

Προστασία του περιβάλλοντος: φυσικές καταστροφές και αυθαιρετη δομήση

Συγγραφέας: ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΠΑΠΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Οι κανόνες προστασίας του περιβάλλοντος παραδοσιακά αντιμετωπίζονται ως εχθρικοί προς την οικονομική δραστηριότητα, την ιδιωτική πρωτοβουλία, την άσκηση των απόλυτων εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα κυριότητας εξουσίες του δικαιώματος κυριότητας. Προσφάτως, διαπιστώθηκε με τον πλέον τραγικό τρόπο, εξ αιτίας δύο πολύνεκρων φυσικών καταστροφών, ότι η ελλιπής προστασία του περιβάλλοντος και η παραβίαση των κανόνων διαφύλαξης του δύναται να επιφέρει βαρύτερες συνέπειες για την ιδιωτική περιουσία αλλά ακόμη και για την ανθρώπινη ζωή, αποδεικνύοντας με τον πλέον emphaticό τρόπο ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί στην πραγματικότητα σημαντική παράμετρο και για τη διαφύλαξη των ιδιωτικών εννόμων συμφερόντων. Τα τραγικά συμβάντα ώθησαν την πολιτεία στη θέσπιση εκτάκτων μέτρων για την πρόληψη νέων, παρόμοιων καταστροφικών φαινομένων. Οι πρόσφατες εξελίξεις χρήζουν μίας συνολικής αξιολόγησης εν όψει του ήδη υφισταμένου αλλά και του προσφάτως εισαχθέντος θεσμικού πλαισίου.

I. Γενικές παρατηρήσεις

Παρά το γεγονός ότι τα περιβαλλοντικά αγαθά υπάγονται σε κοινούς κανόνες προστασίας μέσω του άρθρου 24 του Συντάγματος και του ν. 1650/1986, κάθε στοιχείο του περιβάλλοντος εμφανίζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, με αποτέλεσμα κάθε κατηγορία περιβαλλοντικών αγαθών αφ' ενός να υπάγεται σε διαφορετικό καθεστώς ως «πράγμα» κατά τις διατάξεις των άρθρων 966επ. του Αστικού κώδικα (πράγματα κοινά τοις πάσι, κοινόχρηστα, εκτός συναλλαγής, δημόσια ή δεκτικά ιδιωτικής κτήσης) και αφ' ετέρου να υπάγεται στις διατάξεις των ειδικών νομοθετημάτων που τα διέπουν.

Όσον αφορά τις φυσικές καταστροφές, η διάκριση είναι κατ' αρχήν σαφής ως προς τους κινδύνους που συνδέονται με την προστασία και τη διαχείριση εκάστου στοιχείου του περιβάλλοντος. Έτσι, η προστασία των ρεμάτων συνδέεται άμεσα με τις πλημμύρες, ενώ η προστασία των δασών συνδέεται άμεσα με τις δασικές πυρκαγιές. Ωστόσο, η αλληλεπίδραση μεταξύ των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος που το καθιστούν ενιαίο αγαθό επιδρά και επί των δυνητικών επιπτώσεων που δύναται να επέλθουν από τη λειτουργία των επί μέρους στοιχείων που το συνθέτουν, γεγονός που καθιστά την πρόληψη των φυσικών καταστροφών και την πρόβλεψη των δυνητικών αποτελεσμάτων τους εξαιρετικά δυσχερή. Έτσι, δασικές πυρκαγιές που αίρουν την προστατευτική λειτουργία των δασών ως προς τη δυνατότητα συγκράτησης υδάτων

και φερτών υλικών δύναται να έχουν σημαντική επίδραση σε περίπτωση μελλοντικής πλημμύρας. Ομοίως, η καταστρατήγηση της ελεύθερης πρόσβασης στον παράκτιο χώρο, πέραν της υποβάθμισης των οικοσυστημάτων και του τοπίου και της προσβολής των δικαιωμάτων του ατόμου, δύναται να μειώσει δραστικά τη δυνατότητα απεγκλωβισμού από δασική πυρκαγιά σε παράκτιες περιοχές ή την παροχέτευση των υδάτων, με αποτέλεσμα η προστασία του παράκτιου χώρου να συνδέεται τόσο με τις δασικές πυρκαγιές όσο και με τις πλημμύρες.

Η εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας και η επιβολή αποτελεσματικών μέτρων κατά της αυθαίρετης δόμησης και εν γένει κατασκευών και επεμβάσεων στο φυσικό περιβάλλον συνέχεται άμεσα με το ιδιοκτησιακό καθεστώς του εκάστοτε πληττόμενου περιβαλλοντικού αγαθού. Έτσι, το Δημόσιο δύναται να προβεί ευχερώς στην αφαίρεση αυθαιρέτων κατασκευών εντός των εκτάσεων που αναντιρρήτως του ανήκουν κατά κυριότητα, ενώ, προκειμένου περί ιδιωτικών εκτάσεων, η παρέμβαση της δημόσιας αρχής προσκρούει στα δικαιώματα του ιδιοκτήτη του και στην εξάντληση όλων των ενδίκων βοηθημάτων που ο ίδιος έχει στη διάθεσή του σύμφωνα με τον νόμο.

II. Το κατ' ιδίαν νομικό καθεστώς των περιβαλλοντικών αγαθών

A. Υδατορέματα

Το ελληνικό δίκαιο κατοχυρώνει την αυστηρή προστασία των ρεμάτων, ως ουσιώδους στοιχείου του προστατευόμενου κατ' άρθρο 24 του Συντάγματος περιβάλλοντος και ως οικοσυστημάτων χρηζόντων αυξημένης προστασίας, ενώ αναγνωρίζεται η ιδιαίτερη σημασία των ρεμάτων για τα οικιστικό περιβάλλον και επιβάλλεται η διατήρηση της φυσικής τους κατάστασης, ώστε να διασφαλίζεται η επιτελούμενη από αυτά λειτουργία της απορροής υδάτων, ενώ πέραν της λειτουργίας αυτής τα ρέματα αποτελούν φυσικούς αεραγωγούς, μαζί δε με την χλωρίδα και πανίδα αυτών είναι οικοσυστήματα με ιδιαίτερο μικροκλίμα που συμβάλλουν πολλαπλώς στην ισορροπία του περιβάλλοντος. Ως εκ τούτου, τα ρέματα πρέπει να διατηρούνται στη φυσική τους κατάσταση, απαγορεύονται δε επεμβάσεις που θίγουν την κατά τα ανωτέρω λειτουργία τους, όπως επιχώσεις ή επικάλυψη της κοίτης τους.

Στο νομοθετικό επίπεδο, το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 4258/2014, ορίζει ως υδατορέματα, τις «φυσικές ή διευθετημένες διαμορφώσεις της επιφάνειας του εδάφους που είναι κύριοι αποδέκτες των υδάτων της επιφανειακής απορροής και διασφαλίζουν τη διόδυσή τους προς άλλους υδάτινους αποδέκτες σε χαμηλότερες στάθμες». Στον παραπάνω ορισμό περιλαμβάνονται ως επί μέρους έννοιες τα ρυάκια και ρέματα, ήτοι διαμορφώσεις του εδάφους που εμφανίζουν ροή μόνο λόγω βροχόπτωσης, οι χείμαρροι, που εμφανίζουν όχι μόνιμη αλλά εποχική ροή, και οι μη πλεύσιμοι ποταμοί, οι οποίοι εμφανίζουν αυξομειούμενη αλλά μόνιμη ροή.

Το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 4258/2014 καθιερώνει την έννοια των μικρών υδατορεμάτων («επιφανειακές πτυχώσεις απορροής») που ορίζονται ως εξής: «οι επιφανειακές πτυχώσεις του εδάφους που είναι αποδέκτες των υδάτων της επιφανειακής απορροής, με έκταση λεκάνης απορροής μικρότερης ή ίσης του 1,0 τ.χ. όταν βρίσκονται εκτός ορίων οικισμών ή σχεδίων πόλεως ή μικρότερης ή ίσης των 0,50 τ.χ. όταν βρίσκονται εντός ορίων οικισμών ή σχεδίων πόλεως».

Το άρθρο 4 παρ. 2 του νόμου εξαιρεί κατ' αρχήν τα μικρά υδατορέματα από την οριοθέτηση, πλην εάν συντρέχουν ειδικοί λόγοι προστασίας αυτών. Ωστόσο, η χαμηλής έντασης ικανότητα απορροής των μικρών ρεμάτων δεν τα καθιστά άνευ ρόλου στην ανάσχεση μίας φυσικής καταστροφής: ακόμη και ένα μικρό ρέμα, λόγω της στρατηγικής θέσης του ή του συνδυασμού πολλών μικρών ρεμάτων που μπορεί να βρίσκονται στην ίδια περιοχή, δύναται να συνεισφέρει στην αποφυγή μίας πλημμύρας ή στην εκτόνωσή της και επομένως στη μείωση των επιπτώσεών της. Εξ άλλου, ένα ρέμα που σήμερα έχει μικρή ικανότητα απορροής, που όμως κάποτε είχε μεγαλύτερη, θα μπορούσε να ανακτήσει την παλαιότερη ικανότητά του με τα κατάλληλα τεχνικά έργα.

Από πλευράς αστικού δικαίου, εφ' όσον κατ' άρθρο 967 ΑΚ μόνο τα εκ των υδάτων έχοντα «ελεύθερη και αέναη ροή» αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα και επομένως πράγματα εκτός συναλλαγής και κατ' αρχήν δημόσια, τα υδατορέματα, πλην των μη πλεύσιμων ποταμών (ρυάκια, ρέματα και χείμαρροι), είναι δεκτικά ιδιωτικής εξουσίας και ανήκουν κατά κυριότητα στον κύριο του γηπέδου εντός του οποίου αναπτύσσονται. Ως εκ τούτου, δυνατότητα παρέμβασης της δημόσιας εξουσίας σε αυτά είναι μειωμένη σε σχέση με τα δημόσια κτήματα κατά τα ήδη ρηθέντα.

B. Παράκτιος χώρος

Πέραν της συνταγματικής προστασίας του παράκτιου χώρου ως ευπαθούς οικοσυστήματος, η κοινοχρησία και ο δημόσιος χαρακτήρας του αιγιαλού και της παραλίας κατοχυρώνονται ρητώς από το άρθρο 2 του ν. 2971/2001. Ωστόσο το παραπάνω καθεστώς προστασίας δεν ισοδυναμεί με την πλήρη απουσία νομίμων κατασκευών εντός του παράκτιου χώρου.

1. Αιγιαλός και παραλία

Η απομάκρυνση κάθε παράνομης κατασκευής διασφαλίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 27 του ν. 2971/2001, κατά το οποίο τα πάσης φύσεως κτίσματα που ανεγείρονται σε αιγιαλό ή παραλία χωρίς άδεια κατεδαφίζονται μετά από πρωτόκολλο κατεδάφισης που εκδίδει ο προϊστάμενος της αρμόδιας Κτηματικής Υπηρεσίας. Οι σχετικές διατάξεις είναι ειδικές σε σχέση με αυτές περί αυθαιρέτων κατασκευών και αποσκοπούν στην άμεση και αποτελεσματική προστασία του αιγιαλού και του

θαλάσσιου χώρου.

Ωστόσο η έκδοση πρωτοκόλλου κατεδάφισης προϋποθέτει ότι τα κτίσματα έχουν ανεγερθεί χωρίς την προηγούμενη έκδοση οικοδομικής άδειας. Στην περίπτωση που η ανέγερση κτίσματος εντός του αιγιαλού έχει λάβει χώρα βάσει οικοδομικής άδειας εκδοθείσας σε χρόνο κατά τον οποίο δεν είχε οριοθετηθεί ο αιγιαλός με διοικητική πράξη, η έκδοση πρωτοκόλλου κατεδάφισης του κτίσματος αυτού εν όψει της εκ των υστέρων διοικητικής πράξης καθορισμού αιγιαλού δεν είναι επιτρεπτή, εφ' όσον η ανέγερση του κτίσματος έλαβε χώρα κατόπιν διοικητικής άδειας που εμπεριέχει παρεμπίπτουσα κρίση της διοίκησης περί των ορίων του αιγιαλού ως φυσικού φαινομένου, η ορθότητα και νομιμότητα της οποίας δεν θα ήταν δυνατόν να αμφισβητηθεί από τον καλόπιστο διοικούμενο και δεν επιτρέπεται άλλωστε να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως από το αρμόδιο για την έκδοση του πρωτοκόλλου κατεδάφισης διοικητικό όργανο. Κατά συνέπεια, η έκδοση πρωτοκόλλου κατεδάφισης χωρεί νομίμως στην περίπτωση αυτή μόνο μετά την ανάκληση της οικοδομικής άδειας για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, λαμβανομένων υπ' όψιν των κτηθέντων από τους καλόπιστους διοικουμένους δικαιωμάτων, σύμφωνα με τις γενικές αρχές περί της ανάκλησης διοικητικών πράξεων.

Εξ άλλου, το άρθρο 5 παρ. 4 του ν. 2971/2001 καθιστά νόμιμα και εξαιρεί της οριογραμμής του αιγιαλού τα κτίσματα που κείνται εντός της ζώνης του αιγιαλού, που όμως ανεγέρθηκαν πριν τη διάβρωση της ακτής, άρα σε χρόνο που η έκταση δεν αποτελούσε αιγιαλό. Επομένως τα κτίσματα αυτά παραμένουν νομίμως στη κυριότητα του ιδιοκτήτη τους, πλην εάν απαλλοτριωθούν κατά τις διατάξεις του άρθρου 7 του ν. 2971/2001.

Περαιτέρω, το άρθρο 2 παρ. 5 του ν. 2971/2001 ορίζει ότι ο παλαιός αιγιαλός, δηλαδή η επιφάνεια του παράκτιου χώρου που στο παρελθόν αποτελούσε αιγιαλό αλλά που, λόγω προσχώσεων, έπαψε να συνιστά αιγιαλό ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Επομένως το τμήμα αυτό του παράκτιου χώρου δεν είναι κοινόχρηστο και ελεύθερα προσβάσιμο, αλλά το Δημόσιο δύναται να ασκεί ελευθέρως επί αυτού όλες τις εξουσίες που απορρέουν από το δικαίωμα κυριότητας.

