

# «Απαξ δάσος πάντα δάσος»; Οι πολιτικές της αποδάσωσης στην Ελλάδα

Αριστοτέλης Βαρθολομαίος<sup>1</sup>, Ελευθερία Καρνάβου<sup>2</sup>

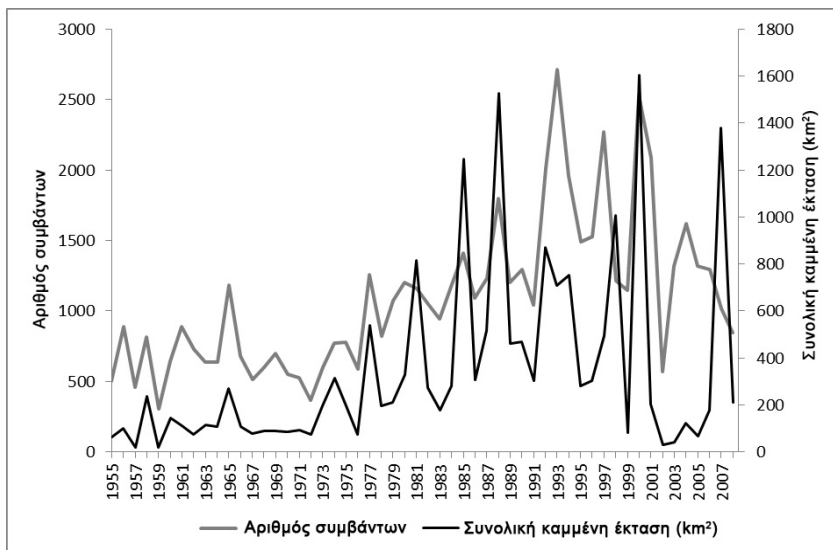
1 Υποψήφιος Διδάκτορας, Τμήμα Αρχιτεκτονικής,  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Ελλάδα

2 Ομότιμη Καθηγήτρια Γεωγραφίας και Χωροταξίας,  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.

**Περίληψη:** Το άρθρο εξετάζει το βαθμό στον οποίο η στάση του ελληνικού κράτους απέναντι στα δάση είναι υπεύθυνη για την αποδάσωση στην Ελλάδα. Το άρθρο πραγματοποιεί μια κριτική ανάλυση της σχετικής νομοθεσίας και των διοικητικών πρακτικών από τις αρχές του εικοστού αιώνα μέχρι σήμερα και ερμηνεύει το φαινόμενο της αποδάσωσης στο ευρύτερο πλαίσιο των ελληνικών κοινωνικών, πολιτικών και χωροταξικών πρακτικών. Αποδεικνύεται ότι η αποδάσωση είναι πρωτίστως ένα κοινωνικό και πολιτικό ζήτημα, αντί απλώς τεχνικό ή διαχειριστικό. Η υποβάθμιση των ελληνικών δασών μπορεί να αποδοθεί στις ελλείψεις και την αύξηση της ανεκτικότητας της δασικής νομοθεσίας, στην έλλειψη ενός ολοκληρωμένου συστήματος καταγραφής των δασών, στις διοικητικές αδυναμίες και στις αναπτυσσόμενες πελατειακές σχέσεις μεταξύ κράτους και ιδιωτών. Επιπλέον, προτείνεται ότι το κράτος, μέσω της εκ των υστέρων νομιμοποίησης παράνομων ενεργειών και των βλαβερών για τα δάση νομοθετικών αλλαγών, ενθάρρυνε την υιοθέτηση παραβατικών συμπεριφορών με αποκορύφωμα τον εμπρησμό προκειμένου να μετατραπούν τα δάση σε πιο «κερδοφόρες» χρήσεις. Σε αυτά τα πλαίσια αναπαράγεται μια μαθησιακή διαδικασία στην οποία κράτος και πιθανοί παραβάτες συμμετάσχουν σε μια *sui generis* αλληλεπίδραση. Αυτή η διαδικασία εκμάθησης αναδεικνύεται τελικά στο πιο ισχυρό «δίκαιο».

## 1. Εισαγωγή

Η Ελλάδα είναι προικισμένη με μια πλούσια, για τη γεωγραφική έκταση της, φυσική κληρονομιά. Ενδεικτικά, το 49,3% της συνολικής έκτασης της χώρας (Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης, 1992) καλύπτεται από δάση. Ωστόσο, αυτός ο φυσικός πλούτος απειλείται από την εκτεταμένη συρρίκνωση εξαιτίας των παράνομων κατασκευών, αυξανόμενων αναπτυξιακών πιέσεων, τουριστικών δραστηριοτήτων, της κακής διαχείρισης και των αλληπάληλων δασικών πυρκαγιών. Οι δασικές πυρκαγιές στην Ελλάδα αποτελούν ένα καταστροφικό γεγονός που συμβαίνει αδιάκοπα σχεδόν σε όλες θερινές περιόδους των τελευταίων δεκαετιών. Το φαινόμενο αυτό αυξανόταν με την πάροδο του χρόνου σε μέγεθος και ένταση φτάνοντας στο απόγειο των καταστροφικών mega-πυρκαγιών του 2007 που προκάλεσαν την απώλεια ανθρώπινων ζώων, κατοικιών, υποδομών, ζώων και την καταστροφή εκατοντάδων χιλιάδων εκταρίων φυσικών τοπίων (Εικόνα 1).



**Εικόνα 1.** Το φαινόμενο των δασικών πυρκαγιών στην Ελλάδα κατά τη χρονική περίοδο του 1983-2008 όπως περιγράφεται από τη συνολική καμμένη έκταση και το συνολικό αριθμό των περιστατικών. Χαρακτηρίζεται από σύντομες περιόδους μικρή δραστηριότητα και τις περιόδους των καταστροφικών έντονες κορυφές. (Προσαρμοσμένο από Τσαγκάρη κ.α., 2011, σελ.56 και σελ.53)

Η θέση μας είναι ότι η διαχρονική στάση του κράτους απέναντι στα δάση είναι τέτοια που ενθαρρύνει τα άτομα, που επιδιώκουν να μετατρέψουν τα δάση σε πιο «κερδοφόρες» χρήσεις, να υιοθετούν παραβατικές συμπεριφορές με αποκορύφωμα τον εμπρησμό. Η παρούσα εργασία, προκειμένου να τεκμηριώσει αυτή τη θέση παρουσιάζει την εξέλιξη της σχετικής νομοθεσίας που καλύπτει: (α) το νομικό ορισμό των δασών, (β) τις επιτρεπόμενες χρήσεις σε δάση και (γ) τις ελλείψεις προοπτικές για καταγραφή των δασικών γαιών από τις αρχές του εικοστού αιώνα μέχρι σήμερα. Τα ευρήματα αξιολογούνται και τελικά συσχετίζονται με ευρύτερα κοινωνικο-πολιτικά χαρακτηριστικά των ελληνικών πολιτικών και πρακτικών χωρικού σχεδιασμού, προκειμένου να γίνει μια βαθύτερη κατανόηση του φαινομένου και να συμπληρωθούν οι ερμηνείες που προτείνονται από άλλους συγγραφείς.

Είναι σχετικά περιορισμένες οι ερμηνείες του φαινομένου της συρρίκνωσης και καταστροφής των ελληνικών δασών που δίνονται από τη σχετική βιβλιογραφία. Υπάρχει η οικολογική θέση, σύμφωνα με την οποία η αλλαγή του κλίματος ή οι οικολογικές δυναμικές έχουν έναν πιθανό ρόλο στην παραγωγή πυρκαγιών (Lekakis, 1995). Η πολιτιστική θέση υποστηρίζει την ιδέα ότι η τεχνολογική πρόοδος της ανθρώπινης κοινωνίας σε γενικές γραμμές είναι η κύρια αιτία της αποψίλωσης των δασών (Γκίκας, 1978). Επίσης, μια συνωμοσιολογική θέση έχει προταθεί και από κάποια τοπικά ΜΜΕ που περιλαμβάνει την πολιτική αποσταθεροποίηση της χώρας. Ο Μενουδάκος (2008) αποδίδει την αποψίλωση των δασών και τις

πυρκαγιές στην έλλειψη εφαρμογής της υφιστάμενης δασικής νομοθεσίας τις οποίες θεωρεί σχετικά επαρκείς. Για την Briassoulis (1992), είναι η αποτυχία του κράτους να παρέχει επίσημους μηχανισμούς για να ικανοποιήσει τις ανάγκες ανάπτυξης που σηματοδοτεί τους κερδοσκόπους να καταλάβουν το κενό του χωρικού σχεδιασμού μέσω του εμπρησμού.

Μια μελέτη από τους Minetos και Polyzos (2007) βρήκε ότι η παράνομη οικοδομική δραστηριότητα, η άναρχη δόμηση και το επίπεδο ευημερίας σε περιφερειακή κλίμακα συνδέονται με τις αλλαγές χρήσεων δασικής γης. Ο Lekakis (1995) επισήμανε πως τα πολιτικά γεγονότα όπως οι εκλογές και οι παράνομες κατασκευαστικές δραστηριότητες συσχετίζονται με τις δασικές πυρκαγιές. Η Briassoulis (1992) σημείωσε επίσης ότι οι πυρκαγιές συμπτωματικά κορυφώνονται κατά τις προεκλογικές περιόδους κάνοντας την υπόθεση ότι οι πολιτικοί παραβλέπουν τις παρανομίες ώστε τύχουν ευρύτερης υποστήριξης. Επίσης αποδίδονται (Briassoulis, 1992; Lekakis, 1995; Polyzos κ.α., 2007; Μενουδάκος, 2008; Vogiatzis, 2008) ευθύνες στους διοικητικούς μηχανισμούς, στην έλλειψη Δασολογίου και Εθνικού Κτηματολογίου

Οι παραπάνω μελέτες παρέχουν χρήσιμες ερμηνείες για συγκεκριμένες πτυχές της αποψίλωσης των δασών. Παρόλα αυτά, ορισμένα σημαντικά θέματα του «δασικού ζητήματος» παραμένουν σε μεγάλο βαθμό αναπάντητα. Η παρούσα εργασία επιδιώκει να καλύψει αυτό το κενό της έρευνας εντάσσοντας το «δασικό ζήτημα» στο ευρύτερο ιστορικό και κοινωνικο-πολιτικό πλαίσιο και εξετάζοντάς το από τη σκοπιά του χωρικού σχεδιασμού.

Με την παρουσίαση και κριτική ανάλυση της βασικότερης δασικής νομοθεσίας και του έργου της καταγραφής των δασικών γαιών σε ένα ενιαίο πλαίσιο η παρούσα εργασία θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για μια επανεκκίνηση του διαλόγου πάνω στο «δασικό ζήτημα». Η μέθοδος που ακολουθείται είναι αυτή της ανάλυσης περιεχομένου (Content Analysis). Με αυτή τη μέθοδο αναδεικνύονται οι προθέσεις και οι παλινωδίες των εκάστοτε νομοθετών όπως και οι νοηματικές σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των εξεταζόμενων νόμων, πορισμάτων και άλλων σημαντικών κειμένων με την πάροδο του χρόνου.

Η εργασία αναπτύσσεται σε τρεις ενότητες. Η πρώτη ενότητα παρέχει μια επισκόπηση του νομοθετικού πλαισίου που καλύπτει τα ζητήματα του νομικού ορισμού των δασών, τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης και τις δασικές καταγραφές. Η δεύτερη ενότητα κάνει μια κριτική ανάλυση του υλικού που παρουσιάστηκε στο πρώτο τμήμα, ανιχνεύοντας τις σχέσεις νομοθεσίας και υποβάθμισης των δασών. Τέλος, η τρίτη ενότητα πραγματοποιεί ένα ακόμη βήμα ενσωματώνοντας το «δασικό ζήτημα» στο ευρύτερο πλαίσιο του ελληνικού χωρικού σχεδιασμού, προκειμένου να στηρίξει την αρχική θέση της εργασίας. Η εργασία εστιάζει στην εξέλιξη της δασικής νομοθεσίας κατά την περίοδο 1929-2013.

## 2. Επισκόπηση του θεσμικού πλαισίου που αφορά τα ελληνικά δάση

### 2.1 Νομικός ορισμός των δασών

Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο που ρυθμίζει τις δασικές εκτάσεις μπορεί να χωριστεί σε δύο μεγάλες χρονικές περιόδους, πριν και μετά το 1975. Ένας αριθμός βασιλικών διαταγμάτων από το 1833 έχουν εξασφαλίσει το «μαχητό τεκμήριο του δημοσίου». Δηλαδή κάθε δάσος στην Ελλάδα αποτελεί ιδιοκτησία του κράτους, εκτός αν παρέχονται τεκμηριωμένα στοιχεία ιδιωτικής χρήσης για 30 συναπτά έτη μέχρι το 1915 ή κατά τη διάρκεια της Τουρκοκρατίας. Έτσι ανάλογα με το εάν μια έκταση αποτελεί δάσος ανάλογα με τον εκάστοτε δασικό ορισμό ανήκει αυτόματα στο Δημόσιο, εκτός εάν υπάρχει τεκμηρίωση ιδιωτικής νομής και κατοχής.

Ο πρώτος σύγχρονος ορισμός των δασών<sup>1</sup> εμφανίζεται στην ελληνική νομοθεσία στο Νόμο 4173/1929 και στο Δασικό Κώδικα 86/1969, που τα διαχώρισε σε δάση, ημι-δασικά εδάφη και δασώδεις βοσκοτόπους αποκλειστικά βάσει οικονομικών κριτηρίων, καθώς έπρεπε να παράγουν ορισμένα προϊόντα που περιγράφονταν σε ένα ειδικό τιμοκατάλογο.

Μεταπολιτευτικά η Ελλάδα είχε μια σαφέστερη περιβαλλοντική προοπτική. Σύμφωνα με τα άρθρα 24 και 117 του Συντάγματος η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και η αναδάσωση των κατεστραμμένων δασικών εκτάσεων αποτελεί υποχρέωση του κράτους<sup>2</sup>, κάτι που θεωρήθηκε πρωτοποριακό για την εποχή του σε παγκόσμια κλίμακα (Ευπραξία-Αίθρα 1998).

Ο Ν. 998/1979 έκανε το διαχωρισμό ανάμεσα σε δάση και δασικές εκτάσεις χρησιμοποιώντας περιβαλλοντικά εκτός από οικονομικά κριτήρια. Εισήχθη το κριτήριο της οργανικής ενότητας, η οποία ως έννοια προέρχεται από τη δασολογία και εξαρτάται από το βαθμό συγκόμωσης (δεντροκάλυψη) και την αλληλεπίδραση μεταξύ των ειδών βλάστησης. Ως εκ τούτου, ένας τόπος κατηγοριοποιούνταν ως δάσος αν συμμορφωνόταν με το κριτήριο της οργανικής ενότητας, εάν παρήγαγε δασικά προϊόντα ή αν συνέβαλλε στη διατήρηση της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας. Ομοίως, μια γη κατηγοριοποιούνταν ως δασική έκταση όταν καλυπτόταν από αραιή και εν μέρει δασική βλάστηση σύμφωνα με το κριτήριο της οργανικής ενότητας. Η ελάχιστη κάλυψη ορίστηκε στο 15% της συνολικής έκτασης της περιοχής, αποκλείοντας έτσι τις χορτολιβαδικές εκτάσεις από οποιαδήποτε προστασία.

Ο ορισμός των δασών και των δασικών εκτάσεων που εισήγαγε ο Ν. 998/1979 πυροδότησε έναν διαζυφισμό ο οποίος κορυφώθηκε με την έκδοση αντιφατικών ψη-

1 Ένα ακόμα παλαιότερος ορισμός του δάσους και της δασικής γης δόθηκε από τον νόμο ΑΧΝ / 1888, ο οποίος επαναλήφθηκε από το Ν.3077 / 1924.

2 Η φράση «άπαξ δάσος πάντα δάσος» του Δεκλερής, πρώην πρόεδρου του ΣτΕ ερμηνεύει σε απλή γλώσσα τα άρθρα 24 και 117 και του Συντάγματος και τη στάση του ΣτΕ σε θέματα της προστασίας των δασών.

φισμάτων από τα δύο ανώτατα δικαστήρια της χώρας, το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) και του Αρείου Πάγου<sup>3</sup>. Το ΣτΕ υποστήριξε την ιδέα ότι το κριτήριο της οργανικής ενότητας επαρκεί για να δικαιολογήσει τον χαρακτηρισμό του δάσους, χωρίς την ανάγκη επιβεβαίωσης τυχόν πρόσθετων οικολογικών και οικονομικών οφελών για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, ενώ ο Άρειος Πάγος υποστήριξε το αντίθετο. Η διαφορά αυτή παραπέμφθηκε στο Ειδικό Ανώτατο Δικαστήριο, το οποίο αποδέχθηκε πλήρως την άποψη του ΣτΕ με την Απόφαση 27/1999.

Το 2001 αναθεωρείται το άρθρο 24 του Συντάγματος εισάγοντας τις έννοιες της αειφορίας και της δασικής βιοκοινότητας. Παράλληλα η σύνταξη Δασολογίου αποτέλεσε υποχρέωση του κράτους. Σε αντίθεση με το κριτήριο της οργανικής ενότητας, η δασική βιοκοινότητα πρέπει να καταλαμβάνει μια ελάχιστη έκταση, προκειμένου να αναγνωριστεί ως τέτοια<sup>4</sup>.

