

ΕΝΕΡΓΕΙΑ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ*

Κατερίνα Σακελλαροπούλου
Αντιπρόεδρος ΣΤΕ

Μία από τις ευτυχέστερες στιγμές της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής υπήρξε η θεμελίωση του περιβαλλοντικού Συντάγματος.

Ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 απέδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα στην προστασία του περιβάλλοντος (φυσικού/οικιστικού/ πολιτιστικού) με τη διάταξη του άρθρου 24, η οποία αναφέρεται στο κοινωνικό δικαίωμα χρήσεως του περιβάλλοντος σε όλες τις πτυχές του (ΣτΕ Ολομ. 2304/1995). Στην αναθεώρηση του 2001 ο συντακτικός νομοθέτης έκανε ρητή μνεία της αρχής της αειφορίας στη διάταξη του άρθρου 24. Όπως γίνεται δεκτό, η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης αποδίδεται από το συνδυασμό κυρίως των διατάξεων των άρθρων 24 και 106 του Συντάγματος. Η αναπτυξιακή πολιτική ασκείται σε συνδυασμό με τη δημόσια πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και με προέχουσα μέριμνα για την πρόληψη της βλάβης του περιβάλλοντος, ούτως ώστε η ανάπτυξη να είναι βιώσιμη. Η βιωσιμότητα συνδυάζει την οικονομική, την περιβαλλοντική και την κοινωνική διάσταση. Η αρχή της αειφόρου ή βιώσιμης ανάπτυξης αναγορεύτηκε και σε καταστατική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, το 1999.

Ήδη υπό την ισχύ του Σ/τος του 1975, το Συμβούλιο Επικρατείας στις γνωστές αποφάσεις της Ολομελείας για την ναυπηγοεπισκευαστική μονάδα στην Πύλο (810, 811/1977), ερμήνευσε τη διάταξη του άρθρου 24 σε συνδυασμό με τα άρθρα 22, 106 του Συντάγματος, έκρινε δε ότι δεν θεσπίζεται κώλυμα εφαρμογής της νομοθεσίας για την ίδρυση μεγά-

λων βιομηχανικών μονάδων ή τεχνικών έργων πριν από τη σύνταξη γενικότερης χωροταξικής μελέτης, διότι τούτο θα επέφερε οικονομική στασιμότητα της Χώρας, κάτι που προδήλως δεν έγκειται στις προθέσεις του συνταγματικού νομοθέτη¹. Στην ίδια απόφαση γίνεται περαιτέρω λόγος για τη στάθμιση εκ μέρους της Διοίκησης όλων των παραγόντων που προκύπτουν από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 22, 24, 106 και 107 του Συντάγματος, ούτως ώστε να προκρίνεται τελικώς η «καλύτερον εξυπηρετούσα το γενικώτερον εθνικόν συμφέρον λύσις», και ότι δεν αποκλείεται σε συγκεκριμένη περίπτωση οι λοιποί παράγοντες να έχουν μάλλον βαρύνουσα σημασία σε σχέση με την προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Η απόφαση 2755/1994 της Ολομελείας αναφέρεται ρητά στην υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος, ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία και απέβλεψε ο συντακτικός νομοθέτης. Οι σκέψεις αυτές επαναλαμβάνονται έκτοτε σταθερά στην ερμηνεία των σχετικών διατάξεων.

Με την απόφαση 3478/2000 της Ολομελείας για το έργο της εκτροπής του Αχελώου ποταμού, το Δικαστήριο προχώρησε στην ερμηνεία των ως άνω διατάξεων, διατυπώνοντας για πρώτη φορά με τόση σαφήνεια και την κεντρική σκέψη για την αρχή της πρόληψης, την μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων και τον ακυρωτικό έλεγχο στη στάθμιση των πιο πάνω παραγόντων. Διευκρινίσθηκε δε ότι η ευθεία αξιολόγηση από μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώ-

* Το κείμενο βασίζεται σε εισήγηση, στην εκδήλωση που οργάνωσαν ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Δημοσίου Δικαίου και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, στις 22.3.2018, με θέμα «Δίκαιο, Περιβάλλον, Ενέργεια και Επενδύσεις: Προβλήματα του παρόντος και προοπτικές του μέλλοντος».

1. Η νομολογία αυτή επαναλήφθηκε σε αποφάσεις της Ολομελείας για το φράγμα του Νέστου (ΣτΕ 4498/1998) και την εκτροπή του Αχελώου (ΣτΕ 3478/2000).

