

Θ Ε Σ Μ Ι Κ Η Ε Π Ι Κ Α Ι Ρ Ο Τ Η Τ Α

Προβλήματα Προστασίας της Δασικής Γης που Απορρέουν από την Ανεπάρκεια Θεσμών γιά τη Δασική Πολιτική και το Χωροταξικό Σχεδιασμό

Κ. Ι. ΣΑΠΟΥΝΤΖΑΚΗ, Ν. Μ. ΠΑΓΚΑΣ*

1. Εισαγωγή - Τοποθέτηση του Προβλήματος

Οι κίνδυνοι που απειλούν τα δάση προέρχονται από βιοτικούς και αβιοτικούς παράγοντες. Μεταξύ των αβιοτικών παραγόντων κυρίαρχη θέση κατέχουν οι πυρκαγιές ανθρωπογενούς προέλευσης. Στην ίδια κατηγορία παραγόντων που απειλούν τα δάση, επίσης ανθρωπογενούς προέλευσης, ανήκουν και οι αλόγιστες και παράνομες ενέργειες όπως οι εκχερσώσεις, οι καταλήψεις κοκ.

Οι δασικές πυρκαγιές με το μέγεθος της καταστροφής που προκαλούν σε μικρό χρονικό διάστημα, κυρίως σε περιαστικές και παραλιακές περιοχές, με τη συχνή επανάληψή τους και κυρίως με τη βόσκηση ή την οικοδόμηση που επακολουθεί, κατέχουν την πρώτη θέση από άποψη

* Καλλιόπη Ι. Σαπουντζάκη, Δρ. Πολεοδόμος-Χωροτάκτης, Ερευνητής ΕΜΠ, Νίκος Μ. Πάγκας, Δασολόγος.

σοβαρότητας αν και δεν έχουν μεγαλύτερη βαρύτητα από τις ασθένειες (ΚΕΠΕ, 1989).

Στα πλαίσια του παρόντος κειμένου εξετάζονται οι ανθρωπογενείς παράγοντες που ασκούν πιέσεις προς το δασικό χαρακτήρα του εδάφους και αποδίδονται συνήθως σε κοινωνικοοικονομικά αίτια. Ειδικότερα οι ανθρώπινες ενέργειες και δραστηριότητες και οι ζώνες χρήσεων εν γένει που συνιστούν μορφές απειλής για τα δασικά οικοσυστήματα είναι:

- τα εν ενεργεία γεωργικά εδάφη στο εσωτερικό των δασικών εκτάσεων ή σε γειτνίαση με αυτές,
- τα υπό εγκατάλειψη γεωργικά εδάφη σε συνοριακές προς τα δάση εκτάσεις,
- οι κτηνοτροφικές δραστηριότητες (ελεύθερης βόσκησης),
- τα αστικά συγκροτήματα και γενικότερα οι οικισμοί σε άμεση ή έμμεση γειτνίαση με δάση ή ακόμη και μέσα σ'αυτά,
- οι δραστηριότητες αναψυχής στο εσωτερικό των δασικών εκτάσεων,
- οι αποθέσεις απορριμμάτων σε σωρούς και η καύση τους (προερχόμενες βασικά από αστικές περιοχές),
- οι παραθεριστικές και τουριστικές δραστηριότητες, ιδιαίτερα ανεπτυγμένες σε παραθαλάσσιες ζώνες,
- άλλες οικονομικές δραστηριότητες, όπως οι εξορυκτικές για την προμήθεια των βιομηχανικών μονάδων με πρώτες ύλες,
- πρωτοβουλίες και ενέργειες της Πολιτείας για προστασία των φυσικών πόρων και της πανίδας των δασικών εκτάσεων, όταν η αναφερόμενη προστασία αντιστρατεύεται τα συμφέροντα του πληθυσμού της ευρύτερης περιοχής (λόγω εκτροφής οικοσίστων ζώων, αντιθέσεων για την χρησιμοποίηση των υδάτινων πόρων κλπ.) - R. Velez, 1991.

Στις περιπτώσεις της εκ προθέσεως καταστροφής της δασικής βλάστησης για αντικατάστασή της από περισσότερο κερδοφόρες μορφές εκμετάλλευσης της γης, τα χρησιμοποιούμενα μέσα είναι οι πυρκαγιές, οι εκχερσώσεις, οι παράνομες υλοτομήσεις, οι αποχαρκτηρισμοί εκτάσεων ως δασών, οι καταπατήσεις, οι παράνομες ρυμοτομήσεις, η αυθαίρετη δόμηση κ.ο.κ. Οι προαναφερόμενες ανθρωπογενείς πιέσεις προς τη δασική γη έχουν ως αποτέλεσμα την ποικιλόμορφη υποβάθμιση του δασικού περιβάλλοντος.

Οι βασικές κατευθύνσεις της δασικής πολιτικής που εφαρμόζεται από το 1982 στη Χώρα είναι:

- (α) η προστασία των δασών και γενικότερα του φυσικού περιβάλλοντος και της οικολογικής ισορροπίας από τους διάφορους κινδύνους (πυρκαγιές, ασθένειες, επεμβάσεις κλπ.),

- (β) η αύξηση της επιφάνειας των δασών με αναδάσώσεις και η βελτίωση της μορφής και της σύνθεσης των υφισταμένων δασών με δασοκομικούς χειρισμούς,
- (γ) η αύξηση της δασικής παραγωγής, ιδιαίτερα σε βιομηχανικό ξύλο και ξύλο κατασκευών,
- (δ) η αύξηση της παραγωγής των λοιπών αγαθών ("μη υλογενών") και υπηρεσιών του δάσους.

Από άποψη προτεραιότητας, το μεγαλύτερο βάρος σήμερα το φέρει η επάνδρωση σε προσωπικό των εμπλεκόμενων με την κατάσβεση υπηρεσιών (κυρίως της δασικής υπηρεσίας) και η επάρκεια σε εξοπλισμό, από εναέρια μέσα έως φορητούς ασύρματους. Παράλληλα γίνεται προσπάθεια ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης για τις δασικές πυρκαγιές. Οι προληπτικές ενέργειες για την αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών ανήκουν σε δεύτερη προτεραιότητα πολιτικής και σ'αυτές συμπεριλαμβάνονται διάφοροι δασοκομικοί χειρισμοί καθώς και η εκτέλεση έργων υποδομής (δασικό οδικό δίκτυο, υδατοδεξαμενές, παρατηρητήρια κλπ.). Όσον αφορά το στόχο της βελτίωσης της μορφής και της σύνθεσης των υφισταμένων δασών, οι αναγκαίες προς τούτο επεμβάσεις δεν ολοκληρώνονται και τα προβλήματα υγείας, παραγωγικότητας και υπόστασης των δασών διαιωνίζονται και επεκτείνονται.

Σε ορισμένες χωροταξικές ενότητες και περιφέρειες της Χώρας, ιδιαίτερα αυτές που ενσωματώνουν παραθεριστικούς οικισμούς γύρω από μεγάλα αστικά κέντρα, τουριστικούς οικισμούς, περιοχές φυσικού κάλλους και ακτές/παράλιακές ζώνες κατάλληλες για παραθερισμό, οι απειλές για τα δασικά οικοσυστήματα με τη μορφή εκχερσώσεων, "αποχαρκτηρισμών δασών", καταπατήσεων, οικοπεδοποιήσεων, πυρκαγιών κοκ., με απώτερο σκοπό την οικοδόμηση, έχουν λάβει εκρηκτικές διαστάσεις. Σ'αυτές τις ενότητες, από τις οποίες η πιο χαρακτηριστική είναι η Αττική, φαίνεται πως ούτε η δασική πολιτική, που έχει ως πρωταρχική μέριμνα την προστασία των δασών, αλλά ούτε και ο χωροταξικός σχεδιασμός, με κυρίαρχο προσανατολισμό τον έλεγχο των οικιστικών χρήσεων για την προστασία του περιβάλλοντος και του πρωτογενούς τομέα παραγωγής, καταφέρνουν να αναχαιτίσουν την διαχεόμενη και επεκτεινόμενη οικοδόμηση γύρω και μέσα σε δάση και δασικές εκτάσεις. Έχοντας κατά νου ότι τα βασικά εργαλεία για την προώθηση των στόχων της δασικής πολιτικής και του χωροταξικού σχεδιασμού είναι οι θεσμοί μέσω των οποίων μεθοδεύεται η εφαρμογή τους, προκύπτουν σοβαρά ερωτηματικά για την επάρκεια / καταλληλότητα αυτών των θεσμών:

- δεν εφαρμόζονται/ενεργοποιούνται και ποιά είναι τα αίτια αυτής της αδυναμίας εφαρμογής;

- παρουσιάζουν ελλείψεις, κενά ή και “παράθυρα” που αφήνονται και οδηγούν στην καταπάτηση των δασικών εκτάσεων ή την κατάργηση του δασικού τους χαρακτήρα;
- παρουσιάζουν ίσως εσωτερικές αντιφάσεις ή ασάφειες που δημιουργούν σύγχυση στους φορείς εφαρμογής, αμφισβητούμενες νομικές πράξεις και αλληπάλληλες προσφυγές στα δικαστήρια που καθυστερούν να εκδικαστούν;
- έχουν περιορισμένη ισχύ έναντι άλλων θεσμών της Πολιτείας που τους υπερκεράζουν;

Το κείμενο επιχειρεί να δώσει απαντήσεις σε ερωτήματα όπως τα παραπάνω και να προτείνει τρόπους ενίσχυσης του κύρους και της εμβέλειας αυτών των θεσμών.

2. Η Αποτελεσματικότητα των Θεσμών Δασικής Πολιτικής στην Προστασία της Δασικής Γης

Οι βασικοί θεσμοί για την άσκηση της δασικής πολιτικής είναι:

- (α) οι συνταγματικές διατάξεις για την προστασία των δασών και η δασική νομοθεσία,
- (β) οι νομολογίες των δικαστηρίων για δασικά θέματα,
- (γ) οι διοικητικές πράξεις χαρακτηρισμών - “αποχαρακτηρισμών” δασικών εκτάσεων και το δασικό κτηματολόγιο.

Ο νόμος 4173/1929 “περί δασικού κώδικος” και το Ν.Δ. 86/69 που τον αντικατέστησε, περιλαμβάνουν το δασικό κώδικα, που αποτέλεσε το βασικό θεσμικό πλαίσιο για τη δασική υπηρεσία και παρά το ότι αντιμετώπισε “ταμειακά” το δάσος, χωρίς να λύνει σοβαρά προβλήματα (σχέσεις ορεινών πληθυσμών-δάσους), στον τομέα της δασοπροστασίας έφερε την αντίληψη ότι το δάσος δεν μπορεί να αποτελέσει πεδίο κερδοσκοπίας, αλλά μόνο χώρο για δασοπονικούς σκοπούς.

Το Σύνταγμα της Χώρας το 1975 παρέχει ιδιαίτερες διατάξεις για την προστασία των δασών (άρθρο 24, παρ. 1 και άρθρο 117, παρ. 3 και 4), που είναι αρκετά “προοδευτικές” για την εποχή που ψηφίστηκαν και απηχούν τις τότε απόψεις, δημιουργώντας ένα πλαίσιο για ανάπτυξη νόμων που θα μπορούσαν να αποτελούν πραγματικό εργαλείο στην άσκηση δασικής πολιτικής. Για πρώτη φορά το 1975 θεσπίστηκαν συνταγματικές διατάξεις που κατοχυρώνουν την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Όμως στο άρθρο 24, η απαγόρευση της μεταβολής του προορισμού των δασών αδυνατίζει με την επιφύλαξη των λόγων δημοσίου συμφέροντος, δεδομένο που εκμεταλλεύτηκε μετέπειτα ο νομοθέτης και άνοιξε πολλές “εισόδους” για επεμβάσεις στα δάση. Όσον αφορά το άρθρο 117 που κατοχυρώνει το δασικό χαρακτήρα των δασών που καίγονται ή

καταστρέφονται από άλλη αιτία, δίνει αμυνδρά την εντύπωση ότι το κράτος πρέπει να γίνει ιδιοκτήτης όσο το δυνατόν περισσότερων δασοκτημάτων, αρχή γενικά παραδεκτή πρακτικά όμως αμφισβητήσιμη.

Οι βασικοί νόμοι και τα Διατάγματα που αφορούν στα δάση και τις δασικές εκτάσεις και θεσμοθετήθηκαν μετά το Σύνταγμα του '75 είναι:

- ο νόμος 248/76 "περί φύλλου καταγραφής, μητρώου ιδιοκτησίας και οριοθεσίας των δασικών εκτάσεων κλπ." (νόμος του Δασικού Κτηματολογίου),
- ο νόμος 998/79 "περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας" (ο βασικότερος δασικός νόμος που απορρέει από το άρθρο 24 του Συντάγματος),
- ο νόμος 1541/85 "Αγροτικές Συνεταιριστικές Οργανώσεις" και το Π.Δ. 126/86 σε εφαρμογή του άρθρου 74 του νόμου, που ρυθμίζει τη διαδικασία παραχώρησης της εκμετάλλευσης, συντήρησης και βελτίωσης των δασών που ανήκουν στο δημόσιο και στα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα στους δασικούς συνεταιρισμούς,
- ο νόμος 1734/87 "Βοσκότοποι και ρύθμιση ζητημάτων σχετικών με κτηνοτροφική αποκατάσταση κλπ." (η ψήφισή του δημιούργησε αντιδράσεις και μετά από προσφυγή ομάδας περιβαλλοντικών οργανώσεων στο ΣτΕ "πάγωσε" η εφαρμογή των αποφάσεων του άρθρου 14, που είχαν ήδη εκδοθεί ανά την Ελλάδα),
- το άρθρο 13 του νόμου 1866/89 για την "ίδρυση Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης κλπ."

Από τους παραπάνω νόμους ο 998/79 "περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας" αποτελεί σήμερα τον κορμό της δασικής νομοθεσίας (μαζί με τα Προεδρικά Διατάγματα που εκδόθηκαν σε εφαρμογή του) και οι ρυθμίσεις του αφορούν σε όλα τα κρίσιμα ζητήματα δασοπροστασίας, δασοτεχνικών έργων, επιτρεπτών επεμβάσεων στα δασικά εδάφη, τα θέματα μεταβιβάσεων δασοκτημάτων, ποινικών κυρώσεων κ.ά. Για το λόγο αυτό ο κριτικός σχολιασμός της δασικής νομοθεσίας και των συνεπειών από την εφαρμογή ή μη εφαρμογή της, στα πλαίσια του παρόντος άρθρου, επικεντρώνεται κυρίως στο νόμο αυτό.

Ο νόμος στα πρώτα του άρθρα ορίζει με ασάφεια τα δάση και τις δασικές εκτάσεις και διαχωρίζει επί πλέον τη δασική γη σε κατηγορίες, για κάθε μία των οποίων επιβάλλει ειδικό καθεστώς σχετικά με προστασία, επιτρεπτές επεμβάσεις κλπ. Παράλληλο με το να παραμένουν σε ισχύ όλοι σχεδόν οι παλαιότεροι νόμοι και τα διατάγματα περί δασών (γενικοί

και ειδικοί) δεν εκσυγχρονίστηκε το νομοθετικό πλαίσιο και με την έλλειψη κωδικοποίησης δημιουργήθηκε μιá κατάσταση χαώδης.

Στο μεταξύ οι κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις και η σταδιακή υποβάθμιση και σπανιότητα χώρου στα μεγάλα αστικά κέντρα της Χώρας κατευθύνουν τις οικιστικές πιέσεις κυρίως προς τα περιαστικά και τα παραλιακά δάση, καθώς και τις τουριστικές περιοχές και με δεδομένο ότι δείχνει “λιγότερο παράνομο” και οικονομικά συμφερότερο να μετατραπεί το δάσος σε γεωργική γη και μετέπειτα σε άλλης χρήσης γη, μεταμορφώνονται σταδιακά αυτές οι περιοχές σε ένα ρευστό μωσαικό γης διαρκώς μεταβαλλόμενο, εις βάρος της δασικής αλλά και της γεωργικής επιφάνειας. Σ’ αυτή την διαδικασία οι οικοδομικοί συνεταιρισμοί διαδραματίζουν βασικό ρόλο. Υπάρχουν οικοδομικοί συνεταιρισμοί που κατέχουν δασικές εκτάσεις που διεκδικούνται από το δημόσιο ή αναγνωρισμένες ιδιωτικές εκτάσεις που δεν μπορούν να ρυμοτομηθούν, επειδή δε δόθηκε ή δεν μπορεί να δοθεί, με την ισχύουσα νομοθεσία, η απαιτούμενη άδεια κατατμήσεως του Υπ. Γεωργίας ή έχουν καεί και έχουν κηρυχθεί αναδασωτέες. Πολλοί Ο.Σ. έχουν σε σχέδια κάποια ρυμοτομία χωρίς αυτή να έχει υλοποιηθεί στο έδαφος. Άλλοι Ο.Σ. έχουν υλοποιήσει στο έδαφος κάποια ρυμοτομία και οικοδομούν χωρίς καμμία έγκριση από τις πολεοδομικές υπηρεσίες. Άλλοι έχουν μόνο την έγκριση των πολεοδομικών υπηρεσιών χωρίς την προσυπογραφή του Υπουργείου Γεωργίας και γι’ αυτό δεν θεωρούνται νόμιμοι. Τά δάση που κατέχουν είναι σχεδόν πάντα δάση χαλεπίου πεύκης και συνήθως περιαστικά ή παραλιακά (Γ. Ντούρος, 1989). Υπάρχουν βέβαια και πολλοί ακόμα οικοδομικοί συνεταιρισμοί που ολοκλήρωσαν νόμιμα τις απαιτούμενες διαδικασίες ίδρυσης οικισμών σε δάση και σήμερα συνεχίζεται η δόμησή τους (π.χ. οικισμός Θρακομακεδόνων, έτος ίδρυσης 1952).

Η απροθυμία, ευθυνοφοβία και εν γένει η ανεπάρκεια των κρατικών υπηρεσιών, σε συνδυασμό με τα ισχυρά οικονομικά συμφέροντα που πιέζουν και την ασάφεια της δασικής νομοθεσίας οδηγούν στην παραπομπή της λήψης των αποφάσεων για δασικά θέματα στα πολιτικά δικαστήρια και το κριτήριο της βλάβης καθίσταται ανίσχυρο. Είναι πάμπολλες οι περιπτώσεις δασικών περιοχών που το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς συμπαρασύρει και αλλοιώνει το νομικό καθεστώς χρήσης και εκμετάλλευσής τους και υπονομεύει τα φυσικά τους χαρακτηριστικά.

Για τους παραπάνω λόγους οι νομικοί όροι που χρησιμοποιούνται για να αποδώσουν προβλήματα που σχετίζονται με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των δασικών εκτάσεων στον Ελληνικό Χώρο (“διακατεχόμενο δάσος”, “παραχωρησιούχοι”, “τεκμήριο κυριότητας” κλπ.) δεν υποδηλώνουν απλά αβεβαιότητες και τριβές για τα όρια και το φορέα ιδιοκτησίας δασικών ή κάποτε δασικών τεμαχίων. Υποδηλώνουν κάτι πολύ πιο σημαντικό: τη

συνύφανση ή αλληλοδιείσδυση χωροταξικών προβλημάτων και ιδιοκτησιακών ζητημάτων σε γεωγραφικές ενότητες που ενσωματώνουν δασικές εκτάσεις. Για παράδειγμα ο όρος “κυριαρχικό δικαίωμα λόγω χρησικτησίας” υποδηλώνει τη δυνατότητα μεταβίβασης της κυριότητας τεμαχίου γης από το δημόσιο σε ιδιώτη, αν ο τελευταίος τυγχάνει χρήστης αυτού του τμήματος (ως καλλιεργητής π.χ.) για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

Το 1991 γίνεται μιά προσπάθεια από το ΥπΓε να αντιμετωπιστούν οι όποιες αμφισβητήσεις με ενιαίο τρόπο, με την εφαρμογή μιάς εγκυκλίου που θεωρεί προεξάρχον το τεκμήριο κυριότητας υπέρ του δημοσίου. Η Πολιτεία δηλαδή εξωθείται στην ιδιοκτησιακή διεκδίκηση δασικών περιοχών, προκειμένου να τις προστατέψει από τη ρυμοτόμηση, την οικοπεδοποίηση και την οικοδόμηση. Όλα αυτά είναι αποκαλυπτικά για το πόσο αδύναμη είναι η δασική νομοθεσία έναντι των οικοδομικών δικαιωμάτων της ιδιωτικής ιδιοκτησίας.

Όσοι οι ασάφειες των ορισμών και των διαχωρισμών των δασών και δασικών εκτάσεων δεν είναι το μοναδικό πρόβλημα του νόμου 998/79. Με την ψήφισή του επιμερίζεται ο όρος του άρθρου 24 του Συντάγματος “δασικές εν γένει εκτάσεις”, με τη συρρίκνωση της έννοιας των δασών και δασικών εκτάσεων, που αντιδιαστέλλονται από τις χορτολιβαδικές εκτάσεις που δεν περιλαμβάνονται πλέον στις προστατευτικές διατάξεις του νόμου, δημιουργώντας παράλληλα ελαστικές διεξόδους για επιτρεπτές επεμβάσεις στα δάση (γεγονός για το οποίο χαρακτηρίστηκε νόμος σημαντικά ενδοτικός). Η επιβολή ειδικού καθεστώτος επιτρεπτών επεμβάσεων, προστασίας κλπ. σε καθεμιά από τις κατηγορίες που διαχωρίζεται η δασική γη κατακερματίζει το δασικό χώρο οδηγώντας τον σε υποβάθμιση. Συν τοις άλλοις ο διαχωρισμός στη πράξη των δασών “ανάλογα με την ωφελιμότητα και τις λειτουργίες που εξυπηρετούν”, διαχωρισμός στον οποίο βασίζεται η διαβάθμιση των επιτρεπτών επεμβάσεων, είναι ανέφικτος και δεν μπορεί να υπηρετήσει τους σκοπούς για τους οποίους νιοθετήθηκε από το νομοθέτη, επειδή σχεδόν κανένα δάσος δεν μπορεί να ενταχθεί αποκλειστικά και μόνο σε μιά κατηγορία από τις 5 του άρθρου 4 του Ν. 998/79.

Είναι γεγονός ότι με την έκταση και ένταση (έστω και κάτω από αυστηρές προϋποθέσεις) των επιτρεπτών επεμβάσεων στα δάση, ο κανόνας είναι η επέμβαση και η εξαίρεση η μη επέμβαση. Ο νόμος ανταποκρινόμενος στις πιέσεις για διάφορες δραστηριότητες επιτρέπει, κάτω από ένα νεφελώδες πλέγμα όρων (Π.Δ., Υπουργικές Αποφάσεις, Μ.Π.Ε. κλπ.) την διενέργεια αυτών των δραστηριοτήτων και δημιουργεί στην πράξη οξείες αντιπαραθέσεις μεταξύ των υπηρεσιών και των πολιτών.

Έτσι λοιπόν, παρά την πληθώρα των νόμων και των διατάξεων για τα

δάση, το πρόβλημα της εφαρμογής της δασικής νομοθεσίας είναι τεράστιο. Κάτω από ιστορικές κοινωνικές και οικονομικές πιέσεις, έχει δημιουργηθεί σε εκτεταμένες περιφέρειες ένα μωσαϊκό γης συνέχεια μεταβαλλόμενο, αποτελούμενο από γεωργικά καλλιεργούμενες, από μισοκαλλιεργημένες και μισοδομημένες εκτάσεις, όλες διαφόρων σχημάτων και μεγεθών. Ένα μωσαϊκό χαρακτηριζόμενο από τη διαρκή μείωση της δασικής επιφάνειας.

Τα κενά, οι εννοιολογικές αλληλοεπικαλύψεις και οι ασάφειες της δασικής νομοθεσίας, συνδυαζόμενες στις περισσότερες περιπτώσεις με την απουσία δασικού κτηματολογίου, έχουν ως αποτέλεσμα:

- α) Την παραπομπή ευρείας γκάμας αμφισβητήσεων, αιτήσεων, διεκδικήσεων, ζητούμενων παραχωρήσεων ή αδειών στην ελεύθερη κρίση του Υπουργείου Γεωργίας ή και του Νομάρχη (κρίση που υποβοηθείται μόνο από τη γνώμη του Τεχνικού ή του Νομαρχιακού Συμβουλίου Δασών) και στη διαρκώς αναβαλλόμενη κρίση του δικαστηρίου.

Η διαδικασία αναγνώρισης με προσφυγή στα πολιτικά δικαστήρια συχνά προκαλεί την οικοδόμηση με την δικαιολογία της ιδιοκτησίας. Η διαδικασία της οικοδομικής αυθαιρεσίας μπορεί να είναι μακροχρόνια, να περάσει από διάφορα στάδια εμπλοκής των αρμοδίων διοικητικών αρχών, προσφυγών στα δικαστήρια και εν τέλει να δικαιωθεί και παγιωθεί. Δεν πρόκειται δηλαδή πάντοτε για “εν κρυπτώ” ενέργειες, η Πολιτεία συχνά αποδεικνύεται ανίκανη να τεκμηριώσει και επιβάλλει την νομιμότητα των ίδιων των θεσμών και πράξεων της.

- β) Την αδιαφοροποίητη δασική πολιτική σε όλες τις περιπτώσεις χωροταξικών ενοτήτων της Χώρας, της ηπειρωτικής και της νησιωτικής Ελλάδας, των πυρόπληκτων και των μη πυρόπληκτων νομών της Χώρας, εκεί όπου τα δασικά οικοσυστήματα υποχωρούν μπροστά στις πιέσεις για οικοπεδοποίηση της γης κλπ.

Πέρα από τα προβλήματα εφαρμογής της δασικής νομοθεσίας, η έλλειψη κτηματολογίου δυσχεραίνει ως και καταργεί τη δυνατότητα των υπηρεσιών να αποδείξουν την ύπαρξη δάσους, δεδομένου ότι μπορεί να καταστραφεί από πρόθεση το τεκμήριο της βλάστησης. Οι πυρκαγιές, οι εκχερσώσεις και οι διακεκριμένες φθορές της βλάστησης, καθώς και η σε αντιστάθμισμα φύτευση ήμερων δένδρων και κατασκευή περιφράξεων συνιστούν κλασσική διαδικασία καταπάτησης δασικών εκτάσεων, σε συνδυασμό με την παράνομη σύνταξη συμβολαίων που δε λαμβάνουν υπόψη το δασικό χαρακτήρα του εδάφους.

Οι Εθνικές απογραφές δασών δεν μπορούν να συμβάλλουν προς αυτή την κατεύθυνση, ως πληροφοριακή εισροή δηλαδή στις διαδικασίες των αυτοψιών για μιά σειρά λόγων. Οι διάφοροι στατιστικοί πίνακες που έχουν κατά καιρούς δημοσιευτεί σχετικά με την έκταση των δασών της Χώρας δίνουν διαφορετικά ποσοστά στις διάφορες ασαφείς κατηγορίες χρήσεων. Δεδομένου ότι υπάρχουν εγγενείς ασάφειες μεταξύ χρήσεων του εδάφους και εδαφοκάλυψης, όπως επίσης και ότι τα παλαιότερα στοιχεία αποτελούν προϊόν συρραφής στατιστικών στοιχείων από τις διάφορες περιφερειακές υπηρεσίες, χωρίς κατά κανόνα ενιαία αντίληψη περί των ορισμών και του περιεχομένου τους, τα στοιχεία αυτά ήταν πάντοτε μόνον ενδεικτικά. Ακόμη και σήμερα οι επίσημοι πίνακες στατιστικών στοιχείων σχετικών με τα δασικού χαρακτήρα εδάφη παρουσιάζουν ενδεικτικά μόνο την κατανομή των εδαφών αυτών κατά κατηγορία, δεδομένου ότι αντανακλούν την αδυναμία διαχωρισμού των οικολογικών χαρακτηριστικών της γης από τα γεωχηρητικά.

Ενδεικτική της σύγχυσης που επικρατεί σε σχέση με την κατηγοριοποίηση της δασικής γης κατά τις διαδικασίες απογραφών (ανάλογη σύγχυση επισημάνθηκε ήδη στις διατάξεις και τα άρθρα της δασικής νομοθεσίας), είναι η περίπτωση των βοσκοτόπων. Στην κατηγοριοποίηση της δασικής υπηρεσίας ΥπΓε '89 (Ντάσκας, 1989) διαβάζουμε τις κατηγορίες: δάση, μερικώς δασοσκεπείς εκτάσεις, βοσκοτόποι-θαμνότοποι. Δεδομένου ότι εκτός των βοσκοτόπων, το μεγαλύτερο μέρος των υψηλών δασών και ασφαλώς και των μερικώς δασοσκεπών εκτάσεων βόσκεται, η κατανομή των εδαφών δεν αποδίδει την ακριβή εικόνα ούτε ως προς τη μορφή της καλύπτουσας βλάστησης, ούτε ως προς τις κατηγορίες γεώχρησης. Τα αποτελέσματα της απογραφής του '92 από την άλλη πλευρά είναι μεν αντιπροσωπευτικά της σημερινής κάλυψης της Χώρας, από τις ειδικά όμως οριζόμενες και διαφοροποιούμενες σε σχέση με το παρελθόν μορφές φυσικής ή όχι βλάστησης. Με αφορμή την τελευταία αυτή απογραφή, πέρα από τα παραπάνω προβλήματα, εντοπίζονται δύο ακόμη:

- α) υφίστανται χωρίς να έχουν καταγραφεί όλοι εκείνοι οι μικροί διάσπαρτοι δασικοί θύλακες που συναντώνται σε μικτού χαρακτήρα εδαφικές μονάδες (καθώς η κλίμακα 1:50.000 δεν επιτρέπει αυτές τις επισημάνσεις).
- β) βρίσκονται σε μεταβατική κατάσταση όλα εκείνα τα εδαφικά τμήματα που τελούν υπό μη δασικό νομικό καθεστώς και ασφαλώς όλα εκείνα που θα διεκδικηθούν στο μέλλον ως ιδιωτικές και μακροπρόθεσμα μη δασικές εκτάσεις.

Κατά συνέπεια η δασική πολιτική ταλανίζεται από τις αποκλίσεις και ασάφειες σε σχέση με το τι είναι δασική γη και ποιά τα όρια της, μεταξύ

των δασικών υπηρεσιών, των υπηρεσιών που διενεργούν απογραφές, των δικαστηρίων που ερμηνεύουν τους νόμους και των πολιτών.

3. Χωροταξικός Σχεδιασμός: ο μεγάλος απών στην προστασία της δασικής γης

Θεωρητικά ο χωροταξικός σχεδιασμός θα μπορούσε να συμβάλλει ποικιλότροπα στον τομέα της δασοπροστασίας και εν γένει της άσκησης δασικής πολιτικής. Ειδικότερα, στα πλαίσια των αναλυτικών φάσεων χωροταξικών μελετών, θα έπρεπε να ερμηνεύονται και φωτίζονται θεατές και αθέατες πλευρές των γεωχρηστικών ιδιαίτερα, αλλά και ιδιοκτησιακών ζητημάτων που σχετίζονται με, αφορούν ή ανταγωνίζονται το δασικό χαρακτήρα του εδάφους:

- οι υφιστάμενες χρήσεις και δραστηριότητες σε ενότητες δασικής γης, τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά τους (ένταση, εποχιακές διακυμάνσεις κλπ.).
- οι γεωχρηστικές συνθήκες και οι μορφές αξιοποίησης της γης στις ζώνες επαφής μεταξύ δασικής και μη δασικής γης (οικιστικές, γεωργικές κλπ.) και οι διαφαινόμενες τάσεις εντατικοποίησης, επέκτασης ή συρρίκνωσής τους (επεκτεινόμενοι οικισμοί, υπό εγκατάλειψη γεωργικές γαίες κλπ.).
- το ιστορικό, η προέλευση και το σημερινό καθεστώς (ιδιοκτησιακό, κατάτμησης, γεώχρησης, υποδομών κλπ.) μικτών ζωνών συνύπαρξης δασικής βλάστησης με γεωργικές καλλιέργειες, αραιή οικιστική δόμηση, λιβάδια κλπ. (ζώνες που θα μπορούσαν να αποδοθούν με τους όρους μικτή γεωργοδασική γη, μικτή γη δασών και βοσκοτόπων κοκ.).
- οι μηχανισμοί και οι μεθοδεύσεις, νόμιμες ή παράνομες, με τη συνεργία της Πολιτείας ή χωρίς αυτήν, μέσω των οποίων επέρχεται σταδιακή αντικατάσταση της δασικής βλάστησης από διάφορες μορφές εκμετάλλευσης της γης, με απώτερο στόχο συνήθως την οικοδόμηση (πυρκαγιές, επέκταση του οδικτού δικτύου διά μέσου δασών, εκχερσώσεις, αυθαίρετη δόμηση κλπ.).

Σε επίπεδο διατύπωσης και εφαρμογής πολιτικής στον ενδοδασικό χώρο, τις συνοριακές των δασών ζώνες και τον ευρύτερο περιδασικό χώρο, η συμβολή του χωροταξικού σχεδιασμού είναι βασικό προαπαιτούμενο για την ισορροπία και εκ παραλλήλου υποστήριξη των στόχων (α) προστασίας του δασικού περιβάλλοντος και (β) εκτόνωσης των κοινωνικών αναγκών και παραγωγικής αξιοποίησης των διαθέσιμων φυσικών πόρων. Ειδικότερα οι περιοχές επικάλυψης των χωροταξικών

σχεδίων, προγραμμάτων και ελέγχων με τα σχέδια δασικής πολιτικής και ανάπτυξης, τόσο κατά την χάραξη, όσο και κατά την εφαρμογή τους, εντοπίζονται:

- Στο εσωτερικό των ενοτήτων αμιγούς δασικής γης αρμοδιότητας της δασικής νομοθεσίας καθώς και στις περιμετρικές τους οριακές ζώνες, όπου οι χωροταξικοί περιορισμοί και έλεγχοι θα πρέπει να συνδράμουν/ενισχύσουν τον αποτρεπτικό για επεμβάσεις χαρακτήρα της δασικής νομοθεσίας. Αυτό πρακτικά σημαίνει:

(α) Οριοθέτηση ζωνών, στα πλαίσια των χωροταξικών σχεδίων (με κριτήρια την σημερινή δασική βλάστηση και το πρόσφατο ιδιοκτησιακό/γεωχρηστικό ιστορικό τους), όπου θα εφαρμόζονται απαρέγκλιτα οι προστατευτικές διατάξεις της δασικής νομοθεσίας (εξάφρεση από τις ρυθμίσεις περί εκτός Σχεδίου δόμησης κλπ.). Σ' αυτές τις ζώνες ο δασικός χαρακτήρας του εδάφους θα είναι δεδομένος και δεν θα υπόκειται στην ρευστότητα και υποκειμενικότητα της διαδικασίας των μεμονωμένων αυτοψιών.

(β) Αναγνώριση του μεταβατικού χαρακτήρα των λωρίδων γης στην περίμετρο των παραπάνω ζωνών και της σημασίας τους για τη μακροχρόνια προστασία και διατήρηση των οριοθετημένων δασικών οικοσυστημάτων. Η αναγνώριση αυτή σημαίνει επίσης ειδικούς περιορισμούς και ελέγχους σ' αυτές τις μεταβατικές ζώνες, που θα λειτουργούν ως ασπίδα προστασίας της ένθεν δασικής γης (απαγόρευση της κατάτμησης και της οικοδόμησης, απαγόρευση χάραξης περιμετρικών οδικών αξόνων πρόσβασης του γενικού κοινού, πρόβλεψη για άσκηση του δικαιώματος προτίμησης υπέρ του δημοσίου, ενθάρρυνση προστατευτικών του δάσους δραστηριοτήτων, όπως επιλεγμένων μορφών καλλιεργείων κλπ.).

- Στις μικτές εδαφικές μονάδες συνύπαρξης της δασικής με γεωργική, γεωργοοικιστική ή άλλη γη η εμπλοκή του χωροταξικού σχεδιασμού είναι ίσως κρίσιμότερη από την προηγούμενη περίπτωση. Εδώ οι μελλοντικές γεωχρηστικές εξελίξεις που θα αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες μεταβολές φυτοκάλυψης θα πρέπει να προκύψουν συνθετικά από το ιστορικό της εδαφικής μονάδας (εν μέρει δασωμένες εγκαταλειμμένες γεωργικές γαίες; καμμένες εκτάσεις που καλλιεργήθηκαν;), τα στοιχεία των χαρτών γαιοικανότητας για διάφορες εναλλακτικές χρήσεις, τα κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα της ευρύτερης περιοχής. Αυτού του είδους οι

αποφάσεις δεν μπορούν παρά να ληφθούν από διεπιστημονικές ομάδες δασολόγων, χωροτακτών, γεωπόνων, περιβαλλοντολόγων, οικονομολόγων και να συμπεριληφθούν σε χωροταξικά σχέδια που να δεσμεύουν τους αντίστοιχους φορείς άσκησης πολιτικής και χρηματοδότησης (ΥπΓε, ΓΓΔ, ΥΠΕΧΩΔΕ, Πολεοδομικές Υπηρεσίες κλπ.).

Όλα αυτά είναι εντελώς θεωρητικά. Όπως θα εξηγηθεί παρακάτω η εναρμόνιση του χωροταξικού σχεδιασμού με τα σχέδια δασικής προστασίας και ανάπτυξης, η διεπιστημονική βάση των χωροταξικών σχεδίων, ο συντονισμός σε διοικητικό επίπεδο των φορέων άσκησης οικιστικής, γεωργικής, δασικής, χωροταξικής πολιτικής, ακόμη η υποστήριξη των προστατευτικών διατάξεων της δασικής νομοθεσίας από την εκτάστοτε ασκούμενη χωροταξική και οικιστική πολιτική, όλα αυτά αποτελούν ιδεατές συνθήκες που λίγο σχετίζονται με την πραγματικότητα του συστήματος σχεδιασμού στην Ελλάδα.

3.1. Οι δυσκολίες σύνταξης και θεσμοθέτησης χωροταξικών σχεδίων σε αλληλεξάρτηση με τη σύγχυση και ασάφεια της δασικής νομοθεσίας και της πολιτικής δασοπροστασίας

Στην πράξη τα μοναδικά χωροταξικά σχέδια που εκπονούνται στα πλαίσια του Ελληνικού συστήματος σχεδιασμού ανήκουν στην κατηγορία των ειδικών χωροταξικών μελετών, κυρίως για περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές, ώστε να προστατευθεί το περιβάλλον και η γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας. Το σύστημα σχεδιασμού εν γένει, οικονομικού και χωροταξικού, των περιφερειών δεν έχει επαρκώς ενεργοποιηθεί. Η ίδια παρατήρηση ισχύει και για το σχεδιασμό για την προστασία του περιβάλλοντος που εισήχθη το 1986, αλλά ουσιαστικά δεν έχει ενσωματωθεί στο σχεδιασμό χρήσεων γης (L. Wassenhoven, 1994).

Ένα χωροταξικό σχέδιο σε κλίμακα περιφέρειας ή και μικρότερη είναι ένα ζήτημα διεπιστημονικής φύσης (ρυθμίζει θέματα μεταφορών, διατήρησης και αξιοποίησης φυσικών πόρων, χωροθέτησης και λειτουργίας κοινωφελών/κοινόχρηστων υποδομών και εγκαταστάσεων, βιομηχανικής ανάπτυξης, οικιστικών επεκτάσεων κοκ.). Ως τέτοιο απαιτεί πολυεπιστημονικές αναλύσεις, αλλά και συνθετικές αξιολογήσεις και συναποφάσεις για τη διατύπωση ολοκληρωμένων ρυθμιστικών προτάσεων και πολιτικών διεπιστημονικού χαρακτήρα. Προς τον σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται ως εργαλεία μέθοδοι, όροι, ονοματολογίες, ταξινομήσεις και κατηγοριοποιήσεις από ποικίλες επιστημονικές ειδικότητες. Ειδικότερα σε σχέση με τη δασική γη που μας απασχολεί εδώ (και που αποτελεί σημαντικότερο τμήμα των γεωγραφικών επιφανειών

προς ρύθμιση από το χωροταξικό σχεδιασμό), βασικό προαπαιτούμενο για την αναγνώριση της και τη χωροταξική υποστήριξη των στόχων προστασίας της, είναι η διαθεσιμότητα σαφών ταξινομήσεων και κωδικοποιήσεων των δασικών εδαφικών μονάδων, καθώς και των αντίστοιχων χαρτογραφικών οριοθετήσεων. Ωστόσο τόσο οι πρώτες, όσο και οι δεύτερες είναι συγκεχυμένες και δεν μπορούν να αποτελέσουν μεθοδολογικά εργαλεία για το χωροταξικό σχεδιασμό. Συγκεκριμένα στην πρώτη απογραφή της δασικής γης (ΓΔΔ/Υπ.Γε., 1964) που έγινε με κριτήριο τις μορφές εδαφοπονικής εκμετάλλευσης, η δασική γη ταξινομείται σε μονάδες 2 βασικών κατηγοριών: “δάση”-“δασικές εκτάσεις κτηνοτροφικά εκμεταλλευόμενες” (μερικώς δασοσκεπείς εκτάσεις, φρυγανότοποι, χορτολιβαδικές εκτάσεις). Στην απογραφή δασών 1992 (ΓΤΔ/Υπ.Γε.), όπου οι ταξινομήσεις γίνονται με βασικό κριτήριο το είδος φυτοκάλυψης, η δασική γη χωρίζεται σε βιομηχανικά και μη βιομηχανικά δάση, οι δε βοσκότοποι καταγράφονται ως κατηγορία της μη δασικής γης.

Πέραν αυτών υφίστανται και οι κατηγορίες και έννοιες της δασικής νομοθεσίας και των μεμονωμένων διοικητικών πράξεων χαρακτηρισμού, όπου η καταχώρηση ενός εδαφικού τμήματος στις δασικές γαίες είναι συνάρτηση όχι μόνο της σημερινής (πραγματικής ή “εκ του προχείρου στημένης” βλάστησης), αλλά και της υπάρχουσας σε παρελθόντα - προσδιορισμένο χρόνο (αεροφωτογραφίες '37 ή '45). Τις τελευταίες μάλιστα δεκαετίες ο δασικός χαρακτήρας του εδάφους εκφυλίζεται σε υπόθεση που κρίνεται από το ιδιοκτησιακό καθεστώς της γης και αποφασίζεται με χρονοβόρες διαδικασίες από τα πολιτικά δικαστήρια.

Κατόπιν όλων αυτών είναι προφανές ότι οι φορείς εκπόνησης χωροταξικών σχεδίων δε διαθέτουν τις απαιτούμενες πληροφοριακές εισροές, ούτε ως προς τις (κοινής αποδοχής) κατηγορίες, τα χαρακτηριστικά και την ονοματολογία των εδαφικών μονάδων δασικής γης (ιδιαίτερα στις περιπτώσεις όπου δεν πρόκειται για υψηλά δάση), ούτε ως προς τα όρια τους σε εύχρηστες κλίμακες για το χωροταξικό σχεδιασμό (1:25.000-1:100.000), ούτε βέβαια ως προς τους άξονες δασικής πολιτικής και ανάπτυξης και τα ενδεικνυόμενα μέτρα σε κάθε χωριστή περίπτωση. Το πρόβλημα παρουσιάζεται ασφαλώς οξύτερο στις περιπτώσεις μικτών εδαφικών μονάδων με την έννοια της διάχυσης μικρών διάσπαρτων θυλάκων φυσικής ξυλώδους βλάστησης σε γαίες άλλης χρήσης (γεωργικών καλλιεργειών, γεωργοβοσκοτόπων, γεωργικών εκμεταλλεύσεων με αραιή οικιστική δόμηση κλπ.). Ίσως είναι περιττό να τονισθεί ότι ανάλογες αδυναμίες ταξινόμησης, κωδικοποίησης και οριοθέτησης παρουσιάζονται και στην περίπτωση των γαιών γεωργικών χρήσεων.

Το πρόβλημα έχει επισημανθεί στην διατομεακή και μακροσκοπική του διάσταση και από την σκοπιά του χωροταξικού σχεδιασμού (Δ. Οικονόμου, 1994).

Η αλήθεια είναι ότι στην περίπτωση της δασικής γης η πολυμορφία και πολυμέρεια των μεσογειακών δασικών οικοσυστημάτων και η εκτεταμένη ανάμειξη της φυσικής βλάστησης με τα αποτελέσματα/προϊόντα των διαχρονικών επεμβάσεων του ανθρώπου καθιστά δύσκολο έργο τις ταξινομήσεις και οριοθετήσεις των δασικών γαιών. Προς αυτή την κατεύθυνση ωστόσο, θα μπορούσε να συμβάλλει η συνεργασία μεταξύ δασολόγων-γεωπόνων-χωροτακτών και η υιοθέτηση μιας ονοματολογίας/κατηγοριοποίησης δασικού/χωροταξικού περιεχομένου με την εισαγωγή της έννοιας των μικτών εδαφικών μονάδων, που είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν ως συμβατές δασικές και μη δασικές γαίες σε γειτονικές θέσεις και ταυτόχρονα να αντιμετωπίζονται ως ενότητες με ενιαία προοπτική και ενιαίους κανόνες χρήσης και εκμετάλλευσης. Αυτή η δυνατότητα ως τώρα δεν αξιοποιήθηκε επειδή:

- τα επαγγελματικά στεγανά δασολόγων και χωροτακτών σε διοικητικό και επαγγελματικό επίπεδο αποδεικνύονται ισχυρά,
- ο προστατευτισμός είναι η αποκλειστική στάση των δασολόγων και των δασικών φορέων έναντι των δασικών γαιών, που απορρέει από την παιδεία και την καθημερινή τους εμπειρία ως "το αντίπαλο δέος" κοινωνικών ομάδων και συμφερόντων που πλήττουν και καταστρέφουν τα δάση,
- ιδιώτες και κοινωνικές ομάδες με συμφέροντα σε δασικές γαίες πιέζουν για την μη υπαγωγή τους σε ενιαίες και γενικευμένες προστατευτικές ή κανονιστικές διατάξεις (της δασικής νομοθεσίας, ή έστω τους όρους και περιορισμούς εκμετάλλευσης των χωροταξικών ζωνών) που δεν επιδέχονται αμφισβητήσεις. Είναι διαπιστωμένο ότι η δασική νομοθεσία, η πολεοδομική νομοθεσία, η νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης και τα άλλα σχετικά σώματα δικαίου τείνουν προς εξατομίκευση και πολυδιάσπαση των παρεχόμενων δυνατοτήτων ιδιοκτησίας, χρήσης και εκμετάλλευσης της γης και δημιουργούν ανανεούμενες ευκαιρίες για πολυάριθμες μεμονωμένες διεκδικήσεις.

Κατά συνέπεια οι αδυναμίες και οι παλινδρομήσεις στην ταξινόμηση, οριοθέτηση και προστασία των δασικών γαιών από την μια πλευρά και η μη καρποφόρηση των διαδικασιών σύνταξης χωροταξικών σχεδίων από την άλλη, είναι κατά κάποιον τρόπο "2 από τις πολλές ίσως όψεις ενός πολυεδρικού νομίσματος".

3.2. Ο ρόλος των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών στη δασοπροστασία

Οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες (EXM) αποτελούν σήμερα τη μοναδική μορφή χωροταξικού σχεδιασμού που διενεργείται με σχετικά συστηματικό τρόπο στην Ελλάδα. Αφορούν σε περιοχές/μελέτες υπονομαρχιακού επιπέδου: κατά κανόνα, οι περιοχές μελέτης είναι κλίμακας μικρότερης ακόμα και της επαρχίας, και συνήθως καλύπτουν είτε παράκτιες ζώνες μεμονωμένων νομών, είτε νησιά μικρού μεγέθους. Οι περιοχές για τις οποίες τελικά προτείνονται ρυθμίσεις, είναι ακόμα μικρότερες από τις περιοχές μελέτης. Είναι σαφές, ότι πρόκειται για χωροταξία μικρής κλίμακας (Δ. Οικονόμου, 1994).

Το βασικό εργαλείο που χρησιμοποιείται στις EXM είναι οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου. Το σχέδιο που εκπονείται για τις ΖΟΕ στο πλαίσιο των EXM περιλαμβάνει γενικούς χαρακτηρισμούς χρήσεων γης και όρους δόμησης. Επικυρώνεται με Π.Δ. Οι βασικοί στόχοι των σχεδίων ΖΟΕ είναι:

- η επιβολή προδιαγραφών ανάπτυξης σε εκτός σχεδίου περιοχές, γύρω από τις πόλεις και τα μεγάλα αστικά κέντρα και ειδικότερα ο έλεγχος της κατάτμησης της γης.
- ο χαρακτηρισμός και η προστασία (α) ζωνών του φυσικού περιβάλλοντος και των τοπίων αισθητικής αξίας και (β) ζωνών για την ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων μεταποιητικών, εξορυστικών, τουριστικών ή γεωργικών (L. Wassenhoven, 1994).

Οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες καταλήγουν σε έγκριση από το ΣΧΟΠ του νομού και έκδοση ΠΔ για την οριοθέτηση της ΖΟΕ και την κατοχύρωση των περιορισμών και προδιαγραφών ελέγχου της ανάπτυξης εντός αυτής.

Όσον αφορά στο ρόλο των EXM στην υποβοήθηση της διατύπωσης και εφαρμογής πολιτικής προστασίας/ανάπτυξης των δασικών γαιών, αυτός θεωρητικά τουλάχιστον εντοπίζεται στα παρακάτω ζητήματα και περιοχές:

- τον έλεγχο των δραστηριοτήτων και τη ρύθμιση των πιέσεων που ασκούνται από τις μη δασικές μορφές εκμετάλλευσης της γης στο εσωτερικό των δασικών γαιών και τις ζώνες επαφής μεταξύ δασικής και άλλων χρήσεων γης.
- την αναζήτηση χωροθετικών λύσεων για την εκτόνωση πραγματικών οικιστικών αναγκών που εκδηλώνονται σε εκτός Σχεδίου περιοχές γύρω από τουριστικούς οικισμούς και αστικά κέντρα, περιοχές που στην πλειονότητα των περιπτώσεων αποτελούν ευρύτερες περιδασικές ζώνες,

- τη σκιαγράφηση προοπτικής (γεωχρηστικής, διαχειριστικής, ή άλλης) για τις περιπτώσεις γαιών πολλαπλών χρήσεων και μορφών φυτοκάλυψης.

Ήδη αναλύθηκε η πρώτη και βασική δυσλειτουργία στη διαδικασία του χωροταξικού σχεδιασμού, που βέβαια ισχύει και στην περίπτωση των EXM: η ρευστότητα των ταξινομήσεων και οριοθετήσεων των δασικών γαιών και όχι μόνο αυτών. Σε στενή συνάρτηση με το παραπάνω πρόβλημα είναι η έλλειψη ενός συστήματος κριτηρίων για τη συμβατότητα γειτνίασης μεταξύ διαφορετικών δραστηριοτήτων. Βέβαια τέτοιου είδους κριτήρια δεν μπορούν παρά να προκύψουν από σχετική έρευνα σε όλα τα εμπλεκόμενα γνωστικά πεδία (π.χ. έρευνα των χρήσεων, υποδομών και εγκαταστάσεων στο εσωτερικό και την περίμετρο δασικών εκτάσεων, ως αιτίων πυρκαγιάς). Επί πλέον χρειάζεται να αναλυθούν δυναμικά γεωχρηστικά φαινόμενα με επιδράσεις στις ιδιότητες της γης σε μεγάλες αποστάσεις (χαρακτηριστική η περίπτωση οικιστικών επεκτάσεων που προκαλούν ωθήσεις της γεωργικής γης στο εσωτερικό της δασικής σε μεγάλες αποστάσεις).

Σχετική με τον έλεγχο των επονομαζόμενων "δυναμικών γεωχρηστικών φαινομένων" παρουσιάζεται και μια άλλη αδυναμία των EXM: η αδυναμία των ΖΟΕ να καθορίζουν περιοχές προς πολεοδόμηση, εκτονώνοντας έτσι πιέσεις που εκδηλώνονται σε θέσεις δασικών γαιών συχνά σε μεγάλες αποστάσεις. Στα πλαίσια των ΖΟΕ δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν ζώνες υποδοχής κατοικίας, πρώτης ή δεύτερης, σε περιοχές που δεν παρουσιάζουν ήδη κάποια δόμηση.

Ακόμη οι EXM έχουν πλήρη αδυναμία να απαγορεύσουν πλήρως τη δόμηση σε οριοθετημένες ζώνες που περιλαμβάνουν δασικές και μη δασικές γαίες, συνδράμοντας έτσι στη γενίκευση της εφαρμογής της δασικής νομοθεσίας. Κάτι τέτοιο μπορεί να ισχύσει μόνο στην περίπτωση των Εθνικών Δρυμών, όπου το προστατευτικό καθεστώς είναι παγωμένο στο χώρο και το χρόνο, καθεστώς που είναι άσχετο με τις EXM και αποσπασματικά μόνο στις κτηματολογικές περιπτώσεις που έχουν καταχωρηθεί ως δάσος/δασική έκταση, κάτι που επίσης δεν αφορά στις EXM. Ωστόσο με το πνεύμα της ανταποδοτικότητας και με τεκμήριο στοιχεία και πληροφορίες των χαρτών εδαφικής καταλληλότητας, θα μπορούσαν να διεκδικηθούν ως δασικά και να ενταχθούν σε σχέδιο δασικής ανάπτυξης εδάφη εγκαταλειμμένων γεωργικών γαιών, μικτά εδάφη φυσικής βλάστησης με γεωργικές γαίες οριακής παραγωγικότητας κλπ.

Ένα επί πλέον πρόβλημα που περιορίζει την εμβέλεια των EXM είναι η αδυναμία ρύθμισης μέσω των ΖΟΕ θεμάτων πέραν των χρήσεων γης και των όρων δόμησης (Δ. Οικονόμου, 1994). Ετσι γιά παράδειγμα δεν υπάρχει δυνατότητα επιβολής ειδικών φορολογικών επιβαρύνσεων στην εκτός

σχεδίου δόμηση (προκειμένου για την σύνδεση π.χ. των οικοδομών με δίκτυα υποδομής) ή η δυνατότητα μεταφοράς των δικαιωμάτων δόμησης, μέτρα και ρυθμίσεις δηλαδή που αποθαρρύνουν την εκτός Σχεδίου οικοδομική ανάπτυξη (χωρίς να την απαγορεύουν), εξοστρακίζοντας έτσι τις πιέσεις γύρω από δάση προς άλλες θέσεις.

Το βασικότερο πάντως πρόβλημα των σχεδίων των ΕΧΜ είναι ότι δεν είναι δυνατόν να επεκταθούν σε ζητήματα και τομείς που έχουν καταχωρηθεί ως αρμοδιότητα σε άλλους φορείς άσκησης πολιτικής, έστω και αν αυτά έχουν έντονη χωροταξική διάσταση (ΓΓΔ, ΕΟΤ, ΥπΓε κλπ.). Έτσι, πρωτοβουλίες για υπαγωγή ενοτήτων μικτού χαρακτήρα (γαίες με φυσική βλάστηση και άλλες μορφές κάλυψης) στις προστατευτικές διατάξεις της δασικής νομοθεσίας (μετά από συνεκτίμηση των στοιχείων χαρτών γαιοικανότητας) δεν έχουν κανένα νόημα, ούτε βέβαια και οι αντίστροφες κατεύθυνσης πρωτοβουλίες (η απόδοση γεωργικής, οικιστικής ή άλλης χρήσης σε παρόμοιες εκτάσεις). Αυτές οι μικτού χαρακτήρα περιοχές (που δίνουν την οπτική εντύπωση μωσαϊκού) καταλαμβάνουν τεράστιο τμήμα του Ελληνικού χώρου, αποτελούν συνήθως τις μεταβατικές ζώνες μεταξύ πυκνών οικιστικών σχηματισμών και αμιγών δασικών γαιών και τελούν υπό καθεστώς διαρκούς και συνεχιζόμενης υποβάθμισης. Λόγω του ερμαφρόδιτου χαρακτήρα τους η υπαγωγή τους σε διακεκριμένο φορέα και θεσμικό πλαίσιο ρύθμισης και σχεδιασμού παρουσιάζεται κατακερματισμένη και αμφιλεγόμενη (δασική νομοθεσία, νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης, ειδικό καθεστώς βοσκοτόπων κλπ.). Αν αυτές οι ενότητες αφεθούν στην τύχη τους, η υποβάθμιση του όποιου εκεί φυσικού περιβάλλοντος είναι δεδομένη, όπως επίσης και η άναρχη, κακών προδιαγραφών, διάσπαρτη οικιστική ανάπτυξη. Ο χωροταξικός σχεδιασμός και η διαμόρφωση προοπτικής γι' αυτές τις ζώνες είναι ίσως η πιο επιτακτική από κάθε άλλη περίπτωση.

Στα πλαίσια χωροταξικών σχεδίων θα μπορούσαν να διατεθούν και εκτάσεις με φυσική βλάστηση στην οικιστική ανάπτυξη, άσχετα αν αυτές είναι δημόσιες ή ιδιωτικές, αλλά με αυστηρά οικολογικά κριτήρια. Θα μπορούσαν να διατεθούν για οικιστικούς σκοπούς άγονες εκτάσεις, που ούτε υπήρξαν ποτέ δάση, ούτε μπορούν στο μέλλον να γίνουν (Γ. Ντούρος, 1989). Άλλωστε, αυτή η συνθήκη δυναμικής αλληλεπίδρασης του χωροταξικού σχεδιασμού με τη δασική πολιτική ευνοείται και από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό βέβαια προϋποθέτει την αποτελεσματική σύνδεση της χωροταξικής με τη δασική πολιτική και το σχεδιασμό διατήρησης και προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος. Το μωσαϊκό γης στον Ελληνικό χώρο και κυρίως η επεκτατική δυναμική των κερδοφόρων μορφών εκμετάλλευσης της γης, δεν αφήνουν περιθώρια για επαγγελματικά στεγανά. Χωροτάκτες και Δασολόγοι πρέπει να συνεργάζονται

και αλληλοενημερώνονται, ιδιαίτερα σε διοικητικό επίπεδο, ώστε να μη λαμβάνονται αποφάσεις, θεσμοποιούνται μέτρα και εκπονούνται σχέδια αντιφατικά, ασυντόνιστα ή αλληλοεπικαλυπτόμενα μεταξύ τους.

Εν τέλει με τα σημερινά δεδομένα, οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες είναι εξαιρετικά αδύναμες για να αγγίξουν τα τεχταινόμενα σε μακροπρόθεσμη βάση γύρω και μέσα στο δασικό χώρο:

- ασχολούνται με μικρής κλίμακας περιοχές μελέτης όπου οι δασικές ενότητες δεν οριοθετούνται, δεν ταξινομούνται, δεν ολοκληρώνονται,
- ασχολούνται βασικά και κύρια με την εκτός Σχεδίου οικοδομική ανάπτυξη, χωρίς ωστόσο να έχουν τη δυνατότητα στρατηγικών επιλογών για τη χωροθέτηση της σε βέλτιστα επιλεγμένες συγκεντρωμένες θέσεις,
- δεν έχουν δυνατότητα παρεμβάσεων σε εκτάσεις μικτού (δασικού και μη χαρακτήρα) για την αλλαγή της προοπτικής τους σύμφωνα με δεδομένα γαιοικανότητας,
- δεν προβλέπεται η από πλευράς τους λήψη μέτρων φορολογικής πολιτικής, πολιτικής γης, πολιτικής κινήτρων και αποζημιώσεων, ώστε να στηρίξουν τις γεωχρηστικές και αναπτυξιακές επιλογές τους,
- δεν είναι σε θέση να επηρεάσουν και εξειδικεύσουν τη Δασική πολιτική και νομοθεσία, την νομοθεσία που ρυθμίζει τα των γεωργικών γαιών, τη νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος,
- δε θεσμοθετούνται και αντιμετωπίζουν συχνά κοινωνικές αντιδράσεις,
- δε θεμελιώνονται στη βάση πολυεπιστημονικών και διεπιστημονικών προσεγγίσεων και δε χρησιμοποιούνται ως οδηγός για τη χάραξη και την εφαρμογή σχεδίων που καταρτίζονται για έργα και προγράμματα από Δημόσιους φορείς κατασκευής υποδομών, έκδοσης αδειών κλπ (ΕΟΤ, Γ.Γ.Δ.Ε, ΔΕΗ, ΟΤΕ κλπ.).

4. Μέτρα και Ενέργειες γιά την Υποστήριξη των Στόχων Δασοπροστασίας από το Θεσμικό Πλαίσιο γιά τη Δασική Πολιτική και το Χωροταξικό Σχεδιασμό

Όπως αναφέρθηκε, η υποχώρηση της δασικής βλάστησης, ο κατακερματισμός της δασικής γης και η υποβάθμιση εν γένει του δασικού περιβάλλοντος είναι διαδικασίες που συμβαίνουν με εκχερσώσεις, παράνομες υλοτομήσεις, καταπατήσεις, παράνομες ρυμοτομήσεις,

αυθαίρετη δόμηση, δασικές πυρκαγιές κοκ., ως αποτέλεσμα των πιέσεων των ανθρώπινων δραστηριοτήτων προς το δασικό χώρο, με απώτερο συνήθως σκοπό την αντικατάσταση της δασικής βλάστησης από περισσότερο “κερδοφόρες” μορφές εκμετάλλευσης της γης. Μεταξύ των κερδοφόρων αυτών μορφών εκμετάλλευσης της γης η οικιστική ανάπτυξη και εν γένει η οικοδόμηση κατέχουν εξέχουσα θέση.

Το βασικό όχημα μέσω του οποίου διαχέεται και επεκτείνεται η οικοδόμηση, παρακάμπτοντας κάθε φυσικό ή νομικό εμπόδιο και παραγνωρίζοντας στόχους προστασίας της φύσης ή του πρωτογενή τομέα παραγωγής, είναι το εκτεταμένο καθεστώς κατακερματισμού της γης σε μικροιδιοκτήτες, σε συνδυασμό με την “σιωπηρή συναίνεση” μεταξύ Κοινωνίας και Πολιτείας στο ζήτημα της εξαγωγής του μοντέλου και των νόμων της αστικής γαιοπροσόδου έξω από τον αστικό χώρο, σε κάθε γωνιά της υπαίθρου. Το ιδιοκτησιακό καθεστώς της γης με άπειρες σχεδόν νομικές δυνατότητες ελλγμών και μεταμορφώσεων (κατάτμηση ακινήτων, συνένωση, εξ αδιαιρέτου ιδιοκτησία, οριζόντια και κάθετη συνιδιοκτησία, παραχώρηση, μεταβίβαση κλπ.), συνδυάζεται με μια εξ ίσου ατέρμονη σειρά νόμιμων ή παράνομων δυνατοτήτων οικοδομικής εκμετάλλευσης, για να προκύψει ένα δυναμικό γαιοπροσόδου που δεν αναχαιτίζεται από τίποτα: κτηματολόγιο ικανό να παρεμποδίσει γεωχρηστικές και ιδιοκτησιακές μεταβολές δεν υφίσταται, όπως επίσης δεν υφίσταται και χωροταξικό σχέδιο που να αποφαινεται για τους επιτρεπούς/επιδιωκόμενους μετασχηματισμούς σε ένα ορατό χρονικό ορίζοντα.

Με άλλα λόγια, οι διάφορες μορφές ανθρωπογενών κινδύνων για το δασικό χώρο δεν οφείλονται σε προβλήματα αποκλειστικά ιδιοκτησιακού χαρακτήρα. Είναι το αποτέλεσμα συνδυασμένων πιέσεων που απορρέουν από τη δυναμική των χρήσεων γης και τον τρόπο που ενσωματώνει ή ενσωματώνεται σ' αυτήν το ιδιοκτησιακό ζήτημα. Έτσι η επίλυση από τους φορείς της Πολιτείας του ιδιοκτησιακού ζητήματος δεν επαρκεί για την άμβλυνση των πιέσεων προς τις δασικές εκτάσεις. Πρέπει κυρίως να διατυπωθεί πλαίσιο ρύθμισης και ελέγχου των τάσεων εξέλιξης οικιστικών, τουριστικών και άλλων δραστηριοτήτων και χρήσεων. Επί πλέον οι λύσεις που θα δοθούν στους δύο τομείς προβλημάτων (ιδιοκτησιακά, χωροταξικά) πρέπει να αποδεσμεύουν και απεμπλέκουν τα μεν από τα δε και να αφορούν σε όλα τα επίπεδα σχεδιασμού και προγραμματισμού (θεσμικό, διοικητικό, τεχνικό, οικονομικό).

Για τους παραπάνω λόγους, η εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας και πολιτικής, ακόμη και αν ήταν δυνατόν να ξεπεραστούν όλα τα ενδογενή τους προβλήματα, δεν επαρκούν για μιά αποτελεσματική και μακροχρόνια προστασία των δασικών οικοσυστημάτων στον Ελληνικό χώρο. Πρέπει

οπωσδήποτε να ενεργοποιηθεί ο χωροταξικός σχεδιασμός σε περιφερειακό επίπεδο με τις παρακάτω προδιαγραφές:

- (1) Οι ομάδες εκπόνησης των χωροταξικών σχεδίων χρειάζεται πλέον να περιλαμβάνουν εκτός από χωροτάκτες, δασολόγους, γεωργοοικονομολόγους, γεωπόνους, ειδικούς σε θέματα εδαφικής καταλληλότητας κλπ.
- (2) Γιά τη διατύπωση προτάσεων που αφορούν στη μελλοντική διαχείριση εκτεταμένων ενοτήτων του αγροτικού χώρου μικτού γεωργοδασικού χαρακτήρα, οι ομάδες εκπόνησης χωροταξικών σχεδίων πρέπει να διαθέτουν ως εισροές, κοινής αποδοχής (με τους κεντρικούς φορείς δασικής και γεωργικής πολιτικής), ταξινομήσεις και ονοματολογίες των εδαφικών μονάδων δασικής και γεωργικής γης.
- (3) Το "θεσμικό οπλοστάσιο" των χωροταξικών σχεδίων και των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών πρέπει να εμπλουτιστεί και να επεκταθεί σε θέματα πέραν των χρήσεων γης και των όρων δόμησης. Ειδικότερα, η ανάγκη εξοστρακισμού των πιέσεων γιά οικοδομική ανάπτυξη γύρω από δάση προς άλλες θέσεις καλεί γιά μέτρα και ρυθμίσεις που την αποθαρρύνουν στις περιδασικές ζώνες (χωρίς να την απαγορεύουν). Ως παραδείγματα τέτοιων ρυθμίσεων αναφέρονται: η επιβολή ειδικών φορολογικών επιβαρύνσεων στην εκτός σχεδίου δόμηση προκειμένου γιά τη σύνδεση των οικοδομών με δίκτυα υποδομής, ή η παροχή δυνατότητας μεταφοράς των δικαιωμάτων δόμησης, ή ακόμη η επιβολή αυστηρών προδιαγραφών και προϋποθέσεων γιά την απόκτηση της οικοδομικής άδειας (π.χ. σε ευαίσθητες γιά πυρκαγιές θέσεις υποχρεωτική κατασκευή και διαθεσιμότητα δεξαμενών νερού και αντλιών γιά την πυροσβεστική χρησιμοποίησή του).

Επιπρόσθετα είναι ανάγκη να προσδιορίζονται, στα πλαίσια των χωροταξικών σχεδίων, ζώνες μη δασικές όπου δε θα επιτρέπεται η οικοδόμηση, γιά να εκλείψει η σημασιολογική ταύτιση της δασικής βλάστησης με τη μη οικοδόμηση (μηδενικό οικοδομικό δυναμικό), ταύτιση που στην ουσία αποτελεί το σοβαρότερο εχθρό της δασικής βλάστησης. Οι ζώνες αυτές κατά προτεραιότητα θα πρέπει να είναι οι γεωργικές ή γεωργοδασικές γαίες σε συνοριακές θέσεις με τα αμιγή ψηλά δάση που κατατάσσονται στις πρώτες κλάσεις κινδύνου συρρίκνωσης της επιφάνειάς τους. Με αυτό τον τρόπο καταργείται η διαφορά οικοδομικού δυναμικού σε γειτονικές εκατέρωθεν του συνόρου του δάσους ζώνες.

Ακόμη στα πλαίσια του χωροταξικού σχεδιασμού πρέπει να αντιμετωπιστεί το τεράστιο πρόβλημα των υφιστάμενων οικιστικών πυρήνων και μεμονωμένων οικοδομών στο εσωτερικό δασών και δασικών εκτάσεων και των κινδύνων πυρκαγιάς (από αμέλεια), αλλά και ασφάλειας των ιδίων των κατοίκων τους, που προκύπτουν από αυτή την παρουσία. Συνυφασμένο με αυτό το ζήτημα και βέβαια υπαρκτό είναι το θέμα της μελλοντικής εξέλιξης οικισμών ή συνοικισμών μέσα στο δάσος. Θα παγώσουν, θα αναπτυχθούν, θα επεκταθούν, θα μπουν σε σχέδιο; Σ' αυτή την τελευταία περίπτωση οικιστικών πυρήνων, θα έπρεπε να υπήρχε δυνατότητα επιβολής "ειδικού τέλους δασοπροστασίας" που να καταβάλλεται στους αντίστοιχους φορείς αυτοδιοίκησης (α' ή β' βαθμού), για τη διαμόρφωση και κατασκευή αντιπυρικής υποδομής γύρω από τους οικιστικούς πυρήνες. Επί πλέον θα έπρεπε να αναζητούνται και επιβάλλονται λύσεις "παγώματος" της επέκτασης τους και των όρων και περιορισμών δόμησής τους (περιπτώσεις π.χ. οικισμών οικοδομικών συνεταιρισμών στα δάση των ορεινών όγκων της Αττικής).

- (4) Βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική από πλευράς χωροταξικού σχεδιασμού υποστήριξη των στόχων προστασίας της δασικής γης είναι η ενίσχυση του θεσμικού κύρους και του δεσμευτικού χαρακτήρα των χωροταξικών σχεδίων για τους φορείς άσκησης γεωργικής, δασικής, οικιστικής κα πολιτικής (ΓΓΔ, ΥπΓε κλπ.). Τα χωροταξικά σχέδια θα πρέπει να χρησιμοποιούνται από τους εν λόγω φορείς ως οδηγοί - πλαίσια για την εκπόνηση και υλοποίηση των προγραμμάτων τους. Έτσι για παράδειγμα, οι αποφάσεις, στα πλαίσια χωροταξικών σχεδίων, για καταχώρηση μικτών εδαφικών μονάδων (δασικής και άλλης γης) σε δασοπονικές χρήσεις (στο βαθμό που λαμβάνονται από διεπιστημονικές ομάδες) πρέπει να δεσμεύουν το ΥπΓε και να ενεργοποιούν αυτόματα αρμοδιότητες των τοπικών φορέων δασικής διαχείρισης. Αντίστροφα η καταχώρηση τέτοιων μονάδων σε οικιστικές χρήσεις πρέπει επίσης να εκλαμβάνεται ως θεμιτή και δεσμευτική για τη ΓΓΔ αλλά και τους φορείς πολεοδόμησης και έγκρισης οικοδομικών αδειών.

Από την άλλη πλευρά σε επίπεδο δασικής πολιτικής και των θεσμών εφαρμογής της επιβάλλεται να αρθεί η εσωτερική της ασάφεια και έλλειψη συνοχής, η εσωστρέφεια και ο απομονωτισμός που τη διακρίνει έναντι των άλλων τομέων πολιτικής που αναφέρονται στο γεωγραφικό χώρο (οικιστική, γεωργική, τουριστική κλπ.). Με τον υπερπροστατευτισμό που την διακρίνει

για τις κάθε είδους δασικές εκτάσεις, αντιπαρατίθεται εξ ορισμού και συχνά αβάσιμα, σε κάθε μη δασική οικονομική και αναπτυξιακή επιδίωξη, συνθήκη που οδηγεί κάποτε στην αυτοϋπονόμευσή της.

Ειδικότερα τα προβλήματα των θεσμών της δασικής πολιτικής που πρέπει άμεσα να αντιμετωπιστούν είναι:

- α) Υπάρχει ένα τεράστιο ζήτημα *εναρμόνισης των ορισμών που χρησιμοποιούν και των αποτελεσμάτων που δίνουν οι εθνικές απογραφές δασών με τους ορισμούς "περί δάσους και δασικής έκτασης" της δασικής νομοθεσίας*, με το νομικό καθεστώς σημαντικών εκτάσεων (που ενώ φέρουν δασική βλάστηση τελούν υπό καθεστώς οικιστικής χρήσης), ακόμα και με τα κριτήρια των διοικητικών πράξεων χαρακτηρισμών/"αποχαρακτηρισμών" δασικών εκτάσεων. Τα άρθρα της δασικής νομοθεσίας που περιλαμβάνουν τους ορισμούς των εννοιών "δάσος" και "δασική έκταση" και τις επί μέρους κατηγορίες τους (Ν. 998/79) θα έπρεπε να διακρίνονται από ακρίβεια, σαφήνεια και αναγνώριση των χωροταξικών και φυσιογραφικών ιδιοτεροτήτων καθενός από τη μεγάλη ποικιλία των δασικών οικοσυστημάτων που απαντώνται στον Ελληνικό χώρο. Θα έπρεπε ακόμη να παρουσιάζουν κάποια αντιστοιχία με τα οριζόμενα στις εθνικές απογραφές δασών.
- β) Στα πλαίσια της δασικής πολιτικής, όπως εκφράζεται αυτή μέσα από τη δασική νομοθεσία, *σημαντικό πρόβλημα συνιστά ο αδιαφοροποίητος χαρακτήρας της*, σε όλες τις περιπτώσεις χωροταξικών ενοτήτων και περιφερειών της Χώρας, της Ηπειρωτικής και της Νησιωτικής Ελλάδας, των πυρόπληκτων και των μη πυρόπληκτων νομών της Χώρας, εκεί όπου τα δασικά οικοσυστήματα υποχωρούν μπροστά στις πιέσεις για οικοπεδοποίηση της γης και εκεί όπου δασώνονται εγκαταλειμμένοι αγροί. Στην ταξινόμηση δασών και δασικών εκτάσεων που γίνεται από τη δασική νομοθεσία, ταξινόμηση στην οποία βασίζεται η διαβάθμιση των επιτρεπτών επεμβάσεων, δεν λαμβάνεται καθόλου υπόψη, για παράδειγμα, το είδος της δασικής βλάστησης σε σχέση με τον κίνδυνο πυρκαγιάς (πυρόπληκτα και μη πυρόπληκτα είδη, είδη που αναγεννώνται εύκολα ή δύσκολα κλπ.). Όσον αφορά το κριτήριο της χιλιομετρικής απόστασης από την παραλία, τις εθνικές και επαρχιακές οδούς, τις βιομηχανικές περιοχές, τις τουριστικές περιοχές κλπ., αυτό είναι εντελώς παραπλανητικό ως χωροταξικό κριτήριο και δεν απηχεί τις πιέσεις που ασκούνται στις δασικές εκτάσεις για αλλαγή της χρήσης και του προορισμού τους.

- γ) Οι επιτρεπτές επεμβάσεις στα δάση, όπως αναλύονται και εξειδικεύονται στα άρθρα 48-60 του Ν.998/79, εμφανίζονται με τέτοια ένταση και έκταση ώστε τελικά ο κανόνας να είναι η επέμβαση και η εξαίρεση η μη επέμβαση. Χαρακτηριστική περίπτωση το άρθρο 49, που επιτρέπει (υπό προϋποθέσεις) ένταξη δάσους ή δασικής έκτασης σε σχέδιο νέας οικιστικής περιοχής. Αυτή η δυνατότητα και μερικές ακόμη από τις άλλες επιτρεπτές επεμβάσεις (για ορισμένες από τις οποίες έχουν εκδοθεί Π.Δ. και Ειδικές Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις που καθορίζουν τις προδιαγραφές μελετών για τις επιπτώσεις στο περιβάλλον) πρέπει να επανεξεταστούν.
- δ) Η Πολιτεία με εγκυκλίους όπως αυτή για το *"υπέρ του δημοσίου τεκμήριο κυριότητας"*, ίσως κατορθώνει να αποκτήσει την κυριότητα ορισμένων εκτάσεων, υποκινεί όμως έτσι μηχανισμούς *εξάλειψης της δασικής βλάστησης* από πολλές άλλες. Αντί της παραπομπής με αυτόν τον τρόπο ευρείας γκάμας διεκδικήσεων στα πολιτικά δικαστήρια, μάλλον σκοπιμότερη θα ήταν η *απαξίωση των προσδοκιών οικοδομικής αξιοποίησης, μιάς και διά παντός, σε σαφώς οριοθετημένες ζώνες, που να περιλαμβάνουν τόσο το δάσος όσο και γύρω προστατευτικούς δακτυλίους*. Η Πολιτεία μπορεί να έχανε την κυριότητα κάποιων εκτάσεων, θα προστάτευε όμως έτσι τη δασική βλάστηση. Άλλωστε υπάρχουν παραδείγματα ιδιωτικών δασών, που αποτελούν πρότυπο διατήρησης και ανάδειξης του δασικού περιβάλλοντος (για εκπαιδευτικούς ή άλλους σκοπούς) και παραδείγματα κάποιων δημοσίων και κοινοτικών δασικών εκτάσεων, που τυγχάνουν χείριστης διαχείρισης.
- ε) Ως γενικότερο τέλος πρόβλημα του συνολικού θεσμικού πλαισίου επισημαίνεται η *μη εναρμόνιση του πνεύματος αλλά και των επί μέρους διατάξεων της δασικής νομοθεσίας με τη νομοθεσία περί οικιστικών επεκτάσεων και της εκτός σχεδίου δόμησης και τις διατάξεις που ρυθμίζουν τις επί μέρους οικονομικές δραστηριότητες* (βιομηχανία, τουρισμό, εξόρυξη κλπ.). Με τα σημερινά δεδομένα η λήψη των αποφάσεων για δασικά θέματα συχνά οδηγείται στα πολιτικά δικαστήρια και το κριτήριο της βλάστησης καθίσταται ανίσχυρο. Ακόμη και εκεί οι διαφορές και τα όρια μεταξύ έγκυρου και άκυρου τίτλου ιδιοκτησίας, νόμιμου και παράνομου οικοδομήματος μέσα σε δασική έκταση δεν είναι πλέον αναγνωρίσιμα, ούτε από τις δικαστικές αρχές τις αρμόδιες για την ερμηνεία των νόμων.

Βιβλιογραφία

- Αναγνωστόπουλος, Δ.Α. (1981): *Διαχρονική Ανάλυση των Μεταβολών στις Μορφές Χρήσεως των Γαιών*. Γενική Δ/νση Δασών & Δ.Π/Υπ. Γεωργίας, Αθήνα 1981.
- Γιωτάκης, Β. (1991): "Η Διερεύνηση της Δασικής Ιδιοκτησίας, Προβλήματα που ανακύπτουν από την Εφαρμογή του Τεκμηρίου Κυριότητας". Συνέδριο ΓΕΩΤΕΕ *Ιδιοκτησιακό Ζήτημα των Δασικών Εδαφών της Ελλάδας*, Αθήνα, 6/1991.
- Goldammer, J. (1991): "Land Use and Fire Risk: the interface of forest, agricultural land, wildlands and residential areas". *Seminar on Forest Fire Prevention, Land Use and People*, FAO/ECE/ILO, Athens, 2/11/1991.
- Καυλίδης, Δ. (1990): *Δασικές Πυρκαγιές*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Γιαχούση-Γιαλούλη.
- ΚΕΠΕ (1989): *Δασοπονία*, Εκθέσεις (1) για το πρόγραμμα 1988-1992. Αθήνα: Εκδόσεις ΚΕΠΕ.
- Νάκος, Γ. (1989): "Σχεδιασμός Χρήσεων Γης", εισήγηση στο Συνέδριο *Πολιτική Δασικής Γης & Πυρκαγιές*, Αθήνα 23/5/1989.
- Νόμοι: 248/1976, ΦΕΚ 6/Α/12.1.1976, 998/1979, ΦΕΚ 289/Α/29.12.1979, 1734/1987, ΦΕΚ 189/Α/26.10.1987, 1947/1991, ΦΕΚ 70Α/14.5.1991.
- Ντούρος, Γ. (1989): "Οικιστική Πολιτική & Δάση", εισήγηση στο Συνέδριο *Πολιτική Δασικής Γης & Πυρκαγιές*, Αθήνα 23/5/1989.
- Οικονόμου, Δ. (1994): "Σύστημα Χωροταξικού Σχεδιασμού και Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες". *Περιβάλλον & Δίκαιο*, Τχ. 1. Αθήνα.
- Papastavrou (1991): "Social, Economic and Cultural Aspects of Forest and Wildland Fires in Greece", *Seminar on Forest Fire Prevention, Land Use and People*, FAO/ECE/ILO, Athens, 2/11/1991.
- Π.Δ.: 6/17.10.1978, ΦΕΚ 538/Δ, 20/28.1.1988, ΦΕΚ 61/Δ, 24.5.1985, ΦΕΚ 270/Δ/31.5.1985, 182/26.3.1974, ΦΕΚ 80/Α, 183/5.6.1986, ΦΕΚ 70/Α.
- Σαπουντζάκη, Κ., Πάγκας, Ν., Γκούμα, Β. (1994): "Το Ιδιοκτησιακό Καθεστώς των Δασικών Εκτάσεων & η Δυναμική των Χρήσεων Γης σε Χωροταξικό Επίπεδο: διεπιστημονικές λύσεις σε αλληλεξαρτώμενα προβλήματα για την αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών", 6ο Πανελλήνιο Δασολογικό Συνέδριο *Δασική Ανάπτυξη, Ιδιοκτησιακό-Χωροταξικό*, Ελληνική Δασολογική Εταιρεία, ΜΑΙΧ, Χανιά, 4/1994.
- Τσαφάρας, Χ. Σπ. (1989): "Η Σημασία της Γεωργικής Γης στην Αττική", Συνέδριο ΓΕΩΤΕΕ *Ο πρωτογενής Τομέας στην Αττική/Αλληλεπιδράσεις του με το Μητροπολιτικό Κέντρο*, Αθήνα, Απριλίου 1989.
- Velez, R. (1987): "Predicting to Prevent. Application of Danger Prediction in Forest Fire Prevention", *Seminar on Methods and Equipment for the Prevention of Forest Fires*, United Nations, ICONA, Spain, 1987.
- Velez, R. (1991): "Forest Fire Prevention: Policy and Legislation", *Seminar on Forest Fire Prevention, Land Use and People*, FAO/ECE/ILO, Athens 2/11/1991.
- Wassenhoven, L. (1994): "The Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Greece", υπό δημοσίευση από την Ε.Ε. στα πλαίσια του προγράμματος *Χωροταξία 2000 +*.
- Υπουργείο Γεωργίας (1992): *Αποτελέσματα Πρώτης Εθνικής Απογραφής Δασών*, Γενική Γραμματεία Δασών και Φ.Π./Δ/νση Δασικού Κτηματολογίου Δασολογίου Χαρτογράφησης, Απογραφής και Ταξινόμησης Δασών και Δασικών Εκτάσεων, Αθήνα, 1992.