

Αδειοδοτικά προβλήματα του μεταλλευτικού κλάδου

Κωνσταντίνος Γώγος

Καθηγητής Νομικής Σχολής, Α.Π.Θ.

Δικηγόρος

A. Το πρόβλημα της παράτασης των μεταλλευτικών δικαιωμάτων

- ❑ Ο ισχύων Μεταλλευτικός Κώδικας (ά. 59 ν.δ. 210/1973) προβλέπει ότι η μεταλλευτική παραχώρηση, η οποία γίνεται με Π.Δ., έχει καταρχήν χρονική διάρκεια 50 ετών. Από τον ενεργό χρόνο εκμετάλλευσης πρέπει να αφαιρεθεί η χρονοβόρος αδειοδοτική διαδικασία που απαιτείται: ΑΕΠΟ, έγκριση Τεχνικής Μελέτης, Άδεια Εγκατάστασης Η/Μ εξοπλισμού, πλήρωση περαιτέρω προϋποθέσεων για λειτουργία.
- ❑ Όλες οι μεταλλευτικές παραχωρήσεις που έλαβαν χώρα πριν από την ισχύ του ΜΚ παύουν να ισχύουν τον Απρίλιο 2023.
- ❑ Η παράταση της μεταλλευτικής παραχώρησης για μια 25ετία γίνεται «κατά την κρίση», ήτοι κατά ευρεία διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, η οποία λαμβάνει υπόψη «τον ρυθμό εκμεταλλεύσεως, τον βαθμό επεξεργασίας του μεταλλεύματος, το μέγεθος των εγκαταστάσεων και των τυχόν υπάρχοντων αποθεμάτων». Δεν εμφανίζονται καθόλου στα κριτήρια παράτασης το μέγεθος των επενδύσεων ούτε ο αριθμός των εργαζομένων.

-
- Μάλιστα, ο ΜΚ επιτρέπει τη χορήγηση μιας δεύτερης 25ετούς παράτασης μόνον σε «εξαιρετικές περιπτώσεις», στις οποίες με γνωμοδότηση του ΙΓΜΕ βεβαιώνεται η ανάγκη συνέχισης της εκμετάλλευσης από την ίδια επιχείρηση.
 - Η ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης ως προς τη χορήγηση παράτασης, η οποία ασκείται μάλιστα με βάση αόριστες έννοιες, θέτει καίρια ερωτήματα ασφάλειας για τις επιχειρήσεις που επιθυμούν να προχωρήσουν σε ουσιώδεις επενδύσεις στις μεταλλευτικές παραχωρήσεις που πλησιάζουν τη συμπλήρωση 50ετίας.
 - Απαιτείται η καταρχήν δέσμευση της διοικητικής αρμοδιότητας για τη χορήγηση παρατάσεως εφόσον ο εκμεταλλευτής τηροί τις υποχρεώσεις του, κατά τρόπον ώστε μόνον σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ιδίως αδράνειας ή ληστρικής εκμετάλλευσης, να μην επέρχεται η παράταση της μεταλλευτικής παραχώρησης.

B. Προβλήματα της περιβαλλοντικής αδειοδότησης: 1. Ταχύτητα

- ❑ Ο νόμος 4014/2011 επέφερε αναμφίβολα σημαντικές βελτιώσεις, τόσο ως προς την ταχύτητα της διαδικασίας, όσον και ως προς την ασφάλεια της επένδυσης σε επακόλουθες ακυρωτικές δίκες. Επισημαίνεται προπάντων η κίνηση της προθεσμίας προσβολής της ΑΕΠΟ για όλους τους τρίτους από την ανάρτησή της ΑΕΠΟ στο aero.ypeka.gr (ά. 19Α ν. 4014/2011, αλλά και ΣτΕ 674/2018).
- ❑ Εντούτοις, προκειμένου για επενδυτικά σχέδια της κατηγορίας Α1, ο απολύτως ελάχιστος χρόνος χορήγησης ΑΕΠΟ, ακόμη και χωρίς προκαταρκτική εκτίμηση, υπερβαίνει τους 5 μήνες, ενόψει της απαιτούμενης από το ενωσιακό δίκαιο συμμετοχής του κοινού. Στην πράξη, οι χρόνοι αυτοί υπερβαίνονται συχνά ουσιωδώς. Απαιτείται ορισμένη περαιτέρω μείωση των προθεσμιών, ιδίως κατά το πρότυπο της αδειοδότησης ηλεκτροπαραγωγής από Α.Π.Ε.
- ❑ Το ευνοϊκό τέλος της διαδικασίας, με τη συγκέντρωση των απαιτούμενων γνωμοδοτήσεων, δεν σημαίνει αυτομάτως την άρση της ανασφάλειας του επενδυτή, ιδίως ενόψει της δυνατότητας του Υ.Π.ΕΝ να ζητήσει επιπροσθέτως γνωμοδότηση του ΚΕ.Σ.Π.Α., στην αρμοδιότητα του οποίου ο νομοθέτης δεν θέτει ορισμένα χρονικά όρια.

Προβλήματα της περιβαλλοντικής αδειοδότησης: 2. Τεχνικές βελτιώσεις

- Κεντρικός άξονας κάθε σύγχρονου μεταλλευτικού έργου είναι η εφαρμογή των βέλτιστων διαθέσιμων τεχνολογιών (BAT), χάριν όχι μόνον της οικονομικής βιωσιμότητας της επένδυσης, αλλά και χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος. Στη μακρά χρονική διάρκεια μιας μεταλλευτικής επένδυσης είναι συχνά αναγκαία η υιοθέτηση νέων τεχνικών λύσεων, οι οποίες δεν προβλέφθηκαν στην αρχική ΜΠΕ της επένδυσης.
- Ο ν. 4014/2011 δεν προσφέρει απολύτως ικανοποιητικό πλαίσιο υποδοχής τέτοιων μεταβολών:
- α. Το ά. 7 παρ. 1 προβλέπει για τα στάδια της τεχνικής μελέτης που έπονται της ΑΕΠΟ τη δυνατότητα υποβολής Φακέλλου Συμμόρφωσης Τελικού Σχεδιασμού, «με τον οποίο τεκμηριώνεται ότι δεν επέρχονται σημαντικές αρνητικές διαφοροποιήσεις ως προς τις επιπτώσεις στο περιβάλλον και, επομένως, εξασφαλίζεται η συμμόρφωση με την ισχύουσα ΑΕΠΟ». Η διάταξη επιτρέπει την προσαρμογή του έργου στις βέλτιστες διαθέσιμες τεχνολογίες κατά το στάδιο της κατασκευής, χωρίς την μακροχρόνια και δυσχερή διαδικασία διαβούλευσης και γνωμοδοτήσεων.

-
- Η υποβολή Φακέλλου Συμμόρφωσης Τελικού Σχεδιασμού επιτρέπει μεταβολές ακόμη και όταν υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις, αρκεί οι επιπτώσεις αυτές να μην είναι αρνητικές. Ωστόσο, υπάρχουν κενά που καθιστούν αμφίβολο το πεδίο εφαρμογής της ρύθμισης: Υπάρχει συμμόρφωση όταν δεν υπάρχουν απλώς αλλαγές κατά την εκτέλεση της τεχνικής λύσης που επελέγη στην ΑΕΠΟ, αλλά επιλέγεται άλλη, διαφορετική τεχνική λύση έναντι εκείνης που αδειοδοτήθηκε περιβαλλοντικά;
 - Κατά τα λοιπά, ο επενδυτής έχει τη δυνατότητα υποβολής φακέλου τροποποίησης (ά. 6 ν. 4014/2011). Η Διοίκηση κρίνει εάν «επέρχεται ουσιαστική μεταβολή των περιβαλλοντικών επιπτώσεων». Εάν κριθεί ότι επέρχεται τέτοια «ουσιαστική μεταβολή» έχουμε πλήρη επανάληψη της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης: Υποβολή νέας ΜΠΕ, νέα διαβούλευση και νέα γνωμοδοτική διαδικασία. Στην ευνοϊκότερη περίπτωση για τον επενδυτή, κρίνεται ότι δεν επέρχεται ουσιαστική μεταβολή. Η Διοίκηση «εκδίδει νέα τροποποιημένη ΑΕΠΟ ή απόφαση περί μη τροποποίησης της ΑΕΠΟ» που δύναται πάντως να προσβληθεί ακυρωτικά στο ΣΤΕ.

Γ. Χρήση του αιγιαλού

- ❑ Τα μεταλλεία εξαρτώνται συχνά από τη χρήση λιμενικών εγκαταστάσεων για την προώθηση των προϊόντων τους στη διεθνή αγορά.
- ❑ Προκειμένου για νέα έργα, ο ν. 2971/2001 στο ά. 14 παρ. 7 προβλέπει με ΚΥΑ (Υπουργών Οικονομικών, Π.ΕΝ και Εμπορικής Ναυτιλίας) την παραχώρηση αιγιαλού για την ικανοποίηση των αναγκών της μεταλλευτικής δραστηριότητας, κατόπιν μιας μακροσκελούς διαδικασίας που εμπλέκει γνωμοδοτικά όργανα πολλών Υπουργείων, καθώς και τους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού.
- ❑ Οι ρυθμίσεις για την παράταση του δικαιώματος χρήσης υφιστάμενων εγκαταστάσεων επί αιγιαλού βρίσκονται στο ά. 11 και παρουσιάζουν ουσιώδη προβλήματα:

Οι υφιστάμενες ρυθμίσεις του ά. 11 ν.2971/2001:

- ♦ Αφορούν μόνον εγκαταστάσεις που κατασκευάσθηκαν βάσει σύμβασης με το Δημόσιο ή βάσει της αναπτυξιακής νομοθεσίας.
- ♦ Η παράταση χορηγείται με ΚΥΑ (Οικονομικών και αρμόδιου Υπουργού) κατόπιν μακροσκελούς διαδικασίας με έναν αριθμό γνωμοδοτήσεων (ΟΤΑ, ΣΥΠΟΘΑ, Πολιτισμού, ΓΕΝ και ΕΝ), με την οποία αποφασίζεται η διατήρηση των κατασκευών και η μελλοντική χρήση τους.
- ♦ Δεν καθορίζεται το χρονικό διάστημα εντός του οποίου πρέπει να εκδοθεί η απόφαση περί παράτασης, χωρίς να προβλέπεται η νόμιμη λειτουργία των εγκαταστάσεων στον χρόνο που μεσολαβεί, ακόμη και αν η αίτηση παράτασης της παραχώρησης υποβλήθηκε εμπρόθεσμα πριν τη λήξη της ισχύουσας.

Βελτιώσεις στο κατατεθέν νομοσχέδιο;

- Με εντελώς πρόσφατο σχέδιο νόμου επιχειρείται η αντικατάσταση μιας σειράς διατάξεων του ν. 2971/2001 καθώς και η προσθήκη νέων. Ως προς την παράταση χρήσης νομίμως υφισταμένων εγκαταστάσεων οι νέες ρυθμίσεις μάλλον επιβαρύνουν τη διαδικασία, παρά τη διευκολύνουν:
- Απαιτείται από τον Υπουργό να αιτιολογήσει την παράταση της παραχώρησης, πράγμα ασυνήθιστο για πράξη θετικού περιεχομένου.
- Στις απαιτούμενες γνωμοδοτήσεις προστίθεται η σύμφωνη γνώμη του Υ.Π.ΕΝ., η οποία αντικαθιστά την απλή γνώμη του ΣΥΠΟΘΑ στην υφιστάμενη διάταξη.
- Ο καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός ταυτόχρονα καλείται να συνυπογράψει την ΚΥΑ και χορηγεί τη σύμφωνη γνώμη του πριν την έκδοσή της (!). Επιπρόσθετα, έχουμε ΚΥΑ για την ανανέωση αλλά απλή ΥΑ Οικονομικών για την πρώτη παραχώρηση χρήσης του αιγιαλού.

-
- ♦Θετικό: Οι απλές γνώμες δεν απαιτούνται όταν οι οικείοι φορείς (πλήν Δήμων) έχουν γνωμοδοτήσει πριν την ΑΕΠΟ, κατά τα λοιπά υπόκεινται σε τρίμηνη προθεσμία, μετά το πέρας της οποίας η διαδικασία προχωρά σύννομα.
 - ♦Ωστόσο: Τάσσεται εξάμηνη προθεσμία για τη χορήγηση της σύμφωνης γνώμης, η άπρακτη πάροδος της οποίας συνεπάγεται την **απόρριψη** του αιτήματος για την παράταση της παραχώρησης του αιγιαλού.
 - ♦Ενώ η προηγούμενη νομοθεσία δεν προέβλεπε μέγιστη διάρκεια της παράτασης, το νομοσχέδιο προβλέπει πλέον ότι δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 20 έτη.
 - ♦Τέλος, κατά τις νέες διατάξεις «τα έργα ή εγκαταστάσεις επί του αιγιαλού (...) ανήκουν στο Δημόσιο, το οποίο μπορεί να τα καταργεί ή να τα μετατρέψει οποτεδήποτε για λόγους δημοσίου συμφέροντος και ασφάλειας ή εθνικής άμυνας, χωρίς καμία υποχρέωση για αποζημίωση του παραχωρησιούχου.»

♦ Πράγματι, οι εν λόγω εγκαταστάσεις ανήκουν στο Δημόσιο, όμως αποκτήθηκαν με έξοδα του παραχωρησιούχου και το δικαίωμα χρήσης τους κατά τη διάρκεια της παραχώρησης αποτελεί νόμιμο περιουσιακό του στοιχείο, το οποίο δεν μπορεί να αφαιρεθεί οποτεδήποτε και για οποιονδήποτε λόγο δημοσίου συμφέροντος, δίχως αποζημίωση.

Η ρύθμιση αυτή αντίκειται στη συνταγματική αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρ. 4 παρ. 5 του Συντάγματος) διότι επιρρίπτει στον δικαιούχο της παραχώρησης εξαιρετικό δημόσιο βάρος χάριν του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο τον πλήττει ειδικά (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1501/2014). Η πρόωρη αφαίρεση του νόμιμου δικαιώματος χρήσης των λιμενικών εγκαταστάσεων για λόγους δημοσίου συμφέροντος οφείλει πάντοτε να αποζημιώνεται.



Ευχαριστώ πολύ για την προσοχή!