



ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ

Σε συνέχεια της συμμετοχής μας στην ημερίδα - διαβούλευση που οργάνωσε το ΥΠΕΝ την Τετάρτη 9 Οκτωβρίου 2019 με τίτλο “Φορείς Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών: Παρόν και Μέλλον”, οι συνυπογράφουσες περιβαλλοντικές οργανώσεις εκφράζουμε την ελπίδα ότι η ανάπτυξη του σχετικού διαλόγου θα συμβάλει στην ενίσχυση και βελτίωση του συστήματος διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών και στην αντιμετώπιση των υπαρχόντων προβλημάτων.

Όπως αναφέραμε και στις παρεμβάσεις μας, θεωρούμε ότι η υπαγωγή σε φορείς διαχείρισης είναι, αυτή τη στιγμή, το μόνο ρεαλιστικό και δοκιμασμένο σχήμα διοίκησης για τις προστατευόμενες περιοχές με σκοπό την αποτελεσματική προστασία και διατήρηση των προστατευτέων οικοτόπων και ειδών και τη βιώσιμη ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών. Συμμεριζόμαστε τις απόψεις που εκφράστηκαν από πολλούς συμμετέχοντες στην ημερίδα ότι οι φορείς διαχείρισης (φ.δ.), από τη σύστασή τους έως σήμερα, έχουν συμβάλει σημαντικά και ουσιαστικά - παρά τα όποια προβλήματα και το ανεπαρκές θεσμικό και νομικό πλαίσιο - στην προστασία και διατήρηση των προστατευτέων ειδών και οικοτόπων και της βιοποικιλότητας στη χώρα μας. Είναι σημαντικό το γεγονός ότι το υφιστάμενο σύστημα διαμορφώθηκε κατόπιν εκτεταμένου και πολυετούς εθνικού διαλόγου για τη διαχείριση και διοίκηση του συστήματος προστατευόμενων περιοχών από το 2011 έως το 2017 με ευρεία συμμετοχή εμπλεκόμενων υπηρεσιών και φορέων και εκφράζει εν πολλοίς τα συναινετικά πορίσματα αυτών των διαδικασιών. Παράλληλα, αναγνωρίζουμε ότι ο θεσμός των φ.δ. χρήζει βελτιώσεων, τόσο θεσμικών ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τις αρμοδιότητές τους, όσο και πρακτικών σχετικά με τη χρηματοδότηση και στελέχωσή τους κατ’ εφαρμογή του ν. 4519/2018, ο οποίος δεν έχει εφαρμοστεί ακόμη επαρκώς.

Θεωρούμε ότι μια ριζική αλλαγή του συστήματος με μεταφορά των αρμοδιοτήτων της διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών στην τοπική αυτοδιοίκηση θα διατάραζε το σύστημα σε μια χρονική περίοδο ιδιαίτερα κρίσιμη για τη διαχείριση της φύσης στη χώρας μας, λαμβάνοντας υπόψη τις διεθνείς προκλήσεις για την προστασία της βιοποικιλότητας, αλλά και την πρόσφατη παραπομπή της Ελλάδας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ιούλιος 2019)¹ για μη συμμόρφωση με την οδηγία για τους οικοτόπους. Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι η παραπομπή αυτή δεν αφορά στο σύστημα διαχείρισης των π.π. και στη λειτουργία των φ.δ., αλλά στο γεγονός ότι η Ελλάδα δεν έχει καθορίσει τους απαιτούμενους στόχους και τα αναγκαία μέτρα διατήρησης για τις ειδικές ζώνες διατήρησης του ευρωπαϊκού δικτύου Natura 2000, δεν έχει υλοποιήσει δηλαδή τις κεντρικές κρατικές της υποχρεώσεις οριζόντια σε εθνικό επίπεδο.

Αντίθετα, σε ό,τι αφορά το σύστημα διακυβέρνησης/διοίκησης των π.π., η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην «Επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ 2019 στην Ελλάδα», επεσήμανε ως θετική εξέλιξη το ότι η χώρα «ανέπτυξε νομοθεσία για τη θέσπιση φορέων διαχείρισης των τόπων που έχουν ενταχθεί στο δίκτυο Natura 2000» και συγκεκριμένα τόνισε ότι η νομοθεσία αυτή «αναμένεται να αποφέρει σημαντικά οφέλη» προς την κατεύθυνση διαμόρφωσης «ολοκληρωμένης διαχείρισης, διοίκησης και

¹Ευρωπαϊκή Επιτροπή (25.7.2019). Βιοποικιλότητα: Η Επιτροπή αποφασίζει να παραπέμψει την Ελλάδα στο Δικαστήριο, επειδή δεν προστατεύει επαρκώς τους φυσικούς οικοτόπους και τα είδη [δελτίο τύπου]. Ανακτήθηκε από: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4257_el.htm.

λειτουργίας των προστατευόμενων περιοχών (όπου περιλαμβάνονται η στρατηγική, η διάρθρωση, τα προγράμματα διαχείρισης, οι αρμοδιότητες, η χρηματοδότηση, η επιβολή της νομοθεσίας και η παρακολούθηση)».² Διαφαίνεται από τις απόψεις της Επιτροπής ότι το σύστημα των φορέων διαχείρισης ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της οδηγίας για τους οικοτόπους για αποτελεσματική διαχείριση και προστασία του δικτύου Natura 2000.

Στο κομβικό αυτό σημείο για την προστασία της βιοποικιλότητας της χώρας μας, η ενίσχυση και βελτίωση της λειτουργίας των φ.δ. αποτελεί τη μόνη ρεαλιστική προοπτική, αλλά και μια κρίσιμης σημασίας ευκαιρία για το ΥΠΕΝ να συμβάλει έγκαιρα και καταλυτικά στην επίτευξη των διεθνών και ευρωπαϊκών στόχων της χώρας μας για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας.

Στο παρόν, παρουσιάζουμε τις θέσεις μας επί των θεμάτων που συζητήθηκαν στην ημερίδα του ΥΠΕΝ για τους φ.δ. με σκοπό να συμβάλουμε στη διαδικασία βελτίωσης του συστήματος διαχείρισης των π.π. στη χώρα μας. Συγκεκριμένα, στην πρώτη ενότητα παραθέτουμε τις απόψεις μας για το σύστημα διακυβέρνησης και διοίκησης των π.π. προκρίνοντας ως καταλληλότερο αυτό των φορέων διαχείρισης υπό τον κεντρικό συντονισμό του ΥΠΕΝ. Στο δεύτερο μέρος, παρουσιάζουμε τις προτάσεις μας για την ενίσχυση και βελτίωση της λειτουργίας του υφιστάμενου συστήματος διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών και ειδικότερα της λειτουργίας των φ.δ., και για την προώθηση και ενσωμάτωση συμμετοχικών σχημάτων για την επίτευξη αποτελεσματικής διαχείρισης και προστασίας.

A. Το σχήμα διαχείρισης του εθνικού συστήματος προστατευόμενων περιοχών

1. Η διαχείριση του εθνικού συστήματος προστατευόμενων περιοχών αποτελεί βασική ευθύνη του κράτους και απαιτεί στιβαρό κεντρικό συντονισμό από το ΥΠΕΝ

Σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 24), «η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους» και συνεπώς το εθνικό σύστημα π.π. ως κομβικό εργαλείο για την προστασία της βιοποικιλότητας αποτελεί βασική ευθύνη και κεντρική αρμοδιότητα του ΥΠΕΝ. Το Υπουργείο πρέπει να συντονίζει κεντρικά τη διαχείριση του εθνικού συστήματος π.π. προκειμένου να εξασφαλίζεται η λειτουργικότητα και συνεκτικότητα του συστήματος και η προστασία των απειλούμενων και προστατευόμενων ειδών και οικοτόπων σε όλη τη χώρα. Η οριζόντια ανάθεση της διαχείρισης σε φορείς της αυτοδιοίκησης δεν συνάδει με τη συνταγματική υποχρέωση του κράτους για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος.

Ειδικότερα, η ανάληψη της ευθύνης για τη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών από τις περιφέρειες, όπως προτάθηκε κατά την ημερίδα για τους φ.δ., δεν αποτελεί κατάλληλο σύστημα για την αποτελεσματική διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών για τους εξής λόγους:

- Οι περιοχές Natura 2000 αποτελούν ενωσιακής και εθνικής σημασίας περιοχές που χρήζουν στιβαρού κεντρικού συντονισμού και εποπτείας στο πλαίσιο ενός συνεκτικού εθνικού συστήματος που θα διασφαλίζει την ορθή εφαρμογή των οδηγιών για τους οικοτόπους 92/43/ΕΟΚ και για τα άγρια πουλιά 2009/147/ΕΚ. Όπως προβλέπεται από την οδηγία για τους οικοτόπους, οι προστατευόμενες περιοχές αποτελούν μέρος ενός δικτύου το οποίο θα πρέπει να προστατεύεται ως σύνολο και όχι ως μεμονωμένες περιοχές. Η ανάληψη της ευθύνης διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών από τις περιφερειακές αρχές θα οδηγήσει σε αποσπασματική προστασία των προστατευόμενων περιοχών και σε διάσπαση της συνεκτικότητας και συνοχής του εθνικού και ευρωπαϊκού δικτύου.

² Ευρωπαϊκή Επιτροπή (4.4.2019) Επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ 2019 Έκθεση χώρας – Ελλάδα.

- Πολλές από τις περιοχές του δικτύου Natura 2000 και τις περιοχές που προστατεύονται με ειδικότερο καθεστώς βρίσκονται στα όρια περισσότερων του ενός οργανισμών αυτοδιοίκησης, καθιστώντας αδύνατη τη διαχείριση των περιοχών με βάση τα διοικητικά όρια των οργανισμών αυτών.
- Η εξάρτηση της διαχείρισης των περιοχών από την πολιτική βούληση αιρετών προσώπων (Περιφερειάρχης και Περιφερειακό Συμβούλιο), με πολυδιάστατες και μεταβαλλόμενες πολιτικές προτεραιότητες χωρίς έμφαση στη διατήρηση των προστατευτέων αντικειμένων, θα οδηγήσει σε ανεπαρκή προστασία των προστατευόμενων περιοχών διακινδυνεύοντας τη συμμόρφωση της χώρας μας με διεθνείς και ενωσιακές υποχρεώσεις.
- Οι υπηρεσίες των περιφερειών, οι οποίες είναι σε αρκετές περιπτώσεις υποστελεχωμένες, δεν διαθέτουν την απαιτούμενη εμπειρία και επιστημονική κατάρτιση προκειμένου να ανταποκριθούν στο εξειδικευμένο έργο του σχεδιασμού και εφαρμογής της διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών είτε με τη μορφή εποπτείας είτε με την μορφή άσκησης της διαχείρισης. Αντίθετα, οι φ.δ. προσφέρουν εξειδικευμένη διαχείριση στηριζόμενοι στη γνώση των τοπικών συνθηκών και σε συνέργειες με την τοπική κοινωνία, με αποκλειστικό στόχο την επίτευξη του σκοπού βέλτιστης προστασίας της εκάστοτε προστατευόμενης περιοχής.
- Επίσης, η υπαγωγή στις περιφέρειες δεν θα λύσει το πρόβλημα της χρηματοδότησης της διαχείρισης καθότι οι διαθέσιμοι χρηματοδοτικοί πόροι των περιφερειών δεν επαρκούν για την κάλυψη των σχετικών αναγκών, και συνεπώς απαιτείται περαιτέρω χρηματοδότηση των περιφερειών από το κράτος για τον σκοπό αυτό. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι φορείς διαχείρισης είναι ήδη επιλέξιμοι φορείς για ένταξη των έργων τους στα ΠΕΠ. Επιπλέον, η αξιοποίηση των σημαντικών αναπτυξιακών δυνατοτήτων που προσφέρει η σύνδεση της πρωτογενούς παραγωγής και του εναλλακτικού τουρισμού με τη βιοποικιλότητα και τις προστατευόμενες περιοχές, προϋποθέτει σχεδιασμό σε εθνικό επίπεδο, καθώς και συντονισμό και επίτευξη οικονομικών κλίμακας, που δύσκολα μπορούν να προωθηθούν σε περιφερειακό επίπεδο.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η εφαρμογή άλλων μοντέλων διαχείρισης, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί και λειτουργούν σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες και προβλέπουν την ένταξη ορισμένων κατηγοριών προστατευόμενων περιοχών στις περιφερειακές αρχές (και όχι των εθνικών πάρκων τα οποία υπάγονται σε κεντρικό διαχειριστικό όργανο), δεν μπορούν να θεωρηθούν κατάλληλη λύση για τη χώρα μας λαμβάνοντας υπόψη τις σημαντικές διαφορές στα συστήματα οργάνωσης του κράτους και της δημόσιας διοίκησης και τις διαφορετικές συνθήκες διαμόρφωσης και εξέλιξης του πλαισίου διαχείρισης των π.π.

Για παράδειγμα, στην Ισπανία, η ευθύνη διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών έχει ανατεθεί στις αυτόνομες περιφέρειες και στις τοπικές τους κυβερνήσεις, βάσει του συνταγματικά κατοχυρωμένου συστήματος των «αυτόνομων κοινοτήτων» (*comunidad autonoma*), που διαθέτουν υψηλό βαθμό αποκέντρωσης και τοπικής αυτονομίας, με τη δυνατότητα νομοθέτησης σε περιφερειακό επίπεδο. Στην περίπτωση της Ισπανίας, θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι το σύστημα διαχείρισης έχει επικριθεί για το ότι οδηγεί σε άνιση προστασία των επιμέρους προστατευόμενων περιοχών ανάλογα με το νομικό και θεσμικό πλαίσιο της εκάστοτε αυτόνομης περιφερειακής κυβέρνησης, καθώς και σε διάσπαση της συνοχής και συνεκτικότητας του εθνικού δικτύου προστατευόμενων περιοχών.³ Στην Αυστρία, η διαχείριση των περιοχών του δικτύου Natura 2000 αποτελεί ευθύνη των ομόσπονδων κρατών (*Bundesländer*) τα οποία έχουν ενσωματώσει και τις

³ M.C.Fuentes et al. The Natura 2000 network in Spain and its lack of protection. *European Journal of Geography* (2011).

