

ΣΤΑΘΜΟΙ ΒΑΣΗΣ ΚΙΝΗΤΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ: ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗΝ 1264/2005 ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ (Νοέμβριος 2005)

Συγγραφέας: ΙΩΑΝΝΑ ΚΟΥΦΑΚΗ

I. Η απόφαση ΣΤΕ 3056/2003

Με την απόφαση 3056/2003 της επταμελούς σύνθεσης του Ε΄ Τμήματος[1], το Συμβούλιο της Επικρατείας τοποθετήθηκε ως προς το ζήτημα της τήρησης της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, ως προϋπόθεση για τη χορήγηση αδειών εγκατάστασης (κατασκευής) κεραιών κινητής τηλεφωνίας, καθώς και ως προς τη δυνατότητα χορήγησής τους, πριν από την έκδοση, εκ μέρους των συναρμοδίων Υπουργών, της κανονιστικής απόφασης για τον καθορισμό των μέτρων προφύλαξης του κοινού, που προέβλεπε ο ν. 2075/1992 (Α΄ 129)[2].

Με αυτή την απόφαση επιβεβαιώθηκε η προηγούμενη θέση του Τμήματος, όπως είχε εκφραστεί με την απόφαση 3375/2000, με την οποία είχε κριθεί ότι οι διατάξεις του ν. 2075/1992 ισχύουν παράλληλα προς εκείνες του ν. 1650/86 (Α΄ 160) και της ΚΥΑ 69269/5387/1990 (Β΄ 678), δεδομένου ότι οι οικείες διατάξεις προέβλεπαν την τήρηση της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, η οποία συνάδει με τις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης[3] για όλα τα έργα για τα οποία η ειδικότερη νομοθεσία απαιτεί τη λήψη άδειας πριν από τη λειτουργία τους.

Περαιτέρω, με την ίδια απόφαση κρίθηκε ότι δεν είναι, κατά το νόμο, επιτρεπτή η χορήγηση αδειών λειτουργίας σε σταθμούς βάσης κινητής τηλεφωνίας πριν από την έκδοση της κανονιστικής απόφασης που προέβλεπε ο ν. 2075/1992 για τη λήψη μέτρων προφύλαξης του κοινού από την ακτινοβολία αυτών των εγκαταστάσεων.

Με την απόφαση αυτή, το Ε΄ Τμήμα διαφοροποιήθηκε από προηγούμενες

αποφάσεις του Δ΄ Τμήματος του Δικαστηρίου (ΣτΕ 2546/1999 και 1394/2001), με τις οποίες είχε κριθεί αφενός ότι στην περίπτωση των κεραιών κινητής τηλεφωνίας δεν απαιτείται η τήρηση της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων του ν. 1650/1986 και της ΚΥΑ 69269/5387/1990 και αφετέρου ότι οι εξουσιοδοτικές διατάξεις της περ. ζ΄ της παρ. 5 και της παρ. 7 του άρθρου 24Α του ν. 2075/1992 δεν επιβάλλουν στη Διοίκηση την υποχρέωση να εκδώσει την κανονιστική απόφαση για τον καθορισμό των μέτρων προφύλαξης του κοινού, προκειμένου να χορηγήσει τις άδειες λειτουργίας κεραιών κινητής τηλεφωνίας[4]. Λόγω των διαφορετικών θέσεων που υιοθετήθηκαν από τις μείζονες συνθέσεις των Τμημάτων του Δικαστηρίου, κατέστη επιβεβλημένη η παραπομπή του θέματος στην Ολομέλεια.

II. Η απόφαση της Ολομέλειας 1264/2005

Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου με την 1264/2005 απόφασή της, αναφέρθηκε, κατ' αρχήν, στην υποχρέωση του Κράτους να προστατεύει το περιβάλλον και να λαμβάνει προς τούτο ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα, σύμφωνα με το άρθρο 24 του Συντάγματος, όπως ίσχυε, κατά το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης. Το Δικαστήριο αναφέρθηκε στη συνέχεια στην αρχή της αειφόρου ανάπτυξης των οικονομικών δραστηριοτήτων και στο υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, σύμφωνα με τα άρθρα 2 και 174 αντίστοιχα της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, που στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο αναφέρθηκε στο ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος, κάνοντας ιδιαίτερη μνεία στο άρθρο 1 του νόμου, με το οποίο καθιερώνονται κριτήρια και μηχανισμοί, ώστε ο άνθρωπος ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου να ζει σε υψηλής ποιότητας περιβάλλον μέσα στο οποίο να προστατεύεται η υγεία του από διάφορες μορφές ρύπανσης, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η ακτινοβολία, προκειμένου να ευνοείται η ανάπτυξη της προσωπικότητάς του. Ιδιαίτερα δε ως προς τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία για την έγκριση εγκατάστασης δραστηριοτήτων ή εκτέλεσης έργων, από τα οποία

