



ΑΣΙ Χώρος

Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης

Ειδικό τεύχος – Αφιέρωμα

Χωρική Ανάπτυξη και Σχεδιασμός,
Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός
και Ολοκληρωμένη Διαχείριση Παράκτιων Περιοχών

2016

23



Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ειδικό τεύχος – Αφιέρωμα

**Χωρική Ανάπτυξη και Σχεδιασμός,
Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός
και Ολοκληρωμένη Διαχείριση Παράκτιων Περιοχών**

Επιμέλεια

Χάρης Κοκκώσης, Ηλίας Μπεριάτος

Επιστημονικό Περιοδικό

αιχλώρος

Διεύθυνση:
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας
και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ
<http://www.aeihoros.gr>, e-mail: aeihoros@prd.uth.gr
τηλ.: 24210 – 74486

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού
Λαγού: Παναγιώτης Μανέτος
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

	Κοκκώσης Χ, Μπεριάτος Η.	4
	Χωρική Ανάπτυξη και Σχεδιασμός, Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός και Ολοκληρωμένη Διαχείριση Παράκτιων Περιοχών	
	Λαλένης Κ., Παπαθεοχάρης Ι.	12
	Κενά μεταξύ θεσμικών πλαισίων, νόμων και εφαρμογών στη διαχείριση των ακτών της Μεσογείου: Υπάρχουσες πρακτικές και εμπόδια υλοποίησης σε τοπικό επίπεδο.	
	Παπαγεωργίου Μ.	41
	Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός και Θαλάσσιες Χρήσεις: Εννοιολογικά και θεωρητικά ζητήματα	
	Νιαβής Σ., Παπαθεοχάρη Θ., Κοκκώσης Χ.	64
	Κοινωνικοοικονομικές διαστάσεις της σύνδεσης Θαλάσσιου Χωροταξικού Σχεδιασμού (ΘΧΣ) και της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Παράκτιων Ζωνών (ΟΔΠΖ): Εφαρμογή στο πιλοτικό ΘΧΣ της Αδριατικής - Ιονίου.	
	Αρβανίτης Α., Γιαννακοπούλου Σ.	88
	Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός - Θαλάσσιο Κτηματολόγιο: Μια αναγκαία αμφίδρομη σχέση για την Ελλάδα.	
	Παπαθεοχάρη Θ., Κοκκώσης Χ.	108
	Παρακολούθηση και Αξιολόγηση Σχεδίων Θαλάσσιου Χωροταξικού Σχεδιασμού	
	ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	
	Στεφανή, Φ., Γεώργιος Τσιλιμίγκας Γ., Γουργιώτης Α.	135
	Ζητήματα σύνταξης ενός ολοκληρωμένου πλαισίου για τον Θαλάσσιο Χωροταξικό Σχεδιασμό.	

Κενά μεταξύ θεσμικών πλαισίων, νόμων και εφαρμογών στη διαχείριση των ακτών της Μεσογείου: Υπάρχουσες πρακτικές και εμπόδια υλοποίησης σε τοπικό επίπεδο.

Κωνσταντίνος Λαλένης

Αναπληρωτής Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Ιωάννης Παπαθεοχάρης

Μηχανικός Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, M.Sc.

Περίληψη

Το άρθρο αναφέρεται στην ανάλυση των «κενών» μεταξύ θεσμικών πλαισίων και εφαρμογής των δράσεων ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων περιοχών της Μεσογείου. Επικεντρώνεται στο τοπικό επίπεδο και ειδικότερα σε μελέτες περίπτωσης δήμων χωρών της Μεσογείου. Η σχετική έρευνα έγινε στο πλαίσιο του προγράμματος *Mare Nostrum*. Πρωταρχικός στόχος του Προγράμματος, που χρηματοδοτείται από το Πρόγραμμα Εδαφικής Συνεργασίας ENPI CBC-MED, είναι να συμβάλει στη βελτίωση των διαδικασιών εφαρμογής και υλοποίησης της πολιτικής που αναφέρεται στην Ολοκληρωμένη Διαχείριση Παράκτιων Ζωνών (ΟΔΠΖ) κατά μήκος των μεσογειακών ακτών σε τοπικό, εθνικό και διασυνοριακό επίπεδο, προκειμένου να ολοκληρωθεί η ενσωμάτωση των πολιτικών της παράκτιας ζώνης στις ευρύτερες κοινωνικοοικονομικές και χωροταξικές πολιτικές. Ο στόχος επιτυγχάνεται με τον εντοπισμό και την αξιολόγηση των υφιστάμενων νομικών και θεσμικών μέσων που είναι διαθέσιμα για την εφαρμογή του ορθολογικού χωροταξικού σχεδιασμού και της ΟΔΠΖ στους συμμετέχοντες από τις χώρες του Ισραήλ, της Ελλάδας, της Μάλτας και της Ισπανίας. Εργαλεία παράκτιου σχεδιασμού και διαχείρισης - τόσο για τις χερσαίες όσο και τις θαλάσσιες ζώνες - αντιμετωπίζονται ως μέσα που είναι ενσωματωμένα στο ευρύτερο νομικό, θεσμικό, διοικητικό και οικονομικό πλαίσιο. Το πρόγραμμα θα οδηγήσει σταδιακά στην ανάπτυξη κοινών νομικών-διοικητικών εργαλείων που θα διευκολύνουν τη ρεαλιστική υλοποίηση της ΟΔΠΖ εντός και εκτός των εθνικών συνόρων.

Λέξεις κλειδιά

ολοκληρωμένη διαχείριση παράκτιων ζωνών, πολεοδομικός σχεδιασμός, διασυνοριακή συνεργασία

Gaps between legal – institutional frameworks and implementations in Mediterranean coastline management. Existing practices and impediments to implementation at the local level.

Abstract

This article refers to the analysis of "gaps" between institutional frameworks and implementation of actions for the integrated management of the Mediterranean coastal zones and focuses on the local level, dealing particularly with case studies in Mediterranean municipalities. The research was done as part of the Mare Nostrum Project. The primary objective of the project - funded by the European Neighbourhood and Partnership Instrument of Cross Border Cooperation in the Mediterranean Programme - is to contribute in the improvement of policy implementation procedures referred to ICZM along the Mediterranean coast, at local, national and cross border level, and in the integration of coastal zone policies to the wider socio-economic and spatial policies. This objective is carried out by identifying and analyzing existing legal and institutional tools for spatial planning and ICZM in the case studies. Coastal planning and management tools - both for inland and maritime zones - are treated as instruments that are embedded in the broader legal, institutional, administrative and economic framework. The project aims to gradually lead to the development of common legal-administrative tools in the Mediterranean that will facilitate the realistic implementation of ICZM within and across national borders.

Keywords

integrated coastal zone management, urban planning, cross-border cooperation

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σε όλο τον κόσμο, οι ακτογραμμές βρίσκονται υπό τεράστια και πρωτοφανή πίεση από την αύξηση του πληθυσμού και την ανάπτυξη. Ιστορικά, οι πολιτισμοί έχουν την τάση να συγκεντρώνονται γύρω από τις ακτές και στο σημερινό όλο και πιο αστικοποιημένο κόσμο, οι παράκτιες πόλεις αποτελούν κομβικά σημεία για την καινοτομία, την ανάπτυξη και την οικονομική μεγέθυνση. Αυτό τις καθιστά πιο ευάλωτες στις επιπτώσεις της παγκόσμιας κλιματικής αλλαγής, οι οποίες αναμένεται να επηρεάσουν εκατοντάδες εκατομμυρίων ανθρώπων που ζουν στις πόλεις τις επόμενες δεκαετίες.

Υπάρχει ήδη μια πληθώρα εργαλείων για το σχεδιασμό και τη διαχείριση των παράκτιων περιοχών, τα οποία είναι γνωστά ως Ολοκληρωμένη Διαχείριση Παράκτιων Ζωνών (ΟΔΠΖ). Ωστόσο, και σαν απόρροια των παραπάνω συνθηκών, το πεδίο αυτό εξακολουθεί να είναι ένας έντονα αναπτυσσόμενος τομέας.

Στην περιοχή της Μεσογείου, επικρατεί πληθώρα νομικών, θεσμικών και πολιτικών καθεστώτων, πολιτισμών και γλωσσών, αλλά και κοινωνικοοικονομικών συνθηκών. Οι εξειδικευμένες ανά χώρα δομές διαχείρισης των ακτών καθορίζονται από μια σειρά παραγόντων, που συμπεριλαμβάνουν τα πολιτικά, πολιτιστικά, οικονομικά, περιβαλλοντικά και γεωγραφικά χαρακτηριστικά κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης. Παρά την ύπαρξη ενός από τα πιο ολοκληρωμένα, υπερεθνικά, ρυθμιστικά πλαίσια στον κόσμο για την ΟΔΠΖ, η πραγματικότητα σε τοπικό επίπεδο ακόμα χαρακτηρίζεται από μεγάλες αποκλίσεις σε σχέση με την ενσωμάτωση του πλαισίου αυτού στα εθνικά, περιφερειακά, και τοπικά πλαίσια, αλλά και σε σχέση με την εφαρμογή των κατά τόπους σχετικών νομικών και ρυθμιστικών πλαισίων (MARE NOSTRUM Project, 2013).

Η «από πάνω προς τα κάτω» διασφάλιση της εφαρμογής των περιφερειακών, εθνικών, και διεθνών κανόνων και πολιτικών στη λεκάνη της Μεσογείου παραμένει δύσκολο να επιτευχθεί. Ωστόσο, υπάρχει μια αυξανόμενη συναίνεση ότι η ορθολογική και ολοκληρωμένη διαχείριση, καθοδηγούμενη από την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης, είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματική διακυβέρνηση της παράκτιας ζώνης. Το πρόγραμμα MARE NOSTRUM (ENPI CBC MSB I-A/1.3/093) διερευνά τα στοιχεία που συνθέτουν μια διαχείριση με τα παραπάνω χαρακτηριστικά. Στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού επιχειρείται η δημιουργία ειδικών εργαλείων τα οποία θα βοηθήσουν να ξεπεραστούν τα εμπόδια για την επιτυχή εφαρμογή της τοπικής διαχείρισης των παράκτιων ζωνών και να μειωθούν οι αποκλίσεις ως προς την ικανότητα εφαρμογής και ως προς το βαθμό συμμόρφωσης. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, η στρατηγική της έρευνας ακολουθεί μια πορεία «από κάτω προς τα πάνω» – «από την εφαρμογή, στη βελτίωση χάραξης πολιτικής». Αυτό, αρχικά, επιτυγχάνεται με την ανάλυση και αξιολόγηση της τοπικής γνώσης και των αντίστοιχων πρακτικών σε θέματα ΟΔΠΖ, εντοπίζοντας ένα κοινό επίπεδο αφετηρίας

μεταξύ τοπικών περιπτώσεων μελέτης στη Μεσόγειο. Οι χώρες που επιλέχθηκαν για το σκοπό αυτό ήταν η Ελλάδα, το Ισραήλ, η Μάλτα και η Ισπανία.

2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ

Αρχικά, η επιλογή των μελετών περίπτωσης για κάθε χώρα έγινε με τέτοιο τρόπο, ώστε να περιλαμβάνει παραδείγματα διαχείρισης παράκτιας ζώνης (ΔΠΖ) σε δύο διαστάσεις. Η πρώτη αφορούσε σε διαφορετικούς βαθμούς αποτελεσματικότητας του νομικού και διοικητικού συστήματος για ικανοποιητική ρύθμιση και επιβολή. Η δεύτερη αφορούσε σε συγκρουσιακές ή μη διασυννοριακές σχέσεις. Στις υπό μελέτη περιπτώσεις στην Ισπανία, τη Μάλτα, και στα περισσότερα μέρη στην Ελλάδα και το Ισραήλ, οι διασυννοριακές σχέσεις είναι ομαλές. Στις πόλεις κατά μήκος των συνόρων Ελλάδας – Τουρκίας και Ισραήλ – αραβικών γειτονικών κρατών, πάντως, οι σχέσεις αυτές είναι ιδιαίτερες. Με βάση αυτά τα κριτήρια επιλέχθηκαν οι πόλεις Αλεξανδρούπολη και Καβάλα από την Ελλάδα, η Χάιφα από το Ισραήλ, η Βαλέτα από τη Μάλτα, και δύο περιπτώσεις από την ευρύτερη περιοχή της Βαλένθια από την Ισπανία (MARE NOSTRUM Project, 2015).

Στο πρώτο στάδιο της μεθοδολογίας, προτεραιότητα ήταν ο θεματικός ή/και χωρικός προσδιορισμός των περιπτώσεων μελέτης για κάθε συμμετέχουσα χώρα. Οι παράγοντες για την επιλογή ήταν η ανάγκη να καλύπτουν διαφορετικούς τύπους παράκτιου περιβάλλοντος (αστικές, αγροτικές, λιμάνι, κ.λπ.) και διαφορετικά επίπεδα διασυννοριακής συνεργασίας. Η τελική επιλογή αφορούσε στις παρακάτω περιπτώσεις:

1. Το ζήτημα των αυθαίρετων κατασκευών στο Δέλτα του Έβρου στην περιοχή του Δήμου Αλεξανδρούπολης.
2. Την χάραξη του αιγιαλού σε μια συνοικία στην ακτογραμμή της πόλης του Δήμου Καβάλας.
3. Την αξιοποίηση για την χρήση από το κοινό της νότιας παραλιακής ζώνης στη Χάιφα.
4. Την αστική αναβάθμιση της περιοχής του λιμανιού της Βαλέτα.
5. Την περιβαλλοντική αποκατάσταση της παράκτιας περιοχή L' Albufera, νότια της Βαλένθια.
6. Την διαχείριση των χρήσεων γης στην περιοχή του κόλπου της πόλης Αλικάντε.

Το δεύτερο στάδιο περιελάμβανε τη συλλογή δεδομένων για κάθε περιοχή ή περίπτωση μελέτης. Η συλλογή είχε δύο στόχους:

1. Τη δημιουργία ενός καταλόγου με στοιχεία ανάλυσης στις τοπικές περιοχές μελέτης. Ένα σύνολο προτύπων πινάκων επελέγη ως εργαλείο για το σκοπό αυτό.
2. Τη διεξαγωγή στις παραπάνω περιοχές μιας δημοσκοπήσης μεταξύ τοπικών φορέων, φορέων λήψης αποφάσεων και εμπλεκόμενων σε θέματα ΟΔΠΖ. Ένα ανοικτό ερωτηματολόγιο επιλέχθηκε ως εργαλείο για το σκοπό αυτό.

Για τον πρώτο στόχο, καταρτίστηκε ένα σύνολο τριών προτύπων πινάκων. Οι πίνακες περιελάμβαναν περιβαλλοντικές, δημογραφικές, κοινωνικοοικονομικές, διοικητικές, νομικές και θεσμικές πληροφορίες, καθώς και τις πιθανές διασυννοριακές συνεργασίες. Οι στόχοι της απογραφής ήταν, αφενός να δοθεί μια άμεση εικόνα των περιοχών μελέτης περίπτωσης, και αφετέρου, να δημιουργηθεί ένα είδος ετικέτας-ταυτότητας (ID card) για κάθε περιοχή, η οποία στη συνέχεια θα ήταν χρήσιμη για την σχεδίαση χαρτών από τα GIS συμμετοχικού σχεδιασμού (MARE NOSTRUM Project, 2015).

Για το δεύτερο στόχο, αναζητήθηκαν άτομα για συνέντευξη από αρμόδιους τοπικούς φορείς από την διοίκηση, από εκλεγμένα όργανα που είχαν σχέση με την ΟΔΠΖ ή/και με τον χωροταξικό σχεδιασμό, από φορείς της κοινωνίας των πολιτών (ΜΚΟ), από δημόσιες ομάδες (επιτροπές ή ενώσεις πολιτών) που δραστηριοποιούνται εντός των πόλεων και περιφερειών, και από άλλα όργανα ή ομάδες με ενεργό ρόλο στις συμμετοχικές διαδικασίες. Οι ερωτήσεις των ερωτηματολογίων των συνεντεύξεων αποσκοπούσαν στο να καταγράψουν προσωπικές απόψεις και αξίες σχετικές με παράκτια ζητήματα, ενώ δεν αποτελούσαν τρόπο εκπαίδευσης των ερωτώμενων ή αλλαγής των απόψεών τους. Οι 13 προτεινόμενες ερωτήσεις της συνέντευξης έθεταν την απαραίτητη βάση για την έρευνα. Οι συνεντευκτές ήταν ελεύθεροι να αναδιατυπώσουν ένα ερώτημα ή να ρωτήσουν πρόσθετες σε αυτές, προκειμένου να αποσπάσουν την κατάλληλη απάντηση (MARE NOSTRUM Project, 2015). Οι ερωτήσεις που συμπεριλήφθηκαν στο ερωτηματολόγιο φαίνονται παρακάτω.

1. Πώς θα ορίζατε τον οργανισμό που εκπροσωπείτε; Κυβερνητική, μη κυβερνητική ή άλλη; (Ρωτήστε μόνο στις σπάνιες περιπτώσεις που αυτό δεν είναι σαφές)
2. Ποιος είναι ο ρόλος / αρμοδιότητες του οργανισμού σας; (Ρωτήστε μόνο στις σπάνιες περιπτώσεις που αυτό δεν είναι σαφές)
3. Ποια είναι η πρώτη εικόνα στο μυαλό σας, αφού ακούσετε τη λέξη "ακτή";
4. Σε ποιο βαθμό ο οργανισμό σας σχετίζεται με τα παράκτια ζητήματα; Με ποιους τρόπους;
5. Ποια θεωρείτε ως τα τρία μεγάλα προβλήματα που αντιμετωπίζει η παράκτια περιοχή σας;
6. Ποιος ή τι νομίζετε ότι είναι υπεύθυνο για τη δημιουργία αυτών των προβλημάτων;
7. Ποιος πιστεύετε ότι είναι υπεύθυνος για την επίλυση αυτών των προβλημάτων;
8. Ποιοι κατά τη γνώμη σας, είναι οι τρεις βασικοί φορείς (διοικητικές υπηρεσίες ή οργανισμοί) στην περιοχή σας για τη διαχείριση των ακτών;
9. Σε ποιο βαθμό και σε ποιες περιπτώσεις νομίζετε ότι οι παράκτιες περιοχές θα πρέπει να είναι προσβάσιμες στο κοινό;

10. Σε ποιο βαθμό η τοπική κοινότητα και άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς συμπεριλαμβάνονται επί του παρόντος στη διαδικασία λήψης αποφάσεων; Κατά τη γνώμη σας, γίνεται αυτό στο σωστό βαθμό και για τα σωστά ζητήματα; Θα κάνατε αλλαγές στην συμμετοχικές διαδικασίες;
11. Πόσο αποτελεσματικοί πιστεύετε ότι είναι οι νόμοι, οι πολιτικές και τα σχέδια που διέπουν την παράκτια ζώνη στην περιοχή σας;
12. Σε ποιο βαθμό είστε εξοικειωμένοι με τα ακόλουθα:
 - i) Την έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών; (Μόλις, σε γενικές γραμμές ή εξαιρετικά εξοικειωμένοι;).
 - ii) Το Πρωτόκολλο Διαχείρισης της Παράκτιας Ζώνης της Σύμβασης της Βαρκελώνης; (Μόλις, σε γενικές γραμμές ή εξαιρετικά εξοικειωμένοι;).
 - iii) Την προτεινόμενη οδηγία της ΕΕ για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών και το θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό; (Μόλις, σε γενικές γραμμές ή εξαιρετικά εξοικειωμένοι;).
13. Ποιοι είναι οι κρίσιμοι παράγοντες κατά τη γνώμη σας, για την επιτυχή εφαρμογή της πολιτικής/στρατηγικής διαχείρισης των παράκτιων ζωνών;

Η έρευνα απόψεων στους ιθύνοντες και άλλους ενδιαφερόμενους αποδείχθηκε πολύ σημαντική, δεδομένου ότι προσδιόρισε τον βαθμό συνειδητοποίησης σχετικά με τα τοπικά εργαλεία ΟΔΠΖ. Αυτό αποτελεί και έναν κοινό παρονομαστή αναφορικά με την ΟΔΠΖ μεταξύ των περιπτώσεων μελέτης, ο οποίος χρησιμεύει ως σημείο αναφοράς για τη μέτρηση της βελτίωσης (ή υποχώρησης) σε πρακτικές ΟΔΠΖ. Παράλληλα, βασικά αποτελέσματα της έρευνας είναι επίσης ο εντοπισμός των υφιστάμενων κενών μεταξύ των τοπικών εργαλείων και των πρακτικών της ΟΔΠΖ και των πρωτοβουλιών υπερεθνικής πολιτικής (Πρωτόκολλα και Οδηγίες της ΕΕ) (MARE NOSTRUM Project, 2015).

Τα αποτελέσματα του ερωτηματολογίου διαμόρφωσαν σε μεγάλο βαθμό τις εικόνες των περιπτώσεων μελέτης που αναφέρονται παρακάτω και χρησίμευσαν ως εισροές στα συμπεράσματα που εξήχθησαν.

3. ΟΙ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

3.1 Ελλάδα

3.1.1. Δέλτα του Έβρου, Δήμος Αλεξανδρούπολης

Στο Δήμο Αλεξανδρούπολης αποφασίστηκε να μελετηθεί το ζήτημα των αυθαίρετων κατασκευών στο Δέλτα του Έβρου.