Πέραν των διατάξεων του ν. 2972/2001, ιδιωτική κυριότητα ακόμη και επί δημοσίων κτημάτων, όπως είναι ο αιγιαλός, δύναται κτηθεί έναντι του Δημοσίου σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 1 και παρ. 2 του ν. 3127/2003 για ακίνητα εντός σχεδίου πόλεως ή εντός προϋφισταμένου του έτους 1923 οικισμού ή εντός οριοθετηθέντος οικισμού με πληθυσμό κάτω των 2.000 κατοίκων υπό την προϋπόθεση 10ετούς καλόπιστης νομής συμπληρωθείσης προ της έναρξης ισχύος του νόμου αυτού δυνάμει μεταγεγραμμένου τίτλου.

Τέλος, ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα κηρύσσονται αυτοδικαίως υπό αναγκαστική

απαλλοτρίωση με την πράξη οριοθέτηση αιγιαλού και παραλίας, σύμφωνα με τα άρθρα 7 παρ. 2 και 10 παρ. 1 του ν. 2971/2001. Εντούτοις, οι παραπάνω διατάξεις δεν καταλύουν το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, εφ' όσον η απαλλοτρίωσή τους γίνεται για λόγο κοινής ωφέλειας και κατόπιν αποζημιώσεως και, ως εκ τούτου, μέχρι τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης και την καταβολή ή παρακατάθεση αποζημίωσης υπέρ των θιγόμενων ιδιοκτητών, η κυριότητα των ιδιωτικών ακινήτων εντός αιγιαλού, παραλίας και ζωνών λιμένος δεν περιέρχεται στο Δημόσιο, αφού η μετάσταση της κυριότητας στο υπέρ ου η απαλλοτρίωση Δημόσιο προϋποθέτει την προηγούμενη καταβολή ή παρακατάθεση της νόμιμης αποζημίωσης. Επομένως, μέχρι τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης διατηρούνται ακέραια τα εμπράγματα δικαιώματα των ιδιωτών επί των κτημάτων τους.

2. Λιμένες

Στις παράκτιες ζώνες συγκαταλέγονται και οι λιμένες, δηλαδή περιοχές οι οποίες, λόγω της χρήσης της θάλασσας για τις θαλάσσιες μεταφορές, διαμορφώνονται κατάλληλα προκειμένου να υποδεχθούν τις δραστηριότητες που συνδέονται με τη ναυσιπλοΐα (υποδοχή σκαφών, εξυπηρέτηση επιβατών και οχημάτων, διαχείριση φορτίων κλπ.) (άρθρο 1 παρ. 7 του ν. 2971/2001), κατά τρόπο που αλλοιώνει καθοριστικά τα φυσικά χαρακτηριστικά τους, περιορίζοντας σημαντικά ή αίροντας τον χαρακτήρα τους ως φυσικών οικοσυστημάτων, καθώς και οι τουριστικοί λιμένες του ν. 2160/1993 (μαρίνες, καταφύγια, αγκυροβόλια), δηλαδή χερσαίος και θαλάσσιος χώρος που προορίζεται κατά κύριο λόγο για να/και υποστηρίζει λειτουργικά τον ελλιμενισμό σκαφών αναψυχής και ναυταθλητισμού.

Το άρθρο 18 του ν. 2971/2001 και το άρθρο 29 του ν. 2160/1993 προβλέπουν ειδικές ρυθμίσεις για την εκτέλεση τεχνικών έργων και την ανέγερση κατασκευών στους εμπορικούς και τους τουριστικούς λιμένες αντιστοίχως, για την εξυπηρέτηση των παραπάνω σκοπών δημιουργίας και λειτουργίας τους.

Περαιτέρω, ειδικές ρυθμίσεις εισάγονται από τον νομοθέτη για τους λιμένες λόγω της ανάγκης οικονομικής αξιοποίησής τους. Έτσι, το άρθρο πρώτο παρ. Β' περ. Β.3 εδ. 22α' του ν. 4254/2014, με το οποίο εισήχθη η παρ. 5 στο άρθρο 13Α του ν. 3986/2011 προβλέπει ότι, κατά παρέκκλιση από τον ν. 2971/2001, είναι δυνατή η νομιμοποίηση υφιστάμενων εγκαταστάσεων και λιμενικών έργων εντός της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης τουριστικών λιμένων που αξιοποιούνται από το Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ.

