

**ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΑΕΙΡΟΦΟΡΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
2007-2013**

**Αεροπόρου Παπαναστασίου 34, 1^{ος} όροφος
115 27 ΑΘΗΝΑ**

**«Σύμβουλος Τεχνικής και Επιστημονικής
υποστήριξης της Δ/νσης Χωροταξίας για
την προώθηση της σύνταξης- έγκρισης
της έκθεσης αξιολόγησης της
εφαρμογής του Ειδικού πλαισίου
Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου
Ανάπτυξης για τον Τουρισμό»**

**Έκθεση αξιολόγησης της
εφαρμογής του
θεσμοθετημένου Ειδικού
Πλαισίου του Τουρισμού
(ΦΕΚ 1138/Β/11.06.2009)**



**ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΕΤΠΑ**



ΕΠΠΕΡΑΑ
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη



**ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ
ΠΑΡΟΧΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
Λ. Ριανκούρ 64, GR-115 23 Αθήνα
Τηλ. +30 210 6905000, Fax. +30 210 6981885
E-mail: planet@planet.gr**

Πίνακας Περιεχομένων

Συνοτομογραφίες	4
Προοίμιο	5
Διαδικασία Σύνταξης της Έκθεσης	7
1. Παρουσίαση του ΕΠΧΣΑΑ	9
1.1 Το ΕΠΧΣΑΑ στο Πλαίσιο του Χωρικού και Αναπτυξιακού Σχεδιασμού και Προγραμματισμού.....	9
1.2 Το Ισχύον Πλαίσιο και η Αξιολόγησή του	12
2. Το Τρέχον Κοινωνικό και Οικονομικό Περιβάλλον – Εξελίξεις Στον Κλάδο του Τουρισμού.....	18
2.1 Εξέλιξη Βασικών Αναπτυξιακών Δεικτών	18
2.2 Εξελίξεις, Τάσεις και Προοπτικές στον Κλάδο του Τουρισμού	20
2.2.1 Η Συμβολή του Τουρισμού στην Ελληνική Οικονομία.....	20
2.2.2 Η Ανταγωνιστικότητα του Ελληνικού Τουριστικού Προϊόντος	22
2.2.3 Η Επίπτωση της Κρίσης στον Τουρισμό και οι Διαφαινόμενες Προοπτικές για τη Χώρα μας.....	25
2.3 Συνθετική Διάγνωση του τρέχοντος Κοινωνικού και Οικονομικού Περιβάλλοντος και των Εξελίξεων στον Κλάδο του Τουρισμού.....	30
3. Ευρωπαϊκές και Εθνικές Κατευθύνσεις και Στρατηγικές.....	31
3.1 Στρατηγική «Ευρώπη 2020».....	31
3.2 Εδαφική Ατζέντα	32
3.3 Ευρωπαϊκές Κατευθύνσεις για τον Τουρισμό.....	33
3.3.1 Η σημασία της τουριστικής δραστηριότητας στην Ευρώπη	34
3.3.2 Η στρατηγική της Ευρώπης ως ενιαίου τουριστικού προορισμού.....	35
3.4 Η Εθνική Στρατηγική για τον Τουρισμό	38
3.4.1 Η εξέλιξη της τουριστικής στρατηγικής.....	38
3.4.2 Η διετία 2010-2011	41
3.4.3 Η στρατηγική για τα επόμενα χρόνια	43
3.5 Συνθετική Διάγνωση των Ευρωπαϊκών και Εθνικών Κατευθύνσεων και Στρατηγικών.....	46

4. Αναπτυξιακό Πλαίσιο και Χωρική του Διάσταση για τον Κλάδο	47
4.1 Το Ευρύτερο Αναπτυξιακό Πλαίσιο και οι Κατευθύνσεις για τον Τουρισμό	47
4.2 Εις Βάθος Ανάλυση Επιλεγμένων Περιπτώσεων	49
4.2.1 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» 2007-2013	49
4.2.2 Επενδυτικοί Νόμοι	55
4.2.3 Πρόγραμμα «Αγροτική Ανάπτυξη» 2007-2013	59
4.3 Συνθετική Διάγνωση της Χωρικής Διάστασης του Αναπτυξιακού Προγραμματισμού για τον Τουρισμό	62
5. Εναρμόνιση του ΕΠΧΣΑΑ με τα υπόλοιπα Επίπεδα του Χωρικού Σχεδιασμού ..	63
5.1 Συνάφεια με το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και τα υπόλοιπα Ειδικά Πλαίσια	63
5.2 Συνάφεια των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και του Ειδικού Πλαισίου του Τουρισμού	65
5.3 Συνάφεια των υπό επικαιροποίηση Ρυθμιστικών Σχεδίων Αθήνας και Θεσσαλονίκης και του Ειδικού Πλαισίου του Τουρισμού	77
5.4 Συνθετική Διάγνωση της Εναρμόνισης του ΕΠΧΣΑΑ με τα υπόλοιπα επίπεδα σχεδιασμού	77
6. Αναγκαίες Προσαρμογές που Προκύπτουν από τις Αλλαγές στο Θεσμικό Περιβάλλον	79
6.1 Νόμος για τη Βιοποικιλότητα (Ν. 3937/2011)	79
6.2 Εθνική Στρατηγική για το Τοπίο (Νόμος 3827/2010: Κύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Τοπίο)	84
6.2.1 Η έννοια του τοπίου και η σημασία του για την αειφόρο ανάπτυξη του ελληνικού τουρισμού	84
6.2.2 Η εθνική στρατηγική και η σχέση της με το ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού	85
6.3 Νέος νόμος για την περιβαλλοντική αδειοδότηση (Ν. 4014/2011)	87
6.4 Διατάξεις τουριστικής νομοθεσίας του νέου Νόμου 4002/2011	88
6.5 Εφαρμοστικός Νόμος 3986/2011	89
6.6 Νέος Νόμος 3982/2011 για τα Επιχειρηματικά Πάρκα και το υπό διαβούλευση νέο διάταγμα χρήσεων γης	91
6.7 ΚΥΑ 2974/2009 για τις μορφές και κατηγορίες τουριστικών καταλυμάτων και λοιπών τουριστικών εγκαταστάσεων που εντάσσονται σε προγράμματα αρμοδιότητας ΥΠΑΑΤ	93
6.8 Συνθετική Διάγνωση των Αναγκαίων Προσαρμογών που προκύπτουν από τις Αλλαγές στο Θεσμικό Περιβάλλον	93

7. Καταγραφή και Αξιολόγηση του ΕΠΧΣΑΑ από τη Μέχρι Σήμερα Εφαρμογή του και Διαπίστωση των Αναγκαίων Προσαρμογών.....	95
7.1 Γενική στοχοθεσία του Ειδικού Πλαισίου (Σκοπός, στόχοι, αρχές, ορισμοί)	96
7.2 Κατευθύνσεις χωρικής οργάνωσης (γενικές, ανά κατηγορία χώρου και ανά ειδική μορφή τουρισμού).....	99
7.3 Μηχανισμοί χωροθέτησης οργανωμένων χωρικών υποδοχέων τουρισμού	117
8. Κατευθύνσεις για την Αναθεώρηση του Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού	119
Παράρτημα.....	122

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

AIA	Airport International Athens
ΓΠΣ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΓΠΧΣΑΑ	Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία
ΕΝ	Επενδυτικός Νόμος
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΠΑΝ II	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» 2007- 2013
ΕΠΧΣΑΑ	Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΕΣΣΑΑΛ	Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Ανάπτυξης της Αλιείας
ΕΣΣΑΑ	Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Αγροτικής Ανάπτυξης
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΥΠΟΤ	Ειδική Υπηρεσία Πολιτισμού και Τουρισμού
κ-μ	κράτος - μέλος
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΞΑΕ	Ξένες Άμεσες Επενδύσεις
ΠΑΑ	Πρόγραμμα «Αγροτική Ανάπτυξη» 2007 - 2013
ΠΕΠ	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΠΟΑΠΔ	Περιοχή Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
ΠΟΤΑ	Περιοχή Οργανωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης
ΠΠ	Προγραμματική Περίοδος
ΠΠΧΣΑΑ	Περιφερειακό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΡΣ	Ρυθμιστικό Σχέδιο
ΣΧΟΟΑΠ	Σχέδιο Χωρικής Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης
ΥΠΑ	Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας
ΥΠΑΑΤ	Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων

ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Με την από 13.12.2011 Σύμβαση, ανατέθηκε, κατόπιν διαγωνισμού, η εκτέλεση του έργου: «Παροχή Υπηρεσιών Τεχνικής και Επιστημονικής υποστήριξης της Δ/σης Χωροταξίας για την προώθηση της σύνταξης –έγκρισης της έκθεσης αξιολόγησης της εφαρμογής του Ειδικού πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό» του έργου «**Τεχνικός Σύμβουλος στον Άξονα Προτεραιότητας 10 «Θεσμοί και Μηχανισμοί» για την υποβοήθηση Τελικών Δικαιούχων και της ΕΥΔ ΕΠΠΕΡΑΑ**», στην εταιρεία «PLANET A.E.».

Στο αναφερόμενο ως Α' στάδιο του έργου, προβλέπεται η υποστήριξη της Δ/σης Χωροταξίας για τη σύνταξη τεύχους έκθεσης αξιολόγησης της εφαρμογής του Ειδικού πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό, με τα συνοδευτικά της διαγράμματα, πίνακες και τα αναγκαία προσαρτήματα.

Η έκθεση οργανώνεται ως εξής:

- Το 1^ο Κεφάλαιο έχει εισαγωγικό χαρακτήρα. Αναφέρεται στην ένταξη του ΕΠΧΣΑΑ για τον Τουρισμό στο πλαίσιο του χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού και προγραμματισμού της Χώρας, στο ισχύον πλαίσιο και την αξιολόγηση του.
- Το 2^ο Κεφάλαιο αφορά στον τρέχον κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον και στις εξελίξεις στον κλάδο του τουρισμού, όπου γίνεται αναφορά στη συμβολή του τουρισμού στην ελληνική οικονομία, στην ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τουριστικού προϊόντος και στην επίπτωση της κρίσης στον τουρισμό και τις διαφαινόμενες προοπτικές για τη χώρα μας.
- Το 3^ο Κεφάλαιο αφορά στις εξελίξεις στις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις και στρατηγικές που επηρεάζουν το Ειδικό Πλαίσιο και τον τουρισμό. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται αναφορά στη Στρατηγική «Ευρώπη 2020», την Εδαφική Ατζέντα, τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις για τον τουρισμό και την εθνική στρατηγική για τον τουρισμό, όπου ειδικότερα παρουσιάζεται η εξέλιξη της τουριστικής πολιτικής, ο απολογισμός της διετίας 2010 και η στρατηγική, όπως διαμορφώνεται για τα επόμενα χρόνια.
- Το 4^ο Κεφάλαιο αφορά στον αναπτυξιακό προγραμματισμό και τη χωρική του διάσταση για τον κλάδο του τουρισμού. Στο πλαίσιο αυτό, λαμβάνει χώρα εις βάθος ανάλυση επιλεγμένων παρεμβάσεων, που εμφανίζουν υψηλή συσχέτιση με τον τουρισμό.
- Το 5^ο Κεφάλαιο αφορά στην εναρμόνιση του Ειδικού Πλαισίου με τα υπόλοιπα επίπεδα του χωρικού σχεδιασμού και ειδικότερα, με το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και τα υπό επικαιροποίηση Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας και Θεσσαλονίκης.
- Το 6^ο Κεφάλαιο αφορά στις απαιτήσεις που προκύπτουν για το Ειδικό Πλαίσιο, από τις πρόσφατες εξελίξεις στο θεσμικό περιβάλλον. Ειδικότερα, εξετάζονται ο Νόμος για τη Βιοποικιλότητα (Ν. 3937/2011), η Εθνική Στρατηγική για το Τοπίο (Ν. 3872/2010), ο νέος Νόμος για την περιβαλλοντική αδειοδότηση (Ν. 4014/2011), οι διατάξεις της τουριστικής νομοθεσίας του νέου Νόμου 4002/2011, ο Εφαρμοστικός Νόμος (Ν. 3986/2011), ο νέος Νόμος για τα Επιχειρηματικά Πάρκα (Ν. 3982/2011) και η ΚΥΑ 2974/2009, για τις μορφές και κατηγορίες τουριστικών καταλυμάτων και λοιπών τουριστικών εγκαταστάσεων, που εντάσσονται σε προγράμματα αρμοδιότητας του ΥΠΑΑΤ. Επίσης, όπου κρίνεται χρήσιμο γίνεται αναφορά στο κείμενο και σε άλλα νομοθετήματα και σχέδια θεσμικών κειμένων.

- Το 7^ο Κεφάλαιο αφορά στην καταγραφή και αξιολόγηση του Ειδικού Πλαισίου από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή του και τη διαπίστωση των αναγκαίων προσαρμογών. Περιλαμβάνει τρεις ενότητες: στην 1^η γίνεται κριτική αποτίμηση της γενικής στοχοθεσίας του Πλαισίου, η οποία αφορά κυρίως στα Άρθρα 1, 2, 3, καθώς και το προοίμιο της ΚΥΑ, στη 2^η ενότητα ακολουθεί η αξιολόγηση των κατευθύνσεων χωρικής οργάνωσης του τομέα, με αναφορά στην κατηγοριοποίηση του εθνικού χώρου, το είδος και το περιεχόμενο των «ειδικών μορφών» τουρισμού και τις γενικές και ειδικές κατευθύνσεις ανά κατηγορία χώρου και μορφή δραστηριότητας –με αναφορά κυρίως στα Άρθρα 4, 5, 6 και 10 της ΚΥΑ, καθώς και στο συνοδευτικό χάρτη, ενώ η 3^η ενότητα περιλαμβάνει την αξιολόγηση των μηχανισμών χωροθέτησης χωρικών υποδοχέων τουρισμού, με αναφορά στις μεταγενέστερες εξελίξεις του θεσμικού πλαισίου, τα προβλήματα εφαρμογής, που έχουν διαπιστωθεί και τις απαραίτητες προσαρμογές των άρθρων 9 και 10 της ΚΥΑ.
- Τέλος, το 8^ο Κεφάλαιο περιλαμβάνει τις κατευθύνσεις για ενδεχόμενη τροποποίηση του Ειδικού Πλαισίου του Τουρισμού.

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΤΑΞΗΣ ΤΗΣ ΈΚΘΕΣΗΣ

Σύμφωνα με το πλαίσιο της Σύμβασης, που υπεγράφη μεταξύ της Αναθέτουσας Αρχής και του Αναδόχου, η βάση για την έκθεση αξιολόγησης είναι το θεσμοθετημένο Ειδικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό (ΦΕΚ 1138/Β/11.06.2009). Η διαδικασία αξιολόγησης αφορούσε στη συνθετική αξιολόγηση του Ειδικού Πλαισίου και τη διατύπωση προτάσεων για την ενδεχόμενη αναθεώρησή του. Για το σκοπό αυτό, στο προβλεπόμενο σύντομο διάστημα της σύνταξης της Έκθεσης, έλαβε χώρα σειρά ενεργειών, που αφορούσαν σε έρευνα γραφείου και έρευνες πεδίου.

Αναφορικά με το πρώτο υλοποιήθηκαν τα εξής: α) Έρευνα, καταγραφή και αποτύπωση, με συνθετικό τρόπο, στοιχείων που αφορούν στις εξελίξεις στην ελληνική οικονομία, την κατάσταση στον κλάδο του τουρισμού και τις επιπτώσεις της κρίσης, β) Έρευνα, καταγραφή και αποτύπωση, με συνθετικό τρόπο, των ευρωπαϊκών και εθνικών κειμένων κατευθύνσεων και στρατηγικών για τον τουρισμό και τη χωροταξία, γ) Έρευνα, καταγραφή και αποτύπωση του αναπτυξιακού πλαισίου και της χωρικής του διάστασης για τον κλάδο του τουρισμού, δ) Έρευνα, καταγραφή και αποτύπωση της μεταγενέστερης της έγκρισης του Ειδικού Πλαισίου νομοθεσίας, που επηρεάζει την ανάπτυξη του τουριστικού κλάδου και το Ειδικό Πλαίσιο (Ν. 3937/2011, Ν. 4002/2011, κ.λπ.), ε) Έρευνα, καταγραφή και αποτύπωση με συνθετικό τρόπο στοιχείων που τεθήκαν στη διάθεση της Ομάδας Έργου από τη Δ/νση Χωροταξίας, αναφορικά με τη μέχρι σήμερα εφαρμογή του Ειδικού Πλαισίου για τον Τουρισμό (αιτήσεις φυσικών και νομικών προσώπων, αιτήματα, επιστολές και ερωτήσεις φορέων και συλλογικοτήτων, επερωτήσεις βουλευτών, προσφυγές, γνωμοδοτήσεις και απαντήσεις της Δ/νσης Χωροταξίας και του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, κ.λπ.), στ) Έρευνα, καταγραφή και αποτύπωση με συνθετικό τρόπο των απόψεων επιστημόνων και συλλογικών φορέων αναφορικά με τον τουρισμό και το Ειδικό Πλαίσιο (ομιλίες σε ημερίδες και συνέδρια, άρθρα στον τύπο, δελτία τύπου, κ.λπ.).

Όπως αναφέρθηκε, η Δ/νση Χωροταξίας έκρινε χρήσιμη τη διεξαγωγή έρευνας πεδίου με τη χρήση ερωτηματολογίου σε υπηρεσίες, για να διαπιστωθεί ο τρόπος, ο βαθμός και τα προβλήματα εφαρμογής του Ειδικού Πλαισίου, για τις Περιφερειακές Υπηρεσίες Τουρισμού, τις Δ/σεις Χωροταξίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και τους Οργανισμούς Ρυθμιστικού Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Η έρευνα αυτή επεκτάθηκε στη συνέχεια και σε άλλους φορείς, προκειμένου να καλυφθεί κατά τον καλύτερο εφικτό τρόπο το εύρος των θεμάτων του Ειδικού Πλαισίου (Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής ΠΑΑ – Ανταγωνιστικότητα, Υπ. Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής Δράσεων ΕΠ «Αλιεία», Υπ. Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, κ.λπ.).

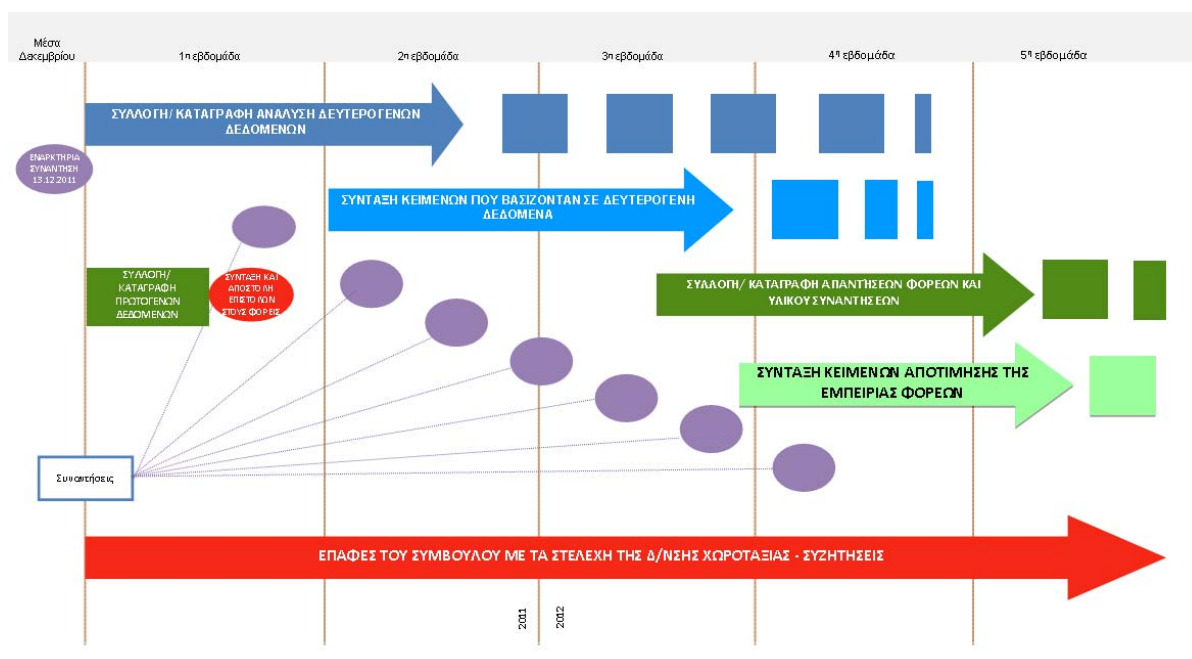
Επίσης, ζητήθηκε πραγματοποιήθηκαν συναντήσεις και ζητήθηκε η θέση φορέων όπως: το Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού, η Δ/νση Χωροταξίας του ΥΠΑΑΤ, το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου, κ.ά.

Τέλος, υπήρξε επικοινωνία με στελέχη αρκετών άλλων φορέων, προκειμένου να παρασχεθούν στοιχεία και να αποσαφηνιστούν πτυχές του Ειδικού Πλαισίου.

Τα στοιχεία α), β), γ), δ) της έρευνας γραφείου αξιοποιήθηκαν, κυρίως, στα Κεφάλαια 1 έως και 5. Τα στοιχεία της έρευνας γραφείου ε), στ) και της έρευνας πεδίου αξιοποιήθηκαν, κυρίως, στα Κεφάλαια 6 και 7.

Το ακόλουθο διάγραμμα απεικονίζει με συνοπτικό τρόπο τα βασικά βήματα της εκπόνησης της Έκθεσης Αξιολόγησης.

Βασικά βήματα εκπόνησης της έκθεσης αξιολόγησης



1. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΕΠΧΣΑΑ

1.1 Το ΕΠΧΣΑΑ στο Πλαίσιο του Χωρικού και Αναπτυξιακού Σχεδιασμού και Προγραμματισμού

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΠΧΣΑΑ) αποτελούν σύνολα κειμένων ή-και διαγραμμάτων με τα οποία εξειδικεύονται ή και συμπληρώνονται οι κατευθύνσεις του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης που αφορούν στην ανάπτυξη και οργάνωση του εθνικού χώρου στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και αυτές που αφορούν, στη χωρική διάρθρωση ορισμένων τομέων ή κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας. Τα ΕΠΧΣΑΑ καταρτίζονται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος σε συνεργασία με τα κατά περίπτωση αρμόδια υπουργεία και φορείς, συνοδεύονται από πρόγραμμα δράσης και εγκρίνονται με απόφαση της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Επιτροπής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης, που προβλέπεται στο άρθρο 3 του προαναφερόμενου νόμου, ύστερα από γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Η απόφαση δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η διαδικασία κατάρτισης, τα συνεργαζόμενα μέρη, κλπ, καθορίζονται με αποφάσεις της προαναφερόμενης Επιτροπής (άρθρο 7 παρ. 3). Το Υπουργείο Περιβάλλοντος παρακολουθεί και αξιολογεί την τήρηση των βασικών επιλογών, προτεραιοτήτων και κατευθύνσεων των ΕΠΧΣΑΑ, τα οποία αναθεωρούνται κατά κανόνα ανά πενταετία, εφόσον από την αξιολόγηση προκύψει τεκμηριωμένη ανάγκη αναθεώρησης.

Στο Ν. 2742/1999 διατηρείται η διάκριση σε τρία χωρικά επίπεδα, που υιοθέτησε ο προγενέστερος Ν. 360/1976 «Περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος». Θεσπίστηκαν έτσι τα Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού, σε εθνικό, περιφερειακό και τομεακό επίπεδο:

- Το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, το οποίο θεσμοθετήθηκε το 2008 (ΦΕΚ 128Α/03.07.2008) κατόπιν δημόσιας διαβούλευσης, έχει ως στόχο τον προσδιορισμό στρατηγικών κατευθύνσεων για την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη και την αιφόρο οργάνωση του εθνικού χώρου σε ορίζοντα 15ετίας. Αποτελεί τη βάση αναφοράς για το συντονισμό των επιμέρους πολιτικών, προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στη συνοχή και ανάπτυξη της χώρας.
- Τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης εξειδικεύουν ή συμπληρώνουν τις κατευθύνσεις του Γενικού Πλαισίου εστιάζοντας στη χωρική διάρθρωση ορισμένων τομέων ή κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας, δικτύων και υπηρεσιών τεχνικής, κοινωνικής και διοικητικής υποδομής εθνικού ενδιαφέροντος (με εξαίρεση τα δίκτυα και τις υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών), καθώς και υποδομών γνώσης και καινοτομίας. Επίσης, μπορεί να αφορούν ορισμένες ειδικές περιοχές του εθνικού χώρου, όπως οι παράκτιες και νησιωτικές, οι ορεινές, οι περιοχές που υπάγονται σε διεθνείς ή ευρωπαϊκές συμβάσεις για την προστασία του περιβάλλοντος κ.α.

Μέχρι σήμερα έχουν θεσμοθετηθεί τα Ειδικά Πλαίσια για τα Καταστήματα Κράτησης, τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, τη Βιομηχανία, τον Τουρισμό και τις Υδατοκαλλιέργειες.

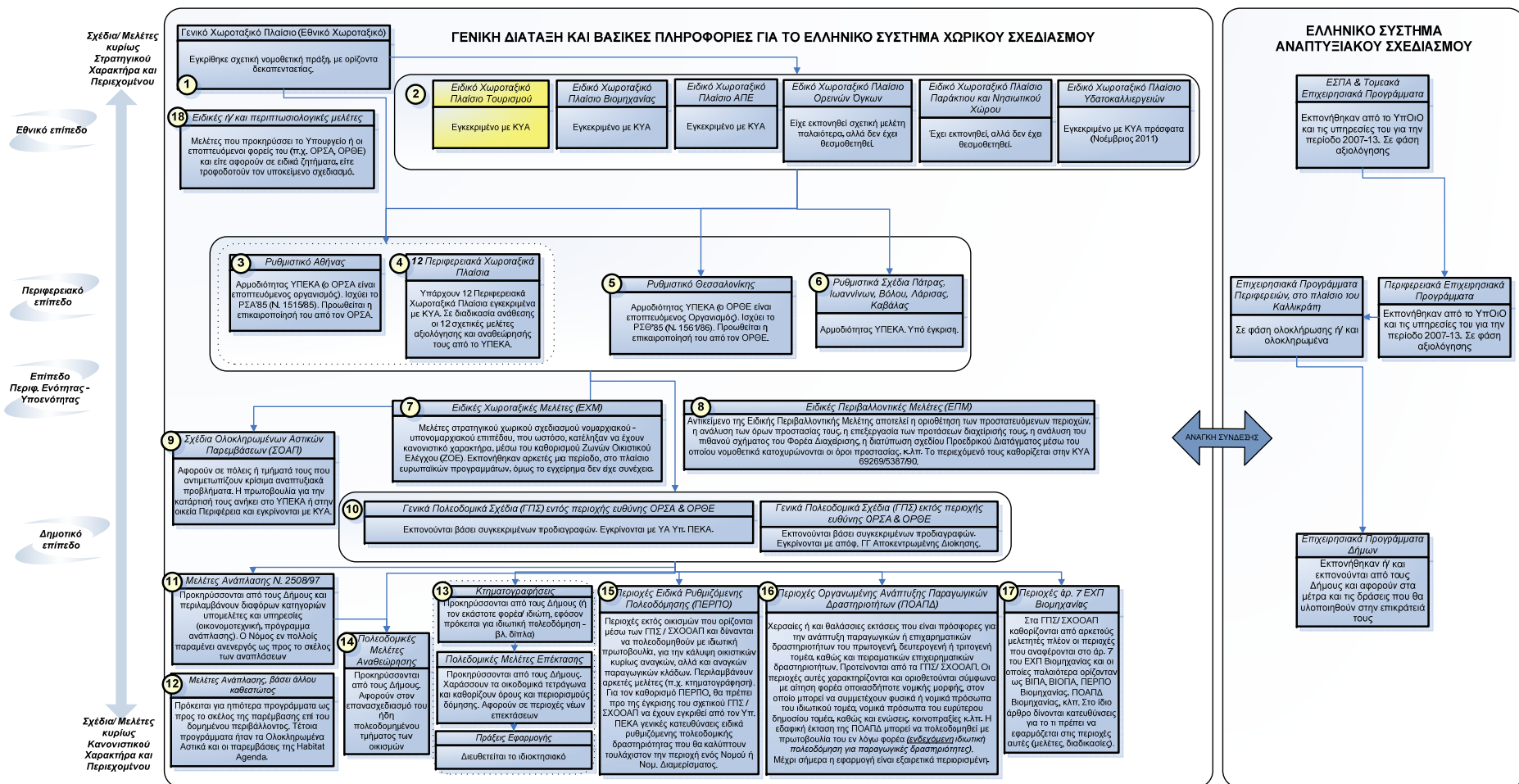
- Τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης καταρτίζονται για κάθε Περιφέρεια της χώρας, εξειδικεύοντας και συμπληρώνοντας τις βασικές προτεραιότητες και επιλογές του Γενικού και των Ειδικών Πλαισίων, με στόχο τον καλύ-

τερο συντονισμό των διαδικασιών χωροταξικού σχεδιασμού και επιλογών χωρικής ανάπτυξης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Παρέχουν τις κατευθύνσεις για τη χωρική διάρθρωση των βασικών διοικητικών, κοινωνικών και τεχνικών δικτύων και υπηρεσιών καθώς και για τη διοικητική και οικονομική ανασυγκρότηση του περιφερειακού χώρου. Περιλαμβάνουν επίσης κατευθύνσεις για τη χωροθέτηση των βασικών παραγωγικών δραστηριοτήτων, την ισόρροπη διάρθρωση του οικιστικού δικτύου σε περιφερειακό επίπεδο και την προστασία και διατήρηση της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς.

Σήμερα (Ιανουάριος 2012), ολοκληρώνονται οι διαδικασίες ανάθεσης για την αναθεώρηση των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις 12 (πλην της Αττικής) Περιφέρειες της χώρας, με δεδομένο του ότι παρήλθε ήδη δετία (2003) από την έγκρισή τους και όπως επισημάνθηκε από τον Αναπληρωτή Υπουργό ΠΕΚΑ, «η αναθεώρησή τους είναι επιτακτική ανάγκη καθώς θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι εξελίξεις που σημειώθηκαν στην Ευρώπη και στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια και επιτάσσουν την προσαρμογή της αναπτυξιακής και χωροταξικής πολιτικής της χώρας στα νέα δεδομένα της κλιματικής αλλαγής και της οικονομικής συγκυρίας».

Το σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού υπόκειται στο σύστημα του χωροταξικού σχεδιασμού και από αυτήν την άποψη προκύπτει σαφής σχέση εξάρτησης του πρώτου από το δεύτερο. Παράλληλα, ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι χρήσιμο να ιδωθεί στο πλαίσιο που αποτελείται από το σύνολο των σχεδίων που εφαρμόζονται σήμερα στη χώρα. Πέραν του πυλώνα του χωρικού σχεδιασμού περιλαμβάνεται ένας δεύτερος πυλώνας, που αφορά στον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Ειδικά υπό το πρίσμα της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης της Λισαβόνας και της ενσωμάτωσης της έννοιας της Εδαφικής Συνοχής ως ισότιμης με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή θα ήταν χρήσιμη η περαιτέρω ενίσχυση της σύνδεσης του πλαισίου χωρικού σχεδιασμού και του πλαισίου αναπτυξιακού προγραμματισμού, η οποία παραμένει «ασθενής». Επίσης, στο πλαίσιο της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας, ο χωρικός σχεδιασμός οφείλει να βρεθεί μπροστά από τις εξελίξεις και να διαμορφώσει ένα πλαίσιο που να διασφαλίζει βιώσιμες προοπτικές για την αειφόρο και ισόρροπη ανάπτυξη του τόπου, ενισχύοντας ταυτόχρονα τη θέση της χώρας στο διεθνές και ευρωπαϊκό ανταγωνισμό.

Ακολουθώντας, παρουσιάζονται εποπτικά, με συνοπτικό τρόπο, οι βασικότερες συνιστώσες και τα επίπεδα του χωρικού σχεδιασμού και του αναπτυξιακού προγραμματισμού στην Ελλάδα.



1.2 Το Ισχύον Πλαίσιο και η Αξιολόγησή του

Σκοπός, δομή και περιεχόμενο του Ειδικού Πλαισίου για τον Τουρισμό

Σκοπός της ΚΥΑ 24208 (ΦΕΚ 1138/ Β/ 11.06.2009) για τον Τουρισμό είναι η παροχή κατευθύνσεων, κανόνων και κριτηρίων για τη χωρική διάρθρωση, οργάνωση και ανάπτυξη του Τουρισμού στον ελληνικό χώρο, η προστασία και ανάδειξη του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του τουριστικού προϊόντος, η εξασφάλιση της προστασίας και της βιωσιμότητας των πόρων που ενδιαφέρουν τον τουρισμό και η διαμόρφωση ενός πλαισίου κατευθύνσεων προς τον υποκείμενο σχεδιασμό, τις αδειοδοτούσες αρχές και τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις.

Ως προς τη δομή και το περιεχόμενο του Ειδικού Πλαισίου, τα κύρια χαρακτηριστικά του είναι τα εξής:

- Ο εθνικός χώρος κατηγοριοποιείται με βάση την ένταση και το είδος της τουριστικής δραστηριότητας, της γεωμορφολογίας και της ευαισθησίας των πόρων του σε 10 περιοχές (τουριστικά ανεπτυγμένες, τουριστικά αναπτυσσόμενες, περιοχές τουριστικού ενδιαφέροντος με μειονεκτικά χαρακτηριστικά και κυρίαρχες χρήσεις άλλες από τον τουρισμό, μητροπολιτικές περιοχές, παράκτιες περιοχές και νησιά, ορεινές περιοχές, πεδινές / ημιορεινές περιοχές, περιοχές του δικτύου Φύση 2000 και λοιπές περιοχές περιβαλλοντικής ευαισθησίας, παραδοσιακοί οικισμοί και αρχαιολογικοί χώροι και μνημεία). Ορισμένες κατηγορίες διαιρούνται περαιτέρω σε υποκατηγορίες.
- Δίνονται οι κατευθύνσεις χωρικής οργάνωσης για κάθε κατηγορία, καθώς και ρυθμίσεις και περιορισμοί δόμησης. Μεταξύ των κατευθύνσεων ενδεικτικά αναφέρονται: η ανάληψη δράσεων αναβάθμισης του δομημένου χώρου, η προστασία, ανάδειξη και αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος συμπεριλαμβανομένης της προστασίας της βιοποικιλότητας και του τοπίου, η παροχή κινήτρων για ολοκληρωμένο εκσυγχρονισμό τουριστικών υποδομών, η επανάχρηση αξιόλογων κτιρίων ή συνόλων, η ενθάρρυνση χωροθετήσεων που αξιοποιούν τους εναλλακτικούς πόρους κάθε προορισμού, η αξιοποίηση τοπικών πόρων για την ανάπτυξη ήπιων μορφών τουρισμού κ.ά. Ενώ μεταξύ των ρυθμίσεων ενδεικτικά αναφέρεται η αύξηση των ορίων αρτιότητας των γηπέδων σε εκτός σχεδίου περιοχές, καθώς και η μείωση των επιτρεπόμενων κλινών ανά στρέμμα, ανάλογα με τον τύπο του καταλύματος. Επίσης, επιχειρείται ο περιορισμός ορισμένων δραστηριοτήτων με αρνητική επίδραση στο περιβάλλον.
- Δίνονται κατευθύνσεις για την ανάπτυξη ειδικών μορφών τουρισμού και τεχνικών υποδομών, όπως: συνεδριακός τουρισμός, αστικός τουρισμός, θαλάσσιος, πολιτισμικός, αθλητικός τουρισμός, ιαματικός και θεραπευτικός τουρισμός, τουρισμός φύσης, κ.λ.π. ενώ δίνεται η δυνατότητα για προώθηση και άλλων ειδικών μορφών που συμβάλουν στον εμπλουτισμό του τουριστικού προϊόντος μιας περιοχής.
- Δίνονται κατευθύνσεις για κατηγορίες χώρου με ειδικό καθεστώς (δάση και δασικές εκτάσεις, αγροτική γη) και την επίλυση συγκρούσεων με άλλες χρήσεις (βιομηχανία, εξόρυξη, αιολικές εγκαταστάσεις, υδατοκαλλιέργειες), ενώ εισάγεται και η έννοια των σύνθετων και ολοκληρωμένων τουριστικών υποδομών μικτής χρήσης.

Το Πρόγραμμα Δράσης του Ειδικού Πλαισίου περιλαμβάνει μέτρα και δράσεις θεσμικού και διοικητικού – οργανωτικού χαρακτήρα. Οι δράσεις θεσμικού χαρακτήρα αφορούν κυρίως στην προσαρμογή των προγραμμάτων, δράσεων και ενεργειών άλλων υπουργείων με τις κατευθύνσεις του Ειδικού Πλαισίου και την εναρμόνιση υποκείμενων σχεδίων (Περιφερειακά Πλαίσια, Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια και Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης), στην τρο-

ποποίηση των προδιαγραφών εκπόνησης των ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ, στην προσαρμογή της νομοθεσίας που αφορά στις αναπλάσεις, στις απαιτήσεις του τομέα του τουρισμού και τέλος προτείνονται πιλοτικές μελέτες οργάνωσης και ανάπλασης περιοχών σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του Ειδικού Πλαισίου. Οι δράσεις διοικητικού χαρακτήρα αφορούν στη δημιουργία μηχανισμού παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής του και την αξιολόγηση του ρόλου των παραδοσιακών οικισμών για τον τουρισμό.

Είναι χρήσιμο να αναφερθεί η μεταγενέστερη προσθήκη μεταβατικών και τροποποιητικών διατάξεων με το Ν. 4002/2011 (ΦΕΚ 180/Α/22.08.11) για την επίλυση θεμάτων τα οποία είχαν προκύψει με τις διαδικασίες αδειοδότησης τουριστικών εγκαταστάσεων, που βρίσκονταν σε εξέλιξη κατά την ημερομηνία δημοσίευσης της ΚΥΑ, για περιπτώσεις αιτήσεων επενδυτικών σχεδίων που υποβλήθηκαν μέχρι την 1η Σεπτεμβρίου 2008 (περιπτώσεις πυρόπληκτων περιοχών), για την κατάργηση των διατάξεων της παραγράφου Γ' του Άρθρου 10 της ΚΥΑ (σύνθετες και ολοκληρωμένες τουριστικές υποδομές μικτής χρήσης) κ.ά¹.

Ο Πίνακας που ακολουθεί επιχειρεί να αποτυπώσει με εύληπτο και συνοπτικό τρόπο τις βασικές κατευθύνσεις του ΕΠΧΣΑΑ για τον Τουρισμό.

¹ Βλ. άρθρο 14 του Ν. 4002/2011 (ιδιαίτερα τις παρ. 2 και 3).

Κατευθύνσεις ΚΥΑ ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού

ΚΕΦ. ΠΛΑΙΣΙΟΥ	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΠΕΡΙΟΧΗΣ	ΤΙ ΕΠΙΤΡΕΠΕΤΑΙ	ΟΡΟΙ ΔΟΜΗΣΗΣ
ΚΥΡΙΕΣ ΚΑΤΗΓ. ΠΕΡΙΟΧΩΝ (ΑΡΘΡΑ 4 & 5 Χωρική Οργάνωση)	A. ΑΝΑΠΤΥΓΜΕΝΕΣ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΑ (με κόκκινο στο χάρτη του Παραρτήματος Ι)	Αναβάθμιση υφισταμένων Κατασκ. νέων 4* και 5 * κατά προτεραιότητα εντός σχεδίου πόλεων, ορίων οικισμών, ζωνών χρήσης γης. Επιτρέπεται και η εκτός σχεδίου	A) Για τα εντός σχεδίου οι ισχύοντες B) Για τα εντός ΖΟΕ, ΣΧΟΟΑΠ κλπ.: Αρτιότητα=15 στρεμ. Πυκνότητα : 5*= 8 κ/σ 4* = 9 κ/σ Δεν εφαρμόζεται : 1. Εκσυγρον υφισταμένων 2. Έγκριση καταλ. σε ισχύ από ΕΟΤ
	B. ΑΝΑΠΤΥΣΣΟΜΕΝΕΣ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΑ		
	(B1) Με περιθώρια ανάπτυξης μαζικού τουρισμού (με πορτοκαλί στο χάρτη)	Κατασκ. νέων 3*,4* και 5 * κατά προτεραιότητα εντός σχεδίου πόλεων, ορίων οικισμών, ζωνών χρήσης γης. Επιτρέπεται και σε εκτός σχεδίου	A) Για τα εντός σχεδίου οι ισχύοντες B) Για τα εκτός οικισμού και εντός ζώνης 500 μ από τα όρια του οικισμού Αρτιότητα=8 στρεμ. Πυκνότητα : 5*= 8 κ/σ 4* = 9 κ/σ 3* = 10 κ/σ Δεν εφαρμόζεται : 1. Εκσυγρον υφισταμένων 2. Έγκριση καταλ. σε ισχύ από ΕΟΤ
	(B2) Με περιθώρια ανάπτυξης ήπιων & εναλλακτικών μορφών τουρισμού (με πράσινο στο χάρτη)	Μόνο εντός οικισμών και σε ζώνη πλ. 500 μ. από τα όριά τους όταν διαπιστώνεται σχετικός κορεσμός (ποσοστό αδόμητων οικ < 40%) Δεν ισχύει για: α) επέκταση υφιστ. β) ειδικές τουρ. υποδ. με χωρική εξάρτηση (ιαματ.πηγές, κ.λπ.) γ) για σύνθετες και ολοκληρωμένες (αρ. 9)	
	(B3) Υφιστ. χιονοδρ. κέντρ και γύρω οικισμών Χελμού, Παρνασσού, Τυμφρηστού και Βερμίου	Για τους αναπτυσσ. πυρήνες ό,τι για περιοχές A Για υπόλοιπη περιοχή ό,τι για B2	
	Γ. ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΟΥ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ ΜΕ Μειονεκτικά χαρακτηριστικά και κυρίαρχες χρήσεις άλλες Γ1-Πομακοχώρια (Βόρεια Ξάνθης-Κομοτηνής) Γ2-Ροδόπη (Ελατιά) Γ3- Άγραφα - Ασπροπόταμος	Αποκατάσταση και αξιοποίηση παλαιών κελυφών	α) σε ζώνη πλ. 500 μ από τα όρια των οικισμών αρτιότητα = 2 στρεμ Σ.Δ. = 0,3 - Πυκνότητα= 15 κ/σ β) στις λοιπές εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών περιοχές οι ισχύοντες όροι δόμησης
	Δ. ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ	Αναβάθμιση υφισταμένων Κατασκ. νέων 4* και 5 *εντός σχεδίου πόλεων, ορίων οικισμών και ζωνών χρήσης γης. Επιτρέπεται η εκτός σχεδίου αναφέρεται 3* αλλά δεν δίνεται πυκνότητα	A) Για τα εντός σχεδίου οι ισχύοντες B) Για τα εκτός ορίων οικισμών εντός ΖΟΕ, ΣΧΟΟΑΠ κ.λπ.: Αρτιότητα=10 στρεμ. Πυκνότητα : 5*= 8 κ/σ 4* = 9 κ/σ Δεν εφαρμόζεται : 1. Εκσυγρον υφισταμένων 2. Έγκριση καταλ. σε ισχύ από ΕΟΤ
ΣΥΜΠΛΗΡ. ΚΑ-	Ε. ΝΗΣΙΑ και ΠΑΡΑΚΤΙΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ		

ΚΕΦ. ΠΛΑΙΣΙΟΥ	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΠΕΡΙΟΧΗΣ	ΤΙ ΕΠΙΤΡΕΠΕΤΑΙ	ΟΡΟΙ ΔΟΜΗΣΗΣ
ΤΗΓ.ΠΕΡΙΟΧΩΝ (ΑΡΘΡΑ 4 & 5 Χωρική Οργάνωση)	Ομάδα Ι – 76 νησιά με μικρή γεωγρ. έκταση (όσα δεν ανήκουν στην ομάδα ΙΙ)	Εντός ορίων οικισμών ξεν μον. μέχρι 100 κλίνες. Εκτός ορίων οικισμών camping.	Α) Για τα εντός σχεδίου οι ισχύοντες Β) Για τα εκτός ορίων οικισμών και εκτός ορίων οικισμών : $E1 = 50 + [(10 - Y) \times 5] = 50 - 90 \mu.$ Σε τμήματα γηπέδων με κλίση εδάφους < των 2 μ. δεν επιτρέπεται η δόμηση Δεν εφαρμόζεται: 1. Επέκταση υφισταμένων 2. Για οργανωμένους υποδοχείς
	Ομάδα ΙΙ – 47 νησιά με σημαντική τουριστική δραστηριότητα	Εντός ορίων οικισμών και σχεδίων πόλεως ξεν μον. μέχρι 100 κλίνες. Εξαιρούνται: Κρήτη, Κέρκυρα, Ρόδος και οικιστικά κέντρα >10.000 κατοίκων.	
	Ομάδα ΙΙΙ – Βραχονησίδες και ακατοίκητα		
	α) Βραχονησίδες, τα ενταγμένα σε Natura 2000, τα μικρότερα των 500 στρεμ. και τα απομονωμένα	Απαγορεύεται η δημιουργία τουριστικών εγκαταστάσεων	Οι ισχύοντες πλην της περιπτ. γ) των εξαιρέσεων όπου ισχύει: Αρτιότητα= 2 στρεμ. Πυκνότητα : 15 κ/σ Δεν εφαρμόζεται : 1. Στους παραδοσιακούς και «ενδιαφέροντες» οικισμούς 2. Στις ζώνες Γ
	β) Τα υπόλοιπα	Κάλυψη εγκαταστ.< 3% της έκτασης του νησιού	
	ΣΤ. ΟΡΕΙΝΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ (οι περιοχές με υψόμ > 600 μ.)	Μόνο εντός οικισμών και σε ζώνη πλ. 500 μ. από τα όριά τους όταν διαπιστώνεται σχετικός κορεσμός (ποσοστό αδόμητων οικ < 40%) Δεν ισχύει για: α) επέκταση υφιστ. β) ειδικές τουρ. υποδ. με χωρική εξάρτηση (ιαματ.πηγές κλπ) γ) στους στάσιμους οικισμούς του ηπειρωτικού χώρου με πληθυσμό < 300 κατ όπου επιτρέπεται εντός οικισμών και σε ζώνη πλ. 300 μ. από τα όριά τους	
	Ζ. ΠΕΔΙΝΕΣ ΚΑΙ ΗΜΙΟΡΕΙΝΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ (οι μη ορεινές, μη παραλιακές, μη μητροπολ. και οι αντιστ. Εύβοιας & Κρήτης)	Αν ανήκουν σε μια από τις κατηγορίες Α,Β,Γ,Η,Θ,Ι ακολουθούν τις σχετικές κατευθύνσεις Για τις υπόλοιπες δεν δίνονται κατευθύνσεις	
	Η. ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ NATURA 2000	Μόνο μικρές μονάδες (= 100 κλ) εντός οικισμών και σε ζώνη πλ. 500 μ. από τα όριά τους όταν διαπιστώνεται σχετικός κορεσμός (ποσοστό αδόμητων οικ < 40%) Δεν ισχύει για: α) τις περιοχές Θ (παραδοσιακοί οικισμοί) β) επέκταση υφιστ. γ) ειδικές τουρ. υποδ. με χωρική εξάρτηση (ιαματ.πηγές κλπ) δ) για σύνθετες και ολοκληρωμένες (Αρ. 9)	Μέχρι τον καθορισμό χρήσεων και δραστηριοτήτων στις περιοχές αυτές, εφαρμόζονται οι ισχύοντες «εντός σχεδίου» για τα εντός οικισμού και οι ισχύοντες «εκτός σχεδίου» για τη ζώνη των 500 μ.
	Θ. ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΟΙ ΟΙΚΙΣΜΟΙ	Δίνονται απλώς κατευθύνσεις. Στην αξιοποίηση εγκαταλελειμμένων ορεινών οικισμών μετατροπή κτιρίων με αύξηση δόμησης μέχρι 40%.	
	Ι. ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΧΩΡΟΙ ΚΑΙ ΜΝΗΜΕΙΑ	Δίνονται κατευθύνσεις	
ΑΡΘΡΟ 6 Ειδικές μορφές του-	(Α) Συνεδριακός Τουρισμός	Στις περιοχές Α και στις ευρύτερες περιοχές των αστικών κέντρων των 26 πόλεων που αναφέρονται στο παρακάτω (Β)	

ΚΕΦ. ΠΛΑΙΣΙΟΥ	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΠΕΡΙΟΧΗΣ	ΤΙ ΕΠΙΤΡΕΠΕΤΑΙ	ΟΡΟΙ ΔΟΜΗΣΗΣ
ρισμού	(Β) Αστικός Τουρισμός	Αθήνα, Θεσ/νίκη, Πάτρα, Λάρισα, Ηράκλειο και 21 επαρχ. πόλεις. Εκσυγχρονισμός και βελτίωση του ξενοδ. δυναμικού.	
	(Γ) Θαλάσσιος Τουρισμός	Προτείνεται η δημιουργία 11 ενοτήτων θαλάσσιου τουρισμού με αντίστοιχα κέντρα υποστήριξης.	
	(Δ) Πολιτισμικός Τουρισμός	Δίνονται κατευθύνσεις	
	(Δ1) Θρησκευτικός Τουρισμός	Δίνονται κατευθύνσεις	
	(Ε) Αθλητικός Τουρισμός	Δίνονται κατευθύνσεις	
	(Ε1) Άλλες μορφές		
	(Ε1.1) Γκολφ	Νέα σε: Αθήνα, Θεσ/νίκη, Πάτρα, Βόλο, Ιωάννινα, Κρήτη, Κέρκυρα, Ρόδο, Ζάκυνθο, Ηλεία, Μεσσηνία και Χαλκιδική	
	(Ε1.2) Χιονοδρομικός	Μόνο εκσυγχρονισμός, συμπλήρωση και επέκταση υπαρχόντων	
	(Ε1.3) Καταδυτικός	Δίνονται κατευθύνσεις	
	(Ε1.4) Ορεινού χώρου	Δίνονται κατευθύνσεις	
	(Ζ) Φύσης (Οικοτουρισμός-Αγροτουρισμός)	Δίνονται κατευθύνσεις	
	(Η) Γεωτουρισμός	Δίνονται κατευθύνσεις	
	(Θ) Άλλες Ειδικές μορφές τουρισμού	Δίνονται κατευθύνσεις	
ΑΡΘΡΟ 9 Σύνθετες και ολοκλ. τουρ. υποδομές		Βλ., επίσης, και Ν. 4002/11.	

Πηγή: Δ/νη Χωροταξίας/ Τμήμα Β'

Αξιολόγηση του Πλαισίου

Το τελικό σχέδιο ΚΥΑ του ΕΠΧΣΑΑ του Τουρισμού, υποβλήθηκε για ψήφιση στην Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Επιτροπής με εισήγηση του τ. Υπ. ΠΕΧΩΔΕ στις 29.04.2009, εγκρίθηκε στις 04.06.2009 και δημοσιεύτηκε σε ΦΕΚ στις 11.06.2009. Καθώς έχει παρέλθει χρονικό διάστημα πλέον των δύο ετών από την έγκριση του Ειδικού Πλαισίου, προκύπτει ανάγκη σύνταξης της προβλεπόμενης από το Άρθρο 7 του Ν. 2742/1999 έκθεσης αξιολόγησης για τον τρόπο εφαρμογής του. Κατά συνέπεια, ως έτος βάσης για τη διεξαγωγή της αξιολόγησης λαμβάνεται το 2009, στο βαθμό που το επιτρέπουν τα διαθέσιμα στοιχεία. Το ότι από την έγκριση του Ειδικού Πλαισίου μέχρι σήμερα έχει μεταβληθεί η δημοσιονομική και οικονομική κατάσταση στη χώρα και η τουριστική πολιτική, ενώ έχουν υλοποιηθεί σημαντικές θεσμικές αλλαγές, όπως ήταν η ψήφιση του Ν. 4002/2011, καθιστά ιδιαίτερα χρήσιμη την αξιολόγηση του Ειδικού Πλαισίου, τη διατύπωση σχολίων και παρατηρήσεων και εφόσον κριθεί ώριμο, τη συμπλήρωση, βελτίωσή του και προσαρμογή του στα νέα δεδομένα.

2. ΤΟ ΤΡΕΧΟΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ – ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ ΤΟΥ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ

2.1 Εξέλιξη Βασικών Αναπτυξιακών Δεικτών

Το μακροοικονομικό περιβάλλον της χώρας έχει διαφοροποιηθεί σε σημαντικό βαθμό σε σχέση με αυτό της περιόδου που προετοιμάζονταν η ισχύουσα ΚΥΑ του Ειδικού Πλαισίου του Τουρισμού. Στον Πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται ορισμένοι βασικοί αναπτυξιακοί δείκτες της χώρας και της ΕΕ, απ' όπου προκύπτει ότι η γενική κατάσταση έχει επιδεινωθεί:

- Το κατά κεφαλή ΑΕΠ (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης) στην Ελλάδα το 2009 ήταν στο επίπεδο του 84,5% του αντίστοιχου της ΕΕ των 15 και του 93% της ΕΕ των 27. Η Ελλάδα, κατά την προηγούμενη δεκαετία κάλυψε σημαντικό μέρος της απόστασης που τη χώριζε παλαιότερα από τους μέσους όρους των εταίρων της (κατά κεφαλήν ΑΕΠ το 2000: 65,6% της ΕΕ των 15). Ωστόσο, οι πρόσφατες εξελίξεις της χρηματοπιστωτικής και δημοσιονομικής κρίσης επέφεραν δυσμενείς επιπτώσεις στο ΑΕΠ της χώρας με αποτέλεσμα τη μείωσή του το 2010 στο επίπεδο του 80% του αντίστοιχου της ΕΕ των 15 και του 88,8% της Ε.Ε. των 27.
- Με 11,31 εκατομμύρια κατοίκους περίπου το 2010, η Ελλάδα αναλογεί στο 3,5% του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ των 15 και στο 2,3% του πληθυσμού της ΕΕ των 27.
- Το επίπεδο ανεργίας στην Ελλάδα είναι κατά πολύ υψηλότερο από τον Κοινοτικό μέσο όρο. Παρά την πτώση του από 11,3% το 2000 σε 9,7% το 2005, το ελληνικό ποσοστό παρουσιάζει μεγάλη αύξηση κατά τα τελευταία χρόνια, υπερβαίνοντας κατά 48% το αντίστοιχο μέσο ποσοστό της ΕΕ το 2010, ενώ φαίνεται ότι διατηρεί την αυξητική του πορεία και κατά το 2011. Αυξημένο, επίσης, αν και με πολύ μικρότερο ρυθμό, παρουσιάζεται και το μέσο ποσοστό ανεργίας στην ΕΕ των 27 μεταξύ των ετών 2005 και 2010.
- Η Ελλάδα είναι κατ' εξοχήν τουριστική χώρα, με 66 εκατομμύρια διανυκτερεύσεις τουριστών το 2009 και περί τα 16 εκατομμύρια αφίξεις τουριστών ετησίως, κατέχοντας τη 10η θέση στη σχετική κατάταξη των 27 χωρών της ΕΕ. Ωστόσο, ο ανταγωνισμός ενισχύεται, η εγχώρια αγορά συρρικνώνεται και οι προοπτικές του κλάδου δεν είναι ευοίωνες.
- Περισσότερο από το 50% του εξωτερικού εμπορίου της Ελλάδας διενεργείται με τις υπόλοιπες χώρες-μέλη της ΕΕ. Με την είσοδο των 12 νέων κ-μ (10 το 2004 και 2 το 2007), ο ανταγωνισμός που αντιμετωπίζει η χώρα σε βασικά προϊόντα και υπηρεσίες εντάθηκε.
- Το 59% περίπου του ΑΕΠ της χώρας είναι συγκεντρωμένο στην Αττική και στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (κυρίως πέριξ της Θεσσαλονίκης), ενώ το υψηλότερο κατά κεφαλή ΑΕΠ εμφανίζεται στο νομό-δορυφόρο της Αττικής, το Νόμο Βοιωτίας (λόγω συγκέντρωσης οικονομικών δραστηριοτήτων στα Οινόφυτα). Υψηλό κατά κεφαλή ή σχετικά υψηλή συγκέντρωση ΑΕΠ εμφανίζεται σε Περιφέρειες με έντονη τουριστική ανάπτυξη, όπως στο Νότιο Αιγαίο και την Κρήτη. Αντίθετα, οι φτωχότερες περιφέρειες της χώρας είναι διαχρονικά οι Περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης με κατά κεφαλή ΑΕΠ σε μονάδες PPS ίσο με 60% του μέσου όρου της ΕΕ των 27, Δυτικής Ελλάδας με 65%, Ηπείρου με 66% και Θεσσαλίας με 70% αντίστοιχα.

Συγκριτικά Στοιχεία της Ελλάδας και της ΕΕ: Βασικοί Αναπτυξιακοί Δείκτες

	Ελλάδα	Ε.Ε.		Ελλάδα % Ε.Ε.	
		Των 15	Των 27	Των 15	Των 27
Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν					
2010 σε αγοραίες τιμές (δισ. €)	227,3	11.314,1	12.257,5	2,0%	1,9%
Αύξηση ΑΕΠ 2004-2010 σε τρέχουσες τιμές	22,7%	12,8%	15,5%	177%	146%
Κατά Κεφαλή ΑΕΠ σε PPS - ΕΕ 27 = 100					
2000 (ΕΕ 15 = 100)	65,6	100		65,6%	
2005	91	113	100	80,5%	91,0%
2006	92	112	100	82,1%	92,0%
2007	90	111	100	81,1%	90,0%
2008	92	111	100	82,9%	92,0%
2009	93	110	100	84,5%	93,0%
2010	88	110	100	80,0%	88,0%
Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία 2010 ανά Τομέα					
Γεωργία & Αλιεία	3,3%	1,5%	1,7%	215%	193%
Βιομηχανία	17,9%	24,0%	24,7%	74%	72%
Υπηρεσίες	78,8%	74,4%	73,6%	106%	107%
Πληθυσμός - 1η Ιανουαρ. του έτους (εκ.)					
2005	11,08	316,30	491,13	3,5%	2,3%
2006	11,13	318,08	493,21	3,5%	2,3%
2007	11,17	319,82	495,29	3,5%	2,3%
2008	11,21	321,75	497,69	3,5%	2,3%
2009	11,26	323,24	499,71	3,5%	2,3%
2010	11,31	324,17	501,13	3,5%	2,3%
Απασχόληση - Ανεργία					
Ποσοστό Απασχόλησης					
2000	56,5%	63,4%		89%	
2005	60,1%	65,4%	63,5%	92%	95%
2010	59,6%	65,4%	64,1%	91%	93%
Ποσοστό Ανεργίας (4ο τρίμηνο του έτους)					
2000	11,3%	7,6%		149%	
2005	9,7%	8,2%	8,9%	118%	109%
2010	14,2%	9,6%	9,6%	148%	148%
Τομεακή Σύνθεση Απασχόλησης 2010					
Γεωργία	9,2%	3,0%	4,7%	307%	196%
Βιομηχανία	16,9%	27,0%	28,7%	63%	59%
Υπηρεσίες	73,9%	70,0%	66,6%	106%	111%
Εξωτερικό Εμπόριο 2010 (δισ. €)					
Εισαγωγές					
Από ΕΕ 27	24,26		2.461,203		1,0%
Εκτός ΕΕ 27	23,393		1.501,761		1,6%
Σύνολο	47,653		3.962,964		1,2%
Εξαγωγές					
Προς ΕΕ 27	10,054		2.538,393		0,4%
Εκτός ΕΕ 27	6,095		1.348,778		0,5%
Σύνολο	16,149		3.887,171		0,4%
Ισοζύγιο					
Με ΕΕ 27	-14,206		77,190		
Με εκτός ΕΕ 27	-17,298		-152,983		
Σύνολο	-31,504		-75,793		
Διανυκτερεύσεις Τουριστών (000)					
Ημεδαποί					
2005	14.530		1.338.082		1,1%
2006	14.741		1.349.193		1,1%
2007	17.339		1.339.606		1,3%
2008	17.651		1.335.021		1,3%
2009	19.345		1.330.805		1,5%
Αλλοδαποί					
2005	40.734		910.637		4,5%
2006	43.055		955.304		4,5%
2007	48.081		974.118		4,9%
2008	47.974		963.782		5,0%
2009	46.677		902.591		5,2%
Σύνολο					
2005	55.264		2.248.720		2,5%
2006	57.797		2.304.498		2,5%
2007	65.420		2.313.724		2,8%
2008	65.625		2.298.802		2,9%
2009	66.022		2.233.396		3,0%
Μεταβολή Βιομηχανικής Παραγωγής 2004 - 2010 (περιλαμβάνονται οι κατασκευές)	-41,2%	-7,0%	-4,8%		

Πηγή: EUROSTAT

Πηγή: ΣΕΤΕ - επεξεργασία στοιχείων από ΑΙΑ (για το αεροδρόμιο της Αθήνας) – ΥΠΑ (για τα υπόλοιπα αεροδρόμια)

Η συμβολή του τουρισμού στην απασχόληση είναι σημαντική, ιδίως στην περίοδο της οικονομικής κρίσης και της μεγάλης ανεργίας που παρατηρείται. Με το δεδομένο ότι ο τουρισμός είναι *εντάσεως εργατικού δυναμικού*, παρατηρούμε ότι σχεδόν ένας στους πέντε κατοίκους της χώρας μας απασχολείται άμεσα ή έμμεσα στον τουριστικό τομέα. Το 2010, η συνολική απασχόληση στην τουριστική οικονομία (746.200 θέσεις εργασίας) αντιστοιχεί στο 17,9% των απασχολούμενων, όπως φαίνεται στον προηγούμενο Πίνακα.

Εκτιμάται², μάλιστα, πως μέχρι το 2019 η απασχόληση στην τουριστική οικονομία μπορεί να αυξηθεί τουλάχιστον κατά 360.000 άτομα, διαμορφώνοντας το μέγεθος της συνολικής απασχόλησης σε ένα επίπεδο ικανό να καλύψει το 100% των ανέργων του σήμερα.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η συμβολή του τουρισμού στην κάλυψη του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου. Υπολογίζεται³ ότι η τουριστική κατανάλωση επηρεάζει το 60% των κλάδων της ελληνικής οικονομίας, ενώ ο τουριστικός πολλαπλασιαστής εκτιμάται σε 2,184, το οποίο σημαίνει πως για κάθε Ευρώ που καταναλώνεται στον τουρισμό δημιουργεί υπερδιπλάσια δευτερογενή κατανάλωση στην υπόλοιπη οικονομία, όπως φαίνεται από την συμμετοχή στο εμπορικό ισοζύγιο.

Η συμβολή του τουρισμού στο εμπορικό ισοζύγιο

	1990	2000	2009
Κάλυψη ελλείμματος εμπορικού ισοζυγίου	20,8%	45,9%	33,7%

Πηγή: ΣΕΤΕ - επεξεργασία στοιχείων ΕΛΣΤΑΤ, κ.λπ.

