

**Χωροταξία και ανανεώσιμες πηγές ενέργειας**

Συγγραφέας: Αικατερίνη Σακελλαροπούλου, Σύμβουλος Επικρατείας

Μέσο Δημοσίευσης: ΤΝΠ QUALEX, ΘΠΔΔ, 2/2014, σελ. 97 - 117

Στο κείμενο αυτό στηρίχθηκε η ομιλία της Αικ. Σακελλαροπούλου με τίτλο «Χωροταξία και Ενέργεια» που έλαβε χώρα στις 15.5.2013, στο πλαίσιο κύκλου διαλέξεων που διοργάνωσε το ΤΕΕ με τίτλο «Επίκαιρα θέματα δικαίου περιβάλλοντος, χωροταξίας και πολεοδομίας». Στην εκπόνηση του κειμένου συνεργάστηκε ο Αντ. Φοβάκης, Εισηγητής του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Ι. Γενικές σκέψεις για τη χωροταξία

Η θέσπιση κανόνων για τη διαχείριση και τη χρήση του χώρου αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την πραγμάτωση της αρχής της κοινωνικής, οικονομικής και περιβαλλοντικής αειφορίας. Στο στάδιο του σχεδιασμού λαμβάνονται οι κρίσιμότερες ίσως αποφάσεις για τη διαφύλαξη των φυσικών πόρων και της οικολογικής ισορροπίας και, γενικότερα, για την προστασία του περιβάλλοντος. Επομένως, κατά την κατάρτιση των σχετικών σχεδίων και προγραμμάτων καθίσταται αναγκαία η εκτίμηση των επιπτώσεων, τις οποίες θα έχει για το περιβάλλον η υλοποίησή τους. Τη σημασία δε του χωροταξικού σχεδιασμού, κατανόησε από το 1975 και ο συντακτικός νομοθέτης, θεσπίζοντας τη σχετική συνταγματική εγγύηση.

Στην Ελλάδα έως το 2003, οπότε και εγκρίθηκαν περιφερειακά χωροταξικά σχέδια που καλύπτουν σχεδόν το σύνολο της Επικρατείας, ήταν ουσιαστικά ανύπαρκτος ο χωροταξικός σχεδιασμός, παρά τη σχετική υποχρέωση που είχε επιβληθεί με το ίδιο το Σύνταγμα ήδη από το 1975. Στη συνέχεια, το 2008 εγκρίθηκαν το Εθνικό Χωροταξικό και τα Ειδικά Χωροταξικά για τις ΑΠΕ, τη Βιομηχανία και τον Τουρισμό.

Την έλλειψη τόσο γενικότερου σχεδιασμού και κυρίως χωροταξικών σχεδίων όσο και διαδικασιών που θα καθιστούσαν δυνατή την συνθετική και σε ευρύτερο πλαίσιο εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων επιχείρησε να καλύψει η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας με δημιουργική ερμηνεία των ορισμών του άρθρου 24 του Συντάγματος και σχετικών διατάξεων της εθνικής και της κοινοτικής νομοθεσίας. Με σειρά αποφάσεων του το δικαστήριο διακήρυξε την αναγκαιότητα χωροταξικού σχεδιασμού, ο οποίος, μάλιστα, θεωρήθηκε ως προϋπόθεση απαιτούμενη κατά νόμο για την άσκηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, αλλά και προσέδωσε διευρυμένο περιεχόμενο στην έννοια των περιβαλλοντικών επιπτώσεων όταν πρόκειται για μεγάλα και σύνθετα έργα ώστε στην περίπτωση αυτή να απαιτείται συνολικότερη και συνθετική εκτίμηση που δεν περιορίζεται στις συνέπειες που απορρέουν αμέσως από την εκτέλεση συγκεκριμένου επιμέρους έργου. Με τη νομολογία του το δικαστήριο διαμόρφωσε ένα σύνολο αρχών και κανόνων με σκοπό να συμπληρωθούν τα κενά της νομοθεσίας και να καταστούν αποτελεσματικές οι συνταγματικές επιταγές για τη χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας και την προστασία του περιβάλλοντος.

Πάντως ακόμη και σήμερα, είναι απολύτως σαφές, ότι στην οργάνωση του χώρου στην Ελλάδα επικρατεί πλήρης αταξία. Τι είναι όμως αυτό που εμποδίζει και εμποδίζει τη Χώρα μας να υλοποιήσει το σχετικό σχεδιασμό; Οι παρανομίες των πολιτών και της Διοίκησης (ιδίως της Τοπικής Αυτοδιοίκησης), οι ελλείψεις και ασυνέπειες της νομοθεσίας αλλά και η αδυναμία της Διοίκησης να την εφαρμόσει σωστά και αποτελεσματικά αποτελούν κάποιες μόνο από τις αιτίες του ελληνικού χωροταξικού και πολεοδομικού χάους.

Εκτεταμένη παράνομη δραστηριότητα είναι ορατή κυρίως στον τομέα της δόμησης, χωρίς, πάντως, να περιορίζεται στον τομέα αυτόν. Συγκεκριμένες ιστορικές, πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες οδήγησαν τους πολίτες να χτίζουν αυθαίρετα και το Κράτος να ανέχεται την παρανομία. Η ίδια όμως πρακτική και νοοτροπία παρατηρούνται σε μεγάλο βαθμό και σήμερα, πολύ μετά τη ριζική μεταβολή των συνθηκών. Το φαινόμενο

έχει προσλάβει τέτοια έκταση, ώστε καθιερώθηκε στη συνείδηση των πολιτών ότι η αυθαίρετη δόμηση είναι ανεκτή από την Πολιτεία και την κοινωνία και ότι, συνεπώς, δεν ενέχει οποιαδήποτε ηθική απαξία. Στον τομέα της χωροταξίας και της πολεοδομίας η διάκριση νομίμου και παρανόμου είναι σχεδόν ανύπαρκτη στη συνείδηση του κόσμου.¹

Στη διαμόρφωση αυτού του γενικότερου πνεύματος σημαντική ευθύνη έχει το υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς. Έτσι παρέχεται η δυνατότητα δόμησης σε περιοχές εκτός σχεδίου και πολεοδομικώς αρρύθμιστες και, μάλιστα, όχι μόνο κατοικιών, αλλά και εγκαταστάσεων του δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα. Παράλληλα δε εισάγονται συνεχώς στη νομοθεσία ρυθμίσεις με τις οποίες νομιμοποιούνται άμεσα ή έμμεσα τα αυθαίρετα κτίσματα και έτσι δημιουργείται στους πολίτες η πεποίθηση ότι μπορούν να κτίζουν κατά το δοκούν χωρίς καμία σοβαρή συνέπεια. Τέλος, στις αιτίες για τη δημιουργία της χωροταξικής και πολεοδομικής αταξίας που επικρατεί στη χώρα μας πρέπει να προστεθεί η έλλειψη της αναγκαίας υποδομής στις αρμόδιες υπηρεσίες, αλλά και η πλημμελής σε αρκετές περιπτώσεις εκτέλεση των καθηκόντων από το προσωπικό των υπηρεσιών αυτών. Οι παραπάνω παράγοντες συνθέτουν την πραγματικότητα, στο πλαίσιο της οποίας διαμορφώθηκε η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Οι κανόνες που διαμορφώθηκαν νομολογιακά στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού και της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό σε ερμηνεία διατάξεων του Συντάγματος και, κυρίως, του άρθρου 24, με το οποίο επιβάλλεται η προστασία του περιβάλλοντος, φυσικού, οικιστικού, πολιτιστικού, και προβλέπεται ειδικότερα, στην παράγραφο 2, ότι η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας ανατίθεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και στον έλεγχο του Κράτους. Το άρθρο αυτό, είτε αυτοτελώς είτε σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις του καταστατικού χάρτη της Χώρας, αποτελεί το έρεισμα βασικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τις οποίες είτε κρίθηκε η νομιμότητα πράξεων ή παραλείψεων της διοίκησης είτε ερευνήθηκε το κύρος ή ερμηνεύθηκαν διατάξεις της νομοθεσίας που αφορούν τους παραπάνω τομείς.

Σε σχέση με τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος έχει επισημανθεί ότι η πρόβλεψη για τη «χωροταξική αναδιάρθρωση» ανεπιτυχώς, από μεθοδολογική άποψη, έχει ενταχθεί στην παράγραφο αυτή, η οποία, κατά τα λοιπά, αναφέρεται στην πολεοδόμηση και στην ανάπτυξη και επέκταση των πόλεων και των οικιστικών περιοχών. Η συνένωση στην ίδια διάταξη ρυθμίσεων για δύο διαφορετικά αντικείμενα οδήγησε και τη νομολογία κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής της διάταξης αυτής σε σύγχυση ως προς τη διάκριση των εννοιών της πολεοδομίας και της χωροταξίας. Αντιθέτως, μπορεί να υποστηριχθεί ότι με το σχεδιασμό και προγραμματισμό και, κατά συνέπεια, και με το χωροταξικό σχεδιασμό σχετίζεται η ρύθμιση του άρθρου 79 παρ. 8 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εγκρίνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, όπως νόμος ορίζει». Άλλη διάταξη, την οποία επικαλείται το Δικαστήριο για να στηρίξει σε συνταγματικό επίπεδο τις σχετικές κρίσεις του σχετικά με το χωροταξικό σχεδιασμό, είναι το άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος, με το οποίο ανατίθεται στο Κράτος ο προγραμματισμός και συντονισμός της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα, ώστε να εξασφαλίζεται η οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας, και επιβάλλεται η λήψη των απαραίτητων μέτρων με σκοπό, πλην άλλων, την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή της οικονομίας ιδίως ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών.

II. Η ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων για τη χωροταξία από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

Με σειρά αποφάσεων του Δικαστηρίου έχει κριθεί ότι «από το συνδυασμό των άρθρων 24 παρ. 1 και 2, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός, ο οποίος αποτελεί τη χωρική έκφραση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους, το οποίο υποχρεούται, σύμφωνα με τις αρχές και τα πορίσματα της επιστήμης της χωροταξίας, να λαμβάνει τα αναγκαία για τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό μέτρα, προκειμένου να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι κατά το δυνατόν βέλτιστοι όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας. Εντός του πλαισίου αυτού, ουσιώδης συντελεστής για τη βιώσιμη ανάπτυξη και, κατά μείζονα λόγο, για την προστασία των ευαίσθητων οικοσυστημάτων - των οποίων η οικιστική και εν γένει οικονομική ανάπτυξη πρέπει να συνδέεται με τη διατήρηση του χαρακτήρα τους και του ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντός τους και να μην παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά τους είναι τα χωροταξικά σχέδια, με τα οποία τίθενται, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, οι μακροπρόθεσμοι στόχοι της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ρυθμίζεται, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των

οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών δραστηριοτήτων και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές (ΣτΕ 141/2013 Ολ 3920/2010, 3396 - 7/2010, 3037/2008, 705/2006, 1569/2005, ΣτΕ 3825/2010, 3822 - 3/2010, 4534/2009, 3643 - 3755/2009, 3641/2009, 3460/2009, 3628/2009, 1581/2009, 289/2009, 3908/2007, 2669/2007, ΠΕ 601 - 2/2002 κ.α.). Όπως, εξάλλου, έχει κριθεί κατ' επανάληψη, μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας εγκρίσεως των χωροταξικών σχεδίων, η οποία πρέπει, πάντως, να λάβει χώρα εντός ευλόγου, κατά την κρίση του ακυρωτικού δικαστή, χρονικού διαστήματος, είναι, κατ' εξαίρεση, ανεκτός ο μερικός, χωρικός ή τομεακός, σχεδιασμός και προγραμματισμός, προκειμένου να αποφεύγεται η άναρχη ανάπτυξη, που προκαλεί υποβάθμιση και καταστροφή του περιβάλλοντος, και η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων που δυσχεραίνουν εν τοις πράγμασι και υπονομεύουν ουσιαστικά τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό (ΣτΕ Ολ 705/2006, 2489/2006, 1569/2005). Από τις ίδιες, εξάλλου, διατάξεις συνάγεται ότι με το χωροταξικό σχεδιασμό πρέπει να εναρμονίζονται όλοι οι κατώτερου επιπέδου σχεδιασμοί, στους οποίους περιλαμβάνεται, ιδίως, ο πολεοδομικός σχεδιασμός (ΣτΕ Ολ 3220/2010, ΣτΕ 3752 - 5/2009, 3641 - 7/2009, 3628/2009, ΠΕ 601 - 2/2002). Αντιθέτως, με τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις δεν προκρίνεται συγκεκριμένο σύστημα ιεράρχησης των διαφόρων επιπέδων χωροταξικού σχεδιασμού, ζήτημα, ως προς το οποίο καταλείπεται ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως στο νομοθέτη, ο οποίος,

Σελ. 99

κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του, πρέπει, πάντως, να λαμβάνει μέριμνα, ώστε τα περιφερειακού επιπέδου χωροταξικά σχέδια να μην συγκρούονται προς τις βασικές επιλογές και κατευθύνσεις του εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού, στον οποίο περιλαμβάνεται και ο ειδικός, κατά τομέα παραγωγικής δραστηριότητας, σχεδιασμός (πρβλ. ΣτΕ Ολ 3220/2010).

Το ζήτημα αν από τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος απορρέει ευθέως υποχρέωση της διοικήσεως προς εκπόνηση χωροταξικού σχεδιασμού, η παράλειψη της οποίας συνεπάγεται συγκεκριμένες έννομες συνέπειες, τέθηκε για πρώτη φορά ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας το έτος 1977. Ειδικότερα, με την 811/1977 απόφασή της, η οποία αφορούσε τη δημιουργία μεγάλης ναυπηγοεπισκευαστικής μονάδας στην Πύλο της Μεσσηνίας, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου έκρινε ότι από το συνδυασμό των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων ουδόλως συνάγεται ότι δι' αυτών θεσπίσθηκε κώλυμα εφαρμογής της κειμένης νομοθεσίας περί ιδρύσεως ή λειτουργίας μεγάλων βιομηχανικών μονάδων ή εκτελέσεως άλλων τεχνικών έργων προ της συντάξεως γενικότερης χωροταξικής μελέτης της όλης μείζονος περιοχής, με την οποία να καθορίζονται βιομηχανικές ζώνες. Κατά την ειδικότερη αιτιολογία της αποφάσεως αυτής, ουδεμία συνταγματική διάταξη έθετε ως προϋπόθεση για την εφαρμογή της κειμένης νομοθεσίας την προηγούμενη σύνταξη χωροταξικής μελέτης, υποχρέωση, η οποία δεν θα μπορούσε να συναχθεί ούτε εμμέσως από τις ειδικότερες συνταγματικές προβλέψεις του άρθρου 24 παρ. 2, με τις οποίες επιδιώχθηκε η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας υπό τον έλεγχο του κράτους, δεδομένου ότι οι σχετικές αρμοδιότητες ασκούνται κατά τις εκάστοτε ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις. Υπό την αντίθετη, εξάλλου, ερμηνευτική εκδοχή, θα επερχόταν, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, οικονομική στασιμότητα της χώρας, μέχρι της συντάξεως χωροταξικών μελετών και σχεδίων, εξέλιξη, η οποία προδήλως δεν περιλαμβανόταν στις προθέσεις του συνταγματικού νομοθέτη (σχετ. βλ. ΣτΕ Ολ 4576/1977). Ακολούθησε η έκδοση διαφόρων πρακτικών επεξεργασίας, με τα οποία κρίθηκε ότι οι συνταγματικές διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 24 έχουν κατευθυντήριο χαρακτήρα (ΠΕ 935/1979), καθώς και ότι είναι «ευκαίσιον» να ασκείται ο χωροταξικός σχεδιασμός σε μεγάλη κλίμακα (ΠΕ 20/1984). Αντιθέτως, με την 695/1986 απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου κρίθηκε ότι η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 24 δεν περιορίζεται σε απλή υπόδειξη προς τον κοινό νομοθέτη, αλλά θεσπίζει κανόνα δεσμευτικού χαρακτήρα. Με την ίδια απόφαση έγινε, περαιτέρω, δεκτό ότι με την ίδια συνταγματική διάταξη καθιερώνεται υποχρέωση του κράτους να καταρτίσει γενικό χωροταξικό σχέδιο της χώρας ή χωροταξικά σχέδια κατά μείζονες περιοχές, «εντεύθεν όμως ουδόλως έπεται ότι μέχρι της καταρτίσεως των σχεδίων τούτων αποκλείεται η επί τη βάσει των παγίων εξουσιοδοτικών διατάξεων των άρθρων 9, 10 παρ. 2, 11, 14 και 17 του ΝΔ της 17.7.1923 έκδοσις Π.Δ/των περί καθορισμού όρων δομήσεως εις περιοχές εκτός σχεδίων πόλεων, όταν ο καθορισμός ούτος κρίνεται εν τω μεταξύ και εν όψει τοπικών ή ειδικών συνθηκών απαραίτητος». Η νομολογία αυτή, η οποία συνέχισε ως ένα βαθμό τη χωροταξία με την πολεοδομία, ακολουθήθηκε, κατά βάση, καθ' όλη τη δεκαετία του 1970 και του 1980 (βλ. ΣτΕ 1414/1990), επιβεβαιώθηκε δε και με ορισμένες αποφάσεις της δεκαετίας του 1990 (βλ. ΣτΕ Ολ 3478/2000 και 4498/1998). Ειδικότερα, σύμφωνα με τη νομολογία που διαμορφώθηκε κατά τα έτη αυτά, η πραγματοποίηση σημαντικών για την εθνική οικονομία έργων και η έγκριση των περιβαλλοντικών τους όρων δεν προϋπέθεταν την προηγούμενη

σύνταξη χωροταξικού σχεδίου κατά τις διατάξεις του ισχύοντος, κατά το χρόνο αυτό, Ν 360/1976, διότι τέτοια προϋπόθεση δεν ετίθετο από τις διατάξεις του Ν 1650/1986 και των κατ' εξουσιοδότησή του εκδοθεισών υπουργικών αποφάσεων, ενώ ούτε από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, με το οποίο επιτάσσεται η χωροταξική οργάνωση της χώρας, ούτε από τον προμνησθέντα νόμο 360/1976 απέρρεε ευθέως απαγόρευση πραγματοποιήσεως έργων μη εντεταγμένων σε χωροταξικό σχέδιο. Εντούτοις, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, το Δικαστήριο είχε αρχίσει να συνάγει συγκεκριμένες έννομες συνέπειες από την αδράνεια των πολιτειακών οργάνων να συμμορφωθούν προς τις συνταγματικές επιταγές περί χωροταξικού σχεδιασμού. Συγκεκριμένα, με πρακτικά επεξεργασίας των ετών 1992, 1993 και 1994 (ΠΕ 305/1994, 643/1993, 586/1992, 479/1992) κρίθηκε ότι ναι μεν το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος δεν καθορίζει τα χρονικά όρια, εντός των οποίων θα έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί η έκδοση των χωροταξικών σχεδίων, προδήλως λόγω της εκτάσεως του σχετικού έργου, πλην, κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, η διαδικασία της εκδόσεώς τους πρέπει να ολοκληρωθεί εντός χρόνου, ο οποίος είναι κατά κοινή πείρα, υποκείμενη στην κρίση του ακυρωτικού δικαστή, εύλογος. Περαιτέρω, κρίθηκε ότι τα διάφορα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία σχέδια ρυθμίσεως των χρήσεων γης αποτελούν, από της απόψεως αυτής και ανεξαρτήτως οιασδήποτε άλλης λειτουργίας, προσωρινά υποκατάστατα των προβλεπομένων από το Ν 360/1976 χωροταξικών σχεδίων, δυνάμενα να λειτουργήσουν ως οιονεί εξασφαλιστικά μέτρα, μέχρις ότου τα τελευταία καταρτισθούν, καθώς και ότι, εφόσον παρέλθει ο, κατά τα ανωτέρω, εύλογος χρόνος, δεν θα είναι πλέον νόμιμη η εκπόνηση οιασδήποτε, έστω και περιορισμένης κλίμακας, πολεοδομικού σχεδιασμού. Η ερμηνεία αυτή υιοθετήθηκε, εν συνεχεία, από αποφάσεις δικαστικών σχηματισμών (ΣτΕ 3525/1999). Εξάλλου, από το 1993 άρχισε, περαιτέρω, να γίνεται σταδιακά δεκτό ότι η άσκηση ορισμένων παραγωγικών δραστηριοτήτων εξαρτάται από την ύπαρξη προηγούμενης χωροταξικής ρύθμισης, ήτοι από την προηγούμενη εκπόνηση και έγκριση χωροταξικών σχεδίων ή, έστω, μέσων μερικού σχεδιασμού, όπως είναι, επί παραδείγματι, οι προβλεπόμενες από το άρθρο 24 του Ν 1650/1986 ζώνες ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (βλ. ΣτΕ Ολ 2844/1993 σχετικά με τις μονάδες ιχθυοκαλλιέργειας, ΣτΕ 1163/2002 σχετικά με ξενοδοχειακές μονάδες, ΣτΕ 1434/1998, σχετικά με την κατασκευή λιμένων, ΣτΕ 2319/2002 σχετικά με την ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών μονάδων, πρβλ. και ΣτΕ 3249 - 3250/2000 σχετικά με τα σωφρονιστικά καταστήματα κ.α.). Ειδικώς δε, για την εγκατάσταση αιολικών σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας κρίθηκε ότι, έως την ολοκλήρωση της διαδικασίας χωροταξικού σχεδιασμού κατά τις διατάξεις του Ν 2742/1999, διαδικασία, η οποία, πάντως, δεν επιτρέπεται να υπερβεί τα εύλογα, κατά την κρίση του ακυρωτικού δικαστή, χρονικά όρια, η χορήγηση αδείας για την άσκηση της δραστηριότητας αυτής, χωρίς προηγούμενο καθορισμό περιοχών εγκατάστασης αιολικών σταθμών με χωροταξικό σχέδιο, επιτρέπεται μόνον αν έχει προηγηθεί σε επίπεδο νομού ή σχετικώς ευρείας διοικητικής περιφέρειας (επαρχίας) συνολική μελέτη, κατά την οποία να έχουν συνεκτιμηθεί αφενός μεν οι ενεργειακές ανάγκες, τις οποίες πρόκειται να καλύψουν οι προς εγκατάσταση σταθμοί, αφετέρου δε οι επιπτώσεις στην περιοχή από την εγκατάστασή τους, περαιτέρω δε, να έχει προσδιορισθεί ο συνολικός αριθμός των αιολικών σταθμών και ανεμογεννητριών που μπορεί να εγκατασταθούν στην περιοχή, ενιαίως ή κατά τμήματα αυτής,

Σελ. 100

με τήρηση των ορίων της φέρουσας ικανότητάς της. Στην περίπτωση, ωστόσο, που το σχετικό αίτημα έχει υποβληθεί για περιοχή, για την οποία έχει ήδη εκδοθεί μεγάλος αριθμός αδειών εγκατάστασης αιολικού σταθμού ή εκκρεμεί μεγάλος αριθμός σχετικών αιτήσεων, η άδεια χορηγείται μόνον αν έχει προηγηθεί η σύνταξη ειδικών ή περιφερειακών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού ή ο χαρακτηρισμός της περιοχής ως περιοχής οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (ΣτΕ 3596 - 7/2007 και 2569/2004). Εξάλλου, κατ' επανάληψη έχει κριθεί (ΣτΕ 1688/2005, 2179 - 2180/2006 κ.α.) ότι για την εκτέλεση έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων απαιτείται να έχει προηγηθεί σχετικός προγραμματισμός κατά ευρύτερες υδατικές περιφέρειες, η νομολογία, όμως, αυτή δεν στηρίζεται στη γενικότερη συνταγματική επιταγή για χωροταξικό σχεδιασμό, αλλά σε συγκεκριμένες διατάξεις της νομοθεσίας για τη διαχείριση των υδάτων που έχουν, μάλιστα, κοινοτική προέλευση (Ν 1739/1987, Α' 201, και Ν 3199/2003, Α' 280). Όπως έχει ήδη εκτεθεί, από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 παγίως γίνεται δεκτό ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός αποτελεί υποχρέωση των κρατικών οργάνων και ουσιώδη όρο της βιώσιμης ανάπτυξης, μέχρι, όμως, την εκπόνηση των σχετικών χωροταξικών σχεδίων, τα οποία πρέπει, πάντως, να ολοκληρωθούν εντός ευλόγου χρόνου, είναι, κατ' εξαίρεση, ανεκτός ο μερικός, χωρικός ή τομεακός, σχεδιασμός και προγραμματισμός.

Περαιτέρω, το Συμβούλιο της Επικρατείας παγίως αναγνωρίζει το δεσμευτικό χαρακτήρα των εγκεκριμένων χωροταξικών σχεδίων και των άλλων μέσων χωροταξικού σχεδιασμού, ακυρώνοντας τις διοικητικές πράξεις, που έρχονται σε αντίθεση ή δεν εναρμονίζονται πλήρως προς τις κατευθύνσεις και τις ειδικότερες προβλέψεις τους. Ειδικότερα, το Δικαστήριο ουδέποτε εξέλαβε ως αμιγώς κατευθυντήριο χαρακτήρα τις επιμέρους ρυθμίσεις των σχεδίων αυτών, αλλ' αντιθέτως κατ' επανάληψη τους απέδωσε, ανάλογα και με την κανονιστική τους πυκνότητα, νομικώς δεσμευτική ισχύ και, μάλιστα, υπό διττή έννοια. Συγκεκριμένα, κατά την εξέταση της νομιμότητας των προσβαλλομένων ενώπιόν του πράξεων, το Δικαστήριο αφενός μεν ερευνά τη μη αντίθεσή τους προς τις ειδικότερες ρυθμίσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, οι οποίες παρουσιάζουν επαρκή βαθμό ακρίβειας και τυγχάνουν εξ αυτού του λόγου αμέσου εφαρμογής, αφετέρου δε ελέγχει τη συμβατότητά τους προς τις γενικότερου χαρακτήρα και χρήζουσες περαιτέρω εξειδικεύσεως προβλέψεις του και της μη ανατροπής των βασικών επιλογών και κατευθύνσεων του και της συνολικής του ισορροπίας (ΣτΕ Ολ 3220/2010, ΣτΕ 2981/2010, 3858/2007, 1030/2004, 3488/2003, 1430/1987, πρβλ. και ΣτΕ 288/2003, 2675/2001, 1027/1999, σχετικά με πολεοδομικές ρυθμίσεις, μη εναρμονιζόμενες προς το ρυθμιστικό σχέδιο της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης). Από την πρόσφατη, εξάλλου, νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. ΣτΕ Ολ 3220/2010 και 3396 - 7/2010, ΣτΕ 2981/2010, βλ. ΣτΕ 3825/2010, 3822 - 3/2010, 3175/2009 και 2669/2007 σχετικά με την εγκατάσταση και λειτουργία βιομηχανικών μονάδων) μπορεί, περαιτέρω, να συναχθεί ο κανόνας ότι, στην περίπτωση που έχει ήδη εγκριθεί για τη συγκεκριμένη περιοχή χωροταξικό σχέδιο ή άλλο προσωρινό υποκατάστατο χωροταξικού σχεδιασμού, η εκτέλεση έργων και δραστηριοτήτων, που επιφέρουν σημαντικές επιπτώσεις στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον της οικείας περιοχής, επιτρέπεται, κατ' αρχήν, μόνον εφόσον τα έργα και οι δραστηριότητες αυτές έχουν προβλεφθεί, έστω και σε γενικές γραμμές, από τα εν λόγω σχέδια.

Η νομολογία αυτή αποκρυσταλλώθηκε σε πρόσφατη απόφαση του Δικαστηρίου (ΣτΕ 1421/2013 επτ.) όπου κρίθηκε ότι «τα ειδικά χωροταξικά πλαίσια, τα οποία αποτελούν τη γενική πρόταση χωροταξικής οργάνωσης συγκεκριμένων τομέων παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας, που διατυπώνεται μετά από εκτίμηση των βασικών κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας στους συγκεκριμένους τομείς και των προβλεπόμενων επιπτώσεών τους στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον, εξειδικεύουν και συμπληρώνουν τις κατευθύνσεις του γενικού πλαισίου, συγκροτούν δε με αυτό ένα συνεκτικό σύνολο γενικών κατευθύνσεων χωροταξικού σχεδιασμού και αιφόρου ανάπτυξης σε εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα, τα ειδικά χωροταξικά σχέδια, τα οποία αποτελούν, κατά το σύστημα του νόμου, το δεύτερο στάδιο χωροταξικού σχεδιασμού, περιλαμβάνουν, αφενός επιλογές στρατηγικού χαρακτήρα, συναρτώμενες με μακροπρόθεσμες εκτιμήσεις εντασσόμενες στα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που εγκρίνονται από την Ολομέλεια της Βουλής κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος, και αφετέρου γενικές κατευθύνσεις και ειδικότερες ρυθμίσεις, συνδεδεμένες αρρήκτως με τα ανωτέρω ζητήματα, για τη θέσπιση των οποίων παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση (...). Περαιτέρω, νομική δεσμευτικότητα αναπτύσσουν όχι μόνο κατά την έγκριση ρυθμιστικών και γενικών πολεοδομικών σχεδίων και κάθε είδους σχεδίων χρήσεων γης, αλλά και κατά την έκδοση εγκρίσεων και αδειών για την εγκατάσταση και λειτουργία έργων ανάπτυξης των σχετικών παραγωγικών δραστηριοτήτων, τόσο οι γενικές κατευθύνσεις που περιέχονται στα ειδικά χωροταξικά σχέδια, αν και καταλείπουν ευρύτατη ευχέρεια κατά την εφαρμογή τους από τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης, όσο και οι ειδικότερες ρυθμίσεις των ειδικών χωροταξικών σχεδίων, κατά τρόπον ώστε να μην ανατρέπονται οι βασικές επιλογές και η συνολική ισορροπία των σχεδίων αυτών. Ενόψει τούτων, οι κατ' εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων πράξεις έγκρισης ειδικών χωροταξικών σχεδίων υπόκεινται καταρχήν σε προσβολή με αίτηση ακυρώσεως, δεδομένου ότι επάγονται ευθέως έννομες συνέπειες». Με την ίδια δε απόφαση κρίθηκε ότι τα προβλεπόμενα από το άρθρο 7 του Ν 2742/1999 ειδικά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και αιφόρου ανάπτυξης, αποτελούν πράξεις της εκτελεστικής λειτουργίας με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και αντικείμενο σε σχέση με τις πράξεις της Διοικήσεως που εκδίδονται με βάση εξουσιοδότηση τυπικού νόμου και έχουν αμιγώς κανονιστικό περιεχόμενο, διότι, όπως εκτίθεται στις προηγούμενες σκέψεις, περιέχουν στρατηγικές επιλογές, για την υλοποίηση των οποίων, μπορούν να εισάγονται συγκεκριμένες δεσμευτικές ρυθμίσεις, συναρτώμενες με τις αναγκαίες για το σκοπό αυτό τεχνικές εκτιμήσεις. Το αντικείμενο δε των ρυθμίσεων που επιτρέπεται να θεσπιστούν με τα εν λόγω ειδικά σχέδια προσδιορίζεται με το άρθρο 7 σε συνδυασμό με το άρθρο 2 του Ν 2742/1999. Περαιτέρω, ενόψει του ιδιόμορφου χαρακτήρα των ειδικών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού και αιφόρου ανάπτυξης και του αντικειμένου τους που αποτελεί εξειδίκευση κατά τομέα ή κλάδο παραγωγικών δραστηριοτήτων του Γενικού πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού και αιφόρου ανάπτυξης, στο οποίο περιέχονται τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής

ανάπτυξης που εγκρίνονται με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής με βάση την ειδική διαδικασία, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος, επιτρεπτός, κατά το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, ορίζεται με το προαναφερόμενο άρθρο 7 του Ν 2742/1999, ότι τα ειδικά αυτά πλαίσια εγκρίνονται με απόφαση της Επιτροπής

Σελ. 101

Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού και της αιφόρου ανάπτυξης, ύστερα από γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, και όχι με διάταγμα του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Ο πρώτος νόμος που εκδόθηκε σε εκτέλεση της συνταγματικής επιταγής περί χωροταξικού σχεδιασμού ήταν ο Ν 360/1976. Ο νόμος αυτός, παρά το γεγονός ότι αποτέλεσε σημαντική καινοτομία για την εποχή του, παρέμεινε, κατ' ουσίαν, ανενεργός, γεγονός που σε συνδυασμό με την επιγενόμενη αναντιστοιχία του προς τις σύγχρονες εξελίξεις της επιστήμης της χωροταξίας και των μεταβολών που είχαν εν τω μεταξύ συντελεσθεί στο πεδίο του χωροταξικού δικαίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο, κατέστησαν αναγκαία την αντικατάστασή του με ένα νεότερο και περισσότερο λειτουργικό νομοθετικό πλαίσιο. Η νομοθετική αυτή μεταβολή επήλθε, τελικώς, με το Ν 2742/1999 (Α' 207), με τις επιμέρους διατάξεις του οποίου επιδιώχθηκε η θέσπιση θεμελιωδών αρχών και η θεσμοθέτηση σύγχρονων οργάνων, διαδικασιών και μέσων άσκησης χωροταξικού σχεδιασμού που προωθούν την αιφόρο και ισόρροπη ανάπτυξη, κατοχυρώνουν την παραγωγική και κοινωνική συνοχή, διασφαλίζουν την προστασία του περιβάλλοντος στο σύνολο του εθνικού χώρου και στις επί μέρους ενότητές του και ενισχύουν τη θέση της χώρας στο διεθνές και ευρωπαϊκό περιβάλλον (βλ. άρθρο 1 και εισηγητική έκθεση). Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις της παραγράφου 1 του άρθρου 2 του νόμου αυτού, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης πράξεως, ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει, μεταξύ άλλων, ως στόχο να συμβάλει στην προστασία και την αποκατάσταση του περιβάλλοντος, στη διατήρηση των οικολογικών και πολιτισμικών αποθεμάτων και στην προβολή και ανάδειξη των συγκριτικών γεωγραφικών, φυσικών, παραγωγικών και πολιτιστικών πλεονεκτημάτων της χώρας (περ. α), στην ενίσχυση της διαρκούς και ισόρροπης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης (περ. β), καθώς και στη στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, ιδίως, στις περιοχές που παρουσιάζουν προβλήματα αναπτυξιακής υστέρησης, έντονων κοινωνικών διαφοροποιήσεων και περιβαλλοντικής υποβάθμισης ή άλλα μειονεκτικά χαρακτηριστικά, συνδεδεμένα με τη γεωγραφική τους θέση (παρ. γ). Προς το σκοπό της εκπλήρωσης των ανωτέρω στόχων, με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου προβλέφθηκε ότι, κατά την κατάρτιση των προβλεπομένων χωροταξικών πλαισίων και των λοιπών σχεδίων χωροταξικού σχεδιασμού, πρέπει, μεταξύ άλλων, να διασφαλίζεται η ολοκληρωμένη ανάπτυξη, ανάδειξη και προστασία των νησιών, των ορεινών και των παραμεθόριων περιοχών της χώρας και η προστασία των φυσικών και των πολιτιστικών τους πόρων (περ. στ), η αποκατάσταση και η ολοκληρωμένη διαχείριση των δασών, των αναδασωτέων περιοχών και των αγροτικών εκτάσεων (περ. η), καθώς και η ορθολογική αξιοποίηση και η ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων (περ. θ).

Με τις διατάξεις αυτές του Ν 2742/1999 καθιερώνεται σύστημα ιεράρχησης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, σύμφωνα με το οποίο το γενικό χωροταξικό πλαίσιο, με το οποίο προσδιορίζονται οι βασικές προτεραιότητες και οι στρατηγικές κατευθύνσεις για την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη και την αιφόρο οργάνωση του εθνικού χώρου, αποτελεί τη βάση αναφοράς για το συντονισμό και την εναρμόνιση των επί μέρους αναπτυξιακών πολιτικών και προγραμμάτων, που περιλαμβάνονται στα ειδικά και στα περιφερειακά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 2 του νόμου αυτού, τα περιφερειακά χωροταξικά σχέδια, με τα οποία επιδιώκεται, κατ' εκτίμηση των φυσικών, οικονομικών και κοινωνικών ιδιαιτεροτήτων της οικείας περιφέρειας, η προώθηση της αιφόρου, ισόρροπης και διαρκούς ανάπτυξής της, πρέπει να εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις όχι μόνο του γενικού, αλλά και των ειδικών χωροταξικών πλαισίων, τις κατευθύνσεις και ρυθμίσεις των οποίων εξειδικεύουν και συμπληρώνουν προς το σκοπό του συντονισμού των επιλογών χωρικής ανάπτυξης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Από τις διατάξεις αυτές του άρθρου 8, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό προς τα άρθρα 6 και 7 του ίδιου νόμου, και στο πλαίσιο του συστήματος ιεράρχησης των επιπέδων χωροταξικού σχεδιασμού, που εισάγεται με το νόμο αυτό, συνάγεται ότι από εγκεκριμένα περιφερειακά σχέδια δεν απορρέουν δεσμεύσεις ως προς το περιεχόμενο ειδικών χωροταξικών σχεδίων που εγκρίνονται μεταγενεστέρως, σε περίπτωση δε αντίθεσης υπερισχύουν οι κατευθύνσεις και ρυθμίσεις, οι οποίες εισάγονται με το ειδικό σχέδιο, και προς τις οποίες πρέπει να εναρμονιστούν τα περιφερειακά σχέδια, τροποποιούμενα αναλόγως. Περαιτέρω, κατά την έννοια της διατάξεως της παραγράφου 1 του άρθρου 9

του Ν 2742/1999, ερμηνευόμενης ενόψει της σχέσης μεταξύ ειδικών και περιφερειακών σχεδίων που καθιερώνεται με το νόμο αυτό, κατά τα ανωτέρω εκτιθέμενα, τα μνημονευόμενα στη διάταξη αυτή σχέδια και πράξεις πολεοδομικού σχεδιασμού πρέπει να εναρμονίζονται προς τα περιφερειακά σχέδια, μόνον αν αυτά είναι σύμφωνα με υφιστάμενα ειδικά σχέδια. Τέλος, με το άρθρο 9 παρ. 3 του Ν 3851/2010, προστέθηκε στο ως άνω άρθρο 9 του Ν 2742/1999 παράγραφος 3, με την οποία αφενός προβλέπεται ρητώς ότι τα ήδη εγκεκριμένα περιφερειακά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού πρέπει να τροποποιούνται ή να αναθεωρούνται, προκειμένου να εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις του γενικού και των ειδικών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού, σε συμφωνία με τη ρύθμιση περί εναρμονίσεως των περιφερειακών προς τα ειδικά χωροταξικά σχέδια που είχε ήδη θεσπισθεί με το Ν 2742/1999 κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, και αφετέρου ορίζεται ότι στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες εγκεκριμένα περιφερειακά χωροταξικά σχέδια ή άλλα σχέδια χωροταξικού και πολεοδομικού χαρακτήρα που μνημονεύονται στην εν λόγω νέα διάταξη δεν εναρμονίζονται προς το ειδικό χωροταξικό σχέδιο για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, η χωροθέτηση των σχετικών εγκαταστάσεων ηλεκτροπαραγωγής χωρεί με άμεση και αποκλειστική εφαρμογή των κατευθύνσεων αυτού του χωροταξικού πλαισίου, και πριν την εναρμόνιση προς αυτό των ανωτέρω σχεδίων.

Τέλος, δημοσιεύθηκε ο Ν 3851/2010 (Α' 85/4.6.2010), κύριος στόχος του οποίου ήταν η επιτάχυνση της υλοποίησης των έργων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, προκειμένου αφενός μεν να μειωθούν οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα, αφετέρου δε να επιτευχθεί η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας (βλ. αιτιολογική έκθεση νόμου). Με τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 8 του νόμου αυτού, με τις οποίες επιδιώχθηκε, ειδικότερα, ο εκσυγχρονισμός της περιβαλλοντικής και της χωροταξικής νομοθεσίας, ώστε να συνεκτιμάται και η ανάγκη αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής, προστέθηκε στην παράγραφο 1 του άρθρου 2 του Ν 2742/1999 περίπτωση δ', με την οποία ορίστηκε ότι μεταξύ των σκοπών του χωροταξικού σχεδιασμού περιλαμβάνεται η προστασία του κλίματος και της ατμόσφαιρας και η προώθηση της ενεργειακής αυτοδυναμίας της χώρας μέσω της αξιοποίησής των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Εξάλλου, με την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου προστέθηκε στην παράγραφο

Σελ. 102

2 του άρθρου 2 του Ν 2742/1999 περίπτωση ιβ', με την οποία ορίστηκε ότι, κατά τη σύνταξη των χωροταξικών πλαισίων, πρέπει να συνεκτιμάται και η κατά προτεραιότητα προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, η οποία πρέπει να λαμβάνει χώρα προς το σκοπό της βιώσιμης αξιοποίησης των πηγών του εθνικού πλούτου και συμφώνως προς τις διεθνείς υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η χώρα και τις δεσμεύσεις που απορρέουν από τη συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Με τις διατάξεις των άρθρων 6 - 8 του νόμου καθιερώνονται, ως μέσα ενσωμάτωσης και εξειδίκευσης των κατευθύνσεων της εθνικής χωροταξικής πολιτικής, το γενικό πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης, με το οποίο προσδιορίζονται οι βασικές προτεραιότητες και οι στρατηγικές κατευθύνσεις της χωροταξικής πολιτικής, τα ειδικά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης, τα οποία εξειδικεύουν και συμπληρώνουν τις γενικές κατευθύνσεις του γενικού πλαισίου είτε σε ορισμένους τομείς δραστηριότητας, είτε σε ειδικές περιοχές του εθνικού χώρου, καθώς και τα περιφερειακά πλαίσια, τα οποία, εναρμονιζόμενα με τα προαναφερόμενα χωροταξικά σχέδια, καθορίζουν σε επίπεδο περιφέρειας ή, αν κρίνεται αναγκαίο, σε επίπεδο νομών ή άλλων γεωγραφικών ενοτήτων της περιφέρειας, τις κατευθύνσεις και τα προγραμματικά πλαίσια για τη χωροθέτηση των βασικών παραγωγικών δραστηριοτήτων του πρωτογενούς, δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα.

Εξάλλου, με το άρθρο 9 του ως άνω Ν 3851/2010, εκδηλώθηκε η ιδιαίτερη μέριμνα του νομοθέτη για την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας ως κύριου μέσου για τον περιορισμό των κλιματικών αλλαγών και την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας, επιχειρήθηκε η ενσωμάτωση στη χωροταξική νομοθεσία ρυθμίσεων που προωθούν τη διείσδυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, ιδίως, με την κατά προτεραιότητα υλοποίηση των γενικών κατευθύνσεων και των ειδικότερων επιλογών του οικείου ειδικού χωροταξικού σχεδίου και την αντιμετώπιση των ζητημάτων που ανακύπτουν από την παράλειψη των ήδη εγκεκριμένων χωροταξικών σχεδίων και σχεδίων χρήσεως γης να προβλέψουν την ανάγκη χωροθέτησης των σχετικών εγκαταστάσεων. Προς τούτο αφενός μεν εισάγεται ο κανόνας ότι με τα περιφερειακά πλαίσια, τα οποία πρέπει να περιλαμβάνουν τις κατευθύνσεις και τα προγραμματικά πλαίσια για τη βιώσιμη ανάπτυξη του ενεργειακού δυναμικού της οικείας περιφέρειας, πρέπει να δίδεται προτεραιότητα στην προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, αφετέρου δε προβλέπεται ρητώς ότι τα ήδη εγκεκριμένα περιφερειακά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού πρέπει να

τροποποιούνται ή να αναθεωρούνται, προκειμένου να εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις του ειδικού πλαισίου για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ρύθμιση η οποία ευρίσκεται σε συμφωνία με τις γενικότερες προβλέψεις του Ν 2742/1999 περί εναρμονίσεως των περιφερειακών προς τα ειδικά χωροταξικά σχέδια. Κατά ρητή, εξάλλου, πρόβλεψη των ίδιων διατάξεων, εγκεκριμένα περιφερειακά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και άλλα χωροταξικά ή πολεοδομικά σχέδια που δεν εναρμονίζονται προς το οικείο ειδικό χωροταξικό σχέδιο και δεν περιέχουν ρυθμίσεις που διασφαλίζουν τη μέγιστη, κατά το δυνατόν, αξιοποίηση του διαθέσιμου δυναμικού ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, δεν λαμβάνονται υπόψη κατά τη χωροθέτηση των αντίστοιχων εγκαταστάσεων. Σε συμπλήρωση των ρυθμίσεων αυτών, προβλέπεται, περαιτέρω, ότι εάν δεν έχουν εγκριθεί τέτοια σχέδια ή εάν, καίτοι έχουν εγκριθεί, δεν ανταποκρίνονται επαρκώς στις κατευθύνσεις και τις επιλογές του ειδικού πλαισίου για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, η χωροθέτηση των εγκαταστάσεων ηλεκτροπαραγωγής γίνεται, μέχρι την έκδοση ή, κατά περίπτωση, την εναρμόνισή τους, με άμεση και αποκλειστική εφαρμογή των κατευθύνσεων του ειδικού πλαισίου. Όπως δε κρίθηκε με την 1421/2013 απόφαση του ΣτΕ, οι διατάξεις αυτές, με τις οποίες παρέχεται η κατ' εξαίρεση δυνατότητα άμεσης εφαρμογής των κατευθύνσεων του ειδικού χωροταξικού σχεδίου για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, με παράλληλη αναστολή της ισχύος των κατώτερων μέσων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, δεν αντίκεινται στις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Και τούτο, διότι με τις νεότερες αυτές ρυθμίσεις εισάγονται μεν αποκλίσεις από τα γενικώς ισχύοντα περί των σχέσεων των διαφόρων επιπέδων σχεδιασμού, με τα οποία δεν επιτρέπεται η απευθείας εφαρμογή των ειδικών χωροταξικών πλαισίων κατά πλήρη παραγκωνισμό των πολεοδομικών και χωροταξικών μέσων εξειδικεύσεώς τους, η διαφοροποίηση, ωστόσο, αυτή, με την οποία αποδίδεται απόλυτη προτεραιότητα σε υπέρτερου επιπέδου χωροταξικό σχεδιασμό, σε ουδεμία συνταγματική διάταξη αντίκειται, δικαιολογείται δε κατ' επίκληση σοβαρών λόγων δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενων στην ανάγκη προώθησης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας ως κύριου μέσου για την αποτροπή των κλιματικών μεταβολών και τον περιορισμό των δυσμενών επιπτώσεών τους.

III. Ρυθμίσεις για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας

Προκειμένου να θεσπισθεί ένα κανονιστικό πλαίσιο για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, εκδόθηκε αρχικά η Οδηγία 2001/77/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Σεπτεμβρίου 2001 «για την προαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας» (L 283), η οποία αποτέλεσε το πρώτο στάδιο για τη μελλοντική υιοθέτηση ενός πλήρους κανονιστικού πλαισίου για την ηλεκτροπαραγωγή από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Σύμφωνα με την οδηγία, υπό την ισχύ της οποίας εκδόθηκε το προσβαλλόμενο ειδικό χωροταξικό σχέδιο, η προώθηση των ανανεώσιμων πηγών στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας αποτελεί ύψιστη προτεραιότητα της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής, που συμβάλλει στην ασφάλεια του εφοδιασμού και την προστασία του περιβάλλοντος και συνιστά κύριο μέσο συμμόρφωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τις απαιτήσεις του Πρωτοκόλλου του Κιότο και τις δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί σχετικώς στο πλαίσιο της κοινοτικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής (άρθρο 1). Προκειμένου, εξάλλου, να εξασφαλισθεί επαρκής διείσδυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην εσωτερική αγορά, η οδηγία έθεσε ενδεικτικούς στόχους για κάθε κράτος - μέλος σχετικά με την κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές. Βάσει των στόχων αυτών, οι οποίοι πρέπει να συνάδουν με τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη - μέλη στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου του Κιότο, το 12% και το 22,1% της ακαθάριστης εθνικής κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας έως το 2010 και το 2020, αντίστοιχα, πρέπει να καλύπτεται από ενέργεια, παραγόμενη από ανανεώσιμες πηγές (άρθρο 3). Ειδικώς, για την Ελλάδα, οι στόχοι αυτοί καθορίστηκαν, αντίστοιχα, στο 20,1% και στο 29% της εγχώριας ακαθάριστης κατανάλωσης ηλεκτρικής

Σελ. 103

ενέργειας. Με τις διατάξεις της ίδιας Οδηγίας προβλέφθηκε, πλην άλλων, ότι τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να απλοποιήσουν τις διοικητικές διαδικασίες αδειοδότησεως των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και να αξιολογήσουν το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τις διαδικασίες χορήγησης αδειών και τις λοιπές διαδικασίες που ισχύουν για τις εγκαταστάσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, προς το σκοπό της άρσεως των κανονιστικών και πραγματικών εμποδίων, του εξορθολογισμού και της επιτάχυνσης των διοικητικών μηχανισμών και της διασφάλισης αντικειμενικών, διαφανών και αμερόληπτων διαδικασιών, στο πλαίσιο των οποίων λαμβάνονται επαρκώς υπόψη οι ιδιαιτερότητες των διαφόρων τεχνολογιών εκμετάλλευσης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (άρθρο 6). Στη συνέχεια, μετά τη δημοσίευση του ειδικού χωροταξικού για τις ΑΠΕ εκδόθηκε η Οδηγία 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

και του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2009 (L 140), με την οποία θεσπίσθηκε πλήρες κανονιστικό πλαίσιο για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, ύστερα και από την προσθήκη, με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας νέου άρθρου 176Α στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ήδη άρθρου 194 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης), με το οποίο εισήχθησαν ειδικές ρυθμίσεις για το σχεδιασμό και την εφαρμογή ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής ενέργειας και προβλέφθηκε, πλην άλλων, ότι στην ενεργειακή πολιτική της Ένωσης ενσωματώνονται οι απαιτήσεις για αυξημένη προστασία του περιβάλλοντος, μεταξύ δε των στόχων της πολιτικής αυτής ορίζεται η ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Με τις επιμέρους διατάξεις της οδηγίας αυτής καθορίστηκαν εθνικοί δεσμευτικοί στόχοι για το συνολικό μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές τόσο στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας όσο και ειδικότερα στις μεταφορές, εισήχθησαν κανόνες για τον υπολογισμό των μεριδίων αυτών, για τις εγγυήσεις προέλευσης, τις διοικητικές διαδικασίες αδειοδότησης των σχετικών έργων και για την πρόσβαση της παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές ηλεκτρικής ενέργειας στα δίκτυα μεταφοράς και διανομής (βλ. και άρθρο 1). Με την οδηγία αυτή τέθηκε ως στόχος της κοινής ενεργειακής πολιτικής η αύξηση του μεριδίου της παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας στο 20% της ακαθάριστης τελικής ενεργειακής κατανάλωσης μέχρι το τέλος του 2020, ορίσθηκαν δε αντίστοιχοι εθνικοί στόχοι για κάθε κράτος - μέλος (άρθρο 3 και παράρτημα Ι). Ειδικώς, για την Ελλάδα ο στόχος αυτός καθορίστηκε στο 18% της ακαθάριστης τελικής εγχώριας κατανάλωσης ενέργειας. Με τις διατάξεις της ίδιας Οδηγίας προβλέφθηκε ότι τα κράτη - μέλη πρέπει να υιοθετήσουν τα κατάλληλα μέτρα, ώστε το μερίδιο της ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές να ισούται ή να υπερβαίνει το μερίδιο που καθορίζεται ενδεικτικώς για κάθε διετία που προηγείται της επίτευξης του τελικού στόχου του 2020, ότι, για την επίτευξη των στόχων αυτών, οι οποίοι είναι δεσμευτικοί και εναρμονίζονται προς το στόχο της κοινής ενεργειακής πολιτικής, κάθε κράτος - μέλος πρέπει παραλλήλως να προωθήσει μέτρα για την αύξηση της ενεργειακής αποδοτικότητας και μέτρα για την εξοικονόμηση ενέργειας, καθώς και ότι, για να επιτύχουν τους στόχους τους, τα κράτη - μέλη μπορούν, μεταξύ άλλων, να διατηρούν ή να εισαγάγουν καθεστώτα στήριξης και να προωθούν μέτρα ευρωπαϊκής ή διεθνούς συνεργασίας (άρθρο 3), επιβλήθηκε δε η υποχρέωση των κρατών - μελών να καταρτίζουν εθνικά σχέδια δράσης για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, στα οποία καθορίζονται, κατά τομείς (ηλεκτρική ενέργεια, μεταφορές, ψύξη και θέρμανση), οι εθνικοί συνολικοί στόχοι και προσδιορίζονται τα μέτρα που κρίνονται κατάλληλα για την επίτευξή τους (άρθρο 4). Στην Οδηγία περιέχονται και διατάξεις, σύμφωνα με τις οποίες οι εθνικές διαδικασίες έγκρισης, πιστοποίησης και αδειοδότησης σταθμών παραγωγής και δικτύων μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές πρέπει να ευνοούν την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών και να μη θέτουν υπερβολικά προσκόμματα στην ανάπτυξή τους, επιβάλλεται οι σχετικές διοικητικές διαδικασίες να απλουστευθούν προς την κατεύθυνση αυτή, και οι αιτήσεις των ενδιαφερομένων να διεκπεραιώνονται με ταχείς διαδικασίες και στο κατάλληλο διοικητικό επίπεδο. Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις των ίδιων διατάξεων, οι αρμοδιότητες των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών διοικητικών φορέων περί εγκρίσεως, πιστοποίησης και χορηγήσεως των αδειών που απαιτούνται για την εγκατάσταση και τη λειτουργία των οικείων έργων πρέπει να ασκούνται συντονισμένα και να καθορίζονται σαφώς, και από την άποψη του χωροταξικού σχεδιασμού, με διαφανή χρονοδιαγράμματα, επιβάλλεται δε να παρέχονται στους ενδιαφερόμενους επαρκείς πληροφορίες και να ορίζονται για την έγκριση, την πιστοποίηση και τη χορήγηση των, κατά τα ανωτέρω, αδειών, κανόνες αντικειμενικοί, διαφανείς και σύμφωνοι προς την αρχή της αναλογικότητας, χωρίς αδικαιολόγητες διακρίσεις σε βάρος των ενδιαφερομένων (άρθρο 13).

Η ως άνω Οδηγία 2001/77/ΕΚ μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν 3468/2006 (Α' 129). Σύμφωνα με τη σχετική αιτιολογική έκθεση, με το νόμο αυτό επιχειρήθηκε, ειδικότερα, η δημιουργία ενός σύγχρονου και ελκυστικού περιβάλλοντος για την ενίσχυση των επενδύσεων στον τομέα των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας με τη συστηματοποίηση και τον εκσυγχρονισμό των υφιστάμενων ρυθμίσεων, οι οποίες πέραν του ότι περιέχονταν σε διατάξεις διάφορων διάσπαρτων νομοθετημάτων (Ν 2244/1994, 2941/2001, 2773/1999 και 3175/2003), οι οποίες δεν κάλυπταν, μάλιστα, πλήρως το σύνολο των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, δεν ανταποκρίνονταν, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη στις ιδιαιτερότητες της ανάπτυξης της ηλεκτροπαραγωγής με χρήση ανανεώσιμων πηγών. Με το νόμο αυτό, υπό την ισχύ του οποίου εγκρίθηκε το επίδικο χωροταξικό σχέδιο, τέθηκαν δεσμευτικοί εθνικοί στόχοι, οι οποίοι εναρμονίζονταν πλήρως προς τις προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρου 3 της Οδηγίας 2001/77/ΕΚ. Με τις διατάξεις του ίδιου νόμου συστηματοποιήθηκε η διαδικασία αδειοδότησεως των έργων εκμεταλλεύσεως των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, στην οποία, αν και διατηρήθηκαν οι προβλεπόμενες κατά το προϊσχύον νομοθετικό καθεστώς τρεις άδειες (παραγωγής, εγκατάστασης και λειτουργίας), ενσωματώθηκαν ρυθμίσεις για την απλοποίηση και την επιτάχυνση της

διαδικασίας υλοποίησης των σχετικών επενδύσεων. Εν συνεχεία δημοσιεύθηκε ο Ν 3851/2010 (Α' 85), με τον οποίο επήλθαν ευρείας εκτάσεως και μείζονος σημασίας τροποποιήσεις επιμέρους διατάξεων του Ν 3468/2006. Με το νεότερο νόμο επιδιώχθηκε, σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 28/2009/ΕΚ, η προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ως περιβαλλοντική και ενεργειακή προτεραιότητα ύψιστης σημασίας για τη χώρα. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, η υψηλή κατά κεφαλήν ενεργειακή κατανάλωση, σε συνδυασμό με τη μειωμένη συμμετοχή των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο εθνικό ενεργειακό ισοζύγιο και την αποτυχία για εξοικονόμηση ενέργειας και για αύξηση της ενεργειακής αποδοτικότητας των κτιρίων οδήγησαν σε αύξηση των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου, μεγαλύτερη από εκείνη για την οποία είχε διεθνώς δεσμευθεί η χώρα. Για τους λόγους αυτούς και

Σελ. 104

προς το σκοπό της εκπληρώσεως των σχετικών διεθνών δεσμεύσεων και των συναφών ευρωπαϊκών υποχρεώσεων της χώρας, κρίθηκε αναγκαία η μεταβολή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας για την ανάπτυξη των οποίων, το σημαντικότερο πρόβλημα έγκειτο στην εξαιρετικά χρονοβόρα και πολύπλοκη αδειοδοτική διαδικασία, η οποία, πέραν των άλλων, προσέφερε ευρύ περιθώριο για αυθαιρεσίες. Εντός του πλαισίου αυτού, με το νεότερο αυτό νομοθέτημα επιχειρήθηκε ο εξορθολογισμός και η επιτάχυνση της αδειοδοτικής διαδικασίας, προκειμένου να επιτευχθεί η μέγιστη, κατά το δυνατόν, διείσδυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο ενεργειακό μείγμα της χώρας και να περιορισθούν οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου. Στους ειδικότερους στόχους του νόμου περιελήφθη η επίσπευση της υλοποίησης των αναγκαίων ηλεκτροπαραγωγικών έργων, περιλαμβανομένων και εκείνων, των οποίων είχε ήδη κινηθεί η διαδικασία αδειοδότησης, προκειμένου να αυξηθεί η συνολική κατ' έτος εγκατεστημένη ισχύς από το επίπεδο των 100-150 MW στα 500-1000 MW, ώστε να επιτευχθεί ο προβλεπόμενος με τις διατάξεις του ίδιου νόμου εθνικός δεσμευτικός στόχος, ο οποίος καθορίσθηκε στη συμμετοχή των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας κατά 20% μέχρι το έτος 2020 της τελικής κατανάλωσης ενέργειας, αυξημένη κατά 2% σε σχέση με την προβλεπόμενη από την Οδηγία 28/2009/ΕΚ. Επίσης καθορίσθηκαν αντίστοιχοι δεσμευτικοί στόχοι για τη συμμετοχή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές στην ακαθάριστη εθνική κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία μέχρι το 2020 πρέπει να ανέλθει στο 40%, καθώς και για τη συμμετοχή των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην παραγωγή θέρμανσης και ψύξης αφενός και στις μεταφορές αφετέρου, η οποία πρέπει να ανέλθει μέχρι το ίδιο έτος στο 20% και στο 10%, αντιστοίχως, της τελικής ενεργειακής κατανάλωσης. Με τον πιο πάνω νόμο, συμπληρώθηκαν επίσης, οι διατάξεις του Ν 1650/1986 (Α' 160), που αφορούν την έγκριση περιβαλλοντικών όρων και θεσπίσθηκαν ειδικές ρυθμίσεις για τα έργα εγκατάστασης και λειτουργίας μονάδων ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και των συνοδών έργων με σκοπό την επιτάχυνση της σχετικής διαδικασίας για τα έργα αυτά. Με το νεότερο αυτό νόμο συμπληρώθηκαν και οι διατάξεις του προαναφερόμενου Ν 2742/1999 και, μεταξύ άλλων, προστέθηκε στους στόχους του χωροταξικού σχεδιασμού η προστασία του κλίματος και της ατμόσφαιρας και η προώθηση της ενεργειακής αυτοδυναμίας της χώρας με την αξιοποίηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, και τροποποιήθηκαν ορισμένες διατάξεις του νόμου αυτού, με σκοπό την αποσαφήνιση των σχέσεων μεταξύ του ειδικού χωροταξικού σχεδίου και των λοιπών σχεδίων και μέσων χωροταξικού σχεδιασμού, περιλαμβανομένων των ρυθμιστικών και γενικών πολεοδομικών σχεδίων ή άλλων σχεδίων χρήσεων γης.

• Αναδρομή στα νομοθετήματα για ΑΠΕ

Ο Ν 1475/1984 (Α' 131) υπήρξε το πρώτο ελληνικό νομοθετικό κείμενο, που ρύθμιζε ζητήματα σχετικά με τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, οι εισαχθείσες, όμως, με το νόμο αυτό ρυθμίσεις αφορούσαν αποκλειστικά την αξιοποίηση του γεωθερμικού δυναμικού της χώρας (πρβλ. ΣτΕ 3443/2002) .² Ακολούθησαν ο Ν 1559/1985 (Α' 135), με τις διατάξεις του οποίου παρασχέθηκε για πρώτη φορά η δυνατότητα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στη Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (εφεξής: ΔΕΗ) και σε ιδιώτες αυτοπαραγωγούς, και το ΠΔ/γμα 375/1987 (Α' 167), με το οποίο ιδρύθηκε το Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (εφεξής: ΚΑΠΕ) ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με αρμοδιότητες σχετικές με την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών, την εξοικονόμηση ενέργειας και την εν γένει ορθολογική ενεργειακή χρήση, καθώς και την παροχή συναφών υποστηρικτικών υπηρεσιών. Ο Ν 1559/1985 καταργήθηκε, εν συνεχεία, με το άρθρο 10 του Ν 2244/1994 (Α' 168), με τις διατάξεις του οποίου εισήχθη ένα σχετικώς πλήρες νομοθετικό πλαίσιο για την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Κατά τη διαμορφωθείσα υπό το καθεστώς του νόμου αυτού νομολογία, προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας εγκαταστάσεως αιολικού σταθμού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας ήταν, μεταξύ άλλων, η τήρηση της διαδικασίας εκ των προτέρων εκτίμησης και αξιολόγησης των

περιβαλλοντικών επιπτώσεων της σχετικής δραστηριότητας συμφώνως προς τους ορισμούς του Ν 1650/1986 και της ισχύουσας κατά το χρόνο αυτό ΚΥΑ 69269/1990. Επίσης, είχε κριθεί ότι, εφόσον έχουν εγκριθεί οι περιβαλλοντικοί όροι του έργου και έχει παρέλθει η κατά νόμον προθεσμία προσβολής τους, κατά το χρονικώς επόμενο στάδιο της χορηγήσεως της άδειας εγκαταστάσεως μπορούσε μιν να ερευνηθεί εάν η οικεία ειδική νομοθεσία προέβλεπε απαγόρευση εγκαταστάσεως του σταθμού, όχι, όμως, και να εξετασθούν γενικά ζητήματα καταλληλότητας του χώρου, τα οποία αποτελούσαν, κατά την έννοια του Ν 2244/1994, αντικείμενο αξιολογήσεως κατά το επόμενο στάδιο της εγκρίσεως των περιβαλλοντικών όρων (ΣτΕ 2569/2004, 2964/2005). Περαιτέρω, είχε γίνει δεκτό ότι σε περίπτωση υποβολής αιτήματος για την εγκατάσταση αιολικού σταθμού, μεταξύ άλλων, σε περιοχή για την οποία είχε ήδη εκδοθεί μεγάλος αριθμός παρομοίων αδειών ή εκκρεμούσε, για το σκοπό αυτό, μεγάλος αριθμός αιτήσεων, η άδεια εγκαταστάσεως εχορηγείτο, κατά την έννοια των διατάξεων του Ν 2244/1994 και της κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδοθείσης υπουργικής αποφάσεως, μόνον εάν είχε προηγηθεί η σύνταξη των ειδικών ή περιφερειακών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού των άρθρων 7 και 8 του Ν 2742/1999 ή ο κατ' άρθρο 10 του ίδιου νόμου χαρακτηρισμός της συγκεκριμένης περιοχής ως περιοχής οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων. Μέχρι δε την ολοκλήρωση της διαδικασίας αυτής, η οποία δεν θα έπρεπε να υπερβαίνει τον εύλογο κατά τις περιστάσεις χρόνο, η άδεια εγκαταστάσεως νομίμως εχορηγείτο μόνον εφόσον είχε προηγηθεί σε επίπεδο νομού ή, πάντως, σχετικής ευρείας διοικητικής περιφέρειας, συνολική μελέτη, για τις ενεργειακές ανάγκες, τις οποίες επρόκειτο να καλύψουν οι προς εγκατάσταση σταθμοί, και τις πιθανολογούμενες δυσμενείς επιπτώσεις από την εγκατάσταση του συνόλου των ανεμογεννητριών. Στην εκπονηθείσα μελέτη θα έπρεπε, περαιτέρω, να προσδιορίζεται ο συνολικός αριθμός των αιολικών σταθμών και ανεμογεννητριών που θα μπορούσαν να εγκατασταθούν στην περιοχή, χωρίς να επέρχεται υπέρβαση στην φέρουσα ικανότητά της.

Σελ. 105

Κρίθηκε επίσης ότι η συνδρομή των ανωτέρω προϋποθέσεων εξεταζόταν, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας όχι μόνον της πράξεως εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων, αλλά και της άδειας εγκαταστάσεως του σταθμού (ΣτΕ 3596/2007).

Ρυθμίσεις για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας περιελήφθησαν και στο Ν 2773/1999 (Α' 286, βλ. ιδίως άρθρα 35 - 41), με τον οποίο επιδιώχθηκε η απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας σε συμμόρφωση και προς τις διατάξεις της οδηγίας 96/92/ΕΚ (ΣτΕ 3650-2/2005). Με το νεότερο νόμο, με τον οποίο καταργήθηκαν οι διατάξεις του Ν 2244/1994 περί αναγνωρίσεως αποκλειστικού δικαιώματος παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας στη ΔΕΗ και περί κατ' εξαίρεση και υπό όρους χορηγήσεως δικαιώματος ηλεκτροπαραγωγής από ανεξάρτητους παραγωγούς με χρήση ανανεώσιμων πηγών (ΣτΕ 1322/2001), επήλθε πλήρης απελευθέρωση του τομέα της παραγωγής και μερική απελευθέρωση στον τομέα της προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, για την άσκηση οποιασδήποτε δραστηριότητας ηλεκτρικής ενέργειας απαιτείται προηγούμενη άδεια, η οποία χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης κατόπιν γνωμοδοτήσεως της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (ΡΑΕ), ανεξάρτητης, δηλαδή, αρχής, η σύσταση της οποίας υπήρξε καινοτομία του νέου νόμου (άρθρα 4 επ.). Ειδικώς, για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, περιλαμβανομένης και της παραγωγής από ανανεώσιμες πηγές, όπως, επίσης, και για την κατασκευή ή την επέκταση των οικείων εγκαταστάσεων, υιοθετήθηκε κατ' αρχήν το σύστημα της προηγούμενης άδειας (άρθρο 10). Το σύστημα περιλαμβάνει, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις, την υποβολή αιτήσεως για την έκδοση άδειας παραγωγής, η οποία χορηγείται εφόσον συντρέχουν οι όροι και οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από τις επιμέρους διατάξεις του νόμου και του κατ' εξουσιοδότησή του εκδοθέντος κανονισμού αδειών (άρθρο 28). Με τον κανονισμό αυτό («Κανονισμός Αδειών Παραγωγής και Προμήθειας Ηλεκτρικής Ενέργειας»), ο οποίος εγκρίθηκε με την υπ' αριθ. Δ5-ΗΛ /Β/Φ.1/οικ.17951/6.12.2000 απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης (Β' 1498), εξειδικεύθηκαν τα προβλεπόμενα στο νόμο κριτήρια, τα οποία αντιστοιχούν προς εκείνα που μνημονεύονται στην οδηγία 96/92/ΕΚ και πληρούν τις ειδικότερες απαιτήσεις της περί αντικειμενικότητας και διαφάνειας (ΣτΕ 3650-2/2005). Τα κριτήρια αυτά είναι οικονομικής και τεχνικής φύσεως, συνδέονται δε με τη σκοπιμότητα του έργου, η οποία και εξετάζεται κατά τη χορήγηση της άδειας παραγωγής, η οποία προηγείται της εκδόσεως των λοιπών προβλεπόμενων από τη νομοθεσία αδειών και εγκρίσεων (άδειες εγκατάστασης και λειτουργίας). Με την άδεια παραγωγής προσδιορίζεται, περαιτέρω, η ευρύτερη περιοχή ασκήσεως της οικείας δραστηριότητας, όχι, όμως, και η ακριβής θέση των ηλεκτροπαραγωγικών μονάδων, η οποία καθορίζεται με τη μεταγενεστέρως εκδοθείσα άδεια εγκατάστασης, της εκδόσεως της οποίας προηγείται, πάντως, η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων και, κατά περίπτωση, η έγκριση επέμβασης σε δασική έκταση. Κατά την έννοια, εξάλλου, των ίδιων διατάξεων, η έκδοση

της προηγηθείσης άδειας παραγωγής ουδεμία δέσμευση δημιουργεί ως προς τη χωροθέτηση του έργου κατά το στάδιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης (ΣΤΕ 3650-2/2005). Ο Ν 2773/1999 υπέστη διαδοχικές τροποποιήσεις, η κυριότερη από τις οποίες επήλθε με το Ν 3426/2005 (Α' 309). Με τον τελευταίο αυτό νόμο, με τον οποίο επιδιώχθηκε η επιτάχυνση της διαδικασίας απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας σε συμμόρφωση και προς τις κατευθύνσεις της οδηγίας 2003/54/EK, ρυθμίστηκαν εκ νέου τα ζητήματα, μεταξύ άλλων, της διαχείρισης του δικτύου διανομής και της προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας. Ο Ν 2773/1999, ο οποίος τροποποιήθηκε ακολούθως από τους Ν 3468/2006 και 3851/2010, εξακολούθησε να αποτελεί το κύριο νομοθέτημα του δικαίου της ενέργειας μέχρι τη δημοσίευση του Ν 4001/2011 (Α' 179/22.8.2011), με τον οποίο μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 2009/72/EK και επήλθαν σημαντικές αλλαγές σε βασικές ρυθμίσεις του παλαιότερου νόμου. Με το Ν 3468/2006 (Α' 129) επιχειρήθηκε η θέσπιση ενός νέου και ολοκληρωμένου νομοθετικού καθεστώτος για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Με το νόμο αυτό, με τον οποίο μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 2001/77/EK, επιδιώχθηκε η κατά προτεραιότητα προώθηση στην εσωτερική αγορά της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και από μονάδες συμπαραγωγής ηλεκτρισμού και θερμότητας υψηλής απόδοσης (εφεξής: ΣΗΘΥΑ), καθώς, επίσης, και η εκπλήρωση των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας για τον περιορισμό των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής (άρθρο 1). Με το νόμο, τέθηκαν δεσμευτικοί εθνικοί στόχοι, οι οποίοι εναρμονίζονταν πλήρως προς τις διατάξεις του άρθρου 3 της οδηγίας 2001/77/EK και βάσει των οποίων η συμμετοχή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές στην ακαθάριστη κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας θα έπρεπε να έχει υπερβεί το 20% μέχρι το 2010 και να ανέλθει στο 29% μέχρι το 2020 (άρθρο 27 παρ. 9). Με τις ίδιες διατάξεις συστηματοποιήθηκε η διαδικασία αδειοδότησεως των έργων εκμεταλλεύσεως των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, στην οποία, αν και εξακολούθησαν να περιλαμβάνονται οι τρεις προϋφιστάμενες άδειες (παραγωγής, εγκαταστάσεως και λειτουργίας), ενσωματώθηκαν ρυθμίσεις για την απλοποίηση και την επιτάχυνση της διαδικασίας υλοποίησης των σχετικών επενδύσεων. Ειδικώς, για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας με χρήση ανανεώσιμων πηγών και ΣΗΘΥΑ, διατηρήθηκε η υποχρέωση προηγούμενης λήψεως άδειας παραγωγής, η οποία χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης μετά από γνώμη της ΠΑΕ. Η τελευταία διατυπώνεται κατ' εκτίμηση των ρητώς μνημονευομένων στο νόμο κριτηρίων, τα οποία εξειδικεύονται, περαιτέρω, στον κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού εκδοθέντα κανονισμό αδειών. Τα κριτήρια αυτά αφορούσαν, μεταξύ άλλων, την ενεργειακή αποδοτικότητα του έργου, όπως αυτή προκύπτει από μετρήσεις του διαθέσιμου ενεργειακού δυναμικού της περιοχής εγκαταστάσεώς τους, την ωριμότητα της διαδικασίας υλοποίησής του και, ιδίως, τη δυνατότητα εξασφάλισης του δικαιώματος χρήσης του χώρου εγκατάστασης, καθώς, επίσης, και τη διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία και τις ειδικότερες προβλέψεις του ειδικού χωροταξικού σχεδίου για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (άρθρα 3 και 5). Κατά το σύστημα του νεότερου νόμου, προ της χορηγήσεως της άδειας παραγωγής, η οποία προηγείται της εκδόσεως των λοιπών αδειών ή εγκρίσεων που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία, περιλαμβανομένης και της εγκρίσεως των περιβαλλοντικών όρων του οικείου έργου, πρέπει να έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία προκαταρκτικής εκτίμησης και αξιολόγησης και να έχει διατυπωθεί σχετικώς θετική γνωμοδότηση, ρύθμιση, με την οποία θα επιτυχανόταν, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας αδειοδότησεως του έργου (άρθρο 3). Με τις ίδιες διατάξεις, με τις οποίες διατηρήθηκε, κατά τα ήδη εκτεθέντα, η υποχρέωση λήψεως αδειών εγκαταστάσεως και λειτουργίας (άρθρο 8), ορίσθηκε ότι οι σταθμοί παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας με χρήση ανανεώσιμων πηγών, καθώς και κάθε έργο που συνδέεται με

την κατασκευή και τη λειτουργία τους, συμπεριλαμβανομένων των έργων οδοποιίας και των έργων σύνδεσής τους με το σύστημα ή το δίκτυο, εγκαθίστανται και λειτουργούν σε γήπεδα ή σε εκτάσεις, επί των οποίων ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα νόμιμης χρήσης, σε δάση ή δασικές εκτάσεις, για τις οποίες έχει εκδοθεί έγκριση επέμβασης κατά τους ειδικότερους όρους των άρθρων 45 και 58 του Ν 998/1979 και 13 του Ν 1734/1987, καθώς, επίσης, και στον αιγιαλό, την παραλία, τη θάλασσα ή τον πυθμένα της, εφόσον έχει παραχωρηθεί το δικαίωμα χρήσης τους σύμφωνα με το άρθρο 14 του Ν 2971/2001 (άρθρο 7).

Εν συνεχεία δημοσιεύθηκε ο Ν 3851/2010 (Α' 85), με τον οποίο επήλθαν ευρείας εκτάσεως και μείζονος σημασίας τροποποιήσεις επιμέρους διατάξεων του Ν 3468/2006. Με το νεότερο νόμο επιδιώχθηκε, σε συμμόρφωση προς την οδηγία 28/2009/EK, η προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ως περιβαλλοντική και ενεργειακή προτεραιότητα ύψιστης σημασίας για τη χώρα και, ειδικότερα, ως μέσο για την αντιμετώπιση της

κλιματικής αλλαγής, την προστασία της ατμόσφαιρας, τη διασφάλιση του βιώσιμου ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας, την επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης και την ορθολογική αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, η υψηλή κατά κεφαλήν ενεργειακή κατανάλωση, σε συνδυασμό με τη μειωμένη συμμετοχή των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο εθνικό ενεργειακό ισοζύγιο και την αποτυχία για εξοικονόμηση ενέργειας και για αύξηση της ενεργειακής αποδοτικότητας των κτιρίων οδήγησαν σε αύξηση των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου, μεγαλύτερη από εκείνη για την οποία είχε διεθνώς δεσμευθεί η χώρα. Για τους λόγους αυτούς και προς το σκοπό της εκπλήρωσης των σχετικών διεθνών δεσμεύσεων και των συναφών ευρωπαϊκών υποχρεώσεων της χώρας, κρίθηκε αναγκαία η μεταβολή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, το σημαντικότερο πρόβλημα στην ανάπτυξη των οποίων έγκειτο στην εξαιρετικά χρονοβόρα και πολύπλοκη αδειοδοτική διαδικασία, η οποία, πέραν των άλλων, προσέφερε ευρύ περιθώριο για αυθαιρεσίες. Εντός του πλαισίου αυτού, με το νεότερο νομοθέτημα επιχειρήθηκε ο εξορθολογισμός και η επιτάχυνση της αδειοδοτικής διαδικασίας, προκειμένου να επιτευχθεί η μέγιστη, κατά το δυνατόν, διείσδυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο ενεργειακό μείγμα της χώρας και να περιορισθούν οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου. Στους ειδικότερους στόχους του νόμου περιελήφθη η επίσπευση της υλοποίησης των αναγκαίων ηλεκτροπαραγωγικών έργων, περιλαμβανομένων και εκείνων των οποίων είχε ήδη ξεκινήσει η κατασκευή, προκειμένου να αυξηθεί άμεσα η συνολική κατ' έτος εγκατεστημένη ισχύς από το επίπεδο των 100 - 150 MW στα 500 - 1000 MW, εξέλιξη, η οποία θα μπορούσε να εξασφαλίσει την επίτευξη του καθορισθέντος με τις ίδιες διατάξεις εθνικού δεσμευτικού στόχου. Ο στόχος αυτός, ο οποίος θα πρέπει να έχει επιτευχθεί μέχρι το 2020, καθορίστηκε στο 20% της τελικής κατανάλωσης ενέργειας, αυξημένος κατά 2% σε σχέση με τον προβλεπόμενο από την οδηγία 28/2009/ΕΚ. Επίσης, καθορίστηκαν αντίστοιχοι δεσμευτικοί στόχοι για τη συμμετοχή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές στην ακαθάριστη εθνική κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία μέχρι το 2020 πρέπει να ανέλθει στο 40%, καθώς για τη συμμετοχή των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην παραγωγή θέρμανσης και ψύξης και στις μεταφορές, η οποία πρέπει να ανέλθει μέχρι το ίδιο έτος στο 20% και στο 10%, αντιστοίχως, της τελικής ενεργειακής κατανάλωσης (άρθρο 1, βλ. σχετ. και άρθρο 30 παρ. 8 του Ν 3889/2010, Α' 182). Ευρείας εκτάσεως μεταβολές επέφερε ο νέος νόμος και στο καθεστώς χορηγήσεως της άδειας παραγωγής (άρθρο 2). Σημαντική, από της απόψεως αυτής, είναι κατ' αρχάς η μεταβίβαση της αρμοδιότητας εκδόσεως των αδειών παραγωγής των έργων ανανεώσιμων πηγών ενέργειας από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, ο οποίος είχε εν τω μεταξύ καταστεί αρμόδιος για τη χορήγησή τους (βλ. άρθρο 6 παρ. 1 περ. α' του π.δ/τος 189/2009 περί του κανονισμού και της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων, Α' 221), στη ΡΑΕ, ρύθμιση, η οποία, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, θα συμβάλλει αποφασιστικά στην επιτάχυνση της σχετικής αδειοδοτικής διαδικασίας. Η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής τελεί, πάντως, υπό τον τελικό έλεγχο νομιμότητας του Υπουργού Περιβάλλοντος και τον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώπιον του οποίου επιτρέπεται, κατά ρητή πρόβλεψη του νόμου, η άσκηση απευθείας αιτήσεως ακυρώσεως. Με τις ίδιες διατάξεις επανακαθορίστηκαν τα κριτήρια που αξιολογούνται για τη χορήγηση της άδειας παραγωγής, μεταξύ των οποίων περιελήφθη και ο βαθμός συμμόρφωσης του έργου προς τις προβλέψεις του προσβαλλόμενου ειδικού χωροταξικού σχεδίου και, ιδίως, προς τις ρυθμίσεις του που αφορούν τις ζώνες αποκλεισμού και τη μη υπέρβαση της φέρουσας ικανότητας των περιοχών πιθανής εγκαταστάσεώς του. Υπό το νεότερο καθεστώς, η άδεια παραγωγής αποσυνδέεται από τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης των οικείων έργων, η οποία έπεται και συνιστά διακριτό και αυτοτελές στάδιο της συνολικής αδειοδοτικής διαδικασίας (πρβλ. και ΚΥΑ ΗΠ: 15393/2332/2002, Β' 1022), αποκτά δε εκ νέου το χαρακτήρα που είχε προ του Ν 3468/2006, το χαρακτήρα, δηλαδή, της άδειας σκοπιμότητας, η οποία χορηγείται μετά από εκτίμηση των τεχνικοοικονομικών δυνατοτήτων του αιτούντος. Εντός του ίδιου πλαισίου εντάσσεται και η ενοποίηση της προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Επί του τελευταίου αυτού ζητήματος, προβλέφθηκε, ειδικότερα, ότι για την κατασκευή και λειτουργία των σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και των υβριδικών σταθμών δεν απαιτείται, υπό την ισχύ του Ν 3851/2010, η τήρηση της διαδικασίας προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης, καθώς και ότι τα ζητήματα που εξετάζονταν κατά το στάδιο αυτό αποτελούν πλέον αντικείμενο της διαδικασίας έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων του έργου, κατά την οποία ελέγχεται, επιπροσθέτως, η τήρηση των κανόνων και των κριτηρίων χωροθέτησης του επίδικου χωροταξικού πλαισίου. Οι ρυθμίσεις αυτές εφαρμόζονται και για τα αναγκαία για τη λειτουργία των σταθμών συνοδά έργα, περιλαμβανομένων των έργων συνδέσεώς τους στο σύστημα μεταφοράς και το δίκτυο διανομής ηλεκτρικής ενέργειας και των έργων οδοποιίας (εσωτερικής και οδοποιίας πρόσβασης). Με το νόμο ρυθμίζεται, περαιτέρω, η διαδικασία έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων των οικείων

έργων, η οποία διαφοροποιείται από τη συνήθη διαδικασία του

N 1650/1986 κατά το ότι περιλαμβάνει συντετμημένες προθεσμίες, εντός των οποίων πρέπει να έχει ολοκληρωθεί η εξέταση των σχετικών αιτήσεων αδειοδότησης και των υποβληθέντων φακέλων και μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Και ναι μεν οι προθεσμίες αυτές έχουν ενδεικτικό και όχι αποκλειστικό χαρακτήρα, με την πρόβλεψη τους, όμως, εκδηλώνεται η σαφής βούληση του νομοθέτη για κατά προτεραιότητα εξέταση των αιτημάτων περιβαλλοντικής αδειοδότησης των εγκαταστάσεων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας έναντι των λοιπών έργων. Εντός του ίδιου πλαισίου εντάσσονται και οι διατάξεις, με τις οποίες προβλέπεται ότι η άδεια

Σελ. 107

παραγωγής, η οποία δεν απαλλάσσει τον κάτοχό της από την υποχρέωση λήψης άλλων αδειών ή εγκρίσεων που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία, αποτελεί μεν προϋπόθεση για την υποβολή αιτήματος για έγκριση περιβαλλοντικών όρων, δεν κωλύει, όμως, τις αρμόδιες υπηρεσίες να διατυπώσουν τις γνωμοδοτήσεις που προβλέπονται στο πλαίσιο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης, αφού λάβουν υπόψη τους τα κριτήρια χωροθέτησης του επίδικου χωροταξικού σχεδίου. Κατά την έννοια, μάλιστα, των ίδιων διατάξεων, οι προβλεπόμενες προθεσμίες για την υποβολή των γνωμοδοτήσεων αυτών θεωρούνται στο σύνολο τους ως αποκλειστικές, τυχόν δε άπρακτη παρέλευσή τους ισοδυναμεί με διατύπωση θετικής γνωμοδότησης (άρθρο 3). Νέες, εξάλλου, ρυθμίσεις εισήχθησαν σχετικά με τη διάρκεια ισχύος, τη διαδικασία αναθεώρησης και τροποποίησης και τη δυνατότητα μεταβίβασης της άδειας παραγωγής, ενώ αντικείμενο εξ αρχής ρυθμίσεως αποτέλεσε το ζήτημα της εξαιρέσεως από την υποχρέωση λήψης της άδειας παραγωγής. Μεταβολές επήλθαν και ως προς τη διαδικασία εκδόσεως των αδειών εγκαταστάσεως και λειτουργίας. Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του νόμου, μετά την έκδοση της άδειας παραγωγής, ο ενδιαφερόμενος, παράλληλα με την αίτησή του για τη χορήγηση της άδειας εγκαταστάσεως, υποβάλλει αίτημα για την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων του οικείου έργου, την έγκριση επέμβασης σε δάσος ή δασική έκταση ή την έκδοση των αναγκαίων, κατά περίπτωση, αδειών για την απόκτηση του δικαιώματος χρήσης του χώρου εγκατάστασης του έργου, καθώς και την προσφορά σύνδεσης του αρμόδιου διαχειριστή. Σε περίπτωση οριστικοποίησης των όρων συνδέσεως, οι οποίοι καθίστανται δεσμευτικοί με την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων ή την έκδοση των αδειών που απαιτούνται, κατά περίπτωση, από την πολεοδομική νομοθεσία, ακολουθεί η σύναψη της οικείας συμβάσεως και της συμβάσεως πώλησης και η χορήγηση της άδειας εγκαταστάσεως και λειτουργίας, προϋπόθεση των οποίων είναι η προηγούμενη ολοκλήρωση της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησεως. Σύμφωνα με τις ίδιες διατάξεις, κατά την έκδοση της άδειας εγκατάστασης, της οποίας η διάρκεια είναι, κατ' αρχήν, διετής, τηρούνται υποχρεωτικά και οι προβλέψεις του κώδικα διαχείρισης για τη σύνδεση σταθμών, ενώ, ειδικώς, κατά τη διαδικασία χορηγήσεως της άδειας εγκατάστασης αιολικού σταθμού, ελέγχεται η τήρηση ελάχιστων αποστάσεων μεταξύ των ανεμογεννητριών του ίδιου ή άλλου παραγωγού. Σχετικά με την άδεια λειτουργίας, ο νόμος προβλέπει ότι αυτή εκδίδεται με απόφαση του οργάνου που είναι αρμόδιο για τη χορήγηση της άδειας εγκαταστάσεως, ότι η διάρκειά της είναι κατ' αρχήν εικοσαετής και, ειδικώς για τους ηλιοθερμικούς σταθμούς εικοσιπενταετής, ότι από την υποχρέωση λήψεως άδειας εγκαταστάσεως και λειτουργίας εξαιρούνται οι σταθμοί που απαλλάσσονται από την αντίστοιχη υποχρέωση για την άδεια παραγωγής, καθώς και ότι και για τους σταθμούς αυτούς εξακολουθεί να ισχύει η υποχρέωση τηρήσεως της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Από την τελευταία αυτή υποχρέωση απαλλάσσονται, κατ' εξαίρεση, οι σταθμοί παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, των οποίων η εγκατεστημένη ισχύς δεν υπερβαίνει τα ρητώς μνημονευόμενα για κάθε κατηγορία όρια εγκατεστημένης ισχύος. Περαιτέρω, επήλθαν τροποποιήσεις της χωροταξικής νομοθεσίας και του ειδικού χωροταξικού σχεδίου για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας με στόχο την αποσαφήνιση ορισμένων εκ των ρυθμίσεών του, την ενίσχυση της αποτελεσματικής εφαρμογής του και την απεμπλοκή μεγάλου αριθμού εκκρεμών έργων, τα οποία βρισκόνταν, κατά το χρόνο αυτό, σε αδειοδοτική τελμάτωση. Η νομοθετική αυτή παρέμβαση συνίστατο, κυρίως, στην αποσαφήνιση των σχέσεων μεταξύ του ειδικού χωροταξικού σχεδίου και των λοιπών σχεδίων και μέσων χωροταξικού σχεδιασμού, περιλαμβανομένων των ρυθμιστικών και γενικών πολεοδομικών σχεδίων ή άλλων σχεδίων χρήσεων γης και στην πρόβλεψη της δυνατότητας εγκατάστασης έργων ανανεώσιμων πηγών ενέργειας σε γαίες υψηλής παραγωγικότητας και σε εκτός σχεδίου περιοχές, για τις οποίες δεν ισχύει ρητή απαγόρευση χωροθέτησής τους (άρθρο 9, βλ. αναλυτικώς ανωτέρω). Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του σχεδίου, για την εγκατάσταση σταθμών ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας λαμβάνονται υπόψη μόνον εγκεκριμένα χωροταξικά, πολεοδομικά, ρυθμιστικά ή άλλα σχέδια χρήσεων γης και εγκεκριμένες μελέτες που εναρμονίζονται προς το εγκριθέν χωροταξικό πλαίσιο για τις ανανεώσιμες πηγές και έχουν περιλάβει πρόνοιες για τη μέγιστη αξιοποίηση

του διαθέσιμου ενεργειακού δυναμικού. Στην περίπτωση που δεν υπάρχουν τέτοια σχέδια, η χωροθέτηση γίνεται απευθείας κατ' εφαρμογήν των κατευθύνσεων του ειδικού χωροταξικού πλαισίου. Κατά ρητή πρόβλεψη του νόμου, τα εγκεκριμένα περιφερειακά πλαίσια πρέπει να τροποποιούνται ή να αναθεωρούνται, προκειμένου να εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις του γενικού και των ειδικών χωροταξικών πλαισίων. Σύμφωνα με τις νεότερες διατάξεις, μέχρι την εναρμόνιση των, κατά τα ανωτέρω, σχεδίων, το περιεχόμενο των οποίων δεν καλύπτει επαρκώς τις κατευθύνσεις του ειδικού πλαισίου για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, η χωροθέτηση των έργων γίνεται με άμεση και αποκλειστική εφαρμογή των κατευθύνσεων του ειδικού πλαισίου. Περαιτέρω, καταργήθηκαν οι διατάξεις του ειδικού χωροταξικού σχεδίου (περιπτώσεις ια' της παρ. 1 του άρθρου 6, η' της παρ. 1 του άρθρου 14 και στ' της παρ. 2 του άρθρου 17 και β' εδάφ. της περ. α' της παρ. 2 του άρθρου 21), με τις οποίες είχαν περιληφθεί στις περιοχές αποκλεισμού εκτάσεις, οι οποίες υπάγονταν σε ειδικά νομοθετικά καθεστώτα αυξημένης προστασίας, βάσει των οποίων απαγορευόταν ρητώς η εγκατάσταση έργων ηλεκτροπαραγωγής. Οι απαγορεύσεις αυτές οδηγούσαν, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, σε αυτοανάρρηση του ίδιου του χωροταξικού πλαισίου, διότι επέτρεπαν αποκλίσεις, επαγόμενες ουσιαστική κατάργηση των βασικών του κατευθύνσεων επί τη βάσει παλαιότερων ρυθμίσεων χρήσεων γης που δεν είχαν λάβει υπόψη την ανάγκη ανάπτυξης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Επίσης, διευκρινίσθηκε ότι στα εθνικά ή περιφερειακά φυσικά πάρκα, στις περιοχές προστασίας οικοτόπων και ειδών (ειδικές ζώνες διατήρησης, ζώνες ειδικής προστασίας και καταφύγια άγριας ζωής), καθώς και στις περιοχές που αποτελούν προστατευόμενα τοπία και προστατευόμενους φυσικούς σχηματισμούς, εξαιρουμένων των τμημάτων τους που αποτελούν περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, υγρότοπους διεθνούς σημασίας (υγρότοποι Ramsar) και οικοτόπους προτεραιότητας που έχουν ενταχθεί στο δίκτυο Natura 2000, καθώς και στις γειτονικές εκτάσεις των περιοχών αυτών και των περιοχών απολύτου προστασίας της φύσης επιτρέπεται η εγκατάσταση σταθμών από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ως μέσο για την προστασία του κλίματος, εφόσον με τους όρους και τις προϋποθέσεις που καθορίζονται από την εγκριτική των περιβαλλοντικών τους όρων απόφαση διασφαλίζεται η διατήρηση του προστατευόμενου χαρακτήρα της οικείας περιοχής. Με το νόμο παρασχέθηκε, περαιτέρω, νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Περιβάλλοντος για τη συμπλήρωση ή την εξειδίκευση των τεχνικών και λοιπών λεπτομερειών εφαρμογής των προβλεπόμενων από το επίδοχο χωροταξικό σχέδιο κριτήριων χωροθέτησης των μικρών υδροηλεκτρικών

Σελ. 108

έργων, προς το σκοπό της πρόσθετης διασφάλισης των περιβαλλοντικών παραμέτρων και της αρμονικής ένταξής τους στο περιβάλλον. Περαιτέρω, προβλέφθηκε, κατά τροποποίηση της οικείας νομοθεσίας (άρθρο 56 παρ. 6 περ. α' του Ν 2637/1998, Α' 200), ότι στα αγροτεμάχια που έχουν χαρακτηριστεί με αποφάσεις των αρμοδίων διευθύνσεων του Υπουργείου Γεωργικής Ανάπτυξης ως αγροτική γη υψηλής παραγωγικότητας απαγορεύεται η άσκηση οποιασδήποτε δραστηριότητας, πλην της γεωργικής εκμετάλλευσης και της ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, κάθε δε επέμβαση επ' αυτών αποτελεί εξαιρετικό μέτρο, που πρέπει να εξυπηρετεί το γεωργικό χαρακτήρα της αγροτικής εκμετάλλευσης ή την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Κατ' εξαίρεση, στη περιοχή της Αττικής που έχουν χαρακτηριστεί ως γη υψηλής παραγωγικότητας απαγορεύεται απολύτως η εγκατάσταση συναφών έργων, απαγόρευση η οποία ισχύει και για τις περιοχές που έχουν χαρακτηριστεί ως γαίες υψηλής παραγωγικότητας με εγκεκριμένα γενικά πολεοδομικά σχέδια ή σχέδια χωρικής οικιστικής οργάνωσης ανοικτής πόλης ή ζωνών οικιστικού ελέγχου. Εξαίρεση από την τελευταία αυτή ρύθμιση εισήχθη για τα φωτοβολταϊκά πάρκα, η εγκατάσταση των οποίων επιτρέπεται και στις περιοχές αυτές, εφόσον η έκταση που καταλαμβάνουν οι φωτοβολταϊκοί σταθμοί στους οποίους έχουν ήδη χορηγηθεί άδειες παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας (ή, σε περίπτωση απαλλαγής από την αντίστοιχη υποχρέωση, έχουν χορηγηθεί δεσμευτικές προσφορές σύνδεσης από τον αρμόδιο διαχειριστή), δεν υπερβαίνει συνολικώς το 1% των καλλιεργούμενων εκτάσεων του συγκεκριμένου νομού. Τέλος, τέθηκε σε ισχύ ο Ν 4001/2011, ο οποίος επέφερε περιορισμένης εκτάσεως τροποποιήσεις σε επιμέρους διατάξεις του Ν 3468/2006.

