



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις»

1. Στο άρθρο 1 του σ.ν. δίδονται, μεταξύ άλλων, οι ορισμοί των όρων «αιγιαλός» και «παραλία». Ως προς τον αιγιαλό διατηρείται αυτούσιος ο ορισμός του ισχύοντος δικαίου. Ως προς την παραλία εμφανίζεται διαφοροποίηση. Αντί της θεώρησης της παραλίας ως της λωρίδας γης που προσauξάνει τον αιγιαλό μέχρι είκοσι μέτρα από την γραμμή της μέσης στάθμης του αιγιαλού (Παππάς, σε ΑΚ Γεωργιάδη-Σταθόπουλου, άρθρο 967, παρ. 47), το άρθρο 1 παρ. 2 του σ.ν. ορίζει ως παραλία την «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». Με τον τρόπο αυτό αυξάνονται οι δυνατότητες ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους για την διαμόρφωση των περιοχών που γειτνιάζουν με τον αιγιαλό. Ο προσδιορισμός παραλίας γίνεται μόνον εάν τούτο είναι αναγκαίο για την εξυπηρέτηση των σκοπών που ορίζει ο νόμος (άρθρο 7 παρ. 1 σ.ν.). Επομένως, ενώ ο αιγιαλός αποτελεί κοινόχρηστο πράγμα που ανήκει στην δημόσια χρήση, η παραλία αποτελεί κοινόχρηστο πράγμα που δημιουργείται με πράξη της Πολιτείας (Παππάς, ό.π.). Αντίστοιχοι όροι για λίμνες και ποταμούς είναι η όχθη και η παρόχθια ζώνη (άρθρο 1 παρ. 4-5 σ.ν.). Εξ άλλου, ενώ ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη ανήκουν στην δημόσια περιουσία του κράτους, ο παλαιός αιγιαλός και η παλαιά όχθη «καταγράφονται ως δημόσια κτήματα», όμως «ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου» (άρθρο 2 παρ. 4 σ.ν. Για τις ανωτέρω έννοιες, βλ. Παππά, ό.π., Εισαγ. παρατηρήσεις στα άρθρα 966-971, παρ. 49-51).

2. Το σ.ν. προβλέπει Επιτροπή για τον καθορισμό αιγιαλού και παραλίας, όπως και την σχετική διαδικασία, συμπεριλαμβανομένων των προδιαγραφών και διαγραμμάτων, ενώ ρυθμίζονται και ζητήματα ιδιωτικών δικαιωμάτων και

αναγκαστικών απαλλοτριώσεων (άρθρα 3 επ. σ.ν.). Σε αιγιαλό και παραλία εξ άλλου επιτρέπεται να γίνονται παραχωρήσεις για την χρήση των ζωνών αυτών και για την εκτέλεση έργων (άρθρα 13, 14, 16). Συγκεκριμένα, το άρθρο 13 σ.ν. προβλέπει ότι η παραχώρηση απλής χρήσης αιγιαλού ή παραλίας έναντι ανταλλάγματος, πλην της περίπτωσης που οι ανωτέρω ζώνες έχουν κηρυχθεί αρχαιολογικοί χώροι, γίνεται κατά τις διατάξεις για την εκμίσθωση δημοσίων κτημάτων. Παραχωρήσεις μπορούν να γίνουν για την άσκηση δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν τους λουομένους ή την αναψυχή του κοινού (εκμίσθωση θαλασσίων μέσων αναψυχής, καθισμάτων, ομπρελών, λειτουργίας τροχηλάτου αναψυκτηρίου, κλπ), ή σε εκείνους που έχουν όμορες ξενοδοχειακές εν γένει επιχειρήσεις, κάμπινγκ ή κέντρα αναψυχής. Το άρθρο 14 προβλέπει την δυνατότητα παραχώρησης δικαιώματος χρήσης αιγιαλού, παραλίας, συνεχόμενου ή παρακείμενου θαλάσσιου χώρου, ή του πυθμένα, για εκτέλεση έργων που εξυπηρετούν εμπορικούς, βιομηχανικούς, συγκοινωνιακούς, λιμενικούς ή άλλου είδους σκοπούς. Επίσης επιτρέπεται η απ' ευθείας παραχώρηση δικαιώματος χρήσης, στις ανωτέρω ζώνες, σε όσους έχουν ιδρύσει ή έχουν την πρόθεση να ιδρύσουν, σε ιδιωτικούς χώρους επί των οποίων έχουν κυριότητα ή δικαίωμα χρήσης με ενοχική σχέση, εμπορικές επιχειρήσεις που εκμεταλλεύονται χύδην φορτία, εργοστάσια ή άλλες βιομηχανικές ή βιοτεχνικές επιχειρήσεις ή σε αυτούς που εκμεταλλεύονται μεταλλεία ή λατομεία, για να κατασκευάσουν προβλήτες ή άλλα έργα, προοριζόμενα να εξυπηρετούν τις παραπάνω επιχειρήσεις τους ή τις επιχειρήσεις τρίτων που διακινούν όμοια φορτία.

3. Ως προς τα ανωτέρω πρέπει να εξετασθούν δύο ζητήματα. Το πρώτο αφορά τους περιορισμούς στην δυνατότητα παραχωρήσεων για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, ιδίως ως προς το δικαίωμα κοινής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας, δεδομένου ότι η παραχώρηση ιδιωτικών δικαιωμάτων δεν επιτρέπεται να αναιρεί την κοινή χρήση. Στο σημείο αυτό το άρθρο 15 παρ. 3 σ.ν. προβλέπει ότι η αξιοποίηση του αιγιαλού και της παραλίας με την παραχώρηση και την εκτέλεση έργων δεν πρέπει να εμποδίζει την ελεύθερη προσέγγιση των πολιτών στην θάλασσα, εκτός εάν τούτο επιβάλλεται για λόγους εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης και ασφάλειας, προστασίας αρχαιοτήτων, του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας. Εξ άλλου, το άρθρο 15, παρ. 4 προβλέπει ότι απαγορεύεται η παραχώρηση της αποκλειστικής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας, εκτός εάν τούτο επιβάλλεται για λόγους εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης ή ασφάλειας, ή προστασίας αρχαίων.

4. Το δεύτερο ζήτημα αφορά την προστασία των δικαιωμάτων, τα οποία παραχωρούνται σε ιδιώτες. Το άρθρο 15 παρ. 1 προβλέπει ότι 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. Η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί και να εφαρμοσθεί κατά τρόπο που να συνάδει με την προστασία της ιδιοκτησίας κατά το Πρόσθετο Πρωτόκολλο στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Στην υπόθεση Ιατρίδης κατά Ελλάδας (application 31107/96, απόφ. της 25.03.1999), το Δικαστήριο έκρινε ότι Ελλάδα είχε παραβιάσει το άρθρο 1 του Προσθέτου Πρωτοκόλλου, επειδή προσέβαλε το δικαίωμα ιδιώτη για χρήση υπαίθριου κινηματογράφου. Ο κάτοχος του χώρου αποβλήθηκε με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου της περιοχής και, παρά την ύπαρξη δικαστικής απόφασης που ακύρωσε την απόφαση αποβολής, δεν αποκαταστάθηκε στα δικαιώματά του. Η σημασία της απόφασης έγκειται στο γεγονός ότι το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η νομή ή κατοχή του μισθωτή ακινήτου ή υπαίθριου χώρου, εν προκειμένω κινηματογράφου, για τον οποίο υπήρχε και άδεια λειτουργίας, υπάγεται στην έννοια της «ιδιοκτησίας» κατά το άρθρο 1 του Προσθέτου Πρωτοκόλλου και προστατεύεται αντιστοίχως, ακόμη και αν υπάρχουν αμφιβολίες ως προς την νομιμότητα της κυριότητας του εκμισθωτή (βλ. σχετ. παρ. 33-37, 54-55 της απόφασης). Λόγω της στέρησης του ανωτέρω προστατευόμενου περιουσιακού δικαιώματος, το Δικαστήριο επιδίκασε αποζημίωση υπέρ του προσφεύγοντος (απόφ. της 19.10.2000).

Ειδικότερα, η επίκληση λόγων δημόσιου συμφέροντος, εθνικής άμυνας, αρχαιολογικών περιοχών, κλπ., πρέπει να γίνεται με προσοχή, διότι το Δικαστήριο του Στρασβούργου δεν ελέγχει μεν την κατ' ουσία κρίση της διοίκησης, αλλά λαμβάνει υπ' όψη του, αμέσως ή εμμέσως, την αληθοφάνεια και πειστικότητά της, όπως και την τήρηση των άκρων ορίων της διακριτικής της ευχέρειας. Τούτο ήταν εμφανές στην υπόθεση Παπαχιλόπουλος κατά Ελλάδας, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ελλάδα είχε παραβιάσει το δικαίωμα στην ιδιοκτησία με την *de facto* απαλλοτρίωση ιδιωτικής περιουσίας για την δημιουργία χώρου αναψυχής και διακοπών για τους αξιωματικούς του Π.Ν. Ο λόγος αυτός βέβαια δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ως λόγος «εθνικής άμυνας» (υπόθ. 18/1992/363/437, αποφάσεις της 24.06.1993 και 31.10.1995. Για την επίκληση των λόγων εθνικής άμυνας βλ. ιδίως τα πραγ-

4

ματικά περιστατικά, όπως παρουσιάζονται από τους προσφεύγοντες στην απόφαση της 31.10.1995, παρ. 8-9, 31, 38 και δεν αμφισβητήθηκαν από την ελληνική κυβέρνηση).

Αθήνα, 12 Νοεμβρίου 2001

Ο εισηγητής επιστημονικός συνεργάτης
Αχιλλέας Σκόρδας
Επικ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Στέλιος Ν. Κουσουλής
Επικ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης
Αντώνης Μ. Παντελής
Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς