

## **1. Ο αιγιαλός και η παραλία ως κοινόχρηστοι χώροι**

Τα οικοσυστήματα των ακτών έχουν πρόδηλη και μέγιστη σημασία για κράτη, όπως η Ελλάδα, με έντονο οριζόντιο διαμελισμό, κράτη δηλ. με εκτεταμένο σύστημα ακτογραμμής και μεγάλο αριθμό νησιών και μάλιστα μικρών. Τα οικοσυστήματα των ακτών, τα οποία αποτελούν στοιχεία του φυσικού κεφαλαίου, συνιστούν για την Ελλάδα έναν πολύτιμο φυσικό πόρο και χρήζουν ιδιαίτερης και έντονης προστασίας (ΠΕ 253/ 96).

Στο πλαίσιο αυτής της προβληματικής, ενδιαφέρει, η νομική προστασία των ακτών των θαλασσών ως φυσικών πόρων, ως στοιχείων οικοσυστημάτων και ως στοιχείων τοπίου (Βλ. άρθρο 1 παρ.3 περ.ε) του Ν. 1650/1986).

## **2. Το νομικό πλαίσιο των ακτών**

Ο αιγιαλός και η παραλία αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα, τα οποία ανήκουν στη δημόσια κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους, σε αντίθεση με τον παλαιό αιγιαλό, ο οποίος ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και καταγράφεται ως δημόσιο κτήμα.

Το νομικό πλαίσιο της προστασίας των ακτών σε υπερεθνικό επίπεδο σημαδεύεται από το πρωτόκολλο, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της διεθνούς σύμβασης της Βαρκελώνης, η οποία κυρώθηκε με τον ν. 855/1978 και με το οποίο ρυθμίζεται η ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών της Μεσογείου. Σκοπός είναι η αειφορική διαχείριση και χρήση τους, κατά την οποία λαμβάνονται υπόψη η ευπαθής φύση των παράκτιων οικοσυστημάτων και τοπίων, η ποικιλομορφία των χρήσεων, οι αλληλεπιδράσεις τους, η φέρουσα ικανότητα τους, η δέουσα προσοχή στις οικονομικές δραστηριότητες που απαιτούν εγγύτητα με τη θάλασσα αλλά και η ελαχιστοποίηση της χρήσης των φυσικών πόρων, που πρέπει να διαφυλαχθούν για τις ανάγκες των μελλοντικών γενεών.

Σε νομοθετικό επίπεδο προστασία, αποσυνδεδεμένη από τη νομοθεσία των δημοσίων κτημάτων, έχουμε για

πρώτη φορά με τον ν. 2344/1940 «περί αιγιαλού και παραλίας». Ο νόμος αυτός αντικαταστάθηκε από τον ν. 2971/01, ο οποίος έχει τροποποιηθεί σημειακά από τους νόμους 3851/10, 3986/11 και 4002/11.

Το πλαίσιο προστασίας αιγιαλού και παραλίας συμπληρώνεται από τα άρθρα 966-968 και 970 ΑΚ.

### **3. Εννοιολογικοί προσδιορισμοί**

**Ακτή ή ακτογραμμή**, κατά κυριολεξία, είναι η διαχωριστική γραμμή ξηράς - θάλασσας, ενώ **αιγιαλός** είναι η χερσαία ζώνη μεταξύ της ακτογραμμής και της μέγιστης συνήθους ανάβασης των κυμάτων. Ακτή και αιγιαλός αποτελούν δημιούργημα της φύσης.

Προς τη μεριά της θάλασσας, ο αιγιαλός ορίζεται από τη μέγιστη συνήθη υποχώρηση των υδάτων σε ώρα νηνεμίας, προς τη μεριά της ξηράς μέχρις εκεί που φθάνει το χειμέριο κύμα. Ο καθορισμός της οριογραμμής του αιγιαλού, από ειδική επιτροπή, έχει αναγνωριστικό χαρακτήρα. Δεν υφίσταται δηλ. διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης ως προς τον καθορισμό αιγιαλού, δεδομένου ότι ο αιγιαλός δεν δημιουργείται με πράξη της Πολιτείας, αλλά προκύπτει από φυσικά φαινόμενα, δηλ. τη μέγιστη πλην συνήθη ανάβαση του χειμερινού κύματος, η δε σχετική πράξη καθορισμού ορίων αιγιαλού χωρεί βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και είναι διαπιστωτική της υφιστάμενης κατάστασης. Μάλιστα, στο μέτρο που αμφισβητείται η ορθότητα της ουσιαστικής εκτίμησης της Διοίκησης ως προς τον καθορισμό των ορίων του αιγιαλού, οι προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης είναι απορριπτέοι ως απαράδεκτοι, διότι ανάγονται σε ουσιαστική κρίση των οικείων διοικητικών οργάνων, που δεν υπόκειται στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή (ΣτΕ 1870/10).

