



Αθήνα 4 Μαΐου 2020
Αρ. Πρωτ. Γρ. Συν. 77

Προς τον Πρόεδρο και τα μέλη
της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου
attiki@gvlahos.gr
epitropes@parliament.gr

Θέμα: Σχόλια επί του Νομοσχεδίου «Εκσυγχρονισμός Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας»

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,
Αξιότιμοι κ.κ Βουλευτές,

Επί του σχεδίου νόμου ««Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις», το οποίο κατατέθηκε προς συζήτηση στη Βουλή στις 04/05/2020, και προς συμπλήρωση των όσων αναπτύχθηκαν προφορικώς κατά την ακρόαση φορέων ενώπιον της Διαρκούς Επιτροπής, σας υποβάλω και εγγράφως δια του παρόντος υπομνήματος τις απόψεις και προτάσεις της Ανεξάρτητης Αρχής που βασίζονται στη συσσωρευμένη εμπειρία που έχει αποκομίσει από τη διαμεσολάβηση σε συναφή ζητήματα.

Πριν την κατ' άρθρο παράθεση των απόψεων της Αρχής, επιτρέψτε μου δύο γενικές επισημάνσεις.

Είναι γεγονός, ότι η περιβαλλοντική αδειοδότηση στην Ελλάδα, παρά τις τροποποιήσεις που έχουν επέλθει στη νομοθεσία, αλλά και τη ποιότητα των μελετών από τους ιδιώτες, εξακολουθεί να αποτελεί χρονοβόρα διοικητική διαδικασία και ως εκ τούτου σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα για την ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και την προώθηση των επενδύσεων, όπως ομολογεί και η αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου. Είναι, δε, θεμιτό ζητούμενο - και έχει αποτελέσει αντικείμενο επανειλημμένων παρεμβάσεων της Αρχής- η επίσπευση και απλοποίηση των διαδικασιών, προκειμένου να διαμορφωθεί ένα πραγματικά φιλικό επενδυτικό περιβάλλον στη χώρα. Τούτο, όμως, θα πρέπει να βασίζεται σε δύο κρίσιμους και αδιαπραγμάτευτους άξονες:

- Την ισορρόπηση μεταξύ οικονομικής δραστηριότητας και περιβαλλοντικής προστασίας, έτσι ώστε η επιδιωκόμενη ανάπτυξη να είναι πράγματι βιώσιμη, και



- την εναρμόνιση με κανόνες υπερ-νομοθετικής ισχύος, ενωσιακούς και συνταγματικούς, και με την ευρωπαϊκή και εθνική νομολογία. Γιατί διαφορετικά, ούτε το περιβάλλον θα τύχει της δέουσας προστασίας, αλλά ούτε και ο επιδιωκόμενος σκοπός της απλούστευσης των διαδικασιών και συνακόλουθα και της επιτάχυνσης στην υλοποίηση των επενδυτικών πρωτοβουλιών θα επιτευχθεί.

Προσθέτως, όπως επίσης έχει επανειλημμένως επισημάνει και αναδείξει η Ανεξάρτητη Αρχή, ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της περιβαλλοντικής νομοθεσίας που δημιουργεί προβλήματα στην πιστή εφαρμογή της, στην βελτίωση της απόδοσης των διοικητικών μηχανισμών και, εν τέλει, και στην οικονομική δραστηριότητα, είναι ο κατακερματισμός της, η ανεπαρκής κωδικοποίηση και συστηματοποίηση των διατάξεών της. Και το παρόν σχέδιο νόμου δεν συμβάλει προς την άμβλυση της κατάστασης, σύμφωνα και με τις αρχές της καλής νομοθέτησης. Σημειωτέον, δε, ότι οι αρχές της καλής νομοθέτησης δεν φαίνεται να ακολουθήθηκαν στον επιθυμητό και προβλεπόμενο βαθμό, δοθέντος επίσης, ότι σχεδόν οι μισές από τις διατάξεις του σχεδίου νόμου δεν απετέλεσαν αντικείμενο δημόσιας διαβούλευσης, καθώς ετέθησαν κατόπιν της σχετικής διαδικασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α – ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗ

Η ελληνική περιβαλλοντική νομοθεσία διέπεται από τις πρόνοιες του ενωσιακού δικαίου¹ και τις διεθνείς συμβάσεις που έχει κυρώσει με νόμο η Βουλή. Κατά συνέπεια, η όποια νομοθετική πρωτοβουλία θα πρέπει να εναρμονίζεται με το ανωτέρω δίκαιο, υπερ-νομοθετικής ισχύος.

Άρθρο 1 παρ. 1:

Η προβλεπόμενη στο σχέδιο νόμου αύξηση της διάρκειας ισχύος των ΑΕΠΟ από δέκα (10) σε δεκαπέντε (15) χρόνια δεν παρίσταται συμβατή με τις ταχύτατες περιβαλλοντικές, αλλά και τεχνολογικές μεταβολές συνθηκών και δεδομένων που επιτελούνται σήμερα. Μάλιστα, αξιοποιείται και η εξάχρονη παράταση του ν. 4014/2011² για όσες δραστηριότητες διαθέτουν Σύστημα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης, και είναι οι πιο επιβαρυντικές στο περιβάλλον. Αυτό γίνεται, παρ' όλο που η λογική του αρ. 2 παρ. 8 ν. 4014/2011 έχει αποδοκιμαστεί από το ΣτΕ (ΣτΕ 2944/2016, 1616/2019 κλπ.) ακριβώς γιατί η ευρωπαϊκή³ και η διεθνής τάση είναι η χρονική διάρκεια των ΑΕΠΟ να γίνεται μικρότερη και όχι μεγαλύτερη, ώστε να μπορεί να υπάρχει έγκαιρη προσαρμογή στα νέα δεδομένα και να διασφαλίζεται αποτελεσματικότερος έλεγχος.

¹ Οδηγία 2011/92, όπως ισχύει, για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:02011L0092-20140515>

² Άρ. 2 παρ. 8.

³ Κανονισμός 1221/2009, άρθρο 38, Οδηγίες 2010/75, 2012/18 κλπ.



Επιπροσθέτως, δεν υπάρχει, ή έστω δεν παρέχεται επιστημονική και νομιμοποιητική βάση για την αναδρομική ισχύ της διάταξης, την εφαρμογή της δηλαδή και σε υφιστάμενες ΑΕΠΟ.

Άρθρο 2 παρ. 1:

Ο χρόνος ελέγχου πληρότητας των φακέλων της ΜΠΕ μειώνεται κατά πέντε (5) εργάσιμες ημέρες. Αυτό οδηγεί σε μία συντετηγμένη προθεσμία για έλεγχο ουσίας των μελετών. Η Οδηγία 2011/92 δεν αναφέρει συγκεκριμένους χρόνους διεκπεραίωσης αλλά «*εύλογα χρονοδιάγραμματα για τα διάφορα στάδια, επαρκούς διάρκειας*». Η χρόνια υποστελέχωση, ωστόσο, των αρμοδίων υπηρεσιών καθιστά εξαιρετικά αμφίβολη τη σωστή διεκπεραίωση του συγκεκριμένου έργου.

Άρθρο 2 παρ. 2:

Στο εδάφιο β' προβλέπεται ότι σε περίπτωση που η αρμόδια υπηρεσία δεν προχωρήσει είτε σε απόρριψη του φακέλου ΜΠΕ λόγω ελλείψεων αυτού είτε σε θετική γνώμοδότηση εντός αποκλειστικής προθεσμίας πέντε (5) ημερών, ο φάκελος θεωρείται πλήρης. Οφείλουμε να επισημάνουμε, ότι τα «τεκμήρια θετικής γνώμης» που δημιουργεί η αδυναμία των υπηρεσιών να τηρήσουν ασφυκτικές προθεσμίες δεν εξυπηρετούν την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά ούτε και την ασφάλεια των επενδύσεων. Σημειώνεται, δε, ότι, σύμφωνα με την ΚΥΑ 167563/2013, εφόσον διαπιστωθούν ουσιώδεις ελλείψεις στην ΜΠΕ που καθιστούν επιβεβλημένη την αναθεώρηση – τροποποίησή της, μπορούν να ζητηθούν εκ των υστέρων συμπληρωματικά στοιχεία και ακόμα και να προβληθεί διακοπή της περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

Επιπλέον, ελλείψεις και ασάφειες σε προηγούμενα στάδια της περιβαλλοντικής αδειοδότησης συχνότατα επισύρουν μετέπειτα καθυστερήσεις στην εκτέλεση και λειτουργία των έργων λόγω άσκησης προσφυγών, επιβολής προστίμων, τροποποιήσεις σχεδιασμού και μελετών, επιπρόσθετες εργασίες κλπ., οδηγώντας σε ακόμα μεγαλύτερη ανασφάλεια στο επενδυτικό τοπίο.

Άρθρο 8:

Η δημόσια διαβούλευση, στις περιπτώσεις όπου απαιτείται, θα διεξάγεται πλέον μέσω του Ηλεκτρονικού Περιβαλλοντικού Μητρώου. Εκφράζονται επιφυλάξεις ως προς το βαθμό που η προβλεπόμενη δημόσια διαβούλευση συνάδει με τις πρόνοιες της Σύμβασης του Άαρχους⁴, αλλά και τη διαμορφωμένη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου⁵.

