



**ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**  
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Αθήνα, 23 Νοεμβρίου 2015  
Αριθ. Πρωτ. Φ. 1300.2/43702/2015

Ειδικοί Επιστήμονες:  
Αντωνίνα Παπαθανάσογλου  
Αγγελική Σαλαμαλίκη  
Έλενα Σταμπούλη  
Μαρία Αποστόλου

**Προς:**

Αξιότιμο  
Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων  
κ. Ευάγγελο Αποστόλου  
Αχαρνών 2  
10176, ΑΘΗΝΑ

Αξιότιμο Υπουργό Περιβάλλοντος & Ενέργειας  
κ. Παναγιώτη Σκουρλέτη  
Μεσογείων 119, ΑΘΗΝΑ

Αξιότιμο Υπουργό Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης  
κ. Παναγιώτη Κουρουμπλή  
Βασ. Σοφίας 15  
10674, ΑΘΗΝΑ

Αξιότιμο  
Υπουργό Οικονομικών  
κ. Ευκλείδη Τσακαλώτο  
Κ. Σερβίας 10  
10562 ΑΘΗΝΑ

Αξιότιμο  
Υπουργό Παιδείας – Έρευνας & Θρησκευμάτων  
κ. Νίκο Φίλη  
Ανδρέα Παπανδρέου 37  
15180, ΜΑΡΟΥΣΙ

**Θέμα:** Διατύπωση απόψεων του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με το σχέδιο νόμου  
«*Βοσκήσιμες Γαίες Ελλάδας και άλλες διατάξεις*»



Αξιότιμοι κύριοι Υπουργοί,

Το σχέδιο νόμου «*Βοσκήσιμες Γαίες Ελλάδας και άλλες διατάξεις*» επιχειρεί να προσφέρει λύση στα χρονίζοντα και δυσεπίλυτα ζητήματα των βοσκήσιμων εκτάσεων προσεγγίζοντας αναγκαστικά, εν παραλλήλω, και γενικότερα θέματα της κτηνοτροφίας, αλλά και της διαχείρισης των δασών. Σκοπός του είναι να υποστηρίξει το κτηνοτροφικό κεφάλαιο της χώρας, αλλά και να βοηθήσει στην ορθολογική χρήση των εκτάσεων που χρησιμοποιούνται για βόσκηση. Ο Συνήγορος του Πολίτη εξετάζοντας το εν λόγω νομοσχέδιο και βάσει της εμπειρίας που έχει αποκομίσει από τη διαμεσολάβηση σε συναφή ζητήματα επισημαίνει τα κάτωθι:

- Στο Δασικό Κώδικα (Ν.Δ. 86/69) προβλέπεται ότι η διαχείριση των δασών πρέπει να γίνεται με βάση δασοπονικές μελέτες. Τα δασικά διαχειριστικά σχέδια οφείλουν να περιλαμβάνουν και να προβλέπουν, μεταξύ άλλων, και τον τρόπο άσκησης των ανθρωπογενών δραστηριοτήτων. Μεγάλο μέρος των βοσκήσιμων γαιών βρίσκεται σε δάση και δασικές εκτάσεις. Το σημαντικότερο ζήτημα που τίθεται με το εν λόγω νομοσχέδιο, αλλά και τις προγενέστερες ρυθμίσεις που προέβλεπαν τα διαχειριστικά σχέδια βόσκησης, είναι ότι πέρα από τις επιμέρους διατάξεις που επιτρέπουν την υπό όρους βόσκηση εντός δασικών οικοσυστημάτων, δεν υπάρχει σύνδεση με τα γενικότερα ζητήματα διαχείρισης των δασών. Όπως αναφέρεται και στο νομοσχέδιο η καταγραφή των εκτάσεων αυτών έχει καθαρά απογραφικό χαρακτήρα και δεν καθορίζεται ο χαρακτήρας της έκτασης. Συγκεκριμένα στο αρθρ. 1 του νομοσχεδίου με σαφήνεια αναφέρεται ότι ο χαρακτήρας των εκτάσεων δεν μεταβάλλεται λόγω της βοσκής και η διαχείρισή τους συνεχίζει να διέπεται, αναλόγως, από τις διατάξεις της αγροτικής, δασικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Εντούτοις, με τις προβλέψεις του νομοσχεδίου, για τις εκτάσεις για τις οποίες δεν έχουν εκδοθεί πράξεις χαρακτηρισμού και δεν έχουν κατατεθεί δασικοί χάρτες, θα συντελεσθεί εκ των προτέρων οιοσδήποτε απόδοση συγκεκριμένου χαρακτήρα, καθώς οι διαχειριστικές ενέργειες, τελικά, θα αποφασίζονται και θα πραγματοποιούνται σε αυτές προτού διευκρινιστεί, με τη νόμιμη διοικητική διαδικασία, ο χαρακτήρας τους. Είναι προφανές ότι σε αυτές τις περιπτώσεις δεν διασφαλίζεται επαρκώς η ακεραιότητα του δασικού κεφαλαίου της χώρας.

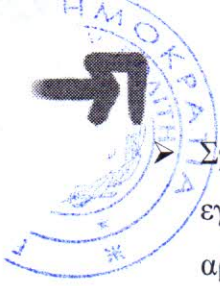




Η αποτύπωση των βοσκήσιμων γαιών χωρίς να συναρτάται με τη σύνταξη του δασολογίου, δεν αποτελεί σίγουρα ολοκληρωμένη λύση για τα προβλήματα που επί χρόνια αντιμετωπίζει η ελληνική ύπαιθρος. Η σύνταξη δασολογίου είναι υποχρεωτική σύμφωνα με το αρθρ. 24 του Συντάγματος, ενώ οι διατάξεις του αρθρ. 14 του 998/79 που αναφέρονταν στη διαδικασία των πράξεων χαρακτηρισμού σκόπευαν να έχουν μεταβατικό χαρακτήρα. Η πρώτη προσπάθεια κατάρτισης δασικών χαρτών, οι οποίοι αποτελούν την αναγκαία βάση και για τη σύνταξη δασολογίου, ξεκίνησε με τον ν. 248/1976. Πολλά χρόνια μετά, με το νόμο 2664/1998 καθιερώθηκε η σύνταξη των Δασικών Χαρτών και με τον ν. 3889/2010 ρυθμίστηκαν οι διαδικασίες κατάρτισης, θεώρησης και κύρωσής τους. Σαράντα χρόνια μετά την πρώτη θεσμική πρόβλεψη δεν έχουν, ακόμα, συνταχθεί οι δασικοί χάρτες και συνεχίζουν τα δασαρχεία να επιβαρύνονται με τις χρονοβόρες διαδικασίες των πράξεων χαρακτηρισμού. Επακόλουθα, ο δασικός πλούτος της χώρας δεν είναι καταγεγραμμένος και αποτυπωμένος, ενώ οι κατά νόμο αρμόδιες υπηρεσίες με δυσκολία, λόγω της μεγάλης επιβάρυνσής τους, ανταπεξέρχονται στις διαχειριστικές αρμοδιότητές τους. Το γεγονός αυτό βέβαια δε συνάδει με τις αρχές της χρηστής διοίκησης, καθώς τίθεται σε κίνδυνο τόσο ο δασικός πλούτος, όσο και τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα των πολιτών. Ο Συνήγορος του Πολίτη σε πλήθος υποθέσεών του έχει επισημάνει το συγκεκριμένο ζήτημα στη διοίκηση, χωρίς, ωστόσο, μέχρι σήμερα, να έχουν ληφθεί τα κατάλληλα μέτρα και να έχουν υλοποιηθεί οι απαιτούμενες ενέργειες. Επίσης, σε σχετικές υποθέσεις η Αρχή έχει αντιμετωπίσει έντονα το ζήτημα των μακρόχρονων καθυστερήσεων συγκρότησης ορισμένων από τις Επιτροπές Εξέτασης Αντιρρήσεων Δασικών Χαρτών και της ακόλουθης προώθησης των διαδικασιών.

Οι Επιτροπές Παρακολούθησης και Εφαρμογής Διαχειριστικών Σχεδίων Βόσκησης αναλαμβάνουν την παρακολούθηση και εφαρμογή αυτών των σχεδίων (αρθρ. 9). Ωστόσο, δεν γίνεται σαφής αναφορά ως προς τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών, σχετικά με την τήρηση της νομιμότητας κατά τις διαχειριστικές ενέργειες. Η Αρχή κρίνει ότι είναι αναγκαίο να διευκρινιστούν τα όργανα τα οποία θα αναλάβουν τη φύλαξη και αστυνόμευση των περιοχών, δεδομένου ότι πλέον θα διαχειρίζονται με ενιαίο τρόπο και συγκεκριμένο σχέδιο όλες οι βοσκήσιμες γαίες. Επίσης, είναι επιβεβλημένο να καθοριστούν κυρώσεις για την παράβαση των όρων των διαχειριστικών σχεδίων.





Σχετικά με τις κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις η προθεσμία για τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης, η οποία έχει λήξει από τον Μάρτιο 2015, παρατείνεται με το αρθρ. 12 του νομοσχεδίου εκ νέου, δηλαδή μέχρι 12.09.2016. Ο Συνήγορος του Πολίτη, κατά το διαμεσολαβητικό του έργο έχει πολλάκις ασχοληθεί με το ζήτημα της παράτασης λειτουργίας των κτηνοτροφικών μονάδων. Ήδη έχει διατυπωθεί η άποψη από την Αρχή ότι η διαρκής παράταση των εν λόγω προθεσμιών επιτρέπει τη συνέχιση της λειτουργίας των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων, χωρίς να δεσμεύει ούτε τη διοίκηση ούτε τον εκμεταλλευτή της μονάδας να προβούν σε συγκεκριμένες ενέργειες. Η χορήγηση όλο και πιο διευρυνμένου χρονικού περιθωρίου περί συμμόρφωσης δεν αποτελεί προφανώς επαρκές εργαλείο μεταρρυθμίσεων. Η πρακτική αυτή έχει ως αποτέλεσμα τη διαιώνιση των προβλημάτων και αποτελεί καταφανή καταστρατήγηση της νομοθεσίας, καθιστώντας ανενεργές, επί της ουσίας, τις διατάξεις του ν. 4056/12.

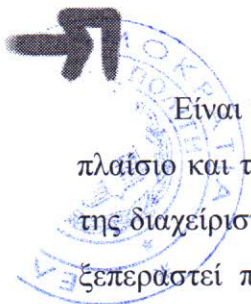
Επιπλέον, εισάγεται νέα διάταξη-προσθήκη στο ν. 4056/2012 (άρθρο 17 α) με τίτλο «*Συνέχιση λειτουργίας υφιστάμενων κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων εντός ή πλησίον οικισμών*». Με τη ρύθμιση αυτή επιτρέπεται η αδειοδότηση εγκαταστάσεων, οι οποίες δεν θα ήταν σε θέση να λειτουργήσουν νόμιμα, λόγω της θέσης τους (εντός ή πολύ κοντά στους οικισμούς-παραβίαση των θεσμοθετημένων αποστάσεων). Για την αδειοδότηση αυτή το μόνο που απαιτείται είναι να λειτουργούσαν ήδη **μη νόμιμα** οι εν λόγω εγκαταστάσεις, ως προς τη θέση τους, κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4056/2012 και να μην ξεπερνά η δυναμικότητα τους το 25% των ανώτατων ορίων της κατηγορίας Β' (ΥΑ 1958/2012). Δίνεται δε, εκ νέου, προθεσμία 2 (!) ετών για την υποβολή σχετικού αιτήματος στην αρμόδια Διεύθυνση Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής. Με τη ρύθμιση αυτή επιχειρείται αναδρομική νομιμοποίηση της λειτουργίας των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων, οι οποίες λειτουργούν παράνομα και θα όφειλαν να μετεγκατασταθούν προκειμένου να αδειοδοτηθούν. Πρέπει να τονιστεί ότι η ανωτέρω πρόβλεψη έρχεται σε συνέχεια της στρεβλής διοικητικής πρακτικής, την οποία ακολουθούσαν οι αρμόδιες υπηρεσίες τα τελευταία έτη, αποδεχόμενες την ισχύ της προθεσμίας για την κατάθεση φακέλου ως λόγο για να μην επιβάλλουν κυρώσεις, ακόμη κι όταν οι μονάδες εκ των πραγμάτων δεν μπορούσαν να αδειοδοτηθούν στη θέση λειτουργία τους. Εάν και για το ζήτημα αυτό είχε εκδοθεί η υπ' αριθμ. 1464/67426/13.06.12 διευκρινιστική εγκύκλιος για την εφαρμογή του αρθρ. 14 του ν. 4056/12 και στη συνέχεια και ρητή νομοθετική πρόβλεψη (αρθρ. 43 παρ.8 του ν. 4235/2014, ως προσθήκη στην παρ. 1 του αρθρ. 14 του ν. 4056/2012), η πρακτική αυτή συνεχίστηκε, όπως καταδεικνύουν οι αναφορές προς την Αρχή, εν'





ανάμονή της προτεινόμενης από το Υπουργείο ρύθμισης για παράταση της προθεσμίας υποβολής φακέλου αδειοδότησης. Τελικώς, το εν λόγω νομοσχέδιο, προχωράει ακόμη παραπέρα, αποδυναμώνοντας επί της ουσίας τις χωρικές προϋποθέσεις για τη σύννομη ανάπτυξη της σημαντικής αυτής οικονομικής δραστηριότητας. Κατά τον τρόπο αυτό, επιτείνεται η αναπόφευκτη τριβή και σύγκρουση της κτηνοτροφικής δραστηριότητας με την ποιότητα ζωής, που αξιώνει κανείς σε μια οικιστικά οργανωμένη κοινωνία, ενώ δεν λαμβάνεται καμία πρόβλεψη για την περιβαλλοντική επιβάρυνση που συνεπάγεται η αύξηση των επιτρεπόμενων ορίων δυναμικότητας των μονάδων, σε σχέση με τις διατάξεις της ΥΑ 1958/2012, για την κατηγορία Β'. Με βάση τα ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η εν λόγω ρύθμιση θα οδηγήσει σε περαιτέρω όξυνση των προβλημάτων που προκύπτουν από την ασύντακτη χωροθέτηση των κτηνοτροφικών μονάδων, ενώ είναι αμφίβολο κατά πόσο θα συμβάλει στην εμπέδωση πνεύματος σεβασμού και συμμόρφωσης με το νομικό πλαίσιο.

- Στο παρόν νομοσχέδιο επισημαίνεται ότι, παρά τις επιμέρους διατάξεις του αρθρ. 15 του ν. 4056/2012, όπως τροποποιήθηκε με το αρθρ. 43 παρ. 9 του ν. 4235/2014, δε γίνεται καμία συσχέτιση με την πρόβλεψη ίδρυσης και λειτουργίας κτηνοτροφικών ζωνών και κτηνοτροφικών πάρκων, καθώς και με τη δυνατότητα προσδιορισμού ενός οικισμού ως κτηνοτροφικού. Οι όροι και οι προϋποθέσεις για την ίδρυση και λειτουργία όλων των ανωτέρω αναπτυξιακών δομών θα καθορίζονταν με ΚΥΑ. Οι δομές αυτές αποτελούν ένα είδος διαχειριστικών σχεδίων της κτηνοτροφίας που σκοπό έχουν την ενίσχυση της τοπικής παραγωγής και τη σύνδεση πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα σε επίπεδο οικισμών. Η Αρχή έχοντας αντιληφθεί ότι τα ζητήματα της διαχείρισης του κτηνοτροφικού κεφαλαίου δεν είναι άμοιρα των λοιπών θεμάτων που εμφανίζονται και αφορούν είτε τη χωροθέτηση και νομιμότητα των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων, είτε τη διαχείριση των ζωικών προϊόντων από τοπικές μονάδες παραγωγής, κρίνει ότι το εν λόγω νομοσχέδιο θα έπρεπε, αφενός να έχει προβλέψει την τύχη αυτών των διατάξεων και αφετέρου να έχει υιοθετήσει ολοκληρωμένες προσεγγίσεις, προκειμένου να μην δημιουργηθούν προσκόμματα στη μελλοντική λειτουργία των κτηνοτροφικών ζωνών και πάρκων, με κίνδυνο να αποδειχθούν οι εν λόγω διατάξεις αλυσιτελείς, δεδομένου ότι θα έχουν παγιωθεί άλλες μορφές διαχείρισης του χώρου και του ζωικού κεφαλαίου.



Είναι πλέον κοινός τόπος ότι υπάρχει έντονη ανάγκη στήριξης της κτηνοτροφίας στο πλαίσιο και της εφαρμογής του Κανονισμού ΕΚ 73/2009. Ωστόσο, η τομεακή αντιμετώπιση της διαχείρισης της υπαίθρου, η οποία μέχρι σήμερα δεν έχει αποδειχθεί επαρκής, οφείλει να ξεπεραστεί προς όφελος μιας ολοκληρωμένης θεώρησης των διοικητικών και θεσμικών προβλημάτων, τα οποία, τελικά, έρχονται να καθορίσουν την επί της ουσίας επιτυχημένη ή μη εφαρμογή κάθε πρόβλεψης που προσπαθεί να επιλύσει σημειακά επιμέρους ζητήματα.

Εν κατακλείδι, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι το εν λόγω νομοσχέδιο δεν αρθρώνει μια ολοκληρωμένη λύση στα ζητήματα της βόσκησης, της διαχείρισης των δασών και της κτηνοτροφίας εν γένει. Η σύνδεση αυτών των ζητημάτων είναι επιβεβλημένη προκειμένου να μειωθούν τα προβλήματα που επιμέρους διατάξεις σε ποικίλους νόμους, υπουργικές αποφάσεις και εγκυκλίους έρχονται να «θεραπεύσουν». Ειδικότερα, η Αρχή κρίνει ότι είναι αναγκαία τα εξής: 1. Η άμεση σύνταξη δασολογίου, 2. Η σύνδεση αποτύπωσης των βοσκοτόπων με τις διαδικασίες κατάρτισης δασικών χαρτών, 3. Η πρόβλεψη ταχείας επίλυσης θεμάτων σε περιπτώσεις που άπτονται της δασικής νομοθεσίας, 4. Η σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων φύλαξης των βοσκήσιμων γαιών σε διοικητικά όργανα και η πρόβλεψη κυρώσεων για τους παραβάτες, 5. Η διακοπή της διαρκούς παράτασης λειτουργίας των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων με την προϊσχύουσα νομοθεσία, 6. Η άρση, με ρητές θεσμικές προβλέψεις και κυρώσεις, της διοικητικής πρακτικής ανοχής των παράνομων καταστάσεων κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων και 7. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση των κτηνοτροφικών εκμεταλλεύσεων σε τοπικό επίπεδο, σύμφωνα με τις δομές των κτηνοτροφικών ζωνών και πάρκων.

Αξιότιμοι κ. Υπουργοί, ο Συνήγορος του Πολίτη με βάση την εμπειρία του από το χειρισμό αναφορών, επιθυμεί να συμμετέχει με τις ανωτέρω παρατηρήσεις και απόψεις του, στο πλαίσιο της προετοιμασίας του ανωτέρω σχεδίου νόμου. Οι συνεργάτες μου και εγώ σας ευχαριστούμε για τη συνεργασία σας και παραμένουμε στη διάθεσή σας.



Ακριβές Αντίγραφο

  
Τριάντη Βασιλική  
27.11.2015

Με τιμή

Βασίλης Καρύδης  
Αν. Συνήγορος του Πολίτη