

2. ΕΙΔΙΚΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ

2.1 Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

Στο πλαίσιο του διεθνούς ενδιαφέροντος για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, τα οικοσυστήματα κατέχουν ιδιαίτερη θέση, εξαιτίας των πολύπλοκων και σημαντικών λειτουργιών που επιτελούν. Χρήζουν δε ιδιαίτερης προστασίας, αφενός λόγω της πλούσιας βιολογικής ποικιλότητάς τους και αφετέρου λόγω του άμεσου κινδύνου από την προϊούσα υποβάθμισή τους.

Σύμφωνα με την εθνική και την κοινοτική νομοθεσία (Ν. 1650/1986, Οδηγίες 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ, ΚΥΑ 366599/1996, 294283/1997 και 33318/3028/1998), η πολιτεία πρέπει να θεσπίσει τα κατάλληλα προληπτικά μέτρα ώστε να αποφεύγεται η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων. Η Ελλάδα έχει προτείνει μέχρι τώρα 151 ζώνες ειδικής προστασίας, 239 τόπους κοινοτικής σημασίας (Δίκτυο Natura 2000), 10 υγροτόπους διεθνούς σημασίας ως περιοχές προστατευόμενες από τη Συνθήκη Ramsar και 10 περιοχές ως εθνικούς δρυμούς, χωρίς ωστόσο να λάβει επαρκή μέτρα για την προστασία τους.

Ενδεικτικές του προβλήματος της ελλιπούς προστασίας των οικοσυστημάτων είναι οι επανειλημμένες καταδίκες της χώρας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων [βλ. ενδεικτικά την απόφαση του ΔΕΚ στις 26.6.1997 (υπόθεση C-329/96) για μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ και την απόφαση του ΔΕΚ στις 30.1.2002 (υπόθεση C-103/00) για τη μη λήψη επαρκών μέτρων για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας *Caretta caretta* στη Ζάκυνθο], καθώς και οι επανειλημμένες παραπομπές της χώρας στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (βλ. ενδεικτικά την υπόθεση C-166/04 για ελλιπή προστασία της λιμνοθάλασσας του Μεσολογίου και την υπόθεση C-334/04 για ελλιπή καθορισμό ζωνών ειδικής προστασίας δυνάμει του άρθρου 4 της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ).

Εν όψει των παραπάνω, όλο και περισσότερες αναφορές σχετικά με το ζήτημα περιέρχονται στον Συνήγορο του Πολίτη είτε από μεμονωμένους πολίτες είτε από μη κυβερνητικές οργανώσεις, με συνέπεια να εμφανίζεται και κατά το 2005 αυξημένος ο αριθμός των υποθέσεων που θίγουν ζητήματα ρύπανσης και υποβάθμισης των οικοσυστημάτων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει ότι αναγκαίο μέσο για την αποτελεσματική προστασία των οικοσυστημάτων αποτελεί η θεσμικά εξασφαλισμένη και επιστημονικά διαρθρωμένη διαχείρισή τους, ώστε αφενός να εξασφαλιστεί η διαρκής και σταθερά επωφελής χρήση τους και αφετέρου να διατηρηθούν τα βιολογικά συστατικά τους στη στατική και δυναμική τους μορφή. Όλα αυτά προϋποθέτουν την επεξεργασία και την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, ένα αποτελεσματικό και ρεαλιστικό νομικό και θεσμικό πλαίσιο, την προώθηση της περιβαλλοντικής εκπαίδευσης, την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση των πολιτών και, τέλος, τη συμπλήρωση και τη διεύρυνση των απαραίτητων γνώσεων μέσω της επιστημονικής έρευνας.

Ωστόσο, από τη διερεύνηση ικανού αριθμού υποθέσεων σχετικά με περιπτώσεις υποβάθμισης οικοσυστημάτων, μολονότι αυτά προστατεύονται από την εθνική και κοινοτική νομοθεσία (Συνθήκη Ramsar, Δίκτυο Natura 2000, νομοθεσία για αρχαιολογικούς χώρους, τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, εθνικούς δρυμούς κ.λπ.), προέκυψε η απουσία προγράμματος ολοκληρωμένης διαχείρισης.

2.1.1 ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

2.1.1.1 Κατά παρέκκλιση διατάξεις

Επανελημμένα έχει διαπιστωθεί ανακολουθία μεταξύ της επίσημα εκπεφρασμένης βούλησης της πολιτείας και της πρακτικής που αυτή ακολουθεί. Η ανακολουθία αυτή εκδηλώνεται με την έκδοση ειδικών ρυθμιστικών διατάξεων, οι οποίες συχνά αναιρούν τις γενικές προστατευτικές όμοιές τους, καθιστώντας έτσι νομιμοφανή τη συντελούμενη υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 23 του Ν. 3208/2003, δυνάμει του οποίου η μελέτη και η έγκριση εγκατάστασης ξύλινων λυόμενων οικημάτων μέσα σε δασικές περιοχές γίνεται κατά παρέκκλιση των πολεοδομικών και άλλων διατάξεων. Θεσμοθετείται με τον τρόπο αυτόν διαδικασία που παρακάμπτει την εθνική και κοινοτική νομοθεσία, η οποία επιβάλλει την περιβαλλοντική αδειοδότηση για τη μελέτη και την κατασκευή των δασικών χωριών και των συνοδών έργων σε δασικές περιοχές (υποθέσεις 13843/2003, 7692/2004: δημιουργία, χωρίς περιβαλλοντική αδειοδότηση, δασικών χωριών στον Ερύμανθο και στη δασική περιοχή Σελάκανου Δήμου Ιεράπετρας). Οι επιπτώσεις που δημιουργούνται με τον τρόπο αυτόν έχουν και υπερεθνική διάσταση, καθώς η χώρα εμφανίζεται να αθετεί δεσμεύσεις που απορρέουν είτε από διεθνείς συμβάσεις (π.χ. Συνθήκη Ramsar, Δίκτυο Natura 2000) είτε από την ένταξη περιοχών σε περιβαλλοντικά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (π.χ. «Life», «Habitat»), με ορατό τον κίνδυνο της απώλειας πόρων από τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ύστερα από τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ο Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων εξέδωσε ερμηνευτική εγκύκλιο με την οποία διευκρινίζεται ότι είναι αναγκαία η περιβαλλοντική αδειοδότηση για την κατασκευή δασικών χωριών.

2.1.1.2 Κακοδιοίκηση εκ μέρους των ΟΤΑ – Ανεπαρκείς έλεγχοι

Η αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών θεμάτων από τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες λογίζεται ως μία από τις βασικές παραμέτρους της ολοκληρωμένης διαχείρισης, καθώς οι επιπτώσεις των περιβαλλοντικών προβλημάτων έχουν κατ' αρχήν τοπική διάσταση. Ωστόσο, από τη διερεύνηση αναφορών που έχει δεχθεί ο Συνήγορος του Πολίτη, προκύπτει ότι ενίοτε οι τοπικές αρχές παρερμηνεύουν την αρμοδιότητά τους στις τοπικές υποθέσεις ως αποδέσμευση από τις επιταγές της κρατικής έννομης τάξης. Η τάση αυτή, ορατή τόσο στο επίπεδο της τοπικής όσο και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, εκφράζεται κυρίως με παράνομες ενέργειες, με παράλειψη εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων και εν γένει με αδιαφορία για το δικαίωμα των πολιτών στην ακώλυτη απόλαυση του περιβάλλοντος. Ως χαρακτηριστικές περιπτώσεις αναφέρονται: η εν γένει απροθυμία των νομαρχών να συστήσουν συνεργεία κατεδαφίσεων, όπως αντίστοιχα και η σπουδή τους να αναστέλλουν αποφάσεις κατεδαφίσεων· οι εκτεταμένες επιχωματώσεις και οι ανεγέρσεις αυθαίρετων κατασκευών και οικοδομών εκ μέρους των δημοτικών αρχών στη λίμνη της Καστοριάς, στη λιμνοθάλασσα του Μεσολογγίου και στη λίμνη Κερκίνη (υποθέσεις 14178/2000, 14166/2000, 20392/2001, 8332/2001 και 9265/2005)· κατά παράβαση του νόμου αδειοδότηση εγκαταστάσεων βουσασιών δίπλα στη λίμνη Αλατζάγκιολα, στο Δέλτα του Νέστου (υπόθεση 4792/2000)· συστηματική καθυστέρηση σφράγισης εγκαταστάσεων αποθήκευσης υγρών καυσίμων στην παραθαλάσσια περιοχή Σκάλας Λουτρών Μυτιλήνης, μολονότι το ΣτΕ είχε ακυρώσει δύο φορές την απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (υπόθεση 781/2000)· διάθεση ανεπεξέργαστων υγρών αποβλήτων στις εκβολές του ποταμού Στρυμόνα (υπόθεση 12396/2005) από τον Δήμο Ορφανού στον Νομό Καβάλας· συστηματική

καθυστέρηση σφράγισης καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος που βρίσκονται μέσα στη ζώνη Α' απόλυτης προστασίας του χειμαρρικού ρέματος Πεντέλης-Χαλανδρίου (υποθέσεις 11802/1999, 7835/2000): σχεδιασμός για διάνοξη οδών και μονοπατιών χωρίς περιβαλλοντική αδειοδότηση στο Κυπαρίσσι Νομού Λακωνίας (υπόθεση 8054/2002). Οι αυθαιρεσίες αυτές βρίσκουν δυστυχώς πρόσφορο έδαφος ανάπτυξης, χάρη στη συστηματική παράλειψη άσκησης ελέγχου εκ μέρους των αρμόδιων περιφερειακών και κεντρικών οργάνων της διοίκησης.

2.1.1.3 Έλλειψη έγκυρων στοιχείων

Ένα σοβαρό θέμα που επισημαίνεται επίσης είναι η έλλειψη στοιχείων για την υφιστάμενη κατάσταση του περιβάλλοντος. Ακόμη και όταν υπάρχουν ορισμένα στοιχεία, δεν είναι εύκολα προσβάσιμα, με αποτέλεσμα πολλοί οικότοποι να μην έχουν ενταχθεί σε κάποιο καθεστώς προστασίας, ενώ συγκεντρώνουν όλα τα χαρακτηριστικά ενός σημαντικού οικοσυστήματος (υποθέσεις: 12392/2005, υγράτοπος Βουρκάρι του Δήμου Μεγαρέων: 1333/1998, υγράτοπος στην περιοχή Αγίου Γιάννη Πόρτο στην Τήνο: 668/2003, υγράτοπος Μπουρμπουλήθρα στον Βόλο). Εμφανής είναι επίσης η έλλειψη σαφούς οριοθέτησης των προστατευτέων περιοχών της χώρας, με αποτέλεσμα να επικρατεί μεγάλη ασάφεια ως προς τις επιτρεπόμενες χρήσεις. Αλλά και σε όσες περιοχές υπάρχει οριοθέτηση, αυτή έχει γίνει σε χάρτες κλίμακας 1:50.000, όπου δεν μπορούν να προσδιοριστούν με ακρίβεια οι επί μέρους χρήσεις (υποθέσεις: 7148/2001, μη ορθή υλοποίηση των ορίων του πυρήνα του εθνικού δρυμού Σουνίου: 9557/2005, χωροθέτηση αιολικού πάρκου, σε αμφισβητούμενη ως προς το καθεστώς προστασίας της περιοχής, στη θέση «Τούμπα-Ανθοβούνι» του όρους Βαρνούς του Νομού Φλώρινας: 9947/2005, μη σαφής οριοθέτηση του πυρήνα του εθνικού δρυμού Πρεσπών).