Άρθρο 9 παρ. 1:

Η παραβίαση των περιβαλλοντικών όρων επισύρει διοικητικές αλλά και ποινικές κυρώσεις οι οποίες συνδέονται με συγκεκριμένα φυσικά πρόσωπα. Η αποσύνδεση

⁴ Άρ. 6 παρ. 7 ν. 3422/2005.

⁵



φορέα/κυρίου του έργου από ΑΕΠΟ και ΠΠΔ που προβλέπεται δύναται να εγείρει ζητήματα όσον αφορά στον καταλογισμό της περιβαλλοντικής ευθύνης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β – ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗΣ ΑΠΕ Α΄ΦΑΣΗ

Οι υπό ψήφιση διατάξεις υποβάλλονται σε χρόνο, όπου δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί το νέο Χωροταξικό Πλαίσιο για τις ΑΠΕ, γεγονός που κατατείνει στην εκτίμηση, ότι ένα μεγάλο τμήμα των έργων που σχετίζονται με την υλοποίηση των στόχων της Ατζέντας 2030, αν όχι το σύνολό τους, θα σχεδιαστεί χωρίς να το εν λόγω Πλαίσιο.

Επιπλέον, σύμφωνα με το σχέδιο νόμου, προβλέπεται δέσμευση του φυσικού χώρου που καταλαμβάνει το προτεινόμενο έργο ήδη κατά τη πρώτη (Α΄) φάση της αδειοδότησης των ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ. Η δέσμευση χώρου, όμως, και η προώθηση της διαδικασίας αδειοδότησης, η οποία ευλόγως προκαλεί στον επενδυτή πεποίθηση για τελική άσκηση της δραστηριότητάς του στην περιοχή, γίνεται χωρίς να έχει αξιολογηθεί περιβαλλοντικά η δυνατότητα εγκατάστασης στην θέση αυτή. Εκφράζονται επιφυλάξεις, ως προς τη συμβατότητα της προβλεπόμενης διαδικασίας με τις πρόνοιες της Οδηγίας 85/337⁶, σύμφωνα με την οποία «τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλισθεί ότι πριν χορηγηθεί άδεια, τα έργα τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον λόγω, μεταξύ άλλων, της φύσεως, του μεγέθους ή της θέσεώς τους, υπόκεινται σε υποχρέωση αδειοδότησης και εκτίμησης των επιπτώσεών τους».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ – ΖΩΝΕΣ ΕΝΤΟΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ

Η κατάταξη των χρήσεων γης είναι ένα εργαλείο πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού και αφορά στον αστικό χώρο. Φυσικά, αυτό δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί να υπάρχει επιτρεπόμενη δραστηριότητα, ανάλογα με το είδος της προστασίας, σε προστατευόμενες περιοχές. Ωστόσο, το γεγονός, ότι οι χρήσεις γης –που καθορίστηκαν με π.δ. (π.δ. 59/2018)- τροποποιούνται δια του σχεδίου νόμου αποστερεί την όλη διαδικασία από ένα κρίσιμο, και αναγκαίο, στάδιο ελέγχου νομιμότητας που συνίσταται στο έλεγχο που ασκεί στα υπό έκδοση π.δ. το ΣτΕ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε – ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΔΑΣΙΚΟΥΣ ΧΑΡΤΕΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένως τονίσει την ανάγκη σύνταξης δασολογίου⁷. Τον Ιούνιο του 2017, η Αρχή κατέθεσε τις απόψεις της σχετικά με τις διατάξεις περί Δασικών Χαρτών, αναδεικνύοντας προβληματικές θεματικές, όπως ήταν η συγκρότηση των ΕΠΕΑ, οι αναδασώσεις, οι οικιστικές πυκνώσεις και οι εκχερσώσεις δασικών εκτάσεων.

⁶ Άρ. 2 παρ. 1.

⁷ Διατύπωση απόψεων του Συνηγόρου του Πολίτη, σχετικά με το σχέδιο νόμου «*Βοσκήσιμες Γαίες Ελλάδας και άλλες διατάξεις*», 23.11.15, <https://www.synigoros.gr/resources/eggrafo-stp-pros-ypourgoys.pdf>. «Το Δένδρο και το Δάσος» Πρακτικά ημερίδας του Συνηγόρου του Πολίτη, Νόμος + Φύση Βιβλιοθήκη Περιβαλλοντικού Δικαίου -23, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2008



Άρθρο 48 παρ. 1.α:

Η ανωτέρω διάταξη θέτει ζητήματα νομιμότητας, καθώς δύναται να βασίσει τη νομιμότητα εγκατάστασης βιοτεχνιών – βιομηχανιών σε έγγραφα πληροφοριακού χαρακτήρα για εκτάσεις για τις οποίες δεν υπάρχει ο χαρακτηρισμός που απαιτούνταν σύμφωνα με το άρθρ. 14 του ν. 998/79.

Το ΣτΕ έχει επανειλημμένως κρίνει, ότι τα έγγραφα πληροφοριακού χαρακτήρα που έχουν εκδοθεί από τους δασάρχες δεν υποκαθιστούν τη διαδικασία των πράξεων χαρακτηρισμού⁸. Οι, δε, πράξεις βεβαιωτικού χαρακτήρα δεν θεωρούνται διοικητικές πράξεις και δεν φέρουν έννομα αποτελέσματα⁹.

Η μόνη εξαίρεση που υφίσταται στη νομοθεσία ως προς την αποδοχή εγγράφων πληροφοριακού χαρακτήρα, αποτυπώνεται στο άρθρ. 14 παρ. 10 του ν. 998/79 (όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 12 του ν. 4315/2014) το οποίο προβλέπει τα εξής: «*Αν ο χαρακτηρισμός μιας περιοχής ή τμήματος επιφανείας γης έχει γίνει με έγγραφα πληροφοριακού χαρακτήρα του αρμοδίου Δασάρχη ή του Διευθυντή Δασών που εκδόθηκε μετά την 11η Ιουνίου 1975 και έως το τέλος Απριλίου του έτους 1981, ημερομηνία εφαρμογής των διατάξεων του παρόντος άρθρου, χωρίς να ακολουθηθεί η προβλεπόμενη ενδικοφανής διαδικασία του παρόντος άρθρου, θεωρείται τελεσίδικος και ο χαρακτήρας της έκτασης αυτής δεν επανεξετάζεται...*». Άρα, εκτός του ανωτέρω χρονικού ορίου δεν θα έπρεπε να είναι δυνατή η παραπομπή σε έγγραφα πληροφοριακού χαρακτήρα για την αποδοχή του χαρακτήρα της έκτασης.

Άρθρ. 48 παρ. 1.β:

Με το εδάφιο αυτό, δάση ή δασικές εκτάσεις που έχουν παραχωρηθεί - απαλλοτριωθεί, με διοικητικές πράξεις, για άλλες χρήσεις, εξαιρούνται της προστασίας του δασικού νόμου, αν διατηρούν τη χρήση για την οποία τους αποδόθηκε για το σύνολο της έκτασης απαλλοτρίωσης ή της παραχώρησης.

Το ΣτΕ έχει αποδεχθεί, ότι οι αποφάσεις των Επιτροπών Απαλλοτρίωσης δεσμεύουν ως προς το θέμα της ιδιοκτησίας, αλλά όχι ως προς τον δασικό χαρακτήρα (ΣτΕ 2829/2013). Επίσης, έχει κρίνει ότι οι παραχωρηθείσες δασικές εκτάσεις δεν χάνουν τον δασικό τους χαρακτήρα οριστικά, ενώ η παράλειψη της χρήσης της έκτασης, σύμφωνα με τον σκοπό της παραχώρησης, συνεπάγεται την άμεση εφαρμογή των διατάξεων της δασική νομοθεσίας. Έτσι, με την παραχώρηση της έκτασης δεν αποχαρακτηρίζεται η παραχωρούμενη έκταση, αλλά απλώς επιτρέπεται η χρησιμοποίηση της για τους λόγους που αποδόθηκε, αποκλειόμενης οιασδήποτε άλλης χρήσης. Σε περίπτωση λοιπόν που διαπιστωθεί ότι δεν έχουν τηρηθεί οι όροι της παραχώρησης αυτή υπόκειται σε άρση με διοικητική πράξη¹⁰. Πρέπει να

⁸ Ενδεικτικά, υπ' αρ. 3246/17 απόφαση ΣτΕ: «*Σε κάθε όμως περίπτωση ο δασάρχης υποχρεούται να ακολουθήσει τη διαδικασία του νόμου και δεν έχει την ευχέρεια να διατυπώσει απλώς προσωπική αντίληψη πληροφοριακού χαρακτήρα. Ο δασάρχης οφείλει, δηλαδή, να εκδώσει προσηκόντως αιτιολογημένη απόφαση, σύμφωνα με τα κριτήρια του νόμου....*».

⁹ Βλ. Ενδεικτικά 2429/2019 και 87/2015 ΣτΕ

¹⁰ ΣτΕ 256/2014, 3947/08, 3937/06, 1661/05, 2077/04, 2051/03, 1592/87.



επισημανθεί, ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων, τα όρια των εκτάσεων που παραχωρήθηκαν για αγροτική εκμετάλλευση είναι εξαιρετικά ασαφή, τιθέμενων σοβαρών ζητημάτων εφαρμογής επί του εδάφους.

Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο να εξετάζεται με βάση τους κανόνες της δασικής επιστήμης, ο χαρακτήρας που έχει σήμερα η συγκεκριμένη έκταση και εάν η απώλεια του δασικού χαρακτήρα αυτής, είναι σύμφωνη με τον σκοπό της παραχώρησης.

Άρθρο 48 παρ.1.γ:

Το εδάφιο αυτό εξαιρεί της μη υλοποιημένες οικοδομικές άδειες (που έχουν εκδοθεί μέχρι το 2011) εντός δασών ή δασικών εκτάσεων από τη δασική προστασία. Η διάταξη αυτή αποτελεί εξειδίκευση της προγενέστερη μορφή της, που, ήδη, ερχόταν σε αντίθεση με όσα προβλέπονται στο άρθρ. 67^A του 998/79 περί απαγόρευσης ανέγερσης οικοδομών και εκχέρσωσης δασικών εκτάσεων. Ουσιαστικά, με την συγκεκριμένη διάταξη, οι μεμονωμένες κατοικίες εντός δασών και δασικών εκτάσεων όχι μόνο εξαιρούνται της δασικής προστασίας, αλλά ακόμα και κτίσματα που δεν έχουν κατασκευαστεί, μπορούν να κατασκευαστούν, βάσει της άδειάς τους.

Άρθρο 48 παρ. 10:

Με το παρόν εδάφιο μέχρι την ολοκλήρωση της αναμόρφωσης των δασικών χαρτών αναστέλλεται αναδρομικά από την κύρωση των δασικών χαρτών η αποδεικτική ισχύς αυτών ως προς τα αγροτεμάχια, τα οποία περιλαμβάνονται στο Ολοκληρωμένο Σύστημα (Ο.Σ.) σύμφωνα με το ψηφιακό αρχείο δεδομένων που διαθέτει ο Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. Τονίζεται ότι ο ΟΠΕΚΕΠΕ δεν είναι φορέας που εξετάζει τον χαρακτήρα (δασικό ή μη των εκτάσεων) και δεν έχει αυτή την αρμοδιότητα.

Από τη διατύπωση της διάταξης συμπεραίνεται, ότι δεν εφαρμόζεται η δασική νομοθεσία και παρακάμπτονται οι τεχνικές διαπιστώσεις των δασικών υπηρεσιών, εφόσον έχει περιληφθεί στους καταλόγους του ΟΠΕΚΕΠΕ η έκταση. Θα πρέπει, εκτιμούμε, να ληφθεί υπόψη ότι από αναφορές σχετικά με τον ΟΠΕΚΕΠΕ, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει, ότι οι εκτάσεις προσδιορίζονται κατόπιν δήλωσης του αγρότη, ενώ έχουν παρατηρηθεί και σημαντικά λάθη, ως προς την πραγματική θέση του αγροτεμαχίου, καθώς και επικαλύψεις.

Άρθρα 50 έως 55:

Οι οικιστικές πυκνώσεις αποτελούν ανεπίτρεπτη από το Σύνταγμα μεταβολή του προορισμού των δασών (άρθρο 24 παρ. 1 Συντ.) και μάλιστα όχι μέσω κάποιας επίκλησης δημοσίου συμφέροντος, αλλά μέσω απλής αποτύπωσης αυθαίρετης οικοδόμησης οικιών και δημιουργίας ανεξέλεγκτων οικισμών εντός δασών ή δασικών εκτάσεων. Αποτελούν, δε, και παραβίαση της συνταγματικής διάταξης της παρ. 2 του άρθρου 24 περί χωροταξικής αναδιάρθρωσης της χώρας, αποτελώντας



απλή αποτύπωση συνόλου οικιών, οι οποίες δημιουργήθηκαν άνευ χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού¹¹.

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΣτΕ, η οικιστική ανάπτυξη δεν συνιστά λόγο δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε τη μεταβολή του προορισμού των δασών. Χαρακτηριστικά, στην υπ' αρ. 2855/2003 απόφαση της Ολομέλειάς του, το ΣτΕ έκρινε: «... Επειδή, από τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 117 παρ. 4 του Συντάγματος, όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, συνάγεται ότι η οικοπεδοποίηση και γενικότερα η χρησιμοποίηση για οικιστικούς σκοπούς ιδιωτικών ή δημοσίων δασών, που συνεπάγεται εξάλειψη της δασικής μορφής τους, απαγορεύεται από το Σύνταγμα» και «... η οικιστική αξιοποίηση δεν συνιστά λόγον υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε κατ' αρχήν τη μεταβολή του προορισμού του δάσους ...». Περαιτέρω, με νεότερες αποφάσεις του ΣτΕ κρίθηκε ότι η παρ. 3 του αρθρ. 50 του ν. 998/1979, που προέβλεπε τη δυνατότητα οικιστικής ανάπτυξης δασών και δασικών εκτάσεων αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία απαγορεύει τη μεταβολή του προορισμού των δασών και δασικών εκτάσεων.

Με τη διατήρηση των προβλέψεων για τις οικιστικές πυκνώσεις, έστω και εάν πλέον θα αποτυπώνονται στους δασικούς χάρτες, σύμφωνα με την υπ' αρ. 685/2019 απόφαση του ΣτΕ, υφίσταται και πάλι σύγκρουση με το Σύνταγμα, καθώς, στην πραγματικότητα, γίνεται αποδεκτή η αλλαγή της χρήσης των δασών και των δασικών εκτάσεων για οικιστικούς σκοπούς. Επισημαίνεται ότι η εξαίρεση από την κατεδάφιση αποτελεί, κατ' ουσίαν, πρακτική αλλαγής χρήσης των δημοσίων δασών και δασικών εκτάσεων.

Επιπλέον, στις ευεργετικές διατάξεις των άρθρων 50 έως 55 μπορούν να περιλαμβάνονται κατοικίες και κατασκευές που τις συνοδεύουν, οι οποίες βρίσκονται σε οικιστικές πυκνώσεις εντός περιοχών που περιλαμβάνονται σε αναρτημένους ή κυρωμένους δασικούς χάρτες ή βρίσκονται σε δάση και δασικές εκτάσεις, σε περιοχές όπου δεν έχουν αναρτηθεί δασικοί χάρτες (άρ. 51 παρ. 2). Επίσης, κατά το άρ. 52 παρ. 2, δικαίωμα για να υποβάλουν την αίτηση της παρ. 1 έχουν και όσοι ενδιαφερόμενοι έχουν υποβάλει αίτηση διόρθωσης προδήλου σφάλματος του δασικού χάρτη, αντιρρήσεις, αίτηση ακυρώσεως ή οποιοδήποτε άλλο διοικητικό ή ένδικο βοήθημα, με το οποίο αμφισβητούν ότι η ιδιοκτησία τους έχει δασικό χαρακτήρα. Από το συνδυασμό αυτών των διατάξεων συμπεραίνεται, ότι παρέχεται ευρεία δυνατότητα για την κατάθεση αιτήσεων για την ένταξη στις οικιστικές πυκνώσεις, χωρίς να προκύπτει ξεκάθαρα ότι πράγματι αυτά τα ακίνητα οφείλουν να βρίσκονται σε πλέγμα κατοικιών με λειτουργική ενότητα. Επισημαίνεται, ότι οι διαδικασίες αυτές δεν προσβάλλονται, καθώς δεν θα αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, αλλά απλή καταχώρηση αιτήσεων, η οποία εντούτοις οδηγεί σε εξαιρετικά επωφελή για τους ιδιοκτήτες αποτελέσματα, με αόριστο χρονικό ορίζοντα τελικής διευθέτησης και σε διατήρηση της υποβάθμισης τους περιβάλλοντος.

¹¹ «Απόψεις και θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για τις διατάξεις περί Δασικών Χαρτών», 13.06.17, <https://www.synigoros.gr/resources/20170629-apopseis-stp-diataxeis-peri-dasikon-xarton.pdf>



Ακόμη, σημειώνεται η απουσία προθεσμιών από το κείμενο του νομοσχεδίου για την ολοκλήρωση των οικονομοτεχνικών μελετών, γεγονός που θέτει εξαιρετικά σοβαρά ζητήματα ως προς τον χρόνο ολοκλήρωσης των διαδικασιών περί οικιστικών πυκνώσεων, δημιουργώντας, ανασφάλεια δικαίου, δεδομένου ότι όπως αναλύθηκε και ανωτέρω, ανεξαρτήτως εάν τελικά το οίκημα θα ενταχθεί σε οικιστική πύκνωση, αυτό μπορεί να εξαιρεθεί, προσωρινά, από την κατεδάφιση, κατόπιν της αρχικής αίτησης του ενδιαφερόμενου. Η διατήρηση αυθαιρέτων, έστω προσωρινώς, έχει αποδειχθεί, πολλάκις, ότι δεν επιλύει τα οικιστικά – χωροταξικά ζητήματα, ενώ η υποβάθμιση των δασών θα εξακολουθήσει να γίνεται ανεκτή για τα επόμενα 30 έτη (άρ. 54 παρ. 1.γ.).

Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο να τεθούν στην ΥΑ που πρόκειται να εκδοθεί περί των οικονομοτεχνικών μελετών, δεσμευτικές προθεσμίες για την ολοκλήρωση αυτών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι – ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ

Από την έναρξη λειτουργίας του, ο Συνήγορος του Πολίτη, έχει δεχθεί σημαντικό αριθμό αναφορών, από διάφορες περιοχές της χώρας, με τις οποίες ζητήθηκε η παρέμβασή του για την προστασία του περιβάλλοντος από πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης στα διάφορα στάδια της διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων¹².

Από τις υποθέσεις που έχουν κατατεθεί στην Αρχή αναδεικνύεται, ότι σε πολλές περιπτώσεις δεν έχει καταστεί εφικτό να εφαρμοστούν οι προβλέψεις του ΕΣΔΑ και οι ΠΕΣΔΑ, ως προς την εγκατάσταση έργων διαχείρισης αποβλήτων, αλλά και την επίτευξη των στόχων της ανακύκλωσης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα αφενός να προξενείται υποβάθμιση του περιβάλλοντος με τη δημιουργία ΧΑΔΑ, αφετέρου να ανακύπτουν ζητήματα δημόσιας υγείας και αδυναμίας διαχείρισης των αποβλήτων εντός του οικιστικού ιστού.

Άρθρο 83 παρ. 3.δ.:

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει και επανειλημμένως επισημάνει, ότι η διαιώνιση του ζητήματος της διαχείρισης των απορριμμάτων, ανάγκασε τη διοίκηση να επικαλείται συχνά λόγους ανωτέρας βίας ή λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας. Συγκεκριμένα στην προσπάθεια προσωρινής ευκαιριακής επίλυσης ακραίων καταστάσεων με επιπτώσεις στην δημόσια υγεία την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και την ποιότητα ζωής των κατοίκων, ορισμένες Περιφέρειες προέβησαν σε διαδοχικές εκδόσεις αποφάσεων κήρυξης ορισμένων Δήμων σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, παρέχοντας τη δυνατότητα στους Δήμους, έστω και για σύντομο χρονικό διάστημα, να χρησιμοποιούν άλλους ΧΥΤΑ και κυρίως το ΧΥΤΑ Φυλής. Διαπιστώθηκε συνεπώς ότι το εξαιρετικά «έκτακτο» μέτρο, της κήρυξης της πόλης σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης και ως εκ τούτου της δυνατότητας μεταφοράς των απορριμμάτων σε άλλο ΧΥΤΑ, τείνει να γίνει μόνιμο και να αποτελέσει μια στρεβλή μέθοδο διαχείρισης των

¹² «Το νέο Εθνικό σχέδιο διαχείρισης αποβλήτων», 23.06.15, <https://www.synigoros.gr/resources/150624-stp.pdf>



απορριμμάτων των περιοχών, κατά παράβαση των διατάξεων της κοινοτικής και εθνικής νομοθεσίας.

Άρθρο 84 παρ. 2:

Προβλέπεται ότι έως τις 31/12/2022 τα βιολογικά απόβλητα πρέπει υποχρεωτικά είτε να διαχωρίζονται και να ανακυκλώνονται στην πηγή είτε να συλλέγονται χωριστά. Η εν λόγω διάταξη κρίνεται προβληματική, δεδομένου ότι τα υφιστάμενα ποσοστά ανακύκλωσης με τα εφαρμοζόμενα συστήματα διαλογής στην πηγή που, κατά δήλωση κάποιων δήμων επιτυγχάνονται, υπολείπονται κατά πολύ από τους στόχους που έχουν τεθεί από την Οδηγία 2008/98/ΕΚ και το ν. 4042/2012. Αντίθετα, έχει διαπιστωθεί ότι μείζον είναι και το ζήτημα έλλειψης οικονομικών κινήτρων που προάγουν την πρόληψη και συμμετοχή στη χωριστή συλλογή. Απαιτείται η διαμόρφωση κανονισμού τιμολόγησης η ενσωμάτωση της αρχής ο ρυπαίνων πληρώνει στα τέλη καθαριότητας των Δήμων ενώ, ειδικά για τα βιοαπόβλητα, κρίσιμη είναι η εφαρμογή της εισφοράς της κυκλικής οικονομίας (άρθρο 55 ν. 4609/2019) η οποία αντικατέστησε το τέλος ταφής. Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι, σύμφωνα με τις γενικές κατευθύνσεις της Οδηγίας 1999/31/ΕΚ όπως ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη με την ΚΥΑ 29407/3508/2002 «Μέτρα και όροι για την υγειονομική ταφή αποβλήτων», οι οποίες ενσωματώθηκαν στο ΕΣΔΑ, προβλέπεται ο διαχρονικός περιορισμός της ποσότητας των βιοαποδομήσιμων κλασμάτων αποβλήτων που προορίζονται για διάθεση σε ΧΥΤΑ και συγκεκριμένα μείωση σε 75%, 50%, 35% μέχρι το έτος 2010, 2013, 2020, αντίστοιχα. Η εν λόγω Οδηγία τροποποιήθηκε το 2018 από την Οδηγία 2018/850/ΕΚ και τέθηκαν πιο φιλόδοξοι στόχοι (περιορισμός στο 10% έως το 2035).

Άρθρο 92:

Η διάταξη με την οποία επιτρέπεται, είτε με έγκριση είτε με τροποποίηση του ρυμοτομικού, η προσωρινή λειτουργία έως και 5 έτη των Σταθμών Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων (ΣΜΑ) υποκαθιστά τους εγκεκριμένους ΠΕΣΔΑ και την υφιστάμενη νομοθεσία για την περιβαλλοντική αδειοδότηση, καθώς με τον τρόπο αυτό δεν εξετάζονται εναλλακτικές λύσεις και εξαλείφονται τα περιβαλλοντικά κριτήρια, τα οποία συνδέονται με την καταλληλότητα του χώρου. Σημειώνεται ότι ένας χώρος προσωρινής αποθήκευσης δεν παύει να χρήζει αναγκαίων υποδομών (γηπέδου, εγκαταστάσεων διαχείρισης στραγγισμάτων και βιοαερίου).

Άρθρο 93:

Η συγκεκριμένη ρύθμιση κρίνεται προβληματική, δεδομένου ότι αναφορικά με τους Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ), ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επισημάνει επανειλημμένα ότι α) ο υφιστάμενος εγκεκριμένος σχεδιασμός ειδικά στις νησιωτικές περιφέρειες δεν έχει ολοκληρωθεί μέχρι σήμερα, β) η εφαρμογή ενός ΠΕΣΔΑ απαιτεί χρόνο για να καταλήξει σε ώριμες και βιώσιμες λύσεις, γ) η προώθηση ενός νέου σχεδιασμού θα πρέπει να λάβει σοβαρά υπόψη το διαθέσιμο χρόνο, σε συνδυασμό με τον ενδεχόμενο κίνδυνο των επιπτώσεων από τις νέες καθυστερήσεις που τυχόν προκύψουν και εμποδίσουν τη διαχείριση των απορριμμάτων σε τοπικό επίπεδο για μία ακόμη φορά. Ως εκ τούτου η αλλαγή των



φορέων διαχείρισης των αποβλήτων για μια ακόμη φορά, ειδικά στις περιφέρειες αυτές, ενδεχομένως επιφέρει εκ νέου καθυστερήσεις στην υλοποίηση των έργων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΑ – ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 118 παρ. 4:

Η επέκταση λειτουργίας των λατομείων για 70 έτη που συνδέονται με τσιμεντοβιομηχανίες ή ασβεστοποιίες και λειτουργούν, κατ' εξαίρεση, εκτός λατομικών ζωνών, πρέπει να εξεταστεί με ιδιαίτερη προσοχή, καθώς η λειτουργία εκτός λατομικών ζωνών πρέπει να πραγματοποιείται με ιδιαίτερη φειδώ, δεδομένου ότι ο χρόνος των 70 ετών δημιουργεί μια υπέρμετρη δέσμευση εκτάσεων υπέρ των εκμεταλλευτών και περιβαλλοντική υποβάθμισή τους. Η ανωτέρω δυνατότητα παράτασης λειτουργίας στα 70 έτη θέτει, κυρίως, ζητήματα που σχετίζονται με την αναγκαιότητα δέσμευσης των επιχειρηματιών περί σταδιακής αποκατάστασης μιας έκτασης πριν τη λήξη της εκμετάλλευσης¹³.

Με εκτίμηση,



Ανδρέας Ι.Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη

¹³ «Θέσεις & Προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί του Σχεδίου Νόμου «Έρευνα και εκμετάλλευση λατομικών ορυκτών και άλλες διατάξεις», 01.11.17, <https://www.synigoros.gr/resources/20171117-dt-kpz-eggrafa-stp.pdf?fbclid=IwAR1BvRpPdbWXUh62j4srLpXYmqCvkXTTo7IBDIdTiHoXI4M4SYAPIWEGDLGs>