

ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΦΥΣΗΣ: ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ

Ηλίας Μπεριάτος

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Πεδίον Άρεως Βόλος 38334

e-mail: beriatos@otenet.gr

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εισήγηση επιχειρεί μια κριτική προσέγγιση του νέου θεσμικού πλαισίου στην Ελλάδα σχετικά με την προστασία της φύσης και τη διαχείριση των Προστατευόμενων Περιοχών - ΠΠ (Νόμος 3937/2011 για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας) που αποτελεί ακόμα άγνωστο πεδίο για τους επιστήμονες και τη διοίκηση, και που πρέπει να μελετηθεί και να εφαρμοστεί. Ειδικότερα, αναζητείται ο ρόλος και η βέλτιστη χρήση του εργαλείου των προστατευόμενων περιοχών ή ζωνών που έχουν θεσπιστεί πρόσφατα αλλά και παλιότερα με έμφαση στη χωροταξική τους διάσταση ενώ παράλληλα σχολιάζεται η αναγκαιότητα και σκοπιμότητα των εξαγγελθέντων οργανωτικών διευθετήσεων (συγχωνεύσεις φορέων διαχείρισης κλπ) και γίνεται προσπάθεια διάγνωσης των δυνατοτήτων και προοπτικών εφαρμογής αυτού του θεσμικού πλαισίου .

***Λέξεις κλειδιά:** φυσικό περιβάλλον, προστατευόμενες περιοχές, θεσμικό πλαίσιο, φορείς διαχείρισης*

1.ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος αποτελεί, ήδη από την δεκαετία του '80, τον τρίτο μεγάλο στόχο του χωροταξικού σχεδιασμού δίπλα στους άλλους δύο προγενέστερους στόχους: οικονομικό και κοινωνικό. Σε μια εποχή πολύπλευρης οικονομικής – και όχι μόνο – κρίσης, ο σχεδιασμός του χώρου, ως μέσο επίτευξης της πολυσυζητημένης βιώσιμης ανάπτυξης, μπορεί και πρέπει να συμβάλλει δυναμικά ώστε να δοθούν απαντήσεις στα κρίσιμα θέματα προστασίας της φύσης που συνιστούν βασικό στοιχείο της ανάπτυξης αυτής. Κατά συνέπεια ο ρόλος του χωρικού σχεδιασμού πρέπει να διερευνηθεί εκ νέου προκειμένου να αναζητηθούν και εντοπιστούν τα κατάλληλα θεσμικά και σχεδιαστικά εργαλεία και μέθοδοι ώστε να υπάρξει η μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα στη σημερινή συγκυρία.

Η νομοθεσία για την προστασία, διατήρηση και ανάδειξη της φύσης έχει περάσει από διάφορα στάδια και περιπέτειες ενώ η εξέλιξη της αντανάκλα την πολιτική βούληση των ιθυνόντων αλλά και την κοινωνικο-οικονομική κατάσταση της χώρας. Ο πρωτοποριακός νόμος πλαίσιο 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος δεν εφαρμόστηκε αρχικά όταν και όπως έπρεπε με αρνητικές συνέπειες για το ελληνικό περιβάλλον. Από τότε μέχρι σήμερα έχει υποστεί σωρεία συμπληρώσεων και τροποποιήσεων ενώ παράλληλα υπήρξαν και άλλες νομοθετικές και γενικότερα κανονιστικές ρυθμίσεις, σχετικά με το φυσικό περιβάλλον του χερσαίου και θαλάσσιου χώρου, κυρίως λόγω της υποχρέωσης ενσωμάτωσης της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο. Κύριο χαρακτηριστικό αυτού του εκτεταμένου θεσμικού «οπλοστασίου» είναι η έλλειψη οργανικής σχέσης με τις τομεακές πολιτικές με αποτέλεσμα την αδυναμία εφαρμογής του. Αυτό φαίνεται άλλωστε και από την ιστορική προσέγγιση που ακολουθεί.

2.ΣΥΝΤΟΜΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΦΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ

Τρεις νόμοι οριοθετούν θεσμικά την προστασία του περιβάλλοντος και το σύστημα των ΠΠ στη Ελλάδα: Ο νόμος πλαίσιο 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος, ο νόμος 2742/1999 για τον χωροταξικό σχεδιασμό και την αιεφόρο ανάπτυξη και ο νόμος 3937/2011 για την διατήρηση της βιοποικιλότητας (πίνακας 1) καθώς και η σημαντική διάταξη του άρθρου 13 του νόμου 3044/2002 που ίδρυσε μαζί 25 φορείς διαχείρισης ΠΠ. Υπάρχουν βέβαια και δευτερεύουσες νομοθετικές ρυθμίσεις (ΠΔ, ΥΑ) με προσθήκες σε άλλους νόμους, που συμπληρώνουν, εξειδικεύουν ή τροποποιούν τη βασική αυτή νομοθεσία και σε ορισμένες περιπτώσεις ήταν αρκετά καθοριστικές στη συγκρότηση του θεσμικού 'οπλοστασίου' για το φυσικό περιβάλλον. Παρατηρούμε ότι η χρονική κλίμακα αλλαγής της βασικής αυτής νομοθεσίας είναι η περίοδος μιας δεκαετίας περίπου και επηρεάζεται σαφώς από την εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου για το περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πίνακας 1 Βασική νομοθεσία για τις Προστατευόμενες Περιοχές

Νομοθετική διάταξη	Περιεχόμενο
N.1650/1986 Κεφάλαιο Δ' άρθρα 18-22	Ορισμοί ΠΠ, χαρακτηρισμοί και ρυθμίσεις
N.2742/1999 Κεφάλαιο Ε' άρθρα 15-17	Εισαγωγή του θεσμού των ΦΔΠΠ
N 3044/2002 Κεφάλαιο Β' άρθρο 13	Ίδρυση -μαζική- 25 ΦΔ σημαντικών ΠΠ
N 3937/2011 Κεφάλαιο Β' άρθρα 3-9	Νέα κατηγοριοποίηση των ΠΠ

3. ΝΟΜΟΣ 3937/2011 ΓΙΑ ΤΗΝ ΒΙΟΠΟΙΚΙΛΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΟΙ Π.Π.

Μια γενική παρατήρηση είναι ότι οι νόμοι-πλαίσια 1650/86 και 2742/99 είναι αρκετά άρτιοι από θεωρητική και νομική πλευρά και πρωτοποριακοί για την εποχή τους, που καταρτίστηκαν με πλήρη άνεση χρόνου και με όλες τις προβλεπόμενες διαδικασίες διαβούλευσης. Αντίθετα ο νόμος 3937/11 για τη βιοποικιλότητα έγινε σε ασφυκτικά χρονικά πλαίσια με αποτέλεσμα να προκύψει μια ελλιπής από πολλές πλευρές, νομοθετική ρύθμιση που έγινε βασικά για την αποτελεσματική εφαρμογή του διεθνούς και του κοινοτικού δικαίου το οποίο η Ελλάδα είναι υποχρεωμένη να εφαρμόσει για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας. Ανάλογο παράδειγμα βεβαιωμένης κανονιστικής ρύθμισης υπήρξε και η ενσωμάτωση της σημαντικής οδηγίας (92/43 ΕΚ) που αφορούσε το δίκτυο Natura για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και ειδών και η οποία έγινε με τη μορφή ΚΥΑ, στα τέλη του 1998.

Ανεξάρτητα πάντως από την καλή ή κακή ποιότητα του ο νόμου 3937/11, πρέπει να τονιστεί ότι αυτός, αποτελεί ένα σημείο καμπής στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο προστασίας, γιατί μεταβάλλει βασικά στοιχεία της νομοθεσίας ως προς τις προστατευόμενες περιοχές όπως είναι για παράδειγμα η ισχύουσα κατηγοριοποίηση των ΠΠ που έμενε η ίδια από την εποχή ψήφισης του νόμου 1650 (αν και ποτέ δεν εφαρμόστηκε πλήρως) και επίσης η ένταση, ο βαθμός προστασίας και οι διαδικασίες θεσμοθέτησης. Ο νόμος αυτός ήταν μια ευκαιρία για να καταστεί ορθολογικότερο το σύστημα προστασίας της φύσης και ειδικότερα το Εθνικό Σύστημα Προστατευόμενων Περιοχών το οποίο ως όρος (εισήχθη με το Ν 2742/99) προβάλλεται με έμφαση στον τίτλο του Κεφαλαίου Β' αλλά ως ουσία και περιεχόμενο ακυρώνεται από τα επόμενα άρθρα. Ένα σύστημα έχει κάποιες λογικές αρχές, κανόνες, ιεραρχίες και κριτήρια που τίθενται με μεθοδικό τρόπο, στοιχεία που λείπουν στην περίπτωση αυτή. Ενώ διαφαίνεται η πρόθεση του νομοθέτη να καταρτίσει ένα νέο θεσμικό νόμο για το περιβάλλον, στην συνέχεια ακυρώνει το σκοπό του διότι προχωρεί σε 'αντικαταστάσεις' άρθρων του νόμου πλαισίου 1650/86. Ο νόμος 3937/11 παραμένει μετέωρος και αμφιρρέπων ανάμεσα στις δύο αυτές επιλογές-κατευθύνσεις συγκρότησής του. Έτσι από τη μια πλευρά θέτει κάποιους νέους ορισμούς και από την άλλη δεν τους ομαδοποιεί, ούτε τους συσχετίζει με τους ορισμούς του νόμου 1650/86, ούτε ενσωματώνει τους αρχικούς σε ένα νέο σύστημα επικαιροποιώντας τους ταυτόχρονα (π.χ. τον ορισμό του τοπίου που άλλαξε μετά την επικύρωση- ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Τοπίο στο εθνικό δίκαιο)

πράγμα ήταν χρήσιμο αν όχι αναγκαίο από τη στιγμή που δεν υπάρχει κώδικας περιβάλλοντος.

Ειδικότερα ως προς τις ΠΠ δημιουργούνται διάφορα προβλήματα νομοτεχνικής και ουσιαστικής φύσης. Ο νόμος 3937/11 δεν επιχειρεί μια κατηγοριοποίηση των ΠΠ σαφέστερη της προηγούμενης. Διατηρεί τον ίδιο αριθμό κατηγοριών (πέντε) αλλά τροποποιεί τις τρεις από αυτές αφήνοντας άθικτες ως προς την ονομασία τουλάχιστον τις δύο πρώτες: απόλυτης προστασία και προστασίας (πίνακας 2). Η νέα κατηγοριοποίηση πάσχει σε αρκετά σημεία σε ότι αφορά την τοπολογική, νομική και γεωγραφική διάσταση. Οι περιοχές δεν ταξινομούνται με βάση την κλίμακα τους (έκταση- μέγεθος- σπουδαιότητα προστατευομένων αξιών) ούτε υπάρχει αντιστοίχιση της σπουδαιότητας με τους όρους και περιορισμούς που τίθενται (π.χ. παράγραφος 3 στ' του άρθρου 5 όπου επιτρέπονται λατομικές και μεταλλευτικές δραστηριότητες στις περιφερειακές ζώνες των φυσικών πάρκων, παράγραφος 7 άρθρου 5 όπου επιτρέπονται ΠΟΤΑ σε περιοχές κατηγορίας 4 και 5, παράγραφος 8 άρθρου 5 όπου επιτρέπονται εγκαταστάσεις ΑΠΕ στις περιοχές κατηγορίας 3,4,5). Η μόνη ορθολογική και ιεραρχική κατηγοριοποίηση είναι εκείνη που διαχωρίζει τα φυσικά πάρκα σε εθνικά και περιφερειακά, πρακτική που ακολουθείται διεθνώς.