Δύο χρόνια αργότερα ο Ν.3208/2003 εισήγαγε ένα μεγάλο αριθμό απαιτήσεων και γεωμετρικών περιορισμών προκειμένου να θεωρηθεί μια περιοχή ως δασική βιοκοινότητα<sup>5</sup>. Ωστόσο, η διαδικασία ταξινόμησης δεν σταμάτησε εκεί. Όταν μια περιοχή πληρούσε το κριτήριο της δασικής βιοκοινότητας, τότε κατηγοριοποιούνταν σε δάση και δασικές εκτάσεις με ακόμα πιο αυστηρά κριτήρια<sup>6</sup>. Συνεπώς η έννοια της δασικής βιοκοινότητας αντικατέστησε εκείνη του οργανικής ενότητας, παρακάμπτοντας έτσι την Απόφαση 27/1999 του Ειδικού Ανώτατου Δικαστηρίου για υποχρεωτική υιοθέτηση ενός αποκλειστικά οικολογικού ορισμού των δασών. Πολλές οικολογικές οργανώσεις επέκριναν έντονα το Νόμο για τον αποχαρακτηρισμό αρκετών εκατοντάδων χιλιάδων εκταρίων δάσων και δασικών εκτάσεων, καθώς και για την απελευθέρωση δασικών παράκτιων περιοχών με κριτήριο το ελάχιστο εμβαδόν, ακόμη και εάν αυτές παρουσίαζαν 100% δεντροκάλυψη.

---

3 Αποφάσεις 607/90, 1847/94 του Αρείου Πάγου και 2086/1995, 3276/96, 1151/97 του ΣτΕ

4 Ένας οικολογικός ορισμός των δασών παρέχεται από το Ντάφνι (1986). Η έννοια της δασικής βιοκοινότητας που ο Ντάφνι περιλαμβάνει στον ορισμό του εγκρίθηκε από το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, αν και ο Ντάφνι δεν αναφέρει τυχόν ελάχιστες γεωμετρικές απαιτήσεις.

5 Μια βιοκοινότητα έπρεπε να είναι ελάχιστης επιφάνειας 3.000 m<sup>2</sup> και να παρουσιάζει ελάχιστη συγκόμωση 25% (σε αντίθεση με το 15% του νόμου 998/1979). Η έκταση της θα πρέπει να έχει αποστρογγυλομένο σχήμα ή να είναι λωρίδα πλάτους τουλάχιστον 30m. Τα ξυλώδη φυτά θα πρέπει να είναι σε θέση να παράγουν δασικά προϊόντα.

6 Για να χαρακτηριστεί μια περιοχή ως Δάσος θα πρέπει να υπάρχει ευδιάκριτη κατακόρυφη δομή (όροφοι) και κάλυψη (συγκόμωση) μεγαλύτερη του 30%, με την προϋπόθεση η συγκόμωση του ανορόφου (δηλαδή η κάλυψη από μεγάλα δέντρα που βλέπουν τον ήλιο) να υπερβαίνει το 15% και στην περίπτωση που δεν υπάρχει υπόροφος (φυλλωσιές και χαμηλοί θάμνοι), ο ανορόφος να ξεπερνά το 25%. Για να χαρακτηριστεί μια περιοχή ως δασική έκταση θα πρέπει να έχει ελάχιστη κάλυψη βλάστηση του 25% και ξυλώδη φυτά θα πρέπει να αποτελείται από πλατύφυλλων και θάμνων.

Ένα χρόνο αργότερα εκδόθηκε η Ερμηνευτική Εγκύκλιος 1099/2004, προσθέτοντας νέους γεωμετρικούς περιορισμούς για τον ορισμό της δασικής βιοκοινότητας, οι οποίοι σε ορισμένες περιπτώσεις επέτρεψαν τον αποχαρακτηρισμό των δασών ακόμα και αν πληρούνταν το κριτήριο της ελάχιστης απαιτούμενης έκτασης. Η Εγκύκλιος καταργήθηκε αργότερα από το ΣτΕ ως αντισυνταγματική<sup>7</sup>, θεωρώντας ότι θα οδηγούσε σε μη αναστρέψιμη βλάβη των οικοσυστημάτων.

Το 2006, το κυβερνών κόμμα κατέθεσε πρόταση συνταγματικής αναθεώρησης. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση η ισχύουσα δασική νομοθεσία έκανε ορισμένες «ανελαστικές παραδοχές», αγνοώντας ότι οι αλληπάλληλες αλλαγές στο εσωτερικό των δασών είχαν σε αρκετές περιπτώσεις διαμορφώσει ένα νέο καθεστώς για δεκαετίες οδηγώντας συχνά σε «αθέμιτες αποφάσεις» σε βάρος του «δημοσίου συμφέροντος» (Βουλή των Ελλήνων, σ.3). Ως εκ τούτου, προτάθηκε η περαιτέρω αύξηση της διάκρισης ανάμεσα σε δάση από δασικές εκτάσεις, επιτρέποντας παράλληλα περισσότερες αλλαγές χρήσης γης σε αυτές. Επιπλέον, προτάθηκε να καταργηθεί η χρήση των αεροφωτογραφιών προγενέστερων του 1975 που χρησιμοποιούνταν μέχρι τότε για την ταξινόμηση των δασών. Οι συντάκτες της πρότασης θεώρησαν μάλιστα ότι οι τροπολογίες συμφωνούν με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης<sup>8</sup>. Παρά το γεγονός ότι η συνταγματική αναθεώρηση δεν προχώρησε, είναι σημαντική η ανάδειξη των προθέσεων του νομοθέτη για περαιτέρω απορύθμιση της ανάπτυξης μέσα σε χαρακτηρισμένα δάση και για κατάργηση των επίσημων αποδεικτικών στοιχείων για την ύπαρξη των δασών πριν από το 1975.

Το 2010 δύο διαδοχικοί Νόμοι, ο Ν.3818/2010 και Ν.3889/2010 κατήργησαν τους ορισμούς των δασών που προέβλεπε ο Ν.3208/2003 και τα σχετικά άρθρα, επιστρέφοντας έτσι πίσω στον αρχικό ορισμό που δίνει το Σύνταγμα και η Απόφαση 27/1999 του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου. Παραδόξως, την ίδια χρονιά η Υπουργική Απόφαση 204262/4545/23/11/2010 επανεισήγαγε κριτήρια ελάχιστης έκτασης και ελάχιστου βαθμού συγκόμωσης. Τρία χρόνια αργότερα, το Συμβούλιο της Επικρατείας με τις διαδοχικές αποφάσεις 32-33-34/2013, επιβεβαιώνει την αμετακίνητη θέση του στο ζήτημα του ορισμού των δασών. Σύμφωνα με την Απόφαση, οι ορισμοί των δασών μετά το 2001 όφειλαν να καταργηθούν, συμπεριλαμβανομένης και της τελευταίας Υπουργικής Απόφασης.

---

7 Απόφαση 202/2005

8 Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, η αειφόρος ανάπτυξη «... επιβάλλει την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος για τις μελλοντικές γενιές, χωρίς να αποκλείει την εκμετάλλευση του (...) για την περαιτέρω ανάπτυξη, ιδίως οικονομική, της σημερινής γενιάς» (Βουλή των Ελλήνων, σελ.3). Ο αναγνώστης παροτρύνεται ο ίδιος να αξιολογήσει αυτή την ερμηνεία της Αειφόρου Ανάπτυξης, η οποία μπορεί να είναι μοναδική σε παγκόσμια κλίμακα.

## 2.2 Επιτρεπόμενες χρήσεις και δραστηριότητες εντός των δασών και δασικών εκτάσεων

Αρκετά από τα προαναφερθέντα νομοθετήματα ορίζουν ένα πλήθος επιτρεπόμενων χρήσεων και δραστηριοτήτων εντός των δασών και των δασικών εκτάσεων. Ένα χαρακτηριστικό αυτών των Νόμων είναι ότι συχνά δηλώνουν κατηγορηματικά πως οποιαδήποτε δραστηριότητα στο εσωτερικό δασών και δασικών εκτάσεων απαγορεύεται αυστηρά, με ορισμένες εξαιρέσεις. Ένας μακρύς κατάλογος των εξαιρέσεων συνήθως ακολουθεί τη δήλωση αυτή. Αυτή η υποενοότητα εξετάζει τις πιο αξιοσημείωτες από αυτές τις εξαιρέσεις.

Ο πρώτος σημαντικός δασικός Νόμος 4173/1929 επέτρεψε την αποψίλωση των δασών που δεν παράγουν δασικά προϊόντα, και την αντικατάστασή τους από αγροτικές, κτηνοτροφικές και εξορυκτικές δραστηριότητες αν αυτές ήταν πιο κερδοφόρες. Κατά τον ίδιο τρόπο, ο Δασικός Κώδικας 86/1969 επέτρεψε την ανάπτυξη δημόσιων εγκαταστάσεων σε δασικές εκτάσεις και την ανέγερση κατοικιών<sup>9</sup>, ξενοδοχείων<sup>9</sup>, πτηνοτροφείων και μελισσοκομικών εγκαταστάσεων σε δάση και δασικές εκτάσεις επιβάλλοντας ωστόσο ορισμένους περιορισμούς.