Σχήμα 1. «Καλύβες» στο Δέλτα του ποταμού Έβρου



Πηγή: kynoclub.gr

Όπως φαίνεται και στο Σχήμα 1, στο Δέλτα του ποταμού Έβρου υπάρχουν αυθαίρετες κατασκευές / «καλύβες» που χρησιμοποιούνται από κυνηγούς, ψαράδες, αλλά και επισκέπτες. Οι πρώτες τέτοιες κατασκευές άρχισαν να εμφανίζονται στην περιοχή από το τέλος της δεκαετίας του 1940. Οι κάτοχοί τους ισχυρίζονται ότι εξακολουθούν να χρησιμοποιούνται αποκλειστικά από ντόπιους κυνηγούς και ψαράδες, ενώ για την διατήρησή τους προβάλλουν και λόγους εθνικής ασφάλειας, έχοντας σχέση με τις ροές των παράτυπων μεταναστών στην συγκεκριμένη περιοχή, από την Τουρκία. Περιβαλλοντικές οργανώσεις αντιτείνουν ότι πολλές από αυτές διατίθενται έναντι υψηλού ενοικίου σε επισκέπτες (κυρίως κυνηγούς) από την υπόλοιπη Ελλάδα, ενώ ροές μεταναστών δεν υπάρχουν στις συγκεκριμένες περιοχές λόγω μεγάλου πλάτους του ποταμού. Νομικά, το φαινόμενο αυτό αντιμετωπίζεται με την Κοινή Υπουργική Απόφαση για το Εθνικό Πάρκο του Έβρου (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2007), τη νομοθεσία για τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό (Ν. 2508/1997 και Ν. 2742/1999), το Χωροταξικό Πλαίσιο της Περιφέρειας ΑΜΘ (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2003) που βρίσκεται υπό αναθεώρηση και το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο του Δήμου Αλεξανδρούπολης που εκπονείται. Όλα τα παραπάνω είναι νομικά

Πίνακας 1. Χαρακτηριστικά περιοχής μελέτης (παράκτια ζώνη Δήμου Αλεξανδρούπολης)¹

<i>Τυπολογία</i>	<i>Προστατευμένο Φυσικό Πάρκο</i>
Πληθυσμός	60.000 κάτοικοι ²
Πυκνότητα	158 κάτοικοι /km ²
Κοινωνική σύνθεση	98,3% Έλληνες, 0,4% εθνικότητες ΕΕ, 1,1% εθνικότητες εκτός ΕΕ, 0,2% άλλες εθνικότητες
Επίπεδο εκπαίδευσης	27,6% πρωτοβάθμια, 37,2% δευτεροβάθμια, 18,5% τριτοβάθμια
Ανεργία	55% (2012)
Οικονομία (ανά τομέα)	8,5% πρωτογενής, 17,5% δευτερογενής, 74% τριτογενής
Απασχόληση (ανά τομέα)	12% πρωτογενής, 19% δευτερογενής, 69% τριτογενής
Επισκέπτες (χρόνο/εποχή)	160.000 επισκέπτες/έτος (2011)
Επιφάνεια	378 km ²
Μήκος ακτογραμμής	65 km
Ανάγλυφο	100% επίπεδο
Κάλυψη γης	1,3% δομημένη, 86,2% αγροτική, 12,5% φυσική
Χρήσεις γης	1,3% αστικές, 86,2% αγροτικές, 12,5% δασικές
Αιτίες αλλαγής τοπίου	Παράνομη δόμηση
Γεωμορφολογία ακτών	15% βραχώδεις, 36% αμμώδεις, 49% άλλο (δέλτα Έβρου)
Επίπεδο διοίκησης	Δημοτικό
Ζώνη αιγιαλού και παραλίας	100 / 50 m (εκτός της περιοχής του δέλτα)
Εργαλεία ελέγχου / επιβολής	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο Δ. Αλεξανδρούπολης, Πολεοδομική Μελέτη Αλεξανδρούπολης, Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου Δυτικά της Αλεξανδρούπολης, Στρατηγικό Σχέδιο Οργανισμού Λιμένα Αλεξανδρούπολης, ΚΥΑ 4110/2007
Φορείς υλοποίησης πολιτικών	Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης, Περιφέρεια ΑΜ – Θ, Δήμος Αλεξανδρούπολης, Οργανισμός Λιμένος Αλεξανδρούπολης, Φορέας Διαχείρισης Εθνικού Πάρκου Δέλτα Έβρου

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

δεσμευτικά, δεν επιτρέπουν κατασκευές ή ιδιωτικές παρεμβάσεις οποιουδήποτε είδους και απαιτούν άμεση κατεδάφιση των «καλυβών». Σε εφαρμογή τους κατά καιρούς

¹ Όπου τα δεδομένα δεν είναι διαθέσιμα έχουν γίνει αναγωγές σε επίπεδο Δήμου.

² Τα δεδομένα αφορούν στην παραλιακή ζώνη 500 μέτρων του Δήμου Αλεξανδρούπολης.

επιβάλλονται πρόστιμα. Ωστόσο, τα πρόστιμα που εκδίδονται για το σκοπό αυτό ποτέ δεν πληρώνονται, καμία καλύβα δεν κατεδαφίστηκε, και πρωτοβουλίες για την φιλική προς το περιβάλλον μεταμόρφωση της περιοχής, που εντάχθηκαν στο Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, δεν εφαρμόστηκαν ποτέ.

3.1.2. Παραλιακή συνοικία «500», Δήμος Καβάλας

Στο Δήμο Καβάλας επιλέχθηκε να μελετηθεί μια συνοικία στην ακτογραμμή της πόλης.

Σχήμα 2. Η γειτονιά «500» στην παραλιακή ζώνη της Καβάλας



Πηγή: wikimapia.org

Το θέμα τριβής είναι οι νομικές διαφωνίες μεταξύ των ιδιοκτητών ακινήτων στην περιοχή αυτή και της διοίκησης, για τον ακριβή προσδιορισμό των ζωνών αιγιαλού και παραλίας. Τα όρια των ζωνών αυτών στη συγκεκριμένη περίπτωση έχουν προσδιοριστεί έτσι που αφήνουν εντός της ζώνης αιγιαλού πολλές κατοικίες, οι ιδιοκτήτες των οποίων πληρώνουν για δεκαετίες σχετικά πρόστιμα, χωρίς προοπτική νομιμοποίησης των κατοικιών τους. Νομικά, τα θέματα αυτά αντιμετωπίζονται με τον νόμο 2971/2001 για τις ζώνες αιγιαλού και παραλίας στις ελληνικές ακτές. Σχετικές διατάξεις υπάρχουν και

Πίνακας 2. Χαρακτηριστικά περιοχής μελέτης (παράκτια ζώνη Δήμου Καβάλας)³

Τυπολογία	Πόλη – Λιμάνι
Πληθυσμός	65.000 κάτοικοι ⁴
Πυκνότητα	1.375 κάτοικοι /km ²
Κοινωνική σύνθεση	93,6% Έλληνες, 4,0% εθνικότητες εκτός ΕΕ, 1,6% εθνικότητες ΕΕ, 0,9% άλλες εθνικότητες
Επίπεδο εκπαίδευσης	35,2% πρωτοβάθμια, 43,4% δευτεροβάθμια, 14,0% τριτοβάθμια
Ανεργία	33 % (2013)
Οικονομία (ανά τομέα)	7% πρωτογενής, 21% δευτερογενής, 72% υπηρεσίες, 5% τουρισμός
Απασχόληση (ανά τομέα)	3% πρωτογενής, 26% δευτερογενής, 71% υπηρεσίες
Επισκέπτες (χρόνο/εποχή)	110.000 επισκέπτες/έτος (2006)
Επιφάνεια	40 km ²
Μήκος ακτογραμμής	35 km
Ανάγλυφο	35% επίπεδο, 65 % λοφώδες
Κάλυψη γης	5% δομημένη, 15% αγροτική, 80% φυσική
Χρήσεις γης	45% αστικές, 15% αγροτικές, 2% δασικές, 2% εξορύξεις, 1% αρχαιολογικοί χώροι, 0,2% στρατόπεδα, 2% βιομηχανίες, 2% μεταφορές, 2% τουρισμός
Αιτίας αλλαγής τοπίου	Αστική εξάπλωση
Γεωμορφολογία ακτών	25% βραχώδεις, 25% αμμώδεις, 10% βότσαλα, 40% άλλο
Επίπεδο διοίκησης	Δημοτικό
Ζώνη αιγιαλού και παραλίας	100 / 50 m
Εργαλεία ελέγχου / επιβολής	Περιφερειακό Χωροταξικό Πλαίσιο ΑΜ – Θ, Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο Δ. Καβάλας, Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου Καβάλας, Στρατηγικό Σχέδιο Οργανισμού Λιμένα Καβάλας, Πολεοδομική Μελέτη Καβάλας
Φορείς υλοποίησης πολιτικών	Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης, Περιφέρεια ΑΜ – Θ, Δήμος Καβάλας, Οργανισμός Λιμένος Καβάλας

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

στη νομοθεσία για τον χωρικό σχεδιασμό, ενώ στο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο του Δήμου Καβάλας (2013), οι συγκεκριμένες κατοικίες μένουν εκτός των ορίων του σχεδίου προς την θάλασσα και εντός της γραμμής αιγιαλού. Όλα τα παραπάνω είναι νομικά δεσμευτικά. Ωστόσο, έχει συχνά σχολιαστεί η έλλειψη πλήρους και σαφούς επιστημονικής τεκμηρίωσης

³ Όπου τα δεδομένα δεν είναι διαθέσιμα έχουν γίνει αναγωγές σε επίπεδο Δήμου.

⁴ Τα δεδομένα αφορούν στην παραλιακή ζώνη 500 μέτρων του Δήμου Αλεξανδρούπολης.

της διαδικασίας αντικειμενικού προσδιορισμού του αιγιαλού και της παραλίας στην παράκτια ζώνη από την εθνική νομοθεσία, που δημιουργεί το κενό σε αυτή την περίπτωση. Μοντέλο προσδιορισμού των ορίων της ζώνης αιγιαλού βασισμένο σε επιστημονικά δεδομένα έχει αναπτυχθεί πρόσφατα (Sylaios et al., 2015), με την εφαρμογή του οποίου στην συγκεκριμένη περιοχή αναδείχθηκαν οι αστοχίες της μέχρι τώρα χρησιμοποιούμενης εμπειρικής μεθόδου προσδιορισμού αιγιαλού.

Σε ό,τι αφορά στις συμμετοχικές διαδικασίες, όπως προέκυψε από τα ερωτηματολόγια και για τις δύο ελληνικές περιπτώσεις, πραγματοποιήθηκε δημόσια διαβούλευση κατά τις διαδικασίες εκπόνησης και έγκρισης των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων, των πολεοδομικών μελετών και των σχεδίων δράσης των Δήμων. Στην πράξη, όμως -με εξαίρεση τους οργανισμούς του ευρύτερου δημόσιου τομέα που λόγω αντικείμενου ενασχόλησης συμμετείχαν με σχετικό ενδιαφέρον- δεν υπήρχε ουσιαστική, ενεργή συμμετοχή του τοπικού πληθυσμού, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που το συγκεκριμένο σχέδιο ή έργο ή δραστηριότητα επηρέαζε άμεσα ιδιωτικές περιουσίες ή συμφέροντα. Τέτοιες περιπτώσεις ήταν για την Αλεξανδρούπολη οι κάτοχοι των «καλυβιών» κυνηγοί και ψαράδες, που οργανώθηκαν σε σχετικό σύλλογο και για την Καβάλα, οι ιδιοκτήτες ακινήτων της συγκεκριμένης περιοχής. Οι παραπάνω ομάδες του κοινού είχαν ενεργή συμμετοχή, που στην περίπτωση της Αλεξανδρούπολης είχε αποτέλεσμα, ακυρώνοντας στην ουσία την επιβολή προστίμων και τις κατεδαφίσεις, ενώ στην περίπτωση της Καβάλας δεν είχε αποτέλεσμα, εφόσον τα επιβληθέντα πρόστιμα πληρώθηκαν, ενώ δεν υπήρξαν άρσεις του καθορισμού αιγιαλού. Γενικά, ο ρόλος του κοινού από την νομοθεσία προβλέπεται συμβουλευτικός, ενώ το εάν θα είναι καθοριστικός, φαίνεται ότι εξαρτάται από τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε περίπτωσης. Περισσότερο φαίνεται πάντως να επηρεάζει την εφαρμογή ή όχι της νομοθεσίας το σύστημα πελατειακών σχέσεων και πολιτικών πιέσεων που παραδοσιακά λειτουργεί στην ελληνική πραγματικότητα, παρά οι γνώσεις του ευρύτερου κοινού και το ενδιαφέρον του για την προστασία των ακτών.

3.2. Ισραήλ

Στο Δήμο της Χάιφα επιλέχθηκε η περιοχή των νότιων παραθαλάσσιων αστικών γειτονιών.

Η Χάιφα είναι μια παραλιακή πόλη με παραδοσιακά πολύ ενεργό λιμάνι, στα βόρεια του Ισραήλ. Η ιδιαιτερότητα της πόλης έγκειται στο ότι η σύνδεση και αλληλεπίδρασή της με την παραλιακή ζώνη είναι ιδιαίτερα περιορισμένη. Η πόλη με το εμπορικό κέντρο της είναι προσανατολισμένη προς το όρος Καρμέλ, ενώ οι προσβάσεις προς την ακτή εμποδίζονται από ζώνες μεταφορών (αυτοκινητόδρομος και σιδηροδρομικές γραμμές), στρατιωτικές και ναυτικές εγκαταστάσεις και τις εμπορικές λειτουργίες του λιμανιού. Η μοναδική περιοχή κατοικίας με άμεση γειτνίαση με το θαλάσσιο μέτωπο είναι υποβαθμισμένη, με

υψηλό βαθμό εγκαταλειμμένων κτισμάτων και πληθυσμό μεγάλης ηλικίας και χαμηλών εισοδημάτων.

Σχήμα 3. Η Bat Galim και οι νότιες παράκτιες γειτονιές στη Χάιφα



Πηγή: travelthemiddleeast.com, 2015

Οι πιέσεις για την περαιτέρω ανάπτυξη των λιμενικών εγκαταστάσεων και των μεταφορικών υποδομών στην παραλιακή ζώνη της Χάιφα συνυπάρχουν με την διαπιστωμένη ανάγκη για την προστασία των παράκτιων οικολογικών συστημάτων και την πρόσβαση του κοινού στην ακτή για αναψυχή. Το υπάρχον σχετικό νομικό πλαίσιο περιλαμβάνει το Νόμο Προστασίας του Παράκτιου Περιβάλλοντος (Ministry of the Environment of Israel, 2004), το Εθνικό Σχέδιο Περίγραμμα 13 (Israel's National Planning and Building Council, 2012) που εγκρίθηκε το 1983, και την τροπολογία 3 σε αυτό (που εγκρίθηκε το 2007). Ο Νόμος για τις Τοπικές Αρχές (Israeli Parliament, 2008) παρέχει εξουσίες επιβολής στους τοπικούς επιθεωρητές σε θέματα που καλύπτονται από το νόμο και δεν καλύπτονται από τοπικές διατάξεις. Η διαχείριση της παράκτιας ζώνης είναι από

τα σημαντικότερα και πλέον επείγοντα τέτοια θέματα. Παρόλα αυτά, ο Δήμος της Χάιφα δεν έχει ακόμη διορίσει επιθεωρητές.

Πίνακας 3. Χαρακτηριστικά περιοχής μελέτης (Bat Galim και νότιες παράκτιες γειτονιές στη Χάιφα)

Τυπολογία	Πόλη – Λιμάνι
Πληθυσμός	13.790 κάτοικοι
Πυκνότητα	4.596 κάτοικοι /km ²
Κοινωνική σύνθεση	Οι περισσότεροι κάτοικοι είναι Ισραηλινοί, εκτός από τη γειτονιά Einy Hayam (45% Χριστιανοί Άραβες) στις άλλες γειτονιές γύρω στο 80% είναι Εβραίοι (οι υπόλοιποι είναι Χριστιανοί και Μουσουλμάνοι)
Επίπεδο εκπαίδευσης	40% πρωτοβάθμια, 26% δευτεροβάθμια, 21% τριτοβάθμια
Ανεργία	43%
Οικονομία (ανά τομέα)	Μη διαθέσιμα στοιχεία
Απασχόληση (ανά τομέα)	Μη διαθέσιμα στοιχεία
Επισκέπτες (χρόνο/εποχή)	700.000 επισκέπτες το καλοκαίρι, 900.000 επισκέπτες ετήσια ⁵
Επιφάνεια	2,88 km ²
Μήκος ακτογραμμής	9 km
Ανάγλυφο	80% επίπεδο, 20% λοφώδες
Κάλυψη γης	80% δομημένη, 20% φυσική
Χρήσεις γης	100% αστικές, 10% προστατευμένες, 10% στρατιωτικές
Αιτίας αλλαγής τοπίου	μεταφορικές υποδομές και κατάληψη γης από άλλες χρήσεις
Γεωμορφολογία ακτών	20% βραχώδεις, 80% αμμώδεις
Επίπεδο διοίκησης	Εθνικό ⁶ , Δημοτικό
Ζώνη αιγιαλού και παραλίας	300 m
Εργαλεία ελέγχου / επιβολής	Νόμος Σχεδιασμού και Δόμησης και Δημοτικές Κανονιστικές Διατάξεις
Φορείς υλοποίησης πολιτικών	Δήμος Χάιφα

Πηγή: Ίδια επεξεργασία, 2015

Το Περιφερειακό Σχέδιο και το Σχέδιο Πόλης είναι τα κύρια εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού που ενσωματώνουν τις κατευθυντήριες γραμμές του Εθνικού Σχεδίου / Περίγραμμα 13, και της τροποποίησής του, χαράσσοντας την παράκτια ζώνη, παρέχοντας

⁵ Τα δεδομένα είναι εκτιμήσεις και αφορούν στις παραλίες Zamir και Dado.

⁶ Για την τμήμα της ακτής που προστατεύεται σε εθνικό επίπεδο.

προστασία του παράκτιου περιβάλλοντος και στοχεύοντας στην βελτίωση πρόσβασης του κοινού και στην οργάνωση και αναβάθμιση ανοιχτών χώρων με θέα τη θάλασσα (MARE NOSTRUM Project, 2015). Παρόλα αυτά, η περιορισμένη σύνδεση μεταξύ των παράκτιων γειτονιών και της παραλίας, σε συνδυασμό με την προηγούμενη εμπειρία από Σχέδια Αστικής Ανάπτυξης τα οποία προωθούσαν συγκεκριμένα έργα στην παράκτια ζώνη, αντίθετα από τις επιθυμίες του κοινού για χρήση της παράκτιας ζώνης από το κοινό, είναι ενδεικτικά των διαχρονικών αντιφάσεων στη διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογών. Οι αντιφάσεις αυτές αναδείχθηκαν με έντονο τρόπο και στα ερωτηματολόγια. Ωστόσο, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, τα εργαλεία σχεδιασμού που δημιουργήθηκαν ήταν όλο και περισσότερο προσανατολισμένα προς την προστασία και ανάδειξη του φυσικού περιβάλλοντος και της ιστορικής κληρονομιάς, το άνοιγμα των ακτών, τη δίωξη της παράνομης δόμησης και τη διευκόλυνση και διασφάλιση πρόσβασης του κοινού προς τη θάλασσα. Στη δεκαετία του 2000, ο χωρικός σχεδιασμός περιελάμβανε μεταξύ των κύριων σκοπών του, την οριοθέτηση του λιμανιού, και την μεταφορά τμημάτων του προς βορρά, κάτι που θα ελευθέρωνε μεγάλα τμήματα της ακτογραμμής για περίπατο και αναψυχή (MARE NOSTRUM Project, 2015).

Όσον αφορά στην συμμετοχή του κοινού, η διαδικασία έγκρισης του Εθνικού Σχεδίου/Περιγράμματος απαιτεί δημόσια διαβούλευση. Σύμφωνα με τα ερωτηματολόγια, αυτό επέτρεψε ήσσοнос σημασίας συμμετοχή του κοινού μέσα από την υποβολή αντιρρήσεων εγγράφως, και αξιολόγηση και κρίση επί των αντιρρήσεων από το συμβούλιο σχεδιασμού (MARE NOSTRUM Project, 2015).

Τέλος, η διασυνοριακή συνεργασία περιορίζεται κυρίως σε πολιτιστικές δραστηριότητες και δεν επεκτείνεται σε άλλους τομείς, λόγω της ιδιαιτερότητας της εκεί πολιτικής κατάστασης.

3.3. Μάλτα

Σε συνεργασία με την Εταιρεία Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Πόρων επιλέχθηκε να εξεταστεί για τη Μάλτα η περιοχή του λιμανιού της Βαλέτα.

Το «Μεγάλο Λιμάνι» (Grand Harbour) της Μάλτας είναι το κύριο λιμάνι του νησιού, στην καρδιά της πρωτεύουσας της Μάλτας, Βαλέτα, με υψηλότερες πυκνότητες πληθυσμού και χρήσεων, συχνά ανταγωνιστικών και ασύμβατων / αντικρουόμενων. Οι πιέσεις από την ανάπτυξη του τουρισμού και της βιομηχανίας επηρεάζουν αρνητικά την ιστορικής σημασίας περιοχή του λιμανιού. Οι πιέσεις ασύμβατων μεταξύ τους χρήσεων γης επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστούν, αφενός, με την Πράξη Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (Maltese State, 1992), η οποία εισήγαγε το Δομικό Σχέδιο (Ministry of Environment and Infrastructure of Malta, 1990) ως το κύριο νομικό δεσμευτικό εργαλείο για το χωροταξικό

σχεδιασμό και τον έλεγχο της ανάπτυξης και αφετέρου, με την Πράξη Περιβάλλοντος και Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (Maltese State, 2010), η οποία εισήγαγε το Στρατηγικό Σχέδιο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (SPED), διάδοχο του Δομικού Σχεδίου. Ωστόσο, όπως προέκυψε και από τα ερωτηματολόγια, παρά τις προσπάθειες των ελεγκτικών μονάδων της Αρχής Περιβάλλοντος και Χωροταξίας και της Αρχής Τουρισμού να εφαρμόσουν όλες τις νομικές διαδικασίες, οι δράσεις δεν είναι αποτελεσματικές. Τέλος, η περιοχή μελέτης καλύπτεται και από Τοπικά Σχέδια (Malta Environment and Planning Authority, 2002), με λεπτομερείς εξειδικεύσεις μέσω Θεματικών Σχεδίων, Σχεδίων Δράσης, Οδηγιών για το περιβάλλον και την ανάπτυξη και συμπληρωματικών εγγράφων προσανατολισμού σχεδιασμών.

Σχήμα 4. Η περιοχή των λιμανιών στη Μάλτα



Πηγή: www.britannica.com, 2015

Πίνακας 4. Χαρακτηριστικά περιοχής μελέτης (γειτονιές γύρω από τα λιμάνια)

Τυπολογία	Πόλη – Λιμάνι
Πληθυσμός	68.264 κάτοικοι (2011)
Πυκνότητα	4.521 κάτοικοι/km ² (2011)
Κοινωνική σύνθεση	95% Μαλτέζοι & 5% άλλοι (2011), 94% Ρωμαιοκαθολικοί (2006)
Επίπεδο εκπαίδευσης	Νότια περιοχή Λιμανιού (2005): 30,4% πρωτοβάθμια, 47,4% δευτεροβάθμια, 5,7% τριτοβάθμια / Βόρεια περιοχή Λιμανιού (2005): 23,7% πρωτοβάθμια, 45,1% δευτεροβάθμια, 11,5% τριτοβάθμια.
Ανεργία	4,6% στη νότια περιοχή Λιμανιού, 3,2% στη βόρεια περιοχή Λιμανιού (2005)
Οικονομία (ανά τομέα)	1,9% πρωτογενής, 17,2% δευτερογενής, 80,9% τριτογενής (2011) ⁷
Απασχόληση (ανά τομέα)	Νότια περιοχή Λιμανιού (2005): 1,1% πρωτογενής, 33,1% δευτερογενής, 59,3% υπηρεσίες, 6,6% τουρισμός / Βόρεια περιοχή Λιμανιού (2005): 1,0% πρωτογενής, 21,8% δευτερογενής, 68,2% υπηρεσίες, 8,9% τουρισμός
Επισκέπτες (χρόνο/εποχή)	1.411.748 επισκέπτες σε όλη τη Μάλτα (2011)
Επιφάνεια	15,1 km ²
Μήκος ακτογραμμής	περίπου 32 km
Ανάγλυφο	15% επίπεδο, 85% λοφώδες
Κάλυψη γης	85% δομημένη, <10 % αγροτική, <5 % φυσική
Χρήσεις γης	50% αστικές, 10% αγροτικές, 5% προστατευμένες, 5% αρχαιολογικοί χώροι, 20% βιομηχανία, 10% υποδομές, 15% τουριστικές (αλληλεπικάλυψη με αστικές, προστατευμένες και αρχαιολογικούς χώρους)
Αιτίας αλλαγής τοπίου	Αστική εξάπλωση, ανεξέλεγκτη και έντονη τουριστική ανάπτυξη
Γεωμορφολογία ακτών	33% βραχώδεις, 2% αμμώδεις, 65% άλλο (δομημένος χώρος)
Επίπεδο διοίκησης	Εθνικό, Περιφερειακό ⁸ , Δημοτικό
Ζώνη αιγιαλού και παραλίας	Μη προσδιορισμένη
Εργαλεία ελέγχου / επιβολής	Δομικό Σχέδιο, Τοπικά Σχέδια
Φορείς υλοποίησης πολιτικών	Office of the Prime Minister, Ministry for Sustainable Development, the Environment and Climate Change, Ministry for Tourism, Ministry for Infrastructure and Transport, Malta Environment and Planning Authority (MEPA), Malta Tourism Authority (MTA), Transport Malta, Local councils (Valletta, Floriana, Marsa, Paola, Isla, Bormla, Birgu, Kalkara, Pietà, Msida, Gżira, Ta' Xbiex and Sliema)

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

⁷ Σε εθνικό επίπεδο.

⁸ Δεν υπάρχει περιφερειακή αρχή, αλλά Τοπικά Σχέδια που καλύπτουν περιφέρειες.

Όσον αφορά στις συμμετοχικές διαδικασίες, το Δομικό Σχέδιο τονίζει τη σημασία του ενεργού ρόλου των μέσων μαζικής ενημέρωσης, των ΜΚΟ, των τοπικών συμβουλίων, των επίσημων φορέων, των εμπειρογνομόνων και του ευρέος κοινού, καθώς και την εξασφάλιση και διασφάλιση της πρόσβασής τους στην ενημέρωση. Όλες οι συνεδριάσεις της Επιτροπής Περιβάλλοντος και Χωροταξίας και του Σώματος Αναθεώρησης για το Περιβάλλον και τη Χωροταξία είναι ανοικτές και όλες οι αποφάσεις πρέπει να είναι προσβάσιμες από το κοινό (MARE NOSTRUM Project, 2015). Κατά την διαδικασία των ερωτηματολογίων επισημάνθηκε ακόμη ότι η ασάφεια ορισμένων νομικών διατάξεων έχει οδηγήσει σε συγκρούσεις πάνω στο επίπεδο της συμμετοχής του κοινού στις δημόσιες διαβουλεύσεις και την αξιολόγηση των αιτήσεων για έργα ανάπτυξης.

3.4. Ισπανία

Στην Ισπανία, σε συνεργασία με το Λιμενικό Ινστιτούτο Μελετών και Συνεργασίας, εξετάστηκαν δύο περιπτώσεις μελέτης.

3.4.1. L' Albufera, Βαλένθια

Η πρώτη περίπτωση αφορούσε στην παράκτια περιοχή L' Albufera, νότια της Βαλένθια.

Σχήμα 5. Η παράκτια ζώνη της περιοχής L' Albufera



Πηγή: www.pickupvalencia.com

Στην περίπτωση αυτή φαίνεται έντονα η αντίθεση μεταξύ πολιτικών διαχείρισης της παράκτιας ζώνης, σε διαφορετικές χρονικές περιόδους και η προσπάθεια των τοπικών αρχών να ανατρέψουν τα δεδομένα του παρελθόντος. Η ένταση των χρήσεων της παραλίας για τουρισμό και αναψυχή που δημιουργήθηκε από την δεκαετία του '60, έχοντας ως στόχο την αύξηση του μαζικού τουρισμού, έρχεται σε σύγκρουση με την περιβαλλοντική σημασία της περιοχής, η οποία αναγνωρίστηκε τις τελευταίες δεκαετίες και είναι απόρροια μίας νέας πολιτικής χωρικού σχεδιασμού, με έμφαση στην προστασία του περιβάλλοντος. Η στροφή αυτή ήταν η συνισταμένη φιλικών προς το περιβάλλον επιλογών σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό, αλλά και υπερεθνικό (ευρωπαϊκό) επίπεδο. Οι συγκρούσεις χρήσεων γης αυτού του είδους αντιμετωπίζονται σε εθνικό επίπεδο από το Νόμο 2/2013 (Spanish Government, 2013), σχετικά με την προστασία και την αιεφόρο χρήση της ακτογραμμής και σε τοπικό επίπεδο από το διάταγμα Διακήρυξης για τα Εθνικά Πάρκα που εκδίδεται από την Περιφέρεια (Regional Authority of Valencia, 1986), τον περιφερειακό νόμο 4/2004 σχετικά με τη χωροταξία και την προστασία των τοπίων (Regional Authority of Valencia, 2004) και τον Δημοτικό Κανονισμό σχετικά με τη χρήση των παραλιών της Βαλένθια και των γειτονικών περιοχών (Valencia City Council, 2010). Η Περιφερειακή Αρχή της Βαλένθια προστάτευε τους φυσικούς πόρους της περιοχής μελέτης μέσω διαταγμάτων (89/1986, 71/1993, 96/1995, 259/2004) και εκπόνησε τρία τοπικά σχέδια, το Ειδικό Σχέδιο για την Προστασία της περιοχής, το Σχέδιο Διαχείρισης Φυσικών Πόρων, και το Στρατηγικό Σχέδιο Χρήσης και Διαχείρισης των Πόρων της περιοχής. Συγκροτήθηκαν για τον ίδιο σκοπό και δύο συμβούλια, το Εκτελεστικό και το Διοικητικό Συμβούλιο του Εθνικού Πάρκου L'Albufera, με ευρεία εκπροσώπηση διοίκησης, πολιτών και φορέων, προκειμένου να διαχειριστούν καλύτερα την περιοχή. Στο πλαίσιο των διαδικασιών πολεοδομικού σχεδιασμού, η Περιφερειακή Χωρική Στρατηγική της Βαλένθια, η οποία είναι μη δεσμευτική, είναι αφιερωμένη στην ακτή (MARE NOSTRUM Project, 2015). Η εφαρμογή των νέων πολιτικών υπήρξε δραστική, καθώς ξηλώθηκε μεγάλο μέρος από την τεχνική υποδομή που είχε δημιουργηθεί για την υποδοχή του μαζικού τουρισμού (μεγάλοι χώροι στάθμευσης, δίκτυα υποδομών κ.λπ.) και δημιουργήθηκαν και πάλι αμμοθίνες που παλιότερα είχαν ισοπεδωθεί, από υλικά που μεταφέρθηκαν στην περιοχή. Η νέα νομοθεσία των κατευθύνσεων που περιγράφησαν παραπάνω, σε συνδυασμό με φαινόμενα διάβρωσης των ακτών, προκάλεσαν την μετατόπιση της γραμμής αιγιαλού στο εσωτερικό της παραλιακής ζώνης, με συμπερίληψη στο εσωτερικό της και περιοχών με κατοικίες και εγκαταστάσεις, νόμιμα προϋφιστάμενες. Το πρόβλημα που προέκυψε δεν έχει ακόμη βρει οριστική λύση, και είναι σε εξέλιξη διαδικασία διαπραγματεύσεων αρχών και ιδιοκτητών, με επάλληλες περιόδους «χάριτος» για τις κατασκευές αυτές, και με κλίμα όμως διαπραγματεύσεων μάλλον αρνητικό.

Πίνακας 5. Χαρακτηριστικά περιοχής μελέτης (ευρύτερη παράκτια περιοχή L' Albufera)⁹

<i>Τυπολογία</i>	<i>Προστατευμένο Φυσικό Πάρκο</i>
Πληθυσμός	4.472 κάτοικοι
Πυκνότητα	303 κάτοικοι /km ²
Κοινωνική σύνθεση	Γεννημένοι στη Βαλένθια: 3284 (73%), γεννημένοι στην Ισπανία: 532 (12%), Γεννημένοι εκτός Ισπανίας: 656 (15%) / Ευρωπαίοι 80%; Αφρικανοί 3%; Αμερικανοί 17%
Επίπεδο εκπαίδευσης	25% πρωτοβάθμια, 48% δευτεροβάθμια, 15% τριτοβάθμια, 12% χωρίς μόρφωση
Ανεργία	10%
Οικονομία (ανά τομέα)	1% πρωτογενής, 3% δευτερογενής, 96% τριτογενής
Απασχόληση (ανά τομέα)	3% πρωτογενής, 26% δευτερογενής, 71% τριτογενής
Επισκέπτες (χρόνο/εποχή)	51.000 επισκέπτες/έτος ⁹
Επιφάνεια	9,25 km ²
Μήκος ακτογραμμής	13,5 km
Ανάγλυφο	100% επίπεδο
Κάλυψη γης	26% δομημένη, 13% αγροτική, 61% φυσική
Χρήσεις γης	8% αστικές, 13% αγροτικές, 49% δασικές / 92% προστατευμένες, 8% τουριστικές
Αιτίας αλλαγής τοπίου	Δομημένο περιβάλλον (αρχικά), Επαναφορά φυσικού τοπίου (συνέχεια)
Γεωμορφολογία ακτών	100% αμμώδεις
Επίπεδο διοίκησης	Άλλο (Κατώτερο από δημοτικό)
Ζώνη αιγιαλού και παραλίας	100 m (με εξαιρέσεις όταν η περιοχή προστασίας είναι 20m)
Εργαλεία ελέγχου / επιβολής	Το Δ.Σ. του Πάρκου L' Albufera, το Εκτελεστικό Σώμα του Πάρκου, το Σύμφωνο Συνεργασίας για την υλοποίηση των υποδομών στην περιοχή του Πάρκου, υπογεγραμμένο το Μάιο 1994 από την Περιφέρεια και το Υπουργείο Δημοσίων Έργων, Μεταφορών και Περιβάλλοντος
Φορείς υλοποίησης πολιτικών	Περιφέρεια της Βαλένθια, Δήμος Βαλένθια

Πηγή: Ίδια επεξεργασία, 2015

⁹ Τα δεδομένα αντιστοιχούν στον αριθμό επισκεπτών του Πάρκου.

3.4.2. Κόλπος του Αλικάντε

Η δεύτερη περίπτωση αφορούσε στην περιοχή του κόλπου του Αλικάντε.

Σχήμα 6. Ο κόλπος του Αλικάντε



Πηγή: FEPORTS

Μια περίπλοκη κατάσταση με αντικρουόμενες χρήσεις γης και ανταγωνιστικά συμφέροντα χαρακτηρίζει την περιοχή, η οποία είναι αστική περιοχή με υψηλές πυκνότητες, και καθιστά την κατάσταση δύσκολη να αντιμετωπιστεί. Οι υποδομές και η αξιοποίηση ακινήτων μόλις που αφήνουν κάποιο ελεύθερο χώρο στην παραλιακή ζώνη, που συνεχώς μειώνεται και υποβαθμίζεται. Η υπάρχουσα κατάσταση στον τομέα αυτό έχει κοινά στοιχεία με την αντίστοιχη του Μεγάλου Λιμανιού της Μάλτας. Η περιφερειακή αρχή, κάνοντας χρήση του περιφερειακού νόμου 4/2004 (Region of Valencia, 2004) και της περιφερειακής χωρικής στρατηγικής της Βαλένθια, κάνει μια προσπάθεια να ελέγξει την κατάσταση. Το Δημοτικό Γενικό Σχέδιο Αστικής Ανάπτυξης, ένα μη δεσμευτικό και

υπό έγκριση ακόμη εργαλείο σχεδιασμού, μαζί με το Δημοτικό Διάταγμα «για τις παραλίες και τους όρμους..» ολοκληρώνουν την δέσμη των εργαλείων διαχείρισης του χώρου, που είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθούν για παρεμβάσεις στην περιοχή μελέτης.

Πίνακας 6. Χαρακτηριστικά περιοχής μελέτης (παράκτια περιοχή κόλπου Αλικάντε)

Τυπολογία	Πόλη – Διμάνι
Πληθυσμός	27.486 κάτοικοι
Πυκνότητα	6.250 κάτοικοι/km ²
Κοινωνική σύνθεση	86,08% Ισπανοί, 8,25% από χώρες ΕΕ, 3,63% Αμερικανοί, 0,89% Αφρικανοί, 0,72% από χώρες εκτός ΕΕ, 0,42% Ασιάτες
Επίπεδο εκπαίδευσης	36,7% πρωτοβάθμια, 26,5% δευτεροβάθμια, 9,9% τριτοβάθμια, 26,9% χωρίς εκπαίδευση
Ανεργία	18%
Οικονομία (ανά τομέα)	0,5% πρωτογενής, 5,6% δευτερογενής, 93,9% τριτογενής ¹⁰
Απασχόληση (ανά τομέα)	0,9% πρωτογενής, 5,7% δευτερογενής, 93,4% τριτογενής
Επισκέπτες (χρόνο/εποχή)	624.220 επισκέπτες/έτος
Επιφάνεια	4.5 km ²
Μήκος ακτογραμμής	9 km
Ανάγλυφο	40% επίπεδο, 48% λοφώδες, 12% ορεινό
Κάλυψη γης	80% δομημένη, 20% φυσική
Χρήσεις γης	77,5% αστικές, 20% προστατευμένες, 2,5% αρχαιολογικοί χώροι, 1% υποδομές μεταφορών
Αιτίες αλλαγής τοπίου	Δομημένο περιβάλλον, αστική εξάπλωση, υπερβολική τουριστική ανάπτυξη
Γεωμορφολογία ακτών	50% βραχώδεις, 20% αμμώδεις, 30% άλλο
Επίπεδο διοίκησης	Άλλο
Ζώνη αιγιαλού και παραλίας	100 m (με εξαιρέσεις όταν η περιοχή προστασίας είναι 20m)
Εργαλεία ελέγχου / επιβολής	Σύμφωνο Συνεργασίας για ολοκληρωμένες δράσεις στον κόλπο του Αλικάντε (2010)
Φορείς υλοποίησης πολιτικών	Τοπικά γραφεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Αγροτικών και Θαλάσσιων Θεμάτων, Περιφέρεια Βαλένθια, Δήμος Αλικάντε

Πηγή: Ίδια επεξεργασία, 2015

Έτσι, οργανώθηκε μια συλλογική προσπάθεια που κατέληξε στην υπογραφή ενός γενικού πρωτοκόλλου για ολοκληρωμένες δράσεις στο βόρειο κόλπο του Δήμου του Αλικάντε, υπογεγραμμένου από όλα τα διοικητικά επίπεδα και ιδρύθηκαν τρεις επιτροπές για θέματα

¹⁰ Δεδομένα διαθέσιμα για το σύνολο της πόλης.

τεχνικά, συντονιστικά και ενημέρωσης του κοινού για την αντιμετώπιση του ζητήματος (MARE NOSTRUM Project, 2015).

Όσον αφορά στη συμμετοχή του κοινού, από τα ερωτηματολόγια εξάγεται ότι το Συμμετοχικό Συμβούλιο για το χώρο και τα τοπία έδρασε -όπως προβλέπεται από το θεσμικό πλαίσιο που το αφορά- ως άμεσο κανάλι για δημόσια παρέμβαση και οργάνωσε τις διαδικασίες δημόσιας συμμετοχής για τα σχέδια και προγράμματα με σημαντικές επιπτώσεις στο τοπίο. Η συμμετοχή του κοινού υλοποιήθηκε μέσα από τη διαδικασία των περιβαλλοντικών εκτιμήσεων και του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ωστόσο, όπως επισημάνθηκε, δεν υπάρχουν μηχανισμοί για την συμμετοχή του κοινού, ειδικά προσανατολισμένοι στην ΟΔΠΖ, λόγω της έλλειψης παράδοσης στις διαδικασίες συμμετοχής του κοινού στην περιοχή (MARE NOSTRUM Project, 2015).

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το πρώτο βήμα για τον προσδιορισμό ενός βασικού επιπέδου αναφοράς και συσχετισμού των περιπτώσεων μελέτης, προκύπτει από τα μέσα και τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται σε τοπικό επίπεδο και έχει αναλυθεί παραπάνω. Μία πρώτη διαπίστωση είναι ότι υπάρχουν πρακτικές στη διαχείριση της παράκτιας ζώνης οι οποίες είναι κοινές για όλες τις περιπτώσεις που εξετάστηκαν. Τα χωροταξικά, πολεοδομικά και τα περιβαλλοντικά σχέδια, οι κανονισμοί και οι στρατηγικές είναι κοινά βασικά εργαλεία για την προστασία της παράκτιας ζώνης, τη διατήρηση της φύσης, τον έλεγχο της ρύπανσης και της υποβάθμισης του παράκτιου περιβάλλοντος. Όλα αυτά καθορίζονται κυρίως από τις κεντρικές κυβερνήσεις, μέσω των νόμων και θεσμικών πλαισίων που καθοδηγούν τις τοπικές αρχές να τα εφαρμόσουν και να τα αξιολογήσουν. Η προσέγγιση από «πάνω προς τα κάτω» είναι εμφανής. Οι περιφερειακές αρχές στην Ισπανία -με τις αποκεντρωμένες νομικές εξουσίες τους- είναι η μόνη εξαίρεση στον κανόνα. Επίσης, φαίνεται να υπάρχουν κάποια εργαλεία με θετικό αντίκτυπο για την ΟΔΠΖ στις περιπτώσεις μελέτης, ακόμη και αν σε ορισμένες από αυτές, η εφαρμογή τους δεν ήταν πλήρης, για πολιτικούς, κυρίως, λόγους. Επίσης, οι δημοτικές αρχές, σε όλες τις περιπτώσεις, ασχολούνται με τα ζητήματα της ΟΔΠΖ μέσω παρόμοιων αρμόδιων υπηρεσιών και με τη χρήση πολεοδομικών σχεδίων και δημοτικών κανονισμών ως εργαλεία για έλεγχο και επιβολή. Τα ζητήματα αυτά αφορούν κυρίως στις χρήσεις γης ή τις συγκρούσεις έγγειων ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων και τις περισσότερες φορές δεν υπάρχουν άμεσα / διακριτά αποτελέσματα από τις παρεμβάσεις των δημοτικών αρχών. Τέλος, η διασυνοριακή συνεργασία φαίνεται ιδιαίτερα ισχυρή σε θέματα ΟΔΠΖ. Δεν υπάρχουν κατάλληλα νομικά ή θεσμικά μέσα σε τοπικό επίπεδο προκειμένου να αξιοποιηθούν, αλλά ούτε και φαίνεται άμεση προοπτική δημιουργίας τους.

Το δεύτερο βήμα για να προσδιοριστεί ένα βασικό επίπεδο αναφοράς μεταξύ των μελετών περίπτωσης προκύπτει από την αναγνώριση των εμποδίων για την εφαρμογή των προαναφερθέντων νομικών ή θεσμικών εργαλείων σε τοπικό επίπεδο.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η διαχείριση των παράκτιων ζωνών ήταν πάντα ένα ζήτημα που αντιμετωπιζόνταν κεντρικά. Ακόμα και σήμερα, οι διαδικασίες ΟΔΠΖ δεν αφήνουν καμία εξουσία στην τοπική αυτοδιοίκηση. Οι αργές διαδικασίες σχετικά με την προετοιμασία και την έγκριση των χωρικών σχεδίων καθιστούν ανεπίκαιρα τα δεδομένα και τις προτάσεις τους και δημιουργούν προβλήματα εφαρμογής. Δεν υπάρχουν αποτελεσματικοί τρόποι αστυνόμευσης των παράκτιων ζωνών και η επιβολή του νόμου συνήθως προκαλείται μετά από παράπονα και παρεμβάσεις των πολιτών για παράνομη κατοχή και χρήση γης στις ακτές. Τα προβλήματα γίνονται όλο και πιο σοβαρά, αν λάβει κανείς υπόψη τη μακρόχρονη απουσία κονδυλίων ή ανθρώπινων πόρων, ιδίως όσον αφορά στο τοπικό επίπεδο διοίκησης. Οι τοπικές αρχές έχουν συνήθως ελλιπή γνώση για τις πολιτικές και τις πρωτοβουλίες για ΟΔΠΖ που προέρχονται κυρίως από διεθνείς οργανισμούς και θεσμούς (ΕΕ, ΟΗΕ κ.λπ.), ενώ και οι αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες δεν έχουν σχεδόν καμία εκπαίδευση σε αυτά τα θέματα. Επιπλέον, η συνεργασία και ο συντονισμός των σχετικών ΜΚΟ και άλλων οργανώσεων σε τοπικό επίπεδο είναι συχνά περιορισμένος ή ανύπαρκτος, λόγω διαφορών, ανταγωνισμού και συγκρούσεων σχετικά με τα δικαιώματα διαχείρισης των παράκτιων ζωνών.

Στις ελληνικές περιπτώσεις, ένα θετικό στοιχείο είναι ότι υπάρχουν νομικά δεσμευτικά έγγραφα και εργαλεία σχεδιασμού σε τοπικό -δημοτικό και περιφερειακό- επίπεδο. Επίσης, υπάρχουν προβλέψεις για την ΟΔΠΖ σε εργαλεία χωροταξικού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο. Τα θεσμικά όργανα περιβαλλοντικής φύσεως (Φορείς Διαχείρισης) καλύπτουν μέρος της ΟΔΠΖ. Υπάρχουν επίσημες διαδικασίες συμμετοχικού σχεδιασμού στον αστικό και περιβαλλοντικό σχεδιασμό, καθώς και οι σχετικές πληροφορίες είναι προσβάσιμες στο κοινό μέσω διαδικτυακών εφαρμογών (Διαύγεια, πύλη ηλεκτρονικής διακυβέρνησης). Ωστόσο, όπως προκύπτει και από τα ερωτηματολόγια, η συμμετοχή του κοινού στον σχεδιασμό παραμένει ως ένα βαθμό στο γράμμα του νόμου, χωρίς ουσιαστικό και συνεχή χαρακτήρα. Τέλος, οι τοπικές ΜΚΟ φαίνεται να είναι γνώστες των ζητημάτων της ΟΔΠΖ.

Σε σχέση με το τεχνικό τμήμα της ΟΔΠΖ τώρα, υπάρχουν λίγες πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματα ιδιοκτησίας παράκτιων εκτάσεων. Στην πραγματικότητα, μόνο ένα πολύ μικρό μέρος της εγγεγραμμένης στο Εθνικό Κτηματολόγιο έκτασης είναι παραθαλάσσια περιοχή (η οποία, ως γνωστόν, στην περίπτωση της Ελλάδας είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη). Επίσης, η καταχώριση της γης στο Κτηματολόγιο και η οριοθέτηση της γραμμής αιγιαλού

είναι δύο διαφορετικές και πολλές φορές αλληλοαναιρούμενες διαδικασίες, ενώ δεν υπάρχει ακόμα καμία επιστημονική μέθοδος καθορισμού των ορίων του αιγιαλού.

Κενά και ασάφειες στους νόμους και αδύναμη πολιτική βούληση για την υλοποίησή τους είναι συνήθη φαινόμενα, τα οποία φαίνεται να εξυπηρετούν το υπάρχον σύστημα πολιτικών πελατειακών σχέσεων, αλλά κοστίζουν ακριβά από την άποψη της αποτελεσματικότητας της ΟΔΠΖ. Τέλος, η εφαρμογή ΟΔΠΖ στις διασυνοριακές περιοχές είναι σχεδόν ανύπαρκτη, λόγω ανεπίλυτων ζητημάτων εθνικής κυριαρχίας σε ακτές και θάλασσες μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας.

Στην περίπτωση του Ισραήλ, ένα σημαντικό θετικό στοιχείο είναι ο καθορισμός των ζωνών αιγιαλού και παραλίας ως δημόσια γη, με το πλάτος της ζώνης παραλίας να είναι καθορισμένο σε 100 μέτρα. Υπάρχουν πολλές ΜΚΟ που ασχολούνται με περιβαλλοντικά θέματα, όντας αρκετά καλά ενημερωμένες για την ΟΔΠΖ. Η ΟΔΠΖ περιλαμβάνεται στο χωροταξικό σχεδιασμό σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, ο πιο σημαντικός παράγοντας που διευκολύνει την εφαρμογή σε θέματα ΟΔΠΖ είναι η σαφώς καθορισμένη, άνευ εξαιρέσεων, ζώνη παραλίας.

Η αποκέντρωση διαδικασιών είναι ισχνή, καθώς οι κεντρικά οριζόμενες διαδικασίες ΟΔΠΖ δεν αφήνουν καμία εξουσία στα τοπικά συμβούλια. Η επιβολή των νόμων και των κανονισμών σχεδιασμού από τους τοπικούς επιθεωρητές είναι περιορισμένη, και οι κανονιστικές διατάξεις των δημοτικών συμβουλίων είναι συνήθως ξεπερασμένες. Ο συντονισμός και η συνεργασία των πολιτικών φορέων και οργανώσεων σε τοπικό επίπεδο, καθώς και μεταξύ των επιπέδων διοίκησης είναι συχνά δύσκολη, ειδικά αν τα συμφέροντα των Διμενικών Αρχών σχετικά με την ΟΔΠΖ, διαφέρουν από εκείνα των άλλων οργανισμών στην περιοχή (περιβαλλοντικών οργανώσεων, δημοτικών αρχών).

Κενά, ασάφειες στη νομοθεσία, πολιτικές πελατειακές σχέσεις και αδύναμη πολιτική βούληση για την εφαρμογή της νομοθεσίας, είναι φαινόμενα τα οποία επηρεάζουν συχνά την ΟΔΠΖ με αρνητικό τρόπο. Από την άλλη πλευρά, η ανυπαρξία αναδρομικής ισχύος στους νόμους σχεδιασμού αφήνει ανέπαφα τα λάθη και ατιμώρητες τις παρανομίες του παρελθόντος, ενθαρρύνοντας έτσι την ευκαιριακή ευνοιοκρατία.

Στην περίπτωση της Μάλτας, ένας θετικός παράγοντας είναι η ύπαρξη μιας εθνικής στρατηγικής ΟΔΠΖ και, ειδικότερα, μιας επίσημης έκθεσης για την εφαρμογή της Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Παράκτιας Ζώνης. Επίσης, υπάρχουν νομικά δεσμευτικά έγγραφα και εργαλεία σχεδιασμού σε εθνικό επίπεδο (εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι λόγω του μεγέθους της Μάλτας, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο δεν είναι εύκολα διακριτά). Υπάρχει νομική διάταξη για τον διορισμό Ελεγκτών Περιβάλλοντος. Επιπλέον, ο νόμος περιλαμβάνει όλες τις απαραίτητες συμμετοχικές διαδικασίες στο σχεδιασμό και

φαίνεται ότι οι τοπικές ΜΚΟ έχουν μια καλή γνώση του νομικού θεσμικού συστήματος και των διαδικασιών του.

Παρόλα αυτά, το σύστημα σχεδιασμού της Μάλτας χαρακτηρίζεται για τις διακρίσεις του υπέρ ορισμένων πολιτικά ισχυρών ομάδων, και την συνεπαγόμενη πολιτική του φύση. Όλες οι νομικές και θεσμικές διαδικασίες ΟΔΠΖ ξεκινούν από το κράτος. Υπάρχει περιορισμένη συνεργασία και συντονισμός των υπηρεσιών και οργανισμών σε τοπικό επίπεδο, καθώς και μεταξύ των διαφόρων διοικητικών επιπέδων. Ανθρώπινοι πόροι έχουν κατανεμηθεί για την επιβολή της νομοθεσίας και των πολιτικών σχετικά με την ΟΔΠΖ, αλλά δεν επαρκούν. Τα τοπικά σχέδια είναι δεσμευτικά, αλλά όχι νομικής φύσης, και με τον τρόπο αυτό μπορούν εύκολα να τροποποιηθούν. Επιπλέον, οι πελατειακές σχέσεις είναι υπαρκτές και ενθαρρύνονται από την αδυναμία πολιτικής βούλησης για την εφαρμογή των νόμων, τα κενά, και τις ασάφειες στους νόμους, και τις ιδιαίτερα μεγάλες καθυστερήσεις στις δικαστικές διαδικασίες. Όσον αφορά στη συμμετοχή του κοινού, υπάρχουν σχετικές διατάξεις στη διαδικασία σχεδιασμού, αλλά το περιορισμένο χρονικό περιθώριο που παραχωρείται για την υποβολή των ενστάσεων, μειώνει την αποτελεσματικότητα των συμμετοχικών διαδικασιών.

Η αντίληψη της ακτής ως ζώνη που ο καθένας μπορεί να καταλάβει ή/και να εκμεταλλευτεί, οδηγεί συχνά στην υπερβολική εκμετάλλευση των φυσικών πόρων - το ίδιο πρόβλημα που η ΟΔΠΖ επιδιώκει να διορθώσει. Τέλος, η έλλειψη ενός πλήρως λειτουργικού κτηματολογίου, που θα εξασφάλιζε την παροχή πληροφοριών σχετικά με την ιδιοκτησία της γης στις παράκτιες ζώνες, δημιουργεί μεγάλα εμπόδια στην εφαρμογή των μέτρων πολιτικής.

Οι περιπτώσεις της Ισπανίας έχουν, ως θετική πλευρά, μια εθνική στρατηγική για την ΟΔΠΖ, καθώς είναι η μόνη χώρα που πράγματι πέτυχε την επικύρωση του Πρωτοκόλλου ΟΔΠΖ -η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2011. Η αποκέντρωση στη διοίκηση είναι συγκριτικά βελτιωμένη, καθώς οι περιφερειακές αρχές έχουν την δικαιοδοσία έκδοσης νόμων και νομικών εγγράφων. Έτσι, οι θεσμικές διατάξεις σε θέματα σχεδιασμού προέρχονται από τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές. Τα νομικά και θεσμικά πλαίσια προβλέπουν επίσης τον διορισμό Επιθεωρητών Περιβάλλοντος με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης σχετικής με ΟΔΠΖ. Στους επιθεωρητές αυτούς οφείλεται σε μεγάλο βαθμό το ότι η οριοθέτηση των παράκτιων ζωνών είναι σχεδόν πλήρης. Το 2010, όλα τα επίπεδα διοίκησης υπέγραψαν ένα Πρωτόκολλο Συνεργασίας, το οποίο εφαρμόστηκε μερικώς, κυρίως λόγω της έλλειψης οικονομικών πόρων για την ΟΔΠΖ σε τοπικό επίπεδο.

Γενικά, εξακολουθούν να υπάρχουν συγκρούσεις μεταξύ της οριοθέτησης και της καταχώρισης των τίτλων της ιδιόκτητης παράκτιας γης, κυρίως λόγω των τροποποιήσεων και εξαιρέσεων στη νομοθεσία. Η ΟΔΠΖ αποθαρρύνεται περαιτέρω από την καθυστερημένη

ένταξη σχετικών εργαλείων στο νομικό πλαίσιο, καθώς και τον αργό ρυθμό εφαρμογής τους. Και στις δύο περιπτώσεις, ο υπερβολικός βαθμός οικιστικής ανάπτυξης από την δεκαετία του '60, η οποία έλαβε χώρα χωρίς μέτρα παρακολούθησης και ελέγχου, κάνει ακόμα πιο δύσκολη την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας. Τέλος, δεν υπάρχει επαρκής γνώση και εμπειρία σχετικά με την ΟΔΠΖ και την επίδρασή της στις ανθρώπινες δραστηριότητες, τόσο από την πλευρά του κοινού όσο και από αυτή των δημοσίων υπαλλήλων.

Πίνακας 7. Εμπόδια Εφαρμογής

	Ελλάδα	Ισραήλ	Μάλτα	Ισπανία
Περιορισμένες εξουσίες τοπικής αυτοδιοίκησης	✓	✓	✓	
Απουσία κονδυλίων & ανθρώπινων πόρων	✓	✓	✓	
Ελλιπής εκπαίδευση σε θέματα ΟΔΠΖ	✓		✓	✓
Ελλιπής συντονισμός φορέων	✓	✓	✓	✓
Μειωμένη αποτελεσματικότητα συμμετοχικών διαδικασιών	✓		✓	✓
Τεχνικός προσδιορισμός αιγιαλού (+κτηματολόγιο)	✓		✓	
Κενά στο νομικό πλαίσιο	✓	✓	✓	✓
Αδύναμη πολιτική βούληση	✓	✓	✓	✓
Ζητήματα εθνικής κυριαρχίας	✓			
Αργοπορία εφαρμογής εργαλείων σχεδιασμού	✓	✓		✓

Πηγή: Ιδία επεξεργασία, 2015

Σε γενικές γραμμές, οι περιπτώσεις μελέτης δείχνουν ότι οι τοπικές αρχές αναγνωρίζουν την μεγάλη σημασία των ακτών για την αστική ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος. Αλλά ακόμη και αν οι παράκτιες περιοχές είναι νομικά αναγνωρισμένες ως δημόσιο αγαθό, τα υπάρχοντα θεσμικά όργανα χωρικού σχεδιασμού και ΟΔΠΖ βελτιώνονται, και οι οργανώσεις πολιτών περιβαλλοντικού αντικειμένου βαθμιαία ισχυροποιούνται, ωστόσο εξακολουθεί να μην υπάρχει κάποιο εργαλείο/μέσο ΟΔΠΖ σε τοπικό επίπεδο.

Οι τοπικές αρχές φαίνεται να αντιμετωπίζουν ένα «επικοινωνιακό χάσμα» μεταξύ των υπηρεσιών τους και των διοικητικών επιπέδων της κεντρικής, κυρίως, διοίκησης. Επιπλέον, η αλληλεπικάλυψη δικαιοδοσιών και αρμοδιοτήτων διαφόρων τομέων διοίκησης

σε ένα σύνθετο περιβάλλον, όπως είναι η παράκτια ζώνη, εμποδίζει τις περισσότερες προσπάθειες συντονισμού.

Πίνακας 8. Θετικά Στοιχεία

	Ελλάδα	Ισραήλ	Μάλτα	Ισπανία
Δεσμευτικά εργαλεία σχεδιασμού	✓ (νομικά)	✓ (νομικά)	✓	✓ (νομικά)
Ενημερωμένες ΜΚΟ σε θέματα ΟΔΠΖ	✓	✓	✓	✓
Ενεργές συμμετοχικές διαδικασίες	✓	✓	✓	✓
Οριστικός καθορισμός αιγιαλού		✓		✓
Ορισμός ακτών ως δημόσια γη	✓	✓		✓
Εθνική στρατηγική για ΟΔΠΖ	?		?	?
Ύπαρξη δομών/σωμάτων επιβολής και παρακολούθησης		✓	✓	✓
Δυνατότητα νομοθέτησης σε τοπικό επίπεδο				✓

Πηγή: Ιδία επεξεργασία, 2015

Τα κενά, οι ασαφείς ορισμοί, οι «γκρίζες ζώνες» των τοπικών νόμων και σχεδίων σε συνδυασμό με την απροθυμία των τοπικών αρχών να εφαρμόσουν τα «μη δημοφιλή» ή «άβολα» τμήματα της νομοθεσίας, οι περιορισμένες γνώσεις τους για την ΟΔΠΖ και οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι τους σε μέτρα παρακολούθησης και επιβολής για την προστασία των ακτών, είναι εμπόδια για την χάραξη και την εφαρμογή των πολιτικών μιας ΟΔΠΖ, καθώς αφήνουν πάντα χώρο για εκτενή και ζημιογόνα εκμετάλλευση των ακτών και μεταφέρουν τα αναπτυξιακά «λάθη» του παρελθόντος στο μέλλον.

Σε πολλές περιπτώσεις, οι τοπικές αρχές επικεντρώνονται σε διαδικασίες σχεδιασμού, οι οποίες στοχεύουν σε «ανάπτυξη», χωρίς ταυτόχρονα να τηρείται το δικαίωμα του κοινού να γνωρίζει και να συμμετάσχει στις διαδικασίες αυτές. Εάν μια από «κάτω προς τα πάνω» προσέγγιση θεωρείται απαραίτητη, οι διαδικασίες συμμετοχής του κοινού θα πρέπει να αναβαθμιστούν και να ενισχυθούν.

Τέλος, η διασυνοριακή συνεργασία στις περιπτώσεις μελέτης απουσιάζει, ιδιαίτερα σε θέματα ΟΔΠΖ.

5. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η παρούσα έρευνα, εκτός από την δημιουργία της απαραίτητης βάσης για την εφαρμογή ενός εργαλείου GIS συμμετοχής των πολιτών σε ΟΔΠΖ και για την ανάπτυξη μιας εργαλειοθήκης εναλλακτικών μέσων σχετικής πολιτικής, μπορεί με τη διάδοσή της να ωφελήσει πολλούς τοπικούς παράγοντες για τους οποίους η ΟΔΠΖ εντάσσεται στο πεδίο αρμοδιοτήτων τους. Οι φορείς αυτοί μπορεί να είναι: 1) οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης που αντιμετωπίζουν την εντατικοποίηση των πιέσεων για παράκτια ανάπτυξη και ανησυχούν για τους αυξανόμενους κινδύνους από φυσικές καταστροφές, 2) άλλα κυβερνητικά και εκλεγμένα όργανα σχετικά με την ΟΔΠΖ γενικά και με τον χωροταξικό σχεδιασμό ειδικότερα και 3) φορείς κοινωνικού χαρακτήρα (ΜΚΟ) που δραστηριοποιούνται μέσα στις πόλεις, περιφέρειες και σε εθνικό επίπεδο.

Οι πληροφορίες που παρουσιάζονται στην παρούσα έρευνα αντιπροσωπεύουν τα αποτελέσματα μιας αρχικής συνοπτικής ανάλυσης. Μια λεπτομερέστερη συγκριτική ανάλυση θα περιλαμβάνεται στην επόμενη έκθεση του Προγράμματος MARE NOSTRUM. Η επόμενη αυτή έκθεση θα εκδοθεί σε μεταγενέστερα στάδια του έργου.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- ΥΠΕΧΩΔΕ (1997) Ν. 2508/1997 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 124/13.06.1997
- ΥΠΕΧΩΔΕ (1999) Νόμος 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη & άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 207/7.10.1999
- ΥΠΕΧΩΔΕ (2001) Νόμος 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 285/19.12.2001
- ΥΠΕΧΩΔΕ κ.ά. (2007), Κ.Υ.Α. 4110/2007 «Χαρακτηρισμός της χερσαίας και θαλάσσιας περιοχής των υγροτόπων του Δέλτα στις εκβολές του ποταμού Έβρου και της ευρύτερης περιοχής του ως Εθνικό Πάρκο με την ονομασία Εθνικό Υγροτοπικό Πάρκο Δέλτα Έβρου», ΦΕΚ Δ' 102/16.03.2007

Ξενόγλωσση

- Israeli Parliament (2008) *Local authorities law*. Israel
- Malta Environment and Planning Authority (2002) *Grand harbour local plan*. Malta.
- Maltese State (1992) *Development Planning Act*. Cap. 356 of the Laws of Malta.

- Maltese State (2010) *Environment and Development Planning Act*. Cap. 504 of the Laws of Malta.
- MARE NOSTRUM Project (2013) First Report: *Legal-institutional frameworks for coastline management: The international, EU and national levels*. ENPI CBC MED.
- MARE NOSTRUM Project (2015) *Second report: Existing practices and impediments to implementation: The local and cross national level*. ENPI CBC MED.
- Ministry for Development of Infrastructure of Malta (1990) *Structure Plan Malta*. Malta: Environment and Planning Authority (MEPA).
- Ministry of Environment of Israel (2004) *Coastal environment protection law*. Israel
- National Planning and Building Council of Israel (2012) *National outline plan for the Mediterranean Coast (NOP 13)*. Israel.
- Regional Authority of Valencia (1986) *Decree 89/1986 on the Legal Regime of L'Albufera Natural Park*. Valencia, Spain.
- Regional Authority of Valencia (2004) *Law 4/2004 on territorial planning and landscape Protection*. Valencia, Spain.
- Valencia City Council (2010) *Municipal bylaw on the use of Valencia's beaches and adjacent areas*. Valencia, Spain
- Spanish Government (2013) *Law 2/2013 on protection and sustainable use of the coastline and modification of the Coastal Act*. Spain
- Sylaios, G., et al. (2015) "A tool for coastal setbacks demarcation over rough, impermeable shores: The test case of Kavala coastline (Northern Greece)". *Coastal Management*, 43 (5), pp. 519-538.

Κωνσταντίνος Λαλένης
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης,
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, Βόλος, 383 34
e-mail: klalenis(AT)prd.uth.gr

Ιωάννης Παπαθεοχάρης
Μηχανικός Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, M.Sc.,
Καρδίτσα, 43100
e-mail: ioannis.papath(AT)gmail.com

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ
ΣΚΑΓΙΑΝΝΗΣ ΠΑΝΤΕΛΗΣ
ΓΟΣΠΟΔΙΝΗ ΑΣΠΑ
ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ
ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ ΟΛΓΑ
ΨΥΧΑΡΗΣ ΓΙΑΝΝΗΣ
ΣΤΑΘΑΚΗΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Αραβαντινός Αθανάσιος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασενχόβεν Λουδοβίκος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Γιαννακούρου Τζίνα	- Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσιμας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)
Καρύδης Δημήτρης	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Κοσμόπουλος Πάνος	- Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης (ΔΠΘ)
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λόης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαλούτας Θωμάς	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Μαντουβάλου Μαρία	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Μελαχροινός Κώστας	- Queen Mary, University of London
Μοδινός Μιχάλης	- Διεπιστημονικό Ινστιτούτο Περιβαλλοντικών Ερευνών (ΔΙΠΕ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Université de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Χαστάογλου Βίλμα	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)

αιχώρος

ΤΕΥΧΟΣ 23 ΕΤΟΣ 2016
ISSUE YEAR

Κοκκώσης Χ, Μπεριάτος Η.

4

Χωρική Ανάπτυξη και Σχεδιασμός, Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός και Ολοκληρωμένη Διαχείριση Παράκτιων Περιοχών

Λαλένης Κ., Παπαθεοχάρης Ι.

12

Κενά μεταξύ θεσμικών πλαισίων, νόμων και εφαρμογών στη διαχείριση των ακτών της Μεσογείου: Υπάρχουσες πρακτικές και εμπόδια υλοποίησης σε τοπικό επίπεδο.

Παπαγεωργίου Μ.

41

Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός και Θαλάσσιες Χρήσεις: Εννοιολογικά και θεωρητικά ζητήματα

Νιαβής Σ., Παπαθεοχάρη Θ., Κοκκώσης Χ.

64

Κοινωνικοοικονομικές διαστάσεις της σύνδεσης Θαλάσσιου Χωροταξικού Σχεδιασμού (ΘΧΣ) και της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Παράκτιων Ζωνών (ΟΔΠΖ): Εφαρμογή στο πιλοτικό ΘΧΣ της Αδριατικής - Ιονίου.

Αρβανίτης Α., Γιαννακοπούλου Σ.

88

Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός - Θαλάσσιο Κτηματολόγιο: Μια αναγκαία αμφίδρομη σχέση για την Ελλάδα.

Παπαθεοχάρη Θ., Κοκκώσης Χ.

108

Παρακολούθηση και Αξιολόγηση Σχεδίων Θαλάσσιου Χωροταξικού Σχεδιασμού

ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Στεφανή, Φ., Γεώργιος Τσιλιμίγκας Γ., Γουργιώτης Α.

135

Ζητήματα σύνταξης ενός ολοκληρωμένου πλαισίου για τον Θαλάσσιο Χωροταξικό Σχεδιασμό.