



Πληροφορίες: Γραφείο Συνηγόρου του Πολίτη
Τηλ: 23131306768-769
Email: grafeiosynigorou@synigoros.gr

Προς:

Κύριο Απόστολο Βεσυρόπουλο
Πρόεδρο Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων
Βουλή των Ελλήνων
vesiropoulos@gmail.com

ΘΕΜΑ: Επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών με τίτλο «Όροι αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας στις παραθαλάσσιες περιοχές και άλλες διατάξεις»

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Επί του εν θέματι σχεδίου νόμου καταθέτουμε δια του παρόντος υπομνήματος τις απόψεις της Ανεξάρτητης Αρχής που βασίζονται στην συσσωρευμένη εμπειρία που έχει αποκομίσει από την διαμεσολάβηση σε αναφορές αυτής της θεματικής.

Το κύριο ζητούμενο και σ' αυτό το σχέδιο νόμου (όπως εξάλλου και στον προηγούμενο ν. 2971/2001) είναι η αποτελεσματικότερη προστασία του κοινόχρηστου χαρακτήρα των δύο κυρίων ζωνών της παράκτιας ζώνης, ήτοι της ζώνης αιγιαλού και της ζώνης παραλίας. Κάθε θερινή περίοδο καταγράφονται πλήθος παρανομιών είτε με την χρήση αιγιαλού – παραλίας από επιχειρηματίες χωρίς άδεια είτε με υπερβάσεις των αδειών. Φέτος, το φαινόμενο εντάθηκε και

προκάλεσε ποικίλες διαμαρτυρίες από πολίτες, αντιδράσεις που έγιναν γνωστές ως «το κίνημα της πετσέτας». Η γενικευμένη αίσθηση των πολιτών, ότι η κοινοχρησία της παράκτιας ζώνης απειλείται από την υπέρμετρη παραχώρηση χρήσης αυτής σε ιδιώτες και την αυθαιρεσία αυτών προκάλεσε και την επιχειρούμενη αναμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου με την κατάθεση του εν θέματι σχεδίου νόμου. Σε αυτό το σημείο τονίζουμε, ότι το παρόν σχέδιο νόμου είναι προϊόν νομοθετικής πρωτοβουλίας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, ωστόσο καθίσταται σαφές, ότι στο θέμα που αντιμετωπίζει κυριαρχεί και οφείλει να προταχθεί η περιβαλλοντική προστασία του αντικειμένου (αιγιαλός, παραλία και παλαιός αιγιαλός), όπως επιτάσσει τόσο η εθνική όσο και η ευρωπαϊκή νομοθεσία.

1. Κατ' αρχάς επισημαίνουμε, ότι με το άρθρο 3 ν. 4546/2018 «Ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας 2014/89/ΕΕ «περί θεσπίσεως πλαισίου για το θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό» και άλλες διατάξεις» δόθηκε ο ορισμός της παράκτιας ζώνης ως «η γεωμορφολογική περιοχή εκατέρωθεν της ακτογραμμής, στην οποία η αλληλεπίδραση μεταξύ του θαλάσσιου και του χερσαίου τμήματος αποκτά τη μορφή πολύπλοκων συστημάτων οικολογικών στοιχείων και πόρων αποτελούμενων από βιοτικές και αβιοτικές συνιστώσες που συνυπάρχουν και αλληλεπιδρούν με τις ανθρώπινες κοινότητες και τις σχετικές κοινωνικοοικονομικές δραστηριότητες. Είχε προηγηθεί ο ν. 3937/2011 που ορίζει (άρθρο 20 παρ. 8) ότι «στην κρίσιμη παράκτια ζώνη περιλαμβάνονται κατ' ελάχιστον ο αιγιαλός και η παραλία, η ζώνη εναπόθεσης υλικών από την δράση της θάλασσας, του ανέμου, των ρεμάτων ή ποταμών είτε γενικότερα από τη διάβρωση των γειτονικών, στην παράκτια περιοχή, εδαφών, τα οποία μπορεί να αποτελούνται από άμμο, αμμοχάλικα, βότσαλα, κροκάλες κλπ. και τη χαρακτηριστική χλωρίδα (που μεταξύ άλλων συμβάλλει στη σταθεροποίηση των αποθέσεων) και πανίδα των εκτάσεων αυτών». Η παράκτια ζώνη λοιπόν αντιμετωπίζεται ως ένα ενιαίο, ευπαθές οικοσύστημα, που χρήζει συνολικής προστασίας. Αυτήν την προσέγγιση υιοθετεί και η νομολογία του ΣτΕ¹. Ως εκ τούτου αναγκαία κρίνεται η ενσωμάτωση της οπτικής αυτής και στο εν θέματι σχέδιο νόμου για την ουσιαστική προάσπιση της περιβαλλοντικής αξίας της παράκτιας ζώνης.

Αξιολογείται θετικά, ότι η διατήρηση της ισορροπίας του οικοσυστήματος του παραχωρούμενου χώρου εντάσσεται πλέον (άρθρο 8 παρ. 3 ζ) στις υποχρεώσεις του παραχωρησιούχου. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει, ότι σε πολλές περιπτώσεις οι παραχωρησιούχοι προέβαιναν σε παράνομες παρεμβάσεις. Χαρακτηριστικά αναφέρεται η περίπτωση της καταστροφής της ποσειδωνίας από επιχείρηση που δραστηριοποιούταν στην περιοχή καθώς και η αναφορά σχετικά με παρεμβάσεις (λείανση) σε βραχώδη ακτή της Ρόδου για τοποθέτηση τραπεζοκαθισμάτων.

Περαιτέρω, η ανάγκη προστασίας του ευπαθούς αυτού οικοσυστήματος αποτυπώνεται στο παρόν νομοσχέδιο και με την εισαγωγή της έννοιας της «απάτητης παραλίας» (άρθρο 4). Στη διατύπωση του άρθρου αυτού επισημαίνουμε, ότι ο όρος «απάτητη παραλία» φαίνεται να

¹ Ενδεικτικά άρθρο 20 παρ. 8 Ν. 3937/2011 και ΣτΕ 2993/1998.

αφορά μόνο ζώνη αιγιαλού². Δέον θα ήταν η νομική προστασία της παράκτιας ζώνης ως ενιαίο οικοσύστημα να αποτυπώνεται εμφαντικά και στο εν θέματι σχέδιο νόμου καθώς η εμπεδωμένη πρακτική «τεμαχισμού» αυτής σε διακριτές ζώνες (αιγιαλού, παραλίας και παλαιού αιγιαλού) με διαφορετικές δυνατότητες χρήσης, επιτρεπόμενες παρεμβάσεις, ιδιοκτησιακό καθεστώς κλπ. δεν συνάδει με τη συνολική αντιμετώπιση του παραθαλάσσιου οικοσυστήματος. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει παρατηρήσει κατά τον χειρισμό αναφορών, ότι η παραχώρηση π.χ. παλαιού αιγιαλού (ο οποίος αποτελεί ιδιωτική περιουσία του δημοσίου και μπορεί να διατεθεί προς εκμετάλλευση) σταδιακά οδηγεί σε υποβάθμιση και των όμορων ζωνών (αιγιαλός και παραλία) καθώς η μία αλληλεπιδρά με την άλλη.

2. Στο άρθρο 5 παρ. 4 διατηρείται η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής κατά αποφάσεων της Επιτροπής που κρίνει επί καθορισμού ή επανακαθορισμού αιγιαλού – παραλίας. Η δυνατότητα αυτή συνδέεται με την έκδοση της απόφασης της Επιτροπής και όχι με την ανάρτηση αυτής στην σχετική ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών, όπως προβλεπόταν στο άρθρο 7^Α ν. 2971/2001. Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε αντιμετωπίσει την περίπτωση αίτησης για επανακαθορισμό ζώνης παραλίας που απορρίφθηκε από την αρμόδια Επιτροπή. Η απορριπτική αυτή απόφαση δεν δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης και συνακόλουθα δεν αναρτάται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών. Η έως τώρα ισχύουσα, λοιπόν, νομοθετική πρόβλεψη δημιούργησε μία ασάφεια ως προς το δικαίωμα του πολίτη που έχει λάβει αρνητική απόφαση σε αίτημά του για επανακαθορισμό, με ποια διαδικασία θα μπορούσε να προσφύγει στην δευτεροβάθμια Επιτροπή με ενδικοφανή προσφυγή. Με την επιχειρούμενη ρύθμιση η ασάφεια αυτή ξεκαθαρίζει καθώς η ανάρτηση στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών αποκτά καθαρά πληροφοριακό χαρακτήρα και δεν συνδέεται με την έναρξη προθεσμίας για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής.

Σε σχέση με τον καθορισμό του αιγιαλού και την δυνατότητα επανακαθορισμού αυτού (είτε αυτεπαγγέλτως από τη Διοίκηση είτε μετά από αίτηση κάθε ενδιαφερομένου) θα θέλαμε να επισημάνουμε την επίπτωση που φέρει η κλιματική κρίση τόσο στην άνοδο της στάθμης της θάλασσας όσο και στην αύξηση της έντασης των κυμάτων. Κατά συνέπεια, πρέπει να υπάρξει συνεκτίμηση και των στοιχείων αυτών κατά την κρίση των αρμοδίων Επιτροπών.

3. Το άρθρο 6 παρ. 6 παραπέμπει στην πολεοδομική νομοθεσία για την παροχή διόδου από δημόσια οδό μέσω ιδιοκτησιών προς τον αιγιαλό. Κατ' αρχάς δεν γίνεται αντιληπτό για ποιον λόγο η επιχειρούμενη ρύθμιση αφορά την επικοινωνία του αιγιαλού με τον δημόσιο δρόμο και όχι της παραλίας με τον δημόσιο δρόμο μέσω ιδιοκτησίας που τυχόν παρεμβάλλεται.

Η πολεοδομική νομοθεσία (άρθρο 2 Π.Δ. 236/1984) ορίζει ότι η περίφραξη γηπέδου παράλληλου προς την ακτή οφείλει να διακόπτεται ανά 300 μ. και να παρέχεται δίοδος προς την ακτή πλάτους τουλάχιστον 3 μ. Παρατηρούμε, συνεπώς, ότι οι δύο αυτές διατάξεις έχουν διαφορετική διατύπωση και διαφορετικές προϋποθέσεις, με αποτέλεσμα η μεταξύ τους σύνδεση να μην είναι προφανής. Το άρθρο 6 παρ. 6 του εν θέματι νομοσχεδίου θέτει ως προϋπόθεση την ύπαρξη δημοσίας οδού, γεγονός που αυτονοήτως παραπέμπει στις νομίμως

² «Αιγιαλοί και παραλίες υψηλής προστασίας («απάτητες παραλίες») είναι αιγιαλοί ιδιαίτερης αισθητικής, γεωμορφολογικής ή οικολογικής αξίας...»

υφιστάμενες οδούς. Η νόμιμη ή όχι, όμως, ύπαρξη μιας οδού δεν πρέπει να συνδέεται με την ακώλυτη και ασφαλή πρόσβαση προς την ακτή.

Περαιτέρω προκύπτει ασάφεια από την γενική παραπομπή στην πολεοδομική νομοθεσία και όχι συγκεκριμένα στο ως άνω άρθρο 2 Π.Δ. 236/1984, καθώς προκαλείται σύγχυση κατά πόσον θα πρέπει να εφαρμόζονται σωρευτικά οι προϋποθέσεις και των δύο διατάξεων. Οφείλουν δηλαδή διακριτές όμορες ιδιοκτησίες που έχουν μέτωπο προς την ακτή π.χ. 100 μ. ν' αφήνει κάθε μία ξεχωριστή δίοδο προς τον αιγιαλό ή θα τηρείται η πρόβλεψη για δίοδο ανά 300 μ.; Σε αυτή την περίπτωση με ποια κριτήρια θα επιλέγεται η ιδιοκτησία που θα επιβαρύνεται με την παροχή διόδου;

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η διάταξη αυτή χρήζει αναδιατύπωσης. Δέον θα ήταν να επαναληφθεί η ήδη ισχύουσα πολεοδομική ρύθμιση του άρθρου 2 Π.Δ. 236/1984, με την υποχρέωση παροχής ικανού πλάτους διόδου προς την ακτή ανά 300 μ.

4. Το άρθρο 11 παρ. 3 δίνει δυνατότητα παραχώρησης μεγαλύτερης επιφάνειας των 500 τ.μ. (με την προϋπόθεση να μην γίνεται υπέρβαση του ποσοστού 50% του συνολικού εμβαδού ή μήκους του παράκτιου μετώπου) σε όμορες επιχειρήσεις που αποτελούν σύνθετο τουριστικό κατάλυμα των υποπερ. αα), ββ), δδ), εε) και ζζ) της περ. α της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 4276/2014. Σε σχέση με το ομοειδές άρθρο 13 παρ. 5α Ν. 2971/2001 προστίθενται οι κατηγορίες εε) και ζζ) λόγω της σταδιακής ένταξης στον ορισμό του «σύνθετου τουριστικού καταλύματος» των ξενοδοχείων συνιδιοκτησίας (condohotels) και των μικτών τουριστικών καταλυμάτων μικρής κλίμακας.

Τα σύνθετα τουριστικά καταλύματα απολαμβάνουν ήδη³ της δυνατότητας να οικοδομήσουν σε απόσταση 30 μ. από τον αιγιαλό. Η εισαγωγή νέων κατηγοριών στην έννοια αυτή και η δυνατότητα ολοένα και περισσότερων επιχειρήσεων διαφόρων μορφών να οικοδομούν σε μικρή απόσταση από τον αιγιαλό αλλά και να έχουν μεγαλύτερο ποσοστό παραχωρούμενης επιφάνειας ζώνης αιγιαλού – παραλίας φαίνεται να εντάσσεται σε μια μέριμνα ενίσχυσης της επιχειρηματικής δραστηριότητας στις παράκτιες περιοχές και όχι στην προστασία του οικοσυστήματος αυτών και της κοινοχρησίας τους.

Πληροφοριακά αναφέρουμε, ότι η ρύθμιση αυτή δεν λαμβάνει υπόψη την σύναψη του πρωτοκόλλου της Βαρκελώνης (2010/631/ΕΕ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 13ης Σεπτεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του πρωτοκόλλου για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών της Μεσογείου στη σύμβαση για την προστασία του θαλασσίου περιβάλλοντος και των παρακτίων περιοχών της Μεσογείου για την ολοκληρωμένη διαχείριση παράκτιων ζωνών), που υπέγραψε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (αλλά όχι η Ελλάδα) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32010D0631>

5. Το άρθρο 17 προβλέπει παράλληλη αρμοδιότητα των Δήμων να προβαίνουν σε διαπίστωση και καταγραφή τυχόν αυθαίρετων κατασκευών και παραβάσεων/υπερβάσεων των όρων παραχώρησης του αιγιαλού – παραλίας, αρμοδιότητα που μέχρι τώρα ανήκε αποκλειστικά στις

³ Άρθρο 5 παρ. 3 ν. 4179/2013, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 231 του ν.5037/2023.

Κτηματικές Υπηρεσίες. Η πρόβλεψη αυτή εκκινεί από την ανάγκη διενέργειας περισσότερων ελέγχων κατά την θερινή περίοδο, κάτι που οι αποψιλωμένες σε προσωπικό Κτηματικές Υπηρεσίες αδυνατούσαν να εξυπηρετήσουν. Θα θέλαμε, ωστόσο, να εφιστήσουμε την προσοχή κατ' αρχάς στο νομοτεχνικό ζήτημα, ότι οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού ορίζονται διαχρονικά από συνολικά νομοθετήματα που αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (πρόγραμμα Καποδίστριας, πρόγραμμα Καλλικράτης και πρόγραμμα Κλεισθένης). Η εισαγωγή μιας μεμονωμένης αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού σε νόμο πρωτοβουλίας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών ενδεχομένως να μην αποτελεί την καλύτερη νομοτεχνική λύση. Περαιτέρω με το εν θέματι σχέδιο νόμου οι Δήμοι δεν εμπλέκονται πλέον στη διαδικασία των παραχωρήσεων σε ιδιώτες/επιχειρηματίες τμημάτων του αιγιαλού – παραλίας, η οποία θα διενεργείται κεντρικά και ηλεκτρονικά. Γεννάται λοιπόν το εύλογο ερώτημα κατά πόσο θα είναι διατεθειμένοι να διαθέσουν προσωπικό τους (το οποίο εξάλλου δεν διαθέτουν σε επάρκεια καθώς η υποστελέχωση των Δήμων αποτελεί ένα άλλο μεγάλο πρόβλημα) για την πλαισίωση μιας διαδικασίας από την οποία πλέον χάνουν την πρόσοδο (διατηρούν ένα ποσοστό 60% επ' αυτής, άρθρο 7).

Περαιτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει παρατηρήσει, ότι όταν μία αρμοδιότητα ασκείται παράλληλα από διάφορους φορείς, συχνά παρατηρείται, αντί για μεγαλύτερη εγρήγορση μεγαλύτερη αδράνεια καθώς κάθε υπηρεσία θεωρεί πλέον εύλογο να προβεί σε ενέργειες η άλλη υπηρεσία (λόγω καλύτερης στελέχωσής της, γεωγραφικής εγγύτητας κλπ.)

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη επισημάνει⁴ την πιεστική ανάγκη στελέχωσης των Κτηματικών Υπηρεσιών (αλλά και των Υπηρεσιών Δόμησης των Δήμων⁵) και θεωρεί ότι η στελέχωσή τους αποτελεί την πλέον ενδεδειγμένη λύση στο πρόβλημα των ελλιπών ελέγχων. Οι εξαγγελόμενες στο άρθρο 17 παρ. 3 προβλέψεις για ελέγχους με χρήση drones ή δυνατότητα ελέγχου από τον πολίτη αν η κάλυψη μιας παραλίας είναι σύμφωνη με την παραχώρηση μέσω εφαρμογής, δεν αναιρεί το γεγονός ότι η καταγραφή της παράβασης και η μετέπειτα δρομολόγηση της διοικητικής διαδικασίας συμμόρφωσης ή επιβολής κυρώσεων, γίνεται από το προσωπικό των Κτηματικών Υπηρεσιών (ή/και των Δήμων σύμφωνα με την επιχειρούμενη ρύθμιση). Κατά συνέπεια η ενίσχυση αυτών με ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί μονόδρομο για μία αποτελεσματική αντιμετώπιση της μη σύννομης χρήσης της ζώνης αιγιαλού-παραλίας.

6. Το άρθρο 22 παρ. 1 προβλέπει την έκδοση Κ.Υ.Α. μέχρι την 31^η Μαρτίου 2024, η οποία ουσιαστικά θα περιλαμβάνει κατάλογο των απάτητων παραλιών, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 4 του σχεδίου νόμου.

Κατ' αρχάς επισημαίνουμε, ότι η προθεσμία που δίνεται είναι ασφυκτική για ένα τέτοιο έργο που περιλαμβάνει σχετικές εισηγήσεις του Οργανισμού Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (Ο.ΦΥ.ΠΕ.Κ.Α.) με κριτήρια χαρακτηρισμού για κάθε παραλία. Ο Ο.ΦΥ.ΠΕ.Κ.Α. πρόσφατα εκκίνησε τη διαδικασία εκπόνησης περίπου 260 ειδικών περιβαλλοντικών μελετών

⁴ Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2020, σελ. 156 <https://old.synigoros.gr/resources/ee2020-p00-plires-keimeno.pdf>

⁵ Υπ' αρ. πρωτ. 59106/01.12.2023 έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη προς την Υπουργό Εσωτερικών <https://www.synigoros.gr/api/files/download/501103>

που αφορούν στις περιοχές ενταγμένες στο δίκτυο NATURA. Κατά συνέπεια, για την πλειοψηφία των παραλιών που ενδέχεται να χαρακτηριστούν ως «απάτητες» δεν υφίστανται εγκεκριμένες ειδικές περιβαλλοντικές μελέτες, βάσει των οποίων θα προκύψουν και οι εν δυνάμει χρήσεις αυτών.

Περαιτέρω, φαίνεται ότι ως απάτητες παραλίες μπορούν να χαρακτηριστούν αυτές που ανήκουν στο δίκτυο Natura και αυτές που πληρούν τα κριτήρια του άρθρου 21 ν. 1650/1986. Δεδομένης της γενικής διατύπωσης του άρθρου 21 ν. 1650/1986 φαίνεται ότι πρακτικά οι απάτητες παραλίες θα ταυτιστούν με τις παραλίες (όλες ή μερικές εξ αυτών) που ανήκουν στο δίκτυο Natura, αφήνοντας ενδεχομένως εκτός προστατευτικού πλαισίου τις λοιπές προστατευόμενες περιοχές του άρθρου 2 του ν. 3937/2011.

Ευελπιστώντας να φανούν χρήσιμες οι ανωτέρω επισημάνσεις, ο Συνήγορος του Πολίτη παραμένει στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε διευκρίνιση και περαιτέρω συνεργασία.

Με τιμή
Ανδρέας Ι. Ποττάκης

Συνήγορος του Πολίτη