

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΩΝ
RESEARCH INSTITUTE FOR TOURISM



ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
ΚΑΙ
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

Λουκής Α. Αθανασίου



Μελέτες: 21

Αθήνα, 2007

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΩΝ
RESEARCH INSTITUTE FOR TOURISM



ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
ΚΑΙ
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

Λουκής Α. Αθανασίου

Μελέτες: 21

Αθήνα, 2007

Τυπώθηκε από τις εκδόσεις ΜΙΧΑΛΗΣ ΤΟΥΜΠΗΣ Α.Ε.

Νίσιζα Καρελά, Κορωπί, Αττική

Τηλ.: +30 210 6029974, Fax: +30 210 6646856

Διαδίκτυο: <http://www.toubis.gr>

Το Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων (ΙΤΕΠ) ιδρύθηκε το 1996 με πρωτοβουλία των επιχειρηματικών φορέων, που δραστηριοποιούνται στον τομέα του τουρισμού, και με συμπαράσταση προσωπικοτήτων της οικονομικής ζωής και του πνευματικού κόσμου της χώρας.

Βασικός καταστατικός σκοπός του Ινστιτούτου Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων είναι η εκπόνηση επιστημονικά θεμελιωμένων μελετών, αναφερομένων στα προβλήματα της τουριστικής οικονομίας και γενικότερα της ελληνικής οικονομίας. Πρόκειται ουσιαστικώς για μελέτες εφαρμοσμένης έρευνας που έχουν επιδίωξη την διατύπωση προτάσεων, δυναμικώς χρήσιμων, για την διαμόρφωση πολιτικών προαγωγικών του τουρισμού και της οικονομίας.

Η εξασφάλιση διατηρήσιμης μακροπρόθεσμης αναπτύξεως της τουριστικής βιομηχανίας, δηλ. υγιούς αναπτύξεως που τείνει να μεγιστοποιεί μακροπροθέσμως τις ωφέλειες για το κοινωνικό σύνολο, προϋποθέτει προγραμματισμένη δράση, συνειδητές επιδιώξεις από πλευράς πολιτείας και καθορισμό τουριστικών προτύπων υποταγμένων στις αναπτυξιακές επιλογές. Με την σειρά της η προγραμματισμένη δράση, η ένταξη με άλλα λόγια των κρατικών και ιδιωτικών πρωτοβουλιών σε συγκεκριμένο, συνειδητά επιλεγμένο πλαίσιο πολιτικής, σε συγκεκριμένη εικόνα μέλλοντος για την τουριστική βιομηχανία, απαιτεί όχι μόνο φαντασία και οραματισμό, αλλά και γνώση, η οποία με την σειρά της προϋποθέτει συνεχή και σοβαρή μελέτη όλων των διαστάσεων του προβλήματος που συνοπτικώς ονομάζομε: τουριστική ανάπτυξη.

Ίσως να εμπεριέχει στοιχεία υπερβολής, αλλά εμπεριέχει και στοιχεία αληθείας, ο ισχυρισμός ότι η ήκιστα ικανοποιητική κατάσταση, που παρατηρείται στον κλάδο του τουρισμού, από όποια οπτική γωνία και αν τον θεωρήσουμε, δεν είναι άσχετη με την απουσία επαρκών βασικών μελετών. Ο έγκαιρος εντοπισμός των προβλημάτων, η οριοθέτηση ενδεχομένων παθογενών καταστάσεων όχι μόνο θα είχε υποκινήσει το ενδιαφέρον της πολιτείας για την αντιμετώπισή τους, αλλά και την στάση και τις ενέργειες της ιδιωτικής πρωτοβουλίας θα είχε επηρεάσει θετικώς. Πιστεύομε, ότι τα συμπεράσματα από την μελέτη σοβαρών προβλημάτων, όπως είναι η απασχόληση του εργατικού δυναμικού, το ισοζύγιο εξωτερικών πληρωμών, η μακροχρόνια βιωσιμότητα του κλάδου και η διατήρηση αφθόρου του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος, μπορούν να παράσχουν επαρκώς ισχυρούς ερεθισμούς για έγκαιρη και ορθή ενεργοποίηση των φορέων ασκήσεως της οικονομικής πολιτικής.

Εν όψει των ανωτέρω και των καταστατικών προβλέψεων του ΙΤΕΠ, το πεδίο εντός του οποίου θα κινηθεί η ερευνητική προσπάθεια του Ινστιτούτου

είναι αρκετά ευρύ. Προβλήματα, όπως η ανάδειξη του τουριστικού πλούτου της χώρας, η γεωγραφική κατανομή της τουριστικής δραστηριότητας, η άμβλυση της εποχικότητας, ο λειτουργικός προσδιορισμός των ορίων αρίστης σωρεύσεως τουριστικών δραστηριοτήτων στον χώρο κ.ο.κ., αλλά και η μελέτη προβλημάτων υποδομής, ανήκουν, εμπίπτουν στα ερευνητικά ενδιαφέροντα του Ινστιτούτου. Στο πεδίο ερευνητικού ενδιαφέροντος του Ινστιτούτου εμπίπτουν, επίσης, και προβλήματα που, ενώ φέρουν τον μανδύα του βραχυπροθέσμου, συνεπάγονται πολλάκις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις απροσδιόριστου μεγέθους.

Εκφράζεται η αισιόδοξη πρόβλεψη, ότι η ίδρυση και λειτουργία του Ινστιτούτου θα αποδειχθεί εξόχως δημιουργική πρωτοβουλία όχι μόνο ένεκα της συμβολής του στην κατανόηση των προβλημάτων του τουριστικού τομέα, αλλά και ένεκα της γενικότερης ερευνητικής εμπλοκής του στα καίρια προβλήματα της ελληνικής οικονομίας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΙΝΑΚΕΣ - ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ	7
ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΙΤΕΠ.....	9
ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ	11
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	13
ΣΥΝΟΨΗ: ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	21
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΑΡΧΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ.....	43
1.1. Γενικά.....	43
1.2. Περιβαλλοντικές εξωτερικές οικονομίες.....	44
1.3. Μορφές παρέμβασης για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών προβλημάτων.....	45
1.4. Η οικονομική αξιολόγηση περιβαλλοντικών μέτρων και πολιτικών και των περιβαλλοντικών επιπτώσεων αναπτυξιακών έργων	50
1.5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις.....	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΕ ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ.....	59
2.1. Τουρισμός και τα μεγάλα παγκόσμια περιβαλλοντικά προβλήματα.....	59
2.2. Περιβαλλοντικά προβλήματα σε τουριστικές περιοχές.....	60
2.3. Φέρουσα ικανότητα μιας περιοχής για τουριστικές δραστηριότητες και περιβάλλον.....	66
2.4. Τουριστική πολιτική και περιβαλλοντική προστασία στην Ελλάδα και άλλες χώρες μέλη της ΕΕ.....	68
2.5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις.....	73
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ - ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΕΙΣ, ΟΡΙΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ.....	79
3.1. Γενικά.....	79
3.2. Ελληνικές συνταγματικές ρυθμίσεις για την προστασία του περιβάλλοντος και Ευρωπαϊκές Συνθήκες	80
3.3. Τουριστική δόμηση και περιβαλλοντική προστασία.....	86
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ.....	95
4.1. Γενικά.....	95
4.2. Διαδικασίες εξέτασης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και ταξινόμηση των τουριστικών έργων ως προς τη σοβαρό- τητα των ενδεχόμενων περιβαλλοντικών τους επιπτώσεων..	96

4.3.	Σκοπιμότητα και περιεχόμενο των Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων.....	100
4.3.1.	Περιβαλλοντικές παράμετροι και συνθήκες στον ευρύτερο περιβάλλοντα χώρο.....	100
4.3.2.	Περιβαλλοντικές παράμετροι και συνθήκες του έργου.....	101
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ		
5.1.	Γενικά.....	107
5.2.	Τάσεις κηδεμόνευσης της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας από το ΣτΕ σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος.....	110
5.3.	Η αρχή της ήπιας ανάπτυξης των ευπαθών οικοσυστημάτων και η σημασία της για το νησιωτικό τουρισμό	120
5.4.	Ενδεικτική αναφορά σε αναπτυξιακά έργα ή ρυθμίσεις που απορρίφθηκαν από το ΣτΕ.....	127
5.4.1.	Ιδιωτικές Πολεοδομήσεις	127
5.4.2.	Οικιστική και τουριστική δόμηση	128
5.4.3.	Παράκτια έργα για την προστασία των λουομένων, τη μείωση του κυματισμού, την προσάμμιση, κλπ.....	128
5.4.4.	Απαγόρευση Τουριστικών έργων.....	129
5.5.	Συμπεράσματα.....	129
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. ΚΡΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΙΣ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ		
6.1.	Γενικά.....	133
6.2.	Οι ρυθμίσεις για τη χρήση των ακτών.....	134
6.3.	Οι ρυθμίσεις για τη χρήση των δασικών εκτάσεων	138
6.4.	Κατευθύνσεις πολιτικής.....	142
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ.....		
7.1.	Η φυσιογνωμία της τουριστικής ανάπτυξης στη χώρα μας και η σημασία της για την ποιότητα του δομημένου περιβάλλοντος	149
7.2.	Η εσωτερική και εξωτερική οικονομία που συνδέονται με τις περιβαλλοντικές συνθήκες.....	153
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....		
161		
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ		
184		
	Internet	184
	Ξένη Βιβλιογραφία	184
	Ελληνική Βιβλιογραφία	184

ΠΙΝΑΚΕΣ - ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΠΙΝΑΚΕΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Πίνακας 4.1.	Ταξινόμηση Έργων Τουριστικής Ανάπτυξης κατά Κατηγορία	97
--------------	--	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Πίνακας 5.1.	Μακροχρόνιες δημογραφικές εξελίξεις στο Νομό Κυκλάδων	122
Πίνακας 5.2.	Ποσοστιαία μεταβολή του πληθυσμού 1971-2001	123

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Πίνακας 6.1.	Σύνθεση % Χρήσεων Γης σε Ευρωπαϊκές Χώρες	141
--------------	---	-----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

Πίνακας 7.1.	Εκτίμηση Συνολικής Γης για Τουριστική Ανάπτυξη 2005-2025	157
--------------	---	-----

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Διάγραμμα 5.1.	Μέγιστος Πληθυσμός και Πληθυσμός 1971 – Κυκλάδες	123
Διάγραμμα 5.2.	Ποσοστιαία Μεταβολή Πληθυσμού 1971 – 2001	124
Διάγραμμα 5.3.	Ποσοστιαία Μεταβολή Πληθυσμού 1951 – 2001	125

ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΙΤΕΠ

Η απόφαση του ΙΤΕΠ να μελετήσει ορισμένες διαστάσεις των περιβαλλοντικών συνεπειών της τουριστικής αναπτύξεως έχει αφετηρία αφενός την οδυνηρή εμπειρία από τις υπερβολές που εν ονόματι της περιβαλλοντικής προστασίας έχουν συντελεσθεί και αφετέρου την πεποίθηση ότι η διατήρηση και αναβάθμιση του περιβάλλοντος αποτελούν πολύτιμη εισροή στη διαδικασία αναπτύξεως του τουρισμού, από πλευράς προσφοράς.

Πρέπει να διευκρινισθεί, ότι η τουριστική δραστηριότητα, σε αντίθεση με τις δραστηριότητες του πρωτογενούς και του δευτερογενούς τομέα, οσάκις προκαλεί μικρή ή μεγάλη βλάβη στο περιβάλλον, η βλάβη αυτή είναι αναστρέψιμη· μπορεί χωρίς υψηλό κόστος να επανορθωθεί, ή ακόμη και να προληφθεί. Εξάλλου, η τουριστική ανάπτυξη, σε αντίθεση με την βιομηχανική ή άλλες υλικής παραγωγής δραστηριότητες, μπορεί άριστα να συμπορευθεί – και τούτο ευχερώς τεκμηριώνεται από την εμπειρία – με βελτίωση του περιβάλλοντος από αισθητικής και άλλων ζωτικής σημασίας απόψεων. Πολλάκις, υπό την πίεση της κοινής γνώμης, η οποία έχει διαμορφωθεί από επιρροές ακραίων απόψεων, απόψεις που αρνούνται την ύπαρξη μέσης οδού και παραβλέπουν τις συνέπειες για την ανάπτυξη και ευημερία, λαμβάνονται αποφάσεις ερήμην της οικονομικής λογικής και του καλώς νοούμενου μακροπρόθεσμου κοινωνικού συμφέροντος. Τουριστική ανάπτυξη συνυπάρχουσα με περιβαλλοντική προστασία ή ακόμη και περιβαλλοντική αναβάθμιση δεν αποτελούν αντιφατικές έννοιες. Αντιθέτως, η υιοθέτηση ακραίων και οικονομικώς ανορθολογικών θέσεων για το περιβάλλον συγκρούεται ευθέως με την ανάπτυξη και την οικονομική ευημερία.

