

ΣΤΕ 2936/2017 [ΝΟΜΙΜΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΛΑΠ ΤΟΥ Υ.Δ. ΗΠΕΙΡΟΥ]

Περίληψη

-Τα σχέδια διαχείρισης υδάτων αναπτύσσουν νομική δεσμευτικότητα διότι: α) Η Διοίκηση έχει υποχρέωση να εκτελέσει τα περιλαμβανόμενα στο σχέδιο βασικά και συμπληρωματικά μέτρα προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που τίθενται με αυτό, β) Σε περίπτωση κατάρτισης άλλων σχεδίων και προγραμμάτων, όπως σε περίπτωση κατάρτισης ειδικότερων σχεδίων διαχείρισης ανά υπολεκάνη, τομέα, θέμα ή τύπο νερού, η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις κατευθύνσεις το σχεδίου προκειμένου να μην τεθεί σε κίνδυνο η επίτευξη των στόχων που τίθενται με αυτό, και γ) Η Διοίκηση έχει υποχρέωση να εξετάζει τις αιτήσεις για αδειοδότηση οποιουδήποτε έργου, το οποίο ενδέχεται να επηρεάσει κατά οποιονδήποτε τρόπο τα ύδατα, υπό το πρίσμα της εναρμόνισής του με τους περιβαλλοντικούς στόχους του σχεδίου διαχείρισης και το οικείο πρόγραμμα μέτρων.

-Στο σχέδιο Διαχείρισης περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού είναι απαραίτητο να περιλαμβάνονται δράσεις και παρεμβάσεις, που έχουν ως στόχο την επίτευξη των περιβαλλοντικών, κατά κύριο λόγο, στόχων της ίδιας της Οδηγίας. Οι προτεινόμενες δράσεις και παρεμβάσεις συγκροτούν το πρόγραμμα μέτρων του Σχεδίου Διαχείρισης, το οποίο διακρίνεται σε πρόγραμμα βασικών μέτρων και πρόγραμμα συμπληρωματικών μέτρων. Τα μέτρα αυτά αποκτούν δεσμευτικό χαρακτήρα από της εγκρίσεως του Σχεδίου Διαχείρισης. Μεταξύ των βασικών μέτρων περιλαμβάνονται και υποχρεωτικά μέτρα που απαιτούνται από άλλες διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας, τόσο για την προστασία των υδάτων όσο και για την προστασία των πτηνών και των οικοτόπων. Προφανής σκοπός του π.δ/τος 51/2007 και κατ' επέκταση της Οδηγίας 2000/60/EK στο σημείο αυτό είναι η ενσωμάτωση στις διατάξεις του Σχεδίου Διαχείρισης των υδάτων των προστατευτικών για τους οικοτόπους και τα είδη χλωρίδας και πανίδας διατάξεων, που τυχόν υπάρχουν, για τα συγκεκριμένα υδατικά συστήματα από άλλες πηγές της κοινοτικής νομοθεσίας, με σκοπό την «κωδικοποίησή» τους για κάθε συγκεκριμένο υδατικό σύστημα και, επομένως, τη συνδυαστική τους εφαρμογή και την βέλτιστη και ολοκληρωμένη προστασία των υδατικών συστημάτων. Αντιθέτως, σκοπός του σχεδίου Διαχείρισης δεν μπορεί να είναι η θέσπιση εκ του μηδενός μέτρων για την προστασία των οικοτόπων, καθώς κάτι τέτοιο θα αντιστρατευόταν τις ειδικότερες διατάξεις Οδηγιών 94/43/EOK και 79/409/EOK.

-Στο προσβαλλόμενο Σχέδιο Διαχείρισης έχει ληφθεί μέριμνα για την ενσωμάτωση των απαιτήσεων που προκύπτουν από τις Οδηγίες 94/43/EOK και 79/409/EK (ήδη 2009/147/EK) κατά το παρόν στάδιο υλοποίησής τους με τη μορφή βασικών μέτρων