Πίνακας 2. Σύγκριση των κατηγοριών ΠΠ στους νόμους 1650/1986 και 3937/2011

α/α	Κατηγορίες ΠΠ του νόμου 1650/1986	Κατηγορίες ΠΠ του νόμου 3937/2011
1.	Περιοχή Απόλυτης προστασίας της φύσης	Περιοχή Απόλυτης προστασίας της φύσης (Strict Nature Reserves)
2.	Περιοχή προστασίας της φύσης	Περιοχή προστασίας της φύσης (Nature Reserves)
3.	Εθνικά Πάρκα (εθνικός δρυμός, θαλάσσιο πάρκο)	Φυσικά Πάρκα-Natural Parks (θαλάσσιο πάρκο, δρυμός, γεωπάρκο) 3.1 Εθνικά Πάρκα -National Parks 3.2 Περιφερειακά Πάρκα- Regional Parks (ήσυχες περιοχές στην ύπαιθρο, περιοχές οικοανάπτυξης)
4.	Προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί, προστατευόμενα τοπία και στοιχεία του τοπίου	Περιοχές προστασίας οικοτόπων και ειδών-Habitat / species management areas 4.1 Ειδικές Ζώνες Διατήρησης –ΕΖΔ (Special Areas of Conservation – SAC) 4.2 Ζώνες Ειδικής Προστασίας (Special Protection Areas - SPA) 4.3 Καταφύγια Άγριας Ζωής (Wild Life Refuges)
5.	Περιοχές οικοανάπτυξης.	5.α)Προστατευόμενα Τοπία -Protected Landscapes / seascapes (Αισθητικό Δάσος, Τοπίο Άγριας Φύσης, Γεωπάρκο, Αστικό Τοπίο, Αγροτικό Τοπίο), Προστατευόμενα Στοιχεία του Τοπίου 5.β)Προστατευόμενοι Φυσικοί Σχηματισμοί (Protected Natural Formations), Διατηρητέα Μνημεία της Φύσης (Protected Natural Monuments) γ) Τοπία Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους - ΤΙΦΚ

Σε ορισμένα σημεία υπάρχουν μεταφορές κειμένου αυτούσιων διατάξεων του 1650/86 (π.χ. παρ 4 του άρθρου 4) ενώ στα άρθρα 5 και 6 γίνεται ρητή αντικατάσταση των άρθρων 19 και 21 του 1650/86 αντιστοίχως. Ακόμα και η αρίθμηση δεν ακολουθεί κάποια ενιαία λογική: Η αρίθμηση της κατηγορίας 5 : 'προστατευόμενα τοπία και στοιχεία τοπίου ή προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί'

διαφέρει από τις προηγούμενες με αποτέλεσμα, η περίπτωση γ' της παραγράφου 5 του άρθρου 5, να δημιουργεί σύγχυση ως προς το αν αποτελεί μια ακόμα υποκατηγορία της κατηγορίας 5 ή αποτελεί επεξήγηση των προηγούμενων. Επί πλέον στην περίπτωση γ' τα τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλους διαχωρίζονται ως προς τη διαδικασία ένταξής τους από τα άλλα παλιότερα αντικείμενα προστασίας (αισθητικά δάση, διατηρητέα μνημεία φύσης κλπ) τα οποία κατά οξύμωρο τρόπο αναφέρονται ως τοπία ενώ δεν κηρύχθηκαν ως τέτοια. Επίσης αναφορικά με τις περιοχές της κατηγορίας 5 και της υποκατηγορίας 4.3 (Καταφύγια Άγριας Ζωής - ΚΑΖ) η διαχείριση τους μεταβιβάζεται ως αρμοδιότητα στις αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις της χώρας. Υπάρχουν ακόμη και άλλες δευτερεύουσας σημασίας ασάφειες που δεν μπορούν να αναφερθούν εδώ (π.χ. ταύτιση περιεχόμενο της παραγράφου 4 του άρθρου 4 και της παραγράφου 6 του άρθρου 5 που ίσως προέρχεται από την μεταφορά αυτούσιων διατάξεων του 1650/86)