απειλούνται δυσμενείς επιπτώσεις για το περιβάλλον, το Δικαστήριο αναφέρθηκε τόσο στις διατάξεις των άρθρων του ν. 1650/1986 και της κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδοθείσας ΚΥΑ 69269/538/1990 όσο και στη σχετική κοινοτική νομοθεσία, καταλήγοντας ότι η εγκατάσταση κεραίας κινητής τηλεφωνίας, για την οποία απαιτείται η κατά το ν. 2075/1992 άδεια, υπάγεται στα έργα Β΄ κατηγορίας για τα οποία θεσπίζεται υποχρέωση προηγούμενης εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία εναρμονίζεται με τις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, ενώ καμία εξαίρεση δεν προβλέπεται για τις επίμαχες εγκαταστάσεις από τις σχετικές διατάξεις.

Επιπροσθέτως, το Δικαστήριο αναφέρθηκε και στην εξουσιοδοτική διάταξη της περ. ζ΄ της παρ. 5 του άρθρου 24Α του ν. 2075/1992, σύμφωνα με την οποία για την εγκατάσταση και τη λειτουργία των κεραιών κινητής τηλεφωνίας λαμβάνονται μέτρα προφύλαξης του κοινού, που καθορίζονται με κοινές αποφάσεις των αρμόδιων Υπουργών. Αυτή τη διάταξη ερμήνευσε επίσης υπό το πρίσμα των αρχών της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι δεν ήταν δυνατή η χορήγηση αδειών για την εγκατάσταση κεραιών κινητής τηλεφωνίας πριν από την έκδοση στη διάταξη αυτή της προβλεπόμενης κανονιστικής απόφασης για τον καθορισμό των κατά την εκτίμηση της Διοίκησης προσηκόντων μέτρων προφύλαξης του κοινού από την έκθεση στην ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία. Η σχετική κοινή απόφαση 53571/3839/2000 των Υπουργών Ανάπτυξης, ΠΕΧΩΔΕ, Υγείας και Πρόνοιας, Μεταφορών και Επικοινωνιών με τίτλο «*Μέτρα Προφύλαξης του Κοινού από τη λειτουργία κεραιών εγκατεστημένων στην ξηρά*» δημοσιεύθηκε σε χρόνο μεταγενέστερο της έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η παράλειψη αυτή δεν μπορεί να θεραπευθεί από την υποβολή δήλωσης συμμόρφωσης εκ μέρους της ιδιοκτήτριας εταιρείας, σύμφωνα με το άρθρο 8 της ίδιας ΚΥΑ, αφού η έκδοση αυτής ακολούθησε και δεν προηγήθηκε της άδειας εγκατάστασης. Τέλος, το Δικαστήριο τοποθετήθηκε παρεμπιπτόντως και ως προς την πληρότητα της εν λόγω ΚΥΑ, δεχόμενο ότι, εν όψει της αρχής της προφύλαξης, αυτή είναι ελλιπής, εφόσον «*δεν περιέχει πρόβλεψη για ελάχιστες αποστάσεις από ευπαθείς ομάδες πληθυσμού (σχολεία, νοσοκομεία λ.χ) και χρησιμοποιεί ως βάσεις για τους προτεινόμενους με αυτή περιορισμούς έκθεσης μόνο τις αποδεδειγμένες επιδράσεις από την ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία*» [5].

Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ολομέλεια του Δικαστηρίου διευκρίνισε ότι η τήρηση