IV. Το ειδικό χωροταξικό πλαίσιο για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας

Με την υπ' αριθμ. 49828/12.11.2008 απόφαση της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον Τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης (Β' 2464/3.12.2008), εγκρίθηκε το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, στο ρυθμιστικό πεδίο του οποίου υπάγονται τα έργα ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, εξαιρουμένων των μεγάλων υδροηλεκτρικών έργων των σταθμών, για τους οποίους δεν απαιτείται η έκδοση άδειας παραγωγής και άδειας εγκατάστασης και λειτουργίας και των εγκαταστάσεων που χαρακτηρίζονται μη οχλούσες, διαρθρώνεται σε επτά

κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο (άρθρα 1 - 3) καθορίζονται οι σκοποί του πλαισίου, προσδιορίζεται η έκταση εφαρμογής του και αποσαφηνίζεται η έννοια των κρίσιμων για την εφαρμογή του όρων. Στο δεύτερο κεφάλαιο (άρθρα 4 - 11)

Σελ. 109

τίθενται οι κατευθύνσεις και τα κριτήρια χωροθέτησης των αιολικών εγκαταστάσεων. Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις των διατάξεων του κεφαλαίου αυτού, η τήρηση των οποίων ελέγχεται κατά το στάδιο χορήγησης της άδειας παραγωγής, ο εθνικός χώρος διακρίνεται, με βάση το εν δυνάμει εκμεταλλεύσιμο αιολικό δυναμικό και τα ιδιαίτερα χωροταξικά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά του, σε τέσσερις κατηγορίες και, συγκεκριμένα, στην ηπειρωτική χώρα, στην οποία περιλαμβάνεται και η Εύβοια, στην Αττική, στα κατοικημένα νησιά του Ιονίου και του Αιγαίου Πελάγους, συμπεριλαμβανομένης και της Κρήτης και, τέλος, στον υπεράκτιο χώρο και τις ακατοίκητες νησίδες. Η ηπειρωτική χώρα περιλαμβάνει περιοχές, οι οποίες διακρίνονται σε περιοχές αιολικής προτεραιότητας (ΠΑΠ), σε περιοχές, δηλαδή, που διαθέτουν συγκριτικά πλεονεκτήματα για την εγκατάσταση αιολικών σταθμών και προσφέρονται για την επίτευξη των χωροταξικών στόχων, και σε περιοχές αιολικής καταλληλότητας (ΠΑΚ), σε περιοχές, δηλαδή, που διαθέτουν ικανοποιητικό εκμεταλλεύσιμο αιολικό δυναμικό. Ειδικά, εξάλλου, κριτήρια χωροθέτησης θεσπίζονται για τις αιολικές εγκαταστάσεις του νησιωτικού χώρου, της Αττικής, του θαλάσσιου χώρου και των ακατοίκητων νησίδων. Στο τρίτο κεφάλαιο (άρθρα 12 - 16) τίθενται, περαιτέρω, οι κανόνες για τη χωροθέτηση των μικρών υδροηλεκτρικών έργων, οι οποίοι περιλαμβάνουν τον εντοπισμό των υδατικών διαμερισμάτων με εκμεταλλεύσιμο υδραυλικό δυναμικό, τις περιοχές αποκλεισμού, τα ειδικά κριτήρια χωροθέτησης που εξασφαλίζουν την ένταξη των εγκαταστάσεων στο φυσικό, πολιτιστικό και ανθρωπογενές περιβάλλον και την εκτίμηση της φέρουσας ικανότητας των υποδοχέων, δηλαδή τη μέγιστη δυνατότητα εγκατάστασης μικρών υδροηλεκτρικών έργων στην ίδια γραμμή ύπαρξης υδροδυναμικού, τη συνύπαρξή τους με άλλες χρήσεις και τη διατήρηση των υδροβιολογικών και οικολογικών χαρακτηριστικών των υποδοχέων. Στο τέταρτο κεφάλαιο (άρθρα 17 - 20) παρατίθενται οι αντίστοιχοι κανόνες για τις λοιπές μορφές ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, κυρίως την ηλιακή, την ενέργεια από βιομάζα και τη γεωθερμική, στο πέμπτο δε κεφάλαιο του σχεδίου (άρθρα 21 - 22) τίθενται οι βασικοί κανόνες για την εναρμόνιση των υποκειμένων μέσων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, περιλαμβανομένων και των ήδη εγκεκριμένων ζωνών οικιστικού ελέγχου ορισμένων νησιωτικών περιοχών, προς τις κατευθύνσεις του ειδικού πλαισίου. Στο έκτο κεφάλαιο (άρθρο 23) περιλαμβάνεται το πρόγραμμα δράσης, δηλαδή, τα μέτρα και οι δράσεις που απαιτούνται για την αποτελεσματική εφαρμογή του ειδικού χωροταξικού πλαισίου, καθώς και οι φορείς και οι πηγές χρηματοδότησής τους και στο έβδομο κεφάλαιο (άρθρα 24 - 28) ενσωματώνονται τα έξι παραρτήματα, στα οποία καθορίζονται οι περιοχές αιολικής προτεραιότητας και το μέγιστο αιολικό δυναμικό τους (παράρτημα I), οι ελάχιστες αποστάσεις που πρέπει να τηρούνται από αιολικές εγκαταστάσεις και γειτνιάζουσες χρήσεις και δίκτυα (παράρτημα II), η φέρουσα ικανότητα (χωρητικότητα) κάθε περιοχής αιολικής προτεραιότητας (παράρτημα III), τα κριτήρια ένταξης των αιολικών εγκαταστάσεων στο τοπίο (παράρτημα IV), το στάδιο και η αρμόδια αρχή ελέγχου των κανόνων και κριτηρίων χωροθέτησης του πλαισίου για τις αιολικές εγκαταστάσεις κατά την αδειοδότηση μεμονωμένων εγκαταστάσεων (παράρτημα V), και οι ελάχιστες αποστάσεις που πρέπει να τηρούνται από εγκαταστάσεις βιομάζας ή βιοαερίου από γειτνιάζουσες χρήσεις γης και δίκτυα (παράρτημα VI). Στο κεφάλαιο αυτό περιλαμβάνονται, διαγράμματα, στα οποία απεικονίζονται οι περιοχές αιολικής προτεραιότητας, το διαθέσιμο υδροδυναμικό στο σύνολο της επικράτειας, καθώς και χάρτες για τις περιοχές εγκαταστάσεως αιολικών πάρκων της Δυτικής και Νοτιοανατολικής Αττικής. Στο ίδιο κεφάλαιο προβλέπεται υποχρέωση αποκατάστασης των χώρων εγκαταστάσεως των σχετικών έργων ηλεκτροπαραγωγής μετά τη λήξη της ισχύος των οικείων αδειών λειτουργίας και περιλαμβάνονται μεταβατικού χαρακτήρα διατάξεις για ήδη λειτουργούσες εγκαταστάσεις ή για εγκαταστάσεις, για τις οποίες είναι εκκρεμής η διαδικασία αδειοδότησης. Τέλος, η ισχύς των ρυθμίσεων του πλαισίου, ορίζεται σε δεκαπέντε έτη, προβλέπεται δε περιοδική αναθεώρησή του και συστηματική παρακολούθηση των σημαντικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων που ενδέχεται να προκληθούν κατά την εφαρμογή του. Ειδικότερα, με το ειδικό χωροταξικό σχέδιο, τίθενται οι γενικές αρχές και κατευθύνσεις της εθνικής χωροταξικής πολιτικής στον τομέα των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, οι οποίες εξειδικεύονται περαιτέρω, μέσω των εισαγόμενων με το ίδιο αυτό σχέδιο κανόνων και κριτηρίων χωροθέτησης, με τους οποίους επιδιώκεται, πλην άλλων, κατά ρητή πρόβλεψη του άρθρου 1 του σχεδίου, η εγκαθίδρυση ενός αποτελεσματικού μηχανισμού, που θα συμβάλλει, στην υλοποίηση των διεθνών και ευρωπαϊκών δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η χώρα για την αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών και η διαμόρφωση σαφούς πλαισίου, ώστε να περιοριστούν οι αβεβαιότητες και οι συγκρούσεις χρήσεων γης. Για την

επίτευξη των στόχων αυτών προβλέπονται όροι και κριτήρια που αφορούν τον εντοπισμό των κατ' αρχήν κατάλληλων, από απόψεως διαθέσιμου δυναμικού, περιοχών για την εγκατάσταση των οικείων έργων, τον καθορισμό περιοχών αποκλεισμού και ζωνών ασυμβατότητας, δηλαδή την εκ των προτέρων απαγόρευση της εγκαταστάσεως μονάδων ηλεκτροπαραγωγής εντός ή πλησίον περιοχών που χρήζουν, λόγω της περιβαλλοντικής και πολιτιστικής τους σημασίας ή της έντονης οικιστικής και οικονομικής τους ανάπτυξης, αυξημένης προστασίας, καθώς και την ενσωμάτωση στις επιμέρους ρυθμίσεις του σχεδίου συγκεκριμένων απαιτήσεων για την εξασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος και, ιδίως, για την αρμονική ένταξη των σχετικών έργων στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον της ευρύτερης περιοχής εγκαταστάσεώς τους. Ειδικότερα, με τις διατάξεις, του δευτέρου κεφαλαίου του σχεδίου (άρθρου 4-11) καθορίζονται οι κανόνες χωροθέτησης των αιολικών εγκαταστάσεων και των συνοδών αυτών έργων, όπως οι γραμμές μεταφοράς υψηλής τάσεως, οι υποσταθμοί ηλεκτρικής ενέργειας και οι οδικές συνδέσεις, η συνδυασμένη εφαρμογή των οποίων εκτιμάται ότι διασφαλίζει την ισορροπία μεταξύ της ανάγκης για άμεση προώθηση της ηλεκτροπαραγωγής από την εκμετάλλευση αιολικής ενέργειας και της εξασφάλισης ενός υψηλού δείκτη περιβαλλοντικής προστασίας. Οι κανόνες αυτοί, οι περισσότεροι εκ των οποίων διαφοροποιούνται για κάθε μία από τις τέσσερις κατηγορίες, στις οποίες διακρίνεται ο εθνικός χώρος, κατά τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, μπορούν να καταταγούν σε τρεις ομάδες. Η πρώτη αφορά τον καθορισμό περιοχών αποκλεισμού και ζωνών ασυμβατότητας, εντός ή πλησίον των οποίων απαγορεύεται απολύτως η χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων ή επιτρέπεται μεν υπό την επιφύλαξη, όμως, της τηρήσεως των ειδικώς καθοριζόμενων ελαχίστων αποστάσεων, η δεύτερη έχει ως αντικείμενο τον καθορισμό μέγιστων επιτρεπόμενων πυκνοτήτων αιολικών εγκαταστάσεων σε επίπεδο πρωτοβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης και η τρίτη περιλαμβάνει τους κανόνες ένταξης των εγκαταστάσεων αυτών στο τοπίο. Με τους κανόνες αυτούς, καθορίζεται, πλην άλλων, η φέρουσα ικανότητα εκάστης περιοχής, ο μέγιστος, δηλαδή, αριθμός ανεμογεννητριών που επιτρέπεται να εγκατασταθεί σε μία ενότητα χώρου ή η μέγιστη επιτρεπόμενη υπό εγκατάσταση ισχύς παραγόμενης ενέργειας. Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις των ίδιων διατάξεων, δεν επιτρέπεται η χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων εντός περιοχών αποκλεισμού και ζωνών ασυμβατότητας, κοινών για όλες τις κατηγορίες εθνικού χώρου, που, λόγω της αυξημένης πολιτιστικής και περιβαλλοντικής τους σημασίας ή της οικιστικής και οικονομικής τους ανάπτυξης χρήζουν αυξημένης προστασίας. Παράλληλα, προβλέπεται, ότι κατά την επιλογή της συγκεκριμένης θέσεως των αιολικών εγκαταστάσεων, πρέπει να τηρούνται ελάχιστες αποστάσεις από τις, κατά τα ανωτέρω, περιοχές αποκλεισμού και τις λοιπές ζώνες ασυμβατότητας, οι αποστάσεις δε αυτές, που καθορίζονται στο παράρτημα II του σχεδίου, διαφοροποιούνται ανάλογα με τη σημασία της περιοχής ή της ζώνης ασυμβατότητας και ανά κατηγορία εθνικού χώρου. Περαιτέρω, με τις επιμέρους ρυθμίσεις του σχεδίου επιχειρείται η κατά προτεραιότητα αξιοποίηση του αιολικού δυναμικού των Περιοχών Αιολικής Προτεραιότητας (ΠΑΠ), ευρύτερων δηλαδή περιοχών του ηπειρωτικού χώρου, που περιλαμβάνουν περισσότερους του ενός πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης της ίδιας ή διαφορετικών περιφερειών της χώρας και οι οποίοι διαθέτουν συγκριτικά πλεονεκτήματα για την εγκατάσταση αιολικών σταθμών και προσφέρονται για την επίτευξη των χωροταξικών στόχων του σχεδίου (βλ. παράρτημα I). Ηπιότερη, αντιθέτως, εκμετάλλευση επιφυλάσσεται για τις Περιοχές Αιολικής Καταλληλότητας (ΠΑΚ), στις οποίες περιλαμβάνονται οι λοιπές περιοχές, ή και μεμονωμένες θέσεις, ενεργειακά αποδοτικές, κατά την κρίση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας, και για τις οποίες οι καθοριζόμενες, μέγιστες επιτρεπόμενες ανά πρωτοβάθμιο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, πυκνότητες αιολικών εγκαταστάσεων, είναι κατά πολύ κατώτερες των καθοριζόμενων για τις ΠΑΠ. Με τις ίδιες διατάξεις καθορίζεται, κατ' εφαρμογήν πολύπλοκων μαθηματικών τύπων, η φέρουσα ικανότητα εκάστης ΠΑΠ, η μέγιστη, δηλαδή, δυνατότητα χωροθέτησης αιολικών εγκαταστάσεων, εκπεφρασμένη σε αριθμό τυπικών ανεμογεννητριών και σε εγκατεστημένη ισχύ ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία είναι σημαντικά κατώτερη της μέγιστης διαθέσιμης προς εκμετάλλευση αιολικής ενέργειας (βλ. άρθρο 7 και παράρτημα III). Για τα κατοικημένα νησιά, το κατεχοχίν, δηλαδή, πεδίο ανάπτυξης ήπιων μορφών ενέργειας, επιχειρείται η αξιοποίηση του πλούσιου αιολικού τους δυναμικού υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως των αυξημένων απαιτήσεων περιβαλλοντικής προστασίας, που απορρέουν από το χαρακτήρα τους ως ιδιαίτερων και, κατά κανόνα, ευπαθών οικοσυστημάτων. Προς το σκοπό αυτό, το μεν επιτρεπόμενο ποσοστό εδαφοκάλυψης σε επίπεδο πρωτοβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίζεται στο ήμισυ του καθορισθέντος για τις ΠΑΠ της ηπειρωτικής χώρας, χωρίς, μάλιστα, να προβλέπεται η δυνατότητα περαιτέρω αύξησής του, η δε φέρουσα ικανότητα των νησιών, η οποία προσδιορίζεται χωριστά για κάθε ένα από αυτά, συναρτάται ευθέως προς τη μεσοπρόθεσμη εξέλιξη της ενεργειακής ζήτησης (άρθρο 8). Με το προσβαλλόμενο ειδικό πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού προβλέπονται και κριτήρια ένταξης

των αιολικών εγκαταστάσεων στο τοπίο, τα οποία συναρτώνται με συγκεκριμένες κατηγορίες σημείων ιδιαίτερου ενδιαφέροντος, που καθορίζονται στο σχέδιο και είναι κοινές για όλες τις κατηγορίες εθνικού χώρου (βλ. παράρτημα IV). Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του σχεδίου, για την εκτίμηση των επιπτώσεων των υπό χωροθέτηση αιολικών μονάδων στο τοπίο λαμβάνεται υπόψη η οπτική παρεμβολή που προκαλείται σε σημεία ιδιαίτερου ενδιαφέροντος, που ευρίσκονται εντός κύκλου με κέντρο τη μονάδα και ακτίνα που διαφοροποιείται ανάλογα με τη σημασία του σημείου ιδιαίτερου ενδιαφέροντος και την κατηγορία του εθνικού χώρου, θεσπίζονται δε περιορισμοί για την εγκατάσταση σε θέση που βρίσκεται εντός του κύκλου αυτού, προς το σκοπό του περιορισμού της οπτικής υποβάθμισης του τοπίου. Όπως, εξάλλου, προκύπτει από το, κατά τα ανωτέρω, περιεχόμενό τους, οι κανόνες ένταξης των οικείων εγκαταστάσεων στο τοπίο είναι περισσότερο αυστηροί για τα κατοικημένα νησιά έναντι των λοιπών κατηγοριών του εθνικού χώρου, ενόψει των ιδιαιτεροτήτων του νησιωτικού χώρου. Κατά ρητή δε πρόβλεψη των ίδιων διατάξεων, ο έλεγχος της συμμορφώσεως προς τα, κατά τα ανωτέρω, κριτήρια χωροθέτησης είναι διπλός, καθόσον

Σελ. 110

διενεργείται τόσο κατά τη διαδικασία προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης, όσο κατά το στάδιο της χορήγησης της κατ' άρθρο 3 του Ν 3468/2006 άδειας παραγωγής κατά τα ειδικότερα διαλαμβανόμενα στο παράρτημα V του σχεδίου. Εξάλλου, με τις διατάξεις του τρίτου κεφαλαίου (άρθρα 12 - 16), με τις οποίες τίθενται οι κανόνες για τη χωροθέτηση των μικρών υδροηλεκτρικών έργων, επιδιώκεται, μεταξύ άλλων, ο εντοπισμός υδατικών διαμερισμάτων με εκμεταλλεύσιμο υδραυλικό δυναμικό και των περιοχών αποκλεισμού, εντός ή πλησίον των οποίων απαγορεύεται η χωροθέτηση υδροηλεκτρικών εγκαταστάσεων, η αρμονική ένταξή τους στο φυσικό, πολιτιστικό και ανθρωπογενές περιβάλλον, η μη υπέρβαση της φέρουσας ικανότητας των υποδοχέων και η διατήρηση των υδροβιολογικών και οικολογικών χαρακτηριστικών τους, καθώς, επίσης, και η εν γένει ορθολογική διαχείριση των υδάτων σύμφωνα με τις απαιτήσεις της εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας (άρθρο 12). Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις των ανωτέρω διατάξεων κατεχοχρήν κατάλληλες για την εγκατάσταση μικρών υδροηλεκτρικών έργων είναι οι ημιορεινές και ορεινές περιοχές της χώρας, στις οποίες εντοπίζεται αξιόλογο υδατικό δυναμικό, το οποίο, σε συνδυασμό με την υψομετρική διαφορά που επιτυγχάνεται από το σημείο υδροληψίας μέχρι τον σταθμό παραγωγής ενέργειας, εξασφαλίζει την επαρκή παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και, κατ' επέκταση, τη βιωσιμότητα του έργου (άρθρο 13), απαγορεύεται δε χωροθέτηση των έργων αυτών στις ρητώς μνημονευόμενες στο σχέδιο περιοχές αποκλεισμού (άρθρο 14). Παραλλήλως προβλέπονται δεσμευτικού χαρακτήρα κατευθύνσεις, που αφορούν το σχεδιασμό και την εν γένει κατασκευή και διάταξη των υδροηλεκτρικών εγκαταστάσεων, (άρθρο 15), καθώς, επίσης, και τα κριτήρια για την εκτίμηση της φέρουσας ικανότητας των υποδοχέων, της μέγιστης, δηλαδή, δυνατότητας εγκατάστασης μικρών υδροηλεκτρικών έργων στην ίδια γραμμή ύπαρξης υδροδυναμικού. Τέλος, προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι πρέπει να εξασφαλίζεται καθ' όλο το μήκος του τμήματος της φυσικής κοίτης του υδατορέματος, η ελάχιστη απαιτούμενη ανά λεκάνη απορροής, οικολογική παροχή, όπως ορίζεται στο σχέδιο και ότι πρέπει να αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στην εκτίμηση των συσσωρευτικών επιπτώσεων των ήδη λειτουργούντων υδροηλεκτρικών έργων, που βρίσκονται σε απόσταση δέκα χιλιομέτρων ανάντη και κατόντη του προτεινόμενου έργου, κατά τη διαδικασία εγκρίσεως των περιβαλλοντικών όρων του έργου (άρθρο 16).

• Ειδικότερες κρίσεις της ΣτΕ 1421/2013

1. Βάσει των ανωτέρω, το Δικαστήριο έκρινε με την 1421/2013 απόφασή του ότι στο ειδικό χωροταξικό πλαίσιο περιλαμβάνονται συγκεκριμένες κατευθύνσεις και ειδικότερες ρυθμίσεις, όπως είναι κυρίως ο καθορισμός περιοχών αποκλεισμού και ζωνών ασυμβατότητας, μέγιστων επιτρεπόμενων πυκνοτήτων αιολικών εγκαταστάσεων και κανόνων ένταξης στο τοπίο, οι κατευθύνσεις και οι ρυθμίσεις δε αυτές λαμβάνονται υπόψη κατά την έγκριση περιβαλλοντικών όρων και τη χορήγηση των απαιτούμενων αδειών για την εγκατάσταση και λειτουργία των σχετικών έργων και, συνεπώς, αναπτύσσουν πλήρη κανονιστική ισχύ, αφού δεν είναι δυνατή η αδειοδότηση έργων που δεν πληρούν τα προβλεπόμενα από το σχέδιο κριτήρια. Σε περίπτωση δε συνδρομής των κριτηρίων και λοιπών όρων και προϋποθέσεων που ορίζονται με το προσβαλλόμενο ειδικό χωροταξικό πλαίσιο, είναι μεν κατ' αρχήν επιτρεπτή η εγκατάσταση του σχεδιαζόμενου ηλεκτροπαραγωγικού έργου, απαιτείται, όμως, να τηρηθεί η αναγκαία κατά νόμο διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, στο πλαίσιο της οποίας θα κριθεί αν συντρέχουν οι κατά την περιβαλλοντική νομοθεσία προβλεπόμενες προϋποθέσεις για την εγκατάσταση του συγκεκριμένου έργου στην προεπιλεγείσα περιοχή και θέση και θα επιβληθούν οι, κατά την κρίση της Διοικήσεως, αναγκαίοι περιβαλλοντικοί όροι για την πρόληψη και τον περιορισμό των δυσμενών

επιπτώσεων της οικείας δραστηριότητας στο περιβάλλον, κατ' εκτίμηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του έργου και της περιοχής εγκαταστάσεώς του.

