



ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«Ρύθμιση θεμάτων αγροτικής γης, επίλυση ζητημάτων αποκατασταθέντων και αποκαθιστάμενων κτηνοτρόφων και άλλες διατάξεις»

Ι. Με τις διατάξεις του προτεινόμενου νομοσχεδίου ρυθμίζονται θέματα διάθεσης εκτάσεων για την αποκατάσταση ακτημόνων καλλιεργητών, παρέχεται η δυνατότητα παραχώρησης διαθεσίμων εποικιστικών εκτάσεων, με όρους και προϋποθέσεις που καθορίζονται από τις διατάξεις του προτεινόμενου Νοσχ, ρυθμίζονται ζητήματα κατοχής εποικιστικών εκτάσεων και μία σειρά άλλων θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Γεωργίας.

Η ανάγκη βελτίωσης και ανάπτυξης της αγροτικής εκμετάλλευσης, της αποκατάστασης των ακτημόνων καλλιεργητών και κτηνοτρόφων, της διαχείρισης των βοσκοτόπων κ.λπ., συνιστούν τη βασική προβληματική των προτεινόμενων ρυθμίσεων του νομοσχεδίου. Η αντιμετώπιση του προβλήματος της διαχείρισης και βελτίωσης της αγροτικής εκμετάλλευσης -και ειδικότερα του κλάδου της κτηνοτροφίας αποτελεί βασική κρατική μέριμνα, δεδομένου ότι συντελεί στην ώθηση της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, ως ουσιώδης κλάδος της εθνικής οικονομίας. Η μέριμνα αυτή του εθνικού νομοθέτη αντικατοπτρίζεται στη διάταξη του εδαφίου δ' της παραγράφου 1 του άρθρου 24 Σ, σύμφωνα με την οποία η απαγόρευση της μεταβολής του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων συνοδεύεται από την εξαίρεση της επιτρεπτής μεταβολής τους για αγροτική εκμετάλλευση, όταν το επιβάλλει η εθνική οικονομία ή για άλλη χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον. Σχετικώς, η νομολογία του ΣτΕ, κρίνοντας επί της συνταγματικότητας της εν λόγω εξαίρεσης του άρθρου 24 παρ. 1 εδ. δ' Σ, έθεσε ως προϋπόθεση αφενός την έκδοση ειδικού νόμου, ο οποίος να απαριθμεί περιοριστικά τις περιπτώσεις της εξαίρεσης και να καθορίζει τα όργανα που είναι αρμόδια για να διαπιστώσουν την ύπαρξη του υπέρτερου δημόσιου σκοπού και της αδυναμίας θεραπείας του με άλλα μέσα, και αφετέρου τη δυνατότητα της εξαίρεσης μόνο στα δημόσια δάση και όχι στα ιδιωτικά(ΣΤΕ

3745/1981 Ολομ., 3051/1981, 3277/1986, 2778/1988, 664/1990). Σημειωτέον ότι με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η εν λόγω διάκριση μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων δασών απαλείφθηκε, με αποτέλεσμα την πλήρη εξομείωση ιδιωτικών και δημοσίων δασών ως προς την έκταση και την αυστηρότητα της προστασίας του δασικού χαρακτήρα τους.

