

ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ

ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

www.efdimdik.gr

ΕΤΟΣ ΙΗ΄ 2005

ΤΕΥΧΟΣ Ι

Το κοινωνικό Κράτος πρόληψης ως απάντηση στην κρίση του
παραδοσιακού κοινωνικού Κράτους

«Βασικός μέτοχος»

Το Σύνταγμα, το Δάσος και το ΣτΕ

Δημόσια ασφάλεια και προστασία προσωπικών δεδομένων

Ασημομύτης κατά Ελλάδος

Issa και λοιπές κατά Τουρκίας

Προσωποκράτηση οφειλετών εν στενή εννοία Δημοσίου

«Κτήμα Θων»

Παρακράτηση εισφοράς υπέρ Λ.Α.Φ.Κ.Α.

Ηλεκτρονική παρακολούθηση εργαζομένων

ΠΕΡΙΟΔΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ

ΥΠΟ ΤΗΝ ΑΙΓΙΔΑ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΝΟΜΙΚΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ

ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Περιοδική έκδοση υπό την αιγίδα του Τομέα Δημοσίου Δικαίου του Τμήματος Νομικής
του Πανεπιστημίου Αθηνών
Ιπποκράτους 33, 106 80 Αθήνα
www.efdimdik.gr

Αρχισυντάκτες

Στέλλα Θάνου, Φοίβος Μπότσης

Μέλη

Αλιμπέρτη Βασιλική, Βελετσάνου Ελένη, Βέτσικα Στυλιανή-Ειρήνη,
Βλάχου Χαρίκλεια, Γάτσινος Πλάτων, Καλύβας Δημήτριος, Καραϊσκού Μαρία,
Κουτσούκου Ασημίνα, Κωτσοβίλη Μαρία, Μαυροειδής Χρόνης, Μήτσης Γεώργιος,
Παπακωνσταντίνου Ανδρέας, Σφυρή Ελένη

ISSN: 1106-0549

© Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
Σόλωνος 69 – 106 79 Αθήνα
Τηλ. 210-36.18.198 – 210-36.15.440, Fax 210-36.10.425
Ν. Ζωίδου 88 – 691 00 Κομοτηνή
Τηλ. 25310/26.323 – 33.245

Το τεύχος παραπέμπεται ως *ΕφαρμογέςΔΔ ΙΗ 2005 (I)*

Οι Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου συντάσσονται αποκλειστικά από φοιτητές και αποφοίτους του Τμήματος Νομικής του Πανεπιστημίου Αθηνών, υπό την αιγίδα του Τομέα Δημοσίου Δικαίου. Γίνονται δεκτά προς δημοσίευση κείμενα τα οποία θίγουν ζητήματα που αφορούν κατά βάση το Δημόσιο Δίκαιο. Τα κείμενα προς δημοσίευση παραδίδονται υποχρεωτικά σε ηλεκτρονική μορφή.

Επικοινωνία: 6944 559605, 6947 433663, editor@efdimdik.gr

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ, ΤΟ ΔΑΣΟΣ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Γεώργιος Ι. Δελλής
Λέκτωρ της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών, Δικηγόρος

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το συνταγματικό οπλοστάσιο και η αξιοποίησή του από τη νομολογία του ΣτΕ

1. Η διαφύλαξη του εθνικού δασικού πλούτου αποτελεί συνταγματική προτεραιότητα, εάν δεν αποτελεί την πλέον άξια προστασίας συνιστώσα του περιβάλλοντος ως θεμελιώδους αγαθού¹. Τούτο αποκαλύπτει ο αριθμός και το περιεχόμενο των ειδικών συνταγματικών ρυθμίσεων επί του θέματος² καθώς και η πληθώρα των νομο-

1. Ενδεικτική, γενική βιβλιογραφία για την δημόσια προστασία του δάσους: Βλ. Μαριά Ε-Α., *Η νομική προστασία των δασών*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, της ίδιας, «Η προστασία των δασών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ανάλυση-Παρουσίαση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου», *ΠεριΔίκ* 2/94, Χαραλαμπίδη Σ., «Το φλέγον πρόβλημα της προστασίας των δασών», *Νόμος και Φύση* 1/94, σελ. 113 επ., Σιούτη Γ., *Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1985, της ίδιας, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος, Δημόσιο δίκαιο και Περιβάλλον*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 53 επ., Καρακώστα Ι., *Περιβάλλον και Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σελ. 73 επ., Αλιβιζάτου Ν. και Παυλόπουλου Π., «Η συνταγματική προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων», *Γνωμοδότηση*, ΝοΒ 1988, σελ. 1581, Μπούζη Μ. και Παυλόπουλου Β., «Η έννοια του δάσους και η προστασία του περιβάλλοντος», *Εφαρμογές ΔΔ ΙΔ* (2001), σελ. 28.
2. Συγκεκριμένα, το συνταγματικό οπλοστάσιο της προστασίας των δασών και δασικών εκτάσεων περιλαμβάνει τις ακόλουθες διατάξεις:
Άρθρο 24 §1 Σ: «...*Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και γενικά 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*». Για την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 24 Σ βλ. παρακάτω:

λογιακών τους εφαρμογών. Από την πλευρά του, ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 δεν επενέβη στο περιεχόμενο των ρυθμίσεων του άρθρου 117 Σ. Αντιθέτως, επέφερε δύο προσθήκες και μία τροποποίηση στο κείμενο του γνωστού άρθρου 24 Σ, σε σχέση πάντοτε με την προστασία των δασών: *Πρώτον*, προέβλεψε τη σύνταξη δασολογίου. *Δεύτερον*, τροποποίησε τη διατύπωση του άρθρου 24 §1, επιτρέποντας πλέον την εξαιρετική μεταβολή του προορισμού όχι μόνο των δημοσίων δασών ή δασικών εκτάσεων χάριν της Εθνικής Οικονομίας αλλά και των ιδιωτικών. *Τρίτον*, διατύπωσε αυθεντικό ορισμό του δάσους και της δασικής έκτασης.

2. Υπό το φως των ως άνω συνταγματικών εξελίξεων είναι χρήσιμο να αναρωτηθεί κανείς κατά πόσον υπάρχουν προοπτικές μετατόπισης της μέχρι σήμερα υπερπροστατευτικής(;) «δασικής νομολογίας» του Συμβουλίου της Επικρατείας από τους άξονες που χαραχθηκαν τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης και παγιώθηκαν τη δεκαετία του 90. Στη διαμόρφωση των αξόνων αυτών ο ακυρωτικός δικαστής χρησιμοποίησε ως επί το πλείστον συνταγματικά υλικά, όπως αυτά του παρασχέθηκαν από το Σύνταγμα του 1975, και τα εμπλούτισε ο ίδιος μέσω μιας ρηξικέλευθης ή –κατ' άλλους– μαξιμαλιστικής ερμηνείας. Πράγματι, το Συμβούλιο της Επικρατείας, όταν καλείται να αποδώσει το περιεχόμενο ρυθμίσεων του κοινού ή του κανονιστικού νομοθέτη που άπτονται της δασικής προστασίας ή να αποφανθεί επί της νομιμότητας διοικητικών πράξεων με αυτό το αντικείμενο, καταφεύγει – συχνότερα ίσως από κάθε άλλο τομέα της κρατικής δράσης – σε συνταγματικές αναγωγές. Είναι δε τόσες

Άρθρο 117 §3 Σ: «Δημόσια 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».

Άρθρο 117 §4 Σ: «Η αναγκαστική απαλλοτρίωση δασών ή δασικών εκτάσεων που ανήκουν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου επιτρέπεται μόνο υπέρ του Δημοσίου σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 17 Σ για λόγους δημόσιας ωφέλειας. Διατηρείται πάντως η μορφή τους αμετάβλητη ως δασική».

3. Βενιζέλου Ε., *Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 182, Δελιγιάννη Γ., «Ζητήματα σχετικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος», ΤοΣ 2002, σελ. 1037, Σιούτη Γ., «Αναθεώρηση και προστασία του περιβάλλοντος», ΠερΔικ 4/2000, σελ. 466, Καρακωστα Ι., «Απειλούμενη συνταγματική παραβίαση του περιβαλλοντικού κεκτημένου. Το άρθρο 24 του Συντάγματος μη αναθεωρητέα διάταξη», ΠερΔικ 3/2000, σελ. 464, Σηφάκη Α., «Η αναγκαιότητα της αναθεώρησης του άρθρου 24 του Συντάγματος», ΠερΔικ 4/2000, σελ. 586, Κουφάκη Ι., «Η αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος, τίθεται η προστασία του περιβάλλοντος υπό την αίρεση της ικανοποίησης του δικαιώματος στην κατοικία;», ΠερΔικ 4/2000, σελ. 590, Κοντιάδη Ξ., «Συνταγματική αναθεώρηση και προστασία του περιβάλλοντος. Κριτική αποτίμηση του εγχειρήματος οριοθέτησης του δικαστικού ακτιβισμού

πολλές και ποικίλες οι ευθείες νομολογιακές εφαρμογές συνταγματικών διατάξεων⁴, ούτως ώστε να μπορεί να υποστηριχθεί ότι η συγκεκριμένη πτυχή της δημόσιας δράσης που συνίσταται στη δασική προστασία, διέπεται στην Ελλάδα, ακόμη και σε ό,τι αφορά δευτερεύοντα ή λεπτομερειακά ζητήματα, από το ίδιο το Σύνταγμα, η κανονιστική πυκνότητα και ευρύτητα του οποίου έχει καταστεί, μέσω του διοικητικού δικαστή, ομολογουμένως πρωτοφανής. Εν τέλει, η επιφύλαξη του νόμου που τάσσει ρητώς ο συνταγματικός νομοθέτης («*Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών...*») φαίνεται να είχε μικρή έως ελάχιστη ανασχετική δύναμη στην ευθεία και απόλυτη εφαρμογή του προστατευτικού συνταγματικού κανόνα, σε αντίθεση με τα γεγόμενα δεκτά σε σχέση με άλλες διατάξεις.

3. Το Συμβούλιο της Επικρατείας αναφέρει ως μόνιμη επωδό ότι οι διατάξεις του άρθρου 24 εισάγουν αυτοτελώς ειδικό σύστημα προστασίας και «*θεσπίζουν αυστηρό προστατευτικό για το δασικό πλούτο της Χώρας καθεστώς, εν όψει της επιτακτικής ανάγκης διαφυλάξεώς του*»⁵ ή ότι, με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος ο συντακτικός νομοθέτης «*εμφορούμενος από τις νεότερες αντιλήψεις για το περιβάλλον και έχοντας επίγνωση του οικολογικού προβλήματος, ανήγαγε σε αντικείμενο υποχρεωτικής κρατικής προστασίας το φυσικό περιβάλλον. Κινούμενος περαιτέρω από την ειδικότερη επιτακτική ανάγκη διαφυλάξεως του δασικού πλούτου της Χώρας που έχει υποστεί σημαντική καταστροφή, εθέσπισε αυστηρό προστατευτικό καθεστώς των δασών και δασικών εκτάσεων, που από τη φύση τους αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα.*»⁶

4. Οι συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 24 Σ, σύμφωνα πάντοτε με το Συμβούλιο της Επικρατείας, μπορεί μεν να απευθύνονται κατ'αρχήν στον κοινό νομοθέτη για να θεσπίσει τα πρόσφορα κατά την κρίση του μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος και των δασών ειδικότερα, δεν εξαντλούνται όμως σ' αυτό: «*Αλλά και όταν δεν υπάρχει τέτοιας φύσης προστατευτική νομοθετική διάταξη, από τις παραπάνω συνταγματικές διατάξεις πηγάζει ευθεία υποχρέωση της Διοίκησης να λαμβάνει υπόψη, κατά τη μόρφωση της κρίσης της για τη ρύθμιση θεμάτων που αφορούν ή έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον, την ανάγκη προστασίας του και να παίρνει κατάλληλα για το σκοπό αυτό μέτρα ή να απέχει από την έκδοση δυσμενών για το περιβάλλον πράξε-*

μέσω της αναθεώρησης του άρθρου 24 του Συντάγματος», ΔτΑ 10/2001, σελ. 427.

4. Μεταξύ άλλων, Σκουρή Β. και Τάχου Α., *Η προστασία του περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1988, Μενουδάκου Κ., «Προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας», Νόμος και Φύση 1/1997, σελ. 9.
5. Αντί άλλων, ΣτΕ 1328/1995.
6. Αντί άλλων, ΣτΕ 2753/1994.

ων, κινούμενη όμως πάντα μέσα στη δέσμη των πιο πάνω κριτηρίων που κατευθύνουν τη σχετική νομοθετική δράση»⁷. Ακόμη περισσότερο – και για όσους ίσως νόμιζαν ότι, ελλείψει κανονιστικού πλαισίου, η ευθέως εκ του Συντάγματος υποχρέωση δημόσιας δράσης υπέρ των δασών δεν μπορεί παρά να συνιστά, στην καλύτερη περίπτωση, άσκηση ευρύτατης διακριτικής ευχέρειας – το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει να αντιτάξει περίπτωση κατά την οποία έγινε δεκτό ότι η μη τήρηση της εν λόγω συνταγματικής υποχρέωσης μεταφράζεται σε παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας της διοίκησης⁸.

5. Έχοντας λοιπόν ως αποκλειστικό σχεδόν οδηγό το Σύνταγμα, το Συμβούλιο της Επικρατείας διαμόρφωσε μια εκτενέστατη νομολογία η οποία περιστρέφεται γύρω από δύο καίρια ερωτήματα: τι είναι δασικό⁹ (I) και πως προστατεύεται (II). Είναι κρίσιμο η νομολογία αυτή να αναγνωσθεί υπό το πρίσμα των πρόσφατων νομοθετικών εξελίξεων επί του θέματος, ιδίως του ν. 3208/2003¹⁰.

I. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΔΑΣΟΣ ΚΑΙ ΔΑΣΙΚΗ ΕΚΤΑΣΗ;

6. Ένα από τα ζητήματα που κυριάρχησαν στη συζήτηση κατά τη συνταγματική αναθεώρηση, υπήρξε εκείνο της εννοιολογικής οριοθέτησης της προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων. Ο συνταγματικός διάλογος, συχνότερα με τη μορφή ευθείας αντιπαράθεσης μεταξύ ορισμένων εκπροσώπων της πολιτικής εξουσίας και του Ε' τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατέληξε απρόσμενα στην προσθήκη, στο άρθρο 24 του Συντάγματος, μίας ερμηνευτικής δήλωσης η οποία, αν μη τι άλλο, δεν εμφανίζει τα συνήθη χαρακτηριστικά ρύθμισης η οποία απαντάται σε καταστατικό κείμενο έννομης τάξης: «Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το ορ-

7. ΣτΕ 2758/1994.

8. ΣτΕ 4665/1996, ΕλλΔνη 38, σελ. 1378: Από το άρθρο 24 Σ απορρέει η υποχρέωση αποκατάστασης καταστραφέντος δάσους με αναδάσωση. «Κατά συνέπειαν, όπου συντρέχει τοιαύτη υποχρέωση, η δημοσία αρχή υποχρεούται να επιμελείται ταύτης και να επιτηρεί αγρόπνως την πρόοδο της αναδάσωσης... Κατά ταύτα, εφόσον η λατομική δραστηριότητα προδήλως αντιβαίνει εις την αναδάσωση, τυχόν λαμβάνουσα χώραν καθ'οιονδήποτε τρόπον, δέον και δια ρητής πράξεως να απαγορεύεται και να λαμβάνονται όλα τα αναγκαία μέτρα δια την διακοπήν της δραστηριότητας αυτής. Όθεν αδράνεια της Διοικήσεως προς έκδοσιν τοιαύτης απαγορευτικής πράξεως επί αιτήσει ενδιαφερομένου συνιστά παράλειψιν οφειλομένης ενεργείας, στοιχειοθετουμένην μετά πάροδον τριμήνου από της υποβολής της αιτήσεως».

9. Με τη *latu sensu* έννοια του όρου, δηλαδή συμπεριλαμβανομένων των δασών και των δασικών εκτάσεων.

10. «Προστασία των δασικών οικοσυστημάτων, κατάρτιση δασολογίου, ρύθμιση εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί δασών και δασικών εν γένει εκτάσεων και άλλες διατάξεις», Ν. 3208/2003 (ΦΕΚ Α' 303), ΠερΔικ 4/2003, σελ. 633.

γανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα κλωρίδα και πανίδα, αποτελούν μέρος της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης και αλληλοεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά».

7. Η δήλωση αυτή αναπαράγει στην πραγματικότητα τον ορισμό του δάσους και της δασικής έκτασης, όπως αυτός αποδόθηκε με την απόφαση 27/1999 του ΑΕΔ¹¹. Κατ' αυτό τον τρόπο, ο συνταγματικός νομοθέτης υποτίθεται ότι απέτρεψε, ή, έστω, επιχείρησε να αποτρέψει, μελλοντικές νομολογιακές διαμάχες ορολογικού χαρακτήρα γύρω από την έννοια του δάσους και της δασικής έκτασης¹². Η εννοιολογική προσέγγιση που υιοθετήθηκε υποδηλώνει την επικράτηση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως αυτή αποκρυσταλλώθηκε κατά τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και αντιπαρατέθηκε όχι μόνο σε αποφάσεις του Αρείου Πάγου αλλά και στο γράμμα του ν. 998/1978. Για να κατανοήσει κανείς την ως άνω αντιπαράθεση αλλά και το αληθές νόημα της πρόσφατης ερμηνευτικής δήλωσης του Συντάγματος θα πρέπει να ανατρέξει στις νομοθετικές απόπειρες εννοιολογικού προσδιορισμού της έννοιας του δάσους και της δασικής έκτασης.

A. Η μεθοδολογία για τον ορισμό του δάσους και της δασικής έκτασης

8. Μέχρι το ν. 998/1979, ο οποίος είναι και ο εκτελεστικός του άρθρου 24 §1 Σ νόμος για τα δάση, ο νομοθέτης αναφερόταν κατά κύριο λόγο στην οικονομική λειτουργία του δάσους, υποβαθμίζοντας την αντίστοιχη οικολογική, δηλαδή την αξία του ως φυσικού αγαθού για την περιβαλλοντική ισορροπία και την ανθρώπινη διαβίωση¹³. Από το γράμμα¹⁴ των διατάξεων του ν. 998 συναγόταν με σαφήνεια ότι ο ο-

11. Δ/νη 2000, σελ. 945, ΔιΔικ 2000, σελ. 315, ΤοΣ 2000, σελ. 150, βλ. Παπανικολάου Κ., «Έννοια δάσους και δασικής έκτασης», Σχόλιο στην ΑΕΔ 27/1999, ΤοΣ 2000, σελ. 341.

12. Κοντιάδη Ξ., «Συνταγματική αναθεώρηση και προστασία του περιβάλλοντος. Κριτική αποτίμηση του εγχειρήματος οριοθέτησης του δικαστικού ακτιβισμού μέσω της αναθεώρησης του άρθρου 24 του Συντάγματος», ΔτΑ 10/2001, σελ. 427.

13. Βλ. Μαριά Ε.-Α., *Η νομική προστασία των δασών*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, *passim*, και ενδεικτικώς, άρ. 1 ν.δ. 86/18.1.69, «Περί δασικού κώδικος»: «δάσος είναι πάσα έκταση εδάφους καλυπτόμενη εν όλω ή εν μέρει υπό αγρίων ξυλωδών φυτών... δυνάμενη διά δασικής εκμεταλλεύσεως να παράγει δασικά προϊόντα...».

14. Με το άρθρο 3 του ν. 998/1979 ορίζεται ότι: «§1 Ως δάσος νοείται πάσα έκταση της επιφανείας του εδάφους, η οποία καλύπτεται εν όλω ή σποραδικώς υπό αγρίων ξυλωδών φυτών οιασδήποτε διαστάσεων και ηλικίας, αποτελούντων ως εκ της μεταξύ των αποστάσεων και

ρισμός του δάσους και της δασικής έκτασης προϋπέθετε την ύπαρξη δύο αθροιστικών προϋποθέσεων. Αφενός μία (περισσότερο ή λιγότερο) αντικειμενική, εκείνη που στηρίζεται στο κριτήριο της δασοκάλυψης και της λειτουργικής ενότητας της κρινόμενης έκτασης. Αφετέρου, μία αξιολογική, η οποία αναλύεται σε τρία επί μέρους κριτήρια τα οποία θα πρέπει να συντρέχουν διαζευκτικά: α) ικανότητα δασικής εκμετάλλευσης, β) αμιγώς περιβαλλοντική αξία γ) σημασία για την ανθρώπινη διαβίωση.

9. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υιοθέτησε την προσέγγιση αυτή για περίπου 15 χρόνια (1979-1995)¹⁵, την οποία και εγκατέλειψε δια της συνταγματικής παρακαμπτηρίου με την απόφαση ΣτΕ 2086/1995¹⁶. Με την τελευταία αυτή απόφαση έγινε δεκτό ότι ο ορισμός του δάσους και της δασικής έκτασης δεν μπορεί παρά να ερείδεται στη συνδρομή και μόνο της πρώτης προαναφερθείσας «οικολογικής-επιστημονικής» προϋπόθεσης. Κατά τη γνώμη του ακυρωτικού δικαστή, πρόκειται για τη μόνη αποδεκτή από τη δασική επιστήμη ερμηνεία, η οποία αρκείται στο αντικειμενικό γεγονός της ύπαρξης ενός δασικού οικοσυστήματος (η λεγόμενη «δασοβιοκοινότητα»)¹⁷ χωρίς να το αξιολογεί και να το διαβαθμίζει με περιβαλλοντικά, οικονομικά ή άλλα κριτήρια¹⁸. Μετά την απόφαση ΑΕΔ 27/1999 και την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση, η ως άνω εννοιολογική εξέλιξη κατέστη μη αναστρέψιμη, όπως δεν παραλείπει να υπενθυμίζει συχνά το Συμβούλιο της Επικρατείας¹⁹.

αλληλεπιδράσεως οργανικήν ενότητα, και η οποία δύναται να προσφέρη προϊόντα εκ των ως άνω φυτών εξαγόμενα ή να συμβάλη εις την διατήρησιν της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας ή να εξυπηρετήση την διαβίωσιν του ανθρώπου εντός του φυσικού περιβάλλοντος. §2 Ως δασική έκτασις νοείται πάσα έκτασις της επιφανείας του εδάφους, καλυπτομένη υπό αραιάς ή πενιχράς, υψηλής ή θαμνώδους, ξυλώδους βλαστήσεως οιασδήποτε διαπλάσεως και δυναμένη να εξυπηρετήση μίαν ή περισσότερας των εν τη προηγουμένη παραγράφω λειτουργιών». Σημειωτέον ότι με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, στα δάση και τις δασικές εκτάσεις περιλαμβάνονται «και αι εντός αυτών οιασδήποτε φύσεως ασκεπείς εκτάσεις, χορτολιβαδικαί ή μη, βραχώδεις εξάρσεις και γενικώς ακάλυπτοι χώροι, καθώς και αι υπεράνω δασών ή δασικών εκτάσεων ασκεπείς κορυφαί ή αλπικαί ζώναι των ορέων και αι άβατοι κλιτύες αυτών. Τα δάση και αι δασικαί εκτάσεις δεν μεταβάλλουν τον, κατά τας ανωτέρω διατάξεις, χαρακτήρα αυτών και όταν ακόμη εντός αυτών υφίστανται μεμονωμένα ή εγκατεσπαρμένα καρποφόρα δένδρα ή συστάδες τοιοούτων δένδρων».

15. Βλ. Μαριά, ό.π., σελ. 152 επ.
16. Νόμος και Φύση 1/1996, με σχόλιο Τ. Βιδάλπ.
17. Πρβλ. και Δεκλερή Μ., *Το δίκαιο της βιωσίμου αναπτύξεως. Γενικές Αρχές*, 2000.
18. Εξάλλου το Συμβούλιο της Επικρατείας προχωρεί ακόμη περισσότερο για να «διασώσει» τον ορισμό του ν. 998/1979: η αξία μιας έκτασης για τη φυσική ισορροπία ή για την ανθρώπινη διαβίωση τεκμαίρεται ούτως ή άλλως και μάλιστα με τρόπο αμάχητο εκ του αντικειμενικού γεγονότος της καλύψεως της έκτασης αυτής με δασική βλάστηση κατά τρόπο που να συνιστά οργανική ενότητα Βλ. την αμέσως επόμενη υποσημείωση.
19. Βλ. χαρακτηριστικά, ΣτΕ 1646/2002, 2897/2002: «Επειδή, εξάλλου, κρίσιμη για τη συγκρό-

10. Κατά συνέπεια, οποιαδήποτε απόπειρα κριτικής προσέγγισης του ως άνω συσταγματικού ορισμού του δάσους είναι καταρχήν άνευ ουσιαστικής αξίας. Παρόλα αυτά, μπορεί να παρατηρηθεί πως ο εξοστρακισμός των αξιολογικών κριτηρίων για τον προσδιορισμό του δάσους και της δασικής έκτασης ως νομικών εννοιών, με την επίκληση των πορισμάτων της δασικής επιστήμης, δεν είναι ανεπίδεκτος αντίκρουσης. Αντιθέτως, η ποιοτική διαβάθμιση ακόμη και του δάσους ή των δασικών εκτάσεων με βάση αντικειμενικά και επιστημονικά κριτήρια είναι καθόλα αποδεκτή από τις περιβαλλοντικές επιστήμες²⁰. Συναφώς, κάθε άλλο παρά επιστημονικό – μάλλον ως εμπειρικό – μπορεί να χαρακτηριστεί το νομικό αξίωμα σύμφωνα με το οποίο η ύψιστη περιβαλλοντική σημασία κάθε δασικού οικοσυστήματος «τεκμαίρεται ως αυτονόητη και αυταπόδεικτη» από την ίδια την υπόσταση του οικοσυστήματος αυτού. Και τούτο διότι, όχι μόνο με τα κριτήρια του μέσου ανθρώπου, αλλά και με τα κριτήρια των περιβαλλοντικών επιστημών, υπάρχουν δασικές εκτάσεις με μειωμένη έως ελάχιστη περιβαλλοντική αξία, όπως βέβαια υπάρχουν και δασικές ή ακόμη και μη δασικές εκτάσεις που χρήζουν μεγαλύτερη έως απόλυτη προστασία συγκρινόμενες ακόμη και με δάση αιωνόβιων δέντρων.

11. Πάντως, η κατά τα ανωτέρω εννοιολογική οριοθέτηση του δασικού χαρακτή-

τηση της έννοιας του δάσους και της δασικής εκτάσεως είναι η οργανική ενότητα της δασικής βλαστήσεως (δενδρώδους ή θαμνώδους), η οποία προσδίδει στην έκταση την ιδιαιτέρα της ταυτότητα ως δασικού οικοσυστήματος. Νομικώς η ενότητα αυτή δύναται να συναγεται από τα χαρακτηριστικά της αγρίας ξυλώδους βλαστήσεως, τα οποία περιγράφονται στα στοιχεία του φακέλου. Εφ' όσον δε υπάρχει η ενότητα αυτή, υφίσταται η αντικειμενική προϋπόθεση της έννοιας του δάσους ή της δασικής βλαστήσεως, τεκμαίρεται δε ως αυτονόητη και αυταπόδεικτη η συνυπάρχουσα θεμελιώδης λειτουργία κάθε δασικού οικοσυστήματος, που συμβάλλει στην ισορροπία του φυσικού περιβάλλοντος, δηλαδή ο κύριος ρόλος του στον κύκλο του άνθρακος, η συγκράτηση των ομβρίων υδάτων και του χώματος κ.λπ. Συνεπώς, η διάταξη του άρθρου 3 του ν. 998/1979, η οποία ορίζει, ότι "ως δάσος νοείται πάσα έκταση της επιφανείας του εδάφους, η οποία καλύπτεται εν όλω ή σποραδικώς υπό αγρίων ξυλωδών φυτών οιασδήποτε διαστάσεων και ηλικίας, αποτελούντων ως εκ της μεταξύ των αποστάσεως και αλληλεπιδράσεως οργανικήν ενότητα, και η οποία δύναται να προσφέρη προϊόντα εκ των ως άνω φυτών εξαγόμενα ή να συμβάλη εις την διατήρησιν της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας ή να εξυπηρετήση την διαβίωσιν του ανθρώπου εντός του φυσικού περιβάλλοντος", είναι σύμφωνη με την προεκτεθείσα επιστημονική έννοια του δάσους, διότι, κατά την αληθή του έννοια, το άρθρο τούτο δεν θέτει δύο αθροιστικές προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση της έννοιας του δάσους, αλλά μόνον μία, δηλαδή την οργανική του ενότητα, ώστε, εάν αυτή υφίσταται, έπεται κατ' ανάγκη, πλεοναστικώς αναφερομένη στον νόμο, η συμβολή του δάσους στη διατήρησιν της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας και στην εξυπηρέτηση της διαβιώσεως του ανθρώπου (πρβλ. ΑΕΔ 27/1999, ΣτΕ 2126/2000 κ.ά.)».

20. Από τη σκοπιά αυτή, ορθώς, αν και ατελώς, το άρθρο 5 του ν. 998/1979 προβαίνει σε ορισμένες αξιολογικές διακρίσεις των δασών.

ρα δεν είναι νομικά προβληματική αυτή καθαυτή στο μέτρο που, όντως, κάθε οργανωτικό σύνολο με ξυλώδη φυτά μπορεί να ορισθεί ως δάσος ή δασική έκταση. Τα προβλήματα γεννώνται, εάν με τον τρόπο αυτό και διαμέσου των κανόνων περί προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων εξισώνεται η νομική αντιμετώπιση ουσιωδώς ανόμοιων ως προς την περιβαλλοντική τους αξία εκτάσεων, ιδίως όταν αυτές υπάγονται σε καθεστώς απόλυτης διασφάλισης. Κοντολογίς, η προβληματική ως προς την προσήκουσα νομική αντιμετώπιση του δασικού ζητήματος στην Ελλάδα θα πρέπει να εστιάζεται λιγότερο στην ίδια την έννοια των δασών και των δασικών εκτάσεων και περισσότερο στον τρόπο προστασίας αυτών.

12. Εν κατακλείδι, τα αίτια για τη μεταστροφή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία οδήγησε εν τέλει στην ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 24 Σ, θα πρέπει να αναζητηθούν αλλού και όχι στην ευαισθησία του Δικαστηρίου για επιστημονική καθαρότητα. Όπως εξηγείται στη συνέχεια²¹, διαμέσου της υπαγωγής όσο γίνεται περισσότερων εκτάσεων στο προστατευτικό για τα δάση και της δασικές εκτάσεις καθεστώς, ο ακυρωτικός δικαστής φιλοδοξεί να διασφαλίσει συνολικά το περιβάλλον και τη χωροταξική οργάνωση της Χώρας, ιδίως απέναντι στην απειλή της αλόγιστης δόμησης.

B) Η εφαρμογή του συνταγματικού ορισμού του δάσους και της δασικής έκτασης από το Συμβούλιο της Επικρατείας

α) Η ad hoc αιτιολόγηση του δασικού χαρακτήρα

13. Εκτός από τις παραπάνω ερμηνευτικές αναζητήσεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας εκλήθη να τάξει και το σαφώς πιο «πεζό» ζήτημα του πότε υφίσταται όντως ξυλώδης βλάστηση η οποία συνιστά δασοβιοκοινότητα, οπότε και στοιχειοθετείται δάσος ή δασική έκταση. Στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων ο δικαστής καλείται να αποφανθεί κατά πόσον μία έκταση χαρακτηρίστηκε νομίμως ως δασική ή μη δασική παρά να εξετάσει την ορθότητα χαρακτηρισμού περιοχής ως δάσους αντί για δασική έκταση ή αντίστροφα. Και τούτο για δύο λόγους. Αφενός, διότι η διάκριση μεταξύ των δύο τελευταίων κατηγοριών έχει τις περισσότερες φορές δευτερεύουσα σημασία²². Το κρίσιμο είναι κατά πόσον ένα γήπεδο ανήκει ή όχι στην ευρύτερη γεωγραφική ομάδα των δασών και των δασικών εκτάσεων, οπότε και υπόκειται στο καθεστώς αυξημένης προστασίας που εφαρμόζεται για την ομάδα αυτή.

21. Βλ. παρακάτω.

22. Βλ. όμως, ΣτΕ (ΠΕ) 265/1997: η εγκατάσταση μονάδων παραγωγής ήπιων μορφών ενέργειας επιτρέπεται μόνο σε δασικές εκτάσεις και όχι σε δάση.

Αφετέρου, διότι η διάκριση μεταξύ δασικών εκτάσεων και μη καταλείπει μεγαλύτερο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στη Διοίκηση· η τελευταία καλείται να αξιολογήσει κατά πόσον η ξυλώδης βλάστηση είναι ή όχι «αραιή» και «πενιχρή».

14. Η εξακρίβωση του δασικού χαρακτήρα ενός γηπέδου αποτελεί μία πραγματοπαγή εκτίμηση, η οποία από τη φύση της εξαρτάται από τη διοικητική διαπίστωση μίας πραγματικής κατάστασης και ερείδεται πρωτίστως σε ανέλεγκτες τεχνικές κρίσεις της Διοίκησης· μοιραία ως επί το πλείστον εκφεύγει του ακυρωτικού ελέγχου. Η παραδοχή αυτή δεν αποστερεί πάντως το δικαστή από κάθε περιθώριο ενασχόλησης με το ζήτημα, ιδίως μέσω του ελέγχου της αιτιολογίας.

15. Η νομολογία επιμένει στην ανάγκη ειδικής και εμπειριστατωμένης *ad hoc* αιτιολογίας ως προς τη δασική φύση της χαρακτηριζόμενης έκτασης, ενόψει ιδίως των βαρύτατων αρνητικών συνεπειών που επιφέρει για τις υπαγόμενες στο χαρακτηρισμό ιδιοκτησίες. Η απόφαση περί χαρακτηρισμού «πρέπει να είναι προσηκόντως αιτιολογημένη, από πλευράς, ιδίως, της μορφολογίας του εδάφους, του είδους, της σύνθεσης, της πυκνότητας και των ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών της βλάστησης»²³. Το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρεί ως δόκιμα αποδεικτικά στοιχεία υπέρ ή κατά²⁴ της ύπαρξης δασικής έκτασης εκείνα που αναφέρονται στη βλάστηση, την κλίση του εδάφους, τη σχέση της υπό χαρακτηρισμό έκτασης με τον περιβάλλοντα χώρο και τα οικοσυστήματα στα οποία εντάσσεται, καθώς επίσης και τις αεροφωτογραφίες που αποτυπώνουν την παλαιότερη κατάσταση²⁵. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η εξέταση της αιτιολογίας από τον ακυρωτικό δικαστή έχει υπάρξει ιδιαιτέρως ενδελεχής και διεξοδική²⁶, αναγκάζοντας εμμέσως τη Διοίκηση να τοποθετηθεί επί των στοιχείων

23. ΣτΕ 2996/2003, ΣτΕ 1147/2004, ΣτΕ 2895/2004. Η νομιμότητα και η επάρκεια της αιτιολογίας κρίνονται *in concreto*: ΣτΕ 5234/1996, «ο χαρακτηρισμός κάθε έκτασης γίνεται αυτοτελώς και με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ως προς τη μορφή και τη φυτική κάλυψη». Για το ζήτημα της αιτιολόγησης του δασικού χαρακτήρα στη νομολογία του ΣτΕ, βλ. Α. Παπακωνσταντίνου, «Η νομολογία του ΣτΕ για το Περιβάλλον», 2004/IV, www.nomos.physis.org.gr.

