

24 Ιουνίου 2019  
Αριθμ. Πρωτ.: 08

**Προς:**

**ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ**

**Α) Υφυπουργό κο Δημαρά Γ.**

e-mail: secdepmin@prv.ypeka.gr, astikesanaplaseis2019@gmail.com

**Β) Γενική Γραμματέα Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικού Περιβάλλοντος, κα Κλαμπατσέα Ειρ.**

e-mail: gramchora@prv.ypeka.gr

**ΠΡΑΣΙΝΟ ΤΑΜΕΙΟ**

**Γ) Πρόεδρο ΔΣ κο Πατρίκιο Γ.**

e-mail: info@prasinotameio.gr

**Θέμα: Απόψεις ΣΕΜΠΧΠΑ επί του Σχεδίου Νόμου «Πλαίσιο αναζωογόνησης και αναπλάσεων αστικού χώρου»**

Το Σχέδιο Νόμου «**ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΖΩΟΓΟΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΛΑΣΕΩΝ ΑΣΤΙΚΟΥ ΧΩΡΟΥ**» επιδιώκει εκ του τίτλου του την «Βελτίωση και εκσυγχρονισμό των θεσμικών εργαλείων και διαδικασιών για τον σχεδιασμό, ανασχεδιασμό και υλοποίηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων ανάπλασης με στόχο την αειφορία και ανθεκτικότητα των οικισμών» και κατ' αυτήν την έννοια έρχεται να απαντήσει σε μια πάγια διατυπωμένη, από τον Σύλλογο Ελλήνων Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, πρόταση για επανεξέταση των μέχρι σήμερα προσεγγίσεων και πρακτικών. Ο Σύλλογός μας εδώ και αρκετά χρόνια τονίζει την ανάγκη προσανατολισμού τόσο της κεντρικής διοίκησης όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης προς την ενδυνάμωση και υλοποίηση της σύγχρονης αντίληψης για την πολεοδομία και την αστική αναζωογόνηση (ή αναγέννηση) που έχει υιοθετηθεί εδώ και δεκαετίες στα άλλα κράτη της Δυτικής Ευρώπης. Ζητούμενο αποτελεί η διαμόρφωση ενός συνεκτικού και ολοκληρωμένου πλαισίου θεσμών, κανόνων, δομών και διαδικασιών διακυβέρνησης, που να καλύπτουν και να ολοκληρώνουν όλο το φάσμα της πολιτικής για τις αστικές αναπλάσεις, από τη σύλληψη και το σχεδιασμό της, μέχρι την εφαρμογή και την αξιολόγηση – παρακολούθησή της.

Αναμφισβήτητα το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, δηλαδή το Κεφάλαιο Β' του Ν. 2508/1997 είναι παλιό και χρήζει αναμόρφωσης. Ως εκ τούτου, χαιρετίζουμε την πρωτοβουλία προώθησης ενός νέου νομοθετήματος, αν και με σημαντική καθυστέρηση σε σχέση με τα προβλεπόμενα στον Ν. 4447/2016. Το υπό συζήτηση νομοσχέδιο στο σκοπό του περιλαμβάνει την έννοια της ολοκληρωμένης αστικής ανάπλασης – αναζωογόνησης και θέτει επιμέρους στόχους σε επίπεδο περιβαλλοντικό, κοινωνικό και οικονομικό. Περιλαμβάνει τις περιοχές και κατηγορίες ανάπλασης, τις θεσμικά προβλεπόμενες διαδικασίες, ζητήματα χρηματοδότησης και ειδικών κινήτρων, πολεοδομικά εργαλεία, κίνητρα και ρυθμίσεις κλπ. Σε αυτά περιλαμβάνονται προβλέψεις και διατάξεις που καταρχήν κρίνονται θετικά, όπως για παράδειγμα η δανειοδότηση κατοίκων ή επιχειρηματιών ή ιδιοκτητών της περιοχής ανάπλασης προκειμένου να αναλάβουν έργα όπως η ενεργειακή αναβάθμιση κτιρίων, η ανακαίνιση ή αναμόρφωση των όψεων, η φύτευση ακαλύπτων, η επισκευή προς επανάχρηση διατηρητέων κτηρίων, η μείωση ή απαλλαγή από δημοτικά τέλη και φόρους, φορολογικές απαλλαγές καθώς και ελαφρύνσεις στον ΦΠΑ και τον ΕΝΦΙΑ, τα πολεοδομικά κίνητρα και ρυθμίσεις για την κατασκευή κτιρίων στάθμευσης, η απαλλοτρίωση ή αγορά τυφλών οικοπέδων για την απόδοση σε κοινή χρήση και την ενοποίηση των ακαλύπτων χώρων ενός ΟΤ.

Στον αντίποδα, όμως, περιλαμβάνει διατάξεις με ρυθμίσεις που δεν επιλύουν προβλήματα του παρελθόντος και δεν απαντούν σε ιδιομορφίες του ελληνικού συστήματος σχεδιασμού. Για παράδειγμα, προβλέπει κίνητρα που επιβάλλουν τη συμφωνία σημαντικού ποσοστού των ιδιοκτητών ακινήτων για να εφαρμοστούν, διατάξεις δηλαδή παρόμοιες με εκείνες που περιλαμβάνονταν και στο Κεφάλαιο Β' του Ν. 2508/1997, που δεν κατέστη δυνατό να υλοποιηθούν, δεδομένου κυρίως του καθεστώτος πολυιδιοκτησίας και μικροϊδιοκτησίας στη χώρα. Ένα άλλο στοιχείο που ελέγχεται ως προς την αποτελεσματικότητά του είναι η προβλεπόμενη διαδικασία ολοκλήρωσης των αστικών αναπλάσεων. Οι δύσκαμπτες και χρονοβόρες διαδικασίες σχεδιασμού αποτέλεσαν έναν από τους λόγους για τους οποίους δεν εφαρμόστηκε το Κεφάλαιο Β' του Ν. 2508/1997. Το παρόν νομοσχέδιο φαίνεται να μην κινείται προς μια κατεύθυνση απλούστευσης των σχετικών διαδικασιών, καθώς προστίθενται νέα στοιχεία, μελέτες και διαδικασίες για την ολοκλήρωση του εγχειρήματος (Στρατηγική Αστικής Αναζωογόνησης, Έκθεση Σκοπιμότητας, Προγραμματική έκθεση εφαρμογής) που μπορεί να οδηγήσουν σε μακροχρόνιες αγκυλώσεις. Ένας ακόμα προβληματισμός ανακύπτει από την αναφορά στην προϋπόθεση οριοθέτησης περιοχής ως Ζώνη Ειδικής Ενίσχυσης (Ζ.Ε.Ε.) με Π.Δ που εκδίδεται με πρόταση των υπουργών ΠΕΝ και Οικονομικών για απαλλαγές και ελαφρύνσεις σε σχέση με την επανάχρηση διατηρητέων ή εγκαταλελειμμένων κτιρίων. Θυμίζουμε εδώ ότι οι ΖΕΕ (όπως και οι ΖΕΚ-Ζώνες Ειδικών Κινήτρων) αποτέλεσαν ορισμένα από τα εργαλεία που προέβλεπε ο Ν. 2508/1997 και τέθηκαν υπό αμφισβήτηση, καθώς δεν εκδόθηκαν ποτέ για αυτά οι κανονιστικές πράξεις που θα επέτρεπαν την εφαρμογή τους.

Πέραν των ανωτέρω, ένα ακόμη ζήτημα που αναμένεται να δημιουργήσει σημαντικά προβλήματα στην εφαρμογή του Σχεδίου Νόμου, έχει να κάνει με το πλαίσιο των ορισμών που δίδονται στο Άρθρο 2 «για την εφαρμογή του νόμου» οι οποίοι σε αρκετές περιπτώσεις κρίνονται διφορούμενοι με περιορισμένη επιστημονική υπόσταση ενδεχομένως και χρησιμότητα (βλ. ενδεικτικά ορισμούς για *φύτευση δομημένων στοιχείων, πλέγμα αστικού πρασίνου, πολυταμειακό πρόγραμμα, μεταβατικός χώρος, αστικός βελονισμός κοκ.*). Επιπλέον, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή σε ορισμούς που αποδίδονται σε πολύ κρίσιμες παραμέτρους για την υλοποίηση του σχεδιασμού, με γνώμονα την ασφάλεια δικαίου (βλ. ενδεικτικά: ορισμούς για *εμπλεκόμενος φορέας, εντοπισμένη τροποποίηση Σχεδίου Πόλης, παρόδια στοά, πολεοδομική αναμόρφωση, πολεοδομική παρέμβαση, φορέας ανάπλασης*).

Ασάφειες εντοπίζονται και στο άρθρο 3 όπου παρουσιάζονται οι «Αρχές και κατευθύνσεις της πολιτικής αστικής αναζωογόνησης και αστικών αναπλάσεων» καθώς επισημαίνεται ότι η συγκεκριμένη πολιτική «*Ελέγχει και ρυθμίζει την πυκνότητα δόμησης και την ένταση των αναπτυσσομένων χρήσεων*». Οι συντελεστές δόμησης, ο σχεδιασμός των χρήσεων γης κοκ., αποτελούν αντικείμενο του ρυθμιστικού χωρικού σχεδιασμού του Ν.4447/2016, συνεπώς υπάρχει ένα σημαντικό ζήτημα με την παρούσα διάταξη. Παρόμοιοι τύπου ζητήματα εντοπίζονται και στις προβλέψεις του άρθρου 4 για τον καθορισμό της Στρατηγικής Αστικής Αναζωογόνησης (ΣΑΑ) ιδίως στο σημείο που επισημαίνεται ότι «*η Σ.Α.Α. πόλης ή οικισμού προσδιορίζει τις προτεινόμενες προς ανάπλαση περιοχές*», καθώς και η συγκεκριμένη ενέργεια αποτελεί αντικείμενο των Σχεδίων του Ν.4447/2016 (βλ. Τεχνικές προδιαγραφές μελετών Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (Τ.Χ.Σ) του Ν. 4447/2016, Τεχνικές προδιαγραφές εκπόνησης μελετών Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων (Π.Χ.Π.) του Ν. 4447/2016 (Α' 241 ). Παρόμοια ζητήματα διατρέχουν το σύνολο των διαδικασιών που εισάγονται μέσω του παρόντος, που όπως επισημάνθηκε και παραπάνω δεν κινούνται στην λογική της απλούστευσης και απλοποίησης των υφιστάμενων διαδικασιών, την στιγμή που ο Ν.4447/2016 έχει ρητώς προβλέψει στο άρθρο 8, ότι «*Ειδικά Χωρικά Σχέδια μπορεί να καταρτιστούν και για προγράμματα αστικής ανάπλασης*». Συνεπώς, θα μπορούσε κανείς να ισχυρισθεί ότι ένα Σχέδιο Νόμου που θα αναμόρφωνε το ισχύον πλαίσιο του Ν.2508/1997, θα έπρεπε να εκκινήσει και να εξειδικεύσει τις ειδικότερες απαιτήσεις υλοποίησης εφαρμογής και παρακολούθησης του ΕΧΣ για αστικές αναπλάσεις. Με αυτόν τον τρόπο, πέρα

από την ασφάλεια δικαίου -στα σημεία που επισημάνθηκαν ανωτέρω- θα διασφαλιζόνταν και η συνοχή μεταξύ του σχεδιασμού, και το παρόν νομοσχέδιο θα μπορούσε να εστιάσει στις ειδικότερες παραμέτρους εφαρμογής μιας ολοκληρωμένης πολιτικής, και δεν θα αναλώνονταν στο να δομήσει ένα σχετικά «διακριτό» και «παράλληλο» σύστημα σχεδιασμού ειδικά για τις αναπλάσεις.

Τέλος, κρίνουμε σκόπιμο να αναφερθούμε σε ένα σημείο της αιτιολογικής έκθεσης που συνοδεύει το σχέδιο νόμου σε σχέση με τα δυνητικά εργαλεία χρηματοδότησης. Γίνεται μνεία στην αξιοποίηση του θεσμικού πλαισίου περί συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα με ειδική αναφορά στο πρότυπο του ευρωπαϊκού προγράμματος JESSICA, στοχεύοντας στην μόχλευση ιδιωτικών επενδύσεων. Θυμίζουμε, λοιπόν, ότι το συγκεκριμένο χρηματοδοτικό εργαλείο έδωσε έμφαση στη δυνατότητα παροχής ενισχύσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ, με τη μορφή επιστρεπτών χρηματοδοτήσεων ή «ανακυκλούμενων πόρων» και όχι απλών ενισχύσεων. Το γεγονός αυτό προϋπέθετε στενή συνεργασία μεταξύ δημοσίου, ιδιωτικού και τραπεζικού τομέα, καθώς αυτοί αποτελούν τους βασικούς δρώντες που θα υλοποιήσουν ένα επενδυτικό πρόγραμμα. Εντούτοις, στη χώρα μας, αλλά και σε άλλες χώρες, παρουσίασε σημαντικές δυσκολίες και υπήρξε αδυναμία εφαρμογής του, για μια σειρά από λόγους μεταξύ των οποίων η έλλειψη τεχνογνωσίας και δημιουργικότητας από την πλευρά των διαχειριστικών αρχών (με εξαιρέσεις), καθώς και η αδυναμία προσέλκυσης ιδιωτικού κεφαλαίου. Επομένως, αυτό είναι ένα σημείο το οποίο θα έπρεπε να απασχολήσει τον σχεδιασμό της πολιτικής (βλ. και ερευνητικό πρόγραμμα ΕΚΚΕ 2016-2017<sup>1</sup>).

Συνοψίζοντας, η όποια απόπειρα θεσμοθέτησης ενός νέου πλαισίου για τις αστικές αναπλάσεις, πρέπει να μάθει από τις εμπειρίες του παρελθόντος. Το ισχύον μέχρι σήμερα πλαίσιο δέχτηκε κριτική που μπορεί να συνοψιστεί στην αποσπασματικότητα των παρεμβάσεων και στην απουσία οράματος και συνολικού προγραμματισμού για την ανάπτυξη και υλοποίηση των αναπλάσεων, σε κρίσιμα ελλείμματα θεσμικού χαρακτήρα και σε σοβαρές αδυναμίες στο πεδίο της ενεργοποίησης τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, στην αδυναμία ενσωμάτωσης της οικονομικής και χρηματοοικονομικής διάστασης, στις πολύπλοκες και αναποτελεσματικές προβλεπόμενες διαδικασίες, στην αδυναμία ενεργοποίησης σχέσεων και δικτύσεων, στην κωλυσιεργία της διοίκησης να προωθήσει τις πρόσθετες απαιτούμενες θεσμικές ρυθμίσεις κ.ά. (όπ. παρ.).

Υπάρχουν, επομένως, ζητήματα που θα πρέπει να απασχολήσουν όσους σχεδιάζουν πολιτική που αναφέρονται σε όλα τα βήματα αυτού που ονομάζουμε «κύκλο δημόσιας πολιτικής». Σήμερα η πολιτική των αναπλάσεων απέχει σημαντικά από τις προσεγγίσεις «αστικής αναγέννησης» ή «αστικής αναζωογόνησης» που έχουν αναδυθεί στον ευρωπαϊκό χώρο. Δεν έχει ακόμα διαμορφωθεί το πλαίσιο που θα αντιλαμβάνεται τις πολεοδομικές, αναπτυξιακές και κοινωνικοοικονομικές προεκτάσεις των χωρικών παρεμβάσεων και θα στοχεύει στην επίλυση των σύνθετων, χωρικά εστιασμένων, αστικών προβλημάτων (π.χ. κοινωνική υποβάθμιση, οικονομική ύφεση, στρεβλή πολεοδόμηση κ.ά.). Απαιτείται η στροφή, όπως αναγνωρίζεται και από την αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου, προς προσεγγίσεις που έχουν χαρακτήρα πολυδιάστατο και πολυλειτουργικό και υπηρετούν πολλαπλούς στόχους: προσέλκυση επενδύσεων, δημιουργία θέσεων απασχόλησης, υποστήριξη της επιχειρηματικότητας, ανανέωση / ενίσχυση της αστικής οικονομίας, βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, δημιουργία ασφαλέστερου περιβάλλοντος, ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, δημιουργία βιώσιμων χώρων κατοικίας, εργασίας και αναψυχής, κ.ά.

<sup>1</sup> Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (Ερευνητές: Τασοπούλου Α. & Λαϊνάς Ι.), 2017, "Αποτίμηση και Σχεδιασμός Δημόσιων Πολιτικών στον Τομέα του Αστικού Σχεδιασμού", Ερευνητικό Πρόγραμμα, "Κοινωνικές επιπτώσεις και δημόσιες πολιτικές στους τομείς της ενέργειας, βιομηχανίας, αστικού σχεδιασμού και υποδομών του διαδικτύου", (Επιστ. Υπεύθυνος: Ν. Δεμερτζής).

Πέρα από τη στόχευση της πολιτικής και των επιμέρους παρεμβάσεων, η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι η επιτυχημένη εφαρμογή προγραμμάτων ανάπλασης εξαρτάται από μια σειρά από παράγοντες μεταξύ των οποίων:

α) η εφαρμογή ενός μοντέλου συμμετοχικού σχεδιασμού που εμπλέκει την κοινωνία των πολιτών, τον ιδιωτικό τομέα, τη δημόσια διοίκηση, πανεπιστημιακά ιδρύματα και ερευνητικούς οργανισμούς, που θα πρέπει να ξεκινήσει από τη συμπερίληψη, σε θεσμικό επίπεδο, της υποχρέωσης εγκαθίδρυσης συνεργατικών σχημάτων.

β) ο εκ των προτέρων πλήρης σχεδιασμός και προγραμματισμός με αυστηρά χρονοδιαγράμματα.

γ) η λήψη κατάλληλων μέτρων και στοχευμένες ενέργειες για διάχυση των θετικών αποτελεσμάτων της ανάπλασης σε μια ευρύτερη περιοχή («συμπαρασυρόμενη» ανάπτυξη σε διευρυμένες ζώνες / ζώνες επιρροής των έργων)

γ) η εμπλοκή των ιδιωτικού τομέα μέσω ενός καλύτερου συγχρωτισμού του θεσμικού πλαισίου με τη συμπερίληψη του ιδιωτικού κεφαλαίου. Η διεθνής εμπειρία παρέχει πολύ ενδιαφέρουσες κατευθύνσεις - μεικτά σχήματα συμπράξεων ιδιωτικού και δημοσίου τομέα, όπως η περίπτωση των “sociétés d'économie mixte locales” της Γαλλίας, τα Business improvements districts της Γερμανίας, τα διαδεδομένα σε όλο τον ευρωπαϊκό χώρο community-land banks. Κοινός τόπος αυτών των εργαλείων και μηχανισμών είναι η αποκόμιση ενός «κέρδους» από το σχεδιασμό: οικονομικό, περιβαλλοντικό και κοινωνικό, το λεγόμενο “PLANNING GAIN”. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι αναγκαίο να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις που θα συμβάλλουν στην προσέλκυση επενδυτών. Το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο θα πρέπει να είναι ανταγωνιστικό, να διασφαλίζει χαμηλό επιχειρηματικό ρίσκο, να προασπίζει με τρόπο βιώσιμο τα συμφέροντα της τοπικής οικονομίας, της κοινωνίας, του περιβάλλοντος και να προασπίζει το δημόσιο συμφέρον (βλ. και ερευνητικό πρόγραμμα ΕΚΚΕ 2016-2017).

Σε ότι αφορά τα πολεοδομικά εργαλεία, αυτά θα πρέπει να ανταποκρίνονται στις ιδιαιτερότητες και ιδιομορφίες της ελληνικής πραγματικότητας, εστιάζοντας βεβαίως στην δυνατότητα παρέμβασης στο κενό κτιριακό απόθεμα και στην ιδιωτική ιδιοκτησία, κάτι το οποίο φαίνεται να απασχολεί και το νομοσχέδιο.

Τέλος, μια σοβαρή παθογένεια του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού γενικά, που αντανακλάται και στις αστικές αναπλάσεις, είναι η απουσία ολοκληρωμένων μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης. Ένας τέτοιος μηχανισμός – πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης πρέπει να περιλαμβάνει συμφωνημένους στόχους και επιδιώξεις και βασικούς δείκτες απόδοσης που θα υποστηρίζονται από ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία.

Με εκτίμηση,

Η Πρόεδρος του Δ.Σ.

Ο Γεν. Γραμματέας του Δ.Σ.

Αιμιλία Αλεξανδροπούλου

Νίκος Κουτσομάρκος