



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

**ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ****ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ****ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ*****Περιβαλλοντική αναβάθμιση και ιδιωτική πολεοδόμηση -  
Βιώσιμη ανάπτυξη οικισμών - Ρυθμίσεις δασικής νομοθεσίας*****I. Γενικά**

Α. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από τρία (3) Κεφάλαια και πενήντα τέσσερα (54) άρθρα.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' υπό τον τίτλο «Περιβαλλοντική αναβάθμιση και Ιδιωτική Πολεοδόμηση - Οικοδομικοί Συνεταιρισμοί - Εγκαταλελειμμένοι Οικισμοί και Βιώσιμη Ανάπτυξη» (άρθρα 1-27) ρυθμίζονται θέματα σχετικώς με την περιβαλλοντική αναβάθμιση και την ιδιωτική πολεοδόμηση, τους οικοδομικούς συνεταιρισμούς, τους εγκαταλελειμμένους οικισμούς και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Ειδικότερα, στα άρθρα 1 και 2 δίδεται ο ορισμός των εκτάσεων, οι οποίες μπορούν να χαρακτηρισθούν ως περιοχές περιβαλλοντικής αναβάθμισης και ιδιωτικής πολεοδόμησης, τίθενται οι προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να πληρούν προκειμένου να πολεοδομηθούν και καταγράφονται οι κατηγορίες χρήσεων που μπορούν να αναπτυχθούν σε αυτές. Επίσης, καθορίζεται η διαδικασία πολεοδόμησης των εν λόγω περιοχών και ρυθμίζονται ζητήματα σύνταξης των απαιτούμενων μελετών (άρθρο 3). Στο άρθρο 4 απαριθμούνται τα αναγκαία δικαιολογητικά, προκειμένου να ελεγχθεί εάν η συγκεκριμένη έκταση πληροί τις προϋποθέσεις χαρακτηρισμού της ως περιοχής περιβαλλοντικής αναβάθμισης και ιδιωτικής πολεοδόμησης. Περαιτέρω, περιγράφεται η διαδικασία απόδοσης προς το Ελληνικό Δημόσιο των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων των εν λόγω εκτάσεων,

## 2

καθορίζεται η διαδικασία πιστοποίησης της ολοκλήρωσης των έργων υποδομής, καθώς και θέματα που αφορούν στις μεταβιβάσεις των ιδανικών μεριδίων στους δικαιούχους, όπως είναι τα μέλη Οικοδομικών Συνεταιρισμών, μέλη Συλλόγων κ.λπ. (άρθρο 5). Ακόμη, προσδιορίζεται το ύψος της ειδικής χρηματικής εισφοράς το οποίο οφείλουν οι ενδιαφερόμενοι να καταβάλλουν στο Πράσινο Ταμείο, μετά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης και ρυθμίζονται οι λεπτομέρειες καταβολής της (άρθρο 6). Στο άρθρο 7 προσδιορίζονται οι ειδικές περιπτώσεις εκτάσεων Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ιδιωτικής Πολεοδόμησης και ρυθμίζονται τα ζητήματα πολεοδόμησής τους. Περαιτέρω, καθορίζονται οι διαδικασίες αναγκαστικής συνένωσης Οικοδομικών Συνεταιρισμών με σκοπό την αρτιότερη πολεοδομική οργάνωση της χώρας και τίθεται το θεσμικό πλαίσιο και η διαδικασία καθορισμού της Ζώνης Αστικού Αναδασμού (άρθρο 8). Στο άρθρο 9 προβλέπονται ειδικές περιπτώσεις πολεοδόμησης, ιδίως δε οικοδομικών συνεταιρισμών, ως προς τους οποίους δεν υφίσταται οριστικός τίτλος ιδιοκτησίας. Ακόμη, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν Οικοδομικούς Συνεταιρισμούς με εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο προ του έτους 1975 (άρθρο 10). Περαιτέρω, καθορίζονται Ζώνες Συγκέντρωσης Δικαιωμάτων Δόμησης (Ζ.Σ.Δ.Δ.), συμφώνως προς τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β΄ του ν. 4178/2013, και ζώνες υποδοχής-ανταλλαγής εκτάσεων ή τμημάτων εκτάσεων οικοδομικών συνεταιρισμών. Παραλλήλως, καθορίζονται ζώνες υποδοχής οικοδομικών συνεταιρισμών-ιδιωτικών πολεοδομήσεων πλησίον εγκαταλελειμμένων, μικρών και φθινόντων οικισμών (άρθρο 11). Στα άρθρα 12 έως 15 του προς ψήφιση νομοσχεδίου απαριθμούνται οι κατηγορίες των οικοδομικών συνεταιρισμών-ιδιωτικών πολεοδομήσεων οι οποίες θα καταστούν δικαιούχοι ανταλλαγής, η σειρά προτεραιότητάς τους για την ανταλλαγή, και καθορίζονται οι Ζώνες-Υποδοχής των εν λόγω συντελεστών και δικαιωμάτων δόμησης Οικοδομικών Συνεταιρισμών, καθώς και η διαδικασία ανταλλαγής. Στο άρθρο 16 προβλέπεται η έγκριση, διά προεδρικού διατάγματος, Ειδικών Σχεδίων Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ανάπτυξης (ΕΣΠΕΡΑΑ) για λόγους ανάδειξης, προστασίας και αναβίωσης εγκαταλελειμμένων, μικρών και φθινόντων οικισμών, μετά από πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής. Στο άρθρο 17 δίνονται οι ορισμοί των εγκαταλελειμμένων, μικρών και φθινόντων οικισμών στους οποίους έχουν εφαρμογή οι ως άνω διατάξεις, ενώ στα άρθρα 18 έως 24 περιγράφονται οι τεχνικές παράμετροι για τη βιώσιμη ανάπτυξή τους, καθώς και επιμέρους ζητήματα δόμησης, αναζωογόνησης και πολεοδόμησής τους. Τέλος, εισάγονται ειδικές, μεταβατικές και εξουσιοδοτικές διατάξεις για την εφαρμογή των διατάξεων του Κεφαλαίου Α΄ (άρθρα 25-27).

## 3

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β΄ (άρθρα 28-31), υπό τον τίτλο «Λοιπές διατάξεις», ρυθμίζονται θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, θέματα τα οποία αφορούν, μεταξύ άλλων, τη δράση του περιβαλλοντικού ισοζυγίου, θέματα τουριστικών εγκαταστάσεων καθώς και θέματα που αφορούν τη διαχείριση υγρών και στερεών αποβλήτων στο πλαίσιο του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Επίσης, εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν δημόσια ακίνητα αστικού χαρακτήρα τα οποία ευρίσκονται εκτός σχεδίων πόλεων και εκτός ορίων οικισμών (άρθρο 28), ρυθμίζονται θέματα σχετικώς με τη λειτουργία αθλητικών χώρων και την προστασία τους (άρθρο 29), καθώς και ζητήματα που αφορούν την εγκατάσταση και τη λειτουργία Κέντρων Προσχολικής Αγωγής, Διαπαιδαγώγησης και Εκπαίδευσης (άρθρο 30), και την καταγραφή σε ψηφιακή βάση δεδομένων των ορίων των οριζόμενων δια του παρόντος οικισμών (άρθρο 31).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ΄ υπό τον τίτλο «Ρυθμίσεις δασικής νομοθεσίας» (άρθρα 32-54) τροποποιείται και συμπληρώνεται η κείμενη νομοθεσία σχετικώς με την προστασία των δασών (ιδίως ο ν. 998/1979 «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας»). Συγκεκριμένως, μεταξύ άλλων, προσδιορίζονται εκ νέου οι κατηγορίες των εκτάσεων που υπάγονται στις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας για την προστασία των δασών, συμπεριλαμβανομένων και των δημόσιων χορτολιβαδικών και βραχωδών εκτάσεων, καθώς και ο τρόπος υπολογισμού της αξίας των προστατευόμενων περιοχών (άρθρο 32). Επανακαθορίζεται η συγκρότηση του Τεχνικού Συμβουλίου Δασών ως προς τον αριθμό και τη σύνθεση των Επιτροπών Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων (άρθρο 33), προσδιορίζεται εκ νέου η διοικητική διαδικασία που ακολουθείται για την επίλυση αμφισβητήσεων και διαφορών σχετικώς με τον χαρακτήρα μίας περιοχής ως δάσους, δασικής έκτασης, ή δημόσιας χορτολιβαδικής ή βραχώδους έκτασης, έως την ανάρτηση του δασικού χάρτη (άρθρο 34). Αντικαθίσταται το Κεφάλαιο Έκτο του ν. 998/1979 (άρθρα 45-61 του ν. 998/1979) σχετικώς με τις επιτρεπτές επεμβάσεις σε δάση ή δασικές εκτάσεις και δημόσιες χορτολιβαδικές και βραχώδεις εκτάσεις. Μεταξύ άλλων, καθορίζονται οι περιπτώσεις επιτρεπτών επεμβάσεων στις ως άνω περιοχές, καθώς και η ακολουθούμενη διαδικασία για την επέμβαση σε αυτές, η οποία ενεργείται κατόπιν σχετικής έγκρισης από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και καταβολής ανταλλάγματος χρήσης και υποχρεωτικής αναδάσωσης έκτασης ίδιου εμβαδού με εκείνη στην οποία εγκρίθηκε η επέμβαση συμφώνως προς τα οριζόμενα στο παρόν, ενώ ορίζονται και οι περιπτώσεις οι οποίες εξαιρούνται από την υποχρέωση καταβολής ανταλλάγματος χρή-

## 4

σης (άρθρο 36). Περαιτέρω, μεταξύ άλλων, εισάγονται ρυθμίσεις, συμφώνως προς τις οποίες απαγορεύεται η οικοδόμηση δασικών εν γένει εκτάσεων εκτός των προβλεπομένων επιτρεπτών επεμβάσεων και ρυθμίζονται θέματα κατεδάφισης αυθαιρέτων κατασκευών στις οριζόμενες περιοχές (άρθρο 40), αντικαθίστανται διατάξεις του ν. 998/1970 οι οποίες αφορούν ποινικές κυρώσεις επί παράνομων επεμβάσεων σε δασικού και αναδασωτέου χαρακτήρα εκτάσεις (άρθρο 41), παρέχονται οι απαιτούμενες εξουσιοδοτήσεις για τη ρύθμιση με υπουργικές αποφάσεις των οριζόμενων θεμάτων στις επιμέρους διατάξεις του παρόντος (άρθρο 42), τροποποιούνται οι διατάξεις της υφιστάμενης νομοθεσίας σχετικώς με την κατάσχεση δασικών προϊόντων λόγω παράνομης υλοτομίας (άρθρο 47). Τέλος, εισάγονται μεταβατικές διατάξεις δια των οποίων, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου, επιχειρείται η επίλυση χρόνιων προβλημάτων, καθώς και οι καταργούμενες δια του παρόντος διατάξεις (άρθρα 52 και 53).