της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων ισχύει παράλληλα με τη διαδικασία που θεσπίζεται με την κανονιστική απόφαση για τα μέτρα προφύλαξης του κοινού, δεδομένου ότι κατά την πρώτη διαδικασία συνεκτιμάται *«και το διαφορετικό ζήτημα της επίδρασης που μπορεί να ασκήσει στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον η εγκατάσταση της κεραίας σε ορισμένη θέση, ιδίως όταν η θέση αυτή ευρίσκεται εντός οικισμού ή γειτνιάζει με οικισμό»*[\[6\]](#). Ισχυρή όμως μειοψηφία 13 μελών του Δικαστηρίου θεώρησε ότι οι ειδικές διατάξεις του ν. 2075/1992 αναφορικά με τη λήψη μέτρων για την προφύλαξη του κοινού δεν ισχύουν παράλληλα με τις διατάξεις του ν. 1650/1986, επισημαίνοντας μάλιστα ότι οι σταθμοί βάσης δεν περιλαμβάνονται στις δραστηριότητες και τα έργα του Παραρτήματος Ι της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να υπενθυμισθεί ότι οι ρυθμίσεις του πρωτογενούς και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος θεσπίζουν-σύμφωνα με τη θεωρία και τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων[\[7\]](#)- ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας για το περιβάλλον των κρατών μελών, τα οποία μπορούν να λαμβάνουν ακόμη και αυστηρότερα μέτρα, εφόσον αυτά κρίνονται αναγκαία για την προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας. Στην προκειμένη δε περίπτωση δεν πρόκειται καν για αυστηρότερα μέτρα προστασίας, καθώς η απαρίθμηση των έργων και δραστηριοτήτων στα Παραρτήματα 1 και 2 της κοινοτικής οδηγίας 85/337/ΕΟΚ δεν είναι περιοριστική, και τα κράτη μέλη έχουν διακριτική ευχέρεια να εντάσσουν στην εν λόγω διαδικασία ακόμη και έργα και δραστηριότητες που δεν αναφέρονται ρητώς. Κατά συνέπεια, πρόκειται για απλή υπαγωγή της συγκεκριμένης δραστηριότητας στον εθνικό κανόνα και συγκεκριμένα στην προβλεπόμενη διαδικασία του ν. 1650/1986 και της ΚΥΑ 69269/538/1990, καθώς για την εγκατάσταση μιας κεραίας κινητής τηλεφωνίας απαιτείται η προηγούμενη λήψη άδειας λειτουργίας από την αρμόδια προς τούτο αρχή.

Περαιτέρω, οι δύο διαδικασίες είναι διακριτές. Η διαδικασία προηγούμενης εκτίμησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον εξετάζει, μεταξύ άλλων, τη θέση, το σχεδιασμό και το μέγεθος της εγκατάστασης, καθώς και τις εναλλακτικές λύσεις για τη χωροθέτηση και τον τρόπο κατασκευής του έργου, ενώ παράλληλα αξιολογεί τις βασικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και κατ' επέκταση στη δημόσια υγεία. Κατά την έννοια αυτή, η διαδικασία έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων, με την οποία επιδιώκεται η εκ των προτέρων εκτίμηση των επιπτώσεων στο φυσικό, οικιστικό και ανθρωπογενές περιβάλλον, είναι πλήρης και ολοκληρωμένη. Αντίθετα, η διαδικασία

ελέγχου της λήψης μέτρων προφύλαξης του κοινού, όπως ορίζεται από την ΚΥΑ 53571/3839/2000, περιορίζεται στον έλεγχο από την Ελληνική Επιτροπή Ατομικής Ενέργειας (ΕΕΑΕ) της μελέτης ραδιοεκπομπών του σταθμού βάσης που υποβάλλει η ιδιοκτήτρια εταιρεία και που θα πρέπει, σύμφωνα με τους θεωρητικούς υπολογισμούς, να μην υπερβαίνουν τα όρια ασφαλούς έκθεσης που καθορίζονται με την εν λόγω ΚΥΑ. Η γνωμάτευση που εκδίδεται τελικά από την ΕΕΑΕ τίθεται υπό την αίρεση της επακριβούς τήρησης όλων των τεχνικών προδιαγραφών που δηλώνονται στη μελέτη, της πραγματοποίησης της όλης εγκατάστασης με βάση τα σχέδια που υποβλήθηκαν και τη μέριμνα της ιδιοκτήτριας εταιρείας να αποκλείσει τη δυνατότητα πρόσβασης του κοινού στον πυλώνα ή στον ιστό στήριξης των κεραιοδιατάξεων.

III. Οι συνέπειες της απόφασης

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας με την απόφαση 1264/2005 έκρινε ζητήματα που ανέκυψαν υπό το καθεστώς εφαρμογής του προισχύσαντος νομικού πλαισίου για τις κεραιές κινητής τηλεφωνίας (ν. 1650/1986 και ΚΥΑ 69269/5387/1990). Κατά συνέπεια, όλες οι άδειες που έχουν χορηγηθεί σε εταιρείες κινητής τηλεφωνίας από το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών μεταξύ των ετών 1993-2000, το οποίο είχε κατά το διάστημα αυτό τη σχετική αρμοδιότητα, καθίστανται ακυρωτές, με την αιτιολογία αφενός της έλλειψης τήρησης της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων πριν από την έκδοση της άδειας εγκατάστασης κατά παράβαση του ν. 1650/1986 και της ΚΥΑ 69269/538/1990 και, αφετέρου, της παράλειψης έκδοσης της κανονιστικής απόφασης για τα μέτρα προφύλαξης του κοινού από τη λειτουργία κεραιών εγκατεστημένων στην ξηρά^[8]. Περαιτέρω, ακυρωτές καθίστανται και οι εγκρίσεις δομικών κατασκευών που χορηγούνται από τις αρμόδιες Πολεοδομικές Υπηρεσίες, καθώς θεωρούνται πράξεις συναφείς με τις άδειες κατασκευής.