4.ΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΩΣ 'ΑΠΕΙΛΟΥΜΕΝΑ ΕΙΔΗ' (ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΗ)

Η εισαγωγή του θεσμού των Φορέων Διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών (ΦΔΠΠ) στη χώρα μας έγινε με το άρθρο 15 του νόμου 2742/1999. Με το νόμο 344/2003 άρθρο 13, συστάθηκαν μαζικά 25 ΦΔ ενώ ήδη είχαν συσταθεί πιο πριν ακόμα δύο, το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου και το Εθνικό Πάρκο Σχοινιά - Μαραθώνα. Αργότερα, το 2009 προστέθηκε και ο ΦΔ του Εθνικού Πάρκου Τζουμέρκων. Με την πρόσφατη εξαγγελία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για συγχώνευση των φορέων (με μείωση του αριθμού τους κατά 50%) για λόγους οικονομίας, υπήρξαν αμέσως αντιδράσεις των οργανώσεων των εργαζομένων αλλά και των διοικήσεων των ΠΠ οι οποίες με κοινό δελτίο τύπου που δημοσιεύτηκε στον τύπο στα τέλη Ιουλίου 2012 καταγγέλλουν τις προθέσεις της κυβέρνησης και αποδίδουν σκοπιμότητα και προχειρότητα στην όλη διαδικασία. Είναι προφανές ότι μια τέτοια εξέλιξη, δηλαδή συγχωνεύσεις χωρίς τεκμηρίωση, είναι αντιλειτουργική, αντιεπιστημονική και αντιδεοντολογική για πολλούς και διάφορους λόγους. Κατ' αρχάς, όπως αποδεικνύεται από τα στοιχεία χρηματοδότησης των ΦΔ, μέχρι σήμερα τουλάχιστον, δεν επιβαρύνεται ο τακτικός κρατικός προϋπολογισμός γιατί τα χρήματα για τις αμοιβές προσωπικού καθώς και για τις άλλες δράσεις προέρχονται από το ΕΣΠΑ, ενώ τα μέλη των Διοικητικών Συμβουλίων δεν αμείβονται. Η εξοικονόμηση πόρων φαίνεται ότι είναι πρόσχημα.

Από την άλλη πλευρά οι ΠΠ από τη φύση και την κλίμακά τους είναι οργανικές γεωγραφικές ενότητες που δεν συμπίπτουν απαραίτητα με τις διοικητικές διαιρέσεις (π.χ Εθνικό πάρκο- δρυμός Ολύμπου το οποίο εκτείνεται εδαφικά σε δύο περιφέρειες, Θεσσαλίας και Κεντρικής Μακεδονίας). Για το λόγο αυτό η διεθνής πρακτική είναι η διαχείρισή τους να ανατίθεται σε ειδικούς φορείς. Στην Ελλάδα οι ΦΔ εποπτεύονται από το υπουργείο περιβάλλοντος και έχουν στα διοικητικά τους όργανα εκπροσώπους κεντρικών και τοπικών αρχών καθώς και κοινωνικών και επιστημονικών οργανώσεων της περιοχής υλοποιώντας έτσι την αρχή της τριμερούς εταιρικής σχέσης (tripartite partnership) μεταξύ κεντρικής διοίκησης, αυτοδιοίκησης και ΜΚΟ. Πράγματι είναι δύσκολο να καταλάβει κανείς τι νόημα και τι περιεχόμενο μπορεί να έχει μια συγχώνευση Φ.Δ όταν α) οι εγκαταστάσεις της έδρας θα παραμείνουν στις θέσεις τους (γιατί στις σημαντικές ΠΠ ο νόμος απαιτεί η έδρα του φορέα να είναι μέσα στην ΠΠ ή κοντά σ' αυτήν για προφανείς λόγους) και β) όταν τα Διοικητικά Συμβούλια δεν αμείβονται. Τι νόημα μπορεί να έχει ένα μόνο Δ.Σ για δύο ΠΠ που βρίσκονται σε δυο διαφορετικά νησιά με σχετική αυτονομία μεταξύ τους (π.χ. Θαλάσσιο Πάρκο στη Ζάκυνθο και Εθνικός Δρυμός Αίνου στην Κεφαλονιά) ;

