

ΣΤΕ 646/2015 [ΚΥΑ για την απευθείας παραχώρηση στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης λιμνών και πλεύσιμων ποταμιών]

Περίληψη

- Η έγκριση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών για την περαιτέρω μεταβίβαση σε τρίτους του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας εκ μέρους των Ο.Τ.Α. ως παραχωρησιούχων, χορηγείται κατά περίπτωση, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι του νομοθέτη για την προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων, που κινδυνεύουν από την υπερεκμετάλλευση και για να διαφυλαχθεί η κοινοχρησία τους. Δεν νοείται συλλήβδην εκ των προτέρων έγκριση εκ μέρους των αρμοδίων Υπουργών μεταβιβάσεων που θα χωρήσουν μελλοντικά, διότι έτσι απεμπολούν την αρμοδιότητα ασκήσεως εποπτείας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α., ενώ ταυτόχρονα θέτουν σε διακινδύνευση τα παράκτια οικοσυστήματα. Συνεπώς, η διάταξη της προσβαλλόμενης κ.υ.α., με την οποία εγκρίνεται η περαιτέρω μεταβίβαση του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας από τους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού προς τρίτους, είναι εκτός των ορίων της σχετικής εξουσιοδοτήσεως.

Πρόεδρος: Αγγ. Θεοφιλοπούλου

Εισηγητής: Αικ. Σακελλαροπούλου

Δικηγόροι: Αλ. Λεοντόπουλος, Ευ. Τσάκας

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή, ζητείται η ακύρωση της 1038460/2439/B0010/2009 κοινής απόφασης των Υφυπουργών Εσωτερικών και Οικονομίας και Οικονομικών, με τίτλο «απευθείας παραχώρηση, με αντάλλαγμα, του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Α΄ Βαθμού» (Β΄ 792/29.4.2009).
3. Επειδή, όπως έχει παγίως κριθεί, κοινές υπουργικές αποφάσεις, με τις οποίες παραχωρείται απευθείας και με αντάλλαγμα στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού το δικαίωμα της απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας που βρίσκονται στα όρια της διοικητικής τους περιφέρειας για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα έχουν

- κανονιστικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι με αυτές παραχωρείται για ορισμένο χρονικό διάστημα και υπό καθοριζόμενους από τις ίδιες όρους και προϋποθέσεις, μέρος του συνόλου των αιγιαλών της Χώρας (ΣτΕ 853/2008, 3868/2008, 1788/2009, 943, 2643/2010 κ.ά.).
4. Επειδή, η προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση αντικαταστάθηκε αρχικά με τις Δ10B1053970/1672EΞ2013/5.4.2013 και Δ10B1075164/2439EΞ2013/2.5.2013 Κ.Υ.Α. και, ακολούθως, από την υπ' αριθμ. Δ10B1027032EΞ2014/1033/13.2.2014 όμοια. Ο αιτών Δικηγορικός Σύλλογος, κατέθεσε ήδη ιδιαίτερο δικόγραφο, κατ' άρθρο 32 παρ. 3 του π.δ/τος 18/1989, ζητώντας τη συνέχιση της δίκης, προβάλλοντας τους ίδιους λόγους ακυρώσεως. Υπό τα δεδομένα αυτά, προσβάλλεται παραδεκτώς η τελευταία από τις μνημονευθείσες κοινή υπουργική απόφαση (ΣτΕ 800/2014, 2323/2013 κ.ά.).
 5. Επειδή, περαιτέρω, όπως έχει κριθεί (ΣτΕ 2320 και 2257/2014 και 4576/1977 Ολομ.), κατά την έννοια του άρθρου 199 περ. δ' του προϊσχύσαντος Κώδικα περί Δικηγόρων (ν.δ. 3026/1954, Α' 235), αλλά και του άρθρου 90 περ. ζ' του νεότερου και ήδη ισχύοντος Κώδικα Δικηγόρων (ν. 4194/2013, Α' 208), η προστασία του περιβάλλοντος (αναπόσπαστο στοιχείο του οποίου είναι, προδήλως, ο αιγιαλός και η παραλία) περιλαμβάνεται μεταξύ των ζητημάτων, για τα οποία αναγνωρίζεται στους δικηγορικούς συλλόγους το δικαίωμα άσκησης ενδίκων βοηθημάτων. Συνεπώς, ο αιτών, δικηγορικός σύλλογος Αθηνών, ζητεί την ακύρωση της προσβαλλόμενης Κ.Υ.Α. με έννομο συμφέρον.
 6. Επειδή, η αίτηση ακυρώσεως, που κατατέθηκε στις 25.6.2009, ασκείται εμπροθέσμως, δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη κ.υ.α. δημοσιεύθηκε στην ΕτΚ στις 29.4.2009 (πραγματική κυκλοφορία ΦΕΚ 30.4.2009).
 7. Επειδή, όπως γίνεται παγίως δεκτό, με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, έχουν αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενα αγαθά. Ουσιώδες μέρος του φυσικού περιβάλλοντος, και δη ευπαθές, είναι τα οικοσυστήματα των ακτών, τα οποία, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, πρέπει, κατά την έννοια της πιο πάνω συνταγματικής επιταγής, να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς, ήπιας διαχείρισεως και αναπτύξεως, εναρμονιζόμενο προς τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της βιώσιμης αναπτύξεως. Το καθεστώς αυτό αποτελεί συνήθως αντικείμενο ειδικού νόμου, σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι ακτές αποτελούν ευθέως αντικείμενο της επιβαλλομένης με το άρθρο 24 του Συντάγματος προστασίας (ΣτΕ 2713/2013, 4542/2009, 2506/2002, 3346/1999 κ.ά.). Εξάλλου, μέριμνα για την προστασία των ακτών λαμβάνεται και σε υπερεθνικό επίπεδο, με το πρωτόκολλο για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών της Μεσογείου, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της διεθνούς σύμβασης για την προστασία του θαλασσιού περιβάλλοντος και των παρακτίων περιοχών της Μεσογείου, δηλ. της διεθνούς σύμβασης της Βαρκελώνης, όπως έχει πλέον μετονομασθεί, (η οποία κυρώθηκε με το άρθρο

πρώτο του ν. 855/1978, Α΄ 235, ενώ σε αυτήν έχουν προσχωρήσει και οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, δυνάμει της υπ΄ αριθμ. 77/585/ΕΟΚ απόφασης του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L240) και αποτελεί μέρος του ενωσιακού δικαίου (ΣτΕ 3977/ 2010, 2752/2013, απόφαση του ΔΕΚ της 7.10.2004 Επιτροπή κατά Γαλλίας C - 239/03, για την προστασία της λίμνης Berre). Στο πρωτόκολλο αυτό, το οποίο υπογράφηκε στη Μαδρίτη την 21.1.2008, με ισχύ από 4.3.2011, και στο οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση προσχώρησε με την υπ΄ αριθμ. 2009/89/ΕΚ απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ορίζονται, μεταξύ άλλων, ως «ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών», η δυναμική διαδικασία με σκοπό την αειφόρο διαχείριση και χρήση των παράκτιων ζωνών, κατά την οποία λαμβάνονται ταυτόχρονα υπόψη η ευπαθής φύση των παράκτιων οικοσυστημάτων και τοπίων, η ποικιλομορφία των δραστηριοτήτων και χρήσεων, οι αλληλεπιδράσεις τους, ο θαλάσσιος προσανατολισμός ορισμένων δραστηριοτήτων και χρήσεων και ο αντίκτυπός τους στο θαλάσσιο και το χερσαίο τμήμα, ως στόχοι δε της διαχείρισης αυτής αναφέρονται στη διάταξη του άρθρου 5: α) η διευκόλυνση της αειφόρου ανάπτυξης των παράκτιων ζωνών μέσω του ορθολογικού σχεδιασμού των δραστηριοτήτων, εξασφαλίζοντας ότι η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη συνάδει με το περιβάλλον και τα τοπία· β) η διατήρηση των παράκτιων ζωνών προς όφελος των σημερινών και μελλοντικών γενεών· γ) η εξασφάλιση της αειφόρου εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων, ιδίως όσον αφορά τα ύδατα· δ) η διατήρηση της ακεραιότητας των παράκτιων οικοσυστημάτων και τοπίων, καθώς και της γεωμορφολογίας των παράκτιων ζωνών· ε) η αποτροπή ή/και μείωση των επιδράσεων των φυσικών κινδύνων και ειδικότερα της αλλαγής του κλίματος, που μπορούν να προκληθούν από φυσικές αιτίες ή ανθρωπογενείς δραστηριότητες· στ) η επίτευξη συνοχής μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών πρωτοβουλιών και μεταξύ όλων των αποφάσεων που λαμβάνονται από τις δημόσιες αρχές, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, οι οποίες επηρεάζουν τη χρήση των παράκτιων ζωνών. Περαιτέρω, στο άρθρο 6 (Γενικές αρχές της ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών) ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: Κατά την εφαρμογή του παρόντος πρωτοκόλλου, τα συμβαλλόμενα μέρη ακολουθούν τις εξής αρχές όσον αφορά την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών: α) ... β) όλα τα στοιχεία σχετικά με τα υδρολογικά, γεωμορφολογικά, κλιματολογικά, οικολογικά, κοινωνικοοικονομικά και πολιτιστικά συστήματα λαμβάνονται υπόψη με ολοκληρωμένο τρόπο, ώστε να μην σημειώνεται υπέρβαση της φέρουσας ικανότητας των παράκτιων ζωνών και να προλαμβάνονται οι αρνητικές επιπτώσεις λόγω φυσικών καταστροφών και ανάπτυξης. γ) κατά το σχεδιασμό και τη διαχείριση των παράκτιων ζωνών εφαρμόζεται προσέγγιση βασιζόμενη στα οικοσυστήματα, ώστε να εξασφαλίζεται η αειφόρος ανάπτυξή τους. δ) διασφαλίζεται η κατάλληλη διακυβέρνηση, η οποία επιτρέπει στους τοπικούς

