

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ **ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ** **ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ, ΤΗΣ ΦΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ** **ΤΟΠΙΟΥ**

ΜΑΡΙΑ ΕΥΑΓΓΕΛΙΔΟΥ, αρχιτέκτων πολεοδομίας/χωροτάκτης, τ. Γ.Γ ΥΠΕΚΑ
ΗΛΙΑΣ ΕΥΘΥΜΙΟΠΟΥΛΟΣ, δρ περιβαλλοντολόγος, τ. υφυπ. ΥΠΕΧΩΔΕ
ΚΙΜΩΝ ΧΑΤΖΗΜΠΙΡΟΣ, οικολόγος, ομότιμος καθ. ΕΜΠ



2019

Σύντομη εισαγωγή

Επανελημμένες κριτικές από περιβαλλοντικές οργανώσεις, επιστημονικούς φορείς, πανεπιστημιακά ιδρύματα και διεθνείς οργανισμούς, έχουν επισημάνει την αναποτελεσματικότητα του σημερινού καθεστώτος προστασίας και διαχείρισης της φύσης και της βιοποικιλότητας στον ελληνικό χώρο. Οι ελλείψεις και οι ανεπάρκειες έχουν βάθος δεκαετιών, και οφείλονται αφενός στην άγνοια επιμονή της κεντρικής διοίκησης να ταυτίζει τις περιοχές που απαιτούν ειδική μεταχείριση με τις περιοχές Natura. Έτσι, ο υπόλοιπος χώρος εγκαταλείφθηκε στην τύχη του και δεν υπήρξε μέριμνα για τις πάμπολες εκτάσεις που δεν μπήκαν στον αρχικό κατάλογο (Natura 2000) ανεξάρτητα αν ήταν σπουδαία αγροφυσικά σύνολα, παραδοσιακοί οικισμοί, υγρότοποι, νησιωτικά και παράκτια συστήματα, δασικά οικοσυστήματα ή ενότητες με μικτό χαρακτήρα (π.χ αρχαιολογικοί τόποι και τοπία). Επιπλέον, η υπαγωγή των ως άνω επί μέρους στοιχείων σε διαφορετικές υπηρεσιακές δομές – που συνήθως δεν συνεργάζονταν – ευνόησε την αποσπασματικότητα και την κακή αξιοποίηση των πόρων. Το αποτέλεσμα δεν ήταν μόνο η υποβάθμιση της αξίας των φυσικών συστημάτων αλλά και η απώλεια σημαντικών αναπτυξιακών «κεφαλαίων».

Από την άλλη μεριά, η κατά καιρούς αναγνώριση της προβληματικότητας (και συχνά της ακαταλληλότητας) στη δράση και τη λειτουργία των Φορέων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών – ΦΔΠΠ (προσανατολισμένων όπως προαναφέραμε σχεδόν αποκλειστικά στις περιοχές Natura), δεν οδήγησε παρά σε ημίμετρα διαδικαστικού χαρακτήρα, χωρίς να θίγονται οι χρόνιες παθογένειες. Η διστακτικότητα αυτή στη λήψη αποφάσεων με μακροχρόνια προοπτική και με δυνατότητα κάλυψης πολύ ευρύτερων και σύνθετων χωρικών ενοτήτων, μας έχει φέρει πολύ πίσω σε σχέση με τις επιδόσεις άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, κάτι που υποτιμά την ίδια τη σπουδαιότητα της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς (patrimoine).

Την ανάγκη αυτή, για μια βαθιά δηλαδή μεταρρύθμιση στο σύστημα διαχείρισης και προστασίας περιοχών φυσικού και περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος με την αποκατάσταση της ενιαίας εικόνας, διαπραγματεύεται η εκτενής πρόταση που ακολουθεί και η οποία συντάχθηκε από τους Ηλία Ευθυμιόπουλο, Μαρία Ευαγγελίδου και Κίμωνα Χατζημήτρο. Σε ένα κείμενο 40 σελ. περίπου οι συγγραφείς προτείνουν την αναμόρφωση του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου με άξονες:

- Την ριζική αναμόρφωση διοικητικών δομών διαχείρισης,
- Την προώθηση συνέργειας / σύμπραξης δημοσίων και ιδιωτικών φορέων για επενδύσεις σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο και
- Την απόδοση υπεύθυνου ρόλου στην αυτοδιοίκηση Α και Β βαθμού, και την εμπλοκή τους στην διαχείριση μέσω μικτών προγραμματικών σχημάτων.
- Την διαμόρφωση μέσων που να συνδέουν τον τυπικό χωροταξικό σχεδιασμό (χρήσεις γης, όροι δόμησης) με τα ρυθμιστικά σχέδια προστασίας (περιοχών της φύσης, οικιστικών συνόλων, αρχαιολογικών χώρων κ.α).
- Την αναθεώρηση/συμπλήρωση του γενικότερου χωροταξικού σχεδιασμού ο οποίος θα πρέπει να εξυπηρετεί τους στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης. Αυτός θα πρέπει εφεξής να είναι ο γνώμονας, και η νέα φιλοσοφία να αντανakλάται πλήρως στις μελέτες και στις νομοθετήσεις που θα ακολουθήσουν (π.χ Τοπικά Χωρικά Σχέδια).

Σχετικά με τους ΦΔΠΠ, εκτός από την απόδοση σ'αυτούς ουσιαστικών αρμοδιοτήτων θα πρέπει να προχωρήσει άμεσα η συσχέτισή τους, όχι μόνο με την κεντρική αλλά και την περιφερειακή διοίκηση. Οι ΦΔΠΠ θα πρέπει επίσης να γίνουν οι καταλύτες για την προώθηση νέων μορφών επιχειρηματικότητας οι οποίες να συνάδουν με την αειφορία τόσο στο εθνικό όσο και στο τοπικό επίπεδο (που αποτελεί άλλωστε και Συνταγματική επιταγή) και να αναλάβουν πρωτοβουλίες για την εξεύρεση πόρων και εκπόνηση μικτών διαχειριστικών προγραμμάτων.

Προτείνεται ακόμη ένα μέρος από τις ευθύνες διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών να δοθεί σε ιδιωτικούς οργανισμούς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με εμπειρία στο αντικείμενο.

Δεύτερο στοιχείο της μεταρρύθμισης προτείνεται να είναι η ένταξη του τοπίου ως αυτοτελούς αντικειμένου στον περιβαλλοντικό και τον χωροταξικό σχεδιασμό, με πλήρη επιστημονική υποστήριξη (ανάδειξη, οριοθέτηση, χαρτογράφηση) και σύνδεσή του με τα οικοσυστήματα, τον τουρισμό και τους αρχαιολογικούς χώρους. Μια πολύ χρήσιμη δομή για αυτό είναι τα Περιφερειακά Πάρκα (Regional Parks) στα οποία συντίθενται οι επιταγές της προστασίας με αυτές της οικοανάπτυξης.

Τέλος η πρόταση προκρίνει την άμεση ενεργοποίηση του μηχανισμού των “περιβαλλοντικών αντισταθμιστικών μέτρων”, με αναμόρφωση της νομοθεσίας αν χρειαστεί, προκειμένου οι κύριοι μεγάλων έργων που έχουν σοβαρές και μη αποφευγόμενες επιπτώσεις στο περιβάλλον (π.χ εξόρυξη) να μπορούν αντισταθμιστικά να ικανοποιούν το αίτημα του ουδέτερου περιβαλλοντικού ισοζυγίου με μέτρα και έργα σε κάποια άλλη περιοχή. Τα περιβαλλοντικά αντισταθμιστικά μέτρα έχουν ευρύτατα χρησιμοποιηθεί στην Ευρώπη και τις ΗΠΑ με εξαιρετικά αποτελέσματα και αποτελούν πλέον μέρος της ευέλικτης και καινοτομικής πολιτικής διαχείρισης πολυσθενών περιφερειακών ενοτήτων.

1. ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΘΕΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΜΕΤΑΞΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ: ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΚΑΙ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ

Η αναποτελεσματικότητα στη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών, δεν οφείλεται -κατά την θέση της παρούσας έκθεσης- μόνο στην αδόκιμη δομή και ελλιπή χρηματοδότηση των Φορέων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών (ΦΔΠΠ), όπου συνήθως αποδίδεται¹, αλλά **στο συνδυασμό των αδυναμιών και ανεπαρκειών του συστήματος των ΦΔΠΠ** (για την αξιολόγηση των οποίων δεν υπάρχει ομοφωνία) **με τις δομικές αδυναμίες του συστήματος σχεδιασμού και ρύθμισης των προστατευόμενων περιοχών, το οποίο είναι κατακερματισμένο**. Καταγράφονται και κατηγοριοποιούνται συνοπτικά τα προβλήματα:

- **Ζητήματα ορισμού του φυσικού περιβάλλοντος ως προστατευτέου αντικειμένου.**

Κάθε πολιτική προστασίας βασίζεται ιστορικά στο δικό της αυτόνομο θεσμικό οπλοστάσιο και είναι δύσκολη έως ασύμβατη η ενοποιημένη χωρική θεώρηση. Η διάκριση αυτή επιδεινώνεται με τα διοικητικά και επιστημονικά στεγανά, οι πολιτικές προστασίας «διαμερισματοποιούνται» (βιοποικιλότητας, περιοχών Natura, δασών, υδάτων, αιγιαλού, παράκτιου χώρου, γεωργικής γης κλπ) και -εν τέλει- η έννοια προστασία της φύσης ή φυσικής κληρονομιάς έχει συμβολική ή εισαγωγική σημασία. Ο νόμος 3937/2011 εισάγει μια ευρεία αντίληψη στους ορισμούς και στο προστατευτέο αντικείμενο, αλλά οι αδυναμίες των εργαλείων του και η διοικητική παράδοση δεν έχουν επιτρέψει την καθιέρωσή της.

- **Ζητήματα σύνθετων ή αποσπασματικών διαδικασιών ρύθμισης ή ελέγχου, σε όλες τις περιπτώσεις πολιτικών προστασίας και διαχείρισης.**

¹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι **περιοχές Natura** οι οποίες μελετώνται και ρυθμίζονται βάσει του ν. 3937/2011 (μετεξέλιξη του πρώτου νόμου περί περιβάλλοντος 1650/1986). Η διαδικασία ρύθμισης περιλαμβάνει πολλά ανελαστικά στάδια², ενώ το όλο σύστημα επικεντρώνεται στο πρώτο στάδιο, την Ειδική Περιβαλλοντική Μελέτη (ΕΠΜ) και όχι στον τελικό στόχο και το αιτούμενο από τις ευρωπαϊκές Οδηγίες που είναι τα Σχέδια Διαχείρισης, με αποτέλεσμα πολλές ολοκληρωμένες ΕΠΜ να βρίσκονται στα συρτάρια χωρίς να έχει προχωρήσει η θεσμοθέτηση των προτάσεών τους, και η χώρα να είναι υπόλογη έναντι των ευρωπαϊκών της υποχρεώσεων. Τούτο οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο γεγονός ότι τα ΠΔ θεσμοθέτησης καλούνται να συμπεριλάβουν ρυθμίσεις σε επίπεδο χρήσεων γης ενώ το επιστημονικό υπόβαθρο της μελετητικής ομάδας, (και της

¹ Βλέπε σχετικές εκθέσεις της Επιτροπής Φύση 2000 και της WWF Ελλάς

² Στην πρόσφατη ανακοίνωση για τον διαγωνισμό μελετών διαβάζουμε: Για τη θεσμοθέτηση και διαχείριση κάθε προστατευόμενης περιοχής του Δικτύου Natura 2000 απαιτούνται, με τη σειρά που παρατίθενται, τα κάτωθι: 1. Εκπόνηση Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ, (με υψηλό κόστος και μεγάλο χρόνο ολοκλήρωσης και έγκρισή της με απόφαση Γ Γραμ Περιβάλλοντος) 2. Οριοθέτηση περιοχών προστασίας 3.Σύνταξη και έκδοση Προεδρικού Διατάγματος (ΠΔ) 4. Σύνταξη Σχεδίου Διαχείρισης (ΣΔ) και έκδοση Υπουργικής Απόφασης 5. Πρόταση Σχημάτων Διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών.

αναθέτουσας αρχής³) δεν διαθέτει την κατάλληλη τεχνογνωσία, παρά μόνο για τους πυρήνες απολύτου προστασίας (πχ περιοχές αναπαραγωγής σπανίων ειδών). Τόσο ο ν1650/86 όσο και ο 3937/11 έχουν προσπαθήσει να εισάγουν πρακτικές σύνδεσης με τον χωρικό σχεδιασμό (πχ χρήση της ΖΟΕ Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου ως εργαλείο ρύθμισης, η οποία έχει θεωρηθεί από την Νομολογία ΣτΕ, ως υποκατάστατο του χωροταξικού σχεδιασμού, προ της ενεργοποίησης του ν 2742/1999, που εισήγαγε την στρατηγική και μη κανονιστική θεώρηση της χωροταξίας) αλλά η διοικητική πρακτική δεν έχει ευνοήσει την καθιέρωση αυτής της αντίληψης.

Έτσι όσον αφορά στην ρύθμιση των περιμετρικών ζωνών, αναγκαία για τις περιοχές προστασίας, τα σχέδια ΠΔ επαναλάμβαναν με αμηχανία τις προβλέψεις της Εκτός Σχεδίου Δόμησης, ή περιείχαν λανθασμένες "βελτιωτικές παρεμβάσεις", όπως επιβολή μορφολογικών κανόνων ή μείωση του αριθμού κλινών των επιτρεπομένων ξενοδοχειακών μονάδων. Ανάλογη πολιτική αναβλητικότητα και καθυστέρηση στην επιβολή ρυθμίσεων που θα περιόριζαν την Εκτός Σχεδίου Δόμηση (ΕΣΔ) παρατηρείται γενικά την ίδια περίοδο και στην θεσμοθέτηση των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών (ΕΧΜ) μέσω των Ζ.Ο.Ε. Έτσι σταδιακά ατόνησε η ρυθμιστική παρέμβαση στην ύπαιθρο, την οποία ανέλαβαν από το 1997 τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια –ΓΠΣ (Ν2508/1997, με πρώτη εφαρμογή το 2004), στα οποία ανετέθη το καθήκον «περιορισμού της εκτός σχεδίου δόμησης» χωρίς όμως συγκεκριμένες οδηγίες και κατευθυντήριο πλαίσιο πλην των γενικών αρχών (πχ συμπαγής πόλη) που είχε εισάγει το ΓΠΧΣ&ΑΑ του 2008 (Γενικό Πλαίσιο Χωρικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης).

2^ο Παράδειγμα αποσπασματικής προστασίας είναι η δασική νομοθεσία που κινείται γύρω από το είδος της βλάστησης και όχι χωρικά: εξετάζει δηλαδή το αν πρόκειται για δασικά είδη εμπίπτουν στην δικαιοδοσία των δασαρχείων, ενώ σε αντίθετη περίπτωση, δεν την αφορούν. Εξ αυτού, αλλά και εκ του τεκμηρίου ιδιοκτησίας του ελληνικού δημοσίου στις δασικές εκτάσεις, έχουν προκύψει παραδοξότητες όπως ότι τεχνητές φυτείες δασικών ειδών (πχ καλλιεργούμενες βελανιδιές στα νησιά) μπορεί να είναι δημόσιες ή ότι τα ξέφωτα μέσα σε δάση, που ιστορικά φιλοξενούσαν κτηνοτροφία (χωροθέτηση εποχικού σταβλισμού) μετατρέπονται (με σύμφωνη γνώμη της δασικής υπηρεσίας) σε δομήσιμα οικοπέδα, μετατροπή που γίνεται με την κατά περίπτωση έκδοση πράξης χαρακτηρισμού κατόπιν αιτήματος του ιδιοκτήτη. Δυστυχώς τα χωρικά σχέδια δεν βελτιώνουν -όπως θα μπορούσαν- την πρακτική αυτή, προσδιορίζοντας ενιαίες περιοχές προστασίας με προσέγγιση οικοσυστήματος, αλλά απλά επιβεβαιώνουν την ισχύ του "ίδιου θεσμικού καθεστώτος", χωρίς να το συμπληρώνουν (πχ με διατάξεις απαγόρευσης της κατάτμησης). Αντίστοιχα για τα σχέδια διαχείρισης δασών ή δασικών εκτάσεων -μια θετική παράδοση αειφορίας- είναι προς διερεύνηση αν περιλαμβάνουν ευρύτερες περιοχές που συμπληρώνουν το δασικό οικοσύστημα ή το δασικό / χορτολιβαδικό τοπίο. Γενικά ο διαχειριστικός σχεδιασμός των δασών ή δασικών εκτάσεων τείνει να χάσει το βάρος που είχε ιστορικά, στο βαθμό που σταδιακά οι δασικές υπηρεσίες επικεντρώνονται σε χαρακτηρισμούς ή αποχαρακτηρισμούς μεμονωμένων "οικοπέδων", ενώ το δασικό κτηματολόγιο καρκινοβατεί λόγω των περίφημων οικιστικών πυκνώσεων, που -κατά πάσαν πιθανότητα- είναι αποτέλεσμα της ανωτέρω πρακτικής αποχαρακτηρισμών, σε συνδυασμό με την εκτός σχεδίου δόμηση.

3^ο Ανάλογης ανελαστικότητας είναι η **πολιτική προστασίας και ανάδειξης των αρχαιοτήτων** η οποία εκπορεύεται αποκλειστικά από την τήρηση του νόμου 3028/2002, ο οποίος αφενός επικεντρώνει την προστασία σε αυστηρές διαδικασίες γνωμοδότησης ειδικών οργάνων (τοπικού ή κεντρικού συμβουλίου αρχαιοτήτων ή νεωτέρων μνημείων), μέσω επί μέρους αδειοδοτήσεων, χωρίς παρακολούθηση της εφαρμογής, και, αφετέρου, στερείται παντελώς διαχειριστικής αντίληψης για την ανάδειξη

³ Σημειωτέον σε πρώτο στάδιο (δεκαετίες 80 και 90) οι ομάδες ήταν μικτές με χωροτάκτες και περιβαντολόγους ενώ το ίδιο ίσχυε και στην στελέχωση της υπηρεσίας.

των αρχαιοτήτων ή της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, εξαιρώντας μάλιστα τα δημόσια μουσεία ως προς την ένταξή τους στην ευρύτερη περιοχή. Ο μόνος φορέας ικανός να κάνει ενεργό διαχείριση των μνημείων και γενικά της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς είναι το ΤΑΠΑ (Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων), του οποίου προσπάθειες εκσυγχρονισμού (μέχρι τώρα) έχουν προσκρούσει σε "κεκτημένα δικαιώματα". Η ανάληψη από τη χώρα της υποχρέωσης επεξεργασίας σχεδίων διαχείρισης για τις περιοχές που έχουν καταγραφεί ως παγκόσμια κληρονομιά μέσω της UNESCO, είναι μια ευκαιρία που μπορεί να συμβάλει στην προώθηση της διαχειριστικής αντίληψης στην πολιτιστική μας κληρονομιά. (βλέπε και σχετικό οδηγό 2013), αξιοποιώντας επιτυχή παραδείγματα διαχείρισης αρχαιολογικών πάρκων (πχ Μεσσήνη).

4^η Ακραία περίπτωση ίδιου καθεστώτος αποτελεί η **εξορυκτική (μεταλλευτική και λατομική) δραστηριότητα** η οποία είναι γενικά επιτρεπτή σε ευρείες εκτάσεις όπου υπάρχει ή εικάζεται ότι θα υπάρχει μέταλλευμα. Ελέγχεται μν εν μέρει μέσω της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, ή της δασικής νομοθεσίας -όταν συμπίπτει με δασικές εκτάσεις- αλλά δεν υπόκειται σε γενικούς κανόνες περιορισμού της δραστηριότητας βάσει χωρικών ή περιβαλλοντικών μελετών και σχεδίων. Είναι σαφές ότι η μεταλλευτική δραστηριότητα συνδέεται με το τοπίο το οποίο μπορεί να τραυματίσει ανεπανόρθωτα αν και η προβλεπόμενη διαδικασία "αποκατάστασης τοπίου" μπορεί να αποτελέσει συνεισφορά στην ανάδειξη πρώην ή και εν ενεργεία μεταλλευτικών περιοχών, αν αντιμετωπιστεί δημιουργικά.

5^ο Παράδειγμα αποσπασματικότητας είναι οι δυνατότητες που έχουν δοθεί με τα ειδικά καθεστώτα ιδιωτικοποίησης της δημόσιας περιουσίας όπως τα Ειδικά Σχέδια Αξιοποίησης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ), ή τα Ειδικά Σχέδια Αξιοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ). Ενώ έχουν προικιστεί με μια σημαντική ελευθερία στην δυνατότητα εκμετάλλευσης της έκτασης (από πλευράς χρήσεων γης και δόμησης), δεν έχουν καμία αρμοδιότητα επιρροής στην περιβάλλουσα περιοχή. Αν αυτή είναι "απολύτου προστασίας", θα μπορούσε να συμβάλλει ο επενδυτής στην διαφύλαξη ή/και ανάδειξη της, ενώ αν είναι περιοχή με αναπτυξιακές πιέσεις και ανεξέλεγκτη εκτός σχεδίου δόμηση, θα χρειαζόταν συμπληρωματικές ρυθμίσεις (με το πάγιο καθεστώς χωρικού σχεδιασμού) προς αποφυγή υποβάθμισης της επικείμενης γειτονικής επένδυσης.

