

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ
ΤΟΥ
ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1981 - 2006

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ - Γ. ΚΡΕΜΛΗΣ - ΓΛ. ΣΙΟΥΤΗ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

ΣΤΑΥΡΟΥ ΔΗΜΑ



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2007

ικών περιβαλλοντικών

ιμένες) που υπόκεινται
ία του ΥΠΕΧΩΔΕ, σε
, εξ όσων πληροφορη-
ί όροι), αναμένεται δε
και σε αυτούς αναφο-
ινησχητική τη στιγμή
λήλων είναι ιδιαίτερα
; την έλευση της παρα-
ή επιχειρείται, υπό την
υπηρεσιών του ΥΠΕ-
τάσεις που υπάγονται
ΙΟ πριν την ανωτέρω
μογή της¹⁹⁰.

ει τη διαδικασία τρο-
διοργανωθεί σχετικός
κών αρχών της οδηγί-
ε επιτυχημένη¹⁹².

γνωστής στρατηγικής
αλύτερων περιβαλλο-
; θεματικών στρατηγι-
03¹⁹³ και, τρίτον, προ-
ύν να υιοθετηθούν μέ-
των κινήτρων προς οι-
λλοντικές προδιαγρά-

εδοθέντα εις την αγγλική
ρρωσής τους, στην οποία

έδριο (βλ. ανωτέρω σημ.

Ι της οδηγίας IPPC.

ικονομικές επιδόσεις και

Η οδηγία 92/43 και η ένταξή της στην ελληνική έννομη τάξη και πραγματικότητα

Μάριος Χαϊνταρλής,
Δικηγόρος, Δ.Ν.

Ι. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η θέσπιση και η εφαρμογή ρυθμίσεων προστασίας της φύσης, ή με άλλα λόγια, οριοθέτησης των σχέσεων του ανθρώπου με το φυσικό του περιβάλλον μέσα από νομικούς κανόνες, συνιστά αναμφίβολα ένα ιδιότυπο και συχνά δυσχερές εγχείρημα. Το εν λόγω εγχείρημα γίνεται ίσως πιο δυσχερές όταν οι κανόνες αυτοί έχουν τεθεί σε περιφερειακό ή διεθνές επίπεδο, οπότε στην περίπτωση αυτή οφείλει να μεσολαβήσει η ένταξη και «προσαρμογή» τους στην εθνική πραγματικότητα. Η κοινοτική οδηγία 92/43¹ εμπίπτει αναμφίβολα σε αυτή την κατηγορία.

Μολονότι κάθε χώρα-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει το δικό της καθεστώς προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, είναι αναμφίβολο ότι τα τελευταία χρόνια υπό την επήρεια των διεθνών συμβάσεων, κυρίως όμως της οδηγίας «Natura 2000», διαμορφώνεται βαθμιαία ένα κοινό πλαίσιο ιδεών αναφοράς. Τα περιβαλλοντικά προβλήματα, άλλωστε, υπό μία έννοια, έχουν παντού όμοια εν πολλοίς χαρακτηριστικά.

1. Η οδηγία 92/43/ΕΟΚ «για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» (ΕΕ L 206/1992) στη συνέχεια του παρόντος άρθρου θα αποκλείεται οδηγία «Natura 2000», έκφραση που έχει επιβληθεί στο καθημερινό λεξιλόγιο. Για την οδηγία γενικά βλ. *Τ. Νικολόπουλο*, Η Οδηγία Natura 2000, εις Η προστασία των υγροτόπων στην Ελλάδα, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1998, σ. 67-88, *του ίδιου*, Η προστασία των φυσικών οικοτόπων στο κοινοτικό δίκαιο, σε: Νόμος και Φύση, 1997/3, σ. 521.

Με την οδηγία «Natura 2000» επιχειρείται η δημιουργία ενός οικολογικού δικτύου προστατευόμενων περιοχών στον ευρωπαϊκό χώρο, με βασική φιλοδοξία τη διαχρονική διασφάλιση της (κοινής) ευρωπαϊκής φυσικής κληρονομιάς². Για να αντιληφθεί κανείς το μέγεθος του εγχειρήματος αρκεί και μόνον να αναλογιστεί ότι το 7% - 10% περίπου του ευρωπαϊκού χώρου³ έχει ενταχθεί από τα κράτη-μέλη στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, γεγονός το οποίο άλλωστε εξηγεί τους τριγμούς που έχει προκαλέσει ως σήμερα η θέσπισή της, κυρίως όμως η ενδεχόμενη εφαρμογή της.

Ειδικότερα η Ελλάδα, ακολουθώντας μία μάλλον μαξιμαλιστική οδό, λόγω και των αδυναμιών που παρατηρήθηκαν κατά την «προδικασία» προσδιορισμού των περιοχών που θα υπάγονταν στο δίκτυο «Natura 2000»⁴, έχει εντάξει σε αυτό ένα εξαιρετικά μεγάλο μέγεθος της γεωγραφικής της επιφάνειας. Συγκεκριμένα, μόνο το ενταχθέν χερσαίο τμήμα, συμπεριλαμβανομένων και των εσωτερικών υδάτων, εκτιμάται ότι ανέρχεται στο 18 % περίπου της συνολικής γεωγραφικής της επιφάνειας⁵.

Υπό το φως των ανωτέρω, είναι προφανές ότι η ενεργοποίηση της οδηγίας «Natura 2000» στον ελληνικό χώρο συνιστά ένα ιδιαίτερα φιλόδοξο εγχείρημα, καθόσον αφενός μεν τα μέσα εφαρμογής της οδηγίας

2. S. Bell – D. McGillivray, *Environmental Law*, Blackstone Press, 2001, σ. 617-655, J.H. Jans, *European Environmental Law*, second revised edition, Europa Law Publishing, Groningen, August 2000, σ. 418 επ., L. Krämer, *EC Environmental Law*, Fourth Edition, Sweet and Maxwell, 2000, σ. 131 επ. και ειδ. 133 επ., J. Scott, *EC Environmental Law*, Longman, σ. 106 επ.

3. Διευκρινίζεται ότι το ποσοστό αυτό δεν είναι επίσημο διότι δεν έχουν ανακοινωθεί ακόμη οριστικά στοιχεία, λόγω των συνεχών αλλαγών στον αριθμό των εντασσόμενων στους εθνικούς καταλόγους περιοχών. Αποτελεί μόνο την ανεπίσημη εκτίμηση των εμπειρογνομόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ασχολούνται με την οργάνωση των Βιογεωγραφικών Σεμιναρίων, των οποίων στόχος είναι η οριστικοποίηση των εθνικών καταλόγων.

4. Χαρακτηριστικό της «προδικασίας» που ακολουθήθηκε είναι ότι η σύνταξη του επιστημονικού καταλόγου των περιοχών, η οποία πραγματοποιήθηκε από το Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων – Υγροτόπων (ΕΚΒΥ), σε συνεργασία με Πανεπιστήμια, έγινε χωρίς ιδιαίτερη συνεργασία με τη διοίκηση, γεγονός το οποίο προσδιόρισε καθοριστικά και το εύρος του υπό σύνταξη τελικού εθνικού καταλόγου. Το στοιχείο αυτό δείχνει και στη συγκεκριμένη περίπτωση την παθογένεια γενικά της σχέσης επιστήμης και πολιτικής στην Ελλάδα.

5. Βλ. σχετικά και το κείμενο του ΥΠΕΧΩΔΕ. Στρατηγική για την προστασία της φύσης στην Ελλάδα, Αθήνα, Οκτώβριος 2001.

ημιουργία ενός οικολογικού ευρωπαϊκού χώρου, με βαλτικής) ευρωπαϊκής φυσιογεθός του εγχειρήματος ερίπου του ευρωπαϊκού εφαρμογής της οδηγίας που έχει προκαλέσει νη εφαρμογή της.

ον μαξιμαλιστική οδό, ατά την «προδικασία» στο δίκτυο «Natura» ο μέγεθος της γεωγραφικής χερσαίο τμήμα, ν, εκτιμάται ότι ανέρχεται της επιφάνειας⁵.

η ενεργοποίηση της οτά ένα ιδιαίτερα φιλόδοξης της οδηγίας

stone Press, 2001, σ. 617-ised edition, Europa Law ; EC Environmental Law, ειδ. 133 επ., J. Scott, EC

ο διότι δεν έχουν ανακοίνων στον αριθμό των εντασσόνον την ανεπίσημη εκτίσχολούνται με την οργάνη είναι η οριστικοποίηση

θηκε είναι ότι η σύνταξηματοποιήθηκε από το Ελργασία με Πανεπιστήμια, το οποίο προσδιόρισε καταλόγου. Το στοιχείοένεια γενικά της σχέσης

ή για την προστασία της

πρέπει να ανταποκρίνονται στις ελληνικές ιδιομορφίες, αφετέρου δε η ίδια η νομική προσέγγιση πρέπει να βρίσκεται σε αντιστοιχία τόσο με την ετερογένεια των ενταχθεισών στο δίκαιο περιοχών όσο και με την πολυπλοκότητα των τιθέμενων προβλημάτων.

Πρωταρχικός στόχος της οδηγίας μπορεί μεν αναμφίβολα να είναι η διαφύλαξη της ευρωπαϊκής φυσικής κληρονομιάς ή, κατά μία πιο «τεχνική» ορολογία, της ευρωπαϊκής βιοποικιλότητας⁶, ωστόσο η πραγμάτωση αυτού του στόχου δεν μπορεί να αγνοεί ή, σε κάθε περίπτωση, να μην συνεκτιμά τις λελογισμένες τουλάχιστον «αντοχές» της κοινωνίας.

Η οδηγία «Natura 2000» δεν είναι επιτρεπτό να μείνει ένα ακόμη ανεφάρμοστο νομικό κείμενο μέσα στα τόσα άλλα που κατά καιρούς έχουν υιοθετηθεί στον τομέα του περιβάλλοντος. Για να γίνει όμως αυτό θα πρέπει να πληρούνται κάποιες εντελώς στοιχειώδεις προϋποθέσεις. Ας δούμε τις κυριότερες εξ αυτών.

II. Η ορθή εναρμόνιση προς την οδηγία Natura 2000

Τον Δεκέμβριο του έτους 1988, ήτοι έξι ολόκληρα χρόνια μετά την υιοθέτηση της οδηγίας, η ελληνική κυβέρνηση προχώρησε στην ένταξή της στο εθνικό δίκαιο⁷. Το βασικό ερώτημα που τίθεται σχεδόν αυτόματα είναι το κατά πόσον με την εναρμόνιση αυτή δημιουργήθηκαν σε ικανοποιητικό βαθμό οι κυριότερες τουλάχιστον νομικο-διοικητικές προϋποθέσεις εφαρμογής της στις περιοχές που ήδη αποτελούν μέρος του δικτύου.

Πέρα από την ενσωμάτωση των τεχνικών λεπτομερειών που θα έπρεπε ούτως ή άλλως να περιλαμβάνονται στην ΚΥΑ εναρμόνισης, το «στρατηγικό» σημείο που καθορίζει και τη φυσιογνωμία της είναι αναμφίβολα ο

6. Σύμφωνα με την πιο επεξεργασμένη ίσως έως σήμερα προσέγγιση, η έννοια της βιοποικιλότητας, η οποία αρχικώς σήμαινε κάθε μορφή ζωής, περικλείει σήμερα τέσσερις διαστάσεις: τη γενετική βιοποικιλότητα, τη βιοποικιλότητα των ειδών, τη βιοποικιλότητα των οικοσυστημάτων και τη βιοποικιλότητα των τοπίων. Βλ. αναλυτικότερα και Σ. Ντάφη, Η βιοποικιλότητα της Ελλάδας και ο ρόλος του Δικτύου «Φύση 2000» για την προστασία της, εις: *Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων - Υγροτόπων*, Το έργο των οικοτόπων στην Ελλάδα: Δίκτυο Φύση 2000, 1997.

7. Συγκεκριμένα η εναρμόνιση πραγματοποιήθηκε με την 33318/3028/1998 Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) με τίτλο «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων (ενδιαιτημάτων) καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» (ΦΕΚ Β' 1289).

επιλεγόμενος τρόπος σύνδεσης των κοινοτικών προβλέψεων με την εθνική νομικο-διοικητική πραγματικότητα, και κυρίως με τον νόμο 1650/1986 «για την προστασία του περιβάλλοντος».

Όπως προκύπτει από πολλά σημεία της ΚΥΑ εναρμόνισης, ο έλληνας νομοθέτης επέλεξε τη στενή, αν όχι ανελαστική σύνδεση της οδηγίας με τον ν. 1650/86, δηλαδή την ενεργοποίησή της μέσω των διαδικασιών του ν. 1650/86 (απαιτήσεις εκπόνησης Ειδικής Περιβαλλοντικής Μελέτης, έκδοσης προεδρικού διατάγματος κ.λπ.).

Η επιλογή αυτή φαίνεται να αποτελεί και την αχίλλειο πτέρνα του όλου εγχειρήματος της εναρμόνισης, και κατ' επέκταση της ενεργοποίησης της οδηγίας «Natura 2000» στον ελληνικό χώρο⁸.

Είναι γνωστό ότι ο νομικός χαρακτηρισμός, τον οποίο χρησιμοποιεί η οδηγία, είναι αυτός της Ειδικής Ζώνης Διατήρησης. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι πρόκειται για έναν νομικό χαρακτηρισμό με καθαρά «λειτουργικό» χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι είναι απόλυτα γνωστοί οι τύποι οικοτόπων στους οποίους αναφέρεται, σήμερα δε είναι πλέον γνωστά και τα όρια των προστατευόμενων περιοχών του δικτύου⁹. Η βασική αυτή παραδοχή, σε συνδυασμό με τη μεγάλη ετερογένεια ως προς την έκταση αλλά και τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά αυτών των περιοχών, μας οδηγεί αβίαστα στην άποψη ότι πρόκειται για μία αυτοτελή νομική κατηγορία με «λειτουργικό» προσανατολισμό, δηλαδή με σκοπό την προστασία και διαχείριση των συγκεκριμένων και με γνωστά και σαφή όρια περιοχών.

8. Την αδυναμία αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αίρει η ad hoc πρόβλεψη (βλ. το άρθρο 13 του ν. 3044/2002) περί καθορισμού των όρων προστασίας και διαχείρισης των 25 πιο σπουδαίων ίσως περιοχών, για τις οποίες έχει αποφασισθεί η δημιουργία φορέων διαχείρισης (βλ. ειδικότερα πιο κάτω) μέσω υπουργικών αποφάσεων. Στη συγκεκριμένη μάλιστα περίπτωση παρατηρείται το οξύμωρο σχήμα οι σημαντικότερες οικολογικά περιοχές να θεσμοθετούνται μέσω υπουργικών αποφάσεων και οι υποδεέστερης σημασίας μέσω προεδρικών διαταγμάτων.

9. Από τη σκοπιά αυτή είναι χαρακτηριστικός ο ίδιος ο ορισμός που δίνεται από την οδηγία στην έννοια της Ειδικής Ζώνης Διατήρησης, όπου ως τέτοια ορίζεται από το άρθρο 2 (ιβ) «ένας τόπος κοινοτικής σημασίας ορισμένος από τα κράτη-μέλη μέσω κανονιστικής, διοικητικής ή/και συμβατικής πράξης, στον οποίο εφαρμόζονται τα μέτρα διατήρησης που απαιτούνται για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων ή και των πληθυσμών των ειδών για τα οποία ορίστηκε ο τόπος».

προβλέψεων με την εθνικώς με τον νόμο 1650/

εναρμόνισης, ο έλληνας σύνδεση της οδηγίας με έσω των διαδικασιών του περιβαλλοντικής Μελέτης,

αχίλλειο πτέρνα του ό-
ταση της ενεργοποίησης

ον οποίο χρησιμοποιεί η
ης. Θα μπορούσε να υ-
πρισμό με καθαρά «λει-
τόλυτα γνωστοί οι τύποι
είναι πλέον γνωστά και
κτύου⁹. Η βασική αυτή
σια ως προς την έκταση
τών των περιοχών, μας
αυτοτελή νομική κατη-
με σκοπό την προστα-
στά και σαφή όρια πε-

ει η ad hoc πρόβλεψη (βλ.
ν προστασίας και διαχείρι-
ς έχει αποφασισθεί η δη-
σω υπουργικών αποφάσε-
οξύμωρο σχήμα οι σημα-
τουρικών αποφάσεων και

ορισμός που δίνεται από
ου ως τέτοια ορίζεται από
; από τα κράτη-μέλη μέσω
ήο εφαρμόζονται τα μέτρα
άσταση, σε ικανοποιητική
τληθυσμών των ειδών για

Με βάση τα ανωτέρω, καθίσταται δύσκολα κατανοητή στο πλαίσιο μιας ορθολογικής θεώρησης η στενή σύνδεση των διαδικασιών ενεργοποίησης της οδηγίας «Natura 2000» με τις διαδικασίες θεσμοθέτησης προστατευόμενων περιοχών σύμφωνα με το άρθρο 18 του ν. 1650/86.

Η σε εύλογο χρονικό διάστημα ενεργοποίηση της οδηγίας «Natura 2000» συναρτάται άρρηκτα με τη μερική τουλάχιστον αποσύνδεσή της από τις ισχύουσες διαδικασίες προώθησης και εφαρμογής του ν. 1650/86, ήτοι την πρόβλεψη, σε όλες ανεξαιρέτως τις περιπτώσεις, εκπόνησης ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης και έκδοσης προεδρικού διατάγματος.

Από την άλλη πλευρά, αξίζει ν' αναφερθεί ότι η μεγάλη ποικιλία προστατευόμενων περιοχών ουδόλως δικαιολογεί σε όλες τις περιπτώσεις την εκπόνηση μελετών με τα χαρακτηριστικά της ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης, όπως άλλωστε δεν δικαιολογεί και τη χρήση ως μοναδικού κανονιστικού μέσου του προεδρικού διατάγματος.

Αντίθετα, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι η βαρύτητα της μελετητικής προσέγγισης των περιοχών, όπως και η επιλογή ως νομικού μέσου του προεδρικού διατάγματος, της υπουργικής απόφασης ή ακόμη και της απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας ή του Νομάρχη οφείλει να συνδυάζεται με τα οικολογικά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά των περιοχών και την πολυπλοκότητα των τιθέμενων κάθε φορά θεμάτων. Την άποψη αυτή ενισχύει, από άλλη οπτική γωνία, και το γεγονός ότι οι νομικοί κανόνες δεν πρέπει να είναι το αποτέλεσμα μόνον άτεγκτων επιστημονικών προσεγγίσεων αλλά πρέπει συχνά να συνεκτιμούν και άλλες παραμέτρους του επιστητού.

Θα ήταν τέλος παράλειψη να μην σημειωθεί ότι η κατά τα προαναφερόμενα σύνδεση της οδηγίας με τον ν. 1650/86 έχει ήδη προκαλέσει δευτερογενή αλλά μείζονα ερμηνευτικά προβλήματα¹⁰ κατά την εφαρμογή των προβλεπόμενων από τη νομοθεσία (άρθρο 28 ν. 1650/86) ποινικών κυρώσεων στις περιπτώσεις προσβολής (ρύπανσης ή υποβάθμισης) των φυσικών οικοτόπων των περιοχών του Δικτύου «Natura 2000».

Αυτοί είναι, εξάλλου, και οι κυριότεροι λόγοι για τους οποίους προτείνεται η μερική έστω τουλάχιστον αποσύνδεση των διαδικασιών ενεργο-

10. Για τα προβλήματα αυτά και την αντιμετώπισή τους από τη θεωρία, βλ. ειδικότερα τον Τ. Νικολόπουλο, Παρατηρήσεις στην απόφαση 3002/2001 του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Πατρών, Ποινική Δικαιοσύνη, τεύχος 1/2002, σ. 15-22.

ποίησης της οδηγίας «Natura 2000» από τις διαδικασίες θεσμοθέτησης προστατευόμενων περιοχών σύμφωνα με τα άρθρα 18 επ. του ν. 1650/86.

Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί, ότι η αποσύνδεση αυτή και κυρίως η εφαρμογή της δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί με νομική ασφάλεια, αν δεν γίνει δεκτή η άποψη ότι είναι συνταγματικά επιτρεπτή η μεταφορά κανονιστικών αρμοδιοτήτων περιβαλλοντικού χαρακτήρα στα διάφορα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοίκησης. Όπως είναι γνωστό, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι κατά το Σύνταγμα (άρθρο 43) το αρμόδιο όργανο για τη μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και βάσει ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, έκδοση των κανονιστικών διαταγμάτων, ενώ τα υπόλοιπα όργανα της διοίκησης είναι, υπό την προϋπόθεση πάντοτε της εξουσιοδότησης, αρμόδια για την έκδοση άλλης μορφής κανονιστικών πράξεων με σκοπό τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων.

Κατά τη γνώμη μου η ασφαλιστική δικλείδα της ειδικής εξουσιοδότησης, η οποία είναι αναγκαία για την έκδοση κάθε μορφής κανονιστικών πράξεων, σε συνδυασμό με την αρχή της αποκεντρωμένης διοίκησης (άρθρο 101 Συν.) αλλά και την παρασχεθείσα (άρθρο 102 Συν.) δυνατότητα μεταφοράς στην τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων που ανήκουν ακόμη και στην αποστολή του κράτους, τεκμηριώνει και στηρίζει τη συνταγματικότητα της μεταφοράς αρμοδιοτήτων περιβαλλοντικού χαρακτήρα στα διάφορα όργανα της διοίκησης.

Απεναντίας η αντίθετη άποψη, ότι δηλαδή μόνον ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα ήταν το αρμόδιο όργανο για τη θέσπιση κανονιστικών ρυθμίσεων σε όλες ή στις σπουδαιότερες προστατευόμενες περιοχές (λ.χ. στα εθνικά πάρκα), έρχεται σε αντίθεση με την προαναφερόμενη προσέγγιση και ερμηνεία των εμπλεκόμενων συνταγματικών διατάξεων¹¹. Η ελλειμματική νομοθετική πολιτική περιβάλλοντος γενικά, αλλά και σε σχέση με τα κριτήρια κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων οργάνων της διοίκησης, δεν θα πρέπει να οδηγήσει σε ανεπίτρεπτες θεσμικές στρεβλώσεις ή και παραλύσεις.

11. Με την αντίθετη, πάντως, άποψη συντάσσεται το 601/2002 Πρακτικό Επεξεργασίας του ΣτΕ, όπου θεωρήθηκε ότι για τα σημαντικότερα πολεοδομικά θέματα, από την άποψη κυρίως των χωρικών τους επιπτώσεων, δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτή η υιοθέτηση των κανονιστικών ρυθμίσεων παρά μόνον με την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων. Βλ. επίσης ΣτΕ Ολ. 3661/2005.

διαδικασίες θεσμοθέτησης
θρα 18 επ. του ν. 1650/86.

ο σύνδεση αυτή και κυρίως
εί με νομική ασφάλεια, αν
κά επιτρεπτή η μεταφορά
χαρακτήρα στα διάφορα,
της Διοίκησης. Όπως είναι
ά το Σύνταγμα (άρθρο 43)
υ αρμόδιου Υπουργού και
κδοση των κανονιστικών
κτησης είναι, υπό την προ-
α για την έκδοση άλλης
ρύθμιση ειδικότερων θε-

α της ειδικής εξουσιοδό-
ίθε μορφής κανονιστικών
τρωμένης διοίκησης (άρ-
ρο 102 Συν.) δυνατότητα
ίτων που ανήκουν ακόμη
αι στηρίζει τη συνταγμα-
λοντικού χαρακτήρα στα

νον ο Πρόεδρος της Δη-
πηση κανονιστικών ρυθ-
ύμενες περιοχές (λ.χ. στα
ναφερόμενη προσέγγιση
' διατάξεων¹¹. Η ελλειμ-
ά, αλλά και σε σχέση με
των διαφόρων οργάνων
τίτρεπτες θεσμικές στρε-

III. Οι σαφείς νομικοί στόχοι

Απ' όσα ήδη αναφέρθηκαν προκύπτει ότι η υπέρβαση των αγκυλώ-
σεων, που στην πράξη παρατηρούνται κατά την ενεργοποίηση της οδηγί-
ας, προϋποθέτει μία πιο ευέλικτη προσέγγιση του όλου θέματος. Η ευελι-
ξία όμως αυτή δεν μπορεί να δώσει απτά αποτελέσματα, αν δεν συνοδεύ-
εται από ένα ευκρινές πλαίσιο ιδεών και στόχων.

Από τη σκοπιά αυτή, είναι αναγκαίο να τονισθεί ότι τα τελευταία χρό-
νια, ιδιαίτερα δε μετά την καταλυτική επιρροή που έχει ασκήσει και ασκεί
το σύνολο ιδεών και απόψεων που συναρτώνται με την αειφόρο ανάπτυ-
ξη, η παραδοσιακή προβληματική της προστασίας του περιβάλλοντος έχει
ουσιωδώς μετακυλιθεί προς μία κατεύθυνση όσο το δυνατόν πιο σφαιρι-
κών και ολοκληρωμένων θεωρήσεων.

Το γεγονός αυτό δεν μπορεί βεβαίως ν' αφήσει ανεπηρέαστο το ίδιο το
δίκαιο της φύσης, σημαντικό μέρος του οποίου χωρίς αμφιβολία αποτελεί
η οδηγία «Natura 2000». Οι 319 περιοχές του ελληνικού χώρου, οι οποίες
συναρπάζουν έως σήμερα το Δίκτυο «Φύση 2000»¹² με την πολυμορφία
που τις διακρίνει, δεν προσφέρονται για μία μονοδιάστατη ανάγνωση και
προσέγγιση.

Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη, κύριο μέλημα της οποίας είναι η ε-
φαρμογή, ανάλογα με τις περιπτώσεις, μιας προσέγγισης είτε αυστηρής
προστασίας που μεταφράζεται κυρίως σε αποχή από δράσεις, είτε ολο-
κληρωμένης προστασίας, που χαρακτηρίζεται περισσότερο από μία логи-
κή άρσης των συγκρούσεων, τα χρησιμοποιούμενα νομικά μέσα θα μπο-
ρούσαν να διακριθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες.

Πρώτον, σε μέσα κανονιστικού χαρακτήρα (δηλαδή περιορισμοί, απα-
γορεύσεις κ.λπ.) ήτοι σε ρυθμίσεις που αποτυπώνουν μια καθαρά κανο-
νιστική λογική του τύπου «επιτρέπεται», «απαγορεύεται», «επιβάλλε-
ται»¹³, και δεύτερον, σε στόχους των οποίων είναι επιθυμητή η επίτευξη
χωρίς αυτό να συνεπάγεται κατ' ανάγκην κανονιστικού τύπου ρυθμίσεις.

12. Μέχρι τη συγγραφή του παρόντος άρθρου, σύμφωνα με πληροφορίες που λή-
φθηκαν από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ, ο αριθμός των προτεινόμενων
στον Εθνικό Κατάλογο περιοχών ανέρχεται σε 319, εκ των οποίων οι 83 περιοχές
προτείνονται ως Ζώνες Ειδικής Προστασίας λόγω της αξιολογής ορνιθοπανίδας τους
(βλ. σχετικά και το άρθρο 4 της οδηγίας 79/409 που αναφέρεται στην προστασία των
πουλιών).

13. Για την τριπλή αυτή κατηγοριοποίηση των χαρακτηριστικών που συνήθως έ-

501/2002 Πρακτικό Επεξερ-
α πολεοδομικά θέματα, από
και συνταγματικά επιτρεπτή
με την έκδοση προεδρικών

Η διττή αυτή στρατηγικού τύπου προσέγγιση παρουσιάζεται σε έναν μικρό αριθμό έννομων τάξεων, ήδη από το 1949 στην Αγγλία με άξονα την έννοια της συνεργασίας - εταιρικότητας (partnership) και πρόσφατα στη Γαλλία, όπου έχει ανοίξει σχετικός διάλογος για τη συμβατική προστασία (protection conventionnelle).

Στην Αγγλία, το σύστημα που ισχύει ήδη από το 1949, πρόσφατα αναθεωρήθηκε υπό την επιρροή και την ανάγκη εναρμόνισης με την οδηγία 92/43. Ενώ το σύστημα εξακολουθεί να επιλέγει κατ' αρχήν την, παραδοσιακή για τα βρεταννικά δεδομένα, συνεργασία-συμφωνία με τον ιδιοκτήτη των εκτάσεων που χαρακτηρίζονται ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος με την υπογραφή συμφωνίας διαχείρισης (management agreement), η αποζημίωση περιορίζεται πλέον στο κόστος των εργασιών συντήρησης της περιοχής, με γνώμονα τη διατήρηση της οικολογικής της αξίας, και όχι σε διαφυγόντα κέρδη λόγω της απαγόρευσης κάποιων συγκεκριμένων δραστηριοτήτων στην περιοχή, όπως ίσχυε παλαιότερα. Οι δραστηριότητες αυτές μπορούν να γίνουν μόνο με συναίνεση της κατά τόπον αρμόδιας υπηρεσίας προστασίας της φύσης, με σχετική πρόβλεψη στη συμφωνία διαχείρισης ή με την παρέλευση τετραμήνου από την ειδοποίηση εκ μέρους του ιδιοκτήτη της έκτασης προς την υπηρεσία προστασίας της φύσης. Η βασική διαφορά με το προϊσχύσαν σύστημα είναι ότι τώρα παρέχεται στον αρμόδιο υπουργό διακριτική ευχέρεια με απόφασή του να απαγορεύσει μόνιμα τη συγκεκριμένη δραστηριότητα στην προστατευόμενη περιοχή, ενώ παλαιότερα η παρέλευση του τετραμήνου έδινε το δικαίωμα στον ιδιοκτήτη να προβεί σύννομα στην επιδιωκόμενη δραστηριότητα¹⁴.

Στη Γαλλία, έχει επιλεγεί ως ένας εκ των βασικών τρόπων ενεργοποίησης του δικτύου «Natura 2000» η συμβατική μέθοδος, η οποία λαμβάνει τη μορφή εξατομικευμένων συμβάσεων μεταξύ του Δημοσίου και των ιδιοκτητών εκτάσεων που «θίγονται» ως προς την προσδοκώμενη από αυτούς εκμετάλλευση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων τους. Οι συμβάσεις αυτές έχουν ως αποδέκτες αποκλειστικά ιδιοκτήτες αγροτικών εκτάσεων, η αξιοποίηση των οποίων οφείλει να διαφοροποιηθεί από ένα

χουν, ανάλογα με το ρυθμιζόμενο αντικείμενο, οι κανονιστικές προτάσεις, βλ. Π. Σούρλα, Θεμελιώδη ζητήματα της μεθοδολογίας του δικαίου (μέρος α' - θεωρητική στοιχείωση), Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1986, σ. 98.

14. K. Last, Regulatory Techniques and the Conservation of Nature in Great Britain: The Preference for Partnership, εις: Πρακτικά Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρίας Δικαίου του Περιβάλλοντος με θέμα «Δίκαιο και Προστασία της Φύσης», 2003.

παρουσιάζεται σε έναν στην Αγγλία με άξονα partnership) και πρόσφατα για τη συμβατική προ-

ο 1949, πρόσφατα αναμόνισης με την οδηγία ατ' αρχήν την, παραδομφώνία με τον ιδιοκτή-ό ενδιαφέροντος με την teement), η αποζημίω-συντήρησης της περιο-αξίας, και όχι σε δια-υγκεκριμένων δραστη-δραστηριότητες αυτές όπον αρμόδιας υπηρε-τη στη συμφωνία δια-ειδοποίηση εκ μέρους στασίας της φύσης. Η ι ότι τώρα παρέχεται πόφασή του να απα-στην προστατευόμενη νου έδινε το δικαίωμα νη δραστηριότητα¹⁴.

ικών τρόπων ενεργο-έθοδος, η οποία λαμι-ξύ του Δημοσίου και ς την προσδοκώμενη υμάτων τους. Οι συμ-διοκτήτες αγροτικών φοροποιηθεί από ένα

τικές προτάσεις, βλ. Π. (μέρος α' - θεωρητική

of Nature in Great Brit-της Ελληνικής Εταιρίας της Φύσης», 2003.

σύνηθες μοντέλο ή και να αδρανοποιηθεί, ώστε να είναι συμβατή με τις οικολογικές απαιτήσεις της προστατευόμενης περιοχής. Οι συμβαλλόμενοι αναλαμβάνουν συγκεκριμένες δεσμεύσεις, οι οποίες είναι απόρροια των στόχων που έχουν τεθεί για την εκάστοτε περιοχή, για ορισμένες εκ των οποίων η ανάληψη συναρτάται με την καταβολή οικονομικών αντισταθμισμάτων, ενώ για άλλες όχι διότι κρίνονται ως μη ιδιαίτερα επαχθείς (λ.χ. «καλές» καλλιεργητικές πρακτικές)¹⁵.

Ας σημειωθεί ότι η διττή αυτή προσέγγιση, η οποία αποτυπώνει τις σύγχρονες ευρωπαϊκές τάσεις, αλλά και όχι μόνο, στον τομέα της προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος, εννιάρει στο ίδιο το «γράμμα» της οδηγίας. Συγκεκριμένα προβλέπεται στο άρθρο 6 αυτής, όπου στο πλαίσιο της ευρύτητας των μέσων που μπορούν να επιλέξουν τα κράτη-μέλη για την επίτευξη των στόχων τους, δίνεται σε αυτά η δυνατότητα θεσμοθέτησης τόσο κανονιστικών όσο και συμβατικών μέτρων¹⁶.

Επίσης, με την προσέγγιση αυτή φαίνεται να εναρμονίζεται και η πρόβλεψη του έλληνα νομοθέτη για τη σύνταξη σχεδίου διαχείρισης για τις ήδη θεσμοθετημένες περιοχές, δεδομένου ότι η ίδια η έννοια του σχεδίου διαχείρισης¹⁷ παραπέμπει σ' ένα εργαλείο μέσα από το οποίο θα οργανω-

15. Για το ακριβές περιεχόμενων των ιδίων των νομικών διατάξεων βλ. Décret No 2001-1216/20.12.2001 «Relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code rural». Βλ. παράλληλα και Université de Limoges – Institut National de Recherche sur l'Espace Rural, Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats (sous les regards croisés de sociologues, juristes, économistes et géographes), Actes et Communications, No 19, Juin 2002, Université de Limoges – Faculté de Droit et des Sciences Economiques, La protection conventionnelle des espaces naturels (étude de droit comparé de l'environnement), Ouvrage collectif sous la direction scientifique de Catherine Giraudel (Préface: Michel Prieur), Presses Universitaires de Limoges, 2000.

16. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την ακριβή διατύπωση του άρθρου 6 παρ. 1 «Για τις ειδικές ζώνες διατήρησης, τα κράτη-μέλη καθορίζουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης που ενδεχομένως συνεπάγονται ειδικά ενδεδειγμένα σχέδια διαχείρισης ή ενσωματωμένα σε άλλα σχέδια διευθέτησης και τα δέοντα κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά μέτρα που να ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του Παραρτήματος Ι και των ειδών του Παραρτήματος II, τα οποία απαντούνται στους τόπους».

17. Βλ. σχετικά το άρθρο 18 του ν. 1650/1986, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 16 παρ. 1 του ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη» (ΦΕΚ Α' 207).

θεί, με συναινετικούς περισσότερους όρους, η ενεργός διαχείριση μιας προστατευόμενης περιοχής.

Μέχρι σήμερα, δυστυχώς, λόγω της έλλειψης σαφών στρατηγικών νομικών κατευθύνσεων και στρατηγικής στα θέματα περιβάλλοντος και κυρίως στα θέματα ενσωμάτωσής τους στις άλλες πολιτικές, παρατηρείται μία κραυγαλέα αναντιστοιχία μεταξύ μελετών που αφορούν φυσικές περιοχές και θέσπισης νομικών κανόνων ή αποσαφήνισης νομικών στόχων γι' αυτές. Η οριοθέτηση, όμως, των στρατηγικών κατευθύνσεων αποτελεί *sine qua non* προϋπόθεση για την αντιστροφή αυτής της αναντιστοιχίας και εν τέλει για την αξιοποίηση των εκπονούμενων κάθε φορά μελετών.

Η αποσαφήνιση των κατευθύνσεων θα συμβάλει αναμφίβολα στην ταυτόχρονη διαχείριση των δύο προαναφερόμενων νομικών προσεγγίσεων, τόσο αυτή της *stricto sensu* προστασίας του περιβάλλοντος όσο και εκείνη της αειφόρου χωρικής ανάπτυξης, οι οποίες ούτε αντιφατικές συνολικά πρέπει να θεωρούνται αλλά ούτε και ενσωματώσιμες η μία στην άλλη. Θα συμβάλει τελικά, με άλλα λόγια, στην ίδια την προώθηση των διαδικασιών νομικής ωρίμανσης της οδηγίας «Natura 2000» στην εθνική έννομη τάξη, στοιχείο αναγκαίο, αν ληφθούν υπόψη οι ασάφειες που εκ των πραγμάτων υπάρχουν σ' αυτό το στάδιο εφαρμογής της¹⁸.

IV. Το κατάλληλο σχήμα διοίκησης και οργάνωσης

Ακολουθώντας την ίδια γραμμή σκέψης, ότι δηλαδή η νομικο-διοικητική προσέγγιση οφείλει να συναρτάται με τη φυσιολογία των περιοχών, το ίδιο θα πρέπει, τηρουμένων των αναλογιών, να συμβαίνει και με τη διοικητική προσέγγιση του εγχειρήματος ενεργοποίησης της οδηγίας «Natura 2000».

Αν μπορούσε κανείς να προδιαγράψει τους φορείς που θα μπορούσαν να ασκήσουν το έργο της διοίκησης και διαχείρισης των περιοχών του δικτύου «Natura 2000», αυτοί θα ήταν πρώτα απ' όλα το Δημόσιο με τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες του, καθώς και η Τοπική Αυτοδιοίκηση

18. Για τις υφιστάμενες ασάφειες ως προς τις υποχρεώσεις που πηγάζουν για τα κράτη-μέλη σ' αυτό το στάδιο εφαρμογής της οδηγίας, βλ. πιο κάτω την ενότητα «Η αξιολόγηση της νομολογίας του ΔΕΚ», καθώς και το κατευθυντήριο κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το άρθρο 6 με τίτλο: Διαχείριση των περιοχών του Δικτύου Natura 2000 (οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τα ενδιαιτήματα), Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2000.

ς διαχείριση μιας προ-

ιφών στρατηγικών νο-
τεριβάλλοντος και κυ-
λιτικές, παρατηρείται
αφορούν φυσικές πε-
σης νομικών στόχων
πευθύνσεων αποτελεί
ής της αναντιστοιχίας
κάθε φορά μελετών.

λει αναμφίβολα στην
ων νομικών προσεγ-
ου περιβάλλοντος όσο
οίες ούτε αντιφατικές
ηματώσιμες η μία στην
ια την προώθηση των
«Natura 2000» στην εθνική
η οι ασάφειες που εκ-
γής της¹⁸.

σης

ηλαδή η νομικο-διοι-
σιγνωμία των περιο-
, να συμβαίνει και με
ποίησης της οδηγίας

είς που θα μπορούσαν
ης των περιοχών του
ίλα το Δημόσιο με τις
Γοπική Αυτοδιοίκηση

σεις που πηγάζουν για τα
πιο κάτω την ενότητα «Η
τευθυντήριο κείμενο της
των περιοχών του Δικτύ-
43/ΕΟΚ για τα ενδιαιτή-
ινοτήτων, 2000.

πρώτου και δεύτερου βαθμού αλλά και ad hoc δημιουργούμενοι Φορείς Διαχείρισης δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα, ή ακόμη και άλλα νομικά πρόσωπα με συγγενές αντικείμενο ενασχόλησης (π.χ. Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, Συνεταιρισμοί κ.λπ.).

Έχει σημασία να αναφερθεί ότι σε κάποιο βαθμό προς την ορθή αυτή κατεύθυνση κινείται και η υφιστάμενη νομοθεσία, η οποία προβλέπει τό-
σο για τις περιοχές του άρθρου 18 του ν. 1650/86 όσο και για τις Ειδικές Ζώνες Διατήρησης της οδηγίας, τη δυνατότητα ανάθεσης της διοίκησης και διαχείρισης σε έναν σημαντικό αριθμό φορέων¹⁹.

Ανεξάρτητα, πάντως, από το έλλειμμα εφαρμογής αυτής της ρύθμισης σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, έλλειμμα βεβαίως συνδεόμενο με τη γενι-
κότερη αδράνεια εφαρμογής της οδηγίας «Natura 2000», είναι δυνατό να
γίνουν οι εξής παρατηρήσεις:

Πρώτον, θα έπρεπε να είχε προβλεφθεί ως δυνατότητα και η δημι-
ουργία, σε εξαιρετικές και ιδιάζουσες περιπτώσεις, όπου οι συγκρούσεις
είναι μεγάλες, νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου. Το νομικό αυτό
μόρφωμα έχει το πλεονέκτημα άσκησης αρμοδιοτήτων δημόσιου χαρα-
κτήρα.

Δεύτερον, έχει ορθώς προβλεφθεί η δυνατότητα ανάθεσης, με την α-
ποκαλούμενη «σύμβαση διαχείρισης», καθηκόντων διαχείρισης εξατομι-
κευμένα σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, που έχουν διακριθεί για
το έργο τους στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Πρόκειται
αναμφίβολα για ρύθμιση, η οποία κινείται κατ' αρχήν στη σωστή κατεύ-
θυνση, απομένει ωστόσο η εξειδίκευσή της μέσω της κανονιστικής οδού
και κυρίως η εφαρμογή της στην πράξη, ιδίως αν ληφθούν υπόψη τα «ό-
ρια» των εξουσιών, των οποίων είναι δυνατό να κάνει χρήση το νομικό

19. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 1 του ν. 2742/1999 η διοίκηση και διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών «.....μπορεί να ανατίθεται σε υφιστά-
μενες δημόσιες υπηρεσίες ή σε ειδικές υπηρεσίες που συνιστώνται για το σκοπό αυτό
κατά τις κείμενες διατάξεις, σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμί-
δων, σε Ανάπτυξη Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Α.Ε.Ι.) και δημόσια ερευνητικά κέντρα ή
άλλα νομικά πρόσωπα δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα του
ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και σε μη κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα του ιδιω-
τικού τομέα, που έχουν διακριθεί για το έργο τους στην προστασία της φύσης ή γενικό-
τερα της προστασίας του περιβάλλοντος και τα οποία διαθέτουν την κατάλληλη τεχνική
και επιστημονική υποδομή, καθώς και αποδεδειγμένη εμπειρία στην υλοποίηση ανάλο-
γων έργων».

μόρφωμα αυτού του τύπου, στο οποίο αντιστοιχούν κατά βάση οι διάφορες περιβαλλοντικές οργανώσεις σωματειακής ή εταιρικής (μη κερδοσκοπικής) μορφής.

Η μόνη ίσως κριτική που μπορεί να γίνει στη συγκεκριμένη ρύθμιση είναι ότι το περιεχόμενο της εξουσιοδότησης που δίνεται στον κανονιστικό νομοθέτη είναι ελλιπές²⁰, γεγονός το οποίο υπονομεύει στην πράξη την ίδια την ενεργοποίησή της.

Κατά μία άποψη, την οποία θεωρώ και τη μόνη ρεαλιστική για τα αμέσως τουλάχιστον επόμενα χρόνια, η πολιτική στον τομέα αυτό θα πρέπει να κινηθεί προς την κατεύθυνση σύστασης ενός περιορισμένου αριθμού φορέων διαχείρισης μόνον για τις μεγάλης οικολογικής αξίας περιοχές²¹, ενώ οι αρμοδιότητες διαχείρισης για τις υπόλοιπες περιοχές θα πρέπει να περιέλθουν είτε σε υφιστάμενες υπηρεσίες είτε να διαχυθούν σε άλλους υφιστάμενους φορείς. Την προσέγγιση αυτή φαίνεται σε κάποιο βαθμό να ενστερνίζεται και ο έλληνας νομοθέτης, ο οποίος με σχετική ρύθμισή του²² προέβη στην ίδρυση είκοσι πέντε φορέων διαχείρισης, με σκοπό τη διοίκηση και διαχείριση αντίστοιχων προστατευόμενων περιοχών.

Από τη σκοπιά αυτή είναι αναγκαίο, πάντως, να αναζητηθεί σε νομοθετικό επίπεδο μία πιο συγκεκριμένη αντιστοιχία και σύνδεση της φυσιογνωμίας των προαναφερόμενων περιοχών με το επιλεγόμενο κάθε φορά διοικητικό σχήμα, όπως και μία μεγαλύτερη ευελιξία στην από κοινού ανάθεση σε φορείς καθηκόντων διοίκησης και διαχείρισης μιας προστατευόμενης περιοχής.

20. Κατά το άρθρο 15 παρ. γ του ν. 2742/1999 «...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» (η υπογράμμιση δική μου).

21. Βλ. *Ι. Παντή*, Η συμβολή του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου (ΕΘΠΖ) στην εθνική περιβαλλοντική πολιτική της Ελλάδας για την προστασία της φύσης. Ανακοίνωση σε Διεθνές Συμπόσιο με θέμα «Βιώσιμη Τουριστική Ανάπτυξη: η συμβολή των Πάρκων και των προστατευόμενων περιοχών», το οποίο διοργανώθηκε στις 14-15 Δεκεμβρίου 2001 στη Ζάκυνθο από τον Οργανισμό ΕΘΠΖ.

22. Βλ. αναλυτικά το άρθρο 13 του ν. 3044/2002 «Μεταφορά συντελεστή δόμησης και ρυθμίσεις άλλων θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων» (ΦΕΚ Α' 197).

ούν κατά βάση οι διά-
η εταιρικής (μη κερδο-

συγκεκριμένη ρύθμιση
ο δίνεται στον κανονι-
πονομεύει στην πράξη

η ρεαλιστική για τα α-
ον τομέα αυτό θα πρέ-
ς περιορισμένου αριθ-
ολογικής αξίας περιο-
οιπες περιοχές θα πρέ-
είτε να διαχυθούν σε
ή φαίνεται σε κάποιο
ο οποίος με σχετική
ορέων διαχείρισης, με
οστατευόμενων περιο-

αναζητηθεί σε νομο-
α σύνδεση της φυσιο-
λεγόμενο κάθε φορά
ξία στην από κοινού
είρισης μιας προστα-

ινή απόφαση των Υπουρ-
ργών και Γεωργίας εξει-
ειων διαχείρισης, τα κρι-
α» (η υπογράμμιση δική

κου Ζακύνθου (ΕΘΠΖ)
προστασία της φύσης,
τική Ανάπτυξη: η συμ-
ποίο διοργανώθηκε στις
ΠΖ.

ορά συντελεστή δόμη-
Περιβάλλοντος, Χωρο-

V. Η επίλυση της σύγκρουσης ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων και περιβάλλοντος

Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι δεν μπορεί να υπάρξει αποτελεσματική προστασία και διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών εάν προηγου-
μένως δεν αντιμετωπισθούν ικανοποιητικά οι αναπόφευκτες συγκρούσεις
συμφερόντων, που είναι φυσικό να εκδηλώνονται σε αυτές τις περιπτώ-
σεις. Η κλασικότερη ίσως σύγκρουση είναι αυτή μεταξύ των ιδιοκτησια-
κών δικαιωμάτων και των απαιτήσεων της περιβαλλοντικής προστασίας
ή, με πιο νομικούς όρους, η σύγκρουση μεταξύ του δικαιώματος της ιδιο-
κτησίας και του δικαιώματος στο περιβάλλον²³.

Είναι γνωστό ότι συχνά οι κανόνες προστασίας του φυσικού περι-
βάλλοντος ενσωματώνουν μικρότερες ή μεγαλύτερες, σχετικές ή απόλυ-
τες, απαγορεύσεις σε σχέση με την οικονομική αξιοποίηση της γης, η ο-
ποία κυρίως μεταφράζεται σε δυνατότητα οικοδομικής εκμετάλλευσής
της. Από τη σκοπιά, έτσι, της διασφάλισης του δικαιώματος της ιδιοκτη-
σίας, το κύριο ερώτημα που τίθεται είναι το από ποιο σημείο και μετά οι
περιορισμοί στην ιδιοκτησία είναι τόσο επαχθείς που να καθιστούν ανα-
γκαία την πρόβλεψη αντισταθμιστικών μέτρων υπέρ των θιγόμενων;

Ο έλληνας νομοθέτης προέβλεψε γενικά κάποιες μορφές τέτοιων αντι-
σταθμιστικών μέτρων ήδη από τη δεκαετία του 1980²⁴, χωρίς ωστόσο να
εξειδικεύσει διά της κανονιστικής οδού τις διαδικαστικές και ουσιαστικές
προϋποθέσεις που θα επέτρεπαν την εφαρμογή τους στην πράξη.

23. Για τη σχέση των δύο δικαιωμάτων γενικά βλ. Φ. Δωρή, Προστασία των υ-
γροτόπων και περιορισμοί του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, εις: Γ. Παπαδημητρίου
(επιμ.), Η προστασία των υγροτόπων στην Ελλάδα, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1998, σ. 29-
41, M. Falque - M. Massenet, Droits de propriété et environnement, Edit. Dalloz,
1997, Ελληνική Εταιρία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Δικαίωμα της ιδιοκτησίας και
προστασία του περιβάλλοντος, Πρακτικά Ημερίδας, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003.

24. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986 «..... το
Δημόσιο ύστερα από αίτηση των θιγόμενων, μπορεί κατά το μέτρο του δυνατού, να
αποδεχθεί είτε την ανταλλαγή των ιδιωτικών εκτάσεων με εκτάσεις του Δημοσίου είτε
την παραχώρηση κατά χρήση στους θιγόμενους δημοσίων εκτάσεων σε παραπλήσιες
περιοχές για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση είτε την καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής
αποζημίωσης, για τον προσδιορισμό της οποίας λαμβάνεται υπόψη η υφιστάμενη χρήση
της ιδιωτικής έκτασης, είτε τη μεταφορά του συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία
κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του ν. 880/1979».

Μολονότι η προσέγγιση του θέματος «ιδιοκτησία-περιβάλλον» είναι ένα μεγάλο θέμα που απαιτεί ξεχωριστή ανάλυση, είναι δυνατό, στο πλαίσιο της συγκεκριμένης προβληματικής, να γίνουν κάποιες επισημάνσεις:

Η συγκεκριμένη πρόβλεψη περί αντισταθμιστικών έχει το μειονέκτημα ότι δεν αγγίζει με συγκεκριμένο και επιχειρησιακό τρόπο, σε σχέση με τις ανάγκες διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος το καίριο ερώτημα: ποιό είναι το όριο εκείνο πέραν του οποίου υπάρχει υπέρμετρη και νομικά ανεπίτρεπτη δέσμευση της ιδιοκτησίας;

Το γεγονός αυτό έχει ως συνέπεια οι συγκρούσεις μεταξύ «ιδιοκτησίας-περιβάλλοντος» να επιλύονται μέσα από τη δικαστική οδό, με πενήχρα ωστόσο αποτελέσματα στο πεδίο της διαχείρισης του χώρου. Χαρακτηριστικές, από τη σκοπιά αυτή, είναι μία σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας²⁵, οι οποίες συνεκτιμώντας τον κοινωνικό χαρακτήρα της ιδιοκτησίας, δίνουν ένα «προβάδισμα» στην προστασία του περιβάλλοντος έναντι της ιδιοκτησίας. Τούτο μεταφράζεται στο ότι κρίνονται νόμιμοι οι περιορισμοί του δικαιώματος της ιδιοκτησίας είτε γιατί οι εκτός σχεδίου περιοχές δεν προορίζονται για δόμηση (άρα οι περιορισμοί είναι εν προκειμένω συνταγματικά ανεκτοί²⁶), είτε γιατί οι ιδιοκτήτες έχουν τη δυνατότητα, ακόμη και στην περίπτωση απόλυτης ή ουσιαστικής (μη ανεκτής) στέρησης της ιδιοκτησίας, να ασκήσουν το αγωγικό τους δικαίωμα²⁷.

Λαμβάνοντας υπόψη αφενός τις προαναφερόμενες αδυναμίες της νομοθεσίας, σε συνδυασμό και με τις περιορισμένες δυνατότητες που προσφέρει η νομολογία, αφετέρου δε το ότι η ρύθμιση του άρθρου 22 του ν.1650/86 έχει έναν αμιγώς «δημοσιοκεντρικό» χαρακτήρα, κρίνεται αναγκαία η αναμόρφωσή της προς δύο κατευθύνσεις: πρώτον, προς την κατεύθυνση προσδιορισμού του ορίου πέραν του οποίου υπάρχει μη ανεκτή δέσμευση της ιδιοκτησίας στις περιοχές του Δικτύου «Natura 2000» και ευρύτερα στις προστατευόμενες περιοχές και δεύτερον, προς την κατεύθυνση νομικής οριοθέτησης των δυνατοτήτων που παρέχει ο χώρος της

25. Βλ. κυρίως τις αποφάσεις ΣτΕ 3146/1986, 3067/2001 και 3135/2002, οι οποίες αφορούν σε απαγορεύσεις και περιορισμούς που έχουν τεθεί είτε για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς (η πρώτη), είτε για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος (οι δύο επόμενες).

26. Βλ. σχετικά και τις αποφάσεις του ΣτΕ 1169/1994, 533-535/2003.

27. Βλ. σχετικά ΣτΕ 2601-2603/2005.

επιβάλλον» είναι
 είναι δυνατό, στο
 άποιες επισημάν-

χει το μειονέκτη-
 όπο, σε σχέση με
 καίριο ερώτημα:
 μετρη και νομικά

μεταξύ «ιδιοκτη-
 ική οδό, με πενι-
 ου χώρου. Χαρα-
 κάσεων του Συμ-
 κοινωνικό χαρα-
 ν προστασία του
 εται στο ότι κρί-
 ττησίας είτε γιατί
 (άρα οι περιορι-
 γιατί οι ιδιοκτή-
 εόλυτης ή ουσιώ-
 σουν το αγωγικό

δυναμίες της νο-
 τότητες που προ-
 ο άρθρου 22 του
 ρα, κρίνεται ανα-
 ον, προς την κα-
 τάρχει μη ανεκτή
 Natura 2000» και
 προς την κατεύ-
 έχει ο χώρος της

ιδιωτικής οικονομίας. Οι δυνατότητες αυτές θα μπορούσαν, υπό συγκεκριμένες έστω προϋποθέσεις, να λάβουν τη μορφή αντισταθμιστικών.

Όπως ειπώθηκε, η υφιστάμενη ρύθμιση έχει καθαρά «δημοσιοκεντρικό» χαρακτήρα, ήτοι προσεγγίζει το θέμα των αντισταθμιστικών μέσω της ρύθμισης της σχέσης δημοσίου-θιγόμενου ιδιοκτήτη, αφήνοντας εκτός του ρυθμιστικού της πεδίου τις δυνατότητες που προσφέρει ο χώρος της ιδιωτικής οικονομίας.

Μία νέα ρύθμιση, η οποία είναι ούτως ή άλλως αναγκαία, καθώς και η αρτίωσή της διά της κανονιστικής οδού, θα έπρεπε να δώσει νομική υπόσταση σε δυνατότητες αντισταθμιστικών μέτρων που παρέχει η οικονομία της αγοράς μέσα από πρωτοβουλίες, όπως η δημιουργία εταιρικών σχημάτων μεταξύ θιγόμενων ιδιωτών και φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών, οι χορηγίες πάσης φύσεως (ακόμη και ακινήτων), η αγορά ή και ενοικίαση ακινήτων από τους φορείς διαχείρισης κ.λπ.²⁸

Αξίζει να σημειωθεί ότι η ανάγκη αξιοποίησης όλων των μορφών αντισταθμιστικών μέτρων που θα μπορούσαν να επινοηθούν ενισχύεται από το ότι η προώθηση της οδηγίας «Natura 2000» περνάει στην πράξη μέσα τόσο από *stricto sensu* κανονιστικά μέτρα όσο και από μέτρα συναινετικής ή συμβατικής μορφής. Και στη μία και στην άλλη περίπτωση, πάντως, η άρση ή έστω η άμβλυνση των συγκρούσεων μεταξύ του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και αυτού στο περιβάλλον διευκολύνει την εφαρμογή κάθε μορφής μέτρου, εν κατακλείδι διευκολύνει την ίδια την εφαρμογή της οδηγίας.

VI. Η αξιολόγηση της νομολογίας του ΔΕΚ

Είναι γνωστό ότι η ωρίμανση του νομικού οικοδομήματος που δημιουργήσε η οδηγία «Natura 2000» προϋποθέτει την ολοκλήρωση των τριών σταδίων εφαρμογής της. Κατά το πρώτο στάδιο, οι χώρες-μέλη

3135/2002, οι οποί-
 ιτε για την προστα-
 τασία του φυσικού

5/2003.

28. Οι κραυγαλέες νομοθετικές αδυναμίες στην προώθηση των αντισταθμιστικών μέτρων είναι ήδη ορατές σε αρκετές περιπτώσεις, με εξέχουσα την περίπτωση της Ζακύνθου, όπου εκ του λόγου τούτου η υλοποίηση των μέτρων προστασίας και διαχείρισης του δημιουργηθέντος Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου (ΕΘΠΖ) συναντά πολλά εμπόδια. Το ΕΘΠΖ θεσμοθετήθηκε με το από 1.12.1999 Προεδρικό Διάταγμα «Χαρακτηρισμός χερσαίων και θαλασσίων περιοχών του κόλπου Λαγανά και των νήσων Στροφάδων ως Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο... Ν. Ζακύνθου», (ΦΕΚ Δ' 906/22.12.1999).

προτείνουν τις προς ένταξη στο οικολογικό δίκτυο περιοχές. Κατά το δεύτερο στάδιο η ευρωπαϊκή επιτροπή, σε συμφωνία με τα κράτη-μέλη, διαμορφώνει τον οριστικό κατάλογο των περιοχών. Τέλος, κατά το τρίτο στάδιο, τα ίδια τα κράτη προβαίνουν στον χαρακτηρισμό των περιοχών ως ειδικών ζωνών διατήρησης και στον καθορισμό των μέτρων προστασίας και διαχείρισης²⁹.

Το γεγονός ότι δεκαπέντε περίπου χρόνια μετά την υιοθέτηση της οδηγίας η εφαρμογή της δεν έχει καν εισέλθει στο δεύτερο στάδιο, δηλαδή δεν έχουν επισήμως αναγνωρισθεί οι προτεινόμενες περιοχές ως τόποι κοινοτικής σημασίας, έχει προκαλέσει μεγάλες αβεβαιότητες ως προς το εφαρμοζόμενο καθεστώς προστασίας. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο καθίσταται αναγκαία η ερμηνευτική ανίχνευση ενός πλαισίου προσωρινής προστασίας, το οποίο αποτελεί κατά βάση δημιούργημα της νομολογίας.

Από τη σκοπιά αυτή ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν δύο αποφάσεις του ΔΕΚ, που εκδόθηκαν αντιστοίχως τον Ιανουάριο του 2005 και το Σεπτέμβριο του 2004³⁰. Από την ανάγνωση των δύο αυτών αποφάσεων προκύπτουν ως προς την εφαρμογή του άρθρου 6 της οδηγίας, που είναι εξάλλου το κεφαλαιώδες άρθρο αυτής, τα εξής: Η μη οριστικοποίηση του καταλόγου των περιοχών ως τόπων κοινοτικής σημασίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συνεπάγεται μη άμεση υποχρέωση εφαρμογής των παρ. 2 - 4 του άρθρου 6 της οδηγίας, δηλαδή εν τέλει συνεπάγεται τη μη εφαρμογή, σε αυτή τη φάση, του βασικού προστατευτικού βάρους αυτής. Και τούτο, έστω και αν η πρόταση για την ένταξη μιας περιοχής στον κατάλογο των τόπων κοινοτικής σημασίας δεν μπορεί να εκληφθεί ότι απαλλάσσει πλήρως τα κράτη-μέλη από μία γενική υποχρέωση προστασίας τους, ιδιαίτερα δε όταν συναντώνται σε αυτούς οικότοποι και είδη προτεραιότητας.

Την ακραιφνώς γραμματική αυτή προσέγγιση³¹ της οδηγίας, όπως αποτυπώνεται στο περιεχόμενο της πρώτης απόφασης, έρχεται να «μετριάσει» σε κάποιο βαθμό η δεύτερη απόφαση, σύμφωνα με την οποία η γενι-

29. Βλ. αναλυτικά το άρθρο 4 της οδηγίας και κυρίως τις παρ. 1, 2 και 4.

30. Βλ. σχετικά τις αποφάσεις που εκδόθηκαν επί των υποθέσεων C-117/03 και C-127/02.

31. *Τ. Νικολόπουλος*, «Γραμματική ερμηνεία» των τόπων προτεραιότητας του δικτύου Φύση 2000 (σχετικά με την ΔΕΚ 13.1.05, υπ. C-117/03), υπό δημοσίευση, *Περιβάλλον και Δίκαιο*.

περιοχές. Κατά το δεύτερο στάδιο, δηλαδή Τέλος, κατά το τρίτο ηρισμό των περιοχών των μέτρων προστα-

την υιοθέτηση της ο-
ύτερο στάδιο, δηλαδή
ες περιοχές ως τόποι
βιαιότητες ως προς το
και ο λόγος για τον
η ενός πλαισίου προ-
δημιουργήμα της νο-

ουσιάζουν δύο απο-
νουάριο του 2005 και
υό αυτών αποφάσεων
ης οδηγίας, που είναι
η οριστικοποίηση του
ασίας από την Ευρω-
εφαρμογής των παρ.
επάγεται τη μη εφαρ-
ύ βάθρου αυτής. Και
ριοχής στον κατάλο-
ληφθεί ότι απαλλάσ-
ση προστασίας τους,
και είδη προτεραιό-

ης οδηγίας, όπως α-
έρχεται να «μετριά-
με την οποία η γενι-

αρ. 1, 2 και 4.
ιοθέσεων C-117/03 και

προτεραιότητας του δι-
'03), υπό δημοσίευση,

κή υποχρέωση προστασίας της παρ. 2 του άρθρου 6 δεν εφαρμόζεται σω-
ρευτικώς με την ειδικότερη διάταξη της παρ. 3 του ίδιου άρθρου. Το γε-
γονός αυτό μεταφράζεται σε υποχρέωση για τα κράτη-μέλη εκτίμησης
των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από δραστηριότητες (σχέδια), για τις
οποίες δεν μπορεί να αποκλεισθεί βάσει αντικειμενικών κριτηρίων ότι
επιηρεάζουν μία περιοχή. Μάλιστα τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν
από την πραγματοποίησή τους σε μία περιοχή του οικολογικού δικτύου,
όταν πρόκειται να βλάψει την ακεραιότητά του. Η εκτίμηση δε αυτή δεν
διαφεύγει του εθνικού δικαστικού ελέγχου, έστω και αν η παρ. 3 του άρ-
θρου 6 δεν έχει ενσωματωθεί (ή βεβαίως έχει ενσωματωθεί μη ορθώς)
στην εθνική νομοθεσία³².

Θα πρέπει, πάντως, να ειπωθεί ότι η πρώτη από τις δύο αποφάσεις
του ΔΕΚ αποκλίνει από τη μέχρι τότε προσέγγισή του αναφορικά με τις
ζώνες ειδικής προστασίας της οδηγίας 79/409 για τα πουλιά, όπου ανε-
ξαρτήτως αν μία ζώνη είχε επισήμως ενταχθεί στον κατάλογο των ζω-
νών αυτών, η υποχρέωση προστασίας της εθεωρείτο δεδομένη³³. Κατά
την ορθότερη γνώμη το ίδιο θα έπρεπε, κατ' αναλογία, να ισχύσει και
για τους προτεινόμενους τόπους κοινοτικής σημασίας της οδηγίας
«Natura 2000».

Λαμβάνοντας υπόψη το περιορισμένο επίπεδο νομικής ωρίμανσης της
οδηγίας, αλλά και τις συχνά αποκλίνουσες ερμηνευτικές προσεγγίσεις της
νομολογίας, είναι προφανές ότι τόσο η ευρωπαϊκή επιτροπή όσο και τα
κράτη-μέλη θα πρέπει να επιταχύνουν τις διαδικασίες εφαρμογής της.
Τούτο, ίσως, ισχύει ακόμη περισσότερο για την Ελλάδα, η οποία έχει ήδη
καταδικασθεί δύο φορές για μη εφαρμογή των οδηγιών 92/43 και 79/409
σε μεγάλης οικολογικής αξίας περιοχές³⁴.

32. Υποστηρίζεται ότι με την απόφαση αυτή γίνεται κατ' ουσίαν δεκτή η άμεση
εφαρμογή της παρ. 3 του άρθρου 6 της οδηγίας, βλ. αναλυτικά C.-H. Born, *Le régime
juridique provisoire des sites appelés à devenir des ZPS OU ZSC en droit communau-
taire et comparé*, 2004, Rapport sur le régime provisoire des sites Natura 2000, pré-
senté au colloque organisé par le «Observatoire Juridique Natura 2000» à Caserta,
2003, σ. 8-9.

33. ΔΕΚ C-335/90, 2.8.1993, (Marismas de Santona), Επιτροπή εναντίον Ισπανί-
ας, Συλλ. I-4221.

34. ΔΕΚ C-130/00, 30.1.2002, (παράλειψη προστασίας της θαλάσσιας χελώνας
Caretta caretta στη Ζάκυνθο) και ΔΕΚ C-166/04, 27.10.2005 (παράλειψη προστασί-
ας ορνιθοπανίδας και οικοτόπων της στη λιμνοθάλασσα Μεσολογγίου).

VII. Επίλογος

Η εφαρμογή της οδηγίας «Natura 2000» αποτελεί σχεδόν εξ ορισμού πρόκληση για τον εθνικό νομοθέτη, τη διοίκηση, την ελληνική Πολιτεία γενικώς. Η πρόκληση αυτή γίνεται ακόμη μεγαλύτερη αν αναλογιστεί κανείς ότι η εφαρμογή της συνδέεται και επηρεάζει ένα μεγάλο τμήμα του ελληνικού χώρου, εν τέλει μεγάλες ενότητες του φυσικού αλλά και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντός μας.

Ιδιαίτερη, ωστόσο, αξία προσλαμβάνει η εφαρμογή της οδηγίας για τη νομική προβληματική που συνοδεύει τόσο την προστασία της φύσης όσο και την αειφόρο ανάπτυξη. Και τούτο γιατί η εφαρμογή της οδηγίας έρχεται σε σημαντικό βαθμό να καλύψει το έλλειμμα νομοθετικής πολιτικής που υπάρχει αφενός στα ζητήματα της διαχείρισης του περιβάλλοντος, αφετέρου στη συσχέτιση της περιβαλλοντικής προστασίας με το αίτημα της ισόρροπης ανάπτυξης του ελληνικού χώρου.

Η οδηγία «Natura 2000» δεν μπορεί και δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί ως ένα ακόμη «ξηρό» νομικό κείμενο, ως ένα ακόμη «τεχνολογικό» εργαλείο. Αντίθετα πρέπει να αντιμετωπιστεί ως μία ευκαιρία επαναοριοθέτησης των σχέσεων του ανθρώπου με τον περιβάλλοντα χώρο του. Η πλήρωση των προϋποθέσεων που αναπτύχθηκαν, σε συνδυασμό με τη σαφή βούληση εκ μέρους της Πολιτείας, των επίσημων φορέων της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, αλλά και αυτών της εκπροσώπησης των πολιτών, θα συνέβαλε χωρίς καμία αμφιβολία αποφασιστικά σε αυτό.