

ΣΤΕ 571/2018 [Παράνομη ανάκληση ΑΕΠΟ μονάδας βιοαερίου]

Περίληψη

-Η ΚΥΑ “Αξιολόγηση και διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2007/60/ΕΚ ‘για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας, της οποίας γίνεται επίκληση στην προσβαλλομένη, επιβάλλει στις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες να εγκρίνουν σχέδια διαχείρισης των κινδύνων πλημμύρας, τα οποία αφορούν τις ζώνες εκείνες που χαρακτηρίστηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις της ίδιας ΚΥΑ ως περιοχές δυνητικά υψηλού κινδύνου πλημμύρας, καθώς και τον συσχετισμό των σχεδίων αυτών με την αδειοδότηση (περιβαλλοντική και άλλη) έργων, παρεμβάσεων ή δραστηριοτήτων, των οποίων η λειτουργία παρουσιάζει δυνητικό κίνδυνο πλημμύρας. Ακόμη, όμως, και εάν θεωρηθεί ότι η επίδικη δραστηριότητα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω ΚΥΑ, ως δραστηριότητα από την πραγματοποίηση ή λειτουργία της οποίας δημιουργείται δυνητικός κίνδυνος πλημμύρας, από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι κατά τον χρόνο έκδοσης των ΑΕΠΟ είχε εκδοθεί τέτοιου είδους σχέδιο διαχείρισης κινδύνων πλημμύρας για την περιοχή εγκατάστασης του έργου ώστε να υπάρχει υποχρέωση συσχετισμού της περιβαλλοντικής αδειοδότησης του έργου με τις προβλέψεις του σχεδίου. Σε κάθε περίπτωση, ο συσχετισμός αυτός δύναται να γίνει με την τροποποίηση των ΑΕΠΟ. Η επίκληση μεταγενέστερων των ΑΕΠΟ διατάξεων της νομοθεσίας προς τις οποίες προσκρούει, κατά τη Διοίκηση, η αδειοδότηση της επίδικης δραστηριότητας, ομοίως δεν προσδίδει νόμιμο έρεισμα στην ανάκληση των προσβαλλόμενων ΑΕΠΟ, οι οποίες εκδόθηκαν βάσει των ισχυόντων κατά τον χρόνο έκδοσής τους νομικού και πραγματικών δεδομένων, η δε συμμόρφωσή τους προς τις εν λόγω διατάξεις είναι δυνατή, σε κάθε περίπτωση, με την τροποποίηση των ΑΕΠΟ. Εφόσον η ανάκληση εχώρησε ύστερα από νέα έρευνα της υπόθεσης και για λόγους που αφορούν ειδικώς το ζήτημα των κινδύνων πλημμύρας, η μνεία στο προοίμιο της προσβαλλόμενης της προγενέστερης 1700/1.4.2016 απόφασης διοικητικής αναστολής του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, η οποία είχε επικαλεστεί και το» χαρακτήρα της περιοχής ως γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας, δεν προσδίδει νόμιμο αιτιολογικό έρεισμα στην προσβαλλομένη. Υπό τα δεδομένα αυτά, η προσβαλλόμενη ανακλητική απόφαση δεν αιτιολογείται νομίμως και πρέπει να ακυρωθεί.

