

Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΑΣΙΚΩΝ ΟΙΚΟΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ 1975/2001 (Μάρτιος 2008)

Συγγραφέας: ΚΩΣΤΑΣ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ

I. Εισαγωγή

Η καταστροφή των δασών και των δασικών εκτάσεων αποτελεί κατά τις τελευταίες δεκαετίες ένα από τα μείζονα περιβαλλοντικά προβλήματα στη Χώρα μας. Για το λόγο αυτό η διερεύνηση των αιτίων της υποβάθμισης των δασικών οικοσυστημάτων και των απαιτούμενων ενεργειών και μέσων για τη διάσωση του δασικού πλούτου που απομένει παρουσιάζει άμεσο πρακτικό ενδιαφέρον. Είναι, επομένως, αξιόπαινη η πρωτοβουλία του Συνηγόρου του Πολίτη να οργανώσει ημερίδα που δίνει τη δυνατότητα συνολικής και διακλαδικής θεώρησης του προβλήματος, αλλά και εγγύτερης προσέγγισης των κρισιμότερων πτυχών του. Άλλωστε, το έργο της ανεξάρτητης αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη έχει καταξιωθεί πλην άλλων και για τη δράση της στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος.

Ο γενικός τίτλος της ημερίδας («Το Δένδρο και το Δάσος») εμπεριέχει και ερώτημα νομικού περιεχομένου. Τι είναι αυτό που προστατεύεται από το νόμο; Τα δένδρα καθαυτά, δηλαδή το κάθε δένδρο χωριστά, ή το δάσος ως οικοσύστημα; Και ναι μεν η απάντηση θεωρητικά φαίνεται εύκολη με βάση το Σύνταγμα και τη δασική νομοθεσία. Η προστασία καλύπτει καταρχήν τις εκτάσεις που συγκροτούν δασικό οικοσύστημα, είτε έχουν τη μορφή δάσους είτε αποτελούν δασικές εκτάσεις κατά τη διάκριση που έχει καθιερωθεί στη νομοθεσία^[1]. Δεν είναι, όμως, καθόλου βέβαιο ότι η εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας στην πράξη είναι σύμφωνη με την απάντηση αυτή. Πολύ συχνά παρατηρείται ότι κατά την εφαρμογή των διατάξεων π. χ. για το χαρακτηρισμό ορισμένης έκτασης ως δασικής ή μη για την κήρυξη αναδάσωσης δεν

λαμβάνεται υπόψη ως κριτήριο η έννοια του οικοσυστήματος.

II. Η δασική νομοθεσία πριν από το Σύνταγμα του 1975

1. Μία σύντομη αναδρομή στην εξέλιξη της δασικής νομοθεσίας είναι νομίζω χρήσιμη για την κατανόηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου[2].

Όπως συμβαίνει για όλους τους τομείς της νομοθεσίας, οι ρυθμίσεις που ίσχυσαν διαδοχικά, από την ψήφιση του πρώτου δασικού νόμου το έτος 1929 έως σήμερα, και κυρίως εκείνες που αφορούν τον ορισμό των δασών και των δασικών εκτάσεων καθώς και την έκταση και το περιεχόμενο της προστασίας τους, αντανακλούν τις κοινωνικοοικονομικές αντιλήψεις που επικρατούσαν σε κάθε χρονική περίοδο και εντάσσονται στην ασκούμενη κάθε φορά πολιτική, η οποία διαμορφώνεται βεβαίως στο πλαίσιο συγκεκριμένων πραγματικών δεδομένων και αναγκών.

Το πρώτο νομοθέτημα που περιέχει συνολική ρύθμιση για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις είναι ο νόμος 4173/1929. Με το νομοθέτημα αυτό οι εκτάσεις που έχουν δασικό χαρακτήρα αντιμετωπίζονται κατά βάση ως οικονομικό μέγεθος και διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες με κύριο κριτήριο τη δυνατότητα οικονομικής εκμετάλλευσής τους και, συγκεκριμένα, σε δάση, δασικά εδάφη και δασικές εκτάσεις[3]. Ως δάσος χαρακτηριζόταν κάθε έκταση εδάφους, καλυπτόμενη στο σύνολο ή μερικώς από άγρια ξυλώδη φυτά οποιωνδήποτε διαστάσεων και ηλικίας, που μπορεί με κατάλληλη εκμετάλλευση να παραγάγει δασικά προϊόντα και, μάλιστα, προϊόντα μνημονευόμενα σε πίνακα διατίμησης των δασικών προϊόντων. Δασικά εδάφη αποτελούσαν, σύμφωνα με τον ορισμό του νόμου αυτού, οι ασκεπείς εκτάσεις που βρίσκονται μέσα σε δάση, οι ασκεπείς κορυφές των ορέων και οι πλευρές τους με απότομη κλίση, ενώ δασικές εκτάσεις, τις οποίες ο νόμος εκείνος χαρακτήριζε ως δασικές βοσκές, οι εκτάσεις που καλύπτονται από αραιή και πενιχρή δασική βλάστηση δένδρων ή θάμνων, μη δεκτικές δασικής, αλλά μόνον κτηνοτροφικής εκμετάλλευσης.

Το περιεχόμενο της προστασίας και οι επιτρεπόμενες, κατά το νόμο αυτόν του

έτους 1929, επεμβάσεις αντανakλούσαν την αντίληψη του νομοθέτη της εποχής εκείνης για την χρησιμότητα και το σκοπό των δασών, αλλά και τη μέριμνά του να αντιμετωπίσει ανάγκες των πολιτών στο πλαίσιο μιας δυσμενούς κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας. Συγκεκριμένα, ο νόμος επέτρεπε, για την αγροτική εγκατάσταση προσφύγων, την παραχώρηση και εκχέρωση δημόσιων δασών και δημόσιων δασικών εκτάσεων που είχαν είτε υδροχαρή βλάστηση ή αραιή δασική βλάστηση είτε έδαφος επίπεδο ή με μικρή κλίση και ήταν κατάλληλα για μόνιμη γεωργική καλλιέργεια. Επίσης, ήταν επιτρεπτή η εκχέρωση δημόσιων δασών και δημόσιων δασικών εκτάσεων για γεωργική ή δενδροκομική εκμετάλλευση, αν η χρήση αυτή ήταν αναμφισβητήτως συμφερότερη της δασικής εκμετάλλευσης, ή και για την εκτέλεση ορισμένων έργων, όπως η κατασκευή οδών και ζωνών πυρασφαλείας, και δραστηριοτήτων, όπως η μεταλλευτική εκμετάλλευση, ή, ακόμη, για την εξυπηρέτηση μεγάλου αριθμού ιδιοκτησιών, για την οποία ήταν απαραίτητη η επέκταση των καλλιεργούμενων γαιών σε βάρος εδαφών υδροχαρών με αραιή δασική βλάστηση ή σε βάρος εδαφών με θαμνώδη βλάστηση, δεκτικών μόνον κτηνοτροφικής εκμετάλλευσης.

Ο νόμος επέτρεπε την εκχέρωση ιδιωτικών δασών και ιδιωτικών δασικών εκτάσεων που ήταν κατάλληλα για μόνιμη γεωργική καλλιέργεια και δεν είχαν προστατευτικό χαρακτήρα[4]. Τέλος, σε περίπτωση καταστροφής της δασικής βλάστησης η αναδάσωση ήταν υποχρεωτική μόνο για ορισμένες κατηγορίες δασών και δασικών εκτάσεων, αναφερόμενες στο νόμο, όπως εκείνα που έχουν προστατευτική σημασία για τους οικισμούς, τους αρχαιολογικούς χώρους ή τεχνικά έργα ή έχουν κλίση μεγαλύτερη από 40% ή αποτελούν τη λεκάνη συγκέντρωσης υδάτων χειμάρρων[5]. Αξιοσημείωτη είναι διάταξη του πρώτου αυτού δασικού νόμου, με την οποία επιβάλλεται σε Κοινότητες, Ιερές Μονές και ιδιοκτήτες εκτάσεων μεγαλύτερων των 3.000 στρεμμάτων σε περιφέρειες, στις οποίες δεν υπάρχει «ανάλογη δασική έκταση», να δασώσουν «έκτασιν εκ της όλης κτηματικής αυτών περιφέρειας μέχρι 15% αναλόγως του είδους των εδαφών, πάντως όμως ουχί μικροτέραν των 50 στρεμμάτων ουδ' ανωτέραν των 2.000 στρεμμάτων»[6].

Ο επόμενος γενικού περιεχομένου δασικός νόμος εκδόθηκε το έτος 1969, σε καθεστώς στρατιωτικής δικτατορίας. Πρόκειται για το νομοθετικό διάταγμα 86/1969, οι διατάξεις του οποίου δεν απομακρύνονται από τις ρυθμίσεις του ν. 4173/1929 ως προς τον ορισμό και τις διακρίσεις των εκτάσεων που θεωρούνται ότι

έχουν δασικό χαρακτήρα και υπάγονται στο προστατευτικό καθεστώς της δασικής νομοθεσίας, παρά το γεγονός ότι είχε μεσολαβήσει διάστημα σαράντα ετών από τη ψήφιση του προγενέστερου νόμου. Ως προς την έννοια του δάσους επαναλαμβάνεται ο ορισμός του προηγούμενου νόμου, ενώ τα δασικά εδάφη καλούνται και χορτολιβαδικά εδάφη, χωρίς, όμως, να επέρχεται ουσιαστική μεταβολή στον ορισμό τους. Επίσης, δεν τροποποιείται ουσιαστικά η έννοια των δασικών εκτάσεων, οι οποίες στο δεύτερο αυτό νόμο καλούνται και μερικώς δασοσκεπείς εκτάσεις ή μερικώς δασοσκεπή λιβάδια ή δασικοί βοσκότοποι ή δασικές βοσκές[7].

Το ν. δ/γμα 86/1969 παρείχε δυνατότητες επεμβάσεων στα δάση και στις δασικές εκτάσεις που σε γενικές γραμμές εμφανίζονται μάλλον ευρύτερες από τις προβλεπόμενες στον προηγούμενο νόμο. Ειδικότερα, επέτρεπε την παραχώρηση δημόσιων δασών ή δασικών εκτάσεων ή χορτολιβαδικών εκτάσεων που δεν είχαν προστατευτικό χαρακτήρα ούτε μεγάλη σημασία από δασοπονική άποψη και ήταν κατάλληλες για μόνιμη γεωργική ή δενδροκομική εκμετάλλευση ή είχαν κάλυψη με ορισμένη πυκνότητα, την οποία προσδιόριζε συγκεκριμένα ο νόμος, από άγρια οπωροφόρα ή καρποφόρα δένδρα δεκτικά εμβολιασμού και καλλιέργειας ή ήταν κατάλληλες ή αναγκαίες για την εκτέλεση έργων ή την άσκηση δραστηριοτήτων που μνημονεύονται στο νόμο, όπως η μεταλλευτική δραστηριότητα, η εγκατάσταση μελισσοκομείων, πτηνοτροφείων και άλλων συναφών επιχειρήσεων, ή για την κατασκευή κοινωφελών κτιρίων, αλλά και για την ανέγερση οικιών και ξενοδοχείων[8]. Εκχέρωση των μη δημόσιων δασών και δασικών εκτάσεων ήταν επιτρεπτή μόνον αν δεν είχαν προστατευτικό χαρακτήρα και με την προϋπόθεση αφενός ότι από την εκχέρωση δεν θα προέκυπτε κίνδυνος απόπλυσης του εδάφους ή σχηματισμού χειμάρρων και αφετέρου ότι το έδαφος ήταν κατάλληλο για γεωργική ή δενδροκομική καλλιέργεια και δεν είχε κλίση μεγαλύτερη από 20% προκειμένου για καλλιέργεια γεωργική ή 40% για δενδροκομική. Ειδικά, όμως, σε περιφέρειες, στις οποίες υπήρχε στενότητα γης δεκτικής καλλιεργείας, ήταν επιτρεπτή η εκχέρωση εδαφών με κλίση έως 35% ή 50% προκειμένου για γεωργική ή δενδροκομική καλλιέργεια, αντιστοίχως, και με την προϋπόθεση ότι είχε προηγηθεί η κατασκευή πεζουλίων[9]. Επίσης ήταν επιτρεπτή η εκχέρωση εκτάσεων που είχαν παραχωρηθεί, επιταχθεί ή απαλλοτριωθεί για τους σκοπούς, τους οποίους όριζε ο νόμος[10]. Ως προς την αναδάσωση το ν. δ/γμα 86/1969 επανελάμβανε τις ρυθμίσεις του ν. 4173/1929, δηλαδή προέβλεπε υποχρέωση επιβολής του μέτρου κατά βάση στις περιπτώσεις εδαφών υποκειμένων σε υποχρεωτική αναδάσωση και κατά τον

προηγούμενο αυτό νόμο[11]. Τέλος, και το ν. δ/γμα 86/1969 περιείχε πρόβλεψη για τη δάσωση τμήματος μεγάλων ιδιοκτησιών σε περιοχές στερούμενες δασικών εκτάσεων, με τις προϋποθέσεις, τις οποίες έθετε ο προηγούμενος νόμος[12].

Οι ρυθμίσεις των πρώτων αυτών νομοθετημάτων θεσπίστηκαν σε χρονικές περιόδους, κατά τις οποίες αφενός η γεωργία αποτελούσε βασικό παράγοντα της οικονομίας και απασχολούσε μεγάλη μερίδα του πληθυσμού και αφετέρου η καταστροφή των δασικών οικοσυστημάτων δεν είχε την έκταση, την οποία έλαβε τις τελευταίες δεκαετίες, και η αξία τους δεν είχε εμπεδωθεί στη συνείδηση της ελληνικής κοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτό ο νομοθέτης προνόησε για τη διαφύλαξη των δασών και των δασικών εκτάσεων, επιχείρησε, όμως, να συνδυάσει την προστασία αυτή με την ανάγκη εξασφάλισης καλλιεργήσιμης γης, εκτέλεσης έργων δημόσιας ωφελείας και ανάπτυξης ορισμένων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Μια γενική και εκ των υστέρων αξιολόγηση των ρυθμίσεων των δύο αυτών νομοθετημάτων, στο πλαίσιο των συνθηκών της ιστορικής περιόδου, κατά την οποία θεσπίστηκαν, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι επεμβάσεις σε βάρος εκτάσεων δασικού χαρακτήρα, τις οποίες επέτρεπε ο νομοθέτης του έτους 1929, όπως η αγροτική εγκατάσταση σε δάση και δασικές εκτάσεις, ήταν απολύτως δικαιολογημένες, δεδομένου ότι το νομοθέτημα αυτό εκδόθηκε σε χρόνο, κατά τον οποίο το Κράτος όφειλε να αντιμετωπίσει κατά προτεραιότητα τα ζητήματα αιχμής που ανέκυπταν για την αποκατάσταση των θυμάτων της μικρασιατικής καταστροφής, τα οποία υποδέχθηκε η Χώρα, και για τη διεύρυνση των καλλιεργούμενων εκτάσεων που ήταν αναγκαία για το σκοπό αυτό αλλά και για την επιβίωση των μικροκαλλιεργητών, οι οποίοι αποτελούσαν σημαντικό ποσοστό του πληθυσμού.

Δεν μπορεί, όμως, να υποστηριχθεί το ίδιο και για το νόμο του έτους 1969, με τον οποίο δεν επαναλήφθηκαν απλώς, αλλά διευρύνθηκαν οι δυνατότητες επεμβάσεων σε εκτάσεις με δασικό χαρακτήρα και μεταβολής της μορφής τους, αν και ο νόμος αυτός εκδόθηκε σε χρόνο, κατά τον οποίο αφενός είχε αρχίσει να λαμβάνει διαστάσεις η καταστροφή των δασικών οικοσυστημάτων, οφειλόμενη σε μεγάλο βαθμό στην επιδίωξη απόκτησης παραθεριστικής κατοικίας με νόμιμο, κατά την τότε ισχύουσα νομοθεσία, τρόπο, όπως στην περίπτωση των οικοδομικών συνεταιρισμών, αλλά κυρίως με αυθαίρετη δόμηση και αφετέρου δεν συνέτρεχαν πλέον οι συνθήκες που καθιστούσαν επιτακτική την ανάγκη εξεύρεσης καλλιεργήσιμης γης ή κάλυψης βασικών αναγκών στέγασης.

2. Κατά την έκδοση των παραπάνω νομοθετημάτων (ν. 4173/1929 και ν. δ/γματος 86/1969) ο προσδιορισμός των εδαφών, στα οποία είχε εφαρμογή το θεσπιζόμενο με τη δασική νομοθεσία προστατευτικό καθεστώς, και ο καθορισμός του περιεχομένου της προστασίας ανήκαν στην ευχέρεια του νομοθέτη και αποτελούσαν αντικείμενο πολιτικής επιλογής, μη υποκείμενης σε συνταγματικές δεσμεύσεις, αφού τα τότε ισχύοντα Συντάγματα δεν περιείχαν διατάξεις για την προστασία των δασικών οικοσυστημάτων. Παρά την έλλειψη, όμως, σχετικής συνταγματικής πρόβλεψης, το Συμβούλιο της Επικρατείας ερμήνευε με συσταλτικό πνεύμα τις διατάξεις του νόμου που παρείχαν δυνατότητες επεμβάσεων στα δάση και στις δασικές εκτάσεις. Χαρακτηριστική είναι η νομολογία, σύμφωνα με την οποία η ένταξη δασικών περιοχών σε σχέδιο πόλης δεν ήταν επιτρεπτή, αν και ο νόμος δεν έθετε ρητώς σχετική απαγόρευση. Η κρίση του δικαστηρίου στηρίχθηκε στη σκέψη ότι η μετατροπή δασικών εκτάσεων σε οικοδομήσιμους ή σε κοινόχρηστους χώρους θα επέφερε καταστροφή των εκτάσεων αυτών, η οποία απαγορεύεται από τη δασική νομοθεσία, και ανατροπή των δημόσιου συμφέροντος σκοπών, στους οποίους απέβλεπε ο νομοθέτης με τη θέσπιση ειδικών προστατευτικών διατάξεων[13].

Στο πλαίσιο, μάλιστα, της έννομης τάξης της περιόδου πριν από το 1975, κατά την οποία από το δίπολο ιδιοκτησία-προστασία του περιβάλλοντος μόνο το πρώτο σκέλος είχε συνταγματική κατοχύρωση, τέθηκε κυρίως το ζήτημα αν απαγορεύσεις, τις οποίες επέβαλε ο νόμος στη διαχείριση και εκμετάλλευση ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων και τις οποίες καθιστούσε, μάλιστα, εντονότερες η αυστηρή εφαρμογή των σχετικών διατάξεων από τη νομολογία, αποτελούσαν ανεκτούς κατά το Σύνταγμα περιορισμούς στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Η κρίση του δικαστηρίου στο ερώτημα αυτό ήταν θετική. Έγινε, δηλαδή, δεκτό ότι οι απαγορεύσεις αυτές αποτελούσαν νόμιμο περιορισμό της κυριότητας και δεν ήταν αντίθετες προς τη συνταγματική διάταξη για την προστασία της ιδιοκτησίας. Από τη λιτή αιτιολογία των ολιγάριθμων αποφάσεων της περιόδου πριν από το 1975, στις οποίες περιέχεται ρητή σκέψη για το θέμα αυτό, διαφαίνεται ότι το δικαστήριο έλαβε υπόψη ως κριτήριο για την οριοθέτηση του επιτρεπτού των απαγορεύσεων τη φύση και τον προορισμό των δασών και δασικών εκτάσεων[14]. Πρέπει να σημειωθεί ότι στη μεταγενέστερη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας γίνεται ρητή αναφορά στον «προορισμό» του ακινήτου ως κριτηρίου για την οριοθέτηση των συνταγματικώς επιτρεπομένων περιορισμών της ιδιοκτησίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η νομολογία σχετικά με απαγορεύσεις δόμησης σε ακίνητα εκτός

ρυμοτομικού σχεδίου, οι οποίες κρίνονται επιτρεπτές με τη βασική σκέψη ότι προορισμός της μη αστικής γης δεν είναι η δόμηση, αλλά η γεωργική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση[15]. Δεν πρέπει, όμως, να ταυτίζονται οι δύο περιπτώσεις, δηλαδή οι δασικές εκτάσεις αφενός και τα ακίνητα εκτός σχεδίου αφετέρου, διότι ο προορισμός της έκτασης στην πρώτη περίπτωση καθορίζεται και από την ίδια τη μορφολογία της, ενώ στη δεύτερη προκύπτει αποκλειστικώς από τη νομοθεσία.

III. Το Σύνταγμα του 1975 και η μεταγενέστερη νομοθεσία

1. Το Σύνταγμα του έτους 1975 είναι το πρώτο ελληνικό, και από τα πρώτα σε παγκόσμιο επίπεδο, συνταγματικό κείμενο που μεριμνά για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος με ρητές διατάξεις, οι οποίες έχουν περιληφθεί στο άρθρο 24. Για την προστασία, μάλιστα, των δασών και των δασικών εκτάσεων περιέλαβε, όπως είναι γνωστό, και ειδικότερες ρυθμίσεις στα άρθρα 24 παρ. 1[16] και 117 παρ. 3 και 4[17], με τις οποίες, μεταξύ άλλων, αφενός θεσπίστηκε απαγόρευση μεταβολής της μορφής των δημόσιων δασών και δασικών εκτάσεων με εξαίρεση τις περιπτώσεις, κατά τις οποίες προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη χρήση επιβαλλόμενη για λόγους δημόσιου συμφέροντος, και αφετέρου επιβλήθηκε η υποχρέωση κήρυξης ως αναδασωτέων των δασών και δασικών εκτάσεων που καταστρέφονται από πυρκαγιά ή αποψιλώνονται.

Κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001 αναδιατυπώθηκε η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 24 που αφορούσε την απαγόρευση μεταβολής της μορφής των δασών και δασικών εκτάσεων κατά τρόπο ώστε, σε σχέση με την απαγόρευση αυτή και την αντίστοιχη εξαίρεση, να μη γίνεται ρητή αναφορά μόνο στα δημόσια δάση και δασικές εκτάσεις. Επίσης, προστέθηκαν νέο εδάφιο στην παράγραφο αυτή, με το οποίο επιβάλλεται η σύνταξη δασολογίου[18], καθώς και ερμηνευτική δήλωση στο ίδιο άρθρο 24, στην οποία περιέχεται ορισμός της εννοίας του δάσους και της δασικής έκτασης, ώστε να αρθούν αμφιβολίες ως προς το πεδίο εφαρμογής των σχετικών συνταγματικών επιταγών[19].

2. Υπό την ισχύ του Συντάγματος έτους 1975 εκδόθηκε αρχικά ο νόμος 998/1979, με τον οποίο οι εκτάσεις με δασικό χαρακτήρα δεν διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες, κατά την προβλεπόμενη στα προγενέστερα νομοθετήματα κατάταξη, αλλά κατά βάση σε δύο και, συγκεκριμένα, σε δάση και δασικές εκτάσεις, σύμφωνα, άλλωστε, με τη διάκριση που υιοθετείται με τη συνταγματική διάταξη. Ως δάσος θεωρούνται κατά τη διατύπωση του νόμου αυτού οι εκτάσεις εδάφους που καλύπτονται στο σύνολο ή σποραδικώς από άγρια ξυλώδη φυτά οποιασδήποτε διάστασης και ηλικίας, τα οποία, λόγω της μεταξύ τους απόστασης και αλληλεπίδρασης, αποτελούν οργανική ενότητα που μπορεί να προσφέρει προϊόντα εξαγόμενα από τα φυτά αυτά ή να συμβάλει στη διατήρηση της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας ή να εξυπηρετήσει τη διαβίωση του ανθρώπου μέσα στο φυσικό περιβάλλον, ενώ ως δασική έκταση θεωρούνται οι εκτάσεις που καλύπτονται από αραιή ή πενιχρή, υψηλή ή θαμνώδη, ξυλώδη βλάστηση οποιασδήποτε διάπλασης που μπορεί να εξυπηρετήσει κάποια από τις παραπάνω λειτουργίες[20].

Ως προς τον προσδιορισμό των εκτάσεων δασικού χαρακτήρα, ο νέος αυτός νόμος δεν διαφοροποιείται κατ' ουσίαν από τα προηγούμενα νομοθετήματα, διότι οι ασκεπείς εκτάσεις μέσα σε δάση, οι ασκεπείς κορυφές των ορέων και οι πλευρές τους με απότομη κλίση που στα νομοθετήματα αυτά αναφέρονται ως ιδιαίτερη κατηγορία εκτάσεων δασικού χαρακτήρα, χαρακτηριζόμενες ως δασικά εδάφη, σύμφωνα με το ν. 998/1979, θεωρούνται ότι ανήκουν στο δάσος ή στη δασική έκταση, μέσα στο οποίο βρίσκονται και, επομένως, υπάγονται στις ρυθμίσεις της δασικής νομοθεσίας[21]. Στον ίδιο νόμο ορίζεται επιπροσθέτως ότι στις διατάξεις του υπάγονται και τα πάρκα και άλση, δηλαδή οι εκτάσεις, οι οποίες βρίσκονται σε οικιστικές περιοχές με εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο και καλύπτονται από φυσική ή τεχνηκή δασική βλάστηση, είτε είναι φυσική είτε έχει δημιουργηθεί τεχνητός, καθώς και οι εκτάσεις που έχουν κηρυχθεί ως δασωτές ή αναδασωτές[22].

Η διατύπωση του ορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων που περιέχεται στις παραπάνω διατάξεις δημιούργησε το ερμηνευτικό ζήτημα, αν για τη συγκρότηση δάσους ή δασικής έκτασης αρκεί η οργανική ενότητα της δασικής βλάστησης ή απαιτείται να συντρέχει αθροιστικώς, ως ιδιαίτερη αυτοτελής προϋπόθεση, η διαπίστωση ότι η βλάστηση αυτή μπορεί να προσφέρει προϊόντα ή να συμβάλει στη διατήρηση της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας ή να εξυπηρετήσει τη διαβίωση του ανθρώπου. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε ότι το Σύνταγμα αναφέρεται στην

έννοια του δάσους και της δασικής έκτασης, όπως αυτή γίνεται δεκτή στην επιστήμη της δασικής οικολογίας, και ότι, συνεπώς, κρίσιμο στοιχείο κατά το Σύνταγμα και το νόμο, ερμηνευόμενο ενόψει της συνταγματικής ρύθμισης, αποτελεί η οργανική ενότητα της δασικής βλάστησης, η οποία αρκεί για τη συγκρότηση δασικού οικοσυστήματος. Για το λόγο αυτό, προκειμένου να χαρακτηριστεί ορισμένη έκταση ως δάσος ή δασική έκταση, δεν απαιτείται να βεβαιώνεται η συνδρομή άλλων προϋποθέσεων, οι οποίες, όπως δέχθηκε το δικαστήριο, αποτελούν αυτονόητη συνέπεια της δασικής οργανικής ενότητας και οι οποίες μνημονεύονται στο νόμο πλεοναστικώς, όπως η συμβολή στη διατήρηση της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας[23]. Την αντίθετη εκδοχή είχε υιοθετήσει ο Άρειος Πάγος[24] και για το λόγο αυτό το θέμα τέθηκε ενώπιον του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, το οποίο δέχθηκε την ερμηνευτική εκδοχή, την οποία είχε ακολουθήσει το Συμβούλιο της Επικρατείας, δηλαδή έκρινε, καθ' ερμηνεία των σχετικών διατάξεων του Συντάγματος και του ν. 998/1979, ότι μόνη προϋπόθεση για τη συγκρότηση της εννοίας του δάσους και της δασικής έκτασης είναι η οργανική ενότητα της δασικής, δενδρώδους ή θαμνώδους, βλάστησης[25]. Στην απόφαση του το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο περιέλαβε ορισμό, με νομική δεσμευτικότητα, της εννοίας του δάσους και της δασικής έκτασης, ο οποίος επαναλήφθηκε σχεδόν κατά λέξη στην ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε στο άρθρο 24 του Συντάγματος κατά την αναθεώρηση του έτους 2001.

Με το ν. 998/1979 θεσπίστηκε ο κανόνας ότι απαγορεύονται επεμβάσεις στα δάση και στις δασικές εκτάσεις, με εξαίρεση εκείνες που προβλέπονται ειδικώς από διάταξη νόμου και ότι οι προβλεπόμενες αυτές επεμβάσεις επιτρέπονται με την προϋπόθεση ότι δεν είναι δυνατή στη συγκεκριμένη περίπτωση η χρησιμοποίηση για τον ίδιο σκοπό εκτάσεων που δεν έχουν δασικό χαρακτήρα[26]. Στον ίδιο νόμο καθορίζονται περί τις δεκαπέντε περιπτώσεις επιτρεπόμενων επεμβάσεων[27]. Με βάση τη διατύπωση του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος πριν από την αναθεώρησή του το έτος 2001, το Συμβούλιο είχε δεχθεί ότι μεταβολή της μορφής των δασών και δασικών εκτάσεων δεν ήταν επιτρεπτή προκειμένου για τις ιδιωτικές εκτάσεις[28], στις οποίες περιλαμβάνονται, κατά την έννοια των συνταγματικών διατάξεων, και εκείνες που ανήκουν στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου[29], αλλά μόνο για τις εκτάσεις που ανήκουν στο Δημόσιο.

Σύμφωνα με την ερμηνεία αυτή της συνταγματικής διάταξης, οι ρυθμίσεις του ν. 998/1979, με τις οποίες ορίζονται οι επιτρεπόμενες επεμβάσεις σε δάση και δασικές εκτάσεις, κρίθηκαν ισχυρές και εφαρμοστέες μόνον ως προς τις εκτάσεις του Δημοσίου[30]. Κατ' εξαίρεση από τον κανόνα αυτό θεωρήθηκε επιτρεπτή η αναγκαστική απαλλοτρίωση δασικής έκτασης για τη διάνοιξη οδικής αρτηρίας και κατ' ακολουθίαν η μεταβολή της μορφής των εκτάσεων αυτών με το δεδομένο, όμως, ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η επέμβαση δεν είχε ως συνέπεια να αναιρεθεί ο δασικός χαρακτήρας της ευρύτερης περιοχής ενόψει της αναλογίας της απαλλοτριούμενης έκτασης προς τη συνολική δασική βλάστηση[31]. Η νομολογία, πάντως, αυτή έχει απολέσει την πρακτική σημασία της μετά την αναθεώρηση, κατά τα προαναφερόμενα, της παραγράφου 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος.

Ορισμένες από τις διατάξεις του ν. 998/1979 που αφορούν επεμβάσεις σε εκτάσεις δασικού χαρακτήρα κρίθηκαν αντισυνταγματικές στο σύνολο, δηλαδή και κατά το μέρος που αφορούν εκτάσεις του Δημοσίου, με τη σκέψη ότι ο σκοπός, στον οποίο αποβλέπουν, δεν συνιστά λόγο δημόσιου συμφέροντος κατά την έννοια της συνταγματικής διάταξης. Μεταξύ άλλων, κρίθηκε ότι η ένταξη δασών ή δασικών εκτάσεων σε σχέδιο πόλης και γενικότερα η οικιστική ανάπτυξη δεν αποτελεί λόγο που δικαιολογεί κατά το Σύνταγμα τη μεταβολή της δασικής μορφής. Κατά συνέπεια, κρίθηκαν αντισυνταγματικές διατάξεις του ν. 998/1979, με τις οποίες προβλέπεται η δυνατότητα ένταξης δασών και δασικών εκτάσεων σε οικιστική περιοχή[32] ή επιτρέπεται, με ορισμένες προϋποθέσεις στους οικοδομικούς συνεταιρισμούς να προβούν σε πολεοδομική διαμόρφωση και δόμηση εκτάσεων με δασικό χαρακτήρα,[33] ή παρέχεται δυνατότητα παραχώρησης σε οικοδομικούς συνεταιρισμούς δασών με σκοπό την οικοπεδοποίηση και διανομή στα μέλη τους[34].

Ειδικότερα, γίνεται δεκτό ότι αποκλείεται καταρχήν η ένταξη δασικών εκτάσεων σε οικιστική περιοχή, έστω και με το χαρακτηρισμό τους ως κοινόχρηστων χώρων που διατηρούν το δασικό χαρακτήρα, και μόνο κατ' εξαίρεση είναι δυνατό μικρά τμήματα δασών και δασικών εκτάσεων που περιβάλλονται από οικισμούς να περιλαμβάνονται στο ρυμοτομικό σχέδιο για να μη διασπάται η ενότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού, αλλά πρέπει στην περίπτωση αυτή να διατηρούν υποχρεωτικώς το δασικό χαρακτήρα τους και μετά την ένταξή τους στο σχέδιο και, συνεπώς, δεν επιτρέπεται να ορίζεται οποιαδήποτε άλλη χρήση τους, έστω και κοινωφελούς ή κοινόχρηστου χαρακτήρα[35].

Με το ν. 998/1979 ορίζεται, σύμφωνα και με τη σχετική συνταγματική επιταγή, ότι κηρύσσονται υποχρεωτικώς ως αναδασωτέα τα δάση και οι δασικές εκτάσεις που καταστρέφονται λόγω πυρκαγιάς ή παράνομης υλοτόμησης, ανεξαρτήτως του χρόνου της καταστροφής, εισάγεται, όμως, εξαίρεση από την υποχρέωση αυτή προκειμένου για τις εκτάσεις που είχαν χρησιμοποιηθεί έως τις 15 Ιουνίου 1975, ημερομηνία έναρξης ισχύος του Συντάγματος, κατά τρόπο ώστε να έχει καταστεί αδύνατη η ανατροπή της κατάστασης που έχει δημιουργηθεί. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η εξαίρεση αυτή αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 117 του Συντάγματος, με τις οποίες, σύμφωνα με την αυστηρή, αλλά σύμφωνη με τη διατύπωσή τους, ερμηνεία, την οποία υιοθέτησε το δικαστήριο, η κήρυξη της αναδάσωσης επιβάλλεται σε κάθε περίπτωση αποψίλωσης δάσους ή δασικής έκτασης, ανεξαρτήτως του χρόνου, κατά τον οποίο έλαβε χώρα η καταστροφή της δασικής βλάστησης[36] και αδιαφόρως αν αυτή οφείλεται σε υπαίτιες ενέργειες ή σε αντικειμενικούς λόγους[37]. Με νεότερες αποφάσεις, όμως, έγινε δεκτό ότι εκτάσεις, των οποίων ο δασικός χαρακτήρας μεταβλήθηκε για νόμιμη αιτία πριν από τις 11 Ιουνίου 1975 σε εφαρμογή διοικητικής πράξης, δεν είναι δυνατόν να χαρακτηριστούν ως δασικές[38], ούτε να κηρυχθούν αναδασωτέες[39].

Πρέπει να επισημανθούν ιδιαίτερος οι διατάξεις του ν. 998/1979, με τις οποίες θεσπίστηκαν διαδικασίες για τη χαρτογράφηση των δασών και δασικών εκτάσεων, τη σύνταξη δασολογίου και για το χαρακτηρισμό εκτάσεων ως δασικών ή μη σε περίπτωση έλλειψης δασολογίου[40]. Ένα έτος μετά τη δημοσίευση του ν. 998/1979 εκδόθηκε και το π.δ. 1141/1980, με το οποίο ρυθμίστηκαν ειδικότερα ζητήματα της διαδικασίας και η τεχνική κατάρτισης, τήρησης και ενημέρωσης του γενικού δασολογίου της χώρας. Με τον τρόπο αυτό ολοκληρώθηκε το νομικό πλαίσιο για τη σύνταξη του δασολογίου. Αν και έχουν παρέλθει, όμως, περίπου τριάντα έτη, και παρά το ότι κατά το διάστημα αυτό η εξέλιξη της τεχνολογίας εξασφαλίζει τα μέσα για τον εντοπισμό και αποτύπωση των δασικών οικοσυστημάτων με τρόπο ευχερέστερο και ασφαλέστερο, η Χώρα στερείται ακόμη δασολογίου, αλλά και των προβλεπόμενων από το νόμο δασικών χαρτών, με αποτέλεσμα να συνεχίζεται ο αποσπασματικός και κατά περίπτωση χαρακτηρισμός των εκτάσεων κατ' εφαρμογή της διαδικασίας, η οποία είχε θεσπιστεί στο νόμο ως προσωρινό υποκατάστατο των δασικών χαρτών και του δασολογίου και η οποία έχει μεταλλαχθεί σε βασικό μέσο οριοθέτησης δασών και δασικών εκτάσεων κατά προφανή καταστρατήγηση του νόμου [41].

3. Τέλος, η δασική νομοθεσία συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε με τον πρόσφατο νόμο 3208/2003. Η βασικότερη μεταβολή που επέρχεται με το νόμο αυτό είναι η αντικατάσταση των διατάξεων του ν. 998/1979 που αφορούσαν τον ορισμό των υπαγόμενων στην προστασία της δασικής νομοθεσίας εκτάσεων. Συγκεκριμένα, ενόψει της εννοίας των δασών και των δασικών εκτάσεων, όπως είχε γίνει δεκτή αρχικώς από τη νομολογία καθ' ερμηνεία του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος και τελικώς επιβεβαιώθηκε με την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε στο άρθρο αυτό κατά την αναθεώρηση του έτους 2001. Στις διατάξεις του νέου αυτού νόμου ουδεμία αναφορά γίνεται σε κριτήρια συνδεόμενα με δυνατότητα οικονομικής εκμετάλλευσης των δασών και δασικών εκτάσεων, όπως η προβλεπόμενη στα προγενέστερα νομοθετήματα ικανότητα παραγωγής δασικών προϊόντων. Με το νόμο αυτό εξειδικεύεται η έννοια του δασικού οικοσυστήματος με τον καθορισμό ποσοτικών κριτηρίων ως προς το εμβαδόν και την πυκνότητα της δασικής βλάστησης για το χαρακτηρισμό ορισμένης εδαφικής επιφανείας ως δάσους ή ως δασικής έκτασης. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι δασοβιοκοινότητα υφίσταται σε έκταση με ελάχιστο, καταρχήν, εμβαδόν τρία στρέμματα και με δασική βλάστηση που καλύπτει τουλάχιστον το είκοσι πέντε τοις εκατό της επιφανείας της[42].

Όπως είναι γνωστό, υποστηρίζεται ότι οι ορισμοί που περιέχονται στον τελευταίο αυτό νόμο έρχονται σε αντίθεση προς το Σύνταγμα, διότι συρρικνώνουν την έννοια του δασικού οικοσυστήματος, με αποτέλεσμα να αποδεδμεύονται από το καθεστώς προστασίας που επιβάλλεται με τη δασική νομοθεσία εκτάσεις, οι οποίες έχουν δασικό χαρακτήρα. Το θέμα έχει τεθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας, αλλά δεν έχει ακόμη εκδοθεί απόφαση του δικαστηρίου για τις σχετικές αιτήσεις ακύρωσης[43]. Με απόφαση, όμως, της Επιτροπής Αναστολών του δικαστηρίου αυτού έχει ανασταλεί η εκτέλεση εγγράφου του Υπουργού Γεωργίας του Ιανουαρίου 2004, με το οποίο δίδεται εντολή στις Διευθύνσεις Δασών των Νομών να προβούν σε έλεγχο των αεροφωτογραφιών, ώστε στους καταρτιζόμενους δασικούς χάρτες να περιληφθούν μόνον οι εκτάσεις, για τις οποίες συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ορίζονται με το ν. 3208/2003. Με την απόφαση αυτή το δικαστήριο διέταξε την αναστολή με τη σκέψη ότι η εκτέλεση του εγγράφου θα είχε ως αποτέλεσμα να παραμείνει χωρίς την προστασία της δασικής νομοθεσίας ένα σημαντικό μέρος των εδαφικών εκτάσεων, οι οποίες πριν από την έκδοσή του είχαν χαρακτηριστεί ως δάση ή δασικές εκτάσεις, και να δημιουργηθούν μη αντιστρέψιμες πραγματικές καταστάσεις σε βάρος του δασικού πλούτου της χώρας, χωρίς να εκφέρει κρίση ως

προς το ζήτημα αν οι διατάξεις του ν. 3208/2003 είναι σύμφωνες με το Σύνταγμα[44].

Πρέπει να σημειωθεί ότι σε Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τον οποίο θεσπίζεται κοινοτικό πρόγραμμα για την εναρμονισμένη και ολοκληρωμένη μακροπρόθεσμη παρακολούθηση της κατάστασης των δασών, περιέχονται ορισμοί του δάσους και της δασικής έκτασης που στηρίζονται επίσης σε ποσοτικά δεδομένα, τα οποία αναφέρονται στο ποσοστό δασοκάλυψης και στο εμβαδόν της επιφάνειας που καλύπτεται από δασική βλάστηση, αλλά είναι διαφορετικά από εκείνα που προβλέπονται στο ν. 3208/2003[45].

IV. Η εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας

Οι σκέψεις που ακολουθούν βασίζονται στην εμπειρία από την εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας κατά το διάστημα τριακονταετίας που συμπληρώθηκε από τη θέσπιση της συνταγματικής προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων, χωρίς να ληφθούν υπόψη οι μεταβολές, τις οποίες επέφερε ο ν. 3208/2003, δεδομένου ότι αφενός ο τελευταίος αυτός νόμος δεν έχει κατ' ουσίαν τύχει εφαρμογής και αφετέρου το κύρος της βασικότερης ρύθμισής του που αφορά τον ορισμό της εννοίας των δασών και των δασικών εκτάσεων τελεί υπό αμφισβήτηση, αφού έχει τεθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας και εκκρεμεί ακόμη το ζήτημα αν ο ορισμός αυτός αντιστοιχεί προς τη συνταγματική έννοια των δασικών οικοσυστημάτων.

1. Βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή των προστατευτικών κανόνων που θεσπίζονται για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία είναι η οριοθέτησή τους κατά τρόπο σταθερό. Για το σκοπό αυτό, όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο νομοθέτης επέβαλε τη χαρτογράφηση των επιφανειών που καλύπτονται με δασική βλάστηση, δηλαδή τη σύνταξη δασικών χαρτών, καθώς και τη σύνταξη δασολογίου και θέσπισε διοικητική διαδικασία για την έγκρισή τους. Ειδικότερα, με το ν. 998/1979 ορίστηκε ότι στο δασολόγιο καταχωρούνται τα δάση και οι δασικές εκτάσεις που αποτυπώνονται στους δασικές χάρτες, η σύνταξη των οποίων, επομένως, σύμφωνα με το σχήμα που υιοθετήθηκε με τις σχετικές διατάξεις, έπρεπε να προηγηθεί.

Η ρύθμιση αυτή εμφανίζεται ορθολογική και πρακτική, διότι παρέχεται η δυνατότητα ταχείας σύνταξης των δασικών χαρτών και, κατ' ακολουθίαν, οριοθέτησης των περιοχών που υπάγονται σε προστασία, χωρίς τις δυσχέρειες και τις καθυστερήσεις, οι οποίες αναποφεύκτως εμφανίζονται κατά τη διαδικασία σύνταξης και έγκρισης δασολογίου, κατά την οποία απαιτείται, κατά το συνήθως συμβαίνον, η επίλυση πολλών και ποικίλου χαρακτήρα αμφισβητήσεων. Οι σχετικές διατάξεις, όμως, παρά το γεγονός ότι είναι σαφείς και επιβάλλουν συγκεκριμένες ενέργειες στη Διοίκηση, παραμένουν έως σήμερα ανενεργές. Η παράλειψη αυτή συνεπάγεται ανασφάλεια δικαίου και ευχέρεια επιλεκτικής εφαρμογής της δασικής νομοθεσίας ως προς το χαρακτηρισμό των εκτάσεων και κατ' ακολουθίαν κατά την άσκηση εκείνων των αρμοδιοτήτων των οργάνων της δασικής υπηρεσίας, οι οποίες συναρτώνται με το δασικό χαρακτήρα ορισμένης έκτασης, όπως είναι η αναδάσωση, η κατεδάφιση αυθαιρέτων ή η έκδοση πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής.

2. Η εμπειρία καταδεικνύει ότι η αποσπασματική διαδικασία χαρακτηρισμού, την οποία θέσπισε ο νομοθέτης ως προσωρινό μέσο για την αναπλήρωση της έλλειψης δασολογίου, οδηγεί συχνά σε διαφορετική αντιμετώπιση όμοιων καταρχήν περιπτώσεων. Διαφορετική μεταχείριση εμφανίζεται και κατά την κήρυξη αναδασώσεων ή κατά την έκδοση πράξεων κατεδάφισης αυθαιρέτων κτισμάτων σε δασική έκταση. Θα είχε ενδιαφέρον να διερευνηθούν οι λόγοι της επιλεκτικής εφαρμογής του νόμου, το βέβαιο, όμως, είναι ότι η άνιση αυτή μεταχείριση έχει ως συνέπεια να επιτείνεται η ασάφεια ως προς τις ισχύουσες απαγορεύσεις και τα αντίστοιχα δικαιώματα των πολιτών και να αμβλύνεται στη συνείδηση τους η έννοια της νομιμότητας σε σχέση με τους κανόνες προστασίας των δασικών οικοσυστημάτων, αλλά και γενικότερα.

3. Παρά το γεγονός ότι είχε νομολογιακώς κριθεί ήδη από τη δεκαετία του 1990 και με την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε στο Σύνταγμα κατά την αναθεώρηση του έτους 2001 διευκρινίζεται πλέον και με ρητή διάταξη ότι σε προστασία υπάγονται τα δασικά οικοσυστήματα, η οριοθέτηση των δασών και δασικών εκτάσεων κατά τη διαδικασία αποσπασματικού χαρακτηρισμού που, κατά τα προαναφερόμενα, εξακολουθεί να εφαρμόζεται λόγω της έλλειψης δασολογίου και οι εκτάσεις δασικού και μη δασικού χαρακτήρα διαχωρίζονται κατά κανόνα με αποκλειστικό κριτήριο τα όρια της επιφανείας του εδάφους που καλύπτεται με δασική βλάστηση. Δηλαδή, η οριοθέτηση των εδαφών που χαρακτηρίζονται ως δάση ή δασικές εκτάσεις ακολουθεί

τυφλά το περίγραμμα των τμημάτων των εκτάσεων, τα οποία καλύπτονται με δασικά φυτά ή για τα οποία διαπιστώνεται, κυρίως με βάση ερμηνεία αεροφωτογραφιών, ότι υπήρχε κατά το παρελθόν δασική βλάστηση, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο χαρακτήρας της ευρύτερης περιοχής, ώστε να κριθεί αν η εξεταζόμενη έκταση εντάσσεται σε δασικό οικοσύστημα.

Με τον τρόπο αυτό, εκτάσεις μικρής σχετικής επιφανείας κρίνονται μη δασικές, διότι δεν καλύπτονται από δασική βλάστηση παρά το γεγονός ότι αποτελούν συνέχεια δασικών εκτάσεων, με τις οποίες συνδέονται οργανικά και, επομένως, εντάσσονται στο δασικό οικοσύστημα ή, αντιστρόφως, εκτάσεις πολύ μικρού εμβαδού, ορισμένες φορές μικρότερες από ένα στρέμμα, χαρακτηρίζονται δασικές αν και βρίσκονται σε ευρύτερη μη δασική περιοχή, χωρίς να εξετάζεται αν, παρά το μικρό εμβαδόν τους, συγκροτούν δασικό οικοσύστημα[46]. Σε αυτή τη λογική που έχει επικρατήσει κατά το χαρακτηρισμό των εκτάσεων στηρίζεται προδήλως η μη εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας σε ασκεπείς εκτάσεις, οι οποίες βρίσκονται μέσα σε εθνικούς δρυμούς, όπως ο Παρνασσός, με αποτέλεσμα να αναπτύσσονται οικιστικές ενότητες ή άλλες δραστηριότητες στις εκτάσεις αυτές και να διασπάται η ενότητα των δασικών οικοσυστημάτων.

4. Τα δασικά οικοσυστήματα αποτελούν κοινό αγαθό ανεξαρτήτως του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των εκτάσεων, από τις οποίες συγκροτούνται. Είναι αλήθεια ότι λόγω του τεκμηρίου κυριότητας του Δημοσίου στα δάση και τις δασικές εκτάσεις ο χαρακτηρισμός ορισμένης έκτασης έχει συνέπειες σχετιζόμενες και με την αναγνώριση ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων και για το λόγο αυτό η αποστολή των δασικών υπηρεσιών δεν περιορίζεται στην προστασία του χαρακτήρα των δασών και των δασικών εκτάσεων, αλλά εκτείνεται και στη διαφύλαξη της δημόσιας περιουσίας, την οποία αποτελούν οι εκτάσεις αυτές. Η εξάρτηση, όμως, της εφαρμογής των μέτρων προστασίας των δασών και δασικών εκτάσεων ως οικοσυστημάτων από το ιδιοκτησιακό καθεστώς και κατ' ακολουθίαν από την αντιμετώπιση των δυσχερών προβλημάτων που ανακύπτουν κατά τη διερεύνηση εμπράγματων δικαιωμάτων σε ορισμένη εδαφική έκταση έχει ως αποτέλεσμα να επηρεάζεται ο χαρακτηρισμός και η λήψη των μέτρων που προβλέπονται από τη νομοθεσία για την προστασία των δασικών οικοσυστημάτων από την κατά την κρίση των αρμόδιων υπαλλήλων πιθανολόγηση ιδιωτικών δικαιωμάτων. Η σύγκρουση αυτή, που παρατηρείται συχνά, οδηγεί είτε σε ελαστική εφαρμογή των διατάξεων της

δασικής νομοθεσίας, αν η εξεταζόμενη έκταση ανήκει σε ιδιώτες είτε σε ιδιαιτέρως αυστηρή εφαρμογή τους στην προσπάθεια των δασικών οργάνων να προστατέψουν την περιουσία του Δημοσίου. Σε κάθε περίπτωση, η συσχέτιση ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων με την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν το χαρακτήρα ορισμένης έκτασης ως δασικής ή μη αποτελεί εσφαλμένη εφαρμογή του νόμου.

5. Σοβαρή παθογένεια στην εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας συνιστά η καθυστερημένη λήψη μέτρων και κυρώσεων που προβλέπονται από τη νομοθεσία αλλά και από το ίδιο το Σύνταγμα, όπως είναι η κήρυξη αναδάσωσης. Είναι αλήθεια ότι, αν και κατά το νόμο η αναδάσωση πρέπει να κηρύσσεται σε προθεσμία δύο μηνών από την καταστολή της πυρκαγιάς ή τη διαπίστωση της αποψίλωσης από άλλη αιτία[47], η νομολογία δέχεται ότι η προθεσμία αυτή είναι ενδεικτική και, συνεπώς, η παρέλευσή της δεν εμποδίζει την αναδάσωση, η οποία αποτελεί ενέργεια επιβαλλόμενη ευθέως από το Σύνταγμα[48]. Επίσης, δεν τάσσεται χρονικός περιορισμός για την κήρυξη ως κατεδαφιστέων των κτισμάτων που ανεγείρονται αυθαίρετως σε δάση και δασικές εκτάσεις. Σε αντίθεση, δηλαδή, με όσα ισχύουν σε άλλους τομείς της κρατικής δράσης, η πάροδος του χρόνου δεν εξαλείφει την εξουσία της Πολιτείας να επιβάλλει τα μέτρα που προβλέπονται από το νόμο για την διαφύλαξη του δασικού πλούτου. Πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι το φαινόμενο να λαμβάνονται τα μέτρα αυτά με καθυστέρηση, η οποία υπερβαίνει ορισμένες φορές τη δεκαετία ή και την εικοσαετία, δεν αρμόζει σε κράτος δικαίου. Η εφαρμογή του νόμου, όταν έχει ως αποτέλεσμα την ανατροπή καταστάσεων που έχουν διατηρηθεί για μεγάλο χρονικό διάστημα, είναι για πολλούς λόγους, κοινωνικούς, πολιτικούς και τεχνικούς, δυσχερής και έχει παρενέργειες που δεν ανταποκρίνονται στο αίσθημα δικαίου. Σε κάθε περίπτωση, η επιβολή με τόσο μεγάλη καθυστέρηση των μέτρων προστασίας και αποκατάστασης της δασικής βλάστησης στερείται αποτελεσματικότητας και δεν εξυπηρετεί τους σκοπούς, στους οποίους απέβλεψαν ο συνταγματικός και ο κοινός νομοθέτης.

6. Οι παθογένειες που εμφανίζονται κατά την εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας έχουν ως βασική, κατά τη γνώμη μου, αιτία τις ελλείψεις των δασικών υπηρεσιών σε προσωπικό και τεχνική υποδομή. Για τη διαφύλαξη των δασικών οικοσυστημάτων, η οποία ανήκει στην ευθύνη των υπηρεσιών αυτών, δεν αρκεί η αστυνόμευση των αντίστοιχων εκτάσεων και η επιβολή των μέτρων καταστολής και των κυρώσεων που προβλέπονται από τη νομοθεσία. Απαιτείται προγραμματισμός για τη συνολική διαχείριση και την παρακολούθηση των δασών και των δασικών

εκτάσεων καθώς και γενικότερος και έγκαιρος σχεδιασμός των αναγκαίων μέτρων για την πρόληψη της υποβάθμισής τους. Με τη σημερινή, όμως, κατάσταση οργάνωσης και λειτουργίας τους, οι δασικές υπηρεσίες στην πλειονότητά τους δεν έχουν τη δυνατότητα να διεκπεραιώσουν ακόμη και τις στοιχειώδεις γραφειοκρατικές ενέργειες, οι οποίες απαιτούνται για τη λήψη συγκεκριμένων, υποχρεωτικών κατά τη νομοθεσία, μέτρων και την εξέταση αιτημάτων των ενδιαφερομένων πολιτών. Η καταστροφή του δασικού πλούτου της Χώρας οφείλεται σε πολλούς λόγους που τις περισσότερες φορές συνδέονται με ανεύθυνη και παράνομη συμπεριφορά των πολιτών, με παραβίαση των υπηρεσιακών καθηκόντων από υπαλλήλους της δασικής υπηρεσίας και άλλων κρατικών υπηρεσιών ή με ενέργειες και παραλείψεις αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη βάση, όμως, όλων αυτών των αιτίων βρίσκονται η κακή οργάνωση και οι ελλείψεις των δασικών αρχών που έχουν ως αναπόφευκτη συνέπεια την αδυναμία τους να ασκήσουν με αποτελεσματικότητα το έργο τους.

V. Επίλογος

Επί πολλές δεκαετίες, κυρίως έως το 1975, η Πολιτεία είχε υποτιμήσει την αξία των δασικών οικοσυστημάτων και με ευκολία επέτρεψε τη χρησιμοποίηση δασικών εκτάσεων στο πλαίσιο άσκησης αναπτυξιακής και στεγαστικής πολιτικής. Αλλά και μετά τη θέσπιση της συνταγματικής προστασίας ανέχθηκε αυθαίρετες επεμβάσεις σε βάρος των δασικών οικοσυστημάτων από τους πολίτες, αλλά και από συλλογικούς φορείς, ιδιωτικούς και δημόσιους. Η ανοχή, μάλιστα, αυτή δεν εκδηλώθηκε με όρους ίσης μεταχείρισης όμοιων περιπτώσεων. Επιπροσθέτως, καθ' όλο αυτό το διάστημα έχουν αναληφθεί νομοθετικές πρωτοβουλίες που προκάλεσαν ρήγματα στο θεσμικό πλαίσιο προστασίας και διαμόρφωσαν προσδοκίες για περαιτέρω αποδυνάμωσή του όχι μόνο προκειμένου να αντιμετωπιστούν καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί, αλλά και για να παρασχεθούν νέες δυνατότητες επέμβασης σε δάση και δασικές περιοχές. Με τον τρόπο αυτό το λεγόμενο δασικό πρόβλημα της Χώρας έχει προσλάβει διαστάσεις με αποτέλεσμα να είναι πλέον πραγματικά δυσχερής η αντιμετώπισή του.

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας συνέβαλε στην ενίσχυση του νομικού οπλοστασίου για την προστασία των δασικών οικοσυστημάτων, κυρίως διότι ερμήνευσε και εφάρμοσε τις σχετικές διατάξεις του Συντάγματος με τρόπο ώστε να παρεμποδίζεται η ευθεία αλλά και η έμμεση καταστρατήγηση του σκοπού, στον οποίο απέβλεψε ο συνταγματικός νομοθέτης. Από την άποψη αυτή η επίδραση της νομολογίας είναι, νομίζω, θετική και σημαντική, ανεξαρτήτως των επιφυλάξεων, οι οποίες διατυπώνονται ως προς ορισμένες λύσεις που υιοθετήθηκαν από το δικαστήριο σε επιμέρους ζητήματα. Με τις δικαστικές αποφάσεις, όμως, εξειδικεύονται οι κανόνες που απορρέουν από το Σύνταγμα και τις εναρμονιζόμενες με τις επιταγές του διατάξεις της νομοθεσίας και επιλύονται συγκεκριμένες διαφορές, αλλά δεν είναι δυνατό να αντιμετωπιστεί στο σύνολό του το δασικό πρόβλημα.

Για την επίλυση του προβλήματος αυτού και των επιμέρους παραμέτρων του δεν απαιτούνται καταρχήν νέες νομοθετικές ρυθμίσεις αλλά κυρίως διοικητικά μέτρα που προβλέπονται ήδη από τη νομοθεσία, όπως η σύνταξη δασικών χαρτών και δασολογίου, καθώς και η ενίσχυση σε μέσα και προσωπικό των δασικών υπηρεσιών και η εποπτεία τους για την ορθή εκπλήρωση των καθηκόντων των δασικών υπαλλήλων. Σε κάθε περίπτωση, το πρόβλημα δεν επιλύεται με ρυθμίσεις σε συνταγματικό επίπεδο. Και, πάντως, η αναθεώρηση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων με το περιεχόμενο που έχει προταθεί κατά την τρέχουσα αναθεωρητική διαδικασία συνεπάγεται σοβαρή αποδυνάμωση της προστασίας του δασικού πλούτου της χώρας.

* Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου Επικρατείας.

[1] Με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων, όπως το άρθρο 40 παρ. 2 του ν. 1337/1983 (άρθρο 329 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας που κυρώθηκε με το από 14.7/27.7.1999 π. δ/γμα), σύμφωνα με το οποίο για την κοπή δένδρων οποιασδήποτε μορφής απαιτείται ειδική άδεια της πολεοδομικής υπηρεσίας. Η διάταξη αυτή, όμως, έχει εφαρμογή για εκτάσεις που βρίσκονται σε εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο και δεν υπάγονται στη δασική νομοθεσία.

[2] Βλ. Ν. Ρόζου, Η αντιμετώπιση από τη νομοθεσία και τη νομολογία ορισμένων ζητημάτων που αφορούν εκτάσεις με δασική βλάστηση (Ιούνιος 2006), Νόμος+Φύση (ηλεκτρονική έκδοση).

[3] Βλ. άρθρο 45.

[4] Βλ. άρθρα 102 και 103.

[5] Βλ. άρθρο 148 παρ. 1, σύμφωνα με το οποίο: «Ως δασωτέα ή αναδασωτέα εδάφη δημόσια ή μη τοιαύτα δύνανται να κηρυχθούν: 1. Εκτάσεις ων έχει αραιωθεί ή καταστραφεί η δασική βλάστησις, των οποίων επιβάλλεται η δάσωσις ή αναδάσωσις δια τους εξής λόγους. α) Εφ' όσον αποτελούν απόλυτα δασικά εδάφη, δηλαδή των οποίων η κλίσις προς τον ορίζοντα υπερβαίνει τα 40% και των οποίων απειλείται η υπό των υδάτων απόπλυσις. β) Εφ' όσον υπέρκεινται συνοικισμών, αρχαιολογικών τόπων, οδών συγκοινωνίας ή άλλων τεχνικών έργων και ασκούσιν επ' αυτών προστατευτικήν σημασίαν. γ) Εφ' όσον αποτελούν την λεκάνην συγκεντρώσεως χειμάρρων ή χρησιμεύουν προς προστασίαν του ιδίου εδάφους και των υποκειμένων αυτών τόπων κατά της καταπτώσεως χιόνων, χωμάτων ή λίθων. δ) Εφ' όσον η δάσωσις αυτών επιβάλλεται εκ λόγων υγιεινής ή εξωραϊστικών ή εφ' όσον περιλαμβάνονται εις την ανωτάτην ζώνην της δασικής βλαστήσεως.»

[6] Βλ. άρθρο 148 παρ. 2.

[7] Βλ. άρθρο 1.

[8] Βλ. άρθρο 14.

[9] Βλ. άρθρο 153.

[10] Βλ άρθρα 154-156.

[11] Βλ. άρθρο 188.

[12] Βλ. άρθρο 189.

[13] Βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 359/1963, 2387/1972, 1184/1973, 850/1974.

[14] Βλ. ιδίως Σ.τ.Ε. 284/1960. Πρβλ. και Σ.τ.Ε. 954/1959.

[15] Βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 3067/2001, 3259/2003, 3903/2006.

[16] Η διάταξη αυτή, σύμφωνα με την αρχική διατύπωσή της, πριν, δηλαδή, την αναθεώρηση του έτους 2001, όριζε ότι «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και γενικά των δασικών εκτάσεων.

Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δημόσιων δασών και των δημόσιων δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον».

[17] Οι διατάξεις αυτές έχουν ως εξής: «3. Δημόσια ή ιδιωτικά δάση που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται από πυρκαγιά ή που με άλλο τρόπο αποψιλώθηκαν ή αποψιλώνονται δεν αποβάλλουν για το λόγο αυτό το χαρακτήρα που είχαν πριν καταστραφούν, κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτέες και αποκλείεται να διατεθούν για άλλο προορισμό. 4. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση δασών ή δασικών εκτάσεων που ανήκουν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου επιτρέπεται μόνο υπέρ του Δημοσίου σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 17, για λόγους δημόσιας ωφελείας, διατηρείται πάντως η μορφή τους αμετάβλητη ως δασική».

[18] Η αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 έχει ως εξής: «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και γενικά των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. 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».

[19] Στην ερμηνευτική αυτή δήλωση ορίζονται τα εξής: «Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα, αποτελούν μέσω της αμοιβαίως αλληλεξάρτησης και αλληλοεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά».

[20] Βλ. άρθρο 3 παρ. 1 και 2.

[21] Βλ. άρθρο 3 παρ. 3.

[22] Βλ. άρθρο 3 παρ. 4 και 5.

[23] Βλ. Σ.τ.Ε. 2086/1995, 3942/1995.

[24] Βλ. Α.Π. 607/1990, 1847/1994.

[25] Βλ. Α.Ε.Δ. 27/1999.

[26] Βλ. άρθρο 45.

[27] Βλ. κυρίως άρθρα 46 έως και 61.

[28] Βλ. Σ.τ.Ε. 3754/1981 (Ολομ.), 2196/1982, 1009/1987, 2381/1994 κ.α.

[29] Βλ. Σ.τ.Ε. 3754/1981 (Ολομ.), 2196/1982, 1009/1987 κ.ά.

[30] Είναι αλήθεια ότι διαφοροποίηση με βάση το ιδιοκτησιακό καθεστώς του περιεχομένου της προστασίας των εκτάσεων που συγκροτούν δασικό οικοσύστημα δεν ανταποκρίνεται στο σκοπό της προστασίας. Με βάση, όμως, τη διατύπωση του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο, πριν από την αναθεώρησή του, προέβλεπε δυνατότητα μεταβολής της δασικής μορφής μόνο των δημόσιων δασών και των δημόσιων δασικών εκτάσεων, αν προέχει άλλη χρήση για λόγους δημόσιου συμφέροντος, η παραπάνω νομολογιακή λύση δεν μπορεί να θεωρηθεί εσφαλμένη. Ενόψει της κατά τη συνταγματική διάταξη ρητής διάκρισης μεταξύ δημόσιων και μη δημόσιων εκτάσεων ως προς τη δυνατότητα μεταβολής της δασικής μορφής, άποψη που θα οδηγούσε σε εξομοίωση ως προς το θέμα αυτό των προαναφερόμενων δύο κατηγοριών εκτάσεων δεν θα ήταν πειστική. Εξάλλου, ερμηνευτική εκδοχή, κατά την οποία η απαγόρευση μεταβολής της δασικής μορφής, με την παραπάνω εξαίρεση, επιβάλλεται μόνο για τις δημόσιες εκτάσεις και ότι, επομένως, κατ' αντιδιαστολή δεν υφίσταται οποιοσδήποτε σχετικός περιορισμός για τις ιδιωτικές, ορθώς, κατά τη γνώμη μου, δεν υιοθετήθηκε από τη νομολογία, διότι θα είχε ως αποτέλεσμα να αποδεδμευθούν πλήρως από το καθεστώς προστασίας τα ιδιωτικά δάση και οι ιδιωτικές δασικές εκτάσεις και κατ' ακολουθίαν, θα προσέκρουε στις διατάξεις του Συντάγματος, με τις οποίες έχει εισαχθεί το καθεστώς αυτό για τα δασικά οικοσυστήματα γενικώς και, συγκεκριμένα στα λοιπά εδάφια της παραγράφου 1 του άρθρου 24 και στις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 117.

[31] Βλ. Σ.τ.Ε. 1675/1999. Πρβλ. και Σ.τ.Ε. 1158/1988.

[32] Άρθρο 49 παρ. 2 και 3. Βλ. Σ.τ.Ε 666/1994, 1589/1999.

[33] Άρθρο 50 παρ. 1 και 2. Βλ. Σ.τ.Ε. 3401/2001.

[34] Άρθρο 64 παρ. 1. Βλ. Σ.τ.Ε. 1719/1988.

[35] Βλ. Σ.τ.Ε. Π.Ε. 648/1994, 667/1994, 693/1994, 246/2000. Επίσης, Σ.τ.Ε. 1589/1999.

[36] Βλ. ενδεικτικώς Σ.τ.Ε. 2433/1985, 377/1988, 7/1993, 1316/2000, 2126/2000.

[37] Βλ. ενδεικτικώς Σ.τ.Ε. 1971/2005, 3272/2005, 3278/2005.

[38] Βλ. Σ.τ.Ε. 1573/2002.

[39] Βλ. Σ.τ.Ε. 2089/2004.

[40] Βλ. άρθρα 12, 13 και 14.

[41] Βλ. Σ.τ.Ε. 2818/1997. Με την απόφαση αυτή έγινε δεκτό ότι από το άρθρο 24 του Συντάγματος απορρέει η υποχρέωση να συνταχθεί δασολόγιο, το οποίο αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την αποτελεσματική προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων. Ειδικότερα, έγινε δεκτό, καθ' ερμηνεία μάλιστα της συνταγματικής αυτής διάταξης πριν την αναθεώρηση του έτους 2001, δηλαδή πριν συμπληρωθεί με τη ρητή πρόβλεψη της υποχρέωσης σύνταξης δασολογίου, ότι, ενόψει της παρόδου εύλογου χρόνου από τη θέσπιση της σχετικής υποχρέωσης με το ν. 998/1979 και την ολοκλήρωση του κανονιστικού πλαισίου με το π. δ/γμα 1141/1980 η αδράνεια της Διοίκησης συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενεργείας, η οποία ελέγχεται δικαστικώς. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ακυρώθηκε η παράλειψη της Διοίκησης να προβεί στην κατάρτιση και θέση σε ισχύ του δασολογίου της Χώρας, η οποία εκδηλώθηκε με την πάροδο άπρακτου τριμήνου από την υποβολή σχετικής αίτησης περιβαλλοντικής οργάνωσης προς τον Υπουργό Γεωργίας και όλους τους νομάρχες της Χώρας. Στην ίδια απόφαση περιέχεται και η σκέψη ότι η Διοίκηση όφειλε να προβεί σε όλες τις απαιτούμενες ενέργειες, ώστε σε εύλογο χρόνο να ολοκληρωθεί η διαδικασία κατάρτισης του δασολογίου σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική αυτή απόφαση και ότι μετά την άκαρπη πάροδο του εύλογου αυτού χρόνου δεν θα είναι κατά το Σύνταγμα δυνατή η εφαρμογή της διαδικασίας χαρακτηρισμού των εκτάσεων που θεσπίστηκε από το νόμο για να καλύψει το κενό της έλλειψης δασολογίου. Στο θέμα αυτό δεν επανήλθε η νομολογία, παρά το γεγονός ότι δεν έχει ακόμη εγκριθεί δασολόγιο και εξακολουθεί να εφαρμόζεται η διαδικασία αυτή. Πρέπει να σημειωθεί ότι με το 1/2007 πρακτικό της κατά το άρθρο 5 του ν. 1470/1984 επιτροπής του Συμβουλίου της Επικρατείας, που εκδόθηκε ύστερα από σχετική αίτηση της περιβαλλοντικής οργάνωσης, διαπιστώθηκε παράλειψη της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς την παραπάνω ακυρωτική απόφαση του δικαστηρίου και ότι ήδη εκκρεμεί αντίστοιχη αίτηση στο συμβούλιο, το οποίο προβλέπεται από το άρθρο 2 του νεότερου ν. 3068/2002 και το οποίο έχει εξουσία να επιβάλει χρηματική κύρωση στην αρμόδια υπηρεσία σε περίπτωση μη συμμόρφωσης προς δικαστική απόφαση.

[42] Σύμφωνα με τους ορισμούς που περιέχονται στο άρθρο 1 του νόμου αυτού, «1. Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί

συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα, αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης και αλληλοεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). 2. Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά. 3. Η κατά τις παραγράφους 1 και 2 δασοβιοκοινότητα υφίσταται και το δασογενές περιβάλλον δημιουργείται σε μια έκταση όταν: I. Φύονται στην εν λόγω έκταση άγρια ξυλώδη φυτά, δυνάμενα με δασική εκμετάλλευση να παράγουν δασικά προϊόντα (δασοπονικά είδη). II. Το εμβαδόν της εν λόγω έκτασης στην οποία φύονται εν όλω ή σποραδικά τα ως άνω δασικά είδη είναι κατ' ελάχιστον 0,3 εκτάρια, με γεωμετρική μορφή κατά το δυνατόν αποστρογγυλωμένη ή σε λωρίδα πλάτους τουλάχιστον τριάντα (30) μέτρων. Η δασοβιοκοινότητα υφίσταται και το δασογενές περιβάλλον δημιουργείται και σε εκτάσεις με μικρότερο εμβαδόν από 0,3 εκτάρια, όταν λόγω της θέσης τους βρίσκονται σε σχέση αλληλεξάρτησης και αλληλεπίδρασης με άλλες γειτονικές εκτάσεις που συνιστούν δάσος ή δασική έκταση. III. Οι κόμες των δασικών ειδών σε κατακόρυφη προβολή καλύπτουν τουλάχιστον το είκοσι πέντε τοις εκατό (συγκόμωση 0,25) της έκτασης του εδάφους. Τα δασικά οικοσυστήματα χαρακτηρίζονται ως δάση ή δασικές εκτάσεις κατά τις επόμενες διακρίσεις: α) Εάν στην ως άνω βιοκοινότητα τα δασικά είδη έχουν ευδιάκριτη κατακόρυφη δομή (ορόφους) και οι κόμες τους καλύπτουν ποσοστό μεγαλύτερο του τριάντα τοις εκατό του εδάφους (συγκόμωση μεγαλύτερη του 0,30), η εν λόγω έκταση χαρακτηρίζεται δάσος, με την προϋπόθεση ότι η συγκόμωση του ανορόφου υπερβαίνει τα δεκαπέντε εκατοστά (0,15) και σε περίπτωση έλλειψης υπορόφου η συγκόμωση του ανορόφου υπερβαίνει τα είκοσι πέντε εκατοστά (0,25). β) Εάν στην ως άνω βιοκοινότητα η ξυλώδης βλάστηση αποτελείται από δασοπονικά είδη αείφυλλων ή φυλλοβόλων πλατύφυλλων που εμφανίζονται σε θαμνώδη μορφή, η εν λόγω έκταση χαρακτηρίζεται δασική έκταση, εφόσον οι κόμες των ειδών αυτών καλύπτουν ποσοστό μεγαλύτερο του είκοσι πέντε τοις εκατό του εδάφους (συγκόμωση μεγαλύτερη του 0,25). γ) Στην έννοια των δασικών οικοσυστημάτων περιλαμβάνονται και οι εκτάσεις που απώλεσαν για οποιονδήποτε λόγο τη δασική βλάστηση και δεν αποδόθηκαν με πράξεις της διοίκησης, μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, σε άλλες χρήσεις. Οι εν λόγω εκτάσεις διέπονται από τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 117 του Συντάγματος, κηρύσσονται αναδασωτέες και διατηρούν το χαρακτήρα που είχαν πριν από την καταστροφή τους. 4. Ως δασικές εκτάσεις νοούνται και οι οποιασδήποτε φύσεως ασκεπείς εκτάσεις (φρυγανώδεις ή χορτολιβαδικές εκτάσεις, βραχώδεις εξάρσεις και γενικά ακάλυπτοι χώροι) που περικλείονται από δάση ή δασικές εκτάσεις, καθώς και οι υπεράνω των δασών ή δασικών εκτάσεων ασκεπείς κορυφές ή αλπικές ζώνες των ορέων. Στις εν λόγω εκτάσεις, πέραν επιτρεπτών επεμβάσεων που προβλέπονται από την παράγραφο 2 του άρθρου 13 του ν. 1734/1987 (ΦΕΚ 189 Α΄) και τα άρθρα 45 έως 61 του παρόντος νόμου, ουδεμία άλλη επέμβαση επιτρέπεται. Οι εκτάσεις των περιπτώσεων α΄, δ΄ και ε΄ της παραγράφου 6 του παρόντος άρθρου δεν υπάγονται στις διατάξεις αυτής της παραγράφου, έστω και αν περικλείονται από δάση ή δασικές εκτάσεις. 5. Στις διατάξεις του παρόντος νόμου υπάγονται και τα εντός των πόλεων και των

οικιστικών περιοχών πάρκα και άλση, καθώς και οι εκτάσεις που κηρύσσονται ή έχουν κηρυχθεί με πράξη της αρμόδιας αρχής ως δασωτές ή αναδασωτές».

[43] Ενόψει της εκκρεμοδικίας αυτής λόγοι δεοντολογίας εμποδίζουν τον γράφοντα να εκθέσει τις σκέψεις του για το ζήτημα.

[44] Βλ. Σ.τ.Ε. Ε.Α. 202/2005.

[45] Πρόκειται για τον Κανονισμό (ΕΚ) 2152/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Σύμφωνα με τον Κανονισμό αυτό, για τους σκοπούς του θεωρούνται α) ως δάσος «έκταση με κάλυψη κόμης δένδρων (ή ισοδύναμο επίπεδο φυτοκάλυψης) άνω του 10% και επιφάνεια μεγαλύτερη από 0,5 εκτάριο. Τα δένδρα θα πρέπει να έχουν δυνατότητα να φθάσουν σε ύψος 5 μέτρων σε ώριμη ηλικία επί τόπου. Το δάσος είναι δυνατόν να αποτελείται είτε από κλειστούς δασικούς σχηματισμούς, όπου δένδρα διαφορετικών ορόφων και υπόροφης βλάστησης καλύπτουν υψηλό ποσοστό του εδάφους είτε από ανοικτούς δασικούς σχηματισμούς με συνεχή κάλυψη από βλάστηση, όπου η κάλυψη κόμης δένδρων υπερβαίνει το 10%. Νεαρές φυσικές συστάδες και όλες οι φυτείες που έχουν δημιουργηθεί για δασικούς σκοπούς και πρόκειται να φθάσουν σε πυκνότητα κόμης 10% ή σε ύψος δένδρων 5 μέτρων περιλαμβάνονται στα δάση, όπως και οι περιοχές που κανονικά αποτελούν τμήμα δασικής περιοχής, αλλά προσωρινά δεν καλύπτονται από φυτά λόγω ανθρώπινης παρέμβασης ή φυσικών αιτιών, αναμένεται όμως να μετατραπούν και πάλι σε δάσος», και β) ως άλλη δασική έκταση «έκταση με κάλυψη κόμης δένδρων (ή ισοδύναμο επίπεδο φυτοκάλυψης) 5 έως 10% από δένδρα που έχουν τη δυνατότητα να φθάσουν σε ύψος 5 μέτρων κατά την ωριμότητα επιτόπου ή με κάλυψη κόμης δένδρων (ή ισοδύναμο επίπεδο φυτοκάλυψης) άνω του 10% από δένδρα που δεν έχουν τη δυνατότητα να φθάσουν σε ύψος 5 μέτρων κατά την ωριμότητα επιτόπου (π.χ. δένδρα-νάνοι ή υπανάπτυκτα) και κάλυψη με, ξυλώδεις ή μη, θάμνους. Από τον ορισμό αυτό εξαιρούνται περιοχές καλυπτόμενες με δένδρα, ξυλώδεις ή μη θάμνους που αναφέρονται παραπάνω αλλά έχουν επιφάνεια μικρότερη του 0,5 εκταρίου και πλάτος κάτω των 20 μέτρων, οι οποίες κατατάσσονται στις άλλες εκτάσεις. Εξαιρούνται επίσης εκτάσεις χρησιμοποιούμενες κατά κύριο λόγο για γεωργικές δραστηριότητες».

[46] Σύμφωνα με το ν. 3208/2003 για τη συγκρότηση δασοβιοκοινότητας απαιτείται να καλύπτεται από δασική βλάστηση επιφάνεια εδάφους με εμβαδόν, καταρχήν, τριών στρεμμάτων (βλ. υποσημείωση 42), αλλά, όπως έχει αναφερθεί, η συνταγματικότητα της διάταξης αυτής τελεί υπό δικαστική αμφισβήτηση. Επισημαίνεται, πάντως, ότι στην ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε στο άρθρο 24 του Συντάγματος αναφέρεται ότι για τη συγκρότηση δασικού οικοσυστήματος απαιτείται να καλύπτεται από άγρια φυτά με ξυλώδη κορμό η αναγκαία επιφάνεια εδάφους και, μάλιστα, ο όρος «αναγκαία» αποτελεί προσθήκη στον ορισμό, ο οποίος είχε υιοθετηθεί νομολογιακώς

Νόμος και Φύση

Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη
<https://nomosphysis.org.gr>

και ο οποίος κατά τα λοιπά επαναλαμβάνεται στην ερμηνευτική δήλωση.

[47] Βλ. άρθρα 41 παρ. 3 ν. 998/1979 και 12 παρ. 2 ν. 2040/1992.

[48] Βλ. ενδεικτικώς Σ.τ.Ε. 2126/2000, 113/2003, 1971/2005.