



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
& ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε.**

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 355/2008

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

Τμήμα Α'

Συνεδρίαση της 25ης Ιουνίου 2008

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Θεόδωρος Ρεντζεπέρης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.
Νομικοί Σύμβουλοι: Ηλίας Παπαδόπουλος, Βλάσιος Ασημακόπουλος,
Δημήτριος Αναστασόπουλος, Φώτιος Τάτσης,
Ηλίας Δροσογιάννης, Νικόλαος Μουδάτσος,
Ανδρέας Γραμματικός, Φοίβος Ιατρέλλης.
Εισηγητής: Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος: 7760/2008 της Διευθύνσεως Νομοθετικού Έργου Γενικής Διευθύνσεως Διοικήσεως του Υπουργείου Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων σε συνδυασμό προς το υπ' αριθ. 4571/2007 έγγραφο της Διευθύνσεως Π.Ε.Χ.Ω. της Περιφέρειας Κρήτης.



Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται α) εάν η Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων έχει αποφασιστική αρμοδιότητα για τον καθορισμό των όρων και περιορισμών δομήσεως και των χρήσεων γης στη χερσαία ζώνη των λιμένων, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 2 περ. ε του δέκατου ένατου άρθρου του ν. 2932/2001, σε συνάρτηση με την αρμοδιότητα του οικείου φορέα διοικήσεως και εκμεταλλεύσεως του λιμένα για τα ίδια ζητήματα, σύμφωνα με το άρθρο 21 του ν. 2971/2001, β) εάν απαιτείται δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως των αποφάσεων καθορισμού όρων και περιορισμών δομήσεως στις ζώνες λιμένων και γ) ποία η ισχύουσα νομοθετική πρόβλεψη για την διαδικασία εκδόσεως οικοδομικών αδειών στη χερσαία ζώνη λιμένα.

Σχετικά με το ως άνω ερώτημα, που υπογράφεται από τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Ευάγγελο Μπαλτά, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α΄) γνωμοδότησε ως εξής:

I. Ιστορικό

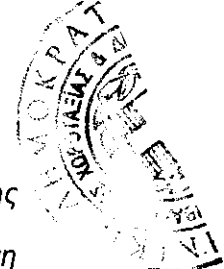
Στην Διεύθυνση Πολεοδομικών Λειτουργιών του Δήμου Ηρακλείου κατατέθηκε φάκελος για προέγκριση οικοδομικής αδειας, προκειμένου να κατασκευασθεί αποθήκη στην προβλήτα IV του Λιμένα Ηρακλείου Κρήτης, που βρίσκεται στη χερσαία ζώνη αυτού, με σκοπό την εξυπηρέτηση των λιμενικών λειτουργιών. Εξ αυτού του λόγου, η Διεύθυνση Πολεοδομικών Λειτουργιών του Δήμου Ηρακλείου, με το υπ' αριθ. 9447/2007 έγγραφό της, ζήτησε μέσω της Διευθύνσεως ΠΕ.ΧΩ. της Περιφέρειας Κρήτης διευκρινίσεις σχετικά με τους όρους και τις διαδικασίες εκδόσεως οικοδομικών αδειών στους χώρους των ζωνών λιμένων. Στη συνέχεια, το αρμόδιο Τμήμα (Νομικό – Επεξεργασίας Συμβάσεων) της ερωτώσας Διευθύνσεως Νομοθετικού Έργου διαβίβασε το υπό εξέταση ερώτημα στο Γραφείο Νομικού Συμβούλου



Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., εκθέτοντας παραλλήλως και την άποψή του επί του πρώτου σκέλους αυτού, σύμφωνα με την οποία, με την διάταξη της παρ. 2 περ. ε του άρθρου 19 του ν. 2932/2001 στην Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων παρέχεται μόνον γνωμοδοτική και όχι αποφασιστική αρμοδιότητα, δεδομένου ότι οι πολεοδομικές ρυθμίσεις (όροι δομήσεως, χρήσεις γης κλπ) είναι πράξεις κανονιστικού περιεχομένου, ο καθορισμός των οποίων, σύμφωνα με την μεταγενέστερη διάταξη του άρθρου 21 ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις», δηλαδή το όριο, οι χρήσεις γης και το εν γένει σχέδιο ανάπτυξης της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης λιμένα, γίνεται με απόφαση του οικείου φορέα διοικήσεως και εκμεταλλεύσεως του λιμένα, μετά από σύμφωνη γνώμη του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, του ΓΕΝ, των Υπουργών Οικονομικών και ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., εγκρίνεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

II. Νομικό πλαίσιο

1. Ο ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 285) ορίζει, στο άρθρο 1, ότι «αιγιαλός» είναι «η ζώνη της ξηράς, που βρέχεται από τη θάλασσα από τις μεγαλύτερες και συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της» (παράγραφος 1), ότι «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» (παράγραφος 2), ότι «λιμένας» είναι «η ζώνη ξηράς και θάλασσας μαζί με έργα και εξοπλισμό, που επιτρέπουν κυρίως την υποδοχή κάθε είδους πλωτών μέσων και σκαφών αναψυχής, τη φορτοεκφόρτωση, αποθήκευση, παραλαβή και προώθηση των φορτίων τους, την εξυπηρέτηση επιβατών και οχημάτων και την ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τις θαλάσσιες μεταφορές» (παράγραφος 7) και ότι «φορέας διοίκησης και



εκμετάλλευσης λιμένα» είναι «κάθε δημόσιος φορέας ή φορέας της Αυτοδιοίκησης ή ιδιωτικός ή μικτός φορέας που έχει, κατά νόμο, την ευθύνη της διοίκησης και της εκμετάλλευσης λιμένα» (παράγραφος 9). Ο αυτός νόμος ορίζει, στην παράγραφο 1 του άρθρου 18, το οποίο τιτλοφορείται «Ζώνη λιμένα», τα εξής : «Σε κάθε παράκτια περιοχή, όπου κατά τις κείμενες διατάξεις συντρέχει λόγος δημιουργίας ή επέκτασης λιμένα, καθορίζεται έκταση ξηράς και θάλασσας, συνεχής ή διακεκομμένη, στην οποία ο αρμόδιος φορέας διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα μπορεί να εκτελέσει, σύμφωνα με τις διατάξεις περί εκτελέσεως δημοσίων έργων, τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας περί λιμενικών ταμείων και στα πλαίσια ανάπτυξης του λιμενικού δυναμικού της χώρας, έργα που απαιτούνται για την εξυπηρέτηση της εμπορικής, επιβατικής, ναυτιλιακής, τουριστικής και αλιευτικής κίνησης και γενικότερα της εύρυθμης λειτουργίας του λιμένα. Η έκταση αυτή καλείται ζώνη λιμένα και διακρίνεται σε χερσαία και θαλάσσια». Περαιτέρω, στην παράγραφο 1 εδάφιο πρώτο του άρθρου 19 του αυτού πάντοτε νόμου, το οποίο τιτλοφορείται «Χερσαία ζώνη λιμένα», προβλέπεται ότι «η χερσαία ζώνη λιμένα αποτελείται από τον αιγιαλό και τους αναγκαιούντες συνεχόμενους παραλιακούς χώρους για την εκτέλεση των έργων που αναφέρονται στο προηγούμενο άρθρο», ενώ στο εδάφιο δεύτερο της ίδιας παραγράφου αναφέρεται ότι «...Όπου υπάρχει σχέδιο πόλεως, το όριο της χερσαίας ζώνης δεν μπορεί να επεκταθεί πέρα από την πλησιέστερη ρυμοτομική γραμμή του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως....». Επίσης στην παράγραφο 1 εδάφιο πρώτο του άρθρου 21, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 33 του ν. 3153/2003 (ΦΕΚ 153 Α), τιτλοφορουμένου «Καθορισμός χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης λιμένα», ορίζεται ότι «Με απόφαση του φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα, η οποία εκδίδεται ύστερα από σύμφωνη γνώμη των Υπουργείων Εμπορικής Ναυτιλίας, Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Πολιτισμού, του Γ.Ε.Ν. και της Γενικής Διεύθυνσης Αλιείας του Υπουργείου Γεωργίας,



καθορίζεται το όριο της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης λιμένα...». Πρέπει να σημειωθεί ότι με την προϊσχύσασα διάταξη δεν καθοριζόταν μόνον το όριο αλλά και οι χρήσεις γης και το εν γένει σχέδιο αναπτύξεως της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης λιμένα. Τέλος στην παράγραφο 1 εδάφιο πρώτο του άρθρου 22, το οποίο τιτλοφορείται «Καθεστώς χερσαίων χώρων ζώνης λιμένα» προβλέπεται ότι «οι χώροι και όλα εν γένει τα κτήματα, που περιλαμβάνονται στη ζώνη λιμένα είναι κοινόχρηστα δημόσια κτήματα και ανήκουν στο Δημόσιο κατά κυριότητα, η χρήση όμως και η εκμετάλλευσή τους ανήκει στον οικείο φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα.....».

Στο άρθρο 2 παρ. 3 του ν. 947/1979 «περί οικιστικών περιοχών» ορίζεται ότι «...εις την έννοιαν της οικιστικής περιοχής δεν περιλαμβάνονται εκτάσεις υπαγόμεναι εις ίδιον νομοθετικόν καθεστώς, αποκλείον την χρήσιν των προς τους οικιστικούς σκοπούς...».