3. Παράκτιες περιφράξεις

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η ρύθμιση του άρθρου 23 του ν. 1337/1983, η οποία ορίζει ότι σε περιοχές εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών προ του 1923 και σε ζώνη πλάτους 500 μέτρων από την ακτή δεν επιτρέπονται οι περιφράξεις. Ωστόσο, με

το επακολουθήσαν π.δ. 236/1984 προβλέπονται πολλές ειδικές χρήσεις που κατ' εξαίρεση της παραπάνω νομοθετικής απαγόρευσης δύναται να περιορίζουν νομίμως την πρόσβαση στην ακτή λόγω τοποθέτησης περιφράξεων (αθλητικές, εκπαιδευτικές, τουριστικές, λιμενικές, στρατιωτικές, σωφρονιστικές, θρησκευτικές εγκαταστάσεις κλπ.), ενώ το εύρος της προστασίας περιορίζεται και από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 23 του ν. 1337/1983, εκτός του οποίου καταλείπονται οι περιοχές εντός σχεδίου πόλης και οικισμών προ του 1923 καθώς και οι περιφράξεις που τοποθετήθηκαν προ της έναρξης ισχύος του νόμου αυτού.

Γ. Δάση

Ο ν. 3889/2010 περί δασικών χαρτών, όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4389/2016, εισάγει το πρώτον με το άρθρο 23 την περίπτωση των λεγόμενων «οικιστικών πυκνώσεων», δηλαδή οικιστικών περιοχών εντός δασικού ενδιαφέροντος εκτάσεων, οι οποίες δεν εμπίπτουν σε καμία από τις περιπτώσεις των οριοθετημένων ή νομίμως υφισταμένων και συγκροτημένων οικισμών, και για τις οποίες προβλέπεται ρητώς η εξαίρεση από την ανάρτηση του δασικού χάρτη. Τα κριτήρια προσδιορισμού της οικιστικής πυκνώσεως καθορίστηκαν με την κατ' εφαρμογή του άρθρου 23 εκδοθείσα Υ.Α. 34844/2016, σύμφωνα με τις διατάξεις της οποίας η δημιουργία περιγράμματος οικιστικής πυκνώσεως εξαρτάται από προϋποθέσεις ελάχιστου αριθμού συγκέντρωσης κτηρίων και μέσης αναλογίας αριθμού κτηρίων. Περαιτέρω, το άρθρο 5 παρ. 5 του ν. 4467/2017 εισήγαγε νέα περίπτωση γ' στο άρθρο 155 παρ. 2 του ν. 4389/2016. Το άρθρο 155 παρ. 2, ως ίσχυε, προέβλεπε την ενημέρωση ή αναμόρφωση των δασικών χαρτών με την ειδική επισήμανση των νομίμως και μη εγκεκριμένων οικισμών, ορίζοντας ότι για τους οικισμούς που στερούνται νόμιμης έγκρισης εφαρμόζονται οι ειδικές ρυθμίσεις του άρθρου 24 του ν. 3889/2010. Η νέα ρύθμιση προσθέτει στις προηγούμενες περιπτώσεις εκείνη των οικιστικών πυκνώσεων, για τις οποίες προβλέπεται ρητώς η αυτοδίκαιη εξαίρεση από την ανάρτηση, θεώρηση και κύρωση των δασικών χαρτών. Η ρύθμιση αυτή παραδόξως υπάγει τις οικιστικές πυκνώσεις σε ευμενέστερο καθεστώς από εκείνο του άρθρου 24 του ν. 3889/2010 για τους οικισμούς που στερούνται νόμιμης έγκρισης.

Εν πρώτοις, επισημαίνεται ότι έλεγχος της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων για τις οικιστικές εκκρεμείες ενώπιον της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ ήδη η Υ.Α. 34844/2016 κρίθηκε ως άκυρη.

Περαιτέρω, η έννοια των οικιστικών πυκνώσεων, μέσω της οποίας επιχειρείται να εξαιρεθούν της ανάρτησης των δασικών χαρτών – και εντεύθεν της εφαρμογής των διατάξεων της δασικής νομοθεσίας – τα εντός εκτάσεων δασικού χαρακτήρα αυθαίρετως δομημένα τμήματα του εδάφους λόγω της πυκνότητας της δόμησης εντός των εκτάσεων αυτών, εν όψει του γεγονότος ότι η οικιστική χρήση των δασικών οικοσυστημάτων αποτελεί κατά παγία νομολογία ανεπίτρεπτη μεταβολή του

προορισμού τους, εγείρει πληθώρα σοβαρών νομικών και πραγματικών ζητημάτων και ερωτημάτων.

Συγκεκριμένα, η καθιέρωση της έννοιας των οικιστικών πυκνώσεων αφ' ενός άγει στο παράδοξο να πλήττονται οι ατομικές και μικρής εμβέλειας οικιστικές επεμβάσεις στον δασικό χώρο, αλλά να παραμένουν ανέπαφες συλλογικές και μεγάλης εμβέλειας αντίστοιχες επεμβάσεις, καίτοι οι τελευταίες προσβάλλουν σε πολύ σημαντικότερο βαθμό το περιβάλλον, αφ' ετέρου δημιουργεί κίνητρο για μελλοντικές οικοπεδοποιήσεις δασικού ενδιαφέροντος εκτάσεων, καταλείποντας πιθανή τη νομιμοποίησή τους.

Εξ άλλου, η αποδοχή των οικιστικών πυκνώσεων οδηγεί σε μία ασάφεια ως προς το νομικό καθεστώς των εν λόγω εκτάσεων και σε μία ανασφάλεια δικαίου, η οποία λειτουργεί σε βάρος τόσο των εννόμων συμφερόντων των ενδιαφερομένων ιδιωτών όσο και αυτής της προστασίας του περιβάλλοντος.

Ειδικότερα ως προς την προστασία των ιδιωτικών έννομων συμφερόντων ερωτάται ποια θα είναι η τύχη των κτισμάτων που εμπίπτουν σε περιοχή οικιστικής πυκνώσεως, εάν αυτή κείται εντός έκτασης ανέκαθεν δασικού χαρακτήρα, περίπτωση κατά την οποία η εφαρμογή του τεκμηρίου κυριότητας των δασών του β.δ. του 1836 άγει κατ' αρχήν στην αναγνώριση της κυριότητας του Δημοσίου επί αυτών. Ομοίως ερωτάται, ακόμη και αν οι εν λόγω περιοχές παραμείνουν εκτός δασικών χαρτών, αν και πώς θα αποφευχθεί τόσο η εφαρμογή των διατάξεων της πολεοδομικής νομοθεσίας όσο και των ποινικών διατάξεων που εφαρμόζονται στην περίπτωση ανοικοδόμησης εντός εκτάσεων δασικού ενδιαφέροντος, όπως εξ ορισμού συμβαίνει στις περιοχές των οικιστικών πυκνώσεων. Τέλος, σε περίπτωση καταστροφής των εν λόγω κτισμάτων, λόγω πυρκαγιάς ή άλλης φυσικής καταστροφής ή λόγω φυσικής φθοράς, ερωτάται αν τα κτίσματα αυτά θα μπορούν να ανοικοδομηθούν ή αν θα λογίζονται στο εξής ως επιφάνειες δασικού χαρακτήρα, αν οι επιφάνειες αυτές εμπίπτουν στην κήρυξη της αναδάσωσης της καταστραφείσας περιοχής και αν οι ιδιοκτήτες τους δικαιούνται αποζημίωση και εν γένει οικονομική στήριξη από την πολιτεία σε περίπτωση φυσικής καταστροφής.

Ως προς την προστασία του περιβάλλοντος, ερωτάται αν οικιστικές πυκνώσεις που έχουν αναπτυχθεί σε ήδη κηρυχθείσα αναδασωτέα έκταση αυξημένης προστασίας υπάγονται στο αυτό καθεστώς εξαίρεσης από τους δασικούς χάρτες. Ομοίως, ερωτάται ποιο είναι το καθεστώς τέτοιων κτισμάτων που, σε περίπτωση επιγενόμενης πυρκαγιάς, εμποδίζουν εν τοις πράγμασι την εκπλήρωση του συνταγματικού σκοπού της αναδάσωσης, που έγκειται στην αναβίωση της καταστραφείσας φυσικής βλάστησης.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η νομοθετική πρωτοβουλία περί προστασίας της

πραγματικής κατύστασης που έχει δημιουργηθεί μέσω της έννοιας των οικιστικών πυκνώσεων θέτει σε κίνδυνο τόσο την προστασία του περιβάλλοντος όσο και τα έννομα συμφέροντα των ενδιαφερομένων ιδιωτών.

III. Επιρροή των ρυθμίσεων του άρθρου 52 του ν. 4559/2018

Το άρθρο 52 του ν. 4559/2018 με τίτλο «Επείγουσες ρυθμίσεις για κατεδαφίσεις αυθαίρετων κτισμάτων σε αιγιαλό και δασικές εκτάσεις» εισήχθη στον απόηχο των φυσικών καταστροφών που έπληξαν την Αττική και προβλέπει ότι μέχρι τη συγκρότηση των Υπηρεσιών Ελέγχου Δόμησης του ν. 4495/2017 είναι δυνατή η έκδοση πράξης κατεδάφισης με απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εσωτερικών, κατόπιν σύνταξης έκθεσης αυτοψίας των Επιθεωρητών Δόμησης, σε περιπτώσεις: α) περιφράξεων σε ζώνη αιγιαλού κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 23 του ν. 1337/1983, β) αυθαίρετων κτισμάτων και κατασκευών σε δάση και δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται συνεπεία πυρκαγιάς και έχουν κηρυχτεί αναδασωτές, γ) αυθαίρετων κτισμάτων και κατασκευών σε οριοθετημένα ρέματα και εντός Ζώνης Δυνητικού Κινδύνου Πλημμύρας (ΖΔΚΠ) και δ) επικίνδυνων οικοδομών, σύμφωνα με τις διατάξεις του π.δ. 13/22.4.1929. Περαιτέρω προβλέπεται ότι κατά της πράξης κατεδάφισης είναι δυνατή η άσκηση αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικράτειας και ότι η εκτέλεση των πράξεων κατεδάφισης γίνεται κατά τις διατάξεις της υποπαρ. 45 της παρ. II του άρθρου 280 του ν. 3852/2010, με εφαρμογή των διατάξεων του π.δ. 267/1998, ακόμη και μέσω της σύναψης σύμβασης με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης. Επί του περιεχομένου της παραπάνω διάταξης παρατηρούνται τα εξής:

A. Πεδίο εφαρμογής των νέων ρυθμίσεων

Ως προς τις περιφράξεις, προβλέπεται η εφαρμογή των διατάξεων άρθρου 23 του ν. 1337/1983, με τους ρηθέντες περιορισμούς και εξαιρέσεις που συναρτώνται με τη διάταξη αυτή, η οποία περαιτέρω περιορίζεται εν προκειμένω ρητώς εντός της ζώνης αιγιαλού και επομένως δεν αφορά περιφράξεις σε απόσταση μέχρι 500 μέτρων από την ακτή, όπως η παραπάνω διάταξη κατ' αρχήν προβλέπει. Ωστόσο, η αποτελεσματική πρόληψη της απώλειας της ανθρώπινης ζωής και περιουσίας σε περίπτωση φυσικής καταστροφής επιτυγχάνεται μέσω της κατεδάφισης περιφράξεων κατά τρόπο που αυτή να επιτρέπει την ελεύθερη απορροή των υδάτων και την απρόσκοπτη πρόσβαση των πολιτών στην ακτή και περαιτέρω στη θάλασσα, στόχος που προϋποθέτει τη διασφάλιση ελεύθερων διόδων πολύ πίσω από την οριογραμμή του αιγιαλού, ώστε μέσω αυτών να καθίσταται ευχερής η πρόσβαση μέχρι τον αιγιαλό, και όχι απλώς την προστασία αυτής καθαυτής της ζώνης του αιγιαλού.

Ως προς τα δάση, οι νέες ρυθμίσεις εφαρμόζονται μόνο στις καταστραφείσες λόγω πυρκαγιάς αναδασωτές εκτάσεις. Καθίσταται επομένως σαφές ότι οι ρυθμίσεις

αυτές δεν παρέχουν απολύτως καμία προληπτική προστασία, αλλά συνιστούν απλώς μέτρα καταστολής, τα οποία μάλιστα αφ' ενός επιβαρύνουν την ανθρωπιστική ανάγκη των κατοίκων των πληγείσων από πυρκαγιά περιοχών με την πρόσθετη απειλή άμεσης κατεδάφισης των ήδη πληγέντων ακινήτων τους, αφ' ετέρου συγκρούονται με τη νομιμοφάνεια που προσδίδουν στις ανοικοδομηθείσες δασικές εκτάσεις οι διατάξεις περί οικιστικών πυκνώσεων.

Τέλος, ως προς τα ρέματα οι νέες ρυθμίσεις καταλαμβάνουν μόνο τα οριοθετημένα και κείμενα εντός Ζώνης Δυνητικού Κινδύνου Πλημμύρας εξ αυτών, καταλείποντας επομένως εκτός πεδίου εφαρμογής τους σημαντικό αριθμό ρεμάτων.

B. Αποτελεσματικότητα των νέων ρυθμίσεων

Το άρθρο 52 του ν. 4559/2018 προβλέπει ότι η κατά τις ρυθμίσεις του έκδοση πράξης κατεδάφισης «είναι δυνατή» κατόπιν έκδοσης κοινής υπουργικής απόφασης των συναρμοδίων υπουργών. Ως εκ τούτου, με τη διάταξη αυτή δεν δημιουργείται, εφ' όσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του νόμου, δέσμια αρμοδιότητα, ακυρωτικώς ελεγχόμενη, προς έκδοση της σχετικής διοικητικής πράξης, αλλά καταλείπεται η έκδοση ή μη της πράξης στη διακριτική ευχέρεια των συναρμοδίων υπουργών, κατά τρόπο που απάδει προς τις αρχές της ισονομίας και της ασφάλειας του δικαίου.

Εξ άλλου, για την υλοποίηση των κατεδαφίσεων οι νέες ρυθμίσεις δεν προβλέπουν ιδιαίτερους μηχανισμούς, οι οποίοι θα μπορούσε να διασφαλίσει την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη διεκπεραίωσή τους, αλλά παραπέμπουν στο ήδη υφιστάμενο καθεστώς.

Ειδικότερα, με την παρ. II περ. 45 του άρθρου 280 του ν. 3852/2010 προβλέπεται ότι η εκτέλεση αποφάσεων κατεδάφισης αυθαιρέτων κτισμάτων ή κατασκευών εμπίπτει στις αρμοδιότητες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Παράλληλα, με το άρθρο 28 του ν. 4014/2011 η Ειδική Υπηρεσία Κατεδαφίσεων (Ε.Υ.Κ.), που συστάθηκε με το ν. 3818/2010, μετονομάστηκε σε Ειδική Υπηρεσία Επιθεώρησης και Κατεδάφισης Αυθαιρέτων (Ε.Υ.Ε.Κ.Α.), υπαγόμενη απευθείας στο Γενικό Επιθεωρητή της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.), και οι αρμοδιότητές της επεκτείνονται σε όλες εν γένει τις προστατευόμενες περιοχές της χώρας και ειδικότερα, μεταξύ άλλων, στον αιγιαλό, την παραλία, σε ποτάμια, λίμνες και ρέματα (παρ. 3), ενώ το αντίστοιχο καθεστώς εφαρμόζεται και στα δάση, σύμφωνα με το άρθρο 67Α του ν. 998/1979. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 38 του ν. 4178/2013 οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις για την υλοποίηση των κατεδαφίσεων είτε προκηρύσσουν διαγωνισμό για την ανάθεση εργολαβίας σε ιδιώτες εργολήπτες είτε συγκροτούν συνεργεία κατεδάφισης με ίδια τεχνικά μέσα. Επίσης, μπορούν να ζητούν τη συνδρομή σε τεχνικά μέσα και χειριστές από τους κατά περίπτωση εμπλεκόμενους Ο.Τ.Α..

Το άρθρο 52 του ν. 4559/2018 ορίζει ότι η εκτέλεση των πράξεων κατεδάφισης διενεργείται κατά τις διατάξεις της υποπαρ. 45 της παραγράφου ΙΙ του άρθρου 280 του ν. 3852/2010, με εφαρμογή των διατάξεων του π.δ. 267/1998, προβλέποντας και τη δυνατότητα εκτέλεσης μέσω της σύναψης σύμβασης με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, ενεργοποιώντας κατ' ουσία τους ήδη υφιστάμενους μηχανισμούς και παραπέμποντας στο ήδη κείμενο νομικό καθεστώς.

Επίλογος

Οι νέες ρυθμίσεις που εισήχθησαν ως επείγουσες με το άρθρο 52 του ν. 4559/2018 έχουν περιορισμένο πεδίο εφαρμογής και οπωσδήποτε ανεπαρκές για την αποτελεσματική πρόληψη από μελλοντικές καταστροφές. Εξ άλλου, η εφαρμογή τους είναι δυνητική για την πολιτεία, ενώ η υλοποίησή τους αφ' ενός προϋποθέτει εξάντληση των ενδίκων βοηθημάτων που παρέχονται στον πολίτη και αφ' ετέρου στηρίζεται στην ενεργοποίηση εφαρμογών των ήδη υφισταμένων μηχανισμών.

Ως εκ τούτου, οι ρυθμίσεις αυτές δέον να εκληφθούν περισσότερο ως αναμόχλευση του ήδη υπάρχοντος κειμένου πλαισίου, προφανώς για λόγους επικοινωνιακής φύσης, στερούμενη νέων μέτρων και μεθόδων πρόληψης και αντιμετώπισης των φυσικών καταστροφών και εν γένει των φαινομένων υποβάθμισης του περιβάλλοντος από τον ανθρώπινο παράγοντα.

Παρά ταύτα, τα φαινόμενα εντατικής οικιστικής αξιοποίησης του φυσικού περιβάλλοντος, τα οποία διαχρονικώς παρατηρούνται και εξελίσσονται με την ανοχή της πολιτείας, είναι ανάγκη, λόγω των τραγικών συνεπειών που αποδεδειγμένως πλέον δύναται να προκαλέσουν, να τύχουν της άμεσης και ειδικής φροντίδας του νομοθέτη, ο οποίος οφείλει να εγκύψει σε αυτά κατά τρόπο αποφασιστικό, λαμβάνοντας όμως υπ' όψιν και τις έννομες σχέσεις και τις πραγματικές καταστάσεις που παγιώθηκαν με την πάροδο του χρόνου εξ αιτίας της χρονίζουσας αβελτηρίας των αρμοδίων οργάνων του κράτους.