IV. Οι νεότερες αποφάσεις της Ε.Α.

Ο ν. 1650/1986 τροποποιήθηκε από το ν. 3010/2002 (Α΄ 91) κατ΄ επίκληση των διατάξεων του οποίου, αλλά και σε συμμόρφωση με τις κοινοτικές οδηγίες 97/11/EK και 96/61/EK του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκδόθηκε η κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ με αριθ. ΗΠ 15393/2332/5.8.2002 (Β΄ 1022).

Από τις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 1 και 2 παρ. 3 και 6 περ. Β΄ του ν. 3010/2002, σε συνδυασμό με τα άρθρα 1-5 της πιο πάνω απόφασης, προκύπτει ότι της χορηγής άδειας για εγκατάσταση σταθμού βάσης κινητής τηλεφωνίας, που κατατάσσεται πλέον ρητά, ως ειδικό έργο, στα έργα της δεύτερης κατηγορίας[9], πρέπει να προηγείται συνολική εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον, μη αρκούσης μόνο της εκτίμησης των επιπτώσεων στην υγεία στο πλαίσιο της ΚΥΑ 53571/3839/2000 και της συμμόρφωσης στις πολεοδομικές διατάξεις (ΕΑ 571/2003 ΣΤΕ).

Με τις 486/2005 και 760/2005 νεότερες αποφάσεις, οι οποίες εκδόθηκαν μετά την 1264/2005 απόφαση της Ολομέλειας, η Επιτροπή Αναστολών έκανε δεκτές τις αιτήσεις για την αναστολή εκτέλεσης των αδειών εγκατάστασης σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας, που είχαν χορηγηθεί το έτος 2003 από την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), που ήδη έχει από το έτος 2000 και σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2801/2000 τη σχετική αρμοδιότητα, κρίνοντας ότι οι εκκρεμείς αιτήσεις ακύρωσης είναι προδήλως βάσιμες, καθώς εκτός από το γεγονός ότι δεν είχε τηρηθεί η διαδικασία προηγούμενης εκτίμησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον, σύμφωνα με το ν. 3010/2002 και την ΚΥΑ ΗΠ 15393/2332/2002, οι προσβαλλόμενες άδειες είχαν εκδοθεί εν όψει των θετικών γνωματεύσεων της ΕΕΑΕ, η οποία εφήρμοσε τα όρια ασφαλούς έκθεσης της ΚΥΑ 53571/3839/2000 που είναι ελλιπής, διότι δεν περιέχει πρόβλεψη για τις ελάχιστες αποστάσεις από ευπαθείς ομάδες πληθυσμού, χρησιμοποιεί δε ως βάσεις για τους προτεινόμενους περιορισμούς έκθεσης μόνο τις αποδεδειγμένες επιδράσεις από την ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία.

Με αυτά τα δεδομένα, οι άδειες εγκατάστασης που έχουν χορηγηθεί ακόμη και μετά το έτος 2000 και υπό το νέο νομικό καθεστώς καθίστανται με αυτή τη συλλογιστική ακυρωτές εξαιτίας της παράλειψης της προηγούμενης τήρησης της

διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και της έκδοσης αυτών εν όψει των θετικών γνωματεύσεων της ΕΕΑΕ, οι οποίες βασίζονται στην ΚΥΑ 53571/3839/2000.

V. Η διοικητική πρακτική

Θα πρέπει να αναφερθεί ότι, όπως προκύπτει από τα στοιχεία που παρουσίασε κατά τα έτη 2004 και 2005 ο Συνήγορος του Πολίτη[10],[11] η ΕΕΤΤ εξακολουθούσε να εκδίδει άδειες εγκατάστασης κεραιών κινητής τηλεφωνίας, χωρίς προηγουμένως να απαιτεί την τήρηση εκ μέρους των εταιρειών της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, θεωρώντας μάλιστα ότι η εν λόγω διαδικασία έπεται της έκδοσης της άδειας εγκατάστασης και προηγείται μόνο της έγκρισης δομικών κατασκευών που χορηγείται από την αρμόδια Πολεοδομική Υπηρεσία.