σιμης ανάπτυξης εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές. Κατ' ακολουθίαν, παράβαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης μπορεί να ελεγχθεί ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή μόνον αν από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή τη δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται την παραπάνω συνταγματική αρχή. Τελικώς, εφαρμογή της ως άνω εξαίρεσης έγινε στην τελευταία, προς το παρόν, απόφαση της Ολομελείας για το επίμαχο έργο².

Ουσιώδης όρος για τη βιώσιμη ανάπτυξη είναι ο ολοκληρωμένος χωροταξικός σχεδιασμός. Βασικό εργαλείο υλοποίησης της σχετικής συνταγματικής επιταγής αποτελούν τα χωροταξικά σχέδια με τα οποία τίθενται οι βάσεις για την οικονομική ανάπτυξη από πλευράς χώρου και άρα χρήσεων γης σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας. Όπως έχει κριθεί³, από τις διατάξεις 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 διαβιώσεως του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας.

Είναι ιδιαίτερα σημαντική η νομολογία για τα ειδικά χωροταξικά σχέδια, όχι μόνο ενόψει της ιδιαίτερης σημασίας της χωροταξίας για την βιώσιμη ανάπτυξη αλλά και επειδή ο χωροταξικός σχεδιασμός καθυστέρησε υπερβολικά στη Χώρα μας, με αποτέλεσμα τη δημιουργία σημαντικών προβλη-

μάτων ιδίως κατά την περιβαλλοντική αδειοδότηση δραστηριοτήτων.

Το 2003 εγκρίθηκαν τα περιφερειακά χωροταξικά, τα οποία ήδη χρειάζονται αναθεώρηση. Το 2008 εγκρίθηκε το ΓΧΣΧΑΑ και από το 2011 και μετά εγκρίθηκαν τα χωροταξικά των ΑΠΕ, της βιομηχανίας, των υδατοκαλλιεργειών και του τουρισμού.

Το ΓΠΣΧΑΑ δεν προσβλήθηκε με αίτηση ακυρώσεως, είναι άλλωστε αμφίβολο αν διαθέτει κανονιστική πυκνότητα τέτοια που να ελέγχεται ακυρωτικά. Προσβλήθηκαν όλα τα ειδικά σχέδια. Με τις πρώτες αποφάσεις, το Δικαστήριο έκρινε ότι έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και ελέγχονται ακυρωτικά δεδομένου ότι επάγονται ευθέως έννομες συνέπειες και ειδικότερα, διότι αναπτύσσουν νομική δεσμευτικότητα 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 τους, κατά τρόπον ώστε να μην ανατρέπονται οι βασικές επιλογές και η συνολική ισορροπία των σχεδίων αυτών. Η κατά τα ως άνω νομική δεσμευτικότητα αναπτύσσεται 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 δραστηριοτήτων⁴.

Οι αυξημένες ενεργειακές ανάγκες της σύγχρονης εποχής, σε συνδυασμό με την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος, οδήγησαν στην εκπόνηση νομοθετικών κειμένων για την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ). 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 ανανεώ-

2. ΣτΕ Ολ 26/2014.

3. ΣτΕ 1421, 1422/2013, 4189, 4966/2014, Ολ 3632/2015.

4. ΣτΕ 1421, 1422/2013, 4189, 4966/2014, Ολ 3632/2015.

σιμες πηγές ενέργειας. Σύμφωνα με την οδηγία, 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 ενέργειας⁵.

Όπως έχει κριθεί, σύμφωνα με τη νομοθεσία οι ΑΠΕ συνιστούν πηγές ενέργειας φιλικές προς το περιβάλλον και βασική συνιστώσα της αειφόρου ανάπτυξης, λαμβάνεται δε μέριμνα ώστε η εγκατάστασή τους να πραγματοποιείται με στόχο την προστασία του περιβάλλοντος και την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού⁶.

Σύμφωνα με τη διαμορφωθείσα υπό το καθεστώς του ν. 2244/1994 νομολογία, προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης αιολικού σταθμού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας ήταν, μεταξύ άλλων, η τήρηση της διαδικασίας εκ των προτέρων εκτίμησης και αξιολόγησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της σχετικής δραστηριότητας κατά τις διατάξεις του ν. 1650/1986⁷. Είχε επίσης γίνει δεκτό

ότι, σε περίπτωση υποβολής αιτήματος για την εγκατάσταση αιολικού σταθμού σε περιοχή για την οποία είχε ήδη εκδοθεί μεγάλος αριθμός αδειών ή εκκρεμούσε μεγάλος αριθμός σχετικών αιτήσεων, η άδεια εγκατάστασης χορηγείτο μόνο αν είχε προηγηθεί η σύνταξη των ειδικών ή περιφερειακών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού ή ο χαρακτηρισμός της συγκεκριμένης περιοχής ως περιοχής οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (άρθρα 7, 8 και 10 ν. 2742/1999) ή πάντως συνολική μελέτη σε επίπεδο νομού ή σχετικώς ευρείας διοικητικής περιφέρειας⁸.

Με τις ρυθμίσεις του νεώτερου ν. 2773/1999, επιδιώχθηκε η απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 96/92/ΕΚ. Η παραγωγή, μεταφορά και προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας χαρακτηρίσθηκαν ως υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, οι οποίες τελούν υπό κρατική εποπτεία στο πλαίσιο του μακροχρόνιου ενεργειακού σχεδιασμού της χώρας. Προβλέφθηκε σχετικά η χορήγηση άδειας από τον Υπουργό Ανάπτυξης, ύστερα από γνώμη της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (ΡΑΕ). Κατά την έννοια των διατάξεων του νόμου αυτού, σε συνδυασμό με αυτές του Κανονισμού Αδειών, η χορήγηση άδειας παραγωγής συνδέεται με τη σκοπιμότητα του έργου, ενόψει κριτηρίων κυρίως οικονομικής φύσεως, δεν καθορίζεται δε με την άδεια αυτή η ακριβής θέση της εγκατάστασης, αλλά γενικώς ο τόπος για την άσκηση της δραστηριότητας. Η ακριβής θέση της μονάδας καθορίζεται με την άδεια εγκατάστασης, για τη χορήγηση της οποίας απαιτείται να υποβληθεί, μεταξύ άλλων, και απόφαση έγκρισης επέμβασης σε δασική έκταση, ενώ εξάλλου της άδειας εγκατάστασης προηγείται έγκριση περιβαλλοντικών όρων στηριζόμενη σε μελέτη, η οποία καταρτίζεται κατά τις οικείες διατάξεις, χωρίς δεσμεύσεις από το γεγονός ότι έχει ήδη εκδοθεί η άδεια παραγωγής⁹.

Με αφορμή την αδειοδότηση μικρών υδροηλεκτρικών σταθμών, κρίθηκε ότι η χρήση των μεθόδων εκμετάλλευσης των ΑΠΕ, η οποία καταρχήν εναρμονίζεται προς την συνταγματική επιταγή για

5. ΣτΕ Ολ 2499/2012, 4190/2014, 513/2016.

6. ΣτΕ 1421, 4891/2013, 3164/2015.

7. ΣτΕ 2569/2004, 1508/2008, 3816/2010, 2474/2011.

8. ΣτΕ 2569/2004, 3596/2007, 3164/2015.

9. ΣτΕ 3650, 3652/2005, 3749/2008.

την προστασία του περιβάλλοντος, αφού μπορεί να υποκαταστήσει άλλους, επιβλαβείς από την άποψη αυτή τρόπους παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, έχει άμεση επίδραση στο φυσικό περιβάλλον και είναι δυνατόν να αποτελέσει επίσης κίνδυνο σοβαρής αλλοίωσης ή ακόμη και ανεπανόρθωτης καταστροφής αυτού, αν δεν γίνεται με πλήρη επιστημονική μελέτη όλων των επιπτώσεων της στο περιβάλλον, οπότε και μόνο είναι σύμφωνη με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Κρίθηκε περαιτέρω ότι, προκειμένου να αξιολογηθούν οι συνέπειες στο περιβάλλον από την πραγματοποίηση έργων εκμετάλλευσης του υδάτινου δυναμικού ποτάμιου οικοσυστήματος για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, είναι κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας αναγκαίο να λαμβάνονται υπόψη οι συνολικές επιπτώσεις στο ποτάμιο οικοσύστημα από τις επί μέρους επεμβάσεις και δεν αρκεί η εξέταση των συνεπειών που θα έχει κάθε μεμονωμένη επέμβαση ασυνδέτως προς τις υπόλοιπες υπό πραγματοποίηση ή ήδη πραγματοποιηθείσες¹⁰.

Με τις διατάξεις του ν. 2941/2001, επιχειρήθηκε η απλοποίηση των διαδικασιών αδειοδότησης και τα σχετικά έργα χαρακτηρίστηκαν έργα δημόσιας ωφέλειας, για την κατασκευή των οποίων επιτρέπεται η κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης¹¹. Προβλέφθηκε επίσης ότι, μεταξύ των έργων υποδομής, των οποίων επιτρέπεται η εγκατάσταση σε δάση και δασικές εκτάσεις, περιλαμβάνονται οι αιολικοί σταθμοί ηλεκτρικής ενέργειας (άρθρο 2 παρ. 4). Υπό το αρχικό καθεστώς του ν. 998/1979, είχε κριθεί ότι δεν ήταν επιτρεπτή η εγκατάσταση μονάδων ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ λόγω ελλείψεως ρητής και ειδικής νομοθετικής πρόβλεψης¹². Με την πιο πάνω διάταξη του ν. 2941/2001, επιχειρήθηκε η κάλυψη του νομοθετικού αυτού κενού και υπό το καθεστώς αυτό, όπως συμπληρώθηκε με τις διατάξεις των άρθρων 19 του ν. 3377/2005 και 24 του ν. 3468/2006, η εγκατάσταση αιολικών σταθμών σε δάση ή δασικές εκτάσεις κρίθηκε ότι συνιστά, υπό προϋποθέσεις, επιτρεπόμενη κατά νόμο και συνταγματικώς ανεκτή επέμβαση, η οποία πρέπει, πάντως,

να πραγματοποιείται με τη μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου¹³.

Με τις διατάξεις του ν. 3468/2006, με τον οποίο μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο η οδηγία 2001/77/ΕΚ, εισήχθη ένα ολοκληρωμένο νομοθετικό καθεστώς για τις ΑΠΕ, επιδιώχθηκε δε η κατά προτεραιότητα προώθηση στην εσωτερική αγορά της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ και η εκπλήρωση των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας για τον περιορισμό των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής.

Στη συνέχεια, εκδόθηκε ο ν. 3851/2010, με κύριο στόχο την επιτάχυνση της υλοποίησης των έργων ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ, προκειμένου αφενός μεν να μειωθούν οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα, αφετέρου δε να επιτευχθεί η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας.

Υπό την ισχύ του ν. 3468/2006, θεσπίσθηκε το ειδικό χωροταξικό πλαίσιο για τις ΑΠΕ, τριάντα τρία χρόνια μετά τη σχετική συνταγματική επιταγή (άρθρο 24 παρ. 2). Με το πλαίσιο αυτό τέθηκαν οι γενικές αρχές και κατευθύνσεις της εθνικής χωροταξικής πολιτικής στον τομέα των ΑΠΕ, οι οποίες εξειδικεύονται μέσω των κανόνων και κριτηρίων χωροθέτησης. Με αφορμή αιτήσεις ακυρώσεως κατά του πλαισίου αυτού, κρίθηκε ότι τα ειδικά χωροταξικά πλαίσια του άρθρου 7 του ν. 2742/1999 περιλαμβάνουν αφενός επιλογές στρατηγικού χαρακτήρα και αφετέρου γενικές κατευθύνσεις και ειδικότερες ρυθμίσεις, αναπτύσσουν δε νομική δεσμευτικότητα και ως εκ τούτου υπόκεινται, κατ' αρχήν, σε αίτηση ακυρώσεως. Οι κανόνες χωροθέτησης του χωροταξικού πλαισίου διακρίνονται σε κανόνες καθορισμού περιοχών αποκλεισμού και ζωνών ασυμβατότητας, κανόνες καθορισμού μέγιστων επιτρεπόμενων πυκνοτήτων αιολικών εγκαταστάσεων σε επίπεδο ΟΤΑ και κανόνες ένταξης των εγκαταστάσεων στο τοπίο. Κατά τις ειδικότερες διατάξεις του σχεδίου, ο εθνικός χώρος διακρίνεται, με βάση το εν δυνάμει εκμεταλλεύσιμο αιολικό δυναμικό και τα ιδιαίτερα χωροταξικά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά του, σε τέσσερις κατηγορίες: στην ηπειρωτική χώρα, στην οποία περιλαμβάνεται η Εύβοια,

10. ΣτΕ 2759/1994, 3289/2004, 863/2008.

11. ΣτΕ 964/2008.

12. ΣτΕ 1322 και 1324/2001, 928, 1763/2004 και 2569/2004.

13. ΣτΕ 2569/2004, 3650, 3652 και 4446/2005, 964 και 1508/2008, 3816 και 4448/2010.