• Ζητήματα δομών διακυβέρνησης και διαβούλευσης

Η σύσταση των ΦΔΠΠ το 1999 (αρ15 ν.2742), με την μορφή ΝΠΙΔ αποσκοπούσε στην καθιέρωση μιας ιδιωτικο-οικονομικής διαχείρισης με παράκαμψη των διαδικασιών του δημόσιου λογιστικού, μια εκσυγχρονιστική επιλογή συχνή εκείνη την περίοδο, η οποία όμως απεδείχθη επιτυχής μόνο όπου οι νεοσυσταθέντες φορείς είχαν ad hoc ρόλο ή περίοδο ζωής, χωρίς να έχουν επικαλύψεις με υφιστάμενες διοικητικές δομές, που εξακολουθούσαν να λειτουργούν χωρίς καμία "μεταρρυθμιστική μέριμνα". Η καταγραφή των αρμοδιοτήτων και της δομής των ΦΔΠΠ αποπνέει μια διοικητική απειρία και μια σύγχυση μεταξύ του εκτελεστικού τους ρόλου και των διαδικασιών διαβούλευσης και ευαισθητοποίησης των τοπικών κοινωνιών και φορέων, που αντανακλάται στα πολυπληθή ΔΣ αφενός και στην παντελή έλλειψη υπηρεσιακών δομών αφετέρου.

Τα χρόνια προβλήματα που αντιμετωπίζει το σύστημα διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών έχουν εντοπιστεί από τους θεσμούς παρακολούθησης και κυρίως την επιτροπή Φύση 2000, δέκα χρόνια μετά την λειτουργία τους⁴.

⁴ Βλέπε «Ο θεσμός των φορέων διαχείρισης 10 χρόνια μετά» <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=PckRvxTB9Yw%3d&tabid=764&language=el-GR> και Έκθεση Νοεμβρίου 2011 για την: «Λειτουργική αναδιάρθρωση των σχημάτων διαχείρισης για βιώσιμη και

Βασικό πρόβλημα είναι ότι το όλο σύστημα διακυβέρνησης τόσο σε επίπεδο Επιτροπής Φύση 2000 (η οποία είναι το κεντρικό όργανο σε εθνικό επίπεδο) όσο και στα ΔΣ των ΦΔΠΠ, στηρίζεται στις τυπικές εκπροσωπήσεις των εμπλεκόμενων φορέων, επιλογή που έχει υποτιμήσει το ουσιαστικό χαρακτηριστικό μιας χρηστής διακυβέρνησης που είναι η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια. Η σύσταση και οι αρμοδιότητες των οργάνων αυτών προσιδιάζουν περισσότερο σε γνωμοδοτικά όργανα και όργανα διαβούλευσης, παρά σε αποφασιστικά όργανα συντονισμού ή διαχείρισης. Οι εκπρόσωποι των φορέων σπάνια μεταφέρουν στους φορείς τους την εμπειρία και τα ζητήματα που τίθενται στα ΔΣ και εν τέλει δεν εξασφαλίζεται η πρόθεση μιας "συνεργατικής διακυβέρνησης",

Το ίδιο το ΥΠΕΝ δεν ασκεί κανένα ρόλο επιτελικής παρακολούθησης και συγκέντρωσης πληροφοριών -παρότι εκπροσωπείται σε όλα τα ΔΣ- ένα ρόλο που απαιτεί αναβαθμισμένη διοικητική τεχνογνωσία, ενώ η Επιτροπή Φύση 2000 εισηγείται μεν βελτιώσεις αλλά δεν μπορεί –εκ της φύσεως της- να καλύψει θέματα συντονισμού. Έτσι τα καταγραφόμενα λειτουργικά προβλήματα, όπως η ασυνέχεια λόγω π.χ μη παρουσίας των εκπροσώπων φορέων (ακόμα και του ΥΠΕΝ, στο 45% των περιπτώσεων!) αλλά και η προσωποκεντρική παρουσία (συχνά χωρίς απολογισμό προς τον εκπροσωπούμενο φορέα) δεν είναι ήσσονος σημασίας και παραπέμπουν στην προβληματική βάση του όλου συστήματος. Στις εκθέσεις της Επιτροπής αναγνωρίζεται ότι «Οι Φορείς Διαχείρισης έχουν την αρμοδιότητα να ασκούν διοίκηση και διαχείριση, αλλά δεν διαθέτουν εκτελεστική εξουσία. (...). Ο επικουρικός ρόλος που δόθηκε στους ΦΔΠΠ προσομοιάζει περισσότερο σε δράση καταλύτη παρά σε δράση πραγματικού διαχειριστή».

Οι βελτιωτικές προσπάθειες επικεντρώθηκαν σε δύο επί μέρους θέματα, τα οποία τέθηκαν πιεστικά και εκτός μιας γενικότερης μεταρρυθμιστικής στρατηγικής: στη συγχώνευση για μείωση του αριθμού των ΦΔΠΠ (2013⁵) και στην επίλυση εργασιακών ζητημάτων για την παραμονή του προσωπικού (2017), χωρίς να αντιμετωπίσουν τα υπόλοιπα θέματα δυσλειτουργίας που έχουν αναδειχθεί από τις εκθέσεις, ενώ η πρόβλεψη ίδρυσης Δ/σεων Προστατευόμενων Περιοχών, στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (N3739/2011) δεν έχει ενεργοποιηθεί. Από την άλλη μεριά, ορισμένες υποχρεώσεις προκύπτουσες από τις ευρωπαϊκές Οδηγίες καλύφθηκαν πυροσβεστικά με νόμους, όπως ο χαρακτηρισμός /οριοθέτηση των περιοχών Natura, το οριζόντιο μέτρο της αύξησης της αρτιότητας σε 10 στρέμματα και η επέκταση των ορίων της διαχειριστικής αρμοδιότητας των ΦΔΠΠ. (χωρίς ενίσχυσή τους) ώστε να καλυφθεί τυπικά η υποχρέωση ένταξης των περιοχών σε κάποιο διαχειριστικό σχήμα. Με την πρόσφατη αυτή νομοθετική ρύθμιση (2017) συμπεραίνεται ότι το ΥΠΕΝ θεώρησε επιτυχές το σύστημα διαχείρισης των Προστατευόμενων Περιοχών μέσω του θεσμού των ΦΔΠΠ ως λειτουργήσει μέχρι σήμερα και γι αυτό επεδίωξε την ενίσχυσή του.

- **Το θέμα της ανάθεσης έργου διαχείρισης σε άλλους φορείς**

Παρότι ήδη με τον Ν.1650/86 προβλέφθηκε η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων ανάθεσης επί μέρους έργων σε δημόσιους ή μη κυβερνητικούς φορείς, πρόβλεψη η οποία πραγματικά εγγυάται μια αντίληψη συνδιαχείρισης βασισμένη σε συνεργασία φορέων και την αξιοποίηση κεκτημένης πείρας και τεχνογνωσίας, αυτό το μέσον δεν

αποτελεσματική προστασία» <http://www.ypeka.gr/>

[LinkClick.aspx?fileticket=guMca1Y9Msk%3d&tabid=764&language=el-GR](#)) καθώς και έκθεση της WWF Hellas 2011

⁵ παρότι είχαν αναδειχθεί συνολικότερες προτάσεις, που καταγράφονται στον «Απολογισμό πεπραγμένων και πολιτικού προβληματισμού» της Γεν Γραμματείας Περιβάλλοντος του 2013, όπως η σύσταση εθνικού φορέα προστασίας της φύσης που θα περιλάμβανε τους Φ.Δ.Π.Π.

ενεργοποιήθηκε ποτέ επειδή δεν είχε εκδοθεί το σχετικό ΠΔ που θα κατέγραφε το περιεχόμενο των συμβάσεων. Με τον Ν. 4019/2013 (για την συγχώνευση φορέων) καλύφθηκε το κενό και δόθηκε η δυνατότητα στους συγχωνευόμενους φορείς (μόνο) να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις και να αποσπούν προσωπικό σε δικές τους οργανικές θέσεις, αλλά το «πάγωμα» της εφαρμογής του νόμου δεν επέτρεψε την ενεργοποίηση της διάταξης. Επίσης, η δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων των ΦΔΠΠ με δημόσιους φορείς, ισχύει μεν αλλά με περιορισμένη κουλτούρα εφαρμογής, ενώ η σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα προσκρούει στον υψηλό συγκεντρωτισμό του σχετικού θεσμικού πλαισίου, που υποχρεώνει για κάθε σύμβαση - έστω και χαμηλού οικονομικού αντικειμένου- να ακολουθηθεί η διαδικασία διά μέσου της Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙΤ του Υπ Ανάπτυξης.

- **Περιττό διοικητικό βάρος για την σύσταση και λειτουργία των ΦΔΠΠ και προβληματική οικονομική διαχείριση**

Η πληθώρα των φορέων συνοδεύεται από πληθώρα ΥΑ/σεων για την σύσταση των ΔΣ μετά από αλληλογραφία με τους φορείς κλπ, ενώ παράλληλα δεν υφίσταται ενιαία οριζόντια δομή - ο κάθε φορέας έχει δικό του εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας που επεξεργάζονται τα ίδια τα ΔΣ εις βάρος του ουσιαστικού τους έργου. Στην έκθεση της Επιτροπής Φύση 2000 αναγνωρίζεται ότι στην πράξη *«η έννοια της διοίκησης δεν αφορά στη συνολική λειτουργία της προστατευόμενης περιοχής, αλλά σ' αυτή του φορέα διαχείρισης»*.

Αντικειμενικά υπάρχει επίσης ένα θέμα αναντιστοιχίας των διατιθέμενων πόρων με το δυσανάλογα μεγάλο έργο που αναλογεί στους ΦΔΠΠ Η έλλειψη σταθερού και επαρκούς προσωπικού, ο εθελοντικός χαρακτήρας της συμμετοχής των μελών των ΔΣ, και οι αυξημένες απαιτήσεις των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών εργαλείων, δεν επιτρέπουν μια επαγγελματικού τύπου διαχείριση και ορθολογική αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων, γεγονός που επιτείνεται από τις δομικές αδυναμίες που προαναφέραμε, την πληθώρα δηλ. των φορέων, χωρίς κεντρικό σύστημα υποστήριξης και χωρίς δυνατότητα αναδιανεμητικής αξιοποίησης του επιστημονικού κυρίως προσωπικού.

Η έκθεση της Επιτροπής Φύση 2000 αναγνωρίζει την *«αναγκαιότητα οικονομικής βιωσιμότητας των σχημάτων διαχείρισης»*, την οποία συνδέει με την πρόταση εξασφάλισης δημόσιας χρηματοδότησης για την κάλυψη του κόστους φύλαξης και των λειτουργικών δαπανών, αλλά *«με μεγιστοποίηση του δημοσιονομικού οφέλους»*. Στις προτάσεις της Επιτροπής Φύση 2000 περιλαμβάνονται *«αναζήτηση μη κρατικών πόρων από τους ίδιους του ΦΔΠΠ»* και η *«αλλαγή του καθεστώτος ΦΠΑ»*, θέματα που θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν, έστω πυροσβεστικά, με την νομοθετική πρωτοβουλία του 2017. Το ζήτημα λοιπόν της προσέλκυσης ιδιωτικών πόρων όχι μόνο με μορφή χορηγίας αλλά και επενδύσεων συμβατών με τους στόχους οικοανάπτυξης, είναι κρίσιμο.

Τέλος, το **ζήτημα του προσωπικού** είναι καθοριστικής σημασίας. Οι ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις επέτρεψαν σε μια πρώτη φάση να διοχετευτούν κονδύλια σε δαπάνες προσωπικού, βάσει της εξαίρεσης για start up φορείς, αλλά τούτο δεν μπορεί να διαιωνίζεται. Εξ άλλου σύμφωνα με την ερμηνεία της ΕΛΣΤΑΤ για τους φορείς κρατικής διοίκησης, οι ΦΔΠΠ εντάχθηκαν στους πρόσφατους γενικούς περιορισμούς απαγόρευσης προσλήψεων, άρα η επιλογή του ΝΠΙΔ δεν ευνόησε το θέμα του προσωπικού. Οπωσδήποτε, η διευκόλυνση των "προσλήψεων" ή παρατάσεων στα σημερινά σχήματα φορέων (επιλογή της νομοθετικής πρωτοβουλίας του 2017) δεν αποτελεί λύση, αλλά κι από την άλλη μεριά δεν πρέπει να υποτιμηθεί η ανάγκη σταθερής και ικανής στελέχωσης κάθε νέου διαχειριστικού σχήματος, με διεπιστημονικά κριτήρια.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ 1^ο

Οποιαδήποτε πρόταση στοχεύει στην άρση της αποσπασματικότητας και προάγει λύσεις σύζευξης ή σύμπλευσης των πολιτικών προστασίας, είναι θετική. Για να έχει όμως χαρακτήρα μεταρρύθμισης, **πρέπει να εισάγει θεσμικές καινοτομίες** τόσο

(1) στο επίπεδο των (γραφειοκρατικών) διαδικασιών θεσμοθέτησης των σχεδίων, όσο και

(2) σε επίπεδο εργαλείων και μεθόδων εφαρμογής του σχεδιασμού και διαχείρισης, με

(2α) ριζική αναμόρφωση διοικητικών δομών διαχείρισης,

(2β) προώθηση συνέργειας / σύμπραξης δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων ή πρωτοβουλιών σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο και

(2γ) απόδοση υπεύθυνου ρόλου στην αυτοδιοίκηση Α και Β βαθμού, αν όχι ρύθμισης που δεν είναι συνταγματικά αποδεκτό, τουλάχιστον δημιουργικής εφαρμογής των θεσμοθετημένων σχεδίων, και ανάληψης ενεργού ρόλου στην διαχείριση μέσω μικτών προγραμματικών σχημάτων.

- **Ευνοϊκή συγκυρία για μια ολοκληρωμένη μεταρρυθμιστική πρόταση**

Πρόσφατα έχει θεσπιστεί μια σημαντική μεταρρύθμιση στο θεσμικό πλαίσιο Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού με την ενοποίησή του ως Σύστημα Χωρικού Σχεδιασμού (ν 4269/14 και 4447/17 γνωστή ως ΧΩΠΟΜΕ, δηλ. Χωροταξική Πολεοδομική Μεταρρύθμιση), και με την αναβάθμιση των σχεδίων χρήσεων γης σε ΠΔ (ως Τοπικά Χωρικά Σχέδια ΤΧΣ πρώην ΓΠΣ) ώστε να αποκεντρωθεί περαιτέρω το επίπεδο του ρυμοτομικού σχεδίου. Η ταυτόχρονη προώθηση των Περιφερειακών Χωρικών Σχεδίων (θεσμοθέτηση των 8 από τα 13 το 2019), έδωσε ώθηση στο σύστημα ενώ προγραμματίζεται ένα μεγάλο πακέτο αναθέσεων ΤΧΣ μέσω δανείων προς τους Δήμους από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, με αποπληρωμή από το ελληνικό δημόσιο, αν το ΤΧΣ θεσμοθετηθεί εγκαίρως, άλλως επιβαρύνεται ο Δήμος.

Παράλληλα «τρέχει» και η ανάθεση της "Εκθεσης Εποπτείας" για την επεξεργασία "εθνικών στόχων διατήρησης" καθώς και ενός μεγάλου πακέτου ΕΠΜ σε όλες τις περιοχές Natura της Χώρας, ομαδοποιημένες σε 23 γραφεία (1 ή 2 ανά Περιφέρεια) με στόχο την άμεση επεξεργασία σχεδίων ΠΔ/τος και Διαχειριστικών Σχεδίων.

- Η ομαδοποιημένη και στοχευμένη αυτή ανάθεση εισάγει νέο πνεύμα ανατρέποντας την παράδοση αποσπασματικών ΕΠΜ ανά μικροζώνη, ωστόσο η τελική θεσμοθέτηση του σχεδιασμού θα χρειαστεί μια σημαντική θεσμική υποστήριξη για να αποφύγει τις καθυστερήσεις και την αναποτελεσματικότητα του παρελθόντος.

Η αναζήτηση όμως αποτελεσματικών τρόπων θεσμοθέτησης των ρυθμίσεων στις περιοχές προστασίας, πέραν αναγκαστικά από την "συστράτευση" των μεθόδων και διαδικασιών του χωρικού και του περιβαλλοντικού σχεδιασμού. Η θέσπιση ενός Στρατηγικού Σχεδίου Διαχείρισης των Περιοχών Προστασίας, σε περιφερειακό επίπεδο (πρόταση διατυπωθείσα από την έκθεση απολογισμού της γραμματείας περιβάλλοντος του 2013), είναι σήμερα εφικτή σε συνέχεια του τρέχοντος πακέτου μελετών ΕΠΜ, και οδηγεί στην ανάδειξη του περιφερειακού σχεδιασμού ως νέου πεδίου συνεργασίας χωρικών και περιβαλλοντικών πολιτικών.

Το τοπίο ως νέο αντικείμενο προστασίας, ρύθμισης, διαχείρισης, μπορεί να λειτουργήσει καταλυτικά σ' αυτή την κατεύθυνση. Είναι όμως αναγκαία η επεξεργασία των θεσμικών μέσων για την διαχείρισή του, ώστε να ξεπεραστεί η σημερινή αμηχανία που αντανακλάται στην τυπική -μόνο- υιοθέτηση της διεθνούς σύμβασης για το τοπίο, χωρίς αυτό να έχει μετουσιωθεί σε συγκεκριμένη εθνική πολιτική, ή έστω εθνικό θεσμικό εργαλείο, για την διαχείρισή του. Η καταγραφή και κατάταξη των τοπίων (σε εθνικά

περιφερειακά και τοπικά), που έγινε στα πρόσφατα περιφερειακά χωρικά σχέδια, αποτελεί νέο αξιόλογο υλικό του οποίου η αξιοποίηση απαιτεί το πέρασμα από το στάδιο της καταγραφής, σ' αυτό της διαχείρισης, που αναγκαστικά αφορά και την ρύθμιση των εκτός σχεδίου περιοχών που γίνεται με τα ΤΧΣ.

Στο πεδίο σχεδιασμού και ρύθμισης στην "εκτός σχεδίου", υπάρχει ένα ενδιαφέρον στοιχείο της συγκυρίας που οδηγεί -με την κατάλληλη επεξεργασία- σε υπέρβαση της απλής κανονιστικής παράδοσης (πχ αύξηση του κατώτερου ορίου κατάτμησης/αρτιότητας): η υποχρέωση του χωρικού σχεδιασμού (κατόπιν νομολογίας του ΣΤΕ) να ενσωματώσει μια βασική διαδικασία οργάνωσης του χώρου, την διάνοιξη τοπικού οδικού δικτύου, διαδικασία που γίνεται μέχρι σήμερα είτε άτυπα είτε με Αποφάσεις της Αυτοδιοίκησης⁶.

Η υποχρέωση αυτή είναι αναγκαία για τον πληρέστερο σχεδιασμό και διαχείριση των περιοχών προστασίας, με την κατάλληλη οργάνωση "υποδοχέων" ανάπτυξης στις περιφερειακές τους ζώνες, και θα συμβάλει στην ενεργοποίηση προβλεπόμενων αλλά αδρανών εργαλείων για την μεταφορά δικαιωμάτων δόμησης σε επιλεγμένες ζώνες. Πρόκειται για εργαλεία αποζημίωσης της ιδιοκτησίας στην οποία επιβάλλονται απεχθείς όροι μηδενικής αξιοποίησης, (άρθρο 22 ν.1650/1986) που επανέρχονται στην νέα νομοθεσία περί Τράπεζας γης (του ν.4495/2017 που ρυθμίζει την αυθαίρετη δόμηση), αλλά χρήζουν περαιτέρω επεξεργασίας για να γίνουν επιχειρησιακά, σε μια ενιαία θεώρηση διαφύλαξης της υπαίθρου και παράλληλης οργάνωσης αναπτυξιακών υποδοχέων⁷. Τέλος η συγκυρία προετοιμασίας του νέου ΕΣΠΑ 2021-2027 είναι μια καλή ευκαιρία για την αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων στην κατεύθυνση (α) σύνδεσης χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού, κατεύθυνση που έχει ήδη εισαγάγει χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία η προηγούμενη προγραμματική περίοδος με το εργαλείο των Ο.Χ.Ε. (Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση), και (β) συστηματικότερης θέσπισης συγχρηματοδοτικών προγραμμάτων (δημόσιου και ιδιωτικού). Οι δύο παραπάνω επιταγές των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών κανονισμών είναι σκόπιμο να ενσωματωθούν πιο ενεργά στον θεσμικό μας σύστημα και να μην αντιμετωπίζονται ως τυπική υποχρέωση που καλύπτεται ad hoc για κάθε επί μέρους χρηματοδότηση.

εσπίζονται με αυτόνομη διαδικασία εκάστη (πχ για τα δάση την βιοποικιλότητα, την κλιματική αλλαγή)⁸, οι οποίες κατά την επεξεργασία του επόμενου σταδίου, των

⁶ Βλέπε (α) Επιστημονική Εσπερίδα με θέμα «*Τοπικός Χωρικός Σχεδιασμός & Εκτός Σχεδίου Δόμηση*», 11 Δεκεμβρίου 2019. Οργάνωση: Σπουδαστήριο Πολεοδομικών Ερευνών του ΕΜΠ, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ Περιβάλλοντος και Πολιτισμού και Επιστημονική Εταιρεία Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας και (β) σύσταση ομάδας εργασίας στο ΥΠΕΝ http://ecopress.gr/?p=26345&fbclid=IwAR1Si6I9f6vufjFA9wLOpaGgPQyuB9STjfn2_jjdyksxlQ9Nz orF1N_NRJY

⁷ Βλέπε και διημερίδα για την *Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης που διοργανώθηκε από την ΕΛΜΕΤ, ΕΜΠ και ΕΙΔΙΠΟΧ τον Απρίλη 2018 (πρακτικά υπό έκδοση, εκδ Σάκκουλα), όπου αναδείχθηκε η σημασία της αυτόνομης ανάπτυξης αυτών των εργαλείων σε αποδέσμευση από το θέμα της αυθαίρετης δόμησης*

⁸ Πχ *Εθνική Στρατηγική για τα Δάση 2018-2038. (Σχέδιο Στρατηγικής Ανάπτυξης της Δασοπονίας ΦΕΚ 5351/Β/2018)*

<http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=pNKb6Ue%2f0NU%3d&tabid=950&language=el-GR>, *Εθνική Στρατηγική για την Κλιματική Αλλαγή, Εθνική Στρατηγική για την Βιοποικιλότητα 2014-2019 (φεκ 2313/β/2014)*

<http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=51OicUUwsH8%3d&tabid=37&language=el-GR>

"σχεδίων δράσης" ή "προγραμμάτων εφαρμογής", θα πρέπει αναγκαστικά να στηριχθούν σε συνθέσεις επιστημονικών και διοικητικών συνεργασιών.