2. Με το επίδικο χωροταξικό σχέδιο δεν προκρίνεται συγκεκριμένη μορφή ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και, ειδικότερα, η αιολική και η υδραυλική έναντι της ηλιακής ενέργειας. Εξάλλου, το αντικείμενο του επίδικου σχεδίου δεν αφορά την εξατομικευμένη χρήση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, αλλά την ανάπτυξη του οικείου τομέα της εθνικής οικονομίας, που αναφέρεται στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, στη δε στρατηγική μελέτη τεκμηριώνεται επαρκώς τόσο η ανάγκη εκποίησης ενός τομειακού χωροταξικού σχεδίου εθνικού επιπέδου, όσο και η υιοθέτηση νομικώς δεσμευτικών κριτηρίων χωροθέτησης, τα οποία μπορούν να τύχουν περαιτέρω εξειδικεύσεως κατ' εκτίμηση των ιδιαιτεροτήτων των περιοχών υποδοχής, κατά το στάδιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησεως (βλ. σελ. 102 επ. της στρατηγικής μελέτης).

3. Κατά τα προκύπτοντα από το επίμαχο ειδικό πλαίσιο, οι περιοχές αιολικής προτεραιότητας αποτελούν ευρύτερες εκτάσεις πλειόνων του ενός οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, που, σύμφωνα με τις διαπιστώσεις της υποστηρικτικής μελέτης, διαθέτουν αυξημένο εκμεταλλεύσιμο αιολικό δυναμικό και είναι κατάλληλες για την επίτευξη των χωροταξικών στόχων του σχεδίου. Η προστασία, εξάλλου, του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος των περιοχών αυτών επιχειρείται μέσω της εφαρμογής γενικότερων κανόνων, μεταξύ των οποίων προέχουσα θέση κατέχουν οι ρυθμίσεις περί των ζωνών αποκλεισμού και ασυμβατότητας, και οι κανόνες που αφορούν τον προσδιορισμό της φέρουσας ικανότητάς τους, της μέγιστης, δηλαδή, δυνατότητας εγκαταστάσεως αιολικών μονάδων. Η ικανότητα αυτή αντιστοιχεί στο εν δυνάμει εκμεταλλεύσιμο δυναμικό κάθε περιοχής αιολικής προτεραιότητας, αφαιρουμένου του αιολικού δυναμικού που αντιστοιχεί στις ζώνες αποκλεισμού, ρύθμιση μέσω της οποίας λαμβάνονται υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά εκάστης εδαφικής ενότητας. Στη στρατηγική, εξάλλου, μελέτη, με την οποία επιχειρείται η αξιολόγηση του βαθμού, στον οποίο έχουν ενσωματωθεί οι απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας στις επιμέρους ρυθμίσεις του σχεδίου, όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατ' εκτίμηση των πορισμάτων της υποστηρικτικής μελέτης, αναφέρεται ρητώς ότι τα κριτήρια χωροθέτησης των αιολικών μονάδων και οι κανόνες ένταξής τους στο τοπίο, όπως, επίσης, και ο προσδιορισμός της φέρουσας ικανότητας των περιοχών αιολικής προτεραιότητας, συμβάλλουν στην εξισορρόπηση των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων του οικείου παραγωγικού κλάδου και των απαιτήσεων περιβαλλοντικής προστασίας (σελ. 60 και 61). Και ναι μεν στη μελέτη δεν περιέχεται διακεκριμένη παρουσίαση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των περιοχών αιολικής προτεραιότητας ή των σωρευτικών επιπτώσεων των αιολικών έργων που πρόκειται να εγκατασταθούν στις εν λόγω περιοχές, η έλλειψη, ωστόσο, αυτή δεν αποτελεί πλημμέλεια της στρατηγικής μελέτης, διότι αφενός η αναφορά στα στοιχεία αυτά για κάθε περιοχή ή για ευρύτερες εκτάσεις της ενιαίας περιοχής μελέτης δεν περιλαμβάνεται στο επιβαλλόμενο κατά την ΚΥΑ

107017/2006

Σελ. 111

ελάχιστο περιεχόμενο της στρατηγικής μελέτης και αφετέρου οι περιοχές αιολικής προτεραιότητας συνιστούν απλώς υποδιάκριση της ηπειρωτικής χώρας, για τις ανάγκες εφαρμογής των κανόνων χωροθέτησεως των αιολικών εγκαταστάσεων, εκ του περιεχομένου δε της μελέτης, στην οποία γίνεται εκτενής περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης του φυσικού περιβάλλοντος μέσω της αναφοράς σε συγκεκριμένους δείκτες περιβαλλοντικής αειφορίας και παρατίθενται γενικές πληροφορίες για τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά της περιοχής μελέτης (σελ. 171 επ.), εκτιμήσεις περί των ενδεχομένων επιπτώσεων της λειτουργίας των εγκαταστάσεων εκμεταλλεύσεως της αιολικής ενέργειας στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον της ηπειρωτικής, ορεινής και νησιωτικής χώρας (σελ. 245 επ. και 282 επ.) και συγκεκριμένες προτάσεις για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπισή τους (σελ. 302 επ.), και συνεπώς, με τα δεδομένα αυτά, πληρούνται από την παραπάνω άποψη οι κατά την εν λόγω ΚΥΑ 107017/2006 απαιτήσεις ως προς το ουσιαστικό περιεχόμενο της στρατηγικής μελέτης.

Περαιτέρω, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η μελέτη είναι ανεπαρκής ως περιοριζόμενη σε απλή αναφορά των προστατευόμενων από το εθνικό και κοινοτικό δίκαιο περιοχών, χωρίς παράλληλη καταγραφή και αξιολόγηση των επιπτώσεων της ανάπτυξης των αιολικών εγκαταστάσεων, είναι επίσης απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι στην μελέτη γίνεται αναλυτική περιγραφή των περιοχών ιδιαίτερης περιβαλλοντικής σημασίας (σελ. 175 επ.), από τις διατάξεις δε της προμνησθείσης ΚΥΑ 107017/2006 δεν προκύπτει ότι, πέραν της μνείας των περιβαλλοντικών ευπαθών περιοχών και της συνοπτικής παρουσίασης των περιβαλλοντικής φύσεως προβλημάτων, τα οποία αντιμετωπίζουν οι περιοχές αυτές, απαιτείται και η καταγραφή στη στρατηγική μελέτη και η αξιολόγηση των

ειδικότερων επιπτώσεων από την εκτέλεση των επιμέρους έργων που προβλέπεται να αναπτυχθούν στο πλαίσιο του χωροταξικού σχεδίου, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι οι προστατευόμενες αυτές περιοχές περιλαμβάνονται, κατά κανόνα, στις καθορισθείσες με το σχέδιο περιοχές αποκλεισμού και ζώνες ασυμβατότητας, και ότι στις εκτιμήσεις της μελέτης για τις επιπτώσεις των αιολικών μονάδων στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον περιέχονται εκτενείς και αναλυτικές μεταφορές στις προστατευόμενες αυτές περιοχές, για ορισμένες, μάλιστα, εκ των οποίων, όπως είναι τα δάση, οι δασικές εκτάσεις και οι ορεινές περιοχές, προτείνονται και συγκεκριμένα μέτρα προστασίας. Τέλος, ανεξαρτήτως αν, για την πληρότητα της στρατηγικής μελέτης, απαιτείται η εξέταση των επιπτώσεων των αιολικών εγκαταστάσεων σε σχέση με το χαρακτήρα εκάστης κατηγορίας εθνικού χώρου, στην υποστηρικτική, πάντως, μελέτη γίνεται εκτενής αναφορά στις ιδιομορφίες της ηπειρωτικής και της νησιωτικής χώρας, τούτο δε αποτυπώνεται, κατά τα ήδη εκτεθέντα, και στους κανόνες περί εντάξεως των αιολικών εγκαταστάσεων στο τοπίο (βλ. σελ. 192 επ. της υποστηρικτικής μελέτης). Η αναφορά δε, κατά τον καθορισμό των κανόνων ένταξης των αιολικών εγκαταστάσεων στο τοπίο, στις μεθόδους που εφαρμόζονται στο Βέλγιο αφορούσε αποκλειστικώς και μόνον το ζήτημα αν, για τον προσδιορισμό του τοπίου πρέπει να εφαρμόζεται ένας εκ των προτέρων καθορισμένος μαθηματικός τύπος ή αν το ζήτημα αυτό πρέπει να καταλείπεται στους τοπικούς φορείς αδειοδότησης των αιολικών εγκαταστάσεων, στην αρμοδιότητα των οποίων θα έπρεπε να ανήκει η, κατά περίπτωση, πρόβλεψη συγκεκριμένων όρων και περιορισμών και συνεπώς ο λόγος ακυρώσεως ότι ελήφθησαν υπόψη μέθοδοι, οι οποίες εφαρμόζονται σε χώρα με εντελώς διαφορετική γεωμορφολογία, στηρίζεται σε εσφαλμένη προϋπόθεση και είναι απορριπτέος.

4. Ο καθορισμός συγκεκριμένων περιοχών της χώρας, οι οποίες παρατίθενται στο παράρτημα Ι και σε σχετικό διάγραμμα, ως περιοχών αιολικής προτεραιότητας, δεν συνιστά χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων συγκεκριμένης ισχύος σε εκ των προτέρων μάλιστα, καθορισμένες θέσεις, αλλ' επιτρέπει απλώς την κατά προτεραιότητα χωροθέτηση των σχετικών έργων εντός των περιοχών αυτών, οι οποίες κατά τη δικαστικώς ανέλεγκτη τεχνική κρίση της Διοικήσεως, διαθέτουν συγκριτικά πλεονεκτήματα, από απόψεως ενεργειακού δυναμικού, για την εγκατάσταση αιολικών σταθμών και είναι κατάλληλες, από χωροταξικής απόψεως, για την επίτευξη των σχετικών στόχων του σχεδιασμού, ο δε αναφερόμενος στο παράρτημα ΙΙΙ αριθμός ανεμογεννητριών ανά περιοχή αιολικής προτεραιότητας που συνιστά τη φέρουσα ικανότητά της αποτελεί το ανώτατο όριο επιτρεπόμενων τυπικών ανεμογεννητριών, η εγκατάσταση των οποίων εξαρτάται από τη συνδρομή των κατά την περιβαλλοντική νομοθεσία και τις λοιπές σχετικές διατάξεις απαιτούμενων προϋποθέσεων, διαπιστούμενη κατά την οικεία διοικητική διαδικασία.

5. Με τις ρυθμίσεις περί μεγίστων επιτρεπομένων πυκνοτήτων επιχειρείται ο καθορισμός, ανά πρωτοβάθμιο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, ανώτατου ορίου εδαφικάλυψης, οριζόμενου σε ποσοστό της έκτασης του Δήμου, η υπέρβαση του οποίου καθιστά απαγορευμένη την εγκατάσταση νέων ή την επέκταση των ήδη υφισταμένων αιολικών μονάδων. Ειδικότερα, κατά την έννοια του επίδικου χωροταξικού σχεδίου, με τον καθορισμό του ορίου αυτού, που αποτελεί περιορισμό, πρόσθετο προς τον αναφερόμενο στη φέρουσα ικανότητα των περιοχών εγκαταστάσεως αιολικών μονάδων, δεν καθίσταται επιτρεπτή η εξάντληση του προβλεπόμενου ποσοστού σε κάθε περίπτωση, και μάλιστα, ο καθορισμός νομίμως θεσμοθετημένων χρήσεων γης και τα ιδιαίτερα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά της προεπιλεγείσας περιοχής ενδέχεται να καθιστούν, παρά την ύπαρξη «αδιάθετου» ποσοστού καλύψεως, αδύνατη την εγκατάσταση νέων ανεμογεννητριών (βλ. και σελ. 191-192 της υποστηρικτικής μελέτης). Υπό την έννοια αυτή η συνάρτηση του ποσοστού καλύψεως εδαφών από αιολικές εγκαταστάσεις προς την έκταση του οικείου πρωτοβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης δεν προσκρούει σε κανόνες του χωροταξικού σχεδιασμού, δηλαδή σε κανόνες που απορρέουν από το νόμο ή το Σύνταγμα. Η δυνατότητα, εξάλλου, επαύξησης του αριθμού ανεμογεννητριών που επιτρέπεται να εγκατασταθεί στην περιφέρεια ενός πρωτοβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, βάσει του κατά τα ανωτέρω καθοριζόμενου ορίου κάλυψης εδαφών, με μεταφορά αντίστοιχου αριθμού ανεμογεννητριών σε άλλο δήμο, αφορώσα αποκλειστικώς την περίπτωση υλοποιήσεως επενδυτικών σχεδίων ανανεώσιμων πηγών ενέργειας μεγάλης κλίμακας (άρθρο 19 του Ν 3468/2006), που εκτείνονται στην εδαφική περιφέρεια περισσότερων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, και έχουσα εφαρμογή μόνο μεταξύ των οργανισμών αυτών, δεν αντίκειται στις αρχές περί ορθολογικού χωροταξικού σχεδιασμού, καθόσον, λόγω του περιορισμένου εύρους της και των αυστηρών προϋποθέσεων υπό τις οποίες τίθεται, δεν δύναται να ανατρέψει τις βασικές επιλογές και κατευθύνσεις του επίδικου σχεδίου, δεδομένου, μάλιστα, ότι η δυνατότητα αυτή προβλέπεται μόνο για τις περιοχές αιολικής προτεραιότητας, και ότι σε κάθε περίπτωση έχουν εφαρμογή οι απαγορεύσεις, οι οποίες προβλέπονται για τις

περιοχές αποκλεισμού και τις ελάχιστες αποστάσεις από τις ζώνες ασυμβατότητας, και οι οποίες δεν αποτελούν απλές κατευθυντήριες οδηγίες, αλλά δεσμευτικού χαρακτήρα κανόνες δικαίου.

Σελ. 112

6. Με τις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1, καθιερώνεται υποχρέωση των κρατικών οργάνων να λαμβάνουν στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, το οποίο με τις ίδιες διατάξεις έχει αναχθεί σε αντικείμενο έντονου κρατικού ενδιαφέροντος. Ειδικώς δε για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις, με το άρθρο αυτό και το άρθρο 117 παρ. 3 ο συντακτικός νομοθέτης έλαβε ιδιαίτερη μέριμνα, εισάγοντας στο κείμενο του Συντάγματος ειδικότερες διατάξεις, με τις οποίες τα δασικά οικοσυστήματα υπάγονται σε αυστηρό προστατευτικό καθεστώς, προς το σκοπό της διαφυλάξεως της οικολογικής ισορροπίας και της διατηρήσεως της κατά προορισμό χρήσεώς τους, η οποία καθορίζεται ευθέως εκ του Συντάγματος. Εντός του πλαισίου αυτού, αφενός μεν ανατίθεται στον κοινό νομοθέτη η υποχρέωση να θεσπίσει τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, αφετέρου δε επιβάλλεται απαγόρευση της μεταβολής του προορισμού τους, παρεχόμενης, ωστόσο, στο νομοθέτη της δυνατότητας να επιτρέψει κατ' εξαίρεση και υπό τη συνδρομή επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος επεμβάσεις που μεταβάλλουν ή αλλοιώνουν το δασικό τους χαρακτήρα. Και στην περίπτωση, πάντως, αυτή, η μεταβολή ή η αλλοίωση του δασικού χαρακτήρα επιτρέπεται, μόνον εάν η θυσία της δασικής βλάστησης αποτελεί το μοναδικό πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση των εν λόγω αναγκών και εφόσον οι επεμβάσεις περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο. Η τήρηση των συνταγματικών αυτών επιταγών υπόκειται στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή, ο οποίος υποχρεούται, βάσει και των διδαγμάτων της κοινής πείρας, να εξετάζει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση τόσο τη συνδρομή των λόγων δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την κατ' εξαίρεση επέμβαση στα δάση και τις δασικές εκτάσεις, όσο και την τήρηση του προσήκοντος μέτρου. Σε εκτέλεση των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων εκδόθηκε ο Ν 998/1979 (Α' 289), με τις διατάξεις του οποίου εισήχθησαν ρυθμίσεις προστατευτικές των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της χώρας. Συγκεκριμένα, με τις διατάξεις του άρθρου 45 του νόμου αυτού, το οποίο εντάσσεται στο έκτο κεφάλαιό του υπό τον τίτλο «Επιτρεπταί επεμβάσεις εις τα δάση και τας δασικές εκτάσεις» (άρθρα 45 - 61), καθορίζονται οι γενικές ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις του επιτρεπτού των επεμβάσεων σε δασικά οικοσυστήματα και με τις λοιπές διατάξεις του κεφαλαίου αυτού καθορίζονται οι κατηγορίες των κατ' αρχήν επιτρεπτών επεμβάσεων σε δάση ή δασικές εκτάσεις που μεταβάλλουν ή αλλοιώνουν το δασικό τους χαρακτήρα, μεταξύ δε αυτών περιλαμβάνεται και η κατ' άρθρο 58 περίπτωση της εκτελέσεως μεγάλων δημοσίων έργων και έργων υποδομής. Ειδικότερα, στην παράγραφο 2 του τελευταίου αυτού άρθρου, όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, μετά, δηλαδή, τη διαδοχική τροποποίησή της με την παράγραφο 3 του δέκατου τρίτου άρθρου του Ν 1822/1988 και τα άρθρα 2 παρ. 3 του Ν 2941/2001 (Α' 201), 30 του Ν 3229/2004 (Α' 38), 19 παρ. 2 του Ν 3377/2005 (Α' 202) και 24 παρ. Α.1 του Ν 3468/2006 (Α' 129) και προ της τροποποίησής του με το άρθρο 29 παρ. 8β του Ν 3734/2009 (Α' 8) και με το άρθρο 12 παρ. 10 περ. α' Ν 3851/2010 (Α' 85/4.6.2010), οριζόταν ότι: «Για την εκτέλεση έργων υποδομής, την εγκατάσταση δικτύων μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας, την κατασκευή υποσταθμών και κάθε, εν γένει, τεχνικού έργου που αφορά την υποδομή και εγκατάσταση σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ ή ΣΗΘΥΑ με χρήση ΑΠΕ, στα οποία περιλαμβάνονται και τα έργα σύνδεσης με το Σύστημα ή το Δίκτυο, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 του Ν 2773/1999 και των συνοδών έργων, καθώς και των δικτύων μεταφοράς και διανομής φυσικού αερίου και πετρελαϊκών προϊόντων μέσα σε δάση ή δασικές εκτάσεις, απαιτείται σχετική έγκριση επέμβασης. Ήδη, με το άρθρο 10 περ. α' του Ν 3851/2010 τροποποιήθηκε η διάταξη αυτή και ορίσθηκε ότι η έγκριση επέμβασης στις μνημονευόμενες στο άρθρο αυτό περιπτώσεις χορηγείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας, η οποία εκδίδεται κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου που συνοδεύεται από συνοπτική περιγραφή της θέσης του έργου και των κύριων χαρακτηριστικών του. Περαιτέρω, στην παράγραφο 3 του άρθρου 58 του Ν 998/1979, η οποία προστέθηκε με το άρθρο 2 παρ. 3 του Ν 2941/2001 και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 19 παρ. 3 του Ν 3377/2005, ορίζεται ότι: «Για την εφαρμογή του παρόντος νόμου στα έργα υποδομής της προηγούμενης παραγράφου περιλαμβάνονται και οι σταθμοί ηλεκτροπαραγωγής και τα συνοδά αυτών έργα. Η διάταξη της παραγράφου αυτής ισχύει από την έναρξη εφαρμογής του Ν 2244/1994 (ΦΕΚ 168 Α')». Με την παράγραφο 4 του άρθρου 2 του Ν 2244/1994 (Α' 168), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 παρ. 6 του Ν 2941/2001, είχε ορισθεί ότι: «Οι σταθμοί ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας επιτρέπεται να εγκαθίστανται και να λειτουργούν: α) (...) και β) σε δάση ή δασικές εκτάσεις, εφόσον έχει επιτραπεί σε αυτά η εκτέλεση έργων σύμφωνα με τα άρθρα 45 και 58 του Ν 998/1979 ή του άρθρου 13 του Ν

1734/1987 ανάλογα με την περίπτωση». Η διάταξη αυτή καταργήθηκε με το άρθρο 28 του Ν 3468/2006, αλλά ρύθμιση όμοιου περιεχομένου έχει περιληφθεί στο άρθρο 7 του τελευταίου αυτού νόμου. Με τις διατάξεις αυτές του έκτου κεφαλαίου του Ν 998/1979, οι οποίες πρέπει να ερμηνεύονται στενά ως εισάγουσες εξαίρεση από τον γενικώς ισχύοντα κανόνα περί προστασίας των δασικών οικοσυστημάτων, καθορίζονται οι κατ' αρχήν επιτρεπόμενες σε δάση και δασικές εκτάσεις επεμβάσεις που συνεπάγονται τη μεταβολή της κατά προορισμό χρήσεώς τους, καθώς και τα κριτήρια, επί τη βάσει των οποίων διαμορφώνεται η εκτίμηση των αρμόδιων διοικητικών αρχών σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Με τις ίδιες διατάξεις καθιερώνεται η αρχή του όλως εξαιρετικού χαρακτήρα των διενεργούμενων σε δάση και δασικές εκτάσεις επεμβάσεων, κατά την οποία οι κατ' αρχήν επιτρεπόμενες επεμβάσεις πρέπει να προβλέπονται ειδικώς στο νόμο, να υλοποιούνται μόνο στο μέτρο που δεν μπορούν να διατεθούν άλλες εκτάσεις για την εξυπηρέτηση των συγκεκριμένων σκοπών δημοσίου συμφέροντος, και σε κάθε περίπτωση, να περιορίζονται στην κατά το δυνατό ελάχιστη θυσία δασικής βλάστησης, η συνδρομή δε των προϋποθέσεων αυτών εξετάζεται και κατά το στάδιο της εγκρίσεως των περιβαλλοντικών όρων για την εκτέλεση έργου σε περιοχή με δασικό χαρακτήρα, υποκείμενη και στον ακυρωτικό έλεγχο. Κατά ρητή, εξάλλου, πρόβλεψη των διατάξεων που μνημονεύονται στην προηγούμενη σκέψη, επιτρέπονται επεμβάσεις σε εκτάσεις με δασικό χαρακτήρα προκειμένου να εγκατασταθούν μονάδες ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, η λειτουργία των οποίων εξαρτάται κυρίως από το διαθέσιμο ενεργειακό δυναμικό της περιοχής εγκαταστάσεώς τους, που αναγκαίως αποτελεί, ως εκ τούτου, το βασικό κριτήριο για την επιλογή της κατάλληλης θέσης. Προκειμένου, εξάλλου, να εγκατασταθούν οι μονάδες αυτές και να εκτελεστούν τα απαραίτητα συνοδά έργα σε περιοχές με δασικό χαρακτήρα, με τις διατάξεις αυτές καθιερώθηκε, περαιτέρω, ως ελάχιστη διαδικαστική εγγύηση για τη διαφύλαξη του δασικού οικοσυστήματος, η προηγούμενη έκδοση ειδικώς αιτιολογημένης εγκρίσεως των αρμοδίων προς τούτο οργάνων της διοικήσεως.

Σελ. 113

Κατά την έννοια, εξάλλου, των ίδιων διατάξεων, επιτρεπτός κατά το Σύνταγμα, προβλέπεται καταρχήν δυνατότητα εγκατάστασης μονάδων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές όχι μόνο σε δάση και δασικές εκτάσεις, αλλά και σε εκτάσεις που έχουν κηρυχθεί αναδασωτές. Ειδικότερα, όπως κρίθηκε με την απόφαση 2499/2012 της Ολομελείας του Δικαστηρίου, κατά τα προκύπτοντα από τις συζητήσεις κατά τη διαδικασία ψηφίσεως του Συντάγματος, τόσο στην Κοινοβουλευτική Επιτροπή επί του Συντάγματος, όσο και στην Ολομέλεια της Βουλής, η υποχρέωση κήρυξης ως αναδασωτέων των δημοσίων και ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων που καταστρέφονται από πυρκαγιά ή αποψιλώνονται από οποιαδήποτε αιτία και το αυστηρό καθεστώς που προβλέπονται με την ανωτέρω διάταξη για τις αναδασωτές εκτάσεις, θεσπίσθηκε προκειμένου να προστατευθούν πολύτιμοι θύλακες δασικών οικοσυστημάτων από την οικοπεδοποίηση. Όπως συνάγεται δε από τα πρακτικά των σχετικών συνεδριάσεων, η ανάγκη της ανωτέρω ρύθμισης ανακύπτει κυρίως για περιοχές, στις οποίες παρουσιάζονται έντονες οικιστικές πιέσεις με αποτέλεσμα να επέρχεται σημαντική αύξηση της αξίας γης και στις οποίες εμφανίζεται το φαινόμενο της καταστροφής από πυρκαγιές ευρείας έκτασης δασικών οικοσυστημάτων. Κατά την έννοια όμως της συνταγματικής διάταξης, παρά την απόλυτη διατύπωσή της, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο συνταγματικός νομοθέτης είχε τη βούληση να απαγορεύσει τη χρησιμοποίηση αναδασωτέων εκτάσεων ακόμη και για σκοπούς ιδιαίτερης σημασίας για το δημόσιο συμφέρον που δεν μπορούν να καλυφθούν με άλλο τρόπο, αφού η απαγόρευση αυτή στις παραπάνω περιπτώσεις θα είχε ως συνέπεια να καταστεί αδύνατη η ικανοποίηση υπέρτερων δημοσίων σκοπών, λόγω του γεγονότος ότι προηγήθηκε καταστροφή της δασικής βλάστησης, που ενδεχομένως, μάλιστα, να προκλήθηκε, με σκοπό τη ματαίωση του έργου. Ως εκ τούτου, κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης του Συντάγματος, με την οποία συμπληρώνεται η ρύθμιση για την προστασία των δασικών οικοσυστημάτων που εισάγεται με το άρθρο 24 παρ. 1 και η οποία, ως εκ τούτου, αν και θεσπίζει αυστηρό καθεστώς προστασίας για τις αναδασωτές εκτάσεις, είναι ερμηνευτέα στο πλαίσιο του επιδιωκόμενου με τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 σκοπού, δεν αποκλείεται η θέσπιση από το νομοθέτη ρυθμίσεως, δια της οποίας παρέχεται η δυνατότητα σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να εγκριθεί επέμβαση σε έκταση που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα, ακόμη και πριν ανακτήσει τη δασική μορφή της, προκειμένου να εκτελεστεί έργο, το οποίο αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ανάγκης με ιδιαίτερη κοινωνική, εθνική ή οικονομική σημασία, αν η εκτέλεση του έργου στην έκταση αυτή είναι απολύτως αναγκαία και επιτακτική, στο μέτρο που η παρέλευση του απαιτούμενου για την πραγματοποίηση της αναδάσωσης χρονικού διαστήματος θα είχε ως συνέπεια τη ματαίωση του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού. Εξ αρχής, άλλωστε, ο εκτελεστικός του Συντάγματος Ν 998/1979, διέκρινε τα σημαντικά, κατά τις αντιλήψεις της εποχής εκείνης, έργα υποδομής, δηλαδή τα στρατιωτικά έργα, για τα οποία

ανεγνώρισε τη δυνατότητα να εκτελούνται και σε αναδασωτές εκτάσεις. Την αυτή δυνατότητα ανεγνώρισε μεταγενεστέρως ο νομοθέτης και για την εκτέλεση σημαντικών δημοσίων έργων και έργων υποδομής, όπως αυτά των παρ. 1 και 2 του άρθρου 58, μεταξύ των οποίων οι σταθμοί παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ και τα συνοδά έργα, για τα οποία εκδίδεται σχετική έγκριση επέμβασης. Οι διατάξεις αυτές, κατά την έννοια των οποίων η επέμβαση περιορίζεται στα τμήματα μόνο της εκτάσεως που είναι αναγκαία για την εγκατάσταση των ανεμογεννητριών και των συνοδών έργων, η δε υπόλοιπη έκταση διατίθεται για την πραγματοποίηση του σκοπού της αναδάσωσης, είναι συνταγματικά ανεκτές, κατά το μέρος που επιτρέπουν την επέμβαση αυτή, ενόψει της κατά τα ήδη εκτεθέντα εξαιρετικής σημασίας των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας για τη βιώσιμη ανάπτυξη, και ειδικότερα τη διασφάλιση της επάρκειας του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας και κυρίως την αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών, που αποτελεί αντικείμενο διεθνούς δεσμεύσεως της χώρας και ζήτημα έντονου κοινοτικού ενδιαφέροντος, σε συνδυασμό με το χαρακτήρα της άδειας επέμβασης, η οποία, σε αντίθεση με την άρση της αναδάσωσης, δεν συνεπάγεται μεταβολή του νομικού χαρακτήρα της αναδασωτέας εκτάσεως, αλλά μόνο προσωρινή δυνατότητα επεμβάσεως για την άσκηση συγκεκριμένης δραστηριότητας, με την υποχρέωση αποκαταστάσεως του δασικού χαρακτήρα της εκτάσεως, μετά την παύση λειτουργίας της δραστηριότητας, διατηρουμένου του προστατευτικού χαρακτήρα της αναδασώσεως. Ενόψει, πάντως, του εξαιρετικού χαρακτήρα της επεμβάσεως στις περιπτώσεις αυτές, η σχετική εγκριτική απόφαση πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς, με κριτήρια αναφερόμενα τόσο στην ιδιαίτερη σημασία του έργου, ασυνδέτως προς την επιδίωξη αποδοτικότερης για το φορέα οικονομικής εκμετάλλευσης, όσο και στην αναγκαιότητα εκτέλεσής του στην αναδασωτέα έκταση πριν από την πραγματοποίηση της αναδάσωσης, με γνώμονα αφενός την ανάγκη προστασίας του δασικού οικοσυστήματος και αφετέρου την εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού στον οποίο αποβλέπει το έργο.

Όπως κρίθηκε με την απόφαση της Ολομέλειας, από τη διατύπωση των σχετικών διατάξεων, καθίσταται σαφές ότι το εγκριθέν χωροταξικό πλαίσιο, καθ' ο μέρος προβλέπει τη δυνατότητα εγκαταστάσεως μονάδων ηλεκτροπαραγωγής με χρήση αιολικής ενέργειας εντός δασών, δασικών και αναδασωτέων εκτάσεων, παραπέμπει απλώς, ως προς τις επιτρεπόμενες εντός των δασικών οικοσυστημάτων επεμβάσεις, στις ισχύουσες διατάξεις της δασικής νομοθεσίας, χωρίς να εισάγει, κατά τροποποίηση ή συμπλήρωσή τους, νεότερες ρυθμίσεις επί των ζητημάτων αυτών. Με το χωροταξικό αυτό σχέδιο, εξάλλου, δεν καθιερώνεται απόλυτη δυνατότητα εγκαταστάσεως αιολικών μονάδων εντός δασών και δασικών εκτάσεων, αλλ' αντιθέτως επιβεβαιώνεται η βασική αρχή του εξαιρετικού χαρακτήρα των σχετικών επεμβάσεων, οι οποίες πρέπει να πραγματοποιούνται υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις που ισχύουν γενικώς για τις κατά νόμον προβλεπόμενες και συνταγματικώς ανεκτές επεμβάσεις σε δασικά ή άλλου είδους ευπαθή οικοσυστήματα. Εντός του πλαισίου αυτού, η ανάπτυξη της σχετικής παραγωγικής δραστηριότητας τίθεται υπό τους ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις της δασικής νομοθεσίας, και, ιδίως, των άρθρων 45 και 58 παρ. 2 και 3 του Ν 998/1979, οι οποίες, όπως επανειλημμένως έχει κριθεί, δεν αντίκεινται στο καθιερωθέν από τις προμνησθείσες συνταγματικές διατάξεις αυξημένο προστατευτικό καθεστώς των δασικών οικοσυστημάτων, παράλληλα δε λαμβάνεται ιδιαίτερη μέριμνα για τις περιοχές προστασίας της φύσης, τους πυρήνες των εθνικών δρυμών, τα κηρυγμένα μνημεία της φύσης, τα αισθητικά δάση και τους οικότοπους προτεραιότητας που έχουν ενταχθεί στο δίκτυο Natura 2000. Υπό τα δεδομένα αυτά η επίδικη ρύθμιση δεν αντίκειται στις προμνησθείσες συνταγματικές διατάξεις, ευρίσκεται δε, από της απόψεως αυτής, εντός των ορίων της σχετικής παρασχεθείσας νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως. Η ίδια ρύθμιση δεν αντίκειται, εξάλλου, στις προμνησθείσες διατάξεις της Συμβάσεως - Πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές αλλαγές και του Πρωτοκόλλου του Κιότο, από τις οποίες δεν απορρέει, κατά τα ήδη εκτεθέντα, απαγόρευση εγκαταστάσεως

έργων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας εντός δασικών οικοσυστημάτων.

Εξάλλου, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την έννοια των άρθρων 24 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, που κατοχυρώνουν την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, σημαντικό στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος είναι τα ευπαθή ή ευαίσθητα οικοσυστήματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα μικρά νησιά, τα οποία χαρακτηρίζονται από την ενότητα και τη λιτή συμμετρία του τοπίου τους, από το εκτεταμένο ανάπτυγμα ακτών σε σχέση προς την έκτασή τους, και τη στενή αλληλεξάρτηση των ανθρωπογενών συστημάτων (δημογραφικού, πολιτιστικού, κοινωνικοοικονομικού κ.λπ.) και του φυσικού περιβάλλοντος, με συνέπεια να είναι ιδιαίτερα ευάλωτα σε εξωγενείς παρεμβάσεις. Ειδικότερη εκδήλωση της συνταγματικής αυτής μέριμνας αποτελεί η διάταξη του άρθρου 101 παρ. 4 του Συντάγματος που αναφέρεται στις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών

περιοχών. Ουσιώδης όρος για την προστασία των μικρών νησιών, είναι τα ειδικά χωροταξικά σχέδια, τα οποία, δεδομένου ότι τα νησιά είναι δεκτικά μόνον ήπιας ανάπτυξης, πρέπει να προβλέπουν και να διατάσσουν στο χώρο των νησιών μόνο εκείνες τις μορφές ανάπτυξης που είναι συμβατές με την αρχή της διατήρησης αμείωτου του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου τους. Κύριος, εξάλλου, παράγων για τον καθορισμό των ορίων της φέρουσας ικανότητας των μικρών νησιών είναι το ενεργειακό τους σύστημα, από το οποίο εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό η βιώσιμη ανάπτυξή τους. Στο πλαίσιο αυτό δεν αποκλείεται η εφαρμογή μεθόδων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας φιλικών προς το περιβάλλον, όπως είναι, οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, για την ανάπτυξη των οποίων τα μικρά νησιά αποτελούν το κατεξοχήν προσφερόμενο πεδίο εφαρμογής τους, υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνεται υπόψη η ιδιαιτερότητα του νησιωτικού χώρου. Περαιτέρω, εντός του ως άνω πλαισίου, δικαιολογημένη παρίσταται κατ' αρχήν η εισαγωγή διαφορετικών ρυθμίσεων για τα νησιά εν σχέσει προς τις λοιπές περιοχές της ηπειρωτικής χώρας, οι οποίες, εφόσον δεν υπάγονται σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς, επιτρεπτός, κατ' αρχήν, υφίστανται εντονότερη παραγωγική και εν γένει αναπτυξιακή δραστηριότητα από εκείνη στην οποία υπόκειται ο νησιωτικός χώρος.

Με το εγκριθέν πλαίσιο εισήχθησαν ειδικοί κανόνες χωροθέτησης για τα κατοικημένα νησιά, με τους οποίους επιχειρείται η ενσωμάτωση των απαιτήσεων περιβαλλοντικής προστασίας που απορρέουν από το χαρακτήρα τους ως ιδιαίτερων και, κατά κανόνα, ευπαθών οικοσυστημάτων. Οι εισαχθείσες ρυθμίσεις ανταποκρίνονται, περαιτέρω, στις τεχνικής φύσεως ιδιαιτερότητες των νησιών, τα οποία, πλην της Εύβοιας, παραμένουν μη διασυνδεδεμένα με το σύστημα μεταφοράς και το δίκτυο διανομής ηλεκτρικής ενέργειας της ηπειρωτικής χώρας. Η αντιμετώπιση, εξάλλου, των κατοικημένων νησιών ως ιδιαίτερης κατηγορίας χώρου δικαιολογείται, κατά την εκτίμηση της διοικήσεως και λόγω των ιδιαίτερων χωροταξικών και περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών τους, τα σημαντικότερα εκ των οποίων συνίστανται στο υψηλό αιολικό τους δυναμικό στο σύνολο της επιφάνειάς τους, στην περιορισμένη έκτασή τους, τον έντονο τουριστικό τους προσανατολισμό και τα αξιόλογα φυσικά και πολιτιστικά τους στοιχεία. Εξαιρέσει των διατάξεων περί καθορισμού των περιοχών αποκλεισμού και των ζωνών ασυμβατότητας και των ρυθμίσεων περί τηρήσεως ελάχιστων αποστάσεων, οι οποίες είναι κοινές για όλες τις κατηγορίες του εθνικού χώρου, τόσο το μέγιστο ποσοστό κάλυψης ανά οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης και η φέρουσα ικανότητά τους, όσο και οι κανόνες ένταξης των σχετικών εγκαταστάσεων στο τοπικό διαφοροποιούνται ουσιαστικά από εκείνους που ισχύουν για την ηπειρωτική χώρα. Συγκεκριμένα, το μέγιστο επιτρεπόμενο ποσοστό εδαφοκάλυψης σε επίπεδο πρωτοβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο ορίζεται σε 4%, ποσοστό που επιτρέπει την εγκατάσταση 0,53 τυπικών ανεμογεννητριών κατ' ανώτατο όριο σε κάθε χίλια στρέμματα εδάφους, είναι το ήμισυ του καθορισθέντος για τις περιοχές αιολικής προτεραιότητας και κατώτερο από εκείνο που έχει ορισθεί για τις λοιπές περιοχές της ηπειρωτικής χώρας, των οποίων μεμονωμένες μόνον θέσεις ενδέχεται να είναι ενεργειακά αποδοτικές (περιοχές αιολικής καταλληλότητας). Η φέρουσα, εξάλλου, ικανότητα των νησιών, η οποία προσδιορίζεται χωριστά για κάθε ένα από αυτά, συναρτάται ευθέως προς το επίπεδο αιχμής της ενεργειακής ζήτησης σε μέσο - μακροπρόθεσμο ορίζοντα (δεκαετία), προβλεπόμενου, ειδικότερα, ότι η συνολική ισχύς των εγκατεστημένων σε κάθε νησί αιολικών σταθμών δεν μπορεί κατ' αρχήν να υπερβαίνει το διπλάσιο της, κατά τα ανωτέρω, ζήτησης, η οποία αποτελεί κριτήριο συνδεδεμένο με τις πραγματικές ενεργειακές ανάγκες των νησιών. Ως εκ τούτου ο καθορισμός της φέρουσας ικανότητας των νησιών διαφοροποιείται ουσιαστικά από τη μέθοδο προσδιορισμού της αντίστοιχης ικανότητας των περιοχών αιολικής προτεραιότητας, ο οποίος συνίσταται, ειδικότερα, στην εξεύρεση κατ' εφαρμογήν μαθηματικών τύπων του μέγιστου αριθμού ανεμογεννητριών που μπορούν να εγκατασταθούν στην εδαφική περιφέρεια κάθε περιοχής. Αυστηρότεροι είναι, εξάλλου, και οι κανόνες ένταξης των οικείων εγκαταστάσεων στο τοπικό (μέγιστη πυκνότητα εγκατάστασης ανεμογεννητριών, αποστάσεις από σημεία ιδιαίτερου ενδιαφέροντος και κανόνες πυκνότητας και οπτικής κάλυψης), οι οποίοι, κατά ρητή πρόβλεψη του σχεδίου, διαμορφώθηκαν μετά από συνεκτίμηση των ιδιαιτεροτήτων του νησιωτικού χώρου (βλ. σελ. 199 της υποστηρικτικής μελέτης). Υπό τα δεδομένα αυτά, ο καθορισμός ειδικών κανόνων χωροθέτησης για την εγκατάσταση αιολικών σταθμών στα κατοικημένα νησιά, αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης του νησιωτικού χώρου και της γενικότερης μέριμνας του συντακτικού νομοθέτη για τη διατήρηση του χαρακτήρα τους και την προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς τους περιβάλλοντος. Εξάλλου, δεν αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών, το γεγονός ότι ο κανονιστικός νομοθέτης εξέλαβε, ως ενιαία ρυθμιστική ενότητα, την Κρήτη και το σύνολο των νησιών του Αιγαίου και του Ιονίου Πελάγους. Και τούτο, διότι ο καθορισμός ενιαίων κριτηρίων για το σύνολο του νησιωτικού χώρου, πέραν του ότι υπαγορεύεται από λόγους συναπτόμενους προς την αδυναμία διασύνδεσης των ελληνικών νησιών με το σύστημα μεταφοράς και το δίκτυο διανομής ηλεκτρικής ενέργειας της

ηπειρωτικής χώρας, λόγους, δηλαδή, τεχνικής μεν φύσεως, ουσιώδους, όμως, σημασίας για την ανάπτυξη των τοπικών ενεργειακών συστημάτων των νησιών, ουδόλως σημαίνει παραγνώριση του μεγέθους και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών εκάστου εξ αυτών και, ιδίως, των ιδιαιτεροτήτων του νησιωτικού συμπλέγματος των Κυκλάδων. Η έννοια, εξάλλου, των μη διασυνδεδεμένων νησιών, η οποία διατρέχει το σύνολο του δικαίου της ενέργειας και αποτελεί τη βάση για την εισαγωγή ουσιαδώς διαφοροποιημένων νομοθετικών ρυθμίσεων, δικαιολογεί, εν προκειμένω, την ενιαία αντιμετώπιση της κατηγορίας αυτής του εθνικού χώρου. Εφόσον, εξάλλου, η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση επιφύλαξε, ως είχε κατ' αρχήν υποχρέωση, διαφοροποιημένη προστασία στα νησιά, μόνο το γεγονός ότι ενέταξε στο ειδικό αυτό καθεστώς

Σελ. 115

αυξημένης περιβαλλοντικής προστασίας τόσο την Κρήτη, όσο και τα μεγάλα νησιά της Δωδεκανήσου, του Βορείου Αιγαίου και του Ιονίου Πελάγους, τα οποία, λόγω του μεγέθους τους και των πληθυσμιακών χαρακτηριστικών τους, θα μπορούσαν να υπαχθούν στο καθεστώς που ισχύει για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών στην ηπειρωτική χώρα (σελ. 222 - 223 της στρατηγικής μελέτης), δεν συνιστά πλημμέλεια του επίδικου σχεδίου. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση, επαρκής προστασία των μικρών νησιών, τα οποία αποτελούν, κατά τα ήδη εκτεθέντα, ευπαθή οικοσυστήματα, επιτυγχάνεται μέσω της εφαρμογής σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση των επιμέρους κριτηρίων χωροθέτησης, τα οποία είναι διαμορφωμένα κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να οδηγούν σε διαφοροποιημένη μεταχείριση των μικρών νησιών και των νησιών που διαθέτουν αξιόλογα από περιβαλλοντικής και πολιτιστικής απόψεως στοιχεία. Προς την ίδια κατεύθυνση στοχεύουν και οι ρυθμίσεις περί καθορισμού της φέρουσας ικανότητας των νησιών, η οποία δεν εξευρίσκεται ενιαίως για το σύνολο του νησιωτικού χώρου, αλλά διακεκριμένως για κάθε ένα εξ αυτών κατ' εκτίμηση των ιδιαίτερων ενεργειακών του αναγκών, οι οποίες αντανakλούν, κατά κανόνα, και τα όρια της φέρουσας ικανότητάς του. Πέραν τούτων, και η διαμόρφωση των κανόνων εντάξεως των ανεμογεννητριών στο τοπίο, όπως, επίσης, και οι ρυθμίσεις περί ελαχίστων αποστάσεων, επιτρέπουν την προηγούμενη εκτίμηση των ιδιαιτεροτήτων κάθε περιοχής και τον περιορισμό της αλλοιώσεως της αισθητικής του τοπίου. Η λήψη δε πρόσθετων μέτρων για την αρμονική ένταξη των ανεμογεννητριών και των λοιπών απαραίτητων για τη λειτουργία τους εγκαταστάσεων στο κυκλαδίτικο τοπίο και στο ιδιαίτερο ανθρωπογενές και οικιστικό περιβάλλον των αιγαιοπελαγίτικων νησιών, αποτελεί αντικείμενο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης, κατά την οποία εξειδικεύονται τα γενικά κριτήρια χωροθέτησης που καθορίζονται με το ειδικό χωροταξικό σχέδιο. Ούτε ο προκριθείς τρόπος καθορισμού του μέγιστου επιτρεπόμενου ποσοστού κάλυψης εδαφών, ο οποίος συναρτάται αποκλειστικώς και μόνον προς την έκταση εκάστου πρωτοβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, αντίκειται στις απορρέουσες από την αρχή της βιωσιμότητας απαιτήσεις διότι, ανεξαρτήτως του ότι ο σχετικός συντελεστής είναι μειωμένος κατά το ήμισυ εν σχέσει με εκείνον που αφορά τις περιοχές της ηπειρωτικής χώρας, για τον καθορισμό της μέγιστης επιτρεπόμενης εδαφοκάλυψης αφαιρούνται οι περιοχές αποκλεισμού και οι ζώνες ασυμβατότητας κάθε νησιού, γεγονός που οδηγεί σε διαφοροποιημένη προστασία των νησιών που διαθέτουν σημαντικό φυσικό και πολιτιστικό πλούτο. Δικαιολογημένη, εξάλλου, παρίσταται και η διαφοροποίηση των κριτηρίων εγκαταστάσεως αιολικών σταθμών στις ακατοίκητες νησίδες, οι οποίες, λόγω του μεγέθους τους, του αιολικού τους δυναμικού και των δυσχερειών μεταφοράς της παραγόμενης ενέργειας, χρήζουν ιδιαίτερης μεταχείρισης. Περαιτέρω, η ρύθμιση του σχεδίου περί δυνατότητας εγκαταστάσεως αιολικών σταθμών σε όλες τις ακτές, πλην εκείνων που έχουν περιληφθεί σε πρόγραμμα παρακολούθησης ποιότητας θαλάσσιων υδάτων κολύμβησης και χρήζουν, κατά τεκμήριο, αυξημένης προστασίας για λόγους διαφυλάξεως της δημόσιας υγείας δεν αντίκειται καταρχήν στις προστατευτικές διατάξεις των ακτών. Οίκοθεν νοείται ότι η εγκατάσταση αιολικού σταθμού στην περίπτωση αυτή πρέπει να επιχειρείται μόνον εφόσον, κατά την ειδικώς αιτιολογημένη εκτίμηση της διοικήσεως, η μεν ικανοποίηση των συγκεκριμένων αναγκών υπερτερεί της ανάγκης διαφυλάξεως του παράκτιου οικοσυστήματος, δεν υφίσταται δε άλλος πρόσφορος τρόπος ικανοποιήσεως των σχετικών αναγκών, ενώ, εφόσον, τελικώς, κριθεί ότι συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις, η επέμβαση πρέπει να επιχειρείται με τη μικρότερη δυνατή βλάβη της ακτής και των θαλασσίων υδάτων.

• ΣτΕ 1422/2013

Από τις Οδηγίες 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ, σε συμμόρφωση προς τις οποίες εκδόθηκαν, αντιστοίχως, οι κοινές υπουργικές αποφάσεις 414985/29.11.1985 και 33318/3028/ 11.12.1998, προκύπτει ότι καταρχήν δεν αποκλείεται η εγκατάσταση αιολικών πάρκων εντός ή πλησίον περιοχών του δικτύου Natura 2000, και ΖΕΠ, αλλά το επιτρεπτό ή μη εξετάζεται κατά περίπτωση. Ειδικότερα δε, αιολικά πάρκα που είναι δυνατόν να επηρεάζουν

σημαντικά ένα τόπο του δικτύου Natura 2000 υπόκεινται σε δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεών τους, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3-4 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Περαιτέρω, από το άρθρο 5 της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, σε συνδυασμό προς τις λοιπές, μνημονευόμενες στην προηγούμενη σκέψη διατάξεις προκύπτει ότι η εγκατάσταση αιολικών πάρκων δεν επιτρέπεται να προκαλεί σημαντική καταστροφή ή ενόχληση σε είδη κοινοτικού ενδιαφέροντος, μεταξύ των οποίων τα πουλιά που προστατεύονται από την Οδηγία 79/409/ΕΟΚ ή στους σημαντικούς οικοτόπους τους, είτε βρίσκονται εντός είτε εκτός προστατευμένων περιοχών. Εξ άλλου, η ίδρυση αιολικού πάρκου υπόκειται παράλληλα στις διατάξεις της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων έργων, η οποία ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με το Ν 1650/1985 για την προστασία του περιβάλλοντος, όπως αυτός τροποποιήθηκε από το Ν 3010/2002, εντάσσεται δε είτε στα έργα της 1ης και 2ης υποκατηγορίας της Α' κατηγορίας, είτε στα έργα της 3ης και 4ης υποκατηγορίας της Β' κατηγορίας, κατά τις διατάξεις της ΗΠ 15393/2332/2002 ΚΥΑ, όπως συμπληρώθηκε με την 145799/2005 ΚΥΑ, με τις οποίες προβλέπεται διαδικασία Προκαταρκτικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και Αξιολόγησης (ΠΠΕΑ) και Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΕΠΟ) ή μόνο ΕΠΟ, ανάλογα με την κατηγορία του έργου. Εξ άλλου, κατ' εξουσιοδότηση του Ν 1650/1985 έχουν εκδοθεί ειδικά για τις ΑΠΕ η αρ. οικ. 104247/2006 (Β' 663) κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και ΠΕΧΩΔΕ, με την οποία καθορίστηκε η διαδικασία ΠΠΕΑ και ΕΠΟ έργων ΑΠΕ, καθώς και η αρ. οικ. 10428/2006 (Β' 663) κοινή απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης και ΠΕΧΩΔΕ «Περιεχόμενο, δικαιολογητικά και λοιπά στοιχεία των ΠΠΕ, των ΜΠΕ, καθώς και συναφών μελετών περιβάλλοντος, έργων ΑΠΕ», σύμφωνα με τις οποίες, απαιτείται προηγούμενη εκτίμηση των επιπτώσεων των έργων ΑΠΕ, μεταξύ άλλων, στο φυσικό περιβάλλον, στοιχείο του οποίου είναι και η ορνιθοπανίδα, πρέπει δε να περιλαμβάνεται στη σχετική μελέτη και ειδική αναφορά σε «ειδικές φυσικές περιοχές». Συνεπώς, κατά τη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης αιολικών πάρκων που βρίσκονται σε περιοχές εκτός των περιοχών ΖΕΠ, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις σε προστατευόμενα είδη πουλιών που είναι εν δυνάμει ευαίσθητα στη λειτουργία των εν λόγω εγκαταστάσεων, ιδίως αν το υπό έγκριση αιολικό πάρκο βρίσκεται στην περιοχή σημαντικού διαδρόμου αποδημητικών πτηνών (μεταναστευτικής στενωπού) ή σε θαλάσσια περιοχή σημαντική για τα πουλιά, ή σε σημαντική περιοχή για τα πουλιά (ΣΠΠ), η οποία ακόμη δεν έχει χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ. Το καθεστώς προστασίας των ΣΠΠ είναι, μάλιστα, αυστηρότερο σε σχέση με τις ΖΕΠ, διότι όπως εκτίθεται στην προηγούμενη σκέψη, δεν επιδέχεται τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 6 παρ. 4 της οδηγίας

Σελ. 116

92/43/ΕΟΚ, δηλαδή δεν παρέχει τη δυνατότητα έγκρισης έργων για επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως.

Κατά τη διαδικασία που προηγήθηκε της εγκρίσεως του χωροταξικού πλαισίου, και, συγκεκριμένα, με την σχετική υποστηρικτική μελέτη διαπιστώνεται κατ' αρχήν ότι γενικά οι κίνδυνοι και για τα αποδημητικά και για τα ενδημικά πουλιά, είναι αμελητέοι, όμως σε οικολογικά ευαίσθητες περιοχές ή περιοχές που είναι γνωστές για την ορνιθολογική τους αξία, οι εγκαταστάσεις αιολικών πάρκων πρέπει να εξετάζονται με ιδιαίτερη προσοχή (σελ. 43) ... Εν συνεχεία γίνεται συγκριτική παρουσίαση της χωροταξικής προσέγγισης των ΑΠΕ στην υπόλοιπη Ευρώπη και, μεταξύ άλλων, διαπιστώνεται ότι: «... Σε όλες τις χώρες εξετάζονται διάφορα περιβαλλοντικά και χωροταξικά κριτήρια και γίνεται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των αιολικών πάρκων. Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στον θόρυβο, στην επίδραση στο τοπίο και στα πουλιά. Τα κριτήρια αυτά αποτελούν μέρος της ΜΠΕ, ενώ πολλές μελέτες έχουν γίνει για τις επιπτώσεις στα πουλιά από την λειτουργία αιολικών πάρκων. Οι περισσότερες μελέτες (Port la Nouvelle στη Γαλλία, Aberdeenshire στη Σκωτία, offshore αιολικών πάρκων, μελέτη της WWF για Έβρο και Ροδόπη) έχουν δείξει ότι οι ανεμογεννήτριες και τα πουλιά μπορούν να συνυπάρξουν. Ιδιαίτερη σημασία θα πρέπει να δίνεται σε διαδρόμους αποδημητικών πουλιών και σε περιοχές όπου υπάρχουν σπάνια και απειλούμενα προς εξαφάνιση είδη πουλιών, όμως τα κριτήρια αυτά δεν πρέπει να αποτελούν από μόνα τους κριτήριο αποκλεισμού του έργου ...». Τέλος, επισημαίνεται ότι «οι Ζώνες Ειδικής Προστασίας της ορνιθοπανίδας της Οδηγίας 79/409 (ΖΕΠ-SPA), δεν αποτελούν καταρχήν ζώνες αποκλεισμού και οι όποιοι περιορισμοί εγκατάστασης Α/Π (π.χ. πυκνότητα εγκατάστασης των ανεμογεννητριών, ελάχιστες αποστάσεις) σε συγκεκριμένη ζώνη ΖΕΠ, θα προκύπτουν κατά περίπτωση στο πλαίσιο της αξιολόγησης από την αρμόδια Υπηρεσία Περιβάλλοντος της σχετικής ορνιθολογικής μελέτης (εκπονούμενης από ειδικούς Επιστήμονες με αποδεδειγμένη γνώση και εμπειρία στο σχετικό θέμα), στο στάδιο της ΕΠΟ» (βλ. σελ. 184 και 258). Περαιτέρω, στην ΣΜΠΕ που εγκρίθηκε με την προσβαλλόμενη πράξη περιλαμβάνονται τα εξής ως προς τα ζητήματα προστασίας της

ορνιθοπανίδας: Κατ' αρχήν σε μία αποτίμηση της κατάστασης του περιβάλλοντος της Ελλάδας, με βάση τους περιβαλλοντικούς δείκτες αειφορίας και την αναφορά της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Περιβάλλοντος, διαπιστώνεται ότι στον δείκτη που αφορά «τα απειλούμενα είδη πτηνών σαν ποσοστό των γνωστών ειδών» η τιμή για την Ελλάδα κινείται σε επίπεδο αρκετά χειρότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (2,79 έναντι μέσης τιμής 1,70), αποτυπώνοντας την αναγκαιότητα περαιτέρω ενσωμάτωσης της μέριμνας

Σελ. 117

για τη διατήρηση των πτηνών στις τομεακές πολιτικές (σελ. 127, 161). Εν συνεχεία, στο πλαίσιο μίας αναλυτικής περιγραφής της τρέχουσας κατάστασης του περιβάλλοντος αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: α) Οι υγρότοποι της Ελλάδας, αν και γενικά είναι μικρής έκτασης και ο αριθμός τους έχει μειωθεί σημαντικά κατά τον τελευταίο αιώνα, κυρίως λόγω των αποξηράνσεων, είναι πολλοί, πολλών τύπων και ιδιαιτέρως πλούσιοι. Οι σημαντικότεροι 10 από αυτούς έχουν ενταχθεί στη συνθήκη RAMSAR και έχει θεσπισθεί η προστασία τους. Επίσης, ένας σημαντικός αριθμός υγροτόπων έχει ενταχθεί στις προτεινόμενες περιοχές του δικτύου Natura 2000. Όμως, η βιοποικιλότητα των υγροτόπων είναι ανεπαρκώς γνωστή και πολλοί από αυτούς απειλούνται άμεσα. Πάντως, τα τελευταία χρόνια οι υγρότοποι έχουν γίνει επίκεντρο αξιολογών προσπάθειών μελέτης και προστασίας και οι προοπτικές για το μέλλον τους είναι αισιόδοξες (σελ. 174). β) Στην Ελλάδα το ποσοστό της εδαφικής έκτασης που έχει ενταχθεί στο δίκτυο Natura 2000 είναι περίπου 19,1% (23,3% εάν υπολογισθούν και οι θαλάσσιες εκτάσεις) και αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα στην ΕΕ (σελ. 176). γ) Το σύνολο των υγροτόπων Ramsar έχουν συμπεριληφθεί στις περιοχές του δικτύου Natura 2000 (σελ. 177). δ) Η ορνιθοπανίδα της Ελλάδας είναι επίσης εξαιρετικά πλούσια, τόσο σε ενδημικά, όσο και σε μεταναστευτικά είδη. Σύμφωνα με στοιχεία της Ελληνικής Ορνιθολογικής Εταιρείας, έχουν καταγραφεί 436 σπάνια είδη πτηνών, καταμελημένα σε τρεις κατηγορίες. ... Η Ελλάδα διαθέτει 196 περιοχές χαρακτηρισμένες ως Σημαντικές Περιοχές για τα Πουλιά (ΣΠΠ). Οι 151 από αυτές έχουν χαρακτηριστεί σαν Ζώνες Ειδικής Προστασίας υπό τις επιταγές της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ για την προστασία των άγριων πουλιών, ενώ 10 προστατεύονται και από τη συνθήκη Ramsar για την προστασία των υγροτόπων. Το 40% των περιοχών αυτών αποτελούν τόπους αναπαραγωγής και διαχείμασης παγκοσμίως απειλούμενων πτηνών, ενώ αρκετές από τις ΣΠΠ αποτελούν ενδιάμεσους σταθμούς στην πορεία των μεταναστευτικών πουλιών από την βορειοανατολική Ευρώπη προς την Αφρική και την Ασία (βλ. σελ. 193-194). Στη συνέχεια προσδιορίζονται οι επιπτώσεις στην ορνιθοπανίδα από τις ρυθμίσεις του ειδικού πλαισίου για τη χωροθέτηση των αιολικών πάρκων και η σχετική αξιολόγηση της ΣΜΠΕ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η χωροθέτηση αιολικών πάρκων εντός ΖΕΠ και ΣΠΠ είναι κατ' αρχήν δυνατή, μετά από λεπτομερή μελέτη των ζητημάτων της ορνιθοπανίδας στο στάδιο των περιβαλλοντικών μελετών του έργου, προκειμένου να προληφθούν οι αρνητικές επιπτώσεις του (συγκρούσεις πτηνών με τις ανεμογεννήτριες, μετατόπισή τους λόγω ενόχλησης, φαινόμενα φραγμού των πτηνικών οδών και τη μετατροπή/απώλεια των οικοτόπων της ορνιθοπανίδας). Εν τέλει, με την προσβαλλόμενη πράξη υιοθετήθηκε η παρακάτω ρύθμιση του προσχεδίου, σύμφωνα και με την υπ' αριθμ. 1/20.3.2008 γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης: «Επιτρέπεται η χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων εντός των Ζωνών Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) της ορνιθοπανίδας της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ ύστερα από τη σύνταξη ειδικής ορνιθολογικής μελέτης και σύμφωνα με τις ειδικότερες προϋποθέσεις και περιορισμούς που θα καθορίζονται στην οικεία πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων» (άρθρο 6 παρ. 3). Εξάλλου, μετά την έκδοση του σχεδίου εκπονήθηκε σε συμμόρφωση και προς την μνημονευθείσα απόφαση C-334/04 του ΔΕΚ, σχετική ορνιθολογική μελέτη με τίτλο «Πρόγραμμα επαναξιολόγησης 69 σημαντικών περιοχών για τα πουλιά για το χαρακτηρισμό τους ως Ζωνών Ειδικής Προστασίας της ορνιθοπανίδας». Με τη μελέτη αυτή επιβεβαιώνεται σε πολύ μεγάλο βαθμό η αξιολόγηση των επίμαχων περιοχών και ειδικότερα, αφενός προτείνεται 65 εξ αυτών να χαρακτηρισθούν ως ΖΕΠ, με αποτέλεσμα να αυξηθεί η επικάλυψη μεταξύ του καταλόγου των σημαντικών για την ορνιθοπανίδα περιοχών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (IBA 2000) και ΖΕΠ σε ποσοστό 73% από 48% και αφετέρου διαπιστώνεται η ανάγκη για συμπληρωματική έρευνα για την αναπροσαρμογή των ορίων ή δημιουργία ΖΕΠ σε ορισμένους από τους υγροτόπους του IBA 2000, καθώς και για την οριοθέτηση ΖΕΠ σε περιοχές με επικάλυψη IBA-ΖΕΠ μικρότερο από 75%. Ο IBA, σύμφωνα και με τη νομολογία του ΔΕΚ (βλ. ενδεικτικά υπόθεση C-334/04, Επιτροπής/Ελλάδας, σκ. 28 και 33), αποτελεί την πλέον ενημερωμένη και ακριβή βάση αναφοράς για την αναγνώριση των περιοχών που είναι οι πλέον κατάλληλες, σε αριθμό και επιφάνεια, για τη διατήρηση των πτηνών, δεδομένου ότι δεν υφίστανται επιστημονικές αποδείξεις περί του αντιθέτου. Ήδη, δε, η Ελλάδα έχει καταδικαστεί για παράβαση του άρθρου 4 παρ. 1 και 2 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, για το λόγο ότι κατέταξε σε ζώνες ειδικής προστασίας εδάφη των οποίων ο

αριθμός και η συνολική επιφάνεια υπολείπονται σαφώς του αριθμού και της συνολικής επιφάνειας των εδαφών που πληρούν τις προϋποθέσεις κατατάξεώς τους σε ΖΕΠ σύμφωνα με τον ΙΒΑ 2000.

Στο άρθρο 6 του εγκριθέντος χωροταξικού πλαισίου καθορίζονται περιοχές αποκλεισμού και ζώνες ασυμβατότητας για τη χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων και ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: 1. Σε όλες τις κατηγορίες περιοχών του προηγούμενου άρθρου, πρέπει να αποκλείεται η χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων εντός: α. Των κηρυγμένων διατηρητέων μνημείων της παγκόσμιας πολιτιστικής κληρονομιάς και των άλλων μνημείων μείζονος σημασίας της παρ. 5 ββ) του άρθρου 50 του Ν 3028/2002, καθώς και των οριοθετημένων αρχαιολογικών ζωνών προστασίας Α που έχουν καθορισθεί κατά τις διατάξεις του άρθρου 91 του Ν 1892/1991 ή καθορίζονται κατά τις διατάξεις του Ν 3028/2002. β. Των περιοχών απολύτου προστασίας της φύσης και προστασίας της φύσης που καθορίζονται κατά τις διατάξεις των άρθρων 19 παρ. 1 και 2 και 21 του Ν 1650/1986. γ. Των ορίων των Υγροτόπων Διεθνούς Σημασίας (Υγρότοποι Ραμσάρ). δ. Των πυρήνων των εθνικών δρυμών και των κηρυγμένων μνημείων της φύσης και των αισθητικών δασών που δεν περιλαμβάνονται στις περιοχές της περιπτώσεως β' του παρόντος άρθρου. ε. Των οικοτόπων προτεραιότητας περιοχών της Επικράτειας που έχουν ενταχθεί ως τόποι κοινοτικής σημασίας στο δίκτυο ΦΥΣΗ 2000 σύμφωνα με την απόφαση 2006/613/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ L 259 της 21.9.2006, σ. 1). ... 3. Επιτρέπεται η χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων εντός των Ζωνών Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) της ορνιθοπανίδας της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ ύστερα από τη σύνταξη ειδικής ορνιθολογικής μελέτης και σύμφωνα με τις ειδικότερες προϋποθέσεις και περιορισμούς που θα καθορίζονται στην οικεία πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. ...». Περαιτέρω, στο άρθρο 10 του ίδιου πλαισίου καθορίζονται ειδικά κριτήρια, ελάχιστες αποστάσεις κ.λπ. για τη χωροθέτηση αιολικών μονάδων στο θαλάσσιο χώρο και τις ακατοίκητες νησίδες και προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι: «Για τη χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων στο θαλάσσιο χώρο και τις ακατοίκητες νησίδες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα εξής ειδικά κριτήρια: Α. Κριτήρια χωροθέτησης αιολικών μονάδων στο θαλάσσιο χώρο: 1. Επιτρέπεται η χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων σε όλες τις θαλάσσιες περιοχές της χώρας που διαθέτουν προϋποθέσεις αιολικής εκμεταλλευσιμότητας, εφόσον αυτές δεν εντάσσονται σε ιδιαίτερο θεσμικό καθεστώς ρητής απαγόρευσης της εγκατάστασης ή δεν αποτελούν ζώνη αποκλεισμού, όπως θεσμοθετημένα θαλάσσια ή υποθαλάσσια πάρκα ή βεβαιωμένες γραμμές επιβατικής ναυσιπλοΐας. ... 11. Εφαρμόζονται οι κανόνες του τοπίου που ισχύουν για τις ΠΑΠ, όπως αυτοί προσδιορίζονται ειδικότερα στο Παράρτημα IV της παρούσας απόφασης. ... Β. Κριτήρια χωροθέτησης αιολικών εγκαταστάσεων σε ακατοίκητες νησίδες: 1. Επιτρέπεται η χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων σε όλες τις ακατοίκητες νησίδες της χώρας, εφόσον αυτές δεν εμπίπτουν σε περιοχή αποκλεισμού σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στο άρθρο 6 της παρούσας. 2. Στις ανωτέρω περιοχές δεν έχουν εφαρμογή τα όρια που τίθενται στην παράγραφο 1 του άρθρου 8. 3. Κατά τα λοιπά, εφαρμόζονται τα κριτήρια χωροθέτησης που ορίζονται στην περίπτωση Α' του παρόντος άρθρου για τις θαλάσσιες περιοχές. ...».

Η ανωτέρω ρύθμιση του άρθρου 6 παρ. 3 του εγκριθέντος χωροταξικού πλαισίου, είναι σύμφωνη προς τις προαναφερόμενες οδηγίες, κατά το μέρος που προβλέπεται ότι για τη χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων εντός των Ζωνών Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) της ορνιθοπανίδας επιβάλλεται η σύνταξη ειδικής ορνιθολογικής μελέτης, επιπροσθέτως της προβλεπόμενης από τη νομοθεσία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, κατά τη διαδικασία της οποίας μπορεί να επιβληθούν και πρόσθετοι περιορισμοί ή να κριθεί μη επιτρεπτή η χωροθέτηση ενόψει της φύσης των εγκαταστάσεων και των χαρακτηριστικών της περιοχής. Περαιτέρω, όμως, ενόψει της αυστηρής προστασίας που απολαύουν, κατά την Οδηγία 79/409/ΕΟΚ, και οι τόποι εκτός ΖΕΠ που χαρακτηρίζονται ως Σημαντικές Περιοχές για τα Πουλιά (ΣΠΠ), επιβάλλεται η σύνταξη ειδικής ορνιθολογικής μελέτης και για τις περιοχές αυτές. Επομένως, μη νομίμως δεν προβλέφθηκε με την προαναφερόμενη διάταξη του προσβαλλόμενου χωροταξικού σχεδίου η υποχρέωση σύνταξης ειδικής ορνιθολογικής μελέτης για τη χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων στις ως άνω περιοχές. Ενόψει όμως του χαρακτήρα του εγκριθέντος χωροταξικού πλαισίου και της φύσης της ανωτέρω πλημμελείας, για την αποκατάσταση της νομιμότητας δεν κρίθηκε αναγκαίο από το Δικαστήριο ν' ακυρωθεί η ανωτέρω διάταξη του χωροταξικού πλαισίου ως προς την ως άνω παράλειψη, δεδομένου ότι η πλημμέλεια αυτή είναι δυνατόν να καλυφθεί εκ των υστέρων, χωρίς να θίγεται το δικαίωμα δικαστικής προστασίας των αιτούντων. Ενόψει τούτων, το Δικαστήριο ανέβαλε, κατά το μέρος αυτό, την έκδοση οριστικής αποφάσεως και επέβαλε στη Διοίκηση την υποχρέωση να συμπληρώσει, την επίδικη ρύθμιση, εντός δύο μηνών από την περιέλευση της παρούσας απόφασης στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής, με την έκδοση σχετικής απόφασης του αρμόδιου οργάνου και τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, επιφυλασσόμενο να αποφασίσει οριστικά για το θέμα αυτό, μετά τη συμπλήρωση της εν λόγω προθεσμίας, χωρίς νέα συζήτηση στο ακροατήριο. Στη συνέχεια και μετά την άπρακτη παρέλευση του ως άνω

διαστήματος, εκδόθηκε η 807/2014 ακυρωτική απόφαση του Ε΄ Τμήματος.

V. Επίλογος

Σαράντα χρόνια μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975, τα μικρά βήματα που η χώρα καθυστερημένα έκανε στο κεφαλαιώδες ζήτημα του χωροταξικού σχεδιασμού δεν έχουν ακόμη δοκιμαστεί αρκετά στην πράξη. Η νομολογία του Ε΄ Τμήματος και της Ολομέλειας μετά το 2000 διαμορφώθηκε ενόψει των κοινοτικών και συνταγματικών αρχών, ιδίως της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και μέσα στα όρια του ακυρωτικού ελέγχου. Όταν ο νομοθέτης λειτουργεί μέσα στα όρια των συνταγματικών επιταγών, η Διοίκηση σχεδιάζει σωστά και υλοποιεί τις δημόσιες πολιτικές και τα Δικαστήρια ελέγχουν τη νομιμότητα της δράσης των δύο άλλων λειτουργιών εκπληρώνοντας το συνταγματικό τους ρόλο, τότε πραγματώνεται το Κράτος Δικαίου. Η επιτυχία, όμως, του εγχειρήματος αυτού προϋποθέτει τη στήριξη όλων των παραγόντων και, τελικώς, του κοινωνικού συνόλου και του κάθε πολίτη ατομικά.

¹ [2]. Κώστας Μενουδάκος, «Η απαίτηση του γενικού σχεδιασμού και της συνολικής εκτίμησης στη νομολογία του ΣτΕ», Νόμος και Φύση, Απρίλιος 2005.

² [3]. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι στον τελευταίο αυτό νόμο περιέχονται μεν ειδικές διατάξεις για την αξιοποίηση του γεωθερμικού δυναμικού, κατά τα λοιπά, όμως, εφαρμόζονταν και οι γενικές διατάξεις του Μεταλλευτικού Κώδικα, στις οποίες παρέπεμπε ο νόμος. Συναφώς, κρίθηκε ότι η κατ' εφαρμογήν του νόμου αυτού έρευνα και εκμετάλλευση του γεωθερμικού δυναμικού εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος συνίσταται στην αξιοποίηση πλουτοπαραγωγικών πόρων της χώρας προς το συμφέρον της εθνικής οικονομίας.