στην Αττική, στα κατοικημένα νησιά του Ιονίου και του Αιγαίου πελάγους, στα οποία περιλαμβάνεται η Κρήτη και στον υπεράκτιο χώρο και τις ακατοίκητες νησίδες. Η ηπειρωτική χώρα περιλαμβάνει περιοχές, οι οποίες διακρίνονται σε περιοχές αιολικής προτεραιότητας (ΠΑΠ) που διαθέτουν συγκριτικά πλεονεκτήματα για την εγκατάσταση αιολικών σταθμών και προσφέρονται για την επίτευξη των χωροταξικών στόχων, και σε περιοχές αιολικής καταλληλότητας (ΠΑΚ) που διαθέτουν ικανοποιητικό εκμεταλλεύσιμο αιολικό δυναμικό. Όπως κρίθηκε, οι περιοχές αιολικής προτεραιότητας αποτελούν ευρύτερες εκτάσεις που, σύμφωνα με τις διαπιστώσεις της υποστηρικτικής μελέτης, διαθέτουν αυξημένο εκμεταλλεύσιμο αιολικό δυναμικό, ενώ η προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος των περιοχών αυτών επιχειρείται μέσω της εφαρμογής των πιο πάνω κανόνων περί ζωνών αποκλεισμού και ασυμβατότητας και αυτών που αφορούν τον προσδιορισμό της φέρουσας ικανότητας, της μέγιστης δηλαδή δυνατότητας εγκατάστασης αιολικών μονάδων¹⁴.

Ειδικότερα, ως προς το ζήτημα της εγκατάστασης ΑΠΕ σε δάση, δασικές και αναδασωτέες εκτάσεις, κρίθηκε ότι, όπως προκύπτει από τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 45 του ν. 998/1979, όπως η παράγραφος αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 2941/2001, και του άρθρου 58 του ίδιου ν. 998/1979, όπως τροποποιήθηκε αρχικώς με το άρθρο 2 παρ. 2-4 του ν. 2941/2001 και ακολούθως με το άρθρο 30 του ν. 3229/2004, επιτρέπεται, κατ' αρχήν, η εγκατάσταση σε δάση και δασικές εκτάσεις των αιολικών σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας που αποτελούν έργα υποδομής. Περαιτέρω, κατά τις ανωτέρω διατάξεις, μεταξύ των επιτρεπόμενων επεμβάσεων σε αναδασωτέες εκτάσεις είναι η κατασκευή υποσταθμών και κάθε τεχνικού έργου που αφορά την υποδομή και εγκατάσταση σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και τα συνοδευτικά έργα. Για τη σχετική επέμβαση απαιτείται προηγούμενη πράξη του κατά τις διατάξεις αυτές αρμοδίου κρατικού οργάνου, με την οποία είναι δυνατόν να θεσπίζονται ειδικότεροι

όροι και περιορισμοί για την εκτέλεση του έργου¹⁵. Ειδικότερα, οι διατάξεις του άρθρου 58 παρ. 1 και 2 του ν. 998/1979, στις οποίες προβλέπεται η έγκριση επέμβασης σε αναδασωτέες εκτάσεις για την εγκατάσταση ΑΠΕ, έχουν την έννοια ότι η επέμβαση περιορίζεται στα τμήματα μόνο της εκτάσεως που είναι αναγκαία για την εγκατάσταση των ανεμογεννητριών και των συνοδών έργων, ενώ η υπόλοιπη έκταση διατίθεται για την πραγματοποίηση του σκοπού της αναδάσωσης. Ως εκ τούτου, ενόψει της εξαιρετικής σημασίας των ΑΠΕ για τη βιώσιμη ανάπτυξη, σε συνδυασμό με τον χαρακτήρα της άδειας επέμβασης, η οποία, σε αντίθεση με την άρση της αναδάσωσης, δεν συνεπάγεται μεταβολή του νομικού χαρακτήρα της εκτάσεως αλλά μόνο προσωρινή δυνατότητα επεμβάσεως, με την υποχρέωση αποκαταστάσεως του δασικού χαρακτήρα της εκτάσεως μετά την παύση λειτουργίας της δραστηριότητας, διατηρουμένου του προστατευτικού χαρακτήρα της αναδάσωσης, οι διατάξεις αυτές κρίθηκαν συνταγματικά ανεκτές¹⁶. Εξάλλου, κατά τα παγίως κριθέντα, ακόμη και οι επιτρεπόμενες από το Σύνταγμα και τον νόμο επεμβάσεις σε δάσος ή δασική ή αναδασωτέα έκταση, όπως είναι η εγκατάσταση αιολικών σταθμών, πρέπει να διενεργούνται με την μεγαλύτερη δυνατή φειδώ, και αφού προηγουμένως κριθεί αιτιολογημένως ότι η ικανοποίηση των συγκεκριμένων αναγκών που επιδιώκεται με την επέμβαση υπερτερεί της ανάγκης διαφυλάξεως της δασικής βλαστήσεως και ότι δεν υφίσταται τρόπος ικανοποίησης των αναγκών χωρίς αλλοίωση της μορφής εκτάσεων με δασικό χαρακτήρα. Εφόσον δε κριθεί ότι στην συγκεκριμένη περίπτωση συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις, τότε οι ως άνω ανάγκες πρέπει να ικανοποιούνται με την μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου¹⁷. Συνεπώς, επιβάλλεται η κατά προτίμηση χρησιμοποίηση τμήματος δασικής εκτάσεως και μόνον εάν, κατά την σχετική προσηκόντως αιτιολογημένη κρίση της Διοικήσεως, δεν υπάρχει δασική έκταση κατάλληλη για τον σκοπό αυτό, μπορεί να επιτραπεί η εγκατάσταση αιολι-

14. ΣτΕ 1421 και 1422/2013 και 4190/2014.

15. ΣτΕ Ολ 2499/2012, 4891/2013, 3164/2015.

16. ΣτΕ Ολ 2499/2012.

17. ΣτΕ 3596/2007, 1508/2008, 3816 και 4448/2010, 1733/2012 και 2814/2013.

κού σταθμού σε δάσος. Τέλος, όπως κρίθηκε, η διάταξη του άρθρου 6 παρ. 4 του ειδικού χωροταξικού πλαισίου για τις ΑΠΕ, η οποία προβλέπει ότι, πλην ορισμένων εξαιρέσεων που ρητώς αναφέρονται στη διάταξη αυτή, «επιτρέπεται η χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων εντός δασών, δασικών και αναδασωτέων εκτάσεων», σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις της δασικής νομοθεσίας, και ορίζει ότι «πρέπει να λαμβάνεται ιδιαίτερη μέριμνα για τον περιορισμό της βλάβης της δασικής βλάστησης», παραπέμπει, 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 αυτών¹⁸.

Περαιτέρω, ως προς το ζήτημα της εγκατάστασης ΑΠΕ σε προστατευόμενες περιοχές, κρίθηκε ότι από το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, με το οποίο θεσπίζεται υποχρέωση του Κράτους για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, σε συνδυασμό με τη σχετική νομοθεσία, συνάγεται ότι ο χαρακτηρισμός περιοχής ως τόπου ιδιαίτερου φυσικού κάλλους έχει ως συνέπεια το μη επιτρεπτό της αλλοίωσης των μορφολογικών, αισθητικών και λοιπών στοιχείων της περιοχής, τα οποία υπαγόρευαν τον χαρακτηρισμό αυτό. Ειδικότερα, εάν μεν ο χαρακτηρισμός αφορά περιορισμένη κατ' έκταση περιοχή, δεν είναι, κατ' αρχήν, επιτρεπτή καμιά επέμβαση, οικιστική και αναπτυξιακή, που θα έχει ως αποτέλεσμα την μεταβολή των χαρακτηριστικών της περιοχής και την αλλοίωση του φυσικού της κάλλους. Εάν δε ο χαρακτηρισμός αφορά εκτεταμένη περιοχή, με την επιφύλαξη τυχόν θεσπίσεως ειδικότερων όρων για την αποτελεσματικότερη προστασία της, είναι επιτρεπτή μόνον ήπια ανάπτυξη, περιλαμβάνουσα δραστηριότητες τέτοιους είδους και τέτοιας εντάσεως που δεν θα αλλοιώνουν τη φυσιογνωμία και τα στοιχεία της περιοχής, εν όψει των οποίων η Διοίκηση οδηγήθηκε στον κατά τα ανωτέρω χαρακτηρισμό της ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους. Στην τελευταία αυτή περίπτωση η εκτέλεση έργου και γενικώς η άσκηση παραγωγικής δραστηριότητας είναι

επιτρεπτή υπό την προϋπόθεση ότι η συγκεκριμένη κατά περίπτωση δραστηριότητα, ως εκ της εκτάσεώς της, του αντικειμένου της, του τρόπου εγκατάστασής και λειτουργίας της, καθώς και των επιπτώσεών της στο περιβάλλον, εναρμονίζεται, ως έχει ή υπό τους ενδεχομένως επιβαλλόμενους όρους και περιορισμούς, προς την περιοχή εντός της οποίας πρόκειται να λειτουργήσει και προς την απαίτηση διατηρήσεως του φυσικού της κάλλους, κατά την περί τούτου ειδικώς αιτιολογημένη κρίση του αρμοδίου διοικητικού οργάνου. Από τις ίδιες διατάξεις συνάγεται ότι τα τοπία τα οποία είχαν χαρακτηριστεί ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους προ της ισχύος του ν. 1650/1986 και δεν εντάχθηκαν μεταγενεστέρως σε μια από τις κατηγορίες του άρθρου 19 του νόμου αυτού, κατ' αρχήν, δεν αποκλείεται η εγκατάσταση αιολικών σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, η προστασία δε των περιοχών αυτών διασφαλίζεται με τις γενικές διατάξεις του ειδικού χωροταξικού πλαισίου, που λαμβάνουν πρόνοια για την αρμονική ένταξη των εγκαταστάσεων αιολικής ενέργειας στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον και στο τοπίο. Το συμβατό ή μη της εγκατάστασης ανεμογεννητριών σε περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους εξετάζεται, επομένως, κατά περίπτωση, επιτρέπεται δε η εγκατάσταση εφόσον στην οικεία μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων περιέχονται οι αναγκαίες εκτιμήσεις ως προς τις επιπτώσεις στην περιοχή και προτείνονται μέτρα για την αντιμετώπισή τους κατά τρόπο αποτελεσματικό ώστε, κατά ειδικώς αιτιολογημένη κρίση, οι αιολικοί σταθμοί να εντάσσονται αρμονικά στο τοπίο, να μην προκαλείται οπτική υποβάθμιση της περιοχής και να διαφυλάσσεται το αισθητικό της κάλλος¹⁹.

Εξάλλου, όπως έχει κατ' επανάληψη κριθεί, στα ευπαθή οικοσυστήματα, στα οποία περιλαμβάνονται τα μικρά νησιά και τα οποία αποτελούν σημαντικά στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος, επιτρέπεται μόνο η εγκατάσταση και λειτουργία ήπιων τεχνικών έργων και παρεμβάσεων, κανόνας που ισχύει και για τα έργα ηλεκτροπαραγωγής. Η συμφωνία των ενεργειακών έργων προς την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης πρέπει να γίνεται με μακρο-

18. ΣτΕ 2814/2013, 3164/2015, 513/2016.

19. ΣτΕ 3164/2015, 2306/2016, 1983/2017, 47/2018.

πρόθεσμη προοπτική και συνολική αξιολόγηση των επιπτώσεων τους στο περιβάλλον, όχι δε με αμιγώς οικονομικά ή τεχνικά κριτήρια²⁰.

Όπως έχει περαιτέρω, κριθεί, από τις διατάξεις των οδηγιών 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ, σε συμμόρφωση προς τις οποίες εκδόθηκαν, αντιστοιχώς, οι κοινές υπουργικές αποφάσεις 414985/29.11.1985 «Μέτρα διαχείρισης της άγριας πτηνοπανίδας» (Β' 757) και 33318/3028/11.12.1998 «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων (ενδιαιτημάτων) καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» (Β' 1289), δεν απορρέει απόλυτη απαγόρευση εγκαταστάσεως αιολικών σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας εντός ή πλησίον περιοχών του δικτύου Natura 2000 και ζωνών ειδικής προστασίας, ζήτημα που εξετάζεται κατά περίπτωση μετά από εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του υπό αδειοδότηση έργου²¹.

Με το άρθρο 6 παρ. 3 του ειδικού χωροταξικού πλαισίου, προβλέφθηκε ότι επιτρέπεται η χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων εντός των Ζωνών Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) της ορνιθοπανίδας της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ ύστερα από σύνταξη ειδικής ορνιθολογικής μελέτης. Είναι γνωστό ότι υπάρχουν επιπτώσεις σε προστατευόμενα είδη πουλιών που είναι εν δυνάμει ευαίσθητα στη λειτουργία των ΑΠΕ, ιδίως σε περιοχές μεταναστευτικής στενωπού ή σε περιοχές που χαρακτηρίζονται ως ως Σημαντικές Περιοχές για τα Πουλιά (ΣΠΠ). Με την 1422/2013 απόφαση της 7μελούς συνθέσεως του Ε' Τμήματος, κρίθηκε ότι, ενόψει της αυστηρής προστασίας που απολαμβάνουν, κατά την οδηγία αυτή, και οι περιοχές εκτός ΖΕΠ που χαρακτηρίζονται ως ΣΠΠ, μη νομίμως δεν εισάγεται αντίστοιχη ρύθμιση και για τις περιοχές αυτές. Ενόψει αυτού, η δίκη αναβλήθηκε και χορηγήθηκε προθεσμία στη Διοίκηση, προκειμένου να συμπληρώσει την πιο πάνω ρύθμιση, μετά δε την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας αυτής η σχετική παράλειψη της Διοικήσεως ακυρώθηκε²².

