



## Παρατηρήσεις WWF Ελλάς επί του σχεδίου νόμου «Βοσκήσιμες γαίες Ελλάδας και άλλες διατάξεις»

Ιούνιος 2015

Με το παρόν, η περιβαλλοντική οργάνωση WWF Ελλάς συμμετέχει στη δημόσια διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου «Βοσκήσιμες γαίες Ελλάδας και άλλες διατάξεις», όπως έχει αναρτηθεί στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.opengov.gr/minenv/?p=6618> (τελευταία ανάκτηση στις 8.6.2015).

### A. Γενικά σχόλια

1. Από τον ορισμό των «βοσκήσιμων γαιών» (άρθρο 1 ), είναι σαφές ότι οι τελευταίες περιλαμβάνουν και δάση ή δασικές εκτάσεις («βλάστηση... φρυγανική ή ξυλώδης, με θαμνώδη ή αραιά δενδρώδη μορφή» - πρβλ., σχετικά, ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 24Σ· ΣτΕ Ολ. 32/2013, σκέψεις 9<sup>η</sup> έως 13<sup>η</sup>).

2. Σύμφωνα με το νομοσχέδιο, είναι επίσης σαφές ότι η «εξυπηρέτηση» της βόσκησης στα δάση και τις δασικές εκτάσεις που αποτελούν συγχρόνως βοσκήσιμες γαίες **υπεριορίζει άλλων σκοπών**, όπως η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, και ειδικά των δασών και δασικών εκτάσεων (άρθρο 24 παρ. 1 εδ. α' έως γ' Σ), ή η «προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας, μέσω της διατήρησης των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας χλωρίδας και πανίδας στο ευρωπαϊκό έδαφος» (άρθρο 2 παρ. 1 Οδηγίας 92/43). Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 8, «αν στις βοσκήσιμες γαίες περιλαμβάνονται δάση ή δασικές εκτάσεις, σε αυτές **επιτρέπεται να γίνεται χρήση για βόσκηση** σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου και απαγορεύεται κάθε άλλη επέμβαση επ' αυτών, εκτός των επεμβάσεων που προβλέπονται από τη δασική νομοθεσία και **δεν παρεμποδίζουν τη χρήση της βοσκής**». Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 3, τα διαχειριστικά σχέδια ρυθμίζουν τους «όρους χρήσης» δασών και δασικών εκτάσεων «σύμφωνα με τις υφιστάμενες και τις προκύπτουσες, **συμβατές με τη βοσκή, παράλληλες χρήσεις**, καθώς και τη βοσκοϊκανότητα της κάθε περιοχής και διασφαλίζεται η αειφόρος διαχείριση των βοσκήσιμων γαιών **προς εξυπηρέτηση της σκοπούσας χρήσης**, χωρίς να παρεμποδίζεται η χρήση της βοσκής».

3. Ωστόσο, σε αντίθεση με τις αναφορές αυτές, έχει διαπιστωθεί εδώ και χρόνια από την επιστημονική κοινότητα αλλά και από την πράξη, η εντατική αξιοποίηση εκτάσεων για μόνο μια χρήση (γεωργία, κτηνοτροφία, δασοπονία) αποδείχτηκε σε αρκετές περιπτώσεις καταστροφική για το περιβάλλον και όχι επαρκώς παραγωγική για τους σκοπούς της ίδιας της χρήσης. Σήμερα, τα περισσότερα φυσικά οικοσυστήματα της χώρας και δη τα λιβαδικά είναι υποβαθμισμένα, εξαιτίας διάφορων απειλών, όπως οι πυρκαγιές, αλλά και λόγω της αλόγιστης χρήσης κατά χώρο, χρόνο και ένταση βόσκησης. Η αλόγιστη χρήση των οικοσυστημάτων οδηγεί σε υποβάθμιση των εδαφών, με αποτέλεσμα, σε πολλές περιπτώσεις, την εκτεταμένη διάβρωση ή ακόμα και την οριακή ερημοποίηση. Αποτέλεσμα της διεργασίας αυτής είναι, πλέον της υποβάθμισης του φυσικού περιβάλλοντος και των παρεχόμενων

υπηρεσιών του, η χαμηλή παραγωγικότητα των οικοσυστημάτων και κατά συνέπεια ο περιορισμός της βοσκήσιμης ύλης.

4. Η βόσκηση, εκτός από σημαντική παραγωγική δραστηριότητα, αποτελούσε και πρέπει να συνεχίζει να αποτελεί εργαλείο για τη διαχείριση φυσικών οικοσυστημάτων, όμως η άσκηση της πρέπει να γίνεται με ορθολογικό τρόπο και οργανωμένα κατά χώρο και χρόνο ώστε να παραμείνει μία παραγωγική δραστηριότητα, αλλά και να συμβάλει στη διατήρηση και προστασία των οικοσυστημάτων. Έχει πλέον αποδειχθεί, ότι η ορθολογική βόσκηση των αγροτικών ζώων μπορεί να συμβάλει θετικά στη διατήρηση ειδών ή ενδιαιτημάτων, και για το λόγο αυτόν χρησιμοποιείται ως οικολογικό εργαλείο διαχείρισης της βλάστησης διεθνώς. Η θετική συμβολή της βόσκησης, κυρίως στη διατήρηση της μωσαϊκότητας του τοπίου, όπως είναι το Μεσογειακό, έχει σημαντική επίδραση στην ποικιλότητα των ειδών που φιλοξενεί αυτό. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η ορθολογική βόσκηση και για τη διατήρηση απειλούμενων ειδών της πανίδας, καθώς συμβάλλει στη διατήρηση των ενδιαιτημάτων τους. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα ότι λόγω της εγκατάλειψης παραδοσιακών κτηνοτροφικών πρακτικών στον Έβρο, δεν διατηρούνται τα λιβάδια, τα οποία αποτελούν απαραίτητους χώρους εξεύρεσης τροφής για τα μεγάλα αρπακτικά με αποτέλεσμα τη μείωση των πληθυσμών τους. Επιπροσθέτως, ο περιορισμός της κτηνοτροφίας, σε ορισμένες περιοχές, μπορεί να αυξήσει τον κίνδυνο μεγάλης κλίμακας πυρκαγιών λόγω συσσώρευσης ξηρής βιομάζας. Σε κάθε περίπτωση, η βοσκή θα πρέπει να ασκείται στο πλαίσιο ολοκληρωμένης διαχείρισης του φυσικού χώρου και να εξασφαλίζεται η συμβατότητα της δραστηριότητας αυτής με άλλα σχέδια, όπως είναι οι δασικές διαχειριστικές μελέτες, τα σχέδια διαχείρισης λεκανών απορροής και των προστατευόμενων περιοχών.

## ***B. Σχολιασμός επί των κρισιμότερων προτεινόμενων διατάξεων***

### ***Άρθρο 3 - Διαχειριστικά σχέδια βόσκησης***

Το διαχειριστικό σχέδιο βόσκησης ρυθμίζει όρους χρήσης «των εν λόγω εκτάσεων για βόσκηση, σύμφωνα με τις υφιστάμενες και τις προκείμενες, **συμβατές με τη βοσκή, παράλληλες χρήσεις** καθώς και τη βοσκοϊκανότητα της κάθε περιοχής», και θα πρέπει να διασφαλίζει την **«αιεφόρο διαχείριση των βοσκήσιμων γαιών προς εξυπηρέτηση της σκοπούσας χρήσης, χωρίς να παρεμποδίζεται η χρήση της βοσκής»** (άρθρο 3, παράγραφος 2). Εγείρονται ερωτήματα για τα σημεία που ακολουθούν.

(α) Καθώς τα διαχειριστικά σχέδια θα πρέπει να διασφαλίζουν «τη ...**διαχείριση των βοσκήσιμων γαιών προς εξυπηρέτηση**» της βοσκής, θα πρέπει να θεωρείται βέβαιη η σύγκρουση με άλλα σχέδια διαχείρισης (είτε προϋφιστάμενα, είτε μελλοντικά) των ίδιων εδαφών (δασικής διαχείρισης, προστατευόμενων περιοχών, διαχείρισης λεκανών απορροής, νιτρορρύπανσης κοκ.). Στόχοι διατήρησης, είτε των δασών και δασικών εκτάσεων γενικά, είτε προστατευόμενων περιοχών, δεν έχουν ληφθεί υπόψη: έτσι, η διατύπωση αφήνει να εννοηθεί ότι η διαχείριση δασών ή άλλων οικοτόπων **πρέπει να** γίνεται προς εξυπηρέτηση της βόσκησης, και όχι αντιστρόφως.

(β) Σύμφωνα με την 1<sup>η</sup> παράγραφο, η «προστασία και διαχείριση» των εκτάσεων που προστατεύονται από την δασική νομοθεσία «**διέπεται... από τις κείμενες διατάξεις**». Η διάταξη δεν επιλύει τα προβλήματα. Παραγνωρίζεται δυστυχώς ότι το παρόν νομοσχέδιο, όταν υπερψηφιστεί, θα αποτελεί μέρος των «κείμενων» διατάξεων: μάλιστα, για να μην υπάρξει καμία αμφιβολία, το άρθρο 17 παρ. 3 ορίζει ότι «η προστασία και διαχείριση βοσκήσιμων γαιών...» (άρα και ορισμένων τουλάχιστον δασών και δασικών εκτάσεων) «**γίνεται σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία και τις διατάξεις του παρόντος νόμου**». Δυστυχώς, ο αποχαρκτηρισμός των δασών και δασικών εκτάσεων μπορεί να γίνεται ρητά (όπως στον παλαιότερο ν. 1734/1987) ή έμμεσα (όπως στο παρόν νομοσχέδιο): άλλωστε, η

σχολιαζόμενη διάταξη είναι παρόμοια με την αντίστοιχη του ν. 1734/1987 (πρβλ. άρθρο 6 παρ. 1 ν. 1734/1987). Είναι χαρακτηριστικό ότι η «παρακολούθηση και εφαρμογή» των (οριστικών ή προσωρινών) διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης που θα καλύπτουν δάση και δασικές εκτάσεις ανατίθεται σε ένα ιδιότυπο όργανο (άρθρο 9), και όχι στις δασικές υπηρεσίες (πρβλ. άρθρο 5 παρ. 1 ν. 998/1979, για τις αρμοδιότητες των δασικών υπηρεσιών).

(γ) Σύμφωνα με την διάταξη, τα διαχειριστικά σχέδια δεν εξετάζουν «μη συμβατές» (με τη βοσκή) παράλληλες χρήσεις. Φαίνεται, επίσης, ότι το νομοσχέδιο απαγορεύει επεμβάσεις που «παρεμποδίζουν» την βοσκή (πρβλ. άρθρο 8 παρ. 3, σύμφωνα με το οποίο «*απαγορεύεται κάθε άλλη επέμβαση επ' αυτών, εκτός των επεμβάσεων που προβλέπονται από τη δασική νομοθεσία και δεν παρεμποδίζουν τη χρήση της βόσκησης*» σε δάση/δασικές εκτάσεις που είναι συγχρόνως βοσκήσιμες γαίες). Φυσικά, οι διατάξεις αυτές δεν θίγουν άλλες νόμιμες, συμβατές ή μη, υφιστάμενες ή μη, παράλληλες χρήσεις ή επεμβάσεις: άλλωστε, δεν καταργούνται ή τροποποιούνται οι σχετικές διατάξεις της δασικής νομοθεσίας (π.χ., κεφάλαιο ΣΤ' του ν. 998/1979 όπως προσφάτως τροποποιήθηκε, εντείνοντας τις επιτρεπτές επεμβάσεις). Έτσι, τα διαχειριστικά σχέδια βόσκησης θα επιβαρύνουν τα δασικά οικοσυστήματα, τα οποία θα πρέπει συνολικά να υποδεχθούν και την βοσκή, μαζί με όλες τις άλλες χρήσεις/επεμβάσεις. Εάν θεωρηθούν συνολικά οι πρόσφατες τροποποιήσεις της δασικής νομοθεσίας, είναι αμφίβολη η διατήρηση του ιδιαίτερου καθεστώτος προστασίας των δασών και δασικών εκτάσεων. Άλλωστε, η ίδια η σχολιαζόμενη διάταξη αναφέρεται σε «*αιεφόρο διαχείριση*» των **βοσκήσιμων γαιών**, και όχι των δασών/δασικών εκτάσεων. Σε κάθε περίπτωση, η διάταξη έχει σοβαρά ερμηνευτικά προβλήματα (π.χ., ο καθορισμός των επεμβάσεων που παρεμποδίζουν την βόσκηση), που αναπόφευκτα θα πρέπει να επιλυθούν δικαστικά.

(δ) Μολονότι η βοσκή ασκείται «*επί τη βάσει*» (προσωρινού ή οριστικού) διαχειριστικού σχεδίου, είναι σαφές ότι η παράλειψη κατάρτισης των προσωρινών (πρβλ. άρθρο 17 παρ. 1, εδ. α') και των οριστικών (πρβλ. άρθρο 4 – και σχετική παρατήρηση στην αιτιολογική έκθεση) διαχειριστικών σχεδίων δεν έχει συνέπεια την απαγόρευσή της: αυτό δεν καθορίζεται ρητά ούτε στο νομοσχέδιο, ούτε σε άλλες διατάξεις. Με δεδομένη την κατάργηση των υφιστάμενων διατάξεων «*από την έναρξη ισχύος*» του νόμου (άρθρο 18 παρ. 1), η άμεση συνέπεια θα είναι η **απελευθέρωση** της βόσκησης (με την επιφύλαξη τα πρόσφατης κ.υ.α. για την κατανομή βοσκοτόπων ανά περιφερειακή ενότητα, βλ. αμέσως παρακάτω), ενώ τα διαχειριστικά σχέδια θα εκκρεμούν. Ταυτόχρονα, η διάταξη για τα ανεπιτήρητα ζώα δεν φαίνεται να έχει συνυπολογιστεί (άρθρο 17 ν. 4056/2012), ενώ παραχωρείται νέα παράταση για την «*τακτοποίηση*» των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων που δεν έχουν άδεια εγκατάστασης (άρθρο 12), και μάλιστα ανεξάρτητα από το μέγεθός τους, ή το καθεστώς ή ευαισθησία της περιοχής που βρίσκονται. Όταν (και εφόσον) τα διαχειριστικά σχέδια βόσκησης θεσπιστούν, η αποτελεσματικότητά τους θα είναι στην πράξη αμφίβολη.

(ε) Οι νομικές διαφορές ανάμεσα στα προσωρινά και οριστικά διαχειριστικά σχέδια βόσκησης είναι ελάχιστες (πρβλ. άρθρο 17 παρ. 1 εδ. γ'), ενώ προσώρας προδιαγραφές για τα οριστικά δεν υπάρχουν (για τα προσωρινά, πρβλ. ΦΕΚ Β' 3557/2014). Είναι αμφίβολο αν μέσα σε 3 μήνες μπορεί να μελετηθεί σοβαρά η βοσκοϊκανότητα μιας περιοχής.

(στ) Οι παραπάνω παρατηρήσεις μπορούν να συνοψιστούν ως εξής: το νομοσχέδιο δεν βασίζεται σε καμία εκτίμηση των επιπτώσεων της βοσκής είτε στα δασικά οικοσυστήματα, είτε σε άλλα ευαίσθητα στοιχεία του περιβάλλοντος. Είναι χαρακτηριστικό ότι δεν καταργείται η διάταξη για το δικαίωμα βόσκησης σε ερημονησίδες (31 παρ. 7 ν. 4260/1962, που προσέθεσε την παρ. 7 του άρθρου 5 του π.δ. της 24.9/28.10.1955). Η εκτίμηση αυτή δεν έχει γίνει ούτε τοπικά, ούτε συνολικά ανά περιφερειακή ενότητα (για τις περιφερειακές ενότητες, και των καθορισμό της βοσκοϊκανότητας σε αυτές με συνολικό τρόπο, και χωρίς

εκτίμηση επιπτώσεων, βλ. άρθρα 4 επ. της ήδη θεσπισμένης κοινής υπουργικής απόφασης 873/55993/2015, ΦΕΚ Β' 942).

Θα θέλαμε να τονίσουμε για ακόμα μία φορά, ότι η βόσκηση εντός δασών και δασικών εκτάσεων συμβάλει θετικά στην προστασία τους, αλλά και στη διατήρηση ειδών ή ενδιαιτημάτων, αρκεί να γίνεται με ορθολογικό τρόπο και οργανωμένα κατά χώρο και χρόνο.

#### Άρθρο 8 - Αποτύπωση βοσκήσιμων γαιών - Εξαιρέσεις

Η αποτύπωση των βοσκήσιμων γαιών εγείρει μία σειρά από σοβαρά θέματα:

**(α)** Αν η αποτύπωση των βοσκήσιμων γαιών προηγηθεί της ολοκλήρωσης των δασικών χαρτών (κάτι που μάλλον θεωρείται δεδομένο από τους συντάκτες του νομοσχεδίου), θα δημιουργηθούν μία σειρά από προβλήματα, που αφορούν την προστασία και την διαχείριση εκτάσεων και οικοσυστημάτων με διπλό καθεστώς, τις επιτρεπτές χρήσεις και επεμβάσεις, ιδιοκτησιακά θέματα, κοκ.

**(β)** Η αποτύπωση των βοσκήσιμων γαιών, όπως ορίζονται στο νομοσχέδιο, είναι τεχνικά δύσκολη – τουλάχιστον εξίσου δύσκολη με αυτή των δασικών. Μολονότι επηρεάζονται χρήσεις και επεμβάσεις σε εκτάσεις με διπλό καθεστώς, δεν προβλέπεται καμία διαδικασία που θα διασφαλίζει επιστημονική αρτιότητα, και εξέταση αντιρρήσεων.

**(γ)** Σε κάθε περίπτωση, υπάρχουν ελάχιστες εξαιρέσεις στην αποτύπωση των βοσκήσιμων γαιών: μόνο κηρυγμένες αναδασωτές εκτάσεις, εκτάσεις που έχουν ενταχθεί σε πρόγραμμα αναδάσωσης και ορισμένες κατηγορίες προστατευτικών δασών [8 παρ. 2 β) γ)]. Για ασαφείς λόγους, μία κατηγορία προστατευτικών δασών (η κατηγορία α' της παραγράφου 1 του άρθρου 69 του ν.δ. 86/1969) επιλεκτικά ενσωματώνεται στις βοσκήσιμες γαίες, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες. Άλλες περιοχές, με κρίσιμα καθεστώτα προστασίας είτε για περιβαλλοντικούς (π.χ., πυρήνες εθνικών δρυμών, δασωτές εκτάσεις του άρθρου 38 παρ. 2 ν. 998/1979, περιοχές με ειδικά καθεστώτα προστασίας, οικοσυστήματα που απειλούνται από υπερβόσκηση), είτε για πολιτιστικούς (π.χ., αρχαιολογικοί και ιστορικοί χώροι) λόγους επίσης μπορεί να αποτυπωθούν ως βοσκήσιμες γαίες. Τέλος, δεν προβλέπονται εξαιρέσεις για άλλους, ευρύτερους λόγους (π.χ., για κοινόχρηστος χώρους, χώρους που γειτνιάζουν με ορισμένες εγκαταστάσεις – νοσοκομεία, σχολεία, κοκ.).

*Γιώργος Χασιώτης, Νομικός συντονιστής, [g.chasiotis@wwf.gr](mailto:g.chasiotis@wwf.gr)*

*Εύη Κορακάκη, Υπεύθυνη δασικών προγραμμάτων, [e.korakaki@wwf.gr](mailto:e.korakaki@wwf.gr)*