



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Χρηματοδότηση Περιβαλλοντικών Παρεμβάσεων, Πράσινο Ταμείο, Κύρωση Δασικών Χαρτών και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση Νοσχ, όπως διαμορφώθηκε μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, περιλαμβάνει τρία Κεφάλαια.

Α) Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α΄ (άρθρα 1 – 12 του Νοσχ) μεταρρυθμίζεται το θεσμικό πλαίσιο χρηματοδότησης περιβαλλοντικών παρεμβάσεων. Κύρια στόχευση του προτεινόμενου «ολοκληρωμένου και ειδικού συστήματος χρηματοδότησης περιβαλλοντικών παρεμβάσεων» είναι η «ενίσχυση της ανάπτυξης μέσω της προστασίας του περιβάλλοντος», καθώς και η «αποτελεσματική και διαφανή[ς] διαχείριση των πόρων για την αναβάθμιση και αποκατάσταση του περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής» (άρθρο 1 του Νοσχ, τη διατύπωση του οποίου επαναλαμβάνει η Αιτιολογική Έκθεση).

Ετσι, συνιστάται η «Στρατηγική Επιτροπή Περιβαλλοντικής Πολιτικής», ως συμβουλευτικό όργανο στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, και καθορίζονται οι αρμοδιότητές της (άρθρο 2 του Νοσχ), ορίζονται δε, ενδεικτικώς, οι «Πράσινοι Πόροι» (άρθρο 3 του Νοσχ) τους οποίους διαχειρίζεται ν.π.δ.δ. υπό την επωνυμία «Πράσινο Ταμείο», κατά μετονομασία του «Ειδικού Ταμείου Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολοδομικών Σχεδίων» (εφεξής, Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ.) του ν.δ. 1262/1972 (άρθρα 4-11 του Νοσχ).

Με τις διατάξεις Κεφαλαίου Β΄ (άρθρα 13 – 26 Νοσχ) ρυθμίζονται αναλυτικώς η κατάρτιση και η κύρωση δασικών χαρτών, ιδίως δε η διαδικασία υπο-

βολής και επεξεργασίας στις συγκροτούμενες «Επιτροπές Εξέτασης Αντιρρήσεων (ΕΠ.Ε.Α.)» τυχόν αντιρρήσεων, τόσο ως προς εκτάσεις που έχουν συμπεριληφθεί όσο και ως προς εκτάσεις οι οποίες, κατά παράλειψη, δεν συμπεριελήφθησαν στους εν λόγω χάρτες (άρθρα 15 – 19 του Νσχ), καθώς και η αποτύπωση στους δασικούς χάρτες των ορίων οικισμών (άρθρα 23 και 24 του Νσχ). Περαιτέρω, ανασυγκροτείται το «Τεχνικό Συμβούλιο Δασών» του ν. 998/1979 και διευρύνονται οι γνωμοδοτικές του αρμοδιότητες και η συμμετοχή του στη διαδικασία κύρωσης των δασικών χαρτών (άρθρο 25 παρ. 1, 2 του Νσχ).

Τέλος, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 27-30 του Νσχ) ανασυγκροτείται, μεταξύ άλλων, στον Οργανισμό Αθήνας, «Συμβούλιο Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας-Αττικής» για την «παρακολούθηση της πραγματοποίησης των στόχων του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας, καθώς και για τη σύνταξη των αναγκαίων αναθεωρήσεων και τροποποιήσεων αυτού» (άρθρο 27 του Νσχ).