Σε επίπεδο διοικητικής αναδιάρθρωσης, στοιχείο της συγκυρίας που θα μπορούσε να ανοίξει δρόμο για ενοποίηση των διαδικασιών και της πολιτικής ύλης της προστασίας της φύσης, είναι η πρόσφατη μεταρρύθμιση ενοποίησης των γενικών γραμματειών με συγκέντρωση στην Γενική Γραμματεία Περιβάλλοντος του ΥΠΕΝ της Ειδικής Γραμματείας Δασών και -αργότερα- της Ειδικής Γραμματείας Υδάτων, παρότι το αρχικό μεταρρυθμιστικό σχέδιο, που προέβλεπε και την ενοποίηση των Γενικών Γραμματειών Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, θα ήταν πολύ πιο αποτελεσματικό. Ωστόσο το εγχείρημα συγχώνευσης των διοικητικών δομών δεν υπηρέτηθηκε με συνέπεια στο οργανόγραμμα του Υπουργείου το οποίο σταδιακά πολλαπλασίασε τις δομές σε σχέση με το πρώτο μεταρρυθμιστικό σχέδιο του 2012 (εν μέρει για να δικαιολογήσει την διατήρηση των γραμματειών).

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση στο ΥΠΠΟΤ με την ενοποίηση των περιφερειακών Δ/σεων και εφοριών αρχαιοτήτων με χωρικά αντί για χρονολογικά κριτήρια, επιλογή που θα πρέπει να αξιολογηθεί και ίσως επεκταθεί και σε άλλους τομείς της διοίκησης, που σχετίζονται με προστατευτέα αντικείμενα όπως το τοπίο και η φύση.

Γεγονός είναι πάντως ότι η συμπόρευση της περιβαλλοντικής με την χωρική πολιτική είναι ένα ζητούμενο που απαιτεί θεσμική φαντασία και ρηξικέλευθες πρακτικές για την ανάπτυξη κουλτούρας ενδοδιοικητικών και διεπιστημονικών συνεργασιών παράλληλα με τα όποια οργανωτικά μέτρα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ 2^ο

Η διαχείριση των περιοχών Natura και του Τοπίου, προσφέρεται για την επεξεργασία πιλοτικών θεσμικών καινοτομιών, σε κατεύθυνση "χωρικής διακυβέρνησης" συμβάλλοντας σε μια ακόμα αναγκαιότητα: την στροφή του χωρικού σχεδιασμού και της πολιτικής προστασίας από την κανονιστική /ρυθμιστική παράδοση, στην ενίσχυση / συμπλήρωσή του με αποτελεσματικά εργαλεία εφαρμογής και διαχείρισης. Όπως έχει καταγραφεί και σε ευρωπαϊκή έρευνα του Παρατηρητηρίου Χωρικής Πολιτικής (ESPON, European Spatial Planning Observation Network, 2003) η παράδοση αποκέντρωσης και ενεργού διαχείρισης στην Αυτοδιοίκηση είναι στοιχείο αποτελεσματικής διακυβέρνησης.

Η καθιέρωση χωρικής προσέγγισης στην διαχείριση ευρέων γεωγραφικών ενοτήτων, περιορίζει το ειδικό βάρος της αμιγούς κλαδικής θεώρησης (με προεκτάσεις συντεχνιακής περιχαράκωσης), ενώ μπορεί να ενισχυθεί και με την καθιέρωση διεπιστημονικών μελετητικών αντικειμένων, για την άρση των στεγανών⁹, με παράλληλη μέριμνα ώστε να μην υπάρξει διάχυση των αρμοδιοτήτων σε διαφορετικά επίπεδα¹⁰.

Τέλος η συγκυρία προετοιμασίας του νέου ΕΣΠΑ 2021-2027 είναι μια καλή ευκαιρία για την αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων στην κατεύθυνση (α) σύνδεσης χωρικού και

⁹ Σε πρόσφατη εργασία για την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου αστικών αναπλάσεων (ΥΠΕΝ 2019), αναδείχθηκε η αναγκαιότητα πρόβλεψης ενός νέου τύπου "ενιαίας συγκοινωνιακής και πολεοδομικής μελέτης", μια παράδοση που είχε χαθεί, λόγω των συντεχνιακών και διοικητικών περιχαράκωσεων. Ανάλογη είναι η εμπειρία στις Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες που αρχικά περιλάμβαναν και Χωροταξική προσέγγιση, πλην της βιολογικής.

¹⁰ Για παράδειγμα αν η δασική πολιτική είναι αντικείμενο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η διαχείριση των υδατικών πόρων της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, δεν ευνοείται ούτε η ενιαία μελετητική επεξεργασία ούτε η ενιαία θεσμοθέτηση.

αναπτυξιακού σχεδιασμού, κατεύθυνση που έχει ήδη εισαγάγει χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία η προηγούμενη προγραμματική περίοδος με το εργαλείο των Ο.Χ.Ε. (Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση), και (β) συστηματικότερης θέσπισης συγχρηματοδοτικών προγραμμάτων (δημόσιου και ιδιωτικού). Οι δύο παραπάνω επιταγές των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών κανονισμών είναι σκόπιμο να ενσωματωθούν πιο ενεργά στον θεσμικό μας σύστημα και να μην αντιμετωπίζονται ως τυπική υποχρέωση που καλύπτεται ad hoc για κάθε επί μέρους χρηματοδότηση.

Τέλος η συγκυρία προετοιμασίας του νέου ΕΣΠΑ 2021-2027 είναι μια καλή ευκαιρία για την αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων στην κατεύθυνση (α) σύνδεσης χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού, κατεύθυνση που έχει ήδη εισαγάγει χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία η προηγούμενη προγραμματική περίοδος με το εργαλείο των Ο.Χ.Ε. (Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση), και (β) συστηματικότερης θέσπισης συγχρηματοδοτικών προγραμμάτων (δημόσιου και ιδιωτικού). Οι δύο παραπάνω επιταγές των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών κανονισμών είναι σκόπιμο να ενσωματωθούν πιο ενεργά στον θεσμικό μας σύστημα και να μην αντιμετωπίζονται ως τυπική υποχρέωση που καλύπτεται ad hoc για κάθε επί μέρους χρηματοδότηση.

ΓΕΝΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ για τις διαδικασίες σχεδιασμού και θεσμοθέτησης :

Να συμπληρωθεί η διαδικασία ρύθμισης και προστασίας της φυσικής κληρονομιάς (ν3937/2011) ώστε να συνδεθεί με τον χωρικό σχεδιασμό και να περιλάβει: Την πρόβλεψη Στρατηγικού (κατευθυντηρίου) Σχεδίου Προστασίας και Διαχείρισης (ΣΣΠΔ) σε επίπεδο Περιφέρειας, ως εξειδίκευση του Περιφερειακού Χωρικού Σχεδίου (ΠΧΣ), που θα αφορά ευρείες περιοχές προστασίας (Natura και τις περιοχές ίδιου καθεστώτος), και θα διακρίνει την αυστηρή προστασία από τις περιοχές οικοανάπτυξης.

ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

1. Το ΣΣΠΔ να εγκρίνεται με ΥΑ ΠΕΝ ή ΚΥΑ συναρμοδίων Υπουργών όταν περιλαμβάνει ειδικά τομεακά αντικείμενα (πχ πολιτιστική κληρονομιά, αγροτικός χώρος)
2. Το ΣΣΠΔ να λαμβάνεται υπόψη κατά την επεξεργασία του ΠΕΠ και του ΠΔΕ της Περιφέρειας και να μπορεί να υποκαταστήσει την υποχρέωση εκπόνησης μελέτης "Ολοκληρωμένης Χωρικής Επένδυσης" (Ο.Χ.Ε.), που προβλέπεται από τους ευρωπαϊκούς χρηματοδοτικούς κανονισμούς.
3. Τα Σχέδια Διαχείρισης των Περιφερειακών Πάρκων (ΠΠ) να μπορούν να εκδοθούν και βάσει του ΣΣΠΔ και της προβλεπόμενης «έκθεσης», πριν εκδοθεί το ΠΔ ρύθμισης ή το ΤΧΣ χρήσεων γης, με την ολοκλήρωση των οποίων μπορούν σταδιακά να συμπληρώνονται /εξειδικεύονται οι ρυθμίσεις των περιοχών ενισχυμένης προστασίας εντός των Π.Π.
4. Να προσδιοριστεί με σαφήνεια ο όρος διαχείριση σε περιοχές που δεν είναι δημόσια ιδιοκτησία. Μέχρι τώρα δίνεται έμφαση κυρίως στην παρακολούθηση /επιστημονική παρατήρηση των ειδών και όχι στις πολλαπλασιαστικές αναπτυξιακές επιπτώσεις που μπορεί να έχει μια ολοκληρωμένη πολιτική προστασίας.
5. Να δοθεί η δυνατότητα επανεξέτασης των ορίων των περιοχών προστασίας, κυρίως ως διεύρυνση για λόγους ολοκλήρωσης τοπιακής ενότητας
6. Να αποδίδεται ουσιαστικός ρόλος στην αυτοδιοίκηση (Περιφέρεια και Δήμος, ανάλογα με το επίπεδο) στην παρακολούθηση /υλοποίηση των

προγραμμάτων εφαρμογής των χωρικών σχεδίων (Περιφερειακά και Τοπικά ή ΓΠΣ) και αντίστοιχα των Σχεδίων Διαχείρισης

7. Να αναμορφωθεί το Εθνικό Σύστημα Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών και να εμπλέκονται θεσμικά στην διαχείριση οι ιδιοκτήτες και οι υποψήφιοι επενδυτές.

ΠΡΟΤΑΣΗ ως προς το Εθνικό Σύστημα Διαχείρισης Περιοχών Natura και συναφών Περιοχών Προστασίας

1. Επαναφέρεται η ιδέα ανάληψης κεντρικού ρόλου από Εθνικό Φορέα (ενταγμένο στο Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης Ε.Κ.Π.Α.Α.), με επιτελικές αρμοδιότητες σε συνεργασία με το ΥΠΕΝ και εκτελεστικές αρμοδιότητες σε σχετική αυτονομία απ' αυτό,
2. Ο φορέας διαρθρώνεται σε χωρικές επιχειρησιακές διοικητικές μονάδες, αξιοποιώντας το δυναμικό και την υλικοτεχνική υποδομή των σημερινών ΦΔΠΠ και των αποκεντρωμένων διοικήσεων και αναλαμβάνει μεγάλο μέρος των σημερινών αρμοδιοτήτων ΥΠΕΝ ώστε τούτο να επικεντρωθεί στον επιτελικό του ρόλο,
3. Συστήνονται τοπικά όργανα ευαισθητοποίησης και διαβούλευσης αξιοποιώντας την εμπειρία των σημερινών ΔΣ των ΦΔΠΠ (ή την πλήρη δομή τους, αρχικά) τα οποία συμπληρώνονται και αναμορφώνονται ανάλογα με τις τοπικές συνθήκες,
4. Βελτιώνεται ή σύνθεση των οργάνων διαβούλευσης με ευελιξία, ώστε να λειτουργούν ανάλογα με το θέμα, συμπεριλαμβάνοντας και ιδιοκτήτες γης ή υποψήφιους επενδυτές,
5. Αποδίδεται ουσιαστικός ρόλος στις Περιφέρειες (που διαθέτουν κονδύλια και διαχειρίζονται τα ΠΕΠ) ώστε να ενσωματώσουν στο αναπτυξιακό τους προγραμματισμό την μέριμνα για τις Προστατευόμενες Περιοχές, σε συνεργασία με τους Δήμους,
6. Διευρύνεται η δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων και εταιρικής συνεργασίας μεταξύ δημοσίων, αυτοδιοικητικών και μη κυβερνητικών φορέων, πρακτική που υποστηρίζεται με την σύσταση εξειδικευμένων τεχνικών γραμματειών,
7. Προωθείται αποκεντρωμένο σύστημα σύμπραξης δημόσιου ιδιωτικού τομέα για μικρής κλίμακας έργα και συνεργασίες που δεν είναι αναγκαίο να εγκριθούν από την Εθνική Ειδική Γραμματεία, μέσω του οποίου εκχωρούνται σε ιδιωτικούς φορείς επί μέρους δράσεις διαχείρισης,
8. Υιοθετούνται καινοτόμες μέθοδοι για την φύλαξη /επιθεώρηση των περιοχών προστασίας με ουσιαστική αξιοποίηση της εμπειρίας από άλλες χώρες

2. ΕΝΤΑΞΗ ΤΟΥ ΤΟΠΙΟΥ ΣΤΟΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

ΠΡΟΤΑΣΗ: ΠΑΡΑ ΤΟ ΓΕΓΟΝΟΣ ΟΤΙ ΤΟ ΤΟΠΙΟ ΜΝΗΜΟΝΕΥΕΤΑΙ ΣΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ, ΔΕΝ ΕΧΕΙ ΓΙΝΕΙ ΜΕΧΡΙ ΤΩΡΑ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ. ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΕΙΝΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΟΙ, ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΙ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟΙ. ΤΑ ΜΟΝΑ ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΜΕΝΑ ΤΟΠΙΑ ΕΙΝΑΙ ΤΑ «ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΚΑΛΟΥΣ» ΑΠΟ ΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ, ΑΛΛΑ ΣΤΟ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΟ ΤΟΥΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΙΝΑΙ ΞΕΠΕΡΑΣΜΕΝΑ. ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΠΡΟΤΑΣΗ ΑΝΑΠΤΥΣΣΕΤΑΙ Η ΙΔΕΑ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΝΔΕΣΗ ΤΟΥ ΤΟΠΙΟΥ ΜΕ ΤΟΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΚΑΙ ΤΑ ΣΧΕΔΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΦΥΣΗΣ.. ΜΙΑ ΕΠΙ ΜΕΡΟΥΣ ΑΛΛΑ ΚΑΙΝΟΤΟΜΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΕΙΝΑΙ Η ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ «ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΑΡΚΩΝ» ΠΟΥ ΝΑ ΣΥΝΔΕΟΥΝ ΟΡΓΑΝΙΚΑ ΤΑ ΤΟΠΙΑ ΜΕ ΤΗ ΒΙΟΠΟΙΚΙΛΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑ. ΠΑΡΑΛΛΗΛΑ ΘΑ ΑΠΑΙΤΗΘΟΥΝ ΕΙΔΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΔΕΙΞΗ, ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΗΣΗ ΤΩΝ ΤΟΠΙΩΝ, ΚΑΘΩΣ ΚΑΙ ΜΕΛΕΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ «ΒΑΣΗΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ» ΓΙΑ ΤΑ ΤΟΠΙΑ (Η ΜΟΝΗ ΒΑΣΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΑΡΟΝ ΕΙΝΑΙ ΤΟ «ΦΙΛΟΤΗΣ» Η ΟΠΟΙΑ ΟΜΩΣ ΘΕΛΕΙ ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ.

Ο όρος τοπίο, έχει σήμερα αναδειχθεί ως εξίσου πολύτιμος με το οικοσύστημα. Σύμφωνα με ένα ορισμό είναι ο "ολικός χαρακτήρας μιας περιοχής της Γης". Είναι ασφαλώς η πρώτη εντύπωση, η πρώτη συνολική εικόνα ενός τόπου που σχηματίζει ένας παρατηρητής με βάση τις προϋπάρχουσες αντιλήψεις του. Είναι όμως ταυτόχρονα η κρυμμένη εικόνα την οποία αποκρυπτογραφούμε μετά την ανάλυση των ψηφιδών που την αποτελούν. Η εικόνα του τοπίου έχει μια τριπλή λειτουργία : «συνθέτει» «συγκαλύπτει» και «αναδεικνύει» τις φυσικές και πολιτιστικές δυνάμεις που έδρασαν και δρουν σε έναν τόπο.

Η κατανόηση όμως του "ολικού χαρακτήρα" του τοπίου προϋποθέτει ότι η αναλυτική ακρίβεια πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να υποχωρήσει και να δώσει την θέση της στον εντοπισμό αθέατων δυναμικών σχέσεων και αλληλεξαρτήσεων μεταξύ των μορφολογικών χαρακτηριστικών του τόπου.

Το τοπίο, σε μια δεύτερη ανάγνωση είναι, συνεπώς, μια στρωματογραφημένη συσσώρευση απολιθωμένων μαρτυριών παλαιότερων καταστροφών και ανακατατάξεων που αποκαλύπτουν την μορφογενετική δράση των γεωλογικών, κλιματικών, βιολογικών, οικονομικών δυνάμεων που έδρασαν και δρουν σε έναν τόπο. Η αναγνώριση των τοπίων ανασυγκροτεί συνεπώς την φυσική, πολιτιστική και οικονομική ιστορία των τόπων, "συν-οψίζοντας" και διατηρώντας τη συλλογική μνήμη. Η ιστορία ενός τόπου, υπό αυτή την οπτική, είναι μια συνεχής αλληλουχία από στιγμιότυπα που διακόπτεται από παρεμβαλλόμενες καταστροφικές ανακατατάξεις.

Για τους λόγους αυτούς, το τοπίο αναγνωρίζεται σήμερα ως ιδιαίτερο αντικείμενο προστασίας και διαχείρισης, πράγμα που απαιτεί και τη ανάπτυξη ειδικών εργαλείων.

ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Τα ιδιαίτερα τοπία αποτέλεσαν προστατευτέο αντικείμενο μεταπολεμικά, βάσει της νομοθεσίας του Υπουργείου Πολιτισμού, με θεωρήσεις αρχαιολογικές, ιστορικές και αρχιτεκτονικές. Στον κατάλογο των κηρυγμένων μνημείων του Υπουργείου Πολιτισμού βρίσκονται πολλές εκατοντάδες τόποι με ονομασία «Τοπία Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους». Επίσης, με νομοθετική πρωτοβουλία του Υπουργείου Αιγαίου κηρύχθηκαν αργότερα ολόκληρα νησιά ως Τοπία Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους, με μοναδικό στόχο τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης.

Η Ελλάδα υπέγραψε το 2000 την Σύμβαση Ευρωπαϊκού Τοπίου του Συμβουλίου της Ευρώπης, μαζί με δεκάδες άλλες χώρες. Ωστόσο, δεν την κύρωσε παρά 10 χρόνια αργότερα,

ενώ δεν ξεκίνησε οποιαδήποτε δραστηριότητα προστασίας. Η Σύμβαση εφαρμόζεται ενεργά σε 40 χώρες, κυρίως με εκατοντάδες τοπικές πρωτοβουλίες διατήρησης του τοπίου. Παρακολουθείται και από μη ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Ιαπωνία και οι ΗΠΑ.

Τα συμβαλλόμενα μέρη στην Σύμβαση αναγνωρίζουν ότι το τοπίο έχει σημαντικό ρόλο δημόσιου συμφέροντος στο πολιτιστικό, οικολογικό, περιβαλλοντικό και κοινωνικό πεδίο και συνιστά ένα πόρο ευνοϊκό για τις οικονομικές δραστηριότητες. Επίσης, αποτελεί παράγοντα-κλειδί για την ατομική και κοινωνική ευμάρεια. Η προστασία, η διαχείριση και ο σχεδιασμός του δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους πολίτες.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση του Τοπίου (νόμος 3827/2010), ως τοπίο νοείται μία περιοχή, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από τον άνθρωπο, της οποίας ο χαρακτήρας είναι αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης των φυσικών και / ή ανθρώπινων παραγόντων. Στο προοίμιο της Σύμβασης αναγνωρίζεται ότι το τοπίο αποτελεί βασικό συστατικό στοιχείο της Ευρωπαϊκής φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, απαραίτητο για την ανθρώπινη ευημερία και τη σταθερότητα της Ευρωπαϊκής ταυτότητας. Τονίζει επίσης ξεκάθαρα πως αποτελεί σημαντικό μέρος της ποιότητας ζωής των ανθρώπων παντού: στις αστικές περιοχές και στην ύπαιθρο, στις υποβαθμισμένες περιοχές αλλά και στις περιοχές υψηλής ποιότητας και ήδη αναγνωρισμένες ως εξαιρετικού φυσικού κάλλους.

Η έννοια της προστασίας του τοπίου φυσικά δεν είναι νέα στην ελληνική νομοθεσία. Ο νόμος [N] 1469/1950 αποτελεί εδώ και 60 χρόνια το πρώτο θεσμικό εργαλείο για την αναγνώριση και προστασία περιοχών **Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους**, το νομοθετικό διάταγμα [N] 996/1971 εισήγαγε την έννοια του **Αισθητικού Δάσους**, ενώ με το νόμο 1650/1986 η έννοια του προστατευόμενου τοπίου διευρύνθηκε ώστε να περιλάβει περιοχές με ιδιαίτερα φυσικά ή ανθρωπογενή χαρακτηριστικά. Είναι αξιοσημείωτη η ενιαία νομοθετική αντιμετώπιση της αρχιτεκτονικής και της φυσικής κληρονομιάς, όπως προκύπτει από τις διατάξεις του τελευταίου Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (νόμος 2831/2000), που εντάσσει στο πλαίσιο προστασίας των παραδοσιακών οικισμών και των διατηρητέων κτιρίων (πολιτιστική - αρχιτεκτονική κληρονομιά) το ευρύτερο φυσικό τους περιβάλλον (φυσική κληρονομιά), αλλά και του αρχαιολογικού νόμου (νόμος 3028/2002), ο οποίος αντιμετωπίζει ενιαία τα μνημεία και το φυσικό χώρο που τα περιβάλλει. Τα παραπάνω εργαλεία που αναφέρονται ρητά ή με πιο εξειδικευμένο τρόπο στο τοπίο, συνυπάρχουν βεβαίως με τα *κλασικά* εργαλεία της περιβαλλοντικής νομοθεσίας (προστατευόμενες περιοχές, περιοχές δικτύου Natura 2000, Τόποι Κοινοτικοί Σημασίας κ.λ.π.), της αρχαιολογικής νομοθεσίας (αρχαιολογικοί χώροι και μνημεία) και της αρχιτεκτονικής νομοθεσίας (παραδοσιακοί οικισμοί, διατηρητέα κ.λ.π.), δημιουργώντας ένα σύμπλεγμα περιοχών προστασίας με άμεση ή έμμεση αναφορά στο τοπίο.

