

Αθήνα, 14 Φεβρουαρίου 2024

Αρ. Πρωτ.: 14

Προς: **κ. Κωνσταντίνο Χατζηδάκη**
Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών
e-mail: ministeroffice@minfin.gr

ΘΕΜΑ: Παρατηρήσεις ΣΕΜΠΧΠΑ επί της δημόσιας διαβούλευσης του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών με τίτλο: «Όροι αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας στις παραθαλάσσιες περιοχές και άλλες διατάξεις».

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ,

Το υπό διαβούλευση Νομοσχέδιο για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας στις παραθαλάσσιες περιοχές, αντικαθιστά σημαντικό μέρος των διατάξεων του Ν.2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις» (15 και πλέον άρθρα), εστιάζοντας ιδίως στα θέματα κοινοχρησίας και παραχωρήσεων για τις λεγόμενες «απλές χρήσεις».

Πρόκειται συνεπώς για μία προσπάθεια θέσπισης ενός διακριτού θεσμικού πλαισίου που θα διέπει εφεξής τη διενέργεια δραστηριοτήτων που δεν μεταβάλλουν τη μορφολογία και χαρακτηριστικά της ευαίσθητης ζώνης του αιγιαλού και της παραλίας (τοποθέτηση ομπρελών, απλή δραστηριοποίηση θαλασσίων μέσων αναψυχής με ή χωρίς μηχανοκίνητα μέσα, εκδηλώσεις, ερευνητικοί σκοποί κλπ.).

Παράλληλα, οι προωθούμενες διατάξεις ρυθμίζουν και ορισμένα κρίσιμης σημασίας ζητήματα, που επιδρούν με οριζόντιο τρόπο στο πλαίσιο χαρακτηρισμού και οριοθέτησης αιγιαλού-παραλίας-παλαιού αιγιαλού καθώς και στο πλαίσιο επιβολής μέτρων και κυρώσεων (ορισμός βασικών εννοιών, διαδικασία αναγνώρισης-οριοθέτησης, διοικητικές κυρώσεις, μέτρα προστασίας της κοινοχρησίας κλπ.).

Στο πλαίσιο των ανωτέρω, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι οι διατάξεις του νομοσχεδίου, αν και αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό επιμέρους διατάξεων του Ν.2971/2001, εντούτοις το επιχειρούν με έναν αποσπασματικό και μονοδιάστατο τρόπο.

Αναφερόμαστε στο γεγονός ότι οι ρυθμίσεις περιορίζονται στη ρύθμιση ζητημάτων που αφορούν τις «απλές χρήσεις», χωρίς να υπάρχει η απαιτούμενη παράλληλη μέριμνα για την αναθεώρηση και άλλων κρίσιμων διατάξεων που αφορούν στο πλαίσιο παραχωρήσεων για εκτέλεση έργων επί του αιγιαλού-παραλίας. Πρόκειται για έργα/κατασκευές που μπορεί να εξυπηρετούν μεταξύ άλλων τουριστικές μονάδες, εγκαταστάσεις πετρελαιοειδών, επιχειρήσεις μεταλλευτικών, λατομικών και βιομηχανικών ορυκτών, υδατοκαλλιέργειες καθώς και άλλους σκοπούς (εμπορικούς, λιμενικούς, πολιτιστικούς κοινωφελείς, ερευνητικούς, κλπ.).

Συνεπώς, βαρύνουσας σημασίας ζητήματα που επηρεάζουν με καθοριστικό τρόπο την προστασία, διαφύλαξη και διαχείριση του αιγιαλού και της παραλίας φαίνεται ότι μένουν εκτός της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Σημειώνεται ότι ο αιγιαλός και η παραλία αποτελούν εξαιρετικά ευαίσθητα οικοσυστήματα, τα οποία το Κράτος οφείλει να προστατεύει και να διαχειρίζεται. Μάλιστα το ΣτΕ έχει κατ'επανάληψη αποφανθεί ότι τα οικοσυστήματα των ακτών πρέπει να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς ήπιας διαχείρισης και ανάπτυξης, σύμφωνα με τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς αποτελούν αντικείμενο της επιβαλλόμενης από το άρθρο 24 του Συντάγματος προστασίας (ΣτΕ 2713/2013, 4542/2009, 2506/2002 κ.α.).

Ανακύπτει συνεπώς ανάγκη αφενός συνολικού εκσυγχρονισμού του πλαισίου και των διαδικασιών που διέπει όλες τις επιμέρους περιπτώσεις παραχώρησης χρήσης αιγιαλού και παραλίας, αφετέρου διασφάλισης της σημερινής συνεκτικότητας του πλαισίου του Ν.2971/2001 (ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι μεταξύ άλλων διατάξεων, καταργείται το άρθρο 1 του Ν.2971/2001 για τους ορισμούς και εφεξής θα ισχύουν οι ορισμοί του άρθρου 3 του νομοσχεδίου, με ότι αυτό συνεπάγεται για τυχόν ερμηνευτικά και άλλα συναφή ζητήματα εφαρμογής, που αναλύονται στις κατ' άρθρο παρατηρήσεις).

Για τον ΣΕΜΠΧΠΑ, ο Ν.2971/2001 αποτελεί ένα πλαίσιο που χρήζει επικαιροποίησης και αναθεώρησης προκειμένου να προσαρμοστεί στις εξελίξεις που έχουν σημειωθεί από το 2001 έως σήμερα. Μεταξύ άλλων, αναφερόμαστε ιδίως στις εξελίξεις που σημειώνονται στις διαδικασίες και το θεσμικό πλαίσιο χωρικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού καθώς και στις εξελίξεις που σημειώνουν οι πολιτικές για την ενέργεια και το κλίμα και την προστασία της βιοποικιλότητας και της θαλάσσιας πανίδας και χλωρίδας, που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη από ένα σύγχρονο πλαίσιο ρύθμισης, προκειμένου να διασφαλιστεί η υλοποίησή τους στο χώρο.

Όπως αναλύεται και στις κατ' άρθρο παρατηρήσεις που ακολουθούν, απαιτείται να διασφαλιστεί σε μεγαλύτερο βαθμό ο ολοκληρωμένος χαρακτήρας και η συνεκτικότητα του θεσμικού πλαισίου που θα διέπει εφεξής τις διαδικασίες αξιοποίησης και προστασίας της δημόσιας περιουσίας επί του αιγιαλού και της παραλίας.

Να σημειωθεί ότι το ζήτημα της αποτελεσματικής προστασίας των ακτών αποτελεί ένα από τα πιο ακανθώδη ζητήματα ειδικώς για την περίπτωση της Ελλάδας, καθώς διαπιστώνεται μειωμένη εναρμόνιση με τους κανόνες που επιβάλλονται από το πρωτόκολλο για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης της Μεσογείου, το οποίο ως γνωστόν αποτελεί μέρος της διεθνούς σύμβασης της Βαρκελώνης.

Κατ' άρθρο παρατηρήσεις

Άρθρο 3 - Ορισμοί

παρ. α

Από τον νεότερο ορισμό του αιγιαλού φαίνεται ότι έχει αφαιρεθεί η πρόβλεψη του άρθρου 1 παρ. 1 του Ν.2971/2001 σύμφωνα με την οποία ο αιγιαλός «προστατεύεται από την Πολιτεία, η οποία τον διαχειρίζεται...». Προτείνεται να επανέλθει το συγκεκριμένο εδάφιο προκειμένου να καθίσταται σαφής ο προορισμός αλλά και η ανάγκη-επιδίωξη διαφύλαξης-προστασίας της συγκριμένης -ευαίσθητης-κατηγορίας του χώρου από την πλευρά του Κράτους, δεδομένων και των προβλέψεων του Πρωτοκόλλου για την ΟΔΠΖ της Μεσογείου.

παρ. β

Στο τελευταίο εδάφιο της παρ. β γίνεται παραπομπή σε μία περ. γ) της παρ.3 του άρθρου 9 του νομοσχεδίου, ωστόσο εάν ανατρέξει κάποιος στο άρθρο 9 δεν θα εντοπίσει περ. γ) στην παρ. 3. Απαιτείται συνεπώς να διορθωθεί στο ορθό.