Η ανά χείρας μελέτη, η οποία εκπονήθηκε από ένα ικανό και ώριμο μελετητή, έχει επιχειρήσει να διεισδύσει στο πλήθος των μικρο-προβλημάτων, αλλά και του μακρο-προβλήματος, που απορρέουν από άκριτες θέσεις στο πρόβλημα της τουριστικής αναπτύξεως, και μάλιστα στο πλαίσιο του σύγχρονου έντονου διεθνούς ανταγωνισμού. Εκφράζεται η ελπίδα, ότι τα συμπεράσματα της μελέτης θα βοηθήσουν τόσο τις οικονομικές όσο και τις δικαστικές αρχές να αντιμετωπίζουν τα αναποφεύκτως ανακύπτοντα προβλήματα με την ψυχραιμία που υπαγορεύεται από το μακροπρόθεσμο οικονομικό συμφέρον της κοινωνίας. Διότι, υπενθυμίζεται, ότι η τουριστική ανάπτυξη αποτελεί την κατεξοχήν εξαγωγική δυναμική δραστηριότητα της χώρας σε μια περίοδο καθιζήσεως της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της εγχώριας παραγωγής, ενώ παράλληλα διαθέτει μοναδική ικανότητα

μειώσεως των περιφερειακών ανισοτήτων και συγκράτηση του πληθυσμού σε εθνικά ευαίσθητες περιοχές.

Π. Γ. Παυλόπουλος
Αθήνα, Δεκέμβριος 2006

ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ

Ηνηφάλια και ορθολογική συνεξέταση και συστάθμιση του περιβαλλοντικού αγαθού με άλλα σπουδαία αγαθά, που επίσης προστατεύονται από το ελληνικό σύνταγμα, όπως η δημιουργία θέσεων απασχόλησης και η οικονομική ανάπτυξη καθώς και η ποιότητα της ζωής του πληθυσμού περιοχών, οι οποίες, κάτω από τις σύγχρονες συνθήκες δεν διαθέτουν άλλους αξιόλογους οικονομικούς πόρους οικονομικής στήριξης εκτός από τον τουριστικό, αποτελεί ζητούμενο.

Η αρχική ιδέα προς την κατεύθυνση αυτή προήλθε από τον Διευθυντή του ΙΤΕΠ καθηγητή κ. Π. Παυλόπουλο, ο οποίος στη συνέχεια συνέβαλε και στη διαμόρφωση της πρότασης για την παρούσα μελέτη. Εκτός από αυτό του οφείλω θερμές ευχαριστίες και για τα σχόλια και τις παρατηρήσεις που έκανε σε σχέδιο του κειμένου.

Ευχαριστίες οφείλω στον κ. Λ. Αντωνόπουλο και το λοιπό προσωπικό του τμήματος τουριστικής πολιτικής της Δ/σης Τουριστικής Πολιτικής και Συντονισμού του Υπουργείου Τουριστικής Ανάπτυξης για πληροφόρηση σχετικά με θέματα της αρμοδιότητάς τους. Πολύτιμη για μένα υπήρξε, επίσης, η βοήθεια από το προσωπικό των βιβλιοθηκών του ΚΕΠΕ και της Τραπέζης της Ελλάδος αφενός και του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών αφετέρου για την άντληση πληροφόρησης σχετικής με τα οικονομικά και τα νομικά θέματα που εξετάζονται στη μελέτη. Τέλος, ευχαριστίες οφείλω στην Έρση Λ. Αθανασίου για την έρευνα σε πηγές του διαδικτύου για την άντληση επίκαιρης πληροφόρησης τόσο για την Ελλάδα όσο και για άλλες χώρες.

Η ευθύνη για το περιεχόμενο της μελέτης και για τυχόν λάθη ή παραλήψεις βαρύνει αποκλειστικά εμένα.

Λουκής Α. Αθανασίου

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η τουριστική ανάπτυξη παρουσιάζει αλληλεξάρτηση με τις περιβαλλοντικές συνθήκες από περισσότερες απόψεις. Στοιχεία του φυσικού, κυρίως, αλλά και του δομημένου περιβάλλοντος, αποτελούν εισροή στην τουριστική παραγωγική διαδικασία. Η διαδικασία αυτή, όμως, έχει και σημαντικές περιβαλλοντικές εκροές. Αυτές μπορεί να επηρεάζουν το περιβάλλον είτε ευνοϊκά, είτε δυσμενώς. Γενικότερα, οι περιβαλλοντικές συνθήκες, έτσι όπως διαμορφώνονται και από τις περιβαλλοντικές εκροές του τουριστικού κλάδου, αποτελούν με τη σειρά τους σημαντική συνιστώσα του τουριστικού προϊόντος.

Η παραγωγή τουριστικών υπηρεσιών, όπως και η παραγωγή πολλών αγαθών, συνεπάγεται αναπόφευκτα τη χρήση περιβαλλοντικών πόρων και, από ορισμένες τουλάχιστον απόψεις, την ανάλωση, τη βλάβη ή την αλλοίωση τους. Έτσι, π.χ., η μετάβαση από την προηγούμενη χρήση ή χρήσεις μιας παραλιακής περιοχής στην τουριστική χρήση και η δημιουργία σ' αυτήν τουριστικών εγκαταστάσεων μοιραία μεταβάλλει ορισμένα τουλάχιστον από τα στοιχεία της τόσο τα φυσικά όσο και τα αισθητικά.

Πέρα από τις αναπόφευκτες αυτές μεταβολές, ως αποτέλεσμα της τουριστικής ανάπτυξης μιας περιοχής δημιουργούνται νέες περιβαλλοντικές συνθήκες σ' αυτήν, οι οποίες, σε σύγκριση με τις αρχικές, μπορεί να παρουσιάζουν πλεονεκτήματα. Ειδικότερα η τουριστική ανάπτυξη μιας περιοχής, υπό τους κατάλληλους όρους και προϋποθέσεις, μπορεί να συμβάλει στην αναβάθμιση της ποιότητας του περιβάλλοντος ή ακόμη και στη δημιουργία νέων περιβαλλοντικών αγαθών, ειδικότερα σε ό,τι αφορά το δομημένο περιβάλλον, κάτι που δεν συμβαίνει με πολλές άλλες σύγχρονες χρήσεις. Υπενθυμίζεται ότι η ελκυστικότητα πολλών τουριστικών περιοχών και δη εκείνων που προσελκύουν επισκέπτες με υψηλότερα εισοδήματα, οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στα ανθρωπογενή τους στοιχεία και ιδίως στο χαρακτηρισμό που έχει λάβει το δομημένο περιβάλλον τους.

Οι θετικές και αρνητικές επιπτώσεις της τουριστικής ανάπτυξης στο περιβάλλον ανάγονται εν μέρει στη σφαίρα της αισθητικής. Επειδή δε, σε ό,τι αφορά την αισθητική, οι απόψεις μπορεί να διαφέρουν σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό απ' ό,τι συμβαίνει σε σχέση με τις φυσικές παραμέτρους και χαρακτηριστικά, η συναγωγή συμπερασμάτων γενικής αποδοχής σε ό,τι αφορά τις επιδράσεις της τουριστικής ανάπτυξης στο περιβάλλον μιας περιοχής δεν είναι εύκολη. Είναι όμως ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι, στις περισσότερες περιπτώσεις, και εκείνοι που αμφισβητούν την περιβαλλοντική αξία

μιας συγκεκριμένης τουριστικής ανάπτυξης ή διεκτραγωδούν την περιβαλλοντική ζημία που αυτή έχει προκαλέσει, δεν αμφισβητούν τις δυνατότητες που υπάρχουν, η τουριστική ανάπτυξη να έχει αγαθές επιδράσεις στο περιβάλλον. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι αντιρρήσεις δεν αναφέρονται σε όποια τουριστική ανάπτυξη αλλά στην εκάστοτε συγκεκριμένη μορφή που αυτή λαμβάνει. Πολλοί δε από αυτούς που υιοθετούν κριτική στάση απέναντι στη συγκεκριμένη μορφή που έχει λάβει η ανάπτυξη σε μια περιοχή ταυτόχρονα έχουν και γνώμη για το πώς θα έπρεπε να γίνει η ανάπτυξη, έτσι ώστε να δημιουργηθεί δομημένο αλλά και φυσικό περιβάλλον υψηλής ποιότητας. Αμφισβητούν το αποτέλεσμα των συγκεκριμένων επιλογών που έγιναν ως προς τον τρόπο ανάπτυξης και όχι τις δυνατότητες τουριστικής ανάπτυξης με περιβαλλοντική ποιότητα. Υπάρχουν βέβαια και οι αρνητές κάθε μορφής ανάπτυξης. Αν όμως κρίνει κανείς από την μεγάλη αξία που αποδίδουν οι πλείστοι στα οικονομικά αγαθά, στη βελτίωση της οικονομικής τους θέσης και την εξεύρεση ικανοποιητικής απασχόλησης, είναι φανερό ότι στην πράξη η άποψη αυτή δεν γίνεται γενικότερα δεκτή. Ζητούμενο είναι η ανάπτυξη με σεβασμό στο περιβάλλον και όχι η άρνηση της ανάπτυξης.

Σε αντιδιαστολή με το ανθρωπογενές περιβάλλον, ιδίως σε ότι αφορά την αισθητική του διάσταση, στην περίπτωση του φυσικού περιβάλλοντος η βλάβη ή η φθορά είναι περισσότερο αντικειμενικά εξακριβώσιμες. Και εν προκειμένω η τουριστική ανάπτυξη δεν ενοχοποιείται για καμιά από τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις που έχουν σοβαρές και ανεπανόρθωτες ή δύσκολα επανορθώσιμες συνέπειες, όπως συμβαίνει με άλλους κλάδους όπως ο πρωτογενής τομέας, η μεταποίηση, ο ενεργειακός ή ο μεταφορικός τομέας. Αντίθετα, η τουριστική δραστηριότητα ακόμη και σε περιοχές σχετικά υψηλής συγκέντρωσης έχει συγκριτικά ήπιες περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Δεν συνεπάγεται μεγάλης έκτασης εκπομπές αερίων θερμοκηπίου, δεν παράγει επικίνδυνα απόβλητα, δεν συνεπάγεται υψηλή ατμοσφαιρική ρύπανση, δεν συνεπάγεται μεγάλης έκτασης ανάλωση εξαντλήσιμων πόρων, δεν συνδέεται με σοβαρούς κινδύνους υγείας ή ασφάλειας του κοινού, δεν ενοχοποιείται για όξινη βροχή, ούτε και ενοχοποιείται για εξαφάνιση ειδών ή την καταστροφή μεγάλης περιβαλλοντικής σημασίας βιοτόπων. Γενικά η τουριστική δραστηριότητα δεν θεωρείται μείζων πηγή κανενός από τα μεγάλα περιβαλλοντικά προβλήματα που απασχολούν την ανθρωπότητα. Τα περισσότερα περιβαλλοντικά προβλήματα που μπορεί να συνεπάγεται η τουριστική δραστηριότητα είναι τοπικής σημασίας, κατά κανόνα δε είτε μπορούν να αντιμετωπιστούν με την κατάλληλη υποδομή, είτε μπορούν να προληφθούν με τον κατάλληλο σχεδιασμό. Έτσι λ.χ., με τις κατάλληλες

εγκαταστάσεις καθαρισμού λυμάτων μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το πρόβλημα της ρύπανσης των υδάτων, με τους κατάλληλους όρους δόμησης και την πιστή εφαρμογή τους μπορεί να περιοριστεί σε μεγάλο βαθμό η καταστροφή του πρασίνου, να μειωθούν οι πιθανότητες πυρκαγιών και να προληφθεί η δημιουργία υπερβολικών συγκεντρώσεων σε ορισμένες περιοχές, ενώ με την κατάλληλη ενίσχυση της υποδομής των μεταφορών μπορεί να αποφευχθούν φαινόμενα κυκλοφοριακής συμφόρησης. Στη χώρα μας τουλάχιστον, στο βαθμό που ακούγονται παράπονα ή ασκείται κριτική για περιβαλλοντικές βλάβες που προκαλούνται από την τουριστική ανάπτυξη, τα προβλήματα δεν είναι απότοκα της τουριστικής ανάπτυξης καθ' εαυτήν, αλλά της πλημμελούς τήρησης των νόμων ή πλημμελούς σχεδιασμού.

Με γνώμονα τη συμβολή του στη διαμόρφωση του ΑΕΠ, τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και τις εξαγωγικές του επιδόσεις, ο τουρισμός αποτελεί έναν από τους ζωτικότερους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα μας. Η σημασία του αυτή, μεγάλη για τη χώρα ως σύνολο, είναι αποφασιστική για τις περιφέρειες και τις περιοχές εκείνες που ειδικεύονται στην παροχή τουριστικών υπηρεσιών, οι περισσότερες από τις οποίες είναι οικονομικά ευπαθείς και υστερούν από την άποψη των προϋποθέσεων για την ανάπτυξη εναλλακτικών παραγωγικών δραστηριοτήτων. Δεδομένου ότι η περαιτέρω ανάπτυξη της χώρας και η πραγματική της σύγκλιση προς τον ευρωπαϊκό μέσο όρο αποτελούν κορυφαία επιδίωξη για το προσεχές μέλλον, είναι ανάγκη να αξιοποιηθούν στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό οι δυνατότητες για περαιτέρω ανάπτυξη του τουριστικού κλάδου.

