

# Χάρτες αιχώρος

**ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

ΤΟΜΟΣ 2  
VOLUME 2

ΤΕΥΧΟΣ 1  
ISSUE 1

ΜΑΪΟΣ 2003  
MAY 2003



**ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ** - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

ΚΟΚΚΩΣΗΣ ΧΑΡΗΣ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΓΟΥΣΙΟΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ ΗΛΙΑΣ

ΠΕΤΡΑΚΟΣ ΓΙΩΡΓΟΣ

ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ

**ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ**

Αραβαντινός Αθανάσιος	- ΕΜΠ
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασενχόβεν Λουδοβίκος	- ΕΜΠ
Γιαννακούρου Τζίνα	- ΥΠΕΧΩΔΕ
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσιμας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Δεμαθάς Ζαχαρίας	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- ΑΠΘ
Καρύδης Δημήτρης	- ΕΜΠ
Κοσμόπουλος Πάνος	- ΔΠΘ
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λότης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαντουβάλου Μαρία	- ΕΜΠ
Μελαχροινός Κώστας	- University of London, Queen Mary, UK
Μοδινός Μιχάλης	- Εθν. Κέντρο Περιβ. και Αειφ. Ανάπτυξης (ΕΚΠΙΑ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- University of Surrey, UK
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Universite de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Χαστάογλου Βίλμα	- ΑΠΘ

---

Διεύθυνση:

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας

και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ

Πεδίον Άρεως, 38334 ΒΟΛΟΣ

<http://www.prd.uth.gr/aeihoros> e-mail: [aeihoros@prd.uth.gr](mailto:aeihoros@prd.uth.gr)

τηλ.: 24210 - 74456 fax: 24210 - 74380



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΕΣ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

Επιστημονικό Περιοδικό

---

# αειχώρος

---

Επιμέλεια έκδοσης : Άννα Σαμαρίνα - Παναγιώτης Πανταζής  
Layout : Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας  
Σχεδιασμός εξωφύλλου : Γιώργος Παρασκευάς  
Εκτύπωση : Αλέκος Ξουράφας  
Κεντρική διάθεση : Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας

## Περιεχόμενα

	Εισαγωγή	4
	<b>Λαμπριανίδης Λ.</b>	<b>6</b>
Τοπικά προϊόντα ως μέσο για την υποβοήθηση της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών της ευρωπαϊκής υπαίθρου	<b>Μηριασούλη Ε.</b>	<b>36</b>
Τα "κοινά" - πόροι συλλογικής ιδιοκτησίας και συλλογικής ευθύνης: έννοιες, προβλήματα και το ζήτημα της διαχείρισής τους	<b>Μπεριάτος Η.</b>	<b>58</b>
Σχεδιασμός και διαχείριση προστατευομένων περιοχών στην Ελλάδα: θεσμικές εξελίξεις, προβλήματα και προοπτικές	<b>Ψυχάρης Ι., Γεωργίου Γ.</b>	<b>90</b>
Το δημοσιονομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη διεύρυνση και οι επιπτώσεις του στην περιφερειακή συνοχή	<b>Λιαργκόβας Π., Γιαννιάς Δ. και Φωτόπουλος Γ.</b>	<b>114</b>
Συγκλίσεις και αποκλίσεις της ποιότητας ζωής στην Ελλάδα: 1960-2000	<b>Γαβρήλου Ε., Μπουρδάκης Β.,</b>	<b>130</b>
Cube II - Hypercube: Η Νοηματική Ανασυγκρότηση του Χώρου: ο επαναπροσδιορισμός των "Αρχιτεκτονικών Σταθερών" και των Πρωταρχικών Δομών "Σωματικής Εμπειρίας"		
	<b>ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ</b>	
	<b>Στεφάνου Ι., Μιχάλαϊνα Ε.</b>	<b>146</b>
Σχολιασμός στη Λευκή Βίβλο για την ενέργεια: η συμπληρωματικότητα τριών φαινομενικά αντικρουόμενων στόχων	<b>Χατζηθεοδωρίδης Φ., Καζάκη Σ. και Πογιαρίδης Η.</b>	<b>160</b>
Η Εφαρμογή των Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων Ανάπτυξης του Αγροτικού Χώρου στα Ελληνικά Νησιά		
	<b>ΚΡΙΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ</b>	
	<b>Κάρκα Ε.</b>	<b>182</b>
William Lafferty - James Meadowcroft (επ.), Implementing Sustainable Development Strategies and Initiatives in High Consumption Societies		
	<b>ΑΠΟΨΕΙΣ</b>	<b>198</b>
Συνέντευξη με τον <b>Louis Albrechts</b>		<b>200</b>
Συνέντευξη με την <b>Patsy Healey</b>		<b>206</b>
Συνέντευξη με τον <b>Ernest Alexander</b>		<b>216</b>
Συνέντευξη με την <b>Rachele Alterman</b>		<b>226</b>
Συνέντευξη με τον <b>Hans Mastop</b>		<b>234</b>

## **Σχεδιασμός και διαχείριση προστατευομένων περιοχών στην Ελλάδα: Θεσμικές εξελίξεις, προβλήματα και προοπτικές**

**Ηλίας Μπεριάτος**

Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

### **Περίληψη**

Στην Ελλάδα η προστασία της φύσης μέσα από μια ολοκληρωμένη και συνεκτική πολιτική είναι μια σχετικά πρόσφατη ιστορία. Τα τελευταία πέντε χρόνια έγιναν μεγάλες προσπάθειες για τη διαμόρφωση μιας τέτοιας πολιτικής με στόχο την καλύτερη διαχείριση του φυσικού περιβάλλοντος. Από αυτήν την άποψη ο ρόλος των προστατευόμενων περιοχών, ως εργαλείων σχεδιασμού, γίνεται ιδιαίτερα σημαντικός, όχι μόνο για την προστασία και διατήρηση της φύσης αλλά και τη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη. Η εισήγηση αναφέρεται αρχικά στις σύγχρονες αντιλήψεις διαχείρισης καθώς και στην υπάρχουσα κατάσταση του δικτύου των προστατευόμενων περιοχών στην Ελλάδα, δίνοντας έμφαση στα προβλήματα και τις κυριότερες αιτίες της δυσλειτουργίας και της αναποτελεσματικότητας που το χαρακτηρίζει. Στη συνέχεια εξετάζονται οι εξελίξεις των τελευταίων ετών ως προς το γενικότερο θεσμικό πλαίσιο προστασίας και ιδιαίτερα ως προς τις διαδικασίες τεχνικού, επιστημονικού και διοικητικού χαρακτήρα που απαιτούνται για τη συγκρότηση και λειτουργία των φορέων διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών. Διερευνάται επίσης ο ρόλος των θεσμικών και οργανωτικών συνιστωσών καθώς και των πολιτικών και κοινωνικών παραμέτρων που επηρέασαν μια τέτοια εξέλιξη. Τέλος, γίνεται μια προσπάθεια να προσδιοριστούν οι βασικοί άξονες στρατηγικής για τη δρομολόγηση όχι μόνο της σύστασης αλλά και της διασφάλισης της λειτουργίας των φορέων

διαχείρισης, στο πλαίσιο τόσο της γενικότερης περιβαλλοντικής πολιτικής όσο και της πολιτικής χωρικής ανάπτυξης.

### **Λέξεις κλειδιά**

Προστασία της φύσης, προστατευόμενες περιοχές, φορείς διαχείρισης.

### **Planning and management of protected areas in Greece: institutional developments, problems and perspectives**

*In Greece, nature protection as an integrated and cohesive policy has a relatively recent history. The last five years, many efforts have been made to formulate such a policy in order to achieve a better management and planning for the natural environment in all its aspects. In this respect the role of protected areas, as a planning tool, becomes very important not only for nature protection and conservation but also for local sustainable development. This paper refers to the current situation of the network of protected areas in Greece giving special emphasis on the main problems and causes of malfunction and inefficiency characterizing this network. At first, there is a critical examination of the recent developments regarding the completion of the institutional framework and especially the scientific, technical and administrative procedures required for the establishment of the appropriate managing authorities of the most important protected natural areas. Secondly, the paper investigates the role of the main institutional and organizational components as well as the socio-political parameters, which have influenced these developments. Finally, there is an attempt to elaborate the strategic guidelines (guiding principles) and priorities not only for the establishment but also for the assurance of a continuous and appropriate operation of these areas, as well as the respective managing authorities, in the framework of the national environmental policy and the policy for spatial planning and development.*

### **Keywords**

*Nature protection, protected areas, managing authorities.*

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Οι προστατευόμενες περιοχές ως θεσμικό και λειτουργικό μέσο ("εργαλείο") προστασίας της φύσης έχουν μια ιστορία ενάμισι αιώνα περίπου σε διεθνές επίπεδο. Πράγματι από τα τέλη του 19 αιώνα εμφανίζεται μια γενικευμένη τάση για δημιουργία συλλογών και μουσείων, όχι μόνο αρχαιολογικών αλλά και φυσικής ιστορίας. Τότε ακριβώς δημιουργείται το πρώτο κύμα συνειδητοποίησης των καταστροφών που επέρχονται στη φύση και τα φυσικά οικοσυστήματα από την επέκταση των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων. Η σκέψη για τη διατήρηση των φυσικών μορφών και σχηματισμών καθώς και των "μνημείων της φύσης" οδηγεί στη δημιουργία των πρώτων "φυσικών πάρκων" δηλαδή εκτεταμένων ζωνών προστασίας όπου απαγο-

ρεύεται οποιαδήποτε αξιοποίηση και λειτουργούν ως "φυσικά αποθέματα" (Reserves Naturelles). Οι πρώτες εφαρμογές της τάσης αυτής πραγματοποιούνται στη Γαλλία του Ναπολέοντα του 3 (δάσος Fontainebleau) και στις ΗΠΑ το 1872 (εθνικό πάρκο Yellowstone) που υπήρξαν και οι πρόδρομοι των σημερινών προστατευόμενων περιοχών<sup>1</sup>.

Κατά μία γενική άποψη που βρίσκεται σε συμφωνία με τις σημερινές αντιλήψεις και αποτελεί συγκερασμό των διαφόρων ορισμών που έχουν κατά καιρούς επιχειρηθεί, ως προστατευόμενες περιοχές (ΠΠ) ορίζονται οι περιοχές (χωρικές ενότητες) και οι τοποθεσίες όπου υπάρχει μια σχετικά (με το γύρο χώρο) υψηλή συγκέντρωση οικολογικών (και όχι μόνον) αξιών που αξίζει να τύχουν μιας ιδιαίτερης προστασίας και "μεταχείρισης" ή/και προστατεύονται πράγματι<sup>2</sup>. Πρόκειται δηλαδή για οργανικό σύνολο στοιχείων του "φυσικού" περιβάλλοντος, ιδιαίτερου οικολογικού, βιολογικού και αισθητικού ενδιαφέροντος τα οποία μπορεί να συνυπάρχουν και να συνδυάζονται οργανικά με στοιχεία ιστορικού και πολιτιστικού ενδιαφέροντος θεωρούμενα συνολικά ως "αντικείμενα προστασίας" από ουσιαστική και μεθοδολογική άποψη<sup>3</sup>. Αναμφίβολα η ευρύτερη έννοια της προστασίας (πρέπει να) περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία που εκφράζει σήμερα ο όρος "φυσική και πολιτιστική κληρονομιά".

Στην Ελλάδα ο θεσμός των προστατευόμενων περιοχών δεν έχει –σχετικά με άλλες χώρες- μεγάλη παράδοση<sup>4</sup>. Το συνολικό σύστημα προστασίας της φύσης, μέσα στο οποίο εντάσσεται και ο θεσμός αυτός αντιμετωπίζει διάφορα μικρά και μεγάλα προβλήματα που το καθι-

<sup>1</sup> Πέρα από το δάσος του Fontainebleau τα πρώτα (εννέα) πραγματικά εθνικά πάρκα της Ευρώπης δημιουργήθηκαν στη Σουηδία που χαρακτηρίζεται ως μία πρωτοπόρος χώρα στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Η Ελβετία επίσης δημιούργησε το 1914 το πρώτο αλπικό πάρκο. Στη συνέχεια ακολούθησαν άλλες όπως η Φιλανδία, η Ιρλανδία κ.λπ.. Σήμερα σε όλη την (γεωγραφική) Ευρώπη υπάρχουν περίπου 300 εθνικά πάρκα ενώ σε όλο τον κόσμο έχουν ιδρυθεί 2000 εθνικά πάρκα περίπου.

<sup>2</sup> Εάν δεν ετιθέτο η προϋπόθεση αυτή (μιας κάποιας προστασίας) τότε θα έπρεπε οι περιοχές αυτές να ονομάζονται απλώς "προστατευτές" δηλαδή αυτές που *πρέπει* να προστατευτούν και όχι που προστατεύονται *στη πράξη*. Βέβαια η χρησιμοποιούμενη ορολογία, στην ελληνική όπως και στις άλλες γλώσσες (espaces/zones protégées, protected areas, aree protette) υποδηλώνει μια υπάρχουσα προστασία (θεσμική ή άλλη) αν και τελικά αυτό δεν εκφράζει την πραγματικότητα –τουλάχιστον στην Ελλάδα– με αποτέλεσμα ο όρος να καταντά συχνά ένα απλό ιδεολόγημα. Σε κάθε περίπτωση, μπορεί κανείς να ισχυριστεί, ότι οι προστατευόμενες περιοχές είναι πάντοτε και προστατευτές στο βαθμό που η προστασία τους δεν είναι (και δεν μπορεί να είναι ποτέ) πλήρης. Κατά συνέπεια το αίτημα της προστασίας είναι "διαρκές" και όχι "στιγμιαίο" και η έννοια του "προστατευόμενου" συνυπάρχει με την έννοια του "προστατευτέου". Πάντως ο όρος "προστατευόμενη περιοχή" θεωρείται δόκιμος και έχει επικρατήσει διεθνώς. Πρέπει να σημειώσουμε ακόμη και την χρήση των όρων "φυσικές" και "ευαίσθητες" περιοχές που αναφέρονται στις ίδιες χωρικές και περιβαλλοντικές οντότητες αλλά εδώ ο επιθετικός προσδιορισμός δίνει σημασία στο είδος του αντικειμένου προστασίας και όχι στην θεσμοθέτηση ρυθμίσεων για την προστασία.

<sup>3</sup> Χαρακτηριστικός είναι ο ορισμός της IUCN (Διεθνής Ένωση για την Προστασία της Φύσης) που αναφέρεται συγχρόνως στο περιεχόμενο των αξιών, στους στόχους και την ύπαρξη/ανάγκη διαδικασίας διαχείρισης: "Οι ΠΠ είναι χερσαίες ή υδάτινες εκτάσεις που αφιερώνονται ειδικά στην προστασία της βιολογικής ποικιλότητας, καθώς και των ιδιαίτερων φυσικών και πολιτιστικών αξιών και η διαχείρισή τους κατοχυρώνεται με νομικά και άλλα αποτελεσματικά μέσα".

<sup>4</sup> Η εισαγωγή του θεσμού των εθνικών πάρκων (δρυμών) έγινε το 1937 με τον ΑΝ 856/37 ενώ η πρώτη εφαρμογή του νόμου αυτού έγινε με την ίδρυση του εθνικού δρυμού Ολύμπου πρώτα και του εθνικού δρυμού Παρνασσού ένα χρόνο αργότερα, το 1938.



στούν ελάχιστα αποτελεσματικό. Παρ' όλα αυτά οι ΠΠ αποτελούν σήμερα – εκ των πραγμάτων – την αιχμή του δόρατος της επίσημης πολιτικής για τον εθνικό σχεδιασμό του φυσικού περιβάλλοντος στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ και ειδικά του Επιχειρησιακού Προγράμματος "Περιβάλλον"- ΕΠΠΕΡ (ΥΠΕΧΩΔΕ 1999) όπου η δράση για τις ΠΠ υπαγορεύεται και από τις διεθνείς και κοινοτικές υποχρεώσεις της χώρας πράγμα που καθιστά ακόμη περισσότερο επιτακτική τη φροντίδα για την προστασία τους και συνεπώς και την όποια συζήτηση και προβληματισμό για το σκοπό αυτό.

Σκοπός της εργασίας αυτής είναι να δώσει μια συνοπτική ποσοτική εικόνα των ΠΠ καθώς και της έλλειψης ικανοποιητικής προστασίας και διαχείρισης της φύσης στις περιοχές αυτές (αλλά και έξω από αυτές), με βάση τα πραγματικά δεδομένα και να επιχειρήσει να διερευνήσει τους λόγους και τις αιτίες που ευθύνονται για την παρατηρούμενη ακόμα ανεπάρκεια και την αναποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής πολιτικής στο συγκεκριμένο πεδίο. Επίσης στόχος της εργασίας είναι να προσπαθήσει να διαγνώσει τις μελλοντικές προοπτικές και εξελίξεις και με βάση τα διδάγματα της μέχρι σήμερα εμπειρίας να διαγράψει κάποιους βασικούς άξονες στρατηγικής, πάντα από την οπτική του χωρικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού, δίνοντας έμφαση στους ειδικούς φορείς διαχείρισης των ΠΠ λόγω του κομβικού και καταλυτικού ρόλου που παίζουν στο όλο σύστημα προστασίας της φύσης.

