

15.1 Πιέσεις στον παράκτιο χώρο

Τις τελευταίες δεκαετίες οι ανθρωπογενείς επεμβάσεις ασκούν όλο και μεγαλύτερες πιέσεις τόσο στους παράκτιους πόρους, όσο και στη μορφολογία των ακτών παγκοσμίως. Οι δύο βασικές αιτίες της πίεσης αυτής είναι η ραγδαία αύξηση του πληθυσμού των παράκτιων περιοχών, που συνεπάγεται την ανάπτυξη της βιομηχανίας και του τουρισμού, και η όλο και μεγαλύτερη εκμετάλλευση και συνεπώς εξάντληση του ανθρώπου από το παράκτιο περιβάλλον. Σύμφωνα με πρόσφατες έρευνες σχετικά με τα οικονομικά των πόρων (Costanza et al., 1997) η παράκτια κοινότητα σήμερα συνεισφέρει παγκοσμίως πάνω από το 40% της συνολικής αξίας των υπηρεσιών οικοσυστημάτων. Στις πιέσεις που δέχεται ο παράκτιος χώρος, προστίθεται και η συνεχώς αυξανόμενη φυσική απειλή που οφείλεται στην κλιματική αλλαγή που συντελείται στον πλανήτη μας.

Ο πληθυσμός της γης υπολογίζεται ότι σήμερα έχει ξεπεράσει τα 6 δισεκατομμύρια. Ένα ποσοστό μεγαλύτερο από το 50 % του παγκόσμιου αυτού πληθυσμού εκτιμάται ότι ζει κοντά στις ακτές. Είναι εντυπωσιακό ότι ο αριθμός αυτός είναι ίσος με τον πληθυσμό που είχε η γη τη δεκαετία του 1950. Συγκεκριμένα έχει εκτιμηθεί ότι πάνω από τους μισούς ανθρώπους της γης ζουν σε απόσταση μικρότερη των 60 km από την ακτή

(U.N.C.E.D., 1992), 1,2 δισεκατομμύρια εντός απόστασης 100 km (Nichols & Small, 2002, βάσει στοιχείων του 1990), 3,2 δισεκατομμύρια εντός 200 km και τα δύο τρίτα του παγκόσμιου πληθυσμού εντός 400 km από τη θάλασσα (Hinrichsen, 1998). Οι μελλοντικές προβλέψεις είναι ανησυχητικές, αφού η αναλογία των ανθρώπων που δραστηριοποιούνται σε παράκτιες περιοχές αναμένεται να αυξηθεί σημαντικά στο μέλλον. Έως το έτος 2025 υπολογίζεται ότι στην παράκτια ζώνη θα ζουν περισσότεροι άνθρωποι απ' όσους αριθμούσε ο πλανήτης τη δεκαετία του 1990. Η τάση συγκέντρωσης των ανθρώπων στην παράκτια ζώνη είναι χαρακτηριστικό τόσο των ανεπτυγμένων, όσο και των αναπτυσσόμενων χωρών. Οι λόγοι της πληθυσμιακής αυτής συγκέντρωσης κατά μήκος των ακτών είναι πολύπλοκοι και περιλαμβάνουν:

- **Τη γενική αύξηση του πληθυσμού του πλανήτη** η οποία συνεπάγεται μια αντίστοιχη αύξηση των αυτόχthonων παράκτιων πληθυσμών.
- **Την τάση μετακίνησης των ανθρώπων από την επαρχία στα αστικά κέντρα.** Η μείωση του αγροτικού και αντίστοιχη αύξηση του αστικού πληθυσμού είναι ένα παγκόσμιο φαινόμενο. Δεδομένου ότι πολλές από τις μεγαλουπόλεις του κόσμου είναι παράκτιες, προσελκύουν ανθρώπους από αγροτικές περιοχές αυξάνοντας σημαντικά τον αριθμό των κατοίκων τους (σχήμα 15.1).



Σχήμα 15.1 Η γεωγραφική θέση των μεγαλύτερων πόλεων στον κόσμο. Οι περισσότερες μεγαλουπόλεις, που συγκεντρώνουν σημαντικό αριθμό ανθρώπων και δραστηριοτήτων, είναι παράκτιες.

■ **Τη συστηματική και με γρήγορους ρυθμούς μετακίνηση του πληθυσμού από τις εσωτερικές ηπειρωτικές περιοχές στις παράκτιες** που γίνεται κυρίως για λόγους αναζήτησης καλύτερων οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών διαβίωσης καθώς και για λόγους ψυχαγωγίας.

Για την καλύτερη κατανόηση και ερμηνεία του φαινομένου της πληθυσμιακής έξαρσης των παράκτιων περιοχών είναι σημαντική η μελέτη της ανθρωπογεωγραφίας των περιοχών αυτών. Οι περισσότερες παράκτιες μεγαλουπόλεις έχουν αναπτυχθεί σε μεγάλα λιμάνια. Αυτό επιτρέπει τη μεταφορά προϊόντων και αγαθών, τις εισαγωγές και εξαγωγές τους, και γενικά ενθαρρύνει την ανάπτυξη της βιομηχανίας και του εμπορίου στην ευρύτερη περιοχή του λιμανιού. Η ανάπτυξη τέτοιων δραστηριοτήτων αυξάνει τις ευκαιρίες απασχόλησης και επενδύσεων, προσελκύοντας με τον τρόπο αυτό ανθρώπους ώστε να εγκατασταθούν μόνιμα και να εργαστούν στις παράκτιες πόλεις. Η αύξηση αυτή του πληθυσμού των παράκτιων πόλεων ασκεί πίεση στις τοπικές αρχές και κυρίως στους υπεύθυνους για το σχεδιασμό του χώρου, οι οποίοι αναζητούν παραθαλάσσιες εκτάσεις για την μετατροπή τους σε αστικές περιοχές αλλά και περιοχές για την περαιτέρω ανάπτυξη βιομηχανικών χώρων. Με τον τρόπο αυτό όλο και περισσότερες παράκτιες εκτάσεις δεσμεύονται και αλλάζουν χρήση. Υπάρχει δηλαδή μια διαδικασία που οδηγεί στη συνεχή σταδιακή αύξηση του μεγέθους της πόλης. Σε διάφορες περιοχές της γης, η επέκταση αυτή είχε σαν αποτέλεσμα την ένωση πολλών γειτονικών παράκτιων πόλεων σε ένα μεγαλύτερο αστικό κέντρο με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα το Τόκιο και την Οσάκα στην Ιαπωνία (Kay & Alder, 1999).