24. Πρόσφατο παράδειγμα απόφασης με την οποία εκρίθη επαρκώς αιτιολογημένη κρίση της διοίκησης περί μη υπαγωγής στο καθεστώς προστασίας του ν. 998/1979 έκτασης στην Ομορφοκκλησιά Γαλατσίου: ΣτΕ (Ολ) 1497/2002.

25. Για παράδειγμα, ο χαρακτηρισμός έκτασης ως δασικής μόνο με βάση αεροφωτογραφίες του 1939 είναι επαρκής ακόμη και εάν η έκταση αυτή έχει πλήρως αποψιλωθεί ή εκκερωσθεί κατά τη στιγμή της διοικητικής κρίσης (ΣτΕ 2560/1993).

26. ΣτΕ 3220/1999: η προσβαλλόμενη απόφαση χαρακτηρισμού «αιτιολογείται πλημμελώς, δεδομένου ότι περιορίζεται στην αξιολόγηση της υπάρξεως των δασικών φυτών, τα οποία, κατά την περιγραφή της αποφάσεως, είναι ολιγώτερα των ημέρων καρποφόρων δένδρων, χωρίς να περιγράφει και την τυχόν υπάρχουσα, υπόροφη ή άλλη, λοιπή βλάστηση του ακινήτου και χωρίς να εκφέρει ειδική κρίση για τη σχέση μεταξύ των αγρίων και των ημέρων φυτών, η ο-

που έχει προσαγάγει ο θιγόμενος από το χαρακτηρισμό ιδιότητας, για παράδειγμα, τις ιδιωτικές εκθέσεις φωτοερμηνείας²⁷.

16. Γενικότερα, μέσω του ελέγχου της αιτιολογίας, το Συμβούλιο της Επικρατείας καταλήγει να υπεισέρχεται σε ζητήματα τα οποία είναι εκ πρώτης όψεως ξένα προς τον ακυρωτικό έλεγχο²⁸, μέσω της εξέτασης στοιχείων με αμφισβητούμενη αποδεικτική βαρύτητα²⁹. Είναι, ωστόσο, ο μόνος τρόπος για να διασφαλισθεί η έννομη προστασία των βαρυνόμενων ιδιοκτητών. Οι τελευταίοι, στην αντίθετη περίπτωση, θα στερούνταν οποιουδήποτε μέσου άμυνας κατά μίας αρνητικής για τους ίδιους κρίσης των δημοσίων αρχών, η οποία ενδέχεται να έχει διατυπωθεί χωρίς οι ίδιοι να έχουν συμμετάσχει και εισφέρει τη δική τους άποψη κατά τη διοικητική διαδικασία³⁰. Επο-

ποία κρίση ήταν επιβεβλημένη εν όψει της αριθμητικής αναντιστοιχίας μεταξύ ημέρων και αγρίων φυτών, του σχετικώς σημαντικού εμβαδού του ακινήτου εν σχέση προς τον αριθμό των δασικών φυτών, της επί μακρά σειρά ετών αγροτικής μορφής του ακινήτου, της ιδιότητός του ως εντός σχεδίου περιοχής στο πρόσφατο παρελθόν και της τεχνητής φυτεύσεως των δασικών φυτών». Βλ. ακόμη, ΣτΕ 3139/1992, ακυρωτέα η πράξη χαρακτηρισμού η οποία δεν περιέχει κανένα στοιχείο ως προς την ποιότητα της βλάστησης και δεν διαφοροποιεί τη χαρακτηριζόμενη ως δασική από τις όμορες αγροτικές εκτάσεις.

27. ΣτΕ 2895/2004, ακύρωση για πλημμελή αιτιολογία ενόψει του ότι η εξέταση των αεροφωτογραφιών ορισμένων ετών, δεν δικαιώνει το δασικό χαρακτηρισμό. Βλ. και ΣτΕ 1147/2004, ΠερΔικ 3/2004, σελ. 364.
28. Ο ακυρωτικός έλεγχος έχει σε οριακές περιπτώσεις περιπλανηθεί σε ερωτήματα όπως, εάν ο ασπάλαθος είναι ξυλώδες φυτό ή φρύγανο και εάν η αγριελιά είναι δέντρο ή θάμνος (ΣτΕ 2710/1987, την οποία μνημονεύει η Μαριά, όπ.παρ. σελ. 164). Βλ. και ΣτΕ 1758/1988, με την οποία κρίθηκε ότι έκταση που καλύπτεται από πυκνά αλλά μικρά δασικά φρύγανα, δεν είναι δασική, *“αφού δεν μπορεί να... συμβάλει στη διατήρηση της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας ή να εξυπηρετήσει τη διαβίωση του ανθρώπου εντός του φυσικού περιβάλλοντος, διότι το επικρατέστερο φυτό, η αστοίβη, δεν θεωρείται φυτικό είδος”*.
29. Θεωρητικώς τουλάχιστον, τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκομίζει στο Δικαστήριο ο διοικούμενος για να αποδείξει το μη δασικό χαρακτήρα της επίδικης έκτασης δεν μπορούν, εφόσον δεν έχουν τεθεί εγκαίρως υπόψη της Διοίκησης πριν την έκδοση της προσβαλλόμενης, να κλονίσουν τις κυρίαρχες πραγματικές διαπιστώσεις εκ μέρους των διοικητικών οργάνων. Για την έκταση του ακυρωτικού ελέγχου επί δασικών διαφορών, βλ. πάντως την απόφαση ΣτΕ 171/2003 (ΠερΔικ 4/2003, σελ. 768) επί εφέσεως κατά απόφασης Προέδρου Δ.Π. με την οποία ακυρώθηκε πράξη κατεδάφισης αυθαίρετης περιφράξης σε δάσος. Το ΣτΕ ακύρωσε την απόφαση με το αιτιολογικό ότι η εφεσιβαλλόμενη υπερέβη τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου. Ενδιαφέρουσα η άποψη της μειοψηφίας.
30. Σύμφωνα με πάγια νομολογία, τόσο η πράξη χαρακτηρισμού δασικής έκτασης όσο και εκείνη που την κηρύσσει αναδασωτέα δεν προϋποθέτουν για την έκδοσή τους την προηγούμενη ακρόαση των θιγόμενων ιδιοκτητών, διότι, είτε εκδίδονται κατόπιν αίτησης των τελευταίων (οι περισσότερες πράξεις χαρακτηρισμού) είτε, πάντως, στηρίζονται σε αντικειμενι-

μένως, εάν ήθελε ασκηθεί κριτική στην υπό εξέταση νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου, αυτή δεν θα πρέπει να εστιασθεί στη διασταλτική άσκηση του δικανικού έργου επί του εάν μία έκταση είναι δασική. Το πρόβλημα –εάν υφίσταται– έγκειται αφενός στο τυχαίο της διαστολής αυτής, δηλαδή στον αποσπασματικό χαρακτήρα της σχετικής νομολογίας, αφετέρου στο ότι ο δικαστής έχει δώσει την εντύπωση ότι είναι ευκολότερα διατεθειμένος να ασχοληθεί «επιθετικά» με την εκτίμηση του πραγματικού, όταν με αυτό στοιχειοθετείται ο δασικός χαρακτήρας του επιδικου γηπέδου παρά όταν τα αποδεικτικά στοιχεία εξυπηρετούν το αντίθετο.

β) Η περαιτέρω κανονιστική εξειδίκευση του δασικού χαρακτήρα (ν. 3208/03) αντιμέτωπη στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

17. Μέχρι τη θέση σε ισχύ του ν. 3208/2003, δεν υφίστατο περαιτέρω κανονιστική εξειδίκευση του γενικού ορισμού που αναλύθηκε προηγούμενα για το δάσος και τη δασική έκταση. Εξαιρέση αποτελεί η ερμηνευτική εγκύκλιος υπ. αριθ. 159140/1077/12.3.1980 της Γενικής Διεύθυνσης Δασών του Υπουργείου Γεωργίας, με την οποία προβλέπεται ότι μόνο οι εκτάσεις με ποσοστό φυτοκάλυψης ανώτερο του 15% θεωρούνται δασικές. Η συγκεκριμένη εγκύκλιος περιλαμβάνει ακόμη τον κατάλογο της κλωρίδας που χαρακτηρίζεται ως ξυλώδης βλάστηση. Από την πλευρά του, το Συμβούλιο της Επικρατείας, ενώ με ορισμένες αποφάσεις αποδέχεται καθαρών τον τρόπο με τον οποίο αυτοδεσμεύθηκε η Γενική Διεύθυνση Δασών ως προς την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας επί του θέματος³¹, ουδέποτε ανακήρυξε το κριτήριο του 15% ως ευθέως απορρέον από το συνταγματικό ορισμό της δασικής έκτασης. Εξάλλου, το κριτήριο αυτό δεν είναι πάντοτε ευχερώς εφαρμόσιμο. Για παράδειγμα, δεν είναι προφανή τα όρια της έκτασης επί της οποίας αναζητείται το ως άνω ποσοστό φυτοβλάστησης, όρια τα οποία συνδέονται με την ύπαρξη συγκεκριμένου δασικού οικοσυστήματος και δεν ταυτίζονται συνήθως με εκείνα του γηπέδου υπό χαρακτηρισμό. Επομένως, δεν μπορεί να αποκλείεται *a priori* το ενδεχόμενο, έκταση της οποίας η φυτοβλάστηση υπολείπεται του 15% να είναι δασική ή και το αντίστροφο.

18. Νεώτερος τεχνικός-κανονιστικός προσδιορισμός της έννοιας της «δασοβιοκοινότητας» –και συνακόλουθος περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας χαρακτηρισμού που διαθέτει η Διοίκηση αλλά και συρρίκνωση του δυνάμενου να ασκηθεί δικαστικού ελέγχου– επιχειρείται με το ν. 3208/2003, με τον οποίο τροποποιήθηκαν οι

κή κρίση η οποία δεν συναρτάται προς την υποκειμενική συμπεριφορά των ενδιαφερομένων (ΣτΕ 1147/1984, ΣτΕ 1283/2004, ΣτΕ 2895/2004).

31. Για παράδειγμα, ΣτΕ 1813/1987, ΣτΕ 2323/1984. Βλ. Μαριά, ό.π., σελ. 163 επ.

σχετικές ρυθμίσεις του ν. 998/1979. Αφού επαναλαμβάνεται ο συνταγματικός πλέον ορισμός περί δάσους, τίθενται σωρευτικά τρεις επιπλέον προϋποθέσεις για το δασικό χαρακτηρισμό, οι οποίες αφορούν τη δυνατότητα εκμετάλλευσης της κρίσιμης έκτασης, τα γεωμετρικά χαρακτηριστικά της και την πυκνότητα της υπάρχουσας βλάστησης.

19. Η συμβατότητα των κριτηρίων αυτών με τη μέχρι σήμερα προσέγγιση του Συμβουλίου της Επικρατείας κάθε άλλο παρά δεδομένη είναι. Καταρχάς, η σύνδεση του δασικού χαρακτήρα με την ύπαρξη οικονομικά αξιοποιήσιμης κλωρίδας έχει ήδη αποδοκιμαστεί νομολογιακά. Επιπλέον, η εισαγωγή προϋποθέσεων ως προς το ελάχιστο εμβαδόν (0,3 εκτάρια) και το σχήμα του γηπέδου («αποστρογγυλωμένη» μορφή ή λωρίδα ελάχιστου πλάτους 30 μ.) δεν βρίσκει ερείσματα στη νομολογία, αν και στηρίζεται μερικώς στα δεδομένα της επιστήμης και της κοινής πείρας· σε κάθε περίπτωση, ενδέχεται να διασώζεται, διότι ο ν. 3208 προβλέπει εξαιρετικώς τη δυνατότητα αναγνώρισης δασικού χαρακτήρα και σε μικρότερου εμβαδού εκτάσεις «όταν, λόγω της θέσης τους βρίσκονται σε θέση αλληλεξάρτησης και αλληλεπίδρασης με άλλες γειτονικές εκτάσεις που συνιστούν δάσος ή δασική έκταση»³². Αντιθέτως, ιδιαίτερος προβληματικό αναμένεται να αποδειχθεί στην πράξη το κριτήριο της ελάχιστης «συγκόμωσης», δηλαδή του ποσοστού που πρέπει να καλύπτουν σε κατακόρυφη προβολή επί του εδάφους οι κόμης των δασικών ειδών που φύονται στην εξεταζόμενη έκταση³³. Το όριο του 25% που τίθεται από το νόμο για να υφίσταται δασική έκταση³⁴, σε αντικατάσταση προφανώς του (σαφώς πιο αδόκιμου επιστημονικά) ποσοστού φυτοκάλυψης στο οποίο αναφερόταν η ως άνω εγκύκλιος του 1980, είναι ιδιαίτερος υψηλό. Με δεδομένη την αρνητική προδιάθεση του Συμβουλίου της Επικρατείας απέναντι σε απόλυτους υπολογισμούς της ελάχιστης πυκνότητας της υφιστάμενης βλάστησης, μπορεί να διατυπωθεί με σχετική ασφάλεια η πρόβλεψη ότι διοικητικές πράξεις οι οποίες θα αρνηθούν το δασικό χαρακτήρα με μόνη την επίκληση του συγκεκριμένου κριτηρίου, θα συναντήσουν την αντίδραση του ακυρωτικού δικαστή³⁵. Το κριτήριο της συγκόμωσης, ενόψει και της καταρχήν επιστημονικής του ορ-

32. Στην περίπτωση αυτή, ο νομοθέτης φαίνεται να αξιώνει ειδικότερη και πληρέστερη αιτιολογία ως προς την ύπαρξη ενιαίου οικοσυστήματος στο οποίο να περιλαμβάνεται η επίμαχη έκταση.

33. Με άλλα λόγια, η «σκιά» των δασικών φυτών. Είναι προφανές ότι το κριτήριο αυτό καθιστά ευχερέστερο το δασικό χαρακτηρισμό εκτάσεων που καλύπτονται από δέντρα με μεγάλο άνοιγμα κλαδιών, ενώ, αντιθέτως, καθιστά δυσχερέστερη την υπαγωγή στο καθεστώς περι δασών των γηπέδων με θαμνώδη κατά κύριο λόγο βλάστηση.

34. Το ποσοστό για την ύπαρξη δάσους αυξάνεται σε 30%.

35. Ας σημειωθεί, πάντως, ότι για να διαπιστωθεί η αντισυνταγματικότητα της συγκεκριμένης νομοθετικής ρύθμισης δεν αρκεί πλέον η αναμενόμενη σχετική κρίση του Ε' Τμήματος του

θότητα, θα μπορούσε να γίνει αποδεκτό εάν δεν συνοδευόταν από τόσο υψηλό ποσοστό κάλυψης και δεν ετίθετο με τρόπο απόλυτο³⁶.

20. Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη και η παράμετρος του κοινοτικού δικαίου. Με το άρθρο 3 του Κανονισμού 2152/2003/ΕΚ³⁷ τίθεται συγκεκριμένος νομικός-τεχνικός ορισμός του δάσους και της δασικής έκτασης με χρήση των κριτηρίων του ελάχιστου εμβαδού, του ποσοστού συγκόμωσης και του είδους της βλάστησης³⁸, ορισμός ο οποίος αποκλίνει ουσιωδώς από εκείνο του ν. 3208. Ιδιαίτερα

- Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά απαιτείται να αποφανθεί η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, γεγονός το οποίο είναι λιγότερο προφανές (άρ. 100 §5 Σ).
36. Εκτός εάν οι επίμαχες διατάξεις του άρθρου 1 §3 του ν. 3208 ερμηνευτούν προς την κατεύθυνση ότι εισάγουν ενδεικτικές και πάντως μη απόλυτες προϋποθέσεις για το δασικό χαρακτήρισμό. Στην περίπτωση αυτή, διασώζεται η νομοθετική ρύθμιση, ερμηνευόμενη υπό το φως του Συντάγματος, ενώ οι διοικητικές πράξεις που στηρίχθηκαν απλώς στα τεθέντα ποσοτικά κριτήρια χωρίς να αναζητήσουν περαιτέρω και *ad hoc* τα συγκεκριμένα περιβαλλοντικά δεδομένα της εξεταζόμενης έκτασης, θα θεωρηθούν πλημμελώς αιτιολογημένες.
37. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2152/2003, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Νοεμβρίου 2003, για την παρακολούθηση των δασών και των περιβαλλοντικών αλληλεπιδράσεων στην Κοινότητα (Εμφαση στα δάση), ΕΕ L324 11.12.03.
38. «Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, εφαρμόζονται οι ακόλουθοι ορισμοί: α) «Δάσος» σημαίνει έκταση με κάλυψη κόμης δένδρων (ή ισοδύναμο επίπεδο φυτοκάλυψης) άνω του 10% και επιφάνεια μεγαλύτερη από 0,5 εκτάριο. Τα δένδρα θα πρέπει να έχουν δυνατότητα να φθάσουν τουλάχιστον σε ύψος 5 μέτρων σε ώριμη ηλικία επί τόπου. Το δάσος είναι δυνατόν να αποτελείται είτε από κλειστούς δασικούς σχηματισμούς, όπου δένδρα διαφορετικών ορόφων και υπόροφης βλάστησης καλύπτουν υψηλό ποσοστό του εδάφους, είτε από ανοικτούς δασικούς σχηματισμούς με συνεχή κάλυψη από βλάστηση, όπου η κάλυψη κόμης δένδρων υπερβαίνει το 10%. Νεαρές φυσικές συστάδες και όλες οι φυτείες που έχουν δημιουργηθεί για δασικούς σκοπούς και πρόκειται να φθάσουν σε πυκνότητα κόμης 10% ή σε ύψος δένδρων 5 μέτρων περιλαμβάνονται στα δάση, όπως και οι περιοχές που κανονικά αποτελούν τμήμα δασικής περιοχής, αλλά προσωρινά δεν καλύπτονται από φυτά λόγω ανθρώπινης παρέμβασης ή φυσικών αιτιών, αναμένεται όμως να μετατραπούν και πάλι σε δάσος. Στον ορισμό του «δάσους» συμπεριλαμβάνονται: δασικά φυτώρια και φυτείες σποροπαραγωγής τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του δάσους· δασικοί δρόμοι, αποφυλωμένες επιφάνειες, αντιπυρικές ζώνες και άλλες μικρές ανοικτές περιοχές εντός δάσους· δάση σε εθνικά πάρκα, προστατευόμενες φυσικές περιοχές και άλλες προστατευόμενες περιοχές όπως είναι οι περιοχές ιδιαίτερου περιβαλλοντικού, επιστημονικού, ιστορικού, πολιτιστικού ή πνευματικού ενδιαφέροντος· ανεμοφράκτες και προστατευτικές ζώνες δένδρων με επιφάνεια τουλάχιστον 0,5 εκτάριο και πλάτος άνω των 20 μέτρων. Συμπεριλαμβάνονται οι φυτείες δένδρων καουτσούκ και φελλοφόρων δρυών. Από τον ορισμό εξαιρούνται ωστόσο εκτάσεις χρησιμοποιούμενες κατά κύριο λόγο για γεωργικές δραστηριότητες. β) «Άλλη δασική έκταση» σημαίνει έκταση με κάλυψη κόμης δένδρων (ή ισοδύναμο επίπεδο φυτοκάλυψης) 5

ως προς το ποσοστό συγκόμωσης, ο κοινοτικός νομοθέτης αρκείται σε ποσοστά 5% με 10% αντί για το 25% του ν. 3208, αν και, η ελληνική με την ευρωπαϊκή προσέγγιση δεν είναι απόλυτα συγκρίσιμες. Ο κοινοτικός ορισμός τίθεται αποκλειστικά στο πλαίσιο του συγκεκριμένου κανονισμού και δεν φαίνεται να έχει, εκ πρώτης όψεως τουλάχιστον, γενική δεσμευτική ισχύ. Είναι θεωρητικώς δυνατόν οι ελληνικές υπηρεσίες να εφαρμόζουν την κοινοτική ερμηνεία μόνο για τις ανάγκες του παραγωγού κοινοτικού δικαίου και να ακολουθούν κατά τα λοιπά τις ρυθμίσεις του ν. 3208, με όλα τα πρακτικά προβλήματα που εμφανίζει η λύση του διττού ορολογικού προσδιορισμού. Ωστόσο, θα μπορούσε να υποστηριχθεί και η αντίθετη άποψη: η περιγραφή που υιοθετεί ο κανονισμός 2152/2003, ελλείπει άλλης ρύθμισης γενικότερης εφαρμογής, ορίζει το δάσος και τη δασική έκταση ως στοιχεία του εννόμου αγαθού του περιβάλλοντος το οποίο προστατεύεται ρητώς από τη Συνθήκη ΕΚ³⁹. Κατά συνέπεια, τυχόν εμμονή των εθνικών δημοσίων αρχών σε εννοιολογικό προσδιορισμό του δασικού χαρακτήρα κατά τρόπο ώστε να εκφεύγει των αναγκαίων προστατευτικών διατάξεων ένα τμήμα των εδαφών που θεωρούνται «δάση» και «δασικές εκτάσεις» κατά τα γενόμενα δεκτά σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αντιβαίνει, εάν όχι σε συγκεκριμένη ρύθμιση της παραγωγού νομοθεσίας, πάντως στις αρχές και τους κανόνες του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου. Αντιθέτως, δεν είναι προβληματική από κοινοτική σκοπιά, εθνική ερμηνεία η οποία θα διαστέλλει τις επίμαχες έννοιες κατά τρόπο ώστε να καλύπτει και εδάφη που δεν εμπίπτουν στον ως άνω κοινοτικό ορισμό, στο μέτρο που, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας του περιβάλλοντος⁴⁰.

21. Πάντως, το συγκεκριμένο ζήτημα, αλλά και γενικότερα, η προσήκουσα ερμηνεία και η συνταγματικότητα του ν. 3208, δεν έχουν ακόμη απασχολήσει το Συμβούλιο της Επικρατείας, οπότε και θα πρέπει να περιοριστούμε στη διατύπωση υποθέσεων.

έως 10% από δένδρα που έχουν τη δυνατότητα να φθάσουν σε ύψος 5 μέτρων κατά την ωριμότητα επιτόπου ή με κάλυψη κόμης δένδρων (ή ισοδύναμο επίπεδο φυτοκάλυψης) άνω του 10% από δένδρα που δεν έχουν τη δυνατότητα να φθάσουν σε ύψος 5 μέτρων κατά την ωριμότητα επιτόπου (π.χ. δένδρα-νάνοι ή υπανάπτυκτα) και κάλυψη με, ξυλώδεις ή μη θάμνους. Από τον ορισμό αυτό εξαιρούνται περιοχές καλυπτόμενες με δένδρα, ξυλώδεις ή μη θάμνους που αναφέρονται παραπάνω αλλά έχουν επιφάνεια μικρότερη του 0,5 εκταρίου και πλάτος κάτω των 20 μέτρων, οι οποίες κατατάσσονται στις "άλλες εκτάσεις": Εξαιρούνται επίσης εκτάσεις χρησιμοποιούμενες κατά κύριο λόγο για γεωργικές δραστηριότητες».

39. Άρ. 2, 3, 6 174 επ. ΣυνΘΕΚ. Βλ. Δελλή Γ., *Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998.

40. Άρ. 176 ΕΚ.

γ) Χαρακτηρισμός δασικής έκτασης και συναφείς διαδικασίες

22. Μέχρι τη σύνταξη του πολυπόθητου δασολογίου, το οποίο υποτίθεται ότι θα επιλύσει συνολικά το πρόβλημα, η διοικητική διαδικασία χαρακτηρισμού και άρσης των προκυπτουσών αμφισβητήσεων ρυθμίζεται με τα άρθρα 10 και 14 του ν. 998/1979, όπου προβλέπεται η έκδοση ατομικής πράξης από το δασάρχη και στη συνέχεια, ενδικοφανής προσφυγή ενώπιον ειδικών επιτροπών, πριν επιληφθεί του θέματος ο ακυρωτικός δικαστής. Το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε να διευκρινίσει τη σχέση της διαδικασίας αυτής, αφενός με εκείνη της κήρυξης έκτασης ως αναδασωτέας⁴¹ και αφετέρου με τις διοικητικές διαδικασίες σχετικά με την εξακρίβωση και ρύθμιση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των δασών και των δασικών εκτάσεων⁴².

23. Ως προς το πρώτο ζήτημα, αναφορικά δηλαδή με τη διαδικασία χαρακτηρισμού έκτασης από το δασάρχη και της κήρυξης της ίδιας έκτασης ως αναδασωτέας, παλαιότερα από το Νομάρχη και πλέον, από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας (άρ. 37-38 ν. 998/1979), το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται ότι πρόκειται για διαδικασίες «αμοιβαίως αποκλειόμενες», «διακεκριμένες αλλήλων, οι οποίες δεν δύνανται να χωρήσουν παράλληλως»⁴³.

41. Ε.Α. Μαριά, «Προσωρινή επίλυση δασικών αμφισβητήσεων και διαδικασία κήρυξης έκτασης ως αναδασωτέας – η μεταξύ τους σχέση», ΠερΔικ 3/2003, σελ. 510.

42. Καραγιάννη Γ., «Νομικά προβλήματα από τη δασική νομοθεσία», ΝοΒ 1978, σελ. 1133

43. ΣτΕ 832/02, ΠερΔικ 1/2003, σελ. 92, ΣτΕ 2333/1999, ΣτΕ 1641/2002. Μπορούν επομένως να γίνουν οι ακόλουθες υποθέσεις:

Πρώτον, δεν υφίσταται πράξη του δασάρχη ή του ΓΠΠ (παλαιότερα, του νομάρχη). Τότε και οι δύο αυτές αρχές μπορούν να αναλάβουν την πρωτοβουλία να ασχοληθούν με τη συγκεκριμένη έκταση.

Δεύτερον, μία έκταση έχει ρητώς χαρακτηριστεί μη δασική από το δασάρχη. Τότε «δεν υπάρχει δυνατότητα κηρύξεως υπό του νομάρχου της εκτάσεως αυτής ως αναδασωτέας κατ' άρθρο 38 επ. του ν. 998/79, εκτός εάν υπάρξουν νεώτερα στοιχεία, δηλαδή πραγματικά δεδομένα, τα οποία δεν είχαν τεθεί υπόψη της Διοικήσεως όταν προέβαινε στον κατ' άρθρο 14 ν. 998/79 ως άνω χαρακτηρισμό».

Τρίτον, μία έκταση είχε (προτού αποψιλωθεί) χαρακτηριστεί δασική από το δασάρχη. Ο ΓΠΠ οφείλει να την κηρύξει αναδασωτέα με βάση το άρθρο 117 Σ και το άρθρο 38 του ν. 998/1979.

Τέταρτον, μία έκταση έχει κηρυχθεί αναδασωτέα. Τότε «δεν υπάρχει πλέον έδαφος χαρακτηρισμού αυτής ως δασικής ή μη». [βλ. όμως ΣτΕ 595/1999, και ΣτΕ 896/2003 σύμφωνα με την οποία, η, έστω και αναρμοδίως και παρανόμως έκδοση πράξης του δασάρχη περί χαρακτηρισμού της ίδιας έκτασης ως μη δασικής μετά την κήρυξή της ως αναδασωτέας αποτελεί πραγματικό στοιχείο το οποίο λαμβάνεται υπόψη από το Δικαστήριο και κλονίζει την αιτιολογία της απόφασης περί αναδάσωσης].

Πέμπτον, εάν ο δασάρχης «ήθελε διαπιστώσει ότι μία έκταση, η οποία είχε κατά το παρελ-

24. Ως προς το δεύτερο ζήτημα, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει σαφώς και επανειλημμένως αποσυνδέσει τη διοικητική εκτίμηση του δασικού χαρακτήρα ενός γηπέδου από την εξακρίβωση του ιδιοκτησιακού του καθεστώτος. Έτσι, «οποιαδήποτε κρίση της Διοικήσεως (Δασάρχου, Πρωτοβαθμίου Επιτροπής Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων, Δευτεροβαθμίου Επιτροπής Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων) κατά την αυτή διαδικασία (άρ. 14 ν. 998/79) ως προς το δημόσιο ή ιδιωτικό χαρακτήρα της επιδίκου εκτάσεως δεν είναι δεσμευτική για το αρμόδιο όργανο, το οποίο κρίνει κατά νόμον τον ιδιοκτησιακό χαρακτήρα της επιδίκου εκτάσεως, καθ' όσον, κατά τη διαδικασία αυτή, απαγορεύεται η θέση ή η προβολή θεμάτων ιδιοκτησίας»⁴⁴. Αντιστρόφως, παρεμπόδιση κρίση των αρμόδιων για ιδιοκτησιακά θέματα διοικητικών αρχών⁴⁵ ως προς το δασικό ή μη χαρακτήρα έκτασης δεν παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα. Τούτο ισχύει τόσο για τις αποφάσεις των Συμβουλίων Ιδιοκτησίας Δασών του άρθρου 10 του ν. 998/1979 όσο και για κάθε άλλη αρχή που επιλαμβάνεται του θέματος⁴⁶, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται βεβαίως και οι αρμόδιες

θόν δασικό χαρακτήρα έχει απωλέσει τούτον διά τινω των εις το άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος και 38 του ν. 998/79 αναφερομένων λόγων, οφείλει να απόσχει του χαρακτηρισμού, προκειμένου όπως επιληφθεί της υποθέσεως το αρμόδιο διά την κήρυξη αυτής ως αναδασωτέας όργανο, δηλ. ο νομάρχης». Η τελευταία αυτή λύση, η οποία εκ πρώτης όψεως ξενίζει, φαίνεται να υπαγορεύθηκε από το ότι η συνταγματική προστασία των αναδασωτέων εκτάσεων, όπως εξηγείται στη συνέχεια, είναι ακόμη αυστηρότερη από ότι για τα υφιστάμενα δάση. Για τον ίδιο λόγο, εξάλλου, λόγος ακυρώσεως σύμφωνα με τον οποίο, η πράξη περί κήρυξης έκτασης ως αναδασωτέας «δεν πδύνατο να εκδοθεί προ της τήρησεως της διαδικασίας του άρθρου 14 του ν. 998/1979 για να κριθεί ο δασικός ή μη χαρακτήρας της εκτάσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, διότι για την κήρυξη καταστραφείσης δασικής εκτάσεως ως αναδασωτέας, κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του άρθρου 117 παρ. 3 του Συντάγματος και των άρθρων 38 και 41 του ν. 998/1979 δεν απαιτείται η προηγουμένη επίλυση τυχόν αμφισβητήσεων ως προς τον χαρακτήρα της υπό αναδάσωση εκτάσεως ως δασικής ή μη κατά το άρθρο 14 του αυτού νόμου».

Έκτον, ας αναφερθεί και η περίπτωση όπου απόφαση περί αναδάσωσης στηρίχθηκε σε προηγουμένη πράξη χαρακτηρισμού της έκτασης ως δασικής. Τυχόν ακύρωση και ανατροπή της αρχικής πράξης χαρακτηρισμού συμπαρασύρει και την κήρυξη της έκτασης ως αναδασωτέας.

44. ΣτΕ 4309/2001 (7μελής).
45. Των οποίων οι αποφάσεις προσβάλλονται ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων στο μέτρο που ρυθμίζουν ζητήματα ιδιωτικής περιουσίας (ιδιωτών ή του δημοσίου).
46. ΣτΕ 1646/2002: «το συνταγέν το έτος 1974 πρωτόκολλο οριστικού αποτελεσματισμού και οροθετήσεως του δημοσίου δάσους Γραμματικού η επίδικη έκταση εμφανίζεται ως ιδιωτική αγροτική έκταση, η κρίση δε αυτή είναι δεσμευτική ως προς τον δασικό ή μη χαρακτήρα της εκτάσεως. Ο λόγος είναι απορριπτέος ως αβάσιμος διότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 43 του Ν.Δ. 86/1969 διαδικασία αποτελεσματισμού και οροθετήσεως δημοσίων δασών αποβλέπει

για τη σύνταξη του Κτηματολογίου⁴⁷. Τέλος, αξίζει να αναφερθεί η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς την ισχύ αποφάσεων του πολιτικού ή του ποινικού δικαστή αναφορικά με τη φύση της επίδικης έκτασης ως δασικής ή μη: «οι αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων που επιλύουν αμφισβητήσεις για το ιδιοκτησιακό καθεστώς δασών ή δασικών εκτάσεων ή των ποινικών δικαστηρίων επί παραβάσεων της δασικής νομοθεσίας, κρίνουν με δύναμη δεδουλευμένου την ύπαρξη ή μη ιδιωτικών δικαιωμάτων σε τέτοιες εκτάσεις ή τη διάπραξη ποινικών αδικημάτων και δεν ασκούν επηροή στο χαρακτήρα των ως δασικών ή μη, εκτός αν βεβαιώνουν την ύπαρξη ή μη πραγματικών περιστατικών ικανών να κλονίσουν το αιτιολογικό έρεισμα της σχετικής διοικητικής κρίσεως»⁴⁸.

II. ΠΩΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΕΤΑΙ Ο ΔΑΣΙΚΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΗΣ ΓΗΣ;

25. Η αγωνία του ανώτατου διοικητικού δικαστή για το «δασικό ζήτημα», όπως αυτή αποτυπώνεται στην πλούσια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, θα μπορούσε να διατυπωθεί λακωνικά με το ακόλουθο τρίπτυχο:

- η κρατική δράση για το δάσος πρέπει να μεταβάλλεται προς το καλύτερο
- «άπαξ δάσος, πάντα δάσος», εκτός από όλως εξαιρετικές περιπτώσεις θεμιτής αλλαγής της χρήσης του
- η διατήρηση του δασικού πλούτου θα πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ευρύτερου σχεδιασμού, ιδίως ώστε το δάσος να μην θυσιάζεται προς δόμηση.

A) Η αρχή του «δασικού κεκτημένου»

26. Με την απόφαση ΣτΕ (Ολ) 10/1988⁴⁹, ο ανώτατος διοικητικός δικαστής εισή-

στην επίλυση ιδιοκτησιακών ζητημάτων... η δε παρεμπόδιση κρίση της Διοικήσεως για το δασικό ή μη χαρακτήρα ορισμένης εκτάσεως στο πλαίσιο της ανωτέρω διαδικασίας δεν είναι δεσμευτική κατά τη διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων που προβλέπουν οι περί αναδασώσεως διατάξεις» (πρβλ. ΣτΕ 2999/98). Η ίδια λύση θα πρέπει να γίνει δεκτή και για τις αποφάσεις του νομάρχη δυνάμει του άρθρου 67 ν. 998/1979 σε σχέση με την ιδιοκτησία των δασωθέντων αγρών.

47. ΣτΕ 4309/2001 (ΠερΔικ 2002, σελ. 766): Μέχρι την ανάρτηση του προσωρινού δασικού χάρτη, αρμόδια όργανα για την επίλυση των αμφισβητήσεων για το δασικό ή μη χαρακτήρα μιας έκτασης είναι ο Δασάρχης και οι Επιτροπές Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων.
48. ΣτΕ 2897/2002, βλ. ακόμη ΣτΕ 255/1997, 2601/2000.
49. Αρμ 1988, σελ. 268, ΑρχΝ 1988, σελ. 190, Δ/νη 1988, σελ. 402, Διδικ 1989, σελ. 817, ΕΔΚΑ 1988, σελ. 240, ΝοΒ 1988, σελ. 80, ΤοΣ 1988, σελ. 117. Από τις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 24 επιβάλλεται στο Κράτος, κατά την άσκηση της ρυθμιστικής του αρμοδιότητας, «η λήψη μέτρων που συντελούν στην αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος

γαγε την έννοια του «πολεοδομικού κεκτημένου», ως πτυχή ενός γενικότερου περιβαλλοντικού κεκτημένου, με την έννοια της συνταγματικής υποχρέωσης του Κράτους για διαρκή βελτίωση του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος. Οι κρατικές πράξεις ή ενέργειες που ενσωματώνουν την υποχρέωση αυτή τελούν υπό τον «οριακό»⁵⁰, «αυτοτελή» και «συνολικό»⁵¹ έλεγχο του δικαστή και δη του διοικητικού. Μία από τις πάμπολλες⁵² εφαρμογές της συνταγματικής αυτής επιταγής είναι το «δασικό κεκτημένο», το οποίο κατοχυρώνεται από τη νομολογία⁵³ με την ακόλουθη διατύπωση: με τις συνταγματικές ρυθμίσεις του άρθρου 24, με τις οποίες «η προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, ως στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος έχει αναγορευθεί σε υποχρέωση του Κράτους, δεσμεύεται ο νομοθέτης να θεσπίσει πρόσφορα για τον σκοπό αυτό μέσα, τα οποία είναι βεβαίως δυνατόν να μεταβάλλονται μόνον όμως υπό την έννοιαν ότι με την εισαγομένη νέα ρύθμιση η προστασία των δασών δεν θα καθίσταται λιγότερο αποτελεσματική». Η ανωτέρω νομολογιακή αρχή προκαλεί τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

27. Πρώτον, η απορρέουσα από το Σύνταγμα συνταγματική δέσμευση οδηγεί εν

προς τον σκοπόν της βελτιώσεως της ποιότητας της ζωής, πάντως δε απαγορεύεται η λήψη μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωσή του. Τούτο σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης δύναται να τροποποιεί, οσάκις το κρίνει σκόπιμον, τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλλει τους ήδη υφιστάμενους όρους δομώσεως των σχεδίων πόλεων και δη είτε με γενική ρύθμιση (γενικό οικοδομικό κανονισμό) είτε με μερικώτερη ρύθμιση, όπως είναι η τροποποίηση συγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου, μόνον όμως υπό την έννοιαν ότι δια της εισαγομένης νέας ρυθμίσεως θα βελτιώνονται ακόμη περισσότερο οι συνθήκες διαβιώσεως των κατοίκων. Συνεπώς, περιεχόμενον των νέων τούτων ρυθμίσεων, προκειμένου περί οικισμών που έχουν εγκεκριμένο σχέδιον πόλεως, δεν μπορεί σε καμμία περίπτωση να είναι η επιδείνωση του υφισταμένου φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος και, άρα, οι τροποποιήσεις των οικοδομικών κανονισμών και των σχεδίων πόλεως που λαμβάνουν χώραν μετά την ισχύν του Συντάγματος του 1975, δέον να μη συνεπάγονται υποβάθμισιν του περιβάλλοντος τούτου, ήτοι μείωση των ελευθέρων χώρων, του πρασίνου κ.λπ. (πολεοδομικών κεκτημένων). Η τήρησις δε του συνταγματικού τούτου κριτηρίου υπόκειται εις τον οριακό έλεγχον του δικαστού, ο οποίος σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, προκειμένου να κρίνει αν απ' αυτή υποβαθμίζεται ή όχι το περιβάλλον, οφείλει να σταθμίσει την ρύθμιση αυτή αυτοτελώς και σε συνάρτηση προς το σύνολον της εισαγομένης νέας ρυθμίσεως».

50. Υπό τη μορφή του ελέγχου των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και των ρυθμιστικών περιθωρίων του νομοθέτη.
51. Δηλαδή μη αποσπασματικό, οπότε και επιτρέπει γενικότερες θεωρήσεις εκ μέρους του δικαστή.
52. Βλ. ενδεικτικά, ως τις πλέον πρόσφατες, τις αποφάσεις ΣτΕ 2252/02, 2133/02, 1024/02, 301/02 525/01.
53. ΣτΕ 4309/2001 (7μελής), 838/2002, 1641/2002.

τέλει σε αυστηρότερο έλεγχο συνταγματικότητας ειδικά των νεοθεσπιζόμενων ρυθμίσεων σε σχέση με την υφιστάμενη νομοθεσία, γεγονός το οποίο θα πρέπει μεν να καθιστά το νομοθέτη περισσότερο προσεκτικό, ενδέχεται όμως να επιφέρει αγκυλώσεις ή και να λειτουργεί ως άλλοθι για κανονιστική αδράνεια. Όπως θα εξηγηθεί στη συνέχεια⁵⁴, η μονοδιάστατη λογική περί δασικού κεκτημένου δεν συμβιβάζεται πάντοτε με τη δυναμική και ολιστική αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων η οποία απορρέει από την κρατούσα πλέον αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης.

28. Δεύτερον, το συγκριτικό-ποιοτικό κριτήριο στο οποίο ερείδεται η όλη ερμηνευτική συλλογιστική περί «συνταγματικού κεκτημένου», η ιδέα δηλαδή ότι η καινούργια ρυθμιστική απόπειρα θα πρέπει να βελτιώνει την προϋπάρχουσα κατάσταση, συναρτάται στην περίπτωση των δασών με την «αποτελεσματικότητα» της επιτυχανόμενης προστασίας. Η χρήση της έννοιας αυτής επιτρέπει την άσκηση βαθύτατου αλλά και ευρύτατου δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας μέσω των τεχνικών της αναλογικότητας και της στάθμισης κόστους-οφέλους· ακόμη και κανόνες δικαίου που εμμέσως μόνο επηρεάζουν τη δασική προστασία ενδέχεται να κριθούν αντισυνταγματικοί εάν η προστασία αυτή καθίσταται λιγότερο «αποτελεσματική».

29. Μια ενδιαφέρουσα εφαρμογή της παραπάνω προβληματικής ενδέχεται να προκύψει στην περίπτωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας επί δασών και δασικών εκτάσεων⁵⁵. Το Συμβούλιο της Επικρατείας ασχολήθηκε περιθωριακά με το ζήτημα αυτό, διότι η μέχρι σήμερα νομική και πραγματική κατάσταση μάλλον εξυπηρετούσε τη νομολογιακή του πολιτική. Η στάση του ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου στηρίχθηκε σε δύο πυλώνες: αφενός, η αναγνώριση ιδιώτη ως κυρίου δασών ή δασικών εκτάσεων ήταν εξαιρετικά δυσχερής ενόψει του τεκμηρίου κυριότητας του Δημοσίου επί εδαφών δασικού χαρακτήρα και του απαράγραφτου των δικαιωμάτων αυτών· αφετέρου, ακόμη και εάν ένας ιδιώτης επιτύχανε να αποκτήσει εμπράγματο δικαίωμα επί δασών, στην πραγματικότητα «καταδίκασε» την ιδιοκτησία του σε απόλυτη προστασία, ενόψει της νομολογίας περί της συνταγματικής αδυναμίας μεταβολής της χρήσης ιδιωτικού δάσους⁵⁶. Μετά την ανατροπή της δεύτερης παραμέτρου με την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση και τη δυνατότητα μεταβολής της δασικής χρήσης για τις ιδιωτικές εκτάσεις⁵⁷, η στάση «αδιαφορίας» του Συμβουλίου της Επικρατείας για το ιδιοκτησιακό καθεστώς των δασών ενδέχεται να αναθεωρηθεί. Ιδιαίτερα εάν, μέσω γενικών ή ειδικών ρυθμίσεων, επιτραπεί στους ιδιώτες να αποκτήσουν δικαιώματα κυριότητας επί εδαφών με δασικό χαρακτήρα τα οποία σήμερα, λό-

54. Βλ. παρακάτω.

55. Βολτή Κ., «Δάση δημόσια και χρησικτησία», ΝοΒ 1997, σελ. 161 επ.

56. Βλ. παρακάτω, αριθμ. 42.

57. Βλ. παρακάτω.

γω των προνομίων του Δημοσίου, εικάζονται ή τεκμαίρονται δημόσια. Υπό το φως μιας τέτοιας εξέλιξης, δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί μία νεώτερη νομολογιακή ανάγνωση του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία, τυχόν ευνοϊκή για τους ιδιώτες μεταβολή του κανονιστικού καθεστώτος ως προς την απόκτηση ή πιστοποίηση εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί δασών ή δασικών εκτάσεων, η οποία θα έχει ως αποτέλεσμα την εκτεταμένη «ιδιωτικοποίηση» αμφισβητούμενων περιοχών που τεκμαίρονται σήμερα ότι είναι δημόσιες, αντιβαίνει προς το άρθρο 24 Σ, διότι μεταβάλλει προς το ασθενέστερο και δυσμενέστερο την «αποτελεσματικότητα» της προστασίας τους. Η προβληματική αυτή είναι επίκαιρη, λαμβανομένης υπόψη της πίεσης που ασκείται για τη διευθέτηση των ιδιοκτησιακών δασικών αμφισβητήσεων στο πλαίσιο της σύνταξης του κτηματολογίου. Επιπλέον, με μία σειρά διατάξεων του ν. 3208 εισήχθηκαν ρυθμίσεις με σκοπό την οριστική νομοθετική επίλυση ορισμένων από τις διαφορές αυτές υπέρ των ιδιωτών⁵⁸. αναμένει κανείς με ενδιαφέρον την αντίδραση, όχι του πολιτικού, αλλά του ακυρωτικού δικαστή, επ' αυτών.

B) Άπαξ δάσος, πάντα δάσος(;)

a) Τα ανύπαρκτα χρονικά όρια της συνταγματικά επιβαλλόμενης διηνεκούς προστασίας του δάσους

30. Καταρχάς, η θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 όχι μόνο επέβαλε την εφεξής προστασία του δασικού πλούτου αλλά και έθεσε εκποδών παλαιότερες ρυθμίσεις που δεν συνάδουν με το στόχο αυτό. Έτσι, παραχωρήσεις δασικών εκτάσεων σε οικοδομικούς συνεταιρισμούς υπαλλήλων ιδίως δυνάμει του Α.Ν. 431/1968 κατελήφθησαν πλέον από τις διατάξεις του Συντάγματος του 1975 «*εκ των οποίων προκύπτει ότι ο συνταγματικός νομοθέτης δεν ανέχεται εφεξής την εφαρμογή των παλαιών διατάξεων...*», γεγονός το οποίο εμποδίζει πλέον με τρόπο απόλυτο την αξιοποίηση των εν λόγω εκτάσεων⁵⁹. Πάντως, πράξεις που αποκαρτήρισαν νομίμως πριν από την έναρξη ισχύος του Συντάγματος του 1975 συγκεκριμένη δασική έκταση δεν μπορούν να ανατραπούν με μεταγενέστερη παρέμβαση της Διοίκησης⁶⁰.

31. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν αρκέσθηκε όμως στην παραπάνω αυτονόπη διαπίστωση. Για να εξορκίσει την απειλή των παράνομων αποψιλώσεων, εκχερσώσεων και των εν γένει καταστροφών του δασικού πλούτου, και όταν ακόμη έχουν λάβει χώρα στο απώτερο παρελθόν, δέχθηκε ότι η διαπίστωση της πραγματικής κατά-

58. Βλ. ιδίως, τα άρθρα 10, 13, 14, 15 και 17 του ν. 3208.

59. ΣτΕ (Ολομ) 1009/1987, 4884/1987, 2224/1993.

60. ΣτΕ 1573/2002, ΠερΔικ 3/2002, σελ. 530.

στασης που δικαιολογεί το διοικητικό χαρακτηρισμό γηπέδου ως δάσους ή δασικής έκτασης «*ανάγεται και στο παρελθόν, και μάλιστα χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό όταν η μεταβολή του δασικού χαρακτήρα οφείλεται σε καταστροφή ή παράνομο εκκέρσωση*»⁶¹. Επομένως, ένα γεωγραφικό σημείο της Χώρας, εάν κάποια στιγμή υπήρξε αποδεδειγμένα δάσος ή δασική έκταση και δεν απώλεσε νομίμως την ιδιότητα αυτή, υπάγεται πλέον εσαεί στο ειδικό προστατευτικό καθεστώς του Συντάγματος για τη διαφύλαξη του δασικού πλούτου. Η προστασία αυτή διασφαλίζεται είτε μέσω της ως άνω νομολογίας (ευθεία εφαρμογή του κανόνα «*άπαξ δάσος, πάντα δάσος*») είτε, ακόμη εντονότερα, μέσω της υπαγωγής του κρίσιμου γεωγραφικού σημείου στην κατηγορία των αναδασωτέων εκτάσεων, εάν απολέσει στο ενδιάμεσο τη δασική του βλάστηση. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η νομολογία, «*η υποχρέωση κηρύξεως ως αναδασωτέας καταστραφείσης δασικής εκτάσεως υφίσταται και για καταστραφέντα ή αποψιλωθέντα δάση, ανεξαρτήτως του χρόνου καταστροφής ή αποψιλώσεώς τους*»⁶². Συνεπώς, κρίθηκε ότι αντίκειται στο άρθρο 117 §3 Σ νομοθετική ρύθμιση η οποία εξαιρεί από την υποχρέωση αναδάσωσης εκτάσεις, οι οποίες είχαν απολέσει το δασικό χαρακτήρα πριν από την έναρξη ισχύος του Συντάγματος⁶³. «*Τούτο δε, διότι η συνταγματική αυτή διάταξη δεν επιτρέπει εξαιρέσεις στην υποχρέωση αναδάσωσης δάσους ή δασικής εκτάσεως, τα οποία έχουν καταστραφεί*»⁶⁴. Βέβαια, στις περιπτώσεις αυτές, η εκ του Συντάγματος υποχρέωση αναδάσωσης είναι συχνά θεωρητική λόγω των πραγματικών καταστάσεων που διαμορφώθηκαν ενδιάμεσως. Δημιουργεί όμως ένα σοβαρό, εάν όχι ανυπέρβλητο, νομικό κώλυμα εκμετάλλευσης των σχετικών γηπέδων, στο οποίο και μάλλον προσέβλεψε ο ανώτατος διοικητικός δικαστής.

32. Συναφώς, ενόψει της διαχρονικότητας του δάσους και της δασικής ή αναδασωτέας έκτασης, διοικητικές πράξεις οι οποίες δεν συνάδουν με την ιδιότητα αυτή (π.χ. οικοδομική άδεια) και άρα έχουν εκδοθεί παράνομα, είναι εσαεί ανακλητές. Κατ' εξαίρεση προς το γενικό κανόνα περί μη ανακλήσεως των ευμενών διοικητικών πράξεων μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου, ανακαλούνται και μετά την πάροδο πε-

61. ΣτΕ (Ολ), 1497/2002, ΠερΔικ, 2002, σελ. 556, Κουφάκη Ι., «Η αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος, τίθεται η προστασία του περιβάλλοντος υπό την αίρεση της ικανοποίησης του δικαιώματος στην κατοικία;» ΠερΔικ 4/2000, βλ. και ΣτΕ 5211/1996. Πρόσφατα, ΣτΕ (Ολ) 2009/2003, ΠερΔικ 1/2004, σελ. 60 και ΣτΕ 2996/2003.

62. ΣτΕ 113/2002.

63. Αντιθέτως, το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρεί ισχυρές και εφαρμόζει προπολεμικές πράξεις που επέβαλαν αναδάσωση, όπως η υπ' αριθ. 108424/13.9.1934 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας ή το Β.δ. της 13.3.1915, «περί κηρύξεως ως δασωτέων διάφορων εδαφών της περιφέρειας του νομού Αττικοβοιωτίας». Βλ. ΣτΕ (Ολ) 1497/2002, ΠερΔικ 3/2002.556.

64. ΣτΕ 113/2002, βλ. ακόμη ΣτΕ 2433/1985, 3862/1987, 77/1988, 7/1993, 2126/2000.