που επιτάσσουν: α) την προώθηση και ολοκλήρωση της διαδικασίας θέσπισης Σχεδίων Διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών ειδών και οικοτόπων, β) την παρακολούθηση και αξιολόγηση της κατάστασης διατήρησης των προστατευτέων αντικειμένων (οικοτόπων - ειδών) στις περιοχές του δικτύου Natura 2000), γ) συσχέτιση των αποτελεσμάτων με τα αποτελέσματα από τις αναλύσεις της κατάστασης υδατικών συστημάτων, και δ) πρόβλεψη τυχόν νέων μέτρων συνδυαστικού χαρακτήρα στις επόμενες διαχειριστικές περιόδους. Τα μέτρα αυτά είναι σύμφωνα με τις επιταγές της Οδηγίας 2000/60ΕΚ και του π.δ/τος 51/2007 δεδομένου ότι κατά το χρόνο κατάρτισης του προσβαλλόμενου Σχεδίου δε υπήρχαν σε ισχύ Διαχειριστικά Σχέδια με βάση τις ανωτέρω Οδηγίες 91/43/ΕΟΚ και 79/409/ΕΚ (ήδη 2009/147/ΕΚ). Εξάλλου, τα μέτρα αυτά ως προς τις προστατευόμενες περιοχές έχουν, επιπροσθέτως, οριστεί ως ειδικής προτεραιότητας ως προς την εφαρμογή τους, ο δε παράλληλος χαρακτηρισμός τους, στο Κεφάλαιο 13 του Σχεδίου, και ως “δράσεων”, με απώτερο στόχο την κατά προτεραιότητα υλοποίησή τους, ούτε τα απεντάσσει από το Πρόγραμμα Μέτρων, ούτε αναιρεί τον δεσμευτικό τους χαρακτήρα. Με τα δεδομένα αυτά, ο περί του αντιθέτου, λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

-Από της εγκρίσεώς τους, τα σχέδια διαχείρισης υδάτων και τα προγράμματα μέτρων για την αποτροπή της περαιτέρω επιδείνωσης, την προστασία και την βελτίωση της κατάστασης των υδάτινων οικοσυστημάτων και των χερσαίων οικοσυστημάτων και υγροτόπων, που εξαρτώνται αμέσως από αυτά, και την προώθηση της βιώσιμης χρήσης του νερού βάσει μακροπρόθεσμης προστασίας των διαθέσιμων υδάτινων πόρων, αποκτούν δεσμευτικό χαρακτήρα, μεταξύ άλλων, διότι οι διατάξεις και οι στόχοι τους καθορίζουν τη χορήγηση ή μη άδειας για την εκτέλεση οποιουδήποτε έργου ή δραστηριότητας που μπορεί να έχει επιπτώσεις στα ύδατα. Προκειμένου να αδειοδοτηθεί οποιοδήποτε έργο ή δραστηριότητα, τα οποία σχετίζονται με την χρήση ή την αξιοποίηση του νερού ή τα οποία μπορούν να προκαλέσουν ρύπανση ή υποβάθμιση των υδάτων, η αρμόδια υπηρεσία αφενός μεν εξετάζει την συμβατότητα των έργων ή των δραστηριοτήτων αυτών με τους στόχους και τις προβλέψεις του Σχεδίου Διαχείρισης, συμπεριλαμβανομένου του οικείου προγράμματος μέτρων, υποχρεούμενη να αρνηθεί, σε κάθε περίπτωση, την αδειοδότηση εκείνου του έργου το οποίο αναμένεται να υποβαθμίσει την κατάσταση των υδάτων και αφετέρου εξετάζει την χορήγηση τόσο της ειδικής άδειας εκτέλεσης έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων ή/και χρήσης ύδατος.

-Κατά την εκπόνηση της ΣΜΠΕ του Σχεδίου Διαχείρισης υδατικού διαμερίσματος εξετάζονται ενδεχόμενες σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον των περιλαμβανόμενων στο πρόγραμμα μέτρων του Σχεδίου Διαχείρισης και, ως εκ τούτου, προτεινόμενων από το ίδιο το Σχέδιο, έργων (όπως φράγματα, έργα μεταφοράς νερού κλπ.). Πέραν όμως των αναφερομένων στο πρόγραμμα μέτρων έργων, το σχέδιο διαχείρισης δεν προβλέπει, ούτε προγραμματίζει ούτε προτείνει άλλα έργα. Εφόσον, όμως μέρος του Σχεδίου Διαχείρισης αποτελεί και η θέση των

ειδικών στόχων για κάθε υδατικό σύστημα που εμπίπτει στην αντίστοιχη Περιοχή Λεκάνης Απορροής Ποταμού, στο πλαίσιο καταρτίσεως του Σχεδίου Διαχείρισης, δύναται να εξετασθούν και περιπτώσεις εξαιρέσεως από τους στόχους, υπό ειδικές προϋποθέσεις που καθορίζονται λεπτομερώς.

-Σε περίπτωση που κατά τον χρόνο κατάρτισης του Σχεδίου Διαχείρισης προγραμματίζονται και γνωστοποιούνται στην αρμόδια για την κατάρτιση του Σχεδίου Υπηρεσία νέα έργα, εξαιτίας των οποίων ενδέχεται να μην επιτευχθούν οι ανωτέρω τιθέμενοι στόχοι για την βελτίωση ή την αποτροπή υποβάθμισης της κατάστασης των υδάτων, τότε στο πλαίσιο εκπόνησης του Σχεδίου Διαχείρισης εξετάζεται, υπό ειδικές προϋποθέσεις, η δυνατότητα χορήγησης -για συγκεκριμένο ή συγκεκριμένα έργα- εξαιρέσεως από την υποχρέωση επίτευξης των στόχων. Η κρίση, πάντως, ότι συγκεκριμένο έργο δεν έρχεται σε αντίθεση με τους στόχους του Σχεδίου Διαχείρισης και, συνεπώς, δεν εξετάζεται περαιτέρω με βάση τις ειδικές προϋποθέσεις για την χορήγηση εξαιρέσεως από τους στόχους, εφόσον περιέχεται στο Σχέδιο Διαχείρισης, συνεκτιμάται κατά τα περαιτέρω στάδια αδειοδότησης του έργου, εφόσον όλα τα περιβαλλοντικά δεδομένα, παραμένουν αμετάβλητα σε σχέση με εκείνα που έλαβε υπόψη της η αρχή εκπόνησης του Σχεδίου Διαχείρισης.

-Στην παρούσα ΣΜΠΕ δεν συμπεριλαμβάνεται στα συμπληρωματικά μέτρα το “πολυδύναμο έργο Αώου”, το οποίο στην επανεξέταση που έγινε και με την σύμφωνη γνώμη της Ειδικής Γραμματείας Υδάτων εντάχθηκε στα έργα παραγωγής υδροηλεκτρικής ενέργειας χωρίς την συμβολή που φερόταν να έχει στην ύδρευση παραλίμνιων οικισμών των Ιωαννίνων. Επομένως, το συγκεκριμένο έργο εντάσσεται στην παρούσα ΣΜΠΕ και το Διαχειριστικό Σχέδιο ως προγραμματιζόμενο έργο που εξετάστηκε βάσει των προβλεπόμενων στο άρθρο 4.7 της Οδηγίας Πλαίσιο για τα Νερά και όχι ως μέτρο.

-Εφόσον στα πλαίσια εκπόνησης του Σχεδίου Διαχείρισης έλαβε χώρα εκτίμηση και αξιολόγηση του επίδικου υδροηλεκτρικού έργου ως προς τις επιπτώσεις του στα ύδατα, ο ανωτέρω λόγος πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος. Το έργο αυτό, ούτε μπορούσε, άλλωστε, να εξεταστεί στο πλαίσιο εκπόνησης του Σχεδίου Διαχείρισης ως προς τις εν γένει επιπτώσεις του στο περιβάλλον και τη νομιμότητα της χωροθέτησής του στην συγκεκριμένη περιοχή, ζητήματα που θα εξεταστούν αρμοδίως στο διακριτό και ανεξάρτητο στάδιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησής του κατά το οποίο είναι δυνατή και η μηδενική λύση. Το έργο αυτό δεν μπορούσε να εξεταστεί ως προς τις περιβαλλοντικές του επιπτώσεις ούτε στο πλαίσιο της ΣΜΠΕ του Διαχειριστικού Σχεδίου αφού, κατά τα προεκτεθέντα, δεν έχει ενταχθεί στο Πρόγραμμα Μέτρων του Σχεδίου ούτε αφορά στην εφαρμογή του ίδιου του Σχεδίου αλλά αποτελεί ένα ανεξάρτητο από το Σχέδιο Διαχείρισης και αυτοτελές έργο που θα εξεταστεί ως προς τις εν γένει περιβαλλοντικές του επιπτώσεις κατά το στάδιο της μελλοντικής του αδειοδότησης.