Β) Επισημαίνεται ότι η κατάρτιση δασικών χαρτών αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη σύνταξη δασολογίου, «υποχρέωση του Κράτους» κατά ρητή επιταγή του Συντάγματος (άρθρο 24 παρ. 1 εδ. δ'). Οι πρώτες σχετικές ρυθμίσεις εισήχθησαν με τον ν. 248/1976. Εν συνεχεία, με τις διατάξεις του ν. 998/1979 θεσπίσθηκαν διαδικασίες για τη χαρτογράφηση των δασών και των δασικών εκτάσεων, καθώς και τον χαρακτηρισμό εκτάσεων ως δασικών, σε περίπτωση έλλειψης δασολογίου. Κατ' εξουσιοδότηση δε του άρθρου 13 παρ. 3 του ως άνω νόμου, εκδόθηκε το π.δ. 1141/1980, με το οποίο ρυθμίσθηκαν ειδικότερα ζητήματα της διαδικασίας, καθώς και οι τεχνικές κατάρτισης, τήρησης και ενημέρωσης Γενικού Δασολογίου. Με τον τρόπο αυτό ολοκληρώθηκε το κανονιστικό πλαίσιο για τη σύνταξη δασολογίου. Η άπρακτη, όμως, παρέλευση δεκαετίας, χρόνου εύλογου, κατά την κρίση του ΣτΕ, για την κατάρτιση δασολογίου, είχε ως συνέπεια την ακύρωση της σχετικής παράλειψης της Διοίκησης, «κατ' επιβεβλημένη διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 45 παρ. 4 του κωδ. π.δ. 18/1989, εφ' όσον άλλως η μεν συνταγματική επιταγή θα μετέπιπτε σε απλή θεωρητική διακήρυξη αρχής, το δε φυσικό περιβάλλον θα παρέμενε άνευ προστασίας, εκτεθειμένο σε ανεπανόρθωτη καταστροφή, εναντίον της σαφούς βουλήσεως του συνταγματικού νομοθέτη» (ΣτΕ 2818/1997 επταμελούς σύνθεσης, Αρμ. 1997, σελ. 1072). Κρίθηκε, μάλιστα, ότι, «σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική αυτή απόφαση η Διοίκηση πρέπει να προβεί σε όλες τις ενέργειες [, μεταξύ των οποίων και η σύ-

νταξη δασικών χαρτών, που] αποτελούν μέρος της διαδικασίας κατάρτισης του γενικού δασολογίου της χώρας, μέσα στον απαιτούμενο για την πραγμάτωσή του χρόνο, που μπορεί να προσδιορισθεί και με πραγματογνωμοσύνη» (ΣτΕ, όπ. π.).

Διαδικασία σύνταξης και κύρωσης δασικών χαρτών προβλέφθηκε κατόπιν σε, προτεινόμενα προς κατάργηση, άρθρα του ν. 2664/1998, «Εθνικό Κτηματολόγιο και άλλες διατάξεις». Ειδικότερα, στο άρθρο 27, όπως αντικαταστάθηκε με τα άρθρα 5 του ν. 3208/2003 και 9 του ν. 3810/2010, και στα άρθρα 27Α-27Β, που προστέθηκαν με τα άρθρα 5 και 8, αντιστοίχως, του ν. 3810/2010.

Σημειωτέον, συναφώς, ότι με το 9/2004 Πρακτικό της αρμόδιας Ειδικής Επιτροπής του ΣτΕ (άρθρου 5 του ν. 1470/1984) είχε διαπιστωθεί παράλειψη της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς την προαναφερθείσα ακυρωτική απόφαση του δικαστηρίου, ενόψει της εφαρμογής, σε περιορισμένη έκταση, των διατάξεων των άρθρων 27 και 28 του ν. 2664/1998.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νοχ

1. Επί των άρθρων 2 παρ. 2 και 7 παρ. 2

Εκ παραδρομής αναφέρονται στις προτεινόμενες διατάξεις ο «Γενικός Γραμματέας Ναυτιλίας και Ασφάλειας Ναυσιπλοΐας του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη», καθώς και η «Γενική Γραμματεία Ναυτιλίας και Ασφάλειας Ναυσιπλοΐας του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη», αντί των ορθών «Γενικός Γραμματέας Ασφάλειας Ναυσιπλοΐας του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη» και «Γενική Γραμματεία Ασφάλειας Ναυσιπλοΐας του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη», αντιστοίχως (βλ. άρθρο 1 παρ. 2 του π.δ. 96/2010, ΦΕΚ Α΄ 170).

