

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΚΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΙΑ ΤΟΥ ΑΙΓΙΑΛΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΑΡΑΛΙΑΣ ΣΤΗΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΠΑΡΑΚΤΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ (Οκτώβριος 2010)

Συγγραφέας: ΙΩΑΝΝΑ ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΥ

Ι. Σύμφωνα το νόμο 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 285Α) ο αιγιαλός[1] και η παραλία[2] είναι πράγματα κοινόχρηστα και ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο τα προστατεύει και τα διαχειρίζεται. Η προστασία του οικοσυστήματος των ζωνών αυτών είναι ευθύνη του Κράτους, ο κύριος δε προορισμός τους είναι η ελεύθερη και ακώλυτη πρόσβαση προς αυτές[3].

Περί της κοινοχρήστου ιδιότητας του αιγιαλού και της παραλίας όριζε και ο προϊσχύσας Α.Ν. 2344/1940[4].

Περαιτέρω ο Αστικός Κώδικας περιλαμβάνει στα ενδεικτικώς απαριθμούμενα στο άρθρο 967 αυτού κοινόχρηστα πράγματα και τον αιγιαλό. Ειδικότερα κατά τα επί λέξει αναφερόμενα στην ως άνω διάταξη πράγματα κοινής χρήσεως είναι «ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι αιγιαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλευσίμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους».

Πέραν των ανωτέρω ενδεικτικώς απαριθμουμένων στο ως άνω άρθρο 967 ΑΚ κοινοχρήστων πραγμάτων, δια του ως άνω άρθρου ετέθη εκτός συναλλαγής και κάθε άλλο πράγμα, μη καταριθμούμενο μεν σε αυτό, υπηρετούν όμως την κοινή χρήση, οία είναι και η παραλία[5].

Ο αιγιαλός και η παραλία ως κοινόχρηστα πράγματα κείνται εκτός συναλλαγής σύμφωνα με το άρθρο 966 ΑΚ και περιλαμβάνονται στη δημόσια κτήση, ως δέον να ερμηνεύεται ορθώς το στο άρθρο 968 του Αστικού Κώδικα μνημονευόμενο δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου ή του Δήμου, αναγνωριζομένου επ' αυτών ιδιοτύπου δικαιώματος της Πολιτείας, συναπτομένου προς την άσκηση της δημόσιας εξουσίας προς ρύθμιση της κοινής χρήσεως[6].

Η δημοσία κτήση διακρίνεται από την ιδιωτική περιουσία του Κράτους (domaine privé), την οποία το Κράτος (και αντιστοίχως τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου) χρησιμοποιεί κατά βούληση και εκποιεί κατά βούληση.

Βέβαια στο δίκαιο παρατηρείται άμβλυνση της άλλοτε οξείας διάκρισης μεταξύ της ιδιωτικής περιουσίας του Κράτους και της δημόσιας κτήσεως, με την πρόβλεψη της δυνατότητας ιδιωτικής χρησιμοποιήσεως της δημόσιας κτήσης, πράγμα το οποίο μειώνει την έννοια του κοινοχρήστου και καθιστά κατά παράδοξο τρόπο, εκμεταλλεύσιμο και προσοδοφόρο ένα κτήμα, το οποίο είναι καθ' εαυτό αναπαλλοτρίωτο[7].

Χαρακτηριστική εν προκειμένω είναι η διάταξη της παρ. 5 του 2 του ν. 2971/2001, σύμφωνα με την οποία «ο παλαιός αιγιαλός και η παλαιά όχθη ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και καταγράφονται ως δημόσια κτήματα».

Η ως άνω διάταξη, η εφαρμογή της οποίας συνεπάγεται την άρση της κοινοχρησίας του παλαιού αιγιαλού, ο οποίος ως επέκταση του φυσικού αιγιαλού[8] είναι απολύτως αναγκαίος για την ελεύθερη και ακώλυτη προσπέλαση του τελευταίου, δέον να κριθεί κατά την άποψη της γραφούσης αντισυνταγματική, ως αντικείμενη στο άρθρο 24 του Συντάγματος, το οποίο κατά τα ευθύς κατωτέρω ειδικότερον αναφερόμενα προστατεύει όχι απλώς τον αιγιαλό και την παραλία αλλά τα παράκτια οικοσυστήματα (ΣτΕ 3346/1999), τα οποία δύνανται να εκτείνονται και πέραν της παραλίας, στην περιοχή του παλαιού αιγιαλού και απώτερον ακόμα, αν τούτο επιβάλλεται από τη φύση τους.

Μνημονευτέα εν προκειμένω η σχετική με το παλαιό αιγιαλό νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία «εν όψει της φύσεως του τμήματος αυτού της ξηράς, ως ανεπιδέκτου κτήσεως ιδιωτικών δικαιωμάτων όταν καταλαμβάνονταν από τις αναβάσεις των χειμερίων κυμάτων, μετά την επέκταση των ορίων της ακτογραμμής προς τη θάλασσα καθίσταται τμήμα της δημόσιας κτήσης» (ΣτΕ 1508/2003, 465/2009).

Από το κατοχυρούμενο στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος ως και στο άρθρο 57 του Αστικού Κώδικα δικαίωμα στην προσωπικότητα απορρέει δικαίωμα του ατόμου προς χρήση του αιγιαλού και της παραλίας ως κοινοχρήστων πραγμάτων.

Το δικαίωμα χρήσης των αγαθών αυτών αποτελεί ιδιωτικού δικαίου έκφανση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος στο περιβάλλον, όπως τούτο έμμεσα τριτενεργεί, μέσω των διατάξεων των άρθρων 57 και 966 επ. ΑΚ.

Η προσβολή της χρήσης ή κοινής ωφέλειας των ως άνω κοινοχρήστων περιβαλλοντικών αγαθών δια της υποβάθμισης τους συνιστά προσβολή της προσωπικότητας σύμφωνα με το άρθρο 57 και γεννά αξίωση για άρση της προσβολής, για παράλειψη της στο μέλλον, για αποζημίωση και για ικανοποίηση της ηθικής βλάβης (άρθρα 57 και 59 ΑΚ)[\[9\]](#).

II. Η νομολογία του Ε' Τμήματος του ΣτΕ ερμηνεύουσα υπό το φως των οδηγιών της Agenda 21 το άρθρο 24 του Συντάγματος το οποίο προστατεύει το φυσικό περιβάλλον[\[10\]](#), χερσαίο και θαλάσσιο, έκρινε, προκειμένου περί των τελευταίων, ότι το ως άνω άρθρο αναφέρεται όχι απλώς στον αιγιαλό και στην παραλία αλλά στα παράκτια οικοσυστήματα (ΣτΕ 3346/1999), τα οποία δύνανται να εκτείνονται και πέραν της παραλίας, στην περιοχή του παλαιού αιγιαλού και απώτερον ακόμα, αν τούτο επιβάλλεται από τη φύση τους.

Περαιτέρω σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ τα παράκτια οικοσυστήματα ως ευπαθή (ΣτΕ 978/2005), χρήζουν αυξημένης προστασίας (ΣτΕ 1500/2000) και είναι δεκτικά μόνον ήπιας διαχείρισεως και αναπτύξεως, η οποία και μόνο τυγχάνει βιώσιμη (ΣτΕ 1790/1999, 1129/1999, 3344/1999).

Η ήπια διαχείριση των παράκτιων οικοσυστημάτων αποτελεί κρατική αρμοδιότητα, που ασκείται με αποκλειστικό γνώμονα το δημόσιο συμφέρον (ΣτΕ 4011/2004).

Η εκτέλεση τεχνικού έργου επί των παρακτίων οικοσυστημάτων επιτρέπεται μόνο εφόσον τούτο εμπίπτει στην έννοια της ήπιας διαχείρισεως, εξυπηρετεί δημόσιο συμφέρον και είναι βιώσιμο. Η βιωσιμότητα ενός έργου προκύπτει από τη χωροθέτηση του, τους όρους της γενικής περιβαλλοντικής μελέτης που το προβλέπει και την ένταξη του στο συνολικό προγραμματισμό της επέμβασης στην ακτή (ΣτΕ 327/1999). Επιπλέον η συνταγματική προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων περιλαμβάνει την κατά το φυσικό προορισμό χρήση τους και ιδίως τη διασφάλιση του δικαιώματος της ελεύθερης πρόσβασης σε αυτά σε όλους καθώς επίσης και την κατά προορισμό

κοινοχρησία αυτών.

Κατά συνέπεια αποκλείονται χρήσεις, οι οποίες εμποδίζουν την κατά προορισμό χρήση των χώρων αυτών, δηλαδή της ελεύθερης και ανεμπόδιστης επίσκεψης, παραμονής, διέλευσης και κολύμβησης (ΣτΕ 3346/1999).

Περαιτέρω δεν επιτρέπεται η παραχώρηση αποκλειστικών ιδιωτικών δικαιωμάτων επί των παρακτίων οικοσυστημάτων δια των οποίων αναιρείται η κοινή χρήση, νόμος δε που ορίζει το αντίθετο, ως η ανωτέρω αναφερθείσα διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 2 του ν. 2971/2001, σύμφωνα με την οποία ο παλαιός αιγιαλός και η παλαιά όχθη ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, αντίκειται στην κατά τα ως άνω βασική αποστολή των παρακτίων οικοσυστημάτων, ήτοι την εξυπηρέτηση της επαφής του ανθρώπου με τη θάλασσα και δέον να θεωρηθεί ως αντισυνταγματικός[11].

III. Εξάλλου η Ευρωπαϊκή Ένωση ενόψει της μεγάλης περιβαλλοντικής, οικονομικής, κοινωνικής, πολιτισμικής και ψυχαγωγικής σημασίας της παράκτιας ζώνης για την Ευρώπη, της μοναδικότητας της βιοποικιλότητας των παράκτιων ζωνών από απόψεως χλωρίδας και πανίδας, της συνεχούς υποβάθμισης των συνθηκών στις ευρωπαϊκές παράκτιες ζώνες και του αυξανόμενου κινδύνου που διατρέχουν εξαιτίας των κλιματικών μεταβολών, της αύξησης του πληθυσμού και της εξέλιξης των οικονομικών δραστηριοτήτων και της κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω αναγκαιότητας εφαρμογής μίας περιβαλλοντικά αειφόρου, οικονομικά δίκαιης, κοινωνικά υπεύθυνης και πολιτισμικά ευαίσθητης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών υιοθέτησε τη Σύσταση 2002/413 της 30ης Μαΐου 2002 «σχετικά με την εφαρμογή στην Ευρώπη της ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών».

Με την ως άνω σύσταση συστήνεται στα κράτη-μέλη η υιοθέτηση μίας στρατηγικής προσέγγισης όσον αφορά το σχεδιασμό και τη διαχείριση των παράκτιων ζωνών τους, που βασίζεται μ.α. στην προστασία του παράκτιου περιβάλλοντος και στην αειφόρο διαχείριση των φυσικών πόρων τόσο του θαλάσσιου, όσο και του χερσαίου στοιχείου της παράκτιας ζώνης, στην αναγνώριση της απειλής που συνιστούν οι κλιματικές μεταβολές για τις παράκτιες ζώνες, σε κατάλληλα και οικολογικώς υπεύθυνα μέτρα προστασίας των ακτών, στην παροχή κατάλληλων και προσιτών εκτάσεων για το κοινό, τόσο για την αναψυχή, όσο και για την αισθητική απόλαυση και στη βελτίωση του συντονισμού των δράσεων, που αναλαμβάνουν όλες οι ενδιαφερόμενες αρχές.

Τα κράτη-μέλη καλούνται να χαράξουν εθνικές στρατηγικές εφαρμογής της ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών επί τη βάσει συγκεκριμένων αρχών [συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών (οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι, οργανώσεις που αντιπροσωπεύουν τους κατοίκους παράκτιων ζωνών, μη κυβερνητικές οργανώσεις και ο επιχειρηματικός τομέας) στη διαδικασία διαχείρισης, συμμετοχή των αρμόδιων διοικητικών φορέων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, διατομεακή ολοκλήρωση, διαχείριση επί τη βάσει ευρείας σφαιρικής προοπτικής (θεματικής και γεωγραφικής) λαμβάνοντας υπόψη την αλληλεξάρτηση και ανομοιότητα των φυσικών συστημάτων και των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων, που επηρεάζουν τις παράκτιες περιοχές καθώς και επί τη βάσει μακροπρόθεσμης προοπτικής, λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της προφύλαξης καθώς και τις ανάγκες των σημερινών και των μελλοντικών γενεών)][\[12\]](#).

Περαιτέρω η κοινοτική οδηγία 2001/42 «σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων», η οποία ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με την Υπουργική Απόφαση 107017/2006 (ΦΕΚ Β΄1225/5.9.2006), καθιερώνει την υποχρέωση εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σχεδίων και προγραμμάτων εθνικού, περιφερειακού, νομαρχιακού, ή τοπικού χαρακτήρα, που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, όταν βρίσκονται ακόμη στο στάδιο του σχεδιασμού και του προγραμματισμού.

Είναι προφανές ότι έργα και δραστηριότητες που αναπτύσσονται στις παράκτιες ζώνες εμπίπτουν υποχρεωτικά στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω οδηγίας, η οποία ανάγεται σε σημαντικό εργαλείο για την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης των περιοχών αυτών[\[13\]](#)

Εκ πάντων των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι είναι αναγκαίος ο εκσυγχρονισμός της στην Ελλάδα ισχύουσας σχετικής κοινής νομοθεσίας περί αιγιαλού και παραλίας ώστε να εναρμονιστεί με το κοινοτικό δίκαιο ως και με το άρθρο 24 του Συντάγματος, όπως έχει ερμηνευθεί από την ανωτέρω παρατεθείσα πρωτόπορο νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, τα οποία αναφέρονται στην προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων, έννοιας ευρύτερης εκείνης του αιγιαλού και της παραλίας[\[14\]](#).

[\[1\]](#) Κατά την παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 2971/2001 «Αιγιαλός» είναι η ζώνη της ξηράς, που βρέχεται από τη θάλασσα από τις μεγαλύτερες και συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της.

[2] Κατά την παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 2971/2001 «Παραλία» είναι η ζώνη ξηράς που προστίθεται στον αιγιαλό, καθορίζεται δε σε πλάτος μέχρι και πενήντα (50) μέτρα από την οριογραμμή του αιγιαλού, προς εξυπηρέτηση της επικοινωνίας της ξηράς με τη θάλασσα και αντίστροφα.

[3] Πρβλ. σχετικά με τα ανωτέρω άρθρο 2 παρ. 1, 2 και 3 του ν. 2971/2001.

[4] Πρβλ. άρθρα 1 και 5 Α.Ν. 2344/1940, βλ. σχετικά και *Ευ. Δωρή*, Τα Δημόσια Κτήματα, εκδ. Αφοί Π. Σάκκουλα, 1980, σ. 358 με παραπομπή σε σχετική νομολογία και βιβλιογραφία, *Γ. Μπαλή*, Γενικά Αρχαία του Αστικού Δικαίου, έκδοση έκτη, Αθήνα, 1951, σ. 523.

[5] Βλ. σχετικά με τα ανωτέρω, *Μ. Στασινόπουλο*, Νομικά Μελέται, Αθήνα, 1972, σ. 59.

[6] Βλ. σχετικά, *Ευ. Δωρή*, όπ. π. σ. 357.

[7] *Μιχ. Δ. Στασινόπουλος*, Νομικά Μελέται, Αθήνα, 1972, σ. 35,36, 90 επ.

[8] Κατά την παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 2971/2001 «Παλιός αιγιαλός» είναι η ζώνη της ξηράς, που προέκυψε από τη μετακίνηση της ακτογραμμής προς τη θάλασσα, οφείλεται σε φυσικές προσχώσεις ή τεχνικά έργα και προσδιορίζεται από τη νέα γραμμή αιγιαλού και το όριο του παλαιότερα υφιστάμενου αιγιαλού.

[9] Σχετικά με τα ανωτέρω, βλ. *Γλυκερία Σιούτη*, Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό Μέρος Ι, Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον, Συμπλήρωμα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σ. 22 επ. με αναφορά σε σχετική νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων, *Ευπραξία- Αίθρα Μαριά*, Η νομική προστασία των δασών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, σ. 252 επ., *Ευ. Δωρή*, όπ.π. σ. 357, *Γ. Μπαλή*, όπ. π., σ. 528).

[10] Το άρθρο 24 περί προστασίας του περιβάλλοντος περιελήφθη στο Σύνταγμα το 1975. Κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975, που έγινε το 2001 τροποποιήθηκε και το ως άνω άρθρο. Το άρθρο αυτό όπως σήμερα ισχύει προβλέπει τα εξής: «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους.

Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον». 2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. «Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης. Η σύνταξη εθνικού κτηματολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους». 3. Για να αναγνωριστεί μία περιοχή ως οικιστική και για να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οι ιδιοκτησίες που περιλαμβάνονται σε αυτή συμμετέχουν υποχρεωτικά, χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα, στη διάθεση των εκτάσεων που είναι απαραίτητες για να δημιουργηθούν δρόμοι, πλατείες και χώροι για κοινωφελείς γενικά χρήσεις και σκοπούς, καθώς και στις δαπάνες για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων, όπως νόμος ορίζει. 4. Νόμος μπορεί να προβλέπει τη συμμετοχή των ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμισή της σύμφωνα με εγκεκριμένο σχέδιο, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατά όροφο, από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής. 5. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων εφαρμόζονται και στην αναμόρφωση των οικιστικών περιοχών που ήδη υπάρχουν. Οι ελεύθερες εκτάσεις, που προκύπτουν από την αναμόρφωση, διατίθενται για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων ή εκποιούνται για να καλυφθούν οι δαπάνες της πολεοδομικής αναμόρφωσης, όπως νόμος ορίζει. 6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών. «Ερμηνευτική δήλωση: Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα, αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης και αλληλοεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά».

[11] Βλ. σχετικά με τα ανωτέρω και *Μ. Δεκλερής*, Το Δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως, έκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 2000, σ. 193 επ.

[12] Σχετικά με τα ανωτέρω βλ. Εισαγωγή, Κεφάλαιο I και II της ως άνω υπ' αριθμ.

2002/413 Σύστασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

[13] Βλ. σχετικά με τα ανωτέρω και Έκδοση Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, Αθήνα 2007 με τίτλο: «Προστασία του περιβάλλοντος. Άρθρο 24 του Συντάγματος. Αιγιαλοί και Παραλίες ανήκουν στους πολίτες».

[14] Βλ. σχετικά, Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας, Πρώτο Υπόμνημα επί του Νομοσχεδίου περί Αιγιαλού και Παραλίας.