

ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

**ΣΧΟΛΗ ΧΗΜΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ & ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ**



ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

**ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ, ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ**

ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΠΑΠΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Επιβλέπουσα: Καθηγήτρια Ευπραξία Μαριά

Χανιά, 2024

TECHNICAL UNIVERSITY OF CRETE

**SCHOOL OF CHEMICAL & ENVIRONMENTAL
ENGINEERING**



PhD DISSERTATION

**PROPERTY, PROTECTION AND DEVELOPMENT OF
ENVIRONMENTAL GOODS**

ATHANASIOS PAPATHANASOPOULOS

Supervisor: Professor Efpraxia Maria

Chania, 2024

ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

ΣΧΟΛΗ ΧΗΜΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ & ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ, ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Αθανάσιος Παπαθανασόπουλος

Χανιά, 2024

Επταμελής Εξεταστική Επιτροπή

Ευπραξία Μαριά, *Επιβλέπουσα*

Καθηγήτρια Σχολής Χημικών Μηχανικών & Μηχανικών Περιβάλλοντος
Πολυτεχνείου Κρήτης

Ευγενία Λακορώνια, *Μέλος Τριμελούς Συμβουλευτικής Επιτροπής*

Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Γεωργία Γιαννακούρου, *Μέλος Τριμελούς Συμβουλευτικής Επιτροπής*

Καθηγήτρια Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ

Γεώργιος Γεωργιάδης, *Μέλος Επταμελούς Εξεταστικής Επιτροπής*

Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Νικόλαος Σκουτέλης, *Μέλος Επταμελούς Εξεταστικής Επιτροπής*

Καθηγητής Σχολής Αρχιτεκτόνων Μηχανικών Πολυτεχνείου Κρήτης

Κλήμης Ασλανίδης, *Μέλος Επταμελούς Εξεταστικής Επιτροπής*

Αν. Καθηγητής Σχολής Αρχιτεκτόνων Μηχανικών Πολυτεχνείου Κρήτης

Αλέξανδρος Βαζάκας, *Μέλος Επταμελούς Εξεταστικής Επιτροπής*

Αν. Καθηγητής Σχολής Αρχιτεκτόνων Μηχανικών Πολυτεχνείου Κρήτης

TECHNICAL UNIVERSITY OF CRETE

SCHOOL OF CHEMICAL & ENVIRONMENTAL ENGINEERING

PROPERTY, PROTECTION AND DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL GOODS

PhD DISSERTATION

Athanasios Papathanasopoulos

Chania, 2024

Examining Committee

Professor Efpraxia Maria, Supervisor

School of Chemical & Environmental Engineering, Technical University of Crete

Professor Evgenia Dakoronia, Advisory Committee Member

Law School, National and Kapodistrian University of Athens

Professor Georgia Giannakourou, Advisory Committee Member

Department of Political Science and Public Administration, National and Kapodistrian University of Athens

Professor Georgios Georgiades, Examining Committee Member

Law School, National and Kapodistrian University of Athens

Professor Nikolaos Skoutelis, Examining Committee Member

School of Architecture, Technical University of Crete

Associate Professor Klimis Aslanides, Examining Committee Member

School of Architecture, Technical University of Crete

Associate Professor Alexandros Vazakas, Examining Committee Member

School of Architecture, Technical University of Crete

Ευχαριστίες

Εν πρώτοις οφείλω να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα Καθηγήτρια κ. Ευπραξία - Αίθρα Μαριά, όχι μόνο για τον εξέχοντα ρόλο και συμβολή της από το έναυσμα μέχρι και την ολοκλήρωσή της παρούσας διδακτορικής διατριβής αλλά και για την ευρύτερη πολύχρονη επιστημονική γνωριμία και συνεργασία μας, στο πλαίσιο του Εργαστηρίου Δικαίου Περιβάλλοντος και Περιβαλλοντικής Διακυβέρνησης της Σχολής ΧΗΜΗΠΕΡ του Πολυτεχνείου Κρήτης αλλά και πολύ νωρίτερα, για την εμπιστοσύνη με την οποία με τιμά όλα αυτά τα χρόνια και για τις πάντοτε γόνιμες και δημιουργικές επιστημονικές συζητήσεις μας.

Ευχαριστώ επίσης τα μέλη της τριμελούς συμβουλευτικής επιτροπής, την κ. Ευγενία Δακορώνια, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής του ΕΚΠΑ και την κ. Γεωργία Γιαννακούρου, Καθηγήτρια Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του ΕΚΠΑ, για την καθοδήγηση και τις πολύτιμες συμβουλές τους που συνέβαλαν καθοριστικά στην τελική μορφή της διατριβής.

Τέλος, ευχαριστώ τα μέλη της επταμελούς εξεταστικής επιτροπής, κ. Γεώργιο Γεωργιάδη, Καθηγητή Νομικής Σχολής του ΕΚΠΑ, κ. Νικόλαο Σκουτέλη, Καθηγητή της Σχολής ΑΡΜΗΧ του Πολυτεχνείου Κρήτης, κ. Κλήμη Ασλανίδη, Αν. Καθηγητή της Σχολής ΑΡΜΗΧ του Πολυτεχνείου Κρήτης και κ. Αλέξανδρο Βαζάκα, Αν. Καθηγητή της Σχολής ΑΡΜΗΧ του Πολυτεχνείου Κρήτης για το έμπρακτο ενδιαφέρον τους.

Αθανάσιος Παπαθανασόπουλος

Χανιά, 2024

«Ιδιοκτησία, προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών»

υπό Αθανασίου Παπαθανασόπουλου

Περίληψη

Το εθνικό μας δίκαιο, σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας, χαρακτηρίζεται από τη διαχρονικότητα, ταυτόχρονα όμως και από την αποσπασματικότητα της αντιμετώπισης των ζητημάτων κυριότητας, προστασίας και διαχείρισης εν γένει των στοιχείων του περιβάλλοντος, τα οποία απασχολούν μεν την έννομη τάξη ήδη από την περίοδο της πρώιμης εθνικής νομοθεσίας, πάντοτε όμως μόνο μέσω ειδικών νομοθετημάτων (π.χ. δασική νομοθεσία, νομοθεσία του παράκτιου χώρου, αρχαιολογική νομοθεσία), τα οποία θέτουν ένα πλαίσιο δημοσίου δικαίου για τη διαφύλαξη και εν γένει διαχείριση του εκάστοτε περιβαλλοντικού στοιχείου, εισάγοντας ταυτόχρονα ειδικούς κανόνες εμπραγμάτου δικαίου που συνάδουν με την εφαρμογή του ως άνω πλαισίου.

Παράλληλα με τις διατάξεις δημοσίου δικαίου των ειδικών περιβαλλοντικών νομοθετημάτων, τα σημαντικότερα στοιχεία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος εμπίπτουν στις διατάξεις εμπραγμάτου δικαίου των άρθρων 966 και επομένων του Αστικού Κώδικα, οι οποίες αποτελούν σημαντική παράμετρο του νομικού καθεστώτος τους, αφού άπτονται της κυριότητας, της χρήσης και της δυνατότητας διάθεσης και οικονομικής εκμετάλλευσής τους.

Η διττή αυτή προσέγγιση των ζητημάτων κυριότητας, προστασίας και διαχείρισης εν γένει των στοιχείων του περιβάλλοντος μέσω της συνύπαρξης αφ' ενός κανόνων δημοσίου δικαίου και αφ' ετέρου κανόνων εμπραγμάτου δικαίου εξακολουθεί να απαντάται μέχρι και σήμερα στην εθνική κοινή νομοθεσία.

Τίθεται, επομένως, στην εθνική έννομη τάξη το ζήτημα της συστηματοποίησης, του συντονισμού και, ενδεχομένως, της ενοποίησης των επιμέρους νομικών καθεστώτων προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών με τη θεσμοθέτηση ενός ενιαίου πλαισίου κανόνων δημοσίου δικαίου πρωτίστως για τη δημόσια κτήση που καταλαμβάνει τις

σημαντικότερες κατηγορίες περιβαλλοντικών αγαθών. Η προοπτική αυτή προϋποθέτει τη συστηματική ανάλυση και κατάταξη των κατακερματισμένων και περιπτωσιολογικών ρυθμίσεων που ισχύουν σήμερα στην εθνική έννομη τάξη και δη με γνώμονα το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους, υπό το πρίσμα του συνδυασμού των εφαρμοστέων κανόνων δημοσίου και αστικού δικαίου, με σκοπό τόσο την αξιολόγηση του ρόλου της ιδιοκτησίας ως παράγοντα της προστασίας και αξιοποίησης των περιβαλλοντικών αγαθών σήμερα και τη διάγνωση των υφισταμένων εμποδίων όσο και την υποβολή προτάσεων για τη διεύρυνση και βελτίωση του ρόλου αυτού, προς όφελος του ίδιου του περιβάλλοντος και των χρηστών του αλλά και των ιδιωτικών συμφερόντων των ιδιοκτητών.

Προς τούτο, επειδή η προστασία και η αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών, αποτελεί, όπως προκύπτει από το Σύνταγμα, κοινό εννοιολογικό πεδίο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και του δικαιώματος στο περιβάλλον, ερευνάται η διασύνδεση της ιδιοκτησίας με την προστασία και την αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών και δη τόσο από την πλευρά του περιβαλλοντικού δικαίου όσο και από την πλευρά του εμπράγματος δικαίου, με την εξέταση της επιρροής του σκοπού της προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών επί των ατομικών εξουσιών των ιδιοκτητών τους και, αντιστρόφως, της επιρροής των εμπραγμάτων εξουσιών στην αποτελεσματική προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών.

Τα κυριότερα επί μέρους ζητήματα που διερευνώνται είναι η συστηματική μελέτη του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των περιβαλλοντικών αγαθών και η κατάταξη αυτών σύμφωνα με το εμπράγματο καθεστώς τους, ο καθορισμός των κοινών εννοιολογικών στοιχείων και κανόνων που συναρτώνται με την ιδιοκτησία των περιβαλλοντικών αγαθών και η διερεύνηση της ανάγκης αναγνώρισης μιας ιδιαίτερης έννοιας και ενός ιδιαίτερου καθεστώτος ιδιοκτησίας των περιβαλλοντικών αγαθών, ο καθορισμός του περιεχομένου της έννοιας της κοινής χρήσης, ωφέλειας και απόλαυσης των περιβαλλοντικών αγαθών σε συνάρτηση με το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους, η αλληλεπίδραση του καθεστώτος δημοσίου δικαίου που διέπει τα περιβαλλοντικά αγαθά με τους κανόνες ιδιωτικού δικαίου που συναρτώνται με την κυριότητά τους και ο καθορισμός των ειδικών κανόνων που συναρτώνται με την ιδιοκτησία των κατ' ιδίαν περιβαλλοντικών αγαθών ανάλογα με τη μορφολογική και λειτουργική ιδιαιτερότητα εκάστου εξ αυτών.

“Property, protection and development of environmental goods”

by Athanasios Papathanasopoulos

Abstract

Our national legal framework, at the level of ordinary legislation, is characterized by its timelessness but also by the fragmented approach it takes to issues of ownership, protection, and management of environmental goods. These issues have been of concern to the legal order since the early period of national legislation, but always through specific legislative acts (e.g., forest legislation, coastal zone legislation, archaeological legislation). These acts establish a framework of public law for the preservation and general management of each environmental element while simultaneously introducing specific property law rules that align with the application of this framework.

Alongside the public law provisions of these specialized environmental laws, the most significant elements of the natural and cultural environment are subject to the property law provisions of Articles 966 et seq. of the Civil Code. These provisions constitute a significant parameter of their legal status as they pertain to ownership, use, and the potential for disposal and economic exploitation.

This dual approach to issues of ownership, protection, and management of environmental elements—through the coexistence of public law rules and property law rules—continues to characterize national legislation till today.

Consequently, the national legal order faces the challenge of systematizing, coordinating, and potentially unifying the various legal frameworks for the protection of environmental goods by establishing a unified set of public law rules. This framework would primarily address public properties, which encompass the most significant categories of environmental goods. Achieving this goal requires a systematic analysis and classification of the fragmented and case-specific regulations currently in force,

considering their ownership regime. This analysis should combine the applicable rules of public and civil law with the aim of evaluating the role of ownership as a factor in the protection and utilization of environmental goods today, diagnosing existing obstacles, and proposing measures to enhance and improve this role. These measures should benefit the environment itself and its users, as well as the private interests of property owners.

For this purpose, since the protection and utilization of environmental goods constitute, as derived from the Constitution, a common conceptual field of the right to property and the right to the environment, the relationship between ownership and the protection and utilization of environmental goods is explored. This exploration is conducted from both the perspective of environmental law and property law. This PhD dissertation examines the influence of the goal of environmental protection on the individual rights of property owners and, conversely, the influence of property rights on the effective protection and utilization of environmental goods.

The main research issues of this PhD include the systematic study of the ownership regime of environmental goods and their classification according to their property status; the determination of common conceptual elements and rules related to the ownership of environmental goods; the need to recognize a distinct concept and legal regime for the ownership of environmental goods; the definition of the content of concepts such as common use, benefit, and enjoyment of environmental goods in relation to their ownership status; the interaction between the public law framework governing environmental goods and the private law rules related to their ownership; and the identification of specific rules associated with the ownership of individual environmental goods depending on their morphological and functional particularities.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
Α.Κ.	Αστικός Κώδικας
α.ν.	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Αρμ.	Αρμενόπουλος
β. δ.	Βασιλικό Διάταγμα
Γνωμ.	Γνωμοδότηση
ΓΟΚ	Γενικός οικοδομικός Κανονισμός
ΓΠΣ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Δ.Δ.Δ.	Επιθεώρησης Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΕΝ	Εφημερίς Ελλήνων Νομικών
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη
ΕΟΤ	Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού
επ.	και επόμενες
ΕΠΣ	Ειδικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΕΣΧΑΔΑ	Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίου Ακινήτου
ΕΣΧΑΣΕ	Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΖΕΠ	Ζώνη Ειδικής Προστασίας
ΖΟΕ	Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου
ιδ.	ιδέτε

Ibid	ίδια πηγή
ΚΒΠΝ	Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ν.	Νόμος
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ΝΟΚ	Νέος οικοδομικός Κανονισμός
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ολ ΑΠ	Ολομέλεια Αρείου Πάγου
Ολ ΣτΕ	Ολομέλεια Συμβουλίου της Επικρατείας
ό.π.	όπου και προηγουμένως
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ	Πρακτικό Επεξεργασίας
Περ.Δικ.	Περιβάλλον και Δίκαιο
σελ.	σελίδα
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣυνΠολ	Συνήγορος του Πολίτη
Το Σ.	Το Σύνταγμα
Υ.Α.	Υπουργική Απόφαση
ΥΠΕΝ	Υπουρ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	i
Abstract	iii
Συντομογραφίες	v

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

7

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	7
2. Καθορισμός του ερευνητικού αντικειμένου: η συσχέτιση της ιδιοκτησίας με την προστασία και την αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών	15
Α. Κύριοι όροι – εμβέλεια της έρευνας	15
Β. Αντικείμενο της έρευνας	23
3. Ερευνητικά ερωτήματα – συμβολή της έρευνας	27
4. Ερευνητικές ενότητες – διάγραμμα έρευνας	31

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΚΥΡΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις	33
--------------------------------	----

Κεφάλαιο 1

Τα περιβαλλοντικά αγαθά χωρίς κυριότητα	35
---	----

1.1 Προσδιορισμός των περιβαλλοντικών αγαθών χωρίς κυριότητα	35
1.1.1. Κοινά σε όλους	35
1.1.2. Άυλα πολιτιστικά αγαθά	41
1.1.3. Τοπίο	42
1.1.4 Λοιπά περιβαλλοντικά αγαθά χωρίς κυριότητα	45

1.2. Νομικό καθεστώς των περιβαλλοντικών αγαθών χωρίς κυριότητα	49
---	----

Κεφάλαιο 2

Καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των περιβαλλοντικών αγαθών	52
--	----

2.1. Εμπράγματα δικαιώματα επί των περιβαλλοντικών αγαθών	52
---	----

2.1.1. Ο Αστικός κώδικας	53
Α. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	53
Β. Προσδιορισμός των πραγμάτων εκτός συναλλαγής	54
Γ. Διατήρηση και αποβολή του εκτός συναλλαγής χαρακτήρα	63
Δ. Ιδιαίτερα δικαιώματα επί των εκτός συναλλαγής πραγμάτων	67
1. Καθορισμός παραχωρούμενων δικαιωμάτων	67
2. Νομική φύση παραχωρούμενων δικαιωμάτων	71

2.1.2. Προϊσχύον δίκαιο: η ιστορική καταγωγή του γαιοκτητικού καθεστώτος της Ελλάδας	88
A. Περιοχές υπό Οθωμανική κυριαρχία	88
1. Παλαιό Βασίλειο	89
2. Νέες Χώρες	92
3. Ειδικές περιπτώσεις	94
α. Θεσσαλία και Άρτα	94
β. Θράκη	96
γ. Δωδεκάνησα	96
B. Περιοχές ημιαντόνομες ή εκτός Οθωμανικής κυριαρχίας	98
1. Ημιαντόνομες περιοχές	98
α. Κυκλάδες, Νήσοι Αιγαίου	98
β. Λέσβος, Χίος, Σάμος, Θάσος, Σαμοθράκη	99
γ. Κρήτη	101
δ. Μάνη	103
2. Ιόνια Νησιά.....	103
2.1.3. Ο δημόσιος ή ιδιωτικός χαρακτήρας των εμπραγμάτων δικαιωμάτων	104
2.2. Η κυριότητα των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου	106
2.2.1. Κυριότητα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου;	106
A. Η θεωρία του «domaine public» στο γαλλικό δίκαιο	107
B. Η θεωρία της «δημόσιας κτήσης» στο ελληνικό δίκαιο	115
2.2.2. Δημόσια και ιδιωτική περιουσία των ν.π.δ.δ.	117
Κεφάλαιο 3	
Η επιρροή της ιδιοκτησίας στην προστασία και αξιοποίηση	
των περιβαλλοντικών αγαθών	123
3.1. Προστασία και αξιοποίηση του περιβάλλοντος και ιδιοκτησιακό καθεστώς	124
3.2. Ο κοινωνικός χαρακτήρας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας	127
3.2.1. Το δικαίωμα κυριότητας ως κοινωνικό δικαίωμα	128
3.2.2. Έννομες συνέπειες της κυριότητας ως κοινωνικού δικαιώματος	130
3.2.3. Κοινωνικό δικαίωμα κυριότητας και κοινωνικό δικαίωμα στο περιβάλλον	132
A. Σύγκρουση του δικαιώματος κυριότητας με το δικαίωμα στο περιβάλλον	132
B. Συνέργεια του δικαιώματος κυριότητας και του δικαιώματος στο περιβάλλον	135
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	135
2. Παθητική περιβαλλοντική λειτουργία του δικαιώματος κυριότητας	139
3. Ενεργητική περιβαλλοντική λειτουργία του δικαιώματος κυριότητας	143
4. Μεικτή περιβαλλοντική λειτουργία του δικαιώματος κυριότητας	146
3.3. Η απαλλοτρίωση ως μέσο προστασίας και αξιοποίησης	
των περιβαλλοντικών αγαθών	152
3.3.1. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση	153
A. Περιπτώσιολογία	153
B. Κριτική αξιολόγηση	156
3.3.2. Η μετάθεση της κυριότητας με πρωτοβουλία του κυρίου	160
3.4. Η ιδιοκτησία ως μέσο παρεμπόμπουσας προστασίας του περιβάλλοντος	163
3.5. Ιδιοκτησία και σύγχρονες μέθοδοι προστασίας του περιβάλλοντος	166

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ
ΚΥΡΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΙΑ ΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις	169
Κεφάλαιο 1	
Κυριότητα και δικαίωμα κοινής χρήσης του περιβάλλοντος	171
1.1. Κυριότητα και κοινή χρήση	171
1.2. Κυριότητα και κοινή χρήση του περιβάλλοντος	173
1.2.1. Το αυτοτελές δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος	173
1.2.2. Κοινοχρησία και δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος	177
1.2.3. Κυριότητα, κοινοχρησία και δικαίωμα στο περιβάλλον	180
Κεφάλαιο 2	
Ιδιωτικά περιβαλλοντικά αγαθά και κοινοχρησία	182
2.1. Η ιδιωτική κτήση επί των περιβαλλοντικών αγαθών	182
2.2. Ιδιωτική κτήση και κοινή χρήση των περιβαλλοντικών αγαθών	185
2.2.1. Η κοινή χρήση του περιβάλλοντος ως λόγος περιορισμού των ιδιωτικών δικαιωμάτων	185
2.2.2. Η κοινή χρήση του περιβάλλοντος ως λόγος αναγνώρισης ιδιωτικών δικαιωμάτων	190
Α. Η εθνική στρατηγική για την προστασία του περιβάλλοντος	193
Β. Κίνητρα και ανταποδοτικά οφέλη	195
Κεφάλαιο 3	
Δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά και κοινοχρησία	200
3.1. Η δημόσια κτήση επί των περιβαλλοντικών αγαθών	200
3.2. Η κοινή χρήση των δημόσιων περιβαλλοντικών αγαθών	201
3.2.1. Καθορισμός των δημοσίων κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών.....	201
3.2.2. Παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων και κοινοχρησία	203
Κεφάλαιο 4	
Νομική φύση της κυριότητας των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών	206
4.1. Οι εξουσίες του κυρίου	206
4.2. Η προστασία των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών	210
4.2.1. Καθεστώς προστασίας και δικαίωμα ιδιοκτησίας	210
Α. Κατά το αστικό δίκαιο	210
Β. Κατά το ποινικό δίκαιο	213
4.2.2. Καθεστώς προστασίας και ευθύνη του κυρίου	215
4.3. Η οικονομική αποτίμηση των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών	216
4.3.1. Η αξία των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών	216
4.3.2. Η ζημία των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών	217
4.3.3. Η επιρροή της αξίας των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών στην ποινική προστασία τους	220

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ
ΚΥΡΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις	225
Κεφάλαιο 1	
Προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών:	
Η θέση της ιδιοκτησίας στην πολεοδομική και περιβαλλοντική νομοθεσία.....	227
1.1. Χώρος, Περιβάλλον και Ιδιοκτησία.....	227
1.1.1 Αλληλεξάρτηση της ρυθμιστικής αρμοδιότητας του Κράτους για τον χωρικό σχεδιασμό και την προστασία του περιβάλλοντος	227
1.1.2 Ιδιοκτησία και κανόνες δημοσίου δικαίου για τον χωρικό σχεδιασμό και την προστασία του περιβάλλοντος	234
1.2. Προστασία και αξιοποίηση του χώρου και των περιβαλλοντικών αγαθών.....	236
1.2.1. Η επιρροή της διττής φύσης της Ιδιοκτησίας	236
1.2.2. Ο διττός ρόλος της Ιδιοκτησίας στη σύγχρονη νομοθεσία για τον χωρικό σχεδιασμό και την προστασία του περιβάλλοντος	239
Κεφάλαιο 2	
Εργαλεία για τον χωρικό σχεδιασμό και την προστασία του περιβάλλοντος:	
Υποχρεώσεις και δικαιώματα των ιδιοκτητών	243
2.1. Καθορισμός των υποχρεώσεων και δικαιωμάτων των ιδιοκτητών.....	243
2.1.1 Γενικές παρατηρήσεις	243
2.1.2. Νομοθετικά εργαλεία	245
A. Υποχρεώσεις Ιδιοκτητών	246
1. Το ν.δ. της 17.7./16.8.1923	246
2. Η εισφορά σε γη και χρήμα	247
3. Το δικαίωμα προτίμησης	248
B. Δικαιώματα Ιδιοκτητών	249
1. Η ιδιωτική πολεοδόμηση	249
2. Παραχώρηση σε κοινή χρήση ακάλυπτων χώρων	251
3. Δημιουργία κοινόχρηστων/κοινοφελών χώρων με ελεύθερη συναλλαγή	252
4. Ειδικές κατηγορίες πολεοδομικών σχεδίων	253
5. Η μεταφορά συντελεστή δόμησης	256
6. Ο αστικός αναδασμός	259
7. Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας	260
2.2. Τα όρια του ρόλου της ιδιοκτησίας στη λειτουργία των εργαλείων της ρυθμιστικής αρμοδιότητας του Κράτους για τον χώρο και το περιβάλλον	262
2.2.1. Διεύρυνση του ρόλου της ιδιοκτησίας	262
A. Η εθνική εμπειρία	262
B. Η διεθνής εμπειρία	267
Γ. Προοπτικές διεύρυνσης του ρόλου της ιδιοκτησίας	280
1. Ιδιοκτησία και χωρικός σχεδιασμός	280
2. Ιδιοκτησία και προστασία του δομημένου τοπίου	291
2.2.2. Περιορισμός του ρόλου της ιδιοκτησίας	294
A. Η έλλειψη ολιστικής αντιμετώπισης των επιπτώσεων του σχεδιασμού	294
B. Η χρήση των χωρικών σχεδίων ως αναπτυξιακών εργαλείων	297
Γ. Ο ρόλος της ιδιοκτησίας	301

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ
ΤΩΝ ΚΑΤ' ΙΔΙΑΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις	311
Κεφάλαιο 1	
Φυσικό Περιβάλλον	313
1.1. Δασικά Οικοσυστήματα	314
1.1.1. Η ιδιοκτησία των δασικών οικοσυστημάτων	314
Α. Καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώσ	314
Β. Η νομική φύση της κυριότητας των δασικών οικοσυστημάτων	322
1.1.2. Εξουσίες και υποχρεώσεις των ιδιοκτητών	331
1.2. Παράκτια Οικοσυστήματα	337
1.2.1. Η ιδιοκτησία των παράκτιων οικοσυστημάτων	337
Α. Καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώσ	337
Β. Η νομική φύση της κυριότητας των παράκτιων ζωνών	343
1. Η κοινοχρησία των παράκτιων ζωνών	343
2. Παράκτιες κοινόχρηστες ζώνες εκ φύσεως	
ή με απόφαση της Διοίκησης	346
3. Παλαιός αιγιαλός	356
1.2.2. Εξουσίες και υποχρεώσεις των ιδιοκτητών	363
1.3. Υδατικοί Πόροι και Οικοσυστήματα	364
1.4. Γεώτοποι	371
Κεφάλαιο 2	
Πολιτιστικό Περιβάλλον	379
2.1. Η ιδιοκτησία των στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος	379
2.1.1. Καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των πολιτιστικών αγαθών	379
2.1.2. Η νομική φύση της κυριότητας των πολιτιστικών αγαθών	382
2.2. Περιορισμοί της ιδιοκτησίας των πολιτιστικών αγαθών	390
2.2.1. Πολιτιστικά αγαθά υπαγόμενα στην αρχαιολογική νομοθεσία	390
2.2.2. Λοιπά πολιτιστικά αγαθά	393
2.2.3. Περιορισμοί της ιδιοκτησίας σε μη κυρίους πολιτιστικών αγαθών	396
2.3. Αντισταθμιστικά μέτρα υπέρ των ιδιοκτητών	397
2.3.1. Πολιτιστικά αγαθά υπαγόμενα στην αρχαιολογική νομοθεσία	397
2.3.2. Λοιπά πολιτιστικά αγαθά	399
2.3.3. Κίνητρα	400
ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	405
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	431

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Από την εμφάνιση του ανθρώπου στη Γη, η ανάπτυξη των δραστηριοτήτων του (κατάληψη εδαφών, γεωργία, κτηνοτροφία, εμπόριο) επηρέαζε διαρκώς το φυσικό περιβάλλον είτε αρνητικά (π.χ. εξαφάνιση ειδών, καταστροφή δασών) είτε θετικά (π.χ. δημιουργία αγροτικών εκτάσεων που λειτουργούσαν ως αντιστάθμισμα της καταστραφείσας αυτοφυούς βλάστησης), στο πλαίσιο μίας σχέσης αλληλεξάρτησης μεταξύ του ανθρώπινου πολιτισμού και της φύσης, που πάντως διαχρονικά δεν ήταν ικανή να διαταράξει τη συνολική οικολογική ισορροπία του πλανήτη¹. Η ανάπτυξη των παραπάνω ανθρώπινων δραστηριοτήτων, και πρωτίστως η χρήση των φυσικών πόρων, συνδέεται ανέκαθεν άρρηκτα με τον καθορισμό του ιδιοκτησιακού καθεστώτος του εδάφους, ο οποίος καθ' όλη την ιστορία της ανθρωπότητας διήλθε αναρίθμητων πολεμικών συγκρούσεων και διενέξεων για τη διεκδίκηση της κυριότητας των γαιών², με το ανάλογο αρνητικό αποτύπωμα στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, που όμως, όσο έντονο και αν ήταν, είχε κάθε φορά τοπική και χρονικά περιορισμένη εμβέλεια.

Εντούτοις, εκ των ανωτέρω ήδη καταδεικνύεται ότι ο άνθρωπος ανέκαθεν αγωνιζόταν για να επιβιώσει και να ευημερήσει μέσα στο φυσικό του περιβάλλον, με την τεχνολογική εξέλιξη και την αναπτυσσόμενη δραστηριότητά του να έχει ολοένα και πιο σημαντικές επιπτώσεις για το περιβάλλον. Έτσι, μετά τη

¹ Κ. Καρράς, Περιβάλλον-Άνθρωπος-Πολιτισμός (Α). Ιστορική αναδρομή μέχρι τον Διαφωτισμό, 01.10.2007, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), <https://nomosphysics.org.gr/11072/periballon-anthropos-politismos-a-istoriki-anadromi-mexri-ton-diafotismo/>.

² Κ. Ιωάννου, Σ. Γιαννακοπούλου, Α. Αρβανίτης, Το ιδιοκτησιακό καθεστώς ως αναπτυξιακή παράμετρος. Η περίπτωση των ορεινών οικισμών του Δήμου Σουλίου, 8ο Διεπιστημονικό Διαπανεπιστημιακό Συνέδριο του ΕΜΠ και του ΜΕΚΔΕ, Μέτσοβο, 09/2016, https://mirc.ntua.gr/foundation/8th_conference/ergasies/24_IOANNOY-GIANNAKOPOULOU-ARVANITHS.pdf.

βιομηχανική επανάσταση, με την εκμετάλλευση του ορυκτού πλούτου και την αύξηση του πληθυσμού της γης, τις σύγχρονες τεχνολογίες και τις ανάλογες υψηλές ενεργειακές απαιτήσεις, η επίδραση του ανθρώπου στο περιβάλλον κατέστη γενικευμένη, διαρκής και υψηλής έντασης, φτάνοντας σταδιακά σε επίπεδο ικανό να διαταράξει τη συνολική οικολογική ισορροπία του πλανήτη, με κύρια έκφανση της επίδρασης αυτής στην εποχή μας το φαινόμενο της ανθρωπογενούς κλιματικής αλλαγής, που ήδη τείνει να μετονομασθεί σε κλιματική κρίση. Μάλιστα η καθοριστική αρνητική επίδραση του ανθρώπου στο περιβάλλον έχει προχωρήσει τις τελευταίες δεκαετίες σε τέτοιο βαθμό, ώστε πριν λίγα χρόνια ο Στίβεν Χόκινγκ οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι η απειλή της Γης από την κλιματική αλλαγή, την εξάντληση των φυσικών πόρων και την κατάρρευση της βιοποικιλότητας αλλά και από την έλλειψη επαρκούς χώρου για τον ανθρώπινο πληθυσμό υπαγορεύει τη μετεγκατάσταση του ανθρώπου σε άλλους πλανήτες εντός των προσεχών δεκαετιών³.

Στη σύγχρονη εποχή, ενώ η εκμετάλλευση των φυσικών πόρων εξακολουθεί να θεωρείται αυτονοήτως απαραίτητη για την οικονομική ανάπτυξη, ταυτόχρονα η διαφύλαξη του περιβάλλοντος από την ανθρώπινη δραστηριότητα και η διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας αποτελεί το πλέον επίκαιρο και φλέγον κοινωνικό ζήτημα, το οποίο απασχολεί την επιτημονική κοινότητα, τις δημόσιες πολιτικές και την καθημερινότητα των πολιτών διεθνώς⁴. Μάλιστα, η ανάγκη της εκ βάθρων επαναπροσέγγισης της σχέσης του ανθρώπου με το φυσικό περιβάλλον, οδήγησε στην ανάπτυξη καινοφανών επιστημονικών και φιλοσοφικών ρευμάτων όπως είναι ο κλάδος της περιβαλλοντικής ηθικής (*environmental ethics*), που αποσκοπεί στην αλλαγή της θεώρησης του ανθρώπου σε σχέση με τη φύση, με στόχο την αντιμετώπιση των οικολογικών προβλημάτων

³ B. Guarino, Stephen Hawking calls for a return to the moon as Earth's clock runs out, The Washington Post, 21.06.2017, <https://www.washingtonpost.com/news/speaking-of-science/wp/2017/06/21/stephen-hawking-calls-for-a-return-to-the-moon-as-earths-clock-runs-out/>.

⁴ Θ. Ανθοπούλου, Δ. Παπαδοπούλου, Περιβάλλον και Κοινωνία. Μύθοι και πραγματικότητα, 2005.

της Γης⁵. Κατ' ακολουθία, στον δημόσιο διάλογο κατά τις τελευταίες δεκαετίες λαμβάνουν ολοένα προεξάρχουσα θέση ζητήματα όπως η εξοικονόμηση ενέργειας, η αντικατάσταση της χρήσης των ορυκτών καυσίμων από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, η βιώσιμη ανάπτυξη και η αειφορία, η προστασία των φυσικών πόρων και των οικοσυστημάτων, η ενεργειακή – αεοφόρος δόμηση, ζητήματα που εντάσσονται σε μία πολύπλοκη εξίσωση που περιλαμβάνει την ανάγκη διαφύλαξης του περιβάλλοντος, τόσο ως αυτοτελώς προστατευόμενου αγαθού όσο και ως βιοτικού χώρου του ανθρώπου, αλλά και την εξάρτηση της οικονομικής δραστηριότητας του ανθρώπου από τη χρήση του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων. Στην επίλυση της εξίσωσης αυτής συμβάλλουν συνδυαστικά οι ανθρωπιστικές, οι θετικές και οι εφαρμοσμένες στον τομέα του περιβάλλοντος επιστήμες, προτάσσοντας πλέον την έγγεια ιδιοκτησία αφ' ενός ως κύρια παράμετρο της ανθρώπινης επιρροής στο περιβάλλον⁶, αφ' ετέρου, αντιστρόφως, ως περιουσιακό δικαίωμα που το ίδιο επηρεάζεται από την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος, με σημαντικές συνέπειες στην οικονομική λειτουργία του.

Η ανάγκη οριοθέτησης της ανθρώπινης δραστηριότητας έναντι του περιβάλλοντος ως προστατευόμενου αγαθού άπτεται ιδιαιτέρως της νομικής επιστήμης και της δράσης των φορέων δημόσιας εξουσίας διεθνώς, μέσω της θέσπισης κανόνων προστασίας του περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο αυτό, το περιβάλλον αναγνωρίζεται διεθνώς από το σύγχρονο δίκαιο ως υψίστης σημασίας κοινωνικό αγαθό, δεν διέλαθε όμως της προσοχής της ελληνικής έννομης τάξης, στην οποία μάλιστα τα ζητήματα κυριότητας, προστασίας και διαχείρισης εν γένει των στοιχείων του περιβάλλοντος απετέλεσαν αντικείμενο ειδικών ρυθμίσεων ήδη από τη σύσταση του νεότερου Ελληνικού Κράτους μέσω της δασικής νομοθεσίας. Η θέσπιση διατάξεων δασικής νομοθεσίας, από το έτος 1833 και εντεύθεν, αφ' ενός αποσκοπούσε στη διαμόρφωση ενός ειδικού νομικού

⁵ Α. Γεωργόπουλος, Περιβαλλοντική Ηθική, 2006.

⁶ *Ιδ.* Ε. Λευθεριώτου, Ιδιοκτησία και περιβάλλον: στάθμιση εννόμων αναγκών και δικαιωμάτων στο Ελληνικό, Ευρωπαϊκό και Αμερικανικό δίκαιο, 2007.

καθεστώς για τα δάση, αφ' ετέρου λειτουργούσε ευρύτερα ως υποκατάστατο της ανύπαρκτης μέχρι το τρίτο τέταρτο του 20ού αιώνα περιβαλλοντικής νομοθεσίας, επεκτείνοντας τις ρυθμίσεις της σε θέματα περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος που εκφεύγουν των αυστηρών ορίων του δάσους (π.χ. θήρα, βοσκή). Κατά συνέπεια, το εθνικό δίκαιο, στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας, χαρακτηρίζεται από τη διαχρονικότητα, ταυτόχρονα όμως και από την αποσπασματικότητα της αντιμετώπισης, των ζητημάτων κυριότητας, προστασίας και διαχείρισης εν γένει των στοιχείων του περιβάλλοντος, τα οποία απασχολούν μεν την έννομη τάξη ήδη από την περίοδο της πρώιμης εθνικής νομοθεσίας, πάντοτε όμως μόνο μέσω ειδικών νομοθετημάτων, όπως κυρίως τα αναρίθμητα νομοθετήματα για τα δάση, ο Α.Ν. 2344/1940 για τον αιγιαλό και την παραλία, οι νόμοι της 10/22.5.1834, ΒΧΜΣΤ' του 1899 και 5351/1932 για τις αρχαιότητες, ο νόμος 1469/1950 για την προστασία των νεοτέρων μνημείων κ.λπ., τα οποία θέτουν ένα πλαίσιο δημοσίου δικαίου για τη διαφύλαξη και εν γένει διαχείριση του εκάστοτε περιβαλλοντικού στοιχείου, εισάγοντας ταυτόχρονα ειδικούς κανόνες εμπραγμάτου δικαίου που συνάδουν με την εφαρμογή του ως άνω πλαισίου. Η διττή αυτή προσέγγιση των ζητημάτων κυριότητας, προστασίας και διαχείρισης εν γένει των στοιχείων του περιβάλλοντος μέσω της συνύπαρξης κανόνων δημοσίου δικαίου και ειδικών κανόνων εμπραγμάτου δικαίου εξακολουθεί να απαντάται μέχρι και σήμερα στην εθνική κοινή νομοθεσία. Ως εκ τούτου, ο καθορισμός στο εθνικό δίκαιο του νομικού καθεστώτος που διέπει το περιβάλλον και τα επιμέρους στοιχεία του συνίσταται στον εντοπισμό και τη συγκέντρωση πληθώρας κανόνων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου που περιλαμβάνονται σε πολλά και διαφορετικά επί μέρους νομοθετήματα, που μάλιστα συχνά εφαρμόζονται σωρευτικά, αντί ενός εξ υπαρχής ενιαίου πλαισίου κανόνων, δημοσίου και ιδιωτικού χαρακτήρα, που θα καθόριζε κατά τρόπο συνεκτικό στην κοινή νομοθεσία το νομικό καθεστώς του περιβάλλοντος ως ενιαία προστατευόμενου αγαθού, ασφαλώς με τις αναγκαίες εξειδικεύσεις και διακρίσεις για την ειδικότερη αντιμετώπιση εκάστου στοιχείου του περιβάλλοντος αναλόγως των ιδιαιτεροτήτων του.

Σε συνέχεια της κατά τα ανωτέρω διαμόρφωσης ενός πολυσχιδούς νομοθετικού καθεστώτος για το περιβάλλον, η συνολική προσέγγιση του περιβάλλοντος από την εθνική έννομη τάξη εισήλθε σε νέα τροχιά με το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975, δια του οποίου το περιβάλλον, αναγορεύθηκε σε υψίστης σημασίας κοινωνικό αγαθό, το οποίο χρήζει ενιαία, στο σύνολό του, συνταγματικής προστασίας. Υπό το φως της συνταγματικής κατεύθυνσης θεσπίστηκε ο νόμος πλαίσιο 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος, ο οποίος εισήγαγε ένα γενικό πλην όμως συνεκτικό σύνολο κανόνων για το περιβάλλον, το οποίο ορίζεται κατά τρόπο ενιαίο ως *«το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα της ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες»*⁷. Ο ορισμός αυτός υιοθετεί, κατ' εικόνα του άρθρου 24 του Συντάγματος, τη σύζευξη των φυσικών και πολιτιστικών στοιχείων, πλην όμως δεν συνδέει απλώς παρατακτικά, όπως η συνταγματική διάταξη, το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, αλλά διαλαμβάνει περί των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων που τελούν σε σχέση αλληλεπίδρασης και αντιμετωπίζονται ανθρωποκεντρικά ως παράγοντες που επιδρούν στην υγεία, τις αισθητικές αξίες και την ποιότητα ζωής του ανθρώπου.

Εντούτοις, η κατά τα ανωτέρω μεμονωμένη νομοθετική προσπάθεια ολιστικής αντιμετώπισης του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος δεν αναιρεί τη διάκριση μεταξύ των επιμέρους στοιχείων του, η οποία απαντάται στη θεωρία αλλά και υιοθετείται παγίως από τον κοινό νομοθέτη, που, ακόμη και μετά την εισαγωγή του άρθρου 24 του Συντάγματος, και δη κατ' επιταγή του, εξακολούθησε και ενέτεινε την πρακτική της θέσπισης πληθώρας ειδικών νομοθετημάτων για την προστασία των επί μέρους στοιχείων τόσο του φυσικού όσο και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, με αποτέλεσμα τον κατακερματισμό των διατάξεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, που αναπόφευκτα οδηγεί σε

⁷ Άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 1650/1986 (ΦΕΚ Α' 160/1986).

δυσχέρειες, όπως ο εντοπισμός της εκάστοτε εφαρμοστέας διάταξης και η – όχι πάντα ευχερής – συντρέχουσα εφαρμογή περισσότερων διατάξεων. Τα τελευταία χρόνια η πολιτεία, καταγράφοντας το φαινόμενο αυτό, έχει αναλάβει πρωτοβουλίες για τη νομοθετική κωδικοποίηση των υφισταμένων διατάξεων της δασικής νομοθεσίας και της χωροταξικής/πολεοδομικής νομοθεσίας, η οποία αφ' ενός είναι απαραίτητη για τη συστηματική κατάταξη των ρυθμίσεων της κείμενης νομοθεσίας, αφ' ετέρου θα επιτρέψει, σε μεταγενέστερο χρόνο, τη διαμόρφωση ενός ενιαίου και συνεκτικού νομοθετικού πλαισίου για το περιβάλλον, που, πάντως, δεν παύει να χαρακτηρίζεται από τη βασική και ρητή συνταγματική διάκρισή του σε φυσικό και πολιτιστικό.

Τα στοιχεία που συνθέτουν το φυσικό περιβάλλον κατηγοριοποιούνται και αντιμετωπίζονται συστηματικά τόσο από τις επιστήμες του περιβάλλοντος όσο και από τη νομική επιστήμη, χωρίς ωστόσο κάποια σταθερότητα και αυστηρότητα, είτε ως αυτοτελή οικολογικά αγαθά είτε μέσω της έννοιας του «οικοσυστήματος»⁸, που ορίζεται ως ένα «*σύνολο βιοτικών και μη βιοτικών παραγόντων και στοιχείων του περιβάλλοντος που δρουν σε ορισμένο χώρο και βρίσκονται σε αλληλεπίδραση μεταξύ τους*»⁹, δηλαδή ως ένα σύνολο περιβαλλοντικών στοιχείων και παραγόντων που αποτελούν διακριτή οικολογική ενότητα εν όψει της ενιαίας, αυτόνομης λειτουργίας της και των εξ αυτής φυσικών συνεπειών της.

Όσον αφορά το πολιτιστικό περιβάλλον, τα στοιχεία που το συγκροτούν είναι «*τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία*», τα οποία μνημονεύονται ρητώς στο άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος, και γενικότερα, σύμφωνα με την πάγια νομολογιακή διατύπωση, «*τα στοιχεία που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική,*

⁸ *Ιδ.* Α.-Γ. Tansley, The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms, Ecology, vol. 16, no 3, 1935, σελ. 284-307, ο οποίος επινόησε τον όρο «οικοσύστημα» και το όρισε ως μια οργανωμένη λειτουργική μονάδα, στην οποία υπάρχει στενή αλληλεπίδραση και αλληλεξάρτηση μεταξύ των βιοτικών και των αβιοτικών παραγόντων.

⁹ Άρθρο 2 παρ. 6 του ν. 1650/1986.

καλλιτεχνική, τεχνολογική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της χώρας»¹⁰, προσέγγιση που εναρμονίζεται με την ευρωπαϊκή και διεθνή αντίληψη για τα πολιτιστικά στοιχεία. Ειδικότερα, με τη Σύμβαση της Γρανάδας της 3.10.1985 για την Προστασία της Αρχιτεκτονικής Κληρονομιάς της Ευρώπης, η οποία κυρώθηκε με τον ν. 2039/1992 (ΦΕΚ Α' 61/13.04.1992), καθορίζονται ως αντικείμενο προστασίας τα «μνημεία», τα «αρχιτεκτονικά σύνολα» και οι «τόποι», δηλαδή, αντιστοίχως, αυτοτελείς κατασκευές, ομοιογενή σύνολα αστικών ή αγροτικών κατασκευών και σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης ιδιαίτερα σημαντικά λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού ή τεχνικού τους ενδιαφέροντος¹¹. Η κατά τα ανωτέρω αρχιτεκτονική – οικιστική πτυχή του περιβάλλοντος διαπνέει και το εθνικό δίκαιο, όπως προκύπτει από το άρθρο 6 του ν. 4067/2012 (Ν.Ο.Κ. – ΦΕΚ Α' 79/9.04.2012), σύμφωνα με το οποίο αντικείμενο προστασίας αποτελούν τα «(παραδοσιακά) προστατευόμενα σύνολα», δηλαδή οικισμοί ή τμήματα πόλεων ή οικισμών ή αυτοτελή οικιστικά σύνολα, οι «ζώνες ιδιαίτερου κάλλους», δηλαδή χώροι, τόποι, τοπία ή και φυσικοί σχηματισμοί που συνοδεύουν ή περιβάλλουν στοιχεία αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, όπως και αυτοτελείς σχηματισμοί φυσικού ή ανθρωπογενούς χαρακτήρα, εντός ή εκτός οικισμών, και ο «πολεοδομικός ιστός παραδοσιακών οικισμών, ιστορικών τόπων και αρχαιολογικών χώρων».

Στην εθνική έννομη τάξη η παρατακτική σύνδεση των εννοιών του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος από το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος και η κατ' ακολουθία συμπερίληψη από το άρθρο 2 του ν. 1650/1986 φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων στον ενιαίο εννοιολογικό ορισμό του περιβάλλοντος καθώς και ειδικότερες ρυθμίσεις όπως αυτές που περιλαμβάνονται στη ρηθείσα διάταξη του άρθρου 6 του ν. 4067/2012

¹⁰ Ολ ΣτΕ 3146/1986, 2300/1997, Αρμ. 1997, σελ. 1388, ΣτΕ 441/2023, 64/2020, Ε.Δ.Α.Δ. 2020, σελ. 78. Ιδ.

¹¹ Ιδ. Α. Παπακωνσταντίνου, Η Σύμβαση της Γρανάδας για την Προστασία της Αρχιτεκτονικής Κληρονομιάς και το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ.) 11/2002, <https://nomosphysis.org.gr/7027/i-sumbasi-tis-granadas-gia-tin-prostasia-tis-arxitektonikis-klironomias-kai-to-suntagma-martios-1999/#ftn3>

υποδηλώνουν την ενότητα των στοιχείων που συναποτελούν το ανθρωπογενές και το φυσικό περιβάλλον, προσέγγιση που υιοθετείται τόσο από τη-θεωρία¹² όσο και από τη νομολογία¹³. Παρά το γεγονός ότι η έννοια του «πολιτιστικού περιβάλλοντος» δεν απαντάται σε άλλες εθνικές αλλά και στη διεθνή έννομη τάξη, η εννοιολογική σύνδεση του φυσικού και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος είναι παγιωμένη σε διεθνή κλίμακα και απηχεί τον εγγενώς αλληλένδετο και αλληλεπιδραστικό χαρακτήρα των σύγχρονων κοινωνικών προβληματισμών που σχετίζονται με τη φύση και τον πολιτισμό. Χαρακτηριστικά αναφέρονται, μεταξύ άλλων, η Διεθνής Σύμβαση των Παρισίων της 23.11.1972, η οποία κυρώθηκε με τον ν. 1126/1981 (ΦΕΚ Α' 32/10.02.1981) και η Διακήρυξη της Στυμφαλίας του 2014, διεθνή κείμενα που, αντί της έννοιας του «φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος», χρησιμοποιούν την έννοια της «φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς»¹⁴.

Παράλληλα με την αντιμετώπιση του περιβάλλοντος ως κοινωνικού προστατευόμενου αγαθού, και μάλιστα σε πολύ προγενέστερο χρόνο, τυγχάνει προστασίας η ιδιοκτησία, η οποία αποτελεί κύρια παράμετρο της ανθρώπινης επιρροής στο περιβάλλον, αφού θεωρείται ως έμφυτο δικαίωμα του ανθρώπου

¹² Μ. Δεκλερής, Το Δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως, 2000, σελ. 41 και 92, Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2000, σελ. 121, Ε. Τροβά, Η έννοια του πολιτιστικού περιβάλλοντος κατά το Σύνταγμα του 1975/86, 1992, σελ. 73 επ., Χ. Κάτσος, Πολιτιστικό περιβάλλον, πολιτιστική κληρονομιά και ο νέος νόμος 3028/2002: πρώτες σκέψεις και εννοιολογικές προσεγγίσεις, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ), 2003, <https://nomosphysis.org.gr/7053/politistiko-periballon-politistiki-klironomia-kai-o-neos-nomos-30282002-protos-skepseis-kai-ennoiologikes-proseggiseis-noembrios-2003/>.

¹³ Για την ταυτόχρονη προστασία μνημείων και των φυσικών χαρακτηριστικών του περιβάλλοντος χώρου τους, *ιδ.* ΣτΕ 415/2017, ΝοΒ 2017, σελ. 723, ΣτΕ 2034/2015, Αρμ. 2016, σελ. 907. Για την ταυτόχρονη προστασία, στην περίπτωση των παράκτιων παραδοσιακών οικισμών των μικρών νησιών, των αρχιτεκτονικών και φυσικών χαρακτηριστικών και του τοπίου, *ιδ.* ΣτΕ 3476/2001, 637/1998.

¹⁴ Η χρήση του όρου «κληρονομιά» (“heritage”) στα παραπάνω κείμενα αλλά και γενικότερα στο διεθνές δίκαιο και στις περισσότερες εθνικές έννομες τάξεις παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, διότι προσδίδει μία σαφή διαγενεακή διάσταση στα φυσικά και πολιτιστικά έννομα αγαθά και συνδέεται εννοιολογικώς σχεδόν αυτονοήτως με την έννοια της αειφορίας, η οποία διαπνέει το σύγχρονο καθεστώς προστασίας και διαχείρισης των φυσικών και πολιτιστικών περιβαλλοντικών αγαθών τόσο στη διεθνή και την ενωσιακή όσο και στην εθνική έννομη τάξη.

που καθιερώνεται από το φυσικό δίκαιο, προϋφιστάμενο της διαμόρφωσης κάθε κρατικής έννομης τάξης¹⁵. Η ιδιοκτησία είναι διαχρονικά κατοχυρωμένη τόσο στο διεθνές όσο και στο ενωσιακό δίκαιο (άρθρο 17 παρ. 1 της οικουμενικής Διακήρυξης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του Ο.Η.Ε. του 1948, άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, άρθρο 17 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης), ενώ στο εθνικό δίκαιο προστατεύεται διαχρονικά από όλα τα ελληνικά συντάγματα από την ίδρυση του νεότερου Ελληνικού Κράτους και σήμερα με το άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος¹⁶.

Σε επίπεδο ιδιωτικού δικαίου, ειδικότερα, οι κανόνες που καθορίζουν τις ατομικές εξουσίες που απορρέουν από το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, όπως παγιώθηκαν στο (βυζαντινο)ρωμαϊκό δίκαιο, αποτυπώνονται σήμερα στις εμπράγματος διατάξεις του Αστικού Κώδικα, οι οποίες διέπουν τα περισσότερα από τα στοιχεία του φυσικού και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος.

2. Καθορισμός του ερευνητικού αντικειμένου: η συσχέτιση της ιδιοκτησίας με την προστασία και την αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών

A. Κύριοι όροι – εμβέλεια της έρευνας

-Ιδιοκτησία – Κυριότητα – Εμπράγματα δικαιώματα: Στο ρωμαϊκό δίκαιο δεν απαντάται η εννοιολογική διάκριση μεταξύ της ιδιοκτησίας και της κυριότητας. Περιγράφεται ένα δικαίωμα πλήρους και αποκλειστικής φυσικής εξουσίας του ανθρώπου επί του πράγματος («*dominium*»), που περιλαμβάνει τις επί μέρους εξουσίες της χρήσης (*usus*), της κάρπωσης (*fructus*) και της διάθεσης - κατάχρησης του πράγματος (*abusus*), όπως το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται, επιτρέπεται και επικυρώνεται ως τέτοιο από τον νόμο («*proprietas*»), ενώ οι

¹⁵ Α. Γέροντας, Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003, σελ. 1 επ.

¹⁶ *Ιδ.* Σ. Βλαχόπουλος, Θεμελιώδη Δικαιώματα, Αθήνα 2017, σελ. 393 επ.

συστατικές του πλήρους αυτού δικαιώματος επί μέρους εξουσίες επί του πράγματος περιγράφονται ως εμπράγματα δικαιώματα («*jus in re*»)¹⁷.

Ο παραπάνω ορισμός της κυριότητας απαντάται και στην ελληνική έννομη τάξη προ της εισαγωγής του Αστικού Κώδικα κατά την περίοδο εφαρμογής της πρώιμης εθνικής νομοθεσίας και του βυζαντινορωμαϊκού δικαίου, κατά την οποία η ιδιοκτησία δεν απαντάται ως αυτοτελής νομικός όρος¹⁸. Στη σύγχρονη εθνική έννομη τάξη, κατά το ιδιωτικό δίκαιο οι όροι «κυριότητα» και «ιδιοκτησία» είναι ταυτόσημοι, προσδιορίζοντας την άμεση, απόλυτη και καθολική εξουσία επί του πράγματος¹⁹, ενώ στο δημόσιο δίκαιο η ιδιοκτησία, κατά την έννοια του άρθρου 17 του Συντάγματος, έχει ευρύτερο περιεχόμενο, καταλαμβάνοντας, πέραν της κυριότητας, τα περιορισμένα εμπράγματα δικαιώματα²⁰, εκτεινόμενη όμως και πέραν αυτών σε κάθε εν γένει περιουσιακό δικαίωμα²¹.

Στο ερευνητικό πεδίο της παρούσας μελέτης ο όρος ιδιοκτησία χρησιμοποιείται τόσο με την έννοια του συνταγματικώς προστατευόμενου ατομικού και κοινωνικού δικαιώματος όσο και με αυτή των εμπράγματων – καθολικής ή επί μέρους – εξουσιών, διότι όλες οι παραπάνω εκφάνσεις της ιδιοκτησίας συμπλέκονται κατά περίπτωση με την προστασία και την αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών.

¹⁷ Π. Καλλιγιάς, Σύστημα Ρωμαϊκού Δικαίου, Τόμος Β, Αθήνα 1879, σελ. 3 και 133-134, Ι.-Α. Φρίσσιος, Εγχειρίδιον Ρωμαϊκού Δικαίου, Αθήνα 1872, σελ. 218.

¹⁸ Ιδ. Θ. Φλογαΐτης, Λεξικόν Νομικών Όρων, Αθήνα 1898 - 1900. Στο λεξικό αυτό παρατίθεται υπό το λήμμα «Κυριότης» ορισμός αντίστοιχος του Ρωμαϊκού δικαίου, υφίσταται λήμμα «Ιδιοκτήται εμπορικών πλοίων», όρος που απαντάτο στις οικείες διατάξεις του Εμπορικού Νόμου και της σχετικής νομολογίας του Αρείου Πάγου (ΑΠ 142/1875), εντούτοις δεν ανευρίσκεται λήμμα «Ιδιοκτησία».

¹⁹ Ο Αστικός Κώδικας περιγράφει και ρυθμίζει την εξουσία αυτή με τον όρο «κυριότητα» (άρθρα 973 και 999 επ.), εντούτοις υιοθετεί, με την ίδια έννοια, τον όρο «ιδιοκτησία ορόφου» (άρθρα 1002 και 1117).

²⁰ Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, Τ. Β', 2012, 1228, Α. Γεωργιάδης - Μ. Σταθόπουλος, Ερμ.Α.Κ., 1985, σελ. 313.

²¹ Χ. Σγουρίτσας, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β, 1996, σελ. 171, υποσ. 1, Γ. Κασιμάτης, Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και η διεύρυνσις αυτής, Ε.Δ.Δ.Δ 1974, σελ. 220, Θ. Τσάτσος, Η συνταγματική προστασία των ατομικών περιουσιακών δικαιωμάτων, 1928, σελ. 87 επ.

-Προστασία και αξιοποίηση: Όπως ήδη επισημάνθηκε, το πρώτο εδάφιο του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος καθιστά την προστασία του περιβάλλοντος υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Με τη διάταξη αυτή θεσπίζεται γενική συνταγματική επιταγή προς όλους τους φορείς της κρατικής εξουσίας για την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία είναι νομικά δεσμευτική για το Κράτος²² και δημιουργεί συνταγματική υποχρέωση του Κράτους που συνίσταται τόσο στην ανάληψη των απαραίτητων για την προστασία του περιβάλλοντος δράσεων όσο και στην αποφυγή ενεργειών που είναι αντίθετες προς την αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος²³. Εν ταυτώ αναγνωρίζεται το συνταγματικό δικαίωμα στο περιβάλλον ως ατομικό, κοινωνικό και πολιτικό δικαίωμα²⁴.

Σε αντίθεση με την έννοια της «προστασίας» του περιβάλλοντος, η οποία καθιερώνεται ρητώς και περιχαρακώνεται από το Σύνταγμα και ακολούθως έχει τύχει ευρείας εφαρμογής, ερμηνείας και εννοιολογικής ανάλυσης από τον νομοθέτη, τη νομολογία και τη θεωρία, η έννοια της «αξιοποίησης» δεν απαντάται, τουλάχιστον όχι συστηματικά, στη νομοθεσία, τη νομολογία και τη θεωρία του περιβαλλοντικού δικαίου, ούτε άλλωστε του αστικού δικαίου, και δεν αποτελεί νομικό όρο με συγκεκριμένο εννοιολογικό περιεχόμενο, ενώ η γενικότερη χρήση του συνδέεται συνήθως με την οικονομική απόδοση ενός περιουσιακού αγαθού. Εντούτοις η περιουσιακή νοηματική χροιά της «αξιοποίησης», δεν ταυτίζεται εννοιολογικώς με την ακραιφνή οικονομική εκμετάλλευση και φαίνεται να συνάδει με την «οικονομική» προσέγγιση του

²² ΣτΕ 1242/2008, Περ.Δικ. 2008, σελ. 622, ΣτΕ 888/2000, ΕλΔνη 42, σελ. 1131, Ολ ΣτΕ 4950/1995, Δι.Δικ. 1996, σελ. 1471

²³ Γ. Σιούτη, Δίκαιο του περιβάλλοντος, 2003, σελ. 25-26, Ε.-Α. Μαριά, Η νομική προστασία των δασών, 1998, σελ. 235, Ολ ΣτΕ 2537/1996, Αρμ. 1996, σελ. 1043, ΣτΕ 1242/2008, Περ.Δικ. 2008, σελ. 622.

²⁴ Γ. Σιούτη, οπ. π., σελ. 29 επ., Γ. Παπαδημητρίου, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση 1994, σελ. 395-396, Ολ ΣτΕ 2304/1995, το Σ. 1997, σελ. 417, ΣτΕ 216/1991, ΔιΔικ 1991, σελ. 1337, ΑΠ 43/2016, ΝοΒ 2016, σελ. 2257, ΑΠ 1731/2006, ΝοΒ 55, σελ. 441.

περιβάλλοντος από το Σύνταγμα, που συνδυάζει, μέσω της έννοιας της αξιοποίησης, την ανάγκη οικονομικής εκμετάλλευσης των πηγών του φυσικού πλούτου με την ανάγκη διαφύλαξης και ανανέωσής τους.

Συγκεκριμένα, το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 24 παρ. 1 ορίζει ότι το Κράτος έχει υποχρέωση να λαμβάνει προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα για τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας, σύμφωνα με την οποία η διαχείριση του περιβάλλοντος πρέπει να πραγματοποιείται κατά τρόπο ώστε ο φυσικός πλούτος να μην εξαντλείται, αλλά να διαφυλάσσεται και να ανανεώνεται, ώστε να εξακολουθεί να υφίσταται στο διηνεκές²⁵. Η έννοια της αειφορίας, ειδικότερα στο πλαίσιο της αρχής της «αειφόρου (ή «βιώσιμης») ανάπτυξης»²⁶ (*sustainable development*)²⁷, άγει στη συνάρτηση της ανάγκης

²⁵ Η αρχή της αειφορίας, και δη σε συνδυασμό με την αρχή της πρόληψης, είχε ήδη υιοθετηθεί πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας με την εξής διατύπωση: «... θεσπίζεται η θεμελιώδης αρχή της πρόληψης της βλάβης του φυσικού περιβάλλοντος χάριν της οικολογικής ισορροπίας και της διατήρησης αυτού και των φυσικών πόρων προς όφελος όχι μόνο της παρούσας γενεάς αλλά και των επομένων» και εναλλακτικά ως εξής: «...το φυσικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό προκειμένου να εξασφαλισθεί, στα όρια της Χώρας, η διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων προς χάρη και των επόμενων γενεών»: Σ.τ.Ε. 2759/1994, ΤοΣ 1995, σελ.167, Ολομ. Σ.τ.Ε. 2537/1996, Αρμ. 1996, σελ. 1043, Σ.τ.Ε. 1990/2007, Περ.Δικ. 2007, σελ. 391, Σ.τ.Ε. 1055/2012, Περ.Δικ. 2012, σελ. 703, Σ.τ.Ε. 2038/2012, Νόμος και Φύση (ηλ.εκδ.) 2012/III. Για τις έννοιες της πρόληψης, της προφύλαξης και της αειφορίας και τις μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, ιδ. Ι. Καρακώστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2011, σελ. 25επ., Γ. Σιούτη, οπ.π., σελ. 47 επ., Ι. Μακρής, Δασικό Δίκαιο, 2010, σελ. 156 επ. και 180 επ., Ι. Χατζοπούλου, Δασική Νομοθεσία, Κριτική επισκόπηση-Νομολογία, 2006, σελ. 37 επ., Α. Καλλία-Αντωνίου, Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής νομοθεσίας προστασίας περιβάλλοντος και βιώσιμης ανάπτυξης, Περ.Δικ. 2011, σελ. 68επ., Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης, 2005, Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Μ. Δεκλερής, όπ. π..

²⁶ Κατά μία άποψη η έννοια της αειφορίας διακρίνεται από αυτή της βιώσιμης ανάπτυξης κατά το ότι η αειφορία αποτελεί μία στατική αρχή με ακραιφνώς περιβαλλοντικό περιεχόμενο, ενώ η βιώσιμη ανάπτυξη είναι μια δυναμική αρχή που προβάλλει τη σύνθεση μεταξύ ανταγωνιστικών συμφερόντων και δη της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και της διατήρησης των περιβαλλοντικών αγαθών: Α. Παπακωνσταντίνου, οπ.π., σελ. 439.

²⁷ Ο όρος αυτός ανεδείχθη στην Έκθεση Brundtland της Διεθνούς Επιτροπής για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη του 1987 και ορίστηκε ως «μία ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες του παρόντος χωρίς να διακυβεύει την ικανότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες».

προστασίας με την ανάγκη αξιοποίησης των στοιχείων του περιβάλλοντος²⁸: το περιβάλλον αποτελεί τον ζωτικό χώρο του ανθρώπου, εντός του οποίου ο ίδιος διαβιοί και αναπτύσσει τις δραστηριότητές του, επομένως η προστασία του περιβάλλοντος δεν νοείται ως απουσία του ανθρώπου από το περιβάλλον αλλά ως προσαρμογή της ανθρώπινης δραστηριότητας στην ανάγκη διαφύλαξης και ανανέωσης του φυσικού πλούτου. Ως εκ τούτου, το Σύνταγμα αντιμετωπίζει την προστασία του περιβάλλοντος όχι μόνο ως προϋπόθεση διαφύλαξης της οικολογικής ισορροπίας αλλά και ως προϋπόθεση της ορθολογικής οικονομικής ανάπτυξης, η οποία συνδέεται και με την οικολογική ισορροπία²⁹.

Τούτο συνάγεται αναντιλέκτως από το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 106 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο το Κράτος *«λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, από την ατμόσφαιρα και τα υπόγεια ή υποθαλάσσια κοιτάσματα, για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών»*. Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι το Σύνταγμα επιτάσσει κατά τα ήδη ρηθέντα την προστασία του περιβάλλοντος, ταυτόχρονα όμως επιτάσσει την «αξιοποίηση» των φυσικών πλουτοπαραγωγικών πηγών και την οικονομική ανάπτυξη περιοχών που καταλαμβάνονται από ευπαθή και υψηλής οικολογικής αξίας οικοσυστήματα, όπως είναι οι ορεινές και οι νησιωτικές περιοχές³⁰. Η ίδια αντίληψη για τη βιώσιμη ανάπτυξη και για την αλληλεξάρτηση μεταξύ της οικονομίας και των οικοσυστημάτων επικρατεί στο

²⁸ Ο όρος «αειφόρος» αναφέρεται για πρώτη φορά στο π.δ. 19/30 Νοεμβρίου 1928 «περί διαχειρίσεως Δασών κλπ.» για να προσδιορίσει τον τρόπο εκμετάλλευσης των δασών.

²⁹ Ε. Λευθεριώτου, όπ. π., σελ. 38.

³⁰ *Ιδ.* Χ. Ντουχάνης, Οι συνταγματικές επιταγές της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανάπτυξης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Δι.Δικ. 2021, σελ. 189 επ., ο οποίος συνδέει την προστασία του περιβάλλοντος με την οικονομική ανάπτυξη μέσω της έννοιας της αειφορίας και αντιμετωπίζει τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 24 και 106 του Συντάγματος ως *«αδιάσπαστο σύνολο που τις καθιστά αλληλένδετες και συμπληρωματικές, αφού και το άρθρο 24 προβλέπει και ρυθμίζει και την οικονομική ανάπτυξη του άρθρου 106, το δε άρθρο 106 έχει, κατά την έννοιά του, ως όριο την προστασία του περιβάλλοντος κατά το άρθρο 24»*.

πεδίο του διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος³¹, ενώ και στο ενωσιακό δίκαιο το άρθρο 191 της ΣΛΕΕ προβλέπει ως στόχο της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος «τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων», λαμβάνοντας υπ' όψιν «την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Ένωσης στο σύνολό της και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της».

Εξ άλλου ο όρος «αξιοποίηση» χρησιμοποιείται ενίοτε ρητώς για τα αγαθά του πολιτιστικού περιβάλλοντος, συνυφαινόμενος με την έννοια της ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς³² και με την προστασία των πολιτιστικών αγαθών³³, για να αποδώσει την εν γένει φροντίδα για την εγγενή πολιτιστική αξία των αγαθών αυτών³⁴.

Περαιτέρω ο όρος «αξιοποίηση» απαντάται ωσαύτως, έστω σποραδικά, πέραν της ρηθείσας διάταξης του άρθρου 106 παρ. 1 του Συντάγματος «για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου», τόσο στη νομολογία όσο και στην κοινή νομοθεσία για το φυσικό και το οικιστικό περιβάλλον και ειδικότερα στο πλαίσιο της ορθολογικής αξιοποίησης των φυσικών πόρων³⁵, της αξιοποίησης των στοιχείων του περιβάλλοντος κατά τρόπο διακριτό από την οικονομική

³¹ Ιδ. Β. Βρετού, Οι βασικές αρχές του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου και οι μελλοντικές γενιές, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.) 9/2019, <https://nomosphysis.org.gr/19578/oi-vasikes-arxes-toy-diethnoys-perivallontikoy-dikaioy-kai-oi-mellontikes-genies/>, Μ. Ivanova, Assessing the Outcomes of Rio+20, σε World Watch Institute, State of the World – Governing for Sustainability, 2014, σελ. 138.

³² Ν. Ζαφειροπούλου, Αξιοποίηση και Ανάδειξη της Πολιτιστικής Κληρονομιάς, Σεμινάριο, Αθήνα-Δελφοί, 17-19 Μαρτίου 2003, ΥΠ.ΠΟ. 2003.

³³ Τ.Ε.Ε., Διαρκής προστασία και αξιοποίηση των πολιτιστικών αγαθών, Διεθνές Συμπόσιο για την Παγκόσμια Κληρονομιά Αθήνα, 27-28.9.2007.

³⁴ Α. Μανιτάκης, Η συνταγματική προστασία των πολιτιστικών αγαθών και η ελευθερία της λατρείας με αφορμή τις χρήσεις της ροτόντας (Μάρτιος 1995), Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.) 11/2002, όπου γίνεται αναφορά στην «πολιτιστική αξιοποίηση» των πολιτιστικών αγαθών, <https://nomosphysis.org.gr/7009/i-suntagmatiki-prostasia-ton-politistikon-agathon-kai-i-eleutheria-tis-latreias-me-aformi-tis-xriseis-tis-rotontas-martios-1995/>.

³⁵ ΣτΕ 144/2024, 1942/2023, άρθρο 1 παρ. 7δ του Κώδικα Βσικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας. Ιδ. ΣτΕ 159/2024, 457/2008 για την «αξιοποίηση του δασικού πλούτου».

εκμετάλλευσή τους³⁶ αλλά ακόμη και της αξιοποίησης του χώρου με σκοπό την προστασία και βελτίωση του φυσικού και του οικιστικού περιβάλλοντος³⁷.

Ως εκ τούτου, η έννοια της αξιοποίησης δεν εξικνεύεται στη διάσταση της οικονομικής εκμετάλλευσης, αλλά καταλαμβάνει και τις έννοιες της ανάδειξης των στοιχείων του περιβάλλοντος και της χρήσης τους σύμφωνα με τον προορισμό τους. Κατ' αυτή την έννοια, η αξιοποίηση έγκειται αφ' ενός στην προαγωγή της γνωριμίας και επαφής των πολιτών με το περιβάλλον³⁸, αφ' ετέρου στη διατήρηση της δυνατότητας χρήσης από τους πολίτες των στοιχείων του περιβάλλοντος, χάρη στην προστασία των οικολογικών και λοιπών χαρακτηριστικών των επί μέρους περιβαλλοντικών στοιχείων που καθιστούν εφικτή τη χρήση τους σύμφωνα με τον προορισμό τους³⁹. Κατά τούτο ο σκοπός της αξιοποίησης αποτελεί και ο ίδιος αντικείμενο προστασίας, με αποτέλεσμα η έννοια της αξιοποίησης των στοιχείων του περιβάλλοντος να ενσωματώνεται, ως μερικότερη, στην ευρύτερη έννοια της περιβαλλοντικής προστασίας, η οποία περιλαμβάνει τόσο τη διατήρηση των εγγενών χαρακτηριστικών, οικολογικών ή πολιτιστικών, (διαφύλαξη) όσο και τη διατήρηση της δυνατότητας χρήσης των στοιχείων του περιβάλλοντος σύμφωνα με τον προορισμό τους (χρήση/ απόλαυση).

³⁶ *Ιδ.* άρθρα 186 και 234 του Δσικού Κώδικα (ν.δ. 86/1969) για την «επιστημονική διαχείριση, εκμετάλλευσιν και αξιοποίησιν των δασών» και για την «αξιοποίησιν δασικών περιοχών διά της διανοίξεως και κατασκευής δασικών οδών» αντιστοίχως.

³⁷ *Ιδ.* άρθρο 93 του ν. 4864/2021 για την αξιοποίηση ακινήτου προς αποκατάσταση του περιβάλλοντος και δημιουργία χώρου δασικής αναψυχής, άρθρο 5 παρ. 1ζ του ν. 4277/2014 περί της αξιοποίησης ευνοϊκών χώρων για την ανάπτυξη της αστικής φύτευσης και άρθρο 227 παρ. 2α του Κώδικα Βσικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας για την αξιοποίηση του ακάλυπτου χώρου των οικοπέδων στο πλαίσιο της αρμονικής ένταξης των ενεργών οικοδομικών τετραγώνων στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον.

³⁸ Έτσι, ο ν. 3028/2002 έχει ως σκοπό, μεταξύ άλλων, την ευαισθητοποίηση, εκπαίδευση και ψυχαγωγία των πολιτών μέσα από τη γνωριμία με τα πολιτιστικά αγαθά της χώρας αλλά και την ευθύνη τους για τη διατήρηση και ανάδειξη των αγαθών αυτών: Αιτιολογική Έκθεση ν. 3028/2022, σελ. 3-4.

³⁹ *Ιδ.* ΣτΕ 728/2023 (για τη διατήρηση της κατά προορισμό χρήσης αρχαίων μνημείων), ΣτΕ 1338/2023 (για τη διασφάλιση της κατά προορισμό χρήσης του παράκτιου χώρου), ΣτΕ 632/2022 (για τη διατήρηση της κατά προορισμό χρήσης γεωργικών γαιών υψηλής παραγωγικότητας), ΣτΕ 1380/2022 (για την προστασία της κατά προορισμό χρήσης του θαλάσσιου χώρου).

Παράλληλα, η ανάδειξη και η χρήση των στοιχείων του περιβάλλοντος αποτελεί αφ' εαυτής παράγοντα έμμεσης οικονομικής αξιοποίησής τους είτε μέσω της είσπραξης προσόδων από τους χρήστες, οι οποίες συμβάλλουν στην περαιτέρω ανάδειξη και προστασία τους⁴⁰, είτε μέσω της οικονομικής υπεραξίας που ενσωματώνεται στο περιβαλλοντικό στοιχείο⁴¹.

Εν κατακλείδι, στο πλαίσιο της παρούσας διατριβής, ερευνώνται οι πάσης φύσεως ωφέλειες που συναρτώνται με τα στοιχεία του περιβάλλοντος και ενεργοποιούνται ή διευρύνονται από την επιρροή του δικαιώματος ιδιοκτησίας επί αυτών, οι οποίες αφορούν κατά περίπτωση τον ιδιοκτήτη του περιβαλλοντικού αγαθού, Δημόσιο ή ιδιώτη, τους χρήστες του ή ακόμη και την ίδια την προστασία, διατήρηση και ανάδειξη του εκάστοτε περιβαλλοντικού αγαθού. Ως εκ τούτου, οι ωφέλειες αυτές, αυτοτελώς ή συνδυαζόμενες μεταξύ τους, δύναται να έχουν οικονομικό αντικείμενο ή να άπτονται δημοσίων σκοπών και ατομικών δικαιωμάτων όπως η κοινή χρήση και απόλαυση, η αισθητική και οι όροι υγιεινής διαβίωσης. Επομένως, στην παρούσα διατριβή ο όρος «αξιοποίηση» δεν χρησιμοποιείται *stricto sensu* ως τεχνικός νομικός όρος αλλά ως μία *lato sensu* συμπεριληπτική έννοια που αντανakλά ολιστικά το φαινόμενο των πολλαπλών και συχνά συντρεχουσών ωφελειών που αναδίδουν τα περιβαλλοντικά αγαθά και απορρέουν ή συνδέονται με την ιδιοκτησία τους.

-Περιβαλλοντικά αγαθά:

Η παρούσα έρευνα καταλαμβάνει όλα εν γένει τα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος, άβια και έμβια, εξατομικευμένα ή στο πλαίσιο των μεταξύ τους αλληλεπιδράσεων, με γνώμονα τα ευεργετικά αποτελέσματά τους στη ζωή και

⁴⁰ *Ιδ.* ΣτΕ 2034/2015, Αρμ. 2016, σελ. 907, για την επιβολή εισιτηρίου στους οργανωμένους αρχαιολογικούς χώρους.

⁴¹ *Ιδ.* ΠΠρΑθ. 4363/2005, για την αναπαλαίωση διατηρητέου κτηρίου με αποτέλεσμα αφ' ενός την υπεραξία που προσδίδεται στο ίδιο το κτήριο και αφ' ετέρου την ανάδειξη της ιστορικής και αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της περιοχής του κτηρίου, με άμεση συνέπεια την αναβάθμιση και αξιοποίηση της περιοχής.

την υγιή διαβίωση του ανθρώπου αλλά και στην κάλυψη άλλων αναγκών του, καθώς και όλα τα στοιχεία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, τα οποία εξ ορισμού λειτουργούν υπέρ της ιστορικής μνήμης για τα επιτεύγματα του ανθρώπου⁴². Η προσέγγιση αυτή, σύμφωνα με την οποία κάθε στοιχείο του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος αντιμετωπίζεται υπό το πρίσμα της ωφέλειας που απορρέει από τις ιδιότητες του εκάστοτε στοιχείου ή από την αλληλεπίδραση περισσότερων στοιχείων για τον άνθρωπο αποδίδεται εννοιολογικώς με τον όρο «περιβαλλοντικό αγαθό». Κατά την έννοια αυτή, στο νοηματικό πεδίο των περιβαλλοντικών αγαθών εμπίπτει, πέραν των κατ' εξοχήν στοιχείων του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος που προστατεύονται ειδικώς ως τέτοια (π.χ. φυσικά οικοσυστήματα, μνημεία, τοπία), κάθε στοιχείο του φυσικού ή του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος που διαθέτει χαρακτηριστικά τα οποία του επιτρέπουν να εκπληρώνει περιβαλλοντική λειτουργία, δηλαδή να επηρεάζει τους όρους της βιολογικής και ψυχοπνευματικής διαβίωσης του ανθρώπου εντός του περιβάλλοντος χώρου (π.χ. η φυσική σύσταση κάθε εδάφους, τα στοιχεία διαμόρφωσης του σύγχρονου δομημένου περιβάλλοντος).

B. Αντικείμενο της έρευνας

Τα στοιχεία του φυσικού και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, πέραν της περιβαλλοντικής τους διάστασης ως συνταγματικώς προστατευόμενων αγαθών, από τη σκοπιά του ιδιωτικού δικαίου υπάγονται στη συντριπτική τους πλειοψηφία στην έννοια των «πραγμάτων» και στις σχετικές με αυτά διατάξεις των άρθρων 947 και επόμενων του Αστικού Κώδικα. Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών εμπίπτουν στην κατηγορία των υποκειμένων σε εξουσίαση πραγμάτων η γη και η θάλασσα μετά των συστατικών τους στοιχείων (σύσταση εδάφους, φυσική βλάστηση, υπέδαφος), τα ζώα, τα ύδατα, ακόμη και φυσικές δυνάμεις ή ενέργειες όπως η ηλιακή και η αιολική ενέργεια, ο ατμοσφαιρικός

⁴² Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 2308/2002 η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς «έχει ως σκοπό τη διατήρηση της ιστορικής μνήμης χάριν της παρούσας και των μελλοντικών γενεών». Ιδ. Γ. Παυλογεωργάτος, Διατήρηση της υλικής πολιτιστικής κληρονομιάς, 2003, σελ. 24 επ.

αέρας, η θερμότητα. Η κατ' άρθρο 947 Α.Κ. εξουσίαση των πραγμάτων από τον άνθρωπο εκδηλώνεται με τη καθιέρωση από το άρθρο 973 Α.Κ. των εμπραγμάτων δικαιωμάτων, δηλαδή εκείνων που παρέχουν άμεση και έναντι πάντων εξουσία επί του πράγματος, με προεξάρχον το δικαίωμα της κυριότητας.

Ως εκ τούτου, η έννοια της προστασίας – διαφύλαξης των περιβαλλοντικών αγαθών απηχεί τη δημοσίου δικαίου διάσταση του περιβάλλοντος ως δικαιώματος του καθενός, ως υποχρέωσης του Κράτους και ως σκοπού δημοσίου συμφέροντος λόγω της κοινής ωφέλειας του περιβάλλοντος, ενώ η ιδιοκτησία των περιβαλλοντικών αγαθών απηχεί την ιδιωτικού δικαίου διάστασή τους ως πραγμάτων υποκειμένων σε ιδιωτικά δικαιώματα και εξουσίες που ανήκουν κατ' αποκλειστικότητα στους φορείς του δικαιώματος κυριότητας. Οι δύο διαστάσεις που ενυπάρχουν ταυτόχρονα στα περιβαλλοντικά αγαθά και συμπλέκονται κατ' ανάγκη μεταξύ τους εμφανίζονται κατ' αρχήν ως αντίρροπες: το κοινό δικαίωμα όλων επί του «αγαθού» συγκρούεται με το αποκλειστικό δικαίωμα του ιδιοκτήτη επί του «πράγματος», αμφότερα δε τα δικαιώματα υφίστανται τον παρεμβατισμό του Κράτους, ως συνταγματικού εγγυητή της προστασίας του περιβάλλοντος. Εντούτοις, αν και η ιδιοκτησία, ως ατομικό δικαίωμα, εμφανίζεται ως πρόσκομμα στην ελεύθερη άσκηση του δικαιώματος όλων στο περιβάλλον, οι ισχυρές εμπράγματες εξουσίες που συγκεντρώνονται στο πρόσωπο του ιδιοκτήτη θα μπορούσαν ταυτόχρονα να λειτουργήσουν ως σημαντικό εργαλείο για την αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος, όπως διαφαίνεται από τη διαπίστωση ότι η κρατική προστασία και εν γένει εποπτεία αλλά και η κοινή χρήση επί των στοιχείων του περιβάλλοντος που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο ή υπάγονται στην κυριαρχική εξουσία του είναι σημαντικότερη σε σύγκριση με τα στοιχεία του περιβάλλοντος που ανήκουν σε ιδιώτες. Επομένως, η επίτευξη του σκοπού της προστασίας του περιβάλλοντος ως καθολικού δικαιώματος συναρτάται με τον περιορισμό των εξουσιών που απορρέουν από το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας, στο μέτρο που οι εξουσίες αυτές παρακωλύουν τη προστασία και την απόλαυση του περιβάλλοντος, δύναται όμως να προαχθεί και από την ίδια την άσκηση των εξουσιών αυτών, στο μέτρο

που οι εμπράγματα εξουσίες δύνανται να ασκούνται με περιβαλλοντική στόχευση, είτε λόγω κρατικής επιβολής είτε με τη βούληση του ιδιοκτήτη. Ταυτόχρονα, η άσκηση των εμπραγμάτων εξουσιών που απορρέουν από την ιδιοκτησία των περιβαλλοντικών αγαθών συνδέεται άρρηκτα με τις δυνατότητες αξιοποίησής τους.

Η κατά τα ανωτέρω αναγκαία σύμπλεξη της ιδιοκτησίας με την προστασία και την αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών καθιερώνεται ρητώς από τις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 6, που προβλέπει για την προστασία των στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος από το Κράτος ότι *«Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών»*, και του άρθρου 18 παρ. 1 που ορίζει ότι *«Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών ιαματικών, ρεόντων και υπόγειων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου»*. Με τις διατάξεις αυτές το Σύνταγμα συνδέει ευθέως το δικαίωμα της ιδιοκτησίας αφ' ενός με την προστασία του περιβάλλοντος, αφ' ετέρου με τη διαχείριση και την αξιοποίηση αγαθών περιβαλλοντικού και ταυτόχρονα οικονομικού ενδιαφέροντος, καθιστώντας έτσι αναντίρρητη τη διασύνδεση της ιδιοκτησίας με την προστασία και την αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών.

Εξ άλλου, η διαπίστωση ότι τα σημαντικότερα στοιχεία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος διέπονται από τις διατάξεις δημοσίου δικαίου που ήδη αναφέρθηκαν αλλά ταυτόχρονα εμπίπτουν στις διατάξεις εμπραγμάτου δικαίου των άρθρων 966 και επομένων του Αστικού Κώδικα για τα εκτός συναλλαγής και ειδικότερα για τα κοινόχρηστα πράγματα, οι οποίες μάλιστα αποτελούν σημαντική παράμετρο του νομικού καθεστώτος τους, αφού άπτονται της κυριότητας, της χρήσης και της δυνατότητας διάθεσης και οικονομικής εκμετάλλευσής τους, περιγράφει μία ακόμη διάκριση στο νομικό πλαίσιο του περιβάλλοντος, αυτή τη φορά μεταξύ κανόνων δημοσίου και εμπραγμάτου

δικαίου, η οποία αθροίζεται με τον κατακερματισμό των διατάξεων του δημοσίου δικαίου για το περιβάλλον, πλήττοντας έτι περαιτέρω τη σαφήνεια και την ασφάλεια δικαίου ως προς το νομικό καθεστώς που διέπει τα στοιχεία του περιβάλλοντος. Το φαινόμενο αυτό χαρακτηρίζει με παρόμοιο τρόπο μέχρι προσφάτως τη γαλλική έννομη τάξη, όμως αντιμετωπίστηκε με την κατάργηση των αντίστοιχων διατάξεων του γαλλικού Αστικού Κώδικα για τα πράγματα εκτός συναλλαγής και με την παραπομπή για τα θέματα κυριότητας και διαχείρισης της συγκεκριμένης κατηγορίας πραγμάτων στις ειδικές διατάξεις του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων.

Εν τέλει, αφ' ενός εντοπίζεται μία αντίρροπη τάση μεταξύ της ιδιωτικού δικαίου διάστασης της ιδιοκτησίας των περιβαλλοντικών αγαθών και της δημοσίου δικαίου διάστασης της προστασίας τους, με τον δημοσίου και ιδιωτικού ενδιαφέροντος σκοπό της αξιοποίησης των περιβαλλοντικών αγαθών, η οποία διαφαίνεται να μετέχει αμοιωμένων των αντίρροπων τάσεων, αποτελώντας έτσι το σημείο σύγκλισής τους, που οδηγεί στην κατά τα ανωτέρω αναγκαία σύμπλεξη της λειτουργίας ιδιοκτησίας των περιβαλλοντικών αγαθών με τη λειτουργία της προστασίας και της αξιοποίησής τους. Αφ' ετέρου, η περιγραφείσα λειτουργική σχέση εντοπίζεται ότι αναπτύσσεται εντός ενός θεσμικού πλαισίου του οποίου τα δομικά χαρακτηριστικά (κατακερματισμός κανόνων δικαίου, απουσία ενιαίου ρυθμιστικού πλαισίου) δυσχεραίνουν την ορθή πρακτική εφαρμογή της.

Εν όψει των ανωτέρω, αντικείμενο της έρευνας αποτελεί η διερεύνηση της επιρροής που δύναται να ασκήσει η ιδιοκτησία των περιβαλλοντικών αγαθών, χάρη στις ισχυρές εμπράγματα εξουσίες που εμπεριέχει, ως εργαλείο που συμβάλλει στην αποτελεσματική προστασία των αγαθών αυτών. Ωσαύτως, αντικείμενο της έρευνας αποτελεί, αντιστρόφως, η διερεύνηση της επιρροής που η προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών δύναται να ασκήσει στις ατομικές εξουσίες – και εντεύθεν στα έννομα συμφέροντα – των ιδιοκτητών τους, εφ' όσον η επιδίωξη της περιβαλλοντικής προστασίας με ταυτόχρονη μέριμνα για την εξασφάλιση των ατομικών εννόμων συμφερόντων των ιδιοκτητών αποτελεί

απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάληψη από τους ιδιοκτήτες, στο πλαίσιο άσκησης των ατομικών εξουσιών τους, δράσεων με θετικό περιβαλλοντικό πρόσημο. Αντικείμενο της έρευνας αποτελεί, αυτοθρόως, και η διερεύνηση της επιρροής που δύναται να ασκήσει η ιδιοκτησία των περιβαλλοντικών αγαθών στην αξιοποίησή τους, εφ' όσον, όπως ήδη αναλύθηκε, η αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών είναι άρρηκτα συνδεδεμένη τόσο με τα ατομικά έννομα συμφέροντα των ιδιοκτητών τους όσο και με τον δημόσιο σκοπό της προστασίας τους. Η διερεύνηση των παραπάνω ζητημάτων γίνεται υπό το πρίσμα πολυδιάσπασης του νομικού καθεστώτος του περιβάλλοντος και ειδικότερα της συντρέχουσας εφαρμογής των κατακερματισμένων διατάξεων του δημοσίου δικαίου για το περιβάλλον και των διατάξεων εμπραγμάτου δικαίου του Αστικού Κώδικα και της ανάγκης συστηματικής ανάλυσης και κατάταξης των περιπτώσιολογικών ρυθμίσεων που ισχύουν σήμερα στην εθνική έννομη τάξη, ώστε να διερευνηθεί το μέτρο στο οποίο είναι εφικτή η υιοθέτηση ενός ενιαίου νομικού καθεστώτος για τα περιβαλλοντικά αγαθά με τις λιγότερες δυνατές διαφοροποιήσεις.

Εν κατακελίδι, η παρούσα μελέτη διερευνά τη διασύνδεση της ιδιοκτησίας με την προστασία και την αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών ως μείζον ερευνητικό ζήτημα τόσο του περιβαλλοντικού δικαίου όσο και του εμπραγμάτου δικαίου, αλλά εν ταυτώ και ως ζήτημα εναρμόνισης των δύο αυτών προσεγγίσεων.

3. Ερευνητικά ερωτήματα – συμβολή της έρευνας

Η ευθεία συνάρτηση, μέσω των διατάξεων του άρθρων 24 παρ. 6 και 18 παρ. 1 του Συντάγματος, του δικαιώματος της ιδιοκτησίας με την προστασία του περιβάλλοντος και με τη διαχείριση και αξιοποίηση αγαθών περιβαλλοντικού και ταυτόχρονα οικονομικού ενδιαφέροντος αντιμετωπίζεται από τη νομοθεσία, τη θεωρία και τη νομολογία υπό το φως του άρθρου 17 του Συντάγματος, δηλαδή στο πλαίσιο μίας συγκρουσιακής σχέσης μεταξύ του περιβάλλοντος και της

ιδιοκτησίας, η οποία επιβάλλει τον περιορισμό των ατομικών εξουσιών ή ακόμη και την απώλεια της ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, με τον επιστημονικό διάλογο να κινείται κυρίως στον άξονα της εξεύρεσης των κατάλληλων αποζημιωτικών κριτηρίων και αντισταθμιστικών μέσων υπέρ των ιδιοκτητών που θα διασφαλίσουν τη βέλτιστη εξισορρόπηση μεταξύ των δύο αντίρροπων συνταγματικών κατοχυρωμένων δικαιωμάτων⁴³.

Κατά την προσέγγιση της παρούσας μελέτης, τίθεται ως κύριο ερευνητικό ερώτημα με ποιον τρόπο και σε ποιον βαθμό είναι εφικτή η προσέγγιση της ιδιοκτησίας και του περιβάλλοντος, μέσω της έννοιας της ιδιοκτησίας των περιβαλλοντικών αγαθών, σε ένα πλαίσιο όχι σύγκρουσης αλλά συνέργειας των δύο δικαιωμάτων, συνέργεια που διαφαίνεται ότι πρέπει να διερευνηθεί στο διττό πεδίο της προστασίας και της αξιοποίησης των περιβαλλοντικών αγαθών που αποτελεί, σύμφωνα με τις ρηθείσες συνταγματικές διατάξεις, κοινό εννοιολογικό πεδίο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και του δικαιώματος στο περιβάλλον. Σε αυτό το πλαίσιο χρήζει διερεύνησης η δυνατότητα προσαρμογής και διεύρυνσης του ρόλου της ιδιοκτησίας στην αποτελεσματική προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών, με την ενεργή συμμετοχή των ιδιοκτητών στην κατεύθυνση αυτή, αλλά και της άμβλυνσης των υποχρεωτικών περιορισμών της ιδιοκτησίας στο ελάχιστο μέτρο που οι περιορισμοί αυτοί παρίστανται ως αναγκαίοι, επ' ωφελεία τόσο της διαφύλαξης του περιβάλλοντος ως δημοσίου αγαθού όσο και των ατομικών εννόμων συμφερόντων των ιδιοκτητών. Επομένως το κύριο ερευνητικό ερώτημα της παρούσας μελέτης συνοψίζεται στο αν, με ποιον τρόπο και σε ποιον βαθμό η ιδιοκτησία των περιβαλλοντικών αγαθών επιδρά, θετικά ή αρνητικά, στον διττό συνταγματικό σκοπό της προστασίας και της αξιοποίησής τους και αν και με ποιον τρόπο δύναται να προαχθεί η θετική συμβολή της ιδιοκτησίας στην επίτευξη του σκοπού αυτού.

⁴³ *Ιδ.* Κ. Σταματίου, Προστασία του περιβάλλοντος, περιορισμοί της ιδιοκτησίας και δικαίωμα αποζημίωσης: δικαιοκρατικές εγγυήσεις και μηχανισμοί εξισορρόπησης, Αθήνα 2022, σελ. 19 επ.

Η απάντηση στο παραπάνω κύριο ερευνητικό ερώτημα προϋποθέτει την εξέταση εξ ίσου αξιόλογων επί μέρους ερευνητικών ερωτημάτων. Εν πρώτοις, τίθεται το ζήτημα της διερεύνησης της ίδιας της έννοιας της ιδιοκτησίας των περιβαλλοντικών αγαθών, όπως αυτή διαμορφώνεται μέσα από την επιρροή της ιδιαίτερης φύσης των περιβαλλοντικών αγαθών ως αντικειμένου του δικαιώματος της ιδιοκτησίας στα εννοιολογικά στοιχεία και το περιεχόμενο του εμπράγματος δικαιώματος: πώς καθορίζεται το ιδιοκτησιακό καθεστώς των περιβαλλοντικών αγαθών στο θετικό δίκαιο; Η συστηματική μελέτη του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των περιβαλλοντικών αγαθών οδηγεί στην αναγνώριση ή στην ανάγκη αναγνώρισης μίας ιδιαίτερης έννοιας και ενός ιδιαίτερου καθεστώτος ιδιοκτησίας των περιβαλλοντικών αγαθών;

Ομοίως, τίθεται το ερώτημα του εννοιολογικού προσδιορισμού της προστασίας και της αξιοποίησης των περιβαλλοντικών αγαθών και της μεταξύ τους σύνδεσης, όπως αυτοί οι δύο πυλώνες του νομικού καθεστώτος των περιβαλλοντικών αγαθών συνδέονται μεταξύ τους και επηρεάζονται από την ιδιοκτησία των αγαθών αυτών: η ιδιοκτησία των περιβαλλοντικών αγαθών επιδρά κατά περίπτωση διαζευκτικά στην προστασία ή την αξιοποίησή τους ή δύναται να συμβάλει στην ταυτόχρονη επίτευξη των παραπάνω σκοπών;

Περαιτέρω, εν όψει της φύσης των περιβαλλοντικών αγαθών ως εξόχως κοινωνικών αγαθών, ερωτάται αν η νομική φύση της ιδιοκτησίας επί αυτών επηρεάζεται από την ιδιότητα του φορέα του δικαιώματος (Δημόσιο, λοιπά ν.π.δ.δ., ιδιώτης): η νομική φύση του δικαιώματος κυριότητας επί ενός περιβαλλοντικού αγαθού μεταβάλλεται ανάλογα με το αν ιδιοκτήτης του είναι το Δημόσιο ή ιδιώτης;

Εν τέλει, ερωτάται πώς η ιδιοκτησία των περιβαλλοντικών αγαθών επιδρά στο εν γένει νομικό καθεστώς τους αλλά και πώς, αντιστρόφως, η ιδιαίτερη φύση των περιβαλλοντικών αγαθών επιδρά στην ιδιοκτησία τους, εν όψει κυρίως του γεγονότος ότι η έννοια της ιδιοκτησίας ως ατομικού εμπράγματος δικαιώματος παραπέμπει στην εφαρμογή κανόνων ιδιωτικού δικαίου, ενώ η έννοια των

περιβαλλοντικών αγαθών ως δημοσίων κοινωνικών αγαθών παραπέμπει στην εφαρμογή κανόνων δημοσίου δικαίου: πώς το καθεστώς δημοσίου δικαίου των περιβαλλοντικών αγαθών αλληλεπιδρά με τις ιδιωτικού δικαίου εξουσίες που απορρέουν από την κυριότητά τους;

Τέλος, χρήζει διερεύνησης το ερώτημα αν όλες οι παραπάνω σχέσεις και αλληλεπιδράσεις μεταξύ του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και της ιδιαίτερης φύσης των περιβαλλοντικών αγαθών δύνανται να καθορισθούν με ενιαίο και συνεκτικό τρόπο εν όψει των κοινής περιβαλλοντικής και κοινωνικής διάστασης των περιβαλλοντικών αγαθών ή αν και με ποιον τρόπο αυτές οι σχέσεις και αλληλεπιδράσεις επηρεάζονται ανάλογα με τα κατ' ιδίαν μορφολογικά χαρακτηριστικά και τον ιδιαίτερο προορισμό κάθε διαφορετικής κατηγορίας περιβαλλοντικών αγαθών: σε ποιον βαθμό η απάντηση στο κύριο ερευνητικό ερώτημα συναρτάται με την προσέγγιση της έννοιας της ιδιοκτησίας και της έννοιας του περιβάλλοντος εν γένει και σε ποιον βαθμό συναρτάται με την αλληλεπίδραση μεταξύ της ιδιοκτησίας και του ειδικού νομικού καθεστώτος εκάστου περιβαλλοντικού αγαθού ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του;

Η κείμενη νομοθεσία περιλαμβάνει κυρίως τις διατάξεις εμπραγμάτου δικαίου του Αστικού Κώδικα, τα νομοθετήματα για την προστασία του περιβάλλοντος εν γένει και για τον σχεδιασμό του χώρου και τα ειδικά νομοθετήματα για τις σημαντικότερες κατηγορίες περιβαλλοντικών αγαθών, στα οποία περιλαμβάνονται ρυθμίσεις που αφορούν την προστασία, τη διαχείριση και το ιδιοκτησιακό καθεστώς των περιβαλλοντικών αγαθών, όλα τα ανωτέρω ερμηνευόμενα υπό το φως των οικείων συνταγματικών επιταγών. Εντούτοις, οι παραπάνω προσεγγίσεις είναι κάθε φορά στοχευμένες και αποσπασματικές, ανάλογα με το αντικείμενο και τον σκοπό εκάστου νομοθετήματος, χωρίς να υφίσταται στο θετικό δίκαιο και στη θεωρία μία οριζόντια, συστηματική και συνεκτική αντιμετώπιση του ζητήματος της ιδιοκτησίας των περιβαλλοντικών αγαθών και της συμβολής της στο συνολικό νομικό πλαίσιο που διέπει τα αγαθά αυτά.

Η απάντηση στο κύριο ερευνητικό ερώτημα δύναται να συμβάλει με την ανάδειξη μηχανισμών ικανών να καταστήσουν αποτελεσματικότερο τον ρόλο της ιδιοκτησίας στην προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών αλλά και, δια της διερεύνησης των επί μέρους ερευνητικών ερωτημάτων, στην προαγωγή του επιστημονικού διαλόγου επί σημαντικών ζητημάτων που δεν έχουν επιλυθεί από το θετικό δίκαιο, όπως η σχέση της κοινοχρησίας, κατά την έννοια των διατάξεων εμπραγμάτου δικαίου του Αστικού Κώδικα, με το συνταγματικό δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος, η διασύνδεση του δημόσιου ή ιδιωτικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος των περιβαλλοντικών αγαθών με την κοινή χρήση τους, η επίδραση της κοινής χρήσης και ωφέλειας των περιβαλλοντικών αγαθών στη νομική φύση της ιδιοκτησίας επί αυτών, η αλληλεπίδραση των ιδιωτικού δικαίου εμπραγμάτων διατάξεων με τις δημοσίου δικαίου διατάξεις για το περιβάλλον και τον σχεδιασμό του χώρου, η επιρροή των ιδιαίτερων μορφολογικών και λειτουργικών ιδιοτήτων κάθε επί μέρους στοιχείου του περιβάλλοντος στον καθορισμό του φορέα του ιδιοκτησιακού δικαιώματος και στο περιεχόμενο των κανόνων προστασίας και αξιοποίησης κάθε αγαθού.

4. Ερευνητικές ενότητες – διάγραμμα έρευνας

Η παρούσα μελέτη διαρθρώνεται σε τέσσερις κύριες ερευνητικές ενότητες.

Στο Πρώτο Μέρος, με τίτλο «Δημόσια και ιδιωτική κυριότητα των περιβαλλοντικών αγαθών», εξετάζεται συστηματικά το ιδιοκτησιακό καθεστώς των περιβαλλοντικών αγαθών σύμφωνα με τους εμπράγματους κανόνες του Αστικού Κώδικα και του προΐσχύοντος δικαίου καθώς και η διάκριση της δημόσιας και της ιδιωτικής κυριότητας επί αυτών. Ακολούθως διερευνάται η επιρροή της έννοιας της ιδιοκτησίας στην προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών και ειδικότερα καταδεικνύεται η κοινωνική και περιβαλλοντική διάσταση και λειτουργία της έννοιας της ιδιοκτησίας.

Στο Δεύτερο Μέρος, με τίτλο «Κυριότητα και κοινοχρησία των περιβαλλοντικών αγαθών», η σχέση ιδιοκτησίας – περιβάλλοντος εξετάζεται υπό

το πρίσμα της έννοιας της κοινής χρήσης, η οποία αφ' ενός απασχολεί τόσο το εμπράγματο δίκαιο όσο και το δίκαιο του περιβάλλοντος, αφ' ετέρου άπτεται τόσο της αξιοποίησης όσο και της προστασίας του προορισμού των περιβαλλοντικών αγαθών. Ειδικότερα εξετάζεται η επιρροή του δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα των περιβαλλοντικών αγαθών επί του δικαιώματος κοινής χρήσης αυτών και, αντιστρόφως, η επίδραση του κοινόχρηστου χαρακτήρα ενός περιβαλλοντικού αγαθού στη νομική φύση της κυριότητας επί αυτού.

Στο Τρίτο Μέρος με τίτλο «Κυριότητα και καθεστώς δημοσίου δικαίου των περιβαλλοντικών αγαθών» η σχέση ιδιοκτησίας – περιβάλλοντος προσεγγίζεται, σε συνέχεια της ανάλυσης των εμπραγμάτων δικαιωμάτων από την πλευρά του ιδιωτικού δικαίου που επιχειρήθηκε στο πρώτο μέρος, από την πλευρά των κανόνων δημοσίου και αναγκαστικού δικαίου που διέπουν τα περιβαλλοντικά αγαθά και τον σχεδιασμό του χώρου. Ειδικότερα, αναλύεται η θέση της ιδιοκτησίας στην πολεοδομική και περιβαλλοντική νομοθεσία και ο ρόλος που καλείται να εκπληρώσει για την προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών συμπράττοντας με τη ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους για τον χώρο και το περιβάλλον.

Στο Τέταρτο Μέρος με τίτλο «Ο ρόλος της ιδιοκτησίας στην προστασία και αξιοποίηση των κατ' ιδίαν περιβαλλοντικών αγαθών» προσδιορίζεται η ειδικότερη επιρροή της ιδιοκτησίας στην προστασία και αξιοποίηση των αγαθών του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, όπως αυτή διαμορφώνεται ανάλογα με τις υλικές και λειτουργικές ιδιαιτερότητες κάθε αγαθού αλλά και με το ιδιαίτερο νομικό καθεστώς που διέπει κάθε κατηγορία περιβαλλοντικών αγαθών.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΚΥΡΙΟΤΗΤΑ
ΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Από τον συνδυασμό των άρθρων 947, 973, 999 και 1000 Α.Κ. συνάγεται ότι η κυριότητα αποτελεί το κατ' εξοχήν εμπράγματο δικαίωμα, δηλαδή εκείνο το οποίο παρέχει στον δικαιούχο του τη μέγιστη δυνατή άμεση εξουσία επί των πραγμάτων, ήτοι επί των δεκτικών φυσικής εξουσίσεως αντικειμένων δικαίου⁴⁴. Εντούτοις, πολλά προστατευόμενα από την έννομη τάξη αγαθά είναι ανεπίδεκτα κάθε μορφής φυσικής εξουσίσεως, και επομένως δεν εμπίπτουν καν στην έννοια των πραγμάτων, ή ακόμη, καίτοι αποτελούν πράγματα, δεν είναι δεκτικά απόλυτης και αποκλειστικής ανθρώπινης εξουσίσεως, η οποία απαιτείται για την θεμελίωση επί αυτών εμπραγμάτων δικαιωμάτων. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν, μεταξύ άλλων, σημαντικά περιβαλλοντικά αγαθά, τα οποία δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο κυριότητας ή άλλων εμπραγμάτων δικαιωμάτων για τους λόγους που αναφέρθηκαν (Κεφάλαιο 1). Γι' αυτά τα περιβαλλοντικά αγαθά το ερώτημα του ρόλου της ιδιοκτησίας στη προστασία και την αξιοποίησή τους καθίσταται εκ των ενόντων άνευ αντικειμένου, ωστόσο είναι απαραίτητος ο προσδιορισμός των αγαθών αυτών και η διερεύνηση του ειδικού καθεστώτος στο οποίο υπάγονται, διότι η προστασία, διαχείριση και αξιοποίηση των αγαθών αυτών παρουσιάζει σημαντικές ομοιότητες και αναλογίες και αλληλεπιδρά με το αντίστοιχο καθεστώς των περιβαλλοντικών αγαθών που αποτελούν αντικείμενο δικαιωμάτων ιδιοκτησίας.

Για τα περιβαλλοντικά αγαθά που αποτελούν αντικείμενο δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, ο καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους είναι πολύπλοκος

⁴⁴ Ως «πράγμα νοείται κάθε αντικείμενο ενσώματο, αυθύπαρκτο, απρόσωπο και δεκτικό εξουσίσεως: Γ. Μπαλής, Γενικά Αρχαί, 1950, σελ. 464.

και δυσχερής, εξαρτώμενος από διαφορετικούς παράγοντες, όπως πρωτίστως τα ιδιαίτερα μορφολογικά χαρακτηριστικά κάθε περιβαλλοντικού αγαθού και οι ιδιαιτερότητες στην ιστορική εξέλιξη και διαμόρφωση της έγγειας ιδιοκτησίας στη χώρα μας, από τον συνδυασμό των οποίων καθορίζεται ο φορέας του δικαιώματος της κυριότητας εκάστου περιβαλλοντικού αγαθού. Ο κατά τα ανωτέρω δυσχερής καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των περιβαλλοντικών αγαθών είναι απαραίτητος, πρωτίστως για τη διάκριση μεταξύ των αγαθών που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο και λοιπούς φορείς δημόσιας εξουσίας και εκείνων που ανήκουν σε ιδιώτες (Κεφάλαιο 2). Η ιδιωτική ή δημόσια φύση του φορέα του δικαιώματος της κυριότητας αποτελεί τον καθοριστικότερο παράγοντα για τον προσδιορισμό του προορισμού και της λειτουργίας των εμπραγμάτων εξουσιών του κυρίου επί του περιβαλλοντικού αγαθού, οι οποίες κατέχουν καθοριστική θέση στη διαμόρφωση του καθεστώτος προστασίας και αξιοποίησής του και εν τέλει επιδρούν καταλυτικά στις έννομες σχέσεις που διαμορφώνονται γύρω από τα περιβαλλοντικά αγαθά και ως εκ τούτου στις ίδιες τις λειτουργίες των αγαθών αυτών (Κεφάλαιο 3).

Η παρούσα μελέτη προχωρεί στη συστηματική κατάταξη των περιβαλλοντικών αγαθών ανάλογα με το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους, στη διάκριση των περιβαλλοντικών αγαθών ανάλογα με τον δημόσιο ή ιδιωτικό χαρακτήρα τους και στην ανάλυση των διαφορετικών ρόλων που το ιδιοκτησιακό καθεστώς των περιβαλλοντικών αγαθών διαδραματίζει στην προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών.

Κεφάλαιο 1

Τα περιβαλλοντικά αγαθά χωρίς κυριότητα

1.1. Προσδιορισμός των περιβαλλοντικών αγαθών χωρίς κυριότητα

1.1.1. Κοινά σε όλους

Τα κοινά σε όλους («κοινά τοις πάσι») πράγματα προβλέπονται από το άρθρο 966 Α.Κ., μαζί με τα κοινόχρηστα και τα προς εξυπηρέτηση δημοσίων, δημοτικών κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών, ως πράγματα εκτός συναλλαγής, κατ' εικόνα της αντίστοιχης κατηγοριοποίησης του ρωμαϊκού δικαίου⁴⁵. Ωστόσο, ο Αστικός Κώδικας ουδέν στοιχείο εισφέρει ως προς τον εννοιολογικό προσδιορισμό της κατηγορίας των κοινών σε όλους πραγμάτων ή ως προς τον – έστω ενδεικτικό – καθορισμό των πραγμάτων που εντάσσονται στην κατηγορία αυτή, σε αντίθεση με τα κοινόχρηστα πράγματα, περί των οποίων διαλαμβάνει ειδικώς το άρθρο 967 Α.Κ., γεγονός που καθιστά απαραίτητη την αναδρομή στις πρωτογενείς έννοιες του ρωμαϊκού δικαίου για τον εννοιολογικό προσδιορισμό των κοινών σε όλους πραγμάτων⁴⁶.

Σύμφωνα με το ρωμαϊκό δίκαιο, τα κοινά σε όλους πράγματα (*res communes omnium*), τα οποία κείνται εκτός συναλλαγής, διότι δεν είναι δεκτικά

⁴⁵ Κατά το ρωμαϊκό δίκαιο τα εκτός συναλλαγής πράγματα (*res extra commercium*) διακρίνονται στα κοινά τοις πάσι, (*res communes omnium*), στα πράγματα της πολιτείας (*res publicae*) και στα πράγματα θείου δικαίου (*res divini juris*): *ιδ.* Θ. Φλογαΐτης, Λεξικόν Νομικής, 1900, Τόμος 2, «Πράγματα», Θ. Βασιλάκης, Εμπράγματον Δίκαιον, 1955, σελ. 63. Η έννοια του κοινοχρήστου πράγματος εισήχθη ως χαρακτηριστικό γνώρισμα των *res publicae* που παρείχαν εξουσία κοινής χρήσης (*usus publicus*), γεγονός που ήγειρε ζητήματα σύγχυσης μεταξύ των κατηγοριών των *res communes omnium* και των *res publicae*, αλλά και ζητήματα σύγκρουσης μεταξύ των εξουσιών που συναρτώνται με την κυριότητα και του δικαιώματος κοινής χρήσης. Έτσι, οι Εισηγήσεις (*Institutiones*) του Ιουστινιάνειου Κώδικα (*Corpus Iuris Civilis*) προβλέπουν ρητώς ότι η χρήση των οχθών των ποταμών είναι δημόσια, όμως η κυριότητά τους ανήκει σε αυτούς που την κληρονόμησαν, αναγνωρίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την κοινή χρήση, πέραν των εκ φύσεως ανεπίδεκτων κυριότητας *res communes omnium*, ακόμη και επί πραγμάτων δεκτικών ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων: Α. Μ. du Caurroy, *Institutes de l'Empereur Justinien*, Bruxelles, Librairie de Jurisprudence de H. Tarlier, 1834, σελ. 47- 48.

⁴⁶ *ιδ.* Α. Τούσης, Εμπράγματον Δίκαιον, 1948, σελ. 35.

ανθρώπινης εξουσίας «φυσικό δικαίω» (*naturali jure*), περιλαμβάνουν τα πράγματα που είναι ανεπίδεκτα εμπραγμάτων δικαιωμάτων και των οποίων η χρήση είναι κοινή σε όλους και δη τον αέρα, τα αενάως ρέοντα ύδατα, τα όμβρια ύδατα, τη θάλασσα και τους αιγιαλούς, το φως⁴⁷.

Από τα παραπάνω διδάγματα του ρωμαϊκού δικαίου καθίσταται σαφές ότι τα κοινά σε όλους πράγματα παρουσιάζουν δύο σωρευτικά χαρακτηριστικά: την εκ φύσεως έλλειψη ανθρώπινης εξουσίας και τον εκ φύσεως προορισμό στην κοινή χρήση. Ωστόσο, το ανεπίδεκτο ανθρώπινης εξουσίας δεν δύναται να νοηθεί ως πλήρης και απόλυτη αδυναμία άσκησης κάθε πράξης ανθρώπινου εξουσιασμού, διότι τούτο αφ' ενός θα απέκλειε τα κοινά σε όλους από τη νομική έννοια του «πράγματος»⁴⁸, αφ' ετέρου θα καθιστούσε αδύνατη τη συνδρομή του δεύτερου κριτηρίου που έγκειται στην κοινή χρήση, εφ' όσον η έννοια της «χρήσης» εμπεριέχει κατά λογική αναγκαιότητα εκείνη της φυσικής εξουσίας.

Στην πραγματικότητα, τα κοινά σε όλους πράγματα είναι εκείνα που, λόγω των φυσικών χαρακτηριστικών τους, είναι ανεπίδεκτα ανθρώπινης εξουσίας καθ' ολοκληρία και κατ' αποκλειστικότητα, δύναται όμως ο καθένας να εξουσιάζει μέρη αυτών, χωρίς με αυτό τον τρόπο να παρεμποδίζεται η αντίστοιχη εξουσίασή τους από οποιονδήποτε άλλο, και είναι ακριβώς ο συνδυασμός των χαρακτηριστικών αυτών που τα καθιστά εκ φύσεως εξυπηρετούντα την κοινή χρήση⁴⁹. Επομένως, η απουσία εμπραγμάτων δικαιωμάτων και η κοινή χρήση χαρακτηρίζουν τα κοινά σε όλους πράγματα, όταν έκαστο εξ αυτών

⁴⁷ A. M. du Caurroy, *οπ.π.*, σελ. 47- 48, Π. Καλλιγας, Σύστημα Ρωμαϊκού Δικαίου, Τόμος Β, Αθήνα 1879, σελ. 27., Θ. Φλογαίτης, *οπ. π.*, N. Svoronos, *Histoire des institutions de l'Empire Byzantin*, in *Ecole Pratique des Hautes Etudes, Annuaire 1974-1975*, Paris 1975, σελ. 477-478, Θ. Βασιλάκης, *οπ. π.*, σελ. 63.

⁴⁸ Κατά το ρωμαϊκό δίκαιο, ως «*res*» νοείται κάθε σώμα επί του οποίου δύναται να επενεργήσει η ελεύθερη ανθρώπινη δύναμη: I.A. Φρίσσιος, *Εγχειρίδιον Ρωμαϊκού Δικαίου*, Αθήνα 1872, σελ. 144.

⁴⁹ Π. Καλλιγας, *οπ. π.*, σελ. 27, I.A. Φρίσσιος, *οπ. π.*, σελ. 152, Θ. Βασιλάκης, *οπ. π.*, σελ. 64. Έτσι, τα δημόσια ιχθυότροφα θαλάσσια ύδατα, που περιλαμβάνονται στη θαλάσσια ζώνη, δεν είναι κοινά σε όλους αλλά κοινόχρηστα πράγματα κατά την έννοια του άρθρ. 967 Α.Κ. και ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο: ΜΠρΠρεβέζης 297/1992, Δίκη, 24, σελ. 1114.

αντιμετωπίζεται ως ενιαίο σύνολο, ενώ, αντιθέτως, τα εκάστοτε εξουσιαζόμενα μέρη τους καθίστανται δεκτικά εμπραγμάτων δικαιωμάτων και παύουν να εξυπηρετούν την κοινή χρήση.

Η διττή – καθ’ ολοκληρία ή κατά μέρη – προσέγγιση των κοινών σε όλους πραγμάτων οδήγησε στην ανάδυση διαφορετικών θεωρητικών θέσεων ως προς τα στοιχεία του περιβάλλοντος που εντάσσονται σε αυτά και ως προς την ανάλυση της νομικής φύσης τους. Κατά την κρατούσα θέση στη σύγχρονη θεωρία, τα κοινά σε όλους πράγματα, όπως προεχόντως ο ατμοσφαιρικός αέρας και η θάλασσα, δεν έχουν τον χαρακτήρα του «πράγματος» κατά την έννοια του άρθρου 947 Α.Κ., επομένως καταχρηστικώς το άρθρο 966 Α.Κ. τα κατατάσσει μεταξύ των πραγμάτων εκτός συναλλαγής⁵⁰.

Κατά την άποψη του γράφοντος η παραπάνω θέση δεν είναι ορθή, αφ’ ενός διότι δημιουργεί ρήξη μεταξύ της σύγχρονης έννοιας των κοινών σε όλους πραγμάτων στην εθνική έννομη τάξη και του ρωμαϊκής προέλευσης θεωρητικού θεμελίου της, αφού το ρωμαϊκό δίκαιο ταξινομεί τα κοινά σε όλους ως «πράγματα» (*res communes omnium*), αφ’ ετέρου διότι εισάγει μία τεχνητή διάκριση, κατά την οποία κάθε κοινό σε όλους πράγμα, όταν αντιμετωπίζεται στην ολότητά του, δεν συνιστά «πράγμα», ενώ τα μέρη του συνιστούν «πράγματα», με την οποία αντικαθίσταται η – σοφότερη – επιλογή του ρωμαϊκού δικαίου που δεχόταν ότι η παραπάνω διάκριση δεν παρεμβαίνει στο επίπεδο της θεμελιώδους νομικής έννοιας του «πράγματος» αλλά απλώς σε εκείνο των παραγόμενων εννόμων συνεπειών (εμπράγματα δικαιώματα, κοινή χρήση), χωρίς να διαταράσσεται η υπαγωγή των κοινών σε όλους στην νομική έννοια του «πράγματος», και εκ τρίτου διότι εγείρει ζήτημα ορολογικής ανακρίβειας στις οικείες διατάξεις του Αστικού Κώδικα, η οποία στην πραγματικότητα, για τους παραπάνω δύο λόγους, δεν υφίσταται. Επομένως, νομικά και ουσιαστικά

⁵⁰ ιδ. Γ. Μπαλής, Εμπράγματο Δίκαιο, Γενικά Αρχαί, 1961, §203, σελ. 27, Α. Γεωργιάδης, Εμπράγματο Δίκαιο, Τόμος Ι, 1991, §13Π, σελ. 121, αρ.5, Ι. Σπυριδάκης, Εμπράγματο Δίκαιο, Τόμος Α΄, 2001, Κεφ.ΣΤ΄, αρ.55.2, Δ. Παπαστερίου, Εμπράγματο Δίκαιο, Τόμος Ι, 2008, σελ. 205, αρ. 51.

αρτιότερη είναι η θέση κατά την οποία τα κοινά σε όλους, ανεπίδεκτα μεν εξουσίασης στο σύνολό τους, εξουσιαζόμενα όμως κατά τμήματα, ορθώς θεωρούνται ως πράγματα κατ' άρθρο 947 Α.Κ., εφ' όσον έχουν υλική υπόσταση, είναι αυθύπαρκτα και επιδέχονται εξουσίαση⁵¹.

Κατ' άλλη άποψη, αποφασιστικό κριτήριο για την ένταξη ενός πράγματος στην κατηγορία των κοινών σε όλους πρέπει να είναι το κατά πόσο αυτό αποτελεί «στοιχείο απαραίτητο για την υγιή διαβίωση του ανθρώπου μέσα στον ζωτικό του χώρο», έτσι ώστε στην κατηγορία των κοινών σε όλους πρέπει να περιληφθούν η ηλιακή ενέργεια, ο ήχος, η θερμότητα, το ψύχος, τα μαγνητικά κύματα, φυσικά φαινόμενα και ενέργειες, η άγρια χλωρίδα και πανίδα⁵². Η συγκεκριμένη θέση, καίτοι διευρύνει την κατηγορία των κοινών τοις πάσι σε πράγματα που και κατά το ρωμαϊκό δίκαιο εντάσσονταν στα *res communes omnium*, όπως το φως, δεν μπορεί να γίνει παντάπασι αποδεκτή, διότι η διεύρυνση με βάση μόνο το προτεινόμενο κριτήριο εγείρει ανακολουθίες στη συστηματική ταξινόμηση των περιβαλλοντικών αγαθών, που κατ' αρχήν άπαντα πληρούν το κριτήριο αυτό. Έτσι, το κριτήριο της ζωής και της υγείας του ανθρώπου πράγματι ανταποκρίνεται στα κοινά σε όλους περιβαλλοντικά αγαθά, ανταποκρίνεται όμως εξίσου, σύμφωνα με τη νομολογία⁵³, στα περιβαλλοντικά αγαθά που ρητώς εντάσσονται από τον νόμο στα κοινόχρηστα πράγματα. Ομοίως, η άγρια χλωρίδα κατ' ανάγκη ανήκει σύμφωνα με τον νόμο στον κύριο του γηπέδου επί του οποίου φύεται ως συστατικό αυτού (άρθρο 954 Α.Κ.), ενώ υφίστανται και έννομα προστατευόμενα αγαθά με περιβαλλοντικό πρόσημο, όπως η βιοποικιλότητα, που, αν και απαραίτητα για την υγιή διαβίωση του ανθρώπου στον βιοτικό του

⁵¹ Στην κατεύθυνση αυτή *ιδ.* Θ. Βασιλάκης, *όπ. π.*, σελ. 64.

⁵² Ι. Καρακώστας, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 2011, σελ. 275, *του ίδιου*, *Αστικός Κώδικας*, Ερμηνεία-Σχόλια-Νομολογία, Τόμος 7-Α, 2010, σελ. 53.

⁵³ *ιδ.* κατωτέρω, υποσ. 61.

χώρο, δεν αποτελούν πράγματα κατ' άρθρο 947 Α.Κ. και επομένως δεν δύναται να ενταχθούν στην κατηγορία των κοινών σε όλους πραγμάτων⁵⁴.

Εξ άλλου, η δυσχέρεια ακριβούς εννοιολογικού προσδιορισμού των κοινών σε όλους πραγμάτων, η οποία αποδίδεται στην εγγενή εγγύτητα, ήδη κατά το ρωμαϊκό δίκαιο, μεταξύ «*res communes omnium*» και «*res publicae*»⁵⁵, και ιδίως μεταξύ των κοινών σε όλους και των κοινοχρήστων πραγμάτων, εφ' όσον αμφότερες οι παραπάνω κατηγορίες εμφανίζουν ως κύρια γνωρίσματά τους τον προορισμό τους στην κοινή χρήση και τον χαρακτήρα τους ως εκτός συναλλαγής, επιτείνεται από το κριτήριο της ανθρώπινης εξουσίας, το οποίο είναι νοηματικώς ασαφές και μεταβλητό ανάλογα με την κρατούσα κοινωνική αντίληψη και τις τεχνικές δυνατότητες που παρέχονται με την πρόοδο της τεχνολογίας. Έτσι, ενώ για τη θάλασσα και τον ατμοσφαιρικό αέρα γίνεται σήμερα ομοφώνως δεκτό ότι αποτελούν κοινά σε όλους πράγματα⁵⁶, τα ρέοντα ύδατα και ο αιγιαλός, που κατά το ρωμαϊκό δίκαιο κατατάσσονταν στα κοινά σε όλους, σήμερα εντάσσονται ρητώς από το άρθρο 967 Α.Κ. στην κατηγορία των κοινοχρήστων πραγμάτων⁵⁷. Εν πάση περιπτώσει ο περιορισμός των κοινών σε όλους πραγμάτων κατά το θετικό δίκαιο στον ατμοσφαιρικό αέρα και τη θάλασσα όχι μόνο στερείται νομικού ερείσματος, αλλά και δεν ανταποκρίνεται στην πραγματική λειτουργία και τις ιδιότητες του φυσικού περιβάλλοντος. Έτσι, στα κριτήρια της κατηγορίας των κοινών σε όλους πραγμάτων ανταποκρίνεται πλήρως το φυσικό αγαθό του «υδροφόρου ορίζοντα».

⁵⁴ *ιδ.* κατωτέρω, σελ. 41.

⁵⁵ N. Svoronos, *όπ. π.*, σελ. 478.

⁵⁶ *ιδ.* Α. Τούσης, *όπ. π.*, σελ. 34. Ι. Καράκωστας, Αστικός Κώδικας, *όπ. π.*, σελ. 52, όπου διακρίνονται περαιτέρω οι επί μέρους θαλάσσιες ζώνες (αιγιαλίτιδα ζώνη, Α.Ο.Ζ., υφαλοκρηπίδα, ανοικτή θάλασσα), ΑΠ 1185/2022, 748/2022, 417/2020, 1335/2015, ΝοΒ 2016, σελ. 925, ΣτΕ (Ε.Α.) 209/1999.

⁵⁷ Το αυτό ισχύει και για τις μεγάλες λίμνες, που κατά το Οθωμανικό δίκαιο αποτελούσαν, όπως οι θάλασσες και οι αιγιαλοί, πράγματα κοινά σε όλους: *ιδ.* Εφ Θράκης, 197/2015, ΝοΒ 2017, σελ. 1619 και 2244.

Πράγματι, κρίνεται ότι ο υδροφόρος ορίζοντας, ως το σύνολο των υπογείων υδάτων μίας περιοχής, είναι φυσικό αγαθό εκτός συναλλαγής ανεπίδεκτο εμπραγμάτων δικαιωμάτων⁵⁸ και ότι, εφ' όσον ο υδροφόρος ορίζοντας, εκτεινόμενος σε μεγάλες αποστάσεις, καλύπτει πολλές ιδιοκτησίες και περιλαμβάνει υπόγεια ύδατα από τα οποία δύναται να αντλούνται μεγάλες ποσότητες ύδατος που θα μπορούσαν να καλύπτουν τις υδρευτικές ανάγκες μιας πόλης, τα ύδατα που τον αποτελούν δεν μπορούν να θεωρηθούν προϊόντα του ακινήτου ούτε συστατικά του με την έννοια του άρθρου 954 παρ. 1 Α.Κ., αντιθέτως επί των υδάτων αυτών μόνο δικαίωμα χρήσης επιτρέπεται υπό τους περιορισμούς του άρθρου 18 παρ. 1 του Συντάγματος και της σχετικής με τη διαχείριση των υδάτων νομοθεσίας και δεν υφίσταται δικαίωμα διάθεσης ή εκμετάλλευσης με χρηματικό ή άλλο αντάλλαγμα, διότι ο υδροφόρος ορίζοντας δεν είναι περιουσιακό στοιχείο⁵⁹. Κατά συνέπεια, καίτοι ο Άρειος Πάγος δεν τον κατατάσσει ρητώς στα κοινά τοις πάσι, ο υδροφόρος ορίζοντας αποτελεί περιβαλλοντικό αγαθό που, αφιερωμένο εκ φύσεως στην κοινή ωφέλεια και χρήση, είναι εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτο καθολικής και αποκλειστικής φυσικής εξουσίασης και επομένως εμπραγμάτων δικαιωμάτων, χαρακτηριστικά που τον εντάσσουν εννοιολογικώς στην κατηγορία των κοινών σε όλους πραγμάτων.

Η νομολογία αναφέρεται στα κοινά σε όλους πράγματα είτε παραθέτοντας το περιεχόμενο του άρθρου 966 Α.Κ. είτε επικαλούμενη τις παραδόσεις του ρωμαϊκού δικαίου, χωρίς πάντως να καθορίζει τα κριτήρια του εννοιολογικού προσδιορισμού τους, γεγονός που επιτείνει τη νοηματική τους ασάφεια⁶⁰. Ωστόσο, είναι ρητή και σαφής η νομολογιακή σύνδεση των κοινών σε όλους

⁵⁸ ΑΠ 866/2018.

⁵⁹ ΑΠ 48/1999, Ε.Ε.Ν. 2000, σελ. 356.

⁶⁰ Έτσι η ΣτΕ 304/1993 αναφέρεται στο «κοινό τοις πάσι αγαθό της θαλάσσης και των ακτών» και η ΣυνΠολ 22064/2016 αναφέρει ότι «οι υγρότοποι αποτελούν είτε κοινά τοις πάσι είτε κοινόχρηστα πράγματα».

πραγμάτων αφ' ενός με τα κοινόχρηστα πράγματα και αφ' ετέρου με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος⁶¹.

1.1.2. Άυλα πολιτιστικά αγαθά

Σύμφωνα με το άρθρο 2 περ. ε' του ν. 3028/2002⁶² για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς *«ως άυλα πολιτιστικά αγαθά νοούνται εκφράσεις, δραστηριότητες, γνώσεις και πληροφορίες, όπως μύθοι, έθιμα, προφορικές παραδόσεις, χοροί, δρώμενα, μουσική, τραγούδια, δεξιότητες ή τεχνικές που αποτελούν μαρτυρίες του παραδοσιακού, λαϊκού και λόγιου πολιτισμού»*. Σε αντιδιαστολή με τα λοιπά πολιτιστικά αγαθά που συναριθμούνται από το άρθρο 2 του ν. 3028/2002, ήτοι τα μνημεία, τους αρχαιολογικούς χώρους και τους ιστορικούς τόπους, που έχουν τη μορφή ενσώματου κινητού ή ακινήτου πράγματος, τα άυλα πολιτιστικά αγαθά, όπως παραπάνω ορίζονται, αποτελούν νοητικές δημιουργίες που υιοθετήθηκαν και καθιερώθηκαν στη συλλογική συνείδηση και διατηρούνται στη συλλογική μνήμη και εξ ορισμού δεν συνιστούν πράγματα κατά την έννοια του άρθρου 947 Α.Κ., εφ' όσον αφ' ενός δεν είναι αυθύπαρκτες και αφ' ετέρου είναι ανεπίδεκτες ανθρώπινης εξουσίασης και εντεύθεν εμπραγμάτων δικαιωμάτων⁶³.

⁶¹ ιδ. ΑΠ 1574/2014, ΕφΛάρ. 373/2011: *«...των αγαθών του φυσικού και του τεχνητού περιβάλλοντος, στο οποίο ανήκουν κατά μεγάλο μέρος τα κοινά σε όλους και τα κοινόχρηστα πράγματα, των οποίων η χρήση και οι ωφέλειες αφορούν άμεσα τη ζωή και την υγεία του ανθρώπου και συνιστούν βασικά στοιχεία για την εξασφάλιση ποιότητας ζωής»*.

⁶² ΦΕΚ Α' 153/28.06.2002.

⁶³ Για τον λόγο αυτό, ενώ ο ν. 3028/2002 διαλαμβάνει περί της κυριότητας των ακίνητων (άρθρο 7) και κινητών μνημείων (άρθρο 21) και των αρχαιολογικών χώρων (άρθρο 46) στο πλαίσιο της προστασίας τους, οι αντίστοιχες διατάξεις προστασίας των άυλων πολιτιστικών αγαθών (άρθρο 5) δεν περιέχουν καμία αναφορά σε δικαίωμα κυριότητας. Αυτό, ωστόσο, δεν αποκλείει την πιθανότητα σύγκρουσης μεταξύ της καταγραφής νοητικών δημιουργημάτων ως άυλων πολιτιστικών αγαθών και τυχόν δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας (ιδ. Μ. Μπότη, Άυλα πολιτιστικά αγαθά σε σύγκρουση με δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, σε Ημερίδα της Ελληνικής Εταιρείας Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, Η σύγχρονη προστασία των πολιτιστικών αγαθών, διαστάσεις, προκλήσεις και προοπτικές σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, Κέρκυρα, 5/6.10.2012) .

1.1.3. Τοπίο

Η προστασία του τοπίου κατοχυρώνεται στο εθνικό δίκαιο από τον ν. 1650/1986⁶⁴ για την προστασία του περιβάλλοντος και ακολούθως – και ειδικότερα – από τη Διεθνή Σύμβαση της Φλωρεντίας της 20.10.2000 με τίτλο «Ευρωπαϊκή Σύμβαση του Τοπίου», η οποία κυρώθηκε με τον ν. 3827/2010⁶⁵. Αμφότερα τα παραπάνω νομοθετήματα προσεγγίζουν το τοπίο ως προστατευόμενο στοιχείο του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος⁶⁶.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 περ. 16 του ν. 1650/1986 το τοπίο ορίζεται ως *«κάθε δυναμικό σύνολο βιοτικών και μη βιοτικών παραγόντων και στοιχείων του περιβάλλοντος που μεμονωμένα ή αλληλοεπιδρώντας σε συγκεκριμένο χώρο συνθέτουν μια οπτική εμπειρία»*. Κατά το άρθρο 1 περ. α. της Ευρωπαϊκής Σύμβασης του Τοπίου, το τοπίο ορίζεται ως *«μία περιοχή, όπως γίνεται αντιληπτή από ανθρώπους, της οποίας ο χαρακτήρας είναι το αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης των φυσικών και/ ή ανθρώπινων παραγόντων»*.

Αν και οι δύο παραπάνω ορισμοί διαφέρουν σαφώς ως προς τη γραμματική διατύπωσή τους, εν τέλει δεν φαίνονται μεταξύ τους ασυμβίβαστοι ή κινούμενοι σε διαφορετική κατεύθυνση⁶⁷, περαιτέρω δε, τόσο λόγω της κατ' άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος υπερνομοθετικής ισχύος του ορισμού της Ευρωπαϊκής Σύμβασης του Τοπίου όσο και λόγω της σχέσης των διατάξεων της Σύμβασης αυτής με εκείνες του ν. 1650/1986 ως διατάξεων ειδικών προς γενικές και μεταγενέστερων προς προγενέστερες, ο ορισμός του ν. 1650/1986 δεν δύναται να εφαρμόζεται και να ερμηνεύεται παρά ως σύμφωνος με εκείνον την Σύμβασης⁶⁸.

⁶⁴ ΦΕΚ Α' 160/16.10.1986.

⁶⁵ ΦΕΚ Α' 30/25.02.2010.

⁶⁶ Άρθρο 5 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης του Τοπίου, άρθρο 2 παρ. 1 και 13 του ν. 1650/1986.

⁶⁷ Για την γραμματική ανάλυση και τον παραλληλισμό μεταξύ των δύο ορισμών ιδ. Ε-Α. Μαριά, Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο, 2009, σελ. 101 επ.

⁶⁸ Ε-Α. Μαριά, όπ. π., σελ. 106.

Αμφότεροι οι ορισμοί οπωσδήποτε στηρίζονται αφ' ενός στην έννοια του χώρου και αφ' ετέρου στην περί τούτου ανθρώπινη αντίληψη⁶⁹. Και ναι μεν παρατηρείται ότι ως προς τον χώρο η προσέγγιση της Σύμβασης είναι σαφώς ακριβέστερη από εκείνη του ν. 1650/1986, αφού το τοπίο από το ασαφούς οριοθέτησης *«δυναμικό σύνολο βιοτικών και μη βιοτικών παραγόντων και στοιχείων του περιβάλλοντος»* του ν. 1650/1986 φθάνει χάρη στη Σύμβαση να ορίζεται σαφέστερα ως *«περιοχή»*, έννοια που κατ' αρχήν συνάδει με την ύπαρξη εμπραγμάτων δικαιωμάτων⁷⁰, ωστόσο το ίδιο το άρθρο 2 της Σύμβασης προσεγγίζει το τοπίο ως *«μία περιοχή, όπως γίνεται αντιληπτή από ανθρώπους»* καθιστώντας άρρηκτο τον εννοιολογικό δεσμό μεταξύ του αντικειμενικού στοιχείου της περιοχής και του υποκειμενικού στοιχείου της ανθρώπινης αντίληψης.

Εξ άλλου, ο ρόλος της υποκειμενικής αντίληψης του τοπίου στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής προστασίας δεν έχει διαφύγει της προσοχής του νομοθέτη που, με ορισμένες διατάξεις⁷¹ καθορίζει ως προστατευόμενο περιβαλλοντικό αγαθό την *«αισθητική του τοπίου»*, διατύπωση που παραπέμπει κατ' εξοχήν στην αισθητική αντίληψη του ανθρώπου. Τα εν λόγω νομοθετήματα διαλαμβάνουν περί της «βελτίωσης» ή της «παράβλαψης» της αισθητικής του τοπίου ή περί των «επιπτώσεων» στην αισθητική του τοπίου από την ανθρώπινη επέμβαση. Κατά συνέπεια, οι διατάξεις αυτές δεν στοχεύουν στη διατήρηση του τοπίου ως προς την αντικειμενική του υπόσταση, αλλά στην προστασία – με την επιβολή ή την

⁶⁹ Για την αναλυτική θεώρηση της νομικής έννοιας του τοπίου και ιδίως της διττής εννοιολογικής προσέγγισης του τοπίου, αντικειμενικής και υποκειμενικής, με βάση αφ' ενός (αντικειμενικώς) τον «χώρο» και αφ' ετέρου (υποκειμενικώς) τον «παρατηρητή», *ιδ.* Ε-Α. Μαριά, *όπ. π.*, σελ. 87 επ.

⁷⁰ *ιδ.* π.χ. το άρθρο 146 περ. β του Μεταλλευτικού Κώδικα για την κυριότητα των «μεταλλευτικών περιοχών» και το άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 947/1979 για τον ορισμό των «οικιστικών περιοχών».

⁷¹ *ιδ.* Άρθρο 71 παρ. 6 του Δασικού Κώδικα, όπως προστέθηκε με το άρθρο 4 παρ. 8 του ν. 3208/2003 (ΦΕΚ Α' 303/24.12.2003), άρθρο 58 παρ. 8 του ν. 998/1979, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 36 του ν. 4280/2014 (ΦΕΚ Α' 159/08.08.2014), άρθρο 3 παρ. Α' εδ. δ' του π.δ. της 15.06.1994 (ΦΕΚ Δ' 632 27.04.1994), άρθρο 24 παρ. 5 του β.δ. 465/1970 όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 4 του άρθρου 19 του π.δ. 118/2006 (ΦΕΚ Α' 119/16.06.2006), περ. 1 εδ ε' της Υ.Α. Τ/751 – 1998 (ΦΕΚ Β' 149 20.02.1998), περ. IV παρ. 3 εδ. β' της Υ.Α. Γ.24160 – 1964 (ΦΕΚ Β' 271 13.07.1964), παρ. 4.4 της Υ.Α. 156586/2798 – 2017 (ΦΕΚ Β' 1782 23.05.2017).

απαγόρευση μεταβολών του τοπίου, οι οποίες αξιολογούνται αντιστοίχως ως θετικές ή αρνητικές με γνώμονα την υποκειμενική αντίληψη του ανθρώπου περί των μεταβολών αυτών – της αισθητικής του τοπίου, η οποία και αποτελεί εν τέλει κριτήριο των ρυθμίσεων αυτών. Η αυτή προσέγγιση απαντάται και στη νομολογία, με πολλές δικαστικές αποφάσεις να αναφέρονται στην «αισθητική του τοπίου»⁷².

Κατά συνέπεια, το τοπίο, ως έννομο αγαθό που προστατεύεται αυτοτελώς, δηλαδή ανεξάρτητα από τα επί μέρους ενσώματα αντικείμενα και λοιπά στοιχεία που συνθέτουν την «περιοχή» του, εμπεριέχοντας ως αναπόσπαστο εννοιολογικό στοιχείο την υποκειμενική ανθρώπινη αντίληψη, η οποία προφανώς είναι εκ φύσεως μη δεκτική υλικής εξουσίας, δεν δύναται να χαρακτηριστεί ως «πράγμα»⁷³, κατά την έννοια του άρθρου 947 Α.Κ., δυνάμενο να αποτελέσει αντικείμενο εμπραγμάτων δικαιωμάτων⁷⁴ υπό την αυτή έννοια με τα άυλα

⁷² ΑΠ 748/2022, 273/2020, ΣτΕ 1110/2023, 826/2022, ΣτΕ ΝοΒ 2023, σελ. 176, 47/2018, ΝοΒ 2018, σελ. 753, ΣτΕ 557/2018, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ.), ΣτΕ 4046/2015, Ε.Δ.Α.Δ. 2016, σελ. 218, ΣτΕ 3506/2010, ΜΠρΒόλου, 2786/2008. Στην τελευταία απόφαση το δικαστήριο κρίνει ότι η τηλεοπτική προβολή εικόνων επί υδατοοθόνης τοποθετημένης στην επιφάνεια της θάλασσας σε περιοχή παραλιακού περιπάτου θα μπορούσε μεν την ημέρα να προσβάλει την αισθητική του τοπίου, όχι όμως και υπό συνθήκες νύκτας, υπό τις οποίες οι προβαλλόμενες εικόνες, ανάλογα με το περιεχόμενό τους, δύναται να εντάσσονται αρμονικά στο νυκτερινό περιβάλλον. Εν προκειμένω καθίσταται απολύτως διακριτή η αντικειμενική υπόσταση του χώρου από την υποκειμενική αντιληπτική ικανότητα του ανθρώπου, χάρη στην έννοια της «αισθητικής του τοπίου», η οποία αναδεικνύεται ως διακριτό έναντι του τοπίου αντικείμενο αυτοτελούς έννομης προστασίας. Ενώ, δηλαδή, το τοπίο, ως αντικείμενο συνταγματικής προστασίας, αποτελεί περιοχή στην οποία προσδίδεται ιδιαίτερη αισθητική αξία από τον συνδυασμό των οικοσυστημικών και των πολιτιστικών ανθρωπογενών χαρακτηριστικών της που συγκροτούν ένα ενιαίο προστατευόμενο σύνολο, επομένως αποτελεί ένα σύνθετο πολυδιάστατο αγαθό (Α. Βλαντού, Το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας: σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ νομικών κανόνων και πραγματικότητας, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), Οκτ. 2010, Α. Τζίκα Χατζοπούλου, Η Προστασία του τοπίου στις διάφορες μορφές του. Πρόταση και πρόκληση ΕΕΔιΠοΧ 11/2016, ΣτΕ 2164/1994), η αισθητική του τοπίου εστιάζει στην ειδικότερη προστασία της αντίληψης του τοπίου από τις ανθρώπινες αισθήσεις.

⁷³ Το τοπίο διακρίνεται κατά τούτο από την κατηγορία των κοινών σε όλους πραγμάτων. Τα κοινά σε όλους αποτελούν κατ' άρθρο 947 Α.Κ. ενσώματα αγαθά, άλλως άυλα πλην όμως υποκείμενα σε εξουσία, και δη «φυσικές δυνάμεις ή ενέργειες», ενώ το τοπίο δεν αποτελεί το ίδιο καν «άυλο» πράγμα, αλλά απλώς νοσηματοδοτεί ένα τμήμα του χώρου όπως αυτό γίνεται αντιληπτό από τον άνθρωπο.

⁷⁴ Η έγγεια ιδιοκτησία θεμελιώνεται σε ακίνητα πράγματα και στον χώρο πάνω και κάτω από αυτά ως προς τις αντικειμενικές ιδιότητές τους (999-1001 ΑΚ) και όχι στην υποκειμενική αντίληψη περί αυτών.

πολιτιστικά αγαθά, από τα οποία το τοπίο διακρίνεται, μεταξύ άλλων, εκ της διφυούς υπόστασής του ως στοιχείο τόσο του πολιτιστικού όσο και του φυσικού περιβάλλοντος⁷⁵.

1.1.4. Λοιπά περιβαλλοντικά αγαθά χωρίς κυριότητα

Το γεγονός ότι το περιβάλλον συνιστά υψίστης σημασίας αγαθό, απαραίτητο για την επιβίωση και την εξασφάλιση της ποιότητας διαβίωσης του ανθρώπου, ο οποίος άλλωστε αποτελεί και ο ίδιος προεξάρχοντα παράγοντα του περιβάλλοντος, αλλά και το γεγονός ότι το περιβάλλον αποτελεί ένα δυναμικό και διαρκώς εξελισσόμενο σύνολο αναρίθμητων και συχνά καινοφανών αλληλεπιδρώντων στοιχείων και παραγόντων, καθιστούν την εξαντλητική νομική κατηγοριοποίηση των προστατευτέων περιβαλλοντικών εννόμων αγαθών πρακτικά αδύνατη.

Έτσι, η άγρια πανίδα δεν δύναται να συμπεριληφθεί στα κοινά σε όλους πράγματα, διότι, καίτοι στην ολότητά της είναι ανεπίδεκτη ανθρώπινης εξουσίας, δεν είναι προορισμένη εκ φύσεως, και δη κατά τρόπο άμεσο και καθολικό, στην κοινή χρήση των ανθρώπων. Ομοίως, σύγχρονες έννοιες με περιβαλλοντικό πρόσημο αφ' ενός δεν είναι πράγματα κατ' άρθρο 947 Α.Κ., ώστε να υπαχθούν στα κοινά σε όλους, αφ' ετέρου αποτελούν επινόηση και όχι αντίληψη των ανθρώπινων αισθήσεων περί του χώρου, ώστε η προσέγγισή τους

Το τοπίο, ως αυτοτελώς προστατευόμενο έννομο αγαθό εμπεριέχει ως αδιάσπαστη ενότητα το αντικειμενικό («περιοχή») και το υποκειμενικό («αντίληψη») στοιχείο, αποτελεί αντικείμενο δικαίου όχι όμως «πράγμα» του άρθρου 947 ΑΚ και επομένως εκφεύγει από κάθε έννοια κυριότητας ένεκα της υποκειμενικής του διάστασης, αλλά τα υφιστάμενα εμπράγματα δικαιώματα επί των διαφόρων στοιχείων που συνδιαμορφώνουν το τοπίο οπωσδήποτε επιδρούν, με έμμεσο πλην καθοριστικό τρόπο, στην ίδια την υπόσταση και την προστασία του τοπίου. *Ιδ* και κατωτέρω, σελ. 19.

⁷⁵ Στο άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 4067/2012 (Νέος Οικοδομικός Κανονισμός – ΦΕΚ Α' 79/2012), το τοπίο περιλαμβάνεται τόσο στην αρχιτεκτονική κληρονομιά όσο και στην ακίνητη φυσική κληρονομιά, σύμφωνα με τους ορισμούς της Σύμβασης της Γρανάδας της 3.10.1985 για την Προστασία της Αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης (ν. 2039/1992 – ΦΕΚ Α' 61/1992) και της Σύμβασης των Παρισίων του 1972 (UNESCO) για την προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς (ν. 1126/1981 – ΦΕΚ Α' 32/1981).

να συνταυτιστεί με εκείνη του τοπίου, παρά ταύτα αποτελούν ρητώς αναγνωρισμένα από το θετικό δίκαιο έννομα αγαθά, υπαγόμενα στο αυτό καθεστώς προστασίας. Συγκεκριμένα, η σύγχρονη νομολογία αναγνωρίζει ότι έννοιες όπως η «βιοποικιλότητα», η «προσήκουσα πολεοδομική ανάπτυξη με σεβασμό στο φωτισμό και τον αερισμό», η «αισθητική του τοπίου» συνιστούν αγαθά που μετέχουν του ζωτικού περιβαλλοντικού χώρου του ανθρώπου και προστατεύονται από το άρθρο 57 Α.Κ. στο πλαίσιο του δικαιώματος στην προσωπικότητα⁷⁶.

Σημειώνεται ότι στην κατηγορία αυτή εντάσσονται και έννοιες που περιχαράκωνουν όχι στοιχεία του περιβάλλοντος καθ' εαυτά αλλά περιβαλλοντικούς στόχους, οι οποίοι καθίστανται επιτακτικοί λόγω της υποβάθμισης του περιβάλλοντος και των συνεπειών αυτής που απορρέουν από την ανθρώπινη δραστηριότητα. Εν προκειμένω αντικείμενο έννομης προστασίας δεν είναι απ' ευθείας συγκεκριμένο στοιχείο του περιβάλλοντος, αλλά οι στόχοι που υιοθετούνται από το δίκαιο για την αποτροπή των διαγνωσθεισών δυσμενών συνεπειών στο περιβάλλον από την άκριτη επέμβαση του ανθρώπου σε αυτό.

Στην κατηγορία αυτή εμπίπτει η βιοποικιλότητα, δηλαδή η ποικιλία των ζώντων οργανισμών πάσης προελεύσεως, η ύπαρξη της οποίας εξασφαλίζεται διαχρονικά ανά τους αιώνες αυτόματα χάρη στην ισορροπία που απορρέει από τις διεργασίες της φύσης, που όμως απειλείται στη σύγχρονη εποχή από την

⁷⁶ ΜΠρΗρακλείου 3308/2010, Ραδάμανθους 2010, σελ. 331, ΜΠρΘεσσ. 5163/2010: «Τίθεται το ερώτημα εάν και αγαθά που δεν μπορούν να υπαχθούν – τουλάχιστον εκ πρώτης όψεως – στα κοινά σε όλους ή τα κοινόχρηστα πράγματα (όπως λ.χ. η προστασία της βιοποικιλότητας, η αισθητική του τοπίου, η άγρια πανίδα κ.λπ.) είναι δυνατό να ενταχθούν στο δικαίωμα της προσωπικότητας. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό θα πρέπει να είναι καταφατική». ΑΠ 748/2022, ΕφΠειρ. 530/2018, ΕφΛαρίσης 134/2015, ΠΠρΑθ. 29/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 626, ΜΠρΧαλκίδας 91/2004, ΝοΒ 2005, σελ. 320, ΜΠρΚαλαμ. 109/2003, ΝοΒ 2004, σελ. 1246: «Στην έννοια του αναγκαίου στην ανθρώπινη προσωπικότητα ζωτικού χώρου εντάσσονται και άλλα περιβαλλοντικά αγαθά μη υπαγόμενα εκ πρώτης όψεως στις ανωτέρω κατηγορίες, όπως είναι η αισθητική του τοπίου, η προσηκούσα πολεοδομική ανάπτυξη με σεβασμό στο φωτισμό και τον αερισμό. Η ακώλυτη απόλαυση της χρήσης και της ωφέλειας των αγαθών που συναποτελούν το ζωτικό περιβαλλοντικό χώρο για την ανάπτυξη της ανθρώπινης προσωπικότητας συνιστά αυτοτελή έκφανση του δικαιώματος της προσωπικότητας που προστατεύεται από τις διατάξεις των άρθρων 57 και 59 του ΑΚ».

ανθρώπινη δραστηριότητα⁷⁷. Για τον λόγο αυτό, το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 3937/2001⁷⁸ ορίζει ρητώς ότι οι ρυθμίσεις του νόμου αυτού έχουν ως σκοπό την «*αιεφόρο διαχείριση και αποτελεσματική διατήρηση της βιοποικιλότητας, ως πολύτιμου, αναντικατάστατου και σπουδαίας σημασίας εθνικού κεφαλαίου*», με αποτέλεσμα η διατήρηση της βιοποικιλότητας να καθίσταται, ως είρηται, αυτοτελές εννόμως προστατευόμενο περιβαλλοντικό αγαθό.

Κατ' αναλογία τα αυτά ισχύουν για το κλίμα, τα οποίο αντιμετωπίζεται από το θετικό δίκαιο ως αυτοτελώς προστατευόμενο έννομο αγαθό λόγω της σοβαρής περιβαλλοντικής απειλής που δέχεται τις τελευταίες δεκαετίες από την ανθρώπινη δραστηριότητα, η οποία οδηγεί στο φαινόμενο της «κλιματικής αλλαγής» ή «κλιματικής κρίσης». Το Πρωτόκολλο του Κιότο του 1997 στο διεθνές επίπεδο, το οποίο κυρώθηκε με τον ν. 3017/2002⁷⁹, και η Οδηγία 2001/77/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁸⁰ στο ευρωπαϊκό επίπεδο, η οποία μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο με τον ν. 3468/2006⁸¹, οδήγησαν σε σημαντικές δεσμεύσεις, τις οποίες ανέλαβε και η χώρα μας στο πλαίσιο της ενωσιακής πολιτικής για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής⁸².

⁷⁷ *ιδ.* Αιτιολογική Έκθεση ν. 3937/2001, στην οποία αναφέρεται η Εκτίμηση της Χιλιετίας για τα Οικοσυστήματα (Millennium Ecosystem Assessment), που ανακοινώθηκε το 2005 και εκπονήθηκε κατά παραγγελία του Γενικού Γραμματέα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, σύμφωνα με την οποία: α) λόγω της ανθρώπινης δραστηριότητας ο ρυθμός εξαφάνισης ειδών και οικοτόπων υπολογίζεται σε 1001.000 φορές υψηλότερος σε σχέση με τον φυσικό ρυθμό και β) τα τελευταία 50 χρόνια ο άνθρωπος αλλοιώνει τα οικοσυστήματα με ταχύτερους ρυθμούς και σε μεγαλύτερη έκταση από οποιαδήποτε άλλη περίοδο της ιστορίας. Κατ' ακολουθία, η Αιτιολογική Έκθεση σημειώνει επί λέξει ότι: «*Χωρίς αμφιβολία, η απώλεια της βιοποικιλότητας είναι μία από τις πιο σημαντικές απειλές που αντιμετωπίζει η ανθρωπότητα σήμερα*».

⁷⁸ ΦΕΚ Α' 60/2011.

⁷⁹ ΦΕΚ Α' 117/2002.

⁸⁰ L. 283/2001.

⁸¹ ΦΕΚ Α' 129/2006. Ήδη εξεδόθησαν σχετικές οι Οδηγίες ΕΕ 2018/2001 και 2019/944 και ο ν. 5037/2023 (ΦΕΚ Α' 78/2023).

⁸² ΣτΕ 1358/2018, Νόμος και Φύση (*ηλ.έκδ.*), ΣτΕ 47/2018, ΝοΒ 2018, σελ. 753, ΣτΕ 2406/2014, Αρμ. 2014, σελ. 1587.

Ακολουθώντας, με το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (Γ.Π.Χ.Σ.Α.Α.) του 2008⁸³ τέθηκε ως στρατηγικού χαρακτήρα στόχος της εθνικής ενεργειακής πολιτικής η αύξηση της διείσδυσης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας για την αντιμετώπιση του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής στο πλαίσιο και των σχετικών δεσμεύσεων της χώρας⁸⁴. Πράγματι, η εθνική έννομη τάξη απεδέχθη ότι η ανθρώπινη δραστηριότητα έχει επηρεάσει δυσμενώς τις φυσικές διεργασίες της ατμόσφαιρας, με συνέπεια την κλιματική αλλαγή και την υπερθέρμανση του πλανήτη⁸⁵, με αποτέλεσμα το άρθρο 1 του ν. 3851/2010, με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 1 του ν. 3468/2006, να προβλέπει ρητώς ότι *«η προστασία του κλίματος, μέσω της προώθησης της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ., αποτελεί περιβαλλοντική και ενεργειακή προτεραιότητα υψίστης σημασίας για τη χώρα»*. Παράλληλα, με το άρθρο 8 παρ. 1 του ν. 3851/2010 προστέθηκε νέα διάταξη στο άρθρο 8 του ν. 1650/1986, με την οποία προβλέπεται ότι οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας πρέπει να προωθούνται κατά προτεραιότητα ως μέσο για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής⁸⁶.

Τούτων έπεται ότι η ανάδυση και νέων εννόμως προστατευόμενων περιβαλλοντικών αγαθών συνισταμένων στη θέσπιση περιβαλλοντικών στόχων παραμένει πιθανή – ει μη βέβαιη – στο μέλλον, εξαρτώμενη από την υποβάθμιση που ο άνθρωπος προκαλεί στο περιβάλλον εντός του οποίου διαβιού και από τις εκ της υποβάθμισης αυτής απορρέουσες δυσμενείς περιβαλλοντικές συνέπειες, που ο ίδιος καλείται στη συνέχεια να αντιμετωπίσει.

⁸³ Βουλή των Ελλήνων, απόφαση 6876/4871/02.07.2008, ΦΕΚ Α' 128/2008.

⁸⁴ ΣτΕ 1973/2017, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ.).

⁸⁵ *ιδ.* Αιτιολογική Έκθεση ν. 3851/2010, στην οποία αναφέρεται ότι οι κλιματικές αλλαγές αποτελούν σήμερα τη μεγαλύτερη απειλή για την ανθρωπότητα και τη βιοποικιλότητα και ότι γεννάται επιτακτική ανάγκη για την άμεση λήψη μέτρων που θα εξασφαλίσουν τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου.

⁸⁶ ΣτΕ 1983/2017, Ε.Δ.Δ.Δ. 2018, σελ. 177, ΣτΕ 3164/2015, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 204.

1.2. Νομικό καθεστώς των περιβαλλοντικών αγαθών χωρίς κυριότητα

Τα κοινά σε όλους πράγματα, ιδίως ο ατμοσφαιρικός αέρας και η θάλασσα, ως πράγματα ανεπίδεκτα στο σύνολό τους εμπραγμάτων δικαιωμάτων, δεν ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, όμως υπάγονται στην κυριαρχική εξουσία του Δημοσίου⁸⁷, το οποίο διασφαλίζει, όπως και για τα κοινόχρηστα πράγματα που του ανήκουν κατά κυριότητα, την άμεση διάθεσή τους στο κοινό προς χρήση σύμφωνα με τον προορισμό τους⁸⁸.

Κατ' ακολουθία, ο προορισμός στην κοινή χρήση σε συνδυασμό με την επιβεβλημένη από το Σύνταγμα προστασία του περιβάλλοντος άγουν στην υπαγωγή των κοινών σε όλους και κοινοχρήστων περιβαλλοντικών αγαθών στο αυτό καθεστώς έννομης προστασίας τόσο ως προς τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος όσο και ως προς το δικαίωμα στην προσωπικότητα⁸⁹, επομένως η προστασία των κοινών σε όλους περιβαλλοντικών αγαθών συνέχεται με την εξουσία του Κράτους που διασφαλίζει την κοινή χρήση και την περιβαλλοντική διαφύλαξή τους, χωρίς η απουσία δικαιώματος κυριότητας του Δημοσίου επί αυτών να ασκεί ουσιαστική έννομη επιρροή.

Παρά ταύτα, η απουσία δικαιώματος κυριότητας οδηγεί στην αδυναμία εφαρμογής για την προστασία των κοινών σε όλους πραγμάτων των ενδίκων βοηθημάτων που προβλέπονται από τον νόμο σε περίπτωση προσβολής εμπραγμάτων δικαιωμάτων⁹⁰, ενώ, απουσία φυσικής εξουσίσεως, αποκλείονται ομοίως και τα ένδικα βοηθήματα προστασίας της νομής⁹¹. Σε αντίθεση με τα κοινά σε όλους πράγματα, τα παραπάνω ένδικα βοηθήματα τυγχάνουν πλήρως

⁸⁷ Κ. Βαβούσκος, Εμπράγατο δίκαιο, 1979, σελ. 15επ., Ε. Δωρής, Δημόσια κτήματα, 1980 σελ. 347, ΑΠ 815/2017, ΕφΛάρ. 10/2014.

⁸⁸ Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2015, σελ. 656.

⁸⁹ *ιδ.* ενδεικτικώς ΣτΕ 304/1993, ΣτΕ (Ε.Α.) 209/1999, ΣτΕ (Ε.Α.) 364/1998, ΕφΠειραιά 50/2011, ΣυνΠολ. 22064/2016.

⁹⁰ Β. Βαθρακοκοίλης, ΕΡ.ΝΟΜ.Α.Κ., 2007, Τόμος Δ-Α, άρθρο 966, παρ. 8.

⁹¹ *ιδ.* κατωτέρω, σελ. 164 επ.

εφαρμογής στο πλαίσιο προστασίας των – δεκτικών φυσικής εξουσίας και εμπραγμάτων δικαιωμάτων – κοινοχρήστων πραγμάτων⁹².

Το ίδιο κατ' ανάγκη ισχύει, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, έναντι των λοιπών κατηγοριών περιβαλλοντικών αγαθών χωρίς κυριότητα⁹³, διότι για όλα αυτά τα αγαθά, που άπαντα αποτελούν στοιχεία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, εφαρμόζεται η κατ' άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος επιταγή προστασίας από το Κράτος, η δε απουσία εν προκειμένω του δικαιώματος της κοινής χρήσης – προκειμένου περί αγαθών που δεν συνιστούν «πράγματα» δεκτικά φυσικής εξουσίας και επομένως *stricto sensu* «χρήσης» – αναπληρώνεται από το – ασαφέστερο πλην ευρύτερο – «δικαίωμα του καθενός», που κατοχυρώνεται από τη ρηθείσα συνταγματική διάταξη και τη νομολογιακή υπαγωγή των εν λόγω αγαθών στην προστασία του δικαιώματος στην προσωπικότητα κατ' άρθρο 57 Α.Κ.⁹⁴. Ομοίως, δεν μπορούν εν προκειμένω

⁹² *ιδ.* ΑΠ 590/1981, ΝοΒ 30 σελ. 221, ΑΠ 461/1968, ΝοΒ 16, σελ. 1148, ΑΠ 358/1960, ΝοΒ 8, σελ. 1194, ΕφΚρήτης 65/1963, ΝοΒ 12, σελ. 211, για την άσκηση από το Δημόσιο των αγωγών προστασίας της κυριότητας και της νομής λόγω προσβολής των δικαιωμάτων του αυτών επί κοινοχρήστων πραγμάτων. ΕφΛαρ. 680/2010, για την άσκηση αναγνωριστικής της κυριότητας αγωγής εκ μέρους Δήμου λόγω καταπάτησης κοινόχρηστων δημοτικών εκτάσεων από ιδιώτη. ΕιρΣπάρτης 38/1978, Ελ.Δνη 1978, σελ. 305, για την άσκηση αγωγής περί νομής κατά παντός τρίτου από τον ιδιώτη κάτοχο, ο οποίος έλαβε την κατοχή κοινοχρήστου πράγματος κατόπιν παραχώρησης της αρμόδιας δημόσιας αρχής κατ' άρθρο 970 Α.Κ., ακόμη και αν η σύμβαση παραχώρησης δεν είναι έγκυρη και ισχυρή. ΑΠ 286/1987, Ελ.Δνη 29, σελ. 1365, ΕφΑθ. 9342/1991, Ελ.Δνη 35. σελ. 1994, ΠΠρΛασιθίου 22/2002, Ραδάμανθους 2003, σελ. 85, για την παράλληλη προστασία της ελεύθερης χρήσης των κοινοχρήστων πραγμάτων τόσο από τον κύριο με τις αγωγές κυριότητας και νομής και με ασφαλιστικά μέτρα υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 682 Κ.ΠολΔ. όσο και από κάθε πολίτη λόγω προσβολής της προσωπικότητας κατ' άρθρο 57 Α.Κ.

⁹³ *ιδ.* ΜΠρΗρακλείου 3308/2010, Ραδάμανθους 2010, σελ. 331, ΜΠρΘεσσ. 5163/2010, ΕφΠειρ. 530/2018, ΕφΛαρίσης 134/2015, ΠΠρΑθ. 29/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 626, ΜΠρΧαλκίδας 91/2004, ΝοΒ 2005, σελ. 320.

⁹⁴ Το δικαίωμα στο περιβάλλον ως ατομικό δικαίωμα έγκειται στην αξίωση του πολίτη για την προστασία του περιβάλλοντος από το Κράτος, ενώ ως κοινωνικό δικαίωμα έγκειται στη χρήση και ευρύτερα στη σχέση του ανθρώπου με τον χώρο που τον περιβάλλει ως έκφραση του δικαιώματος προσωπικότητας. *Ιδ.* Δ. Βασιλειάδης, Χ. Διβάνη, Θ. Κανελλοπούλου, Μ. Κουσκούνα, Α. Παπαπετρόπουλος, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, 2021, σελ. 13, Γ. Γιαννακούρου, Σύνταγμα, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Άρθρο 24, 2023, σελ. 11, <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/arthro-24/>. *Ιδ.* ανωτέρω, υποσ. 76.

για τους ήδη ρηθέντες λόγους να τύχουν εφαρμογής οι προστατευτικές των εμπραγμάτων δικαιωμάτων και της νομής διατάξεις.

Ωστόσο, ειδικότερης – και εν μέρει αποκλίνουσας – ανάλυσης χρήζει το τοπίο, το οποίο διακρίνεται από τα λοιπά αγαθά άνευ κυριότητας κατά το ότι εδράζεται μεν υποκειμενικώς στην ανθρώπινη αντίληψη, αποτελεί όμως αντικειμενικώς «περιοχή», η οποία συνιστάται από την αλληλεπίδραση ενσώματων στοιχείων του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, που ατομικώς αποτελούν πράγματα κατά την έννοια του άρθρου 947 Α.Κ. και είναι δεκτικά κυριότητας. Κατά συνέπεια, καίτοι το τοπίο, ως προς την ενσωματωμένη σε αυτό υποκειμενική διάσταση, εκφεύγει από κάθε έννοια κυριότητας, τα υφιστάμενα εμπράγματα δικαιώματα επί των διαφόρων στοιχείων που συνδιαμορφώνουν το τοπίο, καθορίζοντας την υπόσταση, τη μορφή και την εξέλιξη των στοιχείων αυτών, οπωσδήποτε επιδρούν, με έμμεσο πλην καθοριστικό τρόπο, στην ίδια την υπόσταση και την προστασία του τοπίου. Κατ' ακολουθία, η προστασία του τοπίου που παρέχεται από το άρθρο 24 του Συντάγματος και το άρθρο 57 Α.Κ. συνεπικουρείται εν προκειμένω από τα ένδικα βοηθήματα που οι κύριοι των επί μέρους στοιχείων που μετέχουν της διαμόρφωσης του τοπίου δύναται να ασκήσουν δυνάμει του εμπράγματος δικαιώματος ή της νομής τους, εξουσίες που για τα στοιχεία του τοπίου που αποτελούν δημόσια (κοινόχρηστα) αγαθά ανήκουν αμφότερες στο Κράτος.

Κατά συνέπεια, σε αντίθεση με τα λοιπά περιβαλλοντικά αγαθά χωρίς κυριότητα, για τα οποία η έννοια της ιδιοκτησίας δεν μετέχει του νομικού καθεστώτος τους, το νομικό καθεστώς του τοπίου επηρεάζεται – παρεμπιπτόντως, πλην όμως ενίοτε κατά τρόπο καθοριστικό – από την ιδιοκτησία των επί μέρους στοιχείων του, τόσο μέσω της άσκησης των ατομικών εμπραγμάτων εξουσιών των κυρίων όσο και μέσω της νομοθεσίας⁹⁵.

⁹⁵ Όπως το άρθρο 22 παρ. 2 του ν. 1650/1986 που προβλέπει την αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιωτικών εκτάσεων υπέρ του Δημοσίου για την επίτευξη του σκοπού προστασίας της φύσης και του τοπίου.

Κεφάλαιο 2

Καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των περιβαλλοντικών αγαθών

Πέραν των περιβαλλοντικών αγαθών χωρίς κυριότητα που ήδη εξετάστηκαν, τα λοιπά περιβαλλοντικά αγαθά αποτελούν πράγματα δεκτικά φυσικής εξουσίσεως και ως τέτοια διέπονται από τις γενικές και ειδικές διατάξεις για τα εμπράγματα δικαιώματα. Εξ άλλου, ειδικότερα ζητήματα ως προς την κυριότητα αναφύονται προκειμένου περί των περιβαλλοντικών αγαθών που ανήκουν στο Δημόσιο και στα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου .

2.1. Εμπράγματα δικαιώματα επί των περιβαλλοντικών αγαθών

Τα περιβαλλοντικά αγαθά που αποτελούν «πράγματα» κατά την έννοια του άρθρου 947 Α.Κ. υπάγονται πρωτίστως στις διατάξεις εμπραγμάτου δικαίου του Αστικού Κώδικα. Περαιτέρω, εφ' όσον σύμφωνα με το άρθρο 51 ΕισΝΑΚ η προ της εισαγωγής του Αστικού Κώδικα κτήση εμπραγμάτων δικαιωμάτων κρίνεται βάσει του δικαίου που ίσχυε κατά τον χρόνο στον οποίο έλαβαν χώρα τα γενεσιουργά αυτών πραγματικά γεγονότα⁹⁶, απαιτείται συχνά η αναδρομή στο προϊσχύον του Αστικού Κώδικα δίκαιο και δη κατ' αρχήν χωρίς χρονικό περιορισμό⁹⁷. Η συστηματική ανάλυση των κανόνων αυτών είναι απαραίτητη για τον προσδιορισμό του εμπραγμάτου καθεστώτος των περιβαλλοντικών αγαθών (κοινόχρηστα ή μη, δημόσια ή ιδιωτικά), το οποίο επιδρά καθοριστικά στο καθεστώς προστασίας και αξιοποίησής τους⁹⁸.

⁹⁶ *ιδ.* Β. Βαθρακοκοίλης, *όπ. π.*, άρθρο 51 ΕισΝΑΚ., ΑΠ 1024/1972, ΝοΒ 1973, σελ. 598, ΠΠρΛαρ. 6/1989, Αρμ. 1989, σελ. 754.

⁹⁷ Έτσι π.χ. το ιδιοκτησιακό καθεστώς των γαιών στις Κυκλάδες καθορίζεται από το ισχύον κατά τον 16^ο αιώνα ιεροκρατικό οθωμανικό δίκαιο: *ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, *Η ιδιοκτησία των γαιών στις Κυκλάδες μετά την πρόσφατη νομολογία του Αρείου Πάγου*, Περ.Δικ. 2015, σελ. 203.

⁹⁸ Στους παραπάνω κανόνες προστίθενται εκείνοι που περιέχονται σε ειδικά νομοθετήματα που αποσκοπούν είτε στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων του Δημοσίου είτε στην ειδικότερη προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Οι κανόνες που αφορούν τις επί μέρους κατηγορίες περιβαλλοντικών αγαθών εξετάζονται στο Τέταρτο Μέρος.

2.1.1. Ο Αστικός Κώδικας

Α. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το Τρίτο Βιβλίο του Αστικού Κώδικα (άρθρα 947 επ.) είναι αφιερωμένο στο εμπράγματο δίκαιο, δηλαδή στους κανόνες δικαίου που ρυθμίζουν την άμεση εξουσία των ανθρώπων επί των πραγμάτων, η οποία εκδηλώνεται μέσω των εννοιών της νομής (974 Α.Κ.) και των εμπραγμάτων δικαιωμάτων (973 και 999 επ. Α.Κ.)⁹⁹.

Στις παραπάνω διατάξεις του Αστικού Κώδικα υπάγεται το σύνολο των περιβαλλοντικών αγαθών – με εξαίρεση εκείνα που δεν εμπίπτουν κατά τον Κώδικα στην έννοια του «πράγματος»¹⁰⁰ – και δη η γη και η θάλασσα μετά των συστατικών τους στοιχείων (σύσταση εδάφους, βλάστηση), τα ζώα, τα ύδατα, ακόμη και φυσικές δυνάμεις ή ενέργειες, όπως η ηλιακή και η αιολική ενέργεια, ο ατμοσφαιρικός αέρας. Ειδικότερα, οι εμπράγματες διατάξεις του Αστικού Κώδικα αναφέρονται ρητώς σε πληθώρα περιβαλλοντικών αγαθών, όπως είναι το έδαφος εν γένει και τα συστατικά του (άρθρα 948 και 954 Α.Κ.)¹⁰¹, τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, οι αιγιαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους (άρθρο 967 Α.Κ.), τα νησιά σε μη πλεύσιμους ποταμούς (άρθρο 1071 Α.Κ.), οι κοίτες μη πλεύσιμων ποταμών (άρθρο 1072 Α.Κ.), τα άγρια και τιθασευμένα ζώα και τα ψάρια (άρθρο 1077 Α.Κ.), οι μέλισσες (άρθρο 1078 Α.Κ.).

Παρά ταύτα, ο Αστικός Κώδικας δεν διακρίνει τα πράγματα ανάλογα με το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς, ώστε να καθίσταται σαφές ποια εξ αυτών ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, αντιθέτως διακρίνει ειδικές κατηγορίες

⁹⁹ Κ. Βαβούσκος, όπ. π., σελ. 9

¹⁰⁰ *ιδ.* ανωτέρω, σελ. 36 επ.

¹⁰¹ Στα οποία περιλαμβάνονται η φυσική ή η τεχνητώς φυτευθείσα βλάστηση, τα υπόγεια ύδατα και τα αναβλύζοντα ύδατα (πηγές) καθώς και τα ανθρώπινα οικοδομήματα: ΑΠ 1199/1984, ΝοΒ 1984, σελ. 1189, ΑΠ 256/2018, ΑΠ 95/2015, ΠΠρΑγριν. 55/1991, ΝοΒ 1993, σελ. 319.

πραγμάτων με κριτήριο την ιδιαίτερη λειτουργία και τον προορισμό τους, υιοθετώντας κατ' ουσία την αντίστοιχη κατηγοριοποίηση του ρωμαϊκού δικαίου.

Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 966 Α.Κ. «*Πράγματα εκτός συναλλαγής είναι τα κοινά σε όλους, τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα για την εξυπηρέτηση δημοσίων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών*»¹⁰². Οι τρεις κατηγορίες πραγμάτων συναθροίζονται στο άρθρο 966 Α.Κ. όχι με βάση το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους, αφού τα πράγματα που εντάσσονται στις κατηγορίες αυτές είτε είναι ανεπίδεκτα κυριότητας είτε δύναται κατά περίπτωση να ανήκουν στο Δημόσιο, στους δήμους και τις κοινότητες, σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου και σε ιδιώτες, αλλά με βάση τον προορισμό τους, ο οποίος επιβάλλει την εξαίρεσή τους από τις συναλλαγές.

Το γεγονός ότι οι σημαντικότερες κατηγορίες περιβαλλοντικών αγαθών περιλαμβάνονται στα εκτός συναλλαγής πράγματα και υπάγονται στις διατάξεις που τα διέπουν άγει στη μελέτη του νομικού καθεστώτος των εκτός συναλλαγής πραγμάτων, ώστε να προσδιοριστεί το ιδιοκτησιακό καθεστώς των περιλαμβανομένων σε αυτά περιβαλλοντικών αγαθών και η επιρροή του στην προστασία και αξιοποίηση των αγαθών αυτών και των λειτουργιών τους.

Β. Προσδιορισμός των πραγμάτων εκτός συναλλαγής

Τα κοινά σε όλους πράγματα είναι εκείνα που, λόγω των φυσικών χαρακτηριστικών τους, είναι ανεπίδεκτα ανθρώπινης εξουσίας καθ' ολοκληρία και κατ' αποκλειστικότητα και προορίζονται στην κοινή χρήση, στα οποία οπωσδήποτε περιλαμβάνονται σημαντικά περιβαλλοντικά αγαθά, όπως ο ατμοσφαιρικός αέρας και η θάλασσα¹⁰³.

¹⁰² Κατά το Ρωμαϊκό δίκαιο οι τρεις κατηγορίες εκτός συναλλαγής πραγμάτων (*res extra commercium*) που προβλέπονται από τον Αστικό Κώδικα καλύπτονται από τις κατηγορίες των *res communes omnium*, *res publicae* και *res sacrae, religiosae, sanctae*: *ιδ. Α. Τούσης*, *όπ. π.*, σελ. 33.

¹⁰³ Για την αναλυτικότερη εξέταση των κοινών σε όλους πραγμάτων *ιδ. ανωτέρω*, σελ. 35 επ.

Κοινόχρηστα πράγματα είναι εκείνα που, καίτοι εξουσιάζονται από τον άνθρωπο και επομένως είναι δεκτικά εμπραγμάτων δικαιωμάτων, προορίζονται, όπως και τα κοινά σε όλους, στην κοινή χρήση, δηλαδή στη χρήση από ευρύτερο και αόριστο αριθμό προσώπων, όχι όμως ακαθόριστο και απεριοριστο¹⁰⁴. Το άρθρο 967 Α.Κ. που διαλαμβάνει ειδικώς περί των κοινοχρήστων πραγμάτων δεν περιέχει ορισμό αλλά μόνο ενδεικτική απαρίθμηση¹⁰⁵, στην οποία περιλαμβάνονται τόσο δημιουργήματα του ανθρώπου (δρόμοι, πλατείες, λιμάνια) όσο και δημιουργήματα της φύσης (νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, αιγιαλοί, όρμοι, μεγάλες λίμνες, όχθες πλεύσιμων ποταμών και μεγάλων λιμνών), γεγονός που αιτιολογεί τη διάκριση μεταξύ τεχνητών και φυσικών κοινοχρήστων πραγμάτων¹⁰⁶.

Τα δημόσια¹⁰⁷ περιβαλλοντικά αγαθά, εν όψει του σύγχρονου συνταγματικού και νομοθετικού πλαισίου προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, υπάγονται κατ' ανάγκη στην κατηγορία των κατ' άρθρο 967 Α.Κ. κοινοχρήστων πραγμάτων. Πράγματι, το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος ανάγει το περιβάλλον σε κοινωνικό δικαίωμα, ενώ το άρθρο 2 του ν. 1650/1986 συνδέει το περιβάλλον με την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα της ζωής, την υγεία των πολιτών, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες, έτσι ώστε το περιβάλλον καθίσταται ο ζωτικός χώρος του

¹⁰⁴ Α. Τούσης, όπ. π., σελ. 35, Β. Βαθρακοκύλης, όπ. π., άρθρο 966, ΑΠ 2062/1984, ΝοΒ 1985, σελ. 1163.

¹⁰⁵ Τούτο προκύπτει από το ίδιο το κείμενο της διάταξης, που ξεκινά την απαρίθμηση με το επίρρημα «ιδίως»: Α. Τούσης, όπ. π., σελ. 35, Κ. Βαβούσκος, όπ. π., σελ. 45, Α. Γεωργιάδης, όπ. π., §13 ΙΙΙ, σελ. 123, αρ. 16. Έτσι, το άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 2971/2001, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 24 του ν. 4607/2019 (ΦΕΚ Α' 65/24.04.2019), όριζε ως δημόσια κοινόχρηστα πράγματα τον πυθμένα και το υπέδαφος του βυθού της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και της κοίτης πλεύσιμου ποταμού που δεν αναφέρονται στο άρθρο 967 Α.Κ..

¹⁰⁶ Α. Γεωργιάδης, όπ. π., §13 ΙΙΙ, σελ. 122, αρ. 7, Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, Ερμ.Α.Κ., άρθρο 966, σελ. 113, αρ. 16, Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 656, αρ. 1179.

¹⁰⁷ Για την έννοια της κοινοχρησίας προκειμένου περί ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών *ιδ.* κατωτέρω, σελ. 183 επ.

ανθρώπου¹⁰⁸. Κατ' ακολουθία, κρίνεται παγίως ότι το δικαίωμα του ανθρώπου στη χρήση και την απόλαυση της ωφέλειας του ζωτικού χώρου του αποτελεί την ιδιωτικού δικαίου έκφανση του κατοχυρωμένου από το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος κοινωνικού δικαιώματος στο περιβάλλον, που τριτενεργεί – όπως πλέον προβλέπεται και ρητώς στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος – στις ιδιωτικές έννομες σχέσεις μέσω των διατάξεων του Αστικού Κώδικα και δη του άρθρου 57 για την προστασία του δικαιώματος στην προσωπικότητα και του άρθρου 967 για τα κοινόχρηστα πράγματα¹⁰⁹. Περαιτέρω κρίνεται ότι οι διατάξεις που αποσκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος αποβλέπουν ταυτόχρονα στη δυνατότητα χρήσης των κοινών σε όλους και των κοινοχρήστων πραγμάτων που ανήκουν στον ζωτικό χώρο του ανθρώπου¹¹⁰. Κατά συνέπεια, εφ' όσον τα περιβαλλοντικά αγαθά αποτελούν τον ζωτικό χώρο του ανθρώπου και συνδέονται άρρηκτα με την υγεία, την ποιότητα της ζωής και τη προσωπικότητά του, αν είναι δημόσια, είναι οπωσδήποτε κοινόχρηστα¹¹¹, αφού από τη φύση τους προορίζονται στην κοινή φύση και ωφέλεια, όπως ακριβώς και τα κοινά τοις πάσι περιβαλλοντικά αγαθά. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο αν ο δημόσιος χαρακτήρας των περιβαλλοντικών αγαθών επιβάλλεται ρητώς από τον νόμο ακόμη και σε βάρος τυχόν κεκτημένων κατά το κοινό δίκαιο ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων (π.χ. αιγιαλός - παραλία, δάση, φυσικοί ιαματικοί

¹⁰⁸ ΕφΛαρ. 134/2015, ΕφΠατρ. 390/2011, Αχ.Νομ. 2012, σελ. 44, ΠΠρΠειρ. 464/2014, Επ.Εμπ.Δ. 2014, σελ. 964, ΠΠρΘεσσ. 21564/2011, ΜΠρΒόλ. 2786/2008.