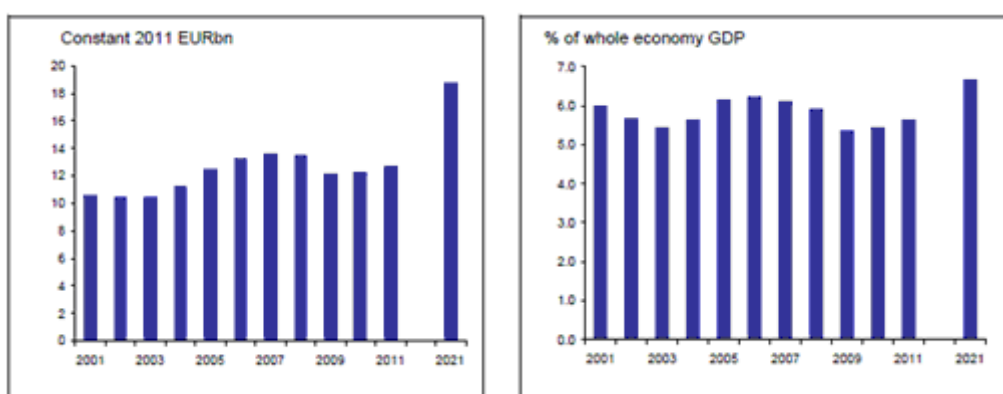
Η διεθνής και η ελληνική οικονομική κρίση έχει επηρεάσει και τον ελληνικό τουρισμό και μόνο το 2011 ήταν έτος ανάκαμψης, με σημαντική αύξηση των αφίξεων αλλοδαπών, κυρίως από τη Ρωσία και το Ισραήλ και με σχετική ανάκαμψη και των εσόδων. Όμως, η μέση κατά κεφαλήν δαπάνη παραμένει χαμηλή και το 2010 ανέρχεται σε 640€ έναντι 730€ που ήταν το 2008.

Οι *θετικές προοπτικές* του Ελληνικού τουρισμού διαγράφονται και για την επόμενη δεκαετία, εάν ληφθεί υπόψη ότι ο παγκόσμιος τουρισμός συνεχίζει να αυξάνεται, ενώ η πρόσφατη Μελέτη «Ελλάδα 10 χρόνια μπροστά» της εταιρείας McKinsey διαβλέπει δυνατότητες σημαντικής αύξησης τόσο των εσόδων όσο και της απασχόλησης. Ωστόσο, κρίσιμη προϋπόθεση είναι η διατήρηση της αυξητικής τάσης που παρουσιάστηκε το 2011 και η εφαρμογή σειράς παρεμβάσεων και βελτιωτικών ενεργειών που αναφέρονται αναλυτικότερα στην ενότητα περί της στρατηγικής του ελληνικού τουρισμού.

Θετικές προοπτικές αναφέρονται και στην ετήσια έκθεση για την Ελλάδα του Παγκόσμιου Συμβουλίου Τουρισμού και Ταξιδιών (WTTC)⁴, όπου εκτιμάται ότι παρά την εμφανιζόμενη μείωση στην τελευταία διετία - βλέπε επόμενο διάγραμμα - η συνεισφορά στο ΑΕΠ εκτιμάται σε 35,3 δις Ευρώ για το 2011 και ανέρχεται σε 15,8% του ΑΕΠ, ενώ υπολογίζεται ότι με την διεθνή αύξηση του τουρισμού, μπορεί να ανέλθει 4,0% κατ' έτος για να φθάσει τα 52,2 δις Ευρώ το 2021, αντίστοιχα στο 18,5% του ΑΕΠ.

³, Η σημασία του τουρισμού για την ελληνική οικονομία - Πανεπιστήμιο Αιγαίου Φεβρουάριος 2010

⁴, Travel and Tourism Economic Impact- Greece Report - World Travel and Tourism Council (WTTC) 2011

Άμεση συνεισφορά του τουρισμού στο ΑΕΠ της Ελλάδος

Πηγή: Greece Report – WTTC 2011

2.2.2 Η Ανταγωνιστικότητα του Ελληνικού Τουριστικού Προϊόντος

Συγκρινόμενος σε παγκόσμιο επίπεδο, ο ελληνικός τουρισμός συνεχίζει να καταγράφει ικανοποιητικές επιδόσεις σε όρους εσόδων και πλήθους αφίξεων, παρά τα σοβαρά προβλήματα που έχει δημιουργήσει η διεθνής οικονομική κρίση, τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο εξωτερικό της χώρας (βλ. επόμενη ενότητα).

Όμως, η Ελλάδα δεν ανταγωνίζεται πλέον μόνο προορισμούς όπως η Ιταλία και η Ισπανία. Τα τελευταία χρόνια νέοι τουριστικοί προορισμοί έχουν αναπτυχθεί - ενδεικτικά η Τουρκία και η Κροατία - που προσφέρουν παρόμοιο προϊόν με την Ελλάδα (ήλιος και θάλασσα, γιγώνιγκ, κρουαζιέρα, κ.ά.), διεκδικώντας κατά κύριο λόγο μερίδιο από τις ίδιες τουριστικές αγορές που απευθύνεται και το ελληνικό τουριστικό προϊόν. Δηλαδή, απευθύνονται κυρίως σε τουρίστες από τις χώρες της Βόρειας Ευρώπης και προσπαθούν να προσελκύσουν μαζικό τουρισμό, που συνεχίζει να αποτελεί για την Ελλάδα, το μεγαλύτερο τμήμα τα τουριστικής πελατείας. Κύριο συγκριτικό πλεονέκτημα των ανταγωνιστών είναι το χαμηλό κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών και δευτερευόντως, η καλή ποιότητα των υπηρεσιών.

Επίσης, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία του Παγκόσμιου Οργανισμού Τουρισμού (WTO), η ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας το 2010 ήταν σε χαμηλότερο επίπεδο σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν, δεδομένης και της σημαντικής ανόδου άλλων ανταγωνιστικών προορισμών:

- 17^η σε επίπεδο διεθνών αφίξεων (16^η το 2009) και
- 21^η σε επίπεδο εσόδων (15^η το 2009).

Τα στοιχεία του 2010 σε σχέση με τις κυριότερες ανταγωνίστριες χώρες της Μεσογείου φαίνονται στον ακόλουθο πίνακα.

Οι επιδόσεις της Ελλάδας συγκριτικά με τους κυριότερους διεθνείς ανταγωνιστικούς προορισμούς

Δείκτες Απόδοσης 2010	Ελλάδα και Ανταγωνιστές					
	Ελλάδα	Ισπανία	Κύπρος	Τουρκία	Αίγυπτος	Κροατία
Κατάταξη – Διεθνείς Αφίξεις	17η	4η	Κάτω από την 50η	7η	18η	26η
Κατάταξη – Έσοδα	21η	2η	Κάτω από την 50η	10η	22η	33η

Δείκτες Απόδοσης 2010	Ελλάδα και Ανταγωνιστές					
	Ελλάδα	Ισπανία	Κύπρος	Τουρκία	Αίγυπτος	Κροατία
Διεθνείς Αφίξεις 2010 (εκατ.)	15	52,7	2,2	27	14,1	9,1
% μεταβολή αφίξε- ων 2000-2010	21%	13.6%	-18.5%	181.3%	176.5%	71.7%
Έσοδα – 2010 δις USD	12,7	52,5	2,2	20,8	12,5	8,3
% μεταβολή εσόδων 2000-2010	38%	75%	15,8%	173,7%	190,7%	196,4%
Μέση κατά κεφαλή Δαπάνη ανά ταξίδι σε USD	846,7	996,2	1.000	770,4	886,5	912,1
Μερίδιο αγοράς πα- γκόσμια σε Αφίξεις	1,6%	5,6%	0,2%	2,9%	1,5%	1%
Μερίδιο αγοράς πα- γκόσμια σε Έσοδα	1,4%	5,7%	0,2%	2,3%	1,4%	0,9%

Πηγή : ΣΕΤΕ, επεξεργασία στοιχείων ΕΛ.ΣΤΑΤ., UNWTO, World Economic Forum

Ωστόσο, ενώ η ανταγωνιστικότητα του τουριστικού κλάδου είναι σχετικά υψηλή (29^η θέση στην παγκόσμια κατάταξη) συγκριτικά με τη θέση που καταλαμβάνει η χώρα στο Γενικό Δείκτη Ανταγωνιστικότητας (83^η θέση στην παγκόσμια κατάταξη), είναι σχετικά χαμηλή αποτιμώμενη σε όρους διεθνών συγκρίσεων.

Ενδεικτικά στον Πίνακα που ακολουθεί παρατίθεται η κατάταξη στο Δείκτη Ταξιδιωτικής και Τουριστικής Ανταγωνιστικότητας για το 2010 γειτονικών μεσογειακών χωρών, σύμφωνα με το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (WEF 2011).

Η ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τουρισμού και επιλεγμένων διεθνών ανταγωνιστών

	Ισπανία	Κύπρος	Ιταλία	Ελλάδα
Δείκτης Ταξιδιωτικής και Τουριστικής Ανταγωνιστικότητας (παγκόσμια κατάταξη)	8η	24η	27η	29η
Γενικός Δείκτης Ανταγωνιστικότητας (παγκόσμια κατάταξη)	42η	40η	48η	83η

Πηγή: The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011- WEF 2011, The Global Competitiveness Report 2010-2011 – WEF 2010

Η χαμηλή ανταγωνιστικότητα αποτελεί σοβαρή αδυναμία του τουρισμού μας και αποδίδεται κατά κύριο λόγο στα διαρθρωτικά προβλήματα της τουριστικής οικονομίας και στην αναποτελεσματικότητα της τουριστικής πολιτικής ως προς τον εμπλουτισμό του τουριστικού προϊόντος και τη διαφοροποίηση της τουριστικής προσφοράς.

Είναι σημαντικό ότι η χώρα μας δεν έχει κατορθώσει να διατηρήσει το μερίδιο της στην παγκόσμια και στην Ευρωπαϊκή αγορά, παρά το γεγονός ότι υπάρχει αύξηση στον αριθμό ταξιδιών και στην περιοχή της Νοτιο-Ανατολικής Ευρώπης.

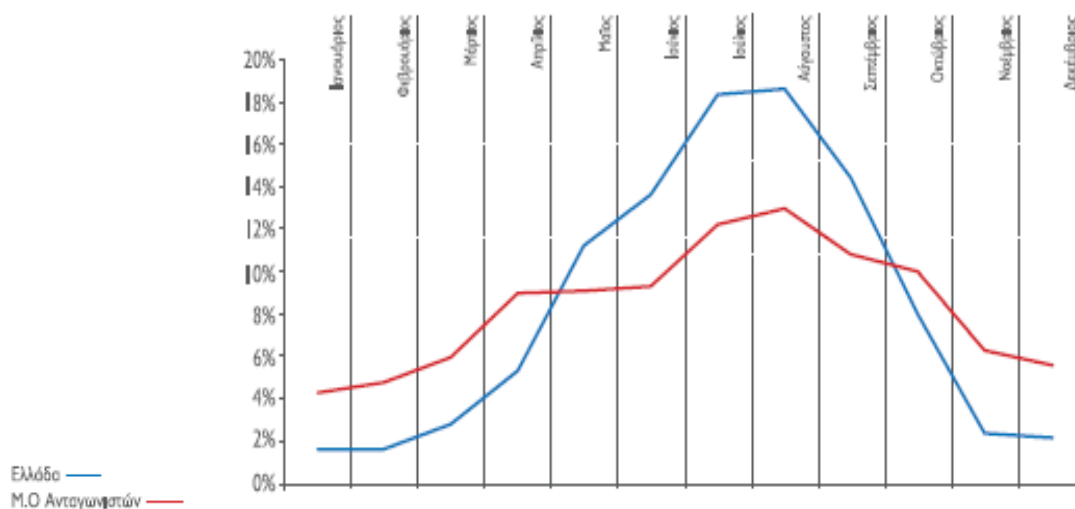
Το μερίδιο της παγκόσμιας αγοράς μειώνεται από 1,74% το 2008 σε 1,6% το 2010 και δυστυχώς, αντίστοιχα μειώνεται από 3,29% σε 3,15% το μερίδιο στην Ευρωπαϊκή αγορά.

Ειδικότερα διαπιστώνονται τα εξής:

- Το βασικό κίνητρο του ταξιδιού προς την Ελλάδα εξακολουθεί να παραμένει «ο ήλιος και η θάλασσα» (sunlust). Αυτό σημαίνει ότι το ελληνικό τουριστικό προϊόν παραμένει τυπικά «μεσογειακό» και δεν έχει επιτύχει ακόμη να διαφοροποιηθεί, ώστε να αμβλύνει την εξάρτησή του από τον οργανωμένο παραθεριστικό τουρισμό και να επιμηκύνει την περίοδο ζήτησής του.
- Διατηρείται η εξάρτηση από τον οργανωμένο παραθεριστικό τουρισμό, που χαρακτηρίζεται από χαμηλή τιμή πακέτου και χαμηλή συναλλαγματική απόδοση για τη χώρα – προορισμό και καθοριστική συγκέντρωση της ζήτησης στο χρόνο (υψηλή εποχικότητα) και στο χώρο (προορισμοί καθίστανται μόνο οι περιοχές που δέχονται ναυλωμένες πτήσεις).
- Εντοπίζονται ελλείψεις στη γενική υποδομή και τις μεταφορές (κυρίως περιφερειακά αεροδρόμια, αλλά και οδικό δίκτυο, λιμάνια, κατάσταση σιδηροδρόμων, ακτοπλοΐας, ανυπαρξία αερομεταφορέα για ναυλωμένες πτήσεις, κ.λπ.).

Η τουριστική κίνηση είναι **έντονα εποχική**, όπως φαίνεται στο επόμενο διάγραμμα, ενώ μέχρι σήμερα οι προσπάθειες που έχουν γίνει δεν έχουν αποδώσει πρέπει να γίνουν και για την **άμβλυνση της εποχικότητας** του τουρισμού, αλλά και για την **αντιμετώπιση της υψηλής συγκέντρωσης της τουριστικής προσέλευσης σε συγκεκριμένες περιοχές** της ελληνικής επικράτειας.

Εποχικότητα τουριστικής ζήτησης, Ελλάδα και Μ.Ο ανταγωνιστών, 2009



Πηγή: ΣΕΤΕ - επεξεργασία στοιχείων ΕΛ.ΣΤΑΤ, Στατιστική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας, “Instituto de Estudos Turisticos” (Ισπανία), “State Institute of Statistics”(Τουρκία), “Ministry of Tourism” (Αίγυπτος), “Turismo de Portugal” (Πορτογαλία)

Για τον λόγο αυτό, οι προσπάθειες της πολιτείας, όπως αναφέρεται σε επόμενη ενότητα, σταδιακά στοχεύουν στην **δωδεκάμηνη τουριστική δραστηριότητα** και στην **γεωγραφική διάχυση** με ανάπτυξη του προσφερόμενου τουριστικού προϊόντος, με επιθυμητό αποτέλεσμα τη μείωση της διακύμανσης της πληρότητας και την επέκταση της τουριστικής περιόδου σε περιοχές όπου είναι δυνατόν να αναπτυχθούν ειδικές- εναλλακτικές μορφές τουρισμού και ολοκληρωμένα προγράμματα αναψυχής.

Οι ειδικές μορφές τουρισμού χαρακτηρίζονται από ποικιλία, απευθύνονται σε τουρίστες κάθε οικονομικής δυνατότητας και προσαρμόζονται δυναμικά στις προτεραιότητες και τις απαιτήσεις

τους. Στόχος της ανάπτυξής τους είναι ο περιορισμός ή/ και η εξάλειψη της εποχικότητας, μέσω της επιμήκυνσης της τουριστικής περιόδου και η ποιοτική αναβάθμιση και ο εμπλουτισμός του προσφερόμενου τουριστικού προϊόντος.

Ενδεικτικές ειδικές μορφές τουρισμού με μεγάλο ενδιαφέρον για την Ελλάδα αποτελούν οι εξής:

- Τουρισμός Υγείας και Ευεξίας και Ιαματικός Τουρισμός / Θερμαλισμός
- Συνεδριακός Τουρισμός
- Θαλάσσιος Τουρισμός (Τουρισμός Κρουαζιέρας, Γιώτινγκ, κ.ά.)
- Αθλητικός Τουρισμός (διάφορα αθλήματα αναψυχής)
- Θρησκευτικός Τουρισμός
- Κ.λπ.

Γενικά, δεν έχει γίνει επαρκής αξιοποίηση των δυνατοτήτων ανάπτυξης των ειδικών - εναλλακτικών μορφών τουρισμού, ακόμα.

Ενδεικτικώς επισημαίνεται για τον «τουρισμό υγείας - ευεξίας - ιαματικός, κ.λπ.» ότι αν και αποτελεί από το 2007 (Μελέτη Στρατηγικής Ελληνικού Τουρισμού) άξονα προτεραιότητας και εντάσσεται, τόσο τότε (2007-08), όσο και σήμερα στις εννέα κατηγορίες - άξονες προτεραιότητας ενεργειών προώθησης του τουρισμού (τριετής στρατηγική τουριστικής προβολής ΕΟΤ 2010-2013), στην πράξη δεν έχουν ενεργοποιηθεί ακόμα συγκεκριμένες, εξειδικευμένες και στοχευμένες ενέργειες.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η μειωμένη ανταγωνιστικότητα οφείλεται και σε υστέρηση επικαιροποίησης ή αναμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου που διέπει ειδικές μορφές τουρισμού, ενώ βρίσκονται υπό εξέλιξη αρκετά σχέδια νόμων που αντιμετωπίζουν τα θέματα αυτά. Σε άλλες περιπτώσεις, η μειωμένη ανταγωνιστικότητα οφείλεται σε *ελλείψεις υποδομών ή ειδικών εγκαταστάσεων* ή ακόμα και σε *αδυναμίες προσέλκυσης επενδυτών*.

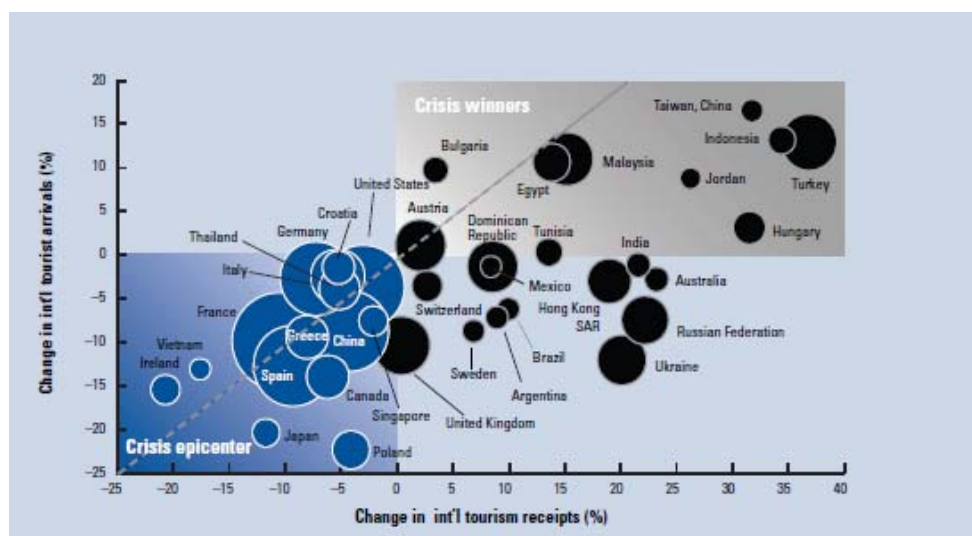
2.2.3 Η Επίπτωση της Κρίσης στον Τουρισμό και οι Διαφαινόμενες Προοπτικές για τη Χώρα μας

Η επίπτωση της κρίσης στο διεθνή τουρισμό

Η διεθνής χρηματοοικονομική κρίση του 2008-2009 που επηρέασε σημαντικά και τη χώρα μας, είχε τη βάση της σε καίρια δομικά προβλήματα, τα αποτελέσματα της οποίας εκτείνονται και επηρεάζουν κάθε τομέα της οικονομικής και κοινωνικής δομής. Οι κλάδοι του τουρισμού, των κατασκευών, της γεωργίας - αλιείας και των μεταφορών ήταν εκείνοι που επλήγησαν περισσότερο, παρουσιάζοντας σημαντικές ζημιές.

Ειδικότερα, για τον κλάδο του τουρισμού, τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι τόσο ο ελληνικός, όσο και ο παγκόσμιος τουρισμός, εξακολουθούν να βιώνουν τις δυσμενείς επιπτώσεις από την παγκόσμια οικονομική κρίση. Οι περισσότερες από τις ανταγωνίστριες της Ελλάδας χώρες σε τουριστικό επίπεδο παρουσίασαν *μείωση* τόσο στις αφίξεις, όσο και στις εισπράξεις, όπως φαίνεται και από το διάγραμμα που ακολουθεί.

Η επίπτωση της οικονομικής κρίσης σε μεγάλους τουριστικούς προορισμούς (2007 - 2009)



Πηγή: The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011- World Economic Forum 2011

Η επίπτωση της κρίσης στον εισερχόμενο τουρισμό

Όσον αφορά στη χώρα μας, σύμφωνα με στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, για το διάστημα Ιανουάριος - Δεκέμβριος 2010:

- οι τουριστικές εισπράξεις ανήλθαν στο ποσό των 9.611,3 εκατ. Ευρώ, έναντι 10.400,2 εκατ. Ευρώ στο αντίστοιχο διάστημα το 2009, σημείωσαν δηλαδή μείωση 7,6%.
- η Μέση κατά Κεφαλή Δαπάνη (ΜΚΔ) των τουριστών που μας επισκέφτηκαν μειώθηκε κατά 8,18%, δηλαδή από 697 ευρώ το 2009 σε 640 ευρώ το 2010. Η μείωση της ΜΚΔ οφείλεται στη μείωση της μέσης διάρκειας παραμονής τους αλλά και στη συρρίκνωση του ταξιδιωτικού τους προϋπολογισμού.

Τα μεγέθη σημείωσαν ελαφρά βελτίωση το 2011 και τα στοιχεία που αφορούν την έως τώρα εξέλιξη των μεγεθών του κλάδου για το σύνολο του 2011 είναι αισιόδοξα, χωρίς όμως η ίδια αισιοδοξία να χαρακτηρίζει και την πρόβλεψη για την πορεία των μεγεθών αυτών το 2012.

Ως προς τις προβλέψεις του 2012, από φορείς του κλάδου αναφέρεται⁵, μεταξύ άλλων, ότι:

- Ο ελληνικός τουρισμός, παρά τα μεγάλα προβλήματα που αντιμετώπισε και αντιμετωπίζει, καταγράφει σημαντική αύξηση σε σχέση με το 2010, τόσο σε επίπεδο εσόδων, όσο και σε επίπεδο διεθνών αφίξεων.
- Η πρώτη εικόνα για το 2012 είναι ότι θα είναι μια εξαιρετικά αβέβαιη χρονιά, που θα επηρεαστεί από πιθανή νέα διεθνή οικονομική ύφεση, από την επανάκαμψη των χωρών της Βόρειας Αφρικής και κυρίως από την όποια εικόνα σοβαρού και ευνομούμενου κράτους διαμορφωθεί για την Ελλάδα στο εξωτερικό. Συνολικά οι προοπτικές για το 2012 εμφανίζονται αρνητικές.
- Με δεδομένη την ανισοκατανομή μεταξύ διεθνούς και εγχώριας ζήτησης και τη μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος των Ελλήνων, είναι προφανές ότι οι περιοχές της χώρας

⁵ Βλ. χαιρετισμό του Προέδρου του ΣΕΤΕ στο 10^ο Συνέδριο «Τουρισμός & Ανάπτυξη» του συνδέσμου, τον Νοέμβριο του 2011.

που έχουν μεγαλύτερο ή αποκλειστικό μερίδιο στον εσωτερικό τουρισμό, θα αντιμετωπίσουν σοβαρό πρόβλημα.

Με τις πολιτικές εξελίξεις και την αβεβαιότητα που εμφανίστηκε στις ημέρες πριν τον διορισμό της παρούσας Κυβέρνησης συνεργασίας, που συνέπεσε με τη διοργάνωση της διεθνούς τουριστικής Έκθεσης WTM 2011 στο Λονδίνο, δόθηκε μία αίσθηση «ανασφάλειας» και οι αντιδράσεις των διεθνών tour operators δεν ήταν θετικές για τη χώρα αυτή την περίοδο. Έτσι, η μείωση των προκρατήσεων, όσο και η έλλειψη ρευστότητας των τουριστικών επιχειρήσεων (στοιχεία που προκύπτουν από καταγραφή του ΣΕΤΕ), καταδεικνύουν τη διάνυση μίας περιόδου για το ελληνικό τουριστικό προϊόν που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως δύσκολη (τουλάχιστον για το 2012). Συμπερασματικά, τα σχετικώς αισιόδοξα μηνύματα που προκύπτουν από τα έως τώρα διαθέσιμα στοιχεία για το 2011, πρέπει κυρίως να αποδοθούν στη συγκυρία των εξελίξεων που έλαβαν χώρα πέρυσι στις αραβικές χώρες της Μεσογείου.

Οι κύριες προκλήσεις για το μέλλον του ελληνικού τουρισμού, αφορούν κατ' επέκταση στη δυνατότητα εμπλουτισμού του τουριστικού προϊόντος με μορφές και δράσεις που θα απευθύνονται τόσο στη διεθνή ζήτηση – και μάλιστα από αναδυόμενες αγορές, όπως η Ρωσία, η Κίνα, η Ινδία – όσο και στην εγχώρια αγορά που πλήττεται καίρια από τη συνεχιζόμενη συρρίκνωση του διαθέσιμου εισοδήματος.

Επιπλέον, στο πλαίσιο του εντεινόμενου ανταγωνισμού στον κλάδο του τουρισμού από τις γείτονες χώρες, η ελληνική πολιτική αναγνωρίζει μεν, αλλά χρειάζεται και να προωθήσει τις κατάλληλες συνεργασίες και συμπληρωματικότητες με τους γειτονικούς προορισμούς, προσφέροντας υπηρεσίες υψηλής ποιότητας στις κατάλληλες κάθε φορά αγορές, ώστε να αποσπάσει μέρος της τουριστικής δραστηριότητας, που σήμερα διοχετεύεται σε μεγάλο βαθμό σε εκτός Ελλάδος, προορισμούς της ευρύτερης γεωγραφικής περιοχής της χώρας.

Η επίπτωση της κρίσης στον εσωτερικό τουρισμό

Η Ελλάδα είναι στις τρεις χώρες της Ευρώπης με το μεγαλύτερο ποσοστό εσωτερικού τουρισμού - στο 91% το 2010, ίση με την Βουλγαρία, με μόνη την Ισπανία και την Ρουμανία να επιδεικνύουν μεγαλύτερο ποσοστό εσωτερικού τουρισμού στην Ευρώπη των 27, όπως φαίνεται στον επόμενο Πίνακα.

Ανάλυση ταξιδιωτικής συμπεριφοράς στις χώρες της ΕΕ (2010)

	Number of holiday trips (in thousands)			Share by type of trip					
	All holiday trips	Domestic holiday trips	Outbound holiday trips	Domestic			Outbound		
				Total	Short	Long	Total	Short	Long
EU-27 ⁽¹⁾	1 046 804	801 575	245 229	77%	51%	26%	23%	5%	18%
BE	10 746	2 611	8 135	24%	14%	10%	76%	22%	54%
BG	6 280	5 694	586	91%	64%	27%	9%	3%	6%
CZ	25 735	20 064	5 671	78%	55%	23%	22%	5%	17%
DK	27 788	21 622	6 166	78%	67%	11%	22%	6%	16%
DE	221 407	149 486	71 921	68%	46%	22%	32%	6%	26%
EE	2 630	1 811	818	69%	61%	8%	31%	13%	18%
IE ⁽²⁾	10 638	5 430	5 208	51%	40%	11%	49%	13%	36%
EL	12 159	11 120	1 039	91%	44%	47%	9%	1%	8%
ES	118 931	109 928	9 003	92%	65%	27%	8%	2%	6%
FR	197 653	176 712	20 941	89%	50%	39%	11%	2%	9%
IT ⁽²⁾	80 799	66 278	14 521	82%	47%	35%	18%	5%	13%
CY	1 783	951	832	53%	42%	11%	47%	5%	42%
LV	4 114	3 280	834	80%	73%	7%	20%	7%	13%
LT	3 270	2 148	1 122	66%	54%	12%	34%	13%	21%
LU	1 240	:	1 237	<1%	<1%	<0.5%	>99%	38%	62%
HU	18 404	14 631	3 773	79%	60%	19%	21%	8%	13%
MT	:	:	:	:	:	:	:	:	:
NL	29 580	13 996	15 585	47%	25%	22%	53%	10%	43%
AT	16 887	8 485	8 402	50%	31%	19%	50%	15%	35%
PL	34 557	29 463	5 094	85%	50%	35%	15%	2%	13%
PT	11 168	10 058	1 110	90%	64%	26%	10%	3%	7%
RO	11 163	10 484	679	94%	60%	34%	6%	1%	5%
SI	4 244	1 875	2 370	44%	34%	10%	56%	26%	30%
SK	5 947	3 593	2 354	60%	35%	25%	40%	8%	32%
FI	36 125	30 695	5 431	85%	70%	15%	15%	8%	7%
SE	42 041	32 789	9 252	78%	59%	19%	22%	8%	14%
UK	111 515	68 370	43 145	61%	41%	20%	39%	6%	33%
NO	17 552	11 509	6 033	66%	46%	20%	34%	11%	23%
HR	6 449	4 870	1 578	76%	35%	41%	24%	10%	14%

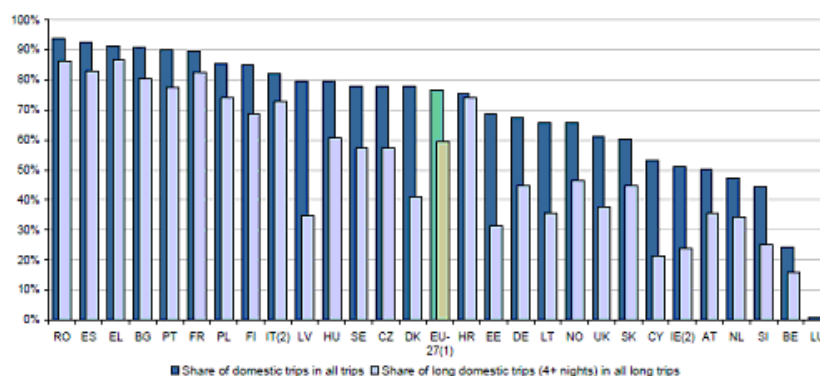
(¹) EU-27 excluding MT and using 2009 data for IE and IT.

(²) IE and IT: 2009 data.

Πηγή: EUROSTAT

Παρόμοια είναι και η τοποθέτηση ως προς το ποσοστό επί συνόλου ταξιδιών που παρουσιάζεται στο επόμενο Διάγραμμα.

Ποσοστιαία κατανομή ταξιδιών εσωτερικού τουρισμού ως προς το σύνολο των ταξιδιών στην ΕΕ-27 (2010)



(¹) EU-27 estimate made for the purpose of this publication.

(²) IE and IT: 2009 data.

Πηγή: EUROSTAT

Όσον, όμως, αφορά στην μέση δαπάνη ταξιδίων εσωτερικού τουρισμού, παρατηρείται ότι η Ελλάδα έχει το χαμηλότερο ποσό των «δυτικο-ευρωπαϊκών» χωρών. Προηγείται μόνο χωρών της πρώην ανατολικής Ευρώπης που σαφώς έχουν χαμηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα, άρα και τα έσοδα του εσωτερικού τουρισμού είναι αντίστοιχα χαμηλότερα.

Μέση δαπάνη ταξιδίων εσωτερικού τουρισμού στην ΕΕ-27 (2010)

	Tourist expenditure on holiday trips with overnight stays (in million euro)			Tourist expenditure per trip (in euro)			Tourist expenditure per night spent (in euro)		
	All holiday trips	Domestic holiday trips	Outbound holiday trips	All holiday trips	Domestic holiday trips	Outbound holiday trips	All holiday trips	Domestic holiday trips	Outbound holiday trips
EU-27 ⁽¹⁾	373 107	182 281	180 815	350	234	737	63	52	81
Belgium	7 016	554	6 463	653	212	794	91	47	100
Bulgaria	1 051	744	307	167	131	523	38	34	57
Czech Republic ⁽²⁾	3 848	1 359	2 489	146	66	424	32	18	59
Denmark	8 195	3 024	5 171	295	140	839	81	55	113
Germany	85 817	31 040	54 777	388	208	762	72	56	86
Estonia ⁽³⁾	271	38	233	195	48	386	41	19	52
Ireland ⁽⁴⁾	5 054	888	4 156	475	165	798	88	54	101
Greece ⁽⁵⁾	4 278	3 533	745	317	283	756	42	38	77
Spain ⁽⁶⁾	23 822	16 790	7 032	195	148	839	41	33	87
France ⁽⁷⁾	98 140	77 226	20 914	462	400	1 060	73	67	109
Italy ⁽⁸⁾	30 514	18 848	11 665	378	284	803	61	48	105
Cyprus	1 515	120	1 396	850	126	1 677	123	48	143
Latvia	532	93	439	129	28	526	35	13	56
Lithuania	576	94	483	176	44	430	43	17	62
Luxembourg	2 148	:	2 148	1 732	:	1 741	245	:	245
Hungary	1 924	889	1 035	105	61	274	27	20	39
Malta	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Netherlands	13 469	2 331	11 138	455	167	715	59	32	72
Austria	10 323	3 076	7 247	611	362	863	114	97	123
Poland	4 045	2 736	1 309	117	93	257	21	19	27
Portugal	2 032	1 166	865	182	116	780	41	29	90
Romania	1 017	738	279	91	70	411	21	19	34
Slovenia	884	205	679	208	110	286	47	38	51
Slovakia	1 644	508	1 137	277	141	483	52	34	66
Finland	8 514	4 359	4 155	236	142	765	73	52	129
Sweden ⁽⁹⁾	10 478	3 849	6 629	287	138	771	68	45	97
United Kingdom ⁽¹⁰⁾	45 999	18 073	27 926	388	249	610	60	72	54
Norway ⁽¹¹⁾	8 165	2 685	5 470	485	238	991	97	63	131
Croatia	1 734	1 036	699	269	213	443	50	44	64

(1) EU-27 estimation excluding LU (for domestic trips) and MT.

(2) 2009 data.

(3) 2008 data.

Πηγή: EUROSTAT

Η οικονομική κρίση, πραγματική και λόγω ειδικών μέτρων και επιβαρύνσεων, μείωσε το διαθέσιμο εισόδημα του μέσου Έλληνα και κατ' αντιστοιχία, το διαθέσιμο εισόδημα για τουριστικό ταξίδι ή διακοπές, είτε ως μείωση των ημερών διακοπών, είτε ως επιλογή διακοπών χαμηλότερου κόστους, είτε τέλος, ως επιλογή διακοπών «στο χωριό». Τον Μάρτιο 2011 ο Πρόεδρος του ΣΕΤΕ ανέφερε ότι ο εσωτερικός τουρισμός μειώθηκε κατά 5,3% στο πρώτο τρίμηνο του 2010, ποσοστό που αυξήθηκε στο 12,8% κατά την θερινή περίοδο, με μείωση στο 11,3% στο τελευταίο τετράμηνο Σεπτέμβριος - Δεκέμβριος 2010. Η μείωση συνεχίζεται και το 2011, όπως αναφέρεται στο EUROMONITOR Country Report της Ελλάδος⁶, ενώ τα έσοδα του εσωτερικού τουρισμού εκτιμώνται μειωμένα κατά 11% και ο αριθμός ταξιδίων μειωμένος κατά 3% το 2010 και κατά 4% το 2011, λόγω της εντεινόμενης ύφεσης. Η κατάσταση αυτή έχει επιδεινωθεί το 2011 σε σχέση με

⁶ EUROMONITOR Country Report: Tourism Flows Domestic - Greece, Μάιος 2011

προηγούμενο έτος, όπως προκύπτει από πρόσφατα δημοσιεύματα στον Τύπο. Η μείωση ήταν σε επίπεδα 20%⁷, ενώ με βάση στοιχεία της ΥΠΑ οι αφίξεις ημεδαπών στα ελληνικά αεροδρόμια κατά το πρώτο 9-μηνο του 2011 ήταν μειωμένες κατά 9,5% σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2010⁸. Η εκτίμηση τουριστικών επαγγελματιών είναι ότι οι απώλειες του εσωτερικού τουρισμού θα συνεχιστούν, παρά τα μεγάλα ποσοστά ταξιδίων εσωτερικού τουρισμού, γιατί οι Έλληνες θα επιλέξουν καταλύματα χαμηλότερου κόστους, φιλοξενία σε συγγενείς και φίλους και θα μειώσουν ακόμη περισσότερο τον αριθμό των ταξιδίων εσωτερικού και την μέση διάρκειά τους. Σε αυτή την τάση οδηγεί και η αύξηση του κόστους καυσίμων και η γενικότερη μείωση του οικογενειακού εισοδήματος.

Το πρόβλημα που ανακύπτει είναι ιδιαίτερα σημαντικό, καθώς ορισμένες περιοχές έχουν ουσιαστικά «εξάρτηση» από τον εγχώριο τουρισμό. Πρόκειται, κυρίως, για περιοχές λιγότερο αναγνωρίσιμες στην διεθνή αγορά και σύνδεση με τη «χειμερινή» περίοδο. Ενδεικτικώς, αναφέρεται ότι οι περιοχές με ελληνικά χιονοδρομικά κέντρα αντλούν πελατεία από την εσωτερική αγορά, τα βραχυχρόνια ταξίδια (short break) εντός της χώρας είναι από την ελληνική πελατεία, ενώ και ο δωδεκάμηνος θρησκευτικός - προσκυνηματικός τουρισμός είναι κυρίως εσωτερικός τουρισμός.

2.3 Συνθετική Διάγνωση του τρέχοντος Κοινωνικού και Οικονομικού Περιβάλλοντος και των Εξελίξεων στον Κλάδο του Τουρισμού

Με βάση τα όσα αναφέρθηκαν επιβεβαιώνεται ότι ο ελληνικός τουρισμός, ο οποίος διαχρονικά αποτελεί για την Ελλάδα έναν από τους σημαντικότερους αναπτυξιακούς πυλώνες και μία από τις σημαντικότερες πηγές απασχόλησης αντιμετωπίζει δομικά προβλήματα, τα οποία γίνονται περισσότερο εμφανή λόγω της κρίσης. Η μέση κατά κεφαλήν δαπάνη παραμένει χαμηλή και μειούμενη, ενώ η ανταγωνιστικότητα του τουριστικού προϊόντος μειώνεται και αυτή. Παράλληλα, τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί νέοι ανταγωνιστικοί τουριστικοί προορισμοί με κύριο συγκριτικό πλεονέκτημα το χαμηλό κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών και δευτερευόντως, την καλή ποιότητα των υπηρεσιών. Το υφιστάμενο πρότυπο 'sunlust' και ο παράκτιος παραθεριστικός τουρισμός, ως παραδοσιακό πρότυπο ανάπτυξης, δεν μπορεί να ικανοποιήσει τις νέες απαιτήσεις της τουριστικής πελατείας και δεν έχει επιτύχει ακόμη να διαφοροποιηθεί. Σημαντική κρίνεται η ανάπτυξη των ειδικών μορφών τουρισμού, όμως η αξιοποίηση των δυνατοτήτων που υπάρχουν σε επίπεδο χώρας δεν είναι ακόμη επαρκής. Οι ελλείψεις στις υποδομές είναι σημαντικές και υπό το πρίσμα της κρίσης είναι αμφίβολο αν θα υπάρξει σημαντική βελτίωση τα επόμενα χρόνια. Η οικονομική κρίση έχει πλήξει, επίσης, τον εσωτερικό τουρισμό, που είναι ιδιαίτερα σημαντικός για ορισμένες περιοχές της χώρας.

⁷ Άρθρο του Π. Υφαντή στην Κυριακάτικη ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ 6. Νοεμβρίου 2011.

⁸ Άρθρο του Στάθη Κουσούνη στην ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 13 Ιανουαρίου 2012

3. ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ

3.1 Στρατηγική «Ευρώπη 2020»

Το 2010 ολοκληρώθηκε ο κύκλος της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, που καθοδήγησε τις στρατηγικές μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο ΕΕ (μεταξύ των οποίων της σημαντικής για τη Χώρα μας Πολιτικής Συνοχής και Κοινής Γεωργικής Πολιτικής), σε μία δεκαετία κρίσιμη για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και διεύρυνση. Το Μάρτιο του 2010 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε τη νέα «Στρατηγική Ευρώπη 2020- για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»⁹ και τον Ιούνιο του ίδιου έτους το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε τη νέα Στρατηγική, εκτιμώντας ότι θα συμβάλει στην προώθηση των απαραίτητων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, στην αποδέσμευση του αναπτυξιακού δυναμικού της ΕΕ, στην επίτευξη της δημοσιονομικής εξυγίανσης και χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, καθώς και στην ενίσχυση των οικονομικών πολιτικών. Στη Σύνοδο Κορυφής του Δεκεμβρίου του 2010, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε τη δέσμευσή του για την εφαρμογή της Στρατηγικής, προκειμένου να ενισχυθεί η οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ.

Η «Ευρώπη 2020» εστιάζεται σε τρεις αλληλοσυμπληρούμενες προτεραιότητες θεματικού χαρακτήρα:

- «Έξυπνη ανάπτυξη» της οικονομίας που βασίζεται στη γνώση και την καινοτομία.
- «Βιώσιμη ανάπτυξη», προώθηση μιας αποδοτικότερης και πιο ανταγωνιστικής πράσινης οικονομίας, που θα συμβάλει στην επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων.
- «Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς», με απόκτηση νέων δεξιοτήτων, καλλιέργεια της δημιουργικότητας και προσφορά θέσεων απασχόλησης, για την εδραίωση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.

Συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές και μετρήσιμοι στόχοι (για την απασχόληση, την ενέργεια, το κλίμα, την εκπαίδευση, τη φτώχεια) σηματοδοτούν τις επιδιώξεις της Ευρώπης μέχρι το 2020 και καθιστούν εφικτή την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των συγκεκριμένων επιλογών και δράσεων.

Αν και ο τομέας του τουρισμού δεν εμπίπτει άμεσα στις παραπάνω προτεραιότητες, το πλαίσιο που θέτει η συγκεκριμένη Στρατηγική *θα διαμορφώσει τις επιμέρους πολιτικές της ΕΕ και μεταξύ αυτών την αναβαθμισμένη -με τη διάσταση της εδαφικής συνοχής- Πολιτική Συνοχής και την Κοινή Γεωργική Πολιτική για την περίοδο 2014 – 2020*. Ειδικά στο πλαίσιο της πρώτης, οι πόροι αναμένεται να εστιαστούν σε περιορισμένο αριθμό προτεραιοτήτων με έμφαση στις καινοτόμες δράσεις, στην εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση, στα βασικά διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών και ενέργειας και στην αποδοτική χρήση των περιβαλλοντικών πόρων. Υπό αυτό το πρίσμα, τον τουρισμό επηρεάζουν πιθανά μέτρα που αφορούν:

- στην άρση των εμποδίων ανάπτυξης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων,
- την πρόληψη της μη βιώσιμης χρήσης των πόρων,
- την αντιμετώπιση των δυσχερειών σε βασικές υποδομές δικτύων,

⁹ Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη», COM (2010) 2020 της 03.03.2010

- την ανάπτυξη ενός ικανού ανθρώπινου δυναμικού που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, καθώς και
- η αναμενόμενη έμφαση σε περιοχές με ειδικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά (υποβαθμισμένα αστικά κέντρα, απομακρυσμένα νησιά, ορεινές περιοχές), κατ' εφαρμογή και των επιταγών της Ατζέντας για την Εδαφική Συνοχή.

Οι διαστάσεις αυτές εκτιμάται ότι θα επηρεάσουν και την εθνική στρατηγική για τον τουρισμό και κατ' επέκταση το Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού. Υπό το πρίσμα της δημοσιονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης το πλαίσιο που θέτει η «Ευρώπη 2020» συνεπάγεται την εστίαση των πόρων και των δράσεων σε συγκεκριμένες περιοχές και παρεμβάσεις, που θα ενισχύουν την αναπτυξιακή προοπτική και θα εμφανίζουν συμπληρωματικότητα.

3.2 Εδαφική Ατζέντα

Το Νοέμβριο του 2004 έλαβε χώρα στο Ρότερνταμ η Άτυπη Σύνοδος των Υπουργών Χωροταξίας της ΕΕ. Την Άτυπη Σύνοδο απασχόλησε η σημασία της *χωρικής διάστασης* για την αύξηση της προστιθέμενης αξίας της Στρατηγικής της Λισαβόνας και η σημασία της *εδαφικής συνοχής* για την προώθηση της βιώσιμης και ισόρροπης ανάπτυξης του Κοινοτικού χώρου. Στο άτυπο Συμβούλιο Υπουργών Χωροταξίας του Λουξεμβούργου, το Μάιο του 2005, κατατέθηκε κείμενο εργασίας, το οποίο προσδιόριζε τις προτεραιότητες χωρικής συνεργασίας των κρατών-μελών, συμπεριλαμβανομένης της πολυκεντρικής ανάπτυξης, της ενίσχυσης της εταιρικής σχέσης πόλης – υπαίθρου, κ.λπ. Το κείμενο αυτό, που έτυχε περαιτέρω επεξεργασίας και στην Άτυπη Σύνοδο των Υπουργών Χωροταξίας στη Λειψία το Μάιο του 2007, υιοθετήθηκε με τον τίτλο «Εδαφική Ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Οι προτεραιότητες που καθορίστηκαν στο Τμήμα III του εγγράφου για την προώθηση της εδαφικής συνοχής της ΕΕ είναι οι ακόλουθες:

- Ενίσχυση της Πολυκεντρικής Ανάπτυξης και προώθηση της Καινοτομίας μέσω της δικτύωσης των αστικών περιοχών.
- Προώθηση Νέων Μορφών Εταιρικότητας και Χωρικής Διακυβέρνησης μεταξύ των Αγροτικών και των Αστικών Περιοχών.
- Προώθηση της Βελτίωσης και της Επέκτασης των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών.
- Προώθηση της Διευρωπαϊκής Διαχείρισης των Φυσικών Καταστροφών συμπεριλαμβανομένων των Επιπτώσεων της Κλιματικής Αλλαγής.
- Ενίσχυση των Περιβαλλοντικών Δομών και των Πολιτιστικών Πόρων.

Επίσης, στη Λειψία συμφωνήθηκε η εξουσιοδότηση της Πορτογαλικής Προεδρίας για την κατάρτιση του πρώτου Προγράμματος Δράσης για την εφαρμογή της Εδαφικής Ατζέντας. Το Πρόγραμμα Δράσης εγκρίθηκε από το άτυπο Συμβούλιο Υπουργών Χωροταξίας και Αστικής Ανάπτυξης στην Πόντα Ντελγκάντα (Αζόρες) στις 23 και 24 Νοεμβρίου 2007 (Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης). Περιλαμβάνει πέντε κατηγορίες δράσεων, εκ των οποίων η πρώτη αφορά στο Τμήμα III της Εδαφικής Ατζέντας και στην υλοποίηση των ανωτέρω σε επίπεδο ΕΕ και κρατών-μελών, ενώ οι υπόλοιπες κατηγορίες εστιάζουν σε επίπεδο ΕΕ.

Το 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε την Πράσινη Βίβλο για την εδαφική συνοχή [COM(2008) 616 τελικό], η οποία πέραν του ότι έδωσε το έναυσμα για τη συζήτηση θεμάτων που είναι ουσιώδη για τον τρόπο λειτουργίας της ΕΕ (π.χ. την ανάγκη ενός *εδαφικού αντίβαρου* στις μεγάλες, τομεακές πολιτικές που εφαρμόζονται σε ολόκληρη την ΕΕ), περιλάμβανε σημαντικές κατευθύνσεις σε επίπεδο πολιτικής για τα κ-μ, χωρίς να αμφισβητεί την εθνική και περιφερειακή αρμοδιότητα στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού και της χρήσης του εδάφους.

Τα βασικότερα σημεία που προκύπτουν από τη Βίβλο είναι τα εξής:

- Η αποφυγή της συγκέντρωσης οικονομικών δραστηριοτήτων και πληθυσμού στα αστικά κέντρα μεγάλου και μεσαίου μεγέθους με ταυτόχρονη ερήμωση της υπαίθρου.
- Η εξασφάλιση ισότιμης πρόσβασης σε βασικές μεταφορικές συνδέσεις και υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος.
- Η ανάπτυξη σύνθετων δομών συνεργασίας με τη συμμετοχή δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, σε πολλαπλά επίπεδα.

Το Μάιο του 2011, στην άτυπη συνάντηση των Υπουργών Χωροταξίας που έγινε στην Ουγγαρία, παρουσιάστηκε η Έκθεση Αξιολόγησης της Εδαφικής Ατζέντας¹⁰ και του Πρώτου Προγράμματος Δράσης. Μεταξύ άλλων υπογραμμίστηκε η ανάγκη συσχετισμού και αλληλοτροφοδότησης της Εδαφικής Ατζέντας (2020), όπως θα προκύψει μετά την αναθεώρησή της και της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» στο πεδίο της εδαφικής συνοχής: η εδαφική πολιτική θα πρέπει να συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και αντιστρόφως, η Στρατηγική θα πρέπει να συμβάλλει στην επίτευξη της εδαφικής συνοχής.

Τα κυριότερα συμπεράσματα της Έκθεσης Αξιολόγησης ήταν ότι οι κύριες προκλήσεις για την εφαρμογή της Εδαφικής Ατζέντας παραμένουν οι ίδιες, ωστόσο νέα δεδομένα, όπως η οικονομική κρίση και η διεύρυνση της ΕΕ, πρέπει να ληφθούν υπόψη. Οι προτεραιότητες πρέπει συνεπώς να είναι πιο *συγκεκριμένες* ώστε να ανταποκρίνονται στις σύγχρονες προκλήσεις. Επιπρόσθετα, καθίσταται σαφής η ανάγκη *συντονισμού των τομεακών πολιτικών* και βελτίωσης του τρόπου κατανόησης των εδαφικών ιδιομορφιών και τάσεων, δηλ. βελτίωσης των *εργαλείων και μηχανισμών παρακολούθησης*. Τέλος, προκύπτει ανάγκη εστίασης σε συγκεκριμένες ομάδες – στόχους και στην καλύτερη επικοινωνία με τους εμπλεκόμενους φορείς, δηλ. η ανάγκη επικέντρωσης σε έναν τρόπο σχεδιασμού που είναι πιο *άμεσος και πολυεπίπεδος* και ο οποίος συνεπάγεται βελτιωμένες *δομές και διαδικασίες υλοποίησης*.

Πέραν των παραπάνω, τονίζεται ότι στην εφαρμογή της Εδαφικής Ατζέντας σημαντικό ρόλο θα παίξει η Πολιτική Συνοχής, η οποία θα πρέπει πλέον να προσαρμοστεί στις εδαφικές ιδιομορφίες των περιοχών της ΕΕ, προκειμένου να αξιοποιούνται καλύτερα οι δυνατότητές τους, ιδίως υπό το πρίσμα της ενσωμάτωσης της έννοιας της εδαφικής συνοχής ως ισότιμης με την οικονομική και κοινωνική συνοχή στη Συνθήκη της Λισαβόνας¹¹.

Ωστόσο, παρά τις θεσμικές αλλαγές που υλοποιούνται σε επίπεδο χώρας, ο βαθμός ενσωμάτωσης των συγκεκριμένων προνοιών στον χωρικό σχεδιασμό, τον αναπτυξιακό προγραμματισμό, αλλά και στη χάραξη των τομεακών πολιτικών (μεταξύ των οποίων και της τουριστικής πολιτικής), καθώς και ο βαθμός αλληλεπίδρασης που θα αναπτυχθεί μεταξύ τους παραμένει ένα ζητούμενο προς διερεύνηση.

3.3 Ευρωπαϊκές Κατευθύνσεις για τον Τουρισμό

Από την ίδρυσή της η Ευρωπαϊκή Κοινότητα θεωρούσε ότι ο τουρισμός δεν χρειαζόταν να αντιμετωπίζεται εξειδικευμένα, γιατί οι ενισχύσεις σε διάφορους κλάδους και τομείς, ήδη εξυπηρετούσαν τις ανάγκες του, ενώ η επιλογή της ενίσχυσης ειδικά του τουρισμού, θα ενίσχυε συγκεκριμένες χώρες του Στόχου 1 (Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ελλάδα, Νότια Ιταλία) που ήδη επωφελούντο από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Έτσι, με την εξαίρεση μερικών πρωτοβουλιών που υποβοηθούσαν τις τουριστικές επιχειρήσεις και την συνέργεια μεταξύ τους, στόχο της ενοποίησης, οι προσπάθειες για συγκροτημένη πολιτική στον τουρισμό δεν βρήκαν ανταπόκριση από τα Βόρει-

¹⁰ Evaluation Report of the Territorial Agenda of the European Union, 19th May Godollo, Hungary

¹¹ Lisbon Treaty Δεκέμβριος 2007

ες χώρες, που, άλλωστε, ήταν και οι χώρες προέλευσης του μεγαλύτερου αριθμού των ευρωπαϊκών τουριστών.

Η αύξηση της διάθεσης για ταξίδια των νέων χωρών BRIC (Brazil, Russia, India, China) και οι σαφείς ενδείξεις ότι νέοι προορισμοί αναπτύσσονταν ραγδαία και το μερίδιο της Ευρώπης στον διεθνή τουρισμό ήταν συνεχώς μειούμενο, συνέβαλαν στο να γίνει αποδεκτό ότι έπρεπε και η Ευρώπη να ενστερνιστεί τη λογική του «ενιαίου τουριστικού προορισμού» και να αναζητήσει αγορές κάτω από μία κοινή ταυτότητα. Ήταν - και είναι - άλλωστε, παρά τη μείωση, ο πιο επισκεψιμος διεθνής προορισμός.

Η δημοσιονομική και χρηματοπιστωτική κρίση, η οποία επηρεάζει το σύνολο των οικονομιών από το 2008, είχε αισθητές επιπτώσεις στη ζήτηση τουριστικών υπηρεσιών. Αυτό το δύσκολο πλαίσιο για την τουριστική βιομηχανία έφερε στην επιφάνεια ορισμένες προκλήσεις τις οποίες έχει να αντιμετωπίσει ο τομέας του ευρωπαϊκού τουρισμού. Για τον λόγο αυτό, γίνονται προσπάθειες να δημιουργηθεί ένα ενοποιημένο πλαίσιο, το οποίο να λαμβάνει υπόψη τις προτεραιότητες της ΕΕ, ώστε να καταστεί εφικτή η αξιοποίηση του πλούτου και της πολυμορφίας των περιφερειών που την αποτελούν.

3.3.1 Η σημασία της τουριστικής δραστηριότητας στην Ευρώπη

Ο κλάδος του τουρισμού έχει κρίσιμη επιρροή σε όλη την Ευρωπαϊκή οικονομία. Η Ευρωπαϊκή τουριστική δραστηριότητα περιλαμβάνει περίπου 1,8 εκατ. επιχειρήσεις, κυρίως ΜΜΕ, οι οποίες απασχολούν περίπου το 5,2% του συνολικού εργατικού δυναμικού (δηλαδή περίπου 9,7 εκατ. θέσεις απασχόλησης), παράγει πάνω από το 5% του ΑΕΠ της ΕΕ, ένα στοιχείο που σημειώνει σταθερή αύξηση¹². Ο τουρισμός αντιπροσωπεύει την τρίτη μεγαλύτερη κοινωνική και οικονομική δραστηριότητα της ΕΕ, μετά από τους τομείς του εμπορίου, της διανομής και τον κατασκευαστικό τομέα. Λαμβανομένων υπόψη των τομέων που συνδέονται μαζί με τον τουρισμό¹³, η συνεισφορά του τουρισμού στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν είναι ακόμη υψηλότερη, διότι εκτιμάται ότι πάνω από το 10 % του ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης οφείλεται σε αυτόν και ότι παρέχει περίπου 12 % του συνόλου της απασχόλησης. Η ΕΕ παραμένει ο πρώτος τουριστικός προορισμός στον κόσμο, με 370 εκατομμύρια αφίξεων διεθνών τουριστών για το έτος 2008, δηλαδή 40 % των αφίξεων σε ολόκληρο τον κόσμο¹⁴, μεταξύ των οποίων 7,6 εκατομμύρια αφίξεις προέρχονται από τις χώρες BRIC, με σαφή αύξηση σε σχέση με τα 4,2 εκατομμύρια αφίξεων το 2004. Οι αφίξεις αυτές έχουν δημιουργήσει έσοδα της τάξεως 266 δισεκατομμυρίων Ευρώ, εκ των οποίων 75 δισεκατομμύρια Ευρώ από τουρίστες μη προερχόμενους από τις χώρες της Ένωσης¹⁵. Τα ταξίδια που πραγματοποιήθηκαν από τους ίδιους τους ευρωπαίους πολίτες το 2009, εκτιμώνται περίπου σε 1,4 δισεκατομμύρια, εκ των οποίων το 90 % πραγματοποιήθηκε εντός της ΕΕ.

¹² Μελέτη σχετικά με την ανταγωνιστικότητα του τουριστικού τομέα της ΕΕ, Σεπτέμβριος 2009 (βλ. http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=5257&userservice_id=1&request.id=0).

¹³ Συγκεκριμένα, οι τομείς της διανομής, ο κατασκευαστικός τομέας και γενικά οι εταιρείες μεταφορών (αεροπορικές, σιδηροδρομικές, θαλάσσιες μεταφορές, λεωφορεία, κ.λπ.), καθώς και ο πολιτιστικός τομέας (μεταξύ των οποίων ο πολιτιστικός και δημιουργικός κλάδος)

¹⁴ UNWTO Barometer - Βαρόμετρο ΠΟΤ του παγκόσμιου τουρισμού, τόμος 8, Ιανουάριος 2010

¹⁵ Eurostat, Statistics in Focus, 23/2009 (Balance of payments statistics)

3.3.2 Η στρατηγική της Ευρώπης ως ενιαίου τουριστικού προορισμού

Οι διάφορες χώρες της Ευρώπης, έχοντας ανεξάρτητη και εν μέρει ανταγωνιστική τοποθέτηση στον διεθνή τουρισμό, δεν ασχολήθηκαν με «ενιαίες πολιτικές» και μάλλον απέφευγαν να θέλουν να συζητήσουν θέματα τουρισμού. Βεβαίως θεσπίστηκαν πρωτοβουλίες που έμμεσα ή και άμεσα υποστήριξαν τουριστική δραστηριότητα και δώσανε κίνητρα για κοινές δράσεις μεταξύ των κρατών μελών, αλλά είχαν αποφύγει τις ενιαίες πολιτικές.

Όμως το ενδιαφέρον μεμονωμένων κρατών μελών για τον τουρισμό, και οι παρεμβάσεις τους για «ευρωπαϊκή τουριστική πολιτική» υπήρχαν. Η διεθνής σημασία του τουρισμού, και οι συνεργασίες που απαιτήθηκαν για λόγους ασφάλειας των αεροπορικών κυρίως μεταφορών, αλλά και άλλων μέσων, σιγά-σιγά καλλιέργησαν το κλίμα και έτσι, το 2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ασχολήθηκε με τον τουρισμό και εξέδωσε την πρώτη ανακοίνωση που αντιμετώπιζε ενιαία τον τουρισμό (Ανανεωμένη πολιτική της ΕΕ για τον τουρισμό: για μία ισχυρότερη σύμπραξη υπέρ του Ευρωπαϊκού τουρισμού)¹⁶.

Στο κείμενο αυτό επισημαίνονταν ως κύριοι τομείς στους οποίους θα επικεντρωθεί η πολιτική, οι εξής:

1. Η ενσωμάτωση μέτρων που επηρεάζουν τον τουρισμό, όπως:
 - η βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου,
 - ο συντονισμός των πολιτικών,
 - η βελτιωμένη χρήση των διαθέσιμων ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών μέσων.
2. Η προώθηση της βιωσιμότητας του τουρισμού, μέσω ειδικών ενεργειών, όπως:
 - το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης 21^{ος} Αιώνας - ατζέντα για τον τουρισμό,
 - ειδικές ενέργειες στήριξης για την αειφορία του τουρισμού.
3. Αύξηση της κατανόησης και της προβολής του τουρισμού, που περιελάμβανε:
 - βελτίωση της κατανόησης του ευρωπαϊκού πολιτισμού,
 - στήριξη της προώθησης των ευρωπαϊκών προορισμών,
 - βελτίωση της προβολής του τουρισμού: ένας κοινός στόχος.

Το ενδιαφέρον για τη στρατηγική αντιμετώπιση του τουρισμού συνεχίστηκε και το κορύφωμα της προσπάθειας αυτής, ήταν η για πρώτη φορά, η επίσημη αποδοχή από το Συμβούλιο των Υπουργών, τον Δεκέμβριο του 2007, στην συνθήκη της Λισαβόνας, της σημασίας του τουρισμού και η αναφορά ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αρμοδιότητα να στηρίζει, να συντονίζει και να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών. Στο άρθρο 195 της Συνθήκης της Λισαβόνας αναφέρεται ότι η Ένωση μπορεί:

- να προωθήσει την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων του τομέα τουρισμού και να δημιουργήσει ευνοϊκό περιβάλλον για την ανάπτυξή τους,
- να ενθαρρύνει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, ιδίως με την ανταλλαγή ορθών πρακτικών,
- και να αναπτύξει ολοκληρωμένη προσέγγιση του τουρισμού για να εξασφαλίσει τη συνεκτικότητα αυτού του τομέα στο πλαίσιο των λοιπών πολιτικών της.

¹⁶ COM (2006) 134 - Τελικό, 17.03.2006

Τα κ-μ θα συνεχίσουν να έχουν τον κυρίαρχο ρόλο στην ανάπτυξη της τουριστικής τους πολιτικής, ενώ η ΕΕ έρχεται συμπληρωματικά να συνδράμει τις προσπάθειες και να προβάλει συνολικά το προϊόν εντός της Κοινοτικής επικράτειας και κυρίως, στις αναδυόμενες τουριστικές αγορές.

Παράλληλα αποφασίζονται και άλλες πολιτικές που συνδυάζονται και ενισχύουν την θέση του τουρισμού. Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ουσιαστική σημασία του θαλάσσιου και παράκτιου τουρισμού ως καταλύτη της οικονομικής ανάπτυξης και δηλώνει ότι προτίθεται να εφαρμόσει δράσεις για να ενθαρρύνει την ανάπτυξη του ως μέρος της ολοκληρωμένης θαλάσσιας πολιτικής της ΕΕ. Το αποτέλεσμα της αναγνώρισης της σημασίας του τουρισμού είναι ότι εκδίδονται διάφορες Αποφάσεις της Επιτροπής που έχουν πλέον άμεση σχέση με τον τουρισμό.

Το επόμενο έτος 2007, υιοθετήθηκε η «Ατζέντα για έναν αειφόρο και ανταγωνιστικό ευρωπαϊκό τουρισμό»¹⁷. Το κείμενο της ατζέντας ήταν πιο πρακτικό, και περιελάμβανε τρεις ενότητες:

1. Στόχους και προκλήσεις για την αειφορία του ευρωπαϊκού τουρισμού
2. Πλαίσιο δράσης
3. Αρχές για την επίτευξη ενός ανταγωνιστικού και αειφόρου τουρισμού

Στο πλαίσιο της Ατζέντας δημιουργήθηκε και ειδική «Ομάδα Αειφορίας του τουρισμού» και ανατέθηκαν αρμοδιότητες και ρόλοι, σε σχέση με:

- Την κινητοποίηση παραγόντων και διάδοση γνώσεων
- Την προαγωγή των προορισμών αριστείας¹⁸
- Την κινητοποίηση των οικονομικών μέσων της ΕΕ
- Την ένταξη της αειφορίας και της ανταγωνιστικότητας στις πολιτικές της ΕΕ

Αποδεικνύεται έτσι ότι, από μερικών ετών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συντονισμό με τα κράτη μέλη και τους φορείς που αντιπροσωπεύουν τον τουριστικό τομέα, ξεκίνησε σημαντικές προσπάθειες για να θέσει σε εφαρμογή δράσεις με σκοπό να ενισχύσουν τον ευρωπαϊκό τουρισμό και την ανταγωνιστικότητά του.

Επίσης, συγχρόνως, η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη τον καταναλωτή - τουρίστα, θέσπισε ένα ολοκληρωμένο και ανεπτυγμένο σύστημα για την προστασία των επιβατών και των καταναλωτών, συμπεριλαμβανομένων των επιβατών με ειδικές ανάγκες και με μειωμένη κινητικότητα, σε όλα τα μέσα μεταφοράς¹⁹.

Το 2010 προτείνεται η ειδική Απόφαση «Η Ευρώπη, ο Πρώτος Τουριστικός Προορισμός στον Κόσμο - ένα νέο Πλαίσιο Πολιτικής για τον Ευρωπαϊκό Τουρισμό»²⁰.

Το κείμενο που εισηγείται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ικανοποιώντας και πάγιο αίτημα της Ευρωπαϊκής βουλής, αποτελεί ολοκληρωμένη κοινοτική στρατηγική για την προβολή και τη βελτίωση της ποιότητας του τουρισμού, όπου για πρώτη φορά θα συμμετάσχουν και τα χρηματοδοτικά εργαλεία της Ε.Ε.

¹⁷ COM (2007) 621 Τελικό - 19.10.2007

¹⁸ Πρόγραμμα EDEN - European Destinations of Excellence στο οποίο μετείχε η Ελλάδα όλα τα χρόνια υλοποίησης του (μέχρι και το 2011)

¹⁹ http://ec.europa.eu/transport/passengers/index_en.htm

²⁰ COM (2010) 352 Final - 30 Ιουνίου 2010

Για την επίτευξη του στόχου της ανάδειξης της Ευρώπης και των κοινών συγκριτικών τουριστικών πλεονεκτημάτων των χωρών μελών, οι δράσεις υπέρ του τουρισμού μπορούν να εστιαστούν σε τέσσερεις άξονες:

- (1) ενθάρρυνση της ανταγωνιστικότητας του τουριστικού τομέα στην Ευρώπη,
- (2) προώθηση της ανάπτυξης βιώσιμου, υπεύθυνου και ποιοτικού τουρισμού,
- (3) εδραίωση της εικόνας και της προβολής της Ευρώπης ως συνόλου βιώσιμων και ποιοτικών προορισμών,
- (4) μεγιστοποίηση του δυναμικού των πολιτικών και των χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ για την ανάπτυξη του τουρισμού.

Οι παραπάνω τέσσερεις άξονες αναλύονται σε 21 διακριτές δράσεις²¹, που καλύπτουν τα παρακάτω:

- Ανάπτυξη μιας συνεκτικής στρατηγικής για την προώθηση της πολυμορφίας του τουρισμού και της κοινής πολιτικής κληρονομιάς της Ευρώπης, η οποία θα στηρίζεται ιδίως στο «ευρωπαϊκό σήμα κληρονομιάς», καθώς και άλλες δράσεις, όπως οι Ευρωπαϊκές Ημέρες Πολιτιστικής Κληρονομιάς και το βραβείο της Ε.Ε. για την Πολιτιστική Κληρονομιά.
- Ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης του «φυσικού κάλους» στις τουριστικές στρατηγικές, μέσω πρωτοβουλιών και βραβείων.
- Ίδρυση μιας τεχνολογικής πλατφόρμας με στόχο την προσαρμογή του τουριστικού τομέα και των επιχειρήσεων στις νέες τεχνολογίες πληροφορικής και βελτίωση της ανταγωνιστικότητας μέσω των συνεργιών που θα προκύψουν.
- Την ένταξη του τουριστικού τομέα στις πρωτοβουλίες που σχεδιάζει να αναπτύξει η Κομισιόν με στόχο τη βελτίωση του ηλεκτρονικού εμπορίου.
- Διευκόλυνση των ανταλλαγών τουριστών μεταξύ των κ-μ, επιτρέποντες έτσι σε ορισμένες ομάδες-«κλειδιά», όπως οι νέοι, τα ηλικιωμένα άτομα, τα άτομα με προβλήματα κινητικότητας και τα άτομα χαμηλού εισοδήματος, να πηγαίνουν διακοπές σε άλλες χώρες στη διάρκεια της χαμηλής τουριστικής περιόδου. Τα κ-μ που έχουν χρηματοδοτήσει τέτοιες ενέργειες, όπως η Ισπανία, έχουν επιστροφή 1,5 Ευρώ για κάθε Ευρώ που δαπανούν. Οφέλη προκύπτουν, επίσης, για τις χώρες καταγωγής.
- Ανάπτυξη σε εθελοντική βάση ενός μηχανισμού ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των χωρών-μελών, μέσω Διαδικτύου, για τον καλύτερο συντονισμό των σχολικών διακοπών, χωρίς να θίγονται οι πολιτιστικές παραδόσεις.
- Στο πλαίσιο της ετήσιας ανακοίνωσής της σχετικά με τη λειτουργία των αγορών, η Κομισιόν θα αναλάβει την παρακολούθηση της τουριστικής αγοράς, καταγράφοντας το βαθμό ικανοποίησης των καταναλωτών σε διάφορες υπηρεσίες στον τουριστικό τομέα (μεταφορά, ενοικίαση, κατάλυμα, ταξίδι, προπληρωμένες διακοπές).
- Βραχυπρόθεσμα η Κομισιόν θα θέσει σε λειτουργία ένα πρόγραμμα-πιλότο που προβλέπει την ανάπτυξη ενός δικτύου, στο οποίο θα συμμετέχουν ερευνητικά κέντρα, πανεπιστήμια, δημόσια και ιδιωτικά παρατηρητήρια, περιφερειακές και εθνικές αρχές, και εθνικοί οργανισμοί τουρισμού. Με βάση τα αποτελέσματα του πολιτικού σχεδίου θα δημιουργηθεί μεσοπρόθεσμα ένα διαδικτυακό παρατηρητήριο το οποίο θα συντονίζει την έ-

²¹ Η ανάλυση των 21 δράσεων περιέχεται στο κείμενο MEMO/10/289

ρευνα και θα παρέχει δεδομένα κοινωνικο-οικονομικής υφής για τον τουρισμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

- Ανάπτυξη ευρωπαϊκού σήματος «Ποιοτικού Τουρισμού» με βάση τις υπάρχουσες εθνικές εμπειρίες, με στόχο την ενίσχυση της ασφάλειας και της εμπιστοσύνης των καταναλωτών στο τουριστικό προϊόν, ανταμείβοντας παράλληλα τους επαγγελματίες του κλάδου, που συνεισφέρουν στη βελτίωση των υπηρεσιών και στην ικανοποίηση των πελατών.
- Διευκόλυνση της αναγνώρισης από τη βιομηχανία του ευρωπαϊκού τουρισμού των κινδύνων που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή, για την αποφυγή επενδύσεων υψηλού κινδύνου, καθώς και διερεύνηση των δυνατοτήτων ανάπτυξης εναλλακτικού τουρισμού.
- Προώθηση ευρωπαϊκής στρατηγικής για την ανάπτυξη του παράκτιου και θαλάσσιου τουρισμού.
- Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των μεγάλων αναδυόμενων χωρών (Κίνα, Ρωσία, Ινδία, Βραζιλία) για την προώθηση προτύπων αειφόρου τουρισμού και υπεύθυνη ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών.
- Ίδρυση ενός πραγματικού «σήματος Ευρώπης», το οποίο μπορεί να συμπληρώσει τις εθνικές και περιφερειακές προσπάθειες προώθησης του τουρισμού, ώστε να διαφοροποιηθούν οι ευρωπαϊκοί προορισμοί από τους διεθνείς προορισμούς.

Μετά την έκδοση της Ανακοίνωσης της Επιτροπής «Η Ευρώπη, ο Πρώτος Τουριστικός Προορισμός στον Κόσμο - ένα νέο Πλαίσιο Πολιτικής για τον Ευρωπαϊκό Τουρισμό», η Επιτροπή προχώρησε σε επεξεργασία Σχεδίου Υλοποίησης, που συζητήθηκε στο Ευρωπαϊκό Forum της Μάλτας τον Νοέμβριο 2010 και βρίσκεται σε εξέλιξη η διαδικασία εφαρμογής του.

3.4 Η Εθνική Στρατηγική για τον Τουρισμό

Η σημασία που έχει ο τουρισμός για την οικονομία της χώρας μας, είναι αναμφισβήτητη. Ταυτόχρονα, ο τουρισμός αποτελεί τη μοναδική οικονομική δραστηριότητα της οποίας ο πλούτος διαχέεται σε πάρα πολλές κατηγορίες ανθρώπων και σε πολλές επαγγελματικές ομάδες, δημιουργώντας και συντηρώντας θέσεις εργασίας σε όλες τις περιοχές της χώρας.

Ωστόσο, παρά τη σημασία του κλάδου στην Ελληνική οικονομία, δεν εφαρμόστηκε ουσιαστικά μακροπρόθεσμος σχεδιασμός και πρόγραμμα ανάπτυξης του τουρισμού. Χαρακτηριστικά, η εξέλιξη της τουριστικής δραστηριότητας περιγράφεται στο παρακάτω «Συμπέρασμα» από Μελέτη του Πανεπιστημίου Αιγαίου:

Στην Ελλάδα, παρά την αδιαμφισβήτητη συμβολή του τουρισμού στην οικονομική και κοινωνική της ανάπτυξη, η διαχρονική έλλειψη ολοκληρωμένου στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμματισμού, χωροταξικού σχεδιασμού, αστικού και δασικού κτηματολογίου, ο αυτοσχεδιασμός και οι συνεχείς παλινδρομήσεις αποτέλεσαν τα κυρίαρχα χαρακτηριστικά της τουριστικής ανάπτυξης²².

3.4.1 Η εξέλιξη της τουριστικής στρατηγικής

Η τελευταία δεκαετία αποτέλεσε περίοδο αύξησης της τουριστικής δραστηριότητας, που υποστηρίχθηκε και από την προετοιμασία και το αποτέλεσμα των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνας του 2004, που ιδιαίτερα ανέδειξαν τον ελληνικό τουρισμό.

²² Μελέτη Πανεπιστημίου Αιγαίου (2010) «Η σημασία του τουρισμού για την ελληνική οικονομία/ κοινωνία και προτάσεις πολιτικής για την τουριστική ανάπτυξη»- Κεφ 4.5.4 Συμπεράσματα σελίς 253

Στο πλαίσιο αυτού του θετικού κλίματος, εκπονήθηκαν αρκετές «στρατηγικές» που λίγο ή πολύ, συμφωνούσαν στις γενικές αρχές και διαπιστώσεις, ενώ διέφεραν κατά περίπτωση ως προς τις προτεινόμενες ενέργειες. Ουσιαστικά οι στρατηγικές ήσαν κατά κύριο λόγο στρατηγικές τουριστικής προβολής, και έμμεσα μόνο στρατηγικές τουριστικής ανάπτυξης.

Αρχικά εκπονήθηκαν το 2003 για τις 13 Περιφέρειες της χώρας, ισάριθμες «Μελέτες Τουριστικής Ανάπτυξης» οι οποίες όμως εν πολλοίς ήσαν υπερ-αισιόδοξες και πρακτικά δεν ακολουθήθηκαν οι προτάσεις τους.

Στη συνέχεια εκπονήθηκε το 2003 το «Στρατηγικό Σχέδιο Ανάπτυξης του Ελληνικού Τουρισμού 2004-2010», όπου αναφερόταν²³ ότι «ο τουρισμός είναι ο δυναμικότερος και ανταγωνιστικότερος κλάδος της ελληνικής οικονομίας σε διεθνές επίπεδο» και ότι «παράλληλα παρουσιάζει σημαντικές δυνατότητες ανάπτυξης στην τρέχουσα δεκαετία σε παγκόσμιο επίπεδο». Επίσης, επισημάνθηκε ότι στόχος ήταν η ανάδειξη του Τουρισμού σε βασική προτεραιότητα και κινητήριο μοχλό της αναπτυξιακής διαδικασίας και η ενίσχυση της άμεσης και της έμμεσης συνεισφοράς του στο προϊόν, το εισόδημα και την απασχόληση.

Οι ποσοτικοί στόχοι του Στρατηγικού Σχεδίου για το 2010, ήταν:

1. Αύξηση των αφίξεων σε 20 εκ.
2. Αύξηση των εισπράξεων από τον Τουρισμό σε 20 δις.€
3. Αύξηση της Μέσης κατά κεφαλήν δαπάνης σε 1020 € (ποιοτικός τουρισμός).
4. Αύξηση της συμμετοχής του Τουρισμού στο ΑΕΠ κατά 3 τουλάχιστον ποσοστιαίες μονάδες.
5. Αύξηση του απασχολούμενου στον Τουρισμό εργατικού δυναμικού τουλάχιστον κατά 16%.
6. Αύξηση των διανυκτερεύσεων στα ξενοδοχεία σε 87 εκ.
7. Αύξηση των πληροτήτων των ξενοδοχείων των ανεπτυγμένων περιοχών κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες

Για την υλοποίηση των ανωτέρω ποσοτικών στόχων και των αναφερόμενων ποιοτικών στόχων, είχαν προσδιοριστεί 6 άξονες δράσεων:

8. Βελτίωση της ποιότητας του ελληνικού τουριστικού προϊόντος.
9. Διαφοροποίηση και εμπλουτισμός του ελληνικού τουριστικού προϊόντος με ανάπτυξη θεματικών και εναλλακτικών μορφών τουρισμού με στόχο την ικανοποίηση των εξελισσόμενων προσδοκιών / αναγκών των τουριστών και επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου.
10. Επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο: Εκπαίδευση – επιμόρφωση -κατάρτιση ανθρώπινου δυναμικού σε ευρεία κλίμακα.
11. Δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης και σταθερού περιβάλλοντος ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας και ενίσχυσης των ιδιωτικών επενδύσεων.
12. Επαύξηση των μεριδίων (αριθμός τουριστών, εισοδήματα) από τη διεθνή τουριστική αγορά. Ενίσχυση της εικόνας της χώρας. Εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων και εργαλείων μάρκετινγκ στη βάση της τριμερούς συνεργασίας.
13. Εκσυγχρονισμός δομών δημόσιας διοίκησης και μηχανισμών άσκησης της τουριστικής πολιτικής.

²³ Υπουργείο Ανάπτυξης (Σεπτέμβριος 2003) «Στρατηγικό Σχέδιο Ανάπτυξης του Ελληνικού Τουρισμού 2004-2010»

Η Στρατηγική δεν πρόλαβε να τεθεί σε εφαρμογή, λόγω των εκλογών που ακολούθησαν στις αρχές του 2004.

Μετά την αλλαγή της Κυβέρνησης του 2004, ακολούθησε η δημιουργία του αυτόνομου Υπουργείου Τουριστικής Ανάπτυξης.

Λόγω της προετοιμασίας για το ΕΣΠΑ συγκροτήθηκε στο νέο Υπουργείο, Ομάδα Σχεδιασμού Προγράμματος Τουρισμού 2007-2013, η οποία παρέδωσε τον Σεπτέμβριο 2006 το «Συνθετικό Κείμενο για τον Σχεδιασμό των Παρεμβάσεων της Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013 στον Τομέα του Τουρισμού».

Το κείμενο αυτό ανέφερε ως «βασικό στόχο των παρεμβάσεων στον τομέα του Τουρισμού, για την επόμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013, την αύξηση της τουριστικής ζήτησης και την γενική ποιοτική αναβάθμιση του τουριστικού προϊόντος της χώρας και των παρεχόμενων υπηρεσιών σε όλα τα επίπεδα». Περιλάμβανε ειδικότερα 3 προτεραιότητες:

14. Παρεμβάσεις θεσμικού πλαισίου και νομοθετικού έργου
15. Παρεμβάσεις για ένταξη σε άλλα Επιχειρησιακά Προγράμματα της Περιόδου 2007-2013
16. Παρεμβάσεις για ένταξη στο ΕΠΑΝ II (σε αντιστοιχία με τις αναπτυξιακές προτεραιότητες του ΕΠΑΝ)

Οι επιμέρους αναφερόμενες δράσεις μερικώς προχώρησαν, μερικώς ενσωματώθηκαν στις δράσεις του ΕΣΠΑ και του ΕΠΑΝ και μερικώς έμειναν ανενεργές.

Μία εκτεταμένη και εμπειριστατωμένη προσπάθεια έγινε το 2006-2007 με την ανάθεση οικονομικά μεγάλου έργου για την «Tourism marketing plan of Greece 2007-2012»²⁴ το οποίο βασίστηκε σε αρκετές έρευνες πεδίου σχετικά με την αντίληψη, αναγνωρισιμότητα και χαρακτηριστικά της εικόνας της Ελλάδος σε διάφορες αγορές. Το έργο κατέληξε να προτείνει 9 άξονες προτεραιότητας για την τουριστική προβολή, που αναφέρονται ακολούθως, αλλά οι προτεινόμενες ενέργειες προώθησης δεν υλοποιήθηκαν σε αντιστοιχία, παρά μόνο αποσπασματικά.

Οι 9 άξονες ήταν:

1. Θαλάσσιος - Nautical
2. Πολιτιστικός Τουρισμός - Culture
3. Τουρισμός Υπαίθρου - Country side
4. Περιηγητικός Τουρισμός - Touring
5. Τουρισμός Υγείας και Ευεξίας - Health and Wellness
6. Συνεδριακός Τουρισμός - MICE (meetings, incentives, conferences, events)
7. Τουρισμός Πολυτελείας – Luxury
8. Τουρισμός Σαββατοκύριακου (Αθήνα-Θεσσαλονίκη) - City Break
9. Παραθεριστικός - Seaside

Η «στρατηγική» αυτή, παρά το ότι ανέφερε αναπτυξιακούς τομείς δεν ασχολήθηκε με επιμέρους γεωγραφικές αναφορές ή χωροταξικές προϋποθέσεις και χωροθετήσεις των τομέων αυτών, που εξετάστηκαν στο Ειδικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό, ενώ και το τελευταίο δεν απόρρεε άμεσα από την εκπονηθείσα στρατηγική.

²⁴ ΤΟ έργο ανατέθηκε σε διεθνή κοινοπραξία εταιρειών με συμμετοχή των PRC, THR, MRB, και άλλων και διήρκεσε από τον Ιούνιο 2006 μέχρι και τον Δεκέμβριο 2007

Οι 9 άξονες συνεχίζουν να αποτελούν στρατηγικές προτεραιότητες και με μικρές αποκλίσεις επιβεβαιώθηκαν στο Πρόγραμμα Τουριστικής Προβολής 2010-2013, που ενέκρινε το Διοικητικό Συμβούλιο του ΕΟΤ.

Στην περίοδο της τελευταίας δεκαετίας έχει, επίσης, εκπονηθεί σειρά μελετών σε σχέση με επιμέρους υπο-κλάδους ή ειδικές-εναλλακτικές μορφές τουρισμού, όμως απουσιάζει μια ενοποιημένη ή συνολική αξιολόγηση και συνθετική επεξεργασία των μελετών αυτών.

Το 2010, σε συνδυασμό με την αρνητική δημοσιότητα στο πρώτο εξάμηνο και την ανάγκη αναμόρφωσης του τρόπου προβολής της χώρας και λόγω της έλλειψης οικονομικών πόρων για να ακολουθηθεί κοστοβόρα υλοποίηση διεθνούς marketing plan, επελέγησαν οικονομικά συμφερότερες ενέργειες, με ιδιαίτερη έμφαση στην αξιοποίηση του διαδικτύου και τη συνεργασία με τους επαγγελματικούς φορείς και επιχειρήσεις για κοινές ενέργειες.

Το θέμα της έλλειψης μακροπρόθεσμης στρατηγικής συνεχώς επεσήμαναν οι επαγγελματίες και εξ' αυτών, ο Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων - ΣΕΤΕ ενεργοποίησε την εκπόνηση εμπειριστατωμένης Μελέτης «Ελληνικός Τουρισμός 2020 - Πρόταση για το νέο αναπτυξιακό μοντέλο», δίνοντας έτσι ώθηση για την από κυβερνητικής πλευράς ανταπόκρισης στην ανάγκη μακροπρόθεσμου τουριστικού σχεδιασμού, ο οποίος περιγράφεται στη συνέχεια.

Το πρόβλημα της ελληνικής τουριστικής στρατηγικής είναι ότι υστέρησε να αντιμετωπίσει τις διαρθρωτικές αδυναμίες, να προσαρμόσει την επιλογή και υλοποίηση έργων συγχρηματοδοτούμενων από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, σε μία ενιαία στρατηγική, ακολουθώντας σχέδια δράσης μάρκετινγκ με βραχυχρόνιο ορίζοντα, που άλλαζαν συχνά, αντίστοιχα με την αλλαγή της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας.

Συγχρόνως με αυτό, ιδίως στην τελευταία τριετία άλλαξαν δραστικά οι διεθνείς και ευρωπαϊκές συνθήκες τουριστικής δραστηριότητας, διαπιστώθηκε ότι αναπτύσσονται *νέες μορφές τουρισμού και νέοι παράγοντες που επηρεάζουν τις επιλογές της τουριστικής αγοράς* και απαιτείται η διαχείριση του τουρισμού να προσαρμόζεται και να αντιμετωπίζει αυτές τις μεταβολές.

3.4.2 Η διετία 2010-2011

Την τελευταία διετία επιχειρείται να δοθεί μία αναπτυξιακή πορεία με μεγαλύτερο βάθος χρόνου. Αφενός η αυξανόμενη οικονομική σημασία του κλάδου και αφετέρου η επιρροή της οικονομικής κρίσης, συνέτειναν στην ανάδειξη του τουρισμού ως κλάδου προτεραιότητας για την ελληνική οικονομία.

Το 2011 αποδεικνύεται το καλύτερο έτος για τον Ελληνικό τουρισμό, όπως αναφέρθηκε, τόσο σε αφίξεις όσο και σε έσοδα και θέτει τις βάσεις για την προοπτική της επανατοποθέτησης της χώρας στους πρώτους διεθνώς προορισμούς, με θετικές εικόνες, εντυπώσεις και προοπτικές. Στην διετία αυτή δημιουργήθηκαν δομές και διαδικασίες για την προσέλκυση ειδικών επενδύσεων στον τομέα του τουρισμού.

Ορισμένες συγκεκριμένες ενέργειες που ήδη έχουν γίνει ή βρίσκονται σε εξέλιξη, στο χώρο του τουρισμού, δίνοντας το δείγμα γραφής για την ακολουθούμενη πολιτική στον κλάδο είναι οι ακόλουθες:

- Νομοθετικές ρυθμίσεις για τη διευκόλυνση των επενδυτών με την δημιουργία στον ΕΟΤ, ειδικής υπηρεσίας προώθησης αδειοδότησης τουριστικών επενδύσεων
- Βελτιώσεις της ποιότητας των πάσης φύσεως καταλυμάτων, με τον νέο αναπτυξιακό νόμο, με κίνητρα για την δυνατότητα κατεδάφισης παλαιών τουριστικών καταλυμάτων και με άλλα ειδικά προγράμματα για τον τουρισμό

- Ανάπτυξη συνεργασιών με άλλες χώρες, όπως η Τουρκία, το Ισραήλ και η Αίγυπτος, με στόχο κοινές προσπάθειες στην προσέλκυση νέων long haul τουριστικών αγορών
- Σημαντική αύξηση των αεροπορικών μεταφορών και προσπάθεια επέκτασης της περιόδου των πτήσεων, σε συνδυασμό με ενέργειες για να διευκολυνθεί η επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου.
- Η μείωση του ΦΠΑ των ξενοδοχείων από το 13% στο 6,5%.
- Σημαντική βελτίωση των διαδικασιών για τις θεωρήσεις VISA, με αρχή από την Ρωσία, από την οποία ήδη παρατηρείται εντυπωσιακή αύξηση των Ρώσων επισκεπτών.
- Αναβάθμιση της προβολής της Ελλάδος και προσαρμογή του μάρκετινγκ του ελληνικού τουρισμού στις νέες τεχνολογίες.
- Νομοθετικές πράξεις για την τουριστική κατοικία και την αναμόρφωση των διατάξεων για τις ΠΟΤΑ – (Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης).
- Ενέργειες για την ανάπτυξη του τουρισμού κρουαζιέρας και την δημιουργία νέων λιμένων ως προορισμών προσέγγισης κρουαζιεροπλοίων και λιμένων βάσης – home ports.
- Υλοποίηση ειδικών προγραμμάτων για την ανάπτυξη του τουρισμού πόλεων – short break holidays - με επίκεντρο την Αθήνα και την Θεσσαλονίκη.
- Έμφαση και υποστήριξη εφαρμογής «πράσινων» πρακτικών και διαδικασιών και αυξανόμενη ευαισθησία για την «πράσινη δράση», με το πρόγραμμα ενίσχυσης καταλυμάτων «Πράσινος Τουρισμός».
- Ανάδειξη των ειδικών – εναλλακτικών μορφών τουρισμού με το πρόγραμμα ενίσχυσης δραστηριοτήτων «Εναλλακτικός Τουρισμός».
- Συγκρότηση Κεντρικής Συντονιστικής Δι-Υπουργικής Ομάδας για υποστήριξη των διαδικασιών αδειοδότησης τουριστικών επενδύσεων για την διευκόλυνση των επενδυτών.

Επιπλέον, υποστηρίζονται δράσεις για συγκεκριμένες τουριστικές δραστηριότητες, όπως:

- η επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου,
- η βελτίωση των τουριστικών εγκαταστάσεων,
- ο τουρισμός κρουαζιέρας
- ο αθλητικός τουρισμός αναψυχής
- ο ιαματικός τουρισμός, τουρισμός υγείας και ευεξίας και θαλασσοθεραπείας
- ο θρησκευτικός και προσκηνηματικός τουρισμός (με καταγραφή των σημαντικότερων 300 μνημείων - προσκυνημάτων)
- ο τουρισμός συνεδρίων και εκθέσεων
- ο τουρισμός γιώτιγκ (περιλαμβάνεται σε Σχέδιο νόμου που βρισκόταν υπό επεξεργασία από τον Μάρτιο και τελικά εγκρίθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο πρόσφατα)

Σε επεξεργασία έχουν αναφερθεί ότι βρίσκονται διάφορες νομοθετικές ρυθμίσεις, για να κλείσουν εκκρεμότητες, να περιγραφούν και οριοθετηθούν αναπτυξιακά ειδικές - εναλλακτικές μορφές τουρισμού και να διαμορφωθούν φιλικά πλαίσια υλοποίησης τουριστικών επενδύσεων (ενδεικτικώς αναφέρεται το υπό διαβούλευση πρόσφατο Σχέδιο Νόμου για τον Τουρισμό Υπαίθρου, Αλιευτικό, κ.λπ. και διατάξεις για τακτοποίηση εκκρεμοτήτων ακινήτων της ETA ΑΕ, προκειμένου να επιταχυνθεί η αξιοποίηση τους).

3.4.3 Η στρατηγική για τα επόμενα χρόνια

Στην διετία 2010-2011 δίδεται έμφαση στην ανάγκη μεσο-μακροπρόθεσμης στρατηγικής για τον τουρισμό, σε συνδυασμό με μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης. Έχουν υλοποιηθεί και παρουσιαστεί τρεις συγκεκριμένες προτάσεις στρατηγικής τουριστικής ανάπτυξης:

1. Η Μελέτη «Ελληνικός Τουρισμός 2020 - Πρόταση για νέο αναπτυξιακό μοντέλο» του ΣΕΤΕ (αναφέρθηκε ήδη)
2. Η Μελέτη «Ελλάδα 10-χρόνια μπροστά - Προσδιορίζοντας το νέο μοντέλο ανάπτυξης της Ελλάδας» της εταιρείας McKinsey and Company, με ανάθεση από τον ΣΕΒ και την Ελληνική Ένωση Τραπεζών
3. Η «Στρατηγική Ανάπτυξης Ελληνικού Τουρισμού 2011-2021 - Στόχοι και Προτεραιότητες»²⁵

Ουσιαστικά και οι τρεις αναγνωρίζουν και περιγράφουν (ιδίως οι πρώτες δύο) τις εγγενείς αδυναμίες και προτείνουν βασικές αναπτυξιακές κατευθύνσεις.

Η πρόταση του ΣΕΤΕ δίνει περισσότερη έμφαση στο θέμα *μάρκετινγκ* και προώθησης του Ελληνικού τουρισμού και προτείνει συγκεκριμένες ενέργειες. Θέτει διάφορους στόχους και κατευθύνσεις, υπό την λογική ότι ο τουρισμός πρέπει να αποτελέσει βασικό εργαλείο της οικονομικής πολιτικής. Το προτεινόμενο αναπτυξιακό μοντέλο διακρίνει προτάσεις για οργανωτικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις, για διαφορετικό προσανατολισμό της τουριστικής προσφοράς, και για διαφορετική προσέγγιση και διαχείριση της τουριστικής ζήτησης.

Η Μελέτη της McKinsey αναλύει εμπεριστατωμένα τα διάφορα οικονομικά και τουριστικά μεγέθη, και προτείνει *στρατηγικές κατευθύνσεις*. Η Μελέτη παρέχει μία μακρο-οικονομική ανάλυση των κλάδων, και του τουρισμού, και αφού προτείνει γενικές κατευθύνσεις του «νέου μοντέλου ανάπτυξης», αναλύει τον κάθε ένα κλάδο. Στον κλάδο του τουρισμού θεωρεί ότι, με τις προβλεπόμενες δράσεις, μπορεί να αυξήσει την Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία από 27 Δις Ευρώ το 2010 σε 45 το 2021, και τις θέσεις εργασίας από 650.000 σε 800.000. Ειδικά για τον τουρισμό²⁶, υποδεικνύει 13 στρατηγικές προτεραιότητες, ομαδοποιημένες σε 4 θεματικές ενότητες:

- Επαναπροσδιορισμός της εμπορικής πολιτικής
- Δημιουργία ποιοτικών υποδομών με ταυτόχρονη επιτάχυνση των επενδύσεων
- Διευκόλυνση της πρόσβασης και μεταφορών
- Ριζική αναβάθμιση των επαγγελματικών δυνατοτήτων και της τεχνογνωσίας.

Η εξέταση των επιμέρους στρατηγικών προτεραιοτήτων δεν διαφέρει σημαντικά και έχει ληφθεί υπόψη στην επίσημη στρατηγική του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού.

Επισημαίνεται ότι, στις επιμέρους στρατηγικές προτεραιότητες της 2^{ης} θεματικής ενότητας «Δημιουργία ποιοτικών υποδομών με ταυτόχρονη επιτάχυνση των επενδύσεων» περιλαμβάνονται:

- Ως υπ. Αριθμ. 5 η «Αναθεώρηση του χωροταξικού σχεδιασμού και άρση υπερβολικών περιορισμών» με στόχους:
 - Την διευκόλυνση της ανάπτυξης ποιοτικών υποδομών διαμονής, συμπεριλαμβανομένων ΠΟΤΑ και τουριστικών κατοικιών,

²⁵ που παρουσιάστηκε επίσημα από τον Υπουργό Πολιτισμού και Τουρισμού στο Συνέδριο του ΣΕΤΕ τον Οκτώβριο 2011

²⁶ Μελέτη McKinsey (2011) «Η Ελλάδα 10 χρόνια μπροστά: Προσδιορίζοντας το νέο Εθνικό Μοντέλο ανάπτυξης» - Σύνοψη, Κεφ. 4.1 Κύριοι Κλάδοι - 4.1.1. Τουρισμός

- Την παραγωγική αξιοποίηση αδρανών τουριστικών υποδομών.
- Ως υπ. Αριθμ. 6 η «Πραγματοποίηση δημόσιων επενδύσεων σε υποδομές που είναι σημαντικές για την ανάπτυξη» και αναφέρονται ειδικότερα:
 - Αναβάθμιση 3-4 λιμανιών για κρουαζιέρα
 - Κατασκευή 30-35 νέων μαρινών
 - Εξέταση της επέκτασης περιφερειακών αεροδρομίων.

Συνδυάζοντας όλα τα παραπάνω, παρουσιάζονται οι κύριες στρατηγικές κατευθύνσεις, με οδηγό την στρατηγική του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού, που αποτελεί και επίσημη κυβερνητική θέση, η οποία άλλωστε, στις κύριες απόψεις συμφωνεί με τις άλλες δύο μελέτες. Στη «Στρατηγική δεκαετίας 2011-2021» που έχει ανακοινωθεί από το Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού, τρεις είναι οι «μεγάλοι στόχοι»:

- Η Ελλάδα να είναι στους 10 πρώτους τουριστικούς προορισμούς
- Η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία να ανέλθει σε 50 Δις Ευρώ
- Οι θέσεις εργασίας του κλάδου τουρισμού να ανέλθουν σε 1.000.000

Για την επίτευξη των στόχων αυτών προτείνονται δύο κύριες ενότητες ανάπτυξης του τουρισμού:

- A. Η προσέλκυση επενδύσεων σε νέες και βελτιωμένες υποδομές τουρισμού
- B. Η ανάπτυξη αγορών και αύξηση των αφίξεων και των εσόδων από τον τουρισμό

Όσον αφορά στην προσέλκυση επενδύσεων, οι επί μέρους προγραμματιζόμενες κινήσεις είναι:

- Δημιουργία σταθερού επενδυτικού και φορολογικού πλαισίου για τις επιχειρήσεις του τουρισμού
- Διαρκής απλοποίηση της γραφειοκρατίας (έκδοση και επανέκδοση αδειών, διαδικασίες fast track, διαδικασίες θεώρησης)
- Αυστηρή τήρηση των κανόνων εργασίας και καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας
- Δημιουργία σύγχρονων και ανταγωνιστικών δομών τουριστικής εκπαίδευσης και κατάρτισης
- Προώθηση και στήριξη επενδύσεων που στοχεύουν στην αναβάθμιση της ποιότητας και της διεύρυνσης των παρεχομένων υπηρεσιών (ΕΣΠΑ)
- Αναβάθμιση των κριτηρίων ποιότητας παρεχομένων υπηρεσιών και δημιουργία νέου πλαισίου αστεροποίησης
- Προώθηση και στήριξη επενδύσεων ειδικά σε υποδομές που ενισχύουν τον τουρισμό κρουαζιέρας και τον τουρισμό θαλάσσης
- Ανάπτυξη υποστηρικτικού κανονιστικού πλαισίου για τις ειδικές μορφές τουρισμού (Τουρισμός Υπαίθρου, Ιαματικός και Ιατρικός Τουρισμός, Καταδυτικός Τουρισμός)
- Αναβάθμιση των υπηρεσιών σε αρχαιολογικούς και ιστορικούς χώρους με τουριστικό ενδιαφέρον
- Αναβάθμιση του ρόλου της χώρας στους διεθνείς οργανισμούς τουρισμού και ανάπτυξη διμερών σχέσεων με όμορες χώρες για την κοινή ανάπτυξη νέων απόμακρων αγορών

Όσον αφορά στην ανάπτυξη των αγορών, οι κινήσεις που επιλέγονται περιλαμβάνουν τα «εργαλεία» προβολής και συγκεκριμένες ενέργειες για την ανάπτυξη των «αγορών».

Τα αναφερόμενα εργαλεία προβολής είναι:

- Ενίσχυση του ρόλου του ΕΟΤ
- Δημιουργία φορέα προώθησης και προβολής της Ελλάδος ως τουριστικού προορισμού με συνεργασία κράτους και φορέων
- Συνεργασία του ΕΟΤ και του νέου φορέα με τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης

Οι συγκεκριμένες ενέργειες για την ανάπτυξη των «αγορών» είναι:

- Ανάδειξη και αναβάθμιση των προσφερόμενων υπηρεσιών σε ανεπτυγμένες μορφές τουρισμού (κυρίως «ήλιος και θάλασσα»)
- Κατάκτηση ηγετικής θέσης στην Ανατολική Μεσόγειο σε τουρισμό κρουαζιέρας και τουρισμό θαλάσσης
- Ανάπτυξη της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης ως City Break προορισμούς μέσα από δράσεις διεθνούς εμβέλειας και την ανάπτυξη υποδομών για τον συνεδριακό τουρισμό
- Ανάδειξη του πολιτιστικού τουρισμού μέσα από την ανάδειξη και αξιοποίηση του πολιτιστικών μνημείων και υποδομών
- Δημιουργία νέων τουριστικών προορισμών με την ανάπτυξη νέων τουριστικών προϊόντων και την προβολή ειδικών μορφών τουρισμού

Διάφορες επιμέρους ενέργειες και δράσεις προγραμματίζονται σε αντιστοιχία με τις στρατηγικές κατευθύνσεις.

Όπως έχουν αναφερθεί, οι εξής ενότητες δράσεων προγραμματίζονται για την υποστήριξη της ανάπτυξης του τουρισμού και περιλαμβάνουν και πρόβλεψη για νομοθετικές ρυθμίσεις:

- i. Ιδιωτικοποιήσεις των περιφερειακών αεροδρομίων
- ii. Ιδιωτικοποιήσεις λιμενικών υποδομών
- iii. Δημιουργία υδατοδρομίων
- iv. Ανάπτυξη υποδομών και εγκαταστάσεων θαλάσσιου τουρισμού – προβλήτες κρουαζιεροπλοίων και μαρίνες
- v. Ανάπτυξη των φυσικών ιαματικών πόρων
- vi. Απελευθέρωση των επαγγελματιών
- vii. Ειδική υποστήριξη των επενδυτών στις διαδικασίες αδειοδότησεων με το one stop shop.

Εάν αξιολογήσουμε τους στόχους της πολιτικής αυτής με χωροταξικά κριτήρια δύναται να προδιαγράψουμε τους χωροταξικούς της στόχους, ως εξής:

- Χωρική διεύρυνση της προσφοράς τουριστικών προϊόντων και υπηρεσιών
- Ανάδειξη πολυδιάστατης τουριστικής ταυτότητας των διαφόρων περιοχών της χώρας με παράλληλη αξιοποίηση εν δυνάμει τουριστικών πόρων, φυσικών και ανθρωπογενών
- Εξειδίκευση τουριστικής προσφοράς με προσπάθεια δημιουργίας αυτοτελούς τουριστικής εικόνας διαφόρων περιοχών σε συνδυασμό με τους πόρους και τις διαθέσιμες υποδομές και εγκαταστάσεις
- Ανάπτυξη των ευκαιριών προσέλκυσης επενδυτών και πέραν των παραδοσιακών τουριστικών επενδύσεων, σε συνδυασμό με τις αναγκαίες ή χρήσιμες υποδομές διευκόλυνσης

της προσβασιμότητας και της διακίνησης των επιθυμητών και των δυνητικών επισκεπτών

- Προσέλκυση επισκεπτών-τουριστών, κυρίως αυτών που είναι υψηλότερου εισοδήματος και έχουν την διάθεση να δαπανήσουν περισσότερα, είναι πρωταρχικός στόχος της Κυβέρνησης.
- Προώθηση και στήριξη επενδύσεων που αποσκοπούν στην αναβάθμιση της ποιότητας και στη διεύρυνση των παρεχομένων προϊόντων και υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την αξιοποίηση των δυνατοτήτων που παρέχονται από την υλοποίηση έργων του ΕΣΠΑ.

3.5 Συνθετική Διάγνωση των Ευρωπαϊκών και Εθνικών Κατευθύνσεων και Στρατηγικών

Με βάση όσα αναφέρθηκαν διαπιστώνεται ο αναβαθμισμένος ρόλος του χωρικού σχεδιασμού, εν γένει, στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών κατευθύνσεων και πολιτικών, υπό το πρίσμα της ενσωμάτωσης της διάστασης της Εδαφικής Συνοχής, ως έννοιας ισότιμης με την Κοινωνική και Οικονομική Συνοχή, αλλά και της κρίσης, που επιβάλλει τη βελτιωμένη στόχευση των πόρων, τόσο γεωγραφικά, όσο και θεματικά. Παράλληλα, η ΕΕ έχοντας αναγνωρίσει τη σημασία του τουρισμού για την ευρωπαϊκή οικονομία προωθεί τη διατύπωση κειμένων πολιτικής για τον κλάδο, με στόχο την ενίσχυση του και τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων απασχόλησης, καθώς και την αειφόρο και ποιοτική ανάπτυξη των τουριστικών προορισμών. Σε εθνικό επίπεδο, διαμορφώνεται σταδιακά μια μεσο-μακροπρόθεσμη στρατηγική για τον τουρισμό. Η στρατηγική αυτή δεν έχει αναπτυχθεί πλήρως, όμως ορισμένες σημαντικές πτυχές της έχουν ήδη διαφανεί, με βασική κατεύθυνση την ενίσχυση της εξωγενούς ζήτησης ως προϋπόθεσης για τη συνέχιση της μεγέθυνσης του κλάδου. Η στρατηγική αυτή προδιαγράφει συγκεκριμένους στόχους με βάσει χωροταξικά κριτήρια.

4. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΧΩΡΙΚΗ ΤΟΥ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΛΑΔΟ

4.1 Το Ευρύτερο Αναπτυξιακό Πλαίσιο και οι Κατευθύνσεις για τον Τουρισμό

Κύρια μέσα άσκησης της τουριστικής αναπτυξιακής πολιτικής είναι οι *κρατικές ενισχύσεις*, που δίδονται στις επιχειρήσεις μέσω των ΕΣΠΑ, ΕΣΣΑΑ, ΕΣΣΑΑΛ και του Επενδυτικού Νόμου, οι *δημόσιες επενδύσεις*, πρωτίστως μέσω των ανωτέρω Πλαισίων, καθώς και *θεσμικές ρυθμίσεις* που εκδίδονται από τα Υπουργεία που εμπλέκονται με τον τουρισμό και οι οποίες αφορούν σε συγκεκριμένες πτυχές του. Στα ανωτέρω δύνανται να προστεθούν οι επιλογές ορισμένων πρόσφατων μηχανισμών, όπως του Πράσινου Ταμείου, του JESSICA και του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου, που συστάθηκε βάσει του Ν. 3986/11, στο πλαίσιο της εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου προγράμματος δημοσιονομικής στρατηγικής.

Στο ΕΣΠΑ, διαπιστώνεται η σημασία του τουρισμού για την ελληνική οικονομία και τη σημαντική δυνατότητα συμβολής του στην *προσέλκυση ΞΑΕ* (σύνδεση με Γενικό στόχο 1: Η αύξηση της εξωστρέφειας και των εισροών Ξένων Άμεσων Επενδύσεων). Παράλληλα, αναγνωρίζει τις αδυναμίες και τις απειλές για τον κλάδο που οφείλονται στα κυρίαρχα χαρακτηριστικά της τουριστικής ανάπτυξης μέχρι σήμερα, κάνοντας λόγο για έλλειψη στρατηγικού προγραμματισμού, αυτοσχεδιασμό και απορρύθμιση, έμφαση στο κυρίαρχο τουριστικό προϊόν («ήλιος και θάλασσα») και στην απουσία διαφοροποιημένων συμπληρωματικών τουριστικών προϊόντων, στοιχεία που καθιστούν τον τουρισμό ευάλωτο, ιδίως υπό το πρίσμα της εμφάνισης νέων τουριστικών προορισμών παραπλήσιου προϊόντος. Στο πλαίσιο αυτό, το ΕΣΠΑ αναφέρεται στην ανάγκη για *διαφοροποίηση* και *ποιοτική αναβάθμιση* του τουριστικού προϊόντος (Γενικός στόχος 3 : Η διαφοροποίηση του τουριστικού προϊόντος της χώρας), ενώ κάνει λόγο για την ανάγκη σύνδεσης των κύριων τουριστικών προορισμών της χώρας με τα διευρωπαϊκά δίκτυα (σύνδεση με Γενικό στόχο 13: Η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός των φυσικών υποδομών και των συναφών υπηρεσιών του συστήματος μεταφορών της χώρας). Ενδεικτικοί των κατευθύνσεων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου είναι οι συναφείς δείκτες που παρατίθενται σε σχέση με τη Θεματική Προτεραιότητα «Επένδυση στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας» (καλύπτει τους Γενικούς Στόχους 1-3), οι οποίοι αφορούν στο «Ποσοστό τουριστικών κλινών που *εκσυγχρονίζονται*» και στον «Αριθμό επενδυτικών σχεδίων *εναλλακτικών μορφών τουρισμού*» (ο δείκτης αναφέρεται σε μεγάλα επενδυτικά σχέδια που αφορούν στον εναλλακτικό τουρισμό π.χ. συνεδριακά κέντρα, θαλασσοθεραπεία, χειμερινός τουρισμός κ.λπ., τα οποία παρουσιάζονται ως «ειδικές μορφές τουρισμού» στο ΕΠΧΣΑΑ). Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι για τις ορεινές νησιωτικές, κ.λπ. περιοχές το ΕΣΠΑ κάνει λόγο για τη χρησιμότητα ανάπτυξης του τουρισμού ως πρόσθετης πηγής εσόδων, ενώ αναφέρεται και στη χρησιμότητα βελτίωσης των τεχνικών και κοινωνικών υποδομών στις περιοχές με τουριστική ανάπτυξη.

Όσον αφορά στην *περιφερειακή διάσταση* του ΕΣΠΑ, αξίζει να σημειωθεί ότι η ανάπτυξη του τουρισμού αναφέρεται στο σύνολο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των πέντε χωρικών ενότητων της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου 2007-13. Η έμφαση που δίδεται στον κλάδο είναι ανάλογη της βαρύτητάς του στο παραγωγικό πρότυπο της κάθε Περιφέρειας. Έτσι, η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, μια κατεξοχήν τουριστική περιοχή, θέτει ως βασική επιδίωξη της πολιτικής της τη δημιουργία ενός παραγωγικού προτύπου βασισμένου στην πολυαπασχόληση και την πολυλειτουργικότητα, στοιχείο του οποίου θα αποτελεί ο τουρισμός, καθώς και τη δημιουργία βιώσιμων επιχειρηματικών μονάδων και τη βελτίωση των υπηρεσιών.

Επίσης, στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ είναι σαφής η προσπάθεια ευθυγράμμισης με τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις για την προσθήκη της *χωρικής διάστασης* στην αναπτυξιακή πολιτική. Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο ενσωματώνει *τρεις χωρικές προτεραιότητες* για την περίοδο 2007-13: α)

Βιώσιμη αστική ανάπτυξη, β) Ανάπτυξη της υπαίθρου και γ) Διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία (περιοχές Στόχου 3). Αναφορικά με το πρώτο, το ΕΣΠΑ αναγνωρίζει συγκεκριμένα αστικά κέντρα της χώρας ως *Πόλους Ανάπτυξης*²⁷. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι παρά την αρχική έμφαση στον καθορισμό των Πόλων Ανάπτυξης, η αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας στη συνέχεια δε διαρθρώθηκε γύρω από αυτούς²⁸. Σε σχέση με την ανάπτυξη της υπαίθρου, αξίζει να σημειωθεί η διαπίστωση του ΕΣΠΑ περί κοινών προβλημάτων των ορεινών περιοχών και του νησιωτικού χώρου. Ειδικά για τις *ορεινές περιοχές* γίνεται λόγος για «τις πιέσεις της τουριστικής ανάπτυξης σε συγκεκριμένες περιοχές ... (χειμερινού τουρισμού, περιοχές με γνωστά ονόματα ως περιοχές προορισμού ενταγμένες στο κυρίαρχο τουριστικό πρότυπο της χώρας, αναδυόμενες τουριστικές περιοχές, περιοχές στις οποίες βρίσκονται σημαντικά μνημεία της φύσης και του πολιτισμού)». Η αναπτυξιακή κατεύθυνση είναι, ως επί το πλείστον, θεματική (συγκρότηση ενός πολυλειτουργικού προτύπου ανάπτυξης), αν και γίνεται λόγος για «ήπια τουριστική ανάπτυξη» και για μια «ελεγχόμενη μέσα από το σχεδιασμό οικιστική ανάπτυξη». Όσον αφορά στις *νησιωτικές περιοχές*, οι χωρικές κατευθύνσεις είναι πιο περιορισμένες, ενώ για τις λοιπές αγροτικές περιοχές και τις περιοχές που συνδέονται με την αλιεία, όπως επίσης για τις περιοχές του Στόχου 3, οι κατευθύνσεις είναι θεματικές και αφορούν στη διαφοροποίηση της οικονομίας τους, τον εμπλουτισμό του τουριστικού προϊόντος, την ανάπτυξη της διασύνδεσης των διαφόρων τομέων και περιοχών και την ενίσχυση εναλλακτικών μορφών τουρισμού.

Η Μήτρα που ακολουθεί επιχειρεί να αποτυπώσει τις χωρικές κατευθύνσεις που προκύπτουν από το ΕΣΠΑ σε σχέση με τον κλάδο του τουρισμού ανά θεματική και χωρική προτεραιότητα, που αναφέρεται σε αυτό. Παράλληλα, επιχειρείται μια διάκριση μεταξύ στρατηγικών κατευθύνσεων και ενδεχόμενων κανονιστικών ρυθμίσεων, που απορρέουν από το συγκεκριμένο Πλαίσιο. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι το ΕΣΠΑ αποτελεί ένα στρατηγικό κείμενο με θεματική (κυρίως) προσέγγιση και ότι η χωρική διάσταση υπεισέρχεται έμμεσα και υπό το πρίσμα των κατευθύνσεων της στρατηγικής για τον κλάδο.

Μήτρα χωρικών κατευθύνσεων του ΕΣΠΑ για τον Τουρισμό ανά Θεματική και Χωρική Προτεραιότητα

	Θεματικές και Χωρικές Προτεραιότητες ΕΣΠΑ							
	Επένδυση στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας	Κοινωνία της Γνώσης και Καινοτομία	Απασχόληση και κοινωνική συνοχή	Θεσμικό περιβάλλον	Ελκυστικότητα της Ελλάδας και των Περιφερειών της ως τόπου επενδύσεων, εργασίας και διαβίωσης	Βιώσιμη αστική ανάπτυξη	Ανάπτυξη της Υπαίθρου	Διασυνοριακή, Διακρατική και Διαπεριφερειακή Συνεργασία
Χωρικές κατευθύνσεις	■		■	■	■	■	■ (·)	

²⁷ Σημειώνεται ότι οι Πόλοι αυτοί δεν συμπίπτουν απόλυτα με τις αντίστοιχες αναφορές του ΓΠΧΣΑΑ.

²⁸ Βλ. και Γ. Μιχαηλίδης κ.ά. (2010), *Η πρόκληση της Εδαφικής Συνοχής στην Περιφερειακή Ανάπτυξη και τις Ελληνικές Πόλεις*.

■ Στρατηγικές κατευθύνσεις

(·) Κανονιστικές ρυθμίσεις

Ανάλογες προσεγγίσεις για το ΕΣΣΑΑ και το ΕΣΣΑΑλ και τα αντίστοιχα Επιχειρησιακά τους Προγράμματα (ΠΑΑ και ΕΠΑλ, αντίστοιχα) καταδεικνύουν την ύπαρξη στρατηγικών κατευθύνσεων με χωρική διάσταση, που αφορούν στα εν λόγω προγραμματικά κείμενα.

Για λόγους πληρότητας της αποτίμησης του βαθμού ενσωμάτωσης της χωρικής διάστασης για τον κλάδο στον αναπτυξιακό προγραμματισμό κρίθηκε χρήσιμη η περαιτέρω εμβάθυνση αναφορικά με τις πλέον κρίσιμες αναπτυξιακές παρεμβάσεις και η ενσωμάτωση της διάστασης της υλοποίησής τους. Αναλυτικότερα, στις επόμενες ενότητες εξετάζεται το ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» 2007 - 2013, μέσω του οποίου πραγματοποιούνται δράσεις κρατικών ενισχύσεων, αλλά και δημόσιες παρεμβάσεις για τον τουρισμό, λόγω του ότι στην τρέχουσα 4^η ΠΠ, δεν υπάρχει διακριτό ΕΠ για του Τουρισμό. Επίσης, εξετάζονται οι Επενδυτικοί Νόμοι, που ίσχυαν στην περίοδο υλοποίησης του ΕΠΧΣΑΑ, καθώς και το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης, ως η κύρια πηγή πραγματοποίησης αναπτυξιακών παρεμβάσεων, σχετικών με τον τουρισμό, σε μια σειρά περιοχές με συγκεκριμένα αναπτυξιακά και γεωχωρικά χαρακτηριστικά. Στις περιπτώσεις που κρίνεται χρήσιμο γίνεται αναφορά και σε άλλα Επιχειρησιακά Προγράμματα της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου (ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση», ΠΕΠ, ΕΠ «Αλιεία», κ.ο.κ.).

4.2 Εις Βάθος Ανάλυση Επιλεγμένων Περιπτώσεων

4.2.1 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» 2007-2013

Το ΕΠΑΝ ΙΙ εγκρίθηκε με την απόφαση C(2007)/5338, 26 Οκτωβρίου 2007 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και όπως φαίνεται από τους άξονες προτεραιότητας παρεμβαίνει στους τομείς της ενέργειας, της έρευνας και τεχνολογίας, της βιομηχανίας, του τουρισμού, του εμπορίου, της προστασίας καταναλωτή και του πολιτισμού. Το ΕΠΑΝ ΙΙ καλύπτει χρηματοδοτικά μόνο τις οκτώ περιφέρειες της χώρας του αμιγούς στόχου «σύγκλιση» (Αν. Μακεδονία – Θράκη, Ήπειρος, Θεσσαλία, Δυτική Ελλάδα, Πελοπόννησος, Κρήτη, Βόριο Αιγαίο, Ιόνια Νησιά). Ωστόσο, από την πλευρά της στρατηγικής καλύπτει με παρεμβάσεις στους ανωτέρω τομείς όλη τη χώρα (πλην του τομέα πολιτισμού που αφορά μόνο στις οκτώ περιφέρειες), μέσω σχετικών εκχωρήσεων πόρων και αρμοδιοτήτων από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) των πέντε περιφερειών μεταβατικής στήριξης.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την (σωρευτική) απόφαση (9η) για το έτος 2010 με Υπ. Αριθμ. 35312/ΕΥΣ 5239 (ΦΕΚ 1356/Β/1.9.2010) εκχωρούνται πόροι συνολικής δημόσιας δαπάνης 942 εκατ. € για δράσεις ανταγωνιστικότητας και επιχειρηματικότητας στις 5 περιφέρειες.

Εκχώρηση από	Ποσά (Ευρώ)
ΠΕΠ Μακεδονίας - Θράκης	55.250.765
ΠΕΠ Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	24.615.680
ΠΕΠ Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας - Ηπείρου	149.799.115
ΠΕΠ Αττικής	448.949.382
ΠΕΠ Μακεδονίας Θράκης	263.527.040
Σύνολο	942.141.982

Επιπλέον, από τις Περιφέρειες Μεταβατικής Στήριξης έχουν εκχωρηθεί πόροι ύψους 166 εκατ. € για το Πρόγραμμα «Εξοικονόμηση Κατ' Οίκον». Συνολικά οι εκχωρημένοι πόροι προς την ΕΥΔ ΕΠΑΕ από τα ΠΕΠ ανέρχονται σε 1.108 εκατ. €. Ο συνολικός προβλεπόμενος προϋπολογισμός

των δράσεων Ανταγωνιστικότητας και Επιχειρηματικότητας για τις 8 περιφέρειες του Στόχου 1 και τις 5 Περιφέρειες Μεταβατικής Στήριξης είναι δηλαδή 2.627 εκατ. €, ποσό που εκτιμάται ότι θα αυξηθεί μετά την επικείμενη αναθεώρηση των Προγραμμάτων. Επιπλέον, έχουν εκχωρηθεί πόροι και από το ΕΠΠΕΡΑΑ ύψους 15 εκ. € για τη Σύσταση του Ταμείου Χαρτοφυλακίου «Εξοικονομώ Κατ' Οίκον». Συνεπώς, ο συνολικός προϋπολογισμός συγχρηματοδοτούμενης δημόσιας δαπάνης του Προγράμματος ανέρχεται σε 2.642 εκατ. €.

Ειδικότερα, ακολουθεί ανάλυση και αναφορά ανά άξονα, που σχετίζεται με τον τουρισμό.

Στοχοθεσία παρεμβάσεων

Βασικός αναπτυξιακός στόχος των παρεμβάσεων στον τομέα του Τουρισμού κατά την προγραμματική περίοδο 2007-13 είναι η αύξηση της ζήτησης και η γενική ποιοτική αναβάθμιση του τουριστικού προϊόντος της χώρας και των παρεχόμενων τουριστικών υπηρεσιών σε όλα τα επίπεδα. Ο βασικός αυτός στόχος αναλύεται σε διάφορους επιμέρους στόχους, οι οποίοι είναι οι εξής:

- Η αξιοποίηση του φυσικού περιβάλλοντος και του πολιτιστικού αποθέματος (πολιτιστική κληρονομιά και σύγχρονος πολιτισμός) της χώρας για την ενίσχυση του τουριστικού προϊόντος.
- Η διαφοροποίηση του τουριστικού προϊόντος, με την δυναμική ανάπτυξη των *ειδικών μορφών τουρισμού*, παράλληλα προς την λελογισμένη επέκταση και τη συνεχή ποιοτική αναβάθμιση των τουριστικών δραστηριοτήτων που συνδέονται με το παραδοσιακό μοντέλο «ήλιος-θάλασσα».
- Η δημιουργία ή αναβάθμιση της ξενοδοχειακής και των άλλων τουριστικών υποδομών της χώρας, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που απαιτούνται για την ανάπτυξη των ειδικών μορφών τουρισμού.
- Η αναβάθμιση των προσόντων και των δεξιοτήτων, αλλά και της λειτουργικής φιλοσοφίας του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται στον τουρισμό, το οποίο αποτελεί πρωταρχικό παράγοντα για την ανάπτυξη του τομέα.
- Η ενίσχυση της διεθνούς προβολής της χώρας ως ασφαλούς και ελκυστικού τουριστικού προορισμού.
- Η επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου σε όλη την Ελληνική επικράτεια και η μείωση της εποχικότητας, μέσω της αυξημένης προσέλευσης ξένων επισκεπτών, αλλά και της παράλληλης ενίσχυσης του εγχώριου τουρισμού.
- Η ορθολογική διεύθυνση των χωροταξικών προβλημάτων που επί μακρόν αποτελούν τροχοπέδη για την ανάπτυξη του τομέα και η προώθηση των νομοθετικών και θεσμικών ζητημάτων που απαιτείται για την δυναμική ανάπτυξη όλων των μορφών τουρισμού, στο πλαίσιο της ήπιας και αειφόρου ανάπτυξης της χώρας, με σεβασμό στο περιβάλλον και την πολιτιστική κληρονομιά σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.
- Η ενθάρρυνση καινοτόμων ενεργειών, με την αξιοποίηση των επιτευγμάτων και των εργαλείων της κοινωνίας της γνώσης, των σύγχρονων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και των σύγχρονων χρηματοοικονομικών εργαλείων.

Οι επιμέρους δράσεις για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων, ιδίως αυτών που εμφανίζουν συνάφεια με το Ειδικό Χωροταξικό, αφορούν στην αξιοποίηση χρηματοδοτήσεων και κινήτρων (κρατικές ενισχύσεις), σε παρεμβάσεις αναπλάσεων, ανάδειξης και αξιοποίησης (έργα τουριστικής ανάδειξης και προβολής, προστασίας και ανάδειξης μνημείων πολιτισμού, κ.ο.κ.), καθώς και

σε θεσμικές ρυθμίσεις. Οι δράσεις αυτές υλοποιούνται, κυρίως, μέσω δύο Αξόνων Προτεραιότητας του ΕΠΑΝ II:

- του Άξονα Προτεραιότητας 2, «Ενίσχυση της Επιχειρηματικότητας και της εξωστρέφειας», και
- του Άξονα Προτεραιότητας 3, «Βελτίωση του Επιχειρηματικού περιβάλλοντος».

Στις επόμενες παραγράφους γίνεται αναλυτικότερη αναφορά στους συγκεκριμένους Άξονες Προτεραιότητας και στη μέχρι στιγμής ενεργοποίησή τους.

Άξονας Προτεραιότητας 2

Ο Άξονας Προτεραιότητας 2 «Ενίσχυση της Επιχειρηματικότητας και της εξωστρέφειας» περιλαμβάνει τον ειδικό στόχο 2.7, ο οποίος αφορά στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στον τομέα του Τουρισμού, με την προώθηση κατά προτεραιότητα σχεδίων που αποσκοπούν στην ποιοτική αναβάθμιση και διαφοροποίηση του τουριστικού προϊόντος, την επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου σε όλη την ελληνική επικράτεια και την ανάπτυξη των ειδικών μορφών τουρισμού.

Ως ενδεικτικές δράσεις του ειδικού στόχου 2.7 είναι οι ολοκληρωμένες και καινοτόμες παρεμβάσεις για τον εκσυγχρονισμό – αναδιάταξη του τουριστικού τομέα, που αφορούν σε:

- Ενίσχυση τουριστικών επενδύσεων μέσω του *Αναπτυξιακού Νόμου*²⁹, με στόχο την επέκταση, τη διεύρυνση και την αναβάθμιση του τουριστικού προϊόντος
- Ανάπτυξη των ειδικών μορφών Τουρισμού, ήτοι α) Επενδυτικά Σχέδια για την ανάπτυξη του *θαλάσσιου τουρισμού, ιαματικού/θεραπευτικού τουρισμού, τουρισμού φύσης – οικοτουρισμού, αστικού τουρισμού* (πολιτιστικού, συνεδριακού –εκθεσιακού τουρισμού και τουρισμού μέσω κινήτρων), *θρησκευτικού τουρισμού* κ.λπ., β) Επενδυτικά σχέδια *αναβάθμισης* των υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών *τουριστικών λιμένων*, γ) Επενδυτικά σχέδια για την αποκατάσταση και τουριστική αξιοποίηση παραδοσιακών ή/και διατηρητέων κτισμάτων, χώρων, σκαφών, επιχειρήσεων εστίασης παραδοσιακής μορφής, κ.α., δ) Λοιπά επενδυτικά σχέδια για την ανάπτυξη των *ειδικών μορφών τουρισμού*.
- Ειδικά προγράμματα ενίσχυσης επιχειρήσεων του τουριστικού τομέα που δεν εντάσσονται στον Αναπτυξιακό Νόμο, ανάπτυξη δικτύων συνεργασίας, δράσεις ολικής ποιότητας, εφαρμογή προτύπων περιβαλλοντικής και ενεργειακής διαχείρισης των τουριστικών εγκαταστάσεων, ενίσχυση επενδυτικών σχεδίων για χρήση εναλλακτικών και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Άξονας Προτεραιότητας 3

Ο Άξονας Προτεραιότητας 3 «Βελτίωση του Επιχειρηματικού περιβάλλοντος» περιλαμβάνει τον ειδικό στόχο 3.6 ο οποίος αφορά στην προβολή του τουριστικού προϊόντος της χώρας, συμπεριλαμβανομένων και των ειδικών μορφών τουρισμού, καθώς και των επώνυμων και ποιοτικών ελληνικών προϊόντων.

Ως ενδεικτικές δράσεις του ειδικού στόχου 3.6, είναι η συμπλήρωση και αναβάθμιση υποδομών για την ανάπτυξη του τουριστικού τομέα και η αξιοποίηση του φυσικού και πολιτιστικού αποθέματος ως μέσου αύξησης της ελκυστικότητας της χώρας και των περιφερειών ως τουριστικού προορισμού. Τέτοιες μπορεί να είναι:

- Έργα για την ανάπτυξη του *θαλάσσιου τουρισμού*, δημιουργία χώρων υποδοχής σε εμπορικούς λιμένες, κλπ.

²⁹ Δεν ενεργοποιήθηκε από την έναρξη του Προγράμματος.

- Δημιουργία πυρήνων και πόλων τουριστικής ανάπτυξης στο πλαίσιο θεματικών, πολιτιστικών, φυσιολατρικών, οικοτουριστικών, δράσεων εθνικής, διαπεριφερειακής και περιφερειακής σημασίας.
- Πιλοτικές δράσεις ανάδειξης και ήπιας τουριστικής αξιοποίησης οικολογικά ευαίσθητων περιοχών, περιοχών φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς.
- Βελτίωση της διοικητικής υποστήριξης της τουριστικής ανάπτυξης με χρήση νέων τεχνολογιών.
- Ενίσχυση του τομέα του Πολιτισμού, με έμφαση στην προστασία των αρχαιοτήτων και της πολιτιστικής κληρονομιάς και τη διαχείριση των συναφών πνευματικών δικαιωμάτων.

Συναφείς Προσκλήσεις

Όσον αφορά στις χορηματοδοτήσεις, μέσω του ΕΠΑΝ II για τις Περιφέρειες Μεταβατικής Σύγκλισης και των ΠΕΠ για τις Περιφέρειες Αμιγούς Στόχου 1, μέχρι στιγμής έχουν υπάρξει δύο Προσκλήσεις για τουριστικές υποδομές και ειδικότερα:

- Πρόσκληση για την υποβολή επενδυτικών προτάσεων στην Πράξη «Πράσινος Τουρισμός».
- Πρόσκληση για την υποβολή προτάσεων στην Πράξη «Εναλλακτικός Τουρισμός».

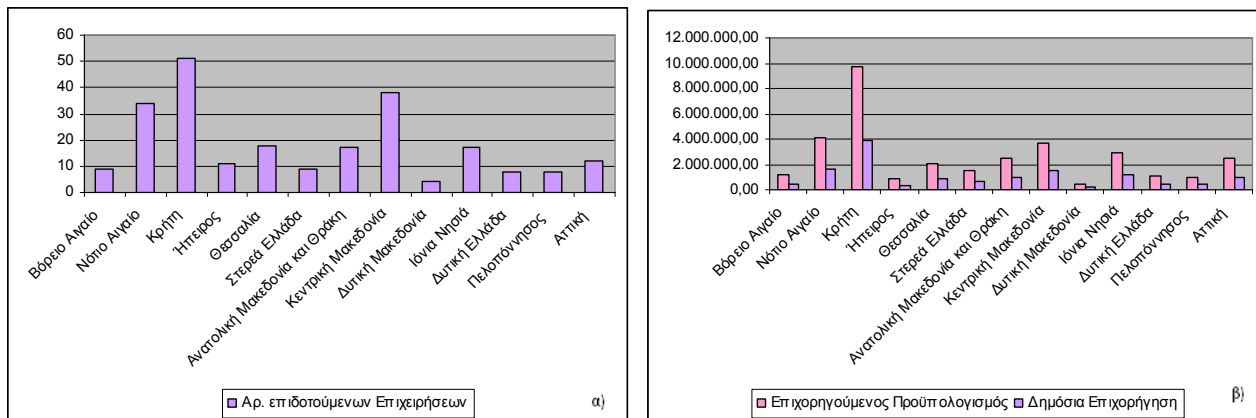
Η πρώτη πρόσκληση, συνολικού επιχορηγούμενου προϋπολογισμού περίπου 33,5 εκ. ευρώ, αφορά σε επενδυτικές προτάσεις (δημόσια και ιδιωτική δαπάνη) 15.000 έως 400.000 ευρώ (*πολύ μικρές έως και μεσαίες επενδύσεις*), *υφιστάμενων επιχειρήσεων*, που εκμεταλλεύονται *κύρια και μη κύρια τουριστικά καταλύματα*, καθώς και *οργανωμένες τουριστικές κατασκηνώσεις*. Σημειώνεται ότι πριμοδοτούνται επενδυτικά σχέδια που υλοποιούνται σε *νησιά κάτω των 3.100 κατ.* Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης προκήρυξης εγκρίθηκαν 236 επενδυτικά σχέδια. Λόγω του υψηλού ενδιαφέροντος, αναμένεται ότι θα υπάρξει και νέα προκήρυξη.

Ακολούθως, παρουσιάζονται δημοσιευμένα στοιχεία αναφορικά με τον αριθμό των επιδοτούμενων επιχειρήσεων, τον επιχορηγούμενο προϋπολογισμό και τη δημόσια επιχορήγηση της Πράξης «Πράσινος Τουρισμός» ανά Περιφέρεια. Όπως προκύπτει, οι τουριστικές Περιφέρειες (Κρήτη, Νότιο Αιγαίο) συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο τμήμα των εντάξεων.

Διαγράμματα:

α) Αριθμός επιδοτούμενων επιχειρήσεων Πράξης «Πράσινο Τουρισμός» ανά Περιφέρεια

β) Επιχορηγούμενος προϋπολογισμός και δημόσια επιχορήγηση Πράξης «Πράσινο Τουρισμός» ανά Περιφέρεια



Πηγή: ΥΠΠΟΤ, Δημοσιευμένα στοιχεία και Ιδία Επεξεργασία

Όσον αφορά στη δεύτερη πρόσκληση, αναμένεται τροποποίηση του Οδηγού Εφαρμογής της³⁰. Ωστόσο, θα αφορά στην υλοποίηση επενδύσεων στον τομέα του τουρισμού από *υφιστάμενες επιχειρήσεις*, που δραστηριοποιούνται ή προτίθενται να δραστηριοποιηθούν στην ανάπτυξη εναλλακτικών μορφών τουρισμού. Δεν αποκλείεται στο μέλλον η έκδοση σχετικής πρόσκλησης *και για νέες επιχειρήσεις*.

Αξίζει να σημειωθεί ότι γίνεται λόγος για δύο ακόμη επικείμενες προσκλήσεις σχετικές με τον τουρισμό: η πρώτη θα αφορά στην ενίσχυση των συνεργασιών στον τουρισμό και η δεύτερη στην *αναβάθμιση υφιστάμενων καταλυμάτων*.

Στις προσκλήσεις αυτές, που απευθύνονται σε υφιστάμενες επιχειρήσεις, είναι ανάγκη να αναφερθούν κατ' ελάχιστον οι προσκλήσεις της νεανικής και της γυναικείας επιχειρηματικότητας, οι οποίες αφορούσαν σε άτομα που δεν ασκούσαν επιχειρηματική δραστηριότητα μέχρι την προδημοσίευση των προγραμμάτων, δηλ. κατ' ουσία σε *νέες επενδύσεις*, οι οποίες αφορούσαν – μεταξύ άλλων – σε κτιριακές εγκαταστάσεις, διαμόρφωση χώρων και εξοπλισμό. Για τις επιχειρήσεις τουρισμού, το κατώτατο και ανώτατο όριο συνολικού επιχορηγούμενου προϋπολογισμού (δημόσια και ιδιωτική δαπάνη) της υποβαλλόμενης πρότασης ανέρχονταν σε 30.000 - 100.000 ευρώ, αντίστοιχα (πολύ μικρές και μικρές επενδύσεις). Σημειώνεται ότι *πριμοδοτούνταν* επενδυτικά σχέδια σε *νησιά κάτω των 5.000 κατοίκων* (απογραφή 2001) και *πυρόπληκτες/ σεισμόπληκτες περιοχές*. Το πρόγραμμα της νεανικής επιχειρηματικότητας χρηματοδοτούνταν με το συνολικό ποσό των 24 εκ. ευρώ και της γυναικείας με το ποσό των 16 εκ. ευρώ για όλους τους κλάδους (μεταποίηση – εμπόριο – τουρισμός – περιβάλλον). Η συγκεκριμένη παράμετρος αναδεικνύεται, καταρχήν για να καταδειχθεί η ύπαρξη πρόσθετων μη κλαδιών προσκλήσεων, που αφορούν στον τουρισμό, αφετέρου για τη χρησιμότητα της βελτίωσης της ενσωμάτωσης στην προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού οριζόντιων αρχών που διέπουν τον αναπτυξιακό προγραμματισμό, όπως αυτών του Άρθρου 16 του Κανονισμού 1083/2006 (της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών, της μη διάκρισης, κ.ο.κ.), ιδίως υπό το πρίσμα της ενσωμάτωσης της *εδαφικής συνοχής* ως τρίτου πυλώνα της Πολιτικής Συνοχής.

³⁰ Βλ. σχετική ανακοίνωση ΕΥΠΟΤ

([http://epan2.antagonistikotita.gr/uploads/9_12_2011_Anak_Trop_En_Tourismos\(1\).pdf](http://epan2.antagonistikotita.gr/uploads/9_12_2011_Anak_Trop_En_Tourismos(1).pdf)) [πρόσβαση στις 27 Δεκεμβρίου, 2011].

Όσον αφορά στις δημόσιες παρεμβάσεις, βάσει της αξιολόγησης των προσκλήσεων για τον τουρισμό και τον πολιτισμό και των ενταγμένων έργων -όπου υπάρχουν εντάξεις, προκύπτει η ακόλουθη μήτρα συσχέτισης με τις ειδικές μορφές του. Κρίθηκε χρήσιμο να ληφθούν υπόψη οι ειδικές μορφές τουρισμού, οι οποίες αναφέρονται στο Άρθρο 6 της ΚΥΑ 24208/ 2009 του Ειδικού Πλαισίου. Η ένταση της συσχέτισης (Ισχυρή – Μέση – Χαμηλή) δύναται να οφείλεται τόσο στους προϋπολογισμούς, όσο και στον αριθμό των εντάξεων.

Μήτρα συσχέτισης προσκλήσεων και ενταγμένων έργων με τις ειδικές μορφές τουρισμού της ΚΥΑ 24208/ 2009

	Συνεδριακός	Αστικός	Θαλάσσιος	Πολιτισμικός	Θρησκευτικός	Αθλητικός				Ιαματικός - Θεραπευτικός	Φύσης (οικοτουρισμός – αγροτουρισμός)	Γεωτουρισμός	Άλλες ειδικές μορφές
						Γκολφ	Χιονοδρομικός	Κατατα-δυτικός	Ορεινού χώρου				
Προσκλήσεις και εντάξεις τουρισμού			■	■			(·)		■		■		
Προσκλήσεις και εντάξεις πολιτισμού*	·	(·)		■	(·)								

■ Ισχυρή συσχέτιση

(·) Μέση συσχέτιση

· Χαμηλή συσχέτιση

* Περιλήφθηκαν και τα έργα πολιτισμού, όπου για τις Περιφέρειες Μεταβατικής Σύγκλισης γίνεται εκτίμηση, βάσει δείγματος.

Τέλος, είναι χρήσιμο να γίνει ειδική αναφορά στις μελέτες που προκηρύχθηκαν πρόσφατα από τον Άξονα της Τεχνικής Βοήθειας του ΕΠΑΝ II για την ανάπτυξη συγκεκριμένων μορφών τουρισμού. Ειδικότερα, πρόκειται για τα Σχέδια Δράσης, που αφορούν:

- στον τουρισμό κρουαζιέρας,
- στον τουρισμό υγείας – ευεξίας,
- στον μαζικό τουρισμό,
- στον αθλητικό τουρισμό,
- στο συνεδριακό τουρισμό.

Η πολιτική που ακολουθείται λαμβάνει υπόψη πρωτίστως την ποιοτική διάσταση με τουριστικά αναπτυξιακά κριτήρια, ενώ η χωρική διάσταση υπεισέρχεται έμμεσα και αφορά στους στόχους που αναφέρθηκαν στο σχετικό Κεφ. 3 για την εθνική στρατηγική για τον τουρισμό (χωρική διεύρυνση, δημιουργία αυτοτελούς τουριστικής εικόνας διαφόρων περιοχών, κ.ο.κ.). Ειδικά όσον αφορά στα έργα πολιτισμού, σημειώνεται -καθώς δεν απεικονίζεται στη μήτρα, ότι αρκετά από αυτά, τα οποία υλοποιούνται μέσω του ΕΠΑΝ II και των ΠΕΠ, προωθούν τη δημιουργία πόλων/ πυρήνων ανάπτυξης (ενίσχυση αστικού τουρισμού, ενίσχυση νέων «αναδυόμενων πολιτιστικών πόλων σε λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές, δικτύωση των πολιτιστικών υποδομών κατά μήκος των νέων οδικών αξόνων, κ.ο.κ.). Επιχειρείται με τον τρόπο αυτό, η παράλληλη προσπάθεια σύνδεσής τους με τον τουρισμό, καθώς έχει καταδειχθεί τόσο στην Ελλάδα, όσο και διεθνώς, ότι σημαντικές παρεμβάσεις στον πολιτισμό ενισχύουν την επισκεψιμότητα και τη διάρκεια παραμονής στις περιοχές όπου υλοποιούνται. Τέλος, υπάρχουν ενταγμένα έργα που εκτιμάται ότι θα συμβάλλουν στη συνολική αποτύπωση του πολιτιστικού αποθέματος (όπως το αρχαιολογικό κτηματολόγιο, που έχει ενταχθεί στο ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση») και θα διευκολύνουν τη χωρική αποτύπωση πολιτικών στο μέλλον.

4.2.2 Επενδυτικοί Νόμοι

Ο εκάστοτε αναπτυξιακός νόμος αποτελεί σημαντικό μέσο για την προώθηση των ιδιωτικών επενδύσεων, έχει ευρύτατη επιρροή στον επιχειρηματικό κόσμο, ενώ παράλληλα αποτυπώνει τις εκάστοτε πολιτικές επιλογές για το περιεχόμενο και τους στόχους της αναπτυξιακής διαδικασίας της χώρας. Την περίοδο εφαρμογής του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό (Ιούνιος 2009 έως και σήμερα) ήταν σε εφαρμογή δύο αναπτυξιακοί νόμοι:

- ο Νόμος 3299/2004 (ΦΕΚ 261/Α/23.12.2004), ο οποίος ήταν σε εφαρμογή για το μεγαλύτερο χρονικό διάστημα και
- ο Νόμος 3908/2011 (ΦΕΚ 8/Α/1.2.2011), ο οποίος είναι σε εφαρμογή τον τελευταίο χρόνο.

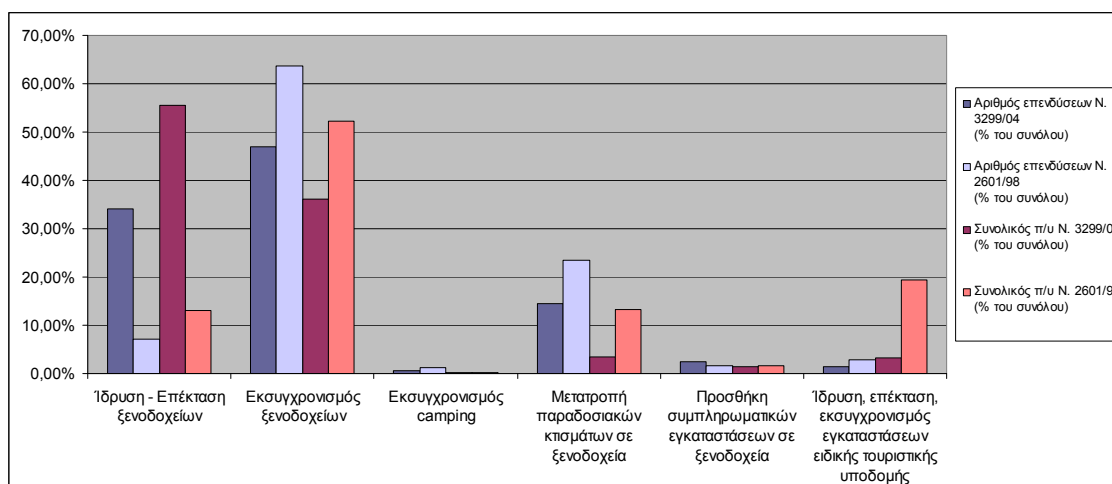
Σε σχέση με τον Επενδυτικό Νόμο (ΕΝ) 3299/2004, έχει επισημανθεί ότι σημαντικό μέρος των επενδύσεων κατευθύνθηκε στον εκσυγχρονισμό ξενοδοχείων, με τις επενδύσεις σε νέες ξενοδοχειακές κλίνες να ακολουθούν, ενώ πολύ μικρότερα ποσά επενδύθηκαν στη μετατροπή παραδοσιακών ή διατηρητέων κτισμάτων σε ξενοδοχεία, στην προσθήκη συμπληρωματικών εγκαταστάσεων σε ξενοδοχεία και στον εκσυγχρονισμό *camping*. Ωστόσο, μια συγκριτική θεώρηση με τον προγενέστερο Αναπτυξιακό Νόμο 2601/1998 καταδεικνύει μια σημαντική μεταστροφή της στόχευσης στην κατεύθυνση της ενίσχυσης των νέων ξενοδοχειακών κλινών, σε σημαντικό μάλιστα βαθμό, έναντι του εκσυγχρονισμού των υφιστάμενων ξενοδοχείων. Επίσης, σημαντικός αριθμός των υπαγωγών στο Νόμο αφορούσε σε περιοχές, οι οποίες ήδη εμφάνιζαν σημαντική τουριστική δραστηριότητα. Το γεγονός αυτό είναι αναμενόμενο στο βαθμό που αφορά και στον εκσυγχρονισμό ξενοδοχειακών μονάδων, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι μέρος της αυξημένης τουριστικής δραστηριότητας στις περιοχές αυτές δεν οφείλονταν σε νέες κλίνες³¹.

Τα ακόλουθα διαγράμματα απεικονίζουν τις επενδύσεις που υπάχθηκαν στο Ν. 3299/04³² και στο Ν. 2601/98 ανά τύπο επένδυσης και την περιφερειακή κατανομή των επενδύσεων του Ν. 3299/04.

³¹ Για μια εμπειριστατωμένη ανάλυση αναφορικά με το θέμα, βλ. Οι τουριστικές επενδύσεις παράμετρος για την αναθεώρηση του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό - Ε. Χατζηνικολάου, 2010

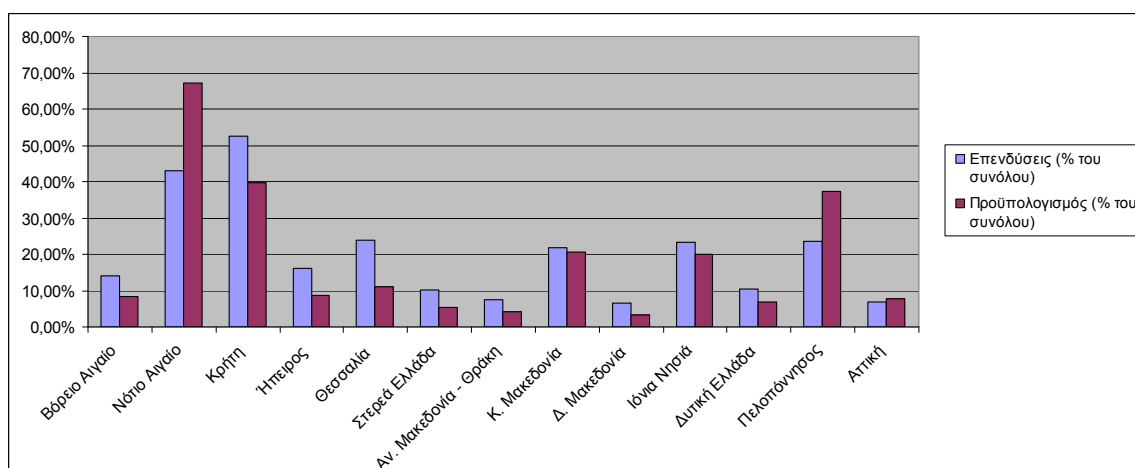
³² Με βάση στοιχεία μέχρι και τον Οκτώβριο του 2009 (ό.π)

Επενδύσεις που υπάχθηκαν στο Ν. 3299/04 και στο Ν. 2601/98 ανά τύπο επένδυσης



Πηγή : ΕΟΤ, στο «Οι τουριστικές επενδύσεις παράμετρος για την αναθεώρηση του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό» - Ε. Χατζηνικολάου, 2010 και Ιδία Επεξεργασία

Περιφερειακή Κατανομή Επενδύσεων του Ν. 3299/04



Πηγή : ΕΟΤ, στο «Οι τουριστικές επενδύσεις παράμετρος για την αναθεώρηση του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό» - Ε. Χατζηνικολάου, 2010 και Ιδία Επεξεργασία

Σημειώνεται ότι για ορισμένη περίοδο εφαρμογής του συγκεκριμένου Νόμου υπήρχε η δυνατότητα ένταξης στο Νόμο των επενδύσεων σε ξενοδοχεία πέντε αστέρων στις κορεσμένες περιοχές (πλην Αθήνας και Θεσσαλονίκης). Με διαδοχικές ΚΥΑ³³ προβλέφθηκαν κορεσμένα τμήματα της ελληνικής επικράτειας, στα οποία δεν ήταν δυνατή η παροχή κινήτρων της επιχορήγησης, της επιδότησης χρηματοδοτικής μίσθωσης και της επιδότησης του μισθολογικού κόστους του Ν. 3299/2004, για τα επενδυτικά σχέδια ίδρυσης ή επέκτασης ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων κυρίως πέντε αστέρων. Οι κορεσμένες αυτές περιοχές σε μεγάλο βαθμό δε συνέπιπταν με την προσέγγιση του Ειδικού Πλαισίου, λόγω διαφορετικής ερμηνείας της έννοιας του κορεσμού και του τι λαμβάνεται υπόψη για την εκτίμησή του.

Όσον αφορά στον ισχύοντα ΕΝ 3908/2011, οι θετικές αλλαγές του έχουν να κάνουν με τη βελτιωμένη επιχειρηματική αντίληψη για τον κλάδο, παρά με την υιοθέτηση ενός διαφοροποιημένου χωρικού προτύπου για τον τουρισμό. Ενισχύονται οι υφιστάμενες, νέες ή υπό σύσταση επιχει-

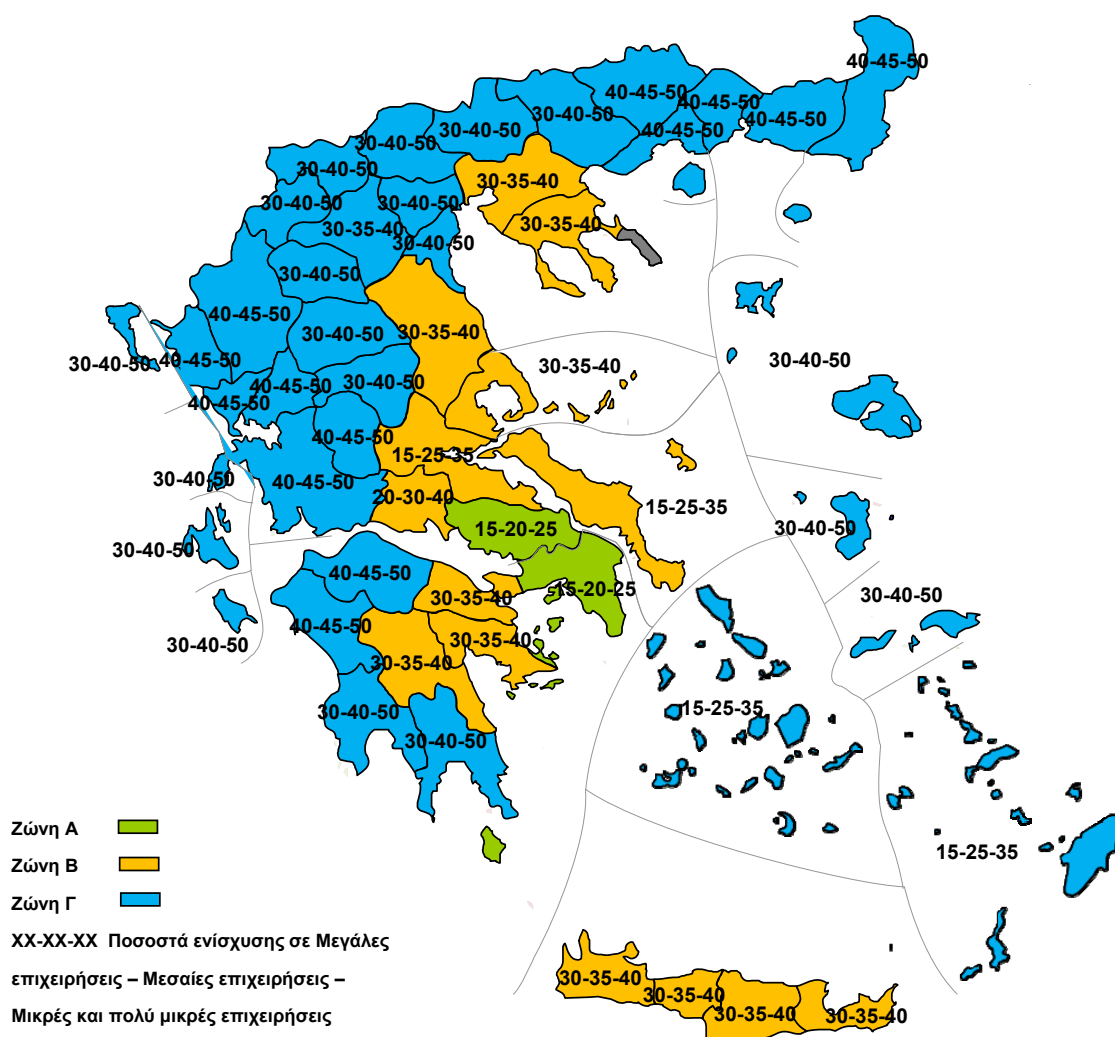
³³ βλ. ΦΕΚ 574/Β/8.5.2006 και ΦΕΚ 2141/Β/15.10.2008.

ρήσεις, που δεν ελέγχονται από το δημόσιο, έχουν τη νομική μορφή ατομικής επιχείρησης, εμπορικής εταιρείας ή συνεταιρισμού, τηρούν βιβλία Β' ή Γ' κατηγορίας και δραστηριοποιούνται σε επιλέξιμους κωδικούς δραστηριότητας στην γεωργία, μεταποίηση, τουρισμό και υπηρεσίες. Τα ποσοστά ενίσχυσης κυμαίνονται από 15% έως 50%³⁴ ανάλογα με το μέγεθος της επιχείρησης (πολύ μικρές και μικρές, μεσαίες, μεγάλες) και την γεωγραφική περιοχή της επένδυσης [τρεις ζώνες κινήτρων (Α', Β', Γ') με κριτήριο το επίπεδο ανάπτυξης, σε σύγκριση με το μέσο όρο της χώρας], η δε ενίσχυση μπορεί να είναι ένας συνδυασμός επιχορήγησης, επιδότησης της χρηματοδοτικής μίσθωσης και φορολογικής απαλλαγής, στοιχείο που συνιστά καινοτομία σε σχέση με τον προηγούμενο Νόμο.

Ο ακόλουθος χάρτης απεικονίζει τις περιφερειακές ενισχύσεις του Ν. 3908/2011. Σημειώνεται ότι η διάκριση της χώρας σε ζώνες κινήτρων, οριζόντια και ανεξάρτητα από το είδος της επένδυσης, αποτελεί στοιχείο που χαρακτηρίζει το σύνολο των αναπτυξιακών νόμων. Η έλλειψη αυτή θεωρείται ότι δε συμβάλει στην ανάπτυξη των επιμέρους κλάδων, ενώ δεν στοιχειοθετεί ένα συγκεκριμένο χωρικό πρότυπο για τους κλάδους αυτούς σε επίπεδο χώρας. Η συγκεκριμένη παρατήρηση έχει ιδιαίτερη σημασία αν ληφθεί υπόψη ότι στον προγενέστερο του Ν. 3908/2011 Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού περιλαμβάνονταν σαφείς πρόνοιες (Άρθρο 10, παρ. Δ) για τη «διαφοροποίηση των επενδυτικών κινήτρων μεταξύ ανεπτυγμένων και αναπτυσσόμενων τουριστικά περιοχών». Ανάλογες είναι οι διαπιστώσεις, όσον αφορά στις υπόλοιπες σχετικές πρόνοιες της ΚΥΑ (Άρθρο 10, παρ. Ε).

³⁴ Τα ποσοστά ενίσχυσης δεν πρέπει να ξεπερνούν το μέγιστο όριο του χάρτη περιφερειακών ενισχύσεων, συνεπώς το μέγιστο ποσοστό ενισχύσεων διαμορφώνεται σε 50%

Χάρτης Περιφερειακών Ενισχύσεων EN 3908/2011



Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Σημειώνεται ότι βάσει των κριτηρίων αξιολόγησης του Νόμου προιμοδοτούνται οι υφιστάμενες ξέναντι των νέων επιχειρήσεων, γεγονός που ερμηνεύεται ως προσπάθεια συγκέντρωσης των πόρων σε επιχειρήσεις, που ήδη δραστηριοποιούνται σε έναν κλάδο και διαθέτουν εμπειρία σε αυτόν. Όσον αφορά στις υπό σύσταση επιχειρήσεις, αυτές εντάσσονται αποκλειστικά στη δράση της νεανικής επιχειρηματικότητας του ΕΝ. Η συγκεκριμένη δράση καλύπτει λειτουργικές δαπάνες και όχι πάγιες επενδύσεις, με αποτέλεσμα να έχει μικρό ενδιαφέρον για τη δημιουργία επιχειρήσεων στον κλάδο του τουρισμού.

Ειδικά σε σχέση με το συγκεκριμένο κλάδο, στο καθεστώς ενισχύσεων του ισχύοντος ΕΝ δεν υπάγονται οι επενδύσεις που αφορούν στην ίδρυση, την επέκταση και τον εκσυγχρονισμό ξενοδοχειακών μονάδων, εν γένει. Αντιθέτως, εντάσσονται οι επενδύσεις που αφορούν στην ίδρυση, την επέκταση ή τον εκσυγχρονισμό (μετά την πάροδο εξαετίας από την έναρξη λειτουργίας της μονάδας ή από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης ολοκλήρωσης επένδυσης εκσυγχρονισμού της μονάδας) ολοκληρωμένης μορφής ξενοδοχειακών μονάδων, που ανήκουν ή αναβαθμίζονται σε κατηγορία τουλάχιστον τριών αστέρων, καθώς και οι επενδύσεις τουρισμού υγείας. Επίσης, στον ΕΝ εντάσσονται οι επενδύσεις μετατροπής παραδοσιακών ή διατηρητέων κτισμάτων σε ξενοδοχειακές μονάδες τουλάχιστον τριών αστέρων, καθώς και οι επενδύσεις εκσυγχρονισμού ξενοδοχειακών μονάδων που λειτουργούν σε παραδοσιακά ή διατηρητέα κτίρια και ανήκουν ή

αναβαθμίζονται σε κατηγορία τουλάχιστον τριών αστέρων. Σημειώνεται ότι στον αναπτυξιακό δεν περιλαμβάνεται η ανέγερση, η επέκταση και ο εκσυγχρονισμός αυτοεξυπηρετούμενων καταλυμάτων, ενοικιαζόμενων δωματίων και ενοικιαζόμενων επιπλωμένων διαμερισμάτων, ανεξάρτητα από την τάξη, τα οποία, επίσης, δεν εξετάζονται στην ΚΥΑ. Τέλος, ένα ακόμη σημείο ενδιαφέροντος έχει να κάνει με το ότι οι κτιριακές δαπάνες δύνανται να ανέλθουν μόλις στο 40% ενός επενδυτικού σχεδίου, γεγονός που ευνοεί τις επενδύσεις που αφορούν σε επεκτάσεις και εκσυγχρονισμό ξενοδοχειακών μονάδων, καθώς και τη δημιουργία μικρών μονάδων υψηλής ποιότητας (π.χ. boutique hotels).

Εν αναμονή της υποβολής της Ετήσιας Έκθεσης απολογισμού της πορείας υλοποίησης του ΕΝ στη Βουλή των Ελλήνων δεν υπάρχουν ακόμη ανακοινώσιμα σχετικά συγκεντρωτικά στοιχεία. Ωστόσο, στον πρώτο κύκλο υποβολής τον προηγούμενο Μάιο κατατέθηκε μικρός αριθμός προτάσεων (142 προτάσεις συνολικού προϋπολογισμού μόλις 721 εκ ευρώ), με αποτέλεσμα να παραμείνει αδιάθετο μεγάλο μέρος του προβλεπόμενου ποσού για το 2011. Το γεγονός αυτό αποδίδεται σε μια σειρά από λόγους, όπως στη δημοσιονομική και οικονομική κρίση και κατ' επέκταση τη συντηρητική στάση των επενδυτών και των τραπεζικών ιδρυμάτων, το αρνητικό προηγούμενο από τις μεγάλες καθυστερήσεις στην αποπληρωμή των επενδυτών που συμμετείχαν στον ΕΝ 3299/04, την αύξηση του ΦΠΑ, κ.ά. Τον Οκτώβριο ολοκληρώθηκε ο δεύτερος κύκλος υποβολής για τον τρέχον έτος, όπου επίσης, υποβλήθηκε περιορισμένος αριθμός προτάσεων.

4.2.3 Πρόγραμμα «Αγροτική Ανάπτυξη» 2007-2013

Οι προτεραιότητες για την Ελλάδα στον τομέα της Πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, όπως καθορίζονται από το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΣΣΑΑ) 2007-2013, εφαρμόζονται μέσω του Προγράμματος «Αγροτική Ανάπτυξη» 2007-2013 (ΠΑΑ). Η συνολική στρατηγική του Προγράμματος «... εστιάζεται στην αειφόρο αγροτική ανάπτυξη μέσω της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας του πρωτογενή και αγροδιατροφικού τομέα, καθώς και του περιβάλλοντος σε μια βιώσιμη ύπαιθρο ...». Οι γενικοί και οι ειδικοί στόχοι κινούνται στη λογική της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας και της παράλληλης ποιοτικής αναβάθμισης και προώθησης ήπιων γεωργικών πρακτικών, με περιορισμένες επιπτώσεις στο αγροτικό περιβάλλον και στα οικοσυστήματα, όπως επίσης, στην προώθηση της πολυλειτουργικής γεωργίας.

Το Πρόγραμμα περιλαμβάνει 5 Άξονες Προτεραιότητας, εκ των οποίων ο τελευταίος αφορά στην Τεχνική Βοήθεια. Οι Άξονες αυτοί επιμερίζονται σε Μέτρα. Ειδικότερο ενδιαφέρον για τον τουρισμό και κατ' επέκταση το ΕΠΧΣΑΑ, έχουν τα Μέτρα που υλοποιούνται μέσω:

- του Άξονα Προτεραιότητας 3, «Ποιότητα ζωής στις αγροτικές περιοχές και διαφοροποίηση της αγροτικής οικονομίας», και
- του Άξονα Προτεραιότητας 4, «Δημιουργία τοπικών ικανοτήτων για την απασχόληση και την διαφοροποίηση στις αγροτικές περιοχές μέσω της προσέγγισης Leader».

Στις επόμενες παραγράφους γίνεται αναλυτικότερη αναφορά στους συγκεκριμένους Άξονες Προτεραιότητας και στη μέχρι στιγμής ενεργοποίησή τους.

Άξονας Προτεραιότητας 3

Ο Άξονας Προτεραιότητας 3 «Ποιότητα ζωής στις αγροτικές περιοχές και διαφοροποίηση της αγροτικής οικονομίας» στοχεύει κυρίως στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική αναβάθμιση των ορεινών και μειονεκτικών περιοχών της χώρας. Ο Άξονας περιλαμβάνει τα εξής Μέτρα:

- Μέτρο 311 «Διαφοροποίηση προς μη γεωργικές δραστηριότητες»
- Μέτρο 312 «Στήριξη της δημιουργίας και ανάπτυξης πολύ μικρών επιχειρήσεων»

- Μέτρο 313 «Ενθάρρυνση τουριστικών δραστηριοτήτων»
- Μέτρο 321 «Βασικές υπηρεσίες για την οικονομία και τον αγροτικό πληθυσμό»
- Μέτρο 322 «Ανακαίνιση και ανάπτυξη των χωριών»
- Μέτρο 323 «Διατήρηση και αναβάθμιση της αγροτικής κληρονομιάς»
- Μέτρο 341 «Απόκτηση δεξιοτήτων και εμπύχωση με στόχο την προπαρασκευή και υλοποίηση μιας στρατηγικής τοπικής ανάπτυξης»

Μεταξύ άλλων, τα συγκεκριμένα Μέτρα προβλέπουν τόσο την παροχή κρατικών ενισχύσεων για την μετατροπή παραδοσιακών ή διατηρητέων κτισμάτων σε τουριστικά καταλύματα, την ίδρυση, επέκταση και εκσυγχρονισμό κύριων και μη κύριων καταλυμάτων, όσο και την υλοποίηση παρεμβάσεων ανάδειξης του τουριστικού προϊόντος της κάθε περιοχής.

Στα ακόλουθα διαγράμματα απεικονίζεται το ενδιαφέρον που υπήρξε στις Προσκλήσεις των Μέτρων 311, 312, 313 του Προγράμματος από δυνητικούς επενδυτές και φορείς ανά Περιφέρεια, απ' όπου, προκύπτει το ενδιαφέρον που υπάρχει για τα Προγράμματα αυτά στις κατηγορίες που αφορούν στις νησιωτικές, κυρίως, και δευτερευόντως σε ορισμένες ορεινές περιοχές.

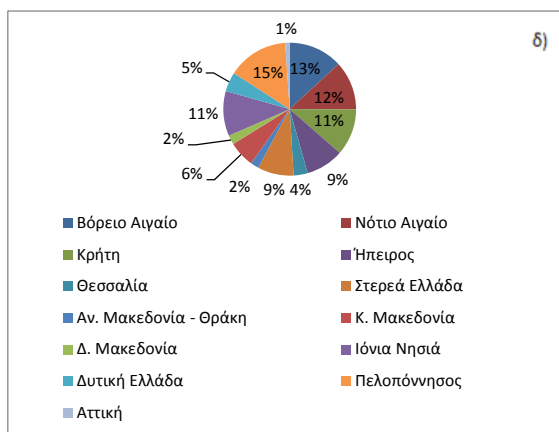
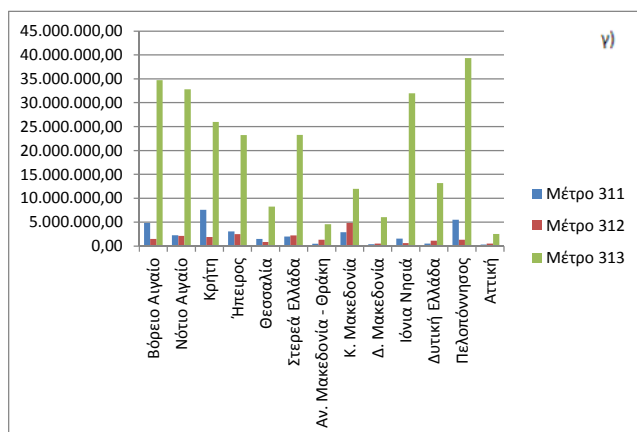
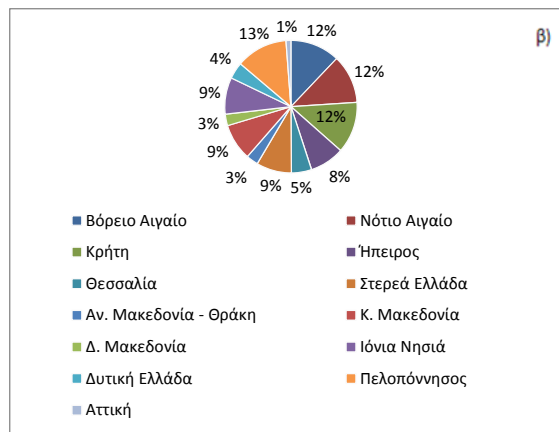
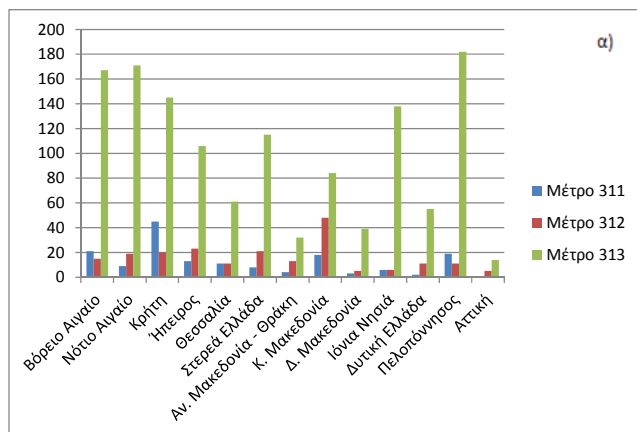
Διαγράμματα:

α) Αριθμός αιτήσεων Μέτρων 311, 312, 313 ανά Περιφέρεια

β) Ποσοστό (%) αιτήσεων Μέτρων 311, 312, 313 ανά Περιφέρεια

γ) Αιτούμενη Δημόσια Δαπάνη Μέτρων 311, 312, 313 ανά Περιφέρεια

δ) Ποσοστό (%) αιτούμενης Δημόσιας Δαπάνης Μέτρων 311, 312, 313 ανά Περιφέρεια



Πηγή: ΥΠΑΑΤ (2011), Ετήσια Έκθεση Προόδου 2010 και Ιδία Επεξεργασία

Είναι χρήσιμο να σημειωθεί ότι τα συγκεκριμένα προγράμματα (Άξονα 3 και Άξονα 4, αλλά και Άξονα 4 του ΕΠΑΛ), σε αντίθεση με τον Επενδυτικό Νόμο, θέτουν ανώτερο όριο στο ύψος του προϋπολογισμού της επένδυσης ενισχύοντας κυρίως *μικρές επενδύσεις*. Επίσης, επιδοτούν αγροτουριστικές επενδύσεις (όχι μόνο καταλύματα) και *μη κύρια καταλύματα* σε συγκεκριμένες ορεινές, μειονεκτικές, πεδινές περιοχές της χώρας και σε κάποιες νησιωτικές περιοχές, που πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια, η δε φιλοσοφία των παρεμβάσεων αφορά σε ολοκληρωμένου τύπου και ήπιας μορφής παρεμβάσεις για την ανάπτυξη της υπαίθρου. Επίσης, τίθενται *συγκεκριμένοι περιορισμοί* αναφορικά με τη χωροθέτηση τουριστικών καταλυμάτων και εγκαταστάσεων, λαμβάνοντας υπόψη τους μια πλειάδα παραμέτρων³⁵. Σημειώνεται ότι, σε πολλές περιπτώσεις του Άξονα 4 του ΠΑΑ και του Άξονα 4 του ΕΠΑΛ εκπονήθηκαν ειδικές εμπειρογνομosύνες τοπικής κλίμακας για τη χωροθέτηση των τουριστικών δραστηριοτήτων που επρόκειτο να συγχρηματοδοτηθούν, οι οποίες έλαβαν υπόψη τα υφιστάμενα Χωροταξικά Πλαίσια και τα κατά τόπους σχέδια χρήσεων γης. Τέλος, η μεταγενέστερη (2010) της ΚΥΑ του Ειδικού Πλαισίου Έκθε-

³⁵ Βλ. ΚΥΑ 2974/8.4.2009 «Προσδιορισμός των λειτουργικών μορφών και κατηγοριών των τουριστικών καταλυμάτων και λοιπών τουριστικών εγκαταστάσεων που εντάσσονται σε προγράμματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων» (ΦΕΚ 670/Β/2009), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

ση Ενδιάμεσης Αξιολόγησης του ΠΑΑ³⁶ δεν κάνει κάποια αναφορά στην ανάγκη υιοθέτησης ρυθμίσεων, προκειμένου η χωροταξική νομοθεσία να μην αποτελέσει εμπόδιο για την υλοποίηση έργων για τους συγκεκριμένους Άξονες (3 και 4) και τα Μέτρα τους.

Άξονας Προτεραιότητας 4

Ανάλογα συμπεράσματα προκύπτουν για τον Άξονα Προτεραιότητας 4, «Εφαρμογή της προσέγγισης Leader». Ο Άξονας αφορά, επίσης, σε ορεινές, μειονεκτικές, αλλά και πεδινές περιοχές (συμπεριλαμβανομένων των νησιωτικών περιοχών της χώρας), με την προϋπόθεση ότι πρόκειται για τ. Δημοτικά Διαμερίσματα (νυν Δημοτικές ή/ και Τοπικές Κοινότητες) με πληθυσμό μέχρι 5.000 κατοίκους και ότι ο πληθυσμός των περιοχών εφαρμογής κυμαίνεται μεταξύ 5.000 και 150.000 κατοίκων. Στο πλαίσιο των τοπικών στρατηγικών του Άξονα 4 δύνανται να περιληφθούν και συγκεκριμένα μέτρα των Αξόνων 1 & 3 του Προγράμματος. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον (σε σχέση και με το ΕΠΧΣΑΑ του Τουρισμού) έχουν τα Μέτρα 4.1.1 «Ανταγωνιστικότητα» και 4.1.3 «Ποιότητα ζωής/ διαφοροποίηση», τα οποία, επίσης, αφορούν και σε μη κύρια καταλύματα, δηλ. σε ένα τμήμα του τουριστικού προϊόντος που δεν θίγεται από το ΕΠΧΣΑΑ.

4.3 Συνθετική Διάγνωση της Χωρικής Διάστασης του Αναπτυξιακού Προγραμματισμού για τον Τουρισμό

Με βάση όσα αναφέρθηκαν διαπιστώνεται ότι οι επενδύσεις που υλοποιούνται στον κλάδο του τουρισμού λαμβάνουν υπόψη, πρωτίστως, τουριστικά αναπτυξιακά κριτήρια. Τόσο στο πλαίσιο του ΕΠΑΝ II, όσο και του ΕΝ αναδεικνύεται ως σημαντικότερη η κατεύθυνση της *ποιοτικής* αναβάθμισης των υφιστάμενων καταλυμάτων, έναντι της δημιουργίας νέων, χωρίς, ωστόσο, τα τελευταία να αποκλείονται. Μεγάλη έμφαση δίδεται, επίσης, στη *διαφοροποίηση* του τουριστικού προϊόντος με την προώθηση των ειδικών μορφών τουρισμού, είτε στο πλαίσιο της ένταξης και της υλοποίησης συναφών έργων, είτε της εκπόνησης υποστηρικτικών μελετών. Παράλληλα, επιδιώκεται η ανάδειξη της πολυδιάστατης τουριστικής ταυτότητας των περιοχών με την υλοποίηση παρεμβάσεων, που εμφανίζουν *συμπληρωματικότητα*. Η *χωρική διάσταση* υπεισέρχεται *έμμεσα*, με τη λογική της διάχυσης της τουριστικής ανάπτυξης σε νέους προορισμούς, χάρη στην ανάπτυξη ειδικών μορφών και την ανάδειξη τουριστικών πόλων. Οι *ολοκληρωμένου τύπου τοπικές παρεμβάσεις* έχουν εμφανώς πιο ενισχυμένη χωρική διάσταση, καθώς υλοποιούνται σε περιοχές που πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια, ενώ το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την υλοποίησή τους δίδει συγκεκριμένες κατευθύνσεις χωροθέτησης.

³⁶ Βλ. Ενδιάμεση Αξιολόγηση του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2007 – 2013 - ΥΠΑΑΤ 2010

5. ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΤΟΥ ΕΠΧΣΑΑ ΜΕ ΤΑ ΥΠΟΛΟΙΠΑ ΕΠΙΠΕΔΑ ΤΟΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

5.1 Συνάφεια με το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και τα υπόλοιπα Ειδικά Πλαίσια

Το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ), θεσμοθετήθηκε το 2009, σχεδόν ταυτόχρονα με τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, τη Βιομηχανία και τον Τουρισμό. Η θεσμοθέτησή του αποτελεί ορόσημο για τον χωροταξικό σχεδιασμό της χώρας, καθώς έλαβε χώρα δέκα χρόνια μετά τη θέσπιση του Ν. 2742 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη» (ΦΕΚ 207/7.10.1999), ο οποίος το προέβλεπε.

Στο ΓΠΧΣΑΑ τίθενται επιδιώξεις, για την επίτευξη των οποίων προσδιορίζονται κατευθύνσεις και λαμβάνονται συγκεκριμένες πρόνοιες. Επίσης, στο ΓΠΧΣΑΑ προωθούνται μηχανισμοί για την υλοποίηση του, όπως και τρόποι για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των χωρικών εξελίξεων και του βαθμού επίτευξής του. Τα παραπάνω δηλώνουν την προσπάθεια ενσωμάτωσης μιας προγραμματικής λογικής στον χωρικό σχεδιασμό, η οποία δύναται να συμβάλλει στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας του σε όλα του τα επίπεδα, όπως επίσης, στην ανάπτυξη των μέγιστων δυνατών συνεργιών με άλλες πολιτικές, οριζόντιες και τομεακές. Άλλωστε, βάσει του Ν. 2742/1999, το ΓΠΧΣΑΑ αποτελεί τη βάση αναφοράς για το συντονισμό και την εναρμόνιση των επιμέρους πολιτικών, προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων, που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στη συνοχή και την ανάπτυξη του εθνικού χώρου. Ειδικά όσον αφορά στη σχέση του με τα Ειδικά Πλαίσια, είναι σαφής η ύπαρξη ιεραρχικής σχέσης μεταξύ τους και η υποχρέωση εναρμόνισης των πρώτων με το Γενικό Πλαίσιο. Ως εκ τούτου, απορρέουν σαφείς δεσμεύσεις για τα Ειδικά Πλαίσια, είτε πρόκειται για τα ισχύοντα, είτε τα μελλοντικά.

Σκοπός του ΓΠΧΣΑΑ είναι ο προσδιορισμός στρατηγικών κατευθύνσεων για την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη και την αειφόρο οργάνωση του εθνικού χώρου, στο πλαίσιο των διεθνών, ευρωπαϊκών, διακρατικών και διασυνοριακών ή διαπεριφερειακών δράσεων, συνεργασιών και υποχρεώσεων της χώρας, καθώς και στο πλαίσιο των ιδιαιτεροτήτων και αναγκών κάθε περιοχής του εθνικού χώρου.

Στόχοι του είναι: α) η ενίσχυση του ρόλου της χώρας σε διεθνές, ευρωπαϊκό, μεσογειακό και βαλκανικό επίπεδο, β) η ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωρικής συνοχής, γ) η διαφύλαξη – προστασία του περιβάλλοντος και κατά περίπτωση, η αποκατάσταση και ανάδειξη των ευαίσθητων στοιχείων της φύσης, της πολιτιστικής κληρονομιάς και του τοπίου, δ) η αντιμετώπιση των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής και τέλος ε) η παροχή ενός συνεκτικού πλαισίου για τα υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού.

Ειδικότερα, στο κεφάλαιο των κατευθύνσεων για την ορθολογική οργάνωση και ανάπτυξη των κύριων παραγωγικών τομέων της οικονομίας, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στη διευθέτηση συγκρούσεων χρήσεων γης και στη διασφάλιση προϋποθέσεων συνύπαρξης δραστηριοτήτων, λαμβάνοντας υπόψη τη μοναδικότητα και διαθεσιμότητα των πόρων για την ανάπτυξη κάθε παραγωγικής δραστηριότητας και τη στάθμιση κόστους – ωφέλειας σε κοινωνικό – οικονομικό και περιβαλλοντικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται ειδική αναφορά στον τομέα του Τουρισμού θέτοντας βασικούς στόχους και επιδιώξεις και δίνοντας κατευθύνσεις προς εξειδίκευση στο Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό.

Όπως φαίνεται στην παρακάτω Μήτρα, οι κατευθύνσεις του Γενικού Πλαισίου για τον κλάδο έχουν πλήρως ενσωματωθεί και αναλυθεί στο Ειδικό Πλαίσιο.

Ενσωμάτωση των κατευθύνσεων του ΓΠΧΣΑΑ στο Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού

Κατευθύνσεις του ΓΠΧΣΑΑ για το Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού	Ενσωμάτωση στο Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού
Αναβάθμιση της εικόνας των τουριστικών προορισμών, ανάδειξη στοιχείων ταυτότητας και αναγνωρισιμότητας, αναβάθμιση και αποκατάσταση του δομημένου χώρου	■
Προστασία, ανάδειξη και αποκατάσταση του περιβάλλοντος και του τοπίου. Ιδιαίτερη μέριμνα για την τουριστική ανάπτυξη των νησιών, στο πλαίσιο προστασίας και ανάδειξης του φυσικού δομημένου και πολιτιστικού περιβάλλοντός τους, που αποτελεί και συγκριτικός τους πλεονέκτημα	■
Διάχυση της τουριστικής δραστηριότητας με ένταξη των αναξιοποίητων τουριστικά πόρων της ενδοχώρας στο προσφερόμενο προϊόν	■
Περιορισμός της διάσπαρτης εκτός σχεδίου δόμησης τουριστικών εγκαταστάσεων σε ευαίσθητες περιοχές (Natura, ορεινός όγκος, μικρά νησιά με χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης	■
Εμπλουτισμός και αναβάθμιση των κοινωνικών, τεχνικών και ειδικών υποδομών στην κατεύθυνση της διεύρυνσης των τουριστικών προορισμών	■
Προώθηση προγραμμάτων ανάπλασης για την περιβαλλοντική αναβάθμιση περιοχών τουριστικού ενδιαφέροντος	■
Ανάπτυξη επιλεγμένων ειδικών μορφών τουρισμού με ηπιότερα κατά κύριο λόγο χαρακτηριστικά	■
Διασύνδεση και διάχυση των αποτελεσμάτων του τουρισμού στους λοιπούς τομείς της οικονομίας και κυρίως στον πρωτογενή	■
Σταθερό πλαίσιο κανόνων για τη χωροθέτηση επιχειρήσεων σχετικών με τον τουρισμό και διαμόρφωση για την προσέλκυση τουριστικών επενδύσεων	■
Διαρκής παρακολούθηση, εξειδίκευση και αναπροσαρμογή των στόχων, κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων της αναπτυξιακής νομοθεσίας και κινήτρων για την καλύτερη εξυπηρέτηση του τομέα	■

Αναφορικά με τα υπόλοιπα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού, σημειώνεται ότι, εν γένει, προωθείται η συνδυαστική μεταξύ τους προσέγγιση. Ενδεικτικά, το Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού όσον αφορά στη σχέση Τουρισμός – Υδατοκαλλιέργειες ορίζει ότι:

«η χωροθέτηση νέων μονάδων υδατοκαλλιέργειας πρέπει να αποφεύγεται σε περιοχές που χαρακτηρίζονται ως ανεπτυγμένες τουριστικά ή παρουσιάζουν μεγάλο ενδιαφέρον για την ανάπτυξη θαλάσσιου τουρισμού. Στις λοιπές περιοχές τουριστικού ενδιαφέροντος η χωροθέτηση μονάδων επιτρέπεται σε διακριτά τμήματα που δεν παρουσιάζουν τουριστικό ενδιαφέρον είτε μεμονωμένα είτε σε οργανωμένους υποδοχείς. Η «εκμετάλλευση» της δραστηριότητας ως ειδικού ενδιαφέροντος τουριστικού πόρου είναι δυνατή και επιθυμητή υπό προϋποθέσεις. Απαραίτητος όρος συνδυασμένης ανάπτυξης η διατήρηση υψηλής ποιότητας περιβάλλοντος».

Στην ίδια λογική, το Ειδικό Πλαίσιο των Υδατοκαλλιέργειών, αναγνωρίζοντας ότι το ζήτημα της χωροθέτησης μονάδων και ζωνών υδατοκαλλιέργειών είναι αρκετά περίπλοκο, δίνει κατεύθυνση προς τα αναθεωρημένα Περιφερειακά Πλαίσια και τον υποκείμενο σχεδιασμό να αντιμετωπίσουν

τα ζητήματα χωροθέτησης μονάδων και ζωνών υδατοκαλλιεργειών στις κατευθύνσεις του Ειδικού Πλαισίου.

Στο πλαίσιο αυτό, ενδεχομένως μεγαλύτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η *αποσαφήνιση εννοιών* που περιλαμβάνονται στα θεσμικά κείμενα άλλων Υπουργείων και ενδέχεται να δημιουργήσουν αλληλοσυγκρουόμενες ερμηνείες.

Ένα σημείο που θα ήταν χρήσιμο να επισημανθεί αναφορικά με τα Ειδικά Πλαίσια, έχει να κάνει με τις διαφορές μεταξύ προσεγγίσεων σε ορισμένα ζητήματα. Οι διαφορές αυτές εκτός από τυπολογικό έχουν ενίοτε και ουσιαστικό χαρακτήρα. Ενδεικτικά αναφέρεται η έμφαση του Ειδικού Πλαισίου της Βιομηχανίας στους οργανωμένους χωρικούς υποδοχείς (διακριτό Άρθρο), στοιχείο που θα ήταν δυνατό να περιλαμβάνεται και στο Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού, όμως απουσιάζει.

5.2 Συνάφεια των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και του Ειδικού Πλαισίου του Τουρισμού

Τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΠΠΧΣΑΑ) θεσμοθετήθηκαν τη διετία 2003-2004. Όπως αναφέρεται, τόσο στο Ν. 2742/1999, όσο και στις σχετικές ΚΥΑ των ιδίων, τα ΠΠΧΣΑΑ στοχεύουν στην εναρμόνιση με το Γενικό και τα Ειδικά Πλαίσια και την εξειδίκευση και συμπλήρωση των βασικών προτεραιοτήτων και επιλογών τους, στο επίπεδο της Περιφέρειας. Ωστόσο η θεσμοθέτηση των ΠΠΧΣΑΑ προηγήθηκε χρονικά της θεσμοθέτησης του Γενικού και των Ειδικών Πλαισίων, συμπεριλαμβανομένου του Ειδικού Πλαισίου για τον Τουρισμό.

Στο πλαίσιο αυτό, έχει επισημανθεί επανειλημμένα η αναγκαιότητά της αναθεώρησής τους, αφενός επειδή δεν υπήρξαν εισροές από το μεταγενέστερο υπερκείμενο σχεδιασμό, αφετέρου διότι δεν παρείχαν τη δυνατότητα εξειδίκευσης στο πεδίο εφαρμογής των κατώτερων επιπέδων σχεδιασμού (πολεοδομικός, κ.ο.κ.)³⁷. Ειδικότερα, αναφέρεται η ανάγκη αναθεώρησης της δομής και του περιεχομένου τους ώστε: α) οι στόχοι και οι κατευθύνσεις τους να γίνουν πιο κατανοητοί, β) να καταστούν πιο υλοποιήσιμα από επιχειρησιακή άποψη και γ) να αποτελέσουν συνθετικές εξειδικεύσεις του Γενικού και των Ειδικών Πλαισίων³⁸.

Όπως προκύπτει από τη συγκριτική θεώρηση του Ειδικού Πλαισίου για τον Τουρισμό με τα ΠΠΧΣΑΑ, το πρώτο είναι σαφώς πιο συγκεκριμένο και σε πολλές περιπτώσεις κανονιστικό, καθώς προχωρά στον καθορισμό όρων δόμησης για διάφορες περιοχές, τις οποίες κατηγοριοποιούνται με βάση συγκεκριμένα κριτήρια. Κατευθύνσεις δίνονται επίσης για συγκεκριμένες ειδικές μορφές τουρισμού (π.χ. συνεδριακός, αστικός, θαλάσσιος, αθλητικός κ.ά.). Επίσης, το Ειδικό Πλαίσιο εισάγει για πρώτη φορά την πολυσυζητημένη έννοια της «σύνθετης και ολοκληρωμένης τουριστικής υποδομής μικτής χρήσης» ως τη συνδυασμένη ανάπτυξη ξενοδοχείων, τουριστικών υποδομών και υπηρεσιών και κατοικιών προς πώληση, έννοια η οποία δεν εξειδικεύονταν στα ΠΠΧΣΑΑ, ως προγενέστερα του Ειδικού Πλαισίου.

Συνοπτικά, οι προβλέψεις των Περιφερειακών Πλαισίων για τον τομέα του τουρισμού και τα κύρια στοιχεία, που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την αναθεώρησή τους, με βάση το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό, είναι τα εξής:

Κεντρική Μακεδονία

³⁷ Βλ. στο Λουκάκης, Π. και Γ. Θεοδωρά, «Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Θεσμικές ρυθμίσεις και προοπτικές εφαρμογής», στα Πρακτικά του 2^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τόμος Ι, Βόλος 24-27/09/2009, σελ. 351-363

³⁸ Ο.π.

Το πρότυπο χωρικής ανάπτυξης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας στον τομέα του τουρισμού, όπως διατυπώνεται στο ΠΠΧΣΑΑ, διαρθρώνεται γύρω από τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης, στην κατεύθυνση αξιοποίησης και συνετής χρήσης των φυσικών και πολιτιστικών πόρων και της συνετής διαχείρισης των υδατικών πόρων. Για το σύνολο της Περιφέρειας αναγνωρίζεται η ανάγκη περιορισμού της ανάπτυξης των γνωστών μορφών μαζικού τουρισμού, με παράλληλη προστασία του περιβάλλοντος και της πολιτιστικής κληρονομιάς. Έμφαση δίνεται στην οριοθέτηση της ανάπτυξης των παράκτιων περιοχών, οι οποίες θεωρούνται κορεσμένες. Ειδική αναφορά γίνεται στη ζώνη του Αιγαίου, που περιλαμβάνει τις ακτές της Πιερίας, τη Θεσσαλονίκη και τη Χαλκιδική, όπου προτείνεται η αναβάθμιση των υπηρεσιών τουρισμού – αναψυχής μέσω της παροχής κινήτρων, η δημιουργία ξενοδοχειακών υποδομών για ιαματικό, συνεδριακό, οικολογικό, ψυχαγωγικό, κ.λπ. τουρισμό και η ανάδειξη των σημαντικών πόλων τουριστικού ενδιαφέροντος. Αντίστοιχα στον ημιορεινό – ορεινό χώρο προωθείται η προστασία των οικοσυστημάτων, η ανάπτυξη ήπιων και οικολογικών / εναλλακτικών μορφών τουρισμού χωρίς αλλοίωση του φυσικού και αρχιτεκτονικού περιβάλλοντος και η δημιουργία δικτύων τουρισμού – αναψυχής και πολιτιστικών λειτουργιών σε συνδυασμό με τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Τέλος επισημαίνεται η ανάγκη δημιουργίας δομών στήριξης στον τομέα του τουρισμού και τονίζεται η συμβολή των υποδομών μεταφορών (οδικές, σιδηροδρομικές, αεροπορικές) στην τουριστική ανάπτυξη της Περιφέρειας.

Σημεία που εντοπίζονται διαφορές του ΠΠΧΣΑΑ με το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο:

Στο ΠΠΧΣΑΑ δεν καθορίζονται αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες τουριστικά περιοχές, όπως στο Ειδικό Πλαίσιο, ενώ δε δίνονται κατευθύνσεις για άλλες κατηγορίες χώρου, όπως τα μικρά νησιά ή για ειδικές μορφές τουρισμού όπως ο αθλητικός (γκολφ).

Δυτική Μακεδονία

Το ΠΠΧΣΑΑ της Δυτικής Μακεδονίας στοχεύει στην προώθηση της αειφόρου, ισόρροπης και διαρκούς ανάπτυξης της Περιφέρειας σύμφωνα με τις φυσικές, οικονομικές και κοινωνικές ιδιαιτερότητες της. Στον τομέα του τουρισμού, ο συνδυασμός των σημαντικών περιοχών φυσικού κάλους, με την πλούσια ιστορική και πολιτιστική κληρονομιά θεωρείται ότι μπορεί να αποτελέσει πόλο έλξης και με την κατάλληλη προβολή και αξιοποίηση των περιοχών αυτών (αστικών κέντρων αλλά και ορεινών και παραλίμνιων περιοχών), να προκληθεί μια σταθερή τουριστική κίνηση και κατ' επέκταση μια συμπληρωματική απασχόληση και πηγή εισοδήματος για την περιοχή. Σε αυτό αναμένεται να συμβάλλει επίσης η βελτίωση των οδικών, σιδηροδρομικών και αεροπορικών συνδέσεων όπως και η δημιουργία δομών στήριξης του τουρισμού.

Ανατολική Μακεδονία - Θράκη

Ο τουρισμός δεν είναι ανεπτυγμένος στην Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης, η οποία γεωγραφικά χαρακτηρίζεται από έναν δυϊσμό ορεινών και παραθαλάσσιων περιοχών, που διαμορφώνεται από τον ορεινό όγκο της νότιας Ροδόπης, τα όρη της Λεκάνης και το Παγγαίο. Το πρότυπο χωρικής ανάπτυξης της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης στον τομέα του τουρισμού, όπως διατυπώνεται στο ΠΠΧΣΑΑ, στοχεύει στην ανάδειξη επιλεγμένων μορφών τουρισμού, πέραν του μαζικού, στον παράκτιο, νησιωτικό και ορεινό χώρο, με συνετή και συνδυασμένη διαχείριση των φυσικών και πολιτιστικών πόρων της Περιφέρειας και με την ανάπτυξη ολοκληρωμένων συστημάτων μεταφορών, επικοινωνιών και ενέργειας. Για τη στήριξη της οικονομικής, κοινωνικής ανάπτυξης και της διαπεριφερειακής συνεργασίας προτείνεται η ίδρυση εκθεσιακού φορέα της Περιφέρειας για την προβολή των τοπικών προϊόντων καθώς και Εταιρείας Τουρισμού Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης για την προώθηση των τουριστικών δραστηριοτήτων στην περιοχή και για την προβολή των σημαντικών φυσικών και πολιτιστικών της πόρων.

Σημεία που εντοπίζονται διαφορές του ΠΠΧΣΑΑ με το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο:

Η κυριότερη διαφορά μεταξύ Ειδικού Πλαισίου και ΠΠΧΣΑΑ είναι ότι στο τελευταίο δεν καθορίζονται αναπτυσσόμενες τουριστικά περιοχές με περιθώρια ανάπτυξης ήπιων και εναλλακτικών μορφών τουρισμού αλλά γίνεται μόνο αναφορά στην ανάπτυξή τους στις ορεινές και ημιορεινές περιοχές.

Νότιο Αιγαίο

Η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου χαρακτηρίζεται από πολυδιάσπαση του χώρου (πολυνησία) που της προσδίδει μοναδικότητα ως προς τις περιφέρειες της χώρας και της Ευρώπης, αλλά δημιουργεί και αυξημένες ανάγκες. Ο τουρισμός έχει αναμφισβήτητα συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη των νησιών, αλλά ταυτόχρονα άσκησε πιέσεις στους φυσικούς και πολιτιστικούς πόρους, κυρίως λόγω της έλλειψης τεχνικών υποδομών και της υπερσυγκέντρωσης επισκεπτών χωρικά (σε συγκεκριμένα κυρίως νησιά) και χρονικά (εποχικότητα). Στο ΠΠΧΣΑΑ ο χώρος του Νοτίου Αιγαίου προβλέπεται να λειτουργήσει ως σημαντικός διεθνής και εθνικός πόλος έλξης τουριστικής δραστηριότητας υψηλής έντασης και απόδοσης. Στόχο αποτελεί ο έλεγχος της δραστηριότητας αυτής και η σταδιακή επιδίωξη καλύτερης διάχυσής της στο χώρο και στη διάρκεια του έτους καθώς και η επιδίωξη επίτευξης πολυτομεακής μορφής ανάπτυξης (με ενίσχυση του πρωτογενή και δευτερογενή τομέα με κατάλληλες υποδομές, ρυθμίσεις και κίνητρα), ώστε να αποφευχθεί η μονόπλευρη εξάρτηση της ανάπτυξης αποκλειστικά από τον τουρισμό και η πληθυσμιακή αποδυνάμωση των νησιών. Η τουριστική ανάπτυξη επιδιώκεται με σεβασμό στο φυσικό και πολιτισμικό περιβάλλον (αρχαιολογικοί και ιστορικοί χώροι, παραδοσιακή αρχιτεκτονική κλπ.), το οποίο προσδοκάται ότι θα ενισχύσει την ακτινοβολία της Περιφέρειας και θα οδηγήσει σε υψηλότερης ποιότητας τουριστικό προϊόν ενώ τα νησιά αναμένεται να αποτελέσουν ελκυστικό χώρο ιδιωτικών επενδύσεων σε υποδομές ειδικών μορφών τουρισμού (θαλάσσιου, πολιτιστικού, συνεδριακού, αγροτουρισμού κλπ.), γεγονός που θα συμβάλλει και στη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης. Λόγω του κατακερματισμού του χώρου, σημαντικό ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη της περιφέρειας αναμένεται να παίξει και η ανάπτυξη ολοκληρωμένου συστήματος μεταφορών (θαλάσσιες, αεροπορικές).

Σημεία που εντοπίζονται διαφορές του ΠΠΧΣΑΑ με το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο:

Στο ΠΠΧΣΑΑ τα νησιά κατηγοριοποιούνται σε δύο Ζώνες, Α και Β (βλ. παρακάτω πίνακα), οι οποίες δε συμπίπτουν με την κατηγοριοποίηση του Ειδικού Πλαισίου (ως προς τις υποκατηγορίες των αναπτυσσόμενων τουριστικά περιοχών και των νησιών). Επιπλέον το ΠΠΧΣΑΑ δεν περιλαμβάνει κατευθύνσεις για κάποιες ειδικές μορφές τουρισμού, όπως ο θαλάσσιος, ο αθλητικός και ειδικά οι εγκαταστάσεις γκολφ που στο Ειδικό Πλαίσιο χωροθετούνται στη Ρόδο.

Κρήτη

Η Περιφέρεια Κρήτης αποτελεί ένα αυτόνομο χωρικά σύστημα με ικανό μέγεθος ενδοχώρας και πληθυσμού και πληθώρα ιστορικών μνημείων, που κατέχει στρατηγική θέση στη λεκάνη της Ανατολικής Μεσογείου και χαρακτηρίζεται ως παράδειγμα εξωστρέφειας αφού η οικονομία της θεωρείται διεθνοποιημένη. Στο ΠΠΧΣΑΑ στόχο αποτελεί η ανάδειξη και η αναβάθμιση του ρόλου της Κρήτης με την ανάπτυξη λειτουργιών «κέντρου» στη ΝΑ Μεσόγειο και ευρύτερων δικτυώσεων στον τομέα των μεταφορών, με έμφαση στις θαλάσσιες διασυνδέσεις, καθώς και η ανάπτυξη συνεργασιών με χώρες της ευρύτερης περιοχής της μεσογειακής λεκάνης. Στο πλαίσιο αυτό επιδιώκεται η διατύπωση συνολικής στρατηγικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη, με έμφαση στην ανάπτυξη των τομέων του τουρισμού και της γεωργίας, με την αξιοποίηση των τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων και με κατάλληλα μέτρα χωροταξικής και περιβαλλοντικής πολιτικής. Ειδικότερα προωθείται η ανάσχεση των φαινομένων μονοσήμαντης ανάπτυξης του βόρειου άξονα και των πόλων ανάπτυξης και η ισόρροπη κατανομή των τουριστικών εγκαταστάσεων -αναβαθμισμένου τύπου- σε όλο τον χώρο της Κρήτης, με κλασσικές μορφές στις παράκτιες περιοχές και ήπιες

στις ορεινές και ημιορεινές ζώνες. Επίσης επιδιώκεται η άρση των προβλημάτων που εμφανίζονται στις παράκτιες ζώνες με σύγκρουση χρήσεων γης και προβλήματα αστικοποίησης. Παράλληλα με τα παραπάνω προωθείται η συνδυασμένη ανάπτυξη των τομέων του πολιτισμού και της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, με ενίσχυση και προβολή των ιστορικών, πολιτιστικών και φυσικών πόρων και με ένταξή τους σε συστήματα χωρικών συνόλων, δικτύων και διαδρομών. Με τον τρόπο αυτό ο τουρισμός αναμένεται να αποκτήσει μεγαλύτερο «εργασιακό περιεχόμενο», με καλύτερη περιβαλλοντική συμβατότητα και με μεγαλύτερη συμβολή σε προγράμματα ανάδειξης του περιβάλλοντος.

Σημεία που εντοπίζονται διαφορές του ΠΠΧΣΑΑ με το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο:

Στο ΠΠΧΣΑΑ οι περιοχές που εντάσσονται σε παράκτιες ζώνες ελέγχου της τουριστικής ανάπτυξης και σε ζώνες ήπιας τουριστικής ανάπτυξης, δε συμπίπτουν απόλυτα με την κατηγοριοποίηση του Ειδικού Πλαισίου (ως προς τις υποκατηγορίες των αναπτυσσόμενων τουριστικά περιοχών (ομάδες B1 και B2).

Ηπειρος

Η Περιφέρεια Ηπείρου καταλαμβάνει μία από τις πλέον απομακρυσμένες θέσεις στον ελληνικό χώρο. Η τουριστική δραστηριότητα χαρακτηρίζεται από χαμηλό δυναμικό τουριστικών κλινών, επικράτηση των ενοικιαζόμενων δωματίων έναντι των ξενοδοχειακών κλινών, συγκέντρωση των κλινών στο Νομό Πρεβέζης και στην Πάργα, επικράτηση μη ποιοτικών καταλυμάτων, επικράτηση Ελλήνων επισκεπτών και μικρή μέση διάρκεια παραμονής. Ήπιες μορφές τουρισμού έχουν αναπτυχθεί στις εσωτερικές ημιορεινές και ορεινές περιοχές. Η ολοκλήρωση του δικτύου των μεταφορικών υποδομών (Εγνατία οδός, Δυτικός Άξονας, αναβάθμιση λιμένα Ηγουμενίτσας και αεροδρομίου Ακτίου) αναμένεται να επιδράσουν σημαντικά στην προσέλκυση νέων επισκεπτών. Στόχος του ΠΠΧΣΑΑ στον τομέα του τουρισμού είναι η ελεγχόμενη ανάπτυξη της παράκτιας ζώνης και παράλληλα η σύνδεση του παράκτιου τουρισμού με ήπιες μορφές τουρισμού στις ορεινές ζώνες και στην ενδοχώρα γενικότερα. Τα παραπάνω συνδυάζονται με την προστασία και ανάδειξη του φυσικού και πολιτιστικού αποθέματος και την ανάπτυξη ειδικών μορφών τουρισμού. Προτείνεται επίσης ο έλεγχος των χρήσεων γης προκειμένου να αμβλυνθούν οι συγκρούσεις των τουριστικών δραστηριοτήτων με άλλες ασύμβατες δραστηριότητες και η συγκρότηση φορέων ανάπτυξης τουρισμού, η προώθηση προγραμμάτων υποστήριξης μικρομεσαίων επιχειρήσεων του κλάδου, έρευνας αγοράς, διαφήμισης-προβολής και κατάρτισης προσωπικού.

Σημεία που εντοπίζονται διαφορές του ΠΠΧΣΑΑ με το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο:

Στο ΠΠΧΣΑΑ ο παράκτιος άξονας Ηγουμενίτσας – Πρέβεζας αντιμετωπίζεται ενιαία, σε αντίθεση με το Ειδικό Πλαίσιο στο οποίο τμήματα αυτού του άξονα εντάσσονται στις αναπτυσσόμενες τουριστικά περιοχές (ομάδα Α) και τμήματα στις αναπτυσσόμενες τουριστικά περιοχές με περιθώρια ανάπτυξης μαζικού τουρισμού (ομάδα Β1). Επίσης οι περιοχές στις οποίες ορίζεται ότι μπορούν να αναπτυχθούν ήπιες και εναλλακτικές μορφές τουρισμού στα δύο Πλαίσια διαφέρουν ελαφρώς μεταξύ τους. Τέλος στο ΠΠΧΣΑΑ δε γίνεται ειδική αναφορά στην ανάπτυξη συνεδριακού τουρισμού και γκολφ στα Ιωάννινα, όπως αναφέρεται στο Ειδικό Πλαίσιο.

Ιόνια Νησιά

Η Περιφέρεια Ιονίων Νήσων διαθέτει χαρακτηριστικά αναπτυσσόμενης δυναμικής οικονομίας χάρη στην ανάπτυξη του τουρισμού. Η Περιφέρεια αναμένεται να λειτουργήσει ως ενιαίος πόλος τουριστικής ανάπτυξης που θα ανταγωνιστεί άλλους ευρωπαϊκούς και μη προορισμούς με προσανατολισμό στον ποιοτικό περιηγητικό τουρισμό του ευρύτερου πολιτιστικού χώρου της Μεσογείου – Αδριατικής. Σε εθνικό επίπεδο η Περιφέρεια αντισταθμίζει και εξισορροπεί τους άλλους σημαντικούς νησιωτικούς πόλους (Ν. Αιγαίο και Κρήτη) και λειτουργεί παράλληλα και συμπληρωματικά με τη λιγότερο αναπτυσσόμενη τουριστική ακτή της Ηπείρου και με τη δυτική ακτή της

Πελοποννήσου. Στο ΠΠΧΣΑΑ στόχο αποτελεί η αύξηση της ανταγωνιστικότητας του τουρισμού στο περιβάλλον της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης με παράλληλη αποθάρρυνση της μονοκαλλιέργειας του κλάδου μέσω της ενίσχυσης της ανάπτυξης και άλλων παραγωγικών τομέων. Προτείνεται η διαφοροποίηση του τουριστικού προϊόντος με την ανάπτυξη ποιοτικού και εναλλακτικών μορφών τουρισμού, κατά προτεραιότητα στις λιγότερο αναπτυγμένες εσωτερικές ζώνες, σε σύνδεση με τις αναπτυγμένες τουριστικά παράκτιες ζώνες, η δημιουργία σχέσεων συνεργασίας και συμπληρωματικότητας με τους τουριστικούς προορισμούς των απέναντι ακτών και της ενδοχώρας της ηπειρωτικής Ελλάδας, η διατήρηση και ανάδειξη της ιδιάζουσας πολιτιστικής κληρονομιάς αλλά και του φυσικού περιβάλλοντος και παράλληλα η βελτίωση των ενδοπεριφερειακών μεταφορικών αξόνων (θαλάσσιων και εναέριων). Επίσης προτείνεται η περαιτέρω εξειδίκευση των ενισχύσεων των ιδιωτικών επενδύσεων κατά τομείς και περιοχές και η πρόβλεψη κατάλληλων υποστηρικτικών δομών (π.χ. οργανισμός προώθησης τοπικών προϊόντων – περιφερειακό σήμα ποιότητας). Λόγω της ύπαρξης μικτών ζωνών τουρισμού – παραθεριστικής κατοικίας προωθείται η κατά προτεραιότητα ανάπτυξη – πολεοδόμηση των περιοχών αυτών και η εξυγίανση των ακτών τους και η εξέταση της τουριστικής – παραθεριστικής ανάπτυξης υφιστάμενων οικισμών και της χωροθέτησης υποδομών μικτών χρήσεων παραθεριστικής κατοικίας και τουρισμού χωρίς αλλοίωση του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Τέλος προτείνεται η οργανωμένη τουριστική ανάπτυξη με ΠΟΑΠΔ σε όλα τα νησιά.

Σημεία που εντοπίζονται διαφορές του ΠΠΧΣΑΑ με το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο:

Στο ΠΠΧΣΑΑ εντοπίζονται κύριες περιοχές με προτεραιότητα στην παράκτια τουριστική ανάπτυξη σε όλα τα κύρια Ιόνια νησιά, οι οποίες δεν ακολουθούν επακριβώς την κατηγοριοποίηση του Ειδικού Πλαισίου (ομάδες Α, Β, Ε). Επίσης στο ΠΠΧΣΑΑ δε γίνεται ειδική αναφορά στην ανάπτυξη συνεδριακού τουρισμού (στην Κέρκυρα) και γκολφ (στη Ζάκυνθο), όπως αναφέρεται στο Ειδικό Πλαίσιο.

Βόρειο Αιγαίο

Ο νησιωτικός χαρακτήρας της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου, το ποικίλο μέγεθος των νησιών της και το παραγωγικό της πρότυπο, αποτελούν προϋποθέσεις για την εκκίνηση νέων δραστηριοτήτων, όπως ο τουρισμός, που συμβάλλουν στη βελτίωση της εικόνας της οικονομίας της. Βελτιώσεις και αλλαγές στη λειτουργία και τον εξοπλισμό της ακτοπλοΐας καθώς και η λειτουργική σύνδεση των εναέριων και θαλάσσιων μέσων αναμένεται να αλλάξουν ριζικά την εικόνα των ενδοπεριφερειακών συνδέσεων αλλά και των διασυνδέσεων με τις Κυκλάδες, τις Σποράδες και τα Δωδεκάνησα. Στο ΠΠΧΣΑΑ η Περιφέρεια καλείται να αξιοποιήσει τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα, δηλαδή τη γεωγραφική της θέση, το πολιτιστικό και φυσικό περιβάλλον και τις αναπτυξιακές της δυνατότητες που συνδυάζουν το παραδοσιακό πρότυπο ανάπτυξης στον πρωτογενή τομέα, με δυνατότητες ανάπτυξης ποιοτικού τουρισμού και υπηρεσιών συμβατών με το περιβάλλον. Στόχο στον τομέα του τουρισμού αποτελεί η ανάπτυξη του με παράλληλη προώθηση διαφοροποιημένων μορφών του τουριστικού προτύπου, συνεργασία με τον τομέα της γεωργίας, προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και της πολιτιστικής κληρονομιάς και πολεοδομική αναβάθμιση, ανάδειξη και προστασία των ιστορικών κέντρων και των παραδοσιακών οικισμών. Προς την κατεύθυνση αυτή προωθείται η ολοκλήρωση των έργων βασικής τουριστικής υποδομής, η ενίσχυση και προώθηση των ιδιωτικών επενδύσεων που αφορούν τον ποιοτικό εκσυγχρονισμό των υφιστάμενων ξενοδοχειακών μονάδων, τις επιχειρήσεις παροχής τουριστικών υπηρεσιών και την ανάπτυξη ειδικών μορφών τουρισμού, η σύνδεση – συμπληρωματικότητα με τον πρωτογενή και δευτερογενή τομέα, η δημιουργία δομών κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού και ο σχεδιασμός ερευνών και πολιτικών για την προβολή της περιοχής.

Σημεία που εντοπίζονται διαφορές του ΠΠΧΣΑΑ με το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο:

Στο ΠΠΧΣΑΑ υπάρχει διάκριση μεταξύ τουριστικών περιοχών και περιοχών με ήπια τουριστική ανάπτυξη και δεν υπάρχει ακριβής αντιστοίχιση με τις ομάδες Α και Β του Ειδικού Πλαισίου. Επίσης στο ΠΠΧΣΑΑ δε γίνεται ειδική αναφορά στην ανάπτυξη συνεδριακού τουρισμού στη Μυτιλήνη, όπως αναφέρεται στο Ειδικό Πλαίσιο.

Πελοπόννησος

Στην Περιφέρεια Πελοποννήσου, ο τομέας του τουρισμού αποτελεί βασική οικονομική δραστηριότητα με αυξημένες δυνατότητες στήριξης της αναπτυξιακής προοπτικής της μέσω της παροχής βελτιούμενων υπηρεσιών υπερτοπικού χαρακτήρα. Η Περιφέρεια διαθέτει εξαιρετικά σημαντικούς σε εθνικό και διεθνές επίπεδο πολιτιστικούς πόρους (αρχαιολογικούς χώρους, μνημεία, παραδοσιακούς οικισμούς) που καλύπτουν όλο το φάσμα της ελληνικής ιστορία και που σε συνδυασμό με το φυσικό περιβάλλον προσδίδουν ιδιαίτερες δυνατότητες συνδυασμένης ανάπτυξης εναλλακτικών μορφών τουρισμού με προοπτική ετήσιας διάρκειας. Στο ΠΠΧΣΑΑ αναφέρεται ότι προωθείται η ανάπτυξη ευρέως φάσματος μορφών τουρισμού, μέσω της θέσπισης νέων αναπτυξιακών κινήτρων για τον τουρισμό, της προώθησης των αναγκαίων υποδομών σε όλους τους τομείς (τουρισμός, ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, εκπαίδευση, περιβάλλον) και της αναβάθμισης της ποιότητας παροχής μεταφορικών υπηρεσιών. Παράλληλα προωθείται η ανάδειξη και αξιοποίηση των φυσικών και πολιτιστικών πόρων και η ένταξή τους σε διαδρομές ανάπτυξης εναλλακτικού τουρισμού. Τονίζεται επίσης η ανάγκη διασύνδεσης των δραστηριοτήτων και προϊόντων του πρωτογενή και δευτερογενή τομέα με την τουριστική αγορά. Τέλος προτείνεται η δημιουργία ΠΟΤΑ στη Μεσσηνία και η διερεύνηση της ανάπτυξης ΠΕΡΠΟ στον παράκτιο χώρο.

Σημεία που εντοπίζονται διαφορές του ΠΠΧΣΑΑ με το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο:

Στο ΠΠΧΣΑΑ ορίζονται παράκτιες ζώνες τουριστικής ανάπτυξης, χωρίς περαιτέρω κατηγοριοποίηση όπως αυτή που υπάρχει στο Ειδικό Πλαίσιο (ομάδες Α και Β1). Επίσης δε γίνεται αναφορά στα μικρά νησιά της Περιφέρειας και σε ειδικές μορφές τουρισμού όπως ο συνεδριακός και ο αθλητικός (γκολφ).

Δυτική Ελλάδα

Η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας παρουσιάζει χαρακτηριστικά υστέρησης – μειονεκτικότητας. Η Περιφέρεια αναπτύσσει σχέσεις και εξαρτήσεις διαπεριφερειακής εμβέλειας κυρίως προς το χώρο της Πελοποννήσου, τα νησιά του Ιονίου και την περιφέρεια Αττικής, με πυρήνα το αστικό κέντρο της Πάτρας. Η ζεύξη Ρίου – Αντιρρίου και Ακτίου – Πρέβεζας καθώς και η συνεχιζόμενη κατασκευή της Ιονίας οδού έχουν αναβαθμίσει το ρόλο της Περιφέρειας με την ανάπτυξη διαπεριφερειακών σχέσεων στο εμπόριο, τον τουρισμό, τον πολιτισμό, την έρευνα – τεχνολογία και τις υπηρεσίες. Ένας από τους στρατηγικούς στόχους που τίθενται στο ΠΠΧΣΑΑ για την Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας είναι η αναβάθμιση της διεθνούς – ευρωπαϊκής ακτινοβολίας της ως διεθνούς πολιτιστικού προορισμού (με επίκεντρο την Αρχαία Ολυμπία – Ήλιδα) σε δικτύωση με άλλους σημαντικούς τουριστικούς προορισμούς (Επίδαυρος, Δελφοί, Δωδώνη) και παράλληλα η αναβάθμιση του εθνικού της ρόλου, με ανάπτυξη ειδικών και ήπιων μορφών τουρισμού σε συνδυασμένα πολιτιστικά – περιβαλλοντικά δίκτυα (οικολογικός τουρισμός, αγροτουρισμός κ.α.). Στο ΠΠΧΣΑΑ προτείνεται επίσης η διερεύνηση της ανάπτυξης ΠΕΡΠΟ.

Σημεία που εντοπίζονται διαφορές του ΠΠΧΣΑΑ με το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο:

Στο ΠΠΧΣΑΑ προσδιορίζονται ενδεικτικές ευρύτερες ζώνες αναζήτησης ελεγχόμενων δραστηριοτήτων τουρισμού – παραθερισμού, οι οποίες δεν αντιστοιχίζονται επακριβώς με την ομάδα Β1 του Ειδικού Πλαισίου. Επίσης δε γίνεται ιδιαίτερη αναφορά σε ειδικές μορφές τουρισμού όπως ο αθλητικός (χιονοδρομικός, που είναι σημαντικό να αναφερθεί εξαιτίας της ύπαρξης του χιονοδρομικού κέντρου στο Χελμό και γκολφ).

Θεσσαλία

Η Περιφέρεια Θεσσαλίας αποτελεί μια σχετικά δυναμική περιφέρεια για τα ελληνικά δεδομένα, με θετικές προοπτικές από άποψη χωρικής ανάπτυξης. Τα πλεονεκτήματά της στον τομέα του τουρισμού είναι η ύπαρξη ζωνών με τουριστική ανάπτυξη καθώς και αναξιοποίητων τουριστικών πόρων και συνεπώς οι δυνατότητες ανάπτυξης «κλασικού» και εναλλακτικών μορφών τουρισμού. Σε αυτό συμβάλλει το αξιόλογο φυσικό και δομημένο περιβάλλον. Παράλληλα όμως οι παράκτιες ζώνες επιβαρύνονται με άναρχη δόμηση παραθεριστική κατοικίας ενώ οι τουριστικές και περιαστικές περιοχές δέχονται αυξανόμενες οικιστικές πιέσεις. Ένας από τους στόχους του ΠΠΧΣΑΑ είναι συνεπώς η μεγέθυνση του τριτογενούς με αιχμή τις σύγχρονες υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις και τον τουρισμό, η βελτίωση της προσβασιμότητας με όλα τα μέσα μεταφοράς, η ισόρροπη και πολυκεντρική ενδοπεριφερειακή ανάπτυξη, η ποιοτική ενίσχυση των αστικών κέντρων με έμφαση στις δικτυώσεις, την ποιότητα ζωής και την ανταγωνιστικότητα και η βελτίωση του περιβάλλοντος. Οι σημαντικοί τουριστικοί πόλοι, όπως οι Σποράδες, το Πήλιο και τα Μέτωνα αναμένεται να δικτυωθούν μέσω της δημιουργίας εκτατικής ορεινής ζώνης νέων μορφών τουρισμού και σύνθετων τουριστικών κυκλωμάτων ώστε να επιμηκυνθεί και η συνολική τουριστική περίοδος. Τέλος, προτείνεται η χρήση μηχανισμών και εργαλείων συγκέντρωσης χρήσεων (ΠΕΡΠΟ, ΠΟΤΑ, ΠΟΑΠΔ κ.α.).

Σημεία που εντοπίζονται διαφορές του ΠΠΧΣΑΑ με το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο:

Στο ΠΠΧΣΑΑ καθορίζονται περιοχές που εμφανίζουν έντονες τάσεις τουριστικής ανάπτυξης και κατά συνέπεια προβλήματα σύγκρουσης χρήσεων, οι οποίες δεν αντιστοιχίζονται επακριβώς με την ομάδα Α και Β1 του Ειδικού Πλαισίου. Επίσης προσδιορίζονται ορεινές – ημιορεινές περιοχές με προβλήματα ανάπτυξης, στις οποίες ουσιαστικά περιλαμβάνεται όλη η ορεινή περιμετρική ζώνη της Περιφέρειας και οι οποίες δεν ταυτίζονται πλήρως με τις περιοχές της ομάδας Β2 ούτε χωρικά ούτε ως προς το βαθμό ανάπτυξης. Τέλος, δε δίνονται κατευθύνσεις για την τουριστική ανάπτυξη των μικρών νησιών, των περιοχών όπου εντοπίζονται αρχαιολογικοί χώροι και μνημεία καθώς και για την ανάπτυξη ειδικών μορφών τουρισμού όπως ο συνεδριακός, ο αθλητικός (χιονοδρομικός, που είναι σημαντικό να αναφερθεί εξαιτίας της ύπαρξης του χιονοδρομικού κέντρου στα Χάνια, γκολφ κ.α.).

Στερεά Ελλάδα

Η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας κατέχει ιδιαίτερη θέση και ρόλο στην εθνική οικονομία λόγω της βιομηχανικής της παραγωγής, αλλά και της φυσικής και πολιτιστικής της κληρονομιάς. Αιχμή της Περιφέρειας στην προσπάθεια αναβάθμισης της θέσης της, όπως αναφέρεται στο ΠΠΧΣΑΑ, μπορεί να είναι, μεταξύ άλλων, και ο τουρισμός, που συνδέεται με τους ειδικούς πόρους της και νέες μορφές ποιοτικής αξιοποίησής τους (υδροθεραπεία, χιονοδρομικά κέντρα κ.α.). Παράλληλα οι χώροι φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς μπορούν να ενταχθούν σε υλικά (διαδρομές) και άυλα δίκτυα (πόλεων, ανταλλαγών, κ.λπ.) εξασφαλίζοντας διαπεριφερειακή λειτουργία στις χωρικές τους ενότητες και στα κέντρα τους. Επίσης επιδιώκεται η ενίσχυση ιδιωτικών πρωτοβουλιών επενδύσεων προς τον «επιλεκτικό» τουρισμό, με επενδύσεις στον θεραπευτικό και χιονοδρομικό τουρισμό, ο σχεδιασμός δράσεων αγροτουρισμού και οικοτουρισμού και η στροφή προς τον μεγάλο και πολυτελή ξενοδοχειακό τουρισμό. Τέλος προτείνεται η χωροθέτηση ΠΟΑΠΔ (σε

ενότητες της Εύβοιας, λόγω του ειδικού παράκτιου χαρακτήρα τους και της ανάγκης συγκέντρωσης των χρήσεων).

Σημεία που εντοπίζονται διαφορές του ΠΠΧΣΑΑ με το ισχύον Ειδικό Πλαίσιο:

Στο ΠΠΧΣΑΑ δεν καθορίζονται αναπτυσσόμενες και αναπτυσσόμενες τουριστικά περιοχές, όπως στο Ειδικό Πλαίσιο, αλλά η κατηγοριοποίηση του χώρου γίνεται κυρίως μεταξύ παράκτιων / νησιωτικών και ορεινών περιοχών. Επίσης δίνονται κατευθύνσεις, όχι ανά ομάδες περιοχών, αλλά σε επίπεδο ΟΤΑ, για τη χωροθέτηση τουριστικών εγκαταστάσεων εντατικής κλίμακας (μεγάλων ξενοδοχειακών μονάδων) ή ήπιων μορφών τουρισμού. Κατευθύνσεις δε δίνονται όμως για άλλες κατηγορίες χώρου, όπως οι περιοχές τουριστικού ενδιαφέροντος με μειονεκτικά χαρακτηριστικά και κυρίαρχες άλλες χρήσεις (Άγραφα – Ασπροπόταμος) και τα μικρά νησιά ή για ειδικές μορφές τουρισμού όπως ο συνεδριακός.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, η σύγκριση των ΠΠΧΣΑΑ με το Ειδικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό, ως προς την κατηγοριοποίηση του χώρου και τις ειδικές μορφές τουρισμού, που το τελευταίο καθορίζει αναδεικνύει κάποιες διαφορές, η ένταση των οποίων αποτυπώνεται με τη βοήθεια Μητρών.

Ένταση διαφοροποίησης ΠΠΧΣΑΑ από το Ειδικό Πλαίσιο για τις Κατηγορίες Περιοχών

ΠΠΧΣΑΑ	ΕΧΠΑΑ Τουρισμού														
	Α. Ανεπτυγμένες Τουριστικά	Β. Αναπτυσσόμενες τουριστικά			Γ. Τουριστικού Ενδιαφέροντος με μειονεκτικά χαρακτηριστικά και κυρίως άλλες χρήσεις	Δ. Μητροπολιτικές Περιοχές	Ε. Νησιά και Παράκτιες Περιοχές				ΣΤ. Ορεινές Περιοχές	Ζ. Πεδινές Περιοχές	Η. Περιοχές NATURA 2000	Θ. Παραδοσιακοί Οικισμοί	Ι. Αρχαιολογικοί Χώροι και Μνημεία
		(B1)	(B2)	(B3)			Παράκτιες	Ομάδα I	Ομάδα II	Ομάδα III					
Κεντρικής Μακεδονίας	■	■	■	■		(·)	■	■		■	■	·	■	■	(·)
Δυτικής Μακεδονίας			(·)								■	·	(·)	■	(·)
Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης	(·)	■	■		■		·		(·)	■	■	·	(·)	■	(·)
Νοτίου Αιγαίου	(·)	■	■				(·)	■	■	■		·	(·)	(·)	(·)
Κρήτης	(·)	■	■				·		·		(·)	·	(·)	(·)	(·)
Ηπείρου	■	■	(·)				(·)				(·)	·	(·)	·	
Ιονίων Νήσων	■	■	■				■	■	■	(·)	■	·	(·)	(·)	(·)

Βορείου Αιγαίου	■	■	■				■	■	(·)	(·)	■	·	(·)	·	(·)
Πελοποννήσου	■	■	(·)				(·)			■	(·)	·	·	(·)	
Δυτικής Ελλάδας		■	(·)	■			(·)			■	(·)		(·)	■	·
Θεσσαλίας	■	■	■		(·)		·	·	(·)	■	(·)	·	(·)	■	■
Στερεάς Ελλάδας	■	■	■	·	■		·	·	(·)	■	(·)	·	·	■	

■ Υψηλή διαφοροποίηση

(·) Μέση διαφοροποίηση

· Χαμηλή διαφοροποίηση

Ένταση διαφοροποίησης ΠΠΧΣΑΑ από το Ειδικό Πλαίσιο για τις Ειδικές Μορφές Τουρισμού

ΠΠΧΣΑΑ	(Α) Συνεδριακός Τουρισμός	(Β) Αστικός Τουρισμός	(Γ) Θαλάσσιος Τουρισμός	(Δ) Πολιτισμικός Τουρισμός	(Δ1) Θρησκευτικός Τουρισμός	(Ε) Αθλητικός Τουρισμός	(Ε1.1) Γκολφ	(Ε1.2) Χιονοδρομικός	(Ε1.3) Καταδυτικός	(Ε1.4) Ορεινού χώρου	(ΣΤ) Ιαματικός – θεραπευτικός τουρισμός	(Ζ) Φύσης (Οικοτουρισμός-Αγροτουρισμός)	(Η) Γεωτουρισμός	(Θ) Άλλες Ειδικές μορφές τουρισμού
Κεντρικής Μακεδονίας	(·)	(·)	(·)	■	■	■	■	(·)	■	(·)	·	■	■	·
Δυτικής Μακεδονίας	(·)	·		■	■	■		(·)		■	■	(·)	■	·
Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης	■	■	·	■	■	·		(·)	■	■	■	■	■	·
Νοτίου Αιγαίου	(·)	■	■	■	■	·	■		■		■	■	■	·
Κρήτης	(·)	(·)	·	■	■		■	■	■	(·)	■	■	■	·
Ηπείρου	■	·	(·)	·	(·)	■	■		■	■	■	(·)	■	·
Ιονίων Νήσων	■	(·)	·	·	(·)	■	■		■	■	■	■	(·)	
Βορείου Αιγαίου	■	(·)			■	(·)			■	■	■	(·)	■	

ΠΠΧΣΑΑ	(Α) Συνεδριακός Τουρισμός	(Β) Αστικός Τουρισμός	(Γ) Θαλάσσιος Τουρισμός	(Δ) Πολιτισμικός Τουρισμός	(Δ1) Θρησκευτικός Τουρισμός	(Ε) Αθλητικός Τουρισμός	(Ε1.1) Γκολφ	(Ε1.2) Χιονοδρομικός	(Ε1.3) Καταδυτικός	(Ε1.4) Ορεινού χώρου	(ΣΤ) Ιαματικός – θεραπευτικός τουρισμός	(Ζ) Φύσης (Οικοτουρισμός-Αγροτουρισμός)	(Η) Γεωτουρισμός	(Θ) Άλλες Ειδικές μορφές Τουρισμού
Πελοποννήσου	■	▪	(▪)		■	(▪)	■		■	■	■		■	▪
Δυτικής Ελλάδας		▪	▪	■	■	■	■	■	■	■	(▪)	(▪)	■	
Θεσσαλίας	■	(▪)		■	■	■	■	■	■	■	(▪)	(▪)	■	▪
Στερεάς Ελλάδας	■	(▪)	▪	▪	▪				■	■	▪	(▪)	■	▪

■ Υψηλή διαφοροποίηση

(▪) Μέση διαφοροποίηση

▪ Χαμηλή διαφοροποίηση

5.3 Συνάφεια των υπό επικαιροποίηση Ρυθμιστικών Σχεδίων Αθήνας και Θεσσαλονίκης και του Ειδικού Πλαισίου του Τουρισμού

Σε αντίθεση με τα ΠΠΧΣΑΑ, τα Ρυθμιστικά Σχέδια, τόσο της Αθήνας, όσο και της Θεσσαλονίκης, βρίσκονται σε ολοκληρωμένο στάδιο επικαιροποίησής τους. Στο πλαίσιο αυτό, κρίθηκε χρήσιμο, η σχετική εκτίμηση αναφορικά με τη συνάφεια να λάβει υπόψη της τα υπό επικαιροποίηση Ρυθμιστικά Σχέδια και όχι τους αντίστοιχους Νόμους 1515/1985 και 1561/1986, που ισχύουν για τα Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας και Θεσσαλονίκης, αντίστοιχα.

Υπό επικαιροποίηση Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας/ Αττικής 2021

Η βασική εκτίμηση του Ειδικού Πλαισίου για τον Τουρισμό, ότι το σύνολο των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας (πολιτιστικό κεφάλαιο, κλίμα, μήκος και ποιότητα ακτών, πολυνησιακός χαρακτήρας, φυσικό περιβάλλον, πυκνότητα και ποικιλία των περιοχών ιδιαίτερου φυσικού κάλλους) την καθιστούν μοναδική στον παγκόσμιο τουριστικό χάρτη ως προς τις δυνατότητες ανάπτυξης των περισσότερων από τις σύγχρονες μορφές τουρισμού, υιοθετείται και ενσωματώνεται στο υπό επικαιροποίηση Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας / Αττικής 2021, τόσο σε επίπεδο στόχων, όσο και κατευθύνσεων χωρικού σχεδιασμού και μορφών του προωθούμενου τουρισμού.

Οι προωθούμενες μορφές τουρισμού διαφοροποιούνται από τις αναφερόμενες ως ειδικές μορφές τουρισμού του Ειδικού Πλαισίου, ενώ υπάρχει αναφορά στον παραθεριστικό τουρισμό.

Μορφές προωθούμενου τουρισμού:

Πολιτιστικός και περιγητικός, Συνεδριακός, Εκθεσιακός, Θαλάσσιος, Γήπεδα γκολφ, Τουρισμός - ημερήσια αναψυχή (θεματικά πάρκα, χώροι πρασίνου, παράκτιο μέτωπο, ορεινοί όγκοι), Αθλητικός τουρισμός (αξιοποίηση ολυμπιακών εγκαταστάσεων, σπορ αέρος – αεροδρόμιο Τατοίου), Παραθεριστικός τουρισμός (κυρίως στα νησιά και τον παράκτιο χώρο), Ιαματικός τουρισμός, Αγροτουρισμός.

Μορφές προωθούμενου τουρισμού:

Συνεδριακός, Εκθεσιακός, Θαλάσσιος, Τουρισμός φύσης, Αθλητικός-Προπονητικός, Τουρισμός μεγάλων γεγονότων (mega events), Σπορ αέρος, Προσκυνηματικός, Αγροτουρισμός, Ιαματικός και Θεραπευτικός, Τουρισμός αναψυχής, Πολιτιστικός και Περιγητικός τουρισμός.

Υπό επικαιροποίηση Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης

Όπως και στην περίπτωση του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας / Αττικής 2021, το υπό επικαιροποίηση Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης ενσωματώνει την εκτίμηση του Ειδικού Πλαισίου για τον Τουρισμό ότι η χώρα διαθέτει, λόγω των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της, δυνατότητες ανάπτυξης των περισσότερων από τις σύγχρονες μορφές τουρισμού. Η ενσωμάτωση λαμβάνει χώρα, τόσο σε επίπεδο στοχοθεσίας, όσο και κατευθύνσεων χωρικού σχεδιασμού. Οι προωθούμενες μορφές τουρισμού διαφοροποιούνται από τις αναφερόμενες ως ειδικές μορφές τουρισμού του Ειδικού Πλαισίου.

5.4 Συνθετική Διάγνωση της Εναρμόνισης του ΕΠΧΣΑΑ με τα υπόλοιπα επίπεδα σχεδιασμού

Το Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού εναρμονίζεται με το ΓΠΧΣΑΑ, με το οποίο θεσπίστηκε την ίδια περίπου περίοδο και ενσωματώνει τις κατευθύνσεις του για τον κλάδο στο σύνολό τους. Αντίστοιχα, έχει ληφθεί μέριμνα, ώστε να προωθείται η συνδυαστική προσέγγιση μεταξύ των Ειδικών Πλαισίων. Παρουσιάζονται σημαντικές αποκλίσεις των Περιφερειακών Πλαισίων με το Ειδικό Πλαίσιο, καθώς τα πρώτα υπήρξαν προγενέστερα του δεύτερου. Οι αποκλίσεις αυτές αφορούν σε ζητήματα ορισμών (π.χ. προσέγγισης της έννοιας του κορεσμού), στοχοθεσίας και κατευθύνσεων του χωρικού σχεδιασμού για συγκεκριμένες περιοχές και ειδικές μορφές, που αναφέρονται στο Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού. Το τελευταίο, σε πολλά του σημεία είναι περισσότερο αναλυτικό και εξειδικευμένο σε σχέση με τα Περιφερειακά Πλάγια, ενώ περιλαμβάνει και κανονιστικές

ρυθμίσεις. Σημαντικός αριθμός των Περιφερειακών Πλαισίων αναφέρεται σε οργανωμένους χωρικούς υποδοχείς με τρεις τρόπους: α) απλή αναφορά της αναγκαιότητας δημιουργίας οργανωμένων χωρικών υποδοχέων για τον τουρισμό, β) υπόδειξη ζωνών για τη χωροθέτηση υποδοχέων, γ) προσδιορισμό συγκεκριμένου χωρικού υποδοχέα. Στο Ειδικό Πλαίσιο απουσιάζει – ουσιαστικά- η αναφορά στους οργανωμένους χωρικούς υποδοχείς, πλην όμως εισάγεται η έννοια των «σύνθετων και ολοκληρωμένων τουριστικών υποδομών μικτής χρήσης» (σύνθετα τουριστικά καταλύματα). Τα υπό επικαιροποίηση Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας και Θεσσαλονίκης, ως μεταγενέστερα, υιοθετούν και εξειδικεύουν το Ειδικό Πλαίσιο, ενώ αναφέρονται με πιο ολοκληρωμένο και εξειδικευμένο τρόπο στις μορφές του τουρισμού.

6. ΑΝΑΓΚΑΙΕΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΕΣ ΠΟΥ ΠΡΟΚΥΠΤΟΥΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται οι σημαντικές πρόσφατες αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο, οι οποίες ανέκυψαν μετά την έγκριση του Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού και επηρεάζουν θέματα που ρυθμίζει το Πλαίσιο, επομένως χρειάζεται να ληφθούν υπόψη σε περίπτωση αναθεώρησής του. Η παρουσίαση περιλαμβάνει πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, καθώς και Σχέδια Νόμων και Διαταγμάτων που βρίσκονται σήμερα σε διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης, όπως και τις σχετικές με τη χωροταξική και περιβαλλοντική πολιτική τροποποιήσεις που εισήχθησαν μέσω των πολυνομοσχεδίων εξειδίκευσης των μέτρων του 'μνημονίου' και του 'μεσοπρόθεσμου' προγράμματος.

Η παρούσα καταγραφή γίνεται σε άμεση αντιπαράβολή με τις κάθε φορά επηρεαζόμενες ρυθμίσεις του ισχύοντος Ειδικού Πλαισίου, ώστε να είναι εμφανή τα σημεία που χρήζουν αναθεώρησης ή τροποποίησης.

6.1 Νόμος για τη Βιοποικιλότητα (Ν. 3937/2011)

Ο νέος Ν. 3937/2011 για τη «Διατήρηση της Βιοποικιλότητας»³⁹ στοχεύει στην επικαιροποίηση των κατευθύνσεων και του θεσμικού πλαισίου του Ν. 1650/1986 (όπως ισχύει) για την προστασία του περιβάλλοντος. Ο νέος νόμος αναδεικνύει τη σημασία της βιοποικιλότητας ως «*πολύτιμου, αναντικατάστατου και σπουδαίας σημασίας εθνικού κεφαλαίου*»⁴⁰ και προωθεί, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία ενός Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών, με διαβαθμισμένες ρυθμίσεις προστασίας στα πρότυπα του καταλόγου προστατευόμενων περιοχών της IUCN (International Union for Conservation of Nature). Τονίζει δε ρητά ότι «*η ενσωμάτωση της προστασίας της βιοποικιλότητας σε όλες τις τομεακές πολιτικές που μπορεί να επιφέρουν επιπτώσεις στα είδη και τους οικοτόπους, αποτελεί υποχρέωση όλων των αρμόδιων Υπουργείων*» και δίνει προτεραιότητα στην «*ενσωμάτωση αυστηρών μέτρων προστασίας της βιοποικιλότητας στις τομεακές πολιτικές*» μεταξύ των οποίων και ο τουρισμός⁴¹.

Συγκεκριμένα, με το άρθρο 4 του νέου Νόμου, που αντικατέστησε το άρθρο 18 του Ν. 1650/1986, ενσωματώνονται στο Εθνικό Σύστημα Προστατευόμενων Περιοχών οι Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) και οι Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ) που έχουν ενταχθεί στον εθνικό κατάλογο περιοχών Natura 2000, οι κατηγορίες προστατευόμενων περιοχών που διέπονται από τις διατάξεις του Δασικού Κώδικα, τα Καταφύγια Άγριας Ζωής (ΚΑΖ), καθώς και τα χαρακτηρισμένα Τοπία Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους (ΤΙΦΚ) του Ν. 1469/1950 και του νέου ΓΟΚ (Ν. 2831/2000). Σημειώνεται δε, ότι στους σκοπούς προστασίας του Ν. 3937/2011 εντάσσεται πλέον και η αγροτική βιοποικιλότητα και τα ιδιαίτερα, δομικά στοιχεία του ελληνικού αγροτικού τοπίου (φυτοφράκτες, πεζούλες, κλπ).

Το περιεχόμενο των κατηγοριών προστασίας έχει ως εξής⁴²:

³⁹ Ν. 3937/2011 'Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις' (ΦΕΚ 60/Α/31.03.2011).

⁴⁰ Βλ. §1 του άρθρου 1 του Ν. 3937/2011.

⁴¹ Βλ. §4 του άρθρου 15 του ίδιου νόμου.

⁴² Βλ. τα άρθρα 5 και 6 του ίδιου νόμου, που αντικατέστησαν τα αντίστοιχα άρθρα 19 και 21 του Ν. 1650/1986. Ορισμένες αναφορές περιλαμβάνονται στο άρθρο 9 του ίδιου νόμου.

1. Περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης (Strict nature reserves) χαρακτηρίζονται εκτάσεις με εξαιρετικά ευαίσθητα οικοσυστήματα, ενδιαιτήματα σπάνιων ή απειλούμενων με εξαφάνιση ειδών της αυτοφυούς χλωρίδας ή άγριας πανίδας ή εκτάσεις που έχουν σημαντική θέση στην κύκλο ζωής σπάνιων ή απειλούμενων με εξαφάνιση ειδών της άγριας πανίδας. Μικρές τροποποιήσεις σε σχέση με το άρθρο 19 (παρ. 1) του Ν. 1650/1986, με πρόβλεψη για αυστηρή φύλαξη από τις αρμόδιες αρχές και για ορισμό περιφερειακής ζώνης προστασίας. Η διατήρηση αυτής της κατηγορίας προστασίας κρίνεται απαραίτητη για την ολοκλήρωση του συστήματος προστατευόμενων περιοχών, αλλά και ως εργαλείο για την αποτελεσματική προστασία εξαιρετικά ευαίσθητων οικοσυστημάτων μικρής σχετικά έκτασης. Ο χαρακτηρισμός αυτών των περιοχών γίνεται με ΠΔ που εκδίδεται μετά από πρόταση του ΥΠΕΚΑ, ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Φύση 2000 και του ΓΓ της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σε εφαρμογή Ειδικής Περιβαλλοντικής Μελέτης (ΕΠΜ).
2. Περιοχές προστασίας της φύσης (Nature reserves) χαρακτηρίζονται εκτάσεις μεγάλης οικολογικής ή βιολογικής αξίας. Δεν υπάρχει κάποια επί της ουσίας αλλαγή σε σχέση με το άρθρο 19 (παρ. 2) του Ν. 1650/1986. Η διαδικασία χαρακτηρισμού είναι όμοια με της κατηγορίας 1.
3. Φυσικά πάρκα (Natural parks) χαρακτηρίζονται χερσαίες, υδάτινες ή μικτού χαρακτήρα περιοχές, οι οποίες συνήθως περιλαμβάνουν χρήσεις που υπόκεινται σε ρυθμίσεις. Ανάλογα με τη γεωγραφική τους θέση και σημασία, τα φυσικά πάρκα μπορούν να διακρίνονται σε εθνικά ή περιφερειακά. Και στις δυο κατηγορίες επιδιώκεται η προστασία και βελτίωση των οικολογικών χαρακτηριστικών τους, η ενίσχυση των περιβαλλοντικά συμβατών παραγωγικών και λοιπών οικονομικών δραστηριοτήτων, η περιβαλλοντική εκπαίδευση και η αναψυχή.
 - 3.1 Εθνικά πάρκα (National parks) χαρακτηρίζονται περιοχές μεγάλης έκτασης που είτε λόγω της θέσης τους, όπως διασυννοριακές, είτε λόγω της οικολογικής σπουδαιότητάς τους θεωρούνται ως εθνικής σημασίας. Σε αυτή την κατηγορία προβλέπεται η ένταξη των κηρυγμένων εθνικών δρυμών και των υγροτόπων Ramsar. Η διαδικασία χαρακτηρισμού είναι όμοια με της κατηγορίας 1.
 - 3.2 Περιφερειακά πάρκα (Regional parks) χαρακτηρίζονται περιοχές που είτε λόγω της θέσης τους, είτε λόγω της οικολογικής σπουδαιότητάς τους θεωρούνται ως περιφερειακής σημασίας. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στις περιστατικές περιοχές, των οποίων ως κύρια προστατευτέα αξία ορίζονται οι οικολογικές υπηρεσίες που προσφέρουν στα αστικά κέντρα και τους κατοίκους τους, όπως και στις αγροτικές περιοχές, όπου αναγνωρίζεται η υψηλή βιολογική τους αξία και τα διάφορα ανθρωπογενή στοιχεία του τοπίου. Ο χαρακτηρισμός γίνεται, ομοίως, με ΠΔ που εκδίδεται μετά από πρόταση του ΥΠΕΚΑ, ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Φύση 2000 και του ΓΓ της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με βάση όμως ειδική έκθεση και όχι ΕΠΜ.

Σημειώνονται, επίσης, τα εξής:

- Στις περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, προστασίας της φύσης και στα εθνικά πάρκα απαγορεύεται η χωροθέτηση Περιοχών Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ)⁴³.
- Στα περιφερειακά πάρκα μπορεί να περιλαμβάνονται οικιστικές ενότητες ως περιφερειακές ζώνες των προστατευτέων αντικειμένων, οι οποίες ορίζονται ως περιοχές οικοανάπτυξης. Στις ζώνες αυτές ενισχύεται με κίνητρα η άσκηση ήπιων και περιβαλλοντικά φιλικών ασχολιών και παραγωγικών δραστηριοτήτων που έχουν άμεση ή και έμμεση σχέση

⁴³ Βλ. §7 του άρθρου 5 του ίδιου νόμου.

με τον τουρισμό (αναφέρονται μεταξύ άλλων ο τουρισμός φύσης, η αναψυχή, η ολοκληρωμένη ή βιολογική γεωργία, η μεταποίηση τοπικών προϊόντων)⁴⁴.

- Σε όλες τις παραπάνω περιοχές, έως την έκδοση των ΠΔ χαρακτηρισμού, το περιεχόμενο τυχόν εγκεκριμένων ΕΠΜ πρέπει να λαμβάνεται υποχρεωτικά υπόψη για τη χωροθέτηση οποιουδήποτε έργου ή δραστηριότητας⁴⁵.

4. Περιοχές προστασίας οικοτόπων και ειδών (Habitat / species management areas): Ως περιοχές της κατηγορίας αυτής χαρακτηρίζονται αυτομάτως όλες οι ζώνες που συμπεριλαμβάνονται στον εθνικό κατάλογο των περιοχών του Κοινοτικού δικτύου Natura 2000, δηλαδή οι Ζώνες Ειδικής Προστασίας (Οδηγία 2009/147/ΕΚ) και οι Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (Οδηγία 92/43/ΕΟΚ), καθώς και τα Καταφύγια Άγριας Ζωής. Κοινό χαρακτηριστικό των περιοχών αυτών είναι η σημασία τους για τη διατήρηση συγκεκριμένων οικοτόπων και ειδών:

4.1 Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ) (Special Areas of Conservation) είναι όλοι οι τόποι του παραρτήματος 1 της Απόφασης 2006/613/ΕΚ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι οποίοι διέπονται από τις προστατευτικές διατάξεις της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους (Τόποι Κοινοτικής Σημασίας). Οι ΕΖΔ μπορούν συμπληρωματικά να ενταχθούν και σε οποιαδήποτε άλλη κατηγορία προστασίας. Αν δεν ενταχθούν σε άλλη κατηγορία προστασίας, τότε οριοθετούνται, καθορίζονται όροι και περιορισμοί δόμησης με ΠΔ μετά από πρόταση του ΥΠΕΚΑ και με βάση ειδική έκθεση.

4.2 Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) (Special Protection Areas) είναι όλοι οι τόποι που έχουν δηλωθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως προστατευόμενοι βάσει του άρθρου 4 της οδηγίας 2009/147/ΕΚ για τα άγρια πτηνά. Οι ΖΕΠ μπορούν συμπληρωματικά να ενταχθούν και σε οποιαδήποτε άλλη κατηγορία προστασίας. Αν δεν ενταχθούν σε άλλη κατηγορία προστασίας, τότε οριοθετούνται, καθορίζονται όροι και περιορισμοί δόμησης και χρήσεων γης και ρυθμίζεται κάθε ζήτημα που αφορά στην προστασία και οικολογική τους διαχείριση με ΠΔ μετά από πρόταση του ΥΠΕΚΑ και με βάση ειδική έκθεση.

4.3 Καταφύγια Άγριας Ζωής (ΚΑΖ) είναι τα παλιά «καταφύγια θηραμάτων» του δασικού κώδικα, τα οποία με βάση το άρθρο 57 του Ν. 2637/1998 μετονομάστηκαν σε «καταφύγια άγριας ζωής», και εντάσσονται πλέον στο Εθνικό Σύστημα Προστατευόμενων Περιοχών. Σύμφωνα με τις διατάξεις που διατηρούνται εν ισχύ με το Ν. 3937/2011, τα ΚΑΖ καλύπτουν φυσικές περιοχές (χερσαίες, υδάτινες ή θαλάσσιες) που έχουν ιδιαίτερη σημασία ως σημαντικοί τόποι ανάπτυξης της άγριας χλωρίδας και πανίδας. Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, ως ΚΑΖ θα μπορούν πλέον να χαρακτηρίζονται και θαλάσσιες περιοχές που έχουν σημαντική αξία ως βιότοποι αναπαραγωγής ψαριών και συγκέντρωσης γόνου, ή ως σημαντικοί θαλάσσιοι οικότοποι. Τα ΚΑΖ χαρακτηρίζονται με απόφαση του ΓΓ της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με βάση ειδική έκθεση.

Σημειώνονται, επίσης, τα εξής:

- Το όριο αρτιότητας στις εκτός σχεδίου περιοχές των ΕΖΔ και των ΖΕΠ ορίζεται σε 10 στρέμματα⁴⁶.
- Στις ΕΖΔ και τις ΖΕΠ, εκτός οικοτόπων προτεραιότητας και ενδιατημάτων των ειδών προτεραιότητας, επιτρέπεται, κατά περίπτωση, η χωροθέτηση έργων και η έγκριση σχεδίων, των οποίων οι επιπτώσεις έχουν εκτιμηθεί ως πολύ σημαντικές στην αντίστοιχη

⁴⁴ Βλ. §3.2.δ του άρθρου 5 του ίδιου νόμου.

⁴⁵ Βλ. § 5 του άρθρου 6 του ίδιου νόμου.

⁴⁶ Βλ. §2.α του άρθρου 9 του ίδιου νόμου.

μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, μόνο εάν, στη βάση επαρκούς τεκμηρίωσης, αξιολογηθούν ως επιτακτικού δημόσιου οικονομικού ή κοινωνικού συμφέροντος, δεν υπάρχουν εναλλακτική λύση και έχουν προβλεφθεί ικανά για την περίπτωση αντισταθμιστικά μέτρα, ώστε να διασφαλισθεί η συνολική συνοχή του δικτύου προστατευόμενων περιοχών Natura 2000⁴⁷.

- Στα ΚΑΖ απαγορεύεται κάθε δραστηριότητα (περιλαμβανομένης της πολεοδόμησης) που μπορεί να επιφέρει αλλοίωση της φυσικής κατάστασης των περιοχών. Είναι σημαντικό ότι ως ΚΑΖ μπορούν να χαρακτηρίζονται και οι διάδρομοι ελευθεροεπικοινωνίας («οικολογικοί διάδρομοι») μεταξύ άλλων κατηγοριών προστατευόμενων περιοχών.

5. Προστατευόμενα τοπία και προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί: Στην κατηγορία εντάσσονται περιοχές και στοιχεία του τοπίου που έως τώρα ρυθμίζονταν από διαφορετικά καθεστώτα χαρακτηρισμού και οριοθέτησης. Ο χαρακτηρισμός σε κάθε περίπτωση γίνεται με απόφαση του ΓΓ της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με βάση ειδική έκθεση και γνώμη του αιρετού Περιφερειάρχη.

5.1 Προστατευόμενα τοπία (Protected landscapes / seascapes) χαρακτηρίζονται περιοχές μεγάλης οικολογικής, γεωλογικής, αισθητικής ή πολιτισμικής αξίας και εκτάσεις που είναι ιδιαίτερα πρόσφορες για αναψυχή του κοινού ή συμβάλλουν στην προστασία φυσικών πόρων λόγω των ιδιαίτερων φυσικών ή ανθρωπογενών χαρακτηριστικών τους. Στα προστατευόμενα τοπία μπορεί να δίνονται με βάση τα κύρια χαρακτηριστικά τους ειδικότερες ονομασίες, όπως αισθητικό δάσος, γεωπάрко, τοπίο άγριας φύσης, τοπίο αγροτικό, αστικό. Σε σχέση με το Ν. 1650/1986 έχει δηλαδή προστεθεί η οικολογική και γεωλογική αξία, καθώς και η έννοια του «γεωπαρκου».

Προστατευόμενα στοιχεία του τοπίου χαρακτηρίζονται τμήματα ή συστατικά στοιχεία του τοπίου που έχουν ιδιαίτερη οικολογική, αισθητική ή πολιτισμική αξία ή συμβάλλουν στην προστασία φυσικών πόρων λόγω των ιδιαίτερων φυσικών ή ανθρωπογενών χαρακτηριστικών τους, όπως αλσύλλια, παραδοσιακές καλλιέργειες, αγροικίες, μονοπάτια, πέτρινοι φράχτες, ξερολιθιές και αναβαθμίδες, κρήνες. Πρόκειται δηλαδή για στοιχεία που μπορούν να τεκμηριώσουν την αξία του προστατευτέου αντικειμένου στα αγροτικά περιφερειακά πάρκα, ενώ συνδέονται ουσιαστικά και με το περιεχόμενο των μελετών του τοπίου που παρουσιάζεται στην επόμενη ενότητα (3.2).

5.2 Προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί (Protected natural formations) χαρακτηρίζονται λειτουργικά τμήματα της φύσης ή μεμονωμένα δημιουργήματά της, που έχουν ιδιαίτερη επιστημονική, οικολογική, γεωλογική, γεωμορφολογική, ή αισθητική αξία ή συμβάλλουν στη διατήρηση των φυσικών διεργασιών και στην προστασία φυσικών πόρων, όπως δέντρα, συστάδες δέντρων και θάμνων, θαλάσσια, προστατευτική βλάστηση, παρόχθια και παράκτια βλάστηση, φυσικοί φράχτες, καταρράκτες, πηγές, φαράγγια, θίνες, ύφαλοι, σπηλιές, βράχοι, απολιθωμένα δάση, δέντρα ή τμήματά τους, παλαιοντολογικά ευρήματα, κοραλλιογενείς, γεωμορφολογικοί σχηματισμοί, γεώτοποι και οικότοποι προτεραιότητας Κοινοτικού ενδιαφέροντος. Πρόκειται για στοιχεία που συνδέονται επίσης με το περιεχόμενο των μελετών του τοπίου που παρουσιάζεται στην επόμενη ενότητα (3.2). Προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί που έχουν μνημειακό χαρακτήρα, χαρακτηρίζονται ειδικότερα ως διατηρητέα μνημεία της φύσης (Protected natural monuments). Σε σχέση με το Ν. 1650/1986 έχουν προστεθεί οι οικότοποι προτεραιότητας, η γεωλογική και γεωμορφολογική αξία και η έννοια του «γεώτοπου», για τον οποίο μάλιστα δίνεται ορισμός.

⁴⁷ Βλ. §5 του άρθρου 9 του ίδιου νόμου.

Επιπλέον των προαναφερθέντων, τρεις από τους ορισμούς του άρθρου 2 του νέου Νόμου –με τις αντίστοιχες πρόνοιες που εξειδικεύονται σε επόμενα άρθρα– παρουσιάζουν ενδιαφέρον σε σχέση με το περιεχόμενο του Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού. Πρόκειται για τους ορισμούς:

- Της παράκτιας ζώνης: Χερσαία και υδάτινα τμήματα, εκατέρωθεν της ακτογραμμής στα οποία η αλληλεπίδραση μεταξύ του θαλάσσιου και του χερσαίου τμήματος αποκτά τη μορφή πολύπλοκων συστημάτων οικολογικών στοιχείων και πόρων αποτελούμενων από βιοτικές και αβιοτικές συνιστώσες που συνυπάρχουν και αλληλεπιδρούν με τις ανθρώπινες κοινότητες και τις σχετικές κοινωνικο-οικονομικές δραστηριότητες. Η παράκτια ζώνη είναι δυνατόν να περιλαμβάνει φυσικούς σχηματισμούς ή μικρά νησιά στο σύνολό τους.
- Της κρίσιμης παράκτιας ζώνης: Το τμήμα της παράκτιας ζώνης, στο οποίο συναντώνται σε άμεση σχέση και αλληλεπίδραση το θαλάσσιο και το χερσαίο τμήμα αυτής. Περιλαμβάνονται ιδίως γεωμορφολογικοί σχηματισμοί, εκτάσεις που αποτελούνται από υλικά διάβρωσης των γειτονικών περιοχών ή τη μεταφορά του ανέμου και από χαρακτηριστική χλωρίδα ή διαβρώνονται με τέτοιο ρυθμό, ώστε να προκύπτει κίνδυνος για ανθρωπογενείς εγκαταστάσεις ή δραστηριότητες. Στο άρθρο 20 προβλέπεται η οριοθέτηση της κρίσιμης παράκτιας ζώνης με ΠΔ του ΥΠΕΚΑ ή με άλλα ΠΔ καθορισμού χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης, ενώ στο άρθρο 13 ορίζεται ότι εντός αυτής επιτρέπονται μόνο ήπιες και χαμηλής έντασης χρήσεις, οι οποίες δεν θίγουν το φυσικό ανάγλυφο και δεν προκαλούν οικολογική επιβάρυνση, με την επιφύλαξη των έργων που προβλέπονται στην παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 2971/2001.
- Του οικολογικού διαδρόμου: Διάδρομος γης που συνδέει υπάρχουσες προστατευόμενες περιοχές και επιτρέπει την ισορροπημένη ελευθεροεπικοινωνία των ειδών. Ένας οικολογικός διάδρομος πρέπει να παρέχει περιβάλλον παρόμοιο με εκείνο των δύο περιοχών. Οι οικολογικοί διάδρομοι, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, χαρακτηρίζονται ως ΚΑΖ.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, οι διατάξεις του Ειδικού Πλαισίου δεν έρχονται σε ευθεία αντίθεση με τις νεότερες ρυθμίσεις του Ν. 3937/2011. Σε περίπτωση πάντως αναθεώρησης του Πλαισίου, οι διατάξεις του Ν. 3937/2011 μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον εμπλουτισμό ή και την τροποποίηση των κατευθύνσεων του ΕΠΧΣΑΑ για τις περιοχές του δικτύου Natura 2000, όπως αυτές ορίζονται στην παρ. Η του άρθρου 5 και την παρ. Δ του άρθρου 9 της ΚΥΑ 24208/2009. Αυτό μπορεί να αφορά τη σύνδεση των προβλέψεων του Πλαισίου με τις κατηγορίες προστασίας του Ν. 3937/2011. Ενδεικτικά θα μπορούσε να εξεταστεί:

- η διαφοροποίηση των όρων και προϋποθέσεων χωροθέτησης τουριστικών εγκαταστάσεων ανάλογα με την ευαισθησία των διάφορων ζωνών του Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών,
- η κατά προτεραιότητα προώθηση του «τουρισμού φύσης» σε εθνικά και περιφερειακά πάρκα,
- η προώθηση του αγροτουρισμού στα περιφερειακά –αγροτικά– πάρκα,
- η άρση της δυνατότητας ανέγερσης «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων» σε περιοχές ΕΖΔ και ΖΕΠ ή η θέσπιση κάποιων περιορισμών ως προς το μέγεθός τους ή η περίληψη ρητής αναφοράς για τη συνεξέταση των σχετικών κατευθύνσεων τυχόν εγκεκριμένης ΕΠΜ για την περιοχή, ή η συνάρτηση της σχετικής δυνατότητας με την υποχρεωτική σύνταξη ΕΠΜ, μέσω της οποίας θα φανεί η δυνατότητα ή μη (και η κατάλληλη τοποθεσία) της χωροθέτησης (αφού δηλαδή γίνει ο οριστικός καθορισμός των ορίων της περιοχής, η ένταξη των τμημάτων της στις αντίστοιχες ζώνες του Εθνικού Συστήματος Προστατευό-

μενων Περιοχών και προβλεφθούν οι αντίστοιχοι όροι και περιορισμοί δόμησης και χρήσεων)⁴⁸,

- η αναφορά στην ανάγκη διατήρησης / πρόβλεψης οικολογικών διαδρόμων κατά την εξέταση σχεδίων σε περιοχές του δικτύου Natura 2000.

Επίσης, θα μπορούσαν να εμπλουτιστούν οι ορισμοί του άρθρου 3 και των διατάξεων της παρ. Ε του άρθρου 5 του Πλαισίου σχετικά με τον αιγιαλό και τις παράκτιες περιοχές, ώστε να αποδίδεται μέριμνα στην οριοθέτηση της κρίσιμης παράκτιας ζώνης με κριτήρια προστασίας της βιοποικιλότητας, πέρα από αριθμητικούς κανόνες.

6.2 Εθνική Στρατηγική για το Τοπίο (Νόμος 3827/2010: Κύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Τοπίο)

6.2.1 Η έννοια του τοπίου και η σημασία του για την αιφόρο ανάπτυξη του ελληνικού τουρισμού

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση του Τοπίου, που κυρώθηκε στις αρχές του 2010 στην Ελλάδα και αποτελεί πλέον νόμο του κράτους⁴⁹ ως τοπίο νοείται «μία περιοχή, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από τον άνθρωπο, της οποίας ο χαρακτήρας είναι αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης των φυσικών και/ή ανθρώπινων παραγόντων»⁵⁰.

Η έννοια του τοπίου, όπως προσδιορίζεται από το Ν. 3827/2010, υπερβαίνει την έννοια του 'φυσικού' ή του 'όμορφου'. Δεν περιορίζεται στην οπτική εμπειρία που συναρτάται με μια δεδομένη περιοχή, αντίθετα περιλαμβάνει το σύνολο των παραγόντων που γίνονται αντιληπτοί με ενιαίο τρόπο από τον άνθρωπο μέσω του συνόλου των αισθήσεων, της μνήμης, της ιστορίας κλπ. Με αυτή την έννοια, το τοπίο περιλαμβάνει τόσο τις αστικές περιοχές όσο και την ύπαιθρο, αναφέρεται εξίσου στις 'υποβαθμισμένες' περιοχές, στις περιοχές 'υψηλής ποιότητας' που ήδη αναγνωρίζονται ως εξαιρετικού κάλλους, αλλά και στη μεγάλη πλειονότητα των 'καθημερινών' περιοχών.

Από την άλλη μεριά, ο Ν. 3827/2010 σημειώνει ότι «το τοπίο διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο δημοσίου συμφέροντος από άποψη πολιτισμική, οικολογική, περιβαλλοντική και κοινωνική και συνιστά πόρο ευνοϊκό για την οικονομική δραστηριότητα, του οποίου η προστασία, η διαχείριση και ο σχεδιασμός μπορεί να συμβάλει στη δημιουργία θέσεων εργασίας»⁵¹, αναγνωρίζοντας έτσι την αξία του τοπίου ως σημαντικό πόρο περιβαλλοντικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα. Αυτή η διαπίστωση σχετίζεται άμεσα με τις προοπτικές τουριστικής ανάπτυξης της χώρας: η ποικιλομορφία, ο αναλλοίωτος –σε μεγάλο βαθμό– χαρακτήρας και η έντονα πολυπολιτισμική και ιστορική διάσταση του ελληνικού τοπίου (στον αστικό, αγροτικό, νησιωτικό και ορεινό χώρο) αποτελεί βασικό παράγοντα τουριστικής έλξης, καθιστώντας το τοπίο της χώρας ένα από τα σημαντικότερα συγκριτικά της πλεονεκτήματα. Η συνεχιζόμενη αλλοίωση / υποβάθμιση ή και 'ομογενοποίηση' του ελληνικού τοπίου, ως αποτέλεσμα της άναρχης και ανεξέλεγκτης ανάπτυξης (και τουριστικών) δραστηριοτήτων, υπονομεύει τελικά τις ίδιες τις προοπτικές ανάπτυξης του τουρισμού στη χώρα. Με αυτή την έννοια, η πολιτική για τη χωροταξική οργάνωση του τουρισμού αποτελεί προνομιακό πεδίο για την εφαρμογή ολοκληρωμένων και πολυεπίπεδων δράσεων προστασίας, ανάδειξης και διαχείρισης του τοπίου, σε εφαρμογή και εξειδίκευση του εθνικού πλαισίου πολιτικής και της εθνικής στρατηγικής για το τοπίο.

⁴⁸ Μια τέτοια πρόβλεψη βρίσκεται στο πνεύμα των διατάξεων του νέου νόμου 4014/2011 για την περιβαλλοντική αδειοδότηση (βλ. ενότητα 3.3).

⁴⁹ Ν. 3827/2010 'Κύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης του Τοπίου' (ΦΕΚ 30/Α/25.02.2010).

⁵⁰ Βλ. άρθρο 1 της Σύμβασης.

⁵¹ Βλ. το προοίμιο της Σύμβασης.

6.2.2 Η εθνική στρατηγική και η σχέση της με το ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού

Τα άρθρα 5 και 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης του Τοπίου καλούν τα συμβαλλόμενα κράτη - μέλη να υιοθετήσουν διαδικασίες και μεθοδολογικά εργαλεία για την οριζόντια ενσωμάτωση του τοπίου σε όλες τις πολιτικές ανάπτυξης και διαχείρισης του χώρου, μέσω, κατ' αρχήν, της αναγνώρισης των τοπίων της επικράτειας και της αξιολόγησης των παραγόντων που επηρεάζουν την εξέλιξή τους. Βασική δε προϋπόθεση για την εφαρμογή της Σύμβασης αλλά και οποιασδήποτε δράσης και πολιτικής περί τοπίου, είναι ο ενεργός ρόλος του ευρέος κοινού, με την καθιέρωση κατάλληλων διαδικασιών δημόσιας συμμετοχής και διαβούλευσης.

Η υλοποίηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την κύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης στην Ελλάδα επελέγη να ενταχθεί στο πλαίσιο του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Η Δ/ση Χωροταξίας του ΥΠΕΚΑ ορίστηκε ως επιτελικός φορέας για την προώθηση των σχετικών δράσεων και έχει ήδη προχωρήσει σε μια σειρά θεσμικών και οργανωτικών πρωτοβουλιών με στόχο τη διατύπωση του εθνικού πλαισίου πολιτικής σε όλα τα επίπεδα του χωρικού σχεδιασμού (εθνικό → περιφερειακό → τοπικό επίπεδο), καθώς και στο πλαίσιο του περιβαλλοντικού σχεδιασμού (ΕΠΜ, ΣΜΠΕ και ΜΠΕ). Ειδικότερα, προγραμματίζεται εντός των επόμενων δύο ετών, μέσω της προωθούμενης πράξης 'Δράσεις για την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Τοπίο (Ν. 3827/2010) σε εθνικό επίπεδο στο πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού'⁵²:

- η κατάρτιση εθνικής τυπολογίας για τα ελληνικά τοπία,
- η διατύπωση ειδικού θεσμικού πλαισίου για την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Τοπίο και τη θεσμοθέτηση της προστασίας, ανάδειξης και διαχείρισης των ελληνικών τοπίων (εδώ περιλαμβάνονται οι απαραίτητες τροποποιήσεις του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, συμπληρώσεις των προδιαγραφών εκπόνησης χωροταξικών, πολεοδομικών και περιβαλλοντικών μελετών, και, εφόσον απαιτηθεί, η εισαγωγή αυτοτελούς νομοθετικής ρύθμισης με τη μορφή Νόμου-Πλαισίου),
- η προώθηση δράσεων και υπηρεσιών ενημέρωσης και δημόσιας διαβούλευσης,
- η διατύπωση της Εθνικής Στρατηγικής και πενταετούς Σχεδίου Δράσης.

Μέχρι την προώθηση και ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών, η ένταξη της συνιστώσας του τοπίου στο χωρικό και περιβαλλοντικό σχεδιασμό θα προχωρήσει αυτοτελώς, στο πλαίσιο ειδικών - πιλοτικών προδιαγραφών για κάθε τύπο Σχεδίου και ρύθμισης. Σε αυτό το πλαίσιο –και λαμβάνοντας φυσικά υπόψη την αυτοτέλεια και την υψηλή ιεραρχική του θέση στο σύστημα χωροταξικού σχεδιασμού της χώρας– το Ειδικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό, εφόσον αναθεωρηθεί, χρειάζεται να ενσωματώσει τις γενικές αρχές για την προστασία, ανάδειξη και διαχείριση του ελληνικού τοπίου, σύμφωνα με το πνεύμα του νέου νόμου 3827/2010. Ο στόχος είναι η οριζόντια ενσωμάτωση του τοπίου στις επιλογές του χωροταξικού σχεδιασμού, όπου η παράμετρος 'τοπίο' θα χρησιμοποιείται καταρχήν για τον ορισμό των κριτηρίων καταλληλότητας, αποκλεισμού ή υπό όρους χωροθέτησης των διαφορετικών τύπων δραστηριοτήτων ανά κατηγορία του εθνικού χώρου. Με αυτό τον τρόπο, το Ειδικό Πλαίσιο μπορεί να διατηρήσει παράλληλα και την απαιτούμενη ευελιξία με στόχο την αρμονική ενσωμάτωση ειδικότερων κατευθύνσεων για τη χωροθέτηση και δόμηση τουριστικών καταλυμάτων, οι οποίες θα προκύψουν σταδιακά από την ολοκλήρωση του εθνικού πλαισίου πολιτικής για το τοπίο.

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τη σχέση του Ειδικού Πλαισίου με τον υποκείμενο –περιφερειακό και τοπικό– σχεδιασμό, προκύπτει σε σχέση με το τοπίο η ανάγκη μιας αμφίδρομης / ανατροφοδο-

⁵² Βλ. Απόφαση Ειδικού Γραμματέα Υδάτων 170466/04.10.2011.

τούμενης σχέσης. Αυτό συμβαίνει καταρχήν διότι τα 12 νέα –προς ανάθεση– Περιφερειακά Πλαίσια περιλαμβάνουν μια ειδική σχετική ενότητα⁵³, στην οποία θα γίνεται:

- αφενός μια γενική (ενδεικτική / ποιοτική) τυπολόγηση του τοπίου κάθε Περιφέρειας, με την αναγνώριση και περιγραφή ορισμένων ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και του χαρακτήρα του τοπίου σε ευρείες χωρικές ενότητες και αντίστοιχη διατύπωση γενικών κατευθύνσεων προστασίας, ανάδειξης και διαχείρισης (οι οποίες θα έχουν προφανώς επίδραση και στα κριτήρια και στις τυχόν ειδικότερες απαιτήσεις για τη χωροθέτηση τουριστικών εγκαταστάσεων και θα λαμβάνονται συμπληρωματικά υπόψη από τη διοίκηση κατά τη διαδικασία αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων στο μέλλον),
- αφετέρου μια ειδικότερη μελέτη (πιλοτικού χαρακτήρα) σε περιορισμένο αριθμό επιλεγμένων τοπίων, από την οποία θα προκύψουν συγκεκριμένες κατευθύνσεις σχεδιασμού για τις εν λόγω περιοχές (με περισσότερο δεσμευτικό χαρακτήρα για τον τοπικό σχεδιασμό των χρήσεων γης και την αδειοδότηση δραστηριοτήτων).

Αντίστοιχη ανάδραση από τα υποκείμενα επίπεδα μπορεί να προκύψει μελλοντικά κατά την εφαρμογή μελετών χαρακτήρισιμου / αξιολόγησης του τοπίου ('Landscape Character Assessments') στο τοπικό επίπεδο (των νέων Δήμων ή και ομάδων Δήμων). Αυτού του είδους οι κατευθύνσεις μπορούν να αποτελέσουν ένα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο για τον οριστικό καθορισμό ζωνών τουριστικής ανάπτυξης στον εξωαστικό χώρο μέσω των ΓΠΣ (αλλά και για την αδειοδότηση μεμονωμένων μονάδων), ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τη μεγάλη πλειονότητα των 'καθημερινών' τοπίων που χαρακτηρίζουν τον πεδινό και τον αγροτικό χώρο, όπως και τμήματα του παράκτιου χώρου.

Επιπλέον, αντίστοιχη εισροή με αναφορά στη χωροθέτηση και την κατά το δυνατό αρμονική ένταξη των εγκαταστάσεων στο τοπίο αναμένεται να προκύψει από τις σχετικές με τη μελέτη του τοπίου διατάξεις (κυρίως τις μελέτες θέασης) που θα περιληφθούν στην αναθεώρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας για την αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, η οποία πρόκειται να υλοποιηθεί κατ' εφαρμογή του νέου νόμου 4014/2011⁵⁴ (βλ. επόμενη ενότητα 6.3). Η συγκεκριμένη προσέγγιση θα αφορά κυρίως τις δραστηριότητες της κατηγορίας Α του νέου νόμου, δηλαδή τα έργα και δραστηριότητες με πολύ σημαντικές (κατηγορία Α1) και σημαντικές (κατηγορία Α2) επιπτώσεις στο περιβάλλον, για τα οποία και θα απαιτείται η σύνταξη και έγκριση Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ). Με την επιφύλαξη της επικείμενης αναθεώρησης της ισχύουσας κατάταξης⁵⁵, αυτό θα αφορά τις μονάδες που εντάσσονται στις κατηγορίες Α1 και Α2 της ομάδας 6 της ΚΥΑ 15393/2332/2002⁵⁶, δηλαδή τα κύρια τουριστικά καταλύματα δυναμικότητας άνω των 100 κλινών, αρκετές από τις εγκαταστάσεις «ειδικής τουριστικής υποδομής» του Ειδικού Πλαισίου (γκολφ, συνεδριακά κέντρα, κέντρα θαλασσοθεραπείας κλπ.) και όλες τις σύνθετες / οργανωμένες αναπτύξεις (ΠΟΤΑ κλπ.). Επιπλέον, γενικές κατευθύνσεις για τη μείωση των επιπτώσεων στο τοπίο αναμένεται να δίνονται και για τις δραστηριότητες χαμηλότερης όχλησης (με «τοπικές επιπτώσεις»), μέσω των Πρότυπων Περιβαλλοντικών Δεσμεύσεων που προβλέπεται να υποκαταστήσουν το θεσμό των ΜΠΕ για τα έργα Β κατηγορίας⁵⁷.

⁵³ Βλ. Απόφαση Αναπλ. Υπουργού ΠΕΚΑ οικ.10106/03.03.2011 (ΦΕΚ 45/ΑΑΠ/17.03.2011) 'Προδιαγραφές Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού...', Παράρτημα Ι.

⁵⁴ Βλ. άρθρο 2, §13 του Ν. 4014/2011.

⁵⁵ Βλ. άρθρο 1, §4 του ίδιου νόμου.

⁵⁶ Ομάδα 6 (Τουριστικές εγκαταστάσεις - Εργασίες πολεοδομίας) του Παραρτήματος Ι της ΚΥΑ 15393/2332/2002 (ΦΕΚ 1022/Β/05.08.2002).

⁵⁷ Βλ. άρθρο 8 του Ν. 4014/2011.

6.3 Νέος νόμος για την περιβαλλοντική αδειοδότηση (Ν. 4014/2011)

Ο νέος Νόμος 4014/2011⁵⁸ προβλέπει την αναθεώρηση των διατάξεων για την αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, στοχεύοντας στην απλοποίηση των σχετικών διαδικασιών, στην επικαιροποίηση της κατάταξης των έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες περιβαλλοντικής όχλησης και στην ενσωμάτωση πρόσφατων ρυθμίσεων, όπως οι αναφερθείσες παραπάνω σχετικά με την προστασία της βιοποικιλότητας και τη μελέτη του τοπίου.

Με το νέο νόμο αλλάζει εν μέρει η διαδικασία αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων τουρισμού, καθώς προβλέπεται ότι «για την έκδοση απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΕΠΟ) για τα τουριστικά καταλύματα και τις εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής γνωμοδοτεί επιπλέον και ο ΕΟΤ όσον αφορά την τουριστική καταλληλότητα του οικείου οικοπέδου ή γηπέδου και τη σκοπιμότητα της αιτούμενης ειδικής τουριστικής υποδομής» οπότε «η απόφαση ΕΠΟ επέχει θέση έγκρισης καταλληλότητας οικοπέδου ή γηπέδου από τον ΕΟΤ και έγκρισης σκοπιμότητας ή σκοπιμότητας - χωροθέτησης για τις ειδικές τουριστικές υποδομές»⁵⁹.

Επίσης, σύμφωνα με το Άρθρο 10 του Νόμου, έργα και δραστηριότητες που χωροθετούνται σε προστατευόμενες περιοχές του δικτύου Natura 2000 (εφόσον δεν έχουν εκδοθεί τα σχετικά ΠΔ και υπουργικές αποφάσεις προστασίας) υπόκεινται στην εκπόνηση ειδικής οικολογικής αξιολόγησης. Η ειδική αυτή αξιολόγηση, που υποβάλλεται ως τμήμα της ΜΠΕ για τα έργα της Α κατηγορίας και ανεξάρτητα για τα έργα της Β κατηγορίας, εστιάζει στον προσδιορισμό των συνεπειών για την προστατευόμενη περιοχή σε σχέση με τα ειδικά χαρακτηριστικά και τις ειδικές περιβαλλοντικές συνθήκες που επικρατούν σε αυτή, λαμβάνοντας ιδιαίτερα υπόψη τους στόχους διατήρησής της. Τα συμπεράσματα της ειδικής οικολογικής αξιολόγησης και της ΜΠΕ λαμβάνονται υπόψη για την έγκριση ή μη της συγκεκριμένης χωροθέτησης από την αρμόδια περιβαλλοντική αρχή, καθώς και για τον προσδιορισμό των αναγκαίων αντισταθμιστικών μέτρων στην περίπτωση που αποφασιστεί η πραγματοποίηση του έργου για επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων. Επιπλέον, η αρμόδια αρχή μπορεί να ζητήσει την εφαρμογή τις ίδιας διαδικασίας και για έργα που βρίσκονται εκτός των ορίων προστατευόμενων περιοχών, εφόσον κρίνει ότι υπάρχει περίπτωση να επηρεαστούν περιοχές του δικτύου Natura 2000. Τέλος, προβλέπεται⁶⁰ η υποχρεωτική περιβαλλοντική επιθεώρηση με αυτοψία από το φορέα διαχείρισης ή κλιμάκιο περιβαλλοντικών ελεγκτών για όλα τα έργα που πρόκειται να πραγματοποιηθούν εν μέρει ή στο σύνολό τους σε περιοχές του δικτύου.

Σε ό,τι αφορά στην αναθεώρηση της κατάταξης έργων και δραστηριοτήτων ανάλογα με το βαθμό όχλησης, καθώς και στο περιεχόμενο των ΜΠΕ ανά κατηγορία, αναμένεται η έκδοση των σχετικών υπουργικών αποφάσεων, όπως αναφέρθηκε και στην προηγούμενη ενότητα 6.2.

Συμπερασματικά, επιπλέον των όσων αναφέρονται στις ενότητες 6.1 και 6.2, σε περίπτωση αναθεώρησης του Ειδικού Πλαισίου χρειάζεται να ενσωματωθούν οι γενικές πρόνοιες του Ν. 4014/2011 ως μέρος της διαδικασίας έγκρισης χωροθέτησης τουριστικών εγκαταστάσεων, πλέον των γενικών κριτηρίων που ορίζει το Πλαίσιο ανά κατηγορία του εθνικού χώρου. Ιδιαίτερη μνεία χρειάζεται να γίνει για τη νέα διαδικασία αδειοδότησης τουριστικών καταλυμάτων, καθώς και για τις μεγάλες τουριστικές αναπτύξεις (ΠΟΤΑ και σύνθετα τουριστικά καταλύματα), που προφανώς θα παραμείνουν στην υψηλότερη κατηγορία περιβαλλοντικής όχλησης (Α1), ιδίως σε σχέση με τη χωροθέτησή τους εντός προστατευόμενων περιοχών.

⁵⁸ Ν. 4014/2011 'Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος' (ΦΕΚ 209/Α/21.09.2011).

⁵⁹ Βλ. §11 του άρθρου 2 του ίδιου νόμου.

⁶⁰ Βλ. άρθρο 20 του ίδιου νόμου.

6.4 Διατάξεις τουριστικής νομοθεσίας του νέου Νόμου 4002/2011

Το Β' μέρος του πρόσφατου πολυνομοσχεδίου «Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, κλπ», που κυρώθηκε με το νόμο 4002/2011⁶¹ περιλαμβάνει:

- τις απαραίτητες ρυθμίσεις για την εφαρμογή του άρθρου 9 του ισχύοντος Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού και
- τον επανακαθορισμό του πλαισίου χαρακτηρισμού και οριοθέτησης των Περιοχών Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ).

Με την πρώτη ρύθμιση (άρθρα 8 και 9 του νέου νόμου) εισάγεται στη νομοθεσία⁶², κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 10 (παρ. Γ) του ισχύοντος Ειδικού Πλαισίου, η έννοια των «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων», όρος που αντικατέστησε τις «σύνθετες και ολοκληρωμένες τουριστικές υποδομές μικτής χρήσης» του άρθρου 9 του ΕΠΧΣΑΑ. Πρέπει να σημειωθεί ότι το νέο αυτό εργαλείο τουριστικής ανάπτυξης εμφανίζεται μερικά διαφοροποιημένο στο νέο νόμο σε σχέση με τις αντίστοιχες κατευθύνσεις του Πλαισίου, ως εξής:

- α) αύξηση του ποσοστού τουριστικών κατοικιών προς πώληση στο 30% της συνολικά δομούμενης επιφάνειας του σύνθετου τουριστικού καταλύματος (έναντι 20% του Ειδικού Πλαισίου),
- β) κανονισμός συνιδιοκτησίας και λειτουργίας με πράξη σύστασης οριζοντίων και καθέτων ιδιοκτησιών (έναντι μόνο οριζοντίων του Ειδικού Πλαισίου),
- γ) τα ξενοδοχεία τα οποία συμπεριλαμβάνονται σε αυτές τις αναπτύξεις κατατάσσονται στην κατηγορία των πέντε αστέρων (έναντι και τεσσάρων του Ειδικού Πλαισίου),
- δ) η πολεοδόμησή τους με όρους ΠΟΤΑ γίνεται μόνο για γήπεδα μεγαλύτερα των 800 στρεμμάτων (το Ειδικό Πλαίσιο δεν περιελάμβανε σχετικές προβλέψεις),
- ε) ο συντελεστής δόμησης για το σύνολο του σύνθετου τουριστικού καταλύματος μειώνεται στο 0,15 (έναντι 0,20 του Ειδικού Πλαισίου),
- στ) το ελάχιστο απαιτούμενο εμβαδόν των τουριστικών επιπλωμένων κατοικιών ορίζεται σε 100 τ.μ. (έναντι 80 τ.μ. του Ειδικού Πλαισίου),
- ζ) τέλος, τίθενται επιπλέον προϋποθέσεις εφαρμογής και για υφιστάμενα καταλύματα (με ελάχιστη αρτιότητα 50 στρεμμάτων), ενώ δίνεται η δυνατότητα ανάπτυξής τους σε εγκαταλελειμμένους οικισμούς.

Με τις ρυθμίσεις του άρθρου 11 αντικαταστάθηκαν οι παράγραφοι 3 και 4 του Ν. 2545/1997, οι εξουσιοδοτικές διατάξεις των οποίων είχαν κριθεί ως αντισυνταγματικές από το ΣτΕ κατά την εξέταση προσφυγής που αφορούσε στην αναγκαστική απαλλοτρίωση εκτάσεων για τη δημιουργία της ΠΟΤΑ Μεσσηνίας⁶³. Οι νέες διατάξεις:

- προβλέπουν πλέον την έκδοση ΠΔ για το χαρακτηρισμό, την οριοθέτηση και την πολεοδόμηση των ΠΟΤΑ,
- εισάγουν ως προϋπόθεση για την έγκριση κάθε σχεδίου την υποβολή και έγκριση Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ), ώστε να υπάρξει εναρμόνιση

⁶¹ Ν. 4002/2011 'Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου - Ρυθμίσεις για την ανάπτυξη και τη δημοσιονομική εξυγίανση - Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού και Τουρισμού και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης' (ΦΕΚ 180/Α/22.08.2011).

⁶² Δηλαδή στις διατάξεις του Ν. 2160/1993 (ΦΕΚ 118/Α/19.07.1993), καθώς και προς αντικατάσταση της παρ. Γ του άρθρου 10 του Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού.

⁶³ Βλ. σχετικά την απόφ. 1593/2007 του ΣτΕ.

με την απαίτηση της (μεταγενέστερης του Ν. 2545/1997) ΚΥΑ 107017/2006⁶⁴ για τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση, και

- προβλέπουν την έκδοση νέας ΚΥΑ για τον καθορισμό των ειδικότερων προϋποθέσεων και των απαιτούμενων δικαιολογητικών, τη διαδικασία ελέγχου της συμβατότητας κάθε αίτησης με τα δεδομένα του χωροταξικού σχεδιασμού και κάθε άλλη λεπτομέρεια εφαρμογής⁶⁵.

Χρειάζεται εντούτοις να σημειωθεί ότι οι ρυθμίσεις του νέου Νόμου (εκ των πραγμάτων) δεν αντιμετωπίζουν το ζήτημα της γενικής χωροταξικής οργάνωσης των σύνθετων αυτών τουριστικών εγκαταστάσεων (δηλαδή την κατανομή τους στον εθνικό χώρο), καθώς μια τέτοια πρόβλεψη αποτελεί κατ' εξοχήν πεδίο του χωροταξικού σχεδιασμού. Στη βάση εξάλλου της έλλειψης ενός τέτοιου προγραμματισμού, μέσω του οποίου θα οριστούν οι κατάλληλες θέσεις σε εθνικό επίπεδο, εδράζεται και η νομολογία του ΣτΕ για την ακυρότητα της πράξης χωροθέτησης της ΠΟΤΑ Μεσσηνίας⁶⁶.

Με δεδομένη τη σημασία προώθησης των σύνθετων αυτών επενδύσεων για την ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τουριστικού προϊόντος, καθώς και την καταφανή ανάγκη ελαχιστοποίησης των αρνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τέτοιες υποδομές (που κατά κανόνα χωροθετούνται σε περιοχές φυσικού κάλλους και αυξημένης περιβαλλοντικής ευαισθησίας), ο χωροταξικός σχεδιασμός χρειάζεται να θέσει τα κατάλληλα κριτήρια χωροθέτησης στη βάση και των τριών πυλώνων της αειφορίας. Η θέσπιση τέτοιων κριτηρίων διαφέρει από το επίπεδο του εθνικού σχεδιασμού ως εκείνο των χαμηλότερων επιπέδων, προτού καταλήξει στον οριστικό καθορισμό των σχετικών χρήσεων γης μέσω των χωροταξικών / πολεοδομικών σχεδίων τοπικού επιπέδου (ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ και άλλα σχέδια χρήσεων γης). Από την ιεραρχική του θέση στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού, το Ειδικό Πλαίσιο Τουρισμού μπορεί να ενσωματώσει γενικές κατευθύνσεις και κριτήρια χωροθέτησης, σε εξειδίκευση των διατάξεων του νόμου 4002/2011, τα οποία θα χρησιμοποιηθούν από τον υποκείμενο σχεδιασμό για την επιλογή των κατάλληλων περιοχών.

6.5 Εφαρμοστικός Νόμος 3986/2011

Ο νόμος 3986/2011⁶⁷, γνωστός και ως 'εφαρμοστικός', ψηφίστηκε με επείγουσα διαδικασία το καλοκαίρι του 2011 για να εξειδικεύσει ένα σύνολο μέτρων δημοσιονομικού χαρακτήρα που απορρέουν από την κύρωση της δανειακής σύμβασης της Ελλάδας με τις δανείστριες χώρες. Με το κεφάλαιο Α του νόμου 3986/2011 συστήθηκε το «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου», στην κυριότητα του οποίου μπορούν να περιέρχονται δημόσια ακίνητα με σκοπό την αξιοποίησή τους. Το κεφάλαιο Β του νόμου περιέχει τις ρυθμίσεις χωροταξικού / πολεοδομικού χαρακτήρα για την επιλογή και τους τρόπους ανάπτυξης αυτών των ακινήτων, προβλέποντας ιδιαίτερα (στο άρθρο 11):

⁶⁴ ΚΥΑ 107017/2006 'Εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ «σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001' (ΦΕΚ 1225/Β/ 05.09.2006).

⁶⁵ Η νέα αυτή ΚΥΑ των υπουργών ΠΕΚΑ και Πολιτισμού και Τουρισμού θα αντικαταστήσει την προϊσχύουσα ΚΥΑ Τ/3522/09.07.1998 (ΦΕΚ 822/Β/06.08.1998) που είχε εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 3 του άρθρου 29 του Ν. 2545/1997 και με την οποία εγκρίθηκε η υπ' αρ. 500309/22.04.1998 απόφαση του Γ.Γ. του ΕΟΤ με τίτλο: «Γενικές κατευθύνσεις τουριστικής πολιτικής για τη δημιουργία Περιοχών Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης».

⁶⁶ Βλ. ομοίως την απόφ. 1593/2007 του ΣτΕ.

⁶⁷ Ν. 3986/2011 'Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015' (ΦΕΚ 152/Α/01.07.2011).

- Πέντε γενικές κατηγορίες χρήσεων γης, τέσσερις εκ των οποίων παρουσιάζουν άμεση συνάφεια με την εγκατάσταση τουριστικών δραστηριοτήτων:
 - Η κατηγορία (α) «Τουρισμός - Αναψυχή», η οποία περιλαμβάνει το σύνολο των ειδικών χρήσεων του ομώνυμου άρθρου 8 του ΠΔ της 23.02.1987⁶⁸, και επιπλέον τα σύνθετα τουριστικά καταλύματα, το σύνολο των ειδικών τουριστικών υποδομών (γκολφ, συνεδριακά κέντρα, υδροθεραπευτήρια κλπ.), καθώς και «κάθε άλλη συναφή χρήση, η οποία δεν μεταβάλλει το γενικό προορισμό του ακινήτου».
 - Η κατηγορία (β) «Επιχειρηματικά Πάρκα», στην οποία περιλαμβάνονται, πέραν των χρήσεων που προβλέπει ο Ν. 3982/2011 (βλ. επόμενη ενότητα), τα «τουριστικά καταλύματα και λοιπές τουριστικές εγκαταστάσεις και υποδομές», καθώς και «κάθε άλλη συναφής χρήση, η οποία δεν μεταβάλλει το γενικό προορισμό του ακινήτου».
 - Η κατηγορία (γ) «Θεματικά πάρκα - Εμπορικά κέντρα - Αναψυχή», η οποία περιλαμβάνει τις χρήσεις της «γενικής κατοικίας» του άρθρου 4 του ΠΔ της 23.02.1987, πλην των επαγγελματικών εργαστηρίων χαμηλής όχλησης, με επιπλέον δυνατότητα χωροθέτησης ελικοδρομίων και «κάθε άλλης συναφούς χρήσης, η οποία δεν μεταβάλλει το γενικό προορισμό του ακινήτου».
 - Η κατηγορία (ε) «Δημόσια ακίνητα μικτών χρήσεων» αποτελεί σύνθεση δύο ή περισσότερων από τις άλλες τέσσερις κατηγορίες γενικών χρήσεων γης.
- Γενικούς όρους δόμησης για κάθε γενική κατηγορία χρήσεων, που ορίζονται σε:
 - Ανώτατο ΣΔ 0,2 για την κατηγορία (α), 0,3 για την κατηγορία (β), 0,4 για την κατηγορία (γ) και 0,4 για την κατηγορία (ε).
 - Μέγιστο ποσοστό κάλυψης 50% για όλες τις κατηγορίες.
 - Δυνατότητα παρέκκλισης ανώτατου επιτρεπόμενου ύψους κατά ΓΟΚ.

Πέραν αυτών, στο ίδιο άρθρο ορίζεται ότι εξαιρούνται από τις διατάξεις του νόμου τα δημόσια ακίνητα που «εμπίπτουν στο σύνολό τους σε οικότοπους προτεραιότητας, σε περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης και προστασίας της φύσης που καθορίζονται κατά τις διατάξεις των άρθρων 19, παράγραφοι 1 και 2, και 21 του ν. 1650/1986 (Α' 160), όπως ισχύει, σε πυρήνες εθνικών δρυμών, σε διατηρητέα μνημεία της φύσης, σε εθνικά πάρκα και σε υγρά τοπικούς διεθνούς σημασίας», ενώ «η αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων που εμπίπτουν σε Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) της ορνιθοπανίδας της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ ενεργείται μόνον εφόσον επιτρέπεται από τα υφιστάμενα ειδικά νομικά καθεστώτα προστασίας τους και υπό τους όρους και προϋποθέσεις που θεσπίζουν τα καθεστώτα αυτά».

Η ανάπτυξη των ακινήτων, σύμφωνα με τους όρους του νέου νόμου (άρθρα 12, 13, 15) διενεργείται με ταχείες διαδικασίες (μειωμένοι χρόνοι γνωμοδότησης και λιγότερες εμπλεκόμενες υπηρεσίες για την έγκριση των απαιτούμενων μελετών) με το εργαλείο του Ειδικού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ). Το ειδικό αυτό σχέδιο εγκρίνεται με ΠΔ προτάσει των Υπουργών Οικονομικών και ΠΕΚΑ (ύστερα από εισήγηση του Κεντρικού Συμβουλίου Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας), συνοδευόμενο από Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) κατά τις κείμενες διατάξεις της ΚΥΑ 107017/2006, και κατισχύει των ρυθμίσεων εγκεκριμένων χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων κάθε κλίμακας.

Με δεδομένες τις ιδιαίτερα ευνοϊκές ρυθμίσεις τουριστικής ανάπτυξης που προβλέπονται για τα εντασσόμενα δημόσια ακίνητα του νόμου 3986/2011 (υψηλοί όροι δόμησης, έλλειψη ελάχιστων

⁶⁸ ΠΔ της 23.02.1987 'Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης' (ΦΕΚ 166/Δ/06.03.1987).

ορίων αρτιότητας, μη υποχρέωση καταβολής εισφορών σε γη και χρήμα, κατίσχυση σε σχέση με κάθε άλλη ρύθμιση του χώρου, ταχείες διαδικασίες έγκρισης), αλλά και την «ελαστικότητα» του περιεχομένου των ειδικών χρήσεων κάθε γενικής κατηγορίας (τέσσερεις στις πέντε κατηγορίες αφορούν στον τουρισμό), μάλιστα με σημαντικά διαφοροποιημένους όρους δόμησης που ευνοούν τις κατηγορίες μη αμιγούς τουριστικού προορισμού, καθίσταται σαφές ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός χρειάζεται να παράσχει κάποια ελάχιστα κριτήρια για τη χωροθέτηση και το περιεχόμενο των ζωνών αυτών, ώστε να διασφαλίζει –στο μέτρο του δυνατού– την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και του τοπίου, καθώς και την ορθολογική αξιοποίηση κάθε ακινήτου ώστε να μην αλλοιώνεται ο κύριος προορισμός του από αναντίστοιχα ποσοστά των ειδικών χρήσεων στο εσωτερικό του. Αυτό εξάλλου είναι σύμφωνο και με το πνεύμα του νέου νόμου, που:

- αφενός ορίζει ότι «οι κατευθύνσεις της εθνικής χωροταξικής πολιτικής, όπως αυτές απορρέουν από τα υφιστάμενα χωροταξικά πλαίσια εθνικού επιπέδου, λαμβάνονται υπόψη και συνεκτιμώνται κατά τον καθορισμό του χωρικού προορισμού των δημοσίων ακινήτων σε συνδυασμό με τις ανάγκες της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της επένδυσης έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των χωροταξικών επιλογών και των οικονομικών και δημοσιονομικών στόχων για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας»⁶⁹, ενώ
- αφετέρου δίνει τη δυνατότητα μερικής εξειδίκευσης του περιεχομένου των ειδικών χρήσεων κάθε γενικής κατηγορίας⁷⁰.

Σε περίπτωση αναθεώρησης του Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού, θα ήταν χρήσιμο να εξεταστεί η παροχή ορισμένων ελάχιστων κριτηρίων για την επιλογή ακινήτων προς τουριστική αξιοποίηση (π.χ. ελάχιστο όριο αρτιότητας, ποσοστά ειδικών χρήσεων και ειδικοί όροι δόμησης για τις τουριστικές δραστηριότητες κάθε γενικής κατηγορίας χρήσεων του άρθρου 11 του νόμου).

6.6 Νέος Νόμος 3982/2011 για τα Επιχειρηματικά Πάρκα και το υπό διαβούλευση νέο διάταγμα χρήσεων γης

Ο λόγος για τον οποίο εξετάζονται παράλληλα ο νέος Νόμος 3982/2011⁷¹ και το υπό διαβούλευση Διάταγμα, είναι ότι έτσι γίνεται σαφές το πώς συνδέονται τα τουριστικά καταλύματα με τους νέους οργανωμένους υποδοχείς υπό το γενικό τίτλο των «Επιχειρηματικών Πάρκων».

Σύμφωνα με το **νόμο 3982/2011** η ανάπτυξη των Επιχειρηματικών Πάρκων γίνεται για λόγους δημόσιας ωφέλειας και αποσκοπεί:

- α) στην περιφερειακή ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης,
- β) στη βελτίωση των υποδομών, σε περιοχές με προβλήματα αναπτυξιακής υστέρησης και περιβαλλοντικής υποβάθμισης,
- γ) στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της απασχόλησης,
- δ) στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των εγκατεστημένων επιχειρήσεων, και
- ε) στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων πέριξ ή πλησίον των Επιχειρηματικών Πάρκων.

⁶⁹ Βλ. §Α.1 του άρθρου 11 του Ν. 3986/2011.

⁷⁰ Βλ. §Γ.5 του άρθρου 11 του ίδιου νόμου

⁷¹ Ν. 3982/2011 'Απλοποίηση της αδειοδότησης τεχνικών επαγγελματικών και μεταποιητικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πάρκων και άλλες διατάξεις' (ΦΕΚ 143/Α/17.06.2011).

Εντός των οργανωμένων υποδοχέων - Επιχειρηματικών Πάρκων αναπτύσσονται δραστηριότητες του δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα, με εξαίρεση τα εμπορικά κέντρα, επιχειρήσεις εφοδιαστικής αλυσίδας, αποθήκες και συγκροτήματα αποθηκών, ερευνητικά κέντρα και εργαστήρια, θερμοκοιτίδες επιχειρήσεων, υποστηρικτικές δραστηριότητες της λειτουργίας των επιχειρήσεων καθώς και υπηρεσιακές μονάδες δημοσίων υπηρεσιών, δραστηριότητες παραγωγής ενέργειας. Τα Επιχειρηματικά Πάρκα διακρίνονται σε κατηγορίες ανάλογα με το βαθμό όχλησης των εγκατεστημένων δραστηριοτήτων, ως εξής:

- α. Επιχειρηματικό Πάρκο Τύπου Α, ως υποδοχέας κάθε βαθμού όχλησης
- β. Επιχειρηματικό Πάρκο Τύπου Β, ως υποδοχέας μέσης και χαμηλής όχλησης
- γ. Επιχειρηματικό Πάρκο Τύπου Γ, ως υποδοχέας χαμηλής όχλησης και δραστηριοτήτων που δεν υπάγονται σε συγκεκριμένη κατηγορία όχλησης
- δ. Επιχειρηματικό Πάρκο Ειδικού Τύπου, ως υποδοχέας επιχειρήσεων ειδικών κλάδων, όπως: τεχνολόγες, πράσινης επιχειρηματικότητας
- ε. Επιχειρηματικό Πάρκο Εξυγίανσης, ως υποδοχέας για περιβαλλοντική εξυγίανση περιοχών με άτυπη βιομηχανική συγκέντρωση και
- στ. Επιχειρηματικό Πάρκο Ενδιάμεσου Βαθμού Οργάνωσης (ΕΠΕΒΟ) που χωροθετείται σε καθορισμένες εκτός σχεδίου ζώνες στις οποίες προβλέπεται εγκατάσταση βιομηχανικών δραστηριοτήτων. Υποδέχεται δραστηριότητες που προβλέπονται στα Επιχειρηματικά Πάρκα Τύπου Β.

Η οργάνωση Επιχειρηματικών Πάρκων σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές, ενεργείται μόνο εφόσον επιτρέπεται από τα νομικά καθεστώτα προστασίας τους και υπό τους όρους και προϋποθέσεις που θεσπίζουν τα καθεστώτα αυτά.

Η ελάχιστη έκταση για την ίδρυση, οργάνωση και λειτουργία Επιχειρηματικού Πάρκου ορίζεται σε 150 στρέμματα για Πάρκο Τύπου Α, σε 100 στρέμματα για Πάρκο Τύπου Β και 50 στρέμματα για Πάρκα Τύπου Γ και Ειδικού Τύπου.

Για την πραγματοποίηση των σκοπών του Επιχειρηματικού Πάρκου επιτρέπεται η απευθείας παραχώρηση στο φορέα ίδρυσης και διαχείρισης του Πάρκου, της χρήσης αιγιαλού και παραλίας, για χρονικό διάστημα μέχρι 50 χρόνια.

Η ίδρυση και οργάνωση όλων των κατηγοριών των Επιχειρηματικών Πάρκων ως και η συμπλήρωση ή αναβάθμιση των υποδομών των υφιστάμενων Οργανωμένων Υποδοχέων Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων, θεωρείται παραγωγική επένδυση και χορηγείται.

Οι όροι δόμησης προσδιορίζονται στην Απόφαση των Υπουργών Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής που απαιτείται για την πολεοδόμηση του Πάρκου, με την τήρηση των εξής ορίων:

- ποσοστό κάλυψης μέχρι 70%
- συντελεστής δόμησης μέχρι 1,6 για τις βιομηχανικές και 1,2 για τις λοιπές χρήσεις
- ελάχιστο ποσοστό κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων 25% επί της συνολικής επιφάνειας

Οι ιδιοκτήτες του Επιχειρηματικού Πάρκου που πολεοδομείται υπόκεινται σε εισφορά σε γη και σε χρήμα. Η εισφορά σε γη ανέρχεται σε ποσοστό 25% της αρχικής έκτασης και η εισφορά σε χρήμα σε 15% επί του εναπομένοντος εμβαδού μετά την πράξη εφαρμογής.

Σύμφωνα με το **σχέδιο ΠΔ χρήσεων γης** (που βρίσκεται σε διαδικασία διαβούλευσης), στα Επιχειρηματικά Πάρκα των κατηγοριών Β, Γ και Δ –ειδικού τύπου, καθώς και στα Επιχειρηματικά

Πάρκα Ενδιάμεσου Βαθμού Οργάνωσης (ΕΠΕΒΟ) όπως αυτά καθορίζονται στο ν. 3982/2011 (άρθρο 41) και περιγράφηκαν παραπάνω, δίνεται δυνατότητα, μεταξύ άλλων, χωροθέτησης «ξενοδοχείων και λοιπών τουριστικών εγκαταστάσεων».

Καθώς τα Επιχειρηματικά Πάρκα αποτελούν οργανωμένους υποδοχείς, δημιουργούνται ερωτηματικά για τη σχέση τους με τους γνωστούς μέχρι σήμερα υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων (ΠΟΤΑ), ιδιαίτερα αν ληφθούν υπόψη οι ευνοϊκότερες ρυθμίσεις πολεοδόμησης των Επιχειρηματικών Πάρκων σε σχέση με τις ΠΟΤΑ. Η προσπάθεια αυτή επιχειρείται προφανώς με σκοπό τη δημιουργία πιο ευνοϊκών συνθηκών για την προσέλκυση επενδύσεων στη χώρα μας στα πλαίσια των απαιτήσεων και υποχρεώσεων της τρέχουσας οικονομικής πολιτικής. Στην πραγματικότητα ωστόσο η θεώρηση αυτή ενδέχεται να προκαλέσει σημαντική στρέβλωση, τόσο σε επίπεδο εννοιολογικό και αρχών σχεδιασμού (βλ. τον προορισμό και τις ειδικότερες χωρικές και περιβαλλοντικές απαιτήσεις κάθε τύπου υποδοχέα), όσο και σε νομικό και θεσμικό επίπεδο, με κίνδυνο να προκληθούν τελικά περισσότερα προβλήματα αδειοδοτήσεων, νομιμότητας, κλπ. σε υφιστάμενες και νέες επενδύσεις σε σχέση με όσα επιχειρείται να επιλυθούν βραχυπρόθεσμα.

Σε περίπτωση αναθεώρησης του Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού, θα ήταν χρήσιμο να εξεταστούν θέματα διασαφήνισης / επίλυσης τέτοιων ενδεχόμενων συγκρούσεων, στη λογική που αναπτύσσεται και για τα δημόσια ακίνητα της προηγούμενης ενότητας 3.5.

6.7 ΚΥΑ 2974/2009 για τις μορφές και κατηγορίες τουριστικών καταλυμάτων και λοιπών τουριστικών εγκαταστάσεων που εντάσσονται σε προγράμματα αρμοδιότητας ΥΠΑΑΤ

Οι διατάξεις της ΚΥΑ 2974/2009⁷² αφορούν σε δράσεις για την προώθηση του αγροτικού τουρισμού και του τουρισμού με την ευρεία έννοια, οι οποίες δύνανται να ενταχθούν σε προγράμματα χρηματοδότησης του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Αφορούν:

- α) τη μετατροπή παραδοσιακών ή διατηρητέων κτισμάτων σε τουριστικά καταλύματα,
- β) την ίδρυση κύριων ξενοδοχειακών καταλυμάτων, και
- γ) την ίδρυση μη κύριων τουριστικών καταλυμάτων.

Σε περίπτωση αναθεώρησης του Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού, οι πρόνοιες της ΚΥΑ 2974/2009 μπορούν να συνδεθούν με τις προβλέψεις για την τουριστική ανάπτυξη περιοχών του εθνικού χώρου (ιδίως του πεδινού / ημιορεινού και του ορεινού χώρου), όπως σχολιάζεται και στην ενότητα 7.2 της παρούσας έκθεσης.

6.8 Συνθετική Διάγνωση των Αναγκαίων Προσαρμογών που προκύπτουν από τις Αλλαγές στο Θεσμικό Περιβάλλον

Με βάση τα όσα αναφέρθηκαν διαπιστώνεται ότι στο επίπεδο του *θεσμικού πλαισίου*, χρειάζεται ιδιαίτερα να ληφθούν υπόψη οι πρόνοιες του Ν. 3937/2011 για τη *βιοποικιλότητα*, ειδικά σε ό,τι αφορά στις κατηγορίες του εθνικού συστήματος προστατευόμενων περιοχών. Επίσης, είναι χρήσιμο να προωθηθεί η οριζόντια ενσωμάτωση του *τοπίου* στις πολιτικές και κατευθύνσεις σχεδιασμού, με βάση το πνεύμα και τις γενικές ρυθμίσεις του Ν. 3827/2010, καθώς και να ενσωματωθούν οι νέες διατάξεις για την *αδειοδότηση τουριστικών εγκαταστάσεων* του Ν. 4014/2011 και των αναμενόμενων εξουσιοδοτικών του διατάξεων. Περαιτέρω, χρειάζεται να αντιμετωπιστούν συνολικά, με βάση ένα λογικό συνδυασμό αναπτυξιακών, χωρικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων, οι γενικές - οριζόντιες ρυθμίσεις ανάπτυξης οργανωμένων *χωρικών υποδοχέων* των νέων

⁷² ΚΥΑ 2974/710/08.04.2009 'Προσδιορισμός των λειτουργικών μορφών και κατηγοριών των τουριστικών καταλυμάτων και λοιπών τουριστικών εγκαταστάσεων που εντάσσονται σε προγράμματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων' (ΦΕΚ 670/Β/ 10.04.2009).

Νόμων 3982/2011 (Επιχειρηματικά Πάρκα), 3986/2011 (τουριστική αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων μέσω των ΕΣΧΑΔΑ) και 4002/2011 (αναθεώρηση του πλαισίου για τις ΠΟΤΑ και εισαγωγή για πρώτη φορά των απαραίτητων διατάξεων για την ανάπτυξη των σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων), υπό το πρίσμα της δημιουργίας ενός ιεραρχημένου χωρικού προτύπου.

7. ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΕΠΧΣΑΑ ΑΠΟ ΤΗ ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΗ ΤΩΝ ΑΝΑΓΚΑΙΩΝ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΩΝ

Σύμφωνα με το Άρθρο 1 της ΚΥΑ 24208/2009,

- σκοπός του Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού είναι η:
«παροχή κατευθύνσεων, κανόνων και κριτηρίων για τη χωρική διάρθρωση, οργάνωση και ανάπτυξη του τουρισμού στον ελληνικό χώρο και των αναγκαίων προς τούτο υποδομών» και η «διατύπωση ενός ρεαλιστικού προγράμματος δράσης» σε 15ετή ορίζοντα,
- με βασικό άξονα την:
«προστασία και ανάδειξη του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος», ως «προϋπόθεση για την επιβίωση και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του τομέα»
- και γενική επιδίωξη:
 - τη «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του τουριστικού προϊόντος»,
 - την «εξασφάλιση της προστασίας και της βιωσιμότητας των πόρων που ενδιαφέρουν τον τουρισμό»,
 - την «ενίσχυση των πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης» και
 - τη «διαμόρφωση ενός σαφέστερου πλαισίου κατευθύνσεων προς τον υποκείμενο σχεδιασμό, τις αδειοδοτούσες αρχές και τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις».

Σχεδόν τρία χρόνια μετά την έγκριση του Ειδικού Πλαισίου (και περισσότερα από τέσσερα χρόνια μετά την πρώτη δημοσίευσή του στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβούλευσης), το Πλαίσιο εξακολουθεί να υπόκειται σε κριτική, καθώς φαίνεται ότι δεν κατάφερε να απαντήσει ικανοποιητικά στις προσδοκίες τις οποίες εκείνο έθεσε σχετικά με την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του τομέα και τη δημιουργία των προϋποθέσεων για την υλοποίηση ποιοτικών τουριστικών επενδύσεων στον ελληνικό χώρο, ενώ ακόμη και σήμερα εξακολουθούν να διατυπώνονται ενστάσεις ως προς ορισμένες επιλογές του. Τα βασικά ελλείμματα που διαφαίνονται, όπως καταδεικνύονται από τις κριτικές που διατυπώθηκαν συνοψίζονται στις ακόλουθες παραγράφους.

Κύριο ζήτημα είναι η απουσία για πολλά χρόνια μακροχρόνιας και σαφώς διατυπωμένης εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής για τον κλάδο του τουρισμού, στοιχείο το οποίο μεταφέρεται στο χωροταξικό επίπεδο ως έλλειμμα στρατηγικού προσανατολισμού. Δεν είναι δηλαδή σαφές ποιες είναι οι εθνικής κλίμακας προτεραιότητες που κλήθηκε να εξυπηρετήσει το Πλαίσιο, σε ποια σημεία του χώρου εντοπίζονται και πώς προωθούνται οι κατάλληλες συνθήκες για την ανάπτυξη τους μέσω των ρυθμίσεων. Ως εκ τούτου, το Πλαίσιο ανταποκρίνεται μεν στο αίτημα του Ν. 2742/1999 για τον προσδιορισμό της «χωρικής διάρθρωσης του τομέα» (Άρθρο 7) αλλά μοιάζει περισσότερο με σχέδιο χωρικών «καταλληλοτήτων» το οποίο σαρώνει το σύνολο του εθνικού χώρου προσδιορίζοντας το ποια μορφή τουρισμού θα μπορούσε να αναπτυχθεί σε κάθε περιοχή αντί να προωθεί συγκεκριμένες αναπτυξιακές προτεραιότητες με βάση τις διεθνείς τάσεις της τουριστικής αγοράς και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας. Το πρόβλημα αυτό είναι εμφανές ιδιαίτερα σε σχέση με τις ειδικές μορφές τουρισμού. Μοιάζει έτσι σαν να θεωρείται δεδομένη η ελκυστικότητα της χώρας ως τουριστικού προορισμού με μόνη επιδίωξη τη διασφάλιση της «προστασίας και ανάδειξης του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος», ως προϋπόθεση της ανάπτυξης του τομέα χωρίς να γίνεται αντιληπτό το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας και η φθίνουσα τάση που παρουσιάζει το ελληνικό τουριστικό προϊόν.

Ένα δεύτερο ζήτημα που σχετίζεται άμεσα με τα παραπάνω αφορά στο εύρος, τη στόχευση και το έλλειμμα στρατηγικού χαρακτήρα του εθνικού σχεδιασμού. Θα περίμενε κανείς από ένα σχεδιασμό εθνικής κλίμακας να θέτει το χωρικό πρότυπο για ορισμένες κατηγορίες επενδύσεων που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν εθνικής κλίμακας, όπως και για την ανάπτυξη ορισμένων κατηγοριών χώρου με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Αυτό που συμβαίνει αντίθετα είναι ότι το πλαίσιο διέπεται από μια λογική καθολικού σχεδιασμού προσδιορίζοντας κανονιστικούς όρους για όλες τις κατηγορίες χώρου. Παράλληλα, παραβλέπει την πολύ σημαντική αλλοίωση του τοπίου και του τουριστικού προϊόντος, που προκαλείται σε εθνική κλίμακα από την κυρίαρχη μορφή διάχυτης τουριστικής ανάπτυξης μη κύριων καταλυμάτων. Τα στοιχεία αυτά αντανakλούν το χαρακτηριστικό έλλειμμα στρατηγικού σχεδιασμού και συνδέονται άμεσα με τη φθίνουσα ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τουριστικού προϊόντος.

Ένα τρίτο ζήτημα αφορά στις ασαφείς διατυπώσεις και προσδιορισμούς που εμποδίζουν τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών ασφάλειας δικαίου που είναι απαραίτητες για την υλοποίηση των πολιτικών και των επενδύσεων, τόσο από τη μεριά των ενδιαφερόμενων επιχειρηματιών, όσο και από τη μεριά της διοίκησης. Ειδικά ως προς το τελευταίο, έχει καταγραφεί από πολλές υπηρεσίες που εμπλέκονται στη διαδικασία αδειοδότησης τουριστικών εγκαταστάσεων η αδυναμία σαφούς ερμηνείας των ρυθμίσεων του Ειδικού Πλαισίου, γεγονός που δυσχεραίνει σημαντικά το έργο τους και προκαλεί καθυστερήσεις ή/και ματαιώσεις επενδύσεων.

Επιπλέον, στην τρέχουσα περίοδο της βαθιάς –και με αβέβαιο χρονικό ορίζοντα εξόδου– οικονομικής και κοινωνικής κρίσης, το γενικό πλαίσιο και οι παραδοχές στις οποίες στηρίχθηκε η μελέτη του εγκεκριμένου Πλαισίου έχουν έκτοτε διαφοροποιηθεί σημαντικά, ενώ έχει αντίστοιχα αλλάξει ριζικά η ίδια η εθνική αναπτυξιακή στρατηγική, συμπαρασύροντας πολλά από τα εργαλεία εφαρμογής του σχεδιασμού, άλλοτε στην κατεύθυνση βελτίωσης - εξειδίκευσης των υφιστάμενων εργαλείων, άλλοτε όμως ανατρέποντας καθιερωμένες πρακτικές και διαδικασίες του ορθολογικού χωροταξικού σχεδιασμού.

Στο παρόν κεφάλαιο πραγματοποιείται η συνθετική αξιολόγηση του εγκεκριμένου Ειδικού Πλαισίου, με αναφορά στα θέματα που έχουν θιγεί στα προηγούμενα κεφάλαια, καθώς και με άξονα τη στοχοθεσία, την εσωτερική συνοχή, τη σαφήνεια και την εφαρμοσιμότητα των κατευθύνσεων του ΕΠΧΣΑΑ.

Η παρούσα αξιολόγηση:

- λαμβάνει υπόψη τις γενικές κατευθύνσεις της Δ/σης Χωροταξίας του ΥΠΕΚΑ και τα αιτήματα των υπηρεσιών που έχει συγκεντρώσει η Δ/ση, τόσο στη διάρκεια των προηγούμενων ετών, όσο και στο πλαίσιο της παρούσας πρόσκλησης με την ευκαιρία της έναρξης της διαδικασίας αξιολόγησης του Ειδικού Πλαισίου,
- περιλαμβάνει γενικά σημεία κριτικής προς το εγκεκριμένο Πλαίσιο, τόσο στη βάση της συνάφειάς του με την εθνική χωροταξική πολιτική και τη διαμορφούμενη στρατηγική για τον τουρισμό, όσο και σε σχέση με τα προβλήματα εφαρμογής που έχουν διαπιστωθεί, και
- επισημαίνει τις νεότερες εξελίξεις στο αναπτυξιακό περιβάλλον και το θεσμικό πλαίσιο, που ανέκυψαν μετά την έγκριση του Πλαισίου και χρειάζεται να ληφθούν υπόψη σε περίπτωση αναθεώρησής του.

7.1 Γενική στοχοθεσία του Ειδικού Πλαισίου (Σκοπός, στόχοι, αρχές, ορισμοί)

Ένα γενικό πρόβλημα του Ειδικού Πλαισίου για τον Τουρισμό αφορά στην ασάφεια που επικρατεί σχετικά με το ποια είναι η προωθούμενη / επιθυμητή στρατηγική τουριστικής ανάπτυξης και το αντίστοιχο πρότυπο χωρικής οργάνωσης του τομέα. Δίδεται η εντύπωση πως ενισχύονται

αδιακρίτως όλες οι μορφές τουρισμού, χωρίς να τεκμηριώνονται επαρκώς οι προωθούμενες επιλογές ούτε και να αναφέρονται οι προτεραιότητες ανάπτυξης του τομέα σε ένα σαφές πλαίσιο αρχών και στόχων (γεγονός που ενισχύεται και από την ελλιπώς τεκμηριωμένη χωρική εξειδίκευση των επιλογών στο Άρθρο 5, όπως εκτίθεται στην επόμενη ενότητα 7.2). Η επισήμανση αυτή έχει γίνει στο πλαίσιο των ομάδων εργασίας που έχουν συσταθεί για την επικαιροποίηση του Ειδικού Πλαισίου, ενώ καταγράφεται και από τις Υπηρεσίες με τις οποίες υπήρξε επικοινωνία στο διάστημα εκπόνησης της Έκθεσης.

Ειδικότερα, απουσιάζει από το προσύμιο και τα άρθρα 1 και 2 η αναφορά σε ευρωπαϊκά κείμενα πολιτικής και την εθνική στρατηγική τουριστικής ανάπτυξης, γεγονός που απομειώνει τη δυνατότητα ελέγχου της συνάφειας της στοχοθεσίας με το εξωτερικό περιβάλλον. Υπογραμμίζεται ότι τόσο το Γενικό Πλαίσιο, όσο και τα υπόλοιπα Ειδικά Πλαίσια (Βιομηχανίας και ΑΠΕ), που υπήρξαν σύγχρονα με το Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού, καθώς και το πρόσφατο Ειδικό Πλαίσιο των Υδατοκαλλιεργειών περιλαμβάνουν αντίστοιχο εισαγωγικό κείμενο εκτιμήσεων αναφορικά με τα χαρακτηριστικά της χώρας και τις ευρύτερες και ειδικότερες συνθήκες του εκάστοτε κλάδου. Στην περίπτωση του Ειδικού Πλαισίου του Τουρισμού θα ήταν χρήσιμο να υπάρχουν αναφορές, επίσης, στην εξέλιξη των γενικών μεγεθών του κλάδου σε επίπεδο χώρας, με έμφαση στην επισήμανση των ισχυρών σημείων και των αδυναμιών, βάσει των οποίων θα τεκμηριωθεί τελικά η πρόταση χωρικής οργάνωσης του κλάδου στη συνέχεια του Πλαισίου. Η συγκεκριμένη επισήμανση αποκτά ιδιαίτερη σημασία στις σημερινές συνθήκες, καθώς το εθνικό –αλλά και το διεθνές– περιβάλλον έχει διαφοροποιηθεί στο διάστημα που μεσολάβησε από την έγκριση του Ειδικού Πλαισίου.

Αντίστοιχα, δεν υπάρχει ικανοποιητική αναφορά στο εθνικό πλαίσιο πολιτικής για το χωροταξικό σχεδιασμό και την αειφόρο ανάπτυξη. Το προσύμιο και το Άρθρο 1 θα μπορούσαν να εμπλουτιστούν με αναφορές στους ευρωπαϊκούς και εθνικούς στόχους χωροταξικού σχεδιασμού, προσαστάς του περιβάλλοντος και αειφόρου ανάπτυξης. Επιπλέον, θα ήταν χρήσιμο να γίνεται μνεία και στις πολιτικές που εισήχθησαν από μεταγενέστερα νομοθετήματα (βλ. βιοποικιλότητα, τοπίο, κλπ.). Ειδική μνεία απαιτείται και σε σχέση με τις χωρικού επιπέδου ρυθμίσεις που εισήχθησαν μέσω των πρόσφατων ‘μνημονιακών’ νόμων (Ν. 3986/2011 και Ν. 4002/2011), ώστε να καταδεικνύεται ότι το Ειδικό Πλαίσιο στοχεύει στην εξειδίκευση των κριτηρίων επιλογής περιοχών και εκτάσεων για εντατική ή/και εκτατική τουριστική ανάπτυξη που προβλέπουν οι νέοι αυτοί νόμοι –εκ των πραγμάτων με οριζόντιο και μη χωρικά εξειδικευμένο («α-χωρικό») τρόπο–, με βάση τους κανόνες της χωροταξικής επιστήμης και τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης.

Στο πλαίσιο των **στόχων** του άρθρου 2 διαπιστώνεται η ανάγκη ενίσχυσης της χωρικής έναντι της τομεακής διάστασης, καθώς η τομεακή επικέντρωση των στόχων οδηγεί σε ασθενή συσχέτιση με το περιεχόμενο και τις πρόνοιες του Πλαισίου, που ως επί το πλείστον έχουν χωρική διάσταση. Ειδικότερα, στόχοι όπως «*διάχυση των αποτελεσμάτων του τουρισμού στους υπολοίπους τομείς της οικονομίας, με πολιτικές οι οποίες ενισχύουν τη διασύνδεσή τους*» ή «*βελτίωση του συνολικού (άμεσου και έμμεσου) οικονομικού αποτελέσματος της τουριστικής δραστηριότητας και του βαθμού απόδοσής της*» αν και ορθοί, δεν συνάδουν με το ρόλο και το σκοπό ενός Χωροταξικού Πλαισίου, ειδικά όταν οι αναφορές που παραπέμπουν στο χωρικό πρότυπο του τουρισμού εμφανίζονται αδύναμες. Σημειώνεται ότι αντίστοιχα, ο σχετικός στόχος του Ειδικού Πλαισίου για τη Βιομηχανία αναφερόταν στην «*προώθηση ενός χωρικού προτύπου που δημιουργεί εξωτερικές οικονομίες στον τομέα ή σε διασυνδεδεμένους τομείς και μειώνει τις εξωτερικές παρενέργειες σε τομείς, περιοχές ή ομάδες του πληθυσμού*».

Επίσης, στόχοι όπως η «*εξειδίκευση και συμπλήρωση των βασικών κατευθύνσεων, προτεραιοτήτων και επιλογών του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, στον τομέα του τουρισμού*» και η «*παροχή των αναγκαίων κατευθύνσεων προς τα υποκείμενα επίπεδα χωρικού σχεδιασμού για την προώθηση της τουριστικής ανάπτυξης στο πλαίσιο της αειφόρου,*

ισόρροπης, συνεκτικής και ολοκληρωμένης διαχείρισης του χώρου» θα ήταν χρήσιμο να ενταχθούν στο σκοπό του Ειδικού Πλαισίου (Άρθρο 1), στο βαθμό που αποτελούν συνθήκες που καθορίζονται, ούτως ή άλλως, από το Νόμο Πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού (Ν. 2742/1999).

Αξίζει να σημειωθεί ότι έχει υπάρξει σημαντική προεργασία από πλευράς Υπουργείου ΠΕΚΑ για το ζήτημα της στοχοθεσίας του Ειδικού Πλαισίου. Οι προσεγγίσεις που προέκυψαν υπήρξαν ποικίλες και αφορούσαν στην ανάπτυξη ενός ευρέος φάσματος στόχων πολλών επιπέδων και θεματικών, με κοινή συνισταμένη την ενίσχυση της χωρικής διάστασης της στοχοθεσίας. Παράλληλα, διαπιστώθηκε ότι απουσιάζουν αναφορές σε βασικά θέματα που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος και την αειφόρο ανάπτυξη γενικότερα, όπως η προώθηση των ΑΠΕ για την κάλυψη των αυξημένων ενεργειακών αναγκών του τομέα, η προώθηση βιοκλιματικών μεθόδων σχεδιασμού για τη μείωση της πρωτογενούς κατανάλωσης ενέργειας, η προστασία του αγροτικού, του περιαστικού και του παράκτιου χώρου ως αναντικατάστατων πόρων για τη διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής, η αναχαίτιση των παραγόντων αλλοίωσης και υποβάθμισης του τοπίου που σχετίζονται με την τουριστική δραστηριότητα κλπ. Σε αυτό το πλαίσιο εξάλλου, θα μπορούσε να δίδεται η γενική κατεύθυνση της παροχής σαφούς πλαισίου κριτηρίων για τη χωροθέτηση των μεγάλων, τουλάχιστον, μονάδων – κατεύθυνση που βρίσκεται εξάλλου σε άμεση συνάφεια με τις προβλέψεις του Γενικού Πλαισίου ΧΣΑΑ.

Επιπλέον (και σε συνδυασμό με την παραπάνω παρατήρηση σχετικά με την εθνική πολιτική και την εξέλιξη των βασικών μεγεθών του τομέα), θα μπορούσε να υπάρχει κάποια ειδικότερη τεκμηρίωση για την αναγκαιότητα εισαγωγής ή ενίσχυσης των διάφορων «ειδικών μορφών» τουρισμού, ώστε να προκύπτει σαφώς η στοχοθεσία για τη χωρική τους οργάνωση στο πλαίσιο του Άρθρου 6. Αντίστοιχη τεκμηρίωση θα μπορούσε να παρέχεται και για τις διάφορες κατηγορίες του εθνικού χώρου, πέραν των πολύ βασικών διαπιστώσεων που περιλαμβάνει το άρθρο 4 (η οποία θα μπορούσε εναλλακτικά να ενταχθεί στην εισαγωγή του άρθρου 4, όπως σχολιάζεται στην επόμενη ενότητα 7.2).

Αντίστοιχα με τις παραπάνω παρατηρήσεις, θα ήταν χρήσιμος και ο εμπλουτισμός των ορισμών του Άρθρου 3, ώστε να γίνεται μνεία σε όλες τις έννοιες που αναφέρονται και εξειδικεύονται στη συνέχεια του Πλαισίου. Οι ορισμοί αυτοί –όπου υπάρχει τέτοια συσχέτιση– χρειάζεται να είναι συναφείς με τους αντίστοιχους ορισμούς άλλων σχεδίων και νόμων, προγενέστερων ή μεταγενέστερων του εγκεκριμένου ΕΠΧΣΑΑ, ώστε να αντιμετωπιστούν προβλήματα από αλληλοσυγκρουόμενες ερμηνείες. Δεδομένης, μάλιστα, της απουσίας αναφορών σε σημαντικά θέματα (π.χ. χωρικοί υποδοχείς), σε περίπτωση αναθεώρησης του Πλαισίου, οι ορισμοί αυτοί θα μπορούσαν να εμπλουτιστούν.

Στο πλαίσιο αυτό, θα ήταν χρήσιμο να υπάρχουν ορισμοί για:

- (α) τους οργανωμένους υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων (τόσο με άξονα τις γενικές αρχές οργάνωσης που διέπουν όλους τους υποδοχείς, όσο και σε ό,τι αφορά το ειδικότερο περιεχόμενο καθενός),
- (β) το τοπίο (από το μεταγενέστερο Ν. 3827/2010), όπου έχει σημασία να αποτυπωθεί η νέα αντίληψη της Ευρωπαϊκής Σύμβασης που αποσυνδέει την έννοια του τοπίου από το καθαρά 'φυσικό' στοιχείο και από την έννοια της μονοσήμαντης προστασίας, αλλά επεκτείνεται σε ζητήματα διαχείρισης και ανάδειξης του ανθρώπινου στοιχείου στο χώρο,
- (γ) την παράκτια ζώνη και την κρίσιμη παράκτια ζώνη (από το μεταγενέστερο Ν. 3937/2011 ή το Ειδικό Πλαίσιο για τον Παράκτιο Χώρο), δεδομένης της σημασίας τους για μια δραστηριότητα όπως είναι ο τουρισμός, καθώς και του γεγονότος ότι αναφέρονται ήδη στο ΕΠΧΣΑΑ αλλά με διαφορετική ορολογία (βλ. τη «ζώνη υψηλής ανταγωνιστικότητας» στην παράγραφο Ε2 του

άρθρου 4) και σχετικώς διαφοροποιημένη προσέγγιση σε σχέση με τις αντίστοιχες κατευθύνσεις του (μη εγκεκριμένου πάντως) ΕΠ για τον Παράκτιο Χώρο,

(δ) άλλες κατηγορίες διαίρεσης του χώρου που χρησιμοποιούνται στην κατηγοριοποίηση του άρθρου 4, όπως ο ορεινός χώρος, ο πεδινός χώρος, η ηπειρωτική χώρα, τα ακατοίχτα νησιά και οι βραχονησίδες,

(ε) στοιχεία προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος από το Ν. 3937/2011 (όπως οι Ζώνες Ειδικής Προστασίας, οι «οικολογικοί διάδρομοι» και τα «προστατευόμενα τοπία» του άρθρου 5 του νόμου) και του πολιτιστικού περιβάλλοντος (όπως οι παραδοσιακοί οικισμοί), ιδιαίτερα στο βαθμό που αναφέρονται στη συνέχεια του Πλαισίου.

Επιπλέον, μερικοί από τους ορισμούς του υφιστάμενου Πλαισίου δημιουργούν ασάφειες ως προς το περιεχόμενο των όσων περιγράφουν. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της «φέρουσας ικανότητας», η οποία χρησιμοποιείται για τον ορισμό της «υψηλής συγκέντρωσης τουρισμού», χωρίς όμως να εξηγείται τι σημαίνει από μόνη της.

7.2 Κατευθύνσεις χωρικής οργάνωσης (γενικές, ανά κατηγορία χώρου και ανά ειδική μορφή τουρισμού)

Η αξιολόγηση αυτής της ενότητας αφορά στα Άρθρα 4, 5 και 6 του Ειδικού Πλαισίου, τα οποία συνιστούν το κατεξοχήν χωρικό πλαίσιο ρύθμισης του ΕΠΧΣΑΑ και έχουν δημιουργήσει τις μεγαλύτερες ασάφειες στα αρμόδια όργανα της διοίκησης ως προς την ερμηνεία και εφαρμογή τους. Αναφορά γίνεται επίσης και στα δάση και την αγροτική γη, που περιλαμβάνονται στο άρθρο 8 του Πλαισίου.

Τα Άρθρα 4 και 5 του Πλαισίου χωρίζουν τον εθνικό χώρο σε κατηγορίες περιοχών και δίνουν τις αντίστοιχες κατευθύνσεις ανάπτυξης του κλάδου. Η κατηγοριοποίηση του χώρου –αν και δεν είναι ευδιάκριτη στο Πλαίσιο– και οι αντίστοιχες κατευθύνσεις και ρυθμίσεις βασίζονται σε κριτήρια:

- Έντασης και είδους τουριστικής δραστηριότητας (ανεπτυγμένες ή μη περιοχές),
- Αστικότητας (αστικός, περιαστικός και εξωαστικός χώρος),
- Γεωμορφολογίας / γεωγραφίας (ορεινός, πεδινός, παράκτιος, νησιωτικός χώρος),
- Ευαισθησίας των φυσικών και ανθρωπογενών πόρων, σε συνάρτηση με συγκεκριμένα καθεστώτα προστασίας (περιοχές φυσικού πλούτου, περιοχές σημαντικής αρχιτεκτονικής και αρχαιολογικής κληρονομιάς).

Με τη συνθετική εφαρμογή των ως άνω κριτηρίων, προκύπτει η κατηγοριοποίηση του εθνικού χώρου σε 10 τύπους περιοχών. Οι περιοχές αυτές, εκ των πραγμάτων, διακρίνονται από αλληλεπικαλύψεις, καθώς, για παράδειγμα, μερικές εξ αυτών έχουν «σημειακό» χαρακτήρα, επομένως περιλαμβάνονται εντός ευρύτερων «εκτατικών» περιοχών. Το συγκεκριμένο ζήτημα έχει τεθεί και από τις αρμόδιες υπηρεσίες που εμπλέκονται σε διοικητικές πράξεις και ερμηνεύουν τις διατάξεις του Πλαισίου, παρά το ότι υπάρχει σαφής κατεύθυνση του Ειδικού Πλαισίου πως «*στις περιπτώσεις περιοχών που εμπίπτουν σε περισσότερες της μιας κατηγορίες, όπου δεν ορίζεται διαφορετικά, ισχύουν οι αυστηρότερες, από άποψη τιθέμενων περιορισμών, ρυθμίσεις και ακολουθούνται σωρευτικά οι σχετικές κατευθύνσεις χωρικής οργάνωσης και ανάπτυξης*» (Άρθρο 5). Κατά συνέπεια, προκύπτει ότι στην πράξη αυτή η διάκριση δεν είναι πάντοτε σαφής και δημιουργούνται προβλήματα στην ερμηνεία των κάθε φορά ισχυουσών διατάξεων. Επιπλέον, έχουν επισημανθεί προβλήματα σε περιπτώσεις όπου οι οριζόμενοι από το Ειδικό Πλαίσιο όροι και περιορισμοί δόμησης διαφέρουν από την ισχύουσα νομοθεσία για την εκτός σχεδίου δόμηση, με αποτέλεσμα οι αδειοδοτούσες αρχές να μην γνωρίζουν ποιο καθεστώς δόμησης ισχύει. Ενδεικτι-

κή είναι η περίπτωση των περιοχών «τουριστικού ενδιαφέροντος με μειονεκτικά χαρακτηριστικά και κυρίαρχες χρήσεις άλλες από τον τουρισμό» (Κατηγορία Γ), όπου σε ζώνη πλάτους 500 μέτρων από τα όρια των οικισμών ορίζεται αρτιότητα δύο (2) στρέμματα και συντελεστής δόμησης 0.,3, όροι ευνοϊκότεροι από εκείνους του ΠΔ της 20.01.1988 για την εκτός σχεδίου δόμηση τουριστικών καταλυμάτων.

Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η ύπαρξη του συνοδευτικού χάρτη, που επιχειρεί να αποδώσει σχηματικά τα όρια των περιοχών. Ο χάρτης αυτός, σε συνδυασμό με τις κανονιστικές διατάξεις του Πλαισίου ερμηνεύεται από τις υπηρεσίες ως συμπληρωματικός της ΚΥΑ και όχι ως ενδεικτικός, γεγονός που δημιουργεί παρερμηνείες. Η κατεύθυνση του Ειδικού Πλαισίου είναι ότι «*όπου από τη διαγραμματική απεικόνιση του χάρτη δεν προκύπτουν με σαφήνεια τα όρια των υπό στοιχεία Α - Γ περιοχών, η ακριβής οριοθέτησή τους θα γίνει στο πλαίσιο του υποκείμενου σχεδιασμού (ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ ή άλλα σχέδια χρήσεων γης)*» (Άρθρο 4). Η πρόβλεψη αυτή είναι ορθή, καθώς ένα χωροταξικό σχέδιο αυτής της κλίμακας (κλίμακα χώρας, σχεδιαστικού επιπέδου 1:1.000.000 ή 1:2.000.000) δεν μπορεί και δεν πρέπει να προβεί σε λεπτομερέστερη οριοθέτηση περιοχών. Εντούτοις, τίθεται ένα σημαντικό πρόβλημα ως προς το τι ισχύει στο μεσοδιάστημα, τουλάχιστον σε περιπτώσεις που βρίσκονται στα όρια μεταξύ δύο περιοχών του εθνικού χώρου, δεδομένης της χρονοβόρας διαδικασίας ολοκλήρωσης του υποκείμενου σχεδιασμού⁷³. Στη συνέχεια δίνονται κατευθύνσεις επίλυσης των σχετικών προβλημάτων ανά κατηγορία χώρου. Εφόσον κριθεί ότι αυτές δεν επαρκούν για να μειώσουν τις ασάφειες, θα ήταν χρήσιμο να εξεταστούν εναλλακτικές προτάσεις αναφορικά με το περιεχόμενο του χάρτη του Ειδικού Πλαισίου.

Γενικότερα πάντως, διαπιστώνεται ελλιπής περιγραφή και τεκμηρίωση των ίδιων των κριτηρίων, τα οποία αναφέρονται πολύ συνοπτικά στην εισαγωγική παράγραφο του Άρθρου 4. Μια καλύτερη παρουσίασή τους θα βοηθούσε αναμφίβολα στην καλύτερη κατανόηση της κατηγοριοποίησης του εθνικού χώρου, μειώνοντας εξ αρχής τις όποιες ασάφειες και παρερμηνείες. Πέραν αυτού, σε περίπτωση αναθεώρησης του Ειδικού Πλαισίου, θα ήταν χρήσιμο να υπάρξει μια διαφορετική αντιμετώπιση, που να αναπτύσσεται σε βήματα, εισάγοντας π.χ. κάθε φορά έναν τύπο κριτηρίου, καθώς η ταυτόχρονη χρήση κριτηρίων έντασης, γεωμορφολογίας κλπ για τον ορισμό των κατηγοριών στο ισχύον Πλαίσιο είναι εμφανές ότι δεν είναι πρακτική και βρίσκεται στη βάση των περισσότερων από τα προβλήματα που έχουν διαπιστωθεί σε σχέση με την κατανόηση και σωστή εφαρμογή των διατάξεων από τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Σε ό,τι αφορά αντιρρήσεις που έχουν διατυπωθεί από φορείς, υπηρεσίες και ιδιώτες για συγκεκριμένες επιλογές ένταξης περιοχών σε κατηγορίες του εθνικού χώρου (όπως καταγράφονται στις επόμενες παραγράφους), κρίνεται ότι πρόκειται για ζητήματα που θα πρέπει να εξεταστούν κατά περίπτωση, εφόσον κριθεί χρήσιμη η αναθεώρηση του Ειδικού Πλαισίου και προκύπτουν ώριμες προτάσεις. Σε κάθε περίπτωση, η βελτίωση της τεκμηρίωσης των κριτηρίων κατηγοριοποίησης του εθνικού χώρου μπορεί και εδώ να βοηθήσει.

Ακολουθεί η περιγραφή των βασικών κατευθύνσεων και ρυθμίσεων για κάθε κατηγορία περιοχών με την καταγραφή και αξιολόγηση των σημαντικότερων προβλημάτων, που έχουν ανακύψει σε κάθε περίπτωση και προτάσεις επίλυσης.

A. Ανεπτυγμένες τουριστικές περιοχές

Οι περιοχές αυτές περιγράφονται ως έχουσες «*αναγνωρίσιμη τουριστική ταυτότητα με ισχυρή φήμη, υψηλή συγκέντρωση μαζικού τουρισμού, αυξημένη πιθανότητα για φθίνουσα οικονομική απόδοση του τουριστικού πόρου και υψηλό βαθμό εξάρτησης της τοπικής οικονομίας από την*

⁷³ Βλ. στοιχεία Παρατηρητηρίου Χωροταξίας ΤΕΕ (http://portal.tee.gr/portal/page/portal/SCIENTIFIC_WORK/GR_XWRIKOU_SXEDIASMOY_KAI_AYTODIOIHKH_SHS/parat-xwritaxias/gps-sxooap), [πρόσβαση 7 Ιανουαρίου 2012]

τουριστική δραστηριότητα». Το κριτήριο επιλογής τους βασίζεται επομένως αποκλειστικά στην ένταση και το είδος της υφιστάμενης τουριστικής δραστηριότητας. Εκ των πραγμάτων, εντοπίζονται σε τμήματα του παράκτιου και του νησιωτικού –κυρίως– χώρου, ενώ πρέπει να επισημανθεί ότι ταιριάζουν σε σημαντικό βαθμό, χωρίς όμως να ταυτίζονται, με τις περιοχές που στα εγκεκριμένα ΠΠΧΣΑΑ αναφέρονται ως «εντατικής τουριστικής ανάπτυξης» ή «κορεσμένες περιοχές» (κατά περίπτωση, βλ. και την ανομοιογένεια στην ορολογία μεταξύ των 12 Πλαισίων και των ΠΠΧΣΑΑ και του Ειδικού Πλαισίου).

Ως προς τις προωθούμενες πολιτικές και ρυθμίσεις, σημειώνονται ιδιαίτερα τα εξής:

- Η πολιτική για τον τομέα δίνει τη δυνατότητα «κατά περίπτωση κατασκευής νέων καταλυμάτων 4 και 5 αστέρων» και «αύξησης της χωρητικότητας της περιοχής με διάχυση των τουριστικών ροών στο χώρο, ώστε να αποφορτιστούν πόροι που δέχονται υψηλές πιέσεις».
- Αυξάνεται το όριο αρτιότητας στις εκτός σχεδίου περιοχές από τα 4 στα 15 στρέμματα και μειώνεται η πυκνότητα κλινών από τις 10 και 12 κλίνες / στρέμμα σε 8 και 9 για ξενοδοχεία 5 και 4 αστέρων αντίστοιχα.
- Είναι δυνατή η χωροθέτηση «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων» σύμφωνα με τους όρους και περιορισμούς του άρθρου 9.

Επισήμανση προβλημάτων, γενικές παρατηρήσεις και κατευθύνσεις επίλυσης

1. Στο βαθμό που οι συγκεκριμένες περιοχές δεν κατονομάζονται / περιγράφονται, αλλά εμφανίζονται μόνο στο συνοδευτικό χάρτη του Ειδικού Πλαισίου, δημιουργούνται εύλογα ασάφειες ως προς τα όριά τους.

Δεδομένου ότι:

- (α) ο χάρτης του Πλαισίου δεν μπορεί να γίνει πιο λεπτομερής, ενώ και οι συγκεκριμένες περιοχές είναι αρκετά μικρής έκτασης (συνήθως λωρίδες γης κατά μήκος παράκτιων περιοχών),
- (β) οι συγκεκριμένες περιοχές δεν ταυτίζονται (όπως αναφέρθηκε) με αντίστοιχες των Περιφερειακών Πλαισίων, ώστε να γίνεται παραπομπή σε αυτό το πιο λεπτομερές χωρικό πλαίσιο αναφοράς,
- (γ) σε αρκετές περιοχές δεν υπάρχουν καθορισμένες χρήσεις,

με την ευκαιρία της επικείμενης αναθεώρησης των Περιφερειακών Πλαισίων, εκτιμάται ότι θα ήταν χρήσιμο να προκύψει λεπτομερέστερη οριοθέτηση των ζωνών από τα υποκείμενα Πλάισια, εφόσον δοθεί σχετική κατεύθυνση. Φυσικά και εδώ δεν θα προκύψουν ακριβή όρια περιοχών, όμως ο βαθμός ασάφειας θα μειωθεί σημαντικά. Σε κάθε περίπτωση, η κατεύθυνση για τα Περιφερειακά Πλάισια χρειάζεται να είναι η ομογενοποίηση της χρησιμοποιούμενης ορολογίας και του είδους των προωθούμενων ρυθμίσεων, με βάση τις γενικές αρχές και όρους του Ειδικού Πλαισίου, ώστε να αποφευχθούν τα προβλήματα που χαρακτήρισαν την προηγούμενη γενιά Περιφερειακών. Σε αυτή τη λογική θα μπορούσε π.χ. να αναφέρεται ότι ως περιοχές Α ορίζονται στο σύνολό τους οι Δήμοι ή οι Δημοτικές Ενότητες στους οποίους εμπίπτουν εξ ολοκλήρου ή εν μέρει τα όρια των εν λόγω περιοχών, να γίνεται αναφορά στην ύπαρξη φυσικών ή τεχνητών ορίων όπως ποτάμια, εθνικές οδοί κ.λπ., να υπάρχει συσχέτισμός με κάποιες υψομετρικές καμπύλες ή με ένα δεδομένο βάθος από την ακτογραμμή (το τελευταίο πιθανά σε συσχέτιση με τον ορισμό της παράκτιας ζώνης). Σε κάθε περίπτωση πάντως, προκύπτει χρησιμότητα αποσαφήνισης της ορολογίας και «αντικειμενικοποίησης» των κριτηρίων ορισμού των περιοχών, ώστε να υπάρχει καλύτερη τεκμηρίωση των επιλογών.

Στο μεσοδιάστημα, η εξέταση των σχετικών αιτημάτων αδειοδότησης σε αυτές τις περιοχές θα ήταν χρήσιμο να γίνεται με βάση μια *λογική ανάγνωση* του χάρτη του Ειδικού Πλαισίου. Στις περιπτώσεις που δεν βρίσκονται καταφανώς εντός ή εκτός περιοχής Α, η αρμόδια αρχή αναγκαστικά θα χρειαστεί να συνεκτιμήσει τα χωροταξικά και γεωγραφικά δεδομένα της περιοχής, να εξετάσει αν υπάρχουν άλλες ζώνες αποκλεισμού στην περιοχή κ.λπ. Οι χάρτες των θεσμοθετημένων Περιφερειακών Πλαισίων μπορούν σε ορισμένες περιπτώσεις να αποτελέσουν χρήσιμη εισροή.

2. Ως προς την πολιτική για την ανάπτυξη του κλάδου, όπως ήδη αναφέρθηκε, προκύπτουν αντιφάσεις μεταξύ του Ειδικού Πλαισίου και ορισμένων Περιφερειακών Πλαισίων αναφορικά με περιοχές που στα τελευταία χαρακτηρίζονται ως κορεσμένες (π.χ. ακτές Βόρειας Κρήτης, Ρόδος). Ενώ στο πρώτο δίδεται η δυνατότητα κατασκευής νέων καταλυμάτων, στα αντίστοιχα θεσμοθετημένα Περιφερειακά Πλαίσια υπάρχει ο χαρακτηρισμός «κορεσμένες τουριστικά περιοχές» με κατεύθυνση για αναβάθμιση (με επεκτάσεις και συμπληρώσεις σε υποδομές, όπου χρειάζεται) των υφισταμένων μονάδων και αποφυγή δημιουργίας νέων. Τέτοιου είδους αντιφάσεις θα ήταν χρήσιμο να διευκρινιστούν και να επιλυθούν κατά περίπτωση, στη λογική ότι ο υποκείμενος σχεδιασμός οφείλει να είναι περισσότερο αναλυτικός και εξειδικευμένος από τον υπερκείμενο. Σε κάθε περίπτωση, όμως, είναι χρήσιμο να γίνει διάκριση μεταξύ του κορεσμού με βάση τα καταλύματα και του κορεσμού με βάση τους διαθέσιμους πόρους και τις τουριστικές αναπτυξιακές προοπτικές. Η πρώτη προσέγγιση υιοθετείται στα σε αρκετά Περιφερειακά Πλαίσια, ενώ η δεύτερη φαίνεται να υιοθετείται στο Ειδικό Πλαίσιο (με βάση τα αναφερόμενα κριτήρια κατηγοριοποίησης). Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής, είναι δυνατό να προκύπτουν κορεσμένες –κατά τα Περιφερειακά Πλαίσια– περιοχές, οι οποίες δύνανται να ενισχύσουν την ελκυστικότητά τους, βασιζόμενες σε κατάλληλες στρατηγικές (π.χ. ανάπτυξη ειδικών μορφών τουρισμού).

Ωστόσο, στο βαθμό που η Κατηγορία Α περιλαμβάνει περιοχές με «*αυξημένη πιθανότητα για φθίνουσα οικονομική απόδοση του τουριστικού πόρου*», θα ήταν χρήσιμο να γίνει μια υποδιαίρεση της Κατηγορίας μεταξύ των περιοχών που έχουν εξαντλήσει τους διαθέσιμους τους πόρους και τις τουριστικές αναπτυξιακές τους προοπτικές και των περιοχών που έχουν τη δυνατότητα να ενισχύσουν περαιτέρω την ελκυστικότητά τους με κατάλληλες στρατηγικές και αντιστοίχως, να δοθεί διαφορετική κατεύθυνση για καθεμιά από αυτές. Οι τελευταίες θα μπορούσαν να ενσωματωθούν στην Κατηγορία Β1, όμως σε αυτήν την περίπτωση θα ήταν χρήσιμο να επιτρέπεται η κατασκευή καταλυμάτων 4* και 5*. Σε κάθε περίπτωση, θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθεί η συγκεκριμένη κατηγοριοποίηση, εφόσον υπάρξει σχετική εισροή από το αρμόδιο Υπουργείο (ΥΠΠΟΤ).

Η ύπαρξη διακριτής Κατηγορίας Ε για το νησιωτικό χώρο (μαζί με τις παράκτιες περιοχές), στην οποία γίνεται η σχετική υποδιαίρεση σε τρεις ομάδες, παράλληλα με την ένταξη περιοχών του νησιωτικού χώρου (ή και ολόκληρων νησιών) στην Κατηγορία Α, δημιουργεί καταρχήν σύγχυση ως προς το τι ισχύει και ποια είναι τα κριτήρια επιλογής. Για το λόγο αυτό, αλλά και με δεδομένα τα διαφορετικά χαρακτηριστικά του νησιωτικού χώρου σε σχέση με τις αντίστοιχες παράκτιες περιοχές της Κατηγορίας Α, θα ήταν χρήσιμο να εξεταστεί το ενδεχόμενο ένταξης όλων των νησιών σε μια ενιαία και ανεξάρτητη κατηγορία, μέσα στην οποία θα μπορούσαν με ειδικότερα κριτήρια να ορίζονται οι επιμέρους υπο-περιοχές. Το ίδιο πρόβλημα συναντάται και με τις κατηγορίες Β1 και Β2, για τις οποίες ισχύει η ίδια παρατήρηση.

Β. Αναπτυσσόμενες τουριστικά περιοχές

Οι περιοχές αυτές χαρακτηρίζονται από τη «*συγκέντρωση ιδιαίτερων χαρακτηριστικών φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος, αξιολογή κατά περίπτωση ανάπτυξη τουριστικών δραστηριοτήτων, περιορισμένη αξιοποίηση πόρων που ενδιαφέρουν τον τουρισμό, δυνατότητα μεγαλύτερης διαφοροποίησης και εμπλουτισμού του τουριστικού προϊόντος σε σύγκριση με τις ήδη αναπτυγ-*

μένες τουριστικά περιοχές, καθώς και την ύπαρξη ή προγραμματιζόμενη ανάπτυξη αποδεκτού επιπέδου υποδομών». Το κριτήριο επιλογής τους βασίζεται, όπως φαίνεται, αφενός στην ένταση και το είδος της υφιστάμενης τουριστικής δραστηριότητας και αφετέρου στο επιθυμητό πρότυπο τουριστικής ανάπτυξης.

Περαιτέρω, διακρίνονται σε τρεις υποκατηγορίες, με βάση τον ειδικότερο χαρακτήρα τους και το επιθυμητό πρότυπο τουριστικής ανάπτυξης. Σημειώνεται ότι τα κριτήρια αυτής της υποδιαίρεσης δεν αναφέρονται με σαφήνεια στο κείμενο του Ειδικού Πλαισίου, επομένως η περιγραφή των περιοχών που ακολουθεί βασίζεται στην «ανάγνωσή» τους στο πλαίσιο της παρούσας αξιολόγησης.

B.1: Περιοχές με περιθώρια ανάπτυξης μαζικού τουρισμού:

Πρόκειται για περιοχές που αξιολογείται ότι έχουν ήδη ή εμφανίζουν σταδιακά σημαντική δυναμική τουριστικής ανάπτυξης [εκ των πραγμάτων, όπως και οι (Α), εντοπίζονται στον παράκτιο και το νησιωτικό χώρο], χωρίς όμως να έχουν φτάσει στα επίπεδα κορεσμού των περιοχών Α. Σε αυτή τη λογική, σημειώνονται κυρίως τα ακόλουθα:

- Οι κατευθύνσεις πολιτικής είναι παρόμοιες με εκείνες των περιοχών Α, με τη διαφορά ότι ενθαρρύνονται περισσότερο οι εναλλακτικές μορφές τουρισμού, προωθούνται δράσεις πρόληψης της υποβάθμισης των πόρων, ενώ σε ό,τι αφορά την κατασκευή νέων καταλυμάτων, προβλέπεται επιπλέον και η κατηγορία των 3 αστέρων.
- Αυξάνεται το όριο αρτιότητας στις εκτός σχεδίου περιοχές από τα 4 στα 8 στρέμματα και μειώνεται η πυκνότητα κλινών από τις 10, 12 και 15 κλίνες / στρέμμα σε 8, 9 και 10 για ξενοδοχεία 5, 4 και 3 αστέρων αντίστοιχα.
- Είναι δυνατή η χωροθέτηση «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων» σύμφωνα με τους όρους και περιορισμούς του άρθρου 9.

B.2: Περιοχές με περιθώρια ανάπτυξης ήπιων και εναλλακτικών μορφών τουρισμού:

Πρόκειται για το σύνολο του νησιωτικού χώρου (πλην των περιοχών που εμπίπτουν στις περιπτώσεις Α και Β1), καθώς και για 15 ευρείες ενότητες της ηπειρωτικής χώρας (περιλαμβανομένης της Κρήτης και της Εύβοιας), που αξιολογούνται ως πιο ευαίσθητες περιβαλλοντικά και για το λόγο αυτό προωθείται συστηματικά η «ήπια» τουριστική αξιοποίησή τους, με έμφαση στη στήριξη της πολυλειτουργικότητας, την ανάδειξη του τοπικού χαρακτήρα και τον περιορισμό της διάχυσης τουριστικών δραστηριοτήτων στο χώρο. Σημειώνονται ιδίως οι προβλέψεις:

- Απαγόρευση της δημιουργίας νέων τουριστικών εγκαταστάσεων (πλην εκείνων που συνδέονται με την αξιοποίηση πόρων με έντονη χωρική εξάρτηση, όπως οι ιαματικές πηγές) σε εκτός σχεδίου περιοχές.
- Δυνατότητα δόμησης τουριστικών εγκαταστάσεων σε εκτός σχεδίου περιοχές με τους όρους της περίπτωσης Β1 (αύξηση ορίου αρτιότητας στα 8 στρέμματα και μείωση της πυκνότητας κλινών), μόνο σε ζώνη 500μ. από τα όρια οικισμών και εφόσον στα όρια του εκάστοτε οικισμού το ποσοστό αδόμητων οικοπέδων υπολείπεται του 40%.
- Η απαγόρευση της εκτός σχεδίου δόμησης δεν ισχύει για τα «σύνθετα τουριστικά καταλύματα».

B.3: Ανεπτυγμένοι πυρήνες μαζικού τουρισμού εντός ευρύτερων αναπτυσσόμενων περιοχών με περιθώρια ανάπτυξης εναλλακτικού τουρισμού:

Πρόκειται για επιλεγμένους πόλους εντός περιοχών Β2 στις οποίες εφαρμόζονται οι κατευθύνσεις των περιοχών Α. Αφορούν στις περιοχές των υφιστάμενων χιονοδρομικών κέντρων (Χελμού, Παρνασσού, Τυμφρηστού, Βερμίου) και των οικισμών που τα περιβάλλουν.

Επισήμανση προβλημάτων, γενικές παρατηρήσεις και κατευθύνσεις επίλυσης

1. Οι περιοχές B1, όπως και οι A, δεν κατονομάζονται / περιγράφονται, αλλά εμφανίζονται μόνο στο συνοδευτικό χάρτη του Ειδικού Πλαισίου. Κατ' επέκταση, ισχύουν οι παρατηρήσεις που γίνονται παραπάνω (Κατηγορία A), με τη διαφορά ότι τα θεσμοθετημένα Περιφερειακά Πλαίσια δεν μπορούν να δώσουν αντίστοιχη εισροή στο μεσοδιάστημα της αναθεώρησης, εφόσον δεν περιελάμβαναν αντίστοιχη κατηγοριοποίηση. Μια καταρχήν εννοιολογική, αλλά ουσιαστική, παρατήρηση έχει να κάνει με την ονομασία της συγκεκριμένης υποκατηγορίας, καθώς η ανάπτυξη μαζικού τουρισμού δεν προκύπτει ως κατεύθυνση από τη στρατηγική του αρμόδιου Υπουργείου (ΥΠΠΟΤ), στο βαθμό που δεν είναι ποιοτικός. Κατά συνέπεια ο ορθός χαρακτηρισμός της συγκεκριμένης κατηγορίας θα ήταν χρήσιμο να είναι «με περιθώρια ανάπτυξης ποιοτικού μαζικού τουρισμού» και, ενδεχομένως, να υπάρξει στόχευση για υψηλότερες κατηγορίες καταλυμάτων, εφόσον το αρμόδιο Υπουργείο συμφωνήσει σε μια τέτοια κατεύθυνση.
2. Οι περιοχές B2 του ηπειρωτικού χώρου κατονομάζονται, και αριθμούνται και εμφανίζονται με σχηματικό (σαφώς ενδεικτικό) τρόπο στο συνοδευτικό χάρτη. Σε αυτές τις περιοχές έχουν ανακύψει τα σημαντικότερα προβλήματα εφαρμογής, καθώς οι υπηρεσίες συχνά δυσκολεύονται να ερμηνεύσουν αν ένα αγροτεμάχιο βρίσκεται εντός ή εκτός περιοχής B2, ώστε να απορρίψουν ή να εγκρίνουν αντίστοιχα αιτήσεις τουριστικών καταλυμάτων σε εκτός σχεδίου περιοχές.

Όπως αναφέρεται και παραπάνω (σχολιασμός περιοχών Κατηγορίας A), χρειάζεται να δοθεί η κατεύθυνση λεπτομερέστερης οριοθέτησης των ζωνών από τα νέα Περιφερειακά Πλαίσια, μεριμνώντας, ώστε να υπάρχει ομοιογενής προσέγγιση. Επίσης και σε αυτήν την περίπτωση θα ήταν χρήσιμη η «αντικειμενικοποίηση» των κριτηρίων οριοθέτησης των 15 αυτών περιοχών.

Στο μεσοδιάστημα, η εξέταση των σχετικών αιτημάτων αδειοδότησης θα πρέπει και εδώ να γίνεται με βάση μια λογική ανάγνωση του χάρτη του Ειδικού Πλαισίου, συνεκτιμώντας τα χωροταξικά και γεωγραφικά δεδομένα της περιοχής στις οριακές περιπτώσεις.

Έχει τεθεί το ζήτημα ότι σε ορισμένες από τις περιοχές αυτές, όπου οι δυνατότητες τουριστικής ανάπτυξης είναι ευνοϊκές, η δόμηση στη ζώνη των 500μ. μπορεί να μην είναι εφικτή για αντικειμενικούς λόγους (π.χ. γεωμορφολογικούς) και ως εκ τούτου, θα ήταν χρήσιμο να εξεταστεί αν θα πρέπει να περιληφθεί σχετική αναφορά. Το ζήτημα αυτό συνδέεται, εν γένει, με τον κανονιστικό χαρακτήρα του Πλαισίου. Ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στα προβλήματα που έχουν αναφερθεί για τη δυσκολία προσδιορισμού της ζώνης των 500μ. από οικισμούς, πρόκειται για ζήτημα που χρήζει αντιμετώπισης από τις κατά τόπους πολεοδομίες (από το διάγραμμα των εγκεκριμένων ορίων του οικισμού εφόσον έχει γίνει οριοθέτηση ή με εφαρμογή των διατάξεων του ΠΔ της 24.04/03.05.1985 στην αντίθετη περίπτωση) και δεν φαίνεται να προκύπτει ανάγκη περαιτέρω τροποποίησης του Ειδικού Πλαισίου ως προς αυτό. Ομοίως, είναι θέμα της τοπικής πολεοδομίας να γνωμοδοτήσει σχετικά με το ποσοστό αδόμητων οικοπέδων εντός του οικισμού, αν και σε αυτή την περίπτωση φαίνεται να δημιουργούνται πρακτικά προβλήματα υπολογισμού.

3. Οι περιοχές B2 του νησιωτικού χώρου έχουν μια προφανή επικάλυψη με την κατηγορία E (νησιά και παράκτιες περιοχές). Αυτό δημιουργεί την ανάγκη ταυτόχρονης ανάγνωσης των κατευθύνσεων για τις δύο περιοχές και δημιουργεί προβλήματα ταξινόμησης.

Στο πλαίσιο αυτό, θα ήταν χρήσιμο να εξεταστεί η ταξινόμηση των περιοχών με βάση πιο απλοποιημένα κριτήρια, ώστε να διευκολύνεται η συνδυαστική τους ανάγνωση τους. Σε αυτήν την περίπτωση θα κατισχύουν οι αυστηρότερες κατά περίπτωση διατάξεις.

4. Η απαγόρευση (πρακτικά) της εκτός σχεδίου δόμησης τουριστικών εγκαταστάσεων στο μεγαλύτερο μέρος του νησιωτικού χώρου (που εμπίπτει στις περιοχές B2) και σε εκτεταμένες, κυρίως ορεινές, περιοχές του ηπειρωτικού χώρου είναι συναφής με τις κατευθύνσεις του ΓΠΧΣΑΑ. Εντούτοις, λαμβανομένης υπόψη της ασάφειας των κριτηρίων για τη συγκεκριμένη κατηγορία θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθεί περαιτέρω αν το σύνολο των περιοχών αυτών εμπίπτει στην κατηγορία B2 ή θα έπρεπε να εντάσσονται σε άλλες κατηγορίες.
5. Όσον αφορά στις περιοχές B3, κατονομάζονται τέσσερις περιοχές υφιστάμενων χιονοδρομικών κέντρων και των γύρω οικισμών. Στην περίπτωση αυτή θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθεί, σε συνεργασία με το ΥΠΠΟΤ αν έχουν προκύψει νέα δεδομένα για τη θεματική και κατ' επέκταση τη γεωγραφική διεύρυνση της συγκεκριμένης κατηγορίας (π.χ. λουτροπόλεις) και ανάλογα αν κάτι τέτοιο συνεπάγεται μεταβολή των κατευθύνσεων που δίδονται για τις περιοχές αυτές.

Γ. Περιοχές τουριστικού ενδιαφέροντος με μειονεκτικά χαρακτηριστικά και κυρίαρχες χρήσεις άλλες από τον τουρισμό

Πρόκειται για περιοχές που χαρακτηρίζονται από «κυρίαρχη άλλη χρήση πλην τουρισμού και χαμηλό επίπεδο ή έλλειψη τουριστικών υποδομών», διαθέτουν «ορισμένα χαρακτηριστικά τουριστικής έλξης (φυσικά και ανθρωπογενή στοιχεία ιδιαίτερης αξίας, κ.α.), που για ποικίλους λόγους δεν αξιοποιήθηκαν μέχρι σήμερα, καθώς η ανάπτυξή τους υποστηρίχθηκε από άλλους τομείς, ιδίως τον πρωτογενή», επομένως διαφαίνεται η «δυνατότητα συμπληρωματικής λειτουργίας της τουριστικής δραστηριότητας για την ενίσχυση άλλων –κυρίαρχων– χρήσεων και δραστηριοτήτων». Το κριτήριο επιλογής τους βασίζεται, όπως και στις B, στο συνδυασμό της έντασης της υφιστάμενης τουριστικής δραστηριότητας και του επιθυμητού προτύπου τουριστικής ανάπτυξης, με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Ουσιαστικά, πρόκειται για μια ειδική υποκατηγορία των περιοχών B2 με μειονεκτικά χαρακτηριστικά, στην οποία επιχειρείται να δοθούν κάποια επιπλέον κίνητρα τουριστικής ανάπτυξης, ώστε να ενισχυθεί γενικότερα η τοπική ανάπτυξη, που σήμερα βασίζεται κατά κύριο λόγο στον πρωτογενή τομέα. Σημειώνονται, ιδίως, οι προβλέψεις:

- Ενίσχυση εναλλακτικών μορφών τουρισμού, στη βάση της αξιοποίησης των πλούσιων φυσικών και πολιτιστικών πόρων, σε συμπληρωματικό πάντοτε ρόλο με τις κυρίαρχες χρήσεις και δραστηριότητες.
- Διατήρηση των ισχυόντων όρων δόμησης εκτός σχεδίου.
- Πριμοδότηση της τουριστικής δραστηριότητας με αυξημένο ΣΔ (0,3) και μειωμένη αρτιότητα (2 στρέμματα) σε ζώνη 500μ. από τα όρια οικισμών, χωρίς άλλες προϋποθέσεις.
- Δεν δίδονται κατευθύνσεις για τα «σύνθετα τουριστικά καταλύματα». Από την ανάγνωση του συνοδευτικού χάρτη προκύπτει ότι υπάρχει η σχετική δυνατότητα σε μικρό, αναλογικά, τμήμα της περιοχής Γ1 και της περιοχής Γ2, καθώς τα υπόλοιπα τμήματα των δυο περιοχών και ολόκληρη η περιοχή Γ3 εντάσσονται στον ορεινό χώρο (υψόμετρο > 600μ.).

Επισήμανση προβλημάτων, γενικές παρατηρήσεις και κατευθύνσεις επίλυσης

1. Οι περιοχές Γ κατονομάζονται, αριθμούνται και εμφανίζονται με σχηματικό (σαφώς ενδεικτικό) τρόπο στο συνοδευτικό χάρτη. Όπως και με τις περιοχές B2, έχουν ανακύψει σημαντικά προβλήματα εφαρμογής, καθώς οι υπηρεσίες συχνά δυσκολεύονται να ερμηνεύσουν αν ένα αγροτεμάχιο βρίσκεται εντός ή εκτός περιοχής Γ. Το ζήτημα αποκτά μεγαλύτερη σημασία εφόσον στην περίπτωση των περιοχών Γ υπάρχει σαφής πριμοδότηση της εκτός σχεδίου δόμησης, όταν στις περιοχές B2 συμβαίνει το ακριβώς αντίθετο.

Καταρχήν επισημαίνεται, όπως και παραπάνω, ότι (α) θα ήταν χρήσιμο να δοθεί η κατεύθυνση λεπτομερέστερης οριοθέτησης των ζωνών από τα νέα Περιφερειακά Πλαίσια, (β) να αντικειμενικοποιηθούν τα κριτήρια οριοθέτησης των τριών αυτών περιοχών, ενώ (γ) στο μεσοδιάστημα, η εξέταση των σχετικών αιτημάτων αδειοδότησης θα πρέπει να γίνεται με βάση μια λογική ανάγνωση του χάρτη του Ειδικού Πλαισίου, συνεκτιμώντας τα χωροταξικά και γεωγραφικά δεδομένα της περιοχής στις οριακές περιπτώσεις.

2. Χρειάζεται πάντως να σημειωθεί ότι η απεικόνιση των περιοχών Γ1 και Γ2 είναι προβληματική, καθώς εντάσσονται εξ ολοκλήρου μέσα σε περιοχές Β2 (η Γ1 μάλιστα επεκτείνεται και λίγο πιο έξω από την Β2.1 στα βορειοανατολικά της Κομοτηνής). Είναι μάλιστα ενδεικτικό ότι τα βόρεια όρια των δύο περιοχών δεν περιλαμβάνουν τα σύνορα της χώρας με τη Βουλγαρία, όπως συμβαίνει και με την ενδιάμεση περιοχή Β2.1.
3. Επισημαίνεται ένα θέμα νομικής ισχύος των ευνοϊκών όρων δόμησης που παρέχονται στη ζώνη των 500μ. σε σχέση με τους γενικούς όρους της εκτός σχεδίου δόμησης του ΠΔ της 20.01.1988. Καθώς το Ειδικό Πλαίσιο εγκρίνεται με ΚΥΑ, αναφέρεται ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες θέτουν τον προβληματισμό αν οι διατάξεις της ΚΥΑ κατισχύουν του ΠΔ.

Η συγκεκριμένη επισήμανση είναι εύλογη, καθώς πρόκειται για περίπτωση επιβολής ευνοϊκότερων όρων δόμησης μέσω ενός νομοθετήματος κατώτερου επιπέδου (κάτι που δεν θα ίσχυε σε περίπτωση επιβολής αυστηρότερων ρυθμίσεων, όπως συμβαίνει με άλλες διατάξεις του Ειδικού Πλαισίου). Επομένως, χρειάζεται στο Άρθρο 10 «Προτάσεις τροποποίησης της νομοθεσίας» του Πλαισίου να γίνει αναφορά για την ανάγκη κατάλληλης τροποποίησης του ΠΔ της 20.01.1988, ώστε η συγκεκριμένη διάταξη να καταστεί εφαρμόσιμη.

Επίσης, μια σημαντική αξιολογητική επισήμανση αφορά στην ένταξη αποκλειστικά τριών περιοχών στην εν λόγω κατηγορία, με ασαφώς προσδιορισμένα κριτήρια. Στο πλαίσιο αυτό, ενδεχομένως περιοχές της κατηγορίας Β2 να έχουν ανάλογα χαρακτηριστικά με τις περιοχές της κατηγορίας Γ, όμως ο τρόπος αντιμετώπισής τους είναι διαφορετικός. Τέλος, όπως προκύπτει τόσο από την επισήμανση της ΠΥΤ Αν. Μακεδονίας & Θράκης, όσο και από τα στοιχεία του των Προγραμμάτων του Άξονα 3 και Άξονα 4 του ΠΑΑ για τις περιοχές αυτές, δεν παρατηρήθηκε ενδιαφέρον για τουριστικές επενδύσεις στις περιοχές των Περιφερειακών Ενοτήτων Ροδόπης και Ξάνθης, στοιχείο που ενδεχομένως καταδεικνύει την απουσία δυνατότητας εφαρμογής της συγκεκριμένης διάταξης (λόγω των νομικών ζητημάτων που αναφέρθηκαν), καθώς και τη χρησιμότητα καλύτερου συνδυασμού με αναπτυξιακά κίνητρα και πρόνοιες.

Δ. Μητροπολιτικές περιοχές

Οι περιοχές αυτές «*ταυτίζονται με τα όρια των μητροπολιτικών συγκροτημάτων Αθήνας και Θεσσαλονίκης*». Η καθ' όλα ασαφής αυτή διατύπωση ξεκαθαρίζει μέσω του χάρτη, όπου εμφανώς απεικονίζονται τα όρια των (πρώην) νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης. Η επιλογή της ένταξης των δύο αυτών περιοχών σε ειδική κατηγορία έχει προφανή τεκμηρίωση, που βρίσκεται σε συνάφεια με την αντίστοιχη κατηγοριοποίηση των εθνικών αναπτυξιακών πόλων του ΓΠΧΣΑΑ και την πολιτική του αρμόδιου Υπουργείου (ΥΠΠΟΤ). Η έμφαση εδώ δίδεται στην προστασία και ανάδειξη του ιστορικού / πολιτιστικού περιβάλλοντος των δύο πόλεων, στο «άνοιγμα» και την προβολή του θαλασσιού τους μετώπου, στην ανάδειξη στοιχείων του περιαστικού χώρου, στην αναβάθμιση των δικτύων Μέσων Μαζικής Μεταφοράς (ΜΜΜ), στην ενίσχυση του αστικού και συνεδριακού τουρισμού, την προσέλκυση πολιτιστικών και αθλητικών εκδηλώσεων διεθνούς ενδιαφέροντος και την υποστήριξη του θαλάσσιου τουρισμού στις ευρύτερες περιοχές τους. Όσον αφορά στις ρυθμίσεις για τον τουρισμό, προωθείται η αύξηση του ορίου αρτιότητας στην εκτός σχεδίου δόμηση από τα 4 στα 10 στρέμματα και η μείωση της πυκνότητας κλινών ανά στρέμμα

από τις 10 και 12 στις 8 και 9 για ξενοδοχεία πέντε5*, τεσσάρων 4* και τριών 3*αστέρων, αντίστοιχα.

Επισήμανση προβλημάτων, γενικές παρατηρήσεις και κατευθύνσεις επίλυσης

1. Δεδομένου ότι οι τα Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας και Θεσσαλονίκης τελούν υπό επικαιροποίηση, θα ήταν χρήσιμο να υπάρξει ανάδραση και εμπλουτισμός του Ειδικού Πλαισίου, με ρυθμίσεις που θα εξυπηρετούν τη στρατηγική του.
2. Τα όρια των δύο περιοχών, θα ήταν καταρχήν χρήσιμο να περιγράφονται στο κείμενο με μεγαλύτερη σαφήνεια, καθώς ο όρος «μητροπολιτικό συγκρότημα» επιδέχεται πολλών ερμηνειών, ενώ προκύπτει διαφοροποίηση των ορίων του υπό επικαιροποίηση ΡΣΘ σε σχέση με το υφιστάμενο.
3. Οι στόχοι και κατευθύνσεις τουριστικής ανάπτυξης για τις μητροπολιτικές περιοχές φαίνονται «φτωχά» διατυπωμένοι και δεν αναδεικνύουν επαρκώς το διεθνή ρόλο των δύο μητροπολιτικών κέντρων που περιγράφει το Γενικό Πλαίσιο.

Οι στόχοι θα μπορούσαν να εμπλουτιστούν με την ανάδειξη της Αθήνας σε «οικουμενική πολιτιστική μητρόπολη και τουριστικό πόλο διεθνούς ακτινοβολίας με έμφαση στον πολιτιστικό και συνεδριακό τουρισμό, αλλά και με δυνατότητες παραθεριστικού τουρισμού σε παράλιες περιοχές της Αττικής και πλησίον νησιά» και της Θεσσαλονίκης ως «πολιτιστικής μητρόπολης, σημαντικού ιστορικού και διαχρονικού κέντρου της Μεσογείου και πόλου τουρισμού και αναψυχής με ακτινοβολία στα Βαλκάνια και τις χώρες του Εύξεινου Πόντου» (από το κείμενο του ΓΠΧΣΑΑ). Αντίστοιχοι, εξάλλου, στόχοι περιλαμβάνονται και στα υπό επικαιροποίηση νέα Ρυθμιστικά Σχέδια των δύο περιοχών. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, θα ήταν χρήσιμο, εφόσον υπάρχει σχετική δυνατότητα να υπάρξει ανάλογη εισροή από το αρμόδιο Υπουργείο (ΥΠΠΟΤ).

Επισημαίνεται ότι οι κατευθύνσεις τουριστικής ανάπτυξης δεν περιλαμβάνουν (σε σχέση με την Κατηγορία Α την ένταξη των αναξιοποιητών πόρων της ενδοχώρας στο τουριστικό προϊόν και την οργάνωση του άτυπα διαμορφωμένου οικιστικού χώρου, γεγονός που ίσως χρειάζεται να επανεξεταστεί λαμβάνοντας υπόψη τις κατευθύνσεις του νέου υπό επικαιροποίηση ΡΣΑ για τα «πάρκα περιβαλλοντικής διαχείρισης» με ήπιες μορφές αγροτουρισμού συμπληρωματικά με τη στήριξη της τοπικής παραγωγής προϊόντων ποιότητας. Αναφορικά με το υπό επικαιροποίηση ΡΣΘ, οι σχετικές κατευθύνσεις θα εξαρτηθούν από τα όρια της περιοχής αρμοδιότητάς του, καθώς προκύπτει σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ του υφιστάμενου ΡΣΘ και του νέου.

Ε. Νησιά και παράκτιες περιοχές

Όσον αφορά στα νησιά διακρίνονται τρεις κατηγορίες / ομάδες, με βάση ένα συνδυασμό αναπτυξιακών, περιβαλλοντικών και γεωγραφικών κριτηρίων.

Ομάδα Ι

Στην πρώτη ομάδα (Ομάδα Ι) περιλαμβάνονται 76 νησιά με τα εξής χαρακτηριστικά: σχετικά μικρή γεωγραφική έκταση, με κατά κανόνα σοβαρά προβλήματα ανάπτυξης, συνεχή μείωση του πληθυσμού, σοβαρές ελλείψεις σε υποδομές, ελάχιστο βαθμό αξιοποίησης των πόρων τους ή περιορισμένους πόρους και αισθητή γεωγραφική απομόνωση. Για την ομάδα αυτή προβλέπεται:

- Η δυνατότητα εγκατάστασης μικρών ξενοδοχειακών μονάδων (μέχρι 100 κλινών) εντός ορίων οικισμών. Εάν δεν υπάρχουν καθορισμένα όρια εντός περιοχών που ορίζονται από ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ.
- Εκτός ορίων οικισμών μπορούν να αναπτυχθούν οργανωμένες κατασκηνώσεις.

Ομάδα II

Στη δεύτερη ομάδα (Ομάδα II) περιλαμβάνονται 47 νησιά με σημαντική τουριστική δραστηριότητα ή που αναπτύσσονται τουριστικά, με ή χωρίς άλλη ιδιαίτερα δυναμική παραγωγική δραστηριότητα και εκμεταλλεύσιμους πόρους. Στα νησιά αυτά προτείνονται δράσεις που θα συμβάλουν α) στην αντιμετώπιση συγκρούσεων μεταξύ δραστηριοτήτων, β) στον έλεγχο των περιβαλλοντικών πιέσεων και γ) στην αποτροπή της μονόπλευρης εξάρτησής τους από τον τουρισμό.

Στην ομάδα αυτή πέρα από τις κατευθύνσεις που δίνονται ανά κατηγορία με βάση το βαθμό έντασης (Α ή Β) και για τη χωρική οργάνωση των ειδικών μορφών τουρισμού, προτείνεται από το Πλαίσιο:

- να διερευνηθεί από τον υποκείμενο σχεδιασμό (ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ) η σκοπιμότητα καθορισμού ζωνών τουριστικής ανάπτυξης εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών,
- να προσδιοριστούν από τον υποκείμενο σχεδιασμό (ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ) ζώνες προστασίας της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, των φυσικών πόρων και του τοπίου, στις οποίες θα περιορίζεται ή/και θα απαγορεύεται η δυνατότητα δόμησης, λαμβάνοντας σε κάθε περίπτωση υπ' όψιν τη φέρουσα ικανότητα των περιοχών.
- Το ανώτατο όριο δυναμικότητας νέων τουριστικών μονάδων εντός σχεδίου πόλεως και εντός ορίου οικισμών ορίζεται σε 100 κλίνες, με εξαίρεση τις νήσους Κρήτη, Κέρκυρα και Ρόδο και τα οικιστικά κέντρα με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων.

Ομάδα III

Στην Ομάδα III, βραχονησίδες και ακατοίκητα νησιά, διακρίνονται δυο κατηγορίες με βάση τα ιδιαίτερα φυσικά και ανθρωπογενή χαρακτηριστικά τους, το μέγεθος και την εγγύτητά τους με κατοικημένες περιοχές.

Στην πρώτη κατηγορία υπάγονται οι βραχονησίδες και τα ακατοίκητα νησιά έκτασης μικρότερης των 500 στρεμμάτων, αλλά και μεγαλύτερα, τα οποία εμπίπτουν στο δίκτυο Natura 2000 ή είναι σημαντικά για προστατευόμενα είδη орνηθοπανίδας ή άλλης απειλούμενης και σπάνιας πανίδας και χλωρίδας. Στην ίδια κατηγορία περιλαμβάνονται νησιά απομονωμένα (απόσταση μεγαλύτερη των 4 ναυτικών μιλίων από ηπειρωτικό τμήμα της χώρας ή από νησιά με πληθυσμό μεγαλύτερο των 2.000 κατοίκων) και νησιά με καθεστώς προστασίας που απαγορεύουν τη δόμηση.

Στα νησιά της κατηγορίας αυτής απαγορεύεται η δημιουργία τουριστικών εγκαταστάσεων.

Στη δεύτερη κατηγορία υπάγονται τα λοιπά ακατοίκητα νησιά.

- Στα νησιά της κατηγορίας αυτής επιτρέπεται η ανάπτυξη τουριστικών εγκαταστάσεων, με κάλυψη που δεν υπερβαίνει το 3% της έκτασης του νησιού και
- «σύνθετα τουριστικά καταλύματα», με την προϋπόθεση ότι θα τεκμηριώνεται η θετική συμβολή της επένδυσης στη βιώσιμη ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου στον οποίο εντάσσονται.

Παράκτιες περιοχές

Όσον αφορά στις παράκτιες περιοχές των υπό στοιχείων Α, Β και Δ κατηγοριών του εθνικού χώρου και των νησιών της Ομάδας II, διακρίνεται ζώνη υψηλής ανταγωνιστικότητας διαφόρων οικονομικών δραστηριοτήτων σε απόσταση 350μ. από τον αιγιαλό, με ιδιαίτερη σημασία για την ανάπτυξη του τουρισμού. Στο Πλαίσιο δίδονται οι παρακάτω κατευθύνσεις:

- Περιορισμός στη δημιουργία νέων εγκαταστάσεων - χρήσεων μη συμβατών με την τουριστική δραστηριότητα (πλην βιομηχανικών με ανάγκη χρήσης θαλασσίου μετώπου σύμφωνα και με τις κατευθύνσεις του Ειδικού Πλαισίου για τη Βιομηχανία). Στις περιοχές

υπό στοιχεία Β και Δ η χωροθέτηση άλλων χρήσεων επιτρέπεται σε τμήματα που δεν παρουσιάζουν τουριστικό ενδιαφέρον.

- Κατά προτεραιότητα προώθηση δράσεων αποκατάστασης της αισθητικής του τοπίου και αναβάθμισης της λειτουργίας του χώρου.
- Διατήρηση των φυσικών χαρακτηριστικών της ζώνης υψηλής ανταγωνιστικότητας σε τμήματα της ακτογραμμής.

Για το σύνολο του παράκτιου χώρου και τα νησιά, για τις εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών περιοχές, ορίζεται:

- ελάχιστη απόσταση τοποθέτησης των κτισμάτων από τη γραμμή αιγιαλού τα 50 μέτρα.

Επισήμανση προβλημάτων, γενικές παρατηρήσεις και κατευθύνσεις επίλυσης

Αναφορικά με την Ομάδα Ι, σημειώνεται ότι στο υπό διαβούλευση διάταγμα «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης» σε άρθρο για τους Οριοθετημένους Οικισμούς αναφέρεται ότι εντός των ορίων οικισμών επιτρέπονται ξενοδοχεία και τουριστικές εγκαταστάσεις μέχρι 50 κλίνες με μέγιστη συνολική επιφάνεια δόμησης 2.000 τ.μ. ανά γήπεδο. Η ρύθμιση αυτή θα μπορούσε να υιοθετηθεί από το Πλαίσιο με δεδομένα: α) τα χαρακτηριστικά της ομάδας αυτής των νησιών και β) τη σύμφωνη γνώμη φορέων της Περιφέρειας (Περιφέρεια ΑΜ-Θ, Περιφέρεια Β. Αιγαίου).

Στο ίδιο υπό διαβούλευση διάταγμα, για τις εκτός ορίων οικισμών περιοχές προτείνονται: στις ζώνες Α. Γεωργικών, δασικών, κτηνοτροφικών, αλιευτικών και λοιπών αγροτικών εκμεταλλεύσεων: δυνατότητα χωροθέτησης ειδικών τουριστικών εγκαταστάσεων, για δε τις ζώνες Γ εκτόνωσης αστικών επιβαρύνσεων, όπου με όρους και προϋποθέσεις που προβλέπονται κατά περίπτωση από το σχεδιασμό: επιτρέπονται ξενοδοχεία, λοιπές τουριστικές εγκαταστάσεις και «σύνθετα τουριστικά καταλύματα». Οι ρυθμίσεις αυτές θα μπορούσαν να υιοθετηθούν από το Πλαίσιο με την προϋπόθεση ότι στις περιοχές Γ, όσον αφορά τα «σύνθετα τουριστικά καταλύματα» η ανάπτυξή τους θα ήταν χρήσιμο να γίνεται με τον τρόπο που αναφέρεται στο τέλος του Κεφαλαίου.

Η κατηγοριοποίηση έχει αμφισβητηθεί, κυρίως σε σχέση με τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη. Σε κάθε περίπτωση, θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθεί η συγκεκριμένη κατηγοριοποίηση, εφόσον υπάρξει σχετική εισροή από το αρμόδιο Υπουργείο (ΥΠΠΟΤ).

Τέλος, επισημαίνεται η χρησιμότητα ύπαρξης συνοδευτικού πίνακα / καταλόγου με τα εν λόγω 76 νησιά.

Όσον αφορά στην Ομάδα ΙΙ, η κατηγοριοποίηση έχει αμφισβητηθεί, κυρίως σε σχέση με τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη για τις εξαιρέσεις και τα οποία είναι πρωτίστως ποσοτικά και δευτερευόντως λαμβάνουν υπόψη τις τουριστικές αναπτυξιακές δυνατότητες. Σε κάθε περίπτωση, θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθεί η συγκεκριμένη κατηγοριοποίηση, με συνεργασία του ΥΠΕΚΑ και του ΥΠΠΟΤ.

Αναφορικά με την Ομάδα ΙΙΙ θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθεί, σε συνεργασία με το ΥΠΠΟΤ, αν η κατηγοριοποίηση δύναται να λαμβάνει υπόψη και τουριστικά αναπτυξιακά κριτήρια. Σε αυτήν την περίπτωση, θα προκύψει διαχωρισμός μεταξύ των ακατοίκητων νησιών, όπου για αντικειμενικούς λόγους και λόγους προστασίας δεν είναι εφικτή η τουριστική ανάπτυξη και μεταξύ αυτών που κάτι τέτοιο είναι εφικτό.

Από όσο είναι γνωστό, κριτήριο για το χαρακτηρισμό ενός νησιού ως *βραχονησίδας* αποτελεί το αν μπορεί να διατηρηθεί επ' αυτού ανθρώπινος πληθυσμός και να αναπτυχθεί αυτόνομη οικονομική ζωή. Κατ' επέκταση οι βραχονησίδες θα ήταν χρήσιμο να ενταχθούν σε μια πρώτη κατηγορία. Βάσει της ίδιας λογικής, στην κατηγορία αυτή θα πρέπει να ενταχθούν όλα τα ακατοίκητα νησιά τα οποία εμπίπτουν στο δίκτυο Natura 2000 ή είναι σημαντικά για προστατευόμενα είδη

ορνιθοπανίδας ή άλλης απειλούμενης και σπάνιας πανίδας και χλωρίδας ή ακόμη υπόκεινται σε άλλους περιορισμούς (π.χ. αρχαιολογικοί χώροι). Ένας μεθοδολογικός περιορισμός προκύπτει από το ότι απουσιάζει ένας κατάλογος / πίνακας βραχονησίδων. Επομένως, θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθεί η δυνατότητα σύνταξης καταλόγου / πίνακα με τις βραχονησίδες, σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία (Άμυνας, Εξωτερικών, ΥΠΠΟΤ). Μια δεύτερη υποκατηγορία δύναται να περιλάβει τα υπόλοιπα ακατοίκητα νησιά. Σε αυτήν την περίπτωση, θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθεί, σε συνεργασία με το ΥΠΠΟΤ, η διαφοροποίηση της κάλυψης ανάλογα με την έκταση των νησιών αυτών, προκειμένου να προκύπτουν βιώσιμες μονάδες.

Όσον αφορά στα «σύνθετα τουριστικά καταλύματα» σε ακατοίκητα νησιά της δεύτερης κατηγορίας, προτείνεται ότι η ανάπτυξή τους, εφόσον τεκμηριωθεί, θα ήταν χρήσιμο να γίνεται σε χωρικούς υποδοχείς, με τους όρους που αναφέρονται στο τέλος του Κεφαλαίου.

Όσον αφορά στις παράκτιες περιοχές, θα ήταν χρήσιμο να αποσαφηνιστεί ο ορισμός του παράκτιου χώρου, ώστε σε ενδεχόμενη πρόταση αναθεώρησης του Πλαισίου του Τουρισμού, να προκύπτει συμφωνία με το Σχέδιο του Ειδικού Πλαισίου του παράκτιου και νησιωτικού χώρου, προκειμένου εκτός από τη χερσαία ζώνη (χερσαίο τμήμα κατά το Πλαίσιο του Παράκτιου) να περιλαμβάνεται και θαλάσσιο τμήμα. Αυτός ο ορισμός φαίνεται ορθότερος με δεδομένη τη χρήση της θαλάσσιας ζώνης από τουριστικές (και όχι μόνο αυτές) δραστηριότητες του χερσαίου τμήματος.

ΣΤ. Ορεινές περιοχές

Πρόκειται για τις περιοχές της χώρας που εκτείνονται σε υψόμετρο άνω των 600μ., χαρακτηρισμός που συνάδει με το ΓΠΧΣΑΑ, αλλά έχει αμφισβητηθεί βάσει άλλων προσεγγίσεων (βλ. αντίστοιχο ορισμό ΕΛΣΤΑΤ). Ο ορισμός τους γίνεται με γεωχωρικά κριτήρια και η βασική κατεύθυνση τουριστικής αξιοποίησης *«συνίσταται στη μέριμνα για την προστασία, αναβάθμιση και ανάδειξη επιλεγμένων πόρων που ενδιαφέρουν τον τουρισμό, τη βελτίωση της προσβασιμότητας, τη συγκρότηση τοπικών πολυθεματικών δικτύων, την αξιοποίηση του οικιστικού πλεονάσματος των φθινόντων και εγκαταλελειμμένων οικισμών και την προβολή των προορισμών»*. Οι κατευθύνσεις πολιτικής και οι προωθούμενες ρυθμίσεις προσιδιάζουν σε εκείνες των περιοχών Β2, με σχετικά αυξημένη πρόνοια για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Σημειώνονται ιδίως οι προβλέψεις:

- Αξιοποίηση του οικιστικού πλεονάσματος των φθινόντων και εγκαταλελειμμένων οικισμών και προβολή των προορισμών.
- Απαγόρευση της δημιουργίας νέων τουριστικών εγκαταστάσεων (πλην εκείνων που συνδέονται με την αξιοποίηση πόρων με έντονη χωρική εξάρτηση, όπως οι ιαματικές πηγές) σε εκτός σχεδίου περιοχές.
- Δυνατότητα δόμησης τουριστικών εγκαταστάσεων με τους ισχύοντες όρους δόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχές, μόνο σε ζώνη 500μ. από τα όρια οικισμών και εφόσον στα όρια του εκάστοτε οικισμού το ποσοστό αδόμητων οικοπέδων υπολείπεται του 40%.
- Πριμοδότηση της τουριστικής δραστηριότητας στους «στάσιμους» οικισμούς με πληθυσμό μικρότερο των 300 κατοίκων (εξαιρουμένων των παραδοσιακών και των «ενδιαφερόντων»), με αυξημένο ΣΔ (0,3) και μειωμένη αρτιότητα (2 στρέμματα) σε ζώνη 300μ. από τα όρια οικισμών, χωρίς άλλες προϋποθέσεις.
- Απαγόρευση χωροθέτησης «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων».

Επισήμανση προβλημάτων, γενικές παρατηρήσεις και κατευθύνσεις επίλυσης

Εντοπίζεται και εδώ το θέμα νομικής ισχύος των ευνοϊκών όρων δόμησης που παρέχονται στη ζώνη των 300μ. γύρω από στάσιμους οικισμούς σε σχέση με τους γενικούς όρους της εκτός σχεδίου δόμησης του ΠΔ της 20.01.1988.

Ομοίως με την περίπτωση των περιοχών Γ, χρειάζεται στο Άρθρο 10 του Πλαισίου να γίνει αναφορά για την ανάγκη κατάλληλης τροποποίησης του ΠΔ της 20.01.1988, ώστε η συγκεκριμένη διάταξη να καταστεί εφαρμόσιμη.

Επίσης, η συγκεκριμένη πρόβλεψη δεν πριμοδοτεί τους οικισμούς με βάση τουριστικά αναπτυξιακά κριτήρια.

Όπως και στην κατηγορία Β.2, έχει τεθεί το ζήτημα ότι σε ορισμένες από τις περιοχές αυτές, όπου οι δυνατότητες τουριστικής ανάπτυξης είναι ευνοϊκές, η δόμηση στη ζώνη των 500μ. μπορεί να μην είναι εφικτή για αντικειμενικούς λόγους και ως εκ τούτου, θα ήταν χρήσιμο να εξεταστεί αν θα πρέπει να περιληφθεί σχετική αναφορά. Το ζήτημα αυτό συνδέεται, εν γένει, με τον κανονιστικό χαρακτήρα του Πλαισίου. Ομοίως, προκύπτει δυσκολία προσδιορισμού της ζώνης των 500μ. από οικισμούς.

Η ενδιαφέρουσα πρόβλεψη αξιοποίησης του οικιστικού πλεονάσματος των φθινόντων και εγκαταλελειμμένων οικισμών μπορεί να συνδεθεί με ένα πλαίσιο κινήτρων, ενώ επισημαίνεται η δυνατότητα σχετικών επιχορηγήσεων για αγροτουριστικές και άλλες τουριστικές δραστηριότητες της ΚΥΑ 2974/2009 (ΦΕΚ670/2009) (βλ. ενότητα 6.7 της παρούσας έκθεσης), η οποία μπορεί να αναφερθεί σχετικά.

Ζ. Πεδινές και ημιορεινές περιοχές

Πρόκειται για τις περιοχές που δεν κατατάσσονται στον παράκτιο ή στον ορεινό χώρο, συμπεριλαμβάνοντας και τον πεδινό ή ημιορεινό χώρο της Εύβοιας και της Κρήτης. Θεωρείται ότι «τα χαρακτηριστικά του χώρου και η αναμενόμενη εξ αυτών ένταση των τουριστικών δραστηριοτήτων δεν δικαιολογούν, για την προγραμματική περίοδο του Ειδικού Πλαισίου, τη λήψη ειδικών μέτρων» εκτός αν εμπίπτουν σε κάποια από τις περιοχές με στοιχείο Α, Β ή Γ. Σε αυτή τη βάση:

- Δεν αποκλείεται η χωροθέτηση τουριστικών δραστηριοτήτων εφόσον δεν υπάρχει σαφής αντίθεση με άλλες ρυθμίσεις σχεδιασμού του χώρου.
- Δεν αποκλείεται η εφαρμογή των συνεχιζόμενων ευρωπαϊκών προγραμμάτων για τον αγροτικό χώρο (Leader, ΟΠΑΑΧ).
- Επιτρέπεται η χωροθέτηση «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων».

Επισήμανση προβλημάτων, γενικές παρατηρήσεις και κατευθύνσεις επίλυσης

1. Ουσιαστικά, το Ειδικό Πλαίσιο δεν δίνει συγκεκριμένη κατεύθυνση για τις περιοχές αυτές, οι οποίες καλύπτουν μεγάλο μέρος του ηπειρωτικού χώρου.

Θα ήταν χρήσιμο να δίνεται προς τον υποκείμενο σχεδιασμό η κατεύθυνση «καθορισμού ζωνών τουριστικής ανάπτυξης στις εκτός σχεδίου περιοχές», παράλληλα με «τον προσδιορισμό ζωνών προστασίας της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς και του τοπίου, όπου θα περιορίζεται ή/και απαγορεύεται η δόμηση», όπως γίνεται και με τα νησιά της Ομάδας ΙΙ. Σε αυτή την κατεύθυνση θα μπορούσε να γίνεται μνεία και στη συμβολή των ειδικών μελετών τοπίου (βλ. ενότητα 3.2 της παρούσας έκθεσης), ώστε να οριοθετηθούν ζώνες καταλληλότητας και προστασίας σε αυτά τα, κατ' εξοχήν, 'καθημερινά' τοπία της επικράτειας. Το θέμα έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και σε σχέση με τη χωροθέτηση των «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων», για τα οποία το Πλαίσιο δεν παρέχει κάποιο ιδιαίτερο κριτήριο χωροθέτησης.

Σημειώνεται η πρόβλεψη του νέου Ν. 4002/2011 για την επέκταση της δυνατότητας ανάπτυξης «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων» σε εγκαταλελειμμένους οικισμούς. Η συγκεκριμένη ρύθμιση έχει κατεξοχήν αναφορά στις περιοχές Ζ του Ειδικού Πλαισίου, επομένως το Πρόγραμμα Δράσης (Άρθρο 11) θα μπορούσε να δώσει προτεραιότητα στην έκδοση του σχετικού ΠΔ που προβλέπει ο νέος νόμος για τον προσδιορισμό των κριτηρίων επιλογής των οικισμών.

Επιπλέον των μεγάλων αυτών αναπτύξεων, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει, όπως και στις περιοχές ΣΤ, η δυνατότητα επιχορηγήσεων για αγροτουριστικές και άλλες τουριστικές δραστηριότητες σε εγκαταλελειμμένους οικισμούς που δίνει η ΚΥΑ 2974/2009 (ΦΕΚ670/2009), η οποία μπορεί να αναφερθεί σχετικά.

2. Έχουν επισημανθεί προβλήματα ερμηνείας του συνοδευτικού χάρτη στα σημεία όπου υπάρχει λευκό υπόβαθρο. Από την ανάγνωση του χάρτη προκύπτει ότι το λευκό υπόβαθρο ουσιαστικά αντιστοιχεί στις περιοχές Ζ, εκτός αν υπάρχει επικάλυψη με κάποια από τις 15 περιοχές Β2, ορισμένα σημεία εντός των περιοχών Γ1 και Γ2, ή, ακόμη, τις μητροπολιτικές περιοχές (Δ) των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης. Προς αποφυγή παρερμηνειών, θα ήταν χρήσιμο να προστεθεί η σχετική αναφορά στο υπόμνημα του χάρτη.

Η. Περιοχές του δικτύου Natura 2000 και λοιπές περιοχές περιβαλλοντικής ευαισθησίας

Σε αυτή την κατηγορία «περιλαμβάνονται περιοχές του δικτύου Natura 2000 και άλλες περιοχές περιβαλλοντικής ευαισθησίας, όπως κηρυγμένοι ιστορικοί τόποι, καταφύγια άγριας ζωής κλπ., όπως έχουν οριοθετηθεί σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις». Οι κατευθύνσεις για τις περιοχές αυτές αναφέρονται στην ανάπτυξη ήπιων μορφών τουρισμού (αγροτουρισμού, περιηγητικού, πεζοπορικού, πολιτιστικού τουρισμού, κ.ά.), στην ανάδειξη και προστασία του περιβάλλοντος και του τοπίου, στη δημιουργία δικτύων μονοπατιών και διαδρομών («δρόμοι» καπνού, αμπέλου, ελιάς, κ.ά.) και στη στήριξη φιλο-περιβαλλοντικών αγροτικών δραστηριοτήτων. Ως προς τις προωθούμενες ρυθμίσεις, σημειώνεται ότι:

- Απαγορεύεται η δημιουργία νέων τουριστικών εγκαταστάσεων (πλην εκείνων που συνδέονται με την αξιοποίηση πόρων με έντονη χωρική εξάρτηση, όπως οι ιαματικές πηγές) σε εκτός σχεδίου περιοχές.
- Μέχρι τον καθορισμό χρήσεων και δραστηριοτήτων, η ανάπτυξη τουριστικών δραστηριοτήτων περιορίζεται στη δημιουργία μικρών, σύμφωνα με την κείμενη τουριστική νομοθεσία, τουριστικών καταλυμάτων στις εντός σχεδίου και εντός ορίων οικισμών περιοχές, καθώς και σε μια ζώνη 500μ. από τα όρια τους εφόσον στα όρια του εκάστοτε οικισμού το ποσοστό αδόμητων οικοπέδων υπολείπεται του 40%.
- Η απαγόρευση της εκτός σχεδίου δόμησης δεν ισχύει για τα «σύνθετα τουριστικά καταλύματα».
- Ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόταση θέσπισης ειδικού τέλους υπέρ των Φορέων Διαχείρισης για τις τουριστικές δραστηριότητες σε αυτές τις περιοχές, με σκοπό να χρησιμοποιείται για την προστασία, διαχείριση και ανάδειξη του φυσικού περιβάλλοντος και του τοπίου.

Επισήμανση προβλημάτων, γενικές παρατηρήσεις και κατευθύνσεις επίλυσης

1. Οι ρυθμίσεις του Ειδικού Πλαισίου δεν βρίσκονται σε αντίθεση με τις διατάξεις του μεταγενέστερου Ν. 3937/2011 για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας και, γενικότερα, επιχειρούν να περιορίσουν τη διάσπαρτη δόμηση τουριστικών εγκαταστάσεων εντός των ευαίσθητων αυτών περιοχών. Υπάρχει βέβαια το γνωστό ζήτημα που αφορά στη δυνατότητα χωροθέτησης των «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων», το οποίο είχε βρεθεί στο επίκεντρο της κριτικής κατά την περίοδο διαβούλευσης του ισχύοντος Πλαισίου και το οποίο ενδέχεται να αποτελέσει και πάλι σημείο τριβής, σε περίπτωση αναθεώρησης του ΕΠΧΣΑΑ.

Σε περίπτωση αναθεώρησης του Ειδικού Πλαισίου, οι διατάξεις του Ν. 3937/2011 θα ήταν χρήσιμο να αξιοποιηθούν για τον εμπλουτισμό ή την επικαιροποίηση της παραγράφου Η του Άρθρου 5, καθώς και της παραγράφου Δ του Άρθρου 9 του Πλαισίου (π.χ. αναφορά στο νέο θεσμό του Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών και σύνδεση ορισμένων προ-

τάσεων του Ειδικού Πλαισίου με τις περιοχές προστασίας του νέου νόμου, κ.ά.). Σε αυτή την περίπτωση, θα ήταν χρήσιμο να αναφέρονται όλοι οι περιορισμοί που θέτει ο Ν. 3937/2011 (π.χ. απαγόρευση χωροθέτησης ΠΟΤΑ στις περιοχές προστασίας και απόλυτης προστασίας της φύσης καθώς και στα εθνικά πάρκα, απαγόρευση χωροθέτησης δραστηριοτήτων στα κα-
ταφύγια άγριας ζωής, κ.ά.).

2. Επισημαίνεται η σχετικά άστοχη ένταξη των «ιστορικών τόπων» στην κατηγορία Η, καθώς και η σχετική ασάφεια που δημιουργεί η φράση «κ.λπ.».

Βάσει και του καθεστώτος κήρυξης και προστασίας τους (Ν. 3028/2002), οι ιστορικοί τόποι θα ήταν προτιμότερο να εντάσσονται στην κατηγορία Ι, όπως εξάλλου έχει επισημανθεί κατά το παρελθόν από τη Γενική Γραμματεία Πολιτισμού του ΥΠΠΟΤ. Εν γένει, θα ήταν χρήσιμο η κατηγοριοποίηση των περιοχών προστασίας να ακολουθεί τη διάρθρωση της κείμενης νομο-
θεσίας (περιοχές του Ν. 3937/2011, περιοχές του Ν. 3028/2002, περιοχές με ίδια καθεστώτα, όπως είναι οι παραδοσιακοί οικισμοί) και οι αντίστοιχες ρυθμίσεις του Πλαισίου να κάνουν τη σχετική αναφορά.

3. Η ενδιαφέρουσα πρόταση θέσπισης *αντισταθμιστικού ειδικού τέλους* στις τουριστικές δρα-
στηριότητες για την προστασία, διαχείριση και ανάδειξη του φυσικού περιβάλλοντος και του τοπίου των προστατευόμενων περιοχών θα μπορούσε να περιλαμβάνεται και στο άρθρο 10, ως κατεύθυνση τροποποίησης της νομοθεσίας.

Θ. Παραδοσιακοί οικισμοί

Περιλαμβάνονται οι χαρακτηρισμένοι παραδοσιακοί οικισμοί, κατά τις κείμενες διατάξεις. Ο βασι-
κός στόχος είναι η διαφύλαξη της αξίας του πόρου και η προστασία του παραδοσιακού χαρα-
κτήρα και σε αυτό το πλαίσιο προτείνεται η δημιουργία μηχανισμού ελέγχου των χρήσεων γης και της ένταξης της τουριστικής δραστηριότητας βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων, ο άμεσος έλεγ-
χος της εκτός σχεδίου δόμησης και γενικά της δυνατότητας επέκτασης ή μη των οικισμών με
τρόπο που θα διαφυλάσσει το χαρακτήρα τους, η διαμόρφωση αυστηρότερων κανόνων για τη
μορφολογία των νέων κτισμάτων και η ανάπτυξη δράσεων τοπικών συμφώνων ποιότητας για τη
διατήρηση και ανάδειξη αξιόλογων μορφολογικών στοιχείων και την ιδιαίτερη τοπική αρχιτεκτονι-
κή παραδοσιακών οικισμών. Επιπλέον, έχοντας ως στόχο την ενίσχυση δράσεων αποκατάστα-
σης κελυφών και την προώθηση πρωτοβουλιών αναζωογόνησης των εγκαταλελειμμένων και
φθινόντων οικισμών, το Πλαίσιο προτείνει την αξιοποίηση εγκαταλελειμμένων ορεινών οικισμών
που παρουσιάζουν αρχιτεκτονικό ενδιαφέρον, με τη μετατροπή κτιρίων σε καταλύματα ή και με
νέες μεγαλύτερου μεγέθους επενδύσεις (αύξηση μέχρι και 40% της υφιστάμενης δομημένης επι-
φάνειας), με κίνητρα είτε προς τους σημερινούς ιδιοκτήτες είτε προς ενδιαφερόμενους επενδυ-
τές.

Επισήμανση προβλημάτων, γενικές παρατηρήσεις και κατευθύνσεις επίλυσης

1. Η τελευταία αυτή πρόταση παρουσιάζει ενδιαφέρον, καθώς προσπαθεί να δώσει ένα ουσια-
στικό κίνητρο για την τουριστική αξιοποίηση οικισμών που έχουν εγκαταλειφθεί. Έχουν όμως
διατυπωθεί από φορείς ενστάσεις ως προς τη δυνατότητα αύξησης της υφιστάμενης δομη-
μένης επιφάνειας και μάλιστα σε τόσο μεγάλο ποσοστό, καθώς κάτι τέτοιο ενδέχεται να αλ-
λοιώσει τη φυσιογνωμία των οικισμών, αναιρώντας τελικά τον αρχικό στόχο του Πλαισίου.

Σε περίπτωση αναθεώρησης του Ειδικού Πλαισίου, θα ήταν χρήσιμο να επανεξεταστεί το
πλαίσιο κινήτρων, περιορίζοντας τη δυνατότητα αύξησης της δόμησης (είτε σε μικρότερο
ποσοστό, είτε μόνο για τις ανάγκες εξασφάλισης λειτουργικότητας των κτιρίων).

Ανεξάρτητα από αυτό, ίσως χρειάζεται κάποια περαιτέρω διευκρίνιση ως προς τον τρόπο
χρήσης του αυξημένου ποσοστού δόμησης (καθ' ύψος, μέσω επέκτασης) μαζί με κάποιους
περιορισμούς.

2. Έχει ακόμη διατυπωθεί ένα αίτημα διασαφήνισης των επιτρεπόμενων χρήσεων (ξενοδοχεία ή και Β' κατοικία και μικτές χρήσεις). Η πρόσφατη διάταξη του Ν. 4002/2011 που δίνει τη δυνατότητα ανάπτυξης «*σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων και εντός εγκαταλελειμμένων οικισμών προ του 1923 ή κάτω των 2.000 κατοίκων σε συνδυασμό με την ανάπτυξη τμήματος ή και του συνόλου του οικισμού*» φαίνεται πως απαντά εν μέρει στο ζήτημα, δεν διευκρινίζει όμως αν αναφέρεται στην ίδια διάταξη του Ειδικού Πλαισίου (άρα αν ισχύει και η δυνατότητα αυξημένης δόμησης κατά 40%).

Σε περίπτωση αναθεώρησης του Ειδικού Πλαισίου, θα ήταν χρήσιμο να διευκρινιστούν οι τρόποι αξιοποίησης εγκαταλελειμμένων οικισμών, με αναφορά στα επιμέρους σχήματα (π.χ. με τους όρους των «σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων», με άλλο πλαίσιο όπως μια ΚΥΑ ΥΠΕΚΑ - ΥΠΠΟΤ για τη θεσμοθέτηση χρήσεων γης και όρων και προδιαγραφών δόμησης, τη δημιουργία ειδικού φορέα που θα αναλάβει την εκπόνηση και υλοποίηση της πολεοδομικής μελέτης κ.ά.) και τους αντίστοιχους περιορισμούς και κίνητρα.

3. Ασάφεια δημιουργείται και από την περιγραφή της κατηγορίας, καθώς αναφέρεται στους «*παραδοσιακούς οικισμούς*» (χωρίς μάλιστα να περιγράφει τα διαφορετικά καθεστώτα κήρυξης και προστασίας), ενώ περιέχει ρυθμίσεις και για «*εγκαταλελειμμένους ορεινούς οικισμούς*».

Σε περίπτωση αναθεώρησης του Ειδικού Πλαισίου, θα ήταν χρήσιμο να διευκρινιστεί αν οι συγκεκριμένες κατευθύνσεις αναφέρονται μόνο σε κηρυγμένους παραδοσιακούς οικισμούς ή όχι. Εφόσον υποτεθεί ότι οι ρυθμίσεις αφορούν και άλλους, πέραν των κηρυγμένων, οικισμούς, τότε η σχετική ρύθμιση θα μπορούσε να μεταφερθεί στην ενότητα του ορεινού χώρου. Κατά τα άλλα, όπως έχει επισημανθεί κατά το παρελθόν από τη Γενική Γραμματεία Πολιτισμού του ΥΠΠΟΤ, ο όρος «*παραδοσιακοί οικισμοί*» παραπέμπει στον εφαρμοζόμενο από τις Υπηρεσίες του ΥΠΕΚΑ διοικητικό χαρακτηρισμό, εντούτοις σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3028/2002 συγκεκριμένοι οικισμοί (ενεργοί ή μη) μπορούν να αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους (προ του 1830) ή ιστορικούς τόπους (μετά το 1830). Σε μια τέτοια περίπτωση, οι «*ιστορικοί τόποι*» θα μπορούσαν να μεταφερθούν από την κατηγορία Η εδώ.

Δεδομένου του διαφορετικού καθεστώτος προστασίας, θα ήταν χρήσιμο να διαχωριστούν οι παραδοσιακοί οικισμοί (που προστατεύονται χωρίς εξαίρεση από το ΥΠΕΚΑ ή/και το ΥΠΠΟΤ και στο παρελθόν και από τα Υπουργεία Μακεδονίας - Θράκης και Αιγαίου) από τους εγκαταλελειμμένους ορεινούς οικισμούς (οι οποίοι αν χρονολογούνται μετά το 1830 και δεν έχουν χαρακτηριστεί δεν προστατεύονται από το ΥΠΠΟΤ).

4. Θετικά αξιολογείται η πρόνοια του Πλαισίου (Άρθρο 10) για την παροχή κινήτρων για την επανάχρηση κελυφών αξιολογών κτιρίων ή συνόλων για χρήση τουρισμού τόσο στα όρια παραδοσιακών οικισμών όσο και εκτός αυτών, η οποία περιλαμβάνεται στο ΕΝ (χρηματοδοτείται και η αγορά κελύφους). Θα ήταν χρήσιμο, σε ενδεχόμενη τροποποίηση του ΕΝ, να ληφθεί υπόψη η πρόνοια του Πλαισίου για την επιδότηση της διαφοράς του κόστους μεταξύ παραδοσιακών και μη υλικών με αύξηση του εύλογου του κόστους.

I. Αρχαιολογικοί χώροι και μνημεία

Περιλαμβάνονται οι οριοθετημένοι κατά τις κείμενες διατάξεις αρχαιολογικοί χώροι και μνημεία. Η μοναδική πρόνοια του Ειδικού Πλαισίου αφορά στην «*εξασφάλιση της προσβασιμότητας, της επισκεψιμότητας και της οργάνωσής τους, τον εξωραϊσμό του περιβάλλοντος χώρου, τον έλεγχο των χρήσεων και της εγκατάστασης δικτύων υποδομής, ώστε να διασφαλίζεται η βέλτιστη ανάπτυξή τους*».

Επισήμανση προβλημάτων και κατευθύνσεις επίλυσης

1. Από τη Γενική Γραμματεία Πολιτισμού του ΥΠΠΟΤ έχει επισημανθεί κατά το παρελθόν ένας προβληματισμός σχετικά με τη χρήση του όρου «οριοθετημένοι», καθώς οι αρχαιολογικοί χώροι της επικράτειας δεν είναι όλοι οριοθετημένοι ούτε γνωστοί (ώστε να είναι δυνατόν να οριοθετηθούν), ενώ και η ίδια η διαδικασία της οριοθέτησης δεν συνδέεται με την αξιολόγηση του χώρου από πλευράς αρχαιολογικής, ιστορικής ή αισθητικής σημασίας.

Σε περίπτωση αναθεώρησης του Ειδικού Πλαισίου, θα μπορούσε να εξεταστεί η διεύρυνση της κατηγορίας, ώστε να περιλαμβάνονται και άλλα μνημεία (όπως οι «ιστορικοί τόποι») και να παρέχεται στο μέτρο του δυνατού το στοιχείο της αξιολόγησης και της ιεράρχησής τους. Σημειώνεται, η ένταξη έργου για το αρχαιολογικό κτηματολόγιο στο ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση».

2. Διαπιστώνεται μια σχετικά γενικόλογη αναφορά στις προβλέψεις ανάδειξης των αρχαιολογικών χώρων και μνημείων, χωρίς εξειδίκευση των προτάσεων για την ευρύτερη περιοχή και την ένταξη των μνημείων σε αυτή. Αντίστοιχα, δεν υπάρχουν αναφορές στη χωροθέτηση τουριστικών δραστηριοτήτων στις ευρύτερες περιοχές (Β' ζώνη προστασίας ή και πιο μακριά) των αρχαιολογικών χώρων και μνημείων.

Σε περίπτωση αναθεώρησης, θα ήταν χρήσιμο να ενταχθούν αναφορές για την προστασία και ανάδειξη του τοπίου γύρω από αρχαιολογικούς χώρους και μνημεία, με τρόπο που να αναδεικνύει την άρρηκτη σχέση του μνημείου με το χώρο (κατεύθυνση που βρίσκεται στο πνεύμα του Ν. 3028/2002 και του νέου ΓΟΚ). Το ζήτημα σχετίζεται με την προστασία της γεωργικής γης, αλλά και με την αισθητική και την ποιότητα των κατασκευών που ανεγείρονται είτε στη Β' ζώνη προστασίας, είτε κατά μήκος του οδικού άξονα σύνδεσης.

Περαιτέρω, θα μπορούσαν να περιληφθούν αναφορές σε όρους και προϋποθέσεις εγκατάστασης τουριστικών εγκαταστάσεων (μορφολογία κατασκευών, μεγέθη και τύποι καταλυμάτων κ.ά.).

Ειδικές Μορφές Τουρισμού

Περιλαμβάνονται οι εξής ειδικές μορφές τουρισμού:

- (Α) Συνεδριακός τουρισμός: Δίνονται κατευθύνσεις χωροθέτησης και προσδιορίζονται δράσεις
- (Β) Αστικός Τουρισμός: Κατονομάζονται οι περιοχές ανάπτυξής του και προσδιορίζονται δράσεις
- (Γ) Θαλάσσιος Τουρισμός: Κατονομάζονται οι περιοχές ανάπτυξής του και προσδιορίζονται δράσεις
- (Δ) Πολιτισμικός Τουρισμός Τίθενται απαιτήσεις
 - (Δ.1) Θρησκευτικός Τουρισμός Προωθείται η ιεραρχημένη ανάπτυξη πόλων (ενδεικτική αναφορά) και προσδιορίζονται δράσεις
 - (Ε) Αθλητικός Τουρισμός Καθορίζονται απαιτήσεις για την αξιοποίηση των αθλητικών εγκαταστάσεων της Αθήνας, της Θεσσαλονίκης, της Πάτρας, του Ηράκλειου και της Λάρισας – Βόλου και προωθούνται εξειδικεύσεις σε ορισμένες περιοχές (ενδεικτική αναφορά)
 - (Ε.1) Άλλες μορφές αθλητικού τουρισμού
 - (Ε.1.1) Γκολφ: Δίνονται συγκεκριμένες κατευθύνσεις για τη χωροθέτηση και τη λειτουργία τους
 - (Ε.1.2) Χιονοδρομικός τουρισμός: Δίνονται κατευθύνσεις
 - (Ε.1.3) Καταδυτικός Τουρισμός: Καθορίζονται κριτήρια για τη χωροθέτησή τους
 - (Ε.1.4) Αθλητικές δραστηριότητες του ορεινού χώρου: Προσδιορίζονται δράσεις
 - (ΣΤ) Ιαματικός και θεραπευτικός τουρισμός: Προσδιορίζονται κριτήρια ιεραρχημένης αξιοποίησης και απαιτήσεις

(Ζ) Τουρισμός φύσης (οικοτουρισμός – αγροτουρισμός): Προσδιορίζονται περιοχές όπου αναπτύσσεται και καθορίζονται απαιτήσεις και δράσεις

(Η) Γεωτουρισμός: Αναφέρεται η ιεραρχημένη ανάδειξη και προβολή τους και τίθενται απαιτήσεις

(Θ) Άλλες ειδικές μορφές τουρισμού: Επιθυμητή η διασφάλισή τους

Επισήμανση προβλημάτων, γενικές παρατηρήσεις και κατευθύνσεις επίλυσης

Η σημασία των ειδικών μορφών στην διαμορφούμενη στρατηγική της επόμενης δεκαετίας είναι καθοριστική για τον εμπλουτισμό ή/και συμπλήρωση του υφιστάμενου τουριστικού προϊόντος αφενός, και για την γεωγραφική διάχυση της δραστηριότητας του τουρισμού αφετέρου. Το Ειδικό Πλαίσιο κινείται σε μια *κανονιστική λογική* ως προς το συγκεκριμένο θέμα, καταγράφει τις ειδικές μορφές τουρισμού και είτε αντιστοιχίζει σε αυτές ονοματισμένα συγκεκριμένες περιοχές, είτε παραθέτει ορισμένα γενικά κριτήρια για τον προσδιορισμό και την ιεράρχησή τους. Για το συγκεκριμένο ζήτημα, ωστόσο, θα ήταν χρήσιμη μια περισσότερο στρατηγική προσέγγιση, η οποία να υιοθετεί συγκεκριμένες αρχές χωρικής οργάνωσης, κάνοντας αναφορά σε *πόλους/ πυρήνες ανάπτυξης, συμπληρωματικά δίκτυα ανάπτυξης και σε ειδικές μορφές χωρικών υποδοχέων*.

Κάθε μία από τις κατηγορίες αυτές (πόλος, δίκτυο, κ.ο.κ.) θα ήταν δυνατό να αντιστοιχίζεται ενδεικτικά με ενδεικτικές ειδικές μορφές τουρισμού, δεδομένου ότι οι τελευταίες υπόκεινται σε διαφορετικές «ειδικές συνθήκες», που καθορίζουν τη χωρική τους διάσταση και ακολουθούν ένα διαφορετικό πρότυπο οργάνωσης (π.χ. ο συνεδριακός τουρισμός είναι σημειακός και άρα συνδέεται με πόλους ανάπτυξης). Μια τέτοια προσέγγιση θα ήταν δυνατό να συνδυαστεί με ομαδοποίηση των αναγκαίων υποδομών (π.χ. ύπαρξη αεροδρομίου κοντά σε συνεδριακά κέντρα), χωρίς αυτά να εκφράζονται στο βαθμό «απαίτησης», λόγω και του γεγονότος ότι δεν είναι χρήσιμη και ενδεχομένως ούτε εφικτή μια εξαντλητική παρουσίαση των ειδικών μορφών τουρισμού⁷⁴ και μια εξαντλητική αντιστοίχιση με όλες τις πιθανές υποδομές (π.χ. για ειδικούς λόγους πραγματοποιούνται συνέδρια σε περιοχές, όπου δεν υπάρχει αεροδρόμιο). Προκειμένου να διασφαλιστεί η *αισθητική χρήση των πόρων* θα ήταν δυνατό σε ένα τέτοιο πλαίσιο να περιλαμβάνονται σχετικές πρόνοιες για ορισμένες ειδικές μορφές τουρισμού.

Επίσης, δεδομένου του δυναμικού χαρακτήρα της ανάπτυξης των ειδικών μορφών τουρισμού, δεν είναι χρήσιμο να υπάρχει σχετική αναφορά σε χάρτη, εκτός και αν προκύψει σημαντική βεβαιότητα για τα είδη και τη χωροθέτησή τους.

Δευτερεύουσας σημασίας επισημάνσεις, που κινούνται στο πλαίσιο μικρότερης εμβέλειας προσαρμογών, έχουν να κάνουν με την ονομασία και το περιεχόμενο των ειδικών μορφών τουρισμού, όπως αναφέρονται στο Ειδικό Πλαίσιο. Ενδεικτικά σημειώνεται:

- η αναφορά στον θαλάσσιο τουρισμό είναι πολύ περιοριστική (αφορά κυρίως στο γιγινγκ) και άρα οι περιοχές που αφορά σχετίζονται με τη συγκεκριμένη δραστηριότητα. Επίσης, ο καταδυτικός τουρισμός θα ήταν χρησιμότερο να υπαχθεί στη συγκεκριμένη κατηγορία, καθώς δύναται να σχετίζεται και με συγκεκριμένες δραστηριότητες επί της ξηράς.
- Στον πολιτισμικό τουρισμό η ανάπτυξη θεματικών πάρκων είναι χρήσιμο να διακριθεί από τα μουσεία, καθώς αφορά σε διακριτό ζήτημα. Ο θρησκευτικός τουρισμός, δε, θα ήταν δυνατό να αποτελέσει διακριτό τομέα-αυτόνομη ειδική μορφή, διότι περιλαμβάνει και θέματα προσκυνηματικού τουρισμού και έχουν διαμορφωθεί μεγάλες αγορές, κυρίως των πρώην ανατολικών χωρών.

⁷⁴ Ενδεικτικά στον θαλάσσιο τουρισμό είναι εφικτή μια διάκριση 10 υπομορφών, κάποιες εκ των οποίων παρουσιάζονται ως υπομορφές άλλων ειδικών μορφών στο Πλαίσιο.

- Ο ιαματικός και θεραπευτικός τουρισμός δύναται να διακριθεί σε πρόσθετες κατηγορίες (ιαματικός – θεραπευτικός με χρήση ιαματικών φυσικών νερών, θεραπευτικός τουρισμός με χρήση άλλων υδάτων και θαλασσοθεραπεία, τουρισμός υγείας – ευεξίας, Λουτροπόλεις), δεδομένου ότι για καθεμία από αυτές δύνανται να προκύψουν διαφορετικές απαιτήσεις (π.χ. στην περίπτωση του ιαματικού – θεραπευτικού τουρισμού με χρήση ιαματικών φυσικών νερών θα ήταν χρήσιμο να υπάρχει μνεία στον καθορισμό περιοχών προστασίας για τον υδροφόρο ορίζοντα).

Επίσης, αναφορικά με την πρόνοια του Άρθρου 10 για την ενίσχυση από τον ΕΝ της ίδρυσης, επέκτασης και του εκσυγχρονισμού εγκαταστάσεων και υποδομών, που αφορούν στην ανάπτυξη ειδικών μορφών τουρισμού, θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθεί η χρησιμότητα του να προστεθούν και άλλες μορφές, πέραν αυτών που ενισχύονται σήμερα. Στην κατεύθυνση αυτή, θα μπορούσε, επίσης, να ενσωματωθεί η πρόνοια του Πλαισίου περί ίδρυσης, επέκτασης και εκσυγχρονισμού τουριστικών λιμένων σκαφών αναψυχής (μαρίνες) και αγκυροβολίων *συμπληρωματικά* με καταλύματα. Ακόμη, για τις περιπτώσεις όπου ισχύει, πέραν της υψηλότερης μοριοδότησης θα ήταν χρήσιμο να αυξηθεί και η επιδότηση, λόγω της ύπαρξης ειδικών απαιτήσεων.

7.3 Μηχανισμοί χωροθέτησης οργανωμένων χωρικών υποδοχέων τουρισμού

Το ζήτημα των οργανωμένων χωρικών υποδοχέων είναι κομβικό για τη μείωση των ενδεχόμενων αρνητικών επιπτώσεων, που μπορεί να προέλθουν από την απρογραμματιστή χωροθέτηση τουριστικών αναπτύξεων, καθώς και για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του κλάδου. Ωστόσο, το ισχύον ΕΠΧΣΑΑ του Τουρισμού δεν περιλαμβάνει σχετικές πρόνοιες που να διαμορφώνουν ένα σαφές *πλαίσιο κατευθύνσεων* για τους οργανωμένους χωρικούς υποδοχείς. Είναι ενδεικτικό ότι περιλαμβάνει *μία* αναφορά στο μηχανισμό των ΠΟΤΑ και η οποία περιγράφεται ως *δυνατότητα* αναφορικά με τις σύνθετες και ολοκληρωμένες υποδομές μικτής χρήσης, τις οποίες εισήγαγε.

Το Ειδικό Πλαίσιο θα μπορούσε να ρυθμίσει συνολικά το ζήτημα των κατευθύνσεων για τους οργανωμένους χωρικούς υποδοχείς τουριστικών εγκαταστάσεων, ενισχύοντας το χωρικό πρότυπο του κλάδου, εξασφαλίζοντας ορισμένες ελάχιστες / απαραίτητες προϋποθέσεις για την εύρυθμη λειτουργία και αρμονική ένταξη στον ευρύτερο χώρο των ζωνών αυτών και υπάγοντας στα κριτήρια του χωρικού σχεδιασμού νέα εργαλεία της νομοθεσίας, που δεν έχουν χωρική εξειδίκευση. Ως προς το τελευταίο, η σχετική πρόταση είναι σύμφωνη με το *πνεύμα* του Εφαρμοστικού Νόμου 3986/2011 που ορίζει σαφώς ότι «*οι κατευθύνσεις της εθνικής χωροταξικής πολιτικής, όπως αυτές απορρέουν από τα υφιστάμενα χωροταξικά πλαίσια εθνικού επιπέδου, λαμβάνονται υπόψη και συνεκτιμώνται κατά τον καθορισμό του χωρικού προορισμού των δημοσίων ακινήτων σε συνδυασμό με τις ανάγκες της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της επένδυσης έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των χωροταξικών επιλογών και των οικονομικών και δημοσιονομικών στόχων για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας*»⁷⁵. Σημειώνεται δε, ότι αντίστοιχη πρόβλεψη για τη βέλτιστη δυνατή αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας, με κριτήρια χωροταξικά, περιβαλλοντικά και αναπτυξιακά, πέρα από αυστηρώς δημοσιονομικά, επιχειρεί να θέσει και το υπό επικαιροποίηση Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας / Αττικής⁷⁶.

Επομένως, σε ενδεχόμενη αναθεώρηση του Ειδικού Πλαισίου Τουρισμού, το ζήτημα των χωρικών υποδοχέων του τουρισμού θα ήταν χρήσιμο να αντιμετωπιστεί με πιο *συστηματικό* τρόπο:

⁷⁵ Βλ. §Α.1 του Άρθρου 11 του Ν. 3986/2011 (ΦΕΚ 52/Α/01.07.2011).

⁷⁶ Βλ. Άρθρο 43 του Σχεδίου Νόμου του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας / Αττικής 2021.

- Προβλέποντας την επιθυμητή ιεράρχηση των υποδοχέων από άποψη μεγέθους (π.χ. μεγάλοι, μεσαίοι, μικροί), τύπου (π.χ. «κλασικού τύπου» υποδοχείς και ειδικοί υποδοχείς συγκεκριμένου περιεχομένου, υποδοχείς αμιγούς τουριστικής χρήσης και μικτοί υποδοχείς), βαθμού οργάνωσης (π.χ. υψηλός, μέσος, χαμηλός) και προϋποθέσεων λειτουργίας (οργανωτικών / οικονομικών)
- Εξετάζοντας την καταλληλότητα / σκοπιμότητα χωροθέτησης κάθε τύπου υποδοχέα σε κάθε περιοχή του εθνικού χώρου (στο πλαίσιο των κατευθύνσεων χωρικής οργάνωσης του Άρθρου 5), με κριτήρια γεωγραφικά, κλιματολογικά, περιβαλλοντικά, τοπικά και βελτίωσης τουριστικά αναπτυξιακά, ώστε να εμπλουτιστεί το πρότυπο χωρικής οργάνωσης του κλάδου, να προσδιοριστούν με καλύτερη τεκμηρίωση και περισσότερη λεπτομέρεια οι ζώνες αποκλεισμού (π.χ. προώθηση ειδικών υποδοχέων σε περιοχές που διαθέτουν ειδικούς τουριστικούς πόρους), καθώς και να δοθούν σαφέστερες κατευθύνσεις χωροθέτησης κάθε υποδοχέα προς τον υποκείμενο σχεδιασμό.
- Ενσωματώνοντας τα νέα εργαλεία της νομοθεσίας, για την ανάπτυξη κάθε κατηγορίας υποδοχέα και θέτοντας πιθανές κατευθύνσεις για προϋποθέσεις χρήσης τους (π.χ. προβλέποντας τον βαθμό πολεοδόμησης όλων των περιοχών οργανωμένης τουριστικής ανάπτυξης, προβλέποντας ελάχιστα ποσοστά για τα κύρια τουριστικά καταλύματα σε ζώνες μικτών χρήσεων κ.ά.).

8. ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΕΙΔΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ

Η αξιολόγηση που προηγήθηκε καταδεικνύει ότι ο ελληνικός τουρισμός, που διαχρονικά αποτελεί έναν από τους κυριότερους αναπτυξιακούς πυλώνες και μία από τις σημαντικότερες πηγές απασχόλησης στη χώρα, αντιμετωπίζει δομικά προβλήματα, τα οποία σήμερα γίνονται περισσότερο εμφανή, λόγω της κρίσης και αντανακλούν περισσότερο στην οικονομία και την κοινωνία.

Στην περίπτωση μίας δομικού τύπου κρίσης, όπως η σημερινή, είναι χρήσιμη η ύπαρξη ενός νέου μακροχρόνιου προτύπου τουριστικής ανάπτυξης, που θα αξιοποιήσει τα εγγενή πλεονεκτήματα του ελληνικού τουρισμού, στοχεύοντας στην ανάδειξη της ποιότητας έναντι της ποσότητας και στη διαφοροποίηση έναντι της ομογενοποίησης. Στο πλαίσιο αυτό, χρειάζεται να τεθούν συγκεκριμένοι στρατηγικοί άξονες τουριστικής ανάπτυξης και να ενεργοποιηθούν εξειδικευμένες και στοχευμένες ενέργειες, που συμβάλλουν στην αντιμετώπιση των διαπιστωμένων προβλημάτων. Ο εθνικός χωροταξικός σχεδιασμός για τον κλάδο, ως το κατ' εξοχήν συντονιστικό πλαίσιο για την προώθηση της στρατηγικής και των σχετικών δράσεων στον εθνικό χώρο, χρειάζεται να παράσχει ένα σύνολο κατευθύνσεων για τον υποκείμενο σχεδιασμό και τις τομεακές πολιτικές με διπλή στόχευση:

- την αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας στον τουρισμό, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της εθνικής πολιτικής για τον κλάδο, παράλληλα με
- την αειφορική διαχείριση του χώρου, λαμβάνοντας πρόνοιες, ώστε ο ρυθμός και η μορφή της ανάπτυξης να σέβονται τις ανάγκες των προορισμών και τις δυνατότητες και ιδιαιτερότητες του χώρου.

Το σημερινό Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού αντιλήφθηκε τις διεθνείς εξελίξεις και τις επιπτώσεις τους στον κλάδο και επιχείρησε να ενσωματώσει πρόνοιες για την ενίσχυσή του. Παρ' όλα αυτά, δεν κατάφερε, στο βαθμό που του αναλογούσε, να δώσει ικανοποιητική απάντηση στις παραπάνω απαιτήσεις. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το Πλαίσιο μετέφερε στο χωροταξικό επίπεδο το έλλειμμα στρατηγικού προσανατολισμού που χαρακτήριζε για πολλά χρόνια την εθνική αναπτυξιακή στρατηγική για τον κλάδο, γεγονός που καταρχήν αποτυπώνεται από τη στοχοθεσία του και περαιτέρω επιτείνεται από την έντονα κανονιστική φιλοσοφία που το διέπει.

Χαρακτηριστικά διαπιστώνεται ότι απουσιάζουν από τα εισαγωγικά άρθρα του Ειδικού Πλαισίου:

- η καταγραφή και αξιολόγηση του διεθνούς και εθνικού περιβάλλοντος, με αναφορά στα βασικά μεγέθη του κλάδου και τις κύριες διεθνείς και εθνικές τάσεις, καθώς και
- η αναφορά στα σχετικά ευρωπαϊκά κείμενα πολιτικής,

με αποτέλεσμα να απομειώνεται η δυνατότητα ελέγχου της συνάφειας της στοχοθεσίας του Πλαισίου με το εξωτερικό περιβάλλον και να μην αναδεικνύεται επαρκώς η εθνική στρατηγική τουριστικής ανάπτυξης, σε συνδυασμό με τις αντίστοιχες εθνικής κλίμακας προτεραιότητες.

Στο Ειδικό Πλαίσιο παρατηρείται αδύναμη η χωρική διάσταση των στόχων, γεγονός που συνδέεται με την απουσία στρατηγικής προσέγγισης που το διακρίνει, την ελλιπή χωρική εξειδίκευση των επιλογών, την απουσία ενός χωρικού προτύπου για κρίσιμα θέματα, όπως οι ειδικές μορφές τουρισμού και την παντελή απουσία αναφορών σε άλλα, όπως οι οργανωμένοι χωρικοί υποδοχείς.

Τα ζητήματα αυτά σχετίζονται και με το θέμα των ορισμών που χρησιμοποιούνται στο Πλαίσιο, όπου διαπιστώνεται ελλιπής αναφορά σε κρίσιμα θέματα με χωρική διάσταση που θέτει.

Χαρακτηριστικά, αναφέρονται, από τα Άρθρα 4, 5 και 6:

- η απουσία σαφών κριτηρίων για το χαρακτηρισμό περιοχών (π.χ. έννοια «κορεσμού»),
- τα δυσδιάκριτα κριτήρια κατάταξης περιοχών, που δημιουργούν προβλήματα στην περιπτώση ένταξης περιοχών σε περισσότερες από μία ζώνες,
- η ένταξη του *νησιωτικού χώρου* σε επάλληλες κατηγορίες με διαφορετικά καθεστώτα ρυθμίσεων, το γεγονός ότι δεν διασαφηνίζεται ποια είναι τα νησιά που εντάσσονται στην κατηγορία Ι, καθώς και η έλλειψη ορισμού και σαφούς περιγραφής των *βραχονησίδων και των ακατοίκητων νησιών* (γεγονός που αποκτά ιδιαίτερη σημασία σε σχέση και με τη δυνατότητα που δίδεται για την ανάπτυξη σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων σε περιορισμένο αριθμό εξ αυτών, χωρίς να προσδιορίζονται σχετικά κριτήρια),
- η ελλιπής αντιμετώπιση για τον *πεδινό και ημιορεινό χώρο*, όπου θα ήταν χρήσιμο να δίνονται κάποιες γενικές, έστω, κατευθύνσεις προς τον υποκείμενο σχεδιασμό, λαμβάνοντας υπόψη ότι αυτές οι περιοχές καλύπτουν μεγάλο μέρος του ηπειρωτικού χώρου,
- η αδύναμη προσέγγιση για τις περιοχές και τα *στοιχεία φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς*, καθώς και για τις πιέσεις υποβάθμισης του *τοπίου*, με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνεται επαρκώς η ανάδειξή τους ως συστατικών στοιχείων τουριστικής έλξης της χώρας,
- η έλλειψη ουσιαστικής τεκμηρίωσης για την αναγκαιότητα εισαγωγής ή ενίσχυσης των διάφορων «*ειδικών μορφών*» τουρισμού και η κανονιστική λογική που διέπει το ζήτημα,

Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η ύπαρξη του *συνοδευτικού χάρτη*, που επιχειρεί να αποδώσει σχηματικά τα όρια των περιοχών. Ο χάρτης αυτός, σε συνδυασμό με τις κανονιστικές διατάξεις του Πλαισίου ερμηνεύεται από τις υπηρεσίες ως *συμπληρωματικός* της ΚΥΑ και όχι ως *ενδεικτικός*, γεγονός που εν μέρει δικαιολογείται από τον τρόπο περιγραφής πολλών κατηγοριών από το ίδιο το Πλαίσιο.

Σημαντικό ζήτημα που σχετίζεται άμεσα με το έλλειμμα στρατηγικού χαρακτήρα του Πλαισίου αφορά στο χωρικό πρότυπο για επενδύσεις που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως εθνικής κλίμακας, με ιδιαίτερη αναφορά στο ζήτημα των *οργανωμένων χωρικών υποδοχέων* ανάπτυξης τουριστικών δραστηριοτήτων. Η αντιμετώπιση του ζητήματος είναι κομβικής σημασίας τόσο για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την ανάπτυξη του ελληνικού τουρισμού, όσο και για τη μείωση των αρνητικών επιπτώσεων του (οικονομικών, περιβαλλοντικών, κ.ο.κ.), που δύνανται να προκύψουν από την απρογραμμάτιστη ανάπτυξή τους.

Διαπιστώνεται εντούτοις ότι στο Ειδικό Πλαίσιο το συγκεκριμένο ζήτημα δεν ρυθμίζεται επαρκώς, με αποτέλεσμα να προκύπτει έλλειμμα κατευθύνσεων χωροθέτησης και διαμόρφωσης ενός διαφανούς πλαισίου υλοποίησης και έτσι, τα υφιστάμενα εργαλεία να παραμένουν αναξιοποίητα.

Επισημαίνεται, τέλος, ότι υπό το πρίσμα των αλλαγών στο επίπεδο του *θεσμικού πλαισίου*, χρειάζεται ιδιαίτερα να ληφθούν υπόψη οι πρόνοιες των μεταγενέστερων νόμων για τη βιοποικιλότητα (Ν. 3937/2011) και το τοπίο (Ν. 3827/2010), καθώς και οι νέες διατάξεις για την αδειοδότηση τουριστικών εγκαταστάσεων του Ν. 4014/2011 και των αναμενόμενων εξουσιοδοτικών του διατάξεων.

Με βάση όλες τις παραπάνω διαπιστώσεις, τεκμηριώνεται σαφώς η αναγκαιότητα μερικής έστω τροποποίησης του Ειδικού Πλαισίου του Τουρισμού. Ο βαθμός στον οποίο θα προχωρήσει η αναθεώρηση θα εξαρτηθεί από την ωριμότητα των προτάσεων που κυοφορούνται τα τελευταία χρόνια και όσων νέων διατυπωθούν κατά τη διάρκεια της παρούσας διαδικασίας. Σημαντικό, επίσης, παράγοντα θα αποτελέσει η δυνατότητα επίτευξης της απαραίτητης συναίνεσης μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και της κοινωνίας, καταρχήν σε στρατηγικό επίπεδο και περαιτέρω, σε σχέση με επιμέρους θέματα, στο βαθμό που αυτό είναι κάθε φορά εφικτό.

Εκτιμάται ότι μια σειρά από ζητήματα θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν μέσω αναδιατυπώσεων και συμπληρώσεων του Πλαισίου. Αυτά αφορούν:

- στην προσθήκη τεκμηριωτικού κειμένου στο προοίμιο,
- στον εμπλουτισμό του σκοπού (Άρθρο 1) και των στόχων (Άρθρο 2), με έμφαση στην ενίσχυση της χωρικής διάστασης,
- στην προσθήκη ορισμών (Άρθρο 3) για έννοιες που υπάρχουν στο ισχύον πλαίσιο και έχουν χωρική διάσταση (όπως το «τοπίο» και η «φέρουσα ικανότητα» περιοχών), καθώς και για άλλες που δεν είναι επαρκώς τεκμηριωμένες (π.χ. «ήπιος» και «εναλλακτικός» τουρισμός),
- σε επαναδιατυπώσεις και διορθώσεις / συμπληρώσεις επιμέρους σημείων των Άρθρων 4, 5 ούτως ώστε να καταστούν πιο ξεκάθαρα ορισμένα κριτήρια και να περιγραφούν με μεγαλύτερη σαφήνεια τα όρια των περιοχών του εθνικού χώρου (π.χ. ταύτιση με όρια Δήμων, Δημοτικών Ενοτήτων, κ.λπ.),
- σε μερικό εμπλουτισμό και επικαιροποίηση του Άρθρου 6 για τις ειδικές μορφές τουρισμού, καθώς και
- στην ενσωμάτωση ορισμένων γενικών αρχών ή/ και ειδικότερων ρυθμίσεων από τα νεότερα νομοθετήματα.

Στην περίπτωση που προκύπτει σχετική ωρίμανση προτάσεων και συμφωνία των φορέων, θα ήταν χρήσιμη:

- Η ενσωμάτωση διακριτού άρθρου για τους χωρικούς υποδοχείς: εκεί θα μπορούσαν να εξεταστούν οι σχετικές προτάσεις της έκθεσης αξιολόγησης, ώστε το Ειδικό Πλαίσιο του Τουρισμού να παράσχει κατευθύνσεις σε εθνικό επίπεδο, σε σχέση με την ιεράρχηση των υποδοχέων, τους *τύπους*, τα *μεγέθη*, το *περιεχόμενο* τους, τον *βαθμό οργάνωσής* τους, καθώς και κατευθύνσεις σε σχέση με τα διάφορα καθεστώτα χωροθέτησης που προβλέπει η νομοθεσία.

Περαιτέρω, χρειάζεται να αντιμετωπιστούν συνολικά, με βάση ένα λογικό συνδυασμό αναπτυξιακών, χωρικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων και σε συνάρτηση με το επιθυμητό πρότυπο χωρικής οργάνωσης του τομέα στα επόμενα χρόνια, οι γενικές - οριζόντιες ρυθμίσεις ανάπτυξης οργανωμένων *χωρικών υποδοχέων* των νέων νόμων 3982/2011 (βλ. Επιχειρηματικά Πάρκα), 3986/2011 (βλ. τουριστική αξιοποίηση των δημοσίων ακινήτων μέσω των ΕΣΧΑΔΑ) και 4002/2011 (βλ. αναθεώρηση του πλαισίου για τις ΠΟΤΑ και την εισαγωγή για πρώτη φορά των απαραίτητων διατάξεων για την ανάπτυξη των σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων).

- Η τροποποίηση του Άρθρου 6, ώστε να υιοθετεί μια περισσότερο στρατηγική προσέγγιση, στη βάση συγκεκριμένων αρχών χωρικής οργάνωσης, με αναφορά σε πόλους / πυρήνες ανάπτυξης, συμπληρωματικά δίκτυα ανάπτυξης και ειδικές μορφές χωρικών υποδοχέων (αντί της καταγραφής των ειδικών μορφών και της αντιστοίχισής τους με συγκεκριμένες περιοχές ή την παράθεση γενικών κριτηρίων προσδιορισμού και ιεράρχησής τους) και η συσχέτισή τους με ορισμένα ενδεικτικά κριτήρια.

Σε ό,τι αφορά στην κατηγοριοποίηση του εθνικού χώρου και πιθανές αλλαγές στην κατάταξη περιοχών ή/ και στα χρησιμοποιούμενα κριτήρια, μένει να φανεί σε ποια ζητήματα και περιπτώσεις υπάρχουν ολοκληρωμένες και εμπειριστατωμένες απόψεις που μπορούν να ενσωματωθούν σε αυτή τη φάση ή αν απαιτείται εκ νέου μελέτη.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