Όπως αναφέρθηκε, η τουριστική ανάπτυξη, όπως και κάθε μορφή οικονομικής ανάπτυξης, μπορεί να έχει ανεπιθύμητες περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Με βάση όμως τα προηγούμενα, η μεν περαιτέρω τουριστική ανάπτυξη είναι αναγκαία οι δε περιβαλλοντικές επιπτώσεις όχι απειλητικές. Έτσι, πριν προβάλει κανείς σοβαρά προσκόμματα στην τουριστική ανάπτυξη σε μια περιοχή, με το φόβο ότι αυτή θα βλάψει το περιβάλλον, πρέπει να εξετάζει με προσοχή τη σημασία των ωφελημάτων από την ανάπτυξη αυτή τόσο για την περιοχή για την οποία πρόκειται όσο και για την εθνική οικονομία, σε σύγκριση με τη σημασία της πιθανής περιβαλλοντικής βλάβης. Ακόμη δε και εκεί όπου η περιβαλλοντική βλάβη πιθανολογείται ότι μπορεί να είναι σοβαρή, πριν καταλήξει κανείς στο συμπέρασμα ότι πρέπει, για περιβαλλοντικούς λόγους, να σταματήσει ή να εμποδιστεί η τουριστική ανάπτυξη, είναι ανάγκη να εξετάζει με προσοχή αν υπάρχουν τρόποι πρόληψης ή περιορισμού της περιβαλλοντικής βλάβης, οι οποίοι και πρέπει να τίθενται ως

όροι στην ανάπτυξη προκειμένου να επιτραπεί η πραγματοποίηση της.

Βασικό κίνητρο για την εξέταση των αλληλεξαρτήσεων μεταξύ τουριστικής ανάπτυξης και περιβάλλοντος, η οποία αποτελεί αντικείμενο αυτής της μελέτης, είναι η αίσθηση ότι σε αρκετές περιπτώσεις αντί της ορθολογικής και ψύχραιμης προσέγγισης, που μόλις περιγράφηκε, υιοθετούνται άκριτα μαξιμαλιστικές εκτιμήσεις για την ενδεχόμενη περιβαλλοντική βλάβη και τη σημασία της και υποτιμάται ή περιφρονείται η σημασία της ανάπτυξης. Ο τουριστικός κλάδος στη χώρα μας αντιμετωπίζει εντονότατο διεθνή ανταγωνισμό και έχουμε κάθε λόγο να μην δυσχεραίνουμε περισσότερο τη θέση του, δημιουργώντας πρόσθετα εμπόδια στην ανάπτυξη ή ακόμη και την επιβίωση του, χωρίς να εξετάζουμε με προσοχή πόσο σοβαρή ή ανεπανόρθωτη είναι η βλάβη του περιβάλλοντος, η οποία εικάζεται ή πιθανολογείται.

Η σκοπιά της μελέτης είναι οικονομική. Δεν είναι ούτε τεχνική ούτε νομική. Στόχος είναι να εξεταστούν τα θέματα που γεννώνται κάτω από το πρίσμα της οικονομικής ανάλυσης, με την ελπίδα ότι η επιχειρηματολογία και τα συμπεράσματα μπορεί να συμβάλουν σε περισσότερο ορθολογικές αποφάσεις, που θα διευκολύνουν την τουριστική ανάπτυξη ενώ ταυτόχρονα θα μπορούν να συμβάλλουν στην καλύτερη του περιβάλλοντος ή τουλάχιστον να μην του προκαλούν σοβαρή βλάβη.

Το Κεφ. 1 αναφέρεται πολύ συνοπτικό τρόπο στις βασικές αρχές της σύγχρονης περιβαλλοντικής οικονομικής. Σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος και την περιβαλλοντική πολιτική γενικότερα εγείρονται, τόσο στο επίπεδο της οικονομικής θεωρίας όσο και στο επίπεδο της πρακτικής πολύπλοκα θέματα. Η κατανόηση τους απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, ως προς δε το χειρισμό τους μπορεί να προκύπτουν αμφισβητήσεις. Όπως είναι ευνόητο, σκοπός του Κεφ. 1 δεν είναι η πλήρης κάλυψη των θεμάτων που γεννώνται, κάτι που είναι πέρα από τους στόχους της παρούσας μελέτης και για την οποίαν ο αναγνώστης, που θα ενδιαφερόταν να υπεισέλθει σε τεχνικές λεπτομέρειες, παραπέμπεται στη βιβλιογραφία. Σκοπός είναι μια συνοπτική και απλουστευμένη αναφορά - κατά το δυνατόν κατανοητή και από τους μη ειδικούς - σε ορισμένες βασικές αρχές, με έμφαση σε σημεία τα οποία, όπως προκύπτει από την ανάλυση των επόμενων κεφαλαίων, έχουν αυξημένη πρακτική σημασία για τη χάραξη και την εφαρμογή της πολιτικής περιβαλλοντικής προστασίας στον τομέα του τουρισμού στη χώρα μας. Με τον τρόπο αυτό εξυπηρετείται πιστεύουμε ο αναγνώστης που ενδιαφέρεται περισσότερο, για την ορθή κατανόηση των πρακτικών θεμάτων που γεννώνται, η οποία δεν είναι δυνατή χωρίς αναφορά στις βασικές

αρχές της περιβαλλοντικής οικονομικής, καθώς και για την αξιολόγηση των συμπερασμάτων και των προτάσεων στις οποίες καταλήγει η μελέτη.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η τουριστική δραστηριότητα δεν ενοχοποιείται ως πρωταίτιος κανενός από τα μεγάλα διεθνή περιβαλλοντικά προβλήματα. Οι δυσμενείς όμως περιβαλλοντικές της επιπτώσεις μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να είναι αρκετά σοβαρές. Σκοπός του Κεφ. 2 είναι να δοθεί μια συνοπτική εικόνα για τις κυριότερες δυσμενείς επιπτώσεις της τουριστικής ανάπτυξης στο περιβάλλον και για τους κυριότερους τρόπους αντιμετώπισής τους, τόσο γενικότερα, όσο και ειδικότερα στη χώρα μας. Αυτό χρειάζεται για να μπορεί να σχηματιστεί μια ορθότερη εικόνα για τη θέση και τη σημασία των περιβαλλοντικών προβλημάτων που συνδέονται με την τουριστική ανάπτυξη σε σύγκριση με την γενικότερη περιβαλλοντική προβληματική και να καταστεί σαφής ο ακραίος ή υπερβολικός χαρακτήρας εντυπώσεων που επικρατούν ή δημιουργούνται σε μερίδα της κοινής γνώμης. Γίνεται επίσης στο κεφάλαιο αυτό μια πολύ συνοπτική αναφορά στις εξελίξεις σε άλλες μεσογειακές χώρες μέλη της ΕΕ, σε ορισμένες περιοχές των οποίων η τουριστική ανάπτυξη έχει προχωρήσει σε πολύ εντονότερο βαθμό απ' ό,τι στη χώρα μας, διότι, σε σύγκριση με εικασίες ή μια αδικαιολόγητη κινδυνολογία, η σχετική εμπειρία αποτελεί βασιμότερη ένδειξη για το τι μπορεί να αναμένεται και στη χώρα μας καθώς προχωρεί η τουριστική ανάπτυξη. Τέλος, γίνεται σύντομη αναφορά στο διάλογο που διεξάγεται διεθνώς σχετικά με τις μεθόδους εντοπισμού και πρόληψης εκκολλάσιμων περιβαλλοντικών προβλημάτων σε τουριστικές περιοχές υψηλών πυκνοτήτων.

Όπως ήδη αναφέρθηκε η σκοπιά της μελέτης είναι οικονομική. Δεν είναι ούτε τεχνική ούτε νομική. Τα θέματα, όμως, που γεννώνται στο μεταίχμιο τουριστικής ανάπτυξης και περιβαλλοντικής προστασίας είναι σε αρκετά μεγάλο βαθμό είτε νομικά, είτε τεχνικά. Με στόχο την προστασία του περιβάλλοντος ή άλλα συγγενή αγαθά, αρχής γενομένης από τον συνταγματικό νομοθέτη, τίθενται μια σειρά από απαγορεύσεις, όρια και περιορισμούς που αφορούν την τουριστική ανάπτυξη. Περαιτέρω, προκειμένου ενός τουριστικού έργου, η πραγματοποίηση του οποίου είναι καταρχήν επιτρεπτή μέσα στο πλαίσιο αυτό, προβλέπεται η λεπτομερής εξέταση των πιθανών περιβαλλοντικών επιπτώσεων του με στόχο είτε την απαγόρευση του, αν κρίνεται από τις αρμόδιες αρχές ότι αυτές δεν μπορεί να γίνουν αποδεκτές, είτε την αδειοδότηση της κατασκευής του υπό όρους που αποβλέπουν στην αντιμετώπιση ή την απάμβλυνση των επιπτώσεων αυτών. Αντικείμενο του Κεφ. 3 είναι η συνοπτική παρουσίαση του γενικότερου πλαισίου

των απαγορεύσεων, ορίων και περιορισμών που άπτονται της τουριστικής ανάπτυξης - για τους οποίους μόλις έγινε λόγος - και της σημασίας τους. Στη συνέχεια, το Κεφ. 4 πραγματεύεται τη διαδικασία εξέτασης των πιθανών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και των τρόπων αντιμετώπισής τους. Η πληροφόρηση που περιέχεται στα δυο αυτά κεφάλαια είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την κριτική εξέταση, από την οικονομική σκοπιά, της σημασίας του ισχύοντος νομικού καθεστώτος για την τουριστική ανάπτυξη, η οποία ακολουθεί. Χρησιμεύει επίσης στον αναγνώστη για να μπορεί να αποκτήσει μια εικόνα για την απαιτητικότητα του ισχύοντος καθεστώτος ως προς την προστασία του περιβάλλοντος σε σχέση με την τουριστική ανάπτυξη. Κάτω από συνθήκες όπου επικρατούν, καλλιεργούνται ή δημιουργούνται εντυπώσεις σε σχέση με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της τουριστικής ανάπτυξης, που συχνά πολύ απέχουν από την πραγματικότητα, αυτό είναι αναγκαίο.

Στα Κεφ. 5 και 6, τα οποία αποτελούν κατά ένα τρόπο συνέχεια του Κεφ. 3, επιχειρείται μια κριτική εξέταση του νομικού πλαισίου προστασίας του περιβάλλοντος σε σχέση με τις τουριστικές δραστηριότητες από την οικονομική σκοπιά. Ακολουθώντας τη νομική λογική, το Κεφ. 5 πραγματεύεται την εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων για τις οποίες έγινε λόγος στο Κεφ. 3, το δε Κεφ. 6 τις λοιπές ρυθμίσεις. Ειδικότερα το Κεφ. 5 αναφέρεται στην πρακτική που ακολουθεί το Συμβούλιο Επικρατείας κατά την άσκηση της ακυρωτικής του αρμοδιότητας για πράξεις της διοίκησης, οι οποίες μεταξύ άλλων αφορούν και τον τουριστικό κλάδο. Σκοπός είναι η κριτική εξέταση, από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης, της αιτιολόγησης αποφάσεων οι οποίες, επικαλούμενες λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, ακυρώνουν πράξεις της διοίκησης που συνδέονται με την εκτέλεση έργων, τα οποία άμεσα ή έμμεσα αφορούν την τουριστική ανάπτυξη. Η πρακτική αυτή, η οποία έχει λάβει αρκετά μεγάλη έκταση και φαίνεται να παραγνωρίζει τον οικονομικό παράγοντα, αυξάνει την αβεβαιότητα, στην οποίαν υπόκεινται οι επιχειρηματικές αποφάσεις στον τουριστικό τομέα, δυσχεραίνοντας έτσι την ανάπτυξή του.

Στο Κεφ. 6 εξετάζεται η οικονομική σημασία και η οικονομική λογική των βασικών ρυθμίσεων και κατά πόσον αυτές ευσταθούν οικονομικά και ανταποκρίνονται στις εξελισσόμενες συνθήκες. Εντοπίζονται επίσης ορισμένα κενά που υπάρχουν στο ισχύον σύστημα και διατυπώνονται σκέψεις για τις κατευθύνσεις προς τις οποίες θα ήταν επιθυμητό να υπάρξουν αλλαγές, έτσι ώστε οι ρυθμίσεις να ανταποκρίνονται ικανοποιητικότερα στις οικονομικές αναγκαιότητες, χωρίς για το λόγο αυτό να περιορίζεται η αποτε-

λεσματικότητα τους από την άποψη της προστασίας του περιβάλλοντος.

