

Η ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΠΡΟΟΡΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΑΣΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΑΣΙΚΩΝ ΕΚΤΑΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ (Ιανουάριος 2007)

Συγγραφέας: ΓΕΩΡΓΙΑ ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ

I. Το διακύβευμα

Η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων έχει αποτελέσει από τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης έως σήμερα ένα από τα πιο ακανθώδη νομικά, διοικητικά, κοινωνικά και πολιτικά ζητήματα που ανεφύησαν στο πεδίο του δικαίου περιβάλλοντος. Ο βασικός λόγος πρέπει να αναζητηθεί αφενός στις ισχυρές οικιστικές πιέσεις που ασκούνται στα δάση και τις δασικές εκτάσεις και στα μεγάλα και ανικανοποίητα δικαιώματα προσδοκίας που έχουν συνδεθεί με την αξιοποίησή τους και αφετέρου στην ύπαρξη μιας αυστηρής νομοθεσίας και την ανάπτυξη μιας ριζοσπαστικής ή και υπέρμετρα προστατευτικής -κατά ορισμένους- νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, που, όπως παρατηρείται μάλιστα στην επιστημονική αρθρογραφία, καταφεύγει συχνότερα ίσως από κάθε άλλο τομέα διοικητικής δράσης σε συνταγματικές αναγωγές και σε ευθείες νομολογιακές εφαρμογές των συνταγματικών διατάξεων [\[1\]](#).

Για μεγάλη μερίδα του επιστημονικού κόσμου της χώρας, όπως και για πολλές μη κυβερνητικές οργανώσεις αλλά και μεμονωμένους πολίτες, η αυξημένη προστασία για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις που παρέχει το Σύνταγμα και η αυστηρή για το ίδιο ζήτημα νομολογία του ΣτΕ αναδείχθηκαν σε βασικό συντελεστή προστασίας του δασικού πλούτου της χώρας και σε κατ' εξοχήν μέσο αποτροπής του κινδύνου αλόγιστης αξιοποίησής του.

Αντίθετα, στον κόσμο των επιχειρήσεων, των επενδυτών αλλά και των ιδιοκτητών οικοδομικών συνεταιρισμών, καθώς και των λεγομένων αναπτυξιακών υπουργείων, η ιδιαίτερως προστατευτική για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις νομολογία του ΣτΕ αντιμετωπίστηκε συχνά ως τροχοπέδη της ανάπτυξης και ως υπέρμετρος περιορισμός της οικονομικής ελευθερίας και του δικαιώματος της

ιδιοκτησίας.

Σήμερα, το ζήτημα της μεταβολής του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων της χώρας βρίσκεται εκ νέου στο προσκήνιο της επικαιρότητας ενόψει της αναθεώρησης του Συντάγματος. Όπως είναι γνωστό, η Νέα Δημοκρατία έχει καταθέσει πρόταση, μεταξύ άλλων, για την αναθεώρηση των άρθρων 24 και 117 παρ. 3 και 4 Συντ., με την οποία επιδιώκεται αφενός η σύνδεση της μεταβολής του προορισμού των δασικών εκτάσεων με το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό και αφετέρου η σύνδεση της συνταγματικής προστασίας με το έτος 1975, ως χρονικό όριο απόδειξης του δασικού χαρακτήρα. Με τις παρεμβάσεις αυτές επιδιώκεται ειδικότερα, όπως αναφέρεται και στη σχετική αιτιολογική έκθεση, *«να καταστεί δυνατόν να αντιμετωπισθούν, δεσμευτικά για τον νομοθέτη και τα δικαστήρια, οι όποιες ακραίες καταστάσεις»* και να αποφευχθούν *«ανελαστικές παραδοχές σε ό,τι αφορά τις δασικές εκτάσεις, που παραγνώριζαν πραγματικές καταστάσεις, διαμορφωμένες εδώ και δεκαετίες, μην εξυπηρετώντας πάντοτε το δημόσιο συμφέρον με τον καλύτερο δυνατό τρόπο και καταλήγοντας συχνά σε ανεπιεικείς λύσεις»*^[2].

Θα ήταν ιδιαιτέρως ανειλικρινές να υποστηρίξουμε ότι οι ανωτέρω προτάσεις στερούνται ερείσματος. Έτσι, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η εξατομικευμένη διαδικασία χαρακτηρισμού εκτάσεων ως δασικών ή μη που καθιερώνεται στο άρθρο 14 του ν. 998/1979, σε συνδυασμό με την έλλειψη δασικών χαρτών και σαφών κριτηρίων απόδειξης του δασικού χαρακτήρα, δημιουργεί προϋποθέσεις αδιαφάνειας και κακοδιοίκησης. Αντιστοίχως, πρέπει να αναγνωρισθεί ότι η υπέρμετρη αυστηρότητα που αποτυπώνεται ενίοτε στη δασική νομολογία του ΣΤΕ είναι αμφίβολο, αν τελεί σε αναλογία με άλλα συνταγματικά αγαθά που σχετίζονται με την ανάπτυξη ή την ιδιοκτησία.

Το ερώτημα που ανακύπτει ωστόσο είναι αν η συνταγματική αναθεώρηση συνιστά την αυτονόητη απάντηση στις ακαμψίες και τις δυσλειτουργίες που έχουν αναδειχθεί μέχρι σήμερα. Ειδικότερα, το βασικό δίλημμα που αναφύεται με αφορμή την ανωτέρω πρόταση είναι αν η συνταγματική αναθεώρηση είναι το πλέον πρόσφορο και αναγκαίο μέσο αφενός για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αναδείχθηκαν κατά την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας από τη Διοίκηση και αφετέρου για την αποφυγή των ανελαστικών ερμηνευτικών θέσεων στις οποίες ορισμένες φορές κατέφυγε η νομολογία. Επί του διλήμματος αυτού, θα επιχειρήσω να καταθέσω στη

συνέχεια ορισμένες σκέψεις και προτάσεις.

