

ΔΙΕΘΝΗΣ ΣΥΝΑΝΤΗΣΗ «ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΑ ΤΟΠΙΑ ΣΕ ΠΕΡΙΟΧΕΣ 2000»

Συμμετοχή στη στρογγυλή τράπεζα με θέμα «Πολιτιστικά τοπία σε περιοχές Natura 2000 – Προκλήσεις και προοπτικές»

Κωνσταντίνος Μενουδάκος

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.

Ένα βασικό ερώτημα, ή μάλλον το βασικό ερώτημα που ανακύπτει σε σχέση με τη θεματολογία αυτής της συνάντησης, είναι αν οι πολιτικές προστασίας και διαχείρισης των περιοχών Natura είναι συμβατές με πολιτικές διαχείρισης των στοιχείων πολιτιστικής κληρονομιάς που εντάσσονται στις περιοχές αυτές. Και σε ένα δεύτερο επίπεδο, αν η διαχείριση των περιοχών αυτών επιβάλλεται να καλύπτει και τα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς, το πολιτιστικό τοπίο.

Στο θέμα αυτό ασφαλώς διασταυρώνονται, συναντώνται, πολλοί επιστημονικοί κλάδοι. Θα προσπαθήσω να προσεγγίσω κάποια σημεία της νομικής πλευράς του θέματος. Κυρίως, να δώσω μία γενική εικόνα για τις δράσεις είναι επιβεβλημένες από τη νομοθεσία στις περιοχές Natura και για εκείνες που είναι επιτρεπτές, χωρίς να είναι επιβεβλημένες.

Θα ξεκινήσω με μία κοινότοπη παραδοχή, που φωτίζει όμως τις υφιστάμενους νομικούς κανόνες. Το τοπίο είναι στοιχείο του περιβάλλοντος, αλλά και στοιχείο πολιτισμού. Σε ορισμένες περιοχές η επίδραση του ανθρώπου στη διαμόρφωση του τοπίου είναι έντονη. Στις περιπτώσεις αυτές το τοπίο αποκτά το χαρακτήρα του πολιτιστικού τοπίου και επισύρει την ανάγκη ιδιαίτερης μέριμνας για τη διατήρηση και ανάδειξή του, στο πλαίσιο και της γενικότερης προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, η οποία στην Ελλάδα αποτελεί και υποχρέωση που απορρέει από το Σύνταγμα.

Αυτά τα δεδομένα ισχύουν, και μάλιστα σε εντονότερο βαθμό, προκειμένου για τις περιοχές που έχουν ιδιαίτερη οικολογική αξία, όπως είναι οι ενταγμένες στο οικολογικό δίκτυο Natura περιοχές.

2. Νομικό καθεστώς περιοχών Natura 2000.

Σπεύδω να διευκρινίσω ότι για μεν την προστασία των περιοχών αυτών ως οικοσυστημάτων υπάρχει ένα νομικό πλαίσιο αρκετά λεπτομερειακό που επιβάλλει συγκεκριμένες υποχρεώσεις και απαγορεύσεις και μάλιστα ενωσιακής προέλευσης, άρα δεσμευτικό για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται για τη γνωστή Οδηγία του 1992 για τους οικοτόπους (92/43/ΕΕ), η οποία έχει υποστεί κάποιες, όχι πάντως σημαντικές, τροποποιήσεις. Για την προστασία του τοπίου και, ειδικότερα, του πολιτιστικού τοπίου δεν υπάρχει κοινοτική νομοθεσία. Σχετικές

ρυθμίσεις περιέχονται σε διεθνείς συμβάσεις και στην εθνική νομοθεσία, αλλά έχουν γενικότερο χαρακτήρα και μάλλον αμυντικό περιεχόμενο. Δηλαδή συνεπάγονται απαγορεύσεις ενεργειών και πράξεων που θίγουν τα προστατευόμενα στοιχεία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, χωρίς, κατά κανόνα, να επιβάλλουν συγκεκριμένες θετικές δράσεις, η παράλειψη των οποίων θα επέφερε κυρώσεις.

Η Οδηγία για τους οικοτόπους έχει ιδιαίτερη σημασία τόσο λόγω του περιεχομένου της, όσο και λόγω της έκτασης εφαρμογής της. Στην Ελλάδα π.χ. περισσότερο από 1/4 του εδάφους της έχει ενταχθεί στο δίκτυο Natura.

Τα κριτήρια υπαγωγής μιας περιοχής στο οικολογικό δίκτυο Natura 2000 που ιδρύεται με την Οδηγία αναφέρονται κατά βάση στην οικολογική σημασία της. Εντάσσονται στο δίκτυο περιοχές που έχουν αξία ως φυσικοί οικότοποι. Η αξία της περιοχής ως τοπίου ιδιαίτερου κάλλους ή ιστορικής σημασίας, δηλαδή ως πολιτιστικού τοπίου, δεν αποτελεί κριτήριο για την ένταξη της στο δίκτυο.

Στις περιοχές που εντάσσονται στο δίκτυο, επιβάλλεται η εφαρμογή σχεδίου διαχείρισης που περιλαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για τη διατήρηση και αποκατάσταση του φυσικού οικοτόπου ή της άγριας πανίδας και χλωρίδας, η σημασία της οποίας υπήρξε το κριτήριο υπαγωγής στην Οδηγία. Πολλές, όμως, περιοχές Natura, θα έλεγα οι περισσότερες, έχουν και πολιτιστική αξία με την ευρεία έννοια, δηλαδή όχι μόνο λόγω της ύπαρξης μνημείων και τοπίων φυσικού κάλλους, αλλά και λόγω της συνδρομής παραγόντων που συνθέτουν τον πολιτισμό ενός λαού ή μιας περιοχής.

Ερωτάται αν τα σχέδια διαχείρισης πρέπει να περιλαμβάνουν και μέτρα για την προστασία των πολιτιστικών σχεδίων της περιοχής.

Σύμφωνα με την Οδηγία, τα σχέδια διαχείρισης έχουν αντικείμενο και σκοπό την κάλυψη των οικολογικών απαιτήσεων, δηλαδή τη διατήρηση ή και την αποκατάσταση των φυσικών οικοτόπων και των ειδών της άγριας πανίδας και χλωρίδας. λόγω της οικολογικής σημασίας η περιοχή εντάχθηκε στο δίκτυο.

Για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας του οικοτόπου, η Οδηγία επιβάλλει θετικές ενέργειες και παράλληλα θεσπίζει απαγορεύσεις. Στις περιοχές Natura επιτρέπεται ή και επιβάλλεται η εκτέλεση έργων αναγκαία για την οικολογική διαχείρισή του. Επιτρέπονται και άλλα έργα, μόνον όμως αν υπάρχει βεβαιότητα ότι δεν θα παραβιάσουν την ακεραιότητα του οικοτόπου. Προκειμένου δηλαδή να πραγματοποιηθούν τέτοια έργα απαιτείται προηγούμενη περιβαλλοντική εκτίμηση, όπως απαιτείται, σύμφωνα με άλλη Οδηγία για οποιοδήποτε έργο ή δραστηριότητα που έχει περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Η διαφορά είναι ότι στα έργα εκτός περιοχής Natura η περιβαλλοντική εκτίμηση αρκείται σε πιθανολόγηση των περιβαλλοντικών

επιπτώσεων και στην αναζήτηση μέτρων που θα αποτρέψουν ή θα περιορίσουν εντός των περιβαλλοντικά επιτρεπτών ορίων τις βλαπτικές συνέπειες. Στα έργα εντός περιοχών Natura για να εγκριθεί η πραγματοποίηση κάποιου έργου που δεν είναι άμεσα αναγκαίο για τη διαχείριση της περιοχής και δεν αποβλέπει αποκλειστικά στη διατήρηση και βελτίωση του οικοσυστήματός της, πρέπει η περιβαλλοντική εκτίμηση να καταλήγει σε βεβαιότητα ότι το έργο ή η δραστηριότητα δεν θα θίξει την ακεραιότητα του οικοτόπου. Αν υπάρχουν αμφιβολίες ως προς την απουσία επιβλαβών συνεπειών για την ακεραιότητα του τόπου, δεν επιτρέπεται επέμβαση στην περιοχή προστασίας. Στην περίπτωση αυτή, δηλαδή, εφαρμόζεται η αρχή της προφύλαξης. Η αρχή της πρόληψης δεν καλύπτει την ανάγκη προστασίας των περιοχών αυτών.

Η Οδηγία υιοθετεί και εξαιρέσεις. Προβλέπει ότι παρά το αρνητικό συμπέρασμα της περιβαλλοντικής εκτίμησης ως προς τη βεβαιότητα της μη επέλευσης δυσμενών επιδράσεων, είναι δυνατή η πραγματοποίηση ενός έργου που είναι αναγκαίο για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημόσιου συμφέροντος, με την προϋπόθεση ότι δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις. Στην περίπτωση αυτή επιβάλλεται να λαμβάνονται αντισταθμιστικά μέτρα για να εξασφαλίζεται η προστασία της συνολικής συνοχής του δικτύου περιοχών Natura. Θεωρώ ότι επιτακτικό λόγο σημαντικού δημόσιου συμφέροντος μπορεί να στοιχειοθετήσει και η ανάγκη προστασίας ιδιαιτέρως σημαντικού στοιχείου της πολιτιστικής κληρονομιάς, όχι όμως και η διαφύλαξη της γενικότερης πολιτιστικής σημασίας ενός τοπίου.

Πάντως, η δυνατότητα αυτή δεν υπάρχει προκειμένου για οικοτόπους προτεραιότητας, δηλαδή εκείνους, στους οποίους το προς προστασία οικοσύστημα διατρέχει τον κίνδυνο να εξαφανιστεί.

Αυτό είναι σε πολύ γενικές γραμμές το σύστημα προστασίας των περιοχών Natura που επιβάλλεται με νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, επομένως, δεν εξαρτάται από την πολιτική βούληση και τη νομοθετική πρωτοβουλία των κρατών. Στην Ελλάδα, πάντως, η Οδηγία έχει ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία.

Πρέπει να συμπληρώσω ότι το ΔΕΕ εφαρμόζει αυστηρά τους κανόνες της Οδηγίας για την προστασία των οικοτόπων.

3. Νομική προστασία πολιτιστικής κληρονομιάς.

Νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που να αφορά ειδικώς την πολιτιστική κληρονομιά δεν υπάρχει.

Υπάρχουν διεθνείς συμβάσεις για την προστασία στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς. Κυριότερες είναι η σύμβαση του Παρισιού του έτους 1972 για την παγκόσμια πολιτιστική και φυσική κληρονομιά, και δύο συμβάσεις που καταρτίστηκαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η σύμβαση της Γρανάδας

του έτους 1985 για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης και η σύμβαση της Φλωρεντίας του έτους 2000 για την προστασία του τοπίου.

Οι συμβάσεις όλες αυτές έχουν κυρωθεί με νόμο και ισχύουν στην Ελλάδα, ανήκουν όμως στο πεδίο του λεγόμενου soft law καθώς επιβάλλουν ένα γενικό πλαίσιο κατευθύνσεων, χωρίς συγκεκριμένες απαγορεύσεις και κυρώσεις. Οι κατευθύνσεις αυτές μπορούν να αποτελέσουν έρεισμα για την ανάπτυξη δράσεων ανάδειξης των πολιτιστικών τοπίων γενικότερα και ειδικότερα των πολιτιστικών τοπίων στις περιοχές Natura.

Στην Ελλάδα από τις αρχές του αιώνα έχει διαμορφωθεί αρκετά πλήρης νομοθεσία για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, στην οποία κατά τη νομοθεσία αυτή περιλαμβάνονται οι αρχαιότητες, τα νεότερα μνημεία, οι περιοχές φυσικού κάλλους, οι ιστορικοί τόποι. Ήδη όλοι αυτοί οι κανόνες έχουν συγκεντρωθεί κυρίως στο ν. 3028/2002, με τον οποίο προστατεύεται και το πολιτιστικό τοπίο. Ο νόμος αυτός δεν καλύπτει μόνον ακίνητα και κινητά μνημεία, αλλά και άυλα αγαθά, όπως και τόπους. Στην προστασία περιλαμβάνονται και οι ιστορικοί τόποι, στην έννοια του οποίου εμπίπτουν και τα πολιτιστικά τοπία. Σύμφωνα με τον ορισμό που περιγράφεται στο νόμο, ιστορικοί τόποι είναι εκτάσεις στη ξηρά στη θάλασσα ή στις λίμνες ή στους ποταμούς, που απετέλεσαν ή υπάρχουν ενδείξεις ότι απετέλεσαν το χώρο εξάιρετων ιστορικών ή μυθικών γεγονότων ή εκτάσεις που περιέχουν ή υπάρχουν ενδείξεις ότι περιέχουν μνημεία ή σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης τα οποία συνιστούν χαρακτηριστικούς και ομοιογενείς χώρους, των οποίων επιβάλλεται η προστασία λόγω της λαογραφικής, εθνολογικής, κοινωνικής, τεχνικής, αρχιτεκτονικής, βιομηχανικής ή εν γένει ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους.

4. Συμπερασματικές σκέψεις.

Η Οδηγία για τους οικοτόπους θεσπίζει μεν περιορισμούς στην άσκηση δραστηριοτήτων και στην εκτέλεση έργων που δεν έχουν ως αποκλειστικό αντικείμενο τη βιοποικιλότητα, δεν αποκλείει, όμως, την παράλληλη ανάπτυξη δράσεων για άλλους σκοπούς. Αντιθέτως, σύμφωνα με το πνεύμα της Οδηγίας, στη διαχείριση των περιοχών Natura επιβάλλεται να λαμβάνονται υπόψη οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δεδομένα. Στο πλαίσιο αυτό είναι νομικά επιτρεπτή και, σε κάθε περίπτωση, είναι επιθυμητή η ανάληψη δραστηριοτήτων που στοχεύουν στη βιώσιμη διαχείριση των περιοχών αυτών ως πολιτιστικών τοπίων.

Το πλαίσιο διαχείρισης του πολιτιστικού τοπίου θεωρώ ότι είναι δυνατόν να ενσωματωθεί στο σχέδιο διαχείρισης του οικοσυστήματος. Μπορεί, όμως, να περιληφθεί σε ιδιαίτερο σχέδιο. Στην τελευταία αυτή περίπτωση οι κανόνες διαχείρισης του πολιτιστικού τοπίου πρέπει να είναι σύμφωνοι και εναρμονισμένοι

με το σχέδιο διαχείρισης του οικοσυστήματος που έχει εγκριθεί σύμφωνα με την Οδηγία 92/43/ΕΕ.

Μία παράμετρος, τέλος, που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά το σχεδιασμό δραστηριοτήτων με αντικείμενο την προστασία του πολιτιστικού τοπίου είναι ο χωροταξικός σχεδιασμός. Απλοποιημένα μπορεί να υποστηριχθεί ότι οποιοδήποτε πρόγραμμα διαχείρισης πολιτιστικού τοπίου πρέπει να εντάσσεται ή πάντως να μη προσκρούει σε τυχόν υφιστάμενα χωροταξικά σχέδια οπουδήποτε επιπέδου. Ενδέχεται ένα πρόγραμμα να είναι επιτρεπτό κατά τον Κανονισμό Διαχείρισης του οικοσυστήματος, αλλά να προσκρούει σε χωροταξικές διαρρυθμίσεις είτε περιφερειακού είτε ειδικού χαρακτήρα. Άλλες φορές, όμως, η εφαρμογή του χωροταξικού σχεδιασμού μπορεί να καθιστά αναγκαίες δραστηριότητες και εργασίες προστασίας και ανάδειξης του πολιτιστικού τοπίου. Πρέπει να επισημάνω ότι στη χώρα μας δεν αποτελεί ευχερή υπόθεση η ανεύρεση και εφαρμογή των ισχυόντων χωροταξικών κανόνων. Από τον αστερισμό της παντελούς έλλειψης χωροταξικού σχεδιασμού έχουμε περιέλθει, μέσα σε λίγο χρονικό διάστημα, στον αστερισμό του χωροταξικού πληθωρισμού με αλληλοδιάδοχες και αλληλεπικαλυπτόμενες, πολλές φορές αντιφατικές, χωροταξικές ρυθμίσεις που περιέχονται σε διαφορετικών επιπέδων και κατηγοριών χωροταξικά σχέδια και εμφανίζονται με διάφορες ονομασίες. Οι ασάφειες και δυσχέρειες της χωροταξικής αταξίας δεν δημιουργούν, πάντως, ιδιαίτερα προβλήματα στις περιοχές Natura στις οποίες το καθεστώς χρήσεων γης είναι σε σημαντικό βαθμό οριοθετημένο με τις διατάξεις της Οδηγίας για τους οικοτόπους, η οποία στην Ελλάδα έχει ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία και, μάλιστα, έχει συμπληρωθεί με εθνικές ρυθμίσεις.