2.1.1.4 Περιβαλλοντική αδειοδότηση

Οι Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), οι οποίες αποτελούν ένα από τα βασικά εργαλεία προστασίας των οικοσυστημάτων, τείνουν να απαξιωθούν. Παρακάμπεται η περιβαλλοντική αδειοδότηση για τα έργα ή τις δραστηριότητες, τα οποία σχεδιάζεται μεν να εγκατασταθούν στις εν λόγω περιοχές, δεν περιλαμβάνονται όμως στα επιτρεπόμενα από τη νομοθεσία που δίδει την προστασία της περιοχής (Ν. 1650/1996, Ν. 3010/2002, ΚΥΑ 33318/3028/1998, Οδηγία 92/43/ΕΟΚ). Σε κάποιες περιπτώσεις οι ΜΠΕ ανατίθενται μετά την εκπόνηση της οριστικής μελέτης του έργου, με μόνο σκοπό να επιβεβαιωθεί η καταλληλότητα της ήδη επιλεγείσας θέσης και να «τεκμηριωθεί» η ανυπαρξία επιπτώσεων στο περιβάλλον. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η χορήγηση άδειας λειτουργίας και έναρξης της δραστηριότητας των πτίσεων με υδροπλάνα προς και από τη λίμνη Παμβώτιδα Ιωαννίνων, ήδη από τον Ιούνιο του 2005, χωρίς έγκριση Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και περιβαλλοντικών όρων, μολοντί η δραστηριότητα αυτή δεν περιλαμβάνεται στις επιτρεπόμενες από την προστατευτική για την περιοχή νομοθεσία (ΚΥΑ 22943/25.6.03), γεγονός που είχε επισημανθεί από τον φορέα διαχείρισης (υπόθεση 11502/2005).

Ο Συνήγορος του Πολίτη ενημερώθηκε ότι στις 7.9.2005 κατατέθηκε εκ των υστέρων στην Περιφέρεια η ΜΠΕ για τη λειτουργία αεροδρομίου στη λίμνη Παμβώτιδα. Αντίστοιχη είναι η περίπτωση κατασκευής αρδευτικού δικτύου και φράγματος στον ποταμό Εύνο, στο πλαίσιο αγροτικού αναδασμού, χωρίς εκπόνηση ΜΠΕ, ώστε να εξεταστούν και να αντιμετωπιστούν οι συνολικές επιπτώσεις του έργου στο υδρολογικό ισοζύγιο αλλά και στην ποιότητα των υδάτων στο δέλτα του ποταμού (υπόθεση 1017/2001).

2.1.1.5 Πλημμέλειες περιβαλλοντικών μελετών

Συχνά οι ΜΠΕ πάσχουν από αοριστία και ασάφεια, δεν περιέχουν ποσοτική και ποιοτική αναγωγή των επιπτώσεων στο περιβάλλον, δεν εξετάζουν τις αθροιστικές επιπτώσεις που θα έχει το έργο στην περιοχή σε συνδυασμό με άλλα έργα ή δραστηριότητες στην ίδια περιοχή ή δεν εξετάζουν εναλλακτικές λύσεις. Ενδεικτική είναι η περίπτωση των υδρογεωλογικών μελετών και των ΜΠΕ που εκπονήθηκαν προκειμένου να επιτραπεί η αμμοληψία και η χαλικοληψία στην κοίτη και την παρόχθια ζώνη του ποταμού Αχελώου, δραστηριότητες οι οποίες δεν περιλαμβάνονται στις επιτρεπόμενες στην εν λόγω περιοχή. Από τον έλεγχο των μελετών αυτών προέκυψαν σοβαρότατες ελλείψεις και αντιφάσεις που εγκυμονούν άμεσους κινδύνους για το οικοσύστημα της περιοχής, καθώς δεν διασφαλίζεται η προστασία της κοίτης και της εκβολής του ποταμού.

Ύστερα από τις επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ο Νομάρχης Αιτωλοακαρνανίας δεσμεύτηκε να μην εγκρίνει νέες άδειες για διενέργεια αμμοληψιών στην περιοχή του κάτω ρου του Αχελώου και του Εύηνου ποταμού, δέσμευση που τηρείται μέχρι σήμερα (υπόθεση 5199/2003). Ωστόσο, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, παρά την αντίθετη γνώμη της Κτηματικής Υπηρεσίας Αιτωλοακαρνανίας αλλά και των διαχειριστικών μελετών και των ΜΠΕ που είχαν συνταχθεί, εξέδωσε έγκριση αμμοληψιών εκατοντάδων χιλιάδων κυβικών μέτρων άμμου από την κοίτη του ποταμού, η διαδικασία ωστόσο διακόπηκε μετά την υποβολή μνηυθρίας αναφοράς από την Κτηματική Υπηρεσία Αιτωλοακαρνανίας και την παρέμβαση της Αρχής. Εσφαλμένη εκτίμηση των αθροιστικών επιπτώσεων των έργων, χωρίς παράλληλα να εξετάζονται εναλλακτικές λύσεις, διαπιστώθηκε κατά τη χωροθέτηση φράγματος στην περιοχή Αετού της Απάνω Μεριάς του Δήμου Άνω Σύρου με σκοπό την ύδρευση και την άρδευση του νησιού (υπόθεση 7655/2000)· επίσης, στη χωροθέτηση αιολικού πάρκου στη θέση «Τούμπα-Ανθοβούνι» του όρους Βαρνούς στον Νομό Φλώρινας (υπόθεση 9947/2005), καθώς και στη χωροθέτηση αιολικού πάρκου και δασικής οδού στο όρος Σύριγγας της Σύρου (υπόθεση 10758/1999).

2.1.2 ΥΠΟΔΟΜΗ ΚΑΙ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΑΡΜΟΔΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Όσον αφορά στη διοίκηση, παράγοντες που προκαλούν καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των υποθέσεων είναι η έλλειψη προσωπικού αλλά και η ανεπαρκής επιμόρφωση και η εξειδίκευση του ήδη υπηρετούντος προσωπικού, καθώς και η σοβαρή έλλειψη μηχανοργάνωσης, υλικοτεχνικής υποδομής (όργανα μετρήσεων, εργαστήρια, ακόμη και μεταφορικά μέσα) και ευελιξίας (π.χ. για υπερωριακή απασχόληση). Ελλείψεις που με τη σειρά τους προκαλούν αδυναμία διενέργειας ουσιαστικών αυτοψιών και συστηματικής παρακολούθησης (monitoring) των περιβαλλοντικών συνθηκών και της κατάστασης των φυσικών πόρων. Έχει διαπιστωθεί επίσης συστηματική άρνηση μερικών υπαλλήλων να εφαρμόσουν τα προβλεπόμενα από τον νόμο και εσκεμμένα καθυστερήσει νόμιμων διαδικασιών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η μεγάλη χρονοτριβή κατά τη διαδικασία διάγνωσης και πιστοποίησης του αυθαίρετου χαρακτήρα των κατασκευών, η άρνηση κατεδάφισης με μόνιμες δικαιολογίες τον μεγάλο αριθμό εκκρεμών κατεδαφίσεων ή την ανεπάρκεια κονδυλίων, συνεργείων, υπαλλήλων ή χρόνου, καθώς και η συστηματική άρνηση της διοίκησης να εφαρμόσει τις αποφάσεις των δικαστηρίων (υποθέσεις 14178/2000, 14116/2000, 7148/2001, 8322/2001, 6806/2001, 3451/2004). Συχνά είναι εμφανής η άγνοια της νομοθεσίας και η ελλιπής ενημέρωση των υπηρεσιών. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι κατά την περιβαλλοντική αδειοδότηση του έργου της κατασκευής νέου λιμένα στον Μώλο Μαρμάρων της Πάρου δεν ελήφθη υπόψη το γεγονός ότι η περιοχή ήταν μία από τις 51 νέες ζώνες ειδικής προστασίας

που προτείνεται να ενταχθούν στο Δίκτυο Natura 2000. Η αρμόδια υπηρεσία (Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ) αγνοούσε το γεγονός και μόνο μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη ζήτησε συνολική επανεξέταση της αδειοδότησης του έργου υπό το πρίσμα των νέων περιβαλλοντικών δεδομένων (υπόθεση 22232/2004).

2.1.3 ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Όσον αφορά στο νομικό και θεσμικό πλαίσιο, διαπιστώνεται κατ' αρχήν η διατήρηση πολλών παράλληλων νομικών καθεστώτων (δάση, δασικές εκτάσεις, εθνικοί δρυμοί, αρχαιολογικοί χώροι, υγρά τοπία, ζώνες ειδικής προστασίας, τόποι κοινοτικής σημασίας, ρέματα, αιγιαλοί κ.λπ.) καθώς και έλλειψη κωδικοποίησης της νομοθεσίας.

Στις περισσότερες περιπτώσεις δεν έχουν προχωρήσει οι διαδικασίες σύνταξης των προβλεπόμενων ειδικών περιβαλλοντικών μελετών και των αντίστοιχων ΠΔ που απαιτούνται για την ουσιαστική προστασία των εν λόγω περιοχών και θα καθορίσουν τις χρήσεις και τις επιτρεπόμενες ενέργειες και δράσεις (υποθέσεις: 1017/2001, δέλτα του ποταμού Εύηνου: 5635/2001, νήσος Χρυσή στον Νομό Λασιθίου: 8054/2002, περιοχή Μονεμβασίας: 7148/2001, εθνικός δρυμός Σουνίου). Η χώρα εμφανίζεται να αθετεί τις δεσμεύσεις της έναντι της ΕΕ, καθώς στις περιπτώσεις αυτές δεν εφαρμόζεται σωστά η κοινοτική νομοθεσία προστασίας του περιβάλλοντος.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα μέτρα προστασίας για μια περιοχή, αντί να καθορίζονται με προεδρικό διάταγμα, όπως προβλέπεται, καθορίζονται με υπουργικές αποφάσεις, οι οποίες έχουν περιορισμένη χρονική ισχύ (Ν. 1650/1986). Η πρακτική αυτή ακυρώνει τη διασφάλιση της προστασίας της περιοχής, η οποία παραμένει χωρίς προστατευτικό νομικό πλαίσιο για ικανό χρονικό διάστημα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η έκδοση οικοδομικής άδειας στη ζώνη απόλυτης προστασίας του υγροτόπου Αλυκής στην Κω, κατά το διάστημα μεταξύ της λήξης της ισχύος σχετικής υπουργικής απόφασης που ανέστειλε τη χορήγηση οικοδομικών αδειών στην περιοχή αυτή έως την έκδοση του ΠΔ που καθόρισε τις επιτρεπόμενες στην περιοχή χρήσεις (υπόθεση 6806/2001).

Πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι μόνη η έκδοση προστατευτικού ΠΔ για μια περιοχή δεν εγγυάται τη διασφάλιση της προστασίας της, εάν δεν συντρέχουν και οι υπόλοιπες παράμετροι της ολοκληρωμένης διαχείρισης. Ενδεικτικά αναφέρεται η υποβάθμιση της προστατευόμενης με ΠΔ περιοχής του ρέματος Χαλανδρίου από την ανέγερση αυθαίρετων κατασκευών και τη μη σύννομη λειτουργία καταστημάτων (υποθέσεις 11802/1999, 7835/2000), καθώς και η συνεχιζόμενη υποβάθμιση των προστατευόμενων περιοχών ωτοκίας της χελώνας *Caretta caretta* στον κόλπο του Λαγανά στη Ζάκυνθο από αυθαίρετη δόμηση, καταπάτηση αιγιαλού, διέλευση οδών από τις παραλίες, θόρυβο και φώτα από τη λειτουργία κέντρων διασκέδασης (υπόθεση 8780/2000).

Την ευθύνη για τη διαχείριση 27 από το σύνολο των προστατευόμενων περιοχών έχουν οι φορείς διαχείρισης (Ν. 2742/1999, Ν. 3044/2002), οι περισσότεροι από τους οποίους, αν και ιδρύθηκαν το 2003, παρέμεναν έως πρόσφατα ανενεργοί. Οι επιτρεπόμενες δραστηριότητες και χρήσεις, καθώς και τα όρια στις περιοχές προστασίας των φορέων διαχείρισης καθορίζονται πλέον με υπουργικές αποφάσεις (Ν. 3044/2002). Ωστόσο, με εξαίρεση μερικές περιοχές (υποθέσεις: 11502/2005, λίμνη Παμβώτιδα Ιωαννίνων: 9265/2005, εθνικό πάρκο υγροτόπου Κερκίνης), όλες οι υπόλοιπες στερούνται προστασίας με βάση ισχύουσα υπουργική απόφαση (υποθέσεις: 9947/2005, εθνικό πάρκο δρυμού Πρεσπών: 14178/2000, 14166/2000, 8332/2001, εθνικό πάρκο λιμνοθάλασσας Μεσολογγίου: 2170/2004 εθνικό πάρκο υγροτόπων Αμβρακικού).

Η διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών που δεν εντάσσονται σε κάποιον φορέα

διαχείρισης ασκείται από τις υφιστάμενες νομαρχιακές, περιφερειακές ή κεντρικές δημόσιες υπηρεσίες, των οποίων οι αρμοδιότητες, σε πολλές περιπτώσεις, επικαλύπτονται (π.χ. έκδοση πρωτοκόλλων κατεδάφισης αυθαίρετων κτισμάτων επί του αιγιαλού και της παραλίας από την Κτηματική Υπηρεσία του Δημοσίου, αλλού από την Πολεοδομία, συναρμοδιότητα ΥΠΕΧΩΔΕ και Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης για την αδειοδότηση έργων μέσα σε εθνικούς δρυμούς), με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η άσκηση των αρμοδιοτήτων, διότι δεν εξασφαλίζεται η συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών. Επιπλέον, λόγω της συναρμοδιότητας ποικίλων υπηρεσιών, συχνά εντοπίζεται δύσκολα ο αρμόδιος φορέας, με συνέπεια να διευκολύνεται η αποποίηση της ευθύνης.

2.1.4 ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΚΑΙ ΕΥΑΙΣΘΗΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

Για την προστασία των οικοσυστημάτων, όπως έχει αποδειχθεί στην πράξη, δεν είναι πάντοτε απαραίτητη η απόλυτη απαγόρευση κάθε δραστηριότητας και παρέμβασης, καθώς οι κάτοικοι αποτελούν μέρος του οικοσυστήματος, το ανθρωπογενές του στοιχείο. Αντίθετα, σε πολλές περιπτώσεις πληρέστερη και αποτελεσματικότερη προστασία επιτυγχάνεται με την ανθρώπινη παρουσία και την άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων ήπιας μορφής.

Τούτο όμως απαιτεί την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση των κατοίκων για τις αξίες που απορρέουν από τα οικοσυστήματα, καθώς και την ενεργό συμμετοχή των άμεσα ενδιαφερομένων στην κατάρτιση και την εφαρμογή των σχεδίων διαχείρισης, ως βασική εγγύηση της κοινωνικής αποδοχής των παρεμβάσεων στον χώρο.

Πρέπει ταυτόχρονα να δοθούν κίνητρα και να ενημερωθούν οι πολίτες για τις δυνατότητες και τα οικονομικά οφέλη που θα μπορούσαν να αποκομίσουν από την ανάπτυξη οικοτουρισμού, από την επιστροφή στην άσκηση παραδοσιακών τρόπων γεωργίας, κτηνοτροφίας ή αλιείας ή από την ανάπτυξη μορφών βιολογικής καλλιέργειας κατάλληλων για την περιοχή. Με τον τρόπο αυτόν αφενός εξασφαλίζεται η εισροή των αναγκαίων εσόδων, ώστε να βελτιωθούν οι συνθήκες διαβίωσης και να παραμείνουν οι κάτοικοι στην περιοχή, και αφετέρου αναχαιτίζονται οι αρνητικές ενέργειες στις οποίες αυτοί προβαίνουν από αντίδραση, αλλά και για προσπορισμό εύκολου κέρδους.

Η ενημέρωση και η ευαισθητοποίηση των πολιτών αποτελούν εξαιρετικά χρονοβόρες και επίπονες διαδικασίες, στις οποίες οι οικολογικές οργανώσεις καλούνται να διαδραματίσουν ουσιαστικό και ενεργό ρόλο. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των Πρεσπών (υπόθεση 9947/2005), όπου η μακροχρόνια προσπάθεια ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης των κατοίκων εκ μέρους της διοίκησης, κυρίως όμως από οικολογικές οργανώσεις και επιστημονικούς φορείς, σε συνδυασμό με τη δημόσια διαβούλευση επί συγκεκριμένων προτάσεων ορθολογικής χρήσης της περιοχής, οδήγησε σταδιακά στην εξομάλυνση των αρχικών συγκρούσεων και, σήμερα πια, στη θετικότερη στάση των κατοίκων απέναντι στα προτεινόμενα μέτρα προστασίας και βιώσιμης ανάπτυξης. Η ανάπτυξη του οικοτουρισμού αποτέλεσε επιπλέον θετικό βήμα για την προστασία του οικοσυστήματος, καθώς οι κάτοικοι αντιλαμβάνονται την ανάγκη διατήρησης της βιοποικιλότητας και της φυσικής μοναδικότητας του τοπίου, τα οποία προσελκύουν μεγάλο αριθμό επισκεπτών.

2.1.5 ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ – ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Αποτέλεσμα της απουσίας ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής διαχείρισης είναι η υποβάθμιση των οικοτόπων, λόγω της ανεξέλεγκτης διάθεσης στερεών, υγρών και αέριων αποβλήτων, της αυθαίρετης δόμησης, της καταπάτησης και της καταστροφής δασικών εκτάσεων, αιγιαλού, και άλλων κοινόχρηστων χώρων.

2.1.5.1 Αυθαίρετη δόμηση

Ανέγερση πολλών αυθαίρετων κτισμάτων διαπιστώθηκε στην περιοχή του υγροβιοτόπου Λούρου-Νεοχωρίου του Δήμου Οινιάδων, ειδικότερα στη λουρονπισίδα Λούρο (υπόθεση 3415/2004). Σημαντικός αριθμός των κτισμάτων βρίσκεται επί των κοινόχρηστων χώρων του αιγιαλού και της παραλίας, έχουν δε ανεγερθεί και συνεχίζουν να ανεγείρονται χωρίς άδεια εδώ και δεκαετίες, συγκροτώντας σήμερα οικισμό. Οι συναρμόδιες υπηρεσίες (Πολεοδομία και Κτηματική Υπηρεσία) απέτυχαν τα προηγούμενα χρόνια να προστατεύσουν την περιοχή καταγράφοντας και κατεδαφίζοντας τα αυθαίρετα, όσο ο αριθμός τους ήταν ακόμη μικρός. Σήμερα πια οι υπηρεσίες δηλώνουν αδυναμία καταγραφής τους, λόγω και της έλλειψης αξιόπιστων στοιχείων σχετικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους. Μια από τις σοβαρότερες περιπτώσεις είναι η ανέγερση οικοδομής στην ευρύτερη περιοχή προστασίας του εθνικού θαλάσσιου πάρκου του κόλπου Λαγανά Ζακύνθου (υπόθεση 8780/2000). Επίσης, η κατασκευή, στη ζώνη οικιστικού ελέγχου απόλυτης προστασίας του υγροτόπου της Αλυκής στην Κω, αυθαίρετης ξενοδοχειακής μονάδας 1.800 τ.μ., με οικοδομική άδεια για κατάστημα 600 τ.μ. Λαμβάνοντας υπόψη τη θέση του Συνηγόρου του Πολίτη, το Πολεοδομικό Γραφείο Κω αποφάσισε τη σφράγιση και τη διακοπή της λειτουργίας της μονάδας (υπόθεση 6806/2001). Στη λίμνη της Καστοριάς, ο Δήμος Μακεδονών κατασκεύασε μεγάλη προβλήτα επί του αιγιαλού κοντά στον μείζονα αρχαιολογικό χώρο του προϊστορικού λιμναίου οικισμού Διοπηλιού, με συνέπεια τη σοβαρή υποβάθμιση του περιβάλλοντος (υπόθεση 20392/2001). Ύστερα από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη επιβλήθηκαν διοικητικά πρόστιμα και κυρώσεις και η προβλήτα αποξηλώθηκε. Τέλος, καταστροφικές είναι οι παρεμβάσεις στους υγροτόπους της λιμνοθάλασσας Μεσολογγίου-Αιτωλικού από εκτεταμένες επιχωματώσεις της λιμνοθάλασσας και αυθαίρετες οικοδομές και κατασκευές στην Τουρλίδα (υποθέσεις 14178/2000, 14116/2000 και 8332/2001), καθώς και στον πυρήνα του εθνικού δρυμού Σουνίου, όπου βρίσκονται πολλά αυθαίρετα κτίσματα που αποτελούν τον οικισμό Αγριλέζας (υπόθεση 7148/2001).