Σύμφωνα με τον νόμο 3937/2011 ως **προστατευόμενα τοπία** (Protected landscapes / seascapes) χαρακτηρίζονται περιοχές μεγάλης οικολογικής, γεωλογικής, αισθητικής ή πολιτισμικής αξίας και εκτάσεις που είναι ιδιαίτερα πρόσφορες για αναψυχή του κοινού ή συμβάλλουν στην προστασία φυσικών πόρων λόγω των ιδιαίτερων φυσικών ή ανθρωπογενών χαρακτηριστικών τους. Στα προστατευόμενα τοπία μπορεί να δίνονται με βάση τα κύρια χαρακτηριστικά τους, ειδικότερες ονομασίες, όπως αισθητικό δάσος, γεωπάρκο, τοπίο άγριας φύσης, τοπίο αγροτικό, αστικό. Ως προστατευόμενα στοιχεία του τοπίου χαρακτηρίζονται τμήματα ή συστατικά στοιχεία του τοπίου που έχουν ιδιαίτερη οικολογική, αισθητική ή πολιτισμική αξία ή συμβάλλουν στην προστασία φυσικών πόρων λόγω των ιδιαίτερων φυσικών ή ανθρωπογενών χαρακτηριστικών τους, όπως αλσούλια, παραδοσιακές καλλιέργειες, αγροικίες, μονοπάτια, πέτρινοι φράχτες, ξερολιθιές και αναβαθμίδες, κρήνες. Με τον ίδιο νόμο ορίζονται οι διαδικασίες θεσμοθέτησης.

Η σημερινή επιστημονική έρευνα για το τοπίο εκτείνεται από την βασική μελέτη των οικολογικών χαρακτηριστικών του τοπίου ως την ενσωμάτωση στην ανάλυση των κοινωνικο-πολιτιστικών στοιχείων που διαχρονικά το συνθέτουν. Έτσι, ο όρος βιωσιμότητα (sustainability) συνδέεται με την πολυλειτουργικότητα των τοπίων και την αρμονική ένταξη σε αυτό δραστηριοτήτων χωρικού χαρακτήρα. Πολλά ερευνητικά προγράμματα στη Ευρωπαϊκή

Ένωση όπως το SENSOR και το FARO συνδέουν τη βιωσιμότητα με τις χρήσεις γης και την κατανόηση της λειτουργίας των τοπίων και έχουν αναπτύξει μια Ευρωπαϊκή μεθοδολογία για το τοπίο και τη διαχείρισή του. Πέραν αυτού, η προστασία του τοπίου, ιδιαίτερα στις αγροτικές ή πρώην αγροτικές περιοχές αποτελεί πλέον τμήμα των πολιτικών του γεωργικού τομέα και της ΚΑΠ. Τέλος, η ψηφιοποίηση των δεδομένων για το τοπίο και η χαρτογράφηση αποτελεί αντικείμενο της σύγχρονης επιστήμης και τεχνολογίας των γεω-χωρικών δεδομένων: χαρακτηριστικό παράδειγμα μιας τέτοιας τυπολογίας αποτελεί το πρόγραμμα LANDMAP 2.

ΤΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΠΑΡΚΑ

Η ανάγκη θεσμικής προστασίας και διαχείρισης του τοπίου οδήγησε σε νέες αντιλήψεις για το σχεδιασμό του χώρου, μεταξύ των οποίων τα Φυσικά Περιφερειακά Πάρκα. Στη Γαλλία για παράδειγμα, τα Parks Naturels Regionaux όπως ονομάζονται, αποτελούν το 16% της έκτασης της χώρας. Ορίζονται και διοικούνται από Τοπική Αυτοδιοίκηση-Περιφέρεια-Κεντρικό Υπουργείο-Ιδιώτες (άτομα ή ΜΚΟ).

Κύριο προστατευτέο και αναπτυξιακό αντικείμενο είναι η κληρονομιά (patrimoine), στο οποίο εντάσσονται φυσικό και πολιτιστικό τοπίο, βιοποικιλότητα, παραδοσιακές δραστηριότητες και δεξιότητες. Η διαχείριση είναι πάντα συναινετική και καθορίζεται από την διοίκηση του πάρκου. Υπάρχουν κάποιες επιτακτικές ανάγκες προστασίας που καθορίζονται από την κρατική νομοθεσία, για τα υπόλοιπα διεξάγονται μακρόχρονες, επίμονες και ευέλικτες συμμετοχικές διαδικασίες και διαβουλεύσεις για να επιτευχθεί ορθολογική διαχείριση και ο βέλτιστος ρεαλιστικός συνδυασμός διατήρησης και ανάπτυξης. Στα εργαλεία περιλαμβάνονται επίσης: ενημέρωση, περιβαλλοντική εκπαίδευση, επιστημονική έρευνα, παρακολούθηση, φύλαξη, καταστολή επιβλαβών δράσεων.

Στην ελληνική νομοθεσία ως περιφερειακά πάρκα (ΠΠ), με βάση το νόμο 3937/2011 για τη Διατήρηση της Βιοποικιλότητας, χαρακτηρίζονται περιοχές που είτε λόγω της θέσης τους είτε λόγω της οικολογικής σπουδαιότητάς τους θεωρούνται σημαντικές σε περιφερειακό επίπεδο. Ειδικά για τις περιστασιακές φυσικές περιοχές που χαρακτηρίζονται ως ΠΠ, ως κύρια προστατευτέα αξία ορίζεται η διατήρηση του οικοσυστήματος σε ικανοποιητική κατάσταση, ώστε να παρέχει οικολογικές υπηρεσίες, όπως η βελτίωση της ποιότητας του αέρα, η ρύθμιση του κλίματος και του κύκλου νερού και η παροχή δυνατοτήτων αναψυχής στους κατοίκους των αστικών κέντρων. Οι περιοχές αυτές είναι δυνατόν να χαρακτηρίζονται ως «ήσυχες περιοχές στην ύπαιθρο», κατά την έννοια του εδαφίου ιγ του άρθρου 3 της οδηγίας 2002/49/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (L 189). Στις αγροτικές περιοχές υψηλής φυσικής αξίας που χαρακτηρίζονται ως ΠΠ, ως κύρια προστατευτέα αξία μπορεί να ορίζεται η διατήρηση των τοπικών ποικιλιών και των αυτόχθονων φυλών αγροτικών ζώων, καθώς και των δομικών στοιχείων του αγροτικού τοπίου, όπως φυτοφράχτες, ακαλλιέργητες λωρίδες στα όρια αγρών και νησίδες φυσικής βλάστησης. Τα ΠΠ μπορεί να περιλαμβάνουν οικιστικές ενότητες ως περιφερειακές ζώνες των προστατευτέων αντικειμένων, οι οποίες ορίζονται ως περιοχές οικοανάπτυξης. Στις ζώνες αυτές ενισχύεται με κίνητρα η άσκηση ήπιων και περιβαλλοντικά φιλικών ασχολιών και παραγωγικών δραστηριοτήτων, όπως για παράδειγμα η αναψυχή, ο τουρισμός φύσης, η ολοκληρωμένη ή βιολογική γεωργία, η βιολογική καλλιέργεια υδρόβιων οργανισμών, η αλιεία με σαφώς προσδιορισμένα επιλεκτικά εργαλεία, η περιβαλλοντική και πολιτιστική εκπαίδευση και η μεταποίηση τοπικών προϊόντων. Για το χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως ΠΠ, την οριοθέτηση και τον καθορισμό όρων δόμησης, χρήσεων γης και δραστηριοτήτων μέσα σε αυτήν, εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας Προεδρικό Διάταγμα, ύστερα από γνώμη της «Επιτροπής Φύση 2000» και του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με βάση ειδική έκθεση που τεκμηριώνει την οικολογική σημασία και τις προστατευτέες αξίες της. Ειδικά για το χαρακτηρισμό αγροτικών περιοχών υψηλής φυσικής αξίας ως ΠΠ, το Προεδρικό Διάταγμα εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Περιβάλλοντος,

Ενέργειας. Ειδικά για το χαρακτηρισμό θαλάσσιων περιοχών ως ΠΠ το Προεδρικό Διάταγμα εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Θαλασσίων Υποθέσεων Νήσων και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

Η ισχύουσα νομοθεσία θα πρέπει να αναμορφωθεί και να αναδιατυπωθεί ώστε τα Περιφερειακά Πάρκα -ΠΠ να αρθρωθούν σε τρεις κύριους άξονες

1. Προστασία και διαχείριση της βιοποικιλότητας
2. Ανάδειξη και διατήρηση των τοπίων
3. Σύνδεση των ανωτέρω με την πολιτιστική κληρονομιά

Με την προϋπόθεση αυτή, τα ΠΠ μπορούν να γίνουν το όχημα για την ουσιαστική και θεσμική κατοχύρωση της σημασίας των τοπίων, καθώς και για την αποτελεσματική προστασία τους στην πράξη. Τα ΠΠ έχουν το πλεονέκτημα ότι συνδέονται αναγκαστικά με τον περιφερειακό σχεδιασμό και με τα συστήματα προστασίας της φύσης, η δε σύνδεσή τους με την πολιτιστική κληρονομιά συνιστά μια ολοκληρωμένη προσέγγιση η οποία, εκτός των άλλων, μπορεί να παράξει και οικονομική αξία: το τοπίο είναι συστατικό στοιχείο του βιώσιμου τουρισμού.

ΘΕΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΑΡΚΩΝ

Η κλίμακα των Περιφερειακών Πάρκων δεν καθορίζεται από τη νομοθεσία, και συνεπώς θεωρητικά μπορεί να έχουν οποιοδήποτε μέγεθος. Ωστόσο στην πράξη ένα Περιφερειακό Πάρκο δεν μπορεί να είναι «ελάχιστο».

Για «μικρά» στοιχεία του χώρου υπάρχουν άλλες μορφές δυνατής προστασίας, όπως πχ. ο καθορισμός «προστατευόμενου φυσικού σχηματισμού». Ενδεικτικά, τέτοιοι «σχηματισμοί» μπορεί να είναι «δέντρα, συστάδες δέντρων και θάμνων, θαλάσσια, προστατευτική βλάστηση, παρόχθια και παράκτια βλάστηση, φυσικοί φράχτες, καταρράκτες, πηγές, φαράγγια, θίνες, ύφαλοι, σπηλιές, βράχοι, απολιθωμένα δάση, δέντρα ή τμήματά τους, παλαιοντολογικά ευρήματα, κοραλλιογενείς, γεωμορφολογικοί σχηματισμοί, γεώτοποι και οικότοποι προτεραιότητας κοινοτικού ενδιαφέροντος.». Από την περιγραφή αυτή προκύπτει ότι τα Περιφερειακά Πάρκα κατ' αρχήν θα είναι μεγαλύτερης κλίμακας από τέτοιους σχηματισμούς. Πχ. Σε ένα νησί της κλίμακας πχ. της Τήνου, ένα Περιφερειακό Πάρκο θα μπορεί ενδεικτικά να κινηθεί μεταξύ του 1/5 και του 1/3 του νησιού, χωρίς να αποκλείεται να καλύπτει και όλο το νησί σε ειδικές περιπτώσεις. Δύσκολα, από την άλλη πλευρά, σε ένα νησί του Αιγαίου, πλην των πολύ μεγάλων, θα υπάρχουν περισσότερα του ενός Περιφερειακά Πάρκα, αλλά ενδέχεται να δημιουργηθεί ένα πάρκο δικτυακού χαρακτήρα με περισσότερους του ενός πυρήνες συνδεδεμένους ίσως με κάποιους «διαδρόμους»

Τα Π.Π μπορεί να περιλαμβάνουν επί μέρους χωρικές ενότητες στις οποίες έχουν θεσμοθετηθεί ειδικές ρυθμίσεις χρήσεων γης, όρων δόμησης και επιτρεπόμενων δραστηριοτήτων. Επίσης μπορούν να περιλαμβάνουν περιοχές προστασίας της φύσης του Ν. 1650 ή του 3937/2011, περιοχές του Δικτύου Natura2000, περιοχές ΖΕΠ κ.α. Τέλος μπορεί να περιλαμβάνουν τοπία σύμφωνα με τις προβλέψεις του 3937/2011.

ΕΛΑΧΙΣΤΑ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΕΚΘΕΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΠΑΡΚΟΥ

Δυναμικό της περιοχής υποδοχής του πάρκου: μακροσκοπικά φυσικά χαρακτηριστικά και κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες που εγγυώνται την βιωσιμότητα

Εμπόδια και πιθανές συγκρούσεις: από ανταγωνιστικά σχέδια, χρήσεις γης ή συμφέροντα

Ορια του πάρκου: Με βάση τα ανωτέρω ορισμός των περιμετρικών ορίων του πάρκου

Διαφοροποίηση του πάρκου από τις γειτονικές περιοχές, ανάλυση της σημασίας των φυσικών και χωρικών ενότητων του πάρκου, με έμφαση στα μικρο-τοπία (φυσικά, αγροτικά, πολιτιστικά)

Συγκρότηση του πάρκου σε συμφωνία με λοιπές χωροταξικές ρυθμίσεις / σχέδια / περιοχές προστασίας της φύσης

Στοιχειοθέτηση του δυναμικού της οικονομικής ανάπτυξης εντός του πάρκου (πρωτογενής, δευτερογενής τομέας, τουρισμός, ενεργειακά έργα, οικιστικό δυναμικό κτλ.) και αλληλεπίδραση με το πάρκο

Στοιχεία ενδιαφέροντος για την προσέλκυση τουριστών

Ανάγκες έργων υποδομής για την υποστήριξη του πάρκου και πρόβλεψη για τη χρηματοδότηση

Διαχείριση του πάρκου: διοίκηση, δομή, λειτουργία, Χρηματοδότηση λειτουργίας και έργων

Κοινωνικές συμμαχίες, συμμετοχή κατοίκων, συνεταιρισμοί, εθελοντισμός, χορηγίες

Μακροπρόθεσμο σχέδιο βιώσιμης ανάπτυξης

ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΤΟΠΙΩΝ

Κατηγορίες τοπίων

A. Τοπία σχετικά παρθένα όπου κυριαρχεί το φυσικό περιβάλλον

B. Τοπία που παρουσιάζουν ενδιαφέρον από γεωλογικής πλευράς και γενικότερα μεταβολών στο ανάγλυφο

Γ. Τοπία που συνδέονται με την ύπαρξη οικισμών και οικιστικών συνόλων

Δ. Τοπία που συντέθηκαν από τις παραδοσιακές αγροτικές δραστηριότητες (χωράφια, χερσότοποι, βοσκοτόπια, λιβάδια, πεζούλες, μαντριά, περιβόλια, νερόμυλοι κτλ.

Ε. Τοπία με πολιτιστικό ενδιαφέρον όπως αρχαιολογικοί χώροι, μνημεία, μοναστήρια, κάστρα κτλ.

ΣΤ. Μικτά τοπία με στοιχεία φυσικού περιβάλλοντος, οικισμών, αγροτικής δραστηριότητας κτλ.

Z. Τοπία «απολιθωμένα» σε ένα παλιότερο τρόπο χρήσης με ελάχιστες σύγχρονες παρεμβάσεις

H. Μικροτοπία δηλαδή σημεία εξαιρετικής θέας, ή εμβληματικοί τόποι – συμβολικά κτίσματα

Η **μεθοδολογία** βασίζεται στις ακόλουθες αρχές:

- Στοιχεία του τοπίου – αποτελούν τα επιμέρους συστατικά που κατ' επανάληψη απαρτίζουν και χαρακτηρίζουν το τοπίο, όπως οι πεζούλες, οι φυτοφράχτες, τα ρυάκια κ.λ.π.
- Χαρακτηριστικά γνωρίσματα του τοπίου (τοπόσημα) – αποτελούν εκείνα τα εξέχοντα ή ιδιαιτέρως διακριτά στοιχεία του τοπίου όπως π.χ. ιδιαίτεροι γεωλογικοί σχηματισμοί, ένα ποτάμι, ένα κάστρο κ.λ.π.
- Χαρακτήρας του τοπίου – είναι το σύνολο των εξεχόντων, αναγνωρίσιμων και επαναλαμβανόμενων στοιχείων σε ένα τοπίο, που κάνουν αυτό το τοπίο να είναι διαφορετικό και αντιληπτά διακριτό από ένα άλλο, όχι όμως καλύτερο ή χειρότερο.
- Ποιότητα του τοπίου – καθορίζεται με βάση το βαθμό αλλοίωσης ενός τοπίου από οπτικής, λειτουργικής και οικολογικής σκοπιάς. Η ποιότητα ενός τοπίου είναι διαφορετική από την αξία του. Για παράδειγμα ένα τοπίο υψηλής αξίας πχ. ένας παραδοσιακός οικισμός μπορεί να είναι χαμηλής ποιότητας λόγω της κατάστασής του, δηλαδή τα σπίτια να είναι εγκαταλελειμμένα, γκρεμισμένα ή αλλοιωμένα.
- Αξία του τοπίου – είναι η σημαντικότητα ενός τοπίου που προκύπτει από τη γενικότερη συναίνεση τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Η αξία καθορίζεται μέσα από την ενιαία αξιολόγηση α) του αισθητικού και φυσικού κάλλους, β) της αντιπροσωπευτικότητας, γ) της αναγνωρισιμότητας, δ) της ποιότητας και του αναλλοίωτου χαρακτήρα, ε) της παρουσίας προστατευόμενων στοιχείων και τοπόσημων, στ) της μοναδικότητας (σπανιότητας) και ζ) της λειτουργίας ως φυσικού πόρου, του τοπίου.

H αναγνώριση: Η έννοια του τοπίου είναι από τη φύση της αρκετά σύνθετη και ασαφής αφού εδράζεται σε μια διαλεκτική σχέση ανάμεσα σ' έναν παρατηρητή - υποκείμενο και ένα χώρο – αντίκειμενο. Το τοπίο είναι το σύνθετο προϊόν των φυσικών και πολιτισμικών διεργασιών. Σαν ένα τεράστιο αρχείο με ορατά αλλά και μη ορατά ίχνη της ανθρώπινης και της φυσικής ιστορίας. Ένα τοπίο χαρακτηρίζεται από τη διάταξη στο χώρο των κύριων στοιχείων που το αποτελούν και από μια συγκεκριμένη μορφή και οργάνωση της βλάστησης, των καλλιέργειών, της κατοικίας, των οδών επικοινωνίας κλπ. Προκύπτει από την ανάδυση μη ορατών παραμέτρων (γεωλογική ιστορία, κλίμα) και φέρει χαραγμένο το ιστορικό της χρήσης του χώρου από τους κατοίκους της συγκεκριμένης περιοχής.

H οριοθέτηση: Η οριοθέτηση του τοπίου σχετίζεται με ένα συγκεκριμένο επίπεδο οργάνωσης και αντίληψης του χώρου. Η έκταση των επιμέρους τοπίων εξαρτάται από τα φυσικά χαρακτηριστικά του χώρου αλλά και από την κλίμακα οργάνωσης των δραστηριοτήτων κάθε τοπικής κοινωνίας. Ένα τοπίο χαρακτηρίζεται από μια επαναληπτική δομή στην οποία μετέχουν η γεωμορφολογία, οι μορφές της βλάστησης, της δόμησης, της καλλιέργειας της γης και ξεκινά εκεί που ξεκινά αυτή η δομή και σταματά εκεί που σταματά. Πρακτικά, στο επίπεδο της χωρικής κλίμακας στην οποία αντιλαμβανόμαστε το τοπίο, η γεωμορφολογία είναι συνήθως ο παράγοντας μέσα στον οποίο διαμορφώνονται οι υπόλοιποι και το όριο ενός τοπίου είναι συχνά μια κορυφογραμμή, που αντιστοιχεί συνήθως και στο όριο του οπτικού πεδίου ενός ατόμου που βρίσκεται μέσα σ' ένα τοπίο. Έτσι τα όρια των τοπίων είναι κατά κανόνα οι τομές του αναγλύφου που συνήθως καθορίζουν και τα όρια του πεδίου δράσης των τοπικών κοινωνιών.

H αξιολόγηση: Έννοιες όπως η αυθεντικότητα, η ακεραιότητα, η ολοκλήρωση, η αρμονία, η σπανιότητα, η ιστορική/αισθητική/οικολογική αξία, η σύνδεση με άλλα τοπία είναι πιο σωστές από πιθανούς δείκτες με μετρητική βάση. Η ποιοτική αξιολόγηση θα συμπληρωθεί από προτάσεις για την ελαχιστοποίηση των πιέσεων που αλλοιώνουν το τοπίο και τέλος θα

καταλήγει υπόδειξη πολιτικών και μέτρων διαχείρισης που θα πρέπει να εξειδικευθούν στο χωρικό και πολεοδομικό σχεδιασμό (π.χ Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες).