Ο Νόμος 248/1976 περιείχε αρκετές ενδιαφέρουσες διατάξεις. Έδωσε το δικαίωμα σε μεμονωμένους αγρότες που καταπάτησαν δημόσιες δασικές εκτάσεις την αποψίλωση και εκμετάλλευση αυτών των εκτάσεων ως γεωργική γη. Ομοίως, καταπατητές οι οποίοι κατοικούσαν για τουλάχιστον 35 χρόνια σε δημόσιες δασικές εκτάσεις κάτω από 1000m<sup>2</sup> δεν εκδιώκονταν εφόσον ήταν πρόσφυγες από τη Μικρά Ασία ή άστεγοι. Τέλος, παράνομες κατατμήσεις και μεταβιβάσεις ιδιωτικών δασών μικρότερων από 4,000m<sup>2</sup> μπορούσαν να νομιμοποιηθούν, αν ενώνονταν σε ένα ενιαίο ακίνητο μεγαλύτερο από 4,000m<sup>2</sup>.

Ο Νόμος 998/1979 εισήγαγε επιπλέον επιτρεπόμενες κατασκευές και δραστηριότητες σε δάση και δασικές εκτάσεις, όπως αθλητικές εγκαταστάσεις, σχολεία και νοσοκομεία, παιδικές κατασκηνώσεις, νεκροταφεία, μοναστήρια, εγκαταστάσεις διεθνών οργανισμών και του στρατού, διάφορες δραστηριότητες αναψυχής, βιομηχανικές εγκαταστάσεις, ναυπηγεία και εξορυκτικές δραστηριότητες. Επιπλέον, επέτρεψε την κατάτμηση και πώληση δημόσιων δασικών εκτάσεων σε ιδιώτες για αστική ανάπτυξη και την πολεοδόμηση των ιδιωτικών δασών υπό αυστηρότερους από τους συνηθισμένους όρους δόμησης. Τέλος, οι περιοχές που είχαν κηρυχθεί αναδασωτέες εξαιρούνταν από την αναδάσωση εφ'όσον είχαν αλλάξει και διατηρεί τη χρήση τους μέχρι τον Ιούνιο του 1975 και η κατάστασή τους ήταν «μη ανα-

---

9 Βέβαια η άδεια ορισμένων τύπων δόμησης, όπως οι κατοικίες και τα ξενοδοχεία συχνά συνοδεύεται με ορισμένους περιορισμούς, οι οποίες δεν μπορούν να παρουσιαστούν λεπτομερώς στο παρόν κείμενο.

στρέψιμη». Οι δύο τελευταίες διατάξεις καταργήθηκαν από το ΣτΕ ως αντισυνταγματικές<sup>10</sup>.

Ο Νόμος 1734/1987 επέτρεψε τον αποχαρκτηρισμό των δασών και δασικών εκτάσεων που θεωρούνταν πως εμπίπτουν σε βοσκοτόπια, των οποίων τα σύνορα προσδιορίζονταν με απλή απόφαση του οικείου Νομάρχη. Επιπλέον, επέτρεπε την αποψίλωση των δασών εφόσον υπήρχαν μάρτυρες που να διαβεβαιώνουν ότι το δάσος είχε αρχικά αγροτική χρήση. Ακόμη, επιτράπηκε η εγκατάσταση κέντρων υγείας, φυλακών, χώρων υγειονομικής ταφής, αγορών, σφαγείων, τυροκομείων, αλιείας, εγκαταστάσεων άρδευσης και χειμερινού τουρισμού. Τα περισσότερα άρθρα του Νόμου καταργήθηκαν από το ΣτΕ<sup>11</sup>, οδηγώντας παράλληλα στην κατάργηση 143 νομαρχιακών αποφάσεων αποχαρκτηρισμού που είχαν προλάβει να εκδοθούν στο σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα των τριών ετών (Ευπραξίας-Αίθρα 1998).

Η Εγκύκλιος 1099/2004 επέτρεψε σε ιδιώτες τη διεκδίκηση της κυριότητας δασικών εκτάσεων, χωρίς να παρέχονται όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά έγγραφα, εφόσον οι εκτάσεις δεν ανήκαν στο δημόσιο και μπορούσε να αποδειχθεί ότι στο παρελθόν η χρήση τους ήταν γεωργική σύμφωνα με τα σύνολα αεροφωτογραφιών του 1960 και 1945. Επιπλέον νομιμοποιήθηκαν παράνομες μεταβιβάσεις ή καταμήσεις ιδιωτικών δασικών γαιών<sup>12</sup>.

Η αύξηση της ελαστικότητας απέναντι στις επιτρεπόμενες δραστηριότητες και μεταβολές χρήσεων γης εντός δασών και δασικών εκτάσεων συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Ορισμένες διατάξεις φαίνεται πλέον να λαμβάνουν εξειδικευμένο, σχεδόν «φωτογραφικό» χαρακτήρα. Σύμφωνα με το Νόμο 4042/2011 δημόσιες δασικές και χορτολιβαδικές εκτάσεις μπορούν να εκχωρούνται για εγκαταστάσεις εμφιάλωσης νερού και χειμερινών καταφυγίων για σκι. Ομοίως, ο Νόμος 4001/2011 επέτρεψε την εναπόθεση των υπολειμμάτων εξόρυξης σε παλαιούς χώρους ανασκαφής. Μέχρι τότε η αναδάσωση αυτών των χώρων ήταν υποχρεωτική, ενώ το ΣτΕ είχε ήδη απαγορεύσει οποιαδήποτε εξορυκτική δραστηριότητα στα δάση<sup>13</sup>. Το 2012 ο Νέος Οικοδομικός Κανονισμός (4067/2012) εξείρεσε από την κατεδάφιση αυθαίρετες εγκαταστάσεις εντός αστικών δασών και πάρκων. Το ίδιο έτος ο Νόμος 4061/2012 εξείρεσε από τη δασική Νομοθεσία δασικές εκτάσεις και δάση που έχουν εκκαθαριστεί και μετατραπεί σε γεωργικές εκτάσεις πριν από το 1975 και είχαν διατηρήσει τη χρήση αυτή της γης, εκτός εάν είχαν υπαχθεί σε καθεστώς ειδικής προστασίας ή εμφανίζονται σε επικυρωμένο δασικό χάρτη. Επιπλέον, με την απόφαση 1421/2013 το ΣτΕ αναγνώρισε ότι η χωροθέτηση οποιαδήποτε εγκατα-

---

10 Απόφαση 3403/2001, 2625/2010 και 2188/2005, 2858/2007, 2089/2004, 2994/2003, 392/2002

11 Απόφαση 664/1990

12 Υπενθυμίζεται ότι η Ερμηνευτική Εγκύκλιος 1099/2004 καταργήθηκε ως αντισυνταγματική.

13 Απόφαση 3883/2008



στάσεων που εξυπηρετούν το «δημόσιο συμφέρον» επιτρέπεται σε αναδασωτέες εκτάσεις.

### 2.3 Δασικές καταγραφές

Μία από τις πιο σημαντικές πτυχές του «δασικού ζητήματος» είναι η ανάπτυξη ενός ισχυρού χωρικού συστήματος καταγραφής γης. Η έλλειψη ενός τέτοιου συστήματος ισοδυναμεί με έλλειψη επίσημων αποδεικτικών στοιχείων πως ένα δάσος υπάρχει ή υπήρχε πριν γίνει αποψιλωθεί ή καεί. Η ανάπτυξη ενός τέτοιου συστήματος δασικής καταγραφής είναι μια πιο περίπλοκη διαδικασία από τη σύνταξη ενός κτηματολογίου, δεδομένου ότι τα όρια των οικοσυστημάτων, σε αντίθεση με τις σκληρές γραμμές ιδιοκτησίας, εξαρτώνται από τις φυσικές διεργασίες και δεν είναι ορατά ή απόλυτα ορισμένα στο χώρο. Γίνεται σαφές ότι απαιτούνται πρόσθετα ποιοτικά δασολογικά δεδομένα ώστε να καθοριστούν με ακρίβεια τα όρια των δασών. Συνεπώς ο ορισμός των δασών και η δασική καταγραφή είναι έννοιες αλληλένδετες.

