



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 5/2011

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

Τμήμα Β'

Συνεδρίαση της 4^{ης} Ιανουαρίου 2011

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Ασημακόπουλος Βλάσιος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι: Παναγιωτουνάκος Παναγιώτης, Κανελλόπουλος Γεώργιος, Βελώνη Ευγενία, Χανής Δημήτριος, Κουτούκη Αφροδίτη

Εισηγήτρια: Χριστίνα Διβάνη, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

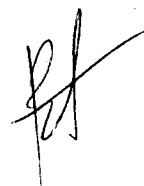
Αριθμός Ερωτήματος: Υπ' αριθμ. 201095/3004/5-8-2010 έγγραφο της Γενικής Δ/σης Ανάπτυξης & Προστασίας Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος, που υπογράφεται από την Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται 1) Αν οι εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής, που προβλέπονται στην παρ. 3 του άρθρου 2 του Ν. 2160/1993 μπορούν να πραγματοποιηθούν μόνο σε δημόσια δάση και δημόσιες δασικές εκτάσεις ή και σε ιδιωτικά δάση και ιδιωτικές δασικές εκτάσεις κατά την πρόβλεψη της παρ. 4 του άρθρου 51 του Ν. 998/1979 και 2) Αν η διάταξη του άρθρου 51 του Ν. 998/1979 μπορεί να εφαρμοσθεί μόνο σε συνδυασμό με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 2 του Ν. 2160/1993 ή και ανεξάρτητα από τη διάταξη αυτή, για έργα που δεν χαρακτηρίζονται ως

ειδικής τουριστικής υποδομής (βλ. και το υπ' αριθμ. 204975/4080/15-11-2010 έγγραφο της ίδιας ως άνω Δ/νσης που υπογράφεται από τον Ειδικό Γραμματέα Δασών).

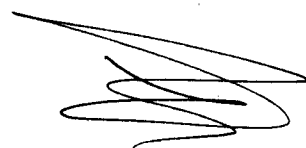
Επί των ως άνω θεμάτων το Β' τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδοτεί ως ακολούθως:

I. Με τις διατάξεις του τρίτου και του πέμπτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος, όπως ισχύουν μετά την αναθεώρησή τους το έτος 2001, ορίζεται αντιστοίχως ότι: *«Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων»* και ότι: *«Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.»*. Όπως είχε γίνει νομολογιακά δεκτό προ της ως άνω αναθεώρησης του αμέσως ανωτέρω πέμπτου εδαφίου, η έννοια της διάταξης αυτής, που περιελάμβανε τη λέξη «δημοσίων» πριν τη λέξη «δασών», ήταν, ότι μόνο σε δημόσια δάση και δημόσιες δασικές εκτάσεις επιτρέπονταν κατ' εξαίρεση επεμβάσεις, συνεπαγόμενες τη μεταβολή της μορφής τους ως δασικής, όχι δε και σε δάση ή δασικές εκτάσεις που ανήκουν σε ιδιώτες ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου (ΣΤΕ ΟΛ. 3754/1981). Μετά την προαναφερόμενη όμως αναθεώρηση του Συντάγματος, μεταβλήθηκε, κατά τη νομολογία, το καθεστώς συνταγματικής προστασίας των ιδιωτικών δασών και των ιδιωτικών δασικών εκτάσεων με συνέπεια να επιτρέπονται εφεξής και στα ιδιωτικά δάση και στις ιδιωτικές δασικές εκτάσεις επεμβάσεις με τις ίδιες προϋποθέσεις που επιτρέπονται αυτές και στα δάση και τις δασικές εκτάσεις του Δημοσίου (ΣΤΕ 1062/2003, 964/2008) σύμφωνα με τους όρους και περιορισμούς που προβλέπει ο ψηφισθείς σε εκτέλεση των ως άνω συνταγματικών ρυθμίσεων ειδικός νόμος 998/1979 (Α' 289) στα άρθρα 45 επόμενα.



Από την ερμηνεία των συνταγματικών αυτών ρυθμίσεων, μετά την μεταβολή του καθεστώτος της απόλυτης συνταγματικής προστασίας των ιδιωτικών δασών και ιδιωτικών δασικών εκτάσεων, με τις διατάξεις των εδαφίων τρίτου και πέμπτου της αναθεωρηθείσας παρ. 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος, που άρχισαν να ισχύουν από 18.4.2001, συνάγεται ότι τα δάση και οι δασικές εκτάσεις της χώρας, είτε ανήκουν στο Δημόσιο, είτε ανήκουν σε ιδιώτες ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, υπάγονται, ως φυσικά αγαθά και ανεξαρτήτως της ειδικότερης σημασίας ή της θέσης τους, σε ειδικό προστατευτικό καθεστώς, προκειμένου να διατηρηθεί η κατά τον προορισμό τους χρήση και για να διαφυλαχθεί η φυσική και βιολογική ισορροπία που προκύπτει από την ύπαρξή τους. Περαιτέρω, από τη συνταγματική αυτή προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων συνάγεται (ΣΤΕ 2569/2004 7μ., 1986/2002, 3672/2001 κ.ά.), ότι οι επιτρεπόμενες από το Σύνταγμα και το νόμο επεμβάσεις σε έκταση με δασικό χαρακτήρα πρέπει να διενεργούνται για λόγους δημόσιας ωφέλειας, με τη μεγαλύτερη δυνατή φειδώ, και αφού διαπιστωθεί αιτιολογημένως ότι η ικανοποίηση των συγκεκριμένων αναγκών που επιδιώκεται με την επέμβαση υπερτερεί της ανάγκης διαφυλάξεως της δασικής βλαστήσεως και ότι δεν υφίσταται τρόπος ικανοποίησης των αναγκών χωρίς αλλοίωση της μορφής εκτάσεων με δασικό χαρακτήρα.

II. Περαιτέρω, στο άρθρο 51 του προαναφερθέντος Ν. 998/1979 «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας» (ΦΕΚ Α' 289) ορίζεται: «*I. Μετά πρότασιν του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού, ερειδομένην επί σχετικού προγράμματος ή μελέτης τουριστικής αναπτύξεως περιοχής τινος και γνώμην του Συμβουλίου Δασικής Πολιτικής επιτρέπεται όπως δημόσια δάση ή δασικά εκτάσεις ή τμήματα αυτών παραχωρούνται εις τον ως άνω Οργανισμόν και τίθενται υπό την διοίκησιν αυτού, προς τον σκοπόν της τουριστικής αξιοποίησώς των. Ως τουριστική αξιοποίησις νοείται η κατασκευή πάσης φύσεως εγκαταστάσεων δια την διαβίωσιν και αναψυχήν ομαδικώς ή και*



ατομικώς κινουμένων ατόμων και δια την ανάλογον διαμόρφωσιν του όλου χώρου.

2. ...

3. Η κατά τα ανωτέρω παραχώρησις ενεργείται δι' αποφάσεως του Υπουργού Γεωργίας υπό τον όρον της διατηρήσεως της δασικής μορφής των παραχωρουμένων εκτάσεων, καθοριζομένων συγχρόνως ...

4. Η χρησιμοποίησις δια τους εν τη παραγράφω 1 σκοπούς ιδιωτικών δασών ή δασικών εκτάσεων επιτρέπεται μόνον επί τη βάσει της εκάστοτε ισχύουσας οικιστικής και τουριστικής νομοθεσίας και μετά προηγουμένην έγκρισιν του Υπουργού Γεωργίας χορηγουμένην υπό τας αυτάς ως άνω προϋποθέσεις και όρους των προηγουμένων παραγράφων. ...»

Τέλος, στο άρθρο 2 του Ν. 2160/93 «Ρυθμίσεις για τον Τουρισμό και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 118), υπό τον τίτλο «Τουριστικές επιχειρήσεις» ορίζεται:

«1. ...

3. "Εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής".

Κάθε μορφή τουρισμού, όπως ο συνεδριακός, ο θαλάσσιος, ο αθλητικός, ο αγροτικός, ο πολιτιστικός, ο θεραπευτικός ή άλλο, υπάγεται στην αρμοδιότητα του Ε.Ο.Τ.. Οι εγκαταστάσεις για συνεδριακά κέντρα, χιονοδρομικά κέντρα, κέντρα ιππικού τουρισμού, αεροθεραπευτήρια και υδροθεραπευτήρια, συνοδευτικές αυτών εγκαταστάσεις, όπως καταλύματα, χώροι αθλητικών τουριστικών εγκαταστάσεων, κέντρα εστίασης και αναψυχής, ως και εγκαταστάσεις οποιασδήποτε μορφής, καθώς και γραφεία εκμετάλλευσης σκαφών αναψυχής υπάγονται στην εποπτεία του Ε.Ο.Τ.. Για την κατασκευή πάσης φύσεως χερσαίων κτιριακών και λοιπών εγκαταστάσεων, που απαιτούνται για τη δημιουργία, λειτουργία, τουριστική ανάπτυξη, αξιοποίηση και οικονομική βιωσιμότητα των ανωτέρω εγκαταστάσεων, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 51 του ν. 998/1979 (ΦΕΚ 289 Α'), η προβλεπόμενη παραχώρηση δε στον Ε.Ο.Τ. διενεργείται δια κοινής αποφάσεως των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Γεωργίας.

4. ...».

Από το συνδυασμό των πιο πάνω διατάξεων και ειδικότερα από την περιλαμβανόμενη στην παρ. 3 του άρθρου 2 του Ν. 2160/1993 ρητή πρόβλεψη εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 51 του ν. 998/1979 προκύπτει, ότι η κατασκευή των εγκαταστάσεων ειδικής τουριστικής υποδομής, που προβλέπονται στην παρ. 3 του άρθρου 2 του Ν. 2160/1993, επιτρέπεται τόσο σε δημόσια δάση και δημόσιες δασικές εκτάσεις υπό τις ειδικότερες προϋποθέσεις που τίθενται στις παρ. 1, 2 και 3 του άρθρου 51 του Ν. 998/1979, όσο και σε ιδιωτικά δάση και ιδιωτικές δασικές εκτάσεις, υπό τις ειδικότερες προϋποθέσεις που τίθενται στην παρ. 4 του άρθρου τούτου. Στην περίπτωση αυτή, κατά την ρητή επιταγή της διατάξεως της παρ. 4 του άρθρου 51 του Ν. 998/1979 απαιτείται να προηγηθεί έγκριση επέμβασης του Υπουργού Γεωργίας (νυν Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής). Με την καθιέρωση της προϋποθέσεως αυτής προκειμένου για επεμβάσεις σε ιδιωτικά δάση και ιδιωτικές δασικές εκτάσεις σκοπήθηκε από τον νομοθέτη η παροχή της απαιτούμενης από το Σύνταγμα αυξημένης προστασίας, την οποία μπορούσε να εγγυηθεί και να παράσχει ο αρμόδιος προς τούτο Υπουργός Γεωργίας (νυν Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής), ενώ προκειμένου περί επεμβάσεων σε δημόσια δάση και δημόσιες δασικές εκτάσεις, οι εγγυήσεις των απαιτήσεων της αυξημένης ως άνω συνταγματικής προστασίας εξασφαλίζονται μέσω της προβλεπόμενης παραχώρησης από τους συναρμόδιους Υπουργούς της συγκεκριμένης έκτασης στον ΕΟΤ, στην οποία εμπεριέχεται η έγκριση επέμβασης.

Προς επίρρωση της άποψης αυτής επισημαίνεται, ότι η διατύπωση της διατάξεως της παρ. 3, τελευταίο εδάφιο, του άρθρου 2 του Ν. 2160/1993, ότι «η προβλεπόμενη παραχώρηση στον Ε.Ο.Τ. διενεργείται δια κοινής αποφάσεως των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Γεωργίας» δεν τέθηκε για να περιορίσει την δυνατότητα κατασκευής των εγκαταστάσεων ειδικής τουριστικής υποδομής, που προβλέπονται στην ίδια διάταξη, μόνο σε δημόσια δάση και δημόσιες δασικές εκτάσεις,



διάκριση η οποία άλλωστε δεν γίνεται στην εν λόγω διάταξη, αλλά είχε σαν μοναδικό σκοπό την ενίσχυση των εγγυήσεων για τη διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων της παραχώρησης των δυνάμενων να παραχωρηθούν δημόσιων δασών και δημόσιων δασικών εκτάσεων, με την ανάθεση της αρμοδιότητας αυτής σε συλλογικό αντί σε ατομικό διοικητικό όργανο. Συγκεκριμένα, ενώ από τις διατάξεις των παρ. 3 και 4 του άρθρου 51 του Ν. 998/1979, που αφορά τις τουριστικές εγκαταστάσεις εν γένει, απαιτείται απόφαση του Υπουργού Γεωργίας για την παραχώρηση δημοσίων δασών και δασικών εκτάσεων, ο Ν. 2160/1993, που αφορά ειδικά τις εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής, απαιτεί, για την προβλεπόμενη παραχώρηση των εκτάσεων αυτών στον ΕΟΤ, έκδοση ΚΥΑ των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Γεωργίας.

Εξάλλου, πέραν των ανωτέρω, από τη γενικότητα της διατύπωσης της διατάξεως του άρθρου 51 του Ν. 998/1979 προκύπτει, ότι αυτή μπορεί να εφαρμοσθεί, όχι μόνο σε συνδυασμό με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 2 του Ν. 2160/1993, αλλά και ανεξάρτητα από τη διάταξη αυτή, για έργα που δεν χαρακτηρίζονται ως ειδικής τουριστικής υποδομής. Άλλωστε, μέχρι τη διατύπωση της έννοιας των «εγκαταστάσεων ειδικής τουριστικής υποδομής» που έγινε με τον Ν. 2160/1993, η διάταξη του άρθρου 51 του Ν. 998/1979 εφαρμοζόταν από την έναρξη ισχύος αυτού για τις τουριστικές εγκαταστάσεις εν γένει.

III. Κατ' ακολουθίαν όλων των εκτιθέμενων στις παραγράφους I και II παραδοχών, το Τμήμα αποφαινεται ομόφωνα:

Στο μεν πρώτο ερώτημα, ότι επιτρέπεται η κατασκευή των εγκαταστάσεων ειδικής τουριστικής υποδομής, που προβλέπονται στην παρ. 3 του άρθρου 2 του Ν. 2160/1993, όχι μόνο σε δημόσια δάση και δημόσιες δασικές εκτάσεις, αλλά και σε ιδιωτικά δάση και ιδιωτικές δασικές εκτάσεις υπό τις ειδικότερες προϋποθέσεις που τίθενται στις παρ. 1, 2, 3 και 4 του άρθρου 51 του Ν. 998/1979, πέραν των προϋποθέσεων, οι οποίες έχουν τεθεί από το Σύνταγμα και τις λοιπές διατάξεις του εν λόγω νόμου, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από τον Ν.

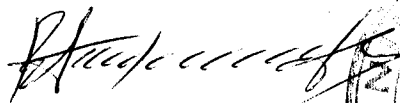


3208/2003 και έχουν εξειδικευθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και οι οποίες πρέπει να συντρέχουν άνευ ετέρου σε οποιαδήποτε επιτρεπόμενη από το νόμο και το Σύνταγμα επέμβαση σε έκταση με δασικό χαρακτήρα, στο δε δεύτερο ερώτημα, ότι η διάταξη του άρθρου 51 του Ν. 998/1979 μπορεί να εφαρμοσθεί, όχι μόνο σε συνδυασμό με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 2 του Ν. 2160/1993, αλλά και ανεξάρτητα από τη διάταξη αυτή, για έργα που δεν χαρακτηρίζονται ως ειδικής τουριστικής υποδομής.

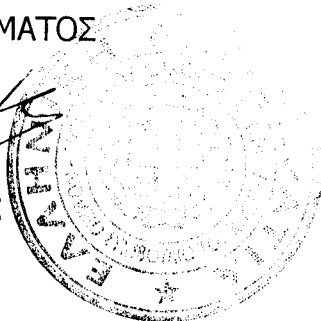
Θεωρήθηκε

Αθήνα, 16/2/2011

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ



Βλάσιος Ασημακόπουλος
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ



Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ



Χριστίνα Διβάνη
Πάρεδρος ΝΣΚ