II. Οι ισχύουσες συνταγματικές και νομοθετικές προβλέψεις και η νομολογιακή ερμηνεία τους

Όπως είναι γνωστό, το Σύνταγμα προβλέπει στο τελευταίο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 24 την καταρχήν απαγόρευση μεταβολής του προορισμού δασών και δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική τους εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.

Αυτή τη συνταγματική πρόβλεψη ανέλαβε πρώτος να εξειδικεύσει ο ν. 998/1979 και, εν συνεχεία, ο ν. 1734/1987 περί βοσκοτόπων και, τέλος, πρόσφατα ο ν. 3208/2003[3]. Οι πιο πάνω νόμοι προβλέπουν αναλυτικά τις θεμιτές επεμβάσεις στα δάση και τις δασικές εκτάσεις της χώρας, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η κατασκευή στρατιωτικών έργων, η εκτέλεση δημοσίων έργων και έργων υποδομής, όπως η ηλεκτροπαραγωγή από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, η ανέγερση τουριστικών και βιομηχανικών εγκαταστάσεων, η λειτουργία λατομικών και μεταλλευτικών εκμεταλλεύσεων ή, τέλος, η υπό όρους οικιστική ανάπτυξη εντός δασών και δασικών εκτάσεων για τις ανάγκες του γενικού πολεοδομικού σχεδιασμού και ειδικότερα των οικοδομικών συνεταιρισμών.

Ερμηνεύοντας τις διατάξεις της κοινής νομοθεσίας υπό το φως του Συντάγματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας ανέπτυξε, όπως προεκτέθηκε, μια ιδιαίτερα αυστηρή νομολογία για τη δυνατότητα μεταβολής του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, τα βασικά σημεία της οποίας έχουν ως εξής :

Πρώτον, οι θεμιτές επεμβάσεις στα δάση και τις δασικές εκτάσεις πρέπει να προβλέπονται από ειδικές νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις που ορίζουν τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις για την πραγματοποίησή τους [4].

Δεύτερον, η νομολογία δεν αρκείται στην ύπαρξη ειδικών νομοθετικών ή

κανονιστικών ρυθμίσεων αλλά προαπαιτεί να τεκμηριώνεται σε κάθε περίπτωση ο λόγος δημοσίου συμφέροντος που καθιστά θεμιτή κατά το Σύνταγμα την μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων. Το δημόσιο αυτό συμφέρον πρέπει να είναι σοβαρό ή υπέρτερο ή σπουδαίο ή εξαιρετικό και εν πάσει περιπτώσει, να εξυπηρετεί ζωτική ανάγκη της εθνικής οικονομίας [5].

Τρίτον, ακόμη όμως και στις περιπτώσεις που υφίσταται καταρχήν το υπέρτερο αυτό δημόσιο συμφέρον, όπως στην περίπτωση των δημοσίων έργων και των έργων υποδομής, η νομολογία απαιτεί επιπροσθέτως να αποδεικνύεται ότι η θυσία της δασικής βλάστησης αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση του σχετικού λόγου δημοσίου συμφέροντος και μάλιστα με τη μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου [6].

Τέταρτον, σε κάθε περίπτωση (ακόμη δηλαδή και όταν συντρέχουν αθροιστικώς οι πιο πάνω προϋποθέσεις), ειδικώς επί αναδασωτέων εκτάσεων, η νομολογία έχει κρίνει ότι δεν είναι δυνατή η μεταβολή της χρήσεώς τους μέχρι να επανακτήσουν τη δασική μορφή. Δηλαδή, στις περιπτώσεις αυτές, πρέπει πρώτα να πραγματοποιηθεί η αναδάσωση και να ανακτηθεί η δασική μορφή της έκτασης και στη συνέχεια να εξεταστεί η δυνατότητα μεταβολής του προορισμού του δάσους ή της δασικής έκτασης [7].

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει για τη μεταβολή του προορισμού δασών και δασικών εκτάσεων για οικιστικούς σκοπούς, για την οποία προνοούν τα άρθρα 49 και 50 του ν. 998/1979. Η οικιστική ανάπτυξη δεν θεωρείται από τη νομολογία ως θεμιτός λόγος μεταβολής του προορισμού των δασών και δασικών εκτάσεων, στο μέτρο που η οικιστική αξιοποίηση συνεπάγεται την εν όλω ή εν μέρει εκχέρωση και μεταβολή του προορισμού τους ως οικοσυστημάτων [8].

Έτσι, το ΣΤΕ έκρινε ότι οι διατάξεις της παρ. 2α του άρθρου 49 του ν. 998/1979, που επιτρέπουν τη δυνατότητα εντάξεως, υπό όρους, σε οικιστικές περιοχές δημοσίων δασών και δασικών εκτάσεων, είναι ανίσχυρες ως αντικείμενες στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. [9]. Αντιστοίχως, προκειμένου περί ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων, το ΣΤΕ έκρινε με την 666/1994 απόφαση του Ε΄ Τμήματος ότι η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 49 του ν. 998/1979 που παρέχει τη δυνατότητα εντάξεως, υπό προϋποθέσεις, ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων σε οικιστικές

περιοχές, είναι ανίσχυρη ως αντικειμένη στο άρθρο 24 Συντ.

Ομοίως, ως αντισυνταγματικές και κατ' επέκταση ανίσχυρες κρίθηκαν από το Δικαστήριο οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 50 του ν. 998/1979 περί οικοδομικών συνεταιρισμών, κατά το μέρος που προβλέπουν τη δυνατότητα οικιστικής ανάπτυξης εντός δασικών εκτάσεων [\[10\]](#).

III. Προστασία των δασών και δικαίωμα ιδιοκτησίας: υπάρχει εύλογη ισορροπία;

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η δασική νομολογία του ΣΤΕ έχει πραγματώσει με συνέπεια και σταθερότητα το βασικό σκοπό του ιστορικού συντακτικού νομοθέτη του 1975, δηλαδή την αυξημένη προστασία που οφείλει να παρέχει η Πολιτεία στα δάση και τις δασικές εκτάσεις και την αλλαγή με φειδώ του προορισμού τους. Παρά όμως τον καταρχήν αυτό θετικό απολογισμό, δεν μπορεί να μην παρατηρήσει κανείς ότι το τίμημα της προστασίας αυτής ήταν ορισμένες φορές δυσανάλογο για την ιδιοκτησία και εν γένει την οικονομική ελευθερία.

Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα της δυσαναλογίας αυτής αποτελεί η θέση που υιοθέτησε το Δικαστήριο με αφορμή την ερμηνεία του άρθρου 50 παρ. 3 ν. 998/1979. Σύμφωνα με αυτήν, το ΣΤΕ έκρινε ως καθ' ολοκληρίαν αντισυνταγματική την πρόβλεψη απαλλοτριώσεως ή ανταλλαγής δασικής έκτασης στην περίπτωση κατά την οποία δεν είναι δυνατή η οικιστική της αξιοποίηση, χωρίς να διακρίνει ανάμεσα στις δασικές εκτάσεις που είχαν αποκτηθεί πριν από την έναρξη ισχύος του Συντάγματος 1975 και τις μετά το 1975 αποκτηθείσες εκτάσεις, οπότε δεν ήταν πλέον θεμιτή η απόκτηση δάσους και δασικής έκτασης με σκοπό την οικιστική αξιοποίηση [\[11\]](#). Ήδη για το θέμα αυτό εκδόθηκε τον Ιούνιο του 2006 απόφαση του ΕΔΔΑ, μετά από προσφυγή του Οικοδομικού Συνεταιρισμού Αναπήρων και Θυμάτων Πολέμου, που δέχθηκε ότι το κράτος έχει μεν δικαίωμα να ασκεί οικολογική πολιτική για την προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων, αλλά υποχρεούται να αποζημιώνει τους πολίτες που αποκτούν με καλή πίστη δασικές εκτάσεις, όταν αυτές δεν μπορούν να ανοικοδομηθούν [\[12\]](#).

Αντίστοιχο παράδειγμα προσφέρει η νομολογιακή ερμηνεία των περί αναδασώσεως διατάξεων. Υπό το καθεστώς εφαρμογής των διατάξεων του ν.δ. 86/1969 «περί δασικού κώδικος» (άρθρα 53, 55, 188 παρ. 1, 191, 195 παρ. 1 και 2, 197 παρ. 1 και 199 παρ. 1 και 2), όπως αυτές ίσχυαν πριν από την κατάργησή τους με το άρθρο 79 παρ. 1 ν. 998/1979, το ΣΤΕ είχε δεχθεί ότι η κήρυξη ιδιωτικής εκτάσεως ως αναδασωτέας «*επιφέρει μεν περιορισμόν εις την άσκησιν του δικαιώματος κυριότητος επί της εκτάσεως ταύτης, ο περιορισμός όμως ούτος, αποβλέπων εις δημόσιον σκοπόν, είναι συνταγματικώς ανεκτός ...εν όψει της κατ' άρθρ. 24 παρ. 1 και 117 παρ. 3 και 4 Συντ. ιδιαιτέρας μερίμνης διά την προστασίαν και ανάπτυξιν του εν γένει δασικού πλούτου της χώρας*»[\[13\]](#). Ειδικότερα, η διατήρηση του περιορισμού αυτού και πέραν του ευλόγου χρόνου δεν συνιστούσε αντισυνταγματικό βάρος της ιδιοκτησίας, εφόσον ο προϊσχύσας δασικός κώδικας παρείχε στον ιδιοκτήτη την ευχέρεια να πωλήσει την έκταση στο Δημόσιο ή να ζητήσει την αναγκαστική απαλλοτρίωσή της. Ακόμη όμως και στις περιπτώσεις που δεν είχε επακολουθήσει, κατά τα προεκτιθέμενα, η απαλλοτρίωση της αναδασωτέας έκτασης από το Δημόσιο ούτε ο ιδιοκτήτης της είχε δεχθεί να την πουλήσει σ' αυτό, η νομολογία του Αρείου Πάγου είχε αναγνωρίσει τη δυνατότητα του ιδιοκτήτη να ζητήσει την καταβολή αποζημιώσεως εκ μέρους του Δημοσίου, ισουμένης με την, λόγω της κηρυχθείσας αναδασώσεως, μείωση της πραγματικής αξίας του ακινήτου, δηλαδή με τη διαφορά της αξίας του χωρίς τον περιορισμό της αναδασώσεως προς την αξία του μετά την επιβολή του περιορισμού αυτού[\[14\]](#).

Υπό το καθεστώς εφαρμογής του νεότερου και νυν ισχύοντος ν. 998/1979 (άρθρα 38 παρ. 1, 43 και 44), η νομολογία του ΣΤΕ μετατοπίστηκε σε αυστηρότερη κατεύθυνση. Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε ότι η κατά το άρθρο 117 παρ. 3 Συντ. και 38 παρ. 1 του ν. 998/1979 κήρυξη εκτάσεως ως υποχρεωτικώς αναδασωτέας, συνεπαγόμενη την επάνοδο αυτής στον αρχικό της προορισμό, δεν συνιστά περιορισμό των επ' αυτής εξουσιών κατά τον προορισμό της και, επομένως, δεν γεννά δικαίωμα αποζημίωσης[\[15\]](#). Περαιτέρω, στις περιπτώσεις αυτές, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η Διοίκηση έχει απλή ευχέρεια και όχι δεσμία αρμοδιότητα να κηρύξει απαλλοτρίωση, εφόσον ούτως ή άλλως οι μόνες επιτρεπόμενες ενέργειες στις εκτάσεις αυτές είναι οι εργασίες αναδασώσεως προκειμένου να επανακτήσουν τον αρχικό τους χαρακτήρα[\[16\]](#).

Όπως και στις περιπτώσεις των εκτός σχεδίου πόλεως ακινήτων, για τα οποία το ΣΤΕ έχει δεχθεί ότι δεν συντρέχει υποχρέωση της Διοίκησης για κήρυξη απαλλοτρίωσης ή άλλης μορφής αποζημίωση, εφόσον δεν ματαιώνεται η κατά προορισμό χρήση της ιδιοκτησίας που είναι η αγροτική εκμετάλλευση [\[17\]](#), έτσι και στις περιπτώσεις των δασών και των δασικών εκτάσεων που καταστρέφονται από

πυρκαγιά ή αποψιλώνονται από οποιαδήποτε αιτία το Δικαστήριο δέχεται αναλόγως ότι δεν συντρέχει υποχρέωση για κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ή καταβολή άλλους είδους αποζημίωσης, εφόσον η αναδάσωση αποτελεί τον μόνο εφεξής επιτρεπτό προορισμό τους.

Ωστόσο, το ζήτημα που ανακύπτει στις περιπτώσεις αυτές είναι αν ο «μοναδικός» κατά το Σύνταγμα και το νόμο προορισμός των υπόψη ακινήτων ως αναδασωτέων αρκεί για να στηρίξει το επιχείρημα της μη επέλευσης περιορισμών στην ιδιοκτησία και κατ' επέκταση της έλλειψης οιασδήποτε πρόβλεψης για αποζημίωση. Ειδικότερα το ερώτημα που γεννάται στις περιπτώσεις αυτές είναι αν ο περιορισμός των εξουσιών του κυρίου ακινήτου που κηρύσσεται υποχρεωτικώς αναδασωτέο, πλήττει -έστω και προσωρινά- τον πυρήνα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, αφού πλέον απαγορεύεται η χρησιμοποίηση του ακινήτου για κάθε άλλο σκοπό (π.χ. καλλιέργεια, υλοτομία, οικοδόμηση κ.λπ.) πλην της αναδασώσεως. Σε καταφατική περίπτωση, η ερμηνεία που έχει υιοθετήσει το ΣΤΕ ενόψει της εφαρμογής των άρθρων 38 παρ. 1, 43 και 44 του ν. 998/1979, είναι αμφίβολο αν συμβιβάζεται με το άρθρο 17 παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος[18] αλλά και με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, εφόσον δεν αναγνωρίζει την περιουσιακή ζημία του ιδιοκτήτη και, κατ' επέκταση, την υποχρέωση καταβολής ανάλογης αποζημίωσης[19] και ανατρέπει την εύλογη ισορροπία που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στην προστασία της ιδιοκτησίας και τις επιταγές της κοινής ωφέλειας.

Τα παραδείγματα αυτά υποδεικνύουν, κατά τη γνώμη μου, ότι απαιτείται μια καλύτερη συνάρθρωση τόσο σε νομοθετικό όσο και σε νομολογιακό επίπεδο μεταξύ αφενός της επιβαλλόμενης προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων και αφετέρου της προστασίας της ιδιοκτησίας και ευρύτερα της οικονομικής ελευθερίας. Σημειώνεται πάντως ότι πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου, όπως η ΣΤΕ 1622/2006[20], δίνουν ένα αισιόδοξο μήνυμα για την εξελικτική δυναμική και τη δυνατότητα της νομολογίας να απαντά συστηματικά στα ζητήματα αυτά.

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα τη νομολογία, η επίτευξη της συνάρθρωσης αυτής απαιτεί, όπως έχει ήδη υποδειχθεί από ορισμένους συγγραφείς, τη μετατόπιση από «την αποκλειστικά αμυντική λογική των απαγορεύσεων σε μια συστηματικότερη, ολιστική και αειφόρο αντιμετώπιση του ζητήματος, κατ' επιταγήν της θεμελιώδους αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης[21]». Στο πλαίσιο της αρχής αυτής και ιδίως υπό το

φως μιας νέας δασικής νομοθεσίας, θα μπορούσαν επί παραδείγματι να επανεξεταστούν από τη νομολογία τόσο η περίφημη αρχή του δασικού κεκτημένου (άπαξ δάσος, εσαεί δάσος)[22] όσο και οι ειδικότερες προϋποθέσεις αλλαγής του προορισμού των δασών και δασικών εκτάσεων για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

IV. Η αναγκαία μεταβολή της δασικής νομοθεσίας, η μετατόπιση της νομολογίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος

Το ερώτημα που γεννάται είναι αν η μετατόπιση της νομοθεσίας και ιδίως της νομολογίας σε μια πιο συνθετική, συστηματική και προστατευτική και των υπολοίπων δικαιωμάτων κατεύθυνση, μπορεί να επιτελεσθεί στο πλαίσιο του ισχύοντος Συντάγματος ή απαιτείται εκ νέου αναθεώρησή του. Ήδη, στο πλαίσιο της προηγηθείσας αναθεώρησης του 2001, αναδιατυπώθηκε το άρθρο 24 του Συντ. και επετράπη η μεταβολή προορισμού και για τα ιδιωτικά δάση και τις ιδιωτικές δασικές εκτάσεις. Έτσι, αντιμετωπίστηκε η ερμηνευτική σύλληψη που είχε παγιωθεί στη μέχρι τότε νομολογία του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία το άρθρο 24 Συντ. καθιέρωνε απόλυτη προστασία των ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων[23], δηλαδή πλήρη απαγόρευση μεταβολής του προορισμού τους [24].

Σήμερα, φαίνεται να βρισκόμαστε ενώπιον ενός παρόμοιου ζητήματος ή διλήμματος. Όπως προαναφέρθηκε, ενόψει της επικείμενης αναθεώρησης του Συντάγματος, έχει κατατεθεί πρόταση από τη Νέα Δημοκρατία για την εκ νέου αναθεώρηση του άρθρου 24, με σκοπό, μεταξύ άλλων, να συνδεθεί η μεταβολή του προορισμού των δασικών εκτάσεων με το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό. Ειδικότερα, η πρόταση αποβλέπει στο να καταστεί ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός λόγος δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογεί τη μεταβολή του προορισμού και τον αποχαρκτηρισμό των δασικών εκτάσεων.

Μέσω της αναθεώρησης επιδιώκεται να αντιμετωπισθούν στο επίπεδο του Καταστατικού Χάρτη, οι ακαμψίες που έχουν ενδεχομένως δημιουργήσει στην πράξη οι ιδιαίτερος αυστηρές θέσεις της νομολογίας σχετικά με τη μεταβολή του

προορισμού των δασικών εκτάσεων της χώρας, ιδίως στο πεδίο της οικιστικής ανάπτυξης. Έτσι όμως ένα ζήτημα που αφορά προεχόντως την εξελικτική δυναμική της νομολογίας, την ποιότητα και την καταλληλότητα της νομοθεσίας καθώς και την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης ανάγεται, όπως και στο παρελθόν, σε ζήτημα συνταγματικής τάξεως.

Η προτεινόμενη ρύθμιση γεννά κατά την άποψη μου τις εξής επιφυλάξεις:

Από νομικής απόψεως, η πρόθεση συμπλήρωσης και έμμεσης διόρθωσης του γραμματικού νοήματος της διάταξης του άρθρου 24 παρ. 1 εδ. ε΄, μέσω της προσθήκης του κατά την παρ. 2 του ιδίου άρθρου χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού ως λόγου δημοσίου συμφέροντος που θα καθιστά δεδομένη την αλλαγή της χρήσης δασικών εκτάσεων, εγείρει μεθοδολογικές επιφυλάξεις κατά πόσο το ίδιο το Σύνταγμα μπορεί να χρησιμοποιεί μια διάταξη για να οριοθετήσει ή να περιορίσει την έκταση εφαρμογής μιας άλλης, στο μέτρο ιδίως που ενέχει τον κίνδυνο να οδηγήσει σε έμμεση στάθμιση και ιεράρχηση μεταξύ ισοδυνάμων κανόνων και εν τέλει σε επικράτηση της μιας διάταξης έναντι της άλλης (εν προκειμένω του άρθρου 24 παρ. 2 εις βάρος του άρθρου 24 παρ. 1 εδάφιο ε΄)[25].

Αντίστοιχες επιφυλάξεις μπορούν να εκφραστούν και για τη λειτουργική αποτελεσματικότητα της πρότασης. Και τούτο διότι, όπως γνωρίζουν όσοι ασχολούνται συστηματικά με το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, η δυνατότητα των πολεοδομικών σχεδίων να απαντήσουν στο αίτημα μεταβολής του προορισμού των δασικών εκτάσεων συναρτάται με την προηγούμενη αποτύπωση και χαρακτηρισμό των εκτάσεων αυτών και την κατάταξή τους σε κατηγορίες, ανάλογα με τα κριτήρια της δασικής νομοθεσίας. Συναρτάται δηλαδή εν τέλει με την κατάρτιση δασολογίου ή τουλάχιστον δασικών χαρτών[26]. Όσο η συνταγματική επιταγή για κατάρτιση δασολογίου δεν υλοποιείται, ούτε συνθήκες ασφάλειας δικαίου για τους πολίτες δημιουργούνται ούτε οι αναγκαίες προϋποθέσεις για τον καθορισμό χρήσεων γης στον μη αστικό χώρο εξασφαλίζονται. Με άλλα λόγια, ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός μπορεί προφανώς να συνθέσει τις ανάγκες προστασίας των δασικών εκτάσεων με τις ανάγκες της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, ιδίως μέσω του καθορισμού χρήσεων γης, δεν μπορεί όμως να υποκαταστήσει την καταγραφή, την αποτύπωση και το χαρακτηρισμό των δασών και των δασικών εκτάσεων της χώρας, που πρέπει να γίνει με τα κριτήρια της δασικής νομοθεσίας και

εντός του πλαισίου του δασολογίου. Φοβάμαι λοιπόν, για να ολοκληρώσω την επιφύλαξή μου, μήπως η πρόταση αναθεώρησης, επιδιώκοντας να αντιμετωπίσει ένα -κατά τα λοιπά- υπαρκτό πρόβλημα, αντιπαραθέτει μια προβληματική από λειτουργικής απόψεως και εν τέλει μη εφικτή λύση.

Τέλος, επιφυλάξεις δημιουργεί το γεγονός ότι το ισχύον στη χώρα μας σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στεγάζει διαφορετικής κανονιστικής πυκνότητας και ευρύτητας νομικές πράξεις, που είναι αμφίβολο αν μπορούν να επιτελέσουν το σκοπό της προτεινόμενης ρύθμισης[27]. Έτσι, τα χωροταξικά σχέδια που προβλέπονται στο ν. 2742/1999 φαίνεται να είναι εξοπλισμένα με χαλαρή κανονιστική πυκνότητα, χωρίς να εξικνούνται πάντως μέχρι του σημείου καθορισμού χρήσεων γης, ώστε να μπορούν να υπεισέλθουν σε ζητήματα αλλαγής του προορισμού των δασικών εκτάσεων. Το ζήτημα μοιραία έτσι μετατίθεται στο πεδίο του πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή στο επίπεδο εκείνο που συνδέεται με την οικιστική ανάπτυξη και την πολεοδόμηση.

Οι επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν ως προς το περιεχόμενο και την εμβέλεια της προτεινόμενης αναθεώρησης του άρθρου 24 Συντ. δεν καθιστούν σε καμία περίπτωση περιττή τη συζήτηση για μία πιο συστηματική προσέγγιση του ζητήματος της μεταβολής του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων. Ως προς το ζήτημα αυτό απαιτείται κατά τη γνώμη μου μετατόπιση από την -κρατούσα σήμερα- αμυντική και στατική θεώρηση της έννοιας της προστασίας και της διαφύλαξης των δασικών οικοσυστημάτων προς μια πιο δυναμική και ισόρροπη θεώρηση της διαφύλαξης αυτής.

Για το σκοπό αυτό, ιδέες και διέξοδοι μπορεί να αντληθούν από το νομικό καθεστώς που διέπει άλλα προστατευτέα αντικείμενα, όπως είναι ιδίως οι κοινοτικές και εθνικές διατάξεις για τις περιοχές προστασίας της φύσης και του τοπίου (άρθρα 18-22 ν. 1650/1986). Οι διατάξεις αυτές αποτυπώνουν μια πιο σύγχρονη και δυναμική αντίληψη προστασίας, διατήρησης και διαχείρισης, η οποία εμφορείται εν πολλοίς από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Η ένταξη επί παραδείγματι των δασών και των δασικών εκτάσεων της χώρας στις συστηματικές κατηγορίες των πιο πάνω περιοχών, όπως ήδη εν μέρει προβλέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία[28], θα μπορούσε να αμβλύνει, υπό το φως και των αντιλήψεων του κοινοτικού δικαίου, ορισμένες απόλυτες πλευρές της νομολογίας των ελληνικών δικαστηρίων που αφορούν την

έκταση που μπορεί να λαμβάνει η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων. Επιπροσθέτως θα μπορούσε να συμβάλλει στην αναγκαία εναρμόνιση φιλοσοφιών και αυστηροτήτων μεταξύ προστασίας του δασικού περιβάλλοντος και κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης.

Εν όψει της ανάγκης αυτής, προέχει νομίζω σήμερα να επανεξετάσουμε το ζήτημα της μεταβολής του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων υπό το πρίσμα της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης (επιπροσθέτως και της αναλογικότητας). Τις αρχές αυτές επικαλείται άλλωστε και η προτεινόμενη αναθεώρηση του άρθρου 24 Συντ. για να διευρύνει την έννοια των θεμιτών παρεμβάσεων στα δάση και τις δασικές εκτάσεις. Όμως, οι αρχές αυτές ενυπάρχουν ήδη στο ισχύον συνταγματικό μας κείμενο. Αν λοιπόν δεχθούμε ότι η εφαρμογή τους δεν είναι απαραίτητα ζήτημα συνταγματικής αναθεώρησης, δεν απομένει παρά να τις «ανακαλύψουμε» και ιδίως να τις «αξιοποιήσουμε έστω και καθυστερημένα και προπάντων νομολογιακά[29]».

Το κείμενο αποτελεί εισήγηση στην Ημερίδα «Το δένδρο και το δάσος: κανόνες και διαδικασίες για την αποτελεσματική προστασία των δασικών οικοσυστημάτων» που διοργάνωσε ο Συνήγορος του Πολίτη, στις 28 Νοεμβρίου 2006, στην Αθήνα.

[1] Γ. Δελλής, Το Σύνταγμα, το Δάσος και το Συμβούλιο της Επικρατείας, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, ΙΗ΄ (2005), σ. 45-78 (ιδίως 46-47).

[2] Η αιτιολογική έκθεση παρατίθεται στον δικτυακό τόπο της Βουλής. Βλ. <https://www.parliament.gr/ergasies/nomosxedia/EisigisiEpitropon/g-anasy-eis.pdf>

[3] Για τη νομοθεσία αυτή βλ. Ι. Χατζοπούλου, Δασική νομοθεσία. Κριτική επισκόπηση - Νομολογία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006.

[4] Βλ. ιδίως ΣτΕ 2569/04, 1322/01, 2526/00.

[5] Βλ. ιδίως ΣτΕ 951/96, 4739/95, 666/94, 1/93.

[6] Βλ. ιδίως ΣτΕ 2569/04, 1986/02, 3395/01, 951/96.

[7] Βλ. ιδίως ΣτΕ Ολ. 2778/98, ΣτΕ 2994/03, 664/90, 89/81.

[8] Βλ. ιδίως ΣτΕ 3403/01, 664/94, ΣτΕ Ολ. 3754/81.

[9] ΣτΕ 1589/99. Κατ' εξαίρεση, σύμφωνα με το ΠΕ 667/1994 δύνανται να ενταχθούν στο σχέδιο πόλης μικρά τμήματα δάσους ή δασικής έκτασης, τα οποία γειτνιάζουν με οικισμούς ή περιβάλλουν οικισμούς, εφόσον όμως διατηρούν αναλλοίωτο το δασικό τους χαρακτήρα. Σε αντίθετη περίπτωση, όταν δηλαδή δεν πρόκειται για μικρά τμήματα δάσους, η διάταξη του άρθρου 49 παρ. 2α αντίκειται στο άρθρο 24 Συντ., το οποίο απαγορεύει την ένταξη δασικού οικοσυστήματος εντός οικιστικής περιοχής ή γενικού πολεοδομικού σχεδίου ή σχεδίου πόλεως ή οικισμού, και μάλιστα «έστω και εάν αυτή γίνεται υπό το πρόσχημα δημιουργίας κοινοχρήστων χώρων διατηρούντων το δασικό τους χαρακτήρα».

[10] ΣτΕ 3403/01, ΝοΒ 2002.2079.

[11] Το ΣτΕ με την απόφασή του 3403/2001 έκρινε ως αντισυνταγματική τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 50 του ν. 998/1979, που προβλέπει τη δυνατότητα απαλλοτριώσεως ή ανταλλαγής δασικής έκτασης ως αντιστάθμισμα στην περίπτωση κατά την οποία δεν είναι δυνατή η οικιστική της αξιοποίηση. Κατά τη μειοψηφήσασα άποψη, όμως, η ως άνω διάταξη, εξεταζόμενη αυτοτελώς και ερμηνευόμενη εν όψει του άρθρου 24 Συντ., συνάδει με αυτό, κατά το μέρος που προβλέπει την ανταλλαγή ή απαλλοτρίωση εκτάσεων που είχαν αποκτηθεί πριν από την έναρξη ισχύος του Συντάγματος 1975 είτε με αγορά είτε με παραχώρηση ή ανταλλαγή, δεδομένου ότι έκτοτε δεν είναι πλέον θεμιτή η απόκτηση δάσους και δασικής έκτασης με σκοπό την οικιστική αξιοποίηση. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η παράλειψη από τη διοίκηση να ικανοποιήσει σχετικό αίτημα συνιστά παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενεργείας.

[12] Βλ. ΕΔΔΑ, Απόφαση της 13.7.2006 «*Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica and Others v. Greece*». Η απόφαση είναι διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση:

<https://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=16&portal=hbkm&action=html&highlight=GREECE&sessionid=9859314&skin=hudoc-en>

[13] ΣτΕ 3186/1982, 1745/1989.

[14] ΑΠ Ολ. 21/05, Δ/νη 2005. 713.

[15] ΣτΕ 576-577/2006. Πρβλ. και ΣτΕ Ολ. 2009/2003, ΣτΕ 3848/2005.

[16] ΣτΕ 4575/1998.

[17] Βλ. ενδεικτικώς ΣτΕ Ολ. 695/86, 4950/95, ΣτΕ 3067/01.

[18] Κατά την έννοια του οποίου, στέρηση αποτελεί όχι μόνο η αφαίρεση της κυριότητας αλλά και ο ουσιώδης περιορισμός των εξουσιών του ιδιοκτήτη που απορρέουν από αυτή, αφού χωρίς αυτές η ιδιοκτησία καθίσταται αδρανής και κενή ουσιαστικού περιεχομένου (πρβλ. και ΑΠ Ολ. 226/1999).

[19] Το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου δεν απαιτεί η αποζημίωση να είναι πλήρης, ενώ θεμιτοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος ενδέχεται να δικαιολογούν ακόμη και αποζημίωση μικρότερη από την αγοραστική αξία του ακινήτου. Βλ. και *James and Others v. the United Kingdom*, απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1986, Series A no. 98, παρ. 54. Ειδικώς στις περιπτώσεις των υποχρεωτικώς αναδασωτέων εκτάσεων, για τον υπολογισμό της «εύλογης» αποζημίωσης πρέπει να ληφθεί υπόψη ο προσωρινός χαρακτήρας των περιορισμών της ιδιοκτησίας που απορρέουν από τη φύση της αναδασώσεως και οι οποίοι συνεπάγονται πρόσκαιρη μόνο στέρηση των εξουσιών χρήσης και κάρπωσης του ακινήτου. Για το ζήτημα αυτό βλ. και τις διατάξεις του άρθρου 19 του ν. 3028/2002 που ρυθμίζουν τα της αποζημίωσης των ιδιοκτητών στις περιπτώσεις προσωρινής στέρησης ή ουσιώδους προσωρινού περιορισμού της κατά προορισμόν χρήσης ακινήτου για αρχαιολογικούς σκοπούς.

[20] Με την απόφαση αυτή έγινε δεκτό ότι, προκειμένου για οικοδομικούς συνεταιρισμούς που προέβησαν μετά το 1975 σε αγορά εκτάσεων για ανοικοδόμηση, βάσει αποφάσεων περί οικιστικής καταλληλότητας που εκδόθηκαν από τη διοίκηση, χωρίς όμως να μπορέσουν εν συνεχεία να ανοικοδομήσουν εφόσον το σχετικό π.δ. κρίθηκε παράνομο από το ΣτΕ, υφίσταται υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση βάσει των διατάξεων του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, δηλαδή θεμελιώνεται ενπροκειμένω αστική ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση.

[21] Γ. Δελλής, όπ.π. (σημ. 1), σ. 77.

[22] Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων θεσπίζεται χωρίς κανένα χρονικό όριο στο παρελθόν. Συνεπώς, εκτάσεις που κατά το παρελθόν είχαν δασικό χαρακτήρα, χωρίς να απωλέσουν νομίμως την ιδιότητα αυτή, υπάγονται πλέον εσαεί στις προστατευτικές διατάξεις του Συντάγματος. Αντιστοίχως, δάση και δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν από πυρκαγιά ή αποψιλώθηκαν από άλλη αιτία κηρύσσονται υποχρεωτικώς αναδασωτέα, ανεξαρτήτως του χρόνου καταστροφής ή αποψιλώσεως (ΣτΕ Ολ. 2009/03, ΣτΕ 2994/03, 2450/93). Η πάροδος χρόνου -έστω και μακρού- από την καταστροφή, δεν αίρει την υποχρέωση αυτή, μη δυναμένη να δημιουργήσει πραγματική κατάσταση προστατευτέα από το δίκαιο (ΣτΕ 666/2004). Σύμφωνα με την αρχή αυτή, κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 38 παρ. 1 του ν. 998/1979, κατά το μέρος που εξαιρεί από την υποχρέωση αναδάσωσης εκτάσεις, που είχαν παράνομα χρησιμοποιηθεί πριν από τις

11.6.1975, ώστε να καθίσταται αδύνατη η ανατροπή της δημιουργηθείσας κατάστασης, αντίκειται στο άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος, εκτός αν το δάσος έχει απολέσει το δασικό του χαρακτήρα για κάποια νόμιμη αιτία (βλ. ιδίως ΣτΕ 2895/04, 2089/04, 1573/02, 2126/00, 7/93, 3862/87, 2453/82, ΝοΒ 1983.590).

[23] Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι ο κανόνας της απολύτου προστασίας των ιδιωτικών δασών και των δασικών εκτάσεων δεν προέκυψε από την ίδια τη γραμματική διατύπωση της επίμαχης συνταγματικής διάταξης ούτε από τα πρακτικά των συζητήσεων στη Βουλή επί του σχεδίου Συντάγματος του 1975. Όπως διαφαίνεται από τις συζητήσεις στη Βουλή επί του άρθρου 27 του Κυβερνητικού Σχεδίου Συντάγματος, πρόθεση του συντακτικού νομοθέτη ήταν να εισαγάγει εξαίρεση υπέρ των ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων, ώστε να καταστήσει ευνοϊκότερους, σε σχέση με τα δημόσια δάση και δασικές εκτάσεις, τους όρους μεταβολής του προορισμού τους. Βλ. αναλυτικά *E-A. Μαριά*, Η νομική προστασία των δασών, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, σ. 202-209 και 277-281. Για το ίδιο θέμα βλ. επίσης την ήσσονα μειοψηφία στη ΣτΕ Ολ. 3754/81, στο έργο: *B. Σκουρής - Α. Τάχος*, Η προστασία του περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής, 1988, σ. 79-82.

[24] Πάντως, όπως αποδεικνύει η περίφημη απόφαση της Ολομελείας του ΣτΕ για τη Δυτική Περιφερειακή Υμηττού (ΣτΕ Ολ. 1569/1999), η θέση της νομολογίας περί απόλυτης προστασίας των ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων είχε αρχίσει ήδη να παρουσιάζει ρωγμές, όταν εγκαινιάσθηκε η σχετική συζήτηση στην Αναθεωρητική Βουλή. Για τη νομολογιακή στροφή που επιτελέστηκε με την απόφαση αυτή βλ. *Γλ. Σιούτη*, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001, στο έργο : *Ξ. Κοντιάδης* (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ. 421-460 (ιδίως 439), *Γ. Δελλή*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 78.

[25] Βλ. σχετικά και *Κ. Χατζημπήρου - Μ. Χαϊνταρλή* (Ιούλιος 2006), Άρθρο 24: Αναθεώρηση αλλά προς σύγχρονη κατεύθυνση, Ελευθεροτυπία, 29 Ιουλίου 2006, σ. 68, Αναδημοσίευση στο: Νόμος και Φύση, <https://www.nomosphysis.org.gr>, *E-A. Μαριά* (Νοέμβριος 2006), «Συνταγματική προστασία δασών και αναθεώρηση του Συντάγματος», Νόμος και Φύση, <https://www.nomosphysis.org.gr/articles>

[26] Για το ζήτημα των δασικών χαρτών βλ. *Γ. Παπαδημητρίου* (Δεκέμβριος 2006), «Δασικοί χάρτες», Νόμος και Φύση, <https://www.nomosphysis.org.gr>

[27] Έτσι και οι *Χατζημπήρος - Χαϊνταρλής*, όπ.π. (σημ. 25).

[28] Παρ. 7 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, που προσετέθη με την παρ. 4 του άρθρου 16 του ν. 2742/1999.

[29] Κατά την έκφραση του *Απ. Παπακωνσταντίνου* (Ιούνιος 2006), «Η πρόταση για την αναθεώρηση του περιβαλλοντικού Συντάγματος: από το δικαστικό «ακτιβισμό» στη λογική της «ανάπτυξης»;» Νόμος και Φύση, <https://www.nomosphysics.org.gr>