

ΣΤΕ 417/2019 [ΝΟΜΙΜΗ ΥΑ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΟΡΟΥΣ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗΣ ΜΥΗΕ]

Περίληψη

- Κατά τη θέσπιση των σχετικών κανονιστικών ρυθμίσεων που διέπουν τους όρους περιβαλλοντικής αδειοδότησης των ΜΥΗΕ, ο αρμόδιος Υπουργός έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια προσθήκης ειδικότερων ρυθμίσεων και τεχνικών προδιαγραφών που πρέπει να πληρούν τα ΜΥΗΕ ισχύος μικρότερης των 15MW, ώστε να διασφαλίζουν καλύτερα τη βιωσιμότητα του περιβάλλοντος και την αρμονική ένταξή τους σε αυτό, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι οι σχετικές ρυθμίσεις δεν είναι προδήλως απρόσφορες για την εξυπηρέτηση των ανωτέρω σκοπών και δεν υπερβαίνουν προδήλως το απαραίτητο για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο. Έξαλλου, ο νομοθέτης, κοινός και κανονιστικός, δεν κωλύεται, καταρχήν, από το Σύνταγμα να τροποποιεί ή να καταργεί, κατά τρόπο απρόσωπο και αντικειμενικό, τις ισχύουσες κανονιστικές ρυθμίσεις έστω και αν αυτές είναι ευνοϊκές για μία κατηγορία προσώπων, κατά τρόπο που να εξυπηρετούν πληρέστερα, κατά την αντίληψή του, το δημόσιο συμφέρον, όπως διαμορφώνεται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες.

Εφόσον δε η θέσπιση κανονιστικής ρύθμισης κατά σύννομη άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας, δυνάμει νομοθετικής εξουσιοδότησης, δεν συνιστά εφαρμογή κανόνα δικαίου σε συγκεκριμένη ατομική περίπτωση αλλά θέση γενικού και απρόσωπου κανόνα δικαίου, αποτελούσα, κατά το ουσιαστικό της περιεχόμενο, νομοθέτηση, δεν απαιτείται αιτιολογία εκ μέρους της Διοίκησης για την πρόκριση συγκεκριμένης ρύθμισης ως βέλτιστης. Η κανονιστική πράξη ελέγχεται μόνον από την άποψη της τήρησης των όρων της εξουσιοδοτικής διάταξης επί της οποίας εκδίδεται, καθώς και της τυχόν υπέρβασης των ορίων της εξουσιοδότησης, η σκοπιμότητα δε εισαγωγής της σχετικής ρύθμισης καθώς και η ουσιαστική εκτίμηση των δεδομένων στα οποία στηρίχθηκε η Διοίκηση, δεν αποτελούν, κατ' αρχήν, αντικείμενο ακυρωτικού ελέγχου. Έξάλλου, η λήψη υπόψη και η εκτίμηση από τη Διοίκηση κριτηρίων τιθεμένων από την εξουσιοδοτική διάταξη δεν είναι απαραίτητο να προκύπτει από την ίδια την κανονιστική ρύθμιση αλλά μπορεί να προκύπτει από τις σχετικές προπαρασκευαστικές πράξεις ή και άλλα στοιχεία του φακέλου.

Όπως προκύπτει ευθέως από την αντιπαραβολή των διατάξεων της προσβαλλόμενης απόφασης με το άρθρο 16 του ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ, τα θεσπιζόμενα πρόσθετα κριτήρια χωροθέτησης ΜΥΗΕ αποτελούν πράγματι συμπλήρωση και εξειδίκευση και όχι αναθεώρηση των ήδη υφιστάμενων και σαφώς οριζόμενων κριτηρίων του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου, ώστε να τίθεται ζήτημα εφαρμογής των χρονικών περιορισμών για την αναθεώρηση που θέτει ο προγενέστερος, άλλωστε, νόμος 2742/1999 περί χωροταξικών πλαισίων, ενώ δεν συνιστούν ούτε πρόσθετες ζώνες

αποκλεισμού, οι οποίες αναφέρονται περιοριστικά στο άρθρο 14 του ΕΧΠΣΑΑ-ΑΠΕ (περιοχές κηρυγμένων διατηρητέων μνημείων, απολύτου προστασίας της φύσης, υγράτοπων διεθνούς σημασίας, πυρήνων Εθνικών Δρυμών κλπ, οικοτόπων προτεραιότητας, παραδοσιακών και ιστορικών οικισμών, τμημάτων λατομικών περιοχών κλπ). Η ενίσχυση δε των ήδη υφιστάμενων κριτηρίων προς το σκοπό της βέλτιστης προστασίας του περιβάλλοντος και της εξασφάλισης της βιωσιμότητας αυτού, κατά τρόπο που κρίνεται εύλογος και όχι προδήλως απρόσφορος για την επίτευξη των εν λόγω σκοπών, ευρίσκεται εντός των ορίων και του σκοπού της νομοθετικής εξουσιοδότησης που παρασχέθηκε με την ειδική και μεταγενέστερη του ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ διάταξη του άρθρου 9 παρ. 5 του ν. 3851/2010.

Δεν απαιτείται από τη Διοίκηση η παροχή αιτιολογίας για την πρόκριση των συγκεκριμένων κανονιστικών ρυθμίσεων ως βέλτιστων, από τα προπαρασκευαστικά δε στοιχεία που επικαλείται η Διοίκηση για την έκδοση της πράξης προκύπτει ότι τα κριτήρια που έλαβε υπόψη της για την επιλογή των υπό κρίση ρυθμίσεων (εξασφάλιση μεγαλύτερου τμήματος της ελεύθερης φυσικής κοίτης του υδατορεύματος, αποφυγή συσσώρευσης περισσότερων ΜΥΗΕ στο ίδιο υδατόρευμα, αποτροπή του κινδύνου αφανισμού της ιχθυοπανίδας του υδατορεύματος) είναι εύλογα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, πληρούν δε τους όρους που θέτει η εξουσιοδοτική διάταξη για την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης (λήψη μέτρων για την πρόσθετη διασφάλιση των περιβαλλοντικών μέσων και παραμέτρων και την αρμονική ένταξη των μικρών υδροηλεκτρικών με ισχύ μικρότερη των 15MW, στο περιβάλλον), ενώ η εκτίμηση της Διοίκησης ως προς την επιλογή των συγκεκριμένων μέτρων δεν δύναται να ελεγχθεί περαιτέρω ως προς την ορθότητα της. Εξάλλου, οι ισχυρισμοί των αιτούντων περί παραβίασεως των διδαγμάτων της επιστήμης και της κοινής πείρας από τη Διοίκηση κατά τη θέσπιση των ένδικων, τεχνικού χαρακτήρα ρυθμίσεων, προβάλλονται αορίστως, δεν τεκμηριώνονται από τα προαναφερόμενα στοιχεία που προσκομίστηκαν από τους αιτούντες (με το υπόμνημα, ενόψει της συζητήσεως της υποθέσεως) και γενικώς δεν δύναται να κλονίσουν τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης. Κατά το μέρος δε που με τον λόγο αυτό αμφισβητείται η σκοπιμότητα θέσπισης των επίμαχων ρυθμίσεων, ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος, διότι πλήττει την ανέλεγκτη στην ακυρωτική δίκη κρίση και εκτίμηση της Διοίκησης σχετικά με τον τρόπο άσκησης της κανονιστικής της ευχέρειας, η οποία ασκήθηκε εντός των πλαισίων του νόμου και της εξουσιοδοτικής διάταξης.

Η θέσπιση μεταβατικών διατάξεων που αποτρέπουν τη μαζική εγκατάσταση ΜΥΗΕ σε υδατορεύματα, τα οποία δεν πληρούν τους όρους αυξημένης περιβαλλοντικής προστασίας που τίθενται με την προσβαλλόμενη απόφαση, παρίσταται εύλογη, καθόσον δεν καταργεί κεκτημένα περιουσιακά δικαιώματα και προσδοκίες αλλά θέτει πρόσθετους όρους περιβαλλοντικής νομιμότητας για την αδειοδότηση ΜΥΗΕ, εξίσου για τους νέους επενδυτές και για όσους δεν είχαν λάβει ήδη περιβαλλοντική

αδειοδότηση κατά τη θέσπιση της προσβαλλόμενης ρύθμισης, περαιτέρω δε εξυπηρετεί τόσο τους περιβαλλοντικούς σκοπούς της εξουσιοδοτικής διάταξης όσο και τον συνταγματικό σκοπό της συντονισμένης και ισόρροπης ανάπτυξης της οικονομικής δραστηριότητας σύμφωνα με το άρθρο 106 του Συντάγματος.

Πρόεδρος: *Ι. Μαντζουράνης*

Εισηγητής: *Θ. Ζιάμου*

ΒΑΣΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της απόφασης υπ' αριθμ. οικ./196978/8.3.2011 της (πρώην) Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής με θέμα: "Συμπλήρωση και εξειδίκευση τεχνικών και λοιπών λεπτομερειών των κριτηρίων χωροθέτησης Μικρών Υδροηλεκτρικών Έργων (ΜΥΗΕ) που προβλέπονται στο Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ) σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 9 του ν. 3851/2010" (Β' 518/5.4.2011, ημερομηνία κυκλοφορίας: 6.4.2011).

3. Επειδή, οι υπό στοιχ. 2, 4, 5 εκ των αιτούντων, οι οποίοι δεν παρέστησαν κατά τη συζήτηση της κρινομένης αιτήσεως, δεν νομιμοποίησαν τον υπογράφοτα την αίτηση δικηγόρο με έναν από τους τρόπους που προβλέπονται στο άρθρο 27 παρ. 1 και 2 του π.δ/τος 18/1989 (Α' 8), όπως οι παράγραφοι αυτές αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 4 παρ. 2α του ν. 2479/1997 (Α' 67). Συνεπώς, ως προς αυτούς, η αίτηση πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη. Τα λοιπά νομικά πρόσωπα, το πρώτο ως εκ του σκοπού του και οι λοιπές Α.Ε. ως ασκούσες δραστηριότητες ΜΥΗΕ με έννομο συμφέρον και εν γένει παραδεκτώς ασκούν την κρινόμενη αίτηση.

4. Επειδή, στο Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (Β' 2464/2008) ορίζονται τα εξής: "Άρθρο 13. Εντοπισμός υδατικών διαμερισμάτων με εκμεταλλεύσιμο υδραυλικό δυναμικό. 1. Οι περιοχές αξιοποίησης υδατικού δυναμικού εντοπίζονται κυρίως σε ημιορεινές και ορεινές περιοχές (δασικές ή χέρσες εκτάσεις), όπου η ύπαρξη του φυσικού πόρου (νερό) σε συνδυασμό με την υψομετρική διαφορά που επιτυγχάνεται από το σημείο υδροληψίας μέχρι τον σταθμό παραγωγής ενέργειας, εξασφαλίζουν τη σκοπιμότητα και βιωσιμότητα του έργου. 2. Με βάση τις εκτιμήσεις για το υδροηλεκτρικό δυναμικό της χώρας ανά υδατικό διαμέρισμα, μεγάλη πυκνότητα εκμεταλλεύσιμου δυναμικού παρουσιάζουν τα υδατικά διαμερίσματα της Ηπείρου, της Δυτικής Στερεάς Ελλάδας, της Δυτικής Μακεδονίας, της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης και της Δυτικής και Βόρειας Πελοποννήσου. Άρθρο 14. Περιοχές αποκλεισμού. 1. Η χωροθέτηση ΜΥΗΕ

αποκλείεται εντός των ακόλουθων περιοχών: α. Των κηρυγμένων διατηρητέων μνημείων ... β. Των περιοχών απολύτου προστασίας της φύσης ... γ. Των υγροτόπων διεθνούς σημασίας ... δ. Των πυρήνων των Εθνικών Δρυμών ... ε. Των οικοτόπων προτεραιότητας ... στ. Των παραδοσιακών οικισμών και των ιστορικών κέντρων ή τμημάτων πόλεων. ζ. Των τμημάτων των λατομικών περιοχών ... η. (Η περ. η' καταργήθηκε με την παρ. 4 του άρθρου 9 του ν. 3851/2010, Α' 85). Άρθρο 15. Ειδικά κριτήρια χωροθέτησης ΜΥΗΕ. Για τη χωροθέτηση Μικρών Υδροηλεκτρικών Έργων λαμβάνονται υπόψη τα εξής κριτήρια: 1. Τα έργα μικρού ύψους υδραυλικής πτώσης (H 20m), τα οποία χωροθετούνται εντός των περιοχών του Δικτύου ΦΥΣΗ 2000, κρίνεται σκόπιμη η κατασκευή σηράγγων ή εγκιβωτισμένων αγωγών εντός του εδάφους στο υδραυλικό σύστημα προσαγωγής και απαγωγής της παροχής, ώστε να μην υπάρχει πρόσθετη περιβαλλοντική επιβάρυνση. Επιβάλλεται η αξιοποίηση/χρήση των υφιστάμενων υποδομών (δρόμοι, δίκτυα κ.λπ.). 3. Το μήκος των συνοδών έργων πρόσβασης (οδοποιία) για τις κατηγορίες έργων με ονομαστική ισχύ μικρότερη του 1MW, δεν μπορεί να είναι δυσανάλογο των υπολοίπων έργων που απαιτούνται για την κατασκευή του υδροηλεκτρικού έργου (μήκος σωλήνωσης προσαγωγής) και σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να υπερβαίνει συνολικά τα 3,0 χλμ. Δεν πρέπει να επιτρέπονται έργα οδοποιίας η κατασκευή των οποίων απαιτεί ουσιώδη μεταβολή στην παραποτάμια βλάστηση και σε γεωλογικούς σχηματισμούς ή συνεπάγεται επίχωση της κοίτης του υδατορεύματος ή ενδέχεται να προκαλέσει κατολισθήσεις, διαβρώσεις και ασταθείς εδαφικές συνθήκες. Επίσης θα πρέπει να υπάρχει μέριμνα εφόσον τεχνικώς είναι εφικτό τα δίκτυα διασύνδεσης να είναι υπόγεια. 4. Η νέα γραμμή ΜΤ που κατασκευάζεται αποκλειστικά για τη διασύνδεση ενός ΜΥΗΕ με ονομαστική ισχύ