¹⁰⁹ ΑΠ 43/2016, ΝοΒ 2016, σελ. 2257, ΕφΠειρ. 350/2021, ΕφΛαρ. 18/2018, ΕφΑθ. 5560/2013, ΕφΘεσσ. 2025/2012, Αρμ. 2013, σελ. 711, ΕφΔωδ. 192/2009, Δωδ.Νομ. 2010, σελ. 807, ΜΠρΑθ. 4531/2004, ΝοΒ 2005, σελ. 1767, ΜΠρΒόλ. 1531/2002, Ελ.Δνη 2002, σελ. 1497. Ι. Καράκωστας, Η προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών μέσα από τη νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων, ΝοΒ 1993, σελ. 45, Γ. Κασιμάτης, Το ζήτημα της τριτενέργειας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, Το Σ. 1981, σελ. 1 επ., Τ. Ηλιοπούλου-Στράγκα, Η τριτενέργεια των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων του Συντάγματος του 1975, 1990, σελ. 65, Α. Κατράνης, Η θεωρία της τριτενέργειας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Το Σ. 1978, σελ. 237, Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2011, σελ. 292. Για την κοινή χρήση των περιβαλλοντικών αγαθών *ιδ. κατωτέρω*, σελ 173 επ.

¹¹⁰ ΠΠρΠειρ. 464/2014, Επ.Εμπ.Δ. 2014, σελ. 964.

¹¹¹ Για την περαιτέρω καθιέρωση κοινοχρήστων περιβαλλοντικών αγαθών σε ειδικό δημοσιολογικό σκοπό *ιδ. κατωτέρω*, σελ. 57 επ.

πόροι, μνημεία - αρχαιότητες). Στην περίπτωση αυτή ο νομοθετικώς επιβεβλημένος δημόσιος χαρακτήρας είναι συνταγματικώς επιτρεπτός, εν όψει του άρθρου 17 του Συντάγματος περί προστασίας της ιδιοκτησίας, μόνο για την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, που εν προκειμένω εντοπίζεται στην κοινή χρήση και την απόλαυση των περιβάλλοντος.

Πράγματα προς εξυπηρέτηση δημοσίων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών είναι αυτά που προορίζονται για την εξυπηρέτηση ειδικών σκοπών δημοσίου συμφέροντος κατά τις ειδικότερες διακρίσεις που ρητώς προβλέπει το άρθρο 966 Α.Κ. και που συνοπτικώς αναφέρονται στη θεωρία και τη νομολογία ως πράγματα «δημοσιολογικού» σκοπού. Τα πράγματα αυτά διακρίνονται από τα κοινόχρηστα, διότι εξυπηρετούν ειδικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος, διαφορετικό από την κοινή χρήση, δημόσιου, δημοτικού/κοινοτικού ή θρησκευτικού χαρακτήρα¹¹².

Γίνεται δεκτό ότι τα πράγματα που εξυπηρετούν δημόσιο – δημοτικό/κοινοτικό σκοπό διακρίνονται σε μέσα παροχικής διοίκησης (π.χ. δημόσια νοσοκομεία, δημόσια σχολεία, δημόσιες βιβλιοθήκες και πινακοθήκες, δημόσια στάδια, κολυμβητήρια και γυμναστήρια, δημόσιες αγορές, δημόσια σφαγεία, δημόσια λουτρά κ.λπ.), σε μέσα εξωτερικής ή εσωτερικής ασφάλειας (π.χ. φρούρια, οχυρά, πεδία στρατιωτικών ασκήσεων, ναύσταθμοι, αεροδρόμια, κτήρια στρατώνων και των στρατιωτικών νοσοκομείων, οπλοστασίων κ.λπ.) και σε μέσα στέγασης και λειτουργίας δημοσίων υπηρεσιών (π.χ. κτήρια, οχήματα, μηχανήματα)¹¹³. Θρησκευτικούς σκοπούς εξυπηρετούν τα πράγματα που έχουν αφιερωθεί στη θεία λατρεία (ναοί, μονές, τόποι λατρείας, σκεύη, άμφια, κειμήλια κλπ)¹¹⁴.

¹¹² Κ. Βαβούσκος, όπ. π., σελ. 57, Α. Γεωργιάδης, όπ. π., σελ. 128, αρ. 31, Δ. Παπαστερίου, όπ. π., σελ. 221, αρ. 93, Μ. Ζωγράφου, Η κυριότητα στα πράγματα εκτός συναλλαγής, 2016, σελ. 72.

¹¹³ ΝΣΚ 112/2006, Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2015, σελ. 668, αρ. 1206, Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., σελ. 125.

¹¹⁴ Για μία αναλυτική παρουσίαση των πραγμάτων που εξυπηρετούν θρησκευτικούς σκοπούς ιδ. Μ. Ζωγράφου, όπ. π., σελ. 76επ.

Στη θεωρία και τη νομολογία απαντάται η έννοια των «ιδιοχρήστων» **πραγμάτων** ως κατηγορία εκτός συναλλαγής πραγμάτων. Ως ιδιόχρηστα ή «ειδικής χρήσης» χαρακτηρίζονται συχνά τα πράγματα που εξυπηρετούν δημοσιολογικό σκοπό. Κατά την έννοια αυτή, τα ιδιόχρηστα εμφανίζονται ταυτόσημα με τα εκτός συναλλαγής πράγματα που εξυπηρετούν δημοσιολογικό σκοπό¹¹⁵.

Πέραν όμως τούτου, διαπιστώνεται ότι στη θεωρία και στη νομολογία η έννοια του ιδιόχρηστου πράγματος χρησιμοποιείται συνήθως για να προσδιορίσει την ειδική χρήση δημοσίων κοινοχρήστων πραγμάτων που προστίθεται και υπερισχύει της κατ' αρχήν κοινόχρηστης φύσης τους, θέση που διαμορφώθηκε και έχει παγιωθεί για την περίπτωση των «ιδιόχρηστων δασών», δηλαδή εκείνων που είναι προορισμένα όχι στην κοινή αλλά σε ειδική χρήση που έγκειται στην επιστημονική μελέτη, έρευνα και διδασκαλία¹¹⁶. Η παραδοχή ότι το δημόσιο δάσος είναι απαραίτητως εκτός συναλλαγής δημόσιο αγαθό, είτε ως κοινόχρηστο είτε ως ιδιόχρηστο, άγει στο συμπέρασμα ότι το δημόσιο δάσος ανήκει από τη φύση του στην κοινή χρήση και, όταν και εφ' όσον αφιερωθεί στον δημοσιολογικό σκοπό της δασολογικής έρευνας και διδασκαλίας, καθίσταται ιδιόχρηστο, με περιορισμό της κοινοχρησίας στο μέτρο που απαιτείται για την

¹¹⁵ ΑΠ 1444/2011, ΝοΒ 2012, σελ. 680, Ελ.Συν. 1204/2014. Ι. Καράκωστας, Αστικός Κώδικας, όπ. π., άρθρο 966, σελ. 54 αρ. 19, Χ. Χρυσανθάκης, Η αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου, Δίκη 2007, σελ. 389 επ. *Ιδ.* άρθρο 1 π.δ. 15/2011 (ΦΕΚ Α' 30/2011), που χαρακτηρίζει ως ιδιόχρηστο το εσωτερικό οδικό δίκτυο ενός στρατώνα και Εγκ. ΠΟΛ 1075/10.04.2008 που χαρακτηρίζει ως ιδιόχρηστα τα προορισμένα για την εξυπηρέτηση δημοσίων σκοπών πράγματα και προβλέπει ότι τα ιδιόχρηστα διακρίνονται σε μέσα παροχικής διοίκησης, σε μέσα εξωτερικής ή εσωτερικής ασφάλειας και σε μέσα στέγασης και λειτουργίας δημοσίων υπηρεσιών.

¹¹⁶ Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 665, αρ. 1200. ΑΠ 1453/2010, ΝοΒ 2011, σελ. 583, ΣτΕ 805, 806, 807/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 389: «*Τα δημόσια δάση αποτελούν δημόσια αγαθά και ανήκουν στη δημόσια κτήση, είτε ως ιδιόχρηστα, όταν εξυπηρετούν τη δασολογική έρευνα και διδασκαλία, είτε ως κοινόχρηστα, όταν είναι ελεύθερη η χρήση τους από το κοινό*». Από την παραπάνω διατύπωση συνάγεται ότι τα δημόσια δάση είναι σε κάθε περίπτωση δημόσια εκτός συναλλαγής πράγματα που εκπληρώνουν δημόσιου σκοπού λειτουργία, η οποία έγκειται είτε στην κοινή χρήση είτε σε ειδική χρήση δασολογικής έρευνας και διδασκαλίας. Τούτου έπεται ότι τα δημόσια δάση είναι εκ φύσεως κοινόχρηστα, δύναται όμως να αφιερωθούν σε ειδικούς δημοσιολογικούς σκοπούς που συναρτώνται με τα φυσικά τους χαρακτηριστικά.

επίτευξη του ειδικού δημοσιολογικού σκοπού. Αντιστρόφως, αν εκλείψει ο παραπάνω ειδικός δημοσιολογικός προορισμός, τα δημόσια δάσος καθίσταται εκ νέου (πλήρως) κοινόχρηστο.

Υπό το φως των παραπάνω σκέψεων πρέπει να αναγνωσθεί και η θέση της θεωρίας σύμφωνα με την οποία τα ιδιόχρηστα διακρίνονται από τα κοινόχρηστα κατά το ότι τα ιδιόχρηστα ανήκουν πάντοτε στην τεχνητή δημόσια κτήση, ως ακραιφνώς ανθρώπινα κατασκευάσματα, ενώ τα κοινόχρηστα πράγματα δύναται να είναι είτε τεχνητά είτε δημιουργήματα της φύσης¹¹⁷. Πράγματι, η απόλυτη ταύτιση της έννοιας του ιδιόχρηστου πράγματος με τα τεχνητά πράγματα και ο πλήρης αποκλεισμός των δημιουργημάτων της φύσης εμποδίζει την υπαγωγή στην έννοια των ιδιοχρήστων πραγμάτων δημιουργημάτων – έστω εν μέρει – της φύσης (π.χ. πανεπιστημιακά δάση, βοτανικοί κήποι). Συνεπώς, κατ' ακριβέστερη διατύπωση της παραπάνω θέσης, τα ιδιόχρηστα αποτελούν δημιουργήματα του ανθρώπου ή δημιουργήματα της φύσης που με την παρέμβαση του ανθρώπου διαμορφώνονται κατά τρόπο ώστε να εξυπηρετούν ειδικό δημοσιολογικό σκοπό, στον οποίο και αφιερώνονται.

Εν πάση περιπτώσει, η εννοιολογική εγγύτητα μεταξύ κοινοχρήστων και ιδιοχρήστων πραγμάτων αναδεικνύεται κυρίως στο πεδίο του αστικού πρασίνου, όπου η διαμόρφωση του φυσικού περιβάλλοντος εξαρτάται σε καθοριστικό βαθμό από την ανθρώπινη παρέμβαση. Έτσι, ως «άλση» ορίζονται *«οι εντός των σχεδίων των πόλεων και οικιστικών περιοχών κοινόχρηστοι χώροι που έχουν αποτυπωθεί κατά τον πολεοδομικό σχεδιασμό ως άλση καθώς και εκείνοι που φέρουν φυσική ή τεχνητή βλάστηση ή προορίζονται για την εγκατάσταση δασικής βλάστησης με ελεύθερη διάταξη, χωρίς κηποτεχνικές διαμορφώσεις, στο πλαίσιο της επιδιωκόμενης προσομοίωσης δασικού περιβάλλοντος (π.χ. συστάδας) στις ανωτέρω περιοχές»*¹¹⁸. Επομένως, ένα άλσος, το οποίο διαμορφώνεται τεχνητά με

¹¹⁷ Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ 667, αρ. 1203, Μ. Βελεγράκης, Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, 2012, σελ. 177, Ι. Καρακώστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2011, σελ. 320.

¹¹⁸ Άρθρο 2 της Υ.Α. 133384/6587/10.12.2015 (ΦΕΚ Β' 2828/2015).

σκοπό να προσομοιάσει στο δασικό περιβάλλον, αποτελεί ανθρώπινο δημιούργημα που αξιοποιεί τις φυσικές λειτουργίες και κατ' αυτή την έννοια είναι ιδιόχρηστο. Εντούτοις, ρητώς προβλέπεται ότι τα άλση είναι κοινόχρηστα και τούτο διότι δημιουργούνται μεν τεχνητά από τον άνθρωπο για δημοσιολογικό σκοπό, ο οποίος όμως εν προκειμένω έγκειται στην κοινή χρήση. Ομοίως, ένας πανεπιστημιακός βοτανικός κήπος με δασικά είδη δύναται να συνδυάζει τη δασολογική έρευνα και την επίσκεψη του κοινού κατά τρόπο που δεν επηρεάζει τη δασολογική έρευνα. Στην περίπτωση αυτή πρόκειται περί ιδιοχρήστου πράγματος που είτε παραμένει κοινόχρηστο στο μέτρο που δεν θίγεται ο δημοσιολογικός σκοπός του είτε είναι ειδικώς αφιερωμένο σε διττό δημοσιολογικό σκοπό: τη δασολογική έρευνα και την πρόσβαση των αποτελεσμάτων της από το κοινό¹¹⁹.

Η κατά τα ανωτέρω αντιμετώπιση των δημοσίων δασών ως δημοσίου εκτός συναλλαγής αγαθού, καίτοι αποτελεί αφ' ενός ορθή και αφ' ετέρου την κρατούσα στη θεωρία θέση¹²⁰, άγει στον χαρακτηρισμό των ιδιοχρήστων δασών, κατ' εφαρμογή του άρθρου 966 Α.Κ., ως κοινοχρήστων πραγμάτων που καθιερώθηκαν για ειδικό δημοσιολογικό σκοπό, χαρακτηρισμός που άγει κατ' ανάγκη στην παραδοχή ότι είναι επιτρεπτή η αναίρεση του δημοσίου σκοπού της κοινής χρήσης δια της αφιέρωσης του εκτός συναλλαγής εκ φύσεως κοινοχρήστου πράγματος σε έτερο ειδικό δημόσιο σκοπό δημοσιολογικού

¹¹⁹ Αντιστοίχως, τα μουσεία εξυπηρετούν ταυτόχρονα τους δημοσιολογικούς σκοπούς αφ' ενός της επιστημονικής έρευνας, προστασίας, φύλαξης και συντήρησης των κινητών μνημείων που υποδέχονται, αφ' ετέρου της εκπαίδευσης, επιμόρφωσης και ψυχαγωγίας του κοινού: *ιδ.* άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 5021/2023 (ΦΕΚ Α' 31/2023).

¹²⁰ Αξιολογείται ως ορθή, διότι εναρμονίζεται πλήρως με τη σύγχρονη αντιμετώπιση αντίληψη των δασών ως υψίστης σημασίας περιβαλλοντικού αγαθού, προστατευομένου όχι μόνο από τις γενικές ρήτρες των δύο πρώτων εδαφίων της παρ. 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος περί προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αλλά και ρητώς μέσω των ειδικών για τα δάση διατάξεων των δύο επόμενων εδαφίων του άρθρου 24 παρ. 1 καθώς και του άρθρου 117 παρ. 3 του Συντάγματος, και ως σημαντικού τμήματος του ζωτικού χώρου του ανθρώπου. *ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, Η κοινοχρησία των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων, *Περ.Δικ.* 2017, σελ. 7επ. Για την κρατούσα στη θεωρία θέση *ιδ.* κατωτέρω σελ. 327, υποσ. 874.

χαρακτήρα¹²¹. Πράγματι, η αφιέρωση κοινόχρηστου πράγματος – και δη κοινόχρηστου περιβαλλοντικού αγαθού – σε δημοσιολογικό σκοπό καθίσταται νόμιμη κατ’ εφαρμογή της θεωρίας του «υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος», η οποία εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση σύγκρουσης ρυθμίσεων που αμφότερες εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον¹²² και αξιοποιείται ειδικότερα από τον νομοθέτη για την θέσπιση ειδικών χρήσεων δημοσιολογικού σκοπού σε σημαντικά δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά όπως τα παράκτια¹²³ και τα δασικά¹²⁴ οικοσυστήματα.

¹²¹ Η παραδοχή αυτή δεν προσκρούει στο άρθρο 970 Α.Κ., το οποίο απαγορεύει την αναίρεση της κοινής χρήσης των κοινοχρήστων πραγμάτων λόγω παραχώρησης ιδιωτικών δικαιωμάτων και όχι για λόγο δημοσίου συμφέροντος, όπως εν προκειμένω.

¹²² Έτσι, κρίνεται ότι, παρά την απαγόρευση, χάριν της διασφάλισης του τεκμηρίου αθωότητας αλλά και της αποτελεσματικής διεξαγωγής της δικαστικής έρευνας και του ανεπηρέαστου των αρμοδίων δικαστικών αρχών, της δημοσιογραφικής αποκάλυψης και αναπαραγωγής του περιεχομένου εγγράφων και εν γένει στοιχείων της ποινικής προδικασίας, σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις η παραπάνω συμπεριφορά δύναται να θεωρηθεί δικαιολογημένη, για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, που εντοπίζονται στην ενημέρωση του τηλεοπτικού κοινού επί ζητήματος ιδιαίτερος αυξημένου γενικού ενδιαφέροντος (ΣτΕ 1216/2014, Ε.Δ.Α.Δ. 2014, σελ. 931). Κρίνεται ακόμη ότι, παρά τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της οικονομικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος), για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος και ειδικότερα με στόχο την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας για την καταπολέμηση της απάτης και του εγκλήματος, για την τήρηση της δημόσιας τάξης, για την προστασία των καταναλωτών, για την αποτροπή του εθισμού, για την αποτροπή ενθάρρυνσης κατασπατάλησης χρημάτων στα τυχερά παίγνια και για την εξασφάλιση διαφανούς, αξιόπιστης και ασφαλούς διεξαγωγής, διαχείρισης, οργάνωσης και λειτουργίας των άνω παιγνίων, η εταιρεία ΟΠΑΠ Α.Ε. ορθώς υπάγεται στον έλεγχο και την εποπτεία του Δημοσίου μέσω επιτροπών και οργάνων (ΣτΕ 4242/2015, Ε.Δ.Α.Δ. 2016, σελ. 220) καθώς και ότι είναι νόμιμη η επιβολή εκτάκτων εισφορών στους πολίτες, εφ’ όσον κρίνεται ως αναγκαία λόγω υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, προκειμένου να αποτραπεί η οικονομική κατάρρευση της Χώρας (ΣτΕ 2809/2017).

¹²³ π.χ. οι διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 3 και 17 παρ. 1 του ν. 2971/2001 (ΦΕΚ Α’ 285/2001), δυνάμει των οποίων επιτρέπεται για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος η αναστολή του κοινόχρηστου χαρακτήρα του αιγιαλού και της παραλίας επί των οποίων υφίστανται εγκαταστάσεις που εξυπηρετούν σκοπούς εθνικής άμυνας και ασφάλειας. *Ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, Δίκαιο του παράκτιου χώρου, 2015, σελ. 175.

¹²⁴ Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται την κατ’ εξαίρεση μεταβολή του προορισμού των δασικών οικοσυστημάτων για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος (ΣτΕ 2855/2003, Αρμ. 2004). *Ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, Δίκαιο των δασικών οικοσυστημάτων, 2014, σελ. 151. Ειδικότερα, η δασική νομοθεσία προβλέπει την κατ’ εξαίρεση διάθεση δημοσίων δασών για αγροτική χρήση (άρθρο 47 παρ. 1 του ν. 998/1979) ή για εγκατάσταση βιομηχανιών κοπής και επεξεργασίας ξύλου ή βιομηχανιών που έχουν ως πρώτη ύλη το ξύλο ή άλλα προϊόντα του δάσους ή εργοστασίων άντλησης και εμφιάλωσης νερού

Τέλος, στη θεωρία και τη νομολογία απαντάται η έννοια των «**δημοσίων πραγμάτων**». Γίνεται γενικώς δεκτό ότι ως δημόσια πράγματα νοούνται όλα τα πράγματα που είναι προορισμένα για την άμεση εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή τα κοινόχρηστα και τα δημοσιολογικού σκοπού πράγματα¹²⁵, ωστόσο κατά μία άποψη στην κατηγορία των δημοσίων πραγμάτων εντάσσονται και τα κοινά σε όλους πράγματα, δηλαδή όλες οι κατηγορίες εκτός συναλλαγής πραγμάτων¹²⁶. Παρά ταύτα, ακόμη και κατά την τελευταία αυτή προσέγγιση, η έννοια των δημοσίων πραγμάτων δεν δύναται να ταυτιστεί με εκείνη των πραγμάτων εκτός συναλλαγής, διότι στην πρώτη εντάσσονται μόνο πράγματα που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο ή σε άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου¹²⁷, ενώ στη δεύτερη εντάσσεται το σύνολο των πραγμάτων που εκπληρώνουν άμεσα δημόσιο σκοπό, κοινής χρήσεως ή δημοσιολογικό, ακόμη και αν ανήκουν σε ιδιώτη¹²⁸.

Γ. Διατήρηση και αποβολή του εκτός συναλλαγής χαρακτήρα

Η εξαίρεση των παραπάνω πραγμάτων από τις συναλλαγές δεν αποτελεί κριτήριο για τον καθορισμό του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους αλλά απλώς ουσιαστικό περιορισμό των απόλυτων εξουσιών που κατ' αρχήν απορρέουν από

(άρθρο 51 παρ. 1 του ν. 998/1979). Στις περιπτώσεις αυτές η κοινή χρήση του τμήματος του δημοσίου δάσους που παραχωρείται για σκοπό υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος κατ' ανάγκη κάμπτεται. Ωστόσο, το άρθρο 45 παρ. 12 του ν. 998/1979 προβλέπει για όλες τις επιτρεπτές επεμβάσεις στα δάση ότι, αν εγκαταλειφθεί ο σκοπός της επέμβασης ή ολοκληρωθεί η επέμβαση, η έκταση επανέρχεται στο καθεστώς που ίσχυε πριν από την αλλαγή χρήσης της και αποκαθίσταται σύμφωνα με τους περιβαλλοντικούς όρους της επέμβασης άλλως σύμφωνα με εγκεκριμένη από τη δασική υπηρεσία μελέτη αποκατάστασης.

¹²⁵ Γ. Μπαλής, όπ. π., §202, Η. Κυριακόπουλος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 1959, Τόμος Γ', § 132, σελ. 405 επ., Α. Γεωργιάδης, όπ. π., §13 IV, σελ. 129, αρ. 33, Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 651, αρ. 1165, Δ. Παπαστερίου, όπ. π., 221, αρ. 91.

¹²⁶ Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., Εισαγωγικές παρατηρήσεις στα άρθρα 966-971, σελ. 97, αρ. 17 και σελ. 98, αρ. 18.

¹²⁷ Α. Γεωργιάδης, όπ. π., §13 IV, σελ. 129, αρ. 33, Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 651, αρ. 1165 και 1167, Δ. Παπαστερίου, όπ. π., 221, αρ. 91.

¹²⁸ Για τα ανήκοντα σε ιδιώτες κοινόχρηστα και δημοσιολογικού σκοπού πράγματα *ιδ.* κατωτέρω, σελ. 72 και σελ. 85, υποσ. 208.

το δικαίωμα κυριότητας, ώστε οι εξουσίες των – εκάστοτε και κατά περίπτωση – κυρίων τους να μην δύναται να φαλκιδεύσουν τον δημοσίου συμφέροντος ειδικό προορισμό εκάστου εξ αυτών. Κατά συνέπεια, η εξαίρεση από τις συναλλαγές συνιστά ρύθμιση που επιβάλλεται για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο εξυπηρετείται από τον προορισμό των πραγμάτων του άρθρου 966 και ισχύει στο μέτρο κατά το οποίο διασφαλίζει τον ως άνω δημοσίου συμφέροντος προορισμό¹²⁹.

Για τον λόγο αυτό τα πράγματα εκτός συναλλαγής διατηρούν την ιδιότητα αυτή μόνο για όσον χρόνο εξυπηρετούν τον κατ' άρθρο 966 Α.Κ. δημοσίου συμφέροντος ειδικό προορισμό τους, ενώ, όταν ο προορισμός αυτός παύσει, οι συναλλαγές επί αυτών είναι ελεύθερες σύμφωνα με τους κανόνες του κοινού δικαίου. Ωστόσο η παύση του κατ' άρθρο 966 Α.Κ. ειδικού προορισμού δημοσίου συμφέροντος δεν νοείται κατά τρόπο ενιαίο για το σύνολο των πραγμάτων που προβλέπονται σε αυτό, γεγονός που καταδεικνύει τον ετερόκλητο χαρακτήρα της κατηγορίας των πραγμάτων εκτός συναλλαγής.

Συγκεκριμένα, το άρθρο 971 Α.Κ. ορίζει ότι *«Τα πράγματα εκτός συναλλαγής αποβάλλουν την ιδιότητά τους αυτή από τότε που έπαψε ο προορισμός τους για την κοινή χρήση ή για τον δημόσιο, δημοτικό και κοινοτικό σκοπό»*¹³⁰. Η διάταξη αυτή δεν τελεί σε αναλογία με αυτή του άρθρου 966 Α.Κ., αφού εδώ προβλέπεται ρητώς η αποβολή της ιδιότητας ως εκτός συναλλαγής πράγματος για τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα σε ειδικό δημοσιολογικό σκοπό πράγματα, όχι όμως και για τα κοινά σε όλους, γεγονός που οδήγησε τη θεωρία στο συμπέρασμα ότι η παράλειψη αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι τα κοινά σε όλους δεν αποτελούν κατά νομική έννοια «πράγματα»¹³¹. Η συγκεκριμένη θέση αφ'

¹²⁹ Η. Κυριακόπουλος, όπ. π., σελ. 410.

¹³⁰ Εντούτοις αυτό δεν ισχύει για τα ιδιόχρηστα πράγματα κοινόχρηστης φύσης, τα οποία, εφ' όσον εκλείψει ο ειδικός δημοσιολογικός προορισμός τους παραμένουν εκτός συναλλαγής ως εκ φύσεως κοινόχρηστα: *ιδ.* ανωτέρω, σελ. 58-59.

¹³¹ Α. Γεωργιάδης, όπ. π. §13V, σελ. 130, αρ. 40, Ι. Καρακωστας, Αστικός Κώδικας, όπ. π., άρθρο 971, σελ. 101, αρ. 1, Δ. Παπαστερίου, όπ. π., σελ. 223, αρ. 97, Μ. Ζωγράφου, όπ. π., σελ. 97.

ενός παρουσιάζει τα μειονεκτήματα που ήδη επισημάνθηκαν¹³², αφ' ετέρου εγείρει ζήτημα αντίφασης μεταξύ των διατάξεων των άρθρων 966 και 971 Α.Κ., αφού, σύμφωνα με τη θέση αυτή, στην πρώτη διάταξη ο Κώδικας αντιμετωπίζει τα κοινά σε όλους ως «πράγματα» εκτός συναλλαγής, ενώ στη δεύτερη όχι. Στην πραγματικότητα αρτιότερη είναι η θέση σύμφωνα με την οποία ο νομοθέτης αναφέρεται μόνο στις δύο από τις τρεις κατηγορίες των εκτός συναλλαγής πραγμάτων, διότι τα κοινά τοις πάσι λόγω των φυσικών χαρακτηριστικών τους είναι αδύνατο να απολέσουν τον προορισμό που τα καθιστά εκτός συναλλαγής¹³³ και δη με κάποιον από τους τρόπους με τους οποίους οι άλλες δύο κατηγορίες εκτός συναλλαγής πραγμάτων δύναται να αποβάλουν την ιδιότητά τους αυτή.

Γίνεται ομοφώνως δεκτό ότι τα πράγματα εκτός συναλλαγής αποβάλλουν την παραπάνω ιδιότητά τους, όταν για λόγους νομικούς ή πραγματικούς (κατ' άλλη διατύπωση «φυσικούς») έπαψαν κατά περίπτωση να είναι κοινόχρηστα ή να εξυπηρετούν τους δημοσιολογικούς σκοπούς για τους οποίους είχαν καθιερωθεί. Πραγματικός λόγος συντρέχει, όταν το πράγμα εκ φυσικών αιτίων έπαψε να εκπληροί τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος για τον οποίο καθιερώθηκε, ενώ ο νομικός λόγος έγκειται στην αποκαθίερωση του πράγματος από την εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού για τον οποίο είχε καθιερωθεί¹³⁴ με τον αποχαρακτηρισμό και την αποδιάθεσή του¹³⁵.

Έτσι, για τα πράγματα που καθιερώθηκαν ως εκτός συναλλαγής από τον νόμο η παύση του προορισμού δημοσίου συμφέροντος για τον οποίο

¹³² *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 38.

¹³³ *Ιδ.* Κ. Βαβούσκος, *όπ. π.*, σελ. 60.

¹³⁴ Για παραδείγματα νομικών και πραγματικών λόγων αποβολής της ιδιότητας του εκτός συναλλαγής πράγματος *ιδ.* Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, *Ερμ.Α.Κ.*, άρθρο 971, αρ. 5, Τ. Αθανασόπουλος, *Εμπράγματο Δίκαιο*, Τόμος 1, 2010, σελ. 93.

¹³⁵ Ο αποχαρακτηρισμός έγκειται στην πράξη της αρχής με την οποία αίρεται ο χαρακτηρισμός του πράγματος ως εκτός συναλλαγής και η αποδιάθεση έγκειται στην άρση της αφιέρωσης του πράγματος στον δημόσιο σκοπό τον οποίο εξυπηρετούσε: *ιδ.* Α. Γεωργιάδης, *Εμπράγματο Δίκαιο*, 1991, Τόμος 1, §13V, σελ. 131, αρ. 42, Π. Δαγτόγλου, *όπ. π.*, σελ. 671επ., Ι. Σπυριδάκης, *Εμπράγματο Δίκαιο*, 2001, Τόμος Α, σελ. 198, *ΕιρΜυλοποτάμου* 1/2005, *De Lege* 2006, σελ. 177, ΑΠ 444/2011, ΝοΒ 2011, σελ. 2176.

καθιερώθηκαν γίνεται μόνο με τον αποχαρακτηρισμό τους είτε με νόμο είτε βάσει νόμου με πράξη της Διοίκησης, χωρίς να ασκεί έννομη επιρροή η εν τοις πράγμασι εκάστοτε χρήση τους και χωρίς η αποκαθίερωση να δύναται να λάβει χώρα όχι μόνο με οποιαδήποτε πράξη ιδιωτικού δικαίου αλλά ούτε καν με αναγκαστική απαλλοτρίωση για σκοπό δημόσιας ωφέλειας¹³⁶. Ομοίως, αν πράγμα καθιερώθηκε ως εκτός συναλλαγής με βούληση του ιδιώτη κυρίου του, αυτό παραμένει εκτός συναλλαγής ακόμη και αν δεν έχει εκπληρωθεί ο δημοσίου συμφέροντος προορισμός του¹³⁷. Αντιθέτως, για τα πράγματα που από τη φύση τους είναι εκτός συναλλαγής, η παύση του προορισμού τους εξαρτάται από την εξέλιξη των φυσικών χαρακτηριστικών τους και όχι από την τυχόν πράξη αποκαθίερωσής τους¹³⁸.

Κατά συνέπεια, αποφασιστικό κριτήριο για τον τρόπο αποκαθίερωσης ενός εκτός συναλλαγής πράγματος κατ' άρθρο 971 Α.Κ. δεν είναι η επί μέρους κατηγορία (πράγμα δημοσιολογικού σκοπού ή κοινόχρηστο) στην οποία ανήκει, αλλά ο τεχνητός ή φυσικός χαρακτήρας του πράγματος. Έτσι, για τα τεχνητά δημόσια πράγματα, είτε αυτά είναι κοινόχρηστα (π.χ. πλατεία, οδός) είτε δημοσιολογικού σκοπού (π.χ. κτήριο εγκατάστασης δημόσιας υπηρεσίας), απαιτείται ο αποχαρακτηρισμός και η αποδιάθεσή τους, ενώ για τα φυσικά δημόσια πράγματα χωρεί μόνο αποχαρακτηρισμός και τούτο για τη διοικητική

¹³⁶ Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 675, αρ. 1218β, Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., άρθρο 971, αρ. 14, Ολ ΣτΕ 2362/2017, Ολ ΣτΕ 263/1977, ΑΠ 444/2011, ΝοΒ 2011, σελ. 2176, ΑΠ 1415/1997, ΕφΘεσσ. 546/2004, Ελ.Δνη 2005, σελ. 955, ΠΠρΑθ. 478/1988, Αρχ.Νομ. 1988, σελ. 616.

¹³⁷ *Ιδ.* ΑΠ 266/1984, Ε.Ε.Ν. 1985, σελ. 180. Εν προκειμένω κρίθηκε ότι εφ' όσον ιδιώτης μεταβίβασε δια συμβολαιογραφικής πράξης δωρεάς ακίνητο σε εκκλησιαστικό νομικό πρόσωπο για την εξυπηρέτηση θρησκευτικού σκοπού, το ακίνητο αυτό καθίσταται εκτός συναλλαγής κατ' άρθρο 966 Α.Κ., έστω και αν δεν εκπληρώθηκε ακόμη ο θρησκευτικός σκοπός στον οποίο αυτό προορίζεται.

¹³⁸ Έτσι, ο αιγιαλός, ως πράγμα κοινόχρηστο και εκτός συναλλαγής, προκύπτει από τα φυσικά φαινόμενα και δύναται να απολέσει τον χαρακτήρα του μόνο με πρόσχωση από φυσικά ή τεχνητά αίτια. Συνεπώς, με την απόφαση της διοίκησης περί καθορισμού αιγιαλού δεν δημιουργείται η ζώνη του αιγιαλού, αλλά μόνο διαπιστώνεται, κατά δέσμια αρμοδιότητά των αρμοδίων διοικητικών οργάνων, η εκ των φυσικών φαινομένων ύπαρξή του (ΣτΕ 1229/2014, Ε.Δ.Δ.Δ. 2014, σελ. 932).

ολοκλήρωση της αποκαθέρωσης και όχι για την αποκαθέρωση καθ' εαυτή, η οποία εξαρτάται από τα φυσικά χαρακτηριστικά του πράγματος¹³⁹.

Διαφορετικό είναι το κριτήριο για τον προσδιορισμό της δυνατότητας αποκαθέρωσης των εκτός συναλλαγής πραγμάτων. Ορθώς διατυπώνεται από τη θεωρία η θέση ότι η αποκαθέρωση από την κοινή χρήση καθίσταται αδύνατη προκειμένου περί πραγμάτων εκτός συναλλαγής που εμπίπτουν στο πλαίσιο προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος κατ' άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος¹⁴⁰. Υπ' αυτό το πρίσμα πρέπει να αναγνωσθεί και το άρθρο 971 Α.Κ. και για τα κοινά σε όλους πράγματα, για τα οποία δεν προβλέπεται η δυνατότητα αποβολής του εκτός συναλλαγής χαρακτήρα τους, διότι αυτά σύγκεινται, όπως και τα κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά, από στοιχεία του περιβάλλοντος που από τη φύση τους είναι προορισμένα στο διηνεκές για την κοινή χρήση και ωφέλεια.

Εξ άλλου, σε αντίθεση με τα λοιπά εκτός συναλλαγής πράγματα, για τα οποία η καταστροφή ή η κατ' άλλο τρόπο απώλεια των χαρακτηριστικών τους που εξασφάλιζαν την εξυπηρέτηση του σκοπού δημοσίου συμφέροντος για τον οποίο καθιερώθηκαν άγει στην αποβολή της ιδιότητάς τους ως εκτός συναλλαγής κατ' άρθρο 971 Α.Κ., τα περιβαλλοντικά αγαθά, ακόμη και στην περίπτωση απώλειας των φυσικών χαρακτηριστικών τους, εξακολουθούν κατ' αρχήν¹⁴¹ να

¹³⁹ Ι. Καρακώστας, Αστικός Κώδικας, άρθρο 971, σελ. 102, αρ. 3, Β. Βαθρακοκοίλης, όπ. π., άρθρο 971, αρ. 6, ΕιρΜυλοποτάμου 1/2005, De Lege 2006, σελ. 177.

¹⁴⁰ Ι. Καρακώστας, Αστικός Κώδικας, άρθρο 971, σελ. 102, αρ. 6, Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., άρθρο 971, αρ. 9επ., Α. Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, 2006, σελ. 17-18 και υποσ. 37, Ε. Κουράκου, Πτυχές της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας για τα κοινόχρηστα πράγματα, σελ. 9, υποσ. 8 σε ημερίδα Ελληνικής Εταιρείας Δικαίου Περιβάλλοντος, «Ο Δημόσιος Χώρος ως πεδίο έντασης ανάμεσα στο δημόσιο και ιδιωτικό συμφέρον», 28.06.2017, <http://environmental-law.gr/>. Ο κοινόχρηστος χαρακτήρας των περιβαλλοντικών αγαθών προστατεύεται παράλληλα και από το άρθρο 5 του Συντάγματος: *ιδ.* ΣυνΠολ Ετήσια Έκθεση 2011, σελ. 55.

¹⁴¹ Στην περίπτωση που η μεταβολή των χαρακτηριστικών του περιβαλλοντικού αγαθού προήλθε από τη φυσική εξέλιξή του (π.χ. αιγιαλός που τρέπεται σε παλαιό αιγιαλό λόγω πρόσχωσης: ΑΠ 1998/2009, Αρμ. 2010, σελ. 965) ή από νόμιμη αιτία (π.χ. ανέγερση κτίσματος σε δασικού ενδιαφέροντος έκταση δυνάμει νόμιμης οικοδομικής άδειας προς του έτους 1975: ΣτΕ 2763/2006, Περ.Δικ. 2007, σελ. 70) αποβάλλεται η ιδιότητα του πράγματος ως κοινοχρήστου και εκτός συναλλαγής και παύει η περιβαλλοντική προστασία

προστατεύονται ως κατά περίπτωση κοινά τοις πάσι ή κοινόχρηστα πράγματα και δη κατά τρόπο ώστε να ανακτηθούν τα πληγέντα φυσικά χαρακτηριστικά τους¹⁴² και τα αγαθά αυτά να εξακολουθήσουν να εκπληρώνουν την εκ φύσεως διηνεκή δημόσια ωφέλειας λειτουργία τους¹⁴³. Τυχόν επιτρεπτή επέμβαση στα δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά που επιφέρει ταυτόχρονα αλλοίωση των φυσικών χαρακτηριστικών τους και άρση του κοινόχρηστου χαρακτήρα τους δεν συνιστά αποκαθίρωση του κοινοχρήστου πράγματος αλλά είναι προσωρινή, αφού, μετά την εκπλήρωση του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος σκοπού της επέμβασης, το περιβαλλοντικό αγαθό ανακτά τόσο τα φυσικά χαρακτηριστικά όσο και την εκ φύσεως κοινοχρησία του¹⁴⁴.

Δ. Ιδιαίτερα δικαιώματα επί των εκτός συναλλαγής πραγμάτων

1. Καθορισμός παραχωρούμενων δικαιωμάτων

Έτερη έκφανση της συνάρτησης ανάμεσα στην εξαίρεση από τις συναλλαγές και τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από τον προορισμό των πραγμάτων του άρθρου 966 Α.Κ. αποτελεί το γεγονός ότι

του, πλην εάν τυγχάνει προστασίας ως κοινόχρηστο περιβαλλοντικό αγαθό εξ άλλης αιτίας (π.χ. παλαιός αιγιαλός καλυπτόμενος από δασική βλάστηση: *ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, Δίκαιο του παράκτιου χώρου, 2015 σελ. 214) ή αν ο εκτός συναλλαγής χαρακτήρας διατηρείται από τον νόμο, ανεξαρτήτως των περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών του πράγματος (έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 5 του ν. 2971/2001, όπως τροποποιήθηκε και το άρθρο 24 του ν. 4607/2019, ο παλαιός αιγιαλός διατηρούσε τον κοινόχρηστο χαρακτήρα που είχε ως αιγιαλός, ενώ κατά το προϋσχύον καθεστώς όπως και σύμφωνα με το πρόσφατο άρθρο 6 του ν. 5092/2024 ο κοινόχρηστος χαρακτήρας παύει να υφίσταται και ο παλαιός αιγιαλός εντάσσεται στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου).

¹⁴² Έτσι το δημόσιο δάσος, ως περιβαλλοντικό αγαθό, διατηρεί τον κοινόχρηστο χαρακτήρα και το καθεστώς προστασίας του ως δάσος ακόμα και μετά την καταστροφή ή αποψίλωσή του, σύμφωνα με το άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος (ΑΠ 207/2010, ΝοΒ 2010, σελ. 1743). Ομοίως, σε περίπτωση παράνομης αλλοίωσης της μορφής του αιγιαλού και της παραλίας επιβάλλεται η αποκατάσταση της μορφής τους, ώστε τα αγαθά αυτά να εξακολουθήσουν να επιτελούν τον προορισμό τους ως δημόσια κοινόχρηστα πράγματα (ΣτΕ 3109/2015, Ε.Δ.Α.Δ. 2016, σελ. 203).

¹⁴³ Ο εκ φύσεως διηνεκής χαρακτήρας της λειτουργίας των περιβαλλοντικών αγαθών αναγνωρίζεται αλλά και προστατεύεται από τη διάταξη του δεύτερου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος που προβλέπει ρητώς ότι για τη διαφύλαξή του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας.

¹⁴⁴ *ιδ.* ανωτέρω, σελ 58-59.

η απαγόρευση των συναλλαγών επί των πραγμάτων του άρθρου 966 Α.Κ. δεν είναι απόλυτη αλλά προσαρμοσμένη στην εξασφάλιση του ειδικού δημοσίου συμφέροντος προορισμού τους. Αυτό εν πρώτοις προκύπτει ρητώς για τα κοινόχρηστα πράγματα, που αποτελούν υποκατηγορία των εκτός συναλλαγής πραγμάτων, από τη διάταξη του άρθρου 970 Α.Κ., η οποία ορίζει επί λέξει ότι: *«Σε κοινόχρηστα πράγματα μπορούν να αποκτηθούν με παραχώρηση της αρχής κατά τους όρους του νόμου ιδιαίτερα ιδιωτικά δικαιώματα εφόσον με τα δικαιώματα αυτά εξυπηρετείται ή δεν αναιρείται η κοινή χρήση»*. Επομένως επί των κοινοχρήστων πραγμάτων δύναται να επιτραπούν ιδιωτικές συναλλαγές, κριτήριο της νομιμότητας των οποίων είναι η εξυπηρέτηση, άλλως η διατήρηση, του δημοσίου συμφέροντος προορισμού τους, που εν προκειμένω έγκειται στην κοινή χρήση.

Αν και το άρθρο 970 Α.Κ. αναφέρεται ρητώς μόνο στα κοινόχρηστα πράγματα, χωρίς να υφίσταται αντίστοιχη διάταξη για τις λοιπές κατηγορίες των εκτός συναλλαγής πραγμάτων, και παρά την αντίθετη θέση που έχει εκφραστεί στη θεωρία¹⁴⁵, τόσο ο νομοθέτης¹⁴⁶ όσο και η νομολογία¹⁴⁷ δέχονται ότι η

¹⁴⁵ Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., άρθρο 970, αρ. 5, Β. Βαθρακοκοίλης, όπ. π., άρθρο 970, αρ. 3, Ι. Καρακώστας, όπ. π., άρθρο 970, αρ. 3, οι οποίοι υποστηρίζουν ότι το άρθρο 970 Α.Κ. δεν έχει εφαρμογή επί των εκτός συναλλαγής πραγμάτων που εξυπηρετούν δημοσιολογικό σκοπό. Ωστόσο οι ίδιοι θεωρούν ότι χωρεί ανάλογη εφαρμογή της παραπάνω διάταξης για τα κοινά σε όλους πράγματα, ενώ υποστηρίζεται ειδικότερα ότι η εφαρμογή του άρθρου 970 Α.Κ. προκειμένου περί κοινών σε όλους πραγμάτων πρέπει να γίνεται με αυστηρότερα κριτήρια, εν όψει της ιδιαίτερης φύσης τους (Ι. Καρακώστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2011, σελ. 290).

¹⁴⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του α.ν. 582/1968 περί δημοτικών και κοινοτικών κοιμητηρίων (ΦΕΚ Α' 225/1968), *«Τα κοιμητήρια χαρακτηρίζονται ως πράγματα εκτός συναλλαγής, εφ' όν κατά το άρθρον 970 του Αστικού Κώδικα δύναται να αποκτάται ιδιωτικόν δικαίωμα ιδιαίτερον (ειδικόν δικαίωμα) επί ωρισμένου χώρου ταφής»*. Ιδ. σχετικώς και Δ.ΕφΑθ. 2156/2010. Η παραπάνω δυνατότητα παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων κατ' αναλογία του άρθρου 970 Α.Κ. υπό μορφή οικογενειακών ή κληρονομικών τάφων γίνεται ομόφωνα δεκτή από τη θεωρία (Γ. Μπαλής, όπ. π. §210, σελ. 542, Κ. Βαβούσκος, όπ. π., σελ. 59, Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., άρθρο 966, αρ. 69, 70, Δ. Παπαστερίου, όπ. π., σελ. 223, αρ. 96).

¹⁴⁷ ΑΠ 1178/2006, ΝοΒ 2006, σελ. 1482. Εν προκειμένω κρίθηκε ότι η δημιουργία εννόμων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου δεν είναι ασυμβίβαστη με την έννοια των εκτός συναλλαγής πραγμάτων, εφ' όσον αυτές δεν προσκρούουν στον υπηρετούμενο δημοσιολογικό σκοπό. Για την παραχώρηση, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 970 Α.Κ., ιδιαίτερων ιδιωτικών δικαιωμάτων επί των κοινών τοις πάσι πραγμάτων

παραπάνω διάταξη εφαρμόζεται για την αναγνώριση ιδιωτικών δικαιωμάτων επί των εκτός συναλλαγής πραγμάτων εν γένει.

Κατά τη γνώμη του γράφοντος η κατ' άρθρο 970 Α.Κ. παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων συνιστά νομοθετική εξαίρεση στον κατ' αρχήν εκτός συναλλαγής χαρακτήρα των κοινοχρήστων πραγμάτων, εισάγοντας κατ' αυτό τον τρόπο γενικότερη εξαίρεση για όλα τα εκτός συναλλαγής πράγματα, η οποία όμως ρυθμίζεται από το άρθρο 970 Α.Κ. ειδικότερα για τα κοινόχρηστα. Πράγματι, γίνεται δεκτό ότι τα πράγματα προς εξυπηρέτηση δημοσιολογικών σκοπών διαφέρουν από τα κοινόχρηστα κατά το ότι στην δεύτερη περίπτωση το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται ως εκ της κοινής χρήσης, ενώ στην πρώτη περίπτωση το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται από την επιδίωξη ειδικού δημοσίου συμφέροντος σκοπού ή, κατ' άλλη διατύπωση, ότι στην περίπτωση των πραγμάτων που εξυπηρετούν δημοσιολογικό σκοπό η διοικητική αρχή καθορίζει η ίδια τον δημόσιο προορισμό, ενώ για τα κοινόχρηστα η Διοίκηση απλώς διαπιστώνει τον από τη φύση του πράγματος δημόσιο σκοπό που έγκειται στην κοινή χρήση¹⁴⁸, υποστηρίζεται δε, με το σκεπτικό αυτό, η ανάλογη εφαρμογή στα πράγματα προς εξυπηρέτηση δημοσιολογικών σκοπών των περί κυριότητας ρυθμίσεων του άρθρου 968 Α.Κ., που, όπως και το άρθρο 970 Α.Κ., αναφέρεται ρητώς μόνο στα κοινόχρηστα¹⁴⁹. Ως εκ τούτου, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, η κατ' άρθρο 970 Α.Κ. παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων, υπό την προϋπόθεση ότι εξυπηρετείται ή δεν αναιρείται η κοινή χρήση, πρέπει να γίνει *mutatis mutandi* δεκτή και για τα πράγματα που εξυπηρετούν δημοσιολογικό σκοπό, υπό την προϋπόθεση ότι εξυπηρετείται ή δεν αναιρείται ο δημοσιολογικός σκοπός. Εφ' όσον, σε αμφότερες τις περιπτώσεις, η κοινή χρήση και ο ειδικός δημοσιολογικός σκοπός, ως σκοποί δημοσίου

ιδ. ΑΠ 776/1978, ΝοΒ 1979, σελ. 561, Πρ.Πρεβ. 4/1978, ΝοΒ 1978, σελ. 771, ΕιρΠολιχν. 5/1988, Αρχ.Νομ. 1988, σελ. 235.

¹⁴⁸ Η. Κυριακόπουλος όπ. π., §132, αρ. 4, σελ 407 και αρ. 1, σελ. 427.

¹⁴⁹ Α. Γεωργιάδης, Εμπράγματο Δίκαιο, 1991, Τόμος 1, σελ. 129, αρ. 35, Δ. Παπαστερίου, όπ. π., σελ. 221, αρ. 93, Η. Κυριακόπουλος, όπ. π., σελ. 425.

συμφέροντος, νομιμοποιούν την κατ' αρχήν απαγόρευση των συναλλαγών επί των πραγμάτων του άρθρου 966 Α.Κ., αντιστοίχως δικαιολογούν την κατ' εξαίρεση δυνατότητα παραχώρησης δικαιωμάτων που εξυπηρετούν ή δεν αναιρούν την εκπλήρωση των παραπάνω σκοπών – κατά περίπτωση της κοινής χρήσης ή του ειδικού δημοσιολογικού σκοπού – ένεκα των οποίων εισήχθη η απαγόρευση των συναλλαγών. Ως προς τα κοινά τοις πάσι, η εφαρμογή του άρθρου 970 Α.Κ. είναι έτι ευχερέστερα νοητή, αφού ο δημοσίου συμφέροντος προορισμός των κοινών τοις πάσι και των κοινοχρήστων πραγμάτων είναι ταυτόσημος και έγκειται στην κοινή χρήση¹⁵⁰.

Εξ άλλου, ο εκτός συναλλαγής χαρακτήρας ενός πράγματος δεν στερεί πλήρως από τον κύριο του κάθε εξουσία που απορρέει από το δικαίωμα κυριότητας, απλώς αποψιλώνει την κυριότητα από όσες εξουσίες συνδέονται με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος σκοπού¹⁵¹. Κατά τη έννοια αυτή, είναι δυνατή η κάρπωση του εκτός συναλλαγής πράγματος με τρόπο που δεν θίγει τον εξυπηρετούμενο δημόσιας ωφέλειας σκοπό του, δικαίωμα που απορρέει ταυτόχρονα τόσο από τη διάταξη του άρθρου 970 Α.Κ. όσο και απευθείας από το δικαίωμα κυριότητας επί του εκτός συναλλαγής πράγματος, είτε αυτό είναι κοινόχρηστο είτε εξυπηρετεί δημοσιολογικό σκοπό¹⁵².

¹⁵⁰ Γ. Μπαλής, όπ. π., §203, Β. Παπαχρήστου, Εμπράγματο Δίκαιο, 1985, άρθρο 967, σελ. 37.

¹⁵¹ *Ιδ.* Α. Γεωργιάδης, όπ. π., §13ΙΙΙ, σελ. 126, αρ.25, ο οποίος υποστηρίζει ότι ο κύριος κοινοχρήστου πράγματος κτάται τους καρπούς και τα συστατικά του πράγματος που αποχωρίζονται από αυτό (άρθρο 1064 Α.Κ.) ή τον θησαυρό που βρέθηκε στο υπέδαφός του (άρθρο 1093 Α.Κ.). Ομοίως, *ιδ.* Δ. Παπαστερίου, όπ. π., σελ. 215, αρ. 73, ο οποίος υποστηρίζει ότι ο κύριος του κοινοχρήστου εξακολουθεί να απολαύει των διατάξεων των άρθρων 1064 και 1093 Α.Κ. καθώς και κάθε άλλης διάταξης που συμβιβάζεται με την ιδιότητα του κοινοχρήστου. Επίσης *ιδ.* Θ. Βασιλάκης, Εμπράγματο Δίκαιο, 1955, σελ. 70, ο οποίος υποστηρίζει ότι η παραχώρηση ιδιαίτερου δικαιώματος από την αρχή επί κοινοχρήστου πράγματος που ανήκει σε ιδιώτη δεν δύναται να περιορίσει την κυριότητα πέραν του περιορισμού που επιβάλλεται από την κοινή χρήση. Κατ' αναλογία, ο κύριος του κοινοχρήστου πράγματος κτάται, πέραν των *fructus naturales*, τα *fructus civiles* κατ' εφαρμογή του άρθρου 961 Α.Κ., υπό τον όρο ότι τούτο εξυπηρετεί ή δεν αναιρεί την κοινή χρήση.

¹⁵² Έτσι, η παραχώρηση μέσω σύμβασης μίσθωσης της απλής χρήσης τμήματος της παραλίας προς εξυπηρέτηση των λουομένων, αποτελεί ταυτόχρονα κάρπωση του κοινοχρήστου πράγματος της παραλίας και παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί αυτού κατ' άρθρο 970 Α.Κ., όπως ακριβώς και η

Τίθεται ωστόσο το ζήτημα της νομικής φύσης των ιδιαίτερων δικαιωμάτων που δύναται να παραχωρούνται νομίμως επί εκτός συναλλαγής πραγμάτων. Σύμφωνα με τα ήδη ρηθέντα, εφ' όσον τα δικαιώματα αυτά παραχωρούνται από την αρμόδια αρχή σύμφωνα με τις προβλέψεις του νόμου και χωρίς να αναιρείται ο δημοσίου συμφέροντος προορισμός των εκτός συναλλαγής πραγμάτων, η παραχώρηση δεν υπόκειται σε άλλους περιορισμούς, γεγονός που φαίνεται κατ' αρχήν να άγει στο συμπέρασμα ότι τα δικαιώματα αυτά δύναται να είναι τόσο ενοχικά όσο και εμπράγματα.

2. Νομική φύση παραχωρούμενων δικαιωμάτων

Τα ιδιαίτερα δικαιώματα επί των κοινοχρήστων πραγμάτων σύμφωνα με το άρθρο 970 Α.Κ. παραχωρούνται νομίμως από την «αρμόδια αρχή» και όχι από τον κύριό τους. Για τα κοινόχρηστα πράγματα που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο ή τη δημόσια αρχή που είναι αρμόδια για την παραχώρηση των δικαιωμάτων, αυτά παραχωρούνται από τον κύριο του πράγματος. Το Δημόσιο δύναται περαιτέρω να αναθέτει την αρμοδιότητα διαχείρισης και ειδικότερα παραχώρησης δικαιωμάτων επί των κοινοχρήστων πραγμάτων που του ανήκουν σε άλλες αρχές¹⁵³. Στην περίπτωση αυτή η δημόσια αρχή που προβαίνει στην παραχώρηση προς τον ιδιώτη είναι άλλη από τον κύριο του κοινοχρήστου πράγματος, όμως ο κύριος του πράγματος διατηρεί τον έλεγχο των εν τέλει παραχωρούμενων στον ιδιώτη δικαιωμάτων, αφού αυτά αφ' ενός προσδιορίζονται στην πράξη της αρχικής παραχώρησης αφ' ετέρου δύναται να ανακληθούν από τον κύριο.

παραχώρηση μέσω σύμβασης μίσθωσης της χρήσης τμήματος του δώματος ή της πρόσοψης κτηρίου που εξυπηρετεί δημοσιολογικούς σκοπούς (π.χ. στέγαση δημοσίων υπηρεσιών) για τη τοποθέτηση κεραιών κινητής τηλεφωνίας ή διαφημιστικών πινακίδων. Επισημαίνεται ωστόσο ότι τα «ιδιαίτερα δικαιώματα» του άρθρου 970 Α.Κ. παραχωρούνται όχι από τον κύριο αλλά από την «αρμόδια αρχή», ιδιότητες όμως που κατά κανόνα συμπίπτουν στο πρόσωπο του Δημοσίου ή άλλου ν.π.δ.δ., πλην της περίπτωσης της κατ' άρθρο 968 Α.Κ. κυριότητας ιδιώτη επί κοινοχρήστου πράγματος.

¹⁵³ Π.χ. η κατ' άρθρο 13 παρ. 5 του ν. 2971/2001 απευθείας παραχώρηση, δυνάμει Κ.Υ.Α. των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, από το Δημόσιο προς τους δήμους της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας για την άσκηση δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν τους λουόμενους: ΣτΕ 2643/2010, Περ.Δικ. 2011, σελ. 136.

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση του κοινοχρήστου πράγματος που ανήκει σε ιδιώτη (π.χ. ιδιωτικό δάσος αφιερωμένο από τον κύριο του στην κοινή χρήση). Στην περίπτωση αυτή η κυριότητα ανήκει στον ιδιώτη, όμως το πράγμα είναι αφιερωμένο στην κοινή χρήση σύμφωνα με τη φύση και τον προορισμό του¹⁵⁴. Πράγματι, εφ' όσον η κοινή χρήση συναρτάται με το δημόσιο συμφέρον, η Διοίκηση έχει την εξουσία να ρυθμίζει την κοινή χρήση, η δε παραχώρηση επί του κοινοχρήστου πράγματος ιδιαίτερων δικαιωμάτων ανήκει στον πυρήνα της δημόσιας εξουσίας, αφού η παραχώρηση αυτή συνιστά ευθεία επέμβαση στο δικαίωμα όλων προς ακώλυτη χρήση του κοινόχρηστου πράγματος¹⁵⁵. Κατά συνέπεια, ο ιδιώτης θα ασκεί τα δικαιώματά του από την κυριότητα, στο μέτρο που αυτά συμβιβάζονται με την κοινή χρήση, όπως οι αγωγές της κυριότητας και της νομής και το δικαίωμα μεταβίβασης της κυριότητας του πράγματος¹⁵⁶, ενώ η Διοίκηση θα ασκεί τις δημόσιες εξουσίες επί του κοινοχρήστου, μεταξύ των οποίων η παραχώρηση ιδιωτικών δικαιωμάτων κατ' άρθρο 970 Α.Κ.¹⁵⁷.

Εντούτοις, υποστηρίζεται ότι για την παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί των ιδιωτικών κοινοχρήστων πραγμάτων απαιτείται η συγκατάθεση του ιδιώτη κυρίου τους¹⁵⁸. Η θέση αυτή, αν και φαίνεται ασυμβίβαστη τόσο με τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 970 Α.Κ., που αναθέτει την παραχώρηση στην αρμόδια αρχή ανεξαρτήτως της κυριότητας του πράγματος, όσο και με τη δημοσίου σκοπού λειτουργία της κοινής χρήσης, εναρμονίζεται με τη διατήρηση όλων των εμπράγματων εξουσιών του κυρίου, εφ' όσον αυτές δεν αντίκεινται στην κοινή χρήση. Σε κάθε περίπτωση, η παραχώρηση

¹⁵⁴ Α. Γεωργιάδης, όπ. π., σελ. 124, αρ. 19.

¹⁵⁵ Α. Γεωργιάδης, όπ. π., σελ. 125, αρ. 23, Ολ ΣτΕ 891- 895/2008, Ελ.Δνη 2008, σελ. 1115.

¹⁵⁶ Α. Γεωργιάδης, όπ. π., σελ. 126 υποσ. 29, Ι. Σπυριδάκης, όπ. π., σελ. 191.

¹⁵⁷ Ε. Κουράκου, όπ. π., σελ 9, Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., άρθρο 970, αρ. 18.

¹⁵⁸ Γ. Μπαλής, όπ. π., § 208, Α. Γεωργιάδης, όπ. π., σελ. 127, αρ. 28, Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 691, αρ. 1248, Κ. Βαβούσκος, όπ. π., σελ. 55, αρ. 45.

από την Αρχή δικαιωμάτων επί κοινοχρήστου πράγματος που ανήκει κατά κυριότητα σε ιδιώτη αναδεικνύει ένα σοβαρό ζήτημα ως προς το νομικό καθεστώς των δικαιωμάτων αυτών, η διερεύνηση του οποίου απαντά και στο ερώτημα της απαιτούμενης ή μη συγκατάθεσης του ιδιώτη κυρίου για την παραχώρηση δικαιωμάτων επί κοινοχρήστου πράγματος.

Η παραχώρηση ιδιωτικών δικαιωμάτων κατ' άρθρο 970 Α.Κ. γίνεται κατά κανόνα έναντι τιμήματος που οφείλει να καταβάλει ο παραχωρησιούχος προς την Αρχή και συνήθως δυνάμει σύμβασης μίσθωσης, επομένως το τίμημα αυτό έχει τον χαρακτήρα μισθώματος¹⁵⁹. Με αυτά τα χαρακτηριστικά, η παραχώρηση δικαιωμάτων προσιδιάζει στην κάρπωση (*fructus*), που ήδη κατά το ρωμαϊκό δίκαιο αποτελεί εξουσία του κυρίου¹⁶⁰ και που κατά τα ρηθέντα εξακολουθεί να ασκείται από τον κύριο ακόμη και στην περίπτωση κοινοχρήστου πράγματος¹⁶¹. Κατά την έννοια αυτή, εφ' όσον η παραχώρηση της χρήσης (*usus*) έναντι αμοιβής συνιστά κάρπωση (*fructus*), η παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί του κοινοχρήστου πράγματος πράγματι προϋποθέτει τη συμφωνία μεταξύ της Διοίκησης, που ρυθμίζει το *usus*, και του ιδιώτη κυρίου, που διατηρεί το *fructus*, ο οποίος όμως, κατά την προσέγγιση αυτή, δικαιούται το αντίτιμο από την παραχώρηση δικαιωμάτων ως *fructus civiles*.

Ωστόσο, η παραχώρηση δικαιωμάτων κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 970 Α.Κ., μέσω σύμβασης μίσθωσης, γίνεται δεκτή ακόμη και για τα κοινά τοις πάσι πράγματα¹⁶², τα οποία είναι ανεπίδεκτα εμπραγμάτων δικαιωμάτων, επομένως, η μεν ρύθμιση της χρήσης τους από τη δημόσια εξουσία είναι αυτονόητη, όμως η κάρπωσή τους δεν είναι νοητή. Τούτο οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το αντίτιμο που επιβάλλεται από τη Διοίκηση για την παραχώρηση δικαιωμάτων κατ' άρθρο 970 Α.Κ. δέον μάλλον να αναλυθεί, τόσο

¹⁵⁹ Η. Κυριακόπουλος, όπ. π., σελ. 446.

¹⁶⁰ *Ιδ.* Ι.Α. Φρίσσιος, Εγχειρίδιον Ρωμαϊκού Δικαίου, Αθήνα 1872, σελ. 237.

¹⁶¹ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 70 υποσ. 151.

¹⁶² *Ιδ.* άρθρο 38 παρ. 3 του Αλιευτικού Κώδικα περί μίσθωσης θαλάσσιων παραλιακών χώρων και άρθρο 19 παρ. 11 του ν. 3208/2003 περί μίσθωσης δημόσιων ιχθυοτροφείων σε λιμνοθάλασσες και λίμνες και λοιπών ιχθυότροφων υδάτων, *ιδ.* ΕιρΠολιχν. 5/1988, Αρχ.Νομ. 1988, σελ. 235.

για τα κοινόχρηστα όσο και για τα κοινά σε όλους πράγματα, ως «τέλος χρήσης» λόγω των προνομιακών δικαιωμάτων του παραχωρησιούχου σε βάρος της κοινής χρήσης¹⁶³. Όμως και υπό αυτή την εκδοχή διαπιστώνεται ότι το ύψος του «τέλους χρήσης» υπολογίζεται βάσει κριτηρίων όπως η μισθωτική αξία και η εμπορικότητα του κοινόχρηστου χώρου και η προσδοκώμενη πελατεία του παραχωρησιούχου¹⁶⁴ και όχι βάσει αξιολόγησης του περιορισμού της ακώλυτης κοινής χρήσης, επομένως το «τέλος χρήσης» μεταπίπτει εν τοις πράγμασι σε *fructus civiles*. Ειδικώς για την παραχώρηση δικαιωμάτων σε περιβαλλοντικά αγαθά, το επιβαλλόμενο αντίτιμο θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως «αντάλλαγμα χρήσης»¹⁶⁵ που αποκαθιστά την επέμβαση του παραχωρησιούχου τόσο στο δικαίωμα ακώλυτης χρήσης όλων όσο και στα φυσικά χαρακτηριστικά του πράγματος.

Εν όψει των ανωτέρω πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα αντίτιμο που καταβάλλει ο παραχωρησιούχος για την παραχώρηση σε αυτόν ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί ιδιωτικού κοινόχρηστου πράγματος είναι διττής φύσης και συνίσταται ταυτόχρονα σε τέλος/αντάλλαγμα χρήσης υπέρ της Διοίκησης και σε πολιτικούς καρπούς, τους οποίους όμως δικαιούται ο ιδιώτης κύριος, αφού στην περίπτωση αυτή η παραχώρηση των ιδιαίτερων δικαιωμάτων συνιστά ταυτόχρονα ρύθμιση της κοινής χρήσης από τη Διοίκηση κατ' άρθρο 970 Α.Κ. και κάρπωση του πράγματος από τον κύριό του.

Εν πάση περιπτώσει, το γεγονός ότι η παραχώρηση των κατ' άρθρο 970 Α.Κ. δικαιωμάτων ανάγεται στην αρμοδιότητα της Αρχής άγει στο συμπέρασμα ότι η πράξη παραχώρησης τέτοιων δικαιωμάτων αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, η οποία εκδίδεται κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και αποβλέπει σε

¹⁶³ ΣτΕ 73/2007, Δ.ΕφΠειρ. 11/2011.

¹⁶⁴ ΣτΕ 2631/2008, ΣτΕ 3283/2001.

¹⁶⁵ Για το αντάλλαγμα χρήσης σε περίπτωση επιτρεπτής επέμβασης στα δασικά οικοσυστήματα, ιδ. άρθρο 45 παρ. 8 του ν. 998/1979.

δημόσιο σκοπό¹⁶⁶. Κατ' ακολουθία, η ιδιαίτερη σχέση που δημιουργείται μεταξύ της πολιτείας και του κοινόχρηστου πράγματος που εκ φύσεως εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον χαρακτηρίζεται ως σχέση δημοσίου δικαίου, η οποία επιτρέπει στη Διοίκηση να ρυθμίζει την κοινή χρήση με γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος¹⁶⁷. Επομένως τα δικαιώματα αυτά ευλόγως χαρακτηρίζονται, από την πλευρά του δημοσίου δικαίου, ως ιδιόρρυθμα δικαιώματα που διέπονται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου¹⁶⁸, ακόμη και όταν η παραχώρηση πραγματοποιείται μέσω της σύναψης σύμβασης με ιδιώτη^{169, 170}.

Συναφώς, η θέση που διατυπώνεται στη νομολογία κατά την οποία, εφ' όσον τα δικαιώματα των παραχωρησιούχων έχουν δημόσιο χαρακτήρα, δεν αποτελούν δικαιώματα του ιδιωτικού δικαίου¹⁷¹, εμπράγματα ή ενοχικά¹⁷², αφορά προφανώς τη νομική φύση των δικαιωμάτων αυτών υπό το πρίσμα των εξουσιών δημοσίου δικαίου που διατηρεί η Διοίκηση, χωρίς αυτό να συνεπάγεται ότι δύναται να παραγνωρισθεί ο εξ ορισμού ιδιωτικός χαρακτήρας των παραχωρούμενων δικαιωμάτων. Πράγματι, το άρθρο 970 Α.Κ. διαλαμβάνει ρητώς περί της παραχώρησης «ιδιωτικών» δικαιωμάτων, δηλαδή δικαιωμάτων

¹⁶⁶ Ολ ΣτΕ 891- 895/2008, Ελ.Δνη 2008, σελ. 1115.

¹⁶⁷ Ε. Δωρής, Τα δημόσια κτήματα, 1980, Τόμος Α., σελ. 357, Δ. Παπαστερίου, όπ. π., σελ. 216, αρ. 76.

¹⁶⁸ Α. Γεωργιάδης, όπ. π., σελ. 127, αρ. 27. Ε. Δωρής, όπ. π., σελ. 396.

¹⁶⁹ Ολ ΣτΕ 2560/2015, Ε.Δ.Δ.Δ. 2015, σελ. 857, Ολ ΣτΕ 891- 895/2008, Ελ.Δνη 2008, σελ. 1115.

¹⁷⁰ Εν όψει της κατ' αναλογία εφαρμογής του άρθρου 970 Α.Κ. επί των πραγμάτων δημοσιολογικού σκοπού (ιδ. ανωτέρω, σελ. 68 επ.) και του γεγονότος ότι, όπως και τα κοινόχρηστα, τα πράγματα δημοσιολογικού σκοπού δύναται να ανήκουν κατά κυριότητα σε ιδιώτη, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 968 Α.Κ. (Κ. Βαβούσκος, όπ. π., σελ. 57, Α. Γεωργιάδης, όπ. π., §13 IV, σελ. 129, αρ. 35, Ι. Σπυριδάκης, όπ. π., σελ. 197, αρ. 57.4, Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 680, αρ. 1227), η παρούσα ανάλυση για την παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί των κοινοχρήστων πραγμάτων εφαρμόζεται, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, και στην παραχώρηση τέτοιων δικαιωμάτων επί πραγμάτων δημοσιολογικού σκοπού.

¹⁷¹ ΑΠ 1958/2017, Ολ ΣτΕ 1129/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 1061, Ολ ΣτΕ 2560/2015, ΝοΒ 2015, σελ. 1823, ΣτΕ 701/2015, Ε.Δ.Δ.Δ. 2015, σελ. 1050,

¹⁷² ΕιρΛευκ. 64/1999, Αρχ.Νομ. 2000, σελ. 707, ΕιρΡόδου 451/2003, Δωδ.Νομ. 2004, σελ. 668, Ειρ Κοζ. 1/1996, Αρμ. 1997, σελ. 904.

που, ακόμη και αν εξυπηρετούν την κοινή χρήση, πάντως εξυπηρετούν τα ιδιωτικά συμφέροντα του παραχωρησιούχου¹⁷³.

Εξ άλλου, τα εν λόγω δικαιώματα παραχωρούνται συνήθως με την κατάρτιση συμβάσεων που προσιδιάζουν σε εκείνες με τις οποίες παραχωρούνται ιδιωτικά δικαιώματα, και δη κυρίως με συμβάσεις μίσθωσης και παραχώρησης χρήσης¹⁷⁴, οι οποίες, ειδικότερα μάλιστα προκειμένου περί παραχώρησης επί περιβαλλοντικών αγαθών όπως τα παράκτια και τα δασικά οικοσυστήματα, αξιολογούνται ως συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου που υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων¹⁷⁵. Διαφορετική, ωστόσο, είναι η περίπτωση των συμβάσεων μίσθωσης που καταρτίζονται στο πλαίσιο της κατ' εξαίρεση επιτρεπτής μεταβολής του προορισμού των δασών κατ' εφαρμογή των διατάξεων του έκτου κεφαλαίου του ν. 998/1979. Στην περίπτωση αυτή οι οικείες συμβάσεις δεν συνιστούν παραχώρηση ιδιωτικών δικαιωμάτων χωρίς αναίρεση της κοινής χρήσης, αλλά εκπλήρωση ειδικού δημοσιολογικού σκοπού που επιτρέπει τον περιορισμό ή ακόμη και την άρση του κοινόχρηστου χαρακτήρα του περιβαλλοντικού αγαθού¹⁷⁶. Εν προκειμένω οι διαφορές από τις συμβάσεις αυτές υπάγονται κατά περίπτωση είτε στην ουσιαστική δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων είτε στην ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁷⁷.

Η διάκριση μεταξύ της παραχώρησης ιδιωτικών δικαιωμάτων κατ' άρθρο 970 Α.Κ. και της εκπλήρωσης δημοσιολογικού σκοπού από κοινόχρηστο πράγμα

¹⁷³ Θ. Βασιλάκης, όπ. π., σελ. 69.

¹⁷⁴ Π.χ. συμβάσεις μίσθωσης – παραχώρησης απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας: ΑΠ 588/2015, ΑΠ 929/2014 ΝοΒ 2014, σελ. 2325.

¹⁷⁵ Για την παραχώρηση απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας: ΕφΛαρ. 190/2015. Ομοίως κρίνεται ότι ανήκουν στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων ως συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου οι μισθώσεις δημοσίων δασών κατ' εφαρμογή των άρθρων 120 επ. και 16 0επ. του Δασικού Κώδικα (ν.δ. 86/1969), οι οποίες δεν είναι δεκτικές αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας: ΣτΕ 3898/1994, Ολ ΣτΕ 670/1977, Ολ ΣτΕ 2144/1966, ΝοΒ 1967, σελ. 260.

¹⁷⁶ *ιδ.* ανωτέρω, σελ. 58.

¹⁷⁷ ΣτΕ 3672/2001.

δεν είναι πάντοτε ευχερής. Έτσι, για την παραχώρηση σε ιδιώτη δικαιώματος αμμοληψίας σε ποταμό, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε ότι η παραχώρηση του δικαιώματος αυτού, το οποίο έχει χαρακτήρα δημοσίου και όχι ιδιωτικού δικαίου, διενεργείται σύμφωνα με το άρθρο 970 Α.Κ. και είναι δυνατόν να λάβει χώρα δυνάμει διοικητικής σύμβασης¹⁷⁸. Στην υπόθεση αυτή εξετάστηκαν οι όροι αμμοληψίας στον Αξιό ποταμό, όπως αυτοί καθορίστηκαν από την κατ' άρθρο 100 του π.δ. 284/1988 Επιτροπή Αμμοληψίας της οικείας Κτηματικής Υπηρεσίας κατ' εφαρμογή των διατάξεων του α.ν. 1219/1938 (ΦΕΚ Α' 191/1938). Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι οι ρυθμίσεις του α.ν. 1219/1938 συνιστούν εφαρμογή από τον νομοθέτη του άρθρου 970 Α.Κ., όπως κρίνεται π.χ. για τις διατάξεις του ν. 2971/2001 περί παραχώρησης απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας¹⁷⁹, όμως φαίνεται ότι οι διατάξεις του α.ν. 1219/1938 μάλλον προσιδιάζουν περισσότερο σε εκείνες του ν. 998/1979 περί κατ' εξαίρεση μεταβολής του προορισμού των δημοσίων δασών για ειδικό δημοσιολογικό σκοπό. Πράγματι, οι κανόνες του α.ν. 1219/1938 περί αμμοληψίας, εφαρμοζόμενοι σε κοίτη ποταμού που αποτελεί κοινόχρηστο πράγμα, δεν εισάγουν περίπτωση παραχώρησης ιδιωτικών δικαιωμάτων εξυπηρετούντων ή μη αναιρούντων την κοινή χρήση, αλλά περίπτωση αφιέρωσης κοινόχρηστου πράγματος σε ειδικό δημοσιολογικό σκοπό που δικαιολογεί την εν μέρει άρση του κοινόχρηστου χαρακτήρα της κοίτης και την αλλοίωση των φυσικών χαρακτηριστικών της με την εξόρυξη φυσικών αποθέσεων από αυτή¹⁸⁰.

Συνεπώς η διάκριση μεταξύ των περιπτώσεων του άρθρου 970 Α.Κ. και

¹⁷⁸ Ολ ΣτΕ 2560/2015 (Ε.Δ.Δ.Δ. 2015, σελ. 857). Παρά ταύτα η εν λόγω σύμβαση χαρακτηρίζεται ως «μίσθωση» και δημιουργεί αναντιρρήτως ενοχική σχέση μεταξύ της Αρχής και του παραχωρησιούχου.

¹⁷⁹ ΣτΕ 2685/2010, ΝοΒ 2010, σελ. 2099, Ολ ΣτΕ 894/2008.

¹⁸⁰ Στην κατεύθυνση αυτή συντείνει και το γεγονός ότι οι αμμοληψίες εν γένει υπάγονται στις διατάξεις περί έρευνας και εκμετάλλευσης λατομικών ορυκτών με εξαίρεση τις αμμοληψίες που λαμβάνουν χώρα στις κοίτες και εκβολές ποταμών, χειμάρρων και στις θαλάσσιες και λιμναίες ακτές, για τις οποίες εφαρμόζονται, σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 8 του ν. 4512/2018 (ΦΕΚ Α' 5/2018), οι ειδικές διατάξεις του ως άνω α.ν. 1219/1938, κατ' αναλογία των λατομικών δραστηριοτήτων σε δασικού ενδιαφέροντος εκτάσεις, οι οποίες υπάγονται στις ειδικές διατάξεις του άρθρου 52 του ν. 998/1979, που αποτελεί περίπτωση κατ' εξαίρεση επιτρεπτής μεταβολής προορισμού των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων.

εκείνων της αφιέρωσης κοινόχρηστου πράγματος σε δημοσιολογικό σκοπό πρέπει να είναι σαφής, όμως τα σημεία σύγκλισης λόγω του κοινόχρηστου χαρακτήρα του πράγματος και της σύμβασης παραχώρησης σε ιδιώτη σε αμφότερες τις περιπτώσεις δύναται να οδηγήσουν σε σύγχυση.

Τέλος, γίνεται δεκτό ότι ο παραχωρησιούχος που καθίσταται κάτοχος του κοινόχρηστου πράγματος προστατεύεται, από πλευράς εμπραγμάτου δικαίου, με τις αγωγές της νομής κατ' εφαρμογή του άρθρου 997 Α.Κ., ακόμη και από τις δικαστικές αποφάσεις που διατυπώνουν τον δημόσιο χαρακτήρα των παραχωρούμενων δικαιωμάτων¹⁸¹. Κατ' ακολουθία, ορθότερη και πληρέστερη είναι η θέση σύμφωνα με την οποία το παραχωρούμενο κατ' άρθρο 970 Α.Κ. δικαίωμα είναι «ιδιόρρυθμο δικαίωμα διφυούς φύσης, καθόσον μετέχει τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού δικαίου»¹⁸². Συνεπώς, ο αναμφιβόλως δημόσιος χαρακτήρας των παραχωρούμενων δικαιωμάτων δεν αίρει την ανάγκη αξιολόγησης της νομικής φύσης των δικαιωμάτων αυτών υπό το πρίσμα του ιδιωτικού δικαίου, και δη του προσδιορισμού του ενοχικού ή εμπράγματος χαρακτήρα τους.

Η Διοίκηση αξιοποιεί τη διάταξη του άρθρου 970 Α.Κ. για την παραχώρηση ιδιαιτέρων δικαιωμάτων, συνήθως δια της οδού της σύναψης συμβάσεων μίσθωσης με ιδιώτες¹⁸³, που, από την πλευρά του ιδιωτικού δικαίου, χαρακτηρίζονται ως ενοχικής φύσης¹⁸⁴, ερωτάται όμως αν είναι περαιτέρω

¹⁸¹ *Ιδ.* Γ. Μπαλής, *όπ. π.*, § 10, Α. Γεωργιάδης, *όπ. π.*, σελ. 127, αρ. 27, Ι. Καράκωστας, *όπ. π.*, άρθρο 970, σελ. 96, αρ. 8, Τ. Αθανασόπουλος, *όπ. π.*, σελ. 95, αρ. 5, ΜΠρΡεθ. 48/2007, ΕφΝομ.Κρ. 2007, σελ. 524, ΕιρΚερκ. 273/2003, Ιον.Επιθ.Δικ. 2004, σελ. 227, ΕιρΚοζ. 1/1996, Αρμ. 1997, σελ. 904, ΕιρΤην. 29/1995, Αρχ.Νομ. 1996, σελ. 73.

¹⁸² ΜΠρΑθ. 3351/2014.

¹⁸³ Για τη μίσθωση καταστήματος σε κοινόχρηστο χώρο λιμένος: ΑΠ 984/2005, για τη μίσθωση χώρου αναψυκτηρίου σε τμήμα αιγιαλού και παραλίας: Μ.ΠρΘεσσ. 5274/2014, για τη μίσθωση περιπτέρου σε κοινόχρηστο χώρο πεζοδρομίου: ΕιρΚερκ. 273/2003, Ιον.Επ.Δικ. 2004, σελ. 227.

¹⁸⁴ Κ. Βαβούσκος, *όπ. π.*, σελ. 53, Γ. Βάλληνδας, Αστικός Κώδιξ, Εμπράγματο Δίκαιο, Τόμος Γ, 1946, σελ. 27, Β. Βαθρακοκύλης, *όπ. π.*, άρθρο 970, σελ. 137, αρ. 18.

δυνατή η παραχώρηση εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί των κοινοχρήστων και των λοιπών εκτός συναλλαγής πραγμάτων. Υποστηρίζεται ότι τα παραχωρούμενα δυνάμει του άρθρου 970 Α.Κ. δικαιώματα δύναται να έχουν εμπράγματο χαρακτήρα¹⁸⁵, κυρίως υπό τη μορφή περιορισμένων εμπραγμάτων δικαιωμάτων (προσωπικές ή πραγματικές δουλείες)¹⁸⁶, ωστόσο σύμφωνα με τη σύγχρονη νομολογία η κτήση εμπραγμάτων δικαιωμάτων αποκλείεται ως ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του εκτός συναλλαγής πράγματος¹⁸⁷. Ειδικότερα για τα κοινόχρηστα πράγματα κρίνεται, τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία, ότι δεν είναι δυνατή η παραχώρηση εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί αυτών, διότι η απόλυτη εξουσία την οποία δημιουργεί το εμπράγματο δικαίωμα επί του πράγματος θα οδηγούσε στην αναίρεση του κοινόχρηστου χαρακτήρα του¹⁸⁸. Κατ' ακολουθία κρίνεται ότι δεν χωρεί παραχώρηση ούτε έστω περιορισμένων εμπραγμάτων δικαιωμάτων είτε σε κοινόχρηστα είτε σε προορισμένα για την εξυπηρέτηση δημοσιολογικών σκοπών πράγματα¹⁸⁹.

Κατά μείζονα λόγο δεν είναι δυνατή η μεταβίβαση της κυριότητας επί των πραγμάτων αυτών, αφού η παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων στο πλαίσιο εκπλήρωσης του δημοσιολογικού ή κοινής χρήσης σκοπού δεν νοείται να εκτείνεται μέχρι τη μεταβίβαση της κυριότητας του πράγματος¹⁹⁰, η οποία αφ'

¹⁸⁵ Α. Τούσης, όπ. π., σελ. 52, Η. Κυριακόπουλος, όπ. π., σελ. 411, Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 652, αρ. 1168, Ι. Σπυριδάκης, Εμπράγματο Δίκαιο, 2001, Τόμος Α, σελ. 196.

¹⁸⁶ Γ. Μπαλής, όπ. π., §208 και 210, ΕιρΣπάρτης 72/1981, ΝοΒ 1981, σελ. 300.

¹⁸⁷ ΑΠ 866/2018, ΑΠ 1380/2014, ΝοΒ 2015, σελ. 70, ΕφΘράκης 197/2015, ΝοΒ 2017, σελ. 1619, ΠΠρΚερκ. 67/2004, Ιον.Επ.Δικ. 2004, σελ. 142.

¹⁸⁸ Κ. Βαβούσκος, όπ. π., σελ. 52, Ε. Δωρής, όπ. π., σελ. 396, Β. Βαθρακοκοίλης, όπ. π., άρθρο 970, αρ. 18, Ι. Καρακώστας, όπ. π. άρθρο 970, σελ. 96, αρ. 8, Δ. Παπαστερίου, όπ. π., σελ. 219, αρ. 82, Ι. Σόντης, Αι αναγκαστικά δουλείαι, 1981, σ. 47, Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., τόμος 5, σελ. 184, αρ. 58, Μ. Ζωγράφου, όπ. π., σελ. 67, ΑΠ 743/1963, Ε.Ε.Ν. 31, σελ. 364, ΜΠρΑθ. 3351/2014, ΕιρΛευκ. 64/1999, Αρχ.Νομ. 2000, σελ. 707.

¹⁸⁹ ΑΠ 1453/2010, ΝοΒ 2011, σελ. 583, ΑΠ 30/2008, ΝοΒ 2009, σελ. 2126, ΠΠρΡόδου 52/2016, ΕιρΡόδου 451/2003, Δωδ.Νομ. 2004, σελ. 668.

¹⁹⁰ Γ. Μπαλής, όπ. π., παρ. 206, Η. Κυριακόπουλος, όπ. π., σελ. 411, Β. Παπαχρήστου, όπ. π., άρθρο 970, σελ. 48, Μ. Ζωγράφου, όπ. π., σελ. 67, ΕιρΑλμυρού 82/1991, Αρχ.Νομ. 1993, σελ. 113.

ενός καταστρατηγεί ευθέως την ιδιότητα των πραγμάτων αυτών ως εκτός συναλλαγής¹⁹¹, διότι τα πράγματα εκτός συναλλαγής θεραπεύουν σπουδαιότερες ανάγκες του ανθρώπου και εκπληρώνουν το προορισμό τους χωρίς να είναι δεκτικά πλήρους ατομικής εξουσίας και χωρίς να είναι αντικείμενα συναλλαγής, ενώ η εξαίρεσή τους από τις συναλλαγές δικαιολογείται από το γεγονός ότι τα πράγματα αυτά αποσκοπούν στην άμεση και αποκλειστική εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος¹⁹², αφ' ετέρου άγει στην αποξένωση της Αρχής από το πράγμα, γεγονός που θέτει σε κίνδυνο την εκπλήρωση από αυτό του δημόσιου σκοπού του¹⁹³ και εν πάση περιπτώσει αποδυναμώνει τον ρόλο της δημόσιας εξουσίας στον καθορισμό των όρων εκπλήρωσης του εκάστοτε δημοσίου σκοπού¹⁹⁴.

¹⁹¹ Για την απαγόρευση μεταβίβασης από εκκλησιαστικό νομικό πρόσωπο μνημείου που εξυπηρετεί θρησκευτικούς σκοπούς: ΕφΑθ. 421/2018, Αρμ. 2018, σελ. 224. Για την ακυρότητα της μεταβίβασης κοινόχρηστης οδού προς ιδιώτη, ακόμη και αν η κοινόχρηστη οδός βρισκόταν εντός έκτασης του Δημοσίου που μεταβιβάστηκε σε ιδιώτη δυνάμει τίτλου της Διεύθυνσης Εποικισμού του Υπουργείου Γεωργίας, χωρίς όμως η κοινόχρηστη οδός να έχει προηγουμένως αποχαρακτηριστεί: ΕιρΑλμυρού 82/1991, Αρχ.Νομ. 1993, σελ. 113. Στις παραπάνω περιπτώσεις, το δικαστήριο εδράζει την απαγόρευση μεταβίβασης στον εκτός συναλλαγής χαρακτήρα του κατά περίπτωση κοινόχρηστου ή δημοσιολογικού σκοπού πράγματος.

¹⁹² Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., σελ. 93, αρ. 1 και σελ. 95, αρ. 8, ΕιρΑλμυρού 82/1991, Αρχ.Νομ. 1993, σελ. 113.

¹⁹³ Ε. Κουράκου, όπ. π. σελ. 9-10, η οποία υποστηρίζει ότι τα κοινόχρηστα δεν μπορεί να μεταβιβαστούν κατά κυριότητα σε απλούς ιδιώτες, διότι έτσι τίθεται εμπράκτως σε κίνδυνο ο κοινόχρηστος χαρακτήρας τους, έστω και αν η μεταβίβαση συνοδεύεται από απαγόρευση μεταβολής του προορισμού ή παρεμπόδισης της κοινής χρήσης, ενώ με την απαγόρευση της μεταβίβασης διαφυλάσσεται η ανεμπόδιστη εκπλήρωση του δημοσίου σκοπού στον οποίο αυτά αποβλέπουν. Η συγκεκριμένη θέση, περιορίζοντας την εξαίρεση από τις συναλλαγές στον «απλό ιδιώτη», άγει *a contrario* στο συμπέρασμα ότι η μεταβίβαση θα ήταν δυνατή προς ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, το οποίο όμως, ακόμη και αν ασκεί δημόσια εξουσία, δεν διαθέτει κατά τεκμήριο την καταλληλότητα της δημόσιας αρχής που κατά τον νόμο είχε στην κυριότητά της το εκτός συναλλαγής πράγμα ως προς τις εγγυήσεις ουσιαστικής εκπλήρωσης του δημόσιου προορισμού του.

¹⁹⁴ Η δικαστική προστασία του πράγματος μέσω εμπραγμάτων αγωγών θα εξαρτάται από τον νέο κύριο, ενώ ακόμη και η ρύθμιση της κοινής χρήσης ή του δημοσιολογικού σκοπού θα πρέπει να συμβιβάζεται με τις εξουσίες του νέου κυρίου που απορρέουν από το δικαίωμα κυριότητάς του (π.χ. κάρπωση). *ιδ. ανωτέρω*, σελ. 72 επ. και σελ. 50 υποσ. 94.

Κατά συνέπεια, η μεταβίβαση εκτός συναλλαγής πράγματος που ανήκει στη δημόσια κτήση νοείται μόνο από ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο σε άλλο, διότι εν προκειμένω στην πραγματικότητα δεν πρόκειται για μεταβίβαση αλλά για «ρύθμιση από την πολιτεία της δημόσιας κτήσης ανάλογα με τις ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας»¹⁹⁵. Συγκεκριμένα, η μεταβίβαση των εκτός συναλλαγής πραγμάτων χωρεί μόνο μεταξύ φορέων της δημόσιας εξουσίας και μόνο εφ' όσον αυτή εξυπηρετεί τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού, κοινής χρήσης ή δημοσιολογικού, διότι μόνο υπό αυτή την έννοια η μεταβίβαση των εκτός συναλλαγής πραγμάτων είναι συμβατή με τον αναπαλλοτρίωτο χαρακτήρα τους, ο οποίος, και αν ακόμη δεν προβλεπόταν από το άρθρο 966 Α.Κ., θα απέρρεε από την ίδια τη φύση των πραγμάτων αυτών¹⁹⁶. Έτσι, στην περίπτωση που συνιστάται δημόσιος φορέας που έχει ως ειδικό αντικείμενο τη θεραπεία ενός δημοσιολογικού σκοπού, τα αφιερωμένα στον σκοπό αυτό πράγματα που προγενέστερα ανήκαν σε άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα ευλόγως μεταβιβάζονται στον νέο φορέα, αφού κατ' αυτό τον τρόπο εκπληρώνεται καλύτερα ο δημοσιολογικός σκοπός των μεταβιβαζομένων πραγμάτων. Στην περίπτωση αυτή δεν πρόκειται για μεταβίβαση υπό την έννοια του ιδιωτικού δικαίου αλλά για πράξη διαχείρισης από τη δημόσια εξουσία των δημοσίων πραγμάτων, όπως δηλαδή θα ίσχυε αν το εκτός συναλλαγής πράγμα μεταφερόταν από μία εσωτερική υπηρεσία χωρίς νομική προσωπικότητα σε άλλη εσωτερική υπηρεσία του αυτού νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου.

Κατά μία άποψη, το αναπαλλοτρίωτο των κοινοχρήστων πραγμάτων, εφ' όσον διακηρύσσεται από τις διατάξεις περί εκτός συναλλαγής πραγμάτων του Αστικού Κώδικα που έχουν νομοθετική ισχύ, δύναται να αρθεί με νεότερη νομοθετική διάταξη που να επιτρέπει την απαλλοτρίωση¹⁹⁷. Εντούτοις, το

¹⁹⁵ Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., σελ. 103, αρ. 33. Στην ίδια κατεύθυνση ιδ. Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 681, αρ. 1228, ο οποίος υποστηρίζει ότι η ιδιότητα ενός πράγματος ως *res extra commercium* απαγορεύει κατ' αρχήν τη μεταβίβασή του, ωστόσο δεν καταλαμβάνεται από την απαγόρευση η μεταβίβαση που οφείλεται στη διάλυση, συγχώνευση ή ίδρυση νέων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

¹⁹⁶ Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., σελ. 103, αρ. 34.

¹⁹⁷ Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 652, αρ. 1168, Ι. Καράκωστας, όπ. π., σελ. 285.

δικαίωμα ελεύθερης χρήσης των κοινοχρήστων πραγμάτων κατοχυρώνεται απ' ευθείας από το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος περί του δικαιώματος της προσωπικότητας¹⁹⁸ αλλά και από το άρθρο 5 παρ. 4 του Συντάγματος, στο πλαίσιο της ελευθερίας κίνησης¹⁹⁹. Εξ άλλου, το δικαίωμα χρήσης των κοινοχρήστων πραγμάτων αποτελεί έκφανση του δικαιώματος επί της προσωπικότητας, στο πλαίσιο προστασίας της αξίας του ανθρώπου, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος²⁰⁰. Η ως άνω συνταγματική προστασία της κοινής χρήσης δεν εκτείνεται στα πράγματα που εξυπηρετούν δημοσιολογικό σκοπό²⁰¹.

Κατά συνέπεια, η με οποιοδήποτε τρόπο επέμβαση στο κατά τα ανωτέρω πολλαπλώς κατοχυρωμένο συνταγματικώς δικαίωμα της κοινής χρήσης δεν αρκεί να προβλέπεται με ειδικό μεταγενέστερο νόμο που κατισχύει των γενικών διατάξεων του Αστικού Κώδικα, αλλά επιβάλλεται προσθέτως να εξασφαλίζει τη διατήρηση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου προορισμού του δημοσίου πράγματος ως κοινοχρήστου, επομένως, αφού τα εκτός συναλλαγής πράγματα αποσκοπούν στην άμεση και αποκλειστική εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η τυχόν μεταβίβαση, έστω με νόμο, της κυριότητας δημοσίου κοινοχρήστου πράγματος νοείται μόνο στην περίπτωση που η μεταβίβαση αυτή εξυπηρετεί την εκπλήρωση του σκοπού της κοινής χρήσης. Αυτή άλλωστε είναι η αληθής έννοια του άρθρου 968 Α.Κ., που παρέχει ρητώς τη δυνατότητα στον νομοθέτη να ορίζει ως φορείς της κυριότητας επί κοινοχρήστων πραγμάτων

¹⁹⁸ Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, όπ. π., σελ. 182, αρ. 51. Ολ ΣτΕ 891/2008, ΣτΕ 1036/2004.

¹⁹⁹ Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, 2012, αρ. 466.

²⁰⁰ Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2008, σελ. 1049. ΑΠ 872/2001, ΝοΒ 2002, σελ. 972.

²⁰¹ Παρά ταύτα, υποστηρίχθηκε ότι και τα πράγματα αυτά απολαύουν συνταγματικής προστασίας, διότι τα άρθρα 966 και 971 Α.Κ. ερμηνεύονται υπό το φως των διατάξεων των άρθρων 25 και 106 του Συντάγματος με τα οποία κατοχυρώνεται το κοινωνικό κράτος, δεδομένου του χαρακτήρα τους ως πραγμάτων της δημόσιας κτήσης και του προορισμού τους για την εξυπηρέτηση δημοσίων σκοπών (ιδ. μειοψ. στην ΕλΣυν 1204/2014). Εξ άλλου, ο αναπαλλοτρίωτος χαρακτήρας των πραγμάτων δημοσιολογικού σκοπού επιβάλλεται, πέραν του άρθρου 966 Α.Κ., από την ίδια τη φύση τους, επομένως η μεταβίβασή τους δεν είναι – ακόμη και δια νόμου – νοητή πριν την αποκαθίρωσή τους (Ε. Δωρής, Τα δημόσια κτήματα, 1980, Τόμος Α., σελ., 415. *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 63 επ).

τρίτους και όχι το Δημόσιο. Η διάταξη αυτή είναι προφανές ότι δεν παρέχει στον νομοθέτη τη δυνατότητα να καθορίζει το ιδιοκτησιακό καθεστώς των κοινοχρήστων πραγμάτων κατά το δοκούν, αλλά παρέχει τη δυνατότητα εισαγωγής εξαιρέσεων στον κανόνα της κυριότητας του Δημοσίου επί των κοινοχρήστων πραγμάτων, εφ' όσον αυτό εξυπηρετεί την εκπλήρωση του δημοσίου σκοπού της κοινής χρήσης²⁰².

Εν πάση περιπτώσει, και σε πλήρη ευθυγράμμιση με τη συνταγματική προστασία της κοινοχρησίας, κρίνεται ότι επί των κοινοχρήστων πραγμάτων, τα οποία αποτελούν εκτός συναλλαγής πράγματα, δεν χωρεί εκποίηση, ανταλλαγή ή συμβιβασμός εκ μέρους του Δημοσίου ή των Ο.Τ.Α., αλλά επιτρέπεται μόνο η παραχώρηση ιδιαίτερων ιδιωτικών δικαιωμάτων, εάν αυτά δεν αναιρούν την κατά τον προορισμό του πράγματος κοινοχρησία και εφ' όσον η παραχώρηση προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου²⁰³. Επομένως, αφού για την έγκυρη παραχώρηση ιδιαίτερων ιδιωτικών δικαιωμάτων απαιτούνται σωρευτικώς η ύπαρξη ειδικής διάταξης νόμου και η μη αναίρεση του κοινόχρηστου χαρακτήρα, η ειδική διάταξη νόμου, ως πρώτη προϋπόθεση, δεν δύναται με το περιεχόμενό της να εξουδετερώνει τη δεύτερη προϋπόθεση, αντιθέτως το περιεχόμενο της ειδικής νομοθετικής διάταξης περιχαράκωνεται στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης ή διατήρησης του κοινόχρηστου προορισμού.

²⁰² Τέτοια εξαίρεση συνιστά η διάταξη του άρθρου 28 του ν. 1337/1983 (ΦΕΚ Α' 33/1983) σύμφωνα με την οποία ιδιωτικοί δρόμοι, πλατείες και λοιποί χώροι κοινής χρήσης που έχουν σχηματιστεί με οποιοδήποτε τρόπο και που βρίσκονται μέσα σε εγκεκριμένα σχέδια πόλεων θεωρούνται ως κοινόχρηστοι χώροι που ανήκουν στον οικείο Δήμο. Εν προκειμένω τα παραπάνω πράγματα καθίστανται κοινόχρηστα είτε ως αποτέλεσμα της βούλησης του ιδιοκτήτη είτε ως αποτέλεσμα πραγματικής κατάστασης που διατηρήθηκε επί μακρό χρόνο με την ανοχή του ιδιοκτήτη (ΑΠ 311/2004 Ελ.Δνη 2005, σελ. 1125, ΑΠ 705/1996 Ελ.Δνη 1997, ΣτΕ 744/1987, ΝοΒ 1987, σελ. 1710). Σε αμφότερες τις περιπτώσεις τα πράγματα αυτά, καθιστάμενα κοινόχρηστα, θα έπρεπε να ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, τόσο κατ' άρθρο 968 Α.Κ. όσο και κατ' άρθρο 972 Α.Κ., ως αδέσποτα ακίνητα, όμως ο νομοθέτης προέκρινε την κυριότητα του οικείου Δήμου, διότι ο Δήμος θεωρήθηκε εν τοις πράγμασι καταλλήλοτερος για να διασφαλίσει την κοινοχρησία των πλατειών, δρόμων και λοιπών κοινοχρήστων χώρων που εντάσσονται στο ρυμοτομικό του σχέδιο.

²⁰³ ΣτΕ 2756/2015, ΝοΒ 2015, σελ. 1833, ΣτΕ 1637/2007, Ε.Α.Δ.Α. 2010, σελ. 484, ΕφΘράκης 197/2015, ΝοΒ 2017, σελ. 1619.

Ειδικότερα η μετάθεση της κυριότητας των δημόσιων κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών αποκλείεται κατά τα ρηθέντα λόγω της ιδιότητάς τους ως εκτός συναλλαγής²⁰⁴, αποκλείεται όμως προσθέτως λόγω της ιδιαίτερης υποχρέωσης του Κράτους για την προστασία του περιβάλλοντος κατ' άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος. Αυτή η ιδιαιτερότητα των αγαθών του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, η οποία διασυνδέει τη συνταγματική προστασία της κοινοχρησίας με τη συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος²⁰⁵, αναδεικνύεται από το γεγονός ότι η τυχόν μεταβίβασή θα ήταν συχνά προδήλως ασυμβίβαστη με το ειδικό νομοθετικό πλαίσιο που διέπει το εκάστοτε περιβαλλοντικό αγαθό²⁰⁶.

Παρά τα ανωτέρω, έχει γίνει δεκτή από τον Άρειο Πάγο η δυνατότητα μεταβίβασης της κυριότητας εκτός συναλλαγής πραγμάτων χωρίς αυτά να έχουν αποβάλει προηγουμένως την παραπάνω ιδιότητά τους. Ειδικότερα κρίθηκε ότι προς την έννοια των εκτός συναλλαγής πραγμάτων δεν είναι ασυμβίβαστη η δημιουργία εννόμων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου, εφ' όσον αυτές δεν

²⁰⁴ Για την ακυρότητα μεταβίβασης λιμνοθάλασσας: ΠΠρΚερκ. 67/2004, Ιον.Επ.Δικ. 2004, σελ. 142. Για την απαγόρευση μεταβίβασης αιγιαλού: ΑΠ 1334/2010. Για την απαγόρευση μεταβίβασης δημόσιας λίμνης: ΕφΘράκης 197/2015, ΝοΒ 2017, σελ. 1619.

²⁰⁵ *ιδ.* ΜΠρΒόλου 2758/2003, Αρμ. 2004, σελ. 679: «τα κοινά σε όλους και για τα κοινής χρήσεως πράγματα συνθέτουν τον απαραίτητο ζωτικό χώρο για την ανάπτυξη της προσωπικότητας του ανθρώπου ... Όταν μάλιστα στοιχεία του ζωτικού χώρου (λ.χ. τα δάση, δασικές εκτάσεις, άλση, πάρκα, λίμνες, ατμοσφαιρικός αέρας) προστατεύονται και συνταγματικά (24 Συντ.), τότε το δικαίωμα χρήσης, απόλαυσης και ωφέλειάς τους συνιστά την ιδιωτικού δικαίου έκφανση του συνταγματικού δικαιώματος».

²⁰⁶ Έτσι, τα άρθρα 7 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του ν. 3028/2002 (ΦΕΚ Α' 153/2002) ορίζουν ρητώς ότι τα κινητά και ακίνητα μνημεία που χρονολογούνται έως και το 1453 ανήκουν στο Δημόσιο κατά κυριότητα και νομή και είναι πράγματα εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτα χρησικτησίας. Ομοίως, το άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 2971/2001 και ήδη το άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 5092/2024 ορίζει ρητώς ότι ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη είναι πράγματα κοινόχρηστα και ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο τα προστατεύει και τα διαχειρίζεται. Οι παραπάνω διατάξεις προβλέπουν για τα κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά που διέπουν ότι αυτά ανήκουν οπωσδήποτε κατά κυριότητα στο Δημόσιο, ανεξαρτήτως του προσώπου που θα έπρεπε να είναι κύριος κατ' εφαρμογή των εμπραγμάτων διατάξεων του Αστικού Κώδικα. Θα ήταν λοιπόν παράδοξο το Δημόσιο, που κατά παρέκκλιση του κοινού δικαίου καθίσταται οπωσδήποτε ο νόμιμος κύριος των πραγμάτων αυτών, να έχει τη δυνατότητα, στο πλαίσιο της παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων, να τα μεταβιβάσει κατά κυριότητα σε τρίτους.

προσκρούουν στον υπηρετούμενο σκοπό της θείας λατρείας, επομένως, η μεταβίβαση της κυριότητας αυτών, ως μη αντιτιθεμένη στο θεραπευτέο δημοσιολογικό σκοπό τους, δεν είναι κατά νόμο απαγορευμένη και συνεπώς άκυρη, σύμφωνα με τα άρθρα 174 και 175 Α.Κ.²⁰⁷. Στην πραγματικότητα, η παραπάνω δικαστική κρίση δεν προσκρούει στα άνω ρηθέντα, καίτοι η εντύπωση αυτή καταλείπεται λόγω του συνοπτικού χαρακτήρα της μείζονος σκέψης, αφού η εν λόγω δικαστική κρίση δεν αναφέρεται σε πράγμα ανήκον στο Δημόσιο ή σε άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου²⁰⁸.

Περαιτέρω όμως κρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τρόπο πρωτοφανώς και αδοκίμως αποκλίνοντα από τα διδάγματα της θεωρίας και της νομολογίας, ότι τα δημόσια πράγματα που εξυπηρετούν δημοσιολογικό σκοπό δύναται να μεταβιβάζονται ελευθέρως, εφ' όσον δεν θίγεται ο εξυπηρετούμενος σκοπός τους²⁰⁹. Συγκεκριμένα το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε ότι η δημιουργία εννόμων σχέσεων ιδιωτικού δικαίου δεν είναι ασυμβίβαστη προς την έννοια των εκτός συναλλαγής δημοσίων πραγμάτων, εφ' όσον αυτές δεν προσκρούουν στον υπηρετούμενο ειδικό δημόσιο σκοπό που είναι η λειτουργία των στεγαζομένων

²⁰⁷ ΑΠ 1178/2006, ΝοΒ 2006, σελ. 1482

²⁰⁸ Στην υπό κρίση υπόθεση αξιολογείται το κύρος της δωρεάς ιδιόκτητου ναού, δηλαδή ναού αφιερωμένου στην εξυπηρέτηση των θρησκευτικών αναγκών ορισμένων φυσικών προσώπων και των οικογενειών τους, από τον ιδιώτη κύριό του. Κατά μία – και μάλλον την κρατούσα – άποψη, οι ιδιόκτητοι ναοί δεν καθίστανται εκτός συναλλαγής παρά μόνο μετά τη μεταβίβασή τους σε εκκλησιαστικό ή άλλο θρησκευτικού σκοπού νομικό πρόσωπο (ΑΠ 29/2018, ΑΠ 162/1996, Ε.Ε.Ν 1997, σελ. 475, ΑΠ 7112/1982, ΝοΒ 1982, σελ. 1498, ΑΠ 732/1969, ΝοΒ 1970, σελ. 659, ΕφΘεσσ. 546/2004, Ελ.Δνη 2005, σελ. 955, ΕιρΠλωμ. 7/1985, Αρχ.Νομ. 1985, σελ. 755). Κατά την άποψη αυτή η μεταβίβαση ιδιόκτητου ναού από τον ιδιώτη κύριό του δεν υπόκειται στους περιορισμούς των εκτός συναλλαγής πραγμάτων. Κατ' άλλη άποψη, με την οποία συντάσσεται και η υπό εξέταση δικαστική απόφαση, οι ιδιόκτητοι ναοί, εάν εγκατασταθούν και καθιερωθούν στη θεία λατρεία, σύμφωνα με τους εκκλησιαστικούς κανόνες, αποτελούν πράγματα εκτός συναλλαγής (ΑΠ 983/2017, ΑΠ 396/1948, Θ. 1948, σελ. 870). Ακόμη όμως και υπ' αυτή την εκδοχή, η οποία ανάγει τον ιδιόκτητο ναό σε ιδιωτικό πράγμα δημοσιολογικού σκοπού, ορθώς δεν αποκλείεται κατ' αρχήν το δικαίωμα μεταβίβασης ως εμπράγματη εξουσία του ιδιώτη κυρίου, κατ' αναλογία των όσων αναλύθηκαν για τη δυνατότητα μεταβίβασης των ιδιωτικών κοινοχρήστων πραγμάτων (ιδ. Α. Γεωργιάδης, όπ. π., σελ. 126, υποσ. 29 και ανωτέρω σελ. 72).

²⁰⁹ ΕλΣυν 1204/2014.

σ' αυτά δημοσίων υπηρεσιών, επομένως η μεταβίβασή τους από το Δημόσιο δεν απαγορεύεται από οιαδήποτε διάταξη της κείμενης νομοθεσίας, ότι, αντιθέτως, η ανωτέρω μεταβίβαση προβλέπεται από τις νομοθετικές διατάξεις του ν. 3985/2011 που, ως νεότερες και ειδικότερες, υπερισχύουν των διατάξεων του άρθρου 966 ΑΚ, ότι, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, δεν απαγορεύεται ούτε στον νέο κύριο η περαιτέρω ταυτόχρονη πώληση των πραγμάτων αυτών προς τρίτο, ιδιώτη ή μη, και επαναμίσθωσή τους στο Δημόσιο (sale & lease back) δυνάμει των ν. 3985/2011 και 3581/2007 και ότι η πρακτική της στέγασης δημοσίων υπηρεσιών σε μισθωμένα ιδιωτικά ακίνητα ουδέποτε αναίρεσε ή παρακώλυσε την άσκηση της δημόσιας υπηρεσίας.

Η απόφαση αυτή άγει σε αντιστροφή του περιεχομένου της ίδιας της έννοιας των δημοσίων εκτός συναλλαγής πραγμάτων, καθιστώντας τα κατ' αρχήν ενός συναλλαγής, υπό τον όρο της διατήρησης του δημοσιολογικού σκοπού τους. Εξ άλλου, ακόμη και αν γίνει δεκτή η απουσία συνταγματικής κατοχύρωσης του αναπαλωτρίωτου των πραγμάτων δημοσιολογικού σκοπού, η μεταβίβασή τους δεν είναι δυνατή τόσο λόγω της ίδιας της φύσης των πραγμάτων αυτών όσο και λόγω της έλλειψης της προηγούμενης αποκαθίρωσής τους²¹⁰. Σε κάθε περίπτωση, η αποδοχή κάθε τυχόν συναλλαγής επί των πραγμάτων δημοσιολογικού σκοπού, ακόμη και σύναψης εξειδικευμένων συμβάσεων χρηματοδοτικής μίσθωσης επί χαρτοφυλακίου συνισταμένου εκ δημοσίων ακινήτων, τα οποία μεταβιβάζονται συλλήβδην κατά κυριότητα σε μεγάλο ιδιώτη επενδυτή για την άντληση κεφαλαίων και επαναμισθώνονται από αυτόν για τη συνέχιση της δημόσιας λειτουργίας τους, καταστρατηγεί πλήρως τον εκτός συναλλαγής χαρακτήρα των ακινήτων αυτών, που δεν μεταβιβάζονται από έναν δημόσιο φορέα σε άλλον με σκοπό τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσιολογικού σκοπού, αλλά εκποιούνται για ταμειευτικούς σκοπούς, επιφέροντας έτσι ανεπίτρεπτη απώλεια δημοσίων πραγμάτων και αποδυναμώνοντας την εξυπηρέτηση του δημοσιολογικού σκοπού, εφ' όσον η Αρχή ενεργεί πλέον

²¹⁰ ιδ. ανωτέρω, σελ. 82, υποσ. 201.

δυνάμει του ενοχικού δικαιώματος του μισθωτή και όχι δυνάμει του εμπράγματος δικαιώματος του κυρίου. Τέλος, η σκέψη που αναφέρεται στη στέγαση δημοσίων υπηρεσιών σε ιδιωτικά μισθωμένα ακίνητα, υπό τους περιορισμούς, τους όρους και τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από τον νόμο και από τη σύμβαση μίσθωσης είναι αλυσιτελής, αφού αναφέρεται διαφορετικό ζήτημα από αυτό της διαχείρισης των εκτός συναλλαγής πραγμάτων που ανήκουν στο Δημόσιο.

Ενώ κρίνεται παγίως ότι τα εκτός συναλλαγής πράγματα ανήκουν στη δημόσια κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, επομένως η διαχείρισή τους αντιδιαστέλλεται προς τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και των λοιπών νομικών προσώπου δημοσίου δικαίου και συνιστά άσκηση δημοσίας εξουσίας²¹¹, η παραπάνω δικαστική κρίση εξισώνει τα εκτός συναλλαγής πράγματα με την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου για λόγους οικονομικής πολιτικής²¹² και εντάσσεται σε μία σειρά δικαστικών αποφάσεων που, αποσκοπώντας στην ενίσχυση του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ., δέχονται την

²¹¹ ΑΠ 1958/2017, ΑΠ 1960/2014, ΑΠ 1361/2001, Ολ ΣτΕ 1129/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 1061, Ολ ΣτΕ 1150/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 653, ΣτΕ 736/2015, Ε.Δ.Δ.Δ. 2015, σελ. 595.

²¹² Στην υπό κρίση υπόθεση εξετάζονται δύο χαρτοφυλάκια στα οποία περιλαμβάνονται 28 ακίνητα που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο και στα οποία στεγάζονται δημόσιες υπηρεσίες υψίστης εθνικής σημασίας (π.χ. Αρχηγείο Αστυνομίας Θεσσαλονίκης Διεύθυνση Εγκληματολογικών Ερευνών ΕΛΑΣ, Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος, Γενική Αστυνομική Διεύθυνση Αττικής, Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Υπουργείο Πολιτισμού, Υπουργείο Υγείας, Υπουργείο Δικαιοσύνης κλπ), που μεταβιβάστηκαν στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ., το οποίο ακολούθως αποφάσισε την αξιοποίησή τους με την διαδικασία της πώλησης προς ιδιώτες και επαναμίσθωσής τους από αυτούς (sale & lease back). Εν πρώτοις διαπιστώνεται η μεταβίβαση εκτός συναλλαγής πραγμάτων προς το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.), το οποίο, όπως το υποδεικνύει η επωνυμία του αλλά και όπως ρητώς ορίζει το άρθρο 1 του ν. 3986/2011, «έχει αποκλειστικό σκοπό την αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου» (παρ. 1) για την αποπληρωμή το δημοσίου χρέους της χώρας (παρ. 2). Εξ άλλου, ο ν. 3581/2007 (ΦΕΚ Α' 140/2007) για την πώληση και ταυτόχρονη μίσθωση ακινήτων του Δημοσίου και τις μακροχρόνιες και χρηματοδοτικές μισθώσεις του Δημοσίου, όπως προκύπτει από τη αιτιολογική του έκθεση και από το σύνολο του περιεχομένου του, αφορά τα ακίνητα της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, ενώ το άρθρο 3 παρ. 1 του νόμου αυτού ορίζει ρητώς ότι η σύναψη των συμβάσεων που προβλέπονται στις διατάξεις του διέπεται από τους κανόνες του Αστικού Κώδικα, επομένως και από αυτές του άρθρου 966 Α.Κ..

αποδυνάμωση της προστασίας της δημόσιας κτήσης και της κοινοχρησίας των περιβαλλοντικών αγαθών²¹³.

2.1.2. Προϊσχύον δίκαιο: η ιστορική καταγωγή του γαιοκτητικού καθεστώτος της Ελλάδας

Η διαμόρφωση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των γαιών της Ελληνικής Επικράτειας συνδέεται άρρηκτα με την ιστορική καταγωγή της γαιοκτησίας στην Ελλάδα, εν όψει του γεγονότος ότι το Ελληνικό Κράτος διαδέχθηκε το Οθωμανικό Κράτος λόγω πολέμου αλλά και με τη υπογραφή Διεθνών Συνθηκών. Ως εκ τούτου, το γαιοκτητικό καθεστώς που διαμορφώθηκε μετά τον υπέρ της Ανεξαρτησίας Αγώνα καθορίστηκε από το περιεχόμενο των Διεθνών Συνθηκών, από την πρώτη ελληνική νομοθεσία, από το οθωμανικό δίκαιο, δυνάμει του οποίου είχαν καθοριστεί τα εμπράγματα δικαιώματα στις περιοχές του Οθωμανικού Κράτους που ενσωματώθηκαν στην Ελληνική Επικράτεια, αλλά και από ειδικούς τοπικού χαρακτήρα κανόνες, οι οποίοι αφορούν περιοχές που είτε παρέμειναν εκτός οθωμανικής κυριαρχίας είτε είχαν υπαχθεί σε ειδικό νομικό καθεστώς.

A. Περιοχές υπό Οθωμανική κυριαρχία

Η σύνθεση της Ελληνικής Επικράτειας από τα εδάφη που τελούσαν προηγουμένως υπό την οθωμανική κυριαρχία εμφανίζει ιδιαιτερότητες ως προς το κατά περίπτωση ιστορικό καθεστώς, τον χρόνο και τον τρόπο προσάρτησης της κάθε έκτασης. Η κυριότερη διάκριση γίνεται ανάμεσα στις εκτάσεις που προσαρτήθηκαν πρώτες μετά την έναρξη του υπέρ της Ανεξαρτησίας Αγώνα (Πελοπόννησος, Στερεά Ελλάδα, Κυκλάδες, Νήσοι Σαρωνικού, Εύβοια, Φθιώτιδα), που συχνά αποκαλούνται «Παλαιό Βασίλειο», και τις εκτάσεις που

²¹³ Έτσι, το Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίνει ότι κεφαλαιώδους σημασίας δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά όπως τα δημόσια δάση (ΣτΕ 4883/2014, ΝοΒ 63, σελ. 827) και οι ιαματικοί φυσικοί πόροι (ΣτΕ 877/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 1055) δεν αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα αλλά εντάσσονται στην ιδιωτική περιουσία του Κράτους, προκειμένου να επιτραπεί η μεταβίβασή τους στο Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ. και η περαιτέρω οικονομική αξιοποίησή τους.

προσαρτήθηκαν μεταγενέστερα και δη μετά τους Βαλκανικούς Πολέμους των ετών 1912 - 1913 (Ηπειρος, Μακεδονία, Θράκη, Κρήτη, Νήσοι Αιγαίου), που αποκαλούνται «Νέες Χώρες». Παράλληλα με την παραπάνω διάκριση, ιδιαίτερης μνείας χρήζουν περιοχές που για ιστορικούς λόγους τελούσαν υπό ειδικό νομικό καθεστώς.

1. Παλαιό Βασίλειο

Η Ελληνική Επανάσταση του 1821 και ο υπέρ της Ανεξαρτησίας αγώνας οδήγησαν στη δημιουργία της ανεξάρτητης Ελληνικής Επικράτειας, που αναγνωρίστηκε με το Πρωτόκολλο των Μεγάλων Δυνάμεων (Ρωσίας, Γαλλίας, Μεγάλης Βρετανίας) της 21 Ιανουαρίου/ 3 Φεβρουαρίου 1830 «περί Ανεξαρτησίας της Ελλάδος». Από τα άρθρα 5 και 6 του παραπάνω Πρωτοκόλλου και των σχετικών διατάξεων των ερμηνευτικών Πρωτοκόλλων της 4/16 Ιουνίου 1830 και της 19 Ιουνίου/1 Ιουλίου 1830, σε συνδυασμό με τις ρυθμίσεις της από 27 Ιουνίου/9 Ιουλίου 1832 Συνθήκης της Κωνσταντινουπόλεως «περί οριστικού διακανονισμού των ορίων της Ελλάδος» αλλά και τις διατάξεις των άρθρων 16, 18 και 21 του νόμου της 21 Ιουνίου/10 Ιουλίου 1837 «περί διακρίσεως κτημάτων», συνάγεται ότι περιήλθαν στην κυριότητα του Ελληνικού Δημοσίου οι εξουσιαζόμενες πριν από την Επανάσταση από το Σουλτάνο εκτάσεις, τα οθωμανικά κτήματα τα οποία κατά τη διάρκεια του πολέμου καταλήφθηκαν με τις στρατιωτικές δυνάμεις και δημεύτηκαν καθώς και εκείνα τα οποία, κατά τον χρόνο υπογραφής των ως άνω τριών Πρωτοκόλλων του Λονδίνου, είχαν εγκαταλειφθεί από τους αναχωρήσαντες από την Ελληνική Επικράτεια Οθωμανούς πρώην κυρίους τους και δεν είχαν καταληφθεί από τρίτους έως την έναρξη ισχύος του ανωτέρω νόμου περί διακρίσεως κτημάτων, όχι όμως και όσα κατά την έναρξη της Ελληνικής Επανάστασης και ακολούθως κατέχονταν από Έλληνες ιδιώτες, με διάνοια κυρίου, έστω και χωρίς έγκυρο και ισχυρό τίτλο²¹⁴.

Κατά συνέπεια, το Ελληνικό Κράτος υπήρξε καθολικός διάδοχος του Οθωμανικού μόνο στις περιοχές οι οποίες κατακτήθηκαν ενόπλως, ενώ στην

²¹⁴ ΑΠ 472/1899, Θ. ΙΑ', σελ. 347, ΑΠ 269/1898, Θ. Γ', σελ. 34.

περιοχές οι οποίες παραχωρήθηκαν στο Ελληνικό Κράτος δυνάμει των Διεθνών Συνθηκών διατηρήθηκαν τα ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα²¹⁵, ενώ ο χρόνος εντός του οποίου έπρεπε να πραγματοποιηθεί η εκποίηση από τους φεύγοντες Οθωμανούς των ιδιοκτησιών τους καθορίστηκε από το άρθρο 7 της ρηθείσας Συνθήκης της Κωνσταντινουπόλεως.

Τα κτήματα τα οποία περιλαμβάνονταν σε περιοχές που εντάχθηκαν στην Ελληνική Επικράτεια δικαίωματι πολέμου ανήκουν ανέκαθεν στο Ελληνικό Δημόσιο, ως διάδοχο του Οθωμανικού Κράτους, ενώ ομοίως ανήκουν στο Ελληνικό Δημόσιο και τα κτήματα που δεν μεταβιβάστηκαν από τους φεύγοντες Οθωμανούς ιδιοκτήτες τους κατά τις προβλέψεις της Συνθήκης της Κωνσταντινουπόλεως, αλλά εγκαταλείφθηκαν από αυτούς και παρέμειναν αδέσποτα²¹⁶. Σε κάθε περίπτωση, τα κτήματα εντός της Ελληνικής Επικράτειας διέπονταν πλέον από το ελληνικό δίκαιο και συγκεκριμένα από το προϊσχύον βυζαντινορωμαϊκό δίκαιο, σύμφωνα με το βασιλικό διάταγμα της 23 Φεβρουαρίου/ 7 Μαρτίου 1835 «περί πολιτικού νόμου»²¹⁷ και τον νόμο της 21 Ιουνίου/ 10 Ιουλίου 1837 «περί διακρίσεως κτημάτων»²¹⁸.

Οι παραπάνω περιπτώσεις διαδοχής μεταξύ του Οθωμανικού και του Ελληνικού Δημοσίου (γαίες δημόσιες, αδέσποτες ή καταληφθείσες δικαίωματι

²¹⁵ ΑΠ 186/1856, Εφ Αθ. 1162/2002, ΝοΒ 2002, σελ. 1281, Εφ Αθ. 4153/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 2073. *Ιδ.* και την υπ' αριθμ. 9/348/1.07.1958 Γνωμοδότηση Νομικού Συμβούλου Υπουργείου Γεωργίας, Ε. Κουρουσόπουλου (*ιδ.* Ε. Κουρουσόπουλος, Δασική ιδιοκτησία και διαχείρισις, 1978, σελ. 197-199). Η. Αναστασιάδης, Η διοίκηση των κτημάτων τον συγχρόνου Κράτους, 1911, σελ. 25 επ., Ν. Ιωαννίδης, «Πείρα», τ. 5, 1849, σελ. 3228 επ.

²¹⁶ ΑΠ 289/1898, Θ. ΙΘ', σελ. 36. Άρθρο 16 του νόμου «περί διακρίσεως κτημάτων».

²¹⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 1 του βασιλικού διατάγματος «περί πολιτικού νόμου» «Οι πολιτικοί νόμοι των Βυζαντινών αυτοκρατόρων οι περιεχόμενοι εις την Εξάβιβλον του Αρμενοπούλου θέλουν ισχύει μεχρισού δημοσιευθή ο πολιτικός κώδικς του οποίου την σύνταξιν διατάξαμεν. Τα έθιμα όμως, όσα πολυχρόνιος και αδιάκοπος συνήθεια ή αποφάσεις δικαστικοί καθιέρωσαν, υπερισχύουν όπου επεκράτησαν».

²¹⁸ Το άρθρο 21 του νόμου της 21 Ιουνίου 1837 «περί διακρίσεως κτημάτων» ορίζει ότι «ως προς τον τρόπο κήσεως και διατηρήσεως της ιδιοκτησίας των δημοσίων πραγμάτων εφαρμόζονται αι εν τω πολιτικό νόμω περιεχόμεναι διατάξεις», επομένως και οι προαναφερόμενες διατάξεις του βυζαντινορωμαϊκού δικαίου (ΑΠ 7/2019, 1103/2018, 1840,2017, 1359/2002, ΝοΒ 2002, σελ. 450).

πολέμου) αποτελούν πρωτότυπο τρόπο κτήσης για το Ελληνικό Δημόσιο της κυριότητας των παραπάνω εκτάσεων²¹⁹, υπό την προϋπόθεση ότι το Ελληνικό Δημόσιο αποδεικνύει, κατά τις σχετικές διακρίσεις, τον χαρακτήρα του ακινήτου ως δημόσιας γαίας ή ως αδέσποτου πριν την έναρξη ισχύος του νόμου περί διακρίσεως κτημάτων είτε την κατάληψη του ακινήτου δικαιώματι πολέμου²²⁰.

Ειδικότερα στην περίπτωση που το Ελληνικό Δημόσιο στήριζε το πρωτότυπο δικαίωμα κυριότητάς του στη διαδοχή του έναντι του Οθωμανικού κράτους δικαιώματι πολέμου, όφειλε να αποδεικνύει το τίτλο επί του οποίου στηρίζεται το αξιούμενο δικαίωμα κυριότητός του²²¹. Συνεπώς, τα δικαστήρια εξέταζαν προσεκτικά εάν πληρούντο σε κάθε περίπτωση οι προϋποθέσεις κτήσης κυριότητας υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου και δη ότι οι ιδιοκτησίες ήταν οθωμανικές, κατεχόμενες από Οθωμανούς ή εγκαταλελειμμένες από αυτούς και στη συνέχεια καταληφθείσες, ως αδέσποτες, δικαιώματι πολέμου²²², χωρίς να αναγνωρίζουν καθολικό δικαίωμα του Ελληνικού Δημοσίου ως διαδόχου του Οθωμανικού Δημοσίου επί όλων των γαιών. Έτσι, δεν αναγνωριζόταν δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου επί ακινήτων κατεχομένων πριν την Επανάσταση από Έλληνες²²³ ή επί ακινήτων που κατέλαβε το Δημόσιο και τα οποία ήταν «έρημα νομέα», όχι όμως «έρημα κυρίου», δηλαδή εγκαταλελειμμένα με πρόθεση παραίτησης από την κυριότητα και, ως εκ τούτου, αδέσποτα²²⁴. Ως εκ των ανωτέρω, το Δημόσιο οφείλει σε κάθε περίπτωση να αποδεικνύει τον ισχυρισμό του ότι συγκεκριμένο ακίνητο περιήλθε στην κυριότητά του δικαιώματι

²¹⁹ ΠΠρΑθ. 12147/1980, Αρχ. Νομ. 1983, σελ. 365.

²²⁰ ΑΠ 290/1893, Εφημ.Ελλ.Γαλλ.Νομ. 1893, σελ. 276, ΑΠ 198/1932, Θ. ΜΓ', σελ. 597-598, Γ. Νάκος, Το νομικό καθεστώς των τέως δημοσίων οθωμανικών γαιών, 1984, σελ. 105επ.

²²¹ ΑΠ123/1868, ΑΠ 327/1857, Γ. Νάκος, Αι «Μεγάλαι Δυνάμεις» και τα «εθνικά κτήματα της Ελλάδος», 1976, σελ. 536,

²²² ΑΠ 148/1855, ΑΠ 3/1856, ΑΠ 80/1897, Θ. Η' σελ. 472, ΑΠ 294/1901, Θ. ΙΓ' σελ. 164.

²²³ ΑΠ 199/1885, ΑΠ 102/1867, ΑΠ 319/1867, ΑΠ 284/1868.

²²⁴ ΑΠ 346/1857.

πολέμου²²⁵ και ειδικότερα να αποδεικνύει ότι συγκεκριμένο ακίνητο αποτελούσε γαία εξουσιαζόμενη πριν την Επανάσταση από τον Σουλτάνο ή γαία ανήκουσα σε Οθωμανό ιδιώτη καταληφθείσα με στρατιωτικά μέσα άλλως εγκαταλελειμμένη από τον Οθωμανό κύριό της και καταληφθείσα από το Δημόσιο ως αδέσποτη²²⁶.

Εξ άλλου, από τον συνδυασμό των σχετικών διατάξεων του Βυζαντινορωμαϊκού Δικαίου [ν. 2 παρ. 2 Πανδ. (41.4) Πανδ. (44.3), 76 παρ. 1 Πανδ. (18.1), 7 παρ. 3 Πανδ. (23.3) και ν. 8 παρ. 1 Κωδ. (7.39), 9 παρ. 1 Πανδ. (50.14)], του άρθρου 21 του νόμου της 21 Ιουνίου/ 10 Ιουλίου 1837 «περί διακρίσεως κτημάτων», τις διατάξεις του νόμου ΔΞΗ'/1912 και του άρθρου 51 συνάγεται ότι η κυριότητα επί ακινήτων του Δημοσίου περιέρχεται με έκτακτη χρησικτησία στους χρησιδεσπύζοντες ιδιώτες οι οποίοι είχαν συμπληρώσει – μετά των τυχόν προκτητόρων των οποίων οι ίδιοι τυγχάνουν ειδικοί ή καθολικοί διάδοχοι – έως την 11.09.1915 τριακονταετή καλόπιστη διανοία κυρίου νομή επί των εν λόγω ακινήτων²²⁷. Κατά συνέπεια, για τις εκτάσεις του Παλαιού Βασιλείου ιδιωτικό δικαίωμα κυριότητας ήταν δυνατό να θεμελιωθεί με έκτακτη χρησικτησία επί οποιουδήποτε δημοσίου κτήματος, υπό την προϋπόθεση ότι αποδεικνυόταν καλόπιστη νομή επί τριάντα τουλάχιστον έτη, η οποία άρχισε να ασκείται το αργότερο μέχρι την 11.09.1885.

2. Νέες Χώρες

Με το άρθρο 2 του ν. 147/1914²²⁸, με τον οποίο κυρώθηκε η από 14 Νοεμβρίου 1913 Συνθήκη «περί ειρήνης μεταξύ Ελλάδος και Τουρκίας», τα προσαρτώμενα εδάφη υπήχθησαν στην ισχύουσα στο Παλαιό Βασίλειο ελληνική αστική νομοθεσία υπό τους περιορισμούς των διατάξεων του άρθρου αυτού, με

²²⁵ ΑΠ 325/2002, Χρ.Ι.Δ. 2003, σελ. 713, ΑΠ 269/1909, Θ. ΚΑ' σελ. 68.

²²⁶ Λ. Κιτσαράς, Δημόσια κτήματα. Κυκλάδες..., Χρ.Ι.Δ. 2003, σελ. 753-754.

²²⁷ ΑΠ 296/1935, Ε.Ε.Ν., 1935, σελ. 255, ΑΠ 690/1996, Ε.Ε.Ν. 1998, σελ. 47, ΑΠ 947/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 2507.

²²⁸ ΦΕΚ Α' 25/1914.

τις οποίες προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η διατήρηση σε ισχύ των περί γαιών οθωμανικών διατάξεων ως προς τη ρύθμιση των ιδιωτικών δικαιωμάτων επί των γαιών αυτών. Οι σημαντικότερες οθωμανικές εμπράγματα διατάξεις είναι αυτές του Νόμου «Περί Γαιών» της 7 Ραμαζάν 1274 και της Οδηγίας «περί Ταπίων» της 7 Σαμπάν 1276.

Όπως προκύπτει από τον οθωμανικό νόμο Περί Γαιών της 7 Ραμαζάν 1274, οι οθωμανικές γαίες διακρίνονται σε πέντε κατηγορίες: ιδιόκτητες γαίες, δηλαδή δεκτικές ιδιωτικού δικαιώματος πλήρους κυριότητας («μούλκια»), δημόσιες γαίες (αγροί, λειμώνες, χειμαδιά, θέρετρα, δάση κλπ.), αφιερωμένες (βακουφικές) γαίες (γαίες που αφιερώθηκαν από ιδιώτη ή από τον Σουλτάνο σε κοινωφελή σκοπό), εγκαταλελειμμένες γαίες (γαίες που ανήκουν στην κοινή χρήση, όπως δημόσιοι δρόμοι, πλατείες, βοσκές, δάση κλπ.) και νεκρές γαίες (χέρσες, έρημες, δασώδεις ή πετρώδεις εκτάσεις που δεν βρίσκονται στην κατοχή κανενός)²²⁹.

Επί των δημοσίων γαιών χωρούσε παραχώρηση με ειδικό τίτλο (ταπί), το οποίο δεν προσπόριζε δικαίωμα κυριότητας στον ιδιώτη, αλλά μόνο δικαίωμα διαρκούς εξουσίασης («τεσσαρούφ»), δηλαδή δικαίωμα διαρκούς χρήσης της παραχωρούμενης έκτασης σύμφωνα με τους όρους που αναγράφονταν στο ταπί και έναντι καταβολής της προβλεπόμενης αποζημίωσης χρήσης²³⁰. Η κτήση κυριότητας ή άλλων εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί των δημοσίων όπως και επί των ιδιόκτητων γαιών λόγω μακρόχρονης νομής (χρησικτησία) ήταν αδύνατη σύμφωνα με την οθωμανική νομοθεσία, η οποία δεν προέβλεπε τον θεσμό της κτητικής παραγραφής²³¹.

²²⁹ *Ιδ.* Α. Καραμανλή – Μπαρουτάκη, Το δίκαιο της νομής, 1997, σελ. 647επ., Κ. Κεμίδης, Δασική ιδιοκτησία, 1995, σελ. 18-19.

²³⁰ Το δικαίωμα της διαρκούς εξουσίασης μπορούσε να αποκτηθεί και με δεκάχρονη συνεχή και αδιαμφισβήτητη φυσική εξουσίαση και καλλιέργεια, πλην όμως αυτός ο τρόπος κτήσης αφορούσε μόνο στις καλλιεργήσιμες γαίες και όχι άλλες μορφές γης (οικόπεδα, κήπο, δάση): ΑΠ 166/1939, ΑΠ 234/1957, ΝοΒ 5, σελ. 799, Ολ ΑΠ 609/1963, ΝοΒ 12, σελ. 97, ΑΠ 1204/2014.

²³¹ Άρθρα 1248, 1614 και 1660 του οθωμανικού Αστικού Κώδικα. ΑΠ 192/2019, 546/2017, 458/2016, 80/2015, 625/2014, ΝοΒ 2014, σελ. 1905.

Τα αποδεδειγμένως υφιστάμενα δικαιώματα διαρκούς εξουσίασης, μετά την προσάρτηση των Νέων Χωρών στο Ελληνικό Κράτος, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 7 του ν. 147/1914 και το υπ' αριθμ. 2468/1917 διάταγμα της προσωρινής Κυβέρνησης της Θεσσαλονίκης, διατηρήθηκαν και τράπηκαν σε δικαίωμα πλήρους κυριότητας κατά συγκυριότητα των 4/5 εξ αδιαιρέτου υπέρ του δικαιούχου του πρώην δικαιώματος διαρκούς εξουσίασης και του 1/5 εξ αδιαιρέτου υπέρ του Δημοσίου. Στη συνέχεια, με τα άρθρα 101 ως 104 του διατάγματος της 11/12.11.1929, το κατά το 1/5 δικαίωμα συγκυριότητας του Δημοσίου περιήλθε αυτοδικαίως και χωρίς εγγραφή στα βιβλία μεταγραφών στους συνιδιοκτήτες κατά τα 4/5, οι οποίοι απέκτησαν έτσι δικαίωμα πλήρους κυριότητας επί του συνόλου των εκτάσεών τους²³².

3. Ειδικές περιπτώσεις

α. Θεσσαλία και Άρτα

Οι επαρχίες αυτές προσαρτήθηκαν στο Ελληνικό Κράτος δυνάμει της Συνθήκης της Κωνσταντινουπόλεως, η οποία υπεγράφη μεταξύ του Οθωμανικού Κράτους και των μεγάλων Δυνάμεων στις 24 Μαΐου 1881, το άρθρο 4 παρ. 1 της οποίας προέβλεπε την αναγνώριση του ιδιωτικού δικαιώματος κυριότητας επί των πάσης φύσεως εκτάσεων οι οποίες κατέχονταν βάσει οθωμανικών τίτλων ή δυνάμει του οθωμανικού νόμου. Σε εκτέλεση της Συνθήκης υπεγράφη μεταξύ του Οθωμανικού Κράτους και του Ελληνικού Κράτους η από 20 Ιουνίου/ 2 Ιουλίου 1881 Σύμβαση της Κωνσταντινουπόλεως, που κυρώθηκε με τον νόμο ΠΛΗ/11-13.02.1882. Δυνάμει των άρθρων 4 και 9 της παραπάνω Σύμβασης έπαυσε η εφαρμογή των διατάξεων του Οθωμανικού Νόμου περί γαιών και τα δικαιώματα επί των αγροκηπίων, βοσκών, λειμώνων, δασών, νομών και παντός είδους γαιών κατεχομένων από ιδιώτες ή κοινότητες δυνάμει φερμανίων, χοτζετίων, ταπίων και άλλων τίτλων ή απλώς δυνάμει των διατάξεων του Οθωμανικού Νόμου

²³² ΑΠ 225/2016, 385/2012, 1122/2008, Αρμ. 2009, σελ. 668.

αναγνωρίσθηκαν και μετατράπηκαν σε πλήρη κυριότητα υπέρ των δικαιούχων τους. Έτσι, από την προσάρτησή της στην Ελλάδα εισήχθη στη Θεσσαλία και την περιοχή της Άρτας η ημεδαπή νομοθεσία, η οποία ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις που εφεξής δημιουργούνται, ενώ οι προγενέστερες έννομες σχέσεις παραμένουν υπαγόμενες στην προϊσχύουσα οθωμανική νομοθεσία²³³.

Για τις περιοχές αυτές δημοσιεύθηκε εξ άλλου ο «Πίναξ των κτήσεων του Οθωμανικού Κράτους των κειμένων εν αϊς Χώραις ταις παραχωρηθείσαις τη Ελλάδι δια της Συμβάσεως της Κων/λεως 24 Μαΐου 1883» (ΦΕΚ Α' 512/7.12.1883), στον οποίο αναγράφονται οι κτήσεις του Οθωμανικού Δημοσίου. Τα κτήματα αυτά περιήλθαν αυτοδικαίως στο Ελληνικό Δημόσιο. Εξ αντιδιαστολής, τα λοιπά κτήματα που δεν περιλαμβάνονται στον παραπάνω πίνακα τεκμαίρεται ότι δεν ήταν δημόσια αλλά ιδιωτικά και ως προς αυτά δεν υπήρξε σχέση διαδοχής μεταξύ του Οθωμανικού και του Ελληνικού Δημοσίου²³⁴.

Μετά την προσάρτηση των εδαφών της Θεσσαλίας και της Άρτας στην Ελλάδα το έτος 1881, επί των εδαφών που περιήλθαν κατά κυριότητα στο Ελληνικό Δημόσιο χωρεί

κτήση κυριότητας με έκτακτη χρησικτησία, εφ' όσον έχει συμπληρωθεί τριακονταετής νομή μέχρι την 12.09.1915²³⁵.

β. Θράκη

Η 14 Μαΐου 1920 θεωρείται ως η ημέρα της απελευθέρωσης της Θράκης, όπως κατοχυρώθηκε με τη Συνθήκη των Σεβρών της 28 Ιουλίου 1920. Με το ν.δ.

²³³ ΑΠ 417/1938, 418/1971, ΝοΒ 1971, σελ. 1117, 625/2014, ΝοΒ 2014, σελ. 1905. Ε. Κουρουσόπουλος, όπ. π., σελ. 203, Β. Παπαρήστου, Αντιδικίες δημοσίου – ιδιωτών επί των δασών – δασικών εκτάσεων, 1994, σελ. 54, Γ. Διαμαντόπουλος, Δάση, Δασικοί Χάρτες, Δασολόγιο και Κτηματολόγιο, 2017, σελ. 11.

²³⁴ Γ. Αποστολάκης, 1830, 1831 και 1912: Η διαδοχή του Τουρκικού Δημοσίου από το Ελληνικό και τα δάση. Τρεις επίκαιρες ιστορίες δικαίου σε Τιμητικός Τόμος Νικολάου Θ. Νίκα, 2018.

²³⁵ ΑΠ 11/2017, 384/2014, ΝοΒ 2014, σελ. 1660.

της 26 Οκτωβρίου/ 10 Νοεμβρίου 1923 επεκτάθηκαν στη Θράκη οι διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 147/1914, επομένως η Θράκη υπήχθη στο νομικό καθεστώς των Νέων Χωρών²³⁶, ενώ και μέχρι την κατά τον ως άνω χρόνο εισαγωγή της ελληνικής νομοθεσίας οι γαίες της Θράκης διέπονταν από τον οθωμανικό νόμο «περί Γαιών»²³⁷. Ωστόσο, οι γαίες της Θράκης θεωρήθηκαν ως ανταλλάξιμες και παραδόθηκαν στη διαχείριση της ανταλλάξιμης περιουσίας, λόγω της ανταλλαγής πληθυσμών που έλαβε χώρα σύμφωνα με τη Σύμβαση Υποχρεωτικής Ανταλλαγής των Ελληνοτουρκικών πληθυσμών της Λωζάνης της 30.1.1923, η οποία περιελήφθη στη Συνθήκη της Λωζάνης της 24.7.1923²³⁸.

γ. Δωδεκάνησα

Στα Δωδεκάνησα η ιταλική αστική νομοθεσία διαδέχθηκε την προγενεστέρως ισχύουσα οθωμανική νομοθεσία, ενώ η ελληνική νομοθεσία εισήχθη με τον ν. 510/1947 και ειδικότερα με το άρθρο 2 παρ. 1 του νόμου αυτού, με το οποίο εισήχθησαν στη Δωδεκάνησο ο Αστικός Κώδικας, ο ΕισΝΑΚ και το ν.δ. 7/10.05.1945. Ειδικότερα η ακίνητη περιουσία στη Δωδεκάνησο διεπόταν από την οθωμανική νομοθεσία μέχρι την 01.01.1932, χρονολογία κατά την οποία εισήχθη στη Δωδεκάνησο ο Ιταλικός Αστικός Κώδικας με το 200/31.10.1931 διάταγμα του Ιταλού Κυβερνήτη.

Περαιτέρω, οι διακρίσεις των ακινήτων σύμφωνα με τον Οθωμανικό νόμο «περί Γαιών» διατηρήθηκαν σε ισχύ ως τοπικό δίκαιο με τις διατάξεις των άρθρων 1, 2 και 4 του Κτηματολογικού Κανονισμού που κυρώθηκε με το 132/1929 διάταγμα του Ιταλού Κυβερνήτη, ο οποίος διατηρήθηκε σε ισχύ και μετά την ενσωμάτωση της Δωδεκανήσου στην Ελλάδα με το άρθρο 8 παρ. 2 του ν. 510/1947, οι δε διατάξεις των άρθρων 1 έως 8 του Κτηματολογικού Κανονισμού,

²³⁶ ΑΠ 370/1996, ΕφΘρ. 197/2015, ΝοΒ 2017, σελ. 1619, 214/2014, 2/1081 Αρμ. ΑΖ', σελ. 482.

²³⁷ ΑΠ 369/1964, ΝοΒ 1964, σελ. 920.

²³⁸ Ε. Κουρουσόπουλος, όπ. π., σελ. 238, Β. Παπαχρήστου, όπ. π., σελ. 55. Για το ζήτημα της κυριότητας επί των ανταλλάξιμων κτημάτων *ιδ.* Θ. Παυλίδης, Οι ανταλλάξιμοι πρόσφυγες: τύχη ανταλλάξιμης περιουσίας, 2018.

που αναφέρονται στις διακρίσεις των ακινήτων και στα δικαιώματα επί αυτών έχουν εφαρμογή σε όλες τις νήσους της Δωδεκανήσου, ανεξαρτήτως της λειτουργίας ή μη Κτηματολογικών γραφείων²³⁹.

Με βάση τις διατάξεις των Ιταλικών Αστικών Κωδίκων του 1865 και του 1942 καθώς και του Ελληνικού Αστικού Κώδικα, πριν την ενσωμάτωση της Δωδεκανήσου στην Ελλάδα δεν είναι δυνατή η κτήση κυριότητας ακινήτου με έκτακτη χρησικτησία, διότι από 1.1.1932, ημερομηνία έναρξης ισχύος του 200/1931 διατάγματος, κατά την οποία αρχίζει να τρέχει ο χρόνος χρησικτησίας, μέχρι τις 10.01.1949, οπότε εισάγεται στην Δωδεκάνησο με το β.δ. της 31 Δεκεμβρίου 1948/10 Ιανουαρίου 1949 ο α.ν. 1539/1938 «περί προστασίας των δημοσίων κτημάτων», ο οποίος απαγορεύει την παραγραφή των εμπραγμάτων δικαιωμάτων του Δημοσίου, δεν συμπληρώνεται, σύμφωνα και με τις διατάξεις των άρθρων 64 και 65 ΕισΝΑΚ, ο αναγκαίος χρόνος στην νομή του πράγματος. Αντιθέτως είναι δυνατή η κτήση δικαιώματος διηνεκούς εξουσίας (τεσσαρούφ), εφ' όσον συμπληρώθηκε δεκαετία στην καλλιέργεια δημόσιας γης μέχρι τις 10.1.1949²⁴⁰, ενώ με το άρθρο 9 παρ. 1 του ν. 2100/1952 ορίστηκε ότι το δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου επί δημοσίων γαιών στην Δωδεκάνησο αποσβέννεται και οι κατέχοντες δικαίωμα εξουσίας (τεσσαρούφ) επί των ανωτέρων κτημάτων αποκτούν την πλήρη κυριότητα επί αυτών αυτοδικαίως και χωρίς καμία άλλη διατύπωση²⁴¹, ειδικώς δε για τη Ρόδο και την Κω η ως άνω πλήρης κυριότητα περιέρχεται σε εκείνους που κατέχουν κτήματα σύμφωνα με τις κτηματολογικές εγγραφές, υπό την προϋπόθεση έναρξης της εξουσίας

²³⁹ Π. Θεοδωρόπουλος, Το ισχύον εν Δωδεκανήσω δίκαιον, 1981, σελ. 71 επ., ΑΠ 120/2018, 477/2016, ΝοΒ 2016, σελ. 2269, 2077/2014, 1814/2012, ΝοΒ 2013, σελ. 1217.

²⁴⁰ ΑΠ 120/2018, 477/2016, ΝοΒ 2016, σελ. 2269.

²⁴¹ ΑΠ 192/2013, 477/2016, ΝοΒ 2016, σελ. 2219, 458/2016.

(τεσσαρούφ) επί των κτημάτων αυτών πριν την κατάρτιση των οικείων Κτηματολογίων και της διατήρησής της μέχρι τη δημοσίευση του ν. 2100/1952²⁴².

B. Περιοχές ημιαυτόνομες ή εκτός Οθωμανικής κυριαρχίας

1. Ημιαυτόνομες περιοχές

Ορισμένες περιοχές της σημερινής Ελληνικής Επικράτειας διατήρησαν υπό το οθωμανικό καθεστώς την αυτονομία τους καθώς και ορισμένα προνόμια, όπως τα ιδιωτικά ιδιοκτησιακά δικαιώματα, είτε διότι οι γαίες τους ουδέποτε υποτάχθηκαν στην οθωμανική κυριαρχία είτε διότι σε αυτές το Κράτος δεν είχε εμπράγματα δικαιώματα επί των γαιών²⁴³.

α. Κυκλάδες, Νήσοι Αιγαίου

Το γαιοκτητικό καθεστώς των Κυκλάδων και των λοιπών Νήσων του Αιγαίου διαμορφώνεται από το ιδιαίτερο ιστορικό προσάρτησής τους στο Οθωμανικό Κράτος. Τον 16ο αιώνα (1566) οι Κυκλάδες, μετά από περισσότερους από τρεις αιώνες λατινικής κυριαρχίας, υποτάχθηκαν οικειοθελώς και ενσωματώθηκαν στο Οθωμανικό Κράτος. Ως ανταμοιβή για την υποταγή τους, ο Σουλτάνος παραχώρησε ιδιαίτερα προνόμια προς τους χριστιανούς κατοίκους των Κυκλάδων, μεταξύ άλλων χαρακτηρίζοντας το σύνολο των γαιών των νήσων αυτών ως ιδιωτικές γαίες καθαράς ιδιοκτησίας, μη εξουσιαζόμενες από τον Σουλτάνο, καθεστώς που ισχύει και για τα λοιπά νησιά του Αιγαίου (με την εξαίρεση αυτών που βρίσκονται στα παράλια της Ανατολής, όπως η Χίος, η Σάμος, η Μυτιλήνη, αλλά και η Κρήτη)²⁴⁴. Πράγματι, από τα ιστορικά στοιχεία

²⁴² ΕφΔωδ. 36/1958, ΝοΒ 1958, σελ. 942.

²⁴³ Α. Γεωργιάδης, Το ιδιοκτησιακό των Μανιατών: Τα κτήματα στη Μάνη και το τεκμήριο κυριότητας υπέρ του Δημοσίου, Περιοδικό ΜΑΝΗ, τ. 40, 2006.

²⁴⁴ Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Εκδοτική Αθηνών, 1970, τ. Ι', σελ. 154, Π. Κοντός, Δασική Πολιτική ιδία εν Ελλάδι, 1929, σελ. 284, Ν. Ελευθεριάδης, Γνωμοδότηση, Ελ.Δνη 1926, σελ. 58, Ν. Ελευθεριάδης, Μοναστηριακαί Γαίαι..., 1939, σελ. 69 επ. και σελ. 133, Ε. Κουρουσοπουλος, Δασική ιδιοκτησία και διαχείρισις, 1978, σελ. 231, Β. Παπαχρήστου, όπ. π., σελ. 63, Λ. Κιτσαράς, Δημόσια κτήματα.

προκύπτει ότι στις περισσότερες νήσους του Αιγαίου, όπως οι Κυκλάδες και οι Σποράδες, ίσχυε καθεστώς αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με το οποίο η διοίκηση των νήσων αποτελούσε αρμοδιότητα του Διερμηνέα (δραγομάνου) του Στόλου, αξίωμα το οποίο ασκούσαν Έλληνες²⁴⁵, ενώ την εσωτερική διακυβέρνηση ασκούσαν ομογενείς προεστοί ή δημογέροντες, εκλεγόμενοι από τους κατοίκους, και όχι σπαχήδες, βοεβόδες ή άλλα οθωμανικά διοικητικά όργανα, ενώ οι νησιώτες απολάμβαναν του προνομίου της διατήρησης της ιδιωτικής και κοινοτικής τους ιδιοκτησίας²⁴⁶.

β. Λέσβος, Χίος, Σάμος, Θάσος, Σαμοθράκη

Η Λέσβος ανήκει στις Νέες Χώρες και υπάγεται στο νομικό καθεστώς τους²⁴⁷. Εντούτοις, η Λέσβος δεν θεωρήθηκε κατακτηθείσα («δορυάλωτος») χώρα αλλά υπαχθείσα στην οθωμανική κυριαρχία με σύμβαση «σουλχέν», αφού οι κάτοικοί της δεν επιθυμούσαν την κυριαρχία των Γενουατών, υπό την κατοχή των οποίων βρισκόταν η νήσος κατά τον χρόνο της Άλωσης της Κωνσταντινούπολης, και επιδίωξαν την κατάληψη της νήσου από τους Οθωμανούς, η οποία έλαβε πράγματι χώρα το έτος 1462. Για τον λόγο αυτό αναγνωρίστηκαν στους κατοίκους της Λέσβου ιδιαίτερα προνόμια από το

Κυκλάδες..., Χρ.Ι.Δ. 2003, σελ. 755, Α. Γεωργιάδης, Η κυριότητα του Δημοσίου επί των αδέσποτων ακινήτων στις νήσους των Κυκλάδων, Χρ.Ι.Δ. 2005, σελ. 857, «Διασάφηση» του ν. της 26 Μαΐου – 7 Ιουνίου 1835 (ΦΕΚ 20/1835-Παράρτημα), Δ. Δημητρόπουλος, Όρια και σύνορα στην αγροτική γη των νησιών του Αιγαίου στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας, Κέντρο Νεοελληνικών Ερευνών - Laboratoire de Démographie Historique της Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2002, Κ. Άμαντος, Οι προνομιακοί ορισμοί του μουσουλμανισμού υπέρ των Χριστιανών, Ελληνικά, τ. 9, 1936, σελ. 127-136, Ε. Κούκκου, Οι κοινοτικοί θεσμοί στις Κυκλάδες κατά την Τουρκοκρατία, 1980, σελ. 25-45. Ζ. Κεσσές, Γνωμοδότηση, 20.03.2014, ΕφΛαρ. 377/2018, 354/2005.

²⁴⁵ Ε. Κούκκου, Θεσμοί και προνόμια του Ελληνισμού μετά την Άλωση, 1988, σελ. 223επ.

²⁴⁶ Λ. Κοτσίρης, Ιδιοκτησιακό καθεστώς δασών και βοσκοτόπων της νήσου Σκύρου και το περιεχόμενο του εν Σκύρω ισχύοντος δικαιώματος χορτονομής, Αρμ.1983, σελ. 12 επ., ιδ. την υπ' αριθμ. 289/1.11.1844 Γνωμοδότηση της Τριμελούς Επιτροπής διαφιλονικούμενων δασών της Γραμματείας επί των Οικονομικών, η οποία συστάθηκε το 1842 κατ' εφαρμογή του β.δ. του 1836 περί ιδιωτικών δασών.

²⁴⁷ ΑΠ 455/2015.

Οθωμανικό Κράτος, μεταξύ των οποίων το δικαίωμα της πλήρους ιδιοκτησίας των κατοίκων και των Κοινοτήτων επί των ακινήτων τους²⁴⁸.

Αντίστοιχο με το καθεστώς της Λέσβου, για τους αυτούς λόγους, είναι το καθεστώς των γαιών της Χίου, ως μη δορυάλωτης χώρας, οι όποιες λογίζονται ως ιδιόκτητες φορολογούμενες²⁴⁹, ενώ ως γαίες πλήρους ιδιοκτησίας αναγνωρίζονται και οι γαίες της Σάμου²⁵⁰, η οποία με τη Συνθήκη του Λονδίνου της 20 Φεβρουαρίου 1830 κατέστη αυτόνομη Πολιτεία υπό την επικυριαρχία του Σουλτάνου με αυτοτελή νομοθεσία που ρύθμιζε τα εμπράγματα δικαιώματα και δη τον Σαμιακό Αστικό Κώδικα, ο οποίος ίσχυσε μέχρι την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα²⁵¹, όπως και οι γαίες της Ικαρίας²⁵².

Η Θάσος επίσης γίνεται νομολογιακώς δεκτό ότι αποτελεί μη κατακτηθείσα («δορυάλωτο») χώρα αλλά υπαχθείσα στην οθωμανική κυριαρχία με αυτόβουλη παράδοση της νήσου στον Σουλτάνο Μεχμέτ Β' κατόπιν πρωτοβουλίας του Κριτόβουλου του Ιμβρίου, με αποτέλεσμα οι γαίες της νήσου Θάσου να ενταχθούν στην κατηγορία των ιδιόκτητων φορολογούμενων γαιών²⁵³.

²⁴⁸ Ν. Ελευθεριάδης, Γνωμοδότηση, Θέμις ΛΓ, σελ. 559, ΜΠρΜυτιλήνης 219/1999, Αρχ.Νομ. 2001, σελ. 641, 154/1998, ΕφΑιγ. 18/1925.

²⁴⁹ ΕφΑιγ. 18/1925, ΜΠρΜυτιλήνης 219/1999, Αρχ.Νομ. 2001, η οποία αναφέρει ότι, αντίθετα με τις νήσους Λέσβο και Χίο, στις νήσους Λήμνο και Άγιο Ευστράτιο εφαρμόζεται το καθεστώς που ισχύει στις υπόλοιπες Νέες Χώρες. Γ. Καραγιάννης, Νομικά προβλήματα από τη δασική νομοθεσία, ΝοΒ 1978, σελ. 1136, Ε. Κουρουσόπουλος, όπ. π., σελ. 233.

²⁵⁰ Ε. Κουρουσόπουλος, όπ. π., σελ. 233.

²⁵¹ Γ. Καραγιάννης, όπ. π., σελ. 1134.

²⁵² ΑΠ 200/1934, Θεμ. ΜΕ' σελ. 565, Ε. Κουρουσόπουλος, όπ. π., σελ. 233.

²⁵³ ΠΠρΚαβ. 9/2013, 207/2007, 163/1994, ΜΠρΚαβ. 124/2013, 1924/2008, 862/2012, 1708/2006, Αρμ. 2006, σελ. 1659, Ν. Ελευθεριάδης, Χαρακτηρισμός γαιών εν Ελλάδι επί τουρκοκρατίας, Δνη 1926, σελ. 348, Ε. Κουρουσόπουλος, όπ. π., σελ. 234, Χ. Αντωνιάδης, Νομολογία για το ιδιοκτησιακό καθεστώς της Θάσου και Γ. Χιόνης, Ιστορική επιταγή η υπαγωγή της Θάσου στις μη δορυάλωτες περιοχές σε Πρακτικά Ημερίδας για τα εμπράγματα δικαιώματα των Θασίων, Θασιακά, Τ. 19, 2018, σελ. 15 επ. και 102 επ. Για τις νομολογιακές αντιφάσεις ως προς τον «δορυάλωτο» ή μη χαρακτήρα της Θάσου *ιδ.* Γ. Χιόνης, Το ιδιοκτησιακό καθεστώς της Θάσου κατά την τουρκοκρατία, 2018.

Οι γαίες της Σαμοθράκης ήταν αφιερωμένες ως προς την είπραξη φόρων υπέρ του Ιεροσπουδαστηρίου της Κωνσταντινούπολης, ενώ το δικαίωμα εξουσίας (τεσσαρούφ) ανήκε στους κατοίκους της νήσου, οι οποίοι ασκούσαν τα δικαιώματά τους, δυνάμει οθωμανικών κτηματολογικών τίτλων, ως επί ιδιόκτητων κτημάτων²⁵⁴.

γ. Κρήτη

Οι συνεχείς εξεγέρσεις του Κρητικού λαού οδήγησαν στη Σύμβαση της Χαλέπας στις 15 Οκτωβρίου 1878 και τη μερική απόσπαση της Κρήτης από την οθωμανική κυριαρχία. Με το Κρητικό Σύνταγμα του 1899 η Κρήτη ανακηρύχθηκε σε αυτόνομη πολιτεία υπήχθη στο καθεστώς της Κρητικής Πολιτείας, το οποίο διήρκεσε μέχρι τη συνθήκη του Λονδίνου του 1913, με την οποία επήλθε η ένωση της Κρήτης με την Ελλάδα. Η Κρητική Πολιτεία ήταν αυτόνομη, όπως πρωτίστως προκύπτει από τα άρθρα 1 και 17 του Συντάγματος της Κρητικής Πολιτείας του 1907, τα οποία διακηρύσσουν την αυτοδιάθεση της κρητικής γης και την αυτορρύθμιση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων στην Κρήτη, χωρίς αναφορά στο οθωμανικό δίκαιο, αλλά και από τη θέσπιση του Κρητικού Αστικού κώδικα του 1904, ο οποίος ίσχυσε μέχρι την κατάργησή του το έτος 1946 από τον Α.Κ.. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, το Ελληνικό Δημόσιο κατέστη ιστορικά διάδοχο του Δημοσίου της Κρητικής Πολιτείας και όχι του Οθωμανικού Δημοσίου, όπως άλλωστε συνάγεται και εκ του από 3/4.10.1908 Διατάγματος της Κρητικής Πολιτείας, με το οποίο ορίζεται το Ελληνικό Δημόσιο ως διάδοχος του Δημοσίου της Κρητικής Πολιτείας.

Για τους λόγους αυτούς, βασίμως διατυπώνεται η άποψη ότι οι κατά την οθωμανική κατοχή δημόσιες γαίες κατέστησαν με την αυτονομία της Κρήτης ακίνητα πλήρους ιδιοκτησίας (μούλκια)²⁵⁵. Παρά ταύτα, η νομολογία κρίνει

²⁵⁴ Ε. Κουρουσόπουλος, όπ. π., σελ. 234.

²⁵⁵ Ν. Ελευθεριάδης, Η ακίνητος ιδιοκτησία εν Τουρκία, 1903.

παγίως ότι οι γαίες της Κρήτης ανήκουν στο Ελληνικό Δημόσιο εκ διαδοχής από το Οθωμανικό²⁵⁶. Έτσι, κρίνεται ότι η Κρήτη, όπως και όλες οι Νέες Χώρες, υπήχθη σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 4 του ν. 147/1914 στην ελληνική νομοθεσία, με παράλληλη διατήρηση του περί γαιών οθωμανικού νόμου – παρά τη διατήρηση σε ισχύ του Κρητικού Αστικού Κώδικα με το άρθρο 2 παρ. 3 του ν. 147/1914 – ως προς τη ρύθμιση των ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων²⁵⁷.

Παρά ταύτα, η εφαρμογή του Κρητικού Αστικού Κώδικα επιφέρει μία σημαντική διαφοροποίηση έναντι των λοιπών Νέων Χωρών ως προς τη χρησικτησία. Σύμφωνα με τα άρθρα 293, 295 και 302 του Κρητικού Αστικού κώδικα, επί δημοσίου κτήματος στην Κρήτη ήταν δυνατή η κτήση κυριότητας με 10ετή τακτική ή 20ετή έκτακτη χρησικτησία συμπληρωμένη μέχρι την 11.05.1915. Με τα άρθρα 1356 και 1357 του Κρητικού Αστικού κώδικα συνυπολογίζεται στον χρόνο νομής και ο χρόνος που διέδραμε πριν την έναρξη ισχύος του Κρητικού Αστικού κώδικα, με αποτέλεσμα να αναγνωρίζεται η προσμέτρηση χρόνου για τη θεμελίωση χρησικτησίας και κατά τον χρόνο ισχύος του οθωμανικού δικαίου, το οποίο δεν προέβλεπε τον θεσμό της χρησικτησίας.

Περαιτέρω, τα κατεχόμενα από ιδιώτες βακουφικά κτήματα λογίζονται ως κτήματα πλήρους ιδιοκτησίας σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 1 του Συντάγματος της Κρητικής Πολιτείας του έτους 1907, κατά το οποίο όλα τα βακουφικά κτήματα οιασδήποτε κατηγορίας (με εξαίρεση απρόσοδα ευαγή ή θρησκευτικά ιδρύματα) έγιναν κτήματα τελείας ιδιοκτησίας εις χείρας των κατά τη δημοσίευση του Συντάγματος του 1899 νομίμων κατόχων αυτών και των καθολικών και

²⁵⁶ ΑΠ 1343/2015, ΑΠ 1347/2014, ΑΠ 572/2001, ΑΠ 1080/1994.

²⁵⁷ ΑΠ 596/1957, ΝοΒ 6, σελ. 323, ΑΠ 67/1937. Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί μία καθοριστικής σημασίας νομολογιακή αντίφαση, εφ' όσον ο Άρειος Πάγος αφ' ενός αναγνωρίζει ότι οι διατάξεις του Κρητικού Α.Κ., οι οποίες θεσπίστηκαν υπό το καθεστώς της Κρητικής Πολιτείας, έχουν πλήρη ισχύ και κατισχύουν του οθωμανικού νόμου, αφ' ετέρου όμως δεν αναγνωρίζει ότι το Ελληνικό δημόσιο κατέστη διάδοχος του Δημοσίου της Κρητικής Πολιτείας, όπως άλλωστε ρητώς ορίζεται με το από 3/4.10.1908 Διάταγμα της Κρητικής Πολιτείας, αλλά κρίνει ότι το Ελληνικό Δημόσιο κατέστη διάδοχο του Οθωμανικού.

ειδικών διαδόχων τους. Με το άρθρο 12 του ν. ΔΣΙΓ'/1913, το Ελληνικό δημόσιο κατοχύρωσε τα επί βακουφίων κτηθέντα ως άνω δικαιώματα²⁵⁸.

Τέλος, με τον ν. 3345/1925 «*Περί Ταμείων Εφένδρων Πολεμιστών Κρήτης*» καθιδρύθηκε αναγκαστική συγκυριότητα Δημοσίου – Μονών σε μοναστηριακά κτήματα λόγω απαλλοτρίωσης υπέρ των Ταμείων. Σύμφωνα με άρθρο 10 παρ. ΙΙΙ περ. γ' του ν. 3208/2003, το Δημόσιο δεν προβάλλει δικαιώματα κυριότητας επί των εκτάσεων αυτών που διαχωρίστηκαν μεταξύ των Ταμείων και των Μονών.

δ. Μάνη

Η περιοχή της Μάνης ουδέποτε υπετάγη στους Οθωμανούς, αλλά διατήρησε την ανεξαρτησία της και δη ως ανεξάρτητη ηγεμονία διοικούμενη από Έλληνα Ηγεμόνα (Μπέη). Επομένως, στην αυτοδιοικούμενη Μάνη δεν ίσχυε η οθωμανική νομοθεσία και δεν υπήρχαν περιουσίες ανήκουσες στο Οθωμανικό Δημόσιο ή σε Οθωμανούς ιδιώτες. Αντίθετα, η Μάνη συνέκειτο μόνο από γαίες καθαρής ιδιοκτησίας, οι οποίες εξουσιάζοντο κατά πλήρες δικαίωμα κυριότητας από τους χριστιανούς κυρίους τους²⁵⁹.

2. Ιόνια Νησιά

Τα Ιόνια νησιά, μετά τη λήξη της κυριαρχίας των Ενετών, του καθεστώτος της Επτανήσου Πολιτείας που είχε διαμορφωθεί με τη Συνθήκη της Κωνσταντινουπόλεως του 1800 μεταξύ Ρωσίας και Τουρκίας και της Επιτροπείας της Αγγλίας επί του Ιονίου Κράτους δυνάμει της Συνθήκης των Παρισίων του 1815, προσαρτήθηκαν εν τέλει στην Ελληνική Επικράτεια με τη Συνθήκη του Λονδίνου της 29 Μαρτίου 1864. Εν όψει της παραπάνω ιστορικής εξέλιξης, η οθωμανική νομοθεσία ουδέποτε εφαρμόστηκε στα Επτάνησα, αντιθέτως, κατά την περίοδο της αγγλικής Επιτροπείας ίσχυσε το από 3/29 Δεκεμβρίου 1817

²⁵⁸ ΑΠ 572/2001, 331/1995.

²⁵⁹ Α. Δασκαλάκης, *Η Μάνη και η Οθωμανική Αυτοκρατορία 1453-1821*, 1924, σελ. 11επ., Α. Γεωργιάδης, *Το ιδιοκτησιακό των Μανιατών*, όπ. π., Αιτιολογική Έκθεση τροπολογίας άρθρου 67 του ν. 4042/2012 (ΦΕΚ Α' 24/13.02.2012), ΑΠ 1182/2013.

Σύνταγμα του Ηνωμένου Κράτους των Ιονίων Νήσων, σύμφωνα με το οποίο οι τοπικές Αρχές είχαν υπό την εξουσία τους τη δημόσια οικονομία και την διαχείριση της περιουσίας της νήσου, χωρίς όμως να προβλέπονται δημόσια κτήματα ανήκοντα στην ιδιοκτησία του Ηνωμένου Κράτους των Ιονίων Νήσων, ώστε να περιέλθουν στη συνέχεια κατά διαδοχή στο Ελληνικό Κράτος, μετά την ένωση της Επτανήσου με την Ελλάδα το 1864²⁶⁰.

Εξ άλλου, από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 593, 2092 και 2063 του Ιονίου Αστικού Κώδικα, που εφαρμόζονται σύμφωνα με τα άρθρα 64 και 65 του ΕισΝΑΚ στην έκτακτη χρησικτησία, όταν αυτή συμπληρώνεται πριν την εισαγωγή του Α.Κ. και μέχρι τη συμπλήρωση εικοσαετίας από την εισαγωγή του, για την κτήση κυριότητας ακινήτου με έκτακτη χρησικτησία απαιτείται διακατοχή συνεχής, αδιάκοπος, ειρηνική, δημοσία, αναμφίβολος και επί λόγω κυριότητας για μια τριακονταετία, χωρίς να λαμβάνεται υπ' όψιν η καλή η κακή πίστη του χρησιδεσπόζοντος. Περαιτέρω, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 1095 του Ιονίου Α.Κ., ο αποκτών με καλή πίστη και «δικαίω λόγω» ακίνητο (τακτική χρησικτησία), κτάται την κυριότητα αυτού με την παρέλευση δεκαετίας, αν ο αληθής κύριος κατοικεί στη νήσο όπου κείται το ακίνητο, διά παρελεύσεως ή εικοσαετίας, αν κατοικεί εκτός της νήσου αυτής²⁶¹.

2.1.3. Ο δημόσιος ή ιδιωτικός χαρακτήρας των εμπραγμάτων δικαιωμάτων

Λαμβανομένων υπ' όψιν των όσων ήδη εκτέθηκαν συνάγεται ότι ο καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος εκάστου περιβαλλοντικού αγαθού εξαρτάται από τον συνδυασμό διαφόρων στοιχείων και παραμέτρων, που συνοψίζονται ως εξής: ο Αστικός Κώδικας (άρθρα 966 – 968) θέτει ως κριτήριο για τον δημόσιο χαρακτήρα των περιβαλλοντικών αγαθών τη φύση τους ως κοινοχρήστων πραγμάτων (θάλασσες, ποταμοί, μεγάλες λίμνες, αιγιαλοί κλπ) ή ως πραγμάτων δημοσιολογικού σκοπού (αρχαιολογικοί τόποι, ιδιόχρηστα δάση

²⁶⁰ ΑΠ 340/1985, ΝοΒ 34, σελ. 76. ΝΣΚ 328/1996., Β. Παπαχρήστου, όπ. π., σελ. 56.

²⁶¹ ΑΠ 11/2019, ΑΠ 403/2018, ΑΠ 957/2015, ΑΠ 1005/2014, ΝοΒ 2014, σελ. 2333.

κλπ). Στους κανόνες του Αστικού Κώδικα προστίθενται οι ρυθμίσεις ειδικών νομοθετημάτων που διέπουν τις κατ' ιδίαν κατηγορίες περιβαλλοντικών αγαθών (δασικά οικοσυστήματα, παράκτιος και παρόχθιος χώρος, υδατικοί πόροι, αρχαιότητες κλπ). Παραλλήλως, εφ' όσον σύμφωνα με το άρθρο 51 ΕισΝΑΚ η προ της εισαγωγής του Αστικού Κώδικα κτήση εμπραγμάτων δικαιωμάτων κρίνεται βάσει του δικαίου που ίσχυε κατά τον χρόνο κατά τον οποίο έλαβαν χώρα τα γενεσιουργά των δικαιωμάτων αυτών πραγματικά γεγονότα, ο καθορισμός των εν γένει εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί των περιβαλλοντικών αγαθών κρίνεται υπό το διαχρονικό ιδιοκτησιακό καθεστώς τους, όπως αυτό καθορίζεται από το προϊσχύον δίκαιο και δη κατά περίπτωση από την πρώιμη εθνική νομοθεσία, την οθωμανική νομοθεσία, το βυζαντινορωμαϊκό δίκαιο και τα κατά τόπους ειδικώς ισχύσαντα νομικά καθεστώτα.

Ως εκ τούτου, η θεμελίωση κάθε τυχόν προβαλλόμενου εμπράγματος δικαιώματος αξιολογείται κατά περίπτωση σύμφωνα με το δίκαιο που ίσχυε στον τόπο και κατά τον χρόνο που φέρεται ότι έλαβε χώρα η γενεσιουργός αιτία του δικαιώματος αυτού, ενώ ακόμη και στην περίπτωση που το δικαίωμα αφορά περιβαλλοντικό αγαθό κοινόχρηστου χαρακτήρα πρέπει να διερευνάται αφ' ενός αν ο κοινόχρηστος χαρακτήρας υφίστατο κατά τον κρίσιμο χρόνο και αφ' ετέρου αν σύμφωνα με το ισχύον κατά τον κρίσιμο χρόνο δίκαιο χωρούσε θεμελίωση ιδιωτικού δικαιώματος κυριότητας επί των κοινοχρήστων πραγμάτων. Έτσι, στην περίπτωση θεμελίωσης κατά το παρελθόν εμπράγματος δικαιώματος επί αγαθού που στη συνέχεια κατέστη κατά νόμο δημόσιο υπό την ιδιότητά του ως κοινοχρήστου, η μετάθεση του δικαιώματος κυριότητας υπέρ του Δημοσίου χωρεί μόνο κατόπιν τήρησης των απαλλοτριωτικών διαδικασιών που προβλέπονται στο άρθρο 17 παρ. 2 του Συντάγματος και στους νομοθετικούς κανόνες για τη στέρηση της ιδιοκτησίας²⁶².

²⁶² *Ιδ.* ΑΠ 483/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 1651: για κοινόχρηστη οδό, ΑΠ 1792/2014: για αιγιαλό, Δ.ΕφΠειρ. 320/2006: για ακίνητο εντός ζώνης παραλίας, ΜΠρΘεσσ. 2997/2016: για κοίτη χειμάρρου που εγκαταλείφθηκε λόγω κάλυψης από όμβρια ύδατα, ΕφΑθ. 421/2018, Αρμ. 2018, σελ. 224: για αρχαία και θρησκευτικά μνημεία.

Η πληθώρα και η πολυπλοκότητα των νομικών καθεστώτων και η ανάγκη περιπτώσιολογικής διάγνωσης των εφαρμοστέων σε κάθε περίπτωση κανόνων δικαίου και ορθής ερμηνείας και συνδυαστικής εφαρμογής τους καθιστά εξαιρετικά δυσχερή τον εκ προοιμίου ενιαίο και ασφαλή προσδιορισμό του ιδιοκτησιακού καθεστώτος κάθε κατηγορίας περιβαλλοντικών αγαθών, γεγονός που επιτείνεται από τις μεταστροφές που σημειώνονται στη νομολογία και από την έκδοση αμφίβολης ορθότητας δικαστικών αποφάσεων στο πλαίσιο διάγνωσης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των κατ' ιδίαν περιβαλλοντικών αγαθών²⁶³.

2.2. Η κυριότητα των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου

2.2.1. Κυριότητα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου;

Τα «δημόσια πράγματα», στα οποία, όπως ήδη αναλύθηκε, συγκαταλέγονται τα δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά, χαρακτηρίζονται από τον ειδικό προορισμό στον οποίο αυτά είναι από τη φύση τους ή από τον νόμο αφιερωμένα και έγκειται είτε στην κοινή χρήση τους είτε σε ειδικό δημοσιολογικό σκοπό. Η εκπλήρωση των παραπάνω δημοσίου συμφέροντος προορισμών έρχεται σε προφανή σύγκρουση με τις απόλυτες εξουσίες που κατ' αρχήν συναρτώνται με το δικαίωμα κυριότητας, γεγονός που ευχερώς συνάγεται από τη διάταξη του άρθρου 966 Α.Κ. που θέτει τα δημόσια πράγματα εκτός συναλλαγής²⁶⁴. Ως εκ τούτου αυτοθρόως τίθεται, τόσο στην ελληνική όσο και σε κάθε άλλη έννομη τάξη και δη διαχρονικώς, το ζήτημα της σχέσης του δικαιώματος του Δημοσίου επί των πραγμάτων που εντάσσονται στην περιουσία του με το δικαίωμα κυριότητας, όπως αυτό οροθετείται από το αστικό δίκαιο.

Οι διάφορες θεωρίες που έχουν διατυπωθεί στη βιβλιογραφία²⁶⁵ έχουν ως στόχο να συνδυάσουν δύο θεμελιώδεις αλλά αντικρουόμενες παραδοχές: αφ' ενός

²⁶³ *Ιδ.* κατωτέρω, σελ. 311 επ.

²⁶⁴ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 58.

²⁶⁵ Για τις θεωρίες αυτές *ιδ.* Μ. Βελεγράκης, *Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο*, 2012.

δεν χωρεί αμφιβολία ότι το Κράτος ασκεί επί των πραγμάτων που του ανήκουν εξουσίες που προσιδιάζουν σε αυτές του ιδιωτικού δικαιώματος κυριότητας. Αφ' ετέρου είναι εξ ίσου βέβαιο ότι η ιδιαιτερότητα της φύσης και της λειτουργίας πολλών πραγμάτων, κυρίως των κοινοχρήστων και των δημοσιολογικού σκοπού πραγμάτων, τα οποία υπάγονται στην κυριαρχική εξουσία του Κράτους, δημιουργούν ιδιαίτερη έννομη σχέση ανάμεσα στο Κράτος και την περιουσία του²⁶⁶. Οι παραπάνω αντίρροπες παραδοχές άγουν είτε στην ταύτιση της κυριότητας του Δημοσίου με εκείνη του αστικού δικαίου είτε στην αναγνώριση μίας ιδιαίτερης έννοιας κυριότητας δημοσίου δικαίου, η οποία εμπνέεται από την κυριαρχική εξουσία του Κράτους, ενσωματώνοντας ταυτόχρονα τα κύρια χαρακτηριστικά των ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων, και υπάγεται σε ειδικό νομοθετικό καθεστώς.

Η πλέον χαρακτηριστική περίπτωση συνδυασμού των παραπάνω στοιχείων εντοπίζεται στη θεωρία του «*domaine public*», η οποία αναπτύχθηκε στη γαλλική επιστήμη στις αρχές του 19^{ου} αιώνα και επηρέασε την ελληνική θεωρία και νομολογία. Η συνοπτική ανάλυση της θεωρίας αυτής είναι σκόπιμη, διότι επιτρέπει την κατανόηση των σημείων σύγκλισης και απόκλισης μεταξύ της γαλλικής και της εθνικής προσέγγισης αλλά και των εκατέρωθεν θετικών στοιχείων και αδυναμιών.

A. Η θεωρία του «*domaine public*» στο γαλλικό δίκαιο

Υπό το προεπαναστατικό καθεστώς η κρατική περιουσία ταυτίζεται με την «κτήση του στέμματος», δηλαδή αποτελεί περιουσία του βασιλιά, ανεξαρτήτως της φύσης των διαφόρων πραγμάτων που απαρτίζουν την κρατική περιουσία, ενώ με τη γαλλική επανάσταση του 1789 και την επαναστατική νομοθεσία (διάταγμα της 22 Νοεμβρίου/1 Δεκεμβρίου 1790) η «κτήση του στέμματος» μετετράπη συλλήβδην σε «κτήση του έθνους»²⁶⁷.

²⁶⁶ Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, Ερμ.Α.Κ., άρθρο 968, 21.

²⁶⁷ *Ιδ.* Α. de Laubadère, *Traité de droit administratif*, T.2, 1986, σελ.127, F. Olivier-Martin, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, 1948, no 245 επ.

Με τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα του έτους 1804 προσδιορίζονται διαφορετικές κατηγορίες πραγμάτων που ανήκουν στη δημόσια κτήση (οδοί, ποταμοί, λιμένες, οχυρά, αδέσποτα κλπ), ενώ ορίζεται ότι περιέρχονται στη δημόσια κτήση «όλα τα τμήματα της επικράτειας που δεν είναι δεκτικά ιδιωτικής κυριότητας» (άρθρα 538 και επόμενα). Η αντιδιαστολή της δημόσιας κτήσης με την ιδιωτική κυριότητα και η συμπερίληψη στη δημόσια κτήση πολλών κατηγοριών αγαθών τα οποία δεν ήταν δυνατόν να υπάγονται σε ενιαίο νομικό καθεστώς, πολλά δε εκ των οποίων φαινόταν αναγκαίο να υπαχθούν σε ένα καθεστώς αποκλίνον του αστικού δικαίου, οδήγησε τη γαλλική θεωρία στην εγκαθίδρυση της διάκρισης μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής κτήσης του κράτους²⁶⁸.

Έτσι, η έννοια της δημόσιας κτήσης κατά την αρχική εννοιολογική της προσέγγιση από τη γαλλική θεωρία χαρακτηρίζεται από το στοιχείο της κυριαρχικής εξουσίας του Κράτους επί των πραγμάτων τα οποία τελούν υπό τη διαχείριση και την εποπτεία του στο πλαίσιο διασφάλισης της δημόσιας λειτουργίας τους, το οποίο αποκλείει την άσκηση επί των πραγμάτων αυτών οποιασδήποτε εξουσίας που απορρέει από το δικαίωμα κυριότητας, αφού η εξουσία διάθεσης (*abusus*) απουσιάζει, προκειμένου περί πραγμάτων αναπαλλοτρίωτων – εκτός συναλλαγής, η εξουσία χρήσης (*usus*) ανήκει σε όλους και η εξουσία κάρπωσης (*fructus*) δεν είναι νοητή, κατά τρόπο ώστε η έννοια της δημόσιας κτήσης αντικαθιστά και είναι ασυμβίβαστη με αυτή της κυριότητας. Κατά τη θεώρηση αυτή η δημόσια κτήση περιλαμβάνει τα πράγματα που προορίζονται από τη φύση τους ή έχουν αφιερωθεί από την κρατική εξουσία στην κοινή χρήση²⁶⁹.

²⁶⁸ *Ιδ.* R. Chapus, *Droit administratif général*, T.2, 1991, σελ.290, A. de Laubadère, *όπ. π.*, σελ. 128. Για την αναλυτικότερη εξέταση τη έννοιας της δημόσιας κτήσης στο γαλλικό δίκαιο, *ιδ.* Μ. Βελεγράκης, *όπ. π.*, σελ. 28 επ. και 228 επ., W.-C. Vegting, *Domaine public et res extra commercium. Etude historique du droit romain, français et néerlandais*, Paris 1950.

²⁶⁹ V. Proudhon, *Traité du domaine public*, T. 1, Dijon 1833, T. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, T. 4, Paris 1900, σελ 95, J. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1913, σελ. 406.

Ο απόλυτος χαρακτήρας της παραπάνω προσέγγισης, που συναρτάται με τον αποκλεισμό κάθε έννοιας εμπράγματος δικαιώματος επί των δημοσίων πραγμάτων, οδήγησε σε μία νεότερη θεωρητική προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία στη δημόσια κτήση εντάσσονται τα πράγματα που είναι απαραίτητα και έχουν αφιερωθεί για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, επί των οποίων το κράτος κατέχει όλες τις εξουσίες που απορρέουν από το δικαίωμα της κυριότητας: το *usus* υφίσταται τουλάχιστον για τα πράγματα που έχουν καθιερωθεί σε δημόσιες υπηρεσίες, το *fructus* ασκείται μέσω των εσόδων που αντλεί το κράτος από την αξιοποίηση των δημοσίων πραγμάτων και η ύπαρξη του *abusus* αφ' ενός επιβεβαιώνεται από την απαγόρευση απαλλοτρίωσης, αφού αν το κράτος δεν είχε εξουσία διάθεσης η σχετική απαγόρευση θα ήταν άτοπη, αφ' ετέρου συμβαδίζει με την αναντίλεκτη κυριότητα του κράτους επί των δημοσίων πραγμάτων μετά την αποκαθέρωσή τους. Οι παραπάνω εμπράγματες εξουσίες ασκούνται σε συνδυασμό και υπό τους περιορισμούς των κυριαρχικών δικαιωμάτων του Κράτους επί των πραγμάτων που ανήκουν στη δημόσια κτήση²⁷⁰.

Κατά μία τρίτη θεωρητική προσέγγιση, δεν είναι δυνατόν να διακριθούν δύο διαφορετικά αυτοτελή νομικά καθεστώτα, ένα για τη δημόσια κτήση και ένα για την ιδιωτική κτήση του κράτους, αλλά στην πραγματικότητα διαμορφώνεται μία πληθώρα νομικών καθεστώτων που διαφέρουν ως προς το βαθμό στον οποίο συμμετέχει το δημόσιο δίκαιο και το ιδιωτικό δίκαιο στο καθένα από αυτά. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, υπάρχει μία διαβάθμιση στη δημόσια ή ιδιωτική κτήση του κράτους, κατά την οποία ο βαθμός του δημόσιου χαρακτήρα της εκάστοτε κατηγορίας πραγμάτων είναι εκείνος που απαιτείται για την προστασία τους ή για τη διατήρηση του δημόσιου προορισμού τους²⁷¹.

²⁷⁰ M. Hauriou, Précis de droit administratif, Paris 1914, σελ. 639 και 677, M. Walline, Les mutations domaniales, Paris 1925, σελ. 45, R. Bonnard, Précis de droit administratif, Paris 1943, σελ. 549.

²⁷¹ L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, Paris 1928, T. 3, σελ. 353 επ., J.-M. Auby, Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration, EDCE 1958, σελ. 35, J.-M. Auby, Le problème de la domanialité publique des immeubles affectés à un service public, Mél. Laborde-Lacoste, 1964, σελ. 1.

Σταθμίζοντας τις παραπάνω επιστημονικές ζυμώσεις, η γαλλική νομολογία αναγνώρισε το δικαίωμα κυριότητας του Κράτους επί των πραγμάτων της δημόσιας κτήσης, εν πρώτοις εμμέσως, δεχόμενη την άσκηση εξουσιών που πηγάζουν από το δικαίωμα κυριότητας, όπως η διεκδικητική αγωγή και οι αγωγές περί νομής²⁷² ή ακόμη η απώληση των καρπών²⁷³, και εν τέλει ευθέως και ρητώς²⁷⁴.

Από την αναγνώριση στο θετικό δίκαιο της κυριότητας του κράτους επί της δημόσιας κτήσης αυτόθροα γεννάται το ζήτημα της νομικής φύσης του δικαιώματος αυτού και ειδικότερα της σχέσης του με την ιδιωτική κυριότητα του Αστικού Κώδικα. Αν και υποστηρίχθηκε στη θεωρία ότι η κυριότητα επί της δημόσιας κτήσης συμπίπτει με την ιδιωτική κυριότητα²⁷⁵, η κρατούσα άποψη δέχθηκε ότι η δημόσια κτήση είναι ασυμβίβαστη με πολλές εκφάνσεις της ιδιωτικής κυριότητας και υπάγεται σε καθεστώς ιδιότυπης «διοικητικής κυριότητας» (*propriété administrative*)²⁷⁶, έννοια που υιοθετήθηκε στο θετικό δίκαιο, το οποίο προσδιόρισε – τόσο ο νομοθέτης όσο και η νομολογία – τη σχέση μεταξύ των εννοιών της ιδιωτικής και δημόσιας κτήσης και της ιδιωτικής και διοικητικής κυριότητας.

²⁷² Cass. 11 juillet 1892, S. 1893, I, 593, Cass. 6 juillet 1896, D. 1896, I, 252.

²⁷³ C.E. 24 février 1911, S. 1912, 3, 73.

²⁷⁴ C.E. 17 janv. 1923, S. 1925, 3, 17, Cass. 11 déc. 1934, D. 1935, 99, C.E. 8 mai 1974, A.J.D.A. 1974, 379.

²⁷⁵ L. Bernard, *Du droit de propriété de l'État sur les biens du domaine public*, Aix-en-Provence, 1910, G. Maroger, *L'affectation à l'usage du public des biens des patrimoines administratifs*, Paris 1942.

²⁷⁶ A. Hauriou, *L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé*, Mél. Fr. Génys, Tome 3, 1934, σελ. 92, ο οποίος υποστήριξε ότι η διοικητική κυριότητα εκδηλώνεται μέσω της δημόσιας κτήσης, η οποία αποτελεί ιδιαίτερη μορφή κυριότητα που προσδιορίζει το καθεστώς προστασίας της. A. de Laubadère, *Domanialité publique, propriété administrative et affectation*, RDP 1950, σελ. 5, Y. Lenoir, *Les domaines de l'État et des autres collectivités publiques*, Sirey 1969, J.-Fr. Lachaume, *L'évolution de la propriété publique*, Journées Savatier, PUF, 1991, σελ. 105, P. Delvolvé, *Droit de propriété et droit public*, Mél. G. Braibant, 1996, σελ. 149.

Συγκεκριμένα, σημειώνεται εν πρώτοις η σταδιακή μετατόπιση του κέντρου βάρους από την έννοια της κτήσης σε εκείνη της κυριότητας, διότι, ενώ σε παλαιότερες εποχές η έννοια της δημόσιας κτήσης εγγυάτο την προστασία δημοσίων πραγμάτων απέναντι σε μία πιθανή υπέρ το δέον «περιουσιακή» αντιμετώπισή τους, η οποία θα μπορούσε να τα θέσει σε κίνδυνο, στη σύγχρονη εποχή παρουσιάστηκε η ανάγκη οικονομικής εκμετάλλευσης των δημοσίων πραγμάτων, η οποία εξυπηρετείται περισσότερο από την έννοια της κυριότητας του Κράτους επί των δημοσίων πραγμάτων²⁷⁷. Στην κατεύθυνση αυτή, ο Κώδικας της «Κτήσης» του Κράτους («Code du “Domaine” de l’Etat») καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε το έτος 2006 από τον Γενικό Κώδικα «Κυριότητας» Δημοσίων προσώπων («Code Général de la “Propriété” des Personnes Publiques»)²⁷⁸.

Περαιτέρω, το θετικό δίκαιο διακρίνει κατά τρόπο σαφή την έννοια της δημόσιας κυριότητας από αυτή της δημόσιας κτήσης, αφού εκάτερη εκ των δύο εννοιών είναι αυτόνομη και υπάγεται σε διακριτό νομικό καθεστώς²⁷⁹. Έτσι, ο καθορισμός και η οριοθέτηση της δημόσιας κτήσης ανήκει στην αποκλειστική δικαιοδοσία των διοικητικής δικαιοσύνης²⁸⁰, ενώ η διάγνωση του δικαιώματος κυριότητας ανήκει σε κάθε περίπτωση, είτε πρόκειται περί ιδιωτικής είτε περί διοικητικής κυριότητας, στην αποκλειστική δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων²⁸¹. Ομοίως, η νομολογία δέχεται ότι, προκειμένου περί της δημόσιας κτήσης που ανήκει κατά κυριότητα στους Ο.Τ.Α., το Δημόσιο δύναται για λόγους δημοσίου συμφέροντος να μεταβάλει την καθιέρωση ενός πράγματος που ανήκει

²⁷⁷ A. de Laubadère, Traité de droit administratif, όπ. π., σελ.146-147.

²⁷⁸ Ιδ. D. Giltard, Propriété publique : délimitation et bornage, 2018, σελ. 102, <https://hrcak.srce.hr/file/287326>, ο οποίος σημειώνει ότι: «Επί μακρό χρόνο η δημόσια κτήση μονοπωλούσε την προσοχή, επισκιάζοντας τη δημόσια κυριότητα. Ασφαλώς η κυριότητα ενός δημοσίου προσώπου επί των πραγμάτων της δημόσιας κτήσης του αναγνωρίστηκε από τη θεωρία και τη νομολογία από τις αρχές του 20ού αιώνα, όμως αυτό αφορούσε μόνο τους ειδικούς. Ο Γενικός Κώδικας Κυριότητας Δημοσίων προσώπων είναι εκείνος που έριξε άπλετο φως στην έννοια της δημόσιας ιδιοκτησίας».

²⁷⁹ C.E. 11 avril 2014.

²⁸⁰ Cass. 31 oct. 1956, J.C.P. 1957, II, 9916, C.E. 16 nov. 1960, D. 1961, 173.

²⁸¹ C.E. 16 nov. 1960, D. 1961, 173, C.E. 8 mai 1974, A.J. 1974, σελ. 379.

κατά κυριότητα σε έναν Ο.Τ.Α. στη δημόσια κτήση του ίδιου του Δημοσίου ή ενός άλλου Ο.Τ.Α., χωρίς μετάθεση του δικαιώματος κυριότητας και χωρίς τη συγκατάθεση του ιδιοκτήτη Ο.Τ.Α. (*“mutation domaniale”*)²⁸² ή να καθιερώσει κρατικά πράγματα στη δημόσια κτήση άλλων ν.π.δ.δ.²⁸³. Αντιστρόφως, ο νομοθέτης δύναται να επιτρέπει τη μεταβίβαση κατά κυριότητα κρατικών πραγμάτων σε άλλα ν.π.δ.δ., χωρίς ωστόσο να μεταβληθεί ο δημόσιος σκοπός (κρατική δημόσια κτήση) στον οποίο έχουν καθιερωθεί²⁸⁴.

Εξ άλλου, και εν όψει της παραπάνω διάκρισης μεταξύ των εννοιών της δημόσιας κτήσης και της δημόσιας κυριότητας, η δημόσια κτήση δεν αποτελεί ιδιαίτερη μορφή κυριότητας, αλλά «λειτουργικό καθεστώς» που εφαρμόζεται στη δημόσια κυριότητα²⁸⁵. Ακόμη και η ίδια η έννοια της δημόσιας (ή διοικητικής) κυριότητας δεν νοηματοδοτεί μία κυριότητα ξεχωριστή από την αυτή της ιδιωτικής κυριότητας, εφ’ όσον αφ’ ενός, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η διάγνωση του δικαιώματος κυριότητας ανήκει κατά τρόπο ενιαίο, είτε πρόκειται περί ιδιωτικής είτε περί διοικητικής κυριότητας, στην αποκλειστική δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων και αφ’ ετέρου κρίνεται ότι η συνταγματική

²⁸² C.E. 16 juillet 1909, S. 1909, 3, 97. Ήδη η δυνατότητα αυτή προβλέπεται ρητώς στο άρθρο L. 2123-4 του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων.

²⁸³ π.χ. δημιουργία σιδηροδρομικής γραμμής Ο.Τ.Α. σε ακίνητο της κρατικής δημόσιας κτήσης: C.E. 26 mars 1930, D.H. 1930, σελ. 289

²⁸⁴ Π.χ. κρατικά κτήρια που φιλοξενούν στρατιωτικές, δικαστηριακές, σχολικές υποδομές ή τμήματα του εθνικού δικτύου που μεταβιβάζονται σε Ο.Τ.Α. διατηρώντας τον δημοσίου σκοπού προορισμό τους, με στόχο να απαλλαγεί το Δημόσιο από τη συντήρηση και την εποπτεία τους. ιδ. νόμο της 3 Ιανουαρίου 1969 για το οδικό δίκτυο ταχείας κυκλοφορίας που προβλέπει την υπό όρους μεταβίβαση τμημάτων των εθνικών οδών στους Ο.Τ.Α.

²⁸⁵ Y. Gaudemet, Πρόλογος στην πρώτη έκδοση του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων, Litec. 2006, και Le Conseil constitutionnel et le droit administratif, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, octobre 2011, n° 37, ο οποίος υποστηρίζει ότι: «η δημόσια κτήση και η ιδιωτική κτήση εμφανίζονται [...] ως λειτουργικά καθεστώτα που εφαρμόζονται στις δημόσιες ιδιοκτησίες και όχι αφ’ εαυτές ως ιδιαίτερες μορφές κυριότητας. η δημόσια κτήση είναι σαν ένα πέπλο – το πέπλο της καθιέρωσης στο δημόσιο συμφέρον – που εκτείνεται στη δημόσια ιδιοκτησία, σε ορισμένες δημόσιες ιδιοκτησίες. Με τον απαιτητικό χαρακτήρα της, τις μεγαλοπρεπείς εκφάνσεις της μπορεί να κρύψει, ακόμη και να διαφοροποιήσει ορισμένες όψεις του δικαιώματος κυριότητας. Όμως η κυριότητα υποβόσκει και, σε περίπτωση αποκαθέρωσης, επανεμφανίζεται με τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά της τα οποία προτάσσει το καθεστώς του ιδιωτικού δικαίου».

προστασία της ιδιοκτησίας κυριότητας είναι ενιαία για τη δημόσια και την ιδιωτική κυριότητα²⁸⁶. Επομένως, το δικαίωμα κυριότητας των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου επί της δημόσιας κτήσης τους ταυτίζεται εννοιολογικώς με το δικαίωμα κυριότητας των ιδιωτών, ενώ η μεταξύ τους διαφορά εντοπίζεται στο εφαρμοστέο νομικό καθεστώς, το οποίο είναι διαφορετικό για τη δημόσια και για την ιδιωτική κυριότητα²⁸⁷.

Η ιδιαιτερότητα του νομικού καθεστώτος της δημόσιας κυριότητας απορρέει από την αναγκαία σύνδεση της δημόσιας κτήσης με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Συγκεκριμένα, υιοθετώντας τους ήδη παγιωμένους από τη νομολογία κανόνες, το άρθρο L. 2111-1 του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων, προβλέπει ότι *«η δημόσια κτήση ενός δημοσίου προσώπου του οποίου γίνεται μνεία στο άρθρο L.1 αποτελείται από τα πράγματα που του ανήκουν και είναι καθιερωμένα είτε στην άμεση χρήση από το κοινό είτε σε μία δημόσια υπηρεσία, εφ' όσον, στην περίπτωση αυτή, υποβληθούν στην απαραίτητη προσαρμογή για την εκτέλεση των αποστολών αυτής της δημόσιας υπηρεσίας»*. Συνεπώς το καθεστώς της δημόσιας κυριότητας καθορίζεται από τους περιορισμούς που επιβάλλονται για τη προστασία του δημοσίου προορισμού στον οποίο καθιερώνονται τα πράγματα που περιλαμβάνονται στη δημόσια κτήση και έχουν ως αποτέλεσμα να εξουδετερώνονται οι συνήθεις έννομες συνέπειες της κυριότητας στο μέτρο που είναι ασυμβίβαστες με την καθιέρωση στον δημόσιο προορισμό²⁸⁸.

Η δημόσια κτήση αποτελείται από ακίνητα η ύπαρξη και τα χαρακτηριστικά των οποίων οφείλονται στα φυσικά φαινόμενα (*φυσική δημόσια κτήση*), από ακίνητα η ύπαρξη και τα χαρακτηριστικά των οποίων οφείλονται στην ανθρώπινη παρέμβαση και έχουν διαμορφωθεί ειδικώς, ώστε να ανταποκριθούν στον δημόσιο σκοπό – άμεση χρήση από το κοινό ή δημόσια

²⁸⁶ Cons. Const. Déc. 86-207 DC/26.06.1986, Cons. Const. Déc. 2003-473 DC/26.06.2013.

²⁸⁷ R. Chapus, όπ. π., σελ. 298.

²⁸⁸ A. de Laubadère, Traité de droit administratif, όπ. π., σελ. 148. C.E. 30 mars 1928, S.1929, III, 2.

υπηρεσία – στον οποίο προορίζονται (*τεχνητή δημόσια κτήση*) και από τα κινητά πράγματα που θεωρούνται ως δημοσίου συμφέροντος λόγω του καλλιτεχνικού, ιστορικού, αρχαιολογικού ή επιστημονικού ενδιαφέροντος που παρουσιάζουν (*κινητή δημόσια κτήση*)²⁸⁹. Στην ιδιωτική κτήση ανήκει κατ' αρχήν εξ αντιδιαστολής ό,τι δεν περιέρχεται στη δημόσια κτήση²⁹⁰.

Τα πράγματα που ανήκουν στη δημόσια κτήση υπάγονται σε ειδικούς κανόνες, οι οποίοι αποσκοπούν στη διασφάλιση του δημοσίου σκοπού στον οποίο αυτά καθιερώνονται και αφορούν τη χρήση, τη διαχείριση, την προστασία και την έξοδό τους από τη δημόσια κτήση²⁹¹. Οι ειδικοί αυτοί κανόνες επηρεάζουν καθοριστικά το ιδιοκτησιακό καθεστώς της δημόσιας κτήσης, αφού περιορίζουν τις εξουσίες που απορρέουν από το δικαίωμα κυριότητας. Έτσι, τα δικαιώματα επί των πραγμάτων που περιλαμβάνονται στη δημόσια κτήση είναι αναπαλλοτρίωτα, απαράγραπτα και ακατάσχετα²⁹².

Αντιθέτως, τα πράγματα που εντάσσονται στην ιδιωτική κτήση ενός ν.π.δ.δ. υπάγονται σε καθεστώς ιδιωτικού δικαίου, θεωρούνται ως εντός συναλλαγής και είναι δεκτικά μεταβίβασης, αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και κτητικής παραγραφής και υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων²⁹³. Εντούτοις, το νομικό καθεστώς που διέπει την ιδιωτική κτήση δεν συμπίπτει με εκείνο που επιφυλάσσει ο Αστικός Κώδικας για τις ιδιωτικές ιδιοκτησίες²⁹⁴. Τούτο καθίσταται σαφές από το ειδικό νομοθετικό καθεστώς που

²⁸⁹ Άρθρα L. 2111-4, L. 2111-6 και L. 2112-1 του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων. *Ιδ.* R. Chapus, *όπ. π.*, σελ. 303επ.

²⁹⁰ Άρθρο L. 2211-1 του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων.

²⁹¹ Άρθρο L. 2121-1επ. του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων.

²⁹² Άρθρα L. 3111-1 και L. 2311-1 του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων. *ιδ.* R. Chapus, *όπ. π.*, σελ. 332επ. A. de Laubadère, *Traité de droit administratif*, *όπ. π.*, σελ. 176 επ.

²⁹³ R. Chapus, *όπ. π.*, σελ. 414-415.

²⁹⁴ R. Chapus, *όπ. π.*, σελ. 414επ, A. De Laubadère, *Traité de droit administratif*, *όπ. π.*, σελ. 219 επ. Το άρθρο 537 εδ. 2 του Αστικού Κώδικα ορίζει ότι « τα πράγματα που δεν ανήκουν σε ιδιώτες διοικούνται και δεν μπορούν να μεταβιβαστούν παρά μόνο κατά τους τύπους και σύμφωνα με τους ειδικούς κανόνες που τα

διέπει τα πράγματα που ανήκουν την ιδιωτική κτήση των ν.π.δ.δ., το οποίο προβλέπει ειδικούς κανόνες χρήσης, διαχείρισης, αξιοποίησης και μεταβίβασής τους²⁹⁵.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι τα ν.π.δ.δ. ασκούν επί των πραγμάτων που εντάσσονται στην κτήση τους δικαίωμα κυριότητας το οποίο υπάγεται σε διαφορετικό καθεστώς ανάλογα με τη φύση και τον προορισμό των πραγμάτων αυτών, καθεστώς δημοσίου δικαίου για τα πράγματα της δημόσιας κτήσης και καθεστώς ιδιωτικού δικαίου για εκείνα της ιδιωτικής κτήσης. Τόσο η δημόσια όσο και η ιδιωτική κτήση υπάγονται σε ειδικό νομοθετικό και κανονιστικό καθεστώς, το οποίο στην πρώτη περίπτωση διασφαλίζει την εκπλήρωση του δημόσιου σκοπού στον οποίο είναι καθιερωμένα τα πράγματα που ανήκουν στη δημόσια κτήση και στη δεύτερη περίπτωση διαφυλάσσει τα κυριαρχικά δικαιώματα και τα περιουσιακά συμφέροντα των ν.π.δ.δ. επί των πραγμάτων της ιδιωτικής κτήσης τους.

B. Η θεωρία της «δημόσιας κτήσης» στο ελληνικό δίκαιο

Στο ελληνικό δίκαιο η ιδιαιτερότητα της κυριότητας του Δημοσίου έναντι της ιδιωτικής κυριότητας έγινε από παλαιά αντιληπτή, κυρίως στο πλαίσιο της θεωρητικής ανάλυσης του δικαιώματος του Δημοσίου επί των κοινοχρήστων πραγμάτων²⁹⁶, οδηγώντας στον χαρακτηρισμό του δικαιώματος αυτού ως κυριότητας διοικητικού δικαίου, διακριτής από την κυριότητα του αστικού

διέπουν». Στην αυτή κατεύθυνση, κρίνεται ότι τα πράγματα που ανήκουν στη δημόσια κτήση εκφεύγουν της εφαρμογής των κανόνων του αστικού δικαίου στο μέτρο που ρητές διατάξεις τα υπάγουν σε διαφορετικούς κανόνες (C.E. 9 janv. 1942, J.C.P. 1943, σελ. 2148).

²⁹⁵ Άρθρα L. 2221-1επ. και L. 3211-1επ. του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων. Χαρακτηριστικός είναι ο κανόνας του ακατάσχετου ακόμη και των πραγμάτων που ανήκουν στην ιδιωτική κτήση των ν.π.δ.δ. (Civ. 1, 21 déc. 1987), όπως και η απαγόρευση της δωρεάν μεταβίβασης των πραγμάτων αυτών ή της μεταβίβασής τους σε τίμημα που υπολείπεται της πραγματικής τους αξίας (C.E. 17 mars 1893, Cons. Const. Déc. 86-207 DC/26.06.1986).

²⁹⁶ Θ. Φλογαΐτης, Λεξικόν Νομικής, 1900, Τόμος 2, «Πράγματα», σελ. 504, Γ. Μπαλής, Εμπράγατο Δίκαιο, Γενικά Αρχαία, 1961, §206.

δικαίου²⁹⁷. Παρά την ανωτέρω προσέγγιση κατά τα πρότυπα της γαλλικής θεωρίας (*domaine public*)²⁹⁸, στο ελληνικό δίκαιο απουσιάζει η νομοθετική θεσμοθέτηση της έννοιας της δημόσιας κυριότητας και των εφαρμοστέων σε αυτή κανόνων, αντιθέτως οι περί κυριότητας εφαρμοστέες διατάξεις, ακόμη και για τα κοινόχρηστα πράγματα, είναι εκείνες που περιέχονται στον Αστικό κώδικα. Για τον λόγο αυτό, ορθώς επικράτησε η άποψη ότι η κυριότητα στην οποία ο Αστικός κώδικας υπάγει τα δημόσια κτήματα, περιλαμβανομένων των δημοσίων – και κυρίως των κοινοχρήστων – πραγμάτων, είναι η κυριότητα του αστικού δικαίου²⁹⁹, θέση η οποία έχει παγιωθεί στη νομολογία του Αρείου Πάγου³⁰⁰.

Παρά ταύτα, απαντάται σε πληθώρα σύγχρονων δικαστικών αποφάσεων η έννοια της «διοικητικής κυριότητας» ή της «κυριότητας δημοσίου δικαίου»³⁰¹ ή ακόμη η ανάλυση της κυριότητας επί της δημόσιας κτήσης ως ενός *sui generis* δικαιώματος, διεπομένου από τους κανόνες του δημοσίου δικαίου³⁰². Οι ανωτέρω νομολογιακές αναφορές δεν αποσκοπούν στη μεταστροφή ή την αντίκρουση της παγιωμένης θέσης της νομολογίας περί υπαγωγής των δημοσίων πραγμάτων στην κυριότητα του Αστικού Κώδικα αλλά στην κατάδειξη των ιδιαίτερων κανόνων που διέπουν το δικαίωμα κυριότητας επί των δημοσίων πραγμάτων και πρωτίστως του εκτός συναλλαγής χαρακτήρα τους, κανόνων που πάντως απαγγέλλονται κατ' αρχήν από τον Αστικό Κώδικα και όχι από ειδικές διατάξεις δημοσίου δικαίου.

²⁹⁷ ΣτΕ 41/1929, ΣτΕ 778/1947.

²⁹⁸ *Ιδ.* Μ. Στασινόπουλος, Βιβλιοκρισία σε J.-F. Denoyet, *L'exploitation du domaine public*, ΕΔΔΔ 1970, σελ. 78.

²⁹⁹ ΑΠ 590/1981, ΝοΒ 1981, σελ. 221, Εφ Κρήτης, 65/1963, ΝοΒ 1963, σελ. 211.

³⁰⁰ ΑΠ 368/2015, ΑΠ 45/2014, ΝοΒ 2014, σελ. 1422, ΑΠ 566/2012, ΝοΒ 2012, σελ. 1734, ΑΠ 1870/2007, Δίκη 2008, σελ. 962, ΑΠ 1398/2004, Ελ.Δνη 2005, σελ. 741, ΑΠ 14/1994, Ε.Ε.Ν. 1995, σελ. 17.

³⁰¹ ΑΠ 1221/2014, Ελ.Συν 1204/2014, ΠΠρΘεσσ. 20454/2009, ΜΠρΘεσσ. 37128/2010, Εισαγγ.Πρ.Άρτης 3/1995, Αρχ.Νομ. 1995, σελ. 654.

³⁰² ΠΠρΘεσσ. 7256/2011, ΜΠρΘεσσ. 3635/2011, ΜΠρΚέρκ. 477/2009, Ιον. Επιθ. Δικ. 2010, σελ. 186, ΠΠρΚέρκ. 67/2004, Ιον. Επιθ. Δικ. 2004, σελ. 147, ΑΠ 168/1967, ΝοΒ 1967, σελ. 884, Γνωμ. Εισαγγ. ΑΠ 15/1963, Ε.Ε.Ν. 31, σελ. 314.

Η παραπάνω κρατούσα θέση άγει κατ' ανάγκη στην ανάλυση της κυριότητας του Δημοσίου ως ιδιωτικού εμπράγματος δικαιώματος του Αστικού Κώδικα, όπως εναργώς συνάγεται από τη νομολογιακή άρρηκτη σύνδεση της έννοιας και του ειδικού καθεστώτος της δημόσιας κτήσης με τις διατάξεις των άρθρων 966 και 967 Α.Κ. και τις προγενέστερες αντίστοιχες ρυθμίσεις του βυζαντινορωμαϊκού δικαίου³⁰³.

Η υπαγωγή των δημοσίων πραγμάτων στην κυριότητα του Αστικού Κώδικα σε συνδυασμό με την ανάγκη ιδιαίτερης αντιμετώπισης των δημοσίων πραγμάτων εν όψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και λειτουργιών τους οδήγησε τη θεωρία και τη νομολογία στην υιοθέτηση της – άτυπης – διάκρισης μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας περιουσίας του Κράτους, προκειμένου η ιδιωτική κυριότητα να συμβιβαστεί με την ιδιαίτερη φύση και λειτουργία πολλών δημοσίων πραγμάτων, μεταξύ των οποίων και τα περιβαλλοντικά αγαθά.

2.2.2. Δημόσια και ιδιωτική περιουσία των ν.π.δ.δ.

Όλα τα πράγματα που ανήκουν στο Δημόσιο εξυπηρετούν πρωτίστως το δημόσιο συμφέρον. Ωστόσο, μεταξύ των δημοσίων πραγμάτων διακρίνονται εκείνα των οποίων ο προορισμός έγκειται στην άμεση εξυπηρέτηση συγκεκριμένων σκοπών δημοσίου συμφέροντος, σε αντιδιαστολή προς εκείνα που, επειδή έχουν κεφαλαιουχική αξία και ανήκουν στο Δημόσιο, εξυπηρετούν εμμέσως το δημόσιο συμφέρον, εφ' όσον από την αξιοποίησή τους το Δημόσιο εισπράττει έσοδα, τα οποία συνεισφέρουν στην εν γένει εκπλήρωση της δημόσιας αποστολής του Κράτους.

³⁰³ ΑΠ 982/2019: «...σύμφωνα με τις διατάξεις του προϊσχύσαντος βυζαντινορωμαϊκού δικαίου και των άρθρων 966 και 967 του ΑΚ, ανήκει στην κυριότητα αυτού, ως δημόσια κτήση και είναι αναπαλλοτρίωτη, ανεπίδεκτη συναλλαγών ιδιωτικού δικαίου, ανεπίδεκτη χρησικτησίας και ακατάσχετη». ΣτΕ 97/2018, Ε.Δ.Δ.Δ. 2019, σελ. 372: «τα κοινόχρηστα πράγματα, στα οποία, κατά τις διατάξεις των άρθρων 967 Α.Κ. [...] περιλαμβάνονται οι κοίτες και οι όχθες ποταμών, ανήκουν στη δημόσια κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στη διατήρηση του κοινοχρήστου χαρακτήρα τους», ΑΠ 1958/2017, ΣτΕ 1630/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 938, ΣτΕ 646/2015, ΝοΒ 2015, σελ. 600, Ολ ΣτΕ 2560/2015, Περ.Δικ. 2015, σελ. 496.

Συγκεκριμένα, στη θεωρία γίνεται δεκτό ότι τα πράγματα που ανήκουν στο Κράτος και εκπληρώνουν κατά προορισμό δημόσια λειτουργία αποτελούν τη δημόσια περιουσία του Κράτους, ενώ τα πράγματα που ανήκουν στο Κράτος και εξυπηρετούν εμμέσως, λόγω της ταμειευτικής τους λειτουργίας, το δημόσιο συμφέρον, αποτελούν την ιδιωτική περιουσία του Κράτους. Στη δημόσια περιουσία του Κράτους περιλαμβάνονται κατ' εξοχήν τα εκτός συναλλαγής κοινόχρηστα και δημοσιολογικού σκοπού πράγματα των άρθρων 966 επ. του Αστικού Κώδικα, ενώ στην ιδιωτική περιουσία του Κράτους περιλαμβάνονται τα δεκτικά ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων πράγματα που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο³⁰⁴.

Ομοίως, γίνεται νομολογιακώς δεκτό ότι η περιουσία του Κράτους και των λοιπών ν.π.δ.δ. διακρίνεται στα πράγματα που έχουν ως προορισμό να εξυπηρετούν με τη χρήση τους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και στα περιουσιακά στοιχεία που έμμεσα μόνο, με την αξία ή τις προσόδους τους, παρέχουν στους φορείς τους οικονομικά μέσα για την αντιμετώπιση των αναγκών τους και τη λειτουργία τους. Η «ιδιωτική περιουσία» των ν.π.δ.δ. υπόκειται στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, αντιθέτως τα πράγματα που ανήκουν στη «δημόσια περιουσία» τους είναι εκτός συναλλαγής κατ' άρθρο 966 Α.Κ., όμως στη δημόσια περιουσία εντάσσονται μόνο τα πράγματα που είναι καθιερωμένα, κατάλληλα και αναγκαία για την άμεση εξυπηρέτηση με τη χρήση τους σκοπού δημοσίου συμφέροντος, ιδιότητες που αξιολογούνται κατά περίπτωση³⁰⁵.

³⁰⁴ *ιδ.* Π. Δαγτόγλου, *όπ. π.*, σελ. 650 επ., Ι. Καράκωστας, *Αστικός Κώδικας*, 2015, άρθρο 966, Ε. Δωρής, *Τα Δημόσια κτήματα*, 1980, σελ. 401, Τ. Αθανασόπουλος, *Εμπράγματο Δίκαιο*, Τ.1, 2010, σελ. 66.

³⁰⁵ Ολ. ΑΠ 17/2002, Ελ.Δνη 2002, σελ. 1009, ΑΠ 868/2019, ΑΠ 2354/2009, Ελ.Δνη 2011, σελ. 114, ΕφΛαρ. 349/2017, ΕφΑθ. 6082/2010, ΜΠρΖακ. 81/2018, Δ.Πρ.Χαλκίδας 72/2013, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου 2013, σελ. 324, ΜΠρΠρέβ. 223/2012, ΝοΒ 2013, σελ. 989, ΜΠρΘήβ. 123/2012, Χρημ. Δίκ. 2012, σελ. 326.

Η διάκριση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας, η οποία ισχύει ομοιοτρόπως για τους Ο.Τ.Α.³⁰⁶, αλλά κατ' αναλογία και για την περιουσία όλων των ν.π.δ.δ.³⁰⁷, αποτελεί οπωσδήποτε παλαιά νομολογική πρακτική³⁰⁸, με την οποία ευθυγραμμίζονται πολλά μεταγενέστερα νομοθετήματα, τα οποία υιοθετούν ρητώς τη διάκριση αυτή³⁰⁹, εντούτοις οι έννοιες της δημόσιας και της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου ουδέποτε προσδιορίστηκαν από τον νόμο, έτι δε μάλλον ουδέποτε υπήχθησαν σε ειδικό νομοθετικό καθεστώς. Κατά συνέπεια, απουσία ειδικού νομοθετικού καθεστώτος, η διάκριση μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου επιτρέπει την αναγκαία κατά περίπτωση διαφοροποίηση των εξουσιών των ν.π.δ.δ. ως επί δημόσιας ή ιδιωτικής κτήσης, κατά τρόπο που επάγεται αντίστοιχα αποτελέσματα με το σύστημα της κατά τη γαλλική θεωρία «δημόσιας κτήσης» (*domaine public*).

Εντούτοις, η διάκριση μεταξύ της ελληνικής και της γαλλικής προσέγγισης παραμένει ουσιώδης. Ο νομοθετικός προσδιορισμός της δημόσιας και της ιδιωτικής κτήσης στο γαλλικό δίκαιο οδηγεί στον τεχνητό καθορισμό του περιεχομένου τους, παραβλέποντας εν πολλοίς τη φύση των πραγμάτων και την αληθή λειτουργία τους, όπως κατά παράδοση καταγράφονται ήδη από το ρωμαϊκό

³⁰⁶ Ολ. ΑΠ 17/2002, Ελ.Δνη 2002, σελ. 1009, ΑΠ 2354/2009, Ελ.Δνη 2011, σελ. 114, ΑΠ 1363/2001, Ε.Ε.Ν. 2003, σελ. 22, ΜΠρΠρέβ. 223/2012, ΝοΒ 2013, σελ. 989, ΜΠρΗρακλείου 3232/2010, Ραδάμανθης 2011, σελ. 95, ΜΠρ.Θεσσαλονίκης 22060/2001, Αρμ. 2002, σελ. 88.

³⁰⁷ *Ιδ.* Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 651. *Ιδ.* άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 3068/2002 (ΦΕΚ Α' 274/2002), σύμφωνα με το οποίο «η αναγκαστική εκτέλεση για να ικανοποιηθεί χρηματική ικανοποίηση κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών ΝΠΔΔ γίνεται με κατάσχεση της ιδιωτικής περιουσίας αυτών».

³⁰⁸ ΑΠ 229/1912, Θέμις ΚΔ', σελ. 55, η οποία, προκειμένου περί της περιουσίας δήμου, διακρίνει την ιδιωτική από τη «δημόκοινον» περιουσία αυτού.

³⁰⁹ Π.χ. το άρθρο 2 του ν. 2971/2001, το οποίο, πριν την αντικατάστασή του από το άρθρο 24 του ν. 4607/2019, προέβλεπε την ένταξη του παλαιού αιγιαλού στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, ο ν. 3986/2011 για το «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου – Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. Α.Ε.», το άρθρο 4 του Α.Ν. 263/1968 για την προστασία των δημοσίων κτημάτων, το άρθρο 105 του π.δ. 111/2014 για τις Περιφερειακές Διευθύνσεις Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών.

δίκαιο³¹⁰. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των δημοσίων δασών που κατ' αρχήν εντάσσονται κατά το γαλλικό δίκαιο στην κρατική ιδιωτική κτήση³¹¹, κανόνας που αγνοεί τον εκ φύσεως προορισμό των δημοσίων δασών στην κοινή χρήση, εγείρει ζήτημα νομικής συνοχής έναντι της «φυσικής δημόσιας κτήσης», στην οποία θα έπρεπε να ανήκει και το δημόσιο δάσος ως αποτέλεσμα των φυσικών φαινομένων³¹² και έχει κατακριθεί στη θεωρία, διότι προτάσσει την περιουσιακή αξιοποίηση του δάσους, παραγνωρίζοντας τον οικοσυστημικό ρόλο των δασών σε μία εποχή στην οποία η οικολογία και η διατήρηση των φυσικών και βιολογικών ισορροπιών αναγορεύεται σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος και στην οποία είναι αναγνωρισμένος ο κοινωνικός και προφυλακτικός ρόλος των δασών και κυρίως συγκεκριμένων κατηγοριών, όπως τα περιαστικά δάση³¹³.

Η ελληνική προσέγγιση, η οποία χαρακτηρίζεται από την νομολογιακή εφαρμογή των οικείων κανόνων του Αστικού Κώδικα στην περιουσία των ν.π.δ.δ., προσαρμόζεται αναμφιβόλως με μεγαλύτερη ακρίβεια στο περιεχόμενο

³¹⁰ Έτσι, το ρωμαϊκό δίκαιο αναγνώριζε την κατηγορία των κοινοχρήστων πραγμάτων (*rei in uso publico*), των οποίων η χρήση ανήκε εκ φύσεως στο κοινό, ανεξαρτήτως της ιδιοκτησίας τους, ακόμη και προκειμένου περί πραγμάτων που κατά κυριότητα ανήκαν σε ιδιώτες, όπως οι όχθες των ποταμών: A. M. du Caurroy, « Institutes de l'Empereur Justinien », Bruxelles, *Librairie de Jurisprudence de H. Tarlier*, 1834, σελ. 47- 48. Παρά ταύτα, στην παλαιότερη γαλλική θεωρία απαντάται η θέση κατά την οποία κριτήριο ένταξης στη δημόσια κτήση είναι η φύση των πραγμάτων, έτσι ώστε, σύμφωνα και με το άρθρο 538 του Ναπολεόντειου Κώδικα, στη δημόσια κτήση εντάσσονται όλα τα τμήματα της επικράτειας που προορίζονται στην κοινή χρήση και είναι ανεπίδεκτα ιδιωτικής κυριότητας: M. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, T. 4, Paris 1863, σελ. 357, J. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1913, σελ. 408.

³¹¹ Άρθρο L. 2212-1 του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων.

³¹² ιδ. M Walline, *Les mutations domaniales*, Paris 1925, σελ. 45, κατά τον οποίο στη δημόσια κτήση ανήκει «κάθε πράγμα που, είτε λόγω της φυσικής του διαμόρφωσης είτε λόγω της ειδικής προσαρμογής του, τάσσεται ειδικώς σε μία δημόσια υπηρεσία ή στην ικανοποίηση μίας δημόσιας ανάγκης και δεν θα μπορούσε να αντικατασταθεί από κανένα άλλο στον ρόλο αυτό». Στην κατεύθυνση αυτή, το διάταγμα της 22 Νοεμβρίου/ 1 Δεκεμβρίου 1790, μαζί με τα πράγματα δημόσιας ωφέλειας, εξαιρούσε ρητώς από τη δυνατότητα μεταβίβασης τα δημόσια δάση, τα οποία θεωρήθηκαν ως ανήκοντα «στην κτήση του έθνους».

³¹³ A. de Laubadère, *Traité de droit administratif*, όπ. π., σελ. 141-142, P. Papillon. « Les forêts périurbaines : des espaces récréatifs à la fonction prophylactique : le cas des aires urbaines d'Alençon, de Blois et du Mans ». Th. Mans, 2014, σελ. 17 επ., 295 επ., 76-77.

διαχρονικών εννοιών όπως η κοινοχρησία και η εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Παρά ταύτα, η διάκριση στο ελληνικό δίκαιο μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας στερείται ειδικού νομοθετικού πλαισίου, το οποίο είναι απαραίτητο για την προσαρμογή του νομικού καθεστώτος των δημοσίων πραγμάτων στην ανάγκη επίτευξης του βέλτιστου συμβιβασμού της εκπλήρωσης του δημόσιου προορισμού των πραγμάτων αυτών με την αποτελεσματική άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα κυριότητας επί αυτών, η οποία είναι απαραίτητη για την αξιοποίησή τους.

Συγκεκριμένα, ήδη επισημάνθηκε ότι η ιδιωτική κτήση κατά τη γαλλική προσέγγιση υπόκειται, όπως και η δημόσια κτήση, σε ειδικό νομοθετικό και κανονιστικό καθεστώς, το οποίο, αν και αποτελεί καθεστώς ιδιωτικού δικαίου, επιφέρει ουσιώδεις περιορισμούς στην εφαρμογή των κανόνων του εμπράγματος δικαίου. Αντιθέτως, στην εθνική έννομη τάξη κάθε πράγμα που δεν εντάσσεται στη δημόσια περιουσία του Κράτους περιέρχεται στην ιδιωτική περιουσία του και υπάγεται στους οικείους κανόνες του Αστικού Κώδικα, με αποτέλεσμα τα δημόσια πράγματα να υπάγονται είτε στο αυστηρό καθεστώς της δημόσιας κτήσης είτε στο «φιλελεύθερο» ιδιωτικό καθεστώς του αστικού δικαίου, χωρίς να προβλέπεται ειδικό νομοθετικό καθεστώς για την προστασία των κυριαρχικών και περιουσιακών δικαιωμάτων του Κράτους επί της ιδιωτικής περιουσίας του³¹⁴.

³¹⁴ Έτσι, αν και κατά το γαλλικό δίκαιο τα δημόσια δάση υπάγονται κατ' αρχήν από το άρθρο L. 2211-1 του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων στην ιδιωτική κρατική κτήση, τα άρθρα L. 3211-5, L. 3211-5-1 και L. 3211-21 του ίδιου Κώδικα εισάγουν αυστηρές προϋποθέσεις για την άσκηση της εξουσίας διάθεσης (μεταβίβαση, ανταλλαγή) επί αυτών. Αντιθέτως, στην εθνική έννομη τάξη η κρίση του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία τα δημόσια δάση ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και συνεπώς είναι δυνατόν να μεταβιβάζονται υπό τους μόνους περιορισμούς που επιβάλλονται από τις προστατευτικές διατάξεις της δασικής νομοθεσίας, επιτρέπει την πλήρη εφαρμογή των περί κυριότητας διατάξεων του Αστικού Κώδικα, χωρίς να υπάρχουν ειδικότεροι κανόνες για την προστασία των κυριαρχικών και περιουσιακών δικαιωμάτων του Κράτους επί των δημοσίων δασών (ΣτΕ 4883/2014, ΝοΒ 63, σελ. 827, ΣτΕ 877/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 1055. Για την κριτική επισκόπηση των αποφάσεων αυτών *ιδ.* κατωτέρω σελ. 324 επ.). Για τη συγκριτική θεώρηση της έννοιας της δημόσιας κτήσης *εν γένει* και ειδικότερα για τα δημόσια δάση στην ελληνική και τη γαλλική έννομη τάξη, *ιδ.* Α. Papathanasopoulos, Ε.-Α. Maria, *Fonctions forestières et domanialité des forêts publiques en France et en Grèce : une nouvelle perspective*, Droit et Environnement 2023, σελ. 443 επ.

Αντιστρόφως, η άνευ εξαιρέσεων ένταξη μίας κατηγορίας πραγμάτων στη δημόσια περιουσία του Κράτους ως κοινοχρήστων μοιάζει ενίοτε ασυμβίβαστη με κρατικές δικαιιοπολιτικές επιλογές που, μέσω ειδικών ρυθμίσεων, ικανοποιούν το καινό περί δικαίου αίσθημα και διασφαλίζουν το δημόσιο συμφέρον³¹⁵.

Εν όψει των ανωτέρω, καθίσταται πρόδηλη η χρησιμότητα θεσμοθέτησης ενός ειδικού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου για τη δημόσια κτήση (κατά τα πρότυπα του «*domaine public*»), που θα καθορίζει ρητώς τα πράγματα που εντάσσονται σε αυτή και θα συνδυάζει, κατά τρόπο επαρκώς ορισμένο και νομοθετικώς οριοθετημένο, τις εξουσίες που πηγάζουν από το δικαίωμα κυριότητας με τον δημόσιο χαρακτήρα και τη φυσική λειτουργία των περιβαλλοντικών και εν γένει κοινωνικών αγαθών, με γνώμονα το βέλτιστο συγκερασμό ανάμεσα στην κοινωνική αποστολή των δημοσίου χαρακτήρα αγαθών σύμφωνα με τη φύση τους (πρωτίστως των περιβαλλοντικών αγαθών) και την ανάγκη και τις δυνατότητες οικονομικής αξιοποίησης της περιουσίας του Δημοσίου και των λοιπών ν.π.δ.δ.³¹⁶.

³¹⁵ Έτσι, ρυθμίσεις όπως η δυνατότητα ανταλλαγής δημοσίων εκτάσεων, δασικών ή μη, μη χρήσιμων στο Δημόσιο, με αξιόλογες ιδιωτικές δασικές ή μη εκτάσεις για λόγους γεωργικής και δασικής πολιτικής (άρθρο 50 του Δασικού Κώδικα) και η δυνατότητα μεταβίβασης από το Κράτος δημοσίων διακατεχόμενων δασών στους διακατόχους τους (άρθρο 13 παρ. 6 του ν. 3208/2003) φαίνονται ασυμβίβαστες με τον κοινόχρηστο και εκτός συναλλαγής χαρακτήρα του δημοσίου δάσους.

³¹⁶ Α. Παπαθανασόπουλος, Η νομική φύση του δικαιώματος κυριότητας επί των δασών: Νομολογιακή προσέγγιση, Δι.Δικ, 5/2018, σελ. 856.

Κεφάλαιο 3

Η επιρροή της έννοιας της ιδιοκτησίας στην προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών

Η κυρίαρχη εντύπωση που δημιουργείται από τον κοινωνικό διάλογο και την πληθώρα δικαστικών μαχών που εμπλέκουν το Κράτος, τις περιβαλλοντικές οργανώσεις και τους πολίτες - ιδιοκτήτες είναι αυτή μίας διαρκούς σύγκρουσης δύο έννομων αγαθών στρεφόμενων το ένα σε βάρος του άλλου. Αν και η αντίρροπη τάση μεταξύ του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και του δικαιώματος στο περιβάλλον είναι υπαρκτή και αναμφισβήτητη, η νομική ανάλυση αλλά και οι πρακτικές συνέπειες της αναγκαίας συνύπαρξής των δύο αυτών συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων δεν εξικνούνται σε αυτή. Η ιδιοκτησία στην πραγματικότητα δεν αποτελεί θεσμικό εμπόδιο στην αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος, αφού το καθεστώς προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών ισχύει και εφαρμόζεται ανεξάρτητα από το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους (Ενότητα 1). Περαιτέρω όμως, η ιδιοκτησία, λόγω της φύσης της ως εξόχως κοινωνικού δικαιώματος, δύναται να συμβάλει θετικά στην περιβαλλοντική προστασία και ήδη αποτελεί σε πολλές εθνικές έννομες τάξεις σημαντικό εργαλείο για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση από την κρατική εξουσία των περιβαλλοντικών πολιτικών της (Ενότητα 2). Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται ειδικότερα η μετάθεση του δικαιώματος κυριότητας από ιδιώτες δικαιούχους του στο Δημόσιο ή άλλους φορείς δημόσιας εξουσίας μέσω της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης (Ενότητα 3). Παράλληλα, ακόμη και η άσκηση από τον ιδιοκτήτη των ατομικών του εξουσιών δύναται να συμβάλει παρεμπιπτόντως στην προστασία του περιβάλλοντος (Ενότητα 4), ενώ ιδιαίτερης μνείας χρήζει η συμβολή στην περιβαλλοντική προστασία των νέων τεχνολογιών, που όμως και αυτές αλληλεπιδρούν με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (Ενότητα 5). Στις δύο τελευταίες περιπτώσεις η περιβαλλοντική προστασία συνδέεται εν πολλοίς με τη διατήρηση της οικονομικής αξίας και την προστασία της δυνατότητας αξιοποίησης του περιβαλλοντικού αγαθού ως περιουσιακού στοιχείου.

3.1. Προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών και ιδιοκτησιακό καθεστώς

Οι διατάξεις των δύο πρώτων εδαφίων του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος ανάγουν το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό για τη διαφύλαξη του οποίου το κράτος έχει υποχρέωση να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Οι διατάξεις αυτές δεν συναρτούν τη συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των προστατευόμενων αγαθών ούτε όμως αποκλείουν κατ' αρχήν τη θεμελίωση νόμιμου ιδιωτικού δικαιώματος κυριότητας επί πραγμάτων που εμπίπτουν στη σφαίρα της συνταγματικής προστασίας του περιβάλλοντος, αφού τα πράγματα αυτά δεν εντάσσονται *eo ipso* στην κατηγορία των κοινοχρήστων πραγμάτων κατά την έννοια των άρθρων 967 και 968 Α.Κ., ώστε εξ αυτού του λόγου η κυριότητά τους να ανήκει στο Δημόσιο ή σε Δήμο, επομένως η αναγνώριση κάποιου ιδιώτη ως κυρίου ακινήτου το οποίο αποτελεί στοιχείο του περιβάλλοντος δεν είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα αυτή, η οποία απλώς απαγορεύει κάθε επέμβαση που αλλοιώνει τον χαρακτήρα του περιβαλλοντικού αγαθού ή παρεμποδίζει την απόλαυσή του και κάθε παράλειψη ενέργειας που επιβάλλεται για την προστασία του³¹⁷.

Ως εκ τούτου, η άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα της ιδιοκτησίας δεν δύναται να αποτελέσει νόμιμο λόγο για την περιστολή της συνταγματικής προστασίας του περιβάλλοντος³¹⁸, αφού οι διατάξεις του άρθρου 17 παρ. 1 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του 1ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. για την προστασία της ιδιοκτησίας καλύπτουν την ελεύθερη άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα αυτό σύμφωνα με τον προορισμό του πράγματος, επομένως οι εν λόγω εξουσίες επί περιβαλλοντικών αγαθών δεν μπορεί παρά να ασκούνται με σεβασμό στον περιβαλλοντικό προορισμό τους και

³¹⁷ ΑΠ 1731/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 441.

³¹⁸ Σ. Μανωλκίδης, Το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και η εγγύηση προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος στη νομολογία», Τιμητικός Τόμος ΣτΕ, 2004, σελ. 1148.

στο ειδικό καθεστώς προστασίας τους³¹⁹. Οι περιορισμοί αυτοί εφαρμόζονται κατά μείζονα λόγο όταν ιδιοκτήτης των περιβαλλοντικών αγαθών είναι το Κράτος, το οποίο διαθέτει επί των αγαθών αυτών την εξουσία – αλλά και τη συνταγματική ρητή υποχρέωση – προληπτικής και κατασταλτικής προστασίας και διαχείρισής τους, σύμφωνα με τους κανόνες του ισχύοντος συνταγματικού και νομοθετικού πλαισίου³²⁰.

Ειδικότερα όσον αφορά το φυσικό περιβάλλον, ο ν. 1650/1986, τόσο με τις αρχικές του διατάξεις όσο και έως σήμερα με τις διαδοχικές τροποποιήσεις και τις εκτελεστικές αυτού κοινές υπουργικές αποφάσεις, προβλέπει ότι όλα τα έργα και δραστηριότητες, ιδιωτικά ή δημόσια, και ανεξαρτήτως του ιδιοκτησιακού καθεστώτος της έκτασης επί της οποίας υλοποιούνται, κατατάσσονται σε κατηγορίες αναλόγως των επιπτώσεών τους στο περιβάλλον (άρθρο 3 παρ. 1) και ότι η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τα έργα και τις δραστηριότητες που, λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της έκτασής τους, είναι πιθανόν να προκαλέσουν σοβαρούς κινδύνους για το περιβάλλον, ενώ η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τα έργα και δραστηριότητες που χαρακτηρίζονται από μη σοβαρούς κινδύνους ή οχλήσεις και πρέπει να υποβάλλονται σε γενικές προδιαγραφές, όρους και περιορισμούς για την προστασία του περιβάλλοντος³²¹.

Εντούτοις, από τη διατύπωση του τρίτου εδαφίου του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο επιτάσσει τον καθορισμό από τον νομοθέτη ειδικών κανόνων προστασίας για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις, συνάγεται ότι, πέραν της συνταγματικής αρχής της προστασίας του περιβάλλοντος, η οποία ισχύει αδιακρίτως για όλα τα περιβαλλοντικά αγαθά, ο δασικός πλούτος της χώρας τελεί

³¹⁹ ΣτΕ 2279/2014, Ε.Δ.Δ.Δ. 2014, σελ. 1257, ΣτΕ 3111/2008, ΝοΒ 2009, σελ. 1203.

³²⁰ Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και δίκαιο, 2011, σελ. 283 και 286. Ολ ΣτΕ 891/2008, Το Σ. 2008, σελ. 734, ΑΠ 1453/2010, ΝοΒ 2011, σελ. 583, ΑΠ 30/2008, ΝοΒ 2009, σελ. 2126.

³²¹ Για τη συνοπτική επισκόπηση της νομοθετικής εξέλιξης της κατηγοριοποίησης των έργων και δραστηριοτήτων *ιδ.* ΣτΕ 1943/2017, Ε.Δ.Δ.Δ. 2018, σελ. 175.

υπό καθεστώς ειδικής συνταγματικής προστασίας έναντι των λοιπών περιβαλλοντικών αγαθών³²².

Στο πλαίσιο των ειδικών συνταγματικών κανόνων για την προστασία του δασικού περιβάλλοντος, και παρά το γεγονός ότι το συνταγματικό καθεστώς προστασίας καταλαμβάνει αναντιλέκτως τόσο τα δημόσια όσο και τα ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις³²³, η αρχική διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος περιόριζε την απαγόρευση μεταβολής του προορισμού των δασικών οικοσυστημάτων μόνο για τα δημόσια δασικά οικοσυστήματα και όχι για τα ιδιωτικά, εισάγοντας έτσι διάκριση στο καθεστώς προστασίας των δασικών οικοσυστημάτων ανάλογα με τα ιδιοκτησιακά καθεστώ τους. Καθ' ερμηνεία της συνταγματικής διάταξης, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, καλύπτοντας την υποχωρητικότητα του Αναθεωρητικού Νομοθέτη³²⁴, έκρινε ότι το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος επιβάλλει την απαγόρευση μεταβολής προορισμού τόσο για τα δημόσια όσο και για τα ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις, αντιστρέφοντας όμως περαιτέρω τη διάκριση με βάση το ιδιοκτησιακό καθεστώς ως προς τις κατ' εξαίρεση επιτρεπτές μεταβολές προορισμού για λόγους δημοσίου συμφέροντος, τις οποίες επεφύλαξε μόνο για τα δημόσια δάση και δασικές εκτάσεις, αποκλείοντας τα ιδιωτικά³²⁵.

³²² Ολ ΣτΕ 3754/1981, Ε.Δ.Δ.Δ. 1981, σελ. 368, ΣτΕ 2196/1982, ΣτΕ 1157-8/1991, Ελ.Δνη 1992, σελ. 626, Ε.Δ.Δ.Δ. 1992, σελ. 252.

³²³ Ολ ΣτΕ 3754/1981, Ε.Δ.Δ.Δ. 1981, σελ. 368, ΣτΕ 2196/1982: «*Η τοιαύτη δε συνταγματική προστασία και μέριμνα αφορά, ως εκ της αδιαστίκτου διατυπώσεως της διατάξεως και εν όψει του εις ον αποβλέπει, κατά τα άνω, γενικωτέρου δημοσίου συμφέροντος σκοπού, τόσον εις τα δημόσια όσον και εις τα ιδιωτικά δάση (και δασικάς εκτάσεις)*».

³²⁴ *Ιδ.* Ι. Μακρής, Δασικό Δίκαιο, 2010, σελ. 98.

³²⁵ Ολ ΣτΕ 3754/1981, Ε.Δ.Δ.Δ. 1981, σελ. 368: «*...δια της δευτέρας των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων καθιερούται απόκλιση από της κατά τα άνω θεσπιζομένης, δια της πρώτης, γενικής απαγορεύσεως περί μεταβολής των δασών και δασικών εκτάσεων, παρεχομένης εις τον νομοθέτην της δυνατότητος να επιτρέψη, προκειμένου όμως μόνον περί των δημοσίων, ουχί δε και των ιδιωτικών υπό την εκτεθείσαν έννοιαν, δασών και δασικών εκτάσεων, την τοιαύτην μεταβολήν...*»

Η αυστηρή αυτή θέση δημιούργησε στην πράξη προσκόμματα στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, γεγονός το οποίο οδήγησε στη νομολογιακή στροφή του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο αποδέχθηκε τη δυνατότητα μεταβολής του προορισμού ιδιωτικών δασικών οικοσυστημάτων με σκοπό την υλοποίηση δημοσίων έργων κοινής ωφέλειας³²⁶ ήδη πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, με την οποία το άρθρο 24 παρ. 1 εξισώνει πλέον ρητώς την προστασία των δημοσίων και ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων, εγκαθιστώντας κατ' αυτό τον τρόπο ένα ενιαίο καθεστώς προστασίας του προορισμού των δασών και δασικών εκτάσεων, ανεξαρτήτως του ιδιοκτησιακού καθεστώτος αυτών³²⁷.

Απ' όλα τα παραπάνω συνάγεται ότι η συνταγματική και η κατ' επιταγή αυτής νομοθετική προστασία του περιβάλλοντος ανεξαρτήτως του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των επί μέρους περιβαλλοντικών αγαθών, ενώ ή άσκηση των ατομικών εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα κυριότητας επί αυτών δεν δύναται να ασκούνται παρά μόνο σύμφωνα με το προορισμό των αγαθών αυτών και όχι κατά τρόπο που θίγει την περιβαλλοντική τους προστασία.

3.2. Ο κοινωνικός χαρακτήρας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας

Το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, ακόμη και υπό την έκφανση του ιδιωτικού εμπράγματος δικαιώματος, θεμελιώνεται διεθνώς σε φιλοσοφικό και νομικό επίπεδο διαχρονικά, από την αρχαιότητα μέχρι σήμερα, ως κοινωνικό δικαίωμα. Η αδιαμφισβήτητη κοινωνική διάσταση του δικαιώματος κυριότητας επάγεται σημαντικές συνέπειες αφ' ενός ως προς τον καθορισμό των εξουσιών που

³²⁶ Ολ ΣτΕ 1675/1999.

³²⁷ *Ιδ.* Ν. Ρόζος, Η αντιμετώπιση από τη νομοθεσία και τη νομολογία ορισμένων ζητημάτων που αφορούν εκτάσεις με δασική βλάστηση, Νόμος και Φύση (ηλ.εκδ.), Ιούνιος 2006, σελ. 4. Ι. Χατζοπούλου, Δασική Νομοθεσία, Κριτική επισκόπηση-Νομολογία, 2006, σελ. 153, Ι. Χατζοπούλου, Οι μεταρρυθμίσεις των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος του 1975 που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος και ειδικότερα των δασών και δασικών εκτάσεων, ΕλΔνη 2001, σελ. 1529 επ., Κ. Χιώλος, Η συνταγματική προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, Αρμ. 2008, σελ. 1621 επ.

απορρέουν από το δικαίωμά αυτό αλλά και των δικαιούχων των εξουσιών αυτών και αφ' ετέρου ως προς την αλληλεπίδρασή του δικαιώματος της κυριότητας με την επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι ειδικότερα η προστασία και διαχείριση των περιβαλλοντικών αγαθών.

3.2.1. Το δικαίωμα κυριότητας ως κοινωνικό δικαίωμα

Αποστασιοποιούμενος από την πλατωνική απόρριψη της έννοιας της ιδιωτικής κτήσης, ο Αριστοτέλης θεωρούσε ότι η έννοια της ιδιωτικής κυριότητας αποτελεί κοινωνική αναγκαιότητα, προκειμένου να διασφαλιστεί δι' αυτής ο σεβασμός και η διατήρηση των αντικειμένων της ιδιωτικής κτήσης από τους δικαιούχους της, όμως ο πολίτης - ιδιοκτήτης όφειλε να διασφαλίζει την κοινή χρήση και ωφέλεια της ιδιωτικής κτήσης του³²⁸.

Σύμφωνα με την προσέγγιση του Αριστοτέλους, η ιδιωτική κτήση εξυπηρετεί διττώς κοινωνικό σκοπό και δη τόσο ως προς τη θεσμική ύπαρξή της, η οποία εξυπηρετεί την κοινωνική αναγκαιότητα της διαφύλαξης των *res* που αποτελούν αντικείμενό της, όσο και ως προς την άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από αυτή, η οποία θα πρέπει να έχει κοινωνικό προσανατολισμό, αποσκοπώντας στην κοινή ωφέλεια. Την προσέγγιση αυτή υιοθετεί και μεταλαμπαδεύει στη μεταγενέστερη δυτική σκέψη του 13^{ου} αιώνα ο Θωμάς ο Ακινάτης, ο οποίος θεωρεί ότι ο κύριος οφείλει να ασκεί το δικαίωμα ιδιοκτησίας

³²⁸ «Τὸ μὲν οὖν κοινὰς εἶναι τὰς κτήσεις ταύτας τε καὶ ἄλλας τοιαύτας ἔχει δυσχερείας, ὃν δὲ νῦν τρόπον ἔχει καὶ ἐπικοσμηθὲν ἔθεσι καὶ τάξει νόμων ὀρθῶν, οὐ μικρὸν ἂν διενέγκαι. ἔξει γὰρ τὸ ἐξ ἀμφοτέρων ἀγαθόν· λέγω δὲ τὸ ἐξ ἀμφοτέρων τὸ ἐκ τοῦ κοινὰς εἶναι τὰς κτήσεις καὶ τὸ ἐκ τοῦ ἰδίας. δεῖ γὰρ πῶς μὲν εἶναι κοινὰς, ὅλως δ' ἰδίας. αἱ μὲν γὰρ ἐπιμέλειαί διηρημέναι τὰ ἐγκλήματα πρὸς ἀλλήλους οὐ ποιήσουσιν, μᾶλλον δ' ἐπιδώσουσιν ὥς πρὸς ἴδιον ἑκάστου προσεδρεύοντος· δι' ἀρετὴν δ' ἔσται πρὸς τὸ χρῆσθαι, κατὰ τὴν παροιμίαν, κοινὰ τὰ φίλων. ἔστι δὲ καὶ νῦν τὸν τρόπον τοῦτον ἐν ἐνίαις πόλεσιν οὕτως ὑπογεγραμμένον, ὥς οὐκ ὄν ἀδύνατον, καὶ μάλιστα ἐν ταῖς καλῶς οἰκουμέναις τὰ μὲν ἔστι τὰ δὲ γένοιτ' ἂν· ἰδίαν γὰρ ἕκαστος τὴν κτῆσιν ἔχων τὰ μὲν χρήσιμα ποιεῖ τοῖς φίλοις, τοῖς δὲ χρῆται κοινοῖς, οἷον καὶ ἐν Λακεδαιμόνι τοῖς τε δούλοις χρῶνται τοῖς ἀλλήλων ὥς εἰπεῖν ἰδίους, ἔτι δ' ἵπποις καὶ κυσίν, κἂν δεηθῶσιν ἐφοδίων ἐν τοῖς ἀγροῖς κατὰ τὴν χώραν· φανερόν τοίνυν ὅτι βέλτιον εἶναι μὲν ἰδίας τὰς κτήσεις, τῇ δὲ χρήσει ποιεῖν κοινὰς» (Αριστοτέλης, Πολιτικά, Β, 5, 1263a)

του κατά τρόπο ώστε να το καθιστά ωφέλιμο για όλους, διευκολύνοντάς τους τρίτους να μετέχουν των πλεονεκτημάτων της ιδιοκτησίας του³²⁹.

Η αρχή της κοινωνικής λειτουργίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας διαπνέει τη σύγχρονη διεθνή και την ευρωπαϊκή έννομη τάξη αλλά και τις εθνικές έννομες τάξεις παγκοσμίως. Έτσι, ενώ ήδη στις αρχές του 20^{ου} αιώνα η επιστήμη στην Ευρώπη διέβλεπε στο δικαίωμα κυριότητας ένα προεχόντως κοινωνικό δικαίωμα³³⁰, το Μεξικό υπήρξε το πρώτο κράτος στον κόσμο που κατοχύρωσε στο Σύνταγμά του ρητώς την κοινωνική λειτουργία του δικαιώματος ιδιοκτησίας το έτος 1917, η οποία εισήχθη λίγο μετά στα Συντάγματα της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης το έτος 1919, της Ιταλίας το έτος 1947, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας το έτος 1949³³¹ και σήμερα κατοχυρώνεται σε όλες τις ευρωπαϊκές εθνικές έννομες τάξεις.

Στο διεθνές δίκαιο το δικαίωμα της ιδιοκτησίας κατοχυρώνεται με το άρθρο πρώτο του πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., το οποίο προτάσσει την κοινωνική διάσταση της ιδιοκτησίας με την πρόβλεψη της δυνατότητας απώλειάς της για λόγους δημόσιας ωφέλειας καθώς και της δυνατότητας νομοθετικής προσαρμογής της χρήσης των ιδιοκτησιών πραγμάτων σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον. Οι παραπάνω κανόνες κατοχυρώνονται και

³²⁹ «*Aliud vero quod competit homini circa res exteriores est usus ipsarum. Et quantum ad hoc non debet homo habere res exteriores ut proprias, sed ut commune ; ut scilicet de facili aliquis eas communicet in necessitate aliorum*» (Θωμάς Ακινάτης, Σύνοψις θεολογική (Summa theologia), 1267-1273, II^a, II^{ae}, q. 66, a. 2). *Id.* S. Deploige, La théorie thomiste de la propriété, Revue Philosophique de Louvain, 1895, σελ. 287 επ.

³³⁰ L. Duguit, Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, 1912, σελ. 155: «*Ο κάτοχος πλούτου ουδέν έχει δικαίωμα επί τούτου. Πρόκειται για μια πραγματική κατάσταση που τον υποχρεώνει σε μία κοινωνική λειτουργία και η κτήση του προστατεύεται στο μέτρο που εκπληρώνει αυτή την κοινωνική λειτουργία*». L. Josserand, Cours de droit civil positif, 1933, σελ. 370: «*Ο κοινωνικός σκοπός, ο στόχος της ιδιοκτησίας είναι να πραγματοποιήσει μία κατανομή του πλούτου κατά το δυνατόν γόνιμη και παραγωγική, θέτοντας τον ατομικό εγωισμό στην υπηρεσία της κοινότητας*».

³³¹ *Id.* A. Ruelle - M. Berlingin, Le droit romain d'hier à aujourd'hui, 2009, σελ. 234. Για τη συγκριτική θεώρηση της κοινωνικής λειτουργίας της ιδιοκτησίας διεθνώς και ειδικότερα για τις Η.Π.Α. *Id.* Sh. Foster – D. Bonilla, The Social Function of Property: A Comparative Law Perspective, Fordham Law Review 2011, σελ. 101 επ., C. Crawford, The Social Function of Property and the Human Capacity to Flourish, Fordham Law Review 2011, σελ. 1089 επ.

στο ενωσιακό επίπεδο με το άρθρο 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από τη νομολογία του Δ.Ε.Ε. και εντάσσονται σε όλα τα εθνικά Συντάγματα των κρατών μελών³³².

Στην Ελλάδα, το Σύνταγμα του 1911 προέβλεπε τον θεσμό της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης για λόγους δημόσιας ωφέλειας, χωρίς όμως να υφίσταται περαιτέρω αναφορά στην άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα της ιδιοκτησίας με γνώμονα το γενικό συμφέρον. Ο κοινωνικός χαρακτήρας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας διακηρύσσεται το πρώτον με το άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975, το οποίο προβλέπει τον περιορισμό της ελεύθερης άσκησης από τον κύριο των εξουσιών του για λόγους γενικού συμφέροντος, ορίζοντας ότι *«Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα, όμως, που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος»*³³³, διάταξη που παρέμεινε ως είχε και μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001.

3.2.2. Έννομες συνέπειες της κυριότητας ως κοινωνικού δικαιώματος

Αν και η διατύπωση του άρθρου 17 παρ. 1 του Συντάγματος φαίνεται να περιορίζει το δικαίωμα της ιδιοκτησίας εισάγοντας μόνο την υποχρέωση του κυρίου να απέχει από την άσκηση των δικαιωμάτων του κατά τρόπο αντιβαίνοντα στο γενικό συμφέρον, στην πραγματικότητα ο κοινωνικός χαρακτήρας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας εκδηλώνεται και μέσω της δυνατότητας της Αρχής να εισάγει η ίδια περιορισμούς στα δικαιώματα του κυρίου, δυνατότητα που προβλέπεται ρητώς από το άρθρο 17 παρ. 7 του Συντάγματος³³⁴, με την οποία

³³² Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (2007/C 303/02), EEEE 14.12.2007, C 303/23. Δ.Ε.Κ. 44/79 Hauer, Συλλ. 1979, σελ. 3727.

³³³ *Ιδ.* Α. Κομνηνός, Η σύγκρουση του δικαιώματος επί του περιβάλλοντος και του δικαιώματος ιδιοκτησίας στη νομολογία του ΣτΕ, Ε.Δ.Α.Δ. 1992, σελ. 201 επ.

³³⁴ Άρθρο 17 παρ. 7: *«Νόμος μπορεί να ορίσει ότι για την εκτέλεση έργων με προφανή κοινή ωφέλεια υπέρ του δημοσίου, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οργανισμών κοινής ωφέλειας και δημοσίων επιχειρήσεων, επιτρέπεται να διανοιχθούν υπόγειες σήραγγες, στο*

αναγνωρίζεται πλήρως το κοινωνικό περιεχόμενο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, πέραν του αυτοπεριορισμού του κυρίου εντός των ορίων που θέτει το γενικό συμφέρον, δια της επιβολής άμεσων ή έμμεσων περιορισμών στην εξουσία του ιδιοκτήτη, ο οποίος οφείλει να ανέχεται επιβαρυντικές ή ζημιογόνες για την ιδιοκτησία του αλλά κοινωνικά αναγκαίες ενέργειες³³⁵.

Εξ άλλου ο κοινωνικός χαρακτήρας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας αναγνωρίζεται ρητώς από την εθνική νομολογία, με σημαντικές έννομες συνέπειες στο νομικό καθεστώς και τη λειτουργία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Συγκεκριμένα, ενώ σύμφωνα με την παγία νομολογία οι περιορισμοί που θεσπίζονται σε κάθε ατομικό δικαίωμα ελέγχονται με βάση την αρχή της αναλογικότητας και δεν επιτρέπεται να αναιρούν στην ουσία του το δικαίωμα που περιορίζεται, κατ' εφαρμογή της αρχής του απροσβλήτου του πυρήνα των θιγομένων ατομικών δικαιωμάτων³³⁶, ειδικότερα για τον περιορισμό του ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας κρίνεται ότι η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας δεν εμποδίζει τον νομοθέτη να θεσπίζει, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και για λόγους γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, εν όψει του κοινωνικού χαρακτήρα της ιδιοκτησίας, περιορισμούς ως προς το περιεχόμενο και την έκταση του δικαιώματος κυριότητας, υπό την προϋπόθεση ότι με αυτούς τους περιορισμούς η ιδιοκτησία δεν εξαφανίζεται ή δεν καθίσταται αδρανής σε σχέση με τον προορισμό της³³⁷. Επομένως νόμιμοι περιορισμοί της κυριότητας, που για λόγους εξυπηρέτησης του γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος περιορίζουν το δικαίωμα χρήσης και κάρπωσης του πράγματος

επιβαλλόμενο βάθος χωρίς αποζημίωση, υπό τον όρο ότι δεν θα παραβλάπτεται η συνήθης εκμετάλλευση του υπερκείμενου ακινήτου».

³³⁵ Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, Τ. Β', 2012, σ. 897. Γλ. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, 2011, σελ. 162 επ., Γ. Κασιμάτης, Τα συνταγματικά όρια της ιδιοκτησίας, 1972, σελ. 23 επ.

³³⁶ ΑΕΔ 14/2013, Ε.Δ.Α.Δ. 2013, σελ 894, Ολ ΑΠ 3/2012, ΝοΒ 2012, σελ. 855, ΣτΕ 1560/2005, Ε.Δ.Α.Δ. 2008, σελ. 449, ΣτΕ 573/2005, ΝοΒ 2005, σελ. 1173, ΣτΕ 3356/2004, ΝοΒ 2005, σελ. 577. Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2006, σελ. 95.

³³⁷ Ολ ΑΠ. 37/1988, Ε.Ε.Ν. 1989, σελ. 609, Ολ ΣτΕ 1503/1982, ΑΠ 298/2014, ΑΠ2081/2013, ΑΠ 118/2000, Ελ.Δνη 41, σελ.976.

χωρίς να το αποδυναμώνουν σε βαθμό που να καθιστά την ιδιοκτησία αδρανή και αχρησιμοποίητη, δεν αντιβαίνουν στο Σύνταγμα και δεν αποτελούν την ανεπίτρεπτη από αυτό στέρηση της ιδιοκτησίας, έστω και αν επιφέρουν μείωση της οικονομικής αξίας της ιδιοκτησίας³³⁸.

3.2.3. Κοινωνικό δικαίωμα κυριότητας και κοινωνικό δικαίωμα στο περιβάλλον

Η αναγνώριση του δικαιώματος στο περιβάλλον, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, ως κοινωνικό δικαίωμα³³⁹, σε συνδυασμό με τον κατά τα ανωτέρω κοινωνικό χαρακτήρα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας άγει σε ιδιαίτερα αποτελέσματα τόσο στο πεδίο της άρσης της σύγκρουσης μεταξύ των δύο κοινωνικών δικαιωμάτων όσο και στο πεδίο των δυνατοτήτων συνέργειας μεταξύ τους προς εκπλήρωση του κοινωνικού σκοπού τους.

Α. Σύγκρουση του δικαιώματος κυριότητας με το δικαίωμα στο περιβάλλον

Όπως ήδη αναλύθηκε, η άρση της σύγκρουσης μεταξύ δικαιωμάτων διενεργείται με βάση την αρχή της αναλογικότητας, με σκοπό την επίτευξη της αναγκαίας μεταξύ τους ισορροπίας, η οποία δεν επιτρέπει να αναιρείται στην ουσία του το δικαίωμα που περιορίζεται, δηλαδή δεν δύναται να θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος. Όταν το δικαίωμα που περιορίζεται είναι αυτό της ιδιοκτησίας, ο περιορισμός δύναται να προσεγγίζει περισσότερο τον πυρήνα του δικαιώματος, εν όψει του κοινωνικού χαρακτήρα της ιδιοκτησίας, χωρίς όμως η ιδιοκτησία να αποδυναμώνεται σε βαθμό που να καθίσταται αδρανής και

³³⁸ ΑΠ 298/2014, ΑΠ2081/2013, ΑΠ 118/2000, Ελ.Δνη 41, σελ.976.

³³⁹ *Ιδ.* Γ. Μαντζουράνη, Το κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του φυσικού περιβάλλοντος. Η ελευθερία προσβάσεως στη θάλασσα, Το Σ. 1986, σελ. 458. Θ. Αντωνίου, Το κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος μεταξύ ελευθερίας και συμμετοχής, Το Σ. 1987, σελ. 116, ΑΠ 43/2016, ΝοΒ 2016, σελ. 2257, ΑΠ 207/2010, ΝοΒ 2010, σελ. 1743, ΑΠ 1731/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 441, ΣτΕ 4279/2013, Ε.Δ.Α.Δ. 2014, σελ. 251, ΣτΕ682/1986, ΣτΕ 4617/1986. Για την κοινωνική διάσταση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας στην Ευρώπη *ιδ.* K. Gray, Land Law and Human Rights σε Land Law: Issues, Debates, Policy, 2002, σελ. 221 επ.

αχρησιμοποίητη. Ειδικότερα όμως στο πλαίσιο της σύγκρουσης της ιδιοκτησίας με το δικαίωμα στο περιβάλλον κρίνεται ότι, εν όψει του κοινωνικού χαρακτήρα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, επιτρέπεται η λήψη μέτρων συνισταμένων τόσο στη μεταβολή του προορισμού των ακινήτων όσο και στον περιορισμό του φάσματος των δυνατών χρήσεων τους ή της έντασης της εκμετάλλευσής τους³⁴⁰. Ακόμη και τα μέτρα αυτά πρέπει να θεσπίζονται με σεβασμό προς τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας³⁴¹, δηλαδή να είναι πρόσφορα για την επίτευξη του ανωτέρω στόχου και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο προς τούτο μέτρο, πλην όμως δεν απαγορεύεται να έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσης ακινήτου κατά τον προορισμό του. Στην τελευταία αυτή περίπτωση γεννάται αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη για την καταβολή αποζημίωσης ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ανωτέρω στέρησης³⁴².

Όμως κατ' αυτόν τον τρόπο, ήτοι με τη νομολογιακή αποδοχή της «μεταβολής του προορισμού των ακινήτων» και της «ουσιώδους στέρησης της χρήσεως ακινήτου κατά τον προορισμό του», φαίνεται να παραβιάζεται η αρχή του

³⁴⁰ Αυτή η νομολογιακή θέση εναρμονίζεται πλήρως με εκείνη κατά την οποία οι περιορισμοί που εισάγονται για τους σκοπούς του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας που προβλέπονται στο άρθρο 17 του Συντάγματος: ΣτΕ 1407/2020, ΝοΒ 2020 σελ. 1350, ΣτΕ 560/2018, ΣτΕ 70/2017, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), <https://nomosphysis.org.gr/15699/ste-702017-nomimi-oriothetisi-zonis-a-apolytis-prostasias-se-nisida/> ΣτΕ 2941/2017, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), <https://nomosphysis.org.gr/17236/ste-2941-2017-anaitiologiti-aporripsi-apitisis-gia-kiryksi-apallotriosis-i-katavoli-apozimiosis-logo-desmeysis-akinitoy-kata-toy-arxaiologikoy-nomoy/>

³⁴¹ *Ιδ.* Σ. Ορφανουδάκης, Η αρχή της αναλογικότητας, 2003, σελ. 34 επ., Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο, 1989, σελ. 12 επ., Κ. Χρυσόγονος, *όπ. π.*, σελ. 90 επ.

³⁴² ΣτΕ 487/2018, Ε.Δ.Δ.Δ. 2018, σελ. 327, ΣτΕ 2688/2018, ΣτΕ 1833/2017, Ε.Δ.Δ.Δ. 2018, σελ. 174, ΣτΕ 2428/2016, ΣτΕ 2133/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2017, σελ. 223, ΣτΕ 3433/2015, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 209, ΣτΕ 2929/2011, ΣτΕ 2601,2602,2603/2005, Ε.Δ.Δ.Δ. 2007, σελ. 194, ΣτΕ 3067/2001, Ελ.Δνη 2002 σελ. 1131. Γ. Γιαννακούρου, Περιβάλλον και ιδιοκτησία. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό το φως της ΕΣΔΑ, Ευρ.Πολ. 2008, σελ. 617. Α. Φλώρος, Η επισκόπηση της νομολογίας επί της έννοιας της στέρησης της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος, Ελ.Δνη 1966, σελ. 653 επ.

απροσβλήτου του πυρήνα των ατομικών δικαιωμάτων κατά τη στάθμισή τους με βάση την αρχή της αναλογικότητας, αφού εν προκειμένω η ιδιοκτησία καθίσταται αδρανής σε σχέση με τον προορισμό της. Η θέση αυτή υιοθετείται εμμέσως από την ίδια την ως άνω νομολογία, η οποία, ενώ το άρθρο 17 παρ. 7 του Συντάγματος, κατά τα ήδη ρηθέντα, προβλέπει την παρέμβαση σε ακίνητο, εφ' όσον δεν παραβιάζεται η συνήθης εκμετάλλευσή του, άνευ αποζημίωσης του κυρίου, ο οποίος υποχρεούται να ανέχεται κοινωνικά αναγκαίες ενέργειες σε βάρος της ιδιοκτησίας του, ορίζει ρητώς ότι, στην περίπτωση ουσιώδους στέρησης της χρήσης του ακινήτου σύμφωνα με τον προορισμό του, ο κύριος δικαιούται ανάλογη αποζημίωση. Εξ άλλου, αντίστοιχη περίπτωση περιορισμού του ατομικού δικαιώματος του ιδιοκτήτη έναντι αποζημίωσης προβλέπει ρητώς και το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος για την προστασία των μνημείων και των παραδοσιακών περιοχών και στοιχείων³⁴³.

Η ως άνω νομολογιακή αναγνώριση του δικαιώματος σε αποζημίωση, σε εναρμόνιση και με τη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α. που επιβάλλει την αποζημίωση του ιδιοκτήτη που υφίσταται ουσιώδη στέρηση της χρήσης του ακινήτου του³⁴⁴, καταδεικνύει ότι εν προκειμένω ο κύριος υφίσταται περιορισμό που πλήττει τον πυρήνα του δικαιώματός του, δηλαδή στέρηση δικαιώματος που υπερβαίνει τα απώτατα όρια του περιορισμού που δύναται να επιβληθεί στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας χωρίς να φαλκιδεύεται το ουσιαστικό περιεχόμενο του ατομικού δικαιώματος στον πυρήνα του. Στην περίπτωση αυτή αδρανοποιείται στον πυρήνα του το δικαίωμα της ιδιοκτησίας με σκοπό την προστασία του δικαιώματος στο περιβάλλον κατά τρόπο που φαίνεται να παραβιάζει την αρχή

³⁴³ Άρθρο 24 παρ. 6 Σ.: «Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών».

³⁴⁴ Ε.Δ.Δ.Α. 6.12.2007 «ΖΑΝΤΕ – Μαραθονήσι ΑΕ κατά Ελλάδος» ιδίως σκέψεις 49 επ., 21.2.2008 «Ανώνυμη Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης κατά Ελλάδος» ιδίως σκέψεις 42 επ., 3.5.2011 «Παραθεριστικός Οικοδομικός Συνεταιρισμός Στεγάσεως Υπαλλήλων Τραπέζης της Ελλάδος κατά Ελλάδος» ιδίως σκέψεις 48 επ., 19.7.2011 «Βάρφης κατά Ελλάδος» ιδίως σκέψεις 29 επ.

της αναλογικότητας και ευλόγως άγει στην κρίση ότι οι συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 έχουν προβάδισμα έναντι εκείνων του άρθρου 17³⁴⁵.

Εντούτοις, η κατά τα ανωτέρω υποσκέλιση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας έναντι αποζημίωσης αφ' ενός νομιμοποιείται προτάσσοντας τον κοινωνικό χαρακτήρα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας σε συνδυασμό με το κοινωνικό χαρακτήρα του δικαιώματος στο περιβάλλον έναντι του ατομικού χαρακτήρα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, κατ' αναλογία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης έναντι αποζημίωσης³⁴⁶, αφ' ετέρου υπόκειται και αυτή στην αρχή της αναλογικότητας, αφού η παραβίαση του πυρήνα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας δεν επιτρέπεται παρά μόνο εφ' όσον και στο μέτρο που είναι αναγκαία για την προστασία του δικαιώματος στο περιβάλλον³⁴⁷.

Β. Συνέργεια του δικαιώματος κυριότητας και του δικαιώματος στο περιβάλλον

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Παρά τη σύγκρουση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας με το δικαίωμα στο περιβάλλον που είναι αναπόφευκτη, αφού το κοινωνικό δικαίωμα στο περιβάλλον «έλκει» την κοινωνική διάσταση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας η οποία αποτελεί *ab initio*, και δη από την ίδια την διάταξη του άρθρου 17 παρ. 1 του Συντάγματος³⁴⁸, περιορισμό της προστασίας της ατομικής διάστασης της ιδιοκτησίας, η συνέργεια μεταξύ των δύο δικαιωμάτων κερδίζει ολοένα και περισσότερο έδαφος στη σύγχρονη θεωρία διεθνώς, κυρίως στις χώρες του κοινοδικαίου και λιγότερο στις χώρες του ηπειρωτικού δικαίου, με σημαντικά

³⁴⁵ *Ιδ.* Κ. Χορομίδης, Η προστασία της εκτός ρυμοτομικού σχεδίου ιδιοκτησίας, κατά το Σύνταγμα και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), και ιδιαιτέρως την υποσ. 26, ΕΕΔΙΠΟΧ 2009, <https://www.eedipox.gr/author/xoromidis/>

³⁴⁶ *Ιδ.* Φ. Δωρής, Προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και περιορισμοί του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, σε Ελληνική Εταιρεία Δικαίου και Περιβάλλοντος, Δικαίωμα της Ιδιοκτησίας – Προστασία του Περιβάλλοντος, 2003, σελ. 29επ.

³⁴⁷ *Ιδ.* Ε. Λευθεριώτου, Ιδιοκτησία και περιβάλλον: στάθμιση εννόμων αναγκών και δικαιωμάτων στο Ελληνικό, Ευρωπαϊκό και Αμερικανικό δίκαιο, 2007, σελ. 192.

³⁴⁸ «*Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος*».

μάλιστα ερείσματα στο θετικό δίκαιο αρκετών εθνικών εννόμων τάξεων. Στην έννοια της συνέργειας εμπίπτει όχι μόνο η υποχρεωτική για τον ιδιοκτήτη ανοχή των νόμιμων περιορισμών του ατομικού του δικαιώματος χάριν λόγων γενικού συμφέροντος, όπως είναι η διαφύλαξη του περιβάλλοντος, αλλά και η οικειοθελής συμμετοχή του στην ανάδειξη και πραγμάτωση της κοινωνικής διάστασης του ιδιοκτησιακού δικαιώματός του. Η σύνδεση της ατομικής και της κοινωνικής διάστασης του δικαιώματος της ιδιοκτησίας από τον ίδιο τον ιδιοκτήτη αποτελεί αντικείμενο ποικίλων θεωρητικών αναλύσεων, μέσω των οποίων το δικαίωμα της ιδιοκτησίας αναλύεται ως ένα δικαίωμα που μετατοπίζεται εννοιολογικώς από την κατάσταση του «δικαιώματος – εξουσία» σε αυτή του «δικαιώματος – λειτουργία»³⁴⁹ ή ως γενικευμένη έκφανση της έννοιας της παραδοσιακής έννοιας της δουλείας που παραχωρείται με τη βούληση του ιδιοκτήτη και που ήδη εκπληρώνει συχνά μία σαφή οικολογική λειτουργία³⁵⁰ ή ακόμη ως ένα από τα εργαλεία «άνθησης του ατόμου» (*human flourishing*), δηλαδή από εκείνα που καθιστούν το άτομο ικανό και λειτουργικό μέλος της κοινωνίας³⁵¹.

Οι σχετικές με την κοινωνική διάσταση της ιδιοκτησίας σύγχρονες θεωρητικές αναλύσεις στηρίζονται στην αγγλο-αμερικανική προσέγγιση της

³⁴⁹ B. Grimonprez, La fonction environnementale de la propriété, RTDCiv. 3/2015, σελ. 548. Εν προκειμένω προτάσσεται, απέναντι στον πολλαπλασιασμό των διοικητικών κανόνων, που κατ' ανάγκη καθίστανται ανυπόφοροι, «η οικολογική αποτελεσματικότητα του εγωισμού», όπως αυτή αναδεικνύεται από τη ρητορική του Αριστοτέλους, που, όπως ήδη αναλύθηκε, θεωρούσε πως «ό,τι είναι κοινό στον μέγιστο αριθμό προσώπων γίνεται αντικείμενο της ελάχιστης δυνατής φροντίδας. Ο άνθρωπος φροντίζει τα μέγιστα ό,τι είναι δικό του, έχει την τάση να αγνοεί ό,τι είναι κοινό» (Πολιτικά, Β, 5, 1263a). Έτσι, κατά την παραπάνω θεώρηση, το δίδαγμα του Αριστοτέλους είναι ότι «η ιδιοποίηση των στοιχείων της φύσης εκπροσωπεί το καλύτερο αγωγό για την προστασία της». Στην κατεύθυνση αυτή ιδ. και J. de Malafosse, La propriété gardienne de la nature, σε *Mélanges Flour*, Defrénois, 1979, σελ. 335.

³⁵⁰ F. Girard, La propriété inclusive au service des biens environnementaux. Repenser la propriété à partir du “bundle of rights”, *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 6/2016, σελ. 20-21. *Ιδ.* και F. Zinati-Castaing, Th. Revet, *Les biens*, 2008., no 292, σελ. 455, σύμφωνα με τους οποίους : « οι ωφέλειες κανονικά ανήκουν στον κύριο λόγω της αποκλειστικής εξουσίας που αυτός κατέχει, όμως τίποτε δεν εμποδίζει να παραχωρείται από τον ίδιο σε τρίτους το δικαίωμα απόλαυσής τους. Σε αυτή την περίπτωση πραγματοποιείται μία μετάθεση ωφέλειας που αποτελεί αφ' εαυτής παροχή υπηρεσίας».

³⁵¹ C. Crawford, The Social Function of Property and the Human Capacity to Flourish, *Fordham Law Review* 2011, σελ. 1094, A. Sen, *Development as freedom*, 1999, σελ. 87-90, G.S. Alexander, E.M. Peñalver, *Properties of Community*, *Theoretical Inquiries in Law* 1/2009, σελ. 127.

ιδιοκτησίας, η οποία αντιτάσσει στην παραδοσιακή αντίληψη περί ενός δικαιώματος (κατ' επίφαση) ενιαίου, αποκλειστικού και απόλυτου τη θέση περί ενός πολυδιάστατου δικαιώματος, το οποίο στην πραγματικότητα δεν είναι ενιαίο, αλλά αποτελεί μία «δέσμη δικαιωμάτων» (*bundle of rights*), θέση που ήδη από τον 19^ο αιώνα αποκτά ισχυρά ερείσματα στη θεωρία και τη νομολογία³⁵².

Η «δέσμη δικαιωμάτων» περιγράφεται ως ένα σύνολο στοιχείων που διαμορφώνουν από κοινού το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, στο οποίο περιλαμβάνονται τόσο τα στοιχεία που κατά παράδοση αναγνωρίζονται ως ατομικές εξουσίες του κυρίου (*right to possess, right to use, right to manage, right to income*) όσο και στοιχεία κοινωνικού χαρακτήρα. Κατά συνέπεια, η προσέγγιση αυτή αναδεικνύει αφ' ενός τη σχεσιακή φύση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, το οποίο δεν μπορεί να λογίζεται μόνο ως σύνολο ατομικών εξουσιών του κυρίου ανεξαρτήτως των κοινωνικών συνεπειών που προκαλούνται από την άσκηση των εξουσιών αυτών, αφ' ετέρου την έλλειψη ομογένειας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, το οποίο εν τέλει εμφανίζεται ως ένας πολύπλοκος θεσμός συναποτελούμενος από πληθώρα εξουσιών, οι οποίες δύναται να μοιράζονται μεταξύ του κυρίου και τρίτων³⁵³.

³⁵² J.R. Commons, *The Distribution of Wealth*, Macmillan and Co, New York, London, 1893, σελ. 92, W.N. Hohfeld, *Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, Yale L.J. 1913, σελ. 16επ., J.H. Merryman, *Ownership and Estate (Variations on a Theme by Lawson)*, Tul.L.Rev. 1974, σελ. 943επ., R. Libchaber, *La propriété, droit fondamental*, σε R. Cabrillac, *Libertés et droits fondamentaux*, 2014, σελ. 789, J.L. Schroeder, *Chix Nix Bundle-O-Stix : A Feminist Critique of the Disaggregation of Property*, Mich. L. Rev. 1994, σελ. 239, J.E. Penner, *The "Bundle of Rights" Picture of Property*, UCLA Law Review 1996, σελ. 43, D.R. Johnson, *Reflections on the Bundle of Rights*, 32 Vermont Law Rev. 2007, σελ. 247, F.H. Lawson, B. Rudden, *The Law of Property*, Oxford University Press, 2002, σελ. 4, που χρησιμοποιούν τη χαρακτηριστική έκφραση « *bag of tools* ». Για την ανάλυση της ιδιοκτησίας ως απόλυτου δικαιώματος *ιδ.* Κ. Σταματίου, Προστασία του περιβάλλοντος, περιορισμοί της ιδιοκτησίας και δικαίωμα αποζημίωσης: δικαιοκρατικές εγγυήσεις και μηχανισμοί εξισορρόπησης, Αθήνα 2022, σελ. 102 επ.

Ανώτατο Δικαστήριο Η.Π.Α. *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505, U.S. 1003 (1992), *Kelo v. City of New London*, 545, U.S. 469, (2005), *United States v. Craft*, 535 U.S. 274 (2002).

³⁵³ F. Girard, *όπ. π.*, σελ. 14, αρ. 33.

Οι εξουσίες αυτές δύναται να διαρθρωθούν γύρω από τις γενικές κατηγορίες³⁵⁴ της «πρόσβασης», η οποία αποκρυσταλλώνει, σε αντιδιαστολή προς το αποκλειστικό δικαίωμα του κυρίου, το ατομικό δικαίωμα κάθε τρίτου περί μη αποκλεισμού του από τη χρήση και απόλαυση των παραγωγικών πόρων που έχουν σωρευθεί από την κοινωνία³⁵⁵, της «υπηρεσίας», η οποία συναρτάται με την έννοια των δουλειών και της εξ αυτών εξυπηρέτησης του κοινού συμφέροντος ή των ατομικών συμφερόντων τρίτων³⁵⁶ και της «διαχείρισης», η οποία συνδέεται με τη διάκριση, κατά τα πρότυπα του θεσμού του εμπιστεύματος (*trust*)³⁵⁷, της «κυριότητας του ωφελούμενου», ο οποίος απολαύει τις πραγματικές ωφέλειες του πράγματος, από την «κυριότητα του εμπιστευματοδόχου», ο οποίος έχει αναλάβει τη διαχείριση του πράγματος³⁵⁸.

Η πραγμάτωση της κοινωνικής διάστασης του ιδιοκτησιακού δικαιώματος συνδέεται από τη θεωρία κατά τρόπο εμφανικό με την προστασία του περιβάλλοντος, σε σημείο ώστε από την «κοινωνική λειτουργία» του δικαιώματος της ιδιοκτησίας να συνάγεται, ως ειδικότερη, η «περιβαλλοντική λειτουργία»³⁵⁹, άλλως η «οικολογική λειτουργία»³⁶⁰, του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Στο

³⁵⁴ F. Girard, όπ. π., σελ. 14, αρ. 33.

³⁵⁵ J. Rifkin, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York, 2004, σελ. 193-194. C.B. Macpherson, *Democratic Theory: Essays in Retrieval*, Oxford 1973, J. Rifkin, *The Age of Access: how the shift from ownership to access is transforming capitalism*, London, 2000.

³⁵⁶ *ιδ. ανωτέρω*, υποσ. 350.

³⁵⁷ Για την έννοια του «εμπιστεύματος» κατά το αγγλοσαξωνικό δίκαιο *ιδ. ΠΠρΑθ. 5177/2010*: Το “trust” (εμπίστευμα) είναι η έννομη σχέση μεταξύ εκείνου που το συνιστά (*settlor* ή *creator*), του εμπιστευματοδόχου (*trustee*) και του ωφελούμενου (*beneficiary*) και αναλύεται ως ιδιοκτησιακό δικαίωμα το οποίο διαχειρίζεται ο εμπιστευματοδόχος προς όφελος του ωφελούμενου. Συγκεκριμένα, το δικαίωμα ιδιοκτησίας διακρίνεται στη νομική (τυπική) κυριότητα (*legal ownership*), την οποία έχει ο εμπιστευματοδόχος, και στην ουσιαστική κυριότητα (*equitable ownership*), την οποία απολαύει ο ωφελούμενος.

³⁵⁸ A. Clarke, P. Kohler, *Property Law. Commentary and Materials*, Cambridge 2005, σελ. 332-335.

³⁵⁹ B. Grimonprez, όπ. π., σελ. 542.

³⁶⁰ L. Millet, *Contribution à l'étude des fonctions sociale et écologique du droit de propriété. Enquête sur le caractère sacré de ce droit énoncé dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*, Thèse, Paris I, 2015.

πλαίσιο της περιβαλλοντικής - οικολογικής λειτουργίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας εντάσσονται όλοι οι κανόνες δικαίου και οι πρακτικές που οδηγούν στην αξιοποίηση του δικαιώματος αυτού για περιβαλλοντικούς σκοπούς, η ταξινόμηση των οποίων δύναται να γίνει, κατ' ακολουθία της βασικής διάκρισης μεταξύ της ατομικής και κοινωνικής διάστασης του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, στις κατηγορίες της «παθητικής περιβαλλοντικής λειτουργίας», όταν η λειτουργία αυτή απορρέει από το ίδιο δικαίωμα της ιδιοκτησίας και τους εγγενείς σε αυτό νόμιμους περιορισμούς που επιβάλλονται στον κύριο, και της «ενεργητικής περιβαλλοντικής λειτουργίας», όταν η λειτουργία αυτή απορρέει από την εκ μέρους του κυρίου οικειοθελή χρήση των εξουσιών του για οικολογικούς σκοπούς³⁶¹. Στην πράξη, δίπλα στις δύο παραπάνω κατηγορίες αναφέρεται μία τρίτη, η οποία αποτελεί συγκερασμό των δύο προηγούμενων, αφού συνδυάζει την εφαρμογή επιτακτικών κανόνων δικαίου με την οικειοθελή συμπεριφορά του ιδιοκτήτη.

2. Παθητική περιβαλλοντική λειτουργία του δικαιώματος κυριότητας

Πέραν των περιπτώσεων στις οποίες η νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος εισάγει περιορισμούς στις εξουσίες του κυρίου που απορρέουν από την ιδιοκτησία και που, κατά τα ήδη ρηθέντα, δύναται να θίγουν ακόμη και τον πυρήνα του ατομικού δικαιώματος, η νομοθεσία δύναται να επιβάλλει στον ιδιοκτήτη τη διενέργεια από τον ίδιο συγκεκριμένων πράξεων στο πλαίσιο διασφάλισης του κοινωνικού δικαιώματος στο περιβάλλον. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις περιορίζεται το ατομικό δικαίωμα του ιδιοκτήτη, όμως στην πρώτη εξ αυτών ο περιορισμός έγκειται στην επιβολή της αποχής από πράξη, με αποτέλεσμα το δικαίωμα της ιδιοκτησίας να μην διαδραματίζει ενεργό ρόλο στην προστασία του δικαιώματος στο περιβάλλον, αλλά απλώς να μην αποτελεί πρόσκομμα γι' αυτή, ενώ στη δεύτερη εξ αυτών ο ιδιοκτήτης καλείται να ενεργήσει θετικά, πραγματοποιώντας τις ενέργειες που επιτάσσει ο νόμος, με αποτέλεσμα η ιδιοκτησία εν προκειμένω να αξιοποιείται κατά τρόπο ενεργό από

³⁶¹ B. Grimonprez, όπ. π., σελ. 542.

τον νόμο, στο πλαίσιο της κοινωνικής της διάστασης, για την προστασία του περιβάλλοντος. Στην περίπτωση αυτή η ιδιοκτησία επιτελεί την περιβαλλοντική της λειτουργία, η οποία όμως είναι «παθητική», υπό την έννοια ότι δεν πηγάζει από την βούληση του ιδιοκτήτη, ο οποίος είναι υποχρεωμένος να συμβάλει στη λειτουργία αυτή ακόμη και παρά τη θέλησή του.

Όλες οι εθνικές έννομες τάξεις περιλαμβάνουν κανόνες οι οποίοι επιβάλλουν στους ιδιοκτήτες ατομικές υποχρεώσεις που διασφαλίζουν την εκπλήρωση της κοινωνικής λειτουργίας των ιδιοκτησιών τους και ειδικότερα τη λειτουργία προστασίας του περιβάλλοντος, όταν το αντικείμενο της ιδιοκτησίας περιλαμβάνει περιβαλλοντικά αγαθά³⁶².

Μία σημαντική περιβαλλοντική πτυχή που καταδεικνύει τη διεθνή τάση για την υποχρεωτική ενεργό εμπλοκή της ιδιοκτησίας στην εκπλήρωση του σκοπού της προστασίας του περιβάλλοντος είναι αυτή της εξέλιξης της εθνικής πολιτικής μεγάλου αριθμού κρατών σε ευρωπαϊκή και διεθνή κλίμακα για την αντιμετώπιση της ρύπανσης. Υπερβαίνοντας το πλαίσιο ευθύνης που προσδιορίζεται από την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», πολλές εθνικές έννομες τάξεις επεκτείνουν την ευθύνη για τη ρύπανση και την υποχρέωση αποκατάστασής της στον ιδιοκτήτη της έκτασης εντός της οποίας εντοπίζεται η ρύπανση. Και ενώ η ευθύνη του ιδιοκτήτη αρχικώς συνδέεται με τη συμμετοχή του ή έστω τη γνώση του περί της ρυπογόνου δραστηριότητας σε έκταση ιδιοκτησίας του³⁶³, ο ιδιοκτήτης της έκτασης αποκτά επικουρική ευθύνη, η οποία ενεργοποιείται εφ' όσον δεν ανευρεθεί ο ρυπαίνων, και η οποία ενίοτε τρέπεται

³⁶² Στην Ελλάδα στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν π.χ. οι υποχρεώσεις του ιδιοκτήτη δάσους για τη διενέργεια προστατευτικών τεχνικών έργων σύμφωνα με τις μελέτες, σχέδια και προγράμματα της δασικής υπηρεσίας (άρθρο 16 παρ. 4 του ν. 998/1979), των απαραίτητων τεχνικών έργων ανανέωσης και βελτίωσης των δασών (άρθρο 17 παρ. 4 του ν. 998/1979) καθώς και των εργασιών (ανα)δάσωσης (άρθρα 42 παρ. 2 και 43 παρ. 2 του ν. 998/1979) ή ακόμη οι υποχρεώσεις του ιδιοκτήτη ακινήτου μνημείου για την ανάδειξη, διατήρηση και εν γένει προστασία του μνημείου σύμφωνα με τις υποδείξεις και υπό την εποπτεία της αρμόδιας υπηρεσίας (άρθρο 11 του ν. 3028/2002). Για μία συνολική ανάλυση των περιορισμών της ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, *ιδ.* Κ. Σταματίου, *όπ. π.*, σελ. 239 επ.

³⁶³ S. Deloddere – D. Ryckbost, *Liability for contaminated areas*, University of Ghent, 1997, σελ. 9.

από υποκειμενική σε αντικειμενική, αφού σε κάποιες έννομες τάξεις θεμελιώνεται ακόμη και αν ο ίδιος ουδεμία είχε γνώση της ρύπανσης, ακόμη και αν η ρύπανση είχε λάβει χώρα πριν ο ίδιος αποκτήσει την κυριότητα της έκτασης³⁶⁴. Στη χώρα μας η περιβαλλοντική ευθύνη, και ειδικότερα η ευθύνη λόγω ρύπανσης, θεμελιώνεται σύμφωνα με τις διατάξεις περί αστικής ευθύνης από διακινδύνευση, όπως αυτές προσδιορίζονται εν προκειμένω στο άρθρο 29 του ν. 1650/1986, το οποίο απαιτεί υπαίτια πρόκληση ρύπανσης ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος³⁶⁵, χωρίς να προβλέπεται ειδικότερη ρύθμιση συναρτούσα την περιβαλλοντική ευθύνη με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας.

Παράλληλα με τις ατομικές υποχρεώσεις των ιδιοκτητών, η κρατική εξουσία δύναται να αξιοποιεί το δικαίωμα της ιδιοκτησίας στο πλαίσιο της χάραξης ευρύτερων πολιτικών διαχείρισης της γης με περιβαλλοντικό πρόσημο. Η πρακτική αυτή, κατά την οποία η κτήση της κυριότητας κρίσιμων για την εφαρμογή μίας χωροταξικής - περιβαλλοντικής πολιτικής από δημόσιους φορείς, κυρίως μέσω αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ή δικαιώματος προτίμησης, επιτρέπει την ευχερέστερη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή της πολιτικής αυτής, προερχόμενη από τις Η.Π.Α. (*land management*)³⁶⁶, βρίσκει εφαρμογή και στην Ευρώπη³⁶⁷.

³⁶⁴ Στη Γαλλία προβλέπεται επικουρική υποκειμενική ευθύνη του ιδιοκτήτη, σε περίπτωση αμέλειας η συμμετοχής του στην περιβαλλοντική υποβάθμιση (άρθρο L. 556-3 του Περιβαλλοντικού Κώδικα, C.E., 25 sept. 2013, JCP G 2013, no 1320, σελ. 2284), ενώ αντίστοιχη ευθύνη προβλέπεται στη Σουηδία, εφ' όσον ο ιδιοκτήτης γνώριζε ή αγνοούσε από αμέλεια τη ρυπογόνο δραστηριότητα (Κεφάλαιο 10 του Περιβαλλοντικού Κώδικα). Επικουρική αντικειμενική ευθύνη του ιδιοκτήτη προβλέπεται στο Ηνωμένο Βασίλειο (Environmental Protection Act 1990: Part 2A, Contaminated Land Statutory Guidance, April 2012, σελ. 42) και στις Η.Π.Α. (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act – CERCLA, 42 USC § 9601, 9607). Για την ευθύνη από περιβαλλοντική ζημία στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/35/EK ιδ. Ε. Δακορώνια, Η αστική ευθύνη στο κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, Εν.Δικ. 2005, σελ. 46.

³⁶⁵ Ιδ. Σ. Παυλάκη, Περιβαλλοντική Ευθύνη, Θεσμικό πλαίσιο και εφαρμογή, 2018, σελ. 50 επ.

³⁶⁶ G. Larsson, Land Management as Public Policy, University Press of America, 2010, M. Deakin, R. Dixon-Gough, R. Mansberger, Methodologies, Models and Instruments for Rural and Urban Land Management, 2004, B. Grimonprez, όπ. π., σελ. 548.

³⁶⁷ Π.χ. στη Γαλλία θεσμοθετούνται οργανισμοί δημοσίου δικαίου, ο καθένας με ειδική περιβαλλοντική αποστολή (π.χ. το Conservatoire de l'espace littoral για τις παράκτιες ζώνες) σε τοπικό επίπεδο και με

Στη χώρα μας, εργαλεία όπως το δικαίωμα προτίμησης και κυρίως η αναγκαστική απαλλοτρίωση, η οποία προβλέπεται από πολλές συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις σε συνάρτηση με την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος³⁶⁸, αξιοποιούνται σε σημαντικό βαθμό, όχι όμως, όπως στις Η.Π.Α. ή τη Γαλλία, στο πλαίσιο συγκεκριμένης στρατηγικής για τη διαχείριση της γης ανατεθειμένης σε εξειδικευμένα αρμόδια όργανα με ειδικό προϋπολογισμό για την κατάστροψη και υλοποίηση μίας τέτοιας στρατηγικής κατ' αναλογία του *land management*. Ωστόσο η έλλειψη συστηματικότερης αξιοποίησης των εργαλείων αυτών επ' ουδενί υποδηλώνει μία στρατηγική επιλογή υπέρ της ατομικής διάστασης του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Απεναντίας, ενδεικτική της έντασης του κρατικού παρεμβατισμού επί του δικαιώματος της ιδιοκτησίας τυγχάνει η περίπτωση των αρχαίων ακινήτων και κινητών μνημείων, για τα οποία ο νόμος ορίζει ότι ανήκουν στην κυριότητα και νομή του Δημοσίου, είναι πράγματα εκτός συναλλαγής και είναι ανεπίδεκτα χρησικτησίας³⁶⁹. Εν προκειμένω η έννοια της ιδιοκτησίας λειτουργεί κατά τρόπο απόλυτο, συνδέοντας άρρηκτα την προστασία των αρχαιοτήτων της χώρας μας με την υπαγωγή τους στον απόλυτο κρατικό έλεγχο και στον *ex lege* αποκλεισμό κάθε είδους ιδιωτικού εμπράγματος δικαιώματος³⁷⁰. Ομοίως, η αρχαιολογική νομοθεσία προτάσσει τον κοινωνικό χαρακτήρα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας επιβάλλοντας ακόμη και για τα μνημεία των οποίων αναγνωρίζεται ο ιδιωτικός χαρακτήρας περιορισμούς στο δικαίωμα αποκλειστικής χρήσης των κυρίων τους,

εγκεκριμένο προϋπολογισμό από το Κράτος για την εκπλήρωση της αποστολής τους, που έγκειται στην ανάκτηση εγκαταλελειμμένων ή απειλούμενων περιοχών της φύσης με σκοπό την οικολογική διαχείρισή τους (B. Grimonprez, όπ. π., σελ. 548, M. Bonnefond - M. Fournier, *Maîtrise foncière dans les espaces ruraux. Un défi pour les projets de renaturation des cours d'eau*, Economie Rurale, mars-avril 2013, σελ. 55επ., P. Duran, J.-C. Thoenig, *L'État et la gestion publique territoriale*, *Revue Française de Science Politique*, 1996, vol. 46, n°4, σελ. 580 επ.)

³⁶⁸ *Ιδ.* κατωτέρω, σελ. 151.

³⁶⁹ Άρθρα 7 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του ν. 3028/2002 (ΦΕΚ Α' 153/2002) για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς.

³⁷⁰ Η νομολογία συνδέει τον δημόσιο και εκτός συναλλαγής χαρακτήρα των αρχαίων μνημείων με τον κοινόχρηστο χαρακτήρα τους: ΑΕΔ 5/2013, Ε.Δ.Δ.Δ. 2013, σελ. 348, *ιδ.* κατωτέρω σελ. 387 επ.

οι οποίοι οφείλουν να ανέχονται την υπό προϋποθέσεις κοινή χρήση της ιδιοκτησίας τους³⁷¹.

3. Ενεργητική περιβαλλοντική λειτουργία του δικαιώματος κυριότητας

Η λειτουργία αυτή είναι εξαιρετικά σημαντική για την αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος, διότι, υπερακοντίζοντας την υποχρεωτική για τον ιδιοκτήτη δράση της πολιτείας σε βάρος ή μέσω των δικαιωμάτων και εξουσιών του, συνδυάζει την ταυτόχρονη ενεργοποίηση της ατομικής και της κοινωνικής - περιβαλλοντικής διάστασης του δικαιώματος της ιδιοκτησίας από τον ίδιο τον ιδιοκτήτη.

Ο ιδιοκτήτης δύναται να παραχωρήσει την έκτασή του με σύμβαση μίσθωσης ή άλλη σύμβαση παραχώρησης χρήσης προς ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα, ο οποίος αναλαμβάνει την περιβαλλοντική προστασία ή βελτίωσή της. Με τον τρόπο αυτό ο ιδιοκτήτης αισθάνεται ότι πράττει το οικολογικό του καθήκον, επιτυγχάνει την περιβαλλοντική προστασία και βελτίωση του ακινήτου του και μπορεί να εισπράξει το συμβατικό αντίτιμο για την παραχώρησή της³⁷². Αντιστρόφως, όταν ιδιοκτήτης είναι το Δημόσιο, δύναται το ίδιο να προβαίνει σε παραχωρήσεις επί των περιβαλλοντικών αγαθών που του ανήκουν ακόμη και προς ιδιώτες, με σκοπό την ανάδειξη, την προστασία και την ορθολογική διαχείρισή τους³⁷³.

Εντούτοις, η ενεργητική περιβαλλοντική λειτουργία πραγματώνεται κυρίως με την σύσταση πραγματικών ή προσωπικών δουλειών στο πλαίσιο συμβάσεων εμπίστευσης (*trust*), πρακτική προερχόμενη και εξαιρετικά

³⁷¹ *Ιδ.* κατωτέρω σελ. 390 επ..

³⁷² B. Grimonprez, *όπ. π.*, σελ. 548.

³⁷³ Π.χ. το άρθρο 23 του ν. 3028/2002, με το οποίο εξουσιοδοτείται το Δημόσιο να παραχωρεί την κατοχή των εκτός συναλλαγής αρχαίων κινητών μνημείων που του ανήκουν κατά κυριότητα σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα δυνάμει άδειας κατοχής και υπό τους όρους του νόμου και το άρθρο 25 του ίδιου νόμου για τον δανεισμό κινητών μνημείων σε μουσεία ή εκπαιδευτικούς οργανισμούς για εκθεσιακούς ή παιδαγωγικούς σκοπούς.

διαδεδομένη στις Η.Π.Α. και τον Καναδά, υπό την ονομασία «διευκολύνσεις διατήρησης» (*conservancy easements*), που αναλύονται ως «συμβατικές δουλείες διατήρησης»³⁷⁴. Ειδικότερα, ως “conservancy easement” νοείται ο τύπος σύμβασης που προβλέπεται ρητώς και ρυθμίζεται από τον νόμο, την οποία συνάπτει οικεία βουλήσει ο ιδιοκτήτης ενός ακινήτου, και με την οποία περιορίζονται κατά τρόπο μόνιμο οι ατομικές εξουσίες του λόγω της μερικής παραχώρησής τους προς έναν «οργανισμό διατήρησης» (*landtrust*) με σκοπό την αειφορική διαχείριση, την ορθολογική εκμετάλλευση και την περιβαλλοντική διατήρηση του εν λόγω ακινήτου. Ο μηχανισμός αυτός εξυπηρετεί ιδιαίτερος ακίνητα που έχουν ήδη υποστεί ρύπανση ή άλλη περιβαλλοντική υποβάθμιση και απαιτείται η οικολογική αποκατάστασή τους, την τεχνογνωσία της οποίας δεν διαθέτουν οι ιδιοκτήτες (*environmental easements*)³⁷⁵. Η πρακτική αυτή, η οποία απαιτεί την θέσπιση του οικείου νομικού πλαισίου από κάθε έννομη τάξη που πρέπει να προβλέπει τις τεχνικές για τη συμβατική υπαγωγή μίας έκτασης στο καθεστώς αυτό, κυρίως μέσω της σύστασης ειδικών δουλειών, δεν έχει διαδοθεί ακόμη στην Ευρώπη, παρά την προσπάθεια κάποιων κρατών να ενσωματώσουν τις αμερικανικές πρακτικές στο εσωτερικό τους δίκαιο³⁷⁶, αν και διαπιστώνεται ότι η συντριπτική πλειοψηφία των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπουν στη νομοθεσία τους την έννοια των δουλειών καθαυτή ή αντίστοιχους μηχανισμούς που επιτρέπουν την ενσωμάτωση των πρακτικών

³⁷⁴ L. Millet, όπ. π., σελ. 794

³⁷⁵ G. Korngold, *Globalizing Conservation Easements: Private Law Approaches for International Environmental Protection*, New York Law school, 01/2011, G. Korngold, *Private Land Use Arrangements: Easements, Real Covenants and Equitable Servitudes*, 2016.

³⁷⁶ Έτσι στη Γαλλία το άρθρο L. 411-27 του Αγροτικού Κώδικα προβλέπει ότι στις αγροτικές συμβάσεις μπορούν να ενσωματώνονται ρήτρες με αντικείμενο τη διατήρηση από τον μισθωτή των υδατικών πόρων, της βιοποικιλότητας, του τοπίου, του εδάφους και του αέρα, την πρόληψη των φυσικών κινδύνων και τη διατήρηση ενός ελάχιστου επιπέδου οικολογικών υποδομών. Ωστόσο, εν προκειμένω αφ' ενός η διασφάλιση της οικολογικής λειτουργίας δεν είναι μόνιμη αλλά πρόσκαιρη, συναρτώμενη με τη διάρκεια της μίσθωσης, αφ' ετέρου δεν καθορίζεται συγκεκριμένος μηχανισμός και ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής διαχείρισης: *ιδ.* M. Boutonnet - M. Mekki, *Environnement et conservation easements. Pour une transposition en droit français*, JCP G 2012, σελ. 1023.

αυτών³⁷⁷. Ειδικότερα για τη χώρα μας διαπιστώνεται η πρόβλεψη προσωπικών και πραγματικών δουλειών από τα άρθρα 1118 έως 1141 Α.Κ., οι οποίες αξιοποιούνται κυρίως υπό τη μορφή δουλειών διόδου, δουλειών που αφορούν τις εγκαταστάσεις ύδρευσης, ηλεκτρισμού ή άλλων μορφών ενέργειας και δουλειών που αφορούν περιορισμούς δόμησης, όμως το ελληνικό δίκαιο δεν προβλέπει μέχρι σήμερα μηχανισμό ανάλογο των “conservancy easements”³⁷⁸.

Περαιτέρω, η σύγχρονη τάση της ενεργοποίησης των συμβατικών εργαλείων που έχει στη διάθεσή του ο ιδιοκτήτης για περιβαλλοντικούς σκοπούς απαντάται, πέραν του επιπέδου της ιδιωτικής βούλησης, και σε αυτό της (δια)κρατικής βούλησης, μέσω της σύναψης διεθνών συμβάσεων μεταξύ περισσότερων Κρατών, υπό την ιδιότητά τους ως ιδιοκτητών περιβαλλοντικών αγαθών, στο πλαίσιο της αρχής της αμοιβαιότητας. Εξέχουσα έκφανση διακρατικής αξιοποίησης της δημόσιας ιδιοκτησίας για περιβαλλοντικούς σκοπούς αποτελούν η Σύμβαση για τη Βιολογική Ποικιλότητα που υπεγράφη στο Ρίο ντε Τζανέιρο στις 5 Ιουνίου 1992 και το Πρωτόκολλο της Ναγκόγια της 29^{ης} Οκτωβρίου 2010 για τους γενετικούς πόρους³⁷⁹, που έχουν αμφότερα κυρωθεί από τη χώρα μας³⁸⁰. Με τη Σύμβαση για τη Βιολογική Ποικιλότητα, ενώ αναγνωρίζεται το κυρίαρχο δικαίωμα κάθε Κράτους επί των φυσικών και γενετικών πόρων του (άρθρα 3 και 15 παρ. 1), καταστρώνεται η παραχώρηση δικαιώματος πρόσβασης στους πόρους αυτούς μεταξύ των συμβαλλομένων

³⁷⁷ I. Racinska, S. Vahtrus, The Use of Conservation Easements in the European Union, Report to NABU Bundesverband, ELCN 2018, σελ. 5. Η συγκεκριμένη συγκριτική μελέτη καταδεικνύει ότι από την έρευνα που έγινε σε 25 κράτη μέλη τα 22 εξ αυτών διαθέτουν ήδη τους κατάλληλους μηχανισμούς για την ενσωμάτωση των *conservancy easements*.

³⁷⁸ I. Racinska, S. Vahtrus, όπ. π., σελ. 62.

³⁷⁹ F. Girard, όπ. π., σελ. 20, αρ. 45. J. Santilli, Agrobiodiversity and the Law Regulating Genetic Resources, Food Security and Cultural Diversity, New York, 2012. Για την ανάλυση των ρυθμίσεων της Σύμβασης για τη Βιολογική Ποικιλότητα και του Πρωτοκόλλου της Ναγκόγια ιδ. Ε.-Α. Μαριά, Οι γενετικοί πόροι στο δίκαιο του περιβάλλοντος, 2021, σελ. 132 επ. και 154 επ.

³⁸⁰ Η Σύμβαση για τη Βιολογική Ποικιλότητα κυρώθηκε με τον ν. 2204/1994 (ΦΕΚ Α' 59/1994), και το Πρωτόκολλο της Ναγκόγια κυρώθηκε με τον ν. 4617/2019 (ΦΕΚ Α' 88/2019).

μερών σύμφωνα με τις προβλέψεις της Σύμβασης και τους μεταξύ των μερών αμοιβαία συμφωνημένους όρους (άρθρο 15 παρ. 2, 4 και 5). Η συναίνεση του συμβαλλόμενου μέρους που παρέχει τους φυσικούς πόρους του προβλέπεται και από το Πρωτόκολλο της Ναγκόγια (άρθρο 6 παρ. 1), που προβλέπει προσθέτως την έγκριση και συμμετοχή των αυτοχθόνων και τοπικών κοινοτήτων στην περίπτωση που οι εν λόγω κοινότητες έχουν το κατοχυρωμένο δικαίωμα παροχής πρόσβασης στους πόρους αυτούς (άρθρο 6 παρ. 2).

4. Μεικτή περιβαλλοντική λειτουργία του δικαιώματος κυριότητας

Στους μηχανισμούς υποχρεωτικής (μέσω κρατικών κανόνων δικαίου) ή οικειοθελούς (μέσω συμβατικών εργαλείων) ενεργοποίησης του δικαιώματος της ιδιοκτησίας για περιβαλλοντικούς σκοπούς προστίθενται μηχανισμοί που συνδυάζουν στοιχεία από αμφότερες τις παραπάνω κατηγορίες. Οι μηχανισμοί αυτοί στηρίζονται στην πρωτοβουλία του Κράτους, το οποίο, θεσπίζοντας ένα υποχρεωτικό νομικό πλαίσιο για την κοινωνική/περιβαλλοντική λειτουργία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, εισάγει στο πλαίσιο αυτό το δικαίωμα επιλογής του ιδιοκτήτη μεταξύ περισσότερων εναλλακτικών λύσεων ή ακόμη και κίνητρα για την εθελοντική συμμετοχή των ιδιοκτητών στην κρατική δράση. Με αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται ένας συνδυασμός πλεονεκτημάτων που έγκειται στην ασφάλεια δικαίου, τη σταθερότητα και τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της κρατικής δράσης και τη νομιμοποίησή της στη συνείδηση των ιδιοκτητών, οι οποίοι διατηρούν σημαντική ευελιξία και μπορούν να επιλέξουν έναν τρόπο συμμετοχής που θα ανταποκρίνεται στην οικολογική τους συνείδηση και θα είναι επωφέλης για τους ίδιους.

Η προσέγγιση αυτή υιοθετήθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο, στο πλαίσιο της εθνικής πολιτικής διασφάλισης της απρόσκοπτης πρόσβασης των πολιτών στα περιβαλλοντικά αγαθά της χώρας, μέσω δύο νομοθετικών πράξεων του έτους 2000 για την «Υπαιθρο και τα Δικαιώματα Διέλευσης» και του έτους 2009 για τη

«Θαλάσσια και Παράκτια Πρόσβαση»³⁸¹. Με τις πράξεις αυτές δημιουργούνται και χαρτογραφούνται «περιοχές ελεύθερης πρόσβασης» (*open access land*) στην ύπαιθρο και ειδικότερα στο παράκτιο μέτωπο της χώρας, για το οποίο χαράσσεται μία ενιαία παράκτια διαδρομή που συνδέει το σύνολο των ακτών της Αγγλίας και της Ουαλίας (*English Coast Path - ECP*). Στις ζώνες αυτές έχουν ελεύθερη πρόσβαση όλοι οι πολίτες, ακόμη και αν διέρχονται μέσα από ιδιωτικές εκτάσεις, οι οποίες στην περίπτωση αυτή βαρύνονται με δουλεία διόδου, η οποία εξυπηρετεί το κοινωνικό δικαίωμα στο περιβάλλον και ειδικότερα το δικαίωμα πρόσβασης σε αυτό³⁸².

Ωστόσο λαμβάνεται πρόνοια, ώστε οι ιδιοκτήτες να υφίστανται χαμηλής έντασης περιορισμό του δικαιώματός τους, και πάντως όχι ουσιώδη περιορισμό των ατομικών εξουσιών τους, και ώστε να μην φέρουν ευθύνη για οποιοδήποτε ατύχημα ή ζημία που τυχόν θα υποστούν οι πολίτες διερχόμενοι από το ακίνητό τους³⁸³. Ειδικότερα, το δικαίωμα πρόσβασης και διέλευσης συνοδεύεται από μία σειρά σημαντικών απαγορεύσεων για τους επισκέπτες, όπως η εποχούμενη διέλευση, η διοργάνωση παιγνίων, η άσκηση κερδοσκοπικών δραστηριοτήτων, η

³⁸¹ Countryside and Rights of Way Act 2000, Marine and Coastal Access Act 2009. Για την επιρροή της νομοθετικής πράξης του 2000 στα δικαιώματα των πολιτών σε σύγκριση με το προϊσχύον καθεστώς *ιδ.* K. Gray, A note on traditional freedoms of access, March 2003. G. Parker - N. Ravenscroft, Land, Rights and the Gift: The Countryside and Rights of Way Act 2000 and the Negotiation of Citizenship, *Sociologia Ruralis*, Oct. 2001, σελ. 381επ.

³⁸² J. Anderson, Britain's Right to Roam: Redefining the Landowner's Bundle of Sticks, *Georgetown International Environmental Law Review (GIELR)* 3/2007, σελ. 375, ο οποίος αναλύει τη νομοθετική ρύθμιση του Ηνωμένου Βασιλείου μέσω την έννοιας της «δέσμης δικαιωμάτων» (*bundle of sticks*), που καθιστά θεμιτή τη χρήση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, ως κοινωνικού δικαιώματος, από τρίτους, σε αντιδιαστολή με την αντιμετώπιση της ιδιοκτησίας ως αποκλειστικού δικαιώματος.

³⁸³ Για τον λόγο αυτό η επιβολή των περιορισμών αυτών δεν συνοδεύονται κατ' αρχήν από δικαίωμα αποζημίωσης υπέρ των ιδιοκτητών, αφού κατά την υποβολή του σχετικού νομοσχεδίου από την κυβέρνηση κρίθηκε ότι οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί δεν θίγουν ουσιωδώς τα δικαιώματα των ιδιοκτητών: Dept For Environment, Food and Rural Affairs, Access to the Open Countryside of England and Wales, the Government's Framework for Action, March 1999, 23. Παρόμοια δικαιώματα πρόσβασης – διέλευσης από ιδιωτικές εκτάσεις, χαμηλής όχλησης για τους ιδιοκτήτες, προβλέπονται από τη νομοθεσία πολλών Κρατών, όπως η Σουηδία, η Νορβηγία, η Φινλανδία, η Δανία, η Γερμανία, η Αυστρία, η Ελβετία και η Ισπανία: M. Shoard, A right to roam: should we open up Britain's countryside?, Oxford 1999, J. Anderson, σελ. 404.

αφαίρεση ή καταστροφή της βλάστησης ή οποιουδήποτε ανθρωπογενούς στοιχείου της έκτασης, όπως φρακτών, τοίχων κλπ., η αφή φωτιάς, η διατάραξη της άγριας ζωής και των οικοτόπων, περιορίζοντας κατ' ουσία το δικαίωμα πρόσβασης στην πεζοπορία και την εξερεύνηση του τοπίου. Περαιτέρω, πολλές κατηγορίες ιδιωτικών εκτάσεων εξαιρούνται ρητώς από το δικαίωμα πρόσβασης, ώστε να μην θίγονται τα ουσιώδη δικαιώματα των ιδιοκτητών, όπως οικιστικά αξιοποιημένες εκτάσεις, κήποι και πάρκα, εκστάσεις στις οποίες υφίστανται σημαντικές εγκαταστάσεις και καλλιεργημένες εκτάσεις³⁸⁴.

Εκτός όμως από τον μηχανισμό χαμηλής έντασης περιορισμού των εξουσιών των ιδιοκτητών με σκοπό τη διασφάλιση του κοινωνικού δικαιώματος στο περιβάλλον μέσω της χρήσης μέρους των εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα της ιδιοκτησίας από τους πολίτες, ο οποίος εντάσσεται στην παθητική περιβαλλοντική λειτουργία της ιδιοκτησίας, το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο θέτει τις βάσεις για μία διαλεκτική σχέση με τους ιδιοκτήτες, στους οποίους αναγνωρίζεται η δυνατότητα ευελιξίας και πρωτοβουλίας. Συγκεκριμένα, ο κύριος έκτασης που δεν υπάγεται στο δικαίωμα διέλευσης δύναται εθελοντικά να αφιερώσει την έκτασή του για τη δημιουργία δικαιωμάτων ελεύθερης πρόσβασης, ενώ ο κύριος έκτασης που υπάγεται στο δικαίωμα διέλευσης έχει τη δυνατότητα να εφαρμόσει μέτρα σήμανσης για την οριοθέτηση του δικαιώματος διέλευσης και την προστασία της ιδιοκτησίας του, μπορεί να διευρύνει το δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης επιτρέποντας εντός της έκτασής του την άσκηση δραστηριοτήτων αναψυχής ή ακόμη παρέχοντας υπηρεσίες για τις οποίες δύναται

³⁸⁴ *Id.* Natural England: Open access land: management, rights and responsibilities, August 2019, <https://www.gov.uk/guidance/open-access-land-management-rights-and-responsibilities>

Natural England: England Coast Path: manage your land in the coastal margin, March 2015, <https://www.gov.uk/guidance/manage-your-land-on-the-england-coast-path>

Natural England: England Coast Path: improving public access to the coast, March 2021, <https://www.gov.uk/government/collections/england-coast-path-improving-public-access-to-the-coast>

Ph. Wolfgang, Public rights of way: Landowner's obligations, December 2016, <https://www.michelmores.com/news-views/news/agricultural-law-public-rights-of-way>

να επιβάλλει αντίτιμο (εκμίσθωση χώρου στάθμευσης, τραπεζοκαθισμάτων, πρόσβαση σε δραστηριότητες κλπ), έχει δικαίωμα να περιορίσει ή να αποκλείσει το δικαίωμα πρόσβασης για διάστημα μέχρι ορισμένων ημερών κατ' έτος, σε συγκεκριμένες αργίες ή Σαββατοκύριακα, μπορεί να ζητήσει από την αρμόδια αρχή την επιβολή περιορισμών για νόμιμο λόγο, όπως είναι η προστασία της δημόσιας ασφάλειας και η πρόληψη πυρκαγιάς, ή ακόμη, αν επιθυμεί να ασκήσει εντός του ακινήτου του νόμιμη δραστηριότητα η οποία επηρεάζει τη χάραξη του ECP, μπορεί να ενημερώσει σχετικώς την αρμόδια αρχή, ώστε να τροποποιηθεί αναλόγως το ECP.³⁸⁵

Όλες οι παραπάνω ρυθμίσεις παρέχουν στον ιδιοκτήτη τη δυνατότητα επιλογής μέτρων διαχείρισης του δικαιώματος πρόσβασης στο ακίνητό του, το δικαίωμα εθελοντικής υπαγωγής του ακινήτου του στο δικαίωμα πρόσβασης και το πλεονέκτημα της έμμεσης οικονομικής αξιοποίησης του δικαιώματος πρόσβασης με την παροχή υπηρεσιών στους επισκέπτες του ακινήτου του, πρωτοβουλίες του ιδιοκτήτη που μετέχουν της ενεργητικής περιβαλλοντικής λειτουργίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

Ο συνδυασμός της παθητικής και της ενεργητικής περιβαλλοντικής λειτουργίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας εντοπίζεται επίσης στο πλαίσιο των πολιτικών διαχείρισης της γης (*land management*). Καίτοι, όπως ήδη αναλύθηκε³⁸⁶, οι πολιτικές αυτές χαράσσονται από την πολιτεία και υλοποιούνται κυρίως μέσω της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ή της άσκησης δικαιωμάτων προτίμησης, συχνά η μετάθεση της κυριότητας από τον ιδιώτη σε δημόσιο φορέα

³⁸⁵ *Ιδ.* Natural England: Open access land: management, rights and responsibilities, August 2019, <https://www.gov.uk/guidance/open-access-land-management-rights-and-responsibilities>

Natural England: England Coast Path: manage your land in the coastal margin, March 2015, <https://www.gov.uk/guidance/manage-your-land-on-the-england-coast-path>

Natural England: Open access land and the coastal margin: how to restrict public access, March 2015, <https://www.gov.uk/guidance/open-access-land-and-the-coastal-margin-how-to-restrict-public-access>

³⁸⁶ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 141.

είναι είτε ιδιαίτερα επαχθής είτε χρονοβόρος είτε άλλως πώς δυσανάλογη και ακατάλληλη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Στις περιπτώσεις αυτές η δημόσια αρχή προκρίνει τη συμβατική οδό και επιδιώκει να έρχεται σε συμφωνία με τον ιδιοκτήτη, κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες του επιδιωκόμενου περιβαλλοντικού σκοπού και ταυτόχρονα να ικανοποιεί την πλευρά του ιδιοκτήτη. Έτσι, η συνεργασία μεταξύ της πολιτείας και του ιδιοκτήτη καταλήγει, ανάλογα με τη περίπτωση, στην αξιοποίηση της προσήκουσας συμβατικής τεχνικής, που μπορεί να έγκειται σε μία μακροχρόνια ή απλή μίσθωση, ένα χρησιδάνειο, μία σύμβαση διαχείρισης ή ακόμη και σε μία απλή προφορική συμφωνία³⁸⁷. Εν προκειμένω η πρωτοβουλία της περιβαλλοντικής δράσης ανήκει στην κρατική εξουσία, όμως η έγκαιρη και αποτελεσματική υλοποίησή της προϋποθέτει τη συνεργασία του ιδιοκτήτη.

Το αντίστροφο συμβαίνει στην περίπτωση που το Κράτος αποφασίζει τη θέσπιση κινήτρων³⁸⁸ οικονομικού ή μη χαρακτήρα προς τους ιδιοκτήτες ακινήτων (π.χ. επιδοτήσεις, φορολογικές απαλλαγές, κοινωνικά κίνητρα ή κίνητρα σε σχέση με τη δημιουργία υποδομών) με σκοπό την περιβαλλοντική αναβάθμιση τους³⁸⁹. Εν προκειμένω, η χορήγηση των κινήτρων εξαρτάται από την κρατική βούληση, όμως η εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου περιβαλλοντικού σκοπού, εξαρτάται εν τέλει από την πρωτοβουλία των ιδιοκτητών. Η πρακτική των κινήτρων, που είναι ευρέως διαδεδομένη διεθνώς κυρίως υπό τη μορφή κινήτρων για τη δάσωση χέρσων αγροτικών ή οικιστικών περιοχών³⁹⁰, στη χώρα μας

³⁸⁷ P. Danneels, Les principaux outils de la maîtrise foncière dans les espaces naturels, *Espaces Naturels*, juin 2015, n° 50, σελ. 35.

³⁸⁸ Για τα κίνητρα και ανταποδοτικά οφέλη *ιδ.* και κατωτέρω, σελ. 195 επ.

³⁸⁹ J. Echeverria, Regulating Versus Paying Land Owners to Protect the Environment, *Journal of Land, Resources & Environmental Law*, Vol. 26, No. 1, 2005, J. Brown, M. Burton, K.J. Davi, S. Iftekhhar, S.B Olsen, B.A. Simmons, N. Strange, K.A. Wilson, Heterogeneity in preferences for non-financial incentives to engage landholders in native vegetation management, *Land Economics*, 2020.

³⁹⁰ B. Leimona, L. Joshi, M. van Noordwijk, Can rewards for environmental services benefit the poor? Lessons from Asia, *International Journal of the Commons*, 3/2009, σελ. 82 επ., S. Démurger, W. Yang, Economic changes and afforestation incentives in rural China, *Environment and Development Economics*, Cambridge 2006, σελ. 629 επ., S. Duesberg, A. Ní Dhubháin, D. O'Connor, Assessing alternative policy

συνδέεται πρωτίστως με τα προγράμματα επιδότησης της ενεργειακής αναβάθμισης των αστικών ακινήτων, ενώ η πολιτική των κινήτρων υιοθετείται και για την προστασία των διατηρητέων κτηρίων, με κίνητρα τόσο οικονομικά (π.χ. δανειοδοτήσεις επισκευών, επιδοτήσεις επιτοκίου, μεταφορά του συντελεστή δόμησης, φορολογικές ελαφρύνσεις, χρηματοδοτήσεις μέσω προγραμμάτων) και διοικητικά (π.χ. ειδικές ρυθμίσεις για την αύξηση του συντελεστή δόμησης σε άλλο κτίσμα εντός του οικοπέδου)³⁹¹. Προσθήκει να αναφερθεί ότι η θέσπιση κινήτρων προβλέπεται νομοθετικώς και για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, όμως η σχετική νομοθετική πρόβλεψη παραμένει ανενεργής ελλείψει του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται από τον νόμο για τον καθορισμό των εν λόγω κινήτρων³⁹².

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ρύθμιση του άρθρου L. 113-6 του γαλλικού Πολεοδομικού Κώδικα, η οποία εισάγει μία πολιτική γης προσανατολισμένη στη διασφάλιση της πρόσβασης του κοινού στις ιδιωτικές εκτάσεις περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος, η οποία στηρίζεται, σε αντίθεση με το English Coast Path του Ηνωμένου Βασιλείου, που επί το πλείστον επιβάλλεται στους ιδιοκτήτες από υποχρεωτικούς κανόνες δικαίου, σε κίνητρα που παρέχονται στους ιδιοκτήτες

tools for encouraging farm afforestation in Ireland, Dublin 2014, C. Ross, Sliding-scale environmental service payments and non-financial incentives: Results of a survey of landowner interest in Costa Rica, Ecological Economics, Vol. 130, October 2016, σελ. 252 επ., T. Kim, C. Langpap, Agricultural landowners response to incentives for afforestation, Resource and Energy Economics, Vol. 43, February 2016, σελ. 93 επ.

³⁹¹ *Ιδ.* Τ.Ε.Ε., Διατηρητέα Κτίρια και Στοιχεία Ανθρωπογενούς Περιβάλλοντος -Παραδοσιακοί Οικισμοί και Οικιστικά Σύνολα - Ιστορικά Κέντρα και Πόλεις, 2009, σελ. 32επ., http://tkm.tee.gr/wp-content/uploads/2018/02/oe_diathrhteia.pdf. Για τα κίνητρα αυτά, *ιδ.* άρθρα 47 και 48 του ν. 3028/2002. *Ιδ.* άρθρα 10, 10Α και 25 του ΝΟΚ (ν. 4067/2012) για τα κίνητρα μείωσης του επιτρεπόμενου ποσοστού κάλυψης οικοπέδου, μείωσης καθ' ύψος υφιστάμενων κτηρίων και δημιουργίας κτηρίων με σχεδόν μηδενική κατανάλωση ενέργειας.

³⁹² Το άρθρο 22 παρ. 9 του ν. 1650/1986, όπως προστέθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 16 του ν. 3937/2011 (ΦΕΚ Α' 60/2011), ορίζει ότι «*Με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, εκδίδεται προεδρικό διάταγμα για τη θεσμοθέτηση οικονομικών κινήτρων για τη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος και της βιοποικιλότητας, στα οποία περιλαμβάνεται, ενδεχομένως, και σύστημα ανταποδοτικών οφελών ως κίνητρο σε ιδιώτες ή τοπικές κοινωνίες για τη διατήρησή τους, με στόχο την αναγνώριση της αξίας των υπηρεσιών και των λειτουργιών που προσφέρουν τα οικοσυστήματα, ειδικότερα όταν διατηρούνται σε ικανοποιητική κατάσταση*».

προκειμένου οι ίδιοι να επιτρέψουν δια της συμβατικής οδού την ελεύθερη πρόσβαση του κοινού στα ακίνητά τους. Συγκεκριμένα, η παραπάνω διάταξη προβλέπει ότι οι Ο.Τ.Α. και ο Οργανισμός παράκτιου και παρόχθιου χώρου μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις με τους ιδιοκτήτες δασικών εκτάσεων, πάρκων και εν γένει εκτάσεων περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την παραχώρηση των παραπάνω εκτάσεων για πρόσβαση στο κοινό και για την άσκηση εντός αυτών φυσικών αθλητικών δραστηριοτήτων και με τις οποίες μπορεί να προβλέπεται η μερική ή ολική ανάληψη εκ μέρους του δημόσιου φορέα που συμβάλλεται των δαπανών διαμόρφωσης, συντήρησης, επισκευής και ασφάλισης των εν λόγω εκτάσεων καθώς και την καταβολή αμοιβής στον αντισυμβαλλόμενο ιδιοκτήτη για την παρεχόμενη από αυτόν υπηρεσία³⁹³.

3.3. Η απαλλοτρίωση ως μέσο προστασίας του περιβάλλοντος

Ο θεσμός της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, ο οποίος οδηγεί στη μετάθεση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, και επομένως στη στέρηση της κυριότητας για τον καθ' ου η απαλλοτρίωση ιδιοκτήτη, για λόγους δημόσιας ωφέλειας αποτελεί κατ' εξοχήν έκφανση του κοινωνικού χαρακτήρα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και αξιοποιείται, μεταξύ άλλων δημοσίων σκοπών, για την προστασία του πολιτιστικού και του φυσικού περιβάλλοντος³⁹⁴. Ωστόσο, η μετάθεση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας δεν είναι πάντοτε αναγκαστική για τον ιδιοκτήτη, ο οποίος έχει τη δυνατότητα να τη ζητήσει ο ίδιος, εφ' όσον κρίνει ότι αυτό συνάδει με την προστασία των ατομικών εννόμων συμφερόντων του³⁹⁵.

³⁹³ Στην ίδια κατεύθυνση, το άρθρο L. 121-2 του Δασικού Κώδικα της Γαλλίας ορίζει ότι η δασική πολιτική στηρίζεται κατά προτίμηση σε μέτρα παροχής κινήτρων ή συμβατικού χαρακτήρα, κυρίως έναντι των ιδιοκτητών που οργανώνονται σε συλλογική μορφή. Ευνοεί την αναζήτηση αντιπαροχών για τις περιβαλλοντικές και κοινωνικές υπηρεσίες που παρέχονται από τα δάση και τις δασικές εκτάσεις, οι οποίες αποτελούν εγγύηση αειφορίας.

³⁹⁴ *Ιδ.* ανωτέρω σελ. 132 επ., Ν. Ρόζος, Αναγκαστική απαλλοτρίωση, Περιορισμοί ιδιοκτησίας, 2019, σελ. 270 επ. και 293 επ.

³⁹⁵ Εν προκειμένω η πρωτοβουλία του ιδιοκτήτη δεν εντάσσεται στην «ενεργητική περιβαλλοντική λειτουργία» του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, διακρινόμενη από αυτή κατά το ότι η βούληση του ιδιοκτήτη δεν αποσκοπεί στην ενεργοποίηση της κοινωνικής διάστασης του δικαιώματος της ιδιοκτησίας αλλά στην αποκατάσταση των επιπτώσεων του περιορισμού του ατομικού δικαιώματός του.

3.3.1. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση

Α. Περιπτώσιολογία

Στη χώρα μας η «ενεργητική περιβαλλοντική λειτουργία» της ιδιοκτησίας, όπως ήδη αναλύθηκε, υπολείπεται κατά πολύ σε σύγκριση με τις χώρες του κοινοδικαίου αλλά ακόμη και έναντι πολλών χωρών ηπειρωτικού δικαίου. Η απουσία μηχανισμών ενεργοποίησης της βούλησης των ιδιοκτητών συνδέεται αιτιωδώς, ως αίτιο αλλά και ως αποτέλεσμα, με την αυξημένη κρατική παρέμβαση στην ιδιωτική κτήση κυρίως μέσω της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.

Περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, και προεχόντως η αναγκαστική απαλλοτρίωση για περιβαλλοντικούς σκοπούς, προβλέπονται κατ' αρχάς ευθέως από το Σύνταγμα. Συγκεκριμένα, το άρθρο 24 παρ. 6 ορίζει ότι τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος και εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να καθορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής και τα περί της αποζημίωσης των ιδιοκτητών, εισάγοντας έτσι ειδική περίπτωση αναγκαστικής απαλλοτρίωσης κατά παρέκκλιση του άρθρου 17 του Συντάγματος³⁹⁶. Αντιστοίχως το άρθρο 18 παρ. 1 του Συντάγματος αναθέτει στον κοινό νομοθέτη τη ρύθμιση των σχετικών με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπόγειων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου, ρύθμιση που επίσης δύναται να αποτελέσει έρεισμα για την αναγκαστική απαλλοτρίωση των στοιχείων αυτών³⁹⁷. Τέλος, το άρθρο 117 παρ. 4 του Συντάγματος προβλέπει την αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων, μόνο υπέρ του Δημοσίου, για λόγους δημόσιας ωφέλειας και υπό την προϋπόθεση μη μεταβολής της δασικής μορφής τους³⁹⁸.

³⁹⁶ Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, τ. Β', αρ. 1278. *Ιδ.* ανωτέρω σελ. 134.

³⁹⁷ ΣτΕ 2525/2013, Ε.Α.Δ.Α. 2013, σελ. 1058.

³⁹⁸ Ε.-Α. Μαριά, Συνταγματική Προστασία Δασών και Αναθεώρηση του Συντάγματος, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ.) 2/2006, Π. Δαγτόγλου, όπ. π., αρ. 1278.

Στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας οι κύριες ρυθμίσεις περιορισμού του ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας, και κυρίως της μετάθεσής του μέσω αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, για περιβαλλοντικούς σκοπούς περιλαμβάνονται στον ν. 1650/1986 ως προς το φυσικό περιβάλλον και στον ν. 3028/2002 ως προς το πολιτιστικό περιβάλλον. Συγκεκριμένα, το άρθρο 22 παρ. 2 του ν. 1650/1986 ορίζει ότι η αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιωτικών εκτάσεων υπέρ του Δημοσίου επιτρέπεται, εφ' όσον είναι απολύτως αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού προστασίας της φύσης και του τοπίου, ο οποίος αναγνωρίζεται ως σκοπός δημόσιας ωφέλειας, και η σχετική δαπάνη μπορεί να βαρύνει το Πράσινο Ταμείο ή να εντάσσεται στα συγχρηματοδοτούμενα από κοινοτικούς πόρους προγράμματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας για την προστασία και διατήρηση του περιβάλλοντος³⁹⁹. Αντιστοίχως, το άρθρο 18 παρ. 1 και παρ. 2 του ν. 3028/2002 προβλέπει ότι το Δημόσιο μπορεί να προβαίνει σε απαλλοτρίωση ή εξαγορά μνημείων ή ακινήτων μέσα στα οποία υπάρχουν μνημεία καθώς και παρακείμενων ακινήτων ή μνημείων, εάν αυτό κρίνεται απαραίτητο για την προστασία των μνημείων, ή ακόμη και οποιουδήποτε άλλου ακινήτου, εάν αυτό κρίνεται απαραίτητο για την προστασία αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων ή για τη διενέργεια ανασκαφών⁴⁰⁰.

³⁹⁹ Η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 2 του ν. 1650/1986 γενικεύει την εφαρμογή του μέτρου της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων ως μέσου προστασίας κάθε στοιχείου της φύσης και του τοπίου, μέτρο το οποίο, σύμφωνα με το άρθρο 54 του ν.δ. 86/1969, ίσχυε ειδικώς μόνο για τους εθνικούς δρυμούς και τα διατηρητέα μνημεία της φύσης. Με την πρόσφατη Υ.Α. ΥΠΕΝ/ΓΔΠΠ/95794/1919 (ΦΕΚ Δ' 752/2023) για την προστασία, διατήρηση και διαχείριση της φύσης, της χερσαίας και θαλάσσιας περιοχής προστασίας της βιοποικιλότητας της Ελαφονήσου Κρήτης, στο οικείο σχέδιο δράσης προβλέπεται για πρώτη φορά η διερεύνηση του ιδιοκτησιακού καθεστώ των προστατευόμενων ζωνών, με σκοπό την εξαγορά ή την απαλλοτρίωση τυχόν υφισταμένων ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων, με σκοπό την ορθή εφαρμογή του σχεδίου δράσης.

⁴⁰⁰ Σύμφωνα με την αρχή της αναγκαιότητας, η λύση της απαλλοτρίωσης πρέπει να τεκμηριώνεται από τη Διοίκηση ως μόνη κατάλληλη για την προστασία του μνημείου: Αιτιολογική Έκθεση ν. 3028/2002, άρθρο 18. Ως εκ τούτου, η αναγκαστική απαλλοτρίωση επιλέγεται μόνο αφού αποκλεισθούν αιτιολογημένα άλλες λύσεις προστασίας των αρχαιοτήτων: ΣτΕ 1691/2017, Ε.Δ.Α.Δ. 2018, σελ. 170.

Περαιτέρω τη λειτουργία αυτή εξυπηρετούν και ειδικότερες νομοθετικές διατάξεις για τα επί μέρους περιβαλλοντικά αγαθά, όπως οι διατάξεις που προβλέπουν την αναγκαστική απαλλοτρίωση υπέρ του Δημοσίου όλων των καθορισμένων ζωνών αιγιαλού και παραλίας⁴⁰¹, το δικαίωμα προτίμησης του Δημοσίου στις πωλήσεις ιδιωτικών δασών⁴⁰², την αναγκαστική απαλλοτρίωση, εξαγορά ή ανταλλαγή ιδιωτικών δασών ή εκτάσεων παρακειμένων ή περιεχομένων σε δάση⁴⁰³, την υποχρεωτική αναγκαστική απαλλοτρίωση των αναγκαίων ακινήτων για τη διενέργεια έργων σχετικών με τις δασικές οδούς και τα δασικά κτήρια, των ιδιωτικών εκτάσεων εντός του πυρήνα εθνικών δρυμών ή κηρυχθέντων διατηρητέων μνημείων της φύσης, των ιδιωτικών προστατευτικών δασών οι ιδιοκτήτες των οποίων δεν εκτελούν τα απαραίτητα για την προστασία τους έργα και των ρητινευομένων προστατευτικών ή εντός εθνικών δρυμών ιδιωτικών δασών ή δασοτεμαχίων⁴⁰⁴, την αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιωτικών κτημάτων για την ίδρυση και λειτουργία εκτροφείων ή καταφυγίων θηραμάτων και ελεγχόμενων κυνηγετικών περιοχών⁴⁰⁵, την αναγκαστική απαλλοτρίωση κηρυχθεισών ως (ανα)δασωτέων ιδιωτικών εκτάσεων και ιδιωτικών δασών για την άσκηση δραστηριοτήτων που εντάσσονται στο πλαίσιο των κατ' εξαίρεση επιτρεπτών επεμβάσεων στα δασικά οικοσυστήματα⁴⁰⁶.

Ως προς το πολιτιστικό περιβάλλον, ειδικότερες διατάξεις που προβλέπουν την αναγκαστική απαλλοτρίωση⁴⁰⁷ για τα κατ' ιδίαν προστατευόμενα στοιχεία

⁴⁰¹ Άρθρα 7 και 10 του ν. 2971/2001 και ήδη άρθρο 5 παρ. 11 του ν. 5092/2024.

⁴⁰² Άρθρο 72 του ν. 998/1979.

⁴⁰³ Άρθρα 49 και 50 του ν.δ. 86/1969 (Δασικός Κώδικας).

⁴⁰⁴ Άρθρα 42, 54 και 72 του ν.δ. 86/1969 (Δασικός Κώδικας) και άρθρο 64 παρ. 5 του ν. 998/1979.

⁴⁰⁵ Άρθρο 254 του ν.δ. 86/1969 (Δασικός Κώδικας).

⁴⁰⁶ Άρθρο 42 παρ. 3 και παρ. 4 και άρθρο 45 παρ. 13 του ν. 998/1979.

⁴⁰⁷ Άλλοι περιορισμοί στις εξουσίες που απορρέουν από το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, και ειδικότερα στο δικαίωμα δόμησης, εισάγονται με το άρθρο 110 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας για τους παραδοσιακούς οικισμούς και τα διατηρητέα κτήρια και γενικότερα για την προστασία και ανάδειξη της

του πολιτιστικού περιβάλλοντος περιλαμβάνονται στον ν. 3028/2002, ο οποίος προβλέπει ότι ακίνητα στα οποία υπάρχουν ορατά αρχαία και εντάσσονται σε ζώνη προστασίας αρχαιολογικού χώρου Α', δηλαδή πλήρους απαγόρευσης της δόμησης, απαλλοτριώνονται, εφ' όσον επέρχεται οριστικός ουσιώδης περιορισμός ή οριστική στέρηση της κατά προορισμό χρήσης του όλου ακινήτου⁴⁰⁸, ότι ο καθορισμός χώρου σε περιοχή εκτός σχεδίου πόλεως ή νομίμως υφισταμένων οικισμών ως ζώνης προστασίας μνημείου Α' συνεπάγεται την αναγκαστική απαλλοτρίωσή του, εάν αναιρείται η κατά προορισμό χρήση του⁴⁰⁹, ότι στην περίπτωση κατά την οποία το ποσό της αποζημίωσης υπέρ του ιδιοκτήτη λόγω στέρησης ή περιορισμού χρήσης του ακινήτου του προσεγγίζει την αξία του ακινήτου, αυτό κηρύσσεται απαλλοτριωτέο⁴¹⁰ και ότι για τις ανάγκες ανέγερσης, επέκτασης, εγκατάστασης, ανάδειξης και λειτουργίας μουσείου μπορεί να γίνει απαλλοτρίωση ή απευθείας εξαγορά κτηρίων ή εκτάσεων⁴¹¹.

B. Κριτική αξιολόγηση

Η πληθώρα συνταγματικών και νομοθετικών διατάξεων περιορισμού του ιδιωτικού δικαιώματος κυριότητας και κυρίως αναγκαστικής απαλλοτρίωσής του καταδεικνύουν τη σταθερή επιλογή του συνταγματικού και του κοινού νομοθέτη υπαγωγής των περιβαλλοντικών αγαθών υπό την άμεση κρατική προστασία, επιλογή που καθίσταται έτι καταφανέστερη στις περιπτώσεις που η κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης είναι υποχρεωτική για τη Διοίκηση ή ακόμη και αυτοδίκαιη⁴¹².

αρχιτεκτονικής και φυσικής κληρονομιάς. ιδ. Α. Παπαπετρόπουλος, Η προστασία των παραδοσιακών οικισμών. Διοικητική πρακτική και νομολογία, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), 11/2003.

⁴⁰⁸ Άρθρο 13 παρ. 3 του ν. 3028/2002.

⁴⁰⁹ Άρθρο 17 παρ. 2 του ν. 3028/2002.

⁴¹⁰ Άρθρο 19 παρ. 7 του ν. 3028/2002.

⁴¹¹ Άρθρο 45 παρ. 16 του ν. 3028/2002.

⁴¹² Περίπτωση υποχρεωτικής αναγκαστικής απαλλοτρίωσης συνιστά το άρθρο 54 του ν.δ. 86/1969 που επιβάλλει την αναγκαστική απαλλοτρίωση κάθε ιδιωτικού εμπράγματος στον πυρήνα

Περαιτέρω όμως η επιλογή αυτή, κυρίως στις περιπτώσεις αυτοδίκαιης ή υποχρεωτικής αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, πρέπει να συνεπικουρείται από τις κατάλληλες διοικητικές δομές και διαδικασίες για την έμπρακτη διασφάλιση της ορθολογικής περιβαλλοντικής διαχείρισης των εν λόγω αγαθών, ώστε να λειτουργεί ως μία ολοκληρωμένη πολιτική για τη διαχείριση της γης (*land management*). Η απουσία στη χώρα μας τέτοιων δομών και διαδικασιών αποκλείει συχνά ακόμη και την ολοκλήρωση της διαδικασίας της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και επομένως τη μετάθεση της κυριότητας από τον ιδιώτη στο υπέρ ου η απαλλοτρίωση Δημόσιο, η οποία προϋποθέτει τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης με την καταβολή ή παρακατάθεση της προβλεπόμενης από το άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος πλήρους αποζημίωσης υπέρ του ιδιοκτήτη, με αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις, ειδικότερα στο πλαίσιο της οριοθέτησης των παράκτιων ζωνών, κηρυχθείσες αναγκαστικές απαλλοτριώσεις να παραμένουν επ' αόριστον σε εκκρεμότητα και να δημιουργούνται δικαστικές αντιδικίες μεταξύ των βεβαρημένων ιδιοκτητών και του Δημοσίου⁴¹³.

Η αβελτηρία των κρατικών μηχανισμών σε βάρος των ιδιοκτητών διαπιστώνεται εξ άλλου και από τον Συνήγορο του Πολίτη, που επισημαίνει δυσλειτουργίες όπως η μακροχρόνια δέσμευση της ιδιοκτησίας χωρίς κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και η καθυστέρηση στην καταβολή αποζημίωσης είτε επί κηρυχθείσας αναγκαστικής απαλλοτρίωσης είτε επί στέρησης χρήσης ακινήτου, προβλήματα που εντοπίζονται κυρίως στη δέσμευση της ιδιοκτησίας

εθνικών δρυμών ή σε κηρυχθέντα διατηρητέα μνημεία της φύσης. Περίπτωση αυτοδίκαιης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης συνιστούν τα άρθρα 7 παρ. 2 και 10 παρ. 1 του ν. 2971/2001 που προβλέπουν ότι η νομίμως δημοσιευθείσα διοικητική πράξη οριοθέτησης οριογραμμών αιγιαλού και παραλίας αποτελεί εν ταυτώ και χωρίς άλλες διατυπώσεις πράξη κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης κάθε ιδιωτικού εμπράγματος δικαιώματος εντός των ζωνών αυτών υπέρ του Δημοσίου. Για το πολιτιστικό περιβάλλον, υποχρέωση κήρυξης απαλλοτρίωσης προβλέπεται, όταν από την ένταξη ακινήτου σε ζώνη προστασίας Α' επέρχεται ουσιώδης περιορισμός ή στέρηση της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου σύμφωνα με τα άρθρα 13 παρ. 3 και 17 παρ. 2 του ν. του ν. 3028/2002 (ΣτΕ 1407/2020, ΝοΒ 2020, σελ. 1350, ΣτΕ 1691/2017, Ε.Δ.Α.Δ. 2018, σελ. 170, ΣτΕ 1307/2018, Νόμος και Φύση (ηλ. εκδ.).

⁴¹³ Α. Παπαθανασόπουλος, Παράκτιες ζώνες: δημόσια κτήση και ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα, ΕφημΔΔ 4/2020, σελ. 490επ.

για αρχαιολογικούς σκοπούς, όπου παρατηρούνται σημαντικές καθυστερήσεις των αρμοδίων οργάνων τόσο στο στάδιο της κήρυξης της απαλλοτρίωσης όσο και σε αυτό της καταβολής της αποζημίωσης καθώς και στη δέσμευση της ακίνητης ιδιοκτησίας κατά τον καθορισμό των οριογραμμών αιγιαλού και παραλίας, πρωτίστως λόγω μη ολοκλήρωσης της διαδικασίας της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης⁴¹⁴.

Παρά ταύτα, δεν είναι πλήρης η απουσία στη χώρα μας δομών και διαδικασιών που θα μπορούσαν να συμβάλουν στη διαμόρφωση μίας ολοκληρωμένης πολιτικής διαχείρισης της γης με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος. Ως προς το πολιτιστικό περιβάλλον, ο ν. 3028/2002 αναθέτει σε δύο κεντρικά συλλογικά όργανα, το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο και το Κεντρικό Συμβούλιο Νεοτέρων Μνημείων, την αρμοδιότητα να εισηγούνται στον αρμόδιο Υπουργό για τα ετήσια προγράμματα απαλλοτριώσεων ή απευθείας αγορών, ανασκαφών, αναστηλώσεων, εργασιών συντήρησης καθώς και άλλων εργασιών επί των μνημείων και να γνωμοδοτούν για την αναγκαστική απαλλοτρίωση ή απευθείας αγορά ή ανταλλαγή ακινήτων χάριν της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς⁴¹⁵, ενώ η δαπάνη για την αποζημίωση των θιγόμενων από τις παραπάνω δράσεις ιδιοκτητών καλύπτονται από το εποπτευόμενο από το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού ν.π.δ.δ. με την επωνυμία «Οργανισμός Διαχείρισης και Ανάπτυξης Πολιτιστικών Πόρων»⁴¹⁶. Ως

⁴¹⁴ ΣυνΠολ, Ειδική Έκθεση, Απαλλοτρίωση, στέρηση, περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση. Προβλήματα διοικητικής δράσης, 4/2005, σελ. 11 επ., 24 και 30.

⁴¹⁵ Άρθρο 50 παρ. 5 περ. β' και περ. γ' - εε' του ν. 3028/2002.

⁴¹⁶ Με το άρθρο 6 του ν. 4212/1929 συνενεστήθη το ν.π.δ.δ. με την επωνυμία «Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων», διεπόμενο στη συνέχεια από τον ν. 736/1977, με σκοπό, μεταξύ άλλων, την απαλλοτρίωση ή εξαγορά υπέρ του ελληνικού Δημοσίου ακινήτων προς διενέργεια ανασκαφών, βελτίωση μνημείων και επέκταση αρχαιολογικών χώρων, τη διασφάλιση, συντήρηση, διαμόρφωση και εξωραϊσμό των αρχαιολογικών χώρων, των μνημείων, μουσείων και του περιβάλλοντος αυτά χώρου και την κατασκευή και επισκευή κτηρίων μουσείων και συλλογών και βοηθητικών κτισμάτων εντός αρχαιολογικών χώρων. Με τον ν. 4761/2020 (ΦΕΚ Α' 248/2020) το ως άνω ν.π.δ.δ. αναδιοργανώθηκε και μετονομάστηκε σε «Οργανισμό Διαχείρισης και Ανάπτυξης Πολιτιστικών Πόρων», με σκοπό τη

προς το φυσικό περιβάλλον δεν υφίσταται ειδική διοικητική δομή για τον καθορισμό μίας συνολικής στρατηγικής για τη χρηματοδότηση δράσεων που έχουν ως αντικείμενο τον περιορισμό ή την αναγκαστική απαλλοτρίωση των ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων. Ο ν. 3889/2010 αναθέτει στο ν.π.δ.δ. με την επωνυμία «Πράσινο Ταμείο»⁴¹⁷ τη διαχειριστική, οικονομική, τεχνική και χρηματοπιστωτική υποστήριξη προγραμμάτων, μέτρων, παρεμβάσεων και ενεργειών που αποβλέπουν στην ανάδειξη και αποκατάσταση του περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και τη στήριξη της περιβαλλοντικής πολιτικής της Χώρας, όμως μεταξύ των ειδικών αρμοδιοτήτων του δεν προβλέπεται ειδικότερη λειτουργία για την αναγκαστική απαλλοτρίωση και τους λοιπούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας⁴¹⁸.

Παρά το γεγονός ότι οι δομές και η τυποποίηση των σχετικών διοικητικών διαδικασιών είναι αρτιότερες στον τομέα του πολιτιστικού περιβάλλοντος⁴¹⁹, τα υφιστάμενα όργανα, τόσο για το φυσικό όσο και για το πολιτιστικό περιβάλλον, ακόμη και όταν έχουν αρμοδιότητα σχετική με τις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις, εκπληρώνουν γνωμοδοτική ή εισηγητική λειτουργία και στερούνται τόσο αποφασιστικής αρμοδιότητας όσο και αρμοδιότητας για την έμπρακτη υλοποίηση και χρηματοδότηση της οικείας δράσης μέσω ειδικού και προσαρμοσμένου στη δράση αυτή προϋπολογισμού. Η ενίσχυση από το Κράτος τέτοιων δομών και διαδικασιών συνδέεται άρρηκτα με τη διαμόρφωση μιας σύγχρονης και

διασφάλιση της αποτελεσματικής, διαφανούς και αναπτυξιακής διαχείρισης των πολιτιστικών πόρων της Χώρας.

⁴¹⁷ Άρθρα 4 και 5 του ν. 3889/2010 (ΦΕΑ Α' 182/2010). Με το άρθρο 4 του ν. 3889/2010 μετονομάστηκε σε «Πράσινο Ταμείο» το «Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων» το οποίο ιδρύθηκε με το άρθρο 19 του ν.δ. 1262/1972.

⁴¹⁸ Ωστόσο το άρθρο 76 του ν. 4495/2017 (ΦΕΚ Α' 167/2017) προβλέπει τη χρηματοδότηση από το Πράσινο Ταμείο δράσεων περιβαλλοντικής και πολεοδομικής εξισορρόπησης με αντικείμενο, μεταξύ άλλων, την απαλλοτρίωση ή ανταλλαγή ακινήτων ιδιοκτησίας οικοδομικών συνεταιρισμών κειμένων εντός ιδιωτικών δασικών εκτάσεων ή στα οποία έχει επιβληθεί ολική απαγόρευση δόμησης από κανονιστικές πράξεις της διοίκησης για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος ή της πολιτιστικής κληρονομιάς.

⁴¹⁹ Στην κατεύθυνση αυτή ιδ. ΣυνΠολ, όπ. π., σελ. 37.

αποτελεσματικής πολιτικής γης, η οποία θα επιτρέψει την ολοκληρωμένη προστασία της φυσικής και της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας αλλά και τον ορθολογικό επιμερισμό του κοινωνικού κόστους της πολιτικής αυτής, ο οποίος απαιτείται ώστε να αναστραφεί η ανασφάλεια δικαίου και η διάχυτη αρνητική προδιάθεση των πολιτών στη θέσπιση μέτρων προστατευτικών του περιβάλλοντος που συνεπάγονται μακροχρόνιες, άνισες και συχνά ανορθολογικές δεσμεύσεις της ιδιοκτησίας τους⁴²⁰.

3.3.2. Η μετάθεση της κυριότητας με πρωτοβουλία του κυρίου

Το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986 προβλέπει ότι, αν οι επιβαλλόμενοι όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις για την προστασία της βιοποικιλότητας, της φύσης και του τοπίου είναι εξαιρετικά επαχθείς, με αποτέλεσμα να παρακωλύεται υπέρμετρα η άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από την κυριότητα, το Δημόσιο δύναται, ύστερα από αίτηση των θιγομένων ιδιοκτητών, να αποδεχθεί είτε την ανταλλαγή των ιδιωτικών εκτάσεων με εκτάσεις του Δημοσίου είτε την παραχώρηση κατά χρήση στους θιγομένους ιδιοκτήτες δημόσιων εκτάσεων σε παραπλήσιες περιοχές για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση είτε την καταβολή εφ' άπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης είτε τη μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία.

Η διάταξη αυτή παρέχει στον θιγόμενο ιδιοκτήτη τη δυνατότητα να επιλέξει μεταξύ περισσότερων εργαλείων για την αποκατάσταση της ζημίας που υφίσταται από τη στέρηση των εξουσιών του, μεταξύ των οποίων και η ανταλλαγή εκτάσεων που επάγεται για τον ίδιο οικειοθελή απώλεια της κυριότητας επί της έκτασής του, όμως η έμπρακτη εφαρμογή της εξαρτάται από τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, η οποία προβλέπει ότι οι προϋποθέσεις, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, η διαδικασία και οι λοιποί όροι για την υλοποίηση των ρυθμίσεων του άρθρου 22 παρ. 1 ορίζονται με προεδρικό διάταγμα, που όμως μέχρι σήμερα δεν έχει εκδοθεί.

⁴²⁰ ΣυνΠολ., όπ. π., σελ. 37-38.

Επί του θέματος αυτού εμφίλοχώρησε διχογνωμία στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο εν τέλει έκλινε υπέρ της άποψης ότι η διοικητική διαδικασία του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986 διαγράφεται στο νόμο μόνον αδρομερώς, με αποτέλεσμα να είναι αναγκαία για την εφαρμογή της ρύθμισης η έκδοση του προβλεπόμενου στον νόμο προεδρικού διατάγματος, με το οποίο θα καθορίζονται οι συγκεκριμένοι όροι και οι ειδικότερες προϋποθέσεις αναγνώρισης του δικαιώματος του ιδιοκτήτη, ώστε να παρέχονται εγγυήσεις τόσο για την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του όσο και για τη χρηστή διαχείριση της δημόσιας περιουσίας. Κατ' ακολουθία, μέχρι την έκδοση του διατάγματος αυτού η Διοίκηση δεν έχει τη δυνατότητα να επιλέξει ένα από τα προβλεπόμενα στο νόμο οικονομικά αντισταθμίσματα προκειμένου να αποζημιώσει τον ιδιοκτήτη για τη στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας του, η δε αδράνεια της Διοίκησης να εκδώσει το σχετικό διάταγμα κρίνεται ότι δεν αντιβαίνει στην κατά το Σύνταγμα και την Ε.Σ.Δ.Α. προστασία του θιγόμενου ιδιοκτήτη, ο οποίος δικαιούται να ασκήσει ευθεία αγωγή αποζημίωσης κατά του Ελληνικού Δημοσίου⁴²¹.

Η αντίθετη γνώμη υποστήριξε ότι με τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986 ρυθμίζεται ειδικώς και με πληρότητα το θέμα της αποζημίωσης του ιδιοκτήτη ακινήτου στο οποίο επιβάλλονται μέτρα περιοριστικά της ιδιοκτησίας με σκοπό την προστασία των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, χωρίς να εξαρτάται η εφαρμογή του από την έκδοση του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται στην παρ. 4 του εν λόγω άρθρου. Άλλως, το Δημόσιο, μη εκδίδοντας το σχετικό διάταγμα, καθιστά ανενεργό το δικαίωμα του ιδιοκτήτη να επιδιώξει την αποζημίωσή του με ένα από τα αντισταθμίσματα που προβλέπονται στο νόμο προς τον σκοπό της πληρέστερης προστασίας του προστατευόμενου από το Σύνταγμα και την Ε.Σ.Δ.Α. δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Επομένως, κατά την άποψη αυτή, ο θιγόμενος ιδιοκτήτης οφείλει να ασκήσει το δικαίωμά του με την

⁴²¹ Ολ ΣτΕ 689/2019, Ε.Α.Δ.Α. 2019, σελ 298. ΣτΕ 1911/2020, Ε.Α.Δ.Α. 2021, σελ. 74, ΣτΕ 78/2021, Νόμος και Φύση (ηλ. εκδ).

τήρηση της διαδικασίας αυτής και δεν δικαιούται να ασκήσει ευθεία αγωγή αποζημιώσεως ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου⁴²².

Εν κατακλείδι, σύμφωνα με την κρατούσα νομολογία οι προβλεπόμενες από το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986 επιλογές για τον θιγόμενο ιδιοκτήτη παραμένουν ανενεργές μέχρι την έκδοση του οικείου προεδρικού διατάγματος, με αποτέλεσμα ο ιδιοκτήτης να διαθέτει μόνο το ένδικο βοήθημα της αγωγής αποζημίωσης, στερούμενος ηπιότερες, καταλληλότερες και πιο ευέλικτες επιλογές, καίτοι αυτές προβλέπονται ρητώς από τον νόμο, η ενεργοποίηση των οποίων αξιολογείται ως απαραίτητη για την ορθολογική λειτουργία του περιορισμού της ιδιοκτησίας για περιβαλλοντικούς σκοπούς⁴²³.

Εντούτοις, ειδικότερες νομοθετικές διατάξεις μπορούν να προβλέπουν τέτοιες επιλογές υπέρ του ιδιοκτήτη περιβαλλοντικών αγαθών, των οποίων η προστασία θίγει υπέρμετρα το ατομικό του δικαίωμα. Έτσι, ο ιδιοκτήτης έκτασης μη υπαγόμενης στη δασική νομοθεσία η οποία κηρύσσεται το πρώτον δασωτέα δύναται, εντός τριών μηνών από την κήρυξή της ως αναδασωτέας, να δηλώσει ότι επιθυμεί να πωλήσει την έκτασή του στο Δημόσιο⁴²⁴. Ομοίως, ο ιδιοκτήτης αγρού που βρίσκεται εντός οριοθετημένου βοσκοτόπου, εάν ο αγρός εμποδίζει τη διαχείριση του βοσκοτόπου και πρέπει για τον λόγο αυτό να παραδοθεί σε κτηνοτροφική χρήση, δύναται, εντός 6 μηνών από την οριοθέτηση του βοσκοτόπου, να ζητήσει την ανταλλαγή της έκτασής του με δημόσια γεωργική έκταση⁴²⁵. Τέλος, ο κάτοχος δημόσιας διακατεχόμενης δασικής έκτασης δύναται να ζητήσει την εξαγορά των δικαιωμάτων διακατοχής του από το Δημόσιο έναντι τιμήματος που ορίζεται στο ήμισυ της αξίας του δασοκτήματος⁴²⁶.

⁴²² *ιδ.* την ισχυρή μειοψηφία στην Ολ ΣτΕ 689/2019, σκέψη 6, ΣτΕ 2688/2018, ΝοΒ 2019, σελ. 621.

⁴²³ ΣυνΠολ, όπ. π., σελ. 37.

⁴²⁴ Άρθρο 43 παρ. 2 του ν. 998/1979.

⁴²⁵ Άρθρο 7 παρ. 2 του ν. 1734/1987.

⁴²⁶ Άρθρο 13 παρ. 4 του ν. 3208/2003.

Εξ άλλου, η απ' ευθείας εξαγορά βεβαρημένου ιδιόκτητου ακινήτου από το Δημόσιο ή η ανταλλαγή του με άλλο ακίνητο του Δημοσίου ή της Περιφέρειας δύναται να χωρήσει δυνάμει σύμβασης που καταρτίζεται μεταξύ του Δημοσίου και του ενδιαφερομένου ιδιώτη κατά τις γενικές διατάξεις περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων⁴²⁷. Ωστόσο, εν προκειμένω, σε αντίθεση με τη ρύθμιση του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986 και των ρηθισών ειδικών διατάξεων, η ανταλλαγή ή εξαγορά, καίτοι προϋποθέτει τη σύμπραξη του ιδιοκτήτη, δεν συνιστά αντισταθμιστική δυνατότητα υπέρ του ιδιοκτήτη που δέχεται περιορισμούς στην άσκηση των εξουσιών του, αλλά εναλλακτικό μέτρο το οποίο δικαιούται να προτείνει η αρμόδια αρχή για την αποκατάσταση της επιβαλλόμενης στέρησης της ιδιοκτησίας του αντί της κήρυξης της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.

3.4. Η ιδιοκτησία ως μέσο παρεμπόπτουσας προστασίας του περιβάλλοντος

Όπως ήδη αναλύθηκε, ο ιδιώτης κύριος ενός περιβαλλοντικού αγαθού δύναται με δική του πρωτοβουλία να το αξιοποιήσει με γνώμονα τον οικολογικό προορισμό του, στο πλαίσιο της ενεργητικής κοινωνικής/περιβαλλοντικής λειτουργίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Διαφορετική είναι προφανώς η περίπτωση κατά την οποία ο ιδιοκτήτης ενεργεί με σκοπό την ενάσκηση ή την προστασία των εξουσιών του που αποτελούν έκφανση της ιδιοκτησίας ως ατομικού δικαιώματος, αφού εν προκειμένω δεν εμφορείται από οικολογικό σκοπό.

Παρά ταύτα, ακόμη και η ενάσκηση των εξουσιών που απορρέουν από το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας μπορούν να επαχθούν έννομα αποτελέσματα

⁴²⁷ Άρθρο 2 του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων (ν. 2882/2001 - ΦΕΚ Α' 17/2001). Ειδικότερη περίπτωση εφαρμογής της διάταξης αυτής στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος αποτελεί το άρθρο 18 του ν. 3028/2002, το οποίο προβλέπει ότι το Δημόσιο μπορεί να προβαίνει είτε στην απαλλοτρίωση είτε στην απευθείας εξαγορά μνημείου ή οποιουδήποτε ακινήτου μέσα στο οποίο υπάρχουν μνημεία, καθώς και παρακειμένων ακινήτων ή μνημείων, εάν αυτό κρίνεται απαραίτητο για την προστασία των μνημείων (παρ. 1) είτε, εφ' όσον συναινεί ο ιδιοκτήτης, σε ανταλλαγή με ακίνητο ίσης αξίας του Δημοσίου ή του οικείου Ο.Τ.Α. (παρ. 8).

που άγουν παρεμπιπτόντως στην προστασία του περιβάλλοντος. Οι διατάξεις για την προστασία της κυριότητας (άρθρα 1000, 1094, 1108 Α.Κ.) και της νομής (άρθρα 984, 987, 989 Α.Κ.) σε συνδυασμό με τις διατάξεις του γειτονικού δικαίου (άρθρα 103 επ. Α.Κ.), καίτοι εισάγουν ρυθμίσεις που αποσκοπούν στην προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας, μπορούν να συμβάλουν στην προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών με πρωτοβουλία του κυρίου τους⁴²⁸.

Συγκεκριμένα, τα ένδικα βοηθήματα για την προστασία της κυριότητας και της νομής, ενεργοποιούμενα στο πλαίσιο της διαφύλαξης των αντίστοιχων ατομικών δικαιωμάτων του κυρίου, ταυτόχρονα μπορούν να διασφαλίσουν την προστασία του περιβαλλοντικού αγαθού που αποτελεί με το αντικείμενο της κυριότητας ή της νομής ή που συνέχεται με αυτό⁴²⁹, κυρίως στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των οχλήσεων κατά τις διατάξεις του γειτονικού δικαίου. Ειδικότερα, τα άρθρα 1003 και 1004 Α.Κ. απαγορεύουν αντιστοίχως τις εκπομπές καπνού, αιθάλης, αναθυμιάσεων, θερμότητας, θορύβου και δονήσεων που παραβλάπτουν σημαντικά τη χρήση ακινήτου⁴³⁰ και τη δημιουργία ή διατήρηση εγκαταστάσεων που με βεβαιότητα θα προκαλέσουν παράνομες επενέργειες σε

⁴²⁸ Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2011, σελ. 60.

⁴²⁹ Έτσι, το Δημόσιο δύναται να ασκήσει ασφαλιστικά μέτρα νομής στην περίπτωση κατάληψης κοινόχρηστο τμήμα του παράκτιου - θαλάσσιου χώρου από ιχθυοτροφείο, προστατεύοντας έτσι τα οικολογικά χαρακτηριστικά και την κοινή χρήση του εν λόγω περιβαλλοντικού αγαθού: ΜΠρΠρεβ. 297/1992, Δίκη, 24, σελ. 1114.

⁴³⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 1003 Α.Κ. οι εκπομπές αυτές, όταν δεν παραβλάπτουν σημαντικά τη χρήση ακινήτου ή προέρχονται από χρήση συνήθη για τα ακίνητα της περιοχής, είναι θεμιτές και πρέπει να γίνονται ανεκτές. Κατά μία άποψη, εφ' όσον ακόμη και από τις «θεμιτές» εκπομπές, για τις οποίες δεν χωρεί ένδικο βοήθημα προστασίας της κυριότητας και της νομής, είναι δυνατόν να παραβλαφθούν περιβαλλοντικά αγαθά, «επιβάλλεται η χάραξη νέων περιβαλλοντικών ορίων της Α.Κ. 1003» (Ι. Καράκωστας, όπ. π., σελ. 61). Εντούτοις, η προστασία του περιβάλλοντος κατοχυρώνεται αυτοτελώς από ένα πλήρες πλέγμα διατάξεων, ενώ η περιβαλλοντική λειτουργία του άρθρου 1003 Α.Κ. δεν είναι παρά έμμεση και παρεμπίπτουσα. Ως εκ τούτου, η αυστηροποίησή του άρθρου 1003 Α.Κ. με γνώμονα την περιβαλλοντική προστασία αφ' ενός κείται εκτός του ρυθμιστικού πεδίου της διάταξης αυτής, αφ' ετέρου θα φαλκίδευε τη ρύθμιση των σχέσεων γειτονίας με εξισορρόπηση των εξουσιών των ιδιοκτητών γειτονικών ακινήτων και των περιορισμών των εξουσιών αυτών ώστε να καταστεί δυνατή η συνύπαρξή τους, που αποτελεί το ρυθμιστικό πεδίο της (Α. Γεωργιάδης, ΣΕΑΚ 2013, Τ.ΙΙ, αρ. 1003,1). *Ιδ.* και Κ. Φουντεδάκη, Φυσικό πρόσωπο και προσωπικότητα στον Αστικό Κώδικα, 2012, σελ.233.

ακίνητο. Με βάση τις διατάξεις αυτές επιτυγχάνεται η προστασία απέναντι σε δραστηριότητες που προκαλούν ηχορύπανση⁴³¹ αλλά και κάθε άλλη εκπομπή (αιθάλης, αερίων κλπ) που προκαλεί μόλυνση του ατμοσφαιρικού αέρα⁴³² ή προκαλεί με άλλο τρόπο υποβάθμιση του περιβάλλοντος πλήττοντας ταυτόχρονα τις εξουσίες του ιδιοκτήτη επί του ακινήτου του⁴³³.

Η κατά τα ανωτέρω περιβαλλοντική προστασία δύναται να επιδιωχθεί από οποιονδήποτε τρίτο στο πλαίσιο της δικαστικής προστασίας του δικαιώματος της προσωπικότητας, σύμφωνα τη διάταξη του άρθρου 57 Α.Κ.⁴³⁴, δύναται όμως να θεμελιωθεί και στις παραπάνω διατάξεις για την κυριότητα και τη νομή από τον κύριο ακινήτου⁴³⁵, ο οποίος στην πράξη έχει αμεσότερη αντίληψη της παράβασης αλλά και αμεσότερο και ειδικό έννομο συμφέρον για την παύση της. Με αυτό τον τρόπο, τα ένδικα βοηθήματα που παρέχονται από την έννομη τάξη στον κύριο μπορούν να λειτουργήσουν παρεμπιπτόντως για τη καταστολή ενεργειών υποβάθμισης του περιβάλλοντος χαμηλής έντασης ή εντελώς τοπικής κλίμακας, που δεν πλήττουν καίρια το κοινωνικό δικαίωμα του καθενός στο περιβάλλον, ώστε να οδηγήσουν στην αξίωση άρσης της προσβολής στο πλαίσιο της προστασίας της προσωπικότητας, που όμως θίγουν ατομικώς τις εξουσίες του ιδιοκτήτη, ο οποίος, διαφυλάσσοντας τα ατομικά του έννομα συμφέροντα, συμβάλλει εμμέσως στην προστασία του περιβάλλοντος σε τοπικό επίπεδο⁴³⁶.

⁴³¹ ΑΠ 626/2005, Ελ.Δνη. 2006, σελ. 47, ΑΠ 934/1996, Ε.Ε.Ν. 1998, σελ. 152. Για την ηχορύπανση ως περιβαλλοντικό κίνδυνο και την ποινική προστασία κατά της ηχορύπανσης *ιδ. Γν. Εισ.ΑΠ 6/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 2229.*

⁴³² ΜΠρΣερρ. 12/1994, Αρμ. 1994, σελ. 410, ΕιρΚιλκίς 29/1993, Αρμ. 1993, σελ. 1106.

⁴³³ *ιδ. Ε. Πούλου, Δικονομικά ζητήματα στις αστικές περιβαλλοντικές διαφορές, Περ.Δικ. 2000, σελ. 362, Ε. Δακορώνια, Εκπομπές και περιβαλλοντική ζημία από λειτουργία επιχείρησης με άδεια της αρχής, Περ.Δικ. 1997, σ. 15, Ι. Καρακώστας, Επικίνδυνες δραστηριότητες και αστικό δίκαιο του περιβάλλοντος, Περ.Δικ. 1997, σ. 1*

⁴³⁴ *ιδ. ανωτέρω σελ. 55 επ. και κατωτέρω σελ. 171 επ.*

⁴³⁵ ΜΠρΣερρ. 12/1994, Αρμ. 1994, σελ. 410, ΠΠρΑθ. 366/2009.

⁴³⁶ Για την έμμεση προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο του ιδιωτικού δικαίου *ιδ. Ι. Καρακώστας, Ιδιωτικό δίκαιο προστασίας περιβάλλοντος, ΝοΒ 2010, σελ. 1926 επ.*

3.5. Ιδιοκτησία και σύγχρονες μέθοδοι προστασίας του περιβάλλοντος

Η τεχνολογική πρόοδος οδηγεί στη συνεχή ανάδυση νέων εργαλείων που μπορούν να συμβάλουν, μεταξύ άλλων, στην αποτελεσματικότερη προστασία του περιβάλλοντος. Ιδιαίτερη πρόοδος σημειώνεται τα τελευταία χρόνια στις τεχνολογίες παρακολούθησης και παρατήρησης της γης με την ανάπτυξη εξελιγμένων συστημάτων μη επανδρωμένων αεροσκαφών (ΣμηΕΑ – drones) και δορυφορικής τηλεπισκόπησης αλλά και με συστήματα παρατήρησης από εδάφους. Αν και η συνάρτηση της χρήσης των τεχνολογιών αυτών με την παρακολούθηση των περιβαλλοντικών αγαθών με σκοπό την προστασία τους είναι κατ' αρχήν ευχερώς νοητή, αφού οι τεχνολογίες αυτές μπορούν να συνδράμουν στη συλλογή μετρικών/στατιστικών στοιχείων και λοιπών τεχνικών δεδομένων για το περιβάλλον και κυρίως στην πρόληψη, καταστολή και απόδειξη εγκλημάτων κατά του περιβάλλοντος, η αξιοποίησή τους συγκρούεται με άλλα έννομα αγαθά και δη με ατομικά δικαιώματα συνταγματικώς κατοχυρωμένα, όπως το δικαίωμα στην προσωπικότητα (ιδιωτικός βίος, προσωπικά δεδομένα) και το δικαίωμα της ιδιοκτησίας.

Ειδικότερα ως προς το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, η διέλευση ΣμηΕΑ εντός της αέρινης στήλης ιδιωτικών ακινήτων περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος (ιδιωτικά δάση, μικρές λίμνες, ιδιωτικές παράκτιες εκτάσεις κλπ) παρά τη βούληση των ιδιοκτητών τους συνιστά κατ' αρχήν προσβολή των δικαιωμάτων της κυριότητας και της νομής, ενώ κατά μείζονα λόγο τέτοια προσβολή συνιστά η τοποθέτηση μηχανισμών παρατήρησης επί του εδάφους ιδιωτικών ακινήτων⁴³⁷. Καίτοι εν προκειμένω η χρήση των τεχνικών αυτών μέσων, εφ' όσον αποσκοπεί στην προστασία του περιβάλλοντος, που αποτελεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, δικαιολογεί τον περιορισμό των ατομικών εξουσιών που απορρέουν από το

⁴³⁷ Μ. Μανιαδάκη - Α. Παπαθανασόπουλος, Νομικά ζητήματα από τη χρήση των τεχνολογιών παρακολούθησης και παρατήρησης της γης για περιβαλλοντικούς σκοπούς, σε Γ. Μπάλιας, Ε-Α. Μαριά, Β. Φαϊτάς, Γ. Καφφές, Περιβαλλοντικές προκλήσεις στον 21ο αιώνα, 2020, σελ. 421επ.

δικαίωμα της ιδιοκτησίας, στο πλαίσιο της κοινωνικής διάστασης και της περιβαλλοντικής λειτουργίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, κρίνεται σκόπιμη η θέσπιση ειδικού νομικού πλαισίου που θα ρυθμίζει τη χρήση των σύγχρονων τεχνολογιών παρατήρησης της γης για περιβαλλοντικούς σκοπούς, ιδίως για τα ιδιωτικά ακίνητα, για τα οποία δεν υφίσταται καμία νομοθετική ή κανονιστική πρόβλεψη⁴³⁸.

Πέραν των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, οι τεχνολογίες παρατήρησης (κάμερες, ΣμηΕΑ) μπορούν να αξιοποιηθούν και για την προστασία στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος (αρχαία μνημεία, διατηρητέα κτίσματα, παραδοσιακοί οικισμοί). Εν προκειμένω, η χρήση των τεχνολογιών αυτών κατά κανόνα θίγει στην πράξη τα ιδιωτικά συμφέροντα των ιδιοκτητών πολύ εντονότερα απ' ό,τι στην περίπτωση των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, λόγω των χρήσεων και δραστηριοτήτων, κυρίως για οικιστικούς σκοπούς, που εξυπηρετεί το δομημένο περιβάλλον. Έτσι, η επίβλεψη ενός κατοικημένου διατηρητέου κτηρίου εγείρει στην πράξη ζητήματα που δεν τίθενται από την επίβλεψη ενός ιδιωτικού δάσους ή λίμνης, στα οποία ο ιδιοκτήτης τους σπανίως είναι παρών. Στις περιπτώσεις αυτές, μπορεί να αποδειχθεί αποτελεσματική η χρήση από την πολιτεία συμβατικών τεχνικών⁴³⁹, με σκοπό την επίτευξη το δημόσιου σκοπού προστασίας και την ταυτόχρονη ικανοποίηση των ιδιωτικών συμφερόντων των ιδιοκτητών, αφού εν προκειμένω η περιβαλλοντική προστασία εξυπηρετεί ταυτόχρονα την ασφάλεια και την εν

⁴³⁸Μ. Μανιαδάκη - Α. Παπαθανασόπουλος, *όπ. π.*, σελ. 434-435. Σε εκτέλεση του άρθρου 14 του ν. 3917/2011 (ΦΕΚ Α' 22/2011) εξεδόθη το π.δ. 70/2020 (ΦΕΚ Α' 173/2020) για τη χρήση συστημάτων επιτήρησης, το οποίο όμως αφ' ενός δεν ρυθμίζει αυτοτελώς τη χρήση των συστημάτων επιτήρησης για περιβαλλοντικούς σκοπούς, εντούτοις περιλαμβάνει κανόνες για την πρόληψη και καταστολή περιβαλλοντικών εγκλημάτων, αφ' ετέρου αφορά μόνον την εγκατάσταση και χρήση των συστημάτων επιτήρησης σε δημόσιους χώρους, καταλείποντας εκτός του πεδίου εφαρμογής του τα ιδιωτικά ακίνητα: Μ. Maniadaki, A. Papathanasopoulos, L. Mitrou, E.-A. Maria, *Reconciling Remote Sensing Technologies with Personal Data and Privacy Protection in the European Union: Recent Developments in Greek Legislation and Application Perspectives in Environmental Law*, *Laws* 2021, 10, σελ. 14 επ.

⁴³⁹ *Ιδ.* ανωτέρω σελ. 143 επ.

γίνει διατήρηση όλων των ιδιοτήτων που προσδίδουν οικονομική αξία στο προστατευόμενο ιδιωτικό αγαθό, προς όφελος του ιδιοκτήτη του.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΚΥΡΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΙΑ

ΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η κοινοχρησία αποτελεί τη νομική κατάσταση ενός πράγματος, η οποία παρέχει δικαίωμα χρήσης του από ευρύτερο και αόριστο αριθμό προσώπων⁴⁴⁰. Αν και η κοινοχρησία διασφαλίζει την αυτονόητη ελεύθερη πρόσβαση του ανθρώπου στον βιοτικό του χώρο, στον οποίο ανήκει προεχόντως το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, ταυτόχρονα εγείρει τον κίνδυνο εξάντλησης των φυσικών πόρων, που ταυτίζονται εν πολλοίς εννοιολογικώς με τα περιβαλλοντικά αγαθά⁴⁴¹, λόγω υπερβολικής χρήσης τους. Το φαινόμενο της επιρροής της κοινής χρήσης των φυσικών πόρων ή του περιορισμού της στη διασφάλιση της διατήρησης και της αξιοποίησής τους περιγράφεται αντιστοίχως στις θεωρίες της «τραγωδίας των κοινών» και «της τραγωδίας των αντι-κοινών», οι οποίες αμφότερες αναδεικνύουν την ιδιοκτησία, και δη την ιδιωτική, ως παράγοντα εξισορρόπησης και αντιμετώπισης των κινδύνων που απορρέουν από την αλόγιστη κοινή χρήση⁴⁴². Κατά τη έννοια αυτή, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας

⁴⁴⁰ Α. Τούσης, Εμπράγματο Δίκαιο, 1948, σελ. 35, Β. Βαθρακοκύλης ΕΡΝΟΜΑΚ, άρθρο 966, ΜΠρΚέρκ. 477/2009, Ιόνια Επιθ. Δικαίου 2010, σελ. 186, ΕφΑιγ. 94/1974 ΝοΒ 1975, σελ. 361.

⁴⁴¹ Ως φυσικοί πόροι νοούνται τα στοιχεία του περιβάλλοντος που χρησιμοποιούνται από τον άνθρωπο για την ικανοποίηση των αναγκών του, αποτελούν αξία για το κοινωνικό σύνολο και υπάγονται στην προστασία του άρθρου 24 του Συντάγματος και ειδικότερα στις αρχές της αειφορίας και της βιώσιμης ανάπτυξης. *Ιδ.* Γ. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου του περιβάλλοντος, 2003, Ε. Τροβά, Οι περιπέτειες του Θεού ποταμού, Ε.Δ.Δ. 2014, σελ. 18, άρθρο 1 παρ. 3 εδ. β' του ν. 1650/1986, ΣτΕ 3943/2015 Περ.Δικ. 2015, σελ. 678, ΣτΕ 2215/2002, ΝοΒ 2003, σελ. 918.

⁴⁴² Για τη συνοπτική ανάλυση και την εφαρμογή των θεωριών αυτών ειδικότερα στον τομέα των γενετικών πόρων, *ιδ.* Ε.-Α. Μαριά, Οι γενετικοί πόροι στο δίκαιο του περιβάλλοντος, 2021, σελ. 146επ. και Γ. Μπάλιας, Η ρύθμιση των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών (GMOs), 2011, σελ. 161. S. Ali – R. Paradis, Transitioning Land Tenure in Scotland: A Comparative Study of Public, Private and Community

εκπληρώνει μία ρυθμιστική λειτουργία που αποτελεί έκφανση του κοινωνικού χαρακτήρα του.

Από νομικής πλευράς, οι έννοιες της κοινοχρησίας και της ιδιοκτησίας τελούν σε σχέση σύγκρουσης αλλά και αλληλεπίδρασης, δημιουργώντας ένα πλέγμα διαφορετικών κατά περίπτωση εννόμων σχέσεων, αναλόγως του φορέα του εμπράγματος δικαιώματος άλλα και του περιεχομένου της κοινής χρήσης που συναρτάται με τη διαφορετική φύση κάθε πράγματος. Συγκεκριμένα, από τη νομική κατάσταση της κοινής χρήσης σε συνδυασμό με το γεγονός ότι τα κοινόχρηστα πράγματα – όπως και τα κοινά τοις πάσι, που επίσης ανήκουν από τη φύση τους στην κοινή χρήση⁴⁴³ – τίθενται ρητώς εκτός συναλλαγής από το άρθρο 966 Α.Κ., καθίσταται σαφές ότι η κοινοχρησία ασκεί ουσιώδη επίδραση στις ατομικές εξουσίες που απορρέουν από το δικαίωμα κυριότητας και δη τόσο στην εξουσία χρήσης (*usus*) όσο και στην εξουσία διάθεσης (*abusus*)⁴⁴⁴.

Πέραν όμως της αναντίλεκτης επιρροής που η κοινοχρησία ασκεί επί του δικαιώματος κυριότητας και, εν τέλει, της αλληλεπίδρασης των δύο εννοιών, ιδίως στο πλαίσιο της προστασίας και αξιοποίησης των περιβαλλοντικών αγαθών (Κεφάλαιο 1), ειδικότερες έννομες συνέπειες αναφύονται για τα ιδιωτικά περιβαλλοντικά αγαθά (Κεφάλαιο 2), διαφορετικές από εκείνες των δημοσίων περιβαλλοντικών αγαθών (Κεφάλαιο 3), κατά τρόπο που άγει στο συμπέρασμα ότι η κοινοχρησία επιδρά καθοριστικά στη νομική φύση του δικαιώματος κυριότητας των περιβαλλοντικών αγαθών (Κεφάλαιο 4).

Arrangements, IEDS, University of Vermont, 2010, σελ. 6, https://www.uvm.edu/~shali/Scotland_Land_Tenure.pdf.

⁴⁴³ Επί των οποίων όμως δεν υφίσταται κανένα εμπράγματο δικαίωμα, *ιδ.* ανωτέρω, σελ. 35 επ.

⁴⁴⁴ Κατ' επέκταση περιορίζεται και η εξουσία κάρπωσης (*fructus*), η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 970 Α.Κ., δύναται να ασκείται μόνο κατά τρόπο που εξυπηρετείται, ή τουλάχιστον δεν αναιρείται, η κοινή χρήση.

Κεφάλαιο 1

Κυριότητα και δικαίωμα κοινής χρήσης του περιβάλλοντος

1.1. Κυριότητα και κοινή χρήση

Η έννοια της κοινοχρησίας κρίνεται παγίως ότι δεν είναι ασυμβίβαστη με τα δικαιώματα της κυριότητας και της νομής⁴⁴⁵, επομένως τα κοινόχρηστα πράγματα δεν είναι αδέσποτα αλλά ανήκουν στους ιδιοκτήτες τους, που, σύμφωνα με το άρθρο 968 Α.Κ., είναι το Δημόσιο, οι Δήμοι ή και τρίτοι, ακόμη και ιδιώτες, εφ' όσον αυτό προβλέπεται από τον νόμο, οι οποίοι κατ' αρχήν απολαύουν όλες τις διαγραφόμενες στον Αστικό Κώδικα εξουσίες του κυρίου, και δη αυτές που προβλέπονται στα άρθρα 1000 και 1064 Α.Κ.⁴⁴⁶. Κατ' ακολουθία, ο κύριος κοινοχρήστου πράγματος, είτε πρόκειται για το Δημόσιο, για Ο.Τ.Α. ή ιδιώτη, σε περίπτωση προσβολής των δικαιωμάτων του δύναται να ασκήσει τις αγωγές της κυριότητας και της νομής⁴⁴⁷.

Ενώ όμως η κυριότητα αποτελεί το θεμέλιο των εμπραγμάτων δικαιωμάτων του ιδιοκτήτη επί του κοινοχρήστου πράγματος, η κοινοχρησία θεμελιώνει παράλληλα ένα ιδιαίτερο ατομικό δικαίωμα προς χρήση του πράγματος. Το δικαίωμα ελεύθερης χρήσης των κοινοχρήστων πραγμάτων κατοχυρώνεται απ' ευθείας από το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος και συναφώς από το άρθρο 57 Α.Κ. περί του δικαιώματος της προσωπικότητας⁴⁴⁸, ενώ

⁴⁴⁵ ΑΠ 1038/1994, Ελ.Δνη 1996, σελ. 141, ΑΠ 590/1981, ΝοΒ 1982, σελ. 221, ΑΠ 1206/1981 ΝοΒ 1982, σελ. 804, ΑΠ 461/1968 ΝοΒ 1968, σελ. 1148, ΕφΛαμ. 186/2011, ΕφΠατρ. 189/2004 Αχ.Νομ. 2005, σελ. 144, ΕφΛαρ. 179/2001, Δικογραφία 2001, σελ. 255.

⁴⁴⁶ *Ιδ.* Μ. Ζωγράφου, Η κυριότητα στα πράγματα εκτός συναλλαγής, 2016, σελ. 57, Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, Ερμ.Α.Κ., άρθρο 968, σελ. 160, Δ. Παπαστερίου, Εμπράγματο Δίκαιο, Τόμος 1, 2008, σελ. 214, αρ. 72, Θ. Βασιλάκης, Εμπράγματο Δίκαιο, 1955, σελ. 70, Α. Γεωργιάδης, Εμπράγματο Δίκαιο, Τόμος Ι, 1991, §13ΙΙΙ, σελ. 126, αρ. 24, Ι. Σπυριδάκης, Εμπράγματο Δίκαιο, Τόμος Α', 2001, Κεφ.ΣΤ', αρ. 56.4, Β. Βαθρακοκοΐλης, ΕΡΝΟΜΑΚ, 2007, άρθρο 968, σελ. 124.

⁴⁴⁷ ΑΠ 590/1981, ΝοΒ 1981, σελ. 221, ΑΠ 461/1968, ΝοΒ 1968, σελ. 1148, ΑΠ 625/1956, ΝοΒ 1956, σελ. 316, ΠΠρΑθ. 366/2009, ΠΠρΛασιθ. 22/2002, Ραδάμανθς 2003, σελ. 85.

⁴⁴⁸ Ολ ΣτΕ 891/2008, ΣτΕ 1036/2004, ΑΠ 1774/2005, ΧρΙΔ 6, σελ. 421, ΑΠ 743/1963 ΝοΒ 1964, σελ. 514

περαιτέρω συναρτάται με την προστασία της αξίας του ανθρώπου, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος⁴⁴⁹ αλλά και με την ελευθερία κίνησης, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 4 του Συντάγματος⁴⁵⁰. Ως εκ τούτου, το δικαίωμα χρήσης δεν αποτελεί εν προκειμένω άμεση και αποκλειστική εξουσία επί του πράγματος, όπως αυτή που απορρέει από το εμπράγματο δικαίωμα⁴⁵¹, και δεν νοείται ως νομή, οιονεί νομή ή κατοχή αλλά μόνο ως απόρροια του ιδιωτικού δικαιώματος στην προσωπικότητα⁴⁵², το οποίο προστατεύεται κατά τις διατάξεις των άρθρων 57, 59 και 914 Α.Κ. σε περίπτωση προσβολής της προσωπικότητας που συντελείται με την παράνομη παρακώλυση της κοινής χρήσης⁴⁵³. Η κοινοχρησία παρέχει εξουσία ελεύθερης χρήσης η οποία παρέχεται σε κάθε πολίτη, επομένως νοείται ως σύγχρηση η οποία ασκείται στο πλαίσιο των ορίων που διαγράφονται από τον προορισμό του κοινόχρηστου πράγματος, είναι αμεταβίβαστη και διαρκεί για όσον χρόνο διατηρείται ο κοινόχρηστος χαρακτήρας του πράγματος⁴⁵⁴.

Η διασφάλιση της κοινοχρησίας και η όσο το δυνατόν ευρύτερη άσκηση των εξουσιών της από τους δικαιούχους τους αποτελεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος⁴⁵⁵, επομένως δημιουργείται κρατική σφαίρα εξουσίας για τη ρύθμιση της κοινής χρήσης, με αποτέλεσμα να παρατηρείται η διαμόρφωση δύο

⁴⁴⁹ Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2008, σελ. 1049, ΑΠ 872/2001, ΝοΒ 2002, σελ. 972.

⁴⁵⁰ Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, 2012, αρ. 466.

⁴⁵¹ Ωστόσο συγκρούεται, περιορίζει και μεταβάλλει το περιεχόμενο του εμπράγματος δικαιώματος σε βαθμό ώστε να θεωρείται ότι η βασική νομική ιδιότητα των κοινοχρήστων πραγμάτων δεν είναι η κυριότητα επί αυτών αλλά η κοινή χρήση τους: Β. Βαθρακοκοίλης, όπ. π., Άρθρο 966, Γν. ΝΣΚ 67/2004, σελ. 16.

⁴⁵² ΑΠ. 158/2019, ΑΠ 1639/2018, ΑΠ 954/2017, ΑΠ 652/2016, ΑΠ 571/2015, ΑΠ 647/2011, ΝοΒ 2011, σελ. 2337.

⁴⁵³ ΑΠ. 158/2019, ΑΠ 1639/2018, ΑΠ 473/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 817, ΑΠ 647/2011, ΝοΒ 2011, σελ. 2337, ΑΠ 473/2006, ΝοΒ 2006, σελ. 817, ΕφΑθ. 5560/2013, ΠΠρΑθ. 363/2020.

⁴⁵⁴ Δ. Παπαστερίου, όπ. π., σελ. 216, αρ. 77, Σ. Παππάς όπ. π., άρθρο 966, σελ. 113, Α. Γεωργιάδης, όπ. π., σελ. 125, αρ. 22, Ι Σπυριδάκης, όπ. π., σελ. 192, αρ. 56.6.

⁴⁵⁵ ΑΠ 444/2011, ΝοΒ 2011, σελ. 2176, ΑΠ 1335/2010, ΝοΒ 2011, σελ. 389, ΑΠ 766/1995, Ε.Ε.Ν. 1996, σελ. 661, ΑΠ 1454/1990, Ε.Ε.Ν. 1991, σελ. 617.

παράλληλων εννόμων σχέσεων επί των κοινοχρήστων πραγμάτων, της σχέσης δημοσίου δικαίου μεταξύ της πολιτείας και του πράγματος και της σχέσης ιδιωτικού δικαίου μεταξύ του πολίτη και του πράγματος⁴⁵⁶. Στη διπλή αυτή έννομη σχέση προστίθεται η σχέση εμπραγμάτου δικαίου μεταξύ του κυρίου και του πράγματος, η οποία διακρίνεται σε δύο εκδοχές. Όταν κύριος του κοινοχρήστου πράγματος είναι το Κράτος, η σχέση εμπραγμάτου δικαίου και η σχέση δημοσίου δικαίου συγχέονται στο πρόσωπο του Κράτους, με αποτέλεσμα οι εξουσίες επί του πράγματος να κατανέμονται μεταξύ δύο φορέων, της πολιτείας και του πολίτη. Όταν κύριος του κοινοχρήστου πράγματος είναι ιδιώτης, οι εξουσίες επί του πράγματος κατανέμονται μεταξύ τριών φορέων, της πολιτείας, του πολίτη και του κυρίου. Η διαφοροποίηση αυτή επιδρά καθοριστικά στις έννομες συνέπειες και στην ίδια τη φύση της ιδιοκτησίας των δημόσιων και των ιδιωτικών κοινόχρηστων – και κατ’ ιδίαν των περιβαλλοντικών – αγαθών.

1.2. Κυριότητα και κοινή χρήση του περιβάλλοντος

1.2.1. Το αυτοτελές δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος

Το δικαίωμα όλων επί των κοινοχρήστων πραγμάτων συνδέεται άρρηκτα με την ελεύθερη ανάπτυξη και την προστασία της προσωπικότητας, η οποία όμως ταυτόχρονα συνδέεται ευθέως και με το δικαίωμα στο περιβάλλον. Το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος ανάγει ρητώς την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος σε δικαίωμα του καθενός, στο πλαίσιο του ευρύτερου ατομικού, κοινωνικού και ατομικού δικαιώματος στο περιβάλλον που συναρτάται και με το δικαίωμα στην προσωπικότητα⁴⁵⁷.

⁴⁵⁶ Δ. Παπαστερίου, όπ. π., σελ. 215, αρ. 75επ., Α. Γεωργιάδης, όπ. π., σελ. 125, αρ. 21επ.

⁴⁵⁷ Ε.-Α. Μαριά, Η νομική προστασία των δασών, 1998, σελ. 252, Γ. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, 2003, σελ. 79, Δ. Κλαβανίδου, Αστικές αξιώσεις από περιβαλλοντικές προσβολές, σε Εταιρεία Νομικών Βορείου Ελλάδος, Ζητήματα νομικής προστασίας του περιβάλλοντος, 2011, σελ. 20, Α. Λάππα, Η αποτελεσματικότητα της προστασίας του περιβάλλοντος σε ένα υγιές περιβάλλον: η κοινωνική διάσταση, Νόμος και Φύση (ηλ. εκδ.) 9/2010, <https://nomosphysis.org.gr/12185/i-apotelesmatikotita-tis-prostasias-tou-dikaiomatos-se-ena-ugies-periballon-i-koinoniki-diastasi-septembrios-2010/>, Δ. Νίκας, Η νομική προβληματική της προστασίας του περιβάλλοντος, 1985, σελ. 257, Α.

Εξ άλλου, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 1650/1986 «Σκοπός του παρόντος νόμου είναι η θέσπιση θεμελιωδών κανόνων και η καθιέρωση κριτηρίων και μηχανισμών για την προστασία του περιβάλλοντος, έτσι ώστε ο άνθρωπος, ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου, να ζει σε ένα υψηλής ποιότητας περιβάλλον, μέσα στο οποίο να προστατεύεται η υγεία του και να ευνοείται η ανάπτυξη της προσωπικότητάς του...», ενώ σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του ίδιου νόμου ως περιβάλλον ορίζεται «το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα της ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες». Με τις διατάξεις αυτές το περιβάλλον ανάγεται σε προστατευόμενο στοιχείο της προσωπικότητας που μάλιστα συνέχεται και αλληλεπιδρά με άλλα στοιχεία της προσωπικότητάς του, όπως η υγεία, η ποιότητα της ζωής και οι αισθητικές αξίες⁴⁵⁸ αλλά και περιγράφεται ως ένα σύνολο αλληλεπιδρώντων παραγόντων και στοιχείων που συνιστούν τον «ζωτικό χώρο», δηλαδή «τον φυσικό χώρο όπου πραγματοποιείται η συμμετοχή των προσώπων στην κοινωνική ζωή»⁴⁵⁹.

Από τον συνδυασμό των παραπάνω σκιαγραφείται ένα αυτοτελές ατομικό δικαίωμα στο περιβάλλον, που απορρέει από την προστασία της προσωπικότητας και από την ίδια την αξία του ανθρώπου, το οποίο διακηρύσσεται ρητώς από την πάγια νομολογία όλων των βαθμίδων των δικαστηρίων της χώρας, με έρεισμα το κατ' άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος δικαίωμα στο περιβάλλον και τη θεωρία του ζωτικού χώρου.

Σακελλαρόπουλος, Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος από νομική σκοπιά, 1985, σελ. 129. *Ιδ.* και ανωτέρω, σελ. 50, υποσ. 94.

⁴⁵⁸ Για τη συμπλοκή των διαφόρων εκφάνσεων της προσωπικότητας και της ταυτόχρονης ή μη προσβολής τους *ιδ.* Κ. Φουντεδάκη, Φυσικό πρόσωπο και προσωπικότητα στον Αστικό Κώδικα, 2012, σελ.135, Ι. Καράκωστας, Προσωπικότητα και Τύπος, 2000, σελ. 81, Γ. Πλαγιαννάκος, Το δικαίωμα επί της ίδιας προσωπικότητας, Ελ.Δνη, 1966, σελ. 101.

⁴⁵⁹ Ι. Καράκωστας, Ιδιωτικό δίκαιο προστασίας περιβάλλοντος, ΝοΒ 2010, σελ. 1922, Α. Γεωργιάδης, Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, 2012, §12, Ι.2 αρ. 16, Μ. Δεκλερής, Το Δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως – Γενικές Αρχές, 2000, σελ. 634, Ε. Δακορώνια, Το δικαίωμα στο νερό – Νομικό Πλαίσιο Προστασίας, Περ.Δικ. 2011, σελ. 239, Κ. Φουντεδάκη, *οπ. π.*, σελ. 229.

Συγκεκριμένα, κρίνεται παγίως ότι το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, ανάγοντας το περιβάλλον σε αυτοτελώς προστατευόμενο κοινόχρηστο αγαθό, καθιερώνει κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος, το οποίο προσβάλλεται με κάθε επέμβαση που αλλοιώνει τον χαρακτήρα του ή παρεμποδίζει την απόλαυσή του ή με κάθε παράλειψη ενέργειας επιβαλλόμενης για την προστασία του, προσβολές που συνιστούν παράνομη παραβίαση του δικαιώματος απόλαυσης των περιβαλλοντικών αγαθών και εν ταυτώ παράνομη προσβολή της προσωπικότητας του παρεμποδιζομένου, η οποία παρέχει σε αυτόν τις προβλεπόμενες από τα άρθρα 57 και 59 Α.Κ. αξιώσεις⁴⁶⁰ για άρση της προσβολής και παύσης αυτής στο μέλλον, καθώς και, αν πληρούνται οι σχετικές προϋποθέσεις, αποζημίωσης και χρηματικής ικανοποίησης⁴⁶¹.

Ωσαύτως κρίνεται παγίως ότι η προσωπικότητα του ανθρώπου γεννάται και αναπτύσσεται ακωλύτως εντός ενός ζωτικού χώρου, ο οποίος αποτελείται κατ' αρχήν από τα εκτός συναλλαγής πράγματα, ήτοι τα κοινά τοις πάσι, τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα σε δημοσιολογικούς σκοπούς, όμως στην έννοια του αναγκαίου για την ανθρώπινη προσωπικότητα ζωτικού χώρου εντάσσονται και άλλα περιβαλλοντικά αγαθά μη υπαγόμενα εκ πρώτης όψεως στις ανωτέρω κατηγορίες, όπως είναι η αισθητική του τοπίου και η προσήκουσα πολεοδομική ανάπτυξη με σεβασμό στον φωτισμό και τον αερισμό. Η ακώλυτη απόλαυση της χρήσης και της ωφελείας των αγαθών που συναποτελούν τον ζωτικό περιβαλλοντικό χώρο συνιστά αυτοτελή έκφανση του δικαιώματος της προσωπικότητας, η οποία προστατεύεται από τα άρθρα 57 και 59 Α.Κ. και προσβάλλεται όταν διαταράσσεται στοιχείο του ζωτικού χώρου⁴⁶².

⁴⁶⁰ Για την τριτενέργεια του κοινωνικού δικαιώματος στο περιβάλλον επί των ιδιωτικών εννόμων σχέσεων μέσω των διατάξεων των άρθρων 57, 59 και 967 επ. Α.Κ., η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρ. 25 παρ. 1 εδ. 3 του Συντάγματος, *ιδ.* ανωτέρω, σελ. 55-56.

⁴⁶¹ Ολ ΣτΕ 1672/2005, Ε.Δ.Δ.Δ. 2008, σελ. 445, ΑΠ 1731/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 441.

⁴⁶² ΕφΠειρ. 530/2018, ΕφΑρ. 134/2015, ΠΠρΘεσσ. 21564/2011, ΠΠρΑθ. 29/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 626, ΜΠρΑθ. 1523/2018.

Κατ' άλλη διατύπωση, με τη διάταξη του άρθρου 57 Α.Κ. προστατεύεται το δικαίωμα της προσωπικότητας ως πλέγμα αγαθών που συνθέτουν την υπόσταση του προσώπου, με τα οποία αυτό είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένο, προστασία που επεκτείνεται και στις περιπτώσεις προσβολής των περιβαλλοντικών αγαθών, των οποίων η χρήση και οι από αυτήν απορρέουσες ωφέλειες αφορούν αμέσως στη ζωή και την υγεία του ανθρώπου και συνιστούν βασικά στοιχεία για την εξασφάλιση ποιότητας ζωής, με αποτέλεσμα το δικαίωμα χρήσης των περιβαλλοντικών αγαθών και των εξ αυτών ωφελειών να αναγνωρίζεται ως αυτοτελής εκδήλωση του δικαιώματος της προσωπικότητας⁴⁶³.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις αναγνωρίζεται ρητώς το αυτοτελές ατομικό δικαίωμα χρήσης και απόλαυσης της ωφέλειας των περιβαλλοντικών αγαθών ως εκδήλωση του δικαιώματος στην προσωπικότητα, το οποίο προστατεύεται έναντι κάθε είδους περιβαλλοντικής υποβάθμισης⁴⁶⁴, είτε αυτοτελώς είτε σε συνδυασμό με άλλες εκφάνσεις του δικαιώματος στην προσωπικότητα⁴⁶⁵ και το οποίο νοείται, όπως και για τα κοινόχρηστα πράγματα, ως σύγχρηση, στο πλαίσιο της οποίας το δικαίωμα του κάθε ατόμου στο περιβάλλον περιορίζεται από το ίδιο δικαίωμα των λοιπών⁴⁶⁶.

⁴⁶³ Δ.ΕφΠατρ. 551/2015, Αχ.Νομ. 2017, σελ. 185.

⁴⁶⁴ Για τη μόλυνση της χλωρίδας από παράνομη λειτουργία ΧΥΤΑ ή ΧΑΔΑ *ιδ.* ΠΠρΡεθ. 8/2008, ΕφΝομ.Κρ. 2008, σελ. 351, Δ.ΕφΠατρ. 551/2015, Αχ.Νομ. 2017, σελ. 185, για τη ρύπανση της ατμόσφαιρας *ιδ.* ΑΠ 1574/2014, για τη μόλυνση του υδροφόρου ορίζοντα και του πόσιμου νερού με εξασθενές χρώμιο *ιδ.* ΜΠρΧαλκίδας 1158/2010, για την ηχορύπανση *ιδ.* ΕφΠειρ. 530/2018, ΕφΛαρ. 134/2015, ΜΠρΑθ. 1523/2018, για αυθαίρετες κατασκευές σε αιγιαλό *ιδ.* ΠΠρΑθ. 29/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 626, για την υποβάθμιση του τοπίου *ιδ.* ΜΠρΒόλου 2786/2008, Περ.ΔΙΚη 2008, σελ. 458, για την περιβαλλοντική υποβάθμιση αρχαιολογικού χώρου *ιδ.* ΜΠρΡόδου 60/2002, Δωδεκαν.ΝομΟλ 2003, σελ. 24.

⁴⁶⁵ Για τη συνάρτηση του δικαιώματος στο περιβάλλον: με το δικαίωμα στη υγεία *ιδ.* ΠΠρΡεθ. 8/2008, ΕφΝομ.Κρ. 2008, σελ. 351, ΜΠρΧαλκίδας 1158/2010, ΕφΛαρ. 134/2015, ΜΠρΑθ. 1523/2018, με το δικαίωμα ομαλής και απρόσκοπτης παραμονής υπό συνθήκες υγείας, ψυχικής άνεσης και ασφαλείας *ιδ.* ΠΠρΡεθ. 8/2008, ΕφΝομ.Κρ. 2008, σελ. 351, με το δικαίωμα στην εικόνα και την απαγόρευση βιντεοσκόπησης σε κοινόχρηστο χώρο *ιδ.* ΠΠρΘεσσ. 21564/2011.

⁴⁶⁶ Έτσι η ΕφΛαρ. 189/2015 έκρινε ότι η βόσκηση αγριόχοιρων σε βοσκήσιμες εκτάσεις ανήκουσες στον οικείο Δήμο και έξω από τα όρια της μισθωμένης προς τούτο έκτασης, με αποτέλεσμα την καταστροφή

Τίθεται ωστόσο το ζήτημα της σχέσης μεταξύ του κατά τα ανωτέρω αυτοτελούς δικαιώματος χρήσης του περιβάλλοντος με το συντρέχον δικαίωμα χρήσης των κοινοχρήστων πραγμάτων, ώστε να προσδιοριστεί η εμβέλεια και ο βαθμός αυτοτέλειας του δικαιώματος χρήσης του περιβάλλοντος. Η εγγύτητα των δύο αυτών δικαιωμάτων είναι πρόδηλη και εντοπίζεται στο γεγονός ότι αμφότερα αφ' ενός απορρέουν από το δικαίωμα της προσωπικότητας, αφ' ετέρου παρέχουν εξουσία (κοινής) χρήσης.

1.2.2. Κοινοχρησία και δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος

Η παρατεθείσα νομολογία κατά την οποία το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, ανάγοντας το περιβάλλον σε *«αυτοτελώς προστατευόμενο κοινόχρηστο αγαθό»*, συναρτά το δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος με τον κοινόχρηστο χαρακτήρα των περιβαλλοντικών αγαθών, δεν επάγεται τον περιορισμό του δικαιώματος χρήσης των περιβαλλοντικών αγαθών μόνο σε όσα εξ αυτών αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα, διότι τούτο θα αναιρούσε τις ίδιες τις λειτουργίες που η έννομη τάξη αναγνωρίζει στο περιβάλλον σε όφελος όλων. Ειδικότερα, η παραδοχή της ταύτισης της προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών με εκείνη των κοινοχρήστων πραγμάτων αφ' ενός θα απέκλειε εκ των ενόντων τον διακηρυχθέντα χαρακτήρα του περιβάλλοντος ως αυτοτελώς προστατευόμενου αγαθού, αφ' ετέρου θα ήταν ελλιπής, αφού θα κατέλειπε εκτός του πλαισίου προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών τα κοινά τοις πάσι αγαθά τα οποία, καίτοι παρέχουν εξουσία κοινής χρήσης, διακρίνονται από τα κοινόχρηστα πράγματα. Εξ άλλου, η νομολογία, υιοθετώντας τη θεωρία του «ζωτικού χώρου», εντάσσει στον χώρο αυτόν στοιχεία που οπωσδήποτε δεν αποτελούν πράγματα κατά την έννοια του άρθρου 947 Α.Κ, και επομένως δεν εμπίπτουν στην κατηγορία των κοινοχρήστων, όπως η αισθητική του τοπίου και

της βλάστησης, η οποία αποτελεί την τροφή των άλλων ζώων, και την πρόκληση μόλυνσης των υδάτων που χρησιμοποιούνται για τον ποτισμό αυτών, προσβάλλει παράνομα το δικαίωμα των λοιπών πολιτών, που απορρέει από την προσωπικότητά τους, να χρησιμοποιούν ελεύθερα τους βοσκήσιμους τόπους για τις ανάγκες των δικών τους ζώων.

η προσήκουσα πολεοδομική ανάπτυξη με σεβασμό στον φωτισμό και τον αερισμό ή ακόμη ειδικότερα η διατήρηση και προστασία των παραδοσιακών οικισμών, η καθαριότητα και η απουσία ρύπανσης⁴⁶⁷, καθώς και γενικότερες έννοιες που συνδέονται με τη προστασία του περιβάλλοντος, όπως η βιοποικιλότητα και η άγρια πανίδα⁴⁶⁸.

Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, το σύνολο των δικαστικών αποφάσεων αναγνωρίζουν ρητώς τον αυτοτελώς προστατευόμενο χαρακτήρα του ατομικού δικαιώματος στο περιβάλλον ως έκφανση του δικαιώματος της προσωπικότητας, συνδέοντας τη χρήση του περιβάλλοντος με τις έννοιες της «απόλαυσης» και της «ωφέλειας» που αναδίδουν όλα τα περιβαλλοντικά αγαθά προς όφελος όλων⁴⁶⁹. Υπό το πρίσμα αυτό πρέπει να αναγνωσθεί και η νομολογιακή διατύπωση που χαρακτηρίζει το περιβάλλον ως «αυτοτελώς προστατευόμενο κοινόχρηστο αγαθό»⁴⁷⁰, φαίνεται δηλαδή ότι εν προκειμένω ο όρος «κοινόχρηστο» δεν νοείται υπό την τεχνική έννοια του άρθρου 966 Α.Κ., αλλά χρησιμοποιείται για να συνδέσει την αυτοτελή προστασία του περιβάλλοντος με το δικαίωμα κοινής χρήσης του, υπό την έννοια της κοινής απόλαυσης και ωφέλειάς του.

Σε αυτό κατατείνει άλλωστε και ο νομολογιακός καθορισμός των ανθρώπινων συμπεριφορών που στοιχειοθετούν προσβολή του δικαιώματος χρήσης των περιβαλλοντικών αγαθών λόγω της διατάραξης περιβαλλοντικού αγαθού από την οποία «α) καταργείται εξ ολοκλήρου ή αλλοιώνεται η κοινή

⁴⁶⁷ ΜΠρΝάξου 58/1989, ΕφΘεσσ. 2025/2012, Αρμ 2013,σελ. 711.

⁴⁶⁸ Οι οποίες αντιμετωπίζονται εν προκειμένω ως συμπεριληπτικές έννοιες, που χρησιμοποιούνται ως έχουν για την οριοθέτηση περιβαλλοντικών στόχων από πληθώρα διατάξεων, ανεξαρτήτως των εξατομικευμένων υπό προστασία στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, τα οποία αποτελούν πράγματα κατά την έννοια του εμπραγμάτου δικαίου. *Ιδ.* ΜΠρΗρακλ. 3308/2010, Ραδάμανθης 2010, σελ. 331. ΜΠρΘεσσ. 5163/2010.

⁴⁶⁹ *Ιδ.* Ε.-Α. Μαριά, Η νομική προστασία των δασών, όπ. π., σελ. 253.

⁴⁷⁰ ΑΠ 1731/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 441, ΕφΛαρ. 96/2022, ΕφΑθ. 5560/2013, ΠΠρΡεθ. 8/2008, Εφ.Νομ.Κρ. 2008, σελ. 351, ΜΠρΘεσ. 7624/2014,

ωφέλεια που πηγάζει από τη χρήση του συγκεκριμένου αγαθού, είτε β) καθίσταται αδύνατη η χρήση του στοιχείου αυτού ή άλλου συνδεομένου προς αυτό»⁴⁷¹.

Κατά διαφορετική διατύπωση, κρίνεται ότι η προστασία του δικαιώματος της προσωπικότητας μέσω των άρθρων 57 και 59 Α.Κ. στην περίπτωση διατάραξης περιβαλλοντικού αγαθού απαιτεί τη συνδρομή των ακόλουθων προϋποθέσεων: «Α) Προσβολή του δικαιώματος χρήσης που συνίσταται στη διατάραξη από τρίτους κάποιου περιβαλλοντικού στοιχείου κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να αλλοιώνεται ή να καταργείται η κοινή ωφέλεια που πηγάζει από τη χρήση του συγκεκριμένου πράγματος ή προσβολή της υγείας (σωματικής ή ψυχικής) του προσώπου. Β) Παράνομος χαρακτήρας της προσβολής, δηλαδή ύπαρξη συμπεριφοράς αντίθετης με τις επιταγές ή απαγορεύσεις της έννομης τάξης, η οποία προσβάλλει την κοινή χρήση ή την κοινή ωφέλεια κοινού σε όλους ή κοινόχρηστου πράγματος ή τη σωματική ή την ψυχική υγεία του ατόμου»⁴⁷². Εν προκειμένω επαναλαμβάνεται η προϋπόθεση της αλλοίωσης ή κατάργησης της κοινής ωφέλειας που πηγάζει από τη χρήση του περιβαλλοντικού αγαθού, στην οποία όμως εισάγεται μία πρόσθετη προϋπόθεση που έγκειται στην παράνομη προσβολή είτε της κοινής χρήσης ή ωφέλειας κοινόχρηστου ή κοινού τοις πάσι αγαθού είτε της σωματικής ή ψυχικής υγείας του ατόμου. Η πρόσθετη προϋπόθεση δεν περιορίζει την εμβέλεια του έννομου αγαθού του περιβάλλοντος ως αυτοτελώς προστατευόμενου αγαθού, τα όρια του οποίου σκιαγραφούνται στην πρώτη προϋπόθεση, αλλά περιχαράκωνει το έννομο συμφέρον για την δικαστική άσκηση συναφούς αξίωσης λόγω προσβολής της προσωπικότητας⁴⁷³.

⁴⁷¹ ΑΠ 286/1987 Ελ.Δνη 1987, σελ.1365, ΕφΠειρ. 530/2018, ΕφΛαρ. 134/2015, ΠΠρΑθ. 29/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 626, ΜΠρΧαλκίδας, 91/2004, ΝοΒ 2005, σελ. 320, ΜΠρΚαλ. 101/2003, ΝοΒ 2004, σελ. 1246.

⁴⁷² ΕφΛαρ. 3120/2020, ΜΠρΧαλκίδας 1158/2010, ΜΠρΡόδου 760/2011, Δωδεκαν.Νομολ 2013, σελ. 277.

⁴⁷³ Στην περίπτωση προσβολής κοινόχρηστου ή κοινού τοις πάσι αγαθού, η παρακώλυση της κοινής χρήσης καθιστά ευχερώς διαγνώσιμη τη βλάβη που υφίσταται κάθε φυσικό πρόσωπο του οποίου περιορίζεται το δικαίωμα χρήσης, οριοθετώντας έτσι το έννομο συμφέρον του. Η διάγνωση αυτή είναι δυσχερής προκειμένου περί μη κοινοχρήστων ή κοινών τοις πάσι περιβαλλοντικών αγαθών, όπως η αισθητική του τοπίου ή η προσήκουσα πολεοδομική ανάπτυξη, και για τον λόγο αυτό απαιτεί τη διαπίστωση συγκεκριμένου και επαρκούς για τη θεμελίωση εννόμου συμφέροντος νομικού δεσμού μεταξύ

1.2.3. Κυριότητα, κοινοχρησία και δικαίωμα στο περιβάλλον

Κατ' ακολουθία των όσων αναλύθηκαν, διακρίνονται τρεις διαφορετικές εκφάνσεις του δικαιώματος χρήσης των περιβαλλοντικών αγαθών. Η έννοια της χρήσης εντοπίζεται εν πρώτοις στο δικαίωμα φυσικής εξουσίας επί του πράγματος κατά τρόπο άμεσο, απόλυτο και αποκλειστικό (*usus*), εξουσία που παρέχεται από το εμπράγματο δικαίωμα της κυριότητας στο δικαιούχο του. Έπεται η εξουσία χρήσης των κοινοχρήστων και των κοινών τοις πάσι πραγμάτων, που δεν είναι άμεση, αφού δεν πηγάζει από εμπράγματο δεσμό μεταξύ του ατόμου και του πράγματος, αλλά συναρτάται με το δικαίωμα χρήσης όλων – επομένως σύγκλησης και όχι αποκλειστικής χρήσης – που απορρέει από το δικαίωμα στην προσωπικότητα και συνδέεται, από χρονικής και ουσιαστικής πλευράς, με τον κοινόχρηστο προορισμό του πράγματος. Τέλος, το δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος, που επίσης αποτελεί εκδήλωση του δικαιώματος στην προσωπικότητα και ανήκει σε όλους, καλύπτει κάθε στοιχείο του ζωτικού χώρου του ανθρώπου, δηλαδή ακόμη και άυλα στοιχεία που δεν συνιστούν «πράγματα» κατά την έννοια του άρθρου 947 Α.Κ., όπως η αισθητική του τοπίου, ο αερισμός και ο φωτισμός, η έννοια της βιοποικιλότητας, για τα οποία το δικαίωμα χρήσης δεν νοείται ως φυσική, ενσώματη χρήση αλλά ως απόλαυση ωφελειών⁴⁷⁴.

Μεταξύ του δικαιώματος χρήσης επί των κοινοχρήστων πραγμάτων και εκείνου επί των περιβαλλοντικών αγαθών διαπιστώνονται σημεία προσέγγισης ή ταύτισης αλλά και ουσιώδεις αποκλίσεις. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, το δικαίωμα χρήσης δεν είναι άμεσο αλλά αποτελεί έκφανση του δικαιώματος της

της περιβαλλοντικής διατάραξης και της σωματικής ή ψυχικής υγείας ως εκφάνσεων της προσωπικότητας του ατόμου. Αυτό προκύπτει από την ίδια τη μείζονα σκέψη των εν θέματι δικαστικών αποφάσεων, οι οποίες απαιτούν, συναφώς με την εξεταζόμενη προϋπόθεση, την ύπαρξη συγκεκριμένης τοπικής σχέσης μεταξύ του ατόμου και του πληττόμενου περιβαλλοντικού αγαθού, προκειμένου να θεμελιωθεί το έννομο συμφέρον και να αποφευχθεί η άσκηση λαϊκής αγωγής (*actio popularis*). Στην κατεύθυνση της περιχαράκωσης της προστασίας της προσωπικότητας, στην περίπτωση διατάραξης του ζωτικού χώρου, μέσω της απαίτησης συνδρομής βλάβης στην υγεία *ιδ. Κ. Φουντεδάκη, όπ. π., σελ. 237.*

⁴⁷⁴ Χαρακτηριστική είναι η διάταξη του άρθρου 78 παρ. 1 του ν.δ. 86/1969 για τους εθνικούς δρυμούς, που κάνει λόγο για «αισθητική, ψυχική και υγιεινή απόλαυση».

προσωπικότητας, επομένως αναγνωρίζεται σε όλους. Εξ άλλου τα περισσότερα και κυριότερα περιβαλλοντικά αγαθά εμπίπτουν στις κατηγορίες των κοινοχρήστων ή κοινών τοις πάσι πραγμάτων, συνεπώς στην πράξη η προστασία της κοινής χρήσης τους είναι ενιαία αλλά με διττή νομική θεμελίωση. Εντούτοις, σε αντίθεση με το δικαίωμα επί των κοινοχρήστων πραγμάτων, το οποίο εξαρτάται από την ιδιότητα του πράγματος ως κοινοχρήστου, που, καίτοι αποτελεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, δύναται να καμφθεί για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος⁴⁷⁵ ή να καταργηθεί με την αποκαθίρωση του πράγματος σύμφωνα με το άρθρο 971 Α.Κ.⁴⁷⁶, η προστασία της κοινής χρήσης των περιβαλλοντικών αγαθών είναι διαρκής, συναρτώμενη με την υποχρεωτική για το Κράτος διαφύλαξη του περιβάλλοντος στο διηνεκές σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας κατά ρητή επιταγή του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος⁴⁷⁷.

Σε κάθε περίπτωση, το περιεχόμενο της κοινής χρήσης των περιβαλλοντικών αγαθών καθώς και οι όροι και οι προϋποθέσεις για την άσκηση της κοινής χρήσης επηρεάζονται καθοριστικά από το ιδιοκτησιακό καθεστώς εκάστου περιβαλλοντικού αγαθού και από τις εξουσίες – κυρίως την εξουσία χρήσης που πηγάζει από το εμπράγματο δικαίωμα – του κυρίου του.

⁴⁷⁵ Π.χ. Η αναστολή του κοινόχρηστου χαρακτήρα του αιγιαλού και της παραλίας επί των οποίων υφίστανται εγκαταστάσεις που εξυπηρετούν σκοπούς εθνικής άμυνας και ασφάλειας (άρθρα 2 παρ. 3 και 17 παρ. 1 του ν. 2971/2001 - ΦΕΚ Α' 285/2001) ή ο προσωρινός αποκλεισμός της χρήσης κοινόχρηστου πεζοδρομίου λόγω επισκευής ή ανακατασκευής του με σκοπό τη διασφάλιση της βέλτιστης εξυπηρέτησης της κοινόχρηστης λειτουργίας του (άρθρο 367 παρ. 1 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας - ΦΕΚ Δ' 580/1999).

⁴⁷⁶ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 62 επ.

⁴⁷⁷ Έτσι, σε ένα δημόσιο δασικό οικοσύστημα που αφιερώνεται στο δημοσιολογικό σκοπό της δασολογικής έρευνας ή διδασκαλίας (π.χ. βοτανικός κήπος) απαγορεύεται ή περιορίζεται η ελεύθερη χρήση του από τα κοινά, εξακολουθεί όμως να εφαρμόζεται στο διηνεκές η συνταγματική προστασία του ως περιβαλλοντικού αγαθού, ώστε αυτό να εξακολουθήσει να αναδίδει τις κοινές του ωφέλειες (π.χ. αισθητική του τοπίου, συμβολή στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα) προς όφελος όλων: ΣτΕ 805/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 389

Κεφάλαιο 2

Ιδιωτικά περιβαλλοντικά αγαθά και κοινοχρησία

2.1. Η ιδιωτική κτήση επί των περιβαλλοντικών αγαθών

Παρά το γεγονός ότι τα περισσότερα περιβαλλοντικά αγαθά αναμφισβήτητα εμπίπτουν στις κατηγορίες των δημοσίων κοινοχρήστων ή κοινών τοις πάσι πραγμάτων, που αποτελούν τον πυρήνα του ζωτικού χώρου του ανθρώπου⁴⁷⁸, πολλά περιβαλλοντικά αγαθά δύναται να ανήκουν νομίμως σε ιδιώτες, αφού σε κάθε πράγμα που δεν είναι εκτός συναλλαγής νοείται κατ' αρχήν η θεμελίωση ιδιωτικού δικαιώματος κυριότητας.

Έτσι, τα προϊόντα του εδάφους, η φυόμενη βλάστηση, τα πηγάδια, οι πηγές και τα υπόγεια ύδατα⁴⁷⁹ που περιλαμβάνονται στα όρια ενός ακινήτου, ανήκουν στον κύριο του ακινήτου αυτού ως συστατικά του, σύμφωνα με τα άρθρα 953 και 954 Α.Κ., όπως άλλωστε ανήκουν κατ' αρχήν στο κύριο του ακινήτου και οι κατ' άρθρο 961 Α.Κ. φυσικοί καρποί του⁴⁸⁰. Ομοίως, με *a contrario* εφαρμογή του άρθρου 967 Α.Κ., δεν είναι κοινόχρηστα αλλά δεκτικά ιδιωτικής κτήσης τα νερά χωρίς ελεύθερη και αέναη ροή, όπως οι χείμαρροι και τα ρυάκια⁴⁸¹, οι μικρές λίμνες και οι όχθες τους⁴⁸² και οι όχθες μη πλεύσιμων ποταμών⁴⁸³. Περαιτέρω, ιδιωτικό δικαίωμα κυριότητας δύναται να υφίσταται ακόμη και επί κατ' αρχήν

⁴⁷⁸ ΕφΠειρ. 530/2018, ΕφΛαρ. 134/2015, ΠΠρΘεσσ. 21564/2011, ΠΠρΑθ. 29/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 626, ΜΠρΑθ. 1523/2018.

⁴⁷⁹ Εντούτοις, τα υπόγεια ύδατα που εξέρχονται από την πηγή, αν αποκτήσουν αέναη και ελεύθερη ροή σε φυσική κοίτη, καθίστανται κοινόχρηστα και εκφεύγουν της κυριότητας του ακινήτου εντός του οποίου βρίσκεται η πηγή: ΑΠ 768/1980, ΝοΒ 1981, σελ. 44, ΑΠ 646/1969, ΝοΒ 1970, σελ. 531.

⁴⁸⁰ Για την περαιτέρω ανάλυση των ανωτέρω ιδ. Β. Βαθρακοκούλης, όπ. π., άρθρα 954 και 961.

⁴⁸¹ ΑΠ 522/1973, ΝοΒ 1973, σελ. 1423, ΑΠ 1731/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 441, ΑΠ 646/1969, ΝοΒ 1970, σελ. 531.

⁴⁸² ΑΠ 781/2020, ΝοΒ 2020, σελ. 1806, ΑΠ 981/2019.

⁴⁸³ ΑΠ 573/1970, ΝοΒ 1970, σελ. 1457, ΑΠ 403/1972, ΝοΒ 1972, σελ. 1158, Γνωμ. ΝΣΚ 1183/1958, Δνη 1958, σελ. 326.

δημοσίων κοινοχρήστων περιβαλλοντικών αγαθών, εφ' όσον αυτό έχει θεμελιωθεί νομίμως και δεν έχει καταργηθεί⁴⁸⁴.

Παράλληλα με τα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος, ιδιωτική κτήση απαντάται και επί πολλών στοιχείων που παρουσιάζουν ενδιαφέρον από τη σκοπιά του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Ειδικότερα, πολλές κατηγορίες κινητών και ακινήτων μνημείων δύναται, σύμφωνα με την κείμενη αρχαιολογική νομοθεσία, να ανήκουν σε ιδιώτες⁴⁸⁵. Ομοίως, κατά κανόνα ιδιωτικά είναι τα ακίνητα τα οποία κείνται εντός παραδοσιακών οικισμών καθώς και τα διατηρητέα ακίνητα, που αποτελούν συνταγματικώς προστατευόμενα αγαθά του πολιτιστικού περιβάλλοντος⁴⁸⁶.

Αντιστρόφως, περιβαλλοντικό ενδιαφέρον δεν έχουν μόνο τα πράγματα που χαρακτηρίζονται κατ' εξοχήν ως περιβαλλοντικά αγαθά και προστατεύονται ειδικώς ως τέτοια. Κάθε ακίνητο πράγμα καταλαμβάνει τμήμα του εδάφους, επομένως, ακόμη και αν δεν διαθέτει κάποιο ιδιαίτερο περιβαλλοντικό χαρακτηριστικό που να το κατατάσσει σε ιδιαίτερη κατηγορία περιβαλλοντικών αγαθών, διαθέτει οπωσδήποτε περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά, μετέχει του σκοπού προστασίας του περιβάλλοντος και οφείλει να εκπληρώνει την εκάστοτε περιβαλλοντική λειτουργία του υπό τους κανόνες και περιορισμούς του άρθρου

⁴⁸⁴ Τούτο ισχύει για κάθε περιβαλλοντικό αγαθό κυριότητας του Δημοσίου επί του οποίου θεμελιώθηκε ιδιωτικό δικαίωμα κυριότητας με χρησικτησία δυνάμει των διατάξεων του βυζαντινορωμαϊκού δικαίου μέχρι την 11.09.1915 (ιδ. ανωτέρω, σελ. 92), για τη νόμιμη κτήση της κυριότητας δάσους με κάποιον από τους τρόπους που προβλέπονται στο άρθρο 10 του ν. 3208/2003 αλλά και για νομίμως κτηθέντα εμπράγματα δικαιώματα σε περιοχή που αποτελεί αιγιαλό, παραλία, όχθη ή παρόχθια ζώνη μεγάλης λίμνης ή πλεύσιμου ποταμού των οποίων δεν συντελέστηκε νομίμως η απαλλοτρίωση (ιδ. Α. Παπαθανασόπουλος, Παράκτιες ζώνες: δημόσια κτήση και ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα, ΕφημΔΔ 4/2020, σελ. 490επ.)

⁴⁸⁵ Άρθρα 7 παρ. 3 και 21 παρ. 2 και 4 του ν. 3028/2002. Για το ιδιοκτησιακό καθεστώς των μνημείων ιδ. κατωτέρω, σελ. 379 επ.

⁴⁸⁶ Άρθρο 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος, άρθρο 1 της Σύμβασης της Γρανάδας του 1985, η οποία κυρώθηκε με τον ν. 2039/1992. Ιδ. ανωτέρω, σελ. 12.

24 του Συντάγματος, λειτουργία που αφορά τόσο το φυσικό⁴⁸⁷ όσο και το πολιτιστικό περιβάλλον⁴⁸⁸.

Εκ των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι η ιδιωτική κτήση επί ενός πράγματος συντρέχει συχνά με τον περιβαλλοντικό χαρακτήρα – ή έστω την περιβαλλοντική λειτουργία – του πράγματος αυτού, θέτοντας σε σύγκρουση την

⁴⁸⁷ Έτσι, κρίνεται ότι το άρθρο 24 του Συντάγματος επιτρέπει την οικιστική ανάπτυξη μόνο εφ' όσον είναι βιώσιμη, διότι η δημιουργία νέων οικισμών γίνεται κατ' ανάγκη «*επί θυσία του φυσικού κεφαλαίου*», επομένως είναι επιτρεπτή μόνο εφ' όσον οι υφιστάμενοι οικισμοί είναι κορεσμένοι και δεν χωρεί επέκτασή τους και επομένως συντρέχει ανάγκη δημιουργίας νέων οικισμών, η οποία πρέπει να τεκμηριώνεται από εμπεριστατωμένη μελέτη των αρμοδίων κρατικών οργάνων: ΣτΕ (Π.Ε.) 152/1997. Στην αυτή κατεύθυνση κρίνεται ότι η οικιστική ανάπτυξη είναι βιώσιμη και επιτρέπεται από το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος μόνο στο μέτρο που δεν πλήττεται η φέρουσα ικανότητα της εκάστοτε περιοχής να υποδεχθεί το βάρος της ανάπτυξης αυτής εν όψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της (π.χ. ικανότητα υποδομών): ΣτΕ 164/2022, ΝοΒ 2022, σελ. 1657. Στο πλαίσιο αυτό προστατεύονται όχι μόνο τα φυσικά (αυτοφυή) οικοσυστήματα αλλά και τα τεχνητά οικοσυστήματα, η δημιουργία των οποίων προϋποθέτει την παρέμβαση του ανθρώπου, όπως η γεωργική γη, και πρωτίστως η γη υψηλής παραγωγικότητας, της οποίας η συνταγματικώς επιβεβλημένη διατήρηση και προστασία αποκλείει κατ' αρχήν την οικιστική της εκμετάλλευση: ΣτΕ 148/2018, ΣτΕ 293/2018, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.). .Εν προκειμένω επισημαίνεται ότι τυγχάνει προστασίας όχι μόνο η τυχόν υφιστάμενη γεωργική βλάστηση αλλά και, απουσία βλάστησης, η δυνατότητα της εύφορης γης να αποδώσει τέτοια βλάστηση με την κατάλληλη διαχείριση. Ομοίως κρίνεται ότι η χωροταξική ανάπτυξη και η πολεοδομική διαμόρφωση της Χώρας πρέπει να γίνεται με βάση ορθολογικό σχεδιασμό, τα κριτήρια του οποίου συνάπτονται, σύμφωνα με το άρθρο 24 του Συντάγματος, μεταξύ άλλων, με τον σεβασμό του περιβάλλοντος, την υγιεινή και την αισθητική: Ολ ΣτΕ 3059/2009, Ε.Δ.Δ.Δ. 2009, σελ. 953, Ολ ΣτΕ 1970/2012, Ε.Δ.Δ.Δ. 2012, σελ. 644, ΣτΕ 3058/2015, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 202.

⁴⁸⁸ Το άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 3028/2002 εντάσσει στους στόχους κάθε χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού την προστασία των μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων. Το άρθρο 10 παρ. 8 του ίδιου νόμου προβλέπει τη δυνατότητα επιβολής με προεδρικό διάταγμα ειδικών όρων δόμησης με σκοπό την προστασία των μνημείων. Το άρθρο 10 παρ. 3 επιτρέπει κάθε οικοδομική, βιομηχανική, και εμπορική δραστηριότητα πλησίον αρχαίου μνημείου μόνο κατόπιν έγκρισης του Υπουργού Πολιτισμού. Τα άρθρα 13, 14, και 17 προβλέπουν τη διαμόρφωση ζωνών προστασίας αρχαιολογικών χώρων και μνημείων με σημαντικούς περιορισμούς δόμησης και χρήσης εντός αυτών. Το σύνολο των διατάξεων αυτών οδηγεί σε περιορισμούς σε βάρος ιδιωτικών ακινήτων, ακόμη και όταν αυτά δεν αποτελούν προστατευόμενο χώρο, αλλά, λόγω της γειννιάσής τους με στοιχεία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, εκπληρώνουν περιβαλλοντική λειτουργία στο πλαίσιο της προστασίας ή της ανάδειξης των στοιχείων αυτών.

εξουσία χρήσης που εκπορεύεται από το εμπράγματο δικαίωμα του κυρίου με το δικαίωμα κοινής χρήσης του περιβάλλοντος.

2.2. Ιδιωτική κτήση και κοινή χρήση των περιβαλλοντικών αγαθών

2.2.1. Η κοινή χρήση του περιβάλλοντος ως λόγος περιορισμού των ιδιωτικών δικαιωμάτων

Η αναγνώριση από τον νόμο του ιδιωτικού χαρακτήρα πληθώρας περιβαλλοντικών αγαθών οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η ιδιωτική κτήση δεν είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα αυτή, επομένως η αναγνώριση κάποιου ιδιώτη ως κυρίου ακινήτου το οποίο αποτελεί στοιχείο του προστατευόμενου φυσικού περιβάλλοντος παρέχει σε αυτόν το δικαίωμα να αξιώσει την απόδοση του πράγματος σε αυτόν παρά παντός τρίτου, χωρίς αυτό να συνιστά προσβολή της προσωπικότητας στο πλαίσιο του κοινωνικού δικαιώματος χρήσης του περιβάλλοντος, προσβολή που στοιχειοθετείται μόνο στην περίπτωση επέμβασης που αλλοιώνει τον χαρακτήρα του ιδιόκτητου περιβαλλοντικού αγαθού ή παρεμποδίζει την απόλαυσή του ή με παράλειψη επιβαλλόμενης για την προστασία του ενέργειας⁴⁸⁹.

Κατά συνέπεια, επί των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών συνυπάρχουν το δικαίωμα εμπράγματης χρήσης (*usus*) που ανήκει αποκλειστικώς στο κύριο του πράγματος και το κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος που ανήκει σε όλους, με κάθε ένα από τα δικαιώματα αυτά να καθορίζει τα όρια των εξουσιών που απορρέουν από το άλλο: ο κύριος έχει το ατομικό δικαίωμα της ελεύθερης χρήσης του πράγματος που του ανήκει, όμως υπό τους νόμιμους περιορισμούς που είναι συνυφασμένοι με την κοινωνική - περιβαλλοντική διάσταση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, οι οποίοι διασφαλίζουν το δικαίωμα όλων στο περιβάλλον. Αντιστοίχως ο καθένας έχει το δικαίωμα απόλαυσης των ωφελειών που αναδίδει το περιβαλλοντικό αγαθό, χωρίς όμως να προσβάλλεται το δικαίωμα

⁴⁸⁹ ΑΠ 1731/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 441.

άμεσης, «ενσώματης» χρήσης του, το οποίο αποτελεί αποκλειστικό προνόμιο του κυρίου.

Εν προκειμένω το δικαίωμα αποκλειστικής *stricto sensu* χρήσης υπέρ του κυρίου αποκλείει το δικαίωμα χρήσης που αναγνωρίζεται από την έννομη τάξη επί των κοινοχρήστων πραγμάτων, τα οποία είναι αφιερωμένα στην ισότιμη σύγκριση από όλους. Εντούτοις, οι περιορισμοί τους οποίους υφίσταται ο κύριος στο δικαίωμα χρήσης του είναι τέτοιας εμβέλειας, ώστε το νομικό καθεστώς των ιδιόκτητων περιβαλλοντικών αγαθών να προσεγγίζει συχνά εκείνο των κοινοχρήστων πραγμάτων.

Οι περιορισμοί των ατομικών εξουσιών του κυρίου αφορούν κάθε ιδιόκτητο στοιχείο του περιβάλλοντος, ακόμη και μεμονωμένα περιβαλλοντικά στοιχεία, και αποσκοπούν στην προστασία συγκεκριμένου κάθε φορά περιβαλλοντικού αγαθού ή του περιβάλλοντος εν γένει⁴⁹⁰, επιβάλλονται δε ακόμη και αν άπτονται των πλέον άμεσων ατομικών εξουσιών του κυρίου. Τέτοιοι περιορισμοί είναι, ενδεικτικώς, αυτοί που επιβάλλονται στη διαχείριση της μη αυτοφυούς βλάστησης σε ιδιωτικά ακίνητα ακόμη και εντός του οικιστικού ιστού⁴⁹¹, στη χρήση των ιδιόκτητων υπογείων υδάτων και πηγών⁴⁹² ή ακόμη ο

⁴⁹⁰ *Ιδ.* άρθρα 18 επ. του ν. 1650/1986 (ΦΕΚ Α' 160/1986).

⁴⁹¹ Έτσι, στα οικόπεδα εντός σχεδίου πόλης ή οικισμού για την κοπή δένδρων απαιτείται η έκδοση άδειας εργασιών μικρής κλίμακας, κατόπιν μελέτης με την οποία αιτιολογείται η κοπή και διαγράμματος στο οποίο εμφανίζονται τα προς κοπή δέντρα (άρθρο 40 παρ. 2 του ν. 1337/1983 σε συνδ. με άρθρο 29 παρ. 2 περ. ζ' του ν. 4495/2017, Ολ ΣτΕ 412/1993, ΣτΕ 282/1990, *ιδ.* και Δ. Χριστοφιλόπουλος, Συμβολή στην προστασία του περιβάλλοντος: δάση, δασικές εκτάσεις και πολεοδομικός σχεδιασμός, ΝοΒ 1998, σελ. 460-461).

⁴⁹² Αν και, σύμφωνα με τα άρθρα 954 παρ. 2 και 1001 Α.Κ., τα υπόγεια ύδατα και οι πηγές ανήκουν στον κύριο του εδάφους ως συστατικά αυτού, κάθε χρήση του νερού (π.χ. ύδρευση, άρδευση, βιομηχανική χρήση) ή εκτέλεση έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων (π.χ. υδροληψία μέσω γεώτρησης) επιτρέπεται μόνο για την ικανοποίηση των ατομικών πραγματικών αναγκών ή προς εξυπηρέτηση της κοινής ωφέλειας και μόνον κατόπιν ειδικώς τεκμηριωμένης διοικητικής άδειας (άρθρο 11 παρ. 1 του ν. 3199/2003 για την προστασία και διαχείριση των υδάτων - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ – ΦΕΚ Α' 280/2003). Η άδεια εκτέλεσης έργων υπάγεται κατά περίπτωση, εφ' όσον απαιτείται, σε Α.Ε.Π.Ο. ή Π.Π.Δ., σε περίπτωση έργων σε περιοχή αρχαιολογικού ή δασικού ενδιαφέροντος και περιοχές του δικτύου NATURA 2000 απαιτείται αντιστοίχως γνώμη των αρχαιολογικών υπηρεσιών, των δασικών υπηρεσιών ή των υπηρεσιών περιβάλλοντος ή του φορέα διαχείρισης, για επιφανειακές υδροληψίες απαιτείται

κρατικός έλεγχος των δραστηριοτήτων διαμόρφωσης του εδάφους σε ιδιωτικά ακίνητα⁴⁹³. Οι περιορισμοί αυτοί καθίστανται εντονότεροι όσο αυξάνεται ο βαθμός προστασίας κάθε επί μέρους αγαθού αναλόγως του ρόλου του στη συνολική προστασία του περιβάλλοντος⁴⁹⁴. Ιδιαίτερα έντονος είναι ο περιορισμός

υδρολογική μελέτη και για γεωτρήσεις, πηγάδια και πηγές απαιτείται υδρογεωλογική έκθεση (άρθρο 2 και Παράρτημα II της Υ.Α. οικ. 146896/2014 – ΦΕΚ Β' 2878/2014).

⁴⁹³ Ενώ ο πυρήνας της κυριότητας επί ακινήτου, σύμφωνα με το άρθρο 1001 Α.Κ., έγκειται στην άμεση εξουσία επί του εδάφους, η οποία εκτείνεται στον χώρο πάνω και κάτω από αυτό, οποιαδήποτε εργασία δόμησης επί του εδάφους ή διαμόρφωσης του εδάφους προϋποθέτει, πλην νομίμων εξαιρέσεων, την έκδοση οικοδομικής άδειας ή άδειας εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας, σύμφωνα με τους χωροταξικούς, πολεοδομικούς και κτηριοδομικούς κανόνες και την εν γένει κείμενη νομοθεσία (άρθρο 29 του ν. 4495/2017 – ΦΕΚ Α' 167/2017). Οι περιορισμοί της ελεύθερης άσκησης των εξουσιών του ιδιοκτήτη μέσω των αδειών δόμησης εξυπηρετούν πρωτίστως το σκοπό της προστασίας του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος (ιδ. Αιτιολογική Έκθεση ν. 4495/2017 σελ. 9: «*Η οικοδομική άδεια είναι μία πολύ σημαντική επέμβαση - παρέμβαση στο περιβάλλον, η οποία παραμένει για πολλά χρόνια ως πολιτιστική μαρτυρία που απηχεί τις αρχιτεκτονικές αντιλήψεις, τις επιρροές του χρόνου που εκδίδεται. [...] Το κυρίαρχο αποτέλεσμα της εκδόσεως μιας οικοδομικής αδείας είναι το διαπλαστικό, αφού με αυτήν επιτρέπεται η πραγματοποίηση εργασιών και συνεπώς και η επέμβαση στο οικιστικό και φυσικό περιβάλλον. Η οικοδομική άδεια ... εξασφαλίζει την ορθή ένταξη στην τοποθεσία, την υγιεινή και άνετη διαβίωση ενοίκων και περιοίκων, τον σωστό αερισμό - φωτισμό, τη στατική επάρκεια, την πυρασφάλεια, την αισθητική, τη λειτουργικότητα, την εξοικονόμηση ενέργειας, καθώς επίσης ... διασφαλίζεται η προστασία των κοινόχρηστων χώρων, της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, των δασικών εκτάσεων, των αρχαιολογικών χώρων, του αιγιαλού-παράλιας, ... των περιοχών ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, των εθνικών δρυμών, του ανάγλυφου του εδάφους, της θέας προς τα μνημεία κ.λπ.*»).

⁴⁹⁴ Έτσι, σε αντίθεση με τα παραπάνω αναφερόμενα για την κοπή δέντρων σε οικόπεδα εντός σχεδίου πόλης ή οικισμού, για την κοπή δέντρων σε ιδιωτικά ακίνητα εκτός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου έχει αρμοδιότητα η δασική υπηρεσία, η οποία εκδίδει ειδική άδεια κοπής, ενώ εφαρμόζονται και οι σχετικές δασικές αστυνομικές διατάξεις που εκδίδει η αρμόδια δασική αρχή, με την οποία μπορεί να εισάγονται ευρύτατοι και σημαντικοί περιορισμοί στη δυνατότητα κοπής δέντρων (π.χ. η υπ' αριθμ. 2/2011 δασική αστυνομική διάταξη της Δ/νσης δασών Χανίων, με την οποία απαγορεύθηκε για δέκα έτη η κοπή ή εκρίζωση ή υλοτομία δασικών δέντρων ή θάμνων ακόμη και φυομένων σε εκτάσεις μη υπαγόμενες στη δασική νομοθεσία, όπως σε γεωργικές ή χορτολιβαδικές εκτάσεις, χωρίς προηγούμενη έγκριση της αρμόδιας δασικής αρχής). Ιδ. και το σχετικό υπ' αριθμ. 3497/2020 έγγραφο της Γεν. Γραμμ. Πολιτικής Προστασίας, https://www.civilprotection.gr/sites/default/gscp_uploads/ggpp_3497_2020_ergasies_katharismoy_se_idioktisies_gia_prostasia_ktismaton_apo_dasikes_pyrkagies.pdf. Αντίστοιχη διαβάθμιση ισχύει για τα στοιχεία του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 3028/2002, ενώ προβλέπεται ρητώς η δυνατότητα ιδιωτικής κτήσης επί των μεταγενέστερων του έτους 1453 ακινήτων μνημείων, τα αρχαία ακίνητα μνημεία, τα οποία υπάγονται σε αυστηρότερο καθεστώς προστασίας, περιέρχονται πάντοτε κατά κυριότητα και νομή στο Δημόσιο ως πράγματα εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτα χρησιμευσιών.

των εξουσιών του κυρίου όταν αυτοί εισάγονται για την προστασία οικοσυστημάτων που διέπονται από ειδικό νομοθετικό καθεστώς και κυρίως προκειμένου περί οικοσυστημάτων που αξιολογούνται ως «ευπαθή»⁴⁹⁵, όπως είναι πρωτίστως τα δασικά και τα παράκτια οικοσυστήματα, το ειδικό καθεστώς των οποίων, με σκοπό να διασφαλιστεί το κοινωνικό δικαίωμα χρήσης και απόλαυσης του περιβάλλοντος, εισάγει κανόνες που επιδρούν τόσο δραστικά στις εξουσίες του κυρίου, ώστε το ιδιόκτητο αγαθό να προσιδιάζει σε κοινόχρηστο⁴⁹⁶.

Η προσέγγιση αυτή μεταξύ του νομικού καθεστώτος των παραπάνω ιδιόκτητων περιβαλλοντικών αγαθών και εκείνου των κοινοχρήστων πραγμάτων συναρτάται με το ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς τους, που απορρέει για τα μεν παράκτια οικοσυστήματα από τη διττή ιδιότητά τους ως ευπαθών οικοσυστημάτων και ταυτόχρονα ως πραγμάτων κοινόχρηστου προορισμού⁴⁹⁷, για τα δε δασικά οικοσυστήματα από την ειδική αυξημένη συνταγματική προστασία τους που επιβάλλει κατ' αρχήν την απαγόρευση κάθε μεταβολής στον προορισμό τους⁴⁹⁸, και οδηγεί στην κατίσχυση του κοινής χρήσης και κοινής ωφέλειας προορισμού τους έναντι της ιδιωτικής εξουσίας χρήσης των ιδιοκτητών τους.

Η κατά τα ανωτέρω διασφάλιση υπέρ όλων του κοινωνικού δικαιώματος χρήσης και απόλαυσης των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών έναντι του συνυπάρχοντος αποκλειστικού δικαιώματος χρήσης που απορρέει από το εμπράγματο δικαίωμα του ιδιοκτήτη αποδίδεται πολύ εύστοχα με την έννοια της «οιονεί κοινοχρησίας»⁴⁹⁹, η οποία συμπυκνώνει την προσέγγιση και ταυτόχρονα

⁴⁹⁵ Ολ ΣτΕ. 2636/2009, Ε.Δ.Α.Δ. 2009, σελ. 2241, ΣτΕ 473/2021, ΝοΒ 2021, σελ. 1890 (για τα δάση), Ολ ΣτΕ. 927/2003, ΝοΒ 2004, σελ. 126, ΣτΕ 402/2021 (για τις ακτές).

⁴⁹⁶ *Ιδ.* κατωτέρω σελ. 313 επ. για τα δασικά οικοσυστήματα και σελ. 337 επ. για τα παράκτια οικοσυστήματα.

⁴⁹⁷ *Ιδ.* Αθανάσιος Παπαθανασόπουλος, Δίκαιο του παράκτιου χώρου, 2015, σελ. 101.

⁴⁹⁸ *Ιδ.* Αθανάσιος Παπαθανασόπουλος, Δίκαιο των δασικών οικοσυστημάτων, 2014, σελ. 134 και 144 επ.

⁴⁹⁹ Η έννοια αυτή, την οποία καθιερώνει και αναλύει η Ε.-Α. Μαριά (Η νομική προστασία των δασών, 1998, σελ. 253 επ. και ειδ. σελ. 263), υιοθετείται από μερίδα της θεωρίας (Ι. Χατζοπούλου, Σύνοψη της προστασίας του περιβάλλοντος εν γένει και των δασών και δασικών εκτάσεων ειδικότερον κατά το ιδιωτικό δίκαιο, Νόμος και Φύση (ηλ.εκδ.), Οκτώβριος 2010, Ι. Καρακώστας, Περιβάλλον και Δίκαιο,

τη διάκριση του καθεστώτος των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών και εκείνου των κοινοχρήστων πραγμάτων: αν και η *stricto sensu* χρήση του ιδιωτικού περιβαλλοντικού αγαθού ανήκει αποκλειστικά στον ιδιοκτήτη του, η εν γένει απόλαυση των λειτουργιών του (αισθητική απόλαυση, τοπίο, υγιεινή απόλαυση, επίδραση στον ατμοσφαιρικό αέρα, την ποιότητα των υδάτων και την κλιματική αλλαγή, προστατευτικές λειτουργίες) είναι εκ φύσεως ωφέλιμη και απαραίτητη σε όλους και, επομένως, διαφυλάσσεται οπωσδήποτε κατ' επιταγή του Συντάγματος, ακόμη και σε βάρος των εκ της κυριότητας απορρεουσών εξουσιών. Επομένως, την υπό αυστηρή έννοια χρήση, που ανήκει κατ' αποκλειστικότητα στον ιδιοκτήτη, συμπληρώνει η απόλαυση - ωφέλεια, η οποία είναι εκ φύσεως κοινόχρηστη. Η διασφάλιση της «οιονεί κοινόχρηστης» λειτουργίας των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών δικαιολογεί το ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας τους μέσω, μεταξύ άλλων, της επιβολής σημαντικών περιορισμών στις ατομικές εξουσίες των ιδιοκτητών τους, ιδιαίτερο καθεστώς που εκφράζει εν τέλει τον άμεσο έλεγχο του Κράτους, πέρα και πάνω από κάθε τυχόν ιδιωτικό εμπράγματο δικαίωμα, επί του φυσικού και επί του πολιτιστικού περιβάλλοντος, το οποίο, στο πλαίσιο της συνταγματικής αρχής της αειφορίας, πρέπει να παραδίδεται ακέραιο στις επόμενες γενιές⁵⁰⁰.

2011, σελ. 278, Ι. Καράκωστας, Αστικός Κώδικας, 2015, άρθρο 967) και της νομολογίας (ΜΠρΒόλου 1531/2002, Ελ.Δνη 2002, σελ. 1497, ΠΠρΞάνθης 99,100,101/2009, ΣυνΠολ, Ζητήματα προστασίας του υδροβιότοπου «Ελος Μοίρας» στον Δήμο Ν. Προποντίδας Χαλκιδικής, 10/2017, σελ. 4, <https://www.synigoros.gr/resources/20190711-eggrafa-stp.pdf>). Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ΣτΕ 4478/2015, η οποία, στο πλαίσιο της διάκρισης της έννοιας των κοινοχρήστων πραγμάτων κατά το αστικό και κατά το πολεοδομικό δίκαιο, χρησιμοποιεί την έννοια της «οιονεί (πολεοδομικής) κοινοχρησίας» των εκτός συναλλαγής δημοσίων πραγμάτων για να περιγράψει τη δυνατότητα κατ' αναλογία εφαρμογής επί των πραγμάτων αυτών των κανόνων που διέπουν τους πολεοδομικώς κοινόχρηστους χώρους. Περαιτέρω, στη ΜΠρΠειρ. 3707/2001, Ναυτ.Δικ. 2002, σελ. 68, για την περιγραφή του απορρέοντος από την προσωπικότητα δικαιώματος ελεύθερης χρήσης του παράκτιου χώρου ο χώρος του αιγιαλού χαρακτηρίζεται κοινόχρηστος, ενώ ο προ του αιγιαλού θαλάσσιος χώρος χαρακτηρίζεται «οιονεί κοινόχρηστος», θέση που κρίνεται ως άστοχη, αφού επί του θαλάσσιου χώρου θεμελιώνεται όχι οιονεί αλλά πλήρες δικαίωμα ελεύθερης χρήσης όλων, όμοιο με εκείνο επί των κοινοχρήστων πραγμάτων, το οποίο πηγάζει από τη φύση του θαλάσσιου χώρου ως κοινού τοις πάσι πράγματος (ιδ. ανωτέρω σελ. 35 επ.).

⁵⁰⁰ Α. Παπαθανασόπουλος, Το δικαίωμα κυριότητας των περιβαλλοντικών αγαθών, Περ.Δικ. 2015, σελ. 618, Ι. Παπαγιάννης, Η δασική ιδιοκτησία, 2011, σελ. 149-150.

Η οριοθέτηση του περιορισμού των ιδιωτικών δικαιωμάτων χάριν της εξυπηρέτησης της κοινής χρήσης του περιβάλλοντος ή, κατ' άλλη διατύπωση, η εμβέλεια της «οιονεί κοινοχρησίας» των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών αποτελεί ζήτημα εθνικής στρατηγικής. Στη χώρα μας η οριοθέτηση των συγκρουόμενων δικαιωμάτων επιτυγχάνεται, όπως αναλύθηκε, με την εννοιολογική διάκριση μεταξύ της *stricto sensu* χρήσης, που ανήκει αποκλειστικώς στον κύριο, και της «ωφέλειας - απόλαυσης» (*lato sensu* χρήσης), που ανήκει σε όλους. Εντούτοις σε άλλες έννομες τάξεις το δικαίωμα κοινής χρήσης του περιβάλλοντος, ακόμη και όταν προσκρούει σε ιδιωτικό εμπράγματο δικαίωμα, εκδηλώνεται, πέραν της κοινής ωφέλειας, μέσω ενός *sui generis* περιορισμένου δικαιώματος κοινής πρόσβασης και *stricto sensu* χρήσης, το οποίο αναλύεται ως δουλεία διόδου που εξυπηρετεί τον δημόσιο σκοπό της κοινής χρήσης του περιβάλλοντος και ως έκφανση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας ως κοινωνικού δικαιώματος⁵⁰¹.

2.2.2. Η κοινή χρήση του περιβάλλοντος ως λόγος αναγνώρισης ιδιωτικών δικαιωμάτων

Η προσέγγιση του νομικού καθεστώτος της ιδιωτικής κτήσης και της κοινής χρήσης επί των περιβαλλοντικών αγαθών λειτουργεί και αντιστρόφως, δηλαδή όχι μόνο το νομικό καθεστώς των ιδιόκτητων περιβαλλοντικών αγαθών προσεγγίζει συχνά εκείνο των κοινοχρήστων πραγμάτων, αλλά δύναται και το νομικό καθεστώς των κοινοχρήστων περιβαλλοντικών αγαθών να περιέχει στοιχεία που προσιδιάζουν στην ιδιωτική κτήση. Η προσέγγιση αυτή διαπνέει συνολικά τον ν. 3028/2002, ως προς τη ρύθμιση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας χρήσης και κατοχής των μνημείων⁵⁰². Ειδικότερα προβλέπεται ότι ο ευρών ή

⁵⁰¹ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 146. Αντίστοιχο δικαίωμα *stricto sensu* χρήσης επί ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία μόνο για τα μνημεία. *Ιδ.* κατωτέρω, σελ. 389.

⁵⁰² Η Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3028/2002 αναφέρει ότι : «ως προς τη σχέση μεταξύ ιδιοκτησίας - κατοχής και περιορισμών το βασικό είναι να γίνει σαφές ότι μεταξύ “κυριότητας με περιορισμούς” και “κατοχής με αυξημένες εγγυήσεις” (π.χ. μεταβίβαση ή κληρονομία) δεν υπάρχει ουσιαστική διαφορά: άρα σημασία δεν έχουν οι γενικοί χαρακτηρισμοί, αλλά οι επί μέρους ρυθμίσεις» (σελ. 3).

αυτός στον οποίο περιέρχεται κινητό αρχαίο μνημείο που ανήκει κατά κυριότητα στο Δημόσιο δύναται να λάβει άδεια κατόχου, εφ' όσον η επιστημονική ή καλλιτεχνική σημασία του δεν επιβάλλει την ανάγκη να βρίσκεται υπό την άμεση προστασία του Δημοσίου και εφ' όσον πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις για τη διασφάλιση της ικανοποιητικής φύλαξης και διατήρησης του μνημείου, ενώ στην περίπτωση που το μνημείο κριθεί ως πολύ μικρής αξίας, καταλείπεται στην ελεύθερη χρήση του⁵⁰³. Το δικαίωμα κατοχής είναι διαρκές και μπορεί να μεταβιβάζεται και να κληρονομείται⁵⁰⁴, ο δε κάτοχος προστατεύεται έναντι παντός τρίτου ως νομέας⁵⁰⁵, ενώ, αν θέσει το μνημείο στη διάθεση της αρχαιολογικής υπηρεσίας προκειμένου να εκτεθεί στο κοινό και κατά τον χρόνο αυτό υποστεί φθορά ή απολεσθεί, ο ίδιος έχει αξίωση αποζημίωσης έναντι του Δημοσίου⁵⁰⁶.

Με τις παραπάνω διατάξεις αναγνωρίζεται επί δημοσίων κοινοχρήστων πραγμάτων ένα ιδιότυπο αποκλειστικό, διαρκές, μεταβιβάσιμο και κληρονομητό ιδιωτικό δικαίωμα κατοχής, το οποίο προσεγγίζει το δικαίωμα χρήσης και κατοχής που απορρέει από το δικαίωμα της κυριότητας (*usus*) και σχεδόν ταυτίζεται με το ιδιωτικό δικαίωμα χρήσης του ιδιοκτήτη περιβαλλοντικών αγαθών, αφού σε αμφότερες τις περιπτώσεις ο κάτοχος ασκεί αποκλειστική εξουσία χρήσης επί του πράγματος, η οποία υπόκειται στους νόμιμους περιορισμούς που κρίνονται απαραίτητοι για τη διασφάλιση και διατήρηση της κοινής ωφέλειάς του περιβαλλοντικού αγαθού προς όφελος όλων, κατά τρόπο που θα μπορούσε να περιγραφεί ως «αντίστροφη οιονεί κοινοχρησία», αφού η διαφορά μεταξύ των δύο περιπτώσεων έγκειται στο γεγονός ότι στη μία περίπτωση το περιβαλλοντικό αγαθό ανήκει κατά κυριότητα σε ιδιώτη, επομένως

⁵⁰³ Άρθρο 23 του ν. 3028/2002.

⁵⁰⁴ Άρθρα 23 και 28 του ν. 3028/2002.

⁵⁰⁵ Άρθρο 30 παρ. 1 του ν. 3028/2002.

⁵⁰⁶ Άρθρο 29 παρ. 2 του ν. 3028/2002.

η «οιονεί κοινοχρησία» περιορίζει την ιδιωτική κτήση υπέρ της κοινής ωφέλειας, ενώ στην έτερη περίπτωση το περιβαλλοντικό αγαθό είναι δημόσιο και κοινόχρηστο, επομένως η «οιονεί κοινοχρησία» περιορίζει την κοινή χρήση υπέρ ενός ιδιωτικού αποκλειστικού δικαιώματος κατοχής και χρήσης.

Η κατά τα ανωτέρω φαινομενική «κάμψη» της κοινοχρησίας δεν συνιστά υποχώρηση του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που αποτελεί η κοινοχρησία έναντι των ιδιωτικών συμφερόντων, αλλά περίπτωση ενεργοποίησης του ιδιωτικού δικαιώματος για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι η αυτοδίκαιη περιέλευση των αρχαίων κινητών μνημείων στη δημόσια περιουσία του Δημοσίου συνιστά ανασταλτικό παράγοντα δήλωσης προς την αρμόδια Αρχή εκ μέρους των πολιτών τέτοιων μνημείων που ίδιοι ανακαλύπτουν είτε κατόπιν ερευνών είτε τυχαία, πρωτίστως εντός των ιδιοκτησιών τους, ο νομοθέτης με τις παραπάνω ρυθμίσεις παρέχει στους πολίτες το κίνητρο να δηλώνουν τα αρχαία κινητά τα οποία ανευρίσκουν ή άλλως πώς περιέρχονται σε αυτούς, διατηρώντας το δικαίωμα διαρκούς νόμιμης κατοχής τους, με σκοπό την αποκάλυψη τέτοιων μνημείων προς επιστημονικό και πολιτιστικό όφελος όλων, τα οποία σε διαφορετική περίπτωση θα παρέμεναν άγνωστα ή θα καταστρέφονταν⁵⁰⁷.

⁵⁰⁷ Η στρατηγική παροχής κινήτρων προς τους ιδιώτες, την οποία υιοθετεί εν γένει ο ν. 3028/2002, καθίσταται πρόδηλη με το άρθρο 24 του νόμου, το οποίο προβλέπει ότι ο ευρών ή αυτός στον οποίον περιέρχεται κινητό αρχαίο μνημείο, εφ' όσον το δηλώσει στην αρμόδια αρχή και εφ' όσον το μνημείο αυτό δεν ήταν ήδη γνωστό στην αρμόδια αρχή και η κατοχή του περιέρχεται στο Δημόσιο, έχει αξίωση χορήγησης αμοιβής από το Δημόσιο. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3028/2002 «Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της [προ]ισχύουσας νομοθεσίας είναι η δυσπιστία απέναντι στον πολίτη. Η κατάσταση αυτή δημιουργεί και συντηρεί ένα κλίμα αντίθεσης μεταξύ αφ' ενός της ανάγκης προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς αφ' ετέρου δε και των ιδιωτικών συμφερόντων, μειώνοντας την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων. Σε μία εποχή όμως που οι απαιτήσεις των πολιτών για ασφάλεια δικαίου αλλά και για ποιότητα ζωής είναι πολύ πιο ισχυρές και αποδεκτές, η ανάγκη να εξασφαλισθεί μια καθολική ευαισθησία ως προς την προστασία την πολιτιστικής κληρονομιάς είναι επιτακτική. Απαιτούνται συνεπώς λύσεις που να επιδιώκουν, όσο αυτό είναι εφικτό, τη συνεργασία και τη συναίνεση των πολιτών» (σελ. 1, αρ. 5). «Η ανάγκη αποτελεσματικής προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς επιβάλλει την ουσιαστική συμβολή των πολιτών. Για τούτο ενθαρρύνει τους πολίτες να συμβάλλουν αποφασιστικά στην επίτευξη αυτού του σκοπού. Η ενθάρρυνση επιχειρείται με διάφορες ρυθμίσεις με τις οποίες καθιερώνεται είτε η επιβράβευση των πολιτών

Το ζήτημα της συμμετοχής των πολιτών στην αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος τίθεται *mutatis mutandi* και για τα αγαθά του φυσικού περιβάλλοντος. Ο ρόλος που δύναται να διαδραματίσει η ενεργή συμμετοχή των ιδιοκτητών περιβαλλοντικών αγαθών στην προστασία του περιβάλλοντος έχει ήδη περιγραφεί στο πλαίσιο της ενεργητικής και της μεικτής περιβαλλοντικής λειτουργίας του δικαιώματος κυριότητας⁵⁰⁸. Ωστόσο, καίτοι η εθνική έννομη τάξη περιέχει κανόνες υπέρ των ιδιοκτητών περιβαλλοντικών αγαθών⁵⁰⁹, όχι μόνο δεν επενδύει σε μία πολιτική παροχής κινήτρων υπέρ αυτών⁵¹⁰, αλλά αντιθέτως, λόγω μίας συχνά δογματικής προσέγγισης της προστασίας του περιβάλλοντος, προκαλεί την αντιπεριβαλλοντική στάση τους⁵¹¹.

Η διαπίστωση των παραπάνω αδυναμιών προδιαγράφει τις δυνατότητες και τους τρόπους αναβάθμισης των ιδιοκτητών περιβαλλοντικών αγαθών σε ενεργούς και κρίσιμους παράγοντες της αποτελεσματικής προστασίας του περιβάλλοντος.

A. Η εθνική στρατηγική για την προστασία του περιβάλλοντος

Η εθνική νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος, και κυρίως η δασική νομοθεσία, όπως ερμηνεύεται και εφαρμόζεται από την ευλόγως

(αμοιβή για εύρεση αρχαίων, κίνητρα) είτε η αποζημίωσή τους για δαπάνες που υφίστανται από εργασίες στα ακίνητά τους κλπ» (σελ. 3, αρ. 4).

⁵⁰⁸ *Ιδ.* ανωτέρω σελ. 143 επ.

⁵⁰⁹ Π.χ. το άρθρο 46 παρ. 2 τελ. εδ. του ν. 998/1979, το οποίο προβλέπει ότι στην περίπτωση αναδάσωσης καταστραφέντος ιδιωτικού δάσους που προκλήθηκε όχι από δόλο ή αμέλεια του κυρίου του, η δαπάνη για την αναδάσωση δύναται να επιδοτηθεί από το Δημόσιο μέχρι και στο σύνολό της.

⁵¹⁰ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 149.

⁵¹¹ Π.χ. ο νομολογιακός κανόνας κατά τον οποίο η διαδικασία της αναδάσωσης δύναται να κινηθεί για έκταση που χαρακτηρίστηκε ως μη δασική, αλλά απέκτησε δασικό χαρακτήρα μετά την έκδοση της πράξης χαρακτηρισμού: ΣτΕ 3448/2007, ΝοΒ 58, σελ. 1008, με σχόλιο Κ. Σαμαρτζή, ο οποίος εύστοχα αναφέρει ότι αυτός ο κανόνας ενδέχεται να επιφέρει στην πράξη αρνητική και όχι θετική επίδραση στη διαφύλαξη του δασικού πλούτου της χώρας, εφ' όσον οι ιδιοκτήτες μη δασικών εκτάσεων ωθούνται στη συστηματική αποτροπή της ανάπτυξης της όποιας αυτοφρούς βλάστησης εντός της ιδιοκτησίας τους, φοβούμενοι τον περιορισμό των δικαιωμάτων τους από την εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας.

χαρακτηριζόμενη ως «επιθετική» νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, είναι ιδιαίτερος αυστηρή, υπερακοντίζοντας ενίοτε τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται στον τομέα αυτό από το ενωσιακό δίκαιο και τις Διεθνείς Συμβάσεις, με αναμφισβήτητο σκοπό την διασφάλιση της αποτελεσματικής διαφύλαξης του περιβάλλοντος⁵¹².

Εντούτοις, η εισαγωγή αυστηρών κανόνων που συνεπάγονται σημαντικό και γενικευμένο περιορισμό πολλών ιδιωτικών δικαιωμάτων, όπως είναι οι κανόνες προστασίας του περιβάλλοντος, προϋποθέτουν την απαραίτητη προεργασία μέσω επαρκών διαβουλεύσεων με τους φορείς και τους πολίτες, ώστε να αποφευχθούν οι έντονες διαμαρτυρίες⁵¹³, άλλως δύναται να οδηγήσουν σε σημαντική κοινωνική αναταραχή, όπως συμβαίνει στη χώρα μας με αφορμή τη διαδικασία των δασικών χαρτών, η οποία προσκρούει οριζόντια σε ιδιοκτησιακά και λοιπά ιδιωτικά δικαιώματα που παγιώθηκαν στον χρόνο με την ανοχή αν όχι με την έγκριση των κρατικών οργάνων⁵¹⁴.

Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η δογματική και άκαμπτη αυστηρότητα της προσέγγισης που υιοθετείται από την εθνική έννομη τάξη άγει στο παράδοξο αποτέλεσμα να καθίστανται κοινωνικώς αντιδημοφιλείς οι κανόνες προστασίας ενός κατ' εξοχήν κοινωνικού δικαιώματος, όπως το δικαίωμα στο περιβάλλον, και εν τέλει οι πολίτες να αποστρέφονται τους κανόνες που προορίζονται για την

⁵¹² Κ. Μενουδάκος, Προστασία του περιβάλλοντος στο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), 02/1997, <https://nomosphysis.org.gr/7017/prostasia-tou-periballontos-sto-elliniko-dimosio-dikaio-febrouarios-1997/>, Κ. Μενουδάκος, Περιβαλλοντική πολιτική σε περίοδο οικονομικής κρίσης. Κάποιες γενικές διαπιστώσεις και σκέψεις, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), 11/2016, <https://nomosphysis.org.gr/15339/perivallontiki-politiki-se-periodo-oikonomikis-krisis-kapois-genikes-diapistoseis-kai-skepseis/>

⁵¹³ Στην κατεύθυνση αυτή *ιδ.* Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της 22.10.1996, Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου του Περιβάλλοντος, σελ. 17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0500&from=en>.

⁵¹⁴ Για τους δασικούς χάρτες *ιδ.* Ν. Σκουλάς, Δασικοί χάρτες: Να παραχωρηθεί μέρος από τα φερόμενα ως δασικά ακίνητα του δημοσίου με νομιμότητα και ισότητα, 16.03.2021, <https://news.b2green.gr/3947/>.

προστασία του «ζωτικού χώρου» τους. Κατά συνέπεια, η αποτελεσματικότητα των περιβαλλοντικών πολιτικών συναρτάται σε σημαντικό βαθμό με την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ του Κράτους και του πολίτη, η οποία προϋποθέτει την αναζήτηση της συναίνεσης και του συμβιβασμού μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος και των ιδιωτικών συμφερόντων αντί της συστηματικής και δογματικής στάθμισης μεταξύ τους υπέρ του πρώτου. Ειδικότερα ως προς τους ιδιοκτήτες περιβαλλοντικών αγαθών, η κοινή χρήση και ωφέλεια των οποίων συμπλέκεται με το εμπράγματο δικαίωμα του ιδιοκτήτη, η εξυπηρέτηση του σκοπού δημοσίου συμφέροντος δεν μπορεί να διασφαλιστεί με τη διαρκή κατασταλτική επιβολή και έλεγχο της νομιμότητας εκ μέρους των κρατικών οργάνων σε βάρος των ιδιωτικών δικαιωμάτων αλλά, αντιθέτως, με την κατοχύρωση των ιδιωτικών εννόμων συμφερόντων ως μέσου προσανατολισμού της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στην κατεύθυνση της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, πρωτίστως μέσω της παροχής κινήτρων, κατ' εικόνα της προσέγγισης που, όπως αναλύθηκε, υιοθετεί ο ν. 3028/2002 για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Στο πλαίσιο αυτό, ενδείκνυται το Κράτος, υπερβαίνοντας ενίοτε την παροχή ιδιωτικών ανταποδοτικών οφελών στην περίπτωση εξυπηρέτησης του σκοπού της προστασίας του περιβάλλοντος, να επενδύει στην εκ των προτέρων ικανοποίηση ή έστω εγγύηση των ιδιωτικών συμφερόντων, προσδοκώντας την αναβάθμιση της κοινής ωφέλειας και απόλαυσης του περιβάλλοντος, η οποία θα αποτελεί το «ανταποδοτικό όφελος» της επένδυσης αυτής.

B. Κίνητρα και ανταποδοτικά οφέλη

Ο κοινωνικός χαρακτήρας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και η υποχρέωση του κυρίου να ασκεί τα εμπράγματα δικαιώματά του επί των πραγμάτων που του ανήκουν σύμφωνα με τον προορισμό τους καθιστά θεμιτούς τους περιορισμούς που υφίστανται οι ιδιοκτήτες περιβαλλοντικών αγαθών στην άσκηση των εξουσιών τους, και μάλιστα χωρίς αποζημίωση, στην περίπτωση που η στέρηση των εξουσιών αυτών δεν είναι ουσιώδης. Όμως ο ιδιοκτήτης που ασκεί

τις νόμιμες, περιορισμένες έστω, εξουσίες του επί του περιβαλλοντικού αγαθού που του ανήκει κατά κυριότητα σύμφωνα με τον προορισμό του, εξασφαλίζοντας την προστασία και διατήρησή του όχι μόνο διαφυλάσσει τα ατομικά έννομα συμφέροντά του, αλλά περαιτέρω, εν όψει του οιονεί κοινόχρηστου χαρακτήρα του περιβαλλοντικού αγαθού, εξυπηρετεί την κοινή απόλαυση και ωφέλεια προς όφελος όλων, παρέχοντας έτσι υπηρεσίες στο κοινωνικό σύνολο.

Η αναγνώριση από το Κράτος και την έννομη τάξη αυτής της υπηρεσίας εντοπίζεται στην έννοια του ανταποδοτικού οφέλους, το οποίο αποτελεί όχι *stricto sensu* «αμοιβή» ανταποκρινόμενη σε συγκεκριμένη υπηρεσία αποτιμητή σε χρήμα, αλλά «ανταμοιβή», που λειτουργεί ως οικονομικό και ηθικό κίνητρο, με την οικονομική πτυχή να εντοπίζεται στο έμμεσο ή άμεσο περιουσιακό όφελος και την ηθική στον συμβολισμό της αναγνώρισης εκ μέρους της πολιτείας της κοινωνικής συμβολής. Η προσέγγιση αυτή απαντάται σε χώρες του ηπειρωτικού δικαίου και του κοινοδικαίου, οι οποίες θεσπίζουν συστήματα «πληρωμής για περιβαλλοντικές υπηρεσίες»⁵¹⁵. Πέραν όμως της απλής φροντίδας των περιβαλλοντικών αγαθών από τους ιδιοκτήτες τους, η πολιτική της παροχής κινήτρων μπορεί να στοχεύει στην εντονότερη περιβαλλοντική ενεργοποίηση των ιδιοκτητών, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και τη χρήση των ακινήτων τους (οικιστική, αγροτική, εμπορική, βιομηχανική κλπ).

Κάποια οικονομικά κίνητρα μπορούν να τύχουν οριζόντιας εφαρμογής, όπως φοροαπαλλαγές ή επιδοτήσεις για δράσεις όπως οι δαπάνες για τη διατήρηση της ποιότητας του εδάφους, η συμμετοχή σε προγράμματα ανακύκλωσης, οι δωρεές υπέρ περιβαλλοντικών οργανώσεων ή κρατικών περιβαλλοντικών προγραμμάτων, η χρήση φιλικών προς το περιβάλλον τεχνολογιών⁵¹⁶.

⁵¹⁵ S. Pagiola - G. Platais, Market-based Mechanisms for Conservation and Development: The Simple Logic of Payments for Environmental Services, Environmental Matters—Annual Review, 07/2001-06/2002, Ch. L. Carpentier, K. Mayrand, M. Paquin (Unisféra International Centre), Le paiement pour les services environnementaux : Étude et évaluation des systèmes actuels, Montréal, 2004.

⁵¹⁶ Sh. Beder, Economic Incentives for Environmental Protection, Ecodate, 07/2001, σελ 5.

Άλλα οικονομικά κίνητρα αφορούν τις επιχειρηματικές - βιομηχανικές δραστηριότητες και κυρίως αυτές που προκαλούν σημαντική οικολογική επιβάρυνση, όπως τα οικονομικά κίνητρα περιβαλλοντικής επίδοσης (*performance bonds*), που λαμβάνουν συνήθως τη μορφή χρηματικών ποσών που προκαταβάλλουν οι εν λόγω επιχειρήσεις ως αντισταθμιστικά μέτρα της προβλεπόμενης περιβαλλοντικής επιβάρυνσης που θα προκληθεί από τη δραστηριότητά τους, τα οποία αποδίδονται σε αυτές, εν όλω ή εν μέρει, αν κατορθώσουν να ανταποκριθούν σε συγκεκριμένες περιβαλλοντικές υποχρεώσεις τις οποίες αναλαμβάνουν, επιτυγχάνοντας έτσι τον σημαντικό περιορισμό της επιβάρυνσης του περιβάλλοντος⁵¹⁷.

Τα κίνητρα μπορούν επίσης να παρέχονται μέσα από συμβατικές συμφωνίες μεταξύ του Κράτους και των ενδιαφερομένων φυσικών ή νομικών προσώπων, μέσω των οποίων η προστασία του περιβάλλοντος εξυπηρετείται κατά τρόπο που είναι συμβατός με τα εμπλεκόμενα ιδιωτικά συμφέροντα. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν τα από ετών «εθελοντικά σύμφωνα» μεταξύ του Ολλανδικού Κράτους και άλλων οντοτήτων (βιομηχανίες, τοπικές αρχές, μη κυβερνητικές οργανώσεις κλπ) για τον από κοινού καθορισμό ειδικών περιβαλλοντικών πολιτικών και στόχων, το σύστημα «ολοκληρωμένου ελέγχου ρύπανσης» στο Ηνωμένο Βασίλειο που καταλείπει σημαντικό περιθώριο αυτορρύθμισης στις βιομηχανίες, οι οποίες δύνανται να σχεδιάζουν εσωτερικές πολιτικές ελέγχου της ρύπανσης, εφ' όσον είναι αποτελεσματικές, ή ακόμη η δυνατότητα που παρέχει η Σουηδική νομοθεσία στη Διοίκηση να καθορίζει κατά περίπτωση τα προσήκοντα περιοριστικά μέτρα της εκάστοτε οχληρής για το περιβάλλον δραστηριότητας κατόπιν εξατομικευμένης διαπραγμάτευσης με τον ενδιαφερόμενο, με σκοπό την επίτευξη συναινετικής λύσης που θα διασφαλίζει

⁵¹⁷ R. C. Anderson, Incentive-Based Policies for Environmental Management in Developing Countries, Resources for the Future 08/2002, σελ. 5.

το δημόσιο συμφέρον, λαμβάνοντας υπ' όψιν και τα ιδιωτικά συμφέροντα⁵¹⁸. Στην ίδια κατεύθυνση κινούνται και οι προβλεπόμενες από τον Περιβαλλοντικό Κώδικα της Γαλλίας «εμπράγματα περιβαλλοντικές υποχρεώσεις», μηχανισμός που απευθύνεται σε κάθε ιδιοκτήτη, παρέχοντάς του τη δυνατότητα να υπαγάγει το ακίνητό του σε ειδικό καθεστώς περιβαλλοντικής προστασίας. Ο μηχανισμός ενεργοποιείται με την κατάρτιση σύμβασης με την οποία συμφωνούνται μεταξύ του Κράτους και του ιδιώτη αφ' ενός οι όροι και προϋποθέσεις του ειδικού καθεστώτος προστασίας και αφ' ετέρου η αντιπαροχή υπέρ του ιδιοκτήτη, η οποία έγκειται στην παροχή τεχνογνωσίας, στην αποκατάσταση σε είδος ή σε χρήμα της τυχόν ζημίας ή του διαφυγόντος κέρδους του ή ακόμη στην υλοποίηση επένδυσης εντός της έκτασης από τον δικαιούχο⁵¹⁹.

Τέλος, τα κίνητρα, ειδικότερα όταν απευθύνονται σε φυσικά πρόσωπα, μπορούν να είναι ακραιφνώς ηθικά, να συνίστανται δηλαδή σε μία «παρότρυνση» (*nudge*), η οποία επιτυγχάνεται μέσω της εκπαίδευσης ή της πληροφόρησης, με σκοπό τη συνειδητοποίηση από το άτομο, ώστε αυτό να προσανατολιστεί στις σωστές αποφάσεις, όπως αυτές που συνάδουν με την προστασία του περιβάλλοντος, οι οποίες εξασφαλίζουν το ευ ζην του ίδιου αλλά και το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου⁵²⁰.

Στη χώρα μας το άρθρο 22 παρ. 9 του ν. 1650/1986, όπως προστέθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 16 του ν. 3937/2011, προβλέπει την διά προεδρικού

⁵¹⁸ D. P. Beardsley, Incentives for environmental improvement: an assessment of selected innovative programs in the States and Europe. A Report to the Global Environmental Management Initiative, 08/1996, σελ. 30 επ.

⁵¹⁹ Άρθρο L.132-3 του Γαλλικού Περιβαλλοντικού Κώδικα. *Ιδ.* και Ministère de la Transition écologique et solidaire, ORE, Guide méthodologique, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide-methodologique-obligation-reelle-environnementale.pdf>

⁵²⁰ R. H. Thaler, C. R. Sunstein, Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness, Yale University Press, New Haven, CT, 2008. M. Jaoul-Grammare, B. Ouvrard, A. Stenger, Le rôle de l'économie dans la protection de l'environnement, Mondes Sociaux, 01/2019.

διατάγματος θέσπιση οικονομικών κινήτρων και ανταποδοτικών οφελών σε ιδιώτες ή τοπικές κοινωνίες για τη διατήρηση του περιβάλλοντος και της βιοποικιλότητας, σε αναγνώριση της αξίας των υπηρεσιών και λειτουργιών των οικοσυστημάτων. Η διάταξη αυτή, η οποία εγκαθιδρύει μία πολιτική κινήτρων και ανταποδοτικών οφελών, και μάλιστα τόσο ατομικών όσο και συλλογικών, στο επίπεδο των τοπικών κοινωνιών, πλήρως εναρμονιζόμενη με την αναγνώριση της συμβολής των ιδιοκτητών περιβαλλοντικών αγαθών στην κοινή ωφέλεια και απόλαυση του περιβάλλοντος προς όφελος όλων, ατυχώς παραμένει ανεφάρμοστη, λόγω της μη έκδοσης του προβλεπόμενου από τον νομοθέτη προεδρικού διατάγματος.

Οίκοθεν νοείται ότι η ενεργή συμμετοχή των ιδιοκτητών περιβαλλοντικών αγαθών στη διαφύλαξη του εθνικού περιβαλλοντικού κεφαλαίου προϋποθέτει τη διαμόρφωση μίας εθνικής πολιτικής κινήτρων μέσω της έκδοσης και εφαρμογής του παραπάνω προεδρικού διατάγματος, στο πνεύμα της εξουσιοδοτικής νομοθετικής διάταξης, αλλά και μέσω της υιοθέτησης και αξιοποίησης ευέλικτων και φιλικών προς τον πολίτη τεχνικών που εφαρμόζονται εκτός συνόρων, όπως η περιβαλλοντική ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών και ειδικώς των ιδιοκτητών περιβαλλοντικών αγαθών, η καθιέρωση μηχανισμών εξατομικευμένης προσέγγισής τους από τη Διοίκηση, η ενεργοποίηση των συμβατικών εργαλείων με σκοπό τη συναίνεση και τη σύμπραξή τους στις κρατικές δράσεις για την προστασία του περιβάλλοντος, η θεσμοθέτηση της συμμετοχής τους στον καθορισμό κρατικών περιβαλλοντικών πολιτικών που αφορούν τις ιδιοκτησίες τους, η αποτελεσματικότητα των οποίων εν τέλει εξαρτάται, λιγότερο ή περισσότερο, από τους ίδιους.

Κεφάλαιο 3

Δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά και κοινοχρησία

3.1. Η δημόσια κτήση επί των περιβαλλοντικών αγαθών

Όπως ήδη επισημάνθηκε, ενώ προκειμένου περί ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών οι εξουσίες επί αυτών μοιράζονται στους πολίτες (εξουσία κοινής ωφέλειας - απόλαυσης), στον ιδιοκτήτη (εμπράγματα εξουσίες) και το Κράτος (εξουσίες δημοσίου δικαίου όπως προστασία, διαχείριση, επιτήρηση, χάραξη περιβαλλοντικής πολιτικής), όταν κύριος του περιβαλλοντικού αγαθού είναι το Κράτος, οι εξουσίες του εμπράγματος και του δημοσίου δικαίου συγκεντρώνονται στο πρόσωπο του Κράτους. Ταυτόχρονα, σύμφωνα με το άρθρο 966 Α.Κ. τα περισσότερα και σημαντικότερα περιβαλλοντικά αγαθά, αυτά δηλαδή που αποτελούν τον πυρήνα του ζωτικού χώρου του ανθρώπου, εμπίπτουν στις κατηγορίες των δημοσίων κοινοχρήστων ή κοινών τοις πάσι πραγμάτων⁵²¹, με αποτέλεσμα, στην περίπτωση αυτή, το δικαίωμα των πολιτών να υπερβαίνει την κοινή ωφέλεια - απόλαυση, καταλαμβάνοντας και τη *stricto sensu* χρήση.

Εντούτοις, περιβαλλοντικά αγαθά, ακόμη και κοινόχρηστα, δύναται να ανήκουν σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου άλλα από το Κράτος. Έτσι, από τα άρθρα 12 και 13 του ν. ΔΝΖ'/1912 και 241 παρ.1δ' του π.δ. 410/1995 περί Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα σε συνδυασμό με τα άρθρα 968 και 970 Α.Κ. συνάγεται ότι κοινόχρηστα πράγματα που βρίσκονται εντός της περιφέρειας δήμου ή κοινότητας περιέρχονται κατ' αρχήν στην κυριότητά τους⁵²². Μεταξύ

⁵²¹ ΕφΠειρ. 530/2018, ΕφΛαρ. 134/2015, ΠΠρΘεσσ. 21564/2011, ΠΠρΑθ. 29/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 626, ΜΠρΑθ. 1523/2018.

⁵²² ΑΠ 664/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 2199, ΑΠ 316/2012, ΑΠ 652/1956, ΝοΒ 1956, σελ. 316. Στην αυτή κατεύθυνση κινείται και το άρθρο 28 του ν. 1337/1983 κατά το οποίο «Ιδιωτικοί δρόμοι, πλατείες και λοιποί χώροι κοινής χρήσεως που έχουν σχηματιστεί με οποιοδήποτε τρόπο, έστω και κατά παράβαση των κειμένων πολεοδομικών διατάξεων και που βρίσκονται μέσα σε εγκεκριμένα σχέδια πόλεων, θεωρούνται ως κοινόχρηστοι χώροι και ανήκουν στον οικείο Δήμο ή Κοινότητα», ιδ. ΑΠ 46/2018, ΝοΒ 2108, σελ. 1503.

των πραγμάτων αυτών περιλαμβάνονται τα πάρκα και άλση και οι εν γένει χώροι πρασίνου εντός σχεδίου πόλεως⁵²³. Τα εν λόγω κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά ανήκουν στη δημόσια περιουσία του δήμου⁵²⁴, που, ως κύριός τους, τα διαχειρίζεται κατά τρόπο που διασφαλίζεται η κοινή χρήση τους, ως σκοπός δημοσίου συμφέροντος, τελούν όμως ταυτόχρονα και υπό την εποπτεία του Κράτους, που φέρει την ευθύνη για την προστασία του περιβάλλοντος κατ' εφαρμογή της επιταγής του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος. Στην περίπτωση αυτή οι εξουσίες επί των περιβαλλοντικών αγαθών κατανέμονται μεταξύ τριών φορέων (δήμος, Κράτος, πολίτες), όπως και στην περίπτωση των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών, με τη διαφορά ότι εν προκειμένω η κατανομή αφορά την άσκηση των δημοσίων εξουσιών επί του πράγματος από δύο διαφορετικούς φορείς δημόσιας εξουσίας, ενώ στην περίπτωση των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών το Κράτος ασκεί όλες τις δημόσιες εξουσίες επί του πράγματος και ο κύριος τις ιδιωτικές εξουσίες που απορρέουν από το εμπράγματο δικαίωμά του.

3.2. Η κοινή χρήση των δημοσίων περιβαλλοντικών αγαθών

3.2.1. Καθορισμός των δημοσίων κοινοχρήστων περιβαλλοντικών αγαθών

Ο προσδιορισμός των αγαθών αυτών προκύπτει κατά βάση από τον συνδυασμό των άρθρων 967 και 968 Α.Κ. που καταλαμβάνουν αρκετά από τα σημαντικότερα περιβαλλοντικά αγαθά που είναι δεκτικά εμπραγμάτων δικαιωμάτων, που όμως είναι ατελής αφ' ενός λόγω του ενδεικτικού χαρακτήρα της απαρίθμησης του άρθρου 967 Α.Κ., αφ' ετέρου λόγω του περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος, μείζονος ή ήσσονος σημασίας, που συναρτάται με το ίδιο το έδαφος, τη σύσταση και τις λειτουργίες του, που όμως είναι παράλληλα άρρηκτα συνδεδεμένο με την ακίνητη ιδιοκτησία⁵²⁵.

⁵²³ ΕφΛαρ. 398/2019.

⁵²⁴ ΑΠ 1364/2001, ΝοΒ 2002, σελ. 1466.

⁵²⁵ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 182-184.

Εξ άλλου, η ιδιότητα της κοινοχρησίας ενός περιβαλλοντικού αγαθού, που αποτελεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, το υπάγει στο ιδιαίτερο καθεστώς των εκτός συναλλαγής πραγμάτων του άρθρου 966 Α.Κ., με αποτέλεσμα τον καθοριστικό περιορισμό των εξουσιών του κυρίου του επί αυτού⁵²⁶. Όταν όμως το περιβαλλοντικό αγαθό είναι δημόσιο, η κοινοχρησία του περιορίζει την άσκηση εκ μέρους του Δημοσίου των περιουσιακών δικαιωμάτων του επί του πράγματος που του ανήκει, τα οποία επίσης εξυπηρετούν, όπως και η κοινοχρησία, το δημόσιο συμφέρον.

Ως εκ τούτου, τίθεται το ζήτημα για κάθε πράγμα περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος, πέραν εκείνων των οποίων ο κοινόχρηστος ή μη χαρακτήρας προκύπτει από το άρθρο 967 Α.Κ., της υπαγωγής του στη δημόσια περιουσία του Δημοσίου, ως κοινόχρηστου, ή στην ιδιωτική περιουσία του, ως πράγματος εντός συναλλαγής⁵²⁷. Κριτήριο για την κατά τα ανωτέρω κατάταξη αποτελεί η στάθμιση αφ' ενός της εν γένει σημασίας του πράγματος για την κοινή χρήση και αφ' ετέρου του σεβασμού των εξουσιών που απορρέουν από το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας και ειδικότερα της οικονομικής σημασίας κάθε πράγματος ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του, στάθμιση που προφανώς υιοθετείται και από τον Αστικό Κώδικα για την ένταξη πολλών περιβαλλοντικών αγαθών στις κατηγορίες των κοινοχρήστων ή των εντός συναλλαγής πραγμάτων⁵²⁸.

⁵²⁶ *Ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, Το δικαίωμα κυριότητας των περιβαλλοντικών αγαθών, Περ.Δικ. 2015, σελ. 620.

⁵²⁷ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 117 επ.

⁵²⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 967 Α.Κ. δεν είναι κοινόχρηστα αλλά δεκτικά ιδιωτικής εξουσίσεως τα νερά χωρίς ελεύθερη και αέναη ροή, όπως οι χείμαρροι και τα ρυάκια, οι μικρές λίμνες και οι όχθες τους και οι όχθες μη πλεύσιμων ποταμών (*ιδ.* ανωτέρω, σελ. 182), ενώ το ίδιο ισχύει για την εγκαταλειφθείσα κοίτη μη πλεύσιμου ποταμού και για το νησί που προβάλλει εντός αυτού, σύμφωνα με τα άρθρα 1071 και 1072 Α.Κ.. Στις περιπτώσεις αυτές η περιβαλλοντική αξία και η εν γένει κοινή χρησιμότητα των εν λόγω αγαθών κρίνεται ότι δεν είναι τέτοια που να δικαιολογεί τη θέση τους στην κοινή χρήση σε βάρος των ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί αυτών. Έτσι, οι ποταμοί, πλεύσιμοι ή μη, είναι κοινόχρηστοι ως ρέοντα ύδατα ανεπίδεκτα ιδιωτικής φυσικής εξουσίσεως, ενώ, αντιθέτως, η όχθη τους είναι κοινόχρηστη ή μη ανάλογα με τον πλεύσιμο ή μη χαρακτήρα του ποταμού. Εν προκειμένω, η δυνατότητα ιδιωτικής φυσικής εξουσίσεως και η κατ' αρχήν περιβαλλοντική αξία ταυτίζονται για την όχθη των πλεύσιμων και των μη

Η στάθμιση των παραπάνω παραμέτρων δεν είναι πάντοτε ευχερής και δύναται να οδηγήσει σε αμφισβητήσιμες λύσεις, όπως η ένταξη των δημοσίων δασών και των δημοσίων ιαματικών φυσικών πόρων στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου⁵²⁹. Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι η διάκριση μεταξύ της ιδιωτικής και της δημόσιας περιουσίας του Κράτους, λόγω του απόλυτου χαρακτήρα της, αδυνατεί να ανταποκριθεί στην ιδιαίτερη φύση και τα χαρακτηριστικά πολλών αγαθών που ανήκουν κατά κυριότητα στο Κράτος⁵³⁰, αφού η τυχόν ένταξη στη δημόσια περιουσία αποτελεί σοβαρό ανασταλτικό παράγοντα της οικονομικής αξιοποίησης του πράγματος, ενώ η τυχόν ένταξη στην ιδιωτική περιουσία ισοδυναμεί με την απουσία κοινής χρήσης ή άλλου δημοσιολογικού σκοπού και του συναρτώμενου με αυτά προστατευτικού καθεστώτος (αναπαλλοτρίωτο, ακατάσχετο κλπ.). Κατά συνέπεια, για δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά που εμφανίζουν σημαντικό ενδιαφέρον από πλευράς κοινής χρήσης και ταυτόχρονα σημαντικές δυνατότητες οικονομικής αξιοποίησης είναι σκόπιμος ο καθορισμός από τον νομοθέτη της νομικής φύσης και του καθεστώτος τους, κατά τρόπο ρητό και συγκεκριμένο, εν όψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους, καθ' υπέρβαση της γενικής και δογματικής διάκρισης δημόσιας – ιδιωτικής περιουσίας του Κράτους⁵³¹.

3.2.2. Παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων και κοινοχρησία

Ο κοινόχρηστος χαρακτήρας δεν ισοδυναμεί με την επιβολή ενός καθεστώτος απόλυτης ισότητας ως προς τη χρήση του κοινόχρηστου πράγματος

πλεύσιμων ποταμών, ενώ το μόνο σημείο διαφοροποίησης είναι η κοινή χρησιμότητα της όχθης. Στους πλεύσιμους ποταμούς η όχθη παρέχει πρόσβαση στον πλου, λειτουργία που δεν υφίσταται για τους μη πλεύσιμους ποταμούς, διαφορά καθοριστική κατά τον νομοθέτη για την υπαγωγή της ή μη στην κοινοχρησία.

⁵²⁹ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 87-88 και κατωτέρω σελ. 325 επ.

⁵³⁰ Εγείροντας έτσι το ζήτημα της έννοιας της κυριότητας δημοσίου δικαίου, περί της οποίας *ιδ.* ανωτέρω σελ. 106 επ.

⁵³¹ Α. Παπαθανασόπουλος, Η νομική φύση του δικαιώματος κυριότητας επί των δασών: Νομολογιακή προσέγγιση, Δι.Δικ, 5/2018, σελ. 856.

απ' όλους, αλλ' απλώς διασφαλίζει τη δυνατότητα άσκησης του παραπάνω δικαιώματος ελεύθερης πρόσβασης και χρήσης, το οποίο προτάσσεται έναντι των λοιπών δικαιωμάτων επί του πράγματος, όπως προεχόντως το εμπράγματο δικαίωμα του κυρίου του κοινόχρηστου πράγματος. Στην κατεύθυνση αυτή, το άρθρο 970 Α.Κ. προβλέπει τη δυνατότητα παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί των κοινοχρήστων πραγμάτων, υπό την απαραίτητη προϋπόθεση το παραχωρούμενο δικαίωμα να εξυπηρετεί την κοινή χρήση ή, σε κάθε περίπτωση, να μην αναιρεί την κατά προορισμό χρήση του κοινόχρηστου πράγματος⁵³². Ειδικότερα στα δημόσια κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά, για την παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων απαιτείται η εξυπηρέτηση ή η μη αναίρεση του κοινόχρηστου χαρακτήρα τους σε συνδυασμό με την κατ' επιταγή του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος προστασία του περιβάλλοντος, που επιβάλλει την ήπια άσκηση δραστηριοτήτων και εν γένει διαχείριση των περιβαλλοντικών αγαθών⁵³³.

Εξ άλλου η παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων με τα οποία αναιρείται η κοινή χρήση του κοινοχρήστου πράγματος είναι δυνατή, εφ' όσον και για όσο χρόνο επιβάλλεται για λόγο δημοσίου συμφέροντος που υπερέχει του δημοσίου σκοπού της κοινής χρήσης, όπως είναι η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, η εθνική άμυνα και η δημόσια τάξη⁵³⁴. Στις περιπτώσεις αυτές δεν πλήττεται η «οιονεί κοινοχρησία» που έγκειται στην κοινή ωφέλεια και απόλαυση των ευεργετημάτων του περιβάλλοντος. Το αυτό ισχύει ομοίως για τα ιδιόχρηστα

⁵³² *ιδ.* ανωτέρω, σελ. 67 επ.

⁵³³ Ολ ΣτΕ 2560/2015, Ε.Δ.Α.Δ. 2015, σελ. 857, ΣτΕ 913/2020, ΝοΒ 2020, σελ. 1129, ΣτΕ 21/2019, Ε.Δ.Α.Δ. 2019, σελ. 525, ΑΠ 1223/2010, ΝοΒ 2011, σελ. 378.

⁵³⁴ Έτσι, το άρθρο 15 παρ. 1 του ν. 2971/2001 ορίζει ότι «Απαγορεύεται η παραχώρηση της αποκλειστικής χρήσης του αιγιαλού, της παραλίας, της όχθης, της παρόχθιας ζώνης, του υδάτινου στοιχείου, του πυθμένα και του υπεδάφους του βυθού της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και της κοίτης πλεύσιμου ποταμού, εκτός αν επιβάλλεται για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης, ασφάλειας, προστασίας αρχαιοτήτων, υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος». Ομοίως, το άρθρο 17 παρ. 1 του ίδιου νόμου ορίζει ότι «Σε παραλιακές περιοχές στις οποίες υπάρχουν εγκαταστάσεις, που εξυπηρετούν σκοπούς εθνικής άμυνας και ασφάλειας, αναστέλλεται για όσο διαρκεί η εξυπηρέτηση αυτή ο κοινόχρηστος χαρακτήρας του αιγιαλού και της παραλίας».

δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά, τα οποία αφιερώνονται σε ειδικό δημοσιολογικό σκοπό (π.χ. πανεπιστημιακά δάση, βοτανικοί κήποι), για τα οποία παύει ή περιορίζεται η ελεύθερη πρόσβαση και χρήση, όχι όμως και η κοινή ωφέλειά τους.

Η αναγνώριση του δικαιώματος είσπραξης εισιτηρίου για την πρόσβαση σε κοινόχρηστο χώρο, που απαντάται κυρίως στην περίπτωση των οργανωμένων παραλιών, θεωρείται ότι δεν αντιβαίνει κατ' αρχήν στην ακώλυτη πρόσβαση που εξασφαλίζει η κοινοχρησία, καθώς το εισιτήριο καταβάλλεται όχι για την πρόσβαση στον κοινόχρηστο χώρο αλλά ως αντάλλαγμα για τις υπηρεσίες που παρέχονται προς εξυπηρέτηση του κοινού και οι οποίες είναι συναφείς προς τον προορισμό του κοινόχρηστου χώρου⁵³⁵. Ομοίως δεν αναιρείται ο κοινόχρηστος χαρακτήρας των δημόσιων περιβαλλοντικών αγαθών η διαχείριση των οποίων ανατίθεται σε ιδιωτικούς φορείς, διότι εν προκειμένω από την ιδιωτική διαχείριση εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον και τηρούνται οι δημοσίου δικαίου δεσμεύσεις που απορρέουν από τον δημόσιο και κοινόχρηστο χαρακτήρα των εν λόγω αγαθών⁵³⁶.

⁵³⁵ ΣτΕ. 2795/2012, Ε.Α.Δ.Α. 2012, σελ. 1053.

⁵³⁶ ΣτΕ 2793/2012, Ε.Α.Δ.Α. 2013, σελ. 351.

Κεφάλαιο 4

Νομική φύση της κυριότητας των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών

Τόσο ο περιβαλλοντικός όσο και ο κοινόχρηστος χαρακτήρας ενός πράγματος επηρεάζουν την ίδια τη νομική φύση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί αυτού, επιδρώντας καθοριστικά στο περιεχόμενο και τις λειτουργίες του εμπράγματος δικαιώματος. Η επίδραση αυτή εντοπίζεται στις εξουσίες του κυρίου, στο καθεστώς έννομης προστασίας του πράγματος καθώς και στο καθεστώς ευθύνης του κυρίου.

4.1. Οι εξουσίες του κυρίου

Τα δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά κοινόχρηστου χαρακτήρα εμπίπτουν, λόγω της ιδιότητάς τους αυτής, στην κατηγορία των πραγμάτων εκτός συναλλαγής, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 966 Α.Κ., γεγονός καθοριστικό για το περιεχόμενο του δικαιώματος κυριότητας του Δημοσίου επί των πραγμάτων αυτών. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι το Δημόσιο στερείται εν προκειμένω των εξουσιών ελεύθερης χρήσης, κάρπωσης και διάθεσης που συνήθως χαρακτηρίζουν το ιδιωτικό δικαίωμα κυριότητας κατ' εφαρμογή του άρθρου 1000 Α.Κ.⁵³⁷, εφ' όσον τα δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά, ως κοινόχρηστα, είναι προορισμένα για την εξυπηρέτηση του σκοπού της κοινής χρήσης, ενώ η μεταβίβασή τους, ως πραγμάτων εκτός συναλλαγής, κατ' αρχήν αποκλείεται. Ως εκ τούτου, γίνεται δεκτό ότι η κυριότητα επί των πραγμάτων που ανήκουν στη δημόσια περιουσία του Δημοσίου οφείλει να υπηρετεί την κοινοχρησία τους⁵³⁸, η

⁵³⁷ Η ίδια η διάταξη του άρθρου 1000 Α.Κ. προβλέπει ότι οι εξουσίες του κυρίου περιορίζονται είτε από τον νόμο είτε εφ' όσον προσκρούουν σε δικαιώματα τρίτων. Εν προκειμένω, τα άρθρα 966 και 967 Α.Κ. εισάγουν τέτοιους περιορισμούς ως προς τα κοινόχρηστα και εκτός συναλλαγής πράγματα, ενώ αντίστοιχοι περιορισμοί εισάγονται και από τις ειδικές διατάξεις που προστατεύουν τα περιβαλλοντικά αγαθά (π.χ. ν. 998/1979, ν. 2971/2001, ν. 1650/1986). Εξ άλλου, κατά την αυτή έννοια νόμιμοι είναι και οι περιορισμοί που εισάγονται λόγω της προστασίας του δικαιώματος όλων προς χρήση και απόλαυση των κοινοχρήστων πραγμάτων και ιδιαιτέρως των περιβαλλοντικών αγαθών.

⁵³⁸ ΑΠ 298/1969, ΝοΒ 17, σελ. 1098, ΕιρΜυλοπ. 1/2005, De Lege 2006, σελ. 177.

οποία αποτελεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος⁵³⁹. Συνεπώς, το Κράτος διαθέτει επί των δημοσίων περιβαλλοντικών αγαθών κατ' αρχήν μόνο την εξουσία προληπτικής και κατασταλτικής προστασίας και διαχείρισής τους, σύμφωνα με τους κανόνες του ισχύοντος συνταγματικού και νομοθετικού πλαισίου⁵⁴⁰, κατά τρόπο που προσεγγίζει στην πράξη την κρατική κυριαρχία επί των κοινών σε όλους πραγμάτων⁵⁴¹.

Κατά συνέπεια, και παρά το γεγονός ότι το άρθρο 966 Α.Κ. δεν διακρίνει μεταξύ των κοινοχρήστων και εκτός συναλλαγής πραγμάτων αναλόγως του ιδιωτικού ή δημόσιου ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους, παρατηρείται ότι η ιδιωτική κυριότητα και η κυριότητα του Δημοσίου επί των πραγμάτων αυτών δεν επάγονται τις αυτές έννομες συνέπειες. Η θεμελιώδης διαφοροποίηση ανάλογα με τον φορέα του δικαιώματος κυριότητας έγκειται όχι στη φύση του πράγματος ως κοινοχρήστου και εκτός συναλλαγής, η οποία είναι κατ' άρθρο 966 Α.Κ. σε κάθε περίπτωση η ίδια, αλλά στη νομική φύση του εμπράγματος δικαιώματος, η οποία οπωσδήποτε υφίσταται επίδραση λόγω του κοινόχρηστου χαρακτήρα του πράγματος, παρουσιάζοντας όμως διαφορετικά ποιοτικά χαρακτηριστικά ανάλογα με τον ιδιωτικό ή τον δημόσιο χαρακτήρα του πράγματος: η ιδιωτική κυριότητα επί κοινοχρήστου πράγματος υφίσταται περιορισμούς στο μέτρο που αυτοί επιβάλλονται για να διασφαλιστεί και να μην παρεμποδίζεται η κοινή χρήση, ενώ η κυριότητα του Δημοσίου επί κοινοχρήστου πράγματος ταυτίζεται ως προς τον σκοπό και το περιεχόμενό της με τη διασφάλιση και την προστασία

⁵³⁹ ΑΠ 1454/1990, Ε.Ε.Ν. 1991, σελ. 617: «Χαρακτηριστικό στοιχείο της κοινής χρήσεως είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Το περιεχόμενο και η έκταση της κοινής χρήσεως εξαρτάται από τον προορισμό που δόθηκε στο πράγμα, την επάρκειά του και τον αριθμό των προσώπων που μετέχουν στην κοινή χρήση, αφού, όσο ευρύτερος είναι ο κύκλος των προσώπων που μετέχουν σ' αυτή, τόσο περισσότερο εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον». ιδ. και ΑΠ 444/2011, ΝοΒ 2011, σελ. 2176, ΑΠ 1335/2010, ΝοΒ 2011, σελ. 389.

⁵⁴⁰ Ι. Καρακώστας, Περιβάλλον και δίκαιο, 2011, σελ. 283 και 286.

⁵⁴¹ Η σημαντικότερη διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι η ύπαρξη δικαιώματος κυριότητας επί των κοινοχρήστων πραγμάτων επιτρέπει στο Δημόσιο, σε περίπτωση προσβολής, να ασκήσει τις αγωγές κυριότητας και νομής: ΑΠ 461/1968, ΝοΒ 1968, σελ. 1148, ΑΠ 625/1956, ΝοΒ 1956, σελ. 316.

της κοινής χρήσης, αφού, ως ελέχθη, η κυριότητα εν προκειμένω «υπηρετεί» τον ειδικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος που έγκειται στην κοινοχρησία⁵⁴².

Η διάκριση αυτή οδηγεί σε σημαντικές διαφοροποιήσεις στο εμπράγματο καθεστώς των δημόσιων και των ιδιωτικών κοινόχρηστων πραγμάτων, αφού στην περίπτωση της ιδιωτικής κυριότητας τίθεται το ζήτημα της οριοθέτησης και της κατοχύρωσης των ατομικών εμπράγματων εξουσιών του κυρίου έναντι της κοινοχρησίας, ζήτημα που δεν τίθεται για τα δημόσια κοινόχρηστα πράγματα. Έτσι, τα ιδιωτικά κοινόχρηστα πράγματα δύναται να μεταβιβάζονται από τον ιδιοκτήτη τους, χωρίς να θίγεται η κοινή χρήση, ενώ τα δημόσια κοινόχρηστα πράγματα είναι αναπαλλοτρίωτα⁵⁴³. Ομοίως, όταν ιδιώτης παραχωρεί τμήμα του ακινήτου του στην κοινή χρήση (π.χ. για τη διαπλάτυνση κοινόχρηστης οδού), αυτό δύναται να εξακολουθεί να προσμετράται στην αρτιότητα του ακινήτου του⁵⁴⁴, έτσι ώστε επηρεάζεται μόνο η χρήση του παραχωρούμενου τμήματος και όχι τα λοιπά ιδιωτικά δικαιώματα που συναρτώνται με αυτό.

Η διαφορά στη νομική φύση των εξουσιών του κατά περίπτωση κυρίου, ιδιώτη ή του Δημοσίου, καταδεικνύεται και από το γεγονός ότι ενίοτε πράγματα που για όσο διάστημα τελούν υπό την κυριότητα του ιδιώτη κυρίου τους δεν έχουν κοινόχρηστο χαρακτήρα, όταν η κυριότητα τους μετάγεται στο Δημόσιο ή σε άλλον δημόσιο φορέα λόγω αναγκαστικής απαλλοτρίωσης καθίστανται

⁵⁴² Αυτή η καθοριστική για τη νομική φύση της κυριότητας του Δημοσίου σύμπτωση του εμπράγματος δικαιώματος, το οποίο, όταν ανήκει στο Δημόσιο, εξυπηρετεί πάντοτε, άμεσα ή έμμεσα, το δημόσιο συμφέρον (ιδ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2015, αρ. 1164επ.), με τον ειδικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος της κοινοχρησίας οδηγεί στη θεώρηση της κυριότητας του Δημοσίου ως ενός *sui generis* δικαιώματος, το οποίο παρουσιάζει ομοιότητες όμως δεν συμπίπτει και εν μέρει είναι ασυμβίβαστο με την πρωτίστως ιδιωτικού συμφέροντος ιδιωτική κυριότητα (Σ. Παππάς σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, Ερμ.Α.Κ., άρθρο 966, σελ. 154-156, Ε. Δωρή, Τα δημόσια κτήματα, 1980, Τόμος Α., σελ. 358, Μ. Στασινόπουλος, Αναγκαστική Απαλλοτρίωσις επί Κοινοχρήστων και Δημοσίων Κτημάτων υπαγομένων εις τα άρθρα 966-971 Α.Κ., Ε.Δ.Δ.Δ. 1970, σελ. 227, Θ. Βασιλάκης, Εμπράγματο Δίκαιο, 1955, σελ. 67επ.). Ιδ. και ανωτέρω, σελ. 114 επ.

⁵⁴³ Ιδ. ανωτέρω, σελ. 78 επ.

⁵⁴⁴ Άρθρο 85 παρ. 1γ' του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας.

κοινόχρηστα, αφού η κοινοχρησία τους είναι ο δικαιολογητικός για την αναγκαστική απαλλοτρίωσή τους λόγος δημοσίου συμφέροντος. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η ρυμοτομική απαλλοτρίωση, κατά την οποία απαλλοτριώνονται αναγκαστικώς ιδιωτικά εδάφη προκειμένου να διαμορφωθούν οι κοινόχρηστοι χώροι που προβλέπονται στο οικείο σχέδιο⁵⁴⁵. Ομοίως, ειδικότερα για τα περιβαλλοντικά αγαθά⁵⁴⁶, η δημιουργία ζώνης παραλίας από τη Διοίκηση, η οποία εκ του νόμου είναι δημόσια και κοινόχρηστη, αφού εξασφαλίζει την επικοινωνία μεταξύ της ξηράς και της θάλασσας, προϋποθέτει την αναγκαστική απαλλοτρίωση των τυχόν υφισταμένων ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων⁵⁴⁷. Στις περιπτώσεις αυτές, ιδιωτικά περιουσιακά δικαιώματα επί εντός συναλλαγής πραγμάτων, μεταγόμενα στο Δημόσιο, τρέπονται σε δικαίωμα κυριότητας επί κοινοχρήστων εκτός συναλλαγής πραγμάτων.

Εν προκειμένω, ιδιαιτέρως ενδεικτική της ποιοτικής διαφοράς μεταξύ του δικαιώματος κυριότητας ενός ιδιώτη και του δικαιώματος κυριότητας ενός ν.π.δ.δ. είναι η διάταξη του τελευταίου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 7 του ν. 2971/2001. Η διάταξη αυτή, αν και προβλέπει ρητώς ότι εμπράγματα δικαιώματα ιδιωτών επί ακινήτων της παραλίας απαλλοτριώνονται λόγω δημόσιας ωφέλειας, προβλέπει επίσης ότι τα ν.π.δ.δ. παραχωρούν χωρίς αντάλλαγμα στο Δημόσιο τα εμπράγματα δικαιώματά τους επί ακινήτων που βρίσκονται στην παραλία. Η παρούσα νομοθετική ρύθμιση αντιδιαστέλλει ρητώς προς τα ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα επί ακινήτων της παραλίας, τα οποία έχουν περιουσιακό χαρακτήρα και απαλλοτριώνονται αναγκαστικώς κατά τις οικείες διατάξεις, τα ανήκοντα σε ν.π.δ.δ. αντίστοιχα εμπράγματα δικαιώματα, τα οποία εκ φύσεως ασκούνται επί της παραλίας ως επί κοινοχρήστου και εκτός συναλλαγής πράγματος, επομένως δεν απαλλοτριώνονται έναντι ανταλλάγματος, αλλά

⁵⁴⁵ Άρθρα 87 - 93 του ν. 4759/2020 (ΦΕΚ Α' 245/2020).

⁵⁴⁶ Για την κοινοχρησία των δημοσίων δασών, *ιδ.* κατωτέρω, σελ. 322 επ.

⁵⁴⁷ Άρθρα 1 παρ. 2, 2 παρ. 1 και 7 παρ. 2 του ν. 2971/2001 και ήδη άρθρα 3 περ. γ', 6 παρ. 1 και 5 παρ. 11 του ν. 5092/2024.

μετάγονται στο Δημόσιο υπό την έννοια της «ρύθμισης από την πολιτεία της δημόσιας κτήσης ανάλογα με τις ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας»⁵⁴⁸, αφού υπό την αντίθετη εκδοχή, αν δηλαδή τα δικαιώματα των ν.π.δ.δ. λογίζοντο ως επί εντός συναλλαγής πράγματος, η στέρησή τους άνευ ανταλλάγματος θα προσέκρουε ευθέως στις διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος περί προστασίας της ιδιοκτησίας.

4.2. Η προστασία των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών

4.2.1. Καθεστώς προστασίας και δικαίωμα ιδιοκτησίας

A. Κατά το αστικό δίκαιο

Η ιδιότητα ενός πράγματος ως κοινόχρηστου παρέχει στο άτομο εξουσία προς χρήση του πράγματος δυνάμει του δικαιώματος επί της προσωπικότητας, στο πλαίσιο προστασίας της αξίας του ανθρώπου, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος και το άρθρο 57 Α.Κ.⁵⁴⁹. Εξ άλλου, οι κατηγορίες των κοινών σε όλους και των κοινοχρήστων πραγμάτων συμπίπτουν εν πολλοίς με τα σημαντικότερα περιβαλλοντικά αγαθά, τα οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με τη διαβίωση και την ποιότητα της ζωής του ανθρώπου⁵⁵⁰, έτσι ώστε το δικαίωμα χρήσης των κοινών σε όλους και των κοινόχρηστων πραγμάτων ως απόρροια του δικαιώματος της προσωπικότητας αποτελεί την ιδιωτικού δικαίου έκφανση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος στο περιβάλλον, όπως τούτο έμμεσα τριτενεργεί στις ιδιωτικές έννομες σχέσεις μέσω των διατάξεων των άρθρων 57 και 966 επ. Α.Κ.⁵⁵¹. Για την ενεργοποίηση των διατάξεων αυτών απαιτείται προσβολή

⁵⁴⁸ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 81.

⁵⁴⁹ Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2008, σελ. 1049. ΑΠ 872/2001, ΝοΒ 2002, σελ. 972.

⁵⁵⁰ *Ιδ.* Ι. Καρακάωστας, Ιδιωτικό Δίκαιο Προστασίας Περιβάλλοντος, ΝοΒ 2010, σελ. 1922.

⁵⁵¹ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 56 και Ι. Καρακάωστας, Ένδικα μέσα προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, Ε.Δ.Δ.Δ. 1990, σελ. 178 επ., Β. Βαθρακοκοίλης, ΕΡΝΟΜΑΚ, άρθρο 57, αρ. 11, Σ. Φωτοπούλου, Αστική ευθύνη για περιβαλλοντική ζημία: η θεμελίωση του παρανόμου σε διατάξεις του αστικού δικαίου και σε διεθνείς συνθήκες, Αθήνα 2022, σελ. 163 επ. Για την αναλυτική παράθεση της σχετικής νομολογίας, *ιδ.* Γ. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, 2003, σελ. 44επ., Ι. Καρακάωστας, Περιβάλλον και

του δικαιώματος κοινής χρήσης που έγκειται στη διατάραξη περιβαλλοντικού στοιχείου κατά τέτοιο τρόπο ώστε είτε να αλλοιώνεται ή να καταργείται η κοινή ωφέλεια που πηγάζει από τη χρήση του είτε να καθίσταται αδύνατη η χρήση του αυτού ή να προσβάλλεται η σωματική ή ψυχική υγεία του προσώπου, διατάραξη η οποία, εν όψει των παραπάνω χαρακτηριστικών της, κατ' αρχήν θα είναι εκ των ενόντων παράνομη κατά τις διατάξεις των άρθρων 57 και 970 Α.Κ., όπως αυτές εμπλουτίζονται από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 5 παρ. 1 παρ. 2 και παρ. 5 και 24 παρ. 1 του Συντάγματος, και εγείρει αξίωση για άρση της προσβολής και παράλειψή της στο μέλλον⁵⁵².

Κατά συνέπεια, το ατομικό δικαίωμα χρήσης και απόλαυσης των περιβαλλοντικών αγαθών παρέχεται όχι μόνο λόγω του κοινόχρηστου χαρακτήρα τους, αλλά και από το συνταγματικό δικαίωμα του καθενός στην προστασία και απόλαυση του περιβάλλοντος, που αναδεικνύεται ως αυτοτελής έκφανση του δικαιώματος της προσωπικότητας⁵⁵³, αφού η αναγωγή του φυσικού περιβάλλοντος σε αυτοτελώς προστατευόμενο κοινόχρηστο αγαθό καθιερώνει κοινωνικό δικαίωμα επί του περιβάλλοντος, η παράνομη παραβίαση του οποίου συνιστά παράνομη προσβολή της προσωπικότητας⁵⁵⁴. Κατ' αυτόν τον τρόπο καθιερώνεται

Δίκαιο, 2011, σελ. 440επ. και Δ. Κλαβανίδου, Αστικές αξιώσεις από περιβαλλοντικές προσβολές, σε Εταιρεία Νομικών Βορείου Ελλάδος, Ζητήματα νομικής προστασίας του περιβάλλοντος, 2011,, σελ. 19-20.

⁵⁵² ΑΠ 43/2016, ΝοΒ 2016, σελ. 2257, ΕφΠειρ. 350/2021, ΑΠ 1731/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 353, Κ. Γεωργίου, Αξιώσεις από την προσβολή του περιβάλλοντος, σε Η αρχή της μη ικανοποίησης της ασφαλιστέας αξίωσης στο πεδίο του Ιδιωτικού Δικαίου, 2019, σελ. 149. Εξ άλλου, πέραν των αξιώσεων που απορρέουν από το άρθρο 57 Α.Κ., η προσβολή του δικαιώματος χρήσεως κοινού σε όλους ή κοινόχρηστο περιβαλλοντικού αγαθού δύναται να θεμελιώσει αξίωση, αυτοτελώς ή σε συρροή με τις αξιώσεις του άρθρου 57 Α.Κ., αδικοπρακτικής ευθύνης αποζημίωσης σε περίπτωση πρόκλησης περιβαλλοντικής ζημίας με βάση το άρθρο 914 Α.Κ., το άρθρο 29 του ν. 1650/1986 ή άλλο ειδικό ιδρυτικό της ευθύνης κανόνα δικαίου: ΕφΠειρ. 350/2021, ΠΠρΠειρ. 464/2014, Επ.Εμπ.Δικ. 2014, σελ. 964, ΜΠρΚαλ. 109/2003, ΝοΒ 2004, σελ. 1246.

⁵⁵³ *ιδ.* Δ. Κλαβανίδου, *όπ. π.*, σελ. 20, ΑΠ 1574/2014.

⁵⁵⁴ ΑΠ 1731/2006 Δνη 2007, σελ. 204, ΕφΛαρ. 373/2011, ΜΠρΘεσσ. 6724/2014. *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 171 επ.

μία αυτοτελής *sui generis* έννοια κοινοχρησίας του περιβάλλοντος που αποτελεί έκφανση του δικαιώματος στην προσωπικότητα, η οποία υπερβαίνει τα όρια των κατά κανόνα δημόσιων κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών και καταλαμβάνει την κοινή ωφέλεια ακόμη και των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών, στο πλαίσιο της έννοιας της «οιονεί κοινοχρησίας»⁵⁵⁵. Έτσι η ύπαρξη ιδιωτικού δικαιώματος κυριότητας επί ενός περιβαλλοντικού αγαθού αποστερεί μεν από το κοινωνικό σύνολο το δικαίωμα της *stricto sensu* χρήσης του όχι όμως την απόλαυσή του, στην οποία εμπεριέχεται η ωφέλεια που προκύπτει για το κοινωνικό σύνολο από τη διατήρηση αναλλοίωτης της μορφής και των οικολογικών του χαρακτηριστικών, η διατάραξη των οποίων συνιστά παράνομη προσβολή της προσωπικότητας κατ' άρθρο 57 Α.Κ. ακόμη και προκειμένου περί ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών⁵⁵⁶.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η σύνδεση του περιβάλλοντος με την προστασία της προσωπικότητας είναι οριζόντια και υφίσταται ανεξαρτήτως του ιδιοκτησιακού καθεστώτος του εκάστοτε περιβαλλοντικού αγαθού, αφού το άρθρο 57 Α.Κ. τυγχάνει εφαρμογής στα ανεπίδεκτα δικαιώματος κυριότητας κοινά σε όλους περιβαλλοντικά αγαθά, σε αυτά που είναι κοινόχρηστα και κατά κανόνα ανήκουν στο Δημόσιο αλλά και στα λοιπά ιδιωτικά περιβαλλοντικά αγαθά. Εντούτοις το γεγονός αυτό δεν αναιρεί τον καθοριστικό ρόλο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας για την εμβέλεια και για τα μέτρα προστασίας του κατά τα ανωτέρω αυτοτελούς δικαιώματος στο περιβάλλον, αφού για τα κοινά τοις πάσι πράγματα η απουσία εμπράγματος δικαιώματος αποκλείει την εφαρμογή των ενδίκων βοηθημάτων προστασίας της νομής και της κυριότητας, ενώ για τα ιδιωτικά περιβαλλοντικά αγαθά η ύπαρξη ιδιωτικού εμπράγματος δικαιώματος αποκλείει τη *stricto sensu* χρήση, περιορισμοί που δεν ισχύουν για τα δημόσια κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά.

⁵⁵⁵ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 188 επ.

⁵⁵⁶ Ε.Α. Μαριά, Η νομική προστασία των δασών, όπ. π., σελ. 264, ΜΠρΒόλου 1531/2002, ΕλΔνη 2002, σελ. 1497, ΣτΕ 4279/2013, Ε.Α.Δ.Α. 2014, σελ. 251.

B. Κατά το ποινικό δίκαιο

Όπως και στο αστικό πεδίο, η ποινική προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών επηρεάζεται τόσο από τη *sui generis* έννοια κοινοχρησίας που ενυπάρχει στο περιβάλλον όσο και από το δικαίωμα κυριότητας των περιβαλλοντικών αγαθών.

Σε όλα τα δημόσια και ιδιωτικά περιβαλλοντικά αγαθά τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις του Ποινικού Κώδικα που αφορούν τα εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας και δη τα άρθρα 372, 374, 375, 377 και 380 για την κλοπή, την υπεξαίρεση και τη ληστεία, τα οποία εφαρμόζονται εξ ορισμού σε κινητά πράγματα και επομένως αφορούν κατ' εξοχήν τα πολιτιστικά αγαθά, για τα οποία μεριμνά εξ άλλου ρητώς το άρθρο 374 Π.Κ. που καθιστά διακεκριμένη την κλοπή πραγμάτων καλλιτεχνικής, αρχαιολογικής ή ιστορικής σημασίας, όταν αυτά αφαιρούνται από τόπο θρησκευτικής λατρείας, από συλλογή που εκτίθεται στο κοινό ή από δημόσιο χώρο⁵⁵⁷. Προσθέτως, επί ακινήτων και κινητών περιβαλλοντικών αγαθών εφαρμόζεται η διάταξη του άρθρου 378 Π.Κ. περί φθοράς ξένης ιδιοκτησίας. Η εφαρμογή της διάταξης αυτής, αν δεν προβλέπεται ρητώς από ειδική διάταξη προστασίας κατ' ιδίαν περιβαλλοντικού αγαθού⁵⁵⁸, χωρεί σε κάθε περίπτωση περιβαλλοντικής ζημίας που προξενείται σε δημόσιο ή ιδιωτικό αγαθό, συρρέοντας κατ' ιδέα με το άρθρο 28 του ν. 1650/1986⁵⁵⁹. Διακεκριμένη περίπτωση φθοράς αποτελεί η φθορά πράγματος που χρησιμεύει για κοινό όφελος ή καλλιτεχνικού ή ιστορικού μνημείου.

⁵⁵⁷ ΑΠ 1701/2006, ΝοΒ 2006, σελ. 1560, ΑΠ 1993/2002, 1201/1999.

⁵⁵⁸ Έτσι, το άρθρο 268 του ν.δ. 86/1969 προβλέπει ρητώς την εφαρμογή στους προξενούντες με υλοτομία ή άλλη πράξη οποιαδήποτε παράνομη βλάβη ή φθορά σε δάση των διατάξεων του Ποινικού Κώδικα περί φθοράς ξένης ιδιοκτησίας.

⁵⁵⁹ ΑΠ 444/2002.

Εξ άλλου, το άρθρο 23 παρ. 1 του α.ν. 1539/1938⁵⁶⁰ επιβάλλει ποινικές κυρώσεις στους αυτογνωμόνως επιλαμβανομένους δημοσίων κτημάτων, σε όσους δεν παραδίδουν ή δεν αποποιούνται την κατοχή αυτών καίτοι αναγνωρίζουν την κυριότητα του Δημοσίου και σε όσους προβαίνουν επί αυτών σε εκχώρηση εμπραγμάτων ή ενοχικών δικαιωμάτων χωρίς να αναφέρονται στα σχετικά έγγραφα τα δικαιώματα του Δημοσίου. Η διάταξη αυτή για την ποινική προστασία των δημοσίων κτημάτων τυγχάνει εφαρμογής ακόμη και στα ακίνητα που ανήκουν στη δημόσια περιουσία του Δημοσίου και ειδικότερα στα δημόσια κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά⁵⁶¹, συρρέοντας αληθινά με τα αδικήματα που προβλέπονται από ειδικά νομοθετήματα για την προστασία των κατ' ιδίαν περιβαλλοντικών αγαθών⁵⁶², ενώ η εφαρμογή της εκτείνεται ακόμη και στα κοινά τοις πάσι περιβαλλοντικά αγαθά, διότι κρίνεται ότι οι διατάξεις του α.ν. 1539/1938 εφαρμόζονται όχι μόνο επί των κτημάτων ιδιοκτησίας του Δημοσίου αλλά στην ευρεία εννοία «δημόσια κτήση»⁵⁶³.

Τέλος η ειδική νομοθεσία για την προστασία των κατ' ιδίαν περιβαλλοντικών αγαθών προβλέπει ειδικά διοικητικές και ποινικές διατάξεις που κατά κανόνα είναι προσανατολισμένες στη διαφύλαξη του εκάστοτε αγαθού ανεξαρτήτως του ιδιοκτησιακού καθεστώτος του, με γνώμονα την κοινή ωφέλεια που απορρέει από τα προστατευόμενα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του. Έτσι οι ειδικές διατάξεις του ν. 2971/2001, και ήδη του ν. 5092/2024, προστατεύουν τα παράκτια και τα παρόχθια οικοσυστήματα καθώς και τα υδάτινα οικοσυστήματα των μεγάλων λιμνών και των πλεύσιμων ποταμών, τα οποία ανήκουν στο Δημόσιο ως κοινόχρηστα, όμως η εφαρμογή τους αφ' ενός εκτείνεται στη θάλασσα και τον πυθμένα της, που αποτελούν κοινά σε όλους πράγματα, αφ'

⁵⁶⁰ Όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 παρ. 2 του Α.Ν. 263/1968.

⁵⁶¹ Άρθρο 1 παρ. 1 του α.ν. 263/1968 (ΦΕΚ Α' 12/1968).

⁵⁶² Για τη συρροή με τα αδικήματα της παράνομης εκχέρσωσης και της παράνομης ανέγερσης κτισμάτων σε δασική έκταση *ιδ.* ΑΠ 1417/2020, 1877/2016. Για τα συρροή με τα αδικήματα σε βάρος του αιγιαλού και της παραλίας *ιδ.* ΑΠ1421/2011, ΕλΔνη 2011, σελ. 453, ΑΠ 459/2002.

⁵⁶³ *Ιδ.* κατωτέρω, σελ. 345.

ετέρου καταλαμβάνει το σύνολο των προστατευτέων ζωνών ακόμη και προ της συντέλεσης της κατά νόμο απαλλοτρίωσης των τυχόν υφισταμένων ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων, επομένως πριν αυτές καταστούν δημόσιες και κοινόχρηστες⁵⁶⁴. Ομοίως, τα αδικήματα της δασικής νομοθεσίας αποσκοπούν στη διαφύλαξη της μορφής και του προορισμού των δασικών οικοσυστημάτων αδιακρίτως του δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα τους, με εξαίρεση τα αδικήματα που εξ αντικειμένου αφορούν μόνο είτε τα ιδιωτικά (εγκλήματα σχετικά με την κατάτμηση και τη μεταβίβαση της δασικής ιδιοκτησίας) είτε τα δημόσια δάση (καταπάτηση δημόσιας δασικής ιδιοκτησίας)⁵⁶⁵. Ως προς τις ποινικές διατάξεις της αρχαιολογικής νομοθεσίας για την προστασία των μνημείων, αυτές παραπέμπουν στα εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας του Ποινικού Κώδικα⁵⁶⁶, επομένως εφαρμόζονται ανεξαρτήτως του δημόσιου ή ιδιωτικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος.

4.2.2. Καθεστώς προστασίας και ευθύνη του κυρίου

Η κατά τα ανωτέρω διασύνδεση μεταξύ της *stricto sensu* κοινής χρήσης που ενυπάρχει στα κοινά τοις πάσι και τα κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά, της κοινής ωφέλειας που ενυπάρχει στα ιδιωτικά περιβαλλοντικά αγαθά και του δικαιώματος της ιδιοκτησίας είναι καθοριστική για τη διάγνωση της ευθύνης του ιδιοκτήτη εκάστου περιβαλλοντικού αγαθού ως προς τη διαφύλαξη της (οιονεί) κοινοχρησίας του.

Ο κύριος ιδιωτικού περιβαλλοντικού αγαθού οφείλει να προστατεύει, σύμφωνα με το καθεστώς προστασίας του, τα μορφολογικά χαρακτηριστικά του, αφού η καταστροφή, η υποβάθμιση ή η αλλοίωση της φυσιογνωμίας του εγείρει σε βάρος του κυρίου αξίωση των ευρισκομένων διαρκώς ή προσκαίρως σε τοπική

⁵⁶⁴ ΣτΕ 2274/2011, Περ.Δικ. 2011, σελ 498, ΣτΕ 2859/2007, Ε.Δ.Δ.Δ. 2008, σελ. 1020, *Ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, Δίκαιο του παράκτιου χώρου, 2015, σελ. 111 και 219 επ.

⁵⁶⁵ *Ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, Δίκαιο των δασικών οικοσυστημάτων, 2014, σελ 330 επ.

⁵⁶⁶ *Ιδ.* κατωτέρω, σελ. 402.

σχέση με αυτό δυνάμει του άρθρου 57 Α.Κ.⁵⁶⁷, ενώ το Δημόσιο, ως ιδιοκτήτης κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών οφείλει, πέραν των κατά τα ανωτέρω στοιχείων κοινής ωφέλειας, να προστατεύει προσθέτως την κοινή χρήση τους, αφού εν προκειμένω παράνομη προσβολή του δικαιώματος της προσωπικότητας αποτελεί όχι μόνο η καταστροφή ή αλλοίωση της φυσιογνωμίας τους αλλά και ο αυθαίρετος αποκλεισμός της πρόσβασης του κοινού.

Εξ άλλου, οι κύριοι περιβαλλοντικών αγαθών υπόκεινται σε ατομικές υποχρεώσεις για τη διασφάλιση του κοινωνικού δικαιώματος στο περιβάλλον, οι οποίες εντάσσονται στην παθητική περιβαλλοντική λειτουργία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας⁵⁶⁸, η παραβίαση των οποίων, όταν αφορά κυρίως την καταστροφή, αλλοίωση, βλάβη των χαρακτηριστικών, τη μεταβολή του προορισμού και τις προϋποθέσεις μεταβίβασης των περιβαλλοντικών αγαθών, οδηγεί στην ποινική ευθύνη των ιδιοκτητών⁵⁶⁹.

4.3. Η οικονομική αποτίμηση των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών

4.3.1. Η αξία των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών

Τα κοινόχρηστα και τα κοινά τοις πάσι περιβαλλοντικά αγαθά αποτελούν πράγματα εκτός συναλλαγής, είναι αναπαλλοτρίωτα και επομένως στερούνται εξ ορισμού «αγοραίας» αξίας, σε αντίθεση με τα κατ' άρθρο 970 Α.Κ. παραχωρούμενα επί αυτών ιδιωτικά δικαιώματα, τα οποία επιτρέπουν την οικονομική αξιοποίηση των κοινοχρήστων και των κοινών τοις πάσι πραγμάτων και διαθέτουν περιουσιακό χαρακτήρα. Ως εκ τούτου, η οικονομική διάσταση του περιβάλλοντος στηρίζεται σε μία αποτίμηση *«οικονομική μεν, αλλά μη αγοραία»*,

⁵⁶⁷ ΜΠρΒόλου 1531/2002, ΕλΔνη 2002, σελ. 1497, ΣτΕ 4279/2013, Ε.Δ.Δ.Δ. 2014, σελ. 251.

⁵⁶⁸ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 139.

⁵⁶⁹ Π.χ. το άρθρο 71 του ν. 998/1979 για την παράνομη μεταβολή χρήσης των δασών, το άρθρο 72 παρ. 6 του ν. 998/1979 για την παράνομη κατάτμηση δασικής ιδιοκτησίας και την παραβίαση του δικαιώματος προτίμησης του Δημοσίου, το άρθρο 29 του ν. 2971/2001 για την παράνομη μεταβολή παράκτιας ή παρόχθιας ζώνης, τα άρθρα 59 και 67 του ν. 3028/2002 για την παράνομη μεταβίβαση και την πλημμελή φύλαξη, διατήρηση ή συντήρηση μνημείου.

ελλείψει αγοραστικού χαρακτήρα των περιβαλλοντικών αγαθών, δηλαδή αντικείμενο της οικονομικής αποτίμησης δεν είναι η «αξία» της φύσης ή των περιβαλλοντικών αγαθών *per se*, αλλά η χρησιμότητα του περιβάλλοντος για τον άνθρωπο (π.χ. απόληψη προϊόντων, προστασία από πλημμύρες)⁵⁷⁰. Συνεπώς, η αξία των περιβαλλοντικών αγαθών έγκειται στην «αξία χρήσης» (ή «αξία άμεσης χρήσης»), δηλαδή στην αξία της χρήσης και κάρπωσής τους (αναψυχή, απόληψη προϊόντων, τουριστική ανάπτυξη κλπ.) και στην «αξία μη-χρήσης» (ή «αξία έμμεσης χρήσης»), δηλαδή στο κόστος προστασίας και διατήρησής τους προς όφελος του ανθρώπου⁵⁷¹.

Σε αυτή την κατεύθυνση, ακόμη και η αξία των ιδιωτικών δασών, τα οποία είναι εντός συναλλαγής και διαθέτουν αγοραία αξία, προσδιορίζεται ειδικώς από το άρθρο 6 του ν. 998/1979 εν όψει της θέσης τους, της φυσικής λειτουργίας τους (προστατευτική, παραγωγική κλπ.) και της αδυναμίας χρησιμοποίησής τους για οικιστικούς σκοπούς ή άλλη εκμετάλλευση ξένη προς τον προορισμό τους, δηλαδή σύμφωνα με τις αρχές της αποτίμησης της άμεσης και έμμεσης χρήσης τους ως περιβαλλοντικών αγαθών⁵⁷².

4.3.2. Η ζημία των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών

⁵⁷⁰ Μ.Σ. Σκούρτος - Α. Κοντογιάννη, Μέθοδοι οικονομικής αξιολόγησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων: διεθνής εμπειρία, πρακτικές δυνατότητες και θεσμικοί περιορισμοί στην Ελλάδα, Τόπος, 11/1996, σελ. 40. Στην κατεύθυνση αυτή *ιδ.* το έργο Η οικονομία των οικοσυστημάτων και της βιοποικιλότητας (The Economics of Ecosystems and Biodiversity - TEEB), το οποίο εκπονήθηκε υπό την αιγίδα του Ο.Η.Ε. και με τη συγχρηματοδότηση της Ε.Ε. και πολλών Κρατών. Το έργο αυτό αναδεικνύει τα οικονομικά οφέλη της βιοποικιλότητας αλλά και το οικονομικό κόστος από την απώλεια της βιοποικιλότητας και την υποβάθμιση των φυσικών οικοσυστημάτων: TEEB (2010), The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB, <https://teebweb.org/publications/teeb-for/synthesis/>

⁵⁷¹ Η. Ζάχου - Σ. Πολύζος - Τ. Πνευματικός, Συγκριτική ανάλυση μεθόδων αποτίμησης αξίας του περιβάλλοντος: εφαρμογή στη Λίμνη Ν. Πλαστήρα, 1^ο Περιβαλλοντικό Συνέδριο Θεσσαλίας, Σκιάθος, 8-10.09.2012, σελ. 2. Μ. Κουραντίδου - Β. Μπλιούμης, Επισκόπηση της CVM (Contingent Valuation Method) και εφαρμογή της σε μελέτες αξιολόγησης δασικών οικοσυστημάτων, 2011, σελ. 1.

⁵⁷² *Ιδ.* κατωτέρω, σελ. 335.

Η απουσία αγοραίας αξίας των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών επιδρά αναλόγως στα ζητήματα της γέννησης αξίωσης αποζημίωσης και περιεχομένου της αποζημίωσης σε περίπτωση προσβολής των αγαθών αυτών.

Σε περίπτωση παράνομης χρήσης και κάρπωσης, σύμφωνα με το άρθρο 115 παρ. 1 και παρ. 2 του από 11/12.11.1929 διατάγματος «περί διοικήσεως δημοσίων κτημάτων»⁵⁷³, το οποίο εφαρμόζεται και στην περίπτωση παράνομης κατάληψης κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών⁵⁷⁴, σε βάρος εκείνων που χωρίς συμβατική σχέση καρπώνονται ή κάνουν χρήση δημόσιων κτημάτων βεβαιώνεται αποζημίωση για το χρονικό διάστημα που έκαναν χρήση με την έκδοση πρωτοκόλλου, το οποίο κοινοποιείται σε αυτόν που παρανόμως καρπώνεται ή χρησιμοποιεί το ακίνητο. Ο νομοθέτης διακρίνει μεταξύ αφ' ενός της κατάληψης και κατοχής δημόσιου κτήματος προς το σκοπό απόκτησης δικαιώματος επί αυτού και αφ' ετέρου της απλής, χωρίς προηγούμενη συμφωνία με το Δημόσιο, χρήσης προς ίδιο όφελος και κάρπωσης δημόσιου κτήματος. Πρωτόκολλο αποζημίωσης χωρεί μόνο στη δεύτερη περίπτωση, προς απόδοση της ωφέλειας που προσεκτήθη χωρίς νόμιμη αιτία από την κάρπωση και χρήση του δημόσιου κτήματος, ενώ στην πρώτη περίπτωση, εφ' όσον δεν υφίσταται αξίωση προς απόδοση πλουτισμού, χωρεί μόνο πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής⁵⁷⁵. Ομοίως, σε περίπτωση παραχώρησης εκ μέρους του Δημοσίου ιδιωτικών δικαιωμάτων σε κοινόχρηστο περιβαλλοντικό αγαθό και παραβίασης των όρων της παραχώρησης από τον δικαιούχο της, το Δημόσιο δύναται να αξιώσει σε βάρος του παραχωρησιούχου αποζημίωση και απόδοση της τυχόν ωφέλειας που ο ίδιος

⁵⁷³ Όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 20 του Α.Ν. 1540/1938, το άρθρο 19 του Α.Ν. 1919/1939, το άρθρο 2 του Α.Ν. 1925/1951 και το άρθρο 5 παρ. 4 του Α.Ν. 263/1968

⁵⁷⁴ ΑΠ 894/2013, ΑΠ 591/2013.

⁵⁷⁵ Για την κατάληψη και κάρπωση αιγιαλού και παραλίας: ΑΠ 541/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 82, Εφ Λαρ. 392/2012.

απεκόμισε και κατά την οποία κατέστη αδικαιολογήτως πλουσιότερος σε βάρος της δημόσιας περιουσίας μέσω της παράνομης εκμετάλλευσης⁵⁷⁶.

Στην περίπτωση απατηλής αξίωσης κυριότητας επί κοινοχρήστων περιβαλλοντικών αγαθών, δεδομένου του απαράγραφτου χαρακτήρα των δικαιωμάτων του Δημοσίου⁵⁷⁷ αλλά και του κοινόχρηστου και εκτός συναλλαγής χαρακτήρα των εν λόγω πραγμάτων, ο οποίος τα καθιστά ανεπίδεκτα ιδιωτικής κυριότητας ακόμη και δια χρησικτησίας⁵⁷⁸, το Δημόσιο διατηρεί σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα κυριότητάς του που δεν δύναται να απολεσθεί. Προκειμένου περί πράξεων καταπάτησης που στρέφονται κατά ιδιωτικής έκτασης και εν τέλει δεν καταλήγουν στην απώλεια της κυριότητάς της από τον θιγόμενο δικαιούχο, γίνεται δεκτό ότι η βλάβη του τελευταίου συνίσταται όχι στην αξία της έκτασης, η κυριότητα της οποίας διατηρήθηκε, αλλά απλώς στη μείωση της αγοραίας αξίας της λόγω της αμφισβήτησης και στην εμπλοκή του δικαιούχου σε δικαστικούς αγώνες για την αναγνώριση της κυριότητάς του⁵⁷⁹. Ως εκ τούτου, προκειμένου περί κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών πρέπει να γίνει *mutatis mutandi* δεκτό ότι δεν χωρεί αξίωση αποζημίωσης που συνδέεται είτε με την κατά τα ανωτέρω αδύνατη απώλεια της κυριότητας του Δημοσίου είτε με τη μείωση της ανύπαρκτης «αγοραίας αξίας» των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών, επομένως εν προκειμένω η ζημία του Δημοσίου από την αμφισβήτηση της κυριότητάς του εξικνείται στο κόστος της τυχόν εμπλοκής του σε δικαστικούς αγώνες για την αναγνώριση της κυριότητάς του⁵⁸⁰.

⁵⁷⁶ ΑΠ 1223/2010, ΝοΒ 2011, σελ. 378.

⁵⁷⁷ ν. ΔΣΗ/1912 και ν.δ της 22.04/16.05.1926 «περί διοικητικής αποβολής από των κτημάτων Αεροπορικής Αμύνης». Με τα νομοθετήματα αυτά απαγορεύθηκε οποιαδήποτε παραγραφή των δικαιωμάτων του Δημοσίου επί των κτημάτων του.

⁵⁷⁸ ΑΠ 1206/1981, ΝοΒ 1982, σελ. 34, ΑΠ 227/1972, ΝοΒ 1972, σελ. 910.

⁵⁷⁹ ΑΠ 80/2011, ΝοΒ 2011, σελ. 1653.

⁵⁸⁰ ΑΠ (Συμβ.) 1003/1988, Ποιν. Χρον. ΛΗ', σελ. 975.

Σε περίπτωση περιβαλλοντικής βλάβης τυγχάνει εφαρμογής η διάταξη του άρθρου 29 του ν. 1650/1986 περί αποζημιωτικής ευθύνης εκείνου που προξένησε την υποβάθμιση του περιβάλλοντος, ενώ δικαιούχος της αποζημίωσης είναι το Δημόσιο, το οποίο βαρύνεται με τη δαπάνη αποκατάστασης της καταστροφής ή υποβάθμισης του κοινόχρηστου πράγματος⁵⁸¹.

4.3.3. Αξία και ποινική προστασία των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών

Τα κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά, όπως ήδη καταδείχθηκε, ως πράγματα εκτός συναλλαγής στερούνται περιουσιακού χαρακτήρα και αγοραίας αξίας, γεγονός που φαίνεται να αποκλείει την εφαρμογή επί των πραγμάτων αυτών των διατάξεων του Ποινικού Κώδικα για τα εγκλήματα κατά των περιουσιακών δικαιωμάτων και ειδικότερα των διατάξεων περί απάτης. Σύμφωνα με το άρθρο 386 Π.Κ., το αδίκημα της απάτης προϋποθέτει βλάβη «ξένης περιουσίας» και, όπως γίνεται δεκτό από τη νομολογία και τη θεωρία, η απάτη αποτελεί αδίκημα περιουσιακής μετατόπισης, ήτοι έγκλημα που στηρίζεται στην υλική αντιστοιχία μεταξύ του περιουσιακού οφέλους του δράστη και της περιουσιακής ζημίας του θύματος, της οποίας το περιουσιακό όφελος αποτελεί την ανάστροφη όψη⁵⁸². Ως εκ τούτου, δεν νοείται κατ' αρχήν απάτη σε βάρος του Δημοσίου προκειμένου περί κοινών τοις πάσι και κοινοχρήστων περιβαλλοντικών αγαθών, τα οποία είναι πράγματα εκτός συναλλαγής, ανεπίδεκτα ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων και στερούμενα περιουσιακής αξίας, πλην της περίπτωσης αναγνώρισης επί αυτών ιδιωτικών δικαιωμάτων τα οποία διαθέτουν περιουσιακό χαρακτήρα. Στην περίπτωση αυτή αντικείμενο αξιολόγησης και αποτίμησης σε χρήμα είναι η αξία του ιδιωτικού δικαιώματος που παραχωρήθηκε σε περιβαλλοντικό αγαθό και όχι το περιβαλλοντικό αγαθό *per se*.

⁵⁸¹ Π. Φίλιος, Ενοχικό δίκαιο, Ειδικό μέρος, 2009, σελ. 534.

⁵⁸² *ιδ.* Μ. Ρηγοπούλου, Καταχραστές του Δημοσίου, 2013, σε Σ. Παύλου - Θ. Σάμιος, Ειδικοί ποινικοί νόμοι, παρ. 48 και την εκεί αναλυτική θεωρία και νομολογία.

Για τον λόγο αυτό, η υπαγωγή των κοινόχρηστων και κοινών τοις πάσι περιβαλλοντικών αγαθών στις ποινικές διατάξεις περί εγκλημάτων κατά της περιουσίας είναι ασυμβίβαστη με τη νομική φύση τους. Στην κατεύθυνση αυτή, ο Άρειος Πάγος δέχεται ότι από την τεολογική ερμηνεία του Ποινικού Κώδικα προκύπτει ότι ο νομοθέτης ήθελε σε κάθε περίπτωση τον προσδιορισμό από τα δικαστήρια της αξίας του αντικειμένου του εγκλήματος κατά της ιδιοκτησίας με γνώμονα την αγοραία αξία, ήτοι την αντικειμενική αξία του πράγματος στις συναλλαγές κατά το χρόνο τελέσεως του εγκλήματος, χωρίς να λαμβάνονται υπ' όψιν άλλα κριτήρια και κυρίως η από διαθέσεως αξία που έχει υποκειμενικό χαρακτήρα⁵⁸³.

Εντούτοις, ο Άρειος Πάγος φαίνεται να δέχεται εξ ετέρου τη στοιχειοθέτηση ζημίας σε βάρος του Δημοσίου ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, η οποία θεμελιώνεται στην αντίστοιχη χρηματική αξία που αποδίδεται σε κοινόχρηστες εκτάσεις ανήκουσες στη δημόσια περιουσία του Δημοσίου και, συνακολούθως, την εφαρμογή των διατάξεων του Ποινικού Κώδικα περί απάτης καθώς και των επιβαρυντικών ρυθμίσεων του ν. 1608/1950. Ειδικότερα ως προς τα δημόσια δασικά οικοσυστήματα, και ενώ το άρθρο 280 παρ. 1 του Δασικού κώδικα προβλέπει ρητώς την ποινική τιμωρία όσων επιχειρούν πράξεις καταπάτησης ή αμφισβήτησης των δικαιωμάτων του Δημοσίου με κριτήριο την εξαιρετική σημασία του δασικού οικοσυστήματος λόγω της θέσης, της σύστασης ή της έκτασής του, η έννοια της «εξαιρετικής σημασίας» ερμηνεύεται ενίοτε εν όψει της «οικοπεδικής αξίας» του δημόσιου δασικού οικοσυστήματος⁵⁸⁴, ενώ έχει παρεμφερώς κριθεί ότι η περιουσιακή ζημία του Δημοσίου από την αμφισβήτηση της κυριότητάς του επί δημοσίου δάσους είναι αποτιμητή σε χρήμα και μπορεί να υπολογιστεί με βάση την «πραγματική οικοπεδική αξία» του⁵⁸⁵. Επίσης έχει γίνει δεκτή η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 280 του Δασικού κώδικα σε συρροή με τις διατάξεις του άρθρου 386 Π.Κ. περί απάτης και με εκείνες του ν. 1608/1950 προκειμένου περί

⁵⁸³ ΑΠ 340/2010, ΝοΒ 2010, σελ. 2077.

⁵⁸⁴ ΑΠ 1495/2005.

⁵⁸⁵ ΑΠ 25/2021.

δημοσίου δασικού οικοσυστήματος⁵⁸⁶. Ομοίως, για τον παράκτιο χώρο κρίθηκε ότι από την ψευδή εμφάνιση κοινόχρηστης ζώνης παραλίας ως ιδιωτικής απειλείται ζημία σε βάρος του Δημοσίου ζημία *«αντίστοιχη της αξίας της παραπάνω έκτασης που ανήκει στη δημόσια περιουσία του Δημοσίου»*⁵⁸⁷.

Οι παραπάνω νομολογιακές θέσεις αποσκοπούν αναντιλέκτως στην εφαρμογή της αυξημένης ποινικής προστασίας των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών, εντούτοις είναι ασυμβίβαστες με τον εκτός συναλλαγής χαρακτήρα των αγαθών αυτών και οδηγούν σε ανασφάλεια δικαίου, δημιουργώντας ζητήματα σύγκρουσης τόσο με ρητές νομοθετικές διατάξεις όσο και με την υπόλοιπη νομολογία, κυρίως των πολιτικών δικαστηρίων. Συγκεκριμένα, η απόδοση «αγοραίας αξίας» σε αγαθά που εκ του νόμου είναι κοινόχρηστα και ανήκουν στη δημόσια περιουσία του Κράτους, όπως η ζώνη παραλίας, είναι ασυμβίβαστη με τη νομική φύση τους ως πραγμάτων εκτός συναλλαγής. Ομοίως η αναγνώριση «οικοπεδικής αξίας» στα δημόσια δασικά οικοσυστήματα είναι ευθέως αντίθετη όχι μόνο στη διάταξη του άρθρου 280 παρ. 1 του Δασικού κώδικα, αλλά και πρωτίστως στη διάταξη του άρθρου 6 του ν. 998/1979, η οποία εφαρμόζεται ως ειδική για τον προσδιορισμό της αξίας των δασικών οικοσυστημάτων εν γένει⁵⁸⁸ και αποκλείει ρητώς τον υπολογισμό της αξίας δυνάμει οικοπεδικών στοιχείων, καθώς και στα άρθρα 24 και 117 παρ. 3 του Συντάγματος, που αποκλείουν τη μεταβολή προορισμού των δασικών και αναδασωτέων οικοσυστημάτων και εν προκειμένω την οικιστική τους αξιοποίηση. Εξ άλλου, η σύνδεση της (απειλούμενης) ζημίας του Δημοσίου με την «αξία» του δημόσιου εκτός συναλλαγής αγαθού είναι αντίθετη με τη ρηθείσα νομολογία σύμφωνα με την οποία αφ' ενός στην περίπτωση μη απώλειας της κυριότητας η βλάβη δεν δύναται να ανάγεται στην αξία της έκτασης, η κυριότητα

⁵⁸⁶ Συμβ. Εφ Αθ. 1495/1994, Υπεράσπιση 1994, σελ. 1354

⁵⁸⁷ Εφ Δωδ. (Συμβ.) 75/2008. Το βούλευμα αυτό αναιρέθηκε από τον Άρειο Πάγο όχι όμως για παραβίαση των διατάξεων περί του κοινόχρηστου και εκτός συναλλαγής χαρακτήρα της παραλίας: ΑΠ (Συμβ.) 1056/2009, ΝοΒ 2010, σελ. 187.

⁵⁸⁸ ΝΣΚ 487/2001.

της οποίας διατηρήθηκε, αφ' ετέρου η ζημία του Δημοσίου από την αμφισβήτηση της κυριότητάς του επί κοινοχρήστων εκτάσεων έγκειται αποκλειστικώς στο κόστος της τυχόν εμπλοκής του Δημοσίου σε δικαστικούς αγώνες λόγω της αμφισβήτησης των δικαιωμάτων του.

Οι παραπάνω συγκρούσεις διασπούν την ενότητα του νομικού καθεστώτος των δημοσίων περιβαλλοντικών αγαθών κυρίως ως προς την αστική και την ποινική διάσταση της έννοιας των πραγμάτων εκτός συναλλαγής, σε βάρος των συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων των πολιτών. Η αντιμετώπιση της υφιστάμενης νομικής αβεβαιότητας προϋποθέτει τη διαμόρφωση από τον νομοθέτη ενός ειδικού νομικού πλαισίου που θα προσδιορίζει ρητώς τα δημόσια κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά και θα καθορίζει ειδικώς το καθεστώς (ποινικής) προστασίας τους, απεξαρτώντας την προστασία αυτή από κάθε έννοια «περιουσιακής» αξίας των εν λόγω εκτός συναλλαγής αγαθών.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

ΚΥΡΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Οι έννοιες της Χωροταξίας και της Πολεοδομίας συμπλέκονται με την έννοια του Περιβάλλοντος από το άρθρο 24 του Συντάγματος για την προστασία του περιβάλλοντος. Η αλληλεξάρτηση μεταξύ των εννοιών αυτών είναι σχεδόν αυτονόητη, αφού η Χωροταξία και η Πολεοδομία έχουν ως αντικείμενο τη διαχείριση του χώρου, στον οποίο αναπτύσσεται τόσο το φυσικό όσο και το πολιτιστικό περιβάλλον.

Ταυτόχρονα, ο χώρος, στον οποίο αναπτύσσεται το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, αποτελεί αντικείμενο δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Τα δικαιώματα αυτά δύναται να προάγουν ή να συγκρούονται με τον χωρικό σχεδιασμό, ανάλογα με τον συνδυασμό παραμέτρων όπως ο δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας του δικαιώματος κυριότητας, η οικονομική – αναπτυξιακή ή περιβαλλοντική στόχευση του χωρικού σχεδιασμού, οι ιδιαιτερότητες του υπό σχεδιασμό χώρου.

Η ανάλυση των ειδικότερων σύνθετων αλληλεπιδράσεων μεταξύ του χωρικού σχεδιασμού, του περιβάλλοντος και της ιδιοκτησίας οδηγεί στη διάγνωση και αντιμετώπιση των συγκρούσεων μεταξύ τους αλλά και στην ανάδειξη των μεταξύ τους συνεργειών. Καθοριστική επίδραση στις αλληλεπιδράσεις αυτές ασκεί η αναγόρευση της χωροταξικής και πολεοδομικής λειτουργίας και της προστασίας του περιβάλλοντος σε δημοσίου συμφέροντος αποστολή του Κράτους από το άρθρο 24 του Συντάγματος. Τούτου έπεται ότι ο ρόλος της ιδιοκτησίας στην διαφύλαξη και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών

αγαθών συναρτάται και δέχεται την καθοριστική επιρροή της εφαρμογής των κανόνων δημοσίου δικαίου που αποσκοπούν στην εκτέλεση της επιβεβλημένης από το Σύνταγμα κρατικής αποστολής. Αυτοί οι κανόνες δημοσίου δικαίου, που συνθέτουν το δίκαιο του χωρικού σχεδιασμού και το δίκαιο του περιβάλλοντος, αφ' ενός συμβαδίζουν με τη φύση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας ως κοινωνικού δικαιώματος, αφ' ετέρου δεν μπορούν να αγνοούν τη φύση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας ως συνταγματικώς κατοχυρωμένου ατομικού δικαιώματος, σκιαγραφώντας έτσι και οριοθετώντας τον διττό ρόλο της ιδιοκτησίας στην κατεύθυνση αφ' ενός της διαφύλαξης και αφ' ετέρου της αξιοποίησης των περιβαλλοντικών αγαθών ως αντικείμενο του ρυθμιστικού του πεδίου.

Σε αυτό το πλαίσιο, η διερεύνηση του ρόλου της ιδιοκτησίας στην προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών μέσω της χωροταξικής και πολεοδομικής λειτουργίας και της περιβαλλοντικής προστασίας (Κεφάλαιο 1) άγει στον προσδιορισμό των υποχρεώσεων και εξουσιών των ιδιοκτητών που εκπληρώνουν τον διττό ρόλο της ιδιοκτησίας (Κεφάλαιο 2).

Κεφάλαιο 1

Προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών:

Η θέση της ιδιοκτησίας στην πολεοδομική και περιβαλλοντική νομοθεσία

1.1. Χώρος, Περιβάλλον και Ιδιοκτησία

1.1.1 Αλληλεξάρτηση της ρυθμιστικής αρμοδιότητας του Κράτους για τον χωρικό σχεδιασμό και την προστασία του περιβάλλοντος

Ο σχεδιασμός του χώρου (*planning*), ο οποίος περιλαμβάνει το σύνολο των κανόνων πολεοδομικού (οικιστικές περιοχές του αστικού, περιαστικού και εξωαστικού χώρου) και χωροταξικού (ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές, όπως είναι το επίπεδο της Περιφέρειας ή και ολόκληρης της Επικράτειας) σχεδιασμού⁵⁸⁹ από κοινού του χωρικού σχεδιασμού (*planning*), από τη φύση του υπερβαίνει μία στενά τεχνική διαδικασία, συναρτάται με πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές επιλογές και συνέπειες και στοχεύει στη διασφάλιση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης, στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής, στη δικαιότερη κατανομή των φυσικών πόρων, στην αντιμετώπιση των χωρικών ανισοτήτων, στη βιώσιμη χωρική ανάπτυξη, στην αξιοποίηση του χωρικού κεφαλαίου και δυναμικού κάθε περιοχής⁵⁹⁰. Αυτή η πολύπλοκη λειτουργία του χωρικού σχεδιασμού διαμορφώνεται υπό το φως του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος που επιβάλλει τη δημιουργία ενός οικιστικού περιβάλλοντος κατάλληλου για την

⁵⁸⁹ Σ. Ρίζος, Τι είναι η Χωροταξία, Ελ.Δνη, 1998, σελ. 253, Ν. Ρόζος, Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, 1994, σελ. 11 επ., Μ. Δεκλερής, Ο Δωδεκάδελτος του Περιβάλλοντος, 1996, σελ. 93 επ., Κ. Καρατσώλης, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Πολεοδομίας στην Ελλάδα και στην Κύπρο, 2020, σελ. 11.

⁵⁹⁰ Δ. Χριστοφίλοπουλος, Αστικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός – Προγραμματισμός: τεχνική διαδικασία ή κοινωνική επιστήμη, 1990, Κ. Καρατσώλης, όπ. π., σελ. 13. Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, 2019, σελ. 15, υποσ. 36 και οι εκεί βιβλιογραφικές παραπομπές.

ποιοτική διαβίωση των κατοίκων⁵⁹¹, δυνάμει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων, συναπτομένων προς τον σεβασμό του περιβάλλοντος, την ασφάλεια, την υγιεινή και αισθητική, αλλά και τη λειτουργικότητα των πόλεων και οικισμών⁵⁹², δηλαδή ορθολογικό σχεδιασμό σύμφωνα με την ιδιομορφία, τη φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής⁵⁹³.

Παράλληλα, ο συνταγματικός σκοπός της περιβαλλοντικής προστασίας επιδιώκεται από το Κράτος, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 1650/1986, μέσω της καθιέρωσης κριτηρίων και μηχανισμών, ώστε ο άνθρωπος ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου να ζει σε υψηλής ποιότητας περιβάλλον, μέσα στο οποίο να προστατεύεται η υγεία του και να ευνοείται η ανάπτυξη της προσωπικότητάς του⁵⁹⁴.

Κατά συνέπεια, ο σεβασμός του περιβάλλοντος, συναρτώμενος με την ποιότητα του επίπεδου διαβίωσης αποτελεί αντικειμενικό κριτήριο και στόχο του χωρικού σχεδιασμού και, αντιστρόφως, η εξασφάλιση υψηλής ποιότητας όρων διαβίωσης των κατοίκων αποτελεί στόχο της περιβαλλοντικής προστασίας, επομένως η υποχρέωση του Κράτους για τον χωρικό σχεδιασμό και για την προστασία του περιβάλλοντος είναι αλληλεξαρτώμενες, έτσι ώστε να μην νοείται η προστασία του περιβάλλοντος χωρίς τον χωρικό σχεδιασμό και αντιστρόφως⁵⁹⁵. Κατά την ίδια έννοια κρίνεται ότι σύμφωνα με το άρθρο 24 του Συντάγματος «έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία το οικιστικό, φυσικό και πολιτιστικό

⁵⁹¹ Γ. Γιαννακούρου, όπ. π., σελ. 20, ΣτΕ 1121/2018, ΝοΒ 2018, σελ. 1332, ΣτΕ 963/2015, Περ.Δικ. 2015, σελ. 500, Ολ ΣτΕ 1528/2003, Αρμ. 2003, σελ. 1346.

⁵⁹² ΣτΕ 873/2019, Ολ ΣτΕ 1970/2012, Ε.Δ.Δ.Δ. 2012, σελ. 644, Ολ ΣτΕ 123/2007, Αρμ. 2007, σελ. 763.

⁵⁹³ ΣτΕ 1121/2018, ΝοΒ 2018, σελ. 1332, Ολ ΣτΕ 1119/2014, Ε.Δ.Δ.Δ. 2014, σελ. 581, Ολ ΣτΕ 694/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 1061.

⁵⁹⁴ Ολ ΣτΕ 1264/2005, Ε.Δ.Δ.Δ. 2005, σελ. 566, ΣτΕ 1718/2012, ΝοΒ 2012, σελ. 1020.

⁵⁹⁵ Γλ. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, 2022, σελ. 233, ΣτΕ 670/2020, , Ε.Δ.Δ.Δ. 2020, σελ. 450, ΣτΕ 5168/1997.

περιβάλλον, από το οποίο εξαρτάται η ποιότητα ζωής και η υγεία των κατοίκων των πόλεων και των οικισμών»⁵⁹⁶.

Βεβαίως, η αναγκαστική αλληλεξάρτηση μεταξύ του χωρικού σχεδιασμού και της προστασίας του περιβάλλοντος δεν οδηγεί σε ταύτιση ή σύγχυση των οικείων κανόνων δικαίου, οι οποίοι διατηρούν την ταυτότητά τους στο πλαίσιο του αυτοτελούς ρυθμιστικού πλαισίου που το Κράτος υιοθετεί ξεχωριστά για τον σχεδιασμό του χώρου και για την προστασία του περιβάλλοντος.

Σε συνέχεια της πρώτης νομοθετικής απόπειρας εφαρμογής της συνταγματικής επιταγής για τη χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας με τον ν. 360/1976 «περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος» η ιστορική εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου για τον χωρικό σχεδιασμό⁵⁹⁷ κατέληξε στον ν. 4447/2016⁵⁹⁸, ο οποίος, με τις πρόσφατες τροποποιήσεις του⁵⁹⁹, θέτει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, με το οποίο σκοπείται η ενοποίηση του χωροταξικού με τον

⁵⁹⁶ Ολ ΣτΕ 1528/2003, Αρμ. 2003, σελ. 1346, Ολ ΣτΕ 27/2014, Ε.Δ.Δ.Δ. 2014, σελ. 426. Για την τήρηση των συνταγματικών κριτηρίων επιβάλλεται η λήψη μέτρων που συντελούν στην αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος προς τον σκοπό της βελτίωσης της ποιότητας της ζωής και πάντως απαγορεύεται η λήψη μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωσή του, κανόνας που περιγράφεται ως «πολεοδομικό κεκτημένο» (Ολ ΣτΕ 10/1988, ΝοΒ 1988, σελ. 807, ΣτΕ 4314/1990, Ολ ΣτΕ 2173/2002, ΝοΒ 2003, σελ. 554.) και αποτελεί ειδικότερη έκφανση του «περιβαλλοντικού κεκτημένου» (Ιδ. Κ. Μενουδάκος, Προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση 1997, σελ. 9 επ. Ι. Παπαγρηγορίου, Πολεοδομία (εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική), 2007, σελ.131).

⁵⁹⁷ Για την αναλυτική ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου *ιδ.* Γ. Γιαννακούρου, *όπ. π.*, σελ. 51 επ., Κ. Λαλένης - Σ. Βεζυριαννίδου, Ο Χωρικός Σχεδιασμός και οι Συναφείς Απόπειρες Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα την Εποχή της Οικονομικής Κρίσης: αξιολόγηση αναγκαιότητας και Αποτελεσμάτων, *Αειχώρος*, 31/2020, σελ. 99 επ., Δ. Οικονόμου, Η σχέση των επιπέδων και των βαθμίδων του πολεοδομικού σχεδιασμού, *Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.)*, 09/2007, https://nomosphysis.org.gr/11063/i-sxesi-ton-epipedon-kai-ton-bathmidon-tou-poleodomikou-sxediasmou-septembrios-2007/#_ftnref1, Α. Παπαπετρόπουλος, Η νομολογιακή διαμόρφωση της έννοιας του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού, *Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.)*, 03/2015, https://nomosphysis.org.gr/9404/i-nomologiaki-diamorfosi-tis-ennoias-tou-euruterou-xorotaksikou-sxediasmou-martios-2005/#_ftnref33

⁵⁹⁸ ΦΕΚ Α' 241/2016.

⁵⁹⁹ Με τους ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α' 92/2020), 4759/2020 (ΦΕΚ Α' 245/2020) και 4876/2021 (ΦΕΚ Α' 251/2021).

πολεοδομικό σχεδιασμό σε ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, η επιτάχυνση των διαδικασιών του σχεδιασμού και η απλούστευση των διαδικασιών⁶⁰⁰. Ο ν. 4447/2016 διακρίνει τρία επίπεδα χωρικού σχεδιασμού, το εθνικό, το περιφερειακό και το τοπικό, και δύο κατηγορίες σχεδιασμού, τον χωροταξικό και τον πολεοδομικό⁶⁰¹. Ο χωροταξικός σχεδιασμός εκπονείται σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα και θέτει τους μεσοπρόθεσμους ή μακροπρόθεσμους στόχους της ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου καθώς και τις γενικές κατευθύνσεις και τις αναγκαίες ρυθμίσεις για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών άσκησης παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των περιοχών προστασίας⁶⁰². Ο πολεοδομικός σχεδιασμός περιλαμβάνει τα σχέδια τοπικής κλίμακας, που διακρίνονται στο πρώτο επίπεδο, που αφορά τα σχέδια για τη βιώσιμη χωρική ανάπτυξη και οργάνωση της εδαφικής περιφέρειας μιας ή περισσότερων Δημοτικών Ενοτήτων αλλά και τα ειδικά σχέδια που αφορούν έργα και προγράμματα ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων, και στο δεύτερο επίπεδο, που αφορά τα ρυμοτομικά σχέδια εφαρμογής που αποτελούν την εξειδίκευση και εφαρμογή των σχεδίων του πρώτου επιπέδου.

Το νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος, πέραν των ειδικών νομοθετημάτων που ρυθμίζουν τα ζητήματα της προστασίας, διαχείρισης και χρήσης των κατ' ιδίαν περιβαλλοντικών αγαθών ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους (δασική νομοθεσία, νομοθεσία για τα παράκτια οικοσυστήματα, αρχαιολογική νομοθεσία κ.λπ.), καθορίζεται από τον ν. 1650/1986 «για την προστασία του περιβάλλοντος»⁶⁰³, ο οποίος, όπως έχει

⁶⁰⁰ Κ. Λαλένης - Σ. Βεζυριαννίδου, όπ. π., σελ. 94.

⁶⁰¹ Στην αρχική μορφή του το άρθρο 1 του ν. 4447/2016 διέκρινε τον «στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό» (χωροταξικός) από τον «ρυθμιστικό πολεοδομικό σχεδιασμό» (πολεοδομικός). Μετά την τροποποίησή του από το άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 4759/2020, το άρθρο 1 του ν. 4447/2016 διακρίνει μεταξύ του Χωροταξικού και του Πολεοδομικού σχεδιασμού, ωστόσο εξακολουθεί να προβλέπεται ότι ο Χωροταξικός σχεδιασμός είναι κυρίως στρατηγικού χαρακτήρα, περιλαμβάνοντας πρωτίστως κατευθύνσεις και, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις.

⁶⁰² Κ. Λαλένης - Σ. Βεζυριαννίδου, όπ. π., σελ. 107.

⁶⁰³ ΦΕΚ Α' 160/1986.

τροποποιηθεί και ισχύει, καθορίζει τους στόχους και τις βασικές έννοιες της προστασίας του περιβάλλοντος, καθορίζει τα μέτρα προστασίας από τη ρύπανση, τα μέτρα πρόληψης δυσμενών επιπτώσεων στο περιβάλλον από έργα και δραστηριότητες και τα μέτρα προστασίας της φύσης και του τοπίου με δυνατότητα διαβάθμισης περιοχών ανάλογα με τον βαθμό της απαιτούμενης προστασίας τους.

Ειδικότερα, ως προς την περιβαλλοντική αδειοδότηση, το άρθρο 3 του ν. 1650/1986 όπως ισχύει⁶⁰⁴ ορίζει ότι τα έργα και οι δραστηριότητες του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, των οποίων η κατασκευή ή λειτουργία δύναται να έχει επιπτώσεις στο περιβάλλον, κατατάσσονται σε δύο κατηγορίες. Η κατηγορία «Α» περιλαμβάνει τα έργα τα οποία ενδέχεται να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και για τα οποία απαιτείται η διεξαγωγή Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Μ.Π.Ε.) και η έκδοση Απόφασης Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (Α.Ε.Π.Ο.), με την οποία επιβάλλονται ειδικές προϋποθέσεις, όροι, περιορισμοί και διαφοροποιήσεις για την πραγματοποίηση του έργου ή της δραστηριότητας καθώς και τυχόν αναγκαία επανορθωτικά ή προληπτικά ή και αντισταθμιστικά μέτρα για την περιβαλλοντική επιβάρυνση. Τα έργα που ενδέχεται να προκαλέσουν πολύ σημαντικές επιπτώσεις υπάγονται στην υποκατηγορία Α1, ενώ εκείνα που ενδέχεται να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις, στην υποκατηγορία Α2. Η κατηγορία «Β» περιλαμβάνει έργα που χαρακτηρίζονται από τοπικές και μη σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και υπόκεινται μόνο σε γενικές προδιαγραφές, όρους και περιορισμούς, δεν ακολουθούν τη διαδικασία εκπόνησης Μ.Π.Ε. αλλά υπόκεινται σε Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (Π.Π.Δ.).

Κατά συνέπεια, η νομοθεσία του χωρικού σχεδιασμού και η περιβαλλοντική νομοθεσία διακρίνονται τόσο ως εκ του διαφορετικού

⁶⁰⁴ Το άρθρο 3 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του νόμου 4014/2011 (ΦΕΚ Α' 209/21.9.2011), σύμφωνα με το άρθρο 31 παρ. 1 του ίδιου νόμου.

ρυθμιστικού αντικειμένου τους όσο και ως εκ της συστηματικής ένταξης των οικείων κανόνων σε διαφορετικά νομοθετήματα, όμως οι ουσιαστικές ρυθμίσεις τους αλληλεξαρτώνται, αλληλοεπιδρούν και αλληλοσυμπληρώνονται, κατ' εφαρμογή της κατά τα ανωτέρω συνταγματικής εννοιολογικής συνάφειας των σκοπών του χωρικού σχεδιασμού και της περιβαλλοντικής προστασίας. Τέτοιες αλληλεπιδράσεις συνιστούν ενδεικτικώς η αρχικώς προβλεφθείσα διαδικασία προέγκρισης χωροθέτησης, και ακολούθως προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης και πλέον προκαταρκτικού προσδιορισμού περιβαλλοντικών απαιτήσεων έργων και δραστηριοτήτων στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, οι οποίες επιβλήθηκαν από την περιβαλλοντική νομοθεσία λόγω της απουσίας ολοκληρωμένου εθνικού και περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού⁶⁰⁵, οι περιορισμοί δόμησης και χρήσης γης χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος⁶⁰⁶, η υπαγωγή των περιοχών οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (Π.Ο.Α.Π.Δ.) στους κανόνες περιβαλλοντικής αδειοδότησης αλλά εν ταυτώ στις κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού και σε διαδικασία πολεοδομικής μελέτης⁶⁰⁷, οι κανόνες της πολεοδομικής νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος⁶⁰⁸. Ιδιαίτερος, ο άρρηκτος δεσμός των ρυθμίσεων της χωροταξικής/πολεοδομικής και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας κατά την εφαρμογή τους αναδεικνύεται στο πλαίσιο του σεβασμού του θεμελιώδους κανόνα της βιώσιμης ανάπτυξης, που επιβάλλει τη σύνδεση της οικιστικής ανάπτυξης με τη διατήρηση του ανθρωπογενούς και του φυσικού περιβάλλοντος τους και την προστασία της φέρουσας ικανότητας⁶⁰⁹ κυρίως των ευαίσθητων οικοσυστημάτων, όπως

⁶⁰⁵ Γλ. Σιούτη, όπ. π., σελ. 251.

⁶⁰⁶ Γλ. Σιούτη, όπ. π., σελ. 200επ.

⁶⁰⁷ Άρθρο 24 του ν. 1650/1986.

⁶⁰⁸ π.χ. τα άρθρα 183 έως 193 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, οι διατάξεις του ν. 4447/2016 για την προστασία του τοπίου και της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς .

⁶⁰⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 64 παρ. 1 του ν. 4964/2022 (ΦΕΚ Α' 150/2022) φέρουσα ικανότητα ενός χωρικού συστήματος, νοούνται τα μέγιστα ανεκτά όρια επιβαρύνσεων ή και μεταβολών των συνθηκών που επικρατούν σε αυτό, πέραν των οποίων παύει να υπάρχει ισορροπία ανάμεσα στο φυσικό περιβάλλον,

είναι τα νησωτικά⁶¹⁰, για την προστασία των οποίων επιβάλλεται ειδικός χωροταξικός σχεδιασμός, που πρέπει να προβλέπει μορφές ήπιας ανάπτυξης, συμβατές με την αρχή της διατήρησης του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου τους⁶¹¹, αφού διαπιστωθεί η δυνατότητα λελογισμένης ανάπτυξης και τυχόν επέκτασης των ορίων τους με σεβασμό στη φυσιογνωμία τους⁶¹².

Η νομοθετική συνάρτηση της Χωροταξίας και της Πολεοδομίας με το Περιβάλλον συμβαδίζει με τη σύγχρονη προσέγγιση των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, οι οποίες όχι μόνο ενσωματώνουν και αναδεικνύουν τις αρχές της προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά περαιτέρω αντιμετωπίζονται ως δίαυλος επίτευξης του σκοπού της περιβαλλοντικής προστασίας μέσω εργαλείων, όπως οι κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού με γνώμονα την αειφόρο ανάπτυξη ή η οικολογική δόμηση, σκιαγραφώντας έτσι μία πραγματική περιβαλλοντική λειτουργία της χωροταξίας και της πολεοδομίας⁶¹³. Έτσι, η ανάδειξη του φυσικού και του πολιτιστικού

την οικονομία και την κοινωνία που διαβιεί σε αυτό, με αποτέλεσμα να προκαλούνται υπέρμετρες ή μη αναστρέψιμες φθορές στο φυσικό περιβάλλον και να ασκούνται αρνητικές πιέσεις στο ανθρωπογενές περιβάλλον και στην κοινωνία.

⁶¹⁰ Ολ ΣτΕ 3920/2010, Ολ ΣτΕ 3478/2000, Ελ.Δνη 2001, σελ. 1125, ΣτΕ 1856/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 952, ΣτΕ 1037/2022. Ο σεβασμός της φέρουσας ικανότητας των φυσικών οικοσυστημάτων και πόρων κρίνεται ως «αυτονόητη γενική κατεύθυνση σχεδιασμού»: ΣτΕ 291/2021.

⁶¹¹ ΣτΕ 3526/2017, 387/2014, ΝοΒ 2014, σελ. 1661.

⁶¹² ΣτΕ 1268/2019, 1712/1998, ΝοΒ 1999, σελ. 1634.

⁶¹³ Ιδ. Χ. Κοκκώσης - Η. Μπεριάτος, Χωρική Ανάπτυξη και Σχεδιασμός, Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός και Ολοκληρωμένη Διαχείριση Παράκτιων Περιοχών, Αειχώρος 23/2016, σελ. 4 επ., Α. Γουργιώτης - Γ. Τσιλιμίγκας, Μια νέα προσέγγιση για το χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα, Αιχώρος, 26/2016, σελ. 104 επ., Κ. Χριστιανόπουλος, όπ. π., σελ. 281 επ., Μ. Παπαγεωργίου - Μ. Γιαννούλα - Σ. Τελιανίδου, Ο ρόλος του χωροταξικού σχεδιασμού στη διαχείριση και προστασία της φυσικής κληρονομιάς, σε Η. Μπεριάτος - Μ. Παπαγεωργίου, Χωροταξία – Πολεοδομία – Περιβάλλον στον 21ο αιώνα: Ελλάδα – Μεσόγειος, Βόλος, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, 2010, σελ. 797 επ., Μ. Χονδρού-Καραβασίλη, Προς έναν αειφόρο σχεδιασμό του δομημένου περιβάλλοντος: οικολογική δόμηση, Αειχώρος, 1/2002, σελ. 128 επ., Λ. Τάτσης, Ποια η διαφορά ενός Χωροτάκτη-Πολεοδόμου από τις υπόλοιπες κατηγορίες μηχανικών και ποια η ιδιαίτερη συνεισφορά του στην αειφόρο ανάπτυξη της χώρας μας;, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), 04/2008, <https://nomosphysis.org.gr/11344/poia-i-diafora-enos-xorotakti-poleodomou-apo-tis-upoloipes-katigories-mixanikon-kai-poia-i-idiaiteri-suneisfora-tou-stin->

περιβάλλοντος εξαρτάται από την εξειδίκευση του χωροταξικού σχεδιασμού, ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εκάστοτε χωρικής ενότητας (παράκτια, ορεινή, ημιορεινή, πεδινή, νησιωτική)⁶¹⁴.

1.1.2 Ιδιοκτησία και κανόνες δημοσίου δικαίου για τον χωρικό σχεδιασμό και την προστασία του περιβάλλοντος

Ένα από τα κυριότερα κοινά στοιχεία του δικαίου του περιβάλλοντος και του χωροταξικού και πολεοδομικού δίκαιου έγκειται στους δημοσίου και αναγκαστικού δικαίου κανόνες τους, οι οποίοι αποσκοπούν στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος και δη στο πλαίσιο του συνταγματικού σκοπού της προστασίας του περιβάλλοντος, που αποτελεί ένα από τα πλέον σημαντικά πεδία του σύγχρονου κρατικού παρεμβατισμού⁶¹⁵.

Παράλληλα, η οικονομική δράση των ανθρώπων επηρεάζει το περιβάλλον και επηρεάζεται από αυτό, με αποτέλεσμα να καθιερύεται μία στενή σχέση μεταξύ των κανόνων που διέπουν το περιβάλλον και τον σχεδιασμό του χώρου και την οικονομική ανάπτυξη, με τις κοινωνικές απαιτήσεις της προστασίας του περιβάλλοντος σε συνδυασμό με τον ορθολογικό σχεδιασμό του χώρου και της οικονομικής ανάπτυξης να εμφανίζονται ως αντίρροπες και να καθίσταται αναγκαίος ο συγκερασμός τους⁶¹⁶.

Στο πλαίσιο αυτό κρίνεται ότι οι ενέργειες στις οποίες προβαίνει το Κράτος ασκώντας τη ρυθμιστική αρμοδιότητά του για την προστασία του περιβάλλοντος, ακόμη και ο συντακτικός νομοθέτης, οφείλει να σταθμίζει τις επιταγές του άρθρου 106 του Συντάγματος και άλλους παράγοντες αναγόμενους στο

[aeiforo-anaptuksi-tis-xoras-mas-aprilios-2008/](#). Α. Παπαπετρόπουλος, Η διαμόρφωση, η λειτουργία και οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της κρατικής οικιστικής πολιτικής, Περ.Δικ. 2005, σελ. 244επ.

⁶¹⁴ Κ. Χριστιανόπουλος, όπ. π., σελ. 299.

⁶¹⁵ Γλ. Σιούτη, όπ. π., σελ. 5. Γ. Γιαννακούρου, όπ. π., σελ. 7.

⁶¹⁶ Α. Τάχος, Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος, 2006, σελ. 19, Γλ. Σιούτη, όπ. π., σελ. 6, Γ. Γιαννακούρου, όπ. π., σελ. 14.

γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, όπως είναι εκείνοι που σχετίζονται με τους σκοπούς της οικονομικής ανάπτυξης και της αξιοποίησης του εθνικού πλούτου⁶¹⁷. Ομοίως, η Διοίκηση κατά την άσκηση των σχετικών με την προστασία του περιβάλλοντος αρμοδιοτήτων της πρέπει να σταθμίζει και άλλους παράγοντες δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι μάλιστα περιλαμβάνονται στους σκοπούς του ν. 1650/1986, όπως η ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης και η προώθηση της ισόρροπης ανάπτυξης του εθνικού χώρου⁶¹⁸.

Εξ άλλου, η διάταξη του άρθρου 106 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία επιτάσσει την οικονομική ανάπτυξη, διασταυρώνεται με την διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 24, η οποία *«αναφέρεται προφανώς στην κατανομή στο χώρο των δραστηριοτήτων που, είτε εγκυμονούν κινδύνους για το περιβάλλον είτε το παραβιάζουν είτε, πάντως, δρουν ανταγωνιστικά προς αυτό. Πρόκειται για έργα και δραστηριότητες που κατατείνουν στην οικονομική ανάπτυξη του άρθρου 106, οι οποίες, όμως, πρέπει, κατά συνταγματική επιταγή, να διαταχθούν στο χώρο κατά τρόπο ορθολογικό, συμβατό, δηλαδή, με τους κανόνες της επιστήμης»*, έτσι ώστε *«οι εν λόγω συνταγματικές διατάξεις συμπλέκονται μεταξύ τους σε αδιάσπαστο σύνολο, κατά τρόπο που τις καθιστά αλληλένδετες και συμπληρωματικές, αφού και το άρθρο 24 προβλέπει και ρυθμίζει και την οικονομική ανάπτυξη του άρθρου 106, το δε άρθρο 106 έχει, κατά την έννοιά του, ως όριο την προστασία του περιβάλλοντος κατά το άρθρο 24»*⁶¹⁹. Ως εκ τούτου, η σύγχρονη συνταγματική θεώρηση συμπλέκει, σε ένα αδιάσπαστο σύνολο, την προστασία του περιβάλλοντος με τον χωρικό σχεδιασμό και την οικονομική ανάπτυξη, η οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την έγγεια ιδιοκτησία.

Εξ άλλου, το άρθρο 24 του Συντάγματος συναρτά την εκπλήρωση της χωροταξικής και πολεοδομικής αποστολής του Κράτους με την υποχρέωση

⁶¹⁷ ΣτΕ 551/2015, 1492/2013, Ε.Α.Δ.Α. 2013, σελ. 721.

⁶¹⁸ ΣτΕ 1340/2007, 978/2005.

⁶¹⁹ Χ. Ντουχάνης, Οι συνταγματικές επιταγές της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανάπτυξης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Δι.Δικ. 2021, σελ. 189 επ.

σύνταξης Εθνικού Κτηματολογίου. Με αυτό τον τρόπο αναγνωρίζεται η κεφαλαιώδης σημασία της ιδιοκτησίας για την επίτευξη των σκοπών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, αφού οι διαδικασίες του Εθνικού Κτηματολογίου αφορούν τη συστηματική και πλήρη καταγραφή όλων των στοιχείων που αναφέρονται σε ιδιοκτησιακά και λοιπά εμπράγματα δικαιώματα καθώς και των πληροφοριών που αποτελούν *«μέσο για την επιδίωξη ιδίως σκοπών ορθολογικής οργάνωσης και ανάπτυξης της Χώρας»*⁶²⁰, ενώ το Εθνικό Κτηματολόγιο συναρτάται άμεσα και με τον σχεδιασμό της προστασίας του περιβάλλοντος⁶²¹.

Σε κάθε περίπτωση, ο ρόλος της ιδιοκτησίας δέχεται τη καθοριστική επιρροή της ρυθμιστικής αρμοδιότητας του Κράτους, όπως αυτή ασκείται με τους δημοσίου και αναγκαστικού δικαίου κανόνες του δικαίου του περιβάλλοντος και του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου⁶²², με αποτέλεσμα ο ρόλος αυτός να αποκτά μία διαφορετική διάσταση από εκείνη του ιδιωτικού δικαιώματος κυριότητας όπως προσεγγίζεται κατά το ιδιωτικό δίκαιο από τον Αστικό Κώδικα.

1.2. Προστασία και αξιοποίηση του χώρου και των περιβαλλοντικών αγαθών

1.2.1. Η επιρροή της διττής φύσης της Ιδιοκτησίας

⁶²⁰ *Ιδ.* άρθρο 2 και άρθρο 1 παρ. 2 αντιστοίχως των εκτελεστικών της συνταγματικής διάταξης ν. 2308/1995 (ΦΕΚ Α' 114/1995) και 2664/1998 (ΦΕΚ Α' 275/1998).

⁶²¹ Η ορθολογική οργάνωση και ανάπτυξη της Χώρας γίνεται βάσει αξιόπιστων πληροφοριών, ως προς τα γεωχωρικά δεδομένα και τις χρήσεις γης, ενώ ειδικότερα το Εθνικό Κτηματολόγιο επιτρέπει τη χάραξη και εφαρμογή πολιτικής γης, αγροτικής πολιτικής, αναπτυξιακού σχεδιασμού σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο καθώς και σχεδιασμού για την προστασία του περιβάλλοντος, των φυσικών πόρων και των ευαίσθητων οικοσυστημάτων. Η επίτευξη των εν λόγω συνταγματικών σκοπών προϋποθέτει αφ' ενός την καταγραφή των δικαιωμάτων της έγγειας ιδιοκτησίας προς διασφάλιση της δημόσιας πίστης και κατοχύρωση της ασφάλειας των συναλλαγών και, αφ' ετέρου, την πλήρη καταγραφή, ανάδειξη και αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας: ΣτΕ 2236/2018, ΝοΒ 2019, σελ. 151, ΣτΕ 805/2016, ΝοΒ 2016, σελ. 1515

⁶²² Αυτό καθίσταται σαφές ήδη από τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 3, 4 και 6, οι οποίες προβλέπουν ρητώς τον περιορισμό των ιδιωτικών δικαιωμάτων ιδιοκτησίας για την πολεοδομική ενεργοποίηση των οικιστικών περιοχών και για την προστασία των στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Τα άρθρα 973 και 1000 του Αστικού Κώδικα περιγράφουν την κυριότητα ως το δικαίωμα άμεσης και απόλυτης εξουσίας πάνω στο πράγμα, το οποίο μπορεί να διαθέτει ελευθέρως σύμφωνα με τα ιδιωτικά συμφέροντά του, στο μέτρο που η εξουσία του αυτή δεν προσκρούει στον νόμο. Τούτου έπεται ότι το εύρος των ατομικών εξουσιών του κυρίου εξαρτάται ευθέως από τον κρατικό παρεμβατισμό και δη από την άσκηση από το κράτος της ρυθμιστικής του αρμοδιότητας για τον σχεδιασμό του χώρου και την προστασία του περιβάλλοντος.

Έτσι, το γεγονός ότι το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού παρουσίαζε κατά το παρελθόν διαχρονικώς ισχνή ρυθμιστική διάσταση και έλλειψη ομοιομορφίας και συνοχής⁶²³, σε αντίθεση με άλλα ευρωπαϊκά συστήματα (βρετανικό, ναπολεόντειο, γερμανικό, σκανδιναβικό) που στηρίζονται παραδοσιακά στον υψηλό βαθμό δημοσίου ελέγχου του χώρου⁶²⁴, σε συνδυασμό με την ανάγκη χρήσης της οικοδομής για την κάλυψη των αυξανόμενων στεγαστικών αναγκών λόγω αστυφιλίας στεγαστικών αναγκών αλλά και των αναγκών δημιουργίας βιομηχανικών κτηρίων⁶²⁵ οδήγησαν στην επικράτηση διαφόρων πρακτικών. Πρόκειται για πρακτικές όπως η αντιπαροχή, η αύξηση των συντελεστών δόμησης, η ανοχή στη δημιουργία ιδιωτικών σχεδίων, η αυθαίρετη δόμηση και η εκ των υστέρων νομιμοποίηση των υφιστάμενων καταστάσεων, που οδήγησαν στην υποβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος και του βιοτικού επιπέδου στον αστικό χώρο⁶²⁶. Με τα παραπάνω χαρακτηριστικά, η διαχρονική πολιτική γης στη χώρα μας οδήγησε στον κατακερματισμό της γης και ευνόησε την εξάπλωση της μικρής έγγειας ιδιοκτησίας, σε αντίθεση με τις χώρες στις

⁶²³ Δ. Οικονόμου, Η σχέση των επιπέδων και των βαθμίδων του πολεοδομικού σχεδιασμού, όπ. π., σελ. 4, Κ. Χριστιανόπουλος, όπ. π., σελ. 281.

⁶²⁴ Δ. Οικονόμου, Σύστημα χωρικού σχεδιασμού: η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 2000, σελ. 4 επ., P. Newman – A. Thornley, Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects, 1996, σελ. 30 επ.

⁶²⁵ Π. Γετίμης – Δ. Οικονόμου, Νέες γεωγραφικές ανισότητες και χωρικές πολιτικές στην Ελλάδα, 1992, σελ. 597, Γ. Πυργιώτης, Η ρύθμιση του χώρου στην Ελλάδα, Αρχιτεκτονικά Θέματα, Μία σύντομη ιστορική επισκόπηση, Τ. 11, 1977, σελ. 140.

⁶²⁶ Κ. Χριστιανόπουλος, όπ. π., σελ. 281-282.

οποίες η έγγεια ιδιοκτησία παρουσιάζει μεγάλη κλίμακα (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο, Δανία)⁶²⁷.

Εκ των ανωτέρω σκιαγραφείται μία διαχρονική έλλειψη κρατικού σχεδιασμού, που υποκαταστάθηκε από την ιδιωτική πρωτοβουλία, η οποία λειτουργούσε προς εξυπηρέτηση των συμφερόντων της ατομικής ιδιοκτησίας, συμβάλλοντας στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος και υπονομεύοντας τη δυνατότητα στρατηγικού σχεδιασμού για το μέλλον. Κατ' αυτόν τον τρόπο, διαπιστώνεται ότι ο απόλυτος χαρακτήρας της κυριότητας ως ατομικού δικαιώματος άγει στην ανεξέλεγκτη εκμετάλλευση του χώρου με γνώμονα το ιδιωτικό συμφέρον του κυρίου, σε βάρος του περιβάλλοντος και του ορθολογικού χωρικού σχεδιασμού.

Στον αντίποδα, όπως ήδη κατεδείχθη⁶²⁸, η φύση της ιδιοκτησίας ως κοινωνικού δικαιώματος δικαιολογεί ακόμη και την παραβίαση του πυρήνα των ατομικών εξουσιών της, εφ' όσον και στο μέτρο που αυτό είναι αναγκαίο για την προστασία του δικαιώματος στο περιβάλλον ή ακόμη και την πλήρη απώλειά της διά της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης για λόγους δημόσιας ωφέλειας. Εν προκειμένω, οι ατομικές εξουσίες που απορρέουν από την ιδιοκτησία αντιμετωπίζονται ως πρόσκομμα στον σχεδιασμό του χώρου και στην προστασία του περιβάλλοντος και ως εκ τούτου κάμπτονται ή παύονται πλήρως για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Κατά συνέπεια, οι δύο εκφάνσεις της ιδιοκτησίας ως ατομικού και ως κοινωνικού δικαιώματος παρίστανται ως αντίρροπες και ασύμβατες μεταξύ τους, με την άσκηση των ατομικών εξουσιών να αντιστρατεύεται το δημόσιο συμφέρον και αντιστρόφως με το δημόσιο συμφέρον να επιβάλλει τον περιορισμό ή την εξουδετέρωση των ατομικών εξουσιών. Εντούτοις, το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο, στο εθνικό και διεθνές επίπεδο, αντιμετωπίζει το ατομικό και το κοινωνικό

⁶²⁷ Δ. Οικονόμου, όπ. π., σελ. 13, Κ. Χριστιανόπουλος, όπ. π., σελ. 283.

⁶²⁸ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 114επ.

δικαίωμα ως αλληλεπιδραστικές δυνάμεις, προσδίδοντας στην ιδιοκτησία έναν ιδιαίτερο ρόλο στον σχεδιασμό του χώρου και στην προστασία του περιβάλλοντος, με τις ατομικές εξουσίες να συμβάλλουν δραστικά τόσο στην κατεύθυνση της προστασίας όσο και στην κατεύθυνση της ορθολογικής αξιοποίησης.

1.2.2. Ο διττός ρόλος της Ιδιοκτησίας στη σύγχρονη νομοθεσία για τον χωρικό σχεδιασμό και την προστασία του περιβάλλοντος

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1975 το άρθρο 24 εισήγαγε μία νέα αντίληψη για την προστασία του περιβάλλοντος και για τον χωρικό σχεδιασμό, στην κατεύθυνση της οποίας κινήθηκε. Σε αυτό το νέο πλαίσιο, καίτοι η ιδιωτική πρωτοβουλία και η εξυπηρέτηση της ατομικής ιδιοκτησίας συρρικνώνονται σε σχέση με το παρελθόν έναντι του κρατικού ελέγχου και του περιβαλλοντικού - κοινωνικού προσήμου της χωροταξικής αναδιάρθρωσης και της πολεοδομικής ανάπτυξης, η ιδιοκτησία εξακολουθεί να διαδραματίζει καίριο ρόλο, ο οποίος δεν αποδυναμώνεται αλλά μετασχηματίζεται, προσαρμοζόμενος στις ανάγκες των σύγχρονων κρατικών πολιτικών.

Ο χωρικός σχεδιασμός εξελίσσεται και διαρθρώνεται σύμφωνα με τις προτεραιότητες (αξίες και ανάγκες) της κοινωνίας σε κάθε χρονική περίοδο και εποχή, με μακροχρόνια προοπτική⁶²⁹, επομένως, παρά τον παρεμβατισμό του Κράτους, γίνεται σήμερα αντιληπτό ότι απαιτεί, και μάλιστα ολοένα και περισσότερο, ουσιαστικές συμμετοχικές διαδικασίες και διαδικασίες διαβουλεύσεων⁶³⁰, με τη διεύρυνση των παραγόντων που μετέχουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, και ιδιαίτερος με τη συμμετοχή του ευρύτερου κοινού⁶³¹. Μεταξύ αυτών, ιδιαίτερο

⁶²⁹ Χ. Κοκκώσης - Η. Μπεριάτος, όπ. π., σελ. 5.

⁶³⁰ Α. Γουργιώτης - Γ. Τσιλιμίγκας, όπ. π., σελ. 105.

⁶³¹ L. Albrechts, How to enhance creativity, diversity and sustainability in spatial planning? Strategic planning revisited σε M. Cerreta - G. Concilio - V. Monno, Making Strategies in Spatial Planning: Knowledge and Values, 2010, σελ. 6 επ.

ενδιαφέρον στη λήψη και υλοποίηση των αποφάσεων κατέχουν οι ιδιοκτήτες των ακινήτων του υπό σχεδιασμό χώρου⁶³².

Παράλληλα, η ιδιοκτησία, υπερβαίνοντας τον παραδοσιακό χαρακτήρα της ως ατομική εμπράγματη εξουσία, αντιμετωπίζεται από τη σύγχρονη έννομη τάξη, σε εθνικό επίπεδο όπως και διεθνώς, ως εξόχως κοινωνικό δικαίωμα, οι εξουσίες του οποίου προσαρμόζονται με γνώμονα το γενικό συμφέρον και, κατ' αυτή την έννοια, οι εξουσίες που απορρέουν από την ιδιοκτησία δύνανται να ασκούνται προς εξυπηρέτηση και διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος, που επίσης αποτελεί κατ' εξοχήν κοινωνικό δικαίωμα⁶³³. Κατά την έννοια αυτή τυγχάνουν προστασίας οι κοινωνικές εκφάνσεις της ιδιοκτησίας, με σκοπό τον περιορισμό της οικονομικής αξιοποίησης και της οικοπεδοποίησης της γης και την προστασία του πολεοδομικού κεκτημένου, μέσω των οποίων δημιουργούνται παράλληλα νέες οικονομικές αξίες που συνάπτονται προς τη διεύρυνση των δυνατοτήτων χρήσης και απόλαυσης της φύσης και του ζωτικού χώρου⁶³⁴. Στην κατεύθυνση αυτή κινούνται οι ρυθμίσεις που εξυπηρετούν ταυτόχρονα τον σκοπό της προστασίας και τον σκοπό της οικονομικής αξιοποίησης, με την ταυτόχρονη ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος και των συμφερόντων των ιδιοκτητών⁶³⁵.

⁶³² OECD, The Governance of Land Use, 2017, σελ. 5, <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/governance-of-land-use-policy-highlights.pdf>

⁶³³ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 127 επ.

⁶³⁴ *Ιδ.* την από 13.09.1994 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου του ν. 2242/1994, σελ. 5, https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=5a4e32d6-14d6-4f7a-9cd7-691a77175f87

⁶³⁵ Έτσι το άρθρο 62 του Δασικού Κώδικα (ν.δ 86/1969) προβλέπει ότι η δασοπονία ασκείται «*προς πληρεστέραν επίτευξιν των επιδιωκομένων και εδαφοποινικών σκοπών προς το συμφέρον του δασοκτήμονος και εδαφοκτήμονος, εν συνδυασμώ προς τας εξυπηρετούσας το εθνικόν συμφέρον δασοπολικιάς αξιώσεις, τόσον της αυξήσεως της δασικής παραγωγής και των εθνικών εκ των δασών ωφελειών, όσο και της δικαιότερας διανομής των εκ των δασών απολαμβανομένων δασικών οικονομικών αγαθών και ωφελειών μεταξύ όλων των τάξεων του Έθνους, δασικών παραγωγών και καταναλωτών*». Ομοίως, το άρθρο 13 του ν. 3498/2006 προβλέπει ότι η διαχείριση των φυσικών ιαματικών πόρων, η οποία περιλαμβάνει κάθε

Ο σύγχρονος «κοινωνικός» ρόλος της ιδιοκτησίας, ο οποίος έγκειται όχι στον αποκλεισμό των ατομικών εξουσιών χάριν του δημοσίου συμφέροντος αλλά στον συνδυασμό των στοχεύσεων του ατομικού και του κοινωνικού χαρακτήρα του δικαιώματος προς όφελος τόσο του κοινωνικού συνόλου όσο και του ιδιοκτήτη, αναδεικνύεται κατ' εξοχήν στο πλαίσιο της αξιοποίησης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας, αφού στην περίπτωση αυτή το Δημόσιο χρησιμοποιεί ως ιδιοκτήτης την ακίνητη περιουσία του αποσκοπώντας στην επίτευξη των σκοπών της χωροταξίας και της πολεοδομίας στο πλαίσιο της πολιτικής γης που αποφασίζει να εφαρμόσει σε συνδυασμό με τον σκοπό της οικονομικής αξιοποίησής της⁶³⁶.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, η ιδιοκτησία μετατρέπεται σε σημαντικό εργαλείο για την επίτευξη του συγκεκριμένου στον οποίο αποβλέπει το Σύνταγμα μεταξύ αφ' ενός του ορθολογικού χωρικού σχεδιασμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και αφ' ετέρου της οικονομικής ανάπτυξης, συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην προστασία του φυσικού, πολιτιστικού και οικιστικού περιβάλλοντος και στην αξιοποίηση του χώρου και των εν αυτό περιβαλλοντικών στοιχείων. Αυτή η λειτουργία της ιδιοκτησίας προάγεται και από την σχέση μεταξύ των κανόνων για την προστασία του περιβάλλοντος και των κανόνων για τον σχεδιασμό του χώρου η οποία εμπεριέχει το δίπολο της προστασίας και της αξιοποίησης των περιβαλλοντικών αγαθών μέσω της διαχείρισης του χώρου. Ειδικότερα, οι κανόνες διαχείρισης του χώρου επηρεάζουν καθοριστικά την προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών στο πεδίο της διαφύλαξης των οικολογικών και των πολιτιστικών αγαθών (π.χ. διατήρηση οικοσυστημάτων, συντήρηση μνημείων), σε αυτό της πρόληψης και αντιμετώπισης των επιπτώσεων των ανθρωπογενών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και οχλήσεων (π.χ. μόλυνση,

μορφής αξιοποίησή τους, λαμβάνει υπ' όψιν «την επάρκεια του διατιθέμενου φυσικού πόρου και πρέπει να εξασφαλίζει την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ή τις ιαματικές του ιδιότητες».

⁶³⁶ *Ιδ.* Α. Βιτοπούλου, Γ. Γεμεντζή, Α. Γιαννακού, Γ. Καυκαλάς, Α. Τασοπούλου, Βιώσιμες πόλεις, Προσαρμογή και ανθεκτικότητα σε περιόδους κρίσης, 2015, σελ. 185επ.

ηχορύπανση) και σε αυτό της πρόληψης και αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών ατυχημάτων, φυσικών κινδύνων και καταστροφών που προκαλούν καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (π.χ. πυρκαγιές, σεισμοί, πλημμύρες). Ταυτόχρονα, οι κανόνες διαχείρισης του χώρου επηρεάζουν καθοριστικά την αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών, τόσο υπό την έννοια της άσκησης οικονομικών – παραγωγικών δραστηριοτήτων που τελούν σε συνάφεια ή ασκούνται εντός ή πλησίον περιβαλλοντικών αγαθών όσο και υπό την έννοια της ανάδειξης των περιβαλλοντικών αγαθών, δηλαδή της βελτίωσης της (οιονεί) κοινοχρησίας τους με την αύξηση της προσβασιμότητας σε αυτά ή της απόληψης των ωφελειών τους για το κοινό (π.χ. φυσική πρόσβαση σε οικοσυστήματα και μνημεία, βελτίωση συνθηκών οπτικής πρόσβασης σε περιβαλλοντικά αγαθά, βελτίωση συνθηκών κυκλοφορίας αερίων μαζών από τα οικοσυστήματα προς τις οικιστικές περιοχές)⁶³⁷.

Κατά συνέπεια, οι κανόνες για την προστασία του περιβάλλοντος και για τον σχεδιασμό του χώρου δύνανται να επιβάλλουν μέτρα και περιορισμούς σε βάρος της ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας ή αξιοποίησης του χώρου, δύνανται όμως και να καταλείπουν στους ιδιοκτήτες τη δυνατότητα άσκησης των ατομικών τους εξουσιών κατά τρόπο που κατατείνει στην περιβαλλοντική προστασία ή στην ορθολογική και βιώσιμη οικονομική εκμετάλλευση της ακίνητης περιουσίας τους, με αποτέλεσμα οι ιδιοκτήτες, μέσω των εργαλείων που προβλέπονται από τον νόμο, να μετέχουν του διττού ρόλου της προστασίας και της αξιοποίησης είτε κατά τρόπο υποχρεωτικό, επιβαλλόμενο από κανόνες αναγκαστικού δικαίου, είτε οικειοθελή, εντός των ορίων που τίθενται από τους οικείους κανόνες.

⁶³⁷ Για τον ρόλο της Χωροταξίας στην προστασία και την αξιοποίηση του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος *ιδ.* Η Μπεριάτος - Μ. Παπαγεωργίου, Χωροταξικός και Περιβαλλοντικός Σχεδιασμός: Ανάπτυξη και Προστασία, Βόλος 2013, σελ. 7 επ. και 73 επ., Κ. Κουσούλης, Χωροταξικός σχεδιασμός και προστασία φυσικού περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση (ηλ. εκδ.) 10/2008, Κ. Χριστιανόπουλος, Χωροταξική και αναπτυξιακή θεώρηση για την προστασία και ανάδειξη του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, 2003, σελ. 266 επ. και κυρίως 298 επ., Π. Γαλάνης, Το συνταγματικό πλαίσιο του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού: Περιβαλλοντική προστασία, θεμελιώδεις αρχές σχεδιασμού και χρηστή διοίκηση, Περ.Δικ 2020, σελ. 574 επ.

Κεφάλαιο 2

Εργαλεία για τον χωρικό σχεδιασμό και την προστασία του περιβάλλοντος: Υποχρεώσεις και δικαιώματα των ιδιοκτητών

2.1. Καθορισμός των υποχρεώσεων και δικαιωμάτων των ιδιοκτητών

2.1.1 Γενικές παρατηρήσεις

Από την πλευρά της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ο ν. 1650/1986 αφ' ενός κατατάσσει τα έργα και τις δραστηριότητες του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ανάλογα με τις δυνητικές επιπτώσεις τους στο περιβάλλον, υπάγοντάς τα κατά περίπτωση στο οικείο καθεστώς περιβαλλοντικής αδειοδότησης, αφ' ετέρου προβλέπει τη δυνατότητα χαρακτηρισμού των περιοχών που παρουσιάζουν ενδιαφέρον από πλευράς βιοποικιλότητας μίας περιοχής ως προστατευόμενων περιοχών, τις οποίες, μετά τον χαρακτηρισμό τους, υπάγει στο κατά περίπτωση ειδικό καθεστώς προστασίας, διαχείρισης και αξιοποίησης. Κατ' αυτόν τον τρόπο ο ν. 1650/1986 εισάγει ένα γενικό πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος⁶³⁸ ανάλογα με το είδος της ανθρώπινης δραστηριότητας και την περιβαλλοντική αξία της εκάστοτε περιοχής, χωρίς να προβλέπει συγκεκριμένο ρόλο για την ιδιοκτησία στην προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών. Παρά ταύτα, το άρθρο 20 του ν. 1650/1986⁶³⁹, αναγνωρίζοντας ότι η εφαρμογή των προστατευτικών διατάξεων του νόμου δύναται να οδηγήσει σε περιορισμό των ατομικών εξουσιών που συναρτώνται με το δικαίωμα κυριότητας, προβλέπει ότι σε περίπτωση εξαιρετικά επαχθών περιορισμών, το Δημόσιο μπορεί να προβεί σε μέτρα αποκατάστασης της ζημίας των ιδιοκτητών

⁶³⁸ Ο ν. 1650/1986 χαρακτηρίζεται ως νόμος-πλαίσιο, περιλαμβάνοντας σημαντικό αριθμό εξουσιοδοτήσεων για την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων για την εφαρμογή του: Γλ. Σιούτη, όπ. π., σελ. 243.

⁶³⁹ Για την εφαρμογή της διάταξης αυτής ιδ. ανωτέρω, σελ. 146επ. 3.3.2

(ανταλλαγή ή παραχώρηση έκτασης του Δημοσίου, αποζημίωση, μεταφορά συντελεστή δόμησης) ή ακόμη στην αναγκαστική απαλλοτρίωση υπέρ του Δημοσίου για σκοπό δημόσιας ωφέλειας.

Παράλληλα με τον ν. 1650/1986, κάθε κατηγορία περιβαλλοντικών αγαθών διέπεται από ειδική νομοθεσία, η οποία καθορίζει το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τους κανόνες προστασίας, διαχείρισης και χρήσης ανάλογα με τα ειδικά χαρακτηριστικά της μορφολογίας και του προορισμού εκάστου αγαθού (δασική νομοθεσία, νομοθεσία του παράκτιου χώρου, αρχαιολογική νομοθεσία κ.λπ.). Οι κανόνες αυτοί κατά περίπτωση είτε επιβάλλουν υποχρεωτικούς για τους ιδιοκτήτες περιορισμούς των ατομικών εξουσιών τους, που συνίστανται είτε στην ανοχή της δράσης της δημόσιας εξουσίας⁶⁴⁰ είτε στην υποχρέωση ανάληψης δράσης από τον ιδιοκτήτη⁶⁴¹ και που δύναται να φθάσουν μέχρι την αναγκαστική απαλλοτρίωση⁶⁴², είτε κατοχυρώνουν το δικαίωμα του ιδιοκτήτη να αξιοποιήσει την περιουσία του, υπό τους όρους και προϋποθέσεις που επιβάλλονται για την προστασία του περιβάλλοντος⁶⁴³.

Σε αντίθεση με την περιβαλλοντική νομοθεσία, η οποία έχει «αμυντικό» χαρακτήρα⁶⁴⁴, στοχεύοντας στην προστασία του περιβάλλοντος από τις ανθρώπινες δραστηριότητες με τη λήψη των κατάλληλων μέτρων, μεταξύ των οποίων είναι η προσαρμογή της εμβέλειας και του τρόπου άσκησης των εμπραγμάτων δικαιωμάτων, η χωροταξική και πολεοδομική νομοθεσία έχει

⁶⁴⁰ Π.χ. το άρθρο 15 παρ. 2 του ν. 998/1979 για τη διάνοιξη προσωρινών δασικών οδών εντός ιδιωτικών δασών για τη μεταφορά δασικών προϊόντων.

⁶⁴¹ Π.χ. το άρθρο 16 παρ. 4 του ν. 998/1979 για την υποχρέωση εκτέλεσης από τους ιδιοκτήτες ιδιωτικών δασών των αναγκαίων τεχνικών προστατευτικών έργων.

⁶⁴² Π.χ. τα άρθρα 7 παρ. 2 και 10 παρ. 1 του ν. 2971/2001 και ήδη το άρθρο 5 παρ. 7 και 11 του ν. 5092/2024 για την αναγκαστική απαλλοτρίωση των ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων στις ζώνες αιγιαλού και παραλίας.

⁶⁴³ Π.χ. το άρθρο 45 παρ. 2 του ν. 998/1979, σύμφωνα με το οποίο οι δραστηριότητες που συνιστούν επιτρεπτή επέμβαση στα δάση ασκούνται από τον ιδιοκτήτη ή με την έγγραφη συναίνεσή του.

⁶⁴⁴ Γλ. Σιούτη, όπ. π., σελ. 33-34.

«παρεμβατικό» χαρακτήρα, στοχεύοντας στον σχεδιασμό του χώρου, ο οποίος υλοποιείται με την εφαρμογή των κρατικών πολιτικών γης χάρη στα προνόμια δημόσιας εξουσίας με τα οποία το δημόσιο δίκαιο εξοπλίζει τους φορείς της κρατικής εξουσίας αλλά και με τη ρύθμιση των προϋποθέσεων αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας μέσω θεσμών του ιδιωτικού δικαίου⁶⁴⁵.

2.2.2. Νομοθετικά εργαλεία

Ο νομοθέτης θεσμοθετεί συγκεκριμένους μηχανισμούς για τον σχεδιασμό του χώρου και την προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών, η εφαρμογή των οποίων προϋποθέτει τη συμμετοχή, οικειοθελή ή υποχρεωτική, των ιδιοκτητών των οικείων εκτάσεων. Τα νομοθετικά εργαλεία, ανάλογα με τον ειδικότερο σκοπό που εξυπηρετούν, δημιουργούν υποχρεώσεις για τους ιδιοκτήτες, προάγουν την άσκηση των ατομικών εξουσιών τους, ενώ συχνά στηρίζονται σε έναν συνδυασμό υποχρεώσεων και δικαιωμάτων των ιδιοκτητών.

⁶⁴⁵ Γ. Γιαννακούρου, όπ. π., σελ. 8. Στο Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης προβλέπεται ρητώς η «Καθιέρωση μηχανισμών χωρικής αναδιάταξης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος για χωροταξικούς σκοπούς και σκοπούς προστασίας περιβάλλοντος, κατά προτίμηση εντός οικιστικών περιοχών, με παράλληλη διαχείριση των εκτάσεων του Δημοσίου» (υπ' αριθμ. 6876/4871/2008 Απόφαση της Βουλής των Ελλήνων, ΦΕΚ Α' 128/2008, σελ. 2299). Ομοίως, στο Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό προβλέπεται η πολιτική κινήτρων προς τους ιδιοκτήτες ακινήτων σε εγκαταλελειμμένους ορεινούς οικισμούς που παρουσιάζουν αρχιτεκτονικό ενδιαφέρον για την ανάπτυξη τουριστικών καταλυμάτων και πώληση κατά τμήματα τουριστικών συγκροτημάτων υπό τη μορφή ανεξάρτητων διαμερισμάτων ή κατοικιών με τη σύσταση οριζόντιων συνιδιοκτησιών (ΚΥΑ 24208/2009 (ΦΕΚ Β' 1138/2009), σελ. 14353 και 14360). Ως προς τον πολεοδομικό σχεδιασμό, σύμφωνα με τα άρθρα 7 και 8 του ν. 4447/2016, όπως ισχύουν, τα Τ.Π.Σ. και τα Ε.Π.Σ. καθορίζουν στοιχεία όπως τα όρια πολεοδομικών ενότητων και οικισμών, οι χρήσεις γης, οι όροι και περιορισμοί δόμησης, τα οποία άπτονται κατά τρόπο άμεσο της ατομικής ιδιοκτησίας, ενώ κατά τον καθορισμό των στοιχείων αυτών εφαρμόζονται πρωτίστως οι ειδικές ρυθμίσεις των παρ. 3 και 4 του άρθρου 24 του Συντάγματος, που προβλέπουν την υποχρεωτική άμεση συμμετοχή των ιδιοκτητών της υπό πολεοδόμησης περιοχής. Κατά συνέπεια, ενώ στο επίπεδο του στρατηγικού χαρακτήρα χωροταξικού σχεδιασμού η έγγεια ιδιοκτησία εμπλέκεται *in abstracto*, η υλοποίηση του ρυθμιστικού χαρακτήρα πολεοδομικού σχεδιασμού στηρίζεται άμεσα στην *in concreto* συμμετοχή της ατομικής ιδιοκτησίας.

Α. Υποχρεώσεις Ιδιοκτητών

1. Το ν.δ. της 17.7./16.8.1923⁶⁴⁶

Τα άρθρα 30 και επόμενα του ν.δ. της 17.7.1923 προβλέπουν ρητώς την αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιωτικών ακινήτων για τη δημιουργία των κοινοχρήστων χώρων και την εκτέλεση των δημοσίου σκοπού έργων που προβλέπονται στο σχέδιο, που αποτελούν τον λόγο δημόσιας ωφέλειας ο οποίος δικαιολογεί την απαλλοτρίωση⁶⁴⁷.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τα άρθρα 42 και επόμενα του ν.δ. της 17.7.1923 η μετάθεση της ιδιοκτησίας μεταξύ ιδιωτών δύναται να επιβληθεί για λόγους οικοδομικής αρτιότητας των οικοπέδων που προκύπτουν από το σχέδιο. Έτσι, στην περίπτωση οικοπέδου που στερείται είτε της απαραίτητης επιφάνειας είτε επαφής με κοινόχρηστο χώρο, χωρεί «τακτοποίηση» αντιστοίχως με τη μονομερή αφαίρεση τμήματος γειτονικού ακινήτου ή με την ανταλλαγή εδαφικών τμημάτων μεταξύ όμορων οικοπέδων, ενώ στην περίπτωση που η τακτοποίηση είναι πρακτικά ανέφικτη χωρεί «προσκύρωση», δηλαδή αφαίρεση του ακινήτου από τον ιδιοκτήτη του και συνένωσή του με γειτονικό ακίνητο⁶⁴⁸.

Τέλος, τα άρθρα 49 έως 52 του ν.δ. της 17.7.1923 προβλέπουν τον θεσμό της «Κτηματικής Ομάδας», μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η ομαδική τακτοποίηση και προσκύρωση πολλών παρακείμενων ιδιοκτησιών⁶⁴⁹. Η

⁶⁴⁶ ΦΕΚ Α' 228/1923. Οι διατάξεις του ν.δ. της 17.7./16.8.1923 εφαρμόζονται ακόμη για τις τροποποιήσεις εγκεκριμένων σχεδίων πόλης και για την κατ' εξαίρεση έγκριση νέων ρυμοτομικών σχεδίων σε συγκεκριμένες κατηγορίες οικισμών. *Ιδ.* Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, 2007, σελ. 22 και Γ. Γιαννακούρου, *όπ. π.*, σελ. 152.

⁶⁴⁷ Η ενεργούμενη κατά τις διατάξεις του ν.δ. της 17.7.1923 έγκριση ή τροποποίηση σχεδίου πόλεως πρέπει να αποβλέπει στην εξυπηρέτηση κοινής ανάγκης, από απόψεως υγιεινής, ασφαλείας, οικονομίας, κυκλοφορίας, αισθητικής κλπ. και στην αρτιότερη πολεοδομική διαρρύθμιση της πόλεως, την οποία προεχόντως συνιστά η δημιουργία ή επαύξηση κοινοχρήστων χώρων: ΣτΕ 2858/2001, 4483/1997, 1524/1993, 3395/1992, 3513/1991, 1949/1981.

⁶⁴⁸ Για την τακτοποίηση και την προσκύρωση, *ιδ.* Γ. Γιαννακούρου, *όπ. π.*, σελ. 160επ.

⁶⁴⁹ Γ. Γιαννακούρου, *όπ. π.*, σελ. 168

διαδικασία αυτή, η οποία αποτελεί μορφή αναγκαστικού αναδασμού⁶⁵⁰, δύναται να εξυπηρετεί, πέραν του σκοπού της ομαδικής τακτοποίησης, τη δίκαιη κατανομή των μεταβολών της αξίας των οικοπέδων που προκύπτουν από την εφαρμογή του ρυμοτομικού σχεδίου ή την επείγουσα εφαρμογή του σχεδίου πόλης⁶⁵¹.

2. Η εισφορά σε γη και χρήμα

Το άρθρο 24 παρ. 3 του Συντάγματος ανάγει τη συμμετοχή των ιδιοκτητών μίας περιοχής ως αναγκαία προϋπόθεση για την αναγνώριση του οικιστικού χαρακτήρα της περιοχής αυτής και για την πολεοδόμησή της, συμμετοχή που έγκειται τόσο στην εισφορά σε γη, για τη δημιουργία χώρων κοινής χρήσης και κοινωφελών σκοπών, όσο και στην εισφορά σε χρήμα, για τη δημιουργία των βασικών πολεοδομικών υποδομών.

Η συνταγματική επιταγή υιοθετήθηκε αρχικώς από τον ν. 947/1979⁶⁵², ο οποίος προέβλεπε ενιαίο και υψηλό ποσοστό εισφοράς σε γη ανεξαρτήτως της επιφάνειας κάθε ιδιοκτησίας, και στη συνέχεια από τον ν. 1337/1983⁶⁵³, ο οποίος προέβλεψε κλιμάκωση της εισφοράς σε γη ανάλογα με το μέγεθος της ιδιοκτησίας, απαλλάσσοντας μάλιστα τις ιδιοκτησίες επί ήδη πυκνοδομημένων περιοχών από κάθε υποχρέωση εισφοράς σε γη. Η απαλλαγή αυτή καταργήθηκε με τον ν. 2508/1997⁶⁵⁴, όχι όμως για τις περιοχές δεύτερης κατοικίας και για την επέκταση οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους, διαφοροποίηση που ήγειρε έντονη κριτική έναντι της συνταγματικής αρχής της ισότητας⁶⁵⁵. Μετά την τροποποίησή

⁶⁵⁰ Κ. Χορομίδης, Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού, 2002, σελ. 418.

⁶⁵¹ Α. Χατζοπούλου, όπ. π., σελ. 216.

⁶⁵² ΦΕΚ Α' 169/1979, άρθρα 16 - 19.

⁶⁵³ ΦΕΚ Α' 33/1983, άρθρα 8 και 9.

⁶⁵⁴ ΦΕΚ Α' 124/1997,

⁶⁵⁵ Ιδ. Κ. Γώγος, Το ύψος της εισφοράς σε γη και χρήμα στο πολεοδομικό δίκαιο, Νόμος και Φύση 1999, σελ. 40.

τους αντιστοίχως από τα άρθρα 1 και 2 του ν. 4315/2014⁶⁵⁶, τα άρθρα 8 και 9 του ν. 1337/1983, όπως ισχύουν, διαμορφώνουν το ισχύον πλαίσιο της εισφοράς σε γη και χρήμα, με την πρόβλεψη νέας ενιαίας κλίμακας εισφοράς σε γη, που εφαρμόζεται και στις περιοχές δεύτερης κατοικίας και στις επεκτάσεις οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, τα ποσοστά της οποίας δύναται να αυξάνονται κατά την εκπόνηση της μελέτης, αν δεν καλύπτονται οι ελάχιστοι προβλεπόμενοι χώροι κοινής χρήσης και κοινωφελών σκοπών, και με την πρόβλεψη κλιμακωτής εισφοράς σε χρήμα, η οποία δύναται να μετατρέπεται, κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου ιδιοκτήτη, σε εισφορά σε γη⁶⁵⁷.

3. Το δικαίωμα προτίμησης

Σύμφωνα με το άρθρο 225 παρ. 1 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, το Δημόσιο (και ο οικείος Ο.Τ.Α) έχει δικαίωμα προτίμησης για την αγορά με ίσους όρους ακινήτων από τους ιδιοκτήτες τους που επιθυμούν να τα μεταβιβάσουν με πώληση σε όσες περιοχές ή ζώνες προβλέπεται από την πολεοδομική νομοθεσία.

Ο μηχανισμός αυτός, βασισμένος στη γαλλική και τη γερμανική πολεοδομική νομοθεσία, εισήχθη στο εθνικό δίκαιο με το ν.δ. 1003/1971⁶⁵⁸, υιοθετήθηκε με το άρθρο 55 του ν. 947/1979 για τις ενεργοποιούμενες πολεοδομικώς περιοχές και επεκτάθηκε με τις διατάξεις του ν. 1337/1983. Το δικαίωμα προτίμησης αφ' ενός δύναται να χρησιμοποιηθεί για να ανακόψει την απότομη μεταβολή των τιμών των ακινήτων σε μία περιοχή, αφετέρου βοηθά το Δημόσιο και τους Ο.Τ.Α. στην απόκτηση ακινήτων, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο πολιτικών δημιουργίας «τράπεζας γης», αποφεύγοντας τη διαδικασία της

⁶⁵⁶ ΦΕΚ Α' 269/2014.

⁶⁵⁷ *Ιδ.* Γ. Γιαννακούρου, *όπ. π.*, σελ. 170 επ., Κ. Καρατσώλης, *όπ. π.*, σελ. 25 επ.

⁶⁵⁸ ΦΕΚ Α' 198/1971.

αναγκαστικής απαλλοτριώσης, αξιοποιώντας τη βούληση μεταβίβασης των ιδιοκτητών.

B. Δικαιώματα Ιδιοκτητών

1. Η ιδιωτική πολεοδόμηση

Η πρώτη νομοθετική πρόβλεψη για την πολεοδόμηση μέσω της ιδιωτικής πρωτοβουλίας έγινε με το ν.δ. της 17.7./16.8.1923, το οποίο παρείχε τη δυνατότητα σύνταξης ρυμοτομικών σχεδίων σε ιδιώτες. Υπό το καθεστώς αυτό οικοπεδοποιούντο αγροτικές εκτάσεις, οι οποίες στη συνέχεια, υπό την πίεση των πολιτών, ενετάσσοντο στο σχέδιο πόλης, ενώ την ίδια χρονική περίοδο το Κράτος ενθάρρυνε τη δημιουργία σχεδιασμένων προαστίων, όπως της Εκάλης, του Ψυχικού, της Ηλιούπολης και της Φιλοθέης. Μετά το 1960 και την εμφάνιση του φαινομένου της αστικοποίησης, η οργανωμένη δόμηση μόνιμης κατοικίας περιορίστηκε σχεδόν αποκλειστικά σε δημόσιους φορείς κοινωνικής πολιτικής με κυριότερο τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ) και δευτερευόντως τη Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης (ΔΕΠΟΣ) και την Εθνοκτηματική Ενεργού Πολεοδομίας (ΕΚΤΕΝΕΠΟΛ), ενώ η οργανωμένη δόμηση από ιδιωτικούς φορείς εξικνείτο σε ελάχιστους ιδιωτικούς οικισμούς βιομηχανικών συγκροτημάτων όπως τα Άσπρα Σπίτια στη Βοιωτία⁶⁵⁹.

Στη συνέχεια, ο ν. 1337/1983 και το σε εκτέλεση αυτού π.δ. 93/1987⁶⁶⁰ προήγαγαν την ιδιωτική πολεοδόμηση μέσω της λειτουργίας των οικοδομικών συνεταιρισμών, ενώ με το άρθρο 29 του ν. 1947/1991⁶⁶¹ προβλέφθηκε η δυνατότητα αναγνώρισης οικιστικής καταλληλότητας σε ιδιωτικές εκτάσεις προς

⁶⁵⁹ Α. Ζαμάνη, Κ. Λαλένης, Γ. Παπουτσόγλου, Δ. Οικονόμου, Διαδικασίες παραγωγής, απογραφή και διερεύνηση Οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης, Αειχώρος 2016, σελ. 22 - 23. Α. Αραβαντινός, Πολεοδομικός Σχεδιασμός: Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, 1997, σελ. 319.

⁶⁶⁰ ΦΕΚ Α' 52/1987.

⁶⁶¹ ΦΕΚ Α' 70/1991.

εξυπηρέτηση μίας ή περισσότερων κατηγοριών χρήσεων γης⁶⁶². Αν και με βάση τις διατάξεις αυτές ολοκληρώθηκε επιτυχώς η ιδιωτική πολεοδόμηση ορισμένων ιδιοκτητών εκτάσεων⁶⁶³, στη συνέχεια, και ενώ το τότε Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. εξέδιδε πληθώρα αποφάσεων έγκρισης οικιστικής καταλληλότητας, το Συμβούλιο της Επικρατείας απέρριπτε τα σχετικά σχέδια προεδρικού διατάγματος για την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης, με το σκεπτικό ότι αυτά δεν συνοδεύοντο από εμπειριστατωμένη μελέτη περί της ανάγκης δημιουργίας νέου οικισμού, ανάγκη η οποία αποτελεί απαραίτητο κριτήριο για τη σύμφωνη με τη συνταγματική αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης δημιουργία νέου οικισμού, ειδική και εμπειριστατωμένη μελέτη που εναπόκειται στην αρμοδιότητα του Κράτους⁶⁶⁴.

Κατ' ακολουθία εξεδόθη ο ν. 2508/1997⁶⁶⁵, με τον οποίο καταργήθηκε το προϊσχύον πλαίσιο του ν. 1947/1991 και καθιερώθηκε το Χωροταξικό Πλαίσιο για την Οικιστική Ανάπτυξη ιδιωτικών εκτάσεων με τον καθορισμό τους ως Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ) σε εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (Γ.Π.Σ.) για τον αστικό και περιαστικό χώρο ή Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης «ανοικτής πόλης» (ΣΧΟΟΑΠ) για τον μη αστικό χώρο, με αποτέλεσμα η ιδιωτική πολεοδόμηση να ρυθμίζεται για πρώτη φορά μέσω του χωροταξικού σχεδιασμού⁶⁶⁶. Περαιτέρω, ο θεσμός των Π.Ε.Ρ.ΠΟ έδωσε τη δυνατότητα σε ιδιωτικούς φορείς να εκκινήσουν διαδικασίες ιδιωτικής πολεοδόμησης χωρίς να έχουν κατ' ανάγκη καθεστώς οικοδομικού συνεταιρισμού, γεγονός που προσέδωσε πολύ μεγαλύτερη ευελιξία στη

⁶⁶² Σε εκτέλεση του άρθρου 29 του ν. 1947/1991 εκδόθηκε η Υ.Α. υπ' αριθμ. οικ. 71076/7351/1991 (ΦΕΚ Β' 492/1991), για τον καθορισμό των δικαιολογητικών έγκρισης της οικιστικής καταλληλότητας και της πολεοδομικής μελέτης.

⁶⁶³ π.χ. Η ιδιωτική έκταση του Οικοδομικού Συνεταιρισμού «Ερωδιός ΣΥΝ ΠΕ» στη θέση Καλαμίτσι του Δήμου Καρύστου, για την οποία εξεδόθη η Υ.Α. 71938/3665/27.06.1991 για την οικιστική καταλληλότητα και ακολούθως εγκρίθηκε το πολεοδομικό σχέδιο της έκτασης με το π.δ. 8124/1993 (ΦΕΚ Δ' 1171/1993).

⁶⁶⁴ ΣτΕ (ΠΕ) 311/1997, 152/1997.

⁶⁶⁵ ΦΕΚ Α' 124/1997.

⁶⁶⁶ Α. Ζαμάνη, Κ. Λαλένης, Γ. Παπουτσόγλου, Δ. Οικονόμου, όπ. π., σελ. 24.

διαδικασία και επέτρεψε την είσοδο μεγαλύτερου κεφαλαίου στην πολεοδομία, με την πρωτοβουλία της πολεοδομίας να δίδεται στους ιδιώτες και το Κράτος να διατηρεί τον επικυρωτικό ρόλο του⁶⁶⁷. Με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο του ν. 4280/2014⁶⁶⁸ οι Π.Ε.Ρ.ΠΟ ενσωματώνονται στο νέο θεσμό των Περιοχών Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ιδιωτικής Πολεοδομίας (Π.Π.Α.Ι.Π.), με σκοπό αφ' ενός την αναβίωση ανενεργών περιουσιακών δικαιωμάτων, αφ' ετέρου τη βελτίωση της αδειοδότησης και ανάπτυξης των ιδιωτικών πολεοδομήσεων με παράλληλη προστασία του περιβάλλοντος⁶⁶⁹.

2. Παραχώρηση σε κοινή χρήση ακάλυπτων χώρων

Σύμφωνα με το άρθρο 12 του ν. 1577/1985 (Γ.Ο.Κ.)⁶⁷⁰ οι υποχρεωτικοί ακάλυπτοι χώροι των οικοπέδων ενός οικοδομικού τετραγώνου ενοποιούνται, τίθενται σε χρήση όλων των ενοίκων του οικοδομικού τετραγώνου και διαμορφώνονται κατάλληλα για τη χρήση αυτή χωρίς να θίγονται τα δικαιώματα κυριότητας κατόπιν απόφασης της συνέλευσης των ιδιοκτητών των ακινήτων που βρίσκονται στο οικοδομικό τετράγωνο, με την οποία καθορίζονται οι ειδικότεροι όροι και ο τρόπος ενοποίησης, διαμόρφωσης και χρήσης των ακάλυπτων χώρων, καθώς και τα αναγκαία μέτρα, ώστε να εξασφαλίζεται η προσπέλαση στους χώρους αυτούς⁶⁷¹.

Η εφαρμογή του συγκεκριμένου μέτρου μπορεί να φανεί επωφελής για τους κατοίκους των πυκνοδομημένων αστικών κέντρων, για την προώθηση της

⁶⁶⁷ Δ. Οικονόμου, Παρατηρήσεις για τον Νόμο 2508/1997 για τη Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη, ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, 1997, σελ. 113 επ.

⁶⁶⁸ ΦΕΚ Α' 159/2014.

⁶⁶⁹ Γ. Γεμεντζή, Πολεοδομικός σχεδιασμός και οικιστική αξιοποίηση ακινήτων: Ο ρόλος των νεότερων εργαλείων χωρικού σχεδιασμού στη ρύθμιση της οικιστικής ανάπτυξης, Περ.Δικ. 2019, σελ. 391.

⁶⁷⁰ ΦΕΚ Α' 210/1985.

⁶⁷¹ Για την ανάλυση της διαδικασίας ενοποίησης *ιδ.* Γ. Γιαννακούρου, Π. Κάργα, Γ. Πρωτοψάλτης, Ε. Χαλκουτσάκη, Πειραματική εφαρμογή των θεσμών της ενοποίησης ακάλυπτων χώρων ενός Ο.Τ. και του ενεργού οικοδομικού τετραγώνου (άρθρα 12 και 13 του Γ.Ο.Κ. 1985), ΤΕΕ 09/1988, σελ. 40επ., http://library.tee.gr/digital/m951_1000/m970.pdf

διαμόρφωσης χώρων «ημιδημόσιου» (*private and semi-private spaces*) καθεστώς⁶⁷², ενώ αποτελεί και σημαντικό μηχανισμό ανάπτυξης των υπαρχόντων οικοδομικών τετραγώνων όσον αφορά το αστικό πράσινο⁶⁷³.

3. Δημιουργία κοινόχρηστων/κοινοφελών χώρων με ελεύθερη συναλλαγή

Σύμφωνα με το άρθρο 114 παρ. 1 του ΚΒΠΝ μπορεί να εγκρίνεται τοπικό ρυμοτομικό σχέδιο εκτός των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και εκτός ορίων οικισμών προ του 1923 για τον καθορισμό χώρων για την ανέγερση κτηρίων δημόσιων και δημοτικών σκοπών και γενικά κτηρίων κοινής ωφέλειας καθώς και για την εκτέλεση επειγόντων στεγαστικών κρατικών προγραμμάτων και επειγόντων στεγαστικών προγραμμάτων σε ΖΕΠ, η απόκτηση των οποίων γίνεται από τον οικείο φορέα «είτε με ελεύθερη συναλλαγή είτε με αναγκαστική απαλλοτρίωση»⁶⁷⁴.

Στην περίπτωση της ελεύθερης συναλλαγής ο δημόσιος φορέας συναλλάσσεται σαν ιδιώτης και έτσι επιτυγχάνεται η ταχεία απόκτηση των ακινήτων, χωρίς τη χρονοβόρο διαδικασία της απαλλοτρίωσης ή τη γραφειοκρατική διαδικασία του δημόσιου μειοδοτικού διαγωνισμού, εντούτοις αφ' ενός η ελεύθερη συναλλαγή εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του δημόσιου φορέα, αφ' ετέρου η διαπραγματευτική ελευθερία των ιδιοκτητών περιορίζεται από τη δυνατότητα της διοίκησης να επιλέξει την αναγκαστική απαλλοτρίωση.

⁶⁷² Α. Σιόλας, Α. Βάσση, Θ. Βλαστός, Χ. Κυριακίδης, Μ. Σίτη, Ε. Μπακογιάννης, Μέθοδοι, εφαρμογές και εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού, 2015, σελ. 82, <https://www.bakogiannis.eu/el/publications>

⁶⁷³ Κ. Ντουνιαδάκη, Πολεοδομικός Σχεδιασμός και αστικό πράσινο, Ημερίδα ΤΕΕ/ΤΔΚ/ΤΕΔΚ, Χανιά 29.09.2006, Πόλη-Πράσινο της Πόλης (ecocrete.gr), 23.10.2006, http://www.ecocrete.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=2961&Itemid=0

⁶⁷⁴ Αντίστοιχη ρύθμιση περιέχεται και στο άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 2745/1999 (ΦΕΚ Α' 224/1999), που προβλέπει την απόκτηση με ελεύθερη συναλλαγή εκτάσεων για τον καθορισμό χώρων σε εκτός σχεδίων πόλεων και εκτός ορίων οικισμών προ του 1923 περιοχές ως «χώρων μετεγκατάστασης στρατοπέδων».

4. Ειδικές κατηγορίες πολεοδομικών σχεδίων

Στην κατηγορία των Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων εντάσσονται, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 7 του ν. 4447/2016, όπως ισχύει, οι Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) του άρθρου 29 του ν. 2545/1997, οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ) του άρθρου 24 του ν. 1650/1986, οι Οργανωμένοι Υποδοχείς Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων της παρ. 4 του άρθρου 41, καθώς και τα Επιχειρηματικά Πάρκα Μεμονωμένης Μεγάλης Μονάδας (ΕΠΜΜΜ) της περ. ζ' της παρ. 1 του άρθρου 41 του ν. 3982/2011, τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) του άρθρου 12 του ν. 3986/2011 και τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) του άρθρου 24 του ν. 3894/2010.

Με τη ρύθμιση αυτή, που επαναλαμβάνει τη ρύθμιση του άρθρου 8 παρ. 11 του ν. 4269/2014, επιχειρείται η συστηματική κατάταξη και ένταξη των ειδικών εργαλείων άσκησης χωροταξικής πολιτικής στο συνολικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού αφού οι ειδικοί σχεδιασμοί υπόκεινται πλέον και αυτοί στον υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό, χωρίς να ανατρέπεται η χωροταξική λειτουργία της ευρύτερης περιοχής, όπως αυτή προσδιορίζεται στα εθνικά και περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια⁶⁷⁵.

Με όλες τις παραπάνω επί μέρους νομοθετικές ρυθμίσεις, που ταξινομούνται ως Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια με το άρθρο 8 παρ. 7 του ν. 4447/2016, επιδιώκεται οικονομικός σκοπός (τουρισμός, ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων, επιχειρηματικά πάρκα, βιομηχανικές περιοχές, αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων, στρατηγικές επενδύσεις) και επιτρέπεται ο ιδιωτικός σχεδιασμός χρήσεων γης σε ιδιωτικές ή δημόσιες εκτάσεις, με την πρωτοβουλία

⁶⁷⁵ Γ. Γιαννακούρου, Μία πρώτη, συνολική επισκόπηση των αλλαγών στο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού – Σκέψεις και προβληματισμοί, Περ.Δικ. 2015, σελ. 4.

ιδιωτικών φορέων ή του ιδιοκτήτη της έκτασης⁶⁷⁶. Στις περιπτώσεις αυτές τα χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια συνυπάρχουν με στοχεύσεις αναπτυξιακού, χρηματοοικονομικού και εμπορικού χαρακτήρα, που σκοπό έχουν να καταστήσουν την αξιοποίηση της δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας πιο ελκυστική για την επενδυτική πρωτοβουλία, μέσω ενός νέου προτύπου χωρικού σχεδιασμού περισσότερο επιχειρησιακού, ευέλικτου και προσαρμοσμένου στις ανάγκες της αγοράς⁶⁷⁷.

Μεταξύ των παραπάνω κατηγοριών σχεδίων, ο ρόλος του δικαιώματος της ιδιοκτησίας για την ενεργοποίηση και την υλοποίηση του Ειδικού Πολεοδομικού Σχεδίου είναι ιδιαίτερος σημαντικός στις περιπτώσεις των ΕΣΧΑΔΑ και των ΕΣΧΑΣΕ. Με τα ΕΣΧΑΔΑ καθορίζεται ο χωρικός προορισμός ακινήτων που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και λοιπών ν.π.δ.δ., κατόπιν υποβολής αίτησης από τον κύριο του ακινήτου, η οποία συνοδεύεται από μελέτη ως προς το υφιστάμενο ρυθμιστικό καθεστώς του ακινήτου και από στρατηγική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, και έκδοσης προεδρικού διατάγματος μετά από πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος⁶⁷⁸. Η κατάρτιση των ΕΣΧΑΣΕ προβλέπεται για την πραγματοποίηση Στρατηγικών Επενδύσεων, δηλαδή παραγωγικών επενδύσεων που επιφέρουν ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα σημαντικής έντασης στη συνολική εθνική οικονομία και προάγουν την έξοδο της χώρας από την οικονομική κρίση, επί ιδιωτικών ακινήτων και επί

⁶⁷⁶ G. Giannakourou - E. Balla, Privatization of Planning Powers and Planning Processes in Greece: current trends, future prospects, Sixth Conference of The Platform of Experts in Planning Law, Lisbon, October 2012, σελ. 6-7, https://internationalplanninglaw.net.technion.ac.il/files/2013/10/Greece_Privatization_of_planning-powers-and-processes.pdf, Α. Σιόλας, Α. Βάσση, Θ. Βλαστός, Χ. Κυριακίδης, Μ. Σίτη, Ε. Μπακογιάννης, όπ. π., σελ. 125-126.

⁶⁷⁷ Γ. Γιαννακούρου - Γ. Κανκαλάς, Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης σε Μ. Μασουράκης - Χ. Γκόρτσος, Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη: Προτάσεις Πολιτικής, 2014, σελ. 517.

⁶⁷⁸ Άρθρα 10 και 12 του ν. 3986/2011.

εκτάσεων με μικτό καθεστώς ιδιοκτησίας (δημόσιες και ιδιωτικές εκτάσεις), με ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων για τα ΕΣΧΑΔΑ⁶⁷⁹.

Τα ΕΣΧΑΔΑ και τα ΕΣΧΑΣΕ αποτελούν εξειδικευμένα εργαλεία, τα οποία αφορούν όχι ευρύτερες περιοχές προκαθορισμένες με διοικητικά κριτήρια αλλά συγκεκριμένα ακίνητα⁶⁸⁰, η ειδική πολεοδομική ανάπτυξη των οποίων ενεργοποιείται με πρωτοβουλία των ιδιοκτητών τους και εξυπηρετεί σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, που έγκειται για τα ΕΣΧΑΔΑ στην οικονομική αξιοποίηση των ακινήτων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου⁶⁸¹ και για τα ΕΣΧΑΣΕ στην επίτευξη ειδικού οικονομικού και αναπτυξιακού σκοπού, ικανού να υποβοηθήσει γενικώς την οικονομία της χώρας αλλά και να συμβάλει στην άμεση αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης⁶⁸².

Αν και τα σύγχρονα εργαλεία οικονομικής και αναπτυξιακής στόχευσης όπως τα ΕΣΧΑΔΑ και τα ΕΣΧΑΣΕ έχουν τύχει δριμείας κριτικής ως μικρά, *ad hoc* χωροταξικά σχέδια που ακυρώνουν κάθε υφιστάμενη χωρική ρύθμιση για τη συγκεκριμένη περιοχή και που στρέφουν τις κατευθύνσεις του σχεδιασμού από το δημόσιο και κοινωνικό όφελος στη σημασία της επιχειρηματικής πόλης⁶⁸³ στο πλαίσιο καταστροφικών λογικών προσέγκυσης επενδύσεων, που χαρακτηρίζουν

⁶⁷⁹ Άρθρα 1 και 24 παρ. 2 του ν. 3894/2010, όπως το άρθρο 24 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 4146/2013 (ΦΕΚ Α' 90/2013). Τα άρθρα 1 και 24 του ν. 3894/2010 καταργήθηκαν με το άρθρο 30 του ν. 4864/2021 (ΦΕΚ Α' 237/2021) και οι σχετικές με τα ΕΣΧΑΣΕ ρυθμίσεις περιλαμβάνονται στα άρθρα 7, 23, 24, 26 και 28 του νόμου αυτού.

⁶⁸⁰ Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, όπ. π., σελ. 141.

⁶⁸¹ Ολ ΣτΕ (ΠΕ) 152/2016, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ), <https://nomosphysis.org.gr/13378/p-e-ste-292015-egkrisi-eidikoy-sxedioy-xorikis-anaptyksis-stratigikis-ependysis-itanos-gaia-sti-thesi-xersonisos-sidero-stin-perioxi-d-e-itanoy-dimoy-siteias-tis-perifereias-kr/>

⁶⁸² Ολ ΣτΕ (ΠΕ) 29/2015, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ), <https://nomosphysis.org.gr/13378/p-e-ste-292015-egkrisi-eidikoy-sxedioy-xorikis-anaptyksis-stratigikis-ependysis-itanos-gaia-sti-thesi-xersonisos-sidero-stin-perioxi-d-e-itanoy-dimoy-siteias-tis-perifereias-kr/>

⁶⁸³ Κ. Χατζημιχάλης, Κρίση χρέους και υπαρπαγή γης, 2014, σελ. 85 και 96.

την τρέχουσα χωρική πολιτική⁶⁸⁴, με αποτέλεσμα ο σχεδιασμός να αντικαθίσταται από *ad hoc* παρεκκλίσεις προς εξυπηρέτηση ιδιωτών, χωρίς να διασφαλίζονται η τοπική συναίνεση και οι υφιστάμενες παραγωγικές δραστηριότητες και περιβαλλοντικοί όροι⁶⁸⁵, ΕΣΧΑΔΑ και ΕΣΧΑΣΕ έχουν εγκριθεί με προεδρικά διατάγματα. Τα διατάγματα αυτά κρίθηκαν νόμιμα από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κρίνει ότι η αποδοτικότερη εκμετάλλευση των συγκεκριμένων κατηγοριών ακινήτων μπορεί να συνυπάρχει αρμονικά με την περιβαλλοντική προστασία και την τήρηση των κανόνων του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού⁶⁸⁶, και τα οποία, παρά τους οικονομικής φύσης λόγους δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετούν, δεν μπορούν να οδηγήσουν σε κάμψη ή υποχώρηση της περιβαλλοντικής προστασίας και των κανόνων του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού⁶⁸⁷.

5. Η μεταφορά συντελεστή δόμησης

Ο θεσμός της μεταφοράς συντελεστή δόμησης εισήχθη στη χώρα μας ως ένα σπουδαίο μέσο πολεοδομικής πολιτικής, κατά τα πρότυπα πολλών

⁶⁸⁴ Κ. Μανωλίδης, Μεταβολές και ανασηματοδοτήσεις του χώρου στην Ελλάδα της κρίσης, Συνέδριο Τμήματος Αρχιτεκτόνων Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Νοέμβριος 2013, Βόλος, Γεωγραφίες, τ. 23/2014, σελ. 86, <http://geographies.gr/old/wp-content/uploads/2014/07/GEO-23-085-088.pdf>.

⁶⁸⁵ Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών (ΣΕΠΟΧ), Ανακοίνωση επί του σχεδίου νόμου Στρατηγικές επενδύσεις και βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος μέσω της επιτάχυνσης διαδικασιών στις ιδιωτικές και στρατηγικές επενδύσεις, 15.09.2021, <https://sepo.gr/wp-content/uploads/2021/09>.

⁶⁸⁶ ΕΣΧΑΔΑ: Ολ ΣτΕ (ΠΕ) 152/2016, ΣτΕ (ΠΕ) 230/2020, 70/2017, 160/2016, 263/2014, 250/2014, 363/2013, 309/2013, 185/2013. ΕΣΧΑΣΕ: Ολ ΣτΕ (ΠΕ) 29/2015, ΣτΕ (ΠΕ) 36/2015. *Ιδ.* Α. Ρασούλης, Πολεοδομικός σχεδιασμός και αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, Περ.Δικ. 2019, σελ. 427 επ. και ειδ. σελ. 441.

⁶⁸⁷ Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, όπ. π., σελ. 136 - 141 και ειδ. σελ. 139. *Ιδ.* ΣτΕ (Π.Ε.) 29/2015 και Ολ ΣτΕ 1704/2017: «*Η εμπέδωση του Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. ως εργαλείου σχεδιασμού εξαντλείται στη ρύθμιση της σχέσης ορισμένης στρατηγικής επένδυσης με το χώρο, επί του οποίου αυτή θα υλοποιηθεί, ο σχεδιασμός δε αυτός κατατείνει στην πραγματοποίηση της επένδυσης, μεγάλης, κατά τα προαναφερόμενα, οικονομικής και αναπτυξιακής σημασίας, κατά τρόπο ώστε αυτή να εναρμονίζεται με τη συνταγματική επιταγή της βιωσιμότητας και αειφορίας*».

ευρωπαϊκών νομοθεσιών, με τον ν. 880/1979⁶⁸⁸ για τη διάσωση διατηρητέων κτηρίων, για τη δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων σε πολεοδομικώς ενδιαφέροντα σημεία οικιστικών περιοχών, για την αποζημίωση των ιδιοκτητών για ρυμοτομούμενα μη αυτοαποζημιούμενα τμήματα ιδιοκτητών ακινήτων αλλά ακόμη και για την αναχαίτιση της εξάπλωσης του αστικού ιστού και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος⁶⁸⁹.

Συντελεστής δόμησης είναι ο αριθμός, ο οποίος, πολλαπλασιαζόμενος με την επιφάνεια του ακινήτου, δίνει τη συνολική επιτρεπόμενη επιφάνεια δόμησης⁶⁹⁰. Η μεταφορά του συντελεστή δόμησης έγκειται στο δικαίωμα του ιδιοκτήτη ενός ακινήτου να μεταφέρει το δικαίωμα δόμησης που διαθέτει επί αυτού (βαρυνόμενο ακίνητο) σε άλλο ακίνητο (ωφελούμενο ακίνητο)⁶⁹¹, επομένως δεν πρόκειται για αναγκαστικό για τον ιδιοκτήτη θεσμό, αλλά για έναν μηχανισμό που ενεργοποιείται με την πρωτοβουλία του ίδιου του ιδιοκτήτη⁶⁹², παρά ταύτα δεν αποτελεί αυτοτελή μηχανισμό αξιοποίησης της ιδιωτικής περιουσίας υπέρ του ορθολογικού σχεδιασμού του χώρου ή της προστασίας του περιβάλλοντος αλλά μέτρο αποκατάστασης του περιορισμού του δικαιώματος κυριότητας των ιδιοκτητών βεβαρημένων ακινήτων.

Παρά το εξαιρετικό ενδιαφέρον του θεσμού της μεταφοράς συντελεστή δόμησης, η εφαρμογή του στο πλαίσιο τόσο του ν. 880/1979 όσο και των

⁶⁸⁸ ΦΕΚ Α' 58/1979, άρθρο 2. Ιδ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Μεταφορά του συντελεστή δόμησης, ΝοΒ 1991, σελ. 1028.

⁶⁸⁹ Δ. Χριστοφιλόπουλος, Περιπτώσεις εφαρμογής του θεσμού της μεταφοράς του συντελεστή δομήσεως, ΝοΒ 1982, σελ. 333επ., Α. Χατζοπούλου, όπ. π., σελ. 247. Ν. Τριανταφυλλόπουλος - Ι. Αλεξανδροπούλου, Μεταφορά συντελεστή δόμησης. Το πολεοδομικό εργαλείο και η αγορά ακινήτων, Περ.Δικ. 2012, σελ. 642επ., Γ. Γιαννακούρου, όπ. π., σελ. 182-183.

⁶⁹⁰ Άρθρο 2 παρ. 82 ν. 4067/2012 (Νέος Οικοδομικός Κανονισμός), ΦΕΚ Α' 79/2012.

⁶⁹¹ Έτσι, επί παραδείγματι, ο κύριος ενός χαρακτηρισμένου διατηρητέου ακινήτου, του οποίου δεν έχει καλυφθεί ο συντελεστής δόμησης, θα μπορούσε να μεταφέρει το απομένον δικαίωμα δόμησης σε άλλο ακίνητό του, με αποτέλεσμα ούτε ο ίδιος να απολέσει το δικαίωμα δόμησης ούτε το Δημόσιο να χρειαστεί να το αποζημιώσει.

⁶⁹² Δ. Χριστοφιλόπουλος, Μεταφορά του συντελεστή δόμησης, όπ. π., σελ. 1028.

επιγενόμενων ν. 2300/1995⁶⁹³ και 3044/2002⁶⁹⁴, προσέκρουσε στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που διέγνωσαν την αντισυνταγματικότητα των ρυθμίσεων των παραπάνω νομοθετημάτων⁶⁹⁵. Ακολουθώντας, ο θεσμός της μεταφοράς συντελεστή δόμησης αναμορφώθηκε πλήρως με τον ν. 4495/2017⁶⁹⁶, οι ρυθμίσεις του οποίου και πάλι εγείρουν ζήτημα συνταγματικότητας λόγω της επιλογής του νομοθέτη να καθορίσει ως ζώνες υποδοχής, πέραν αυτών που κρίνονται ως κατάλληλες δυνάμει πολεοδομικών κριτηρίων, περιοχές συγκέντρωσης αυθαίρετης δόμησης, σκοπώντας στην εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών και αλλαγών χρήσης⁶⁹⁷.

Εν όψει των ανωτέρω, με τον ν. 4759/2020⁶⁹⁸ προβλέφθηκε νέα ηλεκτρονική διαδικασία υλοποίησης της μεταφοράς συντελεστή δόμησης μέσω της Ψηφιακής Τράπεζας Γης, η ανάπτυξη και λειτουργία του πληροφοριακού συστήματος της οποίας έχει ανατεθεί στο Τ.Ε.Ε., αφού χωροθετηθούν οι Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή (ΖΥΣ), ώστε η μεταφορά συντελεστή δόμησης να γίνεται

⁶⁹³ ΦΕΚ Α' 69/1995.

⁶⁹⁴ ΦΕΚ Α' 197/2002.

⁶⁹⁵ Με τις Ολ ΣτΕ 1071, 1072, 1073/1994, Ε.Δ.Δ.Δ. 1994, σελ. 225, κρίθηκε ως αντισυνταγματική η ρύθμιση του άρθρου 2 του ν. 880/1979, διότι δεν έθετε κριτήρια και περιορισμούς για την προστασία της περιοχής υποδοχής μεταφερόμενου συντελεστή δόμησης. Με τις Ολ ΣτΕ 4573/1996, ΝοΒ 1998, σελ. 1144 και Ολ ΣτΕ 6070/1996, ΝοΒ 1998, σελ. 1153, κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές πολλές διατάξεις του ν. 2300/1995, οι οποίες προέβλεπαν τη μεταβατική διατήρηση σε ισχύ των κριθισίων ως αντισυνταγματικών διατάξεων του ν. 880/1979 και επέτρεπαν τη μεταφορά συντελεστή εκτός καθοριζόμενων εν όψει αμιγώς πολεοδομικών κριτηρίων ζωνών και επί ωφελούμενων ακινήτων κειμένων εκτός της περιφέρειας του ίδιου Δήμου ή Κοινότητας με τα βαρυνόμενα ακίνητα. Με την Ολ ΣτΕ 2366/2007, ΝοΒ 2008, σελ. 735, κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές οι διατάξεις του ν. 3044/2002, με τις οποίες επιτρεπόταν η μεταφορά συντελεστή δόμησης σε περιοχές οι είχαν ήδη καθορισθεί ως Ζώνες Αγοράς Συντελεστή (Ζ.Α.Σ.) με προεδρικά διατάγματα, σύμφωνα με τις ήδη κριθείσες ως αντισυνταγματικές διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 880/1979.

⁶⁹⁶ ΦΕΚ Α' 167/2017, άρθρα 64 ως 80.

⁶⁹⁷ Κ. Γώγος, Ζητήματα συνταγματικότητας των ρυθμίσεων του ν. 4495/17 ως προς τη μεταφορά συντελεστή δόμησης, Νόμος και Φύση (ηλ.εκδ.), 2018, <https://nomosphysis.org.gr/18276/zitimata-syntagmatikotitas-ton-rythmiseon-toy-n-4495-2017-os-pros-ti-metafora-syntelesti-domisis/>. Γ. Γιαννακούρου, όπ. π., σελ. 186επ.

⁶⁹⁸ Άρθρα 68 επ. του ν. 4759/2020 (ΦΕΚ Α' 245/2020), με τα οποία τροποποιούνται οι οικείες διατάξεις του ν. 4495/2017.

μόνο σε προκαθορισμένες περιοχές και με συγκεκριμένους κανόνες⁶⁹⁹. Περαιτέρω, με την Υ.Α. οικ. ΥΠΕΝ/ΔΠΟΑΣ/72508/1890⁷⁰⁰ καθορίστηκαν οι τεχνικές προδιαγραφές των μελετών για τον καθορισμό των ΖΥΣ, λαμβανομένων υπ' όψιν των σχεδίων του υπερκείμενου πολεοδομικού σχεδιασμού, των ρυμοτομικών σχεδίων με τους όρους δόμησης, τις επιτρεπόμενες χρήσεις, τους κοινόχρηστους χώρους και τα όρια των οικισμών καθώς και της θέσης, της φυσιογνωμίας και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε περιοχής. Κατ' αυτόν τον τρόπο καταστρώνεται ένα νέο λειτουργικό πλαίσιο για τη μεταφορά συντελεστή δόμησης, το οποίο φιλοδοξεί να συνδυάσει την ικανοποίηση των εννόμων συμφερόντων των ιδιοκτητών βεβαρημένων ακινήτων με την προστασία του περιβάλλοντος και τον σεβασμό του πολεοδομικού σχεδιασμού, κατά τρόπο σύμφωνο με τις συνταγματικές επιταγές.

6. Ο αστικός αναδασμός

Ο αστικός αναδασμός προβλέπεται ρητώς από το άρθρο 24 παρ. 4 του Συντάγματος που ορίζει ότι: *«Νόμος μπορεί να προβλέπει τη συμμετοχή των ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμισή της σύμφωνα με εγκεκριμένο σχέδιο, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατά όροφο, από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής»*. Σε εκτέλεση της συνταγματικής επιταγής, ο ν. 947/1979⁷⁰¹ (άρθρα 35 ως 50) εισήγαγε τον πολεοδομικό μηχανισμό του αστικού αναδασμού, που ορίζεται ως το σύνολο των διαδικασιών οι οποίες αποσκοπούν στην πολεοδομική ενεργοποίηση μίας περιοχής με συνεισφορά όλων των ιδιοκτησιών για τη δημιουργία ή αναμόρφωση και εκ νέου παραχώρηση στους ιδιοκτήτες των ακινήτων οικοδομήσιμων χώρων που να εξυπηρετούν τις χρήσεις γης που προβλέπονται για την περιοχή (άρθρο 35

⁶⁹⁹ *Ιδ.* Π. Γαλάνης, Μέσα και εργαλεία εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού, 2023, σελ. 196 επ.

⁷⁰⁰ ΦΕΚ Β' 3544/2021.

⁷⁰¹ Όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 10 του ν. 1337/83 και το άρθρο 23 του ν. 2508/1997.

παρ.1). Ο Αστικός αναδασμός διενεργείται απ' ευθείας από το Δημόσιο, από δημόσιο φορέα από Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στεγάσεων (Δ.Ε.Π.Ο.Σ) ή από αναγκαστικό οικοδομικό συνεταιρισμό (άρθρο 36 παρ. 1) που έχει ως σκοπό τη σύνταξη, έγκριση και εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης, τη διαμόρφωση των νέων οικοπέδων και την διανομή αυτών μεταξύ των μελών του κατά λόγο της αξίας της ιδιοκτησίας εκάστου (άρθρο 39 παρ. 2), ενώ η τυχόν ανατίμηση της αξίας της γης υπολογίζεται επί της ζώνης ή των επί μέρους τμημάτων και βαίνει επ' ωφελεία όλων των ιδιοκτητών συμμετρως (άρθρο 48 παρ. 2).

Εν προκειμένω η ιδιοκτησία αξιοποιείται για οικιστικούς σκοπούς προς όφελος των ιδιοκτητών και με τη δυνατότητα ενεργούς συμμετοχής τους μέσω του οικοδομικού συνεταιρισμού, ωστόσο η διαδικασία επισπεύδεται από το Δημόσιο και επιβάλλει στους ιδιοκτήτες υποχρεώσεις εισφοράς σε γη και χρήμα.

7. Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας

Σύμφωνα με το άρθρο 52 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, στο οποίο κωδικοποιούνται οι οικείες διατάξεις του ν. 947/1979 και του ν. 1337/1983, ενεργός πολεοδομία είναι η με βάση πλήρη πολεοδομικό σχεδιασμό και με την επέμβαση του Κράτους ή του φορέα που εξουσιοδοτείται από αυτό αναμόρφωση υφιστάμενων ή δημιουργία νέων πολεοδομικών συγκροτημάτων, που εξυπηρετούν λειτουργικά τις ανάγκες της οργανωμένης κοινωνικής διαβίωσης ή απασχόλησης των κατοίκων και ανταποκρίνονται στα φυσικά, οικονομικά και αισθητικά δεδομένα της περιοχής. Ο θεσμός αυτός αποβλέπει είτε στη δημιουργία νέων οικισμών, αυτοτελών ή εντασσόμενων σε υφιστάμενους οικισμούς, είτε στην ανάπλαση, τον εκσυγχρονισμό και την πολεοδομική εξυγίανση υφισταμένων οικισμών και στηρίζεται στον χαρακτηρισμό των εν λόγω περιοχών ως Ζωνών Ενεργού Πολεοδομίας (ΖΕΠ)⁷⁰².

⁷⁰² Α. Χατζοπούλου, όπ. π., σελ. 217.

Το άρθρο 52 παρ. 4 του ΚΒΠΝ ορίζει ότι η κίνηση της διαδικασίας για τον καθορισμό μιας περιοχής ως ΖΕΠ μπορεί να γίνει από τον αρμόδιο υπουργό ή μετά από πρόταση του οικείου ΟΤΑ ή δημοτικής επιχείρησης ή από τη ΔΕΠΟΣ ή εταιρεία μικτής οικονομίας ή μετά από αίτηση νομικού προσώπου δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου που συνοδεύεται από δήλωση της πλειοψηφίας του συνολικού αριθμού των ιδιοκτητών της περιοχής που οι ιδιοκτησίες τους καλύπτουν τα 3/4 τουλάχιστον της επιφανείας της, ότι συμφωνούν για το χαρακτηρισμό της περιοχής ως ΖΕΠ. Περαιτέρω, το άρθρο 53 του ΚΒΠΝ προβλέπει ότι το Δημόσιο, οι ΟΤΑ και η ΔΕΠΟΣ είναι δυνατόν να συγκροτούν μεταξύ τους ή μαζί με άλλα ν.π.δ.δ. ή τράπεζες ή δημόσιους οργανισμούς ή ιδρύματα ή οικοδομικούς συνεταιρισμούς ή με ενδιαφερόμενες εταιρείες ενεργού πολεοδομίας ή και ιδιώτες ιδιοκτήτες ακινήτων που περιλαμβάνονται σε ορισμένη ΖΕΠ, εταιρεία μικτής οικονομίας που θα έχει αποκλειστικό σκοπό τη μελέτη και εκτέλεση των έργων ανάπτυξης ή αναμόρφωσης της ζώνης αυτής και ενδεχομένως την αγορά ή πώληση ή εκμετάλλευση των ακινήτων που βρίσκονται σ' αυτή. Σύμφωνα με το άρθρο 62 παρ. 8 του ΚΒΠΝ η διοίκηση, η διαχείριση, η συντήρηση και η αντιμετώπιση όλων των ζητημάτων που ανακύπτουν από τη λειτουργία της ΖΕΠ ανήκει από κοινού, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων των οικείων Ο.Τ.Α., σε όλους τους ιδιοκτήτες των ακινήτων της ζώνης και ασκείται με βάση κανονισμούς εγκρινόμενους από τη γενική συνέλευση των ιδιοκτητών της ζώνης.

Οι παραπάνω διατάξεις προβλέπουν τη δυνατότητα ενεργούς συμμετοχής, τόσο στο στάδιο του καθορισμού μίας περιοχής ως ΖΕΠ όσο και στο στάδιο της μελέτης και εκτέλεσης των έργων διαμόρφωσης της ΖΕΠ, κυρίως όμως στο στάδιο της διαχείρισης της ΖΕΠ, των ιδιοκτητών των ακινήτων της περιοχής, ατομικώς ή/και μέσω των οικοδομικών συνεταιρισμών στους οποίους αυτοί συμμετέχουν.

2.2. Τα όρια του ρόλου της ιδιοκτησίας στη λειτουργία των εργαλείων της ρυθμιστικής αρμοδιότητας του Κράτους για τον χώρο και το περιβάλλον

Από την αξιολόγηση της λειτουργικής αποτελεσματικότητας των εργαλείων που προβλέπει η εθνική νομοθεσία και την παραβολή της με τις πρακτικές που εφαρμόζονται διεθνώς προκύπτουν σημαντικές δυνατότητες διεύρυνσης του ρόλου της ιδιοκτησίας προς όφελος τόσο του χωρικού σχεδιασμού και της προστασίας του περιβάλλοντος όσο και των ατομικών συμφερόντων των ιδιοκτητών. Παράλληλα, παρατηρείται ότι το αναπτυξιακό πρόσημο ορισμένων εργαλείων εγείρει ζητήματα συμβατότητας με τον ορθολογικό σχεδιασμό και τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος ρύθμισης, τα οποία επιβάλλουν τον περιορισμό της εμβέλειας του ρόλου των ατομικών εξουσιών των ιδιοκτητών.

2.2.1. Διεύρυνση του ρόλου της ιδιοκτησίας

A. Η εθνική εμπειρία

Η αξιοποίηση στη χώρα μας των εργαλείων που αναλύθηκαν παραπάνω καταδεικνύει ότι στην πράξη οι περισσότεροι μηχανισμοί που είτε διασφαλίζουν την προστασία των ατομικών συμφερόντων των ιδιοκτητών είτε καταλείπουν στους ιδιοκτήτες ενεργό ρόλο ουδέποτε έτυχαν ευρείας εφαρμογής.

Συγκεκριμένα, ο θεσμός της «Κτηματικής Ομάδας» των άρθρων 49 έως 52 του ν.δ. της 17.7.1923, ο οποίος θα μπορούσε να έχει αποτελέσματα ανάλογα του αστικού αναδασμού, αξιοποιήθηκε μόνο σε περιπτώσεις που, λόγω φυσικών καταστροφών, δεν συνέτρεχε λόγος διατήρησης κτηριακών δομών αλλά ορθολογικότερης διανομής του χώρου⁷⁰³, και περιέπεσε σε αδράνεια, ενώ ο

⁷⁰³ Α. Χατζοπούλου, όπ. π., σελ. 216, όπου γίνεται αναφορά στις Κτηματικές Ομάδες Ζακύνθου, Ληξουρίου, Αργοστολίου, Κέρκυρας, Καρπενησίου, Καλαμάτας κλπ.

σκοπός της εν τέλει υποκαταστάθηκε με την πρόβλεψη του αστικού αναδασμού στο άρθρο 24 παρ. 4 του Συντάγματος του 1975⁷⁰⁴.

Αλλά και ως προς τον αστικό αναδασμό, καίτοι εντοπίζεται στη χώρα μας παράδειγμα πλήρους και επιτυχούς εφαρμογής του μηχανισμού αυτού στη Γλυφάδα, και δη βασισμένου στην ιδιωτική πρωτοβουλία, με φορέα εκτέλεσης τον Αστικό Οικοδομικό Συνεταιρισμό Καφεπωλών Συν Π.Ε. «Άγιο Γεώργιο» επί έκτασής των μελών του επιφάνειας 372 στρεμμάτων, η οποία κατατμήθηκε με ιδιωτικό ρυμοτομικό σχέδιο⁷⁰⁵, η εφαρμογή του θεσμού παρέμεινε εξαιρετικά περιορισμένη λόγω της αποσπασματικής και μηχανιστικής αντιγραφής του από τη γαλλική και γερμανική έννομη τάξη αλλά και των βασικών δομικών αδυναμιών και εν γένει παθογενειών του συστήματος σχεδιασμού στην Ελλάδα⁷⁰⁶. Στην κατεύθυνση αυτή συνέβαλε εξ άλλου η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έκρινε ότι λόγω του «βαθιά παρεμβατικού» χαρακτήρα του θεσμού, η εφαρμογή του θα απαιτούσε ένα πλήρες διαδικαστικό σύστημα για την αποτελεσματική προστασία τόσο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας όσο και του περιβάλλοντος, αλλά και η έλλειψη εκδήλωσης ενδιαφέροντος από την τοπική αυτοδιοίκηση και από τους οικοδομικούς συνεταιρισμούς ιδιοκτητών⁷⁰⁷.

Ομοίως, η αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος προτίμησης ως εργαλείου πολιτικής γης προϋποθέτει την ύπαρξη ενός κρατικού μηχανισμού που θα παρακολουθεί εκ των προτέρων τις αγοραπωλησίες ακινήτων και θα καθορίζει

⁷⁰⁴ Γ. Γιαννακούρου, όπ. π., σελ. 170.

⁷⁰⁵ ΦΕΚ Δ' 1063/1993. Ιδ. Ε. Μπαλλά, Ο αστικός αναδασμός ως εργαλείο πολεοδομικής ανάπτυξης. Η ελληνική εμπειρία, Πρακτικά 2^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος 24-27/09/2009, σελ. 5επ. https://www.researchgate.net/publication/309413617_O_ASTIKOS_ANADASMOS_OS_ERGALEIO_POLEODOMIKES_ANAPTYXES_H_ELLENIKE_EMP_EIRIA

⁷⁰⁶ Ε. Μπαλλά, όπ. π., σελ. 7.

⁷⁰⁷ Ολ ΣτΕ 2149/1986, ΝοΒ 1987, σελ. 239, Γ. Γιαννακούρου, όπ. π., σελ. 180, Α. Χατζοπούλου, όπ. π., σελ. 223.

συγκεκριμένη στρατηγική ανά περιοχή αλλά και την οικονομική διάθεση κτήσης ακινήτων στις πραγματικές αγοραίες αξίες, παράμετροι που αιτιολογούν την περιορισμένη αξιοποίηση του εργαλείου αυτού στη χώρα μας⁷⁰⁸.

Ως προς τη μεταφορά συντελεστή δόμησης, οι αισιόδοξες προβλέψεις και προοπτικές για τον εν λόγω θεσμό, εν όψει και της ευρείας εφαρμογής του σε άλλες εθνικές έννομες τάξεις, δεν οδήγησαν στην Ελλάδα στην επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων κυρίως λόγω της ασυντόνιστης και αποσπασματικής εφαρμογής του θεσμού που οδήγησε σε ανορθολογικά αποτελέσματα και στην επιβάρυνση του οικιστικού περιβάλλοντος στις περιοχές των ωφελούμενων ακινήτων, που με τη σειρά της οδήγησε στη σωρεία αιτήσεων ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, την αβελτηρία της Διοίκησης ως προς τον καθορισμό των ζωνών αγοράς και υποδοχής συντελεστή δόμησης αλλά και λόγω των απαιτήσεων του νομοθετικού πλαισίου, που οδήγησε τον θεσμό σε αδράνεια⁷⁰⁹. Οι παραπάνω διαπιστώσεις φαίνεται να συνδέονται με το γεγονός ότι η εισαγωγή του θεσμού της μεταφοράς συντελεστή δόμησης στη χώρα μας βασίστηκε σε δεδομένα, πρακτικές, ιδεολογίες και διαδικασίες που είχαν παγιωθεί πριν το Σύνταγμα του 1975 και δεν ανταποκρίθηκε στις νέες συνταγματικές επιταγές για την προστασία του περιβάλλοντος και για έναν

⁷⁰⁸ Τ. Καλλιακούδας, Η απαλλοτρίωση για τη δημιουργία κοινοχρήστων χώρων σε ελληνικές πόλεις μεσαίου μεγέθους: Θεσμικό πλαίσιο, διαδικασίες και παράγοντες που επιδρούν στην υλοποίησή τους. Η περίπτωση του Δήμου Λαρισαίων, Βόλος 2014, σελ. 85-86. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το δικαίωμα προτίμησης του Δημοσίου και των Ο.Τ.Α. κατά τη μεταβίβαση ακινήτων μέσα σε οικιστικές ζώνες, Τεχνικά Χρονικά, 02/1982. Ο ανενεργός χαρακτήρας του μηχανισμού του δικαιώματος προτίμησης συναρτάται και με το γεγονός ότι το κατ' εξουσιοδότηση του ν. 947/1979 προεδρικό διάταγμα για τη διαδικασία εφαρμογής του δικαιώματος ουδέποτε εξεδόθη: Γ. Γιαννακούρου, όπ. π., σελ. 178.

⁷⁰⁹ Α. Χατζοπούλου, όπ. π., σελ. 254 επ. Εξ ετέρου όμως επισημαίνεται ότι δικαιώθηκαν οι προσδοκίες του νομοθέτη όσον αφορά τα ακίνητα με διατηρητέα κτήρια και τα ρυμοτομούμενα ακίνητα, αφού δημιουργήθηκαν κίνητρα και δυνατότητες διάσωσης της πολιτιστικής - αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, χωρίς καμία δαπάνη του Δημοσίου και αποζημίωση των ιδιοκτητών ρυμοτομημένων εκτάσεων έμμεσα, με αντάλλαγμα τους εκδιδόμενους από το Δημόσιο τίτλους μεταφοράς συντελεστή δόμησης: Τ. Καλλιακούδας, όπ. π., σελ. 89.

συνολικό, ορθολογικό και βάσει κανόνων χωρικό σχεδιασμό⁷¹⁰. Η αποτελεσματικότητα των νέων ρυθμίσεων των άρθρων 68 και επόμενων του ν. 4759/2020 μένει να αποδειχθεί στην πράξη.

Στην περίπτωση των ζωνών ενεργού πολεοδομίας η ερμηνεία και η πρακτική εφαρμογή των οικείων νομοθετικών ρυθμίσεων που αποσκοπούν στην εν γένει ανάπτυξη νέων και στην ανάπλαση υφισταμένων οικισμών καταδεικνύει ότι οι ΖΕΠ περιορίζονται στη δημιουργία νέων οικισμών σε αραιοδομημένες ή αδόμητες περιοχές και με ειδική στόχευση, όπως συνέβη με τη δημιουργία δύο νέων οικισμών στην Ξάνθη και την Κομοτηνή, με σκοπό τη βιομηχανική ανάπτυξη της περιοχής και την αποσυμφόρηση των δύο αυτών πόλεων ή με τη δημιουργία του Ολυμπιακού Χωριού που δημιουργήθηκε στο Μαρούσι για τις ανάγκες των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, του οποίου οι κατοικίες διανεμήθηκαν με κλήρωση υπέρ αστέγων οικογενειών⁷¹¹.

Ο θεσμός της ελεύθερης συναλλαγής, συνυφασμένος από το άρθρο 114 του ΚΒΠΝ με την ανέγερση κτηρίων δημόσιων και κοινής ωφέλειας σκοπών και με την εκτέλεση επειγόντων στεγαστικών κρατικών προγραμμάτων, έχει τύχει περιορισμένης εφαρμογής⁷¹², ενώ σε μεμονωμένες περιπτώσεις έχει εφαρμοστεί και παραχώρηση σε κοινή χρήση ακάλυπτων χώρων σύμφωνα με το άρθρο 12 του Γ.Ο.Κ.⁷¹³, αφού η γενικευμένη εφαρμογή του θεσμού προσκόπτει σε θεσμικούς παράγοντες όπως η έλλειψη πολιτικής βούλησης και ενίσχυσης του θεσμικού

⁷¹⁰ Β. Αγγελίδου, Μηχανισμοί πολεοδομικής παρέμβασης και σύγχρονη νομοθεσία: έμφαση στη μεταφορά δικαιωμάτων ανάπτυξης και στη μεταφορά συντελεστή δόμησης, Αθήνα 2014, σελ. 100.

⁷¹¹ Α. Χατζοπούλου, όπ. π., σελ. 221.

⁷¹² Π. Γετίμης, Οικιστική πολιτική στην Ελλάδα. Τα όρια της μεταρρύθμισης, 2000, σελ. 136, Τ. Καλλιακούδας, όπ. π., σελ. 86, Κ. Λαλένης, Η εξασφάλιση δημόσιου χώρου στις ελληνικές πόλεις. Νομοθετικές ρυθμίσεις και εφαρμογές. Πόλη και Χώρος από τον 20^ο στον 21^ο αιώνα, Τιμητικός τόμος για τον καθηγητή Α. Αραβαντινό, 2004 σελ. 282.

⁷¹³ Α. Κυριαζής, Δυνατότητες αναβάθμισης του ιστού των ελληνικών αστικών κέντρων. Ο ρόλος του ενεργού οικοδομικού τετραγώνου, Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 125 επ.

πλαίσιου αλλά και σε παράγοντες πεδίου, όπως η άγνοια των ενδιαφερομένων, η νοοτροπία των ιδιοκτητών και η έλλειψη ενδιαφέροντος των κατασκευαστών⁷¹⁴.

Τέλος, ως προς την ιδιωτική πολεοδόμηση, αν και παρατηρείται διαχρονικά έντονο ενδιαφέρον εκ μέρους των ιδιωτών για τη δημιουργία οικισμών μέσω του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης, τόσο υπό το καθεστώς των παλαιών οικοδομικών συνεταιρισμών όσο και μετά την εισαγωγή του θεσμού των Π.Ε.Ρ.ΠΟ, η λειτουργία και η αποτελεσματικότητα του θεσμού αποδυναμώνονται λόγω της έλλειψης διοικητικού συστήματος διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου των οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης, των σοβαρών καθυστερήσεων εκ μέρους της Διοίκησης στον έλεγχο κάθε σταδίου της διαδικασίας και της ελλιπούς συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων κρατικών φορέων. Προσθέτως, μεγάλος αριθμός υπό σχεδιασμό οικισμών παραμένει ανενεργός, χωρίς δυνατότητα πολεοδόμησης, λόγω του δασικού χαρακτήρα τμημάτων της έκτασής τους. Στην επίλυση του ζητήματος αυτού μπορεί να συμβάλει η εφαρμογή του ν. 4280/2014, στον οποίο προβλέπεται η ανταλλαγή εκτάσεων με οικοδομήσιμες εκτάσεις του Δημοσίου⁷¹⁵. Αν και η ανταλλαγή εξυπηρετεί τόσο τα συμφέροντα των ιδιοκτητών όσο και το δημόσιο συμφέρον, αφ' ενός με την πρόοδο της ιδιωτικής πολεοδόμησης σε αναξιοποίητα δημόσια ακίνητα⁷¹⁶ και αφ' ετέρου με την περιέλευση στην κυριότητα του Δημοσίου

⁷¹⁴ Α. Κυριαζής, όπ. π., σελ. 150 επ., Γ. Γιαννακούρου, Π. Κάργα, Γ. Πρωτοψάλτης, Ε. Χαλκουτσάκη, όπ. π., σελ. 57επ.

⁷¹⁵ Το άρθρο 12 παρ. 2 του ν. 4280/2014 προβλέπει ότι «Δικαιούχοι της ανταλλαγής είναι όλοι οι Οικοδομικοί Συνεταιρισμοί, καθώς και φυσικά ή νομικά πρόσωπα που είναι ιδιοκτήτες (κύριοι) δασών ή δασικών εκτάσεων ή εκτάσεων όπου απαγορεύεται η δόμηση ή διέπονται από ειδικό καθεστώς προστασίας, περιοχές (δάση - δασικές εκτάσεις- κηρυγμένοι αρχαιολογικοί χώροι) ή αποτελούν τμήμα γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας ή δεν μπορούν να αξιοποιηθούν για άλλους λόγους προστασίας, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις».

⁷¹⁶ Ο μηχανισμός της ιδιωτικής πολεοδόμησης αποτελεί εργαλείο βελτίωσης του οικιστικού περιβάλλοντος, διότι οι όροι δόμησης που ισχύουν για την ιδιωτική πολεοδόμηση παράγουν, στην πλειοψηφία τους, πολύ καλύτερο και οργανωμένο οικιστικό περιβάλλον τόσο από την παραδοσιακή «κρατική» πολεοδόμηση όσο, προφανώς, και από την αυθαίρετη ιδιωτική πολεοδόμηση: Δ. Οικονόμου - Γ. Πετράκος, Πολιτικές Οικιστικής Ανάπτυξης και Πολεοδομικής Οργάνωσης στην Ελλάδα. Η Ανάπτυξη

εκτάσεων υψηλού περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος, δεν παρατηρείται μέχρι σήμερα διεύρυνση του βαθμού υλοποίησης των καταγεγραμμένων οικισμών⁷¹⁷.

Κατά συνέπεια, διαπιστώνεται ότι η μειωμένη χρηστικότητα και αποδοτικότητα των παραπάνω εργαλείων οφείλεται κατά περίπτωση σε διάφορες αιτίες και δη στις αδυναμίες και παθογένειες του συστήματος σχεδιασμού στη χώρα μας, που εντοπίζονται κυρίως στις ελλείψεις των κρατικών μηχανισμών και διαδικασιών, στην απουσία συνέργειας μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο περιοριστικό ή απαιτητικό περιεχόμενο του νομοθετικού πλαισίου, στην απουσία ενημέρωσης και παροχής κινήτρων προς τους ενδιαφερόμενους ιδιοκτήτες και φορείς.

B. Η διεθνής εμπειρία

Η ανάγκη δημιουργίας κοινοχρήστων χώρων στο δομημένο περιβάλλον σε βάρος της ατομικής ιδιοκτησίας οδήγησε όλες τις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις στην υιοθέτηση των ίδιων κατά βάση εργαλείων που προβλέπονται και στην εθνική έννομη τάξη, με ευρύτερη όμως και αποτελεσματική εφαρμογή των εργαλείων που αξιοποιούν την οικειοθελή συμμετοχή των ιδιοκτητών όπως η ελεύθερη συναλλαγή, η μεταφορά συντελεστή δόμησης, το δικαίωμα προτίμησης⁷¹⁸, τα ενεργά οικοδομικά τετράγωνα (ενοποίηση ακάλυπτων Ο.Τ. για κοινή χρήση)⁷¹⁹, ο αστικός αναδασμός με πρωτοβουλία ή/και ενεργό συμμετοχή των ιδιοκτητών⁷²⁰ ή ακόμη και η ιδιωτική πολεοδόμηση, κυρίως με τη συνεργασία του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα μέσω συμβάσεων μεταξύ των οργανισμών τοπικής

των Ελληνικών Πόλεων: Διεπιστημονικές Προσεγγίσεις Αστικής Ανάλυσης και Πολιτικής, 1999, σελ. 413 επ.

⁷¹⁷ Α. Ζαμάνη, Κ. Λαλένης, Γ. Παπουτσόγλου, Δ. Οικονόμου, όπ. π., σελ. 46-47.

⁷¹⁸ Τ. Καλλιακούδας, όπ. π., σελ. 69 επ.

⁷¹⁹ Α. Κυριαζής, όπ. π., σελ. 9 7επ.

⁷²⁰ Ε. Μπαλλά, όπ. π., σελ. 1, Ε. Van der Krabben, Urban transformation and the need for smart land management strategies. United Nations Seminar Series Recovery, Sustainability, and Evolution: Perspectives on the Real Estate Economy, Geneva 2012.

αυτοδιοίκησης και ιδιωτικών εταιρειών για την αγοραπωλησία ή ανταλλαγή εκτάσεων και για τον χωρικό σχεδιασμό, την κατασκευή των υποδομών και την ανέγερση κτηρίων [*Public - private cooperation (PPC)*]⁷²¹.

Τέτοιου είδους συνέργειες μεταξύ της δημόσιας εξουσίας και του ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού συνάδουν με τη σύγχρονη τάση κριτικής του μοντέλου του δημόσιου, ορθολογικού και καθολικού σχεδιασμού και ανάδειξης ενός μοντέλου «συνεργατικού σχεδιασμού» (*collaborative planning*), που στηρίζεται στον «εκδημοκρατισμό» των μεθόδων σχεδιασμού, με τον δημόσιο διάλογο και την εκχώρηση εξουσιών στους ιδιωτικούς φορείς δικαιωμάτων που επηρεάζονται από τον σχεδιασμό, όπως είναι πρωτίστως οι ιδιοκτήτες ακινήτων της υπό σχεδιασμό περιοχής⁷²². Παρά ταύτα,

⁷²¹ K. Leväinen - W. Korthals Altes, Land Development Contracts – A Comparative Study in Finland and in the Netherlands, FIG XXII International Congress Washington, D.C. USA, April 19-26 2002, σελ. 4, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig_2002/Ts8-4/Ts8_4_levainen_korthalsaltes.pdf, R. McQuaid - W. Scherrer, Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria, Ronald W. McQuaid, Walter Scherrer Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria, Uprava, letnik VI, 2/2008, σελ. 11 επ., https://www.researchgate.net/publication/333101568_Public_Private_Partnership_in_the_European_Union_Experiences_in_the_UK_Germany_and_Austria, F. Hobma, Constitutional and Administrative Law Comments on PublicPrivate Partnerships in Urban Development: experiences from the Netherlands, 5th international conference of the International Academic Association on Planning, Law and Property Rights, University of Alberta, Canada, 25-28.05.2011, http://plpr-association.org/wp-content/uploads/2016/09/PLPR2011_Paper_Hobma.pdf.

⁷²² Ι. Αλεξανδροπούλου, Πολεοδομικός σχεδιασμός, δικαιώματα ιδιοκτησίας και διαδικασία αξιοποίησης ακινήτων: η θεσμική θεώρηση, Περ.Δικ. 2019, σελ. 377, Λ. Βασενχόβεν, Η δημοκρατικότητα του σχεδιασμού του χώρου και η αμφισβήτηση του ορθολογικού "μοντέλου", Αειχώρος, 2002, σελ. 30 επ. Λ. Βασενχόβεν, Βιώσιμη Ανάπτυξη και η Θεωρία του Συνεργατικού Σχεδιασμού, 2003, http://courses.arch.ntua.gr/el/ergastirio_xvrotajias_kai_oikistikis_anaptyjhs/arura_-_dialejeis_-_paroyysiaseis.html, Η. Κουρλιούρος, Τοπική Ανάπτυξη, Πολυεπίπεδη Χωρική Διακυβέρνηση και Χωροταξία: Ευρωπαϊκές Διαστάσεις και Προοπτικές, 2015, https://www.researchgate.net/publication/281061398_Topike_anaptyxe_polyepipede_chorike_diakybernese_kai_chorotaxia_Europaikes_diastaseis_kai_prooptikes, T. Gunton - J.C. Day, The Theory and practice of Collaborative Planning in Resource and Environmental Management, Environments, Vol. 31 (2) 2003, σελ. 5 επ. <https://www.thefreelibrary.com/The+theory+and+practice+of+collaborative+planning+in+resource+and+...-a0111855596>, R. Mäntysalo - I. L. Saglie, Private Influence Preceding Public Involvement: Strategies for Legitimizing Preliminary Partnership

το εύρος και η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής συμμετοχικών εργαλείων σχεδιασμού εξαρτάται πρωτίστως από την υφιστάμενη δομή του δικαίου της χωροταξίας και της πολεοδομίας σε κάθε εθνική έννομη τάξη. Έτσι, στα κράτη του ηπειρωτικού δικαίου το χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο αποτελούν κατά κανόνα κλάδο του δημοσίου δικαίου και περιλαμβάνουν λεπτομερείς κανόνες δημόσιας τάξης, με τους οποίους καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις εκμετάλλευσης της ακίνητης περιουσίας, καταλείποντας στενά περιθώρια παρέμβασης της ιδιωτικής βούλησης, πρωτίστως των ιδιοκτητών, ενώ ο ρόλος και τα περιθώρια δράσης της ιδιωτικής βούλησης είναι πολύ ευρύτερα στις χώρες του κοινοδικαίου⁷²³.

Πράγματι, στις χώρες που χαρακτηρίζονται από ασθενέστερο κρατικό παρεμβατισμό στον χωρικό σχεδιασμό⁷²⁴, παρατηρείται ο αυξημένος ρόλος της ιδιωτικής βούλησης και της ατομικής ιδιοκτησίας. Ο ρόλος αυτός βρίσκει την πλέον πλήρη και ελεύθερη έκφρασή του υπό συνθήκες «ανοικτής» ή «διάχυτης» πόλης, στο πλαίσιο ενός συστήματος «*laisser faire*», που στηρίζεται στη ρύθμιση της πολεοδομικής ανάπτυξης από τα ενδιαφερόμενα μέρη μέσω ελεύθερης συναλλαγής σύμφωνα με τους κανόνες της αγοράς, χωρίς κρατικό παρεμβατισμό⁷²⁵. Η προσέγγιση αυτή απαντάται ιστορικά σε πολλές χώρες, όπως

Arrangements in Urban Housing Planning in Norway and Finland, Planning Theory & Practice, 2010, σελ. 317 επ.

⁷²³ Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, όπ. π., σελ. 8 και 10.

⁷²⁴ Κυρίως χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, στο οποίο, αντί ενός *ex ante* πλήρους συστήματος κανόνων, προτιμάται μία περιπτωσιολογική αντιμετώπιση των αναγκών του χωρικού σχεδιασμού, με βάση τη νομολογία, η οποία παρέχει στη διοίκηση σημαντική διακριτική ευχέρεια, ή οι Η.Π.Α. και ο Καναδάς, όπου απουσιάζει ο κεντρικός κρατικός χωρικός σχεδιασμός και οι ανάγκες αντιμετωπίζονται σε τοπικό επίπεδο. *Ιδ.* P. Garau, Revisiting Urban Planning in Developed Countries, Regional study prepared for Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements, 2009. σελ. 28, <https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS2009RegionalDevelopedCountries.pdf>. P. Booth, The control of Discretion: Planning and the Common-Law tradition, Planning Theory, 2007, Vol. 6, σελ. 127 επ., P. Newman - A. Thornley, όπ. π., σελ. 30 επ.

⁷²⁵ Α. Σιόλας, Α. Βάσση, Θ. Βλαστός, Χ. Κυριακίδης, Μ. Σίτη, Ε. Μπακογιάννης, όπ. π., σελ. 195.

το Ηνωμένο Βασίλειο⁷²⁶ και η Γαλλία⁷²⁷, χαρακτηρίζει όμως και την πολεοδομική ανάπτυξη στην Ελλάδα πριν το Σύνταγμα του 1975⁷²⁸. Αν και η προσέγγιση αυτή έχει κατακριθεί για τα αρνητικά αποτελέσματα που προκάλεσε σε πολλές χώρες του κόσμου (έλλειψη κοινωνικών παροχών, ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος και του τοπίου)⁷²⁹, οι υπέρμαχοί της αναδεικνύουν πλεονεκτήματα όπως η ταχύτητα της πολεοδομικής ανάπτυξης και η δημιουργία κατοικίας με προσιτό κόστος – ανάγκες που γεννήθηκαν από το φαινόμενο της αστυφιλίας και που δεν μπορούσαν να απαντηθούν από την πολιτεία μέσω συντεταγμένου σχεδιασμού, ο οποίος αντικαταστάθηκε από μία πολεοδομική «αυθόρμητη τάξη» που διαμορφώθηκε εν προκειμένω από τον συνδυασμό της βούλησης των ιδιοκτητών και της βούλησης των παραγόντων της αγοράς⁷³⁰ – ή ακόμη πλεονεκτήματα όπως η ικανοποιητική κατανομή του πρασίνου, το «φυσικό» μικροκλίμα και η ικανότητα των κατοικιών να επιτυγχάνουν καλό ηλιασμό, φωτισμό και αερισμό, η μειωμένη κυκλοφορία μηχανοκίνητων μέσων και το αίσθημα ικανοποίησης των κατοίκων⁷³¹.

⁷²⁶ D. Beito, P. Gordon, A. Tabarrok, *The Voluntary City, Choice, Community and Civil Society*, 2005, σελ. 18επ.

⁷²⁷ Π. Σταθακόπουλος, *Η στρατηγική των νέων πόλεων στη Γαλλία, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 1980, σελ. 261, <https://doi.org/10.12681/grsr.550>.

⁷²⁸ Φ. Αναϊρούση, *Στρογγυλό τραπέζι σε Η Πολεοδομία από το 1949 έως το 1974*, 2^ο Συνέδριο Εταιρείας Ιστορίας της Πόλης και της Πολεοδομίας – Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Βόλος, 2000, σελ. 261.

⁷²⁹ P. Hills, *Environmental Protection in a 'Laissez-Faire' Economy*, *Built Environment*, 1985, vol. 11, σελ. 268, <http://www.jstor.org/stable/23286193>, I. Vojnovic, *Laissez-faire governance and the archetype laissez-faire city in the USA: Exploring houston*, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 2003, σελ. 19επ., J. Punter, *Urban design in central Sydney 1945–2002: Laissez-Faire and discretionary traditions in the accidental city*, *Progress in Planning*, 2005, Vol. 63, σελ. 11 επ.

⁷³⁰ D. Beito, P. Gordon, A. Tabarrok, *όπ. π.*, σελ. 21επ. και 38επ.

⁷³¹ Α. Σιόλας, Α. Βάσση, Θ. Βλαστός, Χ. Κυριακίδης, Μ. Σίτη, Ε. Μπακογιάννης, *όπ. π.*, σελ. 196, Ν. Μπαρμπόπουλος, Δ. Μηλάκης, Θ. Βλαστός, *Αναζητώντας τη μορφή της βιώσιμης πόλης: Κριτική προσέγγιση του συμπαγούς πολεοδομικού μοντέλου*, *Αειχώρος* 2005, σελ. 39, Ι. Αίσωπος, *Η διάχυτη πόλη σε Α. Γοσποδίνη - Η. Μπεριάτος, Τα νέα αστικά τοπία και η ελληνική πόλη*, 2006, σελ. 104 επ.

Εν κατακλείδι, αναντιρρήτως ο σχεδιασμός από τη δημόσια εξουσία παρέχει τις απαραίτητες εγγυήσεις κατά της αποσπασματικότητας και των στρεβλώσεων που προκαλούν η ιδιωτική βούληση και οι κανόνες της αγοράς, εντούτοις οι ιδιωτικές πρωτοβουλίες και συμφωνίες μπορούν να μεγιστοποιήσουν τα οφέλη του ορθολογικού σχεδιασμού, προσδίδοντας στον συνολικό σχεδιασμό έναν ευέλικτο και προσαρμοστικό χαρακτήρα⁷³².

Έτσι, κυρίως στις χώρες του κοινοδικαίου, ο σχεδιασμός από τη δημόσια εξουσία καταλείπει σημαντικό ρυθμιστικό ρόλο στους ιδιοκτήτες των ακινήτων μέσω θεσμών του ιδιωτικού δικαίου όπως οι δουλείες (*easements, servitudes*) και οι συμβατικές ρήτρες (*covenants*) για την ιδιωτική ρύθμιση της χρήσης και εκμετάλλευσης ακινήτων (*private land use controls*), η δυνατότητα των ιδιοκτητών υπό καθεστώς ζωνών χρήσεων γης (*zoning*) να επιβάλλουν όρους και περιορισμούς ως προς τη χρήση και αξιοποίηση των ακινήτων τους, η διαμόρφωση οικιστικών κοινοτήτων (*residential community*) μέσω ιδιωτικής πολεοδόμησης (*planned unit development*), εργαλεία που λειτουργούν συμπληρωματικά ή και εναλλακτικά προς τους κανόνες του δημόσιου σχεδιασμού⁷³³. Τα εργαλεία αυτά απηχούν ταυτόχρονα την κοινωνική διάσταση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και ειδικότερα τη δυνατότητα της ενεργούς αξιοποίησης από τους ιδιοκτήτες των εμπράγματων εξουσιών τους προς το κοινό συμφέρον και κυρίως για την προστασία του περιβάλλοντος⁷³⁴, δύναται όμως να αποτελέσουν και μέσο υλοποίησης κοινωνικών πολιτικών, εκπληρώνοντας με αυτόν τον τρόπο δημόσια λειτουργία⁷³⁵.

⁷³² D. Beito, P. Gordon, A. Tabarrok, όπ. π., σελ. 41.

⁷³³ Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, όπ. π., σελ. 8 - 9.

⁷³⁴ *Ιδ.* ανωτέρω σελ. 135 επ. και ειδ. σελ. 143-144.

⁷³⁵ Έτσι, μέθοδοι ιδιωτικής ρύθμισης (*private land use controls*) αξιοποιούνται για τη δημιουργία συλλόγων οικιστικών κοινοτήτων για την κάλυψη οικιστικών αναγκών στις οποίες οι τοπικές κυβερνήσεις ή η τοπική αυτοδιοίκηση αδυνατούν να ανταποκριθούν λόγω πολιτικών περιορισμών: G. Alexander, *The Publicness of Private Land Use Controls*, *Edinburgh Law Review*, May 1999, vol. 3, σελ. 176 επ. Για τη συγκριτική ανάλυση της αξιοποίησης από το Κράτος των *covenants* και του *zoning* ως εναλλακτικών

Παρά ταύτα οι μέθοδοι ιδιωτικής ρύθμισης της χρήσης και εκμετάλλευσης ακινήτων δεν μπορούν να έχουν παρά περιορισμένο ρόλο στον χωρικό σχεδιασμό και είναι απαραίτητο να συνοδεύονται από την κρατική παρέμβαση⁷³⁶, ενώ η εκτεταμένη χρήση τους οδηγεί συχνά σε αποτελέσματα διαφορετικά από τα προσδοκώμενα⁷³⁷.

Κατ' ακολουθία, παρατηρείται ότι ο διαχωρισμός μεταξύ φιλελεύθερων και παρεμβατικών εθνικών εννόμων τάξεων στο πεδίο του χωρικού σχεδιασμού είναι κάθε άλλο παρά απόλυτος, αφού αφ' ενός κράτη που στηρίζονται στον δημόσιο, ορθολογικό και καθολικό σχεδιασμό υιοθετούν πολιτικές χαλάρωσης του δημοσίου ελέγχου, επιτρέποντας την ευρύτερη συνεργασία του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα⁷³⁸, αφ' ετέρου τα φιλελεύθερα κράτη αναγνωρίζουν την

εργαλείων επίτευξης δημόσιων πολιτικών, *ιδ.* N. Kazis, Public Actors, Private Law: Local Governments' Use of Covenants to Regulate Land Use, *The Yale Law Journal*, 2015, σελ. 1790 επ., <https://www.yalelawjournal.org/note/local-governments-use-of-covenants>

⁷³⁶ E. Walsh, Public versus private land use controls in England and the USA, *International Journal of Law in the Built Environment*, 2017, vol. 9, σελ. 18επ.

⁷³⁷ Έτσι, σε χώρες με συστήματα αυστηρού διαχωρισμού αποκλειστικών ζωνών χρήσεων γης (*zoning*), όπως οι Η.Π.Α., ενώ ο διαχωρισμός αυτός, σε συνδυασμό με την ευχέρεια εισαγωγής περιορισμών από τους ιδιοκτήτες, θα έπρεπε να επιφέρει οφέλη όπως η ορθολογική χρήση της γης, η επίτευξη υψηλού επιπέδου διαβίωσης, η προσαρμογή στις ανάγκες των κατοίκων και η διατήρηση των αξιών των ακινήτων, εν τέλει τυγχάνει δριμείας κριτικής που εστιάζει στην ανάγκη πλαισίωσης του συστήματος από εντονότερο δημόσιο σχεδιασμό, με στόχο τη μακροπρόθεσμη προστασία των σκοπών δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος, ή στην ανάγκη υιοθέτησης ενός ευέλικτου μοντέλου μεικτών χρήσεων, όπως αυτό της Γερμανίας, αναδεικνύει τα μειονεκτήματα του συστήματος αυτού ακόμη και για τα ιδιωτικά συμφέροντα των ιδιοκτητών και φτάνει μέχρι την πρόταση της πλήρους κατάργησης του υφιστάμενου συστήματος: W. Fischel, *The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land*, 1985, σελ. 31, S. Hirt, *The Devil Is in the Definitions: Contrasting American and German Approaches to Zoning*, *Journal of the American Planning Association*, 2007, σελ. 436 επ., J. Russell, *Rethinking Conventional Zoning*, 1994, http://www.joelrussell.com/articles/Russell_Rethinking_Conventional_Zoning.pdf, W. Fischel, *A Property Rights Approach to Municipal Zoning*, *Land Economics*, 1978, Vol. 54, σελ. 64, X. Liu - L. Lynch, *Do Zoning Regulations Rob Rural Landowners' Equity?*, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 93, σελ. 1 επ., B. Siegan, *Land use without zoning*, 2020.

⁷³⁸ Δ. Οικονόμου, Σύστημα χωρικού σχεδιασμού: η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία, *όπ. π.*, σελ. 3-4.

απαραίτητη παρέμβαση της δημόσιας εξουσίας για την επίτευξη των επιθυμητών κοινωνικών αποτελεσμάτων του σχεδιασμού⁷³⁹ αλλά και για τον έλεγχο της ιδιωτικής βούλησης των ιδιοκτητών, η οποία, χωρίς έλεγχο, μπορεί να οδηγήσει σε εσφαλμένες επιλογές αλλά και στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος⁷⁴⁰. Στην κατεύθυνση της σύγκλισης συνέβαλε εξ άλλου και η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992 και μετά, η οποία άσκησε εμφανή επιρροή στην προσέγγιση των συστημάτων χωρικού σχεδιασμού των κρατών αγγλοσαξονικού και ηπειρωτικού δικαίου⁷⁴¹. Σε κάθε περίπτωση, οι σύγχρονες τάσεις του χωρικού σχεδιασμού σε όλα τα δυτικά κράτη περιλαμβάνουν τόσο τη συμμετοχικότητα, η οποία εξυπηρετείται από τη φιλελεύθερη προσέγγιση, όσο και τη βιώσιμη ανάπτυξη, με σκοπό την αρμονική ενσωμάτωση του δομημένου περιβάλλοντος στο φυσικό περιβάλλον, η οποία διασφαλίζεται με τον κρατικό παρεμβατισμό⁷⁴².

Κατά συνέπεια, πρακτικές συνεργατικού – συμμετοχικού σχεδιασμού, που στηρίζονται στη συνέργεια του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και κυρίως στη συμμετοχή των ιδιοκτητών ακινήτων μπορούν να εφαρμοστούν σε χώρες στις οποίες προεξάρχει ο δημόσιος χαρακτήρας του χωροταξικού και του πολεοδομικού δικαίου, όπως η χώρα μας. Μάλιστα τέτοιες πρακτικές «ενδογενούς» ανάπτυξης, δηλαδή ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο και όχι επιβεβλημένης από την κεντρική εξουσία, παρουσιάζουν σημαντικά

⁷³⁹ L. Ting, I. P. Williamson, D. Grant, J. R. Parker, Understanding the evolution of land administration systems in some common law countries, *Survey Review*, 1999, vol. 35, σελ. 83 επ., J.S. Young, City Planning and restrictions on the use of property, *Minnesota Law Review*, June 1925, σελ. 1. J. Peterson, The Birth of Organized City Planning in the United States, 1909–1910, *Journal of the American Planning Association (JAPA)*, 2009, vol. 75, σελ. 123 επ., P. Booth, From Property Rights to Public Control: The Quest for Public Interest in the Control of Urban Development, *The Town Planning Review*, 2002, vol. 73, σελ. 153 επ.

⁷⁴⁰ S. Ali – R. Paradis, Transitioning Land Tenure in Scotland: A Comparative Study of Public, Private and Community Arrangements, IEDS, University of Vermont, 2010, σελ. 6, https://www.uvm.edu/~shali/Scotland_Land_Tenure.pdf.

⁷⁴¹ P. Garau, όπ. π., σελ. 26.

⁷⁴² *Ibid.*, σελ. 29 και 32.

πλεονεκτήματα, όπως η αποτελεσματικότερη προσαρμογή σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, που δεν δύναται να αναχαιτιστεί από τις κεντρικές αναπτυξιακές πολιτικές, αλλά και η ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού των διάφορων περιοχών (τοπικό ανθρώπινο δυναμικό, τοπικοί φυσικοί, πολιτισμικοί και κεφαλαιουχικοί πόροι)⁷⁴³.

Ο αυξημένος ρόλος της ιδιωτικής βούλησης και της ατομικής ιδιοκτησίας στον σύγχρονο σχεδιασμό, και μάλιστα κατά τρόπο οριζόντιο, ανεξαρτήτως του φιλελεύθερου ή παρεμβατικού μοντέλου που υιοθετεί κάθε χώρα, αναδεικνύεται μέσα από τις οικονομικές παραμέτρους της χωρικής ανάπτυξης και του καθορισμού των χρήσεων γης και της έννοιας της «κάρπωσης της αξίας της γης» (*land value capture*), που αποτελεί κύριο μοχλό της χωρικής ανάπτυξης διεθνώς.

Πράγματι, παρατηρείται σε διεθνές επίπεδο ότι συχνά όλα τα συστήματα σχεδιασμού αποτυγχάνουν στην επίτευξη των στόχων τους λόγω των πιέσεων από αντικρουόμενες τάσεις ανάπτυξης, κυρίως μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος και ιδιωτικών συμφερόντων. Κατά συνέπεια, ο σχεδιασμός καλείται να εξισορροπήσει τα αντικρουόμενα συμφέροντα, με κατά περίπτωση λήψη αποφάσεων της Διοίκησης προσαρμοσμένων στις εκάστοτε ιδιαιτερότητες και κυρίως μέσω της παροχής κατάλληλων και αποτελεσματικών κινήτρων, όπως είναι τα φορολογικά κίνητρα, προς τους ιδιοκτήτες των ακινήτων, ώστε οι ίδιοι να ενθαρρύνονται να συμμετέχουν σε ευέλικτα συστήματα σχεδιασμού που θα

⁷⁴³ Η. Κουρλιούρος, όπ. π, σελ. 18-19. Μέσω τέτοιων πρακτικών μπορεί να επιτευχθεί η πολεοδομική και οικονομική ανάπτυξη σε φτωχές και υπανάπτυκτες περιοχές του κόσμου, όπως αυτές της Υποσαχάριας Αφρικής, στις οποίες ο συγκερασμός των ιδιωτικών δικαιωμάτων ιδιοκτησίας με το συλλογικό δικαίωμα χρήσης στον δημόσιο χώρο μέσω σύνθετων κοινωνικών διεργασιών, οι οποίες περιλαμβάνουν τοπικές συλλογικές δράσεις σε συνδυασμό με την κρατική στήριξη και αποσκοπούν στην ισορροπία μεταξύ ιδιωτικού κέρδους και δημόσιας ωφέλειας, που εν τέλει δημιουργεί συνθήκες χωρικής ανάπτυξης: Α. Brown, *Claiming the Streets: Property Rights and Legal Empowerment in the Urban Informal Economy*, World Development, 2015, Vol. 76, σελ. 238 επ.

συνδυάζουν το δημόσιο με τα ιδιωτικά συμφέροντα, εξισορροπώντας το κόστος και τα οφέλη από τη χρήση της γης⁷⁴⁴.

Στο πλαίσιο της οικονομικής προσέγγισης της χωρικής ανάπτυξης, η έννοια της κάρπωσης της αξίας της γης (*land value capture*) αποτυπώνει την αρχή σύμφωνα με την οποία η δράση της Διοίκησης πρέπει να επιφέρει δημόσια οφέλη: η κυβερνητική δράση πρέπει να υιοθετεί πολιτικές που επιτρέπουν την ανάκτηση και επανεπένδυση της υπεραξίας της γης που προκαλείται από την ίδια την κυβερνητική δράση, μεταξύ άλλων αναφορικά με τη χωρική ανάπτυξη, την ανάπτυξη υποδομών και υπηρεσιών και τη διαφοροποίηση των κανόνων χρήσεων γης⁷⁴⁵.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Πολιτικής Γης Λίνκολν, ανέλαβε να διερευνήσει και να καταγράψει συστηματικά τη χρήση πρακτικών κάρπωσης αξίας της γης σε 61 χώρες σε όλον τον κόσμο, εντός και εκτός ΟΟΣΑ, με σκοπό να αναδειχθούν οι διαφορές αλλά και οι κοινές προκλήσεις σε διεθνές επίπεδο⁷⁴⁶, και δημοσίευσε την «Παγκόσμια Επιτομή Πολιτικών Κάρπωσης της Αξίας της Γης» (*Global Compendium of Land Value Capture Policies*) τον Ιούνιο του 2022. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα αυτής της έρευνας η κάρπωση της αξίας της γης διενεργείται σε τρία στάδια, με πρώτο αυτό της «δημιουργίας της αξίας» - *value creation stage* (κυβερνητική δράση σε ιδιωτική γη που προκαλεί υπεραξία της γης), δεύτερο αυτό της «ανάκτησης της αξίας» - *value recovery stage* (μερική ή ολική ανάκτηση της υπεραξίας από το κοινό) και τρίτο αυτό της «διανομής της αξίας» - *value*

⁷⁴⁴ OECD, The Governance of Land Use – Policy Highlights, 2017, <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/governance-of-land-use-policy-highlights.pdf>.

⁷⁴⁵ OECD, The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations, OECD Regional Development Studies, 2017, <https://doi.org/10.1787/9789264268609-en>

⁷⁴⁶ OECD: Building a Global Compendium on Land Value Capture, <https://www.oecd.org/cfe/cities/land-value-capture.htm>

distribution stage (επανεπένδυση της υπεραξίας σε δημόσια οφέλη). Ο βαθμός χρήσης, το περιεχόμενο και η αποτελεσματικότητα των πρακτικών κάρπωσης της αξίας της γης διαφοροποιείται λόγω παραμέτρων όπως οι διαφορετικές ιστορικές παραδόσεις, οι συνθήκες κάθε αγοράς, οι θεσμικές δυνατότητες, το συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο και η τεχνογνωσία κάθε κράτους. Διακρίνονται ωστόσο πέντε γενικές κατηγορίες πρακτικών που είναι η «εισφορά υποδομής» (*infrastructure levy*), δηλαδή η εισφορά που επιβάλλεται στους ιδιοκτήτες γης λόγω της υπεραξίας της ιδιοκτησίας τους σε συνέχεια της κυβερνητικής επένδυσης σε υποδομές, οι «υποχρεώσεις φορέα ανάπτυξης» (*developer obligations*), δηλαδή η εισφορά για την κάλυψη του κόστους δημοσίων υποδομών και υπηρεσιών που απαιτούνται για την ιδιωτική ανάπτυξη, οι «χρεώσεις για δικαιώματα ανάπτυξης» (*charges for development rights*), δηλαδή χρεώσεις για δικαιώματα όπως η αύξηση ή η μεταφορά του δικαιώματος δόμησης, η «αναπροσαρμογή της γης» (*land readjustment*), δηλαδή η συγκέντρωση ακινήτων από τους ιδιοκτήτες τους με σκοπό την κοινή τους ανάπτυξη, μέσω της εισφοράς από τους ιδιοκτήτες τμήματος των ακινήτων τους για δημόσια χρήση με σκοπό την κάλυψη του κόστους της ανάπτυξης και την αύξηση της αξίας της γης και η «στρατηγική διαχείριση γης» (*strategic land management*), δηλαδή η ενεργητική κυβερνητική δράση που έγκειται στην αγορά, ανάπτυξη, πώληση, μίσθωση γης με σκοπό την αντιμετώπιση των δημοσίων αναγκών και την ανάκτηση της υπεραξίας της γης⁷⁴⁷.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της έρευνας του ΟΟΣΑ για τις πολιτικές *Land Value Capture* διεθνώς, στην Ελλάδα διαπιστώνεται η χρήση των εργαλείων της εισφοράς σε γη και χρήμα (*Developer obligations*), της διαχείρισης και αξιοποίησης δημόσιας ακίνητης περιουσίας (*Strategic land management*), του

⁷⁴⁷ Global Compendium of Land Value Capture Policies, 2022, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/13bcc863-en/index.html?itemId=/content/component/13bcc863-en>

αστικού αναδασμού (*Land readjustment*) και των κινήτρων για την περιβαλλοντική αναβάθμιση και βελτίωση της ποιότητας ζωής (*Charges for development rights*). Η εφαρμογή της εισφοράς σε γη και χρήμα αξιολογείται ως συστηματική, της αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας ως περιστασιακή, ενώ του αναδασμού και των κινήτρων ως σπάνια. Περαιτέρω, διαπιστώνεται ότι ο σχεδιασμός είναι συγκεντρωτικός, με ελάχιστες αρμοδιότητες στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ως ειδικότεροι παράγοντες που εμποδίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των παραπάνω θεσμών, για την εισφορά σε γη και χρήμα επισημαίνονται η πολύπλοκη νομοθεσία, οι διοικητικές αδυναμίες που οδηγούν σε καθυστερήσεις και η αντίσταση των ιδιοκτητών που αμφισβητούν δικαστικώς τις εισφορές που τους επιβάλλονται. Για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας επισημαίνονται η απουσία στρατηγικών προτεραιοτήτων, ο θεσμικός κατακερματισμός μεταξύ πληθώρας κρατικών οντοτήτων και η έλλειψη του συντονισμού τους. Για τον αναδασμό επισημαίνονται η έλλειψη ενδιαφέροντος από την τοπική αυτοδιοίκηση και τους ιδιοκτήτες, η πολύπλοκη νομοθεσία, οι ασαφείς κανόνες ως προς τη συναίνεση και την αποζημίωση των ιδιοκτητών, η περιορισμένη διοικητική αρμοδιότητα των τοπικών αρχών σχεδιασμού και η απουσία καθεστώτος για την κάλυψη των αναγκών των ιδιοκτητών κατά τη μεταβατική περίοδο. Για τα κίνητρα επισημαίνονται το περιορισμένο εύρος περιπτώσεων στις οποίες αυτά μπορούν να εφαρμοστούν, οι ασαφείς κανόνες και η περιορισμένη διοικητική ικανότητα των τοπικών αρχών⁷⁴⁸.

Μεταξύ των παραπάνω αδυναμιών που αναδεικνύει η έρευνα του ΟΟΣΑ, σημαντική θέση καταλαμβάνει η απροθυμία – ει μη εχθρικήτητα – των ιδιοκτητών απέναντι στα εργαλεία του σχεδιασμού. Η αρνητική διάθεση των ιδιοκτητών αποδίδεται σε συνδυασμό παραγόντων που αφορούν κυρίως το κείμενο νομοθετικό πλαίσιο, τις διοικητικές πρακτικές και τις καθυστερήσεις στην

⁷⁴⁸ Global Compendium of Land Value Capture Policies, 2022, Land Value Capture in Greece, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/bb6656eb-en/index.html?itemId=/content/component/bb6656eb-en>

απονομή της δικαιοσύνης και διαμορφώνουν ένα πλαίσιο ελλιπούς προστασίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας κατά την εφαρμογή των πολεοδομικών ρυθμίσεων.

Συγκεκριμένα, από την εφαρμογή των διατάξεων περί ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης και περί εισφοράς σε γη και χρήμα αλλά και των διατάξεων προστασίας του οικιστικού και ιδίως του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος (π.χ. δάση, περιοχές Natura 2000, διατηρητέα κτήρια) οι ιδιοκτήτες υφίστανται ουσιώδεις περιορισμούς στις εμπράγματα εξουσίες τους και στα οικονομικά συμφέροντά τους, που δύναται να φθάσουν μέχρι την πλήρη στέρηση της ιδιοκτησίας τους. Οι περιορισμοί αυτοί είναι κατ' αρχήν θεμιτοί, εφ' όσον, στο πλαίσιο του κοινωνικού χαρακτήρα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, εξυπηρετούν συνταγματικώς κατοχυρωμένους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, όχι όμως όταν η διοικητική δράση δεν διασφαλίζει αφ' ενός την αναλογικότητα μεταξύ του περιορισμού του συνταγματικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας και των προς επίτευξη επιδιωκόμενων σκοπών δημοσίου συμφέροντος, αφ' ετέρου την προσήκουσα – δηλαδή πλήρη και έγκαιρη – αποκατάσταση της ζημίας των ιδιοκτητών.

Στη χώρα μας διαπιστώνονται παγίως φαινόμενα όπως η επί μακρόν διατήρηση δεσμεύσεων επί των ακινήτων που προορίζονται για τη δημιουργία κοινοχρήστων χώρων ή για κοινωφελείς σκοπούς χωρίς αποζημίωση των ιδιοκτητών για το διάστημα που η ιδιοκτησία παραμένει ανενεργή ή/και χωρίς εν τέλει την ενεργοποίηση της διαδικασίας της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και εντεύθεν της αποζημίωσης των ιδιοκτητών, η επιβολή περιορισμών για περιβαλλοντικούς σκοπούς – που ενίοτε είναι τόσο επαχθείς που συνιστούν εν τοις πράγμασι απαλλοτρίωση – επί ακινήτων στα οποία έχει δημιουργηθεί από μακρού χρόνου οικιστική ανάπτυξη κατόπιν άδειας ή με την ανοχή της Διοίκησης χωρίς την πρόβλεψη διαδικασίας αποζημίωσης των ιδιοκτητών, η επανεπιβολή από τη Διοίκηση ακυρωθεισών απαλλοτριώσεων χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, η έλλειψη διαθέσιμων πιστώσεων των υπόχρεων φορέων και η

αδυναμία αποτελεσματικού οικονομικού προγραμματισμού και ιεράρχησης των αιτημάτων αποζημίωσης, οι σημαντικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού και των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων και εντεύθεν στην καταβολή των αποζημιώσεων, η εντατικοποίηση των πολεοδομικών περιορισμών χωρίς αντίστοιχη θεσμοθέτηση μηχανισμών αποζημίωσης, η ανοχή από τη νομολογία κρατικών δράσεων χωρίς αποζημίωση των ιδιοκτητών λόγω μείωσης αξίας της ιδιοκτησίας τους, αν ο περιορισμός δεν συνιστά στέρηση του πυρήνα του δικαιώματος, η καθυστέρηση στην επίλυση των δικαστικών διαφορών που αφορούν την καταβολή αποζημιώσεων στους ιδιοκτήτες⁷⁴⁹.

Εξ άλλου, από έρευνες πεδίου διαπιστώνεται ότι οι πολίτες – ιδιοκτήτες ακινήτων επιθυμούν κατά κανόνα περισσότερους και μεγαλύτερους κοινόχρηστους χώρους και ότι θα ήταν πρόθυμοι να συνεισφέρουν οικονομικά ή με την παραχώρηση τμήματος τις ιδιοκτησίας τους για τον σκοπό αυτό, ενώ αποδέχονται ως απολύτως κατανοητή την «αναγκαιότητα» της απαλλοτρίωσης για την εξασφάλιση κοινοχρήστων χώρων στην ελληνική οικιστική πολιτική, ωστόσο αξιολογούν ως καθοριστικής σημασίας την απλοποίηση των σχετικών διαδικασιών, ως απαραίτητη τη συντόμευση του χρόνου ολοκλήρωσής τους και ως επιβεβλημένη την εξάντληση των περιθωρίων για μείωση της συνολικής οικονομικής επιβάρυνσης⁷⁵⁰.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι ιδιοκτήτες συχνά αντιμετωπίζουν θετικά τη συμβολή τους ως πολίτες στη βελτίωση του οικιστικού και φυσικού περιβάλλοντος, όμως εν τέλει βάζονται από πληθώρα παθογενειών που θίγουν ευθέως τα ατομικά έννομα συμφέροντάς τους, με αποτέλεσμα η στάση τους να

⁷⁴⁹ G. Giannakourou – E. Balla, Planning regulation, property protection, and regulatory takings in the Greek planning law, *Global Studies Law Review*, 2006, σελ. 535επ. https://www.researchgate.net/publication/254720255_Planning_Regulation_Property_Protection_and_Regulatory_Takings_in_the_Greek_Planning_Law, Γνώμη της Ο.Κ.Ε., Χωροταξία και Πολεοδομία, 2007, σελ. 25, https://www.oke.gr/sites/default/files/op_190.pdf, ΣυνΠολ Ειδική Έκθεση: Απαλλοτρίωση, στέρηση, περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση. Προβλήματα διοικητικής δράσης, 2005 <https://old.synigoros.gr/resources/apalotriosi.pdf>.

⁷⁵⁰ Τ. Καλλιακούδας, όπ. π., σελ. 160 – 161.

μετατρέπεται σε «αμυντική» και εχθρική απέναντι στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Ασφαλώς τα νεότερα νομοθετήματα συμβάλλουν στον εξορθολογισμό του χωρικού σχεδιασμού, ωστόσο εύστοχα παρατηρείται ότι *«Η εξελικτική πορεία του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού καταγράφεται ως μια συνεχής αλλά ατελής μεταρρύθμιση, μετέωρη ανάμεσα στα συμφέροντα που εκπροσωπούν τη δυναμική του εκσυγχρονισμού από τη μια πλευρά και από την άλλη την αδράνεια της παράδοσης»*, παραλείποντας να εστιάσει, μεταξύ άλλων, στην αποτελεσματικότητα του *«πολεοδομικού επιχειρείν»* και στη χρήση *«νέων νομικών εργαλείων και θεσμικών προσεγγίσεων που θα αξιοποιούν τη γνώση και τη δημιουργικότητα, καθώς και τη δυναμική και τις καλές πρακτικές τόσο του ιδιωτικού όσο και ενός αναβαθμισμένου δημόσιου τομέα»*⁷⁵¹.

Γ. Προοπτικές διεύρυνσης του ρόλου της ιδιοκτησίας

1. Ιδιοκτησία και χωρικός σχεδιασμός

Η εμπλοκή των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας στον χωρικό σχεδιασμό συνήθως είναι υποχρεωτική για τους ιδιοκτήτες λόγω μονομερών πράξεων της αρμόδιας δημόσιας αρχής (π.χ. ρυμοτομική απαλλοτρίωση, εισφορά σε γη και χρήμα), άλλως λαμβάνει χώρα με πρωτοβουλία ή οικειοθελή συμμετοχή του ιδιοκτήτη (π.χ. μεταφορά συντελεστή δόμησης).

Στις περιπτώσεις της υποχρεωτικής συμμετοχής των ιδιοκτητών κρίνεται αναγκαία η αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών που αναφέρθηκαν αμέσως παραπάνω με μέτρα όπως ο σαφής και αξιόπιστος χρονικός και οικονομικός προγραμματισμός της εφαρμογής των σχεδίων πόλεως από τους αρμοδίους φορείς, η επιτάχυνση της διοικητικής προδικασίας κατά την εφαρμογή των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων, η θέσπιση ανωτάτων χρονικών ορίων για τις ρυμοτομικές δεσμεύσεις της ιδιοκτησίας και μηχανισμού αποζημίωσης των ιδιοκτητών εφ' όσον παρατηρείται υπέρβαση των ορίων αυτών και η εν γένει

⁷⁵¹ Γ. Γιαννακούρου - Γ. Καυκαλάς, όπ. π., σελ. 516 και 520.

κανονιστική τυποποίηση των δικαιωμάτων αποζημίωσης των ιδιοκτητών⁷⁵², ενώ ενδιαφέρουσα μέθοδο πρόληψης των συνεπειών των παραπάνω προβλημάτων θα αποτελούσε η θέσπιση μίας διαδικασίας μελέτης ιδιοκτησιακών επιπτώσεων (κατ' αναλογία της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων) η οποία θα προηγείτο της κυβερνητικής δράσης και η οποία θα επέτρεπε στις αρχές του σχεδιασμού να αποφεύγουν επαχθείς ρυθμίσεις και να προβλέπουν μέτρα οικονομικής αποκατάστασης, περιορίζοντας έτσι την παραβίαση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων των ιδιοκτητών⁷⁵³.

Οι βελτιώσεις αυτές θα δημιουργήσουν συνθήκες ορθολογικού επιμερισμού του κοινωνικού κόστους για την προστασία της φυσικής και της πολιτιστικής κληρονομιάς και τη βελτίωση του οικιστικού περιβάλλοντος, επί τη βάσει των αρχών της ισότητας, της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης⁷⁵⁴, αντιστρέφοντας την παγιωμένη αρνητική διάθεση των ιδιοκτητών και αποτρέποντας τους ιδιοκτήτες από την άσκηση διοικητικών και δικαστικών μέτρων άμυνας που δυσχεραίνουν και καθυστερούν την υλοποίηση του σχεδιασμού.

Εξ άλλου, σύγχρονη τάση του χωρικού σχεδιασμού στη χώρα μας είναι ο «εκδημοκρατισμός» του, ο οποίος εκφράζεται είτε με τα μοντέλα «συνεργατικού σχεδιασμού»⁷⁵⁵, άλλως με την ανάγκη διαμόρφωσης στρατηγικών συμμετοχής του κοινού για την επίτευξη ενός βιώσιμου σχεδιασμού που πρέπει να περιλαμβάνουν την επικέντρωση στην τοπική κλίμακα, την περιβαλλοντική αξιολόγηση των τοπικών σχεδιασμών, την αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων εργαλείων για την πλήρη ενημέρωση των κατοίκων και την ένταξη από νωρίς του κοινού στην όλη διαδικασία, τη λήψη αποφάσεων μετά από ειλικρινή και

⁷⁵² ΣυνΠολ, όπ. π., σελ. 35 επ., Γνώμη της Ο.Κ.Ε., όπ. π., σελ. 25.

⁷⁵³ G. Giannakourou - E. Balla, όπ. π., σελ. 556-557.

⁷⁵⁴ ΣυνΠολ, όπ. π., σελ. 37-38.

⁷⁵⁵ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 268.

εξαντλητικό διάλογο με σκοπό την επίτευξη συναίνεσης⁷⁵⁶ ή ακόμη με την αξιοποίηση του περιφερειακού επιπέδου του χωροταξικού σχεδιασμού ως υπόβαθρου για την ανασυγκρότηση οικονομικών, κοινωνικών και οικολογικών δομών, για τη συνάντηση επιστημονικών κλάδων και όλων των επιπέδων της Διοίκησης γύρω από την κοινή ανησυχία που αφορά το μέλλον του χώρου⁷⁵⁷ είτε με την «ιδιωτικοποίηση» των εξουσιών και διεργασιών του σχεδιασμού και τη συνάρτησή αυτών με ιδιωτικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες που ευνοούνται από την οικονομική κρίση⁷⁵⁸.

Η κατά τα ανωτέρω «δημοκρατική» προσέγγιση του σχεδιασμού ενισχύει την αποδοχή από τους κατοίκους - ιδιοκτήτες κάθε περιοχής των υποχρεωτικών γι' αυτούς μονομερών πράξεων της Διοίκησης, αφού η συμμετοχή τους στο διάλογο που θα έχει προηγηθεί του σχεδιασμού μετριάξει εν τοις πράγμασι τόσο τον «μονομερή» όσο και τον «υποχρεωτικό» χαρακτήρα των πράξεων αυτών.

Ταυτόχρονα η συμμετοχικότητα στον σχεδιασμό διασφαλίζει τον συγκερασμό ποικίλων στόχων και παραμέτρων, οδηγώντας σε οφέλη για όλους σύμφωνα με τη βασική αρχή του Ολοκληρωμένου Σχεδιασμού κατά την οποία όλοι οι πολίτες θα πρέπει να απολαμβάνουν τα ίδια προνόμια και τις ίδιες ποιοτικές υπηρεσίες. Στο πλαίσιο αυτό, η αειφόρος συνδυαστική διαχείριση του πολιτισμού, της κληρονομιάς και του τουρισμού, με γνώμονα τον συνδυασμό της οικονομικής διάστασης της τουριστικής ανάπτυξης με την κοινωνική και την περιβαλλοντική διάστασή της, μπορεί να οδηγήσει στη διασφάλιση της ευρύτερης

⁷⁵⁶ Κ. Αθανασόπουλος - Θ. Βλαστός, Διλήμματα δημοκρατίας και η σημασία της συμμετοχής των πολιτών στο πλαίσιο ενός σύγχρονου πολεοδομικού σχεδιασμού, 2^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 09/2009, σελ. 8 https://www.researchgate.net/publication/301298127_DILEMMATA_DEMOKRATIAS_KAI_E_SEMASIA_TES_SYMMETOCHES_TON_POLITON_STO_PLAISIO_ENOS_SYNCHRONOU_POLEODOMIKOU_SCHEDIASMOU

⁷⁵⁷ Α. Γουργιώτης – Γ. Τσιλιμίκας,, όπ. π., σελ. 119.

⁷⁵⁸ G. Giannakourou – E. Balla, Privatization of Planning Powers and Planning Processes in Greece: current trends, future prospects, όπ. π., σελ. 10.

προσβασιμότητας όλων των πολιτών στα πολιτιστικά αγαθά⁷⁵⁹, ενώ κατ' αναλογία δύναται να επιτευχθεί και η διασφάλιση της ευρύτερης προσβασιμότητας όλων των πολιτών στο φυσικό περιβάλλον, με την ενεργή συμμετοχή των ιδιοκτητών στον καθορισμό του χωρικού σχεδιασμού και στην υλοποίησή του, κατά το πρότυπο του «δικαιώματος περιπλάνησης» (*right to roam*) στο Ηνωμένο Βασίλειο⁷⁶⁰. Κατά συνέπεια η ευελιξία και η συμμετοχικότητα του χωρικού σχεδιασμού, αξιοποιώντας τη βούληση και τη σύμπραξη του κοινού και κυρίως των ιδιοκτητών, οδηγεί στη «δημοκρατικότητα» των αποτελεσμάτων του σχεδιασμού, τα οποία μπορούν να συνδυάζουν την οικονομική ανάπτυξη με την ανάδειξη και την απόλαυση από όλους του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος⁷⁶¹.

Περαιτέρω, η συμμετοχικότητα του σχεδιασμού, και δη με περιβαλλοντικό πρόσημο, δύναται να ενισχυθεί με τον εξορθολογισμό και την ευρύτερη εφαρμογή εργαλείων που στηρίζονται ή αξιοποιούν τη βούληση των ιδιοκτητών, τα οποία προβλέπονται στην εθνική έννομη τάξη, όμως παραμένουν αναξιοποίητα λόγω των παθογενειών των διοικητικών δομών και πρακτικών, της πολυπλοκότητας του νομικού πλαισίου και της έλλειψης επαρκούς στήριξης εκ μέρους του Κράτους.

Στην κατηγορία αυτή εντάσσεται η **μεταφορά συντελεστή δόμησης**, μηχανισμός που στηρίζεται στην αγγλοσαξονικής έμπνευσης θεώρηση της ιδιοκτησίας όχι ως ενός μονοδιάστατου δικαιώματος αλλά ως «δέσμης

⁷⁵⁹ Α. Δέφνερ, Ν. Μαντάς, Ε. Ψαθά, Ν. Βογιαζίδης, Προσβασιμότητα στον Πολιτισμό και την Κληρονομιά: Ο σχεδιασμός για όλους, Αειχώρος, 2020, σελ. 119 επ.

⁷⁶⁰ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 146 επ.

⁷⁶¹ Ο χωρικός σχεδιασμός με τη συμμετοχή των ιδιοκτητών είναι ιδιαίτερα σημαντικός για την ανάδειξη και την προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Ειδικότερα στις παράκτιες, τις νησιωτικές και τις ορεινές περιοχές παρέχεται η δυνατότητα ανάπτυξης ήπιων τουριστικών δραστηριοτήτων με την αξιοποίηση του παραδοσιακού οικιστικού αποθέματος και τη διαφύλαξη του τοπίου: Κ. Χριστιανόπουλος, *όπ. π.*, σελ. 298 επ.

δικαιωμάτων» (*bundle of rights*)⁷⁶², η οποία επιτρέπει τον διαχωρισμό του δικαιώματος ανάπτυξης της γης και την εκμετάλλευσή του ξεχωριστά από τις λοιπές εξουσίες που απορρέουν από την ιδιοκτησία, διαμορφώνοντας έτσι τεχνικές «μεταφοράς δικαιωμάτων ανάπτυξης» (*transfer of development rights - TDR*)⁷⁶³. Ως εργαλείο μεταφοράς δικαιωμάτων ανάπτυξης νοείται και η μεταφορά συντελεστή δόμησης⁷⁶⁴, η οποία είναι άμεσα συνυφασμένη στη χώρα μας με την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και των χαρακτηρισμένων ως διατηρητέων κτηρίων⁷⁶⁵, δύναται όμως να αξιοποιηθεί ευρύτερα, όπως συμβαίνει διεθνώς, για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και ιδιαιτέρως των οικολογικά ευαίσθητων περιοχών⁷⁶⁶. Κατά συνέπεια, η αντιμετώπιση των ζητημάτων που εμποδίζουν την πρακτική εφαρμογή του θεσμού της μεταφοράς συντελεστή δόμησης στη χώρα μας και η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του θα οδηγούσε στην εξασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων των ιδιοκτητών και στην πλήρη αξιοποίηση του δικαιώματος δόμησης που απορρέει από το ευρύτερο εμπράγματο δικαίωμά τους σε συνάρτηση με την εξυπηρέτηση των σκοπών προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, χωρίς κρατική δαπάνη⁷⁶⁷.

Ο **αστικός αναδασμός** αποτελεί επίσης ένα σημαντικό εργαλείο που δύναται να εξυπηρετήσει ταυτόχρονα τους σκοπούς του χωρικού σχεδιασμού και

⁷⁶² *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 137.

⁷⁶³ Β. Αγγελίδου, *όπ. π.*, σελ. 208.

⁷⁶⁴ Αλλά και οι συναφείς τεχνικές του κοινωνικού συντελεστή δόμησης, που αφορά περιοχές πολεοδόμησης στεγαστικών προγραμμάτων ή προγραμμάτων κοινής ωφέλειας, και της τράπεζας γης, που επιτρέπει την «αποταμίευση» των άυλων δικαιωμάτων ιδιοκτησίας όπως η μεταφορά συντελεστή δόμησης: *ιδ.* Α. Σιόλας, Α. Βάσση, Θ. Βλαστός, Χ. Κυριακίδης, Μ. Σίτη, Ε. Μπακογιάννης, *όπ. π.*, σελ. 84 – 85, Α. Καλλιακούδας, *όπ. π.*, σελ. 250.

⁷⁶⁵ Β. Αγγελίδου, *όπ. π.*, σελ. 97 και 101.

⁷⁶⁶ *Global Compendium of Land Value Capture Policies, 2022, όπ. π., Charges for development rights*, Β. Αγγελίδου, *όπ. π.*, σελ. 215.

⁷⁶⁷ Γνώμη της Ο.Κ.Ε., *όπ. π.*, σελ. 26. *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 256.

τα ατομικά έννομα συμφέροντα των ιδιοκτητών⁷⁶⁸. Η δυνατότητα συγκέντρωσης των ιδιοκτητών σε ένα συνεταιρικό σχήμα επιτρέπει σε αυτούς να έχουν τον έλεγχο της διαχείρισης και της χρηματοδότησης του σχεδιασμού, μέσω της συμβατικώς συμφωνηθείσας πώλησης τμήματος της έκτασης εκάστου εκ των συμμετεχόντων με σκοπό τη χρηματοδότηση της υλοποίησης του σχεδιασμού, καθώς και τη διατήρηση προς όφελος των ιδιοκτητών του συνόλου της υπεραξίας της γης που προκύπτει από τον αναδασμό⁷⁶⁹. Έτσι, ο μηχανισμός του αστικού αναδασμού αποτελεί μία μέθοδο μετάβασης από έναν ακραιφνώς κανονιστικό σχεδιασμό σε έναν συμμετοχικό πιο λειτουργικό και αποτελεσματικό σχεδιασμό⁷⁷⁰, ο οποίος προστατεύει τα συμφέροντα των ιδιοκτητών και διασφαλίζει την αποζημίωση των ιδιοκτητών μέσω της εξασφάλισης γης ίσης αξίας χωρίς κρατική δαπάνη⁷⁷¹. Κατά συνέπεια, εφ' όσον αντιμετωπιστούν οι παθογένειες που εμποδίζουν τη συστηματική αξιοποίηση του θεσμού του αστικού αναδασμού στη χώρα μας, είναι δυνατή η επαναθεώρηση της φιλοσοφίας και της χρησιμότητας του θεσμού αυτού ως εργαλείου αναδιάταξης ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων και ορίων ιδιοκτησιών στο πλαίσιο της θέσπισης μέτρων προστασίας και ανάδειξης του οικιστικού περιβάλλοντος αλλά και περιοχών ιδιαίτερης περιβαλλοντικής σημασίας⁷⁷².

Στην κατεύθυνση αυτή κινείται και ο θεσμός της **ιδιωτικής πολεοδόμησης** που αποτελεί βασικό εργαλείο για την πολεοδομική ανάπτυξη νέων περιοχών με πρωτοβουλία των ιδιοκτητών. Η στήριξη των μηχανισμών

⁷⁶⁸ *Id.* ανωτέρω, σελ. 259.

⁷⁶⁹ R. Melot. Droits de propriété et planification foncière : une perspective de sociologie juridique, 2017, σελ. 69-70, <https://hal.inrae.fr/tel-02789634/document>.

⁷⁷⁰ A.F. Marique, Z. Lejeune, J.M. Halleux, Q. Michel, J. Teller, Approches juridique et opérationnelle du du remembrement urbain (Annexe 2 au Rapport Final de la Conférence Permanente du Développement Territorial de la Région Wallonne), 2009, σελ. 30, <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/105303/1/rapport%20RU.pdf>

⁷⁷¹ E. Koutoupa-Rengakos, Grèce : L'indemnisation des servitudes d'urbanisme, Droit et ville, 1999, σελ. 205, https://www.persee.fr/doc/drevi_0396-4841_1999_num_48_1_1714

⁷⁷² E. Μπαλλά, όπ. π., σελ. 7-8.

ιδιωτικής πολεοδόμησης παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα όπως εξοικονόμηση χρόνου, δημοσίων πόρων και διοικητικών διαδικασιών, η οποία επιτυγχάνεται αφ' ενός μέσω της εκτέλεσης, κατασκευής και συντήρησης των κοινοχρήστων έργων και έργων υποδομής από τον ιδιωτικό τομέα και αφ' ετέρου μέσω της συμβατικής αναδιανομής των δικαιωμάτων δόμησης και κατ' επέκταση των δικαιωμάτων αποζημίωσης μεταξύ των ιδιοκτητών, η εξασφάλιση κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων χωρίς τις καθυστερήσεις και τις εμπλοκές που παρουσιάζει η σύνταξη πράξεων εφαρμογής και χωρίς δημόσιες δαπάνες και η εν γένει περιβαλλοντική αναβάθμιση των υπό πολεοδόμηση περιοχών, πλεονεκτήματα που καθίστανται καίρια εν όψει της συχνά διαπιστούμενης οικονομικής αδυναμίας των Ο.Τ.Α. να επωμισθούν το βάρος εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού και να καταβάλουν τις σχετικές αποζημιώσεις προς τους ιδιοκτήτες⁷⁷³.

Εξαιρετικής σημασίας είναι η ανάπτυξη ενός διαλόγου μεταξύ του Κράτους και των ιδιοκτητών, μέσω της υιοθέτησης και της προαγωγής συμβατικών εργαλείων που να διασφαλίζουν την άμεση σύμπραξη των ιδιοκτητών και εντεύθεν την αποφυγή χρονοβόρων διαδικασιών διοικητικών και δικαστικών αμφισβητήσεων κυρίως στην περίπτωση που τα εμπράγματα δικαιώματα θίγονται για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος⁷⁷⁴. Στο πεδίο αυτό, ενώ για τους περιορισμούς της ιδιοκτησίας για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος με το άρθρου 19 του ν. 3028/2002 αναγνωρίζεται ρητώς δικαίωμα προς αποζημίωση δυνάμει ειδικής διοικητικής διαδικασίας⁷⁷⁵, για την περίπτωση του φυσικού περιβάλλοντος, καίτοι το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986 εισάγει ένα σύστημα «διαλόγου» μεταξύ της πολιτείας και των

⁷⁷³ ΣυνΠολ, όπ. π., σελ. 36-37, Γνώμη της Ο.Κ.Ε., όπ. π., σελ. 26. *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 249.

⁷⁷⁴ ΣυνΠολ, όπ. π., σελ. 36.

⁷⁷⁵ Γ. Γιαννακούρου, Το Περιβαλλοντικό Σύνταγμα και το Αναθεωρητικό Εγχείρημα, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ.) 09/2018, <https://nomosphysis.org.gr/18128/to-perivallontiko-syntagma-kai-to-anatheoritiko-egxeirima/>

ιδιοκτητών για την έμμεση αποζημίωση του περιορισμού των δικαιωμάτων τους μέσω αντισταθμιστικών μέτρων⁷⁷⁶, η ρύθμιση αυτή παραμένει ανενεργής λόγω μη έκδοσης του οικείου προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται από το άρθρο 22 παρ. 4 του ν. 1650/1986⁷⁷⁷.

Πέραν όμως της έκδοσης του εν λόγω προεδρικού διατάγματος που απαιτείται για την ενεργοποίηση των ρυθμίσεων του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986⁷⁷⁸, η νομοθετική ρύθμιση χρήζει διεύρυνσης ως προς το περιεχόμενο και το πεδίο εφαρμογής της⁷⁷⁹. Ειδικότερα, θα ήταν χρήσιμη η πρόβλεψη ενεργοποίησης της διαδικασίας αντισταθμιστικών μέτρων με πρόταση της Διοίκησης, που θα είχε έτσι την πρωτοβουλία του διαλόγου με τους ιδιοκτήτες, και όχι μόνο κατόπιν αιτήματος των ιδιοκτητών, οι οποίοι ενδεχομένως αγνοούν ή είναι διστακτικοί απέναντι στις δυνατότητες που τους παρέχει το ισχύον νομικό πλαίσιο, αλλά και η διεύρυνση των προβλεπόμενων αντισταθμιστικών μέτρων κατά τρόπο που να παρέχουν αποτελεσματικά κίνητρα για την επίτευξη της έμπρακτης συμμετοχής των ιδιοκτητών στις κρατικές περιβαλλοντικές πολιτικές⁷⁸⁰. Κατά συνέπεια η διαπραγμάτευση μεταξύ της πολιτείας και των ιδιοκτητών μπορεί να οδηγήσει σε θετικά αποτελέσματα για την προστασία του περιβάλλοντος, ειδικότερα μάλιστα για την προστασία μεμονωμένων ή μικρής

⁷⁷⁶ *Ιδ.* Ε. Κουντούπα - Ρεγκάκου, *Η αποζημίωση των πολεοδομικών δουλειών*, ΕΕΔιΠοΧ, 2009, <https://www.eedipox.gr/2009/03/12/i-apozimiosi-ton-poleodomikon-doulion/>

⁷⁷⁷ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 160 επ.

⁷⁷⁸ Το 2019 ετέθη σε δημόσια διαβούλευση σχέδιο π.δ. με τίτλο «Καθορισμός των προϋποθέσεων, των απαιτούμενων δικαιολογητικών, της διαδικασίας και των λοιπών όρων για τη χορήγηση των οικονομικών αντισταθμισμάτων σε εφαρμογή των διατάξεων των παρ. 1 και 4 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986», εντούτοις το εν λόγω π.δ. δεν εκδόθηκε. <http://www.opengov.gr/minenv/?p=9825>

⁷⁷⁹ Γνώμη της Ο.Κ.Ε., όπ. π., σελ. 26.

⁷⁸⁰ Έτσι, η παροχή φορολογικών κινήτρων ή επιδοτήσεων σε περιπτώσεις όπως η επιβολή σε ιδιοκτήτες εκτάσεων περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος υποχρεώσεων προς διατήρηση ενός βιότοπου ή υλοποίησης σχεδίων αναδάσωσης, αντιπυρικών ζωνών, περιβαλλοντικής διαχείρισης κλπ. δύναται να διασφαλίζει την εκπλήρωση από τους ιδιοκτήτες των υποχρεώσεων αυτών, οι οποίες, σε διαφορετική περίπτωση, θα παρέμεναν ανεκπλήρωτες χωρίς τον έλεγχο και εν τέλει την παρέμβαση του Κράτους: *ιδ.* Y. Jegouzo, *L'indemnisation indirecte des servitudes d'urbanisme en Europe*, *Droit et Ville* n. 49, 2000, σ. 107.

επιφάνειας εκτάσεων, χωρίς παρά ταύτα να πρέπει να παραγνωρίζονται πρακτικά μειονεκτήματα της συμβατικής οδού όπως, κατά τις διαπραγματεύσεις, η μερική υποχώρηση των κριτηρίων προστασίας του περιβάλλοντος χάριν της ικανοποίησης των οικονομικών συμφερόντων των ιδιοκτητών ή, μετά την επίτευξη της συμφωνίας, η εκ των υστέρων τυχόν προβολή πρόσθετων απαιτήσεων από τους ιδιοκτήτες⁷⁸¹.

Εξ άλλου, η υιοθέτηση από το κράτος πολιτικών παροχής κινήτρων προς τους ιδιοκτήτες, αν και κατά παράδοση θεωρείται ότι κείται εκτός του πεδίου του χωρικού σχεδιασμού, πρέπει να αξιοποιηθεί αποτελεσματικά, με την θέσπιση διαφόρων μορφών κινήτρων που συνδέουν τον ευέλικτο χωρικό σχεδιασμό με την προστασία του περιβάλλοντος, τη φορολογία, την οικιστική χρήση ή τη δημιουργία δικτύων μεταφορών⁷⁸². Κατά συνέπεια, η θέσπιση κινήτρων, η οποία συνδέεται άμεσα με την περιβαλλοντική λειτουργία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας με την οικειοθελή σύμπραξη των ιδιοκτητών⁷⁸³ βρίσκει ειδικότερο πεδίο εφαρμογής στο πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού⁷⁸⁴. Χαρακτηριστικά παραδείγματα κινήτρων προς τους ιδιοκτήτες με άμεσο χωροταξικό - πολεοδομικό αποτύπωμα και με σαφές περιβαλλοντικό πρόσημο είναι, σε διεθνές επίπεδο, τα κίνητρα για την οικολογική δόμηση και η θεσμοθέτηση της δυνατότητας ελεγχόμενης και λελογισμένης οικιστικής χρήσης σε προστατευόμενες περιοχές περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος.

Η οικολογική δόμηση στηρίζεται σε κανόνες και τεχνικές που διασφαλίζουν ότι το κτήριο καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής του μεγιστοποιεί την εξοικονόμηση ενέργειας, έχει μειωμένο περιβαλλοντικό αποτύπωμα με πλήρη όμως λειτουργικότητα, επιτυγχάνοντας έτσι την αρμονία

⁷⁸¹ R. Melot, *όπ. π.*, σελ. 72-73.

⁷⁸² OECD, *The Governance of Land Use*, 2017, *όπ. π.*, σελ. 3 και 12.

⁷⁸³ *Ιδ.* ανωτέρω σελ. 150 επ., Κ. Χριστιανόπουλος, *όπ. π.*, σελ. 181.

⁷⁸⁴ Κ. Χριστιανόπουλος, *όπ. π.*, σελ. 181.

ανάμεσα στον άνθρωπο και τη φύση, τη βελτίωση και τη βιωσιμότητα του οικιστικού περιβάλλοντος και συμβάλλοντας στην αντιμετώπιση των παθογενειών του αστικού ιστού (αυξημένη ανθρώπινη δραστηριότητα, εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα κλπ)⁷⁸⁵. Η ανάγκη υιοθέτησης δραστικών μέτρων για την αειφόρο δόμηση, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις του δομημένου επί του φυσικού περιβάλλοντος καταγράφεται στη χώρα μας όπως και σε όλες τις χώρες της Ευρώπης⁷⁸⁶, ωστόσο η αποτελεσματικότητα των μέτρων αυτών συναρτάται αφ' ενός με την επιβολή κανονιστικών υποχρεώσεων, αφ' ετέρου με την αποτελεσματική ενημέρωση των ιδιοκτητών και με την παροχή προς αυτούς των κατάλληλων κινήτρων⁷⁸⁷.

Η έγκριση οικιστικών χρήσεων σε προστατευόμενες περιοχές συναρτάται κυρίως με το – ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για την εθνική έννομη τάξη – θέμα της οικιστικής αξιοποίησης των δασικών οικοσυστημάτων. Η οικιστική χρήση κρίνεται συλλήβδην για όλες τις εκτάσεις που προστατεύονται από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας ως αντισυνταγματική από την παγία νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, καίτοι τέτοια απόλυτη απαγόρευση δεν περιέχεται ούτε στο άρθρο 24 του Συντάγματος ούτε στον κατ' επιταγή αυτού ν. 998/1979, ο οποίος, αντιθέτως, προέβλεψε την οικιστική ανάπτυξη εντός ιδιωτικών δασικών οικοσυστημάτων, όταν αυτή προβλέπεται από τον πολεοδομικό σχεδιασμό, και ενώ σε άλλες έννομες τάξεις η οικιστική χρήση των δασών επιτρέπεται στο πλαίσιο του συνδυασμού της εύλογης χρήσης και κάρπωσης από τους ιδιώτες της

⁷⁸⁵ Y. Wu, Study on the Index System of Green Ecological Building and Its Evaluation, IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science, 2017, σελ. 1 επ., <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/100/1/012097/meta>, Y. Song, Ecological City and Urban Sustainable Development, Procedia Engineering, 2011, vol. 21, σελ. 142 επ. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877705811048314>.

⁷⁸⁶ Μ. Χονδρού - Καραβασίλη, Προς έναν αειφόρο σχεδιασμό του δομημένου περιβάλλοντος: οικολογική δόμηση, Αειχώρος 2002, σελ. 128 επ.

⁷⁸⁷ C. Circo, Using Mandates and Incentives to Promote Sustainable Construction and Green Building Projects in the Private Sector: A Call for More State Land Use Policy Initiatives, Dick. L. Rev. 2008, vol. 112, σελ. 731 επ., <https://ideas.dickinsonlaw.psu.edu/dlra/vol112/iss3/3>, Μ. Χονδρού – Καραβασίλη, όπ. π., σελ. 136 επ.

δασικής ιδιοκτησίας τους με την προστασία και διατήρηση του δασικού περιβάλλοντος⁷⁸⁸.

Πράγματι, η οικιστική χρήση του δάσους συνάδει με την αντιμετώπισή του ως βιοτικού χώρου του ανθρώπου που πρέπει να εντάσσεται στην καθημερινή ζωή του και να του αποφέρει οικολογικά, κοινωνικά και οικονομικά οφέλη⁷⁸⁹. Στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να τύχει ειδικού σχεδιασμού, κατά το ελβετικό πρότυπο, η παροχή κινήτρων ανάπτυξης μεικτών χρήσεων, που συνδυάζουν την αγροτική παραγωγή με την κατοικία και τη διαφύλαξη και ανάδειξη της δασικής βλάστησης⁷⁹⁰.

Πρόσφατες έρευνες πεδίου στις χώρες της Ευρώπης, μεταξύ αυτών και στην Ελλάδα, αναδεικνύουν τον νευραλγικής σημασίας ρόλο της συμπεριφοράς των ιδιωτών δασοκτημόνων εκτάσεων μικρής κλίμακας για τη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος και κατατείνουν στο συμπέρασμα ότι, εν όψει της κλιματικής αλλαγής αλλά και της ποικιλότητας των κοινωνικών απαιτήσεων, τα εργαλεία σχεδιασμού πρέπει να προσαρμοστούν καλύτερα στους ιδιώτες δασοκτήμονες και να διασφαλίσουν την καλύτερη πληροφόρησή τους, να ενισχύσουν την καλύτερη αλληλεπίδραση όλων των ενδιαφερομένων φορέων και κυρίως να συμπεριλάβουν στον σχεδιασμό τόσο τους δασοκτήμονες που ενδιαφέρονται για την αξιοποίηση της δασικής ιδιοκτησίας τους όσο και εκείνους

⁷⁸⁸ *Ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, Δίκαιο των δασικών οικοσυστημάτων, 2014, σελ. 21 - 22 και 172.

⁷⁸⁹ A. Iñiguez, Houses in the Forest: Examples That Dialogue with the Environment in Latin America, ArchDaily, 06.04.2022, <https://www.archdaily.com/979075/houses-in-the-forest-examples-that-dialogue-with-the-environment-in-latin-america>. Στις Η.Π.Α. με νομοθετική πράξη του 1915 καθιερώθηκε Πρόγραμμα Διαμονής Αναψυχής (Recreation Residence Program), με σκοπό τη διευκόλυνση των οικογενειακών ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων στα δημόσια δάση. Οι επισκέπτες διαμένουν στους εντός των δημοσίων δασών ειδικώς διαμορφωμένους οικίσκους έναντι αντιτίμου που καταβάλλεται στη δασική υπηρεσία: www.nationalforesthomeworkers.org/page/Cabin_Program.

⁷⁹⁰ N. Sutherland, More houses in woods, what's the problem?, FPG 22.4.2015, <http://www.forestpolicygroup.org/blog/more-houses-in-woods-whats-the-problem-3/>

που έχουν απομακρυνθεί από τα δάση τους⁷⁹¹. Ειδικότερα η αποτελεσματική πρόληψη των δασικών κινδύνων εξαρτάται σε υψηλό βαθμό από τη συνεργασία μεταξύ των δασοκτημόνων, από την ενίσχυση του δικτύου συνεργειών των δασοκτημόνων με τους λοιπούς δημόσιους και μη φορείς που εμπλέκονται στη δασοπροστασία και τη διαχείριση καταστάσεων κρίσης αλλά και από την ενθάρρυνση της ανάπτυξης δραστηριοτήτων από τους δασοκτήμονες στις ιδιοκτησίες τους, όπως η κατοικία και οι οικονομικές δραστηριότητες, οι οποίες τους οδηγούν στην λήψη σημαντικών προληπτικών μέτρων προστασίας με σκοπό τη διαφύλαξη των ατομικών συμφερόντων τους⁷⁹².

Εξ άλλου, οι σοβαρότατοι περιορισμοί στις ατομικές εξουσίες των ιδιοκτητών εκτάσεων υπαγόμενων στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας λόγω της συνταγματικής απαγόρευσης της μεταβολής του προορισμού των εκτάσεων αυτών οδηγεί σε σημαντικότερη μείωση της αγοραίας αξίας τους, η οποία προσδιορίζεται, σύμφωνα με τη ρητή ρύθμιση του άρθρου 6 του ν. 998/1979, με βάση τις φυσικές ιδιότητες και λειτουργίες τους και λαμβανομένης ειδικότερα υπ' όψιν της αδυναμίας χρησιμοποίησής τους για οικιστικούς σκοπούς ή για άλλη εκμετάλλευση ξένη προς τον προορισμό τους, δηλαδή σύμφωνα με τις αρχές της αποτίμησης της άμεσης και έμμεσης χρήσης τους ως περιβαλλοντικών αγαθών⁷⁹³. Η προκύπτουσα κατά τον ανωτέρω υπολογισμό αξία είναι υποπολλαπλάσια της αξίας που θα είχε η ίδια έκταση, αν ήταν δεκτική οικιστικής αξιοποίησης. Ως εκ

⁷⁹¹ M. Tiebel, A. Mölder, T. Plieninger, Conservation perspectives of small-scale private forest owners in Europe: A systematic review, *Ambio*, 2022, vol. 51, σελ. 836 επ., <https://link.springer.com/article/10.1007/s13280-021-01615-w>

⁷⁹² FORRISK, Twelve key recommendations for the improvement of forest protection, 02.05.2022, http://forrisk.efiatlantic.efi.int/spip.php?article118&lang=fr#twelve_key_recommendations_for_the_improvement_of_forest_protection. Έτσι και σε εθνικό επίπεδο, στις περιπτώσεις οικισμών που έχουν αναπτυχθεί νομίμως εντός δασικών οικοσυστημάτων προ του Συντάγματος του 1975, αναπτύσσονται συλλογικές εθελοντικές δράσεις για την προστασία του δασικού πλούτου και κυρίως για την πρόληψη των δασικών πυρκαγιών (π.χ. η Εθελοντική Μονάδα Αντιμετώπισης Κινδύνων Ιπποκρατείου Πολιτείας, η Εθελοντική Ομάδα Δασοπροστασίας Βαρυμπόμπης, οι Εθελοντές Πυροφύλαξης Θρακομακεδόνων).

⁷⁹³ *Ιδ.* ανωτέρω σελ. 216.

τούτου, η υπό αυστηρό έλεγχο περιορισμένη χρήση της δασικής γης για οικιστικούς σκοπούς θα οδηγούσε στην αλματώδη αύξηση της αγοραίας και εντεύθεν της φορολογικής αξίας της, αποτελώντας μία σημαντική πηγή πρόσθετων δημοσίων εσόδων που θα μπορούσαν να διατεθούν για τον σκοπό της δασοπροστασίας.

2. Ιδιοκτησία και προστασία του δομημένου τοπίου

Η βούληση των ιδιοκτητών είναι αναντιλέκτως καθοριστικής σημασίας για την εν τοις πράγμασι αποτελεσματική προστασία και διατήρηση του τοπίου τόσο από την πλευρά του πολιτιστικού και του οικιστικού περιβάλλοντος όσο και από την πλευρά του φυσικού περιβάλλοντος (παραδοσιακοί οικισμοί, διατηρητέα κτήρια, φυσικά τοπία).

Η ανάπτυξη και διατήρηση των παραδοσιακών οικισμών εξαρτάται άρρηκτα από τη βούληση των ιδιοκτητών των επί μέρους στοιχείων που συνθέτουν το παραδοσιακό οικιστικό τοπίο και στην πράξη συνέχεται άμεσα με την τουριστική αξιοποίηση από τους ιδιοκτήτες των ακινήτων τους, χάρη στην (τουριστική) αξία που κάθε ακίνητο προσλαμβάνει ένεκα του συνολικού παραδοσιακού χαρακτήρα του οικισμού που αποτελεί και τον λόγο της τουριστικής επισκεψιμότητάς του. Κατ' αυτό τον τρόπο, η διατήρηση και ενίσχυση από τους ιδιοκτήτες του παραδοσιακού χαρακτήρα των ακινήτων τους συνάδει με τα οικονομικά οφέλη που οι ίδιοι αντλούν από τον τουρισμό⁷⁹⁴. Αντιστρόφως, η μείωση του μόνιμου πληθυσμού τέτοιων οικισμών οδηγεί, λόγω της απουσίας και της αδιαφορίας των ιδιοκτητών των ακινήτων, στην υποβάθμιση τόσο του τοπίου όσο και της τουριστικής ανάπτυξής των οικισμών αυτών⁷⁹⁵.

⁷⁹⁴ Α. Σακελλαροπούλου, Περιβαλλοντικό Σύνταγμα και ΣτΕ στα χρόνια της κρίσης, Νόμος και Φύση (ηλ.εκδ.), 02/2018, <https://nomosphysis.org.gr/17509/perivallontiko-syntagma-kai-ste-sta-xronia-tis-krisis/#sdfootnote31anc>, ΣτΕ 3024/2015, 4913/2014, 2637/2013.

⁷⁹⁵ Α. Χατζοπούλου, όπ. π., σελ. 92, Α. Χατζοπούλου - Σ. Γερασίμου, Σκέψεις για την πραγματοποίηση ενός οράματος ενοποίησης των παραδοσιακών οικισμών, Φιλελεύθερη Έμφαση, 2007, σελ. 102 επ.

Ομοίως, η καλή χρήση και η συντήρηση των διατηρητέων κτισμάτων εξαρτάται στην πράξη πρωτίστως από τη βούληση των ιδιοκτητών τους. Πράγματι, καίτοι λόγω της ιδιαίτερης ιστορικής, καλλιτεχνικής, επιστημονικής, πολεοδομικής, αρχιτεκτονικής, λαογραφικής, κοινωνικής και αισθητικής σημασίας και φυσιογνωμίας τους τα κτίσματα αυτά προστατεύονται, ως τμήμα της πολιτιστικής κληρονομιάς, από το άρθρο 24 του Συντάγματος, στην πραγματικότητα η δαπάνη για την επισκευή, ανακατασκευή και συντήρηση τέτοιων κτισμάτων βαρύνει τους ιδιοκτήτες τους. Ωστόσο, η κατά τα ανωτέρω προστασία των κτισμάτων αυτών απαιτεί κατά κανόνα εξειδικευμένες εργασίες που συνεπάγονται υπέρογκες δαπάνες και για τον λόγο αυτό συχνά οι ιδιοκτήτες προτιμούν να καταστήσουν τα διατηρητέα κτίσματά τους κατεδαφιστέα, με σκοπό τον αποχαρακτηρισμό τους, παρά να εμπλακούν στις δαπανηρές και χρονοβόρες διαδικασίες που απαιτούνται για την προστασία τους⁷⁹⁶. Ως εκ τούτου, η αποτελεσματική προστασία των διατηρητέων κτισμάτων συναρτάται με την παροχή από την πολιτεία ισχυρών οικονομικών κινήτρων προς τους ιδιοκτήτες για τη διατήρηση και προστασία των ακινήτων τους, όπως είναι οι φορολογικές ελαφρύνσεις και απαλλαγές, η οικονομική συμμετοχή του Κράτους στις απαραίτητες δαπάνες, η ενίσχυση του πολιτιστικού τουρισμού με δυνατότητα οικονομικού οφέλους για τους ιδιοκτήτες, η αποτελεσματική χρήση του θεσμού της μεταφοράς συντελεστή δόμησης, αλλά και με την ενίσχυση της πολιτιστικής εκπαίδευσης και την κοινωνική ευαισθητοποίηση του κοινού και κυρίως των ιδιοκτητών διατηρητέων κτισμάτων⁷⁹⁷.

⁷⁹⁶ Ε. Σταματίου, Διατηρητέα κτίσματα: Πόσο εφικτή και συμφέρουσα η επιχείρηση προστασίας τους από τους ιδιώτες; 6^η Ημερίδα Επιχειρηματικότητας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, 2007, σελ. 3, <https://pdfslide.fr/documents/stamatioupdf.html>.

⁷⁹⁷ ΣυνΠολ, Ετήσια Έκθεση 2006, σελ. 151επ., https://old.synigoros.gr/resources/docs/2_annual_06_plires.pdf. Ε. Σταματίου, όπ. π., σελ. 19, Ε. Σταματίου, Διατηρητέα κτίσματα και ακίνητα. Κρατική πολιτική – κίνητρα και αντικίνητρα στους ιδιοκτήτες στην Ελλάδα, Περ.Δικ. 2008, σελ. 217επ. Η ενημέρωση και η ευαισθητοποίηση του κοινού δύναται να διασφαλίσει την προληπτική προστασία του τοπίου απέναντι σε κάθε ιδιωτική ή δημόσια δράση που θα υποβάθμιζε το πολιτιστικό περιβάλλον, πλήττοντας ταυτόχρονα τα συναρτώμενα με αυτό ιδιωτικά οικονομικά συμφέροντα. Έτσι, αναγνωρίστηκε στην ιδιοκτήτρια ξενοδοχείου παραδοσιακού τύπου στο Καρπενήσι έννομο συμφέρον για την άσκηση

Εξ ίσου σημαντικός είναι ο ρόλος των ιδιοκτητών για τη διατήρηση των φυσικών τοπίων, ειδικότερα στο αγροτικό περιβάλλον, το οποίο υποδέχεται έντονη οικονομική δραστηριότητα και περιλαμβάνει τις απαραίτητες κτηριακές δομές που ενσωματώνονται στο τοπίο. Και στην περίπτωση αυτή, η αποτελεσματική προστασία συναρτάται με τη συμπεριφορά των ιδιοκτητών των εδαφών που συναπαρτίζουν το κάθε τοπίο, επομένως απαιτούνται και εδώ, πέραν των αναγκαίων περιορισμών του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, οικονομικά κίνητρα προς τους ιδιοκτήτες με σκοπό τον συνδυασμό της διατήρησης της αγροτικής παραγωγής και των οικονομικών οφελών της ανθρώπινης δραστηριότητας με την προστασία της φύσης και του τοπίου (εφαρμογή οικολογικών πρακτικών, αγροτουρισμός).⁷⁹⁸ Η περιβαλλοντική διαχείριση των εδαφών επιτυγχάνεται μέσω «οικολογικών δουλειών» που μπορούν να επιβάλλονται από το Κράτος ή να είναι αποτέλεσμα συμβατικής διαπραγμάτευσης με τους ιδιοκτήτες (*Conservation easements*)⁷⁹⁹. Σε κάθε περίπτωση, η επιλογή του κατάλληλου εργαλείου – κανονιστικός περιορισμός των εξουσιών του ιδιοκτήτη, κίνητρα, σύμβαση – πρέπει να γίνεται κατά περίπτωση, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε εδαφικής περιοχής και με τα επί αυτής ιδιωτικά έννομα συμφέροντα⁸⁰⁰.

αίτησης ακυρώσεως, με την αιτιολογία ότι υφίσταται ζημιά στον τουρισμό από τις επιπτώσεις της άρσης του παραδοσιακού χαρακτήρα της πόλης του Καρπενησίου, με αποτέλεσμα να ακυρωθεί το οικείο προεδρικό διάταγμα με το οποίο αποχαρακτηριζόταν το Καρπενήσι από παραδοσιακό οικισμό: ΣτΕ 4808/1987, ΝοΒ 1988, σελ. 965.

⁷⁹⁸ R. Goldman, B. Thompson, G. Daily, Institutional incentives for managing the landscape: Inducing cooperation for the production of ecosystem services, *Ecological Economics*, 2007, Vol. 64, σελ. 333 επ. S. Paquette, Les enjeux de paysage au Québec entre logiques de préservation et de développement, *Economie Rurale*, 2007, σελ. 41 επ. <https://journals.openedition.org/economierurale/1972>

⁷⁹⁹ B. Grimonprez. Servitudes et contrats : instruments de protection des espaces naturels et agricoles. *Revue Droit et Patrimoine*, 2012, σελ. 3 επ. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02443756/document>

⁸⁰⁰ P. Sklenicka, B. Kottová, M. Šálek, Success in preserving historic rural landscapes under various policy measures: Incentives, restrictions or planning?, *Environmental Science and Policy*, 2017, Vol. 75, σελ. 1^ε π.

2.2.2. Περιορισμός του ρόλου της ιδιοκτησίας

Α. Η έλλειψη ολιστικής αντιμετώπισης των επιπτώσεων του σχεδιασμού

Τα εργαλεία του σχεδιασμού, όπως ήδη αναλύθηκε, οφείλουν να εξυπηρετούν την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης με σεβασμό στη φέρουσα ικανότητα κάθε περιοχής⁸⁰¹. Για την ικανοποίηση της συνταγματικής απαίτησης δεν αρκεί η εν γένει πρόβλεψη ρυθμίσεων για την προστασία του περιβάλλοντος και τη διατήρηση του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου της εκάστοτε περιοχής, αλλά απαιτείται η λήψη υπ' όψιν *in concreto* όλων ανεξαιρέτως των ειδικών παραμέτρων που αφορούν μία περιοχή και δύναται να επηρεάσουν τις επιπτώσεις του σχεδιασμού στο ανθρωπογενές και το φυσικό περιβάλλον, όπως προκύπτει από τη σαφή διατύπωση της σχετικά πρόσφατης ακυρωτικής κρίσης του Συμβουλίου της Επικρατείας επί του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου του Δήμου Πάρου.

Με την υπ' αριθμ. οικ. 17250/2582/2012 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αιγαίου περί Έγκρισης του ΓΠΣ του Δήμου Πάρου⁸⁰² εσκοπήθη η ανάσχεση της ανεξέλεγκτης δόμησης και η αντιμετώπιση των πιέσεων οικιστικής ανάπτυξης εκ μέρους των ιδιοκτητών ακινήτων της περιοχής μέσω του ορθολογικού σχεδιασμού της οικιστικής επέκτασης του Δήμου για την εγκατάσταση παραθεριστικών κατοικιών ταυτόχρονα με την προστασία και διαφύλαξη του φυσικού περιβάλλοντος και του τοπίου. Οι διατάξεις των άρθρων 3 παρ. 1 και 4 του ΓΠΣ για την επέκταση υφισταμένων και την ένταξη σε σχέδιο πόλεως νέων οικισμών κρίθηκαν ως μη νόμιμες⁸⁰³, διότι δεν ελήφθησαν υπ' όψιν ιδιαίτερες παράμετροι που επηρεάζουν την αξιολόγηση τόσο της ανάγκης για την προδιαγραφόμενη οικιστική ανάπτυξη όσο και των

⁸⁰¹ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 232.

⁸⁰² ΦΕΚ ΑΑΠ/148/2012.

⁸⁰³ ΣτΕ 164/2022, ΝοΒ 2022, σελ. 1657.

επιπτώσεων αυτής στη φέρουσα ικανότητα και στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον της Πάρου. Ειδικότερα δεν ελήφθη υπ' όψιν η κήρυξη της Πάρου ως τόπου ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, το γεγονός ότι αποτελεί σημαντικότερο αρχαιολογικό χώρο και περιλαμβάνει αξιόλογα αρχιτεκτονικά συγκροτήματα καθώς και ότι δέκα οικισμοί της νήσου έχουν χαρακτηριστεί παραδοσιακοί, ενώ περαιτέρω δεν αξιολογήθηκαν οι επιπτώσεις της προδιαγραφόμενης στο ΓΠΣ εκθετικής αύξησης των παραθεριστικών κατοικιών στο φυσικό και το ανθρωπογενές περιβάλλον ούτε και το γεγονός ότι οι υφιστάμενοι οικισμοί έχουν κατ' ουσία ήδη επεκταθεί πέραν των πραγματικών τους ορίων, με αποτέλεσμα να μην θεμελιώνεται η φέρουσα ικανότητα της νήσου να δεχθεί το βάρος του πληθυσμού και των νέων οικιστικών υποδοχέων που προβλέπει το ΓΠΣ, λαμβανομένων υπόψη και των ανεπαρκών υποδομών. Περαιτέρω, δεν εκτιμήθηκε ορθά η φέρουσα ικανότητα του ευαίσθητου παράκτιου χώρου καθώς και το γεγονός ότι η εξυπηρέτηση των νέων οικισμών θα οδηγούσε σε υπερεκμετάλλευση των υδατικών πόρων. Τέλος, επισημαίνεται ότι η φέρουσα ικανότητα των ακτών έγινε βάσει της Υ.Α. 6252/1999 περί ΠΕΡΠΟ, η οποία όμως αφορά την πολεοδόμηση ιδιωτικών εκτάσεων και δεν είναι κατ' αρχήν δεκτική εφαρμογής στη χωροταξική διαρρύθμιση δημόσιων αγαθών.

Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο της Επικρατείας απαιτεί την ολιστική προσέγγιση και την ειδική τεκμηρίωση του σχεδιασμού με σκοπό τη διασφάλιση της βιώσιμης ανάπτυξης και την προστασία του φυσικού και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος. Συγκεκριμένα, για τη βιωσιμότητα του σχεδιασμού δεν αρκεί η πρόβλεψη μέτρων περιβαλλοντικού χαρακτήρα, αλλά απαιτείται η τεκμηρίωση για κάθε επί μέρους πιθανώς θιγόμενο περιβαλλοντικό αγαθό (υδατικοί πόροι, παράκτια οικοσυστήματα, τοπίο, αρχαιολογικοί χώροι, αρχιτεκτονήματα, παραδοσιακοί οικισμοί).

Περαιτέρω, καθίσταται σαφές ότι οι κανόνες σχεδιασμού δεν ασκούνται ομοιοτρόπως στις ιδιωτικές εκτάσεις και στα δημόσια αγαθά. Οι ιδιωτικές εκτάσεις εξυπηρετούν τις ιδιωτικές ανάγκες των ιδιοκτητών και των κατόχων

τους, υπό τους νόμιμους περιορισμούς του δικαιώματος της ιδιοκτησίας πρωτίστως στο πλαίσιο της κοινωνικής λειτουργίας της ιδιοκτησίας, ενώ τα δημόσια αγαθά είναι ταγμένα στην εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού και κυρίως, προκειμένου περί δημοσίων περιβαλλοντικών αγαθών, της κοινοχρησίας τους. Ως εκ τούτου, ο βιώσιμος χωρικός σχεδιασμός οφείλει να λαμβάνει υπ' όψιν και να μην παρακωλύει αλλά να εξυπηρετεί τους ιδιαίτερους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος στους οποίους τάσσονται τα δημόσια πράγματα και ειδικότερα την κοινή χρήση και ωφέλεια που συναρτάται με τα δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά⁸⁰⁴. Για τον λόγο αυτό, οι κανόνες χωροταξικής διαρρύθμισης επί ιδιωτικών εκτάσεων δεν μπορούν να εφαρμοστούν επί δημοσίων αγαθών, χωρίς την προηγούμενη προσαρμογή τους στο ειδικό καθεστώς των αγαθών αυτών.

B. Η χρήση των χωρικών σχεδίων ως αναπτυξιακών εργαλείων

Η συμβολή των ιδιοκτητών ακινήτων στον χωρικό σχεδιασμό, κατά τα ήδη ρηθέντα, εμφανίζει σημαντικά πλεονεκτήματα και προάγεται από θεσμούς που προβλέπονται ρητώς από τη νομοθεσία, όπως είναι τα ΕΣΧΑΣΕ, τα οποία αποτελούν εξειδικευμένα εργαλεία που εφαρμόζονται στοχευμένα σε συγκεκριμένα ακίνητα, η ειδική πολεοδομική ανάπτυξη των οποίων ενεργοποιείται με πρωτοβουλία των ιδιοκτητών τους και εξυπηρετεί τους ειδικούς οικονομικούς και αναπτυξιακούς σκοπούς των στρατηγικών επενδύσεων, υποκείμενα ωστόσο, ως ειδικά χωρικά σχέδια, στον υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό, χωρίς να ανατρέπεται η χωροταξική λειτουργία της ευρύτερης περιοχής, όπως αυτή προσδιορίζεται στα εθνικά και περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια⁸⁰⁵.

⁸⁰⁴ Όπως η διασφάλιση της κοινής χρήσης και της ελεύθερης πρόσβασης στις ακτές και σε λοιπούς δημόσιους κοινόχρηστους χώρους: Ολ ΣτΕ (ΠΕ) 29/2018, ΣτΕ (ΠΕ) 89/2019, 28/2015, ΣτΕ 1941/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 1669.

⁸⁰⁵ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 253.

Κατά συνέπεια, τα σχέδια αυτά περιλαμβάνουν ειδικές ρυθμίσεις σχεδιασμού, οι οποίες πρέπει να επιτρέπουν την υλοποίηση της στρατηγικής επένδυσης, προς όφελος των ιδιοκτητών και της εθνικής οικονομίας, χωρίς όμως να διαταράσσουν τις κατευθύνσεις του ευρύτερου χωρικού σχεδιασμού, ισορροπία που δεν είναι ευχερές να διατηρηθεί, εν όψει και του γεγονότος ότι οι έχοντες την πρωτοβουλία ιδιοκτήτες μεριμνούν πρωτίστως για το ατομικό τους συμφέρον που έγκειται στη μέγιστη δυνατή απόδοση της επένδυσής τους. Έτσι, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ως μη νόμιμο το σχέδιο προεδρικού διατάγματος για την έγκριση ΕΣΧΑΣΕ στη θέση «Φερά Γκρεμνά – Βατούδια» της Κοινότητας Άνω Μεράς του Δήμου Μυκόνου⁸⁰⁶, και τούτο παρά το γεγονός ότι στη συνοδευτική του σχεδίου στρατηγική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων εξετάστηκαν αναλυτικά οι διεθνείς, ενωσιακοί και εθνικοί στόχοι προστασίας του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωσή τους στο προτεινόμενο σχέδιο καθώς και η συσχέτιση και συμβατότητα του σχεδίου με τον υφιστάμενο στην περιοχή χωρικό σχεδιασμό, ελήφθη υπ' όψιν ο προστατευόμενος χαρακτήρας της νήσου και προβλέφθηκαν οι αθροιστικές επιπτώσεις λόγω του παρακείμενου, ήδη εγκριθέντος, ΕΣΧΑΣΕ στη θέση «Καραπέτης» της Άνω Μεράς του Δήμου Μυκόνου.

Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι με το υπό κρίση σχέδιο επιχειρήθηκε ο υπερδιπλασιασμός του μέγιστου επιτρεπόμενου αριθμού κλινών σε σχέση με τα προβλεπόμενα στην οικεία Ζ.Ο.Ε., που δεν συνιστά απλή απόκλιση, που θα μπορούσε να κριθεί ως νόμιμη⁸⁰⁷, αλλά ανατροπή του υφιστάμενου χωρικού

⁸⁰⁶ ΣτΕ (ΠΕ) 196/2021, <https://nomosphysis.org.gr/21771/pe-ste-196-2021-egkrisi-toy-esxase-me-tin-onomasia-project-blue-sti-thesi-fera-gkremna-vatoydia-dimoy-mykonoy/>

⁸⁰⁷ Το ΕΣΧΑΣΕ στην περιοχή «Καραπέτης» εγκρίθηκε με το π.δ. της 10.6.2020 (ΦΕΚ Δ' 304/2020), σε συνέχεια της ΣτΕ (ΠΕ) 87/2020, η οποία διέγινε μεν αποκλίσεις από τους όρους και περιορισμούς δόμησης της Ζ.Ο.Ε. Μυκόνου, τις οποίες όμως έκρινε ως επαρκώς αιτιολογημένες και νόμιμες (σκ. 28επ.) <https://nomosphysis.org.gr/wp-content/uploads/2015/04/%CE%A0%CE%95-%CE%A3%CE%A4%CE%95-87-2020.pdf>. Παρά ταύτα, το εν λόγω π.δ. προσεβλήθη με αίτηση ακύρωσης από τον Δήμο Μυκόνου που υποστήριξε την ανατροπή του χωρικού σχεδιασμού που προβλέπει η Ζ.Ο.Ε. Μυκόνου και την υπέρμετρη επιβάρυνση της φέρουσας ικανότητας της νήσου. Η αίτηση ακύρωσης απερρίφθη κατά πλειοψηφία με την Ολ ΣτΕ 2564/2022, <https://nomosphysis.org.gr/22216/ste-ol-2564-2022-aporripsi->

σχεδιασμού, εν όψει μάλιστα του γεγονότος ότι, παρά τη συνεκτίμηση του ΕΣΧΑΣΕ της περιοχής «Καραπέτης» ως προς τις αθροιστικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, δεν υπήρξε αντίστοιχη συνεκτίμηση ως προς τις αθροιστικές πολεοδομικές επιπτώσεις. Περαιτέρω, κρίθηκε ότι με το επίμαχο σχέδιο προβλέφθηκε η δημιουργία, διά της ιδιωτικής βουλήσεως, ιδιωτικής οδού «σεβαστών» διαστάσεων στην εκτός σχεδίου περιοχή της Μυκόνου, η οποία δεν στηρίχθηκε σε επαρκή σχεδιασμό οδικού δικτύου, λαμβάνοντας υπ' όψιν τόσο το επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού στο οποίο εντάσσεται το ΕΣΧΑΣΕ όσο και την ιδιαιτερότητα της ρυθμιζόμενης περιοχής.

Κατ' αυτόν τον τρόπο το Συμβούλιο της Επικρατείας διατυπώνει και πάλι την απαίτηση ολιστικής προσέγγισης και τεκμηρίωσης του σχεδιασμού και καθιστά σαφές ότι τα ειδικά σχέδια δεν δύνανται να ανατρέπουν τον ευρύτερο χωρικό σχεδιασμό, στον οποίο επιτρέπονται μόνο μικρής εμβέλειας και πλήρως αιτιολογημένες αποκλίσεις. Το όριο μεταξύ των συνταγματικώς ανεκτών αποκλίσεων και εκείνων που παραβιάζουν τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού δεν μπορεί να καθοριστεί εκ των προτέρων και εξετάζεται περιπτωσιολογικώς, ωστόσο η σταθερότητα και ασφάλεια στη χρήση των ειδικών σχεδίων μπορεί να ενισχυθεί με την, σύμφωνα με την προτροπή του Συμβουλίου της Επικρατείας προς τη Διοίκηση, ταχεία έγκριση των Χωροταξικών και Πολεοδομικών Σχεδίων που ρυθμίζουν την άσκηση της τουριστικής δραστηριότητας ειδικώς στα ευπαθή νησιωτικά οικοσυστήματα καθώς και του νέου Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό⁸⁰⁸.

Ομοίως, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ως μη νόμιμο το σχέδιο προεδρικού διατάγματος για την έγκριση ΕΠΣ στη θέση «Κολυμπήθρες» της

aitiseos-akyroseos-p-d-gia-tin-egkrisi-esxase-stin-ano-mera-dimoy-mykonoy/. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, οι υπό κρίση χωρικές ρυθμίσεις ήταν ασύμβατες με την αρχή της ήπιας ανάπτυξης των μικρών νησιών και τις συνακόλουθες κατευθύνσεις του ΠΠΧΣΑΑ Νοτίου Αιγαίου και προέβλεπαν σημαντικές αποκλίσεις από τους όρους δόμησης της εγκεκριμένης Ζ.Ο.Ε.

⁸⁰⁸ ΣτΕ (ΠΕ) 196/2021, ΣτΕ 519/2017, <https://nomosphysis.org.gr/15729/ste-519-2017-katargisi-dikis-gia-to-epxsaa-toyris moy-toy-2009/>

Κοινότητας Νάουσας του Δήμου Πάρου⁸⁰⁹, λόγω σημαντικής παρέκκλισης από τους ισχύοντες όρους και περιορισμούς δόμησης και από τις χρήσεις γης του ΓΠΣ. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι η, κατά τρόπο αφηρημένο, αριθμητική σύγκριση μεταξύ ισχυόντων βάσει ΓΠΣ θεωρητικά μέγιστων δυνατών και των προτεινόμενων μεγεθών δεν αποτελεί τεκμηρίωση, με ειδικό τρόπο και με την παράθεση συγκεκριμένων στοιχείων για τη δυναμικότητα του έργου, της ομαλής ένταξη του ακινήτου, με τους προτεινόμενους κατά παρέκκλιση όρους δόμησης, στο ισχύον ΓΠΣ, ενώ η απαιτούμενη κατά νόμο έπρεπε να έχει τη μορφή επιστημονικής συστηματικής μελέτης με σκοπό, αφενός την απόδειξη της συμβατότητας των παρεκκλίσεων με το υφιστάμενο ΓΠΣ και με το γενικότερο προστατευτικό καθεστώς της περιοχής⁸¹⁰, αφετέρου την εναρμόνιση των υφιστάμενων και νέων ρυθμίσεων στο σύνολό τους με τον υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό, ώστε από τα συμπεράσματα της μελέτης να προκύπτει η μη ανατροπή του πολεοδομικού σχεδιασμού της περιοχής.

Αντίστοιχο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση του ΕΠΣ στο ακίνητο της Κτηματικής Μερίδας 579 Γαιών Λίνδου του Δήμου Ρόδου, με το οποίο επιχειρήθηκε η ανέγερση ξενοδοχειακής μονάδας πολυτελείας σε προστατευόμενη έκταση natura 2000. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η σχεδιαζόμενη δόμηση προορίζεται να εξυπηρετήσει διάφορες δραστηριότητες, οι οποίες, εν αναφορά προς το συγκεκριμένο μέχρι τούδε αδόμητο φυσικό τοπίο, είναι μεγάλης έντασης και ότι το μέγεθος αυτό της δόμησης διαμορφώθηκε χωρίς, από τις γενικόλογες και συμπερασματικές παραδοχές της ΣΜΠΕ και της Ειδικής Οικολογικής Αξιολόγησης περιοχής δικτύου natura 2000, να αίρεται η εύλογη αμφιβολία ότι η υλοποίηση του σχεδίου με αυτά τα μεγέθη δεν θα επηρεάσει την ακεραιότητα του τόπου καθώς και ότι το μέγεθος της μέγιστης

⁸⁰⁹ ΣτΕ (ΠΕ) 109/2023, <https://nomosphysis.org.gr/22402/pe-ste-109-2023-egkrisi-eidikoy-poleodomikoy-sxedioy-eps-perioxis-sti-thesi-kolympithres-d-k-naoyas-paroy-kathorismos-xriseon-gis-kai-oron-kai-periorismon-domisis-kai-perivallo/?st=109/2023>

⁸¹⁰ ΣτΕ 164/2022, ΝοΒ 2022, σελ. 1657.

επιτρεπόμενης τουριστικής δραστηριότητας πρέπει να προσδιορίζεται από ειδικές μελέτες “χωρητικότητας”, με αποτέλεσμα το εξεταζόμενο ΕΠΣ να κριθεί ως αποσπασματικό, χωρίς εκτίμηση της τουριστικής φέρουσας ικανότητας της περιοχής, μη συμβατό με τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου χωροταξικού σχεδιασμού και, ως εκ τούτου, μη νόμιμο⁸¹¹.

Κατά συνέπεια, τα ζητήματα της έλλειψης μη έγκαιρης θέσπισης των κανόνων του υπερκείμενου σχεδιασμού, της απαραίτητης συμβατότητας των ειδικών σχεδίων με τις κατευθύνσεις του ευρύτερου χωρικού σχεδιασμού και της απαίτησης ολιστικής τεκμηρίωσης των ειδικών σχεδίων, έναντι ειδικών παραγόντων όπως οι αθροιστικές επιπτώσεις γειτνιαζόντων σχεδίων, η συμβατότητα των παρεκκλίσεων με το γενικότερο προστατευτικό καθεστώς της περιοχής, η ιδιαίτερη περιβαλλοντική αξία και η μορφολογία του τόπου τελούν υπό τον αυστηρό προληπτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ και μετά τον παραπάνω προληπτικό έλεγχο του, τα σχέδια ελέγχονται ακυρωτικώς ως προς την ορθή εφαρμογή των εγκεκριμένων όρων τους⁸¹².

Γ. Ο ρόλος της ιδιοκτησίας

Πέραν του αυτονόητου αναγκαίου ρόλου των ιδιοκτητών των ακινήτων, με την πρωτοβουλία των οποίων ενεργοποιείται το εκάστοτε επενδυτικό σχέδιο που εξυπηρετείται από το αντίστοιχο ειδικό χωρικό σχέδιο, οι έννομες και οι πραγματικές συνέπειες της υλοποίησης της επένδυσης στον συνολικό χωρικό

⁸¹¹ ΣτΕ (ΠΕ) 109/2023.

⁸¹² Έτσι, το Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε την ΚΥΑ χωροθέτησης του εγκριθέντος ΕΣΧΑΣΕ στη θέση «Καραπέτης» της νήσου Μυκόνου με το σκεπτικό ότι το προβλεπόμενο στο εγκριτικό του ΕΣΧΑΣΕ προεδρικό διάταγμα τουριστικό λιμενικό καταφύγιο συνδέεται αρρήκτως με το συγκεκριμένο επενδυτικό σχέδιο, επομένως η δυναμικότητα ελλιμενισμού του συναρτάται απολύτως με τη δυναμικότητα του οικείου τουριστικού συγκροτήματος και δεν δύναται να αντιμετωπίζεται ως συστατικό του εν γένει λιμενικού δικτύου της περιοχής, μη υπαγόμενο στους ποσοτικούς περιορισμούς δυναμικότητας ελλιμενισμού που επιβάλλονται από το επενδυτικό σχέδιο: ΣτΕ 1936/2023, ΝοΒ 2024, σελ. 861.

σχεδιασμό εξαρτώνται σε σημαντικό βαθμό από τον φορέα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και από το ιδιοκτησιακό καθεστώς των υπό αξιοποίηση ακινήτων.

1. Σε αυτόν τον ρόλο της ιδιοκτησίας εδράζεται η διαφοροποίηση της λειτουργίας των ΕΣΧΑΔΑ από εκείνη των ΕΣΧΑΣΕ ως προς τις πραγματικές συνέπειές τους, καίτοι αμφότερα τα παραπάνω ειδικά σχέδια διέπονται από τις ίδιες διατάξεις⁸¹³ και αφορούν επενδύσεις τουρισμού – αναψυχής με κύριο αντικείμενο την ανάπτυξη τουριστικών – παραθεριστικών χωριών. Συγκεκριμένα, παρατηρείται ότι τα ΕΣΧΑΔΑ αφορούν κατά κανόνα εκτάσεις πολύ μικρότερης επιφάνειας από τα ΕΣΧΑΣΕ⁸¹⁴. Τούτο συμβαίνει διότι τα ΕΣΧΑΔΑ αφορούν συγκεκριμένα ενιαία ακίνητα του Δημοσίου που αξιοποιούνται μέσω του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ., ενώ στην περίπτωση των ΕΣΧΑΣΕ ο ιδιώτης επενδυτής αγοράζει ή/και μισθώνει όσο το δυνατόν περισσότερα όμορα και γειτνιάζοντα μικρότερα ιδιωτικά ακίνητα, προκειμένου να διαμορφώσει μία «ενιαία» έκταση – η ενότητα της οποίας δύναται να διασπάται από παρεμβαλλόμενα ακίνητα ιδιοκτητών που είτε δεν βρέθηκαν είτε δεν θέλησαν να συνεργαστούν με τον επενδυτή αλλά και από προστατευόμενες εκτάσεις⁸¹⁵ – τόσο ευρεία, ώστε να αντιστοιχεί στο μέγεθος και την επιθυμητή απόδοση της σκοπούμενης επένδυσης. Εν ταυτώ, ενώ τα μεγάλα και ενιαία ακίνητα του Δημοσίου που είναι δεκτικά στρατηγικής επένδυσης μέσω ΕΣΧΑΔΑ είναι συγκεκριμένα στον αριθμό και τη γεωγραφική θέση τους, η δυνατότητα διαμόρφωσης μεγάλων ενιαίων ακινήτων δεκτικών στρατηγικής

⁸¹³ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 255.

⁸¹⁴ ΕΣΧΑΔΑ: Αφάντου (Ρόδος) 1.583.757 τ.μ., (ΦΕΚ ΑΑΠ 180/14.09.2016), Κασσιώπης (Κέρκυρα) 454.000 τ.μ. (ΦΕΚ ΑΑΠ 406/15.11.2013), Παλιουρίου (Χαλκιδική) 322.572 τ.μ. (ΦΕΚ ΑΑΠ 46/12.02.2014), Αγ. Ιωάννη (Χαλκιδική), 267.355 τ.μ. (ΦΕΚ ΑΑΠ 16/22.01.2015), Ξενία (Σκιάθος) 65.977 τ.μ. (ΦΕΚ ΑΑΠ 1/14.01.2015). ΕΣΧΑΣΕ: Killada Hills (Αργολίδα), 2.079.000 τ.μ. (ΦΕΚ ΑΑΠ 247/2015), Ίτανος Γαία (Κρήτη) 25.000.000 τ.μ. (ΦΕΚ ΑΑΠ 38/2016), Pravita Estate (Χαλκιδική) 12.500.000 τ.μ. (ΦΕΚ Β' 2931/2013), RSR Εύβοια (Εύβοια) 1.563.000 τ.μ. (ΦΕΚ Β' 3083/2016), Elounda Hills (Κρήτη) 856.000 τ.μ. (ΦΕΚ Β' 3083/2016).

⁸¹⁵ Π.χ. το άρθρο 3 παρ. 1αγ και 1ε του π.δ. έγκρισης του ΕΣΧΑΣΕ Killada Hills προβλέπει την οδική πρόσβαση στα δημόσια δάση και δασικές εκτάσεις και στις ιδιοκτησίες τρίτων που περικλείονται πανταχόθεν από τα όρια του ΕΣΧΑΣΕ.

επένδυσης μέσω ΕΣΧΑΣΕ είναι ευρύτατη και αφορά το σύνολο της επικράτειας. Κατά συνέπεια, τα ΕΣΧΑΣΕ, τόσο λόγω της απρόβλεπτης μελλοντικής διάχυσής τους όσο και του πολύ μεγάλου μεγέθους των εκτάσεων που συνήθως αφορούν, εισάγουν, ως ειδικά σχέδια, παρεκκλίσεις από τον ευρύτερο σχεδιασμό που δύναται να καταστήσουν εμπράκτως εν μέρει ανέφικτες τις κατευθύνσεις και τους στόχους των υψηλότερων βαθμίδων του χωρικού σχεδιασμού, συνέπεια που θα μπορούσε δυσκολότερα και σε μικρότερο βαθμό να καταλογιστεί στα ΕΣΧΑΔΑ.

2. Έτερη παράμετρος που αναδεικνύει τον νευραλγικό ρόλο των εμπραγμάτων δικαιωμάτων στην υλοποίηση των επενδύσεων που προβλέπονται από τα ειδικά χωρικά σχέδια έγκειται στη ρύθμιση του άρθρου 18 παρ. 1 του ν. 3986/2011 που προβλέπει την (επαν)εισαγωγή στο θετικό δίκαιο⁸¹⁶ ενός νέου εμπράγματος δικαιώματος – κατά παρέκκλιση του *numerus clausus* του άρθρου 973 Α.Κ. – του «δικαιώματος επιφάνειας», δηλαδή του δικαιώματος άσκησης των εξουσιών που παρέχει το δικαίωμα της κυριότητας επί ανεγειρόμενου ή ήδη υφισταμένου κτίσματος σε δημόσιο κτήμα από φυσικό ή νομικό πρόσωπο, με την κυριότητα του εδάφους να παραμένει στο Δημόσιο⁸¹⁷. Το γεγονός ότι η αναβίωση του δικαιώματος επιφάνειας γίνεται όχι με τροποποίηση των οικείων διατάξεων του

⁸¹⁶ Ο κατ' εξαίρεση της αρχής «τα επικείμενα εΐκει τοις υποκειμένοις» (*superficies solo cedit*) θεσμός του δικαιώματος επιφάνειας ήταν γνωστός στο Ρωμαϊκό δίκαιο (ιδ. Π. Καλλιγάς, Σύστημα Ρωμαϊκού Δικαίου, Τ. Β, 1879, σελ. 371επ.) και σε ισχύ μέχρι την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα. Η Συντακτική Επιτροπή του Αστικού Κώδικα έκρινε ότι η Επιφάνεια, ως κληρονομούμενο – και επομένως «αειζώνον» – εμπράγματο δικαίωμα αποτελούσε αναχρονιστικό θεσμό που οδηγούσε στην πολυδιάσπαση της κυριότητας στο διηνεκές και κατά τρόπο ασύμβατο με την κοινωνική διάσταση του δικαιώματος της κυριότητας (Συντακτική Επιτροπή Αστικού Κώδικος, Σχέδιον Αστικού Κώδικος εκπονηθέν υπό της Συντακτικής Επιτροπής, Εμπράγματον Δίκαιον (Εισηγ. Π. Θηβαΐος), Αθήνα, 1936, σελ. 18-19 και 81-82, <http://www.lib.uoa.gr/news/proboli-arthroy/article/psifiopoiisi-toy-schediay-astikoy-kodika-apo-ti-bibliothiki-tis-nomikis-scholis.html>).

⁸¹⁷ Άρθρο 18 παρ. 1 και 2 του ν. 3986/2011, όπως η παρ. 1 τροποποιήθηκε με την παρ. 12 του άρθρου 3 του ν. 4092/2012 (ΦΕΚ Α' 220/2012): «“Επιφάνεια” είναι το εμπράγματο δικαίωμα φυσικού ή νομικού προσώπου να κατασκευάζει κτίσμα σε έδαφος κτήματος που είναι, κατά το χρόνο σύστασης του δικαιώματος, δημόσιο, κατά την έννοια της παραγράφου 4 του παρόντος άρθρου και να ασκεί στο κτίσμα αυτό ή σε κτίσμα ήδη κατασκευασμένο σε τέτοιο κτήμα τις εξουσίες, που παρέχει το δικαίωμα της κυριότητας. 2. “Κύριος” είναι ο κύριος του εδάφους του δημοσίου κτήματος».

Αστικού Κώδικα αλλά με τον ν. 3986/2011 και μόνο για τα δημόσια ακίνητα καθιστά προφανές ότι η παρούσα νομοθετική επιλογή δεν αποσκοπεί στη αναμόρφωση των αρχών του εμπραγμάτου δικαίου αλλά στοχεύει ειδικότερα στην αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου μέσω ΕΣΧΑΔΑ, με την προσέλκυση ιδιωτών επενδυτών στους οποίους παραχωρείται εμπράγματο δικαίωμα εντός των υπό αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων⁸¹⁸. Αν και ο νομοθέτης έλαβε υπ' όψιν τον κίνδυνο της πολυδιάσπασης της κυριότητας στο διηνεκές, που είχε οδηγήσει τους συντάκτες του Αστικού Κώδικα στην κατάργηση του δικαιώματος της επιφάνειας, προβλέποντας τον χρονικό περιορισμό του δικαιώματος επιφάνειας, τον περιορισμό του σε ακίνητα του Δημοσίου καθώς και την απαγόρευση σύστασής του όταν έχει ήδη συσταθεί επικαρπία ή προγενέστερο δικαίωμα επιφανείας⁸¹⁹, δεν ελλείπουν οι προβληματισμοί ως προς τη λειτουργία του νέου αυτού πλαισίου.

Εν πρώτοις προβληματισμός εγείρεται ως προς τη θέση του νέου θεσμού στην εθνική έννομη τάξη. Το δικαίωμα επιφάνειας, σύμφωνα με το γράμμα του νόμου, συνιστάται επί κτίσματος που κείται «σε έδαφος κτήματος που είναι, κατά το χρόνο της σύστασης του δικαιώματος, δημόσιο» και που, επομένως, σε μεταγενέστερο της σύστασης του δικαιώματος χρόνο δύναται να καταστεί ιδιωτικό⁸²⁰. Ερωτάται όμως αν η θέσπιση ενός νέου εμπραγμάτου δικαιώματος που αφορά τα ιδιωτικά ακίνητα του Δημοσίου καθώς και ιδιωτικά ακίνητα ιδιωτών που απέκτησαν την κυριότητά τους από το Δημόσιο, όχι όμως τα λοιπά ιδιωτικά ακίνητα που ανήκουν σε ιδιώτες, εισάγοντας διάκριση μεταξύ των

⁸¹⁸ Κ. Βουρεκάς, Αλλαγές στο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα της κρίσης, σε «Μεταβολές και Ανασημασιοδοτήσεις του Χώρου στην Εποχή της Κρίσης» Συνέδριο Παν. Θεσσαλίας, Βόλος 3.11.2013, σελ. 80επ. <https://www.academia.edu/5279645/>

⁸¹⁹ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3986/2011, σελ. 9. Για τη συνολική λειτουργία του νέου δικαιώματος επιφάνειας, ιδ. Ε. Περάκης, Η μερική (επαν)εισαγωγή του εμπράγματος δικαιώματος της επιφάνειας (Ν. 3986/2011), ΕφΑΔ 8-9/2012, σελ. 652 επ.

⁸²⁰ Άρθρο 18 παρ. 1 του ν. 3986/2011, Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4092/2012, σελ. 5, ιδ. Κ. Χριστακάκου-Φωτιάδη, Το αντικείμενο των εμπραγμάτων δικαιωμάτων κατά τον Α.Κ. υπό το πρίσμα της αρχής της οικονομικής ενότητας, 2014, σελ. 140.

ιδιοκτητών ακινήτων ως προς τις εμπράγματα εξουσίες που απορρέουν από το δικαίωμά τους, είναι συνταγματικώς ανεκτή. Παράλληλα, ερωτάται αν η διατήρηση του δικαιώματος επιφάνειας σε ακίνητα του Δημοσίου που μεταβιβάζονται κατά κυριότητα σε ιδιώτες συνεισφέρει εν τοις πράγμασι στη διασπορά του δικαιώματος επιφάνειας και εντεύθεν στην – απευκταία κατά τα ανωτέρω – πολυδιάσπαση του δικαιώματος της κυριότητας. Ο διττός αυτός προβληματισμός ενισχύεται σε αμφότερα τα σκέλη του από την πρόσφατη διεύρυνση της έννοιας του «Δημοσίου κτήματος» με την τροποποίηση του άρθρου 18 παρ. 4 του ν. 3986/2011 από το άρθρο 25 του ν. 4864/2021⁸²¹.

Έτι σημαντικότεροι είναι οι προβληματισμοί που εγείρονται ως προς τη νομική και πρακτική λειτουργία του δικαιώματος επιφάνειας. Το άρθρο 18 του ν. 3986/2011 δεν προβλέπει διακριτό δικαίωμα κυριότητας για το έδαφος και τα κτίσματα, αντιθέτως χαρακτηρίζει ως κύριο μόνο το Δημόσιο και αναγνωρίζει στον επιφανειούχο το δικαίωμα άσκησης επί των κτισμάτων «των εξουσιών που παρέχει το δικαίωμα της κυριότητας», Κατ’ αυτόν τον τρόπο, ο νομοθέτης, που δεν προβλέπει την μετάθεση του δικαιώματος κυριότητας επί των κτισμάτων στον επιφανειούχο αλλά μόνο το δικαίωμα άσκησης των εξουσιών που παρέχει το δικαίωμα κυριότητας επί αυτών, δημιουργεί μία ασαφή διάρθρωση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί του πράγματος μεταξύ του κυρίου και του επιφανειούχου. Περαιτέρω, το άρθρο 20 του ν. 3986/2011 στηρίζει τη διαμόρφωση του περιεχομένου του εμπράγματος δικαιώματος της επιφάνειας στη συστατική και στις μεταγενέστερες συμβατικές συμφωνίες μεταξύ του κυρίου και

⁸²¹ Άρθρο 18 παρ. 4 του ν. 3986/2011 όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 25 του ν. 4864/2021 (ΦΕΚ Α’ 237/2021): «*“Δημόσια κτήματα” είναι τα ακίνητα οποιασδήποτε φύσης που ανήκουν στο ελληνικό Δημόσιο, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε εταιρείες και δημόσιες επιχειρήσεις, των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε δημόσιους οργανισμούς με μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή και σε εταιρίες που αποκτούν τα ακίνητα των παραπάνω φορέων με σκοπό την εκμετάλλευσή τους, καθώς και στα εποπτευόμενα από το Κράτος εκκλησιαστικά ιδρύματα ιδιωτικού δικαίου, που ιδρύονται με προεδρικό διάταγμα και επί των οποίων η επένδυση χαρακτηρίζεται ως στρατηγική σύμφωνα με το οικείο νομοθετικό καθεστώς. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών μπορεί να επεκτείνεται η εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος Κεφαλαίου και σε ακίνητα κληροδοτημάτων*».

του επιφανειούχου, με αποτέλεσμα οι εξουσίες που συγκροτούν το εμπράγματο δικαίωμα να θεμελιώνονται σε συμβατικές συμφωνίες και στις δι' αυτών (ενοχικές) δεσμεύσεις του κυρίου προς τον επιφανειούχο. Τούτου έπεται ότι, σε αντίθεση με τον απόλυτο χαρακτήρα των εμπραγμάτων δικαιωμάτων, που καθιδρύουν συγκεκριμένο και άμεσο νομικό δεσμό μεταξύ του πράγματος και του δικαιούχου του εμπραγμάτου δικαιώματος, στην περίπτωση του δικαιώματος επιφάνειας το ακριβές περιεχόμενο του εμπράγματος δικαιώματος δύναται να τροποποιείται συμβατικώς και υπόκειται στις διατάξεις περί ερμηνείας και εφαρμογής των συμβάσεων, όπως τα άρθρα 173 και 200 Α.Κ.

Η κατά τα ανωτέρω απουσία συμπαγούς, απόλυτου και προκαθορισμένου περιεχομένου του δικαιώματος της επιφάνειας οδηγεί στη διαμόρφωση μίας νομικής κατάστασης που γεννά πληθώρα ερωτημάτων ως προς την έμπρακτη λειτουργία του δικαιώματος αυτού. Έτσι, ερωτάται αν κατά την εκπνοή του δικαιώματος και την επάνοδο των κτισμάτων στην κυριότητα του κυρίου του εδάφους, ο τελευταίος θα οφείλει να καταβάλει κάποιο ποσό στον επιφανειούχο με μορφή αποζημίωσης ή αδικαιολόγητου πλουτισμού ή αν, αντιστρόφως, ο επιφανειούχος θα βαρύνεται με την υποχρέωση αποκατάστασης των ήδη υφισταμένων κτισμάτων ή αν θα υφίσταται δικαίωμα κατεδάφισης ή απομάκρυνσης των κτισμάτων και υπό ποιους όρους⁸²².

Ομοίως, παρατηρείται ότι σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 7γ του ν. 3986/2011⁸²³ ο επιφανειούχος εξοπλίζεται με καθήκοντα δημοσίου συμφέροντος και δη όχι μόνο για την εκτέλεση των έργων διαμόρφωσης του χώρου και την εκτέλεση των έργων υποδομής αλλά περαιτέρω για τη συντήρηση, καθαριότητα και ανανέωση του κοινόχρηστου τεχνικού εξοπλισμού, καθώς και για τη συντήρηση των έργων υποδομής, του κυκλοφοριακού δικτύου και των χώρων πρασίνου καθώς και για την κατανομή του κόστους αυτού στους κατοίκους της

⁸²² Ε. Περάκης, όπ. π., σελ. 654.

⁸²³ Όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 5 του ν. 4965/2022 (ΦΕΚ Α' 162//2022).

νέας ανάπτυξης, οι οποίοι με αυτόν τον τρόπο πληρώνουν στον επενδυτή οιονεί δημοτικά τέλη. Τίθεται επομένως το ερώτημα της εποπτείας της ορθής λειτουργίας του εν λόγω πλαισίου από τον κύριο του εδάφους που είναι το Δημόσιο και της συνύπαρξης των εξουσιών των αρμόδιων κρατικών υπηρεσιών με τις οιονεί δημόσιες εξουσίες του επιφανειούχου⁸²⁴. Στην αυτή κατεύθυνση γεννάται το ερώτημα αν και με ποιον τρόπο επί των κτισμάτων για τα οποία συνιστάται το δικαίωμα επιφάνειας το Δημόσιο δύναται να ασκήσει και αυτό εξουσίες που άπτονται του δικαιώματος κυριότητάς του, το οποίο κατά τα ρηθέντα δεν μετατίθεται με τη σύσταση του δικαιώματος της επιφάνειας, όπως η άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων για την προστασία της κυριότητας, στην περίπτωση που αυτή θίγεται είτε από τον επιφανειούχο είτε από τρίτους με την ανοχή του.

Περαιτέρω, οι εμπράγματα εξουσίες που συναρτώνται με την κυριότητα του εδάφους πέραν της εμβέλειας του δικαιώματος του επιφανειούχου επί των κτισμάτων (σύσταση εδάφους, φυσική βλάστηση, αέρινη στήλη) εξακολουθούν να ανήκουν στο Δημόσιο, με αποτέλεσμα ο επιφανειούχος να ασκεί εμπράγματα εξουσία εντός των ορίων των κτισμάτων, πέραν όμως των ορίων αυτών να ισχύει η πλήρης εμπράγματα εξουσία του Δημοσίου και να εφαρμόζονται όλοι οι κανόνες αναγκαστικού δικαίου για την προστασία των δημοσίων κτημάτων, με αποτέλεσμα ο επιφανειούχος και οι έλκοντες δικαιώματα από αυτόν να πρέπει να είναι εξαιρετικά προσεκτικοί λόγω της διαφοράς του νομικού καθεστώτος στο οποίο υπάγονται τα κτίσματα και ο περιβάλλον αυτών χώρος.

Ζητήματα εγείρονται και από διατάξεις όπως αυτή του άρθρου 23 παρ. 1 του ν. 3986/2011⁸²⁵, κατά την οποία η λήξη του δικαιώματος της επιφανείας επιφέρει κατ' αρχήν τη λύση των ενοχικών συμβάσεων που έχει συνάψει ο επιφανειούχος με τρίτους με αντικείμενο το κτίσμα, του κυρίου μη υποχρεωμένου

⁸²⁴ Κ. Βουρεκάς, όπ. π., σελ. 85-86.

⁸²⁵ Όπως προστέθηκε με την παρ.4 του άρθρου 305 του ν. 4738/2020 (ΦΕΚ Α' 207/2020).

σε οποιαδήποτε αποζημίωση προς τον τρίτο, δια των οποίων τίθενται σε κίνδυνο τα έννομα συμφέροντα τρίτων, ιδιαιτέρως σε περίπτωση απρόβλεπτης για τους ίδιους πρόωρης λήξης του δικαιώματος της επιφάνειας.

Κατ' ακολουθία των ανωτέρω συμπεραίνεται ότι το δικαίωμα της επιφάνειας, όπως επανεισήχθη στο θετικό δίκαιο, αποτελεί σημαντικό κίνητρο για τους επενδυτές αφού συνδυάζει την εμπράγματη εξουσία με την ευελιξία και την προσαρμοστικότητα των συμβατικών συμφωνιών, εντούτοις η μεταβλητότητα του δικαιώματος της επιφάνειας, η οποία δεν συμβαδίζει με τον συνήθη πάγιο και απόλυτο χαρακτήρα των εμπραγμάτων δικαιωμάτων οδηγεί στη διαμόρφωση ενός ασαφούς νομικού καθεστώτος και στη δημιουργία συνθηκών ανασφάλειας δικαίου που δύναται να εγείρει προσκόμματα και δυσλειτουργίες στην ομαλή εξέλιξη των επενδυτικών σχεδίων, στην ορθή εφαρμογή του χωρικού σχεδιασμού και εν τέλει στην αποτελεσματική προστασία του φυσικού και του οικιστικού περιβάλλοντος.

3. Από τα όσα ήδη αναλύθηκαν για τα ΕΣΧΑΔΑ και τα ΕΣΧΑΣΕ συνάγεται ότι σε αμφότερες τις περιπτώσεις ο σχεδιασμός προσανατολίζεται στην κατεύθυνση των επενδυτικών συμφερόντων του κυρίου ή του επιφανειούχου της εκάστοτε υπό σχεδιασμό έκτασης, με αποτέλεσμα το σύνολο των εν λόγω ειδικών χωρικών σχεδίων να συνιστούν έναν ιδιωτικό σχεδιασμό ο οποίος, παρά το γεγονός ότι οφείλει να μην προσκρούει στις συνταγματικές επιταγές, δεν έχει ως κύριο κίνητρο και στόχευση τον σεβασμό της αρχής του πολεοδομικού κεκτημένου και του περιβάλλοντος και την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής του ανθρώπου αλλά την εξυπηρέτηση των οικονομικών συμφερόντων των κατεχόντων εμπράγματα δικαιώματα στις υπό σχεδιασμό εκτάσεις. Ο πολλαπλασιασμός τέτοιων σχεδίων δύναται να διαμορφώσει μια αντίληψη για τον σχεδιασμό ως άθροισμα *ad hoc* ρυθμίσεων και τοπικών επενδυτικών σχεδίων⁸²⁶ που δεν λαμβάνουν υπόψη τους

⁸²⁶ Ν. Βαΐου, Ιδιωτικοποίηση του σχεδιασμού, 2014, <https://enthemata.wordpress.com/2014/02/22/dinva/#comments>

την επιστημονική και κυρίως την κοινωνική διάσταση του σχεδιασμού⁸²⁷, επάγονται σημαντικά οφέλη για τους κυρίους και τους επιφανειούχους των οικείων εκτάσεων με μικρή διάχυση από τα οφέλη αυτά στην τοπική κοινωνία και εν γένει αποστασιοποίηση της τουριστικής ανάπτυξης από την τοπική κοινωνία⁸²⁸.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η επενδυτική αξιοποίηση από ιδιοκτήτες των μεγάλης έκτασης ακινήτων τους μέσω ευέλικτων ειδικών χωροταξικών εργαλείων, παρά το γεγονός ότι δύναται να συμβάλει τόσο στην εθνική και την τοπική οικονομία όσο και στον υψηλής ποιοτικής στάθμης σχεδιασμό και πολεοδόμηση του χώρου⁸²⁹, ταυτόχρονα δύναται να οδηγήσει, λόγω του μεγέθους των εκτάσεων και του τουριστικού προσανατολισμού των επί αυτών επενδυτικών σχεδίων, σε ανεπιθύμητα αποτελέσματα σε χωροταξικό, περιβαλλοντικό και κοινωνικό επίπεδο, πρωτίστως σε περιπτώσεις σωρευτικών επιπτώσεων από περισσότερα γεινιάζοντα ειδικά σχέδια. Οι στρεβλώσεις αυτές σήμερα αντιμετωπίζονται κυρίως από το Συμβούλιο της Επικρατείας, στο πλαίσιο της επεξεργασίας των οικείων διαταγμάτων ή του εκ των υστέρων ακυρωτικού ελέγχου.

⁸²⁷ Ρ. Κλαμπατσέα, Ο σχεδιασμός του χώρου ως μέσο διαχείρισης της κρίσης στην Ελλάδα σε 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27/30.09.2012, https://www.citybranding.gr/2013/05/blog-post_9488.html

⁸²⁸ Κ. Βουρεκάς, όπ. π., σελ. 87-88. Σ. Αυγερινού-Κολώνια – Ι. Σπυρόπουλος, Τουριστική κατοικία: Στρατηγική επιλογή ενίσχυσης του ελληνικού τουριστικού προϊόντος (;) σε 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Marketing & Branding Τόπου «Στρατηγικές Προβολής και Ταυτότητας και Εκδηλώσεις Αστικού Πολιτισμού», Βόλος, 2012, https://www.citybranding.gr/2012/05/blog-post_3879.html

⁸²⁹ Τα ειδικά χωρικά σχέδια, μέσα από την προσδοκία βελτιστοποίησης της αξίας των ακινήτων και της δημιουργίας υπεραξιών, δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την υλοποίηση ενός αναβαθμισμένου και ολοκληρωμένου οικιστικού περιβάλλοντος, σύμφωνα με τις αρχές της αστικής βιωσιμότητας, προς όφελος των ενδιαφερομένων ιδιοκτητών και επενδυτών, σε αντίστιξη με το οικιστικό περιβάλλον που παρέχει η παραδοσιακή δημόσια πολεοδόμηση: Γ. Γεμεντζή, όπ. π., σελ. 391.

Κρίνεται ωστόσο, όπως έχει προταθεί και για τη χωροθέτηση και λειτουργία των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας⁸³⁰, ότι θα ήταν σκόπιμη η συστηματική πρόληψη των φαινομένων αυτών, με την καταγραφή από το Κράτος των τουριστικών αναγκών και δυνατοτήτων ανάπτυξης σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, την αξιολόγηση της φέρουσας ικανότητας κάθε περιοχής, εν όψει πρωτίστως των υποδομών και των κύριων χαρακτηριστικών της (δίκτυο υποδομών, δυνατότητα υδροδότησης, προστασία του περιβάλλοντος, ανάγκες και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της τοπικής κοινωνίας κλπ) και τη χαρτογράφηση περιοχών αποκλεισμού (περιοχές ήδη επιβαρυνμένες ή χρήζουσες ειδικής προστασίας)⁸³¹. Με αυτό τον τρόπο μπορούν να αποτυπωθούν κατά τρόπο σαφή οι εθνικοί και τοπικοί περιορισμοί, με αποτέλεσμα τον εξορθολογισμό του αριθμού και της εμβέλειας των επενδυτικών σχεδίων, αφού θα διασκεδαζόταν η εντύπωση των επενδυτών ότι μπορούν να προγραμματίσουν τις επενδύσεις τους σε όλη την επικράτεια και να διαμορφώνουν τεχνητός απέραντες «ενιαίες» ιδιοκτησίες, προερχόμενες από τη συνένωση πληθώρας μικρότερων ιδιοκτησιών. Ταυτόχρονα, με αυτόν τον τρόπο μπορεί να διασφαλιστεί ότι τα ειδικά χωρικά σχέδια θα εισφέρουν σε έναν σχεδιασμό που, πέραν της ευελιξίας και των επενδυτικών – οικονομικών πλεονεκτημάτων του, θα είναι υγιής και βιώσιμος, εναρμονισμένος με την υφιστάμενη χωροταξική/ πολεοδομική και κοινωνική πραγματικότητα, με σεβασμό στο περιβάλλον και την (οιονεί) κοινοχρησία των περιβαλλοντικών αγαθών.

⁸³⁰ Μ. Παναγιωτίδου, Ε. Κοντοπούλου, Κ. Βαλεριάνου, Προσεγγίζοντας τις πολιτικές για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, Αειχώρος 2016, σελ. 145. <https://journals.lib.uth.gr/index.php/aeihoros/issue/view/50/151>

⁸³¹ Η προτεινόμενη συστηματική παρέμβαση του Κράτους συνάδει με την ευρύτερη άποψη κατά την οποία, εν όψει του περιεχομένου και των αναγκών του σύγχρονου σχεδιασμού, καθίσταται αναγκαίο να αναγνωριστεί και να ρυθμιστεί μία νέα κατηγορία χώρου για τα ακίνητα που, αν και βρίσκονται εκτός σχεδίων πόλεων και ορίων οικισμών, είναι όμως εντός πολεοδομικού σχεδιασμού, είτε αυτός εκκινεί από τη δημόσια είτε από την ιδιωτική πρωτοβουλία, κατηγορία που δημιουργεί ένα γόνιμο θεσμικό περιβάλλον για την αξιοποίηση των ακινήτων: Κ. Σταματίου, Πολεοδομικός σχεδιασμός και τουριστική αξιοποίηση ακινήτων, Περ.Δικ. 2019, σελ. 414.

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΚΑΤ' ΙΔΙΑΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Παρά τη συνταγματική αναγνώριση της προστασίας του περιβάλλοντος στο σύνολό της ως υποχρέωσης του Κράτους και ως δικαιώματος του καθενός, το καθεστώς προστασίας κάθε επί μέρους στοιχείου του περιβάλλοντος καθώς και τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις επί αυτών διαμορφώνονται με βάση τους κανόνες που ανταποκρίνονται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις λειτουργίες τους, οι οποίοι για τις σημαντικότερες κατηγορίες περιβαλλοντικών αγαθών εντάσσονται σε ειδικά νομοθετήματα. Οι κανόνες αυτοί καθορίζουν, μεταξύ άλλων, το κατά περίπτωση ιδιοκτησιακό καθεστώς, τον κοινόχρηστο ή μη χαρακτήρα εκάστου περιβαλλοντικού αγαθού αλλά και τους περιορισμούς στις ατομικές εξουσίες του ιδιοκτήτη του ανάλογα με τις ιδιαίτερες μορφολογικές και λειτουργικές ιδιότητες του αγαθού. Ως εκ τούτου, ο ρόλος της ιδιοκτησίας στην προστασία και αξιοποίηση κάθε περιβαλλοντικού αγαθού είναι διαφορετικός, προσαρμοσμένος στις ιδιαιτερότητές του. Αυτό εξ άλλου συνάγεται και από το άρθρο 24 του Συντάγματος, που διαχωρίζει το περιβάλλον σε φυσικό και πολιτιστικό, αναθέτοντας μάλιστα ρητώς στον κοινό νομοθέτη τον καθορισμό των περιοριστικών της ιδιοκτησίας μέτρων που απαιτούνται για την προστασία ειδικότερα των στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Η διάκριση μεταξύ του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος δεν είναι απόλυτη ούτε πάντα ευκρινής, αφού το πολιτιστικό περιβάλλον, ως αποτέλεσμα της ανθρώπινης δραστηριότητας, αναπτύσσεται εντός του φυσικού περιβάλλοντος, το οποίο επηρεάζει και, αντιστρόφως, η ανθρώπινη (πολιτιστική) δράση λαμβάνει υπ' όψιν το φυσικό περιβάλλον εντός του οποίου αναπτύσσεται,

προσαρμόζεται και εναρμονίζεται με αυτό. Η σύγκλιση και η αλληλεπίδραση μεταξύ του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος αναδεικνύεται μέσα από την έννοια του τοπίου, που, ως προστατευόμενο περιβαλλοντικό αγαθό, εντάσσεται σε αμφοτέρους τις κατηγορίες. Η διττή, φυσική και πολιτιστική, περιβαλλοντική διάσταση του τοπίου έχει ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, οι κανόνες εμπραγμάτου δικαίου που διέπουν περιβαλλοντικά αγαθά τα οποία αποτελούν επί μέρους φυσικά ή ανθρωπογενή στοιχεία του τοπίου να αποσκοπούν, πέραν της ειδικής ρύθμισης του εκάστοτε αγαθού που αποτελεί το κυρίως αντικείμενό τους, και στην προστασία και την ανάδειξη του τοπίου, σκοπός που συχνά αποτυπώνεται ρητώς στις οικείες διατάξεις. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ειδικές διατάξεις που καθορίζουν το ιδιοκτησιακό καθεστώς συγκεκριμένων αγαθών του φυσικού ή του πολιτιστικού περιβάλλοντος, επιδρούν έμμεσα στο νομικό καθεστώς προστασίας του τοπίου. Παρά την κατά τα ανωτέρω προσέγγιση μεταξύ του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δεν μπορεί να παραγνωριστεί το γεγονός ότι η κείμενη νομοθεσία διαρθρώνεται σε ειδικά νομοθετήματα που αφορούν κάθε φορά συγκεκριμένη κατηγορία αγαθών είτε του φυσικού είτε του πολιτιστικού περιβάλλοντος, για κάθε μία εκ των οποίων ισχύουν ειδικά προσαρμοσμένοι κανόνες εμπραγμάτου δικαίου, διάρθρωση η οποία ακολουθείται και από την παρούσα διατριβή.

Κατ' ακολουθία, η *in concreto* διερεύνηση των διαφορετικών ιδιοκτησιακών ζητημάτων που αναφέρονται για το φυσικό περιβάλλον (Κεφάλαιο 1), για το πολιτιστικό περιβάλλον (Κεφάλαιο 2) και για τα επί μέρους στοιχεία τους, επιτρέπει τον σαφέστερο προσδιορισμό τόσο του ιδιοκτησιακού του καθεστώτος ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και τον προορισμό του όσο και του ρόλου που δύναται και καλείται η ιδιοκτησία να εκπληρώσει για την προστασία και την αξιοποίηση εκάστου περιβαλλοντικού αγαθού.

Κεφάλαιο 1

Φυσικό Περιβάλλον

Μεταξύ των έμβιων και άβιων στοιχείων που συνθέτουν το φυσικό περιβάλλον, ο νομοθέτης κατηγοριοποιεί και υπάγει σε ειδικό νομικό καθεστώς αυτά που, μέσα από τις αλληλεπιδράσεις τους, παρουσιάζουν ιδιαίτερη σημασία για τον άνθρωπο, με γνώμονα τα ευεργετικά αποτελέσματά τους στη ζωή και την υγιά διαβίωση αλλά και στην κάλυψη άλλων αναγκών του (περιβαλλοντικά «αγαθά»). Αντικείμενο μελέτης του παρόντος κεφαλαίου αποτελεί η ειδικότερη αλληλεπίδραση της ιδιοκτησίας με την προστασία και αξιοποίηση των εν λόγω σημαντικών κατηγοριών περιβαλλοντικών αγαθών εν όψει των ιδιαίτερων μορφολογικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών τους και του ειδικού νομικού καθεστώτος τους. Ως εκ τούτου, εκφεύγουν του ερευνώμενου αντικειμένου μεμονωμένα άβια και έμβια στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος (π.χ. πετρώματα, ζώα), στοιχεία των οποίων το ειδικό νομικό καθεστώς έχει πρωτίστως οικονομικό και όχι περιβαλλοντικό πρόσημο (π.χ. φυσικοί πόροι όπως τα ορυκτά καύσιμα, τα μεταλλεύματα, η ενέργεια) αλλά και σημαντικά περιβαλλοντικά αγαθά που είναι κοινά σε όλους και επομένως ανεπίδεκτα εμπραγμάτων δικαιωμάτων (θάλασσα, ατμοσφαιρικός αέρας, υδροφόρος ορίζοντας).

1.1. Δασικά Οικοσυστήματα

Τα ζητήματα της διάκρισης των δημοσίων και ιδιωτικών δασών και του καθορισμού της νομικής φύσης της ιδιοκτησίας των δημοσίων δασών, τα οποία απασχολούν διαχρονικά την εθνική έννομη τάξη, είναι καθοριστικής σημασίας για τον προσδιορισμό των εξουσιών και των υποχρεώσεων των ιδιοκτητών και εντεύθεν για το καθεστώς προστασίας και αξιοποίησης του δασικού χώρου.

1.1.1. Η ιδιοκτησία των δασικών οικοσυστημάτων

A. Καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος

Συμπληρωματικώς προς τους κανόνες περί έγγειας ιδιοκτησίας που εφαρμόστηκαν στις εκτάσεις του Παλαιού Βασιλείου που προσαρτήθηκαν πρώτες στην Ελληνική Επικράτεια μετά την έναρξη του υπέρ της Ανεξαρτησίας Αγώνα⁸³², ειδικότερα για τα δάση, με το έχον ισχύ νόμου βασιλικό διάταγμα της 17/29 Νοεμβρίου 1836 «περί ιδιωτικών δασών»⁸³³ θεσπίστηκε μαχητό τεκμήριο κυριότητας υπέρ του Δημοσίου επί όλων των δασών της Ελληνικής Επικράτειας⁸³⁴, το οποίο ανατρέπεται με την απόδειξη του ιδιωτικού χαρακτήρα τους κατά τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία των άρθρων 1 και 3 του εν λόγω βασιλικού διατάγματος. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, ως ιδιωτικά ορίζονται τα δάση που αποδεικνύεται κατά τους τουρκικούς τύπους ότι ήταν ιδιωτικά προ του υπέρ της Ανεξαρτησίας αγώνα καθώς και τα περιλαμβανόμενα σε ιδιωτικά χωριά (τσιφλίκια), κατόπιν υποβολής των σχετικών τίτλων ιδιοκτησίας ενώπιον της Γραμματείας επί των Οικονομικών εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός έτους από τη δημοσίευση του βασιλικού διατάγματος, ώστε αυτοί να αναγνωρισθούν ως ιδιοκτήτες και η κατοχή των δασών να τους παραδοθεί επισήμως ή, σε περίπτωση απόρριψης, να παραπεμφθεί η υπόθεση στα δικαστήρια προς δικαστική επίλυση, μέχρι την οποία ο κάτοχος του αμφισβητούμενου δάσους διατηρεί το δικαίωμα διακατοχής του (διακατεχόμενα δάση). Μετά την παρέλευση της παραπάνω προθεσμίας, τα δάση για τα οποία δεν παρουσιάστηκαν τίτλοι ιδιοκτησίας θεωρούνται ως αδιαφιλονίκητα εθνικά.

Παρά ταύτα, οι διατάξεις για την θεμελίωση δικαιώματος κυριότητας σε βάρος του Δημοσίου με έκτακτη χρησικτησία⁸³⁵ τυγχάνουν εφαρμογής επί των δημοσίων δασών και λιβαδιών, εφ' όσον τα εκ του β.δ. του 1836 και του β.δ. του

⁸³² *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 88 επ.

⁸³³ ΦΕΚ 69/1.12.1936.

⁸³⁴ Παρόμοιο τεκμήριο κυριότητας του Δημοσίου θεσπίστηκε για τα λιβάδια με το β.δ. της 3/15 Δεκεμβρίου 1833 «περί ορισμού του φόρου βοσκής...» (ΦΕΚ Α' 40/1833), το άρθρο 1 του οποίου ορίζει ότι: «όλα τα λειβάδια διά την επικαρπίαν των οποίων δεν έχει τίς να παρουσιάσει έγγραφον (ταπί) εκδοθέν επί Τουρκικής εξουσίας, θεωρούνται ως δημόσια και η νομή αυτών μένει ως και μέχρι τούδε εις το Δημόσιο».

⁸³⁵ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ 92.

1833 δικαιώματα του Δημοσίου επί των δασών και των λιβαδιών δεν είναι απαράγραπτα αλλά δεκτικά κτητικής παραγραφής, επομένως δάση και λιβάδια κατά τεκμήριο εθνικά μπορούσαν να καταστούν ιδιωτικά με τριακονταετή καλόπιστη νομή συμπληρωθείσα μέχρι την 11.09.1915⁸³⁶. Εξ άλλου, οι ρηθείσες διατάξεις που εισάγουν τεκμήριο κυριότητας υπέρ του Δημοσίου δεν τυγχάνουν εφαρμογής στις περιοχές που προσαρτήθηκαν στο Ελληνικό Κράτος μεταγενέστερα και το γαιοκτητικό καθεστώς τους καθοριζόταν από ειδικούς νόμους, μεταξύ αυτών και οι Νέες Χώρες, και σε περιοχές που είχαν παραμείνει ημιαυτόνομες ή εκτός Οθωμανικής κυριαρχίας⁸³⁷.

⁸³⁶ ΑΠ 380/1904, Θ. 1905, σελ. 161, ΑΠ 296/1935, Ε.Ε.Ν., 1935, σελ. 255, ΑΠ 234/1957, ΝοΒ 1957, σελ. 799, Ολ ΑΠ 75/1967, ΑΠ 2106/2007 Ελ.Δνη 2008, σελ. 504, ΑΠ 1870/2007 Ελ.Δνη 2008, σελ. 219, ΑΠ 97/2007 Ελ.Δνη 2007, σελ. 1450, ΑΠ 826/2018, ΑΠ 1392/2010, ΝοΒ 2011, σελ. 397, ΑΠ 1279/2022, *ιδ.* Κ. Βόλτης, Δάση δημόσια και χρησικτησία, ΝοΒ 1997, σελ. 161 επ.

⁸³⁷ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 98 επ., ΣτΕ 920/1937, Συμπλ.Νομ. 1935-1952, σελ. 222, ΣτΕ 1104/1938, ΣτΕ 1104/1938, Εφ.Αρ. 403/2015. ΑΠ 340/1985, ΝοΒ 1986, σελ. 76, ΑΠ 555/2016, ΑΠ 480/2021. Θ. Τζαναβάρας, Νομικά πραγματικότητες και δασικών κτηματολογίων, ΝοΒ 24, σελ. 748. Α. Παπαθανασόπουλος, Δασικοί χάρτες και δασική ιδιοκτησία - Ο ρόλος του ιδιαίτερου γαιοκτητικού καθεστώτος της Κρήτης, Περ.Δικ. 2017, σελ. 413. Εντούτοις, σύμφωνα με την ΑΠ 1100/2014 (η διατύπωση της οποίας αναπαράγεται από τις Εφ.Θρ. 52/2015 και 52/2016) «Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 1 του β.δ. της 17.11/1.12.1836 "περί ιδιωτικών δασών", σε συνδυασμό προς εκείνες των άρθρων 2 και 3 του ίδιου διατάγματος, αναγνωρίστηκε η κυριότητα του Δημοσίου επί των εκτάσεων που αποτελούσαν δάση ... Στις νέες χώρες με τις διατάξεις του ν. 2201/1920 όπως τροποποιήθηκαν με το Ν.Δ. της 13.11.1921 και το ν. 2541/1926 ρυθμίστηκε η διαδικασία αναγνώρισης τέτοιων [εμπραγμάτων] δικαιωμάτων. Έτσι, με τις διατάξεις αυτές ρυθμίστηκε υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου μαχητό τεκμήριο κυριότητας υπέρ των δασών που υπήρχαν στα όρια του Ελληνικού Κράτους κατά το χρόνο ισχύος του διατάγματος [του 1836] και προκειμένου περί δασών στις νέες χώρες κατά το χρόνο εισαγωγής της Ελληνικής νομοθεσίας σε αυτές (1-2-1914)». Με την παραπάνω δικαστική κρίση το τεκμήριο κυριότητας του β.δ. του 1836 περιορίζεται στις περιοχές του Παλαιού Βασιλείου, περαιτέρω όμως αναγνωρίζεται έτερο τεκμήριο κυριότητας για τα δάση των Νέων Χωρών. Το τεκμήριο αυτό ερείδεται στον ν. 2201/1920 (ΦΕΚ Α' 133/1920) «περί συστάσεως Διοικητικού Δικαστηρίου», που όμως δεν περιέχει καμία ρύθμιση περί τεκμηρίου κυριότητας και εν γένει εμπράγματα διατάξεις, όπως ο νόμος αυτός φέρεται να τροποποιήθηκε με το Ν.Δ. της 13.11.1921, το οποίο δεν ευρίσκεται δημοσιευμένο στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, και με τον ν. 2541/1926, που δεν υφίσταται, αφού ο νόμος με αριθμό 2541 εξεδόθη το έτος 1920 (ΦΕΚ Α' 233/1920) με εντελώς διαφορετικό ρυθμιστικό πεδίο, ενώ το έτος 1926, έτος που φέρεται να εξεδόθη ο νόμος 2541, εξεδόθη το Ν.Δ. της 21.09.1926 (ΦΕΚ Α' 328/1926) «περί συστάσεως Διοικητικού Δικαστηρίου», με περιεχόμενο σχεδόν ταυτόσημο με τον ν. 2201/1920. Σε κάθε περίπτωση, στις Νέες Χώρες με το άρθρο 2 του ν. 147/1914 προβλέφθηκε η διατήρηση σε ισχύ των περί γαιών οθωμανικών διατάξεων ως προς τη ρύθμιση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων, επομένως ουδόλως εισήχθη νέο τεκμήριο κυριότητας από την εθνική

Η θέσπιση από την πρώτη εθνική νομοθεσία του τεκμηρίου κυριότητας αποτελεί συνέχεια του οθωμανικού γαιοκτητικού καθεστώτος, το οποίο υπέβαλλε κατ' αρχήν το σύνολο των γαιών στην εξουσία του Σουλτάνου⁸³⁸, και απηχεί τη βούληση του νεοσύστατου Ελληνικού Κράτους να υπαγάγει το μέγιστο δυνατό τμήμα του δασικού πλούτου της χώρας στην εξουσία του Δημοσίου, με σκοπό την αξιοποίησή του ως πλουτοπαραγωγικού αγαθού, στο πλαίσιο της σκοπούμενης οικονομικής ανάπτυξης της χώρας⁸³⁹.

Στη μεταγενέστερη νομοθεσία, το άρθρο 62 του ν. 998/1979, όπως σήμερα ισχύει⁸⁴⁰, προβλέπει ότι επί των πάσης φύσεως δικαστικών ή μη αμφισβητήσεων ή διενέξεων που αφορούν αξιώσεις δικαιωμάτων επί δασών στις οποίες εμπλέκεται το Δημόσιο ως διάδικος, το αντίδικο μέρος οφείλει να αποδείξει την παρ' αυτό ύπαρξη του δικαιώματός του, ορίζοντας όμως ρητώς ότι η ρύθμιση αυτή δεν εφαρμόζεται στις περιφέρειες των Πρωτοδικείων των Ιονίων Νήσων, της Κρήτης, των Νομών Λέσβου, Σάμου, Χίου και Κυκλάδων, των νήσων Κυθήρων, Αντικυθήρων, της Δωδεκανήσου, πλην των νήσων που ισχύει ο κτηματολογικός κανονισμός, καθώς και της περιοχής της Μάνης όπως αυτή ορίζεται από διοικητικά όρια των Καλλικρατικών Δήμων Ανατολικής και Δυτικής Μάνης.

νομοθεσία (ΣτΕ 920/1937, ΕφΛαρ. 403/2015). Ακολούθως εξεδόθη ο ν. 422/1914 (ΦΕΚ Α' 353/1914) «Περί καθορισμού της ιδιοκτησίας επί ιδιωτικών δασών», το άρθρο 1 του οποίου καθιερώνει διαδικασία υποβολής δήλωσης ιδιοκτησίας από τους δασοκτήμονες σε ολόκληρη την Επικράτεια εντός διετίας από τη έναρξη ισχύος του νόμου, επί ποινή παραγραφής κάθε αξίωσής τους σε βάρος του Δημοσίου, το οποίο λογίζεται ως ιδιοκτήτης των μη δηλωθεισών εκτάσεων. Ο ν. 422/1914 δεν εφαρμόστηκε ποτέ: *ιδ.* ΣτΕ 920/1937, Β. Παπαχρήστου, Αντιδικίες δημοσίου – ιδιωτών επί των δασών – δασικών εκτάσεων, 1994, σελ. 81, Κ. Βόλτης, Δάση δημόσια και χρησικτησία, ΝοΒ 1997, σελ. 170.

⁸³⁸ Ε.-Α. Μαριά, Η νομική προστασία των δασών, 1998, σελ. 17.

⁸³⁹ Ι. Μακρής, Δασικό Δίκαιο, 2010, σελ. 2.

⁸⁴⁰ Μετά την τροποποίησή του από το άρθρο 37 παρ. 1 του ν. 4280/2014 (ΦΕΚ Α' 159/2014) και το άρθρο 110 του ν. 4821/2021 (ΦΕΚ Α' 134/2021).

Κατά παγία νομολογία, η διάταξη αυτή προβλέπει τεκμήριο κυριότητας του Δημοσίου επί των δασών και εν μέρει, για τις περιοχές τις οποίες ρητώς εξαιρεί, «καταργεί» το μέχρι τότε ισχύον τεκμήριο του β.δ. του 1836 ή κατ' άλλη διατύπωση «καθιερώνει νομοθετικώς» τη μη εφαρμογή του στις περιοχές αυτές⁸⁴¹. Ωστόσο, στην πραγματικότητα η διάταξη του άρθρου 62 του ν. 998/1979 περιέχει διαδικαστικές ρυθμίσεις για το βάρος της απόδειξης των εκάστοτε προβαλλόμενων δικαιωμάτων επί των δασών και όχι ουσιαστική ρύθμιση για την κτήση των δικαιωμάτων αυτών, είτε αυτά εκτήθησαν κατ' εφαρμογή του (ουσιαστικού) τεκμηρίου κυριότητας του β.δ. του 1836 είτε με έκτακτη χρησικτησία είτε με άλλον τρόπο⁸⁴². Εξ άλλου, εν όψει του άρθρου 51 ΕισΝΑΚ, κατά το οποίο η κτήση της κυριότητας που επήλθε πριν την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα κρίνεται κατά το δίκαιο που ίσχυε κατά τον χρόνο επέλευσης των προς κτήση της κυριότητας πραγματικών γεγονότων⁸⁴³, η όποια «κατάργηση» με τον ν. 998/1979 του τεκμηρίου κυριότητας του β.δ. του 1836, στερείται ουσιαστικού περιεχομένου, υπό την έννοια ότι η νεότερη διάταξη του ν. 998/1979 δεν ασκεί έννομη επιρροή στα ήδη κτηθέντα δικαιώματα κυριότητας δυνάμει του τεκμηρίου του β.δ. 1836. Ως εκ τούτου, είναι ορθότερη η αντιμετώπιση της ρύθμισης του άρθρου 62 του ν. 998/1979 ως «διαδικαστικού - δικονομικού προνομίου» υπέρ του Δημοσίου, το οποίο αναφέρεται στο βάρος της απόδειξης των επικαλουμένων δικαιωμάτων και όχι στην ουσιαστική υπόσταση των δικαιωμάτων αυτών⁸⁴⁴. Τούτου έπεται ότι, σε αντίθεση με το β.δ. του 1836 που αποτελεί νόμιμο τίτλο κυριότητας του Δημοσίου επί των δασών, το άρθρο 62 του ν. 998/1979 δεν αποτελεί τίτλο κυριότητας, αλλά απαλλάσσει το Δημόσιο από το βάρος απόδειξης

⁸⁴¹ ΑΠ 1496/2021, 1260/2008, 11/2019, 21/2019, 929/2015, 340/1985, Ελ.Δνη 1985, σελ. 862, ΣτΕ 805/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2017, σελ. 399.

⁸⁴² *Ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, *όπ. π.*, σελ 413.

⁸⁴³ ΑΠ 532/1980, Ε.Ε.Ν. 1980, σελ. 792, ΑΠ 198/1983, Ε.Ε.Ν. 1983, σελ. 775, ΑΠ 1584/2021.

⁸⁴⁴ Στην κατεύθυνση αυτή *ιδ.* ΑΠ 49/1993, 259/2015, 646/2015, ΝοΒ 2015, σελ. 1776, ΑΠ 203/2021, ΕφΛαρ. 203/2021. *Ιδ.* Αιτιολογική Έκθεση ν. 4280/2014, σελ. 31.

της κυριότητάς του προκειμένου περί εκτάσεων δασικού χαρακτήρα, δικονομικό βάρος που μετατίθεται στον αντίδικο του Δημοσίου που την αμφισβητεί⁸⁴⁵.

Εν πάση περιπτώσει, η εξαίρεση από το δικονομικό προνόμιο του Δημοσίου των περιοχών που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 62 του ν. 998/1979 οφείλεται σε ιστορικούς λόγους και δη στο ιδιαίτερο γαιοκτητικό καθεστώς τους, αφού η εξαίρεση αφορά περιοχές που υπό το οθωμανικό καθεστώς διατήρησαν την αυτονομία τους καθώς και ορισμένα προνόμια, όπως τα ιδιωτικά ιδιοκτησιακά δικαιώματα, σε περιοχές των οποίων οι γαίες ουδέποτε υποτάχθηκαν στην οθωμανική κυριαρχία και σε περιοχές στις οποίες το Κράτος δεν είχε εμπράγματα δικαιώματα επί των γαιών⁸⁴⁶. Κατά συνέπεια, η διάταξη του άρθρου 62 του ν. 998/1979, καίτοι δεν εισάγει ουσιαστικό τεκμήριο κυριότητας, λαμβάνει υπ' όψιν την ουσιαστική θεμελίωση ή μη της κατά τεκμήριο κυριότητας του Δημοσίου, προκειμένου αντιστοίχως να υπαγάγει ή να εξαιρέσει τις εν θέματι περιοχές από το δικονομικό προνόμιο που εισάγει. Με αυτόν τον τρόπο το δικονομικό προνόμιο του Δημοσίου εν πολλοίς⁸⁴⁷ εναρμονίζεται ως προς την εφαρμογή του με το τεκμήριο κυριότητας του β.δ. του 1836⁸⁴⁸.

⁸⁴⁵ ΝΣΚ Γνωμ. 441/1980, Λ. Κιτσαράς, Δημόσια κτήματα στις Κυκλάδες. Εμβέλεια των κανόνων που εισάγουν καθεστώς προνομιακής μεταχείρισης των εμπράγματων αξιώσεων του Δημοσίου με τη θέσπιση τεκμηρίων κυριότητας υπέρ αυτού» (γνμδ.), ΧρΙΔ 2003, σελ. 753 – 756.

⁸⁴⁶ Α. Γεωργιάδης, Το ιδιοκτησιακό των Μανιατών: Τα κτήματα στη Μάνη και το τεκμήριο κυριότητας υπέρ του Δημοσίου, Περιοδικό ΜΑΝΗ, τ. 40, 2006.

⁸⁴⁷ Στο δικονομικό προνόμιο του άρθρου 62 του ν. 998/1979 υπάγονται όχι μόνο οι περιοχές εφαρμογής του β.δ. του 1836 αλλά και οι περιοχές τα δάση των οποίων κατ' αρχήν ανήκουν στο Δημόσιο εξ άλλης αιτίας (Νέες Χώρες και Θράκη κατ' εφαρμογή του άρθρου 2 του ν. 147/2014 και εντεύθεν του Οθωμανικού Νόμου περί Γαιών) καθώς και οι περιοχές τα δάση των οποίων δύναται να ανήκουν κατά περίπτωση στο Δημόσιο ή σε ιδιώτες (Θεσσαλία, Άρτα). *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 92 επ.

⁸⁴⁸ Στην κατεύθυνση αυτή *ιδ.* ΑΠ 881/2022: «Με τη διάταξη αυτή [εδ. β' άρθρ. 62 ν. 998/1979] καθιερώθηκε νομοθετικώς η μόνη και ορθή ερμηνευτική άποψη για τη νομική θέση των δασών στις άνω περιοχές, και ειδικότερα στα Ιόνια νησιά, κατά την οποία το Ελληνικό Δημόσιο δεν έχει δικαίωμα στα δάση αυτών των περιοχών και δεν ισχύει στην περίπτωση αυτή το τεκμήριο κυριότητας του δημοσίου επί των δασών που προβλέπεται στο από 17-11-1836 β.δ. "περί ιδιωτικών δασών"».

Η αντικειμενική δυσχέρεια ερμηνείας και εφαρμογής των κανόνων για το τεκμήριο κυριότητας, η αντίστοιχη δυσχέρεια για τον εντοπισμό και την εφαρμογή των εφαρμοστέων κανόνων που ισχύουν σε κάθε περιοχή ανάλογα με τον χρόνο και τον τρόπο που ενσωματώθηκε στην Ελληνική Επικράτεια αλλά και με το προϊσχύον γαιοκτητικό καθεστώς της καθώς και η δυσχέρεια ορθής ερμηνείας των κανόνων του ιεροκρατικού δικαίου και της νεότερης πολιτικής οθωμανικής νομοθεσίας και ο προσδιορισμός του χρόνου εφαρμογής τους, απασχολούν διαχρονικά τη θεωρία και τη νομολογία μέχρι σήμερα. Οι παραπάνω δυσχέρειες, σε συνδυασμό με το αντικειμενικό ζήτημα του διαδραμόντος χρόνου που καθιστά σήμερα δυσχερή έως αδύνατη την πλήρη και ορθή διάγνωση των κατ' άρθρο 51 ΕισΝΑΚ γενεσιουργών του εκάστοτε αμφισβητούμενου δικαιώματος κυριότητας πραγματικών περιστατικών που ανάγονται στο παρελθόν σε 140 έτη και πλέον⁸⁴⁹, έχουν οδηγήσει σε χρονίζουσες μέχρι σήμερα αναρίθμητες δικαστικές ιδιοκτησιακές διαμάχες μεταξύ του Δημοσίου και των πολιτών και σε ποικίλες νομολογιακές προσεγγίσεις και μεταστροφές⁸⁵⁰.

Η από συστάσεως του σύγχρονου Ελληνικού Κράτους έλλειψη ασφάλειας δικαίου ως προς την οροθέτηση των δασών της χώρας και τον καθορισμό του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους τείνει, δύο αιώνες μετά, προς την οριστική θεραπεία της μέσω της ολοκλήρωσης των διοικητικών διαδικασιών της κατάρτισης των δασικών χαρτών, με την οποία καταγράφεται ο διαχρονικός

⁸⁴⁹ Για τη θεμελίωση δικαιώματος κυριότητας σε βάρος του Δημοσίου με χρησικτησία απαιτείται η απόδειξη τριακονταετούς καλόπιστης νομής αρξάμενης το αργότερο το έτος 1885. Για τη θεμελίωση δικαιώματος κυριότητας δυνάμει του ιεροκρατικού οθωμανικού δικαίου, απαιτείται η απόδειξη και εφαρμογή των εν λόγω κανόνων όπως ίσχυαν πριν την εισαγωγή του Νόμου «Περί Γαιών» της 7^{ης} Ραμαζάν 1274, δηλαδή κατά το χριστιανικό ημερολόγιο του έτους 1858. Για τη θεμελίωση δικαιώματος κυριότητας δυνάμει του β.δ. του 1836 απαιτείται η απόδειξη της περιγραφόμενης εκεί διαδικασίας εντός της προβλεπόμενης ενιαύσιας προθεσμίας ή η απόδειξη του χαρακτήρα του μη δασικού χαρακτήρα ακινήτου προ του έτους 1836.

⁸⁵⁰ Για την αναλυτική εξέταση των ζητημάτων αυτών *ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, *όπ. π.*, σελ. 412 επ. Του ιδίου, Η ισχύς των οθωμανικών ιδιωτικών τίτλων ιδιοκτησίας επί των δασών σύμφωνα με τη νομολογία του Αρείου Πάγου *Περ.Δικ.* 2016, σελ. 413 επ. Του ιδίου, Η ιδιοκτησία των γαιών στις Κυκλάδες μετά την πρόσφατη νομολογία του Αρείου Πάγου, *Περ.Δικ.* 2015, σελ. 202 επ. Του ιδίου, Η έννοια του «δάσους» στο πλαίσιο εφαρμογής του τεκμηρίου κυριότητας του Δημοσίου: μια νέα προσέγγιση στην πρόσφατη νομολογία του Αρείου Πάγου, *Περ.Δικ.* 2014, σελ. 411 επ.

δασικός ή μη χαρακτήρας του συνόλου των εκτάσεων της Επικράτειας, και του Εθνικού Κτηματολογίου, με την οποία καταγράφονται όλα τα σε ισχύ εμπράγματα δικαιώματα στο σύνολο της Επικράτειας, περιλαμβανομένων των δικαιωμάτων του Δημοσίου και των λοιπών ν.π.δ.δ. επί όλων των ακινήτων τους, ακόμη και των κοινοχρήστων ή εν γένει εκτός συναλλαγής⁸⁵¹.

Η κατά τα ανωτέρω συστηματική και καθολική καταγραφή των εκτάσεων δασικού χαρακτήρα, η οποία είναι απαραίτητη για την ολοκλήρωση της συστηματικής και καθολικής καταγραφής των εμπραγμάτων δικαιωμάτων⁸⁵², δεν έχει ολοκληρωθεί μέχρι σήμερα παρά την πρόβλεψη ήδη από την παλαιά εθνική νομοθεσία του αποτελεσματισμού και της οροθεσίας των δασών της χώρας μας⁸⁵³, τη ρητή επιταγή του άρθρου 24 του Συντάγματος περί σύνταξης Δασολογίου και την αναγνώριση από το Συμβούλιο της Επικρατείας του Δασολογίου ως αφετηρίας για τη συστηματική και αποτελεσματική προστασία των δασικών οικοσυστημάτων⁸⁵⁴. Αυτό οφείλεται στο ακανθώδες διαχρονικό ζήτημα των ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων και εξουσιών επί των εκτάσεων που υπάγονται στο προστατευτικό καθεστώς της δασικής νομοθεσίας, εν όψει και των πραγματικών παγιωμένων καταστάσεων που συνεχώς εδραιώνονταν προϊόντος του χρόνου και εν όψει της διαχρονικής διοικητικής απραξίας που δεν επέτρεψε την πρόοδο στην κατάρτιση των δασικών χαρτών, παρά τον σημαντικό αριθμό νομοθετικών πρωτοβουλιών στην κατεύθυνση αυτή μετά το Σύνταγμα του 1975⁸⁵⁵.

⁸⁵¹ Άρθρο 2 παρ. 2 και 10 περ. ε) ν. 2308/1995 (ΦΕΚ Α' 114/1995).

⁸⁵² ΣτΕ. 805-806-807/2016 Ε.Δ.Δ.Δ. 2017, σελ. 399, ΑΠ 558/2017, 202/2016.

⁸⁵³ *Ιδ.* άρθρο 2 του ν. ΑΧΝ 1888 (ΦΕΚ Α' 20/1888) και άρθρο 57 του ν. 4173/1929 "Περί Δασικού Κώδικος" (ΦΕΚ Α' 205/1929) για την οροθεσία και τον αποτεσματισμό των δημοσίων δασών, άρθρο 58 του π.δ. της 14/21.11.1931 περί των δασικών χαρτογραφήσεων (ΦΕΚ Α' 393/1931).

⁸⁵⁴ ΣτΕ. 2818/1997, Αρμ. 1997, σελ. 1072, Ολ ΣτΕ 685/2019, Ε.Δ.Δ.Δ. 2019, σελ. 293.

⁸⁵⁵ *Ιδ.* Άρθρα 11 ως 13 ν. 998/1979 (ΦΕΚ Α' 289/1979), άρθρα 27, 27Α και 27Β ν. 2664/1998 (ΦΕΚ Α' 275/1998), άρθρο 3 ν. 3208/2003 (ΦΕΚ Α' 303/2003), ν. 3818/2010 (ΦΕΚ Α' 17/2010).

Εν τέλει η διαδικασία κατάρτισης των δασικών χαρτών προχωρεί δυνάμει των διατάξεων του ν. 3889/2010⁸⁵⁶, ο οποίος, εν μέσω μονίμων αντιδράσεων των πολιτών, έχει υποστεί πρωτοφανή αριθμό τροποποιήσεων από νεότερους νόμους⁸⁵⁷, που αποσκοπούν στην επίλυση των πραγματικών και νομικών ζητημάτων που συνεχώς αναφύονται και στη δημιουργία αξιόπιστων δασικών χαρτών που θα διασφαλίζουν την καλύτερη δυνατή ισορροπία μεταξύ της προστασίας των δασών και της προστασίας των εννόμων συμφερόντων των ιδιοκτητών⁸⁵⁸.

Έτερος παράγων που συνέτεινε διαχρονικά στην αβεβαιότητα του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των δασών είναι η πληθώρα διατάξεων με τις οποίες το Κράτος αναγνώρισε κατά καιρούς ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα επί δασών, οι οποίες, λόγω του διάσπαρτου χαρακτήρα τους, ήταν δυσχερώς προσβάσιμες στους πολίτες που είλκαν δικαιώματα από την εφαρμογή τους. Το ζήτημα αυτό αντιμετωπίστηκε με το άρθρο 10 του ν. 3028/2003, το οποίο, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, συγκεντρώνει και συστηματοποιεί όλες τις διατάξεις και τους νόμιμους τρόπους αποδεδειγμένης κτήσης ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί δασών και δασικών εκτάσεων, επί των οποίων το Δημόσιο δεν δύναται να προβάλλει δικαιώματα κυριότητας⁸⁵⁹.

⁸⁵⁶ ΦΕΚ Α' 182/2010.

⁸⁵⁷ Κατά χρονολογική σειρά: ν. 4024/2011 (ΦΕΚ Α' 226/2011), ν. 4030/2011 (ΦΕΚ Α' 249/2011), ν. 4156/2013 (ΦΕΚ Α' 122/2013), ν. 4164/2013 (ΦΕΚ Α' 156/2013), ν. 4280/2014 (ΦΕΚ Α' 159/2014), ν. 4281/2014 (ΦΕΚ Α' 160/2014), ν. 4342/2015 (ΦΕΚ Α' 143/2015), ν. 4389/2016 (ΦΕΚ Α' 94/2016), ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147/2016), ν. 4423/2016 (ΦΕΚ Α' 182/2016), ν. 4462/2017 (ΦΕΚ Α' 39/2017), ν. 4467/2017 (ΦΕΚ Α' 56/2017), ν. 4483/2017 (ΦΕΚ Α' 107/2017), ν. 4489/2017 (ΦΕΚ Α' 140/2017), ν. 4495/2017 (ΦΕΚ Α' 167/2017), ν. 4546/2018 (ΦΕΚ Α' 101/2018), ν. 4599/2019 (ΦΕΚ Α' 40/2019), ν. 4605/2019 (ΦΕΚ Α' 52/2019), ν. 4606/2019 (ΦΕΚ Α' 57/2019), ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α' 92/2020), ν. 4710/2020 (ΦΕΚ Α' 142/2020), ν. 4759/2020 (ΦΕΚ Α' 245/2020), ν. 4843/2021 (ΦΕΚ Α' 193/2021), ν. 4872/2021 (ΦΕΚ Α' 247/2021), ν. 4938/2022 (ΦΕΚ Α' 109/2022), ν. 4951/2022 (ΦΕΚ Α' 129/2022), ν. 4964/2022 (ΦΕΚ Α' 150/2022), ν. 5037/2023 (ΦΕΚ Α' 78/2023).

⁸⁵⁸ *Ιδ.* Υ.Π.ΕΝ. Ανακοίνωση Τύπου 21.05.2021, <https://ypen.gov.gr/ola-osa-prepei-na-gnorizoun-oi-polites-27-erotiseis-apantiseis-gia-tous-dasikous-chartes/>

⁸⁵⁹ *Ιδ.* Αιτιολογική Έκθεση ν. 3208/2003, σελ. 10.

B. Η νομική φύση της κυριότητας των δασικών οικοσυστημάτων

Τα δασικά οικοσυστήματα αποτελούν υψίστης οικολογικής σημασίας περιβαλλοντικά αγαθά, για τη διαφύλαξη των οποίων ο συνταγματικός νομοθέτης έλαβε ιδιαίτερη και ρητή μέριμνα, στο πλαίσιο της εν γένει προστασίας του περιβάλλοντος, δια των άρθρων 24 παρ. 1 και 117 παρ. 3 του Συντάγματος. Ως προς το εμπράγματο καθεστώς τους, τα σημαντικότερα περιβαλλοντικά αγαθά, των οποίων ο φυσικός προορισμός έγκειται στην ελεύθερη χρήση και απόλαυσή τους από το κοινό, εντάσσονται από τον Αστικό κώδικα στις κατηγορίες των κοινών σε όλους πραγμάτων (άρθρο 966 Α.Κ., π.χ. ο ατμοσφαιρικός αέρας, η θάλασσα) και των κοινοχρήστων (άρθρο 967 Α.Κ., π.χ. οι ποταμοί, οι μεγάλες λίμνες, οι αιγιαλοί). Τα δασικά οικοσυστήματα, αν και εκπληρώνουν σημαντικότερη περιβαλλοντική λειτουργία προς όφελος όλων, παρόμοια με εκείνη των περιβαλλοντικών αγαθών που ρητώς ορίζονται ως κοινόχρηστα στο άρθρο 967 Α.Κ., δεν περιλαμβάνονται στην – ενδεικτική – απαρίθμηση της διάταξης αυτής. Τούτο συμβαίνει διότι τα αναφερόμενα στο άρθρο 967 Α.Κ. περιβαλλοντικά αγαθά διαθέτουν φυσικά χαρακτηριστικά που αποκλείουν κατ' αρχήν τη δυνατότητα αποκλειστικής φυσικής εξουσίας τους και, συνακολούθως, την κτήση ιδιωτικών εμπράγματων δικαιωμάτων επί αυτών, ενώ τα δασικά οικοσυστήματα, λόγω των φυσικών χαρακτηριστικών τους, είναι ευχερώς δεκτικά φυσικής εξουσίσεως, με αποτέλεσμα σημαντικό τμήμα των δασικών εδαφών της χώρας να ανήκει σε ιδιώτες, σε αντίθεση με τα λοιπά κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά (π.χ. μεγάλες λίμνες, ποταμοί, αιγιαλοί), τα οποία κατά κανόνα ανήκουν στη δημόσια κτήση⁸⁶⁰. Κατά συνέπεια, η νομική φύση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί των δασικών οικοσυστημάτων επηρεάζεται από τον ιδιωτικό ή δημόσιο χαρακτήρα τους.

Ως προς τα ιδιωτικά δάση, όλες οι εξουσίες που κατά παράδοση απορρέουν από το δικαίωμα της κυριότητας (*usus, fructus, abusus*) υφίστανται σημαντικούς

⁸⁶⁰ Α. Παπαθανασόπουλος, Η κοινοχρησία των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων, Περ.Δικ. 2017, σελ. 7.

νομοθετικούς περιορισμούς, ώστε να διαφυλαχθεί η κοινής ωφέλειας και απόλαυσης περιβαλλοντική λειτουργία τους, στο πλαίσιο της «οιονεί κοινοχρησίας» των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών⁸⁶¹. Ο κύριος διατηρεί κατ' αρχήν τις εμπράγματα εξουσίες του, όμως η δασική νομοθεσία επιβάλλει περιορισμούς τόσο στη χρήση (απαγόρευση χρήσης ξένης προς τον φυσικό προορισμό των δασών, πέραν των κατ' εξαίρεση επιτρεπτών επεμβάσεων) και στην κάρπωση (ελεγχόμενη κάρπωση, δασοπολιτική επιτήρηση Κράτους) όσο και στη διάθεση (π.χ. απαγόρευση κατάτμησης άνευ αδείας, δικαίωμα προτίμησης δημοσίου) των ιδιωτικών δασών⁸⁶².

Στην περίπτωση των δημοσίων δασών, η συνταγματικώς κατοχυρωμένη περιβαλλοντική λειτουργία των δασών προς όφελος όλων σε συνδυασμό με την απουσία των ατομικών εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα κυριότητας επί των ιδιωτικών δασών οδηγούν στην κατάταξη των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων στη κατηγορία των κοινόχρηστων και εκτός συναλλαγής πραγμάτων⁸⁶³.

Τα πολιτικά δικαστήρια, που είναι τα αποκλειστικώς αρμόδια δικαιοδοτικά δικαστικά όργανα για τη διάγνωση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων και ειδικότερα για τον χαρακτηρισμό ενός πράγματος ως κοινοχρήστου⁸⁶⁴, κινούνται παγίως στην κατεύθυνση αυτή σε συνέχεια της συνταγματικής αναγνώρισης των δασικών οικοσυστημάτων ως ρητώς και ειδικώς

⁸⁶¹ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 188 επ.

⁸⁶² Α. Παπαθανασόπουλος, Η νομική φύση του δικαιώματος κυριότητας επί των δασών: Νομολογιακή προσέγγιση Δι.Δικ. 5/2018, σελ. 853. *Ιδ.* κατωτέρω σελ. 331 επ.

⁸⁶³ Η διαφοροποίηση της νομικής φύσης της κυριότητας των περιβαλλοντικών αγαθών με γνώμονα το δημόσιο ή το ιδιωτικό ιδιοκτησιακό καθεστώς τους προβλέπεται ρητώς από την αρχαιολογική νομοθεσία. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 2 και 4 του ν. 3028/2002 (ΦΕΚ Α' 153/2002), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 123 του ν. 4611/2019 (ΦΕΚ Α' 73/2019) και με το άρθρο 21 του ίδιου νόμου, τα αρχαία ακίνητα και κινητά μνημεία μετά το 1453 και τα νεότερα ακίνητα και κινητά μνημεία είναι πράγματα εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτα χρησικτησίας, όταν ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο κατά κυριότητα, ενώ, *a contrario*, τα μνημεία που ανήκουν σε ιδιώτες είναι πράγματα εντός συναλλαγής.

⁸⁶⁴ ΑΠ 1346/1979 ΝοΒ 1980, σελ. 755, ΑΠ 1084/1981.

προστατευόμενου περιβαλλοντικού αγαθού. Συγκεκριμένα, ο Άρειος Πάγος κρίνει ότι το δημόσιο δάσος, εν όψει της ειδικής συνταγματικής προστασίας του, δεν ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου⁸⁶⁵, αλλά κατατάσσεται στα κοινόχρηστα πράγματα του άρθρου 967 Α.Κ. ή χαρακτηρίζεται ως ιδιόχρηστο, αν εξυπηρετεί κυρίως επιστημονικούς σκοπούς⁸⁶⁶, επομένως ο αυθαίρετος αποκλεισμός της ελεύθερης πρόσβασης στο δημόσιο δάσος, η αλλοίωση της φυσιογνωμίας του και η καταστροφή του συνιστά υποβάθμιση της ποιότητας ζωής του πολίτη και συνιστά προσβολή της προσωπικότητάς του⁸⁶⁷. Σε πλήρη αρμονία με τα παραπάνω, τα πολιτικά δικαστήρια της ουσίας δέχονται ότι τα δημόσια δάση ανήκουν στη δημόσια περιουσία του Κράτους ως κοινόχρηστα⁸⁶⁸ και μετέχουν της προστασίας του δικαιώματος στην προσωπικότητα ως στοιχεία του ζωτικού χώρου του ανθρώπου⁸⁶⁹.

Σε ευθεία αντίθεση με τα παραπάνω, το Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο πλαίσιο της δικαστικής εκτίμησης της νομιμότητας διοικητικής

⁸⁶⁵ Το ίδιο ισχύει και για τα δάση που ανήκουν στους Ο.Τ.Α.: ΑΠ 229/1912, Θ. ΚΔ', σελ. 55, ΑΠ 870/2011, ΕφΙωανν. 5/1987.

⁸⁶⁶ ΑΠ 1453/2010, ΝοΒ 2011, σελ. 583: «κατά τη διάταξη του άρθρου 967 ΑΚ, πράγματα κοινής χρήσης είναι ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι γαλιόι, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους. Εκτός όμως από τα πράγματα που απαριθμούνται στο άρθρο αυτό κοινόχρηστα είναι και τα δημόσια δάση και άλση εφόσον δεν είναι πράγματα ειδικής χρήσης. Ένα δάσος, ενόψει της ειδικής συνταγματικής προστασίας των δασών (άρθρο 24), δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Είναι είτε ιδιόχρηστο, όταν εξυπηρετεί, κυρίως, τη δασολογική έρευνα και διδασκαλία, είτε κοινόχρηστο, όταν είναι ελεύθερη η χρήση του από το κοινό».

⁸⁶⁷ ΑΠ 207/2010, ΝοΒ 2010, σελ. 1743: «Στην έννοια του κοινόχρηστου πράγματος υπάγεται και το δημόσιο δάσος, το οποίο αναγνωρίζεται από το δίκαιο ως περιβαλλοντικό αγαθό, που εντάσσεται στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα (άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος) ... Η παράνομη προσβολή του δικαιώματος επί της προσωπικότητας μπορεί να συνίσταται είτε σε αυθαίρετο αποκλεισμό της προσβάσεως σε δημόσιο δάσος, είτε σε αλλοίωση της φυσιογνωμίας ή καταστροφή του, με συνέπεια να υποβαθμίζεται (για λόγους αισθητικής, αναψυχής και υγιεινής) η ποιότητα ζωής των ευρισκομένων διαρκώς ή προσκαιρώς σε τοπική σχέση με το δημόσιο δάσος».

⁸⁶⁸ ΕφΛαρ. 473/2006, ΕφΠολ. 75/1994, Αρχ.Ν. 49, σελ. 390.

⁸⁶⁹ ΠΠρΠειρ. 464/2014, Επ.Εμπ.Δικ.. 2014, σελ. 964, ΜΠρΡόδου 570/2011, Δωδ.Νομ. 2013, σελ. 277, ΜΠρΒόλου 1503/2004, Αρμ. 2015, σελ. 12, ΜΠρΑθηνών 1104/2010, ΜΠρΒόλου 2785/2003, Αρμ. 2004, σελ. 679, ΜΠρΒόλου 1531/2002, Ελ.Δνη 2002, σελ. 1497.

απόφασης περί μεταβίβασης δημόσιας έκτασης εν μέρει δασικού χαρακτήρα προς το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ., έκρινε παρεμπιπτόντως ότι τα δημόσια δάση ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και δύναται να μεταβιβάζονται υπό τους μόνους περιορισμούς που επιβάλλονται από τις προστατευτικές διατάξεις του Συντάγματος και της δασικής νομοθεσίας⁸⁷⁰.

Η αμφισβητούμενης νομικής θεμελίωσης παραπάνω δικαστική κρίση⁸⁷¹, η οποία αντιμετωπίζει το δημόσιο δάσος ως ιδιόκτητο μη κοινόχρηστο περιουσιακό στοιχείο του Κράτους, άγει κατ' ανάγκη στον αποκλεισμό του αυτοτελούς δικαιώματος πρόσβασης του κοινού στο σύνολο των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων, όπως ακριβώς το δικαίωμα αυτό αποκλείεται προκειμένου περί των ιδιωτικών δασών και εν γένει περιβαλλοντικών αγαθών, για τα οποία υφίσταται μόνο το δικαίωμα απόλαυσης των ωφελημάτων τους στο πλαίσιο της «οιονεί κοινοχρησίας» τους, στον αντίποδα της ρηθείσας νομολογίας των πολιτικών δικαστηρίων, κατά την οποία το δημόσιο δάσος αποτελεί στοιχείο του ζωτικού χώρου του ανθρώπου, στο οποίο ο καθένας έχει κατ' αρχήν ελεύθερη πρόσβαση.

⁸⁷⁰ ΣτΕ 4883/2014, ΝοΒ 63, σελ. 827.

⁸⁷¹ Το Συμβούλιο της Επικρατείας στηρίζει την κρίση του σε προγενέστερη απόφαση του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, η οποία όμως επ' ουδενί περιέχει παρόμοια κρίση (ΑΕΔ 85/1991 ΔιΔικ 1992, σελ. 523). Η απόφαση του ΑΕΔ εξετάζει το θέμα της αρμοδιότητας των πολιτικών ή διοικητικών δικαστηρίων για την εκδίκαση ανακοπής κατά πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής εκδοθέντος κατ' εφαρμογή του άρθρου 61 του Δασικού κώδικα και κρίνει ότι, εφ' όσον η έκδοση του πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής έχει ως αντικείμενο την προστασία του εμπραγμάτου δικαιώματος κυριότητας του Δημοσίου επί των δημοσίων δασών, η διαφορά που προκαλείται από την ανακοπή κατά του πρωτοκόλλου είναι ιδιωτικής φύσεως, της αρμοδιότητας των πολιτικών δικαστηρίων. Η απόφαση αυτή, η οποία κρίνει ότι η προστασία των εμπραγμάτων δικαιωμάτων ανήκει στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων, συνάδει πλήρως με την παγία νομολογία του Αρείου Πάγου, σύμφωνα με την οποία το Δημόσιο διαθέτει για την προστασία ακόμη και των δημοσίων κοινοχρήστων πραγμάτων τις αγωγές της κυριότητας και της νομής (ΑΠ 590/1981 ΝοΒ 1981, σελ. 221, ΑΠ 625/1956 ΝοΒ 1956, σελ. 316), επ' ουδενί όμως αξιολογεί τη νομική φύση του δημοσίου δάσους ως κοινοχρήστου ή μη πράγματος, εντασσόμενου στη δημόσια ή την ιδιωτική περιουσία του Κράτους. *Ιδ.* Ε. Κουράκου, Πτυχές της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας για τα κοινόχρηστα πράγματα, σελ. 10 - 11 σε ημερίδα Ελληνικής Εταιρείας Δικαίου Περιβάλλοντος, «Ο Δημόσιος Χώρος ως πεδίο έντασης ανάμεσα στο δημόσιο και ιδιωτικό συμφέρον», 28.06.2017, <http://environmental-law.gr/>.

Εξ άλλου, η εν λόγω απόφαση αυτή φαίνεται ασυμβίβαστη και με την ήδη διαμορφωθείσα νομολογία του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία προστατεύει τους εν τοις πράγμασι κοινόχρηστους χώρους πρασίνου εντός ρυμοτομικού σχεδίου ακόμη και αν αυτοί δεν έχουν χαρακτηριστεί ως τέτοιοι στο σχέδιο πόλεως, επειδή αυτοί λειτουργούν ως υποκατάστατο του φυσικού περιβάλλοντος εντός της πόλης⁸⁷², με αποτέλεσμα το έλασσον – ήτοι τα εντός σχεδίου πόλεως υποκατάστατα του δασικού περιβάλλοντος – να φαίνεται ότι τυγχάνει ευρύτερης προστασίας ως κοινωνικό και περιβαλλοντικό αγαθό από το μείζον που είναι το φυσικό δασικό περιβάλλον, το οποίο αποκλείεται από την κοινή χρήση.

Ομοίως, ασυμβίβαστο γεννάται έναντι της κρίσης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία η μεταβίβαση δημοσίου δάσους ακόμη και σε φορέα δημόσιας εξουσίας (εν προκειμένω στην Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου), όταν στους σκοπούς του εν λόγω φορέα δεν περιλαμβάνεται η διοίκηση και η διαχείριση δασών και δασικών εκτάσεων, είναι μη νόμιμη, γιατί με αυτό τον τρόπο οι δημόσιες δασικές εκτάσεις *«απομακρύνονται από τη διοίκηση και διαχείριση του Υπουργείου Γεωργίας, οι οποίες αποτελούν βασικό στοιχείο της κρατικής εποπτείας επί των δασών και των δασικών εκτάσεων για τη διατήρηση αναλλοίωτης της μορφής τους, σύμφωνα με το Σύνταγμα και το νόμο»*⁸⁷³. Κατ' ακολουθία, η μεταβίβαση δημοσίων δασών προς το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. και ευρύτερα η αντιμετώπισή τους ως εντός πραγμάτων συναλλαγής δεν δύναται να θεωρείται ως νόμιμη, εφ' όσον δεν παρέχει τις απαιτούμενες εγγυήσεις για τη διατήρηση της απαραίτητης κρατικής εποπτείας που διασφαλίζει τη συνταγματική προστασία των δημοσίων δασών.

Ακολούθως, το Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε ευθεία σύγκρουση με την κρίση του Δ' Τμήματος και ευθυγραμμιζόμενο πλήρως με την

⁸⁷² ΣτΕ 1118/1993, Νόμος και Φύση 1994, σελ. 245, ΣτΕ 974/2005, ΝοΒ 2005, σελ. 1926, ΣτΕ 1562/2011, ΝοΒ 2011, σελ. 1329.

⁸⁷³ Ολ ΣτΕ 2753/1994, ΝοΒ 1997, σελ. 122.

ήδη παρατεθείσα νομολογία του Αρείου Πάγου, έκρινε ρητώς ότι τα δάση κατατάσσονται στα κοινόχρηστα πράγματα του άρθρου 967 Α.Κ. και η πρόσβασή τους είναι ελεύθερη για όλους, πλην εάν χαρακτηρίζονται ως ιδιόχρηστα, εφ' όσον εξυπηρετούν κυρίως επιστημονικούς σκοπούς⁸⁷⁴.

Ο κοινόχρηστος (ή ιδιόχρηστος) χαρακτήρας των δημοσίων δασών και η ένταξή τους στα εκτός συναλλαγής πράγματα, εν όψει της συνταγματικής προστασίας της περιβαλλοντικής λειτουργίας τους, αποτελεί εξ άλλου την απολύτως κρατούσα θέση στη θεωρία⁸⁷⁵, συνάγεται δε εμμέσως από πληθώρα διατάξεων τόσο της δασικής νομοθεσίας όσο και άλλων νομοθετημάτων.

Συγκεκριμένα, το άρθρο 45 παρ. 14 του ν. 998/1979, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 36 του ν. 4280/2014, απαγορεύει ρητώς την κατά κυριότητα παραχώρηση των δημοσίων εκτάσεων που διέπονται από τη δασική νομοθεσία για την εξυπηρέτηση κάθε σκοπού αξιοποίησης των εκτάσεων αυτών, ακόμη και στο πλαίσιο των προβλεπομένων από τον νόμο επιτρεπτών επεμβάσεων σε αυτές⁸⁷⁶. Με τη διάταξη αυτή τα δημόσια δασικά οικοσυστήματα

⁸⁷⁴ ΣτΕ 805, 806, 807/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 389: «Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 24 παρ. 1 και 117 παρ. 3 του Συντάγματος και των διατάξεων περί κοινοχρήστων του Αστικού Κώδικος (ιδίως 967 Α.Κ.), προκύπτει ότι τα δάση ως φυσικό κεφάλαιο και κατ' εξοχήν περιβαλλοντικό αγαθό, τελούν σε αυστηρό προστατευτικό καθεστώς (Ολ ΣτΕ. 3754/1981, 2959/2006, 2568/1981, 1127, 3102/1990, 4007/1992, 2171/1994 κ.ά.). Ειδικότερα, τα δημόσια δάση αποτελούν δημόσια αγαθά και ανήκουν στη δημόσια κτήση, είτε ως ιδιόχρηστα, όταν εξυπηρετούν τη δασολογική έρευνα και διδασκαλία, είτε ως κοινόχρηστα, όταν είναι ελεύθερη η χρήση τους από το κοινό (πρβλ. Ολ ΣτΕ. 2855/2003, 2753/1994, 2006/1997, ΑΠ 1417/2010, 1453/2010)».

⁸⁷⁵ Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2015, σελ. 657 και 665, Ε. Δωρής, Τα Δημόσια κτήματα, 1980, σελ. 404, Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2011, σελ. 276, Ε.-Α. Μαριά, Η νομική προστασία των δασών, 1998, σελ. 254, Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, Ερμ.Α.Κ., άρθρο 967, 55, Β. Βαθρακοκόιλης, ΕΡ.ΝΟΜ.Α.Κ., 2007, άρθρο 967. Ι. Καράκωστας, Αστικός Κώδικας, 2015, άρθρο 967. Γ. Σιούτη, Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, από τη νομολογία: σύγκρουση αγαθών ή αιεφόρος προστασία του χώρου; σε Σύνταγμα, Ελληνική πολιτεία, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Αφιέρωμα στον Δ.Θ. Τσάτσο, 2004, σ. 426 επ., Ε. Κουράκου, όπ. π., σελ. 12 επ.

⁸⁷⁶ *Ιδ.* Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4280/2014, σελ. 29: με το άρθρο 36 του νόμου «επιβάλλεται γενική απαγόρευση της κατά κυριότητα παραχώρησης των προστατευομένων από το ν. 998/1979 εκτάσεων για την εξυπηρέτηση των σκοπών του Έκτου Κεφαλαίου, σε αντίθεση με τα νυν ισχύοντα, σύμφωνα με τα οποία είναι δυνατή, υπό την τήρηση των ειδικότερων προϋποθέσεων του νόμου, η κατά κυριότητα παραχώρηση

αναγνωρίζονται εμμέσως ως πράγματα εκτός συναλλαγής, λόγω του κοινόχρηστου χαρακτήρα τους.

Στην αυτή κατεύθυνση, το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 4061/2012⁸⁷⁷, με το οποίο ρυθμίζεται η αξιοποίηση μέσω παραχωρήσεων των ακινήτων του Δημοσίου που τελούν υπό τη διαχείριση Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης, εξαιρεί ρητώς από το πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού τους αιγιαλούς, τις παραλίες, τα δάση, τις δασικές και αναδασωτέες εκτάσεις, τους χώρους μνημείων, τις προστατευόμενες εκτάσεις του ν. 1650/1986 και τις εγκαταστάσεις και υποδομές των δασικών υπηρεσιών, αντιμετωπίζοντας το σύνολο των αναφερόμενων ακινήτων και εγκαταστάσεων ως πράγματα αφιερωμένα στην εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού, κοινόχρηστα ή ιδιόχρηστα, ανήκοντα ως εκ τούτου στη δημόσια περιουσία του Κράτους, μη δυνάμενα για τον λόγο αυτό να παραχωρηθούν για τους σκοπούς ταμειυτικής εκμετάλλευσης του νόμου αυτού. Ομοίως, σύμφωνα με το άρθρο 196 παρ. 1 και 4 του ν. 4389/2016⁸⁷⁸, εξαιρούνται της κατά κυριότητα μεταβίβασης στην Εταιρεία Ακινήτων του Δημοσίου (ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε.) οι: «α. Αιγιαλοί, παραλίες και παρόχθιες εκτάσεις, υδρότοποι, β. περιοχές Ramsar, γ. περιοχές Natura, δ. αρχαιολογικοί χώροι, ε. αμιγώς δασικές εκτάσεις, και λοιπά πράγματα εκτός συναλλαγής». Με τη διάταξη αυτή απαγορεύεται η μεταβίβαση της κυριότητας προς ταμειυτική αξιοποίηση των δασικών οικοσυστημάτων και άλλων κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών που όλα αντιμετωπίζονται ενιαία ως πράγματα εκτός συναλλαγής⁸⁷⁹.

Επιπροσθέτως, από το σύνολο των διατάξεων της δασικής νομοθεσίας διαφαίνεται ότι η πρόσβαση των πολιτών στα δημόσια δάση είναι κατ' αρχήν ελεύθερη, ενώ ειδικότερες ρυθμίσεις εισάγονται με σκοπό αφ' ενός τη διευκόλυνση

δημοσίων δασών ή δασικών εκτάσεων για την πραγματοποίηση εντός αυτών επεμβάσεων επιβαλλομένων εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος».

⁸⁷⁷ ΦΕΚ Α' 66/2012.

⁸⁷⁸ ΦΕΚ Α' 94/2016.

⁸⁷⁹ ΣτΕ 928/2020, Αρμ 2021, σελ. 873, ΣτΕ 2298/2020, ΝοΒ 2020, σελ. 1849, ΣτΕ 662/2018.

της πρόσβασης στο δημόσιο δάσος, αφ' ετέρου την προστασία και τη διατήρησή του⁸⁸⁰.

Εξ άλλου, η δασοπολιτική επιτήρηση του Δημοσίου επί των ιδιωτικών δασών⁸⁸¹ και οι νομοθετικοί περιορισμοί στις εξουσίες των ιδιοκτητών ιδιωτικών δασών, οι οποίοι εκτείνονται μέχρι τη νομοθετική αναγνώριση δικαιώματος εξαγοράς ή αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ιδιωτικών δασών για λόγους δασικής πολιτικής, όπως η δημιουργία δασικών φυτωρίων, η διάνοιξη δασικών οδών και η προστασία εθνικών δρυμών και διατηρητέων μνημείων της φύσης⁸⁸² καθώς και ιδιωτικών προστατευτικών δασών⁸⁸³, αλλά και το δικαίωμα προτίμησης υπέρ του Δημοσίου σε περίπτωση εκποίησης ιδιωτικών ή μοναστηριακών δασών⁸⁸⁴ καταδεικνύουν εναργώς ότι σύμφωνα με τη δασική νομοθεσία η δημόσια δασική ιδιοκτησία συνδέεται όχι με την άσκηση από το Δημόσιο των ατομικών εξουσιών που αναγνωρίζονται σε κάθε ιδιώτη αλλά με την άσκηση της κρατικής δασικής πολιτικής και με τη διασφάλιση της προστασίας των δασών και των λειτουργιών τους. Ως εκ τούτου, το δημόσιο δάσος αντιμετωπίζεται από τη δασική νομοθεσία ως κοινωνικό αγαθό που μετέχει της εξυπηρέτησης σκοπών δημοσίου συμφέροντος και όχι ως στοιχείο της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου που εξυπηρετεί προεχόντως ταμειευτικούς σκοπούς.

⁸⁸⁰ Ενδεικτικώς, το άρθρο 25 του ν. 998/1979 (ΦΕΚ Α' 289/1979) προβλέπει την έκδοση ειδικών κανονισμών ρύθμισης της διέλευσης και παραμονής ιδιωτών σε δάση που παρουσιάζουν υψηλό κίνδυνο πυρκαγιάς καθώς και την επίβλεψη των υπό του κοινού συχναζομένων χώρων, το άρθρο 56 του ν. 998/1979 προβλέπει τη διαμόρφωση ορειβατικών καταφυγίων και μονοπατιών για τη διευκόλυνση της πεζοπορίας, της ορειβασίας και της αναρρίχησης και το άρθρο 21 του ν. 1790/1988 (ΦΕΚ Α' 134/1988) προβλέπει τη δημιουργία χώρων διημέρευσης και γενικά χώρων υπαίθριας αναψυχής στα δημόσια δάση και τη δυνατότητα καθιέρωσης εισιτηρίου επίσκεψης σε εθνικούς δρυμούς, αισθητικά δάση και διατηρητέα μνημεία της φύσης για την κάλυψη των δαπανών προστασίας, οργάνωσης και λειτουργίας των παραπάνω προστατευόμενων περιοχών.

⁸⁸¹ Άρθρο 140 του ν.δ. 86/1969.

⁸⁸² Άρθρα 49επ. του ν.δ. 86/1969.

⁸⁸³ Άρθρο 72 παρ. 2 του ν.δ. 86/1969.

⁸⁸⁴ Άρθρο 72 του ν. 998/1979 και 148 του ν.δ. 86/1969.

Παρά τα ανωτέρω, το Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας ενέμεινε στην αποκλίνουσα θέση του περί ένταξης των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου⁸⁸⁵, που όμως παραμένει απομονωμένη εν όψει της παγιωμένης πλέον και απολύτως κρατούσας στη νομολογία θέσης περί του κοινόχρηστου χαρακτήρα των δημοσίων δασών⁸⁸⁶. Η περιγραφείσα νομολογιακή διχογνωμία, όπως έχει κριθεί και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων⁸⁸⁷, παραβιάζει τις αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της δίκαιης δίκης, διαρρηγνύοντας την ενότητα και τη συνοχή του δικαίου και δη επί του ιδιαιτέρως κρίσιμου ζητήματος της αντιμετώπισης των δασικών οικοσυστημάτων ως δημόσιου κοινωνικού αγαθού.

Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η αποκλίνουσα θέση του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας προτάσσει την εθνική ανάγκη οικονομικής αξιοποίησης των δημοσίων δασών, μέσω της υπαγωγής τους στην ιδιωτική περιουσία του Κράτους, με σκοπό τη μεταβίβαση δημοσίων δασών στο Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ., αναδεικνύοντας στην πράξη τον ανελαστικό χαρακτήρα της διάκρισης μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και τη χρησιμότητα της εγκαθίδρυσης ενός ειδικού νομοθετικού καθεστώτος για τη δημόσια κτήση⁸⁸⁸. Εν πάση περιπτώσει, ο σκοπός της αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας, εν προκειμένω των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων, δύναται να επιτευχθεί μέσω της παραχώρησης ιδιωτικών δικαιωμάτων επί των κοινοχρήστων πραγμάτων κατ' άρθρο 970 Α.Κ.⁸⁸⁹. Ο νομοθέτης, αντιλαμβανόμενος την ανάγκη

⁸⁸⁵ ΣτΕ 877/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 1055, ΣτΕ 2693/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2017, σελ. 232.

⁸⁸⁶ ΑΠ 226/2017, ΝοΒ 2017, σελ. 1382, ΑΠ 1131/2021, ΣτΕ 1203/2017, Αρμ. 2017, σελ. 1044, ΣτΕ 2236/2018, ΝοΒ 2019, σελ. 151, ΣτΕ 881/2019.

⁸⁸⁷ ΕΔΔΑ 17257/13/23.06.2019, ΝοΒ 2019, σελ. 1128 επ. και συγκεκριμένα σελ. 1133-1134, αρ. 48 και 51. Εν προκειμένω κρίθηκε ότι η νομολογιακή σύγκρουση μεταξύ του 4ου και του 5ου Τμήματος του ΣτΕ που συνεχίζεται επί σειρά ετών, και μάλιστα παρά την παρέμβαση της Ολομέλειας, δημιουργεί κατάσταση νομικής αβεβαιότητας και παραβιάζει το δικαίωμα της δίκαιης δίκης του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ.

⁸⁸⁸ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 106 επ. και ειδ. σελ. 122.

⁸⁸⁹ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 67 επ.

αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας, εισάγει ειδικές ρυθμίσεις για την παραχώρηση τέτοιων ιδιωτικών δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων αγαθών με σκοπό την οικονομική εκμετάλλευσή τους χωρίς να αναιρείται ο κοινόχρηστος χαρακτήρας τους⁸⁹⁰ ή ακόμη αναθέτει σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου τη διαχείριση και αξιοποίηση κοινοχρήστων αγαθών⁸⁹¹ η οποία, καίτοι διενεργείται υπό τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, νοείται ως άσκηση δημόσιας εξουσίας και υπάγεται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας⁸⁹².

1.1.2. Εξουσίες και υποχρεώσεις των ιδιοκτητών

Η αναγνώριση του κοινόχρηστου χαρακτήρα των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων καθορίζει τις εμπράγματες εξουσίες και υποχρεώσεις του Κράτους σύμφωνα με το ειδικό καθεστώς των κοινοχρήστων (περιβαλλοντικών) αγαθών, που χαρακτηρίζεται από τον περιορισμό ή τον αποκλεισμό των εξουσιών ελεύθερης χρήσης, κάρπωσης και διάθεσης που απορρέουν από το δικαίωμα κυριότητας, με σκοπό την εξυπηρέτηση του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που αποτελεί τον νόμιμο προορισμό τους⁸⁹³. Ακόμη όμως και χωρίς την αναγνώριση του κοινόχρηστου χαρακτήρα τους, οι συνταγματικοί και νομοθετικοί κανόνες που διέπουν τα δημόσια δασικά οικοσυστήματα επάγονται τις ίδιες έννομες συνέπειες ως προς τις εμπράγματες εξουσίες του Δημοσίου.

Συγκεκριμένα, το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος ανάγει την προστασία του περιβάλλοντος, στο οποίο εντάσσονται ειδικώς τα δασικά οικοσυστήματα, σε ρητή υποχρέωση του Κράτους, η οποία συνίσταται τόσο στην ανάληψη των απαραίτητων για την προστασία του περιβάλλοντος δράσεων όσο και στην

⁸⁹⁰ Π.χ. το άρθρο 13 του ν. 2971/2001 (ΦΕΚ Α' 285/2001) για την παραχώρηση της απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας. *Ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, Δίκαιο του παράκτιου χώρου, 2015, σελ. 121 και 151 επ.

⁸⁹¹ Π.χ. το άρθρο 196 παρ. 5 του ν. 4389/2016, με το οποίο ανατίθεται στην ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε. η διαχείριση των εκτός συναλλαγής περιβαλλοντικών αγαθών του άρθρου 196 παρ. 4 που δεν δύναται μεταβιβαστούν κατά κυριότητα.

⁸⁹² Ολ ΣτΕ 891/2008, ΣτΕ 1100/2015, Ε.Δ.Α.Δ. 2015, σελ. 1577, ΣτΕ 928/2020, Αρμ 2021, σελ. 873.

⁸⁹³ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 185 επ.

αποφυγή ενεργειών που είναι αντίθετες στην αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος, προς εκπλήρωση του αντίστοιχου κοινωνικού δικαιώματος των πολιτών στο περιβάλλον⁸⁹⁴. Περαιτέρω η συνταγματική διάταξη απαγορεύει ρητώς τη μεταβολή του προορισμού των δασικών οικοσυστημάτων⁸⁹⁵ ως «φυσικών αγαθών»⁸⁹⁶. Ως εκ τούτου, το Κράτος οφείλει να ασκεί τις εμπράγματες εξουσίες χρήσης (*usus*) και κάρπωσης (*fructus*) επί των δημοσίων δασών κατά τρόπο που να υπηρετεί την προστασία και τις λειτουργίες τους ως κοινωνικών και περιβαλλοντικών αγαθών προς όφελος όλων των πολιτών, ενώ εξ ίσου σημαντικό περιορισμό υφίσταται και η εξουσία διάθεσης (*abusus*), αφού το άρθρο 45 παρ. 14 του ν. 998/1979 απαγορεύει τη μεταβίβαση της κυριότητας των δημοσίων δασών για κάθε σκοπό αξιοποίησής τους.

Ειδικότερα ως προς τις εξουσίες χρήσης και κάρπωσης, η συνταγματική επιταγή της απαγόρευσης μεταβολής του προορισμού των δασικών οικοσυστημάτων, επιτρέπει κατ' αρχήν μόνο τις χρήσεις που συνάδουν με τη φύση τους ως κοινωνικών περιβαλλοντικών αγαθών καθώς και τη λελογισμένη απόληψη προϊόντων, στο πλαίσιο της συνταγματικής αρχής της αειφορίας⁸⁹⁷.

⁸⁹⁴ Γ. Σιούτη, Δίκαιο του περιβάλλοντος, 2003, σελ. 25επ., Ε.-Α. Μαριά, Η νομική προστασία των δασών, 1998, σελ. 235, Γ. Παπαδημητρίου, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση 1994, σελ. 395-396, Ι. Μακρής, Δασικό Δίκαιο, 2010, σελ. 67επ., Ολ ΣτΕ 2537/1996, Αρμ. 1996, σελ. 1043, Ολ ΣτΕ 2304/1995, το Σ. 1997, σελ. 417, ΑΠ 1731/2006, ΝοΒ 55, σελ. 441.

⁸⁹⁵ Για την κριτική θεώρηση της απαγόρευσης χρήσης των δασικών οικοσυστημάτων για οικιστικούς σκοπούς, *ιδ.* ανωτέρω. σελ. 289 επ.

⁸⁹⁶ ΣτΕ 664/1990, Ελ.Δνη 1990, σελ. 905. Αιτιολογική Έκθεση ν. 4280/2014, σελ. 4 και 165, Ολ ΣτΕ 710/2020, Αρμ. 2020, σελ. 1572. *Ιδ.* Κ. Μενουδάκος, Η προστασία των δασικών οικοσυστημάτων πριν και μετά το Σύνταγμα 1975/2001, Νόμος και Φύση (ηλ.εκδ.), Μάρτιος 2008, ο οποίος χαρακτηρίζει τα δασικά οικοσυστήματα ως «κοινό αγαθό», ιδιότητα που αιτιολογεί την ενιαία συνταγματική προστασία τους ανεξαρτήτως του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των εκτάσεων από τις οποίες συγκροτούνται. Για τον χαρακτηρισμό των δασών ως «κοινωνικό αγαθό» *ιδ.* ΣτΕ 2472/2018, 1212/2017, ΑΕΔ 7/1989, Ελ.Δνη 1989, σελ. 1146.

⁸⁹⁷ Σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας η διαχείριση του περιβάλλοντος πρέπει να πραγματοποιείται κατά τρόπο ώστε ο φυσικός πλούτος να μην εξαντλείται, αλλά να διαφυλάσσεται και να ανανεώνεται, ώστε να εξακολουθεί να υφίσταται στο διηνεκές: ΣτΕ 2759/1994, Το Σ. 1995, σελ. 167, Ολ ΣτΕ 2537/ 1996, Αρμ. 1996, σελ. 1043, ΣτΕ. 1990/2007, Περ.Δικ. 2007, σελ. 391, ΣτΕ 1055/2012, Περ.Δικ. 2012, σελ. 703.

Περαιτέρω, κατ' εξαίρεση της γενικής απαγόρευσης μεταβολής του προορισμού των δασικών οικοσυστημάτων, χωρούν επιτρεπτές μεταβολές σε αυτά μόνο αν προβλέπονται ρητώς, κατά τη συνταγματική επιταγή, από τον νομοθέτη⁸⁹⁸ και μόνο για λόγους «υπέρτερου», ή κατ' άλλη διατύπωση «σπουδαίου», δημοσίου συμφέροντος⁸⁹⁹. Εν όψει της ενιαίας προστασίας των δασικών οικοσυστημάτων ανεξαρτήτως της ιδιοκτησίας τους⁹⁰⁰, οι κατ' εξαίρεση επιτρεπτές επεμβάσεις είναι οι ίδιες για όλους τους ιδιοκτήτες και υπάγονται στους ενιαίους κανόνες της δασικής νομοθεσίας⁹⁰¹.

Αντιθέτως, η διαφορετική νομική φύση της δημόσιας από την ιδιωτική κυριότητα των δασικών οικοσυστημάτων επάγεται διαφορετικές συνέπειες στο ζήτημα της αξίας της δασικής γης, αν και σε αμφότερες τις περιπτώσεις καθοριστικό παράγοντα αποτελεί η απαγόρευση μεταβολής του φυσικού προορισμού των δασών. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του ν. 998/1979, σε κάθε περίπτωση που είναι απαραίτητο να προσδιορισθεί η αξία υπαγομένων στη

Ειδικώς για την απόληψη δασικών προϊόντων και την εν γένει εκμετάλλευση των δασών, η έννοια της αειφορίας αναφέρεται για πρώτη φορά στο π.δ. της 19/30 Νοεμβρίου 1928 «περί διαχειρίσεως Δασών...» (ΦΕΚ Α' 252/1928). *Ιδ.* ΣτΕ 1212/2017, Περ.Δικ. 2017, σελ. 316.

⁸⁹⁸ Οι επεμβάσεις αυτές προβλέπονται στο Έκτο Κεφάλαιο του ν. 998/1979.

⁸⁹⁹ Ολ ΣτΕ 2855/2003, Αρμ. 2004, σελ. 279, ΣτΕ 772/1992, Το Σ. 1993, σελ. 180.

⁹⁰⁰ Επί της εξέλιξης της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς τις κατ' εξαίρεση επεμβάσεις στα δημόσια και τα ιδιωτικά δασικά οικοσυστήματα, *ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, Δίκαιο των δασικών οικοσυστημάτων, 2014, σελ. 19-20 και 27-28.

⁹⁰¹ Εντούτοις, σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 8 του ν. 998/1979 το αντάλλαγμα χρήσης για τις επεμβάσεις σε δημόσια δάση, σε ιδιωτικά δάση και σε δημόσιες χορτολιβαδικές ή βραχώδεις-πετρώδεις εκτάσεις υπολογίζεται αντιστοίχως στο 50%, στο 30% και στο 40% της αξίας τους. Η διαφοροποίηση αυτή δεν σηματοδοτεί διάκριση στις εμπράγματα εξουσίες ανάλογα με την ιδιωτική ή δημόσια κτήση, αλλά αποτελεί διαβάθμιση ανάλογα με το κοινωνικό και περιβαλλοντικό αποτύπωμα της επέμβασης. Στα δημόσια δάση και δασικές εκτάσεις, για τα οποία η μεταβολή του προορισμού θίγει τη μορφή του οικοσυστήματος αλλά και την ελεύθερη χρήση του από το κοινό, τα αντάλλαγμα είναι το μέγιστο. Στα ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις, για τα οποία η μεταβολή του προορισμού θίγει μόνο τη μορφή του οικοσυστήματος, το αντάλλαγμα είναι χαμηλότερο. Ενδιάμεσο είναι το αντάλλαγμα για τις δημόσιες χορτολιβαδικές ή βραχώδεις-πετρώδεις εκτάσεις, στις οποίες η μεταβολή του προορισμού θίγει μεν τη μορφή του οικοσυστήματος και την ελεύθερη χρήση του από το κοινό, όμως η οικολογική αξία τους είναι λιγότερο σημαντική από εκείνη των δασών και των δασικών εκτάσεων.

δασική νομοθεσία για οποιαδήποτε αιτία, ο προσδιορισμός αυτός ενεργείται με βάση τη θέση τους, τις παραγωγικές, προστατευτικές, υδρονομικές, αισθητικές και λοιπές λειτουργίες τους, λαμβανομένης υπ' όψιν της αδυναμίας χρήσης των δασών και των δασικών εκτάσεων για οικιστικούς σκοπούς ή άλλη εκμετάλλευση ξένη προς τον προορισμό τους⁹⁰². Παρά το γεγονός ότι η εγγενής οικονομική αξία των δασών καθορίζεται από την παραπάνω διάταξη κατά τρόπο ενιαίο ανεξαρτήτως του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους, τα ιδιωτικά δάση αποτελούν αναντιλέκτως πράγματα εντός συναλλαγής, διαθέτουν αγοραία αξία και είναι δεκτικά μεταβίβασης⁹⁰³, ενώ τα *lato sensu* δημόσια δάση, θεωρούμενα είτε ως εκτός συναλλαγής κοινόχρηστα ή ιδιόχρηστα πράγματα είτε, έστω, υπό το πρίσμα του άρθρου 45 παρ. 14 του ν. 998/1979 που απαγορεύει την κατά κυριότητα παραχώρησή τους, αποτελούν πράγματα αναπαλλοτρίωτα, στερούνται αγοραίας αξίας, με αποτέλεσμα η οικονομική αξία τους να περιορίζεται στην αξία των φυσικών προσόδων τους, των οικολογικών λειτουργιών τους και των τυχόν παραχωρούμενων επί αυτών ιδιωτικών δικαιωμάτων κατ' άρθρο 970 Α.Κ., όπως δηλαδή συμβαίνει για όλα τα κοινόχρηστα πράγματα και ειδικότερα για τα κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά⁹⁰⁴.

Πέραν του περιορισμού των εμπράγματων εξουσιών που απορρέει από το αμετάβλητο του προορισμού των δασικών οικοσυστημάτων, η δασική νομοθεσία,

⁹⁰² Η διάταξη του άρθρου 6 του ν. 998/1979 είναι ειδική και εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση προσδιορισμού της αξίας των δασών (Ολ ΑΠ 2/2022), εκτός εάν υπάρχει ειδικότερη ρύθμιση που προβλέπει διαφορετικό τρόπο προσδιορισμού της αξίας του δάσους (ΣτΕ 2810/2017, Ε.Α.Δ.Α. 2018, σελ. 630).

⁹⁰³ Εντούτοις το δικαίωμα διάθεσης της δασικής ιδιοκτησίας υφίσταται σημαντικούς νομοθετικούς περιορισμούς. Συγκεκριμένα, το άρθρο 38 παρ. 1 του ν. 998/1979 απαγορεύει κάθε μεταβίβαση καέντων δασών που συνιστά κατάτμηση της δασικής ιδιοκτησίας για τριάντα έτη από την καταστροφή τους, το άρθρο 60 παρ. 1 του ν.δ. 86/1969 υπάγει κάθε άλλη μεταβίβαση δάσους που συνιστά κατάτμηση του σε προηγούμενη άδεια του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας επί ποινή απόλυτης ακυρότητας της σχετικής δικαιοπραξίας και το άρθρο 72 παρ. 1 του ν. 998/1979 καθιερώνει δικαίωμα προτίμησης υπέρ του Δημοσίου για ιδιωτικά δάση που οι ιδιοκτήτες τους επιθυμούν να μεταβιβάσουν.

⁹⁰⁴ *Ιδ.* ανωτέρω σελ. 216 επ.

χάριν της ανάγκης προστασίας και διατήρησης των δασών ως περιβαλλοντικών οικοσυστημάτων και κοινωνικών αγαθών, αναθέτει στους ιδιοκτήτες τους αρμοδιότητες και επιβάλλει υποχρεώσεις που προτάσσουν τον κοινωνικό χαρακτήρα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας έναντι του χαρακτήρα του ως ατομικού δικαιώματος.

Ειδικότερα, στο πλαίσιο της δασοπροστασίας οι δασοκτήμονες οφείλουν, αναλόγως της επιφάνειας της δασικής ιδιοκτησίας τους, να προσλαμβάνουν δασοφύλακες⁹⁰⁵, αν η εκδήλωση ή η επέκταση πυρκαγιάς οφείλεται κυρίως σε παραλείψεις τους βαρύνονται με το ήμισυ των δαπανών για τις νόμιμες αποζημιώσεις των μετασχόντων στην κατάσβεση και των επιταχθέντων για την κατάσβεση μηχανικών μέσων και υπηρεσιών⁹⁰⁶ και αναλαμβάνουν τη μέριμνα και τις δαπάνες για την αναδάσωση της έκτασής τους επί τη βάση μελέτης που εγκρίνεται από τη δασική αρχή και υπό την εποπτεία της, άλλως, εάν δεν επιθυμούν να αναλάβουν την αναδάσωση, δύνανται να δηλώσουν τη βούλησή τους να πωλήσουν την ιδιοκτησία τους στο Δημόσιο, ενώ η αναδάσωση αποτελεί εξ άλλου λόγο αναγκαστικής απαλλοτρίωσης της καταστραφείσας ιδιωτικής έκτασης⁹⁰⁷. Σε περίπτωση εμφάνισης βλαπτικών για τα δασικά δέντρα εντόμων ή μυκήτων, οι δασοκτήμονες υποχρεούνται να προβαίνουν στην καταπολέμησή τους σύμφωνα με τις υποδείξεις της δασικής αρχής⁹⁰⁸.

Στο πλαίσιο της δασικής διαχείρισης, οι κύριοι μεγάλων δασικών ιδιοκτησιών δύνανται να υποχρεωθούν από το Υ.Π.ΕΝ. να προσλάβουν δασολόγο⁹⁰⁹, ενώ όλοι οι ιδιοκτήτες οφείλουν να μεριμνούν για την ανανέωση και τη βελτίωση των δασών τους με αναγεννητικές και αναγωγικές υλοτομίες,

⁹⁰⁵ Άρθρο 183 παρ. 2 του ν.δ. 86/1969.

⁹⁰⁶ Άρθρο 33 του ν. 998/1979.

⁹⁰⁷ Άρθρα 42 και 42 του ν. 998/1979.

⁹⁰⁸ Άρθρο 220 του ν.δ. 86/1969.

⁹⁰⁹ Άρθρο 183 παρ. 1 του ν.δ. 86/1969.

ενηρτηνώνσεις, επί μέρους αναδασώσεις και να διαθέτουν ετησίως μέχρι το τριάντα τοις εκατό των καθαρών εσόδων από την εκμετάλλευση της ιδιοκτησίας τους για την εκτέλεση με δική τους μέριμνα δασικών έργων, τη διάνοιξη οδών, τη φύτευση ή καλλιέργεια ταχυαυξών ειδών, τη διενέργεια αναδασώσεων, τη βελτίωση ή επέκταση της δασικής βλάστησης της ιδιοκτησίας τους⁹¹⁰, υποχρεούνται να επιτρέπουν τη διάνοιξη δασικών οδών⁹¹¹, την είσοδο και εργασία στα ακίνητά τους των συνεργείων των υπηρεσιών δασικών χαρτογραφήσεων καθώς και την τοποθέτηση σημάτων και οροσήμων⁹¹² και οφείλουν να πραγματοποιούν τα προστατευτικά τεχνικά έργα που προβλέπονται στις εγκεκριμένες δασοπονικές μελέτες ή σχέδια και τα σχετικά προγράμματα της δασικής υπηρεσίας⁹¹³.

Στην περίπτωση των δημοσίων δασών, οι παραπάνω υποχρεώσεις που βαρύνουν τον ιδιοκτήτη του δάσους συγχέονται με τις υποχρεώσεις του Κράτους που απορρέουν από τη συνταγματική υποχρέωσή του για την προστασία του (δασικού) περιβάλλοντος και από την αρχή της δασοπολιτικής επιτήρησης του Κράτους επί των δημοσίων και ιδιωτικών δασών με σκοπό την αειφορική διαχείρισή τους⁹¹⁴, η οποία ασκείται στο επίπεδο των κατά τόπους δασικών υπηρεσιών, της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και εν τέλει της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος του Υ.Π.ΕΝ.⁹¹⁵.

⁹¹⁰ Άρθρο 17 του ν. 998/1979.

⁹¹¹ Άρθρο 15 του ν. 998/1979.

⁹¹² Άρθρο 6 του ν. 3208/2003.

⁹¹³ Άρθρο 16 του ν. 998/1979. Ειδικώς για τα προστατευτικά δάση, σύμφωνα με το άρθρο του ν.δ. 86/1969 οι ιδιοκτήτες αυτών δεν μπορούν να υποχρεωθούν σε δαπάνες για τη λήψη δασοπονικών ή δασοπολιτικών μέτρων, όμως η έλλειψη συγκατάθεσης του ιδιοκτήτη συνιστά λόγο αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.

⁹¹⁴ Άρθρο 140 του ν.δ. 86/1969, άρθρο 17 παρ. 1 του ν. 998/1979, άρθρο 31 του π.δ. 132/2017 (ΦΕΚ Α' 160/), ΣτΕ 1212/2017, Περ.Δικ. 2017, σελ. 316.

⁹¹⁵ Άρθρο 146 του ν.δ. 86/1969, άρθρο 280 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/2010), άρθρο 31 του π.δ. 132/2017.

1.2. Παράκτια Οικοσυστήματα

Όπως και για τα δασικά οικοσυστήματα, το ιδιοκτησιακό καθεστώς και η νομική φύση της ιδιοκτησίας των παράκτιων οικοσυστημάτων παίζουν καθοριστικό ρόλο στον προσδιορισμό των εξουσιών και των υποχρεώσεων των ιδιοκτητών και στη διαμόρφωση του καθεστώτος προστασίας και αξιοποίησης του παράκτιου χώρου.

1.2.1. Η ιδιοκτησία των παράκτιων οικοσυστημάτων

A. Καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 2971/2001 και ήδη με το άρθρο 3 του ν. 5092/2024⁹¹⁶ ο αιγιαλός αποτελεί τη ζώνη της ξηράς που περιβάλλει και βρέχεται από τη θάλασσα και έχει ως όριο προς την ξηρά το σημείο που φθάνουν τα συνήθως μέγιστα θαλάσσια κύματα⁹¹⁷, η παραλία είναι η ζώνη της ξηράς που προστίθεται στον αιγιαλό με πράξη της Διοίκησης, όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο για την αμφίδρομη επικοινωνία της ξηράς και της θάλασσας ή για την προστασία του αιγιαλού και των ακτών⁹¹⁸, ενώ παλαιός αιγιαλός είναι η έκταση που αποτελούσε αιγιαλό αλλά, λόγω φυσικής ή νόμιμης τεχνητής πρόσχωσης, απώλεσε τον χαρακτήρα του αιγιαλού και καταλαμβάνει το τμήμα της ξηράς μεταξύ της υφισταμένης οριογραμμής του αιγιαλού και εκείνης του αιγιαλού που υπήρχε πριν τη υποχώρηση της ακτογραμμής προς τη θάλασσα⁹¹⁹. Αντίστοιχα με τις παραπάνω παράκτιες ζώνες ορίζονται προκειμένου περί μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών η όχθη, η παρόχθια ζώνη και η παλαιά όχθη. Τέλος, ως λιμένας ορίζεται η ζώνη ξηράς και θάλασσας μαζί με έργα και εξοπλισμό που επιτρέπουν κυρίως την υποδοχή πλωτών μέσων και σκαφών αναψυχής και την

⁹¹⁶ ΦΕΚ Α' 33/2024. Ο ν. 2971/2001 (ΦΕΚ Α' 285/2001), ίσχυε όπως είχε τροποποιηθεί από τον ν. 4607/2019 (ΦΕΚ Α' 65/2019).

⁹¹⁷ ΑΠ 566/2012, ΝοΒ 2012, σελ. 1734, ΑΠ 156/2009, ΝοΒ 2009, σελ. 1653.

⁹¹⁸ ΣτΕ 4331/2001, Ελ.Δνη 2003, σελ. 1015.

⁹¹⁹ ΑΠ 566/2012, ΝοΒ 2012, σελ. 1734, ΣτΕ 3944/1998, Ελ.Δνη 42, σελ. 1053.

εξυπηρέτηση των φορτίων τους, των επιβατών και οχημάτων και την ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τις θαλάσσιες μεταφορές⁹²⁰.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 2971/2001 και ήδη με το άρθρο 6 του ν. 5092/2024 ο αιγιαλός και η παραλία ανήκουν στη δημόσια κτήση και είναι κοινόχρηστα πράγματα, ενώ ο παλαιός αιγιαλός ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, πλην των εκτάσεών του που συνορεύουν με «απάτητες παραλίες» (αιγιαλοί και παραλίες ιδιαίτερης αισθητικής, γεωμορφολογικής ή οικολογικής αξίας, στους οποίους απαγορεύεται η παραχώρηση απλής χρήσης) που αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα.

Με τη ρύθμιση αυτή αναγνωρίζεται ρητώς τόσο ο δημόσιος όσο και ο κοινόχρηστος χαρακτήρας του συνόλου των παράκτιων ζωνών⁹²¹. Εντούτοις, επειδή είναι δυνατόν να υφίστανται ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα σε ζώνη που χαρακτηρίζεται ως αιγιαλός ή ως παραλία⁹²², ο νομοθέτης προβλέπει τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της διοικητικής πράξης

⁹²⁰ ΣτΕ 766/2020, ΝοΒ 2020, σελ. 1126

⁹²¹ Ο δημόσιος και κοινόχρηστος χαρακτήρας των παράκτιων οικοσυστημάτων ισχύει διαχρονικώς, σύμφωνα με τις προϊσχύουσες ειδικές διατάξεις για τον παράκτιο χώρο (άρθρο 1 του Α.Ν. 2344/1940 – ΦΕΚ Α' 154/1940), αλλά και προγενέστερα σύμφωνα με το άρθρο 15 του νόμου «περί διοικήσεως κτημάτων» της 10.07.1837 και με τις σχετικές διατάξεις του βυζαντινορωμαϊκού δικαίου (ν. 93 βασ. Ββ', ν. 96, 112 πανδ. 50.16): ΑΠ 45/2014, ΝοΒ 2014, σελ. 1422. Ο δημόσιος χαρακτήρας του αιγιαλού και της όχθης προκύπτει εξ άλλου από τον συνδυασμό των άρθρων 967 και 968 Α.Κ., συνυφασμένος με την κοινοχρησία τους.

⁹²² Ως τέτοια νοούνται τα εμπράγματα δικαιώματα που αποκτήθηκαν νομίμως πριν τη θεμελίωση του κοινόχρηστου χαρακτήρα της εκάστοτε παράκτιας ζώνης. Κτήση εμπράγματος δικαιώματος με χρησικτησία σε βάρος του Δημοσίου δεν είναι δυνατή, εφ' όσον, κατά τα ήδη ειρημένα, το εθνικό δίκαιο αντιμετωπίζει διαχρονικά τον αιγιαλό και την παραλία ως πράγματα κοινόχρηστα, ανεπίδεκτα ιδιωτικών συναλλαγών και χρησικτησίας, ακόμη και στην περίπτωση απόδειξης πράξεων ιδιωτικής φυσικής εξουσίσεως: ΕφΘεσσ. 2103/2012, Αρμ. 2013, σελ. 1263, ΑΠ 33/2008, ΝοΒ 2008, σελ. 1283. Ακόμη και στην περίπτωση προβολής διακατοχικών δικαιωμάτων από Έλληνα ιδιώτη σε αιγιαλό προ της έναρξης της Επανάστασης, εφ' όσον ο αιγιαλός ανήκε ως αναπαλλοτρίωτο και εκτός συναλλαγής κτήμα στο Οθωμανικό δημόσιο, περιήλθε στην κυριότητα του Ελληνικού Δημοσίου ως διαδόχου του Οθωμανικού, χωρίς αυτό το δικαίωμα κυριότητας να ανατρέπεται από την υλική κατοχή του αιγιαλού από ιδιώτη: ΑΠ 57/ 1871.

καθορισμού ζώνης αιγιαλού ή παραλίας και την απαλλοτρίωση των δικαιωμάτων τυχόν υφισταμένων εμπραγμάτων δικαιωμάτων υπέρ του Δημοσίου⁹²³. Ο παλαιός αιγιαλός λόγω της παλαιότερης φύσης του ως αιγιαλού ανήκε ήδη εξ αυτού το λόγου στο Δημόσιο και εξακολουθεί να ανήκει στην κυριότητά του *ex lege*, χωρίς να συντρέχει ανάγκη να αναζητηθεί άλλος τρόπος κτήσης ή διατήρησης της κυριότητας του Δημοσίου⁹²⁴.

Η κυριότητα του Δημοσίου ίσχυε ακόμη και έναντι τυχόν δικαιωμάτων των Ο.Τ.Α. ή άλλων ν.π.δ.δ., τόσο δυνάμει της διάταξης του άρθρου 2 παρ. 1 του ν. 2971/2001 όσο και δυνάμει της ειδικότερης διάταξης του άρθρου 7 παρ. 2 του ίδιου νόμου, η οποία ορίζει ότι τα ν.π.δ.δ. παραχωρούν χωρίς αντάλλαγμα στο Δημόσιο τα εμπράγματα δικαιώματά τους επί ακινήτων που βρίσκονται σε ζώνη παραλίας, κατ' εφαρμογή της νομοθετικής εξαίρεσης του άρθρου 968 Α.Κ. για την επί κοινοχρήστων πραγμάτων κυριότητα των δήμων και κοινοτήτων⁹²⁵, εντούτοις αντίστοιχη πρόβλεψη δεν περιέχεται στις οικείες διατάξεις των άρθρων 5 και 6 του ν. 5092/2024, γεγονός που δύναται να εγείρει ερμηνευτικά ζητήματα ως προς τον καθορισμό του Δημοσίου ή του οικείου Ο.Τ.Α. ως κυρίου των παράκτιων ζωνών που περιέρχονται στη δημόσια κτήση.

Οι διατάξεις περί αναγκαστικής απαλλοτρίωσης των ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων στον παράκτιο χώρο δεν καταλύουν το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, εφ' όσον, κατά τις διατάξεις του άρθρου 4 του α.ν. 2344/1940, και στη συνέχεια του άρθρου 7 παρ. 2 και του άρθρου 10 παρ. 3 του ν. 2971/2001, η απαλλοτρίωσή τους γίνεται για λόγο κοινής ωφέλειας και κατόπιν

⁹²³ Άρθρα 7 παρ. 2 (για την παραλία) και 10 παρ. 1 (για τον αιγιαλό) του ν. 2971/2001 και ήδη άρθρο 5 παρ. 7 και 11 του ν. 5092/2024.

⁹²⁴ ΑΠ 851/2022, 1141/2019, 598/2016, 566/2012, ΝοΒ 2012, σελ. 1734, Ολ ΑΠ 24/2000, Ελ.Δνη 2001, σελ. 62

⁹²⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 968 Α.Κ. τα κοινόχρηστα ακίνητα που κείνται στην διοικητική περιφέρεια δήμου ή κοινότητας, πλην αντίθετης ειδικής διάταξης νόμου, ανήκουν κατά κυριότητα στον οικείο δήμο ή κοινότητα: ΑΠ 549/1968, ΝοΒ 1968, σελ. 159, ΑΠ 312/1965, ΝοΒ 1965, σελ. 109, ΑΠ 625/1956, ΝοΒ 1956, σελ. 316,

αποζημιώσεως⁹²⁶, ενώ η κήρυξη της απαλλοτρίωσης γίνεται με κριτήρια αντικειμενικά, χωρίς να συνδέεται με υποκειμενική συμπεριφορά των θιγομένων από τη σχετική πράξη, ώστε να συντρέχει υποχρέωση της Διοίκησης για προηγούμενη ακρόασή τους, κατ' εφαρμογή του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος⁹²⁷. Εξαιρούνται της ένταξής τους στις υπό καθορισμό οικείες παράκτιες ζώνες⁹²⁸ εκτάσεις επί των οποίων υφίστανται ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα στον παλαιό αιγιαλό, σε οικιστικές περιοχές και διατηρητέα κτίσματα σε εκτός σχεδίου περιοχές⁹²⁹.

Με εξαίρεση τις παραπάνω περιπτώσεις που προβλέπονται ρητώς από τον νομοθέτη, το σύνολο των ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων στον παράκτιο χώρο τίθενται αυτοδικαίως υπό καθεστώς αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, που όμως δεν ισοδυναμεί με αυτοδίκαιη απώλεια των παραπάνω δικαιωμάτων, αφού οι διατάξεις του ν. 2971/2001, και προηγουμένως εκείνες του προΐσχύοντος α.ν. 2344/1940, περί αυτοδίκαιης κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης είναι σύμφωνες με το άρθρο 17 του Συντάγματος, εφ' όσον η κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης συντελείται με την τήρηση των λοιπών προϋποθέσεων που θέτουν το Σύνταγμα και οι σχετικοί νόμοι για τη στέρηση της ιδιοκτησίας⁹³⁰.

Ως εκ τούτου, οι διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 2 και παρ. 4 του α.ν. 2344/1940, κατά το μέρος που προέβλεπαν απόσβεση των εμπραγμάτων

⁹²⁶ ΣτΕ 2859/2007, Ε.Δ.Α.Δ., 54, σελ. 1020. Ήδη με το άρθρο 5 παρ. 11 του ν. 5092/2024 η απαλλοτρίωση καθίσταται δυνητική, σύμφωνα με τις νόμιμες προϋποθέσεις της αναγκαστικής ή ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης, μεταξύ των οποίων και η αποζημίωση του ιδιοκτήτη.

⁹²⁷ ΑΠ 1414/2011, ΝοΒ 2012, σελ. 677, ΑΠ 1334/2010, Εφ Λαρ. 437/2013. Εντούτοις, κρίνεται ότι η υποχρέωση προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου υφίσταται στο πλαίσιο του διοικητικού καθορισμού των ορίων αιγιαλού και παραλίας, διότι με την ένταξη ιδιόκτητου ακινήτου στα όρια του αιγιαλού πλήττεται με απλή πράξη της διοίκησης το δικαίωμα κυριότητας του θιγόμενου ιδιοκτήτη, ο οποίος τυγχάνει της προστασίας του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος: ΑΠ 481/2008, ΝοΒ 2008, σελ. 1894.

⁹²⁸ Για τις εξαιρέσεις υπό το καθεστώς του ν. 2971/2001 *ιδ.* Α. Παπαθανασόπουλος, Δίκαιο του παράκτιου χώρου, 2015, σελ. 199 επ.

⁹²⁹ Οι εξαιρέσεις αυτές προβλέπονται στο άρθρο 5 παρ. 1 και παρ. 12 του ν. 5092/2024.

⁹³⁰ ΑΠ 1334/2010, ΑΠ 931/2000, Ελ.Δνη 2001, σελ. 77.

δικαιωμάτων των κυρίων ιδιωτικών κτημάτων, που χαρακτηρίστηκαν από την αρμόδια επιτροπή ως ανήκοντα στον αιγιαλό λόγω μη εμπρόθεσμης αναγγελίας από τους δικαιούχους των αξιώσεών τους προς τον Υπουργό των Οικονομικών, κρίθηκε ότι αντίκεινται στην προστατευτική της ιδιοκτησίας διάταξη του άρθρου 17 του Συντάγματος και στο άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. και τούτο διότι η απώλεια της κυριότητας για τον λόγο ότι δεν έγινε αναγγελία στη διοικητική αρχή και δεν προσήχθησαν σ' αυτήν τίτλοι ιδιοκτησίας δεν είναι σύμφωνη με την παραπάνω συνταγματική διάταξη που προστατεύει την ιδιοκτησία, κατά την οποία η απώλεια της κυριότητας επέρχεται μόνο μετά την τήρηση της διαδικασίας που θέτουν το Σύνταγμα και οι σχετικοί νόμοι για τη στέρηση της ιδιοκτησίας, στο πλαίσιο της διαδικασίας της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης⁹³¹. Κατ' ακολουθία, η μεταγενέστερη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 4 του ν. 2971/2001 προέβλεψε ότι, σε περίπτωση μη εμπρόθεσμης αναγγελίας ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί εκτάσεων εντός ζώνης αιγιαλού ενώπιον της Διοίκησης, τυχόν αξιώσεις για αποζημίωση κρίνονται δικαστικώς κατά την τακτική διαδικασία, ενώ στις ήδη σε ισχύ οικείες διατάξεις του άρθρου ν. 5092/2024 δεν περιλαμβάνεται πλέον καμία διαδικασία αναγγελίας εμπραγμάτων δικαιωμάτων.

Επομένως, μέχρι τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης και την καταβολή ή παρακατάθεση αποζημίωσης υπέρ των θιγόμενων ιδιοκτητών, η κυριότητα των ιδιωτικών ακινήτων εντός αιγιαλού, παραλίας και ζωνών λιμένος δεν περιέρχεται στο Δημόσιο, αφού η μετάσταση της κυριότητας στο υπέρ ου η απαλλοτρίωση Δημόσιο προϋποθέτει την προηγούμενη καταβολή ή παρακατάθεση της νόμιμης αποζημίωσης υπέρ των θιγόμενων ιδιοκτητών και, ως εκ τούτου, μέχρι την κατά τα ανωτέρω συντέλεση της απαλλοτρίωσης διατηρούνται ακέραια τα εμπράγματα δικαιώματα των ιδιωτών επί των παράκτιων κτημάτων τους⁹³².

⁹³¹ ΑΠ 301/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 1577, ΑΠ 573/2008, ΝοΒ 2008, σελ. 2178, ΑΠ 481/2008, ΝοΒ 2008, σελ. 1894, ΑΠ 855/1972, ΝοΒ 1972, σελ. 319, ΕφΚρ. 130/2008, ΕφΝομ.Κρ. 2008, σελ. 79.

⁹³² ΑΠ 2167/2014, ΣτΕ 2274/2011, ΜΠρΠερ. 2185/2014, ΠΠρΗρακλ. 54/2005, Ραδάμανθους 2005, σελ. 63, ΜΠρΡεθ. 125/2005, De Lege 2006, σελ. 117.

Το δικαίωμα της κυριότητας, το οποίο κατά τα προεκτεθέντα δεν θίγεται για όσο χρόνο δεν έχει συντελεσθεί η αναγκαστική απαλλοτρίωση, όπως κάθε εμπράγματο δικαίωμα, είναι απόλυτο, όπως προκύπτει από τις διατάξεις των άρθρων 973, 1000, 247, 271 και 272 του ΑΚ, αφού παρέχει άμεση εξουσία στο πράγμα έναντι παντός, επομένως σε παραγραφή υπόκειται μόνο η αξίωση η οποία γεννιέται από την προσβολή του δικαιώματος αυτού και κατευθύνεται εναντίον του προσβολέα και για τον λόγο αυτό η παραγραφή αυτή δεν επιφέρει απόσβεση του ίδιου του εμπράγματος δικαιώματος, το οποίο εξακολουθεί να παραμένει στο δικαιούχο και μπορεί να καταστεί ενεργό έναντι παντός τρίτου, που δεν είναι ειδικός ή καθολικός διάδοχος του υπέρ ου η παραγραφή, πλην εάν αυτός απέκτησε πρωτοτύπως, με χρησικτησία, κυριότητα η οποία απόσβεσε την προϋπάρχουσα⁹³³.

Κατά συνέπεια, στο πλαίσιο της διαδικασίας της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης δεκτικές παραγραφής είναι μόνο οι σχετικές αξιώσεις του θιγόμενου ιδιοκτήτη για τον προσδιορισμό και την είσπραξη της αποζημίωσης και όχι το ίδιο το δικαίωμα κυριότητας, πλην δια χρησικτησίας. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 10 του ν. 2882/2001⁹³⁴, εάν έχει οριστεί αποζημίωση, η αξίωση είσπραξης της παραγράφεται επτά έτη μετά τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης, ενώ εάν καθοριστεί μεγαλύτερη οριστική αποζημίωση μετά τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης, η αξίωση είσπραξης της διαφοράς παραγράφεται σε πέντε έτη από τη δημοσίευση της απόφασης (παρ. 1). Εάν δεν έχει οριστεί αποζημίωση, η αξίωση δικαστικού προσδιορισμού της, καίτοι απαράγραφτη κατά το γράμμα του νόμου (παρ. 2), κρίνεται ότι υπόκειται στην εικοσαετή παραγραφή του κοινού δικαίου, η οποία άρχεται από την κατάληψη του ακινήτου από τον υπέρ ου η απαλλοτρίωση⁹³⁵.

⁹³³ ΑΠ 239/2017, Ολ ΑΠ 1021/1980, ΝοΒ 1981, σελ. 339.

⁹³⁴ ΦΕΚ Α' 17/2001, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 17 του ν. 4949/2022 (ΦΕΚ Α' 126/2022).

⁹³⁵ ΑΠ 1247/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 2451, ΑΠ 528/2005, Ελ.Δνη 2005, σελ. 1407, Ολ ΑΠ 1020/1980, ΝοΒ 1981, σελ. 337.

B. Η νομική φύση της κυριότητας των παράκτιων ζωνών

1. Η κοινοχρησία των παράκτιων ζωνών

Όπως ήδη αναλύθηκε, το δικαίωμα ιδιοκτησίας του Δημοσίου επί των παράκτιων ζωνών, είτε αυτό υφίσταται ανέκαθεν ως επί πραγμάτων ανεπίδεκτων ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων είτε κτάται με τη συντέλεση αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τον κοινόχρηστο προορισμό τους. Συνεπώς, το δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου επί των παρακτίων ζωνών ασκείται ως επί κοινοχρήστων εκτός συναλλαγής πραγμάτων, ήτοι προς εξυπηρέτηση του σκοπού της κοινής χρήσης τους ως σκοπού δημοσίου συμφέροντος⁹³⁶. Ειδικότερα, οι παράκτιες ζώνες ανήκουν στη δημόσια περιουσία του Δημοσίου, στερούνται αγοραίας αξίας και δεν είναι δεκτικές μεταβίβασης, αλλά παραμένουν πάντοτε στη διαχειριστική εξουσία του Δημοσίου⁹³⁷.

Εντούτοις το δικαίωμα «απλής χρήσης» του αιγιαλού, της παραλίας και του υδάτινου στοιχείου της θάλασσας, το οποίο περιλαμβάνει κάθε ιδιωτικό δικαίωμα επί κοινοχρήστου κατ' άρθρο 970 Α.Κ., το οποίο ασκείται κατά τρόπο που δεν παραβιάζεται ο προορισμός τους ως κοινόχρηστων πραγμάτων και δεν επέρχεται αλλοίωση στη φυσική μορφολογία τους και τα βιοτικά στοιχεία τους, παραχωρείται σε Ο.Τ.Α. και ιδιώτες έναντι ανταλλάγματος (άρθρα 13 και 13Α του ν. 2971/2001 και ήδη άρθρα 7 και επόμενα του ν. 5092/2024), ενώ ως δεκτικό μεταβίβασης προς το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. κρίνεται και το δικαίωμα παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων κατ' άρθρο 970 Α.Κ. σε ζώνες λιμένων, τα οποία αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση των λειτουργικών αναγκών του λιμένα και σε κάθε περίπτωση δεν εμποδίζουν την πρόσβαση στους λιμένες και την απόλαυσή τους από το κοινό, επομένως δεν αναιρείται η κοινή χρήση τους⁹³⁸.

⁹³⁶ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 206 επ.

⁹³⁷ ΑΠ 104/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 1276, ΣτΕ (Ε.Α.) 707/2010, ΑΠ 1050/1996.

⁹³⁸ Ολ ΣτΕ 1150/2016, Ε.Δ.Α.Δ. 2016, σελ. 653, ΑΠ 1958/2017

Περαιτέρω, η επιβολή για την πρόσβαση στην ακτή, όπως και σε κάθε κοινόχρηστο χώρο, εισιτηρίου, θεωρείται ότι δεν αντιβαίνει κατ' αρχήν στην ακώλυτη πρόσβαση που εξασφαλίζει η κοινοχρησία, καθώς το εισιτήριο καταβάλλεται όχι για την πρόσβαση στον κοινόχρηστο χώρο καθ' εαυτή, αλλά ως αντάλλαγμα για τις υπηρεσίες που παρέχονται προς εξυπηρέτηση του κοινού και οι οποίες είναι συναφείς προς τον προορισμό του κοινόχρηστου χώρου⁹³⁹, ενώ αυτό ισχύει ακόμη και στην περίπτωση που η διαχείριση των οργανωμένων ακτών ανατίθεται σε ιδιωτικούς φορείς, διότι εν προκειμένω από την ιδιωτική διαχείριση εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον και τηρούνται οι δημοσίου δικαίου δεσμεύσεις που απορρέουν από τον χαρακτήρα του αιγιαλού και της παραλίας ως κοινοχρήστων δημοσίων πραγμάτων⁹⁴⁰.

Ιδιαίτεροτητα ως προς το περιεχόμενο της κοινής χρήσης τους παρουσιάζουν οι λιμένες λόγω του γεγονότος ότι καθοριστικό στοιχείο της υπόστασής τους δεν αποτελεί το φυσικό όριο μεταξύ της ξηράς και της θάλασσας ούτε η απλή διασφάλιση της απρόσκοπτης αμφίδρομης επικοινωνίας μεταξύ τους αλλά ο σκοπός υποδοχής πλωτών μέσων και η εξυπηρέτηση των δραστηριοτήτων που συνδέονται με τις θαλάσσιες μεταφορές. Εξ αυτού του λόγου, σε αντίθεση με τον αιγιαλό, που αποτελεί εκ φύσεως κοινόχρηστο αγαθό, και την παραλία, που καθίσταται κοινόχρηστη προκειμένου να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη πρόσβαση προς και από τον αιγιαλό και τη θάλασσα, ο λιμένας είναι αφιερωμένος και εξυπηρετεί ειδικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος μάλιστα κατισχύει της προστασίας του παράκτιου οικοσυστήματος και της φυσικής γεωμορφολογίας των ακτών⁹⁴¹, προσιδιάζοντας έτσι στην κατηγορία των ιδιοχρήστων πραγμάτων⁹⁴².

⁹³⁹ Σ.τ.Ε. 2795/2012, Ε.Α.Δ.Α. 2012, σελ. 1053

⁹⁴⁰ Σ.τ.Ε. 2793/2012, Ε.Α.Δ.Α. 2013, σελ. 351

⁹⁴¹ ΣτΕ 1949/2014, Ε.Α.Δ.Α. 2014, σελ. 941, ΣτΕ 1345/2012, Ε.Α.Δ.Α. 2012, σελ. 753, ΣτΕ 2274/2011, Περ.Δικ. 2011, σελ. 498, Ολ ΣτΕ 1211/2010, ΝοΒ 2010, σελ. 2381, Ολ ΣτΕ 1176/2008, Ε.Α.Δ.Α. 2008, σελ. 689.

⁹⁴² *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 62. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται ότι οι ζώνες λιμένα αποτελούν κοινόχρηστους χώρους, όμως «προοριζόμενους μόνο για έργα και εγκαταστάσεις που εξυπηρετούν την

Στην κατεύθυνση αυτή, το άρθρο 22 του ν. 2971/2001, όπως και προγενεστέρως το άρθρο 18 του α.ν. 2344/1940, ενώ προβλέπει ρητώς ότι οι χώροι και όλα εν γένει τα κτήματα που περιλαμβάνονται σε ζώνη λιμένα είναι κοινόχρηστα δημόσια κτήματα, η ίδια διάταξη στη συνέχεια περιέχει ρυθμίσεις που εκφεύγουν του προορισμού της ζώνης λιμένα για την ελεύθερη χρήση του κοινού. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι η χρήση και εκμετάλλευση ανήκει στον οικείο φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα (παρ. 1), ότι υφιστάμενες προ του καθορισμού της ζώνης λιμένα παραχωρήσεις χρήσης και μισθώσεις δεν θίγονται είτε αν με αυτές εξυπηρετούνται λιμενικοί σκοποί (παρ. 2) είτε εφ' όσον δεν παραβλάπτεται η εξυπηρέτηση του λιμένα και η εκτέλεση λιμενικών έργων (παρ. 3). Περαιτέρω, η απαλλοτρίωση των εντός της ζώνης λιμένα ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων δεν κηρύσσεται αυτοδικαίως με την πράξη καθορισμού του, όπως ισχύει για τον αιγιαλό και την παραλία, αλλά προϋποθέτει την έκδοση αυτοτελούς διοικητικής πράξης για την κήρυξή της⁹⁴³.

Εξ άλλου, σύμφωνα με τα άρθρα 18 και επόμενα του ν. 2971/2001, η ζώνη λιμένα συνίσταται στο σύνολο της έκτασης που προορίζεται για την εξυπηρέτηση της εμπορικής, επιβατικής, ναυτιλιακής, τουριστικής και αλιευτικής κίνησης καθώς και της εύρυθμης λιμενικής λειτουργίας, η οποία διακρίνεται σε χερσαία ζώνη, που αποτελείται από τον αιγιαλό και τους συνεχόμενους παραλιακούς χώρους που είναι αναγκαίοι για την εκτέλεση των λιμενικών έργων, και θαλάσσια ζώνη, που περιλαμβάνει τη λεκάνη του λιμένα και έκταση θάλασσας μέχρι απόσταση πεντακοσίων μέτρων ή, υπό προϋποθέσεις, και πέραν του ορίου αυτού. Ως εκ τούτου, η χερσαία ζώνη λιμένα καταλαμβάνει κοινόχρηστους χώρους αιγιαλού και παραλίας, όμως η θαλάσσια ζώνη λιμένα καταλαμβάνει θαλάσσιο

εμπορική, επιβατική, ναυτιλιακή, τουριστική και αλιευτική κίνηση και γενικότερα τις λειτουργικές ανάγκες του λιμένος»: ΣτΕ 1907/2017, ΝοΒ 2017, σελ. 1734, ΣτΕ 1949/2014, Ε.Α.Δ.Α. 2014, σελ. 941, ΣτΕ 2500/2009, 3397/2001, 1358/2001. Κατ' αυτό τον τρόπο δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά που προορίζονται για την κοινή χρήση τάσσονται από το Κράτος στην εξυπηρέτηση ειδικού δημοσιολογικού σκοπού, όπως συμβαίνει και στην περίπτωση των ιδιοχρήστων δημοσίων δασών.

⁹⁴³ ΣτΕ 1219/2019, Ε.Α.Δ.Α. 2019, σελ. 694, ΣτΕ 1907/2017, ΝοΒ 2017, σελ. 1734, ΑΠ 1677/2005, ΝοΒ 2006, σελ. 670.

χώρο, ο οποίος είναι ανεπίδεκτος κάθε δικαιώματος κυριότητας, ακόμη και εκ μέρους του Δημοσίου, αφού αποτελεί πράγμα κοινό σε όλους υπαγόμενο στο οικείο καθεστώς⁹⁴⁴.

Παρά ταύτα, γίνεται δεκτό ότι τα τμήματα της περιβρέχουσας τις ακτές θαλάσσιας ζώνης στα οποία κατασκευάστηκαν δημόσια έργα αποτελούν κοινά σε όλους πράγματα, τα οποία δεν ανήκουν μεν στην κυριότητα του Ελληνικού Δημοσίου, αφού τα κυριαρχικά δικαιώματα αυτού στο θαλάσσιο αυτό χώρο δεν είναι εμπράγματα δικαιώματα, ανήκουν όμως στη «δημόσια κτήση» και προστατεύονται από τις διατάξεις του α.ν. 1539/1938 «Περί προστασίας δημοσίων κτημάτων»⁹⁴⁵. Η κρίση αυτή προφανώς δεν θίγει το ιδιαίτερο καθεστώς των κοινών σε όλους πραγμάτων, αλλά ανταποκρίνεται στην ανάγκη προστασίας των δημοσίων υποδομών στον θαλάσσιο χώρο που βρίσκεται κοντά και συνδέεται λειτουργικά με την ακτή. Έτσι, κατ' άλλη διατύπωση, κρίνεται ότι η θέση κατασκευασμάτων που έχουν ως βάση όχι την ανοικτή θάλασσα αλλά τη θαλάσσια παράκτια ζώνη στο σημείο σύνδεσης, επαφής και τομής της με τον αιγιαλό, αποτελεί προέκταση και επέκταση του αιγιαλού και συνιστά μετατόπιση και διεύρυνση των ορίων του παραπάνω κοινόχρηστου χώρου, αποκτώντας τα στοιχεία και το χαρακτήρα του χώρου αυτού και τυγχάνοντας της ίδιας προστασίας με αυτή που εξασφαλίζεται στο σύνολο των κοινοχρήστων δημόσιων κτημάτων, μεταξύ άλλων από τις διατάξεις του α.ν. 1539/1938⁹⁴⁶.

2. Παράκτιες κοινόχρηστες ζώνες εκ φύσεως ή με απόφαση της Διοίκησης

Σύμφωνα με τον νομοθετικό ορισμό του ο αιγιαλός προκύπτει από τα φυσικά φαινόμενα και δύναται να απολέσει τον χαρακτήρα του μόνο με πρόσχωση από φυσικά ή τεχνητά αίτια. Συνεπώς, με την απόφαση της Διοίκησης περί

⁹⁴⁴ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 35 επ. και 49 επ. Γι' αυτόν τον λόγο το άρθρο 22 του ν. 2971/2001 περιορίζεται στον καθορισμό του ιδιοκτησιακού καθεστώτος μόνο των χερσαίων χώρων ζώνης λιμένα, χωρίς αναφορά στον θαλάσσιο χώρο.

⁹⁴⁵ ΑΠ 1476/2019.

⁹⁴⁶ ΑΠ 417/2020, 815/2017.

καθορισμού αιγιαλού δεν δημιουργείται ζώνη αιγιαλού, αλλά μόνο διαπιστώνεται, κατά δέσμια αρμοδιότητα των αρμοδίων διοικητικών οργάνων, η εκ των φυσικών φαινομένων ύπαρξη του αιγιαλού⁹⁴⁷, κρίση η οποία τελεί υπό τον έλεγχο των τακτικών δικαστηρίων⁹⁴⁸. Εφ' όσον ο αιγιαλός υφίσταται και προστατεύεται ως φυσικό φαινόμενο ανεξαρτήτως του διοικητικού καθορισμού του, τα όρια του αιγιαλού δύνανται να καθορίζονται παρεμπιπτόντως από τα δικαστήρια, ακόμη και αν δεν έχει καθοριστεί από οριογραμμή αιγιαλού⁹⁴⁹, ενώ σε παρόμοια παρεμπιπτούσα αιτιολογημένη κρίση οφείλει να προβαίνει και η Διοίκηση, όταν αντιμετωπίζει ζήτημα για την επίλυση του οποίου αποτελεί κρίσιμο στοιχείο η οριοθέτηση του αιγιαλού⁹⁵⁰. Εξ άλλου, ο διοικητικός καθορισμός της οριογραμμής του αιγιαλού δεν είναι ικανός να προσδώσει την ιδιότητα του αιγιαλού σε τμήμα γης το οποίο δεν εμφανίζει τα απαραίτητα φυσικά χαρακτηριστικά, διότι, υπό την αντίθετη εκδοχή, με απλή πράξη της Διοίκησης θα ήταν δυνατόν να απολεσθούν ιδιωτικά δικαιώματα και πρωτίστως το προστατευόμενο από το Σύνταγμα δικαίωμα της ιδιοκτησίας⁹⁵¹. Αντιθέτως, εφ' όσον υπάρχει διοικητική πράξη καθορισμού, η Διοίκηση περιορίζεται ως προς την εκάστοτε κρίση της από το περιεχόμενο της πράξης αυτής⁹⁵². Σε αντίθεση με τον αιγιαλό, για να δημιουργηθεί παραλία και να καθοριστούν τα όριά της απαιτείται νόμιμη διοικητική πράξη, με την οποία διαπιστώνεται η ανάγκη καθορισμού παραλίας για την εξυπηρέτηση της επικοινωνίας της θάλασσας με την ξηρά, με συνέπεια, πριν την τήρηση της νόμιμης

⁹⁴⁷ ΣτΕ 1229/2014, Ε.Α.Δ.Α. 2014, σελ. 932, ΣτΕ 235/2014, ΣτΕ 4807/2013, Νόμος και Φύση (ηλ. εκδ.), 2014/Ι, ΣτΕ 5516/2012, ΣτΕ 4513/2009, ΣτΕ 3460/ 2007, ΣτΕ 3778/2004, Περ.Δικ. 2005, σελ. 257. Μ. Στασινόπουλος, Νομικά Μελέται, 1972, σελ. 48.

⁹⁴⁸ ΑΠ 566/2012, ΝοΒ 2012, σελ. 1734, ΑΠ 332/2010, ΝοΒ 2010, σελ. 1753, ΑΠ 573/2008, ΝοΒ 2008, σελ. 56.

⁹⁴⁹ ΑΠ 725/1984, Ε.Ε.Ν. 1985, σελ. 366, ΑΠ 707/1980 ΝοΒ 1981, σελ. 167, ΣτΕ 4342/1986, ΣτΕ 1191/1983.

⁹⁵⁰ ΣτΕ 377/2002, Περ.Δικ. 2002, σελ. 779.

⁹⁵¹ ΑΠ 104/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 1276, ΑΠ 566/2012, ΝοΒ 2012, σελ. 1734, ΑΠ 1334/2010, ΑΠ 332/2010, ΝοΒ 2010, σελ. 1753, ΑΠ 24/2000, Ελ.Δνη 2001, σελ. 62, ΕφΛαρ. 437/2013.

⁹⁵² Δ.ΕφΛαρ. 39/2009.

διαδικασίας, η παραλία να μην υφίσταται και ως εκ τούτου να μην προστατεύεται υπό την ιδιότητα αυτή⁹⁵³.

Για τους ίδιους λόγους, η καθορισθείσα οριογραμμή του αιγιαλού δύναται να επανακαθορίζεται από τη Διοίκηση, κατά δέσμια αρμοδιότητα, ώστε να συμβαδίζει με την εξέλιξη των φυσικών φαινομένων, άγοντας στην περίπτωση υποχώρησης των θαλασσίων υδάτων στον καθορισμό της οριογραμμής του παλαιού αιγιαλού, ενώ η ζώνη της παραλίας δύναται να επανακαθορίζεται κατά την κρίση της Διοίκησης, εντός των προδιαγραφομένων από τον νόμο ορίων, ή ακόμη να καταργείται στο σύνολό της ή εν μέρει, αν δεν απαιτείται η ύπαρξή της ή αν προέχει η προστασία άλλων δημόσιων αγαθών, όπως στην περίπτωση μερικής κατάργησης ζώνης παραλίας, ώστε να εξαιρεθούν από αυτή εδαφικά τμήματα χαρακτηρισμένων μνημείων⁹⁵⁴.

Ως εκ τούτου, ο αιγιαλός αποτελεί εκ φύσεως δημόσιο κοινόχρηστο αγαθό, το οποίο αποτελεί δημιούργημα της φύσης, σε αντιδιαστολή προς τους λιμένες που αποτελούν τεχνητό κοινόχρηστο – ή κατ’ ορθότερο νομικό χαρακτηρισμό ιδιόχρηστο – αγαθό, αφού αποτελεί δημιούργημα του ανθρώπου⁹⁵⁵. Η παραλία αποτελεί έναν *sui generis* συνδυασμό στοιχείων τεχνητής και φυσικής κοινοχρησίας, χωρίς να μπορεί να ενταχθεί πλήρως σε μία από τις δύο αυτές κατηγορίες. Πράγματι, η παραλία δημιουργείται με την οικεία διοικητική πράξη, πριν την έκδοση της οποίας δεν εμπίπτει στο καθεστώς προστασίας των παράκτιων ζωνών, προσιδιάζοντας έτσι στα τεχνητά κοινόχρηστα πράγματα. Εντούτοις, η παραλία αποτελεί χώρο συνεχόμενο του αιγιαλού που, λόγω της άμεσης γειτνίασης με αυτόν, έτι δε μάλλον στην περίπτωση που ο χώρος αυτός καταλαμβάνονταν στο παρελθόν από τα θαλάσσια ύδατα (παλαιός αιγιαλός), συχνά αποτελεί φυσικό

⁹⁵³ ΑΠ 725/1984, Ε.Ε.Ν. 1985, σελ. 366, ΣτΕ 115/1987, ΣτΕ 1191/1983, Δ.Πρ.Ηρακλ. 195/2000, Δι.Δικ. 2001, σελ. 506.

⁹⁵⁴ ΣτΕ 6/2020, ΝοΒ 2020, σελ. 879, ΕφΛαρ. 573/2011.

⁹⁵⁵ Ιδ. ανωτέρω, σελ. 58 επ.

οικοσύστημα με σημαντικά οικολογικά χαρακτηριστικά (άμμος, βότσαλα, όστρακα, αμμοθίνες, παράκτια βλάστηση κλπ), ενώ και εκ του νομοθετικού ορισμού της η παραλία διασφαλίζει την πρόσβαση στον κοινόχρηστο αιγιαλό και περαιτέρω στη θάλασσα καθώς και τη διατήρηση και προστασία του αιγιαλού και των ακτών, προσιδιάζοντας, κατ' αυτή την έννοια, στα εκ φύσεως κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά. Εξ αυτής της ιδιαίτερης φύσης της παραλίας αιτιολογείται το γεγονός ότι, ενώ η δημιουργία ζώνης παραλίας εξαρτάται από τη διοικητική δράση, στην περίπτωση κατάργησης από τη Διοίκηση της προηγουμένως καθορισθείσας ζώνης παραλίας, ο πολίτης που επικαλείται την κατάργηση κοινοχρήστου χώρου που καθιστά δυσχερή την πρόσβαση στην ακτή έχει έννομο συμφέρον για την υποβολή αίτηση ακύρωσης κατά της οικείας διοικητικής πράξης⁹⁵⁶.

Οι παραπάνω διακρίσεις του σε κάθε περίπτωση αναγνωρισμένου ρητώς από τον νομοθέτη δημόσιου και κοινόχρηστου χαρακτήρα των παράκτιων ζωνών επάγονται διαφοροποιήσεις ως προς τη δημιουργία και τη διατήρηση εμπραγμάτων δικαιωμάτων εντός των ζωνών αυτών.

Υπό την παραδοχή ότι ο αιγιαλός αποτελεί ανέκαθεν φύσει κοινόχρηστο πράγμα και δημόσιο κτήμα, χωρίς να απαιτείται για την ένταξή του στη δημόσια κτήση διοικητική πράξη, αλλά λόγω της ίδιας της φύσης του είναι δημόσιο κτήμα δυνάμει γενικής και αφηρημένης επιταγής του νόμου⁹⁵⁷, η θεμελίωση νόμιμων ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων προϋποθέτει ότι τα δικαιώματα αυτά, κατά τον χρόνο κτήσης τους αφορούσαν τμήμα της ξηράς που δεν αποτελούσε αιγιαλό, αλλά μετετράπη μεταγενέστερα σε αιγιαλό λόγω διάβρωσης της ακτής. Αντιθέτως, εφ' όσον η παραλία πριν τον διοικητικό καθορισμό της δεν υφίσταται και δεν προστατεύεται ως τέτοια, είναι πιθανή η διαπίστωση κατά τον χρόνο του

⁹⁵⁶ ΣτΕ 2057/2014, Ε.Α.Δ.Α. 2014, σελ. 942.

⁹⁵⁷ ΑΠ 104/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 1276, ΕφΛαρ. 437/2013, ΑΠ 546/1978, ΝοΒ 27, σελ. 389.

διοικητικού καθορισμού της ζώνης παραλίας υφιστάμενων ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων.

Για τον ίδιο λόγο, ο διοικητικός καθορισμός της παραλίας, ο οποίος προσδίδει την ιδιότητα της παραλίας στο εδαφικό τμήμα που εμπίπτει εντός της καθορισθείσας οριογραμμής, συμπαρασύρει κατ' ανάγκη τα εκεί υφιστάμενα ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα που κηρύσσονται εν ταυτώ υπό αναγκαστική απαλλοτρίωση. Αντιθέτως, ο διοικητικός καθορισμός του αιγιαλού, ο οποίος δεν είναι ικανός να προσδώσει την ιδιότητα αυτή σε τμήμα γης που στερείται των απαιτούμενων φυσικών χαρακτηριστικών, διότι υπό την αντίθετη εκδοχή ο κύριος του εδάφους που περιελήφθη εκ πλάνης στα όρια του αιγιαλού θα απεξενούτο της ιδιοκτησίας του με απλή πράξη της Διοίκησης, θέτει μεν τα τυχόν προβαλλόμενα ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα υπό καθεστώς κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, εντούτοις η κατάλυση των δικαιωμάτων αυτών – είτε ως εξ υπαρχής ανυπόστατων ως επί αιγιαλού είτε ως απαλλοτριωθέντων – προϋποθέτει ότι ο καθορισμός του αιγιαλού είναι σύμφωνος με τα φυσικά φαινόμενα, εκτίμηση που εν τέλει ανήκει στον τακτικό δικαστή και όχι στη Διοίκηση⁹⁵⁸.

Εντούτοις, στην περίπτωση που κατά τον διοικητικό προσδιορισμό του αιγιαλού περιελήφθησαν και κτήματα ιδιωτών τα οποία δεν έχουν την ιδιότητα του αιγιαλού, ως μη καλυπτόμενα δηλαδή από τις μέγιστες πλην συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων, και εφ' όσον η εσφαλμένη διοικητική πράξη δεν ακυρώθηκε δικαστικώς, τότε τα ιδιωτικά αυτά κτήματα θεωρείται ότι απαλλοτριώνονται υπέρ και με δαπάνες του Δημοσίου, όπως ισχύει και για τις εκτάσεις που πράγματι εμπίπτουν στον αιγιαλό (άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 2971/2001 και ήδη άρθρο 5 παρ. 11 του ν. 5092/2024)⁹⁵⁹. Όμως σε κάθε περίπτωση, μέχρι τη συντέλεση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης το δικαίωμα κυριότητας των ιδιοκτητών δεν θίγεται τόσο για τις ιδιωτικές εκτάσεις που δεν εμπίπτουν σε

⁹⁵⁸ ΑΠ 1792/2014, Ολ ΑΠ 24/2000, Ελ.Δνη 2000, σελ. 62, ΑΠ 721/2001, Ελ.Δνη 2001, σελ. 763, ΠΠρΗρακλ. 54/2005, Ραδάμανθς, 2005, σελ. 63.

⁹⁵⁹ ΣτΕ 1799/2021, ΝοΒ 2022, σελ. 922, ΕφΠατρ. 385/2002, Αχ.Νομ. 2003, σελ. 163.

ζώνη αιγιαλού ή παλαιού αιγιαλού⁹⁶⁰ όσο και για τα νομίμως θεμελιωμένα εμπράγματα δικαιώματα που πράγματι ανήκουν πλέον στον αιγιαλό⁹⁶¹. Τούτου έπεται ότι για όσον χρόνο δεν συντελείται η αναγκαστική απαλλοτρίωση, κάθε ιδιωτικό εδαφικό τμήμα εξακολουθεί να ανήκει στην κυριότητα του δικαιούχου του, και δεν καθίσταται δημόσιο κτήμα ως αιγιαλός⁹⁶². Κατ' επέκταση, στην περίπτωση επανακαθορισμού του αιγιαλού με μετατόπιση της οριογραμμής του προς τη θάλασσα, ο παλαιός αιγιαλός που προκύπτει από τη μετατόπιση αυτή δεν καθίσταται αυτοδικαίως κτήμα περιερχόμενο στην περιουσία του Δημοσίου, κατ' εφαρμογή, εάν το επίμαχο εδαφικό τμήμα ως αιγιαλός εξακολουθούσε να ανήκει στο ιδιώτη κύριό του, λόγω μη συντέλεσης της απαλλοτρίωσης.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η απώλεια των ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων διενεργείται κατ' αρχήν με τον ίδιο τρόπο για τον αιγιαλό και την παραλία, εντούτοις διαπιστώνονται σημαντικές διαφορές μεταξύ των κοινόχρηστων παράκτιων ζωνών εκ φύσεως και εκείνων με απόφαση της Διοίκησης ως προς τη δέσμευση των ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων και την άρση της δέσμευσής τους.

Προκειμένου περί εκτάσεων που εμπίπτουν σε ζώνη αιγιαλού, το δικαστήριο κρίνει παρεμπιπτόντως περί της ύπαρξης και των αληθών ορίων του αιγιαλού, ανεξαρτήτως αν η οριογραμμή του έχει καθοριστεί ή όχι από τη Διοίκηση, και τούτο τόσο κατά την απονομή της ποινικής δικαιοσύνης⁹⁶³, όσο και κατά την κατά την εκδίκαση των ιδιοκτησιακών και λοιπών αστικών διαφορών⁹⁶⁴ αλλά και των διαφορών δημοσίου δικαίου⁹⁶⁵, αντιθέτως απαιτείται προηγουμένως

⁹⁶⁰ ΕφΠατρ. 385/2002, Αχ.Νομ. 2003, σελ. 163.

⁹⁶¹ ΑΠ 1792/2014.

⁹⁶² ΑΠ 481/2008, ΝοΒ 2008, σελ. 1894.

⁹⁶³ ΑΠ 538/2022, 1133/2019, 1017/2018, ΝοΒ 2019, σελ. 1088.

⁹⁶⁴ ΑΠ 1187/2022, ΑΠ 725/1984, Ε.Ε.Ν. 1985, σελ. 366, ΕφΧαν. 343/2005, ΕφΝομ.Κρ. 2005, σελ. 200.

⁹⁶⁵ Δ.ΕφΠειρ. 42/2007, 1856/2005.

η δημιουργία παραλίας με τη νόμιμη διοικητική διαδικασία για την αντιμετώπιση των εκεί κειμένων ακινήτων υπ' αυτή την ιδιότητα⁹⁶⁶. Κατά συνέπεια, εμπράγματα δικαιώματα που φέρονται ως επί ζώνης αιγιαλού διαγιγνώσκονται δικαστικώς υπέρ του Δημοσίου ή ιδιωτών ακόμη και χωρίς διοικητικό καθορισμό του αιγιαλού ή αντίθετα από αυτόν, ενώ εμπράγματα δικαιώματα στον παράκτιο χώρο πέραν του αιγιαλού και του τυχόν παλαιού αιγιαλού, δεν καταλαμβάνονται από τις ειδικές διατάξεις για τις παράκτιες ζώνες χωρίς τον προηγούμενο διοικητικό καθορισμό παραλίας.

Μετά τον διοικητικό καθορισμό των παρακτίων ζωνών και την αυτοδίκαιη κήρυξη των εκεί ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων υπό αναγκαστική απαλλοτρίωση ο ιδιώτης που προβάλλει εμπράγματο δικαίωμα εντός της καθορισμένης ζώνης αιγιαλού ή παραλίας δύναται, εφ' όσον δεν έχει συντελεστεί η απαλλοτρίωση, να αξιώσει τον επανακαθορισμό της, εάν καθορίστηκε εσφαλμένα ως προς τα φυσικά όρια του αιγιαλού. Αν όμως ο διοικητικός καθορισμός του αιγιαλού είναι ορθός, ουδεμία ιδιωτικά εμπράγματα αξίωση καταλείπεται εντός αυτού. Ο ιδιώτης που προβάλλει εμπράγματο δικαίωμα εντός της καθορισμένης ζώνης παραλίας⁹⁶⁷ δεν δύναται να επικαλεστεί τα (ανύπαρκτα) «φυσικά όρια» αυτής αλλά μόνο τυχόν παράβαση των νομίμων εξαιρέσεων από την ένταξη σε οριογραμμή παραλίας ή την τυχόν έλλειψη σαφούς αιτιολογίας της πράξης καθορισμού παραλίας έναντι των σκοπών που προδιαγράφονται στο άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 2971/2001 (ήδη άρθρο 3 περ. γ' του ν. 5092/2024)⁹⁶⁸, άλλως δύναται να αξιώσει την ανάκληση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, εφ' όσον αυτή δεν συντελεστεί εντός ευλόγου χρόνου⁹⁶⁹.

⁹⁶⁶ ΑΠ 1133/2019, 1017/2018, ΝοΒ 2019, σελ. 1088.

⁹⁶⁷ Με την παραλία εξομοιώνονται τα κτίσματα επί της ξηράς προ της διάβρωσης της ακτής που παρέμειναν εκτός οριογραμμής αιγιαλού και απαλλοτριώθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 5 αρ. 4 και 7 του ν. 2971/2001.

⁹⁶⁸ ΣτΕ 4331/2001, Ελ.Δνη 2003, σελ. 1015,

⁹⁶⁹ Το αίτημα ανάκλησης της απαλλοτρίωσης σύμφωνα με τις διατάξεις περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων είναι νοητό περί ακινήτων που έχουν περιληφθεί σε ζώνη αιγιαλού μόνο σε περίπτωση

Πράγματι, παρατηρείται συχνά το φαινόμενο καθορισμού ζώνης παραλίας, χωρίς όμως να ενεργοποιείται στη συνέχεια η διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτριώσης με τον καθορισμό τιμής μονάδος και την καταβολή ή παρακατάθεση αποζημιώσεων. Ακολούθως, με την πάροδο του χρόνου, οι φυσικές ή τεχνητές μεταβολές της μορφολογίας της ακτογραμμής ή ακόμη και έργα οδοποιίας στην ξηρά αναιρούν τον πραγματικό χαρακτήρα της κηρυχθείσας ζώνης παραλίας ως έκτασης αναγκαίας για την αμφίδρομη επικοινωνία μεταξύ της ξηράς και της θάλασσας, με αποτέλεσμα να επανακαθορίζονται από τη Διοίκηση οι οριογραμμές των παράκτιων ζωνών και να ανακαλείται η προγενεστέρως καθορισθείσα ζώνη παραλίας⁹⁷⁰. Στην περίπτωση αυτή, κατά τα ανωτέρω διαλαμβανόμενα, ο κύριος της έκτασης, ο οποίος, μη συντελεσθείσας της απαλλοτριώσης, ουδέποτε αποξενώθηκε από τα εμπράγματα δικαιώματά του, ανακτά πλήρως όλες τις εξουσίες επί του ακινήτου του, οι οποίες είχαν περιοριστεί λόγω του κοινόχρηστου προορισμού του. Στην περίπτωση που δεν καταργείται από τη Διοίκηση η ζώνη παραλίας, η άρση της απαλλοτριώσης που δεν συντελέστηκε διενεργείται σύμφωνα με τις διατάξεις περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ήτοι με τις διατάξεις του ν.δ. 797/1971 και ήδη του ν. 2882/2001 (Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων).

Το ν.δ. 797/1971 προέβλεπε τον θεσμό της αυτοδίκαιης ανάκλησης της απαλλοτριώσης στην περίπτωση που δεν εξεδόθη εντός τριετίας, ή εντός οκταετίας προκειμένου περί απαλλοτριώσεων προς εφαρμογή σχεδίων πόλεων και λοιπούς ειδικούς σκοπούς, δικαστική απόφαση περί καθορισμού προσωρινής

συνδρομής πλάνης περί τα πράγματα, αν δηλαδή εσφαλμένα το ακίνητο περιελήφθη στην οριογραμμή του αιγιαλού, ενώ κατά τα λοιπά χωρεί μόνο προκειμένου περί ακινήτων που έχουν περιληφθεί σε ζώνη παραλίας, δεδομένου ότι ο αιγιαλός, ως έκταση που προκύπτει από φυσικό φαινόμενο, δεν νοείται να επανακάμπτει στην κυριότητα ιδιωτών: ΣτΕ 1799/2021, ΝοΒ 2022, σελ. 922.

⁹⁷⁰ *Ιδ.* π.χ. την υπ' αριθμόν 26143/2014 Απόφαση της Γενικής Γραμματέως Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αιγαίου περί Επικύρωσης έκθεσης επανακαθορισμού ορίων αιγιαλού και παλαιού αιγιαλού και κατάργησης της παραλίας στην περιοχή «Νεάπολη», Δημοτικής Ενότητας Μυτιλήνης, Δήμου Λέσβου, όπως αυτά είχαν καθοριστεί με την υπ' αριθμ. 5689/11.06.1985 Απόφαση του Νομάρχη Λέσβου (ΦΕΚ Δ' 208/16.05.2014).

ή οριστικής αποζημίωσης, της προθεσμίας αυτής αρχομένης από τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της πράξης κήρυξης της απαλλοτρίωσης (άρθρο 11 παρ. 2). Ομοίως, η αυτοδίκαιη ανάκληση επερχόταν σε περίπτωση μη καταβολής της αποζημίωσης εντός δεκαοκταμήνου από τη δημοσίευση της απόφασης για τον προσωρινό ή οριστικό προσδιορισμό της αποζημίωσης (άρθρο 11 παρ. 1). Η αυτοδίκαιη ανάκληση θεωρείτο ως μη γενομένη, αν ο θιγόμενος ιδιοκτήτης υπέβαλλε προς το υπουργείο οικονομικών δήλωση υπέρ της διατήρησης της απαλλοτρίωσης εντός εξαμήνου από την εκπνοή των παραπάνω προθεσμιών (άρθρο 11 παρ. 3).

Κατά συνέπεια, οι απαλλοτριώσεις που κηρύχθηκαν αυτοδικαίως με τον καθορισμό παράκτιων ζωνών υπό το καθεστώς των παραπάνω κανόνων του ν.δ. 797/1971⁹⁷¹, λογίζονται ως αυτοδικαίως ανακληθείσες μετά την άπρακτη εκπνοή των παραπάνω προθεσμιών κατά τις οικείες διακρίσεις, πλην εάν ο καθ' ου η απαλλοτρίωση προέβη σε πράξη με την οποία κατέστησε σαφή τη βούλησή του περί διατήρησης της απαλλοτρίωσης, όπως είναι η έγερση αγωγής για την αναγνώρισή του ως δικαιούχου της αποζημίωσης, ακόμη και αν δεν υπέβαλε τη δήλωση του άρθρου 11 παρ. 3 του ν.δ. 797/1971⁹⁷². Κρίνεται, επομένως, ότι έκταση η οποία καθορίστηκε ως ζώνη παραλίας, στην περίπτωση που δεν συντελέστηκε η αναγκαστική απαλλοτρίωση εντός της τριετούς προθεσμίας από την κήρυξή της λόγω μη καθορισμού της αποζημίωσης, παύει να είναι κοινόχρηστη, της απαλλοτρίωσης λογιζομένης ως αυτοδικαίως ανακληθείσας, και απαιτείται ο επανακαθορισμός ζώνης παραλίας και η δι' αυτού εκ νέου κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης επί της έκτασης αυτής⁹⁷³.

⁹⁷¹ Ήτοι μέχρι τη θέση σε ισχύ του άρθρου 36 παρ. 2 του ν. 1337/1983 (ΦΕΚ Α' 33/1983), με την οποία καταργήθηκε το άρθρο 11 παρ. 2 του ν.δ. 797/1991 και, συνεπώς, ο εκεί προβλεπόμενος θεσμός της αυτοδίκαιης ανάκλησης της απαλλοτρίωσης.

⁹⁷² Ολ ΑΠ 7/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 1637, ΑΠ 908/2009, ΝοΒ 2009, σελ. 2176.

⁹⁷³ ΠΠρΧαλκιδικής 216/2015, Αρμ. 2016, σελ. 470.

Ο ν. 2882/2001, σε αντίθεση με το ν.δ. 797/1971, δεν προβλέπει τον θεσμό της αυτοδίκαιης ανάκλησης της απαλλοτρίωσης λόγω μη καθορισμού της αποζημίωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 11 του ν. 2882/2001 αυτοδίκαιη ανάκληση χωρεί μόνο λόγω μη έγκαιρης συντέλεσης της απαλλοτρίωσης κατόπιν του καθορισμού της αποζημίωσης, ενώ στην περίπτωση έλλειψης καθορισμού αποζημίωσης μετά την κήρυξη της απαλλοτρίωσης η ανάκληση λαμβάνει χώρα μόνο κατά τη διαδικασία του άρθρου 11 παρ. 2, η οποία εξαιρεί ρητώς τις ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις, στις οποίες υπάγεται και η απαλλοτρίωση λόγω κήρυξης ζώνης παραλίας⁹⁷⁴. Ωστόσο, ακόμη και οι απαλλοτριώσεις λόγω ρυμοτομίας, εφ' όσον μετά την κήρυξή τους διατηρούνται αδρανείς, χωρίς να πραγματοποιείται η συντέλεσή τους επί μακρό χρόνο που υπερβαίνει τα εύλογα όρια της ανεκτής νομικής και οικονομικής επιβάρυνσης της ιδιοκτησίας, πρέπει να αίρονται από τη Διοίκηση, διότι καθίστανται ασυμβίβαστες με τη συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας⁹⁷⁵. Κατ' ακολουθία, κρίνεται ότι η απόρριψη από τον Υπουργό Οικονομικών και την αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία αίτησης προς άρση αναγκαστικής απαλλοτρίωσης λόγω καθορισμού ζώνης παραλίας, η οποία δεν συντελέστηκε επί μακρό χρόνο, πέραν του ευλόγου, είναι παράνομη και καθίσταται ακυρωτέα, διότι το αίτημα άρσης της υπέρμετρης δέσμευσης της ιδιοκτησίας, η οποία υπερβαίνει τα συνταγματικώς ανεκτά όρια, είναι σε κάθε περίπτωση νόμιμο, ακόμη και στις περιπτώσεις που δεν προβλέπονται από τις διατάξεις του ν. 2882/2001⁹⁷⁶.

Το δικαίωμα στην ανάκληση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, μη υποκείμενο σε παραγραφή, ασκείται χωρίς χρονικό περιορισμό, πλην εάν το Δημόσιο, έχοντας καταλάβει το ακίνητο, απέκτησε πρωτοτύπως κυριότητα, όχι

⁹⁷⁴ Άρθρο 7 παρ. 3 του ν. 2971/2001 και ήδη άρθρο 5 παρ. 11 του ν. 5092/2024.

⁹⁷⁵ ΣτΕ 4281/2012, ΝοΒ 2013, σελ. 510, ΣτΕ 3933/2009, ΣτΕ 3232/2008.

⁹⁷⁶ ΣτΕ 582/2016. Εν προκειμένω κρίθηκε ότι υπερβαίνει τα όρια του ευλόγου χρόνου η δέσμευση ακινήτου λόγω κήρυξης ζώνης παραλίας χωρίς να έχει συντελεσθεί η αναγκαστική απαλλοτρίωση 18 έτη μετά την κήρυξή της.

δηλαδή συνεπεία της κηρυχθείσας απαλλοτρίωσης, αλλά λόγω εκπλήρωσης των προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος για την έκτακτη χρησικτησία⁹⁷⁷.

Το ζήτημα της δέσμευσης της ιδιοκτησίας λόγω του διοικητικού καθορισμού παράκτιας ζώνης τίθεται ιδιαιτέρως για τη χερσαία ζώνη λιμένα, ο καθορισμός της οποίας δεν επιφέρει αυτοδικαίως κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης των εντός αυτής ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων, με αποτέλεσμα, αν δεν εκδοθεί αυτοτελής διοικητική πράξη για την κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, να μην χωρεί διαδικασία άρσης αυτής. Για το ζήτημα αυτό κρίνεται ότι ο καθορισμός χερσαίας ζώνης λιμένος, ακόμη και χωρίς την κήρυξη απαλλοτρίωσης, καθ' ο μέρος περιλαμβάνει ακίνητα ιδιωτών επιφέρει ουσιώδη περιορισμό των δικαιωμάτων των ιδιοκτητών, αφού συνεπάγεται απαγόρευση διάθεσης των εν λόγω ακινήτων για άλλο σκοπό, επομένως, αν η δέσμευση αυτή διατηρηθεί πέραν του ευλόγου χρονικού ορίου χωρίς να προωθείται η διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως, τότε ο εν λόγω καθορισμός καθίσταται οικονομικό και νομικό βάρος της ιδιοκτησίας που έρχεται σε αντίθεση προς τη συνταγματική της προστασία και ανακύπτει υποχρέωση της Διοίκησης να άρει, με αίτημα του ιδιοκτήτη, τη δέσμευση αυτή με τον αποχαρακτηρισμό του ακινήτου ως χώρου περιλαμβανόμενου στη χερσαία ζώνη λιμένος⁹⁷⁸.

3. Παλαιός αιγιαλός

Όπως ήδη αναλύθηκε, παλαιός αιγιαλός είναι η ζώνη της ξηράς, που προέκυψε από τη μετακίνηση της ακτογραμμής προς τη θάλασσα, η οποία, λόγω της παλαιότερης φύσης της ως αιγιαλού, που την καθιστούσε ανεπίδεκτη κτήσης ιδιωτικών δικαιωμάτων και, ως εκ τούτου, δημόσιο πράγμα, μετά την υποχώρηση

⁹⁷⁷ ΑΠ 1824/2014, Αρμ. 2015, σελ. 2065, ΑΠ 1882/2011, ΑΠ 379/1993. Για την κριτική θεώρηση της κτήσης κυριότητας από το Δημόσιο λόγω έκτακτης χρησικτησίας, *ιδ.* Κ. Χορομίδης, *Η αναγκαστική απαλλοτρίωση*, 2008, σελ. 1369 επ.

⁹⁷⁸ ΣτΕ 1219/2019, Ε.Δ.Α.Δ. 2019, σελ. 694.

της οριογραμμής του αιγιαλού παραμένει στη δημόσια κτήση⁹⁷⁹. Ωστόσο, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 9 του του προΐσχύοντος Α.Ν. 2344/1940 και τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 5 του ν. 2971/2001 στην αρχική της μορφή, το δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου διετηρείτο μεν αυτοδικαίως, πλην όμως η απώλεια της φυσικής ιδιότητας της έκτασης ως αιγιαλού οδηγούσε στη μεταβολή της νομικής φύσης του επ' αυτής ιδιοκτησιακού δικαιώματος, με την ένταξη του παλαιού αιγιαλού στην ιδιωτική περιουσία του Κράτους, σε αρμονία με τη ρύθμιση του άρθρου 971 Α.Κ. περί απώλειας του κοινόχρηστου και εκτός συναλλαγής χαρακτήρα των πραγμάτων των οποίων παύει ο κοινόχρηστος προορισμός, που εν προκειμένω παύει λόγω της υποχώρησης των υδάτων, όπως άλλωστε κρίνεται συναφώς και προκειμένου περί των αποξηραμένων μεγάλων λιμνών⁹⁸⁰.

Η συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση περί αυτοδίκαιης περιέλευσης του παλαιού αιγιαλού στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, αν και παγίως δεκτή στη νομολογία⁹⁸¹, κατακρίθηκε ως αντισυνταγματική, διότι αγνοεί την τυχόν οικολογική αξία των εκτάσεων αυτών που καταλαμβάνονταν από τα θαλάσσια ύδατα⁹⁸². Υπό το πρίσμα αυτό κρίνεται ότι, ο παλαιός αιγιαλός μετά την υποχώρηση των θαλασσίων υδάτων αποτελεί χερσαίο οικοσύστημα με γεωμορφολογική ιδιαιτερότητα (άμμος, βότσαλα, όστρακα, παράκτια βλάστηση, άλατα)⁹⁸³, το οποίο αποτελεί φυσική συνέχεια του θαλασσίου οικοσυστήματος και

⁹⁷⁹ ΣτΕ 3912/2012, ΣτΕ 465/2009, Περ.Δικ. 2010, σελ. 171, ΣτΕ 1508/2003, Περ. Δικ. 2004, σελ. 54.

⁹⁸⁰ ΑΠ 1806/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 354.

⁹⁸¹ Ολ ΑΠ 24/2000, Ελ.Δνη 2001, σελ. 62, ΑΠ 104/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 1276, ΑΠ 566/2012, ΝοΒ 2012, σελ. 1734, ΑΠ332/2010, ΝοΒ 2010, σελ. 1753, ΑΠ 897/2009, ΝοΒ 2009, σελ. 2175, ΑΠ 255/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 1812.

⁹⁸² Ι. Χατζοπούλου, Νομοθετική προστασία των ακτών. Από την κοινοχρησία του αιγιαλού και της παραλίας στην ολοκληρωμένη παράκτια διαχείριση, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), Οκτ. 2010. Μ. Δεκλερής, το Δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως, 2000, σελ. 193 επ., Α. Παπαθανασόπουλος, Το δικαίωμα κυριότητας των περιβαλλοντικών αγαθών, Περ.Δικ. 2015, σελ. 621.

⁹⁸³ ΣτΕ 1185/1996. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, αιτιολογείται πλήρως η διοικητική πράξη καθορισμού παλαιού αιγιαλού σε έκταση αμιγώς αμμώδη, με χαρακτηριστικά στοιχεία τους αμμόλοφους, τις συστάδες βούρλων, καλαμιών και εν γένει τη βλάστηση που αναπτύσσεται σε τέτοιου είδους εδάφη, που, κατά την κοινή και την επιστημονική πείρα, συνιστούν οικοσύστημα της ακτής. *ιδ.* ΣτΕ 706/2014, για τη

τυγχάνει προστασίας εν πολλοίς ασυμβίβαστης με την άσκηση εντός αυτού των ατομικών εξουσιών που απορρέουν από το ιδιωτικής φύσης δικαίωμα κυριότητας. Περαιτέρω, σύμφωνα με τα άρθρο 20 παρ. 8 εδ. α' του ν. 3937/2011⁹⁸⁴ για την προστασία της βιοποικιλότητας, η ζώνη εναπόθεσης υλικών από τη θάλασσα δράση (άμμος, αμμοχάλικο, βότσαλα), τα αμμώδη βέλη, οι αμμοθίνες και οι βραχώδεις ή άλλες εκτάσεις, με ή χωρίς αποθέσεις άλλων υλικών, τουλάχιστον μέχρι το σημείο που είναι εμφανής η επίδραση της θάλασσας, ανήκουν στην «κρίσιμη παράκτια ζώνη», στην οποία, σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 5 του νόμου, μετά την οριοθέτησή της, επιτρέπονται μόνο ήπιες και χαμηλής έντασης χρήσεις, οι οποίες δεν θίγουν το φυσικό ανάγλυφο και δεν προκαλούν οικολογική επιβάρυνση.

Εξ άλλου, πέραν της τυχόν αυτοτελούς περιβαλλοντικής αξίας του παλαιού αιγιαλού, η αυτοδίκαιη ένταξή του στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου θα μπορούσε να αποτελέσει πρόσκομμα στην εφαρμογή της αρχής κατά την οποία τα οικοσυστήματα των παράκτιων περιοχών διαφυλάσσονται κατά τρόπο ενιαίο, σε σχέση με τα φυσικά χαρακτηριστικά τους, εν όψει της λειτουργικής αλληλεξάρτησης των επί μέρους ζωνών και του συνολικού αισθητικού κάλλους της γεωμορφολογίας των ακτών⁹⁸⁵.

Τέλος, εφ' όσον ο παλαιός αιγιαλός καταλαμβάνει την έκταση που περιέχεται μεταξύ της νέας γραμμής αιγιαλού και του ορίου του παλαιότερα

διαπίστωση του παλαιού αιγιαλού λόγω της ύπαρξης εκτεταμένων αμμωδών εκτάσεων με σχηματισμό αμμοθινών.

⁹⁸⁴ ΦΕΚ Α' 60/2011.

⁹⁸⁵ ΣτΕ 3818/1995: «οι ακτές, ήτοι η οριακή γραμμή στην οποία συναντώνται ξηρά και θάλασσα αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα, των οποίων η χερσαία και θαλασσία ζώνη μετά της αντιστοίχου χλωρίδος και πανίδος, ευρίσκονται σε στενή λειτουργική αλληλεξάρτηση. Ως εκ τούτου, τεχνικά έργα εκτελούμενα εις εκατέραν ζώνην συνιστούν πράγματι διατάραξιν του οικείου οικοσυστήματος, επί πλέον δε η επίδρασίς των επί της θαλασσίας υδροδυναμικής έχει επιπτώσεις και εις τα παρακείμενα οικοσυστήματα [...]. Εξ άλλου, το αισθητικό κάλλος της γεωμορφολογίας των ακτών αποτελεί πολύτιμον οπτικόν πόρον. Με τα χαρακτηριστικά αυτά οι ακτές συνιστούν ουσιώδες στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος και τυγχάνουν συνταγματικής προστασίας ευθέως εκ του άρθρου 24, κατά την ορθήν έννοιαν του οποίου δέον να τελούν υπό καθεστώς ειδικής διαχειρίσεως».

υφιστάμενου αιγιαλού, έκταση η οποία εν μέρει συμπίπτει με την παραλία, δηλαδή τη ζώνη ξηράς που προστίθεται στον αιγιαλό προς εξυπηρέτηση της επικοινωνίας της ξηράς με τη θάλασσα και αντίστροφα, στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου θα μπορούσε να περιέλθει μόνο το τμήμα του παλαιού αιγιαλού που τυχόν εκτείνεται πέραν της παραλίας, η οποία είναι σε κάθε περίπτωση κοινόχρηστη και εκτός συναλλαγής, και εντάσσεται στη δημόσια κτήση ως κοινόχρηστη έκταση. Ομοίως, η ξηρά που προκύπτει από νόμιμα τεχνικά έργα προσχώσεων στον αιγιαλό για τη διαμόρφωση ζώνης λιμένα δεν θα μπορούσε να περιέλθει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου ως παλαιός αιγιαλός, αφού συνιστά κοινόχρηστη έκταση σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 2971/2001.

Ο κανόνας του άρθρου 2 παρ. 5 του ν. 2971/2001 ανετράπη πλήρως με την τροποποίησή του από το άρθρο 24 του ν. 4607/2019, που προέβλεψε ότι ο παλαιός αιγιαλός ανήκει στη δημόσια κτήση και καταγράφεται ως κοινόχρηστο πράγμα, χωρίς να θίγονται ήδη κτηθέντα ιδιοκτησιακά δικαιώματα και ισχύουσες συμβάσεις παραχώρησης. Η ρύθμιση αυτή, εκ διαμέτρου αντίθετη με την προϊσχύουσα, εισήχθη με πλημμελή αιτιολογική βάση⁹⁸⁶ και, αν και θεράπευσε τις παραπάνω ενστάσεις, ήγειρε με τη σειρά της εξ ίσου σημαντικά ζητήματα και προβληματισμούς.

Συγκεκριμένα, όπως ήδη αναλύθηκε, ο παλαιός αιγιαλός, ως έκταση που προήλθε από την υποχώρηση των θαλασσιών υδάτων, παρουσιάζει φυσικά χαρακτηριστικά σημαντικής οικολογικής αξίας που άγουν στην κοινοχρησία του ως δημόσιου περιβαλλοντικού αγαθού. Τούτο όμως ισχύει στην περίπτωση που η οριογραμμή του παλαιού αιγιαλού καθορίζεται σε χρόνο που η ζώνη αυτή δεν έχει

⁹⁸⁶ Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4607/2019 (σελ. 9), η νέα ρύθμιση συμμορφώνεται με την παγία νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την οποία ο παλαιός αιγιαλός ανήκει στη «δημόσια κτήση», της δημόσιας κτήσης νοουμένης ως των πραγμάτων που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο και είτε είναι κοινόχρηστα είτε προορίζονται για την εξυπηρέτηση δημόσιων ή δημοτικών υπηρεσιών. Η παραπάνω ερμηνευτική προσέγγιση της νομολογίας είναι εσφαλμένη, αφού το Συμβούλιο της Επικρατείας, αν και πράγματι χρησιμοποιούσε για τον παλαιό αιγιαλό την έννοια της; δημόσιας κτήσης, ταυτόχρονα αναγνώριζε ρητώς την περιέλευσή του στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να θεωρήσει τον παλαιό αιγιαλό ως έκταση δεκτική μεταβίβασης στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.: ΣτΕ 1788/2019, 846/2020, Αρμ. 2021, σελ. 359.

απολέσει τα παραπάνω φυσικά χαρακτηριστικά της, ενώ στην περίπτωση που ο καθορισμός του παλαιού αιγιαλού γίνεται μετά πάροδο σημαντικού χρόνου από την υποχώρηση των θαλασσιών υδάτων⁹⁸⁷ είναι εξαιρετικά πιθανό να μην διατηρούνται στην έκταση αυτή τα φυσικά χαρακτηριστικά που θα δικαιολογούσαν την κατά τα ανωτέρω κοινοχρησία της. Ως εκ τούτου, ενώ η προγενέστερη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 5 του ν. 2971/2001, εντάσσοντας αυτοδικαίως τον παλαιό αιγιαλό στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου παραγνώριζε την πιθανή κοινόχρηστη φύση του παλαιού αιγιαλού, η νεότερη διάταξη, αντιστρόφως, εντάσσοντας αυτοδικαίως τον παλαιό αιγιαλό στη δημόσια περιουσία του Δημοσίου παραγνώριζε την πιθανή μη κοινόχρηστη φύση του.

Στο πεδίο της θεωρίας, η ρύθμιση αυτή δημιούργησε ρήξη στους κανόνες καθιέρωσης και αποκαθίρωσης των φυσικών και τεχνητών κοινοχρήστων πραγμάτων κατά το άρθρο 971 Α.Κ., κατ' εφαρμογή των οποίων για τα πράγματα που καθιερώθηκαν ως εκτός συναλλαγής από τον νόμο η παύση του προορισμού δημοσίου συμφέροντος γίνεται μόνο με τον αποχαρακτηρισμό τους χωρίς να ασκεί έννομη επιρροή η εν τοις πράγμασι εκάστοτε χρήση τους, ενώ για τα πράγματα που από τη φύση τους είναι εκτός συναλλαγής, η παύση του προορισμού τους εξαρτάται από την εξέλιξη των φυσικών χαρακτηριστικών τους και όχι από την τυχόν πράξη αποκαθίρωσής τους⁹⁸⁸. Εντούτοις, το τροποποιημένο άρθρο 2 παρ. 5 του ν. 2971/2001 καθιέρωσε κατά πλάσμα δικαίου τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του παλαιού αιγιαλού, ο οποίος όμως θα έπρεπε να εξαρτάται, σύμφωνα με τα παραπάνω, από τα υφιστάμενα φυσικά χαρακτηριστικά του. Τούτου έπεται, κατ' ανάγκη, ότι, ακόμη και στις περιπτώσεις που ο παλαιός αιγιαλός δεν εκπληροί εν τοις πράγμασι καμία κοινόχρηστη λειτουργία, η αντιμετώπισή του ως εκτός

⁹⁸⁷ Εν όψει και του άρθρου 5 παρ. 3 του ν. 2971/2001, σύμφωνα με το οποίο η παλαιά θέση του αιγιαλού καθορίζεται με αναγωγή μέχρι το έτος 1884 ή και χωρίς χρονικό περιορισμό, αν υφίστανται κατοχές ιδιωτών και ήδη του άρθρου 5 παρ. 2 του ν. 5092/2024 που δεν θέτει κανέναν χρονικό περιορισμό.

⁹⁸⁸ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 64 επ..

πράγματος συναλλαγής δεν δύναται να αρθεί παρά μόνο με ειδική νομοθετική ρύθμιση.

Στο πεδίο της πράξης, ακίνητα που χαρακτηρίζονται ως παλαιός αιγιαλός λόγω της παλαιότερης μορφής τους που δεν εμφανίζουν στοιχεία περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος καθίστανται με τη ρύθμιση αυτή εκτός συναλλαγής πράγματα και το Δημόσιο στερείται την εξουσία μεταβίβασής τους στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. ή σε τρίτους και εν γένει οικονομικής αξιοποίησής τους πέραν των ορίων που θέτει το άρθρο 970 Α.Κ. για την παραχώρηση ιδιωτικών δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων πραγμάτων. Ομοίως, για δημόσια ακίνητα που έχουν διαμορφωθεί και αξιοποιούνται ως ιδιωτική περιουσία του Κράτους⁹⁸⁹ και επιγενομένως χαρακτηρίζονται ως παλαιός αιγιαλός, παύει αυτοδικαίως η υφιστάμενη χρήση τους, προκειμένου να αποδοθούν στην κοινοχρησία.

Περαιτέρω, η ρύθμιση του δεύτερου εδαφίου της παρ. 5 του τροποποιημένου άρθρου 2 του ν. 2971/2001, κατά την οποία με την καταγραφή του παλαιού αιγιαλού ως κοινοχρήστου πράγματος *«δεν θίγονται ήδη κτηθέντα ιδιοκτησιακά δικαιώματα και ισχύουσες συμβάσεις παραχώρησης»*, αν και απαραίτητη για την κατοχύρωση κεκτημένων δικαιωμάτων, με τη διατύπωση αυτή κατέστη και αυτή προβληματική.

Ειδικότερα, στην περίπτωση παλαιού αιγιαλού που εμφανίζει φυσικά χαρακτηριστικά που συνάδουν με την κοινοχρησία του ως δημόσιου περιβαλλοντικού αγαθού, η διατήρηση ιδιωτικών δικαιωμάτων που, υπό το προϋσχόν καθεστώς, είχαν παραχωρηθεί ως επί ιδιωτικού ακινήτου του Δημοσίου, στο μέτρο που υπερβαίνουν τα όρια του άρθρου 970 Α.Κ., καθίσταται αντισυνταγματική.

⁹⁸⁹ Χωρίς όμως να αποτελούν αντικείμενο σύμβασης παραχώρησης ιδιωτικών δικαιωμάτων σε τρίτους, τα οποία διατηρούνται κατ' εξαίρεση σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της παρ. 5 του άρθρου 2 του ν. 2971/2001.

Εξ άλλου, η διατύπωση της ρύθμισης ήγειρε σοβαρές αμφιβολίες ως προς το αληθές περιεχόμενό της σε δύο σημεία. Αφ' ενός ως προς τις «ισχύουσες συμβάσεις παραχώρησης», ερωτάται αν αυτές μετά το πέρας της συμβατικής τους διάρκειας δύναται να ανανεώνονται με σύμφωνη γνώμη των μερών ή αν αυτοδικαίως παύει ο λόγος εξαίρεσης του δεύτερου εδαφίου της παρ. 5 του άρθρου 2 του ν. 2971/2001. Αφ' ετέρου, ερωτάται αν τα «*ήδη κτηθέντα ιδιοκτησιακά δικαιώματα*» αφορούν μόνο τα δικαιώματα κυριότητας που απέκτησαν τρίτοι λόγω μεταβίβασης εκ μέρους του Δημοσίου ή ακόμη και τα δικαιώματα του Δημοσίου που κατοχυρώθηκαν υπό το προϊσχύον καθεστώς ως επί πράγματος ανήκοντος στην ιδιωτική περιουσία του Κράτους και ενδεχομένως έχουν ήδη καταχωριστεί με αυτόν τον τρόπο στις κτηματολογικές εγγραφές. Στη δεύτερη περίπτωση, η κοινοχρησία ή μη του παλαιού αιγιαλού εξαρτάται από τον διοικητικό καθορισμό του πριν ή μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4607/2019. Παρά το γεγονός ότι η διάκριση της νομικής φύσης του παλαιού αιγιαλού όχι δυνάμει των φυσικών χαρακτηριστικών του αλλά με βάση τον χρόνο του διοικητικού καθορισμού του είναι προφανώς τεχνητή και απρόσφορη τόσο για την προστασία της τυχόν περιβαλλοντικής αξίας του όσο και για τη διασφάλιση του δικαιώματος της κοινής χρήσης του, είναι η θέση που υιοθετήθηκε προσφάτως από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας⁹⁹⁰.

Μετά ταύτα, το άρθρο 2 παρ. 5 του πρόσφατου ν. 4295/2024 (ΦΕΚ Α' 33/4.3.2024) ανέτρεψε εκ νέου το καθεστώς του παλαιού αιγιαλού, εντάσσοντάς τον και πάλι στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, με εξαίρεση εκτάσεις που συνορεύουν με «*απάτητες παραλίες*» (αιγιαλοί και παραλίες ιδιαίτερης αισθητικής, γεωμορφολογικής ή οικολογικής αξίας, στους οποίους απαγορεύεται η παραχώρηση απλής χρήσης) που αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα.

⁹⁹⁰ Ολ ΣτΕ 2375/2022: «*από τη νέα ρύθμιση (άρθρο 24 του ν. 4607/2019) καταλαμβάνονται αποκλειστικώς "παλαιοί αιγιαλοί", οι οποίοι προκύπτουν από καθορισμούς ή επανακαθορισμούς της ζώνης του αιγιαλού που επιχειρούνται μετά τη θέση της σε ισχύ*».

Εν κατακλείδι, η ρητή και απόλυτη ένταξη του παλαιού αιγιαλού από τον νομοθέτη είτε στην ιδιωτική είτε στη δημόσια περιουσία του Κράτους αντιμετωπίζει συλλήβδην όλες τις εκτάσεις παλαιού αιγιαλού, παραγνωρίζοντας το κρίσιμο κριτήριο των φυσικών χαρακτηριστικών που κρατούν κατά περίπτωση, άγοντας έτσι είτε στον περιορισμό της προστασίας και κοινής χρήσης δημόσιων περιβαλλοντικών αγαθών είτε στον περιορισμό της δυνατότητας οικονομικής αξιοποίησης εκτάσεων με μορφολογικά χαρακτηριστικά που δεν δικαιολογούν τον κοινόχρηστο και εκτός συναλλαγής χαρακτήρα που τεχνητώς τους αποδίδεται. Συνεκτικότερη θα ήταν η κατοχύρωση από τον νομοθέτη ως αυτοδίκαιου μόνο του δικαιώματος ιδιοκτησίας του Δημοσίου επί του παλαιού αιγιαλού, η ακριβής φύση του οποίου ως επί περιβαλλοντικού και κοινόχρηστου ή ιδιωτικού αγαθού έδει να αξιολογείται κατά περίπτωση με γνώμονα τα εκάστοτε φυσικά χαρακτηριστικά του παλαιού αιγιαλού.

1.2.2. Εξουσίες και υποχρεώσεις των ιδιοκτητών

Η προστασία του παράκτιου χώρου διασφαλίζεται από τη Διοίκηση έναντι των κατόχων εμπραγμάτων δικαιωμάτων με περιορισμούς στη χρήση και εκμετάλλευση των ιδιωτικών δικαιωμάτων ακόμη και πριν τη συντέλεση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, οι οποίο κρίνονται παγίως από τη νομολογία ως νόμιμοι, διότι ο κοινόχρηστος προορισμός των καθορισθεισών παράκτιων ζωνών υφίσταται και προ της συντέλεσης της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης⁹⁹¹. Έτσι, κατασκευές εντός των παράκτιων ζωνών χωρίς προηγούμενη άδεια κατά τις ειδικές διατάξεις του ν. 2971/2001 (και ήδη του ν. 4295/2024) δύνανται, ήδη από τον χρόνο κήρυξης της απαλλοτρίωσης, να χαρακτηρίζονται ως αυθαίρετες και κατεδαφιστέες, με βάση τις σχετικές διατάξεις του παραπάνω ειδικού νομοθετικού πλαισίου, οι οποίες είναι ειδικές σε σχέση με τις γενικές διατάξεις περί αυθαιρέτων κατασκευών και αποσκοπούν στην άμεση και αποτελεσματική προστασία του αιγιαλού και της παραλίας και επιβάλλουν την αποκατάσταση της

⁹⁹¹ ΣτΕ 565/2016, Ε.Α.Δ.Α. 2016, σελ 787, ΣτΕ 2274/2011, Περ. Δικ. 2011, σελ 498, ΣτΕ 3951/2010, 2859/2007, Ε.Α.Δ.Α., 54, σελ. 1020, Δ.ΕφΛαρ. 26/2013.

μορφής τους, ώστε να εξακολουθήσουν να επιτελούν τον κατά τα ανωτέρω προορισμό τους ως κοινόχρηστα πράγματα⁹⁹².

Στην ίδια κατεύθυνση, το άρθρο 7 παρ. 4 του ν. 2971/2001 (ήδη άρθρο 5 παρ. 11 του ν. 4295/2024) προβλέπει ότι από τη δημοσίευση της απόφασης της Διοίκησης για τη δημιουργία ζώνης παραλίας οι κύριοι των κτημάτων που καταλαμβάνονται από αυτή θεωρούνται ότι έλαβαν γνώση περί αυτής και οφείλουν για μια διετία να μην προβούν σε οποιαδήποτε γενικά κατασκευή, βελτίωση, δενδροφύτευση ή άλλη τυχόν προσθήκη στα ακίνητα αυτά, ενώ αύξηση της αξίας τους που οφείλεται σε μία από τις πιο πάνω ενέργειες δεν αποζημιώνεται.

Ως εκ τούτου, οι ιδιοκτήτες ακινήτων του παράκτιου χώρου υποβάλλονται σε σημαντικούς περιορισμούς ως προς το δικαίωμα χρήσης που απορρέει από το εμπράγματο δικαίωμά τους χάριν του διαγνωσθέντος κοινόχρηστου και κοινής ωφέλειας προορισμού των πραγμάτων αυτών, καίτοι, ελλείψει συντέλεσης της απαλλοτρίωσης, τα ακίνητα αυτά δεν έχουν καταστεί κοινόχρηστα δημόσια πράγματα, με αποτέλεσμα το καθεστώς προστασίας των εν λόγω ιδιόκτητων περιβαλλοντικών αγαθών να προσιδιάζει εν πολλοίς σε αυτό των κοινοχρήστων πραγμάτων.

1.3. Υδατικοί Πόροι και Οικοσυστήματα

Το υδάτινο στοιχείο, ανέκαθεν άρρηκτα συνδεδεμένο με τη ζωή και τη δραστηριότητα του ανθρώπου αλλά και με την ανάπτυξη και διατήρηση κάθε μορφής ζωής, τυγχάνει ιδιαίτερης προστασίας τόσο αυτοτελώς ως φυσικός πόρος, που αποτελεί πολύτιμο κοινωνικό, οικολογικό και οικονομικό αγαθό, όσο και ως κεντρικό στοιχείο των οικοσυστημάτων που αναπτύσσονται γύρω του⁹⁹³. Η

⁹⁹² ΣτΕ 2274/2011, Περ.Δικ. 2011, σελ 498, Δ.ΕφΠειρ. 1347/2012.

⁹⁹³ J. Scanlon, A. Cassar, N. Nemes, Water as a Human Right? IUCN, 2004. P. Gleick, The human right to water, Water Policy, 1998, vol. 1, σελ. 487επ. J. Winpenny, Managing Water as an Economic Resource, Taylor and Francis, 2005. J. Briscoe, Water as an economic good, in R. Brouwer – D. Pearce, Cost-Benefit Analysis and Water Resources Management, Edward Elgar, , 2005, σελ. 46 επ.

ανάγκη θέσπισης κανόνων για τη χρήση και τη διαχείριση των υδατικών πόρων, έτσι ώστε να διασφαλίζονται η ζωή και η υγεία του ανθρώπου αλλά και οι δραστηριότητές του, κυρίως οικιακές και αγροτικές, απασχολεί την έννομη τάξη διαχρονικά ήδη από την αρχαιότητα⁹⁹⁴. Στις μέρες μας το νερό θεωρείται φυσικός πόρος, δηλαδή οικολογικό αγαθό και όχι εμπορικό προϊόν, αποτελεί κληρονομιά που πρέπει να προστατεύεται και να τυγχάνει της κατάλληλης μεταχείρισης, ενώ οι κανόνες προστασίας και διαχείρισης των υδατικών πόρων περιέχονται στην Οδηγία 2000/60/EK και στον ν. 3199/2003⁹⁹⁵ που εκδόθηκε σε εναρμόνιση με την παραπάνω Οδηγία. Οι κυριότεροι τύποι υδατικών οικοσυστημάτων είναι τα θαλάσσια και παράκτια οικοσυστήματα (θάλασσα, λιμνοθάλασσα, αιγιαλός) και τα οικοσυστήματα εσωτερικών υδάτων (λίμνες και ρέοντα ύδατα) και οι υγρότοποι⁹⁹⁶, υπαγόμενα το καθένα σε ειδικούς κανόνες προστασίας και διαχείρισης⁹⁹⁷.

Η ποικιλότητα των υδατικών οικοσυστημάτων, η διαφορετική σχέση που το υδάτινο στοιχείο διατηρεί κατά περίπτωση με το έδαφος (π.χ. ύδατα στάσιμα ή ρέοντα, αένης ή παροδικής ροής, επιφανειακά ή υπόγεια) καθώς και οι

⁹⁹⁴ A. N. Angelakis, N. Mamassis, E. Dialynas, and P. Defteraios, *Urban Water Supply, Wastewater, and Stormwater Considerations in Ancient Hellas: Lessons Learned*, Environment and Natural Resources Research, 2014, Vol. 4, no. 3. M. Gérolymatou, *La gestion de l'eau dans les campagnes byzantines (8e-15e siècle)*, Revue des études byzantines, tome 63, 2005, σελ. 195επ., https://www.persee.fr/doc/rebyz_0766-5598_2005_num_63_1_2312.

⁹⁹⁵ ΦΕΚ Α' 280/9.12.2003. Το άρθρο 10 του νόμου ταξινομεί και ιεραρχεί τις χρήσεις των υδάτων και θέτει τις αρχές της βιώσιμης και ισόρροπης ικανοποίησης των αναπτυξιακών αναγκών, της μακροπρόθεσμης προστασίας των υδάτων, της επάρκειας των αποθεμάτων και της διατήρησης της ποιότητάς τους καθώς και της αποτροπής της ρύπανσής τους. *Ιδ.* Ι. Γιαννούλης, *Η οδηγία πλαίσιο για το ύδωρ και η υδρο-διακυβέρνηση στην Ελλάδα, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ)*, 2020, <https://nomosphysis.org.gr/20161/i-odigia-plaisio-gia-to-ydor-kai-i-ydro-diakyvernisi-stin-ellada/>. Α. Σακελλαροπούλου - Ν. Σεκέρογλου, *Η βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ)*, 2006, <https://nomosphysis.org.gr/10601/i-biosimi-diaxeirisi-ton-udatikon-poron-septembrios-2006/>.

⁹⁹⁶ *Ιδ.* Α. Τρικαλίτη, *Υδατικά Οικοσυστήματα: Λιμναία και θαλάσσια*, ΕΥΕΠ ΥΠΕΠΘ, 2011, σελ 5.

⁹⁹⁷ Ν. 3983/2011 (ΦΕΚ Α' 144/2011) για το θαλάσσιο περιβάλλον, ν. 2971/2001 (ΦΕΚ Α' 285/2001) και ν. 5092/2024 (ΦΕΚ Α' 33/2024) για τον παράκτιο και παρόχθιο χώρο, ν. 4258/2014 (ΦΕΚ Α' 94/2014) για τα υδατορέματα. Σύμβαση Ραμσάρ και Οδηγίες 92/43/ΕΟΚ και 2009/147/ΕΚ (Δίκτυο Natura 2000) για τους υγρότοπους.

ιδιότητες των υδάτων (π.χ. ιαματικές) αποτελούν παράγοντες που καθορίζουν με διαφορετικό τρόπο το ιδιοκτησιακό καθεστώς των ίδιων υδάτων καθώς και των υδατικών οικοσυστημάτων τους τόσο ως προς τον δημόσιο ή ιδιωτικό όσο και ως προς τον κοινόχρηστο ή μη χαρακτήρα τους, ο οποίος επιδρά σημαντικά στα δικαιώματα και υποχρεώσεις επί αυτών.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 966 έως 968 Α.Κ. η θάλασσα ανήκει στα κοινά σε όλους πράγματα, επομένως είναι ανεπίδεκτη εμπραγμάτων δικαιωμάτων και τελεί υπό την κυριαρχική εξουσία του κράτους που διασφαλίζει την κοινοχρησία της⁹⁹⁸, ενώ τα ύδατα αέαντης ροής, οι μεγάλες λίμνες, οι αιγιαλοί και οι όχθες των πλεύσιμων ποταμών και των μεγάλων λιμνών αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα που ανήκουν στο Δημόσιο⁹⁹⁹. Ειδικότερα, οι ποταμοί, ακόμη και οι μη πλεύσιμοι, ως ύδατα ελεύθερης και αέαντης ροής, είναι εκτός συναλλαγής κοινόχρηστα πράγματα και ανήκουν στο Δημόσιο¹⁰⁰⁰. Ως προς τις λίμνες, το Βυζαντινορωμαϊκό δίκαιο τις διέκρινε σε δημόσιες, δηλαδή κοινόχρηστες (*lacus publici*), και σε ιδιωτικές (*lacus privati*). Δημόσιες λίμνες θεωρούντο εκείνες στις οποίες εκβάλλουν ελεύθερες και αέναες ροές υδάτων και που, όπως και τα ύδατα αυτά, αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα ως προέκτασή τους¹⁰⁰¹. Υπό το καθεστώς του Αστικού κώδικα διατηρείται η παραπάνω διάκριση και ως μεγάλη λίμνη θεωρείται εκείνη που σχηματίζεται ως προέκταση υδάτων με ελεύθερη και αέναη ροή, σε συνδυασμό και με την περίμετρο, το βάθος της και την ποσότητα του περιεχομένου σ' αυτή νερού¹⁰⁰². Ομοίως, στα κοινόχρηστα πράγματα του άρθρου 967 Α.Κ. εμπίπτουν και οι λιμνοθάλασσες¹⁰⁰³.

⁹⁹⁸ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 35 επ.

⁹⁹⁹ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 336 επ.

¹⁰⁰⁰ ΑΠ 867/2007, ΝοΒ 2007, σελ. 2072.

¹⁰⁰¹ ΑΠ 1870/2007 ΝοΒ 2008, σελ. 331

¹⁰⁰² ΑΠ 1806/2006 ΝοΒ 2007, σελ. 354.

¹⁰⁰³ ΑΠ 1380/2014 ΝοΒ 2015, σελ. 70, ΜΠρΚέρκ. 477/2009, Ιον.Επιθ.Δικ. 2010, σελ. 186, Ολ ΝΣΚ 67/2004.

Ως προς τα ύδατα που κείνται εντός ιδιόκτητων εκτάσεων, η κυριότητά τους εξαρτάται από τα φυσικά χαρακτηριστικά των υδάτων αυτών. Έτσι, οι χείμαρροι, δηλαδή οι ροές των βρόχινων υδάτων και οι κοίτες τους, τα ρυάκια, και οι μικρές λίμνες που δημιουργούνται από βρόχινα ύδατα, λόγω του παροδικού χαρακτήρα τους και της μη αέναης ροής τους δεν αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα και ανήκουν στον κύριο του ακινήτου¹⁰⁰⁴. Οι πηγές, από τις οποίες εξέρχονται τα υπόγεια ύδατα, ανήκουν στον κύριο του ακινήτου ως συστατικό μέρος αυτού, όπως και τα ύδατα που εξέρχονται από την πηγή, εφ' όσον είναι μικρής ποσότητας και απορροφώνται από το έδαφος¹⁰⁰⁵. Αντιθέτως, αν τα ύδατα της πηγής διαμορφώσουν φυσική κοίτη και τρέχουν σε αυτή ελεύθερα και με αέναη ροή, καθίστανται κοινόχρηστα¹⁰⁰⁶. Τα υπόγεια ύδατα, που μάλιστα βρίσκονται σε τέτοιο βάθος ώστε να υπάγονται σε υδροφόρο ορίζοντα, δεν μπορούν να θεωρηθούν προϊόντα του ακινήτου από το οποίο γίνεται άντληση, που παράγονται λόγω της φύσης ή του προορισμού του, δεδομένου άλλωστε ότι μπορούν να αντληθούν από κάθε ακίνητο που βρίσκεται πάνω από τον ίδιο υδροφόρο ορίζοντα, ούτε όμως και συστατικά του ακινήτου κατά την έννοια του άρθρου 954 ΑΚ, εφ' όσον τα αντλούμενα από εκτεταμένο υδροφόρο ορίζοντα υπόγεια νερά δεν περιορίζονται αλλά υπερβαίνουν τα φυσικά όρια του ακινήτου¹⁰⁰⁷. Τα υπόγεια νερά που εντάσσονται σε υδροφόρο ορίζοντα αποτελούν οπωσδήποτε πράγμα εκτός συναλλαγής, εντασσόμενα μάλλον στην κατηγορία των κοινών σε όλους, άλλως σε αυτή των κοινοχρήστων πραγμάτων¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰⁴ ΑΠ 1731/2006, ΝοΒ 2007, σελ. 353, ΑΠ 522/1973, ΝοΒ 1973, σελ. 1423, ΑΠ 646/1969 ΝοΒ 1969, σελ. 531, Άρθρο 1074 Α.Κ.

¹⁰⁰⁵ ΑΠ 646/1969, ΝοΒ 1969, σελ. 531

¹⁰⁰⁶ ΑΠ 768/1980, ΝοΒ 1980, σελ. 44.

¹⁰⁰⁷ ΑΠ 48/1999, Ε.Ε.Ν. 2000, σελ. 356.

¹⁰⁰⁸ ΑΠ 866/2018. Σύμφωνα με τη μείζονα σκέψη του δικαστηρίου το δικαίωμα χρήσης του υδροφόρου ορίζοντα δεν μπορεί να οδηγήσει σε κτήση οποιουδήποτε εμπραγμάτου δικαιώματος επί αυτού ως ασκούμενο επί πράγματος εκτός συναλλαγής. *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 39-40. Τα ελκόμενα ύδατα, δηλαδή αυτά που τίθενται μέσα σε αυλάκι, οχετό ή σωλήνα που κατασκευάζεται τεχνητώς γι' αυτό το λόγο και διοχετεύονται για ορισμένη χρήση, είναι δεκτικά ιδιωτικού δικαιώματος κυριότητας και ανήκουν στον φορέα του δικαιώματος διοχέτευσης: ΕφΑθ. 1324/1995, ΝοΒ 1996, σελ. 223. Το παραπάνω δικαίωμα αφορά το περιορισμένο εξουσιαζόμενο μέρος της ελκόμενης ποσότητας ύδατος και δεν επηρεάζει τη φύση

Ενδεικτική της δυσχέρειας αλλά και της σημασίας του καθορισμού του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των υδατικών πόρων είναι η περίπτωση των ιαματικών πηγών και φυσικών πόρων. Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3498/2006¹⁰⁰⁹ ως ιαματική πηγή ορίζεται η φυσική ανάβλυση ή η τεχνητή άντληση ιαματικού φυσικού πόρου, ενώ ως ιαματικοί φυσικοί πόροι ορίζονται φυσικά νερά (ψυχρά ή θερμά), ατμοί, φυσικά αέρια ή πηλοί ή ηφαιστειακοί λίθοι που έχουν νομίμως αναγνωρισμένες ιαματικές ιδιότητες (άρθρο 1). Οι ιαματικοί φυσικοί πόροι διατίθενται κατά προτεραιότητα για τις ανάγκες μονάδων ιαματικής θεραπείας και ακολούθως για τις ανάγκες κέντρων ιαματικού τουρισμού-θερμαλισμού και κέντρων θαλασσοθεραπείας ή αναζωογόνησης και, σε περίπτωση που καλύπτονται πλήρως οι παραπάνω ανάγκες, για άλλες χρήσεις (άρθρο 3). Οι αναγνωρισμένοι ιαματικοί φυσικοί πόροι, ανήκουν κατά κυριότητα, χρήση και εκμετάλλευση στον Ε.Ο.Τ., ανεξαρτήτως της κυριότητας του εδάφους, ενώ σε περίπτωση λύσης ή κατάργησης του δημόσιου χαρακτήρα του Ε.Ο.Τ., η κυριότητά τους περιέρχεται στο Δημόσιο (άρθρο 6). Περαιτέρω, επιτρέπεται η αναγκαστική απαλλοτρίωση υπέρ του Ε.Ο.Τ. ακινήτων εντός των οποίων αναβλύζουν αναγνωρισμένες ιαματικές πηγές ή αντλούνται ιαματικοί φυσικοί πόροι καθώς και των αναγκαίων για την προστασία και αξιοποίησή τους εκτάσεων, η οποία κηρύσσεται για λόγους δημόσιας ωφέλειας σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2882/2001 (άρθρο 8).

Το Συμβούλιο της Επικρατείας κρίνει ότι τα ιαματικά ύδατα δεν καθίστανται ανεπίδεκτα ιδιωτικής κτήσης, ούτε προσδίδεται σε αυτά από το Σύνταγμα ο χαρακτήρας των κοινοχρήστων πραγμάτων, αλλά αποτελούν στοιχεία της ιδιωτικής περιουσίας του Ε.Ο.Τ. τα οποία νομίμως μεταβιβάζονται κατά κυριότητα στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ., η περαιτέρω αξιοποίησή τους τελούσα υπό τους όρους και περιορισμούς που προβλέπονται από την ειδική νομοθεσία για την

του υδροφόρου ορίζοντα ως κοινού σε όλους πράγματος προορισμένου στην κοινή χρήση. *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 36.

¹⁰⁰⁹ΦΕΚ Α' 230/2006.

προστασία των ιαματικών πηγών και τη χρήση των ιαματικών φυσικών πόρων¹⁰¹⁰. Ειδικότερα κρίνεται ότι η διάταξη του άρθρου 967 Α.Κ. δεν καταλαμβάνει τα ύδατα των αναγνωρισμένων ιαματικών πηγών, για το νομικό καθεστώς των οποίων προνοούν ειδικοί νομοθετικοί κανόνες, οι οποίοι τα αντιμετωπίζουν ως προσοδοφόρα πράγματα των οποίων η διαχείριση αποσκοπεί πρωτίστως στην κάλυψη των αναγκών ανάπτυξης του ιαματικού τουρισμού και διενεργείται έναντι ανταλλάγματος που αποτελεί έσοδο του Ελληνικού Δημοσίου¹⁰¹¹ καθώς και ότι, εν πάση περιπτώσει, τα ιαματικά ύδατα, εφ' όσον δεσμεύονται από θεραπευτήριο, δεν συνιστούν κοινόχρηστα ύδατα ελεύθερης και αέναης ροής του άρθρου 967 Α.Κ.¹⁰¹².

Η «αμήχανη» μείζονα σκέψη του Συμβουλίου της Επικρατείας καταδεικνύει την ανάγκη της μέγιστης δυνατής αξιοποίησης των – ομολογουμένως – σημαντικής τουριστικής σημασίας ιαματικών φυσικών πόρων και πηγών με σκοπό την ενίσχυση του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.¹⁰¹³. Η σκέψη κατά την οποία η εφαρμογή της ειδικής νομοθεσίας για τα ιαματικά ύδατα εκτοπίζει το άρθρο 967 Α.Κ. προσκρούει στο γεγονός ότι τα δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά είναι εκ φύσεως κοινόχρηστα πράγματα του άρθρου 967 Α.Κ., ιδιότητα που προστατεύεται από τα άρθρα 24 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 4 και 2 παρ. 1 του Συντάγματος και επομένως δεν δύναται να αναιρείται νομοθετικώς¹⁰¹⁴. Εξ άλλου, ακόμη και οι ειδικοί νομοθετικοί κανόνες που διέπουν τα ιαματικά ύδατα διαψεύδουν εκ των ενόντων τον δήθεν πρώτιστο προορισμό αυτών ως προσοδοφόρων τουριστικώς αξιοποιήσιμων πραγμάτων, αφού το άρθρο 3 του ν. 3498/2006 ρητώς ορίζει ως «κατά προτεραιότητα» προορισμό των ιαματικών φυσικών πόρων την ιαματική θεραπεία, και ως επόμενο προορισμό τις ανάγκες του ιαματικού τουρισμού. Ομοίως, ο χαρακτήρας των ιαματικών υδάτων ως

¹⁰¹⁰ ΣτΕ 878/2016, ΝοΒ 2016, σελ. 1002.

¹⁰¹¹ ΣτΕ 2389/2016, Ε.Δ.Α.Δ. 2017, σελ. 228.

¹⁰¹² ΣτΕ 877/2016, Ε.Δ.Α.Δ. 2016, σελ. 1055.

¹⁰¹³ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 87.

¹⁰¹⁴ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 98 και 171.

ελεύθερης και αέναης ροής, πέραν του γεγονότος ότι δεν είναι απαραίτητος για την υπαγωγή τους στην κατηγορία των κοινοχρήστων πραγμάτων, αποτελεί φυσική ιδιότητα που δεν μπορεί να αλλοιωθεί από την επιγενόμενη τεχνητή παρέμβαση του ανθρώπου που δεσμεύει ποσότητες των υδάτων αυτών προς χρήση σύμφωνα με τον προορισμό τους.

Στην πραγματικότητα τα ιαματικά ύδατα αποτελούν δημόσιο αγαθό ως εκ της ελεύθερης και αέναης ροής τους, ως περιβαλλοντικό αγαθό και ως φυσικό ιαματικό αγαθό συνυφασμένο με τη δημόσια υγεία. Ο δημόσιος χαρακτήρας των ιαματικών φυσικών πόρων συνάγεται εξ άλλου αναντιλέκτως τόσο από το άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 3498/2006, που αναγνωρίζει την κυριότητα του Ε.Ο.Τ. επί των ιαματικών φυσικών πόρων, διαχωρίζοντάς την από την ιδιωτική κυριότητα του εδάφους, κατ' εφαρμογή του άρθρου 18 παρ. 1 του Συντάγματος¹⁰¹⁵, όσο και από το άρθρο 6 παρ. 4 του ίδιου νόμου που εξασφαλίζει τη δημόσια κυριότητα των ιαματικών φυσικών πόρων προβλέποντας ότι σε περίπτωση λύσης ή κατάργησης του δημόσιου χαρακτήρα του Ε.Ο.Τ. η κυριότητά τους περιέρχεται στο Δημόσιο.

Σε κάθε περίπτωση, γενομένου δεκτού ότι το κατά τα ανωτέρω ειδικό ιδιοκτησιακό καθεστώς των ιαματικών φυσικών πόρων και το δικαίωμα αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ακινήτων υπέρ του Ε.Ο.Τ. για λόγους δημόσιας ωφέλειας, που προβλέπονται αντιστοίχως στα άρθρα 6 και 8 του ν. 3498/2006 κατά παρέκκλιση του άρθρου 17 παρ. 1 του Συντάγματος για την προστασία της ιδιοκτησίας αφορούν όχι δημόσιο κοινόχρηστο αγαθό αλλά ιδιωτικό πράγμα που εξυπηρετεί ταμειευτικό σκοπό και το οποίο δύναται ελευθέρως να μεταβιβάζεται, διαμορφώνεται μία νομική κατάσταση η οποία, κατά τη γνώμη μας, διαστρέφει το αληθές περιεχόμενο των διατάξεων των άρθρων 18 παρ. 1 και 24 παρ. 1 του Συντάγματος¹⁰¹⁶ και καθίσταται ασυμβίβαστη με την ίδια την έννοια του κράτους δικαίου¹⁰¹⁷.

¹⁰¹⁵ *Ιδ.* κατωτέρω, σελ. 373.

¹⁰¹⁶ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 86-87.

¹⁰¹⁷ Δεν νοείται σύμφωνα με το άρθρο 17 του Συντάγματος ο κύριος ιδιωτικού ακινήτου να στερείται εκ του νόμου, και δη άνευ αποζημιώσεως, της κυριότητας επί των κατ' άρθρο 954 Α.Κ. συστατικών μερών

1.4. Γεώτοποι

Η έννοια των γεωτόπων εισήχθη στην εθνική έννομη τάξη με το άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 3937/2011¹⁰¹⁸, σύμφωνα με το οποίο οι γεώτοποι ορίζονται ως «οι γεωλογικές – γεωμορφολογικές δομές που συνιστούν φυσικούς σχηματισμούς και αντιπροσωπεύουν σημαντικές στιγμές της γεωλογικής ιστορίας της γης, είναι σημαντικοί μάρτυρες της μακράς εξέλιξής της ή δείχνουν σύγχρονες φυσικές, γεωλογικές διεργασίες που συνεχίζουν να εξελίσσονται στην επιφάνεια της Γης».

Κατ' αυτή την έννοια, οι γεώτοποι καταλαμβάνουν κάθε δομή που παρουσιάζει ιδιαίτερο γεωλογικό ενδιαφέρον και δη θέσεις στρωματογραφικού, παλαιοπεριβαλλοντικού, πετρολογικού, τεκτονικού ενδιαφέροντος, απολιθώματα, μεταλλεία, ορυχεία, λατομεία, γεωμορφολογικές δομές και τοπία όπως σπήλαια, φαράγγια, γεωμορφές αιολικής, θαλάσσιας ή ποτάμιας διάβρωσης, πηγές, ιαματικά λουτρά, λίμνες, λιμνοθάλασσες, ποτάμια δέλτα και γεωπολιτιστικές θέσεις¹⁰¹⁹. Η γεωλογική σημασία της Ελλάδας είναι ιδιαίτερα σημαντική, διότι διαθέτει εκτεταμένες περιοχές σημαντικών γεωτόπων, οι οποίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, παλαιοντολογικά κατάλοιπα, σπάνιες γεωμορφολογικές δομές και χιλιάδες σπήλαια¹⁰²⁰.

Εξ άλλου, η σημασία των γεωτόπων είναι πολύπλευρη, συναρτώμενη αφ' ενός με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος (οικότοποι, χερσαία και

του ακινήτου του (πηγές και εξ αυτών ύδατα) υπέρ του Ε.Ο.Τ. άλλως του Δημοσίου ή ακόμη και της κυριότητας του ίδιου του ακινήτου του, κατόπιν αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, με σκοπό αυτά να περιέλθουν στην ιδιωτική περιουσία του Ε.Ο.Τ. ή του Δημοσίου και εν συνεχεία να μεταβιβαστούν ως ιδιωτικά πράγματα σε άλλον ιδιώτη.

¹⁰¹⁸ ΦΕΚ Α' 60/2011.

¹⁰¹⁹ *Ιδ.* ΣυνΠολ Ενημερωτικό σημείωμα για την προστασία των Γεωτόπων: Εμπειρία, θέσεις και προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, 07.02.2017, σελ. 1, <https://old.synigoros.gr/resources/20170207-enimerotiko.pdf>

¹⁰²⁰ *Ιδ.* ΣυνΠολ Ετήσια Έκθεση 2019, σελ. 116. <https://old.synigoros.gr/resources/docs/ee2019-p04-49-119-vasika-themata.pdf>. Η. Βαλιάκος, Γεωγραφία, Αξιολόγηση και Διαχείριση Γεωτόπων της Ελλάδας, 2018, σελ. 63 επ.

υδάτινα οικοσυστήματα και επί μέρους περιβαλλοντικά αγαθά) του πολιτιστικού περιβάλλοντος (δομές λαογραφικής - ιστορικής και ενίοτε αρχαιολογικής αξίας) και του τοπίου, αφ' ετέρου με την επιστημονική έρευνα (γεωλογία, γεωιστορία) και, εν τέλει, με την ανάδειξή τους ως αναπτυξιακών πόλων μέσω της ψυχαγωγίας και του τουρισμού¹⁰²¹.

Παρά ταύτα, απουσιάζει από την εθνική έννομη τάξη ένα ενιαίο, συστηματικό και συνεκτικό καθεστώς προστασίας των γεωτόπων, οι οποίοι καταγράφονται ρητώς ως προστατευτέο αγαθό μόνο στις διατάξεις του άρθρου 19 του ν. 1650/1986 για τα προστατευόμενα τοπία και τους προστατευόμενους φυσικούς σχηματισμούς¹⁰²², ενώ κατά τα λοιπά προστατεύονται παρεμπιπτόντως από τις διατάξεις προστασίας της κατηγορίας περιβαλλοντικών αγαθών στην οποία εντάσσεται ο εκάστοτε γεώτοπος, όπως οι διατάξεις της περιβαλλοντικής, της δασικής και της αρχαιολογικής νομοθεσίας¹⁰²³. Αντίστοιχη αποσπασματική

¹⁰²¹ *Ιδ.* ΣυνΠολ 2017, όπ. π., σελ. 2.

¹⁰²² Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 21 παρ. 3 του ν. 1650/1986 όπως ίσχυε πριν την αντικατάστασή της με τον ν. 4685/2020, για τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως προστατευόμενου τοπίου ή ως προστατευόμενου φυσικού σχηματισμού εκδιδόταν απόφαση του Γενικού Γραμματέα (Συντονιστή) Αποκεντρωμένης Διοίκησης με βάση ειδική έκθεση που τεκμηριώνει για την οικολογική ή άλλη φυσική αξία του προστατευτέου αντικείμενου και γνώμη του Περιφερειάρχη. Τούτου έπεται ότι η ενεργοποίηση της προστασίας του ν. 1650/1986 για τους γεωτόπους προϋπέθετε την έκδοση διοικητικής πράξης, και δη κατόπιν αξιολόγησης της «αξίας» του γεωτόπου, χωρίς όμως να έχουν θεσμοθετηθεί τυποποιημένα κριτήρια ή κατευθυντήριες οδηγίες για την εν λόγω αξιολόγηση: ΣυνΠολ 2017, όπ. π., σελ. 5. Οι νέες ρυθμίσεις του άρθρου 21 του ν. 1650/1986, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 47 του ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α' 92/2020) και τροποποιήθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 178 του ν. 5037/2023 (ΦΕΚ Α' 78/2023), αναφέρονται στις περιοχές προστασίας της βιοποικιλότητας (άρθρο 19 παρ. 1) και στα Εθνικά Πάρκα (άρθρο 19 παρ. 2α), οι οποίες, σε συνέχεια ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης, χαρακτηρίζονται με προεδρικό διάταγμα κατόπιν πρότασης του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας και μετά από γνώμη της Επιτροπής Φύση 2000 και υπάγονται σε σχέδιο διαχείρισης που εγκρίνεται με υπουργική απόφαση. Οι νέες ρυθμίσεις όχι μόνο δεν περιέχουν τυποποιημένα κριτήρια ή κατευθυντήριες οδηγίες για την αξιολόγηση των γεωτόπων, όπως η προϊσχύουσα ρύθμιση, αλλά, κατ' αρχήν, δεν τυγχάνουν καν εφαρμογής στην κατηγορία των προστατευόμενων τοπίων και φυσικών σχηματισμών (άρθρο 19 παρ. 2γ), στην οποία εμπίπτουν οι γεώτοποι, πλην εάν ο γεώτοπος χαρακτηριστεί αυτοτελώς ή ενταχθεί σε χαρακτηρισμένη περιοχή προστασίας της βιοποικιλότητας ή σε Εθνικό Πάρκο.

¹⁰²³ *Ιδ.* Η. Βαλιάκος, όπ. π., σελ. 135 επ.

προσέγγιση ισχύει για την ανάδειξη και την οικονομική αξιοποίηση των γεωτόπων¹⁰²⁴.

Ιδιαίτερη σημασία για την προστασία, την ανάδειξη και την αξιοποίηση των γεωτόπων έχει ο καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους, εν όψει του γεγονότος ότι ως γεώτοποι χαρακτηρίζονται δομές υψηλής γεωλογικής – γεωμορφολογικής αξίας που όμως μπορούν να έχουν ποικίλα χαρακτηριστικά και να εντοπίζονται σε πολύ διαφορετικές περιοχές και οικοσυστήματα, που καθιστούν ανέφικτο τον καθορισμό ενός ενιαίου ιδιοκτησιακού καθεστώτος.

Το άρθρο 18 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι *«ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπόγειων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου»*, παρέχοντας τη δυνατότητα στον νομοθέτη να ρυθμίσει ειδικώς το ιδιοκτησιακό καθεστώς τα εν θέματι πραγμάτων κατά παρέκκλιση των προστατευτικών του δικαιώματος της ιδιοκτησίας κανόνων του άρθρου 17 του Συντάγματος¹⁰²⁵.

¹⁰²⁴ Π.χ. οι διατάξεις του ν.δ. 210/1973 (ΦΕΚ Α' 277/1973) περί Μεταλλευτικού Κώδικος, οι οποίες καθορίζουν τους κανόνες εκμετάλλευσης του ορυκτού πλούτου, η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 7 του ν. 4582/2018 (ΦΕΚ Α' 208/2018) για τον γεωτουρισμό, η οποία προβλέπει μία μορφή τουρισμού υπαίθρου, η οποία βασίζεται στην απόλαυση της γεωποικιλότητας και της γεωκληρονομιάς και έγκειται σε ήπιες δραστηριότητες περιήγησης και απόλαυσης του τοπίου και σε δραστηριότητες επιστημονικού και εκπαιδευτικού χαρακτήρα και η διάταξη της παρ. Α2 του άρθρου 11 του ν. 3986/2011 (ΦΕΚ Α' 152/2011), σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται η αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων που εμπίπτουν στο σύνολό τους σε οικοτόπους προτεραιότητας, σε περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης και προστασίας της φύσης που καθορίζονται, μεταξύ άλλων, στις περιοχές του άρθρου 19 παρ. 2 του ν. 1650/1986, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι γεώτοποι.

3. Η αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων, στα οποία περιλαμβάνονται χώροι που προστατεύονται από την κείμενη περιβαλλοντική και αρχαιολογική νομοθεσία, όπως αρχαιολογικοί χώροι, μνημεία και οι ζώνες προστασίας αυτών, καθώς και ιστορικοί τόποι, φυσικά πάρκα και περιοχές οικοανάπτυξης, πραγματοποιείται σύμφωνα με τους ειδικότερους όρους και περιορισμούς που θέτουν οι νόμοι 998/1979 (Α' 289), 1650/1986 (Α' 160) και 4858/2021 (Α' 220) .

¹⁰²⁵ Ολ ΣτΕ 178/1968, ΝοΒ 1968, σελ. 1002, ΣτΕ 1605/2017, 363/1998, 966/1995, 1564/1990.

Ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις, κατά την πρόβλεψη του άρθρου 18 παρ. 1 του Συντάγματος, θεσπίστηκαν για την ιδιοκτησία και διάθεση των μεταλλείων και ορυχείων¹⁰²⁶, των ιαματικών πηγών και φυσικών πόρων¹⁰²⁷ και των υπογείων υδάτων¹⁰²⁸, ενώ για τους αρχαιολογικούς χώρους και τα σπήλαια εφαρμόζεται ο ν. 3028/2002 για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς.

Ειδικότερα για τα σπήλαια, το άρθρο 2 παρ. β. περ. αα. του ν. 3028/2002 ορίζει ότι «στα αρχαία μνημεία συμπεριλαμβάνονται σπήλαια και παλαιοντολογικά κατάλοιπα για τα οποία υπάρχουν ενδείξεις ότι συνδέονται με την ανθρώπινη ύπαρξη», επομένως, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 του ίδιου νόμου, αυτά ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο και είναι πράγματα εκτός συναλλαγής¹⁰²⁹. Εντούτοις η παραπάνω νομοθετική ρύθμιση προβλέπεται από τον ν. 3028/2002, ο οποίος εξεδόθη κατ' επιταγή του άρθρου 24 του Συντάγματος και δεν αφορά το σύνολο των σπηλαίων, περί των οποίων το άρθρο 18 παρ. 1 του Συντάγματος, αλλά μόνο όσα εξ αυτών συνδέονται με την ανθρώπινη ύπαρξη, με αποτέλεσμα η προστασία των σπηλαίων να υλοποιείται μέσω της αρχαιολογικής νομοθεσίας, με κριτήριο τη σύνδεση των ευρημάτων με την ιστορία του ανθρώπου, γεγονός που καθιστά δυσχερή την ολοκληρωμένη προστασία τους¹⁰³⁰. Εξ άλλου, σπηλιές που

¹⁰²⁶ Σύμφωνα με τα άρθρα 3, 6, 65 και 143 του Μεταλλευτικού Κώδικα, με εξαίρεση τα λατομικά ορυκτά, τα οποία ανήκουν στον κύριο του εδάφους, το δικαίωμα της κυριότητας επί του εδάφους διαχωρίζεται από το δικαίωμα επί του μεταλλείου, το οποίο δύναται το Δημόσιο να παραχωρήσει σε ιδιώτη συστήνοντας υπέρ αυτού δια προεδρικού διατάγματος αυτοτελές εμπράγματο δικαίωμα μεταλλειοκτησίας, ενώ το δικαίωμα έρευνας και εκμετάλλευσης ορισμένων μεταλλευτικών ορυκτών, κυρίως υδρογονανθράκων και στερών καυσίμων, ανήκει στο Δημόσιο.

¹⁰²⁷ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 367 επ.

¹⁰²⁸ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 366.

¹⁰²⁹ Ολ ΣτΕ 88/2011, Ε.Α.Δ.Α. 2011, σελ. 336.

¹⁰³⁰ Α. Παπαθανάσογλου - Ι. Σαγιάς, Θεσμικό πλαίσιο προστασίας Γεωτόπων, Περ.Δικ. 2017, σελ. 632-633. Η διάκριση των σπηλαίων με κριτήριο τον εντοπισμό ή μη ενδείξεων ανθρώπινης ύπαρξης είναι ανεπαρκής έναντι και της Υ.Α. 34593/1108/23.6-8.7.1983 του Υπουργού Πολιτισμού (ΦΕΚ Β' 398/1983), που εξεδόθη υπό το φως της Συμβάσεως των Παρισίων για την προστασία της Παγκόσμιας Πολιτιστικής και Φυσικής Κληρονομιάς (ν. 1126/1981 - ΦΕΚ Α' 32/1981), και της Συμβάσεως του Λονδίνου για την Προστασία της Αρχαιολογικής Κληρονομιάς (ν. 1127/1981, ΦΕΚ Α' 32/1981), σύμφωνα με την οποία τα σπήλαια (στο σύνολό τους) αποτελούν Μνημεία και θεωρούνται αναπόσπαστο τμήμα τόσο της

διαμορφώνονται κάτω από την επιφάνεια του εδάφους ιδιωτικού ακινήτου ανήκουν κατ' αρχήν στον κύριο του ακινήτου ως υπόγειος χώρος αυτού, κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 1001 Α.Κ.¹⁰³¹. Εν όψει των ανωτέρω, η θέσπιση ειδικού νομοθετικού πλαισίου για την ιδιοκτησία και τη διάθεση των σπηλαίων κατ' επιταγή του άρθρου 18 παρ. 1 του Συντάγματος κρίνεται ως αναγκαία αφ' ενός για τον προσδιορισμό των κριτηρίων διαχωρισμού μεταξύ των φυσικών κοιλοτήτων του υπεδάφους που είναι δεκτικές ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων και των σπηλαίων με μνημειακή γεωμορφολογική αξία που ανήκουν στο Δημόσιο ως πράγματα εκτός συναλλαγής, αφ' ετέρου για την πλήρη και αυτοτελή προστασία και ανάδειξη της γεωμορφολογικής αξίας των σπηλαίων, ανεξαρτήτως της τυχόν ειδικής αρχαιολογικής προστασίας τους, στην περίπτωση σύνδεσής τους με την ανθρώπινη ύπαρξη¹⁰³².

Πέραν των περιπτώσεων γεωτόπων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 18 παρ. 1 του Συντάγματος και των κατ' επιταγή αυτού ειδικών νομοθετικών ρυθμίσεων, το ιδιοκτησιακό καθεστώς των γεωτόπων είναι αυτό που διέπει την εκάστοτε έκταση στην οποία εντάσσονται. Πολλές κατηγορίες γεωτόπων (φαράγγια, σπήλαια, απολιθωμένα δάση, δέντρα, πηγές, καταρράκτες βραχώδεις και λοιποί γεωμορφολογικοί σχηματισμοί) εντοπίζονται σε εκτάσεις που διέπονται από τη δασική νομοθεσία και υπάγονται στις διατάξεις που ρυθμίζουν το ιδιοκτησιακό καθεστώς των εκτάσεων αυτών. Σχηματισμοί που εντοπίζονται σε παράκτιες και παρόχθιες περιοχές (σχηματισμοί λόγω της διάβρωσης που προκαλείται από την αλληλεπίδραση μεταξύ του χερσαίου και του υδάτινου στοιχείου) υπάγονται στις ειδικές ρυθμίσεις για την ιδιοκτησία των

αρχαιολογικής κληρονομιάς όσο και της Πολιτιστικής μας κληρονομιάς ως έργα του ανθρώπου ή της φύσης με παγκόσμια αξία από άποψη ιστορική, αισθητική, εθνολογική, ανθρωπολογική ή παλαιοανθρωπολογική, πβ. Ολ ΣτΕ 88/2011, σκ. 6, Ε.Δ.Δ.Δ. 2011, σελ. 336.

¹⁰³¹ ΑΠ 247/1994, Ε.Ε.Ν. 1995, σελ. 211.

¹⁰³² Ιδ. ΣυνΠολ Πόρισμα 229796/38516/2019, σελ. 6, https://old.synigoros.gr/?i=quality-of-life.el.mnhmeia_epemvaseis.609894, όπου αναφέρεται ότι με τις διατάξεις του ν. 3937/2011 υπογραμμίζεται η αυταξία ενός σχηματισμού, η εγγενής γεωλογική και γεωμορφολογική αξία του, ανεξαρτήτως εάν συμβάλλει στη διατήρηση των φυσικών διεργασιών και στην προστασία φυσικών πόρων ή εάν έχει επιστημονική αξία.

ζωνών αυτών. Σχηματισμοί που βρίσκονται σε κοινόχρηστες ή κοινές τοις πάσι σύμφωνα με τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα εκτάσεις (κοραλλιογενείς σχηματισμοί, ύφαλοι, θαλάσσιοι βράχοι και σπηλιές, ποτάμια δέλτα, λίμνες, λιμνοθάλασσες) υπάγονται στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των εκτάσεων αυτών σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα. Σχηματισμοί που χαρακτηρίζονται ως αρχαία ή νεότερα ακίνητα μνημεία κατά τις διατάξεις του ν. 3028/2002 υπάγονται στο οικείο ιδιοκτησιακό καθεστώς.

Η απουσία ειδικών οριζόντιων ρυθμίσεων για την ιδιοκτησία των γεωτόπων εντάσσεται στη γενικότερη απουσία οριζόντιου θεσμικού πλαισίου για τους γεωτόπους, που, σε συνδυασμό με την έλλειψη ολοκληρωμένης κατανόησης του προστατευτέου αντικειμένου των γεωτόπων αλλά και ενεργού ενδιαφέροντος στην κατεύθυνση αυτή από τη Διοίκηση, εμποδίζει την αποτελεσματική προστασία και ανάδειξη των γεωτόπων στη χώρα μας¹⁰³³.

Ειδικότερα το ιδιοκτησιακό καθεστώς των γεωτόπων συνδέεται άμεσα με τις δυνατότητες ανάδειξης και αξιοποίησής τους. Έρευνες πεδίου καταδεικνύουν ότι οι δήμαρχοι στη διοικητική αρμοδιότητα των οποίων υπάγονται περιοχές που περιλαμβάνουν γεωτόπους αποδίδουν την απουσία ενδιαφέροντος για την αξιοποίηση των γεωτόπων αυτών στην έλλειψη πόρων και υποδομών και στο ιδιοκτησιακό καθεστώς τους¹⁰³⁴. Περαιτέρω, από την ιδιοκτησία ενός γεωτόπου εξαρτώνται τα τυχόν παραχωρούμενα από τον κύριο δικαιώματα διαχείρισης και κάρπωσής του, επομένως κάθε ασάφεια ως προς τα παραπάνω δικαιώματα δυσχεραίνει τη δυνατότητα διαλόγου μεταξύ της οικείας δημοτικής αρχής και των φορέων των δικαιωμάτων αυτών, προκειμένου να προαχθεί η ανάδειξη του γεωτόπου σε αναπτυξιακό πόλο για την περιοχή στην οποία βρίσκεται ο γεώτοπος¹⁰³⁵. Τέλος, για τους γεωτόπους που βρίσκονται σε ιδιόκτητες εκτάσεις (π.χ. ιδιωτικά δάση, λατομικές εκτάσεις), το δικαίωμα κυριότητας αποκλείει κατ'

¹⁰³³ ΣυνΠολ 2017, όπ. π., σελ. 7.

¹⁰³⁴ Ε. Δαμιανός, Οι ελληνικοί φυσικοί και ανθρωπογενείς γεώτοποι και η συμβολή τους στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας, 2013, σελ. 215 και 231.

¹⁰³⁵ Ε. Δαμιανός, όπ. π., σελ. 230 και 233.

αρχήν την ελεύθερη προσβασιμότητα του γεωτόπου για το κοινό, χωρίς την προηγούμενη συναίνεση του ιδιοκτήτη.

Κατά συνέπεια, η αποτελεσματική προστασία, η ανάδειξη και η εξασφάλιση της προσβασιμότητας των γεωτόπων προϋποθέτει τη θεσμική καταγραφή και κατηγοριοποίησή τους και την υπαγωγή τους σε ειδικό νομοθετικό πλαίσιο οριζόντιας εφαρμογής¹⁰³⁶. Ειδικότερα ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς των γεωτόπων, εξ αυτού του νομοθετικού ορισμού τους ως φυσικών σχηματισμών που αντιπροσωπεύουν σημαντικές στιγμές της γεωλογικής ιστορίας της γης, μαρτυρούν τη μακρά εξέλιξή της ή δείχνουν εξελισσόμενες σύγχρονες φυσικές γεωλογικές διεργασίες. Επομένως οι γεώτοποι φαίνεται να εμπίπτουν αυτοθρόως στην κατηγορία των εκτός συναλλαγής πραγμάτων κατά την έννοια του άρθρου 967 Α.Κ., είτε ως φυσικά κοινόχρηστα αγαθά είτε ως ιδιόχρηστα πράγματα, στην περίπτωση που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ερευνητικό ενδιαφέρον¹⁰³⁷. Η υπαγωγή των γεωτόπων στις κατηγορίες αυτές γίνεται σήμερα παρεμπιπτόντως, όταν αυτοί, ως είρηται, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής ειδικών κανόνων έτερων προστατευτέων αγαθών (δασική νομοθεσία, αρχαιολογική νομοθεσία, νομοθεσία για τις παράκτιες ζώνες κλπ), όχι όμως αυτοτελώς σε συνάρτηση με την εγγενή γεωλογική και γεωμορφολογική αξία τους.

Η παραπάνω αυτοτελής ρύθμιση είναι απαραίτητη στις περιπτώσεις γεωτόπων που βρίσκονται σε ιδιωτικές εκτάσεις οι οποίες δεν διασφαλίζουν τον κοινόχρηστο χαρακτήρα τους ή ακόμη και σε δημόσιες εκτάσεις των οποίων ο κοινόχρηστος χαρακτήρας δεν διασφαλίζει τον τυχόν ιδιόχρηστο προορισμό τους για την επιστημονική έρευνα. Εντούτοις, η ποικιλομορφία και η διάχυση των γεωτόπων σε κάθε μορφής φυσικά οικοσυστήματα καθιστά κατ' αρχήν αδύνατο τον καθορισμό ενός ενιαίου και οριζόντιου ιδιοκτησιακού καθεστώτος για όλους τους γεωτόπους, επομένως είναι απαραίτητη η ολοκληρωμένη καταγραφή των

¹⁰³⁶ ΣυνΠολ 2017, όπ. π., σελ. 7.

¹⁰³⁷ Για τα κοινόχρηστα και τα ιδιόχρηστα πράγματα *ιδ. ανωτέρω*, σελ. 55 επ.

γεωτόπων¹⁰³⁸, η θεσμική αναγνώρισή τους και η θέσπιση ειδικών κατά περίπτωση ρυθμίσεων για την ιδιοκτησία και τη διαχείρισή τους, κατά τρόπο ώστε να επιτευχθεί η βέλτιστη δυνατή προστασία, ανάδειξη και αξιοποίησή τους.

¹⁰³⁸ Το ΙΓΜΕ ανέλαβε, στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2007-2013, το έργο «Γεωλογική πολυθεματική χαρτογράφηση σε στρατηγικές και επιχειρησιακές κλίμακες για επιλογές αναπτυξιακών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών στόχων (ΓΕΩΧΑΡΤ)», το οποίο έχει ως αντικείμενο τη γεωλογική χαρτογράφηση της χώρας σε εναρμόνιση με την Οδηγία 2007/2/ΕΚ (INSPIRE) και τη συστηματική καταγραφή των γεωτόπων της χώρας και την ένταξή τους στο παγκόσμιο δίκτυο γεωπάρκων της UNESCO. Περαιτέρω, Ελληνική Γεωλογική Εταιρεία ανέλαβε το έτος 2017 την πρωτοβουλία κατάρτισης Εθνικού Καταλόγου Γεωτόπων, με σκοπό ο Κατάλογος αυτός να γίνει αποδεκτός από το Κράτος, ώστε ακολούθως να καταστεί δυνατή η θεσμική αναγνώριση των εκεί αναφερομένων γεωτόπων. *Ιδ.* Η. Βαλιάκος, *όπ. π.*, σελ. 160-161.

Κεφάλαιο 2

Πολιτιστικό Περιβάλλον

Ο αυξημένης σημασίας ρόλος του δικαιώματος της κυριότητας για το πολιτιστικό περιβάλλον προκύπτει ευθέως από το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει ότι τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία τίθενται υπό την προστασία του Κράτους, η οποία επιτυγχάνεται ακόμη και με την επιβολή μέτρων περιοριστικών της ιδιοκτησίας. Το πλήθος και η διαφορετικότητα των στοιχείων που συνθέτουν το πολιτιστικό περιβάλλον άγει στη διαμόρφωση διαφορετικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος για κάθε επί μέρους κατηγορία αγαθών ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της, το οποίο συμβάλλει στην αποτελεσματική προστασία, ανάδειξη και αξιοποίησή τους.

2.1. Η ιδιοκτησία των στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος

2.1.1. Καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των πολιτιστικών αγαθών

Τα άυλα πολιτιστικά αγαθά, ως προϊόντα της ανθρώπινης επινόησης στερούμενα υλικού υποβάθρου δεν συνιστούν πράγματα κατά την έννοια του άρθρου 947 Α.Κ. και επομένως δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εμπραγμάτων δικαιωμάτων¹⁰³⁹. Προστατευόμενοι ιστορικοί τόποι, οικιστικά σύνολα και μεμονωμένα φυσικά ή ανθρωπογενή στοιχεία του δομημένου περιβάλλοντος αποτελούν ακίνητα πράγματα και η κυριότητα εκάστου εξ αυτών προσδιορίζεται από τους κανόνες που προσιδιάζουν στη φύση του. Αντιθέτως, σε ειδικό ιδιοκτησιακό καθεστώς υπάγονται τα κινητά και ακίνητα μνημεία, οι αρχαιολογικοί χώροι και τα ακίνητα που συνδέονται με την προστασία και την ανάδειξη μνημείων.

¹⁰³⁹ *Ιδ.* ανωτέρω σελ. 41.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 7 του ν. 3028/2002 όπως ισχύει, τα αρχαία ακίνητα μνημεία που χρονολογούνται έως και το 1453 και οι οργανωμένοι αρχαιολογικοί χώροι ανήκουν στο Δημόσιο κατά κυριότητα και νομή ως πράγματα εκτός συναλλαγής ανεπίδεκτα χρησικτησίας. Τα αρχαία ακίνητα μνημεία που χρονολογούνται μετά το 1453, εφ' όσον ανήκουν στο Δημόσιο κατά κυριότητα ή νομή, είναι πράγματα εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτα χρησικτησίας. Τα αρχαία ακίνητα μνημεία που αποκαλύπτονται κατά την εκτέλεση ανασκαφών ή άλλης αρχαιολογικής έρευνας ανήκουν κατά κυριότητα και νομή στο Δημόσιο, είναι εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτα χρησικτησίας. Τα νεότερα ακίνητα μνημεία, δηλαδή από το 1830 και εντεύθεν, ακίνητα στα οποία στεγάζονται μουσεία και λοιπά ακίνητα είναι πράγματα εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτα χρησικτησίας, εφ' όσον ανήκουν στο Δημόσιο κατά κυριότητα ή νομή και έχουν αποκτηθεί ή χρησιμοποιούνται ή υπάγονται σε διοίκηση και διαχείριση από το Υπουργείο Πολιτισμού για την εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού της προστασίας και ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Σύμφωνα με το άρθρο 21 του ν. 3028/2002 τα αρχαία κινητά μνημεία που χρονολογούνται έως και το 1453 ανήκουν στο Δημόσιο κατά κυριότητα και νομή, είναι ανεπίδεκτα χρησικτησίας και είναι εκτός συναλλαγής κατά την έννοια του άρθρου 966 του Αστικού Κώδικα. Ιδιωτική κυριότητα επί τέτοιων μνημείων χωρεί μόνο για αυτά που εισάγονται και εφ' όσον δεν είχαν εξαχθεί από την ελληνική επικράτεια κατά την πεντηκονταετία πριν την εισαγωγή τους, δεν είχαν αφαιρεθεί παράνομα από την ελληνική επικράτεια και δεν προέρχονται από παράνομη ανασκαφή εντός αυτής. Τα αρχαία κινητά μνημεία που αποτελούν ευρήματα ανασκαφής ή άλλης αρχαιολογικής έρευνας, ανεξάρτητα από τη χρονολόγησή τους, ανήκουν κατά κυριότητα και νομή στο Δημόσιο, είναι ανεπίδεκτα χρησικτησίας και εκτός συναλλαγής.

Τέλος, κατά τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 73 παρ. 1 του ν. 3028/2002 τα υφιστάμενα κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού δικαιώματα κυριότητας των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων της Εκκλησίας της Ελλάδας και λοιπών

θρησκευτικών ενώσεων προσώπων επί αρχαίων μνημείων θρησκευτικού χαρακτήρα, ακόμη και αν χρονολογούνται προ του 1453, διατηρούνται.

Υπό το προϊσχύον καθεστώς, το άρθρο 1 του ν. 5351/1932¹⁰⁴⁰ αναγόρευε το σύνολο των κινητών και ακίνητων αρχαίων μνημείων εντός της ελληνικής επικράτειας, από των αρχαιοτάτων χρόνων και εφεξής, σε ιδιοκτησία του Κράτους. Εντούτοις, και υπό το καθεστώς αυτό γινόταν δεκτό το δικαίωμα κυριότητας ιδιώτη επί αρχαίων μνημείων, το οποίο είχε κτηθεί νομίμως σε χρόνο που αυτό επιτρεπόταν¹⁰⁴¹, ακόμη και με πρωτότυπη κτήση κατά τους κανόνες του βυζαντινορωμαϊκού δικαίου ήτοι με καλόπιστη τριακονταετή νομή συμπληρωθείσα μέχρι το 1915¹⁰⁴². Ο ν. 3028/2002¹⁰⁴³ αφ' ενός εισάγει διαφοροποιήσεις στα εμπράγματα δικαιώματα ανάλογα με την παλαιότητα και τον κινητό ή ακίνητο χαρακτήρα του μνημείου, αφ' ετέρου ενθαρρύνει το μοντέλο του ιδιώτη συλλέκτη που φροντίζει για την επάνοδο στην χώρα μνημείων που είχαν νομίμως εξαχθεί προ τουλάχιστον πενήντα ετών¹⁰⁴⁴.

Ειδικότερα, στο Δημόσιο ανήκουν οπωσδήποτε τα αρχαία κινητά και ακίνητα μνημεία έως το 1453, με την επιφύλαξη των τυχόν του κατ' άρθρο 73

¹⁰⁴⁰ ΦΕΚ Α' 275/1932. Με τον νόμο αυτό κωδικοποιήθηκαν οι διατάξεις των προγενέστερων νόμων ΒΧΜΣΤ'/1899, 491/2014, 2447/1920, 4823/1930 και του ν.δ. της 12/16 Ιουνίου 1926.

¹⁰⁴¹ Σύμφωνα με τα άρθρα 63 και 64 του νόμου της 10/22.05.1834 (ΦΕΚ Α' 32/1834) αποτελούσαν ιδιοκτησία ιδιωτών οι ιδιωτικές συλλογές κινητών μνημείων και οι μεμονωμένες αρχαιότητες που ήταν υπό την κατοχή τους καθώς και οι αρχαιότητες που ανακαλύπτονταν εντός ιδιωτικών εκτάσεων, για τις οποίες ίσχυε καθεστώς συγκυριότητας κατ' ισομοιρία με το Κράτος. Ο νόμος αυτός αντικαταστάθηκε από τον νόμο ΒΧΜΣΤ'/1899 (ΦΕΚ Α' 158/1899), με το άρθρο 1 του οποίου οριζόταν ότι η κυριότητα των αρχαίων μνημείων ανήκει αποκλειστικά στο Κράτος, έναντι αποζημίωσης των ιδιωτών ιδιοκτητών. *Ιδ.* Π. Πάντος, *Η Αρχαιολογική Νομοθεσία κατά τον 19ο αιώνα, σε Συνέδριο «Περί των Αρχαιοτήτων ιδίως. Η Αρχαιολογία στην Ελλάδα του 19ου αιώνα μέσα από τις πηγές του Αρχείου των Υπηρεσιών των Αρχαιοτήτων»*, Αθήνα 22/24.10.2014.

¹⁰⁴² Ε. Δωρής, *Το δίκαιον των αρχαιοτήτων*, 1985, σελ. 39 επ.

¹⁰⁴³ Οι ρυθμίσεις του νόμου αυτού κωδικοποιήθηκαν, χωρίς να τροποποιηθούν, με τον ν. 4858/2021 (ΦΕΚ Α' 220/2021) με τίτλο «Κύρωση Κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς».

¹⁰⁴⁴ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3028/2002, σελ. 3. ΑΠ 876/2020.

παρ. 1 του ν. 3028/2002 εμπραγμάτων δικαιωμάτων θρησκευτικών φορέων επί αρχαίων μνημείων θρησκευτικού χαρακτήρα, τα αρχαία κινητά και ακίνητα μνημεία που ανευρέθησαν κατόπιν ανασκαφής ή άλλης αρχαιολογικής έρευνας ανεξάρτητα από τη χρονολόγησή τους και οι οργανωμένοι αρχαιολογικοί χώροι, οι οποίοι, εάν διαμορφώνονται εντός ιδιωτικών εκτάσεων, δεν μετάγονται κατά κυριότητα στο Δημόσιο πριν τη συντέλεση της κατ' άρθρο 18 του ν. 3028/2002 απαλλοτριώσής τους¹⁰⁴⁵. Στην περίπτωση ακινήτου μνημείου κειμένου εντός μη απαλλοτριωμένου ιδιωτικού γεωτεμαχίου, ιδρύεται σχέση κυριότητας σε μέρος πράγματος, του μνημείου ανήκοντος στο Δημόσιο και του εδάφους ανήκοντος στον ιδιοκτήτη του, κατά παρέκκλιση από τον κανόνα του άρθρου 953 Α.Κ.¹⁰⁴⁶. Εξ αντιδιαστολής προς τις παραπάνω κατηγορίες στοιχείων που ανήκουν κατ' ανάγκη στο Δημόσιο, κινητά και ακίνητα μνημεία νεότερα αλλά και αρχαία μετά το 1453 που δεν ανευρέθησαν κατόπιν ανασκαφής ή άλλης αρχαιολογικής έρευνας μπορούν να ανήκουν σε ιδιώτες¹⁰⁴⁷, εφ' όσον αποκτήθηκαν με νόμιμο τρόπο, ακόμη και με τριακονταετή χρησικτησία συμπληρωθείσα προ του 1915 σε βάρος του Δημοσίου¹⁰⁴⁸.

2.1.2. Η νομική φύση της κυριότητας των πολιτιστικών αγαθών

Η νομική φύση της κυριότητας των φυσικών και ανθρωπογενών στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος δεν είναι ενιαία, αφού συναρτάται με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε στοιχείου. Τα φυσικά στοιχεία (π.χ. αισθητικά δάση, παράκτιες περιοχές), υπαγόμενα στους ειδικούς κανόνες που διέπουν την κατηγορία φυσικών περιβαλλοντικών αγαθών στην οποία εντάσσονται (π.χ. δασικό δίκαιο, δίκαιο του παράκτιου χώρου) έχουν κατά κανόνα κοινόχρηστο χαρακτήρα, όταν ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο.

¹⁰⁴⁵ ΑΠ 174/2002, 2114/2022, 797/2020

¹⁰⁴⁶ Γ. Καρύμπαλη-Τσίπτσιου, Κυριότητα και νομή μνημείων: Νομθετική ρύθμιση, έννοια περιεχόμενο και ειδικές μορφές, σε Τιμητικός Τόμος «Γενέθλιον Απ. Γεωργιάδη», 2001, σελ. 352.

¹⁰⁴⁷ Μ. Ζωγράφου, Η κυριότητα στα πράγματα εκτός συναλλαγής, 2016, σελ. 93. Ολ ΑΠ 407/1972, Ποιν.Χρον. ΚΒ, σελ. 600, ΑΠ 1344/2007, ΕφΑθ. 421/2018, Αρμ. 2018, σελ. 224.

¹⁰⁴⁸ ΜΠρΠειρ. 1861/2014.

Αντιθέτως, τα στοιχεία του δομημένου περιβάλλοντος καθώς και τα φυσικά στοιχεία που ανήκουν σε ιδιώτες είναι εντός συναλλαγής και οι κύριοί τους διαθέτουν κατ' αρχήν όλες τις εξουσίες που απορρέουν από το εμπράγματο δικαίωμά τους. Εντούτοις, καίτοι τα στοιχεία αυτά δεν είναι κοινόχρηστα, οι εξουσίες των ιδιοκτητών τους υφίστανται σημαντικούς περιορισμούς για λόγους κοινής ωφέλειας, στο πλαίσιο της οιονεί κοινοχρησίας τους ως περιβαλλοντικών αγαθών¹⁰⁴⁹. Οι περιορισμοί αυτοί περιέχονται σε ποικίλες διατάξεις, όπως αυτές για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος¹⁰⁵⁰, για την προστασία των μνημείων και των αρχαιολογικών χώρων¹⁰⁵¹, οι διατάξεις του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ΓΟΚ – ν. 1577/1985), του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού (ΝΟΚ – ν. 4067/2012) και του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (π.δ. της 14.07.1999) κυρίως αναφορικά με την προστασία των παραδοσιακών οικισμών και των διατηρητέων κτηρίων¹⁰⁵².

Οι περιορισμοί αυτοί τελούν υπό τον έλεγχο συνταγματικότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο κρίνει ότι, προκειμένου περί κανόνων που

¹⁰⁴⁹ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 188 επ. και ειδικώς για τα μνημεία, σελ. 190-191. Ειδικότερα για το δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης και απόλαυσης των στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος *ιδ.* ΣτΕ 2034/2015, Ε.Δ.Α.Δ. 2015, σελ. 850: Το δικαίωμα ελεύθερης απόλαυσης του πολιτιστικού περιβάλλοντος συνιστά απόρροια του ατομικού δικαιώματος στο περιβάλλον (αρ. 24 παρ. 1 Συντ.). Η ελεύθερη πρόσβαση και χρήση των στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος στηρίζεται ευθέως στην παρ. 6 του άρθρου, 24 του Συντάγματος αλλά και ευρύτερα στην αρχή της ελεύθερης πρόσβασης και χρήσης των ελεύθερων δημόσιων χώρων που θεμελιώνεται στο δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (αρ. 5 παρ. 1 Συντ.).

¹⁰⁵⁰ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 186 επ.

¹⁰⁵¹ *Ιδ.* κατωτέρω, σελ. 384 επ.

¹⁰⁵² *Ιδ.* Χ. Κάτσος, Πολιτιστικό περιβάλλον, πολιτιστική κληρονομιά και ο νέος νόμος 3028/2002: πρώτες σκέψεις και εννοιολογικές προσεγγίσεις, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ), 2003, <https://nomosphysis.org.gr/7053/politistiko-periballon-politistiki-klironomia-kai-o-neos-nomos-30282002-protos-skepseis-kai-ennoiologikes-proseggiseis-noembrios-2003/>, Α. Μανιάτης, Η νομοθεσία για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ), 2008, <https://nomosphysis.org.gr/11367/i-nomothesia-gia-tin-prostasia-tis-architektonikis-klironomias-maios-2008>, Α. Παπαπετρόπουλος, Η προστασία των παραδοσιακών οικισμών, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ), 2003, <https://nomosphysis.org.gr/7052/i-prostasia-ton-paradosiakon-oikismon-dioikitiki-praktiki-kai-nomologia-noembrios-2003/>, Α. Παπαπετρόπουλος, Νόμος 3028/2002 Για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς, Αθήνα 2006, Δ. Χριστοφιλόπουλος, Προστασία Πολιτιστικών Αγαθών, Αθήνα 2005.

ενεργούν στη σφαίρα συνταγματικώς προστατευόμενων δικαιωμάτων και αγαθών, όπως είναι η ιδιοκτησία και το περιβάλλον, πρέπει σύμφωνα με τα άρθρα 17 και 24 παρ. 2 του Συντάγματος να επιβάλλονται κανονιστικώς και όχι με ατομικές διοικητικές πράξεις¹⁰⁵³, ότι πρέπει να τελούν σε άμεση συνάρτηση με την προστασία και ανάδειξη του περιβάλλοντος και η αναγκαιότητά τους να προκύπτει από τα στοιχεία της πράξης που τους επιβάλλει¹⁰⁵⁴ και, σε κάθε περίπτωση, να θεσπίζονται δυνάμει αντικειμενικών κριτηρίων προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και υπό την προϋπόθεση ότι δεν εξαφανίζεται ή δεν καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της¹⁰⁵⁵.

Η νομική φύση της κυριότητας των στοιχείων που προστατεύονται από την αρχαιολογική νομοθεσία καθορίζεται με κριτήριο τον φορέα του δικαιώματος κυριότητας επί αυτών. Οι οργανωμένοι αρχαιολογικοί χώροι, τα αρχαία και τα νεότερα ακίνητα μνημεία και τα ακίνητα που στεγάζουν μουσεία ή συνδέονται με τον δημόσιο σκοπό της προστασίας και της ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς, εφ' όσον ανήκουν στο Δημόσιο, καθώς και τα αρχαία κινητά μνημεία έως το 1453 και όσα αποτελούν ευρήματα ανασκαφής ή άλλης αρχαιολογικής έρευνας ανήκουν στη δημόσια κτήση ως πράγματα εκτός συναλλαγής¹⁰⁵⁶.

Ωστόσο, σύμφωνα με τις οικείες ρυθμίσεις του ν. 3028/2002 πριν την τροποποίησή τους, ως εκτός συναλλαγής θεωρούντο μόνο τα αρχαία ακίνητα και κινητά μνημεία έως το 1453 και όσα αποτελούσαν ευρήματα ανασκαφής ή άλλης αρχαιολογικής έρευνας. Με την τροποποίηση του άρθρου 7 του ν. 3028/2002 από το άρθρο 123 του ν. 4611/2019¹⁰⁵⁷ προστέθηκαν οι οργανωμένοι

¹⁰⁵³ Ολ ΣτΕ 6070/1996, ΝοΒ 1998, σελ. 1153, ΣτΕ 12494/2000.

¹⁰⁵⁴ ΣτΕ 1870/1994, 1913/1994, Το Σ. 1995, σελ. 927, ΣτΕ 4707/1987.

¹⁰⁵⁵ ΣτΕ 3984/1980.

¹⁰⁵⁶ Άρθρα 7 και 21 του ν. 3028/2002. ΑΠ 781/2020, ΝοΒ 2020, σελ. 1806 (αρχαιολογικοί χώροι), ΑΠ 105/2023, 589/2020, ΣτΕ 2143/2020 (μνημεία).

¹⁰⁵⁷ ΦΕΚ Α' 73/2019.

αρχαιολογικοί χώροι στα στοιχεία που ανήκουν οπωσδήποτε στο Δημόσιο, ενώ και στοιχεία που δεν ανήκουν κατ' ανάγκη κατά κυριότητα στο Δημόσιο – αρχαία μετά το 1453 και νεότερα ακίνητα μνημεία, ακίνητα στέγασης μουσείων και εν γένει ακίνητα που συνδέονται με τον δημόσιο σκοπό της προστασίας και της ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς – καθίστανται εκτός συναλλαγής, εφ' όσον ανήκουν στο Δημόσιο, με αποτέλεσμα ο εκτός συναλλαγής χαρακτήρας να πηγάζει εν προκειμένω όχι από την ιδιωτική ή δημόσια εμπράγματη φύση των εν θέματι πραγμάτων λόγω των χαρακτηριστικών τους αλλά από το δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου σε συνδυασμό με τη δημόσια λειτουργία που επιτελούν¹⁰⁵⁸.

Η παραπάνω νομοθετική εξέλιξη απηχεί τη βούληση του Κράτους, «*υπό το πνεύμα των αρχών της διαχρονίας, της ισότιμης αντιμετώπισης των μνημείων, της κοινωνικής διάστασης της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, της ευθύνης απέναντι στις μελλοντικές γενιές, της διασφάλισης της πρόσβασης των πολιτών στα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς*», να ασκεί τα δικαιώματα κυριότητας, διοίκησης και διαχείρισης που διαθέτει επί όλων αδιακρίτως των ακινήτων μνημείων και λοιπών ακινήτων που εξυπηρετούν την προστασία και ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς κατά τρόπο που συνάδει με τη φύση και τον προορισμό τους, δηλαδή προς εξυπηρέτηση παγίων και θεμελιωδών δημοσίων σκοπών που σηματοδοτεί το πολιτιστικό περιβάλλον, οι οποίοι καθιστούν τα παραπάνω δημόσια ακίνητα ανεπίδεκτα μεταβίβασης, χρησικτησίας, κατάσχεσης και εν γένει εκτός κάθε συναλλαγής¹⁰⁵⁹.

Κατ' αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται αναντιλέκτως ένα υψηλότερο και συνεκτικότερο επίπεδο προστασίας των κυριότερων στοιχείων της πολιτιστικής

¹⁰⁵⁸ Αντίστοιχη είναι η περίπτωση των δασικών οικοσυστημάτων, τα οποία, καίτοι είναι δεκτικά ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων, όταν ανήκουν στο Δημόσιο αποτελούν κοινόχρηστα αγαθά εκτός συναλλαγής λόγω του δημοσίου σκοπού που επιτελούν, που έγκειται στην κοινωνική και περιβαλλοντική λειτουργία τους : *ιδ.* ανωτέρω, σελ. 321 επ.

¹⁰⁵⁹ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4611/2019, τροπολογία - προσθήκη άρθρου 123.

κληρονομιάς, προς εξυπηρέτηση της πρόσβασης των πολιτών και προς όφελος των μελλοντικών γενεών, εντούτοις με την τροποποίηση προς την κατεύθυνση αυτή μόνο του άρθρου 7 του ν. 3028/2002 για την κυριότητα των ακινήτων μνημείων και όχι αντιστοίχως του άρθρου 21 για την κυριότητα των κινητών μνημείων διαρρηγνύεται η αρχή της ενιαίας αντιμετώπισης των (δημοσίων) μνημείων ως στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς ανεξαρτήτως του ακίνητου ή κινητού χαρακτήρα τους¹⁰⁶⁰. Εξ άλλου, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4611/2019 (άρθρο 123), οι αρχές της διαχρονίας, της ισότιμης αντιμετώπισης των μνημείων, της κοινωνικής διάστασης της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, της ευθύνης απέναντι στις μελλοντικές γενιές, της διασφάλισης της πρόσβασης των πολιτών στα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς εφαρμόζονται χωρίς διάκριση μεταξύ ακινήτων και κινητών μνημείων, ενώ δεν αιτιολογείται ότι η εξυπηρέτηση παγίων και θεμελιωδών δημοσίων σκοπών που σηματοδοτεί το πολιτιστικό περιβάλλον αφορά μόνο τα δημόσια ακίνητα μνημεία, ώστε μόνο αυτά να θεωρούνται, ανεξαρτήτως χρονολόγησης, ως δημόσια αγαθά εκτός συναλλαγής. Κατά συνέπεια, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, όσα ισχύουν σύμφωνα με το τροποποιηθέν άρθρο 7 του ν. 3028/2002 για τον ενιαίο και διαχρονικό εκτός συναλλαγής χαρακτήρα των δημόσιων ακινήτων μνημείων πρέπει να εφαρμόζονται κατ' αναλογία και στα δημόσια κινητά μνημεία.

Ομοίως, ως δημόσιοι και εκτός συναλλαγής πρέπει να θεωρούνται όλοι οι κηρυγμένοι αρχαιολογικοί χώροι (μετά τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης των τυχόν ιδιωτικών εκτάσεων τις οποίες καταλαμβάνουν) και όχι μόνο όσοι έχουν αναγνωριστεί με υπουργική απόφαση ως «οργανωμένοι» σύμφωνα με το άρθρο 46 του ν. 3028/2002. Ο χαρακτηρισμός ενός αρχαιολογικού χώρου ως οργανωμένου άπτεται της ιδιαίτερης μέριμνας για την ανάδειξη και προβολή του, η οποία επιτυγχάνεται με τον περιορισμό της πρόσβασης και ελεύθερης κυκλοφορίας εντός αυτού μέσω της θέσπισης νομίμως και ειδικώς

¹⁰⁶⁰ *Ιδ.* Αιτιολογική Έκθεση ν. 3028/2002, σελ. 1 επ. και ειδ. σελ. 2.

αιτιολογημένων όρων και προϋποθέσεων πρόσβασης του κοινού (π.χ. ωράριο λειτουργίας, εισιτήριο)¹⁰⁶¹. Η επιβολή των περιορισμών αυτών συνάδει με τον δημόσιο και εκτός συναλλαγής χαρακτήρα των οργανωμένων αρχαιολογικών χώρων, όμως τούτο δεν δύναται να οδηγεί στην εξ αντιδιαστολή αντιμετώπιση των λοιπών αρχαιολογικών χώρων ως εντός συναλλαγής. Αντιθέτως, οι κηρυγμένοι αρχαιολογικοί χώροι συνιστούσαν συλλήβδην ήδη κατά το προϊσχύον δίκαιο του ν. 5351/1932, ως εκ της δημοσίου σκοπού λειτουργίας τους, δημόσια κτήματα ανήκοντα στην κυριότητα του Δημοσίου¹⁰⁶², ενώ και το άρθρο 196 παρ. 4 του ν. 4389/2016 συγκαταλέγει μεταξύ των δημοσίων εκτός συναλλαγής πραγμάτων τους αρχαιολογικούς χώρους εν γένει¹⁰⁶³. Εξ άλλου, κατά την έννοια των διατάξεων του ν. 3028/2002 επιβάλλεται στη Διοίκηση η λήψη κάθε πρόσφορου μέτρου για την προστασία των αρχαίων και νεότερων μνημείων καθώς και των ιστορικών και αρχαιολογικών τόπων, η οποία συνίσταται στη διατήρηση στο διηνεκές αναλλοίωτων των ανωτέρω στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος και του αναγκαίου για την ανάδειξή τους σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα περιβάλλοντος χώρου¹⁰⁶⁴. Κατά συνέπεια, το δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου επί αρχαιολογικών χώρων και επί ιστορικών τόπων, όπως και επί των μνημείων, δεν νοείται παρά μόνο ως επί πραγμάτων εκτός συναλλαγής και όχι ως επί ιδιωτικών κτημάτων του Δημοσίου.

Ως προς την ακριβέστερη κατηγορία εκτός συναλλαγής πραγμάτων του άρθρου 966 Α.Κ. στην οποία εμπίπτουν τα δημόσια πολιτιστικά αγαθά του ν. 3028/2002, υποστηρίζεται ότι τα στοιχεία αυτά συγκροτούν μία *sui generis* κατηγορία που εμφανίζει κοινά γνωρίσματα τόσο με τα κοινόχρηστα όσο και με τα προορισμένα σε δημοσιολογικό σκοπό πράγματα¹⁰⁶⁵.

¹⁰⁶¹ ΣτΕ 2034/2015, Ε.Δ.Α.Δ. 2015, σελ. 850.

¹⁰⁶² ΑΠ 781/2020, ΝοΒ 2020, σελ. 1806.

¹⁰⁶³ ΣτΕ 2375/2022, 662/2018.

¹⁰⁶⁴ ΣτΕ 596/2023, 1324/2021, 1553/2021, ΝοΒ 2022, σελ. 423.

¹⁰⁶⁵ Γ. Καρύμπαλη-Τσίπτιου, όπ. π., σελ. 341.

Κατά την κρατούσα άποψη, τα αγαθά αυτά αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα, αφού η χρήση και η απόλαυσή τους απορρέει από το δικαίωμα της προσωπικότητας¹⁰⁶⁶, θέση που εναρμονίζεται και με το πνεύμα του ν. 3028/2002 που προάγει την ευχερή πρόσβαση των πολιτών στα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς προς χρήση σύμφωνα με τον προορισμό τους, δηλαδή για λόγους ευαισθητοποίησης, εκπαίδευσης και ψυχαγωγίας των πολιτών μέσα από τη γνωριμία με τα πολιτιστικά αγαθά της χώρας¹⁰⁶⁷. Παρά ταύτα, είναι αληθές ότι τα εν θέματι πολιτιστικά αγαθά δυσχερώς ανταποκρίνονται στη συνήθη διάκριση μεταξύ φυσικών και τεχνητών κοινοχρήστων πραγμάτων, αφού στην κατηγορία των τεχνητών κοινοχρήστων πραγμάτων εντάσσονται τα δημιουργήματα του ανθρώπου που διαμορφώθηκαν με σκοπό την κοινή χρήση τους (π.χ. δρόμοι, πλατείες)¹⁰⁶⁸, ενώ τα παραπάνω πολιτιστικά αγαθά ναι μεν αποτελούν δημιουργήματα του ανθρώπου (μνημεία) ή, έστω, συνδέονται με τη δραστηριότητά του (ιστορικοί τόποι), τα οποία όμως δεν διαμορφώθηκαν εξ αρχής από τον άνθρωπο με προορισμό την κοινή χρήση, αλλά κατέστησαν μεταγενέστερα, ένεκα των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους σε συνδυασμό με την πάροδο του χρόνου, «εκ φύσεως» σημαντικά για την κοινή ωφέλεια, λόγω του επιγενόμενου ιστορικού, επιστημονικού και πολιτιστικού ενδιαφέροντός τους.

Εξ άλλου, τα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς αναδεικνύονται χάρη στις εργασίες και τις υποδομές του Κράτους (π.χ. μουσεία, οργανωμένοι αρχαιολογικοί χώροι), το οποίο τα προορίζει, πέραν της πρόσβασης του κοινού, για σκοπούς όπως η εκπαίδευση και η επιστημονική έρευνα, που επίσης διαπνέει τον ν. 3028/2002¹⁰⁶⁹, προσιδιάζοντας κατά ταύτα στα πράγματα δημοσιολογικού

¹⁰⁶⁶ Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2011, σελ. 319, Ε. Δωρής, Δημόσια κτήματα, 1980 σελ. 392, ΑΕΔ 5/2013, Ε.Δ.Δ.Δ. 2013, σελ. 348, ΑΠ 916/2012, ΜΠρΘεσσ. 1796/1993, Αρμ. 1994, σελ. 162.

¹⁰⁶⁷ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3028/2002, σελ. 4.

¹⁰⁶⁸ Ιδ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2015, σελ. 656.

¹⁰⁶⁹ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3028/2002, σελ. 4.

σκοπού. Εντούτοις, ορθώς επισημαίνεται ότι αφ' ενός η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς αποτελεί αντικείμενο αυτοτελούς προστασίας και όχι στο πλαίσιο και στο μέτρο της τυχόν αφιέρωσης των επί μέρους στοιχείων της σε ειδικούς δημοσιολογικούς σκοπούς, αφ' ετέρου η χρήση των στοιχείων της από το κοινό παραμένει ο κύριος προορισμός της, η παραβίασή του οποίου αποτελεί προσβολή στην προσωπικότητα κάθε πολίτη, επομένως τα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς δεν δύναται να υπαχθούν στην κατηγορία των πραγμάτων που εξυπηρετούν δημοσιολογικό σκοπό¹⁰⁷⁰.

Εν όψει των ανωτέρω, ορθότερη φαίνεται η κατάταξη των στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς στην κατηγορία των κοινοχρήστων - ιδιοχρήστων πραγμάτων, δηλαδή πραγμάτων που κατ' αρχή προορίζονται για την κοινή χρήση και απόλαυση, η οποία όμως δύναται να περιορίζεται στο μέτρο που αυτό απαιτείται για την επιδίωξη έτερου ειδικού δημοσιολογικού σκοπού¹⁰⁷¹.

Ο προεχόντως κοινόχρηστος χαρακτήρας των στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς είναι τόσο έντονος, ώστε εκτείνεται ακόμη και σε εντός συναλλαγής ιδιωτικά πολιτιστικά αγαθά, πέραν των ορίων της οιονεί κοινοχρησίας που ισχύει για τα λοιπά ιδιωτικά περιβαλλοντικά αγαθά¹⁰⁷². Πράγματι, ο ν. 3028/2002 περιέχει ρυθμίσεις με τις οποίες προβλέπεται ότι οι κύριοι ιδιωτικών μνημείων μπορεί να υποχρεωθούν από το Κράτος να καθιστούν τα ακίνητα μνημεία τους επισκέψιμα από το κοινό, να θέτουν τα κινητά μνημεία τους για εύλογο χρονικό διάστημα στη διάθεση της Υπηρεσίας προκειμένου να εκτεθούν στο κοινό και να διευκολύνουν την επίσκεψη των συλλογών μνημείων τους που κρίνονται

¹⁰⁷⁰ Ι. Καράκωστας, όπ. π. σελ. 320.

¹⁰⁷¹ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 58 επ.

¹⁰⁷² Η *stricto sensu* χρήση των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών ανήκει αποκλειστικά στους ιδιοκτήτες του, όμως συμπληρώνεται με την ευρύτερη απόλαυση - ωφέλεια των λειτουργιών τους η οποία είναι εκ φύσεως κοινή σε όλους, *ιδ.* ανωτέρω, σελ. 188 επ.

σημαντικές από την αρχαιολογική υπηρεσία¹⁰⁷³. Η κατ' αυτόν τον τρόπο ευθεία κρατική παρέμβαση στη εξουσία αποκλειστικής χρήσης που απορρέει από το δικαίωμα της ιδιοκτησίας δεν φαίνεται να συνδέεται με τους περιορισμούς που επιβάλλονται με βάση το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος που μπορούν να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας του άρθρου 17 του Συντάγματος, διότι αυτοί αφορούν την προστασία των πολιτιστικών αγαθών, η οποία περιλαμβάνει μεν τη διατήρηση των αγαθών αυτών στο διηνεκές¹⁰⁷⁴ όχι όμως και την κοινή χρήση τους, φαίνεται όμως να αποτελεί έκφανση της κοινωνικής διάστασης του δικαιώματος της ιδιοκτησίας¹⁰⁷⁵ και ειδικότερα να συναρτάται με την υποχρέωση άσκησης των εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα της ιδιοκτησίας σύμφωνα με τον προορισμό της¹⁰⁷⁶, που εν προκειμένω εντοπίζεται στην κοινή πρόσβαση των πολιτιστικών αγαθών¹⁰⁷⁷.

2.2. Περιορισμοί της ιδιοκτησίας των πολιτιστικών αγαθών

2.2.1. Πολιτιστικά αγαθά υπαγόμενα στην αρχαιολογική νομοθεσία

Ο ν. 3028/2003 ορίζει ότι το δικαίωμα κυριότητας σε εντός συναλλαγής ακίνητα και κινητά μνημεία μεταγενέστερα του 1453 ασκείται υπό τους όρους και

¹⁰⁷³ Άρθρα 11 παρ. 2, 29 παρ. 2 και 31 παρ. 9 του ν. 3028/2002. *Ιδ.* Γ. Καρύμπαλη-Τσίπτιου, *όπ. π.*, σελ. 341.

¹⁰⁷⁴ Ολ ΣτΕ 1682/2002, ΝοΒ 2003, σελ. 344, Ολ ΣτΕ 3146/1986, ΝοΒ 1987, σελ. 603, ΣτΕ 4165/2015, Ε.Δ.Α.Δ. 2016, σελ. 219, ΣτΕ 4007/2004, Ελ.Δνη 2005, σελ. 1265.

¹⁰⁷⁵ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 127 επ. και ειδ. σελ. 143 και σελ. 185 επ. και ειδ. σελ. 189.

¹⁰⁷⁶ *Ιδ.* Σ. Βλαχόπουλος, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Αθήνα 2017, σελ. 415. Ολ ΣτΕ 3521/1992, ΣτΕ 441/2023, 630/2022, ΝοΒ 2023, σελ. 168, ΣτΕ 549/2021, Ε.Δ.Α.Δ. 2021, σελ. 258.

¹⁰⁷⁷ Η έννοια της «κληρονομιάς», η οποία χρησιμοποιείται για τα πολιτιστικά αγαθά προκειμένου να σηματοδοτήσει αγαθά που περιήλθαν σε μας από τις προηγούμενες γενιές και πρέπει να διατηρηθούν ώστε να περάσουν στις επόμενες (*ιδ.* Χ. Κόκκινος, *Η τεχνολογία συνδρομητής του πολιτισμού; Η πολιτιστική κληρονομιά και το πλαίσιο προστασίας της*. Αθήνα 2004, σελ. 34), εν προκειμένω εναρμονίζεται και με την περιουσιακή διάσταση της κληρονομιάς κατ' άρθρο 1710 Α.Κ., αφού οι πολίτες καθίστανται «κληρονόμοι» δικαιώματος *stricto sensu* χρήσης κινητών και ακινήτων μνημείων και συλλογών που ανταγωνίζεται το δικαίωμα χρήσης που απορρέει από την ατομική ιδιοκτησία των ιδιοκτητών τους.

τις προϋποθέσεις του νόμου αυτού¹⁰⁷⁸. Με τον τρόπο αυτό εισάγεται μία γενική ρύθμιση, με την οποία, κατ' επιταγή του άρθρου 24 παρ. 6 του Συντάγματος, η άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας τίθεται υπό ειδικό νομοθετικό πλαίσιο που τις προσαρμόζει κατά περίπτωση στις απαιτήσεις εξυπηρέτησης των σκοπών του νόμου αυτού.

Οι περιορισμοί του δικαιώματος κυριότητας στο πλαίσιο της αποτελεσματικής προστασίας των εν θέματι πολιτιστικών αγαθών λαμβάνουν ιδιαίτερα μεγάλη εμβέλεια, αφού δύναται να εφαρμόζονται και πριν τον χαρακτηρισμό ενός στοιχείου ως μνημείου¹⁰⁷⁹, ακόμη και προληπτικώς, δηλαδή για στοιχεία που δεν έχουν καν τεθεί σε διαδικασία χαρακτηρισμού¹⁰⁸⁰, δύναται δε να αφορούν όχι μόνο τα προστατευτέα στοιχεία καθαυτά αλλά και τον κατά περίπτωση αναγκαίο περιβάλλοντα χώρο τους¹⁰⁸¹, στοιχεία του οποίου αποτελούν και η ανεμπόδιστη θέαση των μνημείων και ο χαρακτήρας και η φυσιογνωμία της ευρύτερης περιοχής, η οποία τελεί σε άμεση οπτική επαφή με τα μνημεία και είναι αναγκαία για την ανάδειξή τους¹⁰⁸². Η ευρύτατη εμβέλεια των περιορισμών αυτών ως προς το ουσιαστικό περιεχόμενό τους έγκειται στη γενική απαγόρευση κάθε ενέργειας σε κάθε εν γένει ακίνητο ή σε ακίνητο μνημείο, η οποία είναι δυνατόν

¹⁰⁷⁸ Άρθρα 7 παρ. 5 και 21 παρ. 4.

¹⁰⁷⁹ Έτσι το άρθρο 6 παρ. 6 ορίζει ότι ο κύριος ακινήτου υπό χαρακτηρισμό, καθώς και ο νομέας, ο κάτοχος ή ο χρήστης του, οφείλει και πριν από την έκδοση της απόφασης να επιτρέπει στους υπαλλήλους της αρχαιολογικής υπηρεσίας την είσοδό τους σε αυτό και την εξέτασή του και να τους παρέχει κάθε σχετική πληροφορία.

¹⁰⁸⁰ Έτσι το άρθρο 6 παρ. 10 ορίζει ότι η κατεδάφιση ή η εκτέλεση εργασιών σε ακίνητα προγενέστερα των εκάστοτε εκατό τελευταίων ετών, ακόμη και αν δεν έχουν χαρακτηριστεί μνημεία, δεν επιτρέπεται χωρίς την έγκριση της αρχαιολογικής υπηρεσίας.

¹⁰⁸¹ Έτσι το άρθρο 17 προβλέπει τη δυνατότητα καθορισμού Ζωνών Προστασίας γύρω από μνημεία. Ομοίως, για την πραγματοποίηση εργασιών πλησίον μνημείων, πέραν της προβλεπόμενης από την πολεοδομική νομοθεσία οικοδομική άδεια, επιβάλλεται προσθέτως η χορήγηση άδειας της αρχαιολογικής υπηρεσίας: Ολ ΣτΕ 1974/1974, ΝοΒ 1975, σελ. 91. Για την επέκταση της προστασίας των μνημείων στο περιβάλλοντα χώρο τους *ιδ.* ΣτΕ 384/2023, 65/2020, Ε.Δ.Α.Δ. 2020, σελ. 85, ΣτΕ 4547/2015, ΝοΒ 2016, σελ. 363.

¹⁰⁸² Ολ ΣτΕ 706/2020, 2102/2019, ΝοΒ 2020, σελ. 377. *Ιδ.* Γ. Γιαννακούρου, Σύνταγμα, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Άρθρο 24, 2023, σελ. 19, <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/arthro-24/>

να επιφέρει με άμεσο ή έμμεσο τρόπο καταστροφή, βλάβη, ρύπανση ή αλλοίωση της μορφής του μνημείου και την υπαγωγή κάθε εργασίας, επέμβασης ή αλλαγής χρήσης σε ακίνητα μνημεία σε προηγούμενη ειδική έγκριση¹⁰⁸³. Η απαγόρευση αυτή, πέραν των υλικών ενεργειών, δύναται να αφορά και νομικές ενέργειες, ακόμη και αν αυτές αφορούν μετάθεση ή αλλοίωση του εμπράγματος δικαιώματος που δεν απαγορεύεται ή περιορίζεται ρητώς από τον νόμο, εφ' όσον μέσω αυτών επηρεάζεται, έστω έμμέσως, η προστασία και διατήρηση του μνημείου¹⁰⁸⁴. Εντούτοις, εν όψει των σημαντικών περιορισμών που επιφέρει στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, ο χαρακτηρισμός ενός πράγματος ως μνημείου πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένος ως προς τη συνδρομή όλων των προϋποθέσεων του άρθρου 6 του ν. 3028/2002¹⁰⁸⁵.

Οι περιορισμοί στις ατομικές εξουσίες των ιδιοκτητών αποτελούν έκφανση της κοινωνικής διάστασης του δικαιώματος της ιδιοκτησίας¹⁰⁸⁶ και λαμβάνουν τη μορφή τόσο υποχρεώσεων σε πράξη όσο και υποχρεώσεων ανοχής¹⁰⁸⁷. Ειδικότερα, οι ιδιοκτήτες ακινήτων ή κινητών μνημείων οφείλουν να μεριμνούν για τη συντήρηση και την αποκατάσταση των φθορών τους, να συνεργάζονται με την αρχαιολογική υπηρεσία, ακολουθώντας τις υποδείξεις της για τη διατήρηση, την ανάδειξη και εν γένει την προστασία τους και επιτρέποντας την περιοδική ή

¹⁰⁸³ Άρθρα 10 παρ. 1 και παρ. 4 και 26 παρ. 1.

¹⁰⁸⁴ *Ιδ.* ΑΠ 1254/2020, 152/2015, 735/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 2206, που κρίνουν ότι η αυτούσια διανομή χαρακτηρισμένου νομίμως ως αρχαίου μνημείου ή ως διατηρητέου ακινήτου με σύσταση οριζόντιας ιδιοκτησίας δεν είναι εφικτή, ως ασυμβίβαστη με τη διατηρητέας φύση του ως ενιαίου συνόλου και όχι μόνον κατά ένα τμήμα του και η διατήρησή του μπορεί να επιτευχθεί αν αυτό περιέλθει σε έναν μόνο ιδιοκτήτη, καθ' όσον η ύπαρξη περισσότερων συγκυρίων, διαφωνούντων, είναι η κύρια αιτία για την εγκατάλειψη και τις αυθαίρετες επεμβάσεις που υφίσταται το διατηρητέο κτήριο.

¹⁰⁸⁵ ΣτΕ 2033/2022.

¹⁰⁸⁶ *Ιδ.* ανωτέρω σελ. 138 επ. και ειδ. σελ. 142.

¹⁰⁸⁷ Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η προστασία των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων συνεπάγεται τη δυνατότητα επιβολής των αναγκαίων μέτρων και περιορισμών της ιδιοκτησίας καθώς και της υποχρέωσης των ιδιοκτητών και νομέων να τα αποκαταστήσουν στην αρχική τους μορφή, όταν έχουν φθαρεί από το χρόνο ή άλλες ανθρώπινες ενέργειες ή άλλα περιστατικά: ΣτΕ 1332/2018, Ε.Δ.Α.Δ 2020, σελ. 466, ΣτΕ 32270/2014, Ε.Δ.Α.Δ. 2014, σελ. 948, ΣτΕ 978/2012.

έκτακτη επιθεώρησή τους από αυτή και να τα θέτουν στη διάθεσή της για σκοπούς φωτογράφισης, μελέτης και έκθεσής τους στο κοινό, υπό τους όρους που προβλέπει ο νόμος¹⁰⁸⁸. Πέραν των παραπάνω καθηκόντων τους, οι ιδιοκτήτες υποχρεούνται να ανέχονται περιορισμούς που ποικίλλουν αναλόγως των αναγκών του εκάστοτε προστατευτέου στοιχείου. Έτσι, οι ιδιοκτήτες ακινήτων στα οποία βρίσκονται αρχαία μνημεία επιτρέπουν υποχρεωτικά την επίσκεψη των μνημείων με σκοπό τη διατήρησή τους¹⁰⁸⁹, ενώ οι ιδιοκτήτες ακινήτων στο υπέδαφος των οποίων δύναται να υφίστανται αρχαία μνημεία υποχρεούνται να επιτρέπουν τη διενέργεια των απαραίτητων ανασκαφών εντός του ακινήτου τους για περιορισμένο χρόνο¹⁰⁹⁰. Σε αρχαιολογικούς χώρους και ιστορικούς τόπους ρυθμίζονται ειδικώς οι οικοδομικές και λοιπές οικονομικές δραστηριότητες, ενώ μπορούν να καθορίζονται περιοχές στις οποίες απαγορεύεται παντελώς η δόμηση (Ζώνη Προστασίας Α) και περιοχές στις οποίες ισχύουν ειδικές ρυθμίσεις ως προς τους όρους δόμησης, τις χρήσεις γης και τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες (Ζώνη Προστασίας Β)¹⁰⁹¹. Ειδικώς για τα κινητά μνημεία, ο περιορισμός συνίσταται περαιτέρω στην επιβολή ειδικών όρων και προϋποθέσεων για τη μεταβίβαση της κυριότητάς τους¹⁰⁹².

2.2.2. Λοιπά πολιτιστικά αγαθά

Πέραν των μνημείων, σημαντικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας εισάγονται στο πλαίσιο προστασίας των διατηρητέων κτηρίων και αρχιτεκτονικών συνόλων και των παραδοσιακών οικισμών, όπως το πλαίσιο αυτό προσδιορίζεται από την

¹⁰⁸⁸ Άρθρα 11, 27 και 29.

¹⁰⁸⁹ Άρθρο 9 παρ. 3.

¹⁰⁹⁰ Άρθρο 36 παρ. 15.

¹⁰⁹¹ Άρθρα 13, 14 και 16.

¹⁰⁹² Άρθρο 28.

κείμενη ειδική νομοθεσία, ερμηνευόμενη από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό το φως του άρθρου 24 του Συντάγματος¹⁰⁹³.

Ειδικότερα, το άρθρο 4 του ΓΟΚ και το άρθρο 6 του ΝΟΚ για την προστασία της αρχιτεκτονικής και της φυσικής κληρονομιάς προβλέπουν την επιβολή ειδικών όρων προστασίας και περιορισμών δόμησης και χρήσης, κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του ΓΟΚ και του ΝΟΚ και από κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη, σε οικιστικά σύνολα ή τμήματα αυτών που χαρακτηρίζονται με προεδρικό διάταγμα ως παραδοσιακά σύνολα ή ως χώροι ή φυσικοί σχηματισμοί που συνοδεύουν ή περιβάλλουν ακίνητα και στοιχεία αρχιτεκτονικής κληρονομιάς ή ως αυτοτελείς φυσικοί σχηματισμοί ανθρωπογενούς χαρακτήρα, εντός ή εκτός οικισμών, καθώς και σε μεμονωμένα κτήρια ή συγκροτήματα ή τμήματα κτηρίων, σε στοιχεία του περιβάλλοντος χώρου τους και σε στοιχεία του ευρύτερου φυσικού ή και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος χώρου που χαρακτηρίζονται με υπουργική απόφαση ως διατηρητέα. Οι ίδιες διατάξεις προβλέπουν την επιβολή ειδικότερων όρων και περιορισμών ως προς τις δυνατότητες επέμβασης επί των διατηρητέων κτηρίων, την ανακατασκευή αυτών στην αρχική τους μορφή και τη δυνατότητα πρόσκαιρης αναστολής σε περιοχές ή σε μεμονωμένα ακίνητα εντός ή εκτός οικισμών της έκδοσης οικοδομικών αδειών, κάθε εργασίας ανέγερσης νέων κτηρίων, κατεδάφισης, προσθήκης, αλλαγής εξωτερικής εμφάνισης υφιστάμενων κτηρίων και διαμόρφωσης των κοινόχρηστων χώρων ή επιβολής όρων για την εκτέλεση εργασιών, με σκοπό τη σύνταξη πολεοδομικής μελέτης ή και ειδικού κανονισμού δόμησης για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Ωστόσο, η πράξη της Διοίκησης που κηρύσσει κτήριο ή τμήμα του ως διατηρητέο και η οποία επιβάλλει θεμιτούς, εν όψει της συνταγματικής επιταγής για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, περιορισμούς στο δικαίωμα της

¹⁰⁹³ Π.-Ε. Μπλατζώνη, Προστασία πολιτιστικού περιβάλλοντος. Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση: Αρχιτεκτονική Κληρονομιά, παραδοσιακοί οικισμοί και διατηρητέα κτίρια: η περίπτωση της νήσου Χίου, Αθήνα 2017, σελ. 96επ., <https://freader.ekt.gr/eadd/index.php?doc=43016&lang=el#p=97>

κυριότητας, πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη λόγω της φύσης της και να περιλαμβάνει περιγραφή, κατά τρόπο ειδικό και συγκεκριμένο, των στοιχείων τα οποία ανάγονται, κατά την ανέλεγκτη κατά τα λοιπά σχετική κρίση της Διοίκησης, σε θεμιτά κριτήρια, η συνδρομή των οποίων στην συγκεκριμένη περίπτωση επιβάλλει τον χαρακτηρισμό¹⁰⁹⁴.

Εξ άλλου, μετά τον νόμιμο χαρακτηρισμό οι επιβαλλόμενοι από τη Διοίκηση ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης και χρήσης, κατά παρέκκλιση της κείμενης νομοθεσίας, πρέπει, προκειμένου περί διατηρητέων κτηρίων, να αποσκοπούν στη διατήρηση του κτηρίου και να προσαρμόζουν τις επιτρεπόμενες επεμβάσεις στον προστατευόμενο χαρακτήρα του, κατά τρόπο ώστε διατηρητέο κτίριο και επ' αυτού επεμβάσεις να αποτελούν ένα αρμονικό σύνολο, αποσκοπώντας κατά κανόνα στη δυνατότητα χρήσης του διατηρητέου, η οποία είναι αναγκαία προϋπόθεση για τη διάσωσή του¹⁰⁹⁵, ενώ όροι και περιορισμοί δόμησης διατηρητέων με τους οποίους παρέχεται η δυνατότητα πραγματοποίησης εργασιών που συνεπάγονται την αλλοίωση ή υποβάθμιση του κτηρίου είναι μη νόμιμοι¹⁰⁹⁶. Προκειμένου περί παραδοσιακών οικισμών, οι κατά παρέκκλιση της κείμενης νομοθεσίας ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης και χρήσης πρέπει να τελούν σε άμεση συνάρτηση με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και τη διατήρηση και ανάδειξη του ιδιαίτερου πολεοδομικού, αισθητικού, ιστορικού, λαογραφικού και αρχιτεκτονικού χαρακτήρα των παραδοσιακών οικισμών και να δικαιολογούνται ως προς την αναγκαιότητα επιβολής τους για την προστασία του χαρακτήρα αυτού, με συγκεκριμένους λόγους, που πρέπει να προκύπτουν από τα στοιχεία, στα οποία στηρίχθηκε η έκδοση του οικείου διατάγματος¹⁰⁹⁷. Για κτήρια που κηρύσσονται αυτοτελώς ως διατηρητέα εντός παραδοσιακού οικισμού, η τυχόν κατά παρέκκλιση χρήση του διέποντος τον παραδοσιακό οικισμό ειδικού

¹⁰⁹⁴ ΣτΕ 530/2017, 1181/2009, 3476/2008.

¹⁰⁹⁵ ΣτΕ 2284/2022, ΣτΕ 1711/2018.

¹⁰⁹⁶ ΣτΕ 2284/2022, 1805/2015, 2740/2014.

¹⁰⁹⁷ ΣτΕ 568/2018, 2887/2014, Ε.Δ.Α.Δ. 2014, σελ. 1268, ΣτΕ 1915/1994.

καθεστώς πρέπει να σχετίζεται με τον λόγο χαρακτηρισμού του κτηρίου ως διατηρητέου και η πρόβλεψη της χρήσεως αυτής να είναι αναγκαία για την διατήρηση και την ανάδειξη του διατηρητέου κτηρίου¹⁰⁹⁸. Εξ άλλου το ειδικό καθεστώς προστασίας των παραδοσιακών οικισμών δύναται να συρρέει με αυτό της αρχαιολογικής νομοθεσίας. Στην περίπτωση αυτή δεσπόζων είναι ο μνημειακός χαρακτήρας, ενώ οι ρυθμίσεις για τους παραδοσιακούς οικισμούς εφαρμόζονται εφ' όσον και στο μέτρο που εναρμονίζονται με την προστασία του μνημειακού χαρακτήρα¹⁰⁹⁹.

2.2.3. Περιορισμοί της ιδιοκτησίας σε μη κυρίους πολιτιστικών αγαθών

Ο άρρηκτος δεσμός του σκοπού της προστασίας και ανάδειξης των πολιτιστικών αγαθών με τον περιβάλλοντα χώρο τους και με την έννοια του τοπίου οδηγεί στην επέκταση του προστατευτικού καθεστώτος πέραν των στενών γεωγραφικών ορίων του εκάστοτε προστατευτέου πολιτιστικού στοιχείου. Ο ν. 3208/2002 περιέχει πληθώρα τέτοιων ρυθμίσεων, όπως η υποχρέωση συνεργασίας με την αρχαιολογική υπηρεσία ιδιοκτητών ακινήτων εντός των οποίων διατηρούνται αρχαία ακίνητα μνημεία (άρθρο 11), η δυνατότητα καθορισμού ζωνών προστασίας Α' και Β' σύμφωνα με το άρθρο 13 σε εκτάσεις περίξ μνημείων (άρθρο 17), η απαλλοτρίωση ή απ' ευθείας εξαγορά οποιουδήποτε ακινήτου στο οποίο υπάρχουν μνημεία, παρακειμένων ακινήτων, εάν αυτό κρίνεται απαραίτητο για την προστασία των μνημείων, ή και οποιουδήποτε ακινήτου, εάν αυτό κρίνεται απαραίτητο για την προστασία αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων ή για τη διενέργεια ανασκαφών (άρθρο 18). Στην ίδια κατεύθυνση, το άρθρο 4 του ΓΟΚ και το άρθρο 6 του ΝΟΚ προβλέπουν τη δυνατότητα επιβολής ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης ή χρήσης κατά παρέκκλιση από κάθε γενική ή ειδική διάταξη σε ακίνητα που είναι

¹⁰⁹⁸ ΣτΕ 1116/2018, 2513/2009, 3303/2007.

¹⁰⁹⁹ *Ιδ.* Γ. Γιαννακούρου, *όπ. π.*, σελ. 20, ΣτΕ 2526/2020, ΝοΒ 2021, σελ. 835, ΣτΕ 1029/2020, 912/2017.

όμορα με διατηρητέα κτήρια ή σε ζώνες γύρω από αυτά, για την προστασία και ανάδειξη των διατηρητέων κτηρίων.

Εξ άλλου οι διατάξεις της Σύμβασης της Γρανάδας του 1985, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 2039/1992¹¹⁰⁰ και της Σύμβασης των Παρισίων του 1972, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 1126/1981¹¹⁰¹ προβλέπουν ρητώς την ειδική προστασία του περιβάλλοντος χώρου των μνημείων και των αρχιτεκτονικών συνόλων¹¹⁰², προστασία που, σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 και παρ. 6 του Συντάγματος, περιλαμβάνει τη δυνατότητα επιβολής γενικών περιορισμών ή ιδιαίτερων μέτρων για την αποφυγή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοίωσης ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος τα προστατευτέα πολιτιστικά αγαθά χώρου¹¹⁰³. Ομοίως, όροι και περιορισμοί δόμησης που αποσκοπούν στην προστασία διατηρητέων κτηρίων προσαρμόζουν τις επιτρεπόμενες επεμβάσεις τόσο στο ίδιο το κτήριο όσο και στον περιβάλλοντα χώρο, κατά τρόπο ώστε να δημιουργείται ένα αρμονικό σύνολο¹¹⁰⁴.

2.3. Αντισταθμιστικά μέτρα υπέρ των ιδιοκτητών

2.3.1. Πολιτιστικά αγαθά υπαγόμενα στην αρχαιολογική νομοθεσία

Εν όψει των πολλών και διαφορετικής έντασης περιορισμών των δικαιωμάτων των ιδιοκτητών, ο ν. 3028/2003 εγκαθιδρύει ένα ιδιαίτερο καθεστώς αποζημιώσεων και απαλλοτριώσεων, κατά τη ρητή επιταγή του άρθρου 24 παρ. 6 του Συντάγματος, που αποκλίνει από αυτό του άρθρου 17 του Συντάγματος¹¹⁰⁵.

¹¹⁰⁰ ΦΕΚ Α' 61/1992.

¹¹⁰¹ ΦΕΚ Α' 32/1981.

¹¹⁰² ΣτΕ 384/2023, 2526/2020, ΝοΒ 2021, σελ. 835, ΣτΕ 570/2018, 1808/2016.

¹¹⁰³ ΣτΕ 441/2023, 886/2021, 1517/2020, ΝοΒ 2021, σελ. 178.

¹¹⁰⁴ ΣτΕ 2284/2022, 1917/2018, 2740/2014.

¹¹⁰⁵ Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, Τ. Β, 1991, σελ. 925 και 970. Η υποχρέωση αποζημίωσης απορρέει ευθέως από το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος ακόμη και ελλείψει του προβλεπόμενου ειδικού

Το δικαίωμα αποζημίωσης προϋποθέτει την ουσιώδη δέσμευση της ιδιοκτησίας¹¹⁰⁶ και δεν εφαρμόζεται στους περιορισμούς και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την κοινωνική διάσταση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας εν όψει και της ιδιαίτερης φύσης και του προορισμού των πολιτιστικών αγαθών. Ως εκ τούτου, η απαίτηση του ιδιοκτήτη για αποζημίωση λόγω της επιβολής περιοριστικών μέτρων δύναται να θεμελιωθεί με επίκληση του συγκεκριμένου τρόπου εκμετάλλευσης του ακινήτου που δεσμεύεται, σύμφωνα με την κατά προορισμό χρήση του, προκειμένου να καθίσταται δυνατός ο προσδιορισμός της μείωσης της αξίας του από την επιβολή των περιοριστικών μέτρων, τελεί δε υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι το επιβαλλόμενο βάρος υπερβαίνει το εύλογο όριο ανοχής και αλληλεγγύης το οποίο δικαιούται να αξιώνει το Κράτος από το σύνολο των πολιτών ή ορισμένη μερίδα τους, σύμφωνα με τα άρθρα 4 παρ. 5 και 25 παρ. 4 του Συντάγματος¹¹⁰⁷. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιμερίζεται το κόστος διαφύλαξης του πολιτιστικού περιβάλλοντος μεταξύ του ιδιοκτήτη, που αναλαμβάνει κατ' αρχήν τα βάρη που αφορούν την ιδιοκτησία του, και του κοινωνικού συνόλου, που αναλαμβάνει κάθε δαπάνη που υπερβαίνει το εύλογο όριο, το οποίο τίθεται από τον δικαστή, εν όψει και του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος που προβλέπει ότι η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους¹¹⁰⁸.

Το ειδικό αυτό καθεστώς προβλέπει τη δυνατότητα ολικής ή μερικής απαλλοτρίωσης, απ' ευθείας εξαγοράς, εφ' όσον αποκλείονται αιτιολογημένα

νόμου για τον καθορισμό του τρόπου και του είδους της αποζημίωσης κατά παρέκκλιση του άρθρου 17 του Συντάγματος: ΣτΕ 326/2009, 1998/2007, 3005/2005, Ελ.Δνη 2005, σελ. 481.

¹¹⁰⁶ ΣτΕ 441/2023, 886/2021, 1517/2020, ΝοΒ 2021, σελ. 178.

¹¹⁰⁷ ΣτΕ 1407/2020, ΝοΒ 2020, σελ. 1350, ΣτΕ 1691/2017, Ε.Δ.Δ.Δ. 2018, σελ. 170.

¹¹⁰⁸ Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 11 του ν. 3028/2002 ο ιδιοκτήτης βαρύνεται με τη δαπάνη συντήρησης και προστασίας του μνημείου του, όμως η δαπάνη αυτή καλύπτεται εν όλω ή εν μέρει από το Δημόσιο ή τους Ο.Τ.Α. για μνημεία που κρίνεται με υπουργική απόφαση ότι πρέπει να καταστούν επισκέψιμα για το κοινό και εφ' όσον η δαπάνη υπερβαίνει ένα εύλογο ποσό. *Ιδ.* Ε. Τροβά, Το πολιτιστικό περιβάλλον κατά το Σύνταγμα του 1975/86/01, Αθήνα 2003, Γ. Γιαννακούρου, *οπ. π.*, σελ. 19, Ολ ΣτΕ 1099/1987, Ελ.Δνη 1990, σελ. 418, ΣτΕ 85/2016, Ε.Δ.Δ.Δ. 2016, σελ. 778.

άλλες λύσεις προστασίας των μνημείων¹¹⁰⁹, ή ακόμη και ανταλλαγής του ακινήτου, αν συναινεί ο ιδιοκτήτης, ενώ για τις περιπτώσεις ουσιώδους προσωρινού ή οριστικού περιορισμού ή στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου προβλέπεται η καταβολή κατά περίπτωση μερικής ή ολικής αποζημίωσης, ενώ επιβάλλεται η απαλλοτρίωση αν το ποσό της αποζημίωσης προσεγγίζει την αξία του ακινήτου¹¹¹⁰. Εντούτοις, ο χαρακτηρισμός ιδιωτικής έκτασης ως αρχαιολογικού χώρου ή η ύπαρξη εντός αυτής αρχαίων μνημείων δεν συνιστούν αφ' εαυτών δέσμευση της ιδιοκτησίας και δεν υποχρεώνουν τη Διοίκηση να απαλλοτριώσει ή να εξαγοράσει την έκταση, αλλά μόνο να καταβάλει αποζημίωση σε περίπτωση ουσιώδους περιορισμού ή στέρησης της κατά προορισμό χρήσης της ιδιοκτησίας. Υποχρέωση απαλλοτρίωσης γεννάται κατ' εξαίρεση μόνο στις περιπτώσεις της αναίρεσης της κατά προορισμό χρήσης ακινήτου κειμένου εντός ζώνης απολύτου προστασίας, ιδίως αν εντός του ακινήτου υπάρχουν ορατά υπολείμματα αρχαίων μνημείων που αποκαλύπτονται μετά από ανασκαφική έρευνα ή της έγκρισης ποσού αποζημιώσεως που προσεγγίζει την αξία του ακινήτου, η δε καταβολή αποζημίωσης προϋποθέτει αίτηση του ιδιοκτήτη με την οποία θεμελιώνεται κατά τα ήδη ρηθέντα η μείωση της αξίας του ακινήτου λόγω της δέσμευσης¹¹¹¹.

2.3.2. Λοιπά πολιτιστικά αγαθά

Ο χαρακτηρισμός κτηρίου ως διατηρητέου σύμφωνα με τον ΓΟΚ/ΝΟΚ κρίνεται ότι συνιστά μεν περιορισμό της ιδιοκτησίας, τούτο όμως δεν παρέχει άνευ ετέρου στον ιδιοκτήτη το δικαίωμα να ζητήσει την απαλλοτρίωση ή την ανταλλαγή του ακινήτου του ή έστω αποζημίωση, διότι, αν με τον σχετικό χαρακτηρισμό δεν πλήττεται η ελεύθερη κατά προορισμό χρήση του κτηρίου, ο επιβαλλόμενος περιορισμός δεν θίγει το ελάχιστο ανεκτό όριο των εξουσιών της ιδιοκτησίας, αλλά συνίσταται κυρίως στην αδυναμία εξάντλησης του

¹¹⁰⁹ Άρθρο 18.

¹¹¹⁰ Άρθρο 19.

¹¹¹¹ ΣτΕ 1307/2018, 815/2016.

δικαιώματος δόμησης, περιορισμός που δύναται να αντισταθμισθεί με τον θεσμό της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης¹¹¹². Εξ άλλου, ο χαρακτηρισμός κτηρίου ως διατηρητέου ενδέχεται, υπό προϋποθέσεις, να συνιστά ιδιαίτερο χαρακτηριστικό για την επωφελέστερη αξιοποίηση του ακινήτου. Συνεπώς, αν δεν απαγορεύεται ή περιορίζεται η ακώλυτη κατά τη φύση, τη μορφή και τον προορισμό χρήση του ακινήτου, δεν καταλείπεται πεδίο για την άσκηση αγωγής θεμελιουμένης στο άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος ούτε για την ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 18 και 19 του ν. 3028/2002¹¹¹³.

Ως προς τους παραδοσιακούς οικισμούς, οι κανονιστικές πράξεις που καθορίζουν το ειδικό καθεστώς τους και εισάγουν απαγορεύσεις και περιορισμούς αποβλέπουν σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή στην προστασία των παραδοσιακών οικισμών και του φυσικού περιβάλλοντος και του τοπίου που τους περιβάλλει, επιβάλλονται με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια και δεν πλήττουν τον πυρήνα της ιδιοκτησίας, δεδομένου ότι αφορούν περιοχές που υπάγονται σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς και δεν αποκλείουν την εκμετάλλευση των κειμένων στις περιοχές αυτές ακινήτων σύμφωνα με τον προορισμό τους, επιτρέποντας ακόμη και την περιορισμένη δόμηση, υπό όρους που συνάδουν με τον χαρακτήρα της εκάστοτε περιοχής, επομένως δεν γεννάται κατ' αρχήν δικαίωμα απαλλοτρίωσης ή αποζημίωσης των ιδιοκτητών ακινήτων εντός ή πέριξ παραδοσιακών οικισμών¹¹¹⁴.

2.3.3. Κίνητρα

Οι περιορισμοί και κυρίως οι υποχρεώσεις που βαρύνουν τους ιδιοκτήτες πολιτιστικών αγαθών, όπως είναι πρωτίστως η συντήρηση, αποκατάσταση και ανακατασκευή μνημείων και διατηρητέων κτηρίων, εξαρτούν την

¹¹¹² Ολ ΣτΕ 2367/2007, Αρμ. 2007, σελ. 1971, Ολ ΣτΕ 6070/1996, ΣτΕ 1366/2018, Ε.Α.Δ.Α. 2018, σελ. 551.

¹¹¹³ ΣτΕ 1366/2018, Ε.Α.Δ.Α. 2018, σελ. 551, ΣτΕ 2229/2018.

¹¹¹⁴ ΣτΕ 2887/2014, Ε.Α.Δ.Α. 2014, σελ. 1268, Δ.Πρ.Αθ. 17159/2010.

αποτελεσματική προστασία των αγαθών αυτών, η οποία αποτελεί υποχρέωση του Κράτους σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, από την ενεργό συνεργασία και συμμετοχή των ιδιοκτητών. Για τον λόγο αυτό, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί κατ' εξοχήν πεδίο έκφανσης της μεικτής περιβαλλοντικής λειτουργίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, η οποία εκδηλώνεται με την παροχή κινήτρων εκ μέρους του Κράτους, προκειμένου να ενεργοποιηθεί η περιβαλλοντική πρωτοβουλία των ιδιοκτητών¹¹¹⁵.

Πράγματι, η σύγχρονη νομοθεσία προβλέπει κίνητρα και μέτρα υπέρ των ιδιοκτητών για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, όπως η επιδότηση του επιτοκίου δανεισμού για την επισκευή διατηρητέων κτηρίων και παραδοσιακών κτηρίων σε παραδοσιακούς οικισμούς¹¹¹⁶, η εφαρμογή ειδικών συντελεστών για τον προσδιορισμό της φορολογητέας αξίας των μεταβιβαζόμενων διατηρητέων ακινήτων¹¹¹⁷, οι πιστωτικές διευκολύνσεις για σεισμόπληκτα διατηρητέα κτήρια¹¹¹⁸ και η δυνατότητα μεταφοράς συντελεστή δόμησης από διατηρητέο ακίνητο¹¹¹⁹. Εντούτοις, διαπιστώνεται ότι τα κίνητρα αυτά είναι δυσλειτουργικά και παραμένουν εν πολλοίς ανενεργά, επομένως απαιτείται η ενεργοποίηση των υφισταμένων κινήτρων και ο περαιτέρω εμπλουτισμός τους με δράσεις όπως η επιδότηση των μελετών αποκατάστασης, η επιχορήγηση των σχετικών εργασιών και η επιβράβευση των ιδιοκτητών για την άρτια εφαρμογή των μελετών αποκατάστασης, η επιφόρτιση των Ο.Τ.Α. με μέτρα στήριξης όπως η εκπόνηση μελετών αποκατάστασης και η ανταλλαγή διατηρητέων ακινήτων, η στήριξη της χρήσης των διατηρητέων κτηρίων με μέτρα όπως η επιδότηση ενοικίου και η απαλλαγή φόρου για την αγορά διατηρητέων κτηρίων για κατοικία ή επαγγελματική στέγη και η διασφάλιση ενημέρωσης των

¹¹¹⁵ *Ιδ.* ανωτέρω, σελ. 146 επ. και ειδ. σελ. 150.

¹¹¹⁶ Κ.Υ.Α. 1656/10.10.95 όπως τροποποιήθηκε με την Κ.Υ.Α. 23886/31.5.2007 ΚΥΑ (ΦΕΚ Β' 964/2007).

¹¹¹⁷ *Ιδ.* ΠΟΛ 1149/1994 (ΦΕΚ Β' 549/1994) και ΠΟΛ 1310/1996 (ΦΕΚ Β' 1152/1996).

¹¹¹⁸ Κ.Υ.Α. 153/Α325/2002 (ΦΕΚ Β' 27/2002).

¹¹¹⁹ Άρθρα 194 - 214 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας.

ιδιοκτητών για τη δυνατότητα υπαγωγής τους σε χρηματοδοτούμενα ευρωπαϊκά προγράμματα, με γνώμονα τη θετική αποτελεσματική συμβολή των ιδιοκτητών στη διατήρηση και αποκατάσταση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς¹¹²⁰.

Τέτοια μέτρα απαντώνται σε έτερα ευρωπαϊκά κράτη με σημαντικό πολιτιστικό πλούτο, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γαλλία και η Ιταλία, τα οποία συνίστανται σε συμπράξεις μεταξύ των κρατικών φορέων, των Ο.Τ.Α. και των ιδιοκτητών, στην παροχή προνομίων και φορολογικών κινήτρων, στην πρόβλεψη της δυνατότητας εξόφλησης φορολογικών υποχρεώσεων σε είδος με την παραχώρηση από τους πολίτες προς το Κράτος αντικειμένων πολιτιστικού ενδιαφέροντος που τους ανήκουν (π.χ. έργα τέχνης), στην τουριστική ανάδειξη και την προώθηση της δημιουργίας μη κερδοσκοπικών οργανισμών με σκοπό την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, μέτρα τα οποία μπορούν να χρηματοδοτούνται μέσω δημόσιου ειδικού χρηματοδοτικού ταμείου, απ' ευθείας από το Κράτος με τη συμμετοχή και ιδιωτικών κεφαλαίων ή ακόμη και με κονδύλια που προέρχονται από χορηγίες και τουριστικά έσοδα ή από την παραχώρηση δημοσίων μνημείων σε ιδιώτες προς εκμετάλλευση μέσω ειδικών συμβάσεων¹¹²¹.

Από τα παραπάνω εκτεθέντα προκύπτει ότι η ιδιοκτησία των στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί κύριο παράγοντα για την προστασία και ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς. Αφ' ενός ο δημόσιος και εκτός συναλλαγής χαρακτήρας των σημαντικών πολιτιστικών αγαθών που υπάγονται σε αυτό το καθεστώς διασφαλίζει την εκπλήρωση του συνταγματικού προορισμού τους που έγκειται στην κοινή χρήση και τη διατήρησή τους για τις επόμενες γενιές, στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Αφ' ετέρου η ενεργοποίηση των ιδιοκτητών των μη δημόσιων πολιτιστικών αγαθών καθώς και

¹¹²⁰ *ιδ. Τ.Ε.Ε., Διατηρητέα Κτίρια και Στοιχεία Ανθρωπογενούς Περιβάλλοντος - Παραδοσιακοί Οικισμοί και Οικιστικά Σύνολα - Ιστορικά Κέντρα και Πόλεις*, 2009, σελ. 56, http://tkm.tee.gr/wp-content/uploads/2018/02/oe_diathrhteia.pdf, Π.-Ε. Μπλαντζώνη, όπ. π., σελ. 254 επ.

¹¹²¹ Για όλα τα παραπάνω *ιδ. Π.-Ε. Μπλαντζώνη*, όπ. π., σελ. 203 επ.

των ιδιοκτητών ακινήτων που συναρτώνται με προστατευτέα δημόσια ή ιδιωτικά πολιτιστικά στοιχεία και η συνεργασία τους με το Κράτος συμβάλλουν καθοριστικά στην προστασία και ανάδειξη των αγαθών αυτών. Ο σημαντικός ρόλος της ιδιοκτησίας καταδεικνύεται περαιτέρω στο πλαίσιο της ποινικής προστασίας των πολιτιστικών αγαθών, η οποία εδράζεται εν πολλοίς στις ειδικές ποινικές διατάξεις του ν. 3028/2002¹¹²² που αφορούν εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας¹¹²³ ή τελούμενα από ιδιοκτήτες μνημείων¹¹²⁴.

¹¹²² *Ιδ.* Α.-Τ. Καζανάς, Η ποινική προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς: το προστατευόμενο έννομο αγαθό και η επίδρασή του στο αξιόποινο των εγκλημάτων του ν. 3028/2002, Θεσσαλονίκη 2010, σελ. 424επ. και 461επ., <http://hdl.handle.net/10442/hedi/29881>.

¹¹²³ Κλοπή και υπεξαίρεση μνημείων (άρθρα 53 και 54 του ν. 3028/2002).

¹¹²⁴ Φθορά μνημείου από τον ιδιοκτήτη του, παράνομη μεταβίβαση και εμπορία μνημείων (άρθρα 56, 59 και 60 του ν. 3028/2002).

ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

I. Στο εθνικό δίκαιο το ζήτημα της ιδιοκτησίας των περιβαλλοντικών αγαθών αντιμετωπίζεται από το ιδιωτικό δίκαιο κατά τρόπο παρεμπίπτοντα, στο πλαίσιο των κανόνων εμπραγμάτου δικαίου του Αστικού Κώδικα, από το δημόσιο δίκαιο κατά τρόπο αποσπασματικό και κατακερματισμένο, στο πλαίσιο των ειδικών νομοθετημάτων που έχουν θεσπιστεί για τις σημαντικότερες κατηγορίες περιβαλλοντικών αγαθών (π.χ. δασική νομοθεσία, νομοθεσία του παράκτιου χώρου, αρχαιολογική νομοθεσία) και από τη νομολογία κατά τρόπο περιπτωσιολογικό, στις περιπτώσεις σύγκρουσης μεταξύ των συνταγματικώς προστατευόμενων δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και του περιβάλλοντος.

Όμως, η διασπορά των εφαρμοστέων κανόνων δεν είναι η μόνη σημαντική επίπτωση της απουσίας ειδικού νομοθετικού πλαισίου για το ιδιοκτησιακό καθεστώς των περιβαλλοντικών αγαθών. Εξ ίσου σοβαρή επίπτωση, εν όψει και του κανόνα του άρθρου 51 ΕισΝΑΚ κατά τον οποίον η προ της εισαγωγής του Αστικού Κώδικα κτήση εμπραγμάτων δικαιωμάτων κρίνεται βάσει του δικαίου που ίσχυε κατά τον χρόνο στον οποίο έλαβαν χώρα τα γενεσιουργά αυτών πραγματικά γεγονότα, είναι η δυσχέρεια του εντοπισμού των εφαρμοστέων κατά περίπτωση διατάξεων και εντεύθεν του καθορισμού του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, αφού συχνά απαιτείται η αναδρομή στο προϊσχύον του Αστικού Κώδικα δίκαιο, και δη κατ' αρχήν χωρίς χρονικό περιορισμό, με αποτέλεσμα ο καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος να εξαρτάται από την εφαρμογή και ερμηνεία διατάξεων του βυζαντινορωμαϊκού δικαίου ή ακόμη και της πολιτικής οθωμανικής νομοθεσίας και του παλαιότερου ιεροκρατικού δικαίου, που ίσχυαν στη χώρα μας κατά την περίοδο της οθωμανικής κατοχής. Η αυτονόητη ανασφάλεια δικαίου που εγκαθιδρύεται υπό αυτές τις συνθήκες αναμένεται να θεραπευθεί με την ολοκλήρωση των διαδικασιών του Δασολογίου και του Εθνικού Κτηματολογίου.

Παρά τη σαφή χρησιμότητα ενός ειδικού νομοθετικού πλαισίου για το ιδιοκτησιακό καθεστώς των περιβαλλοντικών αγαθών, η διαμόρφωση ενός τέτοιου ενιαίου πλαισίου είναι ιδιαιτέρως δυσχερής, διότι η εμπράγματα αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών αγαθών συναρτάται άμεσα με τα διαφορετικά για κάθε επί μέρους αγαθό μορφολογικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά του, τα οποία, καθορίζοντας την ίδια την υλική υπόσταση και τις λειτουργίες του, προσδιορίζουν τόσο τον δικαιούχο όσο και τη νομική φύση του εμπράγματος δικαιώματος, με αποτέλεσμα να είναι ανέφικτη η ενιαία αντιμετώπιση όλων των περιβαλλοντικών αγαθών στο πεδίο των εμπραγμάτων δικαιωμάτων που θεμελιώνονται επί αυτών. Εντούτοις, ενταύθα επιχειρήθηκε η συστηματική κατάταξη των περιβαλλοντικών αγαθών με κριτήριο το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους, από την οποία αφ' ενός επιτυγχάνεται μία τυπολογία των διαφορετικών εμπράγματος καθεστώτων και αναδεικνύονται οι αδυναμίες του θετικού δικαίου, αφ' ετέρου μέσω της διερεύνησης της αλληλεπίδρασης μεταξύ της ιδιαίτερης φύσης των περιβαλλοντικών αγαθών και των εννοιολογικών στοιχείων της κυριότητας προσεγγίζονται ταυτόχρονα και λοιπές συναφείς έννοιες του Αστικού Κώδικα, και δη οι έννοιες των εκτός συναλλαγής, των κοινών τοις πάσι και των κοινοχρήστων πραγμάτων, αφού οι έννοιες αυτές συναρτώνται άρρηκτα με τα πλέον σημαντικά στοιχεία του φυσικού, του πολιτιστικού και του οικιστικού περιβάλλοντος.

Εξ άλλου, συναφής με την απουσία ειδικού νομοθετικού πλαισίου για το ιδιοκτησιακό καθεστώς των περιβαλλοντικών αγαθών, η οποία καθιστά δυσχερή τη διάκριση μεταξύ των δημόσιων και των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών, είναι η απουσία ειδικού νομοθετικού πλαισίου για τη δημόσια κτήση, η οποία αναπληρώνεται στο θετικό δίκαιο με τη νομολογιακή διάκριση μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής περιουσίας του Κράτους. Η διάκριση αυτή είναι απόλυτη και ανελαστική, αφού κατατάσσει τα δημόσια πράγματα αντιστοίχως στην κατηγορία των εκτός συναλλαγής πραγμάτων ή στην κατηγορία των πραγμάτων ιδιωτικής κυριότητας. Στην πρώτη περίπτωση τα δημόσια πράγματα υπάγονται στο αυστηρό καθεστώς της δημόσιας κτήσης, με αποτέλεσμα να

περιορίζονται καθοριστικά οι δυνατότητες οικονομικής αξιοποίησής τους, ενώ στη δεύτερη περίπτωση υπάγονται στο ιδιωτικό δίκαιο, με αποτέλεσμα να παραγνωρίζεται το κυριαρχικό και δημόσιας εξουσίας δικαίωμα του Κράτους επί αυτών. Ο ανελαστικός χαρακτήρας της διάκρισης οδηγεί σε αμφισβητήσεις ως προς την υπαγωγή κάποιων δημοσίων πραγμάτων στη μία ή στην άλλη κατηγορία, όπως στην περίπτωση του ερίζοντος ζητήματος της φύσης των δημοσίων δασών ως κοινοχρήστων και εκτός συναλλαγής αγαθών ή ως ανηκόντων στην ιδιωτική περιουσία του Κράτους.

Εν προκειμένω, η θεσμοθέτηση ενός ειδικού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου για τη δημόσια κτήση, κατά το πρότυπο του γαλλικού «*domaine public*», θα επέτρεπε την αντιμετώπιση του φαινομένου της συρρέουσας εφαρμογής των κανόνων εμπραγμάτου δικαίου του Αστικού Κώδικα και των κανόνων δημοσίου δικαίου για τα δημόσια περιβαλλοντικά αγαθά και εν ταυτώ τον ρητό προσδιορισμό των αγαθών που ανήκουν στη δημόσια κτήση και τον καθορισμό του νομικού καθεστώτος της, οριοθετώντας ειδικώς τις ισορροπίες μεταξύ των ατομικών εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα κυριότητας, του δημόσιου χαρακτήρα και της φυσικής και κοινωνικής λειτουργίας των περιβαλλοντικών και εν γένει κοινωνικών αγαθών, με γνώμονα το βέλτιστο συγκερασμό ανάμεσα στην κοινωνική αποστολή των δημοσίου χαρακτήρα αγαθών σύμφωνα με τη φύση τους και την ανάγκη και τις δυνατότητες οικονομικής αξιοποίησης της περιουσίας του Δημοσίου.

Στην εθνική έννομη τάξη, αν και η εννοιολογική προσέγγιση της ιδιοκτησίας ως κοινωνικού δικαιώματος αναγνωρίζεται ρητώς και ομοφώνως από το Σύνταγμα, τον νόμο, τη νομολογία και τη θεωρία, ο κοινωνικός χαρακτήρας της ιδιοκτησίας ερμηνεύεται μονοδιάστατα, στο πλαίσιο της σύγκρουσης του δικαιώματος της ιδιοκτησίας με το δικαίωμα στο περιβάλλον, ως δικαιολογητικός λόγος για την κάμψη των ατομικών εξουσιών του ιδιοκτήτη σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία δύναται να φτάσει μέχρι την προσβολή του πυρήνα και τη πλήρη στέρηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

Εντούτοις, στη διεθνή θεωρία, και κυρίως στις χώρες του κοινοδικαίου, η φύση της ιδιοκτησίας ως κοινωνικού δικαιώματος αντιμετωπίζεται ως κοινό πεδίο σύγκλισής της με το δικαίωμα στο περιβάλλον, που επίσης αποτελεί εξόχως κοινωνικό δικαίωμα, ενώ διερευνάται η δυνατότητα ευρύτερης συνέργειας μεταξύ των δύο δικαιωμάτων, εκτεινόμενης, πέραν της υποχρεωτικής για τον ιδιοκτήτη ανοχής των νόμιμων περιορισμών του ατομικού του δικαιώματος χάριν λόγων γενικού συμφέροντος, όπως είναι η διαφύλαξη του περιβάλλοντος, έως την οικειοθελή συμμετοχή του ιδιοκτήτη στην ανάδειξη και πραγμάτωση της κοινωνικής διάστασης του ιδιοκτησιακού δικαιώματός του, χάρη στην εννοιολογική μετάβαση από την αντίληψη της ιδιοκτησίας ως «δικαιώματος – εξουσίας» σε αυτή του «δικαιώματος – λειτουργία». Η λειτουργική αντίληψη της ιδιοκτησίας άγει στην ανάλυσή της ως «δέσμης δικαιωμάτων» που περιλαμβάνει πληθώρα επί μέρους εξουσιών συναρτώμενων με την πρόσβαση, τη διαχείριση και τις υπηρεσίες του πράγματος, οι οποίες δύναται να μοιράζονται μεταξύ του κυρίου και τρίτων. Ως εκ τούτου, όταν η κοινωνική λειτουργία της ιδιοκτησίας αποσκοπεί στην προστασία και αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών προσδίδει στην ιδιοκτησία μία περιβαλλοντική – οικολογική λειτουργία, η οποία εκδηλώνεται ως «παθητική», όταν απορρέει από τους υποχρεωτικούς περιορισμούς του ατομικού δικαιώματος, ως «ενεργητική», όταν απορρέει από την εκ μέρους του κυρίου οικειοθελή χρήση των εξουσιών του για περιβαλλοντικούς σκοπούς, αλλά και ως μεικτού χαρακτήρα, όταν η εφαρμογή επιτακτικών κανόνων δικαίου συνδυάζεται με την οικειοθελή συμπεριφορά του ιδιοκτήτη.

Η ενεργητική περιβαλλοντική λειτουργία υλοποιείται κυρίως μέσω τεχνικών συμβατικής υπαγωγής ιδιωτικών εκτάσεων σε καθεστώς περιβαλλοντικής διαχείρισης με πρωτοβουλία των ιδιοκτητών τους (π.χ. όταν ο ιδιοκτήτης επιθυμεί την απορρύπανση ή την αειφορική διαχείριση και αξιοποίηση της έκτασής του). Η μεικτή περιβαλλοντική λειτουργία ενεργοποιείται με πρωτοβουλία του Κράτους, το οποίο, θεσπίζοντας ένα υποχρεωτικό νομικό πλαίσιο εισάγει στο πλαίσιο αυτό το δικαίωμα επιλογής του ιδιοκτήτη μεταξύ

περισσότερων εναλλακτικών λύσεων ή ακόμη και κίνητρα για την εθελοντική συμμετοχή των ιδιοκτητών στην κρατική δράση. Με αυτόν τον τρόπο έχει επιτευχθεί κυρίως στο Ηνωμένο Βασίλειο και τις Σκανδιναβικές χώρες αλλά και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη η καθιέρωση ενός διευρυμένου δικαιώματος πρόσβασης και επίσκεψης των πολιτών σε σημαντικές γεωγραφικές ενότητες περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος (π.χ. παράκτιο μέτωπο, ενότητες υπαίθρου), με την υποχρεωτική ανοχή των ιδιοκτητών των περιλαμβανόμενων σε αυτές ιδιωτικών εκτάσεων, στους οποίους όμως εξασφαλίζεται αφ' ενός ο χαμηλής έντασης περιορισμός των δικαιωμάτων τους και αφ' ετέρου δικαιώματα όπως η εθελοντική συμμετοχή στον σχεδιασμό της κρατικής δράσης και η διοργάνωση δραστηριοτήτων αναψυχής ή υποδομών παροχής υπηρεσιών προς τους επισκέπτες έναντι αντιτίμου, κατά τρόπο ώστε η αξιοποίηση κατά την έννοια της ανάδειξης και της κοινής απόλαυσης του φυσικού περιβάλλοντος συνδυάζεται με την οικονομική αξιοποίηση από τους ιδιοκτήτες των περιουσιών τους.

Στη χώρα μας τέτοιου είδους μηχανισμοί δεν είναι διαδεδομένοι και, ακόμη και όταν σπανίως θεσμοθετούνται, δεν έχουν την προσδοκώμενη απόδοση. Τέτοιον εθνικό μηχανισμό αποτελεί η θέσπιση κινήτρων περιβαλλοντικού χαρακτήρα, που όμως στην πράξη εξικνείται στην επιδότηση της ενεργειακής αναβάθμισης των αστικών ακινήτων, ενώ διαδικασίες όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 22 παρ. 9 του ν. 1650/1986 περί έκδοσης προεδρικού διατάγματος για τη θεσμοθέτηση οικονομικών κινήτρων για τη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος και της βιοποικιλότητας παραμένουν ανενεργείς. Ανάλογο μηχανισμό αποτελεί η απόκτηση χώρων για δημόσιους σκοπούς με ελεύθερη συναλλαγή μεταξύ του Κράτους και των ιδιοκτητών, σύμφωνα με το άρθρο 114 παρ. 1 του ΚΒΠΝ, ο οποίος όμως, εν όψει του στενού πεδίου που ο νομοθέτης προέβλεψε για την εφαρμογή του αλλά και της απουσίας πρωτοβουλίας της διοίκησης, έχει τύχει περιορισμένης αξιοποίησης. Οι διαπιστώσεις αυτές συνδέονται αιτιωδώς με τη μονοδιάστατη αντιμετώπιση της ιδιοκτησίας ως δικαιώματος αντίρροπου προς το δικαίωμα στο περιβάλλον και στην έλλειψη κρατικής πολιτικής για τη στήριξη της συνέργειας μεταξύ των δύο δικαιωμάτων.

Εξ άλλου, απόρροια της παραπάνω κρατικής αδράνειας αποτελούν, εξ αιτίας της απουσίας των απαραίτητων δομών και διαδικασιών, φαινόμενα όπως κηρυχθείσες αναγκαστικές απαλλοτριώσεις που παραμένουν επ' αόριστον σε εκκρεμότητα (π.χ. απαλλοτριώσεις λόγω κήρυξης ζωνών αιγιαλού και παραλίας), η μακροχρόνια δέσμευση της ιδιοκτησίας χωρίς κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης (π.χ. για αρχαιολογικούς σκοπούς) και η καθυστέρηση στην καταβολή αποζημίωσης στους ιδιοκτήτες, δυσλειτουργίες που εγείρουν συνεχείς δικαστικές αντιδικίες μεταξύ των βεβαρημένων ιδιοκτητών και του Δημοσίου.

Εντούτοις, το εθνικό δίκαιο παρέχει όλα τα απαραίτητα θεσμικά εργαλεία (π.χ. συμβατικές τεχνικές, προσωπικές και πραγματικές δουλείες, μηχανισμοί παροχής κινήτρων) που επιτρέπουν τη μεταφορά πρακτικών που εφαρμόζονται με επιτυχία σε άλλα κράτη στην εγχώρια έννομη τάξη, υπό την απαραίτητη διττή προϋπόθεση του προσανατολισμού της κρατικής περιβαλλοντικής πολιτικής σε αυτήν την κατεύθυνση και της ενημέρωσης των ιδιοκτητών για τους μηχανισμούς που δύνανται να αξιοποιήσουν. Η εγκαθίδρυση ενός τέτοιου πλαισίου συνεργιστικής δράσης θα εξασφάλιζε περιβαλλοντικές ρυθμίσεις περισσότερο προσαρμοσμένες στις ανάγκες των ιδιοκτητών, ταχύτερης θέσπισης και ευχερέστερης εφαρμογής, λόγω της καλύτερης αποδοχής τους από τους ιδιοκτήτες και εντεύθεν μείωση των δικαστικών διενέξεων μεταξύ του Δημοσίου και των ιδιοκτητών, που αποτελεί σοβαρή αιτία καθυστερήσεων στην ολοκλήρωση του έργου της διοίκησης.

Τέλος, η κατά τα ανωτέρω διαμόρφωση μίας διαλεκτικής σχέσης μεταξύ του Κράτους και των ιδιοκτητών δύναται να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις οικειοθελούς σύμπραξης των ιδιοκτητών σε περιβαλλοντικά μέτρα και δράσεις που, για λόγους προστασίας συνταγματικών δικαιωμάτων των ιδιοκτητών, πέραν του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, θα ήταν εξαιρετικά δυσχερές να επιβληθούν μονομερώς από την κρατική εξουσία. Ειδικότερα, η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών τηλεπισκόπησης μέσω ΣμηΕΑ (drones) για την προληπτική προστασία ιδιωτικών ακινήτων περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος (ιδιωτικά δάση,

μικρές λίμνες, ιδιωτικές παράκτιες εκτάσεις, στοιχεία του πολιτιστικού περιβάλλοντος), επειδή προϋποθέτει την κίνηση των ΣμηΕΑ εντός της αέρινης στήλης των εν λόγω ακινήτων ή/και την τοποθέτηση επί του εδάφους τους και, σε κάθε περίπτωση, τη λήψη οπτικού υλικού από τα ακίνητα αυτά, αν επιβληθεί παρά τη βούληση των ιδιοκτητών τους, συνιστά κατ' αρχήν προσβολή των δικαιωμάτων της κυριότητας και της νομής αλλά ενδεχομένως και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των ιδιοκτητών. Κατά συνέπεια, η βέλτιστη λύση για την αποτελεσματική εφαρμογή τέτοιων μέτρων είναι η εξασφάλιση της σύμφωνης γνώμης των ιδιοκτητών, αφού εν προκειμένω η προληπτική περιβαλλοντική προστασία εξυπηρετεί ταυτόχρονα την ασφάλεια και την εν γένει διατήρηση των ιδιοτήτων που προσδίδουν οικονομική αξία στο προστατευόμενο ιδιωτικό αγαθό, προς όφελος του ιδιοκτήτη του. Άλλως, σε περίπτωση χρήσης τέτοιων μέσων με μονομερή απόφαση του Κράτους, με περιορισμό των ατομικών εξουσιών των ιδιοκτητών στο πλαίσιο της κοινωνικής διάστασης και της περιβαλλοντικής λειτουργίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, κρίνεται σκόπιμη η θέσπιση ειδικού νομικού πλαισίου που θα ρυθμίζει τη χρήση των σύγχρονων τεχνολογιών παρατήρησης της γης για περιβαλλοντικούς σκοπούς, ιδίως σε ιδιωτικά ακίνητα, που θα παρέχει τις απαραίτητες εγγυήσεις για την προστασία, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, όλων των συγκρουόμενων συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων.

Ομοίως, η διαλεκτική σχέση μεταξύ του Κράτους και των ιδιοκτητών είναι ικανή να ενθαρρύνει τους ιδιοκτήτες στην ενεργοποίηση των διατάξεων για την προστασία των ατομικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων τους, όπως είναι οι διατάξεις για την προστασία της κυριότητας, της νομής και του γειτονικού δικαίου, σε περιπτώσεις παραβάσεων περιβαλλοντικού χαρακτήρα που λαμβάνουν χώρα εντός των ακινήτων τους, συμβάλλοντας, έτσι εμμέσως στην προστασία του περιβάλλοντος.

II. Όπως ήδη καταδείχθηκε, σημαντική πτυχή της κοινωνικής και περιβαλλοντικής λειτουργίας της ιδιοκτησίας αποτελεί η διασφάλιση της κοινής

πρόσβασης, χρήσης και απόλαυσης του περιβάλλοντος προς όφελος όλων, η οποία επιτυγχάνεται με την αντίστοιχη υποχώρηση του αποκλειστικού ατομικού δικαιώματος των ιδιοκτητών. Ταυτόχρονα, οι ατομικές εξουσίες της ιδιοκτησίας λειτουργούν ως παράγοντας εξισορρόπησης και αντιμετώπισης των κινδύνων που απορρέουν από την αλόγιστη κοινή χρήση.

Επί των κοινοχρήστων πραγμάτων διαμορφώνεται μία σχέση δημοσίου δικαίου μεταξύ της πολιτείας (ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους για την κοινοχρησία), μία σχέση ιδιωτικού δικαίου μεταξύ του πολίτη και του πράγματος (δικαίωμα χρήσης ως εκδήλωση του δικαιώματος στην προσωπικότητα) και μία σχέση εμπραγμάτου δικαίου μεταξύ του κυρίου και του πράγματος, η οποία διακρίνεται σε δύο εκδοχές. Όταν κύριος του κοινοχρήστου πράγματος είναι το Κράτος, η σχέση εμπραγμάτου δικαίου και η σχέση δημοσίου δικαίου συγχέονται στο πρόσωπο του Κράτους, με αποτέλεσμα οι εξουσίες επί του πράγματος να κατανέμονται μεταξύ δύο φορέων, της πολιτείας και του πολίτη. Όταν κύριος του κοινοχρήστου πράγματος είναι ιδιώτης, οι εξουσίες επί του πράγματος κατανέμονται μεταξύ τριών φορέων, της πολιτείας, του πολίτη και του κυρίου.

Παράλληλα, αναγνωρίζεται ρητώς το αυτοτελές ατομικό δικαίωμα χρήσης και απόλαυσης της ωφέλειας των περιβαλλοντικών αγαθών ως εκδήλωση του δικαιώματος στην προσωπικότητα, το οποίο νοείται, όπως και για τα κοινόχρηστα πράγματα, ως σύγχρηση, στο πλαίσιο της οποίας το δικαίωμα του κάθε ατόμου στο περιβάλλον περιορίζεται από το ίδιο δικαίωμα των λοιπών. Μεταξύ του δικαιώματος χρήσης επί των κοινοχρήστων πραγμάτων και εκείνου επί των περιβαλλοντικών αγαθών διαπιστώνονται σημεία προσέγγισης αλλά και ουσιώδεις αποκλίσεις. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, το δικαίωμα χρήσης αποτελεί έκφανση του δικαιώματος της προσωπικότητας εντούτοις, σε αντίθεση με το δικαίωμα επί των κοινοχρήστων πραγμάτων, το οποίο εξαρτάται από την καθιέρωση του πράγματος ως κοινοχρήστου, η προστασία της κοινής χρήσης των περιβαλλοντικών αγαθών είναι διαρκής, συναρτώμενη με την υποχρεωτική για το

Κράτος διαφύλαξη του περιβάλλοντος στο διηνεκές σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας κατά ρητή επιταγή του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος.

Επί των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών συνυπάρχουν το δικαίωμα εμπράγματος χρήσης (usus) που ανήκει αποκλειστικώς στον κύριο του πράγματος και το κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος που ανήκει σε όλους, με κάθε ένα από τα δικαιώματα αυτά να καθορίζει τα όρια των εξουσιών που απορρέουν από το άλλο. Η κατά τα ανωτέρω διασφάλιση υπέρ όλων του κοινωνικού δικαιώματος χρήσης και απόλαυσης των ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών έναντι του συνυπάρχοντος αποκλειστικού δικαιώματος χρήσης που απορρέει από το εμπράγματο δικαίωμα του ιδιοκτήτη αποδίδεται με την έννοια της «οιονεί κοινοχρησίας». Αντιστρόφως, το νομικό καθεστώς των κοινοχρήστων περιβαλλοντικών αγαθών δύναται να περιέχει στοιχεία που προσιδιάζουν στην ιδιωτική κτήση. Έτσι, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις της αρχαιολογικής νομοθεσίας, ο ευρών ή αυτός στον οποίο περιέρχεται κινητό αρχαίο μνημείο που ανήκει κατά κυριότητα στο Δημόσιο δύναται, υπό τις προϋποθέσεις του νόμου και με τους περιορισμούς που κρίνονται απαραίτητοι για τη διασφάλιση και διατήρηση της κοινής ωφέλειάς του περιβαλλοντικού αγαθού προς όφελος όλων, να λάβει άδεια κατόχου, δικαίωμα κατοχής που είναι διαρκές, μεταβιβάζεται και κληρονομείται και παρέχει έναντι τρίτων τη νομική προστασία του κατόχου ως νομέα, προσιδιάζοντας έτσι στο δικαίωμα χρήσης και κατοχής που απορρέει από το δικαίωμα της κυριότητας (usus), κατά τρόπο που θα μπορούσε να περιγραφεί ως «αντίστροφη οιονεί κοινοχρησία».

Ο κοινόχρηστος χαρακτήρας ενός περιβαλλοντικού αγαθού επηρεάζει την ίδια τη νομική φύση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί αυτού, επιδρώντας καθοριστικά στο περιεχόμενο και τις λειτουργίες του εμπράγματος δικαιώματος. Η ιδιωτική κυριότητα επί κοινοχρήστου πράγματος υφίσταται περιορισμούς στο μέτρο που αυτοί επιβάλλονται για να διασφαλιστεί η κοινή χρήση, ενώ η κυριότητα του Δημοσίου επί κοινοχρήστου πράγματος ταυτίζεται ως προς τον σκοπό και το περιεχόμενό της με τη διασφάλιση και την προστασία της κοινής

χρήσης, υπηρετώντας εν προκειμένω τον ειδικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος που έγκειται στην κοινοχρησία. Γι' αυτόν τον λόγο, τα ιδιωτικά κοινόχρηστα πράγματα δύναται να μεταβιβάζονται από τον ιδιοκτήτη τους, χωρίς να τίγεται η κοινή χρήση, ενώ τα δημόσια κοινόχρηστα πράγματα είναι αναπαλλοτρίωτα. Ως εκ τούτου, πράγματα που για όσο διάστημα τελούν υπό την κυριότητα του ιδιώτη κυρίου τους δεν έχουν κοινόχρηστο χαρακτήρα, όταν η κυριότητά τους μετάγεται στο Δημόσιο λόγω αναγκαστικής απαλλοτρίωσης καθίστανται κοινόχρηστα, όταν η κοινοχρησία τους είναι ο δικαιολογητικός της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης λόγος δημοσίου συμφέροντος, όπως στην περίπτωση χάραξης από τη διοίκηση ζώνης παραλίας. Ομοίως, ενώ τα ιδιωτικά δάση δεν αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα, τα δημόσια δάση, κατά την κρατούσα άποψη, εμπίπτουν στην κατηγορία των εκτός συναλλαγής κοινοχρήστων πραγμάτων.

Εξ άλλου, ο κοινόχρηστος χαρακτήρας ενός περιβαλλοντικού αγαθού, σε συνδυασμό με το ιδιοκτησιακό καθεστώς του, επιδρά καθοριστικά στο καθεστώς προστασίας του. Έτσι, για τα κοινά τοις πάσι περιβαλλοντικά αγαθά η απουσία εμπράγματος δικαιώματος αποκλείει την εφαρμογή των ενδίκων βοηθημάτων προστασίας της νομής και της κυριότητας. Για τα ιδιωτικά περιβαλλοντικά αγαθά η ύπαρξη ιδιωτικού εμπράγματος δικαιώματος αποκλείει τη *stricto sensu* χρήση των τρίτων πέραν των ορίων της «οιονεί κοινοχρησίας», ενώ για τα δημόσια κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά δεν ισχύει κανένας από τους παραπάνω περιορισμούς λόγω της κυριότητας του Δημοσίου.

Παράλληλα, τα κοινόχρηστα και τα κοινά τοις πάσι περιβαλλοντικά αγαθά αποτελούν πράγματα εκτός συναλλαγής, είναι αναπαλλοτρίωτα και επομένως στερούνται εξ ορισμού «αγοραίας» αξίας. Επομένως, η οικονομική αξία των εν λόγω περιβαλλοντικών αγαθών έγκειται στην «αξία χρήσης» (αναψυχή, απόληψη προϊόντων, τουριστική ανάπτυξη κλπ.) και στην «αξία μη-χρήσης» (κόστος προστασίας και διατήρησής τους προς όφελος του ανθρώπου). Η απουσία περιουσιακού χαρακτήρα και αγοραίας αξίας άγει αυτοθρόως στον αποκλεισμό της εφαρμογής επί των πραγμάτων των διατάξεων του Ποινικού Κώδικα για τα

εγκλήματα κατά των περιουσιακών δικαιωμάτων, κατά τρόπο άμεσα επιδραστικό στην εμβέλεια της ποινικής προστασίας τους. Εντούτοις, η νομολογία δέχεται τη στοιχειοθέτηση ζημίας σε βάρος του Δημοσίου ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, η οποία θεμελιώνεται στη χρηματική αξία που αποδίδεται σε κοινόχρηστες εκτάσεις ανήκουσες στη δημόσια περιουσία του Δημοσίου και, συνακολούθως, την εφαρμογή των διατάξεων του Ποινικού Κώδικα περί απάτης καθώς και των επιβαρυντικών ρυθμίσεων του ν. 1608/1950.

Εν προκειμένω παρατηρείται μία σοβαρή νομική ανακολουθία μεταξύ της αντιμετώπισης των κοινόχρηστων περιβαλλοντικών αγαθών ως εκτός συναλλαγής αναπαλλοτριώτων πραγμάτων κατά το δημόσιο και το ιδιωτικό δίκαιο και ταυτόχρονα ως περιουσιακών αγαθών που διαθέτουν αγοραία αξία κατά το ποινικό δίκαιο. Η διάσταση αυτή, καίτοι εξυπηρετεί την αποτελεσματικότερη ποινική προστασία του περιβάλλοντος, διασπά την ενότητα του νομικού καθεστώτος των δημοσίων περιβαλλοντικών αγαθών και δη σε βάρος των συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων των πολιτών. Η αντιμετώπιση της υφιστάμενης νομικής αβεβαιότητας προϋποθέτει τη διαμόρφωση από τον νομοθέτη ενός ειδικού νομικού πλαισίου που θα προσδιορίζει ρητώς τα δημόσια κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά και θα καθορίζει ειδικώς το καθεστώς (ποινικής) προστασίας τους, απεξαρτώντας την προστασία αυτή από κάθε έννοια «περιουσιακής» αξίας των εν λόγω εκτός συναλλαγής αγαθών.

III. Η συνταγματική υποχρέωση του Κράτους για την προστασία του περιβάλλοντος αλληλεξαρτάται με τη συνταγματική υποχρέωσή του για τον σχεδιασμό του χώρου, αφού στον πυρήνα αμφοτέρων των παραπάνω πεδίων της κρατικής δράσης κρατεί ο στόχος της εξασφάλισης υψηλής ποιότητας όρων διαβίωσης του ανθρώπου εντός του χώρου που τον περιβάλλει. Η αλληλεξάρτηση μεταξύ του χωρικού σχεδιασμού και της προστασίας του περιβάλλοντος δεν οδηγεί σε ταύτιση ή σύγχυση των οικείων κανόνων δικαίου, οι οποίοι διατηρούν την ταυτότητά τους στο πλαίσιο αυτοτελών ρυθμιστικών πλαισίων, όμως οι

ουσιαστικές ρυθμίσεις τους αλληλεξαρτώνται, αλληλοεπιδρούν και αλληλοσυμπληρώνονται. Ένα από τα κυριότερα κοινά στοιχεία του δικαίου του περιβάλλοντος και του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου έγκειται στους δημοσίου και αναγκαστικού δικαίου κανόνες τους, οι οποίοι αποσκοπούν στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Εντούτοις, το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετεί και η κατ' άρθρο 106 του Συντάγματος, άρρηκτα συνδεδεμένη με την έγγεια ιδιοκτησία, οικονομική ανάπτυξη, η οποία συμπλέκεται με τον σχεδιασμό του χώρου και την προστασία του περιβάλλοντος σε ένα αδιάσπαστο σύνολο.

Ο ρόλος της ιδιοκτησίας δέχεται την καθοριστική επιρροή της ρυθμιστικής αρμοδιότητας του Κράτους, όπως αυτή ασκείται με τους δημοσίου και αναγκαστικού δικαίου κανόνες για το περιβάλλον και τον σχεδιασμό του χώρου αποκτώντας μία διαφορετική διάσταση από εκείνη του ιδιωτικού δικαιώματος κυριότητας, όπως προσεγγίζεται από τον Αστικό Κώδικα. Η ιδιοκτησία καθίσταται σημαντικό εργαλείο για την επίτευξη του συγκερασμού στον οποίο αποβλέπει το Σύνταγμα μεταξύ αφ' ενός του ορθολογικού χωρικού σχεδιασμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και αφ' ετέρου της οικονομικής ανάπτυξης, επιδρώντας σημαντικά στο δίπολο της προστασίας και της αξιοποίησης των περιβαλλοντικών αγαθών μέσω της διαχείρισης του χώρου.

Οι παραπάνω κανόνες δημοσίου δικαίου στοχεύουν στην προστασία του περιβάλλοντος από τις ανθρώπινες δραστηριότητες, μεταξύ άλλων με τη ρύθμιση της εμβέλειας και του τρόπου άσκησης των εμπραγμάτων δικαιωμάτων, αλλά και στην εφαρμογή των κρατικών πολιτικών γης χάρη στα προνόμια δημόσιας εξουσίας που προβλέπονται στο δημόσιο δίκαιο, αλλά και με τη ρύθμιση των προϋποθέσεων αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας μέσω θεσμών του ιδιωτικού δικαίου. Ως εκ τούτου, τα επί μέρους νομοθετικά εργαλεία, ανάλογα με τον ειδικότερο σκοπό που εξυπηρετούν, είτε δημιουργούν υποχρεώσεις για τους ιδιοκτήτες είτε προάγουν την άσκηση των ατομικών εξουσιών τους, ενώ συχνά στηρίζονται σε έναν συνδυασμό υποχρεώσεων και δικαιωμάτων των ιδιοκτητών.

Στη χώρα μας τα εργαλεία που προβλέπονται στο εθνικό θεσμικό πλαίσιο είναι εν πολλοίς παρόμοια με εκείνα που απαντώνται στις άλλες εθνικές έννομες τάξεις. Ωστόσο, διαπιστώνεται ότι εν τοις πράγμασι οι περισσότεροι μηχανισμοί που είτε διασφαλίζουν την προστασία των ατομικών συμφερόντων των ιδιοκτητών είτε καταλείπουν στους ιδιοκτήτες ενεργό ρόλο ουδέποτε έτυχαν ευρείας εφαρμογής στην Ελλάδα. Η μειωμένη χρηστικότητα και αποδοτικότητα των παραπάνω εργαλείων οφείλεται κατά περίπτωση στις αδυναμίες και παθογένειες του συστήματος σχεδιασμού στη χώρα μας, που εντοπίζονται κυρίως στις ελλείψεις των κρατικών μηχανισμών και διαδικασιών, στην απουσία συνέργειας μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο περιοριστικό ή απαιτητικό περιεχόμενο του νομοθετικού πλαισίου και στην απουσία ενημέρωσης και παροχής κινήτρων προς τους ενδιαφερόμενους ιδιοκτήτες και φορείς.

Αντιθέτως, η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει ότι ο σύγχρονος χωρικός σχεδιασμός στα δυτικά κράτη, πέραν της αρμονικής ενσωμάτωσης του δομημένου περιβάλλοντος στο φυσικό περιβάλλον μέσω του κρατικού παρεμβατισμού, στηρίζεται στη συμμετοχικότητα, η οποία υλοποιείται χάρη στον αυξημένο ρόλο της ιδιωτικής βούλησης και της ατομικής ιδιοκτησίας στον σύγχρονο σχεδιασμό, που είναι νευραλγικής σημασίας για την «κάρπωση της αξίας της γης» (*land value capture*), η οποία πρέπει να διαπνέει τη δράση της Διοίκησης. Σε ειδική έκθεση που δημοσίευσε ο ΟΟΣΑ τον Ιούνιο του 2022, που περιλαμβάνει τα συμπεράσματα έρευνας για τις πολιτικές *Land Value Capture* διεθνώς, ως προς την Ελλάδα διατυπώνονται συμπεράσματα που επιβεβαιώνουν τις παραπάνω διαπιστώσεις για τις εγγενείς αδυναμίες και αβελτηρίες που οδηγούν στη μειωμένη χρηστικότητα των εθνικών εργαλείων συμμετοχικότητας, ενώ τονίζεται η απροθυμία – ει μη εχθρικήτητα – των ιδιοκτητών απέναντι στα εργαλεία του σχεδιασμού. Ακόμη πιο αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι από έρευνες πεδίου διαπιστώνεται ότι οι ιδιοκτήτες συχνά αντιμετωπίζουν θετικά τη συμβολή τους ως πολίτες στη βελτίωση του οικιστικού και φυσικού περιβάλλοντος, όμως εν τέλει βάζονται από πληθώρα παθογενειών που θίγουν

ευθέως τα ατομικά έννομα συμφέροντά τους, με αποτέλεσμα η στάση τους να μετατρέπεται σε «αμυντική» και εχθρική απέναντι στον πολεοδομικό σχεδιασμό.

Για την ανάσχεση και αντιστροφή του αρνητικού κλίματος, στις περιπτώσεις της υποχρεωτικής συμμετοχής των ιδιοκτητών κρίνεται αναγκαία η αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών με μέτρα όπως ο σαφής και αξιόπιστος χρονικός και οικονομικός προγραμματισμός της εφαρμογής των σχεδίων από τους αρμοδίους φορείς, η επιτάχυνση της διοικητικής προδικασίας κατά την εφαρμογή των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων, η θέσπιση ανωτάτων χρονικών ορίων για τις ρυμοτομικές δεσμεύσεις της ιδιοκτησίας και μηχανισμών αποζημίωσης των ιδιοκτητών εφ' όσον παρατηρείται υπέρβαση των ορίων αυτών και η εν γένει κανονιστική τυποποίηση των δικαιωμάτων αποζημίωσης των ιδιοκτητών, ενώ ενδιαφέρουσα μέθοδο πρόληψης των συνεπειών των παραπάνω προβλημάτων θα αποτελούσε η θέσπιση μίας διαδικασίας μελέτης ιδιοκτησιακών επιπτώσεων (κατ' αναλογία της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων) η οποία θα προηγείτο της κυβερνητικής δράσης και θα επέτρεπε στις αρχές του σχεδιασμού να αποφεύγουν επαχθείς ρυθμίσεις, άλλως να προβλέπουν μέτρα οικονομικής αποκατάστασης, περιορίζοντας έτσι την παραβίαση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων των ιδιοκτητών. Οι βελτιώσεις αυτές θα δημιουργούσαν συνθήκες ορθολογικού επιμερισμού του κοινωνικού κόστους για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και τη βελτίωση του οικιστικού περιβάλλοντος, εμπεδώνοντας κλίμα εμπιστοσύνης και ασφάλειας δικαίου, αντιστρέφοντας την παγιωμένη αρνητική διάθεση των ιδιοκτητών.

Για τη βελτίωση της συμμετοχικότητας, απαιτείται η διεύρυνση του ρόλου της ιδιοκτησίας στον σχεδιασμό του χώρου και των πολιτικών διαχείρισης του περιβάλλοντος, αφ' ενός μέσω της βελτίωσης των όρων αξιοποίησης από τους ιδιοκτήτες εργαλείων του πολεοδομικού σχεδιασμού όπως η μεταφορά συντελεστή δόμησης και η ιδιωτική πολεοδόμηση, αφ' ετέρου με τον προσανατολισμό της νομοθεσίας και της διοικητικής δράσης στην κατεύθυνση της «ενεργοποίησης» των ιδιοκτητών ακινήτων περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος.

Πρόσφατες έρευνες πεδίου στις χώρες της Ευρώπης, μεταξύ αυτών και στην Ελλάδα, αναδεικνύουν τον σημαντικό ρόλο των ιδιωτών δασοκτημόνων εκτάσεων μικρής κλίμακας για τη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος, τόσο εκείνων που ενδιαφέρονται για την αξιοποίηση της δασικής ιδιοκτησίας τους όσο και εκείνων που έχουν απομακρυνθεί από τα δασικά ακίνητά τους. Ο επιδραστικός ρόλος των δασοκτημόνων, σύμφωνα με την ευρωπαϊκή και διεθνή εμπειρία, αφορά κυρίως την πρόληψη των δασικών κινδύνων, τη διαχείριση καταστάσεων κρίσης και την ανάπτυξη δραστηριοτήτων όπως η κατοικία και οι οικονομικές δραστηριότητες.

Η ενθάρρυνση και στη χώρα μας μίας ορθολογικής οικιστικής και οικονομικής αξιοποίησης των ιδιωτικών δασών – και κατ’ αναλογία και έτερων ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών – υπό νομοθετικούς όρους που θα καθιστούσαν τις χρήσεις αυτές συμβατές με τη συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος και των δασών στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας, αποφέροντας σημαντικά οφέλη για τους ιδιοκτήτες, θα ευνοούσε την επανένωση των ιδιοκτητών με ακίνητά τους που έχουν εγκαταλείψει ως περιουσιακώς αδιάφορα, λόγω του αυστηρού καθεστώτος περιβαλλοντικής προστασίας τους, μετατρέποντάς τους ταυτόχρονα σε εθελοντικά όργανα πρόληψης και καταστολής πάσης φύσεως περιβαλλοντικών κινδύνων. Ταυτόχρονα, η δυνατότητα χρήσης ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών, πάντοτε υπό τους επιβεβλημένους συνταγματικούς περιορισμούς, για οικιστικούς σκοπούς, πρωτίστως των ιδιωτικών δασών, θα οδηγούσε στην αλματώδη αύξηση της αγοραίας και εντεύθεν της φορολογικής αξίας των ακινήτων αυτών, αποτελώντας μία σημαντική πηγή δημοσίων εσόδων που θα μπορούσαν να διατεθούν για την προστασία του περιβάλλοντος. *Mutatis mutandi*, ως προς τους παραδοσιακούς οικισμούς, η διατήρηση και ενίσχυση από τους ιδιοκτήτες του παραδοσιακού χαρακτήρα των ακινήτων τους συνάδει με τα οικονομικά οφέλη που οι ίδιοι αντλούν από τον τουρισμό. Στις περιπτώσεις αυτές, η ενεργοποίηση των ιδιοκτητών μετέχει παράλληλα της προστασίας και της αξιοποίησης των

ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών προς όφελος των ατομικών εννόμων συμφερόντων των ιδιοκτητών όσο και του δημοσίου συμφέροντος.

Σε άλλες περιπτώσεις ιδιωτικών περιβαλλοντικών αγαθών, για τα οποία η ανάκτηση υπεραξίας από την προστασία και αξιοποίησή τους δεν υφίσταται ή είναι δυσχερής, όπως η αποκατάσταση και συντήρηση διατηρητέων κτισμάτων ή η διατήρηση των φυσικών τοπίων στο αγροτικό περιβάλλον, η αποτελεσματική προστασία εξαρτάται στην πράξη πρωτίστως από τη βούληση των ιδιοκτητών τους, που όμως χρήζουν ενθάρρυνσης για την καταβολή των απαιτούμενων δαπανών. Ως εκ τούτου, η επίτευξη του περιβαλλοντικού στόχου με τη συμβολή της ιδιοκτησίας εν προκειμένω προϋποθέτει την παροχή ισχυρών οικονομικών κινήτρων προς τους ιδιοκτήτες, όπως είναι οι φορολογικές ελαφρύνσεις και απαλλαγές, η οικονομική συμμετοχή του Κράτους στις απαραίτητες δαπάνες, η ενίσχυση, κατά περίπτωση, του πολιτιστικού ή του αγροτικού τουρισμού με δυνατότητα οικονομικού οφέλους για τους ιδιοκτήτες.

Παράλληλα με την ευκαία διεύρυνση του ρόλου της ιδιοκτησίας στον σχεδιασμό του χώρου και των πολιτικών διαχείρισης του περιβάλλοντος, παρατηρείται η εντατική χρήση εργαλείων σχεδιασμού του χώρου σε σύμπραξη με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας ως οικονομικών – αναπτυξιακών εργαλείων, που φαίνεται να επιβάλει εν προκειμένω τον αυστηρότερο έλεγχο, αν όχι τον περιορισμό, του ρόλου της ιδιοκτησίας στο σχεδιασμό. Πτυχή της εντατικής ενεργοποίησης των ατομικών εξουσιών που απορρέουν από την ιδιοκτησία αποτελεί η νομοθετική αναβίωση (άρθρο 18 παρ. 1 του ν. 3986/2011) του δικαιώματος επιφάνειας, δηλαδή του ιδιωτικού εμπραγμάτου δικαιώματος επί κτίσματος ανεγειρόμενου ή ήδη υφισταμένου κτίσματος σε δημόσιο κτήμα, με ειδικό σκοπό την αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου μέσω ΕΣΧΑΔΑ, με την προσέλκυση ιδιωτών επενδυτών στους οποίους παραχωρείται εμπράγματο δικαίωμα εντός των υπό αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων, κατά τρόπο που εγείρει ερωτήματα συνταγματικότητας, λειτουργικότητας και σκοπιμότητας της εν θέματι νομοθετικής ρύθμισης.

Υπό τις συνθήκες αυτές, ο σχεδιασμός προσανατολίζεται στην κατεύθυνση των επενδυτικών συμφερόντων του κυρίου ή του επιφανειούχου της εκάστοτε υπό σχεδιασμό έκτασης, με κίνδυνο τη διαμόρφωση ενός ιδιωτικού σχεδιασμού, ο οποίος δεν έχει ως κύριο κίνητρο και στόχευση τον σεβασμό της αρχής του πολεοδομικού κεκτημένου και του περιβάλλοντος και την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής του ανθρώπου, αλλά την εξυπηρέτηση των οικονομικών συμφερόντων των κατεχόντων εμπράγματα δικαιώματα στις υπό σχεδιασμό εκτάσεις και με δυνητικά αποτελέσματα την υπέρβαση της φέρουσας ικανότητας της υπό σχεδιασμό περιοχής και την παραβίαση των κατευθύνσεων του υπερκείμενου χωρικού σχεδιασμού, των κανόνων προστασίας του περιβάλλοντος και του σεβασμού των ευαίσθητων οικοσυστημάτων.

Οι παραπάνω δυνητικές στρεβλώσεις αντιμετωπίζονται σήμερα κυρίως από το Συμβούλιο της Επικρατείας, στο πλαίσιο της επεξεργασίας των οικείων διαταγμάτων ή του εκ των υστέρων ακυρωτικού ελέγχου. Φαίνεται όμως ότι θα ήταν σκόπιμη η συστηματική πρόληψη των φαινομένων αυτών, με την καταγραφή από το Κράτος των τουριστικών αναγκών και δυνατοτήτων ανάπτυξης σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, την αξιολόγηση της φέρουσας ικανότητας κάθε περιοχής, εν όψει πρωτίστως των υποδομών και των κύριων χαρακτηριστικών της και την οριοθέτηση περιοχών αποκλεισμού τέτοιων σχεδίων. Με αυτό τον τρόπο μπορούν να αποτυπωθούν κατά τρόπο σαφή και ολιστικό οι εθνικοί και τοπικοί περιορισμοί, με αποτέλεσμα τον εξορθολογισμό του αριθμού και της εμβέλειας των επενδυτικών σχεδίων, η εφαρμογή των οποίων θα είναι υγιής και βιώσιμη, εναρμονισμένη με τον ευρύτερο σχεδιασμό και την κοινωνική πραγματικότητα, με σεβασμό στο περιβάλλον και την (οιονεί) κοινοχρησία των περιβαλλοντικών αγαθών.

IV. Αφού καταδείχθηκε ο ρόλος της ιδιοκτησίας για την προστασία και την αξιοποίηση των περιβαλλοντικών αγαθών, όπως αυτός διαμορφώνεται μέσα από τη συμπλοκή και αλληλεπίδραση των κανόνων του αστικού δικαίου για τα εμπράγματα δικαιώματα και των κανόνων δημοσίου δικαίου για την προστασία

του περιβάλλοντος και τον σχεδιασμό του χώρου, διαπιστώνεται ότι το νομικό καθεστώς των διαφορετικών αγαθών που συνθέτουν το περιβάλλον διαφοροποιείται ανάλογα με τις ιδιαίτερες μορφολογικές και λειτουργικές ιδιότητες κάθε επί μέρους στοιχείου, τόσο όσο προς τους κανόνες καθορισμού του φορέα του ιδιοκτησιακού δικαιώματος όσο και ως προς τους κανόνες προστασίας και αξιοποίησης κάθε περιβαλλοντικού αγαθού, κανόνες οι οποίοι για τις σημαντικότερες κατηγορίες περιβαλλοντικών αγαθών εντάσσονται σε ειδικά νομοθετήματα. Ως εκ τούτου, ο ρόλος της ιδιοκτησίας στην προστασία και αξιοποίηση κάθε περιβαλλοντικού αγαθού διαφοροποιείται αναλόγως, προσαρμοζόμενος στις ιδιαιτερότητές του και στους ειδικούς κανόνες που το διέπουν.

Ως προς τα **δασικά οικοσυστήματα**, το γεγονός ότι πρόκειται για περιβαλλοντικά αγαθά δεκτικά ιδιωτικών εμπραγμάτων δικαιωμάτων, σε συνδυασμό με το τεκμήριο κυριότητας επί των δασών υπέρ του Δημοσίου που θεσπίστηκε κατά την περίοδο της πρώιμης εθνικής νομοθεσίας, την οθωμανική νομοθεσία, κατά την οποία τα δάση αποτελούν εθνικές γαίες και τη δυσχέρεια προσδιορισμού της δασικής ή μη μορφής μίας έκτασης στο χρονικό σημείο στο οποίο θεμελιώνεται εμπράγματο δικαίωμα επί αυτής κατ' άρθρο 51 ΕισΝΑΚ, καθιστούν τη διάγνωση του ιδιωτικού ή δημόσιου ιδιωτικού καθεστώτος των δασικών οικοσυστημάτων ένα από τα διαχρονικώς πλέον ακανθώδη πεδία δικαστικών διενέξεων μεταξύ του Κράτους και των πολιτών, με ποικίλες νομολογιακές προσεγγίσεις και μεταστροφές, με αποτέλεσμα να έχει παγιωθεί για το θέμα αυτό ένα γενικευμένο αίσθημα ανασφάλειας δικαίου. Η υφιστάμενη κατάσταση βαίνει προς την οριστική θεραπεία της μέσω της ολοκλήρωσης των διοικητικών διαδικασιών της κατάρτισης των δασικών χαρτών, με την οποία καταγράφεται ο διαχρονικός δασικός ή μη χαρακτήρας του συνόλου των εκτάσεων της Επικράτειας, και του Εθνικού Κτηματολογίου, με την οποία καταγράφονται όλα τα σε ισχύ εμπράγματα δικαιώματα στο σύνολο της Επικράτειας, περιλαμβανομένων των δικαιωμάτων του Δημοσίου και των λοιπών

ν.π.δ.δ. επί όλων των ακινήτων τους, ακόμη και των κοινοχρήστων ή εν γένει εκτός συναλλαγής.

Η διάγνωση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των δασικών οικοσυστημάτων έχει σημαντική επίδραση στην προστασία και αξιοποίησή τους λόγω της διαφοροποίησης της νομικής φύσης του δικαιώματος κυριότητας επί των δημοσίων και των ιδιωτικών δασών. Ο Άρειος Πάγος, το Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας και τα δικαστήρια της ουσίας κρίνουν παγίως ότι το δημόσιο δάσος, εν όψει της ειδικής συνταγματικής προστασίας του κατατάσσεται στα κοινόχρηστα πράγματα του άρθρου 967 Α.Κ. ή χαρακτηρίζεται ως ιδιόχρηστο, αν εξυπηρετεί κυρίως επιστημονικούς σκοπούς, επομένως ο αυθαίρετος αποκλεισμός της ελεύθερης πρόσβασης σε αυτό, η αλλοίωση της φυσιογνωμίας του και η καταστροφή του συνιστά υποβάθμιση της ποιότητας ζωής του πολίτη και συνιστά προσβολή της προσωπικότητάς του. Αντιθέτως, το Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίνει ότι τα δημόσια δάση ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και δύναται να μεταβιβάζονται υπό τους μόνους περιορισμούς που επιβάλλονται από τις προστατευτικές διατάξεις του Συντάγματος και της δασικής νομοθεσίας. Οι διαφορετικές νομολογιακές προσεγγίσεις καθιστούν εμφανές το έλλειμα ειδικής πρόνοιας του νομοθέτη, αντικατοπτρίζουν τη δυσκολία εξισορρόπησης της αντιμετώπισης του δημοσίου δάσους ως κοινωνικού – περιβαλλοντικού και ως περιουσιακού αγαθού και, εν τέλει, προδιαγράφουν από τη μία πλευρά ένα κοινόχρηστο και εκτός συναλλαγής δημόσιο δάσος ελεύθερα προσβάσιμο σε όλους και από τη άλλη πλευρά ένα δημόσιο δάσος που το Κράτος δύναται να αξιοποιεί και να μεταβιβάζει ως ιδιωτικό κτήμα του.

Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και για τα ιδιωτικά δάση, η δασική νομοθεσία προβλέπει σημαντικές υποχρεώσεις που βαρύνουν τους δασοκτήμονες, τόσο στο επίπεδο της πρόληψης και καταπολέμησης των δασικών κινδύνων όσο και σε αυτό της δασοπονικής διαχείρισης και συντήρησής των δασών που τους ανήκουν, γεγονός που, σε συνδυασμό με τη συνταγματική απαγόρευση της μεταβολής της

μορφής και του προορισμού των δασικών οικοσυστημάτων, καθιστά τη δασική ιδιοκτησία ιδιαιτέρως επαχθή για τους ιδιοκτήτες.

Ως προς τα **παράκτια οικοσυστήματα**, ο νόμος ρητώς ορίζει ότι ο αιγιαλός και η παραλία ανήκουν στη δημόσια κτήση και είναι κοινόχρηστα πράγματα, ενώ ο παλαιός αιγιαλός ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, πλην των εκτάσεών του που συνορεύουν με «απάτητες παραλίες» (αιγιαλοί και παραλίες ιδιαίτερης αισθητικής, γεωμορφολογικής ή οικολογικής αξίας, στους οποίους απαγορεύεται η παραχώρηση απλής χρήσης) που αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα. Ο δημόσιος και κοινόχρηστος χαρακτήρας των παράκτιων ζωνών εξασφαλίζεται με την απαλλοτρίωση των τυχόν υφισταμένων εμπραγμάτων δικαιωμάτων υπέρ του Δημοσίου.

Ιδιαιτερότητα παρουσιάζουν οι λιμένες λόγω του γεγονότος ότι καθοριστικό στοιχείο της υπόστασής τους δεν αποτελεί το φυσικό όριο μεταξύ της ξηράς και της θάλασσας (αιγιαλός) ούτε η απλή διασφάλιση της απρόσκοπτης αμφίδρομης επικοινωνίας μεταξύ τους (παραλία) αλλά ο σκοπός υποδοχής πλωτών μέσων και η εξυπηρέτηση των δραστηριοτήτων που συνδέονται με τις θαλάσσιες μεταφορές. Εξ αυτού του λόγου, ο λιμένας είναι αφιερωμένος και εξυπηρετεί ειδικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος μάλιστα κατισχύει της προστασίας του παράκτιου οικοσυστήματος και της φυσικής γεωμορφολογίας των ακτών, προσιδιάζοντας έτσι στην κατηγορία των ιδιοχρήστων πραγμάτων. Περαιτέρω, η ιδιαιτερότητα του λιμένα έγκειται στο γεγονός ότι σύγκειται, πέραν της χερσαίας ζώνης του, η οποία καταλαμβάνει κοινόχρηστους χώρους αιγιαλού και παραλίας, από τη θαλάσσια ζώνη του, η οποία καταλαμβάνει θαλάσσιο χώρο, ο οποίος είναι ανεπίδεκτος κάθε δικαιώματος κυριότητας, ακόμη και εκ μέρους του Δημοσίου, αφού αποτελεί πράγμα κοινό σε όλους υπαγόμενο στο οικείο καθεστώς. Παρά ταύτα, γίνεται δεκτό ότι τα τμήματα της περιβρέχουσας τις ακτές θαλάσσιας ζώνης στα οποία κατασκευάστηκαν δημόσια έργα, καίτοι αποτελούν κοινά σε όλους πράγματα, ανήκουν στη «δημόσια κτήση» και προστατεύονται από τις διατάξεις του α.ν. 1539/1938 “Περί προστασίας δημοσίων κτημάτων”, με

σκοπό να καλυφθεί η ανάγκη εντατικής προστασίας των δημοσίων υποδομών στον θαλάσσιο χώρο που βρίσκεται κοντά και συνδέεται λειτουργικά με την ακτή.

Η παραλία αποτελεί έναν *sui generis* συνδυασμό στοιχείων τεχνητής και φυσικής κοινοχρησίας, χωρίς να μπορεί να ενταχθεί πλήρως σε μία από τις δύο αυτές κατηγορίες, αφού δημιουργείται με την οικεία διοικητική πράξη, αποτελώντας όμως ταυτόχρονα χώρο συνεχόμενο του αιγιαλού που συχνά αποτελεί φυσικό οικοσύστημα με σημαντικά οικολογικά χαρακτηριστικά (άμμος, βότσαλα, όστρακα, αμμοθίνες, παράκτια βλάστηση κλπ).

Ο παλαιός αιγιαλός, ο οποίος προκύπτει από την υποχώρηση των υδάτων της ακτογραμμής και τη μετατροπή του αιγιαλού σε ξηρά μη περιβρεχόμενη από τη θάλασσα, γίνεται διαχρονικώς δεκτό ότι παραμένει αυτοδικαίως στην κυριότητα του Κράτους, ωστόσο διαδοχικές νομοθετικές ρυθμίσεις τον κατατάσσουν άλλοτε στην ιδιωτική και άλλοτε στη δημόσια περιουσία του. Η αυτοδίκαιη ένταξη του παλαιού αιγιαλού στην ιδιωτική περιουσία του Κράτους ορθώς έχει κατακριθεί ως αντισυνταγματική, διότι αγνοεί την τυχόν οικολογική αξία των εκτάσεων αυτών που καταλαμβάνονταν από τα θαλάσσια ύδατα, αλλά και ως δυνητικώς αντίθετη στην αρχή κατά την οποία τα οικοσυστήματα των παράκτιων περιοχών διαφυλάσσονται κατά τρόπο ενιαίο, σε σχέση με τα φυσικά χαρακτηριστικά τους, εν όψει της λειτουργικής αλληλεξάρτησης των επί μέρους ζωνών και του συνολικού αισθητικού κάλλους της γεωμορφολογίας των ακτών. Η εκ διαμέτρου αντίθετη ρύθμιση της αυτοδίκαιης περιέλευσης του παλαιού αιγιαλού στη δημόσια περιουσία του Κράτους παραγνωρίζει την τυχόν μη οικολογική και κοινόχρηστη φύση του και εγείρει ζητήματα έναντι των ήδη κτηθέντων ιδιωτικής φύσης δικαιωμάτων ως επί ακινήτου ανήκοντος στην ιδιωτική περιουσία του Κράτους. Στην πραγματικότητα, η ρητή και απόλυτη ένταξη του παλαιού αιγιαλού από τον νομοθέτη είτε στην ιδιωτική είτε στη δημόσια περιουσία του Κράτους αντιμετωπίζει συλλήβδην όλες τις εκτάσεις παλαιού αιγιαλού, ενώ σκόπιμη θα ήταν η ακριβής φύση του δικαιώματος κυριότητας του Δημοσίου ως επί περιβαλλοντικού και κοινόχρηστου ή ως επί

ιδιωτικού αγαθού να αξιολογείται κατά περίπτωση με γνώμονα τα εκάστοτε φυσικά χαρακτηριστικά του παλαιού αιγιαλού.

Ως προς τους **υδατικούς πόρους και οικοσυστήματα**, η ποικιλότητά τους, η διαφορετική σχέση που το υδάτινο στοιχείο διατηρεί κατά περίπτωση με το έδαφος (π.χ. ύδατα στάσιμα ή ρέοντα, αένας ή παροδικής ροής, επιφανειακά ή υπόγεια) καθώς και οι ιδιότητες των υδάτων (π.χ. ιαματικές) αποτελούν παράγοντες που καθορίζουν με διαφορετικό τρόπο το ιδιοκτησιακό καθεστώς των υδάτων και οικοσυστημάτων τους τόσο ως προς τον δημόσιο ή ιδιωτικό όσο και ως προς τον κοινόχρηστο ή μη χαρακτήρα τους. Ενδεικτική της δυσχέρειας αλλά και της σημασίας του καθορισμού του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των υδατικών πόρων είναι η περίπτωση των ιαματικών πηγών και φυσικών πόρων. Σύμφωνα με τον νόμο, οι ιαματικοί φυσικοί πόροι διατίθενται κατά προτεραιότητα για τις ανάγκες μονάδων ιαματικής θεραπείας και ακολούθως για τις ανάγκες κέντρων ιαματικού τουρισμού-θερμαλισμού και κέντρων θαλασσοθεραπείας ή αναζωογόνησης και, σε περίπτωση που καλύπτονται πλήρως οι παραπάνω ανάγκες, για άλλες χρήσεις και ανήκουν κατά κυριότητα στον Ε.Ο.Τ., ενώ σε περίπτωση λύσης ή κατάργησης του δημόσιου χαρακτήρα του Ε.Ο.Τ., η κυριότητά τους περιέρχεται στο Δημόσιο. Το Συμβούλιο της Επικρατείας κρίνει ότι τα ιαματικά ύδατα δεν καθίστανται ανεπίδεκτα ιδιωτικής κτήσης, ούτε προσδίδεται σε αυτά από το Σύνταγμα ο χαρακτήρας των κοινοχρήστων πραγμάτων, αλλά αποτελούν στοιχεία της ιδιωτικής περιουσίας του Ε.Ο.Τ., προτάσσοντας την κάλυψη των αναγκών ανάπτυξης του ιαματικού τουρισμού έναντι ανταλλάγματος που αποτελεί έσοδο του Ελληνικού Δημοσίου, έναντι του αναντίλεκτου χαρακτήρα των ιαματικών φυσικών πόρων ως δημοσίων περιβαλλοντικών αγαθών και εκ φύσεως κοινοχρήστων πραγμάτων του άρθρου 967 Α.Κ. αλλά και έναντι του νομοθετικού «κατά προτεραιότητα» προορισμού τους για σκοπούς ιαματικής θεραπείας και της εντεύθεν αναγνώρισής τους ως ιαματικού αγαθού συνυφασμένου με τη δημόσια υγεία.

Σε κάθε περίπτωση, εν όψει του γεγονότος ότι ο νόμος προβλέπει ρητώς το δικαίωμα αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ακινήτων ιαματικού ενδιαφέροντος υπέρ του Ε.Ο.Τ. για λόγους δημόσιας ωφέλειας, κατά παρέκκλιση του άρθρου 17 παρ. 1 του Συντάγματος για την προστασία της ιδιοκτησίας, η παραδοχή από το θετικό δίκαιο ότι η αναγκαστική απαλλοτρίωση αφορά όχι δημόσιο κοινόχρηστο αγαθό αλλά ιδιωτικό πράγμα που εξυπηρετεί ταμειευτικό σκοπό και το οποίο δύναται ελευθέρως να μεταβιβάζεται, οδηγεί σε μία νομική κατάσταση η οποία, κατά τη γνώμη μας, διαστρέφει το αληθές περιεχόμενο των διατάξεων των άρθρων 18 παρ. 1 και 24 παρ. 1 του Συντάγματος και καθίσταται ασυμβίβαστη με την ίδια την έννοια του κράτους δικαίου.

Ως προς τους **γεωτόπους**, παρατηρείται ότι απουσιάζει από την εθνική έννομη τάξη ένα ενιαίο, συστηματικό και συνεκτικό καθεστώς προστασίας, αφού οι γεώτοποι προστατεύονται μόνο παρεμπιπτόντως από τις διατάξεις προστασίας της κατηγορίας περιβαλλοντικών αγαθών στην οποία εντάσσεται ο εκάστοτε γεώτοπος, όπως οι διατάξεις της περιβαλλοντικής, της δασικής και της αρχαιολογικής νομοθεσίας, ενώ αντίστοιχη αποσπασματική προσέγγιση ισχύει για την ανάδειξη και την οικονομική αξιοποίησή τους.

Ιδιαίτερη σημασία για την προστασία, την ανάδειξη και την αξιοποίηση των γεωτόπων έχει ο καθορισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους, εν όψει του γεγονότος ότι ως γεώτοποι χαρακτηρίζονται δομές υψηλής γεωλογικής – γεωμορφολογικής αξίας που όμως μπορούν να έχουν ποικίλα χαρακτηριστικά και να εντοπίζονται σε πολύ διαφορετικές περιοχές και οικοσυστήματα, που καθιστούν ανέφικτο τον καθορισμό ενός ενιαίου ιδιοκτησιακού καθεστώτος.

Κατά συνέπεια, η αποτελεσματική προστασία, η ανάδειξη και η εξασφάλιση της προσβασιμότητας των γεωτόπων προϋποθέτει τη θεσμική καταγραφή και κατηγοριοποίησή τους και την υπαγωγή τους σε ειδικό νομοθετικό πλαίσιο οριζόντιας εφαρμογής. Ειδικότερα ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς των γεωτόπων, εξ αυτού του νομοθετικού ορισμού τους ως φυσικών σχηματισμών που αντιπροσωπεύουν σημαντικές στιγμές της γεωλογικής ιστορίας

της γης που μαρτυρούν τη μακρά εξέλιξή της ή δείχνουν εξελισσόμενες σύγχρονες φυσικές γεωλογικές διεργασίες, εμπίπτουν στην κατηγορία των εκτός συναλλαγής πραγμάτων κατά την έννοια του άρθρου 967 Α.Κ. είτε ως φυσικά κοινόχρηστα αγαθά είτε ως ιδιόχρηστα πράγματα, στην περίπτωση που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ερευνητικό ενδιαφέρον. Κρίνεται ως σκόπιμη η θεσμοθέτηση ειδικής νομοθετικής πρόβλεψης για το ιδιοκτησιακό καθεστώς των διαφορετικών περιπτώσεων γεωτόπων σε συνάρτηση με την εγγενή γεωλογική και γεωμορφολογική αξία τους.

Ως προς τα στοιχεία του **πολιτιστικού περιβάλλοντος**, τα άυλα πολιτιστικά αγαθά, δεν συνιστούν πράγματα κατά την έννοια του άρθρου 947 Α.Κ. και επομένως δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εμπραγμάτων δικαιωμάτων, οι προστατευόμενοι ιστορικοί τόποι, τα οικιστικά σύνολα και τα μεμονωμένα φυσικά ή ανθρωπογενή στοιχεία του δομημένου περιβάλλοντος αποτελούν ακίνητα πράγματα και η κυριότητά τους προσδιορίζεται από τους κανόνες που προσιδιάζουν στη φύση εκάστου εξ αυτών, ενώ τα κινητά και ακίνητα μνημεία και οι αρχαιολογικοί χώροι υπάγονται σε ειδικό ιδιοκτησιακό καθεστώς που προβλέπεται από τον νόμο, ενώ η νομική φύση της κυριότητας των στοιχείων που προστατεύονται από την αρχαιολογική νομοθεσία καθορίζεται με κριτήριο τον φορέα του δικαιώματος κυριότητας επί αυτών αφού οι οργανωμένοι αρχαιολογικοί χώροι, τα αρχαία και τα νεότερα ακίνητα μνημεία και τα ακίνητα που στεγάζουν μουσεία ή συνδέονται με τον δημόσιο σκοπό της προστασίας και της ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς, εφ' όσον ανήκουν στο Δημόσιο, καθώς και τα αρχαία κινητά μνημεία έως το 1453 και όσα αποτελούν ευρήματα ανασκαφής ή άλλης αρχαιολογικής έρευνας, ανήκουν στη δημόσια κτήση ως πράγματα εκτός συναλλαγής.

Ως προς την ακριβέστερη κατηγορία εκτός συναλλαγής πραγμάτων του άρθρου 966 Α.Κ., διαπιστώνεται ότι τα αγαθά αυτά εμφανίζουν κοινά γνωρίσματα τόσο με τα κοινόχρηστα όσο και με τα προορισμένα σε δημοσιολογικό σκοπό πράγματα. Κατά την κρατούσα άποψη, τα αγαθά αυτά

αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα, αφού η χρήση και η απόλαυσή τους απορρέει από το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς και εντεύθεν από το δικαίωμα της προσωπικότητας, αν και δεν ανταποκρίνονται στη συνήθη διάκριση μεταξύ φυσικών και τεχνητών κοινοχρήστων πραγμάτων, αφού διαμορφώθηκαν μεν από τον άνθρωπο στο παρελθόν, όχι όμως με προορισμό την κοινή χρήση, αλλά κατέστησαν μεταγενέστερα, ένεκα των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους σε συνδυασμό με την πάροδο του χρόνου, «εκ φύσεως» σημαντικά για την κοινή ωφέλεια, λόγω του επιγενόμενου ιστορικού, επιστημονικού και πολιτιστικού ενδιαφέροντός τους. Ταυτόχρονα, η ανάδειξη και απόλαυση των αγαθών αυτών εξαρτάται από τις υποδομές του Κράτους (π.χ. μουσεία, οργανωμένοι αρχαιολογικοί χώροι), το οποίο τα προορίζει, πέραν της πρόσβασης του κοινού, για σκοπούς όπως η εκπαίδευση και η επιστημονική έρευνα, προσιδιάζοντας έτσι στα πράγματα δημοσιολογικού σκοπού. Εντούτοις, εφ' όσον η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς αποτελεί αντικείμενο αυτοτελούς προστασίας και δεν περιορίζεται στο μέτρο της τυχόν αφιέρωσης στοιχείων της σε ειδικούς δημοσιολογικούς σκοπούς και η πρόσβαση των πολιτών αποτελεί τον κύριο προορισμό της, ορθότερη φαίνεται η κατάταξη των στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς στην κατηγορία των κοινοχρήστων - ιδιοχρήστων πραγμάτων, δηλαδή πραγμάτων που κατ' αρχήν προορίζονται για την κοινή χρήση και απόλαυση, η οποία όμως δύναται να περιορίζεται για την επιδίωξη ειδικού δημοσιολογικού σκοπού.

Οι περιορισμοί και οι υποχρεώσεις που βαρύνουν τους ιδιοκτήτες πολιτιστικών αγαθών, όπως είναι πρωτίστως η συντήρηση, αποκατάσταση και ανακατασκευή μνημείων και διατηρητέων κτηρίων, εξαρτούν την αποτελεσματική προστασία των αγαθών αυτών, η οποία αποτελεί υποχρέωση του Κράτους σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, από την ενεργό συνεργασία και συμμετοχή των ιδιοκτητών. Για τον λόγο αυτό, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί κατ' εξοχήν πεδίο έκφρασης της μεικτής περιβαλλοντικής λειτουργίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, η οποία εκδηλώνεται με την παροχή κινήτρων εκ μέρους του Κράτους, προκειμένου να

ενεργοποιηθεί η περιβαλλοντική πρωτοβουλία των ιδιοκτητών. Ωστόσο παρατηρείται και εδώ το φαινόμενο της ανεπάρκειας και δυσλειτουργικότητας των υφιστάμενων μέτρων και η ανάγκη κρατικής παρέμβασης στην κατεύθυνση της ενθάρρυνσης της ενεργούς συμβολής των ιδιοκτητών στη διατήρηση και αποκατάσταση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, κυρίως μέσω συμπράξεων μεταξύ των κρατικών φορέων, των Ο.Τ.Α. και των ιδιοκτητών, όπως συμβαίνει σε έτερα ευρωπαϊκά κράτη.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

A) Ξενόγλωσση

Albrechts (L.), How to enhance creativity, diversity and sustainability in spatial planning? Strategic planning revisited σε M. Cerreta - G. Concilio - V. Monno, Making Strategies in Spatial Planning: Knowledge and Values, 2010.

Alexander (J.S.), Peñalver (E.M.), Properties of Community, Theoretical Inquiries in Law 1/2009, σελ. 127.

Alexander (G.), The Publicness of Private Land Use Controls, Edinburgh Law Review, May 1999, vol. 3, σελ. 176.

Ali (S.), Paradis (R.), Transitioning Land Tenure in Scotland: A Comparative Study of Public, Private and Community Arrangements, IEDS, University of Vermont, 2010, https://www.uvm.edu/~shali/Scotland_Land_Tenure.pdf.

Anderson (J.), Britain's Right to Roam: Redefining the Landowner's Bundle of Sticks, Georgetown International Environmental Law Review (GIELR) 3/2007, σελ. 375.

Anderson (R. C.), Incentive-Based Policies for Environmental Management in Developing Countries, Resources for the Future 08/2002, σελ. 5.

Angelakis (A. N.), Mamassis (N.), Dialynas (E.), Defteraios (P.), Urban Water Supply, Wastewater, and Stormwater Considerations in Ancient Hellas: Lessons Learned, Environment and Natural Resources Research, 2014, Vol. 4, no. 3.

Auby (J.-M.), Le problème de la domanialité publique des immeubles affectés à un service public, Mél. Laborde-Lacoste, 1964.

Beardsley (D. P.), Incentives for environmental improvement: an assessment of selected innovative programs in the States and Europe. A Report to the Global Environmental Management Initiative, 08/1996, σελ. 30.

Beder (Sh.), Economic Incentives for Environmental Protection, Ecodate, 07/2001, σελ. 5.

Beito (D.), Gordon (P.), Tabarrok (A.), The Voluntary City, Choice, Community and Civil Society, 2005.

Bernard (L.), Du droit de propriété de l'État sur les biens du domaine public, Aix-en-Provence, 1910.

Berthélémy (J.), Traité élémentaire de droit administratif, Paris 1913.

Bonnard (R.), Précis de droit administratif, Paris 1943.

Bonnefond (M.), Fournier (M.), Maîtrise foncière dans les espaces ruraux. Un défi pour les projets de renaturation des cours d'eau, *Economie Rurale*, mars-avril 2013, σελ. 55.

Booth (P.), The control of Discretion: Planning and the Common-Law tradition, *Planning Theory*, 2007, Vol. 6.

Booth (P.), From Property Rights to Public Control: The Quest for Public Interest in the Control of Urban Development, *The Town Planning Review*, 2002, vol. 73, σελ. 153.

Boutonnet (M.), Mekki (M.), Environnement et conservation easements. Pour une transposition en droit français, *JCP G* 2012, σελ. 1023.

Briscoe (J.), Water as an economic good, *in* R. Brouwer – D. Pearce, *Cost-Benefit Analysis and Water Resources Management*, Edward Elgar 2005.

Brown (A.), Claiming the Streets: Property Rights and Legal Empowerment in the Urban Informal Economy, *World Development*, 2015, Vol. 76, σελ. 238.

Brown (J.), Burton (M.), Davi (K.J.), Iftekhar (S.), Olsen (S.B), Simmons (B.A.), Strange (N.), Wilson (K.A.), Heterogeneity in preferences for non-financial incentives to engage landholders in native vegetation management, *Land Economics*, 2020.

Carpentier (Ch. L.), Mayrand (K.), Paquin (M.) (Unisféra International Centre), *Le paiement pour les services environnementaux : Étude et évaluation des systèmes actuels*, Montréal, 2004.

Chapus (R.), *Droit administratif général*, T.2, 1991.

Circo (C.), Using Mandates and Incentives to Promote Sustainable Construction and Green Building Projects in the Private Sector: A Call for More State Land Use Policy Initiatives, *Dick. L. Rev.* 2008, vol. 112, σελ. 731, <https://ideas.dickinsonlaw.psu.edu/dlra/vol112/iss3/3>.

Clarke (A.), Kohler (P.), *Property Law. Commentary and Materials*, Cambridge 2005

Commons (G. R.), *The Distribution of Wealth*, Macmillan and Co, New York, London, 1893.

Crawford (C.), The Social Function of Property and the Human Capacity to Flourish, *Fordham Law Review* 2011, σελ. 1089.

Danneels (P.), Les principaux outils de la maîtrise foncière dans les espaces naturels, *Espaces Naturels*, juin 2015, n° 50, σελ. 35.

De Laubadère (A.), *Traité de droit administratif*, T.2, 1986.

De Laubadère (A.), Domanialité publique, propriété administrative et affectation, *RDP* 1950, σελ. 5.

De Malafosse (J.), La propriété gardienne de la nature, σε Μélanges Flour, Defrénois, 1979, σελ. 335.

Deakin (M.), Dixon–Gough (R.), Mansberger (R.), Methodologies, Models and Instruments for Rural and Urban Land Management, 2004.

Delvolvé (P.), Droit de propriété et droit public, Mél. G. Braibant, 1996.

Deloddere (S.), Ryckbost (D.), Liability for contaminated areas, University of Ghent, 1997.

Démurger (S), Yang (W.), Economic changes and afforestation incentives in rural China, Environment and Development Economics, Cambridge 2006.

Deploige (S.), La théorie thomiste de la propriété, Revue Philosophique de Louvain, 1895.

Du Caurroy (A.-M.), Institutes de l'Empereur Justinien, Bruxelles, Librairie de Jurisprudence de H. Tarlier, 1834.

Ducrocq (T.), Cours de droit administratif, T. 4, Paris 1900.

Duesberg (S.), Ní Dhubháin (A.), O' Connor (D.), Assessing alternative policy tools for encouraging farm afforestation in Ireland, Dublin 2014.

Duguit (L.), Traité de droit constitutionnel, Paris 1928.

Duguit (L.), Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, 1912.

Duran (P.), Thoenig (J. C.), L'État et la gestion publique territoriale, Revue Française de Science Politique, 1996, vol. 46, n°4.

Echeverria (J.), Regulating Versus Paying Land Owners to Protect the Environment, Journal of Land, Resources & Environmental Law, Vol. 26, No. 1, 2005.

Fischel (W.), The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land, 1985.

Fischel (W.), A Property Rights Approach to Municipal Zoning, Land Economics, 1978, Vol. 54, σελ. 64.

Foster (Sh.), Bonilla (D.), The Social Function of Property: A Comparative Law Perspective, Fordham Law Review 2011, σελ. 101.

Garau (P.), Revisiting Urban Planning in Developed Countries, Regional study prepared for Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements, 2009. σελ. 28, <https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS2009RegionalDevelopedCountries.pdf>.

Gaudemet (Y.), Le Conseil constitutionnel et le droit administratif, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, octobre 2011, n° 37.

Gaudemet (Y.), Πρόλογος στην πρώτη έκδοση του Γενικού Κώδικα Κυριότητας Δημοσίων Προσώπων, Litec. 2006.

Gérolymatou (M.), La gestion de l'eau dans les campagnes byzantines (8e-15e siècle), Revue des études byzantines, tome 63, 2005, σελ. 195, https://www.persee.fr/doc/rebyz_0766-5598_2005_num_63_1_2312.

Giannakourou (G.), Balla (E.), Privatization of Planning Powers and Planning Processes in Greece: current trends, future prospects, Sixth Conference of The Platform of Experts in Planning Law, Lisbon, 10/2012, σελ. 6, https://internationalplanninglaw.net.technion.ac.il/files/2013/10/Greece_Privatization-of-planning-powers-and-processes.pdf.

Giannakourou (G.), Balla (E.), Planning regulation, property protection, and regulatory takings in the Greek planning law, Global Studies Law Review, 2006, σελ. 535. https://www.researchgate.net/publication/254720255_Planning_Regulation_Property_Protection_and_Regulatory_Takings_in_the_Greek_Planning_Law.

Giltard (D.), Propriété publique : délimitation et bornage, 2018, <https://hrcak.srce.hr/file/287326>.

Girard (F.), La propriété inclusive au service des biens environnementaux. Repenser la propriété à partir du “bundle of rights”, Cahiers Droit, Sciences & Technologies, 6/2016, σελ. 20.

Gleick (P.), The human right to water, Water Policy, 1998, vol. 1, σελ. 487.

Goldman (R.), Thompson (B.), Daily (G.), Institutional incentives for managing the landscape: Inducing cooperation for the production of ecosystem services, Ecological Economics, 2007, Vol. 64, σελ. 333.

Gray (K.), A note on traditional freedoms of access, March 2003.

Gray (K.), Land Law and Human Rights σε Land Law: Issues, Debates, Policy, 2002, σελ. 221.

Grimonprez (B.), La fonction environnementale de la propriété, RTDCiv. 3/2015, σελ. 548.

Grimonprez (B.), Servitudes et contrats : instruments de protection des espaces naturels et agricoles. Revue Droit et Patrimoine, 2012, σελ. 3. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02443756/document>.

Guarino (B.), Stephen Hawking calls for a return to the moon as Earth’s clock runs out, The Washington Post, 21.06.2017, <https://www.washingtonpost.com/news/science/wp/2017/06/21/stephen-hawking-calls-for-a-return-to-the-moon-as-earths-clock-runs-out/>.

Gunton (T.), Day (J.C.), The Theory and practice of Collaborative Planning in Resource and Environmental Management, Environments, Vol. 31 (2) 2003, σελ. 5 επ. <https://www.thefreelibrary.com/The+theory+and+practice+of+collaborative+planning+in+resource+and...-a0111855596>.

Hauriou (M.), L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé, Mél. Fr. Gény, Tome 3, 1934.

Hauriou (M.), Précis de droit administratif, Paris 1914.

Hills (P.), Environmental Protection in a 'Laissez-Faire' Economy, Built Environment, 1985, vol. 11, σελ. 268, <http://www.jstor.org/stable/23286193>.

Hirt (S.), The Devil Is in the Definitions: Contrasting American and German Approaches to Zoning, Journal of the American Planning Association, 2007, σελ. 436.

Hobma (F.), Constitutional and Administrative Law Comments on PublicPrivate Partnerships in Urban Development: experiences from the Netherlands, 5th international conference of the International Academic Association on Planning, Law and Property Rights, University of Alberta, Canada, 25-28.05.2011, http://plpr-association.org/wp-content/uploads/2016/09/PLPR2011_Paper_Hobma.pdf.

Hohfeld (W.N.), Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning, Yale L.J. 1913

Ivanova (M), Assessing the Outcomes of Rio+20, σε World Watch Institute, State of the World – Governing for Sustainability, 2014.

Iñiguez (A.), Houses in the Forest: Examples That Dialogue with the Environment in Latin America, ArchDaily, 06.04.2022, <https://www.archdaily.com/979075/houses-in-the-forest-examples-that-dialogue-with-the-environment-in-latin-america>.

Jaoul-Grammare (M.), Ouvrard (B.), Stenger (A.), Le rôle de l'économie dans la protection de l'environnement, Mondes Sociaux, 01/2019.

Jegouzo (Y), L'indemnisation indirecte des servitudes d'urbanisme en Europe, Droit et Ville n. 49, 2000, σ. 107.

Johnson (D.R.), Reflections on the Bundle of Rights, 32 Vermont Law Rev. 2007, σελ. 247.

Josserand (L.), Cours de droit civil positif, 1933.

Kazis (N.), Public Actors, Private Law: Local Governments' Use of Covenants to Regulate Land Use, The Yale Law Journal, 2015, σελ. 1790, <https://www.yalelawjournal.org/note/local-governments-use-of-covenants>.

Kim (T.), Langpap (C.), Agricultural landowners response to incentives for afforestation, Resource and Energy Economics, Vol. 43, February 2016, σελ. 93.

Korngold (G.), Private Land Use Arrangements: Easements, Real Covenants and Equitable Servitudes, 2016.

Korngold (G.), Globalizing Conservation Easements: Private Law Approaches for International Environmental Protection, New York Law school, 01/2011.

Koutoupa-Rengakos (E.), Grèce : L'indemnisation des servitudes d'urbanisme, Droit et ville, 1999, σελ. 205, https://www.persee.fr/doc/drevi_0396-4841_1999_num_48_1_1714.

Lachaume (J. Fr.), L'évolution de la propriété publique, Journées Savatier, PUF, 1991.

Larsson (G.), Land Management as Public Policy, University Press of America, 2010.

Lawson (F. H.), Rudden (B.), The Law of Property, Oxford University Press, 2002.

Leimona (B.), Joshi (L.), van Noordwijk (M.), Can rewards for environmental services benefit the poor? Lessons from Asia, International Journal of the Commons, 3/2009, σελ. 82.

Lenoir (Y.), Les domaines de l'État et des autres collectivités publiques, Sirey 1969.

Leväinen (K.), Korthals Altes (W.), Land Development Contracts – A Comparative Study in Finland and in the Netherlands, FIG XXII International Congress Washington, D.C. USA, April 19-26.2002, σελ. 4, https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig_2002/Ts8-4/TS8_4_levainen_korthalsaltes.pdf.

Libchaber (R.), La propriété, droit fondamental, σε R. Cabrillac, Libertés et droits fondamentaux, 2014.

Liu (X.), Lynch (L.), Do Zoning Regulations Rob Rural Landowners' Equity?, American Journal of Agricultural Economics, Vol. 93, σελ. 1.

Macpherson (C.B.), Democratic Theory: Essays in Retrieval, Oxford, 1973.

Maniadaki (M.), Papathanasopoulos (A.), Mitrou (L.), Maria (E. A.), Reconciling Remote Sensing Technologies with Personal Data and Privacy Protection in the European Union: Recent Developments in Greek Legislation and Application Perspectives in Environmental Law, Laws 2021, 10, σελ. 14.

Mäntysalo (R.), Saglie (I. L.), Private Influence Preceding Public Involvement: Strategies for Legitimizing Preliminary Partnership Arrangements in Urban Housing Planning in Norway and Finland, Planning Theory & Practice, 2010.

Marique (A. F.), Lejeune (Z.), Halleux (J. M.), Michel (Q.), Teller (J.), Approches juridique et opérationnelle du du remembrement urbain (Annexe 2 au Rapport Final de la Conférence Permanente du Développement Territorial de la Région Wallonne), 2009, σελ. 30, <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/105303/1/rapport%20RU.pdf>.

Maroger (G.), L'affectation à l'usage du public des biens des patrimoines administratifs, Paris 1942.

McQuaid (R.), Scherrer (W.), Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria, Ronald W. McQuaid, Walter Scherrer Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria, Uprava, letnik VI, 2/2008, σελ. 11, [https://www.researchgate.net/publication/333101568 Public Private Partnership in the European Union Experiences in the UK Germany and Austria](https://www.researchgate.net/publication/333101568_Public_Private_Partnership_in_the_European_Union_Experiences_in_the_UK_Germany_and_Austria).

Melot (R.), Droits de propriété et planification foncière : une perspective de sociologie juridique, 2017, σελ. 69-70, <https://hal.inrae.fr/tel-02789634/document>.

Merryman (J.H.), Ownership and Estate (Variations on a Theme by Lawson), Tul.L.Rev. 1974, σελ. 943.

Millet (L.), Contribution à l'étude des fonctions sociale et écologique du droit de propriété. Enquête sur le caractère sacré de ce droit énoncé dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, Th., Paris I, 2015.

Newman (P.), Thornley (A.), Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects, 1996.

Olivier-Martin (F.), Histoire du droit français des origines à la Révolution, 1948.

Pagiola (S.), Platais (G.), Market-based Mechanisms for Conservation and Development: The Simple Logic of Payments for Environmental Services, Environmental Matters—Annual Review, 07/2001-06/2002.

Paquette (S.), Les enjeux de paysage au Québec entre logiques de préservation et de développement, Economie Rurale, 2007, σελ. 41, <https://journals.openedition.org/economierurale/1972>.

Papathanasopoulos (A.), Maria (E. A.), Fonctions forestières et domanialité des forêts publiques en France et en Grèce : une nouvelle perspective, Droit et Environnement 2023, σελ. 443 επ.

Papillon (P.), Les forêts périurbaines: des espaces récréatifs à la fonction prophylactique : le cas des aires urbaines d'Alençon, de Blois et du Mans. Th. Mans, 2014.

Parker (G.), Ravenscroft (N.), Land, Rights and the Gift: The Countryside and Rights of Way Act 2000 and the Negotiation of Citizenship, Sociologia Ruralis, Oct. 2001, σελ. 381.

Penner (J. E.), The "Bundle of Rights" Picture of Property, UCLA Law Review 1996, σελ. 43.

Peterson (J.), The Birth of Organized City Planning in the United States, 1909–1910, Journal of the American Planning Association (JAPA), 2009, vol. 75, σελ. 123

- Proudhon (V.),** Traité du domaine public, T. 1, Dijon 1833.
- Punter (J.),** Urban design in central Sydney 1945–2002: Laissez-Faire and discretionary traditions in the accidental city, *Progress in Planning*, 2005, Vol. 63.
- Racinska (I.), Vahtrus (S.),** The Use of Conservation Easements in the European Union, Report to NABU Bundesverband, ELCN 2018.
- Rifkin (J.),** The European Dream: How Europe’s Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream, New York, 2004.
- Rifkin (J.),** The Age of Access: how the shift from ownership to access is transforming capitalism, London, 2000.
- Ross (C.),** Sliding-scale environmental service payments and non-financial incentives: Results of a survey of landowner interest in Costa Rica, *Ecological Economics*, Vol. 130, October 2016, σελ. 252.
- Ruelle (A.), Berlingin (M.),** Le droit romain d’hier à aujourd’hui, 2009.
- Russell (J.),** Rethinking Conventional Zoning, 1994, http://www.joelrussell.com/articles/Russell_Rethinking_Conventional_Zoning.pdf.
- Santilli (J.),** Agrobiodiversity and the Law Regulating Genetic Resources, Food Security and Cultural Diversity, New York, 2012.
- Scanlon (J.), Cassar (A.), Nemes (N.),** Water as a Human Right? IUCN 2004.
- Schroeder (J. L.),** Chix Nix Bundle-O-Stix: A Feminist Critique of the Disaggregation of Property, *Mich. L. Rev.* 1994, σελ. 239.
- Sen (A.),** Development as freedom, 1999.
- Shoard (M.),** A right to roam: should we open up Britain’s countryside?, Oxford 1999.
- Siegan (B.),** Land use without zoning, 2020.
- Sklenicka (P.), Kottová (B.), Šálek (M.),** Success in preserving historic rural landscapes under various policy measures: Incentives, restrictions or planning?, *Environmental Science and Policy*, 2017, Vol. 75, σελ. 1.
- Song (Y.),** Ecological City and Urban Sustainable Development, *Procedia Engineering*, 2011, vol. 21, σελ. 142. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877705811048314>.
- Sutherland (N.),** More houses in woods, what’s the problem?, FPG 22.4.2015, <http://www.forestpolicygroup.org/blog/more-houses-in-woods-whats-the-problem-3/>.
- Svoronos (N.),** Histoire des institutions de l’Empire Byzantin, in *Ecole Pratique des Hautes Etudes*, Annuaire 1974-1975, Paris 1975.

Tansley (A. G.), The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms, Ecology, vol. 16, no 3, 1935.

Thaler (R. H.), Sunstein (C. R.), Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness, Yale University Press, New Haven, CT, 2008.

Thomas de Aquino (Θωμάς Ακινάτης), Summa theologica (Σύνοψις θεολογική), 1267-1273, II^a, II^{ae}, q. 66, a. 2.

Tiebel (M.), Mölder (A.), Plieninger (T.), Conservation perspectives of small-scale private forest owners in Europe: A systematic review, Ambio, 2022, vol. 51, σελ. 836, <https://link.springer.com/article/10.1007/s13280-021-01615-w>.

Ting (L.), Williamson (I. P.), Grant (D.), Parker (J. R.), Understanding the evolution of land administration systems in some common law countries, Survey Review, 1999, vol. 35, σελ. 83.

Van der Krabben (E.), Urban transformation and the need for smart land management strategies. United Nations Seminar Series Recovery, Sustainability, and Evolution: Perspectives on the Real Estate Economy, Geneva 2012.

Vegting (W. C.), Domaine public et *res extra commercium*. Etude historique du droit romain, français et néerlandais, Paris 1950.

Vojnovic (I.), Laissez-faire governance and the archetype laissez-faire city in the USA: Exploring houston, Geografiska Annaler: Series B, Human Geography, 2003.

Walline (M.), Les mutations domaniales, Paris 1925.

Walsh (E.), Public versus private land use controls in England and the USA, International Journal of Law in the Built Environment, 2017, vol. 9, σελ. 18.

Winpenny (J.), Managing Water as an Economic Resource, Taylor and Francis 2005.

Wolfgang (Ph.), Public rights of way: Landowner's obligations, December 2016, <https://www.michelmores.com/news-views/news/agricultural-law-public-rights-of-way>.

Wu (Y.), Study on the Index System of Green Ecological Building and Its Evaluation, IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science, 2017, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/100/1/012097/meta>.

Young (J. S.), City Planning and restrictions on the use of property, Minnesota Law Review, June 1925, σελ. 1.

Zinati-Castaing (Z.), Revet (Th.), Les biens, 2008.

B) Ελληνική

Αγγελίδου (Β.), Μηχανισμοί πολεοδομικής παρέμβασης και σύγχρονη νομοθεσία: έμφαση στη μεταφορά δικαιωμάτων ανάπτυξης και στη μεταφορά συντελεστή δόμησης, Αθήνα 2014.

Αθανασόπουλος (Κ.), Βλαστός (Θ.), Διλήμματα δημοκρατίας και η σημασία της συμμετοχής των πολιτών στο πλαίσιο ενός σύγχρονου πολεοδομικού σχεδιασμού, 2^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 09/2009, σελ. 8 https://www.researchgate.net/publication/301298127_DILEMMATA_DEMOKRATIAS_KAI_E_SEMASIA_TES_SYMMETOC_HES_TON_POLITON_STO_PLAISIO_ENOS_SYNCHRONOU_POLEODOMIKOU_SCHEDIASMOU.

Αθανασόπουλος (Τ.), Εμπράγματο Δίκαιο, 2010.

Αίσωπος (Ι.), Η διάχυτη πόλη σε Α. Γοσποδίνη - Η. Μπεριάτος, Τα νέα αστικά τοπία και η ελληνική πόλη, 2006.

Αλεξανδροπούλου (Ι.), Πολεοδομικός σχεδιασμός, δικαιώματα ιδιοκτησίας και διαδικασία αξιοποίησης ακινήτων: η θεσμική θεώρηση, Περ.Δικ. 2019, σελ. 377.

Άμαντος (Κ.), Οι προνομιακοί ορισμοί του μουσουλμανισμού υπέρ των Χριστιανών, Ελληνικά, τ. 9, 1936.

Αναιρούση (Φ.), Στρογγυλό τραπέζι σε Η Πολεοδομία από το 1949 έως το 1974, 2^ο Συνέδριο Εταιρείας Ιστορίας της Πόλης και της Πολεοδομίας – Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Βόλος, 2000

Αναστασιάδης (Η.), Η διοίκηση των κτημάτων τον συγχρόνου Κράτους, 1911.

Ανθοπούλου (Θ.), Παπαδοπούλου (Δ.), Περιβάλλον και Κοινωνία. Μύθοι και πραγματικότητα, 2005.

Αντωνιάδης (Χ.), Νομολογία για το ιδιοκτησιακό καθεστώς της Θάσου σε Πρακτικά Ημερίδας για τα εμπράγματα δικαιώματα των Θασίων, Θασιακά, Τ. 19, 2018.

Αντωνίου (Θ.), Το κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος μεταξύ ελευθερίας και συμμετοχής, Το Σ. 1987, σελ. 116.

Αποστολάκης (Γ.), 1830, 1831 και 1912: Η διαδοχή του Τουρκικού Δημοσίου από το Ελληνικό και τα δάση. Τρεις επίκαιρες ιστορίες δικαίου σε Τιμητικός Τόμος Νικολάου Θ. Νίκα, 2018.

Αραβαντινός (Α.), Πολεοδομικός Σχεδιασμός: Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, 1997.

Αριστοτέλης, Πολιτικά, Β, 5, 1263a.

Αυγερινού – Κολώνια (Σ.), Σπυρόπουλος (Ι.), Τουριστική κατοικία: Στρατηγική επιλογή ενίσχυσης του ελληνικού τουριστικού προϊόντος (:) σε 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Marketing & Branding Τόπου «Στρατηγικές Προβολής και Ταυτότητας και Εκδηλώσεις Αστικού Πολιτισμού», Βόλος, 2012, https://www.citybranding.gr/2012/05/blog-post_3879.html.

Βαβούσκος (Κ.), Εμπράγματο δίκαιο, 1979.

Βαθρακοκόιλης (Β.), ΕΡ.ΝΟΜ.Α.Κ., 2007.

Βαΐου (Ν.), Ιδιωτικοποίηση του σχεδιασμού, 2014, <https://enthemata.wordpress.com/2014/02/22/dinva/#comments>.

Βαλιάκος (Η.), Γεωγραφία, Αξιολόγηση και Διαχείριση Γεώτοπων της Ελλάδας, 2018.

Βάλληνης (Γ.), Αστικός Κώδιξ, Εμπράγματο Δίκαιο, 1946.

Βασενχόβεν (Λ.), Βιώσιμη Ανάπτυξη και η Θεωρία του Συνεργατικού Σχεδιασμού, 2003, http://courses.arch.ntua.gr/el/ergastirio_xvrotajias_kai_oikistikis_anaptyjhs/arura_-_dialejeis_-_paroyysiaseis.html.

Βασενχόβεν (Λ.), Η δημοκρατικότητα του σχεδιασμού του χώρου και η αμφισβήτηση του ορθολογικού "μοντέλου", Αειχώρος, 2002, σελ. 30.

Βασιλάκης (Θ), Εμπράγματον Δίκαιον, 1955.

Βασιλειάδης (Α.), Διβάνη (Χ.), Κανελλοπούλου (Θ.), Κουσκουνά (Μ.), Παπαπετρόπουλος (Α.), Δίκαιο του Περιβάλλοντος, 2021.

Βελεγράκης (Μ.), Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, 2012.

Βιτοπούλου (Α.), Γεμεντζή (Γ.), Γιαννακού (Α.), Καυκαλάς (Γ.), Τασοπούλου (Α.), Βιώσιμες πόλεις, Προσαρμογή και ανθεκτικότητα σε περιόδους κρίσης, 2015.

Βλαντού (Α.), Το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας: σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ νομικών κανόνων και πραγματικότητας, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), Οκτ. 2010.

Βλαχόπουλος (Σ.), Θεμελιώδη Δικαιώματα, 2017.

Βόλτης (Κ.), Δάση δημόσια και χρησικτησία, ΝοΒ 1997, σελ. 170.

Βουρεκάς (Κ), Αλλαγές στο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα της κρίσης, σε «Μεταβολές και Ανασημασιοδοτήσεις του Χώρου στην Εποχή της Κρίσης» Συνέδριο Παν. Θεσσαλίας, Βόλος 3.11.2013, σελ. 80επ. <https://www.academia.edu/5279645/>.

Βρετού (Β.), Οι βασικές αρχές του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου και οι μελλοντικές γενιές, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ) 9/2019, <https://nomosphysis.org.gr/19578/oi-vasikes-arxes-toy-diethnoys-perivallontikoy-dikaioy-kai-oi-mellontikes-genies/>.

- Γαλάνης (Π.),** Μέσα και εργαλεία εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού, 2023.
- Γαλάνης (Π.),** Το συνταγματικό πλαίσιο του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού: Περιβαλλοντική προστασία, θεμελιώδεις αρχές σχεδιασμού και χρηστή διοίκηση, Περ.Δικ 2020, σελ. 574.
- Γεμενετζή (Γ.),** Πολεοδομικός σχεδιασμός και οικιστική αξιοποίηση ακινήτων: Ο ρόλος των νεότερων εργαλείων χωρικού σχεδιασμού στη ρύθμιση της οικιστικής ανάπτυξης, Περ.Δικ. 2019, σελ. 391.
- Γέροντας (Α),** Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003.
- Γετίμης (Π.),** Οικιστική πολιτική στην Ελλάδα. Τα όρια της μεταρρύθμισης, 2000.
- Γετίμης (Π.), Οικονόμου (Δ.),** Νέες γεωγραφικές ανισότητες και χωρικές πολιτικές στην Ελλάδα, 1992.
- Γεωργιάδης (Α.),** ΣΕΑΚ 2013, Τ.Π.
- Γεωργιάδης (Α.),** Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, 2012.
- Γεωργιάδης (Α.),** Το ιδιοκτησιακό των Μανιατών: Τα κτήματα στη Μάνη και το τεκμήριο κυριότητας υπέρ του Δημοσίου, Περιοδικό ΜΑΝΗ, τ. 40, 2006.
- Γεωργιάδης (Α.),** Η κυριότητα του Δημοσίου επί των αδέσποτων ακινήτων στις νήσους των Κυκλάδων, Χρ.Ι.Δ. 2005, σελ. 857.
- Γεωργιάδης (Α.),** Εμπράγατο Δίκαιο, 1991, 2010.
- Γεωργιάδης (Α.) – Σταθόπουλος (Μ.),** Ερμ.Α.Κ., 1985.
- Γεωργόπουλος (Α.),** Περιβαλλοντική Ηθική, 2006.
- Γιαννακούρου (Γ.),** Σύνταγμα, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Άρθρο 24, 2023, <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/arthro-24/>.
- Γιαννακούρου (Γ.),** Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, 2019.
- Γιαννακούρου (Γ.),** Αφιέρωμα: Πολεοδομικός σχεδιασμός και αξιοποίηση ακινήτων, Περ.Δικ. 2019, σελ. 361.
- Γιαννακούρου (Γ.),** Το Περιβαλλοντικό Σύνταγμα και το Αναθεωρητικό Εγχείρημα, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ.) 09/2018, <https://nomosphysis.org.gr/18128/to-perivallontiko-syntagma-kai-to-anatheoritiko-egxeirima/>.
- Γιαννακούρου (Γ.),** Μία πρώτη, συνολική επισκόπηση των αλλαγών στο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού – Σκέψεις και προβληματισμοί, Περ.Δικ. 2015, σελ. 4.

Γιαννακούρου (Γ.), Περιβάλλον και ιδιοκτησία. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό το φως της ΕΣΔΑ, Ευρ.Πολ. 2008, σελ. 617.

Γιαννακούρου (Γ.), Κάργα (Π.), Πρωτοψάλτης (Γ.), Χαλκουτσάκη (Ε.), Πειραματική εφαρμογή των θεσμών της ενοποίησης ακάλυπτων χώρων ενός Ο.Τ. και του ενεργού οικοδομικού τετραγώνου (άρθρα 12 και 13 του Γ.Ο.Κ. 1985), ΤΕΕ 09/1988, σελ. 40επ., http://library.tee.gr/digital/m951_1000/m970.pdf.

Γιαννακούρου (Γ.), Κανκαλάς (Γ.), Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης σε Μ. Μασουράκης - Χ. Γκόρτσος, Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη: Προτάσεις Πολιτικής, 2014.

Γιαννούλης (Ι.), Η οδηγία πλαίσιο για το ύδωρ και η υδρο-διακυβέρνηση στην Ελλάδα, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ), 2020, <https://nomosphysis.org.gr/20161/i-odigia-plaisio-gia-to-ydor-kai-i-ydro-diakyvernisi-stin-ellada/>.

Γουργιώτης (Α.), Τσιλιμίγκας (Γ.), Μια νέα προσέγγιση για το χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα, Αιχώρος, 26/2016, σελ. 104.

Γώγος (Κ.), Ζητήματα συνταγματικότητας των ρυθμίσεων του ν. 4495/17 ως προς τη μεταφορά συντελεστή δόμησης, Νόμος και Φύση (ηλ.εκδ.), 2018, <https://nomosphysis.org.gr/18276/zitimata-syntagmatikotitas-ton-rythmiseon-toy-n-4495-2017-os-pros-ti-metafora-syntelesti-domisis/>.

Γώγος (Κ.), Το ύψος της εισφοράς σε γη και χρήμα στο πολεοδομικό δίκαιο, Νόμος και Φύση 1999, σελ. 40.

Δαγτόγλου (Π.), Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2015.

Δαγτόγλου (Π.), Ατομικά Δικαιώματα, 2012.

Δακορώνια (Ε.), Το δικαίωμα στο νερό – Νομικό Πλαίσιο Προστασίας, Περ.Δικ. 2011, σελ. 239.

Δακορώνια (Ε.), Η αστική ευθύνη στο κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, Εν.Δικ. 2005, σελ. 46.

Δακορώνια (Ε.), Εκπομπές και περιβαλλοντική ζημία από λειτουργία επιχείρησης με άδεια της αρχής, Περ.Δικ. 1997, σ. 15.

Δαμιανός (Ε.), Οι ελληνικοί φυσικοί και ανθρωπογενείς γεώτοποι και η συμβολή τους στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας, 2013.

Δασκαλάκης (Α.), Η Μάνη και η Οθωμανική Αυτοκρατορία 1453-1821, 1924.

Δεκλερής (Μ.), Το Δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως, 2000.

Δημητρόπουλος (Δ.), Όρια και σύνορα στην αγροτική γη των νησιών του Αιγαίου στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας, Κέντρο Νεοελληνικών Ερευνών - Laboratoire de Démographie Historique της Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2002.

Δέφνερ (Α.), Μαντάς (Ν.), Ψαθά (Ε.), Βογιαζίδης (Ν.), Προσβασιμότητα στον Πολιτισμό και την Κληρονομιά: Ο σχεδιασμός για όλους, Αειχώρος, 2020, σελ. 119.

Διαμαντόπουλος (Γ.), Δάση, Δασικοί Χάρτες, Δασολόγιο και Κτηματολόγιο, 2017.

Δωρής (Ε.), Το δίκαιον των αρχαιοτήτων, 1985.

Δωρής (Ε.), Δημόσια κτήματα, 1980.

Δωρής (Φ.), Προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και περιορισμοί του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, σε Ελληνική Εταιρεία Δικαίου και Περιβάλλοντος, Δικαίωμα της Ιδιοκτησίας – Προστασία του Περιβάλλοντος, 2003.

Ελευθεριάδης (Ν.), Μοναστηριακά Γαίαι. Γαίαι και δάση Ιερών Μονών Αγίου Όρους, 1939.

Ελευθεριάδης (Ν.), Γνωμοδότηση, Ελ.Δνη 1926, σελ. 58.

Ελευθεριάδης (Ν.), Χαρακτηρισμός γαιών εν Ελλάδι επί τουρκοκρατίας, Δνη 1926, σελ. 348.

Ελευθεριάδης (Ν.), Γνωμοδότηση, Θέμις ΛΓ, σελ. 559.

Ελευθεριάδης (Ν.), Η ακίνητος ιδιοκτησία εν Τουρκία, 1903.

Ζαμάνη (Α.), Λαλένης (Κ.), Παπουτσόγλου (Γ.), Οικονόμου (Δ.), Διαδικασίες παραγωγής, απογραφή και διερεύνηση Οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης, Αειχώρος 2016, σελ. 22.

Ζαφειροπούλου (Ν.), Αξιοποίηση και Ανάδειξη της Πολιτιστικής Κληρονομιάς, Σεμινάριο, Αθήνα-Δελφοί, 17-19 Μαρτίου 2003, ΥΠ.ΠΟ. 2003.

Ζάχου (Η.), Πολύζος (Σ.), Πνευματικός (Τ.), Συγκριτική ανάλυση μεθόδων αποτίμησης αξίας του περιβάλλοντος: εφαρμογή στη Λίμνη Ν. Πλαστήρα, 1ο Περιβαλλοντικό Συνέδριο Θεσσαλίας, Σκιάθος, 8-10.09.2012..

Ζωγράφου (Μ.), Η κυριότητα στα πράγματα εκτός συναλλαγής, 2016.

Ηλιοπούλου-Στράγκα (Τ.), Η τριτενέργεια των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων του Συντάγματος του 1975, 1990, σελ. 65.

Θεοδωρόπουλος (Π.), Το ισχύον εν Δωδεκανήσω δίκαιον, 1981.

Ιωαννίδης (Ν.), «Πείρα», τ. 5, 1849, σ. 3228 επ.

Ιωάννου (Κ.), Γιαννακοπούλου (Σ.), Αρβανίτης (Α), Το ιδιοκτησιακό καθεστώς ως αναπτυξιακή παράμετρος. Η περίπτωση των ορεινών οικισμών του Δήμου Σουλίου, 8ο Διεπιστημονικό Διαπανεπιστημιακό Συνέδριο του ΕΜΠ και του ΜΕΚΔΕ, Μέτσοβο, 09/2016, https://mirc.ntua.gr/foundation/8th_conference/ergasies/24_IOANNOY-GIANNAKOPOULOU-ARVANITHS.pdf

Καζανάς (Α. Τ.), Η ποινική προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς: το προστατευόμενο έννομο αγαθό και η επίδρασή του στο αξιόποινο των εγκλημάτων του ν. 3028/2002, 2010, <http://hdl.handle.net/10442/hedi/29881>.

Καϊδατζής (Α.), Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, 2006.

Καλλία-Αντωνίου (Α.), Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής νομοθεσίας προστασίας περιβάλλοντος και βιώσιμης ανάπτυξης, Περ.Δικ. 2011, σελ. 68.

Καλλιακούδας (Τ.), Η απαλλοτρίωση για τη δημιουργία κοινοχρήστων χώρων σε ελληνικές πόλεις μεσαίου μεγέθους: Θεσμικό πλαίσιο, διαδικασίες και παράγοντες που επιδρούν στην υλοποίησή τους. Η περίπτωση του Δήμου Λαρισαίων, Βόλος 2014.

Καλλιγιάς (Π.), Σύστημα Ρωμαϊκού Δικαίου, Τόμος Β, Αθήνα 1879.

Καραγιάννης (Γ.), Νομικά προβλήματα από τη δασική νομοθεσία, ΝοΒ 1978, σελ. 1136.

Καράκωστας (Ι.), Περιβάλλον και Δίκαιο, έκδ 2011, έκδ. 2000.

Καράκωστας (Ι.), Αστικός Κώδικας, Ερμηνεία-Σχόλια-Νομολογία, 2010.

Καράκωστας (Ι.), Ιδιωτικό δίκαιο προστασίας περιβάλλοντος, ΝοΒ 2010, σελ. 1926.

Καράκωστας (Ι.), Προσωπικότητα και Τύπος, 2000.

Καράκωστας (Ι.), Επικίνδυνες δραστηριότητες και αστικό δίκαιο του περιβάλλοντος, Περ.Δικ. 1997, σ. 1.

Καράκωστας (Ι.), Η προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών μέσα από τη νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων, ΝοΒ 1993, σελ. 45.

Καράκωστας (Ι.), Ένδικα μέσα προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, Ε.Δ.Δ.Δ. 1990, σελ. 178.

Καραμανλή – Μπαρουτάκη (Α.), Το δίκαιο της νομής, 1997.

Καρατσώλης (Κ.), Εισαγωγή στο Δίκαιο της Πολεοδομίας στην Ελλάδα και στην Κύπρο, 2020.

Καρράς (Κ.), Περιβάλλον-Άνθρωπος-Πολιτισμός (Α). Ιστορική αναδρομή μέχρι τον Διαφωτισμό, 01.10.2007, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), <https://nomosphysis.org.gr/11072/periballon-anthropos-politismos-a-istoriki-anadromi-mexri-ton-diafotismo/>.

Καρύμπαλη-Τσίπτσιου (Γ.), Κυριότητα και νομή μνημείων: Νομθετική ρύθμιση, έννοια περιεχόμενο και ειδικές μορφές, σε Τιμητικός Τόμος «Γενέθλιον Απ. Γεωργιάδη», 2001.

Κασιμάτης (Γ.), Το ζήτημα της τριτενέργειας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, Το Σ. 1981, σελ.1

Κασιμάτης (Γ.), Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και η διεύρυνσις αυτής, Ε.Δ.Δ.Δ 1974, σελ. 220.

Κασιμάτης (Γ.), Τα συνταγματικά όρια της ιδιοκτησίας, 1972.

Κατράνης (Α.), Η θεωρία της τριτενέργειας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Το Σ. 1978, σελ. 237.

Κάτσος (Χ.), Πολιτιστικό περιβάλλον, πολιτιστική κληρονομιά και ο νέος νόμος 3028/2002: πρώτες σκέψεις και εννοιολογικές προσεγγίσεις, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ), 2003, <https://nomosphysis.org.gr/7053/politistiko-periballon-politistiki-klironomia-kai-o-neos-nomos-30282002-protos-skepseis-kai-ennoiologikes-proseggiseis-noembrios-2003/>.

Κεμίδης (Κ.), Δασική ιδιοκτησία, 1995.

Κεσσές (Ζ.), Γνωμοδότηση, 20.03.2014.

Κιτσαράς (Α.), Δημόσια Κτήματα. Κυκλάδες. Εμβέλεια των κανόνων που εισάγουν καθεστώς προνομιακής μεταχείρισης των εμπράγματων αξιώσεων του Δημοσίου με τη θέσπιση «τεκμηρίων κυριότητας» υπέρ αυτού, Χρ.Ι.Δ. 2003, σελ. 747.

Κλαβανίδου (Α.), Αστικές αξιώσεις από περιβαλλοντικές προσβολές, σε Εταιρεία Νομικών Βορείου Ελλάδος, Ζητήματα νομικής προστασίας του περιβάλλοντος, 2011.

Κλαμπατσέα (Ρ.), Ο σχεδιασμός του χώρου ως μέσο διαχείρισης της κρίσης στην Ελλάδα σε 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27/30.09.2012, https://www.citybranding.gr/2013/05/blog-post_9488.html.

Κόκκινος (Χ.), Η τεχνολογία συνδρομητής του πολιτισμού; Η πολιτιστική κληρονομιά και το πλαίσιο προστασίας της, 2004.

Κοκκώσης (Χ.), Μπεριάτος (Η.), Χωρική Ανάπτυξη και Σχεδιασμός, Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός και Ολοκληρωμένη Διαχείριση Παράκτιων Περιοχών, Αειχώρος 23/2016, σελ. 4.

Κομνηνός (Α.), Η σύγκρουση του δικαιώματος επί του περιβάλλοντος και του δικαιώματος ιδιοκτησίας στη νομολογία του ΣτΕ, Ε.Δ.Δ.Δ. 1992, σελ. 201.

Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου (Α.), Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο, 1989.

Κοντός (Π.), Δασική Πολιτική ιδία εν Ελλάδι, 1929.

Κοτσίρης (Α.), Ιδιοκτησιακό καθεστώς δασών και βοσκοτόπων της νήσου Σκύρου και το περιεχόμενο του εν Σκύρω ισχύοντος δικαιώματος χορτονομής, Αρμ.1983, σελ. 12

Κούκκου (Ε.), Θεσμοί και προνόμια του Ελληνισμού μετά την Άλωση, 1988.

Κούκκου (Ε.), Οι κοινοτικοί θεσμοί στις Κυκλάδες κατά την Τουρκοκρατίαν, 1980.

Κουράκου (Ε.), Πτυχές της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας για τα κοινόχρηστα πράγματα, σε ημερίδα Ελληνικής Εταιρείας Δικαίου Περιβάλλοντος, «Ο Δημόσιος Χώρος ως πεδίο έντασης ανάμεσα στο δημόσιο και ιδιωτικό συμφέρον», 28.06.2017, <http://environmental-law.gr/>.

Κουραντίδου (Μ.), Μπλιούμης (Β.), Επισκόπηση της CVM (Contingent Valuation Method) και εφαρμογή της σε μελέτες αξιολόγησης δασικών οικοσυστημάτων, 2011.

Κουρλιούρος (Η.), Τοπική Ανάπτυξη, Πολυεπίπεδη Χωρική Διακυβέρνηση και Χωροταξία: Ευρωπαϊκές Διαστάσεις και Προοπτικές, 2015, https://www.researchgate.net/publication/281061398_Topike_anaptyxe_polyepipedede_chorike_diakybernese_kai_chorotaxia_Europaikes_diaastaseis_kai_prooptikes.

Κουρουσόπουλος (Ε.), Δασική ιδιοκτησία και διαχείρισις, 1978.

Κουσούλης (Κ.), Χωροταξικός σχεδιασμός και προστασία φυσικού περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση (ηλ. εκδ.) 10/2008.

Κουτούπα-Ρεγκάκου (Ε.), Η αποζημίωση των πολεοδομικών δουλειών, ΕΕΔιΠοΧ, 2009, <https://www.eedipox.gr/2009/03/12/i-apozimiosi-ton-poleodomikon-doulion/>.

Κυριαζής (Α.), Δυνατότητες αναβάθμισης του ιστού των ελληνικών αστικών κέντρων. Ο ρόλος του ενεργού οικοδομικού τετραγώνου, Θεσσαλονίκη 2008.

Κυριακόπουλος (Η.), Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 1959.

Λαλένης (Κ.), Η εξασφάλιση δημόσιου χώρου στις ελληνικές πόλεις. Νομοθετικές ρυθμίσεις και εφαρμογές. Πόλη και Χώρος από τον 20^ο στον 21^ο αιώνα, Τιμητικός τόμος για τον καθηγητή Α. Αραβαντινό, 2004.

Λαλένης (Κ.), Βεζυριαννίδου (Σ.), Ο Χωρικός Σχεδιασμός και οι Συναφείς Απόπειρες Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα την Εποχή της Οικονομικής Κρίσης: αξιολόγηση αναγκαιότητας και Αποτελεσμάτων, Αειχώρος, 31/2020, σελ. 99

Λάππα (Α.), Η αποτελεσματικότητα της προστασίας του περιβάλλοντος σε ένα υγιές περιβάλλον: η κοινωνική διάσταση, Νόμος και Φύση (ηλ. εκδ.) 9/2010.

Λευθεριώτου (Ε), Ιδιοκτησία και περιβάλλον: στάθμιση εννόμων αναγκών και δικαιωμάτων στο Ελληνικό, Ευρωπαϊκό και Αμερικανικό δίκαιο, 2007.

Μακρής (Ι.), Δασικό Δίκαιο, 2010.

Μανιαδάκη (Μ.), Παπαθανασόπουλος (Α.), Νομικά ζητήματα από τη χρήση των τεχνολογιών παρακολούθησης και παρατήρησης της γης για περιβαλλοντικούς σκοπούς, σε Γ. Μπάλιας, Ε-Α. Μαριά, Β. Φαϊτάς, Γ. Καφφές, Περιβαλλοντικές προκλήσεις στον 21ο αιώνα, 2020.

Μανιάτης (Α.), Η νομοθεσία για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ), 2008, <https://nomosphysis.org.gr/11367/i-nomothesia-gia-tin-prostasia-tis-arxitektonikis-klironomias-maios-2008>.

Μανιτάκης (Α.), Η συνταγματική προστασία των πολιτιστικών αγαθών και η ελευθερία της λατρείας με αφορμή τις χρήσεις της ροτόντας (Μάρτιος 1995), Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.) 11/2002, όπου γίνεται αναφορά στην «πολιτιστική αξιοποίηση» των πολιτιστικών αγαθών, <https://nomosphysis.org.gr/7009/i-suntagmatiki-prostasia-ton-politistikon-agathon-kai-i-eleutheria-tis-latreias-me-aformi-tis-xriseis-tis-roton-tas-martios-1995/>.

Μαντζουράνη (Γ.), Το κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του φυσικού περιβάλλοντος. Η ελευθερία προσβάσεως στη θάλασσα, Το Σ. 1986, σελ. 458.

Μανωλίδης (Κ.), Μεταβολές και ανασηματοδοτήσεις του χώρου στην Ελλάδα της κρίσης, Συνέδριο Τμήματος Αρχιτεκτόνων Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Νοέμβριος 2013, Βόλος, Γεωγραφίες, τ. 23/2014, σελ. 86, <http://geographies.gr/old/wp-content/uploads/2014/07/GEO-23-085-088.pdf>.

Μανωλκίδης (Σ.), Το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και η εγγύηση προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος στη νομολογία, Τιμητικός Τόμος ΣτΕ, 2004, σελ. 1148.

Μαριά (Ε. Α.), Οι γενετικοί πόροι στο δίκαιο του περιβάλλοντος Έννοια, Ρυθμιστικό πλαίσιο και Διακυβέρνηση, 2021.

Μαριά (Ε. Α.), Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο, 2009.

Μαριά (Ε. Α.), Συνταγματική Προστασία Δασών και Αναθεώρηση του Συντάγματος, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ.) 2/2006.

Μαριά (Ε. Α.), Η νομική προστασία των δασών, 1998.

Μενουδάκος (Κ.), Πρόλογος σε Γιαννακούρου (Γ.), Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, 2019.

Μενουδάκος (Κ.), Περιβαλλοντική πολιτική σε περίοδο οικονομικής κρίσης. Κάποιες γενικές διαπιστώσεις και σκέψεις, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), 11/2016, <https://nomosphysis.org.gr/15339/perivallontiki-politiki-se-periodo-oikonomikis-krisis-kapoiies-genikes-diapistoseis-kai-skepseis/>.

Μενουδάκος (Κ.), Η προστασία των δασικών οικοσυστημάτων πριν και μετά το Σύνταγμα 1975/2001, Νόμος και Φύση (ηλ.εκδ.), Μάρτιος 2008.

Μενουδάκος (Κ.), Προστασία του περιβάλλοντος στο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), 02/1997, <https://nomosphysis.org.gr/7017/prostasia-tou-periballontos-sto-elliniko-dimosio-dikaio-febrouarios-1997/>

Μπαλής (Γ.), Γενικά Αρχαία, έκδ. 1950, έκδ. 1961.

Μπαλλά (Ε.), Ο αστικός αναδασμός ως εργαλείο πολεοδομικής ανάπτυξης. Η ελληνική εμπειρία, Πρακτικά 2^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος 24-27/09/2009, https://www.researchgate.net/publication/309413617_O_ASTIKOS_ANADASMOS_OS_ERGALEIO_POLEODO_MIKES_ANAPTYXES_H_ELENIKE_EMPEIRIA.

Μπάλιας (Γ.), Η αρχή της προφύλαξης, 2005.

Μπάλιας (Γ.), Η ρύθμιση των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών (GMOs), 2011.

Μπαρμπόπουλος (Ν.), Μηλάκης (Δ.), Βλαστός (Θ.), Αναζητώντας τη μορφή της βιώσιμης πόλης: Κριτική προσέγγιση του συμπαγούς πολεοδομικού μοντέλου, Αειχώρος 2005, σελ. 39.

Μπεριάτος (Η.), Παπαγεωργίου (Μ.), Χωροταξικός και Περιβαλλοντικός Σχεδιασμός: Ανάπτυξη και Προστασία, Βόλος 2013.

Μπλατζώνη (Π. Ε.), Προστασία πολιτιστικού περιβάλλοντος. Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση: Αρχιτεκτονική Κληρονομιά, παραδοσιακοί οικισμοί και διατηρητέα κτίρια: η περίπτωση της νήσου Χίου, 2017, <https://freader.ekt.gr/eadd/index.php?doc=43016&lang=el#p=97>.

Μπότη (Μ.), Άυλα πολιτιστικά αγαθά σε σύγκρουση με δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, σε Ημερίδα της Ελληνικής Εταιρείας Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, Η σύγχρονη προστασία των πολιτιστικών αγαθών, διαστάσεις, προκλήσεις και προοπτικές σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, Κέρκυρα, 5/6.10.2012.

Νάκος (Γ.), Το νομικό καθεστώς των τέως δημοσίων οθωμανικών γαιών, 1984.

Νάκος (Γ.), Αι «Μεγάλοι Δυνάμεις» και τα «εθνικά κτήματα της Ελλάδος», 1976.

Νίκας (Δ.), Η νομική προβληματική της προστασίας του περιβάλλοντος, 1985.

Ντουνιαδάκη (Κ.), Πολεοδομικός Σχεδιασμός και αστικό πράσινο, Ημερίδα ΤΕΕ/ΤΔΚ/ΤΕΔΚ, Χανιά 29.09.2006, Πόλη-Πράσινο της Πόλης (ecocrete.gr), 23.10.2006, http://www.ecocrete.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=2961&Itemid=0.

Ντουχάνης (Χ.), Οι συνταγματικές επιταγές της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανάπτυξης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Δι.Δικ. 2021, σελ. 189.

Οικονόμου (Δ.), Η σχέση των επιπέδων και των βαθμίδων του πολεοδομικού σχεδιασμού, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), 09/2007, https://nomosphysis.org.gr/11063/i-sxesi-ton-epipedon-kai-ton-bathmidon-tou-poleodomikou-sxediasmou-septembrios-2007/#_ftnref1.

Οικονόμου (Δ.), Σύστημα χωρικού σχεδιασμού: η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 2000.

Οικονόμου (Δ.), Παρατηρήσεις για τον Νόμο 2508/1997 για τη Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη, ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, 1997, σελ. 113.

Οικονόμου (Δ.), Πετράκος (Γ.), Πολιτικές Οικιστικής Ανάπτυξης και Πολεοδομικής Οργάνωσης στην Ελλάδα. Η Ανάπτυξη των Ελληνικών Πόλεων: Διεπιστημονικές Προσεγγίσεις Αστικής Ανάλυσης και Πολιτικής, 1999.

Ορφανουδάκης (Σ.), Η αρχή της αναλογικότητας, 2003.

Παναγιωτίδου (Μ.), Κοντοπούλου (Ε.), Βαλεριάνου (Κ.), Προσεγγίζοντας τις πολιτικές για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, Αειχώρος 2016, σελ. 145.
<https://journals.lib.uth.gr/index.php/aeihoros/issue/view/50/151>.

Πάντος (Π.), Η Αρχαιολογική Νομοθεσία κατά τον 19ο αιώνα, σε Συνέδριο «Περί των Αρχαιοτήτων ιδίως. Η Αρχαιολογία στην Ελλάδα του 19ου αιώνα μέσα από τις πηγές του Αρχείου των Υπηρεσιών των Αρχαιοτήτων», Αθήνα 22/24.10.2014.

Παπαγεωργίου (Μ.), Γιαννούλα (Μ.), Τελιανίδου (Σ.), Ο ρόλος του χωροταξικού σχεδιασμού στη διαχείριση και προστασία της φυσικής κληρονομιάς, σε Η. Μπεριάτος - Μ. Παπαγεωργίου, Χωροταξία – Πολεοδομία – Περιβάλλον στον 21ο αιώνα: Ελλάδα – Μεσόγειος, Βόλος, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, 2010.

Παπαγιάννης (Ι.), Η δασική ιδιοκτησία, 2011.

Παπαγρηγορίου (Ι.), Πολεοδομία (εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική), 2007.

Παπαδημητρίου (Γ.), Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση 1994, σελ. 395.

Παπαθανασόπουλος (Α.), Παράκτιες ζώνες: δημόσια κτήση και ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα, ΕφημΔΔ 4/2020, σελ. 490.

Παπαθανασόπουλος (Α.), Η νομική φύση του δικαιώματος κυριότητας επί των δασών: Νομολογιακή προσέγγιση, Δι.Δικ, 5/2018, σελ. 856.

Παπαθανασόπουλος (Α.), Η κοινοχρησία των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων, Περ.Δικ. 2017, σελ. 7.

Παπαθανασόπουλος (Α.), Δασικοί χάρτες και δασική ιδιοκτησία - Ο ρόλος του ιδιαίτερου γαιοκτητικού καθεστώτος της Κρήτης, Περ.Δικ. 2017, σελ. 413.

Παπαθανασόπουλος (Α.), Η ισχύς των οθωμανικών ιδιωτικών τίτλων ιδιοκτησίας επί των δασών σύμφωνα με τη νομολογία του Αρείου Πάγου Περ.Δικ. 2016, σελ. 413.

Παπαθανασόπουλος (Α.), Δίκαιο του παράκτιου χώρου, 2015.

Παπαθανασόπουλος (Α.), Το δικαίωμα κυριότητας των περιβαλλοντικών αγαθών, Περ.Δικ. 2015, σελ. 618.

Παπαθανασόπουλος (Α.), Η ιδιοκτησία των γαιών στις Κυκλάδες μετά την πρόσφατη νομολογία του Αρείου Πάγου, Περ.Δικ. 2015, σελ. 203.

Παπαθανασόπουλος (Α.), Δίκαιο των δασικών οικοσυστημάτων, 2014.

Παπαθανασόπουλος (Α.), Η έννοια του «δάσους» στο πλαίσιο εφαρμογής του τεκμηρίου κυριότητας του Δημοσίου: μια νέα προσέγγιση στην πρόσφατη νομολογία του Αρείου Πάγου, Περ.Δικ. 2014, σελ. 411.

Παπακωνσταντίνου (Α), Η Σύμβαση της Γρανάδας για την Προστασία της Αρχιτεκτονικής Κληρονομιάς και το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση (ηλ.έκδ.) 11/2002, https://nomosphysis.org.gr/7027/i-sumbasi-tis-granadas-gia-tin-prostasia-tis-architektonikis-klironomias-kai-to-suntagma-martios-1999/#_ftn3

Παπαπετρόπουλος (Α.), Η νομολογιακή διαμόρφωση της έννοιας του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), 03/2015, https://nomosphysis.org.gr/9404/i-nomologiaki-diamorfosi-tis-ennoias-tou-euruterou-xorotaksikou-sxediasmou-martios-2005/#_ftnref33.

Παπαπετρόπουλος (Α.), Νόμος 3028/2002 Για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς, 2006.

Παπαπετρόπουλος (Α.), Η διαμόρφωση, η λειτουργία και οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της κρατικής οικιστικής πολιτικής, Περ.Δικ. 2005, σελ. 244.

Παπαπετρόπουλος (Α.), Η προστασία των παραδοσιακών οικισμών. Διοικητική πρακτική και νομολογία, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), 11/2003.

Παπαστερίου (Δ.), Εμπράγματο Δίκαιο, 2008.

Παπαχρήστου (Β.), Αντιδικίες δημοσίου – ιδιωτών επί των δασών – δασικών εκτάσεων, 1994.

Παπαχρήστου (Β.), Εμπράγματο Δίκαιο, 1985.

Παππάς (Σ.) σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, Ερμ.Α.Κ., 1985.

Παυλάκη (Σ.), Περιβαλλοντική Ευθύνη, Θεσμικό πλαίσιο και εφαρμογή, 2018.

Παυλίδης (Θ.), Οι ανταλλάξιμοι πρόσφυγες: τύχη ανταλλάξιμης περιουσίας, 2018.

Παυλογεωργάτος (Γ.), Διατήρηση της υλικής πολιτιστικής κληρονομιάς, 2003.

Περάκης (Ε.), Η μερική (επαν)εισαγωγή του εμπράγματος δικαιώματος της επιφάνειας (Ν. 3986/2011), ΕφΑΔ 8-9/2012, σελ. 652.

Πλαγιαννάκος (Γ.), Το δικαίωμα επί της ίδιας προσωπικότητας, Ελ.Δνη, 1966, σελ. 101.

Πούλου (Ε.), Δικονομικά ζητήματα στις αστικές περιβαλλοντικές διαφορές, Περ.Δικ. 2000, σελ. 362.

Πυργιώτης (Γ.), Η ρύθμιση του χώρου στην Ελλάδα, Αρχιτεκτονικά Θέματα, Μία σύντομη ιστορική επισκόπηση, Τ. 11, 1977.

Ρασούλης (Α.), Πολεοδομικός σχεδιασμός και αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, Περ.Δικ. 2019, σελ. 427.

Ρηγοπούλου (Μ.), Καταχραστές του Δημοσίου, 2013, σε Σ. Παύλου - Θ. Σάμιος, Ειδικοί ποινικοί νόμοι.

Ρίζος (Σ.), Τι είναι η Χωροταξία, Ελ.Δνη, 1998, σελ. 253.

Ρόζος (Ν.), Αναγκαστική απαλλοτρίωση, Περιορισμοί ιδιοκτησίας, 2019.

Ρόζος (Ν.), Η αντιμετώπιση από τη νομοθεσία και τη νομολογία ορισμένων ζητημάτων που αφορούν εκτάσεις με δασική βλάστηση, Νόμος και Φύση (ηλ.εκδ.), Ιούνιος 2006.

Ρόζος (Ν.), Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, 1994.

Σακελλαρόπουλος (Α.), Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος από νομική σκοπιά, 1985.

Σακελλαροπούλου (Α.), Περιβαλλοντικό Σύνταγμα και ΣτΕ στα χρόνια της κρίσης, Νόμος και Φύση (ηλ.εκδ.), 02/2018, <https://nomosphysis.org.gr/17509/perivallontiko-syntagma-kai-ste-sta-xronia-tis-krisis/#sdfootnote31anc>.

Σακελλαροπούλου (Α.), Σεκέρογλου (Ν.), Η βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ), 2006, <https://nomosphysis.org.gr/10601/i-biosimi-diaxeirisi-ton-udatikon-poron-septembrios-2006/>.

Σγουρίτσας (Χ.), Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β, 1996.

Σιόλας (Α.), Βάσση (Α.), Βλαστός (Θ.), Κυριακίδης (Χ.), Σίτη (Μ.), Μπακογιάννης (Ε.), Μέθοδοι, εφαρμογές και εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού, 2015, σελ. 82, <https://www.bakogiannis.eu/el/publications>.

Σιούτη (Γ.), Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, 2022, 2011, 2003.

Σιούτη (Γ.), Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, από τη νομολογία: σύγκρουση αγαθών ή αειφόρος προστασία του χώρου; σε Σύνταγμα, Ελληνική πολιτεία, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Αφιέρωμα στον Δ.Θ. Τσάτσο, 2004.

Σκουλάς (Ν.), Δασικοί χάρτες: Να παραχωρηθεί μέρος από τα φερόμενα ως δασικά ακίνητα του δημοσίου με νομιμότητα και ισότητα, 16.03.2021, <https://news.b2green.gr/3947/>.

Σκούρτος (Μ. Σ.), Κοντογιάννη (Α.), Μέθοδοι οικονομικής αξιολόγησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων: διεθνής εμπειρία, πρακτικές δυνατότητες και θεσμικοί περιορισμοί στην Ελλάδα, Τόπος, 11/1996, σελ. 40.

Σόντης (Ι.), Αι αναγκαστικά δουλείαι, 1981.

Σπυριδάκης (Ι.), Εμπράγματο Δίκαιο, 2001.

Σταθακόπουλος (Π.), Η στρατηγική των νέων πόλεων στη Γαλλία, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 1980, σελ. 261, <https://doi.org/10.12681/grsr.550>.

Σταματίου (Ε.), Διατηρητέα κτίσματα: Πόσο εφικτή και συμφέρουσα η επιχείρηση προστασίας τους από τους ιδιώτες; 6^η Ημερίδα Επιχειρηματικότητας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, 2007, <https://pdfslide.fr/documents/stamatioupdf.html>.

Σταματίου (Ε.), Διατηρητέα κτίσματα και ακίνητα. Κρατική πολιτική – κίνητρα και αντικίνητρα στους ιδιοκτήτες στην Ελλάδα, Περ.Δικ. 2008, σελ. 217.

Σταματίου (Κ.), Προστασία του περιβάλλοντος, περιορισμοί της ιδιοκτησίας και δικαίωμα αποζημίωσης: δικαιοκρατικές εγγυήσεις και μηχανισμοί εξισορρόπησης, Αθήνα 2022.

Σταματίου (Κ.), Πολεοδομικός σχεδιασμός και τουριστική αξιοποίηση ακινήτων, Περ.Δικ. 2019, σελ. 414.

Στασινόπουλος (Μ.), Νομικά Μελέται, 1972.

Στασινόπουλος (Μ.), Βιβλιοκρισία σε J.-F. Denoyet, L'exploitation du domaine public, ΕΔΔΔ 1970, σελ. 78.

Στασινόπουλος (Μ.), Αναγκαστική Απαλλοτρίωσις επί Κοινοχρήστων και Δημοσίων Κτημάτων υπαγομένων εις τα άρθρα 966-971 Α.Κ., Ε.Δ.Δ.Δ. 1970, σελ. 227.

Τάτσης (Α.), Ποια η διαφορά ενός Χωροτάκτη-Πολεοδόμου από τις υπόλοιπες κατηγορίες μηχανικών και ποια η ιδιαίτερη συνεισφορά του στην αιφόρο ανάπτυξη της χώρας μας;, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), 04/2008, <https://nomosphysis.org.gr/11344/poia-i-diafora-enos-xorotakti-poleodomou-apo-tis-upoloipes-katigories-mixanikon-kai-poia-i-idiaiteri-suneisfora-tou-stin-aeiforo-anaptuksi-tis-xoras-mas-aprilios-2008/>.

Τάχος (Α.), Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2008.

Τάχος (Α.), Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος, 2006.

Τζαναβάρας (Θ.), Νομικά πραγματικότητες και δασικόν κτηματολόγιον, ΝοΒ 24, σελ. 748.

Τζίκα-Χατζοπούλου (Α.), Η Προστασία του τοπίου στις διάφορες μορφές του. Πρόταση και πρόκληση ΕΕΔιΠοΧ 11/2016

Τούσης (Α), Εμπράγματον Δίκαιον, 1948.

Τριανταφυλλόπουλος (Ν.), Αλεξανδροπούλου (Ι.), Μεταφορά συντελεστή δόμησης. Το πολεοδομικό εργαλείο και η αγορά ακινήτων, Περ.Δικ. 2012, σελ. 642.

- Τρικαλίτη (Α.),** Υδατικά Οικοσυστήματα: Λιμναία και θαλάσσια, ΕΥΕΠ ΥΠΕΠΘ, 2011.
- Τροβά (Ε.),** Οι περιπέτειες του Θεού ποταμού, Ε.Δ.Δ. 2014, σελ. 18.
- Τροβά (Ε.),** Το πολιτιστικό περιβάλλον κατά το Σύνταγμα του 1975/86/01, 2003.
- Τροβά (Ε.),** Η έννοια του πολιτιστικού περιβάλλοντος κατά το Σύνταγμα του 1975/86, 1992.
- Τσάτσος (Θ.),** Η συνταγματική προστασία των ατομικών περιουσιακών δικαιωμάτων, 1928.
- Φίλιος (Π.),** Ενοχικό δίκαιο, Ειδικό μέρος, 2009.
- Φρίσσιος (Ι. Α.),** Εγχειρίδιον Ρωμαϊκού Δικαίου, Αθήνα 1872.
- Φλογαΐτης (Θ.),** Λεξικόν Νομικών Όρων, Αθήνα 1898 - 1900.
- Φλώρος (Α.),** Η επισκόπηση της νομολογίας επί της έννοιας της στερήσεως της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος, Ελ.Δνη 1966, σελ. 653.
- Φουντεδάκη (Κ.),** Φυσικό πρόσωπο και προσωπικότητα στον Αστικό Κώδικα, 2012.
- Φωτοπούλου (Σ.),** Αστική ευθύνη για περιβαλλοντική ζημία: η θεμελίωση του παρανόμου σε διατάξεις του αστικού δικαίου και σε διεθνείς συνθήκες, Αθήνα 2022.
- Χατζημιχάλης (Κ.),** Κρίση χρέους και υφαρπαγή γης, 2014
- Χατζοπούλου (Α.),** Πολεοδομικό Δίκαιο, 2015.
- Χατζοπούλου (Α.), Γερασίμου (Σ.),** Σκέψεις για την πραγματοποίηση ενός οράματος ενοποίησης των παραδοσιακών οικισμών, 2007.
- Χατζοπούλου (Ι.),** Σύνοψη της προστασίας του περιβάλλοντος εν γένει και των δασών και δασικών εκτάσεων ειδικότερον κατά το ιδιωτικό δίκαιο, Νόμος και Φύση (ηλ.εκδ.), Οκτ. 2010.
- Χατζοπούλου (Ι.),** Νομοθετική προστασία των ακτών. Από την κοινοχρησία του αιγιαλού και της παραλίας στην ολοκληρωμένη παράκτια διαχείριση, Νόμος και Φύση (ηλ. έκδ.), Οκτ. 2010.
- Χατζοπούλου (Ι.),** Δασική Νομοθεσία, Κριτική επισκόπηση-Νομολογία, 2006.
- Χατζοπούλου (Ι.),** Οι μεταρρυθμίσεις των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος του 1975 που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος και ειδικότερα των δασών και δασικών εκτάσεων, ΕλλΔικ. 2001, σελ. 1529.
- Χιόνης (Γ.),** Το ιδιοκτησιακό καθεστώς της Θάσου κατά την τουρκοκρατία, 2018.

Χιόνης (Γ.), Ιστορική επιταγή η υπαγωγή της Θάσου στις μη δορυάλωτες περιοχές σε Πρακτικά Ημερίδας για τα εμπράγματα δικαιώματα των Θασίων, Θασιακά, Τ. 19, 2018.

Χιώλος (Κ.), Η συνταγματική προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, Αρμ. 2008, σελ. 1621.

Χονδρού-Καραβασίλη (Μ.), Προς έναν αιεφόρο σχεδιασμό του δομημένου περιβάλλοντος: οικολογική δόμηση, Αειχώρος, 1/2002, σελ. 128.

Χορομίδης (Κ.), Η προστασία της εκτός ρυμοτομικού σχεδίου ιδιοκτησίας, κατά το Σύνταγμα και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), ΕΕΔΙΠΟΧ 2009, <https://www.eedipox.gr/author/xoromidis/>.

Χορομίδης (Κ.), Η αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2008.

Χορομίδης (Κ.), Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού, 2002.

Χριστακάκου- Φωτιάδη (Κ.), Το αντικείμενο των εμπραγμάτων δικαιωμάτων κατά τον Α.Κ. υπό το πρίσμα της αρχής της οικονομικής ενότητας, 2014.

Χριστιανόπουλος (Κ.), Χωροταξική και αναπτυξιακή θεώρηση για την προστασία και ανάδειξη του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, 2003

Χριστοφιλόπουλος (Δ.), Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, 2007.

Χριστοφιλόπουλος (Δ.), Προστασία Πολιτιστικών Αγαθών, 2005.

Χριστοφιλόπουλος (Δ.), Συμβολή στην προστασία του περιβάλλοντος: δάση, δασικές εκτάσεις και πολεοδομικός σχεδιασμός, ΝοΒ 1998, σελ. 460.

Χριστοφιλόπουλος (Δ.), Μεταφορά του συντελεστή δόμησης, ΝοΒ 1991, σελ. 1028.

Χριστοφιλόπουλος (Δ.), Αστικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός – Προγραμματισμός: τεχνική διαδικασία ή κοινωνική επιστήμη, 1990.

Χριστοφιλόπουλος (Δ.), Το δικαίωμα προτίμησης του Δημοσίου και των Ο.Τ.Α. κατά τη μεταβίβαση ακινήτων μέσα σε οικιστικές ζώνες, Τεχνικά Χρονικά, 02/1982.

Χριστοφιλόπουλος (Δ.), Περιπτώσεις εφαρμογής του θεσμού της μεταφοράς του συντελεστή δομήσεως, ΝοΒ 1982, σελ. 333.

Χρυσανθάκης (Χ.), Η αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου, Δίκη 2007, σελ. 389.

Χρυσόγονος (Κ.), Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2006.

Γ) Πράξεις Φορέων

FORRISK, Twelve key recommendations for the improvement of forest protection, 02.05.2022,

http://forrisk.efiatlantic.efi.int/spip.php?article118&lang=fr#twelve_key_recommendations_for_the_improvement_of_forest_protection.

OECD, Global Compendium of Land Value Capture Policies, 2022, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/13bcc863-en/index.html?itemId=/content/component/13bcc863-en>.

OECD, Global Compendium of Land Value Capture Policies, 2022, Land Value Capture in Greece, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/bb6656eb-en/index.html?itemId=/content/component/bb6656eb-en>.

OECD, The Governance of Land Use – Policy Highlights, 2017, <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/governance-of-land-use-policy-highlights.pdf>.

OECD, The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations, OECD Regional Development Studies, 2017, <https://doi.org/10.1787/9789264268609-en>

OECD, Building a Global Compendium on Land Value Capture, <https://www.oecd.org/cfe/cities/land-value-capture.htm>.

Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της 22.10.1996, Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου του Περιβάλλοντος, σελ. 17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0500&from=en>.

ΝΣΚ 112/2006.

ΝΣΚ Ολ. 67/2004.

ΝΣΚ 487/2001.

ΝΣΚ 328/1996.

ΝΣΚ 441/1980.

ΝΣΚ 1183/1958.

ΣΕΠΟΧ, Ανακοίνωση επί του σχεδίου νόμου Στρατηγικές επενδύσεις και βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος μέσω της επιτάχυνσης διαδικασιών στις ιδιωτικές και στρατηγικές επενδύσεις, 15.09.2021, <https://sepox.gr/wp-content/uploads/2021/09>.

ΣυνΠολ, Ετήσια Έκθεση 2019.

ΣυνΠολ, Πόρισμα 229796/38516/2019.

ΣυνΠολ, Ζητήματα προστασίας του υδροβιότοπου «Έλος Μοίρας» στον Δήμο Ν. Προποντίδας Χαλκιδικής, 10/2017.

ΣυνΠολ, Ενημερωτικό σημείωμα για την προστασία των Γεωτόπων: Εμπειρία, θέσεις και προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, 07.02.2017.

ΣυνΠολ, Ετήσια Έκθεση 2011.

ΣυνΠολ, Ετήσια Έκθεση 2006.

ΣυνΠολ, Ειδική Έκθεση, Απαλλοτρίωση, στέρηση, περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση. Προβλήματα διοικητικής δράσης, 4/2005.

Συντακτική Επιτροπή Αστικού Κώδικος, Σχέδιον Αστικού Κώδικος εκπονηθέν υπό της Συντακτικής Επιτροπής, Εμπράγματον Δίκαιον (Εισηγ. Π. Θηβαίος), Αθήνα, 1936, http://www.lib.uoa.gr/news/_proboli-arthrooy/article/psifiopoiisi-toy-schedioy-astikoy-kodika-apo-ti-bibliothiki-tis-nomikis-scholis.html.

Τ.Ε.Ε., Διατηρητέα Κτίρια και Στοιχεία Ανθρωπογενούς Περιβάλλοντος - Παραδοσιακοί Οικισμοί και Οικιστικά Σύνολα - Ιστορικά Κέντρα και Πόλεις, http://tkm.tee.gr/wp-content/uploads/2018/02/oe_diathrhtea.pdf.

Τ.Ε.Ε., Διαρκής προστασία και αξιοποίηση των πολιτιστικών αγαθών, Διεθνές Συμπόσιο για την Παγκόσμια Κληρονομιά Αθήνα, 27-28.9.2007.