Όπως γίνεται δεκτό, από το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο δεν απορρέει απόλυτη απαγόρευση για

εγκατάσταση αιολικών πάρκων σε περιοχές ΖΕΠ και Natura αλλά η δυνατότητα εγκατάστασης εξετάζεται κατά περίπτωση. Τούτο δε διότι η χρήση του αιολικού δυναμικού για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας με αντίστοιχο περιορισμό της ενέργειας που παράγεται από ορυκτά, αποβλέπει στην προστασία του περιβάλλοντος με μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και αποτροπή της κλιματικής αλλαγής²³.

Με την απόφαση 528/2015 της Ολομελείας, που αφορά την ένταξη επενδυτικού σχεδίου για την κατασκευή 33 αιολικών σταθμών συνολικής ισχύος 1077 MW στους τέσσερις νομούς της Κρήτης, στις διαδικασίες στρατηγικών επενδύσεων του ν. 3894/2010, κρίθηκε ότι στο στάδιο αυτό δεν γίνεται αξιολόγηση των χωροταξικών, πολεοδομικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων της δραστηριότητας που περιέχεται στην επενδυτική πρόταση αλλά εκτιμάται απλώς το κατ' αρχήν επιτρεπτό της. Η εκτίμηση αυτή δεν είναι δεσμευτική για τα κατά τον νόμο αρμόδια διοικητικά όργανα που θα εκφέρουν κρίση σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας υλοποίησης της επένδυσης και ο επενδυτής φέρει τον σχετικό κίνδυνο.

Με την απόφαση 303/2017 της 7μελούς σύνθεσης του Ε' τμήματος, ακυρώθηκε η παράλειψη κατάρτισης Ειδικού Προγράμματος Ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών, η οποία προβλέπεται στον νόμο με βάση ειδική μελέτη. Όπως κρίθηκε, η άσκηση της αρμοδιότητας προς κανονιστική ρύθμιση καθίσταται δέσμια και η παράλειψη της Διοίκησης να την ασκήσει είναι μη νόμιμη, όταν οδηγεί ουσιαστικά στην αδρανοποίηση της σαφώς εκπεφρασμένης στον νόμο βούλησης του νομοθέτη να ρυθμίσει ένα συγκεκριμένο ζήτημα, η ρύθμιση του οποίου μόνο με την έκδοση της εν λόγω κανονιστικής πράξης μπορεί να ολοκληρωθεί, ώστε να μπορεί να λειτουργήσει το σύστημα, για τη λειτουργία του οποίου δεσμεύθηκε ο νομοθέτης.

Το ζήτημα του ενεργειακού εφοδιασμού είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την οικονομική, κυρίως δε για την περιβαλλοντική του διάσταση. Οι ΑΠΕ, χωρίς να στερούνται περιβαλλοντικών επιπτώσεων, έχουν εμφανή πλεονεκτήματα έναντι άλλων πηγών ενέρ-

20. ΣτΕ 2741/2014.

21. ΣτΕ 1422 και 2816/2013, 711, 807 και 2741/2014.

22. ΣτΕ 807/2014. Η σχετική ρύθμιση περιελήφθη τελικά στον ν. 4296/2014.

23. ΣτΕ 47/2018 (αιολικά πάρκα ν. Καρυστίας), 1542/2017, 2306/2016.

γειας. Παρά τη θέσπιση των στόχων και δεσμεύσεων της χώρας, εμφανίζεται καθυστέρηση στη διείσδυση των ΑΠΕ, όπως άλλωστε επισημαίνουν και οι ετήσιες εκθέσεις του WWF. Οι σημαντικές καθυστερήσεις στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό με δυσμενείς συνέπειες ως προς τα θέματα χρήσεων γης, οι ατέλειες των σχετικών ρυθμίσεων, το πολύπλοκο καθεστώς αδειοδοτήσεων αλλά και η ελλιπής πληροφόρηση των τοπικών κοινωνιών επιτείνουν το πρόβλημα. Η σταδιακή εξάλειψη των δυσχερειών αυτών είναι απολύτως αναγκαία, προκειμένου να

συνδυαστεί η κάλυψη των ενεργειακών αναγκών με την εκπλήρωση των δεσμεύσεων της χώρας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και την προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος.

Το πρόβλημα στη χώρα μας είναι ότι δεν διαθέτει τις αναγκαίες δομές που θα λειτουργούσαν ως προστατευτικό πλαίσιο, ώστε η θυσία στο περιβάλλον να μην υπερβεί ορισμένα όρια. Αυτό όμως, πέραν της ευθύνης των πολιτειακών θεσμών, προϋποθέτει αλλαγή νοοτροπίας του κοινωνικού συνόλου. Κάτι που δυστυχώς δεν διαφαίνεται ακόμη στον ορίζοντα.