Η διοικητική αυτή πρακτική, η οποία μετά την πρόσφατη τροποποίηση του Κανονισμού Αδειών Κατασκευών Κεραιών στην ξηρά [12] φέρεται να εγκαταλείπεται, είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του αριθμού των σχετικών δικαστικών προσφυγών για την ακύρωση των αδειών αυτών αλλά και των εγκρίσεων περιβαλλοντικών όρων, καθώς αυτές δεν προηγούνται αλλά έπονται όχι μόνο της έκδοσης των αδειών από την ΕΕΤΤ αλλά και της εγκατάστασης και λειτουργίας των κεραιών, κατά παράβαση της σχετικής νομοθεσίας και της πάγιας νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας[13]. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι το Υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ, που αποτελεί το μόνο καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο για τα ζήτημα της διαδικασίας της προηγούμενης εκτίμησης των επιπτώσεων των έργων και δραστηριοτήτων στο περιβάλλον, ήδη από το έτος 2003 και πριν από την έκδοση της απόφασης 1264/2005 της Ολομέλειας, είχε ήδη ενημερώσει τις αρμόδιες Διευθύνσεις Περιβάλλοντος των Νομαρχιών ότι δεν θα πρέπει να προβαίνουν στην έγκριση περιβαλλοντικών όρων για κεραιές κινητής τηλεφωνίας «στις περιπτώσεις που αυτές έχουν ήδη εγκατασταθεί, είτε έχει εκδοθεί άδεια από την ΕΕΤΤ είτε όχι, ή έγκριση της αρμόδιας Πολεοδομικής Αρχής, δεδομένου ότι η εν λόγω απόφαση δεν είναι νόμιμη»[14],[15].

VI. Οι προβλέψεις του νομοσχεδίου για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες

Το Μάιο του 2005 δόθηκε σε δημόσια διαβούλευση το νομοσχέδιο του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, στο οποίο περιλαμβάνονται και ρυθμίσεις σχετικά με τους σταθμούς βάσης κινητής τηλεφωνίας. Στις αρχές Νοεμβρίου ανακοινώθηκε από το γραφείο τύπου του ίδιου Υπουργείου ότι το εν λόγω νομοσχέδιο συζητήθηκε στην κυβερνητική επιτροπή και πρόκειται σύντομα να κατατεθεί στη Βουλή, δημοσιοποιώντας αυτή τη φορά μόνο τα βασικά σημεία του.

Από τη μελέτη του κειμένου του νομοσχεδίου και με την επιφύλαξη της δημοσιοποίησης τυχόν νέων αλλαγών, θα πρέπει να επισημανθούν ενδεικτικά και σε σχέση κυρίως με την απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, τα εξής:

Το νομοσχέδιο προβλέπει την υποχρέωση τήρησης της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων πριν από τη χορήγηση της άδειας εγκατάστασης από την ΕΕΤΤ. Η εν λόγω βέβαια διάταξη, τίθεται, κατά την άποψή μου, εκ περισσού στο νομοσχέδιο καθώς έχει παγίως κριθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ότι οι αρχές της προληπτικής δράσης και της προφύλαξης επιβάλλουν την τήρηση της εν λόγω διαδικασίας πριν από την έκδοση οποιασδήποτε άλλης διοικητικής πράξης^[16]. Σε κάθε περίπτωση όμως είναι θετικό ότι προβλέπεται πλέον ρητά σε μια διάταξη νόμου η υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων των έργων και δραστηριοτήτων στο περιβάλλον πριν από την έκδοση της άδειας εγκατάστασης και λειτουργίας. Προβληματική καθίσταται πάντως η διάταξη του νομοσχεδίου που επιβάλλει την αποστολή της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων ή της Περιβαλλοντικής Έκθεσης, ανά περίπτωση, από την αρμόδια Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Περιφέρειας πλέον και όχι της Νομαρχίας, εντός προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την καταθέσή της, για γνωμοδότηση στην ΕΕΑΕ, η οποία είναι η αρμόδια αρχή για τα μέτρα προφύλαξης του κοινού από την ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία σύμφωνα με την ΚΥΑ 53571/3839/2000. Η έκδοση δε της σύμφωνης γνώμης της ΕΕΑΕ υποχρεώνει, σύμφωνα με το νομοσχέδιο, την αρμόδια Διεύθυνση Περιβάλλοντος να εγκρίνει την μελέτη, η οποία άλλως θεωρείται ότι έγινε δεκτή.

Είναι προφανές ότι η εν λόγω διάταξη, κατ' ουσία, αναιρεί το σκοπό και τη λειτουργία της προηγούμενης εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων καθώς, αφενός, η αρμόδια Διεύθυνση Περιβάλλοντος δεσμεύεται από την έκδοση της σύμφωνης γνώμης της ΕΕΑΕ και, αφετέρου, περιορίζει το περιεχόμενό της μόνο στα θέματα προστασίας του πληθυσμού από την ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία και μάλιστα δυνάμει της ΚΥΑ 53571/3839/2000. Την προβληματικότητα της εν λόγω διάταξης επεσήμανε με σχετικό έγγραφό της προς το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών και η ΕΕΤΤ, που θεωρεί επίσης ότι η περιβαλλοντική μελέτη δεν σχετίζεται με την μελέτη των ορίων έκθεσης του κοινού και προτείνει το σαφή διαχωρισμό τους[17].

Το νομοσχέδιο προβλέπει επίσης τη μείωση των ορίων ασφαλούς έκθεσης του πληθυσμού στην ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία σε ποσοστό μόνον 10% σε σχέση με τα ισχύοντα, ενώ τα όρια αυτά θα μειώνονται σε ποσοστό 60% για σταθμούς που βρίσκονται σε περίμετρο 300 μέτρων από χώρους συγκέντρωσης ευπαθών ομάδων (σχολεία, γηροκομεία) και δεν επιτρέπει την εγκατάσταση κεραιών σε κτιριακές εγκαταστάσεις βρεφονηπιακών σταθμών, σχολείων, γηροκομείων και νοσοκομείων. Στην εν λόγω απαγόρευση εναντιώθηκε η ΕΕΤΤ, καθώς θεωρεί ότι ο αποκλεισμός των κεραιών από τα πιο πάνω κτίρια δημιουργεί την εντύπωση ότι υπάρχει κίνδυνος. Είναι αλήθεια ότι τόσο η μείωση των ορίων της εκπεμπόμενης ακτινοβολίας σε περίμετρο τριακοσίων μέτρων από χώρους συγκέντρωσης ευπαθών ομάδων του πληθυσμού όσο και η απαγόρευση τοποθέτησης κεραιών επί των κτιρίων αυτών αποδεικνύουν ότι ο ενδεχόμενος κίνδυνος πρόκλησης βλάβης της υγείας των πολιτών που διαμένουν κάτω από κεραιές κινητής τηλεφωνίας αλλά και σε απόσταση τουλάχιστον τριακοσίων μέτρων από αυτές, υφίσταται. Ωστόσο, η εν λόγω μείωση των ορίων κατά 10% και 60% αντίστοιχα, δεν συνεπάγεται απαραίτητα την αποτροπή πρόκλησης βλάβης καθώς, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο από 1.11.2005 δελτίο τύπου του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών[18], το νομοσχέδιο υιοθετεί στο ακέραιο τα όρια και μεγέθη προστασίας του κοινού που έχουν καθορίσει οι αρμόδιοι διεθνείς κανονισμοί, δηλαδή η Διεθνής Επιτροπή Προστασίας από τις μη Ιοντίζουσες Ακτινοβολίες (ICNIRP) και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (WHO), τα οποία όμως έχουν αποφασισθεί μόνο με βάση τις αποδεδειγμένες θερμικές επιδράσεις στον ανθρώπινο οργανισμό[19].

VII. Τελικές παρατηρήσεις

Εφόσον οι παραπάνω προβλέψεις υιοθετηθούν στο οριστικό κείμενο του νομοσχεδίου είναι προφανές ότι θα υπάρξει ουσιαστική απόκλιση από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τους σταθμούς βάσης κινητής τηλεφωνίας ιδίως ως προς την τήρηση της προηγούμενης εκτίμησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον, η οποία είναι διακριτή διαδικασία και ισχύει παράλληλα προς αυτή του ελέγχου της εκπεμπόμενης ακτινοβολίας, καθώς και ως προς τα αποδεκτά όρια ασφαλείας, τα οποία εξακολουθούν να απηχούν μια μινιμαλιστική αποδοχή του κινδύνου, με βάση τις αποδεδειγμένες μόνο επιδράσεις στην ανθρώπινη υγεία. Επιπροσθέτως, η υιοθέτηση αυτών των διατάξεων θα προκαλέσει σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπηρεσιών και επιβάρυνση της διοικητικής διαδικασίας με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός νέου κύκλου δικαστικών προσφυγών και την ενίσχυση τελικά της ανασφάλειας δικαίου ως προς το καθεστώς αδειοδότησης και λειτουργίας των σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας.

[1] Βλ. Σχόλιο Ι. Κουφάκη στην ΣτΕ 3056/2003 (Ε' Τμ.), ΔΙΜΕΕ 1/2004, σ. 108-109.

[2] Κατά το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης (1998) δεν ίσχυε ο νεότερος ν. 2801/2000 (Α' 46). Το άρθρο 24Α, παρ. 5, περ. ζ' του ν. 2075/1992 όριζε: ... «ζ. Στις δημιουργούμενες ως άνω εγκαταστάσεις λαμβάνονται μέτρα προφύλαξης του κοινού που καθορίζονται με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Μεταφορών και Επικοινωνιών, που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Κατ'

επίκληση της ανωτέρω εξουσιοδοτικής διάταξης εκδόθηκε η κοινή απόφαση των υπουργών Ανάπτυξης Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Μεταφορών και Επικοινωνιών 53571/3839/6.9.2000 (Β' 1105), με την οποία καθορίζονται μέτρα προφύλαξης του κοινού από τη λειτουργία κεραιών εγκατεστημένων στην ξηρά, η οποία όμως δεν είχε εκδοθεί κατά τον κρίσιμο χρόνο της έκδοσης της άδειας λειτουργίας, τη νομιμότητα της οποίας εξέτασε, εν προκειμένω, το ΣΤΕ.

[3] Για τις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης πρβλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Νομολογία του ΣΤΕ για το περιβάλλον, 2004 I, in *Νομος + Φύση*, www.nomosphysis.org. *Γ. Μπάλια*, Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005.

[4] Σημειώνεται ότι στις αποφάσεις 2546/1999 και 1394/2001 του Δ' Τμήματος, τρία μέλη του Δικαστηρίου υποστήριξαν την εκ του Συντάγματος ευθεία υποχρέωση της Διοίκησης να συνεκτιμά κατά τη χορήγηση της άδειας λειτουργίας, την επίδραση που μπορεί η συγκεκριμένη κεραία να ασκήσει στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον, καθώς και τρία μέλη και ένα αντίστοιχα, που υποστήριξαν ότι δεν ήταν δυνατή η χορήγηση αδειών λειτουργίας (εγκατάστασης), πριν από την έκδοση της κανονιστικής απόφασης που θα προσδιόριζε τα ελάχιστα όρια ασφαλείας για την προστασία του κοινού από την ακτινοβολία αυτών των εγκαταστάσεων.

Την ίδια θέση έχουν άλλωστε λάβει με σχετικές αποφάσεις τους και ορισμένα πολιτικά δικαστήρια της χώρας, όπως το Μονομελές Πρωτοδικείο Αθηνών. Με την απόφαση 2361/2000 απαγόρευσε την εγκατάσταση και λειτουργία κεραιάς κινητής τηλεφωνίας, αν και ο κάτοχος αυτής διέθετε την απαιτούμενη άδεια από το Υπουργείο Μεταφορών, δεδομένου ότι δεν είχε εκδοθεί η προβλεπόμενη κανονιστική απόφαση για τα μέτρα προφύλαξης του κοινού από τις επίμαχες εγκαταστάσεις.

[5] Βλ. επίσης την Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για τους Σταθμούς Βάσης Κινητής Τηλεφωνίας και ιδιαίτερα το Κεφάλαιο 5: Η ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία υπό το πρίσμα της αρχής της προφύλαξης, σ. 69 επ., η οποία είναι προσβάσιμη στον δικτυακό τόπο: www.synigoros.gr

[6] *ibid*, σ. 44 επ.

[7] Βλ., αντί άλλων, *L. Kraemer*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο του Περιβάλλοντος. Η Νομολογία του ΔΕΚ, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998.

[8] Βλ. επίσης *Γλ. Σιούτη*, Η αρχή της προφύλαξης και η διαχείριση των περιβαλλοντικών κινδύνων, ΠερΔικ 4/2004, σ. 459.

[9] Οι σταθμοί βάσης κινητής τηλεφωνίας κατατάσσονται στα έργα της δεύτερης κατηγορίας, 4η υποκατηγορία της δεύτερης ομάδας. Οι κομβικοί σταθμοί βάσης κατατάσσονται στην πρώτη κατηγορία, 2η υποκατηγορία της 10ης ομάδας και αρμόδιος να χορηγήσει την έγκριση περιβαλλοντικών όρων, σύμφωνα με την ΚΥΑ ΗΠ 11014/703/Φ104/20.3.2003 (ΦΕΚ Β' 332) είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας (άρθρο 6). Ένας κομβικός σταθμός, σύμφωνα με το αρμόδιο Τμήμα Θορύβου – Ακτινοβολιών της Διεύθυνσης ΕΑΡΘ του Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ (αρ. πρωτ. 159668/14.10.2005), περιλαμβάνει πυλώνα ή ψηλό ιστό και μικροκυματικές κεραίες σε παραβολοειδές σχήμα, οι οποίες έχουν ως σκοπό τη ζεύξη (δηλ. μεταφορά δεδομένων) μεταξύ των σταθμών.

[10] *Ι. Κουφάκη – Κ. Αντωνιάδης, Σταθμοί Βάσης Κινητής Τηλεφωνίας: Η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, Πρακτικά Ημερίδας για την Κινητή Τηλεφωνία και την Προστασία της Δημόσιας Υγείας, Ιούνιος 2005, Κως, Δεκέμβριος 2004, Ρόδος (υπό έκδοση).*

[11] Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2004 (σ. 225-226) ένα χρόνο μετά την έκδοση της Ειδικής Έκθεσης για τους σταθμούς βάσης κινητής τηλεφωνίας, το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών ενημέρωσε την Ανεξάρτητη Αρχή ότι προτίθεται να λάβει μέτρα αναφορικά με τη θέσπιση αυστηρότερων ορίων της εκπεμπόμενης ακτινοβολίας και το συστηματικότερο έλεγχο της τήρησης των ορίων ασφαλούς έκθεσης με την καθιέρωση δειγματοληπτικών ελέγχων, καθώς και να προχωρήσει στη συστηματικότερη εφαρμογή της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων σε συνεργασία με το ΥΠΕΧΩΔΕ.