2. Επί των άρθρων 3 παρ. 1 και 8 παρ. 1

Α) Κατά την περίπτωση στ) της πρώτης από τις προς ψήφιση διατάξεις, στους «Πράσινους Πόρους» περιλαμβάνονται «στ) Κάθε φύσεως εισφορές, δωρεές, χορηγίες, κληρονομίες, κληροδοσίες από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή άλλα ημεδαπά ή αλλοδαπά νομικά ή φυσικά πρόσωπα».

Εξ άλλου, κατά την παρ. 1 του προτεινόμενου άρθρου 8, στους πόρους του Πράσινου Ταμείου περιλαμβάνονται οι Πράσινοι Πόροι του άρθρου 3 αλλά και, εκ νέου και υπό δ), «χορηγίες και δωρεές από φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου».

Χρήσιμο θα ήταν, να είναι προφανής ο αποδέκτης των Πράσινων Πόρων

της περ. στ) του άρθρου 3 παρ. 1 και η σχετική διάταξη να συγχωνευθεί με αυτήν της περ. δ) του άρθρου 8 παρ. 1.

Περαιτέρω, δεδομένου ότι οι δωρεές αιτία θανάτου (ΑΚ 2032), οι κληρονομίες (ΑΚ 1710) και οι κληροδοσίες (ΑΚ 1714), στις οποίες αναφέρεται η ως άνω περίπτωση στ) της παρ. 1 του άρθρου 3, προϋποθέτουν φυσικό πρόσωπο, θα μπορούσε η σχετική, ενιαία, διάταξη να περιλάβει την ακόλουθη αναδιατύπωση: «κάθε είδους εισφορές, δωρεές, χορηγίες, κληρονομίες, κληροδοσίες».

Β) Σημειωτέον ότι περιβαλλοντικοί φόροι και τέλη, Πράσινοι Πόροι κατά το άρθρο 3 του Νσχ, είναι «το σύνολο των υποχρεωτικών μη ανταποδοτικών καταβολών, είτε οι εν λόγω πόροι καταβάλλονται απευθείας στον κρατικό προϋπολογισμό είτε αφιερώνονται σε ειδικούς σκοπούς» (βλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 26.3.1997, σχετικής με τους περιβαλλοντικούς φόρους και τα συναφή τέλη στην ενιαία αγορά), περιβαλλοντικές δε εισφορές επιβάλλονται κατ' εφαρμογήν της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», κατά την οποία η ευθύνη και το κόστος των περιβαλλοντικών ζημιών, της αποφυγής αλλά και της εξάλειψής τους, πρέπει να αναλαμβάνονται από τον ίδιο τον ρυπαίνοντα (βλ. Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, 2008, σελ. 63 επ. και 122 επ.). Παρατηρείται ότι η επιβολή των ως άνω φόρων, τελών και εισφορών δύναται, είτε λόγω γραφειοκρατικών κωλυμάτων είτε λόγω σκοπιμοτήτων, να εκτραπεί από τους σκοπούς της περιβαλλοντικής φορολογίας (βλ. πόρισμα Συνηγόρου του Πολίτη, Χρηματοδότηση Περιβαλλοντικών δράσεων από το Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ., Απρίλιος 2008), η δε εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» μπορεί να θεωρηθεί ότι μετατρέπει το δικαίωμα στο περιβάλλον σε δικαίωμα στη ρύπανση, δηλαδή σε «οικονομικά αποτιμητό δικαίωμα, το οποίο μπορεί κανείς να αγοράσει, αν καταβάλει το ανάλογο τίμημα» (βλ. Ι. Καράκωστα, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2005, σελ. 24. Πρβλ. Αν. Τάχο, Δίκαιο Προστασίας του Περιβάλλοντος, 2005, σελ. 205, κατά τον οποίο, «το έννομο αγαθό «περιβάλλον» αναγνωρίζεται ως οικονομικό αντικείμενο, του οποίου τη χρήση (δηλ. την προσβολή) μπορεί να εξαγοράσει ο ενδιαφερόμενος»).

Γ) Επισημαίνεται, τέλος, ότι πληροφορίες σχετικές με τη διαχείριση και αξιοποίηση των εσόδων του Πράσινου Ταμείου θεωρούνται «περιβαλλοντικές πληροφορίες», στις οποίες έχει πρόσβαση κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, κατά την Οδηγία 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 28ης Ιανουαρίου 2003 «για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του

Συμβουλίου» (ΕΕ L 41 της 14.2.2003, σ. 26) και την κ.υ.α. 11764/653/2006 (ΦΕΚ Β΄ 327/17.03.2006).

3. Επί του άρθρου 5 παρ. 4 εδ. α΄

Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «Η αξιοποίηση από το Πράσινο Ταμείο των Πράσινων Πόρων γίνεται μέσω προγραμμάτων για τη χρηματοδότηση δράσεων προστασίας, αναβάθμισης και αποκατάστασης του περιβάλλοντος που υλοποιούν τρίτοι (φορείς υλοποίησης) και μπορεί να έχει τη μορφή επιχορηγήσεων, δανείων, κεφαλαιακής συμμετοχής ή άλλης ισοδύναμης μορφής κεφαλαιακής ενίσχυσης». Επισημαίνεται ότι, βάσει της γραμματικής διατύπωσης της προς ψήφιση διάταξης, η εν λόγω αξιοποίηση αφορά μόνον τους Πράσινους Πόρους του άρθρου 3 παρ. 1 του Νσχ και όχι άλλους πόρους του Πράσινου Ταμείου που προβλέπονται στο άρθρο 8 του Νσχ.

4. Επί του άρθρου 16

Με την προς ψήφιση διάταξη προβλέπεται υποβολή αντιρρήσεων, σε ηλεκτρονική ή έντυπη μορφή, κατά του περιεχομένου δασικού χάρτη που αναρτήθηκε.

Επισημαίνεται ότι, κατ' άρθρο 10 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999), υποβολή αίτησης, δήλωσης ή άλλου εγγράφου σε διοικητική αρχή «με μηχανικό μέσο» είναι δυνατή «εφόσον το μέσο τούτο αφήνει αποτύπωμα που καθιστά αναμφίβολη την αναγνώριση του μηχανήματος αποστολής και παραλαβής, καθώς και της ημερομηνίας και ώρας αποστολής και παραλαβής», εν συνεχεία δε υποβάλλει ο ενδιαφερόμενος, «το αργότερο μέσα σε πέντε (5) ημέρες από τη λήξη της προθεσμίας, έγγραφο που φέρει την ιδιόχειρη υπογραφή του και έχει όμοιο περιεχόμενο με αυτό το οποίο παρέλαβε, με το μηχανικό μέσο, η υπηρεσία».

Εν προκειμένω εισάγεται απλούστερη διαδικασία υποβολής, κατά την οποία, με την ολοκλήρωση της ηλεκτρονικής κατάθεσης αντιρρήσεων, μέσω της ιστοσελίδας της εταιρίας «ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε.», «χορηγείται ειδικός αριθμός πρωτοκόλλου και καταχωρίζονται τα στοιχεία της [αμφισβητούμενης] έκτασης (...) μαζί με τον αριθμό πρωτοκόλλου και τα στοιχεία του ενδιαφερομένου», χωρίς να απαιτείται, επιπροσθέτως, υποβολή εντύπου.

Περαιτέρω, προτείνεται, διαζευκτικώς προς την ηλεκτρονική υποβολή, η κατάθεση αντιρρήσεων, σε έντυπη ή ψηφιακή μορφή, «σε οποιοδήποτε Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.)».