νταετίας ή μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος, ακόμη και εάν έχουν δημιουργήσει δικαιώματα υπέρ κάποιου διοικούμενου, διότι η προστασία του δασικού πλούτου συνιστά υπέρτερο λόγο δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος δικαιολογεί την ανάκληση. Συναφώς, η παράνομη παραχώρηση δάσους ή δασικής εκτάσεως «που δεν θάλπει τους σκοπούς της δασικής νομοθεσίας είναι ανακλητέα ανεξάρτητα από χρονικά όρια»⁶⁵. Με τα δεδομένα αυτά, κινδυνεύει να κριθεί αντισυνταγματική η ρύθμιση του άρθρου 1 §3 (γ) του ν. 3208 σύμφωνα με την οποία παραμένουν μεν δασικά, τμήματα που απώλεσαν τη δασική βλάστηση, εφόσον όμως «δεν αποδόθηκαν με πράξη της διοίκησης μέχρι την έναρξη της ισχύος του παρόντος, σε άλλες χρήσεις». Εάν η εν λόγω διοικητική πράξη είχε εκδοθεί μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 με περιεχόμενο που αντιβαίνει στις σχετικές συνταγματικές επιταγές, δεν μπορεί παρά να παραμένει ανακλητέα ενόψει της διαχρονικής προστασίας των δασικών οικοσυστημάτων, ενώ η επίμαχη μεταβατική ρύθμιση του ν. 3208 δεν είναι σε θέση να αποτρέψει την εν δυνάμει ανατροπή της.

33. Στους αντίποδες της προαναφερθείσας νομολογίας, αλλά πάντοτε ως εφαρμογή του συνταγματικού κανόνα «άπαξ δάσος, πάντα δάσος», μπορεί να θεωρηθεί και η πάγια νομολογία σύμφωνα με την οποία, ο Δασάρχης και οι Επιτροπές Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων, αφού ολοκληρώσουν την άσκηση της αρμοδιότητάς τους, δεν δύνανται να επανέλθουν στην ίδια υπόθεση με νέα κρίση και με ανάκληση της αρχικής απόφασής τους, ακόμη και με επίκληση τυπικών λόγων νομιμότητας⁶⁶. Μόνο που, στην περίπτωση αυτή, το «δάσος» δεν δημιουργείται από το πραγματικό γεγονός της βλάστησης που φύεται στην κρίσιμη έκταση αλλά από το νομικό γεγονός της έκδοσης συγκεκριμένης διοικητικής πράξης, η οποία δεν μπορεί πλέον να ανακληθεί.

34. Το διπνεκές της δασικής προστασίας όπως το αντιλαμβάνεται ο ανώτατος ακυρωτικός δικαστής, δεν τελεί στο απυρόβλητο της κριτικής: σε αρκετές περιπτώσεις, καταλήγει να δημιουργεί μία διαχρονική ανασφάλεια δικαίου χωρίς να διασφαλίζει την επαναφορά των συγκεκριμένων εκτάσεων στην δασική τους κατάσταση. Η εκμετάλλευση ενός γηπέδου εκτός σχεδίου κινδυνεύει ανά πάσα στιγμή να τεθεί εν αμφιβόλω εάν αποδειχθεί ότι κάποτε στο παρελθόν τούτο είχε δασικά χαρακτηριστικά, χωρίς βεβαίως η απαγόρευση της μη δασικής χρήσης του να συνεπάγεται την εκ νέου φύτευσή του με την αντίστοιχη βλάστηση. Ωστόσο, η πτυχή αυτή δεν φαίνεται να διέλαθε του Συμβουλίου της Επικρατείας· θεωρείται μάλλον ως το τίμημα της έλλειψης οργανωμένης και αδιάβλητης δημόσιας προστασίας των δασών στην Ελλάδα.

65. ΣτΕ 2432/1993, ΣτΕ 3708/1981, 513/1987.

66. ΣτΕ 2418/1999, ΕΔΔΔ 2001, σελ. 726, ΣτΕ 1133/2004, ΠερΔικ 3/2004, σελ. 366.

Η δυνατότητα στο διπνεκές να «ανακαλυφθεί» νομικό κώλυμα στην εκμετάλλευση μίας μεγάλης κατηγορίας ακινήτων, αφενός συνιστά πλέον μία νομική σταθερά, παράγοντας έτσι μία «παρά φύσει» ασφάλεια δικαίου, αφετέρου υπάρχει η ελπίδα ότι θα εξωθήσει τους ιδιώτες να ασκήσουν οι ίδιοι πλέον πίεση για τη διαμόρφωση ενός δημοσίου πλαισίου δασικής προστασίας. Είναι περιττό να παρατηρηθεί ότι, η ταύτιση των αντιλήψεων του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς το επίμαχο ζήτημα, με εκείνες του συνταγματικού νομοθέτη στον οποίο και υποτίθεται ότι παραπέμπουν, κάθε άλλο παρά προφανής είναι.

β) Τα ελάχιστα ουσιαστικά όρια της συνταγματικά επιβαλλόμενης διπνεκούς προστασίας του δάσους

ι) Ο κανόνας: η «ακραία» (αλλά όχι απόλυτη) προστασία του δάσους

35. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, λόγοι δημοσίου συμφέροντος και εφόσον «προέχει η Εθνική Οικονομία» μπορούν να δικαιολογήσουν τη γεωργική εκμετάλλευση ή άλλη χρήση των δασών και δασικών εκτάσεων. Με βάση το γράμμα και μόνο της συνταγματικής ρύθμισης, μπορεί να υποστηριχθούν τα εξής:

α) η μεταβολή της χρήσης επιτρέπεται για κάθε δάσος και δασική έκταση, δεν θεσπίζεται δηλαδή κάποια απόλυτη απαγόρευση για ορισμένα από αυτά,

β) η μεταβολή της χρήσης μπορεί να θεμελιωθεί σε κάθε είδους λόγο δημοσίου συμφέροντος, εφόσον όμως συνδυάζεται με την ανάγκη προαγωγής της Εθνικής Οικονομίας και

γ) εφόσον συντρέχει η αμέσως προηγούμενη προϋπόθεση, κάθε νέα χρήση είναι θεμιτή, προέχουσας της γεωργικής εκμετάλλευσης.

36. Ωστόσο, αφού ληφθεί υπόψη η συνταγματική συλλογιστική που έχει αναπτύξει το Συμβούλιο της Επικρατείας, οι ως άνω τρεις συνιστώσες της γραμματικής ερμηνείας του επίμαχου εδαφίου του άρθρου 24 §1 Σ, εάν δεν ανατρέπονται πλήρως, πρέπει πάντως να αναδιατυπωθούν ως εξής:

α) η απαγόρευση μεταβολής της χρήσης του δάσους και της δασικής έκτασης είναι απόλυτη σε ορισμένες περιπτώσεις,

β) στις υπόλοιπες περιπτώσεις, η μεταβολή της χρήσης προϋποθέτει όμως εξαιρετικό δημόσιο συμφέρον και πάντως θα πρέπει να συνιστά το ύστατο μέσο για την εξυπηρέτηση του συμφέροντος αυτού, και

γ) υπάρχουν χρήσεις οι οποίες από τη φύση τους θα ήταν μη ανεκτό συνταγματικά να αντικαταστήσουν δασικές λειτουργίες, ιδίως όταν συνεπάγονται δόμηση.

37. Συνεπώς, ακόμη και όταν δεν είναι απόλυτη, η συνταγματική υποχρέωση διασφάλισης του δασικού χαρακτήρα μπορεί να χαρακτηριστεί ως «ακραία», με την έν-

νοια ότι δύναται να καμφθεί μόνο σε εξόχως οριακές περιπτώσεις. Είναι καταρχάς δόκιμη, αν και όχι πάντοτε σαφής, η διάκριση, μεταξύ απλών επεμβάσεων στο δάσος και τη δασική έκταση και μεταβολής της χρήσης τους, η οποία συνιστά σαφώς βαρύτερη προσβολή. Ως λόγοι επιτρεπτής εκ του Συντάγματος επέμβασης, έχουν κατά καιρούς γίνει δεκτοί η διάνοιξη δημόσιων οδών, η πυρασφάλεια⁶⁷, η εγκατάσταση ελικοδρομίου⁶⁸ και η παροδική κατάληψη δασικών περιοχών για στρατιωτικούς σκοπούς⁶⁹. Η μεταβολή της χρήσης επιτρέπεται, όχι μόνο εφόσον συντρέχει σοβαρός ή και όλως εξαιρετικός λόγος δημοσίου συμφέροντος⁷⁰, αλλά και εφόσον «η θυσία της δασικής βλάστησης αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέτρο για την ικανοποίηση του σχετικού λόγου δημοσίου συμφέροντος και μάλιστα με τη μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου»⁷¹. Σε κάθε περίπτωση, ειδική νομοθετική πρόβλεψη είναι πάντοτε αναγκαία⁷², η δε πιστή τήρηση των τεθέντων όρων και προϋποθέσεων για την αλλαγή της χρήσης αυτονόητη⁷³.

38. Η ιδιόζουσα εφαρμογή του ελέγχου αναλογικότητας⁷⁴ για την εξακρίβωση της συνταγματικότητας κρατικής πράξης που θα επιφέρει μεταβολή στη δασική χρήση, παραπέμπει στην τεχνική της αναζήτησης κόστους-οφέλους την οποία εγκαινίασε προ ετών το Γαλλικό Conseil d'Etat σε υποθέσεις απαλλοτριώσεων⁷⁵. Μία από τις πλέον χαρακτηριστικές εφαρμογές της τεχνικής αυτής είναι η απόφαση του Συμβου-

67. Για νομολογιακές παραπομπές, βλ. Μαριά, ό.π., σελ. 319 επ.

68. ΣτΕ 943/1996.

69. ΣτΕ 2453/1994.

70. Για τις φραστικές επιλογές της νομολογίας, βλ. Μαριά, ό.π. σελ. 315.

71. ΣτΕ 2435/1993, ΣτΕ 1158/1988, Μαριά, ό.π. σελ. 316, ΣτΕ 1986/2002, ΠερΔικ 2/2003, σελ. 351.

72. Πρόσφατη εφαρμογή του κανόνα αυτού, οι αποφάσεις με τις οποίες κρίθηκε ότι άδειες εγκατάστασης σταθμών ηλεκτροπαραγωγής με χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας πριν τη θέση σε ισχύ του ν. 2941/2001 στερούνταν το απαραίτητο νόμιμο έρεισμα: ΣτΕ (7μ) 1322, 1324/2001, βλ. Μαριά Ε-Α, «Τεχνικά έργα ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και προστασία του περιβάλλοντος», ΠερΔικ 2001, σελ. 338. Μετά την αλλαγή του νομοθετικού καθεστώτος, η εφεξής χωροθέτηση αιολικών πάρκων και μικρών υδροηλεκτρικών μονάδων σε δασικές περιοχές είναι καταρχήν επιτρεπτή (βλ. ΣτΕ 928/2004, ΠερΔικ 2/2004, σελ. 211).

73. Για το λόγο αυτό, εξάλλου, εφαρμόζεται αυστηρά ο κανόνας της αυτοδίκαιης ανάκλησης της παραχώρησης δασικής έκτασης για γεωργικούς ή δενδροκομικούς σκοπούς, όταν βεβαίως επιτρέπεται, σε περίπτωση απόπειρας μεταβολής της χρήσης της έκτασης αυτής: ΣτΕ 5255/1996.

74. Γενικά για την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος, βλ. ΣτΕ (Ολ) 2527/1996, ΕΛΛΔνη 38, σελ. 1239.

75. Bilan coût-avantages.

λίου της Επικρατείας που αφορούσε τη νομιμότητα της απαλλοτρίωσης ιδιωτικής δασικής έκτασης για την κατασκευή μέρους του περιφερειακού οδικού άξονα στον Υμηττό⁷⁶: «η απαλλοτρίωση δασών και δασικών εκτάσεων υπέρ του Δημοσίου, για λόγους δημόσιας ωφέλειας επιτρέπεται, αφού εκτιμηθούν οι επιπτώσεις που η απαλλοτρίωση αυτή θα προκαλέσει στο φυσικό περιβάλλον, η σημασία της διαφύλαξης του δάσους ή του υπό απαλλοτρίωση τμήματός του, συγκριτικά προς τη σημασία που έχει ο σκοπός της απαλλοτρίωσης, καθώς και ο τρόπος που ο σκοπός της απαλλοτρίωσης θα μπορούσε ενδεχομένως να επιτευχθεί χωρίς να θιγεί το δάσος, και μόνο αν η εκπλήρωση του δημόσιου σκοπού που επιδιώκει η απαλλοτρίωση δεν μπορεί να εκπληρωθεί με άλλον τρόπο που, έστω και δαπανηρότερος, δεν θα έθιγε πάντως το δάσος». Αναζητώντας κατά πόσον τηρήθηκε με τον ως άνω τρόπο η αρχή της αναλογικότητας, ο ακυρωτικός δικαστής καταλήγει να εξετάζει τις επιλογές της Διοίκησης στην ουσία τους και επί τη βάση πραγματικών εκτιμήσεων⁷⁷.

ii) Η εξαίρεση: η απόλυτη απαγόρευση μεταβολής της δασικής φύσης

39. Σύμφωνα με τη διαμορφωθείσα μέχρι πρότινος νομολογία, οι κύριες περιπτώσεις απόλυτης απαγόρευσης μεταβολής της δασικής φύσης μιας περιοχής ήταν δύο.

76. ΣτΕ (Ολ) 1675/1999.

77. Κρίνοντας για παράδειγμα ότι, στην επίδικη υπόθεση, η απαλλοτρίωση δεκαεπτά στρεμμάτων δασικής έκτασης προς το σκοπό της διάνοιξης οδικού άξονα «ενόψει της συνολικής εκτάσεως που καταλαμβάνει ο Υμηττός (81.230 στρέμματα βλ. βιβλίο «Δράσεις αναβάθμισης και αειφόρου ανάπτυξης περιαστικών δασικών οικοσυστημάτων Αθήνας, Ίδρυμα Μελετών Λαμπράκη»), ο οποίος σήμερα καλύπτεται κυρίως από θαμνώδη βλάστηση, μεσογειακού τύπου (μακία), αποτελούμενη από σκληρόφυλλα/αείφυλλα πλατύφυλλα και σε πολλά σημεία έχει πυκνή δασοκάλυψη από χαλέπιο πεύκη, ενώ υπάρχει επίσης εκτεταμένη φρυγανώδης βλάστηση (Υπόμνημα Μ.Γ. για τις επιπτώσεις της Δ.Π.Α.Υ. στο φυσικό περιβάλλον), δεν αίρει τη δασική μορφή της όλης περιοχής ενόψει της μνημονευόμενης αναλογίας συνολικής δασικής βλαστήσεως και της ήδη απαλλοτριουμένης για τον πιο πάνω δημόσιο σκοπό και επομένως δεν αντίκειται στην παρ. 4 του άρθρου 117 του Συντάγματος». Στη συνέχεια, όμως, έκρινε πως η Διοίκηση «δεχθείσα ότι η λύση των υπογείων σπράγγων είναι εφικτή και μάλιστα με λογικό κόστος και παρά ταύτα προτιμήσασα τη λύση της επιφανειακής κατασκευής της Λεωφόρου και τον συνακόλουθο περιορισμό της δασικής βλαστήσεως του Υμηττού, δεν στάθμισε, σύμφωνα με τα ανωτέρω, με τον νόμιμο τρόπο, όπως όφειλε, τις επιπτώσεις που έχει η επίδικη απαλλοτρίωση στο φυσικό περιβάλλον, ήτοι τις δυσμενείς επιδράσεις από τον περιορισμό της δασικής βλάστησης, και ιδίως τη σημασία της διαφυλάξεως του δάσους και του υπό απαλλοτρίωση τμήματός του εν συγκρίσει προς τη σημασία του σκοπού της απαλλοτριώσεως, προ παντός δε δεν εξέτασε και δεν απέκλεισε με νόμιμη αιτιολογία τον τρόπο με τον οποίο ο σκοπός της απαλλοτριώσεως θα μπορούσε να επιτευχθεί χωρίς να θιγεί το δάσος».

Η πρώτη αφορούσε τις αναδασωτέες εκτάσεις ενώ η δεύτερη τα ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις. Μετά την απόφαση ΣτΕ (Ολ) 1675/1999 και την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση, η δεύτερη απαγόρευση φαίνεται πλέον να μην ισχύει.

40. Για τις αναδασωτέες εκτάσεις, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας⁷⁸ υιοθέτησε μία όχι και τόσο προφανή συνταγματική ερμηνεία. Έκρινε ότι σε περίπτωση καταστροφής του δάσους ή της δασικής εκτάσεως από οποιαδήποτε αιτία, είναι από το Σύνταγμα «υποχρεωτική η κήρυξη της καταστραφείσης ή αποψιλωθείσης εκτάσεως ως αναδασωτέας, οπότε και αποκλείεται η διάθεση αυτής για άλλο σκοπό δημοσίου συμφέροντος, που θα δικαιολογούσε κατά νόμο... επέμβαση στο δάσος πριν την καταστροφή του»⁷⁹. Τέτοια επέμβαση επιτρέπεται «μόνο μετά την πραγματοποίηση της αναδασώσεως και την ανάκτηση της δασικής μορφής της καταστραφείσης εκτάσεως, απαγορευομένης απολύτως τέτοιας επέμβασης προ της πραγματοποιήσεως του σκοπού της αναδασώσεως». Το Δικαστήριο δικαιολόγησε τη θέση αυτή επικαλούμενο την «ειδική συνταγματική πρόνοια του άρθρου 117 παρ. 3 του Συντάγματος» και με το σκεπτικό ότι με τόν τρόπο αυτό «εξασφαλίζει τις αποψιλούμενες εκτάσεις από τον κίνδυνο να διατίθενται για άλλο σκοπό ακριβώς λόγω της δημιουργηθείσης πραγματικής καταστάσεως»⁸⁰.

41. Εύλογα γεννώνται δύο απορίες: Πρώτον, εάν η επίμαχη έκταση πρόκειται νομίμως να χρησιμοποιηθεί για άλλο δημόσιο σκοπό όταν δασωθεί, προς τι η αναδάσωση; Δεύτερον, ακόμη περισσότερο, δεν είναι αντίθετο με την αρχή της εκτίμησης κόστους-οφέλους αλλά και με την ίδια τη λογική που διαπνέει τις εφαρμοστέες συνταγματικές ρυθμίσεις και τις επιστήμες για την προστασία του περιβάλλοντος, η Διοίκηση, όταν καλείται να υλοποιήσει ένα έργο εξαιρετικού δημοσίου συμφέροντος το οποίο νομίμως μπορεί να χωροθετηθεί εντός δάσους, να υποχρεούται σε καταστροφή υφισταμένου δάσους ή δασικής έκτασης αντί να μπορεί να επιλέξει την εγκατάστασή του σε ήδη αποψιλωθείσα δασική περιοχή; Είναι δυνατόν υφιστάμενο δάσος να έχει μικρότερη περιβαλλοντική και συνταγματική αξία από κατεστραμμένο και αναδασωτέο το οποίο και προσδοκάται ότι θα δασωθεί; Το Συμβούλιο της Επικρατείας απαντά στα ερωτήματα αυτά, με την ακόλουθη φράση: «...λύση, που θα επέτρεπε μεταβολή του προορισμού της υπό αναδάσωση εκτάσεως πριν από την πραγματοποίηση αυτής, μπορεί να οδηγήσει σε καταστρατήγηση του άρθρου 117 παρ. 3

78. ΣτΕ (Ολ) 2778/1988, Αρμ 1988, σελ. 803, ΝοΒ 1988, σελ. 1501. Βλ. ακόμη ΣτΕ 1069/2000.

79. *Ibidem*.

80. *Ibidem*.

του Συντάγματος»⁸¹. Έτσι, ακυρώνει την εγκατάσταση ΧΥΤΑ σε αναδασωτέα έκταση, «πριν την ολοκλήρωση του σκοπού της αναδασώσεως»⁸².

42. Ως προς τα δάση και τις δασικές εκτάσεις που ανήκουν σε ιδιώτες, υπενθυμίζεται ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, εκμεταλλευόμενο τη διατύπωση του συνταγματικού κειμένου του 1975⁸³, τα περιήγαγε σε καθεστώς απόλυτης προστασίας με την έννοια της παντελούς απαγόρευσης μεταβολής της χρήσης τους⁸⁴. Κατά το τελευταίο τέταρτο του εικοστού αιώνα οι εφαρμογές του τεκμηρίου αυτού υπήρξαν πολλές και ποικίλες. Η μέχρι πρότινος πάγια θέση φάνηκε πάντως να κλονίζεται με την προαναφερθείσα απόφαση ΣτΕ (Ολ) 1675/1999 –η οποία δέχθηκε καταρχήν τη δυνατότητα απαλλοτρίωσης ιδιωτικής δασικής έκτασης στον Υμηττό για τη διάνοιξη περιφερειακού οδικού άξονα– και ανατράπηκε με τη νέα διατύπωση του άρθρου 24 §1 του Συντάγματος και την εξομοίωση της νομικής μεταχείρισης ιδιωτικών και δημοσίων δασικών περιοχών ως προς το επίμαχο ζήτημα⁸⁵.

43. Ωστόσο, θα ήταν εσπευσμένο να υποστηριχθεί ότι, μετά την ως άνω συνταγματική μεταβολή, ανατρέπονται πλέον όλες οι επί μέρους εφαρμογές της προηγούμενης νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας περί απόλυτης προστασίας των ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων⁸⁶. Μία προσέγγιση σύμφωνα με την οποία, οι καταδικασθείσες στο παρελθόν περιπτώσεις εκχέρσωσης, ανοικοδόμησης, εκμετάλλευσης και εν γένει μεταβολής της χρήσης δασικής έκτασης κατέστησαν συλλήβδην συμβατές με το Σύνταγμα, κινδυνεύει σοβαρά να διαψευσθεί στην πράξη. Ο ακυρωτικός δικαστής μπορεί κάλλιστα να αντιταχθεί στις ίδιες νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές πρωτοβουλίες, όχι πλέον με το επιχείρημα ότι αφορούν ιδιωτικές εκτάσεις αλλά διότι προσκρούουν σε κάποιες από τις υπόλοιπες –και είναι, όπως είδαμε,

81. *Ibidem*.

82. ΣτΕ 1520/2002, ΠερΔικ 3/2003, σελ. 545.

83. Με την αρχική του διατύπωση, το άρθρο 24 §1 Σ τελευταίο εδάφιο είχε προβλέψει την καταρχήν απαγόρευση της μεταβολής της χρήσης μόνο των δημοσίων δασών και δασικών εκτάσεων, παραλείποντας τα αντίστοιχα ιδιωτικά προφανώς για να επιτρέψει ευνοϊκότερο καθεστώς γι' αυτά. Ο ακυρωτικός δικαστής χρησιμοποίησε την σιωπή του κανόνα για να επιτύχει το ακριβώς αντίθετο αποτέλεσμα.

84. Πρόκειται για μία από τις πλέον χαρακτηριστικές περιπτώσεις ευρύτατων περιορισμών στην ιδιοκτησία: βλ. Δρόσου Γ., *Συνταγματικοί περιορισμοί της Ιδιοκτησίας και Αποζημίωση*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1997.

85. βλ. Σιούτη Γ., «Αναθεώρηση και προστασία του περιβάλλοντος», ΠερΔικ 2000, σελ. 466.

86. Δεν είναι τυχαίο ότι με την απόφαση ΣτΕ 1062/2003 (ΠερΔικ 1/2004, σελ. 64) κρίθηκε ότι η συνταγματική αναθεώρηση και η εξίσωση ιδιωτικών και δημοσίων δασών δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως κολυμβήθρα του Σιλβάμ για παλαιότερες, αντισυνταγματικές επεμβάσεις σε ιδιωτικά δάση.

πολλές- συνταγματικές εγγυήσεις για τη διαφύλαξη του δάσους *lato sensu*.

44. Το ακόλουθο παράδειγμα αναδεικνύει την παραπάνω προβληματική: Η δημιουργία δάσους μπορεί να είναι και αποτέλεσμα της εγκατάλειψης αγροτικής έκτασης, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των δασωθέντων αγρών, δηλαδή εκτάσεων που αρχικώς δεν ήταν δάση. Ο κοινός νομοθέτης προέβλεψε τη δυνατότητα εκχέρωσης ορισμένων από τους αγρούς αυτούς υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις⁸⁷. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε, όμως,⁸⁸ ότι η δυνατότητα εκχέρωσης των δασωθέντων ιδιωτικών αγρών είναι αντίθετη με το άρθρο 24 του Συντάγματος, διότι προσκρούει στην απόλυτη απαγόρευση μεταβολής χρήσης των ιδιωτικών δασών⁸⁹. Μπορεί ο ως άνω λόγος αντισυνταγματικότητας να μην συντρέχει πλέον, τούτο δεν σημαίνει όμως ότι, *ipso facto*, είναι εφεξής δυνατή η εκχέρωση δασωθέντων αγρών προς το σκοπό της επιστροφής τους στη γεωργική εκμετάλλευση. Αντιθέτως, αυτόματα και γενικής ισχύος άρση του δασικού χαρακτήρα των δασωθέντων αγρών, ή έστω και μέρους αυτών, πιθανολογείται, ακόμη και σήμερα, ότι θα κριθεί αντισυνταγματική, αν μη τι άλλο, ως μη συνάδουσα με την αρχή της αναλογικότητας⁹⁰ ή διότι ενδέχεται να προ-

87. Σύμφωνα με το άρθρο 67 του ν. 998/1979, όπως ισχύει σήμερα (βλ. και ν. 1734/1987), εάν αναγνωρισθεί ότι ανήκουν σε ιδιώτες, υπάγονται στις επόμενες διατάξεις: «α) Αγροί, που έχουν δάση δρυός, πεύκης, οξυάς, ελάτης, πλατάνου, σκλήθρου και καστανιάς ή αγροί που βρίσκονται μέσα σε εθνικούς δρυμούς, αισθητικά και προστατευτικά δάση και δασικές εκτάσεις, υγροβιότοπους και διατηρητέα μνημεία της φύσης, διατηρούν τη μορφή τους και υποβάλλονται στη διαχείριση που προβλέπουν οι διατάξεις της δασικής νομοθεσίας. Στην περίπτωση αυτή είναι δυνατή η ανταλλαγή του αγρού με άλλη δημόσια γεωργική έκταση. Η ανταλλαγή αυτή γίνεται σύμφωνα με τη διαδικασία της παρ. 2 του άρθρου 7 του παρόντος νόμου. β) Αγροί άλλης μορφής ή κατηγορίας εκτός αυτών που αναφέρονται στο εδάφιο α', αποδίδονται στη γεωργική εκμετάλλευση και δεν επιτρέπεται η περαιτέρω αλλαγή της χρήσης τους. Τυχόν αποφάσεις κήρυξης τους ως αναδασωτέων καταργούνται με την απόφαση του νομάρχη της παραγράφου».

88. ΣτΕ 1328/1995.

89. ΣτΕ 1328/1995, σκ. 7: «η υπό αυστηρές προϋποθέσεις κατ' εξαίρεση επιτρεπομένη από τις διατάξεις αυτές μεταβολή της μορφής δασικών εκτάσεων αφορά, κατά την συνταγματική αυτή διάταξη, μόνον δημόσιες δασικές εκτάσεις, όχι δε και ιδιωτικές, για τις οποίες ισχύει απόλυτη απαγόρευση μεταβολής της δασικής των μορφής (Ολομ. 3754/1981). Συνεπώς, η προεκτεθείσα διάταξη του άρθρου 67 παρ. 4 περ. β' του ν. 998/1979, όπως διαμορφώθηκε με το άρθρο 14 του ν. 1734/1987, επιτρέπεται την αλλαγή της μορφής εκτάσεως που έχει προηγουμένως, κατά την διαδικασία των παραγράφων 1 και 2 του αυτού άρθρου, αναγνωρισθεί διοικητικώς ως ιδιωτική δασική, σε αγροτική, αντίκειται στις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις».

90. Εξάλλου στην ενδεχόμενη έγερση ένστασης περί αντισυνταγματικότητας, δεν είναι σαφές ότι μπορεί να αντιταχθεί το ότι, με το προαναφερθέν άρθρο 67 §4 του ν. 998/79, ο κοινός νομοθέτης είχε προβεί σε αξιολογικό διαχωρισμό των δασωθέντων αγρών που, ως εκ των

σκρούει στο συνταγματικό «θέσφατο» περί διαχρονικής προστασίας του δασικού πλούτου, ανεξαρτήτως του τρόπου δημιουργίας του, δηλαδή στην αρχή «άπαξ δάσος, πάντα δάσος».

Γ) Η προστασία του δάσους ως το κατ' εξοχήν μέσο αποτροπής της αλόγιστης δόμησης

45. Για να κατανοήσει κανείς την «ακραία» ευαισθησία που επιδεικνύει για το δασικό ζήτημα το Συμβούλιο της Επικρατείας θα πρέπει να αντιληφθεί πως, πίσω από την απόλυτη και συχνά άκαμπτη αυτή νομολογιακή προσέγγιση υποκρύπτεται μία διαφορετική και ευρύτερη περιβαλλοντική προβληματική, η οποία εκφεύγει από τη στενή ανάγκη προστασίας του δάσους ως αυτοσκοπός. Η διασφάλιση του δασικού χαρακτήρα της γης χρησιμοποιείται από τον ακυρωτικό δικαστή ως το κυριότερο μέσο για να παρεμποδισθεί η αλόγιστη εξάπλωση της δόμησης στην Ελλάδα. Εάν σχηματικά διακρίνουμε την ελληνική γη σε εντός σχεδίου (ιδίως οικιστικές) και εκτός σχεδίου περιοχές, και τις τελευταίες σε γεωργικές, χορτολιβαδικές και δασικές *latu sensu*, μόνον οι δασικές φαίνεται να είναι αποτελεσματικά και καθολικά προφυλαγμένες από τη δόμηση. Αντιθέτως, οι υπόλοιπες περιοχές είναι ευκολότερα ή δυσκολότερα δομήσιμες, είτε κατ'εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας⁹¹ ή έστω, σε απόκλιση από τη νομοθεσία αυτή⁹². Ο κίνδυνος της άναρχης πολεοδομικής εξάπλωσης, σε συνδυασμό με τη θεμελιώδη συνταγματική παράλειψη του Κράτους για χωροταξί-

καταχρηστικών τους (είδος δέντρων, αισθητική-περιβαλλοντική σημασία) δεν είναι δυνατόν να απολέσουν το δασικό χαρακτήρα τους, και εκείνων που επιτρέπεται να εκχερσωθούν. Και τούτο διότι, αφενός, το κριτήριο αυτό δεν φαίνεται να συνάδει με τη συλλογιστική που ακολουθεί στο άρθρο 24 ο συνταγματικός νομοθέτης –ο οποίος θεωρεί ως «συγγνωστή» μεταβολή του δασικού χαρακτήρα μόνο εκείνη που εδράζεται σε οικονομικού χαρακτήρα λόγους–, αφετέρου διότι η διαβάθμιση της σημασίας των δασών με βάση αξιολογικά κριτήρια δείχνει να αντιστρατεύεται τον κρατούντα σήμερα «οργανικό» και μη «αξιολογικό» ορισμό της έννοιας του δάσους τον οποίο υιοθετεί απαρέγκλιτα το Συμβούλιο της Επικρατείας. Ο συνδυασμός των ανωτέρω δύο στοιχείων, δηλαδή της μονοδιάστατης συνταγματικής πρόβλεψης ως προς τα περιθώρια μεταβολής του προορισμού του δάσους και της μετατροπής του «επιστημονικού» ορισμού του δάσους σε νομικό αξίωμα μη επιδεχόμενο ερμηνευτικών διαφοροποιήσεων, καταλήγει σε αγκυλώσεις, μία από τις πλέον ανάγλυφες είναι αυτή που μόλις εκτέθηκε.

91. Για παράδειγμα, σύμφωνα με τις διατάξεις της εκτός σχεδίου δόμησης (π.δ. 24/31.5.1985 και άρ. 162 επ. ΚΒΠΝ).

92. Μέσω «έξυπνων» κατατμήσεων της γης και παράκαμψης των ορίων αρτιότητας, εμβαδού, ύψους, συντελεστή κάλυψης και δόμησης και αριθμού ορόφων, για να αναφερθούν οι συχνότερες παραβάσεις.

κό σχεδιασμό έχουν κατά κύριο λόγο ωθήσει το δικαστή στην υπεραναπλήρωση του ελλείμματος αυτού μέσω της διόγκωσης της δασικής προστασίας⁹³.

46. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αποδεχθεί ότι μία περιοχή, μετά την ένταξή της στο σχέδιο πόλεως, παύει εκ του νόμου⁹⁴ και εκ των πραγμάτων να υπάγεται στο ιδιαίτερα προστατευτικό δασικό καθεστώς που απορρέει από τα άρθρα 24 και 117 Σ⁹⁵ και τούτο, παρά τις όποιες νομοθετικές απόπειρες ρυθμιστικής εξομοίωσης του εντός σχεδίου πρασίνου με τις δασικές εκτάσεις⁹⁶. Για τον λόγο αυτό, όμως, ο ακυρωτικός δικαστής είναι ιδιαιτέρως αρνητικός, όταν καλείται να αποφανθεί για την τύχη περιοχής πριν ή κατά την ένταξή της στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Το πρόβλημα αντιμετωπίζεται με τον εξής απλό αφορισμό: η υπαγωγή των δασικών περιοχών στο σχέδιο πόλεως αποτελεί ανεπίτρεπτη ενέργεια, ιδίως μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975⁹⁷. Η μεταβολή χρήσης από δασική σε οικιστική, όπως

93. Χριστοφιλόπουλου Δ., «Συμβολή στην προστασία του περιβάλλοντος: δάση, δασικές εκτάσεις και πολεοδομικός σχεδιασμός», ΝοΒ 1998, σελ. 1539.

94. Σύμφωνα με το άρθρο 3 §6 (ε) του ν. 998/1979 δεν υπόκεινται στις διατάξεις του εν λόγω εκτελεστικού του άρθρου 24 του Συντάγματος - νόμου και άρα στο ειδικό προστατευτικό καθεστώς για τα δάση *latto sensu* «(Α)1 περιοχαι δια τας οποιας υφίστανται εγκεκριμενα εγκυρα σχεδια πόλεως ή καταλαμβάνονται υπό οικισμών προϋφισταμένων του έτους 1923 ή πρόκειται περί οικοδομησίων εκτάσεων των οικιστικών περιοχών του Ν. 947/1979».

95. Έτσι, επ' ευκαιρία προσβολής νομαρχιακής απόφασης επέκτασης ρυμοτομικού σχεδίου σε δασική περιοχή, το Συμβούλιο της Επικρατείας, αφού θεώρησε ότι, ως γενική ατομική διοικητική πράξη, καλύπτεται από το τεκμήριο νομιμότητας και εξαιρείται του παρεπίμπτου δικαστικού ελέγχου, προσέθεσε ότι «δεν προσκρούει στις προστατευτικές των δασών συνταγματικές διατάξεις, διότι ... η συνταγματική προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων δεν εκτείνεται σε περιοχές που έχουν ενταχθεί σε ρυμοτομικό σχέδιο, έστω και αν οι περιοχές αυτές εξακολουθούν να είναι δάση ή δασικές εκτάσεις και δεν έχουν περιέλθει σε ιδιώτες αλλά ανήκουν, και μετά την ένταξή τους στο σχέδιο, στο Δημόσιο» (ΣτΕ 2753/1994).

96. Βλ. ν. 998/1979, αρθ. 3. Εξάλλου, η εξομοίωση αυτή ενεργείται σε ορισμένες περιπτώσεις εκ του πονηρού. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην ΣτΕ 414/2002 για ιδιωτικό δάσος στη Χαλκιδική, «η εξ απόψεως προορισμού και χρήσεως εξίσωσης των δασικών οικοσυστημάτων προς τας εντός των πόλεων και οικισμών εκτάσεις αι οποιαι καλύπτονται υπό δασικής βλαστήσεως και τυχάνουν αναλόγου προστασίας ως υποκατάστατα αυτής... είναι συνταγματικώς ανεπίτρεπτος διότι εκθέτει τα δασικά οικοσυστήματα εις τα νυξημένας πιέσεις χρήσεως των κατοίκων του οικισμού. Εκ του λόγου αυτού αποκλείεται η ένταξις δασικού οικοσυστήματος εντός οικιστικής περιοχής ή γενικού πολεοδομικού σχεδίου ή σχεδίου πόλεως οικισμού, έστω και αν αυτή γίνεται υπό το πρόσχημα δημιουργίας κοινόχρηστων χώρων διατηρούντων τον δασικόν χαρακτήρα».

97. ΣτΕ 3414/1978, 362/1982 (ΝοΒ 31, σελ. 420). Πάντως, και πριν τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975, η προστατευτική των δασών νομοθεσία γινόταν δεκτό ότι δεν επέτρε-

προβλεπόταν για παράδειγμα στο ν.δ. 886/1971 υπέρ οικοδομικών συνεταιρισμών, δεν φαίνεται να μπορεί να επιβιώσει του συνταγματικού ελέγχου που ασκεί το Συμβούλιο της Επικρατείας. Αυτό προδίδουν οι αποφάσεις⁹⁸, σύμφωνα με τις οποίες η οικιστική αξιοποίηση δεν περιλαμβάνεται στους λόγους θεμιτής μεταβολής του προορισμού δάσους ή δασικής έκτασης.

47. Εξάλλου, όχι μόνον η ένταξη στο σχέδιο, αλλά και η δόμηση εν γένει φαίνεται να αποδοκιμάζεται ως δραστηριότητα ασύμβατη με το υπάρχον συνταγματικό καθεστώς για τα δάση⁹⁹. Συναφώς, η επιβολή αυστηρότατων απαγορεύσεων δόμησης και χρήσης σε περιοχές εκτός σχεδίου, θεωρείται θεμιτός περιορισμός της ιδιοκτησίας, ιδίως όταν αποσκοπεί στη διατήρηση του πρασίνου¹⁰⁰. Τέτοιες γενικές απαγορεύσεις εκτείνονται και σε γεωργικές γαίες που βρίσκονται στο ίδιο όρος με δάση και δασικές εκτάσεις, οπότε και εντάσσονται σε «ενιαίο οικοσύστημα»¹⁰¹. Ακόμη, ο δικαστής είναι εξόχως εχθρικός απέναντι σε απόπειρες οικιστικής εκμετάλλευσης δασικών εκτάσεων μέσω ερμαφρόδιτων διοικητικών πράξεων οι οποίες, χωρίς να εντάσσουν την περιοχή στο σχέδιο, καθορίζουν εντός αυτής ζώνες δόμησης¹⁰². Τέλος, μπορεί μεν η χρήση γηπέδου ως κατασκήνωση να είναι συμβατή με το δασικό χαρακτήρα της έκτασης αυτής¹⁰³, όχι όμως και η έκδοση οικοδομικής άδειας για την ανέγερση μονίμων κτισμάτων επί αυτής¹⁰⁴.

πε την οικιστική εκμετάλλευση δασών και δασικών εκτάσεων, είτε με την υπαγωγή τους στο σχέδιο πόλεως (βλ. ΣτΕ. 75/69 (Ολ), 3627/72, 1184/73, 850/74, 3414/78, 2330/80, 4220/80, 4005/83) είτε με τον καθορισμό κανονιστικών όρων δομήσεως (πρβλ. ΣτΕ 2690/94).

98. ΣτΕ 664/1994, Νόμος και Φύση, 1/95, σελ. 109, σχ. Φλώρου Μ., ΣτΕ (Ολ) 533/2003, ΠερΔικ 3/2003.533.

99. Στην απόφαση ΣτΕ 1/1993, η οποία αφορούσε νησιωτική έκταση (κατά τεκμήριο ευπαθέστερη περιβαλλοντικά), αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «το Σύνταγμα απαγορεύει τη οικοπεδοποίηση και γενικότερα τη χρησιμοποίηση για οικιστικούς σκοπούς δασών ή δασικών εκτάσεων, αφού αυτή είναι φανερό ότι οδηγεί στην εν λόγω ή εν μέρει εκχέρωση και μεταβολή της μορφής και του προορισμού του δάσους ή της δασικής έκτασης ως οικοσυστημάτων». Ειδικά για τα ιδιωτικά δάση, πριν πάντως την πρόσφατη αναθεώρηση, γινόταν παγίως δεκτό ότι, λόγω του «ευπαθούς» χαρακτήρα του δασικού οικοσυστήματος «απαγορεύεται ευθέως εκ του Συντάγματος οιαδήποτε οικοδομική δραστηριότητα, ως είναι η ανέγερση κατοικιών, διότι αυτή είναι απολύτως ασυμβίβαστος προς τον προορισμό των δασών και δασικών εκτάσεων» (ΣτΕ 4430/1997, ΕλλΔνη 40.830).

100. ΣτΕ 1518/1980.

101. ΣτΕ 90/1993, για την προστασία του Πεντελικού όρους.

102. ΣτΕ (Ολ) 533-5/2003 και ΣτΕ (Ε) 335/2004.

103. Βλ. Αλιβιζάτου Ν. και Παυλόπουλου Π., «Η συνταγματική προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων», Γνωμοδότηση, ΝοΒ 1988, σελ. 1581.

104. ΣτΕ 570/1999, ΠερΔικ 2000, σελ. 592.

48. Κοντολογίς, όχι μόνον η αμέσως προηγούμενη νομολογία, αλλά και η συνολική συνταγματική ανάγνωση του δασικού ζητήματος από το Συμβούλιο της Επικρατείας συμπυκνώνεται στην ακόλουθη εξίσωση: «όσο αυστηρότερη είναι η δασική νομοθεσία και όσο περισσότερο έδαφος της Χώρας καταλαμβάνει, τόσο περιορίζεται ο κίνδυνος της εξάπλωσης της δόμησης στις εκτός σχεδίου περιοχές».

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η σύγχρονη προστασία του δάσους, μεταξύ σχεδιασμού και βιώσιμης ανάπτυξης

49. Δεν είναι στις προθέσεις του γράφοντος να αξιολογήσει την ορθότητα της παραπάνω συλλογιστικής από καθαρά θεωρητική και επιστημονική σκοπιά, ούτε να προσθέσει το όνομά του σε εκείνους που απλά την απορρίπτουν ως αιρετική, διότι εκφεύγει των «περιθωρίων γνώμης» που οι ίδιοι αναγνωρίζουν μέσω του Συντάγματος στον ακυρωτικό δικαστή. Η συζήτηση για τα θεμιτά ερμηνευτικά όρια του δικαστικού ελέγχου νομιμότητας ή τη διαπλαστική εξουσία του Συμβουλίου της Επικρατείας στο πεδίο της περιβαλλοντικής προστασίας δεν έχει τέλος¹⁰⁵. Αντιθέτως, κρίσιμο είναι να υπογραμμισθεί ότι το εν λόγω νομολογιακό εγχείρημα, παρά τα ερωτηματικά που γεννά και τις αγκυλώσεις που προκαλεί ιδίως στην ιδιοκτησία και την οικονομική ανάπτυξη¹⁰⁶, φαίνεται να έχει επιτύχει το σκοπό του, να ανακόψει δηλαδή την αλόγιστη δόμηση και καταστροφή των δασικών περιοχών. Επιπλέον, θα πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι η τόσο αυστηρή ανάγνωση του άρθρου 24 που υιοθετείται σήμερα, δεν έχει, ως προς ορισμένες τουλάχιστον πτυχές της, τη διαχρονικότητα και την απολυτότητα που θεωρούν οι περισσότεροι. Αποτελεί, όπως εξηγήθηκε, την αντίδραση του ανώτατου διοικητικού Δικαστηρίου στην ηθελμημένη παράλειψη δημοσίου στρατηγικού σχεδιασμού στο χώρο, στην οποία δυστυχώς συνέβαλε αρχικά και το ίδιο, αποδεχόμενο καλοπίστως τη «σημειακή» χωροθέτηση δημοσίων και ιδιωτικών έργων με επιπτώσεις στο περιβάλλον¹⁰⁷. Από τη στιγμή που, πρώτον, ο δικαστής

105. Για τη δική μου συμμετοχή σε αυτή τη συζήτηση, βλ. Δελλή Γ., «Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η "βιώσιμη ανάπτυξη", μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας», *Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια*, εκδ. Σάκκουλα-Αθήνα-Θεσ/νίκη, 2004 σελ. 1057-1087.

106. Δελλή Γ., Το ατομικό δικαίωμα αντιμέτωπο στο οικονομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον. 1953-2003: η συρρίκνωση της ατομικότητας, Τσαπόγα Μ. και Χριστόπουλου Δ. (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα, 1953-2003. Από το τέλος του εμφυλίου στο τέλος της μεταπολίτευσης*, εκδ. Καστανιώτη, 2004, σελ. 209-234.

107. ΣτΕ (Ολ), 810-11/1977, βλ. Δελλή Γ., «Από το καρνάγιο...», ό.π., σελ. 1054 (1069).

σκήρυνε τη στάση του απέναντι στην έλλειψη ευρύτερου σχεδιασμού, απαγορεύοντας την αποσπασματική αξιοποίηση των εκτός σχεδίου περιοχών¹⁰⁸ και δεύτερον, η Διοίκηση ξεκίνησε με δειλά βήματα να τη θεραπεύει¹⁰⁹, η εμμονή σε όλες τις μέχρι σήμερα νομολογιακές εφαρμογές των συνταγματικών αρχών περί δασικής προστασίας δεν είναι πλέον δεδομένη και αυτονόητη.

50. Υπάρχουν, πράγματι, ενδείξεις ότι βρισκόμαστε σε μία μεταβατική φάση από την παραδοσιακή, στατική και ανεπίδεκτη αποχρώσεων διαφύλαξη του δάσους, σε μία πιο σύγχρονη και δυναμική αντίληψη της διαφύλαξης αυτής. Εξάλλου, η οπτική της περιβαλλοντικής προστασίας την τελευταία δεκαετία έχει μετακινηθεί συνολικά από την αποκλειστικά αμυντική λογική των απαγορεύσεων σε μία συστηματικότερη, ολιστική και «αιεφόρο» αντιμετώπιση του ζητήματος, κατ'επιταγήν της θεμελιώδους αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης¹¹⁰. Η βιώσιμη ανάπτυξη δεν συνάδει με απόλυτους περιορισμούς, ιδίως όταν αυτοί αγνοούν παντελώς μη-περιβαλλοντικές παραμέτρους, όπως είναι η κοινωνική και οικονομική πρόοδος. Από τη σκοπιά αυτή, για παράδειγμα, η καθολική απαγόρευση μεταβολής χρήσης μίας αναδασωτέας και ήδη υποβαθμισμένης έκτασης στερείται, όπως προελέχθη, «βιώσιμης» λογικής. Στην ίδια λογική προσκρούει και η υποβολή του νομοθετικού έργου στη μέγκενπ ενός μονοδιάστατου, περιβαλλοντικού «κεκτημένου» από το οποίο φαίνεται να λαμβάνει, δειλά, κάποιες αποστάσεις το Συμβούλιο της Επικρατείας¹¹¹. Αντιθέτως, χαρακτηριστική

108. Αξίζει να σημειωθεί νομολογιακή τάση που διαφαίνεται τα τελευταία χρόνια για αυστηρότερες, ευθέως εκ του Συντάγματος, απαγορεύσεις στην αποσπασματική οικιστική ή «αναπτυξιακή» χρήση των εκτός σχεδίου περιοχών. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει επανειλημμένα διακηρύξει ότι οι εκτός σχεδίου περιοχές προορίζονται από τη φύση τους και κατ'άρθρο 24 του Συντάγματος για αγροτική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση, αναψυχή (με την έννοια της διατήρησης υπαίθρου και καλλιεργήσιμων εκτάσεων πέριξ των οικισμών προς απόλαυση του τοπίου και της φύσεως) και άλλες όμοιες χρήσεις, όχι δε για οικιστική εκμετάλλευση και «αξιοποίηση» (βλ. ΣΕ 4953, 1821/95 Ολ., 3067/2001). Μία από τις εφαρμογές της νομολογίας αυτής είναι ότι για την ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων εκτός σχεδίου πόλεως, μεταξύ των οποίων και ο τουρισμός, η θέσπιση ζώνης αναπτύξεως ξενοδοχείων, ή ελλείψει τέτοιας ζώνης, σχετική πρόβλεψη από ΖΟΕ ή εγκεκριμένο χωροταξικό σχέδιο (ΣΕ 1163/2002, πρβλ. 5774/96, 2844/93). Βλ. ακόμη, Γ. Δελλή, «Από το καρνάγιο...», ό.π., σελ. 1054 (1070).

109. Ενθαρρυντικά παραδείγματα, παρά τις όποιες ατέλειές τους, τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού που εκπονήθηκαν δυνάμει του ν. 2742/1999 και εγκρίθηκαν το 2003 αλλά και οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) που καθορίστηκαν με προεδρικά διατάγματα για αρκετά νησιά του Αιγαίου (π.χ. π.δ. 160Δ/27.2.2003 για τη Νήσο Τήνο, π.δ. 130Δ/20.2.2003 για τη Νήσο Χίο κλπ.).

110. Γ. Δελλή, «Από το καρνάγιο...», ό.π., *passim*.

111. Για παράδειγμα, με ένα *obiter dictum* της ΣτΕ (Ολ.) 3144/2004, ίσως για πρώτη φορά, δι-

εφαρμογή της νομικής μεθόδου που απορρέει από τη σύγχρονη αντίληψη περί βιωσιμότητας είναι εκείνη της στάθμισης κόστους-οφέλους στην προμνησθείσα απόφαση ΣτΕ (Ολ) 1675/1999, σε σχέση με τις προϋποθέσεις διέλευσης του περιφερειακού άξονα Υμηττού μέσα από το δάσος του Κολλεγίου Αθηνών. Δεν είναι ίσως τυχαίο ότι με την ίδια απόφαση –όταν δηλαδή ο δικαστής χρησιμοποίησε την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης για να οριοθετήσει τον τρόπο προστασίας του δασικού πλούτου– εγκαταλείφθηκε η προηγούμενη νομολογία περί απόλυτης προστασίας των ιδιωτικών δασών. Σε μία πιο πρόσφατη κατηγορία υποθέσεων, το Ε΄ τμήμα κατέφυγε στην ίδια αρχή και την απορρέουσα από αυτή ανάγκη ευρύτερου σχεδιασμού, για να προστατεύσει τις δασικές περιοχές εντός των οποίων χωροθετούνται αιολικά πάρκα¹¹², αντί να επικαλεστεί κάποια απόλυτη απαγόρευση απορρέουσα από τις αρχές του δασικού κεκτημένου και «άπαξ δάσος, πάντα δάσος».

51. Πάντως, ο δρόμος για την ολοκλήρωση αυτής της νομολογιακής αλλαγής αναμένεται να είναι μακρύς, για όσο διάστημα παραμένει ημιτελής και στρεβλός ο στρατηγικός, δημόσιος σχεδιασμός του χώρου στην Ελλάδα. Επιπλέον, ειδικά για τα δάση, η μη τήρηση της –συνταγματικής πια– υποχρέωσης κατάρτισης δασολογίου, παρατείνει την μεταβατική περίοδο «αυξημένης επικινδυνότητας» που ώθησε το δικαστή να σφυρηλατήσει την τόσο προστατευτική νομολογία του. Και για όσο διάστημα παρατείνεται η περίοδος αυτή –όπως και ο διάλογος κωφών μεταξύ του Συμβουλίου της Επικρατείας και των υπολοίπων φορέων της κρατικής εξουσίας– νομοθετικά εγχειρήματα, όπως ο ν. 3208/2003, που κατατείνουν στην κάμψη της εν λόγω προστασίας, ακόμη και εάν δεν στερούνται λογικής ως προς ορισμένα τουλάχιστον σημεία τους, κινδυνεύουν να παραμεριστούν δικαστικώς μέσα από τη συνταγματική παρακαμπτήριο του άρθρου 24.

ευκρινίζεται ότι η επίκληση από τη Διοίκηση «ειδικού πολεοδομικού λόγου», σε συνδυασμό «με στάθμιση και άλλων μη αμιγώς πολεοδομικών αναγκών, θα καθιστούσε ενδεχομένως, μετά από εκτίμηση των επιπτώσεων στο οικιστικό περιβάλλον, επιτρεπτές συνταγματικά τις συγκεκριμένες δυσμενείς για το περιβάλλον ρυθμίσεις».

112. ΣτΕ 2569/2004.