Β. Όπως έχει ήδη επισημανθεί (βλ. ενδεικτικώς Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας επί του νομοσχεδίου «Νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας-Αττικής, Νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης και άλλες διατάξεις»), συμφώνως προς τις επιταγές του άρθρου 24 του Συντάγματος, ο χωροταξικός σχεδιασμός της χώρας και η πολεοδομική διαμόρφωση και επέκταση των οικιστικών περιοχών συνιστούν υποχρέωση της Πολιτείας. Η ρυθμιστική αυτή αρμοδιότητα του Κράτους εκδηλώνεται με τη θέσπιση κανόνων που αποβλέπουν στην προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, στην ορθολογική διάταξη των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στον χώρο και στη διασφάλιση της λειτουργικότητας και αισθητικής των οικιστικών περιοχών, ενόψει και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών καθεμίας από αυτές, κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Κατά την παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η δόμηση γίνεται κατόπιν προηγούμενης σχεδίασης, βάσει κανόνων οι οποίοι τίθενται από τον κοινό νομοθέτη. Έτσι, κάθε διαδικασία πολεοδόμησης απαιτεί δύο στάδια χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού (βλ. ενδεικτικώς, Β. Σκουρή, Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο, 2η έκδ. 1991, εκδ. Σάκκουλα Θεσ/νίκη, σελ. 47 επ., με περαιτέρω εκτενείς βιβλιογραφικές παραπομπές, Α. Παπαπετρόπουλου, Δίκαιο και Πολιτική του Χωροταξικού σχεδιασμού, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2008, σελ. 27 επ., Δ. Χριστοφιλόπουλου, Πολιτιστικό περιβάλλον, - Χωρικός σχεδιασμός και Βιώσιμη ανάπτυξη, εκδ. Π. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 113 επ., Ν. Ρόζου, Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, εκδ. Α. Σάκκουλα, 1994, σελ. 107 επ., Μ. Δεκλερή, Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος - Εγκόλπιον βιώσιμου αναπτύξεως, 1996, passim). Με τον τρόπο αυτό «(...) τίθεται υπό την προστασία του Συντάγματος και τελεί υπό την ρυθμι-

στική εξουσία και τον έλεγχο της Πολιτείας η χωροταξική κατανομή σε οικιστικές ή μη περιοχές και η εν γένει δόμηση, κατόπιν προηγούμενης σχεδιαστικής οριστικής με βάση κανόνες που διαμορφώνονται από τον κοινό νομοθέτη -αποδέκτη της συνταγματικής αυτής επιταγής- και οι οποίοι πρέπει να αποβλέπουν στην διαφύλαξη του περιβάλλοντος και στην λελογισμένη ανάπτυξη των οικισμών. Για τον λόγο αυτό, κάθε διαδικασία πολεοδομικής γίνεται σε δύο στάδια, του χωροταξικού και του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ο σχεδιασμός αυτός γίνεται εν όψει χωροταξικών και πολεοδομικών κριτηρίων από όργανα του Κράτους ή υπό την άμεση εποπτεία και τον έλεγχό του (...)» (ΣτΕ 1876/1980 Ολομ., 3732/1980, 2525/1992, Πρακτικά Επεξεργασίας ΣτΕ 585/1978, 101/1987, 187, 586/ 1992, 92/1993, 654/1993, κ.λπ.).

Αξίζει, επίσης, να επισημανθεί η σημαντική συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας ειδικότερα στη «(...) συνταγματική υποχρέωση της Διοικήσεως να συντάξει χωροταξικό σχέδιο» (Πρακτικό Επεξεργασίας ΣτΕ 304/1994). Συγκεκριμένως, η νομολογία του ΣτΕ επανειλημμένα έχει τονίσει την υποχρέωση εκπονήσεως και την προτεραιότητα χωροταξικών μελετών και πολεοδομικού σχεδιασμού εντός του πλαισίου των διατάξεων των άρθρων 24, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος «(...) ώστε να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι άριστοι δυνατοί όροι διαβιώσεως του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας (βιώσιμης ανάπτυξης). Ουσιώδης όρος για τη βιώσιμη ανάπτυξη είναι τα χωροταξικά σχέδια (...) Τα σχέδια αυτά θέτουν, με βάση την ανάληψη των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως και ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών δραστηριοτήτων και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές (...)» (ΣτΕ 2468/2011 ΕλλΔνη 2012, σελ. 1182 επ., ΣτΕ 2917/2012 ΠερΔικ 2012 σελ. 510 επ.) Μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας έγκρισης των χωροταξικών σχεδίων «εντός ευλόγου χρόνου», κατά την οικεία ερμηνεία, είναι ανεκτός ο «(...) μερικός χωρικός ή τομεακός σχεδιασμός και προγραμματισμός, προκειμένου να αποφεύγεται η άναρχη ανάπτυξη που προκαλεί υποβάθμιση και καταστροφή του περιβάλλοντος και η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων που δυσχεραίνουν και υπονομεύουν την ορθολογική χωροταξία (...) Δεν είναι πάντως, ανεκτή από το Σύνταγμα η αναίρεση από τον νομοθέτη, μάλιστα δε με αναδρομική ισχύ της θεσπισθείσας από τον ίδιο υποχρεώσεως εγκρίσεως συγκεκριμένης κατηγορίας χωροταξικών μελετών εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος, εφόσον αυτή ισοδυναμεί με την παροχή δυνατότητας επ'αόριστον πραγματοποιήσεως των οικείων δραστηριοτήτων χωρίς ο-

## 6

λοκληρωμένο αντίστοιχο σχεδιασμό (...)» (ΣΤΕ Ολομ. 2489/2006, ΣΤΕ 2917/2012 ΠερΔικ 2012 σελ. 510 επ.).

Συμφώνως προς τις διατάξεις του προσφάτως ψηφισθέντος ν. 4269/2014, το σύστημα χωροταξικού σχεδιασμού αναμορφώθηκε εξ ολοκλήρου και προβλέφθηκε εφεξής ότι ο χωρικός σχεδιασμός ασκείται σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και διακρίνεται, ανάλογα με το περιεχόμενό του, σε στρατηγικό ή ρυθμιστικό. Στην κατηγορία του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού υπάγονται τα Εθνικά Χωροταξικά Πλαίσια και τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια. Στο επίπεδο του ρυθμιστικού χωρικού σχεδιασμού υπάγονται τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια, τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια και τα Ρυμοτομικά Σχέδια (άρθρο 2). Τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, αποτελούν σύνολα κειμένων ή και διαγραμμάτων, με τα οποία παρέχονται οι κατευθύνσεις του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο. Κατά την κατάρτισή τους λαμβάνονται υπόψη οι άξονες και οι στόχοι της Εθνικής Χωροταξικής Στρατηγικής, το περιφερειακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, καθώς και γενικά ή ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα και στρατηγικές που επηρεάζουν τη διάρθρωση και ανάπτυξη του χώρου της περιφέρειας. Τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις των Εθνικών Χωροταξικών Πλαισίων, τις οποίες μπορούν να εξειδικεύουν ή και να συμπληρώνουν εφόσον υπάρχει ρητή προς τούτο πρόβλεψη από τα οικεία Εθνικά Χωροταξικά Πλαίσια, συμφώνως προς τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 και 2 του ν. 4269/2014). Ο πρόσφατος νόμος 4269/2014 για τη χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση και τη βιώσιμη ανάπτυξη (ΦΕΚ Α' 142/30-06-2014) απέβλεψε στη θέσπιση ολοκληρωμένου πλαισίου οικιστικής ανάπτυξης σε συνδυασμό με την ταυτόχρονη αντιμετώπιση των υφισταμένων προβλημάτων πολεοδομικής ρύθμισης των οικισμών της χώρας, με σκοπό την αναβάθμιση και βελτίωση της οργάνωσής τους και τη συγκροτημένη επέκταση των οικιστικών περιοχών στο αναγκαίο μέτρο. Επίσης, με το φερόμενο ήδη προς ψήφιση Σχέδιο Νόμου ««Νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας-Αττικής, Νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης και άλλες διατάξεις» τίθενται εκ νέου οι στόχοι, οι κατευθύνσεις πολιτικής, οι προτεραιότητες, τα μέτρα και τα προγράμματα που κρίνονται αναγκαία για τη χωροταξική, πολεοδομική και οικιστική οργάνωση των μεγάλων μητροπολιτικών κέντρων της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, συμφώνως προς τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης (βλ. Αιτιολογική Έκθεση επί του ως άνω νομοσχεδίου, σελ. 1-2).

## II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

### 1. Επί του άρθρου 10

Με την προς ψήφιση διάταξη του άρθρου 10 επιδιώκεται η ρύθμιση θεμάτων που αφορούν οικοδομικούς συνεταιρισμούς ως προς τους οποίους υφίσταται εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο προ του έτους 1975 ή για τους οποίους έχουν εκδοθεί εγκρίσεις από τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες, επίσης προ του έτους 1975. Οι προτεινόμενες διατάξεις αποβλέπουν στην εφαρμογή της νομολογίας του ΣτΕ (βλ. αποφάσεις 1058/2012 επταμελούς σύνθεσης, και 2625/2010), συμφώνως προς την οποία, η παράλειψη της Διοίκησης να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για οικιστική αξιοποίηση δασικής έκτασης η οποία ανήκει σε οικοδομικό συνεταιρισμό δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Ωστόσο, η Διοίκηση με τις ενέργειές της, πριν τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975, είχε δημιουργήσει την εύλογη προσδοκία στον αιτούντα συνεταιρισμό ότι η επίδικη έκταση θα ήταν οικιστικά αξιοποιήσιμη. Επομένως, όφειλε η Διοίκηση, να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για την απαλλοτρίωση ή την ανταλλαγή της δασικής εκτάσεως του συνεταιρισμού. Ειδικότερα, συμφώνως προς την ως άνω απόφαση, «(...) οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 50 του ν. 998/1979, καθ' ό μέρος προβλέπουν την δυνατότητα οικιστικής αναπτύξεως δασικών εκτάσεων, αντίκειται ευθέως στη διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία απαγορεύει τη μεταβολή του προορισμού των δασών και δασικών εκτάσεων και μάλιστα απολύτως, προκειμένου περί ιδιωτικών δασών (ΣΤΕ 3754/1981 Ολομ.). Εξάλλου, η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 50 του ν. 998/1979 αποκλείει την οικιστική αξιοποίηση δασικών εκτάσεων, για την επίτευξη δε του σκοπού αυτού προβλέπει, ότι οι ήδη αποκτηθείσες δασικές εκτάσεις μπορούν να απαλλοτριωθούν ή να ανταλλαγούν με άλλες, οι οποίες έχουν περιληφθεί εντός της οικιστικής περιοχής. Συνεπώς, η διάταξη αυτή, εξεταζόμενη αυτοτελώς και ερμηνευόμενη εν όψει της διατάξεως του άρθρου 24 του Συντάγματος, συνάδει προς τις διατάξεις αυτές, μόνον βεβαίως καθ' ό μέρος προβλέπει την ανταλλαγή ή απαλλοτρίωση των εκτάσεων, οι οποίες είχαν αποκτηθεί προ της ενάρξεως ισχύος του Συντάγματος 1975 είτε δι' αγοράς είτε διά παραχωρήσεως ή ανταλλαγής (contra ΣΤΕ 4884/1987 επταμ.), δεδομένου ότι μετά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος αυτού δεν είναι πλέον θεμιτή η απόκτηση δασών και δασικών εκτάσεων με σκοπό την οικιστική τους αξιοποίηση (...). Περαιτέρω, συμφώνως προς την ως άνω υπ' αριθμ. ΣΤΕ 2625/2010, επειδή στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (Ε.Σ.Δ.Α), η οποία κυρώθηκε με

## 8

το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974 (Α' 256) και έχει υπέρτερη των κοινών νόμων ισχύ, κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, ορίζεται ότι: «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή διά λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπόμενους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουν το δικαίωμα παντός κράτους όπως θέση εν ισχύι νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιο συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων». Με τη διάταξη αυτή κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, που περιλαμβάνει όχι μόνο τα εμπράγματα, αλλά όλα τα περιουσιακά φύσεως δικαιώματα, καθώς και τα νομίμως κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα. Όπως έχει ερμηνευθεί συναφώς, «[η] διάταξη αυτή περιέχει τρεις χωριστούς κανόνες: Ο πρώτος κανόνας, ο οποίος διατυπώνεται στο πρώτο εδάφιο της πρώτης παραγράφου, είναι γενικής φύσεως και θεσπίζει την αρχή της ειρηνικής απόλαυσης της περιουσίας. Ο δεύτερος κανόνας, ο οποίος περιέχεται στο δεύτερο εδάφιο της πρώτης παραγράφου, καλύπτει τη στέρηση της ιδιοκτησίας, την οποία υπάγει σε ορισμένους περιορισμούς. Ο τρίτος κανόνας, ο οποίος διατυπώνεται στη δεύτερη παράγραφο, αναγνωρίζει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν δικαίωμα μεταξύ άλλων, να ρυθμίζουν τη χρήση της περιουσίας κατά το γενικό συμφέρον. Ο δεύτερος και τρίτος κανόνας, οι οποίοι αφορούν ειδικές περιπτώσεις επέμβασης στο δικαίωμα ειρηνικής απόλαυσης της περιουσίας, πρέπει να ερμηνεύονται υπό το φως της γενικής αρχής που διατυπώνεται στον πρώτο κανόνα (βλ. ΕΔΔΑ, απόφαση 13-7-2006, Οικοδομικός Συνεταιρισμός Αναπήρων και Θυμάτων Πολέμου Αττικής και λοιποί κατά Ελλάδα, σκέψη 32)» (ΣτΕ 2625/2010). Περαιτέρω, με την ίδια απόφαση κρίθηκε ότι «(...) [μ]ε τις παραπάνω ενέργειές της η Διοίκηση, πριν από την ισχύ του Συντάγματος του 1975 (...) όφειλε να δημιουργήσει την εύλογη προσδοκία στον αιτούντα συνεταιρισμό ότι η επίδικη έκταση θα ήταν οικιστικώς αξιοποιήσιμη. Κατόπιν τούτων, όφειλε η Διοίκηση να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για την απαλλοτρίωση ή ανταλλαγή της δασικής έκτασης του αιτούντος συνεταιρισμού, κατ' εφαρμογή της διατάξεως της παρ. 3 του άρθρου 50 του ν. 998/79 (...)» (ΣτΕ 2625/2010, ΣτΕ 1058/2012 Επταμ.).

## 2. Επί του άρθρου 28 παρ. 10

Δεδομένου ότι δεν επανεμφανίζεται το αρκτικόλεξο «Σ.Α.» στο παρόν νομοσχέδιο, σκόπιμο θα ήταν να αναγραφεί ολογράφως η εννοούμενη λέξη, το δε αρκτικόλεξο να τεθεί εντός παρενθέσεων.

### 3. Επί του άρθρου 28 παρ. 11

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι «[τ]ουριστικές εγκαταστάσεις για τις οποίες είχε εκδοθεί αρμοδίως έγκριση υπαγωγής τους στις διατάξεις των νόμων 3299/2004 (Α΄ 261) και 3908/2011 (Α΄ 8) πριν την ημερομηνία δημοσίευσης της υπ' αριθμ. 67659/ 9.12.2013 κοινής απόφασης των Υπουργών Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Οικονομικών, Εσωτερικών, Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Τουρισμού και Ναυτιλίας και Αιγαίου (Β΄ 3155) υπάγονται στις προϋφιστάμενες διατάξεις».

Κατά την Αιτιολογική Έκθεση «[μ]ε την παράγραφο 12 προβλέπεται η υπαγωγή στις μεταβατικές διατάξεις της κ.υ.α. του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό (Β΄ 3155/2013) των τουριστικών μονάδων για τις οποίες είχε εκδοθεί έγκριση υπαγωγής τους στον αναπτυξιακό νόμο μέχρι τη δημοσίευσή της».

Στις μεταβατικές διατάξεις της ως άνω κοινής υπουργικής απόφασης περιλαμβάνεται ρύθμιση βάσει της οποίας η ως άνω απόφαση δεν καταλαμβάνει διαδικασίες αδειοδότησης τουριστικών εγκαταστάσεων εάν, πριν από την ημέρα της δημοσίευσής της, είχε εκδοθεί σχετικώς «α. θετική γνωμοδότηση Προκαταρκτικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και Αξιολόγησης (ΠΠΕΑ) κατά τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 1650/1986, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3010/2002 και τις διατάξεις των άρθρων 3 και 6 της με αριθμ. Η.Π. 11014/703/Φ104/14.3.2003 κοινής υπουργικής απόφαση, β. θετική γνωμοδότηση Προκαταρκτικού Προσδιορισμού Περιβαλλοντικών Απαιτήσεων (ΠΠΠΑ) κατά τις διατάξεις του Άρθρου 2 του ν. 4014/2011, γ. έγκριση καταλληλότητας ή θετική γνωμοδότηση για την καταλληλότητα γηπέδου ή έγκριση αρχιτεκτονικής μελέτης από τον ΕΟΤ ή την Ειδική Υπηρεσία Προώθησης και Αδειοδότησης Τουριστικών Επενδύσεων του άρθρου 12 του ν. 4002/2011».

Εκ των ανωτέρω δεν καθίσταται σαφές αν οι ανωτέρω εγκαταστάσεις πληρούν τα κριτήρια που αναφέρονται στις μεταβατικές ρυθμίσεις του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό ή, απλώς, εξαιρούνται από την εφαρμογή του.

Εξ άλλου, διά της ανωτέρω κοινής υπουργικής απόφασης εγκρίθηκε το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό, με σκοπό, ιδίως, την «παροχή των αναγκαίων κατευθύνσεων προς τα υποκείμενα επίπεδα χωρικού σχεδιασμού για την προώθηση της τουριστικής ανάπτυξης, στο πλαίσιο της αειφόρου, ισόρροπης, συνεκτικής και ολοκληρωμένης διαχείρισης του χώρου». Επομένως, οι ανωτέρω εγκα-

## 10

ταστάσεις πρέπει να εναρμονίζονται με τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις της χωροταξικής πολιτικής για την ανάπτυξη του τουρισμού και την αποφυγή σύγκρουσης χρήσεων.

**4. Επί του άρθρου 28 παρ. 12**

Με την προτεινόμενη διάταξη παρέχεται δυνατότητα επέκτασης ξενοδοχειακών μονάδων 4\* και 5\* «εντός του γηπέδου τους ή σε όμορο γήπεδο του ίδιου ιδιοκτήτη με τις προϋφιστάμενες διατάξεις».

Από την Αιτιολογική Έκθεση δεν προκύπτει ο λόγος περιορισμού της προτεινόμενης ρύθμισης στις εν λόγω κατηγορίες ξενοδοχειακών μονάδων.

**5. Επί του άρθρου 28 παρ. 15**

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι «[ε]πιτρέπεται η χρήση ξενοδοχείου σε νομίμως υφιστάμενα κτίρια σε περιοχές που οι χρήσεις τους ρυθμίζονται από ειδικά διατάγματα προστασίας που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 4 του ν. 1577/1985 (Α' 210) και εμπίπτουν στην περιοχή αρμοδιότητας του ρυθμιστικού σχεδίου Αττικής κατά παρέκκλιση των ειδικών αυτών διατάξεων, με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής μετά από γνωμοδότηση του ΚΕΣΥΠΟΘΑ και υπό τις εξής προϋποθέσεις: αα) τα κτίρια έχουν πρόσωπο επί οδών ή λεωφόρων στις οποίες από τον πολεοδομικό σχεδιασμό έχουν καθοριστεί μικτές χρήσεις και ββ) στην απέναντι πλευρά της οδού ή λεωφόρου επιτρέπεται από τον πολεοδομικό σχεδιασμό η χρήση ξενοδοχείου».

