

ΕΚΜΙΣΘΩΣΗ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΓΗΣ ΣΕ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΓΙΑ ΣΚΟΠΟΥΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΦΩΤΟΒΟΛΤΑΪΚΩΝ ΠΑΡΚΩΝ



ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ
ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αρ. ΥΠΕΣ/03/2020

Νοεμβρίου 2020

ΕΚΜΙΣΘΩΣΗ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΓΗΣ ΓΙΑ ΣΚΟΠΟΥΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΦΩΤΟΒΟΛΤΑΪΚΩΝ ΠΑΡΚΩΝ

ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΕΣ ΟΝΤΟΤΗΤΕΣ

Υπουργείο Εσωτερικών

Τμήμα Περιβάλλοντος

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1.	Σύνοψη.....	1
2.	Εισαγωγή.....	2
3.	Σκοπός του ελέγχου και μεθοδολογία.....	3
3.1	Θεσμικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων Γενικού Ελεγκτή.....	3
3.2	Σκοπός του ελέγχου	4
3.3	Μεθοδολογία.....	4
3.4	Κριτήρια ελέγχου	6
4.	Ευρήματα και συστάσεις	7
4.1	Υποβολή και εξέταση των αιτήσεων.	7
4.2	Μη επαρκής αιτιολόγηση της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου για εκμίσθωση των κρατικών τεμαχίων, για τα οποία τα αρμόδια Τμήματα υπέβαλαν διαφορετική εισήγηση.....	7
4.3	Μη τήρηση των αρχών της διαφάνειας, ίσης μεταχείρισης και αποφυγής διακρίσεων κατά τη διαχείριση της κρατικής γης.	10
4.4	Προειδοποιητική επιστολή – Παράβαση αρ. 2019/2303 της Γενικής Γραμματείας της ΕΕ.....	12
4.5	Απόψεις Κοινοτικών Συμβουλίων Τρούλλων και Αβδελλερού.	14
5.	Γενικά συμπεράσματα	15
6.	Γενικές συστάσεις	16

Παράρτημα – Χάρτης κρατικής γης όπου χωροθετούνται τα 11 φωτοβολταϊκά πάρκα

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΕΕ	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΖΕΠ	Ζώνη Ειδικής Προστασίας
ΤΚΧ	Τμήμα Κτηματολογίου και Χωρομετρίας
ΤΠ	Τμήμα Περιβάλλοντος
ΤΠΟ	Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως

Ευθύνη Ελεγκτικής Υπηρεσίας και διαφύλαξη της ανεξαρτησίας της

Οι Ειδικές Εκθέσεις της Ελεγκτικής Υπηρεσίας παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτή διενεργεί επί των πολιτικών (policies) και προγραμμάτων της Κυπριακής Δημοκρατίας ή άλλων ελεγχόμενων οργανισμών ή επί θεμάτων που αφορούν στον Προϋπολογισμό τους ή συγκεκριμένους τομείς αυτού. Η Ελεγκτική Υπηρεσία επιλέγει και σχεδιάζει τις εν λόγω ελεγκτικές δραστηριότητες κατά τρόπον ώστε αυτές να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του δημόσιου συμφέροντος.

Η εκ μέρους της Ελεγκτικής Υπηρεσίας παράθεση ευρημάτων ελέγχου γίνεται στη βάση όσων στοιχείων έχουν τεθεί ενώπιόν της από την ελεγχόμενη οντότητα.

Εκτός αν τούτο δηλωθεί ρητά, η μη παράθεση ευρημάτων επί ορισμένων πτυχών ή θεμάτων που αφορούν στο αντικείμενο του ελέγχου, δεν συνιστά διαβεβαίωση, ούτε και υποδηλοί ότι αυτά είναι απαλλαγμένα αδυναμιών ή σφαλμάτων ή αποκλίσεων από το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, αφού ο εξωτερικός ελεγκτής δεν αναμένεται ότι μπορεί να εντοπίζει κάθε αδυναμία ή σφάλμα ή απόκλιση από το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο.

Οι συστάσεις της Ελεγκτικής Υπηρεσίας αποτελούν εισηγήσεις για τον τρόπο χειρισμού των παρατηρήσεων και ευρημάτων του ελέγχου. Σε καμία περίπτωση δεν δύναται να εκληφθεί ότι οι συστάσεις αυτές επηρεάζουν την ανεξαρτησία της Υπηρεσίας, ως εξωτερικού ελεγκτή ή ότι συνεπάγονται συμμετοχή της Υπηρεσίας στη λήψη οποιασδήποτε σχετικής απόφασης από τη διοίκηση της ελεγχόμενης οντότητας, η οποία εξακολουθεί να φέρει αποκλειστικά την ευθύνη για την ορθή και νόμιμη λήψη απόφασης, ως προς τον τρόπο χειρισμού των ευρημάτων ελέγχου και συστάσεων.

1. Σύνοψη

Ο έλεγχος διενεργήθηκε στο πλαίσιο ελέγχου συμμόρφωσης, κατόπιν αιτήματος που υποβλήθηκε στην Υπηρεσία μας από τη Βουλευτή κα Αννίτα Δημητρίου, σχετικά με τις διαδικασίες αδειοδότησης μεγάλων φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων συνολικής δυναμικότητας 45,2 MW, εντός κρατικής γης συνολικής έκτασης 670.000 τ.μ. μεταξύ των Κοινοτήτων Τρούλλων, Αβδελλερού και Κελιών, κατά πόσο είχαν ληφθεί υπόψη οι έντονες ανησυχίες των επηρεαζόμενων ακριτικών Κοινοτήτων και Περιβαλλοντικών και Αγροτικών Οργανώσεων. Επιπρόσθετα, εξετάσαμε κατά πόσο η κρατική γη έτυχε της κατάλληλης διαχείρισης.

Τα σημαντικότερα ευρήματα που προέκυψαν από τον έλεγχο αναφέρονται επιγραμματικά πιο κάτω:

- ◆ Μη τήρηση των αρχών της διαφάνειας, ίσης μεταχείρισης και αποφυγής διακρίσεων για την εκμίσθωση της κρατικής γης. Εκφράσαμε την άποψη ότι, εάν το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο έχει, με βάση το άρθρο 54 του Συντάγματος, την εξουσία της εποπτείας και διάθεσης της ανηκούσης εις τη Δημοκρατία περιουσίας, θεωρούσε ότι η συγκεκριμένη κρατική γη θα μπορούσε ή θα έπρεπε να εκμισθωθεί σε ιδιώτη για σκοπούς ανέγερσης φωτοβολταϊκών πάρκων, όφειλε να διασφαλίσει την προσήκουσα δημοσιότητα και να καλέσει για εκδήλωση ενδιαφέροντος και όχι να εκμισθώσει τη γη στον πρώτο επιχειρηματία που θα τη ζητούσε.
- ◆ Μη τήρηση της νενομισμένης διαδικασίας, σχετικά με την υποβολή και εξέταση των αιτήσεων για χορήγηση πολεοδομικών αδειών, για την κατασκευή και λειτουργία των φωτοβολταϊκών πάρκων, αφού οι αιτήσεις υποβλήθηκαν από την εταιρεία, πριν τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης σχετικά με την εκμίσθωση προς αυτή της κρατικής γης.
- ◆ Μη επαρκής αιτιολόγηση της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου για εκμίσθωση των κρατικών τεμαχίων, σε σχέση με τα τέσσερα φωτοβολταϊκά πάρκα, για τα οποία τα Τμήματα Γεωργίας και Πολεοδομίας και Οικήσεως εξέφρασαν την άποψη ότι θα έπρεπε να παραμείνουν για γεωργικούς σκοπούς.
- ◆ Πέντε από τα 11 φωτοβολταϊκά πάρκα που προτάθηκαν εφάπτονται σε Ζώνη Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) του Ευρωπαϊκού Δικτύου «Natura 2000» και έξι βρίσκονται σε αποστάσεις από 300 μέτρα μέχρι 1.600 μέτρα από αυτή. Σύμφωνα με Προειδοποιητική Επιστολή Παράβαση αρ. 2019/2303 της Γενικής Γραμματείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ), οι σωρευτικές επιπτώσεις του υπό αναφορά έργου δεν εξετάστηκαν καθόλου. Επιστήσαμε την προσοχή των αρμόδιων Αρχών ότι, η συμπερίληψη του θέματος της κατασκευής των φωτοβολταϊκών πάρκων στην Προειδοποιητική Επιστολή της ΕΕ καθιστά τον καθ' όλα νόμιμο χειρισμό του ακόμα πιο επιτακτικό, ώστε να αποφευχθούν τυχόν οικονομικές κυρώσεις προς τη Δημοκρατία.
- ◆ Υπήρξε ριζική αναθεώρηση της αρχικής θέσης των επηρεαζόμενων Κοινοτικών Συμβουλίων Τρούλλων και Αβδελλερού, τα οποία, παρόλο ότι αρχικά τοποθετήθηκαν αρνητικά επί του θέματος, αργότερα τάχθηκαν υπέρ της εν λόγω ανάπτυξης.

2. Εισαγωγή

Κατόπιν σχετικού αιτήματος της Βουλευτού κας Αννίτας Δημητρίου, η Υπηρεσία μας εξέτασε τη διαδικασία που ακολουθήθηκε για την εξέταση 11 αιτήσεων συγκεκριμένης εταιρείας, για χορήγηση πολεοδομικής άδειας, για κατασκευή ισάριθμων φωτοβολταϊκών πάρκων σε τεμάχια κρατικής γης, στη βάση των περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Αιτήσεις και Ιεραρχικές Προσφυγές) Κανονισμών (ΚΔΠ 62/2016). Στο πλαίσιο αυτό, εξετάσαμε και τη σχετική απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου για εκμίσθωση κρατικών τεμαχίων, στην υπό αναφορά εταιρεία, σε σχέση με τις διατάξεις του περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου (Ν.158(Ι)/1999). Αναφερόμαστε επίσης στην αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του έργου, σύμφωνα με την Οδηγία για την Προστασία και Διατήρηση των Άγριων Πτηνών (79/409/EEC), αφού μέρος της προτεινόμενης ανάπτυξης εμπίπτει σε Ζώνη Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) του Δικτύου «Natura» 2000 και το υπόλοιπο μέρος της γειτνιάζει με αυτή.



Πηγή: <https://pixabay.com/photos/photovoltaic-system-solar-2742302/>

3. Σκοπός του ελέγχου και μεθοδολογία

3.1 Θεσμικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων Γενικού Ελεγκτή

Ο έλεγχος διενεργήθηκε στο πλαίσιο των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας και των προνοιών του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014).

Το άρθρο 116 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας ορίζει ότι ο Γενικός Ελεγκτής ελέγχει εν ονόματι της Δημοκρατίας όλες τις εισπράξεις και πληρωμές και όλους τους λογαριασμούς χρηματικών διαθεσίμων και άλλου ενεργητικού ή άλλων υποχρεώσεων που αναλαμβάνει η Δημοκρατία ή που δημιουργούνται για λογαριασμό της. Για τον σκοπό αυτό, ο Γενικός Ελεγκτής έχει δικαίωμα να επιθεωρεί και να ελέγχει όλα τα σχετικά βιβλία, αρχεία και καταστάσεις, καθώς και τους χώρους όπου φυλάγεται το πιο πάνω ενεργητικό. Επίσης, ο Γενικός Ελεγκτής ασκεί κάθε άλλη εξουσία ή εκτελεί οποιαδήποτε άλλα καθήκοντα ή υποχρεώσεις που καθορίζονται ή του αναθέτονται δια Νόμου.

Σύμφωνα με το άρθρο 81 του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014), ο Γενικός Ελεγκτής διεξάγει τον εξωτερικό έλεγχο των λογαριασμών της Δημοκρατίας.

Σύμφωνα με τον περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και περί του Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμου (Ν.38(Ι)/2014), ο ελέγχων λειτουργός κάθε Κονδυλίου οφείλει να διασφαλίσει την ορθότητα και νομιμότητα των εισπράξεων και πληρωμών και την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομία της υλοποίησης τού οικείου Προϋπολογισμού στη βάση των αρχών της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης (άρθρα 7(1) και 8).

Για τον σκοπό αυτό, η Ελεγκτική Υπηρεσία προχωρεί σε οικονομικούς και διαχειριστικούς ελέγχους, όπως και ελέγχους συμμόρφωσης Υπουργείων, Τμημάτων και Υπηρεσιών της Δημόσιας Υπηρεσίας και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Επίσης, με βάση την περί δημοσίων συμβάσεων νομοθεσία, ο Γενικός Ελεγκτής ή εκπρόσωπος του έχει δικαίωμα να λαμβάνει αντίγραφο των εγγράφων του διαγωνισμού ταυτόχρονα με την προκήρυξη του και να παρακάθεται σε συνεδρίες των αρμόδιων συμβουλίων προσφορών και επιτροπών αξιολόγησης ως ανεξάρτητος παρατηρητής και να εκφράζει τις απόψεις του.

Ο περί της Καταθέσεως Στοιχείων και Πληροφοριών στον Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας Νόμος (Ν.113(Ι)/2002) παρέχει σαφείς εξουσίες στον Γενικό Ελεγκτή να ζητά στοιχεία σε οποιαδήποτε μορφή, περιλαμβανομένης και της ηλεκτρονικής μορφής, επεξηγήσεις και πληροφορίες, γραπτές ή προφορικές που κατά την κρίση του μπορούν να τον υποβοηθήσουν στην εκτέλεση του έργου του.

3.2 Σκοπός του ελέγχου

Ο έλεγχος διενεργήθηκε στο πλαίσιο ελέγχου συμμόρφωσης, που είχε σκοπό τη διερεύνηση αιτήματος που υποβλήθηκε στην Υπηρεσία μας, από Μέλος της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Παρακολουθήσεως Σχεδίων Αναπτύξεως και Ελέγχου Δημόσιων Δαπανών της Βουλής των Αντιπροσώπων, σχετικά με τις διαδικασίες αδειοδότησης μεγάλων φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων μεταξύ των Κοινοτήτων Τρούλλων, Αβδελλερού και Κελιών και κατά πόσο είχαν ληφθεί υπόψη οι έντονες ανησυχίες των επηρεαζόμενων ακριτικών Κοινοτήτων και Περιβαλλοντικών και Αγροτικών Οργανώσεων, συνολικής δυναμικότητας 45,2 MW, εντός κρατικής γης συνολικής έκτασης 670.000 τ.μ. Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας, για έλεγχο των πράξεων και αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας, που αφορούν, μεταξύ άλλων, στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων και στη διάθεση κρατικής γης, εξετάσαμε τη σχετική Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου για εκμίσθωση κρατικής γης σε συγκεκριμένη εταιρεία για σκοπούς ανέγερσης των υπό αναφορά φωτοβολταϊκών πάρκων.

3.3 Μεθοδολογία

3.3.1 Πρότυπα ελέγχου

Σύμφωνα με το άρθρο 81(2) του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(I)/2014), ο Γενικός Ελεγκτής διεξάγει τον εξωτερικό έλεγχο στη βάση διεθνών αναγνωρισμένων προτύπων ελέγχου που ο ίδιος αποφασίζει.

Όπως ρητά αναφέρεται στις Ελεγκτικές Οδηγίες που έχουν εκδοθεί από τον Γενικό Ελεγκτή, οι έλεγχοι της Ελεγκτικής Υπηρεσίας διεξάγονται σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου (ISAs) που εκδίδονται από τη Διεθνή Ομοσπονδία Λογιστών (IFAC) και τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (ISSAIs) που εκδίδει ο Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), ο οποίος είναι ένας αυτόνομος, ανεξάρτητος, μη-πολιτικοποιημένος Οργανισμός, με ειδικό συμβουλευτικό καθεστώς προς το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC) του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών.