Πρόεδρος: Αθ. Ράντος

Εισηγητής: Χρ. Παπανικολάου

Βασικές Σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της 55584/1575/4.7.2016 απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με την οποία ανακλήθηκε η 1790/25.7.2012 απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΑΕΠΟ) του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου. Με την απόφαση αυτή, όπως τροποποιήθηκε με την 65956/1878/20.8.2014 απόφαση του Γενικού Διευθυντή Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, είχαν εγκριθεί οι περιβαλλοντικοί όροι για την εγκατάσταση και λειτουργία της “Μονάδας Βιοαερίου, ισχύος 480 KW” της εταιρείας με την επωνυμία “ΒΙΟΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΜΑΝΤΙΝΕΙΑΣ Α.Ε.” (ήδη “ΚΑΦΣΙΣ ΒΙΟΓΑΣ Α.Ε.”) στη θέση “Μπέλμπερη” της Δ.Ε. Τρίπολης του Δήμου Τρίπολης της Περιφερειακής Ενότητας Αρκαδίας.
3. Επειδή, με έννομο συμφέρον και παραδεκτώς εν γένει παρεμβαίνει υπέρ του κύρους της προβαλλόμενης απόφασης το σωματείο “ΑΓΩΝΙΣΤΙΚΗ ΚΙΝΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ – ΜΑΝΤΙΝΕΙΑ”, το οποίο είχε ασκήσει αιτήσεις ακυρώσεως τόσο κατά της 1790/25.7.2012 ΑΕΠΟ (αριθ. καταθ. 6687/2012) όσο και κατά της 65956/1878/20.8.2014 τροποποιητικής της ΑΕΠΟ απόφασης του Γενικού Διευθυντή Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, (αριθ. καταθ. 4467/2014). Περαιτέρω, με έννομο συμφέρον και παραδεκτώς εν γένει παρεμβαίνει υπέρ του κύρους της προβαλλόμενης απόφασης ο Συνεταιρισμός με την επωνυμία “Αγροτικός Κτηνοτροφικός Συνεταιρισμός Αρκαδίας ‘Η ΕΝΩΣΗ’ (Α.Κ.Σ.Α.)”, στους καταστατικούς σκοπούς του οποίου ανήκει η λήψη κάθε μέτρου προστασίας των αγροτικών προϊόντων των μελών της, αγροτών και κτηνοτρόφων, της περιφερειακής ενότητας Αρκαδίας.
4. Επειδή, η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει, κατ’ αρχήν, στη Διοίκηση την ανάκληση κάθε παράνομης διοικητικής πράξης, ενώ η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης απαιτεί, κατ’ αρχήν, τη διατήρηση της ισχύος των ευμενών για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξεων. Σύθεση των αρχών αυτών συνιστούν οι γενικές αρχές ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με τις οποίες και οι ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται, εάν είναι παράνομες, μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή τους (ΣτΕ 110/2014, 4225/2013, 1624/2012, 2414/2011 κ.α.) υπό τον όρο της αιτιολόγησης της ενέργειας αυτής με αναφορά σε συγκεκριμένα περιστατικά ή στοιχεία, η ύπαρξη ή η έλλειψη των οποίων στη συγκεκριμένη περίπτωση, σε συνάρτηση με το ισχύον κατά την έκδοση της ανακαλούμενης πράξης νομικό καθεστώς, θεμελιώνει την διαπιστούμενη παρανομία και, κατ’ ακολουθίαν, την συνδρομή νόμιμου λόγου ανάκλησης. Τέτοια, εξάλλου, νομική πλημμέλεια που επιτρέπει την ανάκληση συνιστά και η πλάνη περί τα πράγματα, εφόσον η διαπίστωση ορισμένης κατάστασης ή η συνδρομή ή η έλλειψη ορισμένων πραγματικών περιστατικών αποτελούσε κατά νόμο προϋπόθεση έκδοσης της ανακαλούμενης πράξης ή νόμιμο στοιχείο κρίσης για την διαμόρφωση του περιεχομένου της. Αντίθετα, μόνη η διαφορετική εκτίμηση των αυτών πραγματικών περιστατικών, τα οποία το οικείο διοικητικό όργανο έλαβε υπόψη κατά την έκδοση της πράξης, δεν συνιστά, κατ’ αρχήν, νόμιμο λόγο ανακλήσεως (ΣτΕ 4225/2013,

1624/2012, 2414/2011). Τέλος, η νόμιμη διοικητική πράξη, από την οποία δημιουργήθηκαν δικαιώματα ή πραγματική κατάσταση ευνοϊκή για τον διοικούμενο, μόνο κατ' εξαίρεση μπορεί να ανακληθεί για το λόγο ότι εκτιμώνται ήδη με διαφορετικό τρόπο τα αυτά πραγματικά περιστατικά, υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχουν λόγοι γενικότερου δημοσίου συμφέροντος. Στην περίπτωση, όμως, αυτή, η ανάκληση πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη, με αναφορά των λόγων γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, που την δικαιολογούν (βλ. ΣτΕ 4225/2013, 1624/2012, 2414/2011).

5. Επειδή, από τα στοιχεία του φακέλου, προκύπτουν τα εξής: Με την 1700/1.4.2016 απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας ανεστάλη, κατ' επίκληση της διάταξης του άρθρου 52 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), η ισχύς της 1790/25.7.2012 απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΑΕΠΟ) του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου και κάθε μεταγενέστερης ερειδόμενης σε αυτή πράξης, μέχρι την έκδοση απόφασης επί της εκκρεμούσης ενώπιον του Δικαστηρίου αιτήσεως ακυρώσεως κατά της ως άνω ΑΕΠΟ. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε ύστερα από εξέταση του περιεχομένου του υποβληθέντος φακέλου μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, κατά την οποία διαπιστώθηκε, κατά την εκτίμηση της Διοικήσεως, ότι ουδεμία αναφορά γίνεται, ούτε μελετώνται επαρκώς σχετικά μέτρα, σε σχέση με την ύπαρξη πλημμυρικού πεδίου στην περιοχή και τον χαρακτήρα της περιοχής αυτής ως γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας. Στην απόφαση αυτή αναφέρεται, εξάλλου, ότι η αναστολή πρέπει να δοθεί προκειμένου να αποτραπεί βέβαιος κίνδυνος επέλευσης βαριάς και ανεπανόρθωτης βλάβης του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος της περιοχής από την εγκατάσταση και λειτουργία της επίδικης μονάδας. Η ήδη προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε, όπως προκύπτει από το προοίμιό της, λαμβάνοντας υπ' όψιν την έντονη βροχόπτωση της 25ης Ιουνίου 2016 και τις καταστροφές που προκλήθηκαν στους Δήμους Τρίπολης και Μεγαλόπολης και κατόπιν της από 28.6.2016 έκθεσης αυτοψίας υπαλλήλων της Διεύθυνσης ΠΕ.ΧΩ.ΣΧ. και της Διεύθυνσης Υδάτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, στην οποία αναφέρεται ότι εντός της επίδικης μονάδας, η οποία δεν βρισκόταν σε λειτουργία κατά την αυτοψία, διαπιστώθηκαν λιμνάζοντα νερά. Η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε με τα εξής αιτιολογικά ερείσματα: α) Ενώ προέκυπτε από τα στοιχεία του φακέλου της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και, συγκεκριμένα, από την υπ' αριθ. 383/30/21.3.2012 θετική υπό όρους γνωμοδότηση της Διεύθυνσης Υδάτων Πελοποννήσου της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ότι η περιοχή εγκατάστασης ανήκει στο παλαιό πλημμυρικό πεδίο του Αρκαδικού Οροπεδίου, εντούτοις η αδειοδότηση της μονάδας δεν συσχετίστηκε με την ΚΥΑ Η.Π. 31822/1542/Ε103/10 (Β' 1108/2010) για την αξιολόγηση και διαχείριση κινδύνων πλημμύρας σε περιοχές που χαρακτηρίζονται ως παλαιά πλημμυρικά πεδία. β) Επιπλέον, στην ως άνω γνωμοδότηση, αν και αναγνωρίζεται ο κίνδυνος εξάπλωσης πιθανής ρύπανσης από διαρροή υγρών αποβλήτων λόγω του ότι η περιοχή αποστραγγίζεται με καταβόθρες, εντούτοις δεν έχει ληφθεί υπόψη η μεταγενέστερη ΚΥΑ 190126/13/2013 (Β' 983), με την οποία το

Οροπέδιο Τρίπολης προστέθηκε στις περιοχές της ΚΥΑ 19652/1906/99 (Β΄ 1575), των οποίων τα υπόγεια νερά υφίστανται ή ενδέχεται να υποστούν νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης. γ) Η Διεύθυνση ΠΕ.ΧΩ.ΣΧ. Πελοποννήσου (Αποκεντρωμένης Διοίκησης) φρόντισε μεν να τηρηθεί η απόσταση των 10 μ. των εδαφοδεξαμενών αποθήκευσης του υγρού χωνεμένου υπολείμματος από το παρακείμενο οριοθετημένο ρέμα, σύμφωνα με το άρθρο 6 του Κτιριοδομικού Κανονισμού, την κατασκευή των οποίων ο φορέας της δραστηριότητας είχε αιτηθεί διά της 65956/1878/20.8.2014 τροποποιητικής ΑΕΠΟ, προκειμένου να διαχειριστεί το υπόλειμμα σύμφωνα με τις διατάξεις της νέας περιβαλλοντικής νομοθεσίας για τη διαχείριση του υγρού, στερεού χωνεμένου υπολείμματος (ΥΑ 166640/2013, Β΄ 554). Εντούτοις, ένα χρόνο αργότερα εγκρίθηκε ο νέος Κώδικας Ορθής Γεωργικής Πρακτικής (ΥΑ 1420/82031/15, Β΄ 17), σύμφωνα με τον οποίο η ως άνω απόσταση ασφαλείας έπρεπε να είναι στα 50μ. δ) Σε περιοχή που παρουσιάζει έντονα πλημμυρικά φαινόμενα και της οποίας τα υπόγεια νερά ενδέχεται να υποστούν νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης οι επίδικες εδαφοδεξαμενές έχουν τοποθετηθεί σε απόσταση μικρότερη των 50 μ. από το �έμα. Ως εκ τούτου, η περιβαλλοντική αδειοδότηση δεν λαμβάνει υπόψη τα συμπεράσματα, στα οποία μεταγενεστέρως κατέληξε η Πολιτεία για την προστασία του περιβάλλοντος, ε) Η χωροθέτηση του γηπέδου της δραστηριότητας και των εδαφοδεξαμενών αποθήκευσης προσκρούει σε μεταγενέστερες διατάξεις της νομοθεσίας, με αποτέλεσμα να μη διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος. Εξάλλου, στο προοίμιο της προσβαλλομένης γίνεται μεία της προμνημονευθείσης 1700/1.4.2016 απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με την οποία ανεστάλη η ισχύς της 1790/25.7.2012 ΑΕΠΟ και κάθε μεταγενέστερης ερειδόμενης σε αυτή πράξης, μέχρι την έκδοση απόφασης επί της εκκρεμούσης ενώπιον του Δικαστηρίου αιτήσεως ακυρώσεως κατά της εν λόγω ΑΕΠΟ.

6. Επειδή, όπως προκύπτει από το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης ανακλητικής απόφασης, η ανάκληση των ΑΕΠΟ της επίδικης δραστηριότητας εχώρησε για λόγους σχετιζόμενους με την αντιμετώπιση των κινδύνων που προκύπτουν από τα πλημμυρικά φαινόμενα της περιοχής εγκατάστασης, εξαιτίας των οποίων τα υπόγεια νερά υφίστανται ή ενδέχεται να υποστούν νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης από τη διαρροή υγρών αποβλήτων της εγκατάστασης. Εντούτοις, η ΚΥΑ Η.Π. 31822/1542/Ε103/10 "Αξιολόγηση και διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2007/60/ΕΚ 'για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας', του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2007", (Β΄ 1108/2010), της οποίας γίνεται επίκληση στην προσβαλλομένη, επιβάλλει στις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες, αν τηρούνται οι κατά νόμο προϋποθέσεις, να εγκρίνουν σχέδια διαχείρισης των κινδύνων πλημμύρας, εφόσον αφορούν ζώνες που έχουν ήδη χαρακτηριστεί, σύμφωνα με τις διατάξεις της ίδιας ΚΥΑ, ως περιοχές δυνητικά υψηλού κινδύνου πλημμύρας, καθώς και τον συσχετισμό των σχεδίων αυτών με την αδειοδότηση (περιβαλλοντική και άλλη) έργων, παρεμβάσεων ή δραστηριοτήτων, των οποίων η πραγματοποίηση ή λειτουργία παρουσιάζει δυνητικό κίνδυνο πλημμύρας (άρθρα 4, 6 και 10 της ΚΥΑ). Ακόμη, όμως,

και εάν θεωρηθεί ότι η επίδικη δραστηριότητα παραγωγής βιοαερίου από γεωργικά και κτηνοτροφικά απόβλητα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω ΚΥΑ, ως δραστηριότητα από την πραγματοποίηση ή λειτουργία της οποίας δημιουργείται δυνητικός κίνδυνος πλημμύρας, από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι κατά τον χρόνο έκδοσης των ΑΕΠΟ είχε εκδοθεί τέτοιου είδους σχέδιο διαχείρισης κινδύνων πλημμύρας για την περιοχή εγκατάστασης του έργου ώστε να υπάρχει υποχρέωση συσχετισμού της περιβαλλοντικής αδειοδότησης του έργου με τις προβλέψεις του σχεδίου. Σε κάθε περίπτωση, ο συσχετισμός αυτός δύναται να γίνει με την τροποποίηση των ΑΕΠΟ, αν συνέτρεχε νόμιμη περίπτωση. Περαιτέρω, η επίκληση μεταγενέστερων των ΑΕΠΟ διατάξεων της νομοθεσίας (ΚΥΑ 190126/13/2013 και ΥΑ 1420/82031/15), προς τις οποίες προσκρούει, κατά τη Διοίκηση, η αδειοδότηση της επίδικης δραστηριότητας, ομοίως δεν προσδίδει νόμιμο έρεισμα στην ανάκληση των προσβαλλόμενων ΑΕΠΟ, οι οποίες εκδόθηκαν, κατά γενική και αυτονόητη, άλλωστε, αρχή του δικαίου, βάσει των ισχυόντων κατά τον χρόνο έκδοσής τους νομικών και πραγματικών δεδομένων, η δε συμμόρφωσή τους προς τις εν λόγω διατάξεις είναι δυνατή, σε κάθε περίπτωση, με την τροποποίηση των ΑΕΠΟ, αν συνέτρεχε νόμιμη περίπτωση. Τέλος, εφόσον η ανάκληση εχώρησε ύστερα από νέα έρευνα της υπόθεσης και για λόγους που αφορούν ειδικώς το ζήτημα των κινδύνων πλημμύρας, η μνεία στο προοίμιο της προσβαλλομένης της προγενέστερης 1700/1.4.2016 απόφασης διοικητικής αναστολής του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, η οποία είχε επικαλεστεί και το διαφορετικό ζήτημα του χαρακτήρα της περιοχής ως γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας, δεν προσδίδει νόμιμο αιτιολογικό έρεισμα στην προσβαλλόμενη. Υπό τα δεδομένα αυτά, η προσβαλλόμενη ανακλητική απόφαση δεν αιτιολογείται νομίμως και πρέπει να ακυρωθεί, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα με την αίτηση ακυρώσεως, ενώ πρέπει να απορριφθούν οι παρεμβάσεις.