## **ΟΙ ΠΠ ΚΑΙ Η ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥΣ**

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η προστασία και συνετή (αειφορική) διαχείριση των ΠΠ αποτελεί μέρος της συνολικής στρατηγικής για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και της πολιτιστικής κληρονομιάς. Η ανάγκη χάραξης μιας εθνικής στρατηγικής απορρέει μεταξύ των άλλων και από τη σχετικά μεγάλη έκταση και ποικιλία της φυσικής κληρονομιάς της χώρας, τη δυνατότητα αξιοποίησής της για στήριξη της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, την ανάγκη προστασίας της υγείας των πολιτών που βλάπτεται από την υποβάθμιση του περιβάλλοντος και φυσικά τις διεθνείς και κοινοτικές υποχρεώσεις της Ελλάδας. Ειδικότερα, η στρατηγική αυτή περιλαμβάνει τη διασφάλιση της βιολογικής ποικιλότητας μέσω της διατήρησης των ειδών χλωρίδας και πανίδας καθώς και την προστασία και αειφορική διαχείριση των φυσικών πόρων και του τοπίου σε συνδυασμό με τις πολιτιστικές αξίες και με τις συμβατές ανθρώπινες δραστηριότητες. (Με τον όρο συνετή διαχείριση εννοούμε όλες εκείνες τις δράσεις για την προστασία, αποκατάσταση, διατήρηση, διαφύλαξη και ανάδειξη των προστατευομένων περιοχών τόσο από ποσοτική όσο και από ποιοτική άποψη).

Ωστόσο, η φιλοσοφία και η πολιτική προστασίας που καθορίζει και το περιεχόμενο της διαχείρισης των ΠΠ δεν ήταν πάντα ή ίδια: η επικρατούσα σήμερα αντίληψη είναι πολύ διαφορετική από εκείνη των αρχών του 20 αιώνα, ακόμη και από εκείνη των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών. Η σημερινή στρατηγική είναι λιγότερο "αμυντικού" χαρακτήρα σε σχέση με παλιότερες περιόδους που το κυρίαρχο δόγμα ήταν η απόλυτη προστασία με στόχο τη σω-

τηρία της φύσης. Πράγματι, στην πρώτη περίοδο εφαρμογής του θεσμού, τόσο διεθνώς όσο και στην Ελλάδα, η βασική αρχή διαχείρισης ήταν η μη επέμβαση του ανθρώπου στις προστατευόμενες φυσικές περιοχές (don't touch). Η άποψη αυτή ήταν αποτέλεσμα των τότε αντιλήψεων ότι η φύση πρέπει να αφήνεται να λειτουργεί μόνη της, χωρίς καμία επιρροή από τον άνθρωπο και ότι η "φύση γνωρίζει καλύτερα" οι οποίες (αντιλήψεις) εξακολουθούν να υπάρχουν και σήμερα σε ορισμένα οικολογικά κινήματα και "σχολές" ακτιβιστών του περιβάλλοντος (περιβαλλοντιστών).

Στη συνέχεια όμως η εμπειρία έδειξε ότι η αρχή αυτή ήταν λανθασμένη καθότι ελάχιστα αποτελεσματική. Με την εξέλιξη και μεταβολή των όρων ζωής τις τελευταίες δεκαετίες η ιδέα της απόλυτης προστασίας εγκαταλείπεται και οι προσπάθειες επικεντρώνονται στο συνδυασμό των στόχων προστασίας με τους κοινωνικούς και αναπτυξιακούς στόχους των ευρύτερων γεωγραφικών ενοτήτων στις οποίες υπάγονται οι ΠΠ. Έτσι, τα τελευταία χρόνια υπάρχει μια πιο "θετική" και ελαστική στάση, με λιγότερη αυστηρότητα και απαγορεύσεις στους κανόνες προστασίας και περισσότερο ενεργό ανάμειξη του ανθρώπινου παράγοντα (που ούτως ή άλλως αποτελεί μέρος του συνολικού οικοσυστήματος και γεωσυστήματος) με την έννοια των ανθρωπίνων παρεμβάσεων και δραστηριοτήτων που επιτρέπεται να ασκούνται στις περιοχές αυτές.

Γενικά μπορούμε να πούμε ότι η εξέλιξη της φιλοσοφίας (διάβαζε ιδεολογίας) της προστασίας της φύσης και των ΠΠ πέρασε από διαφορετικές φάσεις/αντιλήψεις κατά τη διάρκεια του ενάμισι περίπου αιώνα που γεννήθηκε και άνθισε η περιβαλλοντική ευαισθητοποίηση στη βιομηχανική εποχή. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην έκθεση της Γενικής Γραμματείας Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος (ΓΓΔΦΠ) για τις Προστατευόμενες Περιοχές (Συντονιστής Δρ Κ. Κασιούμης 1998) οι κυρίαρχες αντιλήψεις για την προστασία της φύσης στις ΠΠ που αποτέλεσαν την έκφραση των εκάστοτε κοινωνικών συνθηκών στην πορεία του χρόνου είναι οι ακόλουθες:

- Η αντίληψη της απόλυτης προστασίας με αποκλειστικό ιδεολογικό στόχο τη διάσωση της φύσης με κάθε τίμημα και κόστος (όχι μόνο οικονομικό).
- Η αντίληψη της προστασίας στη βάση μιας υποδειγματικής αιφορικής χρήσης των φυσικών πόρων με κύριο και πρωταρχικό στόχο την διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος (που παραμένει ακόμα εκτός παραγωγικής διαδικασίας) αλλά με κατανόηση των άλλων ανθρωπίνων αναγκών.
- Η αντίληψη της ενσωμάτωσης της προστασίας στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης αιφορικής διαχείρισης και σχεδιασμού του χώρου και του περιβάλλοντος (χωρικής ανάπτυξης) όπου οι ΠΠ αποτελούν οργανικά στοιχεία της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτισμικής ανάπτυξης και εξέλιξης των ανθρωπίνων κοινωνιών.

Η νέα αντίληψη θέλει επομένως τις ΠΠ ως εκτάσεις "ολοκληρωμένης αιφορικής διαχείρισης" που εξυπηρετούν όχι μόνο τον στόχο της προστασίας του περιβάλλοντος αλλά και

όλες τις άλλες σύγχρονες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτισμικές ανάγκες, κατ' αρχήν του τοπικού πληθυσμού και στη συνέχεια των επισκεπτών από τον ευρύτερο εθνικό και διεθνή χώρο<sup>5</sup>. Κατά συνέπεια στο πλαίσιο της αντίληψης αυτής πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν κατά τη διαχείριση και οι τοπικές και περιφερειακές συνθήκες και ιδιομορφίες. Εφ' όσον η προστασία είναι οργανικό μέρος της ορθολογικής χρήσης των φυσικών πόρων των περιοχών αυτών, μπορεί να συμβάλλει αποφασιστικά στην ανάδειξη των δυνατοτήτων τους μέσα και από παραδοσιακές (αλλά και σύγχρονες) ανθρώπινες δραστηριότητες. Η παύση των δραστηριοτήτων αυτών, όχι μόνο δεν θα ήταν πράξη προστασίας, αλλά θα έβλαπτε μάλλον τα προστατευτέα στοιχεία. Σύμφωνα και με την κοινοτική οδηγία Φύση 2000, η προστασία και η διαχείριση (ή χρήση) βρίσκονται μεταξύ τους σε διαλεκτική σχέση: για να προστατεύσουμε μια περιοχή πρέπει να τη διαχειριστούμε κατάλληλα αλλά και αντιστρόφως για να την χρησιμοποιήσουμε και να την αξιοποιήσουμε είμαστε αναγκασμένοι να την προστατεύσουμε. (Μπεριάτος, 1992 \*Οδηγία 92/43).

Για παράδειγμα αυτό συμβαίνει συχνά με την πληθυσμιακή αποψίλωση της υπαίθρου που έχει ως συνέπεια την εγκατάλειψη αγροτικών –κυρίως ορεινών– περιοχών η οποία με τη σειρά της οδηγεί εκτός των άλλων στη μείωση της βιολογικής ποικιλότητας και της ισορροπίας των οικοσυστημάτων και γενικά σε μια γενικευμένη έλλειψη φροντίδας. Το μεγαλύτερο μέρος των πυρκαγιών στις αγροτικές περιοχές έχει την αιτία του στην εγκατάλειψη των γεωργικών εκτάσεων από τον τοπικό πληθυσμό που έπεσε θύμα της, μεταπολεμικής κυρίως, αγροτικής εξόδου. Ακόμη, πολλές καταστροφές δασών από πυρκαγιές θα είχαν αποφευχθεί αν υπήρχαν ακόμη εκεί οι ρητινοσυλλέκτες που με τη δραστηριότητά τους προστάτευαν το δάσος (δημόσιο ή ιδιωτικό) σαν δικό τους περιουσιακό στοιχείο αφού χάρις σ' αυτό εξασφάλιζαν τα μέσα του βιοπορισμού τους (εφ' όσον δεν είχαν ακόμη εμφανιστεί οι τεχνητές ρητίνες και η φυσική ρητίνη είχε αξία).

Η υλοποίηση και εφαρμογή των παραπάνω αντιλήψεων χωρικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης στις χώρες και περιοχές που διαθέτουν πολύτιμες οικολογικές αξίες προϋποθέτει την ύπαρξη ενός Εθνικού (και εσχάτως Υπερεθνικού) Συστήματος Προστατευομένων Περιοχών του οποίου η οργάνωση και λειτουργία πρέπει να υπακούουν στις αρχές ενός ολοκληρωμένου σχεδιασμού και διαχείρισης. Ειδικά για τη φάση λειτουργίας πρέπει να τονιστεί ότι συνήθως η πολιτική για την προστασία της φύσης στις ΠΠ δίνει έμφαση στη δημιουργία των αναγκαίων έργων και υποδομών και στη χρηματοδότησή τους. Σήμερα όμως, η εμπειρία δείχνει ότι αυτό είναι το εύκολο σημείο στην όλη διαδικασία προστασίας. Οι πραγματικές δυσκολίες εμφανίζονται μετά, κατά τη περίοδο λειτουργίας όπου τα προβλήματα διαχείρισης,

<sup>5</sup> Σημειώνεται ότι οι λόγοι για τους οποίους η IUCN (Διεθνής Ένωση για την Προστασία της Φύσης) θεωρεί ότι πρέπει να κηρύσσονται οι ΠΠ (που είναι ουσιαστικά και οι στόχοι προστασίας και διαχείρισής τους) είναι οι ακόλουθοι: Προστασία των ιδιαίτερων οικολογικών αξιών, Εξυπηρέτηση επιστημονικών σκοπών, Διατήρηση ειδών και γενετικής ποικιλότητας, Ικανοποίηση υπαίθριας αναψυχής του σύγχρονου ανθρώπου, Περιβαλλοντική εκπαίδευση και ενημέρωση του κοινού, Τουριστική ανάπτυξη της περιοχής και της ευρύτερης περιφέρειας.

διοικητικά, οικονομικά και κοινωνικά, είναι σύνθετα και σε καθημερινή βάση και απαιτούν συντονισμό ενεργειών. Εκεί ακριβώς έγκειται και η σημασία της δημιουργίας ειδικών μηχανισμών (Φορέων Διαχείρισης) που αναλαμβάνουν το έργο αυτό το οποίο αποτελεί βασική προϋπόθεση και σημείο "κλειδί" για την αποτελεσματική προστασία της φύσης στις περιοχές αυτές αλλά και γενικότερα.

## **Η ΥΠΑΡΧΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΗΜΕΡΑ**

Οι προστατευόμενες ή προστατευτές περιοχές όλων των κατηγοριών στην Ελλάδα, (με την ευρύτερη έννοια του όρου) αποτελούν το 1/5 περίπου της χερσαίας επιφάνειας της χώρας, ποσοστό αρκετά μεγάλο σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, το οποίο δικαιολογείται εν μέρει από τη μεγάλη πυκνότητα στο χώρο των ευαίσθητων οικοσυστημάτων και των οικολογικών αξιών (είδη χλωρίδας και πανίδας, οικοτόπων, τοπίων κ.λπ.). Στους πίνακες 1 και 2 παρουσιάζονται συνολικές ταξινομήσεις των προστατευομένων περιοχών της Ελλάδας, κατά βασικές κατηγορίες, σύμφωνα με το ΥΠΕΧΩΔΕ και τον ΟΟΣΑ. Παρατηρούμε ότι στις κατηγορίες αυτές περιλαμβάνονται και οι ελεγχόμενες κυνηγετικές περιοχές, και τα καταφύγια άγριας ζωής (πρώην θηραματικά καταφύγια) που η σκοπιμότητα δημιουργίας τους δεν αναφέρεται στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος αμιγώς. Επίσης περιλαμβάνονται και περιοχές -όπως οι αρχαιολογικοί χώροι και τα ΤΙΦΚ- που η κήρυξη τους (από το ΥΠΠΟ) δεν έγινε με αιτιολογία το φυσικό αλλά πρωτίστως το πολιτιστικό περιβάλλον (πλην όμως μετέχουν στους καταλόγους προστασίας) και για τις οποίες δεν υπάρχουν ακριβή στοιχεία.

Πρέπει να σημειωθεί ότι σε σχέση με τα ποσοτικά στοιχεία και μεγέθη (αριθμός και έκταση ΠΠ) υπάρχουν συχνά διαφορές εκτιμήσεων και διαφωνίες που προέρχονται από τα διαφορετικά κριτήρια που λαμβάνονται υπ' όψιν στους υπολογισμούς, δηλαδή για το τι πρέπει να θεωρήσουμε κάθε φορά ως ΠΠ. Μια βασική πτυχή του θέματος, που δημιουργεί διάσταση απόψεων, είναι η ύπαρξη θεσμικής προστασίας στις ΠΠ από την εθνική νομοθεσία. Εάν δεχθεί κανείς αυτό το κριτήριο, όπως ο ΟΟΣΑ (Εκθέσεις Περιβαλλοντικών Επιδόσεων - Ελλάδα, 2000: 103-4) τότε η συνολική έκταση των ΠΠ που αντιστοιχούν στις προδιαγραφές προστασίας των κατηγοριών I έως IV της IUCN ανέρχεται στο 2,6% της χερσαίας έκτασης της χώρας.

**Πίνακας 1:** Κατηγορίες Προστατευόμενων Περιοχών στην Ελλάδα (χερσαίες εκτάσεις)

α/α	Κατηγορία ΠΠ	Αριθμός ΠΠ	Εμβαδόν ΠΠ (στρέμματα)
1	Σύμβαση Ramsar	11	1.650.000
2	Εθνικοί Δρυμοί	10	700.000
3	Αισθητικά Δάση	19	330.000
4	Διατηρητέα Μνημεία της Φύσης	51	165.000
5	Ειδικές Ζώνες Προστασίας (Ζ.Ο.Ε)	15	145.000
6	Ορεινοί Όγκοι με υψόμετρο >900μ. Εξαιρουμένων των Εθνικών Δρυμών και Αισθητικών Δασών	87	14.885.000
7	Περιοχές Προστασίας Άγριων Πτηνών εξαιρουμένων των Ορεινών Όγκων, Ramsar και Εθνικών Δρυμών	14	400.000
8	Καταφύγια Άγριας Ζωής	615	9.450.000
9	Ελεγχόμενες Κυνηγετικές περιοχές	7	1.000.000
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>		829	28.725.000
10	Αρχαιολογικοί Χώροι	Δεν υπάρχουν ακριβή στοιχεία	
11	Τοπία Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους (ΤΙΦΚ)	Δεν υπάρχουν ακριβή στοιχεία	

Πηγή: ΥΠΕΧΩΔΕ (2000) Ελλάδα: Οικολογικό απόθεμα της Ευρώπης.

**Πίνακας 2:** Προστατευόμενες περιοχές στην Ελλάδα σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (2000)

	Έτος ίδρυσης	Υπουργείο(α)	Αριθμός περιοχών	Έκταση περιοχής (στρέμματα)	Έκταση (%) (β)
Εθνικά πάρκα (ενδοχώρα)	1938	ΥΠΓΕ	10	680.900 (γ)	0,6
Αισθητικά δάση	1973	ΥΠΓΕ	19	320.500	0,2
Μνημεία της φύσης	1975	ΥΠΓΕ	51 (δ)	160.700	0,1
Τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους	1950	ΥΠΠΟ	264	....	....
Ελεγχόμενες κυνηγετικές Περιοχές	1975	ΥΠΓΕ	7	10.070.900	8,2
Καταφύγια θηραμάτων	1979	ΥΠΓΕ	584	9.644.000	7,4
Εκτροφεία θηραμάτων	1976	ΥΠΓΕ	20	316.000	0,2
Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου	1987	ΥΠΕΧΩΔΕ	10	147.000	0,1
Αποθέματα φύσης	1990	ΥΠΕΧΩΔΕ	2	....	....
Εθνικά πάρκα (θαλάσσια)	1992	ΥΠΕΧΩΔΕ	2	2.541.000 (ε)	0,1

(α) ΥΠΓΕ = Υπουργείο Γεωργίας (δασική υπηρεσία), ΥΠΕΧΩΔΕ = Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, ΥΠΠΟ = Υπουργείο Πολιτισμού

(β) % της συνολικής χερσαίας έκτασης, μερικές προστατευόμενες περιοχές επικαλύπτονται.