Σημειώνεται ότι, κατ' άρθρο 3 παρ. 4 εδ. ε΄ του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, «Αιτήσεις για έκδοση διοικητικής πράξης που υποβάλλονται μέσω

Κ.Ε.Π. τα οποία έχουν την ευθύνη ελέγχου των στοιχείων της ταυτότητας, θεωρείται ότι υποβάλλονται αυτοπροσώπως στην αρμόδια για την έκδοση της πράξης υπηρεσία». Κατά δε το άρθρο 11 παρ. 4 του ν. 3230/2004, «Το Κ.Ε.Π. οφείλει να διαβιβάζει στην αρμόδια υπηρεσία τις υποβληθείσες σ' αυτό αιτήσεις εντός της επομένης από της υποβολής τους ημέρας».

5. Επί των άρθρων 19 παρ. 4 και 20 παρ. 1

Κατά την πρώτη από τις προτεινόμενες διατάξεις, «Κατά των πράξεων κύρωσης δασικών χαρτών επιτρέπεται η άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας». Επισημαίνεται ότι η αίτηση ακυρώσεως κατά «εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών» κατοχυρώνεται στο άρθρο 95 παρ. 1 α) του Συντάγματος, επομένως, δεν χρειάζεται σχετική άδεια του νομοθέτη.

Περαιτέρω, κατά τη δεύτερη από τις προς ψήφιση διατάξεις, «Μετά την, τμηματική ή ολική, κύρωση του δασικού χάρτη, δεν επιτρέπεται αναμόρφωσή του, εκτός αν τούτο επιβάλλεται από αμετάκλητη δικαστική απόφαση».

Συναφώς παρατηρείται ότι το ΣτΕ αποφασίζει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, άρα αμετακλήτως, η δε συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις αποφάσεις του επιτάσσεται από την παρ. 5 του ως άνω άρθρου του Συντάγματος. Κατά συνέπεια, η τελευταία φράση της ανωτέρω προτεινόμενης διάταξης θα μπορούσε να απαλειφθεί.

6. Επί του άρθρου 21 παρ. 2 και 18 παρ. 4

Με τις προς ψήφιση διατάξεις παρέχεται εξουσιοδότηση προς έκδοση κ.υ.α. για τον καθορισμό της αποζημίωσης των δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων ν.π.δ.δ. και φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα «που διατίθενται «για την υποστήριξη του έργου της κύρωσης του δασικού χάρτη, έως την ολοκλήρωσή του, και τη διευκόλυνση της συγκρότησης των ΕΠ.Ε.Α.», η θητεία των οποίων «λήγει με την ολοκλήρωση της εξέτασης των αντιρρήσεων επί του αναρτηθέντος δασικού χάρτη», και οι οποίες συγκροτούνται από διατιθέμενους, κατά τα ανωτέρω, υπαλλήλους (άρθρο 18 παρ. 1 και 3 Νσχ).

Δεδομένης της, κατά τα προηγθέντα, ταυτότητας περιεχομένου, θα αρκούσε ίσως μια και μόνον εξουσιοδοτική διάταξη.

7. Επί των άρθρων 23 παρ. 3 και 25 παρ. 8

Κατά την πρώτη από τις προτεινόμενες διατάξεις, «Οι υποχρεώσεις των υπηρεσιών και η διαδικασία που προβλέπεται στις προηγούμενες παραγρά-

φους, μπορεί να αναπληρώνεται με την αποστολή και απεικόνιση των εγκριμένων ορίων οικισμών (...).». Προσθήκη της φράσης «μπορούν να εκπληρώνονται» μετά τη λέξη «υπηρεσιών», θα απέδιδε πληρέστερα το νόημα της διάταξης.

Αθήνα, 5.10.2010

Οι Εισηγητές
Αθηνά Κοντογιάννη
Επιστημονική Συνεργάτις
(Για την παρατήρηση 2Α)
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών
και Αμυντικών Μελετών
Ανδρέας Κούνδουρος
Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέφανος Κουτσουμπίνας
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Θράκης

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

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