Βεβαίως, όπως ορθά κρίνει ο Άρειος Πάγος, μόνος ο διοικητικός καθορισμός του ορίου αιγιαλού δεν είναι ικανός να προσδώσει την ιδιότητα του αιγιαλού σε τμήμα γης, το οποίο στερείται τα κατά νόμον χαρακτηριστικά, αφού υπό την αντίθετη εκδοχή, ο κύριος του εδάφους, που κατά πλάνη περιελήφθη στα όρια του αιγιαλού, θα έχανε την ιδιοκτησία του με απλή πράξη της Διοίκησης κατά παράβαση των προστατευτικών αυτής συνταγματικών ορισμών (ΑΠ 566/12 τμ. Γ' πολιτικό).

Αντιθέτως, η **παραλία**, έννοια που αποδίδει την διαπλάτυνση του αιγιαλού με την προσθήκη λωρίδας ξηράς 50 μέτρων, αποτελεί προϊόν πολιτειακής πράξης.

Επίσης, πρέπει να μνημονευθεί και η έννοια του **παλαιού αιγιαλού**. Σύμφωνα με τη νομολογία (ΣτΕ 1508/03), όταν κατά τον καθορισμό ορίων σημερινού αιγιαλού, είναι φανερό λόγω γεωφυσικών φαινομένων ή διεργασιών, η δημιουργία νέας χερσαίας ζώνης με παράλληλη βαθμιαία υποχώρηση της θάλασσας, η οικεία επιτροπή προβαίνει στον καθορισμό της οριογραμμής του παλαιού αιγιαλού, ο οποίος αποτελεί δημόσια κτήση. Ο καθορισμός αυτός όμως έχει ορισμένους χρονικούς περιορισμούς.

Ο παλαιός αιγιαλός, έστω και αν απώλεσε τον χαρακτήρα του, εξακολουθεί *ex lege* να ανήκει στην κυριότητα του Δημοσίου και δεν συντρέχει ανάγκη μετά την αλλαγή αυτή, να αναζητηθεί άλλος τρόπος κτήσης ή διατήρησης της κυριότητας του Δημοσίου, όπως με χρησικτησία (ΑΠ566/12 τμ. Γ' πολιτικό).

#### **4. Ο προορισμός του αιγιαλού και της παραλίας και το ζήτημα της απλής χρήσης τους.**

Ο δημόσιος σκοπός αιγιαλού και παραλίας συνίσταται στην κοινοχρησία τους, δηλ. στην ελεύθερη και απρόσκοπτη πρόσβαση των ατόμων προς αυτά και προς το θαλάσσιο μέτωπο. Απαγορεύεται η παραχώρηση της αποκλειστικής χρήσης τους εκτός εάν αυτό επιβάλλεται από λόγους εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης, ασφάλειας ή προστασίας αρχαίων ( άρθρο 15 παρ.4 ν. 2971/01).

Αντιθέτως, επιτρέπεται η παραχώρηση της απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας, είναι δε αυτή κάθε χρήση, η οποία δεν παραβιάζει την κοινοχρησία ή τουλάχιστον δεν αναιρείται και δεν επιφέρει αλλοίωση στη φυσική μορφολογία και τα βιοτικά στοιχεία τους (άρθρο 13 ν. 2971/01, ΣτΕ 394/1963 Ολομ., 1377/1971,1467/1990, 891/2008, 2685/10, 3754/14).

Η νομική φύση της παραχώρησης της απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας, όπως γενικά της διαχείρισης τους, αποτελεί άσκηση δημόσιας εξουσίας (ΣτΕ 891/08). Είναι

δε νομικώς αδιάφορο αν οι σχετικές πράξεις εκδίδονται από νπιδδ, ως μέρος επιχειρηματικής δραστηριότητας του και αποβλέπουν και σε επίτευξη κέρδους ή εντάσσονται σε διαδικασία κατάρτισης σύμβασης. Οι πράξεις που αναφέρονται σε κοινόχρηστα πράγματα είτε σε πράγματα στα οποία περιλαμβάνονται και κοινόχρηστα, συνιστούν διοικητικές πράξεις που ελέγχονται ακυρωτικά από το Συμβούλιο της Επικρατείας, όταν οι αιτούντες ενεργούν ως τρίτοι. Για παράδειγμα, κρίθηκε ότι όταν η ΕΤΑΔ, κρατικό νομικό πρόσωπο που διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο, εκδίδει μονομερείς πράξεις που αφορούν τη διαχείριση του αιγιαλού, στο πλαίσιο κατάρτισης σύμβασης παραχώρησης σε ιδιώτες, τότε η πράξη της αυτή αποτελεί διοικητική πράξη που εκδίδεται από διφυές νομικό πρόσωπο, στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας και προς επιδίωξη δημοσίου σκοπού (ΣτΕ 895/08 Ολομ., 2685/10, 2793/12, 2404/14 Ολομ.).

## **5. Η διοίκηση και διαχείριση των ακτών**

Το Σύνταγμα δεν επιβάλλει ορισμένη νομική μορφή του δημόσιου φορέα που ασκεί τη διοίκηση και διαχείριση των τουριστικών μονάδων των οργανωμένων ακτών. Μπορεί να ορισθεί νπδδ ή νπιδ, όπως η ΕΤΑΔ ΑΕ, οποία ανήκει αποκλειστικώς στο ελληνικό Δημόσιο και λειτουργεί κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας κατά τρόπο επικερδή για το Κράτος αλλά προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και με τήρηση των δημοσίου δικαίου δεσμεύσεων που απορρέουν από τον χαρακτήρα αιγιαλού και παραλίας ως κοινοχρήστων δημοσίων πραγμάτων ή ως δημοσίων κτημάτων. Η διαχείριση αυτή πρέπει να είναι ήπια, να εξυπηρετεί ή πάντως να μην αναιρεί την κοινή χρήση,, τα έργα και οι επεμβάσεις που γίνονται να προβλέπονται από ειδική διοικητική νομοθεσία,, οι δραστηριότητες να είναι συμβατές με την αποστολή των τουριστικών μονάδων για αναψυχή, ψυχαγωγία και συναφείς υπηρεσίες και τέλος πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα ώστε μεταξύ των οργανωμένων ακτών να μεσολαβεί ικανός, κατά τις περιστάσεις, χώρος ακτής για την εξυπηρέτηση του

κοινού. Η διαχείριση αυτή μπορεί να διενεργείται είτε με αυτεπιστασία είτε με παραχώρηση σε τρίτον έναντι ανταλλάγματος υπό τον έλεγχο του δημόσιου φορέα (ΣΤΕ 2793/12).

## **6. Η ελεύθερη πρόσβαση**

Η ακτή ορίζεται, κάπως διαφορετικά από τη νομοθεσία που ρυθμίζει το ζήτημα της ελεύθερης πρόσβασης στις ακτές. Για την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων, ως ακτή νοείται το προς την ξηρά όριο του αιγιαλού και αν η οριογραμμή αυτή δεν έχει προσδιοριστεί κατά τις κείμενες διατάξεις, ως ακτή νοείται η διαχωριστική γραμμή ακτής - θάλασσας (Άρθρο 23 παρ. 2 του Ν. 1337/1983).

Διάφορη είναι και η έννοια της παραλίας, όπως αυτή ορίζεται από την παρ. 5 του παραπάνω άρθρου. Η παραλία είναι λωρίδα γης που προσαυξάνει τον αιγιαλό. Αρχίζει από το προς την ξηρά όριο του αιγιαλού και δεν επιτρέπεται να οικοδομηθεί μέχρι πλάτους 50 μέτρων. Η παραλία δημιουργείται, όταν λόγω της φύσης του αιγιαλού, δεν εξυπηρετείται η επικοινωνία ξηράς και θάλασσας.

Η εννοιολογική αυτή σύγχυση αποφεύγεται με τη χρήση της ορθότερης, κατά την άποψη μας, έννοιας της **παράκτιας ζώνης** (coastal zone, zone cotiere), η οποία χρησιμοποιείται από διεθνή κείμενα, όπως είναι ο Ευρωπαϊκός Παράκτιος Χάρτης του 1981 και η Ατζέντα 21 του Ρίο, αρχή 17 καθώς και από αλλοδαπές έννομες τάξεις, προκειμένου να αποδώσει τον ενιαίο χώρο που υπόκειται στην ιδιαίτερη επίδραση της θάλασσας και στον οποίο τα χερσαία και τα θαλάσσια οικοσυστήματα τελούν σε στενή αλληλεξάρτηση. Υπό αυτή την έννοια, δεν ενδιαφέρει η νομική διάκριση σε ακτή, αιγιαλό και παραλία, εφόσον βασικό χαρακτηριστικό αυτού του χώρου είναι η εύκολη αποσταθεροποίηση των οικοσυστημάτων του και η καταστροφή της βιοκοινότητας του, λόγω της ρύπανσης και της μη σχεδιασμένης Χρήσης.

Κατά, τη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, ακόμη και αν ελλείπουν θετικά νομοθετικά κείμενα, τα οποία θεσπίζουν ρητώς τις αρχές προστασίας των ακτών, αυτές συνάγονται ευθέως από το άρθρο 24 του Συντάγματος, όπως αυτό ερμηνεύεται υπό το φως των

οικείων αρχών του διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος και των διακηρύξεων της Στοκχόλμης του 1972, του Ρίο του 1992 και των διατάξεων της Agenda 21, (ΠΕ 253/96, ΣΤΕ 304, 2829/93, 3818/95, 265/97, 2805/97).

## **7. Ο οπτικός πόρος**

Η νομική προστασία των ακτών αναλύεται στη διαφύλαξη της μορφολογίας τους, στην ελεύθερη πρόσβαση όλων των ατόμων σε όλο το μήκος τους και στην αποδοχή μόνον ήπιων μορφών χρήσης.

Πρωταρχικός σκοπός της νομικής αυτής προστασίας είναι η διαφύλαξη της μορφολογίας των ακτών και της ακεραιότητας της ακτογραμμής. Ως ακτή, νοείται ένας ευρύς ενιαίος φυσικός χώρος, ο οποίος μάλιστα ορίζεται και ως προστατευτέος οπτικός πόρος, στον οποίο υπάρχει διηνεκής αλληλεπίδραση της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης του οικοσυστήματος και ο οποίος δεν πρέπει να αλλοιώνεται με την εκτέλεση έργων αλλ' αντιθέτως πρέπει να παραμένει υποχρεωτικά αδόμητος σε ικανό βάθος, όχι μικρότερο των 100 μέτρων.

Ο χαρακτηρισμός της ακτής ως προστατευτέου οπτικού πόρου και ως οικοσυστήματος με αισθητική αξία, σημαίνει ότι η προσδιδόμενη σε αυτήν αισθητική αξία, χρήζει νομικής προστασίας. Γι' αυτό το λόγο, θεωρείται στοιχειώδες μέτρο προστασίας η απαγόρευση οποιασδήποτε κατασκευής ή διάνοιξης οδών κατά μήκος της ακτής, σε βάθος τουλάχιστον 100 μέτρων. Μάλιστα επισημαίνεται ότι το όριο αυτό κρίνεται ελάχιστο, σε σύγκριση με την πρακτική άλλων εννόμων τάξεων, οι οποίες παρέχουν μείζονα προστασία. Το όριο αυτό πρέπει να διπλασιάζεται σε ειδικά προστατευόμενες περιοχές (ΠΕ 16/1996, 253/1996 και ΣΤΕ 3818/1995).

Οι ακτές και μάλιστα αυτές των μικρών νησιών αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα, των οποίων η χερσαία και θαλάσσια ζώνη, μαζί με την αντίστοιχη χλωρίδα και πανίδα, βρίσκονται σε στενή λειτουργική αλληλεξάρτηση και συνιστούν πολύτιμους οπτικούς πόρους λόγω του αισθητικού κάλλους της γεωμορφολογίας τους (ΣΤΕ 2993/98).

Και πριν από το Σύνταγμα του 1975, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεχόταν ότι τόσο η ζώνη αιγιαλού όσο και η ζώνη παραλίας προσδιορίζονται, η μεν

πρώτη ως εκ της φύσεως της η δε δεύτερη εκ του νόμου και ότι χρησιμεύουν ως άμεσος και αναγκαίος χώρος προσπέλασης προς τη θάλασσα, η οποία αποτελεί κοινό αγαθό, η απόλαυση του οποίου πρέπει να γίνεται από όλους κατά τρόπο άνετο και ανενόχλητο (ΣτΕ 3644/1971, 1608/1972 και ΠΕ 265/97).

Μετά το Σύνταγμα του 1975 και με ρητή αναφορά στο άρθρο 24, η νομολογία δέχτηκε αρχικά ότι κάθε επέμβαση στην ακτή, ακριβώς επειδή ενέχει κινδύνους για την ελεύθερη προσπέλαση του κοινού στη θάλασσα αλλά και για το περιβάλλον, πρέπει να επιτρέπεται μόνον αν διαπιστώνεται αιτιολογημένα κατά πόσο είναι απολύτως αναγκαία αυτή η επέμβαση, παρά την προκαλούμενη βλάβη του περιβάλλοντος και εφόσον δεν είναι δυνατόν να εξυπηρετηθεί κατ' άλλο τρόπο ο επιδιωκόμενος σκοπός (ΣτΕ 1069/1984).

Με τον ν. 1337/1983, άρθρο 23, απαγορεύθηκε η περίφραξη ιδιοκτησιών σε περιοχές εκτός σχεδίων πόλεων ή οικισμών προ του 1923 και σε ζώνη πλάτους 500 μέτρων από την ακτή. Επίσης δόθηκε αρμοδιότητα στις πολεοδομικές αρχές να διακόψουν εργασίες περίφραξης καθώς και να κατεδαφίσουν υπάρχουσες περιφράξεις, οι οποίες παρεμπόδιζαν την πρόσβαση στην ακτή ή έβλαπταν το περιβάλλον, προσβάλλοντας την αισθητική του τοπίου ή παρεμποδίζοντας την ανάπτυξη και διακίνηση χαρακτηριστικών ειδών της πανίδας και χλωρίδας της περιοχής.

Η νομολογία δέχτηκε ότι με τις διατάξεις αυτές επιδιώκεται ο συγκερασμός του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και του γενικότερου κοινωνικού δικαιώματος χρήσης του φυσικού περιβάλλοντος. Η δυνατότητα πρόσβασης κάθε ατόμου προς τον αιγιαλό θεωρήθηκε ως απόλαυση πράγματος κοινής χρήσης, το οποίο εντάσσεται στα αγαθά που προστατεύονται στο πλαίσιο του δικαιώματος στην προσωπικότητα (57 ΑΚ), (ΣτΕ 3521/1992 Ολομ.).

Η νομολογία δεν δέχεται ότι με τις διατάξεις αυτές προσβάλλεται ο θεσμός της ιδιοκτησίας διότι ούτε ο πυρήνας της θίγεται ούτε ο προορισμός της αλλά ούτε η εξουσία της χρήσης γης κατ' αποκλειστικότητα, που αυτή συνεπάγεται. Μάλιστα γίνεται υπόδειξη για την περίφραξη ακινήτων, που βρίσκονται μέσα στη ζώνη των 500 μέτρων

από την ακτή, να περιφράσσονται με τη δημιουργία καλλιεργειών ή με δεντροφύτευση (ΣτΕ 1069/84, 4617/86, 3521/92 Ολομ.).

Έχει διατυπωθεί, πάντως, και η αντίθετη άποψη στη νομολογία, με ισχυρή μειοψηφία, σύμφωνα με την οποία αυτή η παντελής απαγόρευση περίφραξης της ιδιοκτησίας είναι αντισυνταγματική και επιβάλλεται κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, διότι στερεί από τους ιδιοκτήτες τη δυνατότητα αποκλειστικής χρήσης του πέριξ της κατοικίας τους υπολοίπου χώρου της ιδιοκτησίας τους, μεταβάλλοντας το μέρος αυτό της ιδιοκτησίας τους σε χώρο κοινόχρηστο (ΣτΕ 3682. 4617/1986).

Η άποψη αυτή είναι ορθότερη, κατά την άποψη μας, εδραζόμενη και στο λογικό επιχείρημα ότι η πρόσβαση προς τη θάλασσα εξασφαλίζεται εξ ίσου αποτελεσματικά με την πρόβλεψη της κατά διαστήματα διάνοιξης διόδων στην περίφραξη, προκειμένου να είναι δυνατή η πρόσβαση στην ακτή.

## **8. Η ήπια διαχείριση**

Σύμφωνα με τη νομολογία, οι ακτές αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα, στα οποία η χερσαία και η θαλάσσια ζώνη, με την πανίδα και τη χλωρίδα τους, βρίσκονται σε στενή λειτουργική αλληλεξάρτηση, λόγος για τον οποίο είναι δεκτικές μόνον ήπιας διαχείρισεως (ΣτΕ 2795/12). Κάθε επέμβαση επομένως, σ' αυτές, συνιστά διατάραξη του οικείου οικοσυστήματος, επιπλέον δε η επίδραση τους στη θαλάσσια υδροδυναμική έχει επιπτώσεις και στα παρακείμενα οικοσυστήματα (ΣτΕ 3818/95, 5235/96).

Εξάλλου τα μικρά νησιά χαρακτηρίζονται από την προέχουσα ιδιότητα τους ως απομονωμένα οικοσυστήματα με αυξημένη ή μοναδική βιοποικιλότητα. Αποτελούν μικρόκοσμους με αυτοτέλεια και ενότητα αλλά και προδήλως εύθραυστη ισορροπία. Λόγω της ευπάθειας τους αποσταθεροποιούνται εύκολα από εξωγενείς παρεμβάσεις και έχουν περιορισμένες επιλογές ανάπτυξης, η οποία πρέπει να συνδυάζεται με τη διατήρηση της βιοποικιλότητας τους και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων τους (ΠΕ 541/98).

Η εκτέλεση επομένως έργων στις ακτές, είτε πρόκειται για οικιστικά είτε για τεχνικά ή βιομηχανικά



έργα, τελεί υπό αυστηρές προϋποθέσεις και μόνον για λόγους δημοσίου συμφέροντος:

α) Κατά πρώτον, το έργο πρέπει να είναι βιώσιμο, υπό την έννοια ότι τόσο από την άποψη της χωροθέτησής του, όσο και από την άποψη της περιβαλλοντικής μελέτης και των όρων της πρέπει να αποδεικνύεται ότι είναι συμβατό με το οικοσύστημα της ακτής. Η συμβατότητα αυτή σημαίνει προφανώς ότι το έργο δεν αντιστρατεύεται τις άλλες χρήσεις της ακτής και πρωτίστως ότι δεν προκαλεί οιασδήποτε μορφής διατάραξη του θαλάσσιου οικοσυστήματος και ιδίως ότι δεν το ρυπαίνει, δεν αλλοιώνει τη μορφολογία και την αισθητική της ακτής αλλά και δεν εμποδίζει την ακώλυτη πρόσβαση των ατόμων σ' αυτήν και την απόλαυση του παράκτιου χώρου και της θάλασσας. Επίσης σημαίνει ότι διαφυλάσσει το οικοσύστημα της ακτής, ως φυσικό πόρο, ως ουσιώδες στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος και ως φυσικό κεφάλαιο της χώρας, όχι μόνον για τις παρούσες αλλά και για τις μέλλουσες γενιές (ΣτΕ 2993/98, 4634/97).

β) Κατά δεύτερον, το έργο πρέπει να εντάσσεται σε ένα συνολικό προγραμματισμό της επέμβασης στην ακτή και να περιγράφεται συγκεκριμένα ο λόγος δημοσίου συμφέροντος που το δικαιολογεί.

Ειδικότερα: Η προστασία των οικοσυστημάτων των μικρών νήσων προϋποθέτει προεχόντως την κατάρτιση ειδικών χωροταξικών σχεδίων, τα οποία πρέπει να περιλαμβάνουν και τα κοινωφελή εκείνα τεχνικά έργα που επηρεάζουν το περιβάλλον και ιδίως τα λιμενικά έργα (κρηπιδώματα, μώλοι, κυματοθραύστες). Τα τελευταία αποτελούν ουσιώδεις τεχνικές παρεμβάσεις και αλλοιώσεις των παρακτίων οικοσυστημάτων και ισχύει για αυτά η διαδικασία της υποχρεωτικής προέγκρισης χωροθέτησης και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΣτΕ 5168/97).

Βάσει του ανωτέρω σκεπτικού ακυρώνονται τεχνικά έργα, τα οποία επιχειρούνται σε ακτές, εφόσον η εκτέλεση τους συνεπάγεται την εκτεταμένη και σοβαρή αλλοίωση της μορφής της ακτής και την προσβολή της αισθητικής του τοπίου της αλλά και τη βαθιά διατάραξη των αντίστοιχων χερσαίων και θαλάσσιων οικοσυστημάτων (ΣτΕ 3818/1995).

Επίσης ακυρώνονται βιομηχανικά έργα, των οποίων επιχειρείται η εγκατάσταση σε κόλπους της χώρας, οι οποίοι ήδη εμφανίζουν αυξημένη ρύπανση, η οποία όχι

μόνον απαγορεύει την περαιτέρω επιβάρυνση τους αλλ' αντιθέτως επιβάλλει την αποκατάσταση τους στην κατάσταση της σταθερής ισορροπίας (ΣΤΕ 5235/1996).

Τα ίδια εφαρμόζονται αναλόγως και στην περίπτωση της επέμβασης σε ακτές για λόγους οικιστικής ανάπτυξης. Οι ελληνικές ακτές θεωρούνται ήδη απειλούμενες με καταστροφή λόγω αυθαίρετης και αλόγιστης δόμησης, η οποία έχει πραγματοποιηθεί ανοργάνωτα και χωρίς να θεμελιώνεται σε χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό μείζονος κλίμακας.

Αυτό έχει ως συνέπεια να καθίσταται ο οικιστικός έλεγχος και η οικιστική ανάπτυξη των ελληνικών ακτών θέμα μείζονος σημασίας, το οποίο υπερβαίνει το τοπικό ενδιαφέρον και συνδέεται άμεσα με την προστασία ενός ζωτικού τομέα του φυσικού περιβάλλοντος. Ως θέμα λοιπόν μείζονος σημασίας, δεν επιτρέπεται η ρύθμιση του με υπουργική ή νομαρχιακή απόφαση αλλά απαιτεί την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Επομένως, ενώ η έγκριση, τροποποίηση ή επέκταση σχεδίου μιας μικρής πόλης και ο καθορισμός των όρων δόμησης της θεωρείται γενικώς θέμα τοπικού ενδιαφέροντος και μπορεί να ρυθμιστεί με νομαρχιακή απόφαση, αν πρόκειται για οικισμό οιασδήποτε κλίμακας, στον οποίο εμπλέκονται ζητήματα προστασίας της ακτής, τότε οποιαδήποτε σχετική ρύθμιση χρειάζεται την έκδοση προεδρικού διατάγματος, διότι αυτομάτως το ζήτημα θεωρείται μείζονος σημασίας (ΠΕ 187/1992).

Και άλλες όμως δραστηριότητες, κρίνονται ενίοτε ασύμβατες με την προστασία των ακτών. Για παράδειγμα όταν η χωροθέτηση ιχθυοκαλλιεργειών γίνεται χωρίς να έχει συνεκτιμηθεί η προστασία της θαλάσσιας περιοχής και των ακτών της ευρύτερης περιοχής και χωρίς να έχει προηγηθεί στάθμιση των βλαβών που προκαλούν στην ευρύτερη παράκτια και θαλάσσια περιοχή, καθώς και η συμβατότητα τους με το κάλλος της περιοχής και τον χαρακτήρα του όρμου, τότε κρίνονται ως χρήσεις ασύμβατες με την προστασία των ακτών (ΣΤΕ 425/01 παραπ.).

### **9. Κτίσματα στον αιγιαλό και την παραλία**

*Στον αιγιαλό και την παραλία δεν επιτρέπεται η κατασκευή κτισμάτων και εν γένει κατασκευασμάτων, παρά μόνο για την επιδίωξη των παραπάνω σκοπών.*

Αυθαίρετα κτίσματα ανεγειρόμενα εν μέρει ή εν όλω εντός αιγιαλού ή θάλασσας κατεδαφίζονται υποχρεωτικά. Εκτέλεση τεχνικών έργων επί αιγιαλού, παραλίας ή θάλασσας επιτρέπεται μόνον εφόσον έχει τηρηθεί η διαδικασία των άρθρων 12 ή 14 του ν. 2971/2001, αναλόγως της φύσης του έργου και με την προϋπόθεση ότι θα τηρηθούν οι όροι προστασίας της ακτής ως ουσιώδους στοιχείου του φυσικού περιβάλλοντος, σε αντίθετη δε περίπτωση τα επί του αιγιαλού, παραλίας ή εντός της θάλασσας ανεγερθέντα κτίσματα είναι αυθαίρετα και κατεδαφιστέα (ΣΤΕ 3983/10).

Σύμφωνα με το άρθρο 27 του ν. 2971/2001, τα πάσης φύσεως κτίσματα που ανεγείρονται σε αιγιαλό ή παραλία, χωρίς άδεια, κατεδαφίζονται, ανεξαρτήτως του χρόνου ανέγερσης τους ή αν κατοικούνται ή άλλως πως χρησιμοποιούνται, μετά από πρωτόκολλο κατεδάφισης που εκδίδει ο προϊστάμενος της αρμόδιας Κτηματικής Υπηρεσίας.

Τα κτίσματα αυτά θεωρούνται αυθαίρετα είτε βρίσκονται εν όλω είτε εν μέρει εντός αιγιαλού, παραλίας ή θάλασσας και κατεδαφίζονται υποχρεωτικώς. Οι σχετικές διατάξεις είναι ειδικές σε σχέση με αυτές περί αυθαιρέτων κατασκευών, αποσκοπούν στην άμεση και αποτελεσματική προστασία του αιγιαλού και του θαλάσσιου χώρου και επιβάλλουν την αποκατάσταση της μορφής τους, η οποία έχει αλλοιωθεί με την χωρίς άδεια ανέγερση πάσης φύσης τεχνικού έργου ή κτίσματος.

Η έκδοση όμως πρωτοκόλλου κατεδάφισης προϋποθέτει ότι τα κτίσματα έχουν ανεγερθεί χωρίς την προηγούμενη έκδοση οικοδομικής άδειας. Εάν υφίσταται άδεια οικοδομής, η έκδοση πρωτοκόλλου κατεδάφισης δεν είναι δυνατή παρά μόνον αν ανακληθεί προηγουμένως η άδεια. Στην ανάκληση δε της άδειας μπορεί να προβαίνει, μόνον κατά συνεκτίμηση των λόγων υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που συνδέονται με την προστασία των ακτών, του διαδραμόντος από την έκδοση της οικοδομικής άδειας χρόνου και των τυχόν καλοπίστως κτηθέντων δικαιωμάτων σύμφωνα με τις γενικές αρχές ανάκλησης των διοικητικών πράξεων (ΣΤΕ 2177/04 Ολομ., 3354/14, 3622/14).

Ένα συναφές ενδιαφέρον ζήτημα αφορά και το ζήτημα της κυριότητας έκτασης, για την οποία εκκρεμεί

*αίτημα ιδιώτη για καθορισμό η επανακαθορισμό αιγιαλού, διότι αναλόγως με το αν αυτή ανήκει στο Δημόσιο ή σε ιδιώτη μπορεί να εκδοθεί ή όχι πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής. Κατά τη νομολογία, δεν έχει επαρκή αιτιολογία σχετική απορριπτική απόφαση της Διοίκησης, η οποία ερείδεται σε απόφαση του Αρείου Πάγου, με την οποία ο χαρακτήρας της έκτασης ως αιγιαλού διαπιστώθηκε παρεμπιπτόντως σε υπόθεση αναγνώρισης της κυριότητας. Η παρεμπίπτουσα αυτή κρίση δεν δεσμεύει τα αρμόδια διοικητικά όργανα, κατά την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας τους και κατά τις προβλεπόμενες διαδικασίες (ΣτΕ 1042/17).*

## **10. Η παραχώρηση σε ΟΤΑ**

Η παραχώρηση της διαχείρισης σε ιδιωτικό φορέα γίνεται κατά τις διατάξεις για την εκμίσθωση δημοσίων κτημάτων και πάντοτε με αντάλλαγμα. Στους ΟΤΑ, όπως και σε φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων, σε οργανισμούς κοινής ωφέλειας και νπδδ η παραχώρηση μπορεί να γίνεται και απευθείας με ή χωρίς αντάλλαγμα (άρθρα 13 παρ.2 και 15 ν. 2971/01).

Βάσει των άρθρων αυτών εκδόθηκε σειρά ΚΥΑ από το 2002 μέχρι και το 2014, με ταυτόσημο εν πολλοίς περιεχόμενο. Με αφορμή την προσβολή της ΚΥΑ του 2009, η νομολογία διατύπωσε ενδιαφέρουσες θέσεις. Με την εν λόγω ΚΥΑ θεσπίστηκε νέο πλαίσιο για τη ρύθμιση του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας από τους ΟΤΑ. Αντικείμενο της ΚΥΑ ήταν η απευθείας και με αντάλλαγμα παραχώρηση στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ αιγιαλών και παραλίας που βρίσκονται εντός των διοικητικών ορίων τους με δυνατότητα περαιτέρω μεταβίβασης του δικαιώματος τους σε δικές τους αμιγείς δημοτικές ή κοινοτικές ή ανώνυμες επιχειρήσεις, για την άσκηση δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν τους λουσομένους και γενικότερα την αναψυχή του κοινού. Ορίστηκαν επίσης οι αρνητικές προϋποθέσεις, δηλ. οι εξαιρέσεις δραστηριοτήτων από την παραχώρηση. Εγκρινόταν επίσης εκ των προτέρων κάθε περαιτέρω μεταβίβαση σε τρίτους του δικαιώματος απλής χρήσης με τη σύναψη μισθωτικής σχέσης. Το Δημόσιο διατηρούσε

βεβαίως τις ελεγκτικές και εποπτικές αρμοδιότητες του καθώς και το δικαίωμα μονομερούς ανάκλησης για διάφορους λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Η αθρόα και εκ των προτέρων αυτή παραχώρηση κρίθηκε ως ασύμβατη με την γενική ρήτρα περί ευθύνης του Κράτους για την προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων και επομένως η παραχώρηση του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας στους ΟΤΑ πρέπει να γίνεται ύστερα από εξατομικευμένη κρίση της Διοίκησης που θα συνοδεύεται από τα αναγκαία διαγράμματα, όρους και περιορισμούς ενόψει των ιδιαίτερων κάθε φορά χαρακτηριστικών. Οι μόνιμες κατασκευές κρίθηκαν ασύμβατες με τον χαρακτήρα και τον προορισμό του αιγιαλού γιατί αλλοιώνουν τη μορφή του και συνδέονται με ασύμβατες δραστηριότητες. Η συλλήβδην λοιπόν και εκ των προτέρων παραχώρηση του συνόλου των αιγιαλών της χώρας στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, καθώς και η εκ των προτέρων έγκριση της περαιτέρω μεταβίβασης του δικαιώματος σε τρίτους κρίθηκαν εκτός νομοθετικής εξουσιοδότησης και αντίθετες με την αρμοδιότητα εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ. Τέλος, κρίθηκε ότι αποκλείεται η παραχώρηση τμημάτων αιγιαλού και παραλίας, των οποίων τη διαχείριση έχει το Υπουργείο Πολιτισμού ( ΣτΕ 3944/15).

## **11. Το έννομο συμφέρον για την προστασία των ακτών**

Επίσης ευρύ έννομο συμφέρον αναγνωρίζεται από την νομολογία για την προστασία των ακτών. Αρκεί η ιδιότητα του κατοίκου μιας νήσου για την παραδεκτή επιδίωξη της ακύρωσης τεχνικών έργων που αλλοιώνουν τη μορφολογία της ακτής, βλάπτουν την αισθητική του τοπίου και προκαλούν δυσμενείς επιπτώσεις σε θαλάσσια ή χερσαία οικοσυστήματα (ΣτΕ 5168/97). Εξάλλου για την προστασία των ακτών του λεκανοπεδίου της Αττικής, η απόλαυσή τους χαρακτηρίστηκε ως προστατευτέο έννομο αγαθό όλων των κατοίκων της πρωτεύουσας (ΣτΕ 1709/99), ενώ έννομο

συμφέρον αναγνωρίζεται και στους δημότες όμορων δήμων για την προστασία του αιγιαλού και της θάλασσας (ΣτΕ 304/93).

Επίσης, κατά τη νομολογία, έννομο συμφέρον για την προστασία του αιγιαλού έχουν και οι ΟΤΑ, όταν αυτός εμπίπτει εντός των διοικητικών ορίων τους και μάλιστα, ανεξαρτήτως τυχόν αυθαίρετων επεμβάσεων που έχουν πραγματοποιήσει σε αυτόν τα όργανά τους (ΣτΕ 2685/2010).