



Προς:

Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας, κ. Κ. Σκρέκα
Μεσογείων 119, 11526 Αθήνα
Email: secmin@ypen.gr

Αθήνα, 22 Νοεμβρίου 2022
Α.Π. (ΕΕΠΦ): 2457

Θέμα: Πρόταση έκτακτου Κανονισμού για την επιτάχυνση της εγκατάστασης ΑΠΕ

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ

Σε λίγες μέρες, στις 24 Νοεμβρίου, καλείστε να συμφωνήσετε στο έκτακτο συμβούλιο υπουργών ενέργειας της ΕΕ με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την υιοθέτηση έκτακτου Κανονισμού για την επιτάχυνση της εγκατάστασης ΑΠΕ (COM(2022) 591 final της 9ης Νοεμβρίου 2022). Η ρύθμιση της παραγράφου 1 του άρθρου 2 του σχεδίου που κατέθεσε η Επιτροπή εισάγει τεκμήριο ότι οι ΑΠΕ συνολικά συνιστούν έργα «υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος για λόγους δημόσιας υγείας και ασφάλειας» που πρέπει να ακολουθείται πάντα όταν η Διοίκηση καλείται κατά την αδειοδοτική διαδικασία νέων έργων να σταθμίσει έννομα συμφέροντα εντός κι εκτός περιοχών Natura 2000. Στην παράγραφο 1 αναφέρεται ρητά ότι η ρύθμιση αφορά ιδιαιτέρως την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους Οικοτόπους και άλλες διατάξεις οδηγίων.

Η πρόταση συνεχίζει στην παράγραφο 2 του άρθρου 2 με ασαφείς και κακοδιατυπωμένες, κατ' αντικειμενική κρίση, ρυθμίσεις που αφορούν έργα ΑΠΕ με αρνητικές επιπτώσεις σε προστατευόμενα είδη, για την εφαρμογή των οποίων θέτει μια σειρά προϋποθέσεις, που τουλάχιστον στη χώρα μας δεν ισχύουν, όπως είναι η ύπαρξη μέτρων διατήρησης του είδους με σκοπό τη διατήρηση ή επίτευξη Ευνοϊκής Κατάστασης Διατήρησης. Τέτοιοι στόχοι, όπως γνωρίζετε, δεν έχουν θεσπιστεί στην Ελλάδα, παρότι υπάρχει σχετική ενωσιακή υποχρέωση εδώ και πάρα πολλά χρόνια. Επίσης προβληματική είναι η εξαίρεση από το άρθρο 3 (φωτοβολταϊκά συστήματα) και από το άρθρο 4 (αντικατάσταση εξοπλισμού ΑΠΕ

/repowering) από την υποχρέωση για εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων βάσει της οδηγίας 2011/92/ΕΕ.

Θα θέλαμε να επισημάνουμε ότι η πρόταση αυτή είναι απαράδεκτη από νομική άποψη και ατελέσφορη από πολιτική άποψη για τους λόγους που παραθέτουμε εν συντομία παρακάτω.

Νομικοί λόγοι:

1. Όπως γνωρίζετε, **το περιβαλλοντικό κεκτημένο** που έχει σταδιακά οικοδομηθεί από την δεκαετία του 1990 όσον αφορά σχεδιαζόμενα έργα και τις επιπτώσεις τους στη βιοποικιλότητα συνοψίζεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, σύμφωνα με την οποία έργο που κατά τη διαδικασία της «δέουσας εκτίμησης» πιθανολογείται ότι θα πλήξει την ακεραιότητα περιοχής NATURA 2000 επιφέροντας αρνητικές επιπτώσεις σε τύπους οικοτόπων και είδη προτεραιότητας απορρίπτεται κατ' εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης. Η τελευταία είναι βασική καταστατική αρχή της ΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 191, παράγραφος 2, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Και **μόνο κατ' εξαίρεση**, με εξέταση κάθε ξεχωριστής περίπτωσης, με συγκεκριμένο τρόπο και κριτήρια που κρίνονται δικαστικά **μπορεί** μέχρι σήμερα να εφαρμοστεί η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου και να αποφασιστεί πως ένα έργο κρινόμενο ειδικά –και όχι ολόκληρη κατηγορία έργων - είναι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, δεν μπορεί να κατασκευαστεί σε εναλλακτική τοποθεσία και υπάρχουν «αντισταθμιστικά μέτρα» που μπορούν να εφαρμοστούν για να διασφαλίσουν τη συνολική συνοχή του δικτύου NATURA 2000, οπότε τότε και μόνον τότε το έργο αυτό μπορεί να αδειοδοτηθεί.

2. Η πρόταση έκτακτου Κανονισμού **ανατρέπει αυτή τη νομική τάξη** και μετατρέπει την παράγραφο 4, του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ από εξαίρεση σε κανόνα για όλα ανεξαιρέτως τα νέα έργα ΑΠΕ, μικρά ή μεγάλα, με οριζόντιο τρόπο. Δίνοντας με αυτόν τον τρόπο το πράσινο φως σε κάθε έργο ΑΠΕ που διακυβεύει την ακεραιότητα των περιοχών Natura 2000, η πρόταση δεν παραβιάζει απλώς την αρχή της προφύλαξης και αφαιρεί τον λόγο ύπαρξης της «δέουσας εκτίμησης», αλλά αντίκειται επιπλέον και σε ένα μεγάλο σώμα νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)¹. Η νομολογία που έχει διαμορφωθεί από το ΔΕΕ για την εφαρμογή της παραγράφου 4 επιβάλλει την αυστηρή και συστατική εφαρμογή της και επιτρέπει την έγκριση έργου ή σχεδίου με σημαντικές επιπτώσεις στην προστατευόμενη βιοποικιλότητα μόνο με προσεκτική εξέταση των ειδικών περιστάσεων κάθε έργου που το καθιστούν «υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος» έναντι της ζημιάς που επαπειλείται. Επιπλέον το δικαστήριο ζητά να αποδειχθεί ότι το έργο είναι επί της ουσίας αναπότρεπτο, ότι δηλαδή δεν υπήρχαν εναλλακτικές λύσεις, καθώς και ότι έχουν σχεδιαστεί και θα ληφθούν αποτελεσματικά αντισταθμιστικά μέτρα. Δεν είναι περίεργο που υπό αυτές τις συνθήκες στη χώρα μας είναι εξαιρετικά σπάνια η εφαρμογή της παραγράφου 4 του άρθρου 6 της οδηγίας των οικοτόπων και πάντως, καθόσον γνωρίζουμε, δεν έχει εφαρμοστεί ποτέ σε έργα ΑΠΕ².

¹ Βλ. χαρακτηριστικά, απόφαση 16/07/2020 στην υπόθεση C-411/19 WWF Italia Onlus e.a. κατά ANAS, απόφαση 20/09/2007 στην υπόθεση C 304/05 Επιτροπή κατά Ιταλίας, απόφαση 17/04/2018 στην υπόθεση C 441/17 Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος Białowieża).

² Πάντως σε κάποιες χώρες κάποια έργα ΑΠΕ έχουν χαρακτηριστεί μετά από αξιολόγηση κατά περίπτωση ως υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος και έχουν προχωρήσει παρά τις αρνητικές επιπτώσεις, γεγονός που δείχνει ότι αρκεί η ισχύουσα εκδοχή της παραγράφου 4 του άρθρου 6 της οδηγίας των οικοτόπων για να υπερκεραστεί η υποχρέωση διατήρησης της ακεραιότητας των τόπων Natura 2000 κατά το ενωσιακό δίκαιο και δεν χρειάζεται να θεσπιστεί οριζόντια ρύθμιση.

3. Εξάλλου, στο προοίμιο της πρότασης κανονισμού (σημείο 7) αναφέρεται ότι το τεκμήριο του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που εισάγει η παράγραφος 1 του άρθρου 2 είναι «μαχητό», ωστόσο στη διατύπωση της παραγράφου αυτής δεν υπάρχει η παραμικρή ένδειξη πως μπορεί να ανατραπεί το τεκμήριο, παρά μόνο με την παραδοχή πως υπήρχαν άλλες καλύτερες εναλλακτικές λύσεις που ΔΕΝ εξετάστηκαν και ΔΕΝ υπάρχουν μέτρα αποτροπής των επιπτώσεων ή αντισταθμιστικά μέτρα που μπορούν να εφαρμοστούν για να διαφυλαχθεί η συνολική συνοχή του δικτύου Natura 2000. Είναι προφανές ότι κανένας επενδυτής δεν θα παραδεχόταν κάτι τέτοιο για το έργο που επιδιώκει να υπαχθεί στην παράγραφο 4 του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, και ότι οι αδειοδοτούσες αρχές στη χώρα μας τουλάχιστον δεν έχουν τη δυνατότητα να προχωρήσουν από μόνες τους σε τέτοιες αξιολογήσεις και παραδοχές.

4. **Με άλλα λόγια, αν εγκριθεί η νέα ρύθμιση θα καταργηθεί πρακτικά στα κράτη μέλη και στη χώρα μας η δυνατότητα να απορριφθεί η περιβαλλοντική αδειοδότηση οποιουδήποτε έργου ΑΠΕ και συνοδών, οπουδήποτε κι αν αυτό χωροθετηθεί** και θα θεσπιστεί ένας μηχανισμός παραγωγής περιβαλλοντικών μελετών που θα παραδέχονται σοβαρές επιπτώσεις, θα παραθέτουν εναλλακτικές που εξετάστηκαν και θα εισηγούνται περιβαλλοντικούς όρους μετριασμού των επιπτώσεων και αντισταθμιστικά μέτρα – η αποτελεσματικότητα ή αναποτελεσματικότητα των οποίων θα κριθεί δυστυχώς μετά από πολύ καιρό στο πεδίο - και εν συνεχεία θα λαμβάνουν σχεδόν αυτομάτως περιβαλλοντική άδεια.

5. Επισημαίνουμε **ότι τα όργανα της ΕΕ δεν έχουν το δικαίωμα, χρησιμοποιώντας τις έκτακτες διαδικασίες του άρθρου 122 της ΣΛΕΕ**, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα λήψης μέτρων για αντιμετώπιση οικονομικής κρίσης, δηλαδή κυρίως οικονομικών μέτρων, **να προχωρήσουν σε τόσο ριζική και δυσανάλογη, με μια μονοκοντυλιά ανατροπή κρίσιμων πυλώνων του περιβαλλοντικού κεκτημένου** που θα διαρκέσει μάλιστα όχι μόνο για το σύντομο διάστημα του ενός χρόνου ισχύος του κανονισμού αλλά για τις πολλές δεκαετίες που θα διαρκέσει η λειτουργία ενός έργου, το οποίο θα αδειοδοτηθεί με βάση αυτόν τον κανονισμό με αρνητικές επιπτώσεις στη βιοποικιλότητα. Επιπλέον, εύλογη ανησυχία προκαλεί το **δημοκρατικό έλλειμμα** που δημιουργείται με την απουσία οποιαδήποτε έστω και συνοπτικής συζήτησης της πρότασης στο Ευρωκοινοβούλιο, παρά τις επιταγές των καταστατικών πράξεων της ΕΕ, και ειδικότερα του άρθρου 11, παράγραφος 3, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία καλεί για συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης μέσω ευρέων διαβουλεύσεων. Καθώς όλες οι πράξεις της ΕΕ υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας από το ΔΕΕ, κατά τη γνώμη των οργανώσεων που υπογράφουν την παρούσα, η Επιτροπή και οι υπουργοί ενέργειας θα έπρεπε να εξετάσουν με την μέγιστη προσοχή τις αιτιάσεις των περιβαλλοντικών οργανώσεων πριν εγκριθεί η επίμαχη πρόταση έκτακτου κανονισμού.

Πολιτικοί λόγοι:

6. Πέραν των νομικών, με πολιτικούς όρους, είναι **εξαιρετικά απογοητευτικό ότι αυτή η επίθεση στο φυσικό περιβάλλον δεν φαίνεται να μπορεί να κάνει σημαντική διαφορά στη παραγωγή ενέργεια από ΑΠΕ σε ενωσιακό επίπεδο** παρά τις αντίθετες εκτιμήσεις της Επιτροπής. Η περιβαλλοντική αδειοδότηση πράγματι κάποιες φορές αποτελεί στενωπό στην κατασκευή έργων ΑΠΕ, αλλά αυτό δεν συμβαίνει επειδή το ενωσιακό δίκαιο δίνει τη δυνατότητα στη δημόσια διοίκηση να απορρίψει έργα που πιθανόν να έχουν δυσμενείς επιπτώσεις για προστατευόμενα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος. Η Επιτροπή δυστυχώς δεν φάνηκε ικανή να φέρει μια πρόταση που να αντιμετωπίζει τα πραγματικά εμπόδια της

αδειοδοτικής διαδικασίας που είναι η γραφειοκρατία, η έλλειψη πλήρους ψηφιοποίησης των διαδικασιών και κυρίως η μεγάλη έλλειψη πόρων της δημόσια διοίκησης, αρκετών και ειδικευμένων στελεχών που να υλοποιούν γρήγορα και ορθά την αξιολόγηση και στάθμιση αγαθών και συμφερόντων και να εκδίδουν άρτιες άδειες που να μην είναι ανοιχτές σε δικαστική αμφισβήτηση, που ιδιαίτερα στην Ελλάδα οδηγεί σε μακροχρόνιες καθυστερήσεις. Επιπλέον η εκτεταμένη σε πολλές χώρες της ΕΕ και στην Ελλάδα ανεπάρκεια των δικτύων μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας αποτελεί μεγάλο εμπόδιο για την απρόσκοπτη ενσωμάτωση νέων μονάδων παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ.

7. Όπως έχουν επισημάνει και προειδοποιήσει πολλές περιβαλλοντικές οργανώσεις στην ΕΕ, αν εγκριθεί το άρθρο 2 του προτεινόμενου κανονισμού, **θα δημιουργηθεί** για όλους τους λόγους που εξηγήθηκαν παραπάνω **επιπρόσθετη ανασφάλεια και ασάφεια δικαίου**, γεγονός που αντί να επιταχύνει θα επιβραδύνει την ανάπτυξη έργων ΑΠΕ στην ΕΕ και ιδιαίτερα στη χώρας μας. Με άλλα λόγια, **η οριζόντια αναγόρευση των έργων ΑΠΕ σε υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος δεν θα επιταχύνει ούτε βεβαίως θα βελτιώσει την αδειοδοτική διαδικασία**, αλλά θα στείλει το λάθος μήνυμα στους επενδυτές και θα τους δημιουργήσει την παραπλανητική εντύπωση ότι καταργούνται οι περιορισμοί του περιβαλλοντικού δικαίου για τα έργα τους, πράγμα που **θα οδηγήσει αναπόδραστα σε περισσότερες προβληματικές αδειοδοτήσεις, σε περισσότερες αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών (αφού πέραν του περιβάλλοντος θα ζημιώνονται και σε σχέση με οικονομικές δραστηριότητες, όπως ο τουρισμός ή ο πρωτογενής τομέας) και των περιβαλλοντικών οργανώσεων, σε περισσότερες αμφισβητήσεις ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και του ΔΕΕ και επομένως σε μεγαλύτερες καθυστερήσεις στην εγκατάσταση ΑΠΕ**. Σημειώνεται ότι ειδικά για την Ελλάδα, στρατηγικής σημασίας είναι επίσης ο τουρισμός και το πολιτιστικό τοπίο, συνυφασμένα με το φυσικό περιβάλλον, και αυτά θα θιχτούν σοβαρά από την εφαρμογή το άρθρου 2 του κανονισμού.

8. Εξάλλου **ανοίγοντας το κουτί της Πανδώρας της περιβαλλοντικής απορρύθμισης είναι βέβαιο ότι και άλλοι κλάδοι (όπως οι εξορύξεις και η γεωργία) θα ακολουθήσουν** ζητώντας να εξαιρεθούν από τις εγγυήσεις που έχει οικοδομήσει η Ευρωπαϊκή οικογένεια σταδιακά κι επί πολλές δεκαετίες για να διασφαλίσει ότι οι επόμενες γενιές δεν θα κληθούν να επιβιώσουν χωρίς φυσικά οικοσυστήματα. Στο μέσον της μαζικής απώλειας ειδών που είναι θεμελιακά συνυφασμένη με την κλιματική κρίση, είναι ανάγκη να επιμεινουμε όλοι σε λύσεις καθαρού κέρδους που θα επιτύχουν ταυτόχρονα μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου αλλά και αποτελεσματική προστασία των οικοσυστημάτων που αποτελούν και σύμφωνα με την επίσημη ενωσιακή πολιτική τη βάση της προσαρμογής μας στις επιπτώσεις που φέρνει η κλιματική κρίση.

Κύριε Υπουργέ

Σήμερα χρειάζεται πράγματι, για πολλούς διαφορετικούς λόγους, επέκταση της διείσδυσης των ΑΠΕ αλλά ο τρόπος για να γίνει αυτό δεν είναι η αποδυνάμωση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας ούτε η κατάλυση του περιβαλλοντικού κεκτημένου, αλλά η επίλυση της γραφειοκρατικής ανεπάρκειας και των αγκυλώσεων. Κλειδί για την ορθή διείσδυση των ΑΠΕ είναι, όπως επανειλημμένα έχουμε υποστηρίξει, ο λεπτομερής χωροταξικός σχεδιασμός με σύγχρονους όρους και κοινωνική συμμετοχή. **Για την Ελλάδα αυτό σημαίνει πρότερος χωροταξικός σχεδιασμός για τις ΑΠΕ με συμμετοχή της κοινωνίας και ανάλυση ευαισθησίας της βιοποικιλότητας με τα επιστημονικά και τεχνικά εργαλεία που υπάρχουν γ' αυτόν τον σκοπό, και μέσω αυτού καθορισμός σε όλη την επικράτεια ζωνών μικρής**

περιβαλλοντικής επιβάρυνσης και μικρής σύγκρουσης με άλλες παραγωγικές χρήσεις, τις οποίες θα πρέπει να εγκαθίστανται με απλοποιημένο τρόπο έργα ΑΠΕ, αλλά και ζωνών αποκλεισμού. Στην υπόλοιπη επικράτεια, εκτός ζωνών αποκλεισμού, επιτάχυνση της ανάπτυξης των ΑΠΕ θα φέρει η ορθή και αποτελεσματική διεξαγωγή της διαδικασίας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και «δέουσας εκτίμησης», με συμμετοχή των πολιτών και δημόσιο διάλογο με τις τοπικές κοινωνίες και τις περιβαλλοντικές οργανώσεις και όχι η αυταρχική οριζόντια ρύθμιση, με τις πολιτικές και νομικές συγκρούσεις που θα προκαλέσει.

Για όλους αυτούς τους λόγους, σας καλούμε να κάνετε ό,τι απαιτείται για την σωστή και γρήγορη ολοκλήρωση διαδικασιών που χρονίζουν, και συγκεκριμένα των **Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ) για τους τόπους Natura 2000 και για την υιοθέτηση του θεσμικού πλαισίου που προκύπτει από αυτές,** καθώς κι ενός σύγχρονου **Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού για τις ΑΠΕ,** και βεβαίως **να μην εγκρίνετε την νομικά απαράδεκτη και πολιτικά ατελέσφορη πρόταση της Επιτροπής,** όπως διατυπώνεται στο άρθρο 2 του σχεδίου κανονισμού, κατά την επικείμενη συνεδρίαση του Συμβουλίου.

Με εκτίμηση

Οι περιβαλλοντικές οργανώσεις

1. Αρκτούρος
2. Ελληνική Εταιρία Προστασίας της Φύσης
3. Ελληνική ΟΡΝΙΘΟΛΟΓΙΚΗ Εταιρεία
4. Εταιρία Προστασίας Πρεσπών
5. Καλλιστώ
6. MEDASSET