2. Στο ν. 2932/2001 και στο δέκατο έβδομο άρθρο του Δεύτερου Μέρους αυτού ορίζεται ότι «Συνιστάται στο Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας Γενική Γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής (Γ.Γ.Λ.Λ.Π.), υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας με σκοπό το συνολικό σχεδιασμό και τη χάραξη της εθνικής λιμενικής πολιτικής για την ανάπτυξη λιμένων με σύγχρονη υποδομή ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και απαιτήσεις για την εξυπηρέτηση των επιβατών, των πλοίων και των φορτίων.» Περαιτέρω στο δέκατο όγδοο άρθρο του Δεύτερου Μέρους του ίδιου νόμου με τον τίτλο «Αρμοδιότητες» προβλέπεται ότι «Στις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής ανήκουν: .1...2....3.....4....5....6. Η εποπτεία και ο έλεγχος της εφαρμογής των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και Μελετών Διαχείρισης (Master Plan) των λιμένων που **ενέκρινε η Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων....**». Επίσης στην παράγραφο 1 του δέκατου ένατου άρθρου του Δεύτερου Μέρους του αυτού νόμου, που φέρει τον τίτλο «Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων», της οποίας αντικαταστάθηκε το πρώτο εδάφιο με το



άρθρο 35 του ν. 3153/2003, ορίζεται ότι «1. Με απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας συγκροτείται δεκατριαμελής **Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων**, που αποτελείται από το Γενικό Γραμματέα Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής, δύο εκπροσώπους του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και από τους αρμόδιους Γενικούς Διευθυντές των Υπουργείων Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων (1 των Δημόσιων Έργων και 1 της Χωροταξίας), Ανάπτυξης, Οικονομίας και Οικονομικών, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Αιγαίου, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πολιτισμού, Γεωργίας και αντίστοιχης βαθμίδας εκπρόσωπο του Υπουργείου Εθνικής Αμυνας. Της Επιτροπής προεδρεύει ο Γενικός Γραμματέας ή ο αναπληρωτής του. Με την ίδια απόφαση ρυθμίζονται τα θέματα αναπλήρωσης και γραμματειακής υποστήριξης. Ο Γενικός Γραμματέας καταρτίζει την ημερήσια διάταξη, εισηγείται τα προς συζήτηση θέματα και επιμελείται της **εκτελέσεως των αποφάσεων της Επιτροπής**». Περαιτέρω, στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου περιγράφεται το έργο της Επιτροπής ως εξής: «2. Έργο της Επιτροπής είναι: α) Ο γενικός σχεδιασμός των προγραμμάτων, των μελετών και των έργων για τη δημιουργία, βελτίωση και αναβάθμιση της λιμενικής υποδομής και ο καθορισμός των προτεραιοτήτων ανάπτυξης του λιμενικού δυναμικού της χώρας. β) Η ιεράρχηση των εκτελεστέων έργων και η κατανομή πιστώσεων μεταξύ αυτών. γ) Ο καθορισμός των προδιαγραφών εκτέλεσης λιμενικών έργων με στόχο την προσαρμογή της λιμενικής υποδομής στη νέα τεχνολογία ναυπήγησης πλοίων και στις νέες συνθήκες που δημιουργεί η απελευθέρωση της ακτοπλοΐας. δ) Η παρακολούθηση εκτέλεσης των λιμενικών έργων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, από τους αρμόδιους κατά περίπτωση φορείς. ε) Η **έγκριση, αναθεώρηση / επικαιροποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων και μελετών διαχείρισης (Master Plan) των λιμένων, με τα οποία θα καθορίζονται τα μέγιστα επιτρεπόμενα όρια της Ζώνης Λιμένα, οι επιτρεπόμενες προσχώσεις, οι χρήσεις γης, οι όροι και οι περιορισμοί**



δόμησης, οι κυκλοφοριακές ρυθμίσεις και κάθε αναγκαίο στοιχείο για την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ασφάλειας του λιμένα και στ) Οποιοδήποτε θέμα ζητηθεί από τον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας».

3. Με τις υπ' αριθ. 3661-64/2005 αποφάσεις του το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η έγκριση ή τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση, με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα, πάσης φύσεως **όρων δομήσεως**, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα και, για το λόγο αυτό, οι συναφείς ρυθμίσεις γίνονται **μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος**, με εξαίρεση τις πράξεις εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και τις όλως εντοπισμένες τροποποιήσεις τους, οι αρμοδιότητες για την έκδοση των οποίων επιτρεπώς ανατίθενται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα (βλ. ΣτΕ 3661/2005 Ολομ.).

4. Με το άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 2575/1998 «Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας» προστίθεται εδάφιο στην παρ. 2 του άρθρου 22 του ν. 1577/1985 ως εξής: «2. Στην παράγραφο 2 του άρθρου 22 του ν. 1577/1985 (ΦΕΚ 210 Α') προστίθεται εδάφιο, το οποίο έχει ως ακολούθως: "Με όμοια απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και Εμπορικής Ναυτιλίας καθορίζονται οι όροι και η διαδικασία έκδοσης οικοδομικών αδειών για την εκτέλεση έργων ή εγκαταστάσεων στους χώρους των ζωνών λιμένων, ως και κάθε σχετική λεπτομέρεια"....».

Σημειωτέον ότι η ανωτέρω προβλεπόμενη Υπουργική Απόφαση ουδέποτε μέχρι σήμερα έχει εκδοθεί.

Επίσης, στο ν. 2987/2002 «Ναυτική Εταιρεία (τροποποίηση ν.959/79) κλπ θέματα ΥΕΝ» και στις παραγράφους 2, 3 και 4 του άρθρου 9, με τίτλο «Συντελεστές δόμησης στους λιμένες», ορίζονται τα εξής: «2. Οι μελέτες για την έκδοση των οικοδομικών αδειών στη χερσαία ζώνη λιμένα συντάσσονται



με μέριμνα των Τεχνικών Υπηρεσιών των φορέων διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων. Για τους φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων, που δεν διαθέτουν Τεχνική Υπηρεσία, οι μελέτες συντάσσονται από τις αντίστοιχες Τεχνικές Υπηρεσίες των Δήμων ή των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.), στους οποίους ανατίθενται μετά από απόφαση των φορέων. **Οι ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης των μελετών αυτών πρέπει να συμφωνούν με τα οριζόμενα στις περιπτώσεις α', γ' και ε' της παραγράφου 2 του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001 (ΦΕΚ 145 Α').**

3. Στις περιοχές χερσαίας ζώνης λιμένα οι οικοδομικές άδειες εκδίδονται από τις κατά τόπους Πολεοδομικές Υπηρεσίες ύστερα από έγκριση της Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής (Γ.Γ.Λ.Λ.Π.) του Υ.Ε.Ν.


4. Η Γ.Γ.Λ.Λ.Π. μπορεί να αναθέτει τη σύνταξη προδιαγραφών και την εκπόνηση μελετών των περιπτώσεων γ' και ε' της παραγράφου 2 του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001 σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις».

5. Στο άρθρο 5 παρ. 2 του ν. 3469/2006 «Εθνικό Τυπογραφείο, Εφημερίς της Κυβερνήσεως και λοιπές διατάξεις», με τίτλο «Δημοσιευτέα ύλη», ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «2. Στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως δημοσιεύονται: α)... β)... γ)... δ)... ε)... στ)... ζ)... η)... θ) οι **κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις** του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Υπουργών, καθώς και **οποιουδήποτε άλλου οργάνου της Διοίκησης**, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων του άρθρου 8 του νόμου αυτού και εφόσον η κείμενη νομοθεσία δεν προβλέπει άλλον ειδικότερο τρόπο δημοσίευσης».

III. Από το διδόμενο πραγματικό και σε συνδυασμό με τις προπαρατιθέμενες διατάξεις, όπως αυτές περαιτέρω ερμηνεύονται, προκύπτουν τα εξής:

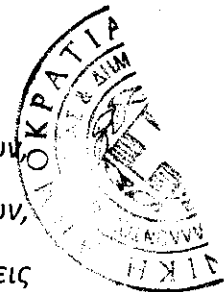
A. Επί του πρώτου σκέλους του ερωτήματος.

1. Οι χερσαίες ζώνες λιμένων είναι κοινόχρηστοι χώροι, ανήκοντες κατά κυριότητα στο Δημόσιο, περαιτέρω δε είναι χώροι ειδικών χρήσεων,



που διέπονται από ειδικό νομικό καθεστώς (άρθρο 22 του Ν.2971/01), τα έργα εκτελούνται σ' αυτές, στο πλαίσιο αναπτύξεως του λιμενικού δυναμικού της χώρας και απαιτούνται για την εξυπηρέτηση της εμπορικής επιβατικής, ναυτιλιακής, τουριστικής και αλιευτικής κινήσεως και γενικότερα εύρυθμης λειτουργίας του λιμένα (άρθρο 18 του Ν.2971/01). Επίσης αυτές χωροθετούνται πέραν του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως (άρθρο 19 του Ν.2971/01), όπου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις για την εκτός σχεδίου δόμηση, ούτε βεβαίως αυτές για τη δόμηση οικισμών. Επιπλέον, ως χώροι ειδικών χρήσεων, εξαιρούνται ευθύς εξ αρχής και από το ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών», όπως προαναφέρθηκε (άρθρο 2 παρ. 3). Το γεγονός ότι διέπονται και από πολεοδομικής απόψεως από ιδιαίτερο νομικό καθεστώς επιβεβαιώνεται και από την προπαρατιθέμενη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 του ν. 2575/1998, σύμφωνα με την οποία ο πολεοδομικός νομοθέτης, προσθέτοντας σχετικό εδάφιο στην παράγραφο 2 του άρθρου 22 του ΓΟΚ, παρέχει την εξουσιοδότηση για την έκδοση Υπουργικής Αποφάσεως, με την οποία θα καθορίζονται οι όροι και η διαδικασία εκδόσεως οικοδομικών αδειών στους χώρους των ζωνών λιμένων.

2. Με το ν. 2932/2001 και ειδικότερα στο Μέρος Δεύτερο αυτού, επιχειρείται με τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής και της Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων ενιαιοποίηση αρμοδιοτήτων, αποφασιστικών και γνωμοδοτικών, που αφορούν το συνολικό σχεδιασμό και τη χάραξη της λιμενικής πολιτικής. Συγκεκριμένα, στην Εισηγητική Έκθεση του νόμου (σελ. 4) αναφέρονται τα εξής: *«...Η χάραξη και εφαρμογή της Εθνικής Λιμενικής Πολιτικής ενδιαφέρει άμεσα το σύνολο της εθνικής οικονομίας και εμπλέκει πολλά υπουργεία και φορείς, χωρίς να εξασφαλίζεται η ενότητα, ο συντονισμός και η συνέχεια των διοικητικών δραστηριοτήτων για την εφαρμογή ενός συνολικού κυβερνητικού σχεδίου. Σήμερα, φορείς άσκησης Λιμενικής Πολιτικής από μόνοι τους ή παράλληλα με το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας*



είναι τα Υπουργεία Μεταφορών, Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Ανάπτυξης, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γεωργίας, Αιγαίου, οι Αυτοδιοικήσεις Α' και Β' βαθμίδας και οι Περιφέρειες. Η μη ύπαρξη ενιαίου συντονισμού μεταξύ των συναρμοδίων Υπουργείων, η χωρίς ενεργό συμμετοχή του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας εκπόνηση μελετών ανάπτυξης λιμένων και λιμενικών υποδομών η μη ύπαρξη Εθνικού Προγραμματικού Σχεδίου Ανάπτυξης Λιμένων, η επικάλυψη θεμάτων των εκπονούμενων μελετών, η μη συμμετοχή του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας στη λήψη επιτελικού επιπέδου αποφάσεων για τη θέση, σκοπιμότητα και λειτουργία των έργων, η εμπλοκή του μόνο στη διαδικασία γνωμοδότησης, η μη ύπαρξη Γεωγραφικού Συστήματος Πληροφοριών για το λιμενικό δυναμικό της χώρας, η ύπαρξη καθυστερήσεων στην αντιμετώπιση έκτακτων επεμβάσεων και επισκευαστικών αναγκών των λιμένων, η μη ύπαρξη σύγχρονου θεσμικού πλαισίου προσέλκυσης ιδιωτικών κεφαλαίων, εκτέλεσης έργων με αυτοχρηματοδότηση είναι **οι κυριότεροι λόγοι για τους οποίους θα πρέπει να συσταθεί η Γενική Γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής που θα αναλάβει τον επιτελικό στρατηγικό σχεδιασμό του πλαισίου οργάνωσης, διοίκησης, λειτουργίας και εκμετάλλευσης των λιμένων της χώρας.** Με το άρθρο δέκατο έβδομο του σχεδίου νόμου συνιστάται στο Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας Γενική Γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας, με σκοπό το συνολικό σχεδιασμό και την χάραξη της Εθνικής Λιμενικής Πολιτικής για την ανάπτυξη λιμένων σύγχρονης υποδομής, που θα μπορούν να ανταποκριθούν στις σύγχρονες ανάγκες της ναυτιλίας, της οικονομίας, του κοινωνικού συνόλου, καθώς και στις συνθήκες του διεθνούς ανταγωνισμού στο πλαίσιο της παγκόσμιας αγοράς λιμενικών υπηρεσιών. Στο άρθρο δέκατο όγδοο προβλέπονται οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής. Στο άρθρο δέκατο ένατο προβλέπεται η συγκρότηση, οι

αρμοδιότητες και το έργο της Διύπηρεσιακής Επιτροπής και δίνεται εξουσιοδότηση με απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας να καθορίζονται οι λεπτομέρειες που αφορούν στις αρμοδιότητες και στη λειτουργία της Επιτροπής....».

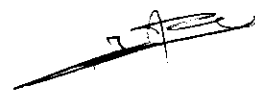
Σημειωτέον ότι περαιτέρω αναφορά των λόγων, για τους οποίους κρίνεται αναγκαία η δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής (στο πλαίσιο της οποίας συγκροτείται και λειτουργεί και η Ε.Σ.Α.Λ.), γίνεται και στο Πρακτικό της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου της Βουλής, κατά συζήτηση του σχεδίου νόμου (βλ. Πρακτικό Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, Περίοδος Ι' - Σύνοδος Α' σελ. 2, σελ. 3 και σελ. 6). Ιδιαίτερη σημασία έχει, για το εξεταζόμενο ζήτημα, η τοποθέτηση επί του θέματος του τότε Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας Χ. Παπουτσή, η οποία έχει ως εξής: *«Όσον αφορά στη Γενική Γραμματεία Λιμενικής Πολιτικής, είμαι απόλυτα βέβαιος ότι όλοι γνωρίζουν το πρόβλημα. Δεκαεπτά φορείς πρέπει να γνωμοδοτήσουν, προκειμένου να ληφθεί απόφαση για μια ουσιαστική παρέμβαση σε ένα λιμάνι και, εάν υπολογίσουμε ότι από κάθε φορέα χρειάζονται δύο - τρεις υπογραφές, έχουμε τρομακτική καθυστέρηση και μεγάλα προβλήματα όσον αφορά στα έργα. Και αυτό, διότι άλλος σχεδιάζει, άλλος υλοποιεί, από άλλον ζητούν τις ευθύνες και άλλος πληρώνει. Θέλουμε, λοιπόν, με τη Γενική Γραμματεία Λιμενικής Πολιτικής να δημιουργήσουμε έναν φορέα, ο οποίος θα μειώσει το γραφειοκρατικό τέρας. Βέβαια, δεν θα το εξαλείψει, γιατί για να γίνει αυτό θα έπρεπε να γίνει μεταφορά υπηρεσιών από διάφορα υπουργεία και δημιουργία μιας άλλης υπηρεσίας. Είμαι βέβαιος ότι, τουλάχιστον σ' αυτό το σημείο, υπάρχει μια συμφωνία απ' όλους, προκειμένου να θεωρηθεί ως ένα βήμα για τη δημιουργία ενός φορέα, ο οποίος θα αποφασίζει, θα υλοποιεί, θα ελέγχει και θα είναι υπόλογος για τα λιμάνια της χώρας....».*

Από όλα τα ανωτέρω καθίσταται πρόδηλο ότι ο νομοθέτης με τη σύσταση της Γ.Γ.Λ.Π. και της Ε.Σ.Α.Λ. επιδιώκει την ενιαιοποίηση των

διάσπαρτων αρμοδιοτήτων ως προς τη λήψη αποφάσεων, την υλοποίησή τους, τον έλεγχο εφαρμογής τους και την ανάληψη των αντιστοίχων ευθυνών, σχετικά πάντοτε με τον τομέα των λιμένων και την λιμενική πολιτική.

Ειδικότερα, ως προς τον χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων, πρέπει να σημειωθεί ότι ορισμένες από αυτές είναι αποφασιστικές και άλλες γνωμοδοτικές ή γενικού πληροφοριακού χαρακτήρα (π.χ. η υπό στοιχείο (δ) παρακολούθηση εκτελέσεως των λιμενικών έργων). Όμως, στην εξεταζόμενη, εν προκειμένω, περίπτωση που αφορά τον καθορισμό των χρήσεων γης και των όρων και περιορισμών δομήσεως, ο νόμος απονέμει στην Ε.Σ.Α.Λ. την αρμοδιότητα, όπως διαλαμβάνεται στην περίπτωση ε' της παραγράφου 2 του δέκατου ένατου άρθρου, να **εγκρίνει** (ή αναθεωρεί ή επικαιροποιεί), ως **αποφασίζον όργανο**, τα αναπτυξιακά προγράμματα και μελέτες διαχειρίσεως (Master Plan) των λιμένων, με τα οποία θα καθορίζονται, μεταξύ άλλων, και οι **χρήσεις γης, καθώς και οι όροι και περιορισμοί δομήσεως.**

3. Όπως προαναφέρθηκε, με την διάταξη του άρθρου 33 του ν. 3153/2003 (ΦΕΚ 153 Α) αντικαταστάθηκε το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 21 του ν. 2971/2001. Με το αντικατασταθέν εδάφιο προβλεπόταν με την απόφαση του οικείου φορέα διοικήσεως και εκμεταλλεύσεως λιμένα όχι μόνον ο καθορισμός του ορίου αλλά και οι χρήσεις γης και το εν γένει σχέδιο αναπτύξεως της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης λιμένα, ενώ μετά την αντικατάσταση **προβλέπεται μόνον ο καθορισμός του ορίου της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης λιμένα** και τούτο διότι ήδη, με την προαναφερόμενη διάταξη του άρθρου δέκατου ένατου παρ. 2 περ. ε' του ν. 2932/2001, η αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, καθορισμού των χρήσεων γης αλλά και των όρων και περιορισμών δομήσεως, απονέμεται στην Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων, η οποία, κατά την διάταξη αυτή, όπως προαναφέρθηκε, εγκρίνει και αναθεωρεί ή επικαιροποιεί



τα αναπτυξιακά προγράμματα και μελέτες διαχείρισεως (Master Plan) των λιμένων, με τα οποία θα καθορίζονται «...τα μέγιστα επιτρεπόμενα όρια της Ζώνης Λιμένα, οι επιτρεπόμενες προσχώσεις, οι χρήσεις γης, οι όροι και οι περιορισμοί δόμησης, οι κυκλοφοριακές ρυθμίσεις και κάθε αναγκαίο στοιχείο για την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ασφάλειας του λιμένα...». Η σχετική βούληση του νομοθέτη επ' αυτού προκύπτει ευθέως και από την Εισηγητική Έκθεση του νόμου, όπου (σελ. 7) διαλαμβάνονται τα εξής: «Σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 21 του ν. 2971/2001 το όριο, οι χρήσεις γης και το εν γένει σχέδιο ανάπτυξης της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης λιμένα καθορίζεται με απόφαση του οικείου φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα κατόπιν σύμφωνης γνώμης των Υπουργείων Εμπορικής Ναυτιλίας, Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, Πολιτισμού, του Γενικού Επιτελείου Ναυτικού (Γ.Ε.Ν.) και της Γενικής Διεύθυνσης Αλιείας του Υπουργείου Γεωργίας. Επειδή για τις χρήσεις γης και το εν γένει σχέδιο ανάπτυξης της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης λιμένα αρμόδια είναι η Γενική Γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής του Υ.Ε.Ν., δια της Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (παράγραφος 2ε του άρθρου δέκα-του ένατου του ν. 2932/2001), το πεδίο εφαρμογής της υπό αντικατάσταση διάταξης περιορίζεται μόνο στο όριο της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης..».

Επομένως, από όλα τα ανωτέρω συνάγεται ότι η Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων ασκεί, μόνη αυτή και ως **αποφασίζον** όργανο, την αρμοδιότητά της για τον καθορισμό των χρήσεων γης και των όρων και περιορισμών δομήσεως στο πλαίσιο της εγκρίσεως του εν γένει αναπτυξιακού προγράμματος του λιμένα. Στο σημείο αυτό, αν και δεν διαλαμβάνεται σχετικό σκέλος στο ερώτημα, πρέπει να αναφερθεί η **επιφύλαξη** ενδεχόμενης εφαρμογής και στην ειδική αυτή περίπτωση της προαναφερθείσης σχετικής νομολογίας της Ολομέλειας του Συμβουλίου της

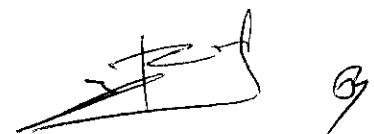
Επικρατείας (3661-64/2005) περί **ανάγκης εκδόσεως προεδρικού διατάγματος για τον καθορισμό όρων δομήσεως**, παρά το γεγονός ότι οι χερσαίες ζώνες λιμένα, για τις οποίες θεσπίζονται οι εν λόγω όροι δομήσεως, συνιστούν χώρους ειδικών χρήσεων, εξαιρούμενους από την εφαρμογή των οικιστικών νόμων (άρθρο 22 παρ. 1 ν. 2971/2001 σε συνδ. με άρθρο 2 παρ. 3 ν. 947/1979) και διεπόμενους από ειδικό νομοθετικό καθεστώς.

Β. Επί του δευτέρου σκέλους του ερωτήματος.

Οι πράξεις με τις οποίες καθορίζονται χρήσεις γης, καθώς και όροι και περιορισμοί δομήσεως είναι, κατά παγία νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα και ως εκ τούτου δημοσιευτές, κατά νόμο, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Γ. Επί του τρίτου σκέλους του ερωτήματος.

Με την προμνημονευθείσα διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 του ν. 2575/1998, ο νομοθέτης, προσθέτοντας σχετικό εδάφιο στην παράγραφο 2 του άρθρου 22 του ΓΟΚ, παρέσχε την εξουσιοδότηση για την έκδοση Κοινής Αποφάσεως των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και Εμπορικής Ναυτιλίας, με την οποία θα καθορίζονται οι όροι και η διαδικασία εκδόσεως οικοδομικών αδειών στους χώρους των ζωνών λιμένων. Πλην όμως, τέτοια Υπουργική Απόφαση ουδέποτε εκδόθηκε. Αντιθέτως, το ζήτημα αυτό ρυθμίστηκε με τις μεταγενέστερες διατάξεις του άρθρου 9 παρ. 2 και 3 του ν. 2987/2002, σύμφωνα με τις οποίες στις περιοχές χερσαίας ζώνης λιμένα οι οικοδομικές άδειες εκδίδονται από τις κατά τόπους Πολεοδομικές Υπηρεσίες ύστερα από έγκριση της Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και αφού προηγουμένως έχει ασκήσει η Ε.Σ.Α.Λ. την προαναφερθείσα αρμοδιότητά της περί καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως στη χερσαία ζώνη στο πλαίσιο της εγκρίσεως του αναπτυξιακού προγράμματος



το λιμένα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην περίπτωση ε' της παραγράφου 2 του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001.

Συνεπώς, η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 του ν. 2575/1998 έχει πάψει να ισχύει, δεδομένου ότι, πέραν της εφαρμογής και εν προκειμένω της γενικής αρχής ότι μεταγενέστερος νόμος κατischύει του προγενέστερου, ο νομοθέτης θέσπισε την εν λόγω διάταξη εν γνώσει του νομοθετικού κενού, το οποίο θέλει ειδικώς να καλύψει. Τούτο προκύπτει ευθέως από την Εισηγητική Έκθεση του νόμου ως προς την διάταξη του άρθρου 9 του ν. 2987/2002 (σελ. 3), όπου αναφέρονται τα εξής: «...Με τις διατάξεις του ν. 2932/2001 (ΦΕΚ 145 Α'), συστήθηκε στο Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας Γενική Γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής (Γ.Γ.Λ.Π.). Ειδικότερα με βάση το άρθρο 19 του νόμου αυτού συγκροτείται **Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων, η οποία, μεταξύ των άλλων, είναι αρμόδια για την έγκριση, αναθεώρηση / επικαιροποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων και μελετών διαχείρισης, χρήσης γης, όρους και περιορισμούς δόμησης κ.λπ. στους λιμένες της χώρας. Επειδή η κείμενη νομοθεσία δεν ρυθμίζει τα θέματα των όρων και διαδικασιών έκδοσης οικοδομικών αδειών στους λιμένες της χώρας (προβλήματα σημαντικά ιδίως στους λιμένες Ηγουμενίτσας, Πάτρας, Πειραιά, Θεσ/νίκης, Λαυρίου κ.λπ.) και δεδομένου ότι έχει καταστεί επιτακτικός ο εκσυγχρονισμός των λιμενικών υποδομών - ανωδομών σε όλους τους λιμένες εθνικής σημασίας αλλά και στους περισσότερους λιμένες του νησιωτικού μας συμπλέγματος, προτείνονται οι διατάξεις των παραγράφων 2,3 και 4...».**

Επομένως, κατά τα ανωτέρω, για την διαδικασία εκδόσεως οικοδομικών αδειών στην χερσαία ζώνη λιμένα εφαρμόζονται οι διατάξεις των παραγράφων 2, 3 και 4 του άρθρου 9 του ν.2987/2002, ως άνω.

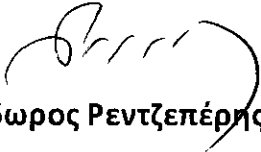
IV. Κατόπιν των προεκτεθέντων, επί του τεθέντος ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α') γνωμοδότησε **ομόφωνα**, ως προς

το **πρώτο σκέλος**, ότι η Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων ασκεί, μόνη αυτή και ως αποφασίζον όργανο, την αρμοδιότητά της για τον καθορισμό των χρήσεων γης και των όρων και περιορισμών δομήσεως στο πλαίσιο της εγκρίσεως του εν γένει αναπτυξιακού προγράμματος του λιμένα, με την επιφύλαξη ενδεχόμενης εφαρμογής και στην ειδική αυτή περίπτωση της προαναφερθείσης σχετικής νομολογίας της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (3661-64/2005) περί ανάγκης εκδόσεως προεδρικού διατάγματος για τον καθορισμό όρων δομήσεως, ως προς το **δεύτερο σκέλος** ότι οι πράξεις καθορισμού όρων και περιορισμών δομήσεως, όπως και χρήσεων γης, είναι κανονιστικού χαρακτήρα και ως τέτοιες εκ του νόμου δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και ως προς το **τρίτο σκέλος** ότι για την διαδικασία εκδόσεως οικοδομικών αδειών στη χερσαία ζώνη λιμένα έχουν εφαρμογή οι διατάξεις των παραγράφων 2, 3 και 4 του άρθρου 9 του ν. 2987/2002.

Θεωρήθηκε

Αθήνα 09.07.2008

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ


Θεόδωρος Ρεντζεπέρης
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ


Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