

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ

Η Νομική Προστασία των Υγροβιοτόπων στην Ελλάδα.
Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Αθηνών 1994 (Νομική
Σχολή, Τομέας Δημοσίου Δικαίου)

ΘΕΟΔΩΡΑ ΛΑΖΑΡΕΤΟΥ

Οι Ελληνικοί υγρότοποι, τα σημαντικότερα φυσικά οικοσυστήματα της χώρας, υποβαθμίζονται συνεχώς από τις ποικίλες ανθρώπινες επεμβάσεις και κυρίως από τη μη ορθολογική και άναρχη εκμετάλλευση των πόρων τους, παρότι έχει αναγνωρισθεί διεθνώς, τόσο η μοναδικότητα των αξιών τους, δύσι και η κρίσιμη κατάσταση στην οποία βρίσκονται. Οι πιέσεις που δέχονται από την κατασκευή φραγμάτων, εγγειοφελιωτικών έργων και τουριστικών εγκαταστάσεων, από τη ρύπανση του υδατικού τους στοιχείου με λιπάσματα και φυτοφάρμακα και από την οικιστική επέκταση, θέτουν σε διακινδύνευση την ομαλή λειτουργία των βιολογικών διεργασιών που συντελούνται στο χώρο τους. Εππλέον, ο ανταγωνισμός των αντιτιθέμενων συμφερόντων είναι ιδιαίτερα οξυμένος.

Το αίτημα, επιστημονικό και κοινωνικό, για προστασία και ορθολογική χρήση των υγροτοπικών πόρων, δηλαδή το αίτημα για μια διαδικασία χρήσης και προσπόρισης των φυσικών πόρων χωρίς να τίθεται σε διακινδύνευση η οικολογική ισορροπία του χώρου αποτελεί επίκαιο

αίτημα της Ελληνικής κοινωνίας. Η ανταπόκριση του Ελληνικού δικαίου εξετάζεται στην παρούσα διατριβή, η οποία υποστηρίχθηκε στο Πανεπιστήμιο Αθηνών τον Ιούνιο του 1994.

Στο πρώτο και δεύτερο μέρος της έρευνας προσδιορίζεται η νομική προβληματική της προστασίας. Υποστηρίζεται η θέση ότι, το Ελληνικό νομικό σύστημα της προστασίας της φύσης υφριαρχείται από δύο αντιτιθέμενες λογικές. Αν και η προστασία των υγροτόπων και της φύσης, γενικότερα, αναγνωρίζεται ως στοιχείο του δημοσίου συμφέροντος, δεν έχει υιοθετηθεί καμία ολοκληρωμένη στρατηγική, που θα επέτρεπε την προστασία του συνόλου των υγροτοπικών πόρων. Αντί αυτού ισχύει μια πληθώρα διατάξεων που επιτρέπουν σειρά επεμβάσεων και οι λακωνικοί κανόνες, που θεοπίζουν ο Δασικός κώδικας και κύρια ο ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος, έχουν περιορισμένα αποτελέσματα. Η μελέτη αυτών των κανόνων και των θεσμών που εισάγουν αποδεικνύει ότι ο Έλληνας νομοθέτης θέτει τους νέους προσανατολισμούς του δικαίου, κατά τρόπο που η αποτροπή του παγιωμένου αναπτυξιακού μοντέλου δεν είναι δυνατή. Οι παραγωγικές δραστηριότητες του ανθρώπου, ακόμη και στις προστατευόμενες φυσικές περιοχές, δεν είναι κάτι το εξαιρετικό, αλλά απλά, η ωθητική της ασκησής τους φιλοδοξεί την υλοποίηση της οικολογικής θεώρησης ανθρώπου και φύσης.

Σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1, η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, το οποίο υποχρεούται να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά και καταστατικά μέτρα για τη διαφύλαξη αυτού. Η έννοια, δημος, του φυσικού περιβάλλοντος δεν προσδιορίζεται με ακρίβεια, αλλά διατυπώνεται κατά τρόπο ευρύ και γενικό. Από τη διατύπωση αυτή του άρθρου 24 παρ. 1 συνάγεται ότι η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη είναι η κάλυψη κάθε έννοιας φυσικού περιβάλλοντος. Γίνεται δεκτό ότι οι υγρότοποι, δηλαδή οι λίμνες, οι λιμνοθάλασσες, οι ποταμοί, τα έλη, τα παρυδάτια δάση και τα δέλτα των ποταμών, αποτελούν μερικότερη κατηγορία του φυσικού περιβάλλοντος και άρα η προστασία τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους κατά το άρθρο 24. Αναγνωρίζεται ωρητά με τη συνταγματική διάταξη η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος άρα και των υγροτόπων -αφού δεχόμαστε ότι αποτελούν μερικότερη κατηγορία της φύσης- ως κρατική υπόθεση και τίθεται το νομικό έρεισμα για τη θεσμοθέτηση της στρατηγικής προστασίας.

Ως νομική προστασία των υγροτόπων ορίζεται η υιοθέτηση κανόνων δικαίου με τους οποίους ωριμίζονται οι ανθρώπινες δραστηριότητες με σκοπό την προστασία του υδρολογικού συστήματος του υγροτοπικού οικοσυστήματος και τη διατήρηση των οικολογικών διεργασιών στο χρόνο

και στο χώρο. Η φύση της νομοθετικής δράσης είναι έντονα τεχνική, αφού η άσκηση των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων υποβιβάζεται -με σκοπό την προστασία του υγροτοπικού πλούτου- με γνώμονα τα προϊσμάτα της τεχνικοεπιστημονικής γνώσης και η αποτελεσματικότητα ή μη των λαμβανομένων μέτρων αποκαλύπτει μετέπειτα την ορθότητα ή μη των επιστημονικών επιλογών. Το περιεχόμενο του κανόνα είναι ο εννοιολογικός και γεωγραφικός προσδιορισμός του υγροτοπικού χώρου, η αξιολόγησή του με βάση τα φυσικά χαρακτηριστικά και η θέσπιση της στρατηγικής προστασίας. Με άλλα λόγια, η περιγραφή της τελικής εικόνας των φυσικών διεργασιών, καθώς και πρόβλεψη της ανεπανόρθωτης βλάβης ως συνέπεια της ανθρώπινης δραστηριότητας.

Η προστασία των υγροτόπων αποτελεί κατά κύριο λόγο, χώρο άσκησης της κρατικής εξουσίας. Αυτή έχει τη δυνατότητα να επιβάλει κάθε είδους απαγορεύσεις ή θετικές υποχρεώσεις που κρίνονται απαραίτητες για την προστασία του φυσικού χώρου ή να προβαίνει σε ελέγχους με συνακόλουθες κυρώσεις. Η πραγμάτωση της στρατηγικής ανάγεται στη λειτουργία του Δημοσίου δικαίου. Το ερώτημα που τίθεται είναι αν οι θεσμοί του Ελληνικού δημοσίου δικαίου και ειδικότερα του δικαίου περιβάλλοντος επαρκούν για την προστασία των υγροτοπικών πόρων.

Οι θεσμοί που εισάγει το Ελληνικό θεσμικό δίκαιο για την προστασία της φύσης (ιδιαίτεροι θεσμοί για την προστασία των υγροτόπων δεν υπάρχουν), ο εθνικός δρυμός, το εθνικό πάρκο, οι περιοχές οικοανάπτυξης, η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων κ.ά., δίνουν την εντύπωση της ύπαρξης μιας νομικής πανοπλίας. Όμως, η επιλογή του κατάλληλου νομικού θεσμού για την προστασία ενός συγκεκριμένου υγροτόπου αποδεικνύεται στην πράξη εξαιρετικά δύσκολη υπόθεση. Τούτο γιατί, ο κάθε ένας από τους προαναφερθέντες θεσμούς είναι ειδικός ως προς το αντικείμενο και τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων, ενώ οι υγρότοποι παρουσιάζουν από άποψη φυσική και οικολογική πολυμορφία στην οποία προστίθεται ένα ποικιλο κοινωνικοοικονομικό και πολιτικό περιβάλλον. Επιπλέον τούτων, οι υπάρχουσες νομικές κατασκευές δε δίδουν ικανοποιητική λύση στο πρόβλημα της άρσης των επιβλαβών για τους υγροτόπους αποτελεσμάτων, είτε με τη μορφή της επανόρθωσης της βλάβης ή είτε της επιβολής κυρώσεων στους υπαιτίους. Γιατί, τα αποτελέσματα που προκύπτουν από την προσβολή δύσκολα ανορθώνονται ή δεν ανορθώνονται, και οι υπαίτιοι είναι πρόσωπα που κινούν τον αναπτυξιακό μοχλό της χώρας και άρα δύσκολα αποκαλύπτονται. Επίσης, οι βλαπτικές συνέπειες θίγουν τα έννομα συμφέροντα μιας ανώνυμης πληθυσμιακής μάζας, η οποία δεν εντοπίζεται ούτε χωρικά ούτε χρονικά. Ακόμη, αντισταθμιστικά μέτρα δεν έχουν τύχει συστηματικής εφαρμογής σε θέματα προστασίας.

Ιδιαίτερο σημείο του προβληματισμού απετέλεσε ο δικαστικός έλεγχος, ο οποίος έχει να επιδείξει καταρχήν αξιόλογη, σε έκταση, συμβολή του δικαστή σε καίρια θέματα προστασίας υγροτήτων. Η θέση, η ισχύς αλλά και η έκταση εφαρμογής των διεθνών κανόνων της σύμβασης Ραμσάρ¹ στο σύστημα του εσωτερικού δικαίου προσ-διορίστηκαν με σαφήνεια από τον ακυρωτικό δικαστή, στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας της 2 Ιουνίου 1987 με αριθμό 2343. Το Δικαστήριο, αφού δέχτηκε ότι οι διατάξεις της διεθνούς σύμβασης είναι αυτάρκεις και αυτοδύναμες, ερμηνεύοντας τις αρχές που τίθενται από τη σύμβαση Ραμσάρ και το γράμμα των διατάξεων των άρθρων 3 παρ. 1 και 4 παρ.1, δέχτηκε ότι η προστασία των υγροτόπων και ιδιαίτερα των υγροτόπων διεθνούς σημασίας αποτελεί υποχρέωση για τη ληψη θετικών μέτρων προστασίας και για την απαγόρευση κάθε δραστηριότητας που απειλεί με υποβάθμιση ή καταστροφή το πολύτιμο και εναίσθητο οικοσύστημα. Η εγκατάσταση και λειτουργία μονάδων βαριάς βιομηχανίας αποτελεί κατά την κοινή πείρα μη συμβατή δραστηριότητα με την προστασία του διεθνούς σημασίας υγροτόπου Δέλτα Νέστου και ως εκ τούτου είναι ακυρωτέα. Λίγα χρόνια αργότερα το 1992, το Σ.τ.Ε. εξέδωσε την απόφαση 1342 με την οποία έκρινε ότι, η εγκατάσταση ιχθυογενετικών σταθμών ή άσκηση της κυνηγετικής δραστηριότητας στο διεθνούς σημασίας υγρότοπο του Αμβρακικού κόλπου δεν είναι συμβατές με την προστασία των εναίσθητων οικολογικά οικοσυστημάτων και ότι αντίκειται στη Διεθνή Σύμβαση Ραμσάρ, στο άρθρο 24 Συντ. και στις διατάξεις του νόμου 1650/1986.

Ο δικαστής με τις αποφάσεις αυτές προσανατολίζει τη ρυθμιστική δράση της διοίκησης αναφορικά με την προστασία των υγροτόπων. Θέτει την τελετολογική σχέση της συγκεκριμένης διοικητικής πράξης προς την πραγματική βάση που την αιτιολογεί, ως προϋπόθεση νομιμότητας αυτής της πράξης. Επιχειρεί τη δημιουργική ερμηνεία των κανόνων δικαίου, με άξονα αναφοράς τον προκαθορισμένο από το νόμο στόχο και τις κρατούσες νέες κοινωνικές αξίες και κυρώνει με ακύρωση κάθε ενέργεια, που σταθμίζεται και αξιολογείται από αυτόν ως απειλή της ισόρροπης εξέλιξης των βιολογικών διεργασιών των υγροτόπων. Κατάλληλη και άρα νόμιμη είναι η διοικητική πράξη που εξασφαλίζει τη διατήρηση των υγροτόπων ή αντίστροφα δε θέτει σε διακινδύνευση το φυσικό χώρο.

Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις συμπεραίνεται πρώτον ότι οι άξονες ενδιαφέροντος συστήματος προστασίας των υγροτόπων είναι δύο:

- το κράτος πρέπει να νομοθετήσει μέτρα για τη διατήρηση των υγροτόπων λόγω των οικολογικών διεργασιών και αξιών τους, και

- οι υγρότοποι διεθνούς σημασίας πρέπει να θεσμοθετηθούν ως προστατευόμενες περιοχές γιατί είναι οικότοποι υδροβιών πτηνών στανίων ή απειλούμενων με οριστική εξαφάνιση.

Δεύτερον, ότι ο θεσμός προστασίας που ικανοποιεί από άποψη αποτελεσματικότητας είναι εκείνος, που διαμορφώνει τις νομοθετικές επιλογές σύμφωνα με τις εκάστοτε οικολογικές και κοινωνικές ιδιαιτερότητες των υγροτόπων. Είναι εκείνος, που θεωρεί ότι η φύση δεν είναι μόνο αντικείμενο εξουσίασης, αλλά αξία της οποίας τα χαρακτηριστικά πρέπει να διατηρηθούν προς δικές του κοινωνικού συνόλου. Είναι εκείνος, που αποβλέπει στην άμεση προστασία των εννόμου αγαθού (υγρότοποι) και στοχεύει στη διασφάλιση της ύπαρξης και μεταβίβασής του στις επερχόμενες γενεές. Ο κανόνας δικαιού είναι αποτελεσματικός και άρα κατάλληλος, όταν θέτει ένα κανονιστικό πλαίσιο συμπεριφοράς των κράτους και των ιδιωτών, το οποίο προληπτικά αίρει τον ανταγωνισμό κοινωνικών και οικονομικών αιτημάτων στο χώρο με τέτοιο τρόπο που να αποφεύγεται κάθε μορφής απώλεια φυσικού πόρου.

Στο τρίτο μέρος εξετάζονται συγκριτικά -στο πλαίσιο του υπάρχοντος νομικού συστήματος προστασίας της φύσης- οι θεσμοί που ενδιαφέρουν περισσότερο σχετικά με την προστασία και διαχείριση των υγροτόπων: ο εθνικός δρυμός, το εθνικό πάρκο και οι περιοχές οικοανάπτυξης, γιατί επιτρέπουν τη διαρκή προστασία εκτεταμένων περιοχών -όπως είναι οι Ελληνικοί υγρότοποι διεθνούς σημασίας- καθώς και η ζώνη οικιστικού ελέγχου και η προγραμματική σύμβαση, γιατί έχουν χρησιμοποιηθεί ως μηχανισμοί προστασίας και οικονομικής ανάπτυξης.

Ο Δασικός Κώδικας εισάγει το θεσμό του εθνικού δρυμού² (Ν.Δ. 69/1969, άρθρ. 78 επ.). Ως εθνικοί δρυμοί χαρακτηρίζονται δασικές περιοχές, οι οποίες παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη διατηρήση της άγριας χλωρόδιος και πανίδιος, των γεωμορφολογικών σχηματισμών, του υπεδάφους, της ατμόσφαιρας, των υδάτων και γενικά του φυσικού περιβάλλοντός τους και των οποίων στοιχείων κρίνεται επιβεβλημένη η προστασία. Ο εθνικός δρυμός αποτελείται από τον πυρήνα και την περιφερειακή ζώνη. Στον πυρήνα τα αποτελέσματα του χαρακτηρισμού είναι περιορισμένα και στην περιφερειακή ζώνη (η ύπαρξη της οποίας δεν είναι υποχρεωτική για κάθε εθνικό δρυμό) επιτρέπονται ήπιες δραστηριότητες, συμβατές με την προστασία του χώρου. Προβάλλεται η θέση ότι, οι εθνικοί δρυμοί ως θεσμός προστασίας του φυσικού χώρου αποβλέπουν στην αισθητική αξία και αντιλαμβάνονται τη φύση αφενός, ως χώρο ψυχικής και υγιεινής απόλαυσης για τον άνθρωπο και αφετέρου, ως χώρο οικονομικής εκμετάλλευσης (τουριστική ανάπτυξη). Η φύση ως οικολογική αξία δεν αποτελεί αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης. Η

διάπλαση του χώρου ρυθμίζεται με γνώμονα την εξωτερική όψη του (την αισθητική), τη χρησιμότητά του για τον άνθρωπο και όχι το ρόλο του στους κύκλους ζωής. Η ισόρροπη ρύθμιση των υγροτόπων απαιτεί συνολική διαχείριση με βάση την οικολογική αξία, έτσι ώστε, ο χώρος να διαπλάθεται τώρα και στο μέλλον με γνώμονα την ισορροπία των βιολογικών διεργασιών. Άρα, ο θεσμός των εθνικών δρυμών δεν μπορεί να θεωρηθεί από αυτή την άποψη ως ο καταλληλότερος για την προστασία των υγροτοπικών πόρων.

Ο ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος εισάγει τους θεσμούς του εθνικού πάρκου και της περιοχής οικοανάπτυξης. Η φύση γίνεται αντιληπτή ως χώρος όπου διενεργούνται οι φυσικές διεργασίες και προστατεύεται λόγω ακριβώς της ποικιλομορφίας, της βιολογικής και επιστημονικής σημασίας της. Σκοπός είναι η διατήρηση όχι μόνο της αισθητικής αλλά και της οικολογικής, γεωμορφολογικής, βιολογικής και επιστημονικής αξίας της προστατευόμενης περιοχής. Οι περιοχές οικοανάπτυξης επιπλέον υιοθετούν τη συνολική πολιτική, δηλαδή τη θέσπιση μέτρων προστασίας παράλληλα με τη χωροθέτηση αναπτυξιακών δραστηριοτήτων (άρθρα 18,19).

Ως εθνικά πάρκα χαρακτηρίζονται εκτεταμένες χερσαίες, υδάτινες ή μεικτού χαρακτήρα περιοχές, οι οποίες παραμένουν ανεπηρέαστες ή έχουν ελάχιστα επηρεαστεί από τις ανθρώπινες δραστηριότητες και στις οποίες διατηρείται μεγάλος αριθμός και ποικιλία αξιόλογων βιολογικών, οικολογικών, γεωμορφολογικών και αισθητικών στοιχείων. Στα εθνικά πάρκα επιτρέπεται σύμφωνα με το νόμο η άσκηση παραδοσιακών ασχολιών και λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία της φυσικής κληρονομιάς. Η διοικητική διαδικασία για την ίδρυση των εθνικών πάρκων χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό (η απόφαση λαμβάνεται σε κεντρικό επίπεδο από δργανα της πολιτικής ηγεσίας), την άμεση εξάρτηση από την τεχνική (η κρίση της διοίκησης διαμορφώνεται με βάση τις προτάσεις των ειδικών επιστημόνων, που διατυπώνονται στην Ειδική Περιβαλλοντική Μελέτη) και το δημοκρατικό έλλειμμα (η συμμετοχή του πολίτη εξαντλείται στην προηγούμενη ενημέρωση των ενδιαφερομένων). Επίσης, ο τρόπος διοίκησης του εθνικού πάρκου δεν είναι αποσαφηνισμένος. Για τη διατήρηση της βιολογικής ισορροπίας και της εξέλιξης του προστατευόμενου οικοσυστήματος υιοθετείται το σύστημα της κλιμακωτής κατά ζώνες προστασίας, όπου η κάθε ζώνη διέπεται από ιδιαίτερο καθεστώς. Αποτελεί σημαντική έλλειψη, κατά την άποψή μας, η μη πρόβλεψη περιφερειακής ζώνης του εθνικού πάρκου, σαν περιοχή μετάβασης στον κοινό χώρο του πάρκου. Η περιφερειακή ζώνη θα αποτελούσε χώρο έρευνας και πειραματισμού σχετικά με τις επιπτώσεις

των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων και επεμβάσεων στο φυσικό χώρο. Τα μέτρα που λαμβάνονται για την προγράμματος της προστασίας είναι τα κατάλληλα. Η συγκεκριμένοποίηση των κατάλληλων μέτρων και οι δροι εφαρμογής τους αφήνονται στη διακριτική ευχέρεια της τεχνικής διοίκησης. Ο σκοπός της ίδρυσης του εθνικού πάρκου οριοθετεί τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και συναπόδουλα το εύρος της ανάπτυξης των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων: οποιαδήποτε ενέργεια που θέτει σε διακινδύνευση τη φυσική αληθευόμενη δεν επιτρέπεται. Στα εθνικά πάρκα επιτρέπεται να ασκούνται δραστηριότητες και ασχολίες παραδοσιακού χαρακτήρα. Γίνεται αποδεκτό από το νομοθέτη, ότι οι παραδοσιακές δραστηριότητες και ασχολίες αποτελούν συνιστώσα του διαχειριστικού μοντέλου για το φυσικό χώρο και συντελεστή της διατήρησης της οικολογικής ισορροπίας. Όμως, το ερώτημα παραμένει καίριο, αν οι εκάστοτε επιλογές της διοίκησης εκλαμβάνουν την προστασία της φύσης ως στοιχείο πρωταρχικό σε σχέση με την αναγκαιότητα της οικονομικής ανάπτυξης. Η διατήρωση των άρθρων 18 και 19 του ν. 1650/1986 συνηγορεί υπέρ της άποψης ότι, αναφορικά με το χαρακτηρισμό φυσικών περιοχών ως προστατευομένων και τη θέσπιση κατάλληλων μέτρων προστασίας, η διαφύλαξη της φυσικής αληθευόμενης υπερτερεύει της οικονομικής ανάπτυξης.

Ο θεσμός των περιοχών οικοανάπτυξης υιοθετεί τη σύγχρονη άποψη για ενσωμάτωση της πολιτικής προστασίας στο συνολικό αναπτυξιακό και χωροταξικό σχεδιασμό και θέτει φιλόδοξους στόχους. Ως περιοχές οικοανάπτυξης χαρακτηρίζονται εκτεταμένες περιοχές που μπορούν να περιλαμβάνουν χωριά ή οικισμούς, εφόσον παρουσιάζουν ιδιαίτερη σξία και ενδιαφέρον λόγω της ποιότητας των φυσικών και πολιτιστικών τους χαρακτηριστικών και παράλληλα προσφέρουν σημαντικές δυνατότητες για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που εναρμονίζονται με την προστασία της φύσης και του τοπίου. Οι περιοχές οικοανάπτυξης, ως θεσμός προστασίας της φύσης, συγκρινόμενος με εκείνο των εθνικών πάρκων, αποτελεί ένα θεσμό πιο ελαστικό και ευελικτό, ο οποίος επιτρέπει τη συνύπαρξη των οικονομικών δραστηριοτήτων με τη φύση και την αναγκαιότητα για διατήρηση των βιολογικών διεργασιών. Περιεχόμενο της προστασίας είναι η χωροθέτηση και ο σχεδιασμός των τοπικών δραστηριοτήτων κατά τέτοιο τρόπο που να μη θίγεται η φυσική και πολιτιστική ταυτότητα της συγκεκριμένης περιοχής. Εδώ ο νομοθέτης δε θέτει κάποιους υποχρεωτικούς κανόνες συμπεριφοράς για την επίτευξη των στόχων της προστασίας. Περιορίζεται να καθορίσει την πολιτική της παρεμβατικής δράσης του κράτους στις περιοχές οικοανάπτυξης και παραπέμπει την πραγματοποίηση της προστασίας στην εκτελεστική εξουσία. Έτσι τα ερωτήματα τίθενται καίρια:

- ποιδ είναι το πλαίσιο ασκησης της ρυθμιστικής αρμοδιότητας, εντός του οποίου, η διοίκηση συγκεκριμένοποιεί τους κανόνες συμπεριφοράς των προσώπων;
- με βάση ποιά κριτήρια αποφασίζεται σε κάθε περίπτωση, αν θα προάγεται η πολιτιστική ή φυσική αξία της προστατευόμενης περιοχής και αν αυτή η περιοχή θα εξυπηρετεί κατά πρώτο λόγο την ανάγκη αναψυχής και εκπαίδευσης του κοινού ή την επιστημονική έρευνα ή την οικονομική ανάπτυξη;

Υποστηρίζεται ότι, οι κανόνες προστασίας πρέπει να ρυθμίζουν την ασκηση της ποιων αγροοικονομικών δραστηριοτήτων και να απαγορεύουν την εγκατάσταση επιβαρυντικών για το περιβάλλον δραστηριοτήτων (ιδίως βιομηχανικών και βιοτεχνικών), τη δημιουργία πόλεων ή την επέκταση του αστικού ιστού και την εγκατάσταση τουριστικών μονάδων καθώς και εξοπλισμών που προκαλούν μεγάλες πληθυσμιακές συγκεντρώσεις. Διότι πράγματι, ο θεσμός των περιοχών οικοανάπτυξης έχει ως αντικείμενο τη φυσική και πολιτιστική κληρονομιά, των οποίων η πρόληψη ή επανόρθωση της υποβάθμισης επιδιώκεται διαμέσου της επίλυσης του προβλήματος της χορήσης γης κατά τρόπο συνολικό και με βάση την αρχή της ορθολογικής χορήσης.

Οι θεσμοί της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου και της Προγραμματικής Σύμβασης αναγνωρίζουν την προστασία της φύσης ως κοινωνική αξία, την αποδέχονται ως αναπτυξιακή παράμετρο και τη ρυθμίζουν ως τέτοια.

Η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (άρθρο 29 ν. 1337/1983, 21 ν. 1650/1986) αποτελεί την περιοχή όπου θα επεκταθεί μελλοντικά η οικιστική περιοχή. Η διοικητική πράξη που την εγκρίνει θέτει κατώτερα δρια κατάτμησης γης (οικοπεδοποίησης), δρους και περιορισμούς δύμησης, καθορίζει χορήσεις γης κλπ. Η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) αποτελεί ιδιαίτερο θεσμό, με τον οποίο η διοίκηση επιχειρεί παράλληλα με την αποσύνδεση της συγκεκριμένης περιοχής από το γενικό καθεστώς της εκτός σχεδίου δύμησης και τον καθορισμό της ως οιονεί οικιστικής, τη θεσμοθέτηση ζωνών προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος μέσα στα γεωγραφικά δρια της Ζ.Ο.Ε. Αντικείμενο της ρυθμιστικής δράσης της διοίκησης είναι οι ανθρώπινες δραστηριότητες, κυρίως οι οικοδομικές και οι αγροοικονομικές, η ασκηση των οποίων περιορίζεται ή απαγορεύεται, γιατί ο γεωγραφικός χώρος ασκησης τους παρουσιάζει ιδιαίτερο οικολογικό ενδιαφέρον. Η ουσιαστική πραγμάτωση του σκοπού της προστασίας εξαρτάται κάθε φορά από το ποιες και με ποιο τρόπο ρυθμίζονται οι συγκεκριμένες ανθρώπινες δραστηριότητες, η επιλογή των οποίων εναπόκειται στην τεχνική κρίση της διοίκησης.

Η συμβατική τεχνική έχει χρησιμοποιηθεί εξαιρετικά όσον αφορά τα θέματα προστασίας της φύσης, όταν το 1985 υπογράφηκε η Προγραμματική Σύμβαση για την Ανάπτυξη και την Προστασία του Αμβρακικού κόλπου (ο Αμβρακικός κόλπος είναι από τους 11 Ελληνικούς υγροτόπους διεθνούς σημασίας). Αν και είναι πλέον αποδεκτή η προσφυγή στη συμβατική στο χώρο της προγραμματισμένης οικονομίας και του οικονομικού δικαίου, γιατί αποτελεί το ελαστικό και εκανό μέσο με το οποίο το χράτος συμμετέχει στο οικονομικό γίγνεσθαι για λόγους κοινωνικού συμφέροντος, τα πράγματα στο δίκαιο της φύσης είναι διαφορετικά. Στο οικονομικό δίκαιο, ο προγραμματισμός και η αποτελεσματικότητα έχουν κυριαρχηθεί από το ηθικό στοιχείο του περιεχομένου τουν. Η επιβίωση των απειλουμένων με εξαφάνιση ειδών, η διατήρηση του κύκλου των βιολογικών διεργασιών αλλά και τα δικαιώματα των σημερινών και των μελλοντικών γενεών να ζήσουν σ' ένα οικολογικά ισόρροπο περιβάλλον, είναι αμφίβολο αν μπορούν να γίνουν αντικείμενο συμπεφωνημένης δράσης. Ποια είναι η διαπραγματευτική ικανότητα και θέση των πτηνών, των φυτών, των υδατικών πόρων; Η συμβατική τεχνική ως μηχανισμός προστασίας ρυθμίζει περιπτωσιολογικά τις κοινωνικές επιλογές και στη συνέχεια δίδει προτεραιότητα σε εκείνη που επιβάλλεται ως η πιο ισχυρή. Ανατρέπει έτσι την ιεραρχία των στοιχείων του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί από το Σύνταγμα, το νόμο και τη νομολογία και εμποδίζει την προστασία της φύσης, ως στοιχείο του δημοσίου συμφέροντος, να παγιωθεί ως υπέρτερο συμφέρον του κοινωνικού συνόλου. Η προστασία της φύσης, δηλαδή η διατήρηση της φυσικής κληρονομιάς και της οικολογικής ισορροπίας, αποτελεί κατ' εξοχήν ζήτημα του χώρου του νόμου και της ρυθμιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης, όπως αυτή προδιαγράφεται από το νόμο, γιατί προϋποθέτει τη ρύθμιση της άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων (περιβάλλον, ιδιοκτησία, οικονομική ελευθερία).

Με τα δεδομένα αυτά, η προστασία των Ελληνικών υγροτόπων, αποτέλεσμα των έντονων πιέσεων του οικολογικού κινήματος, διαμορφώνεται σε κανόνες δικαίου με αργούς ρυθμούς. Το δίκαιο αναζητά το συμπαγές σύστημα αρχών, με βάση το οποίο θα συγκροτηθούν οι εξειδικευμένοι κανόνες και θα ξεπεραστεί ο ανταγωνισμός της ανάπτυξης. Η ισόρροπη ανάπτυξη και η ορθολογική χρήση των υγροτοπικών πόρων υλοποιούνται με τη διαρκή προστασία των υγροτόπων που διασφαλίζει ο κανόνας δικαίου. Αυτό σημαίνει την ύπαρξη μιας γενικής ορήγος, σύμφωνα με την οποία οι υγρότοποι προστατεύονται και κάθε επέμβαση, δραστηριότητα ή έργο σε υγροτοπικό χώρο προϋποθέτει προηγούμενη άδεια της διοίκησης.

Σημειώσεις

1. Η Ελλάδα ήταν το 7ο κράτος που επικύρωσε τη Διεθνή Σύμβαση για την Προστασία των Υγροτόπων Διεθνούς Σημασίας ιδιαίτερα ως οικοτόπων υδροβίων πτηνών (Σύμβαση Ραμσάρ), το 1974. Η Ελλάδα έχει εγγράψει στον κατάλογο υγροτόπων διεθνούς σημασίας 11 εκτεταμένους υγρότοπους. Κατά το άρθρο 3.1 της Σύμβασης τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να καταρτίσουν και να εφαρμόσουν εθνικά σχέδια διαχείρισης, τα οποία θα ευνοούν τη διατήρηση των εγγεγραμμένων στον Κατάλογο υγροτόπων και κατά το δυνατό, την αρθολογική χρήση των υγροτόπων που βρίσκονται στο έδαφός τους. Κατά το άρθρο 4.1 οφείλουν να ευνοήσουν τη διατήρηση των υγροτόπων και τη διατήρηση των υδροβίων πτηνών με την ίδιωση προστατευόμενων περιοχών εντός των υγροτήπων. Σύμφωνα με το άρθρο 28.1 του Συντ. 1975 οι διατάξεις της Σύμβασης από την πράξη επικύρωσης της Ελληνικής Βουλής, αποτελεί ανωτερότατο μέρος του εικοντερικού δικαίου και υπερισχύει από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου.

2. Ο διεθνούς σημασίας υγρότοπος Λίμνη Μ. Πρέσπα έχει χαρακτηριστεί εθνικός δρυμός.