2.1.5.2 Ρύπανση

Ενδεικτικά αναφέρεται η διάθεση, μέσω συστήματος ανοικτών τάφρων, ανεπεξέργαστων υγρών αποβλήτων στην περιοχή «Λαγκούρι», κοντά στις εκβολές του ποταμού Στρυμόνα, από τον Δήμο Ορφανού (υπόθεση 12396/2005), η πλημμελής λειτουργία βιολογικού καθαρισμού εργοστασίου επεξεργασίας φρούτων στον Νομό Άρτας, με συνέπεια τη διάθεση μερικώς επεξεργασμένων λυμάτων σε ρέμα που καταλήγει στον Αμβρακικό κόλπο (υπόθεση 2170/2004), η ρύπανση του περιβάλλοντος από τη διαρροή και την ταφή επικίνδυνων τοξικών αποβλήτων, προερχόμενων από εγκαταστάσεις αποθήκευσης καυσίμων, στην περιοχή Σκάλας Λουτρών Μυτιλήνης (υπόθεση 781/2000), καθώς και η ανεξέλεγκτη διάθεση απορριμμάτων σε πολλές περιοχές της λιμνοθάλασσας του Μεσολογγίου (υποθέσεις 14178/2000, 14166/2000, 8332/2001).

2.1.5.3 Έλλειψη προστατευτικού καθεστώτος

Τα προβλήματα εντείνονται σε περιοχές οι οποίες, αν και συγκεντρώνουν όλα τα χαρακτηριστικά, ωστόσο δεν έχουν ενταχθεί σε καθεστώς προστασίας. Ενδεικτικά αναφέρεται ο υγροτόπος που βρίσκεται στην περιοχή Αγίου Ιωάννη Πόρτο στην Τήνο και έχει σημαντική αξία διεθνώς (αμμοθίνες, σημαντικό πέρασμα πουλιών και ψαριών, φώκιες *Monachus Monachus*, θαλάσσιες χελώνες *Caretta caretta*) και οικολογικά χαρακτηριστικά, τα οποία εντοπίζονται σε κατηγορίες προστατευόμενων βιοτόπων από τη Συνθήκη

Ramsar. Επειδή ο βιότοπος αυτός δεν προστατεύεται άμεσα από την εθνική και κοινοτική νομοθεσία, περιελήφθη, εν μέρει, μέσα στον οικισμό του Αγίου Ιωάννη. Για τον λόγο αυτόν, το ΣτΕ έκρινε ως μη νόμιμη τη νομαρχιακή απόφαση οριοθέτησης του οικισμού και ακύρωσε δύο οικοδομικές άδειες που στηρίχθηκαν σε αυτήν. Ωστόσο, δεν έχουν ακόμη επαναχαραχθεί τα όρια του οικισμού ώστε να μην περιλαμβάνουν τον βιότοπο, δεν έχουν κατεδαφιστεί οι οικοδομές, ενώ η πολεοδομία συνεχίζει να εκδίδει νέες άδειες, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα να καταδικαστεί η χώρα από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, με την απόφαση «Κυρτάτος κατά Ελλάδας, 22.5.2003» της 22ας Μαΐου 2003 (υπόθεση 1333/1998). Αντίστοιχα, στην περιβαλλοντικά ευαίσθητη περιοχή «Βουρκάρι» του Δήμου Μεγαράων πραγματοποιούνται εκτενείς επιχωματώσεις και αποθέσεις αδρανών υλικών, ανέγερση κτισμάτων και κατακερματισμός της υγροτοπικής έκτασης από ασφαλτοστρωμένο δρόμο εν μέσω αυτής, χωρίς καμία περιβαλλοντική αδειοδότηση (υπόθεση 12392/2005). Τέλος, ο υγροβιότοπος της Μπουρμπουλήθρας, ο οποίος βρίσκεται στην εκβολή του χειμάρρου Ξηριά στον Βόλο, δεν έχει αναγνωριστεί επίσημα και δεν έχει ενταχθεί σε καθεστώς προστασίας, μολονότι συμπεριλαμβάνεται στην απογραφή των ελληνικών υγροτόπων που πραγματοποίησε το Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων-Υγροτόπων με χρηματοδότηση από το ΥΠΕΧΩΔΕ. Ο υγρότοπος συμπεριλαμβάνεται στη χερσαία ζώνη λιμένα, όπως αυτή καθορίστηκε στο γενικό πολεοδομικό σχέδιο Βόλου, με συνέπεια να κατασκευαστούν λιμενικά και άλλα συνοδά έργα και να αρχίσει να λειτουργεί η ιχθυαγορά Βόλου, χωρίς να έχουν προβλεφθεί περιβαλλοντικοί όροι σχετικοί με την προστασία του υγροτόπου (υπόθεση 668/2003).

2.1.5.4 Ανταπόκριση στις επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένα επισημάνει στους αρμόδιους φορείς την ανάγκη σαφούς οριοθέτησης των προστατευόμενων περιοχών, αλλά και της εκπόνησης σχεδίων διαχείρισης, στα οποία καθορίζονται οι επιτρεπόμενες χρήσεις και δραστηριότητες, καθώς και της ίδρυσης, της στελέχωσης και της χρηματοδότησης των φορέων διαχείρισης. Επισημάνθηκε επίσης ότι η διοίκηση έχει την υποχρέωση να επιβάλλει συστηματικά τις προβλεπόμενες διοικητικές και ποινικές κυρώσεις, να εφαρμόζει μέτρα συνεχούς παρακολούθησης των ποιοτικών παραμέτρων και να διασφαλίζει την τήρηση των νόμιμων προϋποθέσεων κατά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης ενός έργου.

Στις περισσότερες περιπτώσεις υλοποιημένων κατασκευών, παρατηρήθηκε ότι η τήρηση της νομιμότητας, όπως αυτή υποδεικνύεται από τον Συνήγορο του Πολίτη, και η κατεδάφιση των αυθαιρέτων προσκρούουν συχνά σε φυσική αδυναμία της διοίκησης να ανταποκριθεί (για οικονομικούς, κοινωνικούς ή άλλους λόγους), ακόμη και όταν υπάρχει ή προβάλλεται ως ενεστώσα η σχετική βούληση συμμόρφωσης προς τις υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη (υποθέσεις 8780/2000, 14178/2000, 14116/2000, 8332/2001, 7148/2001). Σε μερικές περιπτώσεις, μετά την παρέμβαση της Αρχής, η διοίκηση ανταποκρίθηκε προβαίνοντας σε κατεδάφιση των αυθαιρέτων. Ακόμη όμως και σε περιπτώσεις που διαπιστώθηκε ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος δεν επιβλήθηκαν οι προβλεπόμενες κυρώσεις ούτε ελήφθησαν τα ενδεδειγμένα μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος. Σε λίγες μόνον υποθέσεις, ο Συνήγορος του Πολίτη ενημερώθηκε ότι έχει ενεργοποιηθεί η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι η ΝΑ Λέσβου σφράγισε τις εγκαταστάσεις αποθήκευσης καυσίμων στην περιοχή Σκάλας Λουτρών Μυτιλήνης και ταυτόχρονα έλαβε τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης της περιοχής· παράλληλα εφάρμοσε και το πρόγραμμα παρακολούθησης για την εκτίμηση της ποιότητας του

περιβάλλοντος (υπόθεση 781/2000). Επίσης, το ΣτΕ, με την αρ. 225/2000 απόφασή του, βασιζόμενο και στα σχετικά έγγραφα του Συνηγόρου του Πολίτη, ανέστειλε την προέγκριση χωροθέτησης αιολικού πάρκου και δασικής οδού στο όρος Σύριγγας της Σύρου (υπόθεση 10758/1999).

2.1.6 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος της υποβάθμισης των οικοσυστημάτων απαιτείται:

- Πλήρης και σαφής καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης, απαραίτητη προϋπόθεση για τη λήψη των πλέον αποτελεσματικών προστατευτικών μέτρων, τον έλεγχο, τον γενικό προγραμματισμό και την οργάνωση.
- Εκπόνηση ειδικών περιβαλλοντικών μελετών, που θα καθορίσουν τις χρήσεις και τις επιτρεπόμενες ήπιες δραστηριότητες στην περιοχή (κωπηλασία, ψάρεμα, οικότουρισμός κ.ά.).
- Ενσωμάτωση της οικολογικής οπτικής στις προγραμματικές αρχές της αναπτυξιακής πολιτικής σε διάφορους τομείς (γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία, τουρισμός) με ταυτόχρονη τροποποίηση, συμπλήρωση αλλά και εκσυγχρονισμό της υπάρχουσας νομοθεσίας προς την κατεύθυνση της βιώσιμης ανάπτυξης.
- Αυστηρή επιβολή του νόμου και θέσπιση υποχρεωτικής παρακολούθησης των περιβαλλοντικών συνθηκών. Όταν πρόκειται για αυθαίρετες κατασκευές, εκτός από τις διατάξεις περί αυθαιρέτων, πρέπει να εφαρμόζεται και το σύστημα κυρώσεων του Ν. 1650/1986. Αναγκαία είναι και η δραστηριοποίηση της ελεγκτικής λειτουργίας της κρατικής μηχανής και η άσκηση πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών εκπροσώπων, με στόχο την άρση των αυθαιρεσιών και την εμπέδωση της νομιμότητας.
- Στελέχωση του μηχανισμού στήριξης της περιβαλλοντικής πολιτικής, τόσο στο επίπεδο κεντρικής εξουσίας όσο, κυρίως, στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, με επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό.
- Θεσμικό και νομικό πλαίσιο που θα εξασφαλίζει τη διαφάνεια σε όλα τα στάδια της λήψης αποφάσεων, την πρόσβαση στα στοιχεία που αφορούν στην ποιότητα του περιβάλλοντος, την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση των πολιτών, έτσι ώστε όχι μόνο να εγκρίνουν την εφαρμογή των σχεδίων διαχείρισης αλλά και να συνεργάζονται ενεργώς στη διαμόρφωσή τους.
- Επειδή για την επιτυχημένη εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου προγράμματος διαχείρισης κρίσιμοι είναι οι οικονομικοί παράγοντες, επιβάλλεται η εξασφάλιση πόρων, η οποία μπορεί εν μέρει να επιτευχθεί μέσω διαφόρων προγραμμάτων χρηματοδότησης (Ταμείο Συνοχής, περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα, άλλα προγράμματα της ΕΕ, π.χ. «Life», «Habitat», «Leader»), αλλά και από εθνικούς πόρους. Η απόδοση προγραμμάτων οικότουρισμού ή βιολογικής καλλιέργειας, τα οποία προτείνονται ως κίνητρα για να παραμείνουν οι κάτοικοι στις περιοχές αυτές, δεν φαίνεται προς το παρόν ικανή να ανταγωνιστεί το κέρδος από την εντατική χρήση των φυσικών πόρων. Πρέπει, συνεπώς, να προβλεφθούν παράλληλα και κατάλληλες επιδοτήσεις. Τέλος, πρέπει να προχωρήσει η απαλλοτρίωση των εκτάσεων στις περιπτώσεις όπου ύστερα από μελέτη έχει κριθεί αναγκαία η απουσία κάθε δραστηριότητας (άρθρο 22 του Ν. 1650/1986).

2.2 Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΟΤΑ

Η έννοια των κοινόχρηστων πραγμάτων, σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα, είναι τόσο ευρεία ώστε να καταλαμβάνει μεγάλο μέρος του φυσικού αλλά και του οικιστικού περιβάλλοντος. Το άρθρο 967 του Αστικού Κώδικα ορίζει ότι «πράγματα κοινής χρήσης είναι