

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΠΟΦΑΣΗ 32/2013 ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ Σ.Τ.Ε

Θέμα: Αντισυνταγματικότητα των νόμων 3208/2003 και 3147/2003 ως προς τον ορισμό του δάσους και της δασικής έκτασης

I. Με την απόφαση 32/2013 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι διατάξεις του άρθρου 1, §3, περίπτ. I, περίπτ. II, περίπτ. III, εδ. 1ο και εδ. 2ο, στοιχεία α' και β' του νόμου 3208/2003 και του άρθρου 1, §§ 6,7 του νόμου 3147/2003 που θέτουν προϋποθέσεις για τον χαρακτηρισμό έκτασης ως δασικής. Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, ο ορισμός του δάσους ή των δασικών εκτάσεων στα ως άνω νομοθετήματα γίνεται με τρόπο που προσκρούει ευθέως στο άρθρο 24 του Συντάγματος και στην υπό αυτό ερμηνευτική δήλωση.

Η παραπάνω απόφαση εκδόθηκε μετά από αίτηση του Γεωτεχνικού Επιμελητηρίου με την οποία ζητούσε την ακύρωση της υπ' αριθμ. 90532/174/16.3.2005 απόφασης του Υπουργού Γεωργίας για τον καθορισμό της διαδικασίας κατάρτισης, τήρησης, κωδικοποίησης και ενημέρωσης του δασολογίου, η οποία θα πραγματοποιούνταν με βάση τους νόμους 3208/2003 και 3147/2003. Με την απόφαση 3973/2009 η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας αποφάνθηκε με οριστικές διατάξεις για όλους τους προβαλλόμενους από τους αιτούντες λόγους ακυρώσεως πλην του αναφερόμενου στην αντισυνταγματικότητα της προσβαλλόμενης ως προς το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, για τον οποίο ανέβαλλε την έκδοση οριστικής απόφασης.

II. Η ως άνω αναβολή κρίθηκε σκόπιμη, ενόψει του ότι είχαν υποβληθεί προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΚ, πλέον ΔΕΕ, στο πλαίσιο της υπ' αριθ. 3559/2008 απόφασης του Ε' Τμήματος του ΣτΕ σχετικά με τη νομική ισχύ των ορισμών των εννοιών *δάσος* και *δασική έκταση* που δίνουν οι δύο αμφισβητούμενοι ως προς την συνταγματικότητά τους νόμοι, λόγω της διαφοροποίησής τους από αυτούς που δίνονται από τον υπ' αριθ. 2152/2003 Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17.11.2003 «για την παρακολούθηση των δασών και των περιβαλλοντικών αλληλεπιδράσεων στην Κοινότητα "Έμφαση στα δάση"». Στην απόφαση C-82/2009 της 22.4.2012 κρίθηκε πως υπάρχει η δυνατότητα ύπαρξης διαφορετικών ορισμών για τις ως άνω έννοιες αποκλειστικά και μόνον στο βαθμό που αφορούν ζητήματα που δε ρυθμίζονται στα πλαίσια του Κανονισμού. Κατά τον Ενωσιακό Δικαστή, οι διαδικασίες σύνταξης δασολογίου δεν εντάσσονται εντός των προγραμμάτων προστασίας των δασών και των

δασικών εκτάσεων του συγκεκριμένου Κανονισμού (ρυθμίσεις για παρακολούθηση της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως και των συνεπειών της καθώς και την παρακολούθηση και πρόληψη των πυρκαγιών στα δάση) και συνεπώς μπορούν να διέπονται από διαφορετικούς ορισμούς των κρίσιμων όρων. Υπό το φως της συγκεκριμένης απόφασης, συνάγεται πως η νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης θα αξιολογηθεί με άξονα τους ορισμούς που δίνει η ελληνική νομοθεσία στις επίμαχες έννοιες.

Παράλληλα, η έκδοση νεότερων νόμων 3818/2010 και 3889/2010 που επιφέρουν καταργήσεις ή τροποποιήσεις στο πλέγμα των νομοθετικών ρυθμίσεων που αποτέλεσαν το θεμέλιο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης από τον Υπουργό Γεωργίας, δεν οδηγεί σε κατάργηση της συγκεκριμένης δίκης, καθόσον στο χρόνο της πρώτης συζήτησης της υπόθεσης (δηλαδή την 13.06.2008), που οδήγησε στην έκδοση της υπ' αριθ. 3973/2009 απόφασης, η προσβαλλόμενη πράξη ίσχυε με το ίδιο περιεχόμενο που είχε κατά τη δημοσίευσή της.

III. Προτού εξετάσουμε την επιχειρηματολογία της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας οχτώ συμβούλων επί του κεντρικού ζητήματος της συνταγματικότητας των ως άνω νομοθετικών διατάξεων, κρίνεται αναγκαία η συνοπτική παρουσίαση των ρυθμίσεων που αφορούν το νομικό καθεστώς προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων και που βρίσκονται στο επίκεντρο του προβληματισμού της σχολιαζόμενης απόφασης.

Καταρχάς συνταγματικό έρεισμα της προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων αποτελεί το άρθρο 24 παρ. 1, εδ. γ', δ' και ε' Συντ., καθώς και η ερμηνευτική δήλωση υπό αυτό. Η συνταγματική προστασία των δασών συμπληρώνεται και εμπλουτίζεται με το άρθρο 117 παρ. 3 και 4. Η ειδική πρόβλεψη της προστασίας του δασικού περιβάλλοντος στο συνταγματικό κείμενο, παρά την επάρκεια της παρ. 1 του άρθρου 24, που αφορά στο φυσικό περιβάλλον και συνεπώς καταλαμβάνει και το δασικό, καταμαρτυρεί τη βούληση του νομοθέτη για ύπαρξη ενός ιδιαίτερα αυστηρού προστατευτικού καθεστώτος των δασών και δασικών εκτάσεων.

Ο ανωτέρω –κατά τη δασική οικολογία– ορισμός του δάσους και της δασικής έκτασης υιοθετήθηκε ήδη από την υπ' αριθ. 27/1999 απόφαση του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, με την οποία ήρθη η διχογνωμία στη νομολογία σχετικά με τη νομική

έννοια των ως άνω όρων όπως αυτές ορίζονταν στο άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 998/1979. Το ΑΕΔ αξιολογώντας την συγκεκριμένη διάταξη, κατά την οποία κρίσιμο στοιχείο για τον ορισμό του δάσους είναι η οργανική ενότητα της δασικής βλάστησης, έκρινε πως είναι σύμφωνη με την προεκτεθείσα επιστημονική έννοια του δάσους, διότι αναγνωρίζει το ρόλο των δασών στη φυσική και βιολογική ισορροπία χωρίς να τον συναρτά με την οικονομική εκμετάλλευσή τους. Στο ίδιο πνεύμα εκδόθηκε πιο πρόσφατα και η απόφαση του ΣΤΕ 718/2003 που διαπιστώνει ρητά πως οι ορισμοί του άρθρου 3 του Ν. 998/1979 «είναι σύμφωνοι με την επιστημονική έννοια του δάσους και της δασικής έκτασης στην οποία παραπέμπει το Σύνταγμα».

Το άρθρο 3 του Ν. 998/1979 τροποποιήθηκε από το Ν. 3208/2003, ο οποίος στο άρθρο 1 παρ. 3 εξειδικεύει τον συνταγματικό ορισμό του δάσους και της δασικής έκτασης. Συγκεκριμένα προβλέπει πως «η δασοβιοκοινότητα υφίσταται και το δασογενές περιβάλλον δημιουργείται σε μια έκταση, όταν *ι) φύονται στην εν λόγω έκταση άγρια ξυλώδη φυτά, δυνάμενα με δασική εκμετάλλευση να παράγουν δασικά προϊόντα (δασοπονικά είδη), ιι) το εμβαδόν της εν λόγω έκτασης στην οποία φύονται εν όλω ή σποραδικά τα ως άνω είδη είναι κατ' ελάχιστο 0,3 εκτάρια, με γεωμετρική μορφή κατά το δυνατόν αποστρογγυλωμένη ή σε λωρίδα πλάτους τουλάχιστον τριάντα (30) μέτρων και ιιι) όταν οι κόμεις των δασικών ειδών σε κατακόρυφη προβολή καλύπτουν τουλάχιστον το είκοσι πέντε τοις εκατό (συγκόμωση 25%) της έκτασης του εδάφους».*

Παρότι με την απόφαση 27/1999 του ΑΕΔ, -με την οποία ευθυγραμμίσθηκε πληθώρα μεταγενέστερων αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας (πρβλ. ΣΤΕ 2994/2003, 2895/2004, 2743/2011, 4550/2011)- κρίθηκε πως είναι αδιάφορο στοιχείο το είδος των φυτών που υπάρχουν στα δάση ή τις δασικές εκτάσεις, καθώς και η απαίτηση για αριθμητικά προσδιορισμένη ελάχιστη έκταση, στην συγκεκριμένη διάταξη ο ορισμός του δασικού οικοσυστήματος γίνεται βάσει μεθόδου που θεμελιώνεται στον αριθμητικό προσδιορισμό των συστατικών στοιχείων του γεγονός που γεννά σοβαρότατες επιφυλάξεις για την συνταγματικότητά του. Άλλωστε, είναι πάγια η νομολογία του ΣΤΕ (πρβλ. ΣΤΕ 3188/00, 2620/01, 2270/04, 3871/04) σύμφωνα με την οποία η οριοθέτηση των εννοιών του δάσους και της δασικής έκτασης αφήνεται μεν στον κοινό νομοθέτη, αυτός όμως οφείλει να συμμορφώνεται στις συνταγματικές επιταγές, σύμφωνα με τις οποίες ακολουθούνται ως κριτήριο οι κανόνες της δασικής επιστήμης. Σύμφωνα μάλιστα με τον Μ. Δεκλερή (Εφημερίδα Καθημερινή, 26/3/2003, σελ. 3), «ο ορισμός του δάσους, όπως διατυπώνεται στο Σύνταγμα είναι πλήρης και λεπτομερής, ώστε να μη χρήζει εξειδικεύσεως. Κάθε περαιτέρω εξειδίκευσή του είναι

αντισυνταγματική, αλλοιώνει τον ορισμό του δάσους και θα έχει ως αποτέλεσμα να αποκλείσει από την προστασία του Συντάγματος εκτάσεις που είναι πράγματι δασικές».

IV. Με βάση τα ανωτέρω, το Συμβούλιο της Επικρατείας στην απόφαση 32/2013 αποφάνθηκε για την αντισυνταγματικότητα του επίμαχου ορισμού του Ν. 3208/2003 διαπιστώνοντας την ευθεία αντίθεσή του στο προστατευτικό πλαίσιο του άρθρου 24 Συντ. Συγκεκριμένα, σε τρία σημεία διαπιστώθηκε η αντισυνταγματικότητα της ως άνω διάταξης: πρώτον, στην εξάρτηση της ύπαρξης δασικού οικοσυστήματος από την υποχρεωτική δυνατότητα οικονομικής εκμετάλλευσής του, δεύτερον, στην απαίτηση για ύπαρξη ελάχιστου εμβαδού της έκτασης καθοριζόμενου αριθμητικά μη λαμβάνοντας υπόψη επιμέρους κρίσιμα στοιχεία, όπως θέση, εδαφικές και κλιματικές συνθήκες, και τρίτον, στην απαίτηση για σύσταση της δασοβιοκοινότητας ή του δασικού περιβάλλοντος αποκλειστικά από δασοπονικά είδη καθώς και για συγκόμωση 25%.

Ως προς το πρώτο σημείο, η επιχειρηματολογία της πλειοψηφίας (19 από τα 27 μέλη) της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την αντισυνταγματικότητα του ως άνω ορισμού αφορούσε την από το Ν.3208/2003 προβλεπόμενη προϋπόθεση της δυνατότητας παραγωγής δασικών προϊόντων για την ύπαρξη δάσους ή δασικής έκτασης. Το κριτήριο αυτό κρίθηκε αναχρονιστικό και επαναφέρει την προ του Ν.998/1979 αντίληψη της θεωρήσεως του δάσους αποκλειστικά ως οικονομικού αγαθού. Κατά το Σύνταγμα, αρκεί η οργανική ενότητα υψηλής ή θαμνώδους βλάστησης ως αυτονόητη και αυταπόδεικτη πλήρωση των θεμελιωδών λειτουργιών του δασικού οικοσυστήματος.

Επιπρόσθετα, σχετικά με το δεύτερο σημείο που αναφέρεται στον αριθμητικό περιορισμό των 3 στρεμμάτων, κρίθηκε πως με τη ρύθμιση αυτή απελευθερώνονται ανυπολόγιστης οικονομικής αξίας δασικές εκτάσεις σε παραλιακές ζώνες ακόμη κι αν έχουν 100% δασοκάλυψη. Αυτή η ρύθμιση ενέχει τεράστιους κινδύνους ειδικά δεδομένης της μορφολογίας της χώρας μας, όπου υπάρχει αφθονία δασικών «νησίδων» κάτω των τριών στρεμμάτων. Ταυτόχρονα, προστασία των χορτολιβαδικών ή φρυγανωδών εκτάσεων προβλέπεται μόνον στις περιπτώσεις που περικλείονται από δάση και δασικές εκτάσεις, πρόβλεψη που εξαιρεί από το δασικό νομοθετικό πλαίσιο εκατομμύρια στρέμματα ποώδους και φρυγανικής βλάστησης.

Παράλληλα, προσκρούει στο Σύνταγμα η διάταξη του Ν. 3208/2003, η οποία θεωρεί δάσος και δασική έκταση μόνον εκείνες τις εκτάσεις που έχουν συγκόμωση (δηλαδή βαθμό

κάλυψης του εδάφους από τη βλάστηση) μεγαλύτερη του 25% αντί για 15% που ίσχυε πριν τη θέσπιση του συγκεκριμένου νόμου. Το αντίστοιχο ποσοστό μάλιστα στο χρόνο θέσπισης του νόμου ήταν 10% στη Γαλλία, την Πορτογαλία και τις ΗΠΑ. Ταυτόχρονα, αντισυνταγματικότητα εντοπίστηκε από το δικαστήριο στη θέσπιση ως προϋπόθεσης της ύπαρξης συγκεκριμένων -μόνον δασοπονικών- φυτικών ειδών στα δάση ή τις δασικές εκτάσεις, όπως διατυπώνεται στην παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 3147/2003. Είναι, συνεπώς, φανερό πως με τις ως άνω ρυθμίσεις τίθενται διαφορετικά –αυστηρότερα– κριτήρια από αυτά του τελευταίου εδαφίου της υπό το άρθρο 24 Συντ. ερμηνευτικής δήλωσης, σύμφωνα με το οποίο ο προσδιορισμός του δάσους και της δασικής έκτασης γίνεται με βάση το αραιό ή το πυκνό της υπάρχουσας βλάστησης κι όχι το υψηλό ή το θαμνώδες ή με τυχόν αριθμητικώς οριζόμενα ποσοστά συγκομώσεως.

Τέλος, αξίζει μνείας και η θέση που διατυπώθηκε από οκτώ συμβούλους που μειοψήφησαν, καθόσον κατά τη γνώμη τους οι κρινόμενες διατάξεις που αναφέρονται πρώτον στην απαίτηση ελάχιστου εμβαδού για να δοθεί σε μία έκταση δασικός χαρακτηρισμός και δεύτερον στην προϋπόθεση της ύπαρξης μόνον δασοπονικών ειδών στις εδαφικές περιοχές που ορίζονται ως δάση ή δασικές εκτάσεις δεν προσκρούουν στο Σύνταγμα. Η θέση τους ερείδεται στο επιχείρημα που εκφράστηκε ήδη στα πλαίσια της απόφασης 27/1999 του ΑΕΔ, σύμφωνα με την οποία «*ναι μεν ο αναθεωρητικός νομοθέτης αποδέχθηκε τους ορισμούς του δάσους και τις δασικής έκτασης που δίνει η δασική οικολογία, πλην δεν απέκλεισε τον αριθμητικό προσδιορισμό μιας ελάχιστης εκτάσεως η οποία απαιτείται για τη λειτουργία ενός δασικού οικοσυστήματος και μάλιστα αδιαφόρως της θέσεως της και των προαναφερόμενων συνθηκών που επικρατούν σε αυτήν*».

V. Με τις κρινόμενες διατάξεις διαπιστώθηκε εμφατικά πως οδηγούμαστε σε λιγότερο αποτελεσματική προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, καθώς και στον αποκλεισμό από αυτήν πλήθους εκτάσεων εν τοις πράγμασι δασικών. Η αντισυνταγματικότητα των ως άνω κανόνων είχε στηλιτευθεί πολλάκις από τη θεωρία με τον Α. Τάχο (*Η επιστήμη και το άρθρο 24 του Συντάγματος (Αντίκρουση Συνταγματικού Αφορισμού)*, *Ελλάνη 1/2005*, σελ. 8), να υπογραμμίζει πως «ο καθορισμός ποσοτικών κριτηρίων με τις διατάξεις του Ν. 3208/2003 αντίκειται στο προστατευτικό πλέγμα του άρθρου 24 Συντ».

Σαφέστατα, λοιπόν, η απόφαση 32/2013 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία συμπλέει με την απόφαση 27/1999 του ΑΕΔ, συνιστά θετική εξέλιξη σε μία περίοδο «αποψίλωσης» της

δασικής νομοθεσίας και εν γένει οπισθοδρόμηση του νομικού πλέγματος της περιβαλλοντικής προστασίας. Με αιχμή τους νόμους 3986/2011 (εφαρμοστικός του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος), 4014/2011 (περιβαλλοντική αδειοδότηση και αυθαίρετα), 4042/2011 (διαχείριση αποβλήτων), 4067/2011 (Νέος Οικοδομικός Κανονισμός) και 4030/2011 (νέος τρόπος έκδοσης οικοδομικών αδειών) τα δάση και οι δασικές εκτάσεις της χώρας δέχονται ακόμα μεγαλύτερες πιέσεις και ελλοχεύει ο κίνδυνος περαιτέρω διάσπασης των φυσικών περιοχών και υποβάθμισης του τοπίου.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας –προβαίνοντας σε μια αντιστοίχιση του επιστημονικού με το νομικό ορισμό των εξεταζόμενων εννοιών και σε σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία τους– επιδιώκει να φρενάρει την εξασθένηση της νομικής προστασίας των δασών είτε με πολύ στενούς ορισμούς των όρων *δάσος* και *δασική έκταση*, είτε με την εξαίρεση εκτάσεων από τη δασική νομοθεσία. Άλλωστε, η σχολιαζόμενη δικαστική απόφαση έχει και ιδιαίτερη πρακτική σημασία, αφού μπορεί να ανακληθούν αποφάσεις άρσης αναδασώσεων και αποχαρακτηρισμού δασικών εκτάσεων, που έγιναν υπό την ισχύ του κρινόμενου νόμου.

Εντούτοις -και παρά τις ως άνω αποφάσεις του ΑΕΔ και του ΣτΕ- η κρίση περί αντισυνταγματικότητας των αριθμητικών κριτηρίων δεν μπορεί να εμφορείται από μία στενή και μονοσήμαντη οικολογική λογική, διότι δεν πρέπει να παραβλέπεται πως η προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων εν τέλει μπορεί να λειτουργήσει ως περιορισμός των ατομικών δικαιωμάτων. Με δεδομένο ιδιαίτερα πως η πολυετής επεξεργασία από το ΣτΕ των συνταγματικών διατάξεων για την προστασία του δασικού περιβάλλοντος διακρίνεται από αυστηρότητα ως προς την εφαρμογή των σχετικών συνταγματικών εγγυήσεων (ενδεικτικές είναι οι αποφάσεις για τη μεταβολή προορισμού ενός δάσους που θέτουν ακόμη αυστηρότερα κριτήρια από αυτά του Συντάγματος, ΣτΕ 772/1992, 2435/1993, 666/1994, 2089/2004), δεν μπορεί να αποκρουσθεί αφοριστικά η υπαγωγή των επιστημονικών ορισμών σε νομικές ρυθμίσεις και μέσω αριθμητικώς προσδιοριζόμενων κριτηρίων προκειμένου να υπάρξει σαφής εξειδίκευση των πρώτων, ώστε να εφαρμοσθούν κατόπιν με ασφάλεια, αντικειμενικότητα και ομοιομορφία. Αυτή η προοπτική δεν οδηγεί αδήριτα σε απεμπόληση της δασικής προστασίας, ειδικά εάν εφαρμοσθεί συνδυαστικά με άλλα κριτήρια όπως το υψόμετρο, η γεωγραφική θέση, το είδος και η ηλικία των φυτών, δεδομένου μάλιστα ότι αντίστοιχες ρυθμίσεις υπάρχουν σε αρκετές δασικές νομοθεσίες ευρωπαϊκών κρατών.

Κλεονίκη Πουϊκλή

Υπ. διδάκτωρ Δικαίου Περιβάλλοντος