Οι υπάρχοντες 28 Φ.Δ. που συστάθηκαν μόνο στις σπουδαιότερες ΠΠ (δρυμούς, υγροτόπους Ραμσάρ κλπ) είναι οι ελάχιστοι που χρειάζονται και δεν καλύπτουν όλες τις ΠΠ οι οποίες –σύμφωνα με παλαιότερη μελέτη του ΥΠΕΧΩΔΕ (1999)– φθάνουν

τις 160 περίπου και περιέχουν ομαδοποιημένες τις 419 τοποθεσίες του δικτύου NATURA καθώς και άλλες ευαίσθητες περιοχές που δεν υπάγονται στο δίκτυο. Άρα, πολλές ΠΠ είναι ακόμα «ορφανές». Επομένως αν δεν συσταθούν νέοι ΦΔ για να καλύψουν κάποιες εναπομείνουσες σημαντικές περιοχές, θα μπορούσαν οι περιοχές NATURA που γεινιάζουν με αυτούς να υπαχθούν στους ήδη υπάρχοντες φορείς, όπως προβλέπεται άλλωστε από την νομοθεσία (Ν2742 άρθρο 15 παρ. 1). Για παράδειγμα, στην Κεφαλονιά, στο φορέα του Αίνου θα μπορούσαν να υπαχθούν και οι άλλες περιοχές NATURA όπως το Καλόν Όρος, τα θαλάσσια λιβάδια των νότιων ακτών του νησιού κ.α. που στερούνται διαχειριστικού φορέα. Κάτι ανάλογο μπορεί να γίνει και με το Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου. Αυτό όμως σημαίνει ότι πρέπει βελτιωθούν και να ενισχυθούν σημαντικά οι υφιστάμενοι ΦΔ για να ανταποκριθούν στο έργο αυτό.

Για την ιστορία, οφείλουμε να παρατηρήσουμε ότι οι συγχωνεύσεις των ΦΔΠΠ είναι μια υπόθεση που άρχισε να συζητείται από τις αρχές του 2009. Εν όψει της εντεινόμενης τότε οικονομικής κρίσης η προσπάθεια του οικονομικού επιτελείου της κυβέρνησης ήταν η μείωση -με κάθε δυνατό τρόπο και μέσο- όλων εκείνων των νομικών προσώπων δημοσίου ενδιαφέροντος που εθεωρούντο μη απαραίτητα. Όμως όπως ειπώθηκε παραπάνω αυτό πρέπει να εκτιμηθεί ανάλογα με την φύση, την αποστολή και το έργο κάθε κατηγορίας φορέων. Οι ΦΔ δεν είναι μόνον θεματικού χαρακτήρα σε εθνικό επίπεδο οπότε θα μπορούσε κανείς να σκεφτεί μια αναδιάρθρωση με συγχωνεύσεις. Οι φορείς διαχείρισης ΠΠ είναι πρωτίστως, από τη φύση τους, αποκεντρωμένοι ακολουθώντας την γεωγραφική κατανομή των σημαντικότερων τουλάχιστον ΠΠ. Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με τη νομοθεσία (Ν 2742 άρθρο 15 παρ 1) η ίδρυση φορέων διαχείρισης είναι υποχρεωτική σε Εθνικά Πάρκα που χαρακτηρίζονται κατά το άρθρο 19 παρ. 3 του νόμου 1650/1986 και στα οποία περιλαμβάνονται και περιοχές που χαρακτηρίζονται κατά τις παραγράφους 1 ή 2 του ίδιου άρθρου. Επί πλέον, με την παράγραφο 3(η) του άρθρου 5 του νόμου 3937/2011 οι εθνικοί δρυμοί και οι υγρότοποι διεθνούς σημασίας (Σύμβαση Ραμσάρ) χαρακτηρίζονται εθνικά πάρκα. Επομένως από τη στιγμή που η συντριπτική πλειοψηφία των ΦΔ (23 από 28) διαχειρίζεται εθνικούς δρυμούς και υγρότοπους που σήμερα έχουν μετονομασθεί σε εθνικά πάρκα από το ΥΠΕΚΑ (www.ypeka.gr) οι συγχωνεύσεις πρακτικά δεν έχουν αντικείμενο.

Μια άλλη τέλος διάσταση στο θέμα της συγχώνευσης είναι ότι συχνά χρησιμοποιείται το επιχείρημα της κακής ή ελλιπούς λειτουργίας ως λόγος κατάργησης ενός φορέα. Η δυνατότητα όμως σωστής λειτουργίας έχει άμεση σχέση με το προσωπικό τους και το έργο που αυτό καλείται να επιτελέσει. Ο σκοπός των φορέων διαχείρισης- με βάση το νόμο- είναι ο προσδιορισμός, η εφαρμογή και ο συντονισμός όλων εκείνων των μέτρων, ενεργειών και παρεμβάσεων που θα χρειάζονταν για την αποτελεσματική προστασία, οργάνωση και λειτουργία των προστατευόμενων περιοχών, ώστε να εξυπηρετήσουν τους σκοπούς της κηρύξεώς τους, λαμβάνοντας πάντα υπόψη τον εθνικό και χωροταξικό σχεδιασμό. Ωστόσο, για την εκπλήρωση των παραπάνω στόχων απαιτείται σημαντικό και εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό. Από μια έρευνα που έγινε προ τριετίας στο εργαστήριο περιβαλλοντικού σχεδιασμού του τμήματος Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας (Μπεριάτος 2009) προκύπτει ότι στους φορείς διαχείρισης ασχολούνται περίπου διακόσια (200) άτομα, δηλαδή αριθμός πολύ μικρότερος από αυτόν που προβλέπει ο νόμος. Μάλιστα από αυτούς μόλις το 3% αποτελούν μόνιμα στελέχη (και αυτά τύπου Ι.Δ.Α.Χ.) ενώ στη συντριπτική τους πλειοψηφία (97%) είναι συμβασιούχοι. Επί πλέον οι φορείς διαχείρισης αναγκάζονται να απευθυνθούν στην ελεύθερη αγορά για την κάλυψη των αναγκών τους σε υπηρεσίες και συμβουλευτικό επιστημονικό έργο (εξωτερικοί συνεργάτες). Όπως είναι αναμενόμενο η μη ύπαρξη κάποιου ελάχιστου μόνιμου προσωπικού παρεμποδίζει τη σωστή και ουσιαστική

λειτουργία των φορέων διαχείρισης και άρα την αποτελεσματική προστασία αυτών των οικολογικά πολύτιμων αλλά και εύθραυστων περιοχών.

Κατά συνέπεια είναι ανάγκη να υπάρξει εκ μέρους των αρμόδιων κυβερνητικών αρχών και υπηρεσιών μια συστηματική και συνεκτική πολιτική για τις ΠΠ που αποτελούν την αιχμή του δόρατος του φυσικού περιβάλλοντος της χώρας. Οι υπερβολικές συγχωνεύσεις, για τις οποίες υπάρχει μεγάλη τάση τώρα τελευταία, δημιουργούν άκαμπτες, γραφειοκρατικές και τελικά αντιοικονομικές δομές (με την ευρύτερη έννοια της οικονομίας και όχι με τη λογιστική). Η συγκέντρωση δομών και δραστηριοτήτων έχει προφανώς τα όριά της. Κάποιες οντότητες και δομές πρέπει να είναι αποκεντρωμένες για να υπάρχει η απαραίτητη ευελιξία και ασφάλεια. Οι συγχωνεύσεις δεν είναι πανάκεια. Το παράδειγμα των τελευταίων συγχωνεύσεων των δήμων που δημιούργησαν δύσκαμπτα διοικητικά σχήματα και δημοτικά συμβούλια, τα οποία δεν μπορούν να προς απ λειτουργήσουν πρέπει να αποτελέσει -τηρουμένων των αναλογιών- ένα παράδειγμα προς αποφυγήν.

5.ΕΠΙΛΟΓΟΣ : ‘ΑΦΗΣΤΕ ΟΛΑ ΤΑ ΛΟΥΛΟΥΔΙΑ ΝΑ ΑΝΘΙΣΟΥΝ’

Τα κύρια σημεία –διαπιστώσεις στα οποία μπορεί να εστιαστεί η κριτική προσέγγιση του νομοθετήματος αυτού είναι: Πρώτον υπάρχουν πολλές νομοτεχνικές αστοχίες, λάθη διατυπώσεων, εννοιολογικές ασάφειες και αντιφάσεις που φανερώνουν ότι δεν υπήρξε η απαραίτητη προσοχή και φροντίδα. Δεύτερον υπάρχει μια τάση ελαστικότερης και λιγότερο αυστηρής προστασίας λόγω και της οικονομικής συγκυρίας. Τρίτον επιχειρείται μια τάση μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στις από-συγκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες (αποκεντρωμένες διοικήσεις) για κάποιες θεωρούμενες μικρότερης σημασίας περιοχές (ΚΑΖ, Τοπία και φυσικοί σχηματισμοί). Τέλος ως προς την συγχώνευση των ΦΔ το επιχείρημα αποδεικνύεται σαθρό διότι δεν υπάρχει ούτε αναγκαιότητα αλλά ούτε και νομική δυνατότητα εκτός και αν αλλάξει ριζικά η νομοθεσία, ενέργεια όχι και τόσο πιθανή. Η πολιτεία και οι αρμόδιοι φορείς μπορούν επομένως να ‘αφήσουν όλα τα λουλούδια να ανθίσουν’ και να επικεντρωθούν στην εφαρμογή της νομοθεσίας και των εν γένει κανονιστικών ρυθμίσεων και όχι στην αθρόα παραγωγή νέων νόμων.

6. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ΕΓΕΠΣ-Εργαστήριο Γεωγραφικών Ερευνών και Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού (2008) *Έρευνα πεδίου στους φορείς διαχείρισης και στις υπηρεσίες ΥΠΕΧΩΔΕ.*
- ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ Η (2009) "Φορείς διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών: Διδάγματα από τον απολογισμό της πενταετίας 2003-08", στο *Πρακτικά 2ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, , Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας: Βόλος, σελ. 987-994
- ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ Η (2003) 'Σχεδιασμός και διαχείριση προστατευόμενων περιοχών: Η ελληνική εμπειρία' στο *Αειχώρος, Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας. .
- ΥΠΕΧΩΔΕ (1999) *Εθνικός Σχεδιασμός για το Φυσικό Περιβάλλον*, Αθήνα. (ανέκδοτη μελέτη στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ 2000-2006)
- ΚΥΑ Η.Π.37338/1807/Ε.103 (2010) *Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για την διατήρηση της άγριας ορνιθοπανίδας και των οικοτόπων / ενδιαιτημάτων της σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979 όπως κωδικοποιήθηκε με την οδηγία 2009/147/ΕΚ, ΦΕΚ 1495 Α/6-9-2010*
- Νόμος 3937/2011 (2011) *Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις*, ΦΕΚ 60/Α/31-3-2011
- ΥΠΕΚΑ <http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=433&language=el-GR>