Αποτέλεσμα των ισχυρών πιέσεων που υφίσταται ο παράκτιος χώρος είναι η πρόκληση όλο και πιο συχνά αντιπαραθέσεων λόγω αντικρουόμενων συμφερόντων και η απειλή της αειφορικής χρήσης των παράκτιων φυσικών και περιβαλλοντικών πόρων. Ως εκ τούτου αυξάνονται οι απαιτήσεις για ένα υψηλό επίπεδο κατάλληλων στρατηγικών διαχείρισης και προστασίας.

15.2 Ο ρόλος της κατανόησης των γεωμορφολογικών διεργασιών στη διαχείριση των ακτών

Αναπόσπαστο τμήμα των ενεργειών που απαιτούνται για την ορθή διαχείριση της παράκτιας ζώνης είναι η αποτύπωση των μορφολογικών της χαρακτηριστικών, η κατανόηση και μελέτη των φυσικών γεωμορφολογικών διεργασιών που δρουν στον χώρο αυτό καθώς και η αναζήτηση της αλληλεπίδρασής τους με τις ανθρωπογενείς επεμβάσεις. Οι διαχειριστικές προσπάθειες πρέπει να λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τη δυναμική φύση της ακτής σε διάφορες κλίμακες χρόνου και χώρου. Οι μεταβολές που συντελούνται σε μεγαλύτερες κλίμακες χρόνου δεν

αποτελούν τόσο σημαντικό πρόβλημα για τη διαχείριση του παράκτιου χώρου. Αντίθετα οι γεωμορφολογικές αλλαγές που συντελούνται με γρήγορους ρυθμούς αρκετά συχνά είναι δύσκολο να διευκρινιστεί αν οφείλονται σε φυσικές διεργασίες ή σε ανθρωπογενείς επεμβάσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι αλλαγές στους παράκτιους υγρότοπους. Αρκετοί υγρότοποι υφίστανται ανθρωπογενείς επεμβάσεις που αφορούν κυρίως έργα αναμόρφωσης με σκοπό την απόκτηση εκτάσεων για την αξιοποίησή τους προς όφελος των τοπικών κοινωνιών. Αρκετά συχνά οι υγρότοποι υφίστανται βύθιση λόγω της υποχώρησης της στάθμης του υπογείου νερού που προκαλείται από την υπεράντληση για την κάλυψη των υδατικών αναγκών των παράκτιων περιοχών. Οι μεταβολές αυτές, που οφείλονται στις παρεμβάσεις του ανθρώπου, μπορεί να δρουν ταυτόχρονα με φυσικές διεργασίες που οδηγούν στην σταδιακή υποβάθμιση και συρρίκνωση των υγρότοπων, όπως είναι η τοπική μεταβολή της στάθμης της θάλασσας ή η καθίζηση που προκαλείται από την συμπύκνωση των ιζημάτων παλαιότερων αποθέσεων κάτω από το βάρος των υπερκείμενων νεότερων. Γίνεται λοιπόν σαφές ότι στην περίπτωση περιβαλλόντων, όπως οι παράκτιοι υγρότοποι, είναι δύσκολη η διάκριση των αποτελεσμάτων της δράσης των επιμέρους διεργασιών.

Διαχειριστικά πολύ μεγάλη σημασία έχει επίσης η διαπίστωση ότι οι τοπικές επιπτώσεις στον παράκτιο χώρο μπορεί να συνδέονται με θαλάσσιες ή χερσαίες διεργασίες που αρκετά συχνά δρουν μακριά από το άμεσο περιβάλλον της ακτογραμμής. Για παράδειγμα η ρύπανση του παράκτιου χώρου, που προέρχεται από μια πηγή που βρίσκεται αρκετά μακριά από την ακτή. Άλλο παράδειγμα είναι η διάβρωση ή προέλαση της ευρύτερης περιοχής των εκβολών ενός ποταμού, που μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι κυρίως το αποτέλεσμα ανεπαρκών πρακτικών διαχείρισης της λεκάνης απορροής του ποταμού, παρά άμεσων τοπικών παράκτιων διεργασιών.

15.3 Η πορεία προς την Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης (Ο.Δ.Π.Ζ.) – Integrated Coastal Zone Management (I.C.Z.M.)

Για τους λόγους που προαναφέρθηκαν έχει πλέον γίνει αποδεκτό ότι οι ακτές, όπως και άλλα είδη περιβαλλόντων που αποτελούν σημαντικό φυσικό πόρο, χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας και διαχείρισης με έναν περισσότερο ολιστικό παρά τμηματικό ή αποσπασματικό τρόπο. Η συνειδητοποίηση αυτή οδήγησε στην ολοένα και μεγαλύτερη αποδοχή της έννοιας της ολοκληρωμένης διαχείρισης των φυσικών πόρων γενικά και ειδικότερα στην Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης - Ο.Δ.Π.Ζ. (Integrated Coastal Zone Management - I.C.Z.M.) όταν πρόκειται για παράκτιες περιοχές.

Το ζήτημα της διαχείρισης του παράκτιου χώρου βρίσκεται στο προσκήνιο για πάνω από 30 έτη. Η νομοθεσία για τις ακτές άρχισε να εφαρμόζεται στις Η.Π.Α. από το 1972. Η μεγάλη ώθηση διεθνώς για την υιοθέτηση της "Ολοκληρωμένης" Διαχείρισης της Παράκτιας Ζώνης δόθηκε στη Διεθνή Διάσκεψη των Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.) για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (U.N.C.E.P.) που διεξήχθη στο Rio de Janeiro το 1992. Στα πλαίσια της διάσκεψης αυτής, βασικό θέμα της οποίας υπήρξε η επείγουσα ανάγκη προστασίας των ακτών ως ευπαθών οικοσυστημάτων, εκφράστηκε η βούληση των αρχών που σχετίζονται με τις ακτές για την ολοκληρωμένη διαχείριση και τη βιώσιμη ανάπτυξη των παράκτιων περιοχών και του θαλάσσιου περιβάλλοντος μέσω της εφαρμογής ευνοϊκών, προς την κατεύθυνση αυτή, νομοθεσιών (U.N.C.E.P., 1992 Agenda 21).

Παρόμοια ζητήματα περιλαμβάνει και το πλαίσιο εργασίας των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή (1992) στα κύρια σημεία του οποίου αναφέρεται η ανάγκη ανάπτυξης ολοκληρωμένων σχεδίων για τη διαχείριση του παράκτιου χώρου. Την επόμενη χρονιά (1993) το Συμβούλιο του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη και το Πρώτο Παγκόσμιο Συνέδριο για τις Ακτές συνέταξαν και υιοθέτησαν οδηγίες για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων πόρων. Αυτές μεταξύ άλλων αξιώνουν ότι τα κράτη που επιδιώκουν την εφαρμογή της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης της Παράκτιας Ζώνης (Ο.Δ.Π.Ζ.) πρέπει να λαμβάνουν υπόψη και να σέβονται την παράδοση, τον πολιτισμό και την ιστορία των περιοχών σε σχέση με τα αντικρουόμενα συμφέροντα και χρήσεις (I.P.C.C., 1994).

Επιπλέον το Συμβούλιο της Ευρώπης, με την έκδοση συγκεκριμένου "σχεδίου νόμου", έχει ήδη θέσει τις κατευθυντήριες αρχές που θα πρέπει να ακολουθήσουν τα κράτη – μέλη προκειμένου να προστατευθούν αποτελεσματικά οι παράκτιες περιοχές.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η σχετική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την προστασία των παράκτιων ζωνών - όπως τροποποιήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - συζητήθηκε στο Συμβούλιο Υπουργών Περιβάλλοντος της Ένωσης στις 29 Οκτωβρίου του 2001. Το κείμενο της κοινής θέσης που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο Υπουργών αναφέρεται, μεταξύ άλλων, στην προστασία του παράκτιου περιβάλλοντος με τη διατήρηση της ακεραιότητάς του, στη λήψη κατάλληλων και οικολογικά υπεύθυνων μέτρων για την προστασία των παράκτιων ζωνών, στη βελτίωση της συνεργασίας των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, καθώς και στην ανάγκη περιορισμού των οικονομικών και αλιευτικών κινητήρων. Επιπλέον υπογραμμίζεται ότι η λήψη μέτρων προστασίας του παράκτιου περιβάλλοντος θα πρέπει να κινείται στο πλαίσιο της κάλυψης των αναγκών όχι μόνο της σημερινής γενεάς αλλά και των μελλοντικών. Από το κείμενο της κοινής θέσης των Υπουργών Περιβάλλοντος

προκύπτει ότι θα πρέπει τα κράτη - μέλη να ενεργούν συντηρητικά ως προς τις δραστηριότητες οι οποίες ενδέχεται να έχουν επίπτωση στις παράκτιες περιοχές.

Έτσι η σύγχρονη τάση επιστημονικής προσέγγισης του παράκτιου χώρου, που επικρατεί σε διεθνές επίπεδο, κατευθύνεται προς την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Παράκτιων Ζωνών (Ο.Δ.Π.Ζ.).

Η ολοκληρωμένη διαχείριση του παράκτιου χώρου είναι μια διαρκής δυναμική διαδικασία που αποσκοπεί στο να διαχειριστεί την εκμετάλλευση των παράκτιων πόρων από τον άνθρωπο με βιώσιμο τρόπο υιοθετώντας μια ολιστική - ολοκληρωμένη προσέγγιση τόσο του χερσαίου, όσο και του θαλάσσιου περιβάλλοντος. Απαιτεί δε τη συναίνεση μεταξύ των διαφόρων κυβερνητικών τομέων και των πολιτών καθώς και των επιστημών και των τομέων της οικονομίας. Στην Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης εξέχουσα σημασία έχει η προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων, η ευημερία και ενεργή συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών και η συνέργια ανάμεσα σε πολιτικές και φορείς.

15.4 Στόχοι και σημεία – κλειδιά της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης της Παράκτιας Ζώνης (Ο.Δ.Π.Ζ.)

Σήμερα υπάρχει παγκοσμίως μια αυξανόμενη τάση για ολοκληρωμένη προσέγγιση των ακτών συνκετιμώντας διεργασίες και δραστηριότητες που λαμβάνουν χώρα τόσο στο χερσαίο, όσο και στο θαλάσσιο τμήμα των παράκτιων ζωνών. Με την πάροδο των ετών αναγνωρίστηκε η ανάγκη μιας νέας προσέγγισης στη διαχείριση των θαλάσσιων και παράκτιων περιβαλλόντων που να μπορεί να αναπτυχθεί τόσο σε τοπικό, όσο και σε εθνικό, αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο. Κάθε νέα απόπειρα διαχείρισης του παράκτιου χώρου εκτός του ότι θα πρέπει να είναι ολοκληρωμένη θα πρέπει να λαμβάνει σοβαρά υπόψη την πρόβλεψη της μελλοντικής εξέλιξης της παράκτιας περιοχής στην οποία αναφέρεται. Έχουν γίνει αρκετές προσπάθειες διεθνώς για τη διατύπωση οδηγιών – κατευθυντήριων γραμμών για την Ο.Δ.Π.Ζ., δίνοντας έμφαση στην σπουδαιότητα της ενδυνάμωσης και του συντονισμού της διατομεακής διαχείρισης.

Οι στόχοι της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης της Παράκτιας Ζώνης περιλαμβάνουν:

- Την ολοκληρωμένη και βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη. Αυτό επιχειρείται με τη διεύρυνση των δυνατοτήτων απασχόλησης και τη διαφοροποίηση - ποικιλότητα της οικονομικής βάσης των παράκτιων περιοχών.
- Τη στήριξη και ενίσχυση εναλλακτικών ήπιων μορφών ανάπτυξης.
- Την προστασία της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς των παράκτιων περιοχών με τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων, τον σεβασμό στην ποικιλότητα του τοπίου και την ανάδειξη των ιστορικών

και πολιτιστικών μνημείων. Βιώσιμη διαχείριση της παράκτιας ζώνης σημαίνει, όχι μόνο την ανάπτυξη με σεβασμό στις φυσικές και πολιτισμικές ιδιαιτερότητες, αλλά και την εξασφάλιση των προϋποθέσεων για την κοινωνική ευημερία του παράκτιου πληθυσμού, ο οποίος αντιμετωπίζει ιδιαίτερα προβλήματα.

Οι Cicin-Sain & Knecht (1998) θεωρούν ότι το σκεπτικό για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση περιλαμβάνει πρωτίστως τη διερεύνηση των αποτελεσμάτων που προκαλούν η χρήση των ωκεανών και των ακτών αλλά και οι δραστηριότητες που αφορούν ενδοηπειρωτικές περιοχές και επηρεάζουν το ωκεάνιο και παράκτιο περιβάλλον. Στο Παγκόσμιο Συνέδριο για τις Ακτές το σκεπτικό για την ολοκληρωμένη προσέγγιση θεωρείται απλά ως η αναγκαιότητα για συνεργασία μεταξύ όλων των υπεύθυνων φορέων που εμπλέκονται στη διαχείριση του παράκτιου χώρου (I.P.C.C., 1994). Σε αυτό το πλαίσιο, η Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης αποβλέπει στη συνέργια μεταξύ των διαφόρων πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και αναπτυξιακών πρακτικών, η εφαρμογή των οποίων έχει επιπτώσεις στις παράκτιες περιοχές και στη λήψη αποφάσεων που προκύπτουν από μια μεθοδολογία συμμετοχικού σχεδιασμού. Η προσέγγιση αυτή αφορά ταυτόχρονα τον προγραμματισμό και τη διαχείριση των παράκτιων πόρων και του παράκτιου χώρου γενικότερα. Δεν πρόκειται για μια ιδεώδη λύση με άμεσα και απτά αποτελέσματα, αλλά για μια δυναμική διαδικασία που εξελίσσεται συν το χρόνο. Τα σημεία – κλειδιά για την ορθή Ολοκληρωμένη Διαχείριση του Παράκτιου Χώρου μπορούν να προσδιοριστούν ως εξής:

- **Η ενδοκυβερνητική συνεργασία μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων της διακυβέρνησης.** Η προσπάθεια αυτή απαιτεί την ενεργό συμμετοχή και συνεννόηση μεταξύ των φορέων που ασκούν τη διακυβέρνηση σε εθνικό επίπεδο, σε επίπεδο επαρχίας, περιφέρειας ή τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο σχεδιασμός για την επίτευξη της βιώσιμης διαχείρισης και ανάπτυξης πρέπει να γίνεται σε τοπικό επίπεδο (Δήμος, Νομαρχία, Περιφέρεια) ενώ η χάραξη της πολιτικής σε εθνικό.
- **Διατομεακή συνεργασία μεταξύ διαφορετικών κυβερνητικών τομέων** όπως αυτών που αφορούν τη βιομηχανία, τον τουρισμό, την περιβαλλοντική προστασία των ακτών και την ολοκλήρωση πολιτικών πρακτικών μεταξύ διαφορετικών τομέων της οικονομίας.
- **Κοινωνική ολοκλήρωση.** Οι εκάστοτε κυβερνήσεις πρέπει όχι μόνο να επιτρέπουν αλλά και να επιδιώκουν την αποτελεσματική συμμετοχή και εμπλοκή των πολιτών στη διαχείριση του παράκτιου χώρου. Η αειφόρος ανάπτυξη απαιτεί την κινητοποίηση του παράκτιου πληθυσμού και την καλλιέργεια του αισθήματος κοινής ευθύνης.
- **Χωρική ολοκλήρωση** μεταξύ της διαχείρισης των ηπειρωτικών περιοχών, του ωκεανού και των ακτών.
- **Συνεργασία μεταξύ επιστήμης και φορέων διαχείρισης.** Ιδιαίτερης σημασίας είναι η συνεργασία μεταξύ

των επιστημόνων διαφορετικών γνωστικών αντικειμένων και των ειδικών σε οικονομικά, τεχνικά και νομικά θέματα διαχείρισης του παράκτιου χώρου. Ο σχεδιασμός των δραστηριοτήτων και των έργων υποδομής θα πρέπει να σέβεται αφενός τη φέρουσα ικανότητα των φυσικών οικοσυστημάτων και πόρων, και αφετέρου τις συναινετικές και άλλες δημοκρατικές διαδικασίες.

- **Συνεργασία σε διεθνές επίπεδο μεταξύ διαφόρων κρατών** για διασυνοριακά θέματα διαχείρισης του παράκτιου χώρου.
- **Πυρήνα ενός ολοκληρωμένου παράκτιου σχεδιασμού** πρέπει να αποτελεί η **προστασία και ανάδειξη της φυσικής και πολιτιστικής ιδιαιτερότητας** της κάθε περιοχής.

15.5 Βασικά βήματα για την υλοποίηση της Ο.Δ.Π.Ζ.

Για μια πετυχημένη Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης (Ο.Δ.Π.Ζ.) απαιτείται μια μακροπρόθεσμη στρατηγική με σαφώς καθορισμένα εθνικά θέματα και καθοδηγητικές αρχές για τους διαχειριστές του παράκτιου χώρου. Είναι επιπλέον αναγκαίο να υπάρχει ένας συγκεκριμένος φορέας - αρχή που να έχει ως ευθύνη τόσο τον συντονισμό, όσο και τον στρατηγικό σχεδιασμό και την παρακολούθηση των καθοριστικής σημασίας δεικτών αποτίμησης των προσπαθειών εφαρμογής της Ο.Δ.Π.Ζ. Περισσότερο σημαντική για την υλοποίηση της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης της Παράκτιας Ζώνης είναι η πολιτική βούληση. Κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί διάφορα σχέδια που περιλαμβάνουν τα διαφορετικά στάδια της διαδικασίας εφαρμογής της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης της Παράκτιας Ζώνης (Ο.Δ.Π.Ζ.). Τα μοντέλα αυτά σχεδόν στο σύνολό τους δίνουν έμφαση στην κυκλική φύση της διαδικασίας και στην αναγκαιότητα για διαρκή επανα-αποτίμηση.

Τα βασικά βήματα που πρέπει να ακολουθηθούν προκειμένου να εφαρμοστεί η βιώσιμη διαχείριση των ακτών είναι τα εξής:

- αναγνώριση των τοπικών περιβαλλοντικών, κοινωνικών και αναπτυξιακών προβλημάτων,
- καθορισμός των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν προκειμένου να επιλυθούν τα προβλήματα αυτά,
- καθορισμός συγκεκριμένων δράσεων σε τοπικό επίπεδο,
- καθορισμός συγκεκριμένων σταδίων εφαρμογής με μετρήσιμα αποτελέσματα,
- εξασφάλιση των μέσων που απαιτούνται προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι δράσεις (οικονομικοί πόροι, ανθρώπινο δυναμικό, υλικοτεχνική υποδομή, κ.α.),
- ανάπτυξη ενός συστήματος ελέγχου αξιολόγησης,
- ανάπτυξη ενός πλαισίου συμμετοχικού σχεδιασμού με την ενεργή συμμετοχή τοπικών φορέων και πολιτών,

- οργάνωση δικτύων για την ανταλλαγή εμπειριών πάνω σε πρακτικές παράκτιας διαχείρισης και συμμετοχικού σχεδιασμού και
- οργάνωση προγραμμαμάτων ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης του κοινού με σκοπό την επίτευξη της απαραίτητης κοινωνικής συναίνεσης και συμμετοχής.

Πρέπει να τονιστεί ότι υπάρχουν αξιοσημείωτες κοινωνικο-οικονομικές και πολιτικές διαφορές μεταξύ των παράκτιων κρατών που χρειάζεται να ληφθούν υπόψη τόσο κατά την εφαρμογή της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης της Παράκτιας Ζώνης (Ο.Δ.Π.Ζ.), όσο και κατά την αποτίμηση των αποτελεσμάτων της εφαρμογής της.

Από όλα τα παραπάνω φαίνεται πως έχει γίνει διεθνώς αποδεκτό ότι η Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης (Ο.Δ.Π.Ζ.) αποτελεί την πλέον κατάλληλη μεθοδολογία για τη βιώσιμη ανάπτυξη των παράκτιων περιοχών. Η αποδοχή αυτή πηγάζει από τη συνειδητοποίηση ότι μια αποσπασματική προσέγγιση μεμονωμένων θεμάτων του παράκτιου χώρου είναι ανεπαρκής για την ορθή διαχείρισή του.

15.6 Το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο για την παράκτια ζώνη

Το 2001 ψηφίστηκε ένα νέο νομοθέτημα (ν. 2971/01) σχετικό με τον «αιγιαλό, την παραλία και άλλες διατάξεις» το οποίο αντικατέστησε τον απαρχαιωμένο παλαιότερο νόμο (ν. 2344/40) που αφορούσε τις ακτές και ίσχυε για 60 ολόκληρα χρόνια (από το 1940). Ορισμένες διατάξεις για την παράκτια ζώνη αναφέρονται επίσης στους νόμους (ν. 1337/83) του 1983 και (ν. 1650/86) του 1986 που αφορούν τη χωρική ανάπτυξη και το περιβάλλον αντίστοιχα. Οι δύο αυτοί νόμοι αναθεωρήθηκαν από τον μεταγενέστερο (ν. 2742/99) (ΦΕΚ 207/Α'/1999) «περί χωροταξίας και βιώσιμης ανάπτυξης».

Τόσο στον παλαιότερο, όσο και στον πρόσφατο νόμο η παράκτια ζώνη καθορίζεται με κριτήρια την ανάγκη εξασφάλισης της επικοινωνίας μεταξύ της ξηράς και της θάλασσας, το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τη χρήση, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα γεωλογικά, γεωμορφολογικά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά της εκάστοτε περιοχής. Στο άρθρο 1 δίνονται οι ορισμοί του αιγιαλού, της παραλίας και του παλαιού αιγιαλού. Σύμφωνα με αυτό:

«Αιγιαλός ορίζεται η ζώνη της ξηράς που βρέχεται από τη θάλασσα από τις μεγαλύτερες και συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της.

Παραλία είναι η ζώνη ξηράς που προστίθεται στον αιγιαλό, καθορίζεται δε σε πλάτος μέχρι και (πενήντα) 50 μέτρα από την ακτογραμμή του αιγιαλού, προς εξυπηρέτηση της επικοινωνίας της ξηράς με τη θάλασσα και αντίστροφα.

Παλιός αιγιαλός είναι η ζώνη της ξηράς, που προέκνυε από τη μετακίνηση της ακτογραμμής προς τη θάλασσα,

οφείλεται σε φυσικές προσχώσεις ή τεχνικά έργα και προσδιορίζεται από τη νέα γραμμή του αιγιαλού και το όριο του παλαιότερα υφιστάμενου αιγιαλού».

Η διαδικασία που ακολουθείται για τον καθορισμό των ορίων του αιγιαλού, της παραλίας και του παλαιού αιγιαλού, δίνεται στο άρθρο 3 σύμφωνα με το οποίο:

«ο καθορισμός των ορίων του αιγιαλού, της παραλίας και του παλαιού αιγιαλού γίνεται από Επιτροπή, η οποία συγκροτείται σε επίπεδο νομού με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και αποτελείται από: α) τον προϊστάμενο της Κτηματικής Υπηρεσίας ως πρόεδρο, β) ένα μηχανικό της Κτηματικής Υπηρεσίας με ειδικότητα τοπογράφου ή πολιτικού μηχανικού και, αν δεν υπάρχει, έναν τεχνολόγο τοπογράφο μηχανικό, ενώ σε περίπτωση που η Κτηματική Υπηρεσία δε διαθέτει μηχανικό των ανωτέρω ειδικοτήτων, συμμετέχει στην Επιτροπή μηχανικός της Τεχνικής Υπηρεσίας Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Υ.Δ.Κ.) ή άλλης υπηρεσίας του Δημοσίου, γ) τον αρμόδιο Λιμενάρχη, δ) το διευθυντή της Διεύθυνσης Πολεοδομίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, ε) το διευθυντή Χωροταξίας και Περιβάλλοντος της Γενικής Γραμματείας της Περιφέρειας.

Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, μετά την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, ο Υπουργός Οικονομικών δύναται να συστήσει και δεύτερη επιτροπή.»

Με βάση τις διατάξεις του νόμου η επιτροπή συντάσσει υποχρεωτικά έκθεση που συνοδεύεται από σχετικό διάγραμμα – χάρτη στο οποίο ο παλιός αιγιαλός απεικονίζεται με πολύ συγκεκριμένο τρόπο όπως καθορίζεται στο νομοσχέδιο. Τόσο ο καθορισμός του αιγιαλού, όσο και ο προσδιορισμός και η χαρτογράφηση του παλαιού αιγιαλού απαιτούν τη γνώση των φυσικών διεργασιών που δρουν στον παράκτιο χώρο και διαμορφώνουν τα γεωμορφολογικά του χαρακτηριστικά. Η απουσία μέλους στην επιτροπή, που να ασχολείται με τις φυσικές διεργασίες και τα αποτελέσματα αυτών, είναι προφανές ότι αποτελεί ένα κενό στο νόμο. Οι διεργασίες αυτές που δρουν στον παράκτιο χώρο μεταβάλλοντας τα μορφολογικά του χαρακτηριστικά και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη χάραξη των αιγιαλών του παρελθόντος είναι οι ευστατικές μεταβολές της θαλάσσιας στάθμης, οι τεκτονικές ανοδικές και καθοδικές κινήσεις που μετατοπίζουν την ακτογραμμή και το ισοζύγιο της παράκτιας ζώνης που εξαρτάται από τη σχέση της προσφοράς ιζήματος από τις χερσαίες περιοχές και τη δράση των θαλάσσιων διεργασιών. Τέλος πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη και οι ανθρωπογενείς επεμβάσεις που για ορισμένες παράκτιες περιοχές είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Τα μέλη της επιτροπής λόγω των ειδικοτήτων τους δεν είναι σε θέση να λάβουν υπόψη τους γεωλογικούς και γεωμορφολογικούς παράγοντες κατά τον καθορισμό του παλαιού αιγιαλού. Αυτή η διαπίστωση έχει επιβεβαιωθεί στην πράξη, καθώς σε πολλές περιπτώσεις το όριο του παλαιού αιγιαλού χαράσσεται λανθασμένα και απεικονίζεται στους σχετικούς χάρτες με τη μορφή τεθλασμένης γραμμής. Έτσι σε αρκετές

περιπτώσεις μετά τον καθορισμό των ορίων του αιγιαλού, της παραλίας και κυρίως του παλαιού αιγιαλού προκαλούνται προβλήματα και ασάφειες με αποτέλεσμα φορείς του Δημοσίου, όπως οι κατά τόπους Κτηματικές Υπηρεσίες ή οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και ιδιώτες, να θεωρούν απαραίτητο την επαναχάραξη του παλαιού αιγιαλού από γεωεπιστήμονες (Νικολακόπουλος, κ.α., 2008).

Το άρθρο 2 του νομοθετήματος αναφέρεται στην κυριότητα του αιγιαλού και της παραλίας και τη χρησιμότητά τους. Ανεξάρτητα από τον τρόπο καθορισμού του αιγιαλού και της παραλίας, αναγνωρίζεται η οικολογική τους σημασία και ανατίθεται η προστασία του οικοσυστήματος των ζωνών αυτών στο Κράτος που υπέχει και τη σχετική ευθύνη. Συγκεκριμένα επισημαίνεται ότι:

«Ο αιγιαλός και η παραλία είναι πράγματα κοινόχρηστα και ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο τα προστατεύει και τα διαχειρίζεται.

Η προστασία του οικοσυστήματος των ζωνών αυτών είναι ευθύνη του Κράτους.

Ο κύριος προορισμός των ζωνών αυτών είναι η ελεύθερη και ακώλυτη πρόσβαση προς αυτές. Κατ' εξαίρεση ο αιγιαλός και η παραλία μπορούν να χρησιμεύσουν για κοινωφελείς περιβαλλοντικούς και πολιτιστικούς σκοπούς και για απλή χρήση καθώς και για εξυπηρέτηση υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.

Στον αιγιαλό και την παραλία δεν επιτρέπεται η κατασκευή κτισμάτων και εν γένει κατασκευασμάτων, παρά μόνο για την επιδίωξη των σκοπών, που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο.

Ο παλαιός αιγιαλός ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και καταγράφονται ως δημόσια κτήματα.»

Ως απλή χρήση του αιγιαλού και της παραλίας ορίζεται *«η κάθε χρήση, εφόσον από αυτή δεν παραβιάζεται ο προορισμός τους ως κοινόχρηστων πραγμάτων και δεν επέρχεται αλλοίωση στη φυσική μορφολογία τους και τα βιοτικά στοιχεία.»*

Η παραχώρηση της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας *«γίνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών έναντι ανταλλάγματος κατά τις διατάξεις για την εκμίσθωση δημοσίων κτημάτων.»*

Εντούτοις όμως δυστυχώς στο άρθρο που αφορά την παραχώρηση της απλής χρήσης δίνεται η δυνατότητα εμπορευματοποίησης και εκχώρησης παραθαλάσσιων δημόσιων εκτάσεων (μέχρι έκτασης 500 m²) σε ιδιώτες για τουριστικούς σκοπούς και αναψυχή. Για την προσέλκυση μάλιστα της κακώς εννοούμενης ιδιωτικής πρωτοβουλίας, το νομοσχέδιο παρέχει τη δυνατότητα στην Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου να συνάπτει με τους επενδυτές συμβάσεις μακροχρόνιας μίσθωσης. Πρέπει να γίνει κατανοητό ότι ο αιγιαλός και η παραλία αποτελούν ένα ενιαίο οικοσύστημα το οποίο χρήζει προστασίας στο πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής για την προστασία του περιβάλλοντος. Το δικαίωμα της ιδιοκτησίας δεν μπορεί να ασκείται σε βάρος του γενικότερου

συμφέροντος. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει οι διατάξεις του νόμου να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται υπό το φως του άρθρου 24 του Συντάγματος για την προστασία του περιβάλλοντος.

Τη σπουδαιότητα των ακτών αλλά και την ανάγκη προστασίας τους από την ανεξέλεγκτη κατασκευαστική δραστηριότητα έχει αναγνωρίσει και το Συμβούλιο της Επικρατείας σύμφωνα με το οποίο: *«οι ακτές συνιστούν ουσιώδες στοιχείον του φυσικού περιβάλλοντος και, τυγχάνουν συνταγματικής προστασίας ευθέως εκ του άρθρου 24, κατά την ορθήν έννοιαν του οποίου δέον να τελούν υπό καθεστώς ειδικής διαχείρισεως. Κατά συνέπεια, εκτέλεσις τεχνικού έργου επί των ακτών, και δη είτε εις την χερσαίαν είτε εις την θαλασσίαν ζώνην, δεν είναι επιτρεπτή ειμή μόνον διά λόγους δημοσίου συμφέροντος και υπό την προϋπόθεσιν ότι το έργον είναι βιώσιμον, ήτοι ότι ως εκ της χωροθετήσεώς του, της γενικής περιβαλλοντικής μελέτης και των όρων αυτής έχει προηγουμένως εξασφαλισθεί το συμβατόν αυτού με το οικείον οικοσύστημα αυτής, ότι το έργον εντάσσεται εις συνολικόν προγραμματισμόν της επεμβάσεως εις την ακτήν».*

Σε ό,τι αφορά την ευρωπαϊκή πολιτική για τη διαχείριση της παράκτιας ζώνης η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 είχε διαπιστώσει τα προβλήματα που αντιμετώπιζε η παράκτια ζώνη (Αναγνώστου, 2008). Για το λόγο αυτό σχεδίασε ένα "Πρόγραμμα Επίδειξης" για την "Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης" από τα αποτελέσματα του οποίου διαμορφώθηκε η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διαχείριση των παράκτιων ζωνών.

Τα βασικά αίτια των προβλημάτων που αναδείχθηκαν από την εφαρμογή του προγράμματος αυτού και καλείται κανείς να αντιμετωπίσει ήταν τα εξής (Αναγνώστου, 2008):

- Η μη ολοκληρωμένη αντίληψη και κατανόηση των φυσικών διεργασιών που δρουν στην παράκτια ζώνη.
- Η ανεπαρκής συμμετοχή των ενδιαφερομένων στην πρόταση και εφαρμογή λύσεων για τα προβλήματα του παράκτιου χώρου.
- Οι μεμονωμένες αποφάσεις που έχουν λειτουργήσει σε βάρος των μακροπρόθεσμων λύσεων.
- Η γραφειοκρατία και η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των διοικητικών φορέων που αποτελούν ανασταλτικό παράγοντα για την εύρεση λύσεων, σε τοπικό επίπεδο, που συμφέρουν ανά περίπτωση.
- Οι τυχόν τοπικές πρωτοβουλίες για την αειφόρο διαχείριση των ακτών συνήθως δεν υποστηρίζονται από τα υψηλότερα επίπεδα διοίκησης.

Η στρατηγική της Ευρώπης για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης έχει διαμορφωθεί από το 2000 και συνίσταται από μια σειρά συγκεκριμένων δράσεων - αρχών που λίγο πολύ ταυτίζονται με τις αρχές από τις οποίες διέπεται η Ο.Δ.Π.Ζ. που έχουν ήδη αναφερθεί σε προηγούμενες παραγράφους του κεφα-

λαίου αυτού. Το 2002 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) υιοθέτησαν ένα κείμενο «Συστάσεων» (European Commission, 2002) που καθόριζε τα πλαίσια μιας ολοκληρωμένης διαχείρισης ακτών των κρατών μελών. Η επιλογή του ευρωπαϊκού νομοθέτη να προτείνει Σύσταση και όχι το δεσμευτικό νομικό εργαλείο της Οδηγίας (Directive) ή το ακόμα δεσμευτικότερο του Κανονισμού (Regulation), δείχνει την επιφυλακτικότητα των εμπλεκόμενων μερών μπροστά σε ένα σημαντικό πρόβλημα όπως είναι η διαχείριση του παράκτιου περιβάλλοντος (Χατζημπίρος & Παναγιωτίδης, 2008). Η Ελλάδα είναι προφανές ότι δεσμεύεται να ακολουθήσει τις διεθνείς και ευρωπαϊκές τάσεις, λαμβάνοντας τα κατάλληλα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα, προκειμένου να προστατεύσει τις παράκτιες περιοχές. Σύμφωνα με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κάθε χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έπρεπε να καταθέσει έκθεση για την πρόοδο της εφαρμογής της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης της Παράκτιας Ζώνης σε εθνικό επίπεδο για την περίοδο από το 2000 έως το 2006 (Αναγνώστου, 2008). Η Ελλάδα κατέθεσε ένα κείμενο που περιγράφει την ελληνική κατάσταση και τις προσπάθειες που καταβάλλονται για την εφαρμογή της Ο.Δ.Π.Ζ. Τα προβλήματα που διαπιστώθηκαν για τις ελληνικές ακτές αφορούσαν κυρίως την πυκνή δόμηση των παράκτιων περιοχών από οικοδομικές κατασκευές και τεχνικά έργα, τη μη συντονισμένη εφαρμογή πολιτικών για την παράκτια ζώνη καθώς και την αδυναμία λήψης διοικητικών αποφάσεων (Αναγνώστου, 2008). Έμφαση έχει δοθεί σε βραχυπρόθεσμες αναπτυξιακές δραστηριότητες και όχι σε σχέδια μακροχρόνιας ανάπτυξης, γεγονός που δημιουργεί σημαντικά προβλή-

ματα. Επιπλέον διαχειριστικό πρόβλημα προκύπτει από την μη συμμετοχή των κατοίκων και των χρηστών της παράκτιας ζώνης στις πολιτικές αποφάσεις για τις ακτές.

Η μέχρι σήμερα εμπειρία έχει δείξει ότι η διαμόρφωση ενιαίας παράκτιας πολιτικής είναι αδύναμη στη χώρα μας. Το πρόβλημα πηγάζει από το ότι δεν υπάρχει ένα ενιαίο νομικό πλαίσιο για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης. Η διαχείριση των παράκτιων πόρων στηρίζεται σε χωρικές και τομεακές πολιτικές που αφορούν αποσπασματικά την αστική ανάπτυξη, τον τουρισμό, τη βιομηχανία, τη γεωργία και το περιβάλλον. Ακόμη και στις ελάχιστες περιπτώσεις που υπάρχουν σχέδια διαχείρισης του παράκτιου περιβάλλοντος δεν έχουν αποτελεσματική εφαρμογή με αποτέλεσμα οι παράκτιες περιοχές αντί να προστατεύονται να υποβαθμίζονται, συχνά με ευθύνη της κεντρικής αλλά και της τοπικής διοίκησης.

Ένα από τα κύρια προβλήματα σε διοικητικό και οργανωτικό επίπεδο είναι η έλλειψη μηχανισμών συντονισμού των επιμέρους φορέων που εμπλέκονται στη διαχείριση των ελληνικών παράκτιων περιοχών. Σημαντική είναι η επισήμανση ότι απουσιάζει εντελώς η προσπάθεια πρόληψης μελλοντικών προβλημάτων. Αντίθετα η σημερινή πολιτική αντίληψη έχει σαν στόχο την επίλυση προβλημάτων που έχουν ήδη δημιουργηθεί από την κακή διαχείριση του παρελθόντος.

Η τελική διαπίστωση είναι ότι δυστυχώς η Ο.Δ.Π.Ζ. δεν χρησιμοποιείται ως εργαλείο διαχείρισης των ελληνικών ακτών.