

Ειδική Έκθεση

**Επιχειρηματική Δράση &
Προστασία του Περιβάλλοντος**

Κύκλος Ποιότητας Ζωής

2016

Κύκλος Ποιότητας Ζωής

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

(Ν. 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις»,
αρ. 3 παρ. 5 & ΠΔ 273/1999 «Κανονισμός Λειτουργίας του Συνηγόρου του
Πολίτη», αρ. 7, παρ. 6)

Επιχειρηματική δράση & Προστασία του περιβάλλοντος

Αναπληρωτής Συνήγορος του Πολίτη: Καθ. Βασίλης Καρύδης
Βοηθός Συνήγορος: Ιωάννης Π. Σαγιάς

Το υλικό της παρούσας έκθεσης προέρχεται από τη διερεύνηση υποθέσεων, που κατατέθηκαν στην Αρχή και χειρίστηκαν ειδικοί επιστήμονες του Κύκλου Ποιότητας Ζωής.

Τη σύνθεση της έκθεσης ανέλαβαν οι:

Αγγελική Μποσογιάννη (Βιομηχανίες-Βιοτεχνίες)
Έλενα Σταμπουλή (Κτηνο/Πτηνοτροφικές εγκαταστάσεις)
Κώστας Αντωνιάδης (Συνεργεία αυτοκινήτων)
Αντωνίνα Παπαθανάσογλου (Συνεργεία αυτοκινήτων)
Αικατερίνη Φλιάτουρα (Φ/Β συστήματα)
Αιμιλία Λιάσκα (Πρόλογος-Γενική επιμέλεια της έκθεσης)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΟΓΟΥ	5
I. ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΕΣ - ΒΙΟΤΕΧΝΙΕΣ	
1. Εισαγωγή	11
2. Χωροθέτηση	13
3. Αδειοδότηση – Λειτουργία	20
3.1 Απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΑΕΠΟ)	
3.2 Άδεια εγκαταστάσεων-Λειτουργία	
3.3 Λειτουργία βιομηχανικών-βιοτεχνικών εγκαταστάσεων	
4. Έλεγχος – Παρακολούθηση	28
5. Η Διαμεσολάβηση ως μέσο επίλυσης διαφορών	32
6. Κυρώσεις	33
7. Συμπεράσματα	35
8. Προτάσεις	38
II. ΚΤΗΝΟ/ΠΤΗΝΟΤΡΟΦΙΚΕΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ	
1. Εισαγωγή	45
2. Χωροθέτηση	46
3. Αδειοδότηση – Λειτουργία	48
4. Έλεγχος λειτουργίας & Επιβολή κυρώσεων	52
5. Προτάσεις	54
III. ΣΥΝΕΡΓΕΙΑ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΩΝ	
1. Εισαγωγή	57
2. Χωροθέτηση	57
3. Αδειοδότηση – Λειτουργία συνεργείων	61
3.1 Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ)	
3.2 Αδειοδότηση & Λειτουργία	
4. Έλεγχος λειτουργίας & Επιβολή κυρώσεων	63
5. Προτάσεις	64

IV.	ΦΩΤΟΒΟΛΤΑΪΚΑ (Φ/Β) ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ	
1.	Εισαγωγή	67
2.	Ασταθές θεσμικό πλαίσιο και ζητήματα συνταγματικότητας	68
3.	Προβλήματα που απασχόλησαν την Αρχή	71
	3.1 Τιμολόγηση της παραγόμενης ενέργειας	
	3.2 Καθυστερήσεις πληρωμών από το ΛΑΓΗΕ	
	3.3 Καταβολή παραβόλου στη ΔΕΗ	
	3.4 Καθυστέρηση της ΔΕΗ στη Διατύπωση Προσφοράς Σύνδεσης	
	3.5 Αδειοδότηση	
	3.6 Ειδικά ζητήματα στα φωτοβολταϊκά του Ειδικού Προγράμματος	
4.	Σημαντικές παρεμβάσεις του Συνηγούρου του Πολίτη	75
5.	Συμπεράσματα	77
6.	Προτάσεις	79
V.	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ	83

ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΟΓΟΥ

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αποκτήσει -δια των αναφορών που δέχεται- πολυετή και πολύπλευρη εμπειρία αναφορικά με τα ζητήματα που δημιουργούν εμπόδια στην υγιή ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας. Ήδη, το 2013 δημοσίευσε το πρώτο μέρος της ειδικής έκθεσης «ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ: ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ - ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ»¹. Η Αρχή, στην έκθεση αυτή, εστιάζει στα εμπόδια που προκύπτουν από την εφαρμογή των κανόνων περί είσπραξης και εξόφλησης οφειλών από τους δημόσιους φορείς και προτείνει σειρά μέτρων που φιλοδοξούν να συνεισφέρουν στην προσπάθεια εξεύρεσης λύσεων για την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στη σημερινή δυσμενή οικονομική συγκυρία.

Το παρόν δεύτερο μέρος της έκθεσης αποσκοπεί στην παρουσίαση των προβλημάτων που δημιουργούνται στο πλαίσιο της επιχειρηματικής δράσης και τα οποία πηγάζουν από την κατ' αρχήν σύγκρουση οικονομικής ανάπτυξης και προστασίας του περιβάλλοντος. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ο Συνήγορος οδηγείται να ενεργεί ακόμη και προληπτικά, διαμεσολαβώντας για την ομαλή συνύπαρξη περιβάλλοντος και επιχειρηματικής δράσης.

Με δεδομένο, ότι οι φορείς επιχειρηματικών συμφερόντων συχνά υποβαθμίζουν τη σημασία της διατήρησης των περιβαλλοντικών αγαθών προτάσσοντας πάση θυσία τη συρρίκνωση του κόστους τους, ο Συνήγορος του Πολίτη διαμεσολαβεί εξωδικαστικά εντοπίζοντας τα προβλήματα και τα εμπόδια στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, τα οποία προκαλούν αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις και συχνά αναιρούν τα προσδοκώμενα οφέλη της ίδιας της επιχειρηματικής προσπάθειας. Ταυτόχρονα, διαμορφώνει συγκεκριμένες προτάσεις βελτίωσης για την επιτάχυνση της διοικητικής διαδικασίας, την αποσυμφόρηση των δικαστηρίων, τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και, επομένως, την παραγωγική ανασύνταξη της οικονομίας της χώρας.

Η ανίχνευση της αγοράς και η γνώση της δημόσιας διοίκησης αναφορικά με την ανάλυση και κατανόηση των εμποδίων και επιβαρύνσεων που απορρέουν από το ρυθμιστικό πλαίσιο και το επιχειρηματικό περιβάλλον μπορούν να οδηγήσουν στο σχεδιασμό ιεραρχημένων προτάσεων παρέμβασης και μηχανισμού υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, με την παρούσα έκθεση και με βάση την εμπειρία του από τη διερεύνηση σημαντικού αριθμού αναφορών που έχει δεχθεί, καταγράφει τα προβλήματα που έχει διαπιστώσει τόσο κατά τη διαδικασία χωροθέτησης και λειτουργίας των επιχειρήσεων του δευτερογενούς τομέα (βιομηχανίες – βιοτεχνίες), όσο και της πρωτογενούς παραγωγής (κτηνοτροφικές-πτηνοτροφικές εγκαταστάσεις). Επιπλέον, συνοψίζει τα σημεία που στρέβλωσαν την ενεργειακή επιχειρηματικότητα και οδήγησαν στην αποτυχία και κρίση της ανάπτυξης των Φ/Β συστημάτων, ενώ επιχειρεί, τέλος, να σκιαγραφήσει τα ζητήματα που έχουν διαχρονικά καταγραφεί κατά τη λειτουργία συνεργείων και άλλων συναφών δραστηριοτήτων εντός του αστικού ιστού.

Οι περίπλοκες διατάξεις που ίσχυαν μέχρι πρότινος όχι μόνο άφηναν απροστάτευτο το δημόσιο συμφέρον, αλλά αποτελούσαν ταυτόχρονα και σημαντικό παράγοντα αποθάρρυνσης της δραστηριοποίησης επιχειρήσεων στην Ελλάδα. Η δημιουργία ενός σαφούς, απλού, σταθερού και ευέλικτου ρυθμιστικού περιβάλλοντος για την ουσιαστική ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα αποτελούν σημαντικούς παράγοντες αναδιάρθρωσης της οικονομικής ζωής της χώρας. Για την εξασφάλιση

¹ βλ. <http://www.synigoros.gr/resources/docs/418494.pdf>

των παραπάνω πρέπει ταυτόχρονα να ενισχύεται ουσιαστικά το νομικό πλαίσιο, ώστε η διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος να είναι άμεση και αποτελεσματική.

Όσον αφορά στο πρώτο κεφάλαιο, η έκθεση της Αρχής καταγράφει προβλήματα που αφορούν τόσο στη συμβατότητα της χωροθέτησης των επιχειρήσεων με τις δεσμεύσεις που απορρέουν από την ισχύουσα χωροταξική, πολεοδομική και περιβαλλοντική νομοθεσία και τη λειτουργία αυτών κατά παράβαση της ισχύουσας νομοθεσίας όσο και στην αδυναμία ή καθυστέρηση της διοίκησης να προβεί στον έλεγχο και στην ανοχή εκ μέρους των ελεγκτικών αρχών για τις υφιστάμενες μη νόμιμες επιχειρήσεις.

Η τήρηση της νομιμότητας προσκρούει πολλάκις σε αντικειμενική αδυναμία της διοίκησης να ανταποκριθεί για διάφορους λόγους ακόμη και όταν υπάρχει ή προβάλλεται ως υπάρχουσα η σχετική βούληση συμμόρφωσης προς τις υποδείξεις του ΣτΠ.

Η χωροθέτηση εξακολουθεί να παραμένει το σοβαρότερο εμπόδιο στο οποίο προσκρούουν οι επιχειρήσεις κατά τα διάφορα στάδια της αδειοδότησής τους. Η έλλειψη καθορισμού χρήσεων γης και οργανωμένης χωροθέτησης της βιομηχανίας αποτελούν τους κύριους παράγοντες για την καθυστέρηση ή την πλημμελή έκδοση των προβλεπόμενων αδειών και έχουν οδηγήσει σε αποσπασματικές και προσωρινές λύσεις, με αποτέλεσμα αφενός την προσβολή του περιβάλλοντος και αφετέρου την προσβολή της αρχής της ασφάλειας δικαίου με δυσμενείς επιπτώσεις στις επενδυτικές πρωτοβουλίες.

Στις περιπτώσεις θεσμοθετημένων περιοχών βιομηχανικής ανάπτυξης, η υπέρμετρη καθυστέρηση της κατάρτισης και της ολοκλήρωσης των σχετικών Πολεοδομικών Μελετών και Πράξεων Εφαρμογής ακυρώνουν στην πράξη τη συγκρότηση των εν λόγω περιοχών ως υποδοχέων παραγωγικών δραστηριοτήτων και ανατρέπουν το σχεδιασμό των επενδύσεων για ασφαλή χωροθέτηση, οδηγώντας σε εύλογη απώλεια της εμπιστοσύνης. Από την άλλη, προσπάθειες για τη δημιουργία υποδοχέων βιομηχανικών δραστηριοτήτων, που ξεκίνησαν με ιδιωτική πρωτοβουλία, δεν προχώρησαν.

Όσον αφορά στο σύστημα αδειοδότησης των επιχειρήσεων (ΑΕΠΟ, άδεια λειτουργίας), η αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου επιφέρει ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις με τη θέσπιση δεσμευτικών για τη διοίκηση προθεσμιών και ανάληψη του βάρους απόδειξης της συμμόρφωσης από την επιχείρηση. Ωστόσο, παραμένουν να διευκρινιστούν τα ζητήματα της συμβατότητας των προθεσμιών σε σχέση τόσο με τη δυνατότητα ανταπόκρισης της διοίκησης λόγω της ελλιπούς στελέχωσης, μηχανοργάνωσης και εξοπλισμού, αλλά και των διαφορών που διαπιστώνονται στις επί μέρους διατάξεις. Επιπλέον, εξακολουθούν να παραμένουν επικαλύψεις των απαιτούμενων εγκρίσεων και δικαιολογητικών στις φάσεις της αδειοδότησης.

Πολλές επιχειρήσεις εξακολουθούν να θεωρούν ότι η προστασία του περιβάλλοντος μέσω της βελτίωσης της περιβαλλοντικής συμπεριφοράς της εταιρείας έρχεται σε ευθεία αντίθεση με άλλους επιχειρηματικούς στόχους, επιμένοντας σε πρακτικές όπως η ανεξέλεγκτη διάθεση των παραγόμενων αποβλήτων, η επί χρόνια λειτουργία τους χωρίς να διαθέτουν τις νόμιμες άδειες και εγκρίσεις ή καθ' υπέρβαση αυτών ή η μη συμμόρφωσή τους με τους εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους. Τα ως άνω έχουν αποτέλεσμα αφενός τη σοβαρή ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας και αφετέρου τις δικαιολογημένες αντιδράσεις των περιοίκων στην εγκατάσταση νέων επιχειρήσεων και το σκεπτικισμό που αντιμετωπίζονται οι προτάσεις για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας.

Ένα ακόμη θέμα που έχει καταγράψει η Αρχή είναι η πραγματοποίηση σποραδικών, αποσπασματικών και χωρίς περαιτέρω συνέχεια ελέγχων από τις αρμόδιες υπηρεσίες, η έλλειψη συντονισμού και η σύγχυση ως προς τις αρμοδιότητες και τα

όρια τους, η αποφυγή ανάληψης ενεργειών με το επιχείρημα ότι δεν έχει αρμοδιότητα η συγκεκριμένη υπηρεσία.

Εμφανής είναι η έλλειψη ολοκληρωμένου σχεδίου περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, το οποίο θα πρέπει να περιλαμβάνει την αξιολόγηση των σημαντικών περιβαλλοντικών ζητημάτων, τη γεωγραφική περιοχή που καλύπτει, μητρώο των εγκαταστάσεων, καθώς και προβλέψεις για τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων αρχών επιθεώρησης.

Επίσης, διαπιστώνεται σοβαρή καθυστέρηση στην επιβολή των προβλεπόμενων διοικητικών και ποινικών κυρώσεων ακόμα και στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το γεγονός της μη ουσιαστικής ενημέρωσης και συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων, αλλά και της δυσκολίας στην πρόσβαση στα στοιχεία που αφορούν στην ποιότητα του περιβάλλοντος.

Παρόμοια προβλήματα παρουσιάζονται και στις δραστηριότητες του κτηνο/πτηνοτροφικού τομέα, οι οποίες συνιστούν σημαντική κινητήρια δύναμη για την παραγωγική δραστηριότητα και την οικονομία της χώρας.

Ο αγροτικός τομέας, με τη στροφή που επιχειρείται στην παραγωγή και στη μεταποίηση προϊόντων και τροφίμων, αποτελεί σήμερα αιχμή της παραγωγικής ανασύνταξης του τόπου. Στην προσπάθεια αυτή, ο ρόλος της ελληνικής κτηνοτροφίας είναι σημαντικός. Ο κλάδος της κτηνοτροφίας μπορεί να συμβάλλει αποτελεσματικά στην επανεκκίνηση της οικονομίας. Μία από τις βασικές αιτίες της περιορισμένης και προβληματικής ανάπτυξης της κτηνοτροφίας, είναι η πραγματική και νομική κατάσταση που επικρατεί χρόνια τώρα, στον τομέα της ίδρυσης και λειτουργίας των μονάδων αυτών.

Για το λόγο αυτό προτάσσεται πάντοτε η ανάγκη προστασίας και στήριξης τους, ώστε να μην οδηγηθούν οι μονάδες σε μαρασμό. Ταυτόχρονα, όμως, απαιτείται και η με κάθε τρόπο εξυγίανσή τους, ώστε να παύσουν να λειτουργούν κατά παράβαση της κείμενης νομοθεσίας και να επιβαρύνουν το περιβάλλον.

Τα τελευταία χρόνια, η πολιτεία υιοθέτησε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο με στόχο τη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για την ενίσχυση της ελληνικής κτηνοτροφίας, την απλούστευση της ισχύουσας πολυνομίας στον κλάδο και την *«τακτοποίηση των υπαρχουσών πραγματικών καταστάσεων των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων με μια διαδικασία με μηδενικό κόστος για τους κτηνοτρόφους»*.

Η κατεύθυνση αυτή εντάσσεται στη λογική μιας γενικότερης τάσης που επικρατεί στη χάραξη αναπτυξιακής πολιτικής, με έμφαση στην απλοποίηση των διαδικασιών αδειοδότησης.

Όσον αφορά στα συνεργεία συντήρησης και επισκευής αυτοκινήτων, μοτοσυκλετών και μοτοποδηλάτων, η όχληση που προκαλούν -κυρίως στον αστικό ιστό-, εγείρει ζητήματα προστασίας της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος συνεπεία έλλειψης ορθής χωροθέτησης, σύννομης αδειοδότησης και, τέλος, μη επιβολής κυρώσεων σε περιπτώσεις στρεβλής λειτουργίας των εν λόγω επιχειρήσεων.

Καταγράφοντας την πορεία της ανάπτυξης των Φ/Β συστημάτων στην Ελλάδα, παρατηρούμε ότι το αρχικά ελκυστικό επενδυτικό κλίμα που καλλιεργήθηκε και το οποίο συνοδεύτηκε από επενδυτικό «αμόκ», που ξεπέρασε κάθε πρόβλεψη, από τα μέσα του 2012 παρουσίασε έντονα ανησυχητικά σημάδια, που δυστυχώς η Πολιτεία φάνηκε απροετοίμαστη να διαχειριστεί. Η εσφαλμένη τιμολογιακή πολιτική για τις ΑΠΕ σε συνδυασμό με τη ραγδαία και απρογραμμάτιστη διείσδυση των φωτοβολταϊκών στο ενεργειακό σύστημα της χώρας, γρήγορα προκάλεσαν σημαντικά προβλήματα.

Η ταχύτατη και δυναμική διεύρυνση των φωτοβολταϊκών στη χώρας μας κατά τα έτη 2010-2012, δεν είχε την ανάλογη συνέχεια. Η εμπειρία αποδεικνύει ότι απαιτούνται θεσμικές μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της διαφάνειας στον ενεργειακό τομέα, αλλά και η δημιουργία ενός νέου αποτελεσματικού μηχανισμού παρακολούθησης των όσων συμβαίνουν στην αγορά ενέργειας, υπό την εποπτεία της ΡΑΕ, ώστε να εντοπίζονται έγκαιρα οι παθογένειες του εγχώριου συστήματος και να υλοποιούνται άμεσα οι απαραίτητες διορθώσεις, λαμβάνοντας υπόψη και τις διαφαινόμενες τάσεις στο διεθνή και ευρωπαϊκό χώρο.

Συνοψίζοντας, η ανάγκη αντιμετώπισης της πρωτοφανούς οικονομικής κρίσης της χώρας, αλλά και η ανάγκη διασφάλισης μιας πορείας ανάπτυξης για το μέλλον επιβάλλουν τη ριζική αναδιάταξη του κράτους. Αυτό σημαίνει ότι το κράτος οφείλει να είναι ευέλικτο και αποτελεσματικό στοχεύοντας στην προώθηση του δημοσίου συμφέροντος. Ένα κράτος, που δεν θα προβάλλει εμπόδια στην επιχειρηματικότητα, αλλά αντίθετα θα τη διευκολύνει δημιουργώντας συνθήκες εμπιστοσύνης στο επιχειρηματικό περιβάλλον, για το οποίο απαιτείται, εκτός από το σταθερό θεσμικό περιβάλλον και τον περιορισμό των εμποδίων στην επιχειρηματικότητα, αποτελεσματικότητα στην επίλυση διαφορών.

Η εξωδικαστική επίλυση διαφορών δια της διαμεσολάβησης αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και για την ανάπτυξη αισθήματος εμπιστοσύνης και σταθερότητας, όχι μόνο στο ευρύ κοινωνικό σύνολο, αλλά και στην επιχειρηματική κοινότητα.

Ολοκληρώνοντας, κρίνεται αναγκαίο να τονιστεί ότι το θεσμικό πλαίσιο οφείλει να εξασφαλίζει τη διαφάνεια και τη σταθερότητα –και επομένως και την οικονομική βιωσιμότητα- σε όλα τα στάδια της λήψης αποφάσεων, καθώς και την πρόσβαση στα στοιχεία που αφορούν την ποιότητα του περιβάλλοντος.

I. ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΕΣ - ΒΙΟΤΕΧΝΙΕΣ

1. Εισαγωγή

Το περιβάλλον, ως αγαθό κοινό σε όλους, συνεπάγεται ένα χρέος εγρήγορσης εκ μέρους τόσο του κράτους όσο και των ιδιωτών, με στόχο την οριοθέτηση της οικονομικής ανάπτυξης, ώστε να μην καταλήξει απειλή για την ίδια την ύπαρξη της ανθρωπότητας. Με δεδομένο, ότι οι φορείς επιχειρηματικών συμφερόντων συχνά παραβλέπουν τη σημασία της διατήρησης των περιβαλλοντικών αγαθών προτάσσοντας πάση θυσία τη συρρίκνωση του κόστους τους, ο Συνήγορος του Πολίτη οδηγείται να ενεργεί ακόμη και προληπτικά, διαμεσολαβώντας για την ομαλή συνύπαρξη περιβάλλοντος και επιχειρηματικής δράσης.

Ωστόσο, ουδείς μπορεί να παραγνωρίσει, ιδιαίτερα σήμερα, την ανάγκη να δοθεί ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη μέσω ενός ασφαλούς, σταθερού και προβλέψιμου πλαισίου πολιτικής, το οποίο να λαμβάνει υπόψη τόσο τις περιβαλλοντικές όσο και τις οικονομικές παραμέτρους, να μην αποτρέπει αναπτυξιακές πρωτοβουλίες αλλά αντίθετα να τις διευκολύνει. Δυστυχώς, οι ενδείξεις που έχει ο Συνήγορος δεν είναι ενθαρρυντικές. Αποτελεί κοινό τόπο ότι οι επιχειρηματικές δραστηριότητες υφίστανται μέχρι σήμερα την ταλαιπωρία της γραφειοκρατίας, τα βάρη της φορολογίας, τον λαβύρινθο της πολυδιάσπασης και της πολυπλοκότητας της πολεοδομικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας, τις συγκρούσεις χρήσεων γης και τις συνέπειες της συναρμοδιότητας φορέων.

Οι συχνές ανατροπές της νομοθεσίας σε σχέση με τα βάρη και τους όρους επενδυτικών πρωτοβουλιών αποτελούν κρίσιμο αποτρεπτικό παράγοντα νέων επενδύσεων. Αντίστοιχα είναι τα προσκόμματα που προκαλούν στην αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων η ασάφεια ή η αναβλητικότητα κατά την εφαρμογή προστατευτικών διατάξεων υπέρ του φυσικού ή του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Η κρίση που βιώνουμε σήμερα επιτάσσει περισσότερο από ποτέ την ενίσχυση της υγιούς επιχειρηματικότητας σε μια πορεία ανάπτυξης στοχεύοντας στη μείωση –όπου αναγκαίο- της πολυδαίδαλης δημόσιας διοίκησης, στην απλοποίηση των μηχανισμών και επομένως, στην απελευθέρωση του δυναμισμού των υγιών δημιουργικών δυνάμεων της χώρας μέσα από την επιχειρηματικότητα.

Η εμπειρία της Αρχής έχει δείξει ότι η αποτελεσματικότητα της επιχειρηματικής δράσης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη δυνατότητά της να λειτουργεί μέσα σ' ένα περιβάλλον οικονομικής ελευθερίας χωρίς υπέρβαρη και διαβρωμένη γραφειοκρατία και μέσα σε ένα θεσμικό πλαίσιο χωρίς εμπόδια, απόλυτα σαφές, σταθερό και διεθνώς ανταγωνιστικό, αλλά και τη συνεργασία της ιδιωτικής πρωτοβουλίας με τήρηση και σεβασμό της νομοθεσίας.

Το δικαίωμα της οικονομικής ελευθερίας βρίσκεται σε απόλυτη συνάρτηση με άλλα δικαιώματα, όπως της δημόσιας υγείας, του κοινωνικού συμφέροντος ή της προστασίας του περιβάλλοντος. Στην έννοια, όμως, του δημοσίου συμφέροντος εμπíπτουν, επίσης, η απασχόληση και η οικονομική ανάπτυξη, που συγκρούονται πολλές φορές με τη διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος. Στο σημείο αυτό καλείται ο νομοθέτης να ισορροπήσει τα αντικρουόμενα, κατά τα φαινόμενα, συμφέροντα με τη θέσπιση διαδικασιών που ακολουθούνται από τη Διοίκηση και εγγυώνται την ακώλυτη τήρηση των σχετικών συνταγματικών δικαιωμάτων.

Από την άλλη, η βιομηχανική ανάπτυξη, αν και αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την ευημερία μιας χώρας, έχει ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα την παραγωγή αποβλήτων, όπως και γενικότερα επιπτώσεων στο περιβάλλον, η διαχείριση των οποίων πρέπει να διασφαλίζει την προστασία του περιβάλλοντος.

Για το λόγο αυτό η υποχρέωση έκδοσης διοικητικής άδειας για την ίδρυση και λειτουργία επιχειρήσεων έχει ήδη από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα καθιερωθεί από τον εθνικό νομοθέτη σχετικά με τα βιομηχανικά εργοστάσια, τα βιοτεχνικά εργαστήρια και τις μηχανολογικές εγκαταστάσεις (ν.ΔΚΣΤ'/1912, 15/21.10.22, ν. 3214/55). Η άδεια αυτή, σύμφωνα με τα πρώτα νομοθετικά κείμενα, εκδιδόταν μετά από λεπτομερή εξέταση των συνθηκών γειτνίασης των ανωτέρω εγκαταστάσεων με κατοικημένες περιοχές και των όρων, που έπρεπε να τηρούνται για την προστασία του προσωπικού, των περιόικων και του κοινού από κάθε κίνδυνο βλάβης, υγείας ή ενόχλησης από τη λειτουργία της εγκατάστασης. Βασική προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας ίδρυσης μιας δραστηριότητας αποτελούσε και εξακολουθεί να αποτελεί η σύννομη χωροθέτησή της².

Περαιτέρω, με τη θέσπιση του ν. 1650/86 καθιερώθηκε η αρχή της προληπτικής δράσης για την προστασία του περιβάλλοντος με την επιβολή όρων και προϋποθέσεων για όλα τα έργα και τις δραστηριότητες που μπορεί να επιφέρουν υποβάθμιση ή βλάβη στο περιβάλλον και προβλέφθηκε συγκεκριμένη προηγούμενη διαδικασία αδειοδότησης με σκοπό τη διασφάλιση της προστασίας του.

Στη συνέχεια, με τις αλλαγές στη νομοθεσία, μια επιχείρηση προκειμένου να λειτουργήσει σύννομα όφειλε να εφοδιαστεί με άδειες από διαφορετικούς φορείς³. Ωστόσο, η έλλειψη κωδικοποίησης της νομοθεσίας, η έλλειψη ενιαίας αδειοδοτούσας αρχής και η μη συνεργασία των συναρμόδιων υπηρεσιών, σε συνδυασμό με τον μεγάλο αριθμό των προαπαιτούμενων αδειοδοτήσεων χωρίς χρονική και λειτουργική αλληλουχία και χωρίς δεσμευτικές αποκλειστικές προθεσμίες, δημιουργούσε σοβαρές καθυστερήσεις και περιορισμούς στην επιχειρηματικότητα.

Προκρίθηκε, λοιπόν η ανάγκη δημιουργίας ενός ξεκάθਾਰου θεσμικού πλαισίου για την ανάπτυξη μιας υγιούς επιχειρηματικότητας. Η επιτυχία ενός τέτοιου συστήματος απαιτούσε την απλούστευση και επιτάχυνση των διαδικασιών, την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου, τη μείωση των απαιτούμενων χρόνων αδειοδότησης, την προστασία της ιδιοκτησίας και τη μείωση της αβεβαιότητας των επιχειρήσεων για τη χωροθέτηση των δραστηριοτήτων.

Στο πλαίσιο αυτό, τα τελευταία χρόνια η νομοθεσία που διέπει την αδειοδότηση των επιχειρήσεων μεταβάλλεται συνεχώς με στόχο την απλούστευση της διαδικασίας. Οι νόμοι 3982/11 (ΦΕΚ Α' 143/17.6.2011) «Απλοποίηση της αδειοδότησης τεχνικών επαγγελματικών και μεταποιητικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πάρκων και άλλες διατάξεις» και 4014/11 (ΦΕΚ 209/Α/2011) «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, είναι το αποτέλεσμα των διεργασιών αυτών. Τελευταία, η υιοθέτηση του νόμου 4262/14 (ΦΕΚ 114 Α/10-05-2014) : «Απλούστευση της αδειοδότησης για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και άλλες διατάξεις» μεταρρυθμίζει το σύστημα αδειοδότησης απλουστεύοντας ακόμη περισσότερο τη διαδικασία, αλλάζοντας το πλαίσιο αδειοδότησης και μεταθέτοντας ουσιαστικά το ελεγκτικό βάρος από το στάδιο της έναρξης της δραστηριότητας της επιχείρησης στο στάδιο λειτουργίας της. Ωστόσο, οι εφαρμοστικές διατάξεις του νέου νόμου δεν έχουν ακόμη εκδοθεί με αποτέλεσμα

² Κεφάλαιο Α της ΥΑ 483/35/Φ.15/12 «Δικαιολογητικά ...του Ν. 3982/11» «...**Βεβαίωση χρήσης γης** από την αρμόδια Πολεοδομική Αρχή...»

³ Άδεια ίδρυσης και εγκατάστασης, οικοδομική άδεια, προέγκριση χωροθέτησης, προκαταρκτική περιβαλλοντική εκτίμηση και αξιολόγηση, έγκριση περιβαλλοντικών όρων, άδεια λειτουργίας προσωρινή – οριστική, Άδεια διάθεσης λυμάτων προσωρινή – οριστική, καθορισμός αποδέκτη, άδεια διαχείρισης στερεών αποβλήτων, άδεια διαχείρισης επικινδύνων

στην παρούσα φάση ο ν. 3982/2011 να ισχύει παράλληλα δημιουργώντας σύγχυση στο επιχειρηματικό περιβάλλον.

Πέραν της διαδικασίας αδειοδότησης, κύρια παράμετρος για το επενδυτικό περιβάλλον αποτελεί η ύπαρξη ενός ολοκληρωμένου Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού, αλλά και περαιτέρω η εφαρμογή της πολεοδομικής, δηλαδή η ολοκλήρωση των προβλεπόμενων υποδομών, αφού η καθυστέρηση αυτών δυσχεραίνει τόσο την αδειοδότηση όσο και τη λειτουργία των επιχειρήσεων. Τόσο ο νέος νόμος 4269/2014 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση» όσο και οι παλαιότεροι σχετικοί δεν εμπεριέχουν δεσμευτικούς χρόνους υλοποίησης προς τη διοίκηση, δεσμευτική αρμοδιότητα των εμπλεκόμενων σε κάθε στάδιο σχεδιασμού και οι ρόλοι δεν είναι σαφώς διακριτοί. Επισημαίνεται ότι και στην περίπτωση αυτή δεν έχουν εκδοθεί οι εφαρμοστικές διατάξεις, γεγονός που δε βοηθά στη δημιουργία ενός σταθερού επενδυτικού περιβάλλοντος.

Στην πράξη, ο Συνήγορος του Πολίτη -κατά τη διερεύνηση σημαντικού αριθμού αναφορών- διαπιστώνει προβλήματα κατά τη διαδικασία χωροθέτησης και λειτουργίας των επιχειρήσεων του δευτερογενούς τομέα (βιομηχανίες – βιοτεχνίες), τα οποία συνοψίζονται ως ακολούθως:

- ασυμβατότητα της χωροθέτησης των επιχειρήσεων με τις δεσμεύσεις που απορρέουν από την ισχύουσα χωροταξική, πολεοδομική και περιβαλλοντική νομοθεσία,
- λειτουργία επιχειρήσεων χωρίς να διαθέτουν τις νόμιμες άδειες και εγκρίσεις ή καθ' υπέρβαση αυτών και κατά παράβαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας,
- αδυναμία ή καθυστέρηση της διοίκησης να προβεί στον έλεγχο της τήρησης των όρων της άδειας και ανοχή εκ μέρους των ελεγκτικών αρχών για τις υφιστάμενες μη νόμιμες επιχειρήσεις,
- παράλειψη επιβολής των προβλεπόμενων κυρώσεων

Στις περιπτώσεις αυτές η τήρηση της νομιμότητας -όπως αυτή έχει διαπιστωθεί από το ΣτΠ- προσκρούει συχνά σε αντικειμενική αδυναμία της διοίκησης να ανταποκριθεί (για οικονομικούς, κοινωνικούς ή άλλους λόγους), ακόμη και όταν υπάρχει ή προβάλλεται ως υπάρχουσα η σχετική βούληση συμμόρφωσης προς τις υποδείξεις του ΣτΠ.

Συνοψίζοντας, αξίζει να τονιστεί η δημιουργία συνθηκών εμπιστοσύνης στο επιχειρηματικό περιβάλλον, για την οποία απαιτείται, εκτός από το σταθερό θεσμικό περιβάλλον και τον περιορισμό των εμποδίων στην επιχειρηματικότητα, αποτελεσματικότητα στην επίλυση διαφορών. Η εξωδικαστική επίλυση διαφορών δια της διαμεσολάβησης αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και για την ανάπτυξη αισθήματος εμπιστοσύνης και σταθερότητας, όχι μόνο στο ευρύ κοινωνικό σύνολο, αλλά και στην επιχειρηματική κοινότητα.

2. Χωροθέτηση

Η χωροθέτηση των εγκαταστάσεων θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, τη γειτνίαση με οικισμούς, την ύπαρξη Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου ή Ζωνών Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων⁴. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη αναδείξει⁵ τη χωροθέτηση

⁴ παρ. 2 του άρθρου 2 και παρ. 1, 2 και 7 του άρθρου 6 του ν.3325/2005, όπως ισχύουν σήμερα

ως το σημαντικότερο πρόβλημα στο οποίο προσκρούουν οι επιχειρήσεις κατά τα διάφορα στάδια της αδειοδότησής τους. Παρά τις προτάσεις που κατά καιρούς έχει καταθέσει η Αρχή για την αντιμετώπιση των παρατηρούμενων δυσλειτουργιών και προβλημάτων, τα περισσότερα από αυτά εξακολουθούν να υφίστανται.

Εν προκειμένω, η Αρχή επιλέγει να παρουσιάσει κάποια από τα ζητήματα αυτά, όπως προέκυψαν μέσα από τη διερεύνηση σχετικών αναφορών :

- Τα προβλήματα οφείλονται κατά κανόνα στην ασάφεια των χρήσεων γης που προκαλείται κατ' αρχάς από την έλλειψη ολοκληρωμένου χωροταξικού σχεδιασμού. Καθίστανται, μάλιστα, εντονότερα στις εκτός σχεδίου περιοχές, στις οποίες κατευθύνεται κυρίως η ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας, καθώς είναι περισσότερο ελκυστικές για τη χωροθέτηση βιομηχανικών – βιοτεχνικών εγκαταστάσεων αφενός λόγω του χαμηλότερου κόστους γης και αφετέρου λόγω των προβλημάτων και των περιορισμών στις εντός σχεδίου περιοχές.

Η έλλειψη αυτή είχε ως αποτέλεσμα,

α) την υπερσυγκέντρωση μονάδων σε συγκεκριμένες περιοχές, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες και η φέρουσα ικανότητα τους, αντίθετα με τη νομολογία⁶, σύμφωνα με την οποία απαγορεύεται η χωροθέτηση μονάδων αν δεν έχουν καθοριστεί οι ζώνες υποδοχής. Χαρακτηριστική περίπτωση άναρχης άτυπης βιομηχανικής συγκέντρωσης, η οποία έχει προκαλέσει σοβαρή ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος του ευαίσθητου οικοσυστήματος του Ασωπού και επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία, αποτελεί η ευρύτερη περιοχή Οινοφύτων-Σχηματαρίου (υπόθεση 140025/2011).

β) την εγκατάσταση ανταγωνιστικών χρήσεων π.χ. εγκατάσταση οχλουσών βιομηχανιών σε γεωργική γη ή πλησίον κτηνοπτηνοτροφικών μονάδων.

Το «Ειδικό πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης για τη βιομηχανία και η στρατηγική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων αυτού», το οποίο εγκρίθηκε με την υπ' αρ. 11508/2009 ΥΑ, αντί να δώσει νέες κατευθύνσεις στην οργάνωση του χώρου, προσαρμόστηκε σε πολλές περιοχές στην ήδη διαμορφωμένη αυθαίρετη οικονομική και πολεοδομική κατάσταση. Επισημαίνεται ότι αν και η ως άνω Υπουργική Απόφαση προέβλεπε συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα⁷, για την υλοποίηση των απαιτούμενων εκτάσεων των υποδοχέων, οι σχετικές διαδικασίες δεν έχουν ξεκινήσει έως σήμερα. Επιπλέον, με το άρθρο 5 παρ. 7 του νέου νόμου 4269/14 για τη χωροταξική μεταρρύθμιση παραμένουν σε ισχύ οι διατάξεις του «Ειδικού χωροταξικού πλαισίου», αν και έχουν παρέλθει προ πολλού

⁵ βλ. Ετήσια Έκθεση 2004, σελ. 146-153 «Χωροθέτηση και λειτουργία ιδιωτικών επιχειρήσεων» http://www.synigoros.gr/resources/docs/233_04-apologismos-pz.pdf

⁶ (ΣτΕ 2319/02) «...Μέχρις ότου δε εκπονηθούν τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια που επιβάλλονται από το Σύνταγμα, και εφ' όσον η ρύθμιση του ζητήματος του τόπου επιτρεπτής ασκήσεως της βιομηχανικής ή βιοτεχνικής δραστηριότητας δεν γίνεται με εγκεκριμένο ρυθμιστικό ή χωροταξικό ή πολεοδομικό σχέδιο ή με Ζ.Ο.Ε. ή με την πρόβλεψη βιομηχανικής ή βιοτεχνικής ζώνης, πρέπει, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, να εγκρίνονται ζώνες αναπτύξεως βιομηχανικών δραστηριοτήτων, κατά το άρθρο 24 του ν. 1650/1986, στις οποίες και μόνον να επιτρέπεται η εγκατάσταση βιομηχανιών. Συνεπώς, δεν είναι νόμιμη η εγκατάσταση βιομηχανίας ή βιοτεχνίας σε περιοχή που δεν έχει αναγνωρισθεί με διοικητική πράξη ως κατάλληλη για την ανάπτυξη βιομηχανικής ή βιοτεχνικής δραστηριότητας (πρβλ. ΣτΕ 5933/1996)....»

⁷ Υπ' αρ. 11508/2009 ΥΑ «...Χρονικός ορίζοντας αναφοράς των εκτιμήσεων είναι το έτος ολοκλήρωσης των δράσεων της προγραμματικής περιόδου 2007-2013. Είναι σημαντικό μέχρι το 2011 να έχουν ξεκινήσει οι διαδικασίες για την υλοποίηση υποδοχέων που θα αντιστοιχούν σε σημαντικό ποσοστό των εκτιμήσεων, και να έχει υλοποιηθεί ένα μικρότερο ποσοστό...»

όλες οι τασσόμενες προθεσμίες και το θέμα παραμένει ουσιαστικά αρρυθμιστο.

Απαιτείται, λοιπόν, περαιτέρω λεπτομερής σχεδιασμός των χρήσεων γης, καθώς και των πολεοδομούμενων υποδοχέων, για την οργάνωση της άτυπης βιομηχανικής συγκέντρωσης.

- Στα προηγούμενα προστίθεται η παράλληλη ισχύς διατάξεων για την προστασία του περιβάλλοντος με διαφορετικό αντικείμενο (δάση, δασικές εκτάσεις, εθνικοί δρυμοί, αρχαιολογικοί χώροι, υγρότοποι, ζώνες ειδικής προστασίας, τόποι κοινοτικής σημασίας, ρέματα, αιγιαλοί κ.λ.π.) που δεν έχουν κωδικοποιηθεί σε ενιαίο κείμενο⁸. Επίσης, εμφανής είναι η έλλειψη σαφούς οριοθέτησης των προστατευόμενων περιοχών της χώρας με αποτέλεσμα υψηλό βαθμό ασάφειας ως προς τις επιτρεπόμενες χρήσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η χωροθέτηση αιολικού πάρκου σε αμφισβητούμενη ως προς το καθεστώς προστασίας της περιοχής, στη θέση Τούμπα-Ανθοβούνι του όρους Βαρνούς στην περιοχή των Πρεσπών στο Νομό Φλώρινας⁹.
- Κρίσιμο είναι το γεγονός ότι στις περισσότερες περιπτώσεις προστατευόμενων περιοχών δεν έχουν προχωρήσει οι διαδικασίες σύνταξης των προβλεπόμενων ειδικών περιβαλλοντικών μελετών και των αντίστοιχων προεδρικών διαταγμάτων, που απαιτούνται για την ουσιαστική προστασία των εν λόγω περιοχών και τον καθορισμό των χρήσεων και των επιτρεπόμενων ενεργειών και δράσεων. Ως εκ τούτου σημειώνονται καθυστερήσεις κατά τη χωροθέτηση δραστηριοτήτων στις εν λόγω περιοχές (υπόθεση 152956/2012).

Για να επισπευστούν οι διαδικασίες της περιβαλλοντικής αδειοδότησης στις περιπτώσεις έλλειψης σχετικών προβλέψεων, προβλέπεται η υποβολή ειδικής οικολογικής αξιολόγησης, σύμφωνα με το άρθρο 10 του ν. 4014/11¹⁰. Ζήτημα τίθεται εν προκειμένω λόγω της ενδεχόμενης υπερσυγκέντρωσης δραστηριοτήτων και αλλοίωσης του χαρακτήρα της περιοχής, οπότε η προβλεπόμενη ειδική περιβαλλοντική μελέτη είτε θα εναρμονιστεί με τη διαμορφωμένη κατάσταση είτε θα εξαιρέσει κάποιες από τις ήδη αδειοδοτημένες μονάδες θέτοντας ζητήματα ασφάλειας δικαίου.

- Χαρακτηριστικό των προβλημάτων που γεννά η ασάφεια του καθεστώτος χρήσεων γης στις εκτός σχεδίου περιοχές ήταν και παραμένουν οι μεγάλες καθυστερήσεις που παρατηρούνται κατά τη διαδικασία χαρακτηρισμού ακινήτων ως δασικών ή μη, σύμφωνα με το άρθρο 14 του ν. 998/79, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, λόγω της έλλειψης δασολογίου που θα κατέγραφε με αδιαμφισβήτητο τρόπο τα δάση και τις δασικές εκτάσεις. Συνεπώς, η ενσωμάτωση στις Αποφάσεις Έγκρισης Περιβαλλοντικών όρων, της προβλεπόμενης από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας πράξης χαρακτηρισμού της έκτασης¹¹, αν και απλοποιεί τη διαδικασία, δεν αίρει

⁸ Σύμφωνα με την εθνική και κοινοτική νομοθεσία (Ν. 1650/86, Οδηγίες 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ, ΚΥΑ 366599/96, 294283/97 και 33318/3028/98), η πολιτεία πρέπει να θεσπίσει τα κατάλληλα προληπτικά μέτρα ώστε να αποφεύγεται η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων. Στο πλαίσιο αυτό η Ελλάδα έχει προτείνει ως τώρα 151 Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ), 239 Τόπους Κοινοτικής Σημασίας (ΤΚΣ) (δίκτυο Natura 2000), 10 υγρότοπους διεθνούς σημασίας ως περιοχές Ramsar καθώς και 10 περιοχές ως Εθνικούς Δρυμούς.

⁹ υπόθεση 9557/205

¹⁰ άρθρο 10 ν. 4014/11 «...στην περίπτωση...δραστηριοτήτων ...σε προστατευμένες περιοχές του δικτύου Natura η περιβαλλοντική αδειοδότηση διενεργείται με βάση ...προεδρικά διατάγματα...σε περίπτωση ελλείψεων ...υποβάλλεται ειδική οικολογική αξιολόγηση...».

¹¹ άρθρο 12, του ν. 4014/11 και άρθρο 2 της Υ.Α. 15277/9-4-2012 «...Για την περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων ... ο φορέας του έργου ή της δραστηριότητας μαζί με τη Μ.Π.Ε. και ως συνημμένα στοιχεία σ'αυτήν ...θα πρέπει να συνυποβάλει και τα ακόλουθα: α) την πράξη χαρακτηρισμού της έκτασης (καθώς και την

ουσιαστικά την ως άνω χρονοβόρα διαδικασία, λόγω της καθυστέρησης σύνταξης και ανάρτησης των δασικών χαρτών.

- Κρίσιμο είναι το γεγονός ότι νομοθετικές ή κανονιστικές ρυθμίσεις, που αφορούν στη χωροθέτηση επιχειρήσεων έχουν κριθεί αντισυνταγματικές από τα αρμόδια δικαστήρια. Συνεπώς η έκδοση αδειών και εγκρίσεων, οι οποίες στηρίζονται σε αυτές, διατρέχουν τον κίνδυνο να ακυρωθούν σε περίπτωση ενδεχόμενης προσβολής τους με αίτηση ακύρωσης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα¹² αποτελεί η ρύθμιση σχετικά με τη λειτουργία επιχειρήσεων, χαμηλής, μέσης και υψηλής όχλησης εντός οικισμού και σε απόσταση 500 μέτρων από τα όριά τους. Εν προκειμένω, όπως είχε επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη (βλ Ετήσια Έκθεση 2004¹³), σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και τη σχετική εγκύκλιο του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε (υπ' αριθ. 31255/1987), απαγορεύεται εντός των ορίων οικισμών και σε ακτίνα 500 μέτρων από τα όριά τους η ανέγερση οχλουσών βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων ασχέτως από το βαθμό όχλησης (χαμηλής, μέσης, υψηλής) που προκαλούν στο περιβάλλον.

Ωστόσο, με το άρθρο 6 του ν. 3325/05 επετράπη εκ νέου, αντίθετα από τη νομολογία, εντός οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκων και σε απόσταση 500 μέτρων περιμετρικά αυτών, η εγκατάσταση και λειτουργία επαγγελματικών εργαστηρίων χαμηλής όχλησης. Σε νεότερη απόφασή του, το Συμβούλιο της Επικρατείας (3218/2010) έκρινε ότι είναι αντίθετη στο άρθρο 24 του Συντάγματος, η διάταξη του άρθρου 6 του ν. 3325/2005¹⁴. Παρ' όλα αυτά το άρθρο 6 διατηρήθηκε σε ισχύ (βλ. άρθρο 40 του ν. 3982/2011). Συνεπώς, σύμφωνα με τα μέχρι σήμερα κριθέντα από τη νομολογία, ενδέχεται να ακυρωθούν εκ νέου οι εκδιδόμενες, σύμφωνα με τις νέες διατάξεις του ν. 3982/2011, άδειες εγκατάστασης και να συνεχιστεί η προαναφερόμενη ανασφάλεια δικαίου, τόσο για τις εμπλεκόμενες στην αδειοδότηση των επιχειρήσεων υπηρεσίες, όσο και για τους ιδιοκτήτες των εγκαταστάσεων ή τους τρίτους, όπως επεσήμανε ο Συνήγορος του Πολίτη σε σειρά σχετικών αναφορών.

- Επιπλέον, η έλλειψη θεσμοθετημένων χρήσεων γης, σε συνδυασμό με τις διατάξεις που επιτρέπουν την ίδρυση επιχειρήσεων χαμηλής όχλησης εντός των οικισμών οδηγεί στην υπερσυγκέντρωσή τους σε συγκεκριμένες περιοχές, σε άμεση γειτνίαση με κατοικίες. Η συγκέντρωση πολλών δραστηριοτήτων σε μία περιοχή ανατρέπει αυτομάτως τη «χαμηλή όχληση» σε «υψηλή» και αυξάνει ουσιαστικά την επιβάρυνση της περιοχής. Η Αρχή έχει επισημάνει το ζήτημα αυτό κατά τη διερεύνηση υπόθεσης αδειοδότησης εργαστηρίου χαμηλής όχλησης, σε περιοχή που ήταν συγκεντρωμένα 25

τελεσιδικία της) όπου αυτή απαιτείται, με βάση τις διατάξεις της κείμενης δασικής νομοθεσίας. Ειδικότερα, σε περιπτώσεις που απαιτείται τελεσιδικία, αυτή δύναται να προσκομίζεται με την αίτηση του φορέα για τον καθορισμό του ανταλλάγματος χρήσης....»

¹² Υπόθεση 752/2004

¹³ Έκθεση του ΣτΠ, 2004 «...Σύμφωνα με το άρθρο 9 του π.δ της 2-3-/13.3.1981 απαγορεύεται η ανέγερση οχλουσών επαγγελματικών εγκαταστάσεων, βιομηχανικών, βιοτεχνικών κλπ εντός οικισμών και σε απόσταση τουλάχιστον 500 μέτρων από αυτούς. Το εν λόγω ΠΔ τροποποιήθηκε με το 24-4/3.5.1985 ΠΔ περιορίζοντας την απαγόρευση λειτουργίας μόνο για τις εγκαταστάσεις υψηλής και μέσης όχλησης. Η σχετική διάταξη κρίθηκε αντισυνταγματική και συνεπώς ανίσχυρη από το ΣτΕ (ΣτΕ 1239/87, 4996/88) επειδή θεωρήθηκε ότι επιφέρει, συγκρινόμενη με τη διάταξη του άρθρου 9 παρ. 1 του ΠΔ του 1981, επιδείνωση στο οικιστικό περιβάλλον. Ακολούθως, κρίθηκαν ανίσχυρες από το ΣτΕ (ΣτΕ-646/95, 2769/98, 2133/2002) και οι μεταγενέστερες διατάξεις του από 25-4/16-05-1989 Π.Δ. (τροποποιητικού του από 24-04-85 Π.Δ.), που επέτρεπαν την ανέγερση βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων χαμηλής όχλησης εντός της ζώνης που εκτείνεται περιμετρικά οικισμών, κάτω των 2000 κατοίκων, και σε απόσταση 500 μέτρων από τα όρια τους....»

¹⁴ Βλ. <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=4073&lang=1&catid=98>

εργαστήρια, στον οικισμό του Αγίου Σύλλα, στο Ηράκλειο Κρήτης¹⁵. Ωστόσο με τις διατάξεις του Ν.4269/14 (ΦΕΚ 142 Α/28-06-2014) «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση - Βιώσιμη ανάπτυξη» επιτρέπεται η χωροθέτηση εργαστηρίων χαμηλής όχλησης¹⁶ αλλά και δραστηριοτήτων μεταποίησης προϊόντων χαμηλής και μέσης όχλησης χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η ενδεχόμενη υπερσυγκέντρωση αυτών. Πριν εφαρμοστούν στην πράξη, οι ως άνω διατάξεις καταργήθηκαν με το πολυνομοσχέδιο του Μαΐου 2016, με διάταξη του οποίου επαναφέρθηκε το καθεστώς των κατηγοριών και περιεχομένου χρήσεων γης του ΠΔ/23-2-87 (ΦΕΚ-166/Δ/6-3-87).

- Αν και ήδη από το ν. 1650/86 (άρθρο 24), προϋπόθεση για την εγκατάσταση της δραστηριότητας ήταν οι θεσμοθετημένες ειδικές ζώνες υποδοχέων, αυτές μέχρι σήμερα στην πλειοψηφία τους δεν έχουν καθοριστεί. Είναι προφανές ότι η έλλειψη θεσμοθετημένων ζωνών βιομηχανικών ή άλλων αναπτυξιακών δραστηριοτήτων εκ μέρους της Διοίκησης¹⁷, έχει οδηγήσει σε αποσπασματικές και προσωρινές λύσεις¹⁸ που ως αποτέλεσμα έχουν την προσβολή αφενός του περιβάλλοντος και αφετέρου της αρχής της ασφάλειας δικαίου (υπόθεση 752/2004).
- Εντονότερο καθίσταται το πρόβλημα στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η τροποποίηση κανονιστικών διατάξεων -είτε λόγω της επέκτασης των οικισμών και της αλλαγής των χρήσεων γης είτε επειδή κρίθηκε αναγκαίο για την εξυγίανση μιας περιοχής- επέβαλε τη μετεγκατάσταση των υφιστάμενων παραγωγικών δραστηριοτήτων. Εν προκειμένω, το κόστος της μετεγκατάστασης σε συνδυασμό με το ότι η έλλειψη θεσμοθετημένων ζωνών βιομηχανικών ή άλλων αναπτυξιακών δραστηριοτήτων δρα αποτρεπτικά στην προβλεπόμενη μετεγκατάσταση και τη συγκέντρωση ομοειδών βιομηχανιών σε περιοχές που πληρούν τις προϋποθέσεις (υπόθεση 20997/2004).
- Ωστόσο, ακόμη και στις περιπτώσεις θεσμοθετημένων περιοχών βιομηχανικής ανάπτυξης, η υπέρμετρη καθυστέρηση της κατάρτισης και της ολοκλήρωσης των σχετικών Πολεοδομικών Μελετών και Πράξεων Εφαρμογής, ακυρώνουν στην πράξη τη συγκρότηση των εν λόγω περιοχών ως υποδοχέων παραγωγικών δραστηριοτήτων και ανατρέπουν το σχεδιασμό των επενδυτών για ασφαλή χωροθέτηση οδηγώντας σε εύλογη απώλεια της εμπιστοσύνης.

¹⁵ υπόθεση 139300/2011

¹⁶ Άρθρο 30, ν 4269/14 (όπως τροποποιήθηκε με το αρθ. 62(Α) του ν. 4277/14) «...Οικισμοί (ΟΙ) 1. Στις περιοχές εντός των ορίων οικισμών με πληθυσμό μικρότερο από 2.000 κατοίκους (ή και οικισμών προϋφιστάμενων του 1923), στους οποίους δεν έχουν καθοριστεί χρήσεις γης, επιτρέπονται οι παρακάτω χρήσεις:...Άρθρο 1.15. Επαγγελματικά εργαστήρια και εγκαταστάσεις αποθήκευσης χαμηλής όχλησης και συνολικής επιφάνειας δόμησης μέχρι 600 τ.μ. ανά γήπεδο... 1.15α. Δραστηριότητες χαμηλής και μέσης όχλησης με χωροθετική εξάρτηση από αγροτικές πρώτες ύλες της περιοχής, καθώς και εγκαταστάσεις μεταποίησης προϊόντων προστατευόμενης γεωγραφικής ένδειξης (Π.Γ.Ε.) ή/και προστατευόμενης ονομασίας προέλευσης (Π.Ο.Π)...»

¹⁷ Άρθρο 24 του Ν. 1650/86 «... Ζώνες Ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων Ως περιοχές οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (Π.Ο.Α.Π.Δ.) χαρακτηρίζονται θαλάσσιες εκτάσεις, καθώς και χερσαίες περιοχές, που είναι πρόσφορες, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, για την ανάπτυξη παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του πρωτογενούς, δευτερογενούς ή τριτογενούς τομέα, καθώς και δραστηριοτήτων ή επιχειρηματικών πρωτοβουλιών πειραματικού χαρακτήρα....»

¹⁸ παρ.2. του άρθρου 2 του ν.3325/2005 «...2. α) Για τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης για δραστηριότητεςσε περιοχές, όπου δεν έχει καθορισθεί από τις πολεοδομικές διατάξεις συγκεκριμένη χρήση γης ή σε περιοχές, όπου η συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι συμβατή με τις χρήσεις που υπάρχουν, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη: αα) Οι διατάξεις του Ν. 1650/1986 όπως ισχύει, καθώς και τυχόν περιορισμοί που ισχύουν με βάση κείμενες διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος. β) Οι αναγκαίες γνώμες ή εγκρίσεις άλλων υπηρεσιών ή αρχών, όπως αυτές ορίζονται στην υπουργική απόφαση ...».

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της θεσμοθετημένης, με το υπ. αρ. Γ66458 Πολεοδομικό Διάταγμα (ΦΕΚ 1085/96) ζώνης του Βιομηχανικού-Βιοτεχνικού Πάρκου Μέσης Όχλησης ΒΙΠΑ-ΒΙΟΠΑ (ΕΜ), στην εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προ του έτους 1923 περιοχή του Δήμου Ασπροπύργου. Ωστόσο, σήμερα, 20 περίπου χρόνια μετά την έγκριση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, δεν έχει καταρτιστεί και ολοκληρωθεί η σχετική Πολεοδομική Μελέτη για την εν λόγω βιομηχανική περιοχή. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη μη πολεοδόμηση και οργάνωση της, καθώς και την απουσία βασικών δικτύων υποδομής, συνθήκες αρνητικές, που επηρεάζουν όχι μόνο την ποιότητα του ευρύτερου περιβάλλοντος και τη λειτουργία της πόλης, αλλά και τη λειτουργία των ίδιων των επιχειρήσεων. Περαιτέρω, η καθυστέρηση προστασίας της περιοχής δημιούργησε πρόσφορο έδαφος για την κατάληψη τμημάτων γης με αυθαίρετες κατασκευές, συντείνοντας στη διαμόρφωση «Οικισμού» εντός της θεσμοθετημένης βιομηχανικής περιοχής.

- Προσπάθειες για τη δημιουργία υποδοχέων βιομηχανικών δραστηριοτήτων, που ξεκίνησαν με ιδιωτική πρωτοβουλία, δεν προχώρησαν.

Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι στην ως άνω περίπτωση του ΒΙΠΑ-ΒΙΟΠΑ (ΕΜ) του Δήμου Ασπροπύργου, έγινε προσπάθεια, λόγω της υπέρμετρης καθυστέρησης της πολεοδόμησής της, για τη δημιουργία Βιομηχανικής και Επιχειρηματικής Περιοχής ΒΕΠΕ Ασπροπύργου σε τμήμα αυτής, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο ν. 2545/97, η οποία, όμως, δεν τελεσφόρησε. Και τούτο, διότι ο φορέας ΒΕΠΕ, η «Επενδυτική Ασπροπύργου Ανώνυμος Εταιρεία Τεχνικών Έργων» δεν ανταποκρίθηκε στις νόμιμες υποχρεώσεις της, αφού δεν κατέθεσε την πολεοδομική μελέτη εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών.

Στη συνέχεια, στην ίδια περιοχή, ξεκίνησε προσπάθεια δημιουργίας Επιχειρηματικού Πάρκου Τύπου Β, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα των διατάξεων του ν. 3982/2011. Με την υπ' αρ. πρωτ. Φ/Α.6/6/4524/361/24-4-2012 ΚΥΑ καθορίστηκαν η θέση, η έκταση και τα όρια Επιχειρηματικού Πάρκου Τύπου Β, καθώς και η Εταιρεία Ανάπτυξης Επιχειρηματικού Πάρκου, ενώ ταυτόχρονα εγκρίθηκε και η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Η προς οριοθέτηση έκταση του Επιχειρηματικού Πάρκου αποτελείται από δύο τμήματα, το βόρειο και το νότιο. Παρά ταύτα, εκτός των ορίων του Πάρκου, τα επιμέρους τμήματα παραμένουν ως ΒΙΠΑ-ΒΙΟΠΑ, όπως αυτή χαρακτηρίστηκε με το υπ. αρ. Γ66458 ΠΔ/96, αφήνοντας περιθώρια διαφορετικής εκμετάλλευσης του χώρου.

Ο Δήμος Ασπροπύργου, λόγω του ήδη διαμορφωμένου οικισμού –αν και ασύμβατης χρήσης¹⁹– εντός της θεσμοθετημένης βιομηχανικής ζώνης, προσέβαλε με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας την ως άνω κοινή υπουργική απόφαση, η εκδίκαση της οποίας ακόμη εκκρεμεί.

- Σημαντικό πρόβλημα αποτελεί, επίσης, η μη ολοκλήρωση της διαδικασίας αδειοδότησης αναφορικά με το πλαίσιο διοίκησης και διαχείρισης των βιομηχανικών περιοχών. Αξίζει να σημειωθεί η περίπτωση της Βιομηχανικής Περιοχής τύπου ΒΙ.ΠΕ. Βόλου, η οποία λειτουργεί έως σήμερα χωρίς ο φορέας διαχείρισης να φροντίσει εγκαίρως για την έκδοση του Κανονισμού Λειτουργίας υπό τον τύπο διατάγματος ή υπουργικής απόφασης σύμφωνα με

¹⁹ Ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας (ΟΡΣΑ) είχε επανειλημμένα διατυπώσει την άποψη ότι «...για το θέμα του οικισμού «Νέα Ζωή» που έχει αναπτυχθεί μέσα στην περιοχή του θεσμοθετημένου ΒΙΠΑ της Λ. ΝΑΤΟ ...θεωρούμε ότι δεν είναι σκόπιμη η θεσμοθέτηση περιοχής με χρήση κατοικίας μέσα στα όρια του ΒΙΠΑ ...διότι πρόκειται περί ασύμβατων χρήσεων των οποίων η μίξη θα έχει αρνητικές επιπτώσεις τόσο στη λειτουργία του οικισμού και την ποιότητα ζωής των κατοίκων όσο και στην οργάνωση και την απρόσκοπτη ανάπτυξη της ΒΕΠΕ...» (Σχετ. το υπ' αρ. πρωτ. 3073/16-12-2006 έγγραφο του ΟΡΣΑ).

τα προβλεπόμενα στο άρθρο 5 του ν. 4458/1965, όπως εξακολουθεί να ισχύει σύμφωνα με το άρθρο 63 του ν. 3982/2011. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα το μη ουσιαστικό έλεγχο της τήρησης όρων λειτουργίας των δραστηριοτήτων που είναι εγκατεστημένες στην εν λόγω περιοχή. Συνέπεια αυτού ήταν η πρόκληση περιβαλλοντικής ζημίας από μονάδα που λειτουργούσε εντός της ΒΙ.ΠΕ. χωρίς να τηρεί τα προβλεπόμενα.

- Οι μεγάλες καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση διαδικασιών λειτουργούν σε βάρος της επιχειρηματικότητας. Οι λόγοι που επιβαρύνουν την κατάσταση αυτή αφορούν, κυρίως, στην άγνοια και την ελλιπή ενημέρωση των υπηρεσιών σχετικά με τη νομοθεσία, τον ελλιπή συντονισμό μεταξύ παράλληλων διαδικασιών, στις περιπτώσεις μεγάλης εμπλοκής των υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης και του δημόσιου τομέα, την ποσοτική και ποιοτική ανεπάρκεια σε ανθρώπινο δυναμικό, την υποστελέχωση των υπηρεσιών σε επιστημονικό προσωπικό, αδυναμία κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, την αδυναμία βούλησης για ολοκλήρωση της διαδικασίας, την έλλειψη δομών και καθυστερήσεις στις γνωμοδοτήσεις υπηρεσιών (υπόθεση 22232/2004).

Κατόπιν των ανωτέρω και λαμβάνοντας υπόψη:

α) το χρόνο που απαιτείται για το λεπτομερή σχεδιασμό χρήσεων γης, σε συνέχεια του ειδικού πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού για τη βιομηχανία και του νέου νόμου για τη χωροταξική μεταρρύθμιση,

β) την ανάγκη θεσμοθετημένων υποδοχέων που θα είναι απαλλαγμένοι από χωροταξικές, περιβαλλοντικές και λοιπές δεσμεύσεις τόσο για τη μετεγκατάσταση ομοειδών επιχειρήσεων και την εξυγίανση της άτυπης βιομηχανικής συγκέντρωσης όσο και την υποδοχή νέων δραστηριοτήτων, για την επιτάχυνση της διαδικασίας χωροθέτησης και την ασφάλεια δικαίου,

κρίνεται αναγκαία η επίσπευση των διαδικασιών ίδρυσης Επιχειρηματικών Πάρκων²⁰. Ωστόσο, δεδομένου ότι η πρωτοβουλία ανάπτυξης Επιχειρηματικού Πάρκου ανήκει σε ανώνυμη εταιρία, και επομένως πρόκειται για μορφή ιδιωτικής πολεοδόμησης, η πολεοδόμηση του πάρκου²¹ -σύμφωνα με τη νομολογία²²- θα πρέπει να γίνει με προεδρικό διάταγμα. Το άρθρο 18 του νέου ν.4262/14 προβλέπει πλέον τη διαδικασία δημιουργίας Οργανωμένων Υποδοχέων Δραστηριοτήτων (Επιχειρηματικού Πάρκου) με ιδιωτική πρωτοβουλία.

Παράλληλα και ανεξάρτητα από την ιδιωτική πρωτοβουλία πολεοδόμησης κρίνεται αναγκαία η άμεση δραστική και συντονισμένη παρέμβαση των συναρμόδιων υπηρεσιών για την επιτάχυνση των διαδικασιών με στόχο την ολοκλήρωση της πολεοδόμησης στις ήδη θεσμοθετημένες περιοχές ανάπτυξης

²⁰ άρθρα 41 – 64 του ν.3982/2011 «Ανάπτυξη Επιχειρηματικών Πάρκων»

²¹ άρθρο 52 του ν.3982/2011 Πολεοδόμηση των Επιχειρηματικών Πάρκων «...Για την πολεοδόμηση του Επιχειρηματικού Πάρκου καταρτίζεται από την ΕΑΝΕΠ πολεοδομική μελέτη...η πολεοδομική μελέτη εγκρίνεται με απόφαση του γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης...η εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης πραγματοποιείται με την κατάρτιση από την ΕΑΝΕΠ της πράξης εφαρμογής, η οποία με απόφαση του γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης...».

²² «...Επειδή η έγκριση ή τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακος και η θέσπιση, με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα, πάσης φύσεως όρων δομίσσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα... οι πολεοδομικές μελέτες και οι τροποποιήσεις τους επιβάλλεται να εγκρίνονται με προεδρικό διάταγμα, οι δε ως άνω διατάξεις του άρθ. 10 του Ν 3044/2002 (ΦΕΚ Α' 197), με τις οποίες ανατίθενται στον Υπουργό, δηλαδή σε άλλο όργανο της Διοικήσεως, πολεοδομικές αρμοδιότητες που δεν ανάγονται σε εντοπισμένη τροποποίηση σχεδίου ή σε πολεοδομικές εφαρμογές, είναι αντίθετες προς τα άρθ. 43 παρ. 2 και 24 παρ. 2 Συντ...» (ΣτΕ Ολ 3661-3663/2005, 3431, 2968, 2312, 2077/2006, 1155, 3305, 164, 392/2008, κ.ά....).

παραγωγικών δραστηριοτήτων²³. Προς αυτήν την κατεύθυνση λειτουργεί θετικά η μείωση των επιπέδων χωροταξικού-πολεοδομικού σχεδιασμού, που προάγει ο ν. 4262/2014. Ωστόσο, από μόνη της δεν επαρκεί για τη συντόμευση του συνολικού χρόνου υλοποίησης του πολεοδομικού σχεδιασμού στις υπό κρίση περιοχές, αφού προβλήματα εμφανίζονται και κατά την εφαρμογή των σχεδίων, στο στάδιο υλοποίησης των πράξεων εφαρμογής του ν. 1337/1983. Τα προβλήματα αυτά αφορούν τόσο σε διοικητικές δυσλειτουργίες όσο –και κυρίως- στην απόδοση χρηματικών αποζημιώσεων ή στην εμπλοκή είσπραξης των εισφορών σε χρήμα.

3. Αδειοδότηση - Λειτουργία

3.1. Απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΑΕΠΟ)

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4014/11 και της ΥΑ 1958/12 (ΦΕΚ 21/Β/2012), όλα τα έργα και οι δραστηριότητες για τα οποία απαιτείται περιβαλλοντική αδειοδότηση έχουν καταταγεί σε δυο κατηγορίες: Α (Α1 ή Α2) και Β ανάλογα με το βαθμό όχλησης.

Η έκδοση ΑΕΠΟ για τις δραστηριότητες που ανήκουν στην Α κατηγορία αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση κάθε διοικητικής πράξης που απαιτείται κατά περίπτωση (άρθρο 2, παρ. 10, του ν. 4014/11), έχοντας ως αποτέλεσμα την εκ των προτέρων εξέταση των πιθανών επιπτώσεων στο περιβάλλον από τη λειτουργία κάθε δραστηριότητας²⁴. Όσον αφορά στις δραστηριότητες της Β κατηγορίας, προβλέπεται η διαδικασία υπαγωγής τους σε Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ)²⁵, οι οποίες ενσωματώνονται στην άδεια λειτουργίας.

Με το ν. 4014/11 τέθηκαν δεσμευτικές για τη διοίκηση προθεσμίες για τα στάδια και την έκδοση της σχετικής απόφασης (άρθρα 3, 4, 5 του ν. 4014/11).

Επίσης, με το άρθρο 12 του ν. 4014/11 και το άρθρο 37 του ν. 3982/2011 -στο πλαίσιο της επίσπευσης και του εξορθολογισμού της διαδικασίας αδειοδότησης- ενσωματώθηκαν στην ΑΕΠΟ οι άδειες για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων επικίνδυνων ή μη, της διάθεσης λυμάτων ή βιομηχανικών αποβλήτων και της έγκρισης επέμβασης σε δασικές περιοχές, οι οποίες προβλέπονταν σε παλαιότερες και νεότερες νομοθετικές ρυθμίσεις. Η ως άνω ενσωμάτωση κρίνεται θετικά. Δεδομένου ότι σκοπός της περιβαλλοντικής αδειοδότησης είναι η διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος, για την επίτευξή του απαιτείται η στάθμιση των επιπτώσεων από το σύνολο των παραγόμενων αποβλήτων και η επιβολή όρων και προϋποθέσεων για την ασφαλή διαχείρισή τους.

²³ όπως προβλέπει η παρ. 2, του άρθρου 13α, του ν. 4269/2014 «...Εκκρεμείς διαδικασίες έγκρισης ή τροποποίησης ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ και Πολεοδομικών μελετών συνεχίζονται ...με βάση τις προϊσχύουσες διατάξεις...Έως την έγκριση των Τοπικών Χωρικών Σχεδίων του παρόντος νόμου, είναι επιτρεπτή η πολεοδόμηση σε περιοχές που προβλέπονται για το σκοπό αυτόν από εγκεκριμένο ρυθμιστικό σχέδιο, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ ή ΖΟΕ και σύμφωνα με τις προϋφιστάμενες διατάξεις...».

²⁴ «...έγκρισης περιβαλλοντικών όρων που έπονται της ενάρξεως εκτελέσεως των έργων, οδηγούν, κατά την λογική των πραγμάτων, εις τετελεσμένη υιοθέτησιν, η οποία αποδοκιμάζεται από τις αρχές της νομιμότητας και τις διατάξεις προστασίας του περιβάλλοντος...» (ΣτΕ 149/2000).

²⁵ Κοινή Υπουργική απόφαση Φ.15/4178/266/2012 « Καθορισμός Πρότυπων Περιβαλλοντικών Δεσμεύσεων (ΠΠΔ), κατά κλάδο δραστηριότητας, στη Άδεια Εγκατάστασης-Λειτουργίας, για τις δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Ν.3892/11 και κατατάσσονται στη Β κατηγορία του άρθρου 1 του Ν. 4014/11» (ΦΕΚ Β' 1275/11.04.2012)

Ο ΣτΠ έχει κληθεί πολλές φορές -στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του- να εξετάσει την παράλειψη, καθυστέρηση ή πλημμελή έκδοση ΑΕΠΟ από τις αρμόδιες αρχές με αποτέλεσμα την καθυστέρηση έκδοσης των λοιπών αδειών, που είναι απαραίτητες για τη λειτουργία μιας επιχείρησης. Σημειώνεται ότι οι υπέρμετρες καθυστερήσεις που παρατηρούνται ή οι πλημμέλειες των πράξεων πλήττουν εν τέλει την αναγκαιότητα της προληπτικής δράσης της Διοίκησης, η οποία εκφράζεται με την τήρηση της εν λόγω διαδικασίας.

Κατά τη διερεύνηση σχετικών αναφορών διαπιστώθηκαν τα εξής:

- Η έλλειψη θεσμοθετημένων χρήσεων γης και οργανωμένης χωροθέτησης της βιομηχανίας, σε συνδυασμό με το πλήθος γνωμοδοτήσεων των συναρμόδιων υπηρεσιών²⁶, όπου απαιτείται, αποτελούν τους κύριους παράγοντες για την καθυστέρηση ή την πλημμελή έκδοση ΑΕΠΟ. Σημειωτέον, κάποιες από τις γνωμοδοτήσεις και εγκρίσεις που απαιτούνται για την έκδοση ΑΕΠΟ (π.χ. βεβαίωση χρήσεων γης) εμπεριέχονται και στα δικαιολογητικά που απαιτούνται για την έκδοση της άδειας λειτουργίας (υποθέσεις 130126/2010 & 130034/2010).
- Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις καθυστερήσεων που οφείλονται στη μη πληρότητα της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ). Συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε ότι οι σχετικοί φάκελοι ήταν συχνά ελλιπείς είτε διότι δεν περιείχαν την εξέταση εναλλακτικών λύσεων ή διότι δεν περιείχαν τις απαραίτητες γνωμοδοτήσεις από τις αρμόδιες εμπλεκόμενες υπηρεσίες, καθώς και τους κοινωνικούς φορείς, όπως αυτό απαιτείται. Επίσης, δεν περιείχαν επαρκή τεκμηρίωση των προτεινόμενων μέτρων για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και δεν υιοθετούσαν την κατάλληλη φιλική προς το περιβάλλον τεχνολογία (υπόθεση 9323/2005).
- Σημαντικές, τέλος, καθυστερήσεις παρατηρούνται κατά τη διαδικασία ανανέωσης των περιβαλλοντικών όρων, οι οποίες οφείλονται -κατά κύριο λόγο- σε καθυστέρηση υποβολής του φακέλου ανανέωσης ΑΕΠΟ εκ μέρους της επιχείρησης. Συνέπεια αυτού είναι η λειτουργία δραστηριοτήτων για μεγάλα χρονικά διαστήματα με περιβαλλοντικούς όρους των οποίων έχει λήξει η διάρκεια ισχύος τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει παγίως εκφράσει την άποψη ότι τυχόν παράταση ισχύος περιβαλλοντικών όρων που έχουν λήξει χωρίς την επανεξέτασή τους, στερείται νόμιμου ερείσματος τόσο κατά την ενωσιακή όσο και την εθνική νομοθεσία. Συγκεκριμένα, τόσο η Οδηγία 85/337/ΕΟΚ, όπως αυτή τροποποιήθηκε από την Οδηγία 97/11/ΕΚ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, όσο και η Οδηγία 96/61/ΕΚ για τον ολοκληρωμένο έλεγχο και την πρόληψη της ρύπανσης, δεν εμπεριέχουν καμία διάταξη, που να προβλέπει δυνατότητα παράτασης της ισχύος των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων χωρίς επανεξέταση των πραγματικών δεδομένων στην τρέχουσα περίοδο.
- Ζήτημα τίθεται ως προς τη δυνατότητα που παρέχεται στις υφιστάμενες δραστηριότητες που στερούνται περιβαλλοντικών όρων και οι οποίες βάση του άρθρου 9 του ν. 4014/11 μπορούν να αδειοδοτηθούν περιβαλλοντικά²⁷. Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι η λειτουργία έργου ή δραστηριότητας χωρίς περιβαλλοντικούς όρους ή κατά παράβαση εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων αποδεικνύει την παράλειψη προστασίας του περιβάλλοντος με συνέπεια τη σοβαρή ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος και

²⁶ των αρμοδίων υπηρεσιών (δασαρχεία, αρχαιολογικές υπηρεσίες, Δ/νσεις γεωργικής ανάπτυξης κ.λ.π.) για τη συμβατότητα των υπό αδειοδότηση επιχειρήσεων με τις δεσμεύσεις που απορρέουν από τη σχετική πολεοδομική και περιβαλλοντική νομοθεσία

²⁷ Άρθρο 9 του ν. 4014/11 «...σε περίπτωση αιτήματος φορέα υφιστάμενου έργου ή δραστηριότητας...το οποίο δεν διαθέτει περιβαλλοντικούς όρους ή έχει κατασκευαστεί κατά παράβαση εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων ...μπορεί να αδειοδοτηθεί περιβαλλοντικά...».

επιφέρει τις προβλεπόμενες κυρώσεις. Επιπλέον, τίθεται ζήτημα ανάγκης εξυγίανσης και αποκατάστασης της ρυπασμένης περιοχής και εφαρμογής της νομοθεσίας περί περιβαλλοντικής ευθύνης.

- Η μη τήρηση των δεσμευτικών για τη διοίκηση προθεσμιών καταλήγει σε πολλές περιπτώσεις σε σιωπηρή αποδοχή με αποτέλεσμα τον μη ουσιαστικό έλεγχο και την ελλιπή προστασία του περιβάλλοντος.
- Οι δεσμευτικοί χρόνοι που προβλέπονται στις διατάξεις του ν. 4014/11 για την ολοκλήρωση της διαδικασίας αδειοδότησης κρίνονται κατ' αρχάς θετικά ως προς την επίσπευση της διαδικασίας, ωστόσο λόγω των χρονικών περιορισμών που θέτουν (άρθρα 3 & 4), είναι αναγκαίο να διασφαλίζεται η ουσιαστική δυνατότητα συμμετοχής του κοινού στη λήψη των αποφάσεων²⁸, αφού η τελευταία λογίζεται ως ενωσιακή υποχρέωση και βασική εγγύηση για την κοινωνική αποδοχή κάθε νέας παρέμβασης στο χώρο.

Αξίζει να υπογραμμιστεί η σημασία της ουσιαστικής ενημέρωσης και συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Συχνά, παρά την υποχρέωση που απορρέει από την ισχύουσα νομοθεσία διαπιστώθηκε ότι δεν υφίσταται ουσιαστικά δημοσιότητα των Μ.Π.Ε., ενώ δεν διασφαλίζεται η πρόσβαση στα στοιχεία που αφορούν την ποιότητα του περιβάλλοντος²⁹.

- Ο πλημμελής εξοπλισμός, η ελλιπής στελέχωση και μηχανοργάνωση των αρμοδίων υπηρεσιών είναι κρίσιμοι παράγοντες που δυσχεραίνουν την ανταπόκριση της διοίκησης στα καθήκοντά της με αποτέλεσμα τις καθυστερήσεις που παρατηρούνται στην έκδοση των ΑΕΠΟ (υπόθεση 153280/2012).

3.2. Άδεια εγκατάστασης – λειτουργίας

Η Πολιτεία έως πρόσφατα επιχειρούσε μέσα από το σύστημα αδειοδότησης να θέσει δικλίδες ασφαλείας και να καλύψει το κενό γνώσης για τις χρήσεις και τις καλύψεις γης, το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τον οικολογικό χαρακτήρα του φυσικού χώρου αλλά και την αδυναμία να ελέγξει τη συμμόρφωση των επιχειρήσεων στις προδιαγραφές για την προστασία των εργαζομένων, του κοινού και του περιβάλλοντος.

Ωστόσο το σύστημα αυτό (προέγκριση χωροθέτησης - περιβαλλοντική αδειοδότηση και άδεια λειτουργίας με πλήθος εγκρίσεων και αδειών) κατέληγε σε μια τυπική διαδικασία συγκέντρωσης δικαιολογητικών και εγκρίσεων χωρίς ουσιαστικό αποτέλεσμα, γεγονός που αποτελεί κοινή παραδοχή, αλλά και προκύπτει και από την υφιστάμενη κατάσταση, όπως αναλύεται στο επόμενο κεφάλαιο.

Η πρόσφατη αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου - με τη έκδοση των ν. 4014/11 και ν. 3982/11 - επιφέρει ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις στο σύστημα αδειοδότησης

²⁸ βλ. Σύμβαση του Άαρχους για την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

²⁹ Ενδεικτικά αναφέρεται η παρέμβαση της Αρχής στις περιπτώσεις που οι διαμαρτυρίες των πολιτών αφορούν σε άρνηση της διοίκησης να παρέχει περιβαλλοντική πληροφόρηση σχετικά με στοιχεία στα οποία βασίστηκε η άδεια αναβάθμισης των βιομηχανικών εγκαταστάσεων της εταιρίας «ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ ΑΕ». Τα στοιχεία χορηγήθηκαν μετά την παρέμβαση της Αρχής η οποία επεσήμανε ότι τα αιτούμενα στοιχεία αποτελούν περιβαλλοντική πληροφόρηση και παύουν να έχουν τον χαρακτήρα του απορρήτου, εφόσον έχουν ήδη ανακοινωθεί από εκείνον τον οποίο αφορούν στο πλαίσιο συγκεκριμένης διοικητικής διαδικασίας και έχουν αποτελέσει θεμελιωτικό – συστατικό στοιχείο της αιτιολογίας μιας διοικητικής πράξης.

βλ. Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτου, 2011

http://www.synigoros.gr/perivallon/pdf_01/9065_1_Ellhnika_petrelaia_A.E.pdf

των επιχειρήσεων με ανάληψη του βάρους απόδειξης της συμμόρφωσης από την επιχείρηση.

Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο ν. 3982/2011³⁰, αρμόδια υπηρεσία για την αδειοδότηση των βιομηχανικών – βιοτεχνικών επιχειρήσεων είναι η Δ/ση Ανάπτυξης της οικείας Περιφέρειας. Εισάγονται, ωστόσο, και άλλες αδειοδοτούσες αρχές: ΤΕΕ, Επιμελητήρια και οι ενώσεις τους, μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας πιστοποίησής τους (παρ. 14, άρθρου 17, ν. 3982/11)³¹.

Στο πλαίσιο του νόμου αυτού, εκδόθηκε η με αριθμ. οικ. 483/35/Φ.15/12 (ΦΕΚ – 158 Β/3-2-2012) απόφαση, που καθορίζει τον τύπο, τα δικαιολογητικά και τη διαδικασία για την εγκατάσταση και τη λειτουργία των μεταποιητικών δραστηριοτήτων, την τροποποίηση και την ανανέωση των αδειών και την προθεσμία για μεταφορά ή τεχνική ανασυγκρότησή τους. Επισημαίνεται ότι ορισμένα από τα δικαιολογητικά π.χ. βεβαιώσεις χρήσεων γης, βεβαιώσεις καταλληλότητας από τις Δ/σεις Αγροτικής Ανάπτυξης, αποτελούν και στοιχεία του φακέλου της ΜΠΕ (παράρτημα ΙΙ του ν. 4014/2011).

Βασικά σημεία του νόμου είναι:

- Η αλλαγή του μοντέλου αδειοδότησης. Εισάγεται η αρχή «πρώτα αδειοδοτώ και μετά ελέγχω» για τις δραστηριότητες χαμηλής όχλησης
- η εισαγωγή «υπηρεσίας μιας στάσης» (one stop shop)
- η ενσωμάτωση της άδειας διάθεσης υγρών αποβλήτων και της άδειας διαχείρισης – διάθεσης στερεών επικίνδυνων ή μη αποβλήτων στην ΑΕΠΟ (κατηγορία Α) ή στην άδεια με την οποία εφοδιάζεται η δραστηριότητα (κατηγορία Β) (άρθρο 37, ν. 3982/11)
- η δυνατότητα χορήγησης ενιαίας άδειας εγκατάστασης - λειτουργίας στις δραστηριότητες που λειτουργούν χωρίς να διαθέτουν τις προβλεπόμενες άδειες και μάλιστα χωρίς να τίθεται συγκεκριμένος χρονικός ορίζοντας για την έκδοση αυτής (άρθρο 39 του ν. 3982/2011). Η Αρχή έχει πανίως εκφράσει την άποψη ότι με τον τρόπο αυτό αφενός δε διασφαλίζεται η ορθή λειτουργία της δραστηριότητας αφετέρου διαιωνίζεται η πρακτική της εκ των υστέρων αδειοδότησης, η οποία καταλήγει σε μια εισπρακτική τακτική.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3982/2011, η έκδοση της άδειας από την Αδειοδοτούσα Αρχή γίνεται ακολουθώντας τα παρακάτω βήματα:

Βήμα 1^ο συγκεντρώνει το σύνολο των δικαιολογητικών, ελέγχει την πληρότητα του φακέλου και μεριμνά για τη διαβίβαση αυτών, εντός 10 ημερών, στις συναρμόδιες υπηρεσίες για τη χορήγηση των απαιτούμενων εγκρίσεων (οικοδομική άδεια, πυρασφάλεια, χρήση νερού κ.λ.π.).

Βήμα 2^ο οι συναρμόδιες υπηρεσίες απαιτείται να εκδώσουν τις απαιτούμενες εγκρίσεις για την εγκατάσταση και λειτουργία των δραστηριοτήτων, μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών (άρθρο 25, ν. 3982/2011), εκτός από την έκδοση ΑΕΠΟ, για την οποία προβλέπεται (παρ. 5, άρθ. 25, ν. 3982/2011) προθεσμία εξήντα ημερών, μετά την παρέλευση της οποίας τεκμαίρεται ότι έχει δοθεί. Σημειώνεται ότι η εν λόγω τεθείσα προθεσμία είναι πολύ συντομότερη από το χρόνο που απαιτείται για

³⁰ άρθρο 24 του ν. 3982/2011 «...στη Διεύθυνση Ανάπτυξης της οικείας Περιφερειακής Ενότητας και, μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας πιστοποίησής τους, στα κατά τόπον αρμόδια Επιμελητήρια και στο Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, καθώς και σε επιλεγμένα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών...»

³¹ παρ. 5 του άρθρου 24 του ν. 3892/11, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 228, παρ. 8 του ν. 4072/12 «...με κοινή απόφαση...καθορίζονται οι προδιαγραφές...ο τρόπος λειτουργίας του ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος στο οποίο θα συνδέονται ηλεκτρονικά...»

την έκδοση της ΑΕΠΟ, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο ν. 4014/2011, ζήτημα το οποίο οφείλει να διευκρινιστεί.

Βήμα 3^ο η Αδειοδοτούσα Αρχή χορηγεί άδεια εγκατάστασης στις επιχειρήσεις χαμηλής όχλησης και στη συνέχεια μέσα σε 15 ημέρες διενεργεί επιθεώρηση. Στις επιχειρήσεις μέσης και υψηλής όχλησης χορηγεί άδεια εγκατάστασης ύστερα από διενέργεια επιθεώρησης εντός δεσμευτικής προθεσμίας ανάλογα με το βαθμό όχλησης

Βήμα 4^ο η έναρξη λειτουργίας της επιχείρησης χαμηλής όχλησης επιτρέπεται με την υποβολή υπεύθυνη δήλωσης συμμόρφωσης, ενώ για τις δραστηριότητες μέσης όχλησης απαιτείται η υποβολή υπεύθυνης δήλωσης συμμόρφωσης και εγγυητικής επιστολής

ή εναλλακτικά στην περίπτωση που ο φορέας της δραστηριότητας μέσης όχλησης δεν θέλει να υποβάλει εγγυητική επιστολή, υποβάλλει αίτηση έκδοσης άδειας λειτουργίας συνοδευόμενη από τα απαραίτητα δικαιολογητικά. Επίσης, ο φορέας της δραστηριότητας υψηλής όχλησης υποβάλλει αίτηση έκδοσης άδειας λειτουργίας συνοδευόμενη από τα απαραίτητα δικαιολογητικά.

Βήμα 5^ο η Αδειοδοτούσα Αρχή χορηγεί άδεια λειτουργίας αορίστου χρόνου στις επιχειρήσεις μέσης και υψηλής όχλησης μετά από διενέργεια επιθεώρησης, εντός δεσμευτικής προθεσμίας ανάλογης του βαθμού όχλησης και εφόσον δεν διαπιστωθούν παρεκκλίσεις από τους όρους και τους περιορισμούς της άδειας εγκατάστασης.

Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται α) η επίτευξη της έναρξης λειτουργίας μιας δραστηριότητας χωρίς την κατάργηση των απαραίτητων εγκρίσεων, που εξασφαλίζουν ότι η συγκεκριμένη επιχείρηση κατά τη λειτουργία της δεν προκαλεί οχλήσεις στο περιβάλλον ή δεν προσβάλλει τη δημόσια υγεία, β) ο συντονισμός των συναρμοδίων υπηρεσιών σχετικά με τη χρονική αλληλουχία των απαραίτητων αδειών για τη λειτουργία μιας επιχείρησης, ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή των απαιτούμενων πράξεων της Διοίκησης και γ) ο προληπτικός έλεγχος συμμόρφωσης με τις προδιαγραφές των επιχειρήσεων μέσης και υψηλής όχλησης.

Συνεπώς, οι αλλαγές που θεσμοθετήθηκαν με το ν. 4014/2011 και το ν. 3982/2011 συνετέλεσαν στην επιτάχυνση των διαδικασιών. Ωστόσο, απαιτείται μεγάλος αριθμός νομοθετημάτων (υπουργικών αποφάσεων, προεδρικών διαταγμάτων), για να τεθούν σε πλήρη εφαρμογή. Αρκετά από αυτά δεν έχουν ακόμη εκδοθεί (π.χ. η προβλεπόμενη κοινή απόφαση καθορισμού των προδιαγραφών της βάσης δεδομένων των χρήσεων γης και των όρων δόμησης που αφορούν στις μεταποιητικές δραστηριότητες, άρθρο 20, ν. 3982/11), ενώ υπάρχουν αρκετές επικαλύψεις. Επίσης, προϋπόθεση για την ουσιαστική επιτάχυνση της διαδικασίας αδειοδότησης -διασφαλίζοντας το σκοπό έκδοσης αυτής- αποτελεί η επάρκεια του διοικητικού μηχανισμού έκδοσης αδειών σε εξειδικευμένο προσωπικό, αλλά και υλικοτεχνική υποδομή, χωρίς τα οποία οι δεσμευτικές προθεσμίες τόσο για την αδειοδότηση όσο και για τον έλεγχο της συμμόρφωσης θα παραμείνουν απλό γράμμα του νόμου.

Παρά ταύτα, πριν ακόμη εφαρμοστούν και δοκιμαστούν στην πράξη οι θεσμικές αλλαγές του ν. 3982/2011 προς την κατεύθυνση της απλοποίησης των διαδικασιών αδειοδότησης και εκδοθούν οι προβλεπόμενες εφαρμοστικές διατάξεις, θεσπίστηκε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο που εισήχθη με το ν. 4262/2014 (ΦΕΚ 114 Α/10-05-2014) : *Απλούστευση της αδειοδότησης για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και άλλες διατάξεις*.

Σύμφωνα με την υπ' αρ. οικ. 12684/92/27.11.2014 εφαρμοστική ΚΥΑ του τελευταίου, οι αναφερόμενες σε αυτή οικονομικές δραστηριότητες ασκούνται χωρίς την προηγούμενη κατάθεση υπεύθυνης δήλωσης ή έκδοσης άδειας λειτουργίας, όπως ορίζουν τα προβλεπόμενα στο ν. 3892/11 και αναλύθηκαν ανωτέρω.

Εν προκειμένω, καταργείται η έκδοση άδειας λειτουργίας, η οποία ουσιαστικά αποτελεί το ένα από τα δυο στάδια –μαζί με την άδεια εγκατάστασης- για τη λειτουργία μιας δραστηριότητας. Συνεπώς, δεν απαιτείται πλέον ο προηγούμενος έλεγχος από την Αδειοδοτούσα Αρχή, ώστε να διαπιστωθεί ότι έχουν τηρηθεί οι όροι και περιορισμοί που αναγράφονται στην άδεια. Δεδομένου ότι η επιθεώρηση για την εγκατάσταση (Βήμα 3^ο) αφορά στον έλεγχο της καταλληλότητας του χώρου και των συνθηκών, που επικρατούν στην περιοχή (παρ. 1^α, άρθρο 26, ν. 3982/11), αυτό δεν εξασφαλίζει επαρκώς την άμεση αντίληψη της διοίκησης για τη νομιμότητα λειτουργίας της νέας εγκατάστασης.

Σημειώνεται ότι, παρά τις ραγδαίες νομοθετικές αλλαγές, οι εφαρμοστικές διατάξεις του τελευταίου νόμου 4262/14 όπως και του προηγούμενου 3982/11, δεν έχουν ακόμη εκδοθεί ως όφειλαν μέχρι τις αρχές του 2015. Η καθυστέρηση αυτή σε συνδυασμό με το γεγονός ότι ο προηγούμενος νόμος 3982/11 εξακολουθεί να είναι σε ισχύ προκαλεί σύγχυση σχετικά με τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών και αμφισβήτηση της Αδειοδοτούσας Αρχής αναφορικά με το ρόλο της.

Ολοκληρώθηκε, συνεπώς, για μεγάλο αριθμό επιχειρήσεων η αλλαγή του μοντέλου αδειοδότησης με έμφαση στον έλεγχο κατά τη λειτουργία και όχι πια στον προληπτικό έλεγχο στη φάση αδειοδότησης. Ωστόσο, ένα τέτοιο μοντέλο προϋποθέτει:

- ξεκάθαρες χρήσεις και καλύψεις γης και ολοκληρωμένο χωροταξικό σχεδιασμό
- ολοκληρωμένο σχέδιο περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων
- εμπέδωση φιλοπεριβαλλοντικής κουλτούρας και διάθεση συμμόρφωσης εκ μέρους των επιχειρήσεων

3.3. Υφιστάμενη κατάσταση. Λειτουργία βιομηχανικών-βιοτεχνικών επιχειρήσεων

Παρά τα ως άνω προβλεπόμενα για την έκδοση αδειών ίδρυσης μιας επιχείρησης με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας, ο ΣτΠ -από την εξέταση σημαντικού αριθμού υποθέσεων- διαπίστωσε α) ελλείψεις στις διαθέσιμες άδειες συγκεκριμένων επιχειρήσεων β) λειτουργία αυτών καθ' υπέρβαση τόσο των αδειών όσο και των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων και γ) τη μη εφαρμογή των μελετών επεξεργασίας και διάθεσης των αποβλήτων με αποτέλεσμα τη ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος της γύρω περιοχής εγκατάστασης.

Συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε ότι:

- Πολλές επιχειρήσεις λειτουργούσαν επί σειρά ετών χωρίς να διαθέτουν τις νόμιμες άδειες και εγκρίσεις (υπόθεση 3696/2001). Επιπλέον, δεν λάμβαναν κανένα μέτρο για την προστασία του περιβάλλοντος και διέθεταν ανεξέλεγκτα τα στερεά, υγρά και αέρια απόβλητα της παραγωγικής διαδικασίας με αποτέλεσμα τη ρύπανση και υποβάθμιση των φυσικών πόρων με ενδεχόμενες επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία. Περαιτέρω, πολλές

επιχειρήσεις λειτουργούσαν σε περιοχές όπου δεν επιτρέπεται η αδειοδότηση τους από τις δεσμεύσεις που απορρέουν από τις χρήσεις γης.

Εν προκειμένω, επισημαίνεται ότι -σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 39 του ν. 3982/2011- είναι δυνατή η χορήγηση ενιαίας άδειας εγκατάστασης - λειτουργίας στις δραστηριότητες που λειτουργούν χωρίς να διαθέτουν τις προβλεπόμενες άδειες και μάλιστα χωρίς να τίθεται συγκεκριμένος χρονικός ορίζοντας για την έκδοση αυτής. Ωστόσο, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται, ταυτόχρονα, η διενέργεια αυτοψίας, αφενός δε διασφαλίζεται η ορθή λειτουργία της δραστηριότητας αφετέρου διαιωνίζεται η πρακτική της εκ των υστέρων αδειοδότησης, η οποία καταλήγει σε μια εισπρακτική τακτική. Το ζήτημα αυτό πρέπει να εξετάζεται συνδυαστικά με την εκ των υστέρων περιβαλλοντική αδειοδότηση, όπως προαναφέρθηκε. Η διάταξη αυτή κρίνεται προβληματική ακόμη και στις περιπτώσεις, που οι επιχειρήσεις δεν έχουν τη δυνατότητα να αδειοδοτηθούν νόμιμα λόγω της θέσης τους, ωστόσο «εξασφαλίζουν» παράταση λειτουργίας. Όσον αφορά στις επιχειρήσεις που ήδη λειτουργούν, αλλά εξαιρούνται από την αδειοδότηση -σύμφωνα με την ΚΥΑ οικ. 12684/92/27.11.2014- εκτιμάται ότι απαιτείται -αν μη τι άλλο- η διενέργεια αυτοψίας για τη διαπίστωση της ορθής λειτουργίας και της σύννομης χωροθέτησης των συγκεκριμένων μονάδων.

- Αν και η επέκταση των μονάδων (αύξηση της παραγωγικότητάς τους, ένταξη συμπληρωματικών παραγωγικών δραστηριοτήτων) είναι αναγκαία, για να συμβαδίζουν με τις απαιτήσεις της οικονομίας και του ανταγωνισμού, ωστόσο σε πολλές περιπτώσεις πραγματοποιήθηκε χωρίς να έχουν εκδοθεί οι προβλεπόμενες άδειες (οικοδομική, νέα ΜΠΕ, άδεια λειτουργίας, άδεια διαχείρισης επικινδύνων). Κρίσιμη -εν προκειμένω- είναι η επανεξέταση των περιβαλλοντικών όρων, δεδομένου ότι, αφενός λόγω της αύξησης της δυναμικότητάς της, η εγκατάσταση υπάγεται πλέον σε υψηλότερη κατηγορία όχλησης, αφετέρου το σύστημα διαχείρισης των αποβλήτων, ακόμη και στις περιπτώσεις που υπάρχει, δεν μπορεί να διαχειριστεί αποδοτικά τον αυξημένο όγκο αποβλήτων (υπόθεση 9323/2005).
- Σε πολλές περιπτώσεις, η αδειοδότηση των εγκαταστάσεων πραγματοποιήθηκε με ελλιπή ή και ψευδή στοιχεία τόσο για τη δυναμικότητά τους όσο και για το είδος της παραγωγικής διαδικασίας. Επιπλέον, δεν είχαν δηλωθεί οι ακριβείς ποσότητες των παραγόμενων αποβλήτων, ενώ οι περιβαλλοντικοί όροι που είχαν εγκριθεί δεν αντιστοιχούσαν στις πραγματικές ανάγκες με αποτέλεσμα οι εγκαταστάσεις επεξεργασίας να μη μπορούν να επεξεργαστούν αποδοτικά το σύνολο των παραγόμενων αποβλήτων (υπόθεση 140025/2011).
- Σε πολλές περιπτώσεις διαπιστώθηκε ότι οχλούσες δραστηριότητες, αν και διέθεταν τις προβλεπόμενες άδειες και εγκρίσεις, λειτουργούσαν καθ' υπέρβαση των όρων αυτών και χωρίς να τηρούν τους συγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους με αποτέλεσμα τη ρύπανση του περιβάλλοντος και την πρόκληση συνεπειών στη δημόσια υγεία (υπόθεση 140025/2011). Προβληματική ως εκ τούτου καθίσταται η επέκταση της διάρκειας ισχύος της ΑΕΠΟ σε δέκα έτη (άρθρο 2. παρ. 8 του ν. 4014/11).
- Επιχειρήσεις με αντικείμενο την επεξεργασία αγροτικών προϊόντων (όπως τυροκομεία, ελαιουργεία, πυρηνελαιουργεία, σφαγεία) ευθύνονται για σοβαρές παραβάσεις περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Πρόκειται για πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες, αν και λόγω της δυναμικότητάς τους (όπως αυτή δηλώθηκε) κατατάσσονται στη Β κατηγορία (υπ'αρ. Φ.15/4187/266/ΦΕΚ 1275/Β'/11-4-2012), ωστόσο παράγουν απόβλητα υψηλού ρυπαντικού φορτίου (κατσιγαρος, τυρόγαλα κ.λ.π.).

Επιπλέον, δεν έχουν το οικονομικό κίνητρο ούτε για παρέμβαση στην πηγή, εν όψει της καθαρής παραγωγής, ούτε για επενδύσεις σε μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων και προστασίας του περιβάλλοντος. Σ' αυτό συντελεί αφενός το υψηλό κόστος των προτεινόμενων μεθόδων επεξεργασίας ή/και η εποχικότητα στη λειτουργία των εν λόγω εγκαταστάσεων και αφετέρου η εδώ και πολλά χρόνια επιδεικνυόμενη ανοχή των ελεγκτικών αρχών, οι οποίες δεν εφαρμόζουν τις ισχύουσες διατάξεις, προβάλλοντας ως αιτιολογία τη σημασία των υφιστάμενων μη νόμιμων εγκαταστάσεων για τη βιωσιμότητα της τοπικής οικονομίας, ιδιαίτερα στην παρούσα διεθνή και εθνική οικονομική συγκυρία. Εν προκειμένω διαπιστώθηκε ότι πολλές εγκαταστάσεις λειτουργούσαν για μεγάλα χρονικά διαστήματα χωρίς να διαθέτουν τις προβλεπόμενες άδειες, συγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους ούτε εγκαταστάσεις επεξεργασίας αποβλήτων, με την ανοχή της διοίκησης έως το τέλος της μεταποιητικής περιόδου.

Στο πλαίσιο της απλοποίησης και επιτάχυνσης των διαδικασιών αδειοδότησης, το σύνολο σχεδόν των επιχειρήσεων του κλάδου της μεταποίησης αγροτικών προϊόντων υπάγεται πλέον ως προς την περιβαλλοντική αδειοδότηση σε Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ). Λαμβάνοντας, ωστόσο, υπόψη τη συμπεριφορά των μονάδων αυτών σε συνδυασμό με το γεγονός ότι επαυξάνουν έως και τριπλασιάζουν τη δυναμικότητά τους ανάλογα με την πρωτογενή παραγωγή, και επομένως θα έπρεπε να ενταχθούν σε υψηλότερη κατηγορία όχλησης, ζήτημα τίθεται ως προς την επάρκεια των Πρότυπων Περιβαλλοντικών Δεσμεύσεων (ΠΠΔ) (υπόθεση 188214/2014).

Συγκεκριμένα, όσον αφορά στις εδαφοδεξαμενές εξάτμισης των αποβλήτων των ελαιοτριβείων, οι οποίες έχουν προκριθεί ως τρόπος επεξεργασίας, διαπιστώνονται οχλήσεις από οσμές, μη ικανοποιητική λειτουργία και υπερχειλίσεις λόγω του αυξημένου όγκου αποβλήτων ιδίως σε περιοχές με υψηλές βροχοπτώσεις ή βροχοπτώσεις κατά τους καλοκαιρινούς μήνες και μη τήρηση των προδιαγραφών προεπεξεργασίας, με αποτέλεσμα η δεξαμενή τείνει να χρησιμοποιείται ως απλός λάκκος διάθεσης. Στις περιπτώσεις των τυροκομείων, αν και από τις ΠΠΔ προβλέπεται η διάθεση του τυρογάλακτος σε μονάδες επεξεργασίας και ανάκτησης υποπροϊόντων αυτού, ωστόσο στις περισσότερες περιπτώσεις διαπιστώθηκε ότι μέρος αυτού διατίθεται μαζί με τα λοιπά απόβλητα της μονάδας ενώ το μεγαλύτερο τμήμα διατίθεται ανεπεξέργαστο στη γύρω περιοχή με συνέπεια την ρύπανση και υποβάθμιση των φυσικών πόρων και επιπτώσεις στην υγεία.

Τέλος, επειδή οι επιχειρήσεις αυτές εντάσσονται στην 9^η Ομάδα του Παραρτήματος του ν. 4262/14 και -σύμφωνα με την ΚΥΑ 12684/92/27.11.2014- ασκούνται χωρίς την προηγούμενη κατάθεση υπεύθυνης δήλωσης ή έκδοσης άδειας λειτουργίας, κρίνεται αναγκαία η διαδικασία ελέγχου/αυτοψίας από την Αδειοδοτούσα Αρχή πριν την έναρξη λειτουργίας με σκοπό τον έλεγχο της τήρησης των όρων και των περιορισμών της άδειας εγκατάστασης της επιχείρησης.

- Εντονότερο καθίσταται το πρόβλημα της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η αλλαγή κανονιστικών διατάξεων επέβαλε τη μετεγκατάσταση των υφιστάμενων παραγωγικών δραστηριοτήτων (π.χ. Βυρσοδευεία από την Αττική, το μοναδικό πυρηνελαιουργείο της νήσου Λέσβου) (υπόθεση 134530/2010). Εν όψει της μετεγκατάστασης, οι επιχειρήσεις δεν έχουν το οικονομικό κίνητρο για επενδύσεις σε μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων.
- Ακόμη και μονάδες που φέρονται ως «φιλοπεριβαλλοντικές», όπως οι επιχειρήσεις διαλογής και επεξεργασίας ανακυκλώσιμων υλικών, δεν

τηρούσαν τους εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους (υπόθεση 155061/2012).

- Σε πολλές περιπτώσεις οι εγκαταστάσεις δε διέθεταν την προβλεπόμενη άδεια διαχείρισης επικίνδυνων αποβλήτων ή δεν συμμορφώνονταν με τους όρους της εγκεκριμένης μελέτης επεξεργασίας και διάθεσης των επικίνδυνων αποβλήτων (υποθέσεις 140025 & 146072/2011).
- Τέλος, διαπιστώθηκε η παραβίαση των διατάξεων του Π.Δ. 148/2009 (Περιβαλλοντική ευθύνη), που επιβάλλει στις αρμόδιες υπηρεσίες την άμεση λήψη των αναγκαίων μέτρων για την αποκατάσταση την προκληθείσης ζημίας και των ρυπασμένων χώρων (υποθέσεις 23204/02 & 20553/09).

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι ως άνω παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας διαπιστώθηκαν διαχρονικά, ωστόσο εντάθηκαν τα τελευταία τρία χρόνια της οικονομικής κρίσης. Πάντως, η εν γένει συμπεριφορά πολλών επιχειρήσεων -και κατά τα έτη 2000 έως 2010 της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας- υποδηλώνει ότι η πλειονότητα των επιχειρήσεων θεωρούν ότι η προστασία του περιβάλλοντος μέσω της βελτίωσης της περιβαλλοντικής συμπεριφοράς της εταιρείας έρχεται σε ευθεία αντίθεση με άλλους επιχειρηματικούς στόχους επιμένοντας σε ρυπογόνες πρακτικές, όπως η ανεξέλεγκτη διάθεση των παραγόμενων αποβλήτων.

Τα ως άνω αντανακλούν την αποτυχία του προϋφιστάμενου συστήματος αδειοδότησης που -παρά τα δύο στάδια περιβαλλοντικής αδειοδότησης και άδειας λειτουργίας και το πλήθος των εγκρίσεων και αδειών- απέτυχε στην εκπλήρωση του σκοπού αυτού. Σκοπός τόσο της άδειας εγκατάστασης όσο και της άδειας λειτουργίας είναι η εξέταση των συνθηκών εγκατάστασης και λειτουργίας της δραστηριότητας και η κατάρτιση αντίστοιχων τεχνικών όρων. Οι όροι αυτοί οφείλουν να τηρούνται για την προστασία των εργαζομένων, των περιοίκων, του κοινού και του περιβάλλοντος από κάθε κίνδυνο βλάβης της υγείας ή ενόχλησης ή ρύπανσης, που μπορεί να προκληθεί από τη λειτουργία της εν λόγω εγκατάστασης ή από τη διάθεση στην αγορά των προϊόντων, που ενδεχομένως παράγονται σε αυτήν.

Συνεπώς, οι παραπάνω διαπιστωθείσες παραβάσεις, ακόμα και των μονάδων που διαθέτουν τυπικά όλες τις άδειες και εγκρίσεις, αναδεικνύουν την ανάγκη παρακολούθησης και ελέγχου από την αδειοδοτούσα αρχή των εγκαταστάσεων, ιδιαίτερα σε σχέση με τη συνδρομή των προϋποθέσεων χορηγήσεως ή αναθεωρήσεως της άδειας λειτουργίας και των περιβαλλοντικών όρων.

4. Έλεγχος - Παρακολούθηση

Η μέριμνα για την προστασία του περιβάλλοντος με τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η βιώσιμη ανάπτυξη αποτελεί υποχρέωση της Πολιτείας. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η υποχρέωση ελέγχου της τήρησης των όρων (υπεύθυνη δήλωση ή άδεια λειτουργίας, απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων) για την ίδρυση μιας επιχείρησης.

Σύμφωνα με το ν. 3982/2011, η αρμοδιότητα ελέγχου της τήρησης των όρων της άδειας, στους οποίους εμπεριέχονται και οι περιβαλλοντικοί όροι, ανήκει στην αδειοδοτούσα αρχή (Δ/νση Ανάπτυξης της οικείας Περιφέρειας), η οποία οφείλει να διενεργεί επιθεωρήσεις δειγματοληπτικές βάση ετήσιου προγράμματος ή μετά από καταγγελία (άρθρο 26, ν. 3982/11). Επιπλέον, προβλέπεται η διενέργεια περιοδικών επιθεωρήσεων (άρθρο 27, ν. 3982/2011)

από Πιστοποιημένους Επιθεωρητές, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Π.Δ. 126/2012 (Α' 227).

Σύμφωνα με το ν. 4014/2011, η αρμοδιότητα ελέγχου της τήρησης των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων ανήκει στην αρχή που εγκρίνει τους όρους, στην ΕΥΠΕ/ΥΠΕΚΑ, στις αρμόδιες υπηρεσίες περιβάλλοντος και τα αρμόδια κλιμάκια ελέγχου (ΚΕΠΠΕ) της εκάστοτε Περιφέρειας³². Για την κάλυψη των αναγκών ελέγχου προβλέπεται η σύσταση Μητρώου Περιβαλλοντικών Ελεγκτών (παρ. 5, άρθρ.20 του ν. 4014/2011), χωρίς να έχει μέχρι σήμερα να εκδοθεί η σχετική απόφαση.

Ωστόσο, στο πλαίσιο διερεύνησης υποθέσεων από την Αρχή, προκύπτει αδυναμία ή υπέρμετρη καθυστέρηση της Διοίκησης να προβεί στον έλεγχο της τήρησης τόσο των όρων της άδειας εγκατάστασης/λειτουργίας όσο και των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων.

Κατ' αρχάς, διαπιστώθηκε έλλειψη ολοκληρωμένου σχεδίου περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην Οδηγία 2010/75/ΕΕ περί βιομηχανικών εκπομπών³³ (χρόνος ενσωμάτωσης στην εθνική νομοθεσία 7-1-2013) και το ν. 4014/2011, το οποίο σχέδιο θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης
- τον αριθμό, το είδος, την επικινδυνότητα και το μέγεθος των μονάδων και δραστηριοτήτων που εμπεριέχονται στο σχέδιο επιθεώρησης
- τον καθορισμό της ποιότητας του ελέγχου (ολοκληρωμένος ουσιαστικός έλεγχος)
- τη συχνότητα των ελέγχων
- την εκτίμηση του αριθμού του προσωπικού και της υλικοτεχνικής υποδομής
- τη συνεργασία και ανταλλαγή στοιχείων μεταξύ των ελεγκτικών αρχών

Σημειώνεται ότι:

- Το διαθέσιμο προσωπικό και η υλικοτεχνική υποδομή είναι καθοριστικός παράγοντας τόσο για τον καθορισμό του αριθμού των ελέγχων όσο και την ποιότητα του ελέγχου (ολοκληρωμένος ουσιαστικός έλεγχος)³⁴. Ωστόσο, διαπιστώθηκε έλλειψη προσωπικού, τόσο στις κεντρικές, αλλά κυρίως στις περιφερειακές υπηρεσίες, έλλειψη επιμόρφωσης και εξειδίκευσης του υπάρχοντος προσωπικού, καθώς και σοβαρή έλλειψη μηχανοργάνωσης και υλικοτεχνικής υποδομής (όργανα μετρήσεων, εργαστήρια, ακόμη και μεταφορικά μέσα). Τα προβλήματα αυτά έχουν ως συνέπεια τη

³² άρθρο 20 του ν. 4014/2011 «...Περιβαλλοντικές Επιθεωρήσεις...προληπτικός – τακτικός – έκτακτος έλεγχος...Αρμόδιοι...ΕΥΠΕ...Αδειοδοτούσα Αρχή...ΠΕΧΩ Αποκεντρωμένης – Περιφέρειας/Χωρική αρμοδιότητα...ΚΕΠΠΕ...Περιβαλλοντικοί Ελεγκτές...Σχέδια περιβαλλοντικής επιθεώρησης – πρόγραμμα τακτικών επιθεωρήσεων «βάσει των σχεδίων περιβαλλοντικής επιθεώρησης η ΕΥΕΠ σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων καταρτίζει προγράμματα τακτικών περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων ...χρόνοι διεξαγωγής των τακτικών περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων με αυτοψία ορίζονται...κάθε έτος τουλάχιστον για τις εγκαταστάσεις της Οδηγίας 2010/75 που συγχρόνως κατατάσσονται στην υποκατηγορία Α1... κάθε τρία έτη τουλάχιστον για τις εγκαταστάσεις της Οδηγίας 2010/75 που συγχρόνως κατατάσσονται στην υποκατηγορία Α1... κάθε τρία έτη τουλάχιστον για τις εγκαταστάσεις που κατατάσσονται στην υποκατηγορία Α1... κάθε πέντε έτη τουλάχιστον για τις εγκαταστάσεις που κατατάσσονται στην υποκατηγορία Α2... Εφόσον κατά την περιβαλλοντική επιθεώρηση εντοπισθούν σημαντικές παραβάσεις, ενημερώνεται η αδειοδοτούσα αρχή και η ΕΥΕΠ και πραγματοποιείται υποχρεωτικά νέα αυτοψία εντός εξαμήνου...».

³³ Οδηγία 2010/75/ΕΕ, άρθρο 23 «...τα κράτη μέλη συγκροτούν σύστημα περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων των εγκαταστάσεων για την εξέταση όλων των σημαντικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων...κάθε σχέδιο περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων περιλαμβάνει ...αξιολόγηση των σημαντικών περιβαλλοντικών ζητημάτων, τη γεωγραφική περιοχή που καλύπτει, μητρώο των εγκαταστάσεων...προβλέψεις για τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων αρχών επιθεώρησης...»

³⁴ «περιβαλλοντική επιθεώρηση», αιτιολογικός λόγος 22 της Οδηγίας 2010/75/ΕΕ ορίζεται «...το σύνολο των δράσεων, μεταξύ άλλων επιτόπιες επισκέψεις παρακολούθησης των εκπομπών και έλεγχοι των εσωτερικών εκθέσεων και των εγγράφων παρακολούθησης...»

διαπιστωμένη αδυναμία διενέργειας ουσιαστικών αυτοψιών και συστηματικής παρακολούθησης.

Επιπλέον, η ποιοτική και ποσοτική ανεπάρκεια του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, οδήγησε ουσιαστικά στην ανυπαρξία ελέγχου και σταθμίσεων των ΜΠΕ εκ μέρους της διοίκησης.

Συγκεκριμένα διαπιστώθηκε ότι:

- οι έλεγχοι της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων που διενεργούν οι συναρμόδιες υπηρεσίες περιορίζονται μόνο σε έλεγχο των δελτίων καταγραφής των αναλύσεων που πραγματοποιείται από το φορέα λειτουργίας της μονάδας ή/και σε μακροσκοπικό έλεγχο που μπορεί να δώσει μια πρώτη εκτίμηση της λειτουργίας μιας εγκατάστασης επεξεργασίας, δεν αποτελεί, όμως, απόδειξη της σωστής λειτουργίας και αποτελεσματικότητας της διαδικασίας.
- οι μετρήσεις, όπως αυτές εμφανίζονται στα δελτία καταγραφής, δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα (π.χ. τιμές COD των προς διάθεση επεξεργασμένων υγρών αποβλήτων μονάδας υποσταθμού ΔΕΗ με τιμές 0 mg/l). Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι αρμόδιοι φορείς δεν διενεργούν τους απαραίτητους χημικούς και μικροβιολογικούς ελέγχους, ακόμη και στις περιπτώσεις εκείνες που υπάρχουν καταγγελίες και σοβαρές ενδείξεις επιβάρυνσης της ποιότητας των επιφανειακών ή υπόγειων υδάτων, λόγω ανεξέλεγκτης διάθεσης ανεπεξέργαστων αστικών ή και βιομηχανικών λυμάτων. Συνεπώς, δεν διαπιστώνεται το μέγεθος της βλάβης με αποτέλεσμα το πρόστιμο να μην είναι ανάλογο του μεγέθους αυτής.

Επομένως, παρά τα προβλεπόμενα στη νομοθεσία για τον έλεγχο της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων, οι υπηρεσίες δεν έχουν τη δυνατότητα και την υλικοτεχνική υποδομή να παρακολουθήσουν την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων που έχουν εγκρίνει.

Επίσης, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπου οι αρμόδιες υπηρεσίες προέβησαν σε λήψη δειγμάτων για τη διαπίστωση ή μη της ρύπανσης του περιβάλλοντος και της υποβάθμισης των φυσικών πόρων, σημειώθηκαν αποκλίσεις μεταξύ των αποτελεσμάτων των μετρήσεων, που έγιναν από διαφορετικές υπηρεσίες και εργαστήρια. Το γεγονός αυτό δημιουργεί εύλογα ερωτηματικά αναφορικά με τον τρόπο δειγματοληψίας και τα αποτελέσματα των συγκεκριμένων αναλύσεων.

Τέλος, ιδιαίτερα κρίσιμο είναι το φαινόμενο οι αδειοδοτούσες αρχές - Δ/νσεις Ανάπτυξης να δηλώνουν αδυναμία διενέργειας των σχετικών ελέγχων λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας ή/και απαραίτητου τεχνικού εξοπλισμού. Ακυρώνεται συνεπώς ο, κατά τα προβλεπόμενα³⁵ προληπτικός έλεγχος κατά την έναρξη λειτουργίας μιας δραστηριότητας.

- Όσον αφορά στη συχνότητα των ελέγχων έχει διαπιστωθεί ότι το σύνολο σχεδόν των ελέγχων σήμερα γίνεται μετά από σχετική καταγγελία. Σημαντικό ζήτημα, κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη, αποτελεί η επιλεκτικότητα και η αποσπασματικότητα, που χαρακτηρίζει τους προβλεπόμενους κατά το νόμο ελέγχους. Σε περιπτώσεις δε που διαπιστώνεται παραβίαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, παρέχεται

³⁵ άρθρο 19 του ν. 3982/2011 «...3. για την εγκατάσταση, την επέκταση ή τον εκσυγχρονισμό των δραστηριοτήτων χαμηλής όχλησης...Η αδειοδοτούσα αρχή υποχρεούται μέσα σε 15 ημέρες από τη κατάθεση της δήλωσης, να ενεργήσει επιθεώρηση, για τη διαπίστωση της τήρησης ή μη των όρων της άδειας εγκατάστασης ..4. μέσης όχλησης 5. ...υψηλής όχλησης...η Αδειοδοτούσα αρχή ενεργεί επιθεώρηση μέσα σε δύο μήνες και χορηγεί **άδεια λειτουργίας αορίστου χρόνου** εφόσον διαπιστωθεί ότι έχουν τηρηθεί οι όροι και περιορισμοί που αναγράφονται στην άδεια εγκατάστασης...».

περίοδος συμμόρφωσης, χωρίς ωστόσο να προβλέπεται επανέλεγχος μετά το πέρας αυτής. Ο επανέλεγχος γίνεται στις περισσότερες περιπτώσεις μετά από αρκετό χρονικό διάστημα και συνήθως μετά από νέα καταγγελία.

- Επίσης, όσον αφορά στη συνεργασία και ανταλλαγή στοιχείων μεταξύ των ελεγκτικών αρχών, το νομοθετικό πλαίσιο προβλέπει επαρκείς μηχανισμούς για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης σε θέματα ελέγχου της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, και μάλιστα μηχανισμούς δεσμευτικούς τόσο για την κεντρική διοίκηση και την τοπική. Η νομοθεσία, δυστυχώς, δεν προβλέπει παράλληλα διαδικασίες για το συντονισμό και τη διασταύρωση στοιχείων, που συγκεντρώνουν οι ελεγκτικές υπηρεσίες. Συνεπώς, σε κάθε σχέδιο περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων θα πρέπει να υπάρχει πρόβλεψη για τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων αρχών περιβαλλοντικής επιθεώρησης (υπηρεσίες περιβαλλοντικής επιθεώρησης του άρθρου 20 του ν. 4014/11, Διενέργεια ελέγχων από την αδειοδοτούσα Αρχή/Δνσεις Ανάπτυξης-άρθρο 26 του ν. 3982/11, Υπηρεσίες Υδάτων της Περιφέρειας –άρθρο 13 του ν. 3199/03, Υγειονομικές υπηρεσίες της Περιφέρειας – ΚΥΑ Υ2/2600/2001 για την ποιότητα πόσιμου νερού). Εκτιμάται, μάλιστα, δεδομένης της έλλειψης προσωπικού και υλικοτεχνικής υποδομής, ότι η συνεργασία και ανταλλαγή στοιχείων μεταξύ των αρμοδίων αρχών θα βοηθήσει στην ενδυνάμωση των περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων. Εξάλλου, επισημαίνεται ότι η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού αναδείχτηκε³⁶, στις περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως ένας από τους κύριους ανασταλτικούς παράγοντες στη σωστή εφαρμογή των περιβαλλοντικών ελέγχων και προτάθηκε -κατ' αρχάς- η συνεργασία και η ανταλλαγή των σχετικών πληροφοριών μεταξύ των συναρμόδιων υπηρεσιών.
- Σημαντικό πρόβλημα αποτελεί η έλλειψη στοιχείων των αδειοδοτημένων βιομηχανικών – βιοτεχνικών μονάδων (υπόθεση 140025/2011).
- Περαιτέρω πρόβλημα στην ενιαία καταγραφή των βιομηχανικών – βιοτεχνικών μονάδων και στην εισαγωγή όλων των σχετικών στοιχείων των δραστηριοτήτων δημιουργεί η διαφορετική κατάταξη των βιομηχανικών και βιοτεχνικών δραστηριοτήτων σε κατηγορίες ανάλογα με το βαθμό όχλησης. Συγκεκριμένα, κατατάσσονται σε Χαμηλή, Μέση, Υψηλή όχληση, σύμφωνα με τα πολεοδομικά διατάγματα και την Υ.Α. 3137/191/Φ.15 αλλά σε Α (Α1 και Α2) και Β κατηγορία, σύμφωνα με την Υ.Α. 1958/13-1-2012 «Κατάταξη δημοσίων και ιδιωτικών έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες και υποκατηγορίες σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ.4 του Ν.4014/2011». Επιπλέον, κατατάσσονται κατά αύξοντα αριθμό σύμφωνα με την Υ.Α. 1958/13-1-2012 και κατά κωδικό της ΕΣΥΕ, σύμφωνα με την Υ.Α. 3137/191/Φ.15 και την Υ.Α. Φ15/4187/266/11-4-2012 «Καθορισμός Προτύπων Περιβαλλοντικών Δεσμεύσεων».

Το 2013, αναγνωρίζοντας την ανάγκη ενός ολοκληρωμένου συστήματος περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, ο τότε Ειδικός Γραμματέας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και Ενέργειας συγκρότησε ομάδα επεξεργασίας σχεδίου νόμου για την ελεγκτική λειτουργία³⁷ στην οποία συμμετείχε και η Αρχή. Σκοπός της ομάδας ήταν η τυποποίηση των ελεγκτικών διαδικασιών και των πρωτοκόλλων επιθεώρησης και ελέγχου, σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, η θέσπιση

³⁶ Διαπιστώσεις των ομάδων εργασίας, που συγκροτήθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος IMPEL για τον καθορισμό ελαχίστων κριτηρίων σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις στα κράτη μέλη, σύμφωνα με τη Σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. IMPEL Reference Book for Environmental Inspection. IMPEL NETWORK, June 1999. Easy Tools-Risk Assessment Guidance Book, IMPEL, European Union Network for the implementation and Enforcement of Environmental Law, Final Version February 2012.

³⁷ Απόφαση Ειδικού Γραμματέα Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και Ενέργειας υπ' αρ. πρωτ.οικ.2461/13-12-2013 «Συγκρότηση Ομάδας Εργασίας για τη σύνταξη νέου σχεδίου νόμου για την Ελεγκτική Λειτουργία»

ενιαίων κανόνων, μεθοδολογιών και αλγορίθμων υπολογισμού των προστίμων και η ανάπτυξη ολοκληρωμένων σχεδίων προγραμματισμού των ελέγχων. Αρχικός στόχος ήταν η διαμόρφωση και κατάθεση σχετικού νομοσχεδίου εντός του 2013. Έκτοτε και παρά την αναγνώριση της αναγκαιότητας, η προσπάθεια αυτή ατόνησε.

5. Η Διαμεσολάβηση ως μέσο επίλυσης διαφορών

Ο περιβαλλοντικός έλεγχος και η παρακολούθηση αποτελούν ουσιώδη ζητήματα για την προστασία του περιβάλλοντος. Η έλλειψή τους επιβραδύνει την πορεία εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, η οποία μπορεί να εξασφαλιστεί μέσω θεσμικών μηχανισμών, όπως του Συνηγόρου του Πολίτη, οι οποίοι προασπίζουν την προστασία του περιβάλλοντος -διαμεσολαβώντας μεταξύ διοίκησης και πολιτών και εφαρμόζοντας ορθές διοικητικές πρακτικές- και, επομένως, διασφαλίζουν την ομαλή προώθηση και ενίσχυση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Σύμφωνα με το 7^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον της ΕΕ, πέρα από τα σημαντικά οφέλη για την υγεία και το περιβάλλον, τα οφέλη από τη διασφάλιση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ένωσης στην πράξη είναι πολλαπλά. Το Πρόγραμμα υπογραμμίζει ότι προκειμένου να μεγιστοποιηθούν τα οφέλη της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ένωσης μέσω βελτίωσης της εφαρμογής της απαιτείται –μεταξύ άλλων-

- επέκταση των δεσμευτικών κριτηρίων για αποτελεσματικές επιθεωρήσεις και επιτήρηση από μέρους των κρατών μελών στο ευρύτερο περιβαλλοντικό δίκαιο της Ένωσης και περαιτέρω ανάπτυξη του δυναμικού στήριξης των επιθεωρήσεων σε ενωσιακό επίπεδο, με την αξιοποίηση υφιστάμενων δομών και με την υποστήριξη δικτύων επαγγελματιών και ενίσχυση των αξιολογήσεων και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, με σκοπό την αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των επιθεωρήσεων·
- εξασφάλιση αποτελεσματικών μηχανισμών σε εθνικό επίπεδο για τον χειρισμό των καταγγελιών που αφορούν στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ένωσης, ·
- προώθηση της εξώδικης επίλυσης διαφορών ως μέσου εξεύρεσης συμβιβαστικών και αποτελεσματικών λύσεων για τις διαφορές στον τομέα του περιβάλλοντος. Η εξωδικαστική επίλυση διαφορών αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και για την ανάπτυξη αισθήματος εμπιστοσύνης και σταθερότητας, όχι μόνο στο ευρύ κοινωνικό σύνολο, αλλά και στην επιχειρηματική κοινότητα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί τον κατ' εξοχήν θεσμό εξωδικαστικής διαμεσολάβησης, λογοδοσίας και ελέγχου, στοιχεία τα οποία αποτελούν τα κεντρικά συστατικά της σύγχρονης, υψηλής ποιότητας δημοκρατίας. Σκοπός της Αρχής είναι η δίκαιη επανόρθωση των πράξεων κακοδιοίκησης και η αποφυγή επανάληψής τους, η μείωση των δικαστικών δαπανών και η ελάφρυνση του δικαστικού συστήματος, η βελτίωση της λειτουργίας της διοίκησης αναφορικά με τον πολίτη, μέσω της προαγωγής πρακτικών *καλής επίλυσης* των διαφορών.

Η ενίσχυση του ρόλου της Αρχής, καθώς και γενικότερα της συνεργασίας μεταξύ των επαγγελματιών που δραστηριοποιούνται στην προστασία του περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένων των διαμεσολαβητών, δικαστών και

επιθεωρητών και η ενθάρρυνση της ανταλλαγής ορθών πρακτικών μεταξύ αυτών των επαγγελματιών μπορεί να οδηγήσει σταδιακά στην παγίωση της ποιότητας στην περιβαλλοντική διακυβέρνηση και κατ' επέκταση στην επιχειρηματική αναγέννηση.

6. Κυρώσεις

Ανασταλτικό παράγοντα στην εφαρμογή και τήρηση των προβλεπόμενων στη νομοθεσία, εκτός από την απουσία παρακολούθησης και ελέγχου, είναι η μη επιβολή των προβλεπόμενων κυρώσεων. Από τη διερεύνηση ικανού αριθμού αναφορών προκύπτει καθυστέρηση της διοίκησης στην επιβολή των διοικητικών αυτών κυρώσεων (υπόθεση 1629/2009).

Ειδικότερα όσον αφορά στην επιβολή των προστίμων προέκυψαν:

- Υπέρμετρη καθυστέρηση στην έκδοση της απόφασης επιβολής προστίμου π.χ. η απόφαση επιβολής προστίμου εκδόθηκε δύο χρόνια μετά τη διενέργεια αυτοψίας από τους Επιθεωρητές Περιβάλλοντος και τη διαπίστωση της μη τήρησης των περιβαλλοντικών όρων και της συστηματικής επιβάρυνσης του περιβάλλοντος (αέρια ρύπανση) που επέφερε η λειτουργία τυπογραφείου σε περιοχή γενικής κατοικίας.
- Ζήτημα τίθεται σχετικά με τον υπολογισμό του ύψους του προστίμου, δεδομένου ότι οι υφιστάμενες διατάξεις περί διοικητικών κυρώσεων (άρθρο 30 του ν.1650/86 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 του ν.3010/02 και το άρθρο 21 του ν.4014/11, το άρθρο 13 του ν. 3199/03) είναι ασαφείς. Επιπλέον, δεν προβλέπεται συγκεκριμένος τρόπος υπολογισμού του εισηγούμενου προστίμου, ζήτημα το οποίο αναμένεται να επιλυθεί με τη θέσπιση αλγορίθμων, στο πλαίσιο του σχεδίου νόμου για την ελεγκτική λειτουργία, όπως προαναφέρθηκε. Μέχρι σήμερα, οι Επιθεωρητές Περιβάλλοντος υπολογίζουν τα πρόστιμα με βάση αλγόριθμο, που έχει αναπτύξει η υπηρεσία, ενώ οι Δ/σεις Ανάπτυξης υπολογίζουν το πρόστιμο, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην απόφαση 484/36/Φ.15/12 «Καθορισμός, κλιμάκωση και διαδικασία επιβολής προστίμων του άρθρου 29 παρ. 8 του ν. 3982/2011», βάση της ισχύος και της αξίας του εγκατεστημένου ηλεκτρομηχανολογικού εξοπλισμού και της χωρητικότητας της εγκατάστασης. Ο διαφορετικός τρόπος υπολογισμού οδηγεί σε σοβαρή απόκλιση του ύψους του προστίμου (υπόθεση 155061/2012).
- Περαιτέρω ζήτημα τίθεται στις περιπτώσεις μονάδων/δραστηριοτήτων χωρίς εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους, όπου δεν έχουν τεθεί συγκεκριμένες οριακές τιμές εκπομπής ρύπων. Πολύ συχνά το πρόστιμο, που τελικά επιβάλλεται, είναι δυσανάλογα χαμηλό σε σχέση με τη βαρύτητα της παρανομίας και των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, με αποτέλεσμα να μην εκπληρώνεται ο στόχος για την αποτροπή παρόμοιων φαινομένων στο μέλλον.
- Ζήτημα, επίσης, δημιουργείται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες προβλέπεται η επιβολή προστίμου για την ίδια παράβαση π.χ. ρύπανση υδάτινων πόρων λόγω της μη σωστής λειτουργίας μονάδας επεξεργασίας αποβλήτων μιας εγκατάστασης. Εν προκειμένω, οι υπηρεσίες περιβαλλοντικής επιθεώρησης - κατά τον έλεγχο της τήρησης περιβαλλοντικών όρων της μονάδας- εισηγούνται πρόστιμο και -για τον ίδιο λόγο- η Δ/ση Ανάπτυξης -κατά τον έλεγχο τήρησης των όρων λειτουργίας της μονάδας- θα εισηγηθεί αντίστοιχο πρόστιμο. Συνεπώς, θα πρέπει να υπάρχει πρόβλεψη για τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων αρχών περιβαλλοντικής επιθεώρησης (υπηρεσίες

περιβαλλοντικής επιθεώρησης του άρθρου 20 του ν. 4014/11, Διενέργεια ελέγχων από την αδειοδοτούσα Αρχή/Δνσεις Ανάπτυξης-άρθρο 26 του ν. 3982/11, Υπηρεσίες Υδάτων της Περιφέρειας –άρθρο 13 του ν. 3199/03³⁸, Υγειονομικές υπηρεσίες της Περιφέρειας – ΚΥΑ Υ2/2600/2001 για την ποιότητα πόσιμου νερού).

Στις περιπτώσεις, όμως, έντονης υποβάθμισης και καθ' υποτροπή πρόκλησης ρύπανσης από επιχείρηση, η οποία παραλείπει να συμμορφωθεί προς τα υποδεικνυόμενα μέτρα, δεν αρκεί η επιβολή αλληπάλληλων προστίμων, αλλά προσαπαιτείται, κατά νόμο (άρθρο 30 του ν. 1650/86 όπως ισχύει σήμερα) η διακοπή της ρυπογόνου δραστηριότητας (ΣτΕ 3977/2010). Ωστόσο διαπιστώθηκε ότι:

- Συγκεκριμένες εγκαταστάσεις διέθεταν άδεια εγκατάστασης και λειτουργίας οι οποίες, παρά τη διαπίστωση εκ μέρους των αρμόδιων υπηρεσιών ότι δεν τηρούνται οι προϋποθέσεις χορήγησής τους, ανανεώθηκαν για αόριστο χρόνο.
- Οι αρμόδιες υπηρεσίες αποφεύγουν συστηματικά να επιβάλλουν τη διακοπή της λειτουργίας των μονάδων. Οι αρμόδιες υπηρεσίες, για να αιτιολογήσουν την επιδεικνυόμενη εκ μέρους τους ανοχή, προέβαλαν ως επιχείρημα τη σημασία των εγκαταστάσεων για τη βιωσιμότητα της τοπικής οικονομίας, επιχείρημα ωστόσο αβάσιμο, καθώς προβλήθηκε ακόμη και σε περίοδο με ταχείς ρυθμούς μεγέθυνσης της οικονομίας.

Επισημαίνεται ότι στις περιπτώσεις προκλήσεως ρύπανσης ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος, ανεξαρτήτως της υποχρεώσεως της διοίκησης για τη λήψη κατάλληλων μέτρων, τόσο η κεντρική διοίκηση όσο και η αυτοδιοίκηση δεν έχουν διακριτική ευχέρεια επιβολής κυρώσεων στους παραβάτες, αλλά δέσμια αρμοδιότητα (ΣτΕ 3977/2010³⁹). Κατά συνέπεια, η άρνηση των αρμοδίων οργάνων να επιβάλλουν τις προβλεπόμενες κυρώσεις, σε περίπτωση διαπίστωσης παράβασης της σχετικής νομοθεσίας, συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας (ΣτΕ 2680/2003) και ενδεχομένως παράβαση καθήκοντος, εφόσον συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις.

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί η διαφορετική αντιμετώπιση του ίδιου ζητήματος, της πρόκλησης ρύπανσης και υποβάθμισης του περιβάλλοντος, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο ν. 3982/2011 (άρθρο 29), από όπου προκύπτει ότι η επιβολή της διακοπής λειτουργίας, προσωρινής ή οριστικής, μιας δραστηριότητας, που κατά τη λειτουργία της προκαλεί κίνδυνο για την προστασία του περιβάλλοντος, μπορεί να επιβληθεί μόνο όταν συντρέχουν και άλλες συγκεκριμένες προϋποθέσεις⁴⁰.

³⁸ Σύμφωνα με το αρ. 13 του ν.3199/03 επιβάλλονται «...με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, ύστερα από αυτοψία, έκθεση διαπίστωσης της παράβασης και εισήγηση της Διεύθυνσης Υδάτων της Περιφέρειας. Αρμόδια για τον έλεγχο και τη διαπίστωση της παράβασης είναι και τα Κλιμάκια Ελέγχων Ποιότητας Περιβάλλοντος...Στην περίπτωση αυτή το πρόστιμο επιβάλλεται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος...».

³⁹ ΣτΕ 3977/2010 «...Διακοπή ρυπογόνου βιομηχανικής δραστηριότητας στο Σχηματάρι Βοιωτίας ... Συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας η παράλειψη της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Βοιωτίας να ερευνήσει ενδελεχώς τις συνθήκες λειτουργίας βιομηχανικής εγκαταστάσεως εν σχέσει προς τη ρύπανση και την υποβάθμιση του περιβάλλοντος και τη διαχείριση των αποβλήτων της και, αναλόγως του πορίσματός της, να επιβάλει κυρώσεις προσωρινής ή οριστικής, μερικής ή ολικής διακοπής λειτουργίας της επίδικης δραστηριότητας...»

⁴⁰ άρθρο 29 του ν.3982/11 «...Διακοπή της λειτουργίας μιας δραστηριότητας επιβάλλεται μόνο όταν από τη λειτουργία της προκαλείται άμεσος κίνδυνος για: α) την προστασία του περιβάλλοντος, β) την ασφάλεια των εγκαταστάσεων και των εργαζομένων, γ) την ασφάλεια των περιοίκων και δ) την υγεία ή την ασφάλεια των καταναλωτών ή όταν έχουν παρέλθει άπρακτες οι προβλεπόμενες στο άρθρο 22 προθεσμίες...» Άρθρο 3 της ΥΑ 184/36/Φ.15/12 «...Διαδικασία επιβολής κυρώσεων» «...2. Η κύρωση της οριστικής διακοπής, μερικής ή ολικής, κατά τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 29 του Ν. 3982/2011, επιβάλλεται όταν συντρέχουν οι περιπτώσεις της παρ. 2 του άρθρου 29 του Ν. 3982/2011 και διαπιστώνονται από την Αδειοδοτούσα Αρχή παραβάσεις, των οποίων η άρση δεν είναι σε καμία περίπτωση δυνατή με ανάληψη των ανάλογων διορθωτικών ενεργειών και παρεμβάσεων...»

Με τις νεότερες ρυθμίσεις (άρθρο 27 του ν. 4262/14⁴¹) προβλέπεται η επιβολή διοικητικών κυρώσεων με κλιμάκωση έως και την οριστική σφράγιση στις περιπτώσεις επανειλημμένης υποτροπής, χωρίς όμως να προβλέπεται συγκεκριμένος τρόπος υπολογισμού του προστίμου.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση 662/2012 της ολομέλειας του ΣτΕ με την οποία χορηγήθηκε προσωρινή αναστολή σφράγισης βιομηχανικής μονάδας στην περιοχή του Ασωπού. Εν προκειμένω, κρίθηκε ότι «...η εμπιστοσύνη της Διοίκησης είχε ευλόγως κλονιστεί, ως προς τις περιβαλλοντικές επιδόσεις της επιχείρησης και κατά τη συνεκτίμηση της ανεπανόρθωτης βλάβης, την οποία πιθανολογείται ότι θα επιφέρει η σφράγιση στην επιχείρηση αλλά και της ανάγκης να παρασχεθεί στην ίδια η δυνατότητα να συμβάλει στην αναβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος της περιοχής κρίθηκε ότι έπρεπε να αρθεί η σφράγιση της επιχείρησης και να επαναλειτουργήσει, υπό τον όρο της απαρέγκλιτης τήρησης των υφιστάμενων περιβαλλοντικών όρων και της ολοκλήρωσης της μελέτης αποκατάστασης και εξυγίανσης...».

Τέλος, με πρόσφατη απόφαση του Ε' τμήματος του ΣτΕ (3943/2015), κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος για την προστασία του περιβάλλοντος καθιστά υποχρεωτική για μεν τον κοινό νομοθέτη και τη Διοίκηση τη λήψη προς τούτο αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, είτε γενικών είτε ατομικών, για δε τα δικαστήρια την παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στο φυσικό περιβάλλον. Ως εκ τούτου, η παράλειψη της Διοίκησης να λάβει αυτά τα μέτρα συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, που υπόκειται σε ακύρωση από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Στο πλαίσιο αυτό, το δικαστήριο ανέπεμψε την υπόθεση στη Διοίκηση, προκειμένου να λάβει άμεσα μέτρα προστασίας και αποκατάστασης για την αντιμετώπιση της ρύπανσης. Ειδικότερα, κλήθηκε η Διοίκηση «χωρίς καμία περαιτέρω καθυστέρηση α) να διακόψει τη λειτουργία όσων μονάδων δεν διαθέτουν αίτημα επεξεργασίας αποβλήτων ή λειτουργούν κατά παράβαση των σχετικών με την επεξεργασία αποβλήτων περιβαλλοντικών όρων, ώστε να αποφευχθεί η περαιτέρω ρύπανση του οικοσυστήματος β) να επιλύσει το γενικότερο πρόβλημα επεξεργασίας αποβλήτων, είτε με την κατασκευή κεντρικής μονάδας, είτε με όποιο αντίστοιχο έργο επιλέξει, ενόψει και των σχετικών μελετών και γ) να λάβει τα κατάλληλα μέτρα αποκατάστασης του διαταραχθέντος οικοσυστήματος, μεταξύ των οποίων και το ήδη μνημονευθέν προεδρικό διάταγμα του άρθρου 23 του ν. 1650/1986»

7. Συμπεράσματα

Από τα ως άνω αναφερόμενα προκύπτουν με σαφήνεια τα εξής:

- Ο νομοθέτης και η Διοίκηση είτε υπερβαίνουν πολλές φορές τα συνταγματικά ανεκτά όρια στους περιορισμούς της ιδιωτικής πρωτοβουλίας είτε παραλείπουν να λάβουν ή να εφαρμόσουν μέτρα, που διασφαλίζουν την προστασία των ανωτέρω συνταγματικών δικαιωμάτων μεταξύ των οποίων και το δικαίωμα στο περιβάλλον.
- Η χωροθέτηση εξακολουθεί να παραμένει το σοβαρότερο εμπόδιο στο οποίο προσκρούουν οι επιχειρήσεις κατά τα διάφορα στάδια της αδειοδότησης

⁴¹ άρθρο 27 του ν.4262/2014 «Διοικητικές κυρώσεις σε ασκούντες οικονομική δραστηριότητα» «...Σε περίπτωση υποτροπής επιβάλλεται προσωρινή, μέχρι έξι μηνών, διακοπή λειτουργίας της δραστηριότητας και πρόστιμο 51.000 ευρώ έως και 150.000 ευρώ. Σε περίπτωση επανειλημμένης υποτροπής επιβάλλεται οριστική διακοπή λειτουργίας και χρηματικό πρόστιμο από 150.000 ευρώ έως και 300.000 ευρώ...»

τους. Η έλλειψη θεσμοθετημένων χρήσεων γης και οργανωμένης χωροθέτησης της βιομηχανίας αποτελούν τους κύριους παράγοντες για την καθυστέρηση ή την πλημμελή έκδοση των προβλεπόμενων αδειών και έχουν οδηγήσει σε αποσπασματικές και προσωρινές λύσεις, με αποτέλεσμα αφενός την προσβολή του περιβάλλοντος και αφετέρου την προσβολή της αρχής της ασφάλειας δικαίου με δυσμενείς επιπτώσεις στις επενδυτικές πρωτοβουλίες.

- Εμπόδια προκαλούνται και από την παράλληλη ισχύ διατάξεων για την προστασία του περιβάλλοντος με διαφορετικό αντικείμενο (δάση, δασικές εκτάσεις, εθνικοί δρυμοί, αρχαιολογικοί χώροι, υγρά τοποι, ζώνες ειδικής προστασίας, τόποι κοινοτικής σημασίας, ρέματα, αιγιαλοί κ.λπ.), που δεν έχουν κωδικοποιηθεί σε ενιαίο κείμενο.
- Στις περιπτώσεις θεσμοθετημένων περιοχών βιομηχανικής ανάπτυξης διαπιστώθηκε υπέρμετρη καθυστέρηση της κατάρτισης και της ολοκλήρωσης των σχετικών Πολεοδομικών Μελετών και Πράξεων Εφαρμογής, που ακυρώνουν στην πράξη τη συγκρότηση των εν λόγω περιοχών ως υποδοχέων παραγωγικών δραστηριοτήτων και ανατρέπουν το σχεδιασμό των επενδυτών για ασφαλή χωροθέτηση, οδηγώντας σε εύλογη απώλεια της εμπιστοσύνης.
- Προσπάθειες για τη δημιουργία υποδοχέων βιομηχανικών δραστηριοτήτων, που ξεκίνησαν με ιδιωτική πρωτοβουλία, ενίοτε δεν προχώρησαν, επειδή ο φορέας δεν ανταποκρίθηκε στις νόμιμες υποχρεώσεις του, αφού δεν κατέθεσε την πολεοδομική μελέτη εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών. Σε κάποιες περιπτώσεις διαπιστώθηκε η μη ολοκλήρωση των διαδικασιών αδειοδότησης καθορίζοντας τα προβλεπόμενα που διέπουν τη διοίκηση και τη διαχείριση των βιομηχανικών περιοχών.
- Παρά τα προβλεπόμενα στη νομοθεσία και την υποχρέωση έκδοσης σημαντικού αριθμού αδειών και βεβαιώσεων για την ίδρυση μιας επιχείρησης, η διαδικασία κατέληγε σε μια αναποτελεσματική και χρονοβόρα τυπική συγκέντρωση εγγράφων και υπογραφών ενώ ακυρωνόταν στην πράξη ο σκοπός έκδοσης τους που είναι η ουσιαστική προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας.
- Πολλές επιχειρήσεις θεωρούν ότι η προστασία του περιβάλλοντος μέσω της βελτίωσης της περιβαλλοντικής συμπεριφοράς της εταιρείας έρχεται σε ευθεία αντίθεση με άλλους επιχειρηματικούς στόχους, επιμένοντας σε πρακτικές, όπως η ανεξέλεγκτη διάθεση των παραγόμενων αποβλήτων. Συγκεκριμένα, πολλές είναι οι εγκαταστάσεις που λειτουργούν για μεγάλα χρονικά διαστήματα χωρίς να διαθέτουν τις νόμιμες άδειες και εγκρίσεις ή καθ' υπέρβαση αυτών και χωρίς να διαθέτουν συστήματα αντιρρύπανσης και κατάλληλες εγκαταστάσεις για την επεξεργασία των παραγόμενων αποβλήτων. Τα ανωτέρω έχουν ως αποτέλεσμα αφενός τη σοβαρή ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας και αφετέρου τις δικαιολογημένες αντιδράσεις των περιοίκων στην εγκατάσταση νέων επιχειρήσεων. Επιπλέον, ενισχύουν το σκεπτικισμό, με τον οποίο αντιμετωπίζονται οι προτάσεις για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας.
- Δεν υπάρχει σαφής εικόνα, ως προς τον αριθμό των βιομηχανιών, το είδος της παραγωγικής τους δραστηριότητας, την ποιότητα και ποσότητα των παραγόμενων αποβλήτων και τη διάθεσή τους.
- Παραβίαση των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας αναφορικά με τη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων και πολλές φορές διαπίστωση ανεξέλεγκτης απόρριψης επικίνδυνων υγρών και στερεών αποβλήτων ή/και παράνομη αποθήκευση αυτών για μεγάλα χρονικά διαστήματα. Διαπιστώνεται ότι η ανεξέλεγκτη απόθεση επικίνδυνων αποβλήτων δεν αποτελεί μεμονωμένη περίπτωση, αλλά δυστυχώς συστηματική.

- Παραβίαση των διατάξεων του Π.Δ. 148/2009 για την περιβαλλοντική ευθύνη, που επιβάλλουν την άμεση λήψη των αναγκαίων μέτρων για την αποκατάσταση και εξυγίανση των ρυπασμένων χώρων. Σε συνδυασμό με την έλλειψη παρακολούθησης και επιβολής κυρώσεων, τούτο αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την ασφάλιση των επιχειρήσεων, κατ' εφαρμογή του άρθρου 14 του Π.Δ. 148/2009⁴², δεδομένου ότι δεν δημιουργούνται κίνητρα ούτε στις επιχειρήσεις ούτε στις ασφαλιστικές εταιρείες.
- Εμφανής είναι η έλλειψη ολοκληρωμένου σχεδίου περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, το οποίο θα πρέπει να περιλαμβάνει την αξιολόγηση των σημαντικών περιβαλλοντικών ζητημάτων, τη γεωγραφική περιοχή που καλύπτει, μητρώο των εγκαταστάσεων, καθώς και προβλέψεις για τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων αρχών επιθεώρησης.
- Ταυτόχρονα, διαπιστώνεται αδυναμία ή υπέρμετρη καθυστέρηση της διοίκησης να προβεί στον έλεγχο της τήρησης των όρων ίδρυσης και λειτουργίας των επιχειρήσεων και των περιβαλλοντικών όρων στο πλαίσιο τόσο του προληπτικού όσο και των τακτικών ελέγχων. Σε αυτό συντελεί αφενός η έλλειψη εξοπλισμένων εργαστηρίων και υλικοτεχνικής υποδομής, αλλά και η έλλειψη προσωπικού και πόρων για τη διενέργεια αυτοψιών και δειγματοληψιών. Σημαντικό ζήτημα, κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη, αποτελεί η επιλεκτικότητα και η αποσπασματικότητα που χαρακτηρίζει τους προβλεπόμενους -κατά το νόμο- ελέγχους. Σε περιπτώσεις δε που διαπιστώνεται παραβίαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ο επανέλεγχος γίνεται στις περισσότερες περιπτώσεις μετά από αρκετό χρονικό διάστημα και συνήθως μετά από νέα καταγγελία.
- Διαπιστώνεται σοβαρή καθυστέρηση στην επιβολή των προβλεπόμενων διοικητικών και ποινικών κυρώσεων ακόμα και στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος για μεγάλο χρονικό διάστημα. Επισημαίνεται ότι η επιβολή κυρώσεων βάση των διατάξεων για την προστασία του περιβάλλοντος δεν επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, αλλά αποτελεί δέσμια αρμοδιότητα. Ωστόσο, εδώ και πολλά χρόνια οι ελεγκτικές αρχές δεν εφαρμόζουν τις ισχύουσες διατάξεις, προβάλλοντας ως αιτιολογία τη σημασία των υφιστάμενων μη νόμιμων εγκαταστάσεων για τη βιωσιμότητα της τοπικής οικονομίας, ιδιαίτερα στην παρούσα διεθνή και εθνική οικονομική συγκυρία. Η ανοχή, που επιδεικνύουν οι ελεγκτικές αρχές, έχει ως αποτέλεσμα οι επιχειρήσεις να ενθαρρύνονται περαιτέρω στη μη λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος.
- Ζήτημα τίθεται ως προς τη δυνατότητα που παρέχεται στις υφιστάμενες δραστηριότητες που στερούνται περιβαλλοντικών όρων και οι οποίες βάση του άρθρου 9 του ν. 4014/11 μπορούν να αδειοδοτηθούν περιβαλλοντικά. Ζήτημα, επίσης, τίθεται ως προς τη χορήγηση ενιαίας άδειας εγκατάστασης - λειτουργίας στις δραστηριότητες, που λειτουργούν χωρίς να διαθέτουν τις προβλεπόμενες άδειες και μάλιστα χωρίς να τίθεται συγκεκριμένος χρονικός ορίζοντας για την έκδοση αυτής βάσει του άρθρου 39 του ν. 3982/2011. Εκτιμάται, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται ταυτόχρονα η διενέργεια αυτοψίας, αφενός ότι δε διασφαλίζεται η ορθή λειτουργία της

⁴² άρθρο 14 του Π.Δ. 148/2009 «... Οι φορείς εκμετάλλευσης των επαγγελματικών δραστηριοτήτων ..., προκειμένου να καλύψουν την ευθύνη τους που απορρέει από τις διατάξεις του παρόντος διατάγματος, μπορούν να κάνουν χρήση χρηματοοικονομικής ασφάλειας (ιδιωτικής ασφάλισης καθώς και άλλων μορφών χρηματοοικονομικών εγγυήσεων), μέσω των κατάλληλων οικονομικών και χρηματοπιστωτικών φορέων, ... ο φορέας εκμετάλλευσης μεριμνά ώστε στους όρους ασφάλισης και άλλων μορφών χρηματοοικονομικών εγγυήσεων, να διασφαλίζεται με ένα εύλογο κόστος και με λογικές προϋποθέσεις, η κατά το δυνατόν πληρέστερη κάλυψη της αποκατάστασης των πιθανολογούμενων περιβαλλοντικών ζημιών....»

δραστηριότητας αφετέρου ότι διαιωνίζεται η πρακτική της εκ των υστέρων αδειοδότησης, η οποία καταλήγει σε μια εισπρακτική τακτική.

- Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το γεγονός της μη ουσιαστικής ενημέρωσης και συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων, αλλά και της δυσκολίας στην πρόσβαση στα στοιχεία που αφορούν στην ποιότητα του περιβάλλοντος.
- Με το νέο θεσμικό πλαίσιο που διέπει το σύστημα αδειοδότησης των βιομηχανικών – βιοτεχνικών επιχειρήσεων έγιναν σημαντικά βήματα, ώστε να περιοριστούν οι καθυστερήσεις και περιορισμοί στην επιχειρηματικότητα με τη θέσπιση δεσμευτικών προθεσμιών, με την απλοποίηση των διαδικασιών αδειοδότησης χωρίς την κατάργηση των απαραίτητων εγκρίσεων, που θα εξασφαλίζουν ότι η συγκεκριμένη επιχείρηση κατά τη λειτουργία της δεν προκαλεί οχλήσεις στο περιβάλλον, με τη θέσπιση της υπηρεσίας μιας στάσης, ώστε να επιτυγχάνεται ο συντονισμός των συναρμοδίων υπηρεσιών σχετικά με την χρονική αλληλουχία των απαραίτητων αδειών για την λειτουργία μιας επιχείρησης και να διασφαλίζεται η συνοχή των απαιτούμενων πράξεων της Διοίκησης. Ωστόσο, παραμένουν να διευκρινιστούν τα ζητήματα της συμβατότητας των προθεσμιών σε σχέση τόσο με τη δυνατότητα ανταπόκρισης της διοίκησης λόγω της ελλιπούς στελέχωσης, μηχανοργάνωσης και εξοπλισμού, αλλά και των διαφορών που διαπιστώνονται στις επί μέρους διατάξεις. Επιπλέον, εξακολουθούν να παραμένουν επικαλύψεις των απαιτούμενων εγκρίσεων και δικαιολογητικών στις φάσεις της αδειοδότησης.
- Πριν ακόμη εφαρμοστούν και δοκιμαστούν στην πράξη οι θεσμικές αλλαγές του ν. 3982/2011 προς την κατεύθυνση της απλοποίησης των διαδικασιών αδειοδότησης και εκδοθούν οι προβλεπόμενες εφαρμοστικές διατάξεις, θεσπίστηκε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο, που εισήχθη με τον πρόσφατο ν. 4262/2014, οι εφαρμοστικές πράξεις του οποίου δεν έχουν ακόμη εκδοθεί. Η καθυστέρηση αυτή, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι ο προηγούμενος νόμος εξακολουθεί να ισχύει, προκαλεί σύγχυση σχετικά με τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών και αμφισβήτηση της Αδειοδοτούσας Αρχής αναφορικά με το ρόλο της. Εν προκειμένω, ζήτημα τίθεται με την κατάργηση, σύμφωνα με το νέο πλαίσιο, της έκδοσης άδειας λειτουργίας για συγκεκριμένες δραστηριότητες, για την έκδοση της οποίας απαιτούνταν ο προηγούμενος έλεγχος. Κυρίως, διότι ορισμένες εξ αυτών, όπως ελαιοτριβεία, γαλακτοκομεία, τυροκομεία, οι οποίες είναι και ιδιαίτερα ρυπογόνες, συχνά δεν τηρούν τις προδιαγραφές που αναφέρουν στην αρχική τους δήλωση.
- Η επιδεικνυόμενη συμπεριφορά εκ μέρους των επιχειρήσεων και η απόκλιση από τη νομιμότητα, που αφορά κυρίως σε παραβάσεις περιβαλλοντικού χαρακτήρα, σε συνδυασμό με την υφιστάμενη αδυναμία ελέγχου και επιβολής κυρώσεων, καθιστά προβληματική την αλλαγή του συστήματος αδειοδότησης με έμφαση στον έλεγχο κατά τη λειτουργία.

8. Προτάσεις

Για τη βελτίωση της επιχειρηματικότητας αλλά και την ταυτόχρονη προστασία του περιβάλλοντος, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι είναι αναγκαία τα εξής:

- Ενέργειες από τη μεριά της βιομηχανίας – βιοτεχνίας προς την εμπέδωση κλίματος εμπιστοσύνης δεδομένου ότι, από τη μέχρι σήμερα διαμορφωμένη κατάσταση, εύλογα έχει κλονιστεί η εμπιστοσύνη όχι μόνο της διοίκησης, αλλά και των πολιτών, ως προς τις περιβαλλοντικές επιδόσεις των

επιχειρήσεων. Στο πλαίσιο αυτό, οι επιχειρήσεις θα πρέπει να αναγνωρίσουν ότι η προώθηση της καθαρής παραγωγής, όχι μόνο επιβάλλεται για περιβαλλοντικούς λόγους, αλλά αποτελεί και μια μοναδική ευκαιρία εκσυγχρονισμού και ανάπτυξης της βιομηχανίας και ενίσχυσης της θέσης της στη διεθνή αγορά.

- Αποσαφήνιση των ιδιοκτησιακών ζητημάτων και του καθορισμού των χρήσεων γης, ζήτημα το οποίο αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την επιτάχυνση των διαδικασιών της αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων. Απαιτείται, συνεπώς, η επίσπευση, κατά το δυνατόν, της ολοκλήρωσης των μελετών και των διαδικασιών που απαιτούνται για το λεπτομερή σχεδιασμό χρήσεων γης, σε συνέχεια του ειδικού πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού για τη βιομηχανία και η θεσμοθέτηση υποδοχέων βιομηχανικών – βιοτεχνικών επιχειρήσεων, απαλλαγμένων από περιβαλλοντικές, χωροταξικές και άλλες δεσμεύσεις, που θα επιλύσουν μακροπρόθεσμα τα προβλήματα χωροθέτησης. Ταχεία ολοκλήρωση και θεσμική κατοχύρωση κρίσιμων εργαλείων, όπως οι δασικοί χάρτες.
- Μεσοπρόθεσμα κρίνεται αναγκαία η ανάπτυξη Επιχειρηματικών πάρκων, με συμμετοχή κρατικής ενίσχυσης στο μέτρο που οι σημερινές οικονομικές συνθήκες δε δημιουργούν πρόσφορο έδαφος και κατάλληλες προϋποθέσεις για ιδιωτική πρωτοβουλία. Οργάνωση υποδοχέων ομοειδών δραστηριοτήτων, ώστε να υπάρχει κεντρική μονάδα επεξεργασίας, η οποία να είναι οικονομικά βιώσιμη.
- Σε περιπτώσεις όπου έχει κριθεί η αντισυνταγματικότητα εκ μέρους του ΣτΕ συγκεκριμένων νομοθετικών διατάξεων, θα ήταν σκόπιμη η τροποποίησή τους, προκειμένου να διαφυλαχθεί η ασφάλεια των συναλλαγών και του δικαίου.
- Στελέχωση της διοίκησης, τόσο στο επίπεδο κεντρικής εξουσίας, αλλά, κυρίως, στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης με αριθμητικά επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό, μηχανοργάνωση και εξοπλισμό, ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί στις τεθείσες προθεσμίες.
- Ενδυνάμωση των περιβαλλοντικών ελέγχων με την ανάπτυξη ολοκληρωμένων σχεδίων προγραμματισμού τακτικών και έκτακτων ελέγχων, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο περιφέρειας, στο οποίο θα υπάρχει πρόβλεψη για συνεργασία μεταξύ των συναρμόδιων υπηρεσιών και των αρχών επιθεώρησης. Εκτιμάται, μάλιστα, δεδομένης της έλλειψης προσωπικού και υλικοτεχνικής υποδομής, ότι η συνεργασία και ανταλλαγή στοιχείων μεταξύ των αρμοδίων αρχών θα βοηθήσει στην ενδυνάμωση των περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων. Επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με τη Σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2001/331/ΕΚ για τον καθορισμό ελάχιστων κριτηρίων σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις στα κράτη μέλη, για να εξασφαλίζεται η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, κρίνεται αναγκαία η θέσπιση ελάχιστων κριτηρίων και κατευθυντήριων γραμμών σε ότι αφορά τις εργασίες επιθεώρησης.
- Δημιουργία ενιαίας κοινής καταγραφής των βιομηχανικών μονάδων της περιοχής, η οποία να χρησιμοποιείται από όλες τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Κατά τον τρόπο αυτό, θα υπάρχει ένα οργανωμένο και ολοκληρωμένο μητρώο των επιχειρήσεων, που δραστηριοποιούνται στην περιοχή, όπου θα καταγράφονται στοιχεία της επιχείρησης (εγκαταστάσεις, είδος δραστηριότητας), της αδειοδότησής της, των ελέγχων, των παραβάσεων και των σχετικών κυρώσεων. Στο πλαίσιο της καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης, θα πρέπει να αξιοποιηθούν τα επίσημα στοιχεία της

καταγραφής των βιομηχανικών μονάδων, που περιέχονται στα «Σχέδια Διαχείρισης των Λεκανών Απορροής Ποταμών των Υδατικών Διαμερισμάτων», που διαθέτει η Ειδική Γραμματεία Υδάτων του ΥΠΕΚΑ. Η διαθέσιμη αυτή πληροφορία θα πρέπει να συνδυαστεί και να συμπληρωθεί με τα στοιχεία του αρχείου των ΑΕΠΟ, αποφάσεων ανανέωσης, παράτασης ισχύος ή τροποποίησης (άρθρο 19^α του ν. 4014/2011), καθώς και με το συνολικό αρχείο αδειών του ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας (παρ. 3 του άρθρου 24 του ν. 3982/11) και με τα στοιχεία του Ηλεκτρονικού Περιβαλλοντικού Μητρώου πληροφοριών (άρθρο 19 του ν. 4014/11), όταν αυτά αρχίσουν να λειτουργούν. Επισημαίνεται ότι με το ν. 3882/2010 «Εθνική Υποδομή Γεωχωρικών Πληροφοριών – Εναρμόνιση με την Οδηγία 20007/2/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου» θεσπίστηκαν συγκεκριμένοι κανόνες και μέτρα με σκοπό την οργάνωση ενιαίων πρακτικών διαχείρισης, διάθεσης και κοινοχρησίας γεωχωρικών πληροφοριών.⁴³

- Ενιαία κατάταξη των κατηγοριών βιομηχανικών και βιοτεχνικών δραστηριοτήτων ανάλογα με το βαθμό όχλησης, δεδομένου ότι η κατάταξη σε Χαμηλή, Μέση, Υψηλή όχληση σύμφωνα με τα πολεοδομικά διατάγματα, αλλά σε Α (Α1 και Α2) και Β κατηγορία σύμφωνα με την περιβαλλοντική νομοθεσία, δημιουργεί σε πολλές περιπτώσεις σύγχυση.
- Κρίσιμο στοιχείο στην κατάρτιση προγραμματισμού των ελέγχων αποτελεί το είδος, η επικινδυνότητα και το μέγεθος των μονάδων, με προτεραιότητα τις μονάδες, που εντάσσονται στην Οδηγία IPPC. Ωστόσο, όπως προέκυψε από το διαμεσολαβητικό έργο του στο, επιχειρήσεις με αντικείμενο την επεξεργασία αγροτικών προϊόντων (όπως τυροκομεία, ελαιουργεία, πυρηνελαιουργεία, σφαγεία), καθώς και πρωτογενούς παραγωγής (πτηνοτροφικές και κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις), αν και λόγω της δυναμικότητας εντάσσονται σε χαμηλή κατηγορία, ευθύνονται για σοβαρές παραβάσεις περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Συνεπώς, κρίνεται αναγκαία η συστηματική παρακολούθηση και των εν λόγω μονάδων.
- Επανεκτίμηση των ΠΠΔ, ιδιαίτερα για τις προαναφερόμενες επιχειρήσεις με αντικείμενο την επεξεργασία αγροτικών προϊόντων, με εφαρμογή της καλύτερης διαθέσιμης τεχνολογίας για την επεξεργασία των αποβλήτων.
- Αναδιοργάνωση των κεντρικών υπηρεσιών (ΕΥΕΠ) και των περιφερειακών διοικήσεων (τουλάχιστον σε επίπεδο Αποκεντρωμένης Διοίκησης) με τη δημιουργία εργαστηρίου, την απόκτηση εργαστηριακού εξοπλισμού και οργανωμένου συστήματος δειγματοληψιών και διαπίστευσης.
- Η συνεργασία μεταξύ των συναρμόδιων υπηρεσιών και ιδιαίτερα των Δ/νσεων Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος, τόσο στη φάση του ελέγχου, όσο και στην ενιαία επιβολή κυρώσεων, στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος, είναι ιδιαίτερα κρίσιμη. Στο πλαίσιο αυτό, απαιτείται η ηλεκτρονική διασύνδεση και η τήρηση συνολικού ενιαίου αρχείου των σχετικών πράξεων, που αφορούν στην αδειοδότηση και παρακολούθηση της λειτουργίας των μονάδων.

⁴³ άρθρο 5 του ν. 3882/2010 «...κάθε δημόσια αρχή η οποία είναι κύριος για ένα πρωτότυπο σύνολο γεωχωρικών δεδομένων...που αναφέρονται στα παραρτήματα Ι, ΙΙ και ΙΙΙ υποχρεούται να δημιουργεί μεταδεδομένα και να εξασφαλίζει τη διαρκή επικαιροποίησή τους... το αργότερο μέχρι 3 Δεκεμβρίου 2013...όσον αφορά στα σύνολα γεωχωρικών δεδομένων...που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ...»

άρθρο 20 του ν. 3882/2010 «...κάθε δημόσια αρχή πριν προμηθευτεί, παράγει ή επικαιροποιήσει γεωχωρικά δεδομένα υποχρεούται να εξετάζει τη διαθέσιμότητά τους από άλλες δημόσιες υπηρεσίες...»

άρθρο 33 παραρτήματα Ι, ΙΙ και ΙΙΙ θέματα γεωχωρικών δεδομένων «...Δίκτυα μεταφορών, υδρογραφία, προστατευόμενες τοποθεσίες...κάλυψη γης...Εγκαταστάσεις παρακολούθησης του περιβάλλοντος, εγκαταστάσεις παραγωγής και βιομηχανικές εγκαταστάσεις...γεωργικές εγκαταστάσεις...ενδιατήματα και βιότοποι...»

- Συνεργασία των συναρμόδιων υπηρεσιών του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα, με σκοπό την ανταλλαγή απόψεων και προβληματισμών για τον καθορισμό ενιαίας στρατηγικής, ώστε να δημιουργηθούν οι απαραίτητες συνθήκες συναίνεσης, αλλά και ανάληψης ίσως ευθυνών από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα, στα θέματα προστασίας του περιβάλλοντος.
- Κατασταλτικά μέτρα ή ποινές τα οποία, προκειμένου να αποδώσουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, θα πρέπει να είναι ανάλογα προς το μέγεθος της προκαλούμενης βλάβης και να είναι κλιμακούμενα, ώστε να αποδεικνύονται αποτελεσματικά, και βεβαίως να επιβάλλονται σε κάθε περίπτωση παραβίασης των οικείων διατάξεων. Σε περίπτωση, όμως, έντονης υποβάθμισης και καθ' υποτροπή πρόκλησης ρύπανσης από επιχείρηση, η οποία παραλείπει να συμμορφωθεί προς τα υποδεικνύόμενα μέτρα, δεν αρκεί η επιβολή αλληπάλληλων μέτρων, αλλά απαιτείται επιπλέον, σύμφωνα με τις σχετικές νομοθετικές προβλέψεις (άρθρο 30 του ν. 1650/86 όπως ισχύει σήμερα), η διακοπή της ρυπογόνου δραστηριότητας (ΣτΕ 3977/2010). Για να υπολογιστεί το μέγεθος της προκαλούμενης βλάβης, καθίσταται αναγκαία η λήψη και ανάλυση υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων της ελεγχόμενης μονάδας/δραστηριότητας, καθώς και η μέτρηση θορύβου. Συνεπώς, ο υπολογισμός του ύψους του προστίμου συνδέεται άμεσα με την ποιότητα του ελέγχου (ολοκληρωμένος ουσιαστικός έλεγχος)⁴⁴.
- Υπολογισμός του ύψους του προστίμου με τρόπο ώστε να συνδέεται με το βαθμό απόκλισης από συγκεκριμένες τιμές εκπομπής (σχετικός ο Κανονισμός 166/2006 για τη σύσταση μητρικού έκλυσης και μεταφοράς ρύπων, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει). Επίσης, θα πρέπει να τεθεί συγκεκριμένο μετρήσιμο όριο διαφοροποίησης της παράβασης σε σχέση με την ποσότητα και το είδος του ρύπου (μεγάλη, μεσαία, μικρή). Παράλληλα, κατά την εκτίμηση του ύψους των διοικητικών κυρώσεων, πρέπει να συνυπολογίζεται το κόστος ανάκτησης των φυσικών πόρων καθώς και το περιβαλλοντικό κόστος.
- Ανάληψη του κόστους πρόληψης και αποκατάστασης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τον υπαίτιο, βάση του Π.Δ. 148/09 για την περιβαλλοντική ευθύνη.
- Ολοκληρωμένη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων με πρόβλεψη χώρων τελικής διάθεσης.
- Δέσμια αρμοδιότητα της ανάκλησης των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων σε περιπτώσεις, που -λόγω της συστηματικής μη τήρησής τους- προκαλείται ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Δεδομένου ότι η απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων αποτελεί προϋπόθεση για τη χορήγηση της άδειας εγκατάστασης και λειτουργίας μιας επιχείρησης, πρέπει να τροποποιηθεί το άρθρο 29 του ν. 3982/11, ώστε -μετά την ανάκληση των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων- να προβλέπεται διακοπή της λειτουργίας της εν λόγω δραστηριότητας.
- Απαιτείται ένα θεσμικό πλαίσιο, που θα εξασφαλίζει τη διαφάνεια σε όλα τα στάδια της λήψης αποφάσεων, την πρόσβαση στα στοιχεία που αφορούν στην ποιότητα και στην προστασία του περιβάλλοντος, την ενημέρωση των πολιτών μέσω της διοργάνωσης συζητήσεων και συναντήσεων με τους ενδιαφερόμενους φορείς και τη δυνατότητα ουσιαστικής παρέμβασης επί θεμάτων που αφορούν κάποιο έργο.

⁴⁴ «περιβαλλοντική επιθεώρηση», αιτιολογικός λόγος 22 της Οδηγία 2010/75/ΕΕ ορίζεται «...το σύνολο των δράσεων, μεταξύ άλλων επιτόπιες επισκέψεις παρακολούθησης των εκπομπών και έλεγχοι των εσωτερικών εκθέσεων και των εγγράφων παρακολούθησης...»

- Επιτάχυνση της διαδικασίας αδειοδότησης με τη συγχώνευση, απλοποίηση και ενσωμάτωση των προβλεπόμενων αδειών, στο μέτρο, όμως, που δεν καταστρατηγείται ο σκοπός έκδοσης της άδειας, που είναι η προστασία του περιβάλλοντος, των περιοίκων και του κοινού από κάθε κίνδυνο. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να απαλειφθούν οι επικαλύψεις των απαιτούμενων εγκρίσεων και δικαιολογητικών, των οποίων η κατάθεση εξακολουθεί να προβλέπεται τόσο κατά την περιβαλλοντική αδειοδότηση όσο και για την έναρξη λειτουργίας.
- Επειδή πολλές επιχειρήσεις συχνά δεν τηρούν τις προδιαγραφές που αναφέρουν στην αρχική τους δήλωση (π.χ. στην επεξεργασία αποβλήτων κυρίως για συγκεκριμένες δραστηριότητες που συναντώνται και στην 9^η Ομάδα του Παραρτήματος του ν. 4262/14, όπως ελαιοτριβεία, γαλακτοκομεία, τυροκομεία, κλπ, οι οποίες είναι και ιδιαίτερα ρυπογόνες), κρίνεται αναγκαία η διαδικασία ελέγχου/αυτοψίας από την Αδειοδοτούσα Αρχή πριν τη λειτουργία για τη διαπίστωση της τήρηση των προδιαγραφών της επιχείρησης.
- Βραχυπρόθεσμα, στο πλαίσιο απλοποίησης των διαδικασιών απαιτείται η κατάργηση των δύο σταδίων (άδεια εγκατάστασης – άδεια λειτουργίας) με παράλληλη θεσμοθέτηση μιας ενιαίας μορφής διοικητικής πράξης –με την κατάθεση φακέλου με τα απαραίτητα δικαιολογητικά μια φορά στην Αδειοδοτούσα Αρχή-, ώστε δημιουργείται πλήρης εικόνα της υπό έλεγχο επιχείρησης. Η πράξη αυτή θα πρέπει να επέχει θέση άδειας λειτουργίας, να μη διαφοροποιείται ανάλογα με την επιχειρηματική δραστηριότητα και με ένα στοχευμένο σύστημα ελέγχων πριν την έκδοση της άδειας και συστηματική παρακολούθηση να ελέγχεται η απόδοση του συστήματος αδειοδότησης.
- Μακροπρόθεσμα, απαιτείται η ολοκλήρωση του μοντέλου αδειοδότησης με έμφαση στον έλεγχο κατά τη λειτουργία, στο μέτρο που υπάρχουν α) ξεκάθαρες χρήσεις και καλύψεις γης και ολοκληρωμένος χωροταξικός σχεδιασμός β) ολοκληρωμένο σχέδιο περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων και γ) εμπέδωση φιλοπεριβαλλοντικής κουλτούρας και διάθεση συμμόρφωσης εκ μέρους των επιχειρήσεων.

II. ΚΤΗΝΟ/ΠΤΗΝΟΤΡΟΦΙΚΕΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μια ιδιαίτερη κατηγορία επιχειρηματικών δραστηριοτήτων αποτελούν οι κτηνο/πτηνοτροφικές μονάδες, οι οποίες εντάσσονται στον πρωτογενή τομέα παραγωγικής δραστηριότητας κι έχουν ως τέτοιες σημαντική συμβολή στην οικονομία της χώρας συνολικά, αλλά και σε τοπικό επίπεδο ειδικότερα.

Για το λόγο αυτό ανέκαθεν, αλλά και τώρα περισσότερο από ποτέ, προτάσσεται -με το επιχείρημα της οικονομικής κρίσης- η ανάγκη προστασίας και στήριξης με κάθε τρόπο της δραστηριότητας αυτής, ώστε να μην οδηγηθούν οι μονάδες σε παύση λειτουργίας.

Προς την κατεύθυνση αυτή, η πολιτεία κινήθηκε με νομοθετική πρωτοβουλία θεσπίζοντας το ν. 4056/2012⁴⁵ με τίτλο «Ρυθμίσεις για την κτηνοτροφία και τις κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις». Στόχος των ρυθμίσεων αποτελεί, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, η δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για την ενίσχυση της ελληνικής κτηνοτροφίας, η απλοποίηση των διαδικασιών, η ενοποίηση, επικαιροποίηση και απλούστευση της ισχύουσας πολυνομίας και «η τακτοποίηση των υπάρχουσών πραγματικών καταστάσεων των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων με μια διαδικασία με μηδενικό κόστος για τους κτηνοτρόφους».

Η κατεύθυνση αυτή εντάσσεται στη λογική μιας γενικότερης τάσης που επικρατεί στη χάραξη αναπτυξιακής πολιτικής, με έμφαση στην απλοποίηση των διαδικασιών αδειοδότησης. Απόληξη της τάσης αυτής αποτελεί ο ν. 4262/2014, που περιλαμβάνει στο πλαίσιο εφαρμογής του και τις κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, με τις ρυθμίσεις του τελευταίου, καταργείται καταρχήν η υποχρεωτική έκδοση διοικητικής άδειας για τη νόμιμη λειτουργία μιας οικονομικής δραστηριότητας. Η υπαγωγή μιας δραστηριότητας σε καθεστώς γενικών όρων λειτουργίας είναι αντικειμενικά δικαιολογημένη, όταν συναρτάται προς το δημόσιο συμφέρον και αποτελεί αντικείμενο, που ρυθμίζεται από κανονιστικές αποφάσεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του νόμου. Σύμφωνα με το άρθρο 34, σε διάστημα 8 μηνών από τη δημοσίευση του νόμου, θα πρέπει να έχουν εκδοθεί τα προεδρικά διατάγματα και οι υπουργικές αποφάσεις για την εφαρμογή των εν λόγω ρυθμίσεων. Με την έκδοση τους, ολοκληρώνεται η προσαρμογή στο νέο ρυθμιστικό καθεστώς της «μη» αδειοδότησης και οι προηγούμενες, αντίθετες διατάξεις καταργούνται (άρθρο 34 παρ. 3 του ν. 4262/2014). Για τις κτηνοτροφικές δραστηριότητες μέχρις στιγμής δεν έχει προχωρήσει η έκδοση των σχετικών πράξεων, επομένως, εξακολουθεί να ισχύει το προηγούμενο αδειοδοτικό καθεστώς, όπως έχει διαμορφωθεί με το ν. 4056/2012 και τις συναφείς τροποποιήσεις του.

Ζητήματα νομιμότητας λειτουργίας κτηνο/πτηνοτροφικών εγκαταστάσεων αντιμετώπισε ο Συνήγορος ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του (υπόθεση 4792/2000). Κατά τη διερεύνηση των υποθέσεων αυτών, στις οποίες προείχε -λόγω της φύσης των αναφορών- ο έλεγχος νομιμότητας έναντι της διαμεσολάβησης, τέθηκαν εξ αρχής τα κρίσιμα ζητήματα, τα οποία οδηγούν σε διαίωνιση μιας σε γενικές γραμμές άνομης και προβληματικής ανάπτυξης της συγκεκριμένης δραστηριότητας.

Η εγκατάσταση των μονάδων αυτών χωρίς να λαμβάνονται υπόψη χωροταξικά κριτήρια, η απουσία τήρησης προδιαγραφών λειτουργίας σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος και τη δημόσια υγεία και η διστακτικότητα της Διοίκησης, που είναι επιφορτισμένη με την αδειοδότηση και τον έλεγχό τους να

⁴⁵ Πρόσφατα συμπληρώθηκαν και εξειδικεύθηκαν οι ρυθμίσεις του νόμου 4056/2012 με το άρθρο 43 του ν. 4235/2014.

λάβει μέτρα για τη σύννομη λειτουργία τους, συνθέτουν την εικόνα μιας σημαντικής πτυχής της ελληνικής επιχειρηματικότητας.

Αναλυτικά, και κατ' αναλογία των προβλημάτων που αναφέρθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο σχετικά με τις βιομηχανικές-βιοτεχνικές και λοιπές εγκαταστάσεις, στη συγκεκριμένη κατηγορία δραστηριοτήτων τα ζητήματα που ανακύπτουν κατανέμονται θεματικά ως εξής:

2. Χωροθέτηση

Από το 1987 και μετά, η εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία (αποφ. 83840/3591/12.12.1986, ΦΕΚ Δ' 1 /1987 & Υ1β/29.3/4.5.1995 ΦΕΚ Β' 343/1995) όριζε ότι οι κάθε είδους κτηνο/πτηνοτροφικές εγκαταστάσεις ιδρύονται και λειτουργούν έξω από τους κατοικημένους χώρους (πόλεις, κωμοπόλεις, χωριά, οικισμούς), καθώς επίσης και από λουτροπόλεις, παραδοσιακούς οικισμούς, εθνικούς και επαρχιακούς δρόμους, σιδηροδρομικές γραμμές, ποτάμια, λίμνες, ακτές, αρχαιολογικούς και τουριστικούς χώρους, χώρους που παρουσιάζουν τουριστικό ενδιαφέρον και σε απόσταση από νοσοκομεία, ευαγή ιδρύματα, εκπαιδευτήρια, καθώς και από ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, στρατόπεδα, εργοστάσια, βιοτεχνίες, κατασκηνωτικούς χώρους και Μοναστήρια. Όριζε, επίσης, και ελάχιστες αποστάσεις μεταξύ κτηνο/πτηνοτροφικών εγκαταστάσεων και των αναφερομένων ως άνω τόπων, που καθορίζονταν κατά περίπτωση, αναλόγως του αριθμού των διατηρουμένων ζώων ή πτηνών.

Ο ν. 4056/2012 εξακολουθεί να διατηρεί περιορισμούς στη χωροθέτηση των κτηνοτροφικών μονάδων (αποστάσεις από άλλες δραστηριότητες και λειτουργίες, π.χ νοσοκομεία, εκπαιδευτήρια κ.α.), όπως και την απαγόρευση της εγκατάστασης εντός ορίων οικισμού. Ωστόσο, όπως θα δούμε παρακάτω, με πολύ πρόσφατη νομοθετική ρύθμιση, οι περιορισμοί αυτοί αμβλύνονται για τις ήδη υπάρχουσες εγκαταστάσεις, με αποτέλεσμα να επιτρέπεται η διατήρησή τους στο σημείο που βρίσκονται.

Σε πολλές περιπτώσεις, οι μονάδες αυτές ξεκίνησαν ως μικρές οικογενειακές και διασκορπισμένες, συχνά οικόσιτες εγκαταστάσεις χωρίς συγκεκριμένες προδιαγραφές και υποδομές, ώστε το περιβάλλον και το οικοσύστημα να «αντέχει» αυτές τις δραστηριότητες. Στη συνέχεια, όμως, και κυρίως την τελευταία εικοσαετία, οι κτηνο/πτηνοτροφικές μονάδες όχι μόνο πολλαπλασιάστηκαν με ταχύ ρυθμό, αλλά αυξήθηκε σημαντικά και η δυναμικότητά τους. Μέρος της επέκτασης αυτής έχει πραγματοποιηθεί κι εξακολουθεί να πραγματοποιείται σε περιοχές εντελώς ακατάλληλες, για παράδειγμα σε περιοχές όπου το εδαφικό υπόστρωμα είναι ακατάλληλο ή σε περιοχές με έντονη τουριστική δραστηριότητα. Οι μεγάλες κτηνο/πτηνοτροφικές μονάδες μπορούν δυνητικά να είναι –εφόσον δεν τηρούν τις αποστάσεις και τους περιβαλλοντικούς όρους- ρυπογόνες για το περιβάλλον. Η προκαλούμενη ρύπανση από τις κτηνοτροφικές εργασίες μπορεί να είναι εκτεταμένη, μακράς διάρκειας και δύσκολο να αποκατασταθεί. Τούτο οδηγεί σε αναπόφευκτη τριβή και σύγκρουση της οικονομικής δραστηριότητας με την ποιότητα ζωής, που αξιώνει κανείς σε μια οικιστικά οργανωμένη κοινωνία.

Ζητήματα, όπως η έλλειψη καθορισμένων χρήσεων γης και ολοκληρωμένου χωροταξικού σχεδιασμού, η παράλληλη ισχύς διατάξεων, η άγνοια και η ελλιπής ενημέρωση των υπηρεσιών –τα οποία εξετάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο- ισχύουν και στην προκειμένη περίπτωση κατ' αναλογία. Τα κυριότερα

προβλήματα, που έχει εντοπίσει η Αρχή κατά την εξέταση σχετικών με τις κτηνο/πτηνοτροφικές εγκαταστάσεις αναφορών, είναι τα ακόλουθα:

- Οι μονάδες δεν τηρούν τις προβλεπόμενες από τη νομοθεσία⁴⁶ αποστάσεις από τα όρια του οικισμού και λειτουργούν σε εγγύτητα με άλλες δραστηριότητες, όπως ξενοδοχεία (ενδεικτικά υπόθεση 8040/2002), θεραπευτήρια (ενδεικτικά υπόθεση 166901/2013) κλπ. Οι σχετικοί πίνακες ορίζουν διαφορετική απόσταση ανάλογα με τη δυναμικότητα της κάθε μονάδας, ενώ η διατύπωση του νόμου είναι σαφής⁴⁷: Στην πράξη, όμως, πολλές εξ' αυτών λειτουργούν όχι μόνο σε μικρότερη απόσταση, αλλά και εντός των οικισμών (ενδεικτικά οι 144225/2011, 138352/2011, 164959/2013 υποθέσεις). Η αύξηση της δυναμικότητας των κτηνοτροφικών μονάδων οδηγεί στην αύξηση της απόστασης των ορίων, που πρέπει να τηρούν από τις κατοικημένες περιοχές, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία. Παρά ταύτα, αυτό δεν έχει ως επακόλουθο την αναγκασία για τη νόμιμη λειτουργία τους μετεγκατάστασή τους (υπόθεση 164959/2013).

Με τον πρόσφατο νόμο 4351/2015 (άρθρο 12), εισάγεται νέα διάταξη-προσθήκη στο ν. 4056/2012 (άρθρο 17 α) με τίτλο «Συνέχιση λειτουργίας υφιστάμενων κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων εντός ή πλησίον οικισμών». Με τη ρύθμιση αυτή επιτρέπεται η αδειοδότηση εγκαταστάσεων, οι οποίες δεν είναι σε θέση να λειτουργήσουν νόμιμα, λόγω της θέσης τους (εντός ή πολύ κοντά στους οικισμούς-παραβίαση των θεσμοθετημένων αποστάσεων). Για την αδειοδότηση αυτή απαιτείται μόνο να λειτουργούσαν ήδη μη νόμιμα ως προς τη θέση τους κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4056/2012 και να μην ξεπερνά η δυναμικότητα τους το 25% των ανώτατων ορίων της κατηγορίας Β' (ΥΑ 1958/2012). Δίνεται δε, εκ νέου προθεσμία 2 ετών για την υποβολή σχετικού αιτήματος στην αρμόδια Διεύθυνση Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής. Με τη ρύθμιση αυτή επιχειρείται αναδρομική νομιμοποίηση της λειτουργίας κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων, οι οποίες λειτουργούν παράνομα και θα όφειλαν να μετεγκατασταθούν προκειμένου να αδειοδοτηθούν.

- Σύννηθες είναι και το φαινόμενο της μη σύννομης χωροθέτησης και της εγκατάστασης σε προστατευόμενες περιοχές Natura, δασικές εκτάσεις κ.α.. Σε αρκετές υποθέσεις, οι καταγγελίες αφορούσαν παράνομη εγκατάσταση σε περιοχές που λόγω του ιδιαίτερου φυσικού τους κάλλους έχουν ενταχθεί στο ευρωπαϊκό δίκτυο προστασίας Natura 2000 (υπόθεση 69014/2013).

Με το νόμο 4056/2012, (άρθρο 6 παρ.6) ορίστηκε ότι, σε περιοχές που είναι ενταγμένες στο κοινοτικό Δίκτυο Natura 2000, επιτρέπεται η εγκατάσταση κτηνοτροφικής μονάδας, ανεξαρτήτως δυναμικότητας, καθώς και η επέκταση των υφιστάμενων, σύμφωνα με τους ειδικούς περιβαλλοντικούς και άλλους όρους που ισχύουν κάθε φορά για την περιοχή αυτή. Πάντως, η αδειοδότηση των κτηνοτροφικών μονάδων εμπίπτει στους γενικότερους περιορισμούς για την πραγματοποίηση έργων σε περιοχές Natura.⁴⁸ Αξίζει,

⁴⁶ Οι αποστάσεις καθορίζονται από σχετικό πίνακα που προβλέπονταν στην Υγειονομική Διάταξη Υ1Β /2000/1995 (άρθρο 2) και πλέον στο νόμο 4065/2012 (άρθρο 5 παρ. 3, με παραπομπή στο παράρτημα του άρθρου 20)

⁴⁷ Αρ. 5 ν. 3698/2008 αλλά και πλέον, άρθρο 5 του ν. 4056/2012.

⁴⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 10 του ν. 4014/2011 «Στην περίπτωση έργων και δραστηριοτήτων που λαμβάνουν χώρα σε προστατευόμενες περιοχές του δικτύου Natura, η περιβαλλοντική αδειοδότηση διενεργείται με βάση τις σχετικές πρόνοιες των ειδικότερων προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων προστασίας. Σε περίπτωση ελλείψεως σχετικών προβλέψεων: α) για έργα κατηγορίας Β υποβάλλεται ειδική οικολογική αξιολόγηση στην αρμόδια υπηρεσία Περιβάλλοντος της Περιφέρειας, σύμφωνα με την παράγραφο 8 του άρθρου 11 και β) για έργα κατηγορίας Α υποβάλλεται, ως τμήμα της ΜΠΕ, ειδική οικολογική αξιολόγηση στην αρμόδια, κατά περίπτωση, υπηρεσία, σύμφωνα με τις παραγράφους 9 και 10 του άρθρου 11.

όμως, να σημειωθεί ότι η αδειοδότηση της κάθε μονάδας μεμονωμένα και χωρίς να ληφθεί υπόψη η σωρευτική λειτουργία περισσότερων κτηνοτροφικών μονάδων, μπορεί να οδηγήσει σε ακύρωση του προστατευτικού χαρακτήρα μιας περιοχής Natura (υπόθεση 11623/2009).

Ενδεδειγμένη λύση, σε περίπτωση μη σύννομης ή επιβαρυντικής για το περιβάλλον χωροθέτησης, είναι η *μετεγκατάσταση* της κτηνοτροφικής μονάδας. Βέβαια, το ζήτημα της μετεγκατάστασης εμφανίζεται ιδιαίτερα προβληματικό, καθώς στην αναμενόμενη απροθυμία των κτηνοτρόφων να μετακινήσουν την εγκατάσταση, προστίθενται τα πρακτικά προβλήματα της εξεύρεσης νέου κατάλληλου χώρου υποδοχής και η έλλειψη καθοδήγησης από τις αρμόδιες υπηρεσίες (υπόθεση 150139/2012).

Στο πλαίσιο αυτό, ουσιαστική είναι η συνδρομή των Δήμων στην αρμοδιότητα των οποίων ανήκει η εκμίσθωση δημοτικών εκτάσεων μεταξύ άλλων και για κτηνοτροφικές εκμεταλλεύσεις. Σύμφωνα με το άρθρο 75 (καθώς και άρθρα 94 και 95 Ν. 3852/10) οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Στις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων περιλαμβάνεται και η διαχείριση των βοσκοτόπων, καθώς και η εκμίσθωση δημοτικών εκτάσεων γης για κτηνοτροφικές εκμεταλλεύσεις.

Από τη διερεύνηση αναφορών που υποβλήθηκαν στο Συνήγορο, προκύπτει ότι σε κάποιες περιπτώσεις οι κτηνοτροφικές μονάδες λειτουργούν σε δημοτικές εκτάσεις χωρίς να έχει προηγηθεί η εκχώρησή τους ή εκμίσθωσή τους από τους οικείους δήμους (υπόθεση 181653/2014).

3. Αδειοδότηση - Λειτουργία

Με το ν. 4056/2012 θεσμοθετήθηκαν αλλαγές⁴⁹ στον τρόπο αδειοδότησης των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων σε σχέση με τη διαδικασία που ίσχυε με το προηγούμενο νομικό καθεστώς, όπως:

- Η θέσπιση τριετούς προθεσμίας από την έκδοση του νόμου για την απόκτηση άδειας λειτουργίας, σύμφωνα με το νέο θεσμικό πλαίσιο. Η προθεσμία αυτή έχει λήξει από το Μάρτιο του 2015. Με το νόμο 4351/2015, η προθεσμία αυτή παρατάθηκε για 18 επιπλέον μήνες, μέχρι τις 12.9.2016. Η Αρχή έχει διατυπώσει εγγράφως την άποψη ότι η διαρκής παράταση των τιθέμενων στο νόμο προθεσμιών επιτρέπει τη συνέχιση της λειτουργίας των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων, χωρίς να δεσμεύει τη διοίκηση ή τους εκμεταλλευτές των μονάδων να προβούν σε συγκεκριμένες ενέργειες.
- Η δημιουργία υπηρεσίας μιας στάσης, της Διεύθυνσης Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής των κατά τόπους περιφερειακών ενοτήτων, εντός των ορίων των οποίων είναι εγκατεστημένες οι κτηνοτροφικές μονάδες, η οποία

2. Η ειδική οικολογική αξιολόγηση και η ΜΠΕ, όπου αυτή απαιτείται, εστιάζει στις συνέπειες για την περιοχή βάσει των στόχων διατήρησής της. Η σημασία των επιπτώσεων προσδιορίζεται σε σχέση με τα ειδικά χαρακτηριστικά και τις ειδικές περιβαλλοντικές συνθήκες που επικρατούν στην προστατευόμενη περιοχή την οποία αφορά το έργο ή η δραστηριότητα, λαμβάνοντας ιδιαίτερος υπόψη τους στόχους διατήρησης της περιοχής...»

⁴⁹ και τη Διευκρινιστική εγκύκλιο εφαρμογής του ΥΠ.ΑΓΡ.ΑΝ.ΤΡΟΦ. 1464/67426/13-6-12 (ΑΔΑ: Β4ΛΟΒ-ΓΣΦ) :: Ρυθμίσεις για την κτηνοτροφία και τις κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις και άλλες διατάξεις

θα αποτελεί το μοναδικό σημείο επαφής των κτηνοτρόφων με δημόσια υπηρεσία.

- Η αλλαγή της διαδικασίας αδειοδότησης, από το σχήμα «πρώτα έλεγχος και μετά αδειοδότηση» στο σχήμα «προσωρινή αδειοδότηση με την υποβολή των προβλεπόμενων δικαιολογητικών και την ανάληψη της υποχρέωσης τήρησης από το ενδιαφερόμενο φυσικό ή νομικό πρόσωπο των εκ του νόμου προβλεπόμενων απαιτήσεων και προϋποθέσεων και στη συνέχεια, έλεγχος των δηλωθέντων δεσμεύσεων και προϋποθέσεων μετά από αυτοψία και οριστική αδειοδότηση».
- Ο έλεγχος των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων όχι μόνο κατά την έκδοση της άδειας, αλλά και μεταγενέστερα με υποχρεωτικούς τακτικούς και έκτακτους ελέγχους. Οι υποχρεωτικοί έλεγχοι διενεργούνται τον πρώτο χρόνο μετά την αδειοδότηση των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων και στη συνέχεια κάθε διετία, οι δε έκτακτοι οποτεδήποτε κρίνεται σκόπιμο.
- Η καταγραφή των αδειοδοτηθεισών κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων με τη δημιουργία αυτοτελούς ηλεκτρονικού μητρώου.
- Η πρόβλεψη ίδρυσης και λειτουργίας κτηνοτροφικών ζωνών και κτηνοτροφικών πάρκων, καθώς και η δυνατότητα προσδιορισμού ενός οικισμού ως κτηνοτροφικού. Η εισαγωγή αυτή έγινε με το ν. αρθρ. 15 του ν. 4056/2012, όπως τροποποιήθηκε με το αρθρ. 4235/2014 (αρ. 43 παρ. 9 του με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 15 του ν. 4056/2012). Οι όροι και οι προϋποθέσεις για την ίδρυση και λειτουργία όλων των ανωτέρω αναπτυξιακών δομών θα καθοριστούν με ΚΥΑ, οι οποίες δεν έχουν μέχρι στιγμής εκδοθεί.
- Η διαδικασία αδειοδότησης μιας κτηνοτροφικής εγκατάστασης διαφοροποιείται ανάλογα με την κατηγορία στην οποία κατατάσσεται σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 4056/12.
- Για τα πρόχειρα καταλύματα ζώων δεν απαιτείται έκδοση άδειας δόμησης.
- Για τις κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις, οι οποίες κατασκευάζονται με σκελετό θερμοκηπίου εκδίδεται έγκριση τήρησης του τύπου κατασκευής από την αρμόδια υπηρεσία δόμησης αντί οικοδομικής άδειας. Επιπλέον, για κείνες που έχουν μέγεθος μέχρι 300 τ.μ. και κατασκευάζονται σύμφωνα με τα εγκεκριμένα πρότυπα κατασκευών, εκδίδεται έγκριση τήρησης των προτύπων κατασκευής από την αρμόδια υπηρεσία δόμησης αντί οικοδομικής άδειας.
- Για τις λοιπές εγκαταστάσεις ο νόμος απαιτεί την έκδοση οικοδομικής άδειας.

Αναφορικά με την περιβαλλοντική αδειοδότηση των συγκεκριμένων εγκαταστάσεων, επισημαίνεται ότι στην περίπτωση κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων, που ο αριθμός των εκτρεφόμενων ζώων είναι μικρότερος από τις ελάχιστες τιμές, ανά είδος ζώου και κατηγορίες εκτροφής, δεν απαιτείται η περιβαλλοντική αδειοδότησή τους.

Στις επί μέρους διατάξεις, προβλέπεται ότι η άδεια εγκατάστασης χορηγείται με την υποβολή αίτησης συνοδευόμενης από υπεύθυνη δήλωση του ενδιαφερόμενου στην οποία βεβαιώνει ότι τα στοιχεία της εγκατάστασης είναι αληθή και ότι τηρεί τις διατάξεις της περιβαλλοντικής, υγειονομικής, εργατικής νομοθεσίας, καθώς και αυτές που αναφέρονται στις υποχρεωτικά τηρούμενες αποστάσεις και στη νόμιμη χρήση της ιδιοκτησίας. Επιπλέον, απαιτείται δήλωση του φορέα της εγκατάστασης ή του μελετητή για την τήρηση των

προβλεπόμενων Πρότυπων Περιβαλλοντικών Δεσμεύσεων (ΠΠΔ) του άρθρου 8 παρ. 3 του ν. 4014/2011.

Πριν τη διενέργεια αυτοψίας από την Επιτροπή Σταυλισμού, ο υπεύθυνος λειτουργίας κάθε κτηνοτροφικής εγκατάστασης οφείλει να έχει συγκεντρώσει όλες τις άδειες και τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για τη λειτουργία και να έχει συμπληρώσει το σχετικό φάκελο.

Βέβαια, αποτελεί παραδοχή της αιτιολογικής έκθεσης του ν. 4056/2012 ότι περίπου το 85% των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων λειτουργούν χωρίς άδεια ίδρυσης και λειτουργίας.

Στις υποθέσεις που έχει εξετάσει η Αρχή, προκύπτει συχνά οι κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις να μην έχουν καθόλου άδεια λειτουργίας⁵⁰. Σε έγγραφα ερωτήματα της Αρχής σε σχέση με τη δυναμικότητα σταβλικών εγκαταστάσεων (από την οποία εξαρτάται και η κατάταξη τους και οι περαιτέρω προϋποθέσεις νόμιμης λειτουργίας τους), οι αρμόδιες Δ/νσεις Αγροτικής Ανάπτυξης της Περιφέρειας απαντούν ότι δεν υπάρχει στο μητρώο τους σχετική καταγραφή και, άρα, στοιχεία για την κτηνοτροφική δραστηριότητα. Συγχρόνως, όμως, διαπιστώνεται ότι οι μονάδες αυτές, αν και λειτουργούν παράνομα και δεν είναι καταγεγραμμένες, επιδοτούνται με ενισχύσεις από τον Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε⁵¹. Σύμφωνα με τον ίδιο τον Οργανισμό, η νόμιμη αδειοδότηση των εγκαταστάσεων δεν ελέγχεται από τον ίδιο και δεν αποτελεί προϋπόθεση της καταβολής των ενισχύσεων. Συμβαίνει, λοιπόν, το παράδοξο οι κτηνοτροφικές δραστηριότητες να μη λειτουργούν νόμιμα και συγχρόνως να επιδοτούνται, χωρίς να γίνεται ποτέ διασταύρωση των στοιχείων των αρχείων, που τηρεί η αδειοδοτούσα Αρχή (Δ/νση Αγροτικής Ανάπτυξης της Περιφέρειας) με τα αρχεία του Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε.

Το κενό της διασταύρωσης αυτής των στοιχείων έρχεται να καλύψει το άρθρο 12 του ν. 4056/2012, σύμφωνα με το οποίο δημιουργείται ηλεκτρονικό υπό-μητρώο⁵² κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και στον Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε, το οποίο θα ενημερώνεται για κάθε χορηγούμενη άδεια.

Στην ίδια διάταξη ορίζεται η υποχρέωση της αρμόδιας αδειοδοτούσας Αρχής, δηλαδή της Δ/σης Αγροτικής Ανάπτυξης της οικείας Περιφέρειας, να αναρτά τόσο τις υπεύθυνες δηλώσεις των κτηνοτρόφων που ζητούν άδεια εγκατάστασης, σχετικά με τη σύννομη λειτουργία της εκμετάλλευσης, όσο και κάθε απόφαση και έγκριση σχετική που εκδίδουν, καθώς και τα αποτελέσματα των ελέγχων που πραγματοποιούν στο πλαίσιο της αδειοδότησης.

Σε παλαιότερες περιπτώσεις, διαπιστώθηκε η εγκατάσταση να έχει μεν την άδεια λειτουργίας, αλλά να μη διαθέτει επιμέρους άδειες, κρίσιμες για τη νόμιμη και ασφαλή για το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία λειτουργία της, όπως άδεια διάθεσης λυμάτων, έγκριση περιβαλλοντικών όρων ή πολεοδομική άδεια για τις κτιριακές υποδομές. Καθώς οι κτηνοτροφικές μονάδες emπίπτουν και στο ρυθμιστικό πεδίο της ΚΥΑ 1958/2012 και του ν. 4014/2011, για την κατάταξη έργων και δραστηριοτήτων ανάλογα με τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον, είναι αναγκαία προϋπόθεση -ανάλογα με την κατηγοριοποίησή τους- η εκτίμηση των επιπτώσεών τους στο περιβάλλον με την έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Σε αρκετές περιπτώσεις, διαπιστώθηκε εσφαλμένη υπαγωγή σε κατηγορία για την οποία δεν απαιτείται περιβαλλοντική αδειοδότηση, ενώ η υφιστάμενη δυναμικότητα της μονάδας ήταν τέτοια, ώστε να απαιτείται.

⁵⁰ Σύμφωνα με το νόμο 4056/2012 άρθρο 6, πλέον άδεια εγκατάστασης

⁵¹ φακ. υπόθεσης 135338/11

⁵² στο πλαίσιο του ήδη λειτουργούντος κτηνιατρικού μητρώου

Η έλλειψη αδειοδότησης αντανακλά την *πραγματική* κατάσταση των μονάδων, οι οποίες λειτουργούν χωρίς τήρηση περιβαλλοντικών όρων (όπου απαιτείται) και συστήματα επεξεργασίας αποβλήτων. Ως εκ τούτου, με την έλλειψη συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης, λειτουργούν ρυπαίνοντας το περιβάλλον και θέτουν σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία. Τα παραπάνω προκύπτουν από τις καταγεγραμμένες διαπιστώσεις στις εκθέσεις αυτοψίας των ελεγκτικών οργάνων όπου αδρά περιγράφονται παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και των Υγειονομικών Διατάξεων (υπόθεση 164959/2013).

Ο Συνήγορος έχει επισημάνει εξαρχής ότι απαραίτητη προϋπόθεση για τη νόμιμη λειτουργία των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων, αποτελεί όχι μόνο η έκδοση των διοικητικών αδειών που διασφαλίζει την πλήρωση των υγειονομικών προϋποθέσεων και αποσκοπεί στην προστασία της δημόσιας υγείας, αλλά και η τήρηση των όρων και προϋποθέσεων που απαιτούνται από την περιβαλλοντική νομοθεσία. Η θέση αυτή προκύπτει από τη συνδυαστική ερμηνεία των διατάξεων για την αδειοδότηση των κτηνοτροφικών μονάδων και την περιβαλλοντική νομοθεσία (ν. 1650/1986 και κατ' εξουσιοδότηση αυτού ΚΥΑ Υ1β/29.3/4.5.1995 ΦΕΚ Β' 343/1995) και αποτυπώνεται ξεκάθαρα στην υπ' αρ. 2317/2014 απόφαση του Ε' τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στην απόφαση, που αφορά στο ζήτημα της τήρησης των αποστάσεων μεταξύ των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων και των άλλων δραστηριοτήτων, γίνεται ρητά μνεία των ευρημάτων του Συνηγόρου του Πολίτη σε σχέση με τις ελλείψεις στην περιβαλλοντική αδειοδότηση και διαπιστώνεται ρητά ότι οι ελλείψεις αυτές καθιστούν μη νόμιμη τη λειτουργία τους (υπόθεση 21028/2002).

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, με το νέο σύστημα αδειοδότησης που εγκαθιδρύει ο νόμος, η λειτουργία των μονάδων ξεκινά με «τεκμήριο νομιμότητας», το οποίο δύναται να ανατραπεί με την αυτοψία και το σχετικό έλεγχο από την αρμόδια υπηρεσία. Είναι σαφής η στόχευση του νομοθέτη να θεσπίσει ένα σύστημα αδειοδότησης, που να επιτρέπει τη γρήγορη έναρξη λειτουργίας των μονάδων, προς ενίσχυση της επιχειρηματικότητας. Στο βαθμό που εισάγεται απλοποίηση των σχετικών διαδικασιών⁵³ και τυποποίηση των απαιτούμενων δικαιολογητικών, ο στόχος αυτός εξυπηρετείται σημαντικά από το νέο θεσμικό πλαίσιο.

Προβλήματα, ωστόσο, έχουν ανακύψει κατά την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων από τις αρμόδιες υπηρεσίες σε σχέση με τα απαιτούμενα δικαιολογητικά που καλείται να προσκομίσει ο ενδιαφερόμενος κατά την υποβολή της αίτησης του. Επιπλέον, το σύστημα αυτό κρίνεται προβληματικό δεδομένης της υφιστάμενης διαπιστωμένης κατάστασης (υπόθεση 178495/2013).

Ζήτημα έχει προκύψει και με την αδειοδότηση των μελισσοκομείων, καθώς με εγκύκλιο του το ΥΠΕΚΑ ερμήνευσε⁵⁴ τη διατύπωση του άρθρου 13 παρ. 1, εδάφιο πρώτο, του ν. 4056/2012, ως απαγόρευση της έγκρισης λειτουργίας των μελισσοκομείων εντός δασικών εκτάσεων, παραγνωρίζοντας τα επόμενα εδάφια της ίδιας παραγράφου που περιλαμβάνουν ρητά στο ρυθμιστικό τους πεδίο τα μελισσοκομεία (υπόθεση 180907/2014).

⁵³ Σημαντική ρύθμιση στην κατεύθυνση της απλοποίησης των διαδικασιών για τη αδειοδότηση των κτηνοτροφικών μονάδων, είναι η καθιέρωση της Δ/σης Αγροτικής Ανάπτυξης, ως αδειοδοτούσας Αρχής και μοναδικό σημείο επαφής του κτηνοτρόφου με δημόσια υπηρεσία.

⁵⁴ υπ. αρ. 172592/2547/28-6-12 εγκύκλιος ΥΠΕΚΑ

4. Έλεγχος λειτουργίας & Επιβολή κυρώσεων

Με βάση τα παραπάνω, καθίσταται σαφές ότι στο νέο σύστημα αδειοδότησης κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων παίζει καθοριστικό ρόλο η διεξαγωγή των ελέγχων από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Από την έγκαιρη, πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία τους εξαρτάται, καταρχάς, η επίτευξη της σύννομης λειτουργίας των μονάδων και κατ'επέκταση η εξυπηρέτηση του στόχου της νέας νομοθεσίας για την αναδιάρθρωση του πρωτογενούς τομέα και τη βελτίωση της παραγωγικότητάς του. Το ζήτημα των ελέγχων σε συνδυασμό με τα παράγωγα αποτελέσματα αυτών, τις κυρώσεις, έχουν απασχολήσει επανειλημμένα την Αρχή, κατά την εξέταση της νομιμότητας της λειτουργίας κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων.

Ένα από τα προβλήματα που έχει αντιμετωπίσει η Αρχή σχετικά με το θέμα αυτό, είναι ποιες υπηρεσίες ελέγχουν τις κτηνοτροφικές μονάδες και τι κυρώσεις επιβάλλουν. Όπως προαναφέρθηκε, πέραν της ειδικής νομοθεσίας που ισχύει για τις κτηνοτροφικές μονάδες, οι μονάδες αυτές εμπίπτουν και στο ρυθμιστικό πεδίο του ν. 4014/2011 για την περιβαλλοντική αδειοδότηση. Συνεπώς, για τον έλεγχο της τήρησης των περιβαλλοντικών δεσμεύσεων και της τυχόν πρόκλησης ζημίας στο περιβάλλον, αρμόδια είναι τα κλιμάκια Περιβαλλοντικού Ελέγχου (Κ.Ε.Π.Π.Ε) των Περιφερειών. Κατά τον έλεγχο νομιμότητας που διεξάγει η Αρχή, απευθύνεται συνδυαστικά σε όλες τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, δηλαδή τη Δ/νση Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής ως αδειοδοτούσα Αρχή και τις Δ/νσεις Δημόσιας Υγείας και Περιβάλλοντος για τους ελέγχους. Συχνά, ωστόσο, παρατηρείται έλλειψη συντονισμού, σύγχυση ως προς τις αρμοδιότητες και τα όρια τους και αποφυγή ανάληψης ενεργειών με το επιχείρημα ότι δεν έχει αρμοδιότητα η συγκεκριμένη υπηρεσία (υπόθεση 144225/2011).

Επίσης, ζήτημα προέκυψε και με την εξέταση της ειδικής διοικητικής (ενδικοφανούς) ένστασης που προβλέπει το άρθρο 11 του νόμου, κατά των αποφάσεων επιβολής κυρώσεων και προστίμων. Το αρμόδιο κατά το νόμο όργανο, η Δ/νση Ζωικής Παραγωγής του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, αρνούνταν να εξετάσει τις σχετικές ενστάσεις (παρά την προβλεπόμενη σύντομη προθεσμία), επικαλούμενη ασαφή νομοθετική διατύπωση της ρύθμισης. Με το άρθρο 43 του ν. 4235/14 ορίστηκαν οι ειδικότερες διατυπώσεις για την εκδίκαση αυτών των ενστάσεων, με αποτέλεσμα να δρομολογηθεί πλέον η εκδίκασή τους.

Ένα ακόμη θέμα που έχει καταγράψει η Αρχή είναι η πραγματοποίηση σποραδικών, αποσπασματικών και χωρίς περαιτέρω συνέχεια ελέγχων από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Στις περισσότερες των περιπτώσεων που εξέτασε η Αρχή, το κλιμάκιο ελέγχου κατέγραφε βλαπτικές για τη δημόσια υγεία συνθήκες λειτουργίας και καλούσε ή έθετε προθεσμία στον ιδιοκτήτη για την άρση των επιβλαβών συνθηκών⁵⁵. Στη συνέχεια, ωστόσο, δεν υπήρχε περαιτέρω έλεγχος ή σε περίπτωση που υπήρξε και διαπιστωνόταν η μη συμμόρφωση, δεν υπήρξε κλιμάκωση των μέτρων για την παράνομη λειτουργία (υπόθεση 18916/2008).

⁵⁵ Π.χ. από αυτοψία της Δ/νση Δημόσιας Υγείας & Κοινωνικής Μέριμνας (υπόθεση 171341/2013) «...διαπιστώθηκε ότι **βρέθηκαν πρόχειρες σταβλικές εγκαταστάσεις ... δεν βρέθηκαν ζώα ... η καθαριότητα ήταν πλημμελής (κοπριά) και υπήρχε δυσσομία ...** κατά προφορική δήλωση του κ. διατηρείτε περί τα 500 αιγοπρόβατα ... παρακαλούμε όπως άμεσα **απομακρύνετε την κόπρη, καθαρίσετε και εξυγιάνετε το χώρο** ... η διατήρηση αριθμού αιγοπροβάτων συνιστά κτηνοτροφική μονάδα για την οποία πρέπει να εφοδιαστείτε με τις απαραίτητες άδειες και εγκρίσεις Από αυτοψία της Δ/σης Δημόσιας Υγείας & Κοινωνικής Μέριμνας της ΠΕ Καρδίτσας (υπόθεση 166901/2013) «...διαπιστώθηκε ότι σε κοντινή απόσταση από την οικία του καταγγέλλοντα διατηρείτε ζώα εντός εγκαταστάσεων πρόχειρα κατασκευασμένων οι οποίες δεν είναι εφοδιασμένες με την προβλεπόμενη από το νόμο άδεια λειτουργίας. Επίσης **προβαίνετε σε συγκέντρωση των στερεών αποβλήτων σε διάφορα σημεία της περιφερειακής έκτασης και σε κοντινή έκταση από αρδευτικό κανάλι** ... να προβείτε αμέσως στην απομάκρυνση των σταυλικών εγκαταστάσεων και τον καθαρισμό του χώρου ...».

Ο ν. 4056/2010 προβλέπει (άρθρο 10) ρητά την επιβολή διοικητικών κυρώσεων και μέτρων για την παράβαση των διατάξεών του, των κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότησή του, αλλά και των όρων και περιορισμών που ορίζονται με τις αποφάσεις της Αρμόδιας Αδειοδοτούσας Αρχής (ΑΑΑ). Η τελευταία είναι αρμόδια για την επιβολή των κυρώσεων -μετά από γνώμη της Επιτροπής Σταυλισμού-, οι οποίες εκτείνονται από την επιβολή προστίμου μέχρι την ανάκληση της άδειας εγκατάστασης προσωρινά ή οριστικά. Περαιτέρω, ρυθμίζεται τόσο το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου όσο και η διαδικασία διακοπής λειτουργίας με τη σφράγιση των εγκαταστάσεων και τη διακοπή ηλεκτροδότησης. Τέλος, με την υπ' αρ. 2360/132394/2014 ΚΥΑ εξειδικεύονται και συμπληρώνονται τα κριτήρια και η διαδικασία επιβολής των κυρώσεων, καθώς και ο τρόπος κλιμάκωσης των προστίμων, καταλείποντας στην κρίση της διοίκησης την εκτίμηση για τη σοβαρότητα της παράβασης.

Το άρθρο 14 του νόμου όριζε ρητά τριετή προθεσμία για την υποβολή αίτησης για άδεια εγκατάστασης. Στη διάρκεια της τριετούς προθεσμίας, που ξεκινά από την έναρξη ισχύος του νόμου, αναστέλλεται η ισχύς των διοικητικών πράξεων αποβολής, προστίμων και κατεδάφισης που έχουν εκδοθεί και ανακαλούνται οριστικά, εφόσον εκδοθεί η άδεια εγκατάστασης. Τη μεταβατική αυτή ρύθμιση, στην οποία υπάγονται και οι ήδη λειτουργούσες κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις, επικαλέστηκαν οι υπηρεσίες προκειμένου να μην επιβάλουν κυρώσεις για την παράνομη λειτουργία που διαπιστώνουν κατά τον έλεγχο τους⁵⁶.

Δύο είναι τα ζητήματα ερμηνείας, τα οποία επισήμανε η Αρχή, σε σχέση με την εφαρμογή της *μεταβατικής ρύθμισης*:

Καταρχάς, ότι δεν προκύπτει από το γράμμα του νόμου η υποχρέωση των υπηρεσιών να απέχουν από τον έλεγχο και την επιβολή κυρώσεων, αλλά μόνο η αναστολή εκτέλεσης των κυρώσεων αυτών, όσο διαρκεί η προθεσμία υποβολής των αιτήσεων για την άδεια εγκατάστασης. Στο πλαίσιο αυτό, είναι δυνατή και η διεξαγωγή ελέγχων στις υφιστάμενες εγκαταστάσεις και η σύσταση μέτρων και επιβολή κυρώσεων (οι οποίες αναστέλλονται), ενόσω εκκρεμεί η προθεσμία για την κατάθεση των αιτήσεων.

Δεύτερον, η αναστολή των κυρώσεων νοείται μόνο για τις περιπτώσεις εκείνες που είναι δυνατή η νόμιμη αδειοδότηση με τις ρυθμίσεις του νέου νόμου. Αντιθέτως, δεν είναι δυνατή η επίκληση τους, στις περιπτώσεις που δε θεραπεύεται η παρανομία και, συνεπώς, δεν είναι εφικτή η αδειοδότηση της εγκατάστασης. Αυτό συμβαίνει ως επί το πλείστον στις μονάδες που λειτουργούν χωρίς να τηρούν τις νόμιμες αποστάσεις από τα όρια οικισμών ή άλλων δραστηριοτήτων, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η νομιμοποίηση της λειτουργίας τους στη συγκεκριμένη θέση. Σύμφωνα με τη θέση αυτή ήταν και το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης, το οποίο -στην υπ' αρ. 1464/67426/13-6-2012 διευκρινιστική του εγκύκλιου- ανέφερε ότι «η παραπάνω παράταση [αναστολή] δεν χορηγείται σε εκείνες τις περιπτώσεις των κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων στις οποίες έχουν καταγραφεί πρόδηλες παραβάσεις της συναφούς και παράλληλης σχετικής νομοθεσίας από τις αρμόδιες αρχές και υπάρχει αντικειμενική αδυναμία άρσης των παρατυπιών»⁵⁷. Η διατύπωση αυτή της εγκυκλίου προστέθηκε (αρ. 43 του ν. 4235/2014) ως τελευταίο εδάφιο στο άρθρο 14 του ν. 4056/2012. Με την εκπνοή της τριετούς προθεσμίας για την υποβολή

⁵⁶ Φακ. Υπόθεσης 144225/11

⁵⁷ Τα παραπάνω επισήμανε και εγγράφως το Υπουργείο στην Περιφέρεια Ηπείρου, σε υπόθεση που χειρίστηκε η Αρχή (144225/2011) σχετικά με την παράνομη λειτουργία ποιμνιοστασίου εντός οικισμού του Δήμου Δωδώνης, κάνοντας σαφές, ότι δεν είναι δυνατή η αναστολή των κυρώσεων και η νομιμοποίηση της εγκατάστασης στη θέση που βρίσκεται. Παρ' όλ' αυτά, η περιφέρεια Ηπείρου, εστίασε τις προσπάθειες της όχι σε ενέργειες για μετεγκατάσταση της μονάδας, αλλά σε προσπάθειες μετατόπισης των ορίων του οικισμού από το Δήμο Δωδώνης, χωρίς όμως αποτέλεσμα.

αιτήσεων αδειοδότησης, σήμανε και το τέλος του χρόνου της αναστολής των κυρώσεων. Με τη χορήγηση, όμως, της νέας παράτασης 18 μηνών, που δόθηκε με το ν. 4351/2015, χορηγήθηκε εκ νέου αναστολή αυτών. Επιπλέον, δόθηκε ρητά η δυνατότητα αδειοδότησης των εγκαταστάσεων, που δεν τηρούν τις νόμιμες αποστάσεις (από οικισμούς κλπ).

Η νέα διάταξη προχωράει ακόμη παραπέρα αποδυναμώνοντας επί της ουσίας τις χωρικές προϋποθέσεις για τη σύννομη ανάπτυξη της σημαντικής αυτής οικονομικής δραστηριότητας. Κατά τον τρόπο αυτό, επιτείνεται η αναπόφευκτη τριβή και σύγκρουση της κτηνοτροφικής δραστηριότητας με την ποιότητα ζωής που αξιώνει κανείς σε μια οικιστικά οργανωμένη κοινωνία, ενώ δεν λαμβάνεται καμία πρόβλεψη για την περιβαλλοντική επιβάρυνση που συνεπάγεται η αύξηση των επιτρεπόμενων ορίων δυναμικότητας των μονάδων, σε σχέση με τις προβλέψεις της ΥΑ 1958/2012, για την κατηγορία Β'. Με βάση τα παραπάνω (βλ. κεφ. 2), ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η εν λόγω ρύθμιση θα οδηγήσει σε περαιτέρω όξυνση των προβλημάτων, που προκύπτουν από την ασύντακτη χωροθέτηση των κτηνοτροφικών μονάδων, ενώ είναι αμφίβολο κατά πόσο θα συμβάλλει στην εμπέδωση πνεύματος σεβασμού και συμμόρφωσης με το νομικό πλαίσιο.

5. Προτάσεις

Όσον αφορά στις κτηνο/πτηνοτροφικές εγκαταστάσεις, ισχύουν τα ανωτέρω γενικά της επιχειρηματικότητας, αλλά, επιπροσθέτως, η Αρχή θεωρεί αναγκαία τα ακόλουθα:

- Τη ρητή (νομοθετική) πρόβλεψη για τη συνεκτίμηση της σωρευτικής λειτουργίας περισσότερων κτηνοτροφικών μονάδων στις περιοχές Natura, ως λόγο απαγόρευσης της εγκατάστασης στη συγκεκριμένη θέση
- την αξιολόγηση της εφαρμογής του νέου συστήματος αδειοδότησης με βάση τα υπάρχοντα στοιχεία από τις Δ/νσεις Αγροτικής Ανάπτυξης
- την ανάληψη δράσεων ενημέρωσης των κτηνοτρόφων από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης σε συνεργασία με τις Περιφέρειες για το νομικό πλαίσιο αδειοδότησης, προκειμένου να ενθαρρυνθεί η κατάθεση αιτήσεων και να προχωρήσει η εφαρμογή του
- τη διερεύνηση χρηματοδοτικών εργαλείων μέσω των μηχανισμών στήριξης της επιχειρηματικότητας, προκειμένου να προσαρμοσθούν στις προδιαγραφές του νόμου και να αδειοδοτούνται
- τη θέσπιση επιπλέον κινήτρων για την υπαγωγή των κτηνοτροφικών μονάδων στο σύστημα αδειοδότησης (π.χ παραχώρηση χρήσης εκτάσεων για βόσκηση, ύδρευση και ηλεκτροδότηση με ευνοϊκούς όρους)
- τη σταδιακή μείωση του χρόνου παράτασης για την κατάθεση αιτημάτων αδειοδότησης, σε συνδυασμό με τα παραπάνω, και τη θέσπιση οριστικής πλέον προθεσμίας για την υπαγωγή των μονάδων στο νέο καθεστώς
- την ένταξη όλων των νομίμως υφιστάμενων μονάδων στο ηλεκτρονικό υπό-μητρώο κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων, σύμφωνα με το άρθρο 12 του ν. 4056/12 και την ενημέρωση του αρχείου με τα στοιχεία των ελέγχων που διεξάγονται για κάθε μονάδα (διαπιστώσεις αυτοψίας, πρόστιμα κλπ)
- την επιχορήγηση μέσω του ΟΠΕΚΕΠΕ ή άλλων φορέων μόνο των νομίμως υφιστάμενων και καταγεγραμμένων στο μητρώο μονάδων.

III. ΣΥΝΕΡΓΕΙΑ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΩΝ

1. Εισαγωγή

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει δεχτεί από την αρχή της λειτουργίας του μεγάλο αριθμό αναφορών σχετικά με τη νομιμότητα λειτουργίας συνεργείων συντήρησης και επισκευής αυτοκινήτων, μοτοσικλετών και μοτοποδηλάτων λόγω της όχλησης που προκαλούν, καθώς και των ζητημάτων προστασίας της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος που εγείρουν. Τα ζητήματα αυτά παρουσιάζονται συνοπτικά παρακάτω.

Η έννοια του όρου συνεργεία συντήρησης και επισκευής αυτοκινήτων κλπ εμφανίζεται στην πράξη αρκετά πιο διευρυμένη από ό,τι ο νομοθέτης είθισται να ορίζει, αφού το συνεργείο δύναται να συμπεριλαμβάνει και φανοποιείο ή/και βαφείο ή/και λιπαντήριο. Αναφορικά, όμως, ως προς την άδεια λειτουργίας δεν υπάρχει ιδιαίτερος διαχωρισμός παρά μόνο ως προς την επιπλέον μελέτη, η οποία απαιτείται για τα βαφεία και φανοποιεία, σύμφωνα με την ΚΥΑ 52424/8501/09-11-11, όπως τροποποιήθηκε με την ΚΥΑ 26640/2298/2014 και το Π.Δ. 78/88 όπως ισχύει. Αρμόδιες Υπηρεσίες για την αδειοδότηση των συνεργείων είναι οι διευθύνσεις Μεταφορών της Περιφέρειας, οι οποίες δέχονται το σύνολο των απαιτούμενων δικαιολογητικών για τη χορήγηση της Βεβαίωσης Νόμιμης Λειτουργίας⁵⁸.

Ο Συνήγορος έχει κατά καιρούς διερευνήσει ζητήματα ορθής χωροθέτησης της εγκατάστασης συνεργείων, σύννομης αδειοδότησης και, τέλος, μη επιβολής κυρώσεων σε περιπτώσεις λειτουργίας των εν λόγω επιχειρήσεων καθ' υπέρβαση των εγκεκριμένων αδειών τους και κατά παράβαση των διατάξεων για την προστασία του περιβάλλοντος. Η φύση της δραστηριότητας αυτής συνδέεται άμεσα με τον αστικό ιστό και ένα από τα κυριότερα ζητήματα που προκύπτει είναι αυτό της σύννομης χωροθέτησής τους σε σχέση με τις υφιστάμενες χρήσεις. Ζητήματα, όπως ο μεγάλος αριθμός εμπλεκόμενων υπηρεσιών ή οι αλληλεπικαλύψεις διατάξεων, τα οποία είχαν στο παρελθόν δημιουργήσει προσκόμματα κατά τη διοικητική διαδικασία, έχουν πλέον ατονήσει με τη θέσπιση των νέων διατάξεων, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω.

Τα τελευταία έτη, λόγω της οικονομικής κρίσης και της επιγενόμενης ανάγκης περιορισμού της γραφειοκρατίας, το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την αδειοδότηση των συνεργείων αυτοκινήτων μεταβλήθηκε με στόχο την απλούστευση των διαδικασιών. Ειδικότερα, τα συνεργεία, φανοποιεία, πλυντήρια και λιπαντήρια οχημάτων εντάσσονται στην ομάδα 9 (αρ.199) του παραρτήματος του ν. 4262/14 «Απλούστευση της αδειοδότησης για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και άλλες διατάξεις». Η τροποποίηση των ρυθμίσεων, εντούτοις, δεν έχει αποδώσει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, κυρίως, λόγω της πολυνομίας και της έλλειψης ενιαίας και σαφούς θεσμικής προσέγγισης του συνόλου των θεμάτων που αφορούν τις συγκεκριμένες εκμεταλλεύσεις. Κατωτέρω, θα αναλυθούν κάποια κρίσιμα ζητήματα χωροθέτησης και αδειοδότησης των εξεταζόμενων επιχειρήσεων, αλλά και διοικητικού ελέγχου κατά τη λειτουργία τους.

2. Χωροθέτηση

Με το αρθρ. 1 του ν. 2465/1997 «Θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Μεταφορών & Επικοινωνιών» ΦΕΚ 28^Α/26.2.97, με τον οποίο είχε τροποποιηθεί ο ν. 1575/1985 «Προϋποθέσεις άσκησης του επαγγέλματος του τεχνίτη

⁵⁸ βλ. εγκύκλιος 13929/929/14 ΥΠΤΜΕΔΙ.

αυτοκινήτων, μοτοσικλετών και μοτοποδηλάτων και όροι λειτουργίας των συνεργείων των οχημάτων αυτών» ΦΕΚ 207^A/11.12.85, τα συνεργεία συντήρησης - επισκευής αυτοκινήτων είχαν θεωρηθεί ως χαμηλής όχλησης ανεξαρτήτως της εγκατεστημένης ισχύος. Διάκριση γίνεται μόνο για τα συνεργεία συντήρησης και επισκευής βαρέων οχημάτων⁵⁹.

Σήμερα, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, το άρθρο 6 του ν. 3710/08, τα συνεργεία συντήρησης και επισκευής αυτοκινήτων, μοτοσικλετών και μοτοποδηλάτων διακρίνονται σε δύο (2) κατηγορίες

α. σε συνεργεία συνήθων οχημάτων (επιβατικών αυτοκινήτων, μοτοσικλετών και μοτοποδηλάτων) μέχρι 3,5 τόνων μικτού φορτίου ή δυνατότητας μεταφοράς μέχρι 9 ατόμων, και

β. σε συνεργεία συντήρησης και επισκευής μεγάλων και βαρέων οχημάτων άνω των 3,5 τόνων μικτού φορτίου ή δυνατότητας μεταφοράς άνω των 9 ατόμων, οι οποίες αποτελούν και το κριτήριο για τη χωροθέτηση των συγκεκριμένων δραστηριοτήτων. Δηλαδή, ρυθμιστικός παράγοντας για τη χωροθέτησή τους αποτελεί η ισχύς και όχι οι επιπτώσεις της δραστηριότητας στο περιβάλλον. Με το άρθρο 6 του ν. 3710/08, η ίδρυση των συνεργείων συντήρησης και επισκευής συνήθων οχημάτων επιτρέπεται σε περιοχές όπου επιτρέπονται και τα εργαστήρια χαμηλής όχλησης.

Στην πορεία, η μεταγενέστερη κοινή θεσμική αντιμετώπιση των συνεργείων και των συναφών δραστηριοτήτων με την ενιαία ένταξή τους στα εργαστήρια χαμηλής όχλησης, αγνοώντας τη διαφοροποίηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον, αποδεικνύει ότι η πολιτεία απώλεσε τον *φιλοπεριβαλλοντικό της χαρακτήρα* προς χάριν της ομοιογένειας και της κακής απλούστευσης.

Χαρακτηριστική περίπτωση νομοθετήματος που εκτίμησε με διαφορετικό τρόπο τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις μεταξύ των συνεργείων και των φανοποιείων – βαφείων αποτελεί το ΠΔ 84/84 για τις περιοχές της ηπειρωτικής Αττικής, Αίγινας και Σαλαμίνας, με το οποίο είχε απαγορευθεί η λειτουργία φανοποιείων σε περιοχές γενικής κατοικίας. Ο Ν. 2965/01 κατήργησε ρητώς το ΠΔ 84/84. Εντούτοις, μεταγενέστερα αυτά εντάχθηκαν στα εργαστήρια χαμηλής όχλησης και με το αρθρ. 6 του ν. 3710/08 ορίστηκαν μόνο οι δύο προαναφερθείσες κατηγορίες⁶⁰ (υπόθεση 13270/1999).

Ο καθορισμός των χρήσεων γης μέσω ενός Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου έχει καταρχήν δεσμευτικό χαρακτήρα. Αυτό σημαίνει ότι από τη στιγμή που τίθεται σε ισχύ η σχετική εγκριτική υπουργική απόφαση, επιτρέπονται μόνο οι χρήσεις που προβλέπει το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο. Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΣτΕ (αποφάσεις 4047/1999, 2900/2003, 2521/2004), με τη δημοσίευση της υπουργικής απόφασης, παύει να ισχύει το καθεστώς ελεύθερης χρήσης γης στις περιοχές που καλύπτονται από Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ)⁶¹ (υπόθεση 18423/2005).

Περαιτέρω, είναι συχνό φαινόμενο οι προβλέψεις των νέων ΓΠΣ και των αναθεωρήσεων αυτών να θέτουν συγκεκριμένες χρήσεις γης ή να αναθεωρούν παλαιότερες με τις οποίες απαγορεύεται, πλέον, η εγκατάσταση εργαστηρίων

⁵⁹ Να τονιστεί ότι με την κατηργημένη το 2011 εγκύκλιο 22336/8622/12.09.01 είχε προβλεφθεί ότι ο ν. 2465/1997 δεν έχει αναδρομική ισχύ, οπότε οι διατάξεις του δεν περιλαμβάνουν τις περιοχές όπου είχε καθοριστεί η χρήση γενικής κατοικίας ή πολεοδομικού κέντρου πριν την έκδοσή του.

⁶⁰ Στην εγκύκλιο 41625/εγκ.12/28.09.11 ΥΠΕΚΑ αναφέρθηκε σαφώς ότι τα επαγγελματικά εργαστήρια χαμηλής όχλησης επιτρέπονται στις περιοχές που ορίζονται από τα εκάστοτε ΓΠΣ και ότι μετά την ισχύ του άρθρου 6 του ν. 3710/08 τέθηκαν νέες διατάξεις για το διαχωρισμό των συνεργείων επισκευής και συντήρησης οχημάτων σε συνήθη και βαρέα, καθώς και νέες προϋποθέσεις για τη χωροθέτησή τους.

⁶¹ βλ. ΕΕ ΣτΠ 2007, σελ. 124 επ.

χαμηλής όχλησης σε χώρους στους οποίους ήδη λειτουργούσαν συνεργεία αυτοκινήτων⁶².

Η Αρχή έκρινε ότι, εφόσον κάποια από τα ΓΠΣ είναι μεταγενέστερα και ειδικότερα, υπερτερούν έναντι των παλαιότερων και γενικότερων διατάξεων. Σ' αυτές τις περιπτώσεις δεν είναι συμβατή η ίδρυση νέων συνεργείων. Σχετικά, όμως, με τα νομίμως υφιστάμενα παλαιά συνεργεία, αυτά συνεχίζουν να λειτουργούν με βάση τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 2465/97. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι πρόθεση του νομοθέτη σε αυτές τις περιπτώσεις είναι να οδηγήσει στη σταδιακή απομάκρυνση των συνεργείων από συγκεκριμένες οικιστικές περιοχές δίνοντας ωστόσο, τη δυνατότητα σε αυτούς που τα κατέχουν να συνεχίσουν να ασκούν τη δραστηριότητά τους.

Πρόσφατες διατάξεις έχουν εξειδικεύσει τον τρόπο διοικητικής αντιμετώπισης των νομίμως υφιστάμενων συνεργείων θέτοντας συγκεκριμένα χρονικά όρια για τη μετεγκατάστασή τους, τα οποία, όμως, διαρκώς παρατείνονται. Συγκεκριμένα:

Α) Το αρθρ. 7 του ν. 3710/08 απαιτεί κατ' ελάχιστο δωδεκαετή παράταση λειτουργίας των υφιστάμενων συνεργείων πριν τη μεταβολή των χρήσεων γης. Στις περιπτώσεις που τα συνεργεία δεν έχουν λάβει άδεια λειτουργίας, αλλά μόνο άδεια ίδρυσης, πρέπει να προωθούνται οι διαδικασίες μέχρι του τελικού σταδίου,

Β) Με το αρθρ. 16 του ν. 4164/2013⁶³ προβλέφθηκε ότι στα ΓΠΣ, ΖΟΕ και σε κάθε άλλο σχέδιο χρήσεων γης, τα οποία εκδόθηκαν μετά την ισχύ του ν. 3852/10, εφαρμόζονται κατά παρέκκλιση και για μεταβατικούς λόγους, οι προϊσχύουσες αυτών διατάξεις,

Γ) Με το αρθρ. 51 του ν. 4178/13⁶⁴ παρ. 3 ορίστηκε ότι αναστέλλεται για 3 έτη ή 5 αναλόγως των περιπτώσεων, η υποχρέωση μετεγκατάστασης ή απομάκρυνσης του κτιρίου ή εγκατάστασης με νόμιμη χρήση, που επιβάλλεται για λόγους αλλαγής των χρήσεων γης της περιοχής,

Δ) Τα χρονικά όρια που συνήθως προβλέπονται στις επιμέρους διατάξεις των ΓΠΣ, αναφέρονται σε υποχρέωση μετεγκατάστασης μετά από 12 έτη έναρξης ισχύος των ψηφισθέντων ΓΠΣ.

Ωστόσο, λόγω των αλληλεπικαλυπτόμενων διατάξεων, είναι συχνό το φαινόμενο, οι πολεοδομικές υπηρεσίες, να προβαίνουν στη διαδικασία περί αυθαιρέτων για μη νόμιμη χρήση των ακινήτων που φιλοξενούν την υφιστάμενη επιχείρηση, λαμβάνοντας υπόψη τις παλαιότερες ρυθμίσεις χρήσεων γης.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 20 ν. 4313/14⁶⁵ «*Συνεργεία συντήρησης και επισκευής αυτοκινήτων, μοτοσικλετών και μοτοποδηλάτων, τα οποία εξακολουθούν να λειτουργούν σε περιοχές που αναθεωρήθηκαν οι χρήσεις γης του εγκεκριμένου ρυμοτομικού τους σχεδίου, σύμφωνα με τις οποίες απαγορεύεται η ίδρυση νέων συνεργείων, μπορεί να συνεχίσουν τη λειτουργία τους για τρία (3) ακόμη έτη, δυνάμενη αυτή να παραταθεί με απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων εφόσον α) είχαν τύχει άδειας*

⁶² Σημειώνεται ότι με το αρθρ. 18 του ν. 4269/14 παρ. 1.17 μπορούν να εγκαθίσταται στις περιοχές πολεοδομικού κέντρου συνεργεία αυτοκινήτων συνήθων οχημάτων. Το ίδιο ισχύει και για τις περιοχές τουριστικής ανάπτυξης.

⁶³ ν. 4164/13 (ΦΕΚ 156Α/9.7.2013): Συμπλήρωση των διατάξεων περί Εθνικού Κτηματολογίου και άλλες ρυθμίσεις.

⁶⁴ ν. 4178/13 (ΦΕΚ 174Α/8.8.2013): Αντιμετώπιση της Αυθαιρέτης Δόμησης-Περιβαλλοντικό ισοζύγιο και άλλες διατάξεις.

⁶⁵ ν. 4313/14 (ΦΕΚ 261Α/17.12.2014): Ρυθμίσεις θεμάτων Μεταφορών, Τηλεπικοινωνιών και Δημοσίων έργων και άλλες διατάξεις.

ίδρυσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 του π.δ. 78/1988 (Α' 34) και εξακολουθούν να πληρούν τις ουσιαστικές προϋποθέσεις των διατάξεων του π.δ. 78/1988, πλην αυτής της παραγράφου 1γ του άρθρου 15 αυτού, β) είναι εγκατεστημένα σε κτίρια που διαθέτουν άδεια δόμησης για εγκατάσταση συνεργείου ή κτίρια που διαθέτουν άδεια δόμησης ή οικοδομική άδεια για χρήση: Η (εμπορική), Ι (βιομηχανία – βιοτεχνία), Λ (σταθμός αυτοκινήτων), Κ (αποθήκευση) ή για την εγκατάσταση συνεργείου».

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη κλήθηκε να εξετάσει υποθέσεις εγκατάστασης συνεργείων σε ζώνη 500 μ. από το όριο οικισμών προϋφιστάμενων του 1923 και οριοθετημένων με το διάταγμα του 1985. Σ' αυτές τις περιπτώσεις, η Αρχή έκρινε ότι οι παλαιότερες και νεότερες ρυθμίσεις που επιτρέπουν την εγκατάσταση σε ζώνη 500 μέτρων από το όριό τους, λόγω θεσμικής κατοχύρωσής τους ως εργαστηρίων χαμηλής όχλησης, έρχονται σε ευθεία αντίθεση με το αρθρ. 24 του Συντάγματος καθώς, αλλοιώνουν τον χαρακτήρα του οικισμού και επιβαρύνουν σημαντικά τόσο το περιβάλλον όσο και την υγεία των περιοίκων.

Το ΣτΕ είχε ήδη καταλήξει σε αυτές τις διαπιστώσεις για αντίστοιχες περιπτώσεις που κλήθηκε να εκδικάσει. Ενδεικτικά αποφάσεις 3218/2010 και 4952/2014 ΣτΕ. Ειδικότερα παρατίθεται τμήμα της υπ' αριθμ. 4952/2014: «Όπως κρίθηκε με την απόφαση ΣΕ 3218/2010 Ολομ., από την αντιπαραβολή της καταργούμενης με το άρθρο 39 παρ. 1 β του ν. 3325/2005 διατάξεως του άρθρου 9 παρ. 1 του π.δ/τος της 2-13.3.1981 προς τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. γ' του ν. 3325/2005 προκύπτει ότι, ενώ με το ως άνω διάταγμα απαγορευόταν η ανέγερση οχλουσών εν γένει εγκαταστάσεων, ανεξάρτητα από το βαθμό οχλήσεως, δηλαδή και των εγκαταστάσεων χαμηλής οχλήσεως, μέσα στους οικισμούς τους υφιστάμενους προ της 16.8.1923 και σε απόσταση 500 μέτρων περιμετρικώς των ορίων αυτών, με την ως άνω διάταξη του ν. 3325/2005 επετράπη η εγκατάσταση εντός των οικισμών αυτών επαγγελματικών εργαστηρίων χαμηλής όχλησης, κινητήριας ισχύος μέχρι 22 KW ή θερμικής ισχύος μέχρι 50 KW, και η εγκατάσταση των λοιπών δραστηριοτήτων χαμηλής όχλησης σε απόσταση 500 μέτρων από τα όρια τους. Δεδομένου, όμως, ότι, όπως έχει παγίως κριθεί (ΣΕ 10/1988, 1159/1989, 645/1995, 2769/1998 κ.ά.), από το άρθρο 24 του Συντάγματος, επιβάλλονται ως κριτήρια για τη χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, την ανάπτυξη και την πολεοδομία των οικιστικών περιοχών, η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και ανάπτυξης των οικισμών και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβιώσεως με τη λήψη των κατάλληλων μέτρων για την αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος και, πάντως, δεν επιτρέπονται ρυθμίσεις και μέτρα που συνεπάγονται επιδείνωση αυτού, η νέα ρύθμιση του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. γ' του ν. 3325/2005, συνεπαγομένη επιβάρυνση των ανωτέρω οικισμών από την άποψη χρήσεως των ακινήτων, επιφέρει επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος, κατά παράβαση της ως άνω συνταγματικής επιταγής και είναι συνεπώς αντίθετη. Εξυπακούεται, όμως, ότι με τα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία εργαλεία χωροταξικού σχεδιασμού μπορούν, μετά την οριοθέτησή τους, να επιτραπούν και μέσα στους οικισμούς τους υφιστάμενους προ της 16.8. 1923 καθώς και σε απόσταση 500 μέτρων περιμετρικώς των ορίων αυτών χρήσεις χαμηλής όχλησης που είναι συμβατές με το χαρακτήρα του οικισμού (ΣΕ 3218/2010 Ολομ., βλ. και ΣΕ 2468/2011 7μ., 3175/2009). Κατ'ακολουθίαν τούτων, η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 9 του από 2.3-13. 3.1981 π.δ/τος είναι ισχυρή (ΣΕ 152/2012)».

Εντούτοις, προσφάτως, με το αρθρ. 30 του ν. 4269/2014 επετράπη η λειτουργία συνεργείων συνήθων οχημάτων – αυτοκινήτων σε περιοχές εντός των ορίων οικισμών με πληθυσμό μικρότερο των 2000 κατοίκων (ή και οικισμών προϋφιστάμενων του 1923), στους οποίους δεν έχουν καθοριστεί χρήσεις γης. Η εγκατάσταση αυτών των δραστηριοτήτων επιτρέπεται και σε αξιόλογους,

παραλιακούς, τουριστικούς και παραδοσιακούς οικισμούς, εφόσον αυτό προβλέπεται από το ειδικό χωρικό σχέδιο του αρθρ. 8 του ίδιου νόμου.

3. Αδειοδότηση - Λειτουργία

3.1. Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ)

Σχετικά με τους περιβαλλοντικούς όρους, εφαρμόζονται οι προβλέψεις του αρθρ. 8 του ν. 4014/11 και της υπ. αριθ. 52891/30-09-2013 ΚΥΑ, και πλέον δεν απαιτείται απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΑΕΠΟ), αλλά οι δραστηριότητες αυτές (εντασσόμενες στη Β κατηγορία έργων) οφείλουν να υπάγονται σε Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ, ΚΥΑ 52891/30-09-2013).

Η μεταρρύθμιση αυτή αποτελεί θετικό βήμα ως προς την επίσπευση των διαδικασιών και την ακόλουθη ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, καθώς αφενός δεν απαιτούνται ΜΠΕ και αφετέρου οι ΠΠΔ έχουν χρονική ισχύ αντίστοιχη με τη χρονική διάρκεια ισχύος της άδειας ίδρυσης ή λειτουργίας και καθ' αυτό τον τρόπο δεν απαιτείται ανανέωσή τους, εκτός των περιπτώσεων που υπάρξουν μεταβολές στις εγκαταστάσεις. Αρμόδια υπηρεσία για την υλοποίηση στις ΠΠΔ είναι η ίδια που αδειοδοτεί την επιχειρηματική δραστηριότητα, δηλαδή η Υπηρεσία Μεταφορών και Επικοινωνιών της Περιφερειακής Ενότητας εντός της οποίας σκοπείται να υλοποιηθεί η εγκατάσταση.

Με την προαναφερθείσα ΚΥΑ παρατηρείται ότι, ως προς τις περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις, όλος ο κλάδος (συνεργεία, φανοποιεία, πλυντήρια, λιπαντήρια) αντιμετωπίζεται βάσει κοινού πλαισίου. Ωστόσο, συνεχίζουν να απαιτούνται τα δικαιολογητικά που προβλέπονται με την παλαιότερη νομοθεσία και συγκεκριμένα είναι αναγκαίες εξειδικευμένες μελέτες για τα φανοποιεία και για τα βαφεία⁶⁶.

3.2. Αδειοδότηση και λειτουργία

Η αδειοδότηση των συνεργείων αυτοκινήτων, όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή του κεφαλαίου, έχει απολέσει ένα σημαντικό μέρος από τις γραφειοκρατικές διαδικασίες που απαιτούνταν μετά την εφαρμογή των τροποποιήσεων που επήλθαν στο άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 3919/11 με το αρθρ. 4 παρ. 16 του ν. 4038/12 περί επειγουσών ρυθμίσεων που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015. Έτσι, σε συμμόρφωση της διοικητικής πρακτικής με τις εν λόγω προβλέψεις, εκδόθηκε η με αρ. 13929/929/11.03.2014 εγκύκλιος του ΥΠΥΜΕΔΙ, με την οποία καταργήθηκε η έκδοση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας. Πλέον απαιτείται μόνο η αναγγελία έναρξης λειτουργίας των επιχειρήσεων στις κατά τόπο αρμόδιες περιφερειακές υπηρεσίες Μεταφορών και Επικοινωνιών.

Κατόπιν τούτου υιοθετήθηκε ο ν. 4262/14 (ΦΕΚ 114 Α/10-05-2014): *Απλούστευση της αδειοδότησης για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και άλλες διατάξεις*, ο οποίος στοχεύει στην απλούστευση της διαδικασίας αδειοδότησης των επιχειρήσεων και αλλάζει το πλαίσιο αδειοδότησης μεταθέτοντας ουσιαστικά το ελεγκτικό βάρος από το στάδιο της έναρξης της δραστηριότητας της επιχείρησης στο στάδιο λειτουργίας της. Τα συνεργεία, φανοποιεία, πλυντήρια και λιπαντήρια οχημάτων εντάσσονται στην ομάδα 9 (αρ.199) του παραρτήματος του νόμου αυτού και επομένως εντάσσονται στις

⁶⁶ Οι εν λόγω μελέτες απαιτούνται με το άρθρο 15 του ΠΔ 78/88 όπως αυτό ισχύει και εξειδικεύονται και με την ΚΥΑ 52424/8501/09.11.11.

ρυθμίσεις του νόμου για την εφαρμογή του οποίου απαιτείται η έκδοση εφαρμοστικών πράξεων. Βέβαια, η προαναφερθείσα εγκύκλιος του ΥΠΥΜΕΔΙ κινείται στο πνεύμα των διατάξεων του νόμου 4262/14.

Οι προθεσμίες που προβλέπονται καθ' όλη τη διαδικασία για τη χορήγηση Βεβαίωσης Νόμιμης Λειτουργίας είναι ιδιαίτερα σύντομες. Μετά την πάροδο 30 ημερών από τη χορήγηση Βεβαίωσης Υποβολής της Αναγγελίας Έναρξης Λειτουργίας θεωρείται ότι υπάρχει σιωπηρή έγκριση από την υπηρεσία για τη λειτουργία της επιχείρησης. Ωστόσο, δεδομένου του φόρτου εργασίας των συγκεκριμένων υπηρεσιών και της έλλειψης επαρκούς προσωπικού, με την ανωτέρω πρόβλεψη δημιουργούνται ζητήματα ως προς τη δυνατότητα της διοίκησης να ανταπεξέλθει επί της ουσίας στο έργο της και να ελέγξει την πληρότητα των στοιχείων του φακέλου. Ας σημειωθεί ότι κατά τη διαδικασία αναγγελίας έναρξης λειτουργίας είναι αναγκαία η υποβολή όλων των δικαιολογητικών που απαιτούνταν και κατά τις φάσεις των αδειών ίδρυσης και λειτουργίας⁶⁷.

Με την ισχύ του παλαιότερου αδειοδοτικού καθεστώτος, η αυτοψία προβλεπόταν στο στάδιο της χορήγησης άδειας ίδρυσης (αρθρ. 15 παρ. 2 του ΠΔ 78/88) και όχι στο στάδιο της άδειας λειτουργίας, γεγονός το οποίο δεν εξασφάλιζε επαρκώς την άμεση αντίληψη της διοίκησης για τη νομιμότητα λειτουργίας του νέου συνεργείου. Με την αλλαγή του θεσμικού πλαισίου, ως σημαντική τροποποίηση στη διαδικασία, καταγράφεται η μη αναγκαιότητα διενέργειας οιασδήποτε αυτοψίας κατά το στάδιο της αδειοδότησης, καθώς όλοι οι όροι και οι προϋποθέσεις θα δηλώνονται με υπεύθυνη δήλωση του μηχανικού. Στο σημείο αυτό, δεδομένου ότι ο κλάδος αυτός προκαλεί σημαντικές οχλήσεις στο οικιστικό περιβάλλον, η Αρχή θεωρεί ότι η παράλειψη της αυτοψίας επιταχύνει μεν τη διαδικασία, ωστόσο, δύναται να ευνοήσει φαινόμενα ψευδών δηλώσεων. Η πιθανότητα εμφάνισης αυτού του φαινομένου ενισχύεται και από το γεγονός ότι η συχνότητα διενέργειας εποπτικών ελέγχων από τις αρμόδιες υπηρεσίες, έως σήμερα, δεν έχει αποδειχθεί επαρκής⁶⁸.

Με το ν. 2465/1997 ορίστηκε ότι για υφιστάμενα συνεργεία, τα οποία όμως δεν είχαν λάβει τις απαιτούμενες αδειοδοτήσεις⁶⁹, αν αυτά λειτουργούσαν πριν το 1988, θα καθορίζονται με ΠΔ οι όροι και οι προϋποθέσεις παράτασης της λειτουργίας τους για 5 χρόνια πέραν της 31.12.97⁷⁰. Με το ν. 3897/2010 δόθηκε ακόμα μία τελευταία παράταση μέχρι 31.12.17. Αν μέχρι τότε τα συνεργεία δεν εφοδιαστούν με τις οριστικές άδειες που απαιτούνται, τότε θεωρούνται παράνομα. Εδώ κρίνεται αναγκαίο να επισημανθεί ότι οι διαρκείς παρατάσεις δε θεραπεύουν ούτε τις παθολογίες της διοίκησης, ούτε τα εγγενή προβλήματα ορθής λειτουργίας των συγκεκριμένων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων.

Διαφορετική διοικητική αντιμετώπιση επεφύλασσε παλαιότερα για τα συνεργεία μικροεπισκευών (όπως αποκατάστασης σημειακών ή τοπικών φθορών της βαφής) επιβατικών αυτοκινήτων, μοτοσυκλετών και μοτοποδηλάτων και έτσι, μέχρι το 2008, αυτά δεν εντάσσονταν στη διαδικασία των αδειοδοτήσεων του ΠΔ 78/88. Εντούτοις, με το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 3710/08 και το ΠΔ 163/09 έγιναν οι σχετικές τροποποιήσεις και οι επιχειρήσεις αυτές εντάχθηκαν στη γενικότερη κατηγορία των συνεργείων. Το γεγονός αυτό κρίνεται θετικά, καθώς

⁶⁷ Εγκύκλιος ΥΠΥΜΕΔΙ 139/929/11.03.14

⁶⁸ Υπόθεση 9523/2007

⁶⁹ Με το αρθρ. 6 του ν. 1575/1985 ορίστηκε η υποχρέωση αδειοδότησης των συνεργείων αυτοκινήτων και μοτοποδηλάτων. Η διαδικασία της άδειας ίδρυσης των συνεργείων ρυθμίστηκε, τελικώς, στο ΠΔ 78/88.

⁷⁰ Ακολούθως, με τις παρ. 1 και 2 του ν. 3185/2003, δόθηκε εκ νέου παράταση μέχρι 31.12.03, καθώς και περαιτέρω τριετής παράταση με ΠΔ. Το ΠΔ 160/2005 έδωσε εκ νέου παράταση μέχρι 31.12.2006 και με το αρθρ. 20 του ν. 3534/2007 νέα παράταση μέχρι 31.12.09.

από σχετική έρευνα υποθέσεων είχε προκύψει ότι εγκαταστάσεις που χρησιμοποιούνταν ως φανοποιεία - βαφεία αυτοκινήτων είχαν χαρακτηριστεί λανθασμένα από τις αρμόδιες Δ/νσεις Μεταφορών – Επικοινωνιών ως «συνεργεία μικροεπισκευών φανοποιητικών εργασιών» και ως εκ τούτου οι υπηρεσίες ισχυρίζονταν ότι δεν απαιτούνται άδειες λειτουργίας (υπόθεση 14941/2005).

Από τις αναφορές που έχουν κατατεθεί μέχρι σήμερα στο Συνήγορο του Πολίτη, σχετικά με τη λειτουργία των συνεργείων προκύπτουν κυρίως τα εξής:

- Καταγράφονται περιπτώσεις μη νόμιμης εγκατάστασης και λειτουργίας εξαιτίας ευθείας παράβασης των χωροταξικών προβλέψεων.
- Είναι συχνή η παράβαση των όρων λειτουργίας των συνεργείων με αποτέλεσμα την έντονη όχληση των περιοίκων και τη βλάβη του περιβάλλοντος.
- Παρατηρήθηκαν περιπτώσεις λήψης αδειών για άλλου είδους δραστηριότητα (πχ. πρατήριο καυσίμων), ενώ στην πραγματικότητα ασκούνταν δραστηριότητα που εντασσόταν στον κλάδο των συνεργείων⁷¹.
- Τέλος, από την έρευνα των υποθέσεων εντοπίστηκαν περιπτώσεις όπου υπήρξαν καταγγελίες για συνέχιση λειτουργίας δραστηριοτήτων, οι οποίες είχαν στο μεταξύ σφραγιστεί.

4. Έλεγχος λειτουργίας & Επιβολή κυρώσεων

Ένα από τα βασικότερα προβλήματα, που ακόμα υφίσταται, είναι η παράλειψη συχνών και ολοκληρωμένων ελέγχων από τη διοίκηση, κατά το στάδιο λειτουργίας των εν λόγω επιχειρήσεων. Αυτό αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα, καθώς οι επιχειρήσεις αυτές δύνανται να δημιουργούν σοβαρές οχλήσεις στον περιβάλλοντα χώρο, αναλόγως της συγκεκριμένης δραστηριότητας που ασκούν (π.χ. πλύσιμο – λίπανση αυτοκινήτων, εργασίες φανοποιείας κλπ).

Τα κυριότερα συμπεράσματα για το κεφάλαιο αυτό συνοψίζονται στα κάτωθι:

- Παρατηρούνται αραιές επιθεωρήσεις από τη διοίκηση γεγονός το οποίο, αφενός αποτελεί μια λανθασμένη διοικητική πρακτική, αφετέρου βρίσκει έρεισμα στο φόρτο εργασίας και στην έλλειψη επαρκούς και κατάλληλου προσωπικού των υπηρεσιών⁷².
- Ούτε οι νεότερες ούτε οι παλαιότερες διατάξεις θέτουν συγκεκριμένο πρωτόκολλο και χρονοδιάγραμμα τακτικών ελέγχων από την εποπτεύουσα υπηρεσία, και το ζήτημα εναπόκειται στη διακριτική της ευχέρεια. Το ΠΔ 78/88 στο αρθρ. 20 θέτει ως μέγιστο χρονικό όριο ελέγχου την πενταετία κάτι το οποίο, όμως, δεν διασφαλίζει τη σύννομη και περιβαλλοντικά ορθή λειτουργία των συνεργείων.
- Οι αρμόδιες Δ/νσεις Μεταφορών δεν διαθέτουν το κατάλληλα εξειδικευμένο προσωπικό και τον απαιτούμενο εξοπλισμό, προκειμένου να προβαίνουν

⁷¹ Υπόθεση 9523/2007

⁷² Αντισταθμισμένος ο νομοθέτης τη δυσχέρεια τακτικών ελέγχων από το υπάρχον προσωπικό των αρμοδίων υπηρεσιών, προέβλεψε, με το αρθρ. 18 παρ. 5 του ν. 3185/03 τα εξής: «Με απόφαση του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις για τη διενέργεια, εφόσον δεν επαρκούν οι μηχανικοί του δημοσίου, από ιδιώτες διπλωματούχους ή πτυχιούχους μηχανολόγους, αποδεδειγμένης εμπειρίας και πιστοποιημένους από αρμόδιο φορέα, των επιθεωρήσεων συνεργεία συντήρησης και επισκευής αυτοκινήτων, μοτοσικλετών και μοτοποδηλάτων από το άρθρο 20 του Π. Δ. 78/1988, όπως ισχύει.» Μέχρι, σήμερα, εντούτοις δεν προκύπτει να έχει εκδοθεί η προαπαιτούμενη υπουργική απόφαση για την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης.

άμεσα σε εκτίμηση της τήρησης ή μη των ΠΠΔ (πχ. στάθμη θορύβου, διάθεση αποβλήτων).

- Δεν υπάρχει διαβάθμιση των κυρώσεων για υπέρβαση των όρων της αδείας και επιβάλλεται απευθείας σφράγιση (αρθρ. 16 παρ. 4 του ΠΔ 78/88). Παρατηρήθηκε ότι οι υπηρεσίες προβαίνουν σε συστάσεις προς τον επιχειρηματία περί τις τρεις φορές και μετέπειτα, αν δεν αρθεί η παρανομία, προβαίνουν στην επιβολή της σφράγισης. Ωστόσο, όλη αυτή η διαδικασία που συνήθως ακολουθείται, δεν προκύπτει ευθέως από τη νομοθεσία περί συνεργείων.
- Περαιτέρω, σε περιπτώσεις που δεν είχε ληφθεί η προσήκουσα άδεια για την εκμετάλλευση, παρατηρήθηκε σημαντική καθυστέρηση της διοίκησης ως προς την έναρξη της διαδικασίας σφράγισης.
- Τέλος, δεν έχει διαπιστωθεί η επιβολή διοικητικών κυρώσεων για ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος – μη τήρηση όρων, σύμφωνα με τις διατάξεις περί προστασίας του περιβάλλοντος (ν. 1650/86)

5. Προτάσεις

Από τα προαναφερόμενα, κρίνεται ότι απαιτείται ενιαία θεσμική προσέγγιση του θέματος με σαφείς διατάξεις για τη χωροθέτηση, αδειοδότηση και έλεγχο λειτουργίας των συνεργείων αυτοκινήτων και συναφών δραστηριοτήτων, με βάση κυρίως τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά τους. Οι βασικότερες από τις επιμέρους προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη παρατίθενται κατωτέρω:

- Με δεδομένη την αναγκαιότητα λειτουργίας συνεργείων και συναφών δραστηριοτήτων εντός του αστικού ιστού προς διευκόλυνση της καθημερινότητας των πολιτών και οριοθετώντας τη λειτουργία τους με στόχο τη διασφάλιση της ποιότητας ζωής και της προστασίας του περιβάλλοντος κρίνεται ως ουσιώδης ο σαφής καθορισμός του πλαισίου νόμιμης χωροθέτησής τους σε σχέση με τις υφιστάμενες χρήσεις.
- Επανελέγχος της ορθότητας των διατάξεων του αρθ. 30 του ν. 4269/14 περί δυνατότητας λειτουργίας συνεργείων εντός των ορίων οικισμών κάτω των 2000 κατοίκων ή των προϋφιστάμενων του 1923.
- Θέσπιση της υποχρέωσης αυτοψίας από την υπηρεσία μετά την αναγγελία έναρξης λειτουργίας της επιχείρησης, με καθορισμένη, όμως, σύντομη προθεσμία διενέργειας.
- Θεσμική πρόβλεψη και ενίσχυση των τακτικών ελέγχων από τη Διοίκηση με στελέχωση του διοικητικού δυναμικού των αρμοδίων υπηρεσιών για την τήρηση των όρων λειτουργίας σε συνδυασμό με τις διατάξεις του ν. 3185/03.
- Διαβάθμιση των κυρώσεων για τη μη σύννομη λειτουργίας των εν λόγω δραστηριοτήτων, ανάλογα με το μέγεθος της όχλησης (πχ. πρόβλεψη προστίμων).
- Άμεση επιβολή των κυρώσεων, με αυστηρά δεσμευτικές προς τη διοίκηση διατάξεις, προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση των ΠΠΔ και των λοιπών όρων λειτουργίας.

IV. ΦΩΤΟΒΟΛΤΑΙΚΑ (Φ/Β) ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ

1. Εισαγωγή

Εκρηκτική ήταν η διείδυση των φωτοβολταϊκών στη χώρας μας κατά τα έτη 2010-2012, δίνοντας την εικόνα ενός δυναμικά αναπτυσσόμενου παραγωγικού και ενεργειακού κλάδου. Όμως, δεν είχε την ανάλογη συνέχεια. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2011, παρά το εξαιρετικά δυσμενές οικονομικό κλίμα, η ισχύς των φωτοβολταϊκών που εγκαταστάθηκαν ήταν διπλάσια από την ισχύ όλων των συστημάτων που υπήρχαν στην Ελλάδα στις αρχές του 2011.

Πίσω από αυτή τη δυναμική βρίσκεται η ψήφιση του νόμου 3851/10 για την Επιτάχυνση των ΑΠΕ, η απλούστευση της διαδικασίας αδειοδότησης, η εφαρμογή του Ειδικού Προγράμματος ανάπτυξης Φ/Β σταθμών μικρής ισχύος σε κτίρια, η εξασφάλιση υψηλών εγγυημένων τιμών αγοράς του ρεύματος από τη ΔΕΗ και μάλιστα «κλειδωμένων» για μεγάλο χρονικό διάστημα με την παράλληλα δραστική μείωση του κόστους προμήθειας και εγκατάστασης του εξοπλισμού.

Ωστόσο, το αρχικά ελκυστικό επενδυτικό κλίμα που καλλιεργήθηκε και το οποίο συνοδεύτηκε από επενδυτικό «αμόκ», που ξεπέρασε κάθε πρόβλεψη, ήδη από τα μέσα του 2012, παρουσίασε έντονα ανησυχητικά σημάδια, που δυστυχώς η Πολιτεία φάνηκε απροετοίμαστη να διαχειριστεί.

Η εσφαλμένη τιμολογιακή πολιτική για τις ΑΠΕ σε συνδυασμό με τη ραγδαία και απρογραμμάτιστη διείδυση των φωτοβολταϊκών στο ενεργειακό σύστημα της χώρας, γρήγορα προκάλεσαν σημαντικά προβλήματα. Έτσι, ήδη από το 2013 διαμορφώθηκε μία έντονα ανησυχητική κατάσταση, με τεράστια προβλήματα ρευστότητας του Λειτουργού Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΛΑΓΗΕ), αδυναμία εμπρόθεσμων πληρωμών των παραγωγών ΑΠΕ και εν τέλει επιβάρυνση των καταναλωτών με τις συνεχείς αυξήσεις του τέλους ΕΤΜΕΑΡ⁷³.

Σε μια προσπάθεια διορθωτικών κινήσεων, αρχικά έγιναν

- μειώσεις των τιμών ενέργειας για τους νεοεισερχόμενους παραγωγούς, εν συνεχεία δραστικές περικοπές στους υφιστάμενους σε λειτουργία,
- επιβολή έκτακτων εισφορών,
- αναστολή της διαδικασίας αδειοδότησης και σύναψης συμβάσεων με τροποποιητικές ρυθμίσεις που ξεκίνησαν το 2012 και συνεχίστηκαν.

Εντός του 2013, ο κλάδος των φωτοβολταϊκών δοκιμάστηκε, επίσης, από μια σειρά αρνητικών νομοθετικών ρυθμίσεων, οι οποίες αποσταθεροποίησαν την αγορά, ενώ τον Απρίλιο του 2014 θεσπίστηκαν -με πολυνομοσχέδιο- νέες μειώσεις στις τιμές αναφοράς ακόμα και για τα φωτοβολταϊκά του ειδικού προγράμματος, προκαλώντας πλήθος αντιδράσεων. Όλα αυτά, προκάλεσαν εν τέλει έντονη ανάσχεση σε έναν τομέα της οικονομίας που άνθισε μεσούσης της κρίσης.

Σημαντική είναι, όμως, και η επιβάρυνση των καταναλωτών, σε αυτή τη δύσκολη συγκυρία, με την αύξηση του ΕΤΜΕΑΡ, το οποίο αναπροσαρμόζεται συνεχώς. Με αποφάσεις της ΡΑΕ, το ΕΤΜΕΑΡ αυξάνεται κάθε χρόνο, προκειμένου να διασφαλιστούν τα απαιτούμενα έσοδα για τη χρηματοδότηση του λογαριασμού ΑΠΕ, με αποτέλεσμα να αυξάνονται και οι λογαριασμοί ηλεκτρικού ρεύματος για τα νοικοκυριά. Το αντιφατικό είναι ότι η Πολιτεία δρομολογεί περαιτέρω αυξήσεις στο ΕΤΜΕΑΡ, τη στιγμή που το Συμβούλιο της Επικρατείας κρίνει την αντισυνταγματικότητά του, καθώς θεωρεί ότι αποτελεί φόρο και όχι τέλος.

⁷³ Ειδικό Τέλος Μείωσης Εκπομπών Αερίων του Θερμοκηπίου (ΕΤΜΕΑΡ) του αρ. 143 πα.ρ2 περ. γ' του ν. 4001/2011.

Ωστόσο, για το 2015, η Ελλάδα βρίσκεται στη δεύτερη θέση διεθνώς και μάλιστα για τρίτη συνεχή χρονικά ως προς τη συμβολή των φωτοβολταϊκών στη συνολική κατανάλωση ενέργειας. Ποσοστό 7% της ζήτησης ηλεκτρικής ενέργειας το 2015 στη χώρα καλύφθηκε από τα φωτοβολταϊκά, παρά το γεγονός ότι η κάμψη ήταν μεγάλη. Τη χρονιά αυτή, συνεχίστηκε η καθοδική πορεία των φωτοβολταϊκών στην Ελλάδα ως συνέπεια των πολιτικών που πάγωσαν την αγορά την τελευταία τριετία.

Η αγορά γύρισε πίσω στα επίπεδα του 2008, αφού εγκαταστάθηκαν ελάχιστα συστήματα (το μέγεθος της αγοράς ήταν μόλις 1% της αντίστοιχης του 2013), ενώ συνεχίστηκε η αιμορραγία θέσεων εργασίας στον κλάδο. Η καθυστέρηση στην υιοθέτηση νέου θεσμικού πλαισίου μέσα στο 2015 (που εμπόδισε την ανάπτυξη μεσαίων και μεγάλων έργων) και η επιβολή *capital controls* (που επηρέασε την εγκατάσταση μικρών συστημάτων αυτοπαραγωγής), υπήρξαν οι βασικές αιτίες για τα απογοητευτικά αποτελέσματα.

Το μέλλον διαγράφεται δυσοίωνο, καθώς παρά τα συνεχή και αιφνιδιαστικά επαχθή μέτρα που λαμβάνονται δεν φαίνεται να επιτυγχάνεται ο μηδενισμός του ελλείμματος του Ειδικού Λογαριασμού. Πιο συγκεκριμένα, ο μηδενισμός του έως το τέλος του 2014, που αποτελούσε μνημονιακή δέσμευση της χώρας δεν επετεύχθη, ενώ σύμφωνα με τα τρέχοντα Δελτία του ΛΑΓΗΕ προβλέπεται, επίσης, να κλείσει με έλλειμμα και για την επόμενη διετία. Παράλληλα, πλήθος προσφυγών έχουν κατατεθεί από πολίτες που έχουν θιγεί τα δικαιώματά τους λόγω των μέτρων, ενώ και ο ΛΑΓΗΕ έχει ασκήσει ασφαλιστικά μέτρα κατά των ΔΕΗ, ΔΕΔΔΗΕ, ΑΔΜΗΕ για διάφορα ζητήματα, όπως ληξιπρόθεσμες οφειλές προς τον ειδικό λογαριασμό και παράνομοι συμψηφισμοί πόρων ΑΠΕ.

Στην παρούσα έκθεση αναλύεται η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ), στο πλαίσιο διερεύνησης υποθέσεων που αφορούν στη διασύνδεση, αδειοδότηση και λειτουργία Φ/Β συστημάτων κατά τα έτη 2009-2014. Διευκρινίζεται ότι δεν ήταν εφικτό στην έκθεση αυτή να εξεταστούν όλα τα ζητήματα που απασχολούν το κλάδο των φωτοβολταϊκών, ωστόσο παρουσιάζεται η οπτική που διαμόρφωσε ο ΣτΠ κατά την έρευνα συγκεκριμένων θεμάτων τα έξι παραπάνω έτη, όπως και οι προσπάθειές του για την επίλυσή τους, με τα εργαλεία διαμεσολάβησης που διαθέτει.

2. Ασταθές θεσμικό πλαίσιο & Ζητήματα συνταγματικότητας

Σύμφωνα με τα επίσημα μηνιαία δελτία του ΛΑΓΗΕ, το έλλειμμα του Ειδικού Λογαριασμού των ΑΠΕ στο τέλος των ετών 2011, 2012, 2013 και 2014 ανερχόταν στα 199.11, 345.17, 549.68 και 149.7 εκατ. ευρώ αντίστοιχα. Συνεπώς, η δέσμευση της χώρας -στο πλαίσιο του εγκεκριμένου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016- για μηδενισμό του διογκούμενου ελλείμματος έως τον Δεκέμβριο του 2014, αποδείχθηκε ανέφικτη.

Κατά τη διετία 2012-2013, το ΥΠΕΚΑ -νυν Υ.Π.ΕΝ.- προέβη σε συνεχείς νομοθετικές ρυθμίσεις, προκειμένου να διασφαλιστούν, κατά την άποψή του, η μείωση του ελλείμματος, η σταθεροποίηση της αγοράς ενέργειας και η αποκατάσταση της ομαλότητας στις πληρωμές των παραγωγών ενέργειας. Ωστόσο, οι ρυθμίσεις αυτές είχαν πολλές φορές άκρως αιφνιδιαστικό και επιζήμιο χαρακτήρα για τα δικαιώματα των επενδυτών.

Είναι χαρακτηριστικό ότι, εντός του 2012, το Υπουργείο έλαβε δέσμη μέτρων, η οποία περιλάμβανε:

- Έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων περί αναστολής της αδειοδοτικής διαδικασίας και χορήγησης προσφορών σύνδεσης, αλλά και της μείωσης των εγγυημένων τιμών για τους νέους Φ/Β σταθμούς. Πρόκειται για τις υπ' αρ. ΥΑΠΕ/Φ1/2300/οικ. 16932/9.8.12 και ΥΑΠΕ/Φ1/2301/οικ. 16933/9.8.12 Υπουργικές Αποφάσεις.
- Μέτρα για την αύξηση των πόρων του Ειδικού Λογαριασμού των ΑΠΕ, όπως η Απόφαση 698/12 για μεσοσταθμική αναπροσαρμογή του ΕΤΜΕΑΡ, η Υπουργική Απόφαση ΥΑΠΕ/Φ1/2303/οικ.16935/9.8.12 περί ποσοστού εισφοράς υπέρ της ΕΡΤ και ο ν. 4093/12 για επιβολή ειδικής έκτακτης εισφοράς αλληλεγγύης (υποπαρ. 1 παρ. 1.2 του αρ. 1).
- Τη δραματική συρρίκνωση του χρόνου που δίνεται στους επενδυτές για την ολοκλήρωση της υλοποίησης των συμβολαιοποιημένων έργων, όπως η κατάργηση του δεκαοκτάμηνου με το ν. 4093/12. Ο χρόνος αυτός μειώθηκε ξαφνικά σε μόνο τέσσερις μήνες με τελική ημερομηνία σύνδεσης 12.3.2012. Έργα που συνδέονταν μετά την ημερομηνία αυτή έχασαν την τιμή σύμβασης με το ΛΑΓΗΕ και ίσχυε νέα μειωμένη τιμή.

Επιπρόσθετα, εντός του 2013, το ΥΠΕΚΑ έλαβε νέα συμπληρωματικά μέτρα με σκοπό τη σταδιακή απόσβεση του ελλείμματος που περιλάμβαναν:

- Την αναστολή έως 31.12.13 σύναψης Συμβάσεων Σύνδεσης, υπογραφής Συμβάσεων Πώλησης και επιβολή αυξημένης έκτακτης ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης στους παραγωγούς με εγγυημένες τιμές πριν τις 10.8.12, με το αρ. 1 του ν. 4152/13 (παρ. Ι', υποπαρ. Ι.4, περιπτώσεις 3, 4 και 8 αντίστοιχα).
- Την περαιτέρω μείωση των εγγυημένων τιμών της παραγόμενης ενέργειας από Φ/Β συστήματα, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων του Ειδικού Προγράμματος, με τις Υπουργικές Αποφάσεις ΥΑΠΕ/Φ1/1288/9011/30.4.13 και ΥΑΠΕ/Φ1/1289/9012/30.4.13.
- Παράταση κατά ένα ακόμα έτος (έως 31.12.2014) της αναστολής σύναψης συμβάσεων σύνδεσης και πώλησης Φ/Β σταθμών, με τροπολογία του ΥΠΕΚΑ στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Οικονομικών «Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων και άλλες διατάξεις» (ν. 4223/13, ΦΕΚ287Α/31.12.13). Η παράταση αυτή ήταν η τρίτη στη σειρά από τον Αύγουστο του 2012. Από την τροπολογία αυτή εξαιρούνταν οι Φ/Β εγκαταστάσεις του Ειδικού Προγράμματος.

Παρά τις προαναφερθείσες νομοθετικές ρυθμίσεις, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του ΛΑΓΗΕ, το έλλειμμα του Ειδικού Λογαριασμού έκλεισε το 2013 περίπου στα 550 εκατ. ευρώ, εξακολουθώντας να θέτει σε κίνδυνο την αγορά ενέργειας, η κατάρρευση της οποίας θα προκαλέσει ανυπολόγιστες ζημιές στην οικονομία.

Έτσι, τον Απρίλιο του 2014, με το ν. 4254/14 ελήφθησαν νέα μέτρα που περιλάμβαναν:

- Έκδοση εκπτώτικων τιμολογίων επί της αξίας της πωληθείσας ενέργειας από ΑΠΕ/ΣΗΘΥΑ για το 2013.
- Μόνιμη αναπροσαρμογή (μείωση) των τιμών αποζημίωσης της παραγόμενης ενέργειας από ΑΠΕ (από 1.4.2014) με ταυτόχρονη κατάργηση της έκτακτης εισφοράς και αυτοδίκαιη επέκταση των συμβάσεων πώλησης και συμψηφισμού κατά επτά έτη.
- Κατάργηση της αναστολής της διαδικασίας αδειοδότησης, χορήγησης προσφορών σύνδεσης και υπογραφής νέων συμβάσεων σύνδεσης και πώλησης για φωτοβολταϊκούς σταθμούς

Επίσης, με νέα απόφαση της ΡΑΕ (175/2014) αυξήθηκε το ΕΤΜΕΑΡ.

Πέραν των ανωτέρω, το Β' Τμήμα του Συμβουλίου Επικρατείας το 2014 έκρινε με δύο αποφάσεις του αντισυνταγματική την επιβολή του επίμαχου ειδικού τέλους ΕΤΜΕΑΡ, που επιβαρύνει όλους τους καταναλωτές μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ, κρίνοντας ότι αποτελεί φόρο και όχι ειδικό τέλος, όπως το «βάπτιζε» ο σχετικός νόμος (ν. 4001/2011). Υπογραμμίστηκε ότι το ΕΤΜΕΑΡ «δεν έχει το χαρακτήρα ανταποδοτικού τέλους», καθώς δεν αποτελεί ειδική αντιπαροχή, αλλά «αποβλέπει στην οικονομική ενίσχυση του ειδικού λογαριασμού του νόμου 2773/1999» με τον οποίο ρυθμίζονται θέματα παραγωγής και συμπαραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ.

Το Β' Τμήμα έκρινε ότι ο ν. 4001/2011, ο οποίος αφενός αναθέτει στον υπουργό ΠΕΚΑ να ορίσει τη μεθοδολογία διαμόρφωσης του ύψους του ΕΤΜΕΑΡ και, αφετέρου παρέχει εξουσιοδότηση στη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) να καθορίσει το συντελεστή χρέωσης ανά κατηγορία καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας, είναι ευθέως αντίθετος στο άρθρο 78 παράγραφος 4 του Συντάγματος, παραπέμποντας το όλο ζήτημα προς οριστική κρίση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου.

Τελικά, με δυο αποφάσεις της, η Ολομέλεια του ΣτΕ (αρ. 3366 και 3367/2015) κάνει έναν σαφή διαχωρισμό, αφού έκρινε συνταγματικό το ΕΤΜΕΑΡ που καταβάλλεται από πολίτες καταναλωτές όχι, όμως, και από εταιρείες αυτοπαραγωγής από ΑΠΕ⁷⁴.

Ζήτημα συνταγματικότητας τέθηκε, επίσης και για την επιβολή της ειδικής έκτακτης εισφοράς επί του τζίρου των φωτοβολταϊκών. Ακολούθησαν προσφυγές εκ μέρους των παραγωγών, που αμφισβήτησαν τη συνταγματικότητα της συγκεκριμένης ρύθμισης, λόγω της αναδρομικότητάς της, καθώς εφαρμόστηκε και στα εν λειτουργία έργα καταστρατηγώντας εκ των υστέρων το πλαίσιο λειτουργίας τους, αλλά και του οριζόντιου μη αναλογικού χαρακτήρα του μέτρου, που δεν λαμβάνει υπόψη τη φοροδοτική ικανότητα της κάθε μονάδας. Εν τέλει, με την με 2406/14 απόφασή του το ΣτΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η έκτακτη εισφορά συνιστά φόρο επί συναλλαγών, κατά την έννοια του αρ. 78 του Συντάγματος, εκτάκτου χαρακτήρα, το οποίο δεν αντίκειται στις διατάξεις του Συντάγματος συν τοις άλλοις λόγω του εκτάκτου και κυρίως προσωρινού χαρακτήρα του.

Συνοψίζοντας, όπως ήδη επισημάνθηκε, βασικές αιτίες της διαμορφωθείσας κατάστασης ήταν η πολιτική που ακολουθήθηκε (new deal) που έφερε μειώσεις τιμών σε μια προσπάθεια να διορθωθούν παλαιότερες θεσμικές αστοχίες, καθώς και η αναστολή αδειοδότησης νέων έργων, η οποία ξεκίνησε τον Αύγουστο του 2012 και ίσχυσε ως τον Απρίλιο του 2014.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στο σύνολο της επικράτειας το ποσοστό μείωσης στις ταρίφες των φωτοβολταϊκών μετά το new deal έφτασε το 21,5%, στα οικιακά η πτώση διαμορφώθηκε στο 21,3%, στα πάρκα στα μη διασυνδεδεμένα νησιά οι ταρίφες υποχώρησαν κατά 18,7%, ενώ η μεγαλύτερη μείωση με 24,6% κατεγράφη στα πάρκα στο διασυνδεδεμένο σύστημα.

⁷⁴ Ουσιαστικά το ΣτΕ, θεωρεί μη νόμιμη την απόφαση διότι "η ενέργεια που παράγεται από ΣΗΘ/ΣΗΘΥΑ, οι οποίες εξομοιώνονται με μονάδες παραγωγής από ΑΠΕ, αποτελεί καθαρή ενέργεια και συνεπώς είτε αυτή εγχέεται στο σύστημα διανομής ηλεκτρικής ενέργειας, είτε αυτοκαταναλώνεται από τον παραγωγό της, συμβάλλει αποτελεσματικά στην εκπλήρωση του εθνικού στόχου διείσδυσης καθαρής ενέργειας στο ενεργειακό ισοζύγιο της χώρας, χάριν της προσασίας του περιβάλλοντος μέσω χρήσεως φιλικών προς αυτό πηγών ενέργειας, σύμφωνα με την εθνική και κοινοτική νομοθεσία και το κυρωθέν με το νόμο 3017/2002 Πρωτόκολλο του Κιότο".

Αντίθετα, η Ολομέλεια του ΣτΕ απέρριψε την προσφυγή κατοίκων του Λεκανοπεδίου της Αττικής που ζητούσαν να ακυρωθεί ως αντισυνταγματική και παράνομη η απόφαση της ΡΑΕ που καθόριζε τις τιμές του ΕΤΜΕΑΡ για τους πελάτες οικιακής χρήσης χαμηλής τάσης αφού "το ΕΤΜΕΑΡ συνιστά φόρο υπέρ τρίτων επί της ηλεκτρικής ενέργειας για σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και δεν έχει το χαρακτήρα τιμήματος/ανταλλάγματος καταβαλλόμενου για την χρήση συγκεκριμένου δημοσίου αγαθού ή συγκεκριμένης δημόσιας υπηρεσίας".

Παρόλα αυτά και λόγω της πρότερης εντυπωσιακής ανάπτυξης το 2014 τα φωτοβολταϊκά κάλυψαν το 7% των αναγκών της χώρας σε ηλεκτρική ενέργεια, περισσότερο από κάθε άλλη τεχνολογία ΑΠΕ, φέρνοντας την Ελλάδα (για δεύτερη συνεχή χρονιά) στη δεύτερη θέση διεθνώς σε ό,τι αφορά τη συμβολή των φωτοβολταϊκών στη συνολική κατανάλωση ενέργειας.

3. Προβλήματα που απασχόλησαν την Αρχή

Έχοντας ήδη παρουσιάσει το γενικότερο πλαίσιο, που διαμορφώθηκε στις επενδύσεις των Φ/Β, στη συνέχεια καταγράφονται αναλυτικά τα σημαντικότερα ζητήματα που απασχόλησαν την Αρχή. Αρχικά, δέχθηκε σημαντικό αριθμό καταγγελιών από επενδυτές φωτοβολταϊκών επί εδάφους, με αυξητική μάλιστα τάση από το 2009 έως το 2013. Είναι αξιοσημείωτο ότι ανά έτος προέκυπταν διαφορετικής φύσης προβλήματα, γεγονός που σχετίζεται αφενός με τις συνεχείς νομοθετικές ρυθμίσεις εκ μέρους του Υπουργείου και αφετέρου με την εσφαλμένη εφαρμογή τους από τη Διοίκηση.

Τα θέματα που ανέκυψαν αρχικώς, συνδέονταν κυρίως με:

- ανορθολογισμούς που προκάλεσε η κατάτμηση ισχύος των φωτοβολταϊκών, προκειμένου οι επενδυτές να επωφεληθούν από τις ευνοϊκότερες ρυθμίσεις της αδειοδοτικής διαδικασίας.

Παράλληλα, η ΔΕΗ ήλθε αντιμέτωπη με

- πλήθος αιτημάτων σύνδεσης στα οποία έπρεπε να ανταποκριθεί εντός συγκεκριμένων προθεσμιών, δίχως όμως να έχει προηγηθεί κατάλληλη προετοιμασία, ώστε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το νέο αυτό αντικείμενο αρμοδιότητάς της.

Περαιτέρω, το 2009, με τη θέσπιση του Ειδικού Προγράμματος Ανάπτυξης Φ/Β συστημάτων μικρής ισχύος σε δώματα και στέγες κτιρίων (ΦΕΚ Β'1079/04.06.09), δόθηκαν γενναία κίνητρα στους πολίτες και ακολούθησε ταχεία ανάπτυξη των οικιακών φωτοβολταϊκών. Ο ΣτΠ εξέτασε πλήθος παραπόνων από μικροπαραγωγούς που είχαν ενταχθεί στο Ειδικό Πρόγραμμα. Τα παράπονα, κατά τα έτη 2010-2011, σχετίζονταν με τις προϋποθέσεις που έπρεπε να πληρούν οι ενδιαφερόμενοι, ώστε να είναι εφικτή η ένταξή τους στο συγκεκριμένο πρόγραμμα. Μετά το 2012, τα προβλήματα σχετίζονταν κυρίως με τη δυσμενέστερη τιμολόγηση της παραγόμενης ενέργειας, λόγω των αιφνιδιαστικών νομοθετικών τροποποιήσεων, αλλά και των καθυστερήσεων του ΔΕΔΔΗΕ να προβεί έγκαιρα στη σύνδεση των συστημάτων.

Όλα αυτά βέβαια εντός του 2013 επισκιάστηκαν από το μείζον θέμα της έκτακτης εισφοράς και της καθυστέρησης πληρωμής των παραγωγών από το ΛΑΓΗΕ, λόγω προβλήματος ρευστότητας.

Κατωτέρω παρουσιάζονται κάποια από τα κύρια προβλήματα που διερεύνησε η Αρχή, όπως αυτά καταγγέλθηκαν από τους αναφερόμενους παραγωγούς.

3.1 Τιμολόγηση της παραγόμενης ενέργειας

Ο ΣτΠ -κατά τα έτη 2012-2013- δέχθηκε μεγάλο αριθμό αναφορών από παραγωγούς φωτοβολταϊκών επί κτιρίου, που κατήγγειλαν την ένταξή τους σε δυσμενέστερο καθεστώς τιμολόγησης, χωρίς δική τους υπαιτιότητα, αλλά από:

A. Αιφνίδιες Νομοθετικές ρυθμίσεις

Η πρώτη τροποποίηση, ως προς την τιμή της παραγόμενης από φωτοβολταϊκά του Ειδικού Προγράμματος ενέργειας που εγχέεται στο δίκτυο, επήλθε με την Υπουργική Απόφαση ΥΑΠΕ/Φ1/οικ. 2266 (ΦΕΚ Β' 97/31.1.12). Η συγκεκριμένη απόφαση αντικατέστησε τα προβλεπόμενα στο ΦΕΚ Β' 1079/09 όσον αφορά τη τιμολόγηση. Παρά το γεγονός ότι η συγκεκριμένη διάταξη ανέφερε ρητά ότι αφορά στις συμβάσεις συμψηφισμού που επρόκειτο να συναφθούν μετά τη δημοσίευσή της, ωστόσο προκλήθηκε κάποια σύγχυση στην ερμηνεία της και ακολούθησαν διαμαρτυρίες για σφάλματα στη τιμολόγηση.

Ωστόσο, η μεγάλη αιφνιδιαστική αλλαγή πραγματοποιήθηκε τον Αύγουστο 2012 με την υπ' αρ. Υ.Α.ΠΕ/Φ1/2302/16934/9.8.12 απόφαση, η οποία άλλαξε δραματικά το καθεστώς παραγωγής ενέργειας από Φ/Β σταθμούς, με σημαντικότερες αλλαγές τις εξής: α) Ξαφνική μείωση των εγγυημένων τιμών της παραγόμενης ενέργειας. Ειδικά για τα φωτοβολταϊκά επί κτιρίου, για τα οποία δεν είχε συναφθεί Σύμβαση Συμψηφισμού, η τιμή πώλησης μειώθηκε στα 25 €/KWh και β) αναστολή της διαδικασίας αδειοδότησης και χορήγησης προσφορών σύνδεσης, λόγω κάλυψης των στόχων που είχαν τεθεί για την επιδιωκόμενη συμβολαιοποιημένη ισχύ Φ/Β σταθμών (υποθέσεις 156667/2012, 161273/2013).

B. Καθυστέρηση ενεργοποίησης συνδέσεων από το ΔΕΔΔΗΕ

Η Αρχή δέχθηκε -εντός του 2013- σημαντικό αριθμό αναφορών από επενδυτές ενταγμένους στο Ειδικό Πρόγραμμα, οι οποίοι, ενώ είχαν υποβάλει Δήλωση ΔΕΔΔΗΕ Ετοιμότητας για σύνδεση του συστήματος εντός της εξάμηνης προθεσμίας που προβλεπόταν στην υπογεγραμμένη Σύμβαση Συμψηφισμού, εντούτοις η ενεργοποίηση της σύνδεσής τους από τον ΔΕΔΔΗΕ έγινε μετά την εκπνοή του εξαμήνου. Αρκετοί παραγωγοί μάλιστα διαμαρτύρονταν ότι ο λόγος καθυστέρησης ήταν η έλλειψη μετρητών.

Από τη διερεύνηση του ζητήματος αυτού προέκυψε ότι:

- i. η ενεργοποίηση της σύνδεσης ενός Φ/Β συστήματος του Ειδικού Προγράμματος εντός του 6μήνου διατήρησης της συμβολαιοποιημένης τιμής, συναρτάται με την έγκαιρη ολοκλήρωση της εγκατάστασής του και κατ'επέκταση την έγκαιρη υποβολή ετοιμότητας από πλευράς του ενδιαφερομένου, ούτως ώστε να παρέχεται το απαιτούμενο εύλογο χρονικό περιθώριο στο ΔΕΔΔΗΕ.
- ii. η ανταπόκριση του ΔΕΔΔΗΕ δεν μπορεί να είναι πάντοτε άμεση, δεδομένου ότι το τεχνικό προσωπικό που διενεργεί τις συνδέσεις αυτές, είναι ταυτόχρονα επιφορτισμένο και με τις λοιπές δραστηριότητες που σχετίζονται με το δίκτυο και την εξυπηρέτηση των χρηστών αυτού.
- iii. ως εύλογο χρόνο για τον έγκαιρο προγραμματισμό των εργασιών του, ο ΔΕΔΔΗΕ έχει θεωρήσει τον ένα μήνα. Συνεπώς, η δήλωση ετοιμότητας πρέπει να υποβάλλεται τουλάχιστον ένα μήνα πριν την εκπνοή της εξάμηνης προθεσμίας της σύμβασης συμψηφισμού.

Παραμένει ωστόσο αδιευκρίνιστο το γεγονός της μη έγκαιρης προμήθειας μετρητών ρεύματος, ώστε να είναι άμεσα διαθέσιμοι για τοποθέτηση, δεδομένου ότι ο ΔΕΔΔΗΕ γνωρίζει τους εν δυνάμει παραγωγούς, καθώς έχει συνυπογράψει συμβάσεις μαζί τους. Επίσης, δεν είναι σαφής ο τρόπος κατανομής των μετρητών ανά τοπικό κατάστημα του ΔΕΔΔΗΕ (βάσει των αιτήσεων, των εκτιμώμενων απαιτήσεων κλπ). Για τα ζητήματα αυτά, δεν δόθηκαν διευκρινήσεις.

Γ. Εσφαλμένη ερμηνεία των διατάξεων

Προς το τέλος του 2013, υπήρξαν διαμαρτυρίες παραγωγών για εσφαλμένη τιμολόγηση της παραγόμενης ενέργειας. Συγκριμένα, πρόκειται για παραγωγούς που συνδέθηκαν στο δίκτυο μετά την παρέλευση της εξαμήνης προθεσμίας που προβλέπει η Σύμβαση Συμψηφισμού, αλλά κατήγγειλαν ότι εσφαλμένα τιμολογήθηκαν με 0.495 €/KWh, ενώ έπρεπε να τιμολογηθούν με την τιμή των 0.5225 €/KWh.

Ο ΔΕΔΔΗΕ υποστήριξε είναι ότι στη περίπτωση σύνδεσης του συστήματος μετά την παρέλευση του εξαμήνου, ως τιμή λαμβάνεται αυτή που αντιστοιχεί στο έτος που πραγματοποιείται η ενεργοποίηση της σύνδεσης και εν προκειμένω για τον Μάρτιο του 2012, ίσχυε η τιμή των 0.495 €/KWh σύμφωνα με το ΦΕΚ Β' 97/31.1.2012, που τροποποίησε τα προβλεπόμενα περί τιμολόγησης του ΦΕΚ Β' 1079/09.

Ωστόσο, ο ΣτΠ θεωρεί ότι για τα φωτοβολταϊκά που συνδέθηκαν μετά την εξαμήνη προθεσμία από την υπογραφή της σύμβασης διακρίνονται δύο περιπτώσεις τιμολόγησης, ως εξής:

1. Για Συμβάσεις Συμψηφισμού που είχαν συναφθεί προ της δημοσίευσης του ΦΕΚ Β' 97/31.1.12, δηλαδή προ της 31.1.12, ίσχυαν ως προς τη τιμή της παραγόμενης ενέργειας, τα προβλεπόμενα στην παρ. 3 του αρ. 3 του ΦΕΚ Β' 1079/09, δηλαδή η μείωση της τιμής κατά 5% ετησίως.
2. Για Συμβάσεις Συμψηφισμού που είχαν συναφθεί μετά την 31.1.12 ίσχυε ο πίνακας των τιμών της παρ. 1 του αρθρ. 1 του ΦΕΚ Β' 97/31.1.12.

Η ανωτέρω άποψη του ΣτΠ δεν υιοθετήθηκε από τις αρμόδιες αρχές. Ωστόσο, μετά τη θέσπιση του ν.4254/14 εφαρμόστηκε πλέον νέο, ακόμα χαμηλότερο, καθεστώς τιμολόγησης για τα φωτοβολταϊκά και το συγκεκριμένο ζήτημα έπαψε πλέον να είναι επίκαιρο.

3.2 Καθυστερήσεις πληρωμών από το ΛΑΓΗΕ

Η Αρχή κατά τους τελευταίους τρεις μήνες του 2013 έλαβε πλήθος πανομοιότυπων αναφορών⁷⁵ σχετικά με την καθυστέρηση για επτά και πλέον μήνες πληρωμής των παραγωγών φωτοβολταϊκών από το ΛΑΓΗΕ. Ειδικότερα, το αντικείμενο των συγκεκριμένων υποθέσεων αφορούσε την πολύμηνη καθυστέρηση πληρωμών και το οικονομικό αδιέξοδο στο οποίο βρίσκονταν οι παραγωγοί, δεδομένου ότι καλούνταν να καταβάλουν πλήθος εισφορών, ενώ παράλληλα ήταν εκτεθειμένοι σε σοβαρές δανειακές υποχρεώσεις. Πιο συγκεκριμένα, οι παραγωγοί καλούνταν να:

- i. Καταβάλλουν συνεχώς και αδιαλείπτως το ΦΠΑ που αναλογεί στα τιμολόγια πώλησης ηλεκτρικού ρεύματος, που είχαν εκδώσει και παρέμεναν ανεξόφλητα
- ii. Καλύψουν τις δανειακές τους υποχρεώσεις
- iii. Πληρώσουν την επιβολή της ειδικής έκτακτης εισφοράς αλληλεγγύης.

Φλέγον θέμα, επίσης, ήταν η υποχρέωση των παραγωγών να προσκομίζουν κάθε μήνα φορολογική ενημερότητα στον ΛΑΓΗΕ, ώστε να δικαιούνται πληρωμών. Ωστόσο, λόγω των οφειλών του ΛΑΓΗΕ, αδυνατούσαν να την εξασφαλίσουν, αφού υπήρχαν ληξιπρόθεσμα χρέη τους στην εφορία.

⁷⁵ Οι με αριθμ. φακελ. 163869, 174059, 174383, 174408, 174431, 174802, 174986, 175780, 175840, 175892, 175912, 175971, 175977, 176002, 176004, 176005, 176006, 176021, 176090, 176176, 176206, 176934, 177770, 177780, 178939, 179472.

Το κρίσιμο αυτό ζήτημα συζητήθηκε σε σύσκεψη φορέων που διοργάνωσε ο ΣτΠ στα γραφεία του το Δεκέμβριο του 2013. Επισημάνθηκε η ανάγκη επίλυσης των ζητημάτων που είχαν προκύψει, ώστε να ικανοποιηθούν σταδιακά οι παραγωγοί στο μέτρο του δυνατού. Ως άμεσο μέτρο για τον περιορισμό των επιπτώσεων λόγω της πολύμηνης καθυστέρησης πληρωμών, προτάθηκε από την Αρχή η διερεύνηση της δυνατότητας για την έγκαιρη καταβολή του αναλογούντος ΦΠΑ από τον ΛΑΓΗΕ στους παραγωγούς.

3.3 Καταβολή παραβόλου στη ΔΕΗ

Προβληματισμός δημιουργήθηκε ως προς τους λόγους για τους οποίους η ΔΕΗ αποφάσισε την πληρωμή παραβόλου, ως αναγκαία προϋπόθεση για να δεχθεί τις σχετικές αιτήσεις για προσφορά σύνδεσης των επενδυτών, αλλά και ως προς τη δυνατότητα επιστροφής του στις περιπτώσεις αρνητικής έκβασης των αιτημάτων. Σημειώνεται, ότι κατά το στάδιο υποβολής των εν λόγω αιτήσεων, καθιερώθηκε η καταβολή παραβόλου ύψους 300 € και 500 € για σταθμούς ισχύος 20 KW και 100 KW αντίστοιχα (υπόθεση 141933/2011). Όπως προέκυψε, η ΔΕΗ καθιέρωσε την καταβολή του παραβόλου, ως αντιστάθμισμα τμήματος των δαπανών στις οποίες προέβαινε κατά την εξέταση του μεγάλου αριθμού αιτήσεων αλλά και ως αντικίνητρο στην υποβολή αιτήσεων δίχως ουσιαστικό ενδιαφέρον και στην πρακτική του κατακερματισμού Φ/Β σταθμών μεγάλης ισχύος σε πολλούς μικρούς σταθμούς.

Πέραν των λόγων που οδήγησαν τη ΔΕΗ στην πρακτική να ζητά την καταβολή παραβόλου, ζήτημα ανέκυψε με τη δυνατότητα επιστροφής του από το Διαχειριστή, στις περιπτώσεις όπου δεν κατέστη εφικτή η εξέταση των αιτήσεων. Οι περιφερειακές μονάδες διανομής της ΔΕΗ δεν ήταν επαρκώς ενημερωμένες ως προς το ζήτημα αυτό, και συχνά απαντούσαν ότι δεν ήταν εφικτή η επιστροφή του παραβόλου, διότι αποτελούσε «έξοδα φακέλου». Ο ΣτΠ στη διαμεσολάβησή του ενημέρωνε για την αντίθετη άποψη, η οποία είχε διατυπωθεί από τις κεντρικές υπηρεσίες (υποθέσεις 141933/2011 & 141204/2011).

3.4 Καθυστέρηση της ΔΕΗ στη Διατύπωση Προσφοράς Σύνδεσης

Σημαντικό πρόβλημα ανέκυψε με τη μεγάλη καθυστέρηση της ΔΕΗ Α.Ε. να εξετάσει και διατυπώσει προσφορές σύνδεσης για τις αιτήσεις Φ/Β σταθμών, και μάλιστα χωρίς ενημέρωση των υποψήφιων επενδυτών για την πορεία των αιτήσεων τους (υποθέσεις 140875/2011, 142402/2011, 141933/2011, 136248/2010).

3.5 Αδειοδότηση

Η εμπειρία του ΣτΠ κατά την εξέταση υποθέσεων στο πλαίσιο της αδειοδοτικής διαδικασίας των Φ/Β σταθμών, καταδεικνύει την αδυναμία της Διοίκησης να προβεί έγκαιρα στις απαραίτητες εγκρίσεις αλλά και τη χορήγηση αδειών που στερούνταν νομιμότητας λόγω εσφαλμένης ερμηνείας ή ακόμα και παντελούς παράλειψης των διατάξεων. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις αποτελούν

- η καθυστέρηση χορήγησης άδειας εργασιών μικρής κλίμακας (υποθέσεις 130590/2010, 123053/2010, 126395/2010),
- η παράλειψη αξιολόγησης διατάξεων Ειδικών δεσμεύσεων, όπου παρατηρήθηκε ένα ιδιαίτερο πρόβλημα όσον αφορά τις ειδικές δεσμεύσεις που απορρέουν από διατάξεις, οι οποίες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την αδειοδότηση των Φ/Β συστημάτων, γεγονός που διευκρινίστηκε με τροποποιητική απόφαση του ΥΠΕΚΑ το 2011 (υπόθεση 137651/2011).

- οι Φ/Β σταθμοί σε περιοχές με ειδικό καθεστώς προστασίας. Στις περιοχές αυτές είναι συνήθως απαγορευτική η εγκατάσταση Φ/Β με τη νομοθεσία να προβλέπει ενίοτε αξαιρέσεις στη χωροθέτηση ορισμένων δραστηριοτήτων και μάλιστα χαμηλής όχλησης και μόνο υπό αυστηρές προϋποθέσεις (υπόθεση 24473/2009).

3.6 Ειδικά ζητήματα στα φωτοβολταϊκά του Ειδικού Προγράμματος

Το ιδιαίτερα ελκυστικό κλίμα που καλλιεργήθηκε στην αγορά για ένταξη στο Ειδικό Πρόγραμμα, οδήγησε σε εξαιρετικά υψηλό ενδιαφέρον εκ μέρους των υποψήφιων παραγωγών, που ο αριθμός τους ξεπέρασε κάθε προσδοκία. Ωστόσο, δεν έλειψαν οι περιπτώσεις λαθών και βεβιασμένων κινήσεων που οδήγησαν στον αποκλεισμό τους από τη διαδικασία ή στην τιμολόγηση της παραγόμενης ενέργειας με χαμηλότερη τιμή λόγω ελλιπούς φακέλου (υποθέσεις 153482/2012, 153564/2012 & υπόθεση 161273/13). Άλλα ζητήματα που ανέκυψαν και διευκρινίστηκαν είναι:

- Η δυνατότητα ένταξης στο Ειδικό Πρόγραμμα σε σχέση με την επικαρπία και την ψιλή κυριότητα του ακινήτου εγκατάστασης του φωτοβολταϊκού. Η επιχείρηση διευκρίνισε ότι, σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα, δικαίωμα ένταξης έχει ο Επικαρπωτής και μόνον, δίχως τη συναίνεση του ψιλού κυρίου, ενώ αντίθετα, ο Ψιλός Κύριος δεν δικαιούται ο ίδιος, ακόμα και αν έχει τη συναίνεση του Επικαρπωτή (υπόθεση 138237/2011).
- Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Ειδικό Πρόγραμμα αλλά και σχετική γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας της ΔΕΗ, επιτρέπεται η εγκατάσταση ενός και μόνο Φ/Β συστήματος σε κοινόχρηστο ή κοινόκτητο χώρο κτιρίου. Δικαίωμα ένταξης στο Πρόγραμμα έχουν οι κύριοι οριζόντιων ιδιοκτησιών εκπροσωπούμενοι από το διαχειριστή ή ένας εκ των ιδιοκτητών οριζόντιων ιδιοκτησιών μετά από παραχώρηση της χρήσης του κοινόχρηστου ή στον Ειδικό κοινόκτητου χώρου από τους λοιπούς συνιδιοκτήτες. Προϋπόθεση αποτελεί η συμφωνία του συνόλου των συνιδιοκτητών, που αποδεικνύεται με πρακτικό ομόφωνης απόφασης της γενικής συνέλευσης ή με έγγραφη συμφωνία όλων των συνιδιοκτητών (υπόθεση 138303/2011).
- Στις περιπτώσεις παραδοσιακών οικισμών, η εγκατάσταση φωτοβολταϊκού επιτρέπεται μόνον: **i.** εφόσον δεν απαγορεύεται η εγκατάστασή τους από τα σχετικά διατάγματα και αποφάσεις προστασίας τους **ii.** υπό την προϋπόθεση ότι τοποθετούνται στους ακάλυπτους χώρους των κτιρίων και σε σημεία μη ορατά από κοινόχρηστους χώρους (υπόθεση 149337/2012).

4. Σημαντικές παρεμβάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη

Η Αρχή με πορισματικό έγγραφο της τον Οκτώβριο του 2013⁷⁶ αποτύπωσε τις έως τότε απόψεις της καθώς και τις απόψεις των εμπλεκόμενων υπηρεσιών ως προς: **i.** το έλλειμμα του Ειδικού Λογαριασμού των ΑΠΕ και τη λήψη μέτρων για τη μείωσή του, καθώς και **ii.** τη τιμολόγηση της παραγόμενης ενέργειας από Φ/Β συστήματα επί κτιρίου.

⁷⁶ Το υπ' αρ. Φ.1300.2/41554/17.10.13 έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη.

Επεσήμανε κατά αρχήν, ότι παρά τις συνεχείς νομοθετικές ρυθμίσεις που λαμβάνει το ΥΠΕΚΑ, ως μέτρα, για τη μείωση του ελλείμματος στον Ειδικό Λογαριασμό, αυτό σύμφωνα και με τα επίσημα στοιχεία του ΛΑΓΗΕ δεν φαίνεται να επιτυγχάνεται. Αντίθετα, έως τον Οκτώβριο του 2013 το έλλειμμα αυξανόταν διαρκώς, θέτοντας σε κίνδυνο τόσο τη βιωσιμότητα του Ειδικού Λογαριασμού όσο και του ΛΑΓΗΕ και επιβεβαιώνοντας τις αστοχίες σχεδιασμού της εφαρμοζόμενης ενεργειακής πολιτικής εκ μέρους της Πολιτείας.

Επιπρόσθετα ο ΣτΠ τόνισε, ότι με τα ελαχθή μέτρα που νομοθετούνται μέσω των συνεχών ρυθμίσεων, διαμορφώνεται ένα ασταθές και επισφαλές θεσμικό πλαίσιο που μόνο επιζήμια αποτελέσματα επιφέρει στα δικαιώματα τόσο των παραγωγών όσο και των καταναλωτών.

Ο ΣτΠ προκάλεσε συνάντηση εργασίας στα Γραφεία του στις 19 Δεκεμβρίου 2013 με εκπροσώπους των ΛΑΓΗΕ, ΔΕΔΔΗΕ, ΥΠΕΚΑ (Υπηρεσία Εξυπηρέτησης Επενδυτών Έργων ΑΠΕ) και ΡΑΕ, όπου συζητήθηκαν κρίσιμα θέματα σχετικά με τις υποβληθείσες αναφορές.

Σε συνέχεια της σύσκεψης, απεστάλη το Φεβρουάριο του 2014 εκτενές έγγραφο της Αρχής στους αρμόδιους φορείς, που αποτύπωνε τις απόψεις που απασχολούν τον ΣτΠ στο πλαίσιο διερεύνησης υποθέσεων. Παράλληλα, η Αρχή ζήτησε την κατάθεση ενός πιο ακριβούς χρονοδιαγράμματος ενεργειών ως προς τον επικείμενο ενεργειακό σχεδιασμό και ενημέρωση σχετικά με τις πρωτοβουλίες ρύθμισης του επίμαχου ζητήματος της πολύμηνης καθυστέρησης πληρωμής των παραγωγών, καθώς και του τρόπου και του χρόνου καταβολής των οφειλόμενων ποσών.

Σε συνέχεια της σύσκεψης και του εκτενούς εγγράφου της Αρχής, το ΥΠΕΚΑ απέστειλε σχετική ενημέρωση τον Ιούλιο του 2014, κατόπιν της θέσπισης του ν. 4254/14 και του new deal για τα έργα ΑΠΕ/ΣΗΘΥΑ και οι κύριες απόψεις του συνοψίζονται στα εξής:

- Οι μηχανισμοί στήριξης που εφαρμόστηκαν στην χώρα, αλλά και πανευρωπαϊκά, επέτρεψαν την μεγάλη διείσδυση έργων ΑΠΕ και κυρίως Φ/Β συστημάτων με υψηλό κόστος για το υποστηρικτικό σύστημα σε μία δύσκολη περίοδο για την ελληνική οικονομία.
- Η ταχύτητα των εξελίξεων στον τεχνολογικό τομέα και συνεπώς στο κόστος της τεχνολογίας των φωτοβολταϊκών, σε αντίθεση με τους μηχανισμούς ανάδρασης και προσαρμογής σε επίπεδο κινήτρων, αποδείχθηκε ετεροβαρής και σε συνδυασμό με τη δύσκολη οικονομική συγκυρία οδήγησε σε μεγέθυνση των προβλημάτων.
- Τα μέτρα που ελήφθησαν τα έτη 2012 και 2013 οδήγησαν σε σημαντική μείωση του ρυθμού αύξησης του ελλείμματος και απέτρεψαν την πλήρη εκτροχιασμό του αλλά δεν κατάφεραν να ισοσκελίσουν τον Ειδικό Λογαριασμό.
- Οι τεχνολογίες ΑΠΕ μέχρι αρχές 2014 αποζημιώνονταν με πολύ υψηλές τιμές οι οποίες μάλιστα χαρακτηρίζονταν από μεγάλη ανομοιομορφία ανάμεσα στις τεχνολογίες. Οι Φ/Β σταθμοί αποζημιώνονταν κατά μέσο όρο με 397,8 €/KWh, οι σταθμοί του Ειδικού προγράμματος σε κτίρια με 514,8 €/KWh, οι σταθμοί ΣΗΘΥΑ με 179,5 €/KWh ενώ οι αιολικοί σταθμοί με 93,2 €/KWh. Οι τιμές αυτές απείχαν πολύ από την Οριακή Τιμή Συστήματος, η οποία αποτελεί τον βασικό παράγοντα καθορισμού του τμήματος της αποζημίωσης των παραγωγών ΑΠΕ που το πρώτο δίμηνο του 2014 κυμαινόταν περίπου σε 60 €/KWh, με τάσεις μείωσης.
- Τα νέα μέτρα, δια του ν. 4254/14, ελήφθησαν με γνώμονα την ομαλοποίηση των πληρωμών των παραγωγών έργων ΑΠΕ, τη μη υπέρμετρη επιβάρυνση

του τελικού καταναλωτή δια υπέρογκης αύξησης του ΕΤΜΕΑΡ, τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του Ειδικού Λογαριασμού έως το τέλος του 2014 και εν τέλει την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

- Ως αντιστάθμισμα των απωλειών εσόδων που επιφέρουν οι παρεμβάσεις με το νέο νόμο σε σχέση με τα αρχικά επιχειρηματικά σχέδια των παραγωγών και στη διατύπωση προσφορών σύνδεσης, έλλειψη μελετών για την κατάσταση ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ, προβλέπεται, υπό όρους, η χρονική παράταση των συμβάσεων πώλησης και συμψηφισμού ηλεκτρικής ενέργειας κατά επτά έτη.
- Μετά τη θέσπιση των νέων νομοθετικών μέτρων αναφορικά με την εξυγίανση του Ειδικού Λογαριασμού, με την υπ' αρ. 175/2014 απόφασή της η ΡΑΕ, αποφάσισε την αύξηση του ΕΤΜΕΑΡ κατά 32% από 1.4.14 και όχι σχεδόν κατά 100% όπως θα γινόταν αν εφαρμόζονταν οι αποφάσεις της που ελήφθησαν το Δεκέμβριο του 2013.

5. Συμπεράσματα

- Στη χάραξη και εφαρμογή της ενεργειακής πολιτικής στη χώρα μας υπήρξαν προχειρότητες και λάθη, με αποτέλεσμα τη δημιουργία υπέρογκου ελλείμματος στον Ειδικό Λογαριασμό που έχει συσταθεί για τη χρηματοδότηση του υποστηρικτικού μηχανισμού των ΑΠΕ. Το διαρκώς αυξανόμενο έλλειμμα έως και το 2013 έθεσε σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα του Ειδικού Λογαριασμού αλλά και του ΛΑΓΗΕ. Εμφανής είναι και η αναποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων μέτρων για το μηδενισμό του ελλείμματος, ενώ εκτιμάται ότι με έλλειμμα θα κλείσει ο Ειδικός Λογαριασμός και τη διετία 2015-2016.
- Η διείσδυση των φωτοβολταϊκών στο εγχώριο ενεργειακό σύστημα ήταν τεράστια τα έτη 2010-2012, λόγω των ελκυστικών επενδυτικών κινήτρων που δόθηκαν αρχικά. Ωστόσο, η εσφαλμένη τιμολογιακή πολιτική για τις ΑΠΕ σε συνδυασμό με τη ραγδαία και απρογραμμάτιστη διείσδυση των φωτοβολταϊκών, σύντομα προκάλεσαν σημαντικά προβλήματα, που η Πολιτεία φάνηκε απροετοίμαστη να διαχειριστεί. Έτσι, μετά από μία εντυπωσιακή ανάπτυξη για μία τριετία, ακολούθησε τεράστια κρίση στην αγορά των φωτοβολταϊκών τη διετία 2013-2014. Απαιτείται επανεκκίνηση του κλάδου με νέες θεσμικές βάσεις, ώστε να αποφευχθούν τα λάθη του παρελθόντος, αλλά και να διασφαλιστεί βιωσιμότητα σε βάθος χρόνου.
- Οι σημερινές συνθήκες στην αγορά ενέργειας είναι κρίσιμες, καθώς παρατηρούνται προβλήματα ρευστότητας του ΛΑΓΗΕ, πολύμηνες καθυστερήσεις πληρωμής των παραγωγών ΑΠΕ και εν τέλει επιβάρυνση των καταναλωτών με τις συνεχείς αυξήσεις του ΕΤΜΕΑΡ. Ειδικά για τα φωτοβολταϊκά, το πάγωμα αδειοδότησης νέων έργων που ίσχυε για 20 μήνες (από Αύγουστο 2012 έως Μάρτιο 2014) και ο καθορισμός εξαιρετικά χαμηλών αποζημιώσεων για την παραγόμενη ενέργεια στη συνέχεια, εγείρει έντονη ανησυχία για τη βιωσιμότητα του κλάδου. Αυτά καταδεικνύουν την έλλειψη ενός σταθερού και ολοκληρωμένου πλαισίου άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας, που σε συνδυασμό με τη δυσμενή οικονομική θέση της χώρας, έχουν διαμορφώσει ένα κλίμα έντονης ανασφάλειας και αβεβαιότητας στον επενδυτικό χώρο των φωτοβολταϊκών και γενικότερα των ΑΠΕ.
- Ο κλάδος των φωτοβολταϊκών έχει πληγεί από συνεχόμενα επαχθή μέτρα μέσω αιφνιδιαστικών νομοθετικών ρυθμίσεων, που αποδείχθηκαν πολιτικός

μη ορθές και οικονομικά ασύμφορες. Το δυσμενέστερο καθεστώς τιμολόγησης της παραγόμενης ενέργειας που θεσπίστηκε με αιφνίδιες τροπολογίες, εναντιώνεται στην Αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη διοίκηση. Τούτο διότι δεν διασφαλίζεται η προστασία του διοικούμενου από ενδεχόμενο επιζήμιο για τα δικαιώματά του αιφνιδιασμό, εξαιτίας της μεταβολής της διοικητικής πρακτικής ή ακόμη και αυτής της ίδιας της νομοθεσίας.

- Σε οικονομικό αδιέξοδο βρίσκονται πλέον οι παραγωγοί ενέργειας από φωτοβολταϊκά, καθώς δεν εισπράττουν τα προσδοκώμενα έσοδα λόγω της πολύμηνης καθυστέρησης πληρωμής τους από το ΛΑΓΗΕ, αλλά και της συνεχούς μείωσης της τιμής αποζημίωσης της παραγόμενης ενέργειας. Παράλληλα, οι παραγωγοί βρίσκονται αντιμέτωποι με σοβαρές δανειακές υποχρεώσεις, αλλά και με την καταβολή πλήθους εισφορών. Καθίσταται επιβεβλημένη, συνεπώς, η άμεση διαχείριση του ασφυκτικού προβλήματος ρευστότητας των παραγωγών. Η Πολιτεία οφείλει να αποφυγεί τα λάθη του παρελθόντος και να στηρίξει τη βιωσιμότητα των επενδύσεων στα φωτοβολταϊκά εξασφαλίζοντας τη συνέχιση του κλάδου.
- Οι ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν δια νόμων (ν. 4093/12 και 4254/14) για επιβολή έκτακτης ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης και μονομερούς μείωσης των τιμών αποζημίωσης για τους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας από φωτοβολταϊκά προκάλεσαν πλήθος προσφυγών από πληττόμενους παραγωγούς, που, αντιμετωπίζοντας την απαξίωση της επένδυσής τους αλλά και οικονομικό αδιέξοδο, προσέφυγαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας προκειμένου να εξεταστεί η συνταγματικότητα των μέτρων.
- Η τιμολόγηση και ποσόστωση μεταξύ των διαφορετικών τρόπων παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ αποτελούν κυρίως πολιτική απόφαση. Εντούτοις, οι καθυστερήσεις πληρωμής των παραγωγών, συνεπεία της ύπαρξης ελλείμματος στον Ειδικό Λογαριασμό ΑΠΕ, οφείλονται στις λανθασμένες εκτιμήσεις και στρεβλώσεις του παρελθόντος. Επομένως, προκύπτει, εν προκειμένω, ότι οι πολιτικές επιλογές κάμπτουν βασικές αρχές του Κράτους Δικαίου, όπως τις αρχές της χρηστής διοίκησης, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου προς τη Διοίκηση, μετακυλώντας μέρος του κόστους στον καταναλωτή και θέτοντας σε κίνδυνο τις επενδύσεις.
- Οι αρμοδιότητες με τις οποίες επιφορτίστηκαν η ΔΕΗ και ο ΔΕΔΔΗΕ για τα φωτοβολταϊκά τους βρήκαν απροετοίμαστους, καθώς επέδειξαν αδυναμία να ανταπεξέλθουν αποτελεσματικά στη διαχείριση των νέων αυτών αρμοδιοτήτων. Παρατηρούμενες καθυστερήσεις στην αξιολόγηση των επενδυτικών φακέλων και στη διατύπωση προσφορών σύνδεσης, έλλειψη μελετών για την κατάσταση των δικτύων που θα έπρεπε ήδη να έχουν εκπονηθεί, καθυστερήσεις στην ενεργοποίηση των συνδέσεων που συνεπάγονταν οικονομική ζημία για τους παραγωγούς, καθώς επηρέαζαν αρνητικά την τιμή πώλησης της ενέργειας, καταδεικνύουν την έλλειψη προετοιμασίας στο να αντιμετωπίσουν τον όγκο των απαιτούμενων υπηρεσιών εντός εύλογου χρόνου.
- Σημαντική παράλειψη του θεσμικού πλαισίου αποτελεί η έλλειψη δεσμευτικών προθεσμιών για το ΔΕΔΔΗΕ όσον αφορά την ενεργοποίηση των συνδέσεων στα φωτοβολταϊκά του Ειδικού Προγράμματος, ενώ αντίθετα οι παραγωγοί δεσμεύονταν βάσει των συμβατικών υποχρεώσεών τους να ολοκληρώνουν τις ενέργειές τους εντός συγκεκριμένου χρόνου.
- Αποτελεί αναγκαιότητα, υπό τις παρούσες δυσμενείς συνθήκες, να ανακοπεί και να αναστραφεί η μετακύλιση του βάρους του ελλείμματος του Ειδικού Λογαριασμού, στον παραγωγό, στο φορολογούμενο πολίτη και καταναλωτή.

Η εξεύρεση αξιόπιστων και αποδοτικών εναλλακτικών λύσεων αποτελεί άμεση υποχρέωση και προτεραιότητα όλων των εμπλεκόμενων μερών.

6. Προτάσεις

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω, ο ΣτΠ διατυπώνει τις ακόλουθες προτάσεις ευελπιστώντας ότι θα συμβάλλουν θετικά στην άκρως προβληματική διαμορφωθείσα κατάσταση.

- Απαραίτητη είναι η προώθηση θεσμικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της διαφάνειας στον ενεργειακό τομέα με καθιέρωση της διαβούλευσης πριν τη λήψη αποφάσεων και αποφυγή της παραπληροφόρησης σχετικά με επικείμενες νομοθετικές τροπολογίες. Μονομερείς αποφάσεις της Πολιτείας για εφαρμογή μέτρων αναδρομικού χαρακτήρα που καταστρατηγούν τις συμβατικές της υποχρεώσεις απέναντι στους παραγωγούς δεν πρέπει να επαναληφθούν.
- Απαιτείται η δημιουργία ενός νέου αποτελεσματικού μηχανισμού παρακολούθησης των όσων συμβαίνουν στην αγορά ενέργειας, υπό την εποπτεία της ΡΑΕ, ώστε να εντοπίζονται έγκαιρα οι παθογένειες του εγχώριου συστήματος και να υλοποιούνται άμεσα οι απαραίτητες διορθώσεις, λαμβάνοντας υπόψη και τις διαφαινόμενες τάσεις στον διεθνή και ευρωπαϊκό χώρο. Οι υπάρχουσες υπηρεσιακές δομές και διαδικασίες λήψης αποφάσεων αποδείχθηκαν στην πράξη ανεπαρκείς για την επίτευξη ενός ορθολογικού ενεργειακού σχεδιασμού και εξυγίανσης του Ειδικού Λογαριασμού των ΑΠΕ. Συνεπώς, επιβάλλεται η άμεση βελτίωση και αναβάθμιση του μηχανισμού λήψης αποφάσεων για τα ενεργειακά θέματα της χώρας, πιθανόν με τη δημιουργία μίας Επιτροπής με επιτελικό και ρυθμιστικό αποφασιστικό ρόλο και εκπροσώπους από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη στα ενεργειακά, που θα μεταφέρει καθένας την εμπειρία από το χώρο ευθύνης του.
- Το 2010 θεσπίστηκαν οι δεσμευτικοί στόχοι της χώρας για το ποσοστό διείσδυσης των ΑΠΕ στην ηλεκτροπαραγωγή έως το 2020 και καθορίστηκε η κατανομή ισχύος ανά τεχνολογία ΑΠΕ, το λεγόμενο «ενεργειακό μείγμα», για την επίτευξη των στόχων αυτών. Ωστόσο, η αρχική κατανομή μεταξύ των διαφόρων τεχνολογιών ΑΠΕ δεν ανταποκρίνεται στη σημερινή πραγματικότητα της αγοράς, καθώς για ορισμένες τεχνολογίες, όπως τα φωτοβολταϊκά, οι στόχοι που είχαν τεθεί για το 2020 έχουν ήδη ξεπεραστεί προ πολλού. Συνεπώς, απαιτείται άμεση αναθεώρηση της Υπουργικής Απόφασης για την αναδιאμόρφωση του επιθυμητού ενεργειακού μείγματος, ώστε η κατανομή της κάθε τεχνολογίας να αναπροσαρμοστεί σύμφωνα με τη διαμορφωμένη δυναμική της και να επιτευχθεί ορθότερη ενσωμάτωση των φωτοβολταϊκών στο ενεργειακό μείγμα. Άλλωστε, η αναθεώρηση αυτή, που προβλεπόταν ήδη να έχει γίνει από το 2012, επιβάλλεται πλέον να επισπευτεί, λαμβάνοντας υπόψη τις υποχρεώσεις προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις ανάγκες της χώρας και τις δυνατότητες βιωσιμότητας του κλάδου των φωτοβολταϊκών
- Να ληφθούν άμεσα μέτρα ανακούφισης των παραγωγών από το οικονομικό αδιέξοδο στο οποίο βρίσκονται. Τέτοια μέτρα θα μπορούσαν να είναι η δυνατότητα συμψηφισμού του ΦΠΑ των τιμολογίων με τα οφειλόμενα από το ΛΑΓΗΕ, η επαναδιαπραγμάτευση με τις τράπεζες με ανάληψη πρωτοβουλιών εκ μέρους της Πολιτείας, ώστε να επιτευχθούν νέοι

ευνοϊκότεροι όροι, πιθανόν με επιμήκυνση της αποπληρωμής των δανείων ή ακόμα μείωσης των επιτοκίων.

- Να διερευνηθεί η δυνατότητα διαχωρισμού εφεξής του Ειδικού Λογαριασμού για τις πληρωμές των έργων ΑΠΕ από το έργο Συμπαραγωγής, καθώς οι αποζημιώσεις των μεγάλων μονάδων συμπαραγωγής επιβαρύνουν το έλλειμμα του ΛΑΓΗΕ. Επίσης, για να αποφευχθεί η περαιτέρω επιβάρυνση των καταναλωτών, θα πρέπει να διασφαλιστούν και οι λοιποί πόροι του Ειδικού Λογαριασμού πλην του ΕΤΜΕΑΡ.
- Αποφυγή λήψης μέτρων αναδρομικού χαρακτήρα σε υπάρχουσες εγκαταστάσεις, διότι αφενός υλοσκοπτούν την εμπιστοσύνη των επενδυτών και αφετέρου εγείρουν ζητήματα νομιμότητας ως προς την αθέτηση των συμβατικών υποχρεώσεων της Πολιτείας με συνακόλουθες προσφυγές ενώπιον της δικαιοσύνης. Με την έως σήμερα εφαρμοζόμενη πολιτική θίγονται και οι υφιστάμενες μονάδες φωτοβολταϊκών, των οποίων η διασύνδεση στο δίκτυο προηγήθηκε της θέσπισης των νομικών διατάξεων. Τα μέτρα που θεσπίζονται θα πρέπει να συνοδεύονται από μελέτη των επιπτώσεών τους στην αγορά και να μην έχουν αναδρομική εφαρμογή, ως εχέγγυα για την προάσπιση της βιωσιμότητας των εν λειτουργία μονάδων και της προστασίας των παραγωγών.
- Επιβάλλεται η ισονομία της διαχείρισης των παραγωγών πανελλαδικά στο πλαίσιο μιας ενιαίας αγοράς και η αποφυγή κάθε διακριτής μεταξύ τους μεταχείρισης. Η σειρά που ακολουθείται ως προς τις πληρωμές των παραγωγών δίνει προτεραιότητα στα μη διασυνδεδεμένα νησιά, στα οικιακά φωτοβολταϊκά και στη συνέχεια σε όλους τους υπόλοιπους, γεγονός που εγείρει ζητήματα άνισης μεταχείρισης και μη δίκαιης πολιτικής πληρωμών.
- Ειδικά για τα οικιακά φωτοβολταϊκά, δεδομένου ότι ο χρόνος ολοκλήρωσης του Ειδικού Προγράμματος προβλέπεται το 2019, απαιτείται η θέσπιση δεσμευτικής προθεσμίας για τον ΔΕΔΔΗΕ, ώστε να προβαίνει στην ενεργοποίηση της σύνδεσης του συστήματος εντός συγκεκριμένου χρόνου από την ημερομηνία δήλωσης ετοιμότητας. Επίσης, η σύσταση μιας τεχνικής υπηρεσίας του ΔΕΔΔΗΕ που θα ασχολείται αποκλειστικά με τις ενεργοποιήσεις των φωτοβολταϊκών θα συνέβαλλε στην αμεσότερη και δικαιότερη εξυπηρέτηση των παραγωγών.

V. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

Υπόθεση 140025/2011. Ενδεικτικά αναφέρεται η περιοχή Οινοφύτων - Σχηματαρίου. Παρά το γεγονός ότι έχουν γίνει προσπάθειες καταγραφής της άτυπης βιομηχανικής συγκέντρωσης της περιοχής (Μελέτη καταγραφή των βιομηχανιών από την Περιφέρεια, αρχείο βιομηχανιών του ΥΠΕΚΑ) τα στοιχεία ωστόσο δεν διατίθενται σε ευχερώς αξιοποιήσιμη μορφή και χρειάζεται η επικαιροποίησή τους, με αποτέλεσμα οι αρμόδιες υπηρεσίες να μην μπορούν με ακρίβεια να προσδιορίσουν τον αριθμό, το είδος και τη δυναμικότητα των μονάδων της περιοχής. Εν προκειμένω ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε να αξιοποιηθούν τα επίσημα στοιχεία της καταγραφής των βιομηχανικών μονάδων, που περιέχονται στα «Σχέδια Διαχείρισης των Λεκανών Απορροής Ποταμών των Υδατικών Διαμερισμάτων» που διαθέτει η Ειδική Γραμματεία Υδάτων του ΥΠΕΚΑ και συγκεκριμένα την διαθέσιμη καταγραφή των βιομηχανικών μονάδων στην περιοχή Ασωπού, που περιέχονται στο «Σχέδιο Διαχείρισης των Λεκανών Απορροής Ποταμών του Υδατικού Διαμερίσματος Ανατολικής Στερεάς Ελλάδας (GR07)». Στο εν λόγω Σχέδιο εμπεριέχονται, μεταξύ άλλων, στοιχεία (Επωνυμία βιομηχανίας, ΣΤΑΚΟΔ, Γεωγραφικές συντεταγμένες προσδιορισμού θέσης) 378 καταγεγραμμένων βιομηχανικών μονάδων, καθώς και ποιοτικές πληροφορίες (Παραγόμενη ποσότητα λυμάτων και υγρών αποβλήτων, κατανάλωση νερού, ρυπαντικά φορτία, τρόπος επεξεργασίας, τρόπος και τόπος διάθεσης επεξεργασμένων αποβλήτων και παραγόμενης ύλης). Αξίζει να σημειωθεί ότι η καταγραφή αυτή έχει ενσωματωθεί σε Σύστημα Γεωγραφικών Πληροφοριών (GIS).

Υπόθεση 152956/2012. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αίτηση που υπέβαλλε ιδιώτης για χορήγηση άδειας χρήσης γης για την ίδρυση κέντρου διαλογής ανακυκλώσιμων υλικών σε περιοχή εντός του Δικτύου Natura 2000. Η αρμόδια υπηρεσία δόμησης του Δήμου κωλυσιεργούσε επί 2 χρόνια να χορηγήσει τη σχετική άδεια. Τελικά, παρέπεμψε την υπόθεση στην Επιτροπή Ποιότητας Ζωής του Δήμου και αυτή στο Δημοτικό Συμβούλιο, ώστε να αποφασίσει εάν θα χορηγήσει την άδεια χρήσης γης. Το Δημοτικό Συμβούλιο αρνήθηκε να χορηγήσει την εν λόγω άδεια, καθώς έκρινε ότι η συγκεκριμένη δραστηριότητα ήταν ασύμβατη με το χαρακτήρα της περιοχής.

Υπόθεση 752/2004. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ρύθμιση σχετικά με τη λειτουργία επιχειρήσεων, χαμηλής, μέσης και υψηλής όχλησης εντός οικισμού και σε απόσταση 500 μέτρων από τα όριά τους. Εν προκειμένω, όπως είχε επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη (βλ Ετήσια Έκθεση 2004⁷⁷), σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και τη σχετική εγκύκλιο του Υ.Π.Ε.ΧΩ.Δ.Ε (υπ'αριθ. 31255/1987), απαγορεύεται εντός των ορίων οικισμών και σε ακτίνα 500 μέτρων από τα όριά τους η ανέγερση οχλουσών βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων ασχέτως από το βαθμό όχλησης (χαμηλής, μέσης, υψηλής) που προκαλούν στο περιβάλλον.

Υπόθεση 20997/2004. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των βυρσοδεφείων, τα οποία είναι εγκατεστημένα στην περιοχή του Ασπροπύργου. Οι μονάδες αυτές είχαν λάβει τις προβλεπόμενες διοικητικές άδειες για τη

⁷⁷ Έκθεση του ΣτΠ, 2004 «...Σύμφωνα με το άρθρο 9 του π.δ της 2-3-/13.3.1981 απαγορεύεται η ανέγερση οχλουσών επαγγελματικών εγκαταστάσεων, βιομηχανικών, βιοτεχνικών κλπ εντός οικισμών και σε απόσταση τουλάχιστον 500 μέτρων από αυτούς. Το εν λόγω ΠΔ τροποποιήθηκε με το 24-4/3.5.1985 ΠΔ περιορίζοντας την απαγόρευση λειτουργίας μόνο για τις εγκαταστάσεις υψηλής και μέσης όχλησης. Η σχετική διάταξη κρίθηκε αντισυνταγματική και συνεπώς ανίσχυρη από το ΣτΕ (ΣτΕ 1239/87, 4996/88) επειδή θεωρήθηκε ότι επιφέρει, συγκρινόμενη με τη διάταξη του άρθρου 9 παρ. 1 του ΠΔ του 1981, επιδείνωση στο οικιστικό περιβάλλον. Ακολούθως, κρίθηκαν ανίσχυρες από το ΣτΕ (ΣτΕ-646/95, 2769/98, 2133/2002) και οι μεταγενέστερες διατάξεις του από 25-4/16-05-1989 Π.Δ. (τροποποιητικού του από 24-04-85 Π.Δ.), που επέτρεπαν την ανέγερση βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων χαμηλής όχλησης εντός της ζώνης που εκτείνεται περιμετρικά οικισμών, κάτω των 2000 κατοίκων, και σε απόσταση 500 μέτρων από τα όρια τους...»

λειτουργία τους τη δεκαετία του 70. Ωστόσο, οι άδειες δεν ανανεώθηκαν με σκοπό τη μετεγκατάσταση τους εκτός Αττικής, μαζί με τα υπόλοιπα 70-90 βυρσοδεψεία που λειτουργούσαν εντός του λεκανοπεδίου Αθήνας-Πειραιά, στο πλαίσιο του νομοθετικού πλαισίου (Π.Δ.84/84) που απαγόρευε πλέον τη λειτουργία τους.

Το Υπουργείο Ανάπτυξης, με διαδοχικά έγγραφα του (το 1992, 1993 και 1996) προς τις αρμόδιες υπηρεσίες, επεσήμανε ότι δεν θα έπρεπε να επιβάλλονται κυρώσεις στους ιδιοκτήτες των βυρσοδεψείων, καθώς το γεγονός της έλλειψης άδειας λειτουργίας δεν οφείλετο σε υπαιτιότητα των επιχειρήσεων. Το τελευταίο σχέδιο μετεγκατάστασης των βυρσοδεψείων στην περιοχή «Δάφνη» του Ν. Βοιωτίας, που εκπονήθηκε τη δεκαετία του 90, συνάντησε τις αντιδράσεις των τοπικών φορέων. Το 1999, η Νομαρχία Δυτικής Αττικής αποφάσισε για πρώτη φορά τη διακοπή της λειτουργίας των βυρσοδεψείων, που λειτουργούσαν στην περιοχή του Ασπροπύργου, χωρίς να λαμβάνουν μέριμνα για την ασφαλή διάθεση των επικίνδυνων ουσιών που απέρριπταν σε παρακείμενο χείμαρρο. Η απόφαση αυτή ακυρώθηκε από το Γ.Γ. της Περιφέρειας και οι επιχειρήσεις εξακολουθούσαν να λειτουργούν με αποτέλεσμα τη ρύπανση του περιβάλλοντος. Ακολούθησε νεότερη, το 2005, απόφαση του Νομάρχη, κάτω από την πίεση της ενδεχόμενης καταδίκης από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ)⁷⁸, στο οποίο προσέφυγε η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας για τη μόλυνση των υπόγειων υδάτων του Θριάσιου Πεδίου από τη λειτουργία ορισμένων επιχειρήσεων, μεταξύ των οποίων τα βυρσοδεψεία. Το Υπουργείο Ανάπτυξης επεσήμανε ότι τα βυρσοδεψεία αποτελούν ένα επιχειρηματικό κλάδο ιδιαίτερου οικονομικού ενδιαφέροντος, ενώ η μετεγκατάστασή τους υπό κατάλληλες προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και μονάδα επεξεργασίας, θα επιβαρύνει τους ιδιοκτήτες με ένα υψηλό κόστος, το οποίο αμφισβητείται αν μπορούν να καλύψουν, χωρίς κρατική επιδότηση, καθώς πρόκειται κατά κύριο λόγο για οικογενειακές επιχειρήσεις.

Ωστόσο, όπως επεσήμανε ο Συνήγορος του Πολίτη, η πολυετής, πέρα των 20 ετών, αδράνεια εκ μέρους των αρμοδίων αρχών για τη δημιουργία προϋποθέσεων μετεγκατάστασής τους καλλιέργησε από τη μια την εύλογη πεποίθηση στους ιδιοκτήτες ότι μπορούν να λειτουργούν κανονικά τις επιχειρήσεις τους, γεγονός το οποίο δεν μπορούσε αιφνίδια να ανατραπεί με τη σφράγιση τους, χωρίς τη λήψη μέτρων που θα εξασφάλιζαν τη βιωσιμότητά τους. από την άλλη, οι δυσμενείς συνέπειες στο περιβάλλον, καθώς τα επίμαχα βυρσοδεψεία λειτουργούσαν χωρίς να λαμβάνουν μέριμνα για την ασφαλή διάθεση των επικίνδυνων ουσιών που απέρριπταν σε παρακείμενο χείμαρρο, ήταν ιδιαίτερος επιβαρυντικός.

Υπόθεση 22232/2004. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, κατά την περιβαλλοντική αδειοδότηση του έργου της κατασκευής νέου Λιμένα στο Μώλο Μαρμάρων της νήσου Πάρου, δεν ελήφθη υπόψη το γεγονός ότι η περιοχή ήταν μία από τις 51 νέες ΖΕΠ που προτεινόταν να ενταχθούν στο Δίκτυο Natura 2000. Το γεγονός αυτό αγνοούσε η αρμόδια Γενική Δ/νση Περιβάλλοντος ΥΠΕΧΩΔΕ, η οποία - κατόπιν παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη- ζήτησε επανεξέταση της αδειοδότησης του έργου υπό το πρίσμα των νέων περιβαλλοντικών δεδομένων.

Υποθέσεις 130126 & 130034/2010. Καθυστέρηση λόγω αναμονής των αναγκαίων γνωμοδοτήσεων για την καταλληλότητα του χώρου εκ μέρους της αρχαιολογικής υπηρεσίας, του δασαρχείου και της διεύθυνσης αγροτικής ανάπτυξης, παρά τις δεσμευτικές προθεσμίες, διαπιστώθηκε κατά τη διαδικασία

⁷⁸ Τον Απρίλιο του 2005 (απόφαση της 14^{ης} Απριλίου 2005 στην υπόθεση C-163/03) το ΔΕΚ διαπίστωσε τελικά ότι η Ελλάδα παρέβη τις υποχρεώσεις τις για την προστασία των υπόγειων υδάτων αφού δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα, για να εμποδιστεί η ρύπανση των υδάτων από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες και, αφετέρου, προκειμένου να καταγραφούν και να αναγνωριστούν τα επικίνδυνα απόβλητα στην περιοχή του Θριάσιου Πεδίου.

έκδοσης ΑΕΠΟ σε εταιρεία τέλους κύκλου ζωής οχημάτων (Τ.Κ.Ζ.Ο.) (υπόθεση 130126/2010). Σε άλλη περίπτωση η Προκαταρκτική Περιβαλλοντική Εκτίμηση και Αξιολόγηση ΠΠΕΑ, η οποία είχε εκδοθεί σύμφωνα με το προϊσχύον νομοθετικό πλαίσιο, για τη μετεγκατάσταση πυρηνολογείου χορηγήθηκε μετά από θετική γνωμοδότηση της Δ/σης Γεωργικής Ανάπτυξης χωρίς όμως να πληρούνται οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις, δεδομένου ότι, όπως προέκυψε εκ των υστέρων, η προτεινόμενη θέση βρίσκονταν σε γη υψηλής παραγωγικότητας. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να ανακληθεί από τον Περιφερειάρχη η εν λόγω ΠΠΕΑ (υπόθεση 130034/2010).

Υπόθεση 9323/2005. Ενδεικτικά αναφέρεται η καθυστέρηση έκδοσης ΑΕΠΟ για την επέκταση υφιστάμενης μονάδας επεξεργασίας γάλακτος (με αύξηση της δυναμικότητας, από 6,5 σε 17 τόνους) χωρίς τις αντίστοιχες άδειες. Η αρμόδια υπηρεσία ζήτησε τη λήψη πρόσθετων μέτρων, καθώς έκρινε ότι το προτεινόμενο σύστημα επεξεργασίας των υγρών αποβλήτων της μονάδας δεν ήταν επαρκές για την προστασία του περιβάλλοντος και τη συμμόρφωση της μονάδας με τις απαιτήσεις της νομοθεσίας.

Υπόθεση 153280/2012. Χαρακτηριστικό παράδειγμα κακοδιοίκησης αποτελεί η υπέρμετρη καθυστέρηση (2,5 έτη) διεκπεραίωσης του αιτήματος περί Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων για τη λειτουργία του εργοστασίου κοπής και επεξεργασίας μαρμάρων με αντικείμενο την ολιγωρία της Δ/σης ΕΑΡΘ – Τμήμα Βιομηχανιών του τέως ΥΠΕΧΩΔΕ και νυν ΥΠΕΚΑ διεκπεραίωσης. Από την εξέταση της υπόθεσης προέκυψε ότι, αν και ο υποβληθείς σχετικός φάκελος ήταν πλήρης και περιείχε τις εκ των ισχυουσών διατάξεις σχετικές γνωμοδοτήσεις των συναρμόδιων φορέων, η εν λόγω υπηρεσία δεν προέβαινε στην διεκπεραίωση του σχετικού αιτήματος εκδίδοντας την αιτηθείσα απόφαση. Μετά την παρέμβαση της Αρχής και τη σχετική επισήμανση ότι ο υποβληθείς φάκελος έρχιζε προφανώς επικαιροποίησης, συντάχθηκε και εκδόθηκε η σχετική Υπουργική Απόφαση.

Υπόθεση 3696/2001. Χαρακτηριστικά αναφέρεται η περίπτωση βιομηχανικού συγκροτήματος δύο τουρσοποιείων και ενός τυροκομείου στην αγροτική περιοχή 'Λάκες' του Δήμου Αμαλιάδας, Νομού Ηλείας. Το εν λόγω βιομηχανικό συγκρότημα ξεκίνησε να λειτουργεί σε χώρο πρώην αποθήκης/ανοικτού υπόστεγου χωρίς την απαιτούμενη αδειοδότηση και χωρίς κανένα σύστημα διαχείρισης των αποβλήτων, με αποτέλεσμα την κατ' εξακολούθηση ρύπανση της περιοχής. Παρά τις διαπιστωμένες παραβάσεις, πέραν των προστίμων, δεν έχουν επιβληθεί οι άλλες προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις στις εγκαταστάσεις (ανάκληση των όποιων αδειών διαθέτουν, σφράγιση των μονάδων). Παράλληλα διαπιστώθηκε αδράνεια των υπηρεσιών, αφού δεν έχει υπάρξει ανταπόκριση για τη λήψη μέτρων, ενώ εν γνώσει τους οι επιχειρήσεις λειτουργούν, επί σειρά ετών, χωρίς τις σχετικές άδειες. (υπόθεση 3696/2001). Οι υπηρεσίες προσπάθησαν εκ των υστέρων να χορηγήσουν οικοδομικές άδειες παρά το ότι δεν επιτρέπονταν οι εν λόγω χρήσεις στην περιοχή.

Υπόθεση 9323/2005. βλ. ανωτέρω

Υπόθεση 140025/2001. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση βιομηχανίας, η οποία είχε δηλώσει ότι δεν παρήγαγε υγρά απόβλητα κατά την παραγωγική διαδικασία, με αποτέλεσμα να μην διαθέτει εγκατάσταση επεξεργασίας αυτών. Ωστόσο, σε έλεγχο που διενήργησε το ΚΕΠΠΕ, διαπιστώθηκε ότι παρήγαγε απόβλητα, τα οποία διέθετε ανεπεξέργαστα, μέσω κρυφού σωλήνα σε επιφανειακό ευαίσθητο αποδέκτη. Διαπιστώθηκε ότι οι τέφρες, οι σκωρίες (πρώτες ύλες και παραγόμενες,) καθώς και οι σκόνες φίλτρων ήταν αποθηκευμένες χύδην και στον υπαίθριο χώρο της μονάδας. Στη μονάδα είχε χορηγηθεί βεβαίωση μη παραγωγής υγρών αποβλήτων, ωστόσο λόγω της

ανάμιξης των ομβρίων υδάτων με τα χύδην αποθηκευμένα βιομηχανικά στερεά, τα επιβαρυνόμενα πλέον όμβρια ύδατα διατίθενται ανεπεξέργαστα στο περιβάλλον. Επιπλέον, στην παραγωγική διαδικασία γινόταν χρήση νερού για τον καταιονισμό των αιωρούμενων σωματιδίων, η οποία δεν είχε προβλεφθεί στην ΑΕΠΟ. Επίσης, δεν δόθηκε το βιβλίο καταγραφής των μετρήσεων αιωρούμενων σωματιδίων και των αερίων αποβλήτων.

Υπόθεση 188214/2014. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η ρύπανση που προκαλείται από τη δραστηριότητα εργοστασίου γάλακτος στο νομό Καρδίτσας. Σύμφωνα με τη Διεύθυνση Ανάπτυξης, η εγκατάσταση λειτουργεί σήμερα με τις πρότυπες περιβαλλοντικές δεσμεύσεις που ενσωματώθηκαν στην Ενιαία άδεια εγκατάστασης και λειτουργίας της επιχείρησης. Επιπλέον, διαπιστώθηκε υπέρβαση των επιπέδων θορύβου. Αναφορικά με τη διάθεση λυμάτων, η Αρχή ενημερώθηκε ότι τα υγρά απόβλητα της εγκατάστασης γίνονται αποδεκτά από την ΔΕΥΑ.Καρδίτσας. Κατά την υγειονομική επιθεώρηση διαπιστώθηκε ότι τα λύματα της εγκατάστασης διοχετεύονται σε παρακείμενο κανάλι με μόνιμη ηλεκτρική αντλία αντί για τη μεταφορά τους προς τη ΔΕΥΑΚ προς εξοικονόμηση χρημάτων, ενώ άλλα έρεαν επιφανειακά σε γειτονικό οικόπεδο. Μεγάλες ποσότητες λυμάτων βρέθηκαν σε αποστραγγιστικό κανάλι δυτικά της εγκατάστασης πίσω από το χώρο στάθμευσης των οχημάτων. Αντίθετα, μετά τις παραπάνω διαπιστώσεις και κυρίως από την παραμονή των λυμάτων στα κανάλια και εκ του γεγονότος ότι η βιοτεχνία βρίσκεται εντός των ορίων του οικισμού, συμπεραίνεται ότι η μη σύννομη λειτουργία της συγκεκριμένης βιοτεχνίας προκαλεί ουσιαστικές επιπτώσεις στην υγεία των κατοίκων της περιοχής, στην επιβάρυνση της χλωρίδας και της πανίδας, και φυσικά η ρύπανση της περιοχής «επωάζει» τις κατάλληλες συνθήκες για την ανάπτυξη εντόμων. Ως εκ τούτου, διαπιστώνεται ότι τίθεται ζήτημα σχετικά με τη χορήγηση της άδειας λειτουργίας της επιχείρησης από τη στιγμή που δεν τηρούνται οι Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις σχετικά με τη διάθεση των λυμάτων από το τυρόγαλα.

Υπόθεση 134530/2010. Ενδεικτική είναι η περίπτωση του βιομηχανικού συγκροτήματος που αποτελείται από πυρηνελαιουργείο, εξευγενισμένο ελαιόλαδο, σαπωνοποιείο και τυποποίηση ελαιολάδου που βρίσκεται στην περιοχή Σκάλας Παμφίλων, του Δήμου Μυτιλήνης. Η περιοχή αυτή με την αναθεώρηση του ΓΠΣ Δήμου Μυτιλήνης (το 2007) χαρακτηρίστηκε ζώνη Τουρισμού – Αναψυχής και επιβλήθηκε η απομάκρυνση από αυτήν όλων των βιομηχανικών και βιοτεχνικών δραστηριοτήτων εντός 12ετίας. Η επιχείρηση ξεκίνησε ως ελαιοτριβείο και σταδιακά επεκτάθηκε, λαμβάνοντας άδεια εγκατάστασης και λειτουργίας, η οποία, αν και δεν τηρούνταν οι εγκεκριμένοι περιβαλλοντικοί όροι, ανανεώθηκε για αόριστο χρόνο. Οι αρμόδιοι φορείς -μετά τη συστηματική ρύπανση της ατμόσφαιρας και της μη σύννομης διαχείρισης στερεών και υγρών αποβλήτων με συνέπεια τη σοβαρή ρύπανση του κόλπου των Παμφίλων- προέβησαν στην επιβολή κυρώσεων. Ωστόσο, η αποσπασματική και μεμονωμένη επιβολή προστίμων για τη συστηματική μη σύννομη λειτουργία της εν λόγω επιχείρησης, σε συνδυασμό με την προβλεπόμενη μετεγκατάστασή της, δεν αποτέλεσαν κίνητρο συμμόρφωσης της επιχείρησης με τους εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους. Συγχρόνως δε, οι αρμόδιοι φορείς απέφευγαν να προβούν στη διακοπή της μονάδας επικαλούμενοι τα κοινωνικά προβλήματα που θα μπορούσε να επιφέρει η παύση της λειτουργίας της επιχείρησης, δεδομένου ότι εξυπηρετεί το σύνολο των ελαιοτριβείων του νησιού. Ως εκ τούτου και παρά την παρέμβαση του ΣτΠ, διαπιστώθηκε ότι ο αρμόδιος φορέας προέβη στην επιβολή της διακοπής της λειτουργίας της εν λόγω μονάδας, μονάχα όταν είχε πλέον λήξει η εποχική λειτουργία της.

Υπόθεση 155061/2012. Ενδεικτικά αναφέρεται μονάδα κοπής και διάλυσης αυτοκινήτων (Ο.Τ.Κ.Ζ.) και αξιοποίησης μεταλλικών απορριμμάτων. Σε ελέγχους

που πραγματοποιήσαν οι αρμόδιες υπηρεσίες διαπιστώθηκε ανεξέλεγκτη διαχείριση αποβλήτων, καύση τηλεφωνικών καλωδίων με σκοπό την εξαγωγή χαλκού, μη σύννομη διαχείριση υγρών αποβλήτων προερχόμενων από την απορρύπανση των οχημάτων, με συνέπεια την υποβάθμιση του περιβάλλοντος.

Υποθέσεις 140025/2011 & 146072/2011. Ένα σημαντικό μέρος του προβλήματος της ρύπανσης του Ασωπού ποταμού οφείλεται στην ανεξέλεγκτη απόρριψη επικίνδυνων υγρών και στερεών αποβλήτων η/και παράνομη αποθήκευση αυτών για μεγάλα χρονικά διαστήματα. Εν προκειμένω διαπιστώθηκε ότι πολλές επιχειρήσεις δεν δηλώνουν τις ακριβείς ποσότητες των παραγόμενων αποβλήτων τους και αφενός οι περιβαλλοντικοί όροι που λαμβάνουν δεν αντιστοιχούν στις πραγματικές ανάγκες, αφετέρου μεγάλες ποσότητες χάνονται και δεν ταυτοποιούνται (υπόθεση 140025/2011). Επίσης, η ανεξέλεγκτη απόθεση δοχείων – βαρελιών με άγνωστο, ενδεχομένως επικίνδυνο, περιεχόμενο, δεν είναι μεμονωμένη, αλλά –δυστυχώς– συστηματική, αφού σε διάστημα ενός έτους διαπιστώθηκε ανεξέλεγκτη απόθεση σε πολλά σημεία του αστικού ιστού του Δήμου Πειραιά, καθώς και σε σημεία της Ανατολικής και Δυτικής Αττικής (υπόθεση 146072/2011). Επισημαίνεται ότι η ανεξέλεγκτη απόθεση βαρελιών αναδεικνύει για μία ακόμη φορά την αποτυχία του εθνικού σχεδιασμού και την παραβίαση των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας που αφορούν στη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων αλλά και την έλλειψη των ελεγκτικών μηχανισμών περιβαλλοντικής επιθεώρησης, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται σοβαρές επιπτώσεις τόσο στο περιβάλλον όσο και στη δημόσια υγεία.

Υποθέσεις 23204/2002 & 20553/2009. Χαρακτηριστική είναι περίπτωση χυτηρίου, το οποίο διέθετε τα επικίνδυνα απόβλητά του ανεξέλεγκτα στη γύρω περιοχή (υπόθεση 23204/2002). Οι συναρμόδιες υπηρεσίες αν και είχαν διαπιστώσει το πρόβλημα δεν επέβαλλαν τη διακοπή της λειτουργίας της μονάδας ούτε προέβησαν, στις οφειλόμενες ενέργειες για την εξυγίανση και αποκατάσταση των ρυπασμένων χώρων. Στη συνέχεια η εταιρεία εφοδιάστηκε, με άδεια διαχείρισης επικινδύνων και η διαχείριση και μεταφορά των στερεών αποβλήτων γινόταν από αδειοδοτημένη εταιρεία. Ως εκ τούτου θεωρήθηκε ότι το πρόβλημα επιλύθηκε. Ωστόσο, οι διαμαρτυρίες συνεχίστηκαν και σε επανέλεγχο του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Περιβάλλοντος το 2009, διαπιστώθηκε ύπαρξη επικίνδυνων αποβλήτων μεταλλουργίας – σκωρίες, ξαφρίσματα αλουμινίου εντός του γηπέδου της δραστηριότητας, καθώς και χύδην παράνομη απόρριψη σε δημόσιο χώρο. Κατόπιν αυτού ζητήθηκε η υποβολή μελέτης εξυγίανσης – αποκατάστασης σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη νομοθεσία περί επικινδύνων και κατ' εφαρμογή του Π.Δ. 148/2009, ωστόσο μέχρι σήμερα η εταιρεία δεν έχει ανταποκριθεί (Υπόθεση 20553/2009).

Υπόθεση 1629/2009. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπόθεση της οικολογικής καταστροφής του ποταμού Βούλγαρη, της περιοχής Σκαλοχωρίου του Νομού Λέσβου, εξαιτίας της ανεξέλεγκτης διάθεσης του τυρογάλακτος και των αποβλήτων από τρεις τυροκομικές μονάδες, που λειτουργούν στην περιοχή. Από την εξέταση της υπόθεσης, ο ΣτΠ διαπίστωσε αφενός ελλείψεις στις διαθέσιμες άδειες των εν λόγω μονάδων και αφετέρου στη λειτουργία αυτών καθ' υπέρβαση των περιβαλλοντικών όρων και τη μη εφαρμογή των μελετών επεξεργασίας και διάθεσης των αποβλήτων με αποτέλεσμα η ρύπανση της περιοχής να συνεχίζεται εδώ και χρόνια. Οι συναρμόδιες υπηρεσίες είχαν επανειλημμένα προβεί σε αυτοψίες όπου διαπίστωσαν το πρόβλημα, θέτοντας προθεσμίες για τη συμμόρφωση οι οποίες παρήλθαν χωρίς αποτέλεσμα. Παρ' όλα αυτά οι υπηρεσίες απέφευγαν να επιβάλουν την διακοπή της λειτουργίας των μονάδων. Μετά την παρέμβαση της Αρχής επιβλήθηκαν στις τυροκομικές μονάδες διοικητικές κυρώσεις (πρόστιμα και διακοπή λειτουργίας). Ωστόσο η διακοπή επιβλήθηκε κατά το διάστημα που οι μονάδες δε λειτουργούσαν, ενώ

πριν την έναρξη της νέας τυροκομικής περιόδου χορηγήθηκε από το Νομόρχη εκ νέου προσωρινή άδεια λειτουργίας, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων, με την επίκληση των αιτημάτων των κτηνοτρόφων του νησιού για την επαναλειτουργία των τυροκομείων λόγω αδυναμίας διάθεσης του παραγόμενου γάλακτος. Επειδή, με την έναρξη της νέας τυροκομικής περιόδου επανήλθε το σοβαρό πρόβλημα της ρύπανσης, λόγω της ανεξέλεγκτης απόρριψης του τυρογάλακτος, ο ΣτΠ ζήτησε από τον Περιφερειάρχη, στον οποίο έχει περιέλθει πλέον η αρμοδιότητα, την επιβολή της διακοπής της λειτουργίας των εν λόγω μονάδων επισημαίνοντας ότι, αφ' ενός η επιβολή κυρώσεων για την προστασία του περιβάλλοντος δεν επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης αλλά αποτελεί δέσμια αρμοδιότητα και αφετέρου ότι η επίκληση της συνεισφοράς τους στην τοπική οικονομία και ανάπτυξη, καθώς και η διεθνής οικονομική συγκυρία, δεν μπορούν πλέον να αποτελούν επιχείρημα υπέρ της ανεξέλεγκτης και παράνομης λειτουργίας τους. Δυστυχώς, διαπιστώθηκε η ίδια παρελκυστική τακτική της επιβολής της διακοπής μετά τη λήξη της εποχικής λειτουργίας των μονάδων.

Υπόθεση 155061/2012. Ενδεικτικά αναφέρεται η περίπτωση επιχείρησης αξιοποίησης μεταλλικών εξαρτημάτων η οποία λειτουργούσε καθ' υπέρβαση των όρων της άδειας και χωρίς να τηρεί τους εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους με αποτέλεσμα την πρόκληση ρύπανσης και υποβάθμισης του περιβάλλοντος. Για τις ως άνω παραβάσεις επεβλήθη από την αρμόδια Δ/νση Ανάπτυξης πρόστιμο ύψους 3.000 ευρώ, όπως αυτό υπολογίστηκε κατά τα προβλεπόμενα στην απόφαση 484/36/Φ.15/12 «Καθορισμός, κλιμάκωση και διαδικασία επιβολής προστίμων του άρθρου 29 παρ. 8 του ν. 3982/2011». Επίσης για την ίδια παράβαση ο Ειδικός Γραμματέας Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας επέβαλε στην εν λόγω εταιρεία πρόστιμο ύψους 150.000 ευρώ, μετά από αυτοψία και εισήγηση των Επιθεωρητών Περιβάλλοντος. Η μεγάλη αυτή διαφορά θέτει εύλογα ερωτήματα σχετικά με το ορθό ύψος του επιβαλλόμενου προστίμου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

Υπόθεση 4792/2000. Πολίτες κατέθεσαν αναφορά με την οποία διαμαρτύρονταν για την εγκατάσταση βουστασιών δίπλα στη λίμνη «Αλατζάγκιολα» της Χρυσούπολης Καβάλας. Με την αναφορά ζητούσαν αφενός να ελεγχθεί η νομιμότητα των ενεργειών της διοίκησης σχετικά με την έκδοση των αδειών εγκατάστασης και αφετέρου να διαπιστωθεί εάν έχουν ληφθεί όλα τα απαραίτητα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος. Παράλληλα, επεσήμαναν την έλλειψη των μηχανισμών περιβαλλοντικής πληροφόρησης και παρακολούθησης που επιτάσσει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και την συνακόλουθη απουσία τεκμηριωμένων στοιχείων και δεδομένων σχετικών με την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης του περιβάλλοντος.

Ο ΣτΠ, ασκώντας τη διαμεσολαβητική του αποστολή, ήλθε σε επαφή με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, με σκοπό τη διαπίστωση της κακοδιοίκησης, την αναζήτηση άμεσων λύσεων και τη συναγωγή πρακτικών συμπερασμάτων σχετικά με τα ανωτέρω ζητήματα νομιμότητας. Παρά το γεγονός ότι πρότεινε την καθυστέρηση της έκδοσης των αδειών εγκατάστασης έως ότου διευκρινισθούν τα ζητήματα νομιμότητας, οι προτάσεις του δεν έγιναν αποδεκτές με αποτέλεσμα να εκδοθούν οι άδειες. Ο ΣτΠ, μετά από τη νομική και ουσιαστική διερεύνηση της υπόθεσης, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η έκδοση των αδειών αποτελεί πράξη κακοδιοίκησης. Κατέγραψε μάλιστα σωρεία παραλείψεων οι οποίες δεν αποτελούν εσφαλμένες υπηρεσιακές εκτιμήσεις, αλλά μη σύννομες ενέργειες των υπηρεσιών.

Υπόθεση 164959/2013. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η λειτουργία μονάδας στη Φλώρινα, για την οποία υπέβαλε αναφορά ο ίδιος ο εκμεταλλευτής ζητώντας τη διαμεσολάβηση της Αρχής. Ο αναφερόμενος, είχε λάβει από το 2011 έγγραφο της Δ/σης Αγροτικής Οικονομίας & Κτηνιατρικής με το οποίο τάσσονταν εξάμηνη προθεσμία για την οριστική απομάκρυνση των ζώων της κτηνοτροφικής εκμετάλλευσής του, η οποία βρίσκεται εντός του οικισμού Περάσματος. Η υπηρεσία επανήλθε ζητώντας «...να φροντίσετε μέχρι την 30-4-13 να απομακρύνετε το ζωικό κεφάλαιο από τις παράνομες εγκαταστάσεις και να προβείτε σε καθαρισμό και εξυγίανση των χώρων διότι αυτοί θα σφραγιστούν ...». Ο ενδιαφερόμενος διαμαρτύρονταν διότι «...ο ν. 4056/12 εφαρμόζεται μονομερώς και μας διώχνουν χωρίς να μας δώσουν κτηνοτροφικές ζώνες για να μετεγκατασταθούμε ... ποιες ενέργειες να κάνω για να σώσω το ζωικό κεφάλαιο, εφόσον δεν έχω πού να το πάω...». Ωστόσο στη συγκεκριμένη περίπτωση, η μονάδα λειτουργούσε παράνομα και σε αυτοψία που είχε διενεργηθεί από την Α/θμια Επιτροπή Ελέγχου Σταυλισμών είχε διαπιστωθεί ότι η εν λόγω εγκατάσταση λειτουργούσε χωρίς άδεια ίδρυσης και λειτουργίας και ότι τα υγρά και στερεά απόβλητα διοχετεύονταν ανεξέλεγκτα σε χώρο πλησίον της εγκατάστασης. Περαιτέρω, στην ευρύτερη περιοχή έχει προκύψει θέμα ρύπανσης του ποταμού Σακουλέβα και των παραποτάμων του από αστικά λύματα και από πτηνοτροφικές και κτηνοτροφικές μονάδες, σύμφωνα με έγγραφο της αδειοδοτούσας υπηρεσίας. Επιπλέον, κατά την εξέλιξη της υπόθεσης προέκυψε ότι η Δ/ση Αγροτικής Οικονομίας & Κτηνιατρικής ΠΕ Φλώρινας εξέδωσε την υπ' αρ. πρωτ. 5065/12-3-13 απόφαση για «Παύση λειτουργίας των κτηνοτροφικών μονάδων που λειτουργούν παράνομα εντός οικισμού και έχει δοθεί διορία για οριστική απομάκρυνση», η οποία αφορούσε σε σαρανταοκτώ (48) μονάδες!

Σύμφωνα με το Τμήμα Φυτικής & Ζωικής Παραγωγής στην περιοχή της Φλώρινας υπάρχουν σήμερα περίπου δύο χιλιάδες (2.000) κτηνοτροφικές μονάδες εκ των οποίων το ενενήντα τοις εκατό (90%) λειτουργούν παρανόμως εντός των οικισμών και κατοικημένων περιοχών, παρόλο που οι ισχύουσες διατάξεις απαιτούν την απομάκρυνσή τους. Η ίδια υπηρεσία αναφέρει σε έγγραφό της ότι μελέτες και έργα για τη μετεγκατάσταση δεν υπάρχουν, ενώ δεν έχουν οριστεί ποτέ κτηνοτροφικές ζώνες.

Υπόθεση 69014/2013. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η αναφορά (69014/2013) για παράνομη κτηνοτροφική μονάδα (στάβλοι) στην περιοχή Κοκκάλωνο Ζαχάρως, εντός περιοχής Natura 2000 (GR 2330005) στην οποία μετά από αυτοψία του Κλιμακίου Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος (ΚΕΠΠΕ) της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας διαπιστώθηκε η χωρίς άδεια λειτουργία πρόχειρων και μόνιμων σταβλικών εγκαταστάσεων με αγελάδες, πρόβατα, ορνιθοειδή και οχληρές και ανθυγιεινές καταστάσεις για τους περίοικους και τη δημόσια υγεία καθώς καταγράφηκαν και διάθεση ανεπεξέργαστων αποβλήτων στον περιβάλλοντα χώρο χωρίς επεξεργασία. Με απόφαση του Περιφερειάρχη Δυτικής Ελλάδας επιβλήθηκε πρόστιμο στους εκμεταλλευτές της μονάδας για παραβάσεις και «...λόγω της λειτουργίας της κτηνοτροφικής μονάδας σε περιοχή Natura χωρίς τις απαιτούμενες αδειοδοτήσεις κατά παράβαση του ν. 4014/11».

Υπόθεση 11623/2009. Χαρακτηριστική περίπτωση υπερσυγκέντρωσης παρόμοιων μονάδων σε μια συγκεκριμένη περιοχή είναι η υπόθεση λειτουργίας 33 πτηνοκτηνοτροφικών μονάδων στην ευρύτερη περιοχή του οικισμού Ράχης του πρώην Δήμου Αμβρακικού, για την αδειοδότηση των οποίων έχουν υποβληθεί τα απαραίτητα δικαιολογητικά και έχουν ελεγχθεί ως προς την τήρηση των νόμιμων προϋποθέσεων, όπου συνεκτιμώντας τα παραπάνω και την ανάγκη προστασίας του Αμβρακικού Κόλπου, το (τότε αρμόδιο) Νομαρχιακό Συμβούλιο, το 2009 πήρε την απόφαση έκτοτε να μην γνωμοδοτεί θετικά για την αδειοδότηση πτηνοκτηνοτροφικών μονάδων στην περιοχή μέχρι να κινηθεί η

διαδικασία σύνταξης μελέτης ΣΧΟΑΑΠ για τον καθορισμό χρήσεων γης στην περιοχή.

Υπόθεση 150139/2012. Ενδεικτικά αναφέρεται η περίπτωση μονάδας αιγοπροβάτων στην Πιερία (υπόθεση 150139/2012), η οποία λειτουργούσε χωρίς άδεια λειτουργίας σε περιοχή που δεν επιτρέπονταν από τις χρήσεις γης η εγκατάσταση της, οι Αρχές λειτούργησαν άμεσα και αποτελεσματικά για τη διασφάλιση της νόμιμης λειτουργίας της μονάδας. Με την παρέμβαση του Συνηγόρου απαγορεύθηκε η λειτουργία του σταβλισμού και δρομολογήθηκε η διαδικασία του άρθρου 8 του ν. 1590/1986 για την απομάκρυνση του ζωικού κεφαλαίου εντός προθεσμίας 30 ημερών. Παράλληλα, το Δημοτικό Συμβούλιο προχώρησε στη δημοπράτηση κατάλληλης δημοτικής έκτασης για τη μετεγκατάσταση της μονάδας και το ποιμνιοστάσιο μεταφέρθηκε οριστικά σε αγροκτηνοτροφική περιοχή.

Υπόθεση 181653/2014. Πολίτης κατέθεσε αναφορά σχετικά με την καταπάτηση δημοτικής έκτασης και τη δυνατότητα ανταλλαγής αυτής από το Δήμο Ιωαννιτών με ιδιωτική έκταση ιδιοκτησίας του καταπατητή στη θέση «Κορδολμία» Μουζακαίων της Δ.Ε. Παμβώτιδας του Δήμου Ιωαννιτών.

Στην καταπατηθείσα έκταση λειτουργεί παράνομα πτηνοτροφική μονάδα, αφού σύμφωνα με στοιχεία της Δ/νσης Αγροτικής Οικονομίας & Κτηνιατρικής της Περιφέρειας Ηπείρου, «...δεν έχει εκδοθεί άδεια εγκατάστασης (λειτουργίας) πτηνοτροφείου στον ..., για τη χρονική περίοδο από 02-10-2008 έως και σήμερα με την εφαρμογή του Ν. 3698/2.10.2008 και του Ν. 4056/12.03.2012...». Ο Δήμος Ιωαννιτών εξετάζει τη δυνατότητα τακτοποίησης των αυθαιρέτων κατασκευών επέκτασης του πτηνοτροφείου στην καταπατηθείσα δημοτική έκταση. Κατόπιν διαμεσολάβησης της Αρχής, ο Δήμος Ιωαννιτών προχώρησε στην ανάκληση της δήλωση υπαγωγής των αυθαιρεσιών του καταπατούντα στη ρύθμιση του ν. 4178/13, αφού βρίσκονται σε δημοτικό ακίνητο και επέβαλε τα προβλεπόμενα πρόστιμα. Η υπόθεση εκκρεμεί (υπόθεση 181653/2014).

Υπόθεση 164959/2013. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η λειτουργία των 48 κτηνοτροφικών μονάδων στο νομό Φλωρίνης Q, οι οποίες λειτουργούν χωρίς τις απαιτούμενες άδειες και βρίσκονται εντός ορίων οικισμών. Από τη διερεύνηση και τη σχετική αλληλογραφία προέκυψε ότι στην ευρύτερη περιοχή υπάρχει θέμα ρύπανσης του περιβάλλοντος και ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών Φλώρινας έχει ζητήσει τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης «...για τη μόλυνση στον ποταμό Σακουλέβα και στους παραποτάμους του από αστικά λύματα και από πτηνοτροφικές και κτηνοτροφικές μονάδες ...».

Υπόθεση 178495/2013. Ιδιοκτήτης εκπαιδευτηρίου σε περιοχή της Βέροιας προσέφυγε στο Συνήγορο, το 2002, καταγγέλλοντας ότι η αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία διέκοψε παράνομα τις οικοδομικές εργασίες ανέγερσης των κτιριακών εγκαταστάσεων του εκπαιδευτηρίου, ύστερα από αίτημα πέντε (5) κτηνοτροφικών μονάδων της ίδιας περιοχής, οι οποίες όμως λειτουργούσαν με μη σύννομες άδειες που είχε εκδώσει η κοινότητα Αγίας Βαρβάρας. Ο Συνήγορος τόνισε ότι, εφόσον οι εν λόγω κτηνοτροφικές μονάδες δεν λειτουργούσαν νόμιμα, κατά την ημερομηνία έκδοσης της οικοδομικής άδειας του εκπαιδευτηρίου και δεν τηρούνταν οι απαιτούμενες αποστάσεις από αυτό, δεν υπήρχε πλέον η δυνατότητα να εκδοθούν νέες (νόμιμες) άδειες λειτουργίας. Ζήτησε δε να ανακληθούν οι υφιστάμενες άδειες των μονάδων και να σφραγιστούν οι εγκαταστάσεις τους από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Ο Δήμος Βέροιας, που είχε την αρμοδιότητα αδειοδότησης εκείνο το χρονικό διάστημα, ισχυρίστηκε ότι δεν συντρέχουν ιδιαίτεροι λόγοι ανάκλησης των αδειών και έθεσε προθεσμία στους ιδιοκτήτες των κτηνοτροφικών μονάδων για να συμμορφωθούν στις σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις, επικαλούμενος γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας του, που αιτιολογούσε την άρνηση ανάκλησης των αδειών. Παράλληλα όμως η

αρμόδια διεύθυνση πολεοδομίας επέτρεψε την ολοκλήρωση των οικοδομικών εργασιών για την ανέγερση του εκπαιδευτηρίου. το Συμβούλιο της Επικρατείας απέρριψε την προσφυγή των ιδιοκτητών των κτηνοτροφικών μονάδων. Στο σκεπτικό της σχετικής απόφασής του (υπ. αρ. 2317/2014), επικαλέστηκε έγγραφο του Συνηγού του Πολίτη, που είχε υποστηρίξει την ανάκληση των αδειών λειτουργίας των επίμαχων κτηνοτροφικών μονάδων, λόγω έλλειψης περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

Υπόθεση 178495/2013. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση μονάδας σαλιγκαροτροφείου, της οποίας ο εκμεταλλευτής διαμαρτύρονταν για τη μη χορήγηση έγκρισης εργασιών μικρής κλίμακας από την υπηρεσία Δόμησης του Δήμου Λήμνου για την κατασκευή εκτροφείου σαλιγκαριών *άνοικτου τύπου με σιδηροκατασκευή και δίχτυ σκίασης*. Ο ενδιαφερόμενος επικαλούνταν τη διευκρινιστική εγκύκλιο του ν. 4056/12 του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων⁷⁹ για τις εγκαταστάσεις σαλιγκαροτροφείου *«...άνοικτου τύπου με σιδηροκατασκευή και δίχτυ σκίασης ή νάυλον δεν απαιτείται η έκδοση οικοδομικής άδειας αλλά η έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας σύμφωνα και με το νέο ΓΟΚ»*. Ωστόσο, η συγκεκριμένη κατασκευή δεν εντάσσεται στις εργασίες μικρής κλίμακας σύμφωνα με την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία. Από τη διερεύνηση της υπόθεσης και τις απαντήσεις των αρμοδίων υπηρεσιών (Περιφέρεια-Δ/ση Αγροτικής Ανάπτυξης ΠΕ Λήμνου, ΥΠΕΚΑ- Γενική Δ/ση Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου-Δ/ση Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής, Δήμος Λήμνου- υπηρεσία Δόμησης) προέκυψε ότι η κατασκευή δεν μπορούσε να αδειοδοτηθεί λόγω υπέρβασης των όρων δόμησης. Στην περίπτωση αυτή ενδιαφέρον παρουσιάζει η στάση της Διεύθυνσης Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής, η οποία όφειλε να προχωρήσει στην έκδοση της άδειας εκμετάλλευσης, αφού ελέγξει την πληρότητα του φακέλου της εγκατάστασης. Το θέμα ρυθμίστηκε με το άρθρο 43 παρ. 1 του ν. 4235/14, το οποίο μνημονεύει ρητά θεωρημένη έγκριση του τύπου κατασκευής από την Υπηρεσία Δόμησης.

Υπόθεση 180907/2014. Για το λόγο αυτό προσέφυγε στο Συνήγορο μελισσοκόμος, ο οποίος δεν μπορούσε να ανανεώσει την άδεια μελισσοκομείου, την οποία κατέχει από το 1991 και έχει ανανεώσει το 2009 και το 2011. Η Αρχή επισήμανε ότι η εγκύκλιος εισάγει ρύθμιση η οποία έχει αντίθετο περιεχόμενο με διάταξη νόμου (άρθ. 13 του ν. 4056/12) και ότι, ο ν. 4056/12, όπως ισχύει σήμερα, με την οποία τα μελισσοκομεία επιτρέπονται σε προστατευτικά δάση και δασικές εκτάσεις, δάση και δασικές εκτάσεις αναψυχής. Η Αρχή ζήτησε από τη Δ/ση Δασών Αργολίδας, την επανεξέταση του αιτήματος ανανέωσης της άδειας μελισσοκομείου και από την Ειδική Γραμματεία Δασών του ΥΠΕΚΑ να εναρμονίσει τις οδηγίες της με το ισχύον νομικό πλαίσιο. Παράλληλα κοινοποίησε την παρέμβαση του και στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, αλλά το εν λόγω Υπουργείο γνωστοποίησε στην Αρχή ότι δεν έχει αρμοδιότητα επί του θέματος και ότι οι διατάξεις περί μελισσοκομείων ενσωματώθηκαν στο ν. 4056/12 μετά από εισήγηση της Δ/σης Δασών του ΥΠΕΚΑ.

Υπόθεση 144225/2011. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η παράνομη λειτουργία ποιμνιοστασίου σε οικισμό του Δήμου Δωδώνης (μονάδα 300 περίπου αιγοπροβάτων, χωρίς άδεια λειτουργίας εντός οικισμού), η οποία είχε ήδη σφραγισθεί στο παρελθόν, ενώ λειτουργεί εκ νέου παρανόμως. Ο Συνήγορος του Πολίτη έθεσε υπόψη όλων των παραπάνω υπηρεσιών το πρόβλημα της επαναλειτουργίας της μονάδας, ζητώντας την παρέμβαση τους κατά το μέρος της αρμοδιότητάς τους.

⁷⁹ υπ' αρ. 1464/67426/13-9-12 εγκύκλιος Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης

Υπόθεση 18916/089. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συνεχιζόμενη λειτουργία κτηνοτροφικών μονάδων στον οικισμό Μάνδρας, Δ. Αβδήρων με καταγεγραμμένη σειρά παραβάσεων (πλέον των δύο ετών) και μη συμμόρφωση με τους όρους λειτουργίας τους, δηλαδή: μη μετεγκατάσταση των πλεοναζόντων ζώων, τροποποίηση των αδειών ίδρυσης και λειτουργίας, παράνομη διαχείριση των στερεών και υγρών αποβλήτων, εκμετάλλευση και χρήση υδάτινων πόρων χωρίς αδειοδότηση, παραβίαση των χρονοδιαγραμμάτων για την αποκατάσταση της νομιμότητας την προστασία της δημόσιας υγείας & του περιβάλλοντος, αυθαίρετες κατασκευές και πολεοδομικές παραβάσεις. Στην προκειμένη περίπτωση, η Αρχή είχε εκφράσει τη θέση ότι εφόσον οι επιχειρήσεις δεν συμμορφώθηκαν με τη νομοθεσία, σύμφωνα με τις συστάσεις των υπηρεσιών, αφήνοντας να παρέλθουν άπρακτες οι τασσόμενες προθεσμίες, οι αρχές όφειλαν να λάβουν μέτρα για την προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος, εξαντλώντας κάθε διοικητικό μέτρο με την επιβολή των προβλεπόμενων νόμιμων κυρώσεων. Ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ότι, σε κάθε περίπτωση, η παράνομη λειτουργία μιας δραστηριότητας για τόσο μεγάλο διάστημα με την ανοχή των υπηρεσιών κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση, οι οποίοι αναμένουν τη λήψη μέτρων για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της παρανομίας. Οι αρμόδιες αρχές της Περιφέρειας όμως, εμφανίστηκαν απρόθυμες να προβούν σε ανάκληση των αδειών και σφράγιση των μονάδων, μεταθέτοντας η μία στην άλλη την αρμοδιότητα και ευθύνη για την ανάκληση των αδειών και επικαλούμενες τις επιπτώσεις που θα είχε στην επιχείρηση το κλείσιμο των μονάδων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ

Υπόθεση 13270/1999. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση παράνομης λειτουργίας συνεργείου επισκευής και συντήρησης αμαξωμάτων αυτοκινήτου (φανοποιείο-βαφείο) στη Σαλαμίνα, ενώ βάσει του ΠΔ 84/84 ρητώς απαγορεύεται η λειτουργία φανοποιείου αυτοκινήτων σε περιοχή που ορίστηκε ως περιοχή γενικής κατοικίας, όπως αυτή. Κατά τη διερεύνηση της αναφοράς διαπιστώθηκε ότι υπήρχε πλημμελής τήρηση της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης και ότι είχε εκδοθεί άδεια λειτουργίας φανοποιείου βαφείου στη Σαλαμίνα χωρίς να έχει υποβληθεί Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) και επομένως χωρίς να έχουν εκδοθεί περιβαλλοντικοί όροι (ΠΟ). Το Τμήμα Προστασίας Περιβάλλοντος της Ν.Α. Πειραιά ζήτησε από την εν λόγω επιχείρηση να υποβάλει Μ.Π.Ε. με όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά, μεταξύ των οποίων και «...βεβαίωση από την αρμόδια Πολεοδομική Υπηρεσία ότι επιτρέπεται η χρήση που προβλέπει η Μ.Π.Ε....». Επιπλέον, από έγγραφο του Γραφείου Πολεοδομίας Σαλαμίνας προέκυψε ότι η χρήση γης είναι αμιγούς κατοικίας. Είναι προφανές ότι εάν είχε τηρηθεί η διαδικασία αυτή, θα είχε γίνει αντιληπτό ότι δεν επιτρέπεται η εν λόγω χρήση στη συγκεκριμένη περιοχή. Η άδεια ανακλήθηκε και το συνεργείο σφραγίστηκε.

Υπόθεση 18423/2005. Η αμφισβήτηση της γενικής ισχύος του ΓΠΣ ετέθη από τη Διοίκηση σε υπόθεση που απασχόλησε τον Συνήγορο για ζαχαροπλαστέιο στην Πυλαία Θεσσαλονίκης. Σύμφωνα με το ισχύον Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο του Δήμου Πυλαίας, στα οικοδομικά τετράγωνα που γειτνιάζουν με συγκεκριμένη οδό, προβλέπονται χρήσεις γης αμιγούς κατοικίας, όπως αυτές προσδιορίζονται με το άρθρο 2 του ΠΔ 23-2/6-3-87. Σε περιοχές αμιγούς κατοικίας, μεταξύ των επιτρεπόμενων χρήσεων περιλαμβάνονται εμπορικά καταστήματα για τις καθημερινές ανάγκες των κατοίκων της περιοχής όχι, όμως, ζαχαροπλαστέια. Η άποψη του Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών της Ν.Α. Θεσσαλονίκης ήταν ότι η λειτουργία του συγκεκριμένου καταστήματος δεν

απαγορεύεται, τουλάχιστον μέχρι να εκπονηθεί η σχετική πολεοδομική μελέτη και να καταστούν, δεσμευτικές πλέον, οι προβλεπόμενες από το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο χρήσεις γης, εφόσον το ΓΠΣ έχει εγκριθεί προ της ισχύος του ν. 2545/97. Η Αρχή διαπίστωσε ότι η άποψη αυτή δεν συνάδει με το πνεύμα των αποφάσεων του ΣτΕ. Αντίθετα, ακυρώνει κατ' ουσία και την έννοια του πρώτου σταδίου του πολεοδομικού σχεδιασμού, όπου και καθορίζεται η πολεοδομική οργάνωση και εξέλιξη της περιοχής μέσω των προβλεπόμενων χρήσεων γης. Το ζαχαροπλαστέιο, με τη συγκεκριμένη μορφή, δηλ. με την ανάπτυξη τραπεζοκαθισμάτων, δεν συμπεριλαμβάνεται ρητώς στις χρήσεις γης αμιγούς κατοικίας, όπως αυτές προσδιορίζονται στο ΠΔ χρήσεων, στο οποίο παραπέμπει το ΓΠΣ Πυλαίας.

Υπόθεση 14941/2005. Μια ακόμη περίπτωση αφορά στην παράνομη λειτουργία επαγγελματικού εργαστηρίου κοπής-εμπορίας σιδήρου σε περιοχή γενικής κατοικίας στη Σαλαμίνα. Μετά από καταγγελία για ηχορύπανση και ρίψη στερεών αποβλήτων, πραγματοποιήθηκε αυτοψία της Ν.Α. Πειραιά, διαπιστώθηκε ανυπαρξία των απαραίτητων αδειών και εγκρίσεων, ανακλήθηκε η απαλλαγή υποχρέωσης εφοδιασμού με άδεια εγκατάστασης και λειτουργίας από τη Διεύθυνση Βιομηχανίας και Ορυκτού Πλούτου της Νομαρχίας Πειραιά, διότι από τη λειτουργία προκαλούνταν δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον και αποφασίστηκε η διακοπή της λειτουργίας του εργαστηρίου και της παροχής ηλεκτρικού ρεύματος από τη ΔΕΗ. Καθώς η συγκεκριμένη επιχείρηση συνέχιζε τη δραστηριότητά της, παίρνοντας ρεύμα από παρακείμενη οικοδομή, και μετά από δεύτερη επιστολή της Αρχής η Ν.Α. Πειραιά διενήργησε νέα αυτοψία. Διαπιστώθηκε η αλλαγή της δραστηριότητας χωρίς τις κατά το νόμο άδειες και εγκρίσεις και ξεκίνησε η διαδικασία επιβολής διοικητικών προστίμων. Κατόπιν τούτου, υλοποιήθηκε η απόφαση σφράγισης της επιχείρησης. Εν προκειμένω, προκύπτει ανάγλυφα η αδυναμία της διοίκησης να ελέγξει την εφαρμογή της χορηγηθείσας άδειας, αλλά και να επιβάλλει άμεσα κυρώσεις στους παρανομούντες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV

Υποθέσεις 156667/2012, 161273/2013. Ο ΣτΠ διερεύνησε την πρόθεση του Υπουργείου να εξαιρέσει από τις νέες ρυθμίσεις τους παραγωγούς που η διαδικασία σύνδεσης με το δίκτυο ήταν ήδη ώριμη κατά το χρόνο θέσπισης της τροποποιητικής διάταξης, δίχως όμως θετική ανταπόκριση. Ωστόσο, για το ζήτημα αυτό έλαβε χρήσιμες διευκρινίσεις και πληροφορίες, τις οποίες έχει αναρτήσει στην ιστοσελίδα του.

Υπόθεση 141933/2011. Ο ΣτΠ διαμεσολάβησε επιτυχώς σε υπόθεση σχετικά με την αιτιολόγηση καταβολής του παραβόλου από τους επενδυτές κατά το στάδιο υποβολής αιτήσεων στο Διαχειριστή Δικτύου για την έκδοση προσφορών σύνδεσης. Σύμφωνα με την αναλυτική ενημέρωση που έλαβε ο Συνήγορος, η ΔΕΗ καθιέρωσε την καταβολή του παραβόλου ως αντιστάθμισμα τμήματος των δαπανών στις οποίες προέβαινε κατά την εξέταση μεγάλου αριθμού αιτήσεων αλλά και ως αντικίνητρο στην υποβολή αιτήσεων δίχως ουσιαστικό ενδιαφέρον, καθώς και στην πρακτική του κατακερματισμού Φ/Β σταθμών μεγάλης ισχύος σε πολλούς μικρούς σταθμούς. Ωστόσο, διευκρινίστηκε ότι υπήρχε πρόβλεψη συμψηφισμού του ποσού του παραβόλου με το κόστος των έργων σύνδεσης. Στις περιπτώσεις που τα αιτήματα εξετάζονταν και λάμβαναν προσφορές σύνδεσης, δίχως οι ενδιαφερόμενοι να προχωρήσουν στη συνέχεια με υπαιτιότητά τους στη σύναψη συμβάσεων και την υλοποίηση των έργων των σταθμών, τα παράβολα ευλόγως παρακρατούνταν. Στις περιπτώσεις εκείνες, όμως, που δεν κατέστη εφικτό να εξετασθούν οι αιτήσεις, η επιχείρηση θα επέστρεφε στους

ενδιαφερόμενους τα αντίστοιχα παράβολα, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή δεν έφεραν ευθύνη για την αρνητική έκβαση του αιτήματός τους.

Υποθέσεις 140875/2011, 142402/2011, 141933/2011, 136248/2010.

Χαρακτηριστική περίπτωση, όπου η διαμεσολάβηση του ΣτΠ είχε θετική έκβαση, είναι η υπόθεση πολίτη που έχοντας λάβει ήδη απόφαση εξαίρεσης από την υποχρέωση λήψης άδειας παραγωγής από τη ΡΑΕ, διαμαρτυρήθηκε ότι ενημερώθηκε απλώς προφορικά από τη ΔΕΗ ότι η αίτησή του επρόκειτο να αρχειοθετηθεί και να μην εξεταστεί καθόλου λόγω κορεσμού του δικτύου. Κατόπιν παρέμβασης της Αρχής, η ΔΕΗ απάντησε εγγράφως ότι αν και η εν λόγω αίτηση ήταν εκπρόθεσμη, μετά από σχετική συνεννόηση με το ΥΠΕΚΑ αποφασίστηκε, λόγω του μικρού αριθμού αιτήσεων με εξαίρεση για λήψη άδειας παραγωγής από τη ΡΑΕ, να εξεταστούν και αυτές με σειρά προτεραιότητας. Επιπλέον, ο πολίτης ενημερώθηκε ότι ο φάκελός του εξετάστηκε και ότι θα του παραχωρηθούν οι όροι σύνδεσης (υπόθεση 140875/2011). Αντίστοιχα, θετική εξέλιξη είχε και άλλη παρόμοια υπόθεση, όπου αν και ο πολίτης δεν είχε λάβει ενημέρωση για την εξέλιξη της αίτησής του για χορήγηση προσφοράς σύνδεσης, μετά τη διαμεσολάβηση της Αρχής ενημερώθηκε ότι το αίτημά του ικανοποιήθηκε (υπόθεση 142402/2011). Σε άλλες περιπτώσεις, η καθυστέρηση απάντησης στον πολίτη οφειλόταν σε αδυναμία προσδιορισμού του χρόνου ανακοίνωσης των όρων σύνδεσης, καθώς αυτή εξαρτάται από το χρόνο ολοκλήρωσης μελετών για απαιτούμενα νέα έργα ή έργα βελτιώσεων της ΔΕΗ που εκκρεμούν (υπόθεση 141933/2011).

Η καθυστέρηση του Διαχειριστή δικτύου να εξετάσει αίτηση εντός των προβλεπόμενων εκ του νόμου προθεσμιών, είχε σε άλλη περίπτωση ως αποτέλεσμα να αντιμετωπίζει ο επενδυτής το ενδεχόμενο ένταξής του σε νέο δυσμενέστερο καθεστώς τιμολόγησης για παραγωγή ενέργειας από Φ/Β σταθμούς. Συγκεκριμένα, οι προθεσμίες του νόμου σχετικά με την τιμολόγηση συνδέονται με την υπογραφή της σύμβασης με τη ΔΕΗ. Από το Φεβρουάριο του 2011 εφαρμόζονται νέες τιμές τιμολόγησης για την ενέργεια που παράγεται από Φ/Β σταθμούς στις οποίες υπάγονταν όσοι επενδυτές δεν πρόλαβαν να υπογράψουν σύμβαση σύνδεσης. Ο ΣτΠ διερεύνησε την υπόθεση πολίτη που ζήτησε την αναστολή εφαρμογής των νέων τιμολογίων στις περιπτώσεις όπου η καθυστέρηση σύναψης σύμβασης δεν οφειλόταν στους επενδυτές, αλλά στη δυσκαμψία και στις καθυστερήσεις του δημοσίου (υπόθεση 136248/2010). Το ΥΠΕΚΑ αν και αναγνώρισε το πρόβλημα των καθυστερήσεων, αρνήθηκε να προβεί σε τροποποίηση των προϋποθέσεων της σχετικής τιμολόγησης.

Υποθέσεις 130590/2010, 123053/2010, 126395/2010. Κατά τη διαμεσολάβησή της, επεσήμανε ότι οι Αρμόδιες Υπηρεσίες που εμπλέκονται σε διαδικασίες αδειοδότησης έργων ΑΠΕ πρέπει να γνωρίζουν ότι η επιτάχυνση ανάπτυξης των ΑΠΕ αποτελεί εθνικό στόχο και άρα οφείλουν να λειτουργούν προς την κατεύθυνση της επίσπευσης των διαδικασιών αυτών και όχι να καθυστερούν αδικαιολόγητα στην εξέταση των αιτημάτων των υποψήφιων επενδυτών. Η διαμεσολάβηση του ΣτΠ αποδείχθηκε πολύ αποτελεσματική, καθώς επιλύθηκαν άμεσα όλες οι σχετικές υποθέσεις, κατόπιν έγγραφης παρέμβασής του.

Υπόθεση 137651/2011. Ο ΣτΠ διερεύνησε αναφορά επενδυτή που, αν και διέθετε έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας και εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους, κατά τη φάση εγκατάστασης του Φ/Β σταθμού, η Πολεοδομία διέκοψε τις εργασίες, προβληματιζόμενη για την απόσταση της εγκατάστασης από το εθνικό δίκτυο. Για το ζήτημα αυτό, η Πολεοδομία απευθύνθηκε στη Διεύθυνση Οικιστικού και Κτιριοδομικού Κανονισμού του ΥΠΕΚΑ, η οποία με βάση την Υπουργική απόφαση ΠΕΚΑ, διευκρίνισε ότι οι ειδικές δεσμεύσεις εξακολουθούν να εφαρμόζονται, εκτός εάν ο αρμόδιος φορέας εκδώσει απόφαση που ρυθμίζει

άλλως το θέμα. Κατόπιν τούτου, η Πολεοδομία επέτρεψε στον επενδυτή τη συνέχιση των εργασιών με το αιτιολογικό ότι είχε ήδη εφοδιαστεί με τις απαραίτητες εγκρίσεις πριν τη σχετική τροποποίηση των ειδικών όρων. Ο ΣτΠ επεσήμανε ότι οι ειδικές δεσμεύσεις θα πρέπει να εφαρμόζονται, ωστόσο δεδομένης της έλλειψης διαδικασίας αδειοδότησης για τους σταθμούς μικρής ισχύος, έχρηζε διευκρίνισης ποιος θα είναι ο αρμόδιος φορέας για τον έλεγχο και την εφαρμογή τους.

Υπόθεση 24473/2009. Ο ΣτΠ διερεύνησε τη νομιμότητα της διαδικασίας αδειοδότησης δύο Φ/Β σταθμών υψηλής ισχύος μέσα στη ζώνη προστασίας της λίμνης Υλίκης, από όπου υδρεύεται η Αθήνα. Το 2009 καταγγέλθηκε ότι κατά την έγκριση περιβαλλοντικών όρων του συγκεκριμένου έργου δεν συνεκτιμήθηκαν οι αρνητικές γνωμοδοτήσεις της Εταιρείας Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας (ΕΥΔΑΠ), στις οποίες προτάχθηκε ανεπιφύλακτα ως μείζον το ζήτημα της επικινδυνότητας για το πόσιμο νερό της πρωτεύουσας σε περίπτωση ατυχήματος.

Δεδομένου ότι η περιοχή της Υλίκης διέπεται υπό ειδικό καθεστώς προστασίας, η νομοθεσία προβλέπει την κατ' εξαίρεση χωροθέτηση ορισμένων δραστηριοτήτων και μάλιστα χαμηλής όχλησης, μόνον υπό αυστηρές προϋποθέσεις και μετά από γνωμοδοτήσεις ΕΥΔΑΠ και Υπουργείου Υγείας.

Με πόρισμά του το 2011, ο ΣτΠ επεσήμανε ως κύρια ζητήματα νομιμότητας της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων τα εξής:

- i. αμφισβητείτο η εγκυρότητα της αδειοδότησης, καθώς η έλλειψη απαραίτητων γνωμοδοτήσεων αποτελούσε παράλειψη ουσιώδους τύπου της διαδικασίας,
- ii. υπήρξε παραβίαση της ειδικής νομοθεσίας για την προστασία του νερού ύδρευσης της πρωτεύουσας
- iii. δεν ήταν επαρκής η αιτιολόγηση της μη επικινδυνότητας της επίμαχης χωροθέτησης για το πόσιμο νερό και
- iv. παρά τις αντίθετες γνωμοδοτήσεις, μετά από έγγραφο-παρέμβαση Υπουργού ΠΕΚΑ, με το οποίο προτάχθηκε ως ζωτικής σημασίας η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, έναντι των προστατευτικών για την υγεία διατάξεων, η αρμόδια υπηρεσία προέβη στην ολοκλήρωση των διαδικασιών αδειοδότησης.

Ο ΣτΠ πρότεινε:

- i. στην ΕΥΔΑΠ να προβεί στη λήψη προστατευτικών μέτρων, με στόχο την αποφυγή επιπτώσεων στο νερό σε περίπτωση ατυχήματος
- ii. στο Υπουργείο Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης, να εξετάσει τη δυνατότητα τροποποίησης της υγειονομικής διάταξης, ώστε να συμπεριληφθεί ρητή διατύπωση για τον δεσμευτικό χαρακτήρα της γνωμάτευσης της υγειονομικής υπηρεσίας και της ΕΥΔΑΠ στην περίπτωση κατ' εξαίρεση εγκατάστασης έργων στις περιοχές προστασίας και
- iii. στο Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, να επαναφέρει σε ισχύ την καταργηθείσα διάταξη του ειδικού χωροταξικού πλαισίου για τις ΑΠΕ, με το οποίο προστίθεντο στις ζώνες αποκλεισμού άλλες περιοχές που υπάγονται σε ειδικό καθεστώς χρήσεων γης και απαγόρευσης χωροθέτησης εγκαταστάσεων.

Απάντηση στο πόρισμα δεν έστειλε καμία άλλη υπηρεσία πλην του Υπουργείου Υγείας, το οποίο ενημέρωσε ότι θα λάβει υπόψη τη σχετική πρόταση του Συνηγόρου, να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα οι γνωμοδοτήσεις της υγειονομικής

υπηρεσίας και της ΕΥΔΑΠ για την κατ' εξαίρεση εγκατάσταση έργων στις περιοχές προστασίας.

Υποθέσεις 153482/2012, 153564/2012. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των Χανίων, όπου ενώ οι πολίτες αμφισβητούσαν την τήρηση της σειράς προτεραιότητας από το ΔΕΔΔΗΕ κατά την υποβολή αιτήσεων για ένταξη στο Ειδικό Πρόγραμμα, ωστόσο εντοπίστηκαν δελτία προτεραιότητας, τα οποία έφεραν πλαστή σφραγίδα. Οι ενδιαφερόμενοι ισχυρίζονταν ότι εφοδιάστηκαν με τα πλαστά δελτία, εν αγνοία τους, καθώς αυτά προμηθεύονταν μέσω μελετητικών γραφείων. Το ζήτημα αναφέρθηκε στον Εισαγγελέα Πρωτοδικών Χανίων, ώστε να επιληφθεί, ενώ ο ΔΕΔΔΗΕ Χανίων έδωσε εντολή να τεθούν εκτός διαδικασίας οι υποψήφιοι που είχαν προσκομίσει πλαστά δελτία.

Υπόθεση 161273/13. Σε άλλη περίπτωση, διακόπηκε εκ των υστέρων η σύνδεση ήδη ενεργοποιημένου φωτοβολταϊκού, καθώς διαπιστώθηκε η απουσία της Σύμβασης Συμφηφισμού από το φάκελό του. Σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία και τα έγγραφα που παραλαμβάνει ο κάθε ενδιαφερόμενος παραγωγός, η υποβολή αίτησης για τη σύναψη της Σύμβασης Συμφηφισμού αποτελεί υποχρέωση του παραγωγού και μάλιστα συνιστά προαπαιτούμενο δικαιολογητικό για τη σύνδεση του συστήματος. Ωστόσο, υπήρχαν και περιπτώσεις που αυτό δεν τηρήθηκε, με αποτέλεσμα την ετεροχρονισμένη υπογραφή της Σύμβασης Συμφηφισμού και βέβαια την υπαγωγή σε νέα δυσμενέστερη τιμολόγηση της παραγόμενης ενέργειας. Η Αρχή, πάντως, επεσήμανε την υποχρέωση του ΔΕΔΔΗΕ να ελέγχει την πληρότητα του φακέλου πριν την ενεργοποίηση της σύνδεσης.

Υπόθεση 138237/2011. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση πολίτη που διαμαρτυρήθηκε ότι η ΔΕΗ αρνήθηκε να παραλάβει την αίτησή του, διότι δεν ήταν ο επικαρπωτής του ακινήτου, παρά το ότι διέθετε την ψιλή κυριότητα και προσκόμισε υπεύθυνη δήλωση με τη συναίνεση του επικαρπωτή. Κατά τη διερεύνηση προέκυψε ότι το ζήτημα «επικαρπία και ψιλή κυριότητα» είχε απασχολήσει τη ΔΕΗ και η νομική υπηρεσία της είχε ήδη γνωμοδοτήσει, παρέχοντας σχετικές διευκρινίσεις για το ποιος δικαιούται να ενταχθεί στο Πρόγραμμα. Η επιχείρηση διευκρίνισε ότι, σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα, δικαίωμα έχει ο επικαρπωτής και μόνον, δίχως τη συναίνεση του ψιλού κυρίου, ενώ αντίθετα, ο ίδιος ο ψιλός κύριος δεν δικαιούται, ακόμα και αν έχει τη συναίνεση του επικαρπωτή.

Υπόθεση 138303/2011. Κατά τη διερεύνηση υπόθεσης που αφορά καταγγελία πολίτη για την απόρριψη από τη ΔΕΗ αιτήματός του για εγκατάσταση Φ/Β συστήματος στη στέγη πολυκατοικίας, διευκρινίστηκε το ζήτημα εγκατάστασης σε κοινόχρηστο/κοινόκτητο χώρο κτιρίου. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Ειδικό Πρόγραμμα, αλλά και σχετική γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας της ΔΕΗ, επιτρέπεται η εγκατάσταση ενός και μόνο Φ/Β συστήματος σε κοινόχρηστο ή κοινόκτητο χώρο κτιρίου. Δικαίωμα ένταξης στο Πρόγραμμα έχουν οι κύριοι οριζόντιων ιδιοκτησιών εκπροσωπούμενοι από το διαχειριστή ή ένας εκ των ιδιοκτητών οριζόντιων ιδιοκτησιών μετά από παραχώρηση της χρήσης του κοινόχρηστου ή κοινόκτητου χώρου από τους λοιπούς συνιδιοκτήτες. Προϋπόθεση αποτελεί η συμφωνία του συνόλου των συνιδιοκτητών, που αποδεικνύεται με πρακτικό ομόφωνης απόφασης της γενικής συνέλευσης ή με έγγραφη συμφωνία όλων των συνιδιοκτητών. Κατά συνέπεια, στην προκειμένη περίπτωση, η ΔΕΗ ορθώς απέρριψε το αίτημα του πολίτη.

Υπόθεση 149337/2012. Η δυνατότητα και οι προϋποθέσεις εγκατάστασης Φ/Β συστήματος επί κτιρίου σε παραδοσιακούς οικισμούς απασχόλησε την Αρχή, στο πλαίσιο διερεύνησης σχετικής αναφοράς στο Ζυγό Καβάλας.

Διευκρινίστηκε ότι στις περιπτώσεις παραδοσιακών οικισμών, η εγκατάσταση φωτοβολταϊκού επιτρέπεται μόνον: i. εφόσον δεν απαγορεύεται η εγκατάστασή τους από τα σχετικά διατάγματα και αποφάσεις προστασίας τους ii. υπό την προϋπόθεση ότι τοποθετούνται στους ακάλυπτους χώρους των κτιρίων και σε σημεία μη ορατά από κοινόχρηστους χώρους.

Επίσης, αποσαφηνίστηκε ότι δε δύναται Φ/Β σύστημα εγκατεστημένο στον ακάλυπτο χώρο του οικοπέδου να υπαχθεί στο Ειδικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης.