-Στο προσχέδιο του προσβαλλόμενου Σχεδίου Διαχείρισης, το οποίο τέθηκε ως βάση για την διαδικασία της διαβούλευσης, και στον κατάλογο των συμπληρωματικών μέτρων αυτού, έχει περιληφθεί, μεταξύ άλλων, ως έργο δομικών κατασκευών και το επίμαχο έργο της “Αξιοποίησης υδατικού δυναμικού Πίνδου με πολλαπλή και πολυδύναμη χρήση νερού και υδροηλεκτρική εκμετάλλευση”. Όμως, όπως έχει ήδη εκτεθεί, στο κείμενο της ΣΜΠΕ, αλλά και στο κείμενο του Σχεδίου Διαχείρισης, παρατίθενται ορισμένα προγραμματιζόμενα έργα, όπως το επίμαχο, που με βάση μια πρώτη εκτίμηση έχει θεωρηθεί ότι έπρεπε να περιληφθούν μεταξύ των δεσμευτικών μέτρων του Σχεδίου, κρίθηκε, όμως, στη συνέχεια, μετά, δηλαδή, το πέρας της διαδικασίας διαβούλευσης, ύστερα από συνεκτίμηση και των σχετικών γνωμοδοτήσεων των εμπλεκόμενων φορέων, ότι δεν πληρούν τα κριτήρια για να θεσπιστούν ως μέτρα, καθώς δεν εξυπηρετούν ευθέως την ύδρευση περιοχών ούτε συμβάλλουν στην καλή κατάσταση των υδάτων. Η αξιολόγηση αυτή του επίμαχου έργου Αώου ως προς τον χαρακτηρισμό του ή μη ως μέτρου θεμιτώς μεταβλήθηκε κατά το στάδιο της διαβούλευσης, κατόπιν συνεκτιμήσεως των σχετικών γνωμοδοτήσεων των εμπλεκόμενων φορέων. Η κρίση της Διοίκησης ότι το συγκεκριμένο έργο δεν έχει επαρκή συμβολή στην ύδρευση παραλίμνιων οικισμών των Ιωαννίνων, ώστε να αξιολογηθεί ως μέτρο που πρέπει να θεσπιστεί δεσμευτικά στο πλαίσιο του Σχεδίου, είναι τεχνική και, επομένως, κατ’ αρχής, ανεξέλεγκτη.

-Το επίμαχο έργο Αώου θεμιτώς απεντάχθηκε από τον κατάλογο των μέτρων του προσχεδίου του Σχεδίου Διαχείρισης και τόσο στην ΣΜΠΕ όσο και στις προσβαλλόμενες πράξεις αντιμετωπίστηκε, χωρίς διαφοροποίηση, ως προγραμματιζόμενο έργο που εξετάστηκε από την άποψη του κατά πόσον τυχόν υλοποίησή του θα οδηγούσε σε εξαίρεση από την επίτευξη των στόχων της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ. Κατά την εξέταση αυτή, ελήφθησαν υπόψη οι επιπτώσεις του συνόλου της σχεδιαζόμενης απόληψης νερού από τον ποταμό Αώο, εκτιμήθηκε δε, ως προς την απόληψη αυτή και μόνον, ότι δεν θα μπορούσε να οδηγήσει τα υδατικά συστήματα σε αδυναμία επίτευξης των στόχων της Οδηγίας και, επομένως, σε εξαίρεση από την επίτευξη αυτών. Ελήφθη υπόψη, επίσης, ότι, σύμφωνα με τον σχεδιασμό του έργου βασική χρήση είναι η υδροηλεκτρική και για την αποθήκευση του νερού θα αξιοποιηθεί ο υφιστάμενος ταμιευτήρας της ΔΕΗ στο φράγμα των πηγών Αώου. Νομίμως δε, περαιτέρω, δεν αξιολογήθηκαν ενδεχόμενες πρόσθετες χρήσεις του έργου, όπως εμπλουτισμός ή/και ύδρευση, με αξιοποίηση μέρους της αυτής απολήψιμης συνολικής ποσότητας νερού διότι αποτελούν δυνητικό και μελλοντικό σκοπό του έργου και, ενόψει και του βαθμού ωριμότητάς του, δεν ήταν επακριβώς γνωστές όλες, τυχόν, οι επιπτώσεις των μελλοντικών αυτών χρήσεων στα υδάτινα σώματα του Υδατικού Διαμερίσματος Ηπείρου. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση, κατά την διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης θα εκτιμηθεί η εν γένει συμβατότητα του επίμαχου έργου προς το Σχέδιο Διαχείρισης που θα είναι σε ισχύ, η δε Διοίκηση οφείλει να αρνηθεί την έγκριση εφόσον το έργο αναμένεται να υποβαθμίσει την κατάσταση των επιφανειακών ή υπόγειων υδάτων.

-Με τις προσβαλλόμενες πράξεις δεν αδειοδοτείται περιβαλλοντικά το συγκεκριμένο έργο, ώστε να τίθεται ζήτημα εκτίμησης των επιπτώσεων του στους προστατευόμενους οικοτόπους και τα είδη προτεραιότητας που επηρεάζονται από την κατασκευή και λειτουργία του, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρο 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, αλλά αξιολογούνται μόνο τυχόν επιπτώσεις του έργου αυτού στην επίτευξη των στόχων του Σχεδίου Διαχείρισης του Υδατικού Διαμερίσματος Ηπείρου.

Πρόεδρος: Αγγ. Θεοφιλοπούλου

Εισηγητής: Π. Καρλή

Το πλήρες κείμενο της απόφασης θα αναρτηθεί αμέσως μετά την καθαρογραφή της από το Δικαστήριο.