

Αθήνα, 16 Ιουνίου 2014
Αριθ. Πρωτ. Φ. 1300.2/31612/2014

Πληροφορίες:
Κωνσταντίνος Πεχλιβάνογλου, Ζωή Καραμήτρου,
Δάφνη Φιλιππάκη, Μεταξία Μαρτσούκου,
Ευγενία Παπαδοπούλου, Μαρία Αποστόλου

Προς
Υπουργό Οικονομικών
Κύριο Γκίκα Χαρδούβελη
Κ. Σερβίας 10, 10562 Αθήνα

Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Περιουσίας
Κύριο Αβραάμ Γούναρη
Καρ. Σερβίας 10, 10562 Αθήνα

Θέμα: Απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη για το σχέδιο νόμου «*Οριοθέτηση, διαχείριση και προστασία αιγιαλού και παραλίας*»

Σχετ. Α) Συνήγορος του Πολίτη αρ. πρ. 425/7-1-2014
Β) Υπ. Οικονομικών, Γεν. Γρ. Δημόσιας Περιουσίας αρ.πρ. ΓΓΔΠ 81/17-1-2014

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ Οικονομικών,
Αξιότιμε κύριε Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Περιουσίας,

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο του διαμεσολαβητικού ρόλου του κατά το χειρισμό αναφορών πολιτών, αλλά και των αρμοδιοτήτων του για συμβολή στο νομοθετικό έργο, έχει πραγματοποιήσει συσκέψεις¹ με τους συναρμόδιους φορείς και έχει αποστείλει σειρά προτάσεων, μέσω εγγράφων², ειδικών εκθέσεων³ ή ετησίων εκθέσεων⁴ προς τον Υπουργό Οικονομικών, με θέμα τη διαχείριση της παράκτιας ζώνης. Επιπλέον, σχετικά με το ζήτημα της προστασίας των λιμνών, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει υποβάλει προτάσεις για την προστασία τους από το 2009, στους Υπουργούς Οικονομικών και Περιβάλλοντος⁵. Στο πλαίσιο αυτό, επιθυμεί να θέσει υπόψη σας συγκεκριμένα ζητήματα, προκειμένου να συμβάλει εποικοδομητικά στη διαμόρφωση του νέου νομοθετικού πλαισίου για τη διαχείριση της παράκτιας ζώνης.

¹ Την 17-6-2013 στα γραφεία του Συνηγόρου του Πολίτη και 5-2-2014 στο Υπουργείο Οικονομικών

² Συνήγορος του Πολίτη Αριθ. Πρωτ. Φ. 1300.2/26357/2014/19-5-2014

³ Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική έκθεση για τη διαχείριση της παράκτιας ζώνης, Νοέμβριος 2013,

⁴ Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση 2005 (σελ. 220), Ετήσια έκθεση 2004 (σελ. 213)

⁵ Βλ. Συνήγορος του Πολίτη Αριθ. Πρωτ. 3629/6-11-2009



Πρόσφατα, το Υπουργείο Οικονομικών έθεσε σε διαβούλευση το νέο σχέδιο νόμου με θέμα «Οριοθέτηση, διαχείριση και προστασία αιγιαλού και παραλίας», το οποίο μεταβάλλει, ριζικά, το ήδη υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο. Σύμφωνα με το εισηγητικό σημείωμα, το νέο σχέδιο νόμου αποβλέπει:

- *« Στον καθορισμό με σαφή και αντικειμενικά κριτήρια, εντός προθεσμίας 6 μηνών, της γραμμής αιγιαλού στο σύνολο της επικράτειας, προκειμένου να καταστεί πιο αποτελεσματική η προστασία της ακτογραμμής και να εξαλειφθούν φαινόμενα αδικαιολόγητης καθυστέρησης και αδιαφάνειας κατά τη χάραξη του αιγιαλού*
- *Στη θέσπιση ενός ορθολογικού και ταχέως πλαισίου παραχώρησης της χρήσης του αιγιαλού, με τήρηση στο ακέραιο της εκάστοτε ισχύουσας περιβαλλοντικής νομοθεσίας*
- *Στην απλοποίηση χρονοβόρων και γραφειοκρατικών διαδικασιών που ταλαιπωρούσαν τους πολίτες*
- *Στον καθορισμό δίκαιου και αντικειμενικού ανταλλάγματος για την παραχώρηση χρήσης αιγιαλού και παραλίας*
- *Στη διασφάλιση της καλύτερης δυνατής πρόσβασης του κοινού στον αιγιαλό και την παραλία, λαμβάνοντας υπόψη και την ιδιαίτερη μορφολογία των ελληνικών ακτών»*

Διαπιστώνεται ότι στο νέο σχέδιο νόμου μεταξύ άλλων: α) εισάγονται νέες τεχνολογίες για την επίσπευση των διαδικασιών καθορισμού του αιγιαλού και του παλαιού αιγιαλού, αλλά και της δημοσιοποίησης των πράξεων καθορισμού, β) περιορίζονται τα χρονικά όρια ολοκλήρωσης ορισμένων διοικητικών διαδικασιών, γ) «υιοθετούνται» κατ' αρχήν, βασικές αρχές της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, (αρχή της αειφορίας, του χωροταξικού σχεδιασμού κλπ), δ) αποσαφηνίζονται ορισμένα κριτήρια τα οποία είχαν δημιουργήσει κατά το παρελθόν εμπλοκές σε διοικητικές διαδικασίες κλπ, ε) ορίζεται δευτεροβάθμιο όργανο ελέγχου, της οριοθέτησης του παλαιού αιγιαλού.

Εντούτοις, στο σχέδιο νόμου δεν φαίνεται να υπάρχει πρόθεση για την αναμενόμενη ολοκληρωμένη προσέγγιση στη διαχείριση του παράκτιου χώρου⁶, σύμφωνα με τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου⁷, αλλά και τις σχετικές συστάσεις του Μεσογειακού Προγράμματος Δράσης των Ηνωμένων Εθνών⁸, ενώ η κοινοτική νομοθεσία (Δίκτυο Natura 2000, Οδηγίες για τα νερά, τα πουλιά, τους οικοτόπους) και οι συναφείς διεθνείς συμβάσεις (Σύμβαση RAMSAR) δημιουργούν ένα ευρύ πλαίσιο, προκειμένου να κατοχυρωθεί η θεσμική προστασία των σημαντικών παράκτιων υγροτοπικών συστημάτων της χώρας μας. Η διατομεακή αντιμετώπιση του σχεδίου νόμου (περιβαλλοντική, αναπτυξιακή, κοινωνική) θα έπρεπε να αποτελεί βασική αρχή για ανάλογη σημασίας νομοθετική ρύθμιση. Επιπλέον, οι ασφυκτικές προθεσμίες ολοκλήρωσης των επιμέρους διαδικασιών που περιλαμβάνονται στο σχέδιο νόμου, σε συνδυασμό με την τεκμαιρόμενη θετική εισήγηση σε περίπτωση εκπνοής τους, ενόψει των προβλημάτων υποστελέχωσης των κεντρικών υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών, των αρμοδίων κατά περίπτωση υπηρεσιών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων αλλά και της αναδιάρθρωσης/επαναχωροθέτησης των Κτηματικών Υπηρεσιών, εκτιμάται ότι θα συντελέσουν στην περαιτέρω υποβάθμιση του παράκτιου χώρου. Τέλος, η δια των εξουσιοδοτικών διατάξεων εξειδίκευση των προϋποθέσεων καθορισμού της ζώνης παραλίας, της παραχώρησης χρήσης αιγιαλού και παραλίας, της κατεδάφισης αυθαιρέτων κτισμάτων

⁶ Σύμφωνα με πάγια νομολογία (ΣτΕ 3818/95, ΣτΕ 5235/96, ΣτΕ 2993/98, κλπ), οι ακτές (η χερσαία και η θαλάσσια ζώνη με την πανίδα και τη χλωρίδα τους) συνιστούν ευπαθή οικοσυστήματα, ευρισκόμενα σε στενή λειτουργική αλληλεξάρτηση.

⁷ Recommendation 2002/341, Chapter II-Principles της 30-5-2002

⁸ UNEP/MAP/PAP, Guidelines for Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean 1997; UNEP/MAP/PAP, Good Practical Guidelines for Integrated Coastal Area Management in the Mediterranean, 2001



στη χερσαία ζώνη λιμένα κλπ, δίχως να τίθενται σαφείς περιορισμοί και προϋποθέσεις στο σχέδιο νόμου, εγείρει σοβαρές ενστάσεις για την οφειλόμενη εξασφάλιση της κοινής χρήσης (βλ. ΑΚ 967) και της περιβαλλοντικής προστασίας της παράκτιας ζώνης και των οικοσυστημάτων.

Ειδικότερα ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει ότι:

Α) Κατά την πάγια νομολογία του ΣτΕ, ο καθορισμός του αιγιαλού, της παραλίας και του παλαιού αιγιαλού «... μπορεί να γίνει με οποιοδήποτε πρόσφορο, κατά τα δεδομένα της κοινής ή της επιστημονικής πείρας, μέσο όπως είναι και η αυτοψία των μελών του οικείου διοικητικού οργάνου, όταν γίνεται στο κατάλληλο χρόνο». Ο καθορισμός αυτός μπορεί επίσης να προκύπτει από γεωλογικές μελέτες (ΣτΕ Ε' 751/2000, ΣτΕ 3143/1992), οικολογικές μελέτες (ΣτΕ Ε' 1306/2000) αλλά και γεωμορφολογικά, γεωλογικά και ιζηματολογικά δεδομένα (ΣτΕ 1178/1994, ΣτΕ Ε' 1508/2003), στηριζόμενος πάντα σε ενδείξεις τεκμηριωμένες επιστημονικά. Επομένως, το συγκεκριμένο σχέδιο νόμου, λαμβάνοντας υπόψη και τη νομολογία του ΣτΕ, θα έπρεπε να αποβλέπει στη διαπίστωση της υφιστάμενης πραγματικής κατάστασης, δηλαδή της μέγιστης ανάβασης του κυματισμού επί της ακτής, με την προσφορότερη και ακριβέστερη επιστημονική μεθοδολογία και πάντως, όχι μόνο με την επιλεγείσα, η οποία, εγγενώς, έχει μειωμένη ακρίβεια.

Με το σχέδιο νόμου υιοθετείται η επιλογή προκαταρκτικής χάραξης της οριογραμμής του αιγιαλού σε έγχρωμους ορθοφωτοχάρτες της «ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε.», φωτοληψίας 2008 - 2009, βάσει φωτοερμηνείας. Κριτήρια για τη χάραξη της προκαταρκτικής οριογραμμής αιγιαλού αποτέλεσαν, κατά το σχέδιο νόμου, «.....το όριο βλάστησης, το ίχνος ανάβασης των κυμάτων, η στέψη του πρανούς, η στέψη του κρηπιδώματος τεχνικού έργου, η γραμμή δόμησης και η διαμορφωμένη κατάσταση σε αραιοδομημένη περιοχή.»⁹. Εντούτοις, το έργο της «ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε.¹⁰», του Φεβρουαρίου 2006, εκ του οποίου παρήχθησαν οι ορθοφωτοχάρτες και το ψηφιακό μοντέλο εδάφους, έχει πρακτικά, ως μοναδικό κριτήριο για τη χάραξη της οριογραμμής του αιγιαλού, **το φυσικό όριο βλάστησης** της παράκτιας ζώνης (σελ. 7, 9, 10....)¹⁰.

Περαιτέρω, το ίχνος της μέγιστης ανάβασης των κυμάτων, του ανάγλυφου, του βάθους και της μορφολογίας του βυθού, των οποίων γίνεται επίκληση σε άλλα σημεία των προδιαγραφών του έργου (σελ. 9, 10, 62, ...), είναι πρακτικά αναξιόπιστα λόγω των εγγενών αδυναμιών και της μειωμένης απόλυτης ακρίβειας της μεθόδου¹¹. Τα στοιχεία αυτά, όπως αναφέρεται στις προδιαγραφές «... δεν είναι δυνατόν να εκφραστούν άμεσα ποσοτικά και μετρητικά ...»¹², με αποτέλεσμα να καθιστούν διαβλητή τη χάραξη της προκαταρκτικής οριογραμμής του αιγιαλού. Τέλος, υπάρχει εγγενής αδυναμία της προαναφερθείσας μεθοδολογίας να ερμηνεύσει αυτόνομα με χρωματικές διαφορές, κρίσιμες ποιοτικές και

⁹ Βλ. σχέδιο νόμου, άρθρο 3, παρ. 1 και 2

¹⁰ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΨΗΦΙΑΚΩΝ ΟΡΘΟΦΩΤΟΧΑΡΤΩΝ ΚΑΙ DTM ΑΚΡΙΒΕΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΧΑΡΑΞΗ ΑΙΓΙΑΛΟΥ, ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., ΑΘΗΝΑ, Φεβρουάριος, 2006

¹¹ Όπως ρητά αναφέρεται στη σελ. 13 του έργου της ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. «ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΨΗΦΙΑΚΩΝ ΟΡΘΟΦΩΤΟΧΑΡΤΩΝ ΚΑΙ DTM ΑΚΡΙΒΕΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΧΑΡΑΞΗ ΑΙΓΙΑΛΟΥ», η ακρίβεια είναι 0,61 μ. για τους ορθοφωτοχάρτες και 0,8 έως 1,2 μ. για το ψηφιακό μοντέλο εδάφους, μεγεθών εξαιρετικά υψηλών για την αποτύπωση των μεταβολών στην παράκτια ζώνη.

¹² Όπως αναφέρεται στις σελ. 10 και 11 του έργου της ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. «ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΨΗΦΙΑΚΩΝ ΟΡΘΟΦΩΤΟΧΑΡΤΩΝ ΚΑΙ DTM ΑΚΡΙΒΕΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΧΑΡΑΞΗ ΑΙΓΙΑΛΟΥ», «Επιπλέον στοιχεία που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη για τις αναμενόμενες μέγιστες συνήθεις αναβάσεις του κυματισμού ανά περιοχή, χωρίς όμως να μπορούν τα στοιχεία αυτά να εκφραστούν άμεσα ποσοτικά και μετρητικά είναι: χαμηλές ακτές....., μεγάλο ανάπτυγμα θαλάσσιας έκτασης....., περιοχές που προσβάλλονται από διευθύνσεις ανέμων....., κλπ».



μορφολογικές εδαφικές διαφοροποιήσεις, οι οποίες όμως αποδεικνύουν το όριο της μέγιστης συνήθους ανάβασης του κυματισμού στην ακτή.

Πέραν όμως της υιοθετούμενης μεθοδολογίας, τίθεται ασφυκτική προθεσμία, **έξι (6) μηνών**, στις Κτηματικές Υπηρεσίες για τον έλεγχο και αποδοχή ή απόρριψη της προκαταρκτικής γραμμής αιγιαλού¹³. Λαμβανομένου υπόψη του μήκους των ελληνικών ακτών και του μήκους της όχθης των λιμνών και ποταμών, που καταλαμβάνονται από σχέδιο νόμου (τουλάχιστον 17.000 χιλιόμετρα), καθώς και του αριθμού των Κτηματικών Υπηρεσιών υπό τη νέα διάρθρωσή τους, στον εποπτικό έλεγχο των οποίων συμπεριλαμβάνεται και η παράκτια ζώνη, συνάγεται ότι θα πρέπει να εκδοθούν αποφάσεις ενσωμάτωσης παλαιότερα εγκεκριμένων οριογραμμών αιγιαλού, καθώς και αποφάσεις ελέγχου προκαταρκτικής γραμμής αιγιαλού μήκους επτακοσίων (700) χιλιομέτρων τουλάχιστον ανά Κτηματική Υπηρεσία, εντός έξι (6) μηνών.

Β) Μία από τις βασικές επιλογές του σχεδίου νόμου, που το διαφοροποιεί από την υφιστάμενη, επί εβδομηκονταετία νομοθεσία, είναι ο πλήρης αποχωρισμός της διαδικασίας καθορισμού της ζώνης του αιγιαλού, από αυτή της ζώνης **παραλίας**.¹⁴ Η επιλογή αυτή του αποχωρισμού των διαδικασιών καθορισμού του αιγιαλού και της παραλίας δεν είναι σύμφωνη με την προσέγγιση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών, που λαμβάνει σοβαρά υπόψη τις αλληλεξαρτήσεις των οικοσυστημάτων του παράκτιου χώρου¹⁵. Περαιτέρω, η επιλογή του αποχωρισμού των δύο διαδικασιών, σε συνδυασμό με την ανυπαρξία σχετικής χρονικής πρόβλεψης για τον καθορισμό της παραλίας και την τριετή **μόνο** δέσμευση των θιγομένων να απέχουν της οικοδόμησης της παραλίας είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα οδηγήσει στη δημιουργία μη αναστρέψιμων καταστάσεων, που αντιβαίνουν τόσο στον κοινόχρηστο χαρακτήρα της παραλίας, όσο και στη λειτουργία της για επικοινωνία της ξηράς με τη θάλασσα, αλλά κυρίως για τη δράση της, ως τροφοδότη χερσογενούς υλικού προς τον αιγιαλό.

Γ) Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 2 του σχεδίου νόμου προκύπτει ότι είναι περιοριστική η απαρίθμηση των λιμνών, τεχνητών λιμνών και των ποταμών, ενώ απουσιάζουν συγκεκριμένα ποτάμια και λίμνες όπως π.χ. Έβρος, Λούσιος, Στυμφαλία, Λίμνη Κερίου κλπ. Κατά συνέπεια για τις μη αναφερόμενες περιπτώσεις του άρθρου 2 δεν προκύπτει ποιο είναι το καθεστώς προστασίας τους.

Δ) Στο σχέδιο νόμου δεν καθορίζονται κριτήρια (διοικητικά, οικονομικά, περιβαλλοντικά, ιδιοκτησιακά κλπ) για τον καθορισμό της ζώνης του **παλαιού αιγιαλού**, ενώ εμμέσως, καταστρατηγείται η πρόβλεψη του ελάχιστου ορίου απαγόρευσης κατάτμησης σε ακίνητα εκτός σχεδίου πόλεως¹⁶. Ο Α.Ν. 2344/40 και ο Ν. 2971/01 είχαν προβλέψει ορισμένα, έστω και ελάχιστα κριτήρια, τα οποία θα έπρεπε να λάβει υπόψη της η επιτροπή (ιστορικά στοιχεία, διαγράμματα, αμμώδεις, ελώδεις ή βαλτώδεις εκτάσεις κλπ), καθώς και κρίσιμη χρονολογία αναφοράς (το έτος 1884), εάν υπήρχαν κατοχές ιδιωτών. Επιπλέον, και το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) με εξειδικευμένες αποφάσεις του, έχει αποφανθεί υπέρ της περαιτέρω επιστημονικής τεκμηρίωσης της ύπαρξης παλαιού αιγιαλού, καθώς και ακριβή χρονολογική αναφορά του χρόνου δημιουργίας του παλαιού αιγιαλού. Ως εκ τούτου, οι οικείες επιτροπές αλλά και η Δευτεροβάθμια Επιτροπή Ελέγχου δεν θα είναι σε θέση να

¹³ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 3, παρ. 3

¹⁴ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 5

¹⁵ Recommendation of the European Parliament and of Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe (2002/341), Chapter II-Principles, a) a broad overall perspective (thematic and geographic), which will take into account the interdependence and disparity of natural systems and human activities with an impact on coastal areas”.

¹⁶ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 7



γνωμοδοτήσουν τεκμηριωμένα επί της υπάρξεως ή μη παλαιού αιγιαλού, με αποτέλεσμα οι αντίστοιχες πράξεις καθορισμού να δημιουργούν ανασφάλεια δικαίου. Συγχρόνως, οι θιγόμενοι δεν θα γνωρίζουν τα στοιχεία που πρέπει να προσκομίσουν στην αρμόδια επιτροπή, προκειμένου να τεκμηριώσουν την ύπαρξη ή μη του παλαιού αιγιαλού.

Ε) Στις παραχωρήσεις αιγιαλού, είτε για εκτέλεση έργων, είτε για επαγγελματική εκμετάλλευση ή για εξυπηρέτηση λουομένων, καταργείται κάθε περιοριστική πρόβλεψη, η οποία λάμβανε υπόψη τη φέρουσα ικανότητα των παράκτιων οικοσυστημάτων, διασφάλιζε τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του αιγιαλού και το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης και απόλαυσης του χώρου (καταργείται η πρόβλεψη ελάχιστου μήκους/ελάχιστης επιφάνειας παραχώρησης απλής χρήσης αιγιαλού ή και παραλίας, καταργείται η πρόβλεψη δημιουργίας ελεύθερων χώρων μεταξύ διαδοχικών παραχωρήσεων, προς απόλαυση των λουομένων), ενώ καταστρατηγείται και η αρχή της ίσης μεταχείρισης των πολιτών, σχετικά με την απόλαυση των κοινόχρηστων χώρων/αγαθών. Επεκτείνεται η δυνατότητα παραχωρήσεων αιγιαλού ή και παραλίας, πέραν αυτών που αφορούν στην κατασκευή έργων και σε παραχωρήσεις για **ευκαιριακούς και επιχειρηματικούς σκοπούς**,¹⁷ ακόμη και αν επιφέρουν σοβαρές μορφολογικές αλλοιώσεις (επιχωματώσεις θαλάσσιου χώρου – κατασκευή τεχνητών νησίδων), δίχως να ορίζονται περιβαλλοντικά κριτήρια ή να λαμβάνεται μέριμνα για την περιβαλλοντική προστασία του χώρου, τόσο κατά τη λειτουργία της επιχειρηματικής δραστηριότητας, όσο και μετά την περαίωσή της¹⁸. Συγχρόνως, παρέχεται, για πρώτη φορά, δυνατότητα νομιμοποίησης παρανόμως υφιστάμενων έργων, εκ των υστέρων¹⁹, υπό τον μανδύα της ενσωμάτωσής τους σε νέα έργα²⁰. Με τη διαδικασία αυτή υπάρχει σοβαρή πιθανότητα, μετά τη διακοπή ή την περαίωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, τα έργα να παραμείνουν σε αχρηστία και υφιστάμενα διάβρωση, τελικώς, να επιβαρύνουν τον παράκτιο ή θαλάσσιο χώρο.

ΣΤ) Παρέχεται για πρώτη φορά η δυνατότητα νομιμοποίησης των μη νομίμως υφιστάμενων έργων, εκ των υστέρων, με απόφαση του Γ. Γ. της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ακόμη και χωρίς επαρκή πρόβλεψη για τυχόν περιβαλλοντικές επιπτώσεις, (ενίοτε αρκεί έκθεση του αιτούντος για τις πιθανές περιβαλλοντικές οχλήσεις συνεπεία του έργου) και, ανεξαρτήτως εάν για τα έργα αυτά έχουν εκδοθεί και τελεσιδικήσει εκθέσεις αυθαιρέτων κατασκευών ή πρωτόκολλα κατεδάφισης, ή αν αυτά έχουν καταστεί τελεσιδίκια κατεδαφιστέα με αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις.²¹ Κατά συνέπεια, τα πρωτόκολλα αυτά θα εξακολουθήσουν να παραμένουν ανεκτέλεστα, για όσο χρονικό διάστημα παρέχεται δυνατότητα νομιμοποίησης. Η δυνατότητα νομιμοποίησης αυθαιρέτων κατασκευών σε αιγιαλό και παραλία, που προϋπήρχαν της ένταξης ισχύος του νέου νόμου χωρίς παραχώρηση χρήσης, παρέχεται υπό κάποιες προϋποθέσεις και σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, ενώ το μέχρι σήμερα ισχύον νομοθετικό πλαίσιο παρείχε τη δυνατότητα αυτή **μόνο** σε φορείς του δημοσίου τομέα. Επιπλέον η αίτηση η οποία υποβάλλεται, κατ' αρχήν εντός ενός έτους από τη δημοσίευση του νόμου, μπορεί να παρατείνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών²². Ωστόσο, οι προϋποθέσεις που τίθενται δεν εξασφαλίζουν επαρκή περιβαλλοντική προστασία, δεν θέτουν συγκεκριμένα κριτήρια ανάλογα με το μέγεθος και το είδος του έργου, ενώ η νομιμοποίηση των αυθαιρέτων κατασκευών έχει μόνιμο χαρακτήρα, σε αντίθεση με τις πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες του ΥΠΕΚΑ για την «τακτοποίηση» των αυθαιρέτων²³.

¹⁷ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 12

¹⁸ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 13

¹⁹ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 15

²⁰ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 12

²¹ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 12, 13 και 15

²² Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 15

²³ Βλ. ν. 3843/10, ν. 4014/11 και ν. 4178/13



Περαιτέρω, στο σχέδιο νόμου δεν προβλέπεται η απόδειξη του χρόνου κατασκευής του έργου, ούτως ώστε να προκύπτει ότι αυτό κατασκευάστηκε πριν την έναρξη ισχύος του νόμου. Με τον τρόπο αυτό, μπορούν π.χ. να κατασκευαστούν έργα μετά την έναρξη ισχύος του νέου νόμου και εντός ενός έτους ή και μεταγενέστερα και να υποβληθεί αίτηση νομιμοποίησης τους. Σημειώνεται ότι, με την απόφαση 180/2012 της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, κρίθηκε ότι πρέπει να αποδεικνύεται από αεροφωτογραφίες ή δημόσια έγγραφα ο χρόνος ολοκλήρωσης της αυθαίρετης κατασκευής. Συνεπώς, δεν μπορεί να προσδιοριστεί με ασφάλεια και ο υπολογισμός της οικονομικής αποζημίωσης, εφόσον δεν προαπαιτείται η απόδειξη του χρόνου κατασκευής των αυθαίρετων έργων.

Επιπλέον, εκχωρείται η αρμοδιότητα έκδοσης πρωτοκόλλων διοικητικής αποβολής για αυθαίρετες χρήσεις εντός της χερσαίας ή θαλάσσιας ζώνης λιμένα, αντί της μέχρι σήμερα οικείας Κτηματικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Οικονομικών²⁴, στον αντίστοιχο φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης του λιμένα, ο οποίος, όμως, μπορεί να είναι ήδη ανώνυμη εταιρεία, του δημοσίου. Ωστόσο, σύμφωνα με πρόσφατες ρυθμίσεις,²⁵ μπορεί αυτή η ανώνυμη εταιρεία να ιδιωτικοποιηθεί και να λειτουργεί εφεξής, με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και επομένως δεν θα πρέπει να ασκεί δημόσια εξουσία (π.χ. έκδοση πρωτοκόλλων διοικητικής αποβολής). Η αρμοδιότητα αυτή θα μπορούσε να εκχωρηθεί στην οικεία Λιμενική Αρχή, η οποία έχει στην ευθύνη της την αστυνόμευση του χώρου.

Ζ) Η τροποποίηση της διαδικασίας επιβολής κυρώσεων σε όσους ανεγείρουν αυθαίρετες κατασκευές ή επιφέρουν μεταβολή στον αιγιαλό, στην παραλία, στην όχθη ή στην παρόχθια ζώνη κλπ., καθώς και η νέα διαδικασία υλοποίησης των κατεδαφίσεων, είναι βέβαιο ότι θα οδηγήσει σε περιβαλλοντική υποβάθμιση του παράκτιου ή παρόχθιου χώρου. Η παράλειψη πρόβλεψης της ποινικής ευθύνης του παρανομούντα ιδιώτη/φορέα, αλλά και του διοικητικού οργάνου που εξέδωσε παρανόμως την άδεια ανέγερσης της κατασκευής²⁶, καθώς και η μεταβίβαση της ευθύνης υλοποίησης των πρωτοκόλλων κατεδάφισης αυθαίρετων κατασκευών, δια της πρόβλεψης διαβίβασής τους στην ΕΥΕΚΑ μόνον²⁷, η οποία στερείται τεχνικών μέσων, οικονομικών πόρων και ικανού αριθμού στελεχών, δίχως την άμεση σύμπραξη άλλης επαρκώς στελεχωμένης υπηρεσίας της Δημόσιας Διοίκησης (π.χ. Αποκεντρωμένη Διοίκηση), είναι βέβαιο ότι θα οδηγήσει στην αδυναμία κατεδάφισης των αυθαίρετων. Σημειώνεται επίσης ότι, σε αντίθεση με το προϋφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς, στο σχέδιο νόμου υπάρχει ρητή πρόβλεψη για υποχρέωση κατεδάφισης και για τη διαδικασία που θα ακολουθείται, μόνο για αυθαίρετα κτίσματα που ευρίσκονται εντός του αιγιαλού και του συνεχόμενου με αυτόν πυθμένα θάλασσας και όχι για αυτά που ευρίσκονται εντός της παραλίας (απαλλοτριωθείσας ή μη).

Η) Στο σχέδιο νόμου είναι αξιοσημείωτη η ενίσχυση των εξουσιών των φορέων διαχείρισης λιμένα, είτε αυτοί είναι ΝΠΔΔ, είτε είναι Οργανισμοί Λιμένων. Όπως προαναφέρθηκε, οι Οργανισμοί Λιμένων οι οποίοι, στην παρούσα χρονική στιγμή, έχουν συσταθεί ως ανώνυμες εταιρείες του δημοσίου, μπορούν πλέον να ιδιωτικοποιηθούν και να λειτουργούν εφεξής με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, και επομένως δεν θα πρέπει να τους εκχωρείται δημόσια εξουσία. Συγκεκριμένα με προβλέψεις του σχεδίου νόμου, τα εκτελούμενα έργα εντός της χερσαίας ζώνης λιμένα εκφεύγουν των διατάξεων του Ν. 4014/11,²⁸ παραλείπεται σειρά

²⁴ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 19

²⁵ π.χ. ο Οργανισμός Λιμένα Πειραιώς του οποίου το 74,14% των μετοχών και ισάριθμα δικαιώματα ψήφου έχει περιέλθει στο Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου ΑΕ.

²⁶ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 18

²⁷ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 17

²⁸ Βλ. σχέδιο νόμου άρθρο 20



κρίσιμων γνωμοδοτήσεων για τις παραχωρήσεις χώρων εντός αυτής, οι διατάξεις περί εμπορικών μισθώσεων δεν εφαρμόζονται για τους χώρους της κλπ. Με τη ρύθμιση αυτή, διευρύνεται η ήδη υπάρχουσα δυνατότητα του εκάστοτε φορέα διαχείρισης να προωθεί έργα ή εμπορικές πράξεις, τα οποία μπορεί να μην είναι πάντοτε συναφή με τους σκοπούς ίδρυσής τους. Χαρακτηριστικά παραδείγματα της ήδη υπάρχουσας τάσης των φορέων διαχείρισης να προβαίνουν σε προώθηση έργων και δραστηριοτήτων, που δεν είναι πάντοτε συμβατά με τους σκοπούς ίδρυσής τους, προκύπτουν από σημαντικό αριθμό αναφορών στο Συνήγορο του Πολίτη²⁹.

Θ) Επιπλέον, από τη συνολική διατύπωση παρέχεται η εντύπωση ότι ο νέος νόμος αποσκοπεί, πέρα από τη σαφή εξυπηρέτηση της οικονομικής ανάπτυξης, στην δημιουργία ενός νέου αμιγώς εισπρακτικού μηχανισμού. Ακόμα όμως και στην πρόσφατη νομοθεσία για την αυθαίρετη δόμηση, προβλέπονταν ρυθμίσεις σχετικές με το περιβαλλοντικό ισοζύγιο, τη δημιουργία τράπεζας γης, καθώς και την απόδοση ποσοστού του επιβληθέντος προστίμου στο Πράσινο Ταμείο, οι οποίες απουσιάζουν από το σχέδιο νόμου για τον αιγιαλό και την παραλία.

Ι) Σε συνέχεια των ανωτέρω ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι το σύνολο των διατάξεων του υπό κατάθεση σχεδίου νόμου θα πρέπει να ελεγχθεί για τη συμβατότητά του με τις κείμενες Συνταγματικές διατάξεις. Υπενθυμίζεται ότι η πρόσφατη υπ' αριθ. 3341/2013 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε, ως αντισυνταγματικές τις διατάξεις του άρθρου 24 του Ν. 4014/2011, σχετικά με την ρύθμιση των αυθαίρετων κατασκευών.

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ Οικονομικών,
Αξιότιμε κύριε Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Περιουσίας,

Η συνταγματική κατοχύρωση του δημόσιου και κοινόχρηστου χαρακτήρα του αιγιαλού, της παραλίας, της όχθης και της παρόχθιας ζώνης, τίθεται εν αμφιβόλω, με τις διατάξεις του σχεδίου νόμου «*Οριοθέτηση, διαχείριση και προστασία αιγιαλού και παραλίας*», προσβάλλοντας τη διασφάλιση της απρόσκοπτης πρόσβασης των πολιτών στον αιγιαλό, υποθηκεύοντας την περιβαλλοντική αξία της παράκτιας ζώνης και εκθέτοντας τη χώρα στη διεθνή κοινότητα. Οι διατάξεις του σχεδίου νόμου, σε συνδυασμό με αυτές των επίσης υπό διαβούλευση νομοσχεδίων με θέματα «*Ρυθμίσεις κατεχόμενων ακινήτων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις*» και «*Επίλυση ιδιοκτησιακών διαφορών μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών*», δημιουργούν τη βάσιμη αίσθηση ότι αμιγώς χρηματοοικονομικά κριτήρια υπερισχύουν της πρωταρχικής ισορροπίας μεταξύ ανάπτυξης και περιβαλλοντικής προστασίας.

Υπό τα δεδομένα αυτά, κρίνουμε σκόπιμο να τύχει νέας επεξεργασίας το σύνολο του συγκεκριμένου νομοσχεδίου και παραμένουμε, όπως σας είναι ήδη γνωστό, στη διάθεσή σας για επιπλέον διευκρινίσεις και συνεργασία

Με τιμή,

Καλλιόπη Σπανού
Συνήγορος του Πολίτη

²⁹ Όπως π.χ. μακροχρόνια δέσμευση ιδιοκτησιών και καθυστέρηση της διαδικασίας απαλλοτρίωσης, αυθαίρετη μεταβολή χρήσεων γης, μη σύννομη διαδικασία μίσθωσης χώρων στη χερσαία ζώνη λιμένα κλπ.