Εις το μεταίχμιο μεταξύ τουριστικής ανάπτυξης και περιβάλλοντος δεν τίθενται μόνο θέματα που έχουν να κάμουν με τα ισχύοντα, είτε πρόκειται για τους περιορισμούς και τους όρους που επιβάλλονται στην τουριστική ανάπτυξη προκειμένου να προστατευθεί το περιβάλλον, είτε πρόκειται για τις ρυθμίσεις που αποσκοπούν στη θετική συμβολή της τουριστικής ανάπτυξης στην ποιότητα του δομημένου περιβάλλοντος. Οι ανάγκες και οι προοπτικές της τουριστικής ανάπτυξης στο μέλλον σε συνδυασμό και με την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος οδηγούν και σε σκέψεις για νέες πρωτοβουλίες και νέες ρυθμίσεις θετικού χαρακτήρα – σε αντιδιαστολή με τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς - οι οποίες θα διευκολύνουν την τουριστική ανάπτυξη ενώ ταυτόχρονα θα προστατεύουν το περιβάλλον. Αντικείμενο του Κεφ. 7 είναι η διερεύνηση αυτής της κατηγορίας των θεμάτων.

Ακολουθώντας την καθιερωμένη πλέον τακτική στις μελέτες του ΙΤΕΠ, που συνδέεται με την επιδίωξη της συμβολής τους στην επίλυση προβλημάτων και την ανάληψη νέων επικοινωνιακών πρωτοβουλιών και προκειμένου να διευκολυνθεί ο αναγνώστης να αποκτήσει συνολικότερη εικόνα, στο Κεφ. 8 δίνεται με συνοπτικό τρόπο μια γενική παρουσίαση των συμπερασμάτων και των προτάσεων που προκύπτουν από την ανάλυση.

Του κυρίως κειμένου προτάσσεται μια σύντομη περίληψη της μελέτης.

ΣΥΝΟΨΗ: ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Βασικό κίνητρο για την εξέταση των αλληλεξαρτήσεων μεταξύ τουριστικής ανάπτυξης και περιβάλλοντος, η οποία αποτελεί αντικείμενο αυτής της μελέτης, είναι η αίσθηση ότι σε αρκετές περιπτώσεις αντί της ορθολογικής και ψύχραιμης προσέγγισης, υιοθετούνται άκριτα μαζικιστικές εκτιμήσεις για την ενδεχόμενη περιβαλλοντική βλάβη και τη σημασία της και υποτιμάται ή περιφρονείται η σημασία της ανάπτυξης.

Ο τουριστικός κλάδος στη χώρα μας αντιμετωπίζει εντονότατο διεθνή ανταγωνισμό και έχουμε κάθε λόγο να μην δυσχεραίνουμε περισσότερο τη θέση του, δημιουργώντας πρόσθετα εμπόδια στην ανάπτυξη ή ακόμη και την επιβίωση του, χωρίς να εξετάζουμε με προσοχή πόσο σοβαρή ή ανεπανόρθωτη είναι η βλάβη του περιβάλλοντος, η οποία εικάζεται ή πιθανολογείται.

Η τουριστική ανάπτυξη δεν ενοχοποιείται για καμιά από τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις που έχουν σοβαρές και ανεπανόρθωτες ή δύσκολα επανορθώσιμες συνέπειες, όπως συμβαίνει με άλλους κλάδους όπως ο πρωτογενής τομέας, η μεταποίηση, ο ενεργειακός ή ο μεταφορικός τομέας. Τα περισσότερα περιβαλλοντικά προβλήματα που μπορεί να συνεπάγεται η τουριστική δραστηριότητα είναι τοπικής σημασίας, κατά κανόνα δε είτε μπορούν να αντιμετωπιστούν με την κατάλληλη υποδομή, είτε μπορούν να προληφθούν με τον κατάλληλο σχεδιασμό. Έτσι λ.χ., με τις κατάλληλες εγκαταστάσεις καθαρισμού λυμάτων μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το πρόβλημα της ρύπανσης των υδάτων, με τους κατάλληλους όρους δόμησης και την πιστή εφαρμογή τους μπορεί να περιοριστεί σε μεγάλο βαθμό η καταστροφή του πρασίνου, κ.ο.κ.

Διδάγματα από τη Σύγχρονη Περιβαλλοντική Οικονομική

Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης τα πιο σημαντικά διδάγματα της περιβαλλοντικής οικονομικής είναι τα εξής:

- Κατά τη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής και των μέτρων που την υπηρετούν, πρέπει να συνεξετάζονται με προσοχή οι διάφορες συνιστώσες του κόστους και του οφέλους. Στόχος πρέπει να είναι η εξεύρεση λύσεων, οι οποίες εξασφαλίζουν όφελος που να δικαιολογεί το κόστος, και ο αποκλεισμός ασύμφορων λύσεων.
- Κατά την επιλογή των συγκεκριμένων μέτρων πρέπει να γίνεται ευρύτερη και περισσότερο συγκροτημένη χρήση των οικονομικών εργαλείων (οικονομικών κινήτρων και αντικινήτρων).

Ένας τρόπος αντιμετώπισης ενός περιβαλλοντικού προβλήματος συνίσταται στην κανονιστική κρατική παρέμβαση. Έτσι, λ.χ., αν μια οικονομική μονάδα μολύνει την ατμόσφαιρα με εκπομπές καυσαερίων ή αιωρούμενων σωματιδίων, ένας τρόπος αντιμετώπισης του περιβαλλοντικού προβλήματος που προκύπτει είναι η επιβολή δια νόμου τεχνικών όρων και περιορισμών στις εκπομπές αυτές και η τιμωρία της όταν τους παραβαίνει.

Εναλλακτικός τρόπος αποθάρρυνσης μιας οικονομικής μονάδας που προκαλεί περιβαλλοντική όχληση και άσκησης πίεσης σ' αυτήν να την περιορίσει είναι τα οικονομικά αντικίνητρα ή κίνητρα. Στόχος είναι η οικονομική επιβάρυνση του οχλούντος κατ' αναλογία του κοινωνικού περιβαλλοντικού κόστους που συνεπάγονται οι δραστηριότητες του, έτσι ώστε κατά τη λήψη των αποφάσεων του να έχει κίνητρο να συνυπολογίζει και την περιβαλλοντική βλάβη που προκαλεί. Η προσέγγιση αυτή συνοψίζεται ενίοτε στην αρχή «ο μολύνων πληρώνει». Η αρχή αυτή δεν έχει την έννοια ότι, εφόσον κανείς πληρώνει, αποκτά το δικαίωμα να μολύνει. Είναι προφανές ότι μια τέτοια προσέγγιση, ότι δηλ. «μπορεί κανείς να μολύνει αρκεί να πληρώνει» θα ήταν εντελώς αναποτελεσματική από την άποψη του επιδιωκόμενου στόχου, ο οποίος δεν είναι ταμειυτικός αλλά αποβλέπει στον περιορισμό της περιβαλλοντικής όχλησης. Η αρχή «ο μολύνων πληρώνει» έχει την έννοια ότι η οχλούσα συμπεριφορά του καθίσταται γι' αυτόν τόσο οικονομικά ασύμφορη, λόγω του κόστους που του επιφέρει, ώστε αυτός να έχει κίνητρο να αναζητήσει τρόπους συμμόρφωσης προς τον περιβαλλοντικό κανόνα.

Τουρισμός και περιβαλλοντική προστασία στην Ελλάδα και άλλες μεσογειακές χώρες

Σε γενικές γραμμές οι κυριότεροι τρόποι με τους οποίους η τουριστική ανάπτυξη μπορεί να βλάψει το περιβάλλον στους τόπους τουριστικού προορισμού, ιδίως σε περιοχές όπως η λεκάνη της Μεσογείου και ειδικότερα οι παράκτιες περιοχές της, είναι οι εξής:

- Η υπεράντληση ύδατος όταν η συγκέντρωση επισκεπτών σε μια περιοχή και η ικανοποίηση των αναγκών τους υπερβαίνει τις δυνατότητες φυσικής αναπλήρωσης των αποθεμάτων των υδροφορέων για τους οποίους πρόκειται.
- Η μόλυνση ή η χειροτέρευση της ποιότητας των υδάτων των αποδεκτών, ιδίως όταν οι δυνατότητες για την κατάλληλη επεξεργασία των υγρών αποβλήτων σε σύγκριση με τον όγκο και τα λοιπά χαρακτηριστικά τους, δεν επαρκούν.

- Οι κίνδυνοι μόλυνσης ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος, λόγω ελλείψεων ή αδυναμιών στο σύστημα διαχείρισης στερεών αποβλήτων από τουριστικές δραστηριότητες.
- Απώλεια ή υποβάθμιση παραλιακών κυρίως βιοτόπων ή υγροτόπων, δυσμενείς επιπτώσεις από την άποψη της επιβίωσης μορφών ζωής του ζωικού ή του φυτικού βασιλείου και απώλεια πρασίνου.
- Παράνομη ή ανεξέλεγκτη δόμηση, που οδηγεί σε υποβάθμιση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και της αισθητικής του στάθμης.
- Η δημιουργία εποχικής κυκλοφοριακής συμφόρησης και η συναφής δημιουργία αναγκών για νέα έργα συγκοινωνιακής κυρίως και μεταφορικής υποδομής, τα οποία ενίοτε χωροθετούνται με τρόπο που οδηγεί σε υποβάθμιση περιβαλλοντικά ευαίσθητων περιοχών.
- Η πρόκληση πυρκαγιών.
- Η εγκατάλειψη άλλων μορφών παραγωγικών δραστηριοτήτων, κυρίως στη γεωργία, που οδηγούν σε υποβάθμιση της ποιότητας του φυσικού περιβάλλοντος.

Με την περαιτέρω ανάπτυξη του τουρισμού στη χώρα μας, ιδίως αν καταστεί εφικτό να αυξηθεί το μερίδιο των τουριστικών υπηρεσιών υψηλότερης στάθμης, όπως επιδιώκεται, το πρόβλημα της ύδρευσης, ιδιαίτερα στις περισσότερες ανυδρες περιοχές, μπορεί να οξυνθεί.

Από την άποψη του καθαρισμού των λυμάτων, στη χώρα μας έχει σημειωθεί μεγάλη πρόοδος, χάρις στις εκτεταμένες επενδύσεις που έχουν γίνει και γίνονται για την επεξεργασία υγρών αποβλήτων με συγχρηματοδότηση από κοινοτικά ταμεία. Χάρις και στις επενδύσεις αυτές οι ακτές της χώρας μας με ποιότητα υδάτων που υστερεί έναντι των προδιαγραφών αντιπροσωπεύουν συγκριτικά πάρα πολύ χαμηλό ποσοστό. Πρόοδος ανάλογη με αυτή που παρατηρήθηκε στη χώρα μας σημειώθηκε και στις άλλες μεσογειακές χώρες-μέλη της ΕΕ, χάρη και στη συγχρηματοδότηση των σχετικών έργων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ.

Σε ό,τι αφορά τα στερεά απόβλητα η πρόοδος που έχει σημειωθεί στη χώρα μας είναι μικρότερη και αυτό παρά το γεγονός ότι, σε σύγκριση με τα υγρά απόβλητα, τα απαιτούμενα κονδύλια προκειμένου να εφαρμοστούν σύγχρονες μέθοδοι υγειονομικής ταφής και διαχείρισης είναι πολύ μικρότερα.

Σε ορισμένες περιοχές, όπως λ.χ. στο Λαγανά Ζακύνθου για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας καρέτα-καρέτα, στις Σποράδες για τη φώκια (μονάχους-μονάχους) ή στις Πρέσπες για την ορνιθοπανίδα, τα αναγκαία

μέτρα σε ότι αφορά την προστασία πανίδας ή και χλωρίδας που κινδυνεύει από την τουριστική ανάπτυξη ή απαρτίζεται από σπάνια είδη, έχουν ληφθεί και φαίνεται να λειτουργούν αρκετά ικανοποιητικά. Παρόμοια πρόοδος έχει σημειωθεί και σε άλλες μεσογειακές χώρες.

Η τουριστική ανάπτυξη, ιδίως στις περιοχές με τις μεγαλύτερες συγκεκριμένες επισκεπτών, οδήγησε σε υποβάθμιση των περιβαλλοντικών συνθηκών ιδίως σε περισσότερο εύθραυστα οικοσυστήματα, σε όλες τις μεσογειακές χώρες μέλη της ΕΕ.

Η παράνομη ή η ανεξέλεγκτη δόμηση τόσο σε τουριστικές περιοχές όσο και αλλού αποτέλεσε και εξακολουθεί σε μερικές περιπτώσεις να αποτελεί οξύ πρόβλημα στη χώρα μας. Οι βλάβες όμως αυτές σε μικρό μόνο βαθμό συνδέονται με τον τουριστικό κλάδο ως δραστηριότητα στέγασης και ξεπληρέτησης επισκεπτών. Μπορεί μεν αρκετές φορές να εκδηλώνονται σε γειτνίαση ή και σε συγχρωτισμό με τουριστικές περιοχές αλλά συνδέονται περισσότερο με την ικανοποίηση παραθεριστικών αναγκών μονίμων κατοίκων της χώρας (δεύτερη κατοικία).