Με τα ανωτέρω διατάγματα χαρακτηρίζονται: α) οικισμοί ή τμήματα πόλεων ή οικισμών ή αυτοτελή οικιστικά σύνολα εκτός αυτών, ως παραδοσιακά σύνολα, β) χώροι, τόποι, τοπία ή ζώνες ιδιαίτερου κάλλους και φυσικοί σχηματισμοί που συνοδεύουν ή περιβάλλουν ακίνητα και στοιχεία αρχιτεκτονικής κληρονομιάς ως χώροι, τόποι ή ζώνες προστασίας των παραδοσιακών συνόλων, γ) αυτοτελείς φυσικοί σχηματισμοί ανθρωπογενούς χαρακτήρα, εντός ή εκτός οικισμών, ως περιοχές χρήζουσες ιδιαίτερης προστασίας, θεσπίζονται ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης και καθορίζονται χρήσεις, κατά παρέκκλιση από κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη [π.χ., π.δ. της 26.5/16.6.89 «Χαρακτηρισμός ως παραδοσιακού τμήματος της πόλης των Αθηνών και καθορισμός ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης των οικοπέδων των περιοχών Εξαρχείων - Μουσείου - Στρέφη» (Δ' 411)].

Όπως έχει κριθεί, κατά τις διατάξεις των παρ. 1 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός (...)», «Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύο-

νται από το Κράτος (...)» «επιβάλλεται στα όργανα του Κράτους η υποχρέωση να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα, προληπτικά και κατασταλτικά, για να εξασφαλίζεται στο διηνεκές η προστασία των μνημείων και άλλων στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Ιδιαίτερως προνοεί το Σύνταγμα για την προστασία και τη διατήρηση των παραδοσιακών οικισμών, δηλαδή των οικιστικών συνόλων που διατηρούν, τον παραδοσιακό πολεοδομικό τους ιστό και παραδοσιακά οικοδομήματα και στοιχεία. Μεταξύ δε των ληπτέων, κατά περίπτωση, μέτρων συγκαταλέγονται ο χαρακτηρισμός των ανωτέρω οικισμών ως παραδοσιακών και η θέσπιση ειδικών όρων και περιορισμών δομήσεως αυτών. Ρυθμίσεις προς το σκοπό αυτό προβλέπονται στο άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 1577/1985 (...) Οι επιβαλλόμενοι ειδικοί (...) όροι και περιορισμοί δόμησης, καθώς και οι χρήσεις πρέπει να τελούν σε άμεση συνάρτηση με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και τη διατήρηση και ανάδειξη του ιδιαίτερου πολεοδομικού, αισθητικού, ιστορικού, λαογραφικού και αρχιτεκτονικού χαρακτήρα των παραδοσιακών οικισμών και να δικαιολογούνται ως προς την αναγκαιότητα επιβολής τους για την προστασία του χαρακτήρα αυτού, με συγκεκριμένους λόγους, που πρέπει να προκύπτουν από τα στοιχεία, στα οποία στηρίχθηκε η έκδοση του οικείου διατάγματος» (ΣΤΕ 4497/2011).

Υπό το φως των ανωτέρω θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να διευκρινισθεί αν εκτός από τη δυνατότητα χρήσης ξενοδοχείου σε υφιστάμενο κτήριο εντός τέτοιας περιοχής, εννοούνται και άλλες παρεκκλίσεις, επί παραδείγματι, ως προς την επέκτασή τους ή τη δυνατότητα προσθηκών, οι οποίες αφίστανται από το γενικό πλαίσιο εναρμόνισης των κτηρίων με την αρχιτεκτονική και τα παραδοσιακά πρότυπα της περιοχής.

#### **6. Επί του άρθρου 28 παρ. 20**

Θα ήταν χρήσιμο να διευκρινισθεί αν για την επέκταση των εγκαταστάσεων των λειτουργούντων λατομείων αδρανών υλικών σε όμορες και αναδασωτές (για τις οποίες έχει εκδοθεί πράξη άρσης της αναδάσωσης) περιοχές απαιτείται εξέταση ως προς τη συμβατότητά τους με τις γενικότερες κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού και τις απαιτήσεις προστασίας του περιβάλλοντος, καθώς και εξέταση εναλλακτικών λύσεων.

#### **7. Επί του άρθρου 28 παρ. 30**

Επειδή η παραπομπή στην παρ. 30 του παρόντος άρθρου (28) του νομοσχεδίου είναι προφανώς εσφαλμένη, είναι σκόπιμο να διευκρινισθεί.

**8. Επί του άρθρου 29**

Με την προτεινόμενη ρύθμιση τροποποιείται η παρ. 1 του άρθρου 56Α του ν. 2725/1999, το οποίο διέπει το καθεστώς παροχής άδειας για τη λειτουργία αθλητικών χώρων και εγκαταστάσεων. Η προτεινόμενη διάταξη, εν αντιθέσει προς την ισχύουσα, δεν ορίζει το περιεχόμενο της εν λόγω άδειας (π.χ., τα φιλοξενούμενα στην εγκατάσταση αθλήματα, το είδος των δραστηριοτήτων που θα ασκούνται κατά άθλημα καθώς επίσης και τον ανώτατο επιτρεπόμενο ή μη αριθμό θεατών οι οποίοι μπορούν να παρευρεθούν ανά κερκίδα ή τμήμα της αθλητικής εγκατάστασης κατά τη διεξαγωγή αθλητικής συνάντησης ή αγωνίσματος) ούτε τα κριτήρια για την έκδοσή της (π.χ., καταλληλότητα των αγωνιστικών χώρων, των χώρων άθλησης και των λοιπών χώρων οι οποίοι προορίζονται για την εξυπηρέτηση των αθλητών, προπονητών, διαιτητών καθώς και των λοιπών χώρων της αθλητικής εγκατάστασης, ιδίως αυτών που προορίζονται για την πρόσβαση, την παραμονή και την αποχώρηση των θεατών). Απαιτείται, επομένως, εξουσιοδοτική διάταξη βάσει της οποίας θα ορισθούν τα ανωτέρω, συμφώνως προς την οποία θα εκδίδει τη σχετική άδεια ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

**9. Επί του άρθρου 31 παρ. 3**

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη, στην περίπτωση ορίων οικισμών της περίπτωσης α' του άρθρου 23 του ν. 3889/2010, ως ισχύει, «εντάσσονται και τα περιγράμματα οικισμών, όπως τα όριά τους περιγράφονται στις πράξεις της Διοίκησης «περί καθορισμού ορίων οικισμών νομίμως υφισταμένων του έτους 1923» δυνάμει του ν.δ. 532/1970 (Α' 103) ή δυνάμει των κανονιστικών αποφάσεων αυτού που εκδόθηκαν έως τη δημοσίευση του ν. 998/1979. Τα όρια αποτυπώνονται ως εμφανίζονται στα σχετικά συνημμένα διαγράμματα, που είναι δημοσιευμένα σε Φύλλα της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως και όπως έχουν εφαρμοστεί στο έδαφος. Τυχόν πράξεις της διοίκησης που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας για την προστασία των εκτάσεων εντός των ως άνω ορίων ανακαλούνται αυτοδικαίως από τη δημοσίευση του παρόντος. Επί των εκτάσεων εντός των ως άνω ορίων δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις της δασικής νομοθεσίας πλην των περιπτώσεων κοινοχρήστων χώρων πρασίνου, πάρκων και αλσών (...)».

Από την Αιτιολογική Έκθεση προκύπτει ότι «[π]ροκειμένου να αρθούν οι αντιφατικές δράσεις και οι τυχόν διοικητικές πράξεις του κράτους όλα τα προηγούμενα χρόνια προβλέπεται ότι τυχόν πράξεις της διοίκησης κατ' εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας για την προστασία των εκτάσεων εντός των άνω ορίων ανακαλούνται αυτοδικαίως από τη δημοσίευση του παρό-

ντος».

Ως προς το ζήτημα αν η έγκριση Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου περιοχής αρκεί για να αποκλείσει την εφαρμογή, στην περιοχή αυτή, των διατάξεων περί προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων και, περαιτέρω, αν είναι νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη η κρίση της πολεοδομικής αρχής ότι το ακίνητο, στο οποίο αφορά η προσβαλλομένη άδεια, κείται εντός ορίων οικισμού προϋφισταμένου του 1923, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αποφανθεί ότι «(...) οι κατά καιρούς εκδοθείσες, προ της θεσπίσεως του Ν. 947/1979 και των κατ' εξουσιοδότηση τούτου εκδοθέντων Π.Δ., κανονιστικές υπουργικές αποφάσεις, με τις οποίες θεσπίσθηκαν κανόνες, αφορώντες στη διαδικασία καθορισμού των ορίων αυτών, ήσαν ανίσχυρες, ως μη ευρίσκουσες έρεισμα σε σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση· εν όψει τούτου, ανίσχυρες είναι και οι εκδοθείσες κατ' επίκληση των ανωτέρω κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων διοικητικές πράξεις, με τις οποίες επιχειρείται ο καθορισμός των ορίων οικισμού προϋφισταμένου του 1923 και οι οποίες έχουν, ομοίως, κανονιστικό χαρακτήρα, ως συνεπαγόμενες την υπαγωγή των ακινήτων που βρίσκονται στην οριοθετούμενη περιοχή στο κανονιστικό, από πολεοδομικής απόψεως, καθεστώς των προ του 1923 υφισταμένων οικισμών (βλ. ΣτΕ 2513/2001, 1503/1997, 730/1996, 1742/1994, 2345/1987, 1060/1985 κ.λπ.) (...) Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, μια ανίσχυρη, για τους ανωτέρω λόγους, πράξη προσδιορισμού των ορίων οικισμού, φερομένου ως προϋφισταμένου του 1923, δεν αρκεί για να προσδώσει νόμιμο έρεισμα σε πράξη, με την οποία χορηγείται άδεια οικοδομής σε ακίνητο, φερόμενο ως κείμενο εντός των ανωτέρω ορίων. Ως εκ τούτου (και εφ' όσον δεν έχει εκδοθεί, κατ' επίκληση της μνημονευθείσης ανωτέρω ειδικής διατάξεως του άρθρου 62 παράγραφος 8 του Ν. 947/1979 και των κατ' εξουσιοδότησή της εκδοθέντων Π.Δ., νομαρχιακή απόφαση, με την οποία χωρεί εγκύρως ο προσδιορισμός των ορίων ορισμένου οικισμού προϋφισταμένου του 1923), η κατά τόπον αρμόδια πολεοδομική αρχή, επί υποβολής αιτήσεως χορηγήσεως αδείας ανεγέρσεως οικοδομής σε ένα ακίνητο, το οποίο, κατά τους υποβάλλοντες την αίτηση, εμπίπτει εντός των ορίων οικισμού προϋφισταμένου του 1923, οφείλει να προβεί σε δική της έρευνα επί του αναγομένου στις προϋποθέσεις χορηγήσεως της οικοδομικής αδείας ζητήματος εάν το εν λόγω ακίνητο κείται ή μη εντός των ορίων τέτοιου οικισμού και να διατυπώσει περί του ζητήματος τούτου ιδίαν κρίση, πλήρως και ειδικώς αιτιολογημένη (βλ. ΣτΕ 1742/1994, 3534/1988, 191/1988, 1060/1985 κ.ά). Κατά την έρευνα του ζητήματος τούτου, η πολεοδομική αρχή δεν μπορεί να αγνοήσει τυχόν εκδοθείσα διοικητική πράξη, με την οποία ορισμένη έκταση, εμφανιζομένη ως περιλαμβάνουσα και το ακίνητο στο οποίο αφορά η αίτηση χορηγήσεως

