



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΩΝ
ΕΛΛΑΔΟΣ

1980

Ο Πρόεδρος

Προς τον Υπουργό
Περιβάλλοντος & Ενέργειας,
κ. Θεόδωρο Σκυλακάκη

Αθήνα, 13 Σεπτεμβρίου 2024
Αριθ. Πρωτ.: 3652

Θέμα: «Σχόλια ΚΕΕ επί του σχεδίου ΚΥΑ του ΕΧΠ-Τουρισμού»

Αξιότιμε Κύριε Υπουργέ,

Σας αποστέλλουμε συνημμένα τα σχόλια μας επί του νέου Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό (ΕΧΠ-Τ), το οποίο τέθηκε σε δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση μαζί με την οικεία Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ), από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας σε συνεργασία με το Υπουργείο Τουρισμού.

Με την ευκαιρία αυτή σας γνωρίζουμε ότι η ΚΕΕ προτίθεται να παρέμβει και στη δημόσια διαβούλευση.

Είμαστε στη διάθεσή σας για κάθε επιπλέον πληροφορία ή διευκρίνιση.

Με εκτίμηση,

Ιωάννης Μασούτης



Σχόλια επί του Σχεδίου ΚΥΑ του ΕΧΠ Τουρισμού

Το νέο Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό (ΕΧΠ-Τ), μαζί με την οικεία Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ), τέθηκε σε δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, σε συνεργασία με το Υπουργείο Τουρισμού. Το νέο αυτό Πλαίσιο έρχεται να καλύψει το κενό που δημιουργήθηκε στον υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό, έπειτα από την ακύρωση των προγενέστερων ΕΧΠ Τουρισμού του 2009 και 2013, σύμφωνα με την υπ' αριθ. 519/2017 Απόφαση του ΣτΕ.

Το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΠΧΣΑΑ) για τον Τουρισμό εγκρίθηκε για πρώτη φορά το 2009. Μετά την αξιολόγηση της εφαρμογής του, τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε το 2013. Το κύρος του τελευταίου ΕΠΧΣΑΑ, που καταρτίστηκε με βάση τις διατάξεις του προϊσχύοντος ν. 2742/1999, αμφισβητήθηκε ενώπιον του ΣτΕ και εν τέλει ακυρώθηκε με την Απόφαση Ολομέλειας του ΣτΕ 3632/2015, για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας. Μετά και την εν λόγω ακύρωση, οι κατευθύνσεις και ρυθμίσεις σχετικά με τον τουρισμό προωθούνταν μέσω των εκάστοτε Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων.

Το νέο υπό διαβούλευση ΕΧΠ-Τ κατηγοριοποιεί το σύνολο της ελληνικής επικράτειας σε 5 ομάδες, ανάλογα την τουριστική ανάπτυξη. Ο δείκτης που κρίθηκε ως ο πλέον αντιπροσωπευτικός για το σκοπό αυτό, είναι ο λόγος κλίνες/1000 στρ. έκτασης, σε επίπεδο Δημοτικής Ενότητας. Βέβαια, στον αριθμό των κλινών, εκτός από τις κλίνες των τουριστικών καταλυμάτων, θα έπρεπε να συνυπολογίζονται και οι βραχυχρόνιες μισθώσεις (airbnb). Εν γένει, η μεθοδολογία που εφαρμόζεται, θα πρέπει να καθίσταται σαφής και ορισμένη, εφόσον δύναται η δυνατότητα μεταβολής της εν λόγω κατηγοριοποίησης από τα υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού (ΠΧΠ, ΤΠΣ).

Σύμφωνα λοιπόν, με τα κριτήρια που τίθενται: (α) της έντασης του τουριστικού φαινομένου, (β) των ιδιαιτεροτήτων κάθε περιοχής και (γ) της αναγκαιότητας ανάπτυξης ειδικών μορφών τουρισμού και πρόβλεψης ειδικών τουριστικών υποδομών, προκύπτουν 5 κατηγορίες περιοχών:

- Α) Περιοχές ελέγχου
- Β) Ανεπτυγμένες περιοχές
- Γ) Αναπτυσσόμενες περιοχές
- Δ) Περιοχές με δυνατότητες ανάπτυξης
- Ε) Μη ανεπτυγμένες περιοχές

Περαιτέρω, στο νέο ΕΧΠ-Τ εισάγονται νέες έννοιες τουριστικών υποδοχέων, όπως αυτός της «ήπιας ανάπτυξης», στον οποίο ορίζεται ως ανώτατος συντελεστής δόμησης ίσος με το 1/2 του ισχύοντος στην αντίστοιχη κατηγορία υποδοχέα. Γεγονός είναι ότι, οι νέες αυτές έννοιες, σκοπό έχουν τη ρύθμιση του χώρου από τον υπερτουρισμό και τη δόμηση (π.χ. σύνθετο τουριστικό κατάλυμα ήπιας ανάπτυξης,

μικτό τουριστικό κατάλυμα μικρής κλίμακας ήπιας ανάπτυξης). Από την άλλη όμως, με την παρούσα ρύθμιση, το ζήτημα περιπλέκεται περαιτέρω καθώς ο ν. 4179/2013 αναφέρεται και σε ΠΟΤΑ, ΕΣΧΑΣΕ, ΕΣΧΑΔΑ, με αποτέλεσμα να υπάρξουν επενδύσεις δύο ταχυτήτων. Σε κάθε περίπτωση, το περιεχόμενο αυτών των εννοιών θα πρέπει να αξιολογηθεί στην πρακτική εφαρμογή.

Αξιολογώντας το υπό διαβούλευση ΕΧΠ-Τ, στα θετικά του συγκαταλέγονται τα εξής:

- Ως βαθμός δεσμευτικότητας των κατευθύνσεων προσδιορίζεται αυτός της «υποχρέωσης λήψης υπόψη από τα υποκείμενα σχέδια και όργανα χωρίς να είναι υποχρεωτική η ευθυγράμμιση ή η μη αντίθεση», σύμφωνα με το αρ. 1, παρ. 1(στ), περ. (στ), αφήνοντας μια ευελιξία στον τρόπο ενσωμάτωσης των κατευθύνσεων αυτών στον υποκείμενο σχεδιασμό (αρ. 2, παρ. 8).
- Απαιτείται αναθεώρηση ή τροποποίηση των ΠΧΠ, προκειμένου να καταργηθούν ή να αναδιατυπωθούν οι διατάξεις εκείνες που δημιουργούν αντιθέσεις ή αντιφάσεις ως προς τις κατευθύνσεις και ρυθμίσεις του παρόντος ΕΧΠ (αρ. 4, παρ. 3β).
- Υποστήριξη και προώθηση των οργανωμένων υποδοχέων και μορφών οργανωμένης ανάπτυξης για τη χωροθέτηση τουριστικών δραστηριοτήτων στις εκτός σχεδίου περιοχές, γεγονός που συμβάλλει στην οργάνωση και ρύθμιση του εξωαστικού χώρου, σε συνδυασμό και με την ολοκλήρωση των πολεοδομικών σχεδίων πρώτου επιπέδου (ΤΠΣ/ΕΠΣ) (αρ. 5, παρ. Α12, Β9, Γ9).
- Θέσπιση ειδικού τέλους υπέρ του Πράσινου Ταμείου επί των δραστηριοτήτων του τουρισμού (συμπεριλαμβάνεται ο τουρισμός διαμοιρασμού και απλών ενοικιαζόμενων δωματίων) που αναπτύσσονται στις περιοχές Α, Β και Γ, με σκοπό να χρησιμοποιείται για την χρηματοδότηση αναπλάσεων και υποδομών που υποστηρίζουν τον τουρισμό (αρ. 5, παρ. Α11, Β15, Γ13). Ωστόσο, θα πρέπει να προσδιοριστεί η ανταποδοτικότητα του εν λόγω μέτρου για τους ΟΤΑ και τις τοπικές κοινωνίες.
- Θέσπιση της έννοιας του «σποραδικού ξενοδοχείου»: το οποίο αφορά σε ΣΤΚ σε εγκαταλελειμμένους οικισμούς με υποχρέωση ανάπλασης (αρ. 7, παρ. Θ). Πρόκειται για ένα καινοτόμο κίνητρο αναζωογόνησης των εγκαταλελειμμένων οικισμών, ωστόσο θα πρέπει να τεθούν κανόνες ποσόστωσης (αναλογία ξενοδοχειακών καταλυμάτων και μόνιμων κατοικιών) ανά κατηγορία χώρου (ορεινές περιοχές, παραδοσιακοί οικισμοί κ.λπ.), προκειμένου να αποφευχθεί η μονοθεματικότητα του τουρισμού και να δημιουργηθούν ολόκληρα τουριστικά χωριά.
- Η ως άνω διάταξη προϋποθέτει νομοθετική ρύθμιση – εξειδίκευση της σημερινής πρόβλεψης – και έκδοση του προβλεπόμενου στην παρ.1.δ της παρ. 1 του άρ. 9 του ν.4002/2011 π.δ., σύμφωνα με το οποίο θα καθορίζονται τα ειδικότερα κριτήρια επιλογής των σχετικών οικισμών, οι τρόποι και τα μέσα πολεοδομικής επέμβασης, οι τρόποι απόκτησης των απαιτούμενων ακινήτων, τα παρεχόμενα πολεοδομικά ή και οικονομικά κίνητρα, οι φορείς υλοποίησης των σχετικών προγραμμάτων και κάθε άλλη λεπτομέρεια για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής.
- Οι προτάσεις που γίνονται για τις αναγκαίες υποστηρικτικές υποδομές στους τομείς των μεταφορών, της ύδρευσης, της διαχείρισης υγρών και στερεών

αποβλήτων, της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών και της υγείας, δεν αφορούν μόνο τις περιοχές τουριστικής προτεραιότητας, αλλά το σύνολο της επικράτειας εν γένει. Ειδικότερα για τον νησιωτικό χώρο, ο οποίος κατά τους θερινούς μήνες, δέχεται ιδιαίτερα αυξημένες πιέσεις, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη μέριμνα για την ολοκλήρωση και την αναβάθμιση των υποδομών ύδρευσης και ενέργειας (αρ. 10, παρ.1).

- Πραγματοποιείται διασύνδεση με τα καθεστώτα Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων και τον αναπτυξιακό νόμο, καθώς η διαβάθμιση των ενισχύσεων λαμβάνει υπόψη τη χωροθέτηση των τουριστικών επενδύσεων ανά κατηγορία περιοχών (Α – Ε) (αρ. 10, παρ. 2).
- Τέλος, κρίνεται θετικό το γεγονός ότι λαμβάνεται υπόψη σύμφωνα με την ΣΜΠΕ του ΕΧΠ-Τ, το Πρωτόκολλο για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης (ICZM), το οποίο για την Ελλάδα είναι ιδιαίτερος σημαντικό. Παρότι και στο παρελθόν, είχε επιχειρηθεί η ενσωμάτωση του εν λόγω Πρωτοκόλλου μέσω του Ειδικού Πλαισίου ΧΣΑΑ για τον παράκτιο χώρο, εντούτοις ουδέποτε θεσμοθετήθηκε. Η ενσωμάτωση του Πρωτοκόλλου του ICZM στο ελληνικό δίκαιο είναι απαραίτητη, διότι, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνονται τόσο μέτρα προστασίας για τη διάβρωση των ακτών, όσο και μέτρα προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή.

Ωστόσο, υπάρχουν και ορισμένα σημεία, για τα οποία θα πρέπει να υπάρξει περαιτέρω εξειδίκευση.

Ειδικότερα,

- Θα πρέπει να αναδιατυπωθεί η παράγραφος που αφορά στις εκτός σχεδίου περιοχές¹, καθώς δεν είναι δυνατόν μέχρι τη θεσμοθέτηση των πολεοδομικών εργαλείων πρώτου επιπέδου (ΤΠΣ/ΕΠΣ), να περιορίζεται η δημιουργία νέων εγκαταστάσεων μη συμβατών με τον τουρισμό. Ουσιαστικά με αυτόν τον τρόπο, προτεραιοποιείται εμμέσως η τουριστική δραστηριότητα έναντι όλων των άλλων στον εκτός σχεδίου χώρο.
- Κρίνεται απολύτως χρήσιμο και απαραίτητο το γεγονός ότι επιχειρείται η αποφυγή χωροθέτησης συγκρουσιακών χρήσεων και τέτοια ζητήματα επιλύονται μέσω συγκεκριμένων ρυθμίσεων που προτείνονται. Ωστόσο, παρόλο που γίνεται κατανοητή η πρόθεση του ΕΧΠ-Τ να διατηρηθεί σε ορισμένες περιοχές η δυναμική ανάπτυξη του τουρισμού έναντι άλλων δραστηριοτήτων, δεν πρέπει να προωθείται μονομερώς ο τουρισμός έναντι οποιασδήποτε άλλης παραγωγικής δραστηριότητας, καθότι είναι και νομικά επισφαλές, καθώς αφήνει ανοικτά ενδεχόμενα προσφυγών λόγω των αόριστων και ασαφών διατάξεων. Με τον τρόπο αυτό, προκαταλαμβάνει το αναπτυξιακό και χωρικό μοντέλο οργάνωσης της χώρας, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι υπό εξέλιξη, αντίστοιχοι, τομεακοί σχεδιασμοί. Σε κάθε περίπτωση, είναι απαραίτητος ο συντονισμός με τα υπόλοιπα

¹ «Μέχρι τον καθορισμό χρήσεων γης από εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού πρώτου επιπέδου, στις εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών περιοχές (παρ. 1, άρθρο 32 του ν.4759/2020), περιορισμός της δημιουργίας νέων εγκαταστάσεων/χρήσεων μη συμβατών με την τουριστική δραστηριότητα (ιδίως βιομηχανικές/βιοτεχνικές εγκαταστάσεις, εγκαταστάσεις χονδρικού εμπορίου, κτίρια και γήπεδα αποθήκευσης, κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις)».

ΕΧΠ Βιομηχανίας, ΑΠΕ, ΟΠΥ που είναι υπό εκπόνηση, ώστε να επέλθει ομαλά το νέο πρότυπο χωρικής οργάνωσης.

- Προσδιορισμός της χωρικής κλίμακας εκπόνησης των Μελετών Εκτίμησης Φέρουσας Ικανότητας και πώς αυτές συνδέονται και αλληλοσυσχετίζονται με τις Μελέτες τουριστικής φέρουσας ικανότητας των μεμονωμένων έργων.
- Ειδικά για τις περιοχές ελέγχου (Α), τις αναπτυγμένες (Β) και τις αναπτυσσόμενες (Γ) προτείνεται η εκπόνηση και εφαρμογή Σχεδίων Διαχείρισης Τουριστικών Προορισμών (ΣΔΤΠ), για τα οποία βέβαια, δεν έχει προσδιοριστεί ούτε η χωρική τους κλίμακα (α' βάθμιος ΟΤΑ, ΔΕ), ούτε και ο φορέας εκπόνησής τους. Ειδικότερα, τα ΣΔΤΠ αναμένεται να καθορίσουν ποσοτικά κριτήρια ως προς τον αριθμό κρουαζιερόπλοιων, καθώς και να συμβάλλουν μέσω ολοκληρωμένων αναπλάσεων στα ιστορικά κέντρα και τους θρησκευτικούς προορισμούς.
- Βάσει του σχεδίου της Εθνικής Χωροταξικής Στρατηγικής για το θαλάσσιο χώρο (ΕΧΣΘΧ), η δημόσια διαβούλευση του οποίου ολοκληρώθηκε τον 02/2022, αναγνωρίζεται ο θαλάσσιος τουρισμός ως ένας από τους ισχυρούς κλάδους που προωθούν τη θαλάσσια οικονομία και τη γαλάζια ανάπτυξη. Το νέο ΕΧΠ-Τουρισμού έχει μεν λάβει υπόψη τις κατευθύνσεις και τους στόχους της ΕΧΣΘΧ, θα πρέπει, όμως, εφόσον ολοκληρωθούν και εγκριθούν η ΕΧΣΘΧ και τα ΘΧΠ, να εξεταστεί περαιτέρω η συμβατότητα μεταξύ τους.
- Η ποσόστωση του αριθμού των χώρων τουρισμού διαμοιρασμού (πλατφορμών βραχυχρόνιας μίσθωσης π.χ. Airbnb, Booking) προς τις κλίνες των κύριων τουριστικών καταλυμάτων, αποδεικνύει την προώθηση των μεγάλων και all inclusive ξενοδοχειακών μονάδων, έναντι των μικρότερων καταλυμάτων που συνεισφέρουν στην τοπική οικονομία.
- Για τυπικούς λόγους θα πρέπει να διατυπωθεί στο αρ. 2 ο ορισμός της έννοιας «Άτυπες Τουριστικές Συγκεντρώσεις».

Ειδικότερα, οι κάτωθι προτάσεις καταγράφονται από το Επιμελητήριο Χίου.

1. Επαναξιολόγηση της κατηγοριοποίησης των ΔΕ Χίου και Αγ. Μηνά της ΠΕ Χίου, καθώς ο δείκτης κλίνες/έκταση ΔΕ έχουν υπολογιστεί ως 0,11 και 0,53 αντίστοιχα για τις δύο ΔΕ. Επομένως, δεν δύναται να ανήκουν στις αναπτυγμένες τουριστικά περιοχές.
2. Το ανενεργό οικιστικό απόθεμα αξιοποιείται από τα καταλύματα βραχυχρόνια μίσθωσης, τα οποία μάλιστα, συμβάλλουν σημαντικά στο τουριστικό δυναμικό της ΠΕ.
3. Προτείνεται, οι κατηγορίες των περιοχών να μπορούν να τροποποιούνται από τον πολεοδομικό σχεδιασμό Α' επιπέδου, μεταβάλλοντας τον χαρακτηρισμό κατά δύο το πολύ βαθμίδες, σε επίπεδο ΔΕ, εφόσον υπάρχει επαρκής τεκμηρίωση στοιχείων και από άλλο επίσημο φορέα (Υπ. Τουρισμού, ΞΕΕ, ΙΝΣΕΤΕ κ.λπ.), πέραν της ανάλυσης της πρώτης φάσης στην κλίμακα του πολεοδομικού σχεδιασμού.
4. Τέλος, προτείνεται η διάκριση ανάμεσα σε πυκνοδομημένες και αραιοδομημένων περιοχών των πόλεων, ως προς τις αρτιότητες και τουριστικές χρήσεις, με βάσει ως κριτήρια τις πυκνότητες Brutto-κάτοικοι/ha εκτάριο και βαθμός κορεσμού / κάλυψη δόμησης.

Συμπερασματικά, αμφισβητούνται τα κριτήρια και η μέθοδος του εν λόγω αλγορίθμου που χρησιμοποιείται για την κατηγοριοποίηση και τον χαρακτηρισμό των περιοχών των ΔΕ.

Θα πρέπει να δίνεται προσοχή στην εξάντληση των φυσικών πόρων των νησιών, την εκτίμηση της φέρουσας ικανότητας, όπως και το περιβαλλοντικό αποτύπωμα που δημιουργεί κάθε τουριστική επένδυση.

Ενόψει και των λοιπών υπό εκπόνηση Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων (Βιομηχανίας, ΑΠΕ, Ορυκτών Πρώτων Υλών), τα οποία αναμένεται να τεθούν προς διαβούλευση το αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα, θα ήταν σκόπιμο να πραγματοποιηθεί με πρωτοβουλία της Κεντρικής Διοίκησης (ΥΠΕΝ), η ομογενοποίηση των κατευθύνσεων των εν λόγω πλαισίων, προκειμένου να αποφευχθούν πιθανές συγκρούσεις γρήσεων γης ή/και αντιφατικές κατευθύνσεις ως προς τις κατηγορίες του χώρου και τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες σε κάθε μία από τις κατηγορίες αυτές.

Προτάσεις όπως είδαν το φως της δημοσιότητας:

- Zoning σε επίπεδο Τοπικής Κοινότητας, ώστε εκεί να τίθενται περιορισμοί αρτιότητας
- Εξασφάλιση της ισόρροπης τουριστικής ανάπτυξης
- Εξειδίκευση κατευθύνσεων και όρων τουριστικής ανάπτυξης στα ΤΠΣ
- Επαναξιολόγηση και προσαρμογή του σχεδιασμού, με βάση τις αλλαγές και τις κοινωνικές ανάγκες
- Διαχείριση φορτίου τουριστών – ρύθμιση του αριθμού των τουριστών, για την αποφυγή της υπερβολικής πίεσης στις υποδομές και το περιβάλλον