Τα ISSAIs διαχωρίζουν τους ελέγχους που διενεργούνται από τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα σε τρεις κατηγορίες, τους οικονομικούς ελέγχους (“financial audit”), τους ελέγχους συμμόρφωσης (“compliance audit”) και τους διαχειριστικούς ελέγχους (“performance audit”). Για τους ελέγχους αυτούς υπάρχει αριθμός ελεγκτικών προτύπων που είναι κοινά, και αριθμός ελεγκτικών προτύπων που αφορούν ειδικά στην κάθε κατηγορία ελέγχου.

Η διενέργεια του παρόντος ελέγχου διέπεται κυρίως από τις διατάξεις των πιο κάτω Προτύπων:

- ◆ INTOSAI P – 1: Διακήρυξη της Λίμα.
- ◆ ISSAI 100: Θεμελιώδεις Αρχές Ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα.
- ◆ ISSAI 400: Αρχές Ελέγχου Συμμόρφωσης.
- ◆ GUID 5200: Δραστηριότητες με Περιβαλλοντική Προοπτική.

- ◆ GUID 5201: Περιβαλλοντικός Έλεγχος στο Πλαίσιο Οικονομικού Ελέγχου και Ελέγχου Συμμόρφωσης.

Το πλέον θεμελιώδες Πρότυπο INTOSAI – P1 ουσιαστικά καταγράφει αυτούσια την Διακήρυξη η οποία υιοθετήθηκε το 1977 από το Παγκόσμιο Συνέδριο του INTOSAI στη Λίμα του Περού (“The Lima Declaration”). Όπως στο ίδιο το Πρότυπο καταγράφεται, το έγγραφο αυτό θεωρείται η “Magna Carta” στην άσκηση εξωτερικού ελέγχου των κυβερνήσεων, καθώς έθεσε τα θεμέλια του δημόσιου ελέγχου. Η Διακήρυξη θέτει τα βασικά σημεία ελέγχου και βασικές αρχές για τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα που είναι αναγκαίες, ώστε να επιτευχθούν ανεξάρτητα και αντικειμενικά αποτελέσματα. Οι αρχές που εγκαθιδρύθηκαν στη Διακήρυξη της Λίμα αναγνωρίστηκαν από τις Αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ με αρ. 66/209 (ημερ. 22.12.2011) και 69/228 (ημερ. 19.12.2014).

Το Πρότυπο ISSAI 100 παρουσιάζει τον ορισμό του ελέγχου του δημόσιου τομέα και παρέχει τις βασικές έννοιες, στοιχεία και αρχές (τόσο τις γενικές αρχές που σχετίζονται με τον έλεγχο όσο και τις αρχές που σχετίζονται με τις διάφορες φάσεις της διαδικασίας ελέγχου) που ισχύουν για όλους τους ελέγχους του δημόσιου τομέα.

Το Πρότυπο ISSAI 400 ορίζει τον έλεγχο συμμόρφωσης ως μια ανεξάρτητη εκτίμηση του κατά πόσο ένα δεδομένο θέμα είναι σύμφωνο με τις αρχές που έχουν οριστεί ως κριτήρια ελέγχου. Οι έλεγχοι αυτοί αποσκοπούν στην αξιολόγηση του κατά πόσο οι ενέργειες του ελεγχόμενου φορέα συνάδουν με τις αρχές ή κανόνες που τον διέπουν. Οι αρχές και κανόνες αυτοί μπορεί να αφορούν στη συμμόρφωση με διατάξεις των σχετικών Νόμων, Κανονισμών ή συμφωνιών ή με τις γενικές αρχές χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης και συμπεριφοράς δημοσίων αξιωματούχων.

3.3.2 Ελεγκτική προσέγγιση

Ο παρών έλεγχος βασίστηκε σε στοιχεία και απόψεις που υποβλήθηκαν από το Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως (ΤΠΟ), το Τμήμα Περιβάλλοντος (ΤΠ), τα Κοινοτικά Συμβούλια Αβδελλερού και Τρούλλων, τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας Κύπρου, το Τμήμα Κτηματολογίου και Χωρομετρίας (ΤΚΧ) και τον Οργανισμό Αγροτικών Πληρωμών.

Ο έλεγχος καλύπτει τα έτη 2019 και 2020, εκτός όπου στο κείμενο αναφέρεται διαφορετικά.

Τα ευρήματα του ελέγχου διαβιβάστηκαν για σχόλια και απόψεις στον Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου, ο οποίος την προώθησε στο Υπουργείο Εσωτερικών για τα περαιτέρω. Ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Εσωτερικών, στην απαντητική του επιστολή, δεν τοποθετήθηκε επί της ουσίας των παρατηρήσεών μας, αλλά περιορίστηκε στον σχολιασμό του ότι το θέμα της εκμίσθωσης της κρατικής γης δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Ανάθεσης Συμβάσεων Παραχώρησης και για Συναφή Θέματα Νόμου (Ν.11(Ι)/2017) και του περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμου (Ν.73(Ι)/2016).

3.4 Κριτήρια ελέγχου

Για σκοπούς του ελέγχου συμμόρφωσης χρησιμοποιήθηκαν, ως αρχές και κανόνες, τα ακόλουθα:

- ◆ Ο περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμος (Ν.158(Ι)/1999).
- ◆ Οι περί Ακινήτου Ιδιοκτησίας της Δημοκρατίας (Διάθεση) Κανονισμοί του 1989 έως 2017 (ΚΔΠ 173/1989).
- ◆ Η εγκύκλιος αρ. 1038, ημερ. 11.6.2019, του ΤΚΧ, με θέμα τη διαδικασία χειρισμού αιτήσεων για εκμίσθωση κρατικής γης για δημιουργία/ανέγερση/κατασκευή/εγκατάσταση Μονάδας Παραγωγής Ηλεκτρικής Ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας.
- ◆ Οι περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Αιτήσεις και Ιεραρχικές Προσφυγές) Κανονισμοί (ΚΔΠ 62/2016).
- ◆ Ο περί Ρύθμισης των Διαδικασιών Ανάθεσης Συμβάσεων Παραχώρησης και για Συναφή Θέματα Νόμος (Ν.11(Ι)/2017).
- ◆ Ο περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμος (Ν.73(Ι)/2016).
- ◆ Ο περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμος (Ν.38(Ι)/2014).



Πηγή: <https://pixabay.com/photos/solar-power-solar-solar-panel-4843112/>

4. Ευρήματα και συστάσεις

4.1 Υποβολή και εξέταση των αιτήσεων

Συγκεκριμένη εταιρεία υπέβαλε 11 αιτήσεις για χορήγηση πολεοδομικών αδειών για κατασκευή ισάριθμων φωτοβολταϊκών πάρκων, συνολικής δυναμικότητας 45,2 MW, εντός κρατικής γης συνολικής έκτασης 670.000 τ.μ., που εμπίπτει στα όρια των Κοινοτήτων Τρούλλων και Αβδελλερού πριν τη λήψη σχετικής απόφασης για εκμίσθωση της κρατικής γης στην εταιρεία αυτή.

Επισυνάπτεται χάρτης κρατικής γης, ως Παράρτημα, όπου χωροθετούνται τα 11 φωτοβολταϊκά πάρκα, στον οποίο σημειώνονται επίσης, με περίγραμμα, τα αιτούμενα τεμάχια από γεωργούς.

Με βάση τους περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Αιτήσεις και Ιεραρχικές Προσφυγές) Κανονισμούς (ΚΔΠ 62/2016), κάθε αίτηση για πολεοδομική άδεια υποβάλλεται από τον ιδιοκτήτη της ακίνητης ιδιοκτησίας ή εξουσιοδοτημένο αντιπρόσωπό του. Στην πιο πάνω περίπτωση, ιδιοκτήτης της γης είναι η Κυπριακή Δημοκρατία και προκύπτει συνεπώς ερώτημα, σε σχέση με το νομικό πλαίσιο βάσει του οποίου υποβλήθηκαν και εξετάστηκαν οι συγκεκριμένες αιτήσεις. Επισημαίνουμε ότι, σύμφωνα και με τις σχετικές Αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ημερ. 27 και 28.5.2020, που αναφέρονται πιο κάτω, μετά την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου για την εκμίσθωση της κρατικής γης, θα ακολουθούσε η υποβολή αιτήσεων για χορήγηση πολεοδομικών αδειών. Στην προκειμένη περίπτωση, η υποβολή των αιτήσεων προηγήθηκε της απόφασης εκμίσθωσης, όταν η αιτήτρια εταιρεία δεν είχε κανένα δικαίωμα επί της κρατικής γης που αφορούσαν οι υποβληθείσες αιτήσεις.

Σύσταση: Παρόλο που είμαστε ενήμεροι για εγκυκλίους που ενδεχομένως να θεωρηθεί ότι επιτρέπουν την πρακτική που ακολουθήθηκε στη συγκεκριμένη περίπτωση, εκφράσαμε την άποψη ότι, ρητή πρόνοια δευτερογενούς νομοθεσίας, δεν μπορεί να παρακάμπτεται μέσω εγκυκλίων.

4.2 Μη επαρκής αιτιολόγηση της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου για εκμίσθωση των κρατικών τεμαχίων, για τα οποία τα αρμόδια Τμήματα υπέβαλαν διαφορετική εισήγηση

Κατά τη διαδικασία εξέτασης, από την Πολεοδομική Αρχή, των 11 αιτήσεων, η Περιβαλλοντική Αρχή γνωμοδότησε αρνητικά για τις τέσσερεις, γεγονός που οδήγησε στην απόρριψή τους. Η Πολεοδομική Αρχή μελέτησε τις υπόλοιπες επτά αιτήσεις και, λαμβάνοντας υπόψη ότι:

- ♦ Αδειοδότηση όλων των πάρκων στη συγκεκριμένη Γεωργική Ζώνη (Γ3) θα έχει ως αποτέλεσμα να καταληφθεί ουσιαστικό τμήμα, τόσο της εν λόγω Ζώνης, όσο και της κρατικής γης, με αθροιστικές αρνητικές επιπτώσεις στη φιλοξενούσα περιοχή και καταστρατήγηση του βασικού προορισμού της, που είναι η γεωργική αξιοποίηση και
- ♦ Σημαντικό τμήμα της αιτούμενης κρατικής γης έχει αιτηθεί και από γεωργούς για γεωργική αξιοποίηση, που αποτελεί την πρωτεύουσα/επικρατούσα χρήση στην εν λόγω Ζώνη και ως εκ τούτου πολεοδομικά αποτελεί πιο επιθυμητή χρήση,

έκρινε σκόπιμη τη διενέργεια ολοκληρωμένης πολεοδομικής αξιολόγησης των επτά αιτήσεων, για να περιληφθεί στο σημείωμα που θα υποβαλλόταν στην αρμόδια Υπουργική Επιτροπή. Σύμφωνα με την εν λόγω αξιολόγηση, το ΤΠΟ, αφού έλαβε υπόψη και τις θέσεις του Τμήματος Γεωργίας, εξέφρασε την άποψη ότι, τα κρατικά τεμάχια που αφορούν στις τέσσερις αιτήσεις θα έπρεπε να παραμείνουν για γεωργική χρήση, ενώ για τα άλλα τρία αναφέρει ότι θα μπορούσε να χορηγήσει την αιτούμενη πολεοδομική άδεια, μετά τη λήψη σχετικής απόφασης για εκμίσθωσή τους, από την αρμόδια Υπουργική Επιτροπή.

Σε σχέση με τα πιο πάνω, ο Διευθυντής του ΤΠΟ μάς πληροφόρησε ότι στις 20.5.2019 ενημέρωσε τον Επαρχιακό Κτηματολογικό Λειτουργό Λάρνακας πως, αναφορικά με τις επτά από τις 11 πολεοδομικές αιτήσεις για φωτοβολταϊκά πάρκα, σημαντικό τμήμα της αιτούμενης κρατικής γης έχει αιτηθεί και από γεωργούς για γεωργική αξιοποίηση, που αποτελεί την πρωτεύουσα/ επικρατούσα χρήση στην εν λόγω Ζώνη και, ως εκ τούτου, πολεοδομικά αποτελεί πιο επιθυμητή χρήση. Το ΤΠΟ μάς ανέφερε επίσης ότι, με βάση τις πρόνοιες της παραγράφου 6.2 του Κεφαλαίου 6 (Γεωργική Γη-Αρδευόμενες Περιοχές) της ισχύουσας Δήλωσης Πολιτικής, στόχος του Σχεδίου Ανάπτυξης είναι η προστασία της αποδοτικής γης για γεωργικούς σκοπούς.

Ο Διευθυντής του ΤΚΧ μάς επιβεβαίωσε ότι για τμήματα των κρατικών τεμαχίων, για τα οποία υποβλήθηκε αίτηση από την εν λόγω εταιρεία για την κατασκευή και λειτουργία των 11 φωτοβολταϊκών πάρκων, είχαν κατατεθεί και αιτήσεις για εκμίσθωσή τους, για γεωργικούς σκοπούς. Συναφώς αναφέρουμε ότι, όπως μας πληροφόρησε ο Επίτροπος Αγροτικών Πληρωμών, επτά κρατικά τεμάχια, που εμπίπτουν στην υπό αναφορά περιοχή, τυγχάνουν εκταρικής επιδότησης για γεωργική χρήση.

Παρά τα πιο πάνω, η αρμόδια Υπουργική Επιτροπή που εξέτασε το θέμα, εισηγήθηκε την εκμίσθωση όλων των τεμαχίων κρατικής γης, σε σχέση και με τις επτά αιτήσεις για τις οποίες γνωμοδότησε θετικά η Περιβαλλοντική Αρχή. Στις σχετικές Αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, το οποίο ενέκρινε, σε συνεδρίες του, ημερ. 27 και 28.5.2020, τις εισηγήσεις της Υπουργικής Επιτροπής, αναφέρεται ότι λήφθηκαν υπόψη οι κατά περίπτωση θετικές γνωματεύσεις της Περιβαλλοντικής Αρχής. Ωστόσο, δεν αναφέρεται εάν και πώς λήφθηκαν υπόψη οι εισηγήσεις της Πολεοδομικής Αρχής, για παραμονή των εκτάσεων των τεσσάρων από τις επτά αιτήσεις για γεωργική χρήση, ούτε αιτιολογείται η λήψη διαφορετικής απόφασης από την εισήγηση της Πολεοδομικής Αρχής. Σε σχέση με το θέμα σημειώνουμε ότι:

- ♦ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26(1) του περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου (158(I)/1999), οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται έπειτα από άσκηση διακριτικής εξουσίας, πρέπει να είναι επαρκώς και δεόντως αιτιολογημένες, ιδίως όταν πρόκειται για πράξεις οι οποίες είναι, μεταξύ άλλων, αντίθετες, ως προς το περιεχόμενό τους, με προηγηθείσα γνωμοδότηση, πρόταση, εισήγηση ή έκθεση αρμόδιου οργάνου ή με τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου, όπως στη συγκεκριμένη περίπτωση.
- ♦ Ειδική αιτιολογία απαιτείται επίσης για αποφάσεις που συνιστούν εξαιρετικό μέτρο ενέργειας. Στη συγκεκριμένη περίπτωση πρόκειται για εξαιρετικό μέτρο ενέργειας, αφού οι περί Ακινήτου Ιδιοκτησίας της Δημοκρατίας (Διάθεση) Κανονισμοί του 1989 έως 2017 (ΚΔΠ