Χαρτογραφική απεικόνιση, φωτογραφική κάλυψη, παραγωγή ψηφιακής βάσης δεδομένων και εκτυπώσεις

Προϋπόθεση για την ερμηνεία και την αξιοποίηση των πορισμάτων της μελέτης είναι η χαρτογραφική αποτύπωση. Ο χάρτης είναι το εργαλείο με το οποίο θα μπορέσουν να γίνουν κατανοητά και να αξιοποιηθούν τα πορίσματα της έρευνας για τα τοπία της Άνδρου. Κατ αρχήν προτείνεται η χρήση της κλίμακας 1:50.000, αν και στην πορεία μπορεί να προκύψει η ανάγκη για χρήση (έστω τοπική) μεγαλύτερης κλίμακας, δηλαδή 1:25.000. Η χαρτογραφική αποτύπωση θα περιλαμβάνει με διαφορετικά σύμβολα: όρια μεταξύ των τοπίων, ή εναλλακτικά ζώνες μετάβασης από ένα τοπίο σε ένα άλλο, όρια υποενοτήτων τοπίου (μια δασική συστάδα) ή ειδικών σχηματισμών (γεωλογικών), επισήμανση τοπόσημων (κτίσματα ή και φυσικά στοιχεία πχ ένα μεγάλο μεμονωμένο δέντρο, ένας βράχος, ένα σημείο θέας). Η χαρτογραφική ανάλυση θα πρέπει να πάρει υπόψιν το οδικό δίκτυο και το δίκτυο των μονοπατιών, τους σημαντικούς οικοτόπους, τις σημερινές χρήσεις γης και άλλα καθεστώτα γης.

Η φωτογραφική κάλυψη: Η περιγραφή και ανάλυση των τοπίων θα συνοδεύεται από φωτογραφική κάλυψη. Η επίγεια φωτογράφιση, απαραίτητη για την υποστήριξη της περιγραφής των τοπίων έχει κάποια πλεονεκτήματα και κάποια μειονεκτήματα. Το βασικό της πλεονέκτημα είναι ότι παρουσιάζει το τοπίο όπως το βλέπει ο άνθρωπος που ζει και κινείται μέσα σε αυτό έχει όμως το μειονέκτημα της προοπτικής, που αναδεικνύει και μεγενθύνει το πρώτο πλάνο, και βέβαια του καθραρίσματος που θα επιλέξει ο φωτογράφος. Τα σημεία λήψης των φωτογραφιών θα αποτυπώνονται και αυτά στο χάρτη. Αντί της κάθετης αεροφωτογραφικής κάλυψης που θεωρείται απαραίτητο συμπλήρωμα της μελέτης του τοπίου, προτείνουμε να χρησιμοποιηθεί το Google Earth που αποτυπώνει με ικανοποιητική ευκρίνεια τα στοιχεία που θέλει κανείς αντλήσει από μια αεροφωτογραφία. Συμπληρωματικά όμως προτείνεται η πλάγια αεροφωτογράφιση (με ελικόπτερο) από χαμηλό υψόμετρο, που υπερτερεί της κάθετης αεροφωτογραφίας καθώς αποδίδει το ανάγλυφο και τις σχέσεις ύψους ανάμεσα στα αντικείμενα, και της επίγειας, στο ότι δεν παραμποδίζεται από χαμηλά φυσικά εμπόδια και δίνει τη δυνατότητα φωτογράφισης κάθετων παραλιακών και άλλων δυσπρόσιτων τοπίων

Η διατήρηση, προστασία και διαχείριση του τοπίου χρειάζεται γνώση και καταγραφή, νομοθετικά μέτρα, ενημέρωση, εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση του κοινού, ειδικά προγράμματα εφαρμογής, προσαρμογή των παραγωγικών δραστηριοτήτων, εκτιμήσεις επιπτώσεων στο τοπίο, συμμετοχικές δράσεις.

Η μελέτη των ιδιαίτερων τοπίων στην Ελλάδα έχει ξεκινήσει πριν 20 χρόνια με τους καταγεγραμμένους από το πρόγραμμα του ΕΜΠ Τόπους Ιδιαιτέρου Φυσικού Κάλλους (ΤΙΦΚ, που περιλαμβάνουν φυσικά και πολιτιστικά τοπία) όπως ήδη προαναφέρθηκε. Τα ΤΙΦΚ έχουν προέλθει από την ανάλυση των κηρυγμένων μνημείων του Υπουργείου Πολιτισμού, των βιοτόπων CORINE και NATURA 2000, καθώς και από προτάσεις ελληνικών κρατικών και αυτοδιοικητικών υπηρεσιών και εμπειρογνομόνων. Πριν την έναξή τους στον κατάλογο του ΕΜΠ έγινε επιτόπου επίσκεψη, αξιολόγηση και οριοθέτηση κάθε ΤΙΦΚ. Ανέρχονται σε 449, έχουν περιγραφή, ψηφιακή οριοθέτηση και, συχνά φωτογράφιση. Πολλοί χρειάζονται όμως επανεξέταση, διότι έχουν περάσει αρκετά χρόνια από τις αυτοψίες. Επίσης, οπωσδήποτε θα πρέπει να προστεθούν αρκετοί τόποι που έχουν εντοπισθεί εκ των υστέρων ή θα προταθούν μετά από σχετικές έρευνες και επιτόπου επισκέψεις.

Βεβαίως, υπάρχει επικάλυψη με τα προστατευτέα αντικείμενα βιοποικιλότητας και πολιτιστικής αξίας. Σύμφωνα με στοιχεία του 2000, το 29% των ΤΙΦΚ ανήκουν σε NATURA (επιπλέον, το

38% έχουν σημαντικό ορνιθολογικό ενδιαφέρον και το 42% ανήκουν σε σημαντικό οικοσύστημα, ενδεικτικό του ότι στα NATURA υπάρχουν ανεπάρκειες και ίσως χρειάζονται συμπλήρωση). Επίσης, το 24% των ΤΙΦΚ έχουν αρχαιολογική αξία, το 14% περιέχουν παραδοσιακούς ή διατηρητέους οικισμούς και το 25% είναι ιστορικοί τόποι (υπάρχει επομένως σημαντική επικάλυψη μεταξύ τόπων με αξία βιοποικιλότητας και τόπων με πολιτιστική αξία).

Ενδιαφέροντα στοιχεία (με ηλικία 20ετίας) προκύπτουν και από το είδος των δραστηριοτήτων που απειλούν τους ΤΙΦΚ. Π.χ. ένα 20% απειλείται σημαντικά από την δόμηση, ενώ για το 30% σημαντική απειλή είναι ο ανεξέλεγκτος τουρισμός, για το 26% η διάνοιξη δρόμων και για το 26% η υπερβόσκηση.

Η προσέγγιση των λοιπών τοπίων (θα τα ονομάζαμε Καθημερινά Τοπία) είναι λιγότερο οργανωμένη. Υπάρχουν σκόρπια στοιχεία σε χωροταξικές και πολεοδομικές μελέτες, σε σχέδια αγροτικής ανάπτυξης, σε δασικές μελέτες, σε μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων, σε αναπτυξιακά σχέδια, σε τουριστικά βιβλία και χάρτες κ.λπ. Η καταγραφή τους μπορεί να γίνει με βιβλιογραφικές έρευνες, με αυτοψίες και με συνεντεύξεις με στελέχη της Αυτοδιοίκησης, μέλη περιβαλλοντικών οργανισμών και ιδιώτες.

Συμπερασματικά, είναι απαραίτητο για τους λόγους που προαναφέρθηκαν (διεθνείς υποχρεώσεις, βιοποικιλότητα, ιστορικότητα, αισθητική, αναψυχή, τουρισμός κ.α) το τοπίο να αποκτήσει τη σωστή θεσμική αναγνώριση. Προϋπόθεση για αυτό είναι η δημιουργία ολοκληρωμένων καταλόγων (Βάσεων Δεδομένων) με τα στοιχεία των τοπίων πανελλαδικά (εικόνες, χάρτες, κείμενα) και μάλιστα σε ψηφιακή μορφή ώστε να είναι συμβατά με τα υπόλοιπα δεδομένα (data) των επιπέδων του χωρικού σχεδιασμού.

3. ΙΔΙΩΤΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΦΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΤΟΠΙΟΥ

ΠΡΟΤΑΣΗ: ΜΕΓΑΛΟ ΜΕΡΟΣ ΤΩΝ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΜΕ ΑΝΑΓΚΕΣ ΦΥΛΑΞΗΣ, ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΘΑ ΜΠΟΡΟΥΣΕ ΝΑ ΑΝΑΤΕΘΕΙ ΣΕ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΜΕΤΑ ΑΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΜΕ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ (ή ΜΕ ΤΟΥΣ ΕΚΑΣΤΟΤΕ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ). ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ, ΑΠΑΙΤΕΙΤΑΙ ΓΙ ΑΥΤΟ ΣΤΕΡΕΑ ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΕΚΤΙΚΗ ΣΥΓΓΡΑΦΗ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ

Σύμφωνα με τη Διεθνή Ένωση για την Προστασία της Φύσης (IUCN) την τελευταία δεκαετία έχουν αυξηθεί σημαντικά οι περιοχές προστασίας της Φύσης οι οποίες με τον ένα ή τον άλλο τρόπο έχουν παραχωρηθεί σε ιδιωτικούς οργανισμούς. Οι όροι της παραχώρησης διαφέρουν φυσικά από χώρα σε χώρα μια και δεν υπάρχει μια αυστηρή τυπολογία και μάλιστα με υποχρεωτικό τρόπο από κάποιο διεθνή οργανισμό. Ας πούμε λοιπόν ότι η προσχώρηση μιας περιοχής στο σύστημα **PPA (Ιδιωτικά Προστατευόμενες Περιοχές)** γίνεται σε εθελοντική βάση και με τους όρους που θέτει η εκάστοτε εθνική νομοθεσία. Η IUCN έχει πάντως καταγράψει στο δικό της σύστημα πάνω από 30 χώρες οι οποίες έχουν εκτός από τις δημόσιες, και ιδιωτικές περιοχές προστασίας, και οι οποίες είναι σε θέση να κάνουν κάποια ετήσια έκθεση με τα χαρακτηριστικά αυτών των περιοχών, τους όρους λειτουργίας και τα αποτελέσματα.

Από τις καταγραφές που διαθέτει η IUCN, φαίνεται ότι η πλειονότητα αυτών των περιοχών είναι μικρής κλίμακας και τοπικής σημασίας, χωρίς όμως αυτό να αποτελεί κανόνα. Στο μεγαλύτερο επίσης ποσοστό τους, οι ιδιωτικοί φορείς διαχείρισης συνδέονται επιστημονικά με το αντικείμενο της προστασίας, υπάρχουν όμως και περιπτώσεις καθαρά επιχειρηματικών ομίλων που συνδέουν τη δραστηριότητα αυτή με την κοινωνική προσφορά (εταιρική περιβαλλοντική ευθύνη). Στην Ελλάδα υπάρχουν οι προϋποθέσεις για την εκχώρηση αρμοδιοτήτων προστασίας και διαχείρισης «ιδιαίτερων» περιοχών σε ιδιωτικούς οργανισμούς, υπό τις εξής προϋποθέσεις

1. Ότι οι οργανισμοί αυτοί θα πρέπει να ανταποκριθούν σε ένα κάλεσμα μιας εθνικής αρχής το οποίο θα περιγράφει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις
2. Ότι θα πρέπει να καταθέσουν ένα σχέδιο προστασίας και διαχείρισης και να τεκμηριώσουν την ικανότητα να το διεκπεραιώσουν αποτελεσματικά
3. Ότι θα υπογραφεί μια σύμβαση μεταξύ οργανισμού και εθνικής αρχής
4. Ότι οι δράσεις τους θα πρέπει να διαθέτουν την ελάχιστη απαραίτητη κοινωνική και πολιτική συναίνεση και εί δυνατόν να εμπλέκουν τοπικούς φορείς και Τοπική Αυτοδιοίκηση
5. Ότι το πρόγραμμά τους θα υπόκειται σε αξιολόγηση με δυνατότητα ανανέωσης ή όχι της σύμβασης παραχώρησης

Σύμφωνα με την ΕΕ, ο ορισμός των περιοχών Natura 2000 είναι πρωτίστως δημόσια ευθύνη. Οι ιδιωτικοί φορείς διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο κατά τη διάρκεια και μετά τον καθορισμό της θέσης και συνήθως συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία προσδιορισμού, αλλά δεν συνιστούν πάντοτε τον καθοριστικό παράγοντα πίσω από την επιλογή και την οριοθέτηση των τελικών επιλογών. Στην Ελλάδα όμως έχουν παίξει σημαντικό ρόλο (βλ.π.χ ΕΚΒΥ). Η διατύπωση της Οδηγίας για τους οικοτόπους προβλέπει ότι, για τις περιοχές Natura 2000, τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν «τα απαραίτητα μέτρα διατήρησης που περιλαμβάνουν, ενδεχομένως, κατάλληλα σχέδια διαχείρισης ειδικά σχεδιασμένα για τους συγκεκριμένους τόπους ή ενσωματωμένα σε άλλα αναπτυξιακά σχέδια, καθώς και κατάλληλα θεσμικά, διοικητικά ή συμβατικά μέτρα , που αντιστοιχούν στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων

οικοτόπων του παραρτήματος I και των ειδών του παραρτήματος II που υπάρχουν στους χώρους αυτούς". Με μια ορισμένη ερμηνεία, η Οδηγία αφήνει κάποια περιθώρια για ιδιωτικές πρωτοβουλίες διατήρησης που συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων του Natura 2000, αλλά οι ιδιαιτερότητες αυτής της επιλογής δεν καθορίζονται περαιτέρω. Επομένως, και με βάση την Ευρωπαϊκή εμπειρία, η ιδιωτική πρωτοβουλία αφορά κυρίως στις εκτός Natura περιοχές.

Μεταξύ των ιδιωτικών πράξεων για λόγους διατήρησης, η αγορά γης ήταν παραδοσιακά μια επιλέξιμη δράση σε πολλά χρηματοδοτικά προγράμματα της ΕΕ. Τα πιο σημαντικά απ αυτά ήταν το LIFE plus και τα Αγροπεριβαλλοντικά Μέτρα. Επιλέξιμη δαπάνη ήταν επίσης η απόκτηση δικαιωμάτων μειωμένης ιδιοκτησίας, για παράδειγμα τα δικαιώματα χρήσης ή οι μακροχρόνιες μισθώσεις. Στα προγράμματα χρηματοδότησης της ΕΕ, η επιλεξιμότητα των εν λόγω αγορών εξαρτάται γενικά από την τοποθεσία στην οποία βρίσκεται το προς μεταβίβαση αγροτεμάχιο, με την προϋπόθεση βεβαίως ότι κείται εντός των ορίων μιας περιοχής Natura. Οι εξαιρέσεις από τον κανόνα αυτό αφορούν την αγορά εκτάσεων στρατηγικής σημασίας ή τη δημιουργία ενδιάμεσων νησίδων που συντελούν στη συνοχή του δικτύου Natura 2000.

Από την άλλη πλευρά, η απόκτηση γης για την υποστήριξη των σε καθεστώς ιδιωτικής διατήρησης και μη θεσμοθετημένων εκτάσεων και χωρίς σύνδεση με το δίκτυο Natura 2000 θεωρήθηκε συνήθως μη επιλέξιμη δαπάνη. Η λογική πίσω απ αυτό είναι ότι δεν είναι θεμιτό να ξοδεύει κανείς δημόσιο χρήμα όταν δεν είναι εξασφαλισμένη η μακροπρόθεσμη αποτελεσματικότητα των επενδύσεων διατήρησης. Εάν η γη αγοράζεται για ένα τέτοιο σκοπό, θα πρέπει να διασφαλισθεί ότι η επένδυση δεν θα χαθεί όταν για παράδειγμα η ιδιοκτησία της γης αλλάξει χέρια ή ο γαιοκτήμονας δεν υποστηρίζει πλέον τους στόχους διατήρησης.

Προκειμένου όμως να προωθηθεί η απόκτηση ιδιωτικής γης στην ευρύτερη ύπαιθρο, αυτό το κενό χρηματοδότησης θα πρέπει να κλείσει. Αυτό δεν σημαίνει απαραίτητα ότι τα κριτήρια επιλεξιμότητας της χρηματοδότησης των δράσεων για τη διατήρηση της φύσης της ΕΕ πρέπει να αλλάξουν. Σημαίνει πως τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να δημιουργήσουν τις απαραίτητες συνθήκες για εναλλακτική χρηματοδότηση π.χ. με τη στήριξη εταιρικών σχέσεων, τη χρήση ταμείων από τα τυχερά παιχνίδια, τις χορηγίες ή την αντιστάθμιση (βλ. κατωτέρω). Τέτοιες πρωτοβουλίες περιλαμβάνουν επίσης τη διευκόλυνση της πρόσβασης σε πληροφορίες σχετικά με τις διαθέσιμες πηγές χρηματοδότησης

Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

Πριν από την εφαρμογή ενός προγράμματος μεταβίβασης δικαιωμάτων διαχείρισης στον ιδιωτικό τομέα, θα πρέπει να μελετηθεί διεξοδικά η διεθνής εμπειρία. Παραθέτουμε εδώ δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα από τη Γερμανία και την γειτονική Ιταλία.

1. ΣΤΗ ΓΕΡΜΑΝΙΑ. Το 2005, η Γερμανία ξεκίνησε ένα εθνικό σχέδιο για τη μεταφορά μεγάλων εθνικών εκτάσεων στα ομοσπονδιακά κράτη (Länder) και στις περιβαλλοντικές ΜΚΟ με στόχο τη διεύρυνση του συστήματος διεύθυνσης των περιοχών που βρίσκονται σε ειδικό καθεστώς διαχείρισης. Ήταν ένα πρόγραμμα μεγάλης κλίμακας που με την κωδική ονομασία **Εθνική Φυσική Κληρονομιά** (NNH) έσπασε το μονοπώλιο του κράτους ως μοναδικού εγγυητή της αειφορίας και άνοιξε το δρόμο στον ιδιωτικό τομέα ώστε να αναλάβει μέρος της ευθύνης. Η αφορμή ήταν η διαθεσιμότητα μεγάλων εκτάσεων στα σύνορα Ανατολικής-Δυτικής Γερμανίας που ήταν χαρακτηρισμένες ως πρώην λιγνιτικές ή στρατιωτικές περιοχές. Μετά τη συνένωση των δύο Γερμανιών, οι εκτάσεις αυτές χρειάστηκε να αποκτήσουν νέες χρήσεις και η δημιουργία καταφυγίων για την άγρια ζωή φάνηκε ως η ιδανική λύση. Σ' αυτό βοήθησε και η νομοθετική πρόβλεψη ότι ομοσπονδιακές γαίες που δεν μπορούν να προχωρήσουν σε μια προφανή αξιοποίηση θα πρέπει να ιδιωτικοποιηθούν. Στην προκειμένη βέβαια περίπτωση η ιδιωτικοποίηση έγινε με δωρεάν μεταβίβαση και σε πρώτη φάση αφορούσε 1.500.000 στρέματα ομοσπονδιακού εδάφους, τα μισά από τα οποία ήταν από στρατιωτικές χρήσεις. Το

πρόγραμμα ανανεώθηκε στη συμφωνία του κυβερνητικού συνασπισμού του 2018 και τελικά θα περιλαμβάνει περίπου 1.860.000 στρέματα που φιλοδοξούν να αποκτήσουν υψηλή οικολογική αξία και να συμβάλουν στη δημιουργία διαδρόμων άγριας ζωής σε όλη τη Γερμανία.

Αυτή τη στιγμή, ο μεγαλύτερος ιδιοκτήτης εκτάσεων σε καθεστώς NNH είναι το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Ίδρυμα για το Περιβάλλον (Deutsche Bundesstiftung Umwelt, DBU). Η DBU ιδρύθηκε από τη γερμανική κυβέρνηση το 1990 με τα έσοδα από την ιδιωτικοποίηση μιας κρατικής επιχείρησης χάλυβα. Το DBU διαθέτει πλέον περίπου 700.000 στρέματα γης, οι ΜΚΟ και τα σχετικά ιδρύματα κατέχουν 250.000 στρ., περί τα 280.000 στρ. έχουν μεταφερθεί στα ομοσπονδιακά κράτη και 330.000 στρ. έχουν παραμείνει κυριότητα του ομοσπονδιακού κράτους υπό την εποπτεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος. Οι νέοι ιδιοκτήτες της NNH, είναι υποχρεωμένοι μέσω συμβάσεων να τηρούν τους στόχους του γενικότερου προγράμματος, να εφαρμόζουν κατάλληλα μέτρα διαχείρισης και να θεσπίζουν τακτικές διαδικασίες υποβολής εκθέσεων.

Ένας σημαντικός τομέας στόχος της NNH, είναι τα δασικά οικοσυστήματα. Σε αυτά, προτεραιότητα έχει η διακοπή της εμπορικής χρήσης του ξυλώδους αποθέματος, με την ταχύτητα της σταδιακής κατάργησης να είναι ανάλογη με την κατάσταση των δασών. Για το σκοπό αυτό εφαρμόζονται διάφορες στρατηγικές, από την πλήρη απαγόρευση κάθε υλοτομικής δραστηριότητας, ως την επιλεκτική υλοτόμηση, αλλά η όποια μετατροπή στις μέχρι τότε δασικές πρακτικές θα πρέπει να συμβάλει στην αποκατάσταση φυσικών κοινοτήτων βλάστησης. Τα ως άνω έρχονται να υποστηρίξουν τις γεικότερες πολιτικές αύξησης των εκτάσεων άγριας ζωής (σε 2% για το 2020) και των δασικών εκτάσεων χωρίς εμπορική εκμετάλλευση (σε 5%) με παράλληλη ενίσχυση της διατήρησης παραδοσιακών πρακτικών όπως συνέβαινε π.χ στα δάση βελανιδιάς.

Ενώ για τα δάση το μακροπρόθεσμο όραμα είναι η αποκατάσταση της φυσικής ισορροπίας, για άλλα συστήματα, όπως είναι οι υγρότοποι, τα ρέοντα ύδατα και οι λειμώνες, η διαρκής διορθωτική παρέμβαση του ανθρώπου είναι απαραίτητη. Επιπλέον, επειδή πολλές περιοχές NNH έχουν επιρρεαστεί ή/και υποβαθμιστεί από τις προηγούμενες χρήσεις, η αντιρρύπανση και η αποκατάσταση είναι μέτρα απαραίτητα για να επανέλθουν σε μια πρότερη κατάσταση και να φιλοξενήσουν νέα ενδιαίτηματα. Είναι προφανές ότι τα εδάφη αυτά έχουν ιδιαίτερες απαιτήσεις διαχείρισης και συχνά δεν επαρκεί η δράση και η παρουσία ενός και μόνο φορέα. Οι συνέργειες μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών μέσων είναι σε αυτή την περίπτωση επιβεβλημένες, όπως επίσης και η συνδρομή προσωπικού από τις δεξαμενές των εθελοντών.