ευρωπαϊκές οδηγίες για τη φύση σε νόμο τους,⁴ και το κάθε ομόσπονδο κράτος έχει τη δική του αρχή για τη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών, η οποία έχει τη δυνατότητα να αναθέσει σε άλλους φορείς τη διαχείριση ή να δημιουργήσει ειδικούς φορείς διαχείρισης για συγκεκριμένες περιοχές. Όπως στην Ισπανία, έτσι και στην Αυστρία, η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των ομόσπονδων κρατών στη διαχείριση των περιοχών έχει εγείρει ανησυχίες για την αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας για τους οικοτόπους.⁵ Σε αντίθεση με τις προαναφερθείσες χώρες, στην Ελλάδα ευθύνη για την προστασία του περιβάλλοντος και για την εφαρμογή των οδηγιών για τη φύση έχει, σύμφωνα με το Σύνταγμα, η κεντρική κρατική διοίκηση. Λαμβάνοντας υπόψιν τον εποπτικό ρόλο του Υπουργείου για τις περιοχές Natura, θα ήταν λάθος να μεταφερθούν οι περιοχές στις περιφέρειες αντί να διατηρηθεί ο ρόλος των φ.δ. και να αξιολογηθεί αφού λειτουργήσει για κάποια χρόνια.

Κάποιες χώρες (π.χ. Γαλλία,⁶ Ιταλία⁷) διαθέτουν ένα σύνθετο σύστημα διαχείρισης, ενσωματώνοντας διαφορετικά σχήματα ανάλογα με τον χαρακτηρισμό των προστατευόμενων περιοχών, π.χ. για τα εθνικά πάρκα και τις θαλάσσιες προστατευόμενες περιοχές κεντρικά όργανα, για άλλες περιοχές ποικίλα σχήματα, από περιφερειακές αρχές έως συμπράξεις διαφόρων εμπλεκόμενων φορέων. Οι διαφοροποιήσεις αυτές αντικατοπτρίζουν σε κάποιες περιπτώσεις την αυξημένη αυτονομία των περιφερειών (Ιταλία) καθώς και τις πολιτικο-κοινωνικές συνθήκες της δημιουργίας και διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών, και συνεπώς δεν θα μπορούσαν να τύχουν αποτελεσματικής εφαρμογής στην Ελλάδα.

2. Οι φορείς διαχείρισης αποτελούν ένα ρεαλιστικό και καινοτόμο σχήμα διακυβέρνησης/διοίκησης του συστήματος των προστατευόμενων περιοχών

Οι φ.δ. αποτελούν ένα ρεαλιστικό και παράλληλα καινοτόμο σχήμα διακυβέρνησης και διοίκησης των προστατευόμενων περιοχών που ενσωματώνει διεθνείς ενδεδειγμένες πρακτικές και προσφέρει ένα δυναμικό πλαίσιο για την προστασία της φύσης και τη βιώσιμη ανάπτυξη των περιοχών. Οι φ.δ. αποτελούν επίσης πολύτιμα εργαλεία άσκησης της περιβαλλοντικής πολιτικής του υπουργείου σε τοπικό επίπεδο.

Ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο του θεσμού των φ.δ. αποτελεί το γεγονός ότι ενσωματώνει συμμετοχικές διαδικασίες μέσω της εκπροσώπησης στα διοικητικά συμβούλια (δ.σ.) των αρμόδιων εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών και άλλων ενδιαφερόμενων και εμπλεκόμενων φορέων. Με αυτόν τον τρόπο διευκολύνει τον διάλογο, την επίτευξη συναινέσεων, τον συντονισμό και τις συνέργειες μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών και φορέων με σκοπό τη διαμόρφωση ενός ενοποιημένου συστήματος για τη διατήρηση των προστατευτέων αντικειμένων στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης της περιοχής. Η εκπροσώπηση εθνικών και τοπικών υπηρεσιών και φορέων, συμπεριλαμβανομένης της τοπικής κοινωνίας, με σκοπό την επίτευξη ευρειών συναινέσεων και κοινωνικής αποδοχής των διαχειριστικών προγραμμάτων αποτελεί κοινή πρακτική στα διαχειριστικά σχήματα π.π σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.⁸ Επιπλέον, η προώθηση συμμετοχικών διαδικασιών στη διαχείριση και η δημιουργία ενός πλαισίου για τη συνδιαμόρφωση του διαχειριστικού

⁴ Nature Scorecard, Austria (March 2018). Ανακτήθηκε από http://d2ouvy59podg6k.cloudfront.net/downloads/nature_scorecard_austria_march2018.pdf

⁵ *Ibid.*

⁶ A.Guignier and M.Prieur (2010). Legal Framework for Protected Areas: France. IUCN-EPLP No. 81. Ανακτήθηκε από https://www.iucn.org/downloads/france_en.pdf

⁷ Πληροφορίες από <http://www.parks.it/indice/Efaq aree.protette.html>

⁸ Στη Γαλλία, π.χ., τα διοικητικά συμβούλια των εθνικών πάρκων και των θαλάσσιων προστατευόμενων περιοχών περιλαμβάνουν εκπροσώπους της κεντρικής κυβέρνησης, των οικείων περιφερειακών ή τοπικών κυβερνήσεων, και μέλη επιλεγμένα για την εθνική ή τοπική ιδιότητά τους (πχ ιδιοκτήτες γης, κατοίκους, χρήστες και εκπροσώπους περιβαλλοντικών ΜΚΟ ή τομεακών εμπορικών οργανισμών). Σε ό,τι αφορά άλλες, είτε εθνικές είτε περιφερειακές, προστατευόμενες περιοχές, τον διαχειριστή των περιοχών (ο οποίος διορίζεται από κεντρικές αρχές για τις εθνικές π.π. ή από το περιφερειακό συμβούλιο για περιφερειακές π.π.) πλαισιώνει μια συμβουλευτική επιτροπή με ευρεία συμμετοχή υπηρεσιών και εμπλεκόμενων φορέων. A.Guignier and M.Prieur (2010). Legal Framework for Protected Areas: France. IUCN-EPLP No. 81. Ανακτήθηκε από https://www.iucn.org/downloads/france_en.pdf.

σχεδιασμού αποτελούν σημαντικά στοιχεία για την αποτελεσματική και λειτουργική διαχείριση προστατευόμενων περιοχών σύμφωνα με διεθνείς ενδεδειγμένες πρακτικές.⁹

Η μεταφορά στην αυτοδιοίκηση οποιουδήποτε βαθμού θα διατάρασε αυτή την ισορροπία και θα έθετε σε κίνδυνο διαδικασίες και εξελίξεις που έχουν δρομολογηθεί στο πλαίσιο της λειτουργίας φ.δ. σε πολλές περιοχές της χώρας μας, με τις οποίες, μέσα από μακρόχρονο διάλογο και συναινετικές λύσεις, καλλιεργείται το έδαφος για εναλλακτική αειφόρο ανάπτυξη.

Τέλος, οι φ.δ. μπορούν να αποτελέσουν σημαντικούς παράγοντες για την προώθηση εναλλακτικών και βιώσιμων αναπτυξιακών επιλογών που θα στηρίζονται στην αξιοποίηση του φυσικού κεφαλαίου της χώρας και στη βιώσιμη χρήση των πόρων και των οικοσυστημικών υπηρεσιών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προκρίνει τη δυνατότητα εξασφάλισης εσόδων από πιστοποιημένα προϊόντα και/ή από βιώσιμο τουρισμό ως σημαντική πηγή εναλλακτικών πόρων για τις περιοχές αυτές. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει, με την αύξηση της ζήτησης για προϊόντα βιώσιμης και φιλικής προς το περιβάλλον παραγωγής, αυξάνονται οι δυνατότητες για τη δημιουργία αγορών για πιστοποιημένα προϊόντα από προστατευόμενες περιοχές (π.χ. περιοχές του δικτύου Natura 2000).¹⁰ Επιπλέον, οι προστατευόμενες περιοχές αποτελούν κινητήρια δύναμη για την οικονομία τόσο της χώρας όσο και των τοπικών οικονομιών με σημαντικά και τεκμηριωμένα οικονομικά κέρδη, και πόλους έλξης για επενδύσεις στους τομείς του τουρισμού και της αναψυχής.¹¹

Στο πλαίσιο αυτό, οι φ.δ. αποτελούν, όπως έχει διαφανεί από την υπάρχουσα εμπειρία της λειτουργίας τους, σημαντικό διοικητικό όργανο για την προώθηση βιώσιμων αναπτυξιακών προγραμμάτων, καθώς φέρνουν μαζί όλους τους εμπλεκόμενους «παίκτες» στη διατήρηση της φύσης και την τοπική ανάπτυξη προκειμένου να επιτευχθεί ισορροπία ανάμεσα σε συχνά αντικρουόμενες προσεγγίσεις και στόχους, έχοντας το υπουργείο ως εγγυητή της επίτευξης βιώσιμων μορφών ανάπτυξης τόσο σε τοπικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Σε αρκετές π.π. της χώρας οι πρακτικές που εφαρμόζονται συναινετικά υπό την αιγίδα των φ.δ. μετατρέπουν τους χρήστες-παραγωγούς του πρωτογενούς τομέα σε διαχειριστές των φυσικών πόρων και των οικοσυστημάτων, αντλώντας οφέλη για τη βιοποικιλότητα και ταυτόχρονα την τοπική οικονομία και ευημερία (όπως για παράδειγμα στην περιοχή των Πρεσπών). Ειδικότερα για την παραγωγή και προώθηση πιστοποιημένων προϊόντων οι φ.δ. αποτελούν το πλέον κατάλληλο σχήμα το οποίο μπορεί

⁹ Dudley, N. (ed.) (2008). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland, Switzerland: IUCN. x + 86pp. Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips and T. Sandwith (2013). Governance of Protected Areas: From understanding to action. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20, Gland, Switzerland: IUCN. xvi + 124pp. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-020.pdf>. Stolton, S., P. Shadie and N. Dudley (2013). IUCN WCPA Best Practice Guidance on Recognising Protected Areas and Assigning Management Categories and Governance Types, Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21, Gland, Switzerland: IUCN. Ανακτήθηκε από <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-021.pdf>. Convention on Biological Diversity (CBD) (2004) Programme of Work on Protected Areas, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal. Ανακτήθηκε από <https://www.cbd.int/doc/publications/pa-text-en.pdf>.

¹⁰ Παραδείγματα από άλλες χώρες αναφέρονται στο: Kettunen, M., Bassi, S., Gantioler, S. & Brink, P. 2009. Assessing Socio-economic Benefits of Natura 2000 – a Toolkit for Practitioners (September 2009 Edition). Ένα παράδειγμα προς αυτήν την κατεύθυνση μπορεί να θεωρηθεί το πρόγραμμα σήμανσης ποιότητας που λειτουργεί ο φ.δ. Νέστου προκειμένου να ενισχύσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών σε συνεργασία με εταιρίες που δραστηριοποιούνται στην περιοχή.

¹¹ Για παράδειγμα, στην Κερκίνη, οι επιχειρήσεις τουρισμού και αναψυχής αυξήθηκαν σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Το 1996 υπήρχαν στην ευρύτερη περιοχή 5 ξενοδοχεία με 281 κλίνες, το 2001 10 ξενοδοχεία με 488 κλίνες και το 2010 22 ξενοδοχεία με 887 κλίνες, καθώς και πάνω από 200 σχετικές επιχειρήσεις (εστιατόρια, καφέ, καταστήματα με τοπικά προϊόντα κ.α.). Ο δε αριθμός των επισκεπτών του κέντρου ενημέρωσης που λειτουργεί ο φ.δ., προ κρίσης, πλησίαζε ή και ξεπερνούσε τις 10.000 ετησίως. Για παραδείγματα από άλλες χώρες, βλ. BIO Intelligence Service (2011), Estimating the economic value of the benefits provided by the tourism/recreation and employment supported by Natura 2000, Final Report prepared for European Commission – DG Environment. Ανακτήθηκε από https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Estimating_economic_value.pdf.

να συμβάλει τόσο στην ενίσχυση των τοπικών κοινωνιών και την απολαβή κοινωνικο-οικονομικών οφελών, όσο και στην αύξηση των εσόδων από εμπορικές δραστηριότητες για την κάλυψη διαχειριστικών αναγκών και έργων.

B. Προτάσεις για τη βελτίωση και ενίσχυση του σχήματος διακυβέρνησης και διοίκησης του συστήματος προστατευόμενων περιοχών

Τα υφιστάμενα προβλήματα που αφορούν στη λειτουργία των φ.δ. δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν και να επιλυθούν με την ένταξη της διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών στις περιφερειακές αρχές, αλλά με τη βελτίωση του νομικού και θεσμικού πλαισίου για τη λειτουργία των φ.δ. Απαιτείται ενίσχυση του κεντρικού συντονισμού από το ΥΠΕΝ και της λειτουργίας των φ.δ., προκειμένου να μπορέσουν οι φ.δ. να επιτελέσουν αποτελεσματικά το έργο τους και να επιτευχθεί η προστασία και διατήρηση των προστατευτέων αντικειμένων. Προτείνουμε τις ακόλουθες ενέργειες και τροποποιήσεις του νομικού και θεσμικού πλαισίου και είμαστε στη διάθεσή σας για τη διατύπωση των απαιτούμενων τροπολογιών, αν αυτό χρειαστεί.

(α) Ενίσχυση του κεντρικού συντονισμού από το ΥΠΕΝ

Ο κεντρικός συντονισμός του συστήματος από το ΥΠΕΝ είναι καθοριστικός για την εξασφάλιση της συνεκτικότητας του δικτύου των π.π. και θα πρέπει να ενισχυθεί με την παροχή υποστήριξης, κατευθυντήριων γραμμών και προδιαγραφών για τη διαχείριση προς τους φ.δ., καθώς και με τη διαμόρφωση ενός κεντρικού πλαισίου για την αναγνώριση τάσεων και την αξιολόγηση προτεραιοτήτων σε εθνικό επίπεδο.

Ειδικότερα, η παροχή κατευθυντήριων γραμμών και οριζόντιων λύσεων θα επιλύσει πλειάδα προβλημάτων και θεμάτων που αφορούν στη λειτουργία των φ.δ. κατά την εκτέλεση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων τους και θα διαμορφώσει ένα ενιαίο εναρμονισμένο πλαίσιο για την εύρυθμη λειτουργία όλων των φ.δ. της χώρας, αποτρέποντας τη δημιουργία φορέων διαφορετικών ταχυτήτων και την αποσπασματική διαχείριση του εθνικού συστήματος π.π. Οι κατευθυντήριες οδηγίες και προδιαγραφές θα πρέπει να περιλαμβάνουν τα εξής: πρότυπα επιστημονικής παρακολούθησης και αξιολόγησης, χορήγηση αδειών επιστημονικής έρευνας, εγκυκλίους προς συναρμόδιες αρχές και υπηρεσίες διευκρινίζοντας τον ρόλο και τις αρμοδιότητες των φ.δ., εκπαίδευση και κατάρτιση μελών δ.σ. και στελεχών σε συνεργασία με την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης ή άλλα σχετικά ινστιτούτα και ακαδημαϊκά ιδρύματα, οριζόντια επίλυση του καθεστώτος ΦΠΑ, παροχή κοινού ορκωτού λογιστή για όλους τους φ.δ., νομική υποστήριξη, κοινές διευκρινίσεις για όλα τα λειτουργικά ζητήματα κ.ο.κ.

Για την ενίσχυση της λειτουργίας των φορέων διαχείρισης και του συντονισμού για την εξασφάλιση συνοχής και συνεκτικότητας στην προστασία των π.π., προτείνεται η δημιουργία ενός ολιγομελούς και στρατηγικά στελεχωμένου τμήματος για τον συντονισμό και την υποστήριξη των φ.δ. στη Διεύθυνση Διαχείρισης Φυσικού Περιβάλλοντος και Βιοποικιλότητας του ΥΠΕΝ, το οποίο προβλεπόταν στον ν. 2742/99 (όπως τροποποιήθηκε από τον ν. 3937/2011) αλλά καταργήθηκε με τον ν. 4519/2018 (άρθρο 12 παρ. 3). Προτείνεται η επαναφορά της διάταξης αυτής ως εξής:

«Στη Διεύθυνση Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής συστήνεται διοικητική μονάδα σε επίπεδο τμήματος για το συντονισμό και την υποστήριξη των φορέων διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών. Το τμήμα αυτό ασκεί τις αρμοδιότητες του συντονισμού, της νομικής και διοικητικής υποστήριξης των φορέων διαχείρισης, της παρακολούθησης των προγραμμάτων τους, καθώς και της διευκόλυνσης της οικονομικής λειτουργίας τους.

Προϊστάμενος του τμήματος ορίζεται υπάλληλος της ειδικότητας ΠΕ Περιβαλλοντολόγων ή ΠΕ Βιολόγων -Φυσιογνωστών ή ΠΕ Δασολόγων ή ΠΕ Γεωλόγων ή ΠΕ Γεωπόνων.»

β) Στελέχωση των φ.δ. με επαρκές και κατάλληλο τακτικό προσωπικό

Η στελέχωση των φ.δ. με κατάλληλο, καταρτισμένο και ειδικευμένο τακτικό προσωπικό προβλέπεται στον ν. 4519/2018 όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4605/2019 (άρθρο 90 παρ. 1) σχετικά με τις οργανικές θέσεις των φ.δ. και προσλήψεις τακτικού προσωπικού. Δυστυχώς το νομικό πλαίσιο δεν έχει ακόμα εφαρμοστεί, και συνεπώς δεν μπορεί να κριθεί η αποτελεσματικότητά του. Ως άμεση κίνηση προτείνεται η εφαρμογή του νομικού πλαισίου με πρώτο βήμα την κατάρτιση νέων ή τροποποίηση υφιστάμενων εσωτερικών κανονισμών διοίκησης και λειτουργίας των φ.δ., οι οποίοι να ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες στελέχωσης (π.χ. με τις κατάλληλες ειδικότητες) για τη διαχείριση της περιοχής ευθύνης τους στο πλαίσιο των δημοσιονομικών δυνατοτήτων του ΥΠΕΝ. Εν συνεχεία είναι σημαντικό να ολοκληρωθεί η διαδικασία για την πρόσληψη προσωπικού και κάλυψη των οργανικών θέσεων μέσω ΑΣΕΠ. Οι ανάγκες στελέχωσης και εξεύρεσης επιπλέον πόρων για την κάλυψή τους θα πρέπει να επανεξεταστούν στο μέλλον στο πλαίσιο της αξιολόγησης της διαχείρισης του συστήματος προστατευόμενων περιοχών, όπως προβλέπει ο ν. 4519/2018 (άρθρο 9), προκειμένου να διασφαλιστεί τόσο η καταλληλότητα όσο και η επάρκεια της στελέχωσης.

γ) Επαρκής χρηματοδότηση των φ.δ.

Το χρόνιο πρόβλημα της περιορισμένης και ανεπαρκούς χρηματοδότησης της λειτουργίας των φ.δ. αντιμετωπίστηκε εν μέρει από τον ν. 4519/2018 ο οποίος προβλέπει τη χρηματοδότησή τους από τον τακτικό προϋπολογισμό. Η ανάγκη για τακτική χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό καταδεικνύεται τόσο από τα συμπεράσματα της Επιτροπής Φύση κατά την αξιολόγηση της λειτουργίας των φ.δ. το 2011, όσο και από τα πορίσματα του εθνικού διαλόγου (θεματική ομάδα 2 «Οικονομική βιωσιμότητα – Πηγές χρηματοδότησης»). Όπως έχει αναφερθεί ήδη παραπάνω, η μεταφορά της διαχείρισης στις περιφέρειες θα απαιτήσει επιπλέον χρηματοδότηση των περιφερειών από το κράτος προκειμένου να ανταπεξέλθουν στο έργο της διαχείρισης. Στην ανάγκη αυτή αναφέρθηκαν και οι εκπρόσωποι των περιφερειών στην ημερίδα του Υπουργείου για τους φ.δ.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει τη σημασία της κρατικής χρηματοδότησης για τη προστασία των περιοχών, αλλά παράλληλα προκρίνει τη χρήση νέων και καινοτόμων πηγών χρηματοδότησης που θα εξασφαλίσουν την αποτελεσματική λειτουργία του δικτύου των περιοχών Natura 2000, όπως πρόσβαση σε υφιστάμενους δημόσιους πόρους (π.χ. Ευρωπαϊκή χρηματοδότηση), πληρωμές για οικοσυστημικές υπηρεσίες, έσοδα από πιστοποιημένα προϊόντα και/ή βιώσιμο τουρισμό, και συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα.¹²

Είναι συνεπώς σημαντικό να ενισχυθεί η οικονομική αυτοτέλεια των φ.δ. και να δοθεί η δυνατότητα συμπλήρωσης των πηγών χρηματοδότησής τους από άλλους εναλλακτικούς πόρους όπως υλοποίηση προγραμμάτων, ανταποδοτικά τέλη, εταιρικές συμφωνίες, αντισταθμιστικά έσοδα από δραστηριότητες που επηρεάζουν μια προστατευόμενη περιοχή, εμπορική δραστηριότητα, και από πόρους που προέρχονται από την είσπραξη περιβαλλοντικών προστίμων κ.λπ. Η έγκαιρη διαμόρφωση εσωτερικών κανονισμών διοίκησης και λειτουργίας των φ.δ. και η στελέχωσή τους με επαρκές προσωπικό θα συμβάλει επίσης στην ενίσχυση της επιλεξιμότητάς τους και της πρόσβασής τους σε χρηματοδοτικούς πόρους.

Προτείνεται η ρητή πρόβλεψη στο νόμο της δυνατότητας άσκησης εμπορικής δραστηριότητας καθώς και η εξασφάλιση του απαιτούμενου νομικού πλαισίου σχετικά με φορολογικές υποχρεώσεις και διαδικασίες (π.χ. απόδοση ΦΠΑ, ξεχωριστή λογιστική μερίδα κ.λπ).

¹² European Commission (2013). The economic benefits of the Natura 2000 network. Ανακτήθηκε από https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/ENV-12-018_LR_Final1.pdf

δ) Διορισμός των μελών των διοικητικών συμβουλίων και των προέδρων τους στους φορείς διαχείρισης

Προβλήματα που είχαν εντοπιστεί σχετικά με τη λειτουργία των δ.σ. (π.χ. επίτευξη απαρτίας) έχουν κατά μεγάλο μέρος επιλυθεί, όπως συμπεραίνουμε από τη συμμετοχή μας σε φ.δ., κατόπιν του περιορισμού του αριθμού των μελών των δ.σ. σε επτά με τον ν. 4519/2018. Η εύρυθμη λειτουργία των δ.σ. μπορεί να ενισχυθεί με τη δυνατότητα συμμετοχής σε αυτά μέσω τηλεδιάσκεψης. Αυτό θα πρέπει να προβλεφθεί ρητά στους κανονισμούς λειτουργίας τους και, παράλληλα, να δημιουργηθεί η απαιτούμενη υλικοτεχνική υποδομή για τον σκοπό αυτό.

Επίσης, όπως αποδεικνύει η μέχρι σήμερα εμπειρία από τη λειτουργία φορέων διαχείρισης, η/ο πρόεδρος είναι το πρόσωπο κλειδί για την αποτελεσματική διοίκηση της κάθε προστατευόμενης περιοχής. Η διαδικασία διορισμού προέδρων διοικητικών συμβουλίων θα πρέπει να υπόκειται σε κανόνες διασφάλισης της ανεξαρτησίας τους από πολιτικά ή άλλα συμφέροντα, καθώς και της επιστημονικής τους επάρκειας.

Για τον λόγο αυτό, προτείνεται ο αυξημένος ρόλος της Επιτροπής Φύσης κατά την αξιολόγηση των υποψηφιοτήτων όπως προτάθηκε άλλωστε ήδη στην ημερίδα – διαβούλευση που προηγήθηκε, στη βάση εισήγησης από τη Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΝ, και κατόπιν πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος. Το πόρισμα της Επιτροπής Φύση 2000 θα υποβάλλεται στον υπουργό για τελική απόφαση διορισμού.

Η Επιτροπή Φύση είναι το κεντρικό επιστημονικό γνωμοδοτικό όργανο του κράτους για την προστασία της ελληνικής βιοποικιλότητας και τη λειτουργία του συστήματος των π.π.. Συνεπώς ο ενεργός της ρόλος θα συμβάλει στην επιλογή του καταλληλότερου προσώπου για τη θέση αυτή βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και θα αποσυνδέσει τον διορισμό του προέδρου από τυχόν πολιτικές επιλογές και άλλα συμφέροντα.

Παράλληλα, το τμήμα του ΥΠΕΝ για τον συντονισμό και την υποστήριξη των φ.δ., όπως προτάθηκε παραπάνω, θα αναλάβει την ευθύνη για τη διεξαγωγή της διαδικασίας για τον διορισμό των μελών του δ.σ., προκειμένου να εξασφαλιστεί η έγκαιρη και κατάλληλη εκπροσώπηση όλων των προβλεπόμενων φορέων στο δ.σ..

ε) Χωρική αρμοδιότητα των φ.δ.

Οι περιοχές ευθύνης του κάθε φ.δ. παρουσιάζονται στους πίνακες του παραρτήματος Ι και αποτυπώνονται στους χάρτες του παραρτήματος ΙΙ του ν. 4519/2018. Σε αντίθεση με το άρθρο 1 του ίδιου νόμου το οποίο προβλέπει ότι σκοπός τους είναι «η διοίκηση και διαχείριση των περιοχών, στοιχείων και συνόλων της φύσης και του τοπίου των άρθρων 18, 19 και 21 του ν. 1650/1986 (Α` 160), σύμφωνα με το άρθρο 4 του παρόντος», τα παραρτήματα αυτά αναφέρονται μόνο στις περιοχές Natura 2000 αποκλείοντας από την περιοχή ευθύνης των φ.δ. άλλες προστατευόμενες περιοχές οι οποίες προβλέπονται στα προαναφερθέντα άρθρα του ν. 1650/1986, όπως π.χ. το προστατευόμενα τοπία και στοιχεία τοπίου ή προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί και τα Καταφύγια Άγριας Ζωής. Προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία και διατήρηση της βιοποικιλότητας της χώρας και η συνεκτικότητα του συστήματος των προστατευόμενων περιοχών, οι φ.δ. θα πρέπει να έχουν χωρική αρμοδιότητα για όλες τις προστατευόμενες περιοχές που προβλέπονται στον ν. 1650/1986 όπως ισχύει.

στ) Αρμοδιότητες των φ.δ.

Παρά το γεγονός ότι ο ν. 4519/2018 διασφαλίζει κάποιες αρμοδιότητες των φ.δ., προκειμένου να μπορέσει ο κάθε φορέας να ανταποκριθεί στο έργο του, θα πρέπει να προβλεφθούν περαιτέρω αρμοδιότητες που αφορούν σε κρίσιμα στοιχεία για τη διαχείριση των π.π. Αυτές θα πρέπει να διακρίνονται σαφώς από αρμοδιότητες άλλων φορέων και υπηρεσιών και, σε περίπτωση συναρμοδιότητας, θα πρέπει να προβλεφθεί σαφής διαδικασία για την εκτέλεση τους και για τη δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών και φορέων.

Προτείνεται να τροποποιηθούν και να προστεθούν οι ακόλουθες αρμοδιότητες στο άρθρο 4 του ν. 4519/2018 :

α. Ενίσχυση γνωμοδοτικού ρόλου των φ.δ.

Λαμβάνοντας υπόψη τον σκοπό, τις αρμοδιότητες, την εμπειρία αλλά και τη γνώση των τοπικών συνθηκών, οι φ.δ. είναι οι κατεξοχήν φορείς οι οποίοι μπορούν να συμβάλουν καθοριστικά με γνωμοδότηση σε περιπτώσεις έργων και δραστηριοτήτων στην περιοχή. Ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο αποτελεί η πολυσυμμετοχική σύνθεση των δ.σ. τα οποία περιλαμβάνουν εκπροσώπους της τοπικής και μη κοινωνίας. Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα των φ.δ. προβλέπεται μεν στον ν. 4519/2018 (άρθρο 4 παρ. 1 στοιχ. η') αλλά θα πρέπει να ενισχυθεί και να προβλεφθεί η παροχή «σύμφωνης» και όχι απλής γνώμης, τουλάχιστον για έργα τα οποία ενδέχεται να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον (πρώτη κατηγορία (Α) άρθρο 1 του ν. 4014/2011). Θα πρέπει επίσης να προβλεφθεί ρητά στον ν. 4519/2018 αρμοδιότητα για παροχή γνώμης του φ.δ. και κατά τη διαδικασία στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης (άρθρο 4 παρ. 1 στοιχ. θ' του ν. 4519/2018).

Παράλληλα, η πρόβλεψη στον ν. 4519/2018 διαδικασίας γνωμοδότησης για έργα ή δραστηριότητες που δεν υπόκεινται στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης είναι σημαντική, καθώς τα έργα αυτά δύνανται να επηρεάσουν την κατάσταση διατήρησης των προστατευτέων αντικειμένων και την ακεραιότητα των προστατευόμενων περιοχών (π.χ. ρύθμιση δόμησης, δασοπονική εκμετάλλευση, παραχώρηση αιγιαλού, θήρα ή αλιεία κ.ά.). Ωστόσο, η διαδικασία αυτή δεν θα πρέπει να περιορίζεται στην «έγγραφη ενημέρωση του φ.δ. προστατευόμενων περιοχών από τις αρμόδιες αρχές» όπως προβλέπεται στο άρθρο 4 παρ. 1 στοιχ. θ' του ν. 4519/2018, αλλά θα πρέπει να αναγνωρίζεται η δυνατότητα του φ.δ. να γνωμοδοτεί στις περιπτώσεις αυτές με δική του πρωτοβουλία και να αποτελεί συνεπώς μέρος της εν λόγω διαδικασίας. Στη διάταξη αυτή θα πρέπει (κατ' αναλογία με τη διάταξη του προαναφερθέντος στοιχείου η') να προβλέπεται αυτή η δυνατότητα όχι μόνο για έργα ή δραστηριότητες που «εμπίπτουν στα όρια ευθύνης του» αλλά και για αυτά των οποίων «οι επιπτώσεις [...] επηρεάζουν, άμεσα ή έμμεσα, το προστατευτέο αντικείμενο».

Επίσης, θα πρέπει να διαγραφεί η διάταξη περί σιωπηρής συμφωνίας του φ.δ. σε περίπτωση μη παροχής γνώμης εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Η μη παροχή (απλής) γνώμης από τον φ.δ. δεν εμποδίζει τη διαδικασία έγκρισης του έργου/δραστηριότητας, ενώ αντίθετα η τεκμαιρόμενη συμφωνία λόγω μη παροχής γνώμης θα δημιουργήσει λανθασμένες αντιλήψεις σχετικά με τις απόψεις του εκάστοτε φ.δ..

β. Ρύθμιση δράσεων και δραστηριοτήτων κατ' εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας και του σχεδίου διαχείρισης

Προτείνεται η τροποποίηση του ν. 4519/2018 προκειμένου να προβλέπει τη δυνατότητα του φ.δ. να λάβει αποφάσεις κανονιστικού περιεχομένου για την αλλαγή στη ρύθμιση διαχειριστικών δράσεων και ανθρώπινων δραστηριοτήτων σε περιπτώσεις ανάγκης προσαρμογής της διαχείρισης σε απρόβλεπτα/έκτακτα γεγονότα ή σε αλλαγές στα προστατευτέα αντικείμενα που συντελούνται κατά τη διάρκεια της πενταετούς διαχειριστικής περιόδου. Οι αποφάσεις αυτές θα αφορούν δράσεις και δραστηριότητες που προβλέπονται στα σχέδια διαχείρισης κατ' εξουσιοδότηση και εξειδίκευση των ρυθμίσεων των προεδρικών διαταγμάτων (άρθρο 4 παρ. 5 του ν. 3937/2011) και μπορεί να είναι για παράδειγμα: εποχιακές ή προσωρινές ρυθμίσεις ανθρώπινων δραστηριοτήτων όπως ελαγελματική ή ερασιτεχνική αλιεία, γεωργία, μελισσοκομία, καθορισμός εποχιακών διαδρομών και αριθμού επισκεπτών σε συγκεκριμένες περιοχές (πχ μονοπάτια παρατήρησης), προσδιορισμός εποχιακής διαχείρισης ροής και στάθμης υδάτων κ.ά.

Η δυνατότητα αυτή θα πρέπει να συνδέεται ρητά με το πρόγραμμα παρακολούθησης και την αξιολόγηση της εφαρμογής του σχεδίου διαχείρισης, που θα παρέχουν τις απαιτούμενες πληροφορίες και δεδομένα στον φ.δ. για την τεκμηρίωση της απόφασής του. Θα πρέπει επίσης οι αποφάσεις να υπαγορεύονται από ανάγκες που ανακύπτουν για την επίτευξη των στόχων διατήρησης που έχουν τεθεί για την οικεία π.π. Η δυνατότητα αυτή θα επιτρέπει στον φ.δ. να επιλύει προβλήματα τα οποία χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης και προσαρμογής των μέτρων σε νέα δεδομένα και αλλαγές στα οικοσυστήματα με βάση

την αρχής της προσαρμοστικής διαχείρισης (adaptive management), όπως προτείνεται σε διεθνείς ενδεδειγμένες πρακτικές και οδηγίες οργανισμών με πολύχρονη εμπειρία στη διαχείριση (όπως η Διεθνής Ένωση για τη Διατήρηση της Φύσης, IUCN).¹³

γ. Φύλαξη

Η φύλαξη των π.π. αποτελεί σημαντικό παράγοντα διασφάλισης της αποτελεσματικής προστασίας των περιοχών ευθύνης τους και ένα από τα προβληματικά και ανεπαρκή στοιχεία του υφιστάμενου νομικού και θεσμικού πλαισίου. Το θέμα αυτό τονίζει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην προαναφερθείσα έκθεσή της για την Ελλάδα, όπου προτείνει ως δράση προτεραιότητας για το 2019 την «αύξηση της ικανότητας των αρμόδιων αρχών (κεντρικοί και περιφερειακοί φορείς, φορείς διαχείρισης τόπων) [...] για βελτίωση της επιβολής της νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των παράνομων δραστηριοτήτων που προκαλούν βλάβη στην άγρια χλωρίδα και πανίδα, τόσο στο πλαίσιο όσο και εκτός των περιοχών του δικτύου Natura 2000».¹⁴

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και ειδικότερα ο ν. 4519/2018 δεν επιλύει τα προβλήματα φύλαξης των π.π., όπως αυτά έχουν αναδειχθεί τα προηγούμενα χρόνια, με κυριότερο την ανάγκη οι φύλακες/επόπτες των φ.δ. να έχουν ανακριτικά καθήκοντα ή/και να συνεργάζονται υποχρεωτικά στον σχεδιασμό και την υλοποίηση της φύλαξης με τις αρμόδιες αρχές και σώματα (λιμεναρχεία, δασαρχεία, αστυνομία κοκ).

Προκειμένου να διασφαλιστεί ο συντονισμός μεταξύ των αρμόδιων αρχών και σωμάτων για την εποπτεία και για την ενίσχυση των διαδικασιών επιβολής κυρώσεων σε περιπτώσεις παραβάσεων, προτείνεται η θέσπιση νομικού πλαισίου για την υποχρεωτική συγκρότηση μικτών κλιμακίων διενέργειας περιπολιών στις προστατευόμενες περιοχές,

Τα μικτά κλιμάκια θα συγκροτούνται από εκπροσώπους των εξής αρμόδιων αρχών και φορέων, στο πλαίσιο της κατά τόπον και καθ' ύλην αρμοδιότητάς τους: αστυνομικές διευθύνσεις ή Λιμενικό Σώμα, διευθύνσεις δασών, φορείς διαχείρισης, διευθύνσεις περιβάλλοντος της κάθε αποκεντρωμένης διοίκησης. Τα κλιμάκια αυτά θα πραγματοποιούν κοινές τακτικές περιπολίες και έκτακτους ελέγχους σε ολόκληρη την έκταση της προστατευόμενης περιοχής και θα προβαίνουν στις απαιτούμενες ενέργειες σε περιπτώσεις παραβάσεων, με βάση τις αρμοδιότητές τους και την κείμενη νομοθεσία.

Προτείνεται επίσης η αναγνώριση ανακριτικών καθηκόντων στο προσωπικό φύλαξης των φ.δ. σε περιπτώσεις παράβασης των περιορισμών των πράξεων χαρακτηρισμού ή της εν γένει περιβαλλοντικής νομοθεσίας, στο πρότυπο των σχετικών αρμοδιοτήτων της δασικής υπηρεσίας, και με τα κατάλληλα εχέγγυα για την κατάρτιση του προσωπικού σε θέματα που αφορούν την εκτέλεση των σχετικών αρμοδιοτήτων.

Ζ) Δικτύωση των φορέων διαχείρισης υπό τον συντονισμό της Επιτροπής Φύση

Προκειμένου να διευκολυνθεί και να ενισχυθεί ο συντονισμός στη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών και συνεπώς η συνοχή και συνεκτικότητα του εθνικού συστήματος, προτείνεται η δημιουργία ενός δικτύου/φόρουμ με συμμετοχή των προέδρων των δ.σ. των φ.δ. και άλλων αρμόδιων υπηρεσιών και αρχών (π.χ. Τμήμα Προστατευόμενων Περιοχών, Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης κ.ά.) υπό τον συντονισμό και εποπτεία της Επιτροπής Φύση. Στο πλαίσιο του φόρουμ αυτού, θα πραγματοποιούνται συναντήσεις με σκοπό την αλληλοενημέρωση και τη συζήτηση θεμάτων που αφορούν τόσο σε επιμέρους περιοχές όσο και στο σύνολο του εθνικού συστήματος προστατευόμενων περιοχών.

¹³ Lockwood, M., 2006. Management Planning in Lockwood, M., Worboys L.G. and Kothari, A. Managing Protected Areas – A Global Guide. London, Earthscan. Ανακτήθηκε από https://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_assignment_1.pdf.

¹⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (4.4.2019) Επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ 2019 Έκθεση χώρας – ΕΛΛΑΔΑ

η) Ενίσχυση της συμμετοχικής διαχείρισης

Η συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων φορέων και της τοπικής κοινωνίας στη διαμόρφωση και λήψη αποφάσεων επί θεμάτων που αφορούν στη διαχείριση του εθνικού συστήματος π.π. ενισχύει σημαντικά την αποτελεσματική εφαρμογή και υλοποίηση των διαχειριστικών μέτρων, έργων και δράσεων. Τα δ.σ. των φ.δ. αποτελούν μεν όργανα συμμετοχικής διαχείρισης και ενσωμάτωσης πολυδιάστατων θέσεων και προσεγγίσεων, ωστόσο, η δυνατότητα συμμετοχικής διαχείρισης θα πρέπει να ενισχυθεί με τη συμμετοχή περισσότερων ομάδων που εμπλέκονται στη διαχείριση των π.π..

Σε αυτό το πλαίσιο, μπορούν να αξιοποιηθούν - με τις απαιτούμενες βελτιώσεις και τροποποιήσεις - οι προβλεπόμενες στον ν. 4519/2018 συμβουλευτικές επιτροπές. Οι συμβουλευτικές επιτροπές μπορεί να είναι είτε θεματικές (για συγκεκριμένες δραστηριότητες και με συμμετοχή φορέων που εμπλέκονται στη συγκεκριμένη δραστηριότητα ή έχουν εμπειρία στη διαχείριση τους), είτε χωρικές/τοπικές. Οι επιτροπές αυτές θα έχουν μεν συμβουλευτική αρμοδιότητα, ο φ.δ. θα πρέπει ωστόσο να λάβει υπόψη και να ενσωματώνει τις προτάσεις των συμβουλευτικών επιτροπών στη διαχείριση των π.π. σε όλα τα στάδια του διαχειριστικού κύκλου, συμπεριλαμβανομένης της επικαιροποίησης των σχεδίων διαχείρισης κατά τη λήξη της πενταετίας.

Προκειμένου να μειωθεί το γραφειοκρατικό και διοικητικό βάρος στο ΥΠΠΕΝ, προτείνεται η σύσταση των επιτροπών αυτών να πραγματοποιείται με αποφάσεις των δ.σ. των φ.δ. και όχι με απόφαση του ΥΠΠΕΝ, όπως προβλέπεται σήμερα στον ν. 4519/2018. Με την ίδια απόφαση θα προσδιορίζονται τα μέλη/συμμετέχοντες στις συμβουλευτικές επιτροπές, που μπορεί να είναι: εκπρόσωποι των οικείων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, αρμόδιων κεντρικών ή αποκεντρωμένων δημόσιων υπηρεσιών, πολιτιστικών, περιβαλλοντικών, επιστημονικών, παραγωγικών και επαγγελματικών φορέων, κ.ά. Με απόφαση του δ.σ. του φ.δ. θα καθορίζεται ο τρόπος λειτουργίας και κάλυψης των δαπανών των επιτροπών και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια.

θ) Ενίσχυση της Επιτροπής Φύση 2000

Προκειμένου να μπορέσει η Επιτροπή Φύση να διαδραματίσει τον σημαντικό της ρόλο στη διαχείριση των π.π., όπως προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία (ν. 2742/1999, ν. 3937/2011 και ν. 4519/2018) και όπως προτάθηκε παραπάνω, θα πρέπει να ενισχυθεί η λειτουργία της με την παροχή ουσιαστικής τεχνικής και διοικητικής υποστήριξης και συγκεκριμένα με τη λειτουργία γραμματείας με κατάλληλη και επαρκή στελέχωση. Το προτεινόμενο τμήμα για τον συντονισμό και την υποστήριξη των φ.δ. θα μπορούσε να υποστηρίξει την Επιτροπή Φύση στο έργο της. Είναι επίσης επιτακτικό να προβλεφθεί και να εξασφαλιστεί η δυνατότητα οι συνεδριάσεις της Επιτροπής Φύση να γίνονται μέσω τηλεδιάσκεψης με τη διαμόρφωση του σχετικού νομικού πλαισίου και με την παροχή της κατάλληλης υλικοτεχνικής υποδομής.

Αθήνα, 4 Νοεμβρίου 2019

Οι περιβαλλοντικές οργανώσεις: ANIMA, ΑΡΚΤΟΥΡΟΣ, Δίκτυο ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ SOS, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ Περιβάλλοντος και Πολιτισμού, Ελληνική Εταιρία Προστασίας της Φύσης, Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία, Εταιρία Προστασίας Πρεσπών, ΚΑΛΛΙΣΤΩ - Περιβαλλοντική Οργάνωση για την Άγρια Ζωή και τη Φύση, MEDASSET, WWF Ελλάς.