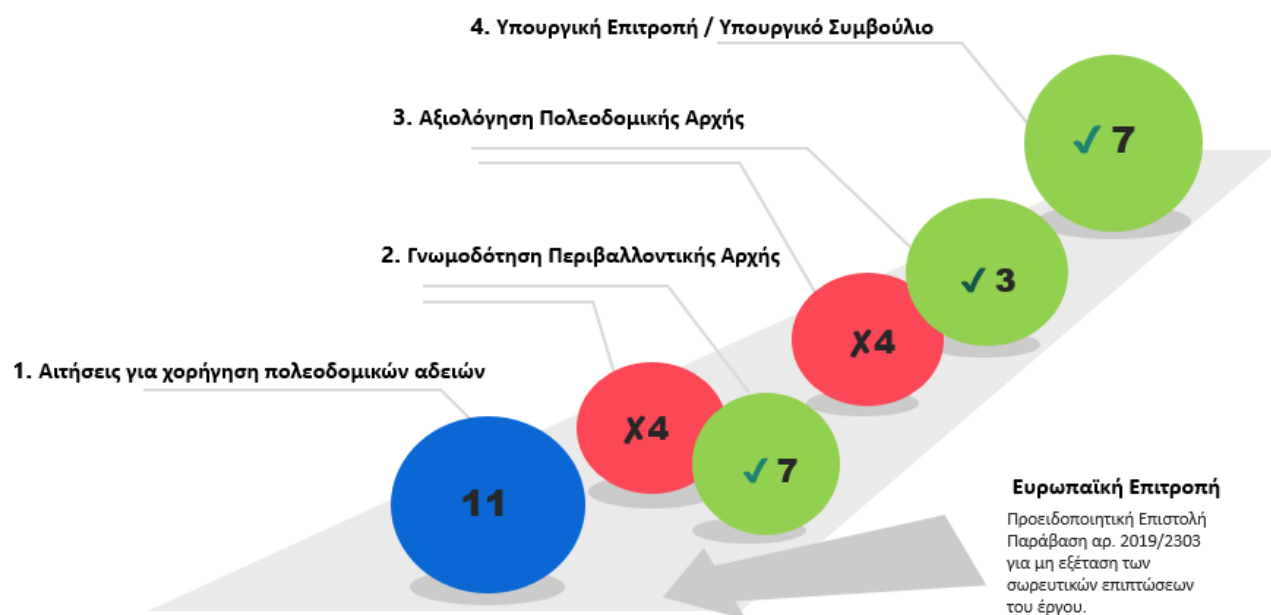
173/1989) επιτρέπουν τη διάθεση κρατικής γης για βιομηχανικούς σκοπούς εκτός βιομηχανικών περιοχών ή ζωνών μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

- ♦ Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 28(1) του ίδιου Νόμου, η αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης πρέπει να είναι σαφής, ώστε να μην αφήνει αμφιβολίες ως προς το ποιος ήταν ο πραγματικός λόγος που οδήγησε το διοικητικό όργανο στη λήψη της απόφασης.

Σημειώνουμε ότι, σε σχετική εγκύκλιο της Πολεοδομικής Αρχής, ημερ. 14.6.2019, αναφέρεται πως σε περίπτωση γεωργικής γης, την οποία το Τμήμα Γεωργίας θα έχει αξιολογήσει ως «γη καλής ποιότητας», ναι μεν αυτό δεν θα συνεπάγεται την αυτόματη απόρριψη της αίτησης για πολεοδομική άδεια, πλην όμως η Πολεοδομική Αρχή, κατά τη λήψη απόφασης για κατ' εξαίρεση χορήγηση άδειας, θα συναξιολογεί όλες τις σχετικές παραμέτρους. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η Πολεοδομική Αρχή υιοθέτησε τις θέσεις του Τμήματος Γεωργίας και εξέφρασε την άποψη ότι η εν λόγω γη θα έπρεπε να παραμείνει για γεωργική χρήση.

Επίσης, με βάση εγκύκλιο του ΤΚΧ, ημερ. 11.6.2019, όταν η πρόθεση της Πολεοδομικής Αρχής είναι να απορρίψει την αίτηση για πολεοδομική άδεια, όπως συνέβη στη συγκεκριμένη περίπτωση, η αίτηση για εκμίσθωση της κρατικής γης απορρίπτεται και παραμερίζεται αυτόματα.

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΞΕΤΑΣΗΣ ΑΙΤΗΣΕΩΝ



Σύσταση: Κατά την τεκμηρίωση των Αποφάσεών του, το Υπουργικό Συμβούλιο να τηρεί όλες τις σχετικές διατάξεις του περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου. Επίσης, βάσει των όσων ίσχυαν σήμερα, η αίτηση δεν θα έπρεπε να τεθεί καν ενώπιον της Υπουργικής Επιτροπής, αλλά να απορριφθεί.

4.3 Μη τήρηση των αρχών της διαφάνειας, ίσης μεταχείρισης και αποφυγής διακρίσεων κατά τη διαχείριση της κρατικής γης

Πέραν των πιο πάνω θεμάτων μη επαρκούς αιτιολογίας της απόφασης για εκμίσθωση της κρατικής γης, εγείρεται γενικότερα το θέμα της ορθολογιστικής διαχείρισης της κρατικής γης και από την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου να εκμισθώσει την κρατική γη στη συγκεκριμένη εταιρεία, χωρίς να προηγηθεί οποιαδήποτε ανοικτή και διαφανής διαδικασία. Εκφράσαμε την άποψη ότι, εάν το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο έχει, με βάση το άρθρο 54 του Συντάγματος, την εξουσία της εποπτείας και διάθεσης της ανηκούσης εις την Δημοκρατία περιουσίας, θεωρούσε ότι η συγκεκριμένη κρατική γη θα μπορούσε ή θα έπρεπε να εκμισθωθεί σε ιδιώτη για σκοπούς ανέγερσης φωτοβολταϊκών πάρκων, όφειλε να διασφαλίσει την προσήκουσα δημοσιότητα και να καλέσει για εκδήλωση ενδιαφέροντος και όχι να εκμισθώσει τη γη στον πρώτο επιχειρηματία που θα τη ζητούσε. Για το θέμα σημειώνουμε τα ακόλουθα:

- α.** Ζητήσαμε την άποψη της Γενικής Λογίστριας, ως αρμόδιας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, κατά πόσο η συγκεκριμένη σύμβαση εκμίσθωσης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Ανάθεσης Συμβάσεων Παραχώρησης και για Συναφή Θέματα Νόμου (Ν.11(Ι)/2017) ή του περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμου (Ν.73(Ι)/2016). Η Γενική Λογίστρια μάς πληροφόρησε ότι, στην προκειμένη περίπτωση, νοουμένου ότι δεν προβλέπεται οποιαδήποτε απαλλαγή ή μείωση εισπρακτέων κρατικών δικαιωμάτων, λόγω της εκτέλεσης των αντισταθμιστικών έργων, θεωρεί ότι δεν υφίσταται αντιπαροχή και, κατ' επέκταση, δεν εφαρμόζεται η νομοθεσία περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων.
- β.** Ανεξάρτητα από το πιο πάνω, εκφράζουμε την άποψη ότι, ακόμα και αν οι εκμισθώσεις κρατικής γης δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των πιο πάνω αναφερόμενων Νόμων, για την ανάθεση συμβάσεων εκμίσθωσης κρατικής γης πρέπει να ακολουθείται ανοικτή, διαφανής και ανταγωνιστική διαδικασία. Τούτο βασίζεται, όχι μόνο στην υποχρέωση της εκτελεστικής εξουσίας για βέλτιστη αξιοποίηση της κρατικής περιουσίας και για τήρηση της αρχής της ισότητας που προβλέπονται στο Σύνταγμα, αλλά και στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με πιο κλασσική τη γνωστή υπόθεση *Telaustria* (Υπόθεση C-324/98, *Telaustria* κατά *Telekom Austria AG*), στην οποία αποφασίστηκε ότι, για συμβάσεις που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της περί δημοσίων συμβάσεων νομοθεσίας, «οι αναθέτοντες φορείς, όταν τις συνάπτουν, υποχρεούνται, εντούτοις, να τηρούν τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης εν γένει και την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας ειδικότερα, συνεπαγομένη η αρχή αυτή, ιδίως, υποχρέωση διαφάνειας επιτρέπουσα στην αναθέτουσα αρχή να μπορεί να βεβαιώνεται για την τήρηση της αρχής αυτής». Σχετική είναι επίσης και η απόφαση στην υπόθεση *Parking Brixen* (Υπόθεση C-458/03, *Parking Brixen GmbH v. Gemeinde Brixen and Stadtwerke Brixen AG*), στην οποία αποφασίστηκε ότι:

«49. Οι αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων λόγω ιθαγένειας συνεπάγονται, μεταξύ άλλων, υποχρέωση διαφάνειας επιτρέπουσα στην παραχωρούσα αρχή τον έλεγχο της διασφαλίσεως των αρχών

αυτών. Η υποχρέωση αυτή διαφάνειας, η τήρηση της οποίας απόκειται στην εν λόγω αρχή, συνίσταται στη διασφάλιση, υπέρ όλων των πιθανών αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών στον ανταγωνισμό, καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών διαγωνισμού (βλ., υπό την έννοια αυτή, προαναφερθείσα απόφαση *Telaustria* και *Telefonadress*, σκέψεις 61 και 62).»

Προς συμμόρφωση με την πιο πάνω νομολογία, έχει εισαχθεί στο ημεδαπό δίκαιο το άρθρο 30 του περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμου (Ν.38(I)/2014), στο οποίο καθορίζεται ότι:

«Αγορά ή ενοικίαση κτιρίων και πλειοδοτικοί ή μειοδοτικοί διαγωνισμοί

30. Ο Γενικός Λογιστής δύναται, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, να προβαίνει σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες για να διαπιστώνει κατά πόσο η αγορά ή ενοικίαση κτιρίων, η παραχώρηση υπηρεσιών, δικαιωμάτων, η αποδοχή χορηγιών, η πώληση υπηρεσιών, έργων ή οποιοσδήποτε άλλος πλειοδοτικός ή μειοδοτικός διαγωνισμός και δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες εξαιρούνται από τους νόμους και Κανονισμούς που αναφέρονται στο εδάφιο (1) του άρθρου 29, εκτελέστηκε σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής διακρίσεων».

- γ. Στη βάση των πιο πάνω, έχουμε την άποψη ότι η απευθείας εκμίσθωση κρατικής γης, σε συγκεκριμένη εταιρεία, ιδίως για εμπορικούς σκοπούς, είναι ενάντια στις πρόνοιες του πιο πάνω άρθρου και ουδόλως ικανοποιεί τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής διακρίσεων. Θεωρούμε μη αποδεκτή πρακτική και όπως εξηγείται πιο πάνω, μη νόμιμη, ένας ιδιώτης να εντοπίζει κρατική γη και χωρίς να τηρείται οποιαδήποτε ανταγωνιστική διαδικασία, αυτός να αποτείνεται στο Υπουργικό Συμβούλιο και να εξασφαλίζει την εκμίσθωσή της για εμπορικούς σκοπούς, για τους οποίους κάλλιστα θα μπορούσε να υπάρξει ενδιαφέρον από πολλούς άλλους επιχειρηματίες.

Επισημαίνουμε ότι, σχετική με το θέμα και ενισχύουσα την πιο πάνω θέση μας, για την ανάγκη τήρησης ανοικτής και διάφανης διαδικασίας, είναι η επιστολή, ημερ. 15.1.2018, του Γενικού Διευθυντή του Υπουργείου Ενέργειας, Εμπορίου και Βιομηχανίας, στην οποία αναφέρεται ότι ο Διαχειριστής Συστήματος Διανομής είχε ολοκληρώσει επιτυχώς τη διαδικασία εξεύρεσης τεμαχίων κρατικής γης, τα οποία θα μπορούσαν να διατεθούν για εγκαταστάσεις φωτοβολταϊκών πάρκων και ότι θα ακολουθούσε δημοσιοποίηση των τεμαχίων, ώστε να ενημερωθούν οι τυχόν ενδιαφερόμενοι για υποβολή σχετικών αιτήσεων εκμίσθωσης κρατικής γης στο ΤΚΧ.

- δ. Η ακολουθούμενη τακτική δεν διασφαλίζει επίσης τη διαχείριση της κρατικής γης με το μέγιστο όφελος προς το Κράτος, αφού το μίσθωμα υπολογίζεται ως ποσοστό επί της αγοραίας αξίας της γης, χωρίς να λαμβάνει υπόψη ότι, άλλος ενδιαφερόμενος εκμισθωτής, ενδεχομένως να ήταν διατεθειμένος να προσφέρει για την ίδια κρατική γη υψηλότερο ενοίκιο. Συνεπώς, η υφιστάμενη πρακτική δεν διασφαλίζει το δημόσιο συμφέρον.

Σύσταση: Τηρουμένων των όσων αναφέρονται πιο πάνω, οι αναθέτοντες φορείς, κατά την ανάθεση συμβάσεων εκμίσθωσης κρατικής γης, να φροντίζουν για την τήρηση των αρχών της διαφάνειας, ίσης μεταχείρισης και αποφυγής διακρίσεων. Εισηγούμαστε επίσης όπως, στην περίπτωση που προκύπτει ενδιαφέρον για παραχώρηση κρατικής γης, από περισσότερους του ενός αιτητές, κατά τη λήψη της σχετικής απόφασης να λαμβάνεται υπόψη το ύψος του ενοικίου που θα ήταν διατεθειμένος ο κάθε αιτητής να προσφέρει. Η μέθοδος καθορισμού του ενοικίου που ακολουθείται σήμερα θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για καθορισμό του ελάχιστου ενοικίου που μπορεί να γίνει αποδεκτό.

4.4 Προειδοποιητική Επιστολή-Παράβαση αρ. 2019/2303 της Γενικής Γραμματείας της ΕΕ

Όπως μας πληροφόρησε ο Διευθυντής του ΤΠ, πέντε από τα 11 φωτοβολταϊκά πάρκα που προτάθηκαν, εφάπτονται με τη ΖΕΠ (3,720 ha) «Κόσιη-Παλλουρόκαμπος-CY-6000009» του Ευρωπαϊκού Δικτύου «Natura 2000» και έξι βρίσκονται σε αποστάσεις από 300 μέχρι 1.600 μέτρα από αυτή. Μας πληροφόρησε επίσης ότι, το ΤΠ, μετά από αξιολόγηση της σχετικής Μελέτης Οικολογικής Αξιολόγησης για την πιο πάνω ΖΕΠ, η οποία εξέτασε, όχι μόνο τα φωτοβολταϊκά πάρκα που εφάπτονται στη ΖΕΠ, αλλά και τα προτεινόμενα 11 φωτοβολταϊκά πάρκα, τις πιθανές επιπτώσεις στα είδη και οικοτόπους της ευρύτερης περιοχής, καθώς και τις επιπτώσεις από το έργο, συσσωρευτικά, σε συνδυασμό με άλλες υφιστάμενες αναπτύξεις στην περιοχή, διαφάνηκε ότι η υλοποίηση των προτεινόμενων 11 πάρκων δεν αναμένεται να έχει αρνητικές και μη αναστρέψιμες επιπτώσεις στα είδη καθορισμού της ΖΕΠ, νοουμένου ότι εφαρμοστούν όλοι οι σχετικοί όροι και τα μέτρα ελαχιστοποίησης που καταγράφονται στην υπό αναφορά Μελέτη που εκπονήθηκε, για την οικολογική εκτίμηση επιπτώσεων στο περιβάλλον, με βάση το άρθρο 16 του περί Προστασίας και Διαχείρισης της Φύσης και της Άγριας Ζωής Νόμου αρ. 153(I)/2003.

Σύμφωνα με Προειδοποιητική Επιστολή-Παράβαση αρ. 2019/2303 της Γενικής Γραμματείας της ΕΕ, ημερ. 27.11.2019, προς τον Υπουργό Εξωτερικών, η Επιτροπή, μεταξύ άλλων, συνέχισε να λαμβάνει καταγγελίες, στις οποίες επισημαίνεται η κατ' εξακολούθηση μη ορθή εφαρμογή του άρθρου 6(3), της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας χλωρίδας και πανίδας στην Κύπρο και που ανέδειξαν τις δυσμενείς επιπτώσεις που θα έχουν ορισμένα έργα σε τόπους που έχουν χαρακτηριστεί, βάσει της εν λόγω Οδηγίας, ως Τόποι Κοινοτικής Σημασίας και, βάσει της Οδηγίας 2009/147/ΕΚ, για τη διατήρηση των άγριων πτηνών, ως ΖΕΠ. Στις περιπτώσεις που αναφέρει η Επιτροπή, περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η κατασκευή επτά φωτοβολταϊκών πάρκων, η οποία επηρεάζει την περιοχή «Κόσιη-Παλλουρόκαμπος-CY-6000009» (ΖΕΠ από τον Οκτώβριο του 2007) του Ευρωπαϊκού Δικτύου «Natura 2000», επισημαίνοντας ότι, σύμφωνα με πληροφορίες που της κοινοποιήθηκαν από μη κερδοσκοπικό οργανισμό, η Πολεοδομική Αρχή ενέκρινε το έργο, παρά το γεγονός ότι δεν βεβαιώθηκε ότι αυτό δεν είναι πιθανό να έχει σημαντικές επιπτώσεις στον τόπο «καθεαυτό ή από κοινού με άλλα έργα». Συγκεκριμένα, αναφέρει ότι οι σωρευτικές επιπτώσεις του έργου (π.χ. με το σχεδιαζόμενο έργο κατασκευής πάρκου αιολικής ενέργειας εντός τόπου «Natura 2000», το οποίο αξιολογεί επί του παρόντος η Περιβαλλοντική Αρχή) δεν εξετάστηκαν καθόλου.

Όπως πληροφορούμαστε, το ΤΠ, στην απάντησή του προς την ΕΕ, αναφέρει ότι, σύμφωνα με ενημέρωση της Πολεοδομικής Αρχής προς το Υπουργικό Συμβούλιο, από τα επτά πάρκα, για τα οποία γνωμοδότησε θετικά, δύναται να υλοποιηθούν μόνο τα δύο, με μειωμένη έκταση, λόγω του ότι τα αιτούμενα τεμάχια εμπίπτουν σε καλή γεωργική γη και ότι δεν είχε ληφθεί σχετική απόφαση εκμίσθωσης της κρατικής γης από το Υπουργικό Συμβούλιο. Σημειώνουμε ότι, το Τμήμα Περιβάλλοντος αρνήθηκε να μας υποβάλει αντίγραφο της απάντησής του προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αναφορικά με την πιο πάνω Προειδοποιητική Επιστολή αφού η Νομική Υπηρεσία διατύπωσε τη θέση ότι δεν θα πρέπει να μας διαβιβαστεί το ζητούμενο έγγραφο, με το αιτιολογικό ότι η δημοσιοποίηση εγγράφων σχετικών με εν εξελίξει επί παραβάσει διαδικασία είναι ικανή να αλλοιώσει τη φύση και την εξέλιξη μιας τέτοιας διαδικασίας.

Σε επικοινωνία που είχαμε με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, που είναι το ομότιμο Ανώτατο Ελεγκτικό Ίδρυμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και που έχει παρόμοια δικαιώματα για πρόσβαση σε πληροφόρηση με την Υπηρεσία μας, μάς διευκρινίστηκε ότι το γεγονός ότι υπάρχει σε εξέλιξη επί παραβάσει διαδικασία δεν θα περιόριζε την πρόσβασή του στα σχετικά έγγραφα, αλλά μόνο τον τρόπο που οι ίδιοι θα χειρίζονταν το θέμα. Δηλαδή, θα απέφευγαν να αναφέρουν στην έκθεσή τους οποιαδήποτε πληροφόρηση που κατά την κρίση τους τυχόν να επηρέαζε την εν εξελίξει διαδικασία.

Σύμφωνα με τα όσα αναφέρουμε εκτενώς πιο πάνω, το Υπουργικό Συμβούλιο σε συνεδρίες του, ημερ. 27 και 28.5.2020, αποφάσισε την εκμίσθωση όλης της αιτούμενης κρατικής γης που αφορούσαν στις επτά αιτήσεις, συνεπώς φαίνεται ότι προωθείται η κατασκευή των επτά φωτοβολταϊκών πάρκων.

Επειδή, με βάση τα πιο πάνω, διαφαίνεται ότι η πληροφόρηση που έδωσε το ΤΠ στην ΕΕ (παρόλο που ενδεχομένως να ίσχυε κατά την ημερομηνία αποστολής της επιστολής) δεν ευσταθεί, πλέον, ζητήσαμε από τον Διευθυντή του ΤΠ να μας πληροφορήσει εάν είχε προβεί σε οποιοδήποτε ενέργειες για ενημέρωση, τόσο της Νομικής Υπηρεσίας, όσο και της ΕΕ, σε σχέση με τις πιο πάνω εξελίξεις. Εκφράσαμε την ανησυχία της Υπηρεσίας μας ότι, εάν η Κυπριακή Δημοκρατία δεν το πράξει, η ΕΕ ενδεχομένως να εκλάβει την πληροφόρηση που περιλαμβάνεται στην απαντητική επιστολή του ΤΠ ως αναληθή, γεγονός του οποίου τη σοβαρότητα παρέλκει να τονίσουμε.

Ο Διευθυντής του ΤΠ μάς πληροφόρησε ότι η ΕΕ ενημερώθηκε και έλαβε όλα τα σχετικά έγγραφα από πλευράς της Κυπριακής Δημοκρατίας για τα συγκεκριμένα φωτοβολταϊκά πάρκα και για τις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν, ώστε η Περιβαλλοντική Αρχή να γνωμοδοτήσει θετικά για αυτά. Μας πληροφόρησε επίσης ότι η ΕΕ ενημερώθηκε με την εισήγηση της Πολεοδομικής Αρχής προς το Υπουργικό Συμβούλιο για να παραμείνει η γεωργική χρήση κάποιων τεμαχίων, αντί αυτά να δοθούν για την ανάπτυξη των φωτοβολταϊκών πάρκων και ότι η Επιτροπή ενημερώνεται σχετικά, ώστε να γνωρίζει το στάδιο αδειοδότησης ή και υλοποίησης των έργων.

Σύμφωνα με καταγγελία που υποβλήθηκε πρόσφατα στην Υπηρεσία μας, παρά τα πιο πάνω, προωθείται η κατασκευή και των 11 φωτοβολταϊκών πάρκων και όχι μόνο των επτά. Ζητήσαμε ενημέρωση από το ΤΠ το οποίο μας πληροφόρησε ότι, ο αιτητής υπέβαλε στις 23.9.2020 στο ΤΠ αναθεωρημένο σχεδιασμό για τις τέσσερις αιτήσεις για τις οποίες έχει εκδοθεί αρνητική

γνωμάτευση. Ωστόσο δεν έχει παραληφθεί από το ΤΠ οτιδήποτε επίσημο μέσω της πολεοδομικής αρχής, οπότε δεν μπορεί να ξεκινήσει διαδικασία επαναξιολόγησης τους με βάση τη νομοθεσία.

Σύσταση: Το γεγονός ότι το θέμα της κατασκευής των επτά φωτοβολταϊκών πάρκων, στην εν λόγω περιοχή, περιλαμβάνεται στην Προειδοποιητική επιστολή – Παράβαση αρ. 2019/2303, της Γενικής Γραμματείας της ΕΕ καθιστά τον καθ' όλα νομότυπο χειρισμό του ακόμα πιο επιτακτικό, ώστε να αποφευχθούν τυχόν οικονομικές κυρώσεις προς την Κυπριακή Δημοκρατία.

4.5 Απόψεις Κοινοτικών Συμβουλίων Τρούλλων και Αβδελλερού

Παρατηρήσαμε ότι, τα επηρεαζόμενα Κοινοτικά Συμβούλια Τρούλλων και Αβδελλερού, παρόλο ότι αρχικά τήρησαν αρνητική θέση επί του θέματος, αργότερα αναθεώρησαν την αρχική τους θέση και τάχθηκαν υπέρ της εν λόγω ανάπτυξης.

Συγκεκριμένα, τα υπό αναφορά Κοινοτικά Συμβούλια, με επιστολές τους, ημερ. 26.3.2019, προς το ΤΠΟ, οι οποίες κοινοποιήθηκαν, μεταξύ άλλων και στην Υπηρεσία μας, τοποθετήθηκαν αρχικά κάθετα εναντίον της υπό αναφορά ανάπτυξης, αλλά και οποιασδήποτε συναφούς ανάπτυξης που αφορούσε στην εγκατάσταση φωτοβολταϊκών πάρκων στις Κοινότητές τους. Όπως ανέφεραν στις εν λόγω επιστολές, η χαλίτικη αυτή έκταση είναι σε μεγάλο βαθμό γεωργική και πολλοί κάτοικοι τη χρησιμοποιούν για γεωργικούς και κτηνοτροφικούς σκοπούς και ήδη αιτήθηκαν την εκμίσθωσή της από τον ΤΚΧ. Τα έργα, ωστόσο, θα καταστρέψουν την περιοχή και θα έχουν αρνητικές επιπτώσεις, τόσο στη χλωρίδα, όσο και στην πανίδα της περιοχής. Τα Κοινοτικά Συμβούλια ανέφεραν επίσης ότι, η άρνηση στο έργο αυτό, τυγχάνει της καθολικής συμπαραστάσης πολλών εμπλεκόμενων φορέων, όπως των κατοίκων της περιοχής και των αγροτικών οργανώσεων και τυχόν έγκρισή του θα είχε ως αποτέλεσμα τη δυναμική αντίδρασή τους.

Στη συνέχεια, τα ίδια Κοινοτικά Συμβούλια, με επιστολές τους, ημερ. 21.6.2019 και 8.7.2019, προς το ΤΠΟ, ανέφεραν ότι, σε συνεδρία της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Περιβάλλοντος ενημερώθηκαν πιο εμπειριστατωμένα για τα οφέλη που προκύπτουν από την κατασκευή και λειτουργία φωτοβολταϊκών πάρκων στη χώρα μας και ευελπιστούν ότι, ένα τέτοιο μεγαλεπήβολο αναπτυξιακό έργο, θα έχει θετικά οφέλη και ενδεχομένως να προσφέρει εργασία σε αρκετά άτομα στην ευρύτερη περιοχή, όπου, λόγω της ακριτικής τοποθεσίας της, οι επιλογές εργασίας είναι περιορισμένες. Με βάση τα πιο πάνω, τα Κοινοτικά Συμβούλια καταληκτικά διαφοροποίησαν εντελώς την αρχική τους στάση και ανέφεραν ότι δεν φέρουν καμία ένσταση, αλλά συναινούν, στην αδειοδότηση των φωτοβολταϊκών πάρκων.

Ζητήσαμε από τα ΚΣ όπως επεξηγήσουν τους λόγους που συνέτρεξαν, από τις 26.3.2019 μέχρι τις 21.6.2019 και 8.7.2019, ώστε να διαφοροποιήσουν εντελώς τη στάση τους για την αδειοδότηση των υπό αναφορά φωτοβολταϊκών πάρκων. Στις απαντητικές επιστολές τους, ημερ. 11.11.2019 και 15.11.2019, τα εν λόγω Κοινοτικά Συμβούλια εξέφρασαν την άποψη ότι, κατόπιν επιπρόσθετης και πληρέστερης ενημέρωσης που είχαν από τις αρμόδιες Αρχές της Κυπριακής Δημοκρατίας, όσον αφορά στο θέμα των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και την ενημέρωση που είχαν, τόσο από το Υπουργείο Άμυνας, όσο και από την Εθνική Φρουρά, ότι το έργο θα αποτελέσει αμυντική τάφρο, αναθεώρησαν την αρχική αρνητική τους θέση και ανεπιφύλακτα πλέον τάσσονται υπέρ της υλοποίησης των φωτοβολταϊκών πάρκων.

5. Γενικά συμπεράσματα

5.1 Όπως προέκυψε από τον έλεγχο, δεν τηρήθηκε η νενομισμένη διαδικασία σχετικά με την υποβολή και εξέταση των αιτήσεων της εταιρείας για χορήγηση πολεοδομικών αδειών για την κατασκευή των φωτοβολταϊκών πάρκων, αφού οι αιτήσεις υποβλήθηκαν πριν την απόφαση εκμίσθωσης της κρατικής γης, εντός των οποίων η εταιρεία προτίθετο να κατασκευάσει τα εν λόγω πάρκα. Συνεπώς, κατά τον χρόνο υποβολής των αιτήσεων, η εταιρεία δεν είχε κανένα δικαίωμα επί της γης που αφορούσαν οι υποβληθείσες αιτήσεις.

5.2 Η Απόφαση του Υπουργικού για εκμίσθωση της κρατικής γης, στις περιπτώσεις όπου αυτή δεν συστήνεται από τα αρμόδια Τμήματα, δεν αιτιολογείται. Επίσης, για την εκμίσθωση της κρατικής γης δεν τηρήθηκαν ουδόλως οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και αποφυγής διακρίσεων. Το θέμα θα πρέπει να απασχολήσει το Υπουργείο Εσωτερικών γενικότερα, αφού δεν αφορά μόνο σε αυτή την περίπτωση.

5.3 Πέντε από τα 11 φωτοβολταϊκά πάρκα που προτάθηκαν εφάπτονται σε ΖΕΠ του Ευρωπαϊκού Δικτύου «Natura 2000» και έξι γειτνιάζουν με αυτή. Η παραχώρηση των υπό αναφορά πολεοδομικών αδειών εγείρεται στην Προειδοποιητική Επιστολή - Παράβαση αρ. 2019/2303 της Γενικής Γραμματείας της ΕΕ, σύμφωνα με την οποία, μεταξύ άλλων, οι σωρευτικές επιπτώσεις του υπό αναφορά έργου δεν εξετάστηκαν καθόλου.

6. Γενικές συστάσεις

Επιστήθηκε η προσοχή των αρμόδιων Αρχών ως προς τα ακόλουθα:

6.1 Ιδιοκτήτης της κρατικής γης είναι η Κυπριακή Δημοκρατία. Η ρητή πρόνοια δευτερογενούς νομοθεσίας, που προβλέπει για υποβολή πολεοδομικών αιτήσεων από τον ιδιοκτήτη της γης, δεν μπορεί να παρακάμπτεται μέσω της έκδοσης εγκυκλίων. Άρα, αιτήσεις για πολεοδομικές αναπτύξεις σε κρατική γη, δεν μπορούν να υποβάλλονται, παρά μόνο από την Κυπριακή Δημοκρατία.

6.2 Οι ανατέθοντες φορείς θα πρέπει, κατά την ανάθεση συμβάσεων εκμίσθωσης κρατικής γης, να ακολουθούν ανοικτή, διαφανή και ανταγωνιστική διαδικασία και να διασφαλίζουν την τήρηση των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής διακρίσεων.

6.3 Το γεγονός ότι το θέμα της κατασκευής των φωτοβολταϊκών πάρκων στην εν λόγω περιοχή, περιλαμβάνεται στην Προειδοποιητική Επιστολή - Παράβαση αρ. 2019/2303 της Γενικής Γραμματείας της ΕΕ, καθιστά τον καθ' όλα νομότυπο χειρισμό του ακόμα πιο επιτακτικό, ώστε να αποφευχθούν τυχόν οικονομικές κυρώσεις προς την Κυπριακή Δημοκρατία.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Χάρτης κρατικής γης όπου χωροθετούνται τα 11 φωτοβολταϊκά πάρκα.