2. ΣΤΗΝ ΙΤΑΛΙΑ. Από το 1996 που υπάρχει το καθεστώς του ιδιωτικού management στην Ιταλία, η WWF έχει την ευθύνη με τον ένα ή τον άλλο τρόπο για 106 περιοχές φύσης και ειδικής διαχείρισης, εκ των οποίων οι 70 ανήκουν στο σύστημα των **Οάσεων** ενώ οι υπόλοιπες είναι στο καθεστώς των Καταφυγίων. Το σύνολο της έκτασης που καλύπτουν αυτές οι περιοχές είναι 310.000 στρ. και περιλαμβάνουν μικρά κλάσματα γης, ακτές, υγροτόπους, μεγάλες γεωργικές εκτάσεις, βοσκοτόπους και ορεινές περιοχές.

Ιδού μερικά στοιχεία για τις προστατευόμενες από τη WWF Ιταλίας περιοχές

- 400 εργαζόμενοι και πολλοί περισσότεροι εθελοντές
- εκτείνονται στο έδαφος 20 Περιφερειών
- 70 απ τις Οάσεις αυτές είναι ανοικτές στο κοινό
- υπάρχουν 14 τοπικοί συνεταιρισμοί που συνεργάζονται
- κάθε χρόνο τις επισκέπτονται 500.000 επισκέπτες
-

Οι Οάσεις τις οποίες διαχειρίζεται η WWF στην Ιταλία διακρίνονται

- Σε αυτές τις οποίες η WWF διαχειρίζεται αποκλειστικά ως ιδικτησία, ως ενοικίαση, ως παραχώρηση και ως σύμβαση δημόσιου ιδιωτικού (PPP)
- Σε αυτές όπου η οργάνωση συμμετέχει είτε στη διοίκηση μαζί με άλλους φορείς, είτε στη λειτουργία π.χ ως τεχνικός σύμβουλος ή υπεύθυνος για θάματα εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης.

Στο καθοδηγητικό κείμενο που διέπει τη φιλοσοφία παρουσίας και παρέμβασης της WWF σε αυτές τις περιοχές με τίτλο «Πορευόμενοι με τη Φύση» σημειώνονται μερικές από τις βασικές αρχές όπως είναι η επιδίωξη οφέλους τόσο για την κοινωνία όσο και για το περιβάλλον, καθώς και ότι δεν υπάρχει ένα και μόνο μοντέλο, αλλά κάθε χώρα οφείλει να βρει, και μέσα από τη διεθνή εμπειρία, τον δικό της δρόμο, που συνάδει με τις εκάστοτε ιδιαιτερότητες. Σημειώνεται ακόμα ότι οι προστατευόμενες περιοχές μπορεί να είναι είτε σημαντικά οικοσυστήματα (με αντίστοιχα σημαντικά είδη ή βιο-κοινωνίες) είτε σημαντικά τοπία όπου η ανθρώπινη παρέμβαση δια μέσου της ιστορίας είναι ιδιαίτερα ανάγλυφη.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ / ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

N.2742/1999: Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις - ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ

Α ρ θ ρ ο 15

Φορείς διαχείρισης

γ. Αν δεν έχουν συσταθεί φορείς διαχείρισης ή δεν έχει υπαχθεί η διαχείριση του προστατευόμενου κατά περίπτωση αντικειμένου σε υφιστάμενο φορέα διαχείρισης, ή δεν έχει ακόμα λειτουργήσει ο φορέας που έχει συσταθεί, η σύνταξη, παρακολούθηση της εφαρμογής και αξιολόγηση των κανονισμών διοίκησης και λειτουργίας και των σχεδίων διαχείρισης που αναφέρονται στο άρθρο 18 παρ. 5 του ν. 1650/1986, όπως τροποποιείται με το νόμο αυτό, μπορεί να ανατίθεται σε υφιστάμενες δημόσιες υπηρεσίες ή σε ειδικές υπηρεσίες που συνιστώνται για το σκοπό αυτό κατά τις κείμενες διατάξεις, σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμίδων, σε Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ) και δημόσια ερευνητικά κέντρα ή άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα του ευρύτερου δημοσίου τομέα, καθώς και σε μη κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα, που έχουν διακριθεί για το έργο τους στον τομέα της προστασίας της φύσης ή γενικότερα της προστασίας του περιβάλλοντος και τα οποία διαθέτουν την κατάλληλη τεχνική και επιστημονική υποδομή, καθώς και αποδεδειγμένη εμπειρία στην υλοποίηση ανάλογων έργων. Η ανάθεση αυτή στις περιπτώσεις δημοσίων υπηρεσιών, ειδικών υπηρεσιών και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου γίνεται με το προεδρικό διάταγμα που προβλέπεται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 21 του ν. 1650/1986. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, γίνεται με σύμβαση που συνάπτεται μεταξύ του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και του νομικού προσώπου που αναλαμβάνει τις πιο πάνω αρμοδιότητες και η οποία καλείται σύμβαση διαχείρισης. Στη σύμβαση αυτή προσδιορίζονται οι συμβαλλόμενοι φορείς, η διάρκεια, ο τρόπος και η διαδικασία άσκησης από τον ανάδοχο φορέα των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων, ο τρόπος και τα ποσά χρηματοδότησης των δαπανών της διαχείρισης, ο τρόπος, τα όργανα και η διαδικασία εποπτείας και ελέγχου από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων του αναδόχου φορέα, καθώς και κάθε άλλη λεπτομέρεια για την εφαρμογή του εδαφίου αυτού. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και Γεωργίας εξειδικεύονται το περιεχόμενο και η διαδικασία σύναψης συμβάσεων διαχείρισης, τα κριτήρια επιλογής των φορέων και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια.

4. ΠΡΑΣΙΝΑ ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ

ΤΑ ΠΡΑΣΙΝΑ ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ (ΠΑΜ) ΕΙΝΑΙ ΕΝΑ ΔΟΚΙΜΑΣΜΕΝΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΙΣΟΡΡΟΠΗΣΗ ΑΠΩΛΕΙΩΝ ΠΟΥ ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΥΠΑΡΞΟΥΝ ΣΤΗ ΒΙΟΠΟΙΚΙΛΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΟ ΤΟΠΙΟ ΑΠΟ ΜΕΓΑΛΑ ΕΡΓΑ ή ΜΕΙΖΟΝΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΟ ΧΩΡΟ. ΤΑ ΠΑΜ, ΠΡΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΝΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΗΣΟΥΝ ΑΠΑΙΤΟΥΝ ΠΛΗΡΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΛΥΨΗ ΚΑΙ ΣΟΒΑΡΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ ΜΕ ΠΙΛΟΤΙΚΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ.

- Οι εμπλεκόμενοι φορείς σε ένα έργο (κυρίως οι λεγόμενοι κύριοι του έργου/ανάδοχοι/εργολάβοι) αυτοί που έχουν υποχρέωση εκπόνησης **Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ)**, θα μπορούν μέσω των αντισταθμιστικών μέτρων, να εξισορροπήσουν τυχόν μόνιμες περιβαλλοντικές επιπτώσεις
 - Με τον τρόπο αυτό, οι ΜΠΕ δεν είναι απλώς εκθέσεις ιδεών και προτάσεων, αλλά οδηγός και **μελέτη έργων αντιστάθμισης** (τα οποία θα πρέπει να περιγράφονται αναλυτικά)
 - Οι περιοχές αποκατάστασης διαμορφώνουν με τον καιρό ένα παράλληλο (ανθρωπογενές) φυσικό περιβάλλον με χαρακτηριστικά διατήρησης της βιοποικιλότητας και συμπλήρωσης των μέτρων της **Κλιματικής Αλλαγής** (από όπου μπορούν να προκύψουν και σχετικοί πόροι).
 - Τα έργα περιβαλλοντικής αντιστάθμισης διαμορφώνουν μια νέα **αγορά ειδικοτήτων στις περιβαλλοντικές επιστήμες** και δημιουργούν πολλές νέες **θέσεις εργασίας**
 - Ειδικά για τις περιοχές Natura2000 όπου η υλοποίηση έργων αντιστάθμισης είναι υποχρεωτική, προκύπτει ένα σοβαρό αντικείμενο για τους **Φορείς Διαχείρισης**

Η εισαγωγή της έννοιας της αντιστάθμισης είναι αρκετά ευρεία και με ποικιλία εφαρμογών. Οικονομικά και αναπτυξιακά αντισταθμιστικά μέτρα π.χ συνόδευσαν την αγορά **εξοπλιστικών συστημάτων** από τις τεχνολογικές υπερδυνάμεις με στόχο, πέρα από τη «χρησιμότητα» των συγκεκριμένων προμηθειών να προκύψουν παράλληλα τεχνολογικά οφέλη για τις χώρες υποδοχής (ενίσχυση τεχνογνωσίας σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις, πιλοτικές /καινοτομικές εφαρμογές σε τομείς υψηλής τεχνολογίας, κατάρτιση στελεχών κ.α). Τα εν λόγω αντισταθμιστικά δεν λειτούργησαν παρά στοιχειωδώς στην Ελλάδα και τούτο για λόγους που συνδέονται με το ίδιο το σύστημα των προμηθειών, τους μεσάζοντες, τις διαφορές στην αξιολόγηση του κόστους των προμηθειών, τα σκάνδαλα και τις εμπλοκές στην παραλαβή του εξοπλισμού.

Μια δεύτερη κατηγορία αντισταθμιστικών ήταν τα **χωροταξικά αντισταθμιστικά** μεταξύ των οποίων η μεταφορά του συντελεστή δόμησης, η εισφορά σε γη και χρήμα κατά την πολεοδόμηση, η πρόβλεψη τέλους για την ιδιωτική πολεοδόμηση, η εξαγορά θέσεων στάθμευσης όταν δεν είναι δυνατή η κατασκευή τους, οι ανταλλαγές γης, τα πρόστιμα από την νομιμοποίηση αυθαιρέτων, ημιυπαίθριων κτλ. Τα βασικά εξ αυτών ανάγονται σε συνταγματική πρόβλεψη (Αρ24παρ3 του Σ.) και τροφοδότησαν επί χρόνια το ΕΤΕΡΠΣ και την με αδιαφανή κριτήρια απόδοσή τους σε «έργα ανάπτυξης».

Η δημιουργία του Πράσινου Ταμείου που ενοποίησε το ΕΤΕΡΠΣ με άλλα ανάλογα έσοδα ή ταμεία (κυρίως το τέλος καυσίμου, τα πρόστιμα ρύπανσης της θάλασσας ή Γαλάζιο Ταμείο, το εύρωστο Ταμείο Δασικής Πολιτικής κλπ) είχε σαν γενικότερο στόχο –αν και μη διατυπωθέντα ρητά- να λειτουργήσει **αντισταθμιστικά υπέρ του περιβάλλοντος** στο βαθμό που η άναρχη και παράνομη οικιστική ανάπτυξη, η υπερκατανάλωση ορυκτών καυσίμων κτλ. δημιουργούν περιβαλλοντικές βλάβες, τις οποίες μια άλλη δράση (χρηματοδοτούμενη από το Πράσινο Ταμείο) μπορεί να αντισταθμίσει, αναβαθμίζοντας το περιβάλλον κάπου αλλού ή να μετριάσει τις επιπτώσεις στην κοινωνία, στην υγεία κτλ. Εξ αυτής της αρχής προκύπτουν οι περιορισμοί

για την διαχείριση των πόρων πχ από τους ημιυπαίθριους για απαλλοτρίωση ΚΧ, από την θήρα για δασοπροστασία κλπ

Οικονομικά αντισταθμιστικά από επιβαρυντικές για το περιβάλλον εγκαταστάσεις έχουμε και στις περιπτώσεις δήμων που συνορεύουν με διυλιστήρια¹¹, δήμων που συνορεύουν με εγκαταστάσεις παραγωγής ενέργειας από ορυκτά καύσιμα (Τοπικός Πόρος)¹² και δήμων που συνορεύουν με αιολικά πάρκα¹³ ή με εγκαταστάσεις επεξεργασίας (ή μόνο διάθεσης) αποβλήτων (Φυλή, Ανω Λιοσσια)

Όλες οι παραπάνω περιπτώσεις κατατείνουν στη δημιουργία Ταμείων που εισπράττουν τα τέλη (πρόστιμα κτλ.) και τα αποδίδουν στους δικαιούχους. Η ανακύκλωση όμως των χρημάτων σε έργα πραγματικά αντισταθμιστικού χαρακτήρα σπανίως λειτούργησε και **στην πλειονότητα των περιπτώσεων τα χρήματα διοχετεύθηκαν για την κάλυψη άλλων ελλειμμάτων ή και αλλότριων πελατειακών εξυπηρητήσεων.**

ΠΡΟΤΑΣΗ: τόσο τα τοπικά όσο και τα τομεακά ταμεία περιβαλλοντικής αντιστάθμισης, όταν και όπου δημιουργηθούν, θα πρέπει να είναι 'ανεξάρτητες αρχές' με στελέχη μη υπαγόμενα ως προς το διορισμό από τον εκάστοτε υπουργό και με μη απαλλοτριώσιμους πόρους. Θα πρέπει να έχουν επίσης προϋπολογισμό έργων και δράσεων υπαγόμενο σε δημόσιο έλεγχο.

Μέσω των μηχανισμών αντιστάθμισης και των Αντισταθμιστικών Ταμείων διασφαλίζεται και η διατήρηση της ακεραιότητας των περιοχών αντιστάθμισης και στο μέλλον διότι το ίδιο το Ταμείο με τα γενικότερα έσοδά του θα μπορεί να καλύπτει και δαπάνες συντήρησης, φύλαξης κτλ. Στα πλεονεκτήματα του Ταμείου συγκαταλέγεται και το γεγονός ότι μπορεί να αγοράζει εκτάσεις τις οποίες προτίθεται να προστατέψει και οι οποίες μπορούν να αποτελέσουν χώρους υποδοχής αντισταθμιστικών έργων (*Τράπεζα γης ή Αποθέματα γης*) σε ανύποπτο χρόνο, προλαβαίνοντας έτσι τυχόν ανατιμήσεις στην αγορά των ακινήτων (συχνά και εξαιτίας του αντισταθμιστικού προγράμματος). Οι ούτως αποκτηθείσες εκτάσεις δεν έχουν άλλον προορισμό από την μετατροπή τους, αργά ή γρήγορα, σε καταφύγια της φύσης. Ακόμη όμως και χωρίς την ειδική αυτή κατάληξη, η δεσμευμένη γη δεν μπορεί να αποδοθεί σε άλλη δραστηριότητα (π.χ. οικιστική ανάπτυξη) και συνιστά ένα είδος παρακαταθήκης για το μέλλον. Πάνω στην ίδια φιλοσοφία κινήθηκαν και οι οργανισμοί όπως το Conservatoire de l'Espace Littoral στη Γαλλία το οποίο μέχρι σήμερα έχει δεσμεύσει περίπου 1000 χιλιόμετρα παράκτιων περιοχών και που αποτελεί ίσως το πιο επιτυχημένο παράδειγμα προστασίας μέσω της αγοράς. Πολλοί είναι βέβαια αυτοί που αμφισβητούν αυτούς τους μηχανισμούς. Συνήθως ανήκουν στη σχολή της λεγόμενης «καθαρής οικολογίας». Σύνθημά τους είναι το

¹¹ Από τον Ειδικό Λογαριασμό Πετρελαιοειδών του Ν. 3054/2002 όπου ποσοστό 15% από την εισφορά εταιρειών διύλισης και εμπορίας πετρελαιοειδών αποδίδεται στους ΟΤΑ στην περιφέρεια των οποίων λειτουργούν διυλιστήρια, για χρηματοδότηση περιβαλλοντικών προγραμμάτων

¹² Για Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα – ΕΑΠ που συντάσσονται με πρωτοβουλία των οικείων Ν.Α. και αφορούν σε συγκεκριμένα έργα υποδομής, ανάπτυξης και προστασίας του περιβάλλοντος, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 20 του ν. 2446/1996

¹³ Με τον νόμο 3851 (ΦΕΚ 85Α / 4.6.2010): Μέρος του τέλους παραγωγού ΑΠΕ υπέρ των ΟΤΑ (1%) αποδίδεται απ' ευθείας στους οικιακούς καταναλωτές του δημοτικού ή κοινοτικού διαμερίσματος του ΟΤΑ, στο οποίο εγκαθίσταται το έργο ΑΠΕ, μέσω των λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος. Ποσό ποσοστού 0.3% του τέλους αποδίδεται στο Πράσινο Ταμείο. Το υπόλοιπο ποσοστό των εσόδων από το ειδικό τέλος αποδίδεται στον αντίστοιχο ΟΤΑ (80% στον ΟΤΑ Πρώτου βαθμού που φιλοξενεί τον σταθμό & 20% στους ΟΤΑ από τους οποίους περνά η γραμμή σύνδεσης).

«αφήστε τη φύση μόνη της». Όμως η πραγματικότητα, και κυρίως τα αποτελέσματα σε ένα κόσμο που το περιβάλλον γίνεται όλο και πιο ανθρωπογενές, φαίνεται να τους διαφεύδουν.

Βέβαια, η εφαρμογή αυστηρά οικονομικών μεθόδων εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός έργου (δηλαδή μετάφραση των περιβαλλοντικών παραμέτρων σε οικονομικές αξίες) είναι εξαιρετικά δύσκολη εφόσον η ανάπτυξη των σχετικών εργαλείων βρίσκεται ακόμη σε πολύ αρχικό στάδιο. Στο βαθμό όμως που εν τέλει το σύνολο των αντισταθμιστικών μέτρων που θα προταθούν για ένα έργο έχουν οικονομικό αντίκρουσμα, μπορεί κανείς να κινηθεί αντίστροφα, εάν υπάρχουν προβλήματα διαδικαστικά που είναι δυνατόν να καθυστερήσουν την υλοποίηση του προγράμματος. Αν για παράδειγμα το σύνολο των δράσεων αποτιμηθεί σε μια αξία X και εξ αυτών η απόκτηση για παράδειγμα μιας έκτασης για δάσωση (με αντικειμενική αξία X/n) προσκρούει σε ζητήματα ιδιοκτησίας ή οι ιδιοκτήτες διεκδικούν υπέρογκο τίμημα, τότε η δαπάνη μπορεί να μετατοπισθεί καλύπτοντας μια άλλη δράση (ακόμη και καθαρά κοινωνικού χαρακτήρα) προκειμένου να μην ναυαγίσει το σύνολο του προγράμματος, να χαθούν χρήματα ή να υπάρξουν ανεπιθύμητες καθυστερήσεις.

Εκτός όμως από την επίτευξη των όρων της περιβαλλοντικής προστασίας, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι μηχανισμοί όπως οι αντισταθμιστικές ρυθμίσεις έχουν μεσοπρόθεσμα και άλλα παράλληλα οφέλη. Οι εμπλεκόμενοι φορείς, κράτος, κατασκευαστές, μελετητές, περιβαλλοντικές οργανώσεις, τοπική αυτοδιοίκηση κ.α υποχρεώνονται να αποκτήσουν εμπειρία στην αποκατάσταση, αναβάθμιση, ανάταξη, δημιουργία κτλ. του περιβάλλοντος, να αναζητήσουν διαδικασίες συναίνεσης, να δημιουργήσουν εργαλεία περιβαλλοντικής αποτίμησης (ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων), να συνδέσουν θεωρία και πράξη, να υλοποιήσουν σε πραγματική κλίμακα προγράμματα προστασίας και εν τέλει να αντλήσουν συμπεράσματα και για αντίστοιχες περιπτώσεις σε άλλες περιοχές. Είναι επίσης φανερό, ότι τέτοια πραγματικά σχέδια και μάλιστα με εξασφαλισμένη τη χρηματοδότηση, μπορούν να αναθερμάνουν την αγορά εργασίας (δημιουργία ζήτησης σε μια σειρά από επαγγέλματα) και να αποτελέσουν (γιατί όχι) το όχημα για τη μετάβαση απ την «οικονομία εις βάρος του περιβάλλοντος, στην αειφορική οικονομία». Στους ωφελούμενους μπορούν σίγουρα να καταταγούν και οι τοπικοί πληθυσμοί οι οποίοι θα κερδίσουν από τις ανταλλαγές γης (αξιοποίηση αργουσών εκτάσεων) ή/και από τη συμμετοχή τους στα έργα και μάλιστα σε βάθος χρόνου. Η χρησιμοποίηση ντόπιου εργατικού και τεχνικού δυναμικού σε έργα αποκατάστασης θα διαμορφώσει σταδιακά μια δεξαμενή προσωπικού με ιδιαίτερες δεξιότητες και θα εξοικειώσει το χώρο της εργασίας με το χώρο της αειφορικής οικονομίας.

ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μέχρι την προώθηση των αναγκαίων νομοθετικών ρυθμίσεων για την 'θεσμική' εφαρμογή των αντισταθμιστικών περιβαλλοντικών μέτρων στην Ελλάδα, τίποτα δεν εμποδίζει σήμερα την υιοθέτηση σχετικών δράσεων σε εθελοντική βάση, κάτι που ήδη εφαρμόζεται σε πλαίσια Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης. Στην ΥΑ για το περιεχόμενο των ΑΕΠΟ (ΦΕΚ?/Β 4.12.12)

Ήδη, το θεσμικό πλαίσιο για την *Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΕΠΕ)* προβλέπει την αντισταθμιστικότητα με ανταποδοτικές ρυθμίσεις για το κοινωνικό περιβάλλον. Π.χ. στην περίπτωση της κατάκλισης μιας γεωργικής έκτασης από τεχνητή λίμνη προβλέπονται χρηματικές αποζημιώσεις, ανάπτυξη εναλλακτικών χρήσεων γης (π.χ. καλλιέργεια σε αναβαθμούς ή δημιουργία αγροτικών ξενώνων), ανάπτυξη εναλλακτικών μορφών απασχόλησης (π.χ. ξενάγηση σε οικοτουριστικά μονοπάτια ή αλιεία στην τεχνητή λίμνη) κ.λπ

Πρέπει όμως να τονιστεί, ότι στην Ελλάδα, ενώ η διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι υποχρεωτική και έχει εκτεταμένη εφαρμογή, σπάνια οδηγεί στην αναζήτηση βέλτιστων εναλλακτικών λύσεων ή στην ματαίωση κάποιων έργων που αποδεικνύονται πιο

αρνητικά απ' ότι είχε αρχικά εκτιμηθεί για το φυσικό περιβάλλον. Η ανεπάρκεια αυτή σχετίζεται με ολόκληρο το κανονιστικό πλαίσιο (προδιαγραφές, μελετητές, αμοιβές, έλεγχος, παρακολούθηση) το οποίο είναι βορειο-Ευρωπαϊκής εμπνεύσεως και δεν ανταποκρίνεται στα δεδομένα χωρών με λιγότερο αυστηρή οργάνωση του κράτους ή με μειωμένη κοινωνική ευαισθησία στα ζητήματα της φύσης και του τοπίου.

Προβλέψεις για αποζημιώσεις αντισταθμιστικού χαρακτήρα φιλοξενούνται κατά κύριο λόγο στον ν. 1650 / 86 (Άρθρο 22) για την Προστασία του Περιβάλλοντος, αλλά δεν έχει ποτέ εκδοθεί το προβλεπόμενο ΠΔ για την ενεργοποίηση του. Φυσικά το πνεύμα του νόμου είναι προς την κατεύθυνση των αποζημιώσεων των θιγομένων ιδιωτών από τα μέτρα προστασίας, αλλά ήδη οι απαλλοτριώσεις υπέρ του δημοσίου (για περιβαλλοντικούς λόγους) οι ανταλλαγές γης και η μεταφορά συντελεστή δόμησης, είναι επί μέρους εργαλεία που μπορεί να έχουν άμεση εφαρμογή και στην περίπτωση των αντισταθμιστικών. Από την άλλη μεριά, το άρθρο 6 παρ. 4 του 1650 δημιουργεί τις προϋποθέσεις για αντισταθμιστικά μέτρα εφ' όσον είναι δυνατό να επιβάλλονται τέλη σε βάρος των επιχειρήσεων που ασκούν δραστηριότητες ή εκτελούν έργα..., προκειμένου να καλυφθούν τα έξοδα κατασκευής και λειτουργίας συγκεκριμένων έργων και προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος που προβλέπονται από τους περιβαλλοντικούς όρους.... Τα πιο πάνω έργα ή προγράμματα προστασίας του περιβάλλοντος εκτελούνται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) ή άλλους φορείς.

Στο σημείο αυτό βέβαια η πρόβλεψη είχε στόχο την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» όμως και τα αντισταθμιστικά τέλη μπορούν να θεωρηθούν ως επέκταση της παραπάνω αρχής, στο βαθμό που ο κύριος του έργου δεν ρυπαίνει ακριβώς, δημιουργεί όμως ανεπίστρεπτες βλάβες στο περιβάλλον και ως εκ τούτου καταβάλλει υπέρ του δημοσίου αποζημίωση η οποία θα πρέπει να χρησιμοποιείται για έργα περιβαλλοντικής αποκατάστασης / αναβάθμισης κτλ. όχι αναγκαστικά στην περιοχή της δραστηριότητας της επιχείρησης, αλλά σε οποιοδήποτε μέρος της επικράτειας.

Στον νόμο περιβαλλοντικής αδειοδότησης (Ν.4014) υπάρχει αναφορά σε αντισταθμιστικά μέτρα αλλά μόνο στις περιπτώσεις περιοχών Natura, επειδή είναι υποχρεωτικά από την ευρωπαϊκή οδηγία. Μια γενικότερη πρόβλεψη συγγέει το θέμα με τα τέλη για την χρηματοδότηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, επειδή στη σχετική διάταξη παραπέμπει στην προβλεπόμενη έκδοση σχετικής ΚΥΑ.

Τέλος, η νομοθεσία για τις *Στρατηγικές Περιβαλλοντικές Εκτιμήσεις* εισάγοντας την έννοια των *δεικτών*, δημιουργεί ένα νέο εργαλείο για την εκτίμηση των επιπτώσεων ενός έργου και επομένως για τον χαρακτήρα των αντισταθμιστικών παρεμβάσεων : Η στρατηγική προσέγγιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων οφείλει να συνεκτιμήσει τον ρόλο των υπαρχουσών αβεβαιοτήτων. Γι' αυτό πρέπει να αποφεύγονται οι μη αναγκαίες λεπτομέρειες και να χρησιμοποιούνται μέθοδοι γενίκευσης, μεταξύ των οποίων και οι περιβαλλοντικοί δείκτες. Οι περιβαλλοντικοί δείκτες είναι επιλεγμένες παράμετροι που μπορούν να έχουν ποιοτικό ή ποσοτικό περιεχόμενο και βρίσκονται κάπου σε ενδιάμεση θέση στην αλυσίδα επιπτώσεων, αλλά όσο το δυνατόν πιο μακριά από τις αρχικές αιτίες. Όπως και το όνομά τους δηλώνει, δίνουν μια έμμεση ένδειξη της κατάστασης των επηρεαζόμενων αξιών, έτσι όπως αυτές εκφράζονται από το συλλογικό ενσυνείδητο, με τρόπο όμως αντικειμενικό και μη επιδεχόμενο πολλαπλών ερμηνειών και υποκειμενικών προσεγγίσεων. Συμβολίζουν τους περιβαλλοντικούς στόχους, και χρησιμεύουν για την βελτιστοποίηση των δράσεων της πολιτικής περιβάλλοντος. Σήμερα, υπάρχει αυξανόμενη έρευνα και συζήτηση για το ρόλο των δεικτών και η αποδοχή τους συνεχώς διευρύνεται.

Πέραν των όσων αναφέρθηκαν παραπάνω, πρέπει να σημειωθεί ότι στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες όπως και στην Ελλάδα, η υπάρχουσα εμπειρία από τις *Συμβάσεις Παραχώρησης* παρέχει μια καλή αφετηρία για την εισαγωγή αντισταθμιστικών μέτρων για το

περιβάλλον. Συνήθως, οι συμβάσεις παραχώρησης είναι οι συμφωνίες που συνάπτονται μεταξύ της κυβέρνησης ή της τοπικής αυτοδιοίκησης και των αναδόχων των έργων και συνήθως αφορούν τους όρους της εκτέλεσης των εργασιών, τον χρονικό ορίζοντα της εκμετάλλευσης, τις εγγυήσεις, τον τρόπο και τον χρόνο της αποπληρωμής, την διαδικασία είσπραξης των εσόδων και τα οφέλη για τις δύο πλευρές. Τα αντισταθμιστικά για το περιβάλλον απ τα μεγάλα έργα ή από τις αλλαγές χρήσεων γης μεγάλης κλίμακας, θα μπορούσαν να αποτελούν μέρος αυτών των συμφωνιών.

Το περιεχόμενο των συμβάσεων στις χώρες που αυτές έχουν εφαρμοστεί συνοψίζεται στην αρχή ότι η αντισταθμιστική δράση λαμβάνει χώραν εκτός της περιοχής του έργου αλλά όχι πολύ μακριά απ αυτό, και στοχεύει στη γενικότερη μείωση της ρύπανσης ή των περιβαλλοντικών επιπτώσεων απ την κατασκευή και τη λειτουργία του έργου. Οι ανάδοχοι των έργων είτε αναλαμβάνουν αυτές τις δράσεις οι ίδιοι, είτε πληρώνουν άλλους για να τις εκτελέσουν εξ ονόματός τους. Ο κύριος στόχος μιας τέτοιας συμφωνίας δεν μπορεί να είναι άλλος από τη διακεκριμένη βελτίωση του περιβάλλοντος αν και υπάρχουν περιπτώσεις όπου τα αντισταθμιστικά μέτρα περιλαμβάνουν και δράσεις κοινωνικού ή οικονομικού χαρακτήρα. Η διεθνής εμπειρία περιλαμβάνει ακόμη μέτρα για τη διάσωση της πολιτιστικής και αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, αναπλάσεις πολεοδομικών στοιχείων, ή/και μέτρα διευκόλυνσης της ήπιας κυκλοφορίας (πεζοδρομήσεις, ποδηλατόδρομοι κτλ.).

Γενικά μιλώντας, τα εργαλεία για την προστασία της φύσης έχουν εξελιχθεί σημαντικά τα τελευταία 30 χρόνια. Το διωνυμο κανονιστική προσέγγιση – προστατευόμενη περιοχή, υπήρξε αντικείμενο πολλών και διαφορετικών προσεγγίσεων και ρυθμίσεων. Οι νέες πολιτικές έχουν διευρύνει το φάσμα των δυνατών παρεμβάσεων περιλαμβάνοντας εκτός από τις αναγκαστικές νομοθετικές ρήτρες, οικονομικά κίνητρα, φόρους, τέλη, επιδοτήσεις και τελευταία, **την αγορά των δικαιωμάτων**.

Στη δεκαετία του 90 βλέπουμε να αναπτύσσονται εργαλεία «υβρίδια» που συντάσσονται με τη λογική της ευελιξίας και που επιτρέπουν τον μετριασμό της σκληρής γραμμής των απαγορεύσεων και των αυστηρών περιορισμών ως προς το προστατευτέο αντικείμενο. Απαντούν επίσης και στο ζήτημα της εξεύρεσης των πόρων για την περιβαλλοντική αποκατάσταση, ή και στο ερώτημα **ποιος πρέπει πραγματικά να πληρώσει**.

ΤΙ ΓΙΝΕΤΑΙ ΣΕ ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ ΣΤΙΣ ΗΠΑ

Τα αντισταθμιστικά μέτρα έχουν πάρει στις διάφορες χώρες, διαφορετικές μορφές. Για παράδειγμα, η κυβέρνηση της Ελβετίας για να περιορίσει τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις από ορισμένες γεωργικές πρακτικές, εισήγαγε στα μέσα της δεκαετίας του 90 τις «αντισταθμιστικές οικολογικές εκτάσεις». Προκειμένου να αντιμετωπισθεί η μείωση της βιοποικιλότητας στις γεωργικές καλλιέργειες, επιβλήθηκε μια υποχρεωτική οικολογική διαχείριση στο 7% των καλλιεργούμενων εδαφών. Αντίστοιχα, στις ΗΠΑ βρήκε ευρύτατη εφαρμογή η ιδέα των τραπεζών παρέμβασης (Mitigation Banking) στις περιοχές των υδροτόπων. Για την έκδοση άδειας για έργα που μπορεί να θίξουν την ποιότητα ή και την υπόσταση ενός υδροτόπου (π.χ. φράγματα) απαιτείται ένα σχέδιο δημιουργίας ενός υδροτόπου ή ενός οικοσυστήματος που να επιτελεί την ίδια λειτουργία στα όρια μιας κατάλληλης ζώνης στη ίδια ή σε διαφορετική περιοχή.

Στην Ολλανδία, μια ανάλογη στρατηγική οδήγησε στην καθιέρωση αντισταθμιστικών παρεμβάσεων από τις εταιρείες που συνδέονται με τα μεγάλα συγκοινωνιακά έργα (οδικά ή σιδηροδρομικά) και αντισταθμιστικές δράσεις που αφορούν είτε στο αστικό είτε στο φυσικό περιβάλλον (π.χ. ποδηλατόδρομοι, δημιουργία νέων δασών). Ενδιαφέρουσα τέλος είναι η εμπειρία της Γερμανίας για τα οικονομικά των αντισταθμιστικών μέσων και τη νομοθετική τους κατοχύρωση, όπως και της Μ.Βρετανίας για την εφαρμογή του μέτρου στις προστατευόμενες περιοχές από το Δίκτυο Natura 2000.

Βέβαια, η προσφυγή στα αντισταθμιστικά εργαλεία για την αντιμετώπιση απωλειών σε περιβάλλον ή βιοποικιλότητα, όπως είναι φυσικό, εγείρει αρκετά ερωτηματικά και πολλές επιφυλάξεις. Πως μπορεί για παράδειγμα να αξιολογηθεί με όρους ποσοτικούς και αντικειμενικούς η απώλεια ενός υγροτόπου ή ενός είδους; Και τι είναι εκείνο που θα αντικαταστήσει τη ζημιά; Το ισοζύγιο δεν είναι πάντα εύκολα υπολογίσιμο και πολλά πράγματα δεν είναι μετρήσιμα (όπως π.χ. ένα φυσικό τοπίο). Υπάρχουν επίσης ερωτηματικά σχετικά με τη βιωσιμότητα των διαχειριστικών σχημάτων (όπως είναι τα διάφορα ταμεία) καθώς και φόβοι για την εκτροπή των χρημάτων σε αλλότρια έργα.

Παρά ταύτα, η πολυετής πλέον διεθνής εμπειρία, και ιδίως αυτή των ΗΠΑ και της Ολλανδίας, είναι μια πρώτη καλή ευκαιρία για την εξαγωγή συμπερασμάτων. Από κει και πέρα, η μεταφορά ενός τέτοιου μέτρου στην Ελλάδα, με αφορμή τα μεγάλα δημόσια έργα για παράδειγμα, απαιτεί μια πιο συστηματική ανάλυση τόσο των δυνατοτήτων όσο και του θεσμικού πλαισίου μέσα στο οποίο μπορούν αυτές οι δράσεις να ενταχθούν και να αναπτυχθούν. Απαιτεί επίσης απεμπλοκή από τις δουλείες (νομικές και ιδεολογικές) του παρελθόντος.

Ο όρος Τράπεζες Διόρθωσης (Mitigation Banks) εισήχθη κατά πρώτον στις ΗΠΑ για την άρση των συνεπειών από έργα σε υγροτόπους και πήρε νομοθετική υπόσταση με τη δημοσίευση της σχετικής Οδηγίας στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Federal Register) στις 28 Νοεμβρίου του 1995: «Οι Τράπεζες Διόρθωσης αφορούν στη δημιουργία, αποκατάσταση και αναβάθμιση υγροτόπων ή και στην κάτω από ορισμένες συνθήκες διατήρησή τους, που γίνεται για την αντιστάθμιση αναπόφευκτων απωλειών πριν από αναπτυξιακά έργα, εφόσον αυτή η αντιστάθμιση δεν μπορεί να γίνει με όρους περιβαλλοντικά αποδεκτούς στην ίδια την περιοχή των έργων. Οι «υγροτοπικές μονάδες» που δημιουργούνται, αποκαθίστανται, αναβαθμίζονται ή διατηρούνται με αυτόν τον τρόπο, μπορούν να μεταφραστούν σε δικαιώματα (credits) τα οποία μπορούν κατά συνέπεια να αφαιρεθούν από τη χρέωση (debit) που συμφωνείται στην πρώτη φάση της ανάπτυξης του έργου».

Στη διαδικασία αυτή προηγούνται οι Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων που καθορίζουν το αναπόφευκτο ή μη των απωλειών σε περιβάλλον (τοπίο, οικότοποι, είδη, βιοποικιλότητα κτλ.) και υπολογίζουν τις χρεώσεις. Στη συνέχεια, ο ανάδοχος του έργου αναλαμβάνει να κάνει τις αναγκαίες δράσεις για την άρση των επιπτώσεων (συνήθως off site) οπότε και πιστώνεται με τα αντίστοιχα δικαιώματα. Είναι κάτι αντίστοιχο με την Αγορά Δικαιωμάτων για τις εκπομπές του Θερμοκηπίου που ίσχυσε αργότερα στο πλαίσιο της Συνθήκης του Κιότο.

Οι Τράπεζες Διόρθωσης περιελάμβαναν αρχικά, περιβαλλοντικά και οικονομικά μέτρα και πρακτικές για την βελτίωση των υγροτόπων, αλλά η μέθοδος διευρύνθηκε ώστε να συμπεριλάβει και άλλους φυσικούς πόρους. Οι διαχειριστές (mitigation bankers) αυτού του συστήματος εκτελούν έργα αποκατάστασης, δημιουργίας κτλ. υγροτόπων ή και άλλων σημαντικών περιοχών της φύσης και εγγυώνται για την μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των παρεμβάσεων. Έχουν επίσης την ευθύνη της συγκομιδής των δικαιωμάτων τα οποία πιστοποιούνται από τις κανονιστικές αρχές. Στη συνέχεια, οι διαχειριστές μπορούν να πουλήσουν τα δικαιώματα που προκύπτουν από τα έργα βελτίωσης, σε αναδόχους άλλων αναπτυξιακών έργων οι οποίοι πρέπει να πληρώσουν αντισταθμιστικά τέλη για τις επιπτώσεις των έργων τους σε υγροτόπους ή άλλα φυσικά συστήματα. Η πώληση των δικαιωμάτων νομικά ισοδυναμεί με τη μεταφορά της ευθύνης της διόρθωσης από τον δικαιούχο στον διαχειριστή.

Στις ΗΠΑ, πριν μια τράπεζα πάρει άδεια και έγκριση για την πώληση δικαιωμάτων, οι ομοσπονδιακές και πολιτειακές κανονιστικές αρχές συγκροτούν μια Διορθωτική Επιτροπή Αναθεώρησης (Mitigation Banking Review Team -MBRT) η οποία πρέπει να εγκρίνει τα σχέδια για την ίδρυση μιας Τράπεζας, να παραγγείλει τις υδρολογικές μελέτες και τις προτάσεις για τα έργα εφαρμογής και συντήρησης, και τέλος να εγκαθιδρύσει το σύστημα παρακολούθησης των διακανονισμών. Η επιτροπή επίσης καθορίζει και τον αριθμό των δικαιωμάτων τα οποία μπορεί να διαχειριστεί ο υπεύθυνος της τράπεζας.

Αυτός που μπορεί να αγοράσει αυτά τα δικαιώματα είναι συνήθως ένας υποψήφιος επενδυτής που ζητά άδεια από την ομοσπονδιακή ή πολιτειακή αρχή και προσκομίζει τα κατάλληλα επιχειρήματα για το αναπόφευκτο των επιπτώσεων από το προτεινόμενο έργο στον υγρότοπο. Ο επενδυτής οφείλει επίσης να αποδείξει ότι η χρήση «υγροτοπικών δικαιωμάτων» είναι η προσφορότερη περιβαλλοντικά λύση. Παράδειγμα: Ένας ιδιώτης επενδυτής εκτιμά πως χρειάζεται 20 στρέματα υγροτοπικής έκτασης για την ανάπτυξη του έργου του. Εάν η κανονιστική αρχή συμφωνήσει ότι ο επενδυτής δεν μπορεί να αποφύγει ή να ελαχιστοποιήσει την απαλλοτρίωση της εν λόγω έκτασης, τότε ο επενδυτής πρέπει να αναπληρώσει το έλλειμα – εδώ υπεισέρχεται ο όρος διόρθωση – αγοράζοντας δικαιώματα από μια Τράπεζα Διόρθωσης, τόσα όσα αντιστοιχούν στη συγκεκριμένη απώλεια υγροτόπου.

Το ερώτημα είναι γιατί ο επενδυτής να μην αναλάβει μόνος του την υποχρέωση της διόρθωσης αντί να καταφύγει στην τράπεζα. Η αγορά δικαιωμάτων έχει ορισμένα πλεονεκτήματα: πρώτον υπάρχει κέρδος σε χρόνο και σε χρήμα. Ο επενδυτής δεν χρειάζεται να ξοδέψει χρόνο και ενέργεια για τις μελέτες και την έκδοση αδειών που θα απαιτούσε η διαδικασία της δημιουργίας νέου υγροτόπου. Σύμφωνα με τη διατύπωση της Οδηγίας « η χρησιμοποίηση του μηχανισμού της τράπεζας μπορεί να μειώσει το χρόνο για την έκδοση νέων αδειών και να προσφέρει πιο δόκιμες λύσεις σε ότι αφορά τα διορθωτικά μέτρα.». Επιπλέον, ο επενδυτής μπορεί να μην έχει εμπειρία σε αποκαταστάσεις υγροτόπων, επιχείρηση που απαιτεί ειδική τεχνογνωσία και εξοπλισμό. Μακροπρόθεσμα μάλιστα, σύμφωνα με τους υποστηρικτές του συστήματος, η προσφυγή στο εργαλείο της τράπεζας δικαιωμάτων είναι συνήθως λιγότερο κοστοβόρος από την αποκατάσταση δι' ιδίων μέσων, ιδιαίτερα στην περίπτωση όπου για τη διόρθωση χρειάζεται η απόκτηση νέας γης και η έκδοση των σχετικών αδειών προστίθεται στις κατασκευαστικές υποχρεώσεις.

Δεύτερον, μειώνεται το ρίσκο της ευθύνης: Η μεταβίβαση δικαιωμάτων μεταφέρει όλο το βάρος της ευθύνης διόρθωσης στον διαχειριστή της τράπεζας που εμπορεύεται τα δικαιώματα. Επιπλέον, η ανάληψη της ευθύνης από την τράπεζα και τα έσοδα που αυτή αποκομίζει, την καθιστούν όλο και πιο ικανή να διεκπεραιώνει τέτοιες υποθέσεις υπέρ του περιβάλλοντος. Τέλος, η τράπεζα εξασφαλίζει ότι η διόρθωση θα προχωρήσει και θα διαρκέσει. Πολύ συχνά, οι επί τόπου παρεμβάσεις για την εξουδετέρωση των επιπτώσεων από ένα έργο αποτυγχάνουν, εξαιτίας του γεγονότος ότι οι επενδυτές δεν έχουν ισχυρά κίνητρα ή δεν έχουν τον κατάλληλο μηχανισμό για να εξασφαλίσουν τη συντήρηση του συστήματος στο μέλλον (άλλωστε τις περισσότερες φορές ο επενδυτής αποχωρεί μετά την εκτέλεση του έργου). Επιπλέον, η διόρθωση μπορεί να γίνει πριν την έναρξη των εργασιών στο χώρο του έργου και με τον τρόπο αυτό μειώνονται οι προσωρινές απώλειες που αφορούν στη λειτουργία και το ρόλο του υγροτόπου. Αυτή τη στιγμή στις ΗΠΑ λειτουργούν περίπου 100 Τράπεζες Διόρθωσης σε 30 Πολιτείες. Η δράση τους έχει επεκταθεί και πέραν των υγροτόπων και η επιτυχία τους έγκειται στο γεγονός ότι είναι δημοφιλείς και έχουν όλο και μεγαλύτερη ζήτηση.