Η νομολογία του ΣτΕ επιδιώκοντας να περιορίσει την έκταση εφαρμογής της ρήτρας του εδαφίου δ', έκρινε περαιτέρω ότι «..... σε κάθε περίπτωση η ως άνω εξαίρεση υπόκειται στον έλεγχο του αρμόδιου δικαστή, ο οποίος βάσει των διδαγμάτων της κοινής πείρας σταθμίζει τόσο τη συνδρομή των λόγων δημόσιου συμφέροντος που επιβάλλουν την κατ'εξαίρεση επέμβαση στα δάση και τις δασικές εκτάσεις, όσο και το προσήκον μέτρο της επιτρεπόμενης επέμβασης...» (ΣτΕ 3745/1981 Ολομ., 3051/1981, 3277/1986, 2778/1988, 664/1990). Η πιο πρόσφατη νομολογία του Ε' Τμήματος του ΣτΕ ερμηνεύει με αυστηρότερο τρόπο τη διάταξη αυτή, αφού πλέον απαιτείται «να υφίσταται όλως εξαιρετικός λόγος αφορών εις την εθνικήν οικονομίαν και απτόμενος κρίσιμων παραμέτρων αυτής εθνικού επιπέδου και η σχετική εθνική ανάγκη να μην είναι δυνατόν αν εξυπηρετηθή άλλως ει μη δια της θυσίας του απολύτως αναγκαίου προς τούτο τμήματος του δάσους ή της δασικής εκτάσεως...» (ΣτΕ 1/1993, 664/1994, 2829/1993 στην οποία γίνεται λόγος για «αναπόφευκτη θυσία», ΣτΕ 2435/93, σύμφωνα με την οποία είναι επιτρεπτή η «...κατ' εξαίρεση αλλοίωση της μορφής των δημοσίων δασών και των δημοσίων δασικών εκτάσεων σε περιπτώσεις κατά τις οποίες προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευσή τους ή άλλη χρήση επιβαλλόμενη από λόγους σοβαρού δημοσίου συμφέροντος, ήτοι αναγόμενους στην εξυπηρέτηση ζωτικής ανάγκης της εθνικής οικονομίας, εφόσον επιπροσθέτως η θυσία της δασικής βλάστησης αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση υφιστάμενης τέτοιας ανάγκης...», βλ. επίσης ΣτΕ 772/92, στην οποία γίνεται αναφορά σε «σπουδαίο δημόσιο συμφέρον», ΣτΕ 2435/93 και 951/96, οι οποίες αναφέρονται σε «υπέρτερο» δημόσιο συμφέρον, ΣτΕ 1/93, η οποία αναφέρεται σε «όλως εξαιρετικό» δημόσιο συμφέρον, ΣτΕ 666/94 για εξυπηρέτηση «ζωτικής ανάγκης» της εθνικής οικονομίας, μάλιστα πρέπει να είναι «...το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση μιας ζωτικής ανάγκης της εθνικής οικονομίας (....) τεκμηρίωση από τη Διοίκηση, υπό τον ακυρωτικό έλεγχο του δικαστή» ΣτΕ 951/96, «...η μικρότερη δυνατή απώλεια του δασικού πλούτου (...) κατά προτίμηση χρησιμοποίηση τμήματος δασικής έκτασης (...) επέμβαση σε τμήμα δάσους...» ΣτΕ 2435/93 και 951/96, βλ. επίσης Ε. Βενιζέλου, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί του, 1990 σελ. 64 επ., Μ. Δεκλερή, Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος, Εγκόλπιο της βιωσίμου αναπτύξεως, 1990 passim).

II. Το άρθρο 1 παρ. 6 του προτεινόμενου ΣχΝ προβλέπει την παραχώρηση δημοσίων εκτάσεων εποικιστικών περιοχών που έχουν χαρακτήρα δασικών

εκτάσεων υπό τον όρο της αξιοποίησής τους για γεωργική καλλιέργεια ως προς την έκτασή τους που δεν καλύπτεται από δασική βλάστηση. Ως προς την προτεινόμενη διάταξη το ΣτΕ με την υπ' αριθμ. 1049/2000 απόφασή του, παραπεμπτική στην επταμελή σύνθεση του Δικαστηρίου, έκρινε ότι η διάταξη του –τροποποιούμενου με το παρόν- άρθρου 15 παρ. 3 του ν. 1734/1987 δεν εναρμονίζεται με το Σύνταγμα, διότι παρέχεται η δυνατότητα εκχέρσωσης δασικών εκτάσεων η οποία δεν συνδέεται με την εξυπηρέτηση συγκεκριμένου σκοπού υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο εθνικής οικονομίας, η δε προτεινόμενη εξαίρεση από τους περιορισμούς της δασικής νομοθεσίας τελεί υπό την προϋπόθεση ότι αιτιολογημένως προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευσή της (ΣτΕ 1044/2000 σύμφωνα με την οποία η εξαίρεση κληροτεμαχίου από τους περιορισμούς της δασικής νομοθεσίας σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 3 ν. 1734/1987 έχει ως προϋπόθεση ότι πρόκειται για έκταση κατάλληλη προς γεωργική εκμετάλλευση και ότι προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευσή της)..

Σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, και ενόψει του ότι ο συνταγματικός νομοθέτης έχει αναγάγει σε αντικείμενο έντονου ενδιαφέροντος και ειδικής ρυθμίσεως το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, καθιερώνοντας μάλιστα και υποχρέωση του Κράτους για την προστασία του, η προτεινόμενη διάταξη θα μπορούσε να ερμηνευθεί υπό το φως του παραπάνω συνταγματικού κανόνα, που απαγορεύει την μεταβολή του προορισμού των δασών και δασικών εκτάσεων, χωρίς συγκεκριμένο ειδικά αιτιολογημένο χαρακτηρισμό των εκτάσεων ως προέχουσας σημασίας για την αγροτική εκμετάλλευση και την εθνική οικονομία.