(γ) Περιλαμβάνονται 343.000 στρέμματα της περιφερειακής ζώνης.

(δ) 15 περιοχές και 36 μνημεία της φύσης (δέντρα ή θάμνοι).

(ε) 183.000 στρέμματα χερσαίας έκτασης και 2.358.000 στρέμματα θαλάσσιας έκτασης, μόνο η χερσαία έκταση %.

Πηγή: ΟΟΣΑ (2000): Εκθέσεις Περιβαλλοντικών Επιδόσεων - ΕΛΛΑΔΑ

Ανάλογες είναι οι εκτιμήσεις του World Conservation Monitoring Center - WCMC όπου το αντίστοιχο ποσοστό ανέρχεται σε 1,68% τοποθετώντας την Ελλάδα στις τελευταίες θέσεις (Phillips, 1996: 86). Εάν αντιθέτως δεχθεί κανείς ως βάση τις διεθνείς δεσμεύσεις της Ελλάδας (Ευρωπαϊκή Ένωση, Διεθνείς Συμβάσεις κ.λπ.) τότε το ποσοστό κυμαίνεται γύρω στο 16%. Βεβαίως είναι άλλο πράγμα η αναφορά σε ένα κατάλογο προστασίας και άλλο τα

συγκεκριμένα θεσμοθετημένα μέτρα προστασίας και διαχείρισης. Στην πρώτη περίπτωση θα μπορούσαμε ίσως να ισχυριστούμε ότι πρόκειται για μια προ-θεσμική κατάσταση που αποτελεί ένα πρώτο στάδιο στη διαδικασία ίδρυσης μιας ΠΠ. Και βέβαια αυτό έχει μεγάλη σημασία για την πρακτική πλευρά του ζητήματος (δηλαδή τι είδους ρυθμίσεις ισχύουν σε τέτοιες ημι-θεσμοθετημένες περιοχές) που αφορά άμεσα τόσο την προστασία του περιβάλλοντος όσο και άλλα κοινωνικά αγαθά ή/και ατομικά δικαιώματα των πολιτών.

Ένα άλλο σημείο που πρέπει να τονιστεί είναι το περιεχόμενο και το είδος της προστασίας σε σχέση με τις διάφορες κατηγορίες ΠΠ. Για παράδειγμα τίθεται το ερώτημα αν οι προαναφερθείσες Ελεγχόμενες Κυνηγετικές Περιοχές (ΕΚΠ), που περιλαμβάνονται στους παραπάνω πίνακες του ΟΟΣΑ, μπορεί να θεωρηθούν ως ΠΠ. Η απάντηση (και από τον ΟΟΣΑ, 1994: 102) είναι θετική λαμβάνοντας υπ' όψιν την ευρεία έννοια της ΠΠ. Απλώς διαφέρει ο βαθμός προστασίας. Όμως ο ΟΟΣΑ, αν και παραδέχεται μια σημαντική προστασία στις ΕΚΠ, δεν τις περιλαμβάνει στο ποσοστό του ελληνικού εδάφους που θεωρείται προστατευόμενο λόγω ασυμβατότητας με τις προδιαγραφές της IUCN. Εδώ ακριβώς τίθεται το κρίσιμο θέμα των ορισμών και των κατηγοριών ΠΠ καθώς και της κωδικοποίησής τους σε διεθνές επίπεδο ώστε να υπάρχουν συγκρίσιμες και αξιόπιστες εκτιμήσεις μεταξύ διαφορετικών κρατών. Επιπλέον είναι ανάγκη να υπάρχει συμβατότητα του διεθνούς με τα εθνικά συστήματα κατηγοριοποίησης και ταξινόμησης (βλέπε στο επόμενο κεφάλαιο).

Από χωροταξική σκοπιά μπορούμε να θεωρήσουμε ότι βασικά υπάρχουν δύο επίπεδα μελέτης/εξέτασης: το επίπεδο των πραγματικών "αντικειμένων προστασίας" (π.χ. οικότοποι) και το επίπεδο των περιοχών που αυτά ομαδοποιούνται λειτουργικά αλλά και αποτελούν ενότητα διαχείρισης όπως οι ΠΠ. Μεταξύ αυτών των δύο επιπέδων μπορεί να υπάρξει και ένα ενδιάμεσο χωρικό επίπεδο, από κάποιες πρωτογενούς μορφής ζώνες ή περιοχές προστασίας, που δημιουργούνται από τεκμηριωμένη επιστημονική και λειτουργική ανάγκη (π.χ. οι τοποθεσίες – sites ή ΕΖΔ του δικτύου Φύση 2000) και από αντίστοιχη ανάγκη νομικής έκφρασης και κατοχύρωσης τους. Κατά συνέπεια υπάρχει διαφορά π.χ. μεταξύ των χωρικών ενότητων τύπου sites, ή Ειδικών Ζωνών Διατήρησης του δικτύου Φύση 2000, ή ΖΕΠ της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ αφενός και των προστατευομένων περιοχών ως ευρύτερων χωροταξικών ενότητων αφετέρου, πράγμα που συχνά παραβλέπεται επειδή πολλές φορές τα επίπεδα αυτά ταυτίζονται. Με βάση την παραδοχή αυτή οι ΠΠ μπορεί να θεωρηθούν ως σύνθετες ή δευτερογενείς οντότητες και άρα χρειάζεται να υπάρξει κάποιο σύστημα αναγωγής ώστε να αποφεύγονται λανθασμένες αποφάσεις χωροταξικών διευθετήσεων και διπλές ή άσκοπες νομικές καλύψεις.

**Πίνακας 3:** Θεσμικές κατηγορίες "πρωτογενών" περιοχών προστασίας

Όνομα κατηγορίας περιοχής ή ζώνης προστασίας	Κανονιστική Ρύθμιση
Εθνικοί Δρυμοί	N 856/37
Τοπία Ιδιαίτερου φυσικού Κάλλους	N 1465/50
Αισθητικά Δάση	N 996/71
Διατηρητέα Μνημεία της Φύσης	N 996/71
Ελεγχόμενες Κυνηγετικές Περιοχές	N 177/75
Καταφύγια (Θηραμάτων) Αγρίας Ζωής	N 177/75 , N2637/98
Εκτροφεία Θηραμάτων	N 177/75
Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΔ) (οδηγία 79/409)	ΚΥΑ 414985/85
Περιοχές Απόλυτης Προστασίας της Φύσης	N 1650/86
Περιοχές Προστασίας της Φύσης	N 1650/86
Εθνικά Πάρκα (εθνικοί δρυμοί ή θαλάσσια πάρκα)	N 1650/86
Προστατευόμενοι Φυσικοί Σχηματισμοί, Τοπία, Στοιχεία του Τοπίου	N 1650/86
Περιοχές Οικοανάπτυξης	N 1650/86
Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ) (οδηγία 43/92)	ΚΥΑ 33318/3028/98

Πηγή: ΦΕΚ σχετικών ρυθμίσεων

Σύμφωνα με το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο τα είδη (ή κατηγορίες) αυτών των "πρωτογενών" περιοχών προστασίας που έχουν θεσπιστεί νομοθετικά μέχρι σήμερα, παρουσιάζονται στον πίνακα 3 (χρονολογική σειρά θέσπισης).

Από την ονομασία των περιοχών και τη μελέτη του περιεχομένου των θεσμικών ρυθμίσεων του πίνακα 3 αλλά και τα συναφή προγράμματα, μπορεί να συμπεράνει κανείς ότι υπάρχουν πολλές αλληλοκαλύψεις κηρύξεων. Ορισμένες περιοχές μπορεί να αποτελέσουν (ή αποτελούν υποχρεωτικά) υποσύνολα άλλων ή άλλες ταυτίζονται σχεδόν μεταξύ τους (π.χ. "τοποθεσίες" και ΕΖΔ δικτύου Φύση 2000) και γενικά υπάρχουν εξαρτήσεις αλλά και δυνατότητες συνδυασμών που πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν σε κάθε περίπτωση μελέτης και σχεδιασμού σχετικά με τις ΠΠ με βάση το προαναφερόμενο σύστημα αναγωγής.

Ειδικά για τις τοποθεσίες (sites) του εθνικού καταλόγου του δικτύου Φύση 2000, οι οποίες ανέρχονται σε 270 περίπου (ο επιστημονικός κατάλογος αριθμεί 300 περίπου), πρέπει να τονίσουμε ότι σχεδόν στο σύνολό τους (85-90% περίπου) αποτελούν υπάρχουσες "δεσμεύσεις" για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Οι δεσμεύσεις αυτές προέρχονται είτε από την εθνική νομοθεσία είτε από τις διεθνείς συμβάσεις που έχουν κυρωθεί από τη χώρα μας είτε από τις κοινοτικές υποχρεώσεις (οδηγίες ΕΕ) σπουδαιότερη των οποίων είναι η ίδια η οδηγία Φύση 2000. Οι περιοχές προστασίας επομένως που θα δημιουργηθούν ως Ειδικές Ζώνες Διατήρησης του δικτύου θα είναι οι εθνικοί δρυμοί, τα θαλάσσια πάρκα, οι υγρότοποι κ.λπ. καθώς και μερικές νέες περιοχές που θα ενταχθούν στο δίκτυο αυτό οι οποίες είναι κυρίως ορεινές περιοχές και αντιπροσωπεύουν το 2-3% της επικράτειας. Το πλεονέκτημα όμως του προγράμματος αυτού έγκειται στη νέα έννοια του "δικτύου" που εισάγει στο πεδίο της προστασίας της φύσης. Τόσο οι απλές ζώνες προστασίας και διατήρησης όσο και οι πιο σύνθετες ΠΠ δεν πρέπει να αποτελούν απομονωμένες "νησίδες", χωρίς σχέση μεταξύ

τους, αλλά να συνιστούν τους κόμβους ενός ενιαίου πλέγματος που έτσι θα είναι βιώσιμο λόγω κλίμακας και αλληλεξαρτήσεων -οικολογικών και διοικητικών. Οι αλληλεπιδράσεις και οι "ανταλλαγές" μεταξύ των ΠΠ προϋποθέτουν την ύπαρξη φυσικών "διαδρόμων" που θα συμβάλλουν στην αποφυγή μιας "γενετικής απομόνωσης" που μπορεί να είναι μοιραία για τα οικοσυστήματα των ΠΠ. Σημειωτέον ότι το δίκτυο αυτό των περιοχών προστασίας θα εκτείνεται τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Μια τελευταία επισήμανση σε σχέση με την εξέλιξη της ποσοτικής διάστασης της προστασίας της φύσης (έκταση ΠΠ) είναι ότι οι εθνικοί δρυμοί, που θεωρούνται από τους διεθνείς οργανισμούς ότι καλύπτουν καλύτερα τις προδιαγραφές και τις απαιτήσεις θεσμικής προστασίας, θα σημειώσουν προσεχώς μια πολύ σημαντική αύξηση της έκτασής τους. Συγκεκριμένα, προβλέπεται υπερδιπλασιασμός της συνολικής έκτασης (πυρήνα και περιφερειακής ζώνης) η οποία από 687.370 στρέμματα θα φθάσει 1.967.820 στρέμματα, ήτοι μια αύξηση 35% (πίνακας 4). Η νέα έκταση των εθνικών δρυμών θα αντιπροσωπεύει το 1,5% της εθνικής επικράτειας (από 0,5% που είναι σήμερα). Βέβαια, η αύξηση του πυρήνα (102.774 στρέμματα) είναι σχετικά μικρότερη από εκείνη της περιφερειακής ζώνης (1.177.676 στρέμματα) αλλά αυτό είναι αναμενόμενο αφού η έκταση του πυρήνα είναι πάντοτε μικρότερη επειδή (πρέπει να) ανήκει ιδιοκτησιακά στο ελληνικό δημόσιο και αφετέρου οι ρυθμίσεις είναι πολύ αυστηρότερες. Σημειωτέον ότι η επέκταση αυτή ενώ έχει προγραμματιστεί και ετοιμαστεί από πενταετίας με αφορμή τις μελέτες των διαχειριστικών σχεδίων των δρυμών, τελικά δεν έχει κατορθωθεί να υλοποιηθεί μέχρι σήμερα για λόγους που αναφέρονται στο επόμενο κεφάλαιο της εργασίας αυτής.

**Πίνακας 4:** Υπάρχουσες και (προγραμματιζόμενες) νέες εκτάσεις των 10 Εθνικών Δρυμών

Εθνικοί Δρυμοί	Πυρήνας		Περιφερειακή Ζώνη		Σύνολο Νέων εκτάσεων (Πυρήνας & Περιφ. Ζώνη) (σε στρέμματα)
	Παλαιά έκταση (σε στρέμματα)	Νέα έκταση (σε στρέμματα)	Παλαιά έκταση (σε στρέμματα)	Νέα έκταση (σε στρέμματα)	
Ολύμπου	39.930	<b>71.500</b>	0	<b>166.900</b>	<b>238.400</b>
Παρνασσού	35.130	<b>36.296</b>	0	<b>446.604</b>	<b>482.900</b>
Πάρνηθας	38.120	<b>85.353</b>	0	<b>91.404</b>	<b>176.757</b>
Αίνου	28.620	<b>28.935</b>	0	<b>47.230</b>	<b>76.165</b>
Σαμαριάς (Λευκών Ορέων)	48.500	<b>63.146</b>	0	<b>182.794</b>	<b>245.940</b>
Οίτης	30.100	<b>30.100</b>	42.000	<b>163.480</b>	<b>193.580</b>
Βάλια Κάλντα (Πίνδου)	33.930	<b>41.704</b>	35.340	<b>49.224</b>	<b>90.928</b>
Βίκου - Αώου	34.000	<b>34.070</b>	92.000	<b>95.380</b>	<b>129.450</b>
Πρεσπών	49.000	<b>49.000</b>	145.700	<b>249.700</b>	<b>298.700</b>
Σουνίου	7.500	<b>7.500</b>	27.500	<b>27.500</b>	<b>35.000</b>
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>344.830</b>	<b>447.604</b>	<b>342.540</b>	<b>1.520.216</b>	<b>1.967.820</b>

#### Παρατηρήσεις

1. Ενώ με την κήρυξη των Εθνικών Δρυμών προβλέπονταν σε όλους περιφερειακές ζώνες, μόνο σε 5 από αυτούς, υπήρξε προσδιορισμός των ζωνών αυτών.
2. Οι επεκτάσεις είναι με βάση τις προτάσεις των διαχειριστικών μελετών της ΓΓΔΦΠ του Υπουργείου Γεωργίας.

Πηγή: Διαχειριστικά Σχέδια ΓΓΔΦΠ, ΦΕΚ κήρυξης Εθνικών Δρυμών/Επεξεργασία δικής μας.



## ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΘΕΣΜΙΚΟ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΣΥΝΑΦΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ

Όπως αναφέρθηκε ήδη, ο θεσμός των ΠΠ "εισάγεται" στη χώρα μας με το νόμο 856/37 που οδήγησε στην ίδρυση του (πρώτου) εθνικού δρυμού του Ολύμπου το 1938. Βεβαίως η φροντίδα για τη φύση και το φυσικό περιβάλλον γενικότερα υπήρχε από τη σύσταση του ελληνικού κράτους (έναν αιώνα πριν) μέσα από τη δασική νομοθεσία και τις αρμοδιότητες των δασικών υπηρεσιών του υπουργείου Γεωργίας. Στο πλαίσιο αυτής της δασικής νομοθεσίας είχε εισαχθεί επίσης με το νόμο 4173/29, ο συναφής θεσμός των "προστατευτικών δασών" που ήταν η πρόδρομη μορφή των διαφόρων κατηγοριών ΠΠ (εκτός από τους εθνικούς δρυμούς) που θεσπίστηκαν αργότερα: αισθητικά δάση, διατηρητέα μνημεία της φύσης, καταφύγια θηραμάτων<sup>6</sup>, ελεγχόμενες κυνηγετικές ζώνες, εκτροφεία θηραμάτων. Με το νόμο 1469/50 ορισμένες περιοχές μπορούσαν να χαρακτηριστούν "Τοπία Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους" (εδώ ή έννοια του "φυσικού" περιλαμβάνει και ανθρωπογενή στοιχεία).

Πολύ αργότερα, τη μεταπολιτευτική περίοδο και συγκεκριμένα το 1980, με την Ίδρυση του Υπουργείου Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος καθώς και με την ψήφιση –πέντε χρόνια αργότερα– του νόμου-πλασίου 1650/86 για την προστασία του περιβάλλοντος δημιουργείται ένα σύγχρονο νομοθετικό "οπλοστάσιο" που αποτελεί ένα σημαντικό σταθμό στην ιστορία της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα γενικά αλλά και ειδικά σε ότι αφορά την προστασία της φύσης και του τοπίου (πρώτη συστηματική κατηγοριοποίηση ΠΠ). Το γεγονός ότι η νομοθεσία αυτή δεν αξιοποιήθηκε πλήρως δεν μπορεί να εξηγηθεί μονοσήμαντα και σε κάθε περίπτωση δεν ακυρώνει την σπουδαιότητα των νομοθετικών επιτευγμάτων. Στο σημείο αυτό χρειάζεται να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή γιατί τότε, τη στιγμή δηλαδή που αρχίζουν να υπάρχουν οι καλύτερες θεσμικές προϋποθέσεις, τότε ακριβώς αρχίζει και η μεγαλύτερη εμπλοκή στο σύστημα χαρακτηρισμού και διαχείρισης των ΠΠ παλαιού και νέου τύπου. Στη συνέχεια μετά από 13 χρόνια "ελλειπτικής" εφαρμογής (ή και μη εφαρμογής) του Ν. 1650/86 ψηφίζεται ο Ν. 2742/99 για το "Χωροταξικό Σχεδιασμό και την Αειφόρο Ανάπτυξη" που προχωρεί στη ρητή εισαγωγή του θεσμού των φορέων διαχείρισης ΠΠ.

Θα πρέπει να αναφερθεί εδώ και το θεσμικό πλαίσιο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης που βασίζεται σε δύο νομοθετήματα (οδηγίες): την οδηγία 79/409 για τη διατήρηση των άγριων πουλιών και τη γνωστή οδηγία 92/43 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και ειδών χλωρίδας και πανίδας. Η δεύτερη οδηγία προβλέπει τη σύσταση ενός Ευρωπαϊκού Οικολογικού Δικτύου ειδικών φυσικών ζωνών που πήρε το όνομα Φύση 2000 (άρθρο 3 της οδηγίας) και υλοποιείται σε τρεις φάσεις μέχρι το 2004 (καταγραφή, αξιολόγηση και θεσμι-

<sup>6</sup> Με το Ν. 2637/98 η κατηγορία αυτή μετασηματίστηκε σε "Καταφύγια Άγριας Ζωής" ακολουθώντας τις διεθνείς εξελίξεις και ανάγκες για την διάσωση ειδών άγριας πανίδας και αυτοφυούς χλωρίδας που προϋποθέτει την ύπαρξη τέτοιων περιοχών.

κός καθορισμός ζωνών και δράσεων προστασίας και διατήρησης των οικοτόπων και των ειδών). Η οδηγία αυτή συνδυαζόμενη με την εθνική νομοθεσία παίζει καταλυτικό ρόλο στην υπόθεση των περιοχών προστασίας στη χώρα μας όχι τόσο σε επίπεδο ουσίας όσο σε επίπεδο διαδικασιών. Όπως αναφέρθηκε ήδη, με αφορμή την καταγραφή και ταξινόμηση των οικοτόπων τέθηκε ανοικτά το ζήτημα του σχεδιασμού και της διαχείρισης των ΠΠ στη χώρα μας με συστηματικό τρόπο, δηλαδή η δημιουργία ενός εθνικού συστήματος ή δικτύου ΠΠ, όπως θα φανεί παρακάτω.

Σήμερα σε εθνικό επίπεδο η βασική νομοθεσία για την προστασία της φύσης γενικά και τις προστατευόμενες περιοχές ειδικότερα, αναφέρεται κυρίως σε τρεις διαφορετικούς τομείς της δημόσιας πολιτικής<sup>7</sup>: τη δασική πολιτική (Ν.Δ. 86/69 και Ν. 996/79), την περιβαλλοντική πολιτική (Ν. 1650/86) και τη χωροταξική πολιτική (Ν. 2742/99) που ισχύουν και λειτουργούν παράλληλα όχι τόσο με συμπληρωματικό όσο με ανταγωνιστικό τρόπο όπως φαίνεται και από τις διαπιστώσεις που ακολουθούν.

**Ένα πρώτο** στοιχείο δυσλειτουργίας, σε χωροταξικό επίπεδο, αποτελεί η σχετική ασάφεια που υπάρχει στην κατηγοριοποίηση των περιοχών αυτών. Οι πέντε κατηγορίες που θεσπίζει ο νόμος 1650/86 με το άρθρο 18, υπακούουν η κάθε μια σε διαφορετικά χωροταξικά ή οικολογικά κριτήρια δηλαδή έχουν διαφορετική χωρική αλλά και θεματική "λογική" και άρα δυσχεραίνουν στην πράξη την κήρυξη και οριοθέτηση των προστατευόμενων περιοχών. Έτσι οι περιοχές των δύο πρώτων κατηγοριών (απόλυτης προστασίας και απλής προστασίας) είναι στοιχειώδεις χωρικές "μονάδες" διαφορετικής χωρικής κλίμακας και υψής από τα εθνικά πάρκα (κατηγορία 3) ή τις περιοχές οικοανάπτυξης (κατηγορία 5), μη ισοδύναμες με αυτές. Επίσης το σύστημα εσωτερικής αναγωγής φαίνεται να έχει κάποια κενά. Για παράδειγμα ο νόμος αναφέρει ότι οι δύο πρώτες κατηγορίες μπορούν να αποτελούν υποσύνολα των περιοχών οικοανάπτυξης ενώ δεν αναφέρει τίποτα για τις ΠΠ της κατηγορίας 4 (φυσικοί σχηματισμοί, μνημεία της φύσης, τοπία κ.λπ.) που μπορεί επίσης να είναι μικρότερης χωροταξικής κλίμακας. Είναι προφανές ότι έγινε μια καλή προσπάθεια η κατηγοριοποίηση αυτή να βασιστεί στην αντίστοιχη της IUCN με κάποια απλοποίηση και προσαρμογή στις ελληνικές συνθήκες. Όμως το αποτέλεσμα δεν είναι τόσο ικανοποιητικό αν λάβουμε μάλιστα υπ' όψιν μας ότι, ειδικά ο χαρακτηρισμός και η οριοθέτηση των ΠΠ, που "περιλαμβάνονται" σε υπό μελέτη ΖΟΕ, προβλέπεται να γίνεται με την πράξη καθορισμού της ΖΟΕ, διάταξη που περιπλέκει τα πράγματα αφού οι ΖΟΕ μπορεί και να είναι μικρότερης χωρικής κλίμακας από κάποιες ΠΠ του άρθρου 18 του Ν. 1650/86. Γενικά η συμβατότητα με το ισχύον σήμερα διεθνές σύστημα ταξινόμησης που έχει υιοθετηθεί από τη Διεθνή Ένωση για την Προστασία της

<sup>7</sup> Παράλληλα πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχει ένα νέο διοικητικό και οργανωτικό πλέγμα φορέων, μηχανισμών και οργάνων που στηρίζει την περιβαλλοντική πολιτική και περιλαμβάνει: το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης, το Εθνικό Δίκτυο Πληροφοριών Περιβάλλοντος, το Ειδικό Σώμα Ελεγκτών για την Προστασία του Περιβάλλοντος, την Επιτροπή Φύση 2000 (ενεργεί και ως Εθνική Επιτροπή Προστατευομένων Περιοχών) και το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Αειφόρου Ανάπτυξης.

**Πίνακας 5:** Χρονολόγιο του βασικού θεσμικού πλαισίου Προστασίας της Φύσης και Προστατευόμενων Περιοχών

Χρόνος	Είδος και αριθμός Κανονιστικής Ρύθμισης	Αντικείμενο Ρύθμισης (σε σχέση με τη φύση και τις ΠΠ)	Παρατηρήσεις
1929	Νόμος 4173/29	Εισαγωγή του θεσμού των Προστατευτικών Δασών	
1937	Νόμος 856/37	Εισαγωγή του θεσμού των εθνικών δρυμών	Ο νόμος προέβλεπε την ίδρυση 5 εθνικών δρυμών
1950	Νόμος 1469/50	Θεσμοθέτηση Τοπίων Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους	Αφορούν κυρίως προστασία πολιτιστικής κληρονομιάς
1969	Νομοθετικό Διάταγμα 86/69	Δασικός Κώδικας	
1971	Νομοθετικό Διάταγμα 996/71	Θέσπιση Αισθητικών Δασών και Διατηρητέων μνημείων της φύσης	Τροποποίησης του Δασικού Κώδικα
1974	Άρθρο 24 του Συντάγματος	Αναφορά στην προστασία φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος	
1974	Νόμος 191/74	Κύρωση Σύμβασης Ραμσάρ	Αφορά υγροτόπους
1975	Νόμος 177/75	Θέσπιση καταφυγίων θηραμάτων, ελεγχόμενων κυνηγετικών περιοχών και εκτροφείων θηραμάτων	Τροποποίηση του Δασικού Κώδικα
1976	Νόμος 360/76	Περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος	Με βάση το νόμο εκδόθηκαν αποφάσεις του ΕΣΧΠ για 23 περιοχές ειδικής προστασίας
1979	Νόμος 998/79	Περί Προστασίας Δασών	
1981	ΠΔ. 67/81	Περί προστασίας της αυτοφούς χλωρίδας και άγριας πανίδας κλπ	
1981	Νόμος 1126/81	Κύρωση Σύμβασης Παγκόσμιας Κληρονομιάς UNESCO	Αφορά φυσική και πολιτιστική κληρονομιά
1983	Νόμος 1335/83	Σύμβαση της Βέρνης για την διατήρηση της άγριας ζωής	Αναφέρεται στην Ευρωπαϊκή ήπειρο
1985	ΚΥΑ 414985/85 (ΦΕΚ 757 Β)	Ενσωμάτωση της οδηγίας 79/409 για τα άγρια πουλιά	
1986	Νόμος 1650/86	Για την προστασία του περιβάλλοντος (Κεφ Δ: Προστασία φύσης και τοπίου, άρθρα 18-22)	Κωδικοποίηση ΠΠ και διαδικασίες θεσμοθέτησης και προστασίας
1990	ΚΥΑ 69269/90	Προδιαγραφές ΜΠΕ και ΕΠΜ	Σε εκτέλεση του Ν 1650/86
1992	Νόμος 2052/92	Συμβάσεις διαχείρισης για ΠΠ	Σε ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ
1994	Νόμος 2204/94	Κύρωσης σύμβασης για την βιολογική ποικιλότητα	
1998	Νόμος 2637/98	Μετονομασία των καταφυγίων θηραμάτων σε "καταφύγια άγριας ζωής"	
1998	ΚΥΑ 33318/ 98(ΦΕΚ 1289 Β)	Ενσωμάτωση της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ (Δίκτυο ΦΥΣΗ 2000)	Επίσης σύσταση της Επιτροπής "Φύση 2000"
1999	Νόμος 2742/99(ΦΕΚ 207 Α)	Περί Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ίδρυση φορέων διαχείρισης ΠΠ άρθρο 15)	
2002	Νόμος 3010/02(ΦΕΚ 91 Α)	Εναρμόνιση του Ν. 1650/86 με τις οδηγίες 97/11 ΕΕ κλπ	
2002	Νόμος 3044/02(ΦΕΚ 197 Α)	Τροποποίηση του άρθρου 15 του Ν. 2742/99 (ίδρυση 25 φορέων διαχείρισης)	Ο Νόμος 3044/02 αφορά την μεταφορά του συντελεστή δόμησης
2003	Εννέα (9) ΚΥΑ (ΦΕΚ 126Β/7-2-03)	Σύσταση Διοικητικών Συμβουλίων εννέα (9) Φορέων Διαχείρισης	Αφορά μόνο την προέλευση των μελών, όχι τα πρόσωπα

Πηγή: ΦΕΚ σχετικών κανονιστικών ρυθμίσεων

Φύσης (IUCN 1994), και προβλέπει έξι κατηγορίες ΠΠ, κρίνεται μη ικανοποιητική και χρειάζεται αναπροσαρμογή λόγω και των αλλαγών και εξελίξεων στα διεθνώς τεκταινόμενα<sup>8</sup>.

Η κατάσταση αυτή έχει και πρακτικές συνέπειες στον καθορισμό και στον χαρακτηρισμό των ΠΠ γιατί δεν υπάρχει κοινή γλώσσα επικοινωνίας και συνεννόησης μεταξύ των συναρμοδίων φορέων αλλά και των ειδικών επιστημόνων που καλούνται να υλοποιήσουν τον εθνικό στρατηγικό σχεδιασμό για τη φύση στο πεδίο αυτό. Όπως αναφέρθηκε ήδη, σύμφωνα με διεθνείς οργανισμούς, η Ελλάδα θεωρείται από τις χώρες με το μικρότερο ποσοστό έκτασης ΠΠ. Έτσι στο δημόσιο διάλογο για την προστασία της φύσης στην Ελλάδα, γίνεται μια αντιφατική συζήτηση: από τη μία πλευρά υπάρχουν οι διαμαρτυρίες (από οικολόγους και περιβαλλοντιστές) για το μικρό ποσοστό ουσιαστικά θεσμοθετημένων και προστατευόμενων περιοχών και από την άλλη δημιουργούνται προβληματισμοί και αντεγκλήσεις (από τους υπέρμαχους της ανάπτυξης) για το μεγάλο ποσοστό της επιχειρούμενης να προστατευθεί έκτασης, που θεωρείται ότι υπερβαίνει το 16% παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει ακόμα μια εθνική θεσμική προστασία και το περιεχόμενο των μέτρων δεν είναι ακόμα γνωστό.

**Ένα δεύτερο** και βασικό στοιχείο δυσλειτουργίας του συστήματος αποτελεί η υπαγωγή της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος σε δύο διαφορετικούς κυβερνητικούς φορείς, αρχικά στο Υπουργείο Γεωργίας και στη συνέχεια (μετά το 1980) στο Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ) τα οποία παράγουν ασύνδετες και πολλές φορές αντιθετικές μεταξύ τους νομοθετικές ρυθμίσεις και δράσεις. Επιπλέον, λόγω της "παράλληλης" αρμοδιότητας υπάρχουν συχνά εμπλοκές στην ενσωμάτωση των κοινοτικών ρυθμίσεων (οδηγιών) στο εθνικό δίκαιο όπως συνέβη πριν από μερικά χρόνια με την οδηγία 92/43 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και ειδών ( δίκτυο ΦΥΣΗ 2000)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Οι κατηγορίες ΠΠ της IUCN είναι σήμερα (συνολτικά) οι εξής: i) Αυστηρά φυσικά αποθέματα (ia) ή/και περιοχές άγριας ζωής (ib) όπου σκοπός της διαχείρισης είναι η επιστημονική έρευνα και η διατήρηση της φυσικής κατάστασης, ii). Εθνικά πάρκα με σκοπό την προστασία οικοσυστημάτων και την αναφυχή, iii). Μνημεία της Φύσης με σκοπό την διατήρηση ιδιαίτερων, πολύτιμων και σπάνιων φυσικών και πολιτιστικών στοιχείων, iv). Περιοχές κυρίως για διαχείριση οικοτόπων και ειδών χλωρίδας-πανίδας, v). Τοπία χερσαία και θαλάσσια με σκοπό τη διατήρησή τους καθώς και την αναφυχή, vi). Περιοχές κυρίως για την αειφορική διαχείριση φυσικών πόρων. Πρέπει να σημειωθεί ότι η τελευταία κατηγορία (vi) δεν υπήρχε κατά την εποχή σύνταξης του νόμου 1650/86.

<sup>9</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι η ενσωμάτωση της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο κράτησε έξι (6) χρόνια (1992-98) λόγω των διαφωνιών των δύο υπουργείων ως προς το νομοθετικό πλαίσιο στο οποίο θα έπρεπε να υπαχθεί η κανονιστική πράξη ενσωμάτωσης. Αν δηλαδή θα εντασσόταν με βάση το Ν. 1650/86 του ΥΠΕΧΩΔΕ ή με κάποιο άλλο νέο νόμο, πρωτοβουλίας του Υπουργείου Γεωργίας. Στο τέλος η ενσωμάτωση έγινε σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο του ΥΠΕΧΩΔΕ (σύστημα του Ν. 1650/86), αλλά όχι με τη δέουσα άνεση και προσοχή, λόγω πίεσης από την ΕΕ (είχαν ξεπεραστεί όλες οι προθεσμίες και η Ελλάδα αντιμετώπιζε θέμα κυρώσεων από τη ΕΕ). Έτσι ο χρόνος χάθηκε σε άσκοπες ενδοϋπηρεσιακές και ενδοκυβερνητικές συνεννοήσεις (τριβές του συστήματος) ενώ θα έπρεπε να γίνει μια πιο μελετημένη και νομικά άρτια ενσωμάτωση που σημαίνει όχι απλώς μεταφορά του κειμένου της οδηγίας σε μια ΚΥΑ αλλά ουσιαστική συσχέτιση με όλο το περιβαλλοντικό νομοθετικό πλέγμα. Ήδη είναι ανάγκη να αναθεωρηθεί η ΚΥΑ 33318. Σημειωτέον ότι παραπλήσια καθυστέρηση και νομοτεχνική μεταχείριση είχε και η ενσωμάτωση της οδηγίας 79/409 από το υπουργείο γεωργίας που δείχνει ότι υπήρχε από παλιά σοβαρό πρόβλημα οργάνωσης και διοικητικής τεχνονομίας) [Κασιούμης, 1994: 65].

Από την άλλη πλευρά η παράλληλη νομοθεσία των δύο υπουργείων (δασική και περιβαλλοντική) δημιουργεί ασάφειες στην εφαρμογή πολλών διατάξεων για τις ΠΠ. Έτσι δεν ξεκαθαρίζεται ο τρόπος εφαρμογής του Νόμου 1650/86 σε σχέση με τις ειδικές διατάξεις που εξακολουθούν να ισχύουν όπως για παράδειγμα οι ρυθμίσεις για τους εθνικούς δρυμούς, τα μνημεία της φύσης κ.λπ. που έχουν κυριολεκτικά "παγώσει". Με άλλα λόγια οι ρυθμίσεις προβλέπουν ότι για τους μέχρι την ψήφιση του Ν. 1650/86 υπάρχοντες εθνικούς δρυμούς η διαχείριση τους θα εξακολουθήσει να γίνεται από την αρμόδια δασική υπηρεσία. Όμως κάθε αλλαγή στο θεσμικό-εδαφικό τους καθεστώς πρέπει να περάσει από τις διαδικασίες του Ν. 1650/86 που σημαίνει ότι θα έπρεπε να γίνει ένα είδος "ενσωμάτωσης" του παλιού στο νέο θεσμικό πλαίσιο, πράγμα ιδιαίτερα δύσκολο, νομικά και πολιτικά, όπως φαίνεται, αν μάλιστα αναλογιστεί κανείς ότι, από το 1986 μέχρι σήμερα (16 χρόνια), δεν έγινε καμία απολύτως διευθέτηση προς την κατεύθυνση αυτή<sup>10</sup>.

Για παράδειγμα, όταν την περασμένη δεκαετία εκπονήθηκαν τα σχέδια διαχείρισης των εθνικών δρυμών από τη ΓΓΔΦΠ του Υπουργείου Γεωργίας και έγινε προσπάθεια τροποποίησης (κυρίως επέκτασης) των πυρήνων τους και επέκτασης (και δημιουργίας για όσους δεν είχαν) των περιφερειακών τους ζωνών, οι σχετικές κανονιστικές πράξεις (ΚΥΑ) αδρανοποιήθηκαν γιατί χρειαζόταν η υπογραφή και του υπουργού ΠΕΧΩΔΕ βάσει του Ν. 1650/86 που (ορθά) έβαζε σε νέα βάση το θέμα των προϋποθέσεων του χαρακτηρισμού και της οριοθέτησης των ΠΠ όλων των κατηγοριών, άρα και των εθνικών δρυμών. Αυτή η διαδικασία (υπογραφών) θα ήταν σχετικά εύκολη α) αν υπήρχε σαφής κατεύθυνση πολιτικής και β) αν είχε δημιουργηθεί, λόγω (α), στη διοικητική δομή του υπουργείου Περιβάλλοντος η απαιτούμενη εμπειρία με το θέμα της ενσωμάτωσης και η συναφής διοικητική τεχνογνωσία. Κάτι τέτοιο όμως δεν έγινε ποτέ στη δεκαετία του '80 (έκδοση των σχετικών Π. Διαταγμάτων) παρά τη σαφή διάταξη του Ν. 1650/86 (άρθρο 31 παρ.9) αλλά ούτε και μέχρι σήμερα, με αποτέλεσμα να στερούνται οι 10 εθνικοί δρυμοί (εθνικά πάρκα) του απαιτούμενου ζωτικού χώρου αλλά και των σύγχρονων μέτρων για την προστασία τους. Η παρατηρούμενη αδράνεια οφείλεται αφενός στην πάγια έλλειψη ή/και άρνηση συνεργασίας των δύο υπουργείων (σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο)<sup>11</sup> που συνδυάζεται με καθαρά τεχνογνωστικούς, γραφειοκρατικούς

<sup>10</sup> Σημειώνεται για την ιστορία του πράγματος, ότι υπήρξαν και νομικές αμφισβητήσεις της παραπάνω άποψης (π.χ. Κασσιούμης, 1994: 62) με βάση τις οποίες εξακολουθούσε να ισχύει η παλιά νομοθεσία -ΝΔ 996/71- για την κήρυξη/οριοθέτηση νέων ή τροποποίηση ορίων υπαρχουσών ΠΠ και μετά το Ν. 1650/86. Τελικά ο Ν. 2742/99 ξεκαθάρισε οριστικά το ζήτημα με ρητή διάταξη (παρ 4 άρθρου 16) η οποία αναφέρει ότι "... στη διαδικασία του άρθρου 21 του Ν. 1650/86 υπάγεται εφεξής κάθε νέος χαρακτηρισμός εθνικών δρυμών... καθώς και κάθε τροποποίηση των ορίων των εθνικών δρυμών, αισθητικών δασών... που έχουν χαρακτηριστεί με τις διατάξεις του άρθρου 78 του ΝΔ 86/69 όπως αντικαταστάθηκε από τις διατάξεις του άρθρου 3 του ΝΔ 996/71".

<sup>11</sup> Υπάρχουν βέβαια και οι εξαιρέσεις του κανόνα της "μη συνεργασίας" σε πιο ανώδυνα πεδία όπως π.χ. όταν τα δύο υπουργεία συνεργάστηκαν οικονομικά και οργανωτικά για την κατάρτιση του επιστημονικού και εθνικού καταλόγου των τοποθεσιών του δικτύου Φύση 2000 με την καταλυτική μεσολάβηση του ΕΚΒΥ στο οποίο ανάθεσαν την εκπόνηση του προγράμματος γιατί αποδεδειγμένα κατείχε την καλύτερη τεχνογνωσία.

και νομικούς λόγους και αφετέρου στην πάγια επιφύλαξη των ιθυνόντων για τα κοινωνικά προβλήματα που τυχόν θα δημιουργηθούν (λόγω περιβαλλοντικών περιορισμών) και το εξ αυτών προκύπτον πολιτικό κόστος. Αποτέλεσμα όλων αυτών των εμπλοκών είναι να μην έχει επιτευχθεί ακόμα η θεσμοθέτηση των περιφερειακών ζωνών των περισσότερων εθνικών δρυμών, η οποία σημειωτέον είχε προβλεφθεί από την ίδρυσή τους (πριν από αρκετές δεκαετίες!).

**Ένα τρίτο** στοιχείο δυσλειτουργίας που παίζει καθοριστικό ρόλο- πέρα από τις αδυναμίες και τα προβλήματα σε νομοθετικό επίπεδο - είναι η κοινωνική αποδοχή ή αντίδραση των προτεινομένων από τις μελέτες μέτρων. Τα μέτρα αυτά (όταν δεν είναι ανεδραφικά) προσκρούουν συνήθως στα συμφέροντα των τοπικών κοινωνικών ομάδων, κυρίως μικροϊδιοκτητών γης η στάση των οποίων εξαρτάται από το ρόλο που κάθε φορά παίζουν στις διαδικασίες γνωμοδότησης και διαπραγματεύσεως (είτε ως ιδιοκτήτες οικοπέδων είτε ως κάτοικοι - "καταναλωτές" περιβάλλοντος της συγκεκριμένης περιοχής) [Μπεριάτος, 2002]. Σε σχέση με το θέμα των τοπικών πολιτικών και κοινωνικών αντιδράσεων στις προτεινόμενες ρυθμίσεις πρέπει να επισημάνουμε το ρόλο των διαφόρων στοιχείων της διαδικασίας και ειδικά των προδιαγραφών των Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ), που αποτελούν και την προϋπόθεση για το χαρακτηρισμό των ΠΠ.

Πράγματι οι προδιαγραφές των μελετών αυτών (οι οποίες θεσπίστηκαν με την ΚΥΑ 69269/53387/25-10-90) επιβάλλουν στον μελετητή την σύνταξη σχεδίου του προβλεπομένου από το Ν. 1650/86 Προεδρικού Διατάγματος για τη ρύθμιση της υπ' όψιν ΠΠ, για λόγους ελάφρυνσης του φόρτου των υπηρεσιών του υπουργείου. Στη συνέχεια και εφόσον γίνει η έγκριση της μελέτης από την υπηρεσία, που φυσικά δρα μόνο με επιστημονικά και τεχνικά κριτήρια (και όχι με κοινωνικά ή ακόμα περισσότερο πολιτικά) η μελέτη υποβάλλεται στο οικείο νομαρχιακό συμβούλιο για γνωμοδότηση μαζί με το σχέδιο του Π.Δ. και τις προτεινόμενες ρυθμίσεις οι οποίες περιλαμβάνονται στο σχέδιο αυτό. Ωστόσο, οποιαδήποτε γνώμη του νομαρχιακού συμβουλίου ή άλλου αρμόδιου γνωμοδοτικού οργάνου, για τροποποίηση, προς το ευνοϊκότερο, των προτεινόμενων μέτρων (κατόπιν θεμιτής στάθμισης κοινωνικών παραμέτρων) προσκρούει στην ορατή απειλή της "απόρριψης" του Π.Δ. από το ΣτΕ που θεωρούσε μέχρι πρότινος (και θεωρεί ακόμη;) ότι, κάθε επιστημονικό στοιχείο της εγκεκριμένης από την αρμόδια υπηρεσία μελέτης, πρέπει να εκφραστεί απαραίτητως σε θεσμική δεσμευτική ρύθμιση. Δεν έχει γίνει κατανοητό ότι η επιστημονική ανάλυση και τεκμηρίωση αποτελεί μια συνθήκη αναγκαία αλλά όχι και ικανή στη λήψη αποφάσεων για το χωροταξικό σχεδιασμό. Ακόμα και η οποιαδήποτε νόμιμη επέμβαση, του ανώτατου αποφασιστικού και πολιτικά υπεύθυνου για την έγκριση των προστατευτικών ρυθμίσεων οργάνου, (του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ), προσκρούει στην ίδια απειλή της μη νομιμότητας του Π.Δ./τος από τη διοικητική δικαιοσύνη. Με άλλα λόγια αφαιρείται (από τα αρμόδια γνωμοδοτικά και αποφασιστικά όργανα) η οποιαδήποτε δυνατότητα θεμιτής και νόμιμης στάθμισης των αγαθών και συμφερόντων της τοπικής κοινωνίας (που είναι πολιτική λειτουργία) αφού εκ προοιμίου μπαίνει

ως απόλυτο αγαθό η προστασία του περιβάλλοντος με βάση επιστημονικά και μόνο κριτήρια. Το πρόβλημα –καθαρά ερμηνείας των ισχυουσών διατάξεων– μπορεί να διορθωθεί με τροποποίηση της ΚΥΑ 69269/90 για τις προδιαγραφές σε συνδυασμό με την τροποποίηση –αν χρειαστεί– και της ΚΥΑ που εναρμονίζει την οδηγία 43/92 αλλά και γενικότερα με αλλαγή νοοτροπίας από τους εφαρμοστές του νόμου.

**Ένα τέταρτο** σημαντικό στοιχείο (αίτιο) που επιτείνει τις παραπάνω δυσκολίες είναι ο παράγοντας "χρόνος" (με την έννοια της καθυστέρησης) εξ' αιτίας των γραφειοκρατικών αγκυλώσεων, της σύγκρουσης συμφερόντων αλλά και της έλλειψης οργάνωσης στη δημόσια διοίκηση που ευθύνονται για μεγάλες χρονικές αποκλίσεις κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού. Η σοβαρότερη συνέπεια αυτού είναι η εξαφάνιση κάθε εμπιστοσύνης στη σχέση κράτους και πολίτη που στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα τραυματική σε όλα τα πεδία πολιτικής. Σύμφωνα με στοιχεία χρονοδιαγραμμάτων του ΥΠΕΧΩΔΕ οι καθυστερήσεις αυτές για τις περιπτώσεις Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ) όπως και των ΕΧΜ, φθάνουν συχνά μέχρι 300% του φυσιολογικά απαιτούμενου χρονικού διαστήματος (ήτοι 5-6 ή και παραπάνω χρόνια αντί των 2 χρόνων αντιστοίχως).

Οι χρονικές αυτές καθυστερήσεις δημιουργούν πολλά προβλήματα που ακυρώνουν τελικά τον σχεδιασμό για μια αποτελεσματική προστασία της φύσης. Λόγω της επιμήκυνσης του χρόνου εκπόνησης της ΕΠΜ τα διάφορα δεδομένα και στοιχεία αλλάζουν με αποτέλεσμα να ακυρώνουν τα όποια συμπεράσματα στηρίζονται πάνω τους. Επί πλέον το κόστος των προτεινόμενων μέτρων αυξάνει (π.χ. απαλλοτριώσεις για απόκτηση γης). Αλλά η χειρότερη συνέπεια της καθυστέρησης που αποτελεί χαρακτηριστικό της ελληνικής νοοτροπίας είναι το γεγονός ότι όλοι οι παράγοντες που έχουν συμφέρον από την απουσία κάθε ρύθμισης για την προστασία του περιβάλλοντος επωφελούνται, έχοντας άνεση χρόνου, για να χρησιμοποιήσουν τις υφιστάμενες, ευμενείς γι' αυτούς, νομοθετικές διατάξεις. Η εκπόνηση δηλαδή της μελέτης αφού αφύπνισε τους ενδιαφερόμενους τους δίνει επιπλέον το χρόνο να δράσουν επί ζημία του περιβάλλοντος. Αποτέλεσμα της μετέωρης αυτής κατάστασης (εκπόνηση μελέτης που όμως δεν θεσμοθετείται) είναι να δημιουργείται μια μορφή άτυπης θεσμοθέτησης κατά την οποία η διοίκηση (κινούμενη συχνά από φιλοπεριβαλλοντικά κίνητρα) και υιοθετώντας τις προτάσεις της υπό εκπόνηση μελέτης, αρνείται παρανόμως την ικανοποίηση αιτημάτων πολιτών (π.χ. αδειοδοτήσεις για δραστηριότητες). Έχουμε δηλαδή το αντιφατικό φαινόμενο της μη εφαρμογής των περιβαλλοντικών διατάξεων και ταυτόχρονα παράνομες ενέργειες της διοίκησης (κατάχρηση εξουσίας) για περιβαλλοντικούς σκοπούς! Από την άλλη πλευρά η δυνατότητα επιβολής προσωρινών προληπτικών μέτρων, που προβλέπεται από την παρ 6 του άρθρου 21 του Ν. 1650/86, που διασφαλίζουν από βλαπτικές ενέργειες τις ΠΠ (μέχρις ότου τελειώσει η μελέτη και γίνει η οριστική ρύθμιση) καταστρατηγείται είτε με την αποφυγή της χρήσης της δυνατότητας αυτής είτε με την "μονιμοποίηση" των μέτρων αυτών χωρίς να γίνεται οριστική ρύθμιση.

Εδώ πρέπει να προστεθεί ότι το περιεχόμενο των υφιστάμενων προδιαγραφών για τη σύνταξη των ΕΠΜ (βάσει της μέχρι τώρα ισχύουσας ΚΥΑ 69269/5387/25-10-90) δημιουργεί προβλήματα που επιτείνουν το πρόβλημα του χρόνου εκπόνησης των μελετών. Συγκεκριμένα, οι προδιαγραφές απαιτούν λεπτομερειακές και ογκώδεις μελέτες ανάλυσης, ζωνοποίησης και ρύθμισης όρων δόμησης και χρήσεων γης καθώς και άσκησης δραστηριοτήτων στην υπ' όψιν περιοχής, που όμως δεν επιβάλλει αναγκαστικά ο Ν. 1650/86 και οι οποίες τελικά είναι άχρηστες για το σκοπό που εκπονούνται. Θα ήταν επομένως χρήσιμη μια τροποποίηση επί το απλούστερο των διατάξεων της ΚΥΑ 69269.

**Ένα πέμπτο** τέλος και σημαντικό στοιχείο αναποτελεσματικότητας είναι η έλλειψη γενικότερης διοικητικής οργάνωσης (κατάλληλες δομές και φορείς) που θα συνέβαλε στην μεγαλύτερη συνοχή του συστήματος περιβαλλοντικής προστασίας. Ειδικότερη αδυναμία αποτελεί η έλλειψη σχετικής τεχνογνωσίας στη δημόσια διοίκηση σε επίπεδο κεντρικών και περισσότερο σε επίπεδο περιφερειακών υπηρεσιών και τοπικής αυτοδιοίκησης που προέρχεται κυρίως από την έλλειψη εξειδικευμένου και έμπειρου προσωπικού στο τομέα διαχείρισης της φύσης και ειδικότερα των ΠΠ. Εδώ απαιτείται μια πλειάδα ειδικοτήτων που δυστυχώς δεν υπάρχει. Η θεσμοθέτηση ως ειδικών ζωνών διαχείρισης 270 περιοχών (τοποθεσιών) του εθνικού καταλόγου του δικτύου Φύση 2000 και η προώθηση των δράσεων προστασίας σε όλες τις ΠΠ θα απαιτήσει μεγάλο αριθμό ειδικών επιστημόνων-μελετητών που δεν υπάρχουν σήμερα. Ήδη υπάρχουν ανειλημμένες υποχρεώσεις προς την ΕΕ για 25-30 περιοχές που είναι και οι σημαντικότερες και θα απαιτήσουν λεπτομερείς και ακριβείς μελέτες<sup>12</sup> για την λειτουργία των φορέων και την υλοποίηση των δράσεων.

Συμπερασματικά ως προς τα παραπάνω αλλά και ως μια ένδειξη/απόδειξη της αναποτελεσματικότητας του συστήματος προστασίας, που σχετίζεται με το θεσμικό πλαίσιο, και με κοινωνικο-πολιτικές παραμέτρους αναφέρουμε την απουσία νέων κηρύξεων και θεσμοθετήσεων ΠΠ με βάση αποκλειστικά το Ν. 1650/86. Πράγματι, οι μόνες κηρύξεις νέων προστατευόμενων περιοχών που έγιναν στην περίοδο των 16 χρόνων ισχύος του Ν. 1650/86 είναι εκείνη για το Θαλάσσιο Πάρκο Βορείων Σποράδων το 1992 (τότε χωρίς καθορισμό φορέα διαχείρισης) και εκείνη για το Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου το 1999-2000<sup>13</sup>. Πρέπει να τονιστεί εδώ ότι οι κηρύξεις αυτές έγιναν (ιδίως η δεύτερη) ύστερα από ισχυρή πίεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αλληλογραφία των ελληνικών υπηρεσιών με την ΕΕ αλλά και τα κατά καιρούς δημοσιεύματα στον τύπο αρκούν για να επιβεβαιώσουν την αλήθεια του ισχυρισμού αυτού.

<sup>12</sup> Κάτι ανάλογο είχε συμβεί με την Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (τη γνωστή ΕΠΑ) το 1982 όταν οι ανάγκες σε πολεοδόμους ήταν μεγαλύτερες από την προσφορά δυναμικού που υπήρχε τη δεδομένη στιγμή.

<sup>13</sup> Σημειώνεται ότι είχε προηγηθεί η απλή θέσπιση ΖΟΕ στην περιοχή του κόλπου Ζακύνθου από το 1990 με βάση το Ν. 1337/83 αν και υπήρχε ήδη ο νόμος-πλαίσιο 1650/86!.



## **ΟΙ ΕΙΔΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΩΣ ΚΟΜΒΙΚΟ ΣΤΟΙΧΕΙΟ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΔΕΙΞΗΣ ΤΩΝ ΠΠ**

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημάνουμε ότι από άποψη χωρικού σχεδιασμού το κρισιμότερο πρόβλημα στο πεδίο της περιβαλλοντικής πολιτικής είναι η δομική διάσταση και αναντιστοιχία που υπάρχει μεταξύ των διοικητικών και περιβαλλοντικών δομών (ενοτήτων) τόσο σε διεθνές/πλανητικό όσο και σε περιφερειακό/τοπικό επίπεδο. Σε κάποιες περιπτώσεις οι διοικητικές ή πολιτικές αρχές έχουν χωρική αρμοδιότητα σε επίπεδο μικρότερο από το γεωγραφικό επίπεδο των οικολογικών προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν, οπότε το ζητούμενο είναι μια ευρύτερη διοικητική ή πολιτική αρχή (διαδικασία ολοκλήρωσης). Αντίθετα, σε άλλες περιπτώσεις η αρμόδια πολιτική ή διοικητική αρχή κινείται σε μεγαλύτερη χωρική κλίμακα από εκείνη των υπό μελέτη περιβαλλοντικών ενοτήτων και προβλημάτων. Τέτοια είναι και η περίπτωση των ΠΠ η κλίμακα των οποίων συχνά –όπως συμβαίνει στην Ελλάδα– είναι μικρότερη από την εδαφική επικράτεια της αρμόδιας αρχής που είναι το κράτος, ενώ ταυτόχρονα οι περιφερειακές και τοπικές διοικητικές οντότητες δεν συμπίπτουν με τα όρια τους παρά μόνον τυχαία. Για το λόγο αυτό οι Φ.Δ. των ΠΠ, νοουμένων ως χωρικών οντοτήτων, συνιστούν στην ουσία στοιχεία μιας διαδικασίας αποκέντρωσης (ad hoc αποκεντρωμένες μονάδες διοικητικής εξουσίας).

Όπως ειπώθηκε και στην αρχή, στην Ελλάδα δεν υπάρχει ακόμα πλήρες και εξελεγμένο σύστημα προστατευόμενων περιοχών. Η κατάσταση στον τομέα αυτό πάσχει από μια εμφανή αποσπασματικότητα λόγω κακής εφαρμογής της υπάρχουσας νομοθεσίας αλλά και έλλειψης ενός συγκροτημένου και κατάλληλα λειτουργούντος οργανωτικού και διοικητικού πλαισίου. Θεμελιώδη ρόλο στην υπόθεση αυτή μπορούν να παίξουν επομένως οι ειδικοί φορείς διαχείρισης οι οποίοι χωρίς να είναι πανάκεια, αποτελούν τον καταλύτη για την ικανοποίηση των οικονομικών, κοινωνικο-πολιτικών και τεχνογνωστικών παραμέτρων μιας αποτελεσματικής πολιτικής προστασίας της φύσης στις ΠΠ.

Χάρτης 1: Προστατευόμενες περιοχές στην Ελλάδα

**ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ**  
**Περιοχές Προστασίας και Φορείς Διαχείρισης**



Πηγή: ΥΠΕΧΩΔΕ

Τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει αρκετές προσπάθειες στην κατεύθυνση αυτή τόσο σε νομοθετικό επίπεδο όσο και επίπεδο προγραμματισμού και χρηματοδότησης. Πράγματι, στο πλαίσιο κατάρτισης του 3 ΚΠΣ (Επιχειρησιακά Προγράμματα για το Περιβάλλον σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο) εκπονήθηκε μελέτη για τον Εθνικό Σχεδιασμό για το φυσικό περιβάλλον (Master Plan) στην οποία επιχειρείται για πρώτη φορά μια συνολική θεώρηση και αντιμετώπιση του ζητήματος στην οποία πρωτεύοντα ρόλο καλούνται να διαδραματίσουν οι φορείς διαχείρισης των ΠΠ (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1999).

Στη μελέτη αυτή τόσο τα προστατευτέα αντικείμενα της φύσης όσο και οι πρωτογενείς περιοχές προστασίας (κυρίως οι τοποθεσίες δικτύου Φύση 2000 αλλά και άλλες) έχουν ομαδοποιηθεί σε 162 ΠΠ που συνιστούν οργανικές γεωγραφικές ενότητες με χωρική συνέχεια και λειτουργική συνάφεια. και οι οποίες πρέπει να υπάγονται σε κάποιο τύπο φορέα διαχείρισης (βλέπε χάρτη 1). Όπως παρατηρούμε, η γεωγραφική κατανομή των ΠΠ –τουλάχιστον των βασικότερων και σπουδαιότερων που εμφανίζονται και στο χάρτη– είναι ισόρροπη και καλύπτει ολόκληρο τον ελληνικό χερσαίο και θαλάσσιο χώρο. Οπωσδήποτε η διαχείριση όλων αυτών των ΠΠ απαιτεί μια ευελιξία στην επιλογή των θεσμικών εργαλείων, που προσφέρονται από την ελληνική νομοθεσία, δηλαδή κυρίως στην επιλογή του κατάλληλου τύπου Φορέα Διαχείρισης, ανάλογα με την ιδιαιτερότητα και σπουδαιότητα της ΠΠ (αποκλειστικός ΦΔ, κοινός ΦΔ, σύμβαση διαχείρισης σε υπάρχον νομικό πρόσωπο ή υπηρεσία σύμφωνα με την παρ 1γ του άρθρου 15 του Ν. 2742/99).

Πιο συγκεκριμένα, σε σχέση με τους φορείς διαχείρισης (ΦΔ) των ΠΠ πρέπει να τονιστεί ότι ο Ν. 1650/86 (άρθρο 21 παρ 2) δεν προέβλεπε σαφώς τη σύσταση τους, με την έννοια ενός νομικού προσώπου που αποτελεί τον κανόνα διεθνώς, αλλά αναφερόταν στη δυνατότητα "να συνιστώνται ειδικές υπηρεσίες". Αλλά και αυτή η δυνατότητα δεν αξιοποιήθηκε ποτέ για 15 χρόνια με τη δημιουργία έστω κάποιων γραφείων (παραρτημάτων των αρμόδιων υπουργείων ή οικείων περιφερειών) κοντά ή μέσα στις προστατευτέες περιοχές. Η μόνη εφαρμογή της παραγράφου αυτής και μάλιστα με την άκρως διασταλτική ερμηνεία της (δηλαδή όχι σύσταση υπηρεσίας που αναφέρει σαφώς ο νόμος αλλά νομικού προσώπου) έγινε με αφορμή το εθνικό πάρκο για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας στη Ζάκυνθο ύστερα από τις πιέσεις και τις κυρώσεις (προσωρινή διακοπή κοινοτικής χρηματοδότησης) της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το παράδειγμα αυτό δείχνει ότι όταν υπάρχει σχετική βούληση τα νομικά εμπόδια παρακάμπτονται (δηλαδή έχουμε δυνατότητα ερμηνείας και προς τις δύο κατευθύνσεις -ελαστικής και αυστηρής- εφαρμογής ενός νόμου).

Η ψήφιση του Ν. 2742/99 έρχεται να καλύψει το κενό με ρητό και κατηγορηματικό τρόπο, σχετικά με τους φορείς διαχείρισης ΠΠ. Οι σχετικές διατάξεις υπάρχουν στο κεφάλαιο που έχει τίτλο "Διοίκηση και διαχείριση προστατευόμενων περιοχών"<sup>14</sup>. Πιο συγκεκριμένα-

<sup>14</sup> Σημειολογικά ο όρος "Προστατευόμενες Περιοχές" αυτούσιος καθώς και οι έννοιες "διοίκηση και διαχείριση ΠΠ" εισάγονται για πρώτη φορά στη νομοθεσία με το Ν. 2742/99. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο Ν. 1650/86 δεν παρά το ότι αναφέρεται στον χαρακτηρισμό των διαφόρων κατηγοριών περιοχών δεν χρησιμοποιεί αυτούσιο τον όρο ΠΠ.

να για τα τρία άρθρα του κεφαλαίου αυτού (15,16, και 17) επισημαίνονται τα ακόλουθα: α) το μακροσκελές άρθρο 15 αφιερώνεται αποκλειστικά στις διαδικασίες συγκρότησης και λειτουργίας των ΦΔ που είναι πλέον νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου αλλά εποπτευόμενα από το ΥΠΕΧΩΔΕ με συμβούλιο αποτελούμενο από εκπροσώπους των συναρμοδίων υπηρεσιών της περιφερειακής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού καθώς και των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, β) το άρθρο 16 αναφέρεται στις αναγκαίες τροποποιήσεις του Ν. 1650/86 στα άρθρα 18 και 21 που επηρεάζονται από την εισαγωγή του νέου θεσμού και γ) το άρθρο 17 συμπληρώνει τις αρμοδιότητες της "Επιτροπής Φύση 2000" που είχε θεσπιστεί με την υπουργική απόφαση 33318/3028/28-12-98 (ΦΕΚ 1289Β'/28-12-98) η οποία ενσωμάτωσε στο εθνικό δίκαιο την οδηγία 92/43 ΕΟΚ για τους οικοτόπους του δικτύου ΦΥΣΗ 2000. Η επιτροπή αυτή μπορεί να ενεργεί εφεξής και ως "Εθνική Επιτροπή Προστατευόμενων Περιοχών" με κύριες αρμοδιότητες: την καταγραφή και αξιολόγηση του έργου και των δραστηριοτήτων των ΦΔ των ΠΠ, την παρακολούθηση της δράσης άλλων φορέων σχετικά με τις ΠΠ, την επεξεργασία των προτύπων για την κατάρτιση των κανονισμών λειτουργίας και των σχεδίων διαχείρισης των ΠΠ, καθώς και την γνωμοδότηση προς τον υπουργό ΠΕΧΩΔΕ ή άλλους αρμόδιους υπουργούς για την κατανομή των εθνικών και κοινοτικών πόρων.

Είναι φυσικό να αναρωτηθεί κανείς γιατί οι ρυθμίσεις του άρθρου 15 έμειναν ανενεργές επί μία τριετία. Ο πιθανότερος λόγος είναι ότι η σύσταση φορέα διαχείρισης μιας ΠΠ δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί αν δεν θεσμοθετηθεί και οριοθετηθεί πρώτα η προστατευόμενη περιοχή, τα όρια της οποίας θα αποτελέσουν την περιοχή της χωρικής αρμοδιότητας του αντίστοιχου ΦΔ. Δεν μπορεί δηλαδή να υπάρξει φορέας σε μια "ανύπαρκτη" νομικά και διοικητικά περιοχή. Ωστόσο ο χαρακτηρισμός και η οριοθέτηση μιας ΠΠ συναντά συχνά ουσιαστικές δυσκολίες κυρίως λόγω των περιορισμών και απαγορεύσεων που επιβάλλονται για την προστασία του περιβάλλοντος (δυσμενέστεροι όροι δόμησης κ.λπ.). Οι ρυθμίσεις αυτές δημιουργούν σχεδόν πάντοτε αντιδράσεις στις τοπικές κοινωνίες οι οποίες μέσω των πιέσεων προς τους πολιτικούς παράγοντες κατορθώνουν να ακυρώσουν ή στην καλύτερη περίπτωση να αναβάλουν "επ' αόριστον" τα προτεινόμενα μέτρα (Μπεριάτος, 2002).

Από την άλλη πλευρά, ρυθμίσεις χαλαρού τύπου, που θα ήταν αποδεκτές από την τοπική κοινωνία αλλά δεν θα αποτελούσαν ουσιαστική προστασία, δεν θα ήταν δυνατόν να προταθούν από το αρμόδιο υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ (με Προεδρικό Διάταγμα σύμφωνα με το Νόμο) και να περάσουν ως νόμιμες από τον έλεγχο του ΣτΕ. Δημιουργείται έτσι ένα πολιτικό και κοινωνικό αδιέξοδο με σημαντικές οικονομικές συνέπειες εφ' όσον χωρίς την ύπαρξη αποκεντρωμένων μηχανισμών, όπως π.χ. οι ΦΔ, οι οποίοι σημειωτέον εποπτεύονται κεντρικά από το ΥΠΕΧΩΔΕ, δεν είναι δυνατή η ταχεία απορρόφηση των σχετικών πιστώσεων για τις περιβαλλοντικές επενδύσεις. Πράγματι, οι ΦΔ αποτελούν ιδανικούς φορείς υλοποίησης των δράσεων του Επιχειρησιακού Προγράμματος για το Περιβάλλον στο πλαίσιο του 3 ΚΠΣ και

άρα η παρουσία τους καθίστανται αναγκαία στην περίοδο αυτή (2000-2006) περισσότερο από ποτέ άλλοτε.

Με δεδομένα τα παραπάνω δεν αποτελεί τυχαίο γεγονός η πρόβλεψη ειδικής διάταξης, (άρθρο 13) στο νέο νόμο 3044/2002 περί Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης, με την οποία ιδρύονται (απ' ευθείας από το νόμο) 25 φορείς διαχείρισης σημαντικών ΠΠ που προβλέπονται μαζί με άλλους από το εθνικό σχέδιο δράσης. Συγκεκριμένα στο άρθρο 13 του ανωτέρω νόμου ιδρύονται οι φορείς που παρουσιάζονται στον Πίνακα 6 και ταυτόχρονα καθορίζεται σε επίσημα επικυρωμένο τοπογραφικό διάγραμμα η περιοχή αρμοδιότητάς τους ώστε να υπάρχει και η απαραίτητη εδαφική επικράτεια του κάθε ΦΔ ως νομικού προσώπου. Στην ουσία δηλαδή λύνεται το κρίσιμο πρόβλημα του αρχικού διοικητικού, νομικού και εδαφικού καθορισμού της περιοχής, που αναφέρθηκε παραπάνω, με μια πρώτη οριοθέτηση που προσδιορίζει την ΠΠ χωρίς το πολιτικό κόστος μιας λεπτομερούς ρύθμισης ζωνών προστασίας που μπορεί να γίνει πλέον σε καταλληλότερο χρόνο (timing). Αξίζει να τονιστεί ότι όπως ορίζεται στο άρθρο 13, τα όρια αυτά (τα οποία στην ουσία είναι τα ευρύτερα όρια της ΠΠ) μπορεί να τροποποιούνται με (κοινή) υπουργική απόφαση (ΚΥΑ) και όχι με Προεδρικό Διάταγμα όπως γινόταν μέχρι τώρα. Παρατηρούμε δηλαδή και εδώ την τάση για ρυθμίσεις λιγότερο χρονοβόρες και μικρότερης κανονιστικής ισχύος που δεν προϋποθέτουν τον προηγούμενο έλεγχο του ΣτΕ.

Επιπλέον στο ίδιο άρθρο 13 προβλέπεται ότι με όμοια απόφαση και εντός των ορίων της χωρικής αρμοδιότητας των φορέων αυτών, μπορεί να καθορίζονται ζώνες προστασίας και όλες οι σχετικές χωρικές ρυθμίσεις (όροι και περιορισμοί δόμησης, χρήσεων γης κ.λπ.) για τις οποίες χρειαζόταν οπωσδήποτε ΠΔ με βάση το Ν. 1650/86. Ακόμη η ακριβής σύνθεση και ο αριθμός των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου καθορίζεται επίσης με (κοινή) υπουργική απόφαση σε αντίθεση με την αντίστοιχη διάταξη του Ν. 2742/99 (άρθρο 15 παρ. 4α) που προέβλεπε καθορισμό με ΠΔ. Τέλος, μία άλλη σημαντική ρύθμιση είναι η τροποποίηση του άρθρου 17 του Ν. 2742/99 για τις αρμοδιότητες της Εθνικής Επιτροπής ΠΠ με την οποία η επιτροπή αυτή μπορεί να κατανέμει πόρους στους φορείς διαχείρισης (χωρίς ωστόσο να καταργείται και η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της για το ίδιο θέμα).

Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι στον κατάλογο του Πίνακα 6 υπάρχουν φορείς διαχείρισης αντίστοιχων προστατευομένων περιοχών που δεν περιλαμβάνονταν στην πρόταση της μελέτης για τον εθνικό σχεδιασμό του φυσικού περιβάλλοντος (Λίμνη Παμβώτιδας, Κάρλα, Κάρπαθος). Βεβαίως η προστασία των τελευταίων είναι επίσης αναγκαία όπως είναι και η προστασία των φορέων που λείπουν και οι οποίοι όμως υπήρχαν στον αρχικό κατάλογο (π.χ. Σούνιο) [ΥΠΕΧΩΔΕ, 1999]. Σε κάθε περίπτωση η παρατηρούμενη απόκλιση από τις αρχικές προτάσεις των μελετητών πρέπει να θεωρηθεί σχετικά μικρή.

**Πίνακας 6:** Οι 25 Φορείς Διαχείρισης ΠΠ που ιδρύθηκαν με το νόμο 3044/2002

1	Φορέας Διαχείρισης Δέλτα Έβρου	14	Φορέας Διαχείρισης Εθνικού Δρυμού Πρεσπών
2	Φορέας Διαχείρισης Δάσους Δαδιάς	15	Φορέας Διαχείρισης Εθνικού Δρυμού Αίνου
3	Φορέας Διαχείρισης Λίμνης Κερκίνης	16	Φορέας Διαχείρισης Εθνικού Δρυμού Ολύμπου
4	Φορέας Διαχείρισης Λιμνοθάλασσας Μεσολογίου	17	Φορέας Διαχείρισης Εθνικού Δρυμού Σαμαριάς
5	Φορέας Διαχείρισης Δέλτα Αξιού-Λουδία-Αλιάκμονα	18	Φορέας Διαχείρισης Εθνικού Δρυμού Παρνασσού
6	Φορέας Διαχείρισης Λιμνών Κορώνειας - Βόλβης	19	Φορέας Διαχείρισης Εθνικού Δρυμού Πάρνηθας
7	Φορέας Διαχείρισης Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Αλοννήσου - Β. Σποράδων	20	Φορέας Διαχείρισης Εθνικού Δρυμού Οίτης
8	Φορέας Διαχείρισης Δέλτα Νέστου Βιστωνίδας-Ισμαριάς	21	Φορέας Διαχείρισης Στενών και εκβολών Καλαμά και Αχέροντα
9	Φορέας Διαχείρισης Όρους Πάρωνα και υγροτόπου Μουστού	22	Φορέας Διαχείρισης Χελμού - Βουραϊκού
10	Φορέας Διαχείρισης Λίμνης Παμβώτιδας Ιωαννίνων	23	Φορέας Διαχείρισης Οροσειράς Ροδόπης
11	Φορέας Διαχείρισης Υγροτόπων Αμβρακικού	24	Φορέας Διαχείρισης Καρπάθου - Σαριάς
12	Φορέας Διαχείρισης Υγροτόπων Κοτυχίου-Στροφυλιάς	25	Φορέας Διαχείρισης Κάραλας - Μαυροβουνίου - Κεφαλόβρυσου Βελεστίνου
13	Φορέας Διαχείρισης Εθνικών Δρυμών Βίκου-Αώου και Πίνδου		

Πηγή: ΦΕΚ 197/Τεύχος Α'27-08-2002

Σε εφαρμογή του άρθρου 13 Ν. 3044/2002 και σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα (μερικών μηνών) από την ψήφισή του, καθορίστηκαν με ΚΥΑ των υπουργών Ανάπτυξης, ΠΕΧΩΔΕ και Γεωργίας ο αριθμός και η ιδιότητα των μελών των διοικητικών συμβουλίων καθώς και η έδρα εννέα (9) φορέων διαχείρισης που παρουσιάζονται στον πίνακα 7. Όπως παρατηρούμε από αυτούς οι πέντε αφορούν δρυμούς και δασικά οικοσυστήματα ενώ οι υπόλοιποι τέσσερις υγρότοπους. Αν προσθέσουμε και τον ήδη λειτουργούντα φορέα του Θαλάσσιου Πάρκου της Ζακύνθου τότε έχουμε μέχρι στιγμής δέκα συσταθέντες ΦΔ σε ισάριθμες αξιολογίες ΠΠ. Βέβαια αξίζει να σημειώσει κανείς ότι η σύσταση των ΦΔ δεν ακολουθεί ακριβώς τις προτεραιότητες και την σπουδαιότητα των ΠΠ. Έτσι δεν υπάρχει π.χ. ο Όλυμπος, η Πάρνηθα, ο Παρνασσός (από τους δρυμούς) αλλά ούτε και το θαλάσσιο πάρκο Β. Σποράδων (Αλοννήσου) ούτε άλλοι σημαντικοί υγρότοποι οι οποίοι έχουν άμεση ανάγκη οργανωμένης διαχείρισης. Από πλευράς σύνθεσης Διοικητικών Συμβουλίων παρατηρούμε ότι τόσο στο σύνολο όσο και σε κάθε ΦΔ χωριστά ο αριθμός των εκπροσώπων των κρατικών φορέων έχει την απόλυτη πλειοψηφία (εκτός από δύο περιπτώσεις που έχει σχετική πλειοψηφία). Συγκεκριμένα σε σύνολο μελών ΔΣ 87 οι εκπρόσωποι του κράτους αντιπροσωπεύουν το 54%, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης το 23% και των ΜΚΟ το 17%. Διακρίνει κανείς επομένως, στην πρώτη μαζική εφαρμογή του θεσμού των ΦΔ, μια κάποια επιφυλακτικότητα εκ μέρους του αρμόδιου κυβερνητικού οργάνου (ΥΠΕΧΩΔΕ) στην απόδοση διοικητικής εξουσίας (στον τομέα του περιβάλλοντος) στους φορείς της αυτοδιοίκησης και της κοινωνίας όπως θα απαιτούσε το πνεύμα του Ν. 2742/99. Τα παραπάνω δεν ακυρώνουν ούτε μειώνουν φυσικά τη μεγάλη σημασία του γε -

γονότος της πρώτης συμμετοχής της αυτοδιοίκησης και των μη κυβερνητικών οργανώσεων σε αποφασιστικά όργανα που ασκούν περιβαλλοντική πολιτική.

**Πίνακας 7:** Σύσταση Οργάνων Διοίκησης (Διοικητικών Συμβουλίων) των εννέα πρώτων Φ.Δ. Προστατευόμενων Περιοχών

Όνομασία Προστατευόμενης Περιοχής	Έδρα (Δήμος) Προστατευόμενης περιοχής	Αριθμός Μελών Σύνολο	Διοικητικού Συμβουλίου των Φ. Δ.			Νομοθεσία που καθορίζει τις αρμοδιότητες των φορέων διαχείρισης
			Εκπρόσωποι Κεντρικής Διοίκησης (Υπουργεία, Περιφέρειες)	Εκπρόσωποι Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1 <sup>ο</sup> και 2 <sup>ο</sup> βαθμού)	Εκπρόσωποι Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων	
Εθνικό Πάρκο Β. Πίνδου (Εθνικοί Δρυμοί Βίκου - Αώου και Πίνδου)	Δήμος Θεοδώρου Ζιάκα	11	6	3	2	Άρθρο 15 παρ.4δ του Ν. 2742/1999
Στενά και Εκβολές ποταμών Αχέροντα και Καλαμά	Δήμος Ηγουμενίτσας	9	5	3	1	Άρθρο 15 παρ.4δ του Ν. 2742/1999
Όρος Πάρωνα και Υγροτόπου Μουστού	Δήμος Β. Κυνουριάς	11	5	3	3	Άρθρο 15 παρ.4δ του Ν. 2742/1999
Εθνικό Πάρκο Δάσους Δαδιάς - Λευκίμμης - Σουφλίου	Δαδιά Σουφλίου	9	5	2	2	Άρθρο 15 παρ.4δ του Ν. 2742/1999
Εθνικό Πάρκο Δέλτα Έβρου	Δήμος Τραϊανούπολης	10	5	2	3	Άρθρο 15 παρ.4δ του Ν. 2742/1999
Εθνικός Δρυμός Σαμαριάς	Δήμος Μουσούρων	8	5	2	1	Άρθρο 15 παρ.4δ του Ν. 2742/1999
Εθνικός Δρυμός Αίνου	Δήμος Αργοστολίου	9	6	2	1	Άρθρο 15 παρ.4δ του Ν. 2742/1999
Δέλτα Αξιού - Λουδία - Αλιάκμονα	Δήμος Χαλάστρας	9	5	2	2	Άρθρο 15 παρ.4δ του Ν. 2742/1999
Λίμνες Κορώνειας - Βόλβης	Δήμος Ν. Μαδύτου	11	5	4	2	Άρθρο 15 παρ.4δ του Ν. 2742/1999
Σύνολα		87(100%)	47 (54%)	23 (26%)	17 (20%)	

Πηγή: ΦΕΚ 126 / Τεύχος Β' / 7-2-2003, Επεξεργασία δική μας.

## **ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ, ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ: ΠΡΟΣ ΜΙΑ "ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ" ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ;**

Σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν στα προηγούμενα και επιχειρώντας μια σύνοψη των θέσεων μας πρέπει να τονίσουμε πόσο αναγκαία είναι η εμμονή σε μια σταθερή πορεία βελτίωσης του συστήματος προστασίας της φύσης και των ΠΠ στο πλαίσιο της γενικότερης περιβαλλοντικής πολιτικής. Μετά τις αρχικές φάσεις εκκίνησης, στο παρόν στάδιο η μεθοδικότητα και η συστηματικότητα αποτελούν τις προϋποθέσεις για την επιτυχία της πολιτικής στο συγκεκριμένο πεδίο. Καθοριστικό ρόλο καλείται να διαδραματίσει ο χωρικός σχεδιασμός που πρέπει να στηρίζεται σε μερικές σύγχρονες βασικές αρχές σχετικά με την προστασία της φύσης και τις ΠΠ που αναφέρθηκαν ήδη και τις οποίες ανακεφαλαιώνουμε ως ακολούθως:

- Επίτευξη της προστασίας μέσω της ορθολογικής χρήσης και διαχείρισης. Επομένως το κρίσιμο ερώτημα δεν είναι τόσο "αν" θα προστατευθεί μια περιοχή αλλά το "πως". Επιπλέον, με τον τρόπο αυτό ξεφεύγουμε από το παραδοσιακό (ψευτο)δίλημμα "προστασία ή ανάπτυξη". Η αντίληψη αυτή απολαμβάνει στις ημέρες μας μιας ευρύτατης αποδοχής, ύστερα και από τις διεθνείς εξελίξεις στο τομέα του περιβάλλοντος τόσο στο φιλοσοφικό και επιστημονικό όσο και στο πολιτικό πεδίο.
- Δικτύωση των προστατευόμενων φυσικών περιοχών όλων των κατηγοριών και επιπέδων με ένταξή τους σε ένα ενιαίο δίκτυο (πλέγμα) μέσα στο οποίο οι ΠΠ δεν αποτελούν μεμονωμένες "νησίδες" αλλά συνδέονται είτε χωροταξικά μέσω φυσικών "διαδρόμων" (corridors), είτε μέσω συνεργασίας των φορέων διαχείρισής τους (δίκτυα αποκεντρωμένης συνεργασίας).
- Ενσωμάτωση των τοπικών πληθυσμών και κοινωνιών στη διαδικασία της προστασίας. Στην εποχή μας δεν μπορούμε να επιτύχουμε αποτελεσματική προστασία της φύσης, εάν δεν λάβουμε υπ' όψη τις εφέσεις των τοπικών κοινωνιών. Αυτό απέδειξε άλλωστε η ιστορία του κινήματος της προστασίας της φύσης.
- Αυτοχρηματοδότηση της οργάνωσης και λειτουργίας των ΠΠ. Πρέπει να αξιοποιήσουμε (και πιθανώς να αλλάξουμε αν χρειαστεί) το θεσμικό πλαίσιο, εφ' όσον η προστασία μπορεί να αυτοχρηματοδοτηθεί όπως αυτοχρηματοδοτούνται και άλλες δραστηριότητες σχετικές με το περιβάλλον.
- Διεπιστημονική και διατομεακή προσέγγιση μέσα από την όσμωση των επιστημονικών ειδικοτήτων και τη συνεργασία φορέων και υπηρεσιών. Στη βάση αυτή, οι διαχωρισμοί γνωστικών αντικειμένων δεν έχουν θέση, αφού η επίτευξη των στόχων απαιτεί όχι μόνο την συνεργασία όλων των ειδικών αλλά και των μη ειδικών.

Επιπλέον στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος ΠΠ χρειάζεται ακόμη α) μια ιεράρχηση και κατηγοριοποίηση των ΠΠ σε εθνικής και περιφερειακής ή τοπικής σημασίας ώστε να ενταχθούν αρμονικά στα υπάρχοντα επίπεδα αναπτυξιακού και χωρικού προγραμματισμού-



σχεδιασμού και β) μια οριζόντια ομαδοποίηση τους με βάση τη γεωγραφική γειτνίαση ώστε να γίνει ευχερέστερη η επιλογή του ΦΔ (ήδη έχει προχωρήσει μέσα από το πρόγραμμα του Εθνικού Σχεδιασμού για το Φυσικό Περιβάλλον). Επίσης πρέπει να προσδιοριστούν οι κατευθύνσεις και προτεραιότητες για τη δρομολόγηση όχι μόνο της σύστασης και δημιουργίας ΦΔ (που ήδη άρχισε) αλλά και της διασφάλισης της συνεχούς και απρόσκοπτης λειτουργίας τους στο πλαίσιο τόσο της γενικότερης πολιτικής περιβάλλοντος όσο και της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης που στηρίζεται από το Γ' ΚΠΣ (2001-2006). Σε κάθε περίπτωση οι πολιτικές επιλογές και ο καθορισμός προτεραιοτήτων για ανάληψη δράσης σε ΠΠ πρέπει να βασίζονται σε συνεκτίμηση τουλάχιστον τριών κριτηρίων: α) ύπαρξη σημαντικών οικολογικών και πολιτιστικών αξιών, β) ύπαρξη πιέσεων, κινδύνων και απειλών για τις προστατευτέες αξίες και γ) ύπαρξη ελάχιστης κοινωνικής αποδοχής ή δυνατότητας υπέρβασης των τοπικών αντιδράσεων καθώς και ευνοϊκού ιδιοκτησιακού καθεστώτος.

Ειδικά για τους ΦΔ, ειπώθηκε ήδη ότι συνιστούν ένα βασικό και απαραίτητο οργανωτικό εργαλείο για την εφαρμογή των σύγχρονων αρχών σχεδιασμού και διαχείρισης των ΠΠ. Βασικά πλεονεκτήματα τους είναι η δυνατότητα τους να διευκολύνουν την (αυτο)χρηματοδότηση των περιοχών αυτών καθώς και τη συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας σύμφωνα με τις αρχές που αναφέρθηκαν παραπάνω. Σε ότι αφορά το πρώτο ζήτημα των οικονομικών πόρων, αυτό πρέπει επίσης να ιδωθεί μέσα από μια νέα οπτική. Όπως συμβαίνει και σε άλλους τομείς δραστηριοτήτων της σύγχρονης ζωής, οι απαραίτητες δράσεις μπορούν να χρηματοδοτηθούν και μέσω ανταποδοτικών τελών ή ακόμα και επιχειρηματικών πρωτοβουλιών μέσα σε καθορισμένα νομικά πλαίσια. Έτσι εάν το κράτος αναλαμβάνει τις επενδυτικές δαπάνες, τα έξοδα λειτουργίας και συντήρησης μιας προστατευόμενης περιοχής πρέπει να εξασφαλίζονται από εκείνους που "απολαμβάνουν" τα συγκεκριμένα αγαθά. Αυτό άλλωστε ισχύει για την παροχή υπηρεσιών και αγαθών κοινωνικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα (καθαριότητα, αποχέτευση κ.ά.). Ο στόχος λοιπόν είναι η προώθηση της αυτοχρηματοδότησης και στο πεδίο της προστασίας της φύσης που μπορεί να διευκολυνθεί μέσω των ΦΔ αφού ως νομικά πρόσωπα έχουν μεγαλύτερη διαχειριστική ικανότητα.

Εξίσου θεμελιακό ζήτημα είναι εκείνο της συμμετοχής των τοπικών παραγωγικών και κοινωνικών δυνάμεων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που αφορούν τις κάθε είδους διαχειριστικές ενέργειες σε μια ΠΠ. Μέχρι σήμερα στη χώρα μας η διαχείριση των κάθε είδους προστατευόμενων αγαθών ήταν αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατικών υπηρεσιών (δασικών, αρχαιολογικών κ.ά.). Οι τοπικές κοινωνίες ήταν "εκτός παιχνιδιού" με ελάχιστη έως μηδενική παρουσία στη διαδικασία διαχείρισης. Κατά συνέπεια η τοπική αυτοδιοίκηση α' και β', βαθμού που αποτελεί τη συνταγματικά κατοχυρωμένη πολιτική έκφραση των κοινωνιών αυτών, αλλά και άλλες δυνάμεις όπως οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, μπορούν να αποκτήσουν τον θεσμικό τους ρόλο και να συμβάλουν με τον δικό τους τρόπο στην προστασία της φύσης σε συνεργασία με τις κρατικές αρχές. Μέσω της εκπροσώπησης της αυτοδιοίκησης,

των παραγωγικών και επιστημονικών οργανώσεων στα διοικητικά συμβούλια των ΦΔ διευκολύνεται η συμμετοχή όλων των κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων που εμπλέκονται με τον ένα ή τον άλλον τρόπο στην υπόθεση της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος. Οι ΦΔ αποτελούν θεσμική τομή γιατί ακριβώς βάζουν στο "παιχνίδι" της προστασίας της φύσης όλους εκείνους τους "παίκτες" που μέχρι σήμερα ήσαν θεσμικά αποκλεισμένοι από αυτό.

Για τους λόγους αυτούς η δημιουργία 25 φορέων διαχείρισης ΠΠ με το Ν. 3044/2002 μετά από μία τριετία από την εισαγωγή του θεσμού αυτού στη χώρα μας, αποτελεί ένα πολύ σημαντικό βήμα στην προώθηση της διαχείρισης της φύσης. Με τη δραστηριοποίησή τους η εκτέλεση των επενδυτικών έργων στις ΠΠ θα γίνει ευχερέστερη. Ωστόσο θα πρέπει να τονιστεί ότι με τη ρύθμιση του Ν. 3044/2002 δεν αποφεύγεται το "πολιτικό" ή άλλο κόστος των όποιων ρυθμίσεων για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Ασφαλώς η πραγματοποίηση έργων αναβάθμισης και αποκατάστασης θα αμβλύνει τις τοπικές αντιδράσεις και θα συμβάλλει σε μια ευνοϊκότερη αποδοχή των όρων και των περιορισμών που ούτως ή άλλως πρέπει να ακολουθήσουν, διότι χωρίς τις ρυθμίσεις αυτές οι διάφορες παρεμβάσεις και έργα δεν θα έχουν νόημα και θα ακυρωθούν. Όμως αυτές ακριβώς οι ρυθμίσεις είναι εκείνες που δημιουργούν το λεγόμενο "πολιτικό κόστος" και κατά συνέπεια τις περισσότερες "συγκρούσεις".

Σε ότι αφορά τη στήριξη (από το κέντρο) για την συνοχή και τον συντονισμό του όλου συστήματος ΠΠ, που αναφέρθηκε στα προβλήματα του λειτουργικού πλαισίου (αναφορά σε προηγούμενο κεφάλαιο) ως απαραίτητες ενέργειες κρίνονται οι ακόλουθες:

1. Θεσμοθέτηση ενός Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού (εθνικές κατευθύνσεις στρατηγικού χαρακτήρα) σύμφωνα με το άρθρο 7 του Ν. 2742/99 το οποίο θα αναφέρεται στη φυσική (ή και στην πολιτιστική κληρονομιά) και θα αποτελέσει το πλαίσιο των βασικών επιλογών πολιτικής στον τομέα αυτό και ταυτόχρονα θα δώσει τις απαραίτητες εισροές σε σχέδια και προγράμματα χαμηλότερων επιπέδων. Η ανάγκη εκπόνησής του θα συμβάλλει στην σκοπούμενη συνεκτικότητα και συντονισμό του συστήματος προστασίας της φύσης.
2. Η ενεργοποίηση υφισταμένων και η εισαγωγή νέων θεσμών πολιτικής γης (αξιοποιώντας κάθε ισχύουσα συνταγματική επιταγή) που είναι απαραίτητοι για τον έλεγχο του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των διαφόρων ζωνών των ΠΠ. Επίσης η θεσμική και διοικητική απλοποίηση των διαδικασιών για την μείωση των χρονικών καθυστερήσεων και των συνεπειών τους.
3. Η αντικατάσταση των κανόνων και των κανονιστικών πράξεων, (που συχνά λειτουργούν προκρούστεια), με "συμβασιακά εργαλεία" δηλαδή συμφωνίες μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών όπου κυριαρχεί μία διαδικασία "δούναί" και "λαβείν" προς το συμφέρον και των δύο. Πράγματι μεταξύ μιας άσκοπης ή άχρηστης απαλλοτρίωσης υπερβολικά δαπανηρής (άρα απαγορευτικής) και μιας κανονιστικής ρύθμισης που δεν κοτίζει τίποτα αλλά είναι ελάχιστα ή καθόλου αποτελεσματική η συμβασιακή διαδικα-

σία φαίνεται να συγκεντρώνει τα περισσότερα πλεονεκτήματα. και να έχει τα λιγότερα μειονεκτήματα. Οι ΦΔ των ΠΠ μπορεί να είναι ή να γίνουν αξιόπιστα υποκείμενα μιας τέτοιας διαδικασίας.

4. Η εκπόνηση και επεξεργασία όλων εκείνων των "πακέτων" τεχνογνωστικής στήριξης που αναφέρονται σε "αύλες" υποδομές (προδιαγραφές και οδηγίες) αναγκαίες για τη λειτουργία και διαχείριση των ΠΠ και προβλέπονται σαφώς από το Ν. 2742/99. Αυτές διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

- εκείνες που αφορούν την κάθε **Προστατευόμενη Περιοχή** (προδιαγραφές για την οριοθέτηση και καθορισμό χωρικών ρυθμίσεων, ζωνών προστασίας, την εκπόνηση των σχεδίων διαχείρισης και προγραμμάτων δράσης, τη σύνταξη των κανονισμών λειτουργίας)
- εκείνες που αφορούν το **Φορέα Διαχείρισης** κάθε ΠΠ (οδηγίες για την σύσταση του ΦΔ –όπου απαιτείται– την σύνταξη του οργανισμού του ΦΔ, τη σύνταξη του κανονισμού λειτουργίας του διοικητικού συμβουλίου, του κανονισμού προμηθειών κ.λπ.).

Η προτεινόμενη στήριξη θεωρείται ως η κρισιμότερη παράμετρος για την επιτυχία του εθνικού σχεδιασμού για τη φύση διότι χωρίς αυτή είναι αδύνατο να αξιοποιηθούν τα ήδη υπάρχοντα κονδύλια από τη Ευρωπαϊκή Ένωση για το περιβάλλον. Ακόμη χειρότερα: είναι αδύνατον με τις υπάρχουσες θεσμικές διοικητικές και οργανωτικές συνθήκες να ολοκληρωθούν οι προγραμματισθείσες δράσεις. Για να σημειωθεί κάποια, έστω και μερική, επιτυχία στο όλο εγχείρημα λειτουργίας του συστήματος των 162 περίπου ΠΠ και των εκατοντάδων ειδικών ζωνών προστασίας θα πρέπει να αναληφθεί δράση με την έννοια μιας οργανωμένης "επιχείρησης περιβαλλοντικής ανασυγκρότησης" που θα ενεργοποιήσει την περιβαλλοντική επιστημονική κοινότητα αλλά και τις κοινωνικές δυνάμεις.

Η υιοθέτηση των ανωτέρω προτάσεων εξαρτάται από πολλούς παράγοντες και δεν είναι εύκολο να προβλεφθούν τα εμπόδια πολιτικού, οργανωτικού ή τεχνικού χαρακτήρα. Ωστόσο η μέχρι σήμερα εμπειρία από τις περιβαλλοντικές δράσεις του 2 και 3 ΚΠΣ είναι πολύτιμη. Σε κάθε περίπτωση η μελλοντική πορεία θα δείξει αν το πείραμα των ΦΔ στην Ελλάδα θα πετύχει κι αν τα νέα εργαλεία θα αξιοποιηθούν με τον πλέον κατάλληλο και αποτελεσματικό τρόπο, δηλαδή με πολιτική και κοινωνική υπευθυνότητα από όλους εκείνους που θα κληθούν να αναλάβουν ευθύνες και θέσεις και να υλοποιήσουν προγράμματα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος στις ΠΠ αλλά και γενικότερα.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ (ΑΝΤΙΛΟΓΟΣ)

Αναμφίβολα ο θεσμός των ΠΠ, χωρίς να αποτελεί πανάκεια, μπορεί να είναι ένας σημαντικός θεσμός και ένα αποτελεσματικό μέσο της πολιτικής για την προστασία της φύσης στην Ελλάδα, μια χώρα χωρίς μεγάλη παράδοση στο πεδίο αυτό. Ωστόσο η προστασία της φύσης

δεν μπορεί εκ των πραγμάτων να περιοριστεί στις ΠΠ. Η προστασία έξω από τις ΠΠ αποτελεί μια συμπληρωματική πολιτική και δράση ισότιμη και ισοδύναμη στο πλαίσιο του κοινού στόχου. Υπάρχει πράγματι ανάγκη προστασίας όλων των οικοσυστημάτων, και όχι μόνο των σπουδαιότερων εξ' αυτών, δηλαδή των "πρωταγωνιστών" (π.χ. Εθνικοί Δρυμοί, υγρότοποι κ.λπ.). Τα "ταπεινά" λεγόμενα οικοσυστήματα μπορούν να παίξουν ρόλο buffer zone για την "elite" των προστατευόμενων περιοχών. Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90 με τη σύμβαση της Βέρνης η διατήρηση της φύσης εκτός των ΠΠ αποτέλεσε κάτι περισσότερο από ένα απλό σύνθημα ή μια πρόβλεψη/σύσταση της διεθνούς αυτής σύμβασης. Στην πρόκληση αυτή όπως και στην πρόκληση της διαχείρισης των ΠΠ επιχειρούνται πολλές απαντήσεις. Για παράδειγμα στη Γαλλία δημιουργήθηκε ο θεσμός των "φυσικών πάρκων" που δεν έχουν την ίδια λογική και το ίδιο περιεχόμενο προστασίας με τα γνωστά εθνικά και περιφερειακά πάρκα (Council of Europe, 1998).

Στο σημερινό κόσμο η πρόοδος της γνώσης πάνω στο θέμα των οικολογικών ισορροπιών έχει εισαγάγει μια νέα στάση απέναντι στην υπόθεση του σχεδιασμού και της διαχείρισης του χώρου και του περιβάλλοντος. Ο σκοπός του οικολογικού σχεδιασμού ή του σχεδιασμού με στόχο το περιβάλλον και την προστασία του δεν είναι πλέον η απαρίθμηση και επισήμανση των φυσικών ειδών που πρέπει να διατηρηθούν με οποιοδήποτε κόστος. Είναι η κατανόηση της γενικής δυναμικής του περιβάλλοντος, η παρακολούθηση και η εκτίμηση της εξέλιξης του καθώς και ο καθορισμός των ορίων πέρα από τα οποία κάθε υπέρβαση εγκυμονεί θανάσιμους κινδύνους για τον άνθρωπο και την ισορροπία του συνολικού "γεωσυστήματος". Δεν αρκεί συνεπώς ο προσδιορισμός και η οριοθέτηση μερικών ζωνών του γήινου χώρου που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τη διατήρηση ορισμένων ειδών ή η διαφύλαξη μερικών χρήσιμων φυσικών αποθεμάτων. Η ανθρώπινη κοινότητα έχει μια νέα συλλογική ευθύνη. Η επίδρασή της είναι τόσο μαζική και καταλυτική που θέτει συνολικά το πρόβλημα του μέλλοντος του πλανήτη μας και γι' αυτό οφείλει –λαμβάνοντας υπόψη της την ενότητα της φύσης και των ανθρώπινων "κατασκευών"– να αποκαταστήσει τις ισορροπίες εκεί που η επέμβασή της τις έχει καταστρέψει. Στη σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης, (ή της Glocalisation) και της πολυπλοκότητας το ζήτημα της προστασίας της φύσης και των ΠΠ πρέπει να ιδωθεί πλέον κάτω από μια νέα σκοπιά και σε συνδυασμό με τις δυνατότητες που υπάρχουν για συνεργασία σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και διεθνές επίπεδο, στο πλαίσιο μιας νέας περιβαλλοντικής και χωρικής διακυβέρνησης.

## Βιβλιογραφία

- ΓΓΔΦΠ (Γενική Γραμματεία Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος Υπουργείου Γεωργίας) (1998α) *Προστατευόμενες Περιοχές*, Έκθεση Ομάδας Εργασίας, Αθήνα.
- ΓΓΔΦΠ (1998β) *Προτάσεις για μια σύγχρονη Πολιτική για τα δάση και το φυσικό περιβάλλον- Πράσινη Βίβλος*, Αθήνα.

- Council of Europe (1997) *Naturopra*, No 85, Strasbourg.
- Conseil de l' Europe (1998) "Reseaux ecologiques en Europe" *Naturopra*, No 87, Strasbourg.
- Ζαλιδής Γ.Χ., Crisman T.L. και Γεράκης Π.Α. (επ.) (2002) *Αποκατάσταση Μεσογειακών Υγροτόπων*, ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα ΕΚΒΥ.
- Ίδρυμα Κεφαλονιάς Ιθάκης (1998), 1η Συνάντηση Εργασίας για την ανάδειξη και προστασία του Εθνικού Δρυμού Αίνου Κεφαλονιάς, *Τεύχος Παρουσίασης Εισηγήσεων*.
- IUCN (1994) *Guidelines for Protected Area Management Categories*, Cambridge, IUCN.
- Κασιούμης Κ. (1994) "Η προστασία της φύσης στην Ελλάδα. Θεσμικό πλαίσιο προστατευόμενες περιοχές και αρμοδιότητες προστασίας" *Γεωτεχνικά Επιστημονικά Θέματα*, τόμος 5 , τεύχος 3 σ. 58-73.
- Κίνηση Πολιτών / Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών / Παγκόσμιο Ταμείο για τη Φύση (1996) *Το περιβάλλον στην Ελλάδα 1991-1996*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα.
- Κοκκώσης Χ. (επ.) (2002) *Άνθρωπος και Περιβάλλον στην Ελλάδα*, Αθήνα, ΥΠΕΧΩΔΕ.
- Μουσείο Γουλανδρή Φυσικής Ιστορίας - ΕΚΒΥ (1998) *Το έργο των οικοτόπων στη Ελλάδα: Δίκτυο Φύση 2000* (οδηγία 92/43 ΕΟΚ), Θεσσαλονίκη.
- Μπεριάτος Η. (1990) "Ανάπτυξη και προστασία της φύσης", στην εφημερίδα *Ελευθεροτυπία*, 27 Αυγούστου.
- Μπεριάτος, Η. (1995), "Η εξέλιξη των στόχων και οι νέες τάσεις στο σχεδιασμό του χώρου", *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*, Νο 17.
- Μπεριάτος Η. (2002) "Νέες προσεγγίσεις στο σχεδιασμό και την πολιτική προστασίας της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς", *Τόπος: Επιθεώρηση Χωρικής Ανάπτυξης, Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος*, τ. 18-19, Αθήνα.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2000) *Environmental Performance Reviews - Greece*, Paris.
- OECD (2001) *Environmental Outlook*, Paris.
- Phillips A. (1996) "The Challenge of Restoring Europe's Nature and Landscapes" *International Planning Studies*, Vol 1, No 1, pp 73-93.
- Sunyer C. και Manteiga L. (1998) *Financial Instruments for the NATURA 2000. Network and Nature Conservation*, TERRA Environmental Policy Center, Madrid.
- UNEP (1997) *Global Environment Outlook*, Oxford University Press, Oxford.
- ΥΠΕΧΩΔΕ (1999) *Εθνικός Σχεδιασμός για το Φυσικό Περιβάλλον*, Αθήνα. (ανέκδοτη μελέτη στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ 2000-2006).
- ΥΠΕΧΩΔΕ (2000) *Ελλάδα: Οικολογικό Απόθεμα της Ευρώπης. Εθνική Πολιτική για τη Διαχείριση - Προστασία του Φυσικού Περιβάλλοντος*, (Τεύχος συνέντευξης τύπου του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ , Δεκέμβριος 2000), Αθήνα.

Ηλίας Τ. Μπεριάτος

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμ. Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης,  
Πεδίο Άρεως, 38334, Βόλος, e-mail: beriatos@otenet.gr