Το φαινόμενο της παράνομης δόμησης, κυρίως σε σχέση με τη δεύτερη κατοικία, συχνά σε επαφή με τουριστικές περιοχές, λαμβάνει σοβαρή έκταση και στις άλλες μεσογειακές χώρες μέλη της ΕΕ. Ως αποτέλεσμα και του παράγοντα αυτού, στην Ιταλία το 60% των ακτών είναι ήδη σχετικά πυκνά δομημένο, με εκατοντάδες κτίσματα ανά χιλιόμετρο προσώπου παραλίας.

Ο προσδιορισμός της φέρουσας ικανότητας μιας τουριστικής περιοχής και η λήψη μέτρων ώστε η ανάπτυξη να μην την υπερβαίνει, μπορεί, θεωρητικά, να συμβάλει στην προστασία του περιβάλλοντος. Στην πράξη όμως ο προσδιορισμός της φέρουσας ικανότητας είναι εξαιρετικά δύσκολη υπόθεση, διότι δεν υπάρχουν ή τουλάχιστον δεν έχουν ακόμη αναπτυχθεί έγκυρες μέθοδοι μέτρησης της.

Σε ορισμένες χώρες έχουν ήδη αναληφθεί από τις αρχές πρωτοβουλίες για την κατάρτιση τέτοιων δεικτών. Στο πρώιμο στάδιο μπορεί κανείς να αρχίσει με ένα περιορισμένο αριθμό πολύ βασικών δεικτών και το σύστημα να εμπλουτίζεται στη συνέχεια.

Οι παρεμβάσεις των κρατών για την προστασία του περιβάλλοντος στις τουριστικές περιοχές λαμβάνουν τις εξής κυρίως μορφές:

- Ρύθμιση και έλεγχος των χρήσεων γης και προσδιορισμός των όρων δόμησης και λειτουργίας των τουριστικών υποδομών.

- Δημιουργία υποδομών για τη διαχείριση των περιβαλλοντικών φορτίων που δημιουργεί η τουριστική δραστηριότητα και για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικά δυσμενών επιπτώσεών της.
- Θεσμοθέτηση της μελέτης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των τουριστικών έργων και δραστηριοτήτων, έτσι ώστε ανάλογα με τα πορίσματα να λαμβάνονται ή να επιβάλλονται τα αναγκαία μέτρα περιβαλλοντικής προστασίας ή αποκατάστασης.
- Παροχή οικονομικών κινήτρων για την ενθάρρυνση φιλικών προς το περιβάλλον επενδύσεων ή πρακτικών ή και μορφών τουρισμού.
- Προσπάθειες, σε πολύ λίγες περιπτώσεις, για την επιβολή οικονομικών αντικινήτρων στη λογική της αρχής ο μολύνων πληρώνει.
- Προσπάθειες δημιουργίας συστήματος ποσοτικών δεικτών για την συστηματική παρακολούθηση της εξέλιξης των τιμών τουριστικών παραμέτρων που συνδέονται με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις και συνθήκες.
- Λήψη ειδικών μέτρων για την αναχαίτιση περιβαλλοντικά δυσμενών επιπτώσεων σε περιοχές πολύ υψηλών τουριστικών συγκεντρώσεων.
- Μέτρα και πρωτοβουλίες σχετικά με τον σχεδιασμό, την πιστότερη εφαρμογή του, την ενημέρωση, την εκπαίδευση και την ευαισθητοποίηση του κοινού και των τοπικών και περιφερειακών αρχών.

Σε όλες τις μεσογειακές χώρες μέλη της ΕΕ παρέχονται οικονομικά κίνητρα για την ενθάρρυνση επενδύσεων με ευνοϊκά περιβαλλοντικά αποτελέσματα. Ειδικότερα ενισχύονται:

- μορφές τουρισμού άμεσα φιλικότερες προς το περιβάλλον, όπως ο οικοτουρισμός ή ο αγροτουρισμός,
- μορφές τουρισμού έμμεσα φιλικότερες προς το περιβάλλον με την έννοια ότι συμβάλλουν στη μείωση της εποχικότητας της κίνησης και, επομένως, στον περιορισμό ή τη συγκράτηση των μέγιστων φόρτων στην περίοδο αιχμής, οι οποίοι κυρίως ενοχοποιούνται για περιβαλλοντικές βλάβες,
- στροφή, κατά το δυνατόν στην βελτίωση της ποιότητας και τη διεύρυνση του φάσματος των προσφερόμενων υπηρεσιών (π.χ. συνέδρια),
- στροφή σε μεθόδους και τεχνικές εξασφάλισης εισροών φιλικότερες προς το περιβάλλον (π.χ. ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ανακύκλωση, κλπ.).

Το Νομοθετικό Πλαίσιο για την προστασία του Περιβάλλοντος

- Το ελληνικό Σύνταγμα του 2001, ότι “Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα του καθενός Για τη διαφύλαξη του το κράτος έχει υποχρέωση

να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αειφορίας... Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων εκτός αν προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον”. (άρθρο 24).

Παράλληλα όμως με το ρόλο που το σύνταγμα του 2001 αναθέτει στο κράτος σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος, εισάγεται και συνταγματική υποχρέωση του κράτους να μεριμνά για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Ειδικότερα το άρθρο 106 ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι: *“Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα ...για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθορίων περιοχών...”* Επίσης το 22 ορίζει ότι: *«Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το κράτος, που μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών ... και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου αγροτικού και αστικού πληθυσμού.»*

Επειδή ενίοτε η επιδίωξη προστασίας του περιβάλλοντος αντικρούεται ή πιστεύεται ότι αντικρούεται με την επιδίωξη της οικονομικής ανάπτυξης και της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης, είναι προφανές ότι σε τέτοιου είδους περιπτώσεις η μόνη ενδεδειγμένη λύση είναι ο συγκερασμός. Σχετικά, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να σημειωθεί ότι το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος του 2001 προβλέπει για πρώτη φορά ότι, *« ... οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και μέλους του κοινωνικού συνόλου ... πρέπει να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας».*

Η βούληση για ισορροπία μεταξύ του περιβαλλοντικού αγαθού και των αγαθών της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και της απασχόλησης φαίνεται σαφώς να προκύπτει και από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο άρθρο 2 της Συνθήκης αυτής μεταξύ άλλων ορίζεται ότι: *«Η Ένωση θέτει ως στόχους: Να προωθήσει την οικονομική και κοινωνική πρόοδο και ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης και να επιτύχει ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη ...».*

Περαιτέρω στο άρθρο 174 (πρώην 130P) της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ορίζεται μεταξύ άλλων ότι:

«Κατά την εκπόνηση της πολιτικής της στον τομέα του περιβάλλοντος η Κοινότητα λαμβάνει υπόψη:

- τα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά δεδομένα,
- τις συνθήκες του περιβάλλοντος στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας,
- τα πλεονεκτήματα και τις επιβαρύνσεις που μπορεί να προκύψουν από τη δράση ή την απουσία δράσης,
- την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Κοινότητας στο σύνολο της και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της».

Κατά το Ν. 2971/2001, «ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη είναι πράγματα κοινόχρηστα και ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο το οποίο τα προστατεύει και τα διαχειρίζεται».

Επιτρέπεται όμως «η παραχώρηση έναντι οικονομικού ανταλλάγματος και χωρίς δημοπρασία, της χρήσης αιγιαλού και παραλίας για ένα χρόνο σε όμορες ξενοδοχειακές εν γένει επιχειρήσεις, κάμπινγκ ή κέντρα αναψυχής ... για την άσκηση δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν τους λουομένους ή την αναψυχή του κοινού (όπως εκμίσθωση θαλασσιών μέσων αναψυχής, καθισμάτων, ομπρελών, λειτουργία τροχλάτου αναψυκτηρίου, κλπ) (παρ. 4 και 3 άρθρου 13).

Επιτρέπεται επίσης «η παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης αιγιαλού, παραλίας, θάλασσας ή πυθμένα ... για προσαμμωτικά έργα ή έργα ανάπλασης από το δημόσιο, ΝΠΔΔ ή από ξενοδοχειακές τουριστικές μονάδες στο χώρο που βρίσκεται μπροστά από αυτές» καθώς και η «χωρίς δημοπρασία απ' ευθείας παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης αιγιαλού και παραλίας, θάλασσας ή πυθμένα και του υπεδάφους του ... σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις.. για να κατασκευάσουν προβλήτες ή άλλα έργα» προοριζόμενα για την εξυπηρέτηση των δραστηριοτήτων τους. (άρθρο 14, παρ. 5 και 6).

Τέλος επιτρέπεται «η παραχώρηση της χρήσης νησίδων, υφάλων, σκοπέλων και αβαθών θαλάσσιων εκτάσεων και του συνεχόμενου αιγιαλού και της παραλίας για την εξυπηρέτηση σκοπών... τουριστικών» (άρθρο 16, παρ. 1).

Για τη διευκόλυνση της προσφοράς γης για σκοπούς οικισμού και τουριστικής ανάπτυξης εισήχθη με το Ν1947/1991 ο θεσμός της πολεοδομησης είτε από το δημόσιο, είτε από ιδιωτικά συμφέροντα, υπό τον όρο ότι η κάθε πολεοδομούμενη περιοχή έχει ενιαία έκταση τουλάχιστον 100 στρεμμάτων. Και στις δυο περιπτώσεις «το ποσοστό κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων δεν μπορεί να είναι μικρότερο του 30% της έκτασης, ο δε συντελεστής δόμησης στο σύνολο της έκτασης δεν μπορεί να υπερβαίνει το 0,04» (άρθρα 28 και 29 παρ. 3).

Περαιτέρω προχωρεί το άρθρο 24 Συντάγματος που ορίζει ότι «Νόμος μπορεί να προβλέπει τη συμμετοχή ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμιση της σύμφωνα με εγκεκριμένο σχέδιο, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατά όροφο από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής» Είναι γνωστό ότι οι μεγάλες ενιαίες ιδιοκτησίες στη χώρα μας είναι λίγες. Με την πρόνοια αυτή του Συντάγματος θα ήταν δυνατόν εκτός από την πολεοδόμηση ενιαίας ιδιοκτησίας ιδιώτη ίσης ή μεγαλύτερης των 100 στρ. να καταστεί δυνατή - εφ' όσον εκδοθεί σχετικός νόμος - και η πολεοδόμηση περιοχών που προκύπτουν από την συνένωση περισσότερων ιδιοκτησιών μικρότερης έκτασης η κάθε μια με την σύμπραξη των ιδιοκτητών τους».

Περιβαλλοντικές επιπτώσεις και τουριστική ανάπτυξη

Από την άποψη των επιπτώσεων τους στο περιβάλλον τα διάφορα έργα ή κατασκευές τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα κατατάσσονται σε τρεις κατηγορίες *«Η πρώτη (Α) κατηγορία περιλαμβάνει τα έργα και τις δραστηριότητες, που λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της έκτασης τους είναι πιθανόν να προκαλέσουν σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Η δεύτερη (Β) κατηγορία περιλαμβάνει έργα και δραστηριότητες τα οποία, χωρίς να προκαλούν σοβαρές επιπτώσεις, πρέπει να υποβάλλονται για την προστασία του περιβάλλοντος σε γενικές προδιαγραφές, όρους και περιορισμούς που προβλέπονται από τις κανονιστικές διατάξεις. Η τρίτη (Γ) κατηγορία περιλαμβάνει έργα και δραστηριότητες που προκαλούν μικρές επιπτώσεις στο περιβάλλον»*.

Περαιτέρω προβλέπεται ότι: «για την πραγματοποίηση νέων έργων ή δραστηριοτήτων, τη μετεγκατάσταση υφιστάμενων...την επέκταση, την τροποποίηση ή τον εκσυγχρονισμό υφιστάμενων, εφόσον επέρχονται ουσιώδεις διαφοροποιήσεις σε σχέση με τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον... απαιτείται η έγκριση όρων για την προστασία του περιβάλλοντος».

Προβλέπεται επίσης ότι: «Με την απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων η διοίκηση επιβάλλει προϋποθέσεις, όρους, περιορισμούς και διαφοροποιήσεις για την πραγματοποίηση του έργου ή της δραστηριότητας, ως προς τη θέση, το μέγεθος, το είδος, την εφαρμοζόμενη τεχνολογία και τα γενικά τεχνικά χαρακτηριστικά».

Η διαδικασία και οι προϋποθέσεις για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων είναι αυστηρότερες και λεπτομερέστερες για τα έργα ή τις δραστη-

ριότητες που θεωρείται ότι μπορεί να έχουν μεγαλύτερες επιπτώσεις στο περιβάλλον. Έτσι προβλέπεται ότι «για τα έργα Α κατηγορίας απαιτείται μαζί με την αίτηση και η υποβολή Προμελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΠΠΕ)....Επί της ΠΠΕ η αρμόδια αρχή προβαίνει σε προκαταρκτική περιβαλλοντική εκτίμηση και αξιολόγηση (ΠΠΕΑ) της πρότασης.....Μετά την ΠΠΕΑ της πρότασης....και εφ'όσον κριθεί δυνατή η πραγματοποίηση του έργου όπως προτείνεται... καλείται ο ενδιαφερόμενος να υποβάλει Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) για έγκριση περιβαλλοντικών όρων».

Η μεταχείριση των τουριστικών έργων είναι αυστηρή. Ειδικότερα:

- Οι μεγάλες ξενοδοχειακές μονάδες εκτός σχεδίου κατατάσσονται στην κατηγορία Α₁ μαζί με τις βαριές βιομηχανίες, τα μεγάλα δημόσια έργα κλπ.
- Ακόμη και μετρίου μεγέθους ξενοδοχειακές μονάδες σε ευαίσθητες οικιστικές περιοχές κατατάσσονται στην κατηγορία Α₁.
- Ακόμη και μικρού ή μετρίου μεγέθους ξενοδοχειακές μονάδες ο όγκος των οποίων δεν υπερβαίνει εκείνο μιας συνήθους πολυκατοικίας κατατάσσονται στην κατηγορία Β₃.

Η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων απαρτίζεται από τρία βασικά μέρη.

- Εξέταση των περιβαλλοντικών συνθηκών στην περιοχή πέριξ του γηπέδου ή της έκτασης στην οποία θα κατασκευαστεί το έργο.
- Προσδιορισμός των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του έργου.
- Μέτρα αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του έργου.

Οι κυριότερες περιβαλλοντικές παράμετροι που εξετάζονται σχετικά με τον περιβάλλοντα χώρο είναι οι εξής:

- Περιγραφή των χρήσεων γης στην περιοχή που περιβάλλει το γήπεδο στο οποίο θα κατασκευαστεί το έργο σε ακτίνα τουλάχιστον ενός χιλ.
- Περιγραφή των δικτύων και των λοιπών έργων υποδομής και ανωδομής που υπάρχουν στην περιοχή που περιβάλλει το γήπεδο (οδικό δίκτυο, μεταφορικοί κόμβοι, δίκτυο ύδρευσης, αποχέτευσης, κτίσματα, κλπ.).
- Αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης σε ότι αφορά το περιβάλλον.
- Συνοπτική περιγραφή της χλωρίδας και της πανίδας στη γύρω περιοχή.

Οι κυριότερες περιβαλλοντικές παράμετροι και συνθήκες που εξετάζονται σχετικά με το έργο είναι οι εξής:

- Περιβαλλοντικές αλλοιώσεις και οχλήσεις στο στάδιο της κατασκευής όπως π.χ. επιχωματώσεις, έργα προσπέλασης εργοταξίου, απόβλητα, απορρίμματα, κλπ.
- Διάταξη και όγκοι των κτισμάτων και των λοιπών κατασκευών στην τελική τους μορφή.
- Χωρητικότητα και χρήσεις των κτισμάτων και των εγκαταστάσεων.
- Τα σημεία εκπομπής αερίων, υγρών, και στερεών αποβλήτων καθώς επίσης και θορύβου.
- Τεχνικά στοιχεία σχετικά με την ύδρευση και αιτιολόγηση της προτεινόμενης λύσης.
- Τεχνικά στοιχεία για την ηλεκτροδότηση και προτεινόμενη λύση.
- Επιπτώσεις στην χλωρίδα.
- Επιπτώσεις στην πανίδα.
- Θετικές ή αρνητικές αισθητικές επιπτώσεις της επέμβασης στον άμεσο και ευρύτερο χώρο.
- Θετικές ή αρνητικές επιπτώσεις στις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες.
- Πηγές, ποσότητα και ποιότητα των αερίων αποβλήτων πριν από ενδεχόμενη επεξεργασία τους.
- Ποσότητες νερού που χρησιμοποιούνται κατά χρήση και στοιχεία υγρών αποβλήτων χωριστά για κάθε τμήμα της εγκατάστασης πριν και μετά από επεξεργασία.
- Προσδιορισμός των ενδιάμεσων και των τελικών αποδεκτών των υγρών αποβλήτων και πραγματοποιούμενες ή τυχόν προβλεπόμενες χρήσεις νερού των αποδεκτών.
- Στοιχεία για στερεά απόβλητα, ιλύες ή απορρίμματα (τύποι, ποσότητες και ποιότητα,) και θέσεις απόρριψης.
- Αναμενόμενα επίπεδα θορύβου ανάλογα με την ένταση της χρήσης και τη χρονική κατανομή και σημεία εκπομπών (π.χ. αντλιοστάσια, εγκαταστάσεις κλιματισμού, νυκτερινό κέντρο).

Νομολογία της διοικητικής δικαιοσύνης σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και τουριστική ανάπτυξη

Στις προ του 1992 αποφάσεις του, το ΣΕ ήταν διστακτικό να ακυρώσει ενέργειες της διοίκησης που κατά τεκμήριο αποσκοπούσαν στην οικονομική ανάπτυξη, επικαλούμενο λόγους προστασίας του περιβάλλοντος. Από του έτους αυτού και εντεύθεν η τακτική μεταβλήθηκε άρδην.

Σημειώνεται σχετικά ότι «το δικαστήριο προσχωρεί στη νεότερη αντίληψη περί σαφούς ηθικής, ιδεολογικής και νομικής υπεροχής της περιβαλλοντικής προστασίας σε σχέση με τα υπόλοιπα αγαθά και συμφέροντα. Αποτέλεσμα της επιλογής αυτής είναι η ταύτιση εκ μέρους της ανωτέρω νομολογίας της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία πράγματι βρίσκει συνταγματικά ερείσματα, με την ειδικότερη αρχή της περιβαλλοντικής αειφορίας, η οποία περιλαμβάνεται πλέον ρητά στο άρθρο 24, παρ. 1 εδ. β του ισχύοντος συντάγματος και αποτελεί ειδικότερη έκφανση της ανωτέρω γενικής αρχής του συντάγματος (να συνυπολογίζεται δηλ. μαζί με την περιβαλλοντική και η οικονομική και κοινωνική συνιστώσα της βιώσιμης ανάπτυξης). Απώτερες όμως αλλά ορατές συνέπειες της νομολογιακής αυτής στάσης είναι η εμφάνιση θεσμικών τριβών, η πρόκληση εντάσεων και η επέλευση συγκρούσεων ανάμεσα στη δικαστική από τη μια πλευρά και τη νομοθετική και εκτελεστική λειτουργία από την άλλη, με ότι αυτό μπορεί να συνεπάγεται για την ομαλή λειτουργία της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Δημιουργείται κατά τον τρόπο αυτό μια ‘άτυπη’ και λανθάνουσα ‘διασταύρωση’ των λειτουργιών, η οποία ενδέχεται να οδηγήσει σε κίνηση διαδικασιών διόρθωσης. Το αίτημα εξ άλλου για δικαστικό αυτοπεριορισμό, το οποίο απορρέει πρωτίστως από τη δημοκρατική αντίληψη περί μη κηδεμόνευσης του νομοθέτη προβάλλει εν προκειμένω επιτακτικά».

Σχετικά με ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ για αναπτυξιακή πρωτοβουλία της διοίκησης για νησιά των Κυκλάδων παρατηρούνται και τα εξής: «Είναι προφανές ότι στην περίπτωση αυτή το Δικαστήριο υποκαθιστά τη Διοίκηση και τον νομοθέτη στην κρίση τους περί του τι μπορεί να θεωρηθεί βιώσιμη ανάπτυξη στις μικρές νήσους. Έτσι είναι χαρακτηριστικό ότι ο σχετικός (ακυρωτικός;) έλεγχος με βάση την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εισχωρεί ιδιαίτερα βαθιά στο πεδίο των ουσιαστικών εκτιμήσεων της Διοίκησης. Αποτέλεσμα είναι ο έλεγχος των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης να τείνει να καταστεί έλεγχος του περιεχομένου απλώς της ευχέρειας αυτής, διολισθαίνοντας έτσι από έλεγχο νομιμότητας σε έλεγχο σκοπιμότητας».

Είναι σαφές τόσο από όσα αναφέρθηκαν όσο και από τα επόμενα, ότι το ΣτΕ σε πολλές από τις αποφάσεις του στις οποίες επίδικο θέμα είναι και η προστασία του περιβάλλοντος δεν ακολουθεί την συνταγματική αρχή της συνεξέτασης όλων των διακυβευόμενων αγαθών ή συμφερόντων και της αναζήτησης της εξισορρόπησης μεταξύ τους κατά τη λήψη των αποφάσεων.

Κατά την EUROSTAT «δεν γνωρίζουμε ακριβώς πώς να επιτύχουμε την βιωσιμότητα και ούτε γνωρίζουμε τι είναι μη βιώσιμο. Ως εκ τούτου η προ-

σπάθεια εξασφάλισης της βιωσιμότητας δεν οδεύει ευθέως προς αυτό τον στόχο αλλά συνίσταται στην αποσόβηση της μη βιωσιμότητας». Καθώς οι οικονομικοί, οι κοινωνικοί και οι περιβαλλοντικοί στόχοι που απαρτίζουν το αναπτυξιακό αίτημα μερικές φορές αντικρούονται, η ευρωπαϊκή αναπτυξιακή στρατηγική επιδιώκει «την αμοιβαία εξισορρόπηση μεταξύ των τριών διαστάσεων της ανάπτυξης δηλ. της οικονομικής, της κοινωνικής και της περιβαλλοντικής».

Εκτός από την απαξιωτική στάση έναντι των οικονομικών αγαθών για την οποία έγινε λόγος στο προηγούμενο τμήμα, οσάκις γίνεται αναφορά στις οικονομικές επιπτώσεις ή την οικονομική σημασία πράξεων ή αποφάσεων της διοίκησης στο σκεπτικό αποφάσεων του ΣτΕ που αφορούν την περιβαλλοντική προστασία, η σχετική επιχειρηματολογία είναι σε αρκετές περιπτώσεις οικονομικά αστήρικτη.

Από την αρχή της αειφορίας και «ως ειδικότερη έκφραση της» καθιερώνεται – στην ουσία νομοθετεί – «την αρχή της ήπιας ανάπτυξης των ευπαθών οικοσυστημάτων» (ΕΔΔΔ ΙΙΙ/2000 σελ. 597). Έτσι εκτός από τον γενικό και αόριστο όρο της αειφορίας προστίθενται στην νέα αρχή και άλλοι δυο γενικοί και αόριστοι όροι δηλ. οι όροι ήπιος και ευπαθής. Με τον τρόπο αυτό το ΣτΕ διευρύνει ακόμη περισσότερο τα περιθώρια της ερμηνευτικής του ευχέρειας, αφού αυτό μπορεί να καθορίζει ποιά οικοσυστήματα είναι ευπαθή και τι συνιστά στην περίπτωση τους ήπια ανάπτυξη. Είναι προφανές ότι ο βαθμός ευπάθειας μπορεί να προσεγγιστεί έγκυρα και χωρίς τον κίνδυνο αυθαιρεσίας μόνο με βάση την περιβαλλοντική επιστήμη η δε ηπιότητα της ανάπτυξης έχει έντονη την οικονομική διάσταση και δεν μπορεί, όπως έχει επισημανθεί πιο πάνω, να προσεγγίζεται μόνο με βάση την κοινή πείρα. Παρ' όλα αυτά το ΣτΕ έχει αποφανθεί, χωρίς από πουθενά να προκύπτει ότι έχει εξετάσει το θέμα με βάση τα δεδομένα των επιστημών που προαναφέρθηκαν και χωρίς βεβαίως να χρησιμοποιεί κανένα ποσοτικό δείκτη, ότι τα μικρά νησιά αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα στα οποία επιτρέπεται μόνον ήπια ανάπτυξη. Από τη σκοπιά της οικονομικής ανάπτυξης των νησιών η θέση αυτή μπορεί να δημιουργήσει σοβαρότατα προβλήματα.

Κάτω από τις σύγχρονες οικονομικές και τεχνολογικές συνθήκες στην μεγάλη πλειονότητα των ελληνικών νησιών αλλά και σε πολλές από τις παράκτιες περιοχές της ηπειρωτικής χώρας δυνατότητες ανάπτυξης άλλες από τον τουρισμό ουσιαστικά δεν υπάρχουν. Οι δυνατότητες του πρωτογενή τομέα να δημιουργήσει απασχόληση τείνουν σε συνεχή συρρίκνωση ακόμη και στα μεγαλύτερα νησιά ενώ για την ανάπτυξη της μεταποίησης απαιτούνται συγκεντρώσεις πληθυσμού και πόρων που είναι πρακτικά

αδύνατες. Για τους λόγους αυτούς για μακρό χρονικό διάστημα παρατηρήθηκε μια έντονη τάση πληθυσμιακής αποψίλωσης σε όλα σχεδόν τα νησιά, ακόμη και τα μεγαλύτερα.

Ένα από τα επιχειρήματα που χρησιμοποιούνται για την παρεμπόδιση της τουριστικής ανάπτυξης με επιχείρημα την περιβαλλοντική προστασία είναι ότι η φέρουσα ικανότητα των νησιών είναι περιορισμένη ακριβώς λόγω της ευπάθειας των εκεί περιβαλλοντικών συνθηκών. Ως συνήθως πέρα από τη γενική αυτή δογματική διατύπωση δεν προσάγονται κανενός είδους περισσότερο συγκεκριμένα επιχειρήματα ή ποσοτικά στοιχεία. Σχετικά αξίζει να υπενθυμίσει κανείς ότι, όπως ήδη αναφέρθηκε, στο παρελθόν τα ελληνικά νησιά είχαν πολύ μεγαλύτερους πληθυσμούς και εντατικότερες οικονομικές δραστηριότητες. Για παράδειγμα το Καστελόριζο ένα από τα μικρότερα κατοικημένα ελληνικά νησιά έκτασης 9 τετρ. χιλιομέτρων στις αρχές του 20ού αιώνα είχε πληθυσμό άνω των 13 χιλ. κατοίκων (πυκνότητα άνω των 1000 κατοίκων ανά τετρ. χιλιόμετρο) ότι αυτό συνεπαγόταν σε όρους οικονομικών δραστηριοτήτων, ναυτιλιακών, εμπορικών, βιοτεχνικών, κλπ. χωρίς, σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις, να προκύπτει ότι υπέστη οποιαδήποτε βλάβη η αειφορία του χώρου του από την επί μακρόν εντατική χρήση. Τουναντίον δε οι καλλιέργειες, όπως της αμπέλου, που κοσμούσαν το τοπίο εγκαταλείφθηκαν και από ορισμένες απόψεις δημιουργήθηκε εικόνα ερήμωσης. Σήμερα το νησί έχει λίγες μόνο εκατοντάδες κατοίκους και μόνη διεξοδό ανάπτυξης τον τουρισμό. Άλλο παράδειγμα είναι η Σύμη η οποία κατά την ακμή της είχε περισσότερους από 14 χιλ. κατοίκους και έντονη ναυπηγική δραστηριότητα. Από ποια εμπειρία και από ποιά δεδομένα συνάγεται ότι για τα ελληνικά νησιά τα περισσότερα από τα οποία παλαιότερα άκμαζαν και σήμερα τείνουν να εγκαταλειφθούν πρέπει να παρεμβάλλονται εμπόδια στην ανάπτυξη, η οποία ούτως ή άλλως είναι εξαιρετικά ασθενική, για να διατηρηθεί η αειφορία;

Προστασία της παραλίας και των δασικών εκτάσεων και τουριστική ανάπτυξη

Οι φυσικοί πόροι που έχουν μεγάλη σημασία για την τουριστική ανάπτυξη και σχετικά με τη χρήση των οποίων η νομοθεσία μας επιβάλλει εκτεταμένους περιορισμούς ή απαγορεύσεις, χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος είναι –όπως ήδη αναφέρθηκε – οι ακτές και οι δασικές εκτάσεις. Στην περίπτωση των ακτών οι περιορισμοί έχουν ως αφετηρία την αποδοχή της αρχής ότι οι παραλίες αποτελούν κοινόχρηστο αγαθό και ανήκουν στο κράτος. Στην περίπτωση των δασικών εκτάσεων οι περιορισμοί αυτοί συν-

δέονται με την αρχή ότι αυτές αξίζουν προστασίας για περιβαλλοντικούς λόγους και δεν πρέπει να επιτρέπεται η παράδοση τους σε άλλες χρήσεις. Επιτρέπονται, σε ορισμένες περιπτώσεις, παρεκκλίσεις από τις αρχές αυτές, υπό όρους και προϋποθέσεις. Οι όροι όμως αυτοί και οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται προκειμένου να αιτιολογηθεί μια παρέκκλιση διατυπώνονται, στις περισσότερες περιπτώσεις, με πολύ γενικό τρόπο χωρίς επαρκή διασάφηση ή διευκρίνηση.

Όροι και προϋποθέσεις χρήσης τίθενται και για όλα τα άλλα είδη εκτάσεων, εντός ή εκτός σχεδίου πόλης, καθώς και για όλες τις περιπτώσεις αξιόλογων αναπτυξιακών έργων, στον τουριστικό τομέα και οι σχετικές ρυθμίσεις μπορεί να είναι αυστηρές και λεπτομερειακές. Σε γενικές γραμμές, όμως μπορεί να λεχθεί ότι το νομικό καθεστώς από τις απόψεις αυτές δεν δημιουργεί αδικαιολόγητα κωλύματα στην καλώς νοούμενη τουριστική ανάπτυξη και το κόστος του δεν φαίνεται να βρίσκεται σε προφανή δυσαναλογία με το αγαθό του περιβάλλοντος χάριν του οποίου επιβάλλονται.

Με την ανάπτυξη του τουρισμού, η ζήτηση για τις κατάλληλες για τουριστική χρήση παραλίες, ιδίως στις τουριστικές περιοχές, αυξήθηκε κατακόρυφα, με αποτέλεσμα και τη μεγάλη αύξηση της οικονομικής τους αξίας. Κάτω από τις συνθήκες αυτές ο θεσμός της κοινής χρήσης των παραλιών εισήλθε σε περίοδο σοβαρής δοκιμασίας. Οι πιέσεις οδηγούν σε φαινόμενα παράβασης του νόμου, με την παρακώλυση της κοινής χρήσης κατά διάφορους τρόπους.

Το ίδιο το κράτος, κάτω από την πίεση των αδιεξόδων στα οποία οδηγεί το καθεστώς της κοινής χρήσης κάτω από συνθήκες αυξημένης ζήτησης, με νομοθετικές ρυθμίσεις ή και με ενέργειες του, επιβάλλει λύσεις που δεν συνάδουν με την αρχή της κοινής χρήσης (παραχωρήσεις για αποκλειστική χρήση, εκμίσθωση, κλπ.).

Είναι φανερό ότι το νομικό καθεστώς σε ότι αφορά τις παραλίες και οι πρακτικές εφαρμογής του στην πράξη παρουσιάζουν εσωτερικές αντιφάσεις και αποτελούν πηγή σύγχυσης και αμφισβητήσεων. Θα ήταν ορθολογικότερο, παράλληλα με την αρχή της κοινής χρήσης, να αναγνωριστεί ευθέως και σαφώς και η αρχή της οικονομικής χρήσης για το πολύ μικρό εκείνο τμήμα της συνολικής έκτασης των παραλιών της χώρας για το οποίο η ζήτηση είναι υψηλή και να οριστούν με συγκεκριμένο και σαφή τρόπο οι όροι και οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένα τμήμα παραλίας θα μπορεί να περάσει από την κοινή χρήση στην οικονομική χρήση.

Σήμερα πλέον το δάσος αποτελεί στοιχείο του περιβάλλοντος, τα αι-

σθητικά, κλιματολογικά, οικολογικά και άλλα συναφή οφέλη από το οποίο θεωρείται ότι προϋποθέτουν τη μη παραγωγική χρήση. Σε δασικές εκτάσεις με θαμνώδη βλάστηση επιτρέπεται, υπό όρους, μόνον η βοσκή.

Στη χώρα μας το ποσοστό της συνολικής έκτασης που βρίσκεται στη φυσική του κατάσταση και δεν χρησιμοποιείται παραγωγικά ή χρησιμοποιείται ελάχιστα είναι το υψηλότερο. Εγγίζει το 50% όταν σε πολλές χώρες το ποσοστό αυτό είναι 20% ή και λιγότερο. Από τα στοιχεία αυτά γίνεται σαφές ότι άλλες χώρες χρησιμοποιούν κατά πολύ υψηλότερο τμήμα της επικράτειας τους για παραγωγικές χρήσεις, χωρίς αυτό να έχει οδηγήσει σε περιβαλλοντική καταστροφή ή σε σοβαρή περιβαλλοντική υποβάθμιση. Με αυτό το δεδομένο, το να επιμένει κανείς ότι στη χώρα μας πρέπει να παραμένουν εσαεί εκτός παραγωγικής χρήσεως όσες εκτάσεις έτυχε να αποτελούν δάση ή δασικές εκτάσεις, κάποια στιγμή στο παρελθόν, είναι αυθαίρετο και ολωσδιόλου παράλογο. Αν η κατανομή των χρήσεων ήταν αποτέλεσμα κάποιου σχεδιασμού στον οποίον έκρινε κανείς ότι θα έπρεπε να επιμείνει, μια τέτοια στάση θα είχε τη λογική της. Η κατανομή όμως αυτή είναι αποτέλεσμα γεγονότων και εξελίξεων στη διαμόρφωση των οποίων η περιβαλλοντική οπτική έχει διαδραματίσει πολύ περιορισμένο ρόλο.

Εάν ετίθετο θέμα ποσοτικά σημαντικών μεταβολών στη σύνθεση των χρήσεων γης, ιδιαίτερα δε ως προς την δασοκάλυψη ή τις κοινόχρηστες παραλίες, ως αποτέλεσμα της τουριστικής ανάπτυξης στο ορατό μέλλον, τότε θα μπορούσε κανείς να έχει σοβαρές αντιρρήσεις για οποιαδήποτε αλλαγή πολιτικής. Όπως όμως φαίνεται από τις εκτιμήσεις που παρέχονται στο Κεφ. 7, οι εκτάσεις που είναι πιθανόν να χρειαστούν για το σκοπό αυτό αντιστοιχούν σε τόσο μικρό μέρος του συνόλου ώστε να μην είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι θα οδηγήσουν σε σοβαρή αλλοίωση στο περιβάλλον.

Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι, σε κάθε περίπτωση, δεν γεννάται θέμα για το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος των δασικών εκτάσεων σε ορεινές και ημιορεινές περιοχές, αφού στην περίπτωση τους δεν υπάρχει σοβαρή ζήτηση για παραγωγικές χρήσεις. Σε σύγκριση με την παρούσα κατάσταση το τελικό αποτέλεσμα σε όρους κατανομής της εθνικής επικράτειας κατά χρήση, που θα προέκυπτε από μια έλλογη στάση σε ότι αφορά τις χρήσεις γης για τουριστική ανάπτυξη, δεν θα διέφερε παρά μόνον οριακά.

Πολλά μπορεί να λεχθούν για τα αίτια του έως και τώρα πολύ περιορισμένου ξένου ενδιαφέροντος στον τομέα αυτό. Σημαντικό ρόλο πάντως μεταξύ αυτών διαδραματίζει το νομικό καθεστώς για τη χρήση των φυσικών πόρων που απαιτούνται για το σκοπό αυτό, δηλ. κατάλληλων παρα-

λιακών εκτάσεων που μπορεί να συμβαίνει να είναι εν μέρει ή εν όλω και δασικές και κατάλληλων παραλιών που θεωρούνται κοινόχρηστες.

Είναι βέβαια αλήθεια ότι το νομικό καθεστώς επιτρέπει στο κράτος την κατ' εξαίρεση και υπό προϋποθέσεις απόκλιση από τις διακηρυγμένες αρχές της κοινής χρήσης της παραλίας και της απαγόρευσης της αλλαγής χρήσης για τις δασικές εκτάσεις. Σε περιπτώσεις μάλιστα συγκριτικά μεγάλων επενδυτικών έργων ή παραγωγικών επενδύσεων, οι ενδιαφερόμενοι διαπραγματεύονται με το κράτος και εφ' όσον οι διαπραγματεύσεις αχθούν σε αίσιο πέρας υπογράφεται και σχετική σύμβαση, η οποία μπορεί, με βάση τη διακριτική ευχέρεια που παρέχει ο νομοθέτης στο κράτος, να εξασφαλίζει στον ενδιαφερόμενο τους όρους που αυτός κρίνει αναγκαίους για να προχωρήσει. Έτσι θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι το νομικό καθεστώς σχετικά με την προστασία των παραλιών και των δασικών εκτάσεων δεν αποτελεί σοβαρό κώλυμα στην ανάληψη συγκριτικά μεγαλύτερης σημασίας παραγωγικών τουριστικών επενδύσεων. Οι ενδιαφερόμενοι μπορεί με σχετική σύμβαση να εξασφαλίσουν τις εξαιρέσεις ή τις πρόνοιες που επιθυμούν. Κάτω από συνθήκες όμως όπου οι ξένοι συγκριτικά μεγάλοι επενδυτές έχουν πολλές επιλογές και οι χώρες διαγκωνίζονται στην προσέλκυση τους, αυτοί δεν έχουν λόγο να ενδιαφερθούν και να διαπραγματευθούν την εξασφάλιση ειδικών ή κατ' εξαίρεση όρων, τη στιγμή μάλιστα που γνωρίζουν ότι μερίδα της κοινής γνώμης αντιμετωπίζει τέτοιες παραχωρήσεις αρνητικά ενώ και παράγοντες της δημόσιας ζωής είναι έτοιμοι να ασκήσουν σχετική πολεμική. Προτιμούν άλλους επενδυτικούς προορισμούς όπου το νομικό καθεστώς παρέχει ευθέως τις αναγκαίες ευχέρειες και τα φαινόμενα αμφισβήτησης ή πολεμικής δεν λαμβάνουν έκταση που να προβληματίζει.

Η επαμφοτερίζουσα θέση του νομοθέτη, ο οποίος από τη μια μεριά δι-ατυπώνει με αυστηρό τρόπο γενικές απαγορευτικές αρχές και από την άλλη παρέχει εκ του πλαγίου κάποιες διακριτικές ευχέρειες στη νομοθετική εξουσία ή στη διοίκηση για κάποιες εξαιρέσεις, κάτω από γενικούς και αόριστους όρους και προϋποθέσεις, δημιουργεί σύγχυση και αβεβαιότητα όχι μόνο για τους ιδιώτες αλλά, όπως φαίνεται και από το Κεφ. 6, και για τα δικαστήρια, με ότι αυτό συνεπάγεται από την άποψη των επιχειρημα-τικών κινδύνων. Για να δημιουργηθούν προϋποθέσεις ικανοποιητικής συ-νεπνώνησης με μεγαλύτερης εμβέλειας συμφέροντα στον τουριστικό τομέα είναι ανάγκη σε νομοθετικά κείμενα γενικής ισχύος – και όχι σε σχετικές συμβάσεις κατά παρέκκλιση του ισχύοντος νομικού καθεστώτος - να δι-ατυπωθούν με σαφέστερο τρόπο οι όροι και οι προϋποθέσεις με βάση τις οποίες θα κρίνεται αν μια επένδυση αποκτά τέτοια σημασία από την άπο-

ψη του δημοσίου συμφέροντος και της τουριστικής ανάπτυξης ώστε να δικαιολογείται η εξαίρεση σε ότι αφορά δέσμευση παραλίας και αλλαγής χρήσης σε δασική έκταση και οι όροι και οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για να ισχύσει η εξαίρεση. Η παραπομπή τέτοιων θεμάτων στη διαπραγμάτευση κατά τη σύναψη σχετικής σύμβασης με τον ενδιαφερόμενο δημιουργεί την εντύπωση για χαριστική ή άλλου ύποπτου είδους στάση απέναντι σ' αυτόν, η οποία προδιαθέτει την κοινή γνώμη δυσμενώς, αυξάνει την πιθανότητα αντιδράσεων και δημιουργεί ανασφάλεια στον επενδυτή. Η περιπέτεια σχεδίου τουριστικής επένδυσης στη Σιθωνία λίγο πριν την προεκλογική περίοδο του 2004 είναι εν προκειμένω διδακτική.

Οι όροι και οι προϋποθέσεις που θα απαιτούνται για να κριθεί η εξαίρεση αποδεκτή για λόγους δημοσίου συμφέροντος μπορεί να αναφέρονται στο μέγεθος της επένδυσης, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της, την μερίδα της αγοράς στην οποία απευθύνεται, τις θέσεις απασχόλησης που θα δημιουργήσει, τον κύκλο εργασιών της, τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν στην ευρύτερη περιοχή χωροθέτησης του έργου κλπ. Τους όρους αυτούς θα μπορούσαν αν συνοδεύουν και άλλοι που να αναφέρονται π.χ. στην εξασφάλιση από μέρους του επενδυτή και με δικές του δαπάνες μιας εύλογης έκτασης κοινόχρηστης παραλίας καθώς και της απόδοσης σε δασική χρήση σε όμορη περιοχή ή αλλού, έκτασης ίσης με τη δασική έκταση που θα χρειαστεί να αλλάξει χρήση για την επένδυση της. Εναλλακτικά θα μπορούσε να τίθενται όροι ως προς το μέγιστο ποσοστό δασικής έκτασης που θα μπορούσε με τη ρύθμιση αυτή να αλλάξει χρήση σε μια ευρύτερη ζώνη πέριξ των εγκαταστάσεων. Με μια τέτοια προσέγγιση θα παρείχετο αυθεντική ερμηνεία γενικότερων και αόριστων όρων, όπως λ.χ. το δημόσιο συμφέρον, έτσι ώστε να μειώνεται ο κίνδυνος δικαστικών περιπετειών για τους ενδιαφερόμενους.

Προοπτικές τουριστικής ανάπτυξης και προστασία του περιβάλλοντος

Με λίγες εξαιρέσεις, στην κορυφή της πυραμίδας, όπου, εκ των πραγμάτων, η αναγκαία ποιότητα δεν είναι εύκολο να εξασφαλιστεί από μικρομεσαίου μεγέθους μονάδες, το τουριστικό κεφάλαιο λαμβάνει, όπως ήδη αναφέρθηκε, τη μορφή της μικρής και μεσαίας ιδιοκτησίας και της μικρής και μεσαίου μεγέθους επιχείρησης, που χαρακτηρίζουν τη χώρα μας. Η αναπαραγωγή όμως, στην τουριστική ανάπτυξη, του παραδοσιακού προτύπου της μικρής και μεσαίας ιδιοκτησίας, της μικρού ή μεσαίου μεγέθους οικονομικής μονάδας και σε αρκετά μεγάλο βαθμό και της αυτοαπασχόλησης, έχει τους

περιορισμούς της. Δεν προσφέρεται για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων, οι οποίες δεν είναι εύκολο να ευδοκιμήσουν αποδοτικά σε μικρά μεγέθη.

Η στάθμη του δομημένου περιβάλλοντος κρίνεται σε αρκετά μεγάλο βαθμό όχι μόνο στην κλίμακα της τουριστικής μονάδας αλλά και στην κλίμακα μιας ολόκληρης περιοχής. Αποτελεί τη συνισταμένη των επιλογών όλων των τουριστικών μονάδων σ' αυτήν καθώς και της παρέμβασης και των δράσεων του δημόσιου τομέα σ' αυτήν.

Όταν σε μια περιοχή λειτουργούν πολλές ανεξάρτητες μεταξύ τους τουριστικές μονάδες και ιδιαίτερα όταν πολλές από αυτές είναι μικρού μεγέθους, για τη κάθε μια το περιβαλλοντικό αποτέλεσμα λειτουργεί ως εξωτερική οικονομία, θετική ή αρνητική, ανάλογα με την περίπτωση. Οι παράγοντες αυτοί ασκούν πίεση, στην καλλίτερη περίπτωση για λύσεις κοινού παρονομαστή και στη χειρότερη για την οικειοποίηση ωφελημάτων που δημιουργούνται από άλλους (free rider).

Η προσπάθεια για την επίτευξη υψηλότερης στάθμης δομημένου περιβάλλοντος και ταυτόχρονα αποτελεσματικότερης προστασίας του μπορεί να διευκολυνθεί πολύ με τη δημιουργία συνθηκών «εσωτερικευσης» των εξωτερικών οικονομιών. Όταν η ανάπτυξη οργανώνεται σε γεωγραφική κλίμακα αρκετά εκτεταμένη ώστε να μπορεί να ελέγχεται αποτελεσματικότερα και η περιβαλλοντική διάσταση, τότε το μεγαλύτερο μέλος των οικονομικών ωφελημάτων από επιλογές με ευνοϊκό περιβαλλοντικό αντίκτυπο θα περιέρχεται στην επιχείρηση ή τον οργανισμό που την αναλαμβάνει, και δεν θα διαρρέει ως εξωτερική οικονομία σε όφελος άλλων. Έτσι τα κίνητρα για επιλογές με ευνοϊκό περιβαλλοντικό αντίκτυπο αυξάνουν αποφασιστικά.

Για την εσωτερικευση των εξωτερικών οικονομικών και την τόνωση των κινήτρων για ανάπτυξη υψηλής περιβαλλοντικής στάθμης δεν απαιτείται κατ' ανάγκη η συγκέντρωση όλων των αποφάσεων που αφορούν την ανάπτυξη μιας περιοχής σε μια μεγάλη οικονομική μονάδα. Υπάρχουν και άλλοι τρόποι που επιτρέπουν εκτεταμένη αποκέντρωση της λήψης αποφάσεων και επιμέρους πρωτοβουλίες μέσα όμως σε πλαίσιο που να μπορεί να πείσει τους ενδιαφερόμενους ότι θα καρπωθούν τα οφέλη που τους αναλογούν από την τήρηση περιβαλλοντικών όρων υψηλής στάθμης. Για το σκοπό αυτό αρκεί, μερικές φορές, κατ' ελάχιστο και ο κατάλληλος πολεοδομικός σχεδιασμός και η αποτελεσματική εφαρμογή του, εφ' όσον συνοδεύεται και από τα αναγκαία έργα υποδομής.

Βασική προϋπόθεση για το είδος αυτό τουριστικής ανάπτυξης είναι η δημιουργία ενός αξιόπιστου πλαισίου το οποίο να επιτρέπει τον σχεδια-

σμό και την προσφορά προϊόντων εγγυημένης ποιότητας. Για τους λόγους αυτούς είναι ανάγκη να αναληφθούν καινοτόμες πρωτοβουλίες για τη δημιουργία ιδιοκτησιακού θεσμικού πλαισίου που να ευνοεί τις αναπτύξεις ποιότητας σε κλίμακα που να εσωτερικεύει τις εξωτερικές οικονομίες και να εγγυάται υψηλή ποιότητα. Αναζητείται καινοτομία ή καινοτομίες που να δημιουργήσουν κίνητρα ανάπτυξης σε κλίμακα πολύ ευρύτερη από τη μια ή τις πολύ λίγες όμορες ιδιοκτησίες. Σε κλίμακα αρκετά εκτεταμένη γεωγραφικά ώστε να εσωτερικεύονται οι εξωτερικές περιβαλλοντικές οικονομίες και να δημιουργούνται ισχυρά κίνητρα πραγματοποίησης τους όχι μόνο διότι τις επιτάσσει ο νόμος αλλά διότι η υπεραξία που προκύπτει και η οποία θα συμβάλλει στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, θα μετουσιώνεται σε οικονομικό έσοδο για τον επενδυτή.

Η νομοθεσία περί ιδιωτικών πολεοδομήσεων θα μπορούσε σε κάποιο βαθμό να διευκολύνει επιχειρηματικές πρωτοβουλίες μεγαλύτερης κλίμακας, οι οποίες να έχουν τις προϋποθέσεις για εσωτερικευση των εξωτερικών περιβαλλοντικών οικονομιών, κάτι που δημιουργεί κίνητρα για ανάπτυξη με σχετικά υψηλή στάθμη δομημένου και φυσικού περιβάλλοντος. Η αξιοποίηση όμως του θεσμού αντιμετωπίζει δυσχέρειες και προβλήματα, τα κυριότερα των οποίων ανάγονται στους εξής παράγοντες:

- Στη νομολογιακή τακτική του ΣτΕ για την οποίαν έγινε λόγος,
- στο πολύ υψηλό ποσοστό της επικράτειας που χαρακτηρίζεται ως δασική και δεν επιτρέπεται να αλλάξει χρήση και
- στον υψηλό βαθμό κατακερματισμού της ιδιωτικής ιδιοκτησίας στη χώρα.

Λόγω των παραγόντων αυτών οι μεγάλες ιδιοκτησίες που είναι κατάλληλες για τουριστική ανάπτυξη του τύπου για τον οποίον γίνεται λόγος εδώ είναι σχετικά λίγες και η προσφορά τους μειώνεται ακόμη περισσότερο, αφού για πολλές από αυτές πιθανολογείται αρνητική στάση του ΣτΕ.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το Σύνταγμα του 2001 στο άρθρο 24 παρ. 4 ορίζει ότι «Νόμος μπορεί να προβλέπει τη συμμετοχή ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική, στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμιση της σύμφωνα με εγκεκριμένο σχέδιο, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατά όροφο από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής». Σε αντιδιαστολή με τη νομοθεσία της ιδιωτικής πολεοδόμησης, που εφαρμόζεται κάθε φορά σε μια ήδη ενιαία ιδιοκτησία, η πρόβλεψη που μόλις αναφέρθηκε ανοίγει το δρόμο για τη δημιουργία μεγάλων ενιαίων συμμετοχικών, τρόπον τινά,

ιδιοκτησιών, που να είναι κατάλληλες για ανάπτυξη με τρόπο που να εσωτερικεύει τις εξωτερικές περιβαλλοντικές οικονομίες, δημιουργώντας έτσι ισχυρά κίνητρα για αναπτυξιακές πρωτοβουλίες νέων μορφών στον τομέα του τουρισμού. Ο νόμος για τον οποίον γίνεται πρόβλεψη από τη συνταγματική ρύθμιση που μόλις αναφέρθηκε μπορεί να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για αύξηση της προσφοράς εκτάσεων κατάλληλων για τουριστική ανάπτυξη σε κλίμακα πολύ μεγαλύτερη από τη συνήθη. Με τον τρόπο αυτό θα είναι δυνατή η ανάληψη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών πολύ μεγαλύτερης κλίμακας από τη συνηθισμένη, με αποτέλεσμα την προσφορά νέων προϊόντων που θα τονώσουν την τουριστική ανάπτυξη.

Μια τέτοια προοπτική θα μπορούσε να αντιμετωπίσει αντιδράσεις από τους περιβαλλοντικά ακραιφνείς λόγω φόβων τους ότι αποτέλεσμα θα ήταν η φθορά του περιβάλλοντος, η υπέρβαση της φέρουσας ικανότητας των διάφορων περιοχών, κλπ. Όπως όμως ήδη σημειώθηκε, σε σύγκριση με τους φυσικούς πόρους της χώρας οι εκτάσεις που θα μπορούσε να απαιτηθούν για την τουριστική ανάπτυξη αποτελούν πολλοστημόριο.