

Απόσπασμα της ομιλίας που δόθηκε στην Ελληνική Εταιρεία Περιβάλλοντος και Πολιτισμού, κατά τη διάρκεια επιστημονικής εσπερίδας με θέμα «**Δασικοί χάρτες: Αντιμετώπιση ή επιδείνωση του ελλείμματος δασικής προστασίας; Διαπιστώσεις-Προτάσεις**», 25/05/2017.

Μαρία Καραμανώφ

Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας,
Πρόεδρος του Επιμελητηρίου Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας
«**Νομική προστασία των δασών στην Ελλάδα. Παρελθόν και μέλλον**».

Αντικείμενο της σημερινής μου εισήγησης είναι η παρουσίαση και αξιολόγηση, σε πολύ αδρές γραμμές, του νομικού πλαισίου που διέπει την κατάρτιση και κύρωση των δασικών χαρτών και το δασολογίου. Παρά το γεγονός ότι η προστατευτική των δασών νομοθεσία χρονολογείται από τις αρχές του περασμένου αιώνα, η δε σχετική συνταγματική διάταξη (άρθρο 24) έχει πλέον ηλικία άνω των 40 ετών, το καθεστώς προστασίας του δασικού πλούτου της χώρας, συμπεριλαμβανομένων και των διατάξεων περί δασολογίου, γίνεται ολοένα πιο περίπλοκο και, κατά τρόπο αντιστρόφως ανάλογο, ολοένα και πιο αναποτελεσματικό.

Το ζητούμενο όλων των σχετικών ρυθμίσεων (Συντάγματος, νόμων, διοικητικών πράξεων και δικαστικών αποφάσεων) είναι η πλήρης και αποτελεσματική προστασία του δασικού πλούτου της χώρας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει **τρία στάδια**, σαφώς διακεκριμένα. Το πρώτο είναι η **εννοιολόγηση** του αντικειμένου της προστασίας, δηλ. τι είναι δάσος, πώς ορίζεται, ποια είναι τα χαρακτηριστικά του. Το δεύτερο στάδιο συνίσταται στην εφαρμογή του ορισμού αυτού στην πραγματικότητα, με άλλα λόγια στην **αποτύπωση**, την οριοθέτηση των δασών επί του εδάφους. Τέλος, το τρίτο στάδιο έχει ως αντικείμενο τον καθορισμό του ουσιαστικού περιεχομένου της προστασίας, δηλ. τι μέτρα λαμβάνονται για τη διαχείριση των δασών και την προστασία τους από φυσικούς και ανθρωπογενείς κινδύνους και **ποια έργα, δραστηριότητες και εν γένει χρήσεις επιτρέπονται** μέσα σε αυτά. Και για τα τρία αυτά στάδια, εν όψει της κρίσιμης σημασίας τους, έχει διαλάβει ειδικές διατάξεις το Σύνταγμα στα άρθρα 24 και 117.

Τον ορισμό του δάσους είχε διαπλάσει αρχικά η **νομολογία του Ε' Τμήματος του ΣτΕ** (υπό την προεδρία του κ. Μιχαήλ Δεκλερή), στη συνέχεια δε τον ενσωμάτωσε και το άρθρο 24 του Συντάγματος σε ειδική ερμηνευτική δήλωση κατά την αναθεώρηση το 2001. Η νομολογία αυτή διευκρίνισε **τρία βασικά σημεία**. Πρώτον, ότι το δάσος δεν είναι απλώς πολλά δένδρα το ένα δίπλα στο άλλο, αλλά οικοσύστημα με οργανική ενότητα, η οποία συνίσταται στην αλληλεπίδραση της δασικής βλάστησης, υψηλής ή πτώδους (μακκία βλάστηση), με τη δασική χλωρίδα και πανίδα. Δεύτερον, ότι το δάσος δεν απαιτείται να έχει κάποια συγκεκριμένη χρησιμότητα. Η χρησιμότητά του έγκειται σε

αυτή καθ' εαυτή την ύπαρξη και λειτουργία του, η οποία συμβάλλει στη διατήρηση της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας του πλανήτη. Το δάσος είναι χρήσιμο μόνο και μόνο επειδή υπάρχει. Τρίτον, τι είναι δάσος δεν το ορίζει ο νόμος, αλλά η οικεία επιστήμη της δασικής οικολογίας.

Με δεδομένο τον ορισμό του δάσους και προτού καν γίνει λόγος για επιτρεπόμενες χρήσεις, μεσολαβεί αναγκαία το δεύτερο, κρίσιμο, στάδιο της αποτύπωσης των δασών, της οριοθεσίας τους επί του εδάφους. Αυτό είναι και το αντικείμενο των δασικών χαρτών. Πρόκειται για μια διαδικασία καθαρώς τεχνική, η οποία, με τα σύγχρονα τεχνολογικά μέσα δεν θα έπρεπε να παρουσιάζει κανένα πρόβλημα. Και όμως, η διαδικασία αυτή έχει περιπλακεί και καθυστερήσει κατά τρόπο που θα ήταν ακατανόητος, αν δεν διαφαινόταν ότι μέσω των δασικών χαρτών επιδιώκονται πράγματι άλλοι σκοποί, θεμιτοί ή μη, πάντως όμως εντελώς ξένοι προς το δάσος και την προστασία του.

Η πρώτη νομοθετική πρόβλεψη για την κατάρτιση δασολογίου (ν. 998/79) γίνεται αμέσως μετά το Σύνταγμα 1975, ακριβώς διότι ο τότε νομοθέτης αντιλαμβάνεται το αυτονόητο, ότι δηλ. χωρίς δασικούς χάρτες είναι οξύμωρο να μιλάμε για δασική προστασία. Ο νόμος αυτός περιέχει επιτυχημένες ρυθμίσεις, οι οποίες όμως έμειναν ανεφάρμοστες. Για το λόγο αυτό, 20 χρόνια αργότερα, με την υπ' αρ. 2818/97 απόφαση – σταθμό της Ολομελείας του ΣτΕ ακυρώθηκε η παράλειψη κατάρτισης του δασολογίου και επισημάνθηκε ότι το Δασολόγιο έχει αυτοτέλεια και δεν πρέπει να συναρτάται με την κατάρτιση του Κτηματολογίου. Παρ' όλα αυτά, όλα τα νομοθετήματα που επακολούθησαν (ν.2664/1998, ν.3208/03, ν.3880/10, ν.4164/13, ν.4389/16) υιοθέτησαν μια προσέγγιση εντελώς αντίθετη με όσα ορθολογικά και διορατικά είχε κρίνει το ΣτΕ. Κοινά χαρακτηριστικά της προσέγγισης αυτής είναι η άστοχη σύνδεση του Δασολογίου με το Κτηματολόγιο, η ανάθεση της κατάρτισης των δασικών χαρτών όχι στις αρμόδιες δασικές υπηρεσίες, αλλά, κατ' αρχήν επικουρικά αλλά στην ουσία σχεδόν αποκλειστικά, στην ΑΕ Κτηματολόγιο και μέσω αυτής σε ιδιωτικά γραφεία δασολόγων και, τέλος, η εμμονή στον αποσπασματικό χαρακτηρισμό δασών και δασικών εκτάσεων με τη διαδικασία του άρθρου 14 του ν.998/79. Μολονότι η τελευταία είχε προβλεφθεί ως καθαρά μεταβατικού χαρακτήρα, εξακολουθεί ακόμα να ισχύει και είναι υπεύθυνη για την υπέρμετρη επιβάρυνση των δασικών υπηρεσιών και των δικαστηρίων, την ανασφάλεια δικαίου, τη διαφθορά και πολλά άλλα δεινά που θα είχαν αποφευχθεί με την έγκαιρη κατάρτιση του δασολογίου.