πληθυσμούς και τα μέλη της κοινωνίας των πολιτών που αφορά η εξέλιξη των παράκτιων ζωνών επαρκή και έγκαιρη συμμετοχή τους σε μια διαφανή διαδικασία λήψης αποφάσεων. ε) ... ι) αποτρέπονται οι ζημιές στο παράκτιο περιβάλλον και, εφόσον προκληθούν, λαμβάνονται κατάλληλα μέτρα αποκατάστασης. Στο άρθρο 9 (οικονομικές δραστηριότητες) προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι τα συμβαλλόμενα μέρη: «α) αποδίδουν δέουσα προσοχή στις οικονομικές δραστηριότητες που απαιτούν την άμεση εγγύτητα με τη θάλασσα· β) εξασφαλίζουν ότι στις διάφορες οικονομικές δραστηριότητες ελαχιστοποιείται η χρήση των φυσικών πόρων και λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες των μελλοντικών γενεών· γ) εξασφαλίζουν την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων και περιβαλλοντικά ορθή διαχείριση των αποβλήτων· δ) διασφαλίζουν ότι η παράκτια και η θαλάσσια οικονομία είναι προσαρμοσμένες στην ευπαθή φύση των παράκτιων ζωνών και ότι οι πόροι της θάλασσας προστατεύονται από τη ρύπανση». Στο άρθρο 11 (τοπία): «1. Τα συμβαλλόμενα μέρη, αναγνωρίζοντας την ειδική αισθητική, φυσική και πολιτιστική αξία των παράκτιων τοπίων, ανεξαρτήτως της ταξινόμησής τους ως προστατευόμενων ζωνών, θεσπίζουν μέτρα για να εξασφαλίσουν την προστασία των παράκτιων τοπίων μέσω νομοθετικών πράξεων, σχεδιασμού και διαχείρισης. 2. ...». Τέλος, στο άρθρο 20 του Πρωτοκόλλου (Χωροταξική Πολιτική), προβλέπεται ότι: «1. Με σκοπό την προώθηση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών, τη μείωση των οικονομικών πιέσεων, τη διατήρηση ανοικτών περιοχών και τη διευκόλυνση της δημόσιας πρόσβασης στη θάλασσα και κατά μήκος της ακτής, τα συμβαλλόμενα μέρη θεσπίζουν κατάλληλα χωροταξικά μέσα και μέτρα, συμπεριλαμβανόμενης της διαδικασίας του χωροταξικού σχεδιασμού. 2. Για το σκοπό αυτό, και προκειμένου να διασφαλιστεί η αειφόρος διαχείριση της δημόσιας και ιδιωτικής γης των παράκτιων περιοχών, τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν μεταξύ άλλων να θεσπίσουν μηχανισμούς για την αγορά, την εκχώρηση, τη δωρεά ή τη μεταφορά εδαφών στο δημόσιο και να επιβάλουν δουλείες στις ιδιοκτησίες».

8. Επειδή, εξάλλου, τα κοινόχρηστα πράγματα, στα οποία, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 967 του Αστικού Κώδικα, 1 και 5 του αν. ν. 2344/1940 (Α' 154) και 2 του ν. 2971/2001 (Α' 285), περιλαμβάνονται ο αιγιαλός και η παραλία, ανήκουν στη δημόσια κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους. Με το δε άρθρο 970 του Αστικού Κώδικα τίθεται βασικός κανόνας του δημοσίου δικαίου κατά τον οποίο η, επί τη βάση των κατ' ιδίαν διατάξεων, παραχώρηση από την διοικητική αρχή σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιαιτέρων δικαιωμάτων σε κοινόχρηστα πράγματα, είναι νόμιμη μόνον εάν και εφ' όσον, και μετά την παραχώρηση των εν λόγω δικαιωμάτων, εξακολουθεί να εξυπηρετείται ή τουλάχιστον να μην αναιρείται η κατά τον προορισμό του πράγματος κοινή χρήση αυτού (ΣτΕ Ολομ. 394/ 1963, 1377/1971, 2799/1972,

- 61/1974, 1467/1990, 891-895/2008, ΣτΕ 2696/1980, 2188/1982, 4807/1984, 386/1989, 1708/1995, 2685/2010, 2793/2012). Ο κανόνας αυτός, του κατ' αρχήν επιτρεπτού της παραχωρήσεως ιδιαιτέρων δικαιωμάτων σε κοινόχρηστα πράγματα υπό την προϋπόθεση όμως ότι εξυπηρετείται ή, τουλάχιστον, δεν αναιρείται η κοινή χρήση του πράγματος, σύμφωνα με τον προορισμό του, επαναλαμβάνεται, προκειμένου περί του αιγιαλού και της παραλίας, και στη σχετική ειδική διοικητική νομοθεσία (ν. 2971/2001, άρθρα 2, 13, 14 και 15 παρ. 3, τα οποία παρατίθενται σε επόμενες σκέψεις). Ειδικότερα, στο μεν άρθρο 13 του ν. 2971/2001 προβλέπεται η παραχώρηση της «απλής χρήσης» του αιγιαλού, εκείνης δηλαδή της χρήσεως από την οποία «δεν παραβιάζεται ο προορισμός [του αιγιαλού και της παραλίας] ως κοινόχρηστων πραγμάτων και δεν επέρχεται αλλοίωση στη φυσική μορφολογία τους και τα βιοτικά στοιχεία τους» (παρ. 1), στο δε άρθρο 15 παρ. 3 ρητώς ορίζεται ότι η αξιοποίηση του αιγιαλού και της παραλίας με την παραχώρηση και την εκτέλεση έργων, κατά τα προβλεπόμενα στα άρθρα 13 και 14 του νόμου, «πρέπει να εξασφαλίζει και να μην εμποδίζει την ελεύθερη και απρόσκοπτη πρόσβαση των πολιτών στην παραλία και αιγιαλό, εκτός αν τούτο επιβάλλεται για λόγους εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης και ασφάλειας, προστασίας αρχαίων, του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας».
9. Επειδή, με τον αν. ν. 2344/1940, «περί αιγιαλού και παραλίας» (Α' 154), τα θέματα προστασίας και αξιοποίησης του αιγιαλού και της παραλίας αποσυνδέθηκαν από τα αντίστοιχα των δημοσίων κτημάτων, όπου είχαν αρχικά ενταχθεί με το π.δ/γμα 11/12.11.1929 «περί Διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων», και τους αν. ν. 1539 και 1540/1938 (Α' 488), υπό τις τότε κρατούσες αντιλήψεις, και αποτέλεσαν αντικείμενο αυτοτελούς ρύθμισης. Στο άρθρο 1 του εν λόγω α.ν. ορίστηκε ότι «[ο] αιγιαλός, ήτοι η περιστοιχούσα την θάλασσαν χερσαία ζώνη, η βρεχομένη από τας μεγίστας πλην συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων, είναι κτήμα κοινόχρηστον, ανήκει ως τοιούτον εις το Δημόσιον και προστατεύεται και διαχειρίζεται υπ' αυτού»: Το πλαίσιο προστασίας του αιγιαλού και της παραλίας συμπληρώθηκε, όπως αναφέρθηκε ήδη, από τον Αστικό Κώδικα (ο οποίος - τέθηκε σε ισχύ την 23.2.1946) και, συγκεκριμένα, από τα άρθρα 966 - 968 ΑΚ. Παράλληλα, στο άρθρο 970 ΑΚ προβλέπεται η δυνατότητα απόκτησης, ιδιαίτερων ιδιωτικών δικαιωμάτων, με παραχώρηση της αρχής και υπό τους όρους του νόμου, εφόσον με αυτά εξυπηρετείται ή δεν αναιρείται η κοινή χρήση. Μεταγενεστέρως, με το άρθρο 49 παρ. 3 του ν. 1416/1984 (Α' 18) ορίστηκε, για πρώτη φορά, ότι «με απόφαση του νομάρχη, που εκδίδεται ύστερα από γνώμη του νομαρχιακού συμβουλίου, κοινόχρηστοι χώροι που ανήκουν στο δημόσιο μπορεί να παραχωρούνται κατά χρήση, χωρίς να μεταβάλλεται ο χαρακτήρας τους ως κοινοχρήστων, σε δήμους και κοινότητες, στην περιφέρεια των οποίων βρίσκονται». Ο αν. ν. 2344/1940 αντικαταστάθηκε, τελικώς, με το ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις» (Α' 285). Σύμφωνα με την

αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού, τη θέσπισή του επέβαλε η ανάγκη «... να δημιουργηθεί ένα σύγχρονο και ολοκληρωμένο πλαίσιο που θα ορίζει τους κανόνες και την πολιτική που πρέπει να ακολουθείται και να διέπει τις κοινωνικές και οικονομικές δραστηριότητες στον παράκτιο χώρο, ώστε τον αιγιαλό μαζί με την παραλία και την ευρύτερη ζώνη των ακτών να τον απολαμβάνει το κοινωνικό σύνολο χωρίς να τον καταστρέφει και, το βασικότερο, κάθε γενιά να τον κληροδοτεί στην επόμενη χωρίς να του έχει μειώσει τις δυνατότητες και τον προορισμό του». Στο άρθρο 2 του ν. 2971/2001 ορίζονται τα εξής: «1. Ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη είναι πράγματα κοινόχρηστα και ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο τα προστατεύει και τα διαχειρίζεται. 2. Η προστασία του οικοσυστήματος των ζωνών αυτών είναι ευθύνη του Κράτους. 3. Ο κύριος προορισμός των ζωνών αυτών είναι η ελεύθερη και ακώλυτη πρόσβαση προς αυτές. Κατ' εξαίρεση ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη μπορούν να χρησιμεύσουν για κοινωφελείς περιβαλλοντικούς και πολιτιστικούς σκοπούς και για απλή χρήση της παραγράφου 1 του άρθρου 13, καθώς επίσης και για την εξυπηρέτηση υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. 4. Στον αιγιαλό, την παραλία, την όχθη και την παρόχθια ζώνη δεν επιτρέπεται η κατασκευή κτισμάτων και εν γένει κατασκευασμάτων, παρά μόνο για την επιδίωξη των σκοπών, που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο. 5. ...». Περαιτέρω, και σε σχέση με το ζήτημα της παραχώρησης της απλής χρήσης του αιγιαλού, στο άρθρο 13 του ίδιου νόμου ορίζονται τα εξής: «1. Απλή χρήση του αιγιαλού και της παραλίας είναι κάθε χρήση, εφόσον από αυτή δεν παραβιάζεται ο προορισμός τους ως κοινόχρηστων πραγμάτων και δεν επέρχεται αλλοίωση στη φυσική μορφολογία τους και τα βιοτικά στοιχεία τους. 2. Η παραχώρηση της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας γίνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, έναντι ανταλλάγματος κατά τις διατάξεις για την εκμίσθωση δημόσιων κτημάτων, πλην του αιγιαλού και παραλίας κηρυγμένων αρχαιολογικών χώρων, προστατευόμενων περιοχών, ευπαθών οικοσυστημάτων και ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και πολιτιστικού ενδιαφέροντος, τη διαχείριση των οποίων έχει η αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Πολιτισμού. Σε Ο.Τ.Α., φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης Λιμένων, οργανισμούς κοινής ωφέλειας και Ν.Π.Δ.Δ. η παραχώρηση δύναται να γίνει και απευθείας με ή χωρίς αντάλλαγμα. Σε ιδιωτικό φορέα διαχείρισης η παραχώρηση γίνεται πάντοτε με αντάλλαγμα. 3. Είναι δυνατή η παραχώρηση, με τη διαδικασία και τους όρους του πρώτου εδαφίου της προηγούμενης παραγράφου, της απλής χρήσης αιγιαλού για την άσκηση δραστηριοτήτων, που εξυπηρετούν τους λουομένους ή την αναψυχή του κοινού (όπως εκμίσθωση θαλάσσιων μέσων αναψυχής, καθισμάτων, ομπρελών, λειτουργία τροχηλάτου αναψυκτηρίου κ.λπ.). Αν παραχωρηθεί η χρήση αιγιαλού για την εκμίσθωση καθισμάτων και ομπρελών, η έκταση αιγιαλού κάθε παραχώρησης δεν δύναται να υπερβαίνει τα πεντακόσια (500) τετραγωνικά μέτρα. Εάν στον ίδιο αιγιαλό

υπάρχουν περισσότερες παραχωρήσεις για την εκμίσθωση ομπρελών και καθισμάτων, πρέπει μεταξύ των διάφορων χώρων του αιγιαλού που έχουν παραχωρηθεί να υφίσταται ενδιάμεση απόσταση ελεύθερης ζώνης τουλάχιστον εκατό (100) μέτρων μήκους. ... 5. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών επιτρέπεται η απευθείας παραχώρηση με ή χωρίς αντάλλαγμα της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας σε δήμους και κοινότητες για την άσκηση των δραστηριοτήτων της παραγράφου 2. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια». Περαιτέρω, στο άρθρο 15 (με τίτλο «Γενικές ρυθμίσεις για τις παραχωρήσεις») ορίζονται τα εξής: «1. Οι παραχωρήσεις αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης υπόκεινται πάντοτε σε μονομερή ανάκληση από το Δημόσιο για λόγους δημόσιου συμφέροντος, εθνικής άμυνας, συγκοινωνιακούς, δημόσιας τάξης και ασφάλειας ή δημόσιας υγείας και προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος. 2. Στις πράξεις παραχώρησης μπορούν να τίθενται οποιοδήποτε όροι ή περιορισμοί, ιδίως για λόγους ασφάλειας, δημόσιας ανάγκης ή εθνικής άμυνας, προστασίας αρχαίων, όπως όροι για κατασκευή κεκλιμένων επιπέδων ή άλλων έργων προς εξυπηρέτηση αναγκών των ενόπλων δυνάμεων. 3. Η αξιοποίηση του αιγιαλού και της παραλίας με την παραχώρηση ... πρέπει να εξασφαλίζει και να μην εμποδίζει την ελεύθερη και απρόσκοπτη πρόσβαση των πολιτών στην παραλία και αιγιαλό, εκτός αν τούτο επιβάλλεται για λόγους εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης και ασφάλειας, προστασίας αρχαίων, του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας. 4. Απαγορεύεται η παραχώρηση της αποκλειστικής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας, εκτός αν τούτο επιβάλλεται για λόγους εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης ή ασφάλειας ή προστασίας αρχαίων. 5. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 6 του άρθρου 14 και άλλων ειδικών διατάξεων ο παραχωρησιούχος δεν επιτρέπεται να μεταβιβάσει ολικά ή μερικά το δικαίωμά του σε άλλον ή να συνάψει οποιαδήποτε σχέση γι' αυτό, με ή χωρίς αντάλλαγμα, που να αφορά την έκταση, που παραχωρήθηκε ή τις εγκαταστάσεις και γενικά τα έργα πάνω σε αυτή, χωρίς έγκριση του Υπουργού Οικονομικών, σε περίπτωση δε που ο παραχωρησιούχος είναι Ο.Τ.Α. και του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Η απαγόρευση αυτή δεν καταλαμβάνει τη μεταβίβαση δικαιώματος Ο.Τ.Α. σε αμιγή επιχείρηση του ιδίου Ο.Τ.Α. Η παράβαση της διάταξης του προηγούμενου εδαφίου συνεπάγεται αυτοδικαίως την ανάκληση της παραχώρησης. Για την αυτοδίκαιη αυτή έκπτωση από την παραχώρηση εκδίδεται διαπιστωτική απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, η οποία κοινοποιείται στον παραχωρησιούχο. ... 6. Η πράξη παραχώρησης δεν υποκαθιστά τις τυχόν απαιτούμενες από άλλες διατάξεις (πολεοδομικές κ.λπ.) άδειες». Με το άρθρο 10 παρ. 2 του ν. 3207/ 2003 (Α' 302) η παράγραφος 2 του άρθρου 13 του ν. 2971/2001 αντικαταστάθηκε ως εξής: «Η παραχώρηση της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας γίνεται με απόφαση του

Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών έναντι ανταλλάγματος, κατά τις διατάξεις για την εκμίσθωση δημόσιων κτημάτων. Σε ό,τι αφορά αιγιαλό και παραλία που περιβάλλει ή εντός του οποίου βρίσκονται αρχαιολογικοί χώροι, μνημεία και ιστορικοί τόποι, απαραίτητη προϋπόθεση για την παραχώρηση της απλής χρήσης του αποτελεί η σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Πολιτισμού». Εξάλλου, στη διάταξη του άρθρου 13 παρ. 5 του ν. 3937/2011 (Α΄ 60) για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας, προβλέπεται ότι στην κρίσιμη παράκτια ζώνη της χώρας, όπως αυτή οριοθετείται με τα προεδρικά διατάγματα της παρ. 8 του άρθρου 20 του ίδιου νόμου, και στην οποία περιλαμβάνονται «κατ' ελάχιστο ο αιγιαλός και η παραλία» επιτρέπονται μόνο ήπιες και χαμηλής έντασης χρήσεις, οι οποίες δεν θίγουν το φυσικό ανάγλυφο και δεν προκαλούν οικολογική επιβάρυνση, με την επιφύλαξη των έργων της παρ. 1 του άρ. 14 του ν. 2971/2001.

10. Επειδή, κατ' επίκληση των ανωτέρω διατάξεων των άρθρων 13 και 15 του ν. 2971/2001 εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 1047427/4612/Β0010/3.6.2002 κοινή απόφαση (Κ.Υ.Α.) των Υφυπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών, με τίτλο «Απευθείας παραχώρηση, με αντάλλαγμα, του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας, στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, η οποία τροποποιήθηκε με την 1062927/5803/Β0010/20.12.2004 κοινή υπουργική απόφαση, η ισχύς της δε παρατάθηκε διαδοχικά με κοινές υπουργικές αποφάσεις έως τον Μάρτιο 2009. Δικαιολογητικός λόγος των παρατάσεων υπήρξε, κάθε φορά, η «... αναγκαιότητα της άμεσης αντιμετώπισης των προβλημάτων διαχείρισης των κοινοχρήστων χώρων αιγιαλού και παραλίας», καθώς και η «οικονομική ενίσχυση των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, μέχρι την οριστική ρύθμιση του θέματος, βάσει νέου νομοθετικού πλαισίου, που θα διέπει τις παραχωρήσεις απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας προς τους Ο.Τ.Α.». Ωστόσο, με την απόφαση 853/2008 του Δικαστηρίου κρίθηκε ότι η υπ' αριθμ. 1047427/4612/Β0010/3.6.2002 Κ.Υ.Α. και οι παρατείνουσες την ισχύ της όμοιες είναι ανυπόστατες, δεδομένου ότι επρόκειτο για πράξεις κανονιστικές, εφόσον με αυτές παραχωρείτο για ορισμένο χρονικό διάστημα και υπό καθοριζόμενους από τις ίδιες όρους και προϋποθέσεις, μέρος του συνόλου των αιγιαλών της Χώρας. Ακολούθως, δημοσιεύθηκε η ήδη προσβαλλόμενη υπ' αριθμ. 1038460/2439/Β0010/25.4.2009 Κ.Υ.Α., με την οποία θεσπίστηκε νέο πλαίσιο για τη ρύθμιση των ζητημάτων παραχώρησης του δικαιώματος απλής χρήσης. Ειδικότερα, στο άρθρο 1 της προσβαλλόμενης με την κρινόμενη αίτηση κ.υ.α. ορίζεται ότι αντικείμενό της είναι η απευθείας και με αντάλλαγμα παραχώρηση στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. του δικαιώματος της απλής χρήσης όχι μόνο των κοινοχρήστων χώρων αιγιαλού και της παραλίας, αλλά και της όχθης και της παρόχθιας ζώνης μεγάλων λιμνών και πλευσίμων ποταμών που βρίσκονται στα όρια της διοικητικής τους περιφέρειας. Επίσης, ορίζεται ότι το εν λόγω δικαίωμα δύναται να μεταβιβασθεί από τους Ο.Τ.Α. σε

δικές του αμιγείς δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις του άρθρου 277 του π.δ/τος 410/1995 ή σε δημοτικές ή κοινοτικές ανώνυμες εταιρίες του άρθρου 266 του ν. 3463/2006, που έχουν συσταθεί από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. Σύμφωνα με το άρθρο 2, «η απευθείας παραχώρηση της απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Α΄ Βαθμού γίνεται για την άσκηση δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν τους λουομένους ή την αναψυχή του κοινού (όπως εκμίσθωση θαλασσίων μέσων αναψυχής, καθισμάτων, ομπρελών, λειτουργία τροχήλατου αναψυκτηρίου κ.λπ.), η τυχόν δε άσκηση άλλης δραστηριότητας εκτός των ορίων της παραχωρήσεως επισύρει τις συνέπειες του άρθρου 13 της παρούσας». Επιπλέον, στο άρθρο 3 ορίζεται ως ημερομηνία λήξης της παραχώρησης η 31.12.2012, ενώ στο άρθρο 4 θεσπίζονται οι «αρνητικές προϋποθέσεις» παραχώρησης της απλής χρήσης, δηλ. οι εξαιρέσεις από την παραχώρηση. Στο άρθρο 7 απαριθμούνται οι υποχρεώσεις των ΟΤΑ κατά τη διάρκεια της παραχώρησης, ορίζεται δε, μεταξύ άλλων, ότι σε περίπτωση διαπίστωσης καταπατήσεων ή αυθαίρετων επεμβάσεων στους κοινόχρηστους χώρους, οι Δήμοι (δια των αρμοδίων οργάνων τους) υποχρεούνται να ενημερώνουν άμεσα τις κατά τόπους αρμόδιες Κτηματικές Υπηρεσίες, προκειμένου αυτές να προβαίνουν στη λήψη των αναγκαίων μέτρων προστασίας. Περαιτέρω, με το άρθρο 8 εγκρίνεται εκ των προτέρων κάθε περαιτέρω μεταβίβαση σε τρίτους του δικαιώματος απλής χρήσης που πρόκειται να λάβει χώρα υπό το κράτος ισχύος της προσβαλλόμενης Κ.Υ.Α. Η μεταβίβαση αυτή χωρεί με τη σύναψη μισθωτικής σχέσης και μόνο για τους σκοπούς του άρθρου 2 της Κ.Υ.Α. Οι προϋποθέσεις της περαιτέρω μεταβίβασης προβλέπονται στο άρθρο 9. Ακολουθώντας, στο άρθρο 10 ρυθμίζονται περαιτέρω ζητήματα σχετικά με τη διαδικασία και τους όρους μεταβίβασης του δικαιώματος απλής χρήσης σε τρίτους και στο άρθρο 11 καθορίζονται οι πρόσθετοι όροι και προϋποθέσεις για την εκμετάλλευση καντινών. Τέλος, στο άρθρο 12 ορίζεται ότι «το Δημόσιο, ως κύριος και διαχειριστής των κοινοχρήστων χώρων αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών, διατηρεί το δικαίωμα για την προστασία τους, όπως επίσης και όλες τις ερευνητικές και ελεγκτικές αρμοδιότητές του, που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία (Δ/γμα 11/12.11.1929, ν. 263/1968, ν. 2971/2001 κ.λπ.) και ασκούνται από τις κατά τόπους αρμόδιες Κτηματικές Υπηρεσίες» και στο άρθρο 13 ότι «η μη τήρηση των όρων και των προϋποθέσεων, που τίθενται με την παρούσα, συνεπάγεται τη αυτοδίκαιη ολική ή μερική, κατά περίπτωση, ανάκληση της παραχώρησης. Επίσης, η παραχώρηση υπόκειται, πάντοτε σε μονομερή ανάκληση από το Δημόσιο για λόγους δημοσίου συμφέροντος, εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης και ασφάλειας, προστασίας αρχαίων, του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας, αλλά και για λόγους κατασκευής λιμενικών έργων. ...». Η ισχύς της ως άνω κ.υ.α. έληξε στις 31.12.2012, τα ζητήματα όμως της παραχώρησης του

- δικαιώματος απλής χρήσης του αιγιαλού στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. ρυθμίστηκαν εκ νέου με την Δ10B1053970/1672EΞ2013/5.4.2013 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών (Β΄ 801), με την οποία το εν λόγω δικαίωμα μεταβιβάστηκε στους Δήμους έως την 31.12.2013. Ακολούθως, η ως άνω κ.υ.α. αντικαταστάθηκε, με την Δ10B1075164/2439EΞ2013/2.5.2013 όμοια (Β΄ 1094). Τέλος, μετά τη λήξη και της τελευταίας αυτής Κ.Υ.Α., την 31.12.2013, εκδόθηκε η ήδη προσβαλλόμενη, Δ10B1027032EΞ2014/1033/13.2.2014 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών (Β΄ 328), με ταυτόσημο περιεχόμενο και ισχύ έως την 31.12.2014.
11. Επειδή, υπό το φως των διατάξεων που εκτέθηκαν στις σκέψεις 7 και 8 για την προστασία των ακτών, σε συνδυασμό με την κατ' άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 2971/2001 γενική ρήτρα περί ευθύνης του Κράτους για την προστασία του οικοσυστήματος των παράκτιων ζωνών, οι ρυθμίσεις των άρθρων 13 και 15 του ν. 2971/2001 έχουν την έννοια ότι η παραχώρηση δικαιωμάτων απλής χρήσης επί του αιγιαλού και της παραλίας, στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. για την άσκηση δραστηριοτήτων που είναι, καταρχήν, ήπιες και συμβατές με τον προορισμό των στοιχείων αυτών του φυσικού περιβάλλοντος ως κοινοχρήστων, πρέπει να γίνεται μεμονωμένα και κατά περίπτωση, ύστερα από εξατομικευμένη κρίση της Διοικήσεως, συνοδευόμενη από τα αναγκαία διαγράμματα, με την οποία θα τίθενται και οι αναγκαίοι όροι και περιορισμοί ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του υπό παραχώρηση συγκεκριμένου τμήματος του αιγιαλού, προκειμένου να διασφαλισθεί και η κατά προορισμό χρήση του ως κοινόχρηστου αγαθού. Ως εκ τούτου, η συλλήβδην παραχώρηση με την προσβαλλόμενη κ.υ.α. του συνόλου των αιγιαλών της χώρας στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. βρίσκεται εκτός των ορίων της εξουσιοδοτήσεως της παρ. 5 του άρθρου 13 του ν. 2971/2001. Εξάλλου, ενόψει της, κατά τα εκτεθέντα, σημασίας του παράκτιου χώρου ως στοιχείου του φυσικού περιβάλλοντος, κατά την ορθή έννοια του νόμου (βλ. σχετικά και άρ. 9 παρ. 2 και 14 παρ. 6 του νόμου), η αρμοδιότητα παραχώρησης αιγιαλού και παραλίας ανήκει και στον Υπουργό Περιβάλλοντος, από κοινού με τους Υπουργούς Οικονομικών και Εσωτερικών.
12. Επειδή, περαιτέρω, κατά την έννοια της παρ. 5 του άρθρου 15 του ν. 2971/2001, η έγκριση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών για την περαιτέρω μεταβίβαση σε τρίτους του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας εκ μέρους των Ο.Τ.Α. ως παραχωρησιούχων, χορηγείται κατά περίπτωση, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι του νομοθέτη για την προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων, που κινδυνεύουν από την υπερεκμετάλλευση και να διαφυλαχθεί η κοινοχρησία τους, δεδομένου άλλωστε ότι δεν νοείται συλλήβδην εκ των προτέρων έγκριση εκ μέρους των αρμοδίων Υπουργών μεταβιβάσεων που θα χωρήσουν μελλοντικά. Τούτο διότι, αφενός έτσι απεμπολούν την αρμοδιότητα ασκήσεως εποπτείας επί των

πράξεων των Ο.Τ.Α., ενώ ταυτόχρονα θέτουν σε διακινδύνευση τα παράκτια οικοσυστήματα. Συνεπώς, η διάταξη του άρθρου 8 της προσβαλλόμενης κ.υ.α., με την οποία εγκρίνεται η περαιτέρω μεταβίβαση του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας από τους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού προς τρίτους, είναι εκτός των ορίων της εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 15 παρ. 3 του ν. 2971/2001.

13. Επειδή, ενόψει της σπουδαιότητας των πιο πάνω ζητημάτων, το Τμήμα κρίνει ότι η υπόθεση πρέπει να παραπεμφθεί στην επταμελή σύνθεση.