[12] Στις 25.10.2005 δημοσιεύθηκε η απόφαση 350/18/15.9.2005 της ΕΕΤΤ, με την οποία τροποποιήθηκε ο Κανονισμός Αδειών Κατασκευών Κεραιών στην Ξηρά (Β' 1471), για να προσαρμοστεί η διαδικασία έκδοσης αδειών στο περιεχόμενο των κριθέντων με την απόφαση 1264/2005 της Ολομέλειας του ΣτΕ. Η παρ. 3 του τροποποιημένου άρθρου 7 απαιτεί για την τροποποίηση της άδειας κατασκευής κεραίας, την υποβολή, μεταξύ άλλων, και νέας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων -αν υφίσταται προηγούμενη- ενώ η νέα παράγραφος 2 του άρθρου 12 απαιτεί για τις ήδη υποβληθείσες αιτήσεις την προσκόμιση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων σε διάστημα τριών μηνών από τη δημοσίευση της απόφασης. Τέλος, το Παράρτημα Ι τροποποιείται και προστίθεται το νέο σημείο με αριθ. (9), με το οποίο η έγκριση περιβαλλοντικών όρων, εκδιδόμενη από την αρμόδια Υπηρεσία της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, αποτελεί πλέον προϋπόθεση χορήγησης της άδειας εγκατάστασης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι δεν είναι κατανοητό για ποιο λόγο γίνεται αναφορά μόνο στην αρμόδια Υπηρεσία της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, καθώς η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για τους κομβικούς σταθμούς βάσης κινητής τηλεφωνίας γίνεται από την αρμόδια Υπηρεσία της οικείας Περιφέρειας. Ενδέχεται πάντως να μεταβιβαστεί η αρμοδιότητα για όλους τους σταθμούς βάσης στην Περιφέρεια, όπως αναφέρεται σχετικά στο από

1.11.2005 δελτίο τύπου του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (<https://www.yme.gr/>).

[13] ΣΤΕ ΟΛ. 526/2003, 2537/1996, 2755/1994 κ.λπ.

[14] Το έγγραφο 32681/8.12.2003 της Διεύθυνσης Νομοθετικού Έργου του Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ.

[15] Θα πρέπει να σημειωθεί ότι με αφορμή την έκδοση της απόφασης 1264/2005 της Ολομέλειας, το Νομαρχιακό Συμβούλιο Αθηνών αποφάσισε την αναστολή των αποφάσεων με τις οποίες έχουν χορηγηθεί εγκρίσεις περιβαλλοντικών όρων σε σταθμούς κεραιών και την αναστολή έκδοσης νέων εγκρίσεων περιβαλλοντικών όρων εξαιτίας της έλλειψης διατάξεων που προβλέπουν ελάχιστες αποστάσεις από ευπαθείς ομάδες πληθυσμού, κατά παράβαση της αρχής της προφύλαξης (αρ. 54/2005). Παρόμοια απόφαση έχει λάβει και το Νομαρχιακό Συμβούλιο Δυτικής Αττικής, ενώ το Νομαρχιακό Συμβούλιο Ν. Πιερίας αποφάσισε επίσης την απομάκρυνση όσων κεραιών στερούνται άδειας, τον επανέλεγχο όσων διαθέτουν παλαιές άδειες και την τήρηση του ορίου 500 μ. από ξενοδοχεία, σχολεία και 300 μ. από οικισμούς.

[16] Σε συνδυασμό μάλιστα και με την πρόσφατη τροποποίηση του Κανονισμού Αδειών Κατασκευής Κεραιών στην ξηρά της ΕΕΤΤ, ό.π. (σημ. 12).

[17] Οι απόψεις της ΕΕΤΤ επί του νομοσχεδίου για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες είναι προσβάσιμες στο δικτυακό τόπο https://www.eett.gr/gr_pages/index2n.htm.

[18] Το σχετικό δελτίο τύπου είναι προσβάσιμο στο δικτυακό τόπο <https://www.yme.gr/> του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών.

[19] Βλ., αντί άλλων, *Κ. Τριανταφυλλίδη*, Καθηγητή Γενετικής και Γενετικής του Ανθρώπου στο Τμήμα Βιολογίας του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης «Η βιολογική δράση της ηλεκτρομαγνητικής ακτινοβολίας». Πρακτικά Ημερίδας για τις επιπτώσεις των ηλεκτρομαγνητικών πεδίων στο ανθρώπινο σώμα, Οκτώβριος 2005, Κως (υπό έκδοση).