Άρθρο 4 - Προστατευόμενοι αιγιαλοί και παραλίες και αιγιαλοί και παραλίες κοινής προστασίας

Η εισαγωγή νέων προστατευτικών καθεστώτων που προβλέπεται να θεσπίζονται επί του αιγιαλού-παραλίας, αξιολογείται στη σωστή κατεύθυνση, καθώς αναμένεται να διασφαλίσουν με συστηματικότερο τρόπο και σε μεγαλύτερο βαθμό την ολοκληρωμένη προστασία και διαφύλαξη αυτών των ευπαθών οικοσυστημάτων .

Για λόγους καλής νομοθέτησης και προκειμένου να αποφευχθούν αλληλοεπικαλύψεις με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο του Ν.1650/1986 σχετικά με τα κριτήρια χαρακτηρισμού και τις αρχές προστασίας, είναι σκόπιμο να αποσαφηνιστεί εάν εφεξής η ζώνη που θα περιλαμβάνει τους προστατευόμενους αιγιαλούς και τις παραλίες εντός των περιοχών Natura 2000, θα αποτελεί μία διακριτή (νεότερη) ζώνη που προστίθεται στις ήδη υπάρχουσες ζώνες που περιγράφονται στην παρ.4 του άρθρου 19 του Ν.1650/1986 ή εάν θα παρουσιάζει χωρική επικάλυψη με αυτές. Στην τελευταία περίπτωση θα πρέπει να αποσαφηνιστεί σε ποια από τις υπάρχουσες ζώνες προστασίας μπορούν να εντάσσονται (ή εάν μπορούν να εντάσσονται σε όλες).

παρ.1

Προβλέπεται ότι ο καθορισμός και ο χαρακτηρισμός των προστατευόμενων αιγιαλών θα διενεργείται στο πλαίσιο των κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 21 του Ν.1650/1986, δηλαδή των προεδρικών διαταγμάτων προστασίας των περιοχών Natura 2000. Δεδομένου ότι σημαντικό μέρος των Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (που αποτελούν την επιστημονική μελέτη τεκμηρίωσης των Π.Δ. προστασίας) έχουν ήδη ολοκληρωθεί, ανακύπτει ανάγκη επικαιροποίησης αυτών μελετών, προκειμένου να προσαρμοστούν στις νέες προβλέψεις.

Σχετικώς με τις ΕΠΜ, διαπιστώνεται ότι, με βάση όσες έχουν τεθεί σε δημόσια διαβούλευση, εξακολουθούν να απουσιάζουν σε μεγάλο βαθμό από τις Ομάδες Μελέτης οι ειδικώς καταρτισμένοι επιστήμονες για χωρικά ζητήματα Μηχανικοί Χωροταξίας και Ανάπτυξης, παρά το γεγονός ότι σε συνέχεια της ψήφισης του Ν.4685/2020, προβλέφθηκε επαύξηση του συμβατικού αντικείμενου και του προϋπολογισμού των μελετών για το συγκεκριμένο σκοπό (ο Ν.4685/2020 εμπλούτισε το αντικείμενο μελέτης των ΕΠΜ προκειμένου να ενσωματωθούν ζητήματα χρήσεων γης, καθορισμού και οριοθέτησης ζωνών διαβαθμισμένης προστασίας καθώς και άλλα συναφή χωρικά και οργανωτικά ζητήματα των περιοχών).

Λόγω αυτής της υστέρησης, διαπιστώνεται σε μεγάλο βαθμό περιορισμένη έως ανύπαρκτη συμβατότητα των προτάσεων των ΕΠΜ με τον ήδη θεσμοθετημένο χωροταξικό ή/και πολεοδομικό σχεδιασμό, γεγονός που αναμένεται να δημιουργήσει τόσο καθυστερήσεις στις διαδικασίες θεσμοθέτησης των Π.Δ. προστασίας όσο και μετέπειτα ασυμβατότητες και συγκρούσεις χρήσεων γης.

Για την περαιτέρω ανάλυση και επίλυση των παραπάνω σύνθετων χωρικών και περιβαλλοντικών ζητημάτων, που εκφεύγουν από το αντικείμενο της παρούσας νομοθετικής πρωτοβουλίας, ο ΣΕΜΠΧΠΑ και τα μέλη του είναι στη διάθεση της πολιτείας και των αρμόδιων αρχών.

παρ. 2

Σχετικά με τον ορισμό των αιγιαλών και παραλιών υψηλής προστασίας (απάτητες παραλίες), διαπιστώνεται ότι πρόθεση του νομοθέτη είναι να προωθηθεί ένα διαβαθμισμένο καθεστώς προστασίας. Σχετικώς προτείνεται να διασαφηνιστεί εάν οι απάτητες παραλίες θα αποτελούν υποσύνολα ή εναλλακτικές επιλογές χαρακτηρισμού σε συνάρτηση με τις προστατευόμενες παραλίες της παρ.1 και εάν ο προβλεπόμενος χαρακτηρισμός τους έως 1-3-2024 με ΚΥΑ αποκλείει κάποια μελλοντική αναθεώρηση ή αξιολόγηση των απαγορεύσεων στο πλαίσιο της μελλοντικής ενσωμάτωσης αυτών στα Π.Δ. προστασίας των προστατευόμενων περιοχών.

Άρθρο 19 - Διοικητικές κυρώσεις

Το άρθρο 19 αντικαθιστά το άρθρο 29 του Ν.2971/2001 περί διοικητικών και ποινικών κυρώσεων. Δεδομένου ότι οι συγκεκριμένες διατάξεις αναφέρονται στην επιβολή προστίμων για όλες τις διαφορετικές παραχωρήσεις επί του αιγιαλού και της παραλίας (απλή χρήση, εκτέλεση έργων κλπ.) διαπιστώνεται ότι θα ανακύψουν ζήτημα εφαρμογής των νεότερων προβλέψεων για τις περιπτώσεις «μη

απλής χρήσης» καθώς ο τύπος βάσει του οποίου προτείνονται να υπολογίζονται τα πρόστιμα αφορά «απλές χρήσεις» (πρόκειται για τον μαθηματικό τύπο της παρ. 5 του άρθρου 10 του νομοσχεδίου όπου αναφέρεται ρητώς σε απλές χρήσεις).

Προτείνεται είτε να προβλεφθεί εναλλακτικός τρόπος υπολογισμού για λοιπές -μη απλές- χρήσεις είτε να υπάρξει σχετική εξουσιοδοτική διάταξη.

Άρθρο 24 - Καταργούμενες διατάξεις

Όμοια με τα όσα επισημαίνονται στο άρθρο 19 αναφορικά με το νομικό κενό που ανακύπτει για τον υπολογισμό προστίμων σε περιπτώσεις παραχωρήσεων για την εκτέλεση έργων/κατασκευών, το ίδιο ισχύει και στο πλαίσιο προωθούμενης κατάργησης του άρθρου 16Α του Ν.2971/2001 στο οποίο ορίζεται ένα ολοκληρωμένο και αντικειμενικό πλαίσιο (βάσει συντελεστών βαρύτητας και είδος δραστηριότητας) για τον υπολογισμό του ανταλλάγματος χρήσης για έργα που κατασκευάζονται επί του αιγιαλού. Να σημειωθεί ότι παρά το γεγονός ότι έως σήμερα δεν είχε εκδοθεί η δευτερεύουσα νομοθεσία για την εφαρμογή του άρθρου 16Α, εντούτοις ήταν σημαντικό ότι η σχετική νομοθεσία προέβλεπε ένα σαφές και αντικειμενικό πλαίσιο υπολογισμού ανταλλάγματος για την εκτέλεση έργων, που πλέον θα εκλείπει.

Προτείνεται είτε να προβλεφθεί εναλλακτικός τρόπος υπολογισμού ανταλλάγματος παραχώρησης χρήσης για την εκτέλεση έργων, είτε να υπάρξει σχετική εξουσιοδοτική διάταξη για τον μελλοντικό ορισμό του.

Με εκτίμηση,

Εκ μέρους του Δ.Σ.,

Η Πρόεδρος

Ο Γεν. Γραμματέας

Αιμιλία Αλεξανδροπούλου

Φώτιος Τσολάκος