οικοδομικής αδειας, κηρύσσεται αναδασωτέα, ούτε, εξ άλλου, μπορεί να χωρήσει σε παρεμπόπτοντα έλεγχο του κύρους της τελευταίας αυτής πράξεως. Και τούτο, αφ' ενός μεν διότι, κατά τα παγίως κριθέντα (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 4074/2001, 2519/1982), οι διοικητικές αρχές οφείλουν, κατ' αρχήν, να αναγνωρίζουν ως ισχυρές και να εφαρμόζουν τις πράξεις άλλων διοικητικών αρχών, οι οποίες φέρουν τα κατά νόμον γνωρίσματα εγκύρων πράξεων και δεν έχουν ανακληθεί από την αρμόδια διοικητική αρχή ή ακυρωθεί δικαστικώς, αφ' ετέρου δε διότι, κατά τα παγίως, επίσης, κριθέντα (βλ. ΣτΕ 4139/2001, 1969/2000, 770/1989 κ.ά), η πράξη κηρύξεως ορισμένης εκτάσεως ως αναδασωτέας αποτελεί ατομική πράξη γενικού περιεχομένου και δεν είναι, επομένως, δεκτική παρεμπόπτοντος ελέγχου του κύρους της (βλ. ΣτΕ 3370/1988, 3186/1982 κ.ά). Κατά συνέπεια, στην εν λόγω περίπτωση, η δυνατότητα που καταλείπεται στην πολεοδομική αρχή είναι να προβεί σε κρίση περί του καθαρώς πραγματικού ζητήματος αν το ακίνητο, στο οποίο αφορά η αίτηση χορηγήσεως της οικοδομικής αδειας, κείται ή μη εντός των ορίων της αναδασωτέας περιοχής, όπως αυτά προσδιορίζονται στην σχετική (μη υποκειμένη, κατά τα εκτεθέντα, σε παρεμπόπτοντα έλεγχο του κύρους της) διοικητική πράξη περί κηρύξεως της αναδασώσεως. Και εάν μεν η πολεοδομική αρχή διαπιστώσει ότι το ακίνητο κείται εντός των ορίων της αναδασωτέας εκτάσεως, όπως αυτά έχουν προσδιορισθεί από την ανωτέρω πράξη αναδασώσεως, είναι υποχρεωμένη να απορρίψει την αίτηση χορηγήσεως οικοδομικής αδειας, εν όψει του ότι οι [σχετικές] διατάξεις απαγορεύουν τη δόμηση εντός αναδασωτέας περιοχής (πρβλ. και ΣτΕ 3580/1997, 730/1996, με τις οποίες κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 10 του μνημονευθέντος ήδη ανωτέρω Π.Δ. της 2/13.3.1981, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 3 του Π.Δ. της 19/28.8.1981, Δ' 459, η οποία απέβλεψε στο να καταστήσει έγκυρες τις ως άνω, εκδοθείσες βάσει ανισχύρων υπουργικών αποφάσεων, πράξεις καθορισμού ορίων οικισμών προϋφισταμένων του 1923, αντίκειται στο άρθρο 24 του Συντάγματος, καθ' ο μέρος δεν εξαιρεί ρητώς από τα ανωτέρω όρια οικισμών τις δασικές εκτάσεις που είχαν συμπεριληφθεί εντός αυτών)· εάν, αντιθέτως, η πολεοδομική αρχή διαπιστώσει ότι το ακίνητο, στο οποίο αφορά η αίτηση χορηγήσεως οικοδομικής αδειας, κείται εκτός των ορίων της κηρυχθείσης ως αναδασωτέας περιοχής, οφείλει να αιτιολογήσει πλήρως και ειδικώς την σχετική πραγματική κρίση της, συσχετίζοντας τα στοιχεία που υπεβλήθησαν προς έκδοση της αδειας με τα όρια της αναδασωτέας περιοχής, όπως προσδιορίζεται στην πράξη κηρύξεως της αναδασώσεως και στα διαγράμματα που τη συνοδεύουν και να χωρήσει, περαιτέρω, στον έλεγχο του ζητήματος αν πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις για να θεωρηθεί ότι το ανωτέρω ακίνητο κείται εντός ορίων οικισμού προϋφισταμένου του

1923» (ΣΤΕ 264/2005. Βλ. και ΣΤΕ 127/2005, 3431/2006. Επίσης, βλ., ενδεικτικώς, Πόρισμα Συνηγόρου του Πολίτη με θέμα την αναφορά της Επιτροπής Προστασίας Περιβάλλοντος Αγ. Στεφάνου με αντικείμενο την έκδοση της υπ' αρ. 34/99 οικοδομικής άδειας από το πολεοδομικό γραφείο Καπανδριτίου [αρ. πρωτ. αναφοράς 982/11-2-1999] και γνμδ Δ. Χριστοφιλόπουλου, Συνήγορος του Πολίτη και πολεοδομικός σχεδιασμός, ΝοΒ 2000, σελ. 219 επ.)

Υπό το φως των ανωτέρω, η μη εφαρμογή διοικητικών πράξεων περί προστασίας δασών και δασικών εκτάσεων δεν φαίνεται να δικαιολογείται.

#### **10. Επί του άρθρου 32 παρ. 2**

Στην παράγραφο 1 του άρθρου 2 του ν. 998/1979, η οποία αντικαθίσταται με την παρ. 2 του άρθρου 32 του νομοσχεδίου, προστίθεται εδάφιο κατά το οποίο «[μ]ε προεδρικό διάταγμα μετά από πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής ορίζονται τα συνεκτιμώμενα στοιχεία, επιστημονικά κριτήρια για την υπαγωγή έκτασης στις περιπτώσεις των παραγράφων 1, 2 και 5 του άρθρου 3 του παρόντος νόμου, όπως ισχύει».

Σχετικώς σημειώνεται ότι κριτήρια όπως αυτά που ετέθησαν κατά την τροποποίηση του άρθρου 3 του ν. 998/1979 από τον ν. 3208/2003 και τα οποία έπρεπε να συντρέχουν σωρευτικώς προκειμένου να υπαχθεί μία έκταση στο πεδίο εφαρμογής του ν. 998/1979, όπως δασοπονικά κριτήρια, και η εξάρτηση της ιδιότητας του δασικού οικοσυστήματος από ορισμένη έκταση, αδιαφόρως της θέσης και των επικρατουσών σε αυτή εδαφολογικών, κλιματολογικών και άλλων συνθηκών, έχει κριθεί ότι αντιτίθενται στο άρθρο 24 του Συντάγματος (βλ. ΣΤΕ 32/2013 [Ολ]).

#### **11. Επί του άρθρου 32 παρ. 4**

Με την προτεινόμενη ρύθμιση τροποποιείται το άρθρο 3 του ν. 998/1979, το οποίο ορίζει την έννοια του δάσους και της δασικής έκτασης και τις μη υπαγόμενες στο πεδίο εφαρμογής του νόμου εκτάσεις.

Θα ήταν, ενδεχομένως, χρήσιμο, να αποσαφηνισθεί αν στην εισαγόμενη νέα παράγραφο 6 στοιχείο ε) εννοούνται και τα παράκτια αμμοθινικά συστήματα με χαρακτηριστικά δάσους, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται και οικότοποι προτεραιότητας (βλ. σχετικώς ΣΤΕ 681/2011, κατά την οποία «(...) ο τυχόν δασικός χαρακτήρας του επιδίκου δεν είναι ασύμβατος με τη φυσική διαμόρφωσή του με αμμοθίνες (πρβλ. ΣΤΕ 2346/2009)».

**12. Επί του άρθρου 34**

Με την προτεινόμενη ρύθμιση τροποποιείται το άρθρο 14 του ν. 998/1979, το οποίο διέπει τη διαδικασία χαρακτηρισμού εκτάσεων ως δασών ή δασικών εκτάσεων.

Στη νέα παράγραφο 8.α) του ως άνω άρθρου ορίζεται ότι «[ο] χαρακτήρας των εκτάσεων επί των οποίων σχεδιάζεται η ανάπτυξη μεγάλων επενδύσεων, ή η λειτουργία Επιχειρηματικών Πάρκων του ν. 3982/2011 ή τουριστικών εγκαταστάσεων ή η εγκατάσταση μεγάλων έργων υποδομής, μεταλλείων, λατομείων ως και σταθμών Α.Π.Ε. ή Σ.Η.Θ. με χρήση Α.Π.Ε., συμπεριλαμβανομένων των έργων σύνδεσης με το Σύστημα ή το Δίκτυο, εσωτερικής οδοποιίας και οδοποιίας πρόσβασης και των λοιπών συνοδών έργων, καθώς και των εκτάσεων για τις οποίες απαιτείται πράξη χαρακτηρισμού για τη σύνταξη της έκθεσης που προβλέπεται στην περίπτωση ε' της παρ. 1 του άρθρου 3 του ν. 2882/2001, όπως ισχύει εξετάζεται, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του παρόντος κατά απόλυτη προτεραιότητα, σε χρόνο που δεν υπερβαίνει τις σαράντα πέντε (45) ημέρες από την υποβολή της σχετικής αίτησης, ενώ οι κατά την παράγραφο 3 αντιρρήσεις στις ανωτέρω περιπτώσεις εισάγονται για εξέταση στην επιτροπή επιλύσεως δασικών αμφισβητήσεων του άρθρου 10 του παρόντος νόμου στην πρώτη μετά την ημερομηνία υποβολής τους συνεδρίαση».

Περαιτέρω «[η] πράξη χαρακτηρισμού, στις περιπτώσεις του ανωτέρω εδαφίου α', μετά τη νόμιμη δημοσιοποίησή της έχει το τεκμήριο νομιμότητας και εκτελείται, ακόμη και αν με αυτή η υπόψη έκταση έχει χαρακτηριστεί ως μη δασική».

Κατά την Αιτιολογική Έκθεση, «[μ]ε τις ως άνω ρυθμίσεις επιτυγχάνεται ασφάλεια δικαίου για τους πολίτες, επενδυτές, υπηρεσίες κ.λπ. και προστατεύεται η δημόσια περιουσία».

Προβληματισμός θα μπορούσε να δημιουργηθεί από τον άμεσα εκτελεστό χαρακτήρα της πράξης όσον αφορά το ενδεχόμενο να γίνουν δεκτές αντιρρήσεις κατά της πράξης χαρακτηρισμού από τα αρμόδια όργανα, και δεδομένου ότι η εν λόγω διαδικασία χαρακτηρισμού ορίζεται σε κάθε περίπτωση συντομότερη, εν σχέσει προς τις λοιπές, για λόγους δημόσιου συμφέροντος.

**13. Επί του άρθρου 36**

Α. Με το παρόν τροποποιείται, μεταξύ άλλων, το άρθρο 45 του ν. 998/1979. Στην παράγραφο 1 του νέου άρθρου 45 του ν. 998/1979, όπως προτείνεται, ορθή είναι η χρήση του προσδιορισμού «καμία» αντί του όρου «οποιαδήποτε».

Β. Υπό το ισχύον καθεστώς, οι επιτρεπόμενες σε δάση επεμβάσεις ορίζονται στις διατάξεις του άρθρου 58 του ν. 998/1979 (δημόσια έργα και έργα υποδομής, όπως αεροδρόμια, τεχνητές λίμνες, φράγματα), των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 59 (στρατιωτικά έργα) του ν. 998/1979 και τα όλως απαραίτητα για την τεχνητή αναδάσωση και την προστασία της βλάστησης, η δε γενική απαγόρευση μεταβολής εν όλω ή εν μέρει του προορισμού δημοσίου δάσους ή δασικής έκτασης, ή η εντός αυτών εκτέλεσις έργων, ή η δημιουργία μόνιμων εγκαταστάσεων, ή η παροχή άλλης διαρκούς εξυπηρέτησης εφόσον για τον αυτό σκοπό είναι δυνατή η παραχώρηση ή η διάθεση ή η χρησιμοποίηση εδαφών, τα οποία δεν εμπίπτουν στην έννοια των δασών ή δασικών εκτάσεων κατά το άρθρο 3, δεν ισχύει εφόσον πρόκειται για εκτέλεση στρατιωτικών έργων που αφορούν άμεσα την εθνική άμυνα της χώρας, διανοίξεις δημοσίων οδών, κατασκευή και εγκατάσταση αγωγών φυσικού αερίου και πετρελαϊκών προϊόντων, κατασκευή και εγκατάσταση έργων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (Α.Π.Ε.), καθώς και των δικτύων σύνδεσής τους με το Σύστημα ή το Δίκτυο του άρθρου 2 του ν. 2773/1999, υδροηλεκτρικούς σταθμούς εγκατεστημένης ισχύος άνω των 15 MW, συμπεριλαμβανομένων του φράγματος και της δημιουργούμενης για τη λειτουργία τους τεχνητής λίμνης, άλλων έργων για δημιουργία ταμειυτήρα αποθήκευσης νερού και εγκατάστασης αντλητικών συστημάτων, καθώς και των έργων σύνδεσης και κάθε συνοδού έργου.

Υπό το προτεινόμενο καθεστώς, η έγκριση επέμβασης επιτρέπεται υπό την προϋπόθεση ότι για τη συγκεκριμένη χρήση δεν είναι δυνατή η διάθεση δημοσίων εκτάσεων μη υπαγόμενων στις προστατευτικές διατάξεις του ν. 998/1979, κάτι που δεν ισχύει για τα ως άνω έργα (Α.Π.Ε. κ.λπ.), προστιθέμενων και των έργων εκμετάλλευσης ορυκτών πρώτων υλών, με εξόρυξη, διαλογή, επεξεργασία και αποκομιδή τους, διάνοιξη οδών προσπέλασης και ανέγερση σχετικών εγκαταστάσεων. Επίσης, δια του παρόντος νομοσχεδίου συστηματοποιούνται οι διατάξεις περί επιτρεπόμενων επεμβάσεων σε δάση για γεωργική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση (νέα άρθρα 47 και 47Α στον ν. 998/1979), για διάνοιξη οδών, η οποία φαίνεται να γίνεται πλέον και εντός εθνικών δρυμών (νέο άρθρο 48 του ν. 998/1979), για εγκαταστάσεις τουριστικού χαρακτήρα, προστιθέμενων και των σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων μεταξύ αυτών, οι οποίες φαίνεται να επιτρέπονται πλέον και εντός εθνικών δρυμών (νέο άρθρο 49 του ν. 998/1979), για κατασκηνώσεις (νέο άρθρο 50 του ν. 998/1979), για βιομηχανικές εγκαταστάσεις, στις οποίες προστίθενται τα εργοστάσια άντλησης και εμφιάλωσης νερού, οι μονάδες μεταποίησης γεωργικών κ.λπ. προϊόντων, επιχειρηματικά πάρκα και δεξαμενές αποθήκευσης πετρελαιοειδών (νέο άρθρο 51 του ν. 998/1979), για

μεταλλεία και λατομεία (νέο άρθρο 52 του ν. 998/1979), για έργα υποδομής, όπου προστίθενται στην ισχύουσα ενδεικτική απαρίθμηση περιπτώσεις όπως χερσαίες εγκαταστάσεις λιμένων, εγκαταστάσεις άντλησης υδρογονανθράκων, κέντρα επεξεργασίας λυμάτων, συστήματα διαχείρισης στερεών ή υγρών αποβλήτων (νέο άρθρο 53 του ν. 998/1979), για έργα πολιτιστικού χαρακτήρα (νέο άρθρο 54 του ν. 998/1979), για στρατιωτικά έργα (νέο άρθρο 55 του ν. 998/1979), για ορειβατικά καταφύγια (νέο άρθρο του ν. 998/1979) και για λοιπές εγκαταστάσεις όπως αθλητικές εγκαταστάσεις, εκπαιδευτικά κτήρια, νοσοκομεία, θεραπευτήρια, και εγκαταστάσεις των Περιφερειακών Συστημάτων Υγείας και Πρόνοιας, ιεροί ναοί και μονές, σωφρονιστικά καταστήματα, χώροι αποθήκευσης και επεξεργασίας στερεών και υγρών αποβλήτων, εγκαταστάσεις των σωμάτων ασφαλείας, υδροτριβεία παραδοσιακού τύπου και βοτανικοί κήποι. Περαιτέρω, υπό τις οριζόμενες προϋποθέσεις επιτρέπεται επέμβαση για τη χάραξη διαδρομών προκειμένου περί διεξαγωγής αγώνων μηχανοκίνητου αθλητισμού και ποδηλάτου και ανεύρεσης θησαυρού, προσωρινής εγκατάστασης και διαμονής πληγέντων από φυσικές καταστροφές, καθώς και προκειμένου περί εγκατάστασης δομικών ή μηχανικών κατασκευών, επί των οποίων τοποθετούνται κεραιές, πομποί, αναμεταδότες και άλλες συναφείς εγκαταστάσεις, και κατασκευής των απαραίτητων συνοδών έργων αυτών (όπως οδοποιίας, οικίσκων), εγκατάστασης πάρκων κεραιών, καθώς και κατασκευής χερσαίων εγκαταστάσεων υδατοδρομείων (νέο άρθρο 57 του ν. 998/1979).

Σχετικώς αναφέρεται ότι στο άρθρο 24 παράγραφος 1 του Συντάγματος ορίζεται ότι «[η] προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξη 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 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». Εξ άλλου, στο άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος προβλέπονται τα εξής: «[δ]ημόσια ή ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις 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». Εν όψει των οριζομένων στις ως άνω συνταγματικές διατάξεις, ο ν. 998/1979, περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της χώρας, ει-

σήγαγε ειδικό, αυστηρώς προστατευτικό καθεστώς για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις, το πεδίο εφαρμογής του οποίου οριοθετείται στις παραγράφους 1 έως 6 του άρθρου του 3 του ν. 998/1979.

Όπως έχει κριθεί, «[μ]ε τις διατάξεις [του άρθρου 24 του Συντάγματος] το φυσικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αντικείμενο έντονου κρατικού ενδιαφέροντος και ειδικής ρυθμίσεως, επιβάλλεται δε στην Πολιτεία η υποχρέωση να λαμβάνη ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του. Προκειμένου, μάλιστα, για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις, που αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα, ο συντακτικός νομοθέτης, εμφορούμενος από τις νεότερες αντιλήψεις για την ανάγκη διαφυλάξεως του δασικού πλούτου, έλαβε ιδιαίτερη μέριμνα εισάγοντας στο κείμενο του Συντάγματος ειδικές διατάξεις, με τις οποίες οι εκτάσεις με δασική βλάστηση υπάγονται σε αυστηρό προστατευτικό καθεστώς. Συγκεκριμένα, (...) με το τελευταίο εδάφιο της ίδιας παραγράφου επιβάλλεται ευθέως ο κανόνας της απαγορεύσεως μεταβολής του προορισμού τους, παρέχεται δε στο νομοθέτη η δυνατότητα να επιτρέψει μόνον κατ' εξαίρεση την αλλοίωση της μορφής των δασών και των δασικών εκτάσεων για λόγους δημόσιας ωφέλειας, αφού εκτιμηθούν οι επιπτώσεις της αλλοιώσεως στο φυσικό περιβάλλον, η σημασία της διαφυλάξεως των εκτάσεων με δασική βλάστηση ή του υπό αλλοίωση τμήματός τους συγκριτικά με τη σημασία που έχει ο σκοπός για τον οποίο αυτή επιβάλλεται καθώς και ο τρόπος, με τον οποίο ο σκοπός αυτός θα μπορούσε ενδεχομένως να επιτευχθεί χωρίς αλλοίωση και μόνο αν ο σκοπός δεν μπορεί να εκπληρωθεί με άλλο τρόπο που, έστω και δαπανηρότερος, δεν θα έθιγε πάντως την υπάρχουσα στην έκταση δασική βλάστηση (...) Είναι λοιπόν, κατά την προαναφερόμενη συνταγματική διάταξη, ανεκτή η μεταβολή της μορφής εκτάσεως που εκτελεί δάσος ή δασική έκταση (...) προκειμένου να ικανοποιηθούν ανάγκες οι οποίες διαφορετικά δεν θα μπορούσαν να καλυφθούν με τη χρησιμοποίηση εκτάσεων που δεν έχουν δασικό χαρακτήρα, εφ' όσον κριθεί ότι η συγκεκριμένη ανάγκη υπερτερεί της διαφυλάξεως του χαρακτήρα της εκτάσεως και ότι δεν υφίσταται τρόπος ικανοποίησής της που να μη συνεπάγεται την αλλοίωση της μορφής της εκτάσεως αυτής (...) Προληπτικώς πάντοτε, κατά την ίδια συνταγματική διάταξη, ερμηνευόμενη ενόψει του παραπάνω σκοπού της (...) η ανάγκη αυτή πρέπει να ικανοποιείται με τη μικρότερη δυνατή απώλεια του δασικού πλούτου (...)» (ΣΤΕ 3887/2008).

Περαιτέρω, «όπως κρίθηκε με την 2499/2012 απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου, κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης του άρθρου 117 παρ. 3 του Συντάγματος, με την οποία συμπληρώνεται η ρύθμιση για την προστασία των δασικών οικοσυστημάτων που εισάγεται με το άρθρο 24 παρ.

1 και η οποία, ως εκ τούτου, αν και θεσπίζει αυστηρό καθεστώς προστασίας για τις αναδασωτέες εκτάσεις, είναι ερμηνευτέα στο πλαίσιο του επιδιωκόμενου με τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 σκοπού, δεν αποκλείεται η θέσπιση από το νομοθέτη ρυθμίσεως, δια της οποίας παρέχεται η δυνατότητα σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να εγκριθεί επέμβαση σε έκταση που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα, ακόμη και πριν ανακτήσει τη δασική μορφή της, προκειμένου να εκτελεστεί έργο, το οποίο αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ανάγκης με ιδιαίτερη κοινωνική, εθνική ή οικονομική σημασία, αν η εκτέλεση του έργου στην έκταση αυτή είναι απολύτως αναγκαία και επιτακτική, στο μέτρο που η παρέλευση του απαιτούμενου για την πραγματοποίηση της αναδάσωσης χρονικού διαστήματος θα είχε ως συνέπεια τη ματαίωση του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού. Εξάλλου, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, καταστροφής ή αποψιλώσεως από πυρκαϊά ή οποιαδήποτε άλλη αιτία, δάσους ή δασικής εκτάσεως, ως προς την οποία έχει προηγουμένως εγκριθεί, κατά τις διατάξεις των άρθρων 45 και 58 του ν. 998/1979, επέμβαση, προκειμένου να εκτελεσθεί σε αυτήν έργο υποδομής και έχουν εκδοθεί οι απαιτούμενες για την εκτέλεση του έργου άδειες, κατά τη διέπουσα αυτό νομοθεσία, δεν παρακωλύεται η εκτέλεση του έργου, για το οποίο έχει ήδη εγκριθεί η επέμβαση. Ειδικότερα, στην περίπτωση, κατά την οποία έχει εγκριθεί η μεταβολή της μορφής δάσους ή δασικής έκτασης σε χρόνο, κατά τον οποίο δεν είχε επέλθει το γεγονός που κατά το άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος συνεπάγεται υποχρέωση της Διοίκησης να κηρύξει έκταση ως αναδασωτέα, δεν έχει εφαρμογή η συνταγματική αυτή διάταξη, η οποία ερμηνευόμενη σε συνδυασμό με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, αποβλέπει στην αποκατάσταση δασικής μορφής έκτασης, που έχει καταστραφεί με παράνομες ενέργειες ή από τυχαίο γεγονός, όχι όμως και στην επαναφορά του δασικού χαρακτήρα έκτασης, της οποίας η μεταβολή είχε επιτραπεί νομίμως, για λόγο προβλεπόμενο από την προαναφερόμενη συνταγματική διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1, με συνέπεια να καταργούνται κατ' ουσίαν ή να αποδυναμώνονται νόμιμες διοικητικές πράξεις, με τις οποίες έχει εγκριθεί η ως άνω μεταβολή, δεδομένου ότι με την αντίθετη εκδοχή, γεγονότα μεταγενέστερα των πράξεων αυτών θα ήταν δυνατό να οδηγήσουν σε ματαίωση σημαντικών έργων υποδομής σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος» (ΣτΕ 452/2014. Βλ., επί παραδείγματι, και τις ΣτΕ 2814/2013, 2816/2013 κατά τις οποίες είναι επιτρεπτή η χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων εντός δασών, δασικών και αναδασωτέων εκτάσεων κατά τη δασική νομοθεσία, εφόσον λαμβάνεται ιδιαίτερη μέριμνα για τον περιορισμό της βλάβης της δασικής βλάστησης. Βλ. και ΣτΕ [Ολ] 2499/2012 για τα κριτήρια που αναφέρονται στην ιδιαίτερη σημασία του έργου και την αναγκαιότητα εκτέλεσής του στη συγκεκριμένη πε-

ριοχή).

Υπό το φως των ανωτέρω, η μεταβολή ή αλλοίωση του χαρακτήρα των δασών και των δασικών εκτάσεων τελεί υπό τον όρο ότι η θυσία της δασικής βλάστησης αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση αυτών των αναγκών και ότι οι εν λόγω επεμβάσεις περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο, γίνονται δηλαδή με τη μεγαλύτερη δυνατή φειδώ, με τη μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου, οι δε σχετικές επεμβάσεις επιτρέπονται μόνο αν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος που θεμελιώνονται και αιτιολογούνται επαρκώς, κατόπιν ιδίως περιβαλλοντικής μελέτης, διά της οποίας διασφαλίζεται πλήρως η προστασία του δάσους καθώς και της χλωρίδας και της άγριας πανίδας που υπάρχει σε αυτό. Η ύπαρξη ή μη του ανωτέρω δημοσίου συμφέροντος υπόκειται στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή, ο οποίος εκτιμά και τα μέγιστα ανεκτά όρια αλλοίωσης του φυσικού περιβάλλοντος (βλ., μεταξύ άλλων, ΣτΕ 2694/2012, ΣτΕ 1508/2008, ΣτΕ 772/1992, 2770/1998).

Γ. Επίσης, στην παράγραφο 8 του νέου άρθρου 45 του ν. 998/1979, όπως προτείνεται να ψηφισθεί, περιγράφεται ένα σύστημα «περιβαλλοντικού ισοζυγίου» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση σελ. 4, επί δε του άρθρου 46 παρ. 9, σελ. 165), κατά το οποίο «[κ]άθε επιτρεπτή επέμβαση σε δάσος, δασική έκταση ή στις δημόσιες εκτάσεις των περιπτώσεων α' και β' της παραγράφου 5 του άρθρου 3 του παρόντος νόμου, που προβλέπεται κατά τις διατάξεις του παρόντος Κεφαλαίου, ενεργείται κατόπιν καταβολής ανταλλάγματος χρήσης και υποχρεωτικής αναδάσωσης, έκτασης ιδίου εμβαδού με εκείνης στην οποία εγκρίθηκε η επέμβαση. Η έκταση αυτή πρέπει να βρίσκεται στην ίδια περιοχή ή σε όμορη αυτής, ελλείψει δε έκτασης εντός της ίδιας διοικητικής ενότητας ή όμορης αυτής, σε άλλη που θα υποδειχθεί από τη δασική υπηρεσία. Η αναδάσωση διενεργείται από το δικαιούχο της επέμβασης, με δαπάνες του και επί τη βάσει σχετικής μελέτης, που καταρτίζεται με επιμέλειά του και εγκρίνεται από την δασική υπηρεσία» (βλ. και προτεινόμενο άρθρο 47 παρ. 9).

Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να διευκρινισθεί αν το αντάλλαγμα αφορά σε περίπτωση αναδάσωσης που υποχρεωτικώς συντρέχει κατά το Σύμβαγμα ή, κατ' ουσίαν, πρόκειται περί το πρώτον δάσωσης ορισμένης περιοχής. Στο ίδιο πλαίσιο, θα ήταν χρήσιμο να διευκρινισθεί βάσει ποιών κριτηρίων υποδεικνύει η αρμόδια δασική υπηρεσία την έκταση η οποία θα αναδασώνεται κάθε φορά. Περαιτέρω παρατηρείται ότι το δάσος συνιστά βιοκοινότητα με ξεχωριστή χλωρίδα και πανίδα, δημιουργούμενο, κατά κανόνα, μετά την παρέλευση αρκετού χρόνου. Η αναδάσωση σε άλλο σημείο από εκείνο όπου θα γίνει η επέμβαση δεν διασφαλίζει την αποφυγή διατάραξης

## 22

των οικοσυστημάτων και της οικολογικής ισορροπίας στο σημείο της επέμβασης ούτε εγγυάται την επαναδημιουργία του ίδιου οικοσυστήματος σε άλλη περιοχή. Υπό το φως των ανωτέρω, δημιουργείται προβληματισμός ως προς τη λειτουργία της υποχρεωτικής αναδάσωσης ως αντισταθμίματος στην επέμβαση και αλλοίωση ορισμένου δάσους ή δασικής έκτασης με οργανική ενότητα.

Δ. Συμφώνως προς την παρ. 4 του προτεινόμενου νέου άρθρου 57 του ν. 998/1979, επιτρέπεται η προσωρινή εγκατάσταση και διαμονή πληγέντων από φυσικές καταστροφές στις οριζόμενες δασικές εκτάσεις.

Εν προκειμένω θα ήταν χρήσιμο να διευκρινισθεί ο «όρος προσωρινή εγκατάσταση και διαμονή» όσον αφορά το είδος των εγκαταστάσεων, εάν δηλαδή θα πρόκειται για μόνιμες ή ευχερώς απομακρυνόμενες κατασκευές, όπως, επίσης, και όσον αφορά τη δυνατότητα εκτέλεσης έργων διευκόλυνσης της διαμονής των πληγέντων.

Ε. Οι διατάξεις του προτεινόμενου νέου άρθρου 59 του ν. 998/1979 προβλέπουν επιτρεπόμενες επεμβάσεις σε πάρκα και άλση.

Σχετικώς σημειώνεται ότι, συμφώνως προς νομολογία Συμβουλίου της Επικρατείας, «τα άλση και πάρκα που βρίσκονται σε κοινόχρηστο χώρο εντός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου εξομοιώνονται με τα δασικά οικοσυστήματα και υπάγονται στην ιδιαίτερη προστασία που θεσπίζεται για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις με το άρθρο 24 του Συντάγματος. Κατά συνέπεια, δεν επιτρέπεται η μεταβολή της χρήσης ή του προορισμού των εντός σχεδίου πόλεων κοινοχρήστων εκτάσεων, οι οποίες καλύπτονται από δασική βλάστηση που έχει δημιουργηθεί φυσικώς ή τεχνητώς (πάρκα ή άλση), ειμή μόνον κατ' εξαίρεση στις περιπτώσεις που προβλέπονται από διάταξη νόμου για την ικανοποίηση σκοπού, επιβαλλομένου από το δημόσιο συμφέρον, σύμφωνα με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη (...)» (ΣτΕ 1562/2011) (βλ. επίσης, ΣτΕ 677/2010 Ολομ., ΣτΕ 1978/2002, ΣτΕ 974/2005).

**14. Επί του άρθρου 42 παρ. 14**

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι «[μ]ε αποφάσεις του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και του κατά περίπτωση συναρμόδιου Υπουργού, ρυθμίζονται οι λοιπές αναγκαίες λεπτομέρειες για την εφαρμογή του παρόντος νόμου».

Σχετικώς παρατηρείται ότι με τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος παρέχεται στον κοινό νομοθέτη η δυνατότητα να μεταβιβάζει στην εκτελεστική εξουσία την αρμοδιότητά του προς θέσπιση κανόνων δι-

καίου. Τίθεται δε ο κανόνας ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση που επιβάλλεται να είναι ειδική και ορισμένη παρέχεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ως αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, ο οποίος ασκεί την μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα με προεδρικά διατάγματα. Ως φορείς της κατ' εξουσιοδότηση ασκούμενης νομοθετικής αρμοδιότητας δύνανται να ορίζονται, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, και άλλα όργανα της Διοίκησης, εφόσον πρόκειται περί ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον ή χαρακτηριστήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Όπως δε γίνεται παγίως δεκτό (βλ. ΣτΕ [ΟΛ] 235/2012, 1210/2010, 2815/2004 κ.ά.), ως «ειδικότερα θέματα», για τη ρύθμιση των οποίων επιτρέπεται η παροχή νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοικήσεως, νοούνται εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση με την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρυθμίσεως. Απαιτείται, επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδοτήσεως, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο όμως, πλαίσιο, σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα. Η ανωτέρω δε ουσιαστική ρύθμιση μπορεί να υπάρχει τόσο στις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως» (ΣτΕ [ΟΛ] 2186/2013). Λεπτομερειακό δε είναι το ζήτημα που αφορά τη θέσπιση όλως δευτερευουσών και επουσιωδών ρυθμίσεων, ενώ οι κύριες και ουσιαστικές ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999), ενώ τεχνικού χαρακτήρα είναι το θέμα που αφορά στη θέσπιση ρύθμισης για την οποία απαιτείται παρέμβαση αρμόδιου τεχνικού οργάνου (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999).

Υπό το φως των ανωτέρω δημιουργείται προβληματισμός ως προς το ορισμένο της ως άνω εξουσιοδότησης προς τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και τον κατά περίπτωση συναρμόδιο Υπουργό να ρυθμίζουν με κ.υ.α. τις λοιπές λεπτομέρειες για την εφαρμογή οποιουδήποτε θέματος, και όχι συγκεκριμένων θεμάτων του παρόντος νομοσχεδίου, το οποίο μάλιστα περιλαμβάνει ευρύτατο φάσμα ρυθμίσεων.

#### **15. Επί του άρθρου 43 παρ. 9**

Στην προτεινόμενη διάταξη η φράση «(...) οι εκτάσεις των περιπτώσεων α' και β' της παραγράφου 5 του άρθρου 3 του παρόντος νόμου, όπως ισχύ-

**24**

ει (...)» πρέπει να αντικατασταθεί από την φράση «(...) οι εκτάσεις των περιπτώσεων α' και β' της παραγράφου 5 του άρθρου 3 του 998/1979, όπως ισχύει (...)».

**16. Επί του άρθρου 44**

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι κτήρια, εγκαταστάσεις και υποδομές, όπως δασικά κτήρια, δασοφυλάκεια, πυροφυλάκεια, αποθήκες, υδατοδεξαμενές, φυτώρια, εργοστάσια ξυλείας, ιχθυογεννητικοί σταθμοί, ορειβατικά καταλύματα, ξύλινα λυόμενα οικήματα κ.λπ., συμπεριλαμβανομένων και των ακινήτων που αποτελούσαν περιουσία των ταμείων γεωργίας κτηνοτροφίας και δασών των νομών που χρησιμοποιούν οι Δασικές Υπηρεσίες, καθώς και τα κτήρια και γενικά οι υποδομές που ανεγέρθηκαν εντός δασών, δασικών εκτάσεων και δημόσιων εκτάσεων των περιπτώσεων α' και β' της παραγράφου 5 του άρθρου 3 του παρόντος νόμου και παραδόθηκαν στις δασικές υπηρεσίες λόγω εκπλήρωσης του σκοπού της επέμβασης ή επειδή εγκαταλείφθηκαν, αν δεν είναι αναγκαία στις Δασικές Υπηρεσίες που τα χρησιμοποιούν, επιτρέπεται να παραχωρούνται κατά χρήση για ορισμένο χρόνο, άνευ ανταλλάγματος προς το Δημόσιο ή προς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ή κατόπιν ανταλλάγματος, σε φυσικά ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου που εκπληρούν κοινωφελή ή μη σκοπό. Τα ως άνω ακίνητα διατίθενται κατά προτεραιότητα για την εγκατάσταση κέντρων υποδοχής και φιλοξενίας μεταναστών. Η διαχείριση των παραχωρούμενων ακινήτων γίνεται κατά παρέκκλιση των περί των χρήσεων γης και των όρων δόμησης κείμενων πολεοδομικών διατάξεων, αν είναι αναγκαίο προκειμένου να εκπληρωθεί ο σκοπός της παραχώρησης. Η παραχώρηση γίνεται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, μετά από εισήγηση της Ειδικής Γραμματείας Δασών, με την οποία καθορίζεται και το τίμημα, ο σκοπός της παραχώρησης και μπορεί να τίθενται όροι, η μη εκπλήρωση των οποίων συνεπάγεται την ανάκλησή της.

Σχετικώς σημειώνεται ότι, λόγω της συνταγματικής προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων, «(...) μόνον κατ' εξαίρεση παρέχεται ευχέρεια στον κοινό νομοθέτη να επιτρέπει επεμβάσεις που μεταβάλλουν ή αλλοιώνουν το δασικό χαρακτήρα αυτών, εφόσον συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, υπό τον όρο, πάντως, ότι η θυσία της δασικής βλαστήσεως αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσον για την ικανοποίηση αυτών

των αναγκών και ότι οι επεμβάσεις περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο, γίνονται δηλαδή με την μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου (...). (...) «Εξ άλλου ενόψει της συνταγματικής προστασίας των δασών και δασικών εκτάσεων, οι (...) διατάξεις της δασικής εν γένει νομοθεσίας είναι στενά ερμηνευτέες και επιτρέπουν την κατ' εξαίρεση μεταβολή της μορφής των δημοσίων δασικών εκτάσεων αποκλειστικά για την εξυπηρέτηση των απαιτούμενων σε αυτές σκοπών, χωρίς να επιτρέπουν την επέκταση της εφαρμογής τους και για άλλους, έστω παρεμφερείς, σκοπούς. Περαιτέρω, κατά την έννοια των ίδιων αυτών διατάξεων, ερμηνευομένων σύμφωνα με τις (...) διατάξεις του Συντάγματος, η παραχώρηση δημόσιας δασικής έκτασης προς επιδίωξη ενός καταρχήν επιτρεπτού κατά το Σύνταγμα και τον νόμο σκοπού, τελεί (...) υπό την προϋπόθεση ότι η Διοίκηση διαπίστωσε την έλλειψη κατάλληλων, μη δασικών εκτάσεων και την, ως εκ τούτου, αναγκαιότητα για την θεραπεία του σκοπού αυτού παραχωρήσεως εκτάσεως με δασικό χαρακτήρα (...)» (ΣτΕ 2694/2012).

Εν προκειμένω, δεδομένου ότι τα ως άνω ακίνητα είχαν παραχωρηθεί για συγκεκριμένους, συναφείς με τον προορισμό και τη προστασία του δάσους σκοπούς, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να ορισθούν στην προτεινόμενη διάταξη «οι κοινωφελείς ή μη σκοποί» για την εκπλήρωση των οποίων τα ακίνητα αυτά παραχωρούνται εκ νέου δια της προτεινόμενης διάταξης.

#### **17. Επί του άρθρου 53**

Α. Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, θα ήταν ενδεχομένως ορθότερο ο τίτλος του παρόντος να αντικατασταθεί από τον τίτλο «Καταργούμενες διατάξεις» και η παρ. 2 να αποτελέσει ξεχωριστή ρύθμιση.

Β. Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη της παρ. 2 του παρόντος: «Οι διατάξεις των εδαφίων της παραγράφου 2B του άρθρου 13 του ν. 1734/1987 τα οποία προσετέθησαν με το άρθρο 16 του ν. 2040/1992 και την παρ. 2 του άρθρου 7 του ν. 4208/2013 (Α' 252) παραμένουν σε ισχύ».

Σημειώνεται σχετικά ότι σε παλαιότερη Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής έχει εκφρασθεί προβληματισμός, ο οποίος διατηρείται κατά το αντικείμενο της προτεινόμενης ρύθμισης, ως προς το αν η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 7 του ν. 4208/2013 συνάδει προς την εκ του άρθρου 24 του Συντάγματος επιβαλλόμενη προστασία των δασών (βλ. την από

26

29.10.2013 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου «Ρυθμίσεις Υπουργείου Υγείας και άλλες διατάξεις» (ν. 4298/2013), παρατήρηση 2).

Αθήνα, 30.7.2014

Ο εισηγητές  
Αλεξάνδρα Καρέτσου  
Επιστημονική Συνεργάτις  
Δημήτρης Βασιλείου  
Γεωργία Μακροπούλου  
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος  
Αν. Καθηγητής  
του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αντώνης Παντελής  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου  
Κώστας Μαυριάς  
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών