

Πρόταση Επιτροπής ‘Φύση 2000’

Διαχείριση προστατευόμενων περιοχών μη υπαγόμενων σε φορείς διαχείρισης

Φεβρουάριος 2012

Εισαγωγή

Το Εθνικό Σύστημα Προστατευόμενων Περιοχών της χώρας περιλαμβάνει πέντε κατηγορίες, συγκεκριμένα: (α) περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, (β) περιοχές προστασίας της φύσης, (γ) φυσικά πάρκα (εθνικά και περιφερειακά), (δ) περιοχές προστασίας οικοτόπων και ειδών και (ε) προστατευόμενα τοπία και φυσικούς σχηματισμούς (Ν. 3937/2011). Σημαντικό τμήμα της έκτασης της χώρας έχει ενταχθεί σε κάποια από τις παραπάνω κατηγορίες. Είναι προφανές, όμως, ότι δεν αρκεί η ανακήρυξη για να υπάρξει προστασία μιας περιοχής. Θεσμοθετημένη αρμοδιότητα διαχείρισης υπάρχει για λίγες από αυτές τις περιοχές. Ειδικότερα, μόνο 25% περίπου των προστατευόμενων περιοχών της χώρας που ταυτόχρονα ανήκουν και στο Ευρωπαϊκό δίκτυο Natura 2000 υπάγονται σε κάποιον από τους 28 φορείς διαχείρισης, το μόνο σχήμα διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών που λειτουργεί στην Ελλάδα. Το Εθνικό Σύστημα Προστατευόμενων Περιοχών παραμένει εδώ και πολλά χρόνια ημιτελές. Αποτελεί προτεραιότητα η ολοκλήρωσή του, που προϋποθέτει ανεύρεση κατάλληλου σχήματος διαχείρισης για το υπόλοιπο 75% περίπου των προστατευόμενων περιοχών της χώρας και αποσαφήνιση του πλέγματος των διοικητικών σχέσεων και αρμοδιοτήτων όλων των υπηρεσιών και φορέων που το απαρτίζουν.

Η Επιτροπή Φύση 2000 έχει ασχοληθεί επανειλημμένα με εκφάνσεις των προβλημάτων που απορρέουν από την απουσία ενός ολοκληρωμένου, λειτουργικού, συνεκτικού και βιώσιμου Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών, τόσο από μόνη της όσο και ανταποκρινόμενη στις εκάστοτε ανάγκες και προτεραιότητες που έθετε η πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Π.Ε.Κ.Α. και έχει καταθέσει πολλές σχετικές προτάσεις. Συγκεκριμένα:

Το Σεπτέμβριο του 2011, κατέθεσε έκθεση για την εφαρμογή του θεσμού των φορέων διαχείρισης, οι οποίοι έχουν στην αρμοδιότητά τους μικρό μόνο τμήμα των προστατευόμενων περιοχών της χώρας. Σε αυτήν εστίασε σε υπάρχουσες δυσλειτουργίες και έκανε πλήθος προτάσεων για την αντιμετώπιση των επιμέρους προβληματικών καταστάσεων, πολλές από τις οποίες απορρέουν από την αδυναμία του κράτους να υποστηρίξει θεσμούς που ιδρύει και νόμους που ψηφίζει.

Το Νοέμβριο του 2011, κατέθεσε εισήγηση για τη λειτουργική αναδιάρθρωση των σχημάτων διαχείρισης για βιώσιμη και αποτελεσματική προστασία εστιάζοντας στις προϋποθέσεις που θα πρέπει να ικανοποιούνται και στα κριτήρια που μπορούν να εφαρμοστούν, ανάλογα με τους επιδιωκόμενους επιμέρους στόχους.

Σήμερα καταθέτει αυτή την εισήγηση-πρόταση για την αντιμετώπιση του προβλήματος που προκύπτει από την απουσία αρμόδιου σχήματος διαχείρισης για την πλειονότητα των προστατευόμενων περιοχών της χώρας.

A. Προϋποθέσεις - Παραδοχές

Για την αναζήτηση λύσης έγιναν οι ακόλουθες παραδοχές:

- Οι διαθέσιμοι πόροι είναι εξαιρετικά περιορισμένοι,
- Η αύξηση του ανθρώπινου δυναμικού στον ευρύτερο δημόσιο τομέα είναι ανέφικτη,
- Η πλήρης αναδιοργάνωση υφιστάμενων δομών και υπηρεσιών και των μεταξύ τους σχέσεων δεν φαίνεται να αποτελεί επιδίωξη του Υπουργείου Π.Ε.Κ.Α.,
- Η αναζήτηση λύσης για την αντιμετώπιση του προβλήματος δεν πρέπει να ξεκινήσει από μηδενική βάση,
- Υπάρχει κατάλληλο πλαίσιο που προσφέρει ο πρόσφατα ψηφισμένος Ν. 3937/2011 'Διατήρηση της Βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις'.

Το πλαίσιο αυτό ορίζεται στο άρθρο 7, παρ. 2:

«δ. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ιδρύονται Διευθύνσεις Συντονισμού Προστατευόμενων Περιοχών σε επίπεδο Αποκεντρωμένης Διοίκησης με αρμοδιότητα την εποπτεία και διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών που υπάγονται στη χωρική αρμοδιότητα των οικείων αποκεντρωμένων διοικήσεων, το συντονισμό της φύλαξης από τα χωρικά αρμόδια σώματα ασφαλείας, καθώς και το σχεδιασμό και την εφαρμογή μέτρων και δράσεων διαχείρισης, έρευνας, προστασίας και ενημέρωσης. Οι διευθύνσεις μπορούν να συνεπικουρούνται από συμβουλευτική επιτροπή που δεν αμείβεται και αποτελείται από επιστήμονες ακαδημαϊκών ή ερευνητικών ιδρυμάτων, ειδικούς σε γνωστικά αντικείμενα συναφή με το χαρακτήρα και τις οικολογικές απαιτήσεις των υπό διαχείριση προστατευόμενων περιοχών, καθώς και εκπροσώπους περιβαλλοντικών οργανώσεων με αποδεδειγμένη εμπειρία, τεχνογνωσία και επιστημονική επάρκεια σε θέματα οικολογίας και διαχείρισης της βιοποικιλότητας.»

B. Διαμόρφωση - Αιτιολόγηση πρότασης

Πλαίσιο

Με βάση τα οριζόμενα στο άρθρο 7, παρ. 2 του Ν. 3937/2011, προβλέπονται:

- ειδικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις Συντονισμού Προστατευόμενων Περιοχών, ανά αποκεντρωμένη διοίκηση, με αρμοδιότητα τη διαχείριση και εποπτεία των

προστατευόμενων περιοχών της εκάστοτε αποκεντρωμένης διοίκησης, όπως και σχεδιασμό και εφαρμογή δράσεων προστασίας, ενημέρωσης και έρευνας. Δηλαδή, αυτές οι Διευθύνσεις έχουν αρμοδιότητες ανάλογες με εκείνες των φορέων διαχείρισης. Μάλιστα, αυτές οι αρμοδιότητες αντιστοιχούν στην πλειονότητα των όσων προβλέπονται για τους φορείς διαχείρισης.

- ο επικουρία των Διευθύνσεων από άμισθη συμβουλευτική επιτροπή που αποτελείται από ειδικούς σε θέματα των υπό διαχείριση περιοχών επιστήμονες-μέλη ακαδημαϊκών ή ερευνητικών ιδρυμάτων, όπως και από εκπροσώπους περιβαλλοντικών οργανώσεων με αποδεδειγμένη επάρκεια σε θέματα οικολογίας και διαχείρισης της βιοποικιλότητας.

Θεωρούμε ότι τα παραπάνω μπορούν να αποτελέσουν ικανοποιητικό πλαίσιο αντιμετώπισης της απουσίας αρμόδιου σχήματος διαχείρισης για την πλειονότητα των προστατευόμενων περιοχών της χώρας, πολύ περισσότερο μάλιστα που βασίζεται σε νόμο (αποτελεί το αμέσως ισχυρότερο νομοθετικό κείμενο στο εθνικό μας δίκαιο μετά το Σύνταγμα), ο οποίος ψηφίστηκε μόλις πριν ένα χρόνο, από την ίδια με τη σημερινή Βουλή, υπό την πολιτική ηγεσία του ίδιου κόμματος.

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ορίστηκαν με τον πρόσφατα ψηφισμένο Ν. 3852/2010 'Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης', με τον οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας, επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους. Στο νόμο προσδιορίζεται ότι «*οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις συγκροτούνται ως ενιαίες μονάδες για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους και ασκούν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα στις κρατικές υποθέσεις της περιφέρειάς τους, σύμφωνα με το άρθρο 101 του Συντάγματος*».

Φαίνεται από τα προαναφερόμενα ότι δεν υπάρχει άλλη οδός για τη δημιουργία μιας αποκεντρωμένης υπηρεσίας για την εποπτεία των προστατευόμενων περιοχών (π.χ. αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Κ.Α.) παρά μόνο μέσω 'του Καλλικράτη'. Είναι αυτονόητο ότι οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες δεν θα μπορούσαν να είναι οι αιρετές περιφέρειες, αλλά η η Αποκεντρωμένη Διοίκηση, όπως ορίζεται και στον Ν. 3937/11.

Αντιμετώπιση πιθανών προβλημάτων

Ένα ενδεχόμενο πρόβλημα συνδέεται με το γεγονός ότι οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις υπάγονται στο Υπουργείο Εσωτερικών, ενώ για τις προστατευόμενες περιοχές υπεύθυνο είναι το Υ.Π.Ε.Κ.Α. Αυτό μπορεί να αντιμετωπιστεί με συντονισμό των δύο υπουργείων. Άλλωστε, ο Ν. 3937/2011 προβλέπει ότι οι Διευθύνσεις Συντονισμού Προστατευόμενων Περιοχών ιδρύονται με Π.Δ. που εισηγούνται από κοινού οι Υπουργοί Π.Ε.Κ.Α. και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Η σχέση συνεργασίας μεταξύ των δύο υπουργείων θα μπορούσε να περιγραφεί σαφώς σε αυτό το Π.Δ., όπως και στον Οργανισμό Λειτουργίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (Μέρος Θ του Ν.

3852/2010). Είναι προφανές ότι πέραν αυτών που αφορούν το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, για την αποτελεσματική λειτουργία των Διευθύνσεων Συντονισμού Προστατευόμενων Περιοχών, θα χρειαστεί να αποσαφηνιστούν οι σχέσεις συνεργασίας και με τις υπηρεσίες των συναρμόδιων Υπουργείων όπως και με αυτές των Περιφερειών.

Στελέχωση

Οι Διευθύνσεις Συντονισμού Προστατευόμενων Περιοχών θα μπορούσαν να στελεχωθούν με 3-4 άτομα η καθεμιά, ανάλογα με το μέγεθος και τη σπουδαιότητα των προστατευόμενων περιοχών που θα έχουν στην αρμοδιότητά τους, αλλά και ανάλογα με τις απειλές που αυτές οι περιοχές αντιμετωπίζουν. Συνολικά, και για τις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας, το προσωπικό αυτό αθροίζεται σε περίπου 25 άτομα. Θα είναι υπεύθυνα για τη μεγάλη πλειονότητα των προστατευόμενων περιοχών του δικτύου Natura 2000 (~75%) αλλά και τις άλλες προστατευόμενες οντότητες εντός των ορίων ευθύνης καθεμιάς από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Η στελέχωση αυτών των Διευθύνσεων, υπό τις παρούσες συνθήκες, θα μπορούσε να γίνει με εσωτερικές μετακινήσεις από το στενό και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Για παράδειγμα, εκτός από τις μετακινήσεις από υπάρχουσες υπηρεσίες θα μπορούσαν να ενταχθούν σε αυτές τις νεοσύστατες Διευθύνσεις και μέλη ακαδημαϊκών ιδρυμάτων, ΑΕΙ ή ΤΕΙ, έμπειρα στελέχη φορέων διαχείρισης, κ.α. Η Επιτροπή 'Φύση 2000' θα μπορούσε να συμβάλει στη διαδικασία διασφαλίζοντας την επιλογή των καλύτερων.

Άλλα Σχήματα Διαχείρισης

Με την εφαρμογή ενός τέτοιου σχήματος, θα μπορούσαν να διατηρηθούν διακριτοί Φορείς Διαχείρισης μόνο για τα Εθνικά Πάρκα της χώρας και για οποιαδήποτε άλλη περιοχή κρινόταν αναγκαίο στη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων (βλ. Πρόταση Επιτροπής 'Φύση 2000' *Λειτουργική αναδιάρθρωση των σχημάτων διαχείρισης για βιώσιμη και αποτελεσματική προστασία: Προϋποθέσεις και κριτήρια*), με τις Διευθύνσεις Συντονισμού Προστατευόμενων Περιοχών να ασκούν σε αυτούς υψηλή εποπτεία.

Σε δεύτερο στάδιο, προστατευόμενες περιοχές υπαγόμενες στις Διευθύνσεις αυτές θα μπορούσαν να περάσουν στη δικαιοδοσία άλλων σχημάτων διαχείρισης, με βάση τα προβλεπόμενα από το Ν. 2742/1999 (Κεφάλαιο Ε), εφόσον συντρέχουν οι απαραίτητες προϋποθέσεις, διασφαλιστεί η διαχείριση των περιοχών με πρώτιστο στόχο την προστασία και εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα του νέου σχήματος διαχείρισης.

Γ. Πρόταση

Άμεση ενεργοποίηση του άρθρου 7, παρ. 2 του Ν. 3937/2011 και ανάληψη ευθυνών από το Υ.Π.Ε.Κ.Α. για κεντρικό συντονισμό και εποπτεία του Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών

Αυτό συνεπάγεται:

- i. Προετοιμασία κοινού Π.Δ. για τις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας,
- ii. Έκδοση Π.Δ.,
- iii. Συγκρότηση των Συμβουλευτικών Επιτροπών σε καθεμιά από τις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας,
- iv. Προετοιμασία Υ.Π.Ε.Κ.Α. για την άσκηση κεντρικού συντονισμού και εποπτείας του Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών.

Η υιοθέτηση της πρότασης σημαίνει ότι θα πρέπει το Υ.Π.Ε.Κ.Α. να προχωρήσει άμεσα σε αποσαφήνιση της σχέσης συνεργασίας του με το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, όπως και των αρμοδιοτήτων αυτών των Διευθύνσεων σε σχέση με τις άλλες Διευθύνσεις της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αλλά και με τις συναρμόδιες υπηρεσίες άλλων υπουργείων καθώς και των περιφερειών.

Στο πλαίσιο ανάληψης των ευθυνών του για κεντρικό συντονισμό και εποπτεία του Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών, το Υ.Π.Ε.Κ.Α θα πρέπει να οργανώσει και τις δικές του κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες ώστε να μπορέσουν να ανταποκριθούν στο ρόλο τους, όπως και να παρέχει σαφείς οδηγίες και κατευθύνσεις στις Διευθύνσεις Συντονισμού Προστατευόμενων Περιοχών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων για τη λειτουργία τους. Αυτό θα συμβάλει στο να αντιμετωπιστούν τα κενά από την απουσία προγενέστερης πείρας και από την έλλειψη κατανόησης των ευρωπαϊκών και εθνικών απαιτήσεων για την προστασία της φύσης. Ο συντονισμός υπηρεσιών, κεντρικών και αποκεντρωμένων, φορέων διαχείρισης, όπως και άλλων εμπλεκόμενων στη διαχείριση προστατευόμενων περιοχών είναι ένα πολύ κρίσιμο θέμα που θα πρέπει να αντιμετωπιστεί άμεσα. Μάλιστα, η ανάγκη αντιμετώπισής του γίνεται πολύ περισσότερο επείγουσα δεδομένης της ακόμα μεγαλύτερης υποστελέχωσης των υπηρεσιών που αναμένεται να συμβεί σύντομα. Προς τούτο το Υ.Π.Ε.Κ.Α., πέραν της δομής, θα πρέπει γρήγορα να αποσαφηνίσει και το πλέγμα διοικητικών σχέσεων και αρμοδιοτήτων όλων των υπηρεσιών και φορέων που απαρτίζουν το Εθνικό Σύστημα Προστατευόμενων Περιοχών.

Συνοπτικά, με την ενεργοποίηση των προβλεπόμενων από το Ν. 3937/2011 μπορεί γρήγορα να ολοκληρωθεί, τουλάχιστον ως προς την ανάθεση διαχειριστικής αρμοδιότητας, το Εθνικό Σύστημα Προστατευόμενων Περιοχών της χώρας. Η απαιτούμενη νομοθετική προετοιμασία θα είναι οριζόντια σε μεγάλο βαθμό, αφού το Προεδρικό Διάταγμα που θα εκδοθεί θα αφορά

και τις επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις του χώρας, γεγονός που εξασφαλίζει ταχύτητα στην έναρξη εφαρμογής του θεσμού. Η προβλεπόμενη στελέχωση των Διευθύνσεων αυτών δεν δημιουργεί πρόβλημα, αφού είναι μικρού μεγέθους και μπορεί σε μεγάλο βαθμό να στηριχθεί σε μετακινήσεις έμπειρων επιστημόνων/στελεχών του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Τέλος, η ύπαρξη Διεύθυνσης Συντονισμού Προστατευόμενων Περιοχών, ισότιμης με τις άλλες Διευθύνσεις της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, είναι πιθανό να συμβάλει στη συνολικότερη αναβάθμιση της προστασίας της φύσης στην Ελλάδα.

Υπενθυμίζουμε ότι δύο είναι τα πεδία που απαιτούν ρυθμίσεις και αποσαφηνίσεις σχετικά με τις προστατευόμενες περιοχές:

- ποιος και πως ασκεί τη διαχείριση,
- ποιος και πως ασκεί τον έλεγχο.

Η παρούσα πρόταση αφορά την αρμοδιότητα άσκησης διαχείρισης. Αμέσως μετά θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερο βάρος στον έλεγχο που ίσως αποτελεί και το σημαντικότερο πεδίο.

Υπό τις παρούσες συνθήκες και για όλους τους λόγους που αναλυτικά περιγράφονται παραπάνω, η Επιτροπή 'Φύση 2000' θεωρεί την πρόταση αυτή ως την ενδεδειγμένη λύση.