

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**Δασικές πυρκαγιές: Έχει μελετηθεί
και παρακολουθείται η αποτελεσματικότητα
των προγραμμάτων αναδάσωσης;**

ΣΥΝΟΨΗ

Η επαναλαμβανόμενη, ιδίως, τους καλοκαιρινούς μήνες, καταστροφή δασών και δασικών εκτάσεων συνιστά μείζον περιβαλλοντικό πρόβλημα, με βαρύτατες συνέπειες για την οικολογική ισορροπία και τη βιοποικιλότητα, συχνά, όμως, και για τις ανθρώπινες ζωές και περιουσίες. Για τον λόγο αυτόν, η αποκατάσταση των κατεστραμμένων δασικών οικοσυστημάτων και η τεχνητή επανίδρυση των δασών, όπου η φυσική αναγέννηση δεν αρκεί, αποτελεί προτεραιότητα της Πολιτείας, για την οποία πληθώρα δημόσιων πόρων, και από χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διατίθενται.

Κύριο αντικείμενο του παρόντος ελέγχου ήταν κατά πόσον οι δημόσιοι αυτοί πόροι αξιοποιούνται με ορθολογικό τρόπο και αποφέρουν αποτελέσματα. Περαιτέρω, ωστόσο, ο έλεγχος ασχολήθηκε και με τον νέο θεσμό της αναδοχής αποκατάστασης και αναδάσωσης, της ανάληψης, δηλαδή, από ιδιώτες, που εκδηλώνουν ενδιαφέρον και επιλέγονται προς τούτο, του κόστους και της ευθύνης εκτέλεσης των έργων αποκατάστασης και αναδάσωσης που απαιτούνται σε δημόσιες εκτάσεις δασικού χαρακτήρα.

Από τον έλεγχο προέκυψαν τα ακόλουθα:

1. Αν και αρμόδια για την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής για τα Δάση και υπεύθυνη για την πολιτική αναδασώσεων στη Χώρα, η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος δεν διαθέτει αξιόπιστα συνολικά δεδομένα ούτε για τις κηρυχθείσες ως αναδασωτέες εκτάσεις ανά την επικράτεια, ούτε για το σε ποιες από τις εκτάσεις αυτές επιβάλλεται, κατά τα διδάγματα της επιστήμης, η εκτέλεση αναδασωτικών εργασιών, με συνέπεια οι διαθέσιμοι για τις αναδασώσεις δημόσιοι πόροι ευκαιριακά να κατανέμονται.

2. Ο υπερβολικά φιλόδοξος σχεδιασμός της σχετικής με τις αναδασώσεις Δράσης του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2014 - 2022, σε συνδυασμό με την ανωριμότητα των έργων και τις επιπλοκές από τη μεταφορά των περιφερειακών δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ενόσω το Πρόγραμμα βρισκόταν σε εξέλιξη, είχαν ως συνέπεια η Δράση αυτή να αποδώσει ελάχιστα αποτελέσματα, τόσο από άποψη απορρόφησης των διαθέσιμων πιστώσεων, όσο και ως προς την επίτευξη του στόχου των εκτάσεων που επρόκειτο να αναδασωθούν.

3. Παρά την έλλειψη τυπικότητας, όσον αφορά την επιλογή των αναδόχων αποκατάστασης και αναδάσωσης, και την πλημμελή, σε κάποιο βαθμό, εποπτεία, από τις αρμόδιες δασικές αρχές, της συμμόρφωσης των αναδόχων προς τις υποχρεώσεις τους, ο νέος θεσμός της αναδοχής επιτάχυνε την εκτέλεση των αναδασωτικών έργων. Σε ορισμένες, ωστόσο, περιπτώσεις, οι δημόσιοι πόροι που προορίζονταν για έργα αναδασώσεων, τα οποία εκτελέστηκαν τελικώς με αναδοχή, δεν αποδεσμεύτηκαν εγκαίρως.

4. Διαχρονικά, πραγματοποιούνται πολύ λιγότερες αναδασώσεις από εκείνες που είχε προγραμματιστεί να γίνουν. Η αποκατάσταση του δασικού περιβάλλοντος στις κατεστραμμένες εκτάσεις, ως μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα των αναδασωτικών έργων, δεν παρακολουθείται και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να επιβεβαιωθεί.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συνταγματική υποχρέωση διαφύλαξης του δασικού πλούτου της Χώρας

1. Τα δάση αποτελούν πολύτιμους φυσικούς πόρους, ανεκτίμητης σημασίας για τη ζωή στον πλανήτη και την επιβίωση της ανθρωπότητας. Παράγουν οξυγόνο, ενώ δεσμεύουν διοξείδιο του άνθρακα¹. αμβλύνουν τις ακραίες θερμοκρασίες². απορροφούν και εξουδετερώνουν διάφορες επιβλαβείς ουσίες³. μειώνουν την ένταση του ανέμου⁴. μειώνουν τους θορύβους⁵. αυξάνουν τις βροχές και υγραποιούν την ατμόσφαιρα⁶. συγκρατούν το νερό της βροχής, εμπλουτίζοντας τον υδροφόρο ορίζοντα και αποτρέποντας τις πλημμύρες⁷. βελτιώνουν την ποιότητα του νερού, δρώντας ως βιολογικό φίλτρο⁸. συγκρατούν το έδαφος και αποτρέπουν τη διάβρωσή του⁹. βοηθούν στη δημιουργία εδάφους¹⁰. συντηρούν τη βιοποικιλότητα¹¹. παράγουν σημαντικές ποσότητες βιομάζας και δασικών προϊόντων και δεσμεύουν ενέργεια¹².

¹ Ένα εκτάριο (=10 στρέμματα/10.000 τετραγωνικά μέτρα) δάσους, μέσης παραγωγικότητας, επεξεργάζεται κάθε έτος 10 έως 12 εκατομμύρια κυβικά μέτρα αέρα, προσλαμβάνοντας τέσσερις και πλέον τόνους διοξειδίου του άνθρακα και αποδίδοντας στην ατμόσφαιρα, μέσω της φωτοσυνθετικής διεργασίας, ίση ποσότητα οξυγόνου. Αν αφαιρεθεί δε η κατανάλωση οξυγόνου για τις ανάγκες του ίδιου του οικοσυστήματος, απομένει μία καθαρή παραγωγή οξυγόνου της τάξης των 2,5 τόνων ανά εκτάριο ή των 250 γραμμαρίων ανά τετραγωνικό μέτρο, η οποία είναι σχεδόν δεκαπλάσια από οποιοδήποτε άλλο οικοσύστημα (βλ. Σπ. Ντάφη, «Το μέλλον του δάσους», στο περιοδικό ΑΜΦΙΒΙΟΝ του Ελληνικού Κέντρου Βιοτόπων - Υγροτόπων, τ. 79, Ιανουάριος - Φεβρουάριος 2009).

² Με την κομοστέγη του, το δάσος συγκρατεί ένα μεγάλο μέρος της ηλιακής ακτινοβολίας και, συγχρόνως, εμποδίζει την έκλυση θερμικής ακτινοβολίας από το έδαφος στην ατμόσφαιρα. Η διαφορά της μέγιστης θερμοκρασίας του αέρα εκτός δάσους και εντός δάσους μπορεί να φθάσει έως τους 20° C (βλ. Σπ. Ντάφη, ο.π.).

³ Ένα εκτάριο δάσους πεύκης συγκρατεί έως 32 τόνους και ένα εκτάριο δάσους οξιάς έως 64 τόνους στερεών σωματιδίων (σκόνης) το έτος (βλ. Σπ. Ντάφη, ο.π.).

⁴ Η ταχύτητα του ανέμου μειώνεται προοδευτικά από τα κράσπεδα προς το εσωτερικό του δάσους, καταλήγοντας, σε απόσταση 230 μέτρων, μόλις στο 2 έως 3% της αρχικής ταχύτητας (βλ. Σπ. Ντάφη, ο.π.). Στην υπήνεμη πλευρά του δάσους και σε απόσταση 400 μέτρων, η ένταση του ανέμου μειώνεται στο 12 έως 15% εκείνης στο υπαίθριο περιβάλλον.

⁵ Εκτιμάται ότι, κατά μέσο όρο, το δάσος μειώνει τους θορύβους κατά 7 db ανά 30 μέτρα απόστασης από την πηγή του θορύβου (βλ. Σπ. Ντάφη, ο.π.).

⁶ Οι βροχές, ανάλογα και με το ανάγλυφο του εδάφους, αυξάνονται από τα δάση έως και 6%, ενώ η βροχοομίχλη μπορεί να υπερβεί και το ετήσιο ύψος βροχής.

⁷ Το φύλλωμα μπορεί να συγκρατήσει έως και 3 χιλιοστά ή το 50% της βροχής και μόλις ένα πολύ μικρό μέρος, της τάξης του 10 έως 20%, του βρόχινου νερού καταλήγει να απορρέει επιφανειακά.

⁸ Το νερό από το δάσος έχει ευνοϊκότερη αντίδραση pH, μειωμένη συγκέντρωση αμμωνιακών και νιτρικών αλάτων, περισσότερα ωφέλιμα ιόντα ορυκτών και πολύ μικρότερο μικροβιολογικό φόρτο σε σύγκριση με το νερό από υπαίθριο περιβάλλον.

⁹ Η, ανά εκτάριο, ετήσια διάβρωση σε γεωργικό έδαφος μπορεί να φτάσει τους 10 τόνους, ενώ σε δάσος φυλλοβόλων δέντρων δεν υπερβαίνει τα 50 κιλά και σε αναδάσωση πεύκων το 10 κιλά (βλ. Σπ. Ντάφη, ο.π.).

¹⁰ Σε δάσος πλατύφυλλων δέντρων, από τα φύλλα που πέφτουν, το έδαφος ενισχύεται με 250 έως 450 κιλά ξηρή οργανική ουσία, ανά στρέμμα, ετησίως.

¹¹ Ιδιαίτερα εντυπωσιακή είναι η παρουσία στα δάση μικροοργανισμών (μυκήτων κ.λπ.). Σε ένα τετραγωνικό μέτρο σε δάσος με πεύκα μπορεί να διαβιούν έως 35 εκατομμύρια τέτοιοι μικροοργανισμοί.

¹² Ένα δάσος φυλλοβόλων παράγει έως 1,6 κιλά βιομάζας, ανά τετραγωνικό μέτρο, ετησίως, ποσότητα που αντιστοιχεί σε ενέργεια 6.600 Kcal.

2. Αν και πρωτοποριακή, επομένως, για τα δεδομένα της τότε περιόδου, απολύτως δικαιολογημένη αποδείχτηκε η επιλογή του Συντάγματος του 1975 να αναγάγει, με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 24 αυτού, το δάσος - και δη ανεξαρτήτως της δυνατότητας οικονομικής εκμετάλλευσής του από τον άνθρωπο¹³ - σε ιδιαίτερο αντικείμενο κρατικής μέριμνας και προστασίας. Για τη μεγιστοποίηση, μάλιστα, της προστασίας αυτής, με τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001, αφενός προστέθηκε στο ανωτέρω άρθρο ερμηνευτική δήλωση, με την οποία υιοθετήθηκε ο νομολογιακός¹⁴ ορισμός του δάσους και της δασικής έκτασης¹⁵, αφετέρου, υπό την επιρροή, και πάλι, της νομολογίας¹⁶, κατέστη υποχρεωτική η κατάρτιση δασολογίου, ο κατά χώρο, δηλαδή, προσδιορισμός, με τρόπο όχι αποσπασματικό, επ' ευκαιρία συγκεκριμένης αμφισβήτησης, αλλά πάγιο και γενικό, των δασών και δασικών εκτάσεων.

Το Σύνταγμα για τα δάση

Άρθρο 24 παρ. 1

Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.

Ερμηνευτική δήλωση:

Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα, αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης και αλληλοεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά.

Άρθρο 117 παρ. 3

Δημόσια ή ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται από πυρκαγιά ή που με άλλο τρόπο αποψιλώθηκαν ή αποψιλώνονται δεν αποβάλλουν για το λόγο αυτό το χαρακτήρα που είχαν πριν

¹³ Όπως έχει επισημανθεί από τη νομολογία (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 32/2013 Ολ., σκ. 7, και 448/2020, σκ. 9), πριν από το Σύνταγμα του 1975, η δασική νομοθεσία αντιμετώπιζε το δάσος από την πλευρά της δασοπονίας και μόνον, ως πηγή, δηλαδή παραγωγής ξυλείας, παραβλέποντας τις άλλες βασικές λειτουργίες που επιτελεί το δάσος, ως οργανωμένο οικοσύστημα μέσα στο όλο φυσικό περιβάλλον και σε σχέση με τον άνθρωπο.

¹⁴ ΑΕΔ 27/1999.

¹⁵ Ορισμός που, με τη σειρά του, αποτυπώνει τα πορίσματα της επιστήμης της δασικής οικολογίας, εξ ου και η, ασυνήθης για συνταγματικό κείμενο, μη νομική διατύπωση της εν λόγω ερμηνευτικής δήλωσης.

¹⁶ ΣτΕ 2818/1997.

καταστραφούν, κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτέες και αποκλείεται να διατεθούν για άλλο προορισμό.

3. Στην έννοια της προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων, που συνιστά, όπως προεκτέθηκε, κρατική υποχρέωση, εμπεριέχεται όχι μόνον η διαφύλαξη και η ανάπτυξη των δασικών οικοσυστημάτων, αλλά και η αποκατάστασή τους, σε περίπτωση καταστροφής. Εντούτοις, ο συνταγματικός νομοθέτης, διαβλέποντας τους άμεσους και σοβαρούς κινδύνους που συνεπάγεται για τα ευαίσθητα αυτά οικοσυστήματα η πίεση από την ανθρώπινη δραστηριότητα, αφιέρωσε στην ανόρθωσή τους και ειδική διάταξη, το άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος, το οποίο, όσον αφορά τα δάση και τις δασικές εκτάσεις που καταστρέφονται από πυρκαγιά ή αποψιλώνονται από άλλη αιτία, προβλέπει το μεν την υποχρέωση κήρυξής τους ως αναδασωτέων, το δε την απαγόρευση της διάθεσής τους για άλλο προορισμό¹⁷.

Το νομοθετικό πλαίσιο και τα μέσα χρηματοδότησης των αναδασώσεων

4. Στο μέτρο που η φύση έχει αναπτύξει μηχανισμούς προσαρμογής στις καταστροφές, ακόμη και εκείνες ανθρωπογενούς προέλευσης, και μόνη η υπαγωγή των κατεστραμμένων δασών και δασικών εκτάσεων στο ειδικό νομικό καθεστώς προστασίας που καθιερώνει το άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος, αποκλείοντας την ανθρώπινη δραστηριότητα που παρεμποδίζει τη φυσική αναγέννηση, το πιθανότερο είναι να αρκεί για την επαναδημιουργία του δάσους. Δεδομένα, ωστόσο, υπάρχουν και περιπτώσεις στις οποίες, λόγω του εκτεταμένου της καταστροφής και της συνακόλουθης αδυναμίας φυσικής επανάκαμψης της δασικής βλάστησης σε ολόκληρη την κατεστραμμένη έκταση ή της συχνότητας επανάληψης του καταστροφικού συμβάντος, η φυσική αναγέννηση του δάσους δεν είναι εφικτή ή δεν αποδίδει ικανοποιητικά αποτελέσματα, οπότε απαιτείται αναφύτευση για την επαναφορά του δασικού οικοσυστήματος στην πρότερή του κατάσταση¹⁸.

¹⁷ Κατά τη νομολογία, πάντως, η αληθής έννοια της παραγράφου 3 του άρθρου 117 του Συντάγματος, παρά την απόλυτη διατύπωσή της, είναι ότι δεν αποκλείεται, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η μεταβολή της χρήσης των αναδασωτέων εκτάσεων, υπό τη συνδρομή των όρων του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος και εφ' όσον πρόκειται για σκοπό μείζονος και επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος (ΣτΕ 2499/2012 Ολ., σκ. 14).

¹⁸ Κατά τον ΑΡΚΤΟΥΡΟ, αναδάσωση επιβάλλεται, μεταξύ άλλων, στην περίπτωση έλλειψης δένδρων σπορέων ύστερα από εκτεταμένη πυρκαγιά, όταν, δηλαδή, καταστραφεί μία πολύ μεγάλη έκταση από πυρκαγιά και τα σπέρματα που παράγονται από τα δένδρα που έχουν παραμείνει στις παρυφές της έκτασης αυτής δεν μπορούν να μετακινηθούν τόσο μακριά, ώστε να καλύψουν όλη την καμένη έκταση. Αυτό έχει να κάνει με το ότι τα σπέρματα σχεδόν όλων των δασοπονικών ειδών μεταφέρονται με τον άνεμο και, επομένως, όσο πιο βαριά είναι τα παραγόμενα σπέρματα τόσο λιγότερη είναι και η απόσταση που μεταφέρονται. Γνωρίζοντας, λοιπόν, την απόσταση που μεταφέρονται τα σπέρματα από τους ανέμους, κατά μέσο όρο, αναδασώσεις γίνονται στις περιοχές που είναι μακριά από τα δένδρα σπορείς. Άλλη συνήθης περίπτωση που η αναδάσωση είναι αναγκαία είναι αυτή των διαδοχικών περιστατικών που πλήττουν την ίδια περιοχή πριν από τη συμπλήρωση του χρόνου που χρειάζεται για την αναπαραγωγή των δένδρων. Τα περισσότερα δασικά είδη και, ιδίως, αυτά των μεσογειακών κωνοφόρων έχουν την ικανότητα να αναγεννώνται μετά από πυρκαγιές, χάρη στα σπέρματα που διατηρούνται στο έδαφος και τα οποία, μετά την πυρκαγιά, δίνουν νέα άτομα. Αν, όμως, συμβεί νέα πυρκαγιά σε σύντομο χρονικό διάστημα, είναι πολύ πιθανό τα νεαρά δένδρα να μην έχουν φτάσει ακόμη σε ηλικία καρποφορίας και, επομένως, σπέρματα, για να δώσουν την επόμενη γενιά δένδρων, να μην υπάρχουν. Για αυτό, είναι σημαντικό να τηρούνται αρχεία των δασικών πυρκαγιών, έτσι ώστε να είναι πάντοτε γνωστό αν η καμένη περιοχή έχει τη δυνατότητα να αναγεννηθεί με φυσικό τρόπο.

5. Τούτο, βεβαίως, είναι ένα εξαιρετικά σύνθετο εγχείρημα. Σε όλα τα στάδιά του, από τη διάγνωση της ανάγκης τεχνητής επανίδρυσης του δάσους και την προτεραιοποίηση των εκτάσεων όπου η αναδάσωση καθίσταται περισσότερο επιτακτική για την αποτροπή κινδύνου για ζωές και περιουσίες, εξαιτίας, επί παραδείγματι, πλημμυρών, ή προκειμένου να μην πληγεί ανεπανόρθωτα το φυσικό περιβάλλον, έως την εκλογή του δασοπονικού είδους και τη φύτευση των δενδρυλλίων την κατάλληλη εποχή, στην ενδεδειγμένη μεταξύ τους απόσταση, στο σωστό βάθος και με την κατάλληλη κλίση, προϋποθέτει επιστημονική γνώση και τεχνική εξειδίκευση, χωρίς τις οποίες το αποτέλεσμα θα είναι, αν όχι ανεπιτυχές, κατώτερο, πάντως, του αναμενομένου.

6. Για τους λόγους αυτούς, στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας, ορίζεται, στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 42 του ν. 998/1979¹⁹, ότι η αναδάσωση ενεργείται πάντοτε επί τη βάσει μελέτης, η οποία είτε καταρτίζεται από τη δασική υπηρεσία, όταν πρόκειται για δημόσια δάση ή δασικές εκτάσεις, είτε εγκρίνεται από τη δασική υπηρεσία, όταν πρόκειται για ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις. Στην τελευταία περίπτωση, στη δαπάνη της αναδάσωσης υποχρεούται μεν ο ιδιοκτήτης, που μπορεί, ωστόσο, να επιδοτηθεί από το Δημόσιο, αν η καταστροφή έχει επέλθει εξαιτίας πυρκαγιάς ή άλλου βίαιου συμβάντος και εφ' όσον ο ίδιος δεν βαρύνεται με δόλο ή αμέλεια.

7. Εκτός από τις νομοθετικές πρόνοιες, ούτε οι αναγκαίοι για την πραγματοποίηση των αναδασώσεων πόροι φαίνεται κατ' αρχήν να λείπουν. Πράγματι, στο Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης 2014 - 2020 (ήδη 2014 - 2022) του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ), Πρόγραμμα που εξακολουθεί να βρίσκεται σε εξέλιξη, έχει συμπεριληφθεί το Υπομέτρο 8.4 «Αποκατάσταση ζημιών σε δάση εξαιτίας δασικών πυρκαγιών, φυσικών καταστροφών και καταστροφικών συμβάντων», συνολικού προϋπολογισμού 75.000.000,00 ευρώ, από τα οποία 50.000.000,00 ευρώ προορίζονταν για τη Δράση 8.4.1_1 «Αναδασώσεις για την αποκατάσταση του δασικού δυναμικού που έχει πληγεί από πυρκαγιές, φυσικές καταστροφές, καθώς και καταστροφικά συμβάντα (...)».

8. Πέραν του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης του ΕΣΠΑ, ενωσιακοί πόροι για αναδασώσεις στην Ελλάδα διατίθενται και από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Χαρακτηριστική, στην κατηγορία αυτή, είναι η περίπτωση του Έργου «Εθνικό Σχέδιο Αναδάσωσης», το οποίο, όπως αρχικώς προγραμματιζόταν, είχε ως αντικείμενο την εκπόνηση μελετών αναδάσωσης και την εκτέλεση αναδασωτικών εργασιών για την αποκατάσταση 16.500 εκταρίων υποβαθμισμένων δασικών οικοσυστημάτων σε ολόκληρη την επικράτεια²⁰.

9. Μετά από τις καταστροφικές δασικές πυρκαγιές του έτους 2021, η Πολιτεία αναζήτησε και ιδιώτες πρόθυμους να συμβάλουν στην αποκατάσταση των δασικών οικοσυστημάτων. Ειδικότερα, με την από 13.8.2021 Πράξη Νομοθετικού

¹⁹ «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας» (Α' 289).

²⁰ Όπως προκύπτει από το Παράρτημα της 10152/21 εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου για την έγκριση της αξιολόγησης του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της Ελλάδας.

Περιεχομένου²¹, που κυρώθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4824/2021²², προστέθηκε, στο άρθρο 42 του ν. 998/1979, για το οποίο έγινε προηγουμένως λόγος, τρίτη παράγραφος²³ για τη δυνατότητα ορισμού νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, ακόμη και κερδοσκοπικού χαρακτήρα, ως αναδόχων αποκατάστασης και αναδάσωσης δημόσιων εκτάσεων δασικού χαρακτήρα που η βλάστησή τους καταστράφηκε από πυρκαγιά. Η δυνατότητα δε αυτή ενεργοποιήθηκε άμεσα, με την έκδοση, κατ' εξουσιοδότηση των ανωτέρω διατάξεων, της ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/81777/2996/3.9.2021 απόφασης του Υφυπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας²⁴, με την οποία καθορίστηκαν η διαδικασία επιλογής των αναδόχων αποκατάστασης και αναδάσωσης και οι αναλαμβανόμενες από αυτούς υποχρεώσεις, ήτοι η εκπόνηση των σχετικών μελετών και η εκτέλεση των οικείων εργασιών με δικές τους αποκλειστικά δαπάνες - χωρίς οποιαδήποτε επιβάρυνση του Δημοσίου, το οποίο, συγχρόνως, διατηρεί ακέραια τα ιδιοκτησιακά του δικαιώματα στις υπό αναδάσωση εκτάσεις - υπό την επίβλεψη και σύμφωνα με τις υποδείξεις της αρμόδιας δασικής αρχής.

10. Οι εξελίξεις αυτές, αναφορικά με τα μέσα χρηματοδότησης των αναδασώσεων, συμπληρώθηκαν με μία οργανωτικού χαρακτήρα μεταβολή στις έχουσες την ευθύνη για την πραγματοποίησή τους υπηρεσιακές μονάδες, την οποία, επίσης, επέφερε η από 13.8.2021 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου· τη μεταφορά των κατά τόπους δασικών υπηρεσιών, ως συνόλου αρμοδιοτήτων, προσωπικού, οργανικών θέσεων και υλικοτεχνικής υποδομής, από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

Το αντικείμενο του ελέγχου

11. Ο παρών έλεγχος εντάχθηκε στο Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το έτος 2024, που εγκρίθηκε από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου και παρουσιάστηκε στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων στις 29.2.2024. Όπως δε σε όλες τις ανάλογες περιπτώσεις, όπου αντικείμενο του ελέγχου είναι η εφαρμογή μίας δημόσιας πολιτικής, το βάρος

²¹ «Εκτακτα μέτρα για την αποτελεσματική προστασία και την ταχεία αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος, την άμεση στήριξη των πληγέντων από τις πυρκαγιές του Ιουλίου/Αυγούστου 2021 και συναφείς διατάξεις» (Α' 143).

²² «Κύρωση: α) της από 5.8.2021 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (...) και β) της από 13.8.2021 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (...) και άλλες διατάξεις» (Α' 156).

²³ «3. Ειδικώς για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και την ταχύτατη αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος, δύναται να ορίζεται ανάδοχος αποκατάστασης και αναδάσωσης δημοσίων εκτάσεων δασικού χαρακτήρα, των οποίων η βλάστηση καταστράφηκε από πυρκαγιά και έχουν κηρυχθεί αναδασωτέες (...) ή πληρούνται οι προϋποθέσεις για να κηρυχθούν αναδασωτέες. Ως ανάδοχοι αναδάσωσης μπορούν να ορίζονται νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, ανεξαρτήτως αν έχουν κερδοσκοπικό ή μη χαρακτήρα. Η πράξη ορισμού αναδόχου αποσκοπεί αποκλειστικά και μόνο στην εκπόνηση μελέτης και την υλοποίηση των αντιδιαβρωτικών έργων προστασίας των εδαφών, καθώς και των έργων τεχνητής αναδάσωσης, σύμφωνα με τις ισχύουσες τεχνικές προδιαγραφές για τα ως άνω έργα. Η εκπόνηση της μελέτης και η υλοποίηση των έργων διενεργούνται με έξοδα του αναδόχου, χωρίς το ελληνικό Δημόσιο να απεμπολεί οποιοδήποτε δικαίωμά του επί των εκτάσεων αυτών. Η θεώρηση και έγκριση των σχετικών μελετών, καθώς και η επίβλεψη εκτέλεσης των έργων γίνονται από την οικεία δασική υπηρεσία. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας εξειδικεύονται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της παρούσας, η επίβλεψη και ο έλεγχος του αναδόχου από τις αρμόδιες δασικές υπηρεσίες και κάθε τεχνικό ή λεπτομερειακό ζήτημα για την εφαρμογή της παρούσας».

²⁴ «Καθορισμός λεπτομερειών και τεχνικών ζητημάτων επί της παρ. 3 του άρθρου 42 του ν. 998/1979 - Προϋποθέσεις εφαρμογής, επίβλεψη και έλεγχος διαδικασιών εκτέλεσης έργων από τους Αναδόχους αποκατάστασης και αναδάσωσης δημοσίων εκτάσεων δασικού χαρακτήρα» (Β' 4080).

δόθηκε στο κατά πόσον αξιοποιήθηκαν και απέδωσαν αποτελέσματα οι διατιθέμενοι για τις αναδασώσεις πόροι, συμπεριλαμβανομένων εκείνων από τη συνεισφορά των ιδιωτών.

12. Ο έλεγχος διενεργήθηκε στη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, καθώς και σε κατά τόπους δασικές υπηρεσίες, στο πλαίσιο της αρμοδιότητας των τελευταίων για την εν γένει μεταπτυρική διαχείριση των καμμένων εκτάσεων και την εκτέλεση των έργων αναδάσωσης, εντός της εδαφικής τους περιφέρειας²⁵. Σε έλεγχο υποβλήθηκαν, επίσης, και οι λοιποί αρμόδιοι για το Υπομέτρο 8.4 του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2014 - 2022 φορείς, μεταξύ των οποίων και η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Στρατηγικού Σχεδίου Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΣΣ ΚΑΠ) της Γενικής Γραμματείας Ενωσιακών Πόρων και Υποδομών του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.

13. Ο έλεγχος εκκίνησε τον μήνα Ιούνιο του έτους 2024 και περατώθηκε τον μήνα Ιανουάριο του έτους 2025. Επικεντρώθηκε δε στην εξέταση τεσσάρων ζητημάτων, ήτοι, πρώτον, την προσήκουσα και τεκμηριωμένη αναγνώριση των εκτάσεων στις οποίες η φυσική αναγέννηση δεν αρκεί και απαιτείται η ανάληψη αναδασωτικής προσπάθειας. Δεύτερον, την υλοποίηση του Υπομέτρου 8.4 του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2014 - 2022 και την επιλογή των εκτάσεων που συμπεριλήφθηκαν στο χρηματοδοτούμενο από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας Έργο «Εθνικό Σχέδιο Αναδάσωσης». Τρίτον, την αποτίμηση του νέου θεσμού της αναδοχής αποκατάστασης και αναδάσωσης από ιδιώτες, ιδίως, σε σχέση με την αποδέσμευση δημόσιων πόρων, ως εκ της ανάληψης του κόστους των αναδασώσεων, στις περιπτώσεις αυτές, από ιδιώτες. Και, τέταρτον, τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν, αναφορικά με τις εκτάσεις που αναδασώθηκαν την περίοδο των ετών 2018 - 2023.

²⁵ Δασαρχείο Πεντέλης, Δασαρχείο Πάρνηθας, Διεύθυνση Αναδασώσεων Κεντρικής Μακεδονίας, Δασαρχείο Θεσσαλονίκης, Διεύθυνση Δασών Αργολίδας, Διεύθυνση Δασών Γρεβενών, Δασαρχείο Λίμνης Ευβοίας, Δασαρχείο Χαλκίδας, Δασαρχείο Κορίνθου και Διεύθυνση Δασών Σάμου

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

I

Αν και αρμόδια για την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής για τα Δάση και υπεύθυνη για την πολιτική αναδασώσεων στη Χώρα, η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος δεν διαθέτει αξιόπιστα συνολικά δεδομένα ούτε για τις κηρυχθείσες ως αναδασωτέες εκτάσεις ανά την επικράτεια, ούτε για το σε ποιες από τις εκτάσεις αυτές επιβάλλεται, κατά τα διδάγματα της επιστήμης, η εκτέλεση αναδασωτικών εργασιών, με συνέπεια οι διαθέσιμοι για τις αναδασώσεις δημόσιοι πόροι ευκαιριακά να κατανέμονται.

Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος και των περιφερειακών δασικών υπηρεσιών

14. Οι αρχές και οι κατευθύνσεις της δασικής πολιτικής για την τρέχουσα περίοδο έχουν καθοριστεί με το Σχέδιο Στρατηγικής Ανάπτυξης της Δασοπονίας 2018 - 2038, τη λεγόμενη Εθνική Στρατηγική για τα Δάση²⁶, στους στόχους της οποίας συγκαταλέγεται, μεταξύ άλλων, η «[α]ποκατάσταση και διατήρηση της καλής ποιότητας δασοκάλυψης μέσω αναδασώσεων και δασώσεων για την αντιμετώπιση φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών», καθώς και η «[α]νόρθωση υποβαθμισμένων δασικών οικοσυστημάτων». Αρμόδια δε για την «ενιαία, έγκαιρη και αποτελεσματική υλοποίηση της ασκούμενης δασικής πολιτικής και της Εθνικής Στρατηγικής για τα Δάση διαμέσου του συντονισμού, της καθοδήγησης για την άρτια εφαρμογή και του ελέγχου των έργων και εργασιών, δράσεων και προγραμμάτων που εκτελούν οι περιφερειακές Δασικές Υπηρεσίες» είναι η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, στις αρμοδιότητες της οποίας ανήκει, επίσης, «η υλοποίηση πολιτικών για την αναδάσωση καμένων και την αποκατάσταση υποβαθμισμένων δασικών οικοσυστημάτων»²⁷.

15. Από την άλλη, αρμόδιες για τη διαχείριση των συνεπειών της καταστροφής, εντός της περιοχής ευθύνης τους, είναι οι κατά τόπους δασικές αρχές, στην εδαφική περιφέρεια των οποίων περιλαμβάνονται, ως επί το πλείστον, πολύ μεγάλες εκτάσεις, χωρίς, ωστόσο, οι εν λόγω υπηρεσίες να μπορούν να θεωρηθούν, πάντοτε, επαρκώς στελεχωμένες, σε προσωπικό, και εξοπλισμένες, σε υλικοτεχνικά μέσα, ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στα σχετικά καθήκοντά τους. Στο Δασαρχείο Κορίνθου, επί παραδείγματι, ενώ η περιοχή ευθύνης του εκτείνεται σε 87.201 εκτάρια δασών και δασικών εκτάσεων, υπηρετούσαν, κατά τη διενέργεια του

²⁶ 170195/758/26.11.2018 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Β' 5351).

²⁷ Άρθρο 27 του π.δ/τος 132/2017 «Οργανισμός του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας» (Α' 160).

ελέγχου, τριάντα επτά (37) μόνιμοι υπάλληλοι και πέντε (5) έκτακτοι, διέθετε δε δύο μόλις κατάλληλα για χρήση οχήματα.

16. Εξηγήθηκε προηγουμένως ότι η, υποχρεωτική κατά το Σύνταγμα, κήρυξη αναδασωτέας μίας έκτασης δασικού χαρακτήρα που η βλάστησή της καταστράφηκε από πυρκαγιά, δεν συνεπάγεται οπωσδήποτε και την αναφύτευσή της. Ότι, δηλαδή, ενώ η πράξη κήρυξης της καταστραφείσας έκτασης ως αναδασωτέας επάγεται νομικά, σε τελευταία ανάλυση, αποτελέσματα, συνιστάμενα στην υπαγωγή της έκτασης αυτής σε ειδικό καθεστώς προστασίας, το αν απαιτείται τεχνητή αναδάσωση αποτελεί τεχνικό ζήτημα που θα κριθεί με βάση τα πορίσματα της επιστήμης της δασολογίας. Χαρακτηριστική, από την άποψη αυτή, είναι η 160596/4511/30.8.2017 εγκύκλιος του Αναπληρωτή Υπουργού Ενέργειας και Περιβάλλοντος, η οποία, προδιαγράφοντας τις ενέργειες των τοπικών δασικών υπηρεσιών «μετά από πυρκαγιά στις εκτάσεις που διέπονται από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας», διακρίνει μεταξύ, αφενός, «μέτρων προστασίας» (αποτύπωση της καμένης περιοχής σε τοπογραφικό διάγραμμα, πρόταση για την άμεση έκδοση αρμοδίως απόφασης κήρυξης της έκτασης ως αναδασωτέας, έκδοση δασικών αστυνομικών διατάξεων για την απαγόρευση δραστηριοτήτων, όπως η βόσκηση ή η θύρα, και εντατικοποίηση της επιτήρησης της καμένης έκτασης, με εμφανή παρουσία αστυνομικών και δασικών οργάνων κ.λπ.). Και, αφετέρου, «ενεργειών αποκατάστασης», οι οποίες εξειδικεύονται ως εξής: «• Άμεση αξιολόγηση της αναγκαιότητας κατασκευής αντιδιαβρωτικών - αντιπλημμυρικών έργων (κορμοδέματα, κλαδοπλέγματα, κλαδοδέματα, ξυλοφράγματα κ.α.) στις καμένες δασικές εκτάσεις και σε καταφατική περίπτωση: • Άμεση εκπόνηση μελέτης και εκτέλεση των απαιτούμενων έργων και εργασιών για την συγκράτηση των εδαφών, προκειμένου να αποκατασταθεί η βλάστηση στις καμένες δασικές περιοχές και να αποτραπεί παράλληλα η εμφάνιση πλημμυρικών και χειμαρρικών φαινομένων κατά την χειμερινή περίοδο. • Αξιολόγηση της πιθανότητας αποκατάστασης της βλάστησης στις καμένες δασικές εκτάσεις με φυσική αναγέννηση και σε αρνητική περίπτωση: • Εκπόνηση μελέτης αναδάσωσης και υλοποίηση των προβλεπόμενων έργων και εργασιών».

Καθυστερήσεις στην έκδοση των αποφάσεων κήρυξης ως αναδασωτέων των καμένων εκτάσεων και ασάφειες στο περιεχόμενό τους

17. Σε σχέση με την πρώτη δέσμη ενεργειών, τα μέτρα προστασίας, από την αναζήτηση στην ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου, στην οποία προέβη ο έλεγχος, προέκυψε ότι δεν λείπουν, και δη διαχρονικά, οι περιπτώσεις στις οποίες οι αποφάσεις κήρυξης καμένων εκτάσεων ως αναδασωτέων εκδόθηκαν μετά την παρέλευση της οικείας προθεσμίας, η οποία, να σημειωθεί, ενώ προβλεπόταν αρχικώς τρίμηνη, πλέον ορίζεται τριακονθήμερη από τη διαπίστωση της καταστροφής²⁸, μολοντί, επομένως, σαφώς ο νομοθέτης έχει εκφραστεί για την επείγουσα διεκπεραίωση της σχετικής διαδικασίας. Τέτοιες, ενδεικτικές, περιπτώσεις, από τις πολύ περισσότερες που εντοπίστηκαν από τον έλεγχο, παρατίθενται στον πίνακα που ακολουθεί:

²⁸ Άρθρο 41 παρ. 3 του ν. 998/1979, όπως ισχύει μετά από την τροποποίησή του με την από 13.8.2021 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου.

Απόφαση	Ημεροχρονολογία καταστροφικού συμβάντος	Δημοσίευση της απόφασης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
Κήρυξη ως αναδασωτέας έκτασης εμβαδού 1.550,48 τ.μ. στη θέση «Πλάκα» Νήσου Κω	18.8.2008	Δ' 6/ 16.1.2009
Κήρυξη ως αναδασωτέας δασικής έκτασης συνολικού εμβαδού 21,496 στρ., ιδιοκτησίας Επιτροπής Εγχωρίου Περιουσίας Κυθήρων - Αντικυθήρων, στη θέση «Παλαιόπολη» Κυθήρων	17.7.2008	Δ' 6/ 28.2.2011
Κήρυξη ως αναδασωτέας έκτασης εμβαδού 9,090 στρεμμάτων που βρίσκεται στην Τοπική Κοινότητα Πυργιού Δημοτικής Ενότητας Σάμης Δήμου Κεφαλονιάς	17.7.2012	Δ' 6/23.1. 2013
Κήρυξη αναδασωτέας έκτασης συνολικού εμβαδού 8,182 στρ. στη θέση «Τσακάλι - Μαγούλας» περιφέρειας Δήμου Μάνδρας	7.6.2012	Δ' 29/30.1.2013
Κήρυξη ως αναδασωτέας εκτάσεως εμβαδού 26.68 στρ. στη θέση «Δεξαμενή Αλεξούνι», Βολιμών, Δήμου Ζακύνθου	5.8.2012	Δ' 37/5.2. 2013
Κήρυξη ως αναδασωτέας δασικής έκτασης, εμβαδού 170,65 στρ. στη δασική θέση «Φανερωμένη» Περιφέρειας Δήμου Σαλαμίνας	19.8.2012	Δ' 53 /11.2.2013
Κήρυξη ως αναδασωτέας έκτασης εμβαδού 10,02 στρ. στη θέση «Ποικίλο Όρος» της Δ.Ε. Άνω Λιοσίων Δήμου Φυλής	29.5.2018	Δ' 485/26.8.2019
Κήρυξη ως αναδασωτέας, δασικής έκτασης λόγω πυρκαγιάς, εμβαδού 1.308,55 τ.μ. στη θέση «τέρμα οδού Ακροπόλεως» περιφέρειας Δήμου Χαϊδαρίου	4.7.2022	Δ' 114/20.2. 2023
Κήρυξη αναδασωτέας δασικής έκτασης εμβαδού 754.835,60 τμ., που βρίσκεται στη θέση «ΖΑΣ ΚΟΡΩΝΟΥ», ΤΚ Κορώνου, Δήμου Νάξου και Μικρών Κυκλάδων της νήσου Νάξου	4.8.2022	Δ' 133/23.2.2023
Κήρυξη ως αναδασωτέας έκτασης εμβαδού 1,84 στρεμ. στη θέση «Εθνικό» Τοπικής Κοινότητας Υπάτης Δημοτικής Ενότητας Υπάτης Δήμου Λαμιέων	4.6.2022	Δ' 153/6.3.2023

18. Περαιτέρω, εφόσον η διαδικασία κήρυξης έκτασης ως αναδασωτέας διεξάγεται σε τοπικό επίπεδο, εύλογο θα ήταν η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος, ως έχουσα τη συνολική ευθύνη για τις αναδασώσεις στη Χώρα, να διαθέτει, συγκεντρωμένα, έγκαιρα και επίκαιρα δεδομένα για τις εκτάσεις που έχουν κηρυχθεί ως αναδασωτέες σε ολόκληρη την επικράτεια. Όπως, όμως, διαπιστώθηκε από τον έλεγχο, αρχείο των αποφάσεων κήρυξης εκτάσεων ως αναδασωτέων δεν τηρείται στη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος - εξ ου και ο έλεγχος υποχρεώθηκε, όπως προεκτέθηκε, να προσφύγει στον ιστότοπο του Εθνικού Τυπογραφείου, προκειμένου να επαληθεύσει την τήρηση των νόμιμων προθεσμιών - ούτε η υπηρεσία αυτή διενεργεί, έστω δειγματοληπτική, επαλήθευση των εν λόγω αποφάσεων, με αποτέλεσμα να μην είναι σε θέση να εγγυηθεί ότι δεν πάσχουν από ελλείψεις και σφάλματα.

19. Τα προβλήματα αυτά δεν επιλύθηκαν, παρά τη θέση σε ισχύ των δασικών χαρτών. Οι καταχωρήσεις των εκτάσεων που έχουν κηρυχθεί ως αναδασωτέες στους δασικούς χάρτες γίνεται από τις κατά τόπους αρμόδιες δασικές υπηρεσίες, χωρίς έλεγχο των καταχωρήσεων αυτών από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος. Ορισμένες, ειδικώς από τις παλαιότερες, αποφάσεις κήρυξης είναι αόριστες - λόγου χάριν, εξαιρούν από την κήρυξη «τις νομίμως υφιστάμενες αγροτικές εκτάσεις», για τις οποίες, ωστόσο, στα συνοδευτικά των αποφάσεων τοπογραφικά διαγράμματα δεν προσδιορίζεται ποιες ακριβώς είναι - με συνέπεια η αποτύπωση των εκτάσεων που έχουν κηρυχθεί ως αναδασωτέες να μην είναι εφικτή. Στους δασικούς χάρτες, τέλος, δεν μνημονεύονται οι αποφάσεις κήρυξης, ούτως ώστε να διευκολύνεται η διασταύρωση, με τα αντίστοιχα τοπογραφικά διαγράμματα, της ακρίβειας της απεικόνισης, στον χάρτη, των αναδασωτέων εκτάσεων.

Η περιστασιακή αξιοποίηση από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος των δεδομένων που διαθέτουν οι περιφερειακές δασικές υπηρεσίες για τις χρήζουσες αναδάσωσης εκτάσεις

20. Αναφορικά με τη δεύτερη δέσμη ενεργειών και όσον αφορά, ειδικότερα, την αναγνώριση των εκτάσεων όπου η φυσική αναγέννηση δεν αναμένεται να αποδώσει τα επιθυμητά αποτελέσματα και, ως εκ τούτου, προκρίνεται η αναφύτευσή τους, η γενική διαπίστωση του ελέγχου ήταν ότι οι κατά τόπους δασικές αρχές εκτιμούν προσηκόντως την πιθανότητα επαναδημιουργίας του δάσους με φυσικό τρόπο. Για όσα δε έργα αναδάσωσης ελέγχθηκαν, επαρκώς είχε τεκμηριωθεί ο λόγος (έλλειψη φυσικών αναγεννητικών αποθεμάτων, καταστροφή δασικού είδους που δεν διαθέτει μηχανισμό φυσικής αναγέννησης, εμπλουτισμός της αυτοφυούς βλάστησης με περισσότερο ανθεκτικά είδη κ.λπ.) που επέβαλε την εκτέλεσή τους.

21. Από την πλευρά της, ωστόσο, η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος δεν επισκοπεί, με συστηματικό τρόπο, τις εκτιμήσεις στις οποίες προβαίνουν οι περιφερειακές δασικές υπηρεσίες και δεν διαθέτει συνολικά δεδομένα για τις εκτάσεις, ανά την επικράτεια, που χρήζουν τεχνητής αναδάσωσης. Αντ' αυτών, ακολουθείται μία ad hoc προσέγγιση, επί τη ευκαιρία πρότασης από τις τοπικές δασικές αρχές συγκεκριμένων αναδασωτικών έργων. Οι σχετικοί φάκελοι χρεώνονται σε υπαλλήλους της Γενικής Διεύθυνσης, οι οποίοι φέρεται, παρεμπιπτόντως, να καλούνται να αξιολογήσουν τη βασιμότητα της εκτίμησης της τοπικής δασικής αρχής για το αναγκαίο της αναδάσωσης, η όλη διαδικασία, όμως, διεκπεραιώνεται χωρίς να τηρούνται έγγραφα, με βάση τα οποία θα μπορούσε εκ

των υστέρων να επιβεβαιωθεί αν και κατά πόσον τέτοια αξιολόγηση λαμβάνει χώρα.

22. Περισσότερο τυπική ήταν η διαδικασία που ακολουθήθηκε για την κατάρτιση του Εθνικού Σχεδίου Αναδασώσεων. Εν προκειμένω, η επιλογή, προς αναδάσωση, τμημάτων εκτάσεων δασών που είχαν καταστραφεί από πυρκαγιές, προκειμένου να συμπεριληφθούν στο Έργο, επιχειρήθηκε αρχικώς να γίνει επί τη βάσει της μελέτης «Απογραφή διαταραγμένων δασικών εκτάσεων και οριοθέτηση περιοχών προτεραιότητας στο πλαίσιο υλοποίησης εθνικών προγραμμάτων αναδασώσεων», η οποία εκπονήθηκε από επιστημονική ομάδα, με χρηματοδότηση από το Πράσινο Ταμείο, και παραδόθηκε τον μήνα Αύγουστο του έτους 2020. Η εν λόγω μελέτη βασίστηκε σε δορυφορικά δεδομένα, κατέληγε δε στην υπόδειξη δεκατριών (13) πολυγώνων, που θα μπορούσαν να προτεραιοποιηθούν για αναδάσωση, από συνολικώς εκατόν εξήντα επτά (167) πολύγωνα που εξετάστηκαν.

23. Όταν, ωστόσο, η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος απευθύνθηκε, τον μήνα Οκτώβριο του έτους 2020, στις κατά τόπους δασικές υπηρεσίες, ζητώντας να διατυπώσουν τις απόψεις τους για τα υποδειχθέντα πολύγωνα της περιοχής ευθύνης τους²⁹, διαπιστώθηκε ότι οι προτάσεις της μελέτης δεν ανταποκρίνονταν στα στοιχεία του πεδίου. Σε ορισμένες περιπτώσεις, διότι η φυσική αναγέννηση βρισκόταν σε εξέλιξη και, επομένως, δεν απαιτείτο αναδασωτική παρέμβαση και, σε άλλες, επειδή στα πολύγωνα περιλαμβάνονταν καμένες μεν, όχι, όμως, και δασικού χαρακτήρα εκτάσεις.

24. Κατόπιν αυτών, τον μήνα Δεκέμβριο του έτους 2020, όλες οι δασικές υπηρεσίες της Χώρας κλήθηκαν από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος³⁰ να προτείνουν κατάλληλες για αναδάσωση εκτάσεις, εντός της εδαφικής τους περιφέρειας, που θα πληρούσαν προκαθορισμένα κριτήρια, όπως η γειτνίασή τους με οικιστικές περιοχές, ο αυξημένος κίνδυνος διάβρωσης των εδαφών και, αυτονοήτως, η αδυναμία εγκατάστασης δασικής βλάστησης με φυσική αναγέννηση. Για καθεμία δε προτεινόμενη προς αναδάσωση έκταση, οι δασικές υπηρεσίες συμπλήρωναν ενιαίο δελτίο περιγραφής, με πληροφορίες σχετικά με την υφιστάμενη κατάσταση (είδος βλάστησης - φυτοκοινωνίας, κυρίαρχα είδη κ.λπ.), το ισχύον καθεστώς προστασίας (περιοχή NATURA 2000, καταφύγιο άγριας ζωής κ.λπ.), τις απειλές υποβάθμισης του οικοσυστήματος (ανθρωπογενής πίεση, υπερβόσκηση, ερημοποίηση, υποβάθμιση κ.λπ.), καθώς και τον βαθμό δυσκολίας των αναδασωτικών εργασιών (πρόσβαση, προσπέλαση, ανάγλυφο, χρήσεις γης κ.λπ.), ούτως ώστε να διευκολύνεται η συγκριτική αξιολόγηση των προτάσεων.

25. Ανάλογη πρόσκληση υποβολής προτάσεων απευθύνθηκε, τον μήνα Μάρτιο του 2021, και στους δήμους³¹, για εκτάσεις ιδιοκτησίας τους, και όλες οι προτάσεις, δασικών υπηρεσιών και δήμων, αφού εισήχθησαν στο Σύστημα Ηλεκτρονικής Διακίνησης Εγγράφων, αξιολογήθηκαν με τη συνδρομή εξωτερικού αναδόχου. Από την αξιολόγηση αυτή προέκυψε η από 17.7.2023 Εισήγηση της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος προς το Τεχνικό Συμβούλιο Δασοτεχνικών Έργων για την υλοποίηση έργων αναδασώσεων σε οκτώ (8) τμήματα, συνολικής επιφανείας 111.250,23 στρεμμάτων. Από τα τμήματα δε αυτά, επελέγησαν τρία (3) τμήματα στην Περιφέρεια Αττικής και ένα (1) στην

²⁹ Με το ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/100316/2865/18.10.2020 έγγραφο.

³⁰ Με το ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/116404/3329/3.12.2020 έγγραφο.

³¹ Με το ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/22944/842/08.3.2021 έγγραφο.

Περιφερειακή Ενότητα Θεσσαλονίκης, συνολικής επιφανείας 56.942,17 στρεμμάτων, που τελικώς συμπεριλήφθηκαν στο Εθνικό Σχέδιο Αναδασώσεων, με το αιτιολογικό ότι τα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης, πέραν του ότι συγκεντρώνουν τον περισσότερο πληθυσμό της Χώρας, είναι και εκείνα που δέχονται τις μεγαλύτερες πιέσεις, λόγω των φυσικών καταστροφών από τις δασικές πυρκαγιές και τα επακόλουθα πλημμυρικά φαινόμενα.

26. Η ανωτέρω διαδικασία κατάρτισης του Εθνικού Σχεδίου Αναδασώσεων απέδωσε και η μείωση του φυσικού αντικείμενου του Έργου, από 16.500 εκτάρια σε περίπου 5.700³², μάλλον θα πρέπει να αποδοθεί στην ανακατεύθυνση των πόρων του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας από τα έργα αποκατάστασης των καταστροφών από τις δασικές πυρκαγιές στα έργα πρόληψής τους³³. Γεγονός, ωστόσο, παραμένει ότι παρόμοιες πρακτικές, αν και διασφαλίζουν τη συγκυριακή αξιοποίηση των εκάστοτε διαθέσιμων πόρων, δεν μπορούν να συμβάλουν στη χάραξη συνολικότερης πολιτικής αναδασώσεων, για την οποία απαιτείται η συστηματική παρακολούθηση των υφιστάμενων αναγκών. Η δε τελευταία, με τη σειρά της, προϋποθέτει την οργανωμένη και τακτική αξιολόγηση και αξιοποίηση, από την αρμόδια για την πολιτική αυτή Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος, των δεδομένων για τις χρήζουσες αναδάσωσης εκτάσεις, τα οποία είναι σε θέση να της παράσχουν οι περιφερειακές δασικές υπηρεσίες.

II

Ο υπερβολικά φιλόδοξος σχεδιασμός της σχετικής με τις αναδασώσεις Δράσης του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2014 - 2022, σε συνδυασμό με την ανωριμότητα των έργων και τις επιπλοκές από τη μεταφορά των περιφερειακών δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ενόσω το Πρόγραμμα βρισκόταν σε εξέλιξη, είχαν ως συνέπεια η Δράση αυτή να αποδώσει ελάχιστα αποτελέσματα, τόσο από άποψη απορρόφησης των διαθέσιμων πιστώσεων, όσο και ως προς την επίτευξη του στόχου των εκτάσεων που επρόκειτο να αναδασωθούν.

Αστοχία στον καθορισμό του προϋπολογισμού του Υπομέτρου και των επιμέρους Δράσεών του

27. Όπως εισαγωγικά αναφέρθηκε, στο Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης 2014 - 2022 του ΕΣΠΑ έχει συμπεριληφθεί το συγχρηματοδοτούμενο από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης Υπομέτρο 8.4 «Αποκατάσταση ζημιών σε δάση εξαιτίας δασικών πυρκαγιών, φυσικών καταστροφών και καταστροφικών

³² Όπως προκύπτει από το Παράρτημα της 11101/25 εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου για την τροποποίηση της εκτελεστικής απόφασης, της 13ης Ιουλίου 2021, για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας.

³³ 16/2025 Ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου «Χρηματοδότηση της ΕΕ για την καταπολέμηση των δασικών πυρκαγιών», ιδίως, Γράφημα 6.

συμβάντων», συνολικού προϋπολογισμού 75.000.000,00 ευρώ, κατανεμόμενου σε 50.000.000,00 ευρώ για τη Δράση 8.4.1_1 «Αναδασώσεις για την αποκατάσταση του δασικού δυναμικού που έχει πληγεί από πυρκαγιές, φυσικές καταστροφές, καθώς και καταστροφικά συμβάντα (...)» και 25.000.000,00 ευρώ για τη Δράση 8.4.3_1 «Αποκατάσταση δασικών υποδομών ή δασικών επενδύσεων που έχουν προκύψει από πυρκαγιές, φυσικές καταστροφές, καθώς και καταστροφικά συμβάντα».

28. Ο ως άνω προϋπολογισμός του Υπομέτρου 8.4 και των επιμέρους Δράσεων του εξ αρχής καθορίστηκε δυσανάλογα υψηλός. Οι πληρωμές του αντίστοιχου Μέτρου 226 «Αποκατάσταση Δασοκομικού Δυναμικού και εισαγωγή δράσεων πρόληψης» της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου (2007 - 2013) είχαν ανέλθει στο ποσό των μόλις 8.455.370,84 ευρώ και το δεδομένο αυτό έπρεπε να είχε ληφθεί σοβαρά υπόψη κατά τον σχεδιασμό του Υπομέτρου 8.4.

29. Κατά τα οριζόμενα στη 4637/1.7.2019 κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Ανάπτυξης και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων³⁴, το Υπομέτρο 8.4 εφαρμόζεται σε όλα τα δάση και τις δασικές εκτάσεις της Χώρας, υπό την προϋπόθεση της καταστροφής τουλάχιστον του 20% του δασοκομικού δυναμικού τους. Επιλέξιμες δε, στο πλαίσιο του συγκεκριμένου Υπομέτρου και δη έως το 100% αυτών, είναι οι δαπάνες «απομάκρυνσης καμένων κορμών», οι δαπάνες «έργων αναδασώσεων για την αποκατάσταση του δασοκομικού δυναμικού, συμπεριλαμβανομένων των περιφράξεων», οι δαπάνες «κατασκευής ορεινών αντιδιαβρωτικών και αντιπλημμυρικών έργων», οι δαπάνες «αποκατάστασης άλλων επενδύσεων και υποδομών, όπως υποδομ[ών] ορεινών υδρονομικών έργων που καταστράφηκαν από πλημμύρες, κατολισθήσεις κλπ.» και οι δαπάνες «συνοδευτικ[ών] έργ[ων] που σχετίζονται με την υλοποίηση των ανωτέρω».

30. Ενώ, όμως, σύμφωνα με την προαναφερόμενη κοινή υπουργική απόφαση, δυνητικοί δικαιούχοι του Υπομέτρου 8.4 ήταν, πέραν των δημόσιων φορέων (των δασικών υπηρεσιών, των δήμων και των περιφερειών και των ενώσεών τους), και «ιδιώτες, κάτοχοι δασών και δασικών εκτάσεων, φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και οι ενώσεις τους», η ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/99216/1260/30.10.2019 πρόσκληση υποβολής προτάσεων έργων προς ένταξη στο Υπομέτρο απευθύνθηκε μόνο στις δασικές υπηρεσίες και στους δήμους και στις ενώσεις τους. Για την παράλειψη αυτή, δόθηκε, από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος, η εξήγηση ότι οι ιδιώτες δασοκτήμονες σπανίως εκδηλώνουν ενδιαφέρον για την αναδάσωση των εκτάσεών τους, καθόσον, στην Ελλάδα, οι δασικού χαρακτήρα εκτάσεις δεν προσφέρονται για ξύλευση, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει με τα δάση της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης. Αν, ωστόσο, έτσι έχουν τα πράγματα, τούτο συνιστά ένα επιπλέον δεδομένο που έπρεπε να έχει συνεκτιμηθεί πριν από τη θέση του Υπομέτρου 8.4 σε εφαρμογή.

31. Σε συνέχεια της ανωτέρω πρόσκλησης υποβλήθηκαν δεκαπέντε (15) προτάσεις έργων, προς ένταξη στη Δράση 8.4.1_1, όλες από δασικές υπηρεσίες (Δασαρχεία

³⁴ «Ρυθμίσεις στο πλαίσιο του Υπομέτρου 8.4: Αποκατάσταση ζημιών σε δάση εξαιτίας δασικών πυρκαγιών, φυσικών καταστροφών και καταστροφικών συμβάντων του Μέτρου 08- Επενδύσεις στην ανάπτυξη δασικών περιοχών και στη βελτίωση της βιωσιμότητας των δασών του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) για την περίοδο 2014 - 2020» (Β' 2834).

και Διευθύνσεις Δασών και Αναδασώσεων). Οι προτάσεις αυτές, με εξαίρεση μία (1) η οποία είχε εκ παραδρομής υποβληθεί για τη συγκεκριμένη δράση, ενώ αφορούσε άλλη, αξιολογήθηκαν και βαθμολογήθηκαν, με βάση τα κριτήρια της πρόσκλησης, αναλόγως, δηλαδή, της εκτέλεσης των προτεινόμενων αναδασωτικών έργων σε περιοχές υψηλού κινδύνου πλημμυρών και περιοχές του δικτύου NATURA 2000, και, με την ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/46493/1632/13.5.2021 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Φυσικού Περιβάλλοντος και Υδάτων του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, όλες έγιναν δεκτές.

32. Ο συνολικός προϋπολογισμός, ωστόσο, των εν λόγω προτάσεων ανερχόταν σε μόνο 10.770.145,99 ευρώ. Πράγμα που, και αυτό, καταδεικνύει την αστοχία στον καθορισμό του προϋπολογισμού της Δράσης 8.4.1_1, αφού, μολονότι όλα τα έργα που προτάθηκαν εντάχθηκαν στη Δράση καλύφθηκε ποσοστό μόνον 21,5% των διαθέσιμων πιστώσεων. Ακόμη δε χειρότερο ήταν το αντίστοιχο ποσοστό, όσον αφορά την έτερη Δράση, την 8.4.3_1, του Υπομέτρου, όπου, έναντι διαθέσιμης χρηματοδότησης 25.000.000,00 ευρώ, ο συνολικός προϋπολογισμός των ενταχθέντων έργων δεν υπερέβη τα 2.304.000,00 ευρώ

33. Την απροθυμία υποβολής προτάσεων ένταξης έργων αναδάσωσης στο Υπομέτρο 8.4 η Διαχειριστική Αρχή του Προγράμματος απέδωσε στην ελλιπή προετοιμασία των δασικών υπηρεσιών. Δεν αποκλείεται, όμως, και άλλα αίτια να συντρέχουν. Όπως αναφέρθηκε στον έλεγχο, από ορισμένες περιφερειακές δασικές υπηρεσίες, η μη εκπόνηση των προβλεπόμενων από τον ν. 4351/2015³⁵ διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης, η οποία εξακολουθεί να εκκρεμεί³⁶, ούτως ώστε να οριστούν οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης, δυσχεραίνει την υπόδειξη από τις κατά τόπους δασικές αρχές κατάλληλων προς αναδάσωση εκτάσεων.

Καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων

34. Όπως και αν έχει, στο περιορισμένο ενδιαφέρον συμμετοχής στο Υπομέτρο 8.4 προστέθηκαν καθυστερήσεις στην έναρξη και στην εκτέλεση των έργων που εντάχθηκαν στη Δράση 8.4.1_1. Χαρακτηριστικό είναι το ιστορικό ενταχθέντος στη Δράση αυτή έργου, που παρατίθεται στη συνέχεια.

2017: Έγκριση μελέτης αναδάσωσης.

Φεβρουάριος 2020: Επικαιροποίηση μελέτης αναδάσωσης.

13.5.2021: Ένταξη του έργου στη Δράση 8.4.1_1 του Υπομέτρου 8.4 του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2014 – 2020.

21.2.2022: Ενημέρωση του Ενδιάμεσου Φορέα Διαχείρισης (Διεύθυνσης Συντονισμού και Επιθεώρησης Δασών) από τον δικαιούχο του έργου (Διεύθυνση Αναδασώσεων) για την έναρξη δημοπράτησής του μετά την 1.5.2022.

³⁵ «Βοσκήσιμες γαίες Ελλάδας και άλλες διατάξεις» (Α' 164).

³⁶ Η προθεσμία για την εκπόνηση των διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης λήγει, υστέρα από διαδοχικές παρατάσεις, στις 31.12.2025 [άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 4351/2015, όπως ισχύει μετά από τις τροποποιήσεις του με τα άρθρα 32 του ν. 4599/2019 (Α' 40), 14 του ν. 4859/2021 (Α' 228) και 8 του ν. 5087/2024 (Α' 25)].

16.2.2023: Ορισμός αποφαινόμενων οργάνων (Προϊσταμένης Αρχής και Διευθύνουσας Υπηρεσίας) για την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων δασοτεχνικών έργων.

10.8.2023: Δημοσίευση της διακήρυξης για την ανάθεση του έργου.

22.1.2024: Ανάλυση νομικής δέσμευσης για το έργο.

7.2.2024: Υπογραφή της σύμβασης του έργου και εγκατάσταση αναδόχου.

13.9.2024: Έγκριση της έναρξης εκτέλεσης του έργου από την αρμόδια Εφορεία Αρχαιοτήτων.

Οκτώβριος 2024: Έναρξη φυτευτικών εργασιών.

35. Στην περίπτωση που προαναφέρθηκε, δύο βασικές αιτίες καθυστέρησης στην εκτέλεση του έργου εντοπίζονται. Η πρώτη συνίσταται στην εμπλοκή που προκάλεσε το γεγονός ότι στο αντικείμενο του έργου περιλαμβανόταν αρχαιολογικό υπόεργο. Το τελευταίο ήταν μεν μικρής αξίας, θα εκτελείτο, ωστόσο, με αυτεπιστασία από την οικεία αρχαιολογική υπηρεσία και η εκτέλεσή του δεν θα μπορούσε να έπεται των εργασιών εκσκαφής για τις φυτεύσεις. Ως εκ της αδυναμίας, λοιπόν, της αρχαιολογικής υπηρεσίας να εξασφαλίσει νωρίτερα το αναγκαίο, για την εκτέλεση του αρχαιολογικού υποέργου και την επιτήρηση των εκσκαφών, ειδικευμένο προσωπικό, η αξιοποίηση της εαρινής φυτευτικής περιόδου του έτους 2024 δεν κατέστη εφικτή, καίτοι ο ανάδοχος είχε εγκατασταθεί στο έργο από τον μήνα Φεβρουάριο του ίδιου έτους, και οι φυτεύσεις αναγκαστικά μετατέθηκαν για την επόμενη φυτευτική περίοδο, τον μήνα Οκτώβριο του έτους 2024. Έτσι, όμως, όπως εξελίχτηκαν τα πράγματα και με δεδομένο ότι το αντικείμενο του έργου δεν εξαντλείται στις φυτεύσεις, αλλά περιλαμβάνει και την, επί διετία, συντήρηση από τον ανάδοχο των φυτών, πιθανολογείται ότι το έργο δεν θα έχει ολοκληρωθεί μέχρι τις 31.12.2025, οπότε και λήγει το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης 2014 - 2022.

36. Η δεύτερη αιτία έχει να κάνει με τις συνέπειες της μεταφοράς των περιφερειακών δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, όπως προέβλεπε η από 13.8.2021 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, η οποία, για την εφαρμογή της, επέβαλε την έκδοση μίας σειράς πράξεων, διαπιστωτικών για την κατάταξη και τοποθέτηση του μεταφερόμενου προσωπικού, επανατοποθέτησης προϊσταμένων, επανακαθορισμού των αρμοδίων για τις δημόσιες συμβάσεις οργάνων κ.ο.κ... Όλες δε οι πράξεις αυτές προϋπέθεταν την έκδοση της κοινής υπουργικής απόφασης, για την οποία χορηγούσε νομοθετική εξουσιοδότηση η ανωτέρω Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου. Η εν λόγω κοινή υπουργική απόφαση δημοσιεύτηκε, τελικώς, εννέα μήνες αργότερα, τον μήνα Μάιο του έτους 2022³⁷,

³⁷ ΥΠΕΝ/ΔΔΥ/48478/3594/16.5.2022 κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εσωτερικών «Καθορισμός των διοικητικών λεπτομερειών μεταφοράς των δασικών υπηρεσιών, του αντίστοιχου προσωπικού και λοιπών θεμάτων της παρ. 5 του άρθρου τρίτου της από 13.8.2021 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (...)» (Β' 2415).

και, έως ότου εκδοθούν και οι υπόλοιπες πράξεις, η προώθηση των έργων του Υπομέτρου 8.4 δεν ήταν δυνατή.

37. Εξαιτίας της υπαγωγής του συνόλου των δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, τέθηκε, περαιτέρω, ζήτημα ανεπαρκούς διαχωρισμού καθηκόντων, υπό την έννοια ότι οι δασικές υπηρεσίες - δικαιούχοι των έργων του Υπομέτρου 8.4 και οι δασικές υπηρεσίες που είχαν οριστεί αρμόδιες για τον έλεγχο των έργων αυτών κατέληξαν, μετά την από 13.8.2021 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, να εντάσσονται, όλες, στην ίδια οργανωτική δομή. Ως εκ τούτου, απαιτήθηκε η, διαρκούς της υλοποίησης του Υπομέτρου, μεταφορά της αρμοδιότητας ελέγχου των δικαιολογητικών και αναγνώρισης και εκκαθάρισης των δαπανών, από τις Διευθύνσεις Συντονισμού και Επιθεώρησης Δασών, στις οποίες μέχρι τότε ανήκε, στις Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Περιφερειών³⁸.

38. Η ανακατανομή αυτή αρμοδιοτήτων δεν αποκλείεται να σχετίζεται με τις καθυστερήσεις στη διενέργεια των πληρωμών για τα έργα της Δράσης 8.4.1_1, για τις οποίες δικαιολογημένα παραπονέθηκαν οι ανάδοχοι των έργων. Σε ένα άλλο από τα ενταχθέντα στη συγκεκριμένη δράση έργα, ο ανάδοχος, έχοντας, ήδη από τον μήνα Φεβρουάριο του έτους 2023, οχλήσει το αρμόδιο Δασαρχείο για την εκκρεμότητα του 1ου και του 2ου λογαριασμού του έργου, οι οποίοι παρέμειναν ανεξόφλητοι, αν και είχαν εγκριθεί στις 4.5.2022 και στις 24.1.2023 αντιστοίχως, προέβη στις 3.5.2023 σε Ειδική Δήλωση Διακοπής Εργασιών³⁹, με σοβαρό το ενδεχόμενο να διαλυθεί η εργολαβική σύμβαση. Χρειάστηκε δε να μεσολαβήσουν δύο (2) ακόμη μήνες, προκειμένου να εξοφληθούν οι ως άνω λογαριασμοί και ο ανάδοχος να επανέλθει, τον μήνα Ιούλιο του έτους 2023, στην εκτέλεση του έργου.

39. Σε ένα τρίτο έργο, στο οποίο, ενώ κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου έπρεπε να έχουν περατωθεί η δύο πρώτες φάσεις αυτού, ήτοι η προπαρασκευή του εδάφους και η εγκατάσταση των φυτών, είχε εκτελεστεί μέρος μόνον των οικείων εργασιών, η καθυστέρηση οφειλόταν, κατά την αρμόδια δασική αρχή, στην επιγενόμενη της ανάθεσης του έργου τροποποίηση της μελέτης. Να σημειωθεί, ωστόσο, ότι με την εν λόγω τροποποίηση είχε απλώς επαναχωροθετηθεί η προς αναδάσωση έκταση, κατά τα λοιπά δε, το φυσικό αντικείμενο του έργου είχε μειωθεί, από 1.000,00 σε 831,270 στρέμματα και από 215.000 σε 189.426 δενδρύλλια, χωρίς, μάλιστα, ανάλογη μείωση του συμβατικού τιμήματος.

40. Σε μία τέταρτη, τέλος, περίπτωση, στην οποία, όταν διενεργήθηκε ο έλεγχος, το ποσοστό εκτέλεσης των εργασιών υπολειπόταν εκείνου που προβλεπόταν στο σχετικό χρονοδιάγραμμα, ως αιτία αναφέρθηκε, από την οικεία δασική υπηρεσία, η καταστροφή μέρους των αρχικών φυτεύσεων από αγριόχοιρους.

41. Όλα όσα προεκτέθηκαν, ο κακός σχεδιασμός, η ελλιπής προετοιμασία των δασικών υπηρεσιών, την οποία, όπως εκ των πραγμάτων αποδείχτηκε, δεν μπόρεσε να αναπληρώσει η προσφυγή στη συνδρομή εξωτερικών συνεργατών, δυνάμει συμβάσεων που συνήφθησαν από τη Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης

³⁸ Με την 1803/276733/21.9.2022 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (Β' 5035), τροποποιητική της 1167/110677/20.5.2019 όμοιας (Β' 2060).

³⁹ Άρθρο 161, σε συνδυασμό με το άρθρο 152, του ν. 4412/2016 (Α' 147).

Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΜΟΔ) Α.Ε., δύο (2) το έτος 2020 και μία τρίτη το έτος 2022, για την υποστήριξη της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος και των Διευθύνσεων Συντονισμού και Επιθεώρησης Δασών όσον αφορά την υλοποίηση του Υπομέτρου 8.4, οι νομοθετικές μεταβολές και ο σύνθετος χαρακτήρας των έργων αναδασώσεων, συνιστούν, σε μεγάλο βαθμό, τους λόγους για τους οποίους, ενώ το Υπομέτρο 8.4 βαίνει πλέον προς την ολοκλήρωσή του, τα αποτελέσματα από την εφαρμογή του είναι πενιχρά.

42. Πράγματι, η ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/46493/1632/13.5.2021 απόφαση επανειλημμένα τροποποιήθηκε και, παρά τη χορηγηθείσα παράταση της προθεσμίας ανάληψης της νομικής δέσμευσης για τα χρηματοδοτούμενα από το Υπομέτρο έργα, ορισμένα από τα έργα αυτά, συνολικού προϋπολογισμού 3.549.190,91 ευρώ για τη Δράση 8.4.1_1 και 1.763.962,90 ευρώ για τη Δράση 8.4.3_1, τελικώς απεντάχθηκαν. Κατά τον χρόνο, επομένως, διενέργειας του ελέγχου, οι δαπάνες που προβλεπόταν να βαρύνουν τις πιστώσεις του Υπομέτρου είχαν διαμορφωθεί σε 7.220.955,08 ευρώ για τη Δράση 8.4.1_1 και 417.880,00 ευρώ για τη Δράση 8.4.3_1. Κατά τον ίδιο χρόνο, οι εγκεκριμένες πληρωμές για τα έργα της Δράσης 8.4.1_1 συναθροίζονταν στο ποσό των μόλις 801.656,29 ευρώ, σε σχέση δε με την, ήδη μειωμένη, τιμή - στόχο των παρεμβάσεων σε 16.000 εκτάρια⁴⁰, είχε επιτευχθεί μόνον το 14,07% της τιμής αυτής.

III

Παρά την έλλειψη τυπικότητας, όσον αφορά την επιλογή των αναδόχων αποκατάστασης και αναδάσωσης, και την πλημμελή, σε κάποιο βαθμό, εποπτεία, από τις αρμόδιες δασικές αρχές, της συμμόρφωσης των αναδόχων προς τις υποχρεώσεις τους, ο νέος θεσμός της αναδοχής επιτάχυνε την εκτέλεση των αναδασωτικών έργων. Σε ορισμένες, ωστόσο, περιπτώσεις, οι δημόσιοι πόροι που προορίζονταν για έργα αναδασώσεων, τα οποία εκτελέστηκαν τελικώς με αναδοχή, δεν αποδεσμεύτηκαν εγκαίρως.

Οι διατυπώσεις που προβλέπονται για την επιλογή αναδόχων αποκατάστασης και αναδάσωσης δεν αποδεικνύεται ότι τηρούνται

43. Όπως προαναφέρθηκε, η διαδικασία ορισμού ιδιωτών ως αναδόχων αποκατάστασης και αναδάσωσης καθορίστηκε με την ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/81777/2996/3.9.2021 απόφαση του Υφυπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Στην εν λόγω υπουργική απόφαση προβλέπεται, ειδικότερα, ότι, εντός δεκαπέντε (15) ημερών από την εκδήλωση του καταστροφικού φαινομένου, οι κατά τόπους αρμόδιες δασικές υπηρεσίες υποχρεούνται να γνωστοποιήσουν στη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος τις περιοχές που χρήζουν άμεσης αποκατάστασης και αναδάσωσης και τα επιμέρους τμήματα εντός αυτών, με

⁴⁰ Αρχικώς, στο πλαίσιο του Υπομέτρου 8.4, προβλέπονταν παρεμβάσεις σε 70.000 εκτάρια.

συνοδευτικά στοιχεία για τις αναγκαίες επεμβάσεις κατά κατηγορία έργου και ανά τμήμα, το εμβαδόν κάθε τμήματος, την αδρομερή προεκτίμηση του προϋπολογισμού εκτέλεσης των έργων αποκατάστασης και αναδάσωσης κατά κατηγορία και ανά τμήμα, καθώς και το χρονοδιάγραμμα εκπόνησης της μελέτης και υλοποίησης των έργων κατά κατηγορία και ανά τμήμα και στο σύνολο της περιοχής αποκατάστασης. Ότι η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος συγκεντρώνει τα ανωτέρω στοιχεία και εκδίδει πίνακα με περιγραφή των προς αποκατάσταση και αναδάσωση περιοχών, δυναμένη, περαιτέρω, σε περίπτωση εκτεταμένων καταστροφών, να κατατάξει τις περιοχές αυτές σε Α' (που πρέπει να καλυφθούν αμέσως) και Β' προτεραιότητας. Ότι, με βάση τον ως άνω πίνακα, οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν στη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος αιτήματα αναδοχής για την αποκατάσταση και αναδάσωση συγκεκριμένης περιοχής. Ότι, αν δεν εκφραστεί από τον ενδιαφερόμενο προτίμηση για συγκεκριμένη περιοχή, η περιοχή αναδοχής προσδιορίζεται από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος, σε συνεργασία με τον ενδιαφερόμενο και αναλόγως του ποσού που προτίθεται να διαθέσει. Και ότι, εντός επτά ημερών από την υποβολή του αιτήματος, εκδίδεται από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος απόφαση ορισμού αναδόχου αποκατάστασης και αναδάσωσης, με την οποία καθορίζονται οι όροι και τα χρονοδιαγράμματα εκπόνησης της μελέτης, αν εγκεκριμένη μελέτη δεν υφίσταται, και εκτέλεσης των εργασιών, καθώς και τα της επίβλεψης και παραλαβής των εργασιών αυτών από την περιφερειακή δασική υπηρεσία στην εδαφική περιφέρεια της οποίας βρίσκεται η περιοχή αναδοχής.

44. Η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος δεν ήταν σε θέση να παράσχει στον έλεγχο στοιχεία που να αποδεικνύουν την τήρηση της δεκαπενθήμερης προθεσμίας για την γνωστοποίηση, από τις κατά τόπους δασικές αρχές, στη Γενική Διεύθυνση των περιοχών που χρήζουν άμεσης αποκατάστασης και αναδάσωσης, ούτε για την προτεραιοποίηση, από την ίδια, εκείνων από τις περιοχές αυτές που πρέπει οπωσδήποτε να καλυφθούν με αναδοχή. Ως φαίνεται, την πρωτοβουλία έχουν οι ενδιαφερόμενοι ιδιώτες, οι οποίοι, αφού προηγουμένως ενημερωθούν ατύπως από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος για τις υποχρεώσεις που πρόκειται να αναλάβουν, υποβάλλουν τα αιτήματα αναδοχής. Με την πρακτική αυτή, διασφαλίζεται ότι οι προτιμήσεις των ενδιαφερομένων ικανοποιούνται σε όλες τις περιπτώσεις, δεν αποκλείεται, όμως, το ενδεχόμενο να μην ορίζονται ανάδοχοι για περιοχές για τις οποίες η αποκατάσταση και αναδάσωσή τους να είναι περισσότερο επιτακτική, σε σχέση με εκείνες που επιλέγονται.

Περιορισμένη παρακολούθηση, από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος και τις περιφερειακές δασικές υπηρεσίες, της εξέλιξης των αναδασωτικών έργων που εκτελούνται με αναδοχή

45. Εξ άλλου, ναι μεν, με την ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/81777/2996/3.9.2021 υπουργική απόφαση, η αρμοδιότητα εποπτείας και παραλαβής των εργασιών της αναδοχής ανατίθεται στις περιφερειακές δασικές υπηρεσίες, τούτο, ωστόσο, δεν απαλλάσσει τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος από τον καθήκον, στο πλαίσιο της ευθύνης της για την πολιτική αναδασώσεων στη Χώρα και τον συντονισμό των κατά τόπους δασικών αρχών, να παρακολουθεί, με συστηματικό τρόπο, την εφαρμογή του νέου, άλλωστε, αυτού θεσμού. Σε τέτοια παρακολούθηση δεν προέβαινε η Γενική Διεύθυνση, αντιθέτως, ήταν, εξαιτίας του ελέγχου, που για

πρώτη φορά, τον μήνα Οκτώβριο του έτους 2024, απευθύνθηκε στις περιφερειακές δασικές υπηρεσίες, ζητώντας σχετικά στοιχεία⁴¹.

46. Γεγονός είναι, πάντως, ότι ο θεσμός της αναδοχής απέδωσε. Οι εργασίες για τις οποίες είχε οριστεί ανάδοχος αποκατάστασης και αναδάσωσης είχαν, σε όλες τις περιπτώσεις που ελέγχθηκαν, ολοκληρωθεί εμπροθέσμως ή εκτελούνταν σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα της απόφασης ορισμού.

47. Επισημαίνεται, ωστόσο, και μία περίπτωση στην οποία, σύμφωνα με την απόφαση ορισμού αναδόχου αποκατάστασης και αναδάσωσης, τα μεν έργα αντιπλημμυρικής και αντιδιαβρωτικής προστασίας έπρεπε να έχουν αποπερατωθεί έως τις 31.12.2022, τα δε έργα αναδάσωσης έως τις 31.12.2023. Εν προκειμένω, τέθηκε υπόψη του ελέγχου, από την αρμόδια δασική υπηρεσία, πρωτόκολλο παραλαβής των έργων αντιπλημμυρικής και αντιδιαβρωτικής προστασίας, με το οποίο βεβαιωνόταν η εμπρόθεσμη εκτέλεση των έργων αυτών, είχε, όμως, συνταχθεί στις 18.10.2024, ήτοι πολύ μεταγενέστερα, ενώ για τα αναδασωτικά έργα η εκτίμηση ήταν η παραλαβή τους θα γινόταν εντός του έτους 2025. Στο μέτρο που, με τα διαθέσιμα στον έλεγχο στοιχεία, η εκτέλεση των έργων εντός της τεθείσας, για κάθε κατηγορία τους, προθεσμίας δεν μπορεί να αμφισβητηθεί, τα ανωτέρω δεν μπορεί παρά να σημαίνουν την πλημμελή άσκηση, από μέρους της οικείας δασικής αρχής, των εποπτικών της αρμοδιοτήτων όσον αφορά την πορεία εκτέλεσης των έργων και την τήρηση των αντίστοιχων χρονοδιαγραμμάτων.

Καθυστερήσεις στην αποδέσμευση των δημόσιων πιστώσεων

48. Με τον θεσμό της αναδοχής επιδιώχθηκε η επιτάχυνση της εκτέλεσης των έργων αποκατάστασης και αναδάσωσης και ο στόχος αυτός φαίνεται να επιτεύχθηκε. Συγχρόνως, ωστόσο, η εφαρμογή του θεσμού συνεπάγεται και εξοικονόμηση δημόσιων πόρων, αφού είναι οι ιδιώτες ανάδοχοι που επιβαρύνονται με τις δαπάνες εκτέλεσης των έργων αυτών.

49. Ως προς τη δεύτερη αυτή παράμετρο, από τον έλεγχο εντοπίστηκαν έργα αποκατάστασης και αναδάσωσης, αρμοδιότητας δύο (2) περιφερειακών δασικών υπηρεσιών, τα οποία, ενώ είχαν ήδη εκτελεστεί με αναδοχή, παρέμεναν εντεταγμένα, για δημόσια χρηματοδότηση, στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Η μη έγκαιρη, όμως, όπως στις εν λόγω περιπτώσεις, αποδέσμευση των πιστώσεων, απότοκος, και αυτή, των κενών στη συνολικότερη παρακολούθηση των αναδασώσεων από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος, αποδυναμώνει, σε μεγάλο βαθμό, το αναμενόμενο, από την εφαρμογή του θεσμού της αναδοχής, δημοσιονομικό αποτέλεσμα.

⁴¹ Με το ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/117601/4560/29.10.2024 έγγραφο.

IV

Διαχρονικά, πραγματοποιούνται πολύ λιγότερες αναδασώσεις από εκείνες που είχε προγραμματιστεί να γίνουν. Η αποκατάσταση του δασικού περιβάλλοντος στις κατεστραμμένες εκτάσεις, ως μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα των αναδασωτικών έργων, δεν παρακολουθείται και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να επιβεβαιωθεί.

Χαμηλά ποσοστά υλοποίησης των προγραμματισμένων αναδασώσεων

50. Στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής για τα Δάση και όσον αφορά, ειδικότερα, τις αναδασώσεις, προβλέπονται «δείκτες παρακολούθησης», που συνίστανται στην ετήσια μεταβολή της «έκταση[ς] αναδασώσεων και δασώσεων - ανορθωμένων δασικών οικοσυστημάτων».

51. Σε σχέση με την περίοδο αναφοράς των ετών 2018 - 2023, που είχε επιλεγεί από τον έλεγχο για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν με τη χρήση του συνόλου των σχετικώς διατιθέμενων χρηματοδοτικών μέσων, η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος διέθετε στοιχεία για τις αναδασώσεις των πέντε πρώτων από τα έτη αυτά, τα οποία παρατίθενται στον πίνακα που ακολουθεί⁴².

Έτος	Αναδασώσεις σε στρέμματα/εκτάρια
2018	3.295/329,5
2019	3.485/348,5
2020	2.866/286,6
2021	2.011/201,1
2022	6.423/642,3

52. Ελλείπει, όπως επανειλημμένως αναφέρθηκε στην παρούσα, απογραφής, και δη σε τακτική βάση, των εκτάσεων δασικού χαρακτήρα για τις οποίες η φυσική αναγέννηση δεν αρκεί και επιβάλλεται η τεχνητή αποκατάστασή τους, η ετήσια μεταβολή των εκτάσεων αυτών δεν παρακολουθείται. Ως εκ τούτου, η συναγωγή συμπερασμάτων για αν οι εκτάσεις που αναδασώθηκαν, εντός της περιόδου αναφοράς, υπερέβαιναν, κάλυπταν ή υπολείπονταν των εκτάσεων που, λόγω των καταστροφών, από πυρκαγιές και άλλες αιτίες, της ίδιας περιόδου, είχαν προστεθεί σε εκείνες που έπρεπε να αναδασωθούν, για το αν, με άλλα λόγια, και προς κατεύθυνση είχε μεταβληθεί το ισοζύγιο κάλυψης των σχετικών αναγκών, δεν είναι δυνατή. Δεδομένο είναι, ωστόσο, ότι, κατά την περίοδο αναφοράς, οι αναδασώσεις που πραγματοποιήθηκαν υστερούσαν σε σύγκριση με αυτές που είχαν προγραμματιστεί να γίνουν, όπως προκύπτει από τον επόμενο πίνακα.

⁴² Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου δεν είχε ακόμη συγκεντρωθεί το σύνολο των στοιχείων για το έτος 2023.

Έτος	Προγραμματισμένες αναδασώσεις σε στρέμματα/εκτάρια	Υλοποιηθείσες αναδασώσεις σε στρέμματα/εκτάρια	Ποσοστό υλοποίησης
2018	17.528,68/1.752,87	3.295/329,5	19%
2019	16.628,59/1.662,86	3.485/348,5	21%
2020	18.151,00/1.815,10	2.866/286,6	16%
2021	5.613,21/561,32	2.011/201,1	36%
2022	7.693,90/769,39	6.423/642,3	83%
Σύνολα	65.615,38/6.561,54	18.080/1.808	28%

Αβεβαιότητα ως προς την επιτυχή επαναδημιουργία των δασών

53. Η επιτυχία, εξ άλλου, των αναδασώσεων κρίνεται σε βάθος χρόνου και δεν αποκλείεται να απαιτήσει περαιτέρω παρεμβάσεις. Από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος αναφέρθηκε ότι κατάλληλοι δασοκομικοί χειρισμοί είναι, συνήθως, αναγκαίοι στο στάδιο της νεοφυτείας, δέκα έως δεκαπέντε έτη, δηλαδή, μετά από τη φύτευση, αναλόγως και του είδους που έχει φυτευθεί.

54. Παρά ταύτα, η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος δεν τηρεί δεδομένα για τα εκ των υστέρων αποτελέσματα των αναδασώσεων που έχουν, κατά καιρούς, επιχειρηθεί ανά την επικράτεια, ούτε έχει παράσχει οδηγίες στις περιφερειακές δασικές υπηρεσίες για την παρακολούθηση της επαναδημιουργίας των δασών, κατόπιν των αναδασώσεων που έχουν πραγματοποιηθεί εντός της περιοχής ευθύνης τους. Στερείται, επομένως, της δυνατότητας να αξιοποιήσει τα συμπεράσματα από την έκβαση προηγούμενων αναδασωτικών εγχειρημάτων για τον σχεδιασμό αποτελεσματικότερων προγραμμάτων αναδάσωσης στο μέλλον.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Συμπεράσματα

55. Η πολιτική αναδασώσεων πάσχει από την έλλειψη συντονισμού της κεντρικής με τις περιφερειακές δασικές υπηρεσίες. Οι ανάγκες διαγιγνώσκονται από τις κατά τόπους δασικές αρχές, χωρίς καθοδήγησή τους από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος, η οποία δεν διαθέτει συγκεντρωτικά στοιχεία για τις εκτάσεις που χρήζουν αναδάσωσης ανά την επικράτεια.

56. Οι εξ αρχής υπερβολικά φιλόδοξοι στόχοι της Δράσης για τις αναδασώσεις του συγχρηματοδοτούμενου από ενωσιακούς πόρους Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2014 - 2022 ελάχιστα επιτεύχθηκαν. Το ενδιαφέρον συμμετοχής στη Δράση ήταν μειωμένο και όσα αναδασωτικά έργα παραμένουν εντεταγμένα σε αυτή εκτελούνται με καθυστερήσεις, που καθιστούν αμφίβολη την ολοκλήρωσή τους μέχρι την επικείμενη λήξη του Προγράμματος στις 31.12.2025.

57. Ο θεσμός της αναδοχής αποκατάστασης και αναδάσωσης κινητοποίησε ιδιωτικούς πόρους και επιτάχυνε την εκτέλεση των αναδασωτικών έργων. Διαπιστώνονται, ωστόσο, προβλήματα στη συνοχή του θεσμού αυτού με τις δημόσιες χρηματοδοτήσεις που διατίθενται για τον ίδιο σκοπό.

58. Η γενική εικόνα είναι ότι τα αναδασώσεις που ετησίως πραγματοποιούνται υπολείπονται εκείνων που έχουν αντιστοίχως προγραμματιστεί, με το ποσοστό υλοποίησης των αναδασωτικών προγραμμάτων, ανεξαρτήτως πηγής χρηματοδότησης, να μην υπερβαίνει το 30%.

Συστάσεις

Σύσταση πρώτη: Αναλαμβάνοντας τον συντονιστικό ρόλο που ο νόμος της επιφυλάσσει, η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος πρέπει:

- να μεριμνά για την εμπρόθεσμη και χωρίς σφάλματα έκδοση των αποφάσεων κήρυξης των εκτάσεων δασικού χαρακτήρα που έχουν καεί ή αποψιλωθεί από οποιαδήποτε αιτία ως αναδασωτέων και την ακριβή αποτύπωση των εν λόγω εκτάσεων στους δασικούς χάρτες
- να διασφαλίζει την ομοιόμορφη και όπως επιβάλλεται από τα διδάγματα της επιστήμης αναγνώριση, από τις κατά τόπους δασικές αρχές, των εκτάσεων που χρήζουν τεχνητής αναδάσωσης
- να τηρεί συγκεντρωτικά δεδομένα για τις τελευταίες αυτές εκτάσεις, τα οποία τακτικά να επικαιροποιεί, και να προτεραιοποιεί τις περιπτώσεις στις οποίες η αναδάσωση επιβάλλεται για την αποτροπή κινδύνου είτε απώλειας ανθρώπινων ζώων και περιουσιών, είτε ανεπανόρθωτης βλάβης στο φυσικό περιβάλλον
- να παρακολουθεί την εξέλιξη των αναδασωτικών προγραμμάτων και τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα από την υλοποίησή τους.

Σύσταση δεύτερη: Τα προγράμματα αναδασώσεων πρέπει να είναι ρεαλιστικά, ως προς τους στόχους τους, και, κατά τον σχεδιασμό τους, πρέπει να συνεκτιμώνται δεδομένα, όπως οι πιστώσεις που απορροφήθηκαν στο πλαίσιο προηγούμενων όμοιων προγραμμάτων, η ετοιμότητα των δυνητικών δικαιούχων, καθώς και οι εγγενείς στην εκτέλεση των αναδασωτικών έργων δυσχέρειες.

Σύσταση τρίτη: Για την καλύτερη αξιοποίηση του θεσμού της αναδοχής, πρέπει:

- να τηρείται επακριβώς, από τη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος, η περιγραφόμενη στον νόμο διαδικασία για την επιλογή των αναδόχων αποκατάστασης και αναδάσωσης
- να παρακολουθείται, συστηματικότερα, από τις κατά τόπους δασικές αρχές, υπό τον συντονισμό και την καθοδήγηση της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος, η συμμόρφωση των αναδόχων προς τις υποχρεώσεις τους, αναφορικά με την εμπρόθεσμη και έντεχνη εκτέλεση των έργων αποκατάστασης και αναδάσωσης που έχουν αναλάβει
- να αποδεσμεύονται εγκαίρως οι δημόσιοι πόροι που έχουν διατεθεί για την εκτέλεση έργων αποκατάστασης και αναδάσωσης και δεν χρειάζονται πλέον, λόγω της ανάληψης του κόστους των έργων αυτών από τους αναδόχους.

Ο έλεγχος διενεργήθηκε από την 1η Υπηρεσία Επιτρόπου του Τομέα Αγροτικής Ανάπτυξης, τη 2η Υπηρεσία Επιτρόπου του Τομέα Αγροτικής Ανάπτυξης, την Υπηρεσία Επιτρόπου ΟΤΑ IV στον Δήμο Αμαρουσίου, την Υπηρεσία Επιτρόπου ΟΤΑ V στον Δήμο Ηλιούπολης, την Υπηρεσία Επιτρόπου ΟΤΑ VII στον Δήμο Νέας Ιωνίας, την Υπηρεσία Επιτρόπου ΟΤΑ I Θεσσαλονίκης, την Υπηρεσία Επιτρόπου ΟΤΑ II Θεσσαλονίκης, την Υπηρεσία Επιτρόπου στην Περιφερειακή Ενότητα Αργολίδας, την Υπηρεσία Επιτρόπου στην Περιφερειακή Ενότητα Γρεβενών, την Υπηρεσία Επιτρόπου στην Περιφερειακή Ενότητα Εύβοιας, την Υπηρεσία Επιτρόπου στην Περιφερειακή Ενότητα Κορινθίας και την Υπηρεσία Επιτρόπου στην Περιφερειακή Ενότητα Σάμου, υπό τον συντονισμό της Γενικής Συντονίστριας Επιτρόπων Δήμητρας Πολάτογλου.

Η παρούσα έκθεση συντάχθηκε από τον Σύμβουλο Κωνσταντίνο Εφεντάκη, που είχε οριστεί εποπτεύων του ελέγχου.

Υιοθετήθηκε σε σχέδιο κατά την από 9 Σεπτεμβρίου 2025 Συνεδρίαση του Όγδου Τμήματος και διαβιβάστηκε στα Υπουργεία Ενέργειας και Περιβάλλοντος και Αγροτικής Ανάπτυξης.

Το Υπουργείο Ενέργειας και Περιβάλλοντος διατύπωσε τις παρατηρήσεις του, με το ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/98320/3998/29.9.2025 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα Δασών.

Η οριστική έκθεση, συνοδευόμενη από το ανωτέρω έγγραφο (Παράρτημα Ι), συζητήθηκε ενώπιον του Όγδου Τμήματος, αποτελούμενου από τους Σωτηρία Ντούνη, Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Τμήματος, Βασιλική Σοφιανού και Κωνσταντίνο Κρέπη, Συμβούλους, Ελένη Νικολάου και Νικόλαο Σπανάκη, Παρέδρους, και εγκρίθηκε κατά την από 24 Οκτωβρίου 2025 Συνεδρίαση του Τμήματος.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι



Α. Π.: ΥΠΕΝ/ΔΔ ΕΥ/98320/3998
Ημ/νία: 29/09/2025

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ & ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΑΣΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΑΣΩΝ
& ΔΑΣΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΑΣΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ & ΥΠΟΔΟΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΑΣΙΚΩΝ ΦΥΤΩΡΙΩΝ, ΔΑΣΙΚΩΝ
ΓΕΝΕΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ & ΑΝΑΔΑΣΩΣΕΩΝ

ΠΡΟΣ: κ. Πρόεδρο Ελεγκτικού Συνεδρίου

Ταχ. Δ/ση : Τέρμα Αλκμάνος, 115 28 Αθήνα
Πληροφορίες : Π. Καμπούρογλου
Τηλέφωνο : 2131512 105
Δ/ση Ηλ. Ταχ.: p.kampouroglou@prv.ypeka.gr

ΘΕΜΑ: Παρατηρήσεις επί του σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου με τίτλο «Δασικές πυρκαγιές : Έχει μελετηθεί και παρακολουθείται η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων αναδάσωσης;»

ΣΧΕΤ: Το υπ' αριθ. 49139/10.09.2025 έγγραφό σας με το οποίο διαβιβάσθηκε το σχέδιο Έκθεσης Ελέγχου που υιοθέτησε το Όγδοο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σε συνέχεια του ανωτέρω σχετικού με το οποίο διαβιβάσθηκε το σχέδιο Έκθεσης Ελέγχου με τίτλο «Δασικές πυρκαγιές : Έχει μελετηθεί και παρακολουθείται η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων αναδάσωσης;», που υιοθέτησε το Όγδοο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και κατόπιν συνεργασίας με τις αρμόδιες Δασικές Υπηρεσίες, η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος παραθέτει τις παρακάτω παρατηρήσεις και σχόλια, κατά σειρά αντιστοίχισης με τα πορίσματα της Έκθεσης :

Πόρισμα 1

«Αν και αρμόδια για την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής για τα Δάση και υπεύθυνη για την πολιτική αναδασώσεων στη Χώρα, η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος δεν διαθέτει αξιόπιστα συνολικά δεδομένα ούτε για τις κηρυχθείσες ως αναδασωτέες εκτάσεις ανά την επικράτεια, ούτε για το σε ποιες από τις εκτάσεις αυτές επιβάλλεται, κατά τα διδάγματα της επιστήμης, η εκτέλεση αναδασωτικών εργασιών, με συνέπεια οι διαθέσιμοι για τις αναδασώσεις δημόσιοι πόροι ευκαιριακά να κατανέμονται»

Απάντηση: Κατ' επιταγή του άρθρου 117 του Συντάγματος, η κήρυξη δασικού χαρακτήρα εκτάσεων ως αναδασωτέων αποτελεί την υπέρτατη διοικητική πράξη προστασίας του δασικού περιβάλλοντος, σε κάθε περίπτωση καταστροφής της δασικής βλάστησης είτε λόγω πυρκαγιάς είτε λόγω παράνομης εκχέρσωσης ή άλλης αιτίας. Το κρίσιμο στις εν λόγω αποφάσεις είναι το θεματικό τους περιεχόμενο, δηλαδή το περίγραμμα των εκτάσεων που έχουν κηρυχθεί ως αναδασωτέες, το οποίο αποτυπώνεται με ακρίβεια τις τελευταίες δεκαετίες με ψηφιακά μέσα (Γεωγραφικά Συστήματα Πληροφοριών κλπ) και συνοδεύεται από πίνακες συντεταγμένων στο Γεωδαιτικό Σύστημα Αναφοράς ΕΓΣΑ '87. Οι ως άνω

1 από 8

διοικητικές πράξεις κήρυξης αναδασωτέων ελέγχονται και επαληθεύονται ιεραρχικά σε όλα τα στάδια έκδοσής τους από τις περιφερειακές Δασικές Υπηρεσίες. Οι Αποφάσεις αυτές υπογράφονται σύμφωνα με την σχετική απόφαση εξουσιοδότησης που έχει εκδοθεί, από τους αρμόδιους Επιθεωρητές Εφαρμογής Δασικής Πολιτικής, οι οποίοι υπάγονται στη Γενική Γραμματεία Δασών.

Το σύνολο των κηρυγμένων ως αναδασωτέων εκτάσεων απεικονίζεται στους Δασικούς Χάρτες, οι οποίοι έχουν καταρτιστεί και αναρτηθεί σε ποσοστό 95% σε ολόκληρη τη χώρα, σε υπόβαθρο δυναμικό, το οποίο ενημερώνεται συνεχώς και αναλόγως με την έκδοση των σχετικών αποφάσεων και αποτελούν συνολικά τα πλέον αξιόπιστα γεωχωρικά δεδομένα των εκτάσεων αυτών σε επίπεδο χώρας. Οι Δασικοί Χάρτες είναι δημοσιοποιημένοι με αποτύπωση όλων των γεωχωρικών στοιχείων τους (συνεπώς και των αναδασωτέων εκτάσεων), στην ιστοσελίδα ktimatologio.gr. Σήμερα, οι Δασικοί Χάρτες βρίσκονται είτε σε καθεστώς μερικής ή και ολικής κύρωσης είτε σε καθεστώς εξέτασης αντιρρήσεων στις Επιτροπές Εξέτασης Αντιρρήσεων (ΕΠ.Ε.Α.) Γι' αυτό και δεν απαιτείται η συγκέντρωση των εν λόγω διοικητικών πράξεων, δηλ. των ΦΕΚ που περιέχουν τις Αποφάσεις κήρυξης ως αναδασωτέων στην έδρα της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος.

Οι αρμόδιες περιφερειακές Δασικές Υπηρεσίες των Επιθεωρήσεων Εφαρμογής Δασικής Πολιτικής (Ε.Ε.Δ.Π.) διαθέτουν επιπρόσθετες ποιοτικές, ποσοτικές και περιβαλλοντικές πληροφορίες για τις εκτάσεις οι οποίες έχουν κηρυχθεί ως αναδασωτέες και αποτυπώνονται ως ΑΝ στους Δασικούς Χάρτες. Το πόσες από αυτές τις εκτάσεις χρήζουν τεχνητής αναδάσωσης, ως υποβοήθηση της φυσικής αναγέννησης, προκύπτει από την επεξεργασία των παραπάνω στοιχείων, σε συνδυασμό με τη συνεχή παρακολούθηση των εκτάσεων αυτών από τις οικείες Δασικές Υπηρεσίες.

Επισημαίνεται ότι τα μεσογειακά οικοσυστήματα συντίθενται από είδη βλάστησης προσαρμοσμένα στις αντίξοες συνθήκες του μεσογειακού κλίματος αλλά και στην εμφάνιση των δασικών πυρκαγιών. Σύμφωνα με τα σύγχρονα επιστημονικά κριτήρια η αποκατάσταση των καμένων δασών οφείλει να ακολουθεί δύο βασικές αρχές, ήτοι α) την αρχή της διατήρησης του εδάφους και β) την αρχή της «αυτοδιαδοχής» (φυσική αναγέννηση), που ακολουθούν οι φυσικές διεργασίες ανασυγκρότησης των οικοσυστημάτων που υπέστησαν τη διαταραχή. Σύμφωνα με την αρχή διατήρησης του εδάφους το έδαφος μαζί με τα ανόργανα στοιχεία, διατηρεί πλήθος από ζώντες οργανισμούς, ρίζες και σπόρους, ικανούς να εξασφαλίσουν την φυσική αποκατάσταση της βλάστησης σε πολλές περιπτώσεις. Για αυτό μετά την καταστολή της πυρκαγιάς οι Δασικές Υπηρεσίες επεμβαίνουν άμεσα, με την υλοποίηση αντιδιαβρωτικών-αντιπλημμυρικών έργων για τη συγκράτηση του εδάφους, τα οποία αποτελούν κατ' εξοχήν έργα υποδομής και διασφαλίζουν την επιτυχή πορεία της φυσικής αναγέννησης, που συνιστά και τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Εν κατακλείδι, η συντριπτική πλειοψηφία των εκτάσεων που έχουν κηρυχθεί ως αναδασωτέες, λόγω της φύσης και του είδους της βλάστησης που κυριαρχεί στον ελλαδικό χώρο, αναγεννάζεται σε μεγάλο βαθμό φυσικά.

Ως αποτέλεσμα, οι οικείες Δασικές Υπηρεσίες καλούνται να παρέμβουν με τεχνητές αναδασώσεις μόνο σε πολύ περιορισμένες εκτάσεις δασικού χαρακτήρα, όπου η φυσική αναγέννηση δεν ανταποκρίνεται, συνήθως λόγω επαναλαμβανόμενων περιστατικών πυρκαγιών.

Όσον αφορά το Εθνικό Σχέδιο Αναδασώσεων στις παραγράφους 22, 23, 24, 25 και 26 της Έκθεσης Ελέγχου, παρατίθενται αναλυτικά τόσο η διαδικασία συλλογής όσο και το αποτέλεσμα της επεξεργασίας των προτάσεων των Δασικών Υπηρεσιών και των Δήμων της Χώρας καθώς και ο τρόπος αξιολόγησης αυτών από εξωτερικό συνεργάτη βάσει των οποίων προέκυψε η από 17.03.2023 Εισήγηση

της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος προς το Τεχνικό Συμβούλιο Δασοτεχνικών έργων για την υλοποίηση έργων αναδασώσεων σε οκτώ τμήματα, συνολικής επιφάνειας 111.250 στρεμμάτων (παρ.25, σελ.15). Αυτές αποτελούν τις συνολικές εκτάσεις ανά την Επικράτεια στις οποίες επιβάλλεται, κατά τα διδάγματα της επιστήμης, η εκτέλεση αναδασωτικών έργων και σε αυτές τα έργα σταδιακά υλοποιούνται.

Με την με αριθμό πρωτ. 61493/18.10.2023 Διακήρυξη ανοικτής διαδικασίας (ΑΔΑΜ: 23PROC013607586 2023-10-18) του ΤΑΙΠΕΔ, ξεκίνησε η υλοποίηση του Εθνικού Σχεδίου Αναδάσωσης τμηματικά σε Αττική και Θεσσαλονίκη για τα πρώτα 56.942,18 στρέμματα και η αναδάσωση 1.340,80 στρεμμάτων Μαύρης πεύκης στην Βόρεια Εύβοια (Διακήρυξη με ΑΔΑΜ : 24PROC014399937 2024-03-11, τα οποία έχουν συμβασιοποιηθεί και υλοποιούνται κατά προτεραιότητα.

Επιπροσθέτως, άμεσος στόχος της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος της Γενικής Γραμματείας Δασών, είναι, μέσω της δημιουργίας του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Δασών, να παρακολουθείται και να καταγράφεται μεταξύ άλλων και η εξέλιξη των αναδασώσεων. Το έργο «Δημιουργία Συστήματος Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Δασών» εγκρίθηκε με την 9η Απόφαση της Κυβερνητικής Επιτροπής (15/10/2024) και έχει ως σκοπό την ανάπτυξη ενός ενιαίου πληροφοριακού και επιχειρησιακού εργαλείου για την ολιστική διαχείριση των δασικών οικοσυστημάτων της χώρας. Μέσω της συγκέντρωσης, ψηφιοποίησης και ενσωμάτωσης όλων των διαθέσιμων γεωχωρικών και θεματικών δεδομένων (δασικοί χάρτες, ΣΑΠ, διαχειριστικές μελέτες, αντιτυπικές μελέτες, δασολόγιο, αναδασωτέες εκτάσεις), το έργο θα υποστηρίζει την προστασία, παρακολούθηση, αξιολόγηση και αξιοποίηση των δασικών πόρων.

Οι διαθέσιμοι για τις αναδασώσεις δημόσιοι πόροι σε καμία περίπτωση δεν κατανέμονται ευκαιριακά. Όλα τα δασοτεχνικά έργα, μεταξύ των οποίων και τα έργα τεχνητής αναδάσωσης, περιέχονται στα ετήσια προγράμματα έργων και εργασιών τα οποία συντάσσονται από τις οικείες Δασικές Υπηρεσίες και αποστέλλονται στη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος για χρηματοδότηση από οποιαδήποτε πηγή. Η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος λαμβάνοντας υπόψη τις προτάσεις των Δασικών Υπηρεσιών και διερευνώντας όλες τις δυνατότητες χρηματοδότησης για την υλοποίηση των έργων, εισηγείται την κατανομή των χρηματοδοτήσεων ανά Επιθεώρηση Εφαρμογής Δασικής Πολιτικής (Ε.Ε.Δ.Π.).

Πόρισμα 2

«Ο υπερβολικά φιλόδοξος σχεδιασμός της σχετικής με τις αναδασώσεις Δράσης του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2014 - 2022, σε συνδυασμό με την ανωριμότητα των έργων και τις επιπλοκές από τη μεταφορά των περιφερειακών δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ενόσω το Πρόγραμμα βρισκόταν σε εξέλιξη, είχαν ως συνέπεια η Δράση αυτή να αποδώσει ελάχιστα αποτελέσματα, τόσο από άποψη απορρόφησης των διαθέσιμων πιστώσεων, όσο και ως προς την επίτευξη του στόχου των εκτάσεων που επρόκειτο να αναδασωθούν».

Απάντηση: Το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στον προγραμματισμό χρηματοδότησης του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ 2014-2020) χωρίς να ζητήσει και να λάβει υπόψη του, δια μέσω της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος, τις απόψεις των περιφερειακών Δασικών Υπηρεσιών

3 από 8

για τις πραγματικές τους ανάγκες. Το Πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει Μέτρα, δράσεις και προϋπολογισμό ο οποίος γίνεται με βάση τις προτεραιότητες που θέτει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και επεξεργάζεται η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης (ΕΥΔ) του ΠΑΑ 2014-2020 του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης, η οποία ασκεί όλες τις αρμοδιότητες που προβλέπονται στον Κανονισμό 1305/2013.

Ειδικότερα στο Υπομέτρο 8.4 «Αποκατάσταση ζημιών σε δάση εξαιτίας δασικών πυρκαγιών, φυσικών καταστροφών και καταστροφικών συμβάντων» εντάχθηκαν δυο δράσεις:

1. Αναδασώσεις για την αποκατάσταση του δασικού δυναμικού που έχει πληγεί από πυρκαγιές, φυσικές καταστροφές, καθώς και καταστροφικά συμβάντα η υποβάθμιση από άλλες αιτίες όπως η διάβρωση του εδάφους,
2. Αποκατάσταση δασικών υποδομών ή δασικών επενδύσεων που έχουν προκύψει από πυρκαγιές, φυσικές καταστροφές, καθώς και καταστροφικά συμβάντα

Για το σύνολο των δασικών μέτρων του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης (Π.Α.Α) (Μέτρο 8), είχε αποφασιστεί η εκχώρηση σημαντικού μέρους αρμοδιοτήτων στα διάφορα διοικητικά επίπεδα δασικών υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να εκχωρηθεί τόσο μέρος των αρμοδιοτήτων της ΕΥΔ ΠΑΑ όσο και μέρος αυτών του ΟΠΕΚΕΠΕ στη Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος του Υ.Π.ΕΝ. και στις Δ/νσεις Συντονισμού & Επιθεώρησης Δασών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (όπου υπάγονταν τότε οι Δασικές Υπηρεσίες), καθιστώντας την μεν πρώτη ως άνω αναφερόμενη υπηρεσία, αρμόδια για το θεσμικό πλαίσιο, την έκδοση προσκλήσεων για κάθε υπομέτρο και τον προγραμματισμό ελέγχων στις αιτήσεις στήριξης που θα υποβάλλονταν, τις δε δεύτερες ως άνω υπηρεσίες, αρμόδιες για τον διοικητικό έλεγχο των αιτήσεων στήριξης, του διοικητικού ελέγχου μέσω του ΟΠΣΑΑ, τις απαραίτητες διαδικασίες δημοπράτησης και συμβασιοποίησης των έργων αλλά και για τον έλεγχο των δικαιολογητικών πληρωμής βάσει της διαδικασίας του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ) του ΠΑΑ 2014-2020 (Β' 1273/2016.)

Οι ιεραρχικά προϊστάμενες Δασικές Υπηρεσίες, κατά αρμοδιότητα εξουσιοδότησης, ήταν υπεύθυνες και κλήθηκαν να αξιολογήσουν τις προτάσεις των Δασαρχείων, των Διευθύνσεων Δασών άνευ Δασαρχείων και των Διευθύνσεων Αναδασώσεων για ένταξη στο εν λόγω υπομέτρο του Π.Α.Α. Όλες οι προβλεπόμενες διαδικασίες του Π.Α.Α διεκπεραιώθηκαν από τις υποστελεχωμένες δασικές υπηρεσίες και χωρίς την έγκαιρη συνδρομή του τεχνικού συμβούλου ή της απαραίτητης τεχνικής βοήθειας για τέτοιας έκτασης έργα.

Γενικά, σε ότι αφορά τις διαπιστώσεις της Έκθεσης Ελέγχου επισημαίνουμε ότι εκ μέρους της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος δεν υπάρχει καμία προχειρότητα, αντιθέτως τηρείται τυπικότητα της διαδικασίας και σεβασμός όλων των κανόνων της δημοσίας διοίκησης και των αρχών της δασικής επιστήμης. Απόδειξη των ανωτέρω είναι ότι ανά πάσα στιγμή η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος γνωρίζει τις ανάγκες των περιφερειακών Δασικών Υπηρεσιών, οι οποίες, ανάλογα με τα έργα τεχνητής αναδάσωσης που προτίθενται να εκτελέσουν στην περιοχή αρμοδιότητάς τους, προγραμματίζει και την παραγωγή του αναγκαίου φυτευτικού υλικού. Για το σκοπό αυτό αποστέλλει ετησίως σχετικό έγγραφο προς τις Δασικές Υπηρεσίες και συλλέγει και επεξεργάζεται όλα τα απαραίτητα δεδομένα.

Πρέπει να τονιστεί ότι το φυτευτικό υλικό το οποίο προορίζεται να χρησιμοποιηθεί σε έργα τεχνητής αναδάσωσης είναι ειδικής φύσης. Συγκεκριμένα, δεν μπορεί να παραχθεί και να παραμείνει αδιάθετο, αλλά παράγεται σύμφωνα με τις ανάγκες και δίνεται άμεσα προς χρήση. Εάν περάσουν δύο ή τρία

χρόνια, το υλικό δεν είναι πλέον κατάλληλο για φύτευση στο φυσικό περιβάλλον.

Όπως αναφέρθηκε και στα έγγραφα μας προς το Ελεγκτικό Συνέδριο για τα έργα του υπομέτρου 8.4.1 (Αναδασώσεις) πέραν της εγκεκριμένης μελέτης χρειάζεται η προετοιμασία κατάλληλου φυτευτικού υλικού, ενώ και η αναδάσωση πρέπει να πραγματοποιηθεί σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή τους έτους (από Οκτώβριο έως Μάρτιο).

Ειδικότερα, για την επιτυχία των τεχνητών αναδασώσεων, δύο προϋποθέσεις είναι απαραίτητες πριν την υλοποίηση τους:

α) η ύπαρξη σωστής προέλευσης και πιστοποίησης του δασικού πολλαπλασιαστικού υλικού (σπόροι, μοσχεύματα), και

β) η ύπαρξη καλής ποιότητας φυτευτικού υλικού.

Αυτά εξασφαλίζονται μέσω της λειτουργίας του Κέντρου Επεξεργασίας, Ελέγχου και Πιστοποίησης Δασικού Πολλαπλασιαστικού Υλικού (Κ.Ε.Ε.Π.ΔΑ.Π.Υ.) και των Δημοσίων Δασικών Φυτωρίων. Το διαθέσιμο πολλαπλασιαστικό υλικό (σπόροι) από το Κ.Ε.Ε.Π.ΔΑ.Π.Υ., αποστέλλεται στα δημόσια Δασικά Φυτώρια για παραγωγή ποιοτικών φυτών για την εκτέλεση του έργου. Το ετήσιο πρόγραμμα σποροσυλλογής μπορεί να συμπεριλαμβάνει επιπλέον συλλογές πολλαπλασιαστικού υλικού από περιοχές που έχουν πληγεί από φυσικές καταστροφές (πυρκαγιές).

Αφού εξασφαλιστούν τα ανωτέρω, το έργο τεχνητής αναδάσωσης μπορεί να υλοποιηθεί μέσω διαγωνιστικής διαδικασίας, σύμφωνα με τον ν. 4412/2016, από τις αρμόδιες Δασικές Υπηρεσίες. Η μη τήρηση των ανωτέρω δυνητικά οδηγεί σε κατασπατάληση διοικητικών, ανθρώπινων και οικονομικών πόρων.

Η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος με την χρηματοδότηση του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ολοκλήρωσε την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό των Δημοσίων Δασικών Φυτωρίων Αλιάρτου Π.Ε. Βοιωτίας, Λαγκαδά Π.Ε. Θεσσαλονίκης, Αμβροσίας και Οργάνης Π.Ε. Ροδόπης, τόσο ως προς τις υποδομές όσο και ως προς τις δυνατότητες παραγωγής ποιοτικού φυτευτικού υλικού.

Σε ότι αφορά στο Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης (Π.Α.Α) η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος υποστήριξε τους δικαιούχους με επιτόπιες ημερίδες, συναντήσεις εργασίας, καθώς και ηλεκτρονικές υπηρεσίες, παρέχοντας την απαραίτητη καθοδήγηση για την τήρηση των διαδικασιών.

Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης (Π.Α.Α) έχει αναγνωριστεί ότι διαχέεται από ιδιαίτερα γραφειοκρατικές διαδικασίες, όπως: Έκδοση Πρόσκλησης, Υποβολή προτάσεων, Αξιολόγηση προτάσεων, Προσωρινοί Πίνακες Αποτελεσμάτων Διοικητικού Ελέγχου, Οριστικοί Πίνακες Αποτελεσμάτων Διοικητικού Ελέγχου, Έκδοση απόφασης Ένταξης, Διαγωνιστική Διαδικασία (Σύνταξη τευχών δημοπράτησης, προέγκριση τευχών δημοπράτησης, τεύχη Δημοπράτησης), Υπογραφή Σύμβασης, Εγκατάσταση Αναδόχου, Έναρξη εργασιών, Πληρωμές, Έκδοση Βεβαίωσης Περαιώσης, Έκδοση Οριστικής Παραλαβής, Υποβολή Τελικού Λογαριασμού, Ολοκλήρωση Πράξης, σύμφωνα με το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου του ΠΑΑ 2014-2020, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, γεγονός που δυσχεραίνει την έγκαιρη υλοποίηση των έργων.

Η υλοποίηση των έργων δασικών μέτρων του Π.Α.Α (Υπομέτρο 8.4) αντιμετώπισε σημαντικές δυσκολίες λόγω θεσμικών και διοικητικών μεταβολών.

Το καλοκαίρι του 2021 αποφασίστηκε η μεταφορά όλων των Δασικών Υπηρεσιών από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στο ΥΠ.Ε.Ν, προκαλώντας θεσμικές αλλαγές και ασυμβίβαστο (δικαιούχοι και ελεγκτές στον ίδιο φορέα). Αυτό οδήγησε σε καθυστερήσεις, οι οποίες εντάθηκαν το 2022, έως ότου

η εκκαθάριση πληρωμών ανατέθηκε στις Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης των Περιφερειών με ΚΥΑ (27.09.2022). Παράλληλα, δυσλειτουργίες του ΟΠΕΚΕΠΕ επιδείνωσαν την κατάσταση.

Πόρισμα 3

«Παρά την έλλειψη τυπικότητας, όσον αφορά την επιλογή των αναδόχων αποκατάστασης και αναδάσωσης, και την πλημμελή, σε κάποιο βαθμό, εποπτεία, από τις αρμόδιες δασικές αρχές, της συμμόρφωσης των αναδόχων προς τις υποχρεώσεις τους, ο νέος θεσμός της αναδοχής επιτάχυνε την εκτέλεση των αναδασωτικών έργων. Σε ορισμένες, ωστόσο, περιπτώσεις, οι δημόσιοι πόροι που προορίζονταν για έργα αναδασώσεων, τα οποία εκτελέστηκαν τελικώς με αναδοχή, δεν αποδεσμεύτηκαν εγκαίρως».

Απάντηση: Τα μεγάλα περιστατικά δασικών πυρκαγιών εκδηλώνονται σε διαφορετικά χρονικά διαστήματα, από τον Μάιο έως τον Οκτώβριο κάθε έτους, που διαρκεί τυπικά η αντιπυρική περίοδος. Λόγω της κλιματικής κρίσης και της ενδεχόμενης απρόσμενα υψηλής έντασης βροχοπτώσεων, απαιτούνται άμεσες ενέργειες αντιδιαβρωτικής προστασίας όπως αναφέρεται και στην αρχή διατήρησης του εδάφους.

Η Διεύθυνση Δασικών Έργων και Υποδομών της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος παρέχει άμεσα, μετά την επίσημη αναγγελία πλήρους κατάσβεσης κάθε περιστατικού πυρκαγιάς, το χαρτογραφικό υλικό και προτείνει την πηγή χρηματοδότησης για την επίτευξη της άμεσης σύνταξης των μελετών αποκατάστασης.

Μετά την παραγωγή και διάθεση χαρτογραφικού υλικού ακολουθεί η σύνταξη, ο έλεγχος, η θεώρηση και έγκριση μελέτης καθώς και η αποδοχή του έργου από τον Ανάδοχο Αποκατάστασης και Αναδάσωσης, η οποία γίνεται με την έκδοση της διοικητικής πράξης ορισμού του ανά περιστατικό πυρκαγιάς.

Με δεδομένο ότι πολλά περιστατικά πυρκαγιών μπορεί να βρίσκονται σε εξέλιξη στο σύνολο της επικράτειας και την αναγκαιότητα άμεσης αποκατάστασης, δεν είναι δυνατόν να αναμένεται η ολοκλήρωση του συνολικού πίνακα των δυνητικών αναδόχων, ο οποίος έχει δυναμικό χαρακτήρα και συνεχώς συμπληρώνεται μέχρι το κλείσιμο της αντιπυρικής περιόδου.

Οι αναδασώσεις έπονται των αντιδιαβρωτικών και αντιπλημμυρικών έργων, τα οποία υλοποιούνται κατά προτεραιότητα. Η δυνατότητα υλοποίησης έργων αναδάσωσης εξαρτάται από:

- τη διαθεσιμότητα τεχνικών προϋποθέσεων, φυτευτικού υλικού και υποδομών,
- το φαινόμενο της πληροκαρπίας (π.χ. σε έλατα, η παραγωγή σπόρου δεν είναι ετήσια).

Σε ό,τι αφορά τη συμμόρφωση των αναδόχων, τονίζεται ότι αυτοί γνωρίζουν πλήρως τις υποχρεώσεις τους, όπως περιγράφονται στις διοικητικές πράξεις ορισμού τους και στην ΥΠΕΝ/ΔΔΕΥ/81777/2996/03.09.2021 Απόφαση Υφυπουργού Περιβάλλοντος με θέμα «Καθορισμός λεπτομερειών και τεχνικών ζητημάτων επί της παραγράφου 3, άρθρου 42 του ν. 998/1979 – Προϋποθέσεις εφαρμογής, επίβλεψη και έλεγχος διαδικασιών εκτέλεσης έργων από τους Αναδόχους αποκατάστασης και αναδάσωσης δημοσίων εκτάσεων δασικού χαρακτήρα.» (Β' 4080). (ΑΔΑ:Ω51Χ4653Π8-ΣΧΥ).

Η μέχρι τώρα απόλυτα επιτυχημένη πορεία του θεσμού Αναδόχου Αποκατάστασης και Αναδάσωσης για τέσσερα και πλέον έτη, αποδεικνύει ότι οι ανάδοχοι εταιρείες δέχονται και αναλαμβάνουν έργα σε

διαδοχικές χρονιές, γεγονός που επιβεβαιώνει τόσο τη θετική εμπειρία όσο και τη συνειδητή δέσμευση τους στις απορρέουσες υποχρεώσεις τους, καθώς και την πλήρη ανταπόκρισή τους. Από το πρωτόκολλο εγκατάστασης έως τη βεβαίωση παραλαβής, οι Δασικές Υπηρεσίες παρίστανται και εποπτεύουν συνεχώς την υλοποίηση των έργων από τους αναδόχους, παρέχοντας τις απαραίτητες οδηγίες, διασφαλίζοντας έτσι το επιτυχές αποτέλεσμα αυτών.

Σε ό,τι αφορά την αναφορά της Έκθεσης Ελέγχου σε περιπτώσεις έργων που παρέμειναν στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, παρότι είχαν εκτελεστεί με Ανάδοχο, παρακαλούμε όπως μας γνωρίσετε σε ποια συγκεκριμένα περιστατικά αναφέρεστε δεδομένου ότι διενεργούνται συνεχώς έλεγχοι και επαληθεύσεις ώστε να μην υφίσταται τέτοια περίπτωση. Δεδομένης της αυξημένης προσοχής που επιδεικνύουμε στο ζήτημα, η διευκρίνισή σας θα μας επιτρέψει να προβούμε στις τυχόν απαιτούμενες ενέργειές μας.

Πόρισμα 4

«Διαχρονικά, πραγματοποιούνται πολύ λιγότερες αναδασώσεις από εκείνες που είχε προγραμματιστεί να γίνουν. Η αποκατάσταση του δασικού περιβάλλοντος στις κατεστραμμένες εκτάσεις, ως μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα των αναδασωτικών έργων, δεν παρακολουθείται και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να επιβεβαιωθεί».

Απάντηση: Όπως σας έχουμε ενημερώσει με τα έγγραφα που στείλαμε προς το Ελεγκτικό Συνέδριο, το σύνολο των εκτάσεων που χρειάζονται τεχνητή αναδάσωση στην Επικράτεια αποτελεί το αποτέλεσμα εκτίμησης της δυναμικής διαδικασίας φυσικής αναγέννησης των δασικών οικοσυστημάτων που επλήγησαν από πυρκαγιές και ως εκ τούτου εξαρτάται από ένα πλήθος φυσικών διεργασιών που λαμβάνουν χώρα στα μεσογειακά οικοσυστήματα αλλά και ανθρωπογενών παραγόντων που αλληλοεπιδρούν με αυτά (υπερβόσκηση, πυρκαγιές κατ' έτος, διπλοκαμένες εκτάσεις με αδυναμία φυσικής αναγέννησης κ.τ.λ.). Ως εκ τούτου το σύνολο αυτό είναι διαρκώς μεταβαλλόμενο.

Σε σχέση με τον πίνακα και τα συμπεράσματα που παρατίθενται στις σελίδες 24 και 25 της Έκθεσης Ελέγχου, για την περίοδο αναφοράς των ετών 2018-2023 εκτιμούμε ότι η συναγωγή των συμπερασμάτων δεν είναι ορθή διότι οι εκτάσεις των προγραμματισμένων αναδασώσεων δεν θα πρέπει να αθροίζονται συνολικά.

Η επιλογή εκτάσεων που χρήζουν δυνητικά τεχνητής αναδάσωσης εκτιμώνται κατά έτος από τις Δασικές Υπηρεσίες οι οποίες τις εντάσσουν στα ετήσια προγράμματα έργων και εργασιών για τις οποίες είτε έχουν εγκεκριμένες μελέτες αναδάσωσης είτε προτίθενται να συντάξουν μελέτες αναδασώσεις. Λόγω όμως της προγενέστερης περιορισμένης χρηματοδότησης επανέρχονται κάθε έτος δηλώνοντας εκ νέου είτε όλη την προηγούμενη έκταση η μειούμενη, εάν έχει τμήμα αυτής υλοποιηθεί.

Η αποκατάσταση του δασικού περιβάλλοντος δεν παρακολουθείται λιγότερο· αντιθέτως, όλες οι τεχνητές αναδασώσεις παρακολουθούνται στην εξέλιξή τους από τις Δασικές Υπηρεσίες υπό την καθοδήγηση της Διεύθυνσης Δασικών Έργων και Υποδομών της ΓΔΔΠ. Από το έτος 2022, οι Δασικές Υπηρεσίες λειτουργούν πλέον κάθετα, ως ενιαίο σώμα σχεδιασμού και εφαρμογής της δασικής πολιτικής, παράγοντας που πλέον μόνο θετικά λειτουργεί και αποδίδει.

Εν κατακλείδι, λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω και τις συστάσεις ελέγχου, η Γενική Διεύθυνση Δασών και Δασικού Περιβάλλοντος της Γενικής Γραμματείας Δασών του ΥΠΕΝ, δηλώνει υπεύθυνα

ότι παραμένει πλήρως προσηλωμένη στο να ανταποκριθεί πλήρως στο ρόλο της, ως επιτελική αρχή σχεδιασμού, εισήγησης και παρακολούθησης της ενιαίας εφαρμογής της δασικής πολιτικής από τις περιφερειακές Δασικές Υπηρεσίες και θα υλοποιεί στο διηνεκές τις συστάσεις σας, με απόλυτο σεβασμό ως προς το περιεχόμενό τους.

Ο ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΔΑΣΩΝ

ΕΥΣΤΑΘΙΟΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΔΙΑΝΟΜΗΣ

ΠΡΟΣ ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ

- Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας

- Γραφείο Υπουργού Περιβάλλοντος & Ενέργειας
- Γραφείο Γενικού Γραμματέα Δασών