Ο ίδιος προβληματισμός θα μπορούσε να διατυπωθεί και ως προς τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 3, 5 παρ. 1, 11 παρ. 4, 5, 6, ειδικότερα ως προς το ζήτημα της ενδεχόμενης μεταβολής του δασικού ή αναδασωτέου χαρακτήρα και προορισμού μιας έκτασης (άρθρο 11 παρ. 6 ΣχN).

Και τούτο διότι όπως έχει κριθεί συναφώς, ενόψει της απαγόρευσης εκ του άρθρου 117 παρ. 3 Σ διάθεσης των αναδασωτέων εκτάσεων για άλλο σκοπό δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε την επέμβαση στο δάσος σύμφωνα με τον νόμο (ενν. τον ν. 998/1979), τέτοια επέμβαση επιτρέπεται στο «...άκρως απαραίτητο μέτρο μόνο μετά την πραγματοποίηση της αναδάσωσης και την ανάκτηση της δασικής μορφής της καταστραφείσας έκτασης, απαγορεύεται δε απολύτως τέτοια επέμβαση πριν την πραγματοποίηση του σκοπού της αναδάσωσης...» (ΣτΕ 2778/1988 Ολομ. Αρμεν. 1988 σελ. 804 επ., ΣτΕ 664/1990 επταμελής, 2281/1994, 3578/1996).

Ακόμη, ως προς την προτεινόμενη στο άρθρο 5 ΣχN επίλυση του ζητήματος της αυθαίρετης κατοχής επικοιστικών κοινοχρήστων και διαθεσίμων εκτάσεων, η νομολογία του ΣτΕ επί του θέματος αυτού υπήρξε ανέκαθεν αυστηρή, κρίνοντας ότι «...η νομιμοποίηση των αυθαιρέτων (κτισμάτων) παραβιάζει την αρχή της ισότητας, διότι θέτει και δη άνευ διακρίσεως τινός εις

εξόχως μειονεκτική μοίρα έναντι των αυθαιρετησάντων τους νομοταγείς πολίτας...οι οποίοι ενεργήσαντες εντός των υπό του νόμου παρεχομένων δυνατοτήτων, θα υφίστανται του λοιπού εις το διηνεκές τας δυσμενείς πολεοδομικάς συνεπείας εκ των αυθαιρεσιών των γειτόνων των, δια των οποίων επιβαρύνεται, ενίοτε αθεραπεύτως, ο φωτισμός, ο αερισμός, η πυκνότητα δομήσεως κλπ της περιοχής. Επίσης, διότι η εισαγόμενη απόκλισις από του παγίως ισχύσαντος νομικού καθεστώτος, ουδόλως παρίσταται πολεοδομικώς δεδικαιολογημένη, εν όψει της πραγματικής καταστάσεως, εις την αντιμετώπισιν της οποίας απέβλεψεν...εφ'όσον η νομιμοποίησις των αυθαιρέτων επιχειρείται επί τη βάσει αποκλειστικώς του συμπτωματικού γεγονότος της υπάρξεως των εις δεδομένην χρονικήν στιγμήν, γεγονός το οποίον και μόνον δεν αρκεί να δικαιολογήσει την απόκλισιν από της ισότητος...Η εξαίρεσις αύτη καθίσταται δυνατή οσάκις οι αυθαίρετοι κατασκευαί οφείλονται εις ασημάντους από πολεοδομικής απόψεως παραβάσεις, αίτινες, ως εκ του μεγέθους, της μορφής και των επιπτώσεών των δεν ασκούν σοβαράν επιρροήν επί της λειτουργικότητος των οικισμών ουδ'επιδρώσι δυσμενώς επί των όρων διαβιώσεως...Αποκλείεται ούτω εκ της διαληφθείσης συνταγματικής διατάξεως η εξαίρεσις από του γενικώς ισχύοντος κανόνος της καταδράσεως των αυθαιρέτων κατασκευών οσάκις αύται είναι αποτέλεσμα σοβαρών παραβάσεων των ισχυόντων όρων και περιορισμών δομήσεως»(ΣτΕ 247/80 παραπ. σε Ολομ., ΟλΣτΕ 1876/80, 3210/1998 επταμ., 2566/99, 2881/2000 ΔιΔικ 2001 σελ. 683 επ.)

Αθήνα, 14 Απριλίου 2003

Η εισηγήτρια επιστημονική συνεργάτις
Αλεξάνδρα Καρέτσου

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Στέλιος Ν. Κουσουλής
Επίκ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης
Αντώνης Μ. Παντελής
Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς