



## Κοινά σχόλια περιβαλλοντικών οργανώσεων σε δημόσια διαβούλευση σχεδίου νόμου για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας στις παραθαλάσσιες περιοχές

**Τίτλος σχεδίου νόμου:** «Όροι αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας στις παραθαλάσσιες περιοχές και άλλες διατάξεις»

**Επισπεύδον υπουργείο:** Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών

**Στάδιο:** Δημόσια διαβούλευση

**Ιστοσελίδα:** <http://www.opengov.gr/minfin/?p=12325>

**Διάρκεια δημόσιας διαβούλευσης:** 31 Ιανουαρίου - 14 Φεβρουαρίου 2024

### Γενικά σχόλια

Εισαγωγικά, οι συνυπογράφουσες περιβαλλοντικές οργανώσεις επισημαίνουν ότι το υπό διαβούλευση σχέδιο νόμου δεν εισάγει μεταρρύθμιση για την αποτελεσματική προστασία και διαχείριση του παράκτιου χώρου, αυτού του σημαντικού οικοσυστήματος που βάλλεται από την κλιματική κρίση, και απουσιάζουν προβλέψεις που σχετίζονται με την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή (π.χ. δεν υπάρχει αναφορά σε άλλους φυσικούς ή ανθρωπογενείς κινδύνους που απειλούν την παράκτια και παρόχθια ζώνη, πλημμυρικούς κινδύνους κ.λπ.).

Ως πρώτο σχόλιο, σημειώνουμε τη συνεχιζόμενη μη κύρωση και εφαρμογή από τη χώρα μας του Πρωτοκόλλου για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης (ΟΔΠΖ) στη Σύμβαση της Βαρκελώνης για την προστασία της Μεσογείου, το οποίο, μεταξύ άλλων, προβλέπει ότι «τα συμβαλλόμενα μέρη: α) καθορίζουν στις παράκτιες ζώνες, από την υψηλότερη χειμερινή ίσαλο γραμμή, ζώνη στην οποία δεν επιτρέπεται η δόμηση. Λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, τις περιοχές οι οποίες επηρεάζονται άμεσα και αρνητικά από την αλλαγή του κλίματος και τους φυσικούς κινδύνους, αυτή η ζώνη δεν μπορεί να έχει πλάτος μικρότερο των 100 μέτρων, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του κατωτέρω εδαφίου».

Πρόκειται για άλλη μία αποσπασματική παρέμβαση που επιχειρείται καθώς:

- πρόκειται για κακή νομοτεχνική επιλογή να καταργείται σχεδόν στο σύνολό του ο νόμος 2971/2001 για τον αιγιαλό και την παραλία, ο οποίος έχει τροποποιηθεί πολλακίς, δίχως να κωδικοποιείται όπως θα απαιτούνταν ούτως ή άλλως, για να ρυθμιστούν τα ίδια ζητήματα που καλύπτει ο ισχύων νόμος (βλ. εκτενή κατάλογο καταργούμενων διατάξεων στο άρθ. 24),
- εισάγεται μια νέα *ad hoc* «κατηγορία» προσωρινού καθεστώτος προστασίας («απάτητες παραλίες», βλ. άρθ. 4 παρ. 2 σε συνδυασμό με την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθ. 22 παρ. 1) που οδηγεί σε κατακερματισμό του προστατευτικού καθεστώτος των περιοχών του δικτύου Natura 2000, αντί το αρμόδιο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας να προβεί άμεσα στις απαιτούμενες ενέργειες για την έκδοση των

προεδρικών διαταγμάτων και των σχεδίων διαχείρισης προκειμένου να προστατευθούν ουσιαστικά οι περιοχές του δικτύου Natura 2000 και να συμμορφωθεί η χώρα μας με τις οδηγίες για τη φύση και την απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ C-849/18. Στην ουσία το παρόν σχέδιο νόμου δεν προστατεύει αυτές τις παραλίες αλλά προβλέπει τη δυνατότητα θέσπισης απαγορεύσεων και περιορισμών ως προς τις δραστηριότητες που επιτρέπονται επ' αυτών είτε μέσω της υ.α. του άρθρου 21 παρ. 6 του ν. 1650/1986 είτε την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης του άρθρου 22 παρ. 1 του παρόντος.

- οι νέοι όροι «προστατευόμενος αιγιαλός» και «απάτητες παραλίες» που εισάγονται (βλ. άρθρα 3 περίπτ. δ' και 4) αφορούν μόνο τις περιοχές του δικτύου N2000, δημιουργώντας ταυτόχρονα και ασάφεια σχετικά (πρβλ. άρθ. 22 παρ. 1 εδ. β'),
- τέλος, με το παρόν σχέδιο νόμου (βλ. άρθ. 28) καθορίζεται για πρώτη (από ό,τι φαίνεται) φορά θαλάσσια ζώνη λιμένα Αλεξανδρούπολης, με την οποία επεκτείνεται η ήδη καθορισμένη χερσαία ζώνη. Δεν διευκρινίζεται, όμως, γιατί ο καθορισμός αυτός γίνεται με διάταξη τυπικού νόμου, και δεν ακολουθείται η προβλεπόμενη διαδικασία (πρβλ. άρθ. 18-27 ν. 2971/2001, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν).

Επιπρόσθετα, επισημαίνουμε ότι οι κάτωθι προβλέψεις συνεπάγονται οπισθοδρόμηση στην αποτελεσματική προστασία του αιγιαλού και της παραλίας:

- Καθότι καταργείται η πρόβλεψη του ν. 2971/2001 ότι «[η] προστασία των κοινοχρήστων πραγμάτων και του οικοσυστήματος αυτών της παραγράφου 1 είναι ευθύνη του Κράτους, το οποίο μεριμνά για την οργάνωση και λειτουργία ολοκληρωμένου συστήματος καταγραφής, διαχείρισης, εποπτείας και ελέγχου τους, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, τις αρχές της αειφορίας και του χωροταξικού σχεδιασμού» (άρθ. 2 παρ. 2).
- Μεταβάλλεται ο ορισμός της παραλίας και χωρίς καμία αιτιολογική βάση (έλλειψη, από την οποία προκύπτει ότι η προτεινόμενη τροποποίηση επιδιώκει την ικανοποίηση ιδιωτικών συμφερόντων), η προτεινόμενη ρύθμιση καταργεί το ελάχιστο όριο των 30 μέτρων (διατηρείται το απώτατο όριο των 50 μέτρων), ενώ εξακολουθεί να μη λαμβάνεται υπόψη το Πρωτόκολλο ΟΔΠΖ (το οποίο θεσπίζει «αδόμητη ζώνη» τουλάχιστον 100 μέτρων, εκεί που δεν υπάρχουν οικισμοί και σημαντικά λιμενικά έργα δημόσιου συμφέροντος, πρβλ. άρθ. 8 παρ. 2 εδ. α και β).
- Ο κοινόχρηστος χαρακτήρας του παλαιού αιγιαλού και της παλαιάς όχθης των μεγάλων λιμνών και των πλεύσιμων ποταμών καταργείται, καθώς τα τμήματα αυτά περιέρχονται στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου - εκτός από την περίπτωση της γεινίασης με απάτητες παραλίες (βλ. άρθ. 6 παρ. 5).

Οφείλουμε να αναγνωρίσουμε στα θετικά σημεία του παρόντος νομοσχεδίου ότι:

- η Κτηματική Υπηρεσία του Δημοσίου θα είναι αρμόδια για τον ορισμό παραλιών προς παραχώρηση (απλή γνώμη ΟΤΑ α' βαθμού), ωστόσο, παρόλες τις προσπάθειες που καταβάλλει δεν κατέχει την απαραίτητη τεχνογνωσία και είναι αμφίβολο εάν έχει στη διάθεσή της τα απαραίτητα μέσα και στελεχειακό δυναμικό.
- προβλέπεται νέα επιβαρυντική περίπτωση σε περίπτωση που «[...] η μεταβολή [στον αιγιαλό ή την παραλία] προκαλεί σημαντική οικολογική, περιβαλλοντική ή γεωμορφολογική διατάραξη ή βλάβη, τιμωρείται με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον δύο (2) ετών και χρηματική ποινή» (άρθ. 20). Ωστόσο, για να είναι εφαρμόσιμη η πρόβλεψη αυτή, θα πρέπει να συνοδεύεται και από ένα αποτελεσματικό σύστημα διεξαγωγής

περιβαλλοντικών ελέγχων. Ένα τέτοιο σύστημα απέχει πολύ από τη σημερινή κατάσταση των σοβαρά υποστελεχωμένων υπηρεσιών διεξαγωγής περιβαλλοντικών ελέγχων. Στο σημείο αυτό επαναλαμβάνουμε το πάγιο αίτημά μας για τη σύσταση ανεξάρτητης αρχής περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων.

- παρέχονται νέα εργαλεία (χρήση ηλεκτρονικών μέσων) στους πολίτες για την άμεση υποβολή καταγγελιών σε περιπτώσεις αυθαίρετης κατάληψης αιγιαλού και παραλίας, ή υπέρβασης της παραχώρησης, η λειτουργία των οποίων, όμως, θα πρέπει να εξειδικευθεί περαιτέρω (βλ. άρθ. 16 σε συνδυασμό με το άρθ. 22 παρ. 9).
- τέλος, προωθείται η διαλειτουργικότητα μεταξύ της πλατφόρμας παρακολούθησης και ελέγχου των συμβάσεων παραχώρησης (άρθ. 10 και 15 νομοσχεδίου) [σε αντικατάσταση του ηλεκτρονικού μητρώου πληροφοριών του άρθ. 15 παρ. 11 ν. 2971/2001 που καταργείται με το παρόν], η οποία θα είναι προσβάσιμη μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης, και του συστήματος της καταγγελίας.

Τέλος, οι συνυπογράφουσες περιβαλλοντικές οργανώσεις υπογραμμίζουν ότι για άλλη μια φορά η διάρκεια της δημόσιας διαβούλευσης ήταν απαράδεκτα μικρή: δύο εβδομάδες για ένα σχέδιο νόμου που δεν εισάγει μικρές σημειακές τροποποιήσεις, αλλά μεταβάλλει κατά το μεγαλύτερο μέρος της τη νομοθεσία για την παράκτια και παρόχθια ζώνη είναι αδικαιολόγητα μικρή προθεσμία.

Ακολουθούν ειδικά αναλυτικά σχόλια ανά άρθρο του σχεδίου νόμου.

#### **Οι συνυπογράφουσες περιβαλλοντικές οργανώσεις:**

1. Εταιρία Προστασίας Πρεσπών
2. Ελληνική Εταιρία Προστασίας της Φύσης
3. Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία
4. Καλλιστώ
5. Οικολογική Εταιρεία Ανακύκλωσης
6. Greenpeace
7. MEDASSET
8. WWF Ελλάς

### **Σχόλια στο ΜΕΡΟΣ Α΄**

#### **Άρθρο 1 Σκοπός**

1. Πρώτα απ' όλα, μία γενική παρατήρηση: αν και παρουσιάζεται ως “εκσυγχρονιστικό”, το σχέδιο νόμου περιστρέφεται γύρω από δύο έννοιες που έχουν εισαχθεί στην ελληνική νομοθεσία από τον α.ν. 2344/1940 (Α' 154) (αν όχι νωρίτερα): τον “αιγιαλό” (από τον οποίο αποσπάται ο “παλαιός αιγιαλός”) και την “παραλία”. Διαχρονικά, οι δύο αυτές έννοιες έχουν συμβάλει στην οικιστική ανάπτυξη της παράκτιας ζώνης, στην κατοχύρωση ιδιωτικών δικαιωμάτων μέσα σε αυτή και στην αποκόμιση ορισμένων εσόδων (για το δημόσιο, και άλλους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς) από την εκμετάλλευση της ζώνης αυτής. Δυστυχώς, δεν έχουν συμβάλει επαρκώς στην προστασία και τη βιωσιμότητά της: σήμερα, η βασική πρόκληση είναι η προστασία της ευρύτερης “παράκτιας ζώνης” (ως «γεωμορφολογικής περιοχής 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 κοινωνικο-οικονομικές

δραστηριότητες», άρθ. 2 παρ. ε Πρωτοκόλλου ΟΔΠΖ, ως κοινόχρηστου και περιβαλλοντικού αγαθού, ιδιαίτερα ευαίσθητου (ειδικότερα στη Μεσόγειο, και ειδικότερα στην Ελλάδα) στην άναρχη ανάπτυξη και την κλιματική αλλαγή. Σχετικά, το άρθρο 8 του ως άνω Πρωτοκόλλου προβλέπει την καθιέρωση παράκτιας ζώνης που δεν μπορεί να είναι μικρότερη από 100 μέτρα σε πλάτος και όπου δεν επιτρέπονται κατασκευές («construction is not allowed»), λαμβάνοντας υπόψη τις περιοχές που επηρεάζονται άμεσα και αρνητικά από την κλιματική αλλαγή και τους φυσικούς κινδύνους.

Για τον σκοπό αυτό, θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν σύγχρονα εργαλεία, όπως η καταγραφή των ευρωπαϊκών παράκτιων οικότοπων (EUNIS 2021), και η Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης (άρθ. 5-21 Πρωτοκόλλου ΟΔΠΖ). Η τελευταία αποτελεί νομική υποχρέωση της χώρας, καθώς το Πρωτόκολλο ΟΔΠΖ αποτελεί μέρος του ενωσιακού δικαίου. Τέλος, υπενθυμίζεται ότι η οριοθέτηση της “κρίσιμης παράκτιας ζώνης” επιβάλλεται από το άρθ. 20 παρ. 8 περ. β΄ του ν. 3937/2011 (Α΄ 60), αλλά η Πολιτεία, 12 χρόνια αργότερα, δεν έχει προβεί στην οριοθέτηση αυτή.

2. Όλα τα παραπάνω απουσιάζουν από το σχέδιο νόμου: το σχέδιο νόμου δεν προτείνει τίποτα νέο για την προστασία της παράκτιας ζώνης από την κλιματική αλλαγή, και το θέμα διέπεται από το παρωχημένο άρθ. 12 ν. 2971/2001 (Α΄ 285), παρόλο που η επιστημονική γνώση έχει προοδεύσει σημαντικά από την πιο πρόσφατη τροποποίηση του τελευταίου (με το άρθ. 29 ν. 4607/2019). Τα συναρμόδια Υπουργεία φαίνεται να έχουν την εντύπωση ότι οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στις ακτές θα είναι περιορισμένες και εντοπισμένες, χωρίς οικονομικές συνέπειες, και αντιμετωπίσιμες με μερικά σημειακά και αποσπασματικά τεχνικά έργα ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Δυστυχώς για όλους μας, το πρόβλημα είναι εκτεταμένο: σειρά ερευνών τα τελευταία χρόνια, που τα συναρμόδια Υπουργεία επιμένουν να αγνοούν, έδειξαν ότι ένα μεγάλο μέρος της ελληνικής ακτογραμμής είναι εκτεθειμένο στην διάβρωση. Εκτός από την κλιματική αλλαγή, η διάβρωση των ελληνικών ακτών αναδεικνύει δύο ακόμα πολιτικά προβλήματα - τις ασυντόνιστες επεμβάσεις στην ακτή από κάθε είδους λιμενικά έργα, και την κακή διαχείριση των εσωτερικών υδάτων. Επιπλέον, στο νομοσχέδιο δεν υπάρχει η αναφορά σε άλλους φυσικούς ή ανθρωπογενείς κινδύνους που απειλούν την παράκτια και την παρόχθια ζώνη (π.χ., πλημμυρικούς, σεισμικούς ή τεχνολογικούς, όπως βιομηχανικά ατυχήματα ή ρύπανση), για τους οποίους το Πρωτόκολλο ΟΔΠΖ απαιτεί εκτίμηση επιπτώσεων, και μέτρα πρόληψης, μετριασμού και προσαρμογής (άρθ. 22). Δεν υπάρχει η παραμικρή αναφορά στον ρόλο της παράκτιας και της παρόχθιας ζώνης στην προστασία των ανθρώπινων δραστηριοτήτων από κάποιους φυσικούς κινδύνους (π.χ., πλημμυρικούς) - ως “λύσεις βασισμένες στην φύση”. Απουσιάζουν οι ευάλωτοι παράκτιοι οικότοποι, οι οποίοι δεν είναι δυνατόν να “εγκιβωτιστούν” μέσα στις οριογραμμές της παραλίας και του (παλαιού ή μη) αιγιαλού (π.χ., παράκτιες και παρόχθιες δασικές εκτάσεις, αμμοθινικά οικοσυστήματα). Απουσιάζουν ακόμα και οι οικονομικές επιπτώσεις των παραπάνω, που είναι τόσο σημαντικές για τον τουριστικό τομέα, και για τις οποίες το επισπεύδον Υπουργείο θα έπρεπε να δείξει κάποια ευαισθησία. Τα παραπάνω δείχνουν ότι το σχέδιο νόμου δεν βασίζεται στη βέλτιστη διαθέσιμη επιστήμη, και απλώς αποσκοπεί σε μικρο-αλλαγές (αρνητικές, ως επί το πλείστον) στο ισχύον καθεστώς. Η υιοθέτηση μερικών τεχνικών λύσεων (όπως το QR- code), οι οποίες ούτε είναι προσιτές σε όλους

τους χρήστες της παράκτιας ζώνης, ούτε συνδέονται οργανικά με το υπόλοιπο νομικό πλαίσιο δεν συνιστά εκσυγχρονισμό, αλλά οπισθοδρόμηση με έναν επιφανειακό “τεχνολογικό μανδύα”.

3. Αποδοκιμαστέα είναι και η νομοτεχνική επιλογή να μην ενσωματωθούν οι νέες διατάξεις στον ισχύοντα ν. 2971/2001, ή (ακόμα καλύτερα) σε έναν ευρύτερο κώδικα για την παράκτια ζώνη. Χοντρικά, ο “μισός” ν. 2971/2001 διατηρείται σε ισχύ, και ο άλλος μισός αντικαθίσταται από το παρόν σχέδιο νόμου. Προβλήματα θα δημιουργηθούν και από τις παραπομπές της υπόλοιπης νομοθεσίας στον ν. 2971/2001, καθώς η σχετική διάταξη του νομοσχεδίου (άρθ. 24 παρ. 2) είναι ιδιαίτερα κακοδιατυπωμένη. Η λύση αυτή αυξάνει την πολυνομία, και καθιστά την κατανόηση του πολύπλοκου νομικού πλαισίου ιδιαίτερα δυσχερή για τη συντριπτική πλειονότητα των πολιτών, οι οποίοι δεν διαθέτουν νομικούς ή τεχνικούς συμβούλους. Πόσο μάλλον που το επισπεύδον Υπουργείο προωθεί συνέχεια την τροποποίηση του ισχύοντος νομικού πλαισίου, με προφανή σκοπό τη διαρκή εξυτηρέτηση διάφορων ιδιωτικών και τοπικών συμφερόντων: μόνο το 2023 (και εφόσον μετράμε σωστά), αυτό συνέβη 10 φορές (άρθ. 3 και 6 ν. 5022/2023, άρθ. 71, 74 και 75 ν. 5036/2023, άρθ. 53 και 54 ν. 5039/2023, άρθ. 223 και 231 ν. 5037/2023, άρθ. 14 ν. 5069/2023). Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στο άρθρο 54 ν. 5039/2023, καθώς επεκτείνει τη δυνατότητα νομιμοποίησης αυθαίρετων λιμενικών εγκαταστάσεων που θέσπισε το άρθ. 86 ν. 4504/2017 [σημειώνεται ότι “λιμενική εγκατάσταση” είναι, τελικά, κάθε έργο που υλοποιείται “εν όλω ή εν μέρει” στον αιγιαλό/παραλία/όχθη/παρόχθια ζώνη (άρθ. 1 περ. 8 ν. 2971/2001 όπως ισχύει), οπότε νομιμοποιούνται συνολικά όλες οι επεμβάσεις]. Στην ίδια λογική κινείται και το άρθρο 28 του σχεδίου νόμου (για τον λιμένα Αλεξανδρούπολης). Το άρθρο 13, για την παραχώρηση απλής χρήσης, έχει τροποποιηθεί 3 φορές τα τελευταία 4 χρόνια (άρθ. 31 ν. 4609/2019, άρθ. 42 παρ. 1 ν. 4688/2020, άρθ. 14 ν. 4787/2021), και, μετά από αυτή τη νομοθετική υπερπροσπάθεια, το νομοσχέδιο προτείνει την κατάργησή του (άρθ. 24 παρ. 1). Τα συναρμόδια Υπουργεία αδυνατούν να διαχειριστούν ολοκληρωμένα όχι μόνο τον αιγιαλό και την παραλία, αλλά και τα αιτήματα για ειδική μεταχείριση όσων αδυνατούν (ή απροθυμούν) να χρησιμοποιήσουν το ισχύον νομικό πλαίσιο.
4. Επιπρόσθετα, καταργούνται υφιστάμενες διατάξεις περί προστασίας του παράκτιου χώρου, όπως η εξής (άρθ. 2 παρ. 2 του ν. 2971/2001): «Η προστασία των κοινοχρήστων πραγμάτων και του οικοσυστήματος αυτών της παραγράφου 1 είναι ευθύνη του Κράτους, το οποίο μεριμνά για την οργάνωση και λειτουργία ολοκληρωμένου συστήματος καταγραφής, διαχείρισης, εποπτείας και ελέγχου τους, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, τις αρχές της αειφορίας και του χωροταξικού σχεδιασμού».

#### **Προτείνεται η διατήρηση της διάταξης του άρθ. 2 παρ. 2 του ν. 2971/2001.**

5. Τέλος, το παρόν σχέδιο νόμου θα πρέπει να είναι σύμφωνο με τις επιταγές της οδηγίας-πλαίσιο για τη θαλάσσια στρατηγική (Οδηγία 2008/56/ΕΚ), βασική πρόβλεψη της οποίας αποτελεί η ανάπτυξη και εφαρμογή στρατηγικών για τη θάλασσα, λαμβάνοντας μέτρα που «εξασφαλίζουν την προστασία και τη διατήρηση του θαλάσσιου περιβάλλοντος, προλαμβάνουν την επιδείνωσή του ή, όταν αυτό είναι δυνατόν, αποκαθιστούν τα θαλάσσια οικοσυστήματα, σε περιοχές όπου αυτά έχουν υποστεί αρνητικές επιδράσεις», προβλέψεις που απουσιάζουν από τις διατάξεις του παρόντος σχεδίου νόμου. Ειδικότερα, η προστατευτική μεταχείριση αναφέρεται μεν

στο αντικείμενο (άρθ. 2), αλλά δεν φαίνεται να εξειδικεύεται στη συνέχεια, πέρα από την εισαγωγή της έννοιας των «προστατευόμενων αιγιαλών και παραλιών και αιγιαλών και παραλιών κοινής προστασίας» του άρθρου 4.

## Σχόλια στο ΜΕΡΟΣ Β΄

### Άρθρο 3 Ορισμοί

1. Σήμερα, ο ορισμός της παραλίας περιλαμβάνει την εξής αναφορά: «[μ]ε την επιφύλαξη της παραγράφου 5 του άρθρου 7, το πλάτος της παραλίας καθορίζεται σε τουλάχιστον τριάντα (30) και μέχρι πενήντα (50) μέτρα από τη γραμμή του αιγιαλού» (άρθ. 1 παρ. 2 εδ. β' ν. 2971/2001, όπως ισχύει). Μολονότι δεν είναι συμβατή με το Πρωτόκολλο ΟΔΠΖ (το οποίο θεσπίζει “αδόμητη ζώνη” τουλάχιστον 100 μέτρων, εκεί που δεν υπάρχουν οικισμοί και σημαντικά λιμενικά έργα δημόσιου συμφέροντος, πρβλ. άρθ. 8 παρ. 2 α) και β)), η ισχύουσα διάταξη είναι καταρχήν θετική, διότι προβλέπει ένα ελάχιστο πλάτος παραλίας - δηλαδή, του χώρου που παραμένει αδόμητος, και προορίζεται για την ελεύθερη χρήση του κοινού και την περιβαλλοντική προστασία της ακτής (φυσικά, με την αυτονόητη προϋπόθεση ότι ο χώρος αυτός είναι διαθέσιμος, και δεν περιορίζεται από την νόμιμα διαμορφωμένη γραμμή δόμησης και την γεωμορφολογία της ακτής). Χωρίς καμία αιτιολογική βάση (έλλειψη, από την οποία προκύπτει ότι η προτεινόμενη τροποποίηση επιδιώκει την ικανοποίηση ιδιωτικών συμφερόντων), η προτεινόμενη ρύθμιση καταργεί το ελάχιστο όριο των 30 μέτρων. Ακόμα και σε εποχές που η προστασία της παράκτιας ζώνης δεν ήταν προτεραιότητα, το ελάχιστο αυτό όριο προβλεπόταν, τουλάχιστον για ορισμένες κατασκευές (άρθ. 1 ν.δ. 439/1970). Σε κάθε περίπτωση, το όριο των 30 μέτρων προβλέπεται και από πρόσφατες διατάξεις (άρθ. 231 ν. 5039/2023, σχετικά με την ελάχιστη απόσταση από την γραμμή αιγιαλού των τουριστικών επιπλωμένων κατοικιών εντός σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων και μικτών τουριστικών καταλυμάτων μικρής κλίμακας).

**Προτείνεται η απόσυρση της διάταξης του άρθ. 3 περ. γ του σχεδίου νόμου, διότι υποβαθμίζει, και μάλιστα σημαντικά, την προστασία της παράκτιας ζώνης, και περιορίζει τον κοινόχρηστο χώρο.**

2. Το σχέδιο νόμου εισάγει την έννοια του “διακριτού τμήματος αιγιαλού” (άρθ. 3 περ. β). Η δυνατότητα παραχώρησης της απλής χρήσης ποτέ δεν αφορούσε το σύνολο του αιγιαλού, αλλά εκείνα τα τμήματα αιγιαλού που είναι ελκυστικά για το κοινό και μπορούν να ασκηθούν δραστηριότητες αναψυχής. Πράγματι, εκεί που ο αιγιαλός είναι απόκρημνος και βραχώδης, δεν λαμβάνουν και δεν πρέπει να λαμβάνουν χώρα παραχωρήσεις απλής χρήσης. Ούτως η άλλως, και η ισχύουσα νομοθεσία δεν συνυπολογίζει τα “δυσπρόσιτα” και “μη αξιοποιήσιμα” τμήματα του αιγιαλού (πρβλ. άρθ. 13 παρ. 4 Ν. 2971/2001).

Παρόλα αυτά, η διάταξη περιορίζει ακόμα περισσότερο την κοινοχρησία, και είναι νομοτεχνικά ακατάληπτη. Το λιγότερο που έπρεπε να κάνει το επισπεύδον υπουργείο, είναι να βασιστεί σε μία σοβαρή επιστημονική καταγραφή των ελληνικών παράκτιων οικότοπων και γεωμορφολογικών στοιχείων. Προφανώς, η τεχνογνωσία αυτή δεν υπάρχει στο Υπουργείο Οικονομικών, αλλά η έλλειψη αυτή αναδεικνύει πόσο

ανεπαρκές και ακατάλληλο είναι το Υπουργείο αυτό για τη διαχείριση ενός από τα πιο ευαίσθητα στοιχεία του περιβάλλοντος. Πρώτα απ' όλα, όσον αφορά τα "διακριτά" τμήματα, το νομοσχέδιο επεκτείνει τη δυνατότητα παραχώρησης της απλής χρήσης: για παράδειγμα, ενώ το ισχύον καθεστώς περιλαμβάνει καθολική απαγόρευση στην παραχώρηση απλής χρήσης των "μικρών" αιγιαλών (βλ. άρθ. 13 παρ. 7 ν. 2971/2001, όπως ισχύει), το νομοσχέδιο αίρει την απαγόρευση αυτή για τα ξενοδοχειακά καταλύματα (βλ. άρθ. 11 παρ. 4 εδ. β'). Κατά συνέπεια, για τα διακριτά αυτά τμήματα, που είναι μικρά σε έκταση (και, σε ορισμένες περιοχές της επικράτειας, τα μόνα διαθέσιμα), το κοινό θα πρέπει πλέον να "ανταγωνιστεί" τα ξενοδοχειακά καταλύματα. Δεύτερον, ένα τμήμα του αιγιαλού μπορεί να είναι "διακριτό" και εν μέρει δυσπρόσιτο: έτσι, ο παραχωρησιούχος (ως επιχείρηση) θα καταλάβει το ελκυστικό τμήμα, περιορίζοντας το υπόλοιπο κοινό στο δυσπρόσιτο. Άλλωστε, η διαδικασία καθορισμού των παραχωρητέων τμημάτων δεν εμπλέκει το κοινό ή δημόσιες υπηρεσίες με σχετική τεχνογνωσία (πρβλ. άρθ. 8 παρ. 1). Αλλά η διάταξη είναι πρόχειρα διατυπωμένη και σε τεχνικό επίπεδο: οι συνεχείς πετρώδεις επιφάνειες δεν παραχωρούνται, είτε είναι διακριτές είτε όχι, διότι δεν μπορούν να ασκηθούν εκεί δραστηριότητες αναψυχής του κοινού [πρβλ. και άρθ. 8 παρ. ε) υ.α. 38609 ΕΞ 2023/2023 όπως ισχύει]. Η "οριογραμμή" ανάμεσα στα όρια ενός κόλπου (μία νέα έννοια, που δεν ορίζεται) μπορεί να περιλαμβάνει και ασυνεχή μορφολογικά στοιχεία, άρα περισσότερα διακριτά τμήματα.

Διαχρονικά, το νομικό πλαίσιο για τις παραχωρήσεις απλής χρήσης δεν προστατεύει εύθραυστα παράκτια οικοσυστήματα (π.χ., υγρά τοποί/εκβολές ποταμών, θίνες/λουρονησίδες, παράκτια/παρόχθια δάση και δασικές εκτάσεις), μολονότι η προστασία τους επιβάλλεται από άλλες ρυθμίσεις (πρβλ. άρθ. 10 Πρωτόκολλου ΟΔΠΖ, και 20 παρ. 8 ν. 3937/2011), ανεξάρτητα αν εντάσσονται σε προστατευόμενες περιοχές ή όχι. Οι παραχωρήσεις πρέπει επίσης να περιοριστούν σημαντικά ή να απαγορευτούν σε παράκτιες και παρόχθιες περιοχές κοντά σε οικισμούς και πόλεις, διότι οι περιοχές αυτές παρέχουν μία σημαντική οικοσυστημική υπηρεσία στο ευρύ κοινό.

3. Το σχέδιο νόμου εισάγει τον ορισμό του "προστατευόμενου αιγιαλού και παραλίας", ως διακριτού τμήματος "αιγιαλού και παραλίας, το οποίο βρίσκεται εντός περιοχής που συμπεριλαμβάνεται στον Εθνικό Κατάλογο Περιοχών του Ευρωπαϊκού Οικολογικού Δικτύου Natura 2000, με ιδιαίτερα οικολογικά και γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά που πρέπει να βελτιωθούν, να προστατευθούν ή να διατηρηθούν. Προς τον σκοπό διατήρησης των χαρακτηριστικών αυτών, τίθενται απαγορεύσεις και περιορισμοί στις επιτρεπόμενες δραστηριότητες επί του αιγιαλού, της όμορης παραλίας και του όμορου παλαιού αιγιαλού" [άρθ. 3 περ. δ)]. Πρώτα από όλα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το σχέδιο νόμου δεν εισάγει τίποτα νέο στην προστασία των προστατευόμενων αιγιαλών και παραλιών: οι λεγόμενες "απάτητες παραλίες" (άρθ. 4 παρ. 1) πρέπει πρώτα να χαρακτηριστούν (πρβλ. άρθ. 22 παρ. 1). Ελλείψει "απάτητων παραλιών", η μόνη προστατευτική διάταξη βρίσκεται στο άρθ. 8 παρ. 3 γ), που περιορίζει την ανάπτυξη των κινητών στοιχείων εντός της παραχωρούμενης έκτασης (και όχι την ίδια την παραχωρούμενη έκταση). Φυσικά, η επάρκεια του περιορισμού αυτού, ιδίως ενόψει των προστατευτέων αντικειμένων κάθε περιοχής του δικτύου Natura 2000 ουδέποτε μέχρι σήμερα έχει εκτιμηθεί, σε αντίθεση με όσα προβλέπει η ενωσιακή νομοθεσία (άρθ. 6 παρ. 1 έως 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ). Δεύτερον, μόνο αιγιαλοί και παραλίες

εντός του “Εθνικού Καταλόγου Περιοχών” του δικτύου Natura 2000 μπορούν να χαρακτηριστούν προστατευόμενοι: ο περιορισμός αυτός αφήνει αππροστάτευτους αιγιαλούς και παραλίες που εντάσσονται σε άλλα σημαντικά καθεστώτα (με χαρακτηριστικά “που πρέπει να βελτιωθούν, προστατευθούν ή διατηρηθούν”), όπως περιφερειακές ζώνες, άλλες κατηγορίες προστατευόμενων περιοχών όπως προβλέπονται από τον ν. 1650/1986, μικρούς υγρότοπους, δάση και δασικές εκτάσεις, περιοχές ειδικής προστασίας (ΠΕΠ) κατά την χωροταξική νομοθεσία, κ.α.

4. Τέλος, προβληματική είναι η αφαίρεση της αναφοράς του αιγιαλού ως ουσιώδους στοιχείου «του φυσικού περιβάλλοντος της Χώρας, που προστατεύεται από την Πολιτεία, η οποία το διαχειρίζεται, σύμφωνα με τη φύση του και τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του» από τον υφιστάμενο ορισμό [άρθρο 3 περ. α)].

#### **Άρθρο 4 Προστατευόμενοι αιγιαλοί και παραλίες και αιγιαλοί και παραλίες προστασίας**

**Παρ. 2:** Η διάταξη αυτή εισάγει μια ειδική κατηγορία αιγιαλών και παραλιών, τις «απάτητες παραλίες», οι οποίες είναι «ιδιαίτερης αισθητικής, γεωμορφολογικής ή οικολογικής αξίας, στους οποίους απαγορεύεται η απλή παραχώρηση χρήσης, καθώς και οποιαδήποτε άλλη δράση μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη μορφολογία τους και την ακεραιότητά τους ως προς τις οικολογικές του λειτουργίες». Στις περιοχές αυτές προβλέπονται απαγορεύσεις και περιορισμοί δραστηριοτήτων με κανονιστική πράξη είτε του άρθρου 21 παρ. 6 του ν. 1650/1986 είτε με την κυα του άρθρου 22 παρ. 1 του παρόντος.

Με τη διάταξη αυτή δημιουργείται μια νέα *ad hoc* «κατηγορία» προστατευτικού καθεστώτος, οι «απάτητες παραλίες» οι οποίες αποτελούν τμήμα υφιστάμενων προστατευόμενων περιοχών. Στην ουσία το παρόν σχέδιο νόμου δεν προστατεύει τις παραλίες αυτές, αλλά προβλέπει τη δυνατότητα θέσπισης απαγορεύσεων και περιορισμών ως προς τις δραστηριότητες που επιτρέπονται επ’ αυτών με την έκδοση είτε της υ.α. του άρθ. 21 παρ. 6 του ν. 1650/1986, είτε της κ.υ.α. του άρθ. 22 παρ. 1 του παρόντος.

Είναι αναμφισβήτητο ότι οι περιοχές του δικτύου Natura 2000 και οι πλέον ευαίσθητες περιοχές του αιγιαλού και της παραλίας θα πρέπει να θωρακιστούν και να προστατευθούν, όπως απαιτεί το ενωσιακό και το εθνικό δίκαιο. Ωστόσο, οι μεγάλες καθυστερήσεις που σημειώνονται σε σχέση με το έργο των Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών και την έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων χαρακτηρισμού και καθορισμού χρήσεων γης και δραστηριοτήτων για τις περιοχές του δικτύου Natura 2000 **δεν δικαιολογούν σε καμία περίπτωση τη δημιουργία *ad hoc* αποσπασματικών ρυθμίσεων που κατακερματίζουν στην ουσία το προστατευτικό καθεστώς των περιοχών αυτών.** Τα μέτρα στις εν λόγω περιοχές θα πρέπει να καθορίζονται βάσει των οικολογικών αναγκών και των στόχων διατήρησης των προστατευτέων αντικειμένων (άρθ. 6 παρ. 1 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ) στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης και επιστημονικά τεκμηριωμένης προσέγγισης, όπως προβλέπεται στο άρθ. 21 του ν. 1650/1986. **Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας θα πρέπει να προβεί άμεσα στις απαιτούμενες ενέργειες για την έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων και των σχεδίων διαχείρισης** προκειμένου να προστατευθούν ουσιαστικά οι περιοχές του δικτύου Natura 2000 και να συμμορφωθεί η χώρα μας με τις οδηγίες 92/43/ΕΟΚ και 2009/147/ΕΕ και την απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ C-849/18 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελλάδας).



Επίσης, θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι αναφερόμενες στην παρούσα διάταξη υπουργικές αποφάσεις είναι προσωρινής ισχύος έως την έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων της παραγράφου 2. Για να διασφαλιστεί ουσιαστική προστασία για τις «απάτητες παραλίες» θα πρέπει να προβλεφθεί ότι οι εν λόγω απαγορεύσεις και περιορισμοί δραστηριοτήτων θα προβλεφθούν με σαφήνεια στα προεδρικά διατάγματα που αποτελούν την κύρια κανονιστική πράξη για τις προστατευόμενες περιοχές, καθώς και στα σχέδια διαχείρισης που εγκρίνονται με υπουργική απόφαση (άρθ. 21 παρ. 3 και 4 του ν. 1650/1986). Θα πρέπει να επισημανθεί ότι, όπως έχει κρίνει το ΣτΕ (σε απόφαση με την οποία ακύρωσε υπουργική απόφαση για τον χαρακτηρισμό προστατευόμενης περιοχής και τον καθορισμό όρων και περιορισμών εκδοθείσας βάσει της παραγράφου 11 του άρθ. 15 του ν. 2742/1999), η υπουργική απόφαση του άρθ. 21 παρ. 6 του ν. 1650/1986 «*εκδίδεται ακριβώς εν όψει επικείμενου χαρακτηρισμού με την έκδοση του π.δ. των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 21 και δεν υποκαθιστά, κατά το νόμο, το διάταγμα αυτό*» (ΣτΕ 2036/2015, σκ. 5η).

Τέλος, από τη διατύπωση της εν λόγω διάταξης δεν καθίσταται σαφές αν οι «απάτητες παραλίες» είναι υποκατηγορία των προστατευόμενων αιγιαλών και παραλιών όπως αυτά ορίζονται στο άρθ. 2 του παρόντος και αφορούν περιοχές εντεταγμένες στο δίκτυο Natura 2000, ή και άλλες περιοχές που χρήζουν προστασίας. Η υπουργική απόφαση του άρθ. 21 παρ. 6 αφορά τις περιοχές προστασίας της βιοποικιλότητας και τα εθνικά πάρκα όπως προβλέπονται στο άρθ. 19 του ν. 1650/1986, ενώ το άρθ. 22 παρ. 1 του παρόντος σχεδίου νόμου αφορά μόνο τις περιοχές του δικτύου Natura 2000 (βλ. και τα σχόλιά μας στο άρθ. 22). Όπως αναφέρθηκε και στα ανωτέρω σχόλια του άρθ. 3, ο περιορισμός των «προστατευόμενων αιγιαλών και παραλιών» σε περιοχές του δικτύου Natura 2000 αφήνει απροσάτευτες περιοχές οι οποίες χρήζουν προστασίας λόγω των οικολογικών τους χαρακτηριστικών (όπως παρουσία σημαντικών ενδημικών ειδών και οικοτόπων) και οι οποίες ενδέχεται να υπάγονται σε άλλα προστατευτικά καθεστώτα (π.χ. άλλες κατηγορίες προστατευόμενων περιοχών του άρθ. 19 του ν. 1650/1986).

#### **Άρθρο 6 Κοινόχρηστος χαρακτήρας και ιδιοκτησιακό καθεστώς αιγιαλού, παραλίας, παλαιού αιγιαλού και παλαιάς όχθης των μεγάλων λιμνών και των πλεύσιμων ποταμών**

**παρ. 1:** Προτείνεται να αναδιατυπωθεί η παρ. 1, ώστε να περιλαμβάνει όλους τους όρους που διαμορφώνουν το καθεστώς των κοινοχρήστων πραγμάτων κατά τον Αστικό Κώδικα (άρθρα 966-971 ΑΚ), ως εξής:

«1. Ο αιγιαλός και η παραλία ανήκουν στη δημόσια κτήση και είναι κοινόχρηστα πράγματα, εκτός συναλλαγής, τα οποία προστατεύει και διαχειρίζεται η Κτηματική Υπηρεσία του Δημοσίου. Ειδικά τους αιγιαλούς που έχουν χαρακτηριστεί ως δημόσια τουριστικά κτήματα με διατάγματα του άρθρου 12α του ν.δ. 180/1946 (Α' 324) ή σύμφωνα με την παρ. 10 του άρθρου 39 του ν. 3105/2003 (Α' 29) ή άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας διοικεί και διαχειρίζεται η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου».

**παρ. 2:** Προτείνεται να αναδιατυπωθεί η παρ. 2, ώστε να περιλαμβάνει όλους τους όρους που διαμορφώνουν το καθεστώς κτήσης δικαιωμάτων σε κοινόχρηστα πράγματα κατά το άρθρο 970 του Αστικού Κώδικα, ως εξής:

«2. Κύριος προορισμός των κοινοχρήστων πραγμάτων της παρ. 1 είναι η ελεύθερη και ακώλυτη πρόσβαση του κοινού προς αυτά, καθώς και η επικοινωνία της ξηράς με τη θάλασσα,

λιμνοθάλασσα, λίμνη ή ποταμό. Στα κοινόχρηστα πράγματα της παρ. 1 επιτρέπεται να αποκτηθούν ιδιαίτερα ιδιωτικά δικαιώματα, με παραχώρηση της αρχής, κατά τους όρους του νόμου, μόνον εφόσον με τα δικαιώματα αυτά εξυπηρετείται ή δεν αναιρείται η κοινή χρήση».

**παρ. 5:** Το άρθρ. 2 παρ. 5 εδ. α' του ν. 2971/2001, όπως ισχύει σήμερα, προβλέπει την κοινοχρησία του παλαιού αιγιαλού και της παλαιάς όχθης ρητά και σε όλες τις περιπτώσεις. Με άλλα λόγια, κοινόχρηστος είναι καταρχήν και ο αιγιαλός που δεν γειτνιάζει με προστατευόμενα τμήματα του αιγιαλού. Το άρθρο αυτό καταργείται από το παρόν σχέδιο νόμου (βλ. άρθρ. 6 παρ. 5). Σε καμία περίπτωση η δημόσια κτήση (ή η ιδιωτική περιουσία του δημοσίου) δεν συνεπάγονται την κοινοχρησία. Αντίθετα, τα τμήματα αυτά μπορούν να πωληθούν ή να αξιοποιηθούν για εισπρακτικούς σκοπούς.

### **Άρθρο 7 Καθορισμός φορέα που παραχωρεί την απλή χρήση**

Καθίσταται σαφές ότι με το άρθρο 7 επιχειρείται μία μετατόπιση των φορέων στους οποίους αναγνωρίζεται η εξουσία παραχώρησης δικαιωμάτων χρήσης αιγιαλού και παραλίας, από τους ΟΤΑ (που ισχύει σήμερα) προς το Δημόσιο και την ΕΤΑΔ, προβλέποντας ωστόσο την υποχρέωση απόδοσης σημαντικού τμήματος των εισπραττομένων πόρων στους ΟΤΑ. Επίσης συνάγεται ότι εφαρμόζεται ο ν. 4412/2016 για τον καθορισμό των δικαιούχων της παραχώρησης (βλ. πχ. άρθρο 8 παρ. 6-7 που μιλάει για «διακήρυξη», «πλειοδοτική δημοπρασία» κ.λπ.). Με τον τρόπο αυτό το σχέδιο νόμου επιδιώκει να διασφαλίσει πιο αποτελεσματική και δίκαιη διαδικασία επιλογής παραχωρησιούχων λαμβανομένου υπόψη ότι στους δήμους επικρατεί συχνά αδιαφάνεια, πελατειακές σχέσεις αλλά και χαλαροί ελεγκτικοί μηχανισμοί για την εποπτεία και τον έλεγχο της ορθής τήρησης των όρων των συμβάσεων παραχώρησης αφού χορηγηθούν.

Σε αντίθεση με την ισχύουσα διάταξη, σύμφωνα με την οποία το “Δημόσιο” “προστατεύει” και διαχειρίζεται τον αιγιαλό/παραλία κτλ. (υποχρεωτικά, και μάλιστα σύμφωνα με τις αρχές της αειφορίας και του χωροταξικού σχεδιασμού, 2 παρ. 1 ν. 2971/2001 όπως ισχύει), η ΕΤΑΔ απλώς “διοικεί” και “διαχειρίζεται” “τους αιγιαλούς που έχουν χαρακτηριστεί ως δημόσια τουριστικά κτήματα με διατάγματα του άρθρου 12α του ν.δ. 180/1946 (Α' 324) ή σύμφωνα με την παρ. 10 του άρθρου 39 του ν. 3105/2003 (Α' 29) ή άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας”. Ανεξάρτητα αν είναι ηθελημένη ή όχι, η διατύπωση αυτή υποβάλλει τα τμήματα της παράκτιας ή παρόχθιας ζώνης (κυρίως τα τουριστικά δημόσια κτήματα) που διαχειρίζεται η ΕΤΑΔ σε ένα χαμηλότερο επίπεδο προστασίας. Θα έπρεπε να ήταν σαφές ότι η αξιοποίηση των τουριστικών δημόσιων κτημάτων προϋποθέτει την προστασία τους.

**Προτείνεται η αναδιατύπωση της διάταξης, έτσι ώστε και στα τμήματα αυτά να ισχύουν οι αρχές της αειφορίας και του χωροταξικού σχεδιασμού, και η διοίκηση της ΕΤΑΔ να τελεί υπό την εποπτεία του Δημοσίου.**

### **Άρθρο 8 Γενικοί όροι και περιορισμοί στην παραχώρηση απλής χρήσης**

**παρ. 3 περ. α)** Η ικανοποίηση της υποχρέωσης που εισάγει η περ. α' της παρ. 3 είναι ανέφικτη σε περιπτώσεις (και είναι πολλές) που το καθεστώς δόμησης που επικρατεί σε μία παράκτια περιοχή έχει επιτρέψει ή τουλάχιστον διατηρεί συνεχόμενα κτίσματα ή κατασκευές (πχ. κιγκλιδώματα, μπάρες κ.λπ.) και εν γένει εφραπτόμενες ιδιοκτησίες κατά μήκος της ακτογραμμής, που αποκλείουν την απρόσκοπτη και ελεύθερη διέλευση και πρόσβαση του κοινού στον αιγιαλό και την παραλία (βλ. Μάτι). Δηλαδή στις περιπτώσεις αυτές, το κράτος

απαγορεύει αυτό το οποίο το ίδιο ανέχεται επί χρόνια από τους ιδιοκτήτες παράκτιων ακινήτων που έχουν αποκλείσει παράνομα την πρόσβαση στον αιγιαλό χωρίς να τους έχουν ποτέ επιβληθεί οι προβλεπόμενες κυρώσεις (κατεδάφιση αυθαιρέτων κατασκευών, αποβολή, πρόστιμα κ.λπ.) και καλεί τους αιτούντες την παραχώρηση να πράξουν οι ίδιοι αυτό που είναι δική του υποχρέωση, δηλ. να εξασφαλίσουν εκείνοι την ελεύθερη διέλευση και την πρόσβαση στον αιγιαλό και την παραλία ενώ θα έπρεπε το ίδιο το κράτος να την εξασφαλίζει άμεσα σε κάθε περίπτωση που διαπιστώνει ότι παρεμποδίζεται. Θα πρέπει επομένως εν προκειμένω είτε να ορισθεί ότι η παραχώρηση δικαιώματος χρήσης αιγιαλού ή παραλίας απαγορεύεται γενικά σε περιοχές όπου η πρόσβαση και η ελεύθερη διέλευση προς την παραλία και τον αιγιαλό έχουν ήδη αποκλειστεί από το υφιστάμενο καθεστώς δόμησης στην οικεία περιοχή, είτε να ορισθεί ο τρόπος με τον οποίο θα διασφαλίζεται η ελεύθερη πρόσβαση σε παραλίες και αιγιαλούς στις περιπτώσεις αυτές.

Είναι απορίας άξιο για ποιο λόγο το σχέδιο νόμου δεν προβλέπει την αναλογική εφαρμογή των άρθρων 12 και 14-17 στις περιπτώσεις των άρθρων 6 παρ. 6, 8 παρ. 2 και 8 παρ. 3 α) (δηλαδή, της παρεμπόδισης της πρόσβασης στον αιγιαλό/παραλία κτλ.). Η παρεμπόδιση της πρόσβασης στον αιγιαλό και την παραλία είναι εξίσου διαδεδομένη με την παράνομη κατάληψή τους.

Προβληματισμό προκαλεί και η κατάργηση του ισχύοντος άρθ. 15 παρ. 6 περ. (α) ν. 2971/2001, σύμφωνα με το οποίο οι παραχωρήσεις απλής χρήσης είναι κατά κανόνα προσωποπαγείς (με μία εξαίρεση, που ορίζεται εκεί ρητά). Η κατάργηση της διάταξης επιτρέπει την υπο-παραχώρηση της απλής χρήσης, και μάλιστα τελείως ανεξάρτητα από την μίσθωση έργου του άρθ. 8 παρ. 5. Μάλιστα, στην περίπτωση της υπο-παραχώρησης, δεν επαναλαμβάνεται η πρόβλεψη ότι ο παραχωρησιούχος ευθύνεται “από κοινού και εις ολόκληρον” με όποιον έλκει δικαιώματα από αυτόν (πρβλ. 8 παρ. 5, για την μίσθωση έργου δραστηριότητας θαλάσσιων μέσων αναψυχής). Με τον τρόπο αυτό, ενθαρρύνεται η “συγκέντρωση” χαρτοφυλακίου παραχωρήσεων σε επιχειρήσεις διαχείρισης, ή (εναλλακτικά) ένα ιδιότυπο εμπόριο παραχωρήσεων, και εντείνεται η εμπορευματοποίηση της παράκτιας ζώνης. Για όλα αυτά, το νομοσχέδιο δεν προβλέπει στοιχειώδεις όρους και περιορισμούς, αν μη τι άλλο για λόγους ελέγχου και διαφάνειας. Εκτός των άλλων, περιπλέκεται και η εφαρμογή του νόμου, αφού οι ελεγκτικές αρχές (και το κοινό) καλούνται να διαπιστώσουν αν φορέας των υποχρεώσεων που θεσπίζονται στην νομοθεσία είναι ο παραχωρησιούχος ή ο υπο-παραχωρησιούχος.

**περ. β)** Το Seatrac είναι εμπορικό όνομα συγκεκριμένης κατασκευής και δεν θα έπρεπε να φωτογραφίζεται στο σχέδιο νόμου. Υπάρχουν και άλλες δυνατότητες, όπως τα πλωτά αμφίβια αμαξίδια, με μικρότερο κόστος και απαιτήσεις συντήρησης. Επίσης, δεν μπορεί να υπάρξει υποχρέωση εγκατάστασης σε όλες τις παραλίες. Επομένως, η διατύπωση θα έπρεπε να είναι: « εγκαθιστώντας ειδικά μέσα για την εξυπηρέτηση ατόμων με αναπηρία, και εφόσον του υποδειχθεί ότι η υποχρέωση αυτή δεν καλύπτεται από τον οικείο δήμο. ...» «... τις δαπάνες για εγκατάσταση των μέσων αυτών με το ...».

**περ. θ)** Το άρθρο 7 του π.δ. 71/2020 ορίζει στο άρθ. 7 με τίτλο “Υποχρεώσεις εκμεταλλευόμενων λουτρικές εγκαταστάσεις ως προς την πρόσληψη ναυαγοσωστών και διάθεσης του απαραίτητου εξοπλισμού” ότι “1. Οι φορείς διαχείρισης λουτρικών εγκαταστάσεων [ενδεικτικά Δήμοι ή Οργανισμοί Λιμένα ή Λιμενικά Ταμεία ή η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου ΑΕ (ΕΤΑΔ ΑΕ)], υποχρεούνται, όπως: α) Προσλαμβάνουν αναγκαίο

αριθμό ναυαγοσωστών [...] 2. Οι Δήμοι οφείλουν, [...] να διαθέτουν [...] ανεξαρτήτως των φορέων διαχείρισής τους, επαγγελματικό, μηχανοκίνητο, πνευστό, μικρό ταχύπλοο σκάφος, [...] 3. Οι υπόχρεοι της παρ. 1 μπορούν να αναθέτουν τη ναυαγοσωστική κάλυψη λουτρικής εγκατάστασης σε νομίμως λειτουργούσα σχολή ναυαγοσωστικής εκπαίδευσης, [...]. Οι Δήμοι μπορούν να αναθέτουν την τήρηση της υποχρέωσης της παρ. 2 σε νομίμως λειτουργούσα σχολή ναυαγοσωστικής εκπαίδευσης [...] η σχολή είναι αποκλειστικά υπεύθυνη για την τήρηση της υποχρέωσης αυτής». Επομένως, η παρουσία ναυαγοσώστη είναι σε κάθε περίπτωση υποχρέωση των οικείων φορέων διαχείρισης και δεν προβλέπεται δυνατότητα μεταβίβασης της σχετικής αρμοδιότητας σε άλλον φορέα ή πρόσωπο (νομικό ή φυσικό). Θα πρέπει να υπάρξει πρόβλεψη για αρμοδιότητες που αναγνωρίζονται από το π.δ. 71/2020 σε δήμους δεδομένου ότι με το νέο νόμο ως φορείς διαχείρισης αναγνωρίζονται μόνο το Δημόσιο και η ΕΤΑΔ και όχι οι δήμοι. Επομένως εσφαλμένα αναφέρεται στην περ. θ' της παρ. 3 ότι: «διασφαλίζει την παρουσία ναυαγοσώστη, εφόσον του υποδειχθεί ότι η υποχρέωση αυτή δεν καλύπτεται από τον οικείο δήμο». Σε κάθε περίπτωση, οι διατάξεις της περ. θ' της παρ. 3 του άρθρου 8 είναι μη νόμιμες και θα πρέπει να αναδιτυπωθούν ορίζοντας ως μόνους αρμόδιους για την υποχρέωση απασχόλησης ναυαγοσώστη, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, μόνο τους δημόσιους φορείς που επιτρέπονται από τις κείμενες διατάξεις. Ειδάλλως θα πρέπει να τροποποιηθεί αναλόγως το άρθρο 7 του π.δ. 71/2020 (Α' 166) που ορίζει ποιος είναι αρμόδιος να προσλαμβάνει ναυαγοσώστες ώστε να συμπεριλάβει και τους επιχειρηματίες που εκμεταλλεύονται αιγιαλούς και παραλίες.

Προτείνεται να αναδιτυπωθεί η παρ. 4 ως εξής "Οι υποχρεώσεις του παραχωρησιούχου μνημονεύονται στη σύμβαση παραχώρησης και απορρέουν από την κείμενη νομοθεσία".

**παρ. 7:** Ενώ προβλέπεται η ειδική περίπτωση που ο αιγιαλός ή η παραλία βρίσκονται εντός αρχαιολογικού χώρου, οπότε προκρίνεται και η εφαρμογή της αρχαιολογικής νομοθεσίας έναντι άλλων διατάξεων, δεν υπάρχει καμία αντίστοιχη αναφορά στις πολύ συχνές περιπτώσεις που ο αιγιαλός ή η παραλία βρίσκονται εντός περιοχής δασικού χαρακτήρα, οπότε θα πρέπει αντίστοιχα να θεωρηθεί ότι εφαρμόζεται η δασική νομοθεσία για την προστασία των δασικών οικοσυστημάτων που βρίσκονται στον αιγιαλό ή την παραλία.

### **Άρθρο 9 Τμήματα αιγιαλών και παραλιών που μπορούν να παραχωρηθούν για απλή χρήση κατόπιν πλειοδοτικής δημοπρασίας**

Το άρθ. 9 παρ. 1 (που υποκαθιστά το άρθ. 13 του ν. 2971/2001) ναι μεν δεν παραχωρεί συλλήβδην τις παραλίες στους Δήμους, αλλά (ελλείψει "απάτητων παραλιών") δεν προβλέπει τον αποκλεισμό ή την επιβολή περιορισμών σε ευαίσθητες παραλίες, ή την γνωμοδότηση υπηρεσίας με περιβαλλοντικές αρμοδιότητες (ΥΠΕΝ, ΟΦΥΠΕΚΑ) ή την συμμετοχή του κοινού. Ωστε, στην πράξη, δεν παρέχονται επαρκείς εγγυήσεις σχετικά με τις παραχωρούμενες εκτάσεις.

### **Άρθρο 11**

Όπως σημειώθηκε και πιο πάνω, το ισχύον καθεστώς περιλαμβάνει καθολική απαγόρευση στην παραχώρηση απλής χρήσης των "μικρών" αιγιαλών (βλ. άρθ. 13 παρ. 7 ν. 2971/2001, όπως ισχύει). Χωρίς καμία αιτιολογία, και με απόλυτη αδιαφάνεια, το νομοσχέδιο κάνει δύο αλλαγές. Πρώτα από όλα, περιορίζει ακόμα περισσότερο την έννοια των "μικρών" αιγιαλών: σύμφωνα με την ισχύουσα διάταξη, "δεν παραχωρείται η χρήση του αιγιαλού, για ομπρέλες, ξαπλώστρες, τραπεζοκαθίσματα και τροχήλατες καντίνες, όταν το μήκος ή πλάτος αυτού είναι

μικρότερο των πέντε (5) μέτρων ή όταν το συνολικό εμβαδόν του αιγιαλού είναι μικρότερο των εκατό πενήντα (150) τετραγωνικών μέτρων...”. Με την προτεινόμενη διάταξη, το “μήκος ή πλάτος” περιορίζεται στα 4 μέτρα. Ακόμα χειρότερα, η απαγόρευση παραχώρησης αίρεται για τα όμορα ξενοδοχειακά καταλύματα (βλ. άρθ. 11 παρ. 4 εδ. β’). Σε ορισμένα σημεία της ακτογραμμής, οι αιγιαλοί αυτοί είναι οι μόνοι διαθέσιμοι, και, σε κάθε περίπτωση, προσφέρουν στιγμές ησυχίας και επαφής με την φύση. Δυστυχώς, και αυτά τα σημεία πρέπει να εμπορευματοποιηθούν, αφού, αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι το όμορο ξενοδοχείο μπορεί να καταλάβει το 50% (πρβλ. άρθ. 11 παρ. 3), ο υπολειπόμενος χώρος δεν επαρκεί ούτε για άπλωμα πετσέτας.

#### **Άρθρο 14 Υποχρεώσεις δήμων**

Για τις αρμοδιότητες των περ. στ’-η’ υπάρχει σχετική αρμοδιότητα και των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την πάταξη της αυθαίρετης δόμησης και τις πολεοδομικές παραβάσεις. Ενδέχεται να υπάρχει σύγχυση με τις αρμοδιότητες ενώ δεν λαμβάνεται καν υπόψη ότι οι δήμοι δεν διαθέτουν, σε πολλές περιπτώσεις, τα αναγκαία κονδύλια και ειδικευμένο και επαρκές προσωπικό για την κάλυψη όλων αυτών των υποχρεώσεων που τους επιβάλλει το σχέδιο νόμου.

#### **Άρθρο 16 Σύστημα ηλεκτρονικών καταγγελιών**

Το άρθ. 16 εισάγει ένα νέο σύστημα ηλεκτρονικών καταγγελιών που διαλειτουργεί με την Πλατφόρμα Παρακολούθησης και ελέγχου συμβάσεων παραχώρησης απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας (άρθ. 15), η οποία προορίζεται για χρήση από τις Κτηματικές Υπηρεσίες. Βέβαια, η ανάρτηση της πινακίδας που επιτρέπει στο κοινό να έχει πρόσβαση με ηλεκτρονικό τρόπο στα προσδιοριστικά στοιχεία της παραχώρησης αποτελεί υποχρέωση του παραχωρησιούχου (άρθ. 8 παρ. 3 ε), ενώ προβλέπεται η έκδοση κ.υ.α. για τη ρύθμιση κάθε τεχνικού και λεπτομερειακού θέματος για την εφαρμογή του άρθ. 16, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται αμφιβολίες για την αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεων. Η προαναφερόμενη κ.υ.α. εκδίδεται μετά από διενέργεια εκτίμησης αντικτύπου και γνώμη της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, ωστόσο δεν είναι ξεκάθαρο αν υπάρχει δυνατότητα υποβολής αιτήματος ανώνυμα ούτε προβλέπονται εχέγγυα για την προστασία των προσωπικών δεδομένων των πολιτών που θα προβούν σε καταγγελία. Τέλος, δεν προβλέπεται η ενημέρωση του καταγγέλλοντος για την πορεία της καταγγελίας.

Κατά την παράγραφο 1, το κοινό έχει πρόσβαση μόνο στο “διάγραμμα” της παραχώρησης, και όχι στο σύνολο των στοιχείων της πλατφόρμας του άρθ. 15. Δεν είναι σαφείς οι λόγοι για τους οποίους το κοινό στερείται την πρόσβαση στα πορίσματα των αυτοψιών (μολονότι τα στοιχεία αυτά αποτελούν περιβαλλοντική πληροφορία, και αφορούν την βασική υποχρέωση του δημοσίου να υπερασπίζεται τον κοινόχρηστο χαρακτήρα και τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά των παραχωρούμενων χώρων). Η μυστικότητα αυτή δεν επιτρέπει την παρακολούθηση, εκ μέρους του κοινού, των μέτρων για την επιβολή της νομιμότητας.

#### **Άρθρο 17 Έλεγχοι**

Οι έλεγχοι για παραβάσεις των διατάξεων προβλέπεται ότι πραγματοποιούνται από τον παραχωρούμενο φορέα και την Κτηματική Υπηρεσία, ενώ όσον αφορά τις αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις συγκεκριμένα, αρμοδιότητα έχουν οι οικείοι δήμοι και τα μικτά κλιμάκια του άρθ. 271 του ν. 5037/2023 (Α’ 78), τα οποία αποτελούνται από υπαλλήλους της Γενικής

Διεύθυνσης Σώματος Επιθεωρητών και Ελεγκτών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Η εν λόγω πρόβλεψη δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής να εξασφαλίσει την αποτελεσματική προστασία του συνόλου των αιγιαλών και παραλιών της χώρας, αν λάβουμε υπόψη την υποστελέχωση των υπηρεσιών και του προσωπικού τόσο σε επίπεδο δήμων, όσο και σε επίπεδο Κτηματικών Υπηρεσιών που έχουν περιορισμένες ελεγκτικές δυνατότητες (λόγω έλλειψης μέσων, όπως αυτοκίνητα, και προσωπικού).

Στο σημείο αυτό κρίνεται αναγκαίο να επαναλάβουμε το διαρκές αίτημά μας για ίδρυση ανεξάρτητης αρχής περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, ώστε οι περιβαλλοντικοί έλεγχοι να μην εξαρτώνται από υπουργικές υποδείξεις και κομματικές παρεμβάσεις, ενώ ο ο κρίσιμος μηχανισμός ελέγχου να έχει αυτοτέλεια και συντονιστικό ρόλο προς κάθε υπηρεσία που πραγματοποιεί ελέγχους σε περιφερειακό επίπεδο.

Κατά το άρθρ. 7 παρ. 1 και παρ. 2 του σχεδίου νόμου, παραχωρούντες φορείς είναι το Δημόσιο (δηλαδή η Κτηματική Υπηρεσία) και η ΕΤ.Α.Δ. Κατά συνέπεια, από το άρθρ. 17 παρ. 1 δεν προκύπτει με σαφήνεια ότι αρχές με αρμοδιότητα περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων μπορούν να προβούν σε ελέγχους. Όσον αφορά τη διαδικασία κοινών ελέγχων του άρθρ. 17 παρ. 2, αυτή είναι χρονοβόρα και δυσκίνητη: η ταχεία δράση της διοίκησης είναι απαραίτητη, καθώς η περίοδος αιχμής είναι σχετικά σύντομη. Προφανώς, αν μία καταγγελία υποβληθεί στις αρχές Αυγούστου, ένας κοινός έλεγχος στις αρχές του Σεπτεμβρίου δεν θα δείξει τίποτα. Όσον αφορά την παρ. 3, θα ήταν χρήσιμο να γνωστοποιηθεί αν οι Κτηματικές Υπηρεσίες έχουν πρόσβαση (σε ποιο βαθμό, και κάτω από ποιες προϋποθέσεις) σε δορυφορικές λήψεις ή συστήματα μη επανδρωμένων αεροσκαφών (σε κάθε περίπτωση, πρέπει να εκδοθεί πρώτα η υπουργική απόφαση του άρθρ. 22 παρ. 9).

Τέλος, όσον αφορά τους πολίτες που επιθυμούν να αναφέρουν τις σχετικές παραβιάσεις της νομοθεσίας, αφενός ο έλεγχος μέσω qr-code αφορά όσους κατέχουν κινητά τηλέφωνα με σημαντικές δυνατότητες (και τις γνώσεις να τα χειρίζονται), αφετέρου οι περιορισμοί βάσει ποσοστών (έκταση παραχώρησης, ποσοστό κάλυψης της παραχώρησης) είναι, ούτως ή άλλως, πολύ δύσκολο να ελεγχθούν από απλά μέλη του κοινού, που δεν είναι τοπογράφοι ή ειδικοί γεωχωρικών δεδομένων.

### **Άρθρο 18 Μέτρα προστασίας της κοινοχρησίας - Διοικητικά μέτρα**

Στο παρόν άρθρο περιλαμβάνονται σημαντικές προβλέψεις για την εφαρμογή μέτρων προστασίας της κοινοχρησίας και άλλων διοικητικών μέτρων, για τις περιπτώσεις της κατάληψης αιγιαλού και παραλίας και παράνομης κατασκευής έργων. Προβλέπεται μεταξύ άλλων ότι *«[ο]ποιοσδήποτε επιφέρει στον αιγιαλό ή την παραλία διαμορφώσεις, οι οποίες είναι παράνομες, υποχρεούται να αποκαταστήσει τον χώρο στην κατάσταση που ήταν πριν από την παράνομη διαμόρφωσή του»*. Η αποκατάσταση γίνεται με δαπάνες του υπαιτίου, ωστόσο, δεν συγκεκριμενοποιούνται οι όροι διενέργειας αυτής και δεν προβλέπεται η απαραίτητη επίβλεψη και συνδρομή από το Συντονιστικό Γραφείο Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών.

Θα πρέπει οι διατάξεις του παρόντος να εξασφαλίζουν τουλάχιστον το ίδιο ή αυστηρότερο καθεστώς προστασίας από το προβλεπόμενο στη νομοθεσία περί προστασίας δημοσίων κτημάτων. Διαφορετικά να υπερισχύουν οι δικές της διατάξεις ειδικά σε θέματα κυρώσεων και ποινών.

### **Άρθρο 19 Διοικητικές κυρώσεις**

Η πρόβλεψη για την επιβολή προστίμου από δύο χιλιάδες (2.000) ευρώ έως εξήντα χιλιάδες (60.000) ευρώ για παρεμπόδιση της ελεύθερης πρόσβασης του κοινού στη θάλασσα, τον αιγιαλό και την παραλία και πρόστιμο δέκα χιλιάδων (10.000) ευρώ για παρεμπόδιση του ελεγκτικού έργου οποιουδήποτε φορέα, θα όφειλε να συσχετιστεί με τα έσοδα της επιχείρησης.

Όσον αφορά την αρμοδιότητα του Λιμενικού Σώματος, φαίνεται να έχει απαλειφθεί με το παρόν άρθρο η πρόβλεψη του άρθ. 29 παρ. 4 του ν. 2971/2001 ότι “[ό]ποιος χωρίς άδεια καταλαμβάνεται να προβαίνει σε παράνομη απλή χρήση χώρων ζώνης λιμένα και υδάτινου στοιχείου θάλασσας, κατά παράβαση των διατάξεων περί απλής χρήσης του ν. 2971/2001 (Α' 285), τιμωρείται από την οικεία Λιμενική Αρχή με διοικητικό πρόστιμο ύψους από τριακόσια (300) ευρώ έως τριάντα χιλιάδες (30.000) ευρώ, κατά τη διαδικασία του άρθρου 157 του Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου, που κυρώθηκε με το άρθρο μόνον του ν.δ. 187/1973 (Α' 261), υπέρ του ειδικού λογαριασμού «ΓΑΛΑΖΙΟ ΤΑΜΕΙΟ» [αναλυτικός λογαριασμός εσόδων (ΑΛΕ) προϋπολογισμού 1560904001]. Ποσοστό 3% επί του επιβληθέντος προστίμου αποδίδεται κατά την είσπραξη στον Ειδικό Λογαριασμό Αλληλοβοήθειας Ναυτικού (Ε.ΛΟ.Α.Ν.) στον Κ.Α.Ε. 82526. Η άσκηση προσφυγής, ενώπιον του αρμόδιου κατά τόπο διοικητικού πρωτοδικείου, κατά της απόφασης επιβολής προστίμου δεν αναστέλλει την εκτέλεσή της. Με απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, καθορίζεται αλγόριθμος προσδιορισμού του διοικητικού προστίμου του πρώτου εδαφίου, λαμβάνοντας υπόψη παράγοντες όπως έκταση παράνομης κατάληψης και υποτροπή, καθώς και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα. Στους παραβάτες του πρώτου εδαφίου του παρόντος επιβάλλονται μόνο διοικητικές κυρώσεις”. Ωστόσο, η αρμοδιότητα του Λιμενικού Σώματος για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος και των λιμένων εξακολουθεί να ισχύει (βλ. άρθ. 5 του ν. 4150/2013, όπως ισχύει).

**Προτείνεται για λόγους σαφήνειας και ασφάλειας δικαίου να διατηρηθεί η διάταξη του άρθ. 29 παρ. 4 του ν. 2971/2001 σχετικά με την αρμοδιότητα του Λιμενικού Σώματος.**

## **Άρθρο 20 Ποινικές κυρώσεις**

Όσον αφορά τις μεταβολές στον αιγιαλό ή την παραλία χωρίς άδεια ή καθ' υπέρβαση αυτής ή με άδεια που εκδόθηκε παράνομα, ανεξαρτήτως ζημίας ή βλάβης, κρίνεται θετική η πρόβλεψη της επιβαρυντικής περίπτωσης στην περίπτωση που «η μεταβολή προκαλεί σημαντική οικολογική, περιβαλλοντική ή γεωμορφολογική διατάραξη ή βλάβη» (φυλάκιση τουλάχιστον δύο ετών και χρηματική ποινή), ωστόσο, είναι εξαιρετικά δυσχερής η εφαρμογή της διάταξης αυτής στην πράξη ειδικά από τα ποινικά δικαστήρια.

Προτείνεται η προσθήκη της εξής φράσης και στα δύο εδάφια του άρθ. 20 “εφόσον η πράξη δεν τιμωρείται αυστηρότερα από άλλες διατάξεις”.

Παραδείγματος χάριν, σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθ. 23 του α.ν. 1539/1938 (ΦΕΚ Α' 488/29.12.1938) «Περί προστασίας των δημοσίων κτημάτων» (όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 1 του αν.ν. 263/1968, ΦΕΚ Α' 12): «1. Ο αυτογνωμόνως επιλαμβανόμενος οιουδήποτε δημοσίου κτήματος, ευρισκομένου αναμφισβητήτως υπό την κατοχήν του Δημοσίου, τιμωρείται, διωκόμενος αυτεπαγγέλτως, διά φυλακίσεως τουλάχιστον εξ (6) μηνών, ης δεν συγχωρείται η μετατροπή, και διά χρηματικής ποινής, τουλάχιστον, εκατόν χιλιάδων (100.000) δραχμών. 2. Με τας αυτάς ποινάς τιμωρείται και ο αναγνωρίσας μεν την κυριότητα του Δημοσίου, μη παραδίδων όμως, προκαλούμενος υπό του Δημοσίου, το κτήμα ή μη παραλείπων την κατοχήν του...». Με τις παρ. 8, 10 και 15

του άρθρου 13 του β.δ. της 24.9-20.10/1958 (ΦΕΚ Α' 17, όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 50 παρ. 2 του ν. 4257/2014, ΦΕΚ Α' 93) ορίζεται ότι: ... δ) Όποιος χρησιμοποιεί κοινόχρηστο χώρο, τον οποίο αφορά η εφαρμογή του εν λόγω διατάγματος, χωρίς άδεια ή καθ' υπέρβαση αδείας της αρμόδιας αρχής, τιμωρείται με τις προβλεπόμενες ποινικές κυρώσεις. Επομένως αφού οι γενικές διατάξεις περί δημοσίων κτημάτων προβλέπουν ποινή φυλάκισης τουλάχιστον 6 μηνών, αυτή μπορεί και να υπερβεί το έτος κατά περίπτωση. Θα πρέπει επομένως να ληφθούν σε κάθε περίπτωση υπόψη και οι ποινές των γενικών διατάξεων περί δημοσίων κτημάτων. Επίσης δεν αναφέρεται πουθενά τι ισχύει σε περίπτωση που η παράκτια έκταση είναι και δασικού χαρακτήρα (ενώ υπάρχει ειδική αναφορά στα περιπτώσεις που υπάρχουν στον αιγιαλό αρχαιότητες –βλ. άρθρο 8 παρ. 7- οπότε προκρίνεται η εφαρμογή της αρχαιολογικής νομοθεσίας) οπότε έχει εφαρμογή και το άρθρο 280 του Δασικού Κώδικα (ν.δ. 86/1969) (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 13 ν.δ. 996/1971, ΦΕΚ Α' 192), το οποίο για καταπάτηση δημοσίας δασικής έκτασης ή τη δημιουργία ανύπαρκτων δικαιωμάτων σε αυτήν προβλέπει διοικητική αποβολή και ποινή φυλάκισης τουλάχιστον έξι (6) μηνών και χρηματική ποινή, εκτός αν η πράξη τιμωρείται αυστηρότερα από άλλες διατάξεις. Προτείνεται επομένως να συμπληρωθεί το άρθρο με τις προτεινόμενες φράσεις και να καθοριστεί και η χρηματική ποινή που προβλέπει σε ευρώ.

### **Άρθρο 21 Αναλογική εφαρμογή για χώρους ζώνης λιμένα, όχθες, παρόχθιες ζώνες, υδάτινο στοιχείο, πυθμένα και το υπέδαφος του βυθού της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και κοίτης πλεύσιμου ποταμού**

Η διαδικασία για τα υδάτινα στοιχεία, τους πυθμένες και το υπέδαφος των υδάτινων στοιχείων θα έπρεπε να είναι αυστηρότερη, ειδικά όπου δεν προβλέπεται η εκπόνηση ΑΕΠΟ. Θα έπρεπε να προβλέπεται ΑΕΠΟ (ή ΣΠΕ) για κάθε επέμβαση σε πυθμένα ή υπέδαφος βυθού, και να απαγορεύονται παρόμοιες επεμβάσεις εντός προστατευόμενων περιοχών. Υπάρχει σημαντικό έλλειμμα γνώσεων για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις παρόμοιων επεμβάσεων.

### **Άρθρο 22 Εξουσιοδοτικές διατάξεις**

**παρ. 1:** Η παρούσα εξουσιοδοτική διάταξη προβλέπει την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης για τον χαρακτηρισμό των «απάτητων παραλιών» του άρθρου 4 παρ. 2 του παρόντος έως την 1<sup>η</sup> Μαρτίου 2024 και την πρόβλεψη απαγορεύσεων και περιορισμών ως προς τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες μέχρι την έκδοση των κανονιστικών πράξεων του άρθρου 21 του ν. 1650/1986. Οι αποφάσεις κατ' εξουσιοδότηση του παρόντος άρθρου είναι μεν προσωρινές μέχρι την έκδοση των κανονιστικών πράξεων (αναφορά θα πρέπει να γίνει στα προεδρικά διατάγματα του άρθρου 21 παρ. 4 και όχι και σχέδια διαχείρισης της παραγράφου 3 κατ' αναλογία με το άρθρο 21 παρ. 6) αλλά σε αντίθεση με τις υπουργικές αποφάσεις του άρθρου 21 παρ. 6 δεν προσδιορίζεται η διάρκειά τους, **δημιουργώντας ένα αποσπασματικό καθεστώς που ενέχει στοιχεία μονιμότητας έναντι της έκδοσης των προεδρικών διαταγμάτων** χαρακτηρισμού και καθορισμού χρήσεων γης και δραστηριοτήτων, τα οποία αποτελούν, όπως έχει κρίνει και το ΣτΕ, το κύριο εργαλείο για τον σκοπό αυτό (ΣτΕ 808/2014, 5455/2012 7μ., 3290/2009, 3595/2007 7μ.).

Όπως προαναφέρθηκε, δεν είναι σαφές για ποιο λόγο οι εν λόγω προστατευτικές διατάξεις περιορίζονται μόνο στις περιοχές του δικτύου Natura και δεν περιλαμβάνουν και άλλες περιοχές που χρήζουν προστασίας αλλά δεν έχουν ενταχθεί στον κατάλογο των περιοχών του δικτύου Natura. Μάλιστα στα κριτήρια που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου



1 του παρόντος άρθρου γίνεται αναφορά σε «σημαντική παρουσία σε αυτές φυσικών τύπων οικοτόπων που προστατεύονται από την ενωσιακή ή την εθνική νομοθεσία, σπάνιων ενδημικών ειδών χλωρίδας και πανίδας, η επιτέλεση σημαντικών οικολογικών λειτουργιών για προστατευόμενα είδη, ο χαρακτηρισμός τους ως Καίριων Περιοχών Βιοποικιλότητας του άρθρου 184 του ν. 5037/2023 (Α' 78, όπως και εν γένει η παρουσία σημαντικών οικοσυστημάτων που χρήζουν προστασίας και διατήρησης ή αποκατάστασης». Τα κριτήρια αυτά είναι δεν αφορούν μόνο στις περιοχές του δικτύου Natura, αλλά και άλλες περιοχές που έχουν σημαντικά ενδημικά είδη ή προστατεύονται από την εθνική νομοθεσία. Υπό το πρίσμα αυτό, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4 και 22 του παρόντος θα πρέπει να διευρυνθεί.

Τέλος, η πρόβλεψη στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1, ήτοι «[γ]ια τον ανωτέρω χαρακτηρισμό λαμβάνονται υπόψη οι κοινωνικές και πολιτιστικές απαιτήσεις, καθώς και οι περιφερειακές και τοπικές ιδιομορφίες» δεν συνάδει με τον σκοπό προστασίας των εν λόγω περιοχών και τις προβλέψεις της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι περιοχές αυτές αποτελούν μέρος του ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου Natura 2000, θα πρέπει τα μέτρα διατήρησης, τα οποία περιλαμβάνουν και κανονιστικές ρυθμίσεις σχετικά με τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες συμπεριλαμβανομένων των απαγορεύσεων, να καθορίζονται βάσει των οικολογικών αναγκών και των στόχων διατήρησης και όχι άλλων παραμέτρων όπως οι κοινωνικές και πολιτιστικές απαιτήσεις (βλ. άρθρο 6 παρ. 1 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ).

#### **Άρθρο 24 Καταργούμενες διατάξεις**

Ένα σημαντικό μειονέκτημα του σχεδίου νόμου αφορά το γεγονός ότι ρυθμίζει το ίδιο αντικείμενο με τον ν. 2971/2001 τον οποίο ωστόσο διατηρεί σε παράλληλη ισχύ καίτοι καταργεί κάποιες διατάξεις του! Τούτο αντιβαίνει πλήρως τους κανόνες της καλής νομοθέτησης και είναι βέβαιο ότι θα δημιουργήσει στην πράξη προβλήματα και σύγχυση. Ορθή θα ήταν, από την άποψη αυτή, η ενσωμάτωση των νέων ρυθμίσεων στον ν. 2971/2001, με την αντίστοιχη τροποποίηση ή αντικατάσταση των άρθρων του, και όχι η παράλληλη ισχύς και των δύο νόμων.

#### **Σχόλια στο ΜΕΡΟΣ Γ΄**

#### **Άρθρο 28 - Καθορισμός Θαλάσσιας Ζώνης Λιμένος Αλεξανδρούπολης**

Με την προτεινόμενη διάταξη, καθορίζεται, για πρώτη (από ό,τι φαίνεται) φορά θαλάσσια ζώνη λιμένα Αλεξανδρούπολης, με την οποία επεκτείνεται η ήδη καθορισμένη χερσαία ζώνη (ΦΕΚ Β 447/1966, Δ 903/2001, ΑΑΠ 369/2008, πρβλ. και τον συναφή καθορισμό περιοχής αγκυροβολίας με το ΦΕΚ Β 6355/2023). Επισημαίνεται ότι, για λόγους που δεν διευκρινίζονται στο μέχρι σήμερα (2.2.2024) διαθέσιμο συνοδευτικό υλικό, ο καθορισμός αυτός γίνεται με διάταξη τυπικού νόμου, και δεν ακολουθείται η προβλεπόμενη διαδικασία (πρβλ. άρθ. 18-27 ν. 2971/2001, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν). Ειδικότερα, το ζήτημα αυτό αποσιωπάται στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, στην οποία, μεταξύ άλλων, έπρεπε να απαντηθεί και το εξής ερώτημα: «γιατί δεν είναι δυνατό (ενν. το εν λόγω ζήτημα) να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο της υφιστάμενης νομοθεσίας» (ερώτημα 5). Η αποσιώπηση των πραγματικών σκοπών της ρύθμισης, οι οποίοι θα γίνουν προφανείς σε λίγο, δημιουργεί προβληματισμό για την διαφάνεια και την ποιότητα του νομοθετικού έργου. Ακόμα περισσότερο, με τον τρόπο αυτό, επιδιώκεται ο περιορισμός της πρόσβασης στην δικαιοσύνη,

μολονότι η χωροταξική «αναδιάρθρωση» της θαλάσσιας περιοχής νοτίως της Αλεξανδρούπολης έχει σοβαρές περιβαλλοντικές συνέπειες.

Η διάταξη πρέπει να αποσυρθεί, κυρίως διότι αντιτίθεται στο ενωσιακό δίκαιο. Ο καθορισμός της θαλάσσιας ζώνης αποτελεί «σχέδιο» ή «πρόγραμμα» με την έννοια τόσο της περίπτωσης (α) όσο και της περίπτωσης (β) του άρθρου 3 παρ. 2 της Οδηγίας 2001/42. Ειδικότερα, αποτελεί σχέδιο ή πρόγραμμα που εκπονείται για την «ενέργεια...μεταφορές...χωροταξία» και καθορίζει «το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ» [ενδεικτικά, τα έργα αυτά είναι οι «εμπορικοί λιμένες, ... εξωτερικοί λιμένες (εκτός των αποβαθρών για τα πορθμεία) όπου μπορούν να προσεγγίσουν σκάφη άνω των 1 350 τόνων», οι «αγωγοί ... μεταφοράς αερίου», καθώς και η κατασκευή «λιμενικών εγκαταστάσεων»] [Παράρτημα I, σημεία 8 β) και 16 α), και παράρτημα II, σημείο 10 ε) της οδηγίας 2011/92, που έχει αντικαταστήσει την οδηγία 85/337]. Η παραπάνω υποχρέωση δεν αναιρείται από το γεγονός ότι ο εν λόγω καθορισμός επιχειρείται με διάταξη νόμου. Διότι, κατά πρώτον, η ρύθμιση του συγκεκριμένου θέματος με διάταξη νόμου και όχι με προεδρικό διάταγμα αντίκειται στην συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Σε κάθε περίπτωση η επιλογή της νομοθετικής οδού, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ και του ΣΤΕ, δεν απαλλάσσει το νομοθέτη από την υποχρέωση να συνοδεύει την προτεινόμενη από αυτόν διάταξη από τις απαιτούμενες κατά τα άνω μελέτες, ώστε τα μέλη του Κοινοβουλίου, με επίγνωση των συνεπειών που αυτή επάγεται για το περιβάλλον, να την υιοθετήσουν ή όχι (βλ. αντί πολλών ΔΕΕ C- 105/09 και C- 110/09 και ΣΤΕ Ολ 547/2022).

Επιπροσθέτως, ο προτεινόμενος καθορισμός της θαλάσσιας ζώνης αποτελεί σχέδιο ή πρόγραμμα το οποίο «λόγω των συνεπειών που ενδέχεται να έχουν σε ορισμένους τόπους» απαιτεί «εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ» [σημείο (β) του άρθ. 3 παρ. 2 της Οδηγίας 2001/42]. Η προτεινόμενη ρύθμιση αποσιωπά το γεγονός ότι η προτεινόμενη «θαλάσσια ζώνη» επεκτείνεται εντός του δικτύου Natura 2000, και ειδικότερα εντός του Τόπου Κοινοτικής Σημασίας (ΤΚΣ) «Θαλάσσια Περιοχή Θράκης». Με άλλα λόγια, η ρύθμιση θεσπίζει χρήσεις εντός προστατευόμενης περιοχής, χωρίς την προηγούμενη «δέουσα» εκτίμηση των επιπτώσεων της στο ευαίσθητο οικοσύστημα της περιοχής. Πολύ περισσότερο που, κατά παράβαση των σχετικών προθεσμιών που τίθενται από το ενωσιακό δίκαιο, η χώρα μας δεν έχει ακόμη καθορίσει το καθεστώς διαχείρισης και τους όρους προστασίας της εν λόγω περιοχής NATURA, ούτε έχει προβεί στον απαιτούμενο θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό της θαλάσσιας έκτασης που αφορά η ρύθμιση. Για το λόγο αυτό άλλωστε εκκρεμεί και η παραπομπή της στο ΔΕΕ για μη συμμόρφωση.

Τέλος, επειδή η θαλάσσια ζώνη γειννιάζει με την πλωτή μονάδα (FSRU) του ΑΣΦΑ Αλεξανδρούπολης, η οποία υπάγεται στην Οδηγία Seveso III, η προτεινόμενη ρύθμιση δεν μπορεί να υιοθετηθεί πριν συνεκτιμηθεί η χωροθέτηση δραστηριοτήτων (όπως οι λιμενικές μεταφορές) κοντά στην μονάδα αυτή, καθώς και η ανάγκη να τηρούνται μακροπρόθεσμα οι απαραίτητες αποστάσεις ασφαλείας μεταξύ της μονάδας αυτής και των δικτύων μεταφορών (πρβλ. άρθ. 13 οδηγίας 2012/18). Με δεδομένο ότι εκκρεμεί η επικαιροποίηση της μελέτης ασφαλείας της πλωτής μονάδας, η συνεκτίμηση αυτή δεν έχει λάβει χώρα.