Τη στιγμή αυτή, σαράντα και πλέον χρόνια μετά την ψήφιση του Συντάγματος, η κατάσταση έχει ως εξής. Τόσο το Δασολόγιο όσο και το Κτηματολόγιο έχουν καθυστερήσει ανεπίτρεπτα, ενώ αυξάνονται οι πανταχόθεν πιέσεις για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου αλλά και για τον αποχαρακτηρισμό των δασικών εκτάσεων. Με δεδομένο δε ότι το ΣτΕ έχει πρόσφατα αποφανθεί ότι οι δύο αυτές διαδικασίες να μην μπορεί να βαίνουν παράλληλα, αλλά πάντως οι δασικοί χάρτες πρέπει να έχουν κυρωθεί πριν από την κύρωση του Κτηματολογίου, επισπεύδεται δραστικά η διαδικασία κατάρτισης των δασικών χαρτών.

Και αυτό θα ήταν κατ' αρχήν ευκαίιο, αν επρόκειτο να παραχθούν γνήσιοι δασικοί χάρτες, πλήρεις και συντεταγμένοι με επιστημονική ακρίβεια από τις αρμόδιες Υπηρεσίες. Δεν συμβαίνει όμως αυτό. Τα προβλήματα που εμφανίζουν οι υπό κατάρτιση δασικοί χάρτες είναι σοβαρά και αναιρούν πράγματι τη χρησιμότητά τους ως βασικού εργαλείου για την προστασία του δασικού πλούτου της χώρας. Δεν πρόκειται μόνο για τα τεράστια σφάλματα αποτύπωσης τα οποία τους καθιστούν επικίνδυνα επισφαλείς, ούτε για το γεγονός ότι οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, κατ' εξοχήν ενδιαφερόμενες να υπερασπιστούν τα δάση, έχουν ουσιαστικά αποκλεισθεί από την διαδικασία υποβολής αντιρρήσεων λόγω των υπέρογκων παραβόλων.

Το βασικότερο ελάττωμα των δασικών χαρτών είναι ο διάτρητος χαρακτήρας τους. Από τους προς κύρωση δασικούς χάρτες έχουν αφαιρεθεί, εμφανιζόμενες ως κενά, οι κρισιμότερες κατηγορίες δασικών περιοχών, οι πλέον κακοποιημένες και ταλαιπωρημένες ή, άλλως, οι πλέον ελκυστικές για μελλοντική κακοποίηση. Έχουν αφαιρεθεί όλοι οι οικισμοί, είτε με σχέδιο είτε χωρίς, ακόμα και οι συστάδες αυθαιρέτων εντός δασών, οι οποίες χαρακτηρίζονται με τον ευφημισμό «οικιστικές πυκνώσεις». Έχουν επίσης αφαιρεθεί οι καταπατήσεις εκατομμυρίων στρεμμάτων δημοσίων δασών που παράνομα καλλιεργούνται και παράνομα επιδοτούνται. Και το σοβαρότερο, έχουν αφαιρεθεί όλες οι αναδασωτέες περιοχές, με το πρόσχημα ότι χρήζουν επανεξέτασης διότι ενδέχεται να έχουν περιληφθεί σε αυτές και εκτάσεις οι οποίες ουδέποτε είχαν δασικό χαρακτήρα. Και το ενδεχόμενο αυτό πράγματι υπάρχει. Προβλέπεται όμως και πάγια νομοθετική διαδικασία διόρθωσης των σφαλμάτων αυτών, είτε με προσφυγή του ενδιαφερομένου στα δικαστήρια είτε και αυτεπαγγέλτως από τη Διοίκηση, μια διαδικασία την οποία όμως η Διοίκηση σπάνια χρησιμοποιεί. Αντ' αυτού επιλέγει να αντιστρέψει πλήρως τη λογική που διέπει το σύστημα των αναδασώσεων.

Με τους δασικούς χάρτες, όλες συλλήβδην οι αναδασώσεις καθίστανται εκ νέου εκκρεμείς και ανοίγει έτσι ο δρόμος για ένα νέο κύμα αμφισβητήσεων, πιέσεων,

αθέμιτων συναλλαγών, δημιουργίας τετελεσμένων γεγονότων κ.ο.κ., τα οποία θα εξουδετερώσουν εν τέλει τη συνταγματική προστασία στων αναδασωτέων.

Για τη δικαιολόγηση των ρυθμίσεων αυτών γίνεται επίκληση κοινωνικών προβλημάτων, τα οποία έχουν ανακύψει από την εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας. Πρόκειται για μεγάλο σφάλμα και ηθελημένη σύγχυση και ανακρίβεια. Η ύπαρξη ή μη κοινωνικών λόγων που πρέπει κάποτε να αντιμετωπιστούν είναι θέμα που δεν αφορά το στάδιο της κατάρτισης των δασικών χαρτών, αλλά το επόμενο (τρίτο) στάδιο του καθορισμού των επιτρεπτών χρήσεων εντός δασών και δασικών εκτάσεων. Οι δασικοί χάρτες έχουν ένα και μόνο αντικείμενο, την ακριβή αποτύπωση του δασικού πλούτου της χώρας. Το τι θα γίνει από κει και πέρα είναι μια άλλη νομική και πολιτική απόφαση, η οποία πρέπει να ληφθεί ρητώς, ευθαρσώς και στην ώρα της και να αντιμετωπίσει κατάματα τις συνταγματικές και περιβαλλοντικές συνέπειές της. Εκείνο όμως που επιχειρείται τώρα, είναι να ικανοποιηθούν, εμμέσως και κρυπτόμενα πίσω από τους δασικούς χάρτες, άλλης τάξεως αιτήματα και πιέσεις δικαίων όσο και αδίκων.

Και ένα τελευταίο ερώτημα που φαίνεται να απασχολεί πολλούς. Σε κάθε περίπτωση, παρά καθόλου δασικούς χάρτες, δεν είναι καλύτερα να έχουμε κάποιους χάρτες, έστω και διάτρητους, ελλιπείς και προβληματικούς; Η απάντηση είναι κατηγορηματικά όχι. Σκοπός των δασικών χαρτών είναι η συνολική, οριστική και επιστημονικά τεκμηριωμένη αποτύπωση των δασών, ώστε να πάψει επιτέλους η σύγχυση, η ανασφάλεια δικαίου, οι αθέμιτες συναλλαγές και οι αυθαιρεσίες. Εκείνο όμως που θα παραχθεί τελικά θα είναι δασικοί χάρτες που θα αποτυπώνουν μόνο τα δάση εκείνα που, ούτως ή άλλως, είχαν αφεθεί στην ησυχία τους, προφανώς γιατί κανείς δεν είχε οικιστικές, επιχειρηματικές, ή άλλες βλέψεις σε αυτά. Θα λείπουν όμως όλα εκείνα τα δάση που κατά καιρούς αποψιλώθηκαν, καταπατήθηκαν, οικοδομήθηκαν ή πρόκειται στο άμεσο μέλλον να υποστούν τέτοια τύχη. Αυτό λοιπόν που θα επιτευχθεί δεν θα είναι καλύτερο, ούτε καν ισοδύναμο με το τίποτα, θα είναι χειρότερο από το τίποτα. Είναι μια νέα ευκαιρία, ένα καινούριο το άλλοθι, για να παρακαμφθεί η υπάρχουσα, ελλιπής έστω, δασική προστασία και να καταστούν εκ νέου εκκρεμή, νομικώς και πραγματικώς, ακόμα και όσα ζητήματα (αναδασώσεις, παράνομες καταπατήσεις, αυθαίρετα) ήταν μέχρι τώρα οριστικά ρυθμισμένα.