Τα σχήματα εμπορίας ως μέθοδος διατήρησης της βιοποικιλότητας, όπως αυτό που περιγράφηκε παραπάνω, υπόκεινται βέβαια σε κριτικές. Η αποτελεσματικότητά τους ποικίλει από χώρα σε χώρα και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αξιοπιστία των μηχανισμών ελέγχου και αδειοδότησης. Η εμπειρία δείχνει ότι σε αρκετές περιπτώσεις, η διόρθωση δεν είναι δυνατόν να σχεδιαστεί και να υλοποιηθεί με τρόπο που να αντισταθμίσει ειδικού τύπου επιπτώσεις. Σε άλλες πάλι περιπτώσεις η διόρθωση παίρνει χαρακτήρα που δεν προσιδιάζει στο έλλειμμα ή στην απώλεια που έρχεται να καλύψει. Για παράδειγμα η φύτευση δέντρων μπορεί να είναι μια θετική περιβαλλοντική δράση, αλλά αν γίνεται ως αντιστάθμισμα της απώλειας ενός υγροτόπου, είναι εκτός στόχου, με την έννοια ότι ένα δάσος δεν έχει την ίδια λειτουργία με έναν υγρότοπο (άλλα είδη και άλλος οικότοπος).

Οι επιπτώσεις των αναπτυξιακών έργων συχνά είναι συνάρτηση της κλίμακας. Η διόρθωση μπορεί να είναι αναποτελεσματική για μικρά μεμονωμένα έργα, μπορεί όμως να δώσει ικανοποιητικά αποτελέσματα στη μεγάλη κλίμακα. Ένα προφανές παράδειγμα είναι η ανάπτυξη οικιστικών σχεδίων. Μεγάλες εταιρείες όπως η εταιρεία οικιστικής ανάπτυξης του

East Devon στην Αγγλία θεωρούν ότι χρειάζονται τουλάχιστον 2000 στρέμματα γης για (οργανωμένη) οικιστική ανάπτυξη. Αυτές όμως οι εκτάσεις συχνά είναι το καταφύγιο για αγρόφιλα είδη πτηνών των οποίων οι πληθυσμοί κινδυνεύουν, ή και για προστατευόμενα είδη για τα οποία δεν συνιστάται η μεταφορά των οικοτόπων τους.

Η διεθνής εμπειρία πάντως δείχνει ότι οι ευφάνταστες προσεγγίσεις στην οικολογική διόρθωση, μπορούν να έχουν καλά αποτελέσματα και για τις δυο πλευρές (τόσο των έργων όσο και της φύσης). Στο πλαίσιο αυτό, η διόρθωση ορίζεται ως η διαδικασία της πρόληψης, της αποφυγής ή της ελαχιστοποίησης αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, αφού όμως εξετασθούν οι εναλλακτικές λύσεις με τις εξής παραλλαγές: Της απόρριψης της υποψήφιας δράσης, του περιορισμού των επιπτώσεων της δράσης, της αποκατάστασης του θιγόμενου περιβάλλοντος ή της δημιουργίας υποκατάστατου πόρου (αντιστάθμιση). Οι δυο πρώτες δυνατότητες λαμβάνουν χώραν κατά το σχεδιασμό του έργου. Οι δυο τελευταίες επιστρατεύονται αφ ης στιγμής τα περιθώρια στο επίπεδο του εναλλακτικού σχεδιασμού έχουν εξαντληθεί. Στην πραγματικότητα, η διόρθωση απαιτεί την δημιουργία μιας τράπεζας γης που να έχει αξία για την προστασία της φύσης και η οποία αξία να μπορεί να μετατραπεί σε δικαιώματα.

Υπάρχει μεγάλη ποικιλία από τέτοιες τράπεζες διεθνώς. Ιδιοκτήτες μπορούν να είναι ακόμα και μεγάλες εταιρείες προκειμένου να αντισταθμίσουν ζημιές που προκύπτουν απ τις δικές τους δραστηριότητες (ιδιωτικές τράπεζες). Μπορούν επίσης να εισάγονται στην αγορά από μεγαλοιδιοκτήτες γης ή επενδυτές και τα δικαιώματα που προκύπτουν να είναι διαθέσιμα στον καθένα (τράπεζες συναλλαγής). Άλλες παραλλαγές περιλαμβάνουν κονσόρτια τα οποία δημιουργούν ταμεία για την αποκατάσταση ζημιών από συγκεκριμένα έργα ή τράπεζες που γίνονται με πρωτοβουλία οργανώσεων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα για την προστασία ενός συγκεκριμένου είδους ή οικοτόπου.

Σε ορισμένες χώρες, οι τράπεζες διόρθωσης αποτελούν μέρος της θεσμοθετημένης διαδικασίας για την ανάπτυξη έργων και υποδομών. Δεν μπορούν να λειτουργήσουν παρά μόνο στο βαθμό όπου οι αρχές σχεδιασμού των έργων και οι εμπλεκόμενες εταιρείες προστασίας του περιβάλλοντος συμφωνήσουν σε ένα κοινό σύστημα δικαιωμάτων – αξιολόγησης. Μεταξύ των επιχειρημάτων που έχουν αναδειχθεί από πετυχημένα παραδείγματα είναι το γεγονός ότι παρέχεται η δυνατότητα να δημιουργούνται οικότοποι – υποδοχείς μεγάλης κλίμακας με ευεργετικές συνέπειες για τη φύση (οι ενιαίες περιοχές έχουν συχνά μεγαλύτερη οικολογική αξία απ ότι το άθροισμα των μεμονωμένων οικοτόπων). Επιπλέον εξασφαλίζονται χρήματα και ειδικευμένο προσωπικό σε βάθος χρόνου για τη διαχείριση των περιοχών που μπαίνουν στο σύστημα, ενώ παράγεται εμπειρία σε θέματα εμπράγματης διαχείρισης της φύσης. Τέλος, και αυτό αποτελεί τον πυρήνα της όλης προσέγγισης, εισάγεται σε ευρεία κλίμακα η έννοια του περιβαλλοντικού ισοζυγίου.

Εντούτοις το παραπάνω σύστημα δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε όλες τις περιπτώσεις. Έχει σημασία να ορίσουμε τις συνθήκες κάτω από τις οποίες οι τράπεζες διόρθωσης είναι πράγματι ένα αποτελεσματικό και πρόσφορο εργαλείο. Η εικοσαετής και πλέον εμπειρία δείχνει ότι είναι πρόσφορο, εφ όσον πρόκειται για είδη ή γενικότερα για οικοσυστήματα που είναι δυνατόν να μεταφερθούν και για τα οποία το σύστημα της εμπορίας μπορεί να γίνει αποδεκτό. Η προϋπόθεση είναι βέβαια να υπάρχει ένας αξιόπιστος μηχανισμός για την μέτρηση και την σύγκριση των αξιών ενός οικοσυστήματος ή του φυσικού περιβάλλοντος γενικότερα, και το σύστημα αυτό να είναι αντικειμενικό και αποδεκτό από όλους τους εμπλεκόμενους.

Για μερικά είδη, ο παράγων χώρος είναι πολύ σημαντικός. Θα πρέπει επομένως να εξετασθεί, πριν αποφασισθεί η λύση των τραπεζών διόρθωσης, εάν πράγματι υπάρχουν στην ευρύτερη περιοχή οι διαθέσιμες εκτάσεις τέτοιες που να επιτρέψουν τον νέο – εποίκισμό ή και να υποδεχθούν παράλληλα ανθρώπινες δραστηριότητες συνδυαζόμενες με την επίσκεψη, τον ήπιο τουρισμό κτλ. Τέλος, οι τράπεζες διόρθωσης προϋποθέτουν ότι υπάρχει γενική αποδοχή της υπόθεσης ότι οι βλάβες στο φυσικό περιβάλλον μπορούν να αναταχθούν με ανθρωπογενείς παρεμβάσεις και με τη δημιουργία ελεγχόμενων / διαχειριζόμενων περιοχών.

Κάτι που δεν είναι αυτονόητο σε πολλές χώρες εκτός ΗΠΑ όπου η προσέγγιση της προστασίας συνδέεται με την αυτοτελή διατηρησιμότητα.

Βέβαια, η προσφυγή στα αντισταθμιστικά εργαλεία για την αντιμετώπιση απωλειών σε περιβάλλον ή βιοποικιλότητα, ή για χωροταξικές ρυθμίσεις εκεί όπου τα κανονιστικά εργαλεία δεν αποδίδουν, όπως είναι φυσικό, εγείρει αρκετά ερωτηματικά και πολλές επιφυλάξεις. Πως μπορεί για παράδειγμα να αξιολογηθεί με όρους ποσοτικούς και αντικειμενικούς η απώλεια ενός υγροτόπου ή ενός είδους; Και τι είναι εκείνο που θα αντικαταστήσει τη ζημιά; Το ισοζύγιο δεν είναι πάντα εύκολα υπολογίσιμο και πολλά πράγματα δεν είναι μετρήσιμα (όπως π.χ. ένα φυσικό τοπίο). Υπάρχουν επίσης ερωτηματικά σχετικά με τη βιωσιμότητα των διαχειριστικών σχημάτων (όπως είναι τα διάφορα ταμεία) καθώς και φόβοι για την εκτροπή των χρημάτων σε αλλότρια έργα.

Παρά ταύτα, η πολυετής πλέον διεθνής εμπειρία, και ιδίως αυτή των ΗΠΑ και της Ολλανδίας, είναι μια πρώτη καλή ευκαιρία για την εξαγωγή συμπερασμάτων. Από κει και πέρα, η μεταφορά ενός τέτοιου μέτρου στην Ελλάδα, με αφορμή τα μεγάλα δημόσια έργα για παράδειγμα, απαιτεί μια πιο συστηματική ανάλυση τόσο των δυνατοτήτων όσο και του θεσμικού πλαισίου μέσα στο οποίο μπορούν αυτές οι δράσεις να ενταχθούν και να αναπτυχθούν. Απαιτεί επίσης απεμπλοκή από τις δουλείες (νομικές και ιδεολογικές) του παρελθόντος.

Ας φανταστούμε τώρα ότι η τοπική αυτοδιοίκηση σε μια περιοχή καθιερώνει ένα «τέλος δόμησης». Για κάθε κτίριο που χτίζεται ή για κάθε κατασκευή που καταλαμβάνει ένα μέρος του αδόμητου χώρου, ο ιδιοκτήτης ή ο κατασκευαστής πληρώνουν σε ένα ειδικό ταμείο ένα χρηματικό ποσό που είναι ποσοστό της αξίας του ακινήτου. Με τα χρήματα αυτά το ταμείο αγοράζει αδόμητη γη την οποία διατηρεί σε φυσική κατάσταση εις το διηνεκές ή και την βελτιώνει. Σε βάθος χρόνου, η κατάσταση θα ισορροπήσει σε ένα σημείο όπου η αγορασμένη απ το ταμείο αδόμητη γη θα έχει καταλάβει όλο το διαθέσιμο χώρο, αυτόν που δεν θα έχει μέχρι τότε οικοδομηθεί. Αυτό θα είναι και το όριο των δύο ανταγωνιστικών χρήσεων, της αστικής επέκτασης και της διατήρησης της φύσης, πράγμα που επιχειρεί χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία να ρυθμίσει η χωροταξία.

Φυσικά, ο παραπάνω μηχανισμός είναι ιδεατός, αφού η αγορά της γης δεν επιτρέπει στο βαθμό που θα θέλαμε τις αγοραπωλησίες, οι τιμές για τις «απαλλοτριώσεις της διατήρησης» είναι συχνά απαγορευτικές και οι ιδιοκτησίες δεν είναι αμιγείς : υπάρχουν δημόσιες και δημοτικές εκτάσεις, διακατεχόμενα κτήματα και χρήσεις γης που υπόκεινται σε διαφορετική νομοθεσία (π.χ. δάση, γεωργική γη) η οποία άλλοτε τις προστατεύει και άλλοτε τις εκχωρεί προς νέους δικαιούχους ποικίλων συμφερόντων. Επιπλέον, οι θεσμοθετημένες χρήσεις γης (χωροταξικά σχέδια) μπορεί να είναι καμιά φορά εμπόδιο στο βαθμό που δεν προβλέπουν αυτές της αλλαγές και γενικότερα στερούνται ευελιξίας. Όμως σε χώρες με ισχυρούς περιφερειακούς θεσμούς, με αδιάφθορη διοίκηση και με κτηματολόγιο, το σύστημα «δουλεύει» και μάλιστα με θεαματικά αποτελέσματα.

ΠΡΟΤΑΣΗ : οι αντισταθμιστικές τράπεζες γης θα μπορούσαν να είναι ένα από τα μέτρα για τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης, ιδιαίτερα στα νησιά. Όλες οι εκτός σχεδίου κατασκευές πληρώνουν σημαντικό τέλος που δημιουργεί έσοδα για το Ταμείο Αντισταθμίσσης το οποίο αγοράζει αδόμητη και μη δομήσιμη γη. Όσο περισσότερα νέα κτίσματα γίνονται, τόσο αυξάνουν τα έσοδα του ταμείου και η εξαγορασμένη απ αυτό δομήσιμη γη. Μακροπρόθεσμα θα υπάρξει ισορροπία: ο χώρος θα διαθέτει όλο και λιγότερα και όλο και πιο ακριβά οικόπεδα προς δόμηση με σημαντικό αριθμό εκτάσεων σε καθεστώς προστασίας.

Μια σημαντική εφαρμογή της λογικής των αντισταθμιστικών μέτρων περιέχεται και στο σύστημα **Εμπορίας Εκπομπών** αερίων του θερμοκηπίου για την αντιμετώπιση της **Κλιματικής Αλλαγής**. Κάθε χώρα, οργανισμός, εταιρεία που εντάσσεται σε ένα τέτοιο σχήμα (Μηχανισμοί Κυότο, European Trade Scheme κ.α) πρέπει να είναι σε θέση να εκπονήσει ένα τεκμηριωμένο στρατηγικό σχέδιο, να κάνει εκτιμήσεις κόστους – οφέλους, να μπορεί να αναπτύξει ένα εσωτερικό σύστημα παρακολούθησης της ενέργειας που καταναλώνεται και των εκπομπών (audit). Εάν το κόστος των μέτρων για μια επιχείρηση ή έναν οργανισμό, από ένα σημείο και μετά, θεωρείται ακριβό, υπάρχει η δυνατότητα της επιλογής της *Αγοράς Δικαιωμάτων* (trade of permits) ή των *Αντισταθμιστικών Προγραμμάτων* (offset projects). Ονομάζονται αντισταθμιστικά γιατί η μείωση των εκπομπών μπορεί να γίνει όχι στο εσωτερικό της ίδιας της επιχείρησης, αλλά κάπου αλλού, ακόμη και σε διαφορετική χώρα και ήπειρο. Ο επισπεύδων, ο αγοραστής αυτού του αντισταθμιστικού προγράμματος, υποτίθεται πως έχει εξαντλήσει όλα τα πρόσφορα μέσα για την μείωση των εκπομπών στο δικό του χώρο, αλλά παρά ταύτα συνεχίζει να εκπέμπει πάνω από το στόχο του. Τότε μπορεί να αγοράσει ένα δικαίωμα, ή αλλιώς να χρηματοδοτήσει ένα πρόγραμμα που θα πετύχει το ίδιο αποτέλεσμα σε μια άλλη επιχείρηση σε μια άλλη περιοχή.

Στόχος αυτού του μηχανισμού, είναι να γίνει ένας *συμψηφισμός* (mitigation) με το μικρότερο κόστος και στον συντομότερο χρόνο. Πάντως, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι ένα σύστημα ανταλλαγής εκπομπών έχει ένα καθαρό όφελος για το περιβάλλον, τα αντισταθμιστικά προγράμματα πρέπει να ικανοποιούν δύο βασικές προϋποθέσεις: πρώτον πρέπει να αποδειχθεί ότι η συγκεκριμένη επένδυση δεν θα μπορούσε να γίνει χωρίς τα χρήματα που προσφέρει ο αγοραστής. Δεύτερον και κυριότερο θα πρέπει τα αποτελέσματα να είναι ποσοτικοποιήσιμα. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχει οπωσδήποτε ένα αξιόπιστο σύστημα καταγραφής των εκπομπών και των ισοζυγίων και ότι αυτό ελέγχεται από μια ουδέτερη και αντικειμενική αρχή. Η συγκεκριμένη εφαρμογή βασίζεται στην αρχή **«ο ρυπαίνων πληρώνει»** όπου ο υπαίτιος καταβάλλει υπέρ του δημοσίου αποζημίωση η οποία θα πρέπει να χρησιμοποιείται για έργα περιβαλλοντικής απκατάστασης / αναβάθμισης κτλ. όχι αναγκαστικά στην περιοχή της δραστηριότητας της επιχείρησης, αλλά σε οποιοδήποτε άλλο μέρος αρκεί να ικανοποιείται η απαίτηση για ουδέτερο **Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο**.

Το πλαίσιο για την επιστράτευση αντισταθμιστικών μέτρων στις Ευρωπαϊκές περιοχές προστασίας (**Δίκτυο Natura 2000**) δίνει και η Κοινοτική Οδηγία 92/43 για τα Ενδιαίτηματα¹⁴ η οποία προβλέπει ότι *εάν, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, ένα σχέδιο πρέπει να πραγματοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως, το κράτος μέλος λαμβάνει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000*. Έτσι, στο φάσμα αντισταθμιστικών ρυθμίσεων που ήδη εφαρμόζονται σε χώρες της ΕΕ κατ εφαρμογήν της παραπάνω οδηγίας περιλαμβάνονται μέτρα όπως η επανεισαγωγή ειδών, η αποκατάσταση και ενίσχυση πληθυσμών, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης των θηραμάτων, οι αγοραπωλησίες γης, η απόκτηση δικαιωμάτων (credits) , η δημιουργία καταφυγίων (συμπεριλαμβανομένων αυστηρών περιορισμών στις χρήσεις γης), κίνητρα για ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες που υποστηρίζουν νευραλγικές οικολογικές λειτουργίες, μείωση (άλλων) απειλών, ή τέλος συντονισμένη δράση επί όλων των δυσμενών παραγόντων (π.χ. συνωστισμός λόγω περιορισμένου χώρου).

Τέλος, η υποχρέωση αντισταθμιστικών μέτρων σε περίπτωση περιβαλλοντικής βλάβης ή απειλής βλάβης (άρα ενδεχόμενης βλάβης από επικείμενο έργο) παρέχει η **Οδηγία 2004/35/ΕΚ για την Περιβαλλοντική Ευθύνη** που ενσωματώθηκε με το ΠΔ 48/2009. Η Οδηγία παρέχει στις αρμόδιες αρχές (ΥΠΕΝ, Περιφέρειες) την εξουσιοδότηση να απαιτούν

¹⁴ Ο όρος ενδιαίτημα εδώ χρησιμοποιείται ισοδύναμα με την έννοια του οικοτόπου και σημαίνει την περιοχή διατροφής, φωλιάσματος και αναπαραγωγής της άγριας πανίδας

πρόσθετα αντισταθμιστικά μέτρα από τον υπεύθυνο του έργου ύστερα από μελέτη ή προσκόμιση επαρκών στοιχείων από τρίτους (π.χ. ΜΚΟ).

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Brent A. Mitchell , Guidelines for privately protected areas, IUCN, 2018
- Κώστας Τριάντης, Κυριάκος Γεωργίου, Γιώργος Κ. Βαρελίδης, Νικόλαος Χρ. Κακογιάννης, Φαίη Μακαντάση, Νόρα Σκώκου, Θοδωρής Καραουλάνης, Προστατευόμενες Περιοχές Natura 2000 Ένα Ολοκληρωμένο Σχέδιο για την Προστασία και τη Βιώσιμη Ανάπτυξή τους, ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, Νοέμβριος 2017
- Geert Van Hoorick, Compensatory Measures in European Nature Conservation Law, <http://www.utrechtlawreview.org> | Volume 10, Issue 2 (May) 2014 | URN:NBN:NL:UI:10-1-115820
- THE USE OF MARKET-BASED INSTRUMENTS FOR BIODIVERSITY PROTECTION – THE CASE OF HABITAT BANKING Technical Report for European Commission DG Environment 2010
- Council of Europe Living Landscape. The European Landscape Convention in Research Perspective, Florence, 2010
- Επιτροπή Φύση 2000 : “Ο θεσμός των φορέων διαχείρισης 10 χρόνια μετά” <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=PckRvxTB9Yw%3d&tabid=764&language=el-GR>
- Επιτροπή Φύση 2000 : Έκθεση Νοεμβρίου 2011 για την: «Λειτουργική αναδιάρθρωση των σχημάτων διαχείρισης για βιώσιμη και αποτελεσματική προστασία» <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=guMca1Y9Msk%3d&tabid=764&language=el-GR>
- Εργαστήριο Πολεοδομικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού Πανεπιστημίου Θεσσαλίας. Ειδική Έκθεση Για τη δημιουργία Περιφερειακού Πάρκου του Ν. 3937/2011 στη νήσο Άνδρο, 2008
- Ηλίας Ευθυμιόπουλος, ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ, ΤΟΥ ΟΔΙΚΟΥ ΑΞΟΝΑ Ε65, ΥΠΕΧΩΔΕ, 2008
- Kimon Hadjibiros, Landscape conservation in Greece: Inventorying sites of natural and cultural interest, 2003, National Technical University of Athens
- Council of Europe and Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea Il Paesaggio nelle Politiche Europee, , Roma, 2003