Για το λόγο αυτό απαιτείται η σύνταξη Δασολογίου το οποίο εκτός από τα γεωγραφικά όρια των δασών και το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους, περιέχει γεωχωρικά δεδομένα που σχετίζονται με την επιστήμη της Δασολογίας, όπως ο βαθμός συγκόμωσης, το ύψος, η σύνθεση των ειδών, οι οικοσυστημικές λειτουργίες, οι δασικές πυρκαγιές, οι επιτρεπτές δραστηριότητες και οι ζώνες αναδάσωσης. Μια άλλη απλούστερη προσέγγιση είναι η σύνταξη Δασικών Χαρτών, η οποία παρέχει μόνο τα όρια των δασών και δασικών εκτάσεων, σύμφωνα με τον εκάστοτε ορισμό τους. Όταν ο ορισμός αυτός αλλάζει τότε αυτόματα αχρηστεύονται οι κυρωμένοι χάρτες και η διαδικασία πρέπει να επαναληφθεί. Δυστυχώς μέχρι σήμερα δεν υπάρχει καμία επίσημη, πλήρης και λεπτομερής καταγραφή της ελληνικής δασικής γης.

Ο Νόμος 4173/1929 και ο Δασικός Κώδικας 86/1969 ήταν τα πρώτα νομοθετήματα που παρείχαν ένα μηχανισμό για τον προσδιορισμό των ορίων του δάσους σε τοπικό επίπεδο, ο οποίος όμως ποτέ δεν θα σημειώσει αξιοσημείωτη πρόοδο. Σαράντα έξι χρόνια αργότερα, ο Νόμος 248/1976 εισήγαγε το «Δασικό Κτηματολόγιο». Οι χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες, οι ελλείψεις προσωπικού και η αλλαγή του ορισμού των δασών από το νόμο 998/1979 οδήγησε σε μια νέα αποτυχία (Ευπραξία-Αίθρα, 1998).

Ο Νόμος 998/1979 εισήγαγε την έννοια του Δασολογίου, το οποίο χρησιμοποιεί τους Δασικούς Χάρτες ως χαρτογραφικό υπόβαθρο. Σε περίπτωση απουσίας του Δασικού Χάρτη μιας περιοχής, ο οικείος Δασάρχης οριοθετεί τα δάση κατόπιν αίτησης. Αυτός ο προσωρινός μηχανισμός τελικά θα μονιμοποιηθεί κατά την πάροδο του χρόνου καθώς οι ελλείψεις χρηματοδότησης και εξειδικευμένου προσωπικού (Ευπραξία-Αίθρα, 1998; Σταματίου, 2009), οδηγούν σε μια άλλη αποτυχημένη προσπάθεια καταγραφής δασικού πλούτου της χώρας.

Το 1997 το ΣτΕ παρενέβη αποφασιστικά με την Απόφαση 2818/1997 αναγκάζο-

ντας το κράτος να συντάξει Δασολόγιο μέσω ενός μηχανισμού ανεξάρτητου από το πρόγραμμα του Εθνικού Κτηματολογίου, το οποία είχε αρχίσει το 1995, ώστε να καταγραφεί γρήγορα οποιαδήποτε δημόσια δασική γη. Ένα χρόνο αργότερα το κράτος αγνοώντας το ΣτΕ με το Νόμο 2664/1998 αντικατέστησε το Δασολόγιο με τους Δασικούς Χάρτες που αποτέλεσαν υποπροϊόν του Εθνικού Κτηματολογίου. Αυτό σημαίνει ότι μια περιοχή έπρεπε να δηλωθεί πρώτο υπό κτηματογράφηση ώστε να καταγραφεί η τοπική δασική γη. Εν τω μεταξύ, προτεραιότητα για τις κτηματογραφήσεις είχαν κυρίως οι αστικές περιοχές, αφήνοντας το μεγαλύτερο μέρος της δημόσιας γης και των δασών εκτός της διαδικασίας καταγραφής.

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, υποχρέωσε το κράτος να συντάξει Δασολόγιο, μια υποχρέωση που μέχρι σήμερα δεν έχει εκπληρωθεί. Αναγνωρίζοντας τη συνταγματική υποχρέωση, ο Νόμος 3208/2003 καθιέρωσε τη σύνταξη τοπικών Δασολογίων εντός πέντε μηνών από την επικύρωση του σχετικού τοπικού Δασικού Χάρτη. Για μια ακόμη φορά οι διαδικασίες ήταν αργές και άκαρπες. Το 2006 ο «Συνήγορος του Πολίτη» εξέφρασε την άποψη ότι οι Δασικοί Χάρτες θα έχουν προτεραιότητα στη διαδικασία της Κτηματογράφησης και το Δασολόγιο μπορεί ρεαλιστικά να ολοκληρωθεί εντός δύο ετών σε περιοχές με υψηλές πιέσεις ανάπτυξης (Συνήγορος του Πολίτη, 2006). Το 2008 το νέο «Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης», ανέφερε ότι το Δασολόγιο πρόκειται να ολοκληρωθεί εντός τεσσάρων ετών, κάτι που επίσης δεν έγινε.

Ένα θετικό βήμα σημειώθηκε το 2010 με τους Νόμους 3818/2010 και 3889/2010 που εισήγαγαν αρκετές διοικητικές και τεχνικές βελτιώσεις και η απλουστεύσεις των διαδικασιών. Επίσης δασικές περιοχές που στο εξής καταστρέφονται από πυρκαγιά πρέπει να δηλώνονται υπό κτηματογράφηση το πολύ μέσα σε ένα μήνα από την ημερομηνία της πυρκαγιάς. Ωστόσο, η πρόοδος στις καταγραφές μέχρι σήμερα εξακολουθεί να είναι αργή, λόγω ενός πρωτοφανούς αριθμού ενστάσεων από μικροϊδιοκτήτες. Σύμφωνα με την ιστοσελίδα του Εθνικού Κτηματολογίου (2013), μόνο 435 Δασικοί Χάρτες έχουν συνταχθεί. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι Δασικοί Χάρτες συντάσσονται σε επίπεδο «προ-Καποδιστριακών» ΟΤΑ και πως αυτοί είναι περίπου 6000, η μέχρι σήμερα πρόοδος ήταν ελάχιστη.

#### **2.4 Η Έκθεση της Διακομματικής Επιτροπής του 1993 για τις Δασικές Πυρκαγιές.**

Πριν επιχειρηθεί η ερμηνεία της νομοθεσίας, αξίζει να αναφερθούν τα βασικά σημεία της Έκθεσης της Διακομματικής Επιτροπής του 1993 για τις δασικές πυρκαγιές. Η Έκθεση μπορεί να θεωρηθεί ως μια αντικειμενική μαρτυρία για την τραγωδία της συρρίκνωσης και καταστροφής των ελληνικών δασών. Η επιτροπή ιδρύθηκε το 1991 με μέλη από τα τρία μέρη της τότε κυβέρνησης συνασπισμού, καλύπτοντας ένα ευρύ φάσμα πολιτικών δυνάμεων από την αριστερά και κεντροαριστερά έως την κεντροδεξιά. Τα κύρια συμπεράσματα της έκθεσης ήταν οι εξής:

- Οι πολύπλοκες μορφές ιδιοκτησίας στα δάση και τις δασικές εκτάσεις αποτελούν εμπόδιο στην ανάπτυξη και ενθαρρύνουν την κερδοσκοπία, την παράνομη αλλαγή χρήσεων γης και την καταπάτηση δημόσιων εκτάσεων σε περιαστικές και παράκτιες περιοχές.
- Η έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού και Δασολογίου οδήγησε σε υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος, ιδίως σε περιοχές κοντά σε μεγάλα αστικά κέντρα.
- Η εσωτερική μετανάστευση και η αστικοποίηση που εμφανίστηκε στη χώρα από τη δεκαετία του 1950 αύξησε τις πιέσεις που ασκούνταν στα περιαστικά δάση για γρήγορη στέγαση. Σήμερα η πίεση είναι επίσης παρούσα σε περιοχές υψηλής τουριστικής αξίας.
- Η «μάστιγα» των πυρκαγιών εμφανίστηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1970, θεωρείται «χωρίς αμφιβολία» ότι ένας μεγάλος αριθμός των πυρκαγιών οφείλεται σε εμπρησμούς με στόχο «την καταστροφή του δάσους, την εξαφάνιση της δασικής βλάστησης, των ορίων και των όποιων αποδεικτικών στοιχείων και τεκμηρίων για τον δασικό χαρακτήρα της έκτασης, για να διευκολυνθούν έτσι όλες οι παράνομες ενέργειες εκείνων που σαν τελικό στόχο έχουν την καταπάτηση και την παράνομη αυθαίρετη ανοικοδόμηση» (Βουλή των Ελλήνων, 1993 σελ.39)

Η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία ενός αυτόνομου Δασικού Ταμείου για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης του Δασολογίου, τη βελτίωση των υπηρεσιών πυρόσβεσης και την ενίσχυση των πληθυσμών που συχνά υποφέρουν από τις δασικές πυρκαγιές. Επιπλέον προτάθηκε μια συνολική αναθεώρηση της ισχύουσας νομοθεσίας προκειμένου να ανακληθούν οποιαδήποτε άρθρα είναι αντισυνταγματικά και να βελτιωθεί η διαχείριση των δασών. Τέλος, έθεσε ως ένα μακροπρόθεσμο στόχο τον διπλασιασμό των δασών στην Ελλάδα μέσα από εκτεταμένες αναδασώσεις. Οι προτάσεις αυτές τελικά αγνοήθηκαν παντελώς από τις επόμενες κυβερνήσεις.

### 3. Σχολιασμός της Νομοθεσίας

Διαπιστώνεται μια διαρκής συρρίκνωση του θεσμικού ορισμού και της προστασίας των ελληνικών δασών. Η δασική γη διαιρείται σε δάση «πρώτης κατηγορίας» και δασικές εκτάσεις «δεύτερης κατηγορίας» που τυγχάνουν μικρότερης προστασίας, ασχέτως της πραγματικής οικοσυστημικής τους σημασίας και της οργανικής τους σχέσης με γειτονικά δάση. Για παράδειγμα οι χορτολιβαδικές εκτάσεις που συχνά περιέχουν φρυγανικές κοινότητες, χαρακτηριστικές των μεσογειακών οικοσυστημάτων, λαμβάνουν ελάχιστη ή καθόλου προστασία. Αν και οικολογικά κριτήρια εισήχθησαν στο νομικό ορισμό των δασών με το Ν. 998/1979, χρειάστηκαν είκοσι χρόνια για να αναγνωριστεί με την Απόφαση 27/1999, ότι η ύπαρξη του δάσους αυτή καθεαυτή δικαιολογεί την προστασία της, χωρίς καμία πρόσθετη επιβεβαίωση της οικονομικής ή οικολογικής χρησιμότητας για τον άνθρωπο. Παρά το γεγο-

νός ότι η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αναγνώρισε αυτό το γεγονός, εισήγαγε την ιδέα των γεωμετρικών απαιτήσεων στη διαδικασία χαρακτηρισμού. Έπρεπε να περάσουν αρκετά χρόνια πριν οι αυστηρές γεωμετρικές και ποσοτικές απαιτήσεις του Ν.3208/2003 που αλλοίωναν το συνταγματικό ορισμό των Δασών να καταργηθούν.

Ενώ η νομική προστασία των δασών συρρικνωνόταν, ο κατάλογος των επιτρεπόμενων παρεμβάσεων μέσα στα δάση επεκτεινόταν. Σε πολλές περιπτώσεις, υπάρχει σαφής πρόθεση, όχι μόνο για να επιτραπουν χρήσεις που αναγνωρίζονται ακόμη και από μη-ειδικούς ως επικίνδυνες για τα δάση, αλλά και για νομιμοποίηση αυθαίρετης δόμησης και καταπάτησης της δημόσιας γης.

Η δασική καταγραφή ήταν εντυπωσιακά αργή με χαμηλά ποιοτικά και ποσοτικά αποτελέσματα, δεδομένου ότι δεν είχε δοθεί ιδιαίτερη προσοχή και οικονομική ενίσχυση από τις κυβερνήσεις των τελευταίων δεκαετιών. Η διοικητικές παλινωδίες, οι τεχνικές δυσκολίες και ένα πολύπλοκο ιδιοκτησιακό καθεστώς δασικών εκτάσεων είναι επίσης σημαντικοί λόγοι για τη μη ολοκλήρωση των Δασικών Χαρτών και του Δασολογίου. Η κατάσταση επίσης επιδεινώθηκε από το ότι το Εθνικό Κτηματολόγιο δεν έδωσε προτεραιότητα στην καταγραφή των δημόσιων εκτάσεων εντός και εκτός οικισμών, αλλά αντίθετα επικεντρώθηκε στην καταγραφή της ιδιωτικής περιουσίας κυρίως σε αστικές περιοχές. Η πρακτική αυτή θα δημιουργούσε τα απαραίτητα έσοδα για τη σύνταξη του Κτηματολογίου, αλλά τελικά αποδείχθηκε επιζήμια για τον χωροταξικό σχεδιασμό και το δημόσιο συμφέρον μακροπρόθεσμα.

Το ΣτΕ έχει αναπτύξει διαχρονικά μια σταθερή και ανεξάρτητη δραστηριότητα χωροταξικού σχεδιασμού διαφοροποιούμενη αρκετές φορές σε σημαντικό βαθμό από τις εκάστοτε πολιτικές ατζέντες των εναλλασσόμενων κυβερνήσεων. Αυτή η δράση στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στις Συνταγματικές επιταγές των άρθρων 24 και 117 οι οποίες αποτελούν το στυλοβάτη της δασικής προστασίας. Ωστόσο διαφαίνονται περιπτώσεις όπου αντισυνταγματικά άρθρα επανεισάγονται σε νεότερα νομοθετήματα με επαναδιατυπώσεις ή αναδιαρθρώσεις έτσι ώστε να επιτευχθεί συναίνεση ή να παρακαμφθούν οι αποφάσεις του ΣτΕ.

#### **4. Δασική υποβάθμιση και καταστροφή στα πλαίσια του ελληνικού χωρικού σχεδιασμού**

Είναι αρκετά πιθανό ο αναγνώστης που δεν είναι εξοικειωμένος με τον ελληνικό χωρικό σχεδιασμό να προβληματίζεται με τις παλινωδίες της ελληνικής δασικής νομοθεσίας. Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο να ενταχθεί αυτή η μελέτη της νομοθεσίας στο ευρύτερο πλαίσιο του ελληνικού χωρικού σχεδιασμού ώστε να υπάρχει μια ολοκληρωμένη ερμηνεία. Οι ανεπάρκειες της ελληνικής νομοθεσίας και διοίκησης για τα δάση, όπως παρουσιάζονται στις προηγούμενες ενότητες, δεν αποτελούν εξαίρεση στον κανόνα, όπως αυτός διαμορφώνεται, περισσότερο ή λιγότερο,

σε όλες σχεδόν τις πτυχές της ελληνικής δημόσιας πολιτικής και διοίκησης. Τα ζητήματα αυτά είναι ιδιαίτερα εμφανή σε τομείς που σχετίζονται με το δομημένο και φυσικό περιβάλλον, όταν προκύπτουν αντικρουόμενα συμφέροντα. Η ενότητα αυτή αποκρύνεται από τις υπεραπλουστευμένες τεχνικές ερμηνείες για να παρουσιάσει τις προαναφερθείσες ανεπάρκειες στο πλαίσιο ενός κοινωνικού σχηματισμού και ενός πολιτικού συστήματος με αρνητικές ιδιαιτερότητες<sup>14</sup> (Καρνάβου, 1995).

Σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης, οι εναλλασσόμενες κυβερνήσεις συχνά αισθάνονται υποχρεωμένες να κάνουν αλλαγές παράγοντας νέο νομοθετικό έργο. Η θέσπιση ενός κοινού οράματος για το σχεδιασμό του χώρου στην Ελλάδα δεν αποτέλεσε ποτέ βασική αρχή στα προγράμματα των κυβερνήσεων. Ανεξάρτητα από τις πολιτικές του θέσεις, το εκάστοτε κόμμα της αντιπολίτευσης συχνά αναγκάζεται να πραγματοποιεί πομπώδεις δηλώσεις, αλλά όταν αναλαμβάνει εξουσία δεν φαίνεται να διαφοροποιείται με ουσιαστικό τρόπο από τον αντίπαλό του. Το δε κυβερνών κόμμα, αντί να κάνει σημαντικές και απαραίτητες αλλαγές, συνήθως προσπαθεί να παραμείνει στην εξουσία, μέσω του συμβιβασμού και των υποσχέσεων.

Ένα άλλο αρνητικό χαρακτηριστικό της ελληνικής νομοθετικής παραγωγής είναι η αμέλεια έκδοσης των σχετικών εκτελεστικών διαταγμάτων και οδηγιών αφότου ψηφιστεί ένας νέος Νόμος. Συνήθως αυτή η αμέλεια είναι η έκφραση ενός επιτηδευμένου δικαίου που δεν προορίζεται για πλήρη εφαρμογή, καθώς αποτελεί προεκλογική υπόσχεση που «εκπληρώνεται» με επιφανειακό τρόπο αποσκοπώντας στη δημιουργία θετικών εντυπώσεων. Σαν παράδειγμα μπορούν να αναφερθούν αρκετές από τις πιο κοινωνικά χρήσιμες και ενδιαφέρουσες διατάξεις<sup>15</sup> που περιείχαν οι δύο καινοτόμοι -για τα ιστορικά δεδομένα- πολεοδομικοί Νόμοι, ο Ν. 947/1979 και ο μεταβατικός Νόμος 1337/1983<sup>16</sup> οι οποίες ποτέ δεν ενεργοποιήθηκαν.

Η πελατειακή σχέση μεταξύ εκλεγμένων εκπροσώπων και ιδιωτών χωρίς τη μεσολάβηση των σχετικών θεσμικών οργάνων είναι μια χαρακτηριστική πτυχή της ελληνικής πολιτικής ζωής όπως παραδέχονται οι περισσότεροι αναλυτές και σχολιαστές. Αυτή η ανταλλαγή, η οποία λαμβάνει χώρα τόσο σε τοπικό όσο και σε κεντρικό επίπεδο διακυβέρνησης, αποσταθεροποιεί οποιαδήποτε προσπάθεια περιβαλλοντικού σχεδιασμού και νομοθεσίας. Η πανταχού παρούσα πελατειακή σχέση

---

14 Γεωγράφοι, πολεοδόμοι και χωροτάκτες στην Ελλάδα θεωρούν το μικρό μέγεθος της ιδιοκτησίας και του κεφαλαίου που εμπλέκονται στην κατασκευή τους κύριους παράγοντες που εξηγούν την έλλειψη σχεδιασμού στην Ελλάδα. Η Καρνάβου (1995), ενώ αποδέχεται αυτούς τους παράγοντες, εισήγαγε μια ευρύτερη εξήγηση του μη-σχεδιασμού εντάσσοντάς τον στα ευρύτερα πλαίσια της προβληματικής φύσης του ελληνικού κράτους και του πολιτικού συστήματος

15 Η Τράπεζα Γης και το Πολεοδομικό Γραφείο Γειτονιάς είναι μόνο μερικά παραδείγματα.

16 Όπως ολοκληρώθηκε και τροποποιήθηκε από τον νόμο 2508/1997

κλιμακώνεται κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου καθώς οι πολιτικοί αναλογίζονται το «πολιτικό κόστος» των πράξεών τους. Οι εναλλασσόμενες κυβερνήσεις επανειλημμένα υιοθετούν «κόκκινες γραμμές» που σπάνια σέβονται. Η αυθαίρετη δόμηση, οι παράνομες αλλαγές χρήσεων γης και η καταπάτηση δημόσιας γης παραβλέπονται ή νομιμοποιούνται με ένα συχνά μικρό αντάλλαγμα, ενώ αυστηρότερες κυρώσεις συχνά προβλέπονται για μελλοντικές παραβάτες. Εφόσον η διάσχιση της «κόκκινης γραμμής» παραμένει ατιμώρητη, μια νέα κατάσταση δημιουργείται, ενώ η «κόκκινη γραμμή» τελικά μετακινείται προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης ανεκτικότητας. Ως παράδειγμα μπορούμε να αναφέρουμε το αρκετά μεγάλο κατάλογο των Νόμων που «τακτοποιεί» ή νομιμοποιεί την αυθαίρετη δόμηση<sup>17</sup>. Συνεπώς αυτός ο μηχανισμός παράγει ένα φαύλο κύκλο που λειτουργεί ως μια αρνητική μαθησιακή διαδικασία.

Σε διοικητικό επίπεδο, η συχνά ανεπαρκής οργάνωση και στελέχωση, οι παρωχημένοι μηχανισμοί και γραφειοκρατικές διαδικασίες είναι υπεύθυνες για την έλλειψη ελέγχου σε θέματα σχεδιασμού, όπως και προστασίας δασικών περιοχών. Αυτή η έλλειψη ελέγχου ενθαρρύνει και καλλιεργεί μια κουλτούρα συστηματικής παραβατικότητας που διαιωνίζεται. Οι χρονοβόροι και δύσκαμπτοι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί καθυστερούν τα αναπτυξιακά έργα κάτι που ενθαρρύνει την αύξηση της δωροδοκίας για επιτάχυνση των διαδικασιών και τελικά δημιουργεί αντίσταση σε δραστικές μεταρρυθμίσεις. Η «de facto» αυθαίρετη ανάπτυξη δημιουργεί μια νέα πραγματικότητα και τελικά υπερισχύει του «de jure» σχεδιασμού, του δίκαιου και του Συντάγματος.

Ως αποτέλεσμα της αύξησης της ανεκτικότητας του κράτους απέναντι στο «δασικό ζήτημα», τόσο οι μικρές όσο και μεγάλες παραβάσεις παρέμεναν σε μεγάλο βαθμό ατιμώρητες. Έτσι είναι αναμενόμενο ότι η αλλαγή της δασικής νομοθεσίας προς το χειρότερο ενθαρρύνει την παραβατικότητα με τον ίδιο τρόπο που τα κύματα νομιμοποιήσεων της αυθαίρετης δόμησης είχαν αρνητικές επιπτώσεις στον ελληνικό χωρικό σχεδιασμό. Εφόσον η παρούσα κατάσταση δε βελτιωθεί, είναι επίσης αναμενόμενο ότι αυτή η παραβατικότητα θα συνεχίσει να υφίσταται.

Οι αυστηρά τεχνικές και νομοθετικά ερμηνείες δεν επαρκούν για την πλήρη κατανόηση και τελικά την αντιμετώπιση του «δασικού ζητήματος» στην Ελλάδα. Τα προβλήματα που παρουσίασε αυτή η εργασία είναι το αποτέλεσμα μιας πολιτικής θέσης που θυσιάζει την προστασία των δασών στο όνομα της εκλογικής αναπαραγωγής της πολιτικής σκηνής.

Η Διακομματική Έκθεση του 1993 έφτασε σε ένα παρόμοιο συμπέρασμα, παραδεχόμενη ότι τα σφάλματα των προηγούμενων κυβερνήσεων και η συνεχής παραμέ-

---

17 Νόμοι 410/1968, 720/1977, 1337/1983, 1512/1985, 3147/2003, 3399/2005, 3775/2009, 3843/2010, 4014/2011, 4178/2013.

ληση των δασών επιδείνωσαν την κατάσταση. Ωστόσο, φαίνεται ότι τα πορίσματα και οι προτάσεις της Έκθεσης δεν είχαν καμία επίπτωση στην παραγωγή της δασικής νομοθεσίας μέχρι σήμερα.

Η θέση του Μενουδάκου (2008), ότι η ισχύουσα νομοθεσία είναι πρακτικά επαρκής αλλά δεν εφαρμόζεται παραβλέπει ορισμένες σημαντικές πτυχές του «δασικού ζητήματος». Άρα μπορεί να θεωρηθεί ορθή μόνο κατά ένα βαθμό<sup>18</sup>. Από την άλλη πλευρά, η υπόθεση (Briassoulis, 1992) σύμφωνα με την οποία οι δασικές πυρκαγιές είναι η απάντηση στην αδυναμία του κράτους να καλύψει τις αναπτυξιακές ανάγκες δεν τεκμηριώνεται επαρκώς. Οι επεκτάσεις σχεδίων πόλεων ήταν ανεπαρκείς μέχρι το 1983, όταν τέθηκε σε ισχύ ο Ν.1337/1983. Μετέπειτα, οι επεκτάσεις δεν ήταν απλά γενναϊόδωρες, αλλά εντελώς δυσανάλογες σε σχέση με τις πραγματικές ανάγκες στέγασης. Αυτή η «γενναϊοδωρία» ήταν επίσης το άμεσο αποτέλεσμα των τοπικών πελατειακών σχέσεων και των αδικαιολόγητων αποδοχών των αναπτυξιακών πιέσεων από τις τοπικές αρχές.

## 5. Συμπεράσματα

Η υποβάθμιση και τελικά καταστροφή των δασών στην Ελλάδα είναι πρωτίστως ένα κοινωνικό και πολιτικό ζήτημα, αντί τεχνικό και μπορεί να γίνει πλήρως κατανοητό μόνο εφόσον ερμηνευτεί μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο των σχετικών ζητημάτων του σχεδιασμού της πόλης και της υπαίθρου. Η ελληνική δασική νομοθεσία δεν ήταν μόνο ανεπαρκής, αλλά επίσης χαλαρή, ανεκτική και τελικά ενθαρρυντική απέναντι στους υποψήφιους παραβάτες είτε αυτοί έκαναν κακή χρήση της δασικής γης είτε έφταναν στο σημείο να διαπράξουν εμπρησμό. Εκτός της δασικής νομοθεσίας σημαντικό αρνητικό ρόλο διαδραμάτισαν οι σχεδόν ανύπαρκτοι μηχανισμοί ελέγχου της αυθαίρετης δόμησης εντός των δασών και η έλλειψη μιας ολοκληρωμένης καταγραφής των δασικών γαιών. Έτσι η απουσία επαρκών θεσμοθετημένων μηχανισμών διευκολύνει την αλλαγή των δασών σε άλλες πιο κερδοφόρες χρήσεις.

Υπό αυτές τις συνθήκες, η πυρκαγιά μπορεί να αποτελέσει ένα «ασύμμετρο» εργαλείο στη διάθεση του επίδοξου εμπρηστή για την επιβολή των προσωπικών του χωρικών πολιτικών. Το υλικό που συλλέχθηκε, παρουσιάστηκε και αναλύθηκε σε αυτήν την εργασία υποστηρίζει την αρχική της θέση. Οι τεχνικές και διοικητικές δυσκολίες σίγουρα διαδραμάτισαν έναν αρνητικό ρόλο. Όμως οι συνεχείς αναθεωρήσεις της Νομοθεσίας με αποκορύφωση την προσπάθεια για αναθεώρηση των άρθρων 24 και 117 του Συντάγματος το 2006 καταδεικνύουν την ύπαρξη πολιτικής πρόθεσης να αφεθούν μεγάλα τμήματα των ελληνικών δασών με ελάχιστη προσπάθεια.

---

18 Θα πρέπει να τονιστεί ότι το έργο του Μενουδάκου είναι υψηλής ποιότητας και προσφέρει σημαντικές γνώσεις για το θέμα. Η αντίρρησή μας σχετίζεται με τις συγκεκριμένες σημαντικές παρατηρήσεις που κάνει η παρούσα εργασία.

Αυτή η σχεδόν σταθερή στάση του ελληνικού κράτους απέναντι στα δάση δεν αποτελεί εξαίρεση στον κανόνα στα πλαίσια του χωρικού σχεδιασμού και της νομοθετικής παραγωγής αλλά, αντιθέτως, είναι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα. Οι προαναφερθείσες θεσμικές αναποτελεσματικότητες και η έλλειψη πολιτικής βούλησης για την προστασία των δασών είναι βαθιά ριζωμένες σε ορισμένες πτυχές του ελληνικού πολιτικού συστήματος και του κοινωνικού σχηματισμού, όπως η ατιμωρησία η παραβατικότητα και οι πελατειακές σχέσεις. Μια υποτιμητική, τόσο για το κράτος όσο και για τους πολίτες, διαδικασία μάθησης καθοδηγεί τελικά την πολιτική της καταστροφής των δασών στην Ελλάδα, όσο οι διαδοχικές κυβερνήσεις υιοθετούν αλλαγές το χειρότερο.

Έχει αποδειχθεί ότι υπάρχει ανάγκη για βαθιές αλλαγές στην υφιστάμενη νομοθεσία που αφορά το χωρικό σχεδιασμό, τα δάση και το περιβάλλον γενικότερα. Μια τέτοια αλλαγή όμως οφείλει να ενταχθεί στο πλαίσιο ευρύτερων συστημικών αλλαγών που συνεπάγονται, μεταξύ πολλών πραγμάτων, τον περιορισμό των πελατειακών σχέσεων. Ειδικότερα, αλλαγές που αφορούν τα δάση θα υλοποιηθούν μόνο όταν η διατήρηση των δασικών οικοσυστημάτων γίνει αντιληπτή από την ελληνική κοινωνία ως προϋπόθεση και όχι ως εμπόδιο για την αειφόρο οικονομική ανάπτυξη.

## Βιβλιογραφία

- Briassoulis, H., 1992. *The planning uses of fire: reflections on the Greek experience*. Journal of Environmental Planning and Management, 35: 161–173.
- Christopoulou, O., Polyzos, S. and Minetos, D., 2007. *Peri-urban and urban forests in Greece: obstacle or advantage to urban development?* Management of Environmental Quality: An International Journal, 18 (4): 382–395.
- Lekakis, J. N., 1995. *Social and Ecological Correlates of Rural Fires in Greece*. Journal of Environmental Management, 43: 41–47.
- Minetos, D. and Polyzos, S., 2007. *Forest land use changes in Greece: An ordinal regression analysis at the regional level*. Σειρά ερευνητικών εργασιών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 17 (7): 165–192.
- Polyzos, S., Christopoulou, O. and Minetos, D., 2007. *Peri-urban and Urban Forests in Greece: Obstacle or Advantage to Urban Development*. Management in Environmental Quality, an International Journal, 18 (4): 382–395.
- Vogiatzis, M., 2008. *Cadastral Mapping of Forestlands in Greece: Current and Future Challenges*. Photogrammetric Engineering & Remote Sensing, 74 (1): 39–46.
- Βαρθολομαίος, Α., 2009. *Πολιτική Γης και Απαξίωση των Ελληνικών Δασών*, Διπλωματική Εργασία, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Βουλή των Ελλήνων, 1993. *Διακομματική Κοινοβουλευτική Επιτροπή για τη μελέτη σε βάθος του προβλήματος των πυρκαγιών και την υπόδειξη τρόπων οργάνωσης και μέσων για τη μακροπρόθεσμη και αποτελεσματική αντιμετώπισή τους. Πόρισμα*. Αθήνα.



- Βουλή των Ελλήνων, 2006. *Αιτιολογική Έκθεση της πρότασης της Νέας Δημοκρατίας για την αναθεώρηση των Συνταγματικών διατάξεων σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 117 του κανονισμού της Βουλής*. Αθήνα.
- Γκίκας, Δ., 1978. *Δασικές πυρκαγιές: ένας εθνικός κίνδυνος*. Δασικά Χρονικά, 5–6:166–171.
- Εθνικό Κτηματολόγιο, 2013. *Δασικοί χάρτες και Δασολόγιο*, <http://www.ktimatologio.gr/forestmaps/Pages/Tbt4iApPg790sEfp.aspx> [πρόσβαση 02 Νοεμβρίου 2013].
- Ευπραξία-Αίθρα, Μ., 1998. *Η νομική προστασία των δασών*. Αθήνα: Εκδόσεις Ν. Σακκούλα.
- Καρνάβου, Ε. 2010. *Πολεοδομικός Σχεδιασμός και η Αντιμετώπιση των Βυζαντινών Μνημείων*. Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Καρνάβου, Ε., 1995. *Η άνοδος και η πτώση των ελληνικών πολεοδομικών μεταρρυθμίσεων*, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Καρνάβου, Ε., 2000. *Εισαγωγή στον Πολεοδομικό Σχεδιασμό: Διδακτικό Εγχειρίδιο*. Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Κασσιούμης, Κ., 1994. *Η Προστασία της Φύσης στην Ελλάδα. Θεσμικό Πλαίσιο, Προστατευόμενες Περιοχές και Αρμοδιότητες Προστασίας*. Γεωτεχνικά Επιστημονικά Θέματα, 5 (3): 58–74
- Μενουδάκος, Κ., 2008. *Τ Η προστασία των δασικών οικοσυστημάτων πριν και μετά το Σύνταγμα 1975/2001*, Νόμος και Φύση. <http://nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=3310&lang=1&catid=1> [πρόσβαση 2 Νοεμβρίου 2013].
- Μπεριάτος, Η., 2002. *Περιστικά Δάση, τα Πράσινα 'Τείχη' των Ελληνικών Πόλεων: Δυνατότητες Προστασίας και Ανάδειξης*. Σειρά ερευνητικών εργασιών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 8 (14): 343–54.
- Ντάφης, Σ., 1986. *Δασική Οικολογία*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Γιαχούδη-Γιαπούλη.
- Ρόζος, Ν., 2006. *Η αντιμετώπιση, απο τη νομοθεσία και τη νομολογία, ορισμένων ζητημάτων που αφορούν εκτασεις με δασική βλαστηση*. Νόμος και Φύση, <http://nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=2486&lang=1&catid=1> [πρόσβαση 02 Νοεμβρίου 2013].
- Σταματίου, Ε., 2010. *Δασολόγιο – Θεσμικό πλαίσιο, διοικητική παθογένεια και πρακτική στην Ελλάδα – η διεθνής εμπειρία*. Περιβάλλον και Δίκαιο 2009, 34–51.
- Συνήγορος του Πολίτη, 2006. *Επιστολή προς Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων για κατάρτιση δασολογίου*, [http://www.synigoros.gr/?i=quality-of-life.el.diadikasia\\_xarakterismou\\_ektasewn.30102](http://www.synigoros.gr/?i=quality-of-life.el.diadikasia_xarakterismou_ektasewn.30102) [πρόσβαση 02 Νοεμβρίου 2013].
- Τριανταφυλλίδης, Γ., 1959. *Δασικές Πυρκαγιές*. Δασικά Χρονικά, 6-7: 293–304.
- Τσαγκάρη, Κ., Καρέτσος, Γ., Προύτσος, Ν., 2011. *Δασικές Πυρκαγιές στην Ελλάδα 1983-2008*. WWF Ελλάς, ΕΘΙΑΓΕ-ΙΜΔΟ και ΤΔΠ.
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης, 1992. *Αποτελέσματα της πρώτης δασικής απογραφής*. Αθήνα: Γενική Γραμματεία Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος.