

**ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

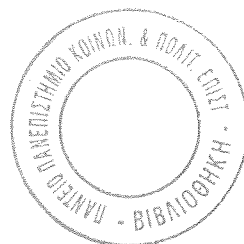
**Επιβλέπων Καθηγητής :
ΚΩΝ/ΝΟΣ ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ**

Θέμα Διπλωματικής Εργασίας:

**«Οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α επί θεμάτων περιβάλλοντος.
Συγκριτική επισκόπηση συναφών πολιτικών σε χώρες-μέλη
της Ευρωπαϊκής Ένωσης»**

**Επιμέλεια : ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ ΣΤΕΛΛΑ
Α.Μ: 0803Μ008**

ΑΘΗΝΑ 2006



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	σελ.6
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	σελ.8
1.1 Η Συνταγματική Κατοχύρωση του Θεσμού της Αυτοδιοίκησης	σελ.8
1.1.1 Το Σύνταγμα του 1975	σελ.9
1.1.2 Η αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975.....	σελ.10
1.2 Ο ρόλος του θεσμικού πλαισίου	σελ.14
1.2.1 Ν.1622/1986 «Τοπική Αυτοδιοίκηση – Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός»	σελ.15
1.2.2 Ν. 2218/1994 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις».....	σελ.17
Α. Συμβούλια Περιοχής.....	σελ.18
Β. Αρμοδιότητες πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α.	σελ.19
Γ. Δημοτική Αστυνομία.....	σελ.20
1.2.3 Ν. 2240/94 «Συμπλήρωση διατάξεων για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Άλλες Διατάξεις»	σελ.21
1.2.4 Ν. 2503/1997 «Διοίκηση, Οργάνωση, Στελέχωση της Περιφέρειας, Ρύθμιση Θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και Άλλες Διατάξεις	σελ.22
1.2.5 Ν. 2508/1997 «Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των Πόλεων και Οικισμών της Χώρας και Άλλες Διατάξεις»	σελ.24
1.2.6 Ν. 2539/1997 «Περί Συγκροτήσεως της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Σχέδιο Ι. Καποδίστρια)	σελ.26
1.2.7 Ν. 3274/2004 «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού»	σελ.29
1.3 Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Δημόσιου Τομέα.....	σελ.30
1.3.1 Η Λειτουργία της Κατανομής των Πόρων	σελ.30
1.3.2 Η Λειτουργία της Διανομής του Εισοδήματος	σελ.32
1.3.3 Η Λειτουργία της Σταθεροποίησης	σελ.33
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΔΡΑΣΗ ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	σελ.35
2.1 Περιγραφή της κατάστασης του περιβάλλοντος σήμερα	σελ.35
2.2 Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης	σελ.38
2.3 Αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων.....	σελ.40
2.3.1 Περιβαλλοντικές Δραστηριότητες.....	σελ.43
2.4 Αειφόρος ανάπτυξη και δράση των Ο.Τ.Α	σελ.45
2.4.1 ΤΟΠΙΚΗ ΑΤΖΕΝΤΑ 21 : Τοπικό Πρόγραμμα Δράσης για την Αειφόρο Ανάπτυξη (Local Agenda 21)	σελ.46

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΠΗΓΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ

3.1 Οι πόροι των ΟΤΑ α' βαθμού (Δήμοι – Κοινότητες).....	σελ.49
3.2 Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π)	σελ.51
3.3 Ενισχύσεις - Επιχορηγήσεις ΟΤΑ	σελ.52
3.4 Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ).....	σελ.54
3.5 Εξειδικευμένες Πηγές Εσόδων	σελ.55
3.5.1 Ανταποδοτικά τέλη σε Βάρος Επιχειρήσεων	σελ.56
3.5.2 Ειδικά Τέλη για Προϊόντα που Προκαλούν Προβλήματα Διαχείρισης των Αποβλήτων τους	σελ.56
3.5.3 Διοικητικά Πρόστιμα	σελ.56
3.5.4 Επιχορήγηση και Δανειοδότηση Διαχείρισης Απορριμμάτων	σελ.57
3.5.5 Χρηματοδότηση από Προγράμματα του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων για Ενέργειες Προστασίας και Αξιοποίησης των Δασών από τους ΟΤΑ	σελ.57
3.5.6 Πόροι των ΟΤΑ από την Εκμετάλλευση των Λατομείων Αδρανών Υλικών	σελ.58
3.6 Κοινοτικά Χρηματοδοτικά Όργανα	σελ.58
3.6.1 Διαρθρωτικά Ταμεία	σελ.58
3.6.2 Ταμείο Συνοχής	σελ.59
3.7 Μέσα χρηματοδότησης δράσεων	σελ.61
3.7.1 Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (Κ.Π.Σ)	σελ.61
3.7.2 Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες	σελ.66
3.7.3 Καινοτόμες Δράσεις	σελ.68

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

4.1 Γενικά	σελ.70
4.2 Περιβάλλον και Ευρωπαϊκή Πολιτική. Από το Club της Ρώμης στο 5 ^ο Πρόγραμμα Δράσης	σελ.71
4.3 Το 5 ^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον. Μια νέα στρατηγική για το περιβάλλον και την ανάπτυξη	σελ.73
4.4 Το 6 ^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον. «Το περιβάλλον κατά το έτος 2010 : το δικό μας μέλλον, η δική μας επιλογή»	σελ.75
4.5 Θεσμικά όργανα της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής	σελ.77
4.6 Διεύρυνση της δέσμης των μέσων. Τα νέα εργαλεία	σελ.80
4.7 Συστήματα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης και η ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Κανονισμού EMAS	σελ.81
4.8 Η εφαρμογή του ευρωπαϊκού συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης και ελέγχου EMAS (I, II) στην επιχείρηση	σελ.84
4.9 Η περίπτωση του διεθνούς προτύπου ISO 14001	σελ.87
4.10 Σύγκριση του διεθνούς προτύπου ISO 14001 και του Ευρωπαϊκού Κανονισμού EMAS	σελ.88

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΕ ΧΩΡΕΣ-ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	σελ.90
5.1 Εισαγωγή	σελ.90
5.2 Συνοπτική καταγραφή διάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ορισμένες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης	σελ.91
5.3 Νομοθετικό και Διοικητικό πλαίσιο για το περιβάλλον στην Ελλάδα	σελ.93
5.4 Εργαλεία προώθησης περιβαλλοντικών θεμάτων	σελ.95
5.5 Περιβαλλοντικές Επενδύσεις	σελ.96
5.6 Η εφαρμογή συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στην Ελλάδα ..	σελ.97
5.7 Η εφαρμογή του Κανονισμού EMAS στην Ελλάδα	σελ.99
5.8 Η εφαρμογή συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης	σελ.104
5.9 Η άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής στη Μ.Βρετανία	σελ.106
5.10 Η εφαρμογή συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στη Βρετανία ..	σελ.112
5.11 Η ανάπτυξη της περιβαλλοντικής πολιτικής στη Γερμανία	σελ.115
5.12 Η εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κανονισμού EMAS στη Γερμανία	σελ.118
ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	σελ.121
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	σελ.127

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- Α.Ε.Ι : Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
Α.Ε.Π : Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
Γ.Π.Σ : Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
Γ.Σ.Ε.Ε : Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας
Δ.Κ.Κ : Δημοτικός Κοινοτικός Κώδικας
Ε.Γ.Τ.Π.Ε : Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Τμήμα Προσανατολισμού και Εγγυήσεων
Ε.Ε.Α.Α : Ελληνική Εταιρεία Ανάκτησης και Ανακύκλωσης
Ε.Ε.Κ.Ε : Εργαστήριο Εκπαιδευτικών και Κοινωνικών Ερευνών
Ε.Κ.Τ : Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
Ε.Ο.Π : Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος
Ε.Π.ΠΕΡ : Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ
Ε.Π.Σ.Α : Εθνικό Πλαίσιο Στρατηγικής Αναφοράς
Ε.Π.Τ.Α : Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Ε.ΣΥ.Δ : Εθνικό Συμβούλιο Διαπίστευσης
Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ : Εδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων
Ε.Τ.Π.Α : Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
Ε.Υ.Δ.Α.Π : Εταιρεία Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως Πρωτεύουσας
Ε.Υ.Ε.Π : Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος
Ζ.Ε.Ε : Ζώνη Ειδικής Ενίσχυσης
Ζ.Ε.Κ : Ζώνη Ειδικών Κινήτρων
Κ.Α.Π : Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
Κ.Ε.Δ.Κ.Ε : Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
Κ.Π.Σ : Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
Κ.τ.Π : Κοινωνία της Πληροφορίας
Κ.Υ.Α : Κοινή Υπουργική Απόφαση
Μ.Κ.Ο : Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
Μ.Ο.Π : Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
Ν.Α : Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
ΟΟΣΑ : Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Τ.Α : Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Π.Δ : Προεδρικό Διάταγμα

Π.Ε.Π : Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

Σ.Α.Ε.Π : Συλλογική Απόφαση Έργων Περιφέρειας

Σ.Ε.Β : Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων

Σ.Π.Δ : Σύστημα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης

Τ.Ε.Ε : Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας

Υ.Π.Ε.ΧΩ.Δ.Ε : Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

Χ.Μ.Π.Α : Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού Αλιείας

EMAS: Eco-Management and Audit Scheme

IEMA : Institute of Environmental Management And Assessment

ISO: International Organization for Standardization

QUANGOS : Quasi Autonomous Non-Governmental Organisations

UKAS: United Kingdom Accreditation Service

Εισαγωγή

Τα προβλήματα του περιβάλλοντος έχουν αναδειχθεί τις τελευταίες δεκαετίες, από τα σημαντικότερα ζητήματα τόσο στο επίπεδο της θεωρίας όσο και στο επίπεδο της διαμόρφωσης πολιτικών σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Η αυξανόμενη ενασχόληση επιστημόνων, πολιτικών, ομάδων πολιτών, κινημάτων με τα οξυμένα περιβαλλοντικά προβλήματα αποδεικνύει τη σημασία της περιβαλλοντικής πολιτικής, που διεκδικεί πρωταγωνιστικό ρόλο στο νέο τύπο αειφόρου ανάπτυξης, που είναι το ζητούμενο στο νέο αναπτυξιακό και θεσμικό περιβάλλον.

Θέμα της παρούσας εργασίας αποτελεί «Οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α επί θεμάτων περιβάλλοντος και συγκριτική επισκόπηση συναφών πολιτικών σε χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης» στο πλαίσιο της οποίας μελετώνται οι ευρύτερες αρμοδιότητες των οργανισμών αυτών και η αντίστοιχη δράση τους, δίνοντας έμφαση στο ρόλο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, σε θέματα περιβαλλοντικής πολιτικής αλλά και γενικότερα, σε θέματα που σχετίζονται με τη λειτουργία τους, όπως αυτά οριοθετούνται από το ισχύον νομικό πλαίσιο και τον νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα.

Επιπλέον, στην εργασία αυτή παρουσιάζονται οι γενικότερες περιβαλλοντικές πολιτικές και στρατηγικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ιδιαίτερη έμφαση στα προγράμματα δράσης, που αποσκοπούν στη διαφύλαξη, την προστασία και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος. Συγχρόνως με την ανάλυση των ευρωπαϊκών πολιτικών επιχειρήθηκε να διερευνηθεί η λειτουργία των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης και ελέγχου -και ειδικότερα του EMAS- που έχει θεσπιστεί στο ευρωπαϊκό περιβάλλον και πιο συγκεκριμένα οι προϋποθέσεις και οι διαδικασίες εφαρμογής του στην Ελλάδα, τη Μ.Βρετανία και τη Γερμανία.

Η διάρθρωση της εργασίας περιλαμβάνει πέντε κεφαλαία.

Στο Κεφαλαίο 1, αναλύεται το θεσμικό πλαίσιο της λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με αναφορά στους προσφάτους νόμους, τις ρυθμίσεις και τις διατάξεις που σχετίζονται με την πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επίσης στο κεφάλαιο αυτό αναφέρονται συνοπτικά οι οικονομικές λειτουργίες των ΟΤΑ .

Στο Κεφάλαιο 2, αναφέρονται οι αρμοδιότητες και οι δράσεις των Ο.Τ.Α που σχετίζονται με το περιβάλλον στην Ελλάδα.

Σε συνέχεια των παραπάνω στο Κεφάλαιο 3, εξετάζονται οι πηγές χρηματοδότησης και ειδικότερα οι επιχορηγήσεις και οι χρηματοδοτήσεις που δίνονται στους Ο.Τ.Α για τη διαχείριση θεμάτων περιβάλλοντος.

Στο Κεφάλαιο 4, γίνεται μια θεώρηση της εξέλιξης των ευρωπαϊκών πολιτικών γύρω από το περιβάλλον, από αυτές του κανονιστικού τύπου σε νέου τύπου πολιτικές βασισμένες σε μη κανονιστικά-εθελοντικά πρότυπα, όπως τα Συστήματα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης.

Το επόμενο κεφάλαιο, το Κεφάλαιο 5, αναφέρεται η εξέλιξη της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα, τη Βρετανία και τη Γερμανία καθώς επίσης η εφαρμογή και οι δυνατότητες υιοθέτησης του Ευρωπαϊκού Κανονισμού EMAS από τις χώρες αυτές.

Στο τελευταίο κεφάλαιο, πραγματοποιείται μια συγκριτική επισκόπηση των προαναφερθέντων περιβαλλοντικών πολιτικών και μια συστηματική παρουσίαση των συμπερασμάτων που προκύπτουν από την ολοκλήρωση της εργασίας.

Τέλος, θα ήθελα να επισημάνω ότι η ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας οφείλεται στη συμβολή ορισμένων ανθρώπων ευγενώς προσφερθέντων εκ των οποίων θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα :

Τον Επιβλέποντα Καθηγητή της εργασίας, κ. Κωνσταντίνο ΓΕ. Αθανασόπουλο, ο οποίος διέθεσε αρκετό χρόνο για τη διατύπωση υποδείξεων σε σχέση με τη διαμόρφωση του περιεχομένου του κειμένου της εργασίας (περιεχόμενο-μεθοδολογία), τη διάθεση σχετικού με το θέμα υλικού αλλά και την υπόδειξη πηγών αναζήτησης υλικού.

Την κ. Όλγα Παπαδάκη και τον κ. Κωνσταντίνο Μπίθα Μέλη της Επιτροπής Παρακολούθησης της διπλωματικής εργασίας, για τις γενικότερες υποδείξεις τους.

Ακόμη ευχαριστώ τους Υπαλλήλους της βιβλιοθήκης και του τμήματος εκδόσεων τόσο της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε όσο και της Ε.Ε.Τ.Α.Α για το χρόνο τους και το υλικό που μου παραχώρησαν, καθώς επίσης και την οικογένεια μου για την ηθική υποστήριξη και συμπαράσταση που μου παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της εργασίας.

ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.1 Η Συνταγματική Κατοχύρωση του Θεσμού της Αυτοδιοίκησης

Οι έννομες τάξεις των σύγχρονων κρατών προβλέπουν, εκτός του κράτους, τη σύσταση ενός μεγάλου αριθμού άλλων δημοσίων νομικών προσώπων, στα οποία οργανώνονται τα όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία. Η μέθοδος αυτή οργάνωσης, δηλαδή η σύσταση οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης, έξω από το νομικό πρόσωπο του κράτους, που αποτελούν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα και έχουν δικά τους όργανα ονομάζεται αυτοδιοίκηση.

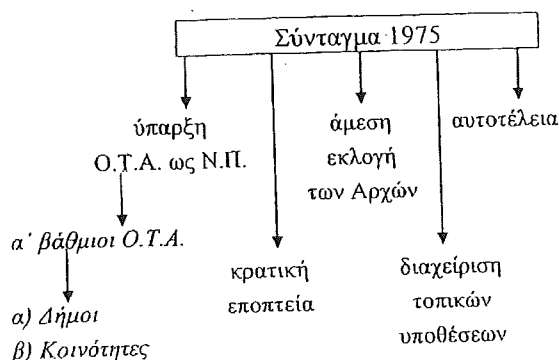
Χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού είναι ότι το κράτος δημιουργεί με νόμους μερικότερα νομικά πρόσωπα, τα λεγόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, και τους δίνει το δικαίωμα να ασκούν σε ορισμένα αντικείμενα δημόσια εξουσία. Οι υπηρεσίες αυτές γεωγραφικά είναι μέσα στα όρια του κράτους, αλλά ως υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων είναι κάτι χωριστό έξω από τη νομική προσωπικότητα του κράτους.¹

Στην Ελλάδα, το Σύνταγμα του 1952 ήταν αυτό που καθιέρωσε ρητά την τοπική αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με το άρθρο 99 «η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωση και την τοπικήν αυτοδιοίκησην ως νόμος ορίζει». Χαρακτηριστικό είναι ότι η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται με καθολική ψηφοφορία.

Το δικτατορικό συνταγματικό κείμενο του 1968/1973 περιελάμβανε και αυτό διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση (άρθρο 121). Αυτές όμως παρέμειναν ανενεργές σε όλη τη διάρκεια της δικτατορίας, εφόσον το ίδιο το περιεχόμενό τους (παρ.3, 8) αναιρούσε ένα από τα βασικότερα στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλ. το αιρετό των αρχών της.

¹ Βλ. σχετικά ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Ι, Αθήνα 2004, σελ.7

1.1.1 Το Σύνταγμα του 1975



Το Σύνταγμα του 1975 περιέλαβε στο άρθρο 102 λεπτομερείς διατάξεις για το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, αποσαφηνίζεται πλήρως η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, που διαρθρώνεται σε βαθμίδες και που την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ οι υπόλοιπες βαθμίδες καθορίζονται από τον κοινό νομοθέτη.

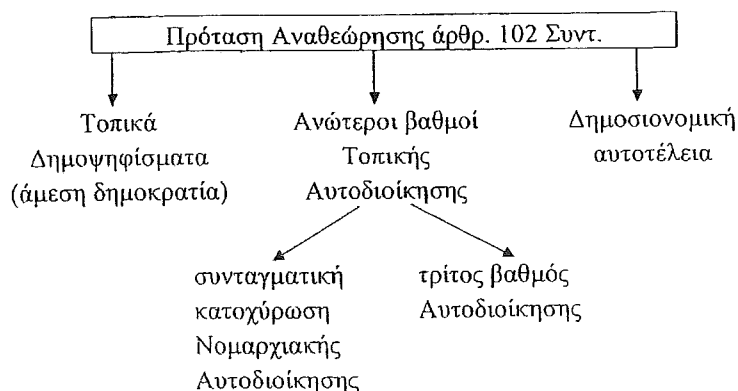
Η συνταγματική αυτή διάταξη είναι περισσότερο σαφής και πλήρης από τις αντίστοιχες διατάξεις των προηγούμενων Συνταγμάτων και ανοίγει πλέον το δρόμο στον κοινό νομοθέτη να διαρθρώσει ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης προσαρμοσμένο στις σύγχρονες ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας.

Ειδικότερα οι διατάξεις του άρθρου 102 κατοχυρώνουν την τοπική αυτοδιοίκηση με την κρατούσα στην επιστήμη έννοια της. Η έννοια αυτή μπορεί να οριστεί ως εξής : Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η αυτοτελής (με ίδια ευθύνη) άσκηση τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με τη σύμπραξη του συνόλου των μελών του (λαού) και υπό την εποπτεία του κράτους. Από τον ορισμό αυτό προκύπτουν τα πέντε ουσιώδη εννοιολογικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης :

α) η ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου β) η άμεση εκλογή των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης γ) η αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δ) η κρατική εποπτεία και ε) η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα τέσσερα πρώτα στοιχεία συνιστούν το τυπικό –

οργανωτικό- μέρος της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ το πέμπτο στοιχείο αποτελεί το ουσιαστικό μέρος ή περιεχόμενο αυτής.²

1.1.2 Η αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975



Η επιτροπή αναθεώρησης του Συντάγματος, που συγκροτήθηκε το 1997 με απόφαση του Προέδρου της Βουλής, συνήλθε σε δέκα τέσσερις συνεδριάσεις προκειμένου να εξετάσει και να επεξεργαστεί τις προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος που είχαν υποβληθεί από αριθμό βουλευτών.

Προτάθηκε καθιέρωση θεσμών άμεσης δημοκρατίας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, που μια τυχόν νομοθετική καθιέρωσή τους θα εξυπηρετούσε αναντίρρητα την ενδυνάμωση της λαϊκής κυριαρχίας στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η συνταγματική θεμελίωση των τοπικών δημοψηφισμάτων μπορεί να στηριχτεί κυρίως στο άρθρο 102 του Συντάγματος και επομένως αυτά μπορούν να διαμορφωθούν πάνω στο πεδίο που αναπτύσσουν τη δραστηριότητά τους και ασκούν τις αρμοδιότητές τους οι Ο.Τ.Α. Με άλλα λόγια τα τοπικά δημοψηφίσματα μπορούν να έχουν αποφασιστικό χαρακτήρα, όταν το αντικείμενό τους ανάγεται στις συνταγματικές και νομοθετικές αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α.

Συνταγματικά είναι ανεπίτρεπτη η οργάνωση τοπικών δημοψηφισμάτων για τα ζητήματα που προβλέπει το άρθρο 44 παρ.2 που προσδιορίζει τα θέματα ενός εθνικού δημοψηφίσματος. Και τούτο γιατί διατρέχει τον κίνδυνο να γεννά αντιφατικές, κατά περιοχή και θέμα, στάσεις απέναντι σε ζητήματα που απαιτούν ενιαία συνολική αντιμετώπιση.

² Βλ. Ράϊκου, Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοίκησης, σ.7 και την εκεί παρατιθέμενη βιβλιογραφία

Η επόμενη προτεινόμενη αναθεώρηση καθιστά επιτακτική πλέον, και όχι απλώς υπό μορφή ευχής, την υποχρέωση του κράτους να παρέχει στους Ο.Τ.Α συγκεκριμένους και επαρκείς πόρους, που καθιστούν εφικτή την εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων τους. Είναι προφανές ότι θα θεσμοθετηθεί και καθεστώς απόλυτης διαφάνειας ως προς τη διαχείρισή τους προς όφελος τόσο των τοπικών κοινωνιών όσο και του κράτους γενικότερα.

Η μεγάλη οικονομική εξάρτηση των ΟΤΑ από τον κρατικό προϋπολογισμό αποτελεί σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα στην ομαλή λειτουργία αυτών. Ο τρόπος με τον οποίο χρηματοδοτείται η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν οδηγεί μόνο στην αδυναμία αυτής να προγραμματίσει ορθολογικά, αλλά δυστυχώς υπάρχουν και περιπτώσεις δήμων και κοινοτήτων που αδυνατούν να καλύψουν ακόμη και τα λειτουργικά τους έξοδα. Η κατάσταση αυτή οφείλεται στην έλλειψη των απαραίτητων οικονομικών πόρων, στον στατικό χαρακτήρα της οικονομικής ενίσχυσης που παρέχεται από την Κεντρική Διοίκηση και στην δυσκολία των ΟΤΑ να συνάπτουν δάνεια.

Σήμερα στη χώρα μας οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε μικρό βαθμό συνδέονται με τις δικές της-ανεξάρτητες πηγές εσόδων, αφού το μεγαλύτερο μέρος των τελευταίων δεν βρίσκεται κάτω από τον έλεγχο της, αλλά παρέχεται σε αυτή από την Κεντρική Διοίκηση, κυρίως με τη μορφή των επιχορηγήσεων. Εξάλλου υπάρχει η συνταγματική κατοχύρωση της σχετικής υποχρέωσης του κράτους, που ενισχύθηκε στο προσφάτως αναθεωρημένο Σύνταγμα (2002).

Η απάντηση στο ερώτημα, αν η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να βασίζεται κυρίως σε δικά της έσοδα ή στις κρατικές επιχορηγήσεις, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το ρόλο που αποδίδει κανείς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι, όπως δείχνει και ο Πίνακας 1, η Ελλάδα -όσον αφορά την ποσοστιαία σχέση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τις επιχορηγήσεις- βρίσκεται σε μεγάλη εξάρτηση από την Κεντρική Διοίκηση, γεγονός που δείχνει τη μικρή σημασία που αποδίδει η χώρα μας στο βαθμό αποκέντρωσης. Σε αντίθεση, στις σκανδιναβικές χώρες τα περισσότερα έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται από δικές τους ανεξάρτητες πηγές.

Πίνακας 1 : Πηγές άντλησης των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ - ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΩΝ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ ΣΤΗΝ Ε.Ε	
ΚΡΑΤΗ - ΜΕΛΗ	ΣΧΕΣΗ ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ ΟΤΑ / ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ
ΑΥΣΤΡΙΑ	1+ 1,17
ΒΕΛΓΙΟ	1+ 0,95
ΦΙΛΑΝΔΙΑ	1+ 0,45
ΓΑΛΛΙΑ	1+ 0,60
ΕΛΛΑΔΑ	1+ 2
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	1+ 0,06
ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ	1+ 0,88
ΙΤΑΛΙΑ	1+ 1
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	1+ 4,90
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	1+ 1,45
ΙΣΠΑΝΙΑ	1+ 0,60
ΣΟΥΗΔΙΑ	1+ 0,30
Μ. ΒΡΕΤΑΝΙΑ	1+ 1,50

Είναι επιτακτική η ανάγκη αναθεώρησης του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εκχώρησης στους ΟΤΑ των οικονομικών πόρων που θα εξασφαλίζουν σε σημαντικό βαθμό την οικονομική τους ανεξαρτησία. Τα πλεονεκτήματα που θα υπάρξουν από την εκχώρηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δικών της ανεξάρτητων πηγών εσόδων είναι πολλά. Ενδεικτικά αναφέρονται τα εξής :

1. Για να μπορούν οι ΟΤΑ να αναλάβουν υπεύθυνα και αποτελεσματικά τις τοπικές υποθέσεις πρέπει να έχουν τη δυνατότητα μακροπρόθεσμου προγραμματισμού των δραστηριοτήτων τους. Προϋπόθεση για τον προγραμματισμό αυτό είναι η βεβαιότητα για την εξέλιξη των εσόδων τους, η οποία εξασφαλίζεται μόνον όταν μπορούν οι ίδιοι οι ΟΤΑ να ελέγχουν τους οικονομικούς τους πόρους και όχι όταν εξαρτώνται από τις εκάστοτε κρατικές επιχορηγήσεις.

2. Η χρηματοδότηση σημαντικού μέρους των συνολικών δαπανών από τοπικούς πόρους ικανοποιεί το κριτήριο της «υπευθυνότητας», δηλαδή κάνει τις τοπικές αρχές ιδιαίτερα προσεκτικές στον καθορισμό του ύψους και της διάρθρωσης των δαπανών. Αυτό γίνεται γιατί αποφασίζοντας οι ΟΤΑ μία αύξηση στο σκέλος των δαπανών είναι σαν να αποφασίζουν ταυτόχρονα και μία αύξηση στο σκέλος των εσόδων. Αντίθετα, αν μεγάλο μέρος των συνολικών τους δαπανών καλύπτεται από κρατικές

επιχορηγήσεις, τα τοπικά συμβούλια δεν αισθάνονται την ίδια ευθύνη προς τους ψηφοφόρους, γιατί το μεγαλύτερο μέρος της δαπάνης καλύπτεται από κατοίκους άλλων περιοχών.

3. Η χρηματοδότηση αναγκών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με δικούς της πόρους ικανοποιεί το κριτήριο της «αντιληπτικότητας». Οι δημότες δηλαδή αντιλαμβάνονται τη σχέση τοπικών φόρων- τοπικών υπηρεσιών και κατά συνέπεια αυξάνεται η ευαισθησία τους απέναντι στις τοπικές υποθέσεις. Επίσης οι ψηφοφόροι είναι πιο προσεκτικοί όταν εκδηλώνουν τις προτιμήσεις τους για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, και γνωρίζουν ότι το κόστος αυτών που ζητούν, θα το καλύψουν οι ίδιοι. Αντίθετα αν μεγάλο μέρος των δαπανών καλύπτεται από κρατικές επιχορηγήσεις δημιουργείται σύγχυση στους ψηφοφόρους γιατί αλλού βλέπουν ότι πληρώνουν φόρους και από αλλού τους παρέχονται υπηρεσίες.

4. Σε πολλές χώρες η διαχείριση ορισμένων φόρων είναι αποδοτικότερη και φθηνότερη αν την αναλάβει, η Τοπική Αυτοδιοίκηση ενώ αντίθετα, η Κεντρική Διοίκηση επιβάλλει συχνά περισσότερους φόρους από όσους μπορεί να διαχειρισθεί αποτελεσματικά. Ιδιαίτερα όσον αφορά τους φόρους που επιβαρύνουν την ακίνητη περιουσία, η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα.

5. Αν υπάρχει οικονομική εξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση μέσω των επιχορηγήσεων (τακτικών και έκτακτων) έχει αποδειχθεί ότι η εξάρτηση αυτή θα οδηγήσει με μαθητική ακρίβεια και σε άλλες εξαρτήσεις.. Για παράδειγμα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπάρχει περίπτωση να αναγκαστεί να εξυπηρετήσει πολιτικές σκοπιμότητες και συμφέροντα της εκάστοτε κυβέρνησης, γεγονός που οδηγεί στην απώλεια των πλεονεκτημάτων της αποκέντρωσης.

6. Τέλος, ένας άλλος λόγος για τον οποίο η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να έχει δικά της έσοδα είναι ότι οι δαπάνες της είναι σε μεγάλο βαθμό ανελαστικές. Έτσι σε περίπτωση που μειωθούν οι κρατικές επιχορηγήσεις δεν θα έχει περιθώριο να μειώσει τις υπηρεσίες της και θα δημιουργηθεί έλλειμμα στον προϋπολογισμό της. Επιπλέον, τα επενδυτικά έργα των ΟΤΑ δεν πρέπει να σταματούν λόγω μείωσης της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης που οφείλεται στην άσκηση βραχυπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής.

Για να αποκτήσουν όμως οικονομική ανεξαρτησία οι ΟΤΑ πρέπει να ξεπεραστούν πολλά και δύσκολα προβλήματα. Για παράδειγμα πρέπει να σχεδιασθεί ένα πλήρες οικονομικό σύστημα χωρίς κενά και επικαλύψεις, τέτοιο ώστε να

προσαρμόζεται στις ανάγκες και στις ιδιαιτερότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να συνδέεται αρμονικά με την όλη οικονομική λειτουργία του Δημοσίου. Κυρίως όμως πρέπει να μελετηθεί ο ιδιαίτερος ρόλος της Κεντρικής Διοίκησης στην απάλειψη των οικονομικών ανισοτήτων που θα υπάρχουν μεταξύ των ΟΤΑ, στην εξασφάλιση ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών από όλους τους ΟΤΑ και στο συντονισμό της συνολικής και κοινωνικής αναπτυξιακής πολιτικής. Ο συντονισμός αυτός από την Κεντρική Διοίκηση πρέπει να γίνεται πολύ προσεκτικά γιατί έχει παρατηρηθεί ότι περισσότερο διακριτικές και επιλεκτικές μορφές παρέμβασης έχουν καλύτερα αποτελέσματα.³

Η οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. η οποία ούτως ή άλλως συνήγето από την αυτοτέλεια αυτών έναντι της κρατικής διοίκησης, που είναι ουσία και απόρροια της νομικής προσωπικότητας των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών, περιλήφθηκε τελικά στην πρόταση της επιτροπής αναθεώρησης του Συντάγματος.

Τέλος, προτάθηκε από όλα τα κόμματα η συνταγματική κατοχύρωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης καθώς και τρίτου βαθμού αυτοδιοίκησης, της περιφέρειας, με αιρετά όργανα.⁴

1.2 Ο ρόλος του θεσμικού πλαισίου

Η επιτυχία της λειτουργίας των δημοσίων θεσμών μιας χώρας καθορίζεται από την ικανότητά του να εξυπηρετεί αποδοτικά και αποτελεσματικά τους πολίτες, να συμβάλλει ουσιαστικά στην επίτευξη των στόχων που θέτει η κοινωνία στην αντιμετώπιση των προβλημάτων της χώρας. Όταν οι θεσμοί αδυνατούν να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις και γίνονται αναχρονιστικοί, κατακερματισμένοι και ανίσχυροι να αντιμετωπίσουν με τρόπο αποτελεσματικό τα προβλήματα των πολιτών τότε οι πολίτες οδηγούνται σε δυσπιστία προς το σύστημα, τους πολιτικούς και διοικητικούς θεσμούς και ενδεχομένως και προς την ίδια τη δημοκρατία.

Στην Ελλάδα σε ότι αφορά ένα τμήμα των θεσμών, τη δημόσια διοίκηση, σε έρευνα που πραγματοποιήθηκε από ΕΕΚΕ το 1990 και παρόλο που έχει περάσει μια εικοσιπενταετία φαίνεται να εξακολουθούν να ισχύουν τα συμπεράσματά της, η

³ Τάσος Νίκος, «Φορολογική Αποκέντρωση : Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», σελ.37-38, ΕΕΤΑΑ,1987.

⁴ Βλ. Πρακτικά αναθεώρησης του Συντάγματος της 1.2.1998,σελ.1

γενική εικόνα και εκτίμηση της κοινής γνώμης για τη δημόσια διοίκηση αναδείχθηκε εξαιρετικά χαμηλή έως αρνητική φθάνοντας στο 80,7%. Παράλληλα όμως έδειξε ότι η ζήτηση των πολιτών για κρατική παρέμβαση, ρύθμιση και προστασία σε τομείς όπως η υγεία και η παιδεία είναι εξαιρετικά υψηλή, της τάξεως του 97% και 94% αντίστοιχα. Ο συνδυασμός της αυξημένης ζήτησης για προστασία και ρύθμιση από το κράτος και της εξαιρετικά χαμηλής εκτίμησης της αποτελεσματικότητας των δημοσίων θεσμών δημιούργησε ένα σύστημα με διαμεσολαβητικούς μηχανισμούς, θεμιτά και αθέμιτα μέσα, πελατειακής εξάρτησης κα συντεχνιακής αντίληψης.

Το θεσμικό πλαίσιο οφείλει να ανταποκρίνεται στις συγκεκριμένες οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες ή ακόμη και να προηγείται αυτών, όταν η πολιτεία επιδιώκει μέσω αυτών να κατευθύνει τις διάφορες πολιτικές της προς συγκεκριμένες κατευθύνσεις. Αποτελεί δηλαδή ένα ισχυρό μέσο πολιτικής.

Ο ρόλος του θεσμικού πλαισίου είναι εξαιρετικά σημαντικός στην αναπτυξιακή διαδικασία και στην επιτυχή έκβαση ενός αναπτυξιακού προγράμματος. Αναλύσεις και μελέτες για την ελληνική διοίκηση διαπιστώνουν ότι η αδυναμία της ελληνικής διοίκησης έχει γίνει μία από τις αιτίες για την κοινωνικοοικονομική καθυστέρηση της χώρας, διότι όχι μόνο δεν μπορεί να συμβάλει θετικά στην αναπτυξιακή διαδικασία, αλλά πολλές φορές αποτελεί και τροχοπέδη στην προσπάθεια αυτή.

Έτσι ένα από τα κυριότερα σημεία της αναπτυξιακής διαδικασίας και του προγραμματισμού είναι η ανανέωση του θεσμικού πλαισίου, η επικαιροποίηση της νομοθεσίας καθώς και η εισαγωγή νέων θεσμών όπως οι αλλαγές στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση προκειμένου αυτή να καταστεί σύγχρονη και ισχυρή.

1.2.1 Ν.1622/1986 «Τοπική Αυτοδιοίκηση – Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός»

Με το νόμο αυτό προσδιορίζονται σε κάθε νομό γεωγραφικές περιοχές βάσει συγκοινωνιακών, πληθυσμιακών, γεωγραφικών, οικονομικών, κοινωνικών πολιτιστικών και δημογραφικών συνθηκών και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης που περιλαμβάνονται στις περιοχές αυτές, συνενώνονται, συνιστώντας Δήμο ανεξάρτητα από το πληθυσμιακό μέγεθός τους.

Με απόφαση των δημοτικών συμβουλίων των νέων δήμων που προκύπτουν (βλ. κεφάλαιο α' του παρόντος νόμου), συνιστώνται δημοτικά νομικά πρόσωπα, το Τοπικό Συμβούλιο και το όνομα του πρώην Ο.Τ.Α, που λειτουργούν στους νέους δήμους με αρμοδιότητες οι περισσότερες των οποίων έχουν περιβαλλοντική υφή. Αυτές αναφέρονται :

- Στη συντήρηση των εσωτερικών δικτύων ύδρευσης
- Στη συντήρηση και λειτουργία δικτύου άρδευσης
- Στη συντήρηση συστήματος αποχέτευσης
- Στη συντήρηση και λειτουργία παιδικών χαρών
- Στη συντήρηση και λειτουργία νεκροταφείων
- Στη συντήρηση δημοτικών οδών και γεφυρών, πλατειών και άλλων κοινόχρηστων χώρων.

Όσον αφορά στη δεύτερη βαθμίδα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις⁵, σκοπός τους είναι η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους. Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους αναφέρονται δράσεις που σχετίζονται άμεσα και έμμεσα με το περιβάλλον. Πιο συγκεκριμένα αναφέρουμε τους ακόλουθους τομείς :

- Περιβάλλον – Πολεοδομία

Στον τομέα αυτό οι επιμέρους αρμοδιότητες αναφέρονται:στη γνωμοδότηση για το χωροταξικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό, στις δράσεις που σχετίζονται με τον πολεοδομικό σχεδιασμό και σε αρμοδιότητες που σχετίζονται με την παρακολούθηση της τήρησης των διατάξεων και μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος.

- Συγκοινωνίες (εκτέλεση και συντήρηση έργων επαρχιακής οδοποιίας)
- Γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία και δάση (ανάπτυξη των τομέων με περιβαλλοντικούς όρους)
- Βιομηχανία (πρόταση για τον καθορισμό βιομηχανικών περιοχών , ζωνών και πάρκων) και
- Τουρισμός (ανάπτυξη του τομέα με περιβαλλοντικούς όρους).

⁵ Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Σ' αυτές περιέχονται αρμοδιότητες του νομάρχη ή άλλων οργάνων της κρατικής διοίκησης. Οι αρμοδιότητές τους δεν θίγουν καμιά από τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α α' βαθμού. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν ασκούν εποπτεία στους δήμους ή τις κοινότητες. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κρατική διοίκηση στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις συνοδεύεται με τη διάθεση σε αυτές των αναγκαίων πόρων κα μέσων για την άσκησή τους. Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β', Αθήνα 2005, σελ.80-81.

1.2.2 Ν. 2218/1994 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις»

Με τον νόμο αυτό καθώς επίσης και με τον Ν. 2240/1994 που ακολουθεί, επιχειρείται βαθιά τομή στο σύστημα της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, καθώς θεσμοθετείται η αυτοδιοίκηση β' βαθμού, περιέχονται σημαντικές ρυθμίσεις ως προς τις αρμοδιότητες της α' βαθμίδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς καταργείται η διάκριση τους σε αποκλειστικές και συντρέχουσες (γεγονός που είχε προκαλέσει σύγχυση στην εφαρμογή σχετικών διατάξεων) και διευρύνεται ο ρόλος των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων τους περιλαμβάνοντας την προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος της περιοχής των Ο.Τ.Α α' βαθμού.

Αντικαθίστανται οι Νομαρχίες από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (Ν.Α) στα πλαίσια της οποίας προβλέπεται η δημιουργία των διευρυμένων Νομαρχιών με συγκρότηση ομάδων Ν.Α – αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου-, σε ένα ενιαίο μεγαλύτερο πλαίσιο.

Κυριότερη αρμοδιότητά⁶ τους ήταν οι εγκρίσεις περιβαλλοντικών όρων καθώς και διοικητικές κυρώσεις για την ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος, η έκδοση αδειών διαχείρισης στερεών αποβλήτων καθώς και προεγκρίσεις χωροθέτησης χώρου υγειονομικής ταφής των απορριμμάτων, η έκδοση αδειών διαχείρισης ορυκτέλαιων και ο έλεγχος της ηχορύπανσης.

Παρατηρείται ότι στην αρμοδιότητά της ανήκουν στην αρμοδιότητά της ζητήματα περιβάλλοντος που δεν έχουν καθαρά τοπικό χαρακτήρα (Δήμου ή Κοινότητας) αλλά ευρύτερο.

Οι κυριότερες ρυθμίσεις του νόμου στα πλαίσια της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης αναλύονται στις τρεις επόμενες ενότητες (Α, Β και Γ)

⁶ Στις αρμοδιότητές τους συγκαταλέγεται η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου. Στις Ν.Α περιέχονται όλες οι αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες των α) Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, β) της εποπτείας των Ο.Τ.Α α' βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών, γ) της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας Ελλάδος και δ) των συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου του Υπουργείου Γεωργίας. Οι Ν.Α μπορούν να αναθέτουν την άσκηση αρμοδιοτήτων τους σε Ο.Τ.Α ή σε Συμβούλια Περιοχής, ύστερα από αίτησή τους. Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β', Αθήνα, 2005, σελ.82-83.

Α. Συμβούλια Περιοχής

Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι (Ν.1416/1986) αντικαθίστανται από τα Συμβούλια Περιοχής – Ο.Τ.Α α' βαθμού-, ομάδες δηλαδή κοινοτήτων με συγκεκριμένες αρμοδιότητες σε κοινά θέματα.

Τα Συμβούλια Περιοχής μπορούν να αποτελέσουν αναπτυξιακό μοχλό για τις περιοχές που θα καλύψουν, καθώς η έννοια του στρατηγικού προγραμματισμού και της ανάπτυξης χαράσσεται σε ευρύτερα πλαίσια από αυτά της Κοινότητας ή του Δήμου, στη λογική των περιοχών με κοινά συγκοινωνιακά, πληθυσμιακά, δημογραφικά, γεωγραφικά, κοινωνικά, πολιτιστικά, οικιστικά δίκτυα και συνθήκες.

Επιπλέον, μεταβιβάζεται στα Συμβούλια Περιοχής ικανός αριθμός αρμοδιοτήτων ως προς τη διαχείριση του περιβάλλοντος της περιοχής τους, που σε συνδυασμό με τη σημαντική αύξηση των σχετικών αρμοδιοτήτων που παρέχει ο νέος νόμος στους Ο.Τ.Α μέλη τους μπορούν να έχουν σημαντικό ρόλο στην προστασία και ανάδειξη αξιόλογων στοιχείων του περιβάλλοντος της περιοχής τους.

Τα Συμβούλια Περιοχής έχουν σκοπό⁷ το σχεδιασμό και τον προγραμματισμό της ανάπτυξης της περιοχής τους, την εκτέλεση έργων και πραγματοποίηση προμηθειών, την παροχή υπηρεσιών για την κοινή εξυπηρέτηση των Ο.Τ.Α. Στις επιμέρους αρμοδιότητές τους συγκαταλέγεται και η προστασία του περιβάλλοντος σε θέματα διακοινοτικής ή διαδημοτικής σημασίας καθώς και η αξιοποίηση πλουτοπαραγωγικών πόρων διακοινοτικής ή διαδημοτικής σημασίας. Παράλληλα μεριμνούν για την εκτέλεση και λειτουργία των διακοινοτικών και διαδημοτικών έργων τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.

Ως βασική αρμοδιότητα όμως των Συμβουλίων Περιοχής αποτελεί η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού της χώρας στα όρια της περιοχής τους στα πλαίσια των εγκεκριμένων Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου ή των Ειδικών Χωροταξικών Μελετών, η τήρηση των δεδομένων του κτηματολογίου της περιοχής τους όπως αυτά προκύπτουν από το συνολικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση του Εθνικού Κτηματολογίου, η προστασία του περιβάλλοντος και η διαχείριση των φυσικών πόρων της περιοχής τους.

Τέλος συμβάλλουν στην κατάρτιση Μεσοχρόνιων Τοπικών και Νομαρχιακών αναπτυξιακών προγραμμάτων και τη διαχείριση χρηματοδοτήσεων από το συνολικό

⁷ Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β', Αθήνα 2005, σελ.40-43.

πλέγμα χρηματοδοτικών μηχανισμών στην Περιφέρεια, την Κεντρική Διοίκηση ακόμα και την Κοινότητα.

Από 1^η Ιανουαρίου 1998 τα Συμβούλια Περιοχής του άρθρου 214 του Π.Δ 410/95 μετατρέπονται αυτοδικαίως σε απλούς Συνδέσμους του άρθρου 206 του ίδιου Προεδρικού Διατάγματος. Οι Σύνδεσμοι αυτοί καθίστανται καθολικοί διάδοχοι των Συμβουλίων Περιοχής, υπεισέρχονται αυτοδικαίως σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Η διοίκηση, η περιουσία και το προσωπικό των Συμβουλίων Περιοχής καθίστανται διοίκηση, περιουσία και προσωπικό των Συνδέσμων. Οι Σύνδεσμοι αυτοί λειτουργούν μέχρι τη λήξη της διανυόμενης δημοτικής και κοινοτικής περιόδου 1995 – 1998 αποκλειστικά και μόνο για την προώθηση και περάτωση των υποθέσεων που έχουν ξεκινήσει τα Συμβούλια Περιοχής.

Β. Αρμοδιότητες πρωτοβαθμίων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁸

Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των Δήμων και των Κοινοτήτων, κυρία μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων της:

Στην αρμοδιότητα των Δήμων και των Κοινοτήτων στον τομέα του περιβάλλοντος ανήκουν ιδίως :

1. Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτικών έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας, πλατειών, γεφυρών και έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων.
2. Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία χώρων πρασίνου, βοσκοτόπων υπαίθριων και κοινόχρηστων χώρων, κοιμητηρίων, δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης και αναψυχής
3. Η καθαριότητα και διαχείριση απορριμμάτων, κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία λουτρών και αποχωρητηρίων
4. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, προστασία της ζωής και της υγείας των κατοίκων και κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων πρόληψης, άμεση βοήθεια και θεραπεία

⁸ Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β', Αθήνα 2005, σελ.37-39.

5. Η προστασία, αξιοποίηση και εκμετάλλευση των φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και των ήπιων μορφών ενέργειας

6. Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα, την ύδρευση, την άρδευση, την αποχέτευση, την ηχορύπανση, την ρύπανση υπόγειων υδάτινων αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος

7. Η ίδρυση και λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών εργαστηρίων και ελέγχου των υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων, της ρύπανσης των υδάτων και της θάλασσας

8. Η αποθήκευση, διακίνηση και εμπορία υγρών και αερίων καυσίμων.

Γ. Δημοτική Αστυνομία

Σύμφωνα με το άρθρο 41, προβλέπεται για τον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων που αφορούν το περιβάλλον, η σύσταση Ειδικής Υπηρεσίας στον αρμόδιο Ο.Τ.Α. Ο έλεγχος που ασκεί αυτή η Υπηρεσία σε θέματα προστασία του περιβάλλοντος είναι προληπτικός, καθώς το θεσμικό πλαίσιο δεν της επιτρέπει την επιβολή προστίμων, γεγονός που συνεπάγεται τον περιορισμό της σε μετρήσεις, ελέγχους κλπ. Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων πρέπει να γίνεται αποκλειστικά και μόνο από αυτή την Υπηρεσία.

Η εμπειρία από την μέχρι σήμερα λειτουργία της δημοτικής αστυνομίας δεν είναι ούτε θετική ούτε αρνητική. Λειτουργήσε περισσότερο ως μια κλασική δημοτική υπηρεσία που δραστηριοποιήθηκε κυρίως στο τομέα της στάθμευσης και της κυκλοφορίας των οχημάτων, καθώς και στον έλεγχο της δραστηριότητας γενικά των μικροπωλητών αλλά δεν απέφυγε τις πελατειακές πρακτικές και κυρίως δεν διαμόρφωσε της δική της ταυτότητα και φυσιογνωμία. Ούτε τα Δημοτικά Συμβούλια είχαν σαφή άποψη για αυτή την Ειδική Υπηρεσία ούτε το προσωπικό της διεκδίκησε ένα διαφορετικό ρόλο.

Η μεγαλύτερη αδυναμία της Δημοτικής Αστυνομίας είναι ότι δεν δημιούργησε ένα διαφορετικό πρόσωπο και λειτουργία αστυνομικού σώματος φιλικού προς τους πολίτες, ικανού να επιλύει τις τοπικές διενέξεις και να κάνει σεβαστή τη θέληση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Περιορίστηκε κυρίως στα πλαίσια των μεγάλων Δήμων, δεν ενεργοποιήθηκε στις Κοινότητες και κυρίως στις τουριστικές περιοχές και δεν διεκδίκησε από την ΕΛ.ΑΣ ένα αυτόνομο και διακριτό ρόλο που θα της έδινε μια θεσμική αναγνώριση.

1.2.3 Ν.2240/1994 «Συμπλήρωση διατάξεων για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Άλλες Διατάξεις»⁹

Όπως αναφέρει και ο τίτλος του Νόμου πρόκειται για ορισμένες τροποποιήσεις ή συμπληρώσεις διατάξεων του Ν. 2218/1994. Με βάση το Νόμο αυτό, συνιστώνται Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με κατά τόπο (χωρική) αρμοδιότητα την περιφέρεια περισσοτέρων του ενός νομού ή της μιας νομαρχίας.

Κατά τον σχεδιασμό των Οργανισμών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη πέραν των γενικών και διάφοροι ειδικότεροι παράγοντες, όπως είναι το διοικητικό σύστημα της χώρας, το θεσμικό πλαίσιο περί Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η οργανωτική δομή αντίστοιχων οργανισμών εντός των χωρών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το μέγεθος κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, οι τυχόν υφιστάμενες ή διαθέσιμες κτιριακές εγκαταστάσεις, ο υφιστάμενος ή διαθέσιμος τεχνολογικός εξοπλισμός, το υφιστάμενο διαθέσιμο ή προβλεπόμενο προσωπικό τη υπό τη σύσταση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης κ.α

Ο σχεδιασμός των Οργανισμών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, ανεξαρτήτως των ειδικών σκοπών και στόχων τους οποίου καλείται να εξυπηρετήσει πρέπει να στοχεύει προς την ορθολογικότερη και αποτελεσματικότερη οργάνωσή τους, προς την εξυπηρέτηση των μακροχρόνιων αναπτυξιακών αναγκών της περιοχής δικαιοδοσίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Η διάρθρωση των Υπηρεσιών Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης συνίσταται: στην Υπηρεσία Σχεδιασμού και Προγραμματισμού, στις Υπηρεσίες οικονομικής ανάπτυξης, στις Υπηρεσίες κοινωνικής ανάπτυξης, πολιτισμού και ποιότητα ζωής, στην Υπηρεσία πολιτικών δικαιωμάτων και προστασίας των πολιτών, στις Υπηρεσίες υποστήριξης νομαρχιακών υπηρεσιών, στις Υπηρεσίες υποστήριξης Νομάρχη και Νομαρχιακών Συλλογικών Οργάνων.

⁹ Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Α', Αθήνα 2005, σελ.94-101

1.2.4 Ν. 2503/1997 «Διοίκηση, Οργάνωση, Στελέχωση της Περιφέρειας, Ρύθμιση Θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και Άλλες Διατάξεις»¹⁰

Με το Νόμο αυτό συνιστάται η Περιφέρεια ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους και επιχειρείται η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική εξουσία στην περιφέρεια και πιο συγκεκριμένα στους Δήμους, τις Κοινότητες και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

Η περιφέρεια συμβάλλει στον εθνικό σχεδιασμό και σχεδιάζει προγραμματίζει και εφαρμόζει τις πολιτικές για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστικής της ανάπτυξη. Έχει τις αρμοδιότητες που ασκούν οι υπηρεσίες της στο σύνολό της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στο νομό ή νομαρχία, καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκουν στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι με τις διατάξεις του συγκεκριμένου νόμου δεν θίγονται οι αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, των Δήμων και των Κοινοτήτων.

Εκτός από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας και το Περιφερειακό Συμβούλιο σε κάθε Περιφέρεια συνιστάται για πρώτη φορά από την εποχή εισαγωγής του θεσμού στην Ελλάδα (1987) μία Γενική Διεύθυνση, η οποία ονομάζεται Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας. Η Γενική αυτή Διεύθυνση συγκροτείται από επιμέρους Διευθύνσεις εκ των οποίων ορισμένες ασχολούνται τόσο με άμεσο όσο και με έμμεσο τρόπο με το περιβάλλον. Έτσι λοιπόν έχουμε τη Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωροταξίας, με τοπική αρμοδιότητα το σύνολο της περιφέρειας και έδρα της την έδρα της Περιφέρειας.

Η Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωροταξίας, είναι αρμόδια για τον προγραμματισμό και την εφαρμογή της Περιβαλλοντικής, Χωροταξικής και Πολεοδομικής πολιτικής στο πλαίσιο των αρχών και εθνικών κατευθύνσεων για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Η Διεύθυνση αυτή συνίσταται από τα δύο ακόλουθα τμήματα :

- το *Τμήμα Περιβαλλοντικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού*, που στοχεύει :

Στην εξειδίκευση των κατευθυντήριων γραμμών Περιβαλλοντικής και Χωροταξικής Πολιτικής σε επίπεδο Περιφέρειας για τη δομή και την οργάνωση του φυσικολειτουργικού χώρου, τις χρήσεις γης, τη χωρική διάρθρωση των παραγωγικών

¹⁰ Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Α', Αθήνα 2005, σελ.46-82.

δραστηριοτήτων τα δίκτυα και τα συστήματα τεχνικής υποδομής, τη δομή και τη διάρθρωση του οικιστικού δικτύου και τις ζώνες ειδικού σχεδιασμού.

Στην επεξεργασία προγραμμάτων επεμβάσεων στο πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού περιφερειακού επιπέδου.

Στη συλλογή, ανάλυση, επεξεργασία και αξιολόγηση των απαραίτητων στοιχείων και στατιστικών δεδομένων και εκπόνηση ειδικών μελετών.

Στη μέριμνα για την ενημέρωση της βάσης δεδομένων για το χωροταξικό πληροφοριακό σύστημα.

Στη μέριμνα για τη συγκέντρωσή των γενικών πληροφοριών για την ποιότητα του περιβάλλοντος και τις ρυπογόνες δραστηριότητες στην περιοχή, καθώς και για τη λειτουργία του εθνικού δικτύου πληροφορικής για το περιβάλλον.

Στο συντονισμό των ενεργειών για την παρακολούθηση και προστασία του περιβάλλοντος ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που ο φυσικός αποδέκτης, οι προστατευτέοι φυσικοί πόροι, οι ρυπαίνουσες δραστηριότητες ή οι ενδεικνυόμενες λύσεις παρουσιάζουν διανομαρχιακό χαρακτήρα.

Στην εισήγηση στο περιφερειακό Συμβούλιο, με βάση περιβαλλοντικά κριτήρια, για την εξασφάλιση χρηματοδοτικών πηγών και την κατανομή των πιστώσεων καθώς και τις προτάσεις μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος της περιοχής και ιδιαίτερα των ευαίσθητων περιοχών.

Στην εισήγηση για θέματα προέγκρισης χωροθέτησης έργων και δραστηριοτήτων κατά τις διατάξεις της Κ.Υ.Α 69269/5387/90 που διατηρούνται στην Περιφέρεια καθώς και εκείνων για τα οποία μεταβιβάστηκε η αρμοδιότητα έγκρισης περιβαλλοντικών όρων.

- το *Τμήμα Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Εφαρμογών* που στοχεύει :

Στην εξειδίκευση των γενικών κατευθύνσεων και οδηγιών στα θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού οικιστικής πολιτικής και κατοικίας, καθώς και οικονομικού και κτιριοδομικού κανονισμού.

Στο συντονισμό της υλοποίησης των προγραμμάτων εκτέλεσης έργων που προβλέπονται από τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (Γ.Π.Σ) και τις Πολεοδομικές Μελέτες.

Στην παρακολούθηση, άσκησης των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών υπηρεσιών πολεοδομικού σχεδιασμού και εφαρμογών και την παροχή κατευθύνσεων και οδηγιών σε αυτές.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι οι πιστώσεις των αρμοδιοτήτων των Γενικών Γραμματέων των Περιφερειών εγγράφονται σε τμήμα του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού, κατά Περιφέρεια, Νομό ή Νομαρχία και ειδικό Φορέα δραστηριότητας. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας είναι ο κύριος διατάκτης του προϋπολογισμού της Περιφέρειάς του. Επιπλέον, με βάση σχετική διάταξη του Ν.2503/1997 από το έτος 1998 άρχισε η έκδοση από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας Συλλογικών Αποφάσεων Έργων κάθε Περιφέρειας (Σ.Α.Ε.Π). Οι πιστώσεις των έργων περιφερειακού χαρακτήρα που εντάσσονται στις Σ.Α.Ε.Π, περιλαμβάνονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Τα συνεχιζόμενα έργα περιφερειακού χαρακτήρα, τα οποία πριν από την ισχύ του Ν. 2503/1997 εντάσσονταν στο Εθνικό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων με φορείς εκτέλεσης τα αρμόδια Υπουργεί, τώρα συμπεριλαμβάνονται στις αντίστοιχες Σ.Α.Ε.Π με κοινές υπουργικές αποφάσεις του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού. Τα συνεχιζόμενα έργα των Σ.Α.Ε.Π μετά την έναρξη ισχύος του Ν.2503/1997 εντάσσονται στην Σ.Α.Ε.Π με πρόταση του Περιφερειακού Συμβουλίου.

1.2.5 Ν.2508/1997 «Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των Πόλεων και Οικισμών της Χώρας και Άλλες Διατάξεις»

Σκοπός του νόμου είναι ο καθορισμός των κατευθυντήριων αρχών, των όρων, των διαδικασιών και των μορφών πολεοδομικού σχεδιασμού για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των ευρύτερων περιοχών των πόλεων και οικισμών της χώρας που θα στοχεύει ανάμεσα στα άλλα:

Στην αναβάθμιση του περιβάλλοντος και κυρίως των υποβαθμισμένων περιοχών, με την εξασφάλιση του απαραίτητου κοινωνικού εξοπλισμού, της τεχνικής υποδομής και τον έλεγχο χρήσεων σύμφωνα με πολεοδομικούς όρους και κριτήρια καταλληλότητας, καθώς και στην προστασία, ανάδειξη και περιβαλλοντική αναβάθμιση των κέντρων πόλεων, των πολιτιστικών πόλων και των παραδοσιακών πυρήνων των οικισμών, των χώρων πρασίνου και λοιπών στοιχείων φυσικού, αρχαιολογικού, ιστορικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος των πόλεων, των οικισμών και του περιαστικού χώρου.

Η αστική οργάνωση και ο πολεοδομικός σχεδιασμός πρέπει να είναι σύμφωνοι με τους όρους προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Η

πολεοδομική επέμβαση σε συγκεκριμένες περιοχές που προβλέπεται στα πλαίσια του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, εκτός από τους προβλεπόμενους από την πολεοδομική νομοθεσία τρόπους επέμβασης, μπορεί να γίνεται τόσο με παροχή πολεοδομικών ή οικονομικών κινήτρων ή άλλων ρυθμίσεων σε περιοχές αναπλάσεων, Ζώνες Ειδικών Κινήτρων (Ζ.Ε.Κ) και Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης (Ζ.Ε.Ε), όσο και με ρυθμιζόμενη πολεοδομική δραστηριότητα των ιδιοκτητών γης.

Για την πραγματοποίηση των στόχων και σκοπών του νόμου, ιδιαίτερη σημασία δίνεται στη συμμετοχή και σύμπραξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη διαμόρφωση των επιλογών, των στόχων και προτεραιοτήτων, στη διάρθρωση των επί μέρους σχεδίων και προγραμμάτων και στην παρακολούθηση της εφαρμογής τους.

Η πραγμάτωση των σκοπών του νόμου απαιτεί όμως επιμόρφωση, εκπαίδευση και ενημέρωση σε θέματα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς επίσης και των μελών των αιρετών οργάνων και των στελεχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για το λόγο αυτό, το Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ) χρηματοδοτεί προγράμματα του Ινστιτούτου Διαρκούς Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε ή άλλων αρμόδιων φορέων.

Πρέπει ωστόσο να μην παραλείψουμε τη συμβολή του Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ από τα έσοδά του (π.χ εισφορές σε χρήμα, βλ. 1337/83) καθώς επίσης και την αύξηση σε γη και χρήμα με το νέο οικιστικό νόμο (άρθρα 20 & 21), όπου δίνεται η δυνατότητα στους Ο.Τ.Α να καλύψουν και έργα τεχνικής υποδομής που πρέπει να γίνουν στις περιοχές που εντάσσονται στο σχέδιο πόλης. Κατ' αυτό τον τρόπο αναβαθμίζεται η ποιότητα ζωής και το περιβάλλον στους αντίστοιχους οικισμούς.

Προκειμένου να διευκολυνθεί η οικιστική οργάνωση και προστασία του περιβάλλοντος σε ορισμένα αστικά συγκροτήματα αλλά και ευρύτερες περιοχές, καταρτίζονται και εγκρίνονται ρυθμιστικά σχέδια και προγράμματα προστασίας του περιβάλλοντος, που εκδίδονται μετά από γνώμη του Περιφερειακού και του Νομαρχιακού συμβουλίου, των Συμβουλίων Περιοχής του αστικού συγκροτήματος της περιοχής, εφόσον έχουν συσταθεί, και του Δημοτικού Συμβουλίου του μεγαλύτερου Δήμου του αστικού συγκροτήματος, του αντίστοιχου νομού.

Το ρυθμιστικό σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος εναρμονίζεται με τυχόν υπάρχοντα μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της περιοχής στην οποία αναφέρεται και

εγκρίνεται με Π.Δ που εκδίδεται με πρόταση του υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, μετά από γνώμη των οικείων Περιφερειακών και Νομαρχιακών Συμβουλίων των Δήμων και Κοινοτήτων που περιλαμβάνονται στην περιοχή του.

1.2.6 Ν.2539/1997 «Περί Συγκροτήσεως της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Σχέδιο Ι. Καποδίστρια)

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του προαναφερόμενου νόμου συνιστώνται κατά νομό νέοι δήμοι ή κοινότητες που προκύπτουν από τη συνένωση υφιστάμενων δήμων και κοινοτήτων, οι οποίες καταργούνται. Στο ίδιο άρθρο επαναλαμβάνονται και οι Ο.Τ.Α που παραμένουν χωρίς μεταβολή.

Τα κριτήρια διάκρισης των δήμων και κοινοτήτων είναι για μεν τους νέους Ο.Τ.Α το πληθυσμιακό κριτήριο των 1.000 κατοίκων για δε αυτούς που παραμένουν χωρίς μεταβολή το κριτήριο της ιδιαίτερης γεωγραφικής θέσης, όπως αυτό προσδιορίζεται από τη μορφολογία του εδάφους, την απόσταση από τον πλησιέστερο Ο.Τ.Α και τις συνθήκες του οδικού δικτύου. Η συνδρομή των κριτηρίων αυτών εξετάζεται για κάθε νομό ξεχωριστά, λαμβανομένων υπ' όψιν και των γεωμορφολογικών ιδιαιτεροτήτων του νομού.

Οι πρώην Ο.Τ.Α αναγνωρίζονται ως εδαφικές και διοικητικές διαιρέσεις του νέου δήμου και αποτελούν δημοτικά διαμερίσματα ή αντίστοιχα, όταν είναι εδαφικές και διοικητικές διαιρέσεις της προερχόμενης από συνένωση κοινότητας αποτελούν κοινοτικά διαμερίσματα. Τα δημοτικά διαμερίσματα έχουν την ίδια νομική υπόσταση με τα υφιστάμενα ως σήμερα δημοτικά διαμερίσματα, στα οποία διαιρέθηκαν οι δήμοι με πληθυσμό άνω των 150.000 κατοίκων. Διαφέρουν όμως τόσο στον τρόπο εκπροσώπησης και διοίκησης όσο και στις αρμοδιότητες που ασκούν.

Τα δημοτικά διαμερίσματα του ν.2539/97 διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες. Εκείνα που έχουν περισσότερους από 300 κατοίκους, στα οποία ο πρόεδρος του Τοπικού Συμβουλίου είναι και δημοτικός σύμβουλος, εκείνα που έχουν λιγότερους από 300 κατοίκους και εκπροσωπούνται με τριμελές τοπικό συμβούλιο, πρόεδρος του οποίου είναι ο δημαρχιακός πρόεδρος, και το δημοτικό διαμέρισμα που αποτελεί την έδρα του νέου δήμου, το οποίο δεν εκπροσωπείται από δικά του όργανα αλλά υπάγεται απευθείας στη δημοτική αρχή.

Οι δημότες εκλογείς των καταργούμενων δήμων και κοινοτήτων καθίστανται δημότες του νέου Ο.Τ.Α και έχουν δικαίωμα εκλογής των αρχών του.¹¹ Οι νέοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης καθίστανται από την έναρξη της λειτουργίας τους καθολικοί διάδοχοι των καταργούμενων δήμων και κοινοτήτων και υπεισέρχονται αυτοδικαίως και χωρίς καμία άλλη διατύπωση σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συνενωθέντων δήμων και κοινοτήτων.

Είναι γεγονός ότι ο επίμαχος νόμος 2539/1997 επιχειρεί τη ριζική αναδιάρθρωση του συστήματος της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας με την αναγκαστική συνένωση δήμων και κοινοτήτων, οι οποίοι καταργούνται και από την αναγκαστική συγχώνευσή τους προκύπτουν μεγαλύτερες και συχνά τοπικά ασύνδετες μονάδες πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στις οποίες απονέμεται η ονομασία των δήμων. Όμως ο κοινός νομοθέτης δεν είχε από το Σύνταγμα, πριν από την αναθεώρηση του 2001, τέτοια εξουσία και με το νόμο 2539/1997 αθετεί την υπ' αυτού παρασχεθείσα εγγύηση διαφύλαξης των υφιστάμενων δήμων και κοινοτήτων της χώρας.

Στο σημείο αυτό αξίζει να γίνει μια σύντομη αναφορά στο θεσμό της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης πριν από την αναθεώρηση του 2001. Με την αρχική διάταξη της παρ.1 του άρθρου 102 του Συντάγματος καθιερωνόταν δύο είδη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης του ίδιου πρώτου βαθμού, δηλαδή ο δήμος και η κοινότητα. Τα νωρίτερα Συντάγματα καθιέρωσαν την αρχή ότι ολόκληρη η Επικράτεια οφείλει να διαιρείται σε δήμους και κοινότητες με την έννοια αυτών που ήταν γνωστή στη νομοθεσία που ίσχυε κατά την ψήφισή τους. Το σχήμα αυτό εξελίχθηκε στις επιμέρους πτυχές του αλλά ουσιαστικά παρέμεινε αμετάβλητο.

Από τους συνταγματικά κατοχυρωμένους θεσμούς των δήμων και κοινοτήτων απόρρεε αναμφίβολα ένα δικαίωμα δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσης, δηλ. ένα δικαίωμα των πολιτών στην ίδρυση και κατάργηση των τοπικών αυτών οργανισμών. Με άλλα λόγια οι πολίτες – κάτοικοι κάθε μόνιμου (αυτοτελούς) συνοικισμού δικαιούνται με ορισμένες προϋποθέσεις να ζητήσουν την απόσπασή του από τον τοπικό οργανισμό στον οποίο ανήκει και την αναγνώρισή του σε ίδια κοινότητα ή την προσάρτησή του σε άλλο τοπικό οργανισμό. Έτσι όταν πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις, η διοίκηση οφείλει και οφείλει να εγκρίνει την αναγνώριση ή προσάρτηση που ζητούν οι πολίτες. Η ίδρυση και κατάργηση δήμων και κοινοτήτων

¹¹ Βλ. άρθρο 2, παρ.2 του Ν.2593/1997

με μονομερή πράξη του κράτους και παρά τη θέληση των ενδιαφερόμενων πολιτών ήταν επομένως, κατ' αρχήν συνταγματικά ανεπίτρεπτη και προσέβαλε το δικαίωμα της δημοτικής-κοινοτικής αυτοδιάθεσης αυτών. Η αναγκαστική κατάργηση ενός τοπικού οργανισμού επιτρεπόταν μόνο κατ' εξαίρεση, όταν αυτός δεν τηρούσε τις προϋποθέσεις αναγνώρισής του.¹²

Το παρόν αναθεωρημένο Σύνταγμα εγγυάται την ύπαρξη του θεσμού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και τη διαίρεση ολόκληρης της Επικράτειας (πλην του Αγίου Όρους) μεταξύ τους. Το δικαίωμα διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων ανήκει υπό το ισχύον Σύνταγμα μόνο στους τοπικούς οργανισμούς, όργανα των οποίων είναι οι πολίτες ή οι αντιπροσωπεΐες αυτών. Ειδικότερα, η διάταξη της αναθεωρημένης παρ.1 του άρθρου 2 προβλέπει πως «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού». Η διάταξη αυτή κατοχυρώνει τοπικούς οργανισμούς δύο βαθμίδων, τον ειδικότερο καθορισμό των οποίων αφήνει κάθε φορά στον κοινό νομοθέτη. Έτσι, ο κοινός νομοθέτης, υπό το αναθεωρημένο Σύνταγμα, καθορίζει ελεύθερα τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δεσμευόμενος μόνο από τη διάταξη του άρθρου 102 παρ.2 αυτού.

Τη συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης -σύμφωνα με το νόμο αυτό - οι νομοθέτες την αντιμετώπισαν ως ένα πλέγμα ενεργειών και δράσεων. Για τούτο και την όλη προσπάθεια την αποκάλεσαν επιχειρησιακό πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας». Το νομοπαρασκευαστικό έργο ήταν ένα τμήμα μόνο του συνολικού εγχειρήματος. Πέρα από αυτό υπήρχε ένα συγκεκριμένο σύστημα διοίκησης, χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, μέτρα κα πολιτικές υποστήριξης, μέτρα ενημέρωσης και δημοσιότητας και χρηματοδοτικό πλαίσιο. Το χρηματοδοτικό πρόγραμμα διαχωρίζεται σε δύο ενότητες : αυτό που υποστήριζε την ίδια τη μεταρρύθμιση (χρηματοδότηση του συστήματος διοίκησης και των επιτροπών, της δημοσιότητας και της ενημέρωσης των πολιτών για το μεταρρυθμιστικό σχέδιο κλπ) αλλά το πιο ουσιαστικό είναι αυτό που δημιουργείται για την υποστήριξη των νέων οργανισμών. Πρόκειται για το Ειδικό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α), η παρουσίαση και η ανάλυση του οποίου γίνεται σε επόμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

¹² Βλ. σχετικά ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Ι, Αθήνα 2004, σελ.262-264

1.2.7 Ν. 3274/2004 «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού»

Με τον νόμο αυτό συνίστανται οι Νομαρχιακές Επιτροπές ως όργανα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Βασικές αρμοδιότητες των Επιτροπών αυτών είναι η κατάρτιση του προϋπολογισμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η επεξεργασία και ο προέλεγχος του απολογισμού, η ανάληψη όλης της διαδικασίας για τη διεξαγωγή κάθε μορφής δημοπρασίας καθώς και διαγωνισμού για την εκτέλεση έργων και ανάθεση παροχής υπηρεσιών. Τέλος, οι Νομαρχιακές Επιτροπές είναι αρμόδιες να αποφασίζουν για την άσκηση όλων των ένδικων βοηθημάτων και ένδικων μέσων, την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές καθώς επίσης μπορούν να προβούν και στη μελέτη της ανάγκης σύναψης δανείων.

Στο άρθρο 3 του παρόντος νόμου ρυθμίζονται τα οικονομικά θέματα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και στο άρθρο 4 περιλαμβάνονται οι ειδικές ρυθμίσεις για τη σύσταση θέσης Γενικού Γραμματέα σε κάθε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Νομαρχιακό Διαμέρισμα.

Για την υποστήριξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, ως προς την πραγματοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης, καθώς και για τη βελτίωση της ποιότητας των υφιστάμενων υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών με γνώμονα την αρμονική ισόρροπη βιώσιμη ανάπτυξη, καταρτίζεται Νέο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ»).

Το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» έχει πενταετή διάρκεια (2005 -2009) και συντίθεται από τα ακόλουθα τρία υποπρογράμματα : 1) «Οργάνωση και ανάπτυξη των υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης», 2) «Τοπική ανάπτυξη και προστασία περιβάλλοντος» και 3) «Κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές και δραστηριότητες».

Τα μέτρα του πρώτου υποπρογράμματος συνίστανται σε υποστηρικτικές δράσεις οργάνωσης και ανάπτυξης των υπηρεσιών τους, χρηματοδότησης πολιτικών συνολικής υποστήριξης τους και εκπόνηση των αναγκαίων μελετών , αντιμετώπιση ειδικών, έκτακτων και επειγουσών αναγκών. Το δεύτερο υποπρόγραμμα περιλαμβάνει μέτρα για απαλλοτριώσεις, χρηματοδότηση της μελέτης, κατασκευής, βελτίωσης και συντήρησης έργων τεχνικών υποδομών, προστασίας του περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας ζωής, καθώς και λοιπών επενδύσεων

τοπικής ανάπτυξης, προμήθεια μηχανολογικού εξοπλισμού και οχημάτων. Αντιστοίχως, στο τρίτο υποπρόγραμμα έχουμε υποστηρικτικές δράσεις μέτρων για τη χρηματοδότηση απαλλοτριώσεων, τη μελέτη, την κατασκευή, τη βελτίωση και τη συντήρηση διοικητικών, κοινωνικών, αθλητικών και πολιτιστικών υποδομών καθώς και έργων διοικητικής εξυπηρέτησης.¹³

1.3 Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Δημόσιου Τομέα

Οι βασικές δημοσιονομικές λειτουργίες είναι τρεις : η αποτελεσματική κατανομή των πόρων, η επίτευξη της δίκαιης διανομής του εισοδήματος και η σταθεροποίηση της οικονομίας. Στο σημείο αυτό θα εξετάσουμε την καταλληλότητα καθενός επιπέδου διοίκησης (κεντρικής και τοπικής) για την αποτελεσματική διεκπεραίωση των λειτουργιών αυτών.

1.3.1 Η Λειτουργία της Κατανομής των Πόρων

Η κατανεμητική λειτουργία αναφέρεται στην εξασφάλιση εκ μέρους του κράτους της προσφοράς συγκεκριμένων αγαθών και υπηρεσιών και στις επιθυμητές ποσότητες. Τα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες που προσφέρονται προορίζονται όπως είναι φυσικό για όλους τους πολίτες της χώρας. Σε ορισμένες περιπτώσεις τα οφέλη και οι επιβαρύνσεις που προκύπτουν από την προσφορά ενός δημοσίου αγαθού όπως για παράδειγμα τα οφέλη που προκύπτουν από τα δημόσια πάρκα, τον φωτισμό και τον καθαρισμό των δρόμων τα απολαμβάνουν κυρίως οι πολίτες που κατοικούν σε μια ορισμένη γεωγραφική περιφέρεια. Φυσικά, τα οφέλη που προκύπτουν από την παροχή των παραπάνω αγαθών και υπηρεσιών είναι δυνατόν να τα απολαμβάνουν και πολίτες που δεν ανήκουν στη συγκεκριμένη γεωγραφική περιφέρεια, αλλά αυτοί οπωσδήποτε θα είναι σχετικά λίγοι. Η γεωγραφική κατανομή των ωφελειών που προκύπτουν από την παροχή ορισμένων δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών είναι περιορισμένη σε ό,τι προσδιορίζεται ως τοπικό όριο. Την κατηγορία αυτή των δημοσίων αγαθών την καλούμε τοπικά δημόσια αγαθά για να τα διακρίνουμε από τα εθνικά δημόσια αγαθά (π.χ εθνική άμυνα, εξωτερική πολιτική κλπ). Το ερώτημα που

¹³ Βλ. άρθρο 7, του Ν. 3274/2004

προκύπτει είναι ποιο επίπεδο διοίκησης κρίνεται καταλληλότερο να προσφέρει κάθε αγαθό έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η καλύτερη δυνατή κατανομή των παραγωγικών πόρων;

Καταλληλότερος φορέας για την προώθηση της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων στο δημόσιο τομέα είναι τα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης (ΟΤΑ), επειδή τα επίπεδα αυτά μπορεί να προσαρμόσουν καλύτερα την παροχή των τοπικών δημοσίων αγαθών στις προτιμήσεις του σχετικά περισσότερο ομοιόμορφου τοπικού κοινωνικού συνόλου. Κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις είναι δυνατό να αριστοποιείται η κατανομή των πόρων στο δημόσιο τομέα, αν υπάρχει ένας πολύ μεγάλος αριθμός Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθένας από τους οποίους παράγει διαφορετικές ποσότητες από τα διάφορα δημόσια αγαθά και επιβάλλει διαφορετικούς φόρους, έτσι ώστε κάθε άτομο του κοινωνικού συνόλου να μπορεί να επιλέγει τη διαμονή του στην περιοχή που παρέχει το συνδυασμό αγαθών και τον τρόπο χρηματοδότησής τους που επιθυμεί. Είναι σαφές ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός δημοσιονομικής αποκέντρωσης τόσο πιο ομοιόμορφα μπορεί να γίνουν τα τοπικά κοινωνικά σύνολα και τόσο καλύτερα να προσαρμοστεί η παραγωγή των τοπικών δημοσίων αγαθών και η επιβολή των φόρων, ώστε να ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις τους και να αυξάνεται η κοινωνική ευημερία. Αντίθετα, όταν η παροχή των δημοσίων αγαθών και η επιβολή των φόρων γίνεται από την Κεντρική Διοίκηση, τα κεντρικά όργανα συνήθως τείνουν να παρέχουν την ίδια ποσότητα δημοσίων αγαθών σε όλα τα άτομα του κοινωνικού συνόλου και να επιβάλλουν τους ίδιους φόρους, με συνέπεια τα άτομα όσο μικρότερο είναι το όφελος που αποκτούν τόσο μικρότερο κίνητρο θα έχουν για αύξηση της παραγωγής τους, γιατί η σχέση φορολογικού βάρους – οφέλους θα γίνεται περισσότερο δυσανάλογη και έτσι θα παραβλέπεται η κοινωνική ευημερία.

Εντούτοις όμως υπάρχουν δύο βασικές περιπτώσεις, όπου η βελτίωση της κατανομής των πόρων στο δημόσιο τομέα απαιτεί την παροχή των δημοσίων αγαθών από την Κεντρική Διοίκηση. Πρώτον, όταν οι δημοσιονομικές δραστηριότητες προκαλούν εξωτερικές κοινωνικές επιδράσεις, δηλαδή εξωτερικές οικονομίες ή επιβαρύνσεις. Όταν μια δραστηριότητα προκαλεί εξωτερικές οικονομίες δηλαδή επηρεάζει και την ευημερία και του κοινωνικού συνόλου που βρίσκεται έξω από τη δικαιοδοσία του οργάνου που παίρνει τις αποφάσεις, η κατανομή των πόρων δεν αριστοποιείται διότι το όργανο που παίρνει την απόφαση δεν λαμβάνει υπόψη του τις επιδράσεις που προκαλούν οι ενέργειές τους στο κοινωνικό σύνολο που είναι έξω από

τη δικαιοδοσία του. Αν π.χ ο επικεφαλής της τοπικής διοίκησης μιας περιοχής πρόκειται να λάβει μια απόφαση και αυτή επηρεάζει το κοινωνικό σύνολο και μιας άλλης περιοχής, αυτός θα αποφασίσει μόνο με βάση το κόστος που προκαλεί και το όφελος που αποφέρει η δραστηριότητα αυτή στους κατοίκους της περιοχής του και θα αγνοήσει το πρόσθετο όφελος ή κόστος της δραστηριότητας για τους κατοίκους άλλων περιοχών. Αν όμως η δραστηριότητα αυτή αναληφθεί από την κεντρική διοίκηση, η τελευταία θα λάβει υπόψη της το σύνολο του οφέλους που θα αποκομίσουν και του κόστους που θα φέρουν οι κάτοικοι όλων των περιοχών και θα οδηγηθεί έτσι σε αποφάσεις που θα επιτρέψουν την αποτελεσματική κατανομή των πόρων.

Συγκέντρωση μιας δραστηριότητας στην Κεντρική Διοίκηση για τη βελτίωση της κατανομής των πόρων στο δημόσιο τομέα απαιτείται επίσης όταν η δραστηριότητα αυτή χαρακτηρίζεται από οικονομίες κλίμακας. Δηλαδή, αν καθώς αυξάνεται το μέγεθος της παραγωγής και της προσφοράς ενός αγαθού ή υπηρεσίας το ανά μονάδα κόστος μειώνεται, καθώς ένας μεγαλύτερος αριθμός ατόμων απολαμβάνει το δημόσιο αγαθό, τότε είναι καλύτερα την παραγωγή και την προσφορά του αγαθού να την αναλάβει η κεντρική διοίκηση διαφορετικά μπορεί να την αναλάβει και η τοπική διοίκηση.

1.3.2 Η Λειτουργία της Διανομής του Εισοδήματος

Η διανομή του εισοδήματος προωθείται αποτελεσματικότερα από την Κεντρική Διοίκηση. Ο λόγος είναι ότι τα κεντρικά όργανα μπορούν να χρησιμοποιήσουν ενιαία μέσα αναδιανομής του εισοδήματος, λ.χ προοδευτική φορολογία ή μεταβιβαστικές πληρωμές, σε ολόκληρη την επικράτεια της χώρας, χωρίς να διατρέχουν τον κίνδυνο μετακινήσεων των ατόμων ανάμεσα στις διάφορες περιοχές. Αντίθετα, κάθε προσπάθεια αναδιανομής του εισοδήματος που γίνεται από τα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης είναι ενδεχόμενο να οδηγήσει σε μετακινήσεις των πολιτών ανάμεσα στις διάφορες περιοχές της χώρας και αυτό μπορεί, με τη σειρά του, να δυσκολέψει ή να εμποδίσει εντελώς μια τέτοια προσπάθεια. Έτσι, αν μια μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης, λ.χ ένας δήμος, επιβάλλει προοδευτική φορολογία, με στόχο τη βελτίωση της διανομής του εισοδήματος στο τοπικό κοινωνικό σύνολο του δήμου, τα άτομα με υψηλά εισοδήματα θα τείνουν να εγκαταλείψουν το δήμο, ενώ τα άτομα

με χαμηλά εισοδήματα θα τείνουν να εγκατασταθούν στο δήμο αυτό, με συνέπεια να μη μπορεί να επιτευχθεί αναδιανομή του εισοδήματος. Ανάλογες μετακινήσεις θα συνέβαιναν αν ένας δήμος αποφασίσει να χορηγεί ενισχύσεις στα άτομα με χαμηλά εισοδήματα και να φορολογεί τα άτομα με υψηλά εισοδήματα.

Από τα παραπάνω παραδείγματα προκύπτει ότι οι ΟΤΑ δεν μπορούν να ενεργούν ανεξάρτητα και ότι πρέπει σε όλη τη χώρα να εφαρμόζεται μία ενιαία αναδιανεμητική πολιτική. Η πολιτική αυτή δεν μπορεί παρά να ασκείται από την Κεντρική Διοίκηση, γιατί διαφορετικά θα έπρεπε να είναι αποτέλεσμα συμφωνίας μεταξύ όλων των ΟΤΑ, γεγονός το οποίο είναι δύσκολο να επιτευχθεί.

Ένας άλλος λόγος για τον οποίο πρέπει την αναδιανομή του εισοδήματος να την αναλάβει η Κεντρική Διοίκηση, είναι ότι η αναδιανομή βασίζεται σε κάποια έννοια ισότητας που πρέπει να ισχύει για όλη τη χώρα. Δηλαδή, η αναδιανομή θεωρείται δημόσιο αγαθό που σημαίνει ως έννοια και πολιτική πρέπει να αναφέρεται σε όλη τη χώρα και να μην περιορίζεται στα όρια κάθε κοινότητας. Ως προς το θέμα αυτό ωστόσο δεν συμφωνούν όλοι. Το γεγονός ότι τα εισοδήματα και οι προτιμήσεις των πολιτών για την παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών διαφέρουν από περιοχή σε περιοχή δείχνει ότι υπάρχουν κάποια μικρά περιθώρια για άσκηση από τους ΟΤΑ ανεξάρτητης αναδιανεμητικής πολιτικής.

1.3.3 Η Λειτουργία της Σταθεροποίησης

Η σταθεροποιητική λειτουργία έχει ως στόχο της διατήρηση της απασχόλησης σε υψηλά επίπεδα, τη σταθερότητα στα επίπεδα τιμών και την επίτευξη του επιθυμητού ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης χωρίς έλλειμμα στον κρατικό προϋπολογισμό και το ισοζύγιο διεθνών πληρωμών. Η γενική αντίληψη που κυριαρχεί είναι ότι η τοπική διοίκηση έχει περιορισμένες δυνατότητες να ασκήσει τη σταθεροποιητική λειτουργία.

Το γεγονός ότι κάθε γεωγραφική περιφέρεια της χώρας αποτελεί μια ανοικτή οικονομία έχει σαν συνέπεια τα μέτρα που παίρνει μια περιφέρεια να επηρεάζουν και τις οικονομίες των άλλων γεωγραφικών περιοχών. Αν για παράδειγμα μια γεωγραφική περιφέρεια έχει χαμηλό ρυθμό πληθωρισμού αυτό μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της ζήτησης τόσο από κατοίκους της ίδιας περιφέρειας όσο και από κατοίκους πλησιέστερων γεωγραφικών περιοχών με

αποτέλεσμα να ανέβει και σε αυτήν ο ρυθμός πληθωρισμού. Επίσης αν μια περιφέρεια στην προσπάθειά της να τονώσει την οικονομική δραστηριότητα υιοθετήσει επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, δηλαδή μειώσει τους φόρους ή αυξήσει τις δαπάνες μπορεί να αυξηθεί έτσι η καταναλωτική δαπάνη των κατοίκων της αλλά ένα σημαντικό μέρος αυτής της αύξησης να υλοποιηθεί σε άλλες γεωγραφικές περιφέρειες όπου παράγονται ή αγοράζονται τα αγαθά και οι υπηρεσίες.

Εκτός όμως από την αδυναμία της τοπικής διοίκησης να χειριστεί αποτελεσματικά τα μέσα της δημοσιονομικής πολιτικής έχει επίσης αδυναμία άσκησης νομισματικής πολιτικής. Και αυτό διότι αν οι τοπικές διοικήσεις είχαν τη δυνατότητα να τυπώνουν χρήμα θα προτιμούσαν να αγοράζουν αγαθά και υπηρεσίες από τις άλλες περιφέρειες με νέο χρήμα παρά να επιβαρύνουν τους δημότες τους με τοπικούς φόρους και τέλη. Στην περίπτωση αυτή θα υπήρχε μια δραματική μείωση της φορολογίας, αλλά και ασυγκράτητη αύξηση προσφοράς χρήματος που θα οδηγούσε σε πολύ υψηλά επίπεδα τον πληθωρισμό.

Τέλος, κάθε γεωγραφική περιφέρεια, σαν μέρος μιας ευρύτερης γεωγραφικής περιφέρειας του κράτους δεν μπορεί να έχει τη δική της συναλλαγματική πολιτική ή να υιοθετεί διοικητικά ή οικονομικά μέτρα στο εμπόριο που έχει με τις άλλες περιφέρειες διότι αυτό αφενός θα αύξανε το κόστος συναλλαγών και αφετέρου θα προκαλούσε την αντίδραση των άλλων γεωγραφικών περιοχών.

Συνάγεται, λοιπόν, από τα παραπάνω ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει λιγότερα αποτελεσματικά μέσα για την άσκηση της σταθεροποιητικής λειτουργία προκειμένου να επιτευχθούν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα από όσα διαθέτει η Κεντρική Διοίκηση.

Κεφάλαιο 2ο

Η ΠΡΑΞΗ ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΜΟΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΠΡΟΤΟΒΑΘΜΙΑΣ

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.1 Περιγραφή της κατάστασης του περιβάλλοντος σήμερα

Παρά τις εκτεταμένες καταστροφές των βιοτόπων και την απώλεια πολλών ειδών, η Ελλάδα διατηρεί ακόμα σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα όσον αφορά την υψηλή βιοποικιλότητα και τον ανεκτίμητο φυσικό πλούτο που διαθέτει.

Επιπλέον, ο πολιτιστικός της πλούτος ακτινοβολεί παγκοσμίως, όμως η μελέτη, η συντήρηση, ανάδειξη και αξιοποίησή του είναι ελλιπής τόσο στη συνείδηση του πληθυσμού της χώρας όσο και στις προθέσεις των οργάνων της πολιτείας. Μόνο η συστηματική αποκατάσταση μνημείων και η ανακαίνιση έργων αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, σε συνδυασμό με τη δημιουργία δικτύων πεζοδρόμων στις μεγάλες πόλεις της χώρας προσέδωσαν έναν αναζωογονητικό τόνο σε ορισμένα αστικά κέντρα.

Τις τελευταίες δεκαετίες γίνονται ολοένα και πιο έντονα τα φαινόμενα υποβάθμισης του φυσικού και κοινωνικού περιβάλλοντος αλλά και της ποιότητας ζωής ευρύτερα. Φαινόμενα που οφείλονται κυρίως στα πρότυπα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που ακολουθούνται και που συνεπάγονται συχνά διατάραξη της οικολογικής ισορροπίας σε περιφερειακό ή παγκόσμιο επίπεδο ενώ παράλληλα απειλείται η συνέχιση της παραγωγικής διαδικασίας αλλά και η ύπαρξη και επιβίωση του ανθρώπου γενικότερα.

Τα αίτια της περιβαλλοντικής αυτής υποβάθμισης εντοπίζονται κυρίως στην αύξηση του πληθυσμού και τις συνέπειές του (επέκταση οικισμών εις βάρος του φυσικού και αγροτικού χώρου, επιδείνωση κυκλοφοριακών προβλημάτων κ.α), στην ταχύρυθμη ανάπτυξη της βιομηχανίας και του τουρισμού, στην ανάπτυξη της τεχνολογίας καθώς και στη διεύρυνση των καταναλωτικών αναγκών.

Είναι γεγονός ότι τα φαινόμενα της περιβαλλοντικής υποβάθμισης δεν έχουν πια μόνο τοπική εμβέλεια αλλά αρχίζουν να επηρεάζουν συνολικά την κατάσταση του πλανήτη, παίρνουν τη μορφή της ερήμωσης, της διάβρωσης των εδαφών, της εξάντλησης των μη ανανεώσιμων φυσικών πόρων, της μόλυνσης των θαλασσών και του πόσιμου νερού, της αστικής ρύπανσης και του συνωστισμού, των τοξικών

καταλοίπων, της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, του φαινομένου του θερμοκηπίου και της καταστροφής του στρώματος του όζοντος. Σε τοπικό επίπεδο όλα τα παραπάνω προβλήματα και οι επιπτώσεις τους είναι πιο ορατά και συνιστούν απειλή, γεγονός που το φυσικό περιβάλλον καλεί την τοπική αυτοδιοίκηση σε μια συντονισμένη δράση που θα απολήξει σε μία «περιβαλλοντική μεταρρύθμιση».

Στους τομείς όπου η οικονομική πολιτική δεν ενσωμάτωσε την περιβαλλοντική διάσταση, ενώ παράλληλα δεν υφίσταται στοιχειώδες οργανωτικό και θεσμικό πλαίσιο, παρουσιάστηκε μικρότερη ή και καθόλου πρόοδος. Η συγκέντρωση βιομηχανικών δραστηριοτήτων είχε και έχει επιπτώσεις τόσο στον άνθρωπο όσο και στο έδαφος, τον αέρα και τα νερά. Σε άλλους οικονομικούς τομείς, όπως η γεωργία, η δασική εκμετάλλευση, οι μεταφορές και ο τουρισμός, πολλά θα πρέπει να γίνουν ώστε να ενσωματωθεί η περιβαλλοντική διάσταση στο σχεδιασμό αναπτυξιακών δραστηριοτήτων.

Οι δυσμενείς περιβαλλοντικές συνθήκες δεν διαμορφώθηκαν τυχαία αλλά προέρχονται σε γενικές γραμμές από την ιδιωτική δράση, την παρέμβαση του δημοσίου τομέα, αλλά και εξωγενείς παράγοντες.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά την ιδιωτική δράση, η ελλιπής κοινωνική αντίληψη για τις περιβαλλοντικές αξίες, ο περιορισμένος σεβασμός του δημόσιου χώρου και της τήρησης των θεσμοθετημένων ή εθνικών κανόνων, η κυριαρχία του ατομικού – οικογενειακού συμφέροντος και η χαλάρωση της κοινωνικής ευαισθητοποίησης για το κοινωνικό συμφέρον ως θεμελιακή αξία, έχουν ως αποτέλεσμα δυσμενείς επιπτώσεις στο αστικό και φυσικό περιβάλλον. Τα ιδιωτικά συμφέροντα αποκτούν όλο και περισσότερη ισχύ, καθορίζουν την πολιτική και τη δημόσια πρακτική σε πολλούς τομείς, ενώ δεν ελέγχονται και δεν περιορίζονται με τα συνήθη μέσα των οργανωμένων κοινωνιών.

Όσον αφορά στην παρέμβαση του δημοσίου τομέα, η Δημόσια Διοίκηση παρουσιάζει δυσλειτουργίες που οφείλονται στην ιεραρχική δομή του συστήματος διοίκησης στην Ελλάδα και στον μεγάλο αριθμό των δημοσίων υπηρεσιών που αναμιγνύονται σε θέματα περιβάλλοντος, αδυναμίες που λειτουργούν ανασταλτικά στην υποστήριξη και προώθηση της βιωσιμότητας. Πιο αναλυτικά, οι παραπάνω δυσλειτουργίες αναφέρονται στον κατακερματισμό και τη σύγκρουση αρμοδιοτήτων, τη διοικητική και οικονομική υποβάθμιση των αρμοδίων υπηρεσιών, την ασαφή διαβλητή νομοθεσία και την ουσιαστική αδυναμία των υπηρεσιών να επιβάλλουν τους στοιχειώδεις κανόνες δικαίου. Εντούτοις, το Υπουργείο Περιβάλλοντος, σε ένα

μεγάλο βαθμό κατάφερε να κάνει προόδους ως προς την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης σε τομείς της αρμοδιότητάς του (οικιστική πολιτική χωροταξία, δημόσια έργα) καθώς και σε άλλους, όπως ο ενεργειακός τομέας και οι μεταφορές. Παρόμοιες, αν και μικρότερης κλίμακας βελτιώσεις βρίσκονται καθ' οδόν στους τομείς της γεωργίας και της βιομηχανίας. Χωρίς αμφιβολία θα πρέπει να υιοθετηθεί η φιλοσοφία της από κοινού αντιμετώπισης προβλημάτων.

Τα οικονομικά εργαλεία έχουν περιορισμένη εφαρμογή στην περιβαλλοντική πολιτική, όπως άλλωστε και αλλού. Ο βαθμός επιχορήγησης ορισμένων τομέων (γεωργία, βιομηχανία, ενέργεια, μεταφορές) θα πρέπει μάλλον να επανεξεταστεί ώστε να αποφευχθούν φαινόμενα παραμόρφωσης της αγοράς και αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Τέλος, η ελληνική περιβαλλοντική πολιτική επηρεάζεται από το σύνολο των κανόνων που απορρέουν από τη συμμετοχή της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς και από τις χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η κοινοτική νομοθεσία για το περιβάλλον, γίνεται ολοένα και πιο επιτακτική ενώ παράλληλα αποκτά δεσμευτικό χαρακτήρα. Πρέπει όμως να τονισθεί ότι, παρά την ανάγκη διαρκούς ενημέρωσης και συμμόρφωσης με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, μεγάλο βάρος πρέπει σε άλλα εργαλεία πολιτικής (κοινωνικο-οικονομικά). Για τη βελτιστοποίηση της απόδοσης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και για τη μετακίνηση από την παρέμβαση στην πρόληψη, αναπτύσσεται μια νέα στρατηγική προοπτική: η χώρα θα έχει τη δική της συστηματική περιβαλλοντική αξιολόγηση και τον δικό της στρατηγικό περιβαλλοντικό σχεδιασμό. Σε αυτή την κατεύθυνση κινούνται δημόσιοι συμβουλευτικοί μηχανισμοί, ενώ σημαντικές πρωτοβουλίες έχουν αναληφθεί για την προώθηση αξιόπιστων μεθόδων ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης του κοινού.

Σημαντικά βελτιωμένες κατά τελευταία χρόνια, οι Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων έχουν αποδειχθεί ένα χρήσιμο εργαλείο για τις διαδικασίες έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και τις αδειοδοτήσεις κάθε είδους έργων.¹⁴

Η προστασία του περιβάλλοντος είναι σπουδαίος παράγοντας για την ευημερία του ανθρώπου και πρέπει για το λόγο αυτό να αποτελεί μια σημαντική παράμετρο για την ανάπτυξη ενός τόπου μαζί με οικονομικά, πολιτικά και κοινωνικά κριτήρια.

¹⁴ Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης, *Η Κατάσταση του Περιβάλλοντος – Μια Συνοπτική Έκθεση*»

2.2 Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του αποκεντρωτικού συστήματος

διοίκησης

Ο βαθμός αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων αποφασιστικής σημασίας δείχνει το μέγεθος του αποκεντρωτικού συστήματος που εφαρμόζει μία χώρα και ενδυναμώνει το ρόλο και τις δυνατότητες παρέμβασης και άσκησης πολιτικής από τους περιφερειακούς και τοπικούς φορείς. Η αποκεντρωτική οργάνωση ενός κράτους προσφέρει πολλά πλεονεκτήματα σε σχέση με το συγκεντρωτικό σύστημα. Οι τοπικοί φορείς έχουν καλύτερη γνώση των τοπικών αναγκών. Είναι περισσότερο ευέλικτοι σε καινοτομίες και πειραματισμούς και μάλιστα με μικρότερο κίνδυνο. Η έκφραση γνώμης, ή η εκτέλεση αποφάσεων δεν αποτελεί στοιχείο αποδεικτικό της αποκεντρωμένης διοίκησης.

Στην περίπτωση των αναπτυξιακών προγραμμάτων τοπικής ή περιφερειακής σημασίας το αποκεντρωμένο κράτος αφήνει την αρμοδιότητα κατάρτισης, έγκρισης, εφαρμογής και παρακολούθησής τους στις τοπικές ή περιφερειακές αρχές. Οι τοπικές αρχές εκπροσωπούν καλύτερα τα τοπικά συμφέροντα της συγκεκριμένης περιοχής σε σχέση με τις κεντρικές κι αυτό γιατί η τοπική αυτοδιοίκηση έχει την ευελιξία αλλά και την έντονη διάθεση, να προσαρμόσει τις υπηρεσίες που προσφέρει στις προτιμήσεις των πολιτών που υπάγονται στη δικαιοδοσία της.

Στη διεθνή βιβλιογραφία ένας από τους περισσότερους χρησιμοποιούμενους δείκτες αποκέντρωσης είναι ο βαθμός αποκέντρωσης των δημοσίων δαπανών προς την τοπική αυτοδιοίκηση, που ορίζεται σαν το ποσοστό των πραγματοποιηθέντων δαπανών από την τοπική αυτοδιοίκηση σε σχέση με το σύνολο των δημοσίων δαπανών. Τα τελευταία χρόνια, το θέμα της δημοσιονομικής αποκέντρωσης και τα προβλήματα που σχετίζονται με αυτή έχουν προσελκύσει το ενδιαφέρον τόσο των οικονομολόγων όσο και των πολιτικών. Μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, η επιτακτική ανάγκη για ανασυγκρότηση των διαφόρων κρατών και για ανόρθωση των οικονομικών τους, σε συνδυασμό με τις επικρατούσες τότε αντιλήψεις, οδήγησαν στην επιλογή ενός πρότυπου ανάπτυξης, το οποίο βασιζόταν σε ένα «εκ των άνω» σχεδιασμό της εφαρμοζόμενης πολιτικής. Τα αποτελέσματα που είχε το πρότυπο αυτό ανάπτυξης είναι γνωστά. Από τη μια πλευρά πέτυχε υψηλούς ρυθμούς αύξησης του εθνικού εισοδήματος, συνέβαλε στην ανασυγκρότηση των κρατών μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα, στην εδραίωση του κράτους πρόνοιας κλπ. Από την άλλη όμως πλευρά αυτή η ίδια διαδικασία της ανάπτυξης δημιούργησε μια σειρά από νέα αρνητικά φαινόμενα των οποίων ο σωρευτικός χαρακτήρας έχει δημιουργήσει

εκρηκτικά προβλήματα, που απαιτούν άμεσες και ριζικές λύσεις. Για παράδειγμα, όξυνε τις περιφερειακές ανισότητες, συνέβαλε στο γιγαντισμό των πόλεων, στην υποβάθμιση της ποιότητας ζωής και της υπαίθρου κ.α. Αυτό όμως που είναι πιο σημαντικό είναι ότι το συγκεκριμένο μοντέλο ανάπτυξης και οι συγκεντρωτικές μορφές διοίκησης που αντιστοιχούσαν σ' αυτό, έχουν χάσει την προωθητική τους δύναμη και έχουν εξαντλήσει τη δυναμική τους.¹⁵

Η ενεργοποίηση και συμμετοχή του τοπικού παράγοντα αποκτά ολόένα και περισσότερο ιδιαίτερη σημασία σε όλους τους τομείς και πολιτικές δράσης μιας οικονομίας και συγκεκριμένα της ελληνικής, ενώ η σημασία του αυτή και η συμμετοχή του στη διαμόρφωση των συνολικών περιβαλλοντικών συνθηκών έχει ήδη κατανοηθεί σε παγκόσμια κλίμακα, γεγονός που δικαιολογείται από τις παρακάτω διαπιστώσεις : α) οι κοινωνικές δράσεις που συμβαίνουν σε τοπική κλίμακα ασκούν επιδράσεις σε μεγαλύτερες χωρικές κλίμακες, β) κοινωνικές δράσεις που συμβαίνουν σε μία σφαίρα (οικονομική, κοινωνική, πολιτική) ή σε μια χωρική κλίμακα μπορεί να αναιρεθούν ή να ενισχυθούν από κοινωνικές δράσεις που συμβαίνουν σε άλλη σφαίρα ή χωρική κλίμακα και γ) οι προσπάθειες των αρμοδίων για κοινή αντιμετώπιση ενός ζητήματος σε μια περιοχή μπορεί να έχουν απροσδόκητες επιδράσεις σε άλλη περιοχή (π.χ προώθηση ή ακύρωση ενός μεγάλου οδικού έργου).

Από τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να αναλαμβάνουν νέες πρωτοβουλίες, οι οποίες εφόσον αποδειχθούν επωφελείς μπορούν να υιοθετηθούν ως πρότυπα για τις υπόλοιπες περιοχές της χώρας. Από την άλλη πλευρά όμως υποστηρίζεται ότι παρά την ευελιξία που τους επιτρέπει το μικρό τους μέγεθος, πολλοί ΟΤΑ χαρακτηρίζονται από έλλειψη πρωτοβουλιών και οι δραστηριότητες τους είναι αναποτελεσματικές εξαιτίας της έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού και της κατάλληλης τεχνολογικής υποδομής. Σε αυτό αντιπροτείνεται η κατάλληλη στελέχωση των περιφερειακών υπηρεσιών σε αριθμό και ποιότητα στελεχών, με τη συνεχή μετεκπαίδευση και ενημέρωση του προσωπικού τους και με τη χρησιμοποίηση σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και κατάλληλων τεχνικών μέσων.

Παράλληλα, στο συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, η κατανομή της παροχής υπηρεσιών σε περιφερειακό επίπεδο επηρεάζεται περισσότερο από τις πολιτικές δυνάμεις του τόπου. Και τούτο συμβαίνει διότι ανεξάρτητα από τους εθνικούς

¹⁵ Νίκος Τάτσος, Δημοσιονομική Αποκέντρωση Θεωρία και Πράξη, εκδόσεις Τυπωθήτω, 2001.

στόχους που θέτει η κυβέρνηση, υπάρχουν πιέσεις από τις πολιτικές δυνάμεις κάθε περιφέρειας προκειμένου η κατανομή των δαπανών να είναι ευνοϊκότερη για την περιφέρειά τους.

Τέλος, οι ΟΤΑ λόγω των περιορισμένων παραγωγικών πόρων που έχουν στη διάθεσή τους δεν έχουν τη δυνατότητα να αναλάβουν μεγάλα έργα, των οποίων η υλοποίηση αναλαμβάνει η κεντρική διοίκηση, που έχει στη διάθεσή της πιο αποδοτικές πηγές εσόδων.

2.3 Αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων

Από παλαιότερα οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α) είχαν αρμοδιότητες σχετικές με το περιβάλλον και την προστασία του, αλλά τα τελευταία χρόνια σταδιακά μεταβιβάστηκαν σε αυτούς πολύ περισσότερες και νομοθετικά δόθηκε η δυνατότητα να αναλαμβάνουν και άλλες αρκεί να αποφασίσουν ότι μπορούν να τις ασκήσουν.

Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων, κύρια μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων τους. Πιο συγκεκριμένα, στο νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Δ.Κ.Κ) ορίζεται ότι οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ορίζουν 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 ποιότητα ζωής της τοπικής κοινωνίας (άρθρο 75). Ο αόριστος και πολύ γενικός αυτός όρος κατανοείται και ερμηνεύεται σωστότερα με την ενδεικτική από τον Κώδικα απαρίθμηση ορισμένων αρμοδιοτήτων.

Οι αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφορούν κυρίως τους τομείς : ανάπτυξης, περιβάλλοντος, ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών, απασχόλησης, κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, παιδείας, πολιτισμού-αθλητισμού και πολιτικής προστασίας. Συγχρόνως ασκούν, σε τοπικό επίπεδο, κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία.

Στο σημείο αυτό και με βάση το αντικείμενο της παρούσας εργασίας θα παραθέσουμε τις αρμοδιότητες των πρωτοβαθμίων ΟΤΑ στον τομέα του περιβάλλοντος :

1. Η εκπόνηση τοπικών προγραμμάτων για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.

2. Η προστασία και η διαχείριση των υδάτινων πόρων, η προστασία του εδάφους και των εσωτερικών υδάτων από την αλιεία (λιμνοθάλασσες, λίμνες, ιχθυοτροφεία, ποταμοί) και η καταπολέμηση της ρύπανσης στην περιφέρειά τους.

3. Η ίδρυση και η λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών εργαστηρίων.

4. Η καθαριότητα όλων των κοινόχρηστων χώρων της εδαφικής τους περιφέρειας, η αποκομιδή και διαχείριση των αποβλήτων, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων αποχέτευσης και βιολογικού καθαρισμού και η λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία των κοινόχρηστων χώρων και ιδιαίτερα των χώρων διάθεσης απορριμμάτων από εκδήλωση πυρκαγιάς, σύμφωνα με την κείμενη σχετική νομοθεσία.

5. Η παροχή συνδρομής στην αρμόδια πυροσβεστική υπηρεσία, με κάθε πρόσφορο μέσο που διαθέτουν, για την αντιμετώπιση πυρκαγιών, ιδίως σε περιοχές που έχουν δασικό χαρακτήρα.

6. Η ίδρυση και λειτουργία σφαγείων.

7. Η μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης.

8. Η λήψη μέτρων για την αποκατάσταση και ανάπλαση των περιοχών της περιφέρειάς τους, κυρίως σε περιοχές όπου αναπτύσσεται εκμετάλλευση ορυκτού πλούτου και εγκαθίστανται μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων.

9. Η συμμετοχή τους σε θέματα πολεοδομίας, χωροταξίας και χρήσεων γης, όπως αυτή προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία.

10. Ο καθαρισμός των χώρων για τη δημιουργία κοιμητηρίων και η παροχή γνώμης για τον καθορισμό των χώρων αποτέφρωσης νεκρών.

Στους άλλους τομείς παρέμβασης οι πιο σημαντικές αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων είναι¹⁶ : α) η ίδρυση και η λειτουργία παιδικών, βρεφικών βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, Κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, Κ.Α.Π.Η, Κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες και η μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών

¹⁶ Βλ. Κων. Γε. Αθανασόπουλος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β' Αθήνα, 2005, σελ. 37-39 καθώς και διατάξεις του νέου Δ.Κ.Κ (άρθρο 75)

προγραμμάτων, β) η ίδρυση, κατασκευή και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών Κέντρων, Σχολών διδασκαλίας μουσικής χορού, ζωγραφικής και Κέντρων επαγγελματικού προσανατολισμού, καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων, γ) η ρύθμιση της κυκλοφορίας, ο καθορισμός πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, ο προσδιορισμός και η λειτουργία των χώρων στάθμευσης οχημάτων, η ονομασία των οδών και των πλατειών και η τοποθέτηση πινακίδων, η αρίθμηση των κτισμάτων καθώς και η διοίκηση της αστικής συγκοινωνίας, δ) η χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι όροι λειτουργίας των οποίων καθορίζονται από υγειονομικές διατάξεις, ε) η εκπόνηση και εφαρμογή η προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής τους, στ) η εκπόνηση, υλοποίηση και η συμμετοχή σε προγράμματα για την τουριστική ανάπτυξη των περιοχών τους για την προώθηση εναλλακτικών μορφών τουρισμού, καθώς και η δημιουργία θέρετρων και άλλων εγκαταστάσεων αναψυχής και διακοπών, ζ) η υλοποίηση ή η συμμετοχή σε ολοκληρωμένα τοπικά σχέδια και προγράμματα δράσης και πρωτοβουλίες για την εφαρμογή και ανάπτυξη πολιτικών προώθησης της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης διαφόρων κατηγοριών ανέργων, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών η) η διάθεση και ο συντονισμός δράσης του απαραίτητου δυναμικού και μέσων για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών της περιφέρειάς τους κ.α

Παράλληλα, ο Δήμος ή Κοινότητα, για τη διασφάλιση της απρόσκοπτης κοινωνικής διαβίωσης των κατοίκων τους και για την εύρυθμη λειτουργία των πόλεων και των οικισμών, μπορούν να προβλέπουν στον Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας τους τη συγκρότηση ειδικής υπηρεσίας, Δημοτική Αστυνομία, προκειμένου για τον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα, την κυκλοφορία και στάθμευση των οχημάτων, την οικοδόμηση, την ύδρευση και αποχέτευση, τη μόλυνση του περιβάλλοντος, την προστασία του υπόγειου υδάτινου δυναμικού και την εκπομπή καυσαερίων και η υποβολή μηνύσεων για τυχόν παραβάσεις.

Όσον αφορά κάποια ειδικά θέματα, οι κρατικές αρχές όταν πρόκειται να εκδώσουν οποιαδήποτε διοικητική κανονιστική πράξη που έχει σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος και τα ρυθμιστικά ή χωροταξικά σχέδια, πρέπει να ζητούν τη γνώμη των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων των Δήμων ή Κοινοτήτων

καθώς και των διοικητικών συμβουλίων των ενώσεων δήμων και κοινοτήτων, στην περιφέρεια των οποίων πρέπει να ισχύσουν αυτές οι πράξεις.

Όπως προκύπτει από την παραπάνω διάταξη (άρθρο 75 του Ν. 3463/2006) η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να προσφέρει υπηρεσίες, των οποίων το εύρος είναι αρκετά μεγάλο.

2.3.1 Περιβαλλοντικές Δραστηριότητες

Στην κατηγορία αυτή κατατάσσονται όλες υπηρεσίες που στοχεύουν στη βελτίωση και στον έλεγχο του φυσικού περιβάλλοντος. Ιδιαίτερα ανήκει εδώ η ευθύνη των δήμων και κοινοτήτων για την προσφορά του νερού, την κατασκευή υπονόμων και συστημάτων αποχέτευσης. Στον τομέα αυτό για πρώτη φορά επιδείχθηκε ενδιαφέρον, ανάλογα με τη σοβαρότητά του, το 1980 με τη δημοσίευση των νόμων 1068 και 1069, με τους οποίους τέθηκαν οι βασικές κατευθυντήριες γραμμές για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Ειδικότερα, ο νόμος 1068/1980 ρυθμίζει το πρόβλημα για την περιοχή της Αττικής με την υπαγωγή της συντήρησης και εκμετάλλευσης των συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης σε ενιαίο φορέα (Ε.Υ.Δ.Α.Π.). Έτσι οι με ν δήμοι και κοινότητες έχουν την ευθύνη κατασκευής των δευτερευόντων δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, η δε Ε.Υ.Δ.Α.Π έχει την ευθύνη κατασκευής των κεντρικών αγωγών και της συντήρησης και εκμετάλλευσης των συστημάτων. Ο ν. 1069/1980 ρυθμίζει το πρόβλημα για την υπόλοιπη χώρα (εκτός των περιοχών Θεσσαλονίκης και Βόλου) και παρέχει τη δυνατότητα στους δήμους και τις κοινότητες να συστήσουν δημοτικές και ή κοινοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης. Ανεξάρτητα από το πόσο σωστά αντιμετώπισαν οι παραπάνω νόμοι το όλο πρόβλημα από τεχνικής και οικονομικής άποψης, σημασία έχει η δραστηριοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα αυτό.

Ο καθορισμός των δρόμων και η συλλογή απορριμμάτων αποτελεί άλλη μία υπηρεσία των δήμων που εντάσσεται στην κατηγορία αυτή. Όλοι οι δήμοι και οι μεγάλες κοινότητες διαθέτουν σήμερα οργανωμένες υπηρεσίες καθαριότητας και μπορούν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα αρκετά ικανοποιητικά.

Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία κοιμητηρίων αποτελεί επίσης μία περιβαλλοντική αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων, όπως και η ρύθμιση της στάθμευσης σε κοινόχρηστους χώρους, η τοποθέτηση παρκόμετρων ή η κατασκευή πάρκινγκ. Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αποκλειστικός φορέας για τη ρύθμιση της

στάθμευσης των οχημάτων και τον έλεγχο της τήρησης των σχετικών διατάξεων που αφορούν την κυκλοφορία και την εκπομπή καυσαερίων. Κατά συνέπεια, παράλληλα με την τοπική αστυνομία ή και χωρίς αυτή, σε περίπτωση απουσίας της, η τοπική αυτοδιοίκηση είναι υπεύθυνη για τη ρύθμιση των παραπάνω θεμάτων.

Στις κατηγορίες των πρωτοβαθμίων οργανισμών της κατηγορίας αυτής υπάγεται οποιοδήποτε θέμα είναι σχετικό με την οργάνωση και λειτουργία των εμποροπανηγύρεων καθώς και η κατασκευή οποιουδήποτε έργου για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος καθώς και ο έλεγχος για την τήρηση των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα, την οικοδόμηση, την ύδρευση, την αποχέτευση και τη μόλυνση του περιβάλλοντος (καπνοί, θόρυβοι κτλ). Η ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ότι αφορά τη μόλυνση του περιβάλλοντος δεν φαίνεται μέχρι τώρα να έχει συγκεκριμένη μορφή δραστηριοποίησης και αυτό πιθανόν να οφείλεται στη σύγχυση αρμοδιοτήτων που επικρατεί μεταξύ των διαφόρων φορέων.

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι επίσης αρμόδια για την κατασκευή δρόμων, πλατειών και γεφυρών. Βέβαια στην αρμοδιότητά της υπάγεται μόνο η τοπική (δημοτική και κοινοτική) οδοποιία. Είναι γεγονός πως οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν αντιληφθεί πλήρως τη μεγάλη σημασία κατασκευής δρόμων τόσο από περιβαλλοντικής όσο και από οικονομικής άποψης. Η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των δήμων και κοινοτήτων, η παντελής έλλειψη τεχνικής υποστήριξης και η οικονομική αδυναμία είναι μερικοί από τους βασικούς παράγοντες που έχουν συμβάλλει αρνητικά στη λύση του προβλήματος. Η κατασκευή πλατειών αποτελούσε μέχρι πρόσφατα πολυτελή παροχή στο κοινό. Το πρόβλημα φαίνεται να αντιμετωπίζεται θετικά στις μεγάλες πόλεις, στις κωμοπόλεις, όμως στα χωριά το πρόβλημα παραμένει έντονο.

Τέλος, στις περιβαλλοντικές αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης περιλαμβάνεται η επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων, που παραχωρούνται στους δήμους και τις κοινότητες από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, καθώς και η συντήρηση και μέριμνα λειτουργίας αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς.¹⁷

¹⁷ Βλ. σχετικά ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Ι, Αθήνα 2004, σελ. 400-402.

2.4 Αειφόρος ανάπτυξη και δράση των Ο.Τ.Α

Σύμφωνα με το πέμπτο και έκτο πρόγραμμα δράσης¹⁸ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία αναφέρονται στην περιβαλλοντική πολιτική της Ένωσης, προκύπτει ότι ο απώτερος στόχος της Ένωσης είναι να δώσει οικονομική διάσταση στην προστασία του περιβάλλοντος, ενσωματώνοντας το περιβαλλοντικό κόστος στις δραστηριότητες που το επιβαρύνουν και παράλληλα να προάγει την ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος με το να καταστήσει την περιβαλλοντική προστασία συνιστώσα κάθε τομεακής πολιτικής. Το πέμπτο πρόγραμμα δράσης αναφέρεται στη χρονική περίοδο 1993-2000 ενώ το έκτο στη δεκαετία 2000-2010.

Οι μακροπρόθεσμοι και ενδιαμέσιοι στόχοι που προτείνονται από τα προγράμματα και σε τελική ανάλυση η αειφόρος ανάπτυξη¹⁹ είναι δυνατόν να επιτευχθεί μόνο με τη συντονισμένη δράση και την ισότιμη συνεργασία όλων των σχετικών φορέων, ενώ τα προγράμματα συνδυάζουν την αρχή της επικουρικότητας με την ευρύτερη έννοια της κοινής ευθύνης.

Η αειφόρος ανάπτυξη συνιστά τη μεγάλη πρόκληση για το νέο αιώνα, παρέχοντας μια μοναδική ευκαιρία για την υπέρβαση των αδυναμιών του παρελθόντος και τη διασφάλιση κοινωνικής ευημερίας και υψηλής ποιότητας ζωής στους σημερινούς Έλληνες πολίτες αλλά και στις επερχόμενες γενιές. Ήδη, οι πολιτικές και τα προγράμματα δράσης που καταρτίζονται και με την ευκαιρία αξιοποίησης των κονδυλίων του Γ' Κ.Π.Σ και του Εθνικού Πλαισίου Στρατηγικής Αναφοράς (2007-2013) κινούνται σταθερά προς αυτή την κατεύθυνση. Η Εθνική Στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη αποσκοπεί να συντονίσει και να ολοκληρώσει αυτές τις πολιτικές εντάσσοντας της ένα μακροπρόθεσμο και αποτελεσματικό σχεδιασμό οικοσυστημάτων.

Στο πλαίσιο αυτό της συνεργασίας για την αειφόρο ανάπτυξη τονίζεται ότι η ανάληψη δράσης θα πρέπει να γίνει από κάθε πολίτη (επιχειρήσεις και νοικοκυριά) και από το πλησιέστερο σε αυτούς επίπεδο. Το γεγονός αυτό σημαίνει ότι οι Ο.Τ.Α καθίστανται κύριοι υπεύθυνοι για την υλοποίηση αυτής της πολιτικής τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Σύμφωνα με την αρχή της πρόληψης και της συνυπευθυνότητας τους παραχωρούνται νέες αρμοδιότητες ως προς τον τομέα του

¹⁸ Στο 5^ο και 6^ο Πρόγραμμα Περιβαλλοντικής Δράσης θα αναφερθούμε εκτενέστερα σε επόμενο κεφάλαιο.

¹⁹ Ο όρος αειφόρος ή βιώσιμη ανάπτυξη (sustainable development) σημαίνει την ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες της παρούσας γενιάς χωρίς να διακινδυνεύει τη δυνατότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να προστατεύουμε τους φυσικούς πόρους του πλανήτη με δράσεις ώστε να τους χρησιμοποιούμε για τη διευκόλυνση της ζωής μας, ώστε να μπορούμε να τους χρησιμοποιήσουν και οι επόμενες γενιές.

περιβάλλοντος, αρμοδιότητες συμβατές με τη γενικότερη κρατική και κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική.

Πιο συγκεκριμένα, τόσο ο σχεδιασμός για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη σε τοπικό επίπεδο, όπως άλλωστε και η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση στελεχών σε θέματα περιβάλλοντος, ανήκει στις τοπικές αρχές. Όμως σε περιπτώσεις εκπόνησης τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων καθώς και ελέγχου εκπομπών οι Ο.Τ.Α παρεμβαίνουν από κοινού με τις κρατικές αρχές. Σχετικά όμως με την πρόληψη παραγωγής αποβλήτων, τις άδειες λειτουργίας, τα χωροταξικά σχέδια, τις τοπικές διευθετήσεις οι Ο.Τ.Α θα πρέπει να επηρεάζουν τις αρμόδιες αρχές στη λήψη αποφάσεων.

Η κατάσταση του περιβάλλοντος σήμερα, η συνειδητοποίηση και αναγκαιότητα για μεγαλύτερη ενεργοποίηση ως προς τα περιβαλλοντικά ζητήματα, τα πλεονεκτήματα δράσης των τοπικών φορέων και οι αυξημένες δυνατότητες παρέμβασής τους, που το θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο θέτει, καθώς και οι νέοι προσανατολισμοί που δίνονται από την Κοινότητα για την αειφόρο ανάπτυξη, καθιστούν επιβεβλημένη την παρέμβαση και δράση των Ο.Τ.Α στον τομέα του περιβάλλοντος. Στην κατεύθυνση αυτή, ιδιαίτερης σημασίας παρέμβαση αποτελεί το τοπικό πρόγραμμα δράσης για την αειφόρο ανάπτυξη, που επιχειρείται μέσω του «Local Agenda 21» και καταγράφεται στην επόμενη ενότητα.

2.4.1 ΤΟΠΙΚΗ ΑΤΖΕΝΤΑ 21 : Τοπικό Πρόγραμμα Δράσης για την Αειφόρο Ανάπτυξη (Local Agenda 21)

Η Τοπική Ατζέντα 21 γεννήθηκε τον Ιούνιο του 1992 όταν οι ηγέτες από περισσότερες εκατό χώρες και οι αντιπρόσωποι από περισσότερες των δέκα χιλιάδων Μη Κυβερνητικών Οργανισμών (ΜΚΟ) συναντήθηκαν στη γνωστή Διάσκεψη Κορυφής των Ηνωμένων Εθνών (Earth Summit) στο Ρίο της Βραζιλίας με στόχο την προώθηση των αρχών της αειφόρου ανάπτυξης.

Με απλά λόγια, η Τοπική Ατζέντα 21 είναι μια διαδικασία κατά την οποία, οι τοπικές αρχές σε όλα τα μήκη και τα πλάτη της γης, καλούνται να συνεργαστούν με όλους τους φορείς της τοπικής κοινωνίας προκειμένου να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν από κοινού προγράμματα δράσης για την αειφόρο ανάπτυξη της περιοχής τους. Είναι σημαντικό η τοπική αρχή να ενσωματώσει τις αρχές της αειφορίας σε όλα τα προγράμματα, σχέδια, πολιτικές και δραστηριότητες που είτε

αφορούν τον πολεοδομικό σχεδιασμό, το κυκλοφοριακό πρόβλημα και το φυσικό περιβάλλον, είτε την πολιτιστική κληρονομιά, την υγεία και τις κοινωνικές υπηρεσίες.

Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Τοπικής Ατζέντας 21 μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα :

1. αναγνωρίζει τον καθοριστικό ρόλο των τοπικών αρχών στην επίτευξη αειφορίας σε τοπικό επίπεδο
2. υποδεικνύει ότι κάθε πολίτης είναι υπεύθυνος σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό για τον περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον
3. στηρίζει τη συνεργασία στο μοίρασμα των γνώσεων, ιδεών και εμπειριών όλων των φορέων της τοπικής κοινωνίας.
4. ενθαρρύνει την ευρεία συμμετοχική διαδικασία όλων των ομάδων του πληθυσμού και τη βαθιά προσήλωση στις δημοκρατικές διαδικασίες.
5. αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα, που περιλαμβάνει περιβαλλοντικά, κοινωνικά, οικονομικά και πολιτιστικά στοιχεία, που ορίζουν την ποιότητα ζωής των πολιτών καθώς επίσης κι έναν από τους κυριότερους άξονες της ευρωπαϊκής πολιτικής.

Η αειφόρος ανάπτυξη έχει μερικά γνωρίσματα που τη διαφοροποιούν σε σχέση με τις άλλες μορφές ανάπτυξης που έκαναν την εμφάνισή τους τις τελευταίες μεταπολεμικές δεκαετίες, όπως για παράδειγμα, το κλασσικό μοντέλο ανάπτυξης ή το μοντέλο της απεριόριστης ανάπτυξης. Τα χαρακτηριστικά αυτά είναι : η άμεση σύνδεσή της με το περιβάλλον, η αναφορά της στην ανάγκη κάλυψης των μελλοντικών αναγκών, η αναφορά στη διασφάλιση και βελτίωση της ποιότητας ζωής, η αναφορά στην ισότητα των ευκαιριών, η αναφορά στη δράση με αυξημένη επίσκεψη και τέλος η ανάγκη σφαιρικής εξέτασης των δράσεων και ενεργειών που επηρεάζουν το περιβάλλον.²⁰

Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, η Ατζέντα 21 αναγνωρίζει ότι οι Δήμοι παίζουν έναν πολύ σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση των αρχών της αειφόρου ανάπτυξης. Ο ισχυρισμός αυτός μπορεί να θεμελιωθεί σε μια σειρά από αιτίες όπως : ότι αυτοί αντιπροσωπεύουν την τοπική κοινωνία, επηρεάζουν με τη δράση τους την ποιότητα ζωής των πολιτών, διαχειρίζονται μεγάλα τμήματα του δομημένου και φυσικού περιβάλλοντος και ως η κοντινότερη προς τους πολίτες αρχή, τοπική αυτοδιοίκηση

²⁰ Council of European Municipalities and Regions, "Local Agenda 21-Basic Guide".

μπορεί να τους επηρεάσει μέσω ενημερωτικών εκστρατειών, παροχή συμβουλών και μέσα από χειροπιαστά παραδείγματα κατάλληλης συμπεριφοράς. Για όλους αυτούς τους λόγους λοιπόν και δεδομένου ότι η προστασία του περιβάλλοντος και των πόρων του, εξαρτάται από τη συμπεριφορά του καθενός πολίτη μιας χώρας, η Τοπική Ατζέντα είναι αυτή που μπορεί να οργανώσει και να συντονίσει δράσεις που θα μας φέρουν κοντύτερα προς τις αρχές της αειφορίας.

Όσον αφορά στην εφαρμογή της Τοπικής Ατζέντας 21, παρατηρείται ότι οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης έχουν προχωρήσει σε μεγάλο βαθμό στην εφαρμογή της χάρη στις συμμετοχικές και δημοκρατικές διαδικασίες που διέπουν το σύστημα των χωρών αυτών. Χαρακτηριστικά στην Αγγλία το 90% των Δήμων συμμετέχει στο προαναφερθέν πρόγραμμα, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τη Δανία ανέρχεται στα 2/3 των Δήμων, στην Ιρλανδία και τη Σουηδία στο 100%.

Οι Δήμοι της Νότιας Ευρώπης βρίσκονται πίσω, σε σχέση με αυτούς της Βόρειας Ευρώπης όσον αφορά την εφαρμογή του προγράμματος. Αναφέρουμε ότι στην Ιταλία το 30% περίπου των Δήμων συμμετέχει, ενώ στην Ελλάδα το ποσοστό συμμετοχής των Δήμων στο συγκεκριμένο πρόγραμμα είναι πολύ μικρό και ο προσδιορισμός του είναι δύσκολος.

Αξίζει όμως να αναφερθεί ότι σημαντική δράση στο πλαίσιο του προγράμματος "Local Agenda 21" έχουν αναπτύξει δύο Δήμοι, ο Δήμος Αμαρουσίου και ο Δήμος Χαλανδρίου, σύμφωνα με την πρόταση που υποβλήθηκε και εγκρίθηκε από το LIFE.

Οι τοπικές ενώσεις καλούνται στο πλαίσιο αυτό να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο προωθώντας την Τοπική Ατζέντα 21, εξασφαλίζοντας οδηγίες και οικονομική στήριξη στα μέλη τους και συντονίζοντας τις ενέργειες τους. Στη χώρα μας, η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε αποτελεί τον οργανισμό, που εκπροσωπεί τα συμφέροντα των Δήμων και Κοινοτήτων όλης της Ελλάδος, και έχει αναλάβει ανάμεσα σε άλλα και την ευθύνη εφαρμογής της Τοπικής Ατζέντας 21. Πιο συγκεκριμένα διοργανώνει σεμινάρια, παρέχει πληροφοριακό υλικό στα «υποψήφια» μέλη, πραγματοποιεί επαφές με αντίστοιχους φορείς στο εξωτερικό και διεθνείς οργανισμούς ανταλλάσσοντας εμπειρία και πληροφορίες για περιβαλλοντικά θέματα, συνεισφέρει στη μεταφορά τεχνογνωσίας και ανταλλαγή εμπειρίας, επιθεωρεί την πρόοδο και την διαδικασία υλοποίησης του προγράμματος και άλλα.

ΠΗΓΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ

3.1 Οι πόροι των ΟΤΑ α' βαθμού (Δήμοι – Κοινότητες)²¹

Προκειμένου οι Ο.Τ.Α να διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο όσον αφορά στην επίλυση περιβαλλοντικών ζητημάτων και να ασκήσουν περιβαλλοντική πολιτική, δεν αρκεί η εκχώρηση σε αυτούς από τη κεντρική διοίκηση μόνο αρμοδιοτήτων αλλά καθίστανται αναγκαία η παράλληλη – με τις αρμοδιότητες- μεταβίβαση οικονομικών πόρων .

Στόχος λοιπόν του κεφαλαίου αυτού είναι να διερευνηθούν οι δυνατότητες άντλησης οικονομικών πόρων τόσο από το κεντρικό κράτος (περιθώρια άντλησης πόρων βάσει του νομοθετικού πλαισίου συμπεριλαμβανομένου του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, που ψηφίστηκε με το Ν.3463/2006) όσο και από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό η Τοπική Αυτοδιοίκηση να έχει τους δικούς της οικονομικούς πόρους έτσι διατηρεί τη διοικητική της αυτοτέλεια και την οικονομική της ανεξαρτησία, διευκολύνεται ο προγραμματισμός των δραστηριοτήτων της (είναι πιο δύσκολος ο προγραμματισμός όταν τα έσοδα δεν είναι δεδομένα), οι τοπικές αρχές γίνονται πιο υπεύθυνες και οι δημότες πιο ορθολογικοί στα αιτήματά τους αλλά και πιο ευαισθητοποιημένοι ως προς τα ζητήματα που αφορούν τον τόπο τους.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα το κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται από τοπικούς πόρους, τον κρατικό προϋπολογισμό και δανεισμό.

Με τον νόμο 1828/1989 έγινε αναδιάρθρωση των οικονομικών των ΟΤΑ και θεσμοθετήθηκαν νέοι πόροι υπέρ αυτών, όπως είναι οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ). Συγκεκριμένα, το άρθρο 25 του παραπάνω νόμου τα έσοδα των ΟΤΑ διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα. Τα τακτικά έσοδα προέρχονται από τις παρακάτω πηγές :

- Θεσμοθετημένους πόρους υπέρ των ΟΤΑ όπως είναι οι ΚΑΠ
- Τακτικές (γενικές) επιχορηγήσεις

²¹ Βλ. σχετικά Κ. Αθανασόπουλος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Αθήνα - 2005.

- Εισοδήματα από την κινητή και ακίνητη περιουσία τους²²
- Ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα
- Φόρους²³ και εισφορές

Τα έκτακτα έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται από

- Δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες
- Έκτακτες επιχορηγήσεις
- Εκποίηση²⁴ περιουσιακών στοιχείων και
- Κάθε άλλη πηγή

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να συνομολογούν δάνεια με το κράτος, με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα, με νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και με κάθε είδους δημόσιους οργανισμούς, για την πραγματοποίηση κάθε σκοπού που ανήκει στην αρμοδιότητά τους.

Με την απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου που αφορά τη σύναψη του δανείου πρέπει να καθορίζονται ο σκοπός, οι όροι του, και η τοκοχρεολυτική δόση. Για να συναφθεί δάνειο για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών πρέπει να υπάρχει προκαταρκτική μελέτη ή οριστική μελέτη των έργων ή των προμηθειών, για τα οποία θα συνομολογηθεί το δάνειο που έχει συνταχθεί και εγκριθεί από τα αρμόδια όργανα.

Απαγορεύεται να χρησιμοποιηθεί το δάνειο για σκοπό άλλο από εκείνο για τον οποίο συνομολογήθηκε. Ως εξαίρεση, επιτρέπεται να χρησιμοποιηθεί το δάνειο ή ένα μέρος του για την εκτέλεση άλλου έργου, ύστερα από αιτιολογημένη απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου. Αν και ο σκοπός αυτός ματαιωθεί το δάνειο επιστρέφεται στο δανειστή.

Δάνεια είναι δυνατόν να συνάπτονται με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, αλλά και από πηγές του εξωτερικού (π.χ Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, ιδιωτικές τράπεζες κλπ)

Η εξόφληση των δανείων μπορεί να καλυφθεί από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, από αυξημένες κρατικές

²² Η διάθεση περιουσιακών στοιχείων των δήμων ή κοινοτήτων επιτρέπεται, εφόσον τηρηθούν οι ειδικές διατάξεις του Κώδικα και εφόσον ο σκοπός που επιδιώκεται με τη διάθεση αυτή εξυπηρετεί το δημοτικό ή κοινοτικό συμφέρον. Βλ. άρθρα 178,192,195,197,198,199 και 200 του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα.

²³ Οι περισσότεροι φόροι επιβάλλονται και εισπράττονται από το κράτος, το οποίο στη συνέχεια αποδίδει ένα μέρος στους Ο.Τ.Α

²⁴ Βλ. άρθρο 186 του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα

επιχορηγήσεις, από τη συστηματική είσπραξη οφειλών τρίτων προηγούμενων ετών προς το Δήμο κ.α

3.2 Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π)

Πρέπει να τονιστεί ότι η λειτουργία των Ο.Τ.Α στηρίζεται κυρίως στα φορολογικά έσοδα και τις κρατικές επιχορηγήσεις, που αργότερα αποτέλεσαν τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους με το Ν.1828/1989 , το ύψος των οποίων ορίζεται ρητά από τον νόμο και δεν επηρεάζεται κάθε φορά από την βούληση της κεντρικής διοίκησης. Οι Κ.Α.Π (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι) των Ο.Τ.Α προέρχονται από το 20% των καθαρών εσόδων του φόρου εισοδήματος των φυσικών και νομικών προσώπων, από το 50% των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων και από το 3% των φόρων μεταβίβασης ακινήτων.

Η κατανομή των πιο πάνω πόρων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση γίνεται με κριτήρια που καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών. Παλαιότερα κυρίαρχο κριτήριο κατανομής των ΚΑΠ. ήταν το λεγόμενο εξισορροπητικό κριτήριο, το πληθυσμιακό, και περιελάμβανε τους εξής παράγοντες: τον πραγματικό πληθυσμό και ρυθμό αύξησης αυτού, τη μη δομημένη έκταση, την πυκνότητα, την έκταση του οικισμού καθώς και τη δημοσιονομική δυνατότητα. Με το (άρθρο 13 του Ν.2539/1997) θεσμοθετούνται τα ακόλουθα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ.:

- ❖ το μήκος των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης,
- ❖ το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου,
- ❖ ο ορεινός, πεδινός, ή νησιωτικός χαρακτήρας των ΟΤΑ.,
- ❖ το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων,
- ❖ η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων,
- ❖ το πληθυσμιακό μέγεθος, οι πληθυσμιακές διακυμάνσεις ανά εποχές και η δημογραφική τάση,
- ❖ οι κλιματολογικές συνθήκες και ο αριθμός των σχολικών αιθουσών
- ❖ και οι περιβαλλοντικές συνθήκες.

Με την καθιέρωση των κριτηρίων αυτών, αντικειμενικοποιείται ο τρόπος κατανομής των πόρων υπέρ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με στόχο την οικονομική ενίσχυση των οικονομικά αδυνάτων ΟΤΑ.

Από την πορεία των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το 1989 μέχρι σήμερα διαπιστώνεται ότι ο Ν.1828/1989 αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα για την

οικονομική ανάπτυξη των δήμων και κοινοτήτων, το οποίο γίνεται ορατό τόσο από την ποσοτική όσο και από την ποιοτική αύξηση των έργων και υπηρεσιών που προσφέρουν σήμερα οι δήμοι και οι κοινότητες.

Σκοπός της κατανομής των ΚΑΠ είναι η άμβλυνση των δημοσιονομικών και γεωγραφικών ανισοτήτων μέσω της εξασφάλισης κάλυψης των εξόδων λειτουργίας των ΟΤΑ, της χρηματοδότησης κοινωνικών δράσεων και της χρηματοδότησης εξειδικευμένων προγραμμάτων και δράσεων που συντείνουν στη βελτίωση της ποιότητας παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι βάσει του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα είναι δυνατόν – σύμφωνα με Π.Δ που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του αρμοδίου κατά περίπτωση υπουργού, ή των διοικητικών συμβουλίων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή οργανισμών κοινής ωφέλειας, -παράλληλα με αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται σε ορισμένους Ο.Τ.Α, να μεταβιβάζονται και οι αναγκαίοι για την άσκησή τους πόροι.

3.3 Ενισχύσεις - Επιχορηγήσεις ΟΤΑ

Είναι γεγονός ότι το μεγαλύτερο όμως μέρος των αναγκών, των προγραμμάτων και των δράσεων των ΟΤΑ α' βαθμού καλύπτεται με χρηματοδότηση κατά πρώτο λόγο από τον κρατικό προϋπολογισμό μέσω των ΚΑΠ και των επιχορηγήσεων και κατά δεύτερο από τα ίδια έσοδά τους. Οι πόροι αυτοί προορίζονται κυρίως για την αναπλήρωση των καταργηθέντων τελών των Οργανισμών Ύδρευσης και Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ), την οικονομική ενίσχυση δήμων και κοινοτήτων που δημιουργήθηκαν από συνένωση ΟΤΑ και για αναπτυξιακούς σκοπούς των ΟΤΑ.

Προσπαθώντας να οριοθετήσουμε την έννοια των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ Α' βαθμού, διαπιστώνουμε ότι αυτή δεν είναι σαφώς προσδιορισμένη. Για τις ανάγκες της εργασίας υιοθετείται ο ορισμός του ΟΟΣΑ σύμφωνα με τον οποίο οι επιχορηγήσεις είναι προαιρετικοί πόροι, χωρίς αντάλλαγμα και αντικαταβολή που χορηγούνται στους ΟΤΑ από μια άλλη διοικητική βαθμίδα ή ένα διεθνή οργανισμό.²⁵ Ασφαλώς η παράθεση αυτού του ορισμού δεν φιλοδοξεί να καλύψει την

²⁵ Γκέκας Ράλλης, «Κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση» Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 1996.

εννοιολογική ασάφεια που επικρατεί στην ελληνική βιβλιογραφία σχετικά με το περιεχόμενο των κρατικών επιχορηγήσεων, αλλά χρησιμοποιείται ως οδηγός, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός της αδυναμίας ακριβούς εντοπισμού των επιχορηγήσεων πάσης μορφής.

Η κύρια διάκριση των επιχορηγήσεων είναι μεταξύ γενικών και ειδικών. Οι γενικές επιχορηγήσεις είναι αυτές τις οποίες οι ΟΤΑ μπορούν να δαπανήσουν κατά την κρίση τους. Δηλαδή, μπορούν να τις χρησιμοποιήσουν κατά τον ίδιο τρόπο που χρησιμοποιούν και τα έσοδά τους από την τοπική φορολογία. Για το λόγο αυτό οι γενικές επιχορηγήσεις ονομάζονται συχνά και «μη επιλεκτικές» επιχορηγήσεις ή «επιχορηγήσεις χωρίς όρους». Η δεύτερη μεγάλη κατηγορία επιχορηγήσεων είναι οι ειδικές, δηλαδή αυτές οι οποίες δίνονται για να δαπανηθούν τα ποσά σε δραστηριότητες που επιθυμεί η Κεντρική Διοίκηση. Για το λόγο αυτόν, οι επιχορηγήσεις της κατηγορίας αυτής ονομάζονται συχνά και «επιλεκτικές» ή «επιχορηγήσεις με όρους» αφού η Κεντρική Διοίκηση επιλέγει τους σκοπούς για τους οποίους θα χρησιμοποιηθούν ή βάζει όρους σχετικά με τον τρόπο αξιοποίησής τους. Οι όροι αυτοί μπορούν να είναι πολύ περιοριστικοί ή ελαστικοί.

Το σημαντικότερο ίσως πρόβλημα των επιχορηγήσεων, και ιδιαίτερα των γενικών επιχορηγήσεων, είναι ο τρόπος με τον οποίο θα κατανεμηθούν στους ΟΤΑ. Είναι γενικά αποδεκτό ότι η κατανομή των επιχορηγήσεων πρέπει να είναι τέτοια ώστε το ποσό της επιχορήγησης που θα αποδοθεί σε κάθε ΟΤΑ να είναι ανάλογο των οικονομικών του αναγκών και αντιστρόφως ανάλογο της ικανότητάς του να καλύπτει τις ανάγκες του με δικά του έσοδα.

Εκτός από την εκτίμηση των δημοσιονομικών αναγκών, για να μπορέσουν οι κρατικές επιχορηγήσεις να παίξουν τον αναδιανεμητικό τους ρόλο και για να μη λειτουργήσει η παροχή τους ως αντικίνητρο στους ΟΤΑ για ορθολογική διαχείριση, θα πρέπει να εκτιμηθούν οι δημοσιονομικές δυνατότητες κάθε περιοχής, δηλαδή η δυνατότητα των ΟΤΑ να καλύπτουν τις ανάγκες τους με δικά τους έσοδα καθώς και η φορολογική προσπάθεια, δηλαδή ο βαθμός στον οποίο οι ΟΤΑ εκμεταλλεύονται στην πράξη τις δυνατότητες που έχουν για άντληση φορολογικών εσόδων.

Είναι σαφές λοιπόν ότι στους ΟΤΑ α' βαθμού διατίθενται σημαντικοί πόροι από τον κρατικό προϋπολογισμό, οι οποίοι εγγράφονται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Συνεπώς η οικονομική τους αυτάρκεια δεν εξαρτάται πλέον από τις τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις και δεν επηρεάζεται από την εκάστοτε βούληση της κεντρικής διοίκησης.

Το υπόλοιπο μέρος των αναγκών των οργανισμών αυτών καλύπτεται από τα ίδια τους έσοδα που προέρχονται από τοπικούς φόρους, εισφορές, τέλη, δικαιώματα ή και από την αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους αλλά και με ειδικές ή έκτακτες ενισχύσεις όπως: αποδόσεις τοπικού χαρακτήρα, λοιπές αποδόσεις και χορηγίες – συντάξεις.

3.4 Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)

Για την ολοκλήρωση των υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των νέων ΟΤΑ, καθώς και για την πραγματοποίηση των αναγκαίων δημόσιων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης προβλεπόταν από τις διατάξεις του Ν.2539/1997 (άρθρο1 παρ.4-5) η κατάρτιση προγράμματος αναπτυξιακού χαρακτήρα (ΕΠΤΑ) με πενταετή χρονική διάρκεια που μπορούσε να παραταθεί σε επτά χρόνια με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, κάτι το οποίο δεν έγινε. Περιέχει πέντε υποπρογράμματα εκ των οποίων το τρίτο²⁶ αφορά το περιβάλλον και πιο συγκεκριμένα αφορά τη χρηματοδότηση της μελέτης κατασκευής έργων τεχνικής υποδομής, προστασίας του περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας της ζωής για τους Δήμους και τις Κοινότητες αυτές, καθώς και λοιπών δημόσιων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης.

Το τρίτο υποπρόγραμμα χρηματοδοτείται τόσο από τους πόρους Εθνικών και Περιφερειακών Κοινοτικών Προγραμμάτων και Πρωτοβουλιών που διαχειρίζονται τα Υπουργεία και Περιφέρειες, οι οποίοι αφορούν έργα Δήμων και Κοινοτήτων και λοιπές επενδύσεις τοπικής ανάπτυξης, όσο και από τους πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων με τους οποίους χρηματοδοτούνται επίσης έργα Δήμων και Κοινοτήτων.

Πόροι του προγράμματος είναι τα έσοδα από τους ΚΑΠ σε ποσοστό 8,5%, το αναλογούν ποσό του φόρου των τόκων καταθέσεων, τα έσοδα των ειδικών λογαριασμών που τηρούν τα διάφορα Υπουργεία, οι πόροι εθνικών και περιφερειακών κοινοτικών προγραμμάτων και πρωτοβουλιών που διαχειρίζονται τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες και αφορούν έργα δήμων και κοινοτήτων και τέλος οι πόροι του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων με τους οποίους χρηματοδοτούνται έργα δήμων και κοινοτήτων.

²⁶ Για το τρίτο υποπρόγραμμα εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 4, παρ. 2 του Ν.2503/1997

Η καθιέρωση του ΕΠΤΑ αποτελούσε μεγάλη τομή στις χρηματοδοτήσεις των έργων και δραστηριοτήτων όλων των δήμων και κοινοτήτων της χώρας και στόχευε :

- ❖ Στο συντονισμό των επιμέρους πολιτικών που εφαρμόζονταν για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και την ενίσχυση του αναπτυξιακού τους ρόλου.
- ❖ Στην ορθολογική αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων που κατευθύνονταν στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ώστε να βελτιώνεται η αποδοτικότητά τους.
- ❖ Στην ενίσχυση των νέων ΟΤΑ για τη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας τους και την πραγματοποίηση των αναγκών υποδομών για την βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων.

Οι πόροι του προγράμματος κατανέμονταν σε όλους τους δήμους της χώρας με κριτήρια σύγκλισης και πλήρη διαφάνεια. Την ευθύνη του προγράμματος την είχε διυπουργική επιτροπή.

3.5 Εξειδικευμένες Πηγές Εσόδων

Πέραν των ανωτέρω εσόδων υπάρχουν ορισμένες πιο εξειδικευμένες μορφές πηγές εσόδων για τους Ο.Τ.Α καθώς και άλλες που προκύπτουν από τα νομοθετήματα που αφορούν τον α' και β' βαθμό Αυτοδιοίκησης και στις οποίες θα γίνει μια επιλεκτική αναφορά.

Στο άρθρο 3 του Ν. 2240/94 προβλέπονται ειδικά αναπτυξιακά και οικονομικά μέτρα²⁷. Πιο συγκεκριμένα καθορίζονται αναπτυξιακά και οικονομικά κίνητρα για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τους Ο.Τ.Α α' βαθμού αυτών. Τα κίνητρα αυτά αναφέρονται σε αύξηση 50% της επιχορήγησης από τον Κρατικό Προϋπολογισμό των Ο.Τ.Α και των δύο βαθμίδων και σε αύξηση κατά 100% της χρηματοδότησης που αναλογεί από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Ως εξειδικευμένες πηγές εσόδων ενδεικτικά αναφέρονται : τα ανταποδοτικά τέλη σε βάρος επιχειρήσεων, τα ειδικά τέλη για προϊόντα που προκαλούν προβλήματα διαχείρισης των αποβλήτων τους, τα διοικητικά πρόστιμα, η επιχορήγηση και η δανειοδότηση διαχείρισης απορριμμάτων, η χρηματοδότηση από προγράμματα του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων για ενέργειες

²⁷ Ο Νόμος αυτός, στην παράγραφο 4 αναφέρει ότι ο Ο.Τ.Α που προκύπτει από ένωση όλων των Ο.Τ.Α ενός νησιού ή περισσότερων γειτονικών νησιών και ο μοναδικός Ο.Τ.Α ενός νησιού λαμβάνει επί πέντε χρόνια τετραπλάσια οικονομική ενίσχυση από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους.

προστασίας και αξιοποίησης των δασών από τους Ο.Τ.Α καθώς και οι πόροι των Ο.Τ.Α από την εκμετάλλευση των λατομείων αδρανών υλικών.

3.5.1 Ανταποδοτικά τέλη σε Βάρος Επιχειρήσεων

Αποδίδονται τέλη στους Ο.Τ.Α από τις επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητα στα χωρικά όριά τους, προκαλώντας σοβαρές διαταραχές στο περιβάλλον. Τα τέλη αυτά επιβάλλονται προκειμένου να καλυφθούν τα έξοδα κατασκευής και λειτουργίας συγκεκριμένων έργων ή προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος που εκτελούνται από τους Ο.Τ.Α

3.5.2 Ειδικά Τέλη για Προϊόντα που Προκαλούν Προβλήματα

Διαχείρισης των Αποβλήτων τους

Είναι δυνατόν να επιβαρυνθούν με ειδικό τέλος οι επιχειρήσεις που παράγουν και εισάγουν προϊόντα που προκαλούν προβλήματα διαχείρισης των στερεών αποβλήτων και προπαντός ως προς τα μη ανακυκλώσιμα υλικά. Τα τέλη αυτά λοιπόν εισπράττονται και αποδίδονται στους αρμόδιους Ο.Τ.Α. Όπως και η προηγούμενη κατηγορία τελών έτσι και αυτή, επιβάλλεται προκειμένου να καλυφθούν τα έξοδα κατασκευής και λειτουργίας συγκεκριμένων έργων ή προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος που εκτελούνται από τους Ο.Τ.Α.

Το ποσό των τελών προσδιορίζεται ανάλογα με το μέγεθος, το ρυπαντικό φορτίο και την ποσότητα των αποβλήτων του έργου ή της δραστηριότητας και παρέχεται στους Ο.Τ.Α για μελέτες και έργα διάθεσης ειδικών στερεών αποβλήτων.

3.5.3 Διοικητικά Πρόστιμα

Σε περίπτωση που μια επιχείρηση ή δραστηριότητα προκαλεί ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος επιβάλλεται σύμφωνα με το νόμο²⁸ προσωρινή απαγόρευση της λειτουργίας της. Η διακοπή επιβάλλεται με απόφαση του Νομάρχη ή του Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων με τυχόν συναρμόδιο Υπουργό, σε περίπτωση που συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι παίρνοντας υπόψη και τη σπουδαιότητα της επιχείρησης. Με την πράξη επιβολής της

²⁸ Βλ. Ν. 1650/1986 άρθρο 30 παρ.4

απαγόρευσης λειτουργίας μπορεί να προβλέπεται και πρόστιμο για κάθε μέρα παράβασης της απαγόρευσης αυτής.

Τα πρόστιμα εισπράττονται σύμφωνα με το νόμο για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων και αποδίδονται στους Ο.Τ.Α της περιοχής που προκλήθηκε η παράβαση. Ο τρόπος, τα όργανα και η διαδικασία είσπραξης καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομικών και κάθε συναρμόδιου Υπουργού.

3.5.4 Επιχορήγηση και Δανειοδότηση Διαχείρισης Απορριμμάτων

Μετά από σχετική πρόταση του ενδιαφερόμενου Δήμου ή Συνδέσμου Ο.Τ.Α είναι δυνατή η επιχορήγηση από το Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, κυρίως των έργων υποδομής του χώρου διάθεσης. Η έγκριση του έργου για να ενταχθεί στο Πρόγραμμα εξαρτάται από τις λοιπές ανάγκες του νομού, καθώς και από το διατεθέν ετήσιο όριο πληρωμών για το νομό από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών.

Επιχορήγηση δικαιούνται σε ποσοστό 35% και οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης Αποχέτευσης εφόσον έχουν επεκτείνει το αντικείμενό τους και στα απορρίμματα.

Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων μπορεί να δανειοδοτήσει ένα φορέα διαχείρισης απορριμμάτων τόσο για την κατασκευή έργων υποδομής όσο για την αγορά μηχανολογικού εξοπλισμού.

3.5.5 Χρηματοδότηση από Προγράμματα του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων για Ενέργειες Προστασίας και Αξιοποίησης των Δασών από τους ΟΤΑ

Σχετικά με την προστασία των δασών από τις πυρκαγιές, επιδοτούνται με ποσοστό μέχρι 30% προληπτικά μέτρα για : δασοκομικές εργασίες που μειώνουν τους κινδύνους πυρκαγιάς, απόκτηση εξοπλισμού αποψίλωσης, δημιουργία δασικών οδών, αντιπυρικών ζωνών και σταθμών ανεφοδιασμού νερού, εγκατάσταση εξοπλισμού επιτήρησης, οργάνωση εκστρατειών πληροφόρησης και συλλογή στοιχείων για μελέτες.

Τα παραπάνω γίνονται εφόσον προηγηθεί μελέτη και υποβληθεί από τους Ο.Τ.Α στο Δημαρχείο και στην περίπτωση που εγκριθεί μπορεί και να επιδοθεί

κιάλας. Επιδοτείται ωστόσο με μικρότερα ποσά η οικονομική αξιοποίηση δασικών εκτάσεων που ανήκουν κατά κυριότητα σε Ο.Τ.Α ή τους έχει παραχωρηθεί η νομή από το κράτος.

3.5.6 Πόροι των Ο.Τ.Α από την Εκμετάλλευση των Λατομείων Αδρανών Υλικών.

Οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α μπορούν να αναλάβουν την εκμετάλλευση των λατομείων αδρανών υλικών με απευθείας ανάθεση υπογραφή σύμβασης χωρίς πλειοδοτική δημοπρασία. Από τα αναλογικά μισθώματα τα οποία καταβάλλουν κάθε χρόνο οι εκμεταλλευτές των λατομείων, το 40% αποδίδεται με απόφαση του Νομάρχη στους Ο.Τ.Α στην περιοχή των οποίων ανήκει το λατομείο με προορισμό την εκτέλεση έργων. Τέλος, οι εκμεταλλευτές των ιδιωτικών λατομείων είναι υποχρεωμένοι να καταβάλλουν ετησίως ειδικό τέλος υπέρ του Ο.Τ.Α της περιοχής. Αυτό αποτελεί το 4% επί της τιμής πώλησης των λατομικών προϊόντων.

3.6 Κοινοτικά Χρηματοδοτικά Όργανα

3.6.1 Διαρθρωτικά Ταμεία

Το 1981, με την είσοδο της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, δόθηκε η ευκαιρία στις περιφέρειες της να αποκομίσουν σημαντικά οφέλη τόσο πολιτικά όσο και οικονομικά, εφόσον πραγματοποιήθηκε μια εισροή κοινοτικών πόρων προς αυτές, εισροή που προέρχονταν κυρίως από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής.

Για την προγραμματική περίοδο 2000 – 2006 η χρηματοδότηση που διατίθεται για την περιφερειακή πολιτική ανέρχεται σε 213 δισεκατομμύρια ευρώ: 195 δισεκατομμύρια για τα Διαρθρωτικά Ταμεία και 18 δισεκατομμύρια για το Ταμείο Συνοχής. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί στο 35% του κοινοτικού προϋπολογισμού, και αντιπροσωπεύει το δεύτερο σε μέγεθος κονδύλιο του προϋπολογισμού.

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία για την περίοδο 2000 – 2006 είναι τα εξής τέσσερα :

- Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το οποίο δημιουργήθηκε το 1975, έχοντας ως στόχο τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, παρέχοντας ενισχύσεις στον τομέα επενδύσεων, υποδομής και στον παραγωγικό τομέα.

- Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), που ιδρύθηκε με τη Συνθήκη της Ρώμης το 1958, με στόχο να παράσχει στήριξη στον τομέα της επαγγελματικής κατάρτιση, στον επαναπροσανατολισμό των εργαζομένων, στη μείωση της ανεργία των νέων κ.α

- Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Τμήμα Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), που από το 1964 προσφέρει στήριξη σε δραστηριότητες, που συμβάλλουν στη βελτίωση των συνθηκών και εμπορίας γεωργικών προϊόντων.

- Το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού Αλιείας (ΧΜΠΑ), το οποίο προάγει από το 1993 τον εξορθολογισμό στον αλιευτικό τομέα.

Οι κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων προβλέπουν συνυπολογισμό της παραμέτρου του περιβάλλοντος κατά την εκπόνηση αναπτυξιακών προγραμμάτων. Έτσι η αιεφόρος ανάπτυξη και η προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος ανάγονται σε κρίσιμο συντελεστή που εντάσσεται τόσο στην προετοιμασία όσο και στην παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων. Η κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κυρίως στους τομείς της προστασίας της φύσης, των υδάτων και της αξιολόγησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον. Για όλες αυτές τις παραμέτρους τα Διαρθρωτικά Ταμεία θα πρέπει να συμβάλλουν στη δημιουργία των κατάλληλων υποδομών.²⁹

Για να επιτευχθούν οι στόχοι, οφείλουν να συντονίζονται μεταξύ τους οι δράσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων με αυτές του Ταμείου Συνοχής³⁰, καθώς όμως και με τις παρεμβάσεις των κρατών-μελών. Αυτός είναι άλλωστε και ο ρόλος των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, τα οποία έχουν ως στόχο να καθορίζουν για κάθε περιοχή τις προτεραιότητες ανάπτυξης, τους τρόπους και τα μέσα υλοποίησης, τη σχετική χρηματοδότηση και όλα αυτά μέσα σε ένα πλαίσιο ελέγχου και εποπτείας.

3.6.2 Ταμείο Συνοχής

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχ, συστάθηκε το Ταμείο Συνοχής, που έχει ως σκοπό την προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Για το σκοπό συγχρηματοδοτεί έργα στους τομείς του περιβάλλοντος και υποδομών των μεταφορών, που συνδέονται με τα διευρωπαϊκά δίκτυα, στα λιγότερο ευνοημένα

²⁹ ΟΛΓΑ ΓΙΩΤΗ – ΠΑΠΑΔΑΚΗ, «Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης», Εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ, 2004, σελ. 253-254.

³⁰ Βλ. περισσότερα σε Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τα Διαρθρωτικά Ταμεία και ο συντονισμός τους με το Ταμείο Συνοχής – Κατευθυντήριες γραμμές για τα προγράμματα της περιόδου 2000 -2006.

κράτη – μέλη, των οποίων το κατά κεφαλήν Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν είναι κάτω από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και Ισπανία).

Το Ταμείο Συνοχής αν και δεν θεωρείται Διαρθρωτικό Ταμείο, συμβάλλει σημαντικά στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων ευρωπαϊκού επιπέδου και η τοπική αυτοδιοίκηση με τη σειρά της μπορεί να αντλήσει σημαντικά οφέλη από έργα που χρηματοδοτούνται από αυτό, ειδικά στον τομέα του περιβάλλοντος, όπως έργα ύδρευσης, αποχέτευσης, επεξεργασίας λυμάτων και διαχείρισης απορριμμάτων.

Σε ό,τι αφορά τις περιβαλλοντικές δράσεις του Ταμείου, αυτές συνίστανται στην υποστήριξη της υλοποίησης συγκεκριμένων έργων με περιβαλλοντική διάσταση, βάσει του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης. Το Ταμείο όμως ανταποκρίνεται και στις ευρύτερες επιδιώξεις της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής για την επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης. Οι επενδύσεις που χρηματοδοτούνται πρέπει να είναι συμβατές με τους κύριους στόχους της πολιτικής αυτής, δηλαδή την προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος, την προστασία της ανθρώπινης υγείας και την ορθολογική χρήση των φυσικών πόρων. Αυτό επιτυγχάνεται με την καθιέρωση διαδικασιών αξιολόγησης των προτεινόμενων έργων καθώς επίσης και από τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων που πρέπει να συνοδεύουν αυτά.³¹

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι κατά την 4^η Προγραμματική Περίοδο 2007 -2013 τα Διαρθρωτικά Ταμεία θα περιοριστούν σε δύο (ΕΤΠΑ και ΕΚΤ) συν το Ταμείο Συνοχής. Το θεματικό πεδίο δράσης του Ταμείου Συνοχής προβλέπεται να διευρυνθεί ώστε να καλύπτει τις ανανεώσιμες μορφές ενέργειας, τη συμπληρωματικότητα των μεταφορών καθώς και τις αστικές και μαζικές μεταφορές. Για την αγροτική ανάπτυξη και αλιεία προτείνονται να δημιουργηθούν δύο νέα ταμεία το «Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο για την Αγροτική Ανάπτυξη» και το «Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας». Το μέγεθος και η προέλευση των πόρων τους είναι αντικείμενο σημαντικής διαπραγμάτευσης.³²

³¹ ΟΛΓΑ ΓΙΩΤΗ – ΠΑΠΑΔΑΚΗ, «Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης», Εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ, 2004, σελ. 239-240.

³² Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ) : Βασικά Στοιχεία που αφορούν στην 4^η Προγραμματική Περίοδο 2007 -2013 («4^ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης»)

3.7 Μέσα χρηματοδότησης δράσεων

Η ελληνική περιβαλλοντική πολιτική έχει εκσυγχρονιστεί τις δύο τελευταίες δεκαετίες, κυρίως λόγω της εναρμόνισης με την Ευρωπαϊκή Νομοθεσία και των χρηματοδοτήσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Οι πόροι από την Ένωση διοχετεύονται με τρεις βασικούς τρόπους : α) μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, στα οποία συγκεντρώνεται το μεγαλύτερο ποσοστό χρηματοδότησης, β) μέσω των κοινοτικών πρωτοβουλιών και γ) μέσω καινοτόμων δράσεων ή πιλοτικών προγραμμάτων. Οι τελευταίες αποτελούν ένα μικρό ποσοστό, περίπου 1%, ενώ τα ΚΠΣ και οι κοινοτικές πρωτοβουλίες μαζί το 95%. Ενδιαφέρον παρουσιάζει ότι μόνο όσον αφορά τις καινοτόμες δράσεις και μελέτες, παρέχεται η δυνατότητα απευθείας επαφής των Ο.Τ.Α με τις ευρωπαϊκές χώρες. Στην περίπτωση για το ΚΠΣ οι ΟΤΑ θα πρέπει να απευθύνονται στις περιφερειακές αρχές, αφού εκείνες είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή και διαχείρισή του.

3.7.1 Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ)

Το 1986 είναι η χρονιά που ξεκίνησαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), τα οποία αποσκοπούσαν στην υλοποίηση μιας ολοκληρωμένης μεσοπρόθεσμης ανάπτυξης των ελληνικών περιφερειών. Τα ΜΟΠ είχαν προβλεφθεί να ολοκληρωθούν το 1992, και διάδοχος αυτών υπήρξε το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1989 – 1993). Το σκεπτικό εφαρμογής του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης στηρίχθηκε στη μεταρρύθμιση, το 1988, των Διαρθρωτικών Ταμείων, η οποία αποσκοπούσε τόσο στην αύξηση των πόρων, όσο και στην ορθολογικότερη διαχείρισή τους, με καθιέρωση της αρχής του προγραμματισμού. Συνέβαλε στο να προσδιορισθούν οι προτεραιότητες ανάπτυξης και δράσεων, που θα χρηματοδοτούσε η Κοινότητα, καθώς επίσης οδήγησε στη διαμόρφωση της κατανομής των πόρων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Ακολούθησε μετά το δεύτερο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994 -1999 (Β' ΚΠΣ) με βασικές αναπτυξιακές κατευθύνσεις : την ενίσχυση του παραγωγικού τομέα, με στόχο την αύξηση των επενδύσεων, τα μέτρα υπέρ των μικρομεσαίων, τις μεγάλες επενδύσεις υποδομής σε μεταφορές, τηλεπικοινωνίες, ενέργεια καθώς και την ανάπτυξη και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και βελτίωση του συστήματος εκπαίδευσης – επαγγελματικής κατάρτισης.

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση μετά τη χωρική της διάρθρωση (N2539/97) και την προγραμματική της εμπειρία στο πλαίσιο του Ειδικού Προγράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καλείται για τη προγραμματική περίοδο (2000 -2006) να στηρίξει και να αποδείξει το ρόλο που της αποδίδεται, ως σημαντικό θεσμικό εταίρο στις διαδικασίες που αναπτύσσονται για το σχεδιασμό και την εφαρμογή των περιφερειακών και τοπικών πολιτικών. Παράλληλα, είναι μία μοναδική ευκαιρία για τους δήμους και τις κοινότητες να υλοποιήσουν τα δικά τους προγράμματα μέσα από τον ευρύτερο προγραμματισμό αυτής της περιόδου.

Το Γ' Κ.Π.Σ αναφέρεται σε έργα και δράσεις για την περίοδο 2000 -2006, περιλαμβάνοντας επτά άξονες προτεραιότητας μέσα στους οποίους εντάσσονται τα επιχειρησιακά προγράμματα. Στους άξονες ένα έως έξη, εντάσσονται επιχειρησιακά προγράμματα εθνικής εμβέλειας, δηλαδή επιχειρησιακά προγράμματα που αφορούν ένα τομέα της οικονομίας και μπορούν να υλοποιηθούν σε όλη τη γεωγραφική επικράτεια της χώρας. Στον άξονα προτεραιότητας εφτά για την περιφερειακή ανάπτυξη, εντάσσονται δεκατρία περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα (Π.Ε.Π). τα οποία αφορούν όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας και υλοποιούνται ένα σε κάθε γεωγραφική περιοχή.

Κατάλογος αξόνων προτεραιότητας και των επιχειρησιακών προγραμμάτων³³

1. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΙ ΠΟΡΟΙ	- ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ-ΑΡΧΙΚΗ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ - ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ
2. ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ	- ΟΔ. ΑΞΟΝΕΣ, ΛΙΜΑΝΙΑ, ΑΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ - ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΟΙ, ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ, ΑΣΤ. ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΑ
3. ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ	ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ
4. ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ-ΑΛΙΕΙΑ	- ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ - ΑΛΙΕΙΑ
5. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ	- ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ - ΥΓΕΙΑ - ΠΡΟΝΟΙΑ
6. ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ	ΚτΠ
7. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	13 ΠΕΠ

³³ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΕΕΤΑΑ) : Γ' ΚΠΣ Συνοπτικός Οδηγός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα, 2001.

Η σύγχρονη περιβαλλοντική πολιτική δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένας ιδιαίτερος, αυτόνομος τομέας, αλλά αφορά και πρέπει να λαμβάνεται ως σημαντικός παράγοντας σε όλους τους τομείς, γεγονός που εφαρμόζεται στην ανάπτυξη των τομεακών προτεραιοτήτων του Γ΄ ΚΠΣ. Η στρατηγική για την προγραμματική περίοδο 2000-2006 περιλαμβάνει τέσσερις κύριες πτυχές. Τη συνέχιση και ολοκλήρωση των μεγάλων έργων των υποστηρικτικών δράσεων και των δικτύων του τομέα, από το Β΄ ΚΠΣ, ώστε αυτά να καταστούν λειτουργικά. Την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής μέριμνας και πρόληψης σε όλα τα περιφερειακά και τομεακά προγράμματα. Τη συγκέντρωση της στόχευσης σε ένα περιορισμένο αριθμό υλοποιήσιμων δράσεων για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση επειγόντων προβλημάτων μείζονος κλίμακας. Την περιφερειακή αποκέντρωση της αντιμετώπισης τοπικής ή δευτερεύουσας σημασίας προβλημάτων στα πλαίσια μιας κεντρικής επιτελικής καθοδήγησης και υποστήριξης.

Στο πλαίσιο των στόχων αυτών, οι κυριότερες δράσεις αφορούν :

- Τη βιώσιμη διαχείριση των στερεών απορριμμάτων τόσο των μεγάλων αστικών κέντρων, όσο και των αστικών και ημιαστικών περιοχών
- Τον περιορισμό της ρύπανσης και της σπατάλης υδάτινων πόρων από τη γεωργική παραγωγή.
- Την προστασία των δασών.
- Τον έλεγχο της τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και των πολεοδομικών σχεδίων,
- Την προστασία και ανάδειξη βιότοπων με τη μορφή ολοκληρωμένων τοπικών πρωτοβουλιών.

Οι διαθέσιμοι πόροι δημόσιας δαπάνης για τις περιβαλλοντικές δράσεις ανερχόταν στο ύψος του 1 τρις δρχ.³⁴

Στη νέα προγραμματική περίοδο 2007 -2013 με τον όρο Εθνικό Πλαίσιο Στρατηγικής Αναφοράς (ΕΠΣΑ) νοούνται τα προγράμματα (επιχειρησιακά και αναπτυξιακά) που θα συγχρηματοδοτηθούν από την Ευρωπαϊκή Ένωση κατά τη νέα αυτή περίοδο. Ο όρος Δ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (Δ΄ ΚΠΣ) δεν είναι πλέον δόκιμος, χρησιμοποιείται όμως διότι είναι οικείος σε ένα ευρύ κοινό.

Η Πολιτική για τη Συνοχή (Cohesion Policy) είναι ένας από τους τρεις πυλώνες της Ένωσης, μαζί με τη νομισματική ένωση και την ενιαία αγορά. Στοχεύει

³⁴ ΚΟΥΤΣΟΥΜΠΙΑ ΚΥΡΙΑΚΗ, Διπλωματική Εργασία «Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση στο νέο θεσμικό και αναπτυξιακό περιβάλλον», Σεπτέμβριος 2000, σελ. 78-79.

στη σύγκλιση των κρατών-μελών, στη σύγκλιση των περιφερειών και επομένως οι προτεραιότητες αφορούν παρεμβάσεις στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και κράτη μέλη. Η σημασία αυτών των προτεραιοτήτων είναι ιδιαίτερα σημαντική διότι η διεύρυνση επέφερε μεγέθυνση ανισοτήτων.

Ως βασικά περιεχόμενα της Πολιτικής για τη Συνοχή κατά την περίοδο 2007 - 2013 (περίοδο του ΕΠΣΑ) προτείνονται από την Έκθεση Μπαρνιέ³⁵ κατά προτεραιότητα τα ακόλουθα : καινοτομία και οικονομία της γνώσης, περιβάλλον και πρόληψη κινδύνων, προσβασιμότητα και υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, ειδικές ανάγκες λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών και κρατών-μελών (υποδομές, μεταφορές, ανάπτυξη θεσμών).

Οι διαρθρωτικές δράσεις και τα προγράμματα και μέσα από τα οποία θα υλοποιηθεί η Πολιτική της Συνοχής κατά την περίοδο 2007-2013 ομαδοποιούνται σε τρεις νέους στόχους, οι οποίοι αποτυπώνουν ουσιαστικά τις προτεραιότητες που θέτει η Ένωση : Σύγκλιση – Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση – Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία.³⁶

Σύμφωνα με τα στοιχεία του παρακάτω Πίνακα τα προγράμματα της «Σύγκλισης» αφορούν τις Περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω του 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Χρηματοδοτούνται από πόρους των ταμείων ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής. Κριτήριο για τη χρηματοδότηση από το Ταμείο Συνοχής είναι και το ΑΕΠ του κράτους-μέλους να είναι κάτω από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου. Τα προγράμματα της «Σύγκλισης» πρόκειται να δεσμεύσουν το 78% των πόρων για την Πολιτική Συνοχής της περιόδου 2007-2013.

Τα προγράμματα της «Περιφερειακής Ανταγωνιστικότητας και Απασχόλησης» αφορούν τις Περιφέρειες που δεν εντάσσονται στα προγράμματα «Σύγκλιση». Χρηματοδοτούνται από πόρους του ταμείου ΕΤΠΑ και πρόκειται να δεσμεύσουν το 17% των πόρων για την Πολιτική Συνοχής της περιόδου 2007-2013.

Τα προγράμματα της «Εδαφικής Συνεργασίας» αφορούν τις Περιφέρειες κατά μήκος των εξωτερικών και εσωτερικών συνόρων, ηπειρωτικές και θαλάσσιες.

³⁵ Επίτροπος της Ε.Ε για την περιφερειακή πολιτική τον Φεβρουάριο του 2004 από τον οποίο ξεκίνησε η συζήτηση για τη νέα προγραμματική περίοδο (2007-2013) με τη δημοσίευση της «3^{ης} Έκθεσης για την Πολιτική Συνοχής κατά την περίοδο 2007-2013».

³⁶ Νικ. Κόνσολας : «2007-2013: Η νέα κοινοτική – διαρθρωτική πολιτική και η Ελλάδα», ΤΑΣΕΙΣ-Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ 2005.

Χρηματοδοτούνται από πόρους του ταμείου ΕΤΠΑ και πρόκειται να δεσμεύσουν το 4% των πόρων για την Πολιτική Συνοχής της περιόδου 2007-2013

Πολιτική συνοχής για την περίοδο 2007-2013 (336,1 δισ.ΕUR)			
Προγράμματα και μέσα	Επιλεξιμότητα	Προτεραιότητες	Επιδότησεις
Στόχος "σύγκλιση"			78,5 % (264 δισ. ευρώ)
Συμπεριλαμβανομένου του ειδικού προγράμματος για τις εξαιρετικά απομακρυσμένες περιφέρειες			
Περιφερειακά και εθνικά προγράμματα ΕΤΠΑ ΕΚΤ	Περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕΠ < 75% του μέσου όρου της ΕΕ-25	• καινοτομία • περιβάλλον/πρόληψη κινδύνων	67,34 % = 177,8 δισ. ευρώ
	Στατιστικό αποτέλεσμα: Περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕΠ < 75% στην ΕΕ-15 και > 75% στην ΕΕ-25	• προσβασιμότητα • υποδομές • ανθρωπίνι πόροι • διοικητική ικανότητα	8,38 % = 22,14 δισ. ευρώ
Ταμείο Συνοχής	Κράτη-μέλη με κατά κεφαλή ΑΕΠ < 90 % του ευρωπαϊκού μέσου όρου	• μεταφορές (ΤΕΝ) • βιώσιμες μεταφορές • περιβάλλον • ανανεώσιμες πηγές ενέργειας	23,86 % = 62,99 δισ. ευρώ
Στόχος "Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση"			17,2 % (57,9 δισ. ευρώ)
Περιφερειακά προγράμματα (ΕΤΠΑ) και εθνικά προγράμματα (ΕΚΤ)	Τα κράτη-μέλη προτείνουν κατάλογο των περιφερειών (NUTS 1 ή NUTS 2)	• καινοτομία • περιβάλλον/πρόληψη κινδύνων	83,44 % = 48,31 δισ. EUR
	"Σταδιακή εισόδος" Περιφέρειες που καλύπτονται από τον στόχο 1 την περίοδο 2000-2006 και δεν καλύπτονται από τον στόχο "Σύγκλιση"	• προσβασιμότητα • ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης	16,56 % = 9,58 δισ. EUR
Στόχος "Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία"			3,94 % (13,2 δισ. EUR)
Διασυνοριακά και διακρατικά προγράμματα και δίκτυα (ΕΤΠΑ)	Συνοριακές περιφέρειες και μεγάλες περιφέρειες διακρατικής συνεργασίας	• καινοτομία • περιβάλλον/πρόληψη κινδύνων • προσβασιμότητα • πολιτισμός, εκπαίδευση	35,61 % διασυνοριακό 12,12 % ΕΜΓΕ 47,73 % διακρατικό 4,54 % δίκτυα

Πηγή: ΕΕ - Η συνοχή στην καμπή του 2007, info regio 2004, σελ. 4

Η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ) ως το εθνικό συλλογικό όργανο της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει διατυπώσει συγκεκριμένες προτάσεις για τις κατευθύνσεις και τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Εθνική Στρατηγική Ανάπτυξης 2007-2013.

Με βάση τις αρχές της αποκέντρωσης, της εταιρικότητας και της επικουρικότητας, όπως προκύπτει από σχετικά κείμενα της ΚΕΔΚΕ, προτείνονται ορισμένα βασικά βήματα προγραμματισμού και διαχείρισης των έργων των ΟΤΑ.

Πιο συγκεκριμένα, τα προγράμματα αστικής και αγροτικής ανάπτυξης των «μικροπεριφερειών»³⁷ κάθε σημερινής Περιφέρειας συντίθενται για να αποτελέσουν

³⁷ Ως «μικροπεριφέρεια» ορίζεται μια ανθρωπογεωγραφική ενότητα μεγέθους μεσαίου νομού που έχει ισχυρό αστικό κέντρο και επαρκή αγροτική ενδοχώρα.

το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της αντίστοιχης Περιφέρειας. Οι δράσεις και έργα των ΟΤΑ που θα σχεδιασθούν και θα υλοποιηθούν στο πλαίσιο των ανωτέρω προγραμμάτων, είναι δυνατόν να ενταχθούν για χρηματοδότηση τόσο σε περιφερειακά όσο και σε εθνικά (τομεακά) επιχειρησιακά προγράμματα. Τα έργα των ΟΤΑ θα ομαδοποιηθούν και θα ακολουθήσουν τις προτεραιότητες της αυτοδιοίκησης κατά την περίοδο 2007-2013 που είναι:

- Βιώσιμες Περιφέρειες με αιρετή περιφερειακή αυτοδιοίκηση, με στόχο την ισόρροπη ανάπτυξη των πόλεων και των αγροτικών περιοχών.
- Κοινωνία της Πληροφορίας για όλους και αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού για την απασχόληση και την κοινωνική αλληλεγγύη και φροντίδα.
- Προστασία και Αναβάθμιση του Περιβάλλοντος και Αειφόρος Ανάπτυξη.
- Βελτίωση της Προσπελασιμότητας σε τοπικό επίπεδο και των υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης προς πολίτες, με την κατασκευή και βελτίωση έργων τοπικής τεχνικής υποδομής και την ευρύτερη δυνατή αποκέντρωση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- Καινοτομία και Επιχειρηματικότητα σε τοπικό επίπεδο.
- Διεθνική, Διαπεριφερειακή, Διασυνοριακή Συνεργασία, με ενεργό συμμετοχή και πρωτοβουλία της αυτοδιοίκησης.

Η έγκαιρη αποδοχή από τα αρμόδια όργανα των προτεινόμενων, θα διασφαλίσει τη γρήγορη και αποτελεσματική προετοιμασία και συμμετοχή των πόλεων και των πρωτοβαθμίων ΟΤΑ τόσο στον σχεδιασμό του ΕΠΣΑ και των επιχειρησιακών και αναπτυξιακών προγραμμάτων, όσο και στην εφαρμογή τους, δεδομένου ότι θα μπορέσουν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των Εθνικών Στρατηγικών Στόχων Ανάπτυξης της χώρας μας, αλλά και των ευρωπαϊκών πολιτικών τόσο της Ανταγωνιστικότητας όσο και της Συνοχής.³⁸

3.7.2 Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία αναπτύσσουν, εκτός από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και δραστηριότητες μέσα από τα πρότυπα σχέδια για τις καινοτόμες δράσεις και από τις κοινοτικές πρωτοβουλίες. Μέσα από τις κοινοτικές πρωτοβουλίες είναι

³⁸ ΚΕΔΚΕ-Ε.Ε.Τ.Α.Α «Ο προγραμματισμός και η διαχείριση των έργων και δράσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ΕΣΠΑ 2007-2013», Μάρτιος 2006.

δυνατές ειδικές περιβαλλοντικές δράσεις και προγράμματα όπως το ENVIREG, όπου για την περίοδο 1989-1993 περιελάμβανε περιφερειακές δράσεις για το περιβάλλον με έμφαση στην απορρύπανση, τη χωροταξική οργάνωση στις παράκτιες περιοχές και τη διαχείριση των επικίνδυνων βιομηχανικών αποβλήτων.

Μια άλλη τέτοια περιβαλλοντικά δράση είναι και το πρόγραμμα LIFE, το οποίο περιλαμβάνει προγράμματα επίδειξης σε περιβαλλοντικές δράσεις προτεραιότητας στις χώρες στις Ένωσης και σε δράσεις τεχνικής βοήθειας σε Τρίτες Χώρες ης Μεσογείου και της Βαλτικής.

Το LIFE έχει ως στόχο τη συμβολή στην ανάπτυξη, την εφαρμογή και την αναπροσαρμογή της κοινοτικής πολιτικής και νομοθεσίας στον τομέα του περιβάλλοντος. Το συγκεκριμένο χρηματοδοτικό μέσο επιδιώκει επίσης να διευκολύνει την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος σε άλλες πολιτικές καθώς και τη βιώσιμη ανάπτυξη της Κοινότητας.

Το LIFE αποτελείται από τρία θεματικά σκέλη: LIFE-Φύση, LIFE-Περιβάλλον και LIFE-Τρίτες Χώρες. Όσον αφορά την κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων προβλέπεται ότι το 47% του συνολικού προϋπολογισμού του προγράμματος προορίζεται για το LIFE-Φύση και το LIFE-Περιβάλλον, αντιστοίχως, 6% του προϋπολογισμού διατίθεται για το LIFE-Τρίτες Χώρες, 95% του προϋπολογισμού αφιερώνεται στα έργα και το 5% για τα συνοδευτικά μέτρα.

Το LIFE εκτελείται σταδιακά : το πρώτο στάδιο καλύπτει την περίοδο από 23 Ιουλίου 1992 έως 31 Δεκεμβρίου 1995, με προϋπολογισμό 400 εκ.ευρώ, το δεύτερο στάδιο άρχισε την 1^η Ιανουαρίου 1996 και ολοκληρώθηκε στις 31 Δεκεμβρίου 1999 (για τι στάδιο αυτό διατέθηκαν περίπου 450 εκ.ευρώ) και το τρίτο στάδιο που άρχισε την 1^η Ιανουαρίου 2000 και προβλεπόταν να λήξει στις 31 Δεκεμβρίου 2004 (ο αρχικός προϋπολογισμός ανερχόταν σε 640 εκ.ευρώ). Λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής για την ενδιάμεση αξιολόγηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1655/2000 LIFE (βλ. «Συναφείς Πράξεις»), ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1682/2004 παρατείνει το εν λόγω στάδιο έως στις 31 Δεκεμβρίου 2006 (με αντίστοιχο προϋπολογισμό για την ως άνω επιπλέον περίοδο ύψους 317,2 εκ.ευρώ).³⁹

Τέλος, ανάμεσα στις δεκατρείς πρωτοβουλίες που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή για την περίοδο 1994-1999 ήταν η κοινοτική πρωτοβουλία URBAN η οποία προέβλεπε την αναζωογόνηση συνοικιών που βρίσκονται σε κρίση σε μεσαίες

³⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή : «LIFE : a financial instrument for the environment»

ή μεγάλες πόλεις. Στα πλαίσια της πρωτοβουλίας αυτής, υποστηρίζονται ενέργειες κοινωνικής και οικονομικής εξυγίανσης, ανανέωσης των υποδομών καθώς και βελτίωσης περιβάλλοντος. Περιλαμβάνονται δράσεις ανάπλασης υποβαθμισμένων περιοχών, προστασίας της ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, προώθησης της απασχόλησης και της επιχειρηματικότητας, εκπαίδευσης και κατάρτισης των αποκλειόμενων από την αγορά εργασίας ατόμων, ανακύκλωσης απορριμμάτων, διαχείρισης υδάτινων πόρων, δράσεις μείωσης ηχορύπανσης κ.α

Για την περίοδο 2000-2006 ο αριθμός των κοινοτικών πρωτοβουλιών περιορίζεται σε τέσσερις μόνο έναντι των δεκατριών της προηγούμενης περιόδου : Interreg III, Leader ⁺, Equal και Urban. Το πρόγραμμα της τελευταίας πρωτοβουλίας αποσκοπεί –όπως και στην προηγούμενη περίοδο- στην οικονομική και κοινωνική ανασυγκρότηση των πόλεων και αστικών κέντρων, στα πλαίσια της αστικής βιώσιμης ανάπτυξης. Οι πόλεις του Ηρακλείου, της Κομοτηνής και του Περάματος υλοποιούν δράσεις που χρηματοδοτούνται από την εν λόγω κοινοτική πρωτοβουλία. Το συνολικό μέγεθος του URBAN ανέρχεται σε 37,4 εκ.ευρώ, από τα οποία τα 25,5 εκ. ευρώ προέρχονται από την κοινοτική χρηματοδότηση. Σημειώνεται όμως ότι καθεμία από τις πρωτοβουλίες για την περίοδο 2000-2006 χρηματοδοτείται από ένα μόνο Ταμείο. Έτσι η Urban καλύπτεται από τους πόρους του ΕΤΠΑ.

3.7.3 Καινοτόμες Δράσεις

Οι καινοτόμες δράσεις είναι μικρότερου μεγέθους κοινοτικές πρωτοβουλίες, πρωτότυπου και καινοτόμου χαρακτήρα, οι οποίες χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ). Με τον όρο «καινοτόμο» χαρακτηρίζεται τόσο το περιεχόμενο όσο και οι στόχοι μιας δράσης. Μπορούν όμως να θεωρηθούν καινοτόμες δράσεις και αυτές που αφορούν τον τύπο των σχέσεων συνεργασίας που προωθούν, καθώς βασίζονται στη διασύνδεση των περιφερειακών και τοπικών αρχών καθώς και των κοινοτικών εταίρων μεταξύ τους. Ιδιαίτερα, όσον αφορά τους ελληνικούς ΟΤΑ, παρατηρείται ότι αν και διαθέτουν τη θέληση και έχουν την ικανότητα να υποστηρίξουν και να συμμετάσχουν σε τέτοιες δράσεις, στερούνται της έγκαιρης ενημέρωσης και συχνά των κατάλληλων συνεργασιών.

Επισημαίνεται πως τα ευρήματα που προκύπτουν από την υιοθέτηση μιας εξωστρεφούς συμπεριφοράς ενός ΟΤΑ, είναι πολύ μεγάλα. Απαραίτητη όμως συνιστώσα για την επιτυχία, θεωρείται, η ικανότητά του όχι μόνο να αφουγκράζεται

τις ανάγκες των κατοίκων του, αλλά να μπορεί να δημιουργεί και το κατάλληλο δίκτυο συνεργασιών για να τις πραγματοποιήσει. Τα δίκτυα συνεργασιών που δημιουργούνται μεταξύ των ΟΤΑ σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχουν ως στόχο την ανταλλαγή γνώσεων, βέλτιστων πρακτικών, το συντονισμό για κοινές διεκδικήσεις και αποτελούν συνάμα ένα μέσο για να επωφελούνται από τις δράσεις της Ένωσης.⁴⁰

⁴⁰ Βλ. σχετικά ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Ι, Αθήνα 2004, σελ.180-181

Κεφάλαιο 4ο

ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

4.1 Γενικά

Οι πρώτες κοινοτικές πρωτοβουλίες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος ανάγονται στο έτος 1968 στη Ρώμη (Club της Ρώμης), σε μια Σύνοδο των αρχηγών κρατών – μελών της Κοινότητας. Η Συνθήκη της Ρώμης⁴¹ αποτελεί το πρώτο βήμα για να ξεπεραστεί ένα τεράστιο εμπόδιο, αυτό της μη πρόβλεψης ανάληψης δράσεων στον τομέα του περιβάλλοντος από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Η Κοινότητα κατόρθωσε να διαμορφώσει μια βασική περιβαλλοντική πολιτική στα θέματα προστασίας του περιβάλλοντος ουσιαστικά μετά το 1970 και την επιτυχημένη, ραγδαία οικονομική ανάπτυξη που σημειώθηκε τότε στις χώρες – μέλη. Και αυτό γιατί η δεκαετία του 1970 ξεκίνησε με φανερά τα σημάδια των περιβαλλοντικών επιπτώσεων εξαιτίας της ταχείας ανάπτυξης, όπως ήταν η όξινη βροχή στα δάση της Ευρώπης κ.α Η κραυγή διαμαρτυρίας υπήρξε εντονότατη και μετέτρεψε το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος σε μείζον πολιτικό ζήτημα.

Πράγματι τα προβλήματα ήταν ήδη σημαντικά δεδομένου ότι η μόλυνση δεν γνωρίζει εθνικά σύνορα. Η στενή γεωγραφική γειτνίαση των χωρών της Κοινότητας σήμαινε ότι τα απόβλητα μιας χώρας «μεταφέρονταν» στην άλλη μέσω του νερού ή του αέρα και όχι μόνο. Μια λύση σε αυτού του είδους τα περιφερειακά προβλήματα ήταν επιβεβλημένη.

Σε αυτό το κεφάλαιο παρουσιάζονται οι γενικότερες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το περιβάλλον, ενώ η έμφαση δίνεται στη δεκαετία του 1990 και την ενθάρρυνση και προώθηση των νέων εθελοντικών εργαλείων πολιτικής όπως τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης και ελέγχου. Η αναφορά στο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο κρίθηκε αναγκαία για την κατανόηση των συνθηκών ανάπτυξης και ενδυνάμωσης των περιβαλλοντικών πολιτικών και ειδικά

⁴¹ Η Συνθήκη της Ρώμης αποτελεί την ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ως μια Οικονομική Κοινότητα.

των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης τόσο στο επίπεδο των ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών όσο και στο επίπεδο των οικονομικών μονάδων (επιχειρήσεων).

4.2 Περιβάλλον και Ευρωπαϊκή Πολιτική. Από το Club της Ρώμης στο 5^ο

Πρόγραμμα Δράσης

Τον Απρίλιο του 1968, τριάντα άτομα από δέκα χώρες συγκεντρώθηκαν με την πρωτοβουλία ενός Ιταλού οικονομολόγου, διοικητικού στελέχους της βιομηχανίας, για να συζητήσουν το μέλλον της ανθρωπότητας σε σχέση με την περιβαλλοντική υποβάθμιση. Η συνάντηση αυτή ονομάστηκε «Club της Ρώμης» και σε αυτή αποφασίστηκε η εκπόνηση ενός ιδιαίτερα φιλόδοξου προγράμματος που ονομάστηκε «Σχέδιο πάνω στη δυσχέρεια της ανθρωπότητας». Κατά την πρώτη φάση του Σχεδίου, το 1970, ο καθηγητής Jay Forrester του M.I.T, παρουσίασε ένα σφαιρικό συστηματικό μοντέλο της πορείας της ανθρωπότητας, του οποίου η τελική μορφή δημοσιεύτηκε στο βιβλίο *The limits to Growth* (1972). Το μοντέλο εξετάζει τους πέντε παράγοντες που κατά τους κατασκευαστές του καθορίζουν και περιορίζουν σε τελευταία ανάλυση την ανάπτυξη : τη βιομηχανοποίηση (ειδικότερα την επιτάχυνσή της), τον πληθυσμό (ειδικότερα την ταχεία αύξηση του πληθυσμού της γης), την αγροτική παραγωγή (ειδικότερα την ευρεία διάχυση της κακής διατροφής), τους φυσικούς πόρους (ειδικότερα την εξάντλησή τους) και τη ρύπανση του περιβάλλοντος.

Η Συνθήκη της Ρώμης αποτέλεσε την απαρχή λήψης μέτρων για το περιβάλλον και έτσι κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1970 και του 1980 εφαρμόστηκαν τέσσερα βασικά κοινοτικά προγράμματα δράσης για το περιβάλλον τα οποία οδήγησαν στην θέσπιση περισσότερων από 200 κοινοτικά μέτρα. Μια σημαντική δράση της Συνθήκης είναι η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη⁴² με την οποία τίθενται οι παρακάτω περιβαλλοντικοί στόχοι : διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, προστασία της υγείας του ανθρώπου και τέλος συνετή και ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων. Στη νέα περιβαλλοντική πολιτική προστίθενται οι αρχές : της πρόληψης όπου η Κοινότητα δίνει πλέον το προβάδισμα στα μέτρα εκείνα που επιτρέπουν να αποφευχθούν συγκεκριμένες ζημιές

⁴² Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΓΔ XI για την Ποιότητα της Ζωής, (1993), «Στόχος η αειφορία. Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με την πολιτική και τη δράση για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη», Βρυξέλλες

για το περιβάλλον, της καταπολέμησης των καταστροφών του περιβάλλοντος στην πηγή δημιουργίας τους, που σημαίνει ότι τα οικολογικά προβλήματα πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά προτεραιότητα εκεί που εμφανίζονται, για να αποφεύγεται το φαινόμενο κάποιο κράτος-μέλος να «εξάγει» τα ζημιογόνα περιβαλλοντικά στοιχεία του σε άλλο κράτος, καθώς και η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», σύμφωνα με την οποία ο υπεύθυνος για την πρόκληση της ρύπανσης, επιβαρύνεται με τα έξοδα που προκαλούν τα μέτρα της πρόληψης και εξάλειψης των οχλήσεων.

Τέλος σημειώνεται ότι προωθείται σημαντικά η αρχή της επικουρικότητας, με βάση την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση δραστηριοποιείται μόνο αν, και στο βαθμό, που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη – μέλη και δύναται κατά συνέπεια λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ολοκληρώθηκε στη συνέχεια από τη Συνθήκη του Μάαστριχ (1993), η οποία διευκρινίζει σαφώς ότι το περιβάλλον καθίσταται κοινοτική πολιτική. Ο πρωταρχικός στόχος της Κοινότητας να προωθήσει την οικονομική ανάπτυξη (Άρθρο 2) θα αντικατασταθεί με τον όρο «αειφόρος ανάπτυξη» καθώς επίσης καθιερώνεται η αρχή της προφύλαξης η οποία έρχεται να συμπληρώσει τις προηγούμενες (βλ. παραπάνω). Η αρχή της προφύλαξης επιτρέπει στα κράτη να αναλάβουν δράση χωρίς να αναμένουν να έχουν θεμελιωθεί επιστημονικά όλες οι απαιτούμενες αποδείξεις, όταν οδηγούνται στο συμπέρασμα ότι υφίσταται συγκεκριμένος κίνδυνος για το περιβάλλον. Η αρχή αυτή αποτελεί επέκταση της βασικής αρχής της πρόληψης.

Συγχρόνως αναγνωρίζεται η αρχική «νομική» προσέγγιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων ήταν αναποτελεσματική και ανεφάρμοστη. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να επέλθει συμφωνία αναφορικά με την αναγκαιότητα απλούστευσης των κανονιστικών ρυθμίσεων ώστε να καταστούν αυτές συνεπέστερες ως προς την εφαρμογή τους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση προέβη στη ρύθμιση δραστηριοτήτων που έχουν αντίκτυπο στο περιβάλλον, αφήνοντας κάποιο βαθμό ευελιξίας στα κράτη – μέλη. Την ίδια περίοδο συστήνεται το Ταμείο Συνοχής το οποίο συγχρηματοδοτεί περιβαλλοντικές δράσεις όπως είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Μέσα από αυτές τις ευνοϊκές σε γενικές γραμμές συνθήκες, οδηγούμαστε στο 5^ο Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον με τίτλο «Στόχος η αειφορία»

(1992-2000) το οποίο αποτελεί ορόσημο για την πορεία της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής.

4.3 Το 5^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον. Μια νέα στρατηγική για το περιβάλλον και την ανάπτυξη

Η προσέγγιση και μόνο που υιοθετήθηκε κατά τη διατύπωση του νέου αυτού πιλοτικού προγράμματος διαφέρει ριζικά από τη προσέγγιση που εφαρμόστηκε στις προηγούμενες περιπτώσεις των προγραμμάτων δράσης στον τομέα του περιβάλλοντος και αυτό γιατί⁴³ : α) το πρόγραμμα εστιάζεται στις δραστηριότητες που εξαντλούν τους φυσικούς πόρους ή βλάπτουν καθ' οιονδήποτε τρόπο το περιβάλλον, αντί να αναμένει να ανακύνουν πρώτα τα προβλήματα, β) προσπαθεί να αποτελέσει έναυσμα για αλλαγές στις σημερινές τάσεις και πρακτικές οι οποίες είναι καταστροφικές για το περιβάλλον, ώστε να εξασφαλίσει την κοινωνικο-οικονομική ευημερία και ανάπτυξη για τη σημερινή και τις μελλοντικές γενεές, γ) αποβλέπει στην επίτευξη των αλλαγών αυτών στην κοινωνική συμπεριφορά μέσω της πληρέστερης δυνατής συμμετοχής σύμφωνα με το πνεύμα της κοινής ευθύνης, όλων των τομέων της κοινωνίας στους οποίους περιλαμβάνεται και η δημόσια διοίκηση και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις και το ευρύ κοινό και δ) ο επιμερισμός των ευθυνών θα επιτευχθεί με τη σημαντική διεύρυνση του φάσματος των μέσων τα οποία πρέπει να χρησιμοποιούνται ταυτόχρονα για την επίλυση συγκεκριμένων θεμάτων ή προβλημάτων.

Σημαντικό στοιχείο του προγράμματος αυτού αποτελεί το γεγονός ότι λαμβάνει υπόψη την ποικιλότητα των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας και κυρίως την ανάγκη να αναπτυχθούν οικονομικά και κοινωνικά οι λιγότερο πλούσιες περιοχές της. Σκοπός είναι να διαφυλαχθούν και να αυξηθούν τα πλεονεκτήματα που διαθέτουν οι περιοχές αυτές και να προστατευθούν τα πλέον πολύτιμα φυσικά τους κεφάλαια ως αφετηρία πόρων για οικονομική και κοινωνική ευημερία και αναβάθμιση. Στις πιο ανεπτυγμένες περιοχές της Κοινότητας, ο στόχος έγκειται στην αποκατάσταση ή τη διατήρηση της ποιότητας του περιβάλλοντος τους

⁴³ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΓΔ XI για την Ποιότητα της Ζωής, (1993), «Στόχος η αειφορία. Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με την πολιτική και τη δράση για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη», Βρυξέλλες

και των δεδομένων φυσικών πόρων για τη συνέχιση της οικονομικής τους δραστηριότητας και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής.

Ωστόσο η επιτυχία της προσέγγισης αυτής θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από τη ροή και την ποιότητα των πληροφοριών, τόσο όσο αφορά το περιβάλλον όσο και τους διάφορους παράγοντες στους οποίους περιλαμβάνεται και ευρύ κοινό. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (ΕΟΠ) θεωρείται αποφασιστικής σημασίας για την αξιολόγηση και διάδοση των πληροφοριών, το διαχωρισμό σε πραγματικούς και διαβλεπόμενους κινδύνους και τη δημιουργία μιας επιστημονικής και ορθολογικής βάσης για τη λήψη αποφάσεων και την ανάληψη δράσεων στον τομέα του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων. Όσον αφορά τη δραστηριοποίηση του κοινού, το κύριο έργο δε θα επιτελεστεί σε επίπεδο Κοινότητας. Η Επιτροπή από πλευρά της θα αναθέσει στην υπηρεσία πληροφόρησης μια εκστρατεία ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης σε θέματα περιβάλλοντος. Η συμβολή της παιδείας στην ευαισθητοποίηση σε θέματα περιβάλλοντος είναι ανεκτίμητη και άρα τα θέματα αυτά πρέπει να αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι της διδακτέας ύλης ήδη από την πρωτοβάθμια εκπαίδευση.

Τέλος σημειώνεται ότι η Κοινότητα μέσα από το συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης επιλέγει πέντε βασικούς τομείς παρέμβασης που έχουν επιλεγεί στα πλαίσια του παρόντος προγράμματος και είναι⁴⁴: η βιομηχανία, η ενέργεια, οι μεταφορές, η γεωργία και ο τουρισμός. Αυτοί είναι οι τομείς στους οποίους η Κοινότητα είναι σε θέση να διαδραματίσει ιδιαίτερο ρόλο εφόσον τα προβλήματά τους είναι δυνατόν να επιλυθούν αποτελεσματικότερα. Έχουν επιλεγεί επίσης λόγω των ιδιαίτερα σημαντικών επιπτώσεων τις οποίες έχουν ή θα ήταν δυνατόν να έχουν στο σύνολο του περιβάλλοντος εξαιτίας του γεγονότος ότι από τη φύση τους ο ρόλος τους θα είναι ιδιαίτερα σημαντικός στην προσπάθεια να επιτευχθεί η αειφόρος ανάπτυξη. Ένα σημαντικό χαρακτηριστικό αυτής της προσέγγισης των τομέων παρέμβασης είναι ότι δεν αποβλέπει μόνο στην προστασία του περιβάλλοντος αλλά και στο όφελος και την αειφορία των ίδιων των τομέων.

⁴⁴ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων – Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα (1995), «Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Περιβάλλον, Αθήνα, σελ. 7-11.

4.4 Το 6^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον. «Το περιβάλλον κατά το έτος 2010 : το δικό μας μέλλον, η δική μας επιλογή»⁴⁵

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τριάντα χρόνια περιβαλλοντικής πολιτικής οδήγησαν σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα περιβαλλοντικών ελέγχων. Το 5^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1992-2000), «με στόχο την αειφορία», έλαβε νέα μέτρα και μια ευρύτερη δέσμευση ένταξης της περιβαλλοντικής διάστασης σε άλλες πολιτικές. Από τη γενική αξιολόγηση του προγράμματος εξήχθη ως τελικό συμπέρασμα ότι αν και σημειώθηκε πρόοδος στη μείωση των επιπέδων ρύπανσης σε ορισμένες περιοχές, τα προβλήματα παρέμειναν και το περιβάλλον θα συνέχιζε να φθίνει εκτός εάν : α) επιτυχανόταν μεγαλύτερη πρόοδος στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στα κράτη-μέλη, β) βελτιωνόταν και αποκτούσε μεγαλύτερο βάθος η ένταξη της περιβαλλοντικής διάστασης στις οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές που δημιουργούν τις πιέσεις στο περιβάλλον, γ) τα εμπλεκόμενα κράτη και οι πολίτες ανελάμβαναν μεγαλύτερο βάρος στις προσπάθειες για την προστασία του περιβάλλοντος και δ) δινόταν νέα ώθηση σε μέτρα με στόχο την αντιμετώπιση ορισμένων σοβαρών και επίμονων περιβαλλοντικών προβλημάτων, καθώς και ορισμένων αναδυόμενων ανησυχιών. Το πλαίσιο αυτό αποτέλεσε οδηγό της στρατηγικής εστίασης του 6^{ου} Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον, το οποίο θέτει κατά τρόπο αποτελεσματικό τους περιβαλλοντικούς στόχους και προτεραιότητες που θα αποτελέσουν αναπόσπαστο τμήμα της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για αειφόρο ανάπτυξη. Το Πρόγραμμα αυτό καλύπτει τη χρονική περίοδο 2001-2010.

Η πολιτική για το περιβάλλον πρέπει να είναι καινοτόμος στην προσέγγισή της και να αναζητά νέους τρόπους εργασίας με ευρεία εμπλοκή της κοινωνίας. Η εφαρμογή της υφιστάμενης περιβαλλοντικής νομοθεσίας χρειάζεται να βελτιωθεί και να τεθεί σε εφαρμογή μία στρατηγική προσέγγιση. Η προσέγγιση αυτή οφείλει να εκμεταλλευθεί τους ποικιλόμορφους λειτουργικούς μηχανισμούς και μέτρα για να επηρεασθεί η διαδικασία λήψεως των αποφάσεων στους επιχειρηματικούς κύκλους, αλλά και στο χώρο των καταναλωτών, της πολιτικής και των πολιτών. Προτείνονται λοιπόν να ακολουθηθούν πέντε πρωταρχικοί άξονες λήψης στρατηγικών μέτρων : η βελτίωση της υλοποίησης της ισχύουσας νομοθεσίας, η ενσωμάτωση του

⁴⁵ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Περιβάλλον «Το έκτο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον», 2006.

περιβάλλοντος στις άλλες πολιτικές, η συνεργασία με τις δυνάμεις της αγοράς, η εμπλοκή και η τροποποίηση της συμπεριφοράς των πολιτών και ο συνυπολογισμός του περιβάλλοντος στις σχετικές αποφάσεις που αφορούν τη χωροταξική διαρρύθμιση και διαχείριση. Για καθένα από τους άξονες αυτούς προτείνεται η ανάληψη ειδικών δράσεων σε όλο το φάσμα των περιβαλλοντικών θεμάτων.

Στο επίκεντρο του έκτου προγράμματος δράσης για το περιβάλλον βρίσκονται τέσσερις τομείς προτεραιότητας για δράση : α) οι κλιματικές μεταβολές, β) η βιοποικιλότητα, γ) το περιβάλλον και η υγεία και δ) η βιώσιμη διαχείριση των πόρων και των αποβλήτων. Ο επιδιωκόμενος στόχος στον πρώτο τομέα είναι η μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου σε επίπεδο που δεν θα προκαλεί τεχνητές μεταβολές του κλίματος στη γη. Ο αντικειμενικός στόχος που επισημαίνεται στον τομέα της βιοποικιλότητας είναι ο στόχος της προστασίας και αποκατάστασης των υποδομών και του τρόπου λειτουργίας των φυσικών συστημάτων, θέτοντας τέλος στη φθορά της βιοποικιλότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σε παγκόσμια κλίμακα. Στον τομέα του περιβάλλοντος και της υγείας ο αντικειμενικός στόχος είναι να επιτευχθεί μια ποιότητα περιβάλλοντος, όπου τα επίπεδα των ανθρωπογενών ρυπαντών, συμπεριλαμβανομένων των διαφόρων τύπων ακτινοβολιών, να μην προκαλούν αρνητικές επιπτώσεις ή κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία. Τέλος, ο επιδιωκόμενος στόχος στη διαχείριση των φυσικών πόρων και αποβλήτων είναι να διασφαλιστεί η ανάλωση των ανανεώσιμων και μη ανανεώσιμων πόρων έτσι ώστε να μην υπερβαίνει τη φέρουσα ικανότητα του περιβάλλοντος και να επιτευχθεί αποσύνδεση της χρήσης των πόρων από την οικονομική ανάπτυξη μέσω σημαντικής βελτίωσης της αποδοτικότητας των πόρων, απεξάρτησης της οικονομίας από τους υλικούς πόρους και πρόληψης της δημιουργίας αποβλήτων.

Η εφαρμογή του έκτου προγράμματος θα γίνει στα πλαίσια μιας διευρυνμένης Ευρώπης και θα χρειαστούν διαδοχικά μέτρα για να ληφθεί υπόψη η ευρύτερη αυτή προοπτική. Η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Κοινότητας θα αποτελέσει, φυσικά, ένα βασικό καθήκον για τις νέες χώρες-μέλη, με την υποστήριξη χρηματοδοτούμενων από την Κοινότητα προγραμμάτων. Οι χώρες αυτές έχουν την ευκαιρία να επιτύχουν μια οικονομική ανάπτυξη, η οποία θα είναι αειφόρος και θα αποφύγει το είδος ή την κλίμακα των περιβαλλοντικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει τώρα η Δυτική Ευρώπη.

Σε διεθνές επίπεδο, θα παίξει ουσιαστικό ρόλο η πλήρης και σωστή ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης σε όλες τις πτυχές των εξωτερικών

σχέσεων της Κοινότητας. Οι διεθνείς οργανώσεις πρέπει να ασχοληθούν σοβαρά και να διαθέσουν τους κατάλληλους πόρους για το περιβάλλον. Οι διεθνείς συμβάσεις, κυρίως για την αλλαγή του κλίματος, τη βιοποικιλότητα, τα χημικά και την ερημοποίηση χρειάζεται να υποστηριχθούν και να εφαρμοστούν.

Η ευρεία συμμετοχή των ενδιαφερόμενων θα αποτελέσει βασικό μοχλό για την επιτυχή εφαρμογή του έκτου προγράμματος και μάλιστα σε όλα τα στάδια της πολιτικής διεργασίας από τη συμφωνία για τους στόχους μέχρι την εφαρμογή μέτρων στην πράξη. Οι σωστές επιστημονικές γνώσεις και οικονομικές εκτιμήσεις, τα αξιόπιστα και ενήμερα στοιχεία και πληροφορίες για το περιβάλλον και η χρήση δεικτών θα χρησιμεύσουν ως στηρίγματα στην κατάρτιση, εφαρμογή και αξιολόγηση της περιβαλλοντικής πολιτικής.

Η προτεινόμενη απόφαση για ένα 6^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον θα δώσει στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση τις κατευθύνσεις, την ώθηση και τα εργαλεία που χρειαζόμαστε για τη δημιουργία ενός καθαρού και ασφαλούς περιβάλλοντος. Στην προσπάθεια αυτή θα περιλάβει πολίτες και επιχειρήσεις και θα συμβάλλει στην επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης.

4.5 Θεσμικά όργανα της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θεσπίσει έχει θεσπίσει διάφορα μέσα προώθησης της περιβαλλοντικής της πολιτικής. Πολύ συνοπτικά αναφέρεται η γενικότερη διάρθρωση της Κοινότητας ώστε να γίνει αντιληπτός ο τρόπος άσκησης της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελείται⁴⁶ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (European Parliament) τα μέλη του οποίου εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία του σώματος ψηφοφόρων κάθε κράτους-μέλους, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Council of European Union), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission), το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Πρωτοδικείο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.

⁴⁶ ΟΛΓΑ ΓΩΤΗ – ΠΑΠΑΔΑΚΗ, «Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης», Εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ, Αθήνα, 2004, σελ. 133-145.

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι τα αρμόδια όργανα για τη νομοθετική αποστολή. Αυτό εκφράζεται με την εξουσία που έχουν να θεσπίζουν ή να καταργούν κανόνες του κοινοτικού δικαίου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντιπροσωπεύει και υπερασπίζεται τα συμφέροντα της Κοινότητας. Πιο συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή α) προτείνει τα νομοθετικά κείμενα τα οποία υποβάλλονται στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο («δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας»), β) έχει την ευθύνη για την κατάρτιση και εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού καθώς επίσης αυτή είναι υπεύθυνη για την είσπραξη των κοινοτικών πόρων και τη διοχέτευση στους δικαιούχους (κράτη, περιφέρειες) των ποσών που έχουν δεσμευτεί υπέρ τους, γ) ως θεματοφύλακας των Συνθηκών και παράλληλα με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο φροντίζει για την τήρηση του ευρωπαϊκού δικαίου και δ) είναι ο επίσημος διαπραγματευτής με τη διεθνή κοινότητα.

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που συνήθως αποτελείται απλώς Συμβούλιο, είναι στην πραγματικότητα ένας αριθμός ειδικών Συμβουλίων τα οποία αντιστοιχούν στα διάφορα πεδία διακυβερνητικής συνεργασίας. Στο Συμβούλιο ο εκπρόσωπος κάθε κράτους – μέλους είναι ο υπουργός ή αναπληρωτής υπουργός της κυβέρνησης του κράτους που αντιπροσωπεύει. Σε συγκεκριμένα θέματα (τομεακά) συγκαλούνται οι υπουργοί των αντίστοιχων τομεακών θεμάτων, για παράδειγμα οι υπουργοί γεωργίας σε θέματα αγροτικής ανάπτυξης κλπ. Κάποια συμβούλια όμως μπορεί να αφορούν περισσότερα από ένα αντικείμενα όπως Ενέργεια και Περιβάλλον ή Περιβάλλον και Μεταφορές. Το σώμα αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό γιατί έχει τη δυνατότητα να προωθήσει νομοθεσία μέσω ψηφοφορίας. Κάθε κράτος-μέλος έχει την προεδρία για ένα εξάμηνο ενώ πραγματοποιούνται δύο τακτικές συναντήσεις στο διάστημα αυτό.

Η θέσπιση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας πραγματοποιούνται με διάφορους τρόπους. Το μεγαλύτερο μέρος της περιβαλλοντικής νομοθεσίας υιοθετείται υπό το άρθρο 100 και το άρθρο 235 τα οποία απαιτούν ομοφωνία του Συμβουλίου και τη σύμφωνη γνώμοδοτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.⁴⁷ Τα τελευταία χρόνια όμως

⁴⁷ Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αυξήθηκαν σε 732 από 626 που ήταν πριν από τη διεύρυνση και εκλέγονται άμεσα από τα κράτη-μέλη. Ενώ στην αρχή το Κοινοβούλιο είχε κυρίως γνωμοδοτικό ρόλο με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο 189) οι νομοθετικές εξουσίες ενισχύονται μέσω της θέσπισης της διαδικασίας συναπόφασης και της επέκτασης της διαδικασίας συνεργασίας. Για έναν μεγάλο αριθμό πράξεων η γνώμη του Κοινοβουλίου είναι δεσμευτική με αποτέλεσμα την αύξηση της πολιτικής πίεσης του κοινοβουλίου στις αποφάσεις του Συμβουλίου.

αυτή η διαδικασία έχει περιοριστεί μόνο σε ειδικά ζητήματα περιβαλλοντικής πολιτικής όπως ζητήματα χρηματοδότησης, πολιτικές ενέργειας κ.α. Η διαδικασία η οποία ακολουθείται τώρα επιτρέπει τη «χρήση» ενός συστήματος όπου οι ψήφοι των κρατών-μελών «κρίνονται με βάση τη βαρύτητα και το μέγεθος των κρατών-μελών» και έτσι προκύπτει η πλειοψηφία σε συνεργασία με το Κοινοβούλιο. Αυτή η μέθοδος είναι και η πιο συνήθης για τη θέσπιση περιβαλλοντικών μέτρων. Με τις ρυθμίσεις αυτές το ποσοστό της «αναστέλλουσας μειοψηφίας» από 28,73% έχει φτάσει στο 25,22% μετά τη διεύρυνση. Αυτό σημαίνει ότι μετά τη διεύρυνση τρεις μεγάλες χώρες και μία μικρή θα μπορούν να μπλοκάρουν μία απόφαση-γεγονός που ενισχύει τις μεγάλες χώρες και δεν ευνοεί τους μικρούς γιατί το ειδικό βάρος κάθε μικρής χώρας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων περιορίζεται.

Σχετικά με την περιβαλλοντική νομοθεσία λειτουργεί και η Ευρωπαϊκή Περιβαλλοντική Υπηρεσία (European Environmental Agency) η οποία ιδρύθηκε με τον Κανονισμό 1210/90 και ξεκίνησε να λειτουργεί το 1993. Σκοπός αυτής της υπηρεσίας είναι η προώθηση αντικειμενικών και αναλυτικών πληροφοριών για το περιβάλλον στα κράτη-μέλη, η εκτίμηση των αποτελεσμάτων και των μέτρων και η διάδοση της περιβαλλοντικής πληροφορίας (π.χ. τη δημιουργία δικτύου περιβαλλοντικής πληροφορίας και παρατήρησης).

Σε αυτό το πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Ένωση προκειμένου να παρέμβει όσο το δυνατόν πιο δυναμικά σε εξειδικευμένους τομείς και να αντιμετωπίσει τα περιβαλλοντικά προβλήματα χρησιμοποιεί τρία βασικά είδη μέτρων άσκησης πολιτικής : Οδηγίες, Κανονισμούς, Αποφάσεις.

Οι Οδηγίες (Directives)⁴⁸ είναι και η πιο συνήθης πρακτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αυτό γιατί είναι ευέλικτες και μπορούν να προσαρμόζονται ευκολότερα στο πλαίσιο κάθε χώρας ενώ έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα ως προς την εφαρμογή. Τα μέσα και οι τρόποι υλοποίησής τους εναπόκεινται στη πρωτοβουλία κάθε χώρας. Οι γενικές οδηγίες αφορούν όλα τα κράτη-μέλη, ενώ αρκετές φορές ενσωματώνονται ανάλογα με τις απαιτήσεις και τις ειδικές οικονομικές και περιβαλλοντικές συνθήκες κάθε κράτους – μέλους. Ιδιαίτερη σημασία για την παρούσα ανάλυση έχουν οι Οδηγίες που περιλαμβάνουν γενικές κατευθύνσεις, οδηγίες – πλαίσιο, για διαφορετικούς τομείς και με τις οποίες απαιτείται να συμμορφώνονται οι επιμέρους τομεακές οδηγίες.

⁴⁸ Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα 2003, σελ.33.

Οι Κανονισμοί (Regulations) αφορούν ένα μικρό μέρος της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης κυρίως γιατί αφορούν κανονιστικές πολιτικές οι οποίες επιβάλλονται και αντικαθιστούν την εθνική νομοθεσία. Η Κοινότητα χρησιμοποιεί τους Κανονισμούς σε λίγες περιπτώσεις ενώ αντίθετα προτιμά τις Οδηγίες.

Τέλος, οι Αποφάσεις (Decisions), είναι μεμονωμένες νομοθετικές δράσεις και αφορούν κυρίως σε μέρη/τμήματα κανονισμών ή Οδηγιών και δεν αποτελούν ισχυρά μέσα άσκησης πολιτικής.

4.6 Διεύρυνση της δέσμης των μέσων. Τα νέα εργαλεία

Τα ευρωπαϊκά προγράμματα δράσης βασίστηκαν σχεδόν αποκλειστικά σε νομοθετικά μέτρα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπάθησε προς την υιοθέτηση μιας περιβαλλοντικής πολιτικής η οποία να στοχεύει στην αειφόρο ανάπτυξη και να διευρύνει τις αρχές της, αποκλίνοντας από συντηρητικό-κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο υπήρξε. Η μετάβαση αυτή γίνεται μέσα από το Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης που είναι εμπλουτισμένο με νέα εργαλεία, τα οποία χαρακτηρίζει η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα στις νέες εξελίξεις και ανάγκες. Η προτεινόμενη δέσμη μέτρων περιλαμβάνει τις ακόλουθες τέσσερις κατηγορίες⁴⁹ : τα νομοθετικά μέσα, τα μέσα βασιζόμενα στους μηχανισμούς της αγοράς, οριζόντια βοηθητικά μέσα και μηχανισμούς χρηματοδοτικής στήριξης.

Η νέα στρατηγική που προτείνει το πρόγραμμα «Στόχος η Αειφορία» συνεπάγεται την ενεργοποίηση και τη συμμετοχή όλων των οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων (από τη βάση προς την κορυφή). Η Κοινότητα μέχρι και το 5^ο Πρόγραμμα Δράσης αναγνωρίζει ότι στηρίχτηκε σε νομοθετική κυρίως προσέγγιση (από την κορυφή προς τη βάση). Η αλληλοσυμπλήρωση και η παράλληλη αποδοτικότητα των δύο προσεγγίσεων θα εξαρτηθούν σε μεγάλο βαθμό από το επίπεδο και την ποιότητα του διαλόγου κατά την επιδίωξη της σύμπραξης.

Ωστόσο, είναι γεγονός αναμφισβήτητο ότι χρειάζεται αρκετός χρόνος για να αλλάξουν τα πρότυπα κατανάλωσης και συμπεριφοράς στην πορεία προς την αειφόρο

⁴⁹ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΓΔ XI για την Ποιότητα της Ζωής, (1993), «Στόχος η αειφορία. Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με την πολιτική και τη δράση για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη», Βρυξέλλες, σελ. 43.

ανάπτυξη. Στην πράξη, η αποτελεσματικότητα της στρατηγικής θα εξαρτηθεί στο προσεχές μέλλον από την εγγενή ποιότητα των μέτρων που θα θεσπιστούν και τις πρακτικές ρυθμίσεις για την επιβολή τους. Ένα από τα σημαντικότερα μέτρα τα οποία αντικατοπτρίζουν τα παραπάνω είναι τα εθελοντικά συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης. Τα συστήματα αυτά λόγω της πολυσύνθετης φύσης τους περιλαμβάνουν κανονιστικές τομεακές δράσεις, ενεργοποίηση των μηχανισμών της αγοράς, συμμετοχή του κοινού, ενίσχυση της καινοτομίας κ.α.⁵⁰

Από το 1998 και έπειτα παρατηρούμε ότι η Κοινότητα μέσω διαφόρων οργάνων και θεσμών επεδίωξε την δυναμική ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής διάστασης σε όλες τις τομεακές πολιτικές της. Για την επιτυχέστερη εφαρμογή και αξιολόγηση στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών και της γεωργίας, η Κοινότητα συνεργάστηκε με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Περιβάλλοντος (ΕΟΠ) και τα κράτη-μέλη προς την ανεύρεση δεικτών ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών μέτρων στους τομείς αυτούς.

4.7 Συστήματα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης και η ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Κανονισμού EMAS

Η κανονιστική περιβαλλοντική νομοθεσία της Κοινότητας παραδοσιακά παρενέβαινε κυρίως σε διαφορετικούς τομείς όπως νομοθεσία για το νερό, τον αέρα, τα στερεά απόβλητα. Σε καμία περίπτωση όμως δεν επιχειρήθηκε ολοκλήρωση των ξεχωριστών. Αποσπασματικών πολιτικών για την καλύτερη αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων αλλά και το συντονισμό των γενικότερων ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών προς μια κοινή κατεύθυνση. Συγχρόνως η παραδοσιακή κανονιστική νομοθεσία – από την ίδια της τη φύση-δεν κατάφερε να ενθαρρύνει μια καινοτόμα και «ενεργητική» συμπεριφορά των φορέων, αλλά αντίθετα είχε μια «αμυντική» συμπεριφορά προς αυτούς που απευθυνόταν (επιχειρήσεις, τοπική κοινωνία κ.α). Στο ίδιο πλαίσιο, δεν παρείχε και τη δυνατότητα προληπτικής δράσης αλλά κυρίως κατασταλτικής. Οι πολιτικές ρυθμίσεις παρενέβαιναν μετά την πρόκληση των ρύπων στο περιβάλλον και όχι πριν τη

⁵⁰ Δημαδάμα Ζαφειρούλα, «Πολιτική και Διαχείριση Περιβάλλοντος : Εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στην Ελλάδα» Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2002.

δημιουργία ρύπων. Από τις αρχές όμως της δεκαετίας του 1990 όμως η Κοινότητα προχωρώντας σε μια νέα θεώρηση των εργαλείων άσκησης πολιτικής επιχείρησε να προωθήσει αποτελεσματικότερα στους στόχους της για την προστασίας του περιβάλλοντος αλλά και για τη συνέχιση της αειφόρου ανάπτυξης. Αυτό σήμαινε την αναγκαιότητα ολοκλήρωσης των πολιτικών και καλλιέργησε την ιδέα της «συνυπευθυνότητας» για την προστασία του περιβάλλοντος μεταξύ του κράτους των «target group»⁵¹ σε αντίθεση με την μονομερή κρατική παρέμβαση.

Με βάση τα παραπάνω προκύπτει ότι η παραδοσιακή κανονιστική νομοθεσία κρίθηκε σε αρκετές περιπτώσεις αναποτελεσματική. Η παραδοσιακή κανονιστική πολιτική δεν κατάφερε να ενεργοποιήσει την παράμετρο της πρόληψης παρά μόνο της καταστολής. Οι σύγχρονες ανάγκες όμως προσανατολίζονται σε πιο δραστικά μέτρα τα οποία στοχεύουν στην πρόληψη και όχι στη δράση μετά την περιβαλλοντική υποβάθμιση. Για το λόγο αυτό δημιουργήθηκε η ανάγκη διαμόρφωσης μιας νέας νοοτροπίας και επιχειρησιακής πρακτικής για τον περιορισμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τις δραστηριότητες των διαφόρων επιχειρήσεων.

Μία ολοκληρωμένη προσέγγιση για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων επιδιώκεται με ρυθμίσεις που θεσμοθετούνται και έχουν εθνική, ευρωπαϊκή ή και διεθνή ισχύ. Προς αυτή την κατεύθυνση κινούνται τα Συστήματα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης (ΣΠΔ).

Εκτός όμως από την κανονιστική πολιτική και τα προβλήματα που σχετίζονται με την αδυναμία της να αντιμετωπίσει τις νέες συνθήκες, η μετάβαση στα νέα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης ήταν αποτέλεσμα και της νέας πραγματικότητας. Οι διαφορετικές και συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες οδήγησαν τις επιχειρήσεις στην αναζήτηση νέων τρόπων διαφύλαξης της ύπαρξης και της βιωσιμότητά τους. Οι επιχειρήσεις αρχικά προσπάθησαν να ανταποκριθούν στις νέες ανάγκες –από τη δεκαετία του 1970 στην Αμερική και στον Καναδά και από τη δεκαετία του 1980 στην Ευρώπη-, με την ανάπτυξη εθελοντικών πρωτοβουλιών αυτοελέγχου. Οι πρωτοβουλίες αυτές προσανατολίστηκαν κυρίως στην ανάγκη προώθησης περιοδικών περιβαλλοντικών εκθέσεων και συστηματικών περιβαλλοντικών ελέγχων. Οι έλεγχοι αυτοί αφορούσαν σε καταγραφές και επιθεωρήσεις των βασικών σταδίων παραγωγής και δεν σχετίζονταν με τους ελέγχους

⁵¹ Μια από τις σημαντικότερες ομάδες στόχος είναι η οι επιχειρήσεις της μεταποιητικής βιομηχανίας (European Communities 1993, 26-31).

διαχείρισης (όπως εξελίχθηκαν και αποτυπώθηκαν αργότερα στα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης).

Σήμερα, τα ΣΠΔ εφαρμόζονται εθελοντικά από δεκάδες χιλιάδες επιχειρήσεις ανά τον κόσμο, οι οποίες με την πιστοποίησή τους μπορούν να τεκμηριώσουν την περιβαλλοντική τους αξιοπιστία, ενώ παράλληλα βελτιώνουν την ανταγωνιστικότητα, τις επιδόσεις και τα οικονομικά τους μεγέθη. Η θεμελιώδης φιλοσοφία των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στηρίζεται σε δύο βασικούς άξονες⁵² : α) στη λιγότερη δυνατή παραγωγή ρύπων με παρεμβάσεις στην παραγωγική διαδικασία και β) στην ενεργοποίηση, συμμετοχή των επιχειρήσεων και των ενδιαφερόμενων ομάδων στόχων (target group) για την προώθηση της περιβαλλοντικής προστασίας χωρίς την άμεση παρέμβαση του κράτους (π.χ της βιομηχανίας, του καταναλωτικού κοινού κ.α). Χαρακτηριστικά παραδείγματα προδιαγραφών για ΣΠΔ αποτελούν το διεθνές πρότυπο ISO 14001 και ο Ευρωπαϊκός Κανονισμός για την οικολογική διαχείριση -European Union's Eco-Management and Audit Scheme- (EMAS).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε την έρευνά της για τα νέα εργαλεία της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής βασιζόμενη σε ένα έγγραφο της International Chamber of Commerce (ICC)⁵³. Σε αυτό το πλαίσιο κάθε κράτος-μέλος ανάλογα με τη θέση και την ισχύ που είχε, διαδραμάτιζε ξεχωριστό ρόλο στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής. Στο πρώτο ανεπίσημο draft της πρότασης για τη διαμόρφωση του συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προτάθηκε η υποχρεωτική συμμετοχή των επιχειρήσεων σε αυτό. Όμως αυτή η πρόταση προκάλεσε παρασκηνιακές αντιδράσεις από τον ισχυρό πόλο των βιομηχανιών και κατά την παρουσίασή του από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της επίσημης πρότασης το Μάρτιο του 1992 η παράμετρος αυτή είχε απαλειφθεί και είχε αντικατασταθεί από την εθελοντική συμμετοχή των επιχειρήσεων στο προτεινόμενο σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης EMAS. Στην πρώτη επίσημη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιλαμβάνονταν τα βασικά χαρακτηριστικά τα οποία εμφανίστηκαν και αργότερα στον Κανονισμό EMAS. Πιο συγκεκριμένα, η πρώτη επίσημη πρόταση περιελάμβανε δύο βασικές αρχές του συστήματος α) τη συνεχή

⁵² Esty D. (2001) "Economic man, cleaner planet" in <http://www.economist.com./library>

⁵³ Στο έγγραφο αυτό προσδιορίζονταν οι βασικές παράμετροι του οικολογικού ελέγχου σε βιομηχανικές μονάδες και συνέβαλε στην ανάπτυξη των ελέγχων αυτών σε εθελοντική βάση.

βελτίωση της περιβαλλοντικής κατάστασης και β) τη συμμόρφωση με τη σχετική κανονιστική περιβαλλοντική πολιτική.⁵⁴

Το τελικό κείμενο του Κανονισμού EMAS : European Union's Eco-Management and Audit Scheme, συμφωνήθηκε στη συνεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κατά τις 22-23 Μαρτίου 1993, ενώ ο Κανονισμός υιοθετήθηκε επίσημα στις 29 Ιουνίου 1993 (No 1836) και αναφερόταν στην εκούσια συμμετοχή των επιχειρήσεων του βιομηχανικού τομέα σε κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου.

4.8 Η εφαρμογή του ευρωπαϊκού συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης και ελέγχου EMAS (I, II) στην επιχείρηση.

Στόχος των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης, άρα και του Ευρωπαϊκού Κανονισμού EMAS, είναι η προώθηση ενός σύγχρονου εθελοντικού εργαλείου παρέμβασης στην παραγωγική διαδικασία αλλά και στις διοικητικές και οργανωτικές δομές των επιχειρήσεων αλλά και των οργανισμών. Ο βασικός στόχος είναι η ελαχιστοποίηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των επιχειρήσεων και η εξοικονόμηση φυσικών πόρων και ενέργειας. Όπως ορίζεται ρητά στη Συμφωνία του Μάαστριχτ το 1993 κύριος στόχος του EMAS ήταν να καλύψει την υποχρέωση της Ένωσης να αναπτύξει «πολιτική και δράση σε σχέση με το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη». Σε συνδυασμό με άλλες αποφάσεις που περιγράφουν τους ρόλους και τις υπευθυνότητες των επιχειρήσεων που ενισχύουν την οικονομία και προστατεύουν το περιβάλλον, το EMAS αναγνωρίζει ότι η βιομηχανία έχει τη δική της υποχρέωση να διαχειρίζεται την περιβαλλοντική επίπτωση των δραστηριοτήτων της και επομένως θα πρέπει : α) να υιοθετηθεί μια ενεργή προσέγγιση σε αυτό, β) να προλαμβάνει, να μειώνει και όσο είναι δυνατόν να εξαφανίζει τη ρύπανση, ιδιαίτερα στην πηγή, γ) να εξασφαλίζει καλή διαχείριση των πόρων και δ) να χρησιμοποιεί καθαρές ή ακόμα καθαρότερες τεχνολογίες.

⁵⁴ Δημαδάμα Ζαφειρούλα, «Πολιτική και Διαχείριση Περιβάλλοντος : Εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στην Ελλάδα» Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2002, σελ.84 - 89.

Το EMAS περιγράφει ότι αυτή η υπευθυνότητα ζητά από τις επιχειρήσεις να εγκαταστήσουν και να εφαρμόσουν αποτελεσματικά περιβαλλοντικά συστήματα διαχείρισης, που να επιδέχονται συστηματική και περιοδική αξιολόγηση των επιδόσεων τους, καθώς επίσης να περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, μια περιβαλλοντική πολιτική, σκοπούς, προγράμματα και παροχή πληροφοριών για τη σχετική περιβαλλοντική απόδοση στο κοινό και στους άλλους ενδιαφερόμενους. Τέλος, η συνεχής βελτίωση περιβαλλοντικής απόδοσης επιτυγχάνεται με την ενεργό συμμετοχή των εργαζομένων καθώς και με κατάλληλη εκπαίδευση και διαρκή επιμόρφωση, οι οποίες διευκολύνουν τη συνεργασία και τη λειτουργία του συστήματος.⁵⁵

Υπό το νέο αυτό πρίσμα προωθήθηκαν και ενισχύθηκαν θέσεις σχετικά με την ευθύνη της ίδιας της επιχείρησης για την ανάπτυξη της περιβαλλοντικής της πολιτικής αλλά και την εισαγωγή της ολοκληρωμένης οικολογικής παραμέτρου στη διαχείριση κάθε βιομηχανικής μονάδας. Άρχισε να διαφαίνεται δηλαδή, η ανάγκη επέκτασης και αναθεώρησης της κλασικής έννοιας της διαχείρισης όσον αφορά : α) στο περιεχόμενο και την ισότητα της οικολογικής παραμέτρου με άλλες παραμέτρους, β) στην υπευθυνότητα της επιχείρησης για τα προβλήματα, γ) στο χώρο πέρα από την περιορισμένη περιοχή της βιομηχανικής μονάδας, και δ) στο χρόνο, θέτοντας μακροπρόθεσμους στόχους για την επιχείρηση.

Τα απαιτούμενα στάδια στα οποία θα πρέπει να προχωρήσει μια επιχείρηση προκειμένου να υιοθετήσει επιτυχώς το ευρωπαϊκό σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης, όπως αναφέρονται στον αναθεωρημένο Κανονισμό EMAS II, 761/2001 είναι συνοπτικά: i) η διενέργεια περιβαλλοντικής επισκόπησης των δραστηριοτήτων της επιχείρησης/οργανισμού και των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της, ii) η διενέργεια ή ανάθεση διενέργειας περιβαλλοντικού ελέγχου στο οργανισμό προκειμένου να αξιολογηθεί η περιβαλλοντική επισκόπηση που δημιουργήθηκε, iii) η σύνταξη της περιβαλλοντικής δήλωσης, iv) ο επαληθευτής περιβάλλοντος (εξωτερικός) στη συνέχεια επιθεωρεί και διαπιστώνει την ανταπόκριση της δήλωσης στα πραγματικά δεδομένα με βάση τις απαιτήσεις του Κανονισμού και v) η καταχώρηση της περιβαλλοντικής δήλωσης.

Αναλύοντας την εφαρμογή του EMAS αλλά και των άλλων ευρωπαϊκών πολιτικών υπογραμμίζεται η σύσταση και η λειτουργία κάποιων παράλληλων

⁵⁵ ΚΑΡΒΟΥΝΗΣ ΣΩΤ.- ΔΗΜ. ΓΕΩΡΓΑΚΕΛΛΟΣ, «Διαχείριση του Περιβάλλοντος Επιχειρήσεις και Βιώσιμη Ανάπτυξη», Εκδόσεις ΑΘ.ΣΤΑΜΟΥΛΗΣ, Αθήνα, 2003, σελ. 626-627.

επιτροπών οι οποίες παρέχουν την κατάλληλη στήριξη στις πολιτικές, ενώ είναι το «άγρυπνο μάτι» για την υλοποίηση ή την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων των πολιτικών. Οι επιτροπές αυτές, γνωστές και με τον όρο «comitology»⁵⁶ διαδραματίζουν ενδιαφέροντα ρόλο διατηρώντας σημαντικές πρακτικές λειτουργίες. Ειδικά αναφερόμαστε στην «Επιτροπή του Άρθρου 19» του Κανονισμού 1836/93 EMAS. Η επιτροπή αυτή αποτελείται από αντιπροσώπους των κρατών-μελών. Διατηρεί σημαντικές αρμοδιότητες για την εφαρμογή και ερμηνεία του συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης EMAS από τα κράτη – μέλη. Συγχρόνως αρκετές εθνικές αντιπροσωπίες υλοποίησαν έρευνες σε εθνικό επίπεδο και σε ειδικά πεδία τις οποίες παρουσίασαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι έρευνες, εκτός των άλλων, συνέβαλαν σημαντικά στη διάδοση και στη διαφήμιση του νέου εθελοντικού Κανονισμού μεταξύ των χωρών κάτι το οποίο αποτελούσε πρωταρχική επιδίωξη της Κοινότητας.

Παράλληλα, οι έρευνες κατέδειξαν επίσης την ανάγκη προέκτασης της εφαρμογής συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης από τη βιομηχανία σε άλλους οργανισμούς (π.χ. ξενοδοχεία, ΟΤΑ⁵⁷ κ.α). Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη αργά αλλά σταθερά αναγνώρισαν την ανάγκη περιβαλλοντικής διαχείρισης όχι μόνο στη βιομηχανία αλλά και σε άλλους οργανισμούς (EMAS II).

Συγχρόνως, σημαντικά στοιχεία προέκυψαν από την έρευνα και για την ποιότητα των περιβαλλοντικών δηλώσεων των επιχειρήσεων. Σε αρκετές περιβαλλοντικές δηλώσεις εντοπίστηκαν ανακρίβειες στα καταγεγραμμένα στοιχεία καθώς και ασυνέπεια των δηλωμένων στοιχείων με τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής και του προγράμματος της επιχείρησης. Κρίθηκε επομένως, πολύ χρήσιμη η ύπαρξη ενός καταλόγου στον οποίο να προσδιορίζονται τα minimum περιεχόμενα της περιβαλλοντικής δήλωσης. Αυτές οι παρατηρήσεις λήφθηκαν σοβαρά υπόψη στην αναθεώρηση του Κανονισμού EMAS I με τον Κανονισμό EMAS II (761/2001 της 19^{ης} Μαρτίου 2001) για την εκούσια συμμετοχή οργανισμών σε κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου.

⁵⁶ Οι επιτροπές είναι γνωστές με τον όρο “comitology comities” και έχουν ως κύρια χαρακτηριστικά τους ότι απαρτίζονται από κρατικούς παράγοντες (εθνικούς ή ευρωπαϊκούς) και ότι δύναται να εκδώσουν αποφάσεις νομικά δεσμευτικές-βασιζόμενες στον κανονισμό-γνωστές και ως «αποφάσεις επιτροπών ή comitology decisions»

⁵⁷ Το παράδειγμα της Βρετανίας είναι χαρακτηριστικό. Η Βρετανία προώθησε την εφαρμογή του EMAS στην τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ η Αυστρία στις μεταφορές και στις τράπεζες. Οι χώρες βέβαια που προώθησαν το πρότυπο σε άλλους τομείς ήταν χώρες με σημαντική και μακροχρόνια περιβαλλοντική πολιτική.

4.9 Η περίπτωση του διεθνούς προτύπου ISO 14001

Κατά την ίδια περίοδο, με την έκδοση του Κανονισμού (ΕΟΚ) 1836/93 για την εκούσια προσχώρηση των επιχειρήσεων του βιομηχανικού τομέα (σε επίπεδο μονάδας) σε σύστημα οικολογικού ελέγχου (Eco-Management and Audit Scheme : EMAS) και ο διεθνής οργανισμός ISO ενέκρινε το πρώτο από τη σειρά συστημάτων ISO 14000, το ISO 14001, το οποίο αναφέρεται στα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης.

Το ISO 14000 είναι μια σειρά προτύπων διεθνών προτύπων για τη διαχείριση του περιβάλλοντος. Είναι η πρώτη τέτοια σειρά προτύπων που επιτρέπει σε οργανισμούς από ολόκληρο τον κόσμο να επιδιώκουν περιβαλλοντικές προσπάθειες και μέτρα αποδόσεως ανάλογα με τα διεθνώς ισχύοντα κριτήρια. Το ISO 14001 είναι το πρώτο της σειράς 14000 και εξειδικεύει τις απαιτήσεις ενός συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης. Πρόκειται για ένα εθελοντικό πρότυπο που αναπτύχθηκε και εκδόθηκε το 1996 από το Διεθνή Οργανισμό για την Πιστοποίηση (International Organization for Standardization) στη Γενεύη. Το ISO 14001 προορίζεται και εφαρμόζεται σε όλες τις επιχειρήσεις και οργανισμούς - φορείς οποιουδήποτε μεγέθους από οποιοδήποτε κλάδο και αντικείμενο δραστηριότητας. Ο συνολικός στόχος του ISO 14001 και των άλλων προτύπων της ίδιας σειράς, είναι να στηρίξουν την περιβαλλοντική προστασία και την πρόληψη της ρυπάνσεως σε αρμονία με τις κοινωνικο-οικονομικές ανάγκες. Το ISO 14001 εφαρμόζεται σε κάθε οργανισμό που επιθυμεί να βελτιώνει και να επιδεικνύει την περιβαλλοντική του απόδοση σε άλλους μέσω της παρουσίας ενός πιστοποιημένου συστήματος διαχείρισεως του περιβάλλοντος. Με εξαίρεση την απαιτούμενη δέσμευση για συνεχή βελτίωση και τη δέσμευση για συμμόρφωση με τους σχετικούς νόμους και κανονισμούς. Το ISO 14001 δεν καθορίζει απαιτήσεις περιβαλλοντικής απόδοσης. Το πρότυπο δεν αναφέρει π.χ τη μέγιστη επιτρεπόμενη εκπομπή οξειδίου του αζώτου στα καυσαέρια ή το μέγιστο επίπεδο των περιεχομένων βακτηριδίων στα υγρά λύματα. Το ISO 14001 προδιαγράφει τις απαιτήσεις του συστήματος διαχείρισεως, που αν τηρηθούν σωστά, θα βελτιώσουν την περιβαλλοντική απόδοση μειώνοντας επιπτώσεις τέτοιες όπως π.χ οι εκπομπές οξειδίων του αζώτου και ο αριθμός των βακτηριδίων στα υγρά λύματα⁵⁸.

⁵⁸ ΚΑΡΒΟΥΝΗΣ ΣΩΤ.- ΔΗΜ. ΓΕΩΡΓΑΚΕΛΛΟΣ, «Διαχείριση του Περιβάλλοντος Επιχειρήσεις και Βιώσιμη Ανάπτυξη», Εκδόσεις ΑΘ.ΣΤΑΜΟΥΛΗΣ, Αθήνα, 2003, σελ. 624-625.

Στα τέλη του 2004 κυκλοφόρησε η νέα έκδοση 14001:2004. Το πρότυπο αυτό ορίζει τις απαιτήσεις για ένα σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης το οποίο παρέχει τη δυνατότητα σε μία επιχείρηση, να διαμορφώσει μία περιβαλλοντική πολιτική και αντικειμενικούς σκοπούς και στόχους. Για το λόγο αυτό λαμβάνονται υπόψη οι απαιτήσεις της νομοθεσίας και πληροφορίες σχετικά με σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις που η ίδια η επιχείρηση προκαλεί.

Με την εμφάνιση αυτών των νέων εργαλείων ξεκινά μια «νέα εποχή» για την ορθολογική διαχείριση του περιβάλλοντος. Τα συστήματα διαχείρισης περιβάλλοντος δεν καταργούν αλλά συνυπάρχουν με τα παραδοσιακά μέσα άσκησης πολιτικής δηλαδή την κανονιστική νομοθεσία (νόμοι, διατάγματα, οδηγίες κλπ) ώστε να επιτευχθεί το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα για την προστασία του περιβάλλοντος.

4.10 Σύγκριση του διεθνούς προτύπου ISO 14001 και του ευρωπαϊκού κανονισμού EMAS

Συγκρίνοντας τα δύο συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης παρατηρούμε ότι και τα δύο εμμένουν στην αρχή προ-δράσης και ενεργητικής παρέμβασης (proactive) δηλαδή της πρόληψης και της εθελοντικής και όχι υποχρεωτικής συμμετοχής της επιχείρησης σε αυτά. Η θεμελιώδης διαφορά των δύο συστημάτων έγκειται στο ότι το EMAS αποτελεί Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώ το ISO 14001 αποτελεί ένα διεθνές σύστημα. Θα πρέπει να διασαφηνιστεί ότι το EMAS είναι ένα σύστημα το οποίο δημιουργήθηκε και ετέθη σε ισχύ από την Κοινότητα – άρα από ένα θεσμό- αντανakλώντας τις βασικές αρχές και πολιτικές του. Αντίθετα το ISO 14001 αποτελεί απόρροια συμφωνιών μεταξύ του διεθνούς μη κυβερνητικού οργανισμού πιστοποίησης ISO⁵⁹ άρα -υπό αυτές τις συνθήκες- μπορεί να θεωρηθεί ανεξάρτητο εργαλείο αυτοελέγχου.

Μελετώντας τα δύο συστήματα, παρά τις ομοιότητες που ενδεχομένως παρουσιάζουν στη δομή τους υπάρχουν και σημαντικές διαφορές οι οποίες εντοπίζονται σε δύο επίπεδα. Το ευρωπαϊκό EMAS απευθύνεται για εφαρμογή σε βιομηχανικές μονάδες, ενώ στην αναθεώρηση του Κανονισμού EMAS II επεκτείνεται και σε άλλους οργανισμούς (τριτογενής τομέας), ενώ το ISO 14001

⁵⁹ [Http:// iso14001.com](http://iso14001.com)

μπορεί να εφαρμοστεί και σε άλλους τομείς π.χ τοπική αυτοδιοίκηση, τριτογενής τομέας κ.α άρα έχει ένα πιο διευρυνόμενο πεδίο εφαρμογής. Πιο ειδικά και σε συνάρτηση μερικώς με τα παραπάνω, το ISO 14001 εφαρμόζεται σε μια επιχείρηση /έναν οργανισμό ως σύνολο, ενώ το EMAS σε μονάδα της επιχείρησης. Σε επίπεδο όμως μονάδας η περιβαλλοντική ανασκόπηση πραγματοποιείται με μεγαλύτερη εξειδίκευση, ενώ συγχρόνως με την αναμενόμενη δημοσιοποίηση της περιβαλλοντικής δήλωσης δημιουργείται ένας διάυλος επικοινωνίας με εξωγενείς παράγοντες, ενεργοποιώντας διαδικασίες συμμετοχής.

Επιπρόσθετα, κατά την εφαρμογή του ISO 14001 δεν απαιτείται -τουλάχιστον επιτακτικά – η υποχρέωση κατά το EMAS συνεχής βελτίωση της περιβαλλοντικής κατάστασης της επιχείρησης. Κατά την εφαρμογή του EMAS καταγράφονται αναλυτικά τα περιβαλλοντικά ζητήματα και οι αρχές οι οποίες απαιτείται να επιτευχθούν ενώ στο ISO 14001 υπάρχει δυνατότητα επιλογής των στόχων οι οποίοι θα επιτευχθούν, με μεγαλύτερη ελαστικότητα.

Επιπλέον, δύο ακόμη σημαντικοί άξονες του ευρωπαϊκού συστήματος, είναι η υποχρέωση συμμόρφωσης με την κανονιστική νομοθεσία και η υποχρέωση χρησιμοποίησης συγκεκριμένων τεχνικών για τη μείωση περιβαλλοντικών επιδράσεων, κάτι που δεν αποτελεί εξίσου αυστηρές προϋποθέσεις για το ISO 14001. Συγχρόνως κατά την εφαρμογή του ISO 14001 δεν απαιτείται η δημοσιοποίηση της περιβαλλοντικής δήλωσης ούτε η εγγραφή σε κάποια βάση της επιχείρησης. Κατά συνέπεια, μετά την πιστοποίηση της επιχείρησης με το ISO 14001 δεν υπάρχει ουσιαστικά αντικειμενικός και συστηματικός μηχανισμός ελέγχου για τον οργανισμό είτε μέσα από το κοινό είτε μέσα από τον αρμόδιο οργανισμό για την καταχώρηση στο σύστημα (π.χ στην περίπτωση του EMAS υπάρχουν οι εθνικοί φορείς του ελέγχου καταχώρησης, Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε-Ελλάδα). Πάρα ταύτα, η επιχείρηση καλείται να επαναπροσδιορίσει το σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης ISO 14001 ανά τριετία.

Στο ISO 14001 οι στόχοι-ή μέρος των στόχων-που τίθενται δεν είναι στον ίδιο βαθμό δεσμευτικοί, ενώ παράλληλα δίνεται ιδιαίτερη προτεραιότητα στις επιχειρησιακές επιδιώξεις και επιχειρησιακές πρακτικές. Το EMAS ωστόσο κρίνεται ως ένα σύστημα με αυστηρότερο βαθμό περιβαλλοντικών απαιτήσεων. Κατά βάση όμως και τα δύο συστήματα αποβλέπουν στην εναρμόνιση των προσπαθειών για τη μείωση της μόλυνσης του περιβάλλοντος με τη καλύτερη διαχείριση των φυσικών πόρων και τη διασφάλιση της τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Κεφάλαιο 5ο

ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΕ

ΧΩΡΕΣ - ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

5.1 Εισαγωγή

Στο προηγούμενο κεφάλαιο πραγματοποιήθηκε μια διεξοδική ανάλυση των ευρωπαϊκών πολιτικών προσανατολισμών που αναφέρονται στο περιβάλλον, με έμφαση στις νέες στρατηγικές για το περιβάλλον (5^ο και 6^ο Πρόγραμμα Δράσης) καθώς και στην ανάπτυξη νέων εργαλείων όπως η εθελοντική συμμετοχή, η τεχνολογική προσέγγιση κλπ. Οι τάσεις αυτές αντικατοπτρίζονται συστηματικά μετά το 1990, στις παγκόσμιες συνδιασκέψεις και συναντήσεις για τα μεγάλα περιβαλλοντικά ζητήματα όπως το ζήτημα των κλιματολογικών αλλαγών, της αειφόρου οικονομικής ανάπτυξης και στοχεύουν στην αναζήτηση των κατάλληλων μέσων περιορισμού της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης αλλά και διατήρηση της οικονομικής ανάπτυξης με τους ίδιους ή και υψηλότερους ρυθμούς.

Συγχρόνως με την ανάλυση των ευρωπαϊκών περιβαλλοντικών πολιτικών επιχειρήθηκε ο εντοπισμός των συγκεκριμένων συνθηκών, οι οποίες οδήγησαν στην προώθηση των νέων εργαλείων και μέτρων πολιτικής. Το γενικότερο πλαίσιο περιβαλλοντικής πολιτικής καθώς και οι διοικητικές δομές είναι σημαντικοί παράγοντες για την εναρμόνιση κάθε κράτους με τον Κανονισμό EMAS.

Στο παρόν κεφάλαιο πραγματοποιείται μια γενικότερη συνοπτική ανάλυση της τοπικής αυτοδιοίκησης αναφορικά με τις περιβαλλοντικές αρμοδιότητες σε χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακολουθεί μια εκτενής περιγραφή της ελληνικής πολιτικής για το περιβάλλον με έμφαση στη θεσμική και διοικητική της εναρμόνιση στις προϋποθέσεις εφαρμογής των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης.

Στην ίδια λογική, παρουσιάζεται στη συνέχεια η άσκηση της περιβαλλοντικής πολιτικής και η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε αυτή, σε δύο ακόμη ευρωπαϊκές χώρες : τη Βρετανία και τη Γερμανία. Μέσα από την παρουσίαση διαγράφεται η ιδιαιτερότητα της εφαρμογής συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης -και ειδικά του EMAS- σε κάθε χώρα, ανάλογα με το γενικότερο περιβαλλοντικό θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο.

5.2 Συνοπτική καταγραφή διάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ορισμένες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Γερμανία

Στη Γερμανία, όπως θα δούμε αναλυτικά και παρακάτω, η Τοπική Αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει τα εξής δύο επίπεδα : την τοπική αυτοδιοίκηση α΄ βαθμού (ενιαίοι Δήμοι, Ενώσεις Δήμων) και την τοπική αυτοδιοίκηση β΄ βαθμού (νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις). Σε ορισμένα κρατίδια παρατηρείται και ένα τρίτο επίπεδο ευρύτερης διοικητικής διάστασης μετέχον της τοπικής και της περιφερειακής διοίκησης (Κομητείες, Σύνδεσμοι Κομητειών κ.α). Τα θέματα περιβάλλοντος και ιδίως της προστασίας του είναι αρμοδιότητα, παράλληλη, της Ομοσπονδίας και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αμοφοτέρων των βαθμών.

Δανία

Δύο βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης προβλέπονται στη Δανία⁶⁰ : η ανώτερη που περιλαμβάνει τις Κομητείες και την κατώτερη που περιλαμβάνει τους Δήμους. Οι κυριότερες αρμοδιότητες των Κομητειών είναι επί θεμάτων περιφερειακού προγραμματισμού, χρήσεων γης, προστασίας του περιβάλλοντος, κοινωνικής πρόνοιας, νοσοκομειακής περίθαλψης, παιδείας κ.α ενώ οι κυριότερες αρμοδιότητες των Δήμων εστιάζονται σε θέματα πλήθους υπηρεσιών τοπικού χαρακτήρα καθώς και περιβαλλοντικών θεμάτων.

Ηνωμένο Βασίλειο

Το Ηνωμένο Βασίλειο⁶¹ σύγκειται εκ τεσσάρων εθνότητων: της Αγγλίας, της Ουαλίας, της Σκωτίας και της Βόρειας Ιρλανδίας. Δεν υπάρχει τυπικό κείμενο Συντάγματος και η Κρατική Οργάνωση, και επομένως και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ρυθμίζονται υπό σειράς νόμων. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση γενικά χωρίζεται σε δύο επίπεδα. Τις κομητείες που αποτελούν το ευρύτερο επίπεδο και τα διαμερίσματα που αποτελούν τους οργανισμούς βάσης. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται από το νόμο στους τοπικούς οργανισμούς κατανέμονται μεταξύ των κομητειών και των

⁶⁰ Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β΄, Αθήνα 2005, σελ.155-156.

⁶¹ Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β΄, Αθήνα 2005, σελ.158.-161.

διαμερισμάτων. Οι κομητείες είναι αρμόδιες κυρίως για την παροχή υπηρεσιών μεγάλης κλίμακας ενώ τα διαμερίσματα για την παροχή υπηρεσιών τοπικού ενδιαφέροντος.

Από το 1997 εισάγεται ένας ενιαίος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα Ενιαία Συμβούλια. Αυτά αποτελούνται από εκλεγμένους για τέσσερα χρόνια συμβούλους. Αυτό συνέρχεται τουλάχιστον τέσσερις φορές το χρόνο και εκλέγει μεταξύ των μελών του τον πρόεδρο, ο οποίος ασκεί τα καθήκοντά του για ένα χρόνο, και αυτό είναι επίσης και το εκτελεστικό όργανο του τοπικού οργανισμού. Η Αγγλία διαθέτει πλέον 115 Ενιαία Συμβούλια, η Ουαλία 22, η Σκωτία³² ενώ η Βόρεια Ιρλανδία διαθέτει 26 Ενιαία Συμβούλια, τα οποία διατηρούν τις περιορισμένες αρμοδιότητες, οι οποίες είχαν εκχωρηθεί άλλοτε στις Τοπικές Αρχές και «λογοδοτούν» απ' ευθείας στην Κεντρική Διοίκηση.

Τα θέματα περιβάλλοντος και διαχείρισης απορριμμάτων είναι αρμοδιότητα (παράλληλη) των Ενιαίων Συμβουλίων και των Διαμερισμάτων.

Ιταλία

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ιταλία περιλαμβάνει Επαρχίες / Νομούς και Δήμους. Μεταξύ των κυριότερων αρμοδιοτήτων των δύο παραπάνω επιπέδων τοπικής διοίκησης περιλαμβάνονται θέματα χρήσης του εδάφους, θέματα τοπικής οικονομικής ανάπτυξης, περιβάλλοντος κ.α. Εν προκειμένω πρέπει να επισημανθεί ότι οι αρμοδιότητες των Δήμων διευρύνθηκαν ή συρρικνώθηκαν κατά περιόδους, αναλόγως προς την τάση της εποχής. Επίσης, σημειώνεται ότι τόσο οι Περιφέρειες, όσο και οι Νομοί και οι Δήμοι έχουν την ευχέρεια υπογραφής, προγραμματικών συμβάσεων προς ανάληψη τοπικών δράσεων κοινού ενδιαφέροντος.

Ισπανία-Ολλανδία

Στην Ισπανία τα θέματα περιβάλλοντος είναι παράλληλη αρμοδιότητα των υπερκείμενων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Αυτόνομων Κοινοτήτων και των Δήμων, ενώ στη χώρα της Ολλανδίας η περιβαλλοντική πολιτική συνιστά συνήθως αποκλειστική αρμοδιότητα των Δήμων. Και στις δύο χώρες η Τοπική Αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει Επαρχίες και Δήμους. Τέλος, στην Πορτογαλία οι περιβαλλοντικές αρμοδιότητες ανήκουν και στα δύο επίπεδα της τοπικής διοίκησης, στους Δήμους και τις Ενορίες.

5.3 Νομοθετικό και Διοικητικό πλαίσιο για το περιβάλλον στην Ελλάδα⁶²

Στην Ελλάδα οι αρμοδιότητες για την προστασία του περιβάλλοντος κατανέμονται κυρίως μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών καθώς και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για πρώτη φορά εισάγεται η αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος στο σύνταγμα της χώρας, με το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975, το οποίο και «ορίζει» υπεύθυνο το κράτος να λαμβάνει μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος (μέτρα πρόληψης και καταστολής) ενώ συγχρόνως δίνει τις πρώτες κατευθύνσεις για τη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής.

Στο νομοθετικό πεδίο για πρώτη φορά με το Ν.360/1976 «Για τον Χωροταξικό Σχεδιασμό» αναγνωρίζεται η ανάγκη διατομεακού συντονισμού στο κεντρικό επίπεδο και προωθείται η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου και συνεκτικού πλαισίου για την άσκηση της περιβαλλοντικής πολιτικής. Στα τέλη της δεκαετίας του 1970, προωθούνται επίσης μια σειρά σημαντικών νομοθετικών ρυθμίσεων όπως ο Ν.743/1977 για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, ο Ν.855/1978 που είναι η κύρωση της σύμβασης της Βαρκελώνης (προστασία της Μεσογείου Θάλασσας από τη ρύπανση) και τέλος ο Ν.998/1979 για την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Με την έναρξη της νέας δεκαετίας (1980) συστήνεται ιδιαίτερο Υπουργείο, το Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος (Υ.Χ.Ο.Π) στην Ελλάδα, κάτι το οποίο θεωρείται ιδιαίτερα σημαντικό αφού έτσι αναβαθμίζονται σημαντικά τα ζητήματα Χωροταξικού Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος και για πρώτη φορά δημιουργείται μια κεντρική υπηρεσία η οποία διαμορφώνει, συντονίζει και έχει την ευθύνη για την πολιτική περιβάλλοντος.

Το 1985 το ΥΧΟΠ μετονομάζεται σε Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε) διευρύνοντας τις δράσεις του και στα δημόσια έργα, ενώ παραμένει η αρμοδιότητά του σε ζητήματα περιβάλλοντος και χωροταξίας. Η βασική αναδιάρθρωση του Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ⁶³ αποτελείται από δύο γενικές γραμματείες, τη Γενική Γραμματεία Περιβάλλοντος και Χωροταξίας και τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων. Η Γενική Γραμματεία Περιβάλλοντος –Χωροταξίας περιλαμβάνει τη Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος, τη Γενική Διεύθυνση Πολεοδομίας, τη Γενική Διεύθυνση Διοίκησης και τη Γενική Διεύθυνση

⁶² Δημαδάμα Ζαφειρούλα, «Πολιτική και Διαχείριση Περιβάλλοντος : Εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στην Ελλάδα» Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2002, σελ.178-185

⁶³ <http://www.minenv.gr>

Προγραμματισμού και Έργων. Η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος περιλαμβάνει τη Διεύθυνση Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού, τη Διεύθυνση Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης και τη Διεύθυνση Χωροταξίας.

Στο ίδιο πλαίσιο, το 1986 ψηφίζεται ένας πολύ σημαντικός νόμος για το περιβάλλον Ν.1650/1986, ο οποίος ουσιαστικά εκσυγχρονίζει τον Ν. 360/1976. Δέκα χρόνια μετά αναγνωρίζεται η ανάγκη αποκέντρωσης του διοικητικού δικτύου για το περιβάλλον και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε διάφορες περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες. Πρόκειται για ένα από τα βασικότερα νομοθετήματα για το περιβάλλον που περιείχε και διατάξεις που αφορούν τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α). Η τοπική αυτοδιοίκηση μέχρι το 1986 δεν είχε αρμοδιότητες οι οποίες να σχετίζονται άμεσα με τις περιβαλλοντικές πολιτικές. Αν εξαιρεθούν οι γενικές διατάξεις οι οποίες αφορούσαν σε θέματα ύδρευσης, αποχέτευσης, διάθεσης απορριμμάτων, κυκλοφορίας κ.α δεν υπήρχε τίποτε άλλο το οποίο να προσδιορίζει το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην περιβαλλοντική πολιτική. Ο Ν.1650/1986 προβλέπει είτε διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος είτε εξειδικευμένες κατευθυντήριες γραμμές άσκησης των ήδη υπαρκτών με ορθολογικό τρόπο, είτε εξοικονόμηση πόρων υπέρ των Ο.Τ.Α για κατασκευή έργων υποδομής. Αν και είναι η πρώτη φορά που αναγνωρίζεται ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι αρμοδιότητες της σε πολλές περιπτώσεις παρουσιάζουν επικαλύψεις με αυτές διάφορων υπουργείων.

Σκοπός του νόμου είναι η θέσπιση θεμελιωδών κανόνων και η καθιέρωση κριτηρίων και μηχανισμών για την προστασία του περιβάλλοντος, έτσι ώστε ο άνθρωπος σαν άτομο και μέλος της κοινωνίας να ζει σε ένα υψηλής ποιότητας περιβάλλον μέσα στο οποίο να προστατεύεται η υγεία του και να ευνοείται η ανάπτυξη της προσωπικότητάς του.

Ο σκοπός αυτός επιδιώκεται μέσω : της αποτροπής της υποβάθμισης του περιβάλλοντος και της λήψης όλων των αναγκαίων προληπτικών μέτρων, της διασφάλισης της ανθρώπινης υγείας από τις διάφορες μορφές υποβάθμισης του περιβάλλοντος, της προώθησης της ισόρροπης ανάπτυξης του εθνικού χώρου συνολικά και της ορθολογικής διαχείρισης του περιβάλλοντος, της διασφάλισης της δυνατότητας ανανέωσης φυσικών πόρων και της ορθολογικής αξιοποίησης των μη ανανεώσιμων ή σπάνιων πόρων, της διατήρησης της οικολογικής προστασίας των φυσικών οικοσυστημάτων και της διασφάλισης της ανταγωνιστικής τους ικανότητας και τέλος της αποκατάστασης του περιβάλλοντος.

Η παρακολούθηση και ο έλεγχος της περιβαλλοντικής πολιτικής με βάση το Ν.1650/1986 για την περιβαλλοντική προστασία έγκειται στο Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε και στο Υπουργείο Ανάπτυξης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο αλλά και σε άλλα υπουργεία κατά περίπτωση (με βάση άλλη νομοθεσία). Σημαντικό βήμα για την αναβάθμιση και την προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί και ο Ν.2508/1997 «Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των Πόλεων και Οικισμών της Χώρας και Άλλες Διατάξεις», που αναλύσαμε στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

Συγχρόνως, για να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά οι σοβαρές παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, αλλά και για να εφαρμοστούν οι γενικότερες δεσμεύσεις που απορρέουν από την Κοινοτική Νομοθεσία, συστάθηκε στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.), σύμφωνα με το άρθρο 9 παράγραφος Α1, του νόμου 2947/2001. Βασική αρμοδιότητα της Ε.Υ.Ε.Π. είναι να διενεργεί ελέγχους για να διαπιστώνει αν τηρούνται οι περιβαλλοντικοί όροι στα έργα και τις δραστηριότητες του δημόσιου, ευρύτερου δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σε ολόκληρη τη χώρα αλλά και να εισηγείται την επιβολή κυρώσεων. Τέλος, η υπηρεσία αυτή συντονίζει τις ενέργειες μεταξύ των κεντρικών, περιφερειακών και νομαρχιακών αρχών ελέγχου, παρέχει στο κοινό ελεύθερη πρόσβαση για την περιβαλλοντική πληροφόρηση και ενημερώνει τακτικά και συστηματικά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με την πρόοδο που επιτυγχάνεται στον τομέα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, (σύμφωνα με τις απαιτήσεις της 2001/331/ΕΚ Σύστασης του Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που αφορά «στα ελάχιστα κριτήρια για τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις») η οποία ισχύει από τις 27 Απριλίου 2001.

5.4 Εργαλεία προώθησης περιβαλλοντικών θεμάτων

Η χρήση οικονομικών μέσων⁶⁴ για την προώθηση περιβαλλοντικών θεμάτων (περιβαλλοντικοί φόροι, επιδοτήσεις, εμπορεύσιμες άδειες ρύπανσης) δεν είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη στην περίπτωση της χώρας μας. Συγχρόνως όμως πραγματοποιούνται προσπάθειες προώθησης νέων εργαλείων όπως είναι τα εθελοντικά συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης και ελέγχου για την επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων. Για παράδειγμα το ΥΠΕΧΩΔΕ υποστήριξε και προώθησε

⁶⁴ Κωνσταντίνος Π. Μπίθας, «Οικονομική Θεώρηση Περιβαλλοντικής Προστασίας», Εκδόσεις Τυπωθήτω, 2003, σελ.151-178.

το ευρωπαϊκό σύστημα EMAS στις επιχειρήσεις, το Υπουργείο Ανάπτυξης και συγκεκριμένα η Γενική Γραμματεία Βιομηχανίας το διεθνές περιβαλλοντικής διαχείρισης ISO 14001 με τη χρηματοδότηση προγραμμάτων, διεξαγωγή σεμιναρίων κ.α. Επίσης στα πλαίσια του Υπουργείου Ανάπτυξης λειτουργεί και το Εθνικό Συμβούλιο Διαπίστευσης (βλ. παρακάτω) το οποίο έχει την ευθύνη της διαπίστευσης των περιβαλλοντικών επιθεωρητών για το EMAS και των φορέων πιστοποίησης για το ISO 14001.

Ένα ακόμη παράδειγμα εθελοντικής δράσης αποτελεί η Ελληνική Εταιρεία Ανάκτησης και Ανακύκλωσης (ΕΕΑΑ) η οποία δημιουργήθηκε το 1992 από πλευράς της βιομηχανίας και προωθεί προγράμματα ανακύκλωσης σε συνεργασία με τα σχολεία και τους δήμους.

Τέλος, παρά τις προσπάθειες του κράτους και των περιβαλλοντικών μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) -όπως η Ελληνική Εταιρεία Προστασίας της Φύσης ή διεθνής Greenpeace- η περιβαλλοντική εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση του κοινού δεν είναι ικανοποιητική. Τα κέντρα περιβαλλοντικής εκπαίδευσης τα οποία έχει ιδρύσει το Υπουργείο Παιδείας για την επιμόρφωση ενηλίκων της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι επαρκή. Με την ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Περιβάλλοντος το 2001 δόθηκε μεγαλύτερη ενίσχυση στη διάχυση της περιβαλλοντικής πληροφόρησης, η οποία μέχρι τότε «σκόνταφτε» στην έλλειψη συστηματικών καταγραφών ρύπανσης και στην έκδοση περιβαλλοντικών δεδομένων καθώς και στην μέχρι πρότινος αδυναμία του πολίτη να προσεγγίσει ανάλογα κέντρα περιβαλλοντικής πληροφορίας.

5.5 Περιβαλλοντικές Επενδύσεις

Σχετικά με τις περιβαλλοντικές επενδύσεις στην Ελλάδα σημειώνεται ότι η δεκαετία του 1990 υπήρξε καθοριστική. Ο λόγος είναι η αύξηση των επενδύσεων για περιβαλλοντικές υποδομές οι οποίες πραγματοποιήθηκαν μέσα από την εφαρμογή επιχειρησιακών προγραμμάτων του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης την περίοδο 1994-1999. Τα πιο σημαντικά από αυτά ήταν Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) σχετικά με επενδύσεις για το νερό.

Το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων 2000-2006 αποτελεί επίσης ένα σημαντικό προγραμματικό μέσο για την αντιμετώπιση προβλημάτων τα οποία σχετίζονται με τη διαχείριση αποβλήτων και με τη μείωση των εκπομπών που

ευθύνονται για το φαινόμενο του θερμοκηπίου (καύση αποβλήτων) παρέχοντας κατευθύνσεις για τα ζητήματα αυτά χωρίς όμως να θέτει συγκεκριμένους ποσοτικοποιημένους στόχους, χρονικά όρια κ.α

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα *ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ* (ΕΠΠΕΡ) του Γ' ΚΠΣ για την τρέχουσα χρονική περίοδο 2000 - 2006 για την Ελλάδα περιλαμβάνει ένα πλαίσιο δράσης για τον τομέα του περιβάλλοντος, με χρονικό ορίζοντα την επόμενη δεκαετία. Σε αυτό αντικατοπτρίζεται τόσο η ανάγκη συσχέτισης της περιβαλλοντικής πολιτικής με τις επιμέρους τομεακές αναπτυξιακές πολιτικές (Βιομηχανία, Ενέργεια, Τουρισμός, Μεταφορές, Γεωργία, Πολεοδομικός Σχεδιασμός) στο πλαίσιο ολοκληρωμένης αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών ζητημάτων, όσο και η ανάγκη αποτελεσματικής υποστήριξης των Υπηρεσιών του ΥΠΕΧΩΔΕ και άλλων φορέων του Δημοσίου στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών για το περιβάλλον.

Βασικοί στόχοι αυτού του Σχεδίου Ανάπτυξης για το Περιβάλλον είναι:

η προστασία, διαχείριση, αναβάθμιση και ανάδειξη του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, ως βασικού παράγοντα βελτίωσης της ποιότητας ζωής των πολιτών και

η εναρμόνιση με την ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική και τις διεθνείς κατευθύνσεις και δεσμεύσεις, και η τήρηση και εφαρμογή των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτές, όσον αφορά την πολιτική για τη Αειφόρο Ανάπτυξη.

Συγχρόνως υπογραμμίζονται και οι προσπάθειες οι οποίες γίνονται από τη δεκαετία του 1980 για οικονομική στήριξη της βιομηχανίας να υιοθετήσει αντιρρυπαντικό εξοπλισμό και καθαρές τεχνολογίες. Ο 2601/1998 (ΥΠΕΧΩΔΕ και ΥΠΕΘΟ) προωθεί τις ιδιωτικές επενδύσεις για οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη με συγκεκριμένα περιβαλλοντικά κριτήρια επιλογής : επιχορηγήσεις, φορολογικές πιστώσεις για την προστασία του περιβάλλοντος.

5.6 Η εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στην Ελλάδα

Το γενικότερο πλαίσιο των αρχών και στόχων των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης διαφοροποιούνται σε αρκετά σημεία από τις ελληνικές παραδοσιακές περιβαλλοντικές πολιτικές. Οι ελληνικές περιβαλλοντικές πολιτικές είναι κατεξοχήν κανονιστικού τύπου και προωθούνται από την κεντρική εξουσία. Τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης διαφοροποιούνται και βασίζονται στην

εθελοντική συμμετοχή και στην ενεργοποίηση των μεμονωμένων ατόμων ή ομάδων για την εφαρμογή τους (επιχειρήσεις, τοπική αυτοδιοίκηση κ.α.).

Η εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης επομένως για την Ελλάδα αποτέλεσε μια νέα πραγματικότητα τόσο σε θεσμικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο κοινωνικής διάρθρωσης (διαφορετική περιβαλλοντική κουλτούρα, μικρή περιβαλλοντική ευαισθητοποίηση). Σχετικά με το θεσμικό επίπεδο θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η έλλειψη προηγούμενης εμπειρίας σε ανάλογα εργαλεία όπως τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης, είχε αρνητικές αλλά και θετικές επιδράσεις. Πιο συγκεκριμένα, το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο ήταν απροετοίμαστο για την εφαρμογή τέτοιων συστημάτων είχε όμως την δυνατότητα να δημιουργήσει τις προαπαιτούμενες δομές – χωρίς ανάλογη προηγούμενη ανάλογη εμπειρία- και να διαμορφώσει τις συνθήκες για την εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης χωρίς να απαιτείται μεταβατικό στάδιο. Αντίθετα σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, οι οποίες είχαν ήδη προχωρήσει σε εθνικά συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης (π.χ. το BS7750 στη Βρετανία κ.α.) αντιμετώπισαν δυσκολίες προσαρμογής και εφαρμογής του ISO 14001 και κυρίως EMAS. Ο βασικός λόγος ήταν ότι οι χώρες αυτές έπρεπε να διαπραγματευτούν τα μεταβατικά χαρακτηριστικά από το εθνικό στο ευρωπαϊκό σύστημα και να αλλάξουν τους υπάρχοντες θεσμικούς τους μηχανισμούς. Από την άλλη πλευρά όμως οι χώρες αυτές είχαν ένα σημαντικό πλεονέκτημα ήδη εξοικειωθεί με την έννοια της αυτό-ρύθμισης, αυτοελέγχου, και της ενεργοποίησης των επιχειρήσεων (και του κοινού).

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημάνουμε κάποια γενικά οφέλη⁶⁵ που προκύπτουν από την εφαρμογή των συστημάτων αυτών τόσο ως προς τις επιχειρήσεις όσο και ως προς τους εργαζόμενους και γενικότερα την κοινωνία ολόκληρη. Για τις επιχειρήσεις τα πιο σημαντικά είναι ότι : α) βελτιώνεται η οργάνωση/τεκμηρίωση, η εικόνα (προς τους καταναλωτές, δανειστές, το κράτος, την τοπική αυτοδιοίκηση και προς τους εργαζόμενους) και συνεπώς η ανταγωνιστικότητα της επιχείρησης, β) επιτυγχάνεται αποδοτικότερη χρήση της ενέργειας, του νερού, των υλικών με αποτέλεσμα να περιορίζεται το κόστος πόρων και διεργασιών, γ) παραδειγματίζονται οι προμηθευτές καθώς και άλλες επιχειρήσεις-οργανισμοί, δ) δίνονται νέες ευκαιρίες για είσοδο σε αγορές όπου σημαντικό ρόλο παίζουν τα φιλικά προς το περιβάλλον

⁶⁵ Τα οφέλη αυτά αναφέρονται στον «Οδηγό για την Εφαρμογή του Συστήματος Περιβαλλοντικής Διαχείρισης και Ελέγχου (EMAS)» που συντάχθηκε από τις εταιρείες ΕΥΡΩΣΥΜΒΟΥΛΟΙ Α.Ε και ALTEREN με τη συνεργασία των Συνδέσμων Βιομηχανιών Βορείου Ελλάδος.

προϊόντα και ε) βελτιώνονται η ασφάλεια, το περιβάλλον και οι συνθήκες εργασίας με άμεση συνέπεια τον περιορισμό των ατυχημάτων. Οι εργαζόμενοι λαμβάνουν βασική ενημέρωση και εκπαίδευση σε περιβαλλοντικά θέματα καθώς επίσης επιτυγχάνεται σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων και υπευθυνοτήτων. Τέλος, τα οφέλη από την εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης για την κοινωνία προσδιορίζονται ως προς τη μείωση της μόλυνσης του περιβάλλοντος, τη μείωση της κατανάλωσης φυσικών πόρων και τη διασφάλιση της τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας

5.7 Η εφαρμογή του Κανονισμού EMAS στην Ελλάδα

Η Ελλάδα, μη έχοντας αντίστοιχη εμπειρία σε εθελοντικά συστήματα προώθησε την εισαγωγή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης και ειδικά το EMAS – το οποίο αποτελούσε Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης- εξασφαλίζοντας τις απαιτούμενες διαδικασίες για την εναρμόνιση της νομοθεσίας και την αναγκαία αναδιάρθρωση των οργανωτικών διοικητικών δομών ώστε να αντεπεξέλθει στις νέες ανάγκες. Οι προσπάθειες αυτές αφορούσαν τόσο σε θεσμικές, οργανωτικές αλλαγές όσο και σε προώθηση των συστημάτων με τη χρηματοδότηση πιλοτικών προγραμμάτων εφαρμογής και ενημέρωσης των επιχειρήσεων, των οργανισμών και του κοινού.

Η χώρα μας, με βάση τις νέες ανάγκες για την εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης προχώρησε σε ορισμένες διαρθρωτικές αλλαγές με βάση τις απαιτήσεις του Κανονισμού EMAS. Για την εφαρμογή του ευρωπαϊκού κανονισμού η Ελλάδα όφειλε να δημιουργήσει τις κατάλληλες συνθήκες υποστήριξης και διάδοσής του. Τα απαιτούμενα στάδια για την εφαρμογή του EMAS (με βάση τον ευρωπαϊκό κανονισμό 1836/1993) ήταν α) η καθιέρωση ενός συστήματος διαπίστευσης περιβαλλοντικών επαληθευτών, β) η δημιουργία μητρώου (βάσης) στο οποίο θα καταχωρείται η «επαληθευμένη» επιχείρηση και γ) η ενημέρωση και διάδοση του εθελοντικού συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης στις ενδιαφερόμενες ομάδες (επιχειρήσεις, οργανισμούς) αλλά και γενικότερα στην ευρύτερη κοινή γνώμη.

Σχετικά με την καθιέρωση του συστήματος διαπίστευσης⁶⁶ περιβαλλοντικών επαληθευτών, οι διαπιστεύσεις στην Ελλάδα γίνονται από το Εθνικό Συμβούλιο Διαπίστευσης (Ε.ΣΥ.Δ)⁶⁷ το οποίο αναλαμβάνει και τη διαπίστευση των περιβαλλοντικών επιθεωρητών του EMAS, σύμφωνα με τον Κανονισμό 761/2001. Το Ε.ΣΥ.Δ είναι επίσης ο φορέας που θα διαπιστεύει θα εποπτεύει τους περιβαλλοντικούς επαληθευτές άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι οποίοι επιθυμούν να εργαστούν στην Ελλάδα.

Ειδικότερα για το Ε.ΣΥ.Δ αναφέρεται ότι αποτελεί τον επίσημο τεχνικό σύμβουλο της πολιτείας σε θέματα διαπίστευσης και έχει την αρμοδιότητα λήψεως αποφάσεων στα θέματα αυτά. Στη σύνθεσή⁶⁸ του συμμετέχουν εκπρόσωποι Υπουργείων Ανάπτυξης, ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Εθνικής Άμυνας, Υγείας και Κοινωνικής & Αλληλεγγύης, Μεταφορών και Επικοινωνιών) φορέων (ΤΕΕ, ΣΕΒ, ΓΣΕΕ, Ινστιτούτο Καταναλωτών, Ελληνική Ένωση Εργαστηρίων, Ένωσης Ελλήνων Χημικών) καθώς και ένας καθηγητής ΑΕΙ ως Πρόεδρος του Συμβουλίου. Με τη σύνθεσή του εξασφαλίζεται η ανεξαρτησία και η αμεροληψία της λειτουργίας του. Το έργο του Ε.ΣΥ.Δ υποστηρίζεται επίσης από τη Μονάδα Υποστήριξης και Γενικές Τεχνικές και Ειδικές Τεχνικές Επιτροπές στις οποίες μετέχουν εξειδικευμένοι κατά περίπτωση επιστήμονες.

Ο επαληθευτής κατά EMAS διαπιστεύεται από το Ε.ΣΥ.Δ και καταγράφεται στο μητρώο επαληθευτών της Ελλάδας για συγκεκριμένους κλάδους εταιρειών (π.χ τροφίμων, μεταλλουργικών, ορυκτών, παραγωγής ενέργειας κλπ) Οι από το Ε.ΣΥ.Δ για το EMAS προχωρούν σε επιθεωρήσεις των μονάδων αλλά και σε επικύρωση της περιβαλλοντικής δήλωσης. Όταν γίνεται αίτηση από κάποια επιχείρηση για την επιθεώρηση της επιχείρησης και την επαλήθευση της περιβαλλοντικής της δήλωσης επιλέγεται από τον κατάλογο επαληθευτών της χώρας στην οποία ανήκει η επιχείρηση ο ειδικός, κατάλληλος επιθεωρητής ο οποίος θα προβεί στην επιθεώρηση για το συγκεκριμένο κλάδο είτε από την Ελλάδα είτε από άλλη χώρα της Κοινότητας.

Στη συνέχεια, ο επαληθευτής του EMAS εξετάζει αν η περιβαλλοντική πολιτική δήλωση καλύπτει τις απαιτήσεις του Κανονισμού EMAS, αν είναι σύμφωνη με τους περιβαλλοντικούς νόμους οι οποίοι την αφορούν και επαληθεύει, τη φύση των δραστηριοτήτων της στο χώρο εγκατάστασής της (αν έχει περιβαλλοντική

⁶⁶ Διαπιστεύω σημαίνει επιβεβαιώνω την ικανότητα κάποιου να εκτελεί συγκεκριμένες εργασίες.

⁶⁷ Το ΕΣΥΔ ιδρύθηκε με τον Ν.3066/2002 και αποτελεί μετεξέλιξη του Εθνικού Συμβουλίου Διαπίστευσης που λειτουργούσε στο Υπουργείο Ανάπτυξης από το 1994 με τον ίδιο διακριτικό τίτλο.

⁶⁸ <http://www.esyd.gr>

πολιτική ανάλογη με το μέγεθός της, αν έχουν επιτευχθεί οι περιβαλλοντικοί της στόχοι και αν διαπιστώνεται συνεχής βελτίωση). Τέλος, ο επαληθευτής EMAS με βάση τα συμπεράσματα της επιθεώρησης της μονάδας και τον έλεγχο της περιβαλλοντικής δήλωσης, επικυρώνει την περιβαλλοντική δήλωση και την αποστέλλει μαζί με την έκθεσή του στο φορέα καταχώρησης (Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε).⁶⁹

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο θεσμός των περιβαλλοντικών επαληθευτών είναι σχετικά νέος για τα ελληνικά δεδομένα. Αποτέλεσμα αυτού είναι η μικρή γενικά συμμετοχή των επιστημόνων στο Ε.ΣΥ.Δ ειδικά μέχρι το 1999. Σιγά σιγά όμως ο αριθμός των ενδιαφερόμενων άρχισε να αυξάνεται. Το ευρωπαϊκό μητρώο των διαπιστευμένων επαληθευτών του EMAS περιλαμβάνει σήμερα 319 επαληθευτές σε όλη την Ευρώπη. Το Ε.ΣΥ.Δ έχει διαπιστεύσει μέχρι σήμερα τους ακόλουθους φορείς ως περιβαλλοντικούς επαληθευτές συστημάτων οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου (EMAS) : 1) ΕΛΟΤ Α.Ε, Ελληνικός Οργανισμός Πιστοποίησης (Αριθμός Διαπίστευσης : 130) και 2) QMS Επιθεωρήσεις-Ελεγχοι- Πιστοποιήσεις Ε.Π.Ε (Αριθμός Διαπίστευσης : 144).

Το δεύτερο στοιχείο στο οποίο η Ελλάδα απαιτείτο να ανταποκριθεί ήταν η δημιουργία μητρώου για την εγγραφή των επαληθευμένων επιχειρήσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε προχώρησε στην ίδρυση της Επιτροπής EMAS⁷⁰, με κοινή υπουργική απόφαση η οποία περιλαμβάνει τέσσερα μέλη τα οποία είναι : α) ένας αντιπρόσωπος του Τμήματος Ελέγχου της αέριας ρύπανσης και του θορύβου (από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε), β) ένας αντιπρόσωπος του Τμήματος Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού (από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε), γ) έναν υπάλληλο του Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων (από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε) και δ) ένας υπάλληλος του Τμήματος Βιομηχανικού Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος του Υπουργείου Ανάπτυξης. Η επιτροπή αυτή έχει την τελική ευθύνη της αποδοχής της αίτησης κάθε επιχείρησης για την καταχώρηση αν και εφόσον η επιχείρηση καλύπτει τις απαιτήσεις του Κανονισμού EMAS. Με Υπουργική Απόφαση συγκροτήθηκε η Επιτροπή του EMAS η οποία συνεδρίασε για πρώτη φορά τον Φεβρουάριο του 1999 όπου και εξέτασε την πρώτη αίτηση

⁶⁹ Getimis P., Gianakourou G., Dimadama Z., "The EMAS in Greece", in Hubert Heinelt and Rondal Smith, "Sustainability, Innovation and Participatory Governance. A Cross-National Study of the EU Eco-Management and Audit Scheme", Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice, 2003, σελ.151-164

⁷⁰ Στις 12 Νοεμβρίου 1998 δημοσιεύτηκε Κοινή Υπουργική Απόφαση 28489/2629 (ΦΕΚ 1177/Β) με την οποία ορίζεται Επιτροπή EMAS ως ο αρμόδιος φορέας για την καταχώρηση των οργανισμών στο Κοινοτικό Σύστημα Οικολογικής Διαχείρισης και Ελέγχου EMAS.

καταχώρησης επιχείρησης στο Σύστημα EMAS. Με την παραπάνω Υπουργική Απόφαση ανατέθηκε στο Τμήμα Διεθνών Δραστηριοτήτων και θεμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε η διαδικασία οικολογικού ελέγχου (κατάθεση αιτήσεων οργανισμών με επικυρωμένη περιβαλλοντική δήλωση, χορήγηση λογοτύπου, τήρηση μητρώου οργανισμών που συμμετέχουν στο EMAS, ενημέρωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του κοινού) καθιστώντας συνεπώς το Τμήμα Διεθνών Δραστηριοτήτων και θεμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης ως τον αρμόδιο φορέα του EMAS στην Ελλάδα. Επίσης έχει την ευθύνη για τον έλεγχο των εγγραφών και την κατάργηση της εγγραφής επιχειρήσεων οι οποίες παύουν να είναι σύνομες με τον Κανονισμό (π.χ έλευση τριετίας και μη επανεξέταση της μονάδας, καταγγελίες κ.α). Επιπλέον ο φορέας αυτός είναι υπεύθυνος σε περίπτωση καταγγελιών ή παραβάσεων, να καλέσει ειδικούς εμπειρογνώμονες προκειμένου να προβούν σε ελέγχους στις καταχωρημένες επιχειρήσεις οι οποίες δημιουργούν τυχόν περιβαλλοντικά προβλήματα. Τέλος, είναι δυνατό να προταθούν επιπλέον μέτρα όπως οργάνωση ημερίδων για την προώθηση του EMAS, ή χρηματοδότηση πιλοτικών προγραμμάτων ώστε να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που σχετίζονται με τη διάδοση του συστήματος.

Το τρίτο βήμα⁷¹, η υποχρέωση της Ελλάδας απέναντι στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την εφαρμογή του EMAS είναι η διάδοση του κανονισμού και η ευαισθητοποίηση των ενδιαφερόμενων όπως οι επιχειρήσεις και οι οργανισμοί. Δεδομένου ότι τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης είναι εθελοντικά, η ανάγκη ενημέρωσης των ενδιαφερόμενων ομάδων απαιτείται να είναι πιο συστηματική και εμπεριστατωμένη. Αν οι ενδιαφερόμενοι δεν κατανοήσουν τη λειτουργία του συστήματος, τις προοπτικές και τα οφέλη (ευρωπαϊκή αναγνώριση, αύξηση της εμπιστοσύνης του πελάτη, βελτίωση της δημόσιας εικόνας της επιχείρησης και των σχέσεων με την τοπική κοινότητα, βελτιωμένη περιβαλλοντική απόδοση κ.α) από την εφαρμογή δεν δύναται να αποφασίσουν για την υιοθέτηση ειδικά σε μια χώρα σαν την Ελλάδα, όπου η περιβαλλοντική ευαισθητοποίηση είναι περιορισμένη. Το ρόλο της ενημέρωσης και της προώθησης του συστήματος EMAS συγκεκριμένα ανέλαβε το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε ακολουθώντας συγκεκριμένη στρατηγική γνωστοποίησης, διάδοσης και προώθησης του συστήματος EMAS. Η στρατηγική αυτή περιελάμβανε την

⁷¹ Ιωαννίδου Ελ. «Το Κοινοτικό Σύστημα Οικολογικής Διαχείρισης και Ελέγχου», Πρακτικά Ημερίδας «Το Κοινοτικό Σύστημα Οικολογικής Διαχείρισης και Ελέγχου», Θεσσαλονίκη, Νοέμβριος 1998.

οργάνωση ημερίδων (Αθήνα, Βόλο Θεσσαλονίκη) στα πλαίσια των οποίων πραγματοποιήθηκε ενημέρωση των επιχειρήσεων και οργανισμών καθώς και των περιφερειακών και τοπικών φορέων όπως είναι η τοπική αυτοδιοίκηση.

Ταυτόχρονα, οργανώθηκε βάση ενδιαφερόμενων από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε προκειμένου όποιος ενδιαφέρεται να μπορεί να λαμβάνει συνεχή πληροφόρηση σχετικά με το EMAS. Η βάση αυτή περιλαμβάνει επιχειρήσεις, οργανισμούς, πανεπιστήμια αλλά και μεμονωμένα άτομα τα οποία ενδιαφέρονται για την εφαρμογή του EMAS στην Ελλάδα.

Παράλληλα, το Υπουργείο Ανάπτυξης, στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα» ΕΠΙΑΝ 2000-2006, το οποίο εντάσσεται στο κοινοτικό πλαίσιο στήριξης για τις διαρθρωτικές παρεμβάσεις στις περιφέρειες, προκήρυξε για το 2003 τα ακόλουθα προγράμματα για την εφαρμογή EMAS :

Πρώτος κύκλος προγραμμάτων με τίτλο «Ενίσχυση περιβαλλοντικών σχεδίων επιχειρήσεων για την εισαγωγή συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης και την καταχώρηση των επιχειρήσεων στο EMAS ή / και για την απόκτηση οικολογικού σήματος». Το πρόγραμμα αυτό εντάσσεται στον 2^ο άξονα προτεραιότητας «Στήριξη και ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας» και συγχρηματοδοτείται από την Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση, μέχρι το ύψος των 176.000 ευρώ για κάθε μεταποιητική επιχείρηση, καλύπτοντας αμοιβές συμβούλων, αντικατάσταση παραγωγικού εξοπλισμού ή αλλαγή μεθόδου παραγωγής ή προσθήκη εξοπλισμού αντιρρύπανσης ή περαιτέρω αξιοποίησης και διάθεσης αποβλήτων. Στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού εγκρίθηκαν συνολικά πενήντα επτά (57) προτάσεις, εκ των οποίων οι σαράντα εννέα (49) προτάσεις αφορούν στην εφαρμογή του EMAS, οι έξι (6) προτάσεις στην απονομή οικολογικού σήματος και οι δύο (2) προτάσεις στην ταυτόχρονη εφαρμογή EMAS και απονομή οικολογικού σήματος.

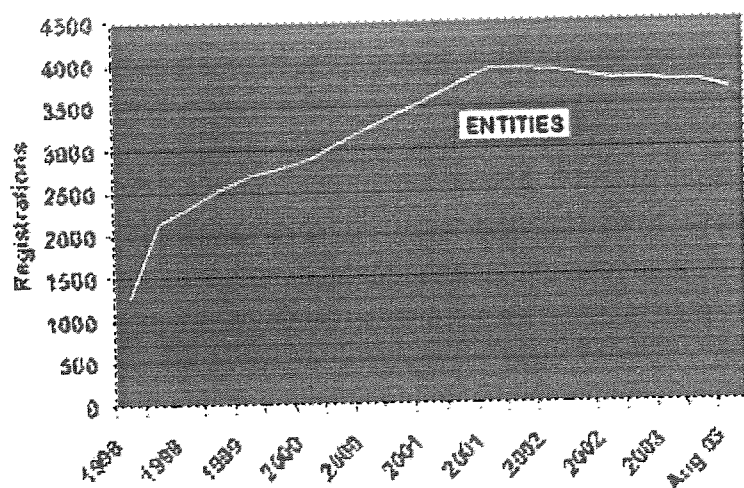
Δεύτερος κύκλος προγραμμάτων προκηρύχθηκε το Σεπτέμβριο του 2003, απευθυνόμενος στις μεταποιητικές επιχειρήσεις, για εφαρμογή συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης κατά EMAS ή την απόκτηση οικολογικού σήματος. Ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος ανέρχεται σε 17.000.000 ευρώ.

Στην Ελλάδα είναι σήμερα περιορισμένος ο αριθμός των οργανισμών που εφαρμόζουν σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης κατά EMAS. Η κατάσταση αυτή όμως αναμένεται να αλλάξει σημαντικά στο άμεσο μέλλον, δεδομένου ότι επίκειται η καταχώρηση σημαντικού αριθμού επιχειρήσεων στο μητρώο του EMAS, οι οποίες επιχορηγούνται από το Υπουργείο Ανάπτυξης, στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού

Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα», ΕΠΑΝ 2000-2006 για εφαρμογή συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης κατά EMAS. Επιπλέον, ο νόμος 2965/2002 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη Αττικής, ορίζει εντός τετραετίας υποχρεωτική την εφαρμογή και πιστοποίηση συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης για τις βιομηχανικές, βιοτεχνικές μονάδες και τα επαγγελματικά εργαστήρια μέσης και υψηλής όχλησης που λειτουργούν εντός των ορίων της Περιφέρειας της Αττικής.

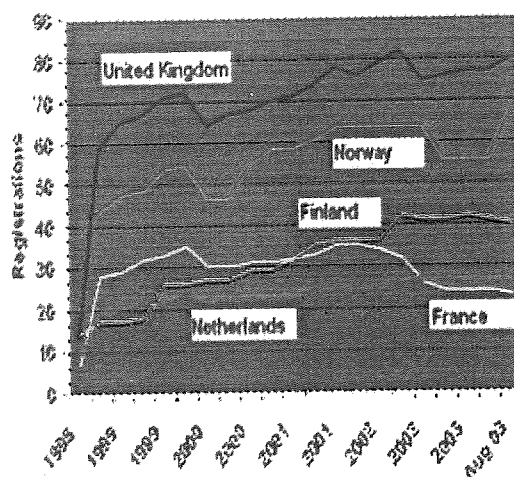
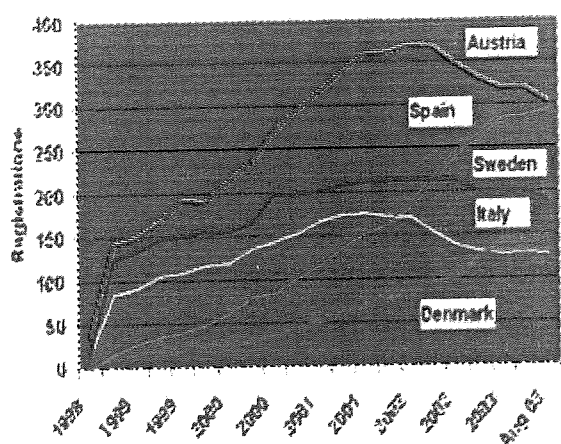
5.8 Η εφαρμογή συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η συγκριτική ανάλυση της ελληνικής περίπτωσης εφαρμογής των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης σε επίπεδο θεσμικών αναδιαρθρώσεων με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, συμβάλλει στην κατανόηση του βαθμού αποτελεσματικότητας των νέων εργαλείων και πολιτικών όπως είναι και τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης. Σε κάθε χώρα εντοπίζονται οι ιδιαιτερότητες και οι διαφορετικότητες τόσο σε σχέση με το επίπεδο οργάνωσης του θεσμικού πλαισίου (εναρμόνιση με τη νομοθεσία) όσο και σε σχέση με τις κοινωνικές και πολιτιστικές «παραδόσεις» της κάθε χώρας. Σύμφωνα με τα στατιστικά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όπως δείχνει και το παρακάτω διάγραμμα, ο αριθμός καταχωρημένων ενοτήτων στο σύστημα EMAS είναι σήμερα 3619, παρουσιάζοντας μια μικρή πτωτική πορεία σε σχέση με ο μέγιστο αριθμό οργανισμών (3912) που ήταν εγγεγραμμένοι τον Δεκέμβριο του 2001. Στην Ευρώπη παρατηρείται επίσης αύξηση του αριθμού των οργανισμών παροχής υπηρεσιών και μείωση του αριθμού των παραδοσιακών οργανισμών (βιομηχανιών, επιχειρήσεων) που εφαρμόζουν EMAS.



Πηγή : Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε : Στατιστικά στοιχεία για το EMAS στην Ευρώπη

Πρώτη θέση στον αριθμό καταχωρήσεων εξακολουθεί να κατέχει η Γερμανία με συνολικά 2331 οργανισμούς, ακολουθημένη από την Αυστρία και την Ισπανία με περίπου 300 οργανισμούς σε κάθε χώρα. Η Βρετανία ακολουθεί σε αρκετά χαμηλότερη θέση με 80 περίπου εγγραφές.



Πηγή : Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε : Στατιστικά στοιχεία για το EMAS στην Ευρώπη

Έχοντας υπόψη τον αριθμό των εγγεγραμμένων επιχειρήσεων κατά EMAS, επιλέχθηκαν δύο χώρες με διαφορετική περιβαλλοντική πολιτική και κοινωνικο-οικονομική διάρθρωση τόσο από την Ελλάδα όσο και μεταξύ τους, η Βρετανία και η Γερμανία, για την παρουσίαση της εφαρμογής συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης. Παράλληλα στις χώρες αυτές υπάρχει αυξημένο ποσοστό συμμετοχής της επιχείρησης στην εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης, αν και πραγματοποιείται με διαφορετικούς όρους για την καθεμία. Οι χώρες αυτές, όπως

θα δούμε αναλυτικά στη συνέχεια, ασκούν μακροχρόνια περιβαλλοντική πολιτική και έχουν προχωρήσει σημαντικά στην υιοθέτηση του περιβαλλοντικού συστήματος οικολογικής διαχείρισης και ελέγχου EMAS.

Τέλος, σημαντικό κριτήριο για την επιλογή της Γερμανίας αλλά και της Βρετανίας στην παρούσα εργασία ήταν ο καθοριστικός ρόλος που διαδραμάτισαν κατά τις διαβουλεύσεις για την δημιουργία του Ευρωπαϊκού Κανονισμού EMAS και την ισχυρή πίεση για την επιβολή διαφορετικών χαρακτηριστικών στο σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης π.χ η πίεση της Γερμανίας προς τη συνεχή βελτίωση μέσω της ενίσχυσης της τεχνολογίας, η πίεση της Βρετανίας για την προσομοίωση όσο το δυνατόν με το ευρωπαϊκό σύστημα με το Βρετανικό BS7750, τα οποία αντανακλούν σαφέστατα και το γενικότερο πλαίσιο της περιβαλλοντικής τους πολιτικής.

5.9 Η άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής στη Μ. Βρετανία

Μέχρι τα μέσα του 1980 η περιβαλλοντική πολιτική στη Βρετανία χαρακτηρίζεται ως «πολιτικά αμφισβητούμενη» («political uncontentious») ενώ η εφαρμογή της επικεντρώνεται σε τοπικό επίπεδο (ο έλεγχος των “domestic” πηγών ρύπανσης είναι αρμοδιότητα της τοπικής κοινωνίας). Η προσέγγιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων γίνεται μέσα από τις άτυπες ρυθμίσεις μέσω διαπραγματεύσεων των ενδιαφερόμενων μερών και όχι μέσω τυπικών μηχανισμών κεντρικού ελέγχου.⁷²

Η δομή του διοικητικού συστήματος⁷³ χωριζόταν γενικά στην κεντρική και την «υποκεντρική» («sub-central») κυβέρνηση. Στην κεντρική κυβέρνηση ανήκουν όλα τα κεντρικά υπουργεία καθώς και αυτά που ανήκουν στη Σκωτία, την Ουαλία και τη Βόρεια Ιρλανδία. Η «υποκεντρική» κυβέρνηση περιλαμβάνει την τοπική αυτοδιοίκηση, το Εθνική Υπηρεσία Υγείας (National Health Service), κάποιες δημόσιες επιχειρήσεις, πλήθος μη κρατικών οργανισμών και συμβουλευτικών σωμάτων καθώς και τα QUANGOS. Τα QUANGOS⁷⁴ (Quasi Autonomous Non-

⁷² R. Smith, “The Development of Environmental Policy in Britain”, in European Union Environment Policy and New Forms of Governance, Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice, 2001,σελ.157

⁷³ Neil Carter and Philip Lowe “Britain:Coming to terms with sustainable development?” in Governance and Environment in Western Europe:Politics, Policy and Administration, Longman, 1998, σελ. 20-21.

⁷⁴ Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β', Αθήνα 2005, σελ.159.

Governmental Organisations) είναι ημιαυτόνομοι κρατικοί φορείς, οι οποίοι αν και χειρίζονται θέματα τοπικού χαρακτήρα, διοικούνται κυρίως από συμβούλια διοριζόμενα από την κεντρική κυβέρνηση, της οποίας υλοποιούν ουσιαστικώς την εκάστοτε πολιτική. Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει ευθύνες για την πολιτική στον τομέα των συγκοινωνιών, τις εγκαταστάσεις αναψυχής (μουσεία, εκθέσεις τέχνης, πάρκα, γήπεδα, αθλητικά κέντρα), τις κατοικίες καθώς επίσης και ένα σημαντικό βαθμό αυτονομίας στην πολιτική ανάπτυξης και εφαρμογής όσον αφορά σημαντικούς τομείς όπως είναι ο σχεδιασμός χρήσης γης και η προστασία του περιβάλλοντος. Επιπλέον, οι διάφοροι μη κρατικοί οργανισμοί, ιδιαίτερα τα QUANGOS, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διοίκηση τόσο στην κεντρική όσο και στην τοπική, οι οποίοι περιλαμβάνουν σημαντικά περιβαλλοντικά σώματα.

Η ίδρυση του Υπουργείου Περιβάλλοντος (Department of Environment) το 1970 συνέβαλε στη συγκέντρωση όλων των πολιτικών και λειτουργιών για την προστασία του περιβάλλοντος, που μέχρι τότε ασκούνταν από διάφορα υπουργεία και υπηρεσίες. Αν και το Υπουργείο Περιβάλλοντος είναι το κατεξοχήν αρμόδιο υπουργείο για περιβαλλοντικά θέματα, αρκετά άλλα υπουργεία εξακολουθούν να έχουν σημαντικές αρμοδιότητες στον τομέα αυτό. Στο Υπουργείο λειτουργούσαν διάφορα τμήματα και υπηρεσίες, με πιο σημαντικό το τμήμα όπου συνεργάζονταν με τα αντίστοιχα τμήματα των άλλων υπουργείων, που είχαν την περιβαλλοντική ευθύνη στα πλαίσια άσκησης των αρμοδιοτήτων της πολιτικής τους. Το Υπουργείο Μεταφορών είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο της ρύπανσης στη θάλασσα, τις εκπομπές καυσαερίων από τα οχήματα και το θόρυβο που προκαλείται από τη συγκοινωνία γενικότερα. Σημειώνεται όμως ότι από το 1997 το Υπουργείο Μεταφορών συγχωνεύτηκε με το Υπουργείο Περιβάλλοντος σε ένα ευρύτερο Υπουργείο, όπου ονομάστηκε Υπουργείο Περιβάλλοντος- Μεταφορών και Περιφερειών (Department of Environment, Transport and the Regions). Το Υπουργείο Γεωργίας-Αλιείας και Τροφίμων (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) ασχολείται με αγροτικά περιβαλλοντικά θέματα, με την εκπόνηση προγραμμάτων για την ανάπτυξη της υπαίθρου, τη διαχείριση απορριμμάτων που προέρχονται από τα αγροκτήματα, τον έλεγχο της χρήσης φυτοφαρμάκων καθώς και με την προστασία της πανίδας και της χλωρίδας. Το Υπουργείο Εμπορίου και Βιομηχανίας (Department of Trade and Industry) έχει την ευθύνη αναφορικά με την ενεργειακή πολιτική της χώρας ενώ η Διεύθυνση για την Υγεία και την Ασφάλεια (Health and Safety Executive), ένας μη κυβερνητικός φορέας, είναι αρμόδια για τον έλεγχο των ρυθμίσεων αναφορικά με τις

εγκαταστάσεις πυρηνικών, για την ασφάλεια από τη χρήση χημικών καθώς και από τους κινδύνους των βιομηχανικών μονάδων.

Σύμφωνα με τα παραπάνω γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι αυτός ο κατακερματισμός περιβαλλοντικών αρμοδιοτήτων οδήγησε σε μια κατάφωρη ανακολουθία αναφορικά με τις κυβερνητικές ρυθμίσεις και κανόνες καθώς και δυσκολία του κοινού στην πρόσβαση σχετικών πληροφοριών. Συγχρόνως όμως μεταξύ των υπουργείων και με αιχμή το Υπουργείο Περιβάλλοντος πραγματοποιήθηκε μια αναδιοργάνωση στόχων και δράσεων ώστε να επιτευχθούν καλύτερα οι στόχοι της περιβαλλοντικής πολιτικής χωρίς όμως οι πολιτικές αυτές να θίγουν την οικονομική ανάπτυξη. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί οι υπηρεσίες αναφορικά με την άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής ήταν σε μεγάλο βαθμό αποκεντρωμένες. Στις περισσότερες περιπτώσεις η ευθύνη για την ανάληψη δράσης υπόκεινταν στα διάφορα επίπεδα της τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε κάποια διοικητική υπηρεσία. Οι ρόλοι που αναλάμβαναν τα σώματα αυτά ήταν συνδυασμός ανάπτυξης πολιτικής, έρευνας και συμβουλών, διευθέτηση και εφαρμογή αλλά η κεντρική κυβέρνηση συνήθως διατηρούσε την ευθύνη για την ανάπτυξη γενικότερων πολιτικών, εξασκούσε οικονομικό έλεγχο και είχε μεγαλύτερες εξουσίες στον τομέα αυτό. Ο υψηλός βαθμός αποκέντρωσης των διοικητικών δομών δείχνει τη διαιώνιση της αποσπασματικής περιβαλλοντικής πολιτικής.⁷⁵

Ωστόσο, στα μέσα της δεκαετίας του 1980 εμφανίζονται τα πρώτα σημάδια της αναποτελεσματικότητας της περιβαλλοντικής πολιτικής και υπάρχουν έντονες πιέσεις προκειμένου να ενεργοποιηθούν επανεκτιμήσεις ως προς τα μέτρα, τις πολιτικές και τις δομές που σχετίζονται με το περιβάλλον. Έτσι ξεκινά μια νέα περιβαλλοντική πολιτική για τη Βρετανία. Ταυτόχρονα, με την παραπάνω διαπίστωση, παρουσιάζεται μια σημαντική αύξηση της περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης του κοινού. Περιβαλλοντικές ομάδες οι οποίες προϋπήρχαν από το 1970 -και παλαιότερα- αυξάνουν τα μέλη τους με γεωμετρική πρόοδο φτάνοντας το 1990 περίπου τα 4,5 εκατ. μέλη. Η δυναμική της κοινής γνώμης δεν είναι μόνο αριθμητική αλλά και ουσιαστική. Και τούτο φαίνεται από το γεγονός ότι το κόμμα των Οικολόγων κέρδισε το 15% των συνολικών ψήφων για τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενώ το 1973 είχε ελάχιστη πολιτική επιρροή. Αυτό ώθησε

⁷⁵ Neil Carter and Philip Lowe "Britain: Coming to terms with sustainable development?" in *Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration*, Longman, 1998, σελ. 22-24

και τα υπόλοιπα πολιτικά κόμματα να θέσουν σε προτεραιότητα στην πολιτική τους ατζέντα τα σοβαρά περιβαλλοντικά ζητήματα και να αναπτύξουν τις κατάλληλες δράσεις για την προστασία του περιβάλλοντος.

Όλη αυτή η πολιτική δραστηριότητα οδήγησε στην ανάπτυξη για ένα «μεγάλο άνοιγμα» εντός της πολιτικής διαδικασίας ως αποτέλεσμα της ανήσυχης κοινής γνώμης, των διερευνητικών μέσων μαζικής ενημέρωσης, των πειστικών ομάδων καθώς και των κομμάτων της αντιπολίτευσης που είχαν εκθέσει τις αποφάσεις τους, οι οποίες θα κινούσαν τις κατάλληλες διαδικασίες, στο ευρύ κοινό. Παράλληλα βασικές θεσμικές αλλαγές ενίσχυσαν αυτό το αποτέλεσμα. Οι αλλαγές αυτές αφορούσαν τις ιδιωτικοποιήσεις και την εισαγωγή των σχέσεων τύπου-αγοράς (market-type) που άρχισαν να ισχύουν στο δημόσιο τομέα. Η διαδικασία της έρευνας αναφορικά με ποιος και για ποιο έχει την ευθύνη πλέον στην επιβολή των ρυθμίσεων και της προστασίας κατέστησε δυνατό τις πειστικές περιβαλλοντικές ομάδες να κερδίσουν πρόσβαση στις μέχρι πρότινος «κλειστές» πολιτικές των κοινοτήτων. Και τούτο συνέβη διότι είχαν δημιουργηθεί αρκετές διαφορετικές και σημαντικές μεταρρυθμίσεις με επωφελείς συνέπειες για την περιβαλλοντική προστασία. Τα υπουργεία ως αποδέκτες αυτών των πιέσεων προσπάθησαν να ενισχύσουν την δημοτικότητα των δικών τους θεσμικών μεταρρυθμίσεων και παράλληλα να βοηθήσουν στην ομαλή ροή για την ψήφιση της νομοθεσίας των ιδιωτικοποιήσεων. Από την άποψη αυτή η περιβαλλοντική πολιτική είχε ευεργετηθεί από το δημόσιο προφίλ της χωρίς όμως να είναι το κεντρικό χαρακτηριστικό του πολιτικού προγράμματος της κυβέρνησης.

Καμπή στην εξέλιξη της βρετανικής περιβαλλοντικής πολιτικής αποτελεί η προώθηση της Περιβαλλοντικής Δράσης για το Περιβάλλον το 1990 (Environmental Protection Act – EPA)⁷⁶ και συγκεκριμένα η αρχή του ολοκληρωμένου ελέγχου ρύπανσης (precautionary principle and integrated pollution control) με την οποία προβαίνει σε σημαντικές νομοθετικές παρεμβάσεις, κανονιστικού τύπου, για το σχεδιασμό και την προστασία του περιβάλλοντος. Συγχρόνως με τις πολιτικές ελέγχου της ρύπανσης η Βρετανία ανέπτυξε σημαντική δράση και στο σχεδιασμό των χρήσεων γης στα πλαίσια της περιβαλλοντικής της πολιτικής. Και σε αυτή την περίπτωση η τοπική κοινωνία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στο σχεδιασμό και στον

⁷⁶ R. Smith, “The Development of Environmental Policy in Britain”, in European Union Environment Policy and New Forms of Governance, Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice, 2001,σελ.162-163.

έλεγχο των χρήσεων γης, ενώ παρά το νομοθετικό πλαίσιο και σε αυτή την πρόπτωση οι δυνατότητες διαπραγματεύσεων παραμένουν ενεργές και δυναμικές.

Από το 1990 και μετά η περιβαλλοντική πολιτική της Βρετανίας ενισχύθηκε και η ανάγκη περιβαλλοντικής προστασίας έγινε πιο έντονη στα πλαίσια κυρίως και της ενίσχυσης της γενικότερης ευρωπαϊκής πολιτικής προς την κατεύθυνση της αειφορίας. Η προσαρμογή όμως στις κανονιστικές ρυθμίσεις της ευρωπαϊκής Ένωσης (οδηγίες, κανονισμούς κλπ) αντιμετωπίστηκε με σκεπτικισμό από τη Βρετανία. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή «πιέζει» την κυβέρνηση να θέσει σε εφαρμογή τα συμφωνημένα μέτρα και πολιτικές της Ένωσης. Κατά συνέπεια η κυβέρνηση αναγκάζεται να έχει έναν πιο ενεργητικό ρόλο στον καθορισμό πολιτικών αρχών και αναγκάζεται να υιοθετήσει μια πιο στρατηγική προσέγγιση στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής. Παράλληλα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήθελε να καταλύσει το συγκεντρωτισμό των πολιτικών στη Βρετανία που είχαν ως συνέπεια μια μετακίνηση των αρμοδιοτήτων από την τοπική κυβέρνηση στα QUANGOS και έναν περιορισμό των διακριτών εξουσιών των τοπικών διοικήσεων στον τομέα του περιβάλλοντος. Η Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Ένωσης με την ανάπτυξη του 5^{ου} Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον ώθησε τις τοπικές κυβερνήσεις να έχουν σημαντικό ρόλο ως προς την υλοποίησή του. Πολλές βρετανικές τοπικές αρχές προσπάθησαν να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες, που τους προσέφερε η Ένωση με το να εργάζονται σκληρά προκειμένου να ανταποκριθούν σωστά στις νέες δικαιοδοσίες και ευθύνες που τους ανατέθηκαν (Τοπική Ατζέντα 21).

Ο δρόμος προς την αειφορία και τη βιώσιμη ανάπτυξη αποτελεί σπουδαία αλλαγή για τη βρετανική περιβαλλοντική πολιτική.⁷⁷ Αυτό οφείλεται σημαντικά στη συμμετοχή της χώρας στη γνωστή Διάσκεψη Κορυφής των Ηνωμένων Εθνών (Earth Summit) στο Ρίο της Βραζιλίας με στόχο την προώθηση των αρχών της αειφόρου ανάπτυξης. Αυτή η διεθνής συνάντηση είχε ως αποτέλεσμα τη δέσμευση της χώρας με τη διαδικασία της Ατζέντας 21. Αν και η Βρετανία άσκησε κριτική στις αποφάσεις και στα έγγραφα της συνδιάσκεψης του Ρίο υπογραμμίζοντας τις γενικότητες των εγγράφων και την έλλειψη συγκεκριμένων κατευθύνσεων και δεσμεύσεων για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, η κυβέρνηση προώθησε την Ατζέντα 21 στην τοπική κοινωνία και ζήτησε την πλήρη εναρμόνιση με

⁷⁷ R. Smith, "The Development of Environmental Policy in Britain", in European Union Environment Policy and New Forms of Governance, Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice, 2001, σελ. 165.

τους στόχους. Έπειτα από τις διαβουλεύσεις ενός χρόνου η χώρα κατέληξε τελικά στην έκδοση της στρατηγικής της σχετικά με την αειφόρο ανάπτυξη, τον Ιανουάριο του 1994. Το έγγραφο αυτό δυσaráεστησε τους περιβαλλοντολόγους διότι δεν περιελάμβανε νέες πολιτικές παρά μόνο επιβεβαίωνε τις ήδη υπάρχουσες δεσμεύσεις. Παρόλο αυτά η όλη διαδικασία επέφερε ενδιαφέρουσες εξελίξεις όσον αφορά τις θεσμικές πρωτοβουλίες προκειμένου η περιβαλλοντική πολιτική να ενσωματωθεί στη σφαίρα των αποφασιστικών πολιτικών.

Ένα άλλο σημαντικό αποτέλεσμα της διαδικασίας για την αειφόρο ανάπτυξη ήταν η παραγωγή περισσότερων δεικτών βιώσιμης ανάπτυξης. Αυτό φαίνεται ιδιαίτερα στην εκπόνηση του Σχεδίου Δράσης της Βρετανίας για τη Βιοποικιλότητα. Παράλληλα με αυτές τις αλλαγές παρατηρείται και ένα μικρό βήμα προς μια πιο συντονισμένη προσπάθεια οργάνωσης δομών για τη περιβαλλοντική πολιτική. Η πιο σπουδαία αλλαγή αυτής της προσπάθειας ήταν η δημιουργία της Περιβαλλοντικής Υπηρεσίας (Environment Agency), όπου λίγα στοιχεία είχε από το βασικό σχεδιασμό της ιδέας για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Η συντηρητική κυβέρνηση είχε πειστεί να ενσωματώσει τις ρυθμιστικές λειτουργίες του έλεγχου της ρύπανσης σε μια υπηρεσία, βασιζόμενη στη διοικητική της ικανότητα και στον πολιτικό καιροσκοπισμό της και όχι στις αρχές της βιωσιμότητας. Τέλος, σημειώνεται ότι οι δεσμεύσεις της βρετανικής κυβέρνησης για μια βιώσιμη και αειφόρο ανάπτυξη επέφεραν σπουδαίες αλλαγές στον τομέα των μεταφορών.

Από το 1997 και έπειτα προωθήθηκαν και ενισχύθηκαν οι δράσεις για το περιβάλλον ακόμη περισσότερο. Το κόμμα των Εργατικών του και ο πρωθυπουργός Tony Blair εξέφρασαν την πεποίθηση ότι η περιβαλλοντική πολιτική θα αποτελέσει κύριο μέλημα της κυβερνητικής τους πολιτικής. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η δέσμευσή τους για μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα κατά 20% μέχρι το 2010. Σημαντική πρόοδο έχουν επιτελέσει στον τομέα αυτό κυρίως λόγω της χρήσης υγραερίου σε πολλές περιπτώσεις. Επιπλέον, επειδή προεκλογικά η κυβέρνηση είχε υποσχεθεί να μη γίνει αύξηση στους φόρους εισοδήματος, χρειαζόταν να βρει εναλλακτικούς τρόπους προκειμένου να αυξήσει τα έσοδά της. Έτσι με τη θέσπιση κάποιων οικολογικών φόρων συνδύασε και αύξηση των προσόδων της και δημιούργησε και μια «περιβαλλοντική εικόνα» (greener image) της κυβέρνησης. Παράλληλα, καθιέρωσε και ελευθερία στην πρόσβαση περιβαλλοντικών πληροφοριών και συνάμα προχώρησε και στη συνένωση υπουργείων με τη δημιουργία του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Μεταφορών και Περιφερειών

(Department of Environment, Transport and the Regions), όπως είδαμε και παραπάνω. Γενικότερα, η επιτυχία της δεσμευτικής υπόσχεσης του κόμματος των Εργατικών που θέτει την περιβαλλοντική προστασία στην «καρδιά» της κυβερνητικής πολιτικής θα εξαρτηθεί από την επίλυση των αντιθέσεων με τις άλλες εξίσου σημαντικές προτεραιότητες όπως είναι η οικονομική ανάπτυξη, η βιομηχανική ανταγωνιστικότητα και η δημιουργία θέσεων εργασίας.⁷⁸

5.10 Η εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στη Βρετανία⁷⁹

Είναι γεγονός αναμφισβήτητο ότι η παραδοσιακή διοίκηση, η οποία χαρακτηρίζεται κυρίως από ευέλικτες διαπραγματεύσεις και λιγότερο από κανονιστικές ρυθμίσεις, επιδρά σημαντικά στην βρετανική περιβαλλοντική πολιτική, η οποία όμως -ειδικά από τις αρχές του 1990 - δεν έχει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Μέσα επομένως από τη διττή αυτή πραγματικότητα, δηλαδή α) την αναποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής πολιτικής και την ανάγκη υιοθέτησης κανονιστικών ρυθμίσεων (κυρίως μέσω της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής) και β) την παραδοσιακή πολιτική των διαπραγματεύσεων μεταξύ των μερών, που σημαίνει αυτονομία και δύναμη σε ομάδες, η Βρετανία δημιουργεί εθελοντικό εθνικό σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης (BS 7750) στις αρχές του 1990.

Η υιοθέτηση συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης στη Βρετανία, ήταν αποτέλεσμα μιας αναποτελεσματικής πολιτικής η οποία ώθησε τη βιομηχανία να αναζητήσει νέους τρόπους αυτοελέγχου των δράσεων της ειδικά μετά τις προσπάθειες για προώθηση κανονιστικών πολιτικών (τέλη 1980, σχέση και με την Ευρωπαϊκή Ένωση) από τη βρετανική κυβέρνηση παρά τις επιφυλάξεις. Η ανάπτυξη των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στηρίχθηκε στην ιδέα της συνεχούς βελτίωσης και στην παλαιότερη προσέγγιση για συστήματα διασφάλισης ποιότητας.. Ο ακρογωνιαίος λίθος των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης ήταν το περιβαλλοντικό reporting, το οποίο είχε σημαντική αξία για τις επιχειρήσεις, αν και

⁷⁸ Neil Carter and Philip Lowe "Britain:Coming to terms with sustainable development?" in Governance and Environment in Western Europe:Politics, Policy and Administration, Longman, 1998 σελ. 36-37.

⁷⁹ Δημαδάμα Ζαφειρούλα, «Πολιτική και Διαχείριση Περιβάλλοντος : Εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στην Ελλάδα» Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2002, σελ.202-206.

πολλές φορές κατακρίθηκε ως τυπική έκθεση και εργαλείο δημοσίων σχέσεων. Στην προσπάθεια αυτή για την οργάνωση ενός συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης ιδιαίτερο σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε η δράση του Βρετανικού Ιδρύματος για τα Πρότυπα (British Standards Institution) το οποίο χρονολογείται από τις αρχές του 1960 και ασχολείται με την προώθηση τεχνικών προτύπων σχετικά τη βιομηχανία και το περιβάλλον.

Ωστόσο, μόλις από το 1992 ξεκίνησε η δημιουργία του συστήματος BS 7750 για την περιβαλλοντική διαχείριση, το οποίο ολοκληρώθηκε και δημοσιεύτηκε το Μάρτιο του 1994. Στις βασικές απαιτήσεις του BS 7750 περιλαμβάνονταν η ανάπτυξη περιβαλλοντικής πολιτικής από την επιχείρηση, η κατάστρωση περιβαλλοντικού προγράμματος και η δημιουργία μηχανισμών ελέγχου των περιβαλλοντικών στόχων του προγράμματος. Το σύστημα ήταν εθελοντικό, οι επιχειρήσεις όριζαν τους περιβαλλοντικούς σκοπούς και στόχους τους, ενώ η εφαρμογή του γινόταν σε επίπεδο επιχείρησης, οργανισμού και όχι μονάδας.

Επίσης τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης και το EMAS προωθήθηκαν και από άλλες ενώσεις π.χ. από εμπορικές ενώσεις για την υιοθέτηση συστημάτων από τα μέλη τους και οργανισμούς αλλά και από την τοπική αυτοδιοίκηση. Με την δημοσίευση του Ευρωπαϊκού Κανονισμού EMAS και τις ειδικές μεταβατικές ρυθμίσεις για την επαλήθευση κατά EMAS των επιχειρήσεων οι οποίες έχουν υιοθετήσει το βρετανικό πρότυπο (κριτήρια διαπίστευσης, επαλήθευσης συμπληρωματικές ρυθμίσεις και δράσεις κ.α.) το σύστημα BS 7750 ολοκλήρωσε τον κύκλο του. Στην συνέχεια οι επιχειρήσεις επιλέγουν την υιοθέτηση είτε του ISO 14001, που οι βρετανικές επιχειρήσεις προτιμούν περισσότερο είτε του EMAS.

Παρά την προηγούμενη εμπειρία της Βρετανίας σε εθνικό σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης και την θετική στάση του ιδιωτικού τομέα η θεσμική και διοικητική εναρμόνιση στον Κανονισμό EMAS παρουσίασε σημαντικά προβλήματα. Επιβαρυντικός παράγοντας ήταν η παραδοσιακή διοίκηση μέσα από διαδικασίες πολλαπλών διαβουλεύσεων οι οποίες ακολουθήθηκαν και στην περίπτωση του EMAS. Η υποχρεωτική δημιουργία κάποιων διοικητικών υπηρεσιών (για τη διακρίβωση επαληθευτών αλλά και την καταχώρηση) προκάλεσε προβλήματα και πολλές αναθεωρήσεις μέχρι να αποφασιστεί η τελική διάρθρωση.

Σε αυτό το πλαίσιο αναφέρεται συνοπτικά η πορεία προς την τελική διάρθρωση των υπηρεσιών και επιτροπών. Από το 1993 όπου ξεκίνησαν οι διαδικασίες εναρμόνισης του Ευρωπαϊκού Κανονισμού EMAS στην Βρετανία, το

Υπουργείο Περιβάλλοντος είχε το συντονισμό των δράσεων για τη δημιουργία των υπηρεσιών για την διαπίστευση των επαληθευτών και την δημιουργία μητρώου καταχώρησης των επαληθευμένων επιχειρήσεων. Το 1993 δημιουργήθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Διαπίστευσης για την διαπίστευση των επαληθευτών (National Accreditation Council for Certification Bodies – NACCB) στα πλαίσια του οποίου ξεκίνησε η διαδικασία διαβουλεύσεων μεταξύ διαφορετικών ομάδων όπως βιομηχανίας, τοπικής κοινωνίας, εκπρόσωποι μικρομεσαίων επιχειρήσεων κ.λ.π. Προωθήθηκε η ανάπτυξη κριτηρίων επιλογής και αξιολόγησης επιθεωρητών ενώ το 1995 μετονομάστηκε το παραπάνω συμβούλιο σε United Kingdom Accreditation Service-UKAS, ονομασία την οποία διατηρεί και μέχρι σήμερα.

Παράλληλα με τις παραπάνω διαδικασίες για την υλοποίηση φορέα διαπίστευσης ξεκίνησαν και οι διαβουλεύσεις για την δημιουργία φορέα ο οποίος θα καταχωρεί τις επιχειρήσεις. Η αρχική επιλογή ήταν το Υπουργείο Περιβάλλοντος (1994). Όμως η λύση της ανάληψης των καθηκόντων από την κεντρική διοίκηση δεν απέδωσε. Ο βασικός λόγος ήταν η ανάληψη από το 1997 από το Υπουργείο Περιβάλλοντος επιπλέον υπευθυνοτήτων το οποίο έγινε πλέον Υπουργείο Περιβάλλοντος Μεταφορών και Περιφερειών. Εξάλλου, το Υπουργείο Περιβάλλοντος είχε αναλάβει ένα μεταβατικό προσωρινό ρόλο για την καταχώρηση μέχρι να ολοκληρωθούν οι επαφές και διαβουλεύσεις των ενδιαφερομένων. Σε αυτό το πλαίσιο το 1998 δημιουργήθηκε το Institute of Environmental Assessment – IEA το οποίο ανέλαβε τις καταχωρήσεις, και το οποίο στη συνέχεια το 1999 συγχωνεύτηκε με το Institute of Environmental Management And The Environmental Auditors Registration Association δημιουργώντας έναν νέο φορέα Environmental Management And Assessment – IEMA.

Συγχρόνως με τις παραπάνω διαδικασίες και διαβουλεύσεις η Βρετανία προώθησε και τη χρηματοδότηση κατά 50% του κόστους εφαρμογής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (<250 εργαζομένους) για την εφαρμογή του συστήματος EMAS.

Τέλος, η τοπική αυτοδιοίκηση προχώρησε δυναμικά στην εφαρμογή του EMAS. Η Βρετανία θεωρείται από τις χώρες με το μεγαλύτερο αριθμό επαληθευμένων δήμων. Αυτό μπορεί να δικαιολογηθεί από την παράδοση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής στη Βρετανία, καθώς και από τις αυξημένες δραστηριότητες της τοπικής κοινωνίας σε ζητήματα σχεδιασμού χρήσεων γης και περιβαλλοντικού ελέγχου της ρύπανσης. Στο ίδιο

πλαίσιο ιδρύθηκε το Central and Local Environmental Forum (1993) το οποίο εργάστηκε πάνω στην ανάπτυξη του συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης και στις ιδιαιτερότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Παρατηρείται επομένως, ότι η μελέτη της γενικότερης περιβαλλοντικής πολιτικής της Βρετανίας αλλά και ειδικότερα της ανάπτυξης των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στη χώρα αυτή, παρουσιάζει αρκετές ιδιαιτερότητες και ιδιαίτερο ενδιαφέρον τόσο για τη περιβαλλοντικής όσο και τη γενικότερη κοινωνικό-πολιτική της φυσιογνωμία.

5.11 Η ανάπτυξη της περιβαλλοντικής πολιτικής στη Γερμανία

Η άσκηση της περιβαλλοντικής πολιτικής στη Γερμανία ξεκίνησε από τις αρχές της δεκαετίας του 1970. Το 1971 ξεκινά το πρώτο περιβαλλοντικό πρόγραμμα ενώ το 1972 ιδρύθηκε η επιτροπή των ειδικών για το περιβάλλον και αναπτύσσεται η δράση για τη διάθεση των απορριμμάτων, η οποία δύο χρόνια αργότερα ακολουθείται από την ομοσπονδιακή δράση για την προστασία της ποιότητας του αέρα, καθώς την ίδια χρονιά, το 1974, ιδρύθηκε η Ομοσπονδιακή Περιβαλλοντική Υπηρεσία (Federal Environmental Agency). Μόλις το 1976 τροποποιήθηκαν ουσιαστικά στο νομοθετικό πλαίσιο οι διατάξεις για την προστασία της φύσης και τη διαχείριση αποβλήτων. Με βάση αυτές τις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση αναλαμβάνει πρωτοβουλίες και προωθεί μέτρα σε πολλούς τομείς της περιβαλλοντικής προστασίας. Σημειώνεται ότι δεν υπήρξε ως τα μέσα τη δεκαετία του 1980 Υπουργείο Περιβάλλοντος και μέχρι τότε καθήκοντα άσκησης περιβαλλοντικής πολιτικής ασκούσε το Υπουργείο Εσωτερικών. Είναι γεγονός ότι η περιβαλλοντική πολιτική στη Γερμανία οργανώθηκε και εξελίχθηκε μέσα σε ένα τυπικό τεχνοκρατικό πλαίσιο, συνδυάζοντας την επιστημονική και τεχνική κατάρτιση για την προστασία του περιβάλλοντος.⁸⁰

Ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο για την εξέλιξη της γερμανικής περιβαλλοντικής πολιτικής ήταν η ενεργοποίηση του κοινού για την προστασία του περιβάλλοντος. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 η κοινή γνώμη χαρακτηρίζεται από συνεχώς αυξανόμενη περιβαλλοντική συνείδηση και ευαισθητοποίηση με αποκορύφωμα τη δημιουργία ενός οικολογικού κινήματος με το όνομα “Green party” το οποίο το 1982

⁸⁰ Tanja Malek, “The Development of Environmental Policy in Germany” in European Union Environment Policy and New Forms of Governance, Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice, 2001, σελ. 56-57

αντιπρόσωπεύεται στο Ομοσπονδιακό Σώμα και αριθμεί περίπου τέσσερα εκατομμύρια υποστηρικτές. Παράλληλα, οι περιβαλλοντικοί οργανισμοί ενισχύονται και πολλές περιβαλλοντικές ομάδες με ριζοσπαστική δράση ενοποιούνται και αναδεικνύονται πρωταγωνιστές στον τομέα αυτό. Ο γερμανικός λαός είχε γίνει περισσότερο «ευαίσθητος» όσον αφορά τις απειλές και την καταστροφή του περιβάλλοντος καθώς και τα περιβαλλοντικά θέματα στη άσκηση της πολιτικής είχαν αποκτήσει μεγαλύτερη σημασία. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης έδειχναν ολοένα και περισσότερο ενδιαφέρον στα περιβαλλοντικά ζητήματα και ήταν ιδιαίτερα επικριτικά στην άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής από την κυβέρνηση και στα αποτελέσματα αυτής. Η διαρροή πυρηνικής ενέργειας από το εργοστάσιο της περιοχής του Chernobyl (Απρίλιος 1986) ανάγκασε τους οικολόγους και όλες τις περιβαλλοντικές ενώσεις να ζητήσουν την άμεση διακοπή λειτουργίας όλων των πυρηνικών εργοστασίων στη Γερμανία, γεγονός το οποίο αύξησε τη δημοτικότητά τους στον γερμανικό λαό και έτσι κέρδισαν περισσότερους υποστηρικτές.

Μετά το Chernobyl, ο Υπουργός Εσωτερικών δεν μπορούσε να χειριστεί αποτελεσματικά την κατάσταση σε μεγάλο βαθμό προκειμένου να περιοριστούν όσο το δυνατόν περισσότερο οι επικείμενες καταστροφές. Για την εξομάλυνση αυτής της κατάστασης ανέλαβε δράση γρήγορα και αποφασιστικά ο Καγκελάριος Κωλ (Chancellor Kohl) με την ίδρυση του Υπουργείου Περιβάλλοντος τον Ιούνιο του 1986. Με την ενέργεια αυτή ήθελε να δείξει τον καίριο ρόλο που διαδραματίζει η καγκελαρία στην χώρα κατά την άσκηση της πολιτικής. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος ήταν υπεύθυνο για : i) για την περιβαλλοντική προστασία, την ασφάλεια από τη λειτουργία των πυρηνικών εργοστασίων και την προστασία από την ακτινοβολία, ii) την προστασία της φύσης και iii) για τη διασφάλιση της υγείας των ατόμων που σχετίζεται με τα περιβαλλοντικά προβλήματα.

Σημαντική ήταν και η μεταβίβαση των θεμάτων πολιτικής για το κλίμα από το Υπουργείο Μεταφορών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, το 1988. Με αυτή τη μεταβίβαση δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην ανάπτυξη νέων περιβαλλοντικών πολιτικών. Έτσι το 1993 συστήνεται η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία για τη Διατήρηση του Φυσικού Περιβάλλοντος (Federal Agency for Nature Conservation) που είναι υπεύθυνη για το σχεδιασμό και την εφαρμογή δράσεων στον τομέα αυτό και το 1989 το Ομοσπονδιακό Γραφείο για την προστασία από τις ακτινοβολίες (Federal Office for Radiological Protection) που είναι υπεύθυνο για την εφαρμογή των μέτρων της δράσης για την πρόληψη από τις ακτινοβολίες και της δράσης για την ατομική

ενέργεια. Σημειώνεται ότι αυτές και άλλες πολλές κεντρικές υπηρεσίες καθώς και μερικά συμβουλευτικά σώματα, όπως η επιτροπή των ειδικών για το περιβάλλον ανήκουν στη γενική εποπτεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος.⁸¹

Από την ίδρυση του Υπουργείου Περιβάλλοντος και έπειτα σημαντικές πρωτοβουλίες έχουν ληφθεί σε διάφορους τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής. Πολλοί νόμοι και διατάγματα είχαν θεσπιστεί με σκοπό την καλύτερη οργάνωση των δομών μέσω των οποίων θα ασκούσαν επιτυχώς η περιβαλλοντική πολιτική. Ενδεικτικά επισημαίνεται ότι ένας από τους πιο σημαντικούς και φιλόδοξους στόχους που τέθηκαν ήταν η μείωση της μόλυνσης μέσω της μείωσης εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα κατά 25-30%.

Όλες αυτές οι δράσεις παρά τα προβλήματα εφαρμογής των μέτρων τους που αντιμετώπιζαν θεωρούνταν μια προσπάθεια ανάπτυξης εργαλείων ενεργητικής και προληπτικής παρά κατασταλτικής πολιτικής. Επίσης, όλες οι ληφθείσες πρωτοβουλίες είχαν σκοπό να δημιουργήσουν μια διαφορετική προσέγγιση στην περιβαλλοντική πολιτική. Η παραδοσιακή κανονιστική προσέγγιση παρότι χαρακτηρίζεται από ένα πλαίσιο με απαιτήσεις περιοδικών γραπτών τεκμηριώσεων έχει κατηγορηθεί για έλλειψη ευελιξίας και ανικανότητα τόσο από εκπροσώπους της βιομηχανίας όσο και από πλήθος ειδικών.⁸² Υποστηρίζεται ότι τα παραδοσιακά εργαλεία δε φαίνεται να αποδίδουν κα υπάρχει μια σαφή στροφή προς νέου τύπου εργαλεία και πολιτικές προσανατολισμένα σε μηχανισμούς και μέσα αυτοελέγχου και αυτό-ρύθμισης (self-regulation), όπως με την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κανονισμού EMAS, που θα αναλύσουμε παρακάτω.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί η σπουδαιότητα των τοπικών αρχών⁸³ στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας. Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπάρχουν τρεις διαφορετικοί τύποι τοπικής διοίκησης. Οι μικροί δήμοι (gemeinden) οι οποίοι διεκπεραιώνουν ένα μόνο μέρος των τοπικών υποθέσεων, τα επαρχιακά

⁸¹ Heinrich Pehle and Alf-Inge Jansen "Germany: The engine in European environmental policy?" in Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration, Longman, 1998, σελ. 94-96.

⁸² Tanja Malek, "The Development of Environmental Policy in Germany" in European Union Environment Policy and New Forms of Governance, Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice 2001, σελ. 58-59.

⁸³ Heinrich Pehle and Alf-Inge Jansen "Germany: The engine in European environmental policy?" in Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration, Longman, 1998, σελ 103-104.

διαμερίσματα (Landkreise) που αναλαμβάνουν θέματα τα οποία υπερβαίνουν την αρμοδιότητα των μικρών δήμων όπως είναι για παράδειγμα η διαχείριση απορριμμάτων. Τα διαμερίσματα αυτά μπορούν να χαρακτηριστούν και ως νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ή επαρχίες, για τις οποίες ο Θεμελιώδης Νόμος για τη Γερμανία προβλέπει το δικαίωμα της αυτοδιοικήσεως. Οι μεγαλύτερες πόλεις είναι τα *Kreisfrei* που μπορούν και αναλαμβάνουν όλες τις τοπικές υποθέσεις. Είναι σαφές λοιπόν ότι η περιβαλλοντική πολιτική εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη «φύση» της πολιτικής εφαρμογής από τις τοπικές αρχές.

Την προηγούμενη δεκαετία σχεδόν όλα τα δημοτικά συμβούλια είχαν εγκαθιδρύσει μια επιτροπή που να ασχολείται με τα περιβαλλοντικά θέματα. Πολλές φορές τα προβλήματα που έρεπε να αντιμετωπίσει το Υπουργείο Περιβάλλοντος, συναντούσαν και στους δήμους και οι προσπάθειες των τοπικών αρχών καταδεικνύονταν πιο αποτελεσματικές στην επίλυση αυτών. Γενικότερα η άσκηση περιβαλλοντικής και όχι μόνο πολιτικής από τις τοπικές αρχές είχε θετικά αποτελέσματα και επιδράσεις. Συχνά όμως παρέμεναν στο στάδιο της λήψης μέτρων και όχι της εφαρμογής διότι κάποια ειδικά τοπικά προβλήματα δεν μπορούσαν να κατανοηθούν από την ομοσπονδιακή νομοθεσία.

5.12 Η εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κανονισμού EMAS στη Γερμανία⁸⁴

Το βασικό χαρακτηριστικό της περιβαλλοντικής πολιτικής της Γερμανίας ήταν η «άκαμπτη» κανονιστικού τύπου προσέγγιση των θεμάτων για όλη τη δεκαετία του 1980 και τις αρχές του 1990. Αυτή ακριβώς την περίοδο η Ευρωπαϊκή Ένωση προωθεί τον κανονισμό EMAS οπότε το πρόβλημα της μετάβασης από το κανονιστικό πλαίσιο σε ένα πιο ευέλικτο πλαίσιο πολιτικών στη Γερμανία γίνεται πιο εντοπισμένο. Η Γερμανία προκειμένου να δημιουργήσει τις απαιτούμενες θεσμικές δομές-όπως είδαμε αντίστοιχα στην Ελλάδα –προχώρησε σε διαβουλεύσεις ώστε να καταφέρει να συμμορφωθεί με τον κανονισμό στα πλαίσια των δικών της αναγκών και στόχων.

Δύο ήταν οι αντιτιθέμενες απόψεις για τη συμμόρφωση με τον Κανονισμό EMAS σε σχέση με τον βαθμό εμπλοκής/ παρέμβασης του κράτους. Η πρώτη άποψη

⁸⁴ Δημαδάμα Ζαφειρούλα, «Πολιτική και Διαχείριση Περιβάλλοντος : Εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στην Ελλάδα» Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2002, σελ.200-201.

ισχυριζόταν ότι τον βασικό ρόλο θα πρέπει να είχε ο ιδιωτικός τομέας σε σχέση με το ευρωπαϊκό σύστημα EMAS. Αν η διαπίστευση, η εποπτεία των επαληθευτών και η καταχώρηση ήταν «κοντά στις επιχειρήσεις» τότε το σύστημα θα μπορούσε να προωθηθεί πολύ πιο εύκολα και δεν θα ήταν ένα ακόμη κανονιστικό (κεντρικό) εργαλείο του κράτους, υποστηριζόταν τόσο από την Ομοσπονδιακή Ένωση Βιομηχάνων όσο και από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομικών. Η δεύτερη άποψη ισχυριζόταν ότι το EMAS θα έπρεπε να λειτουργήσει κατά βάση ως ένα κανονιστικό εργαλείο ενώ παράλληλα η επαλήθευση των επιχειρήσεων θα έπρεπε να είναι υπό την «κρατική σφαίρα» ώστε να διαφυλαχθεί η αντικειμενικότητα και η διαφάνεια του συστήματος, υποστηριζόταν από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος, και τα περιβαλλοντικά κινήματα και ενώσεις εμπορίου.

Τελικά η λύση η οποία προκρίθηκε ήταν ο συνδυασμός των παραπάνω απόψεων, αν και η εμπλοκή του κράτους είναι λιγότερη δυναμική. Πιο συγκεκριμένα, δύο ήταν οι οργανισμοί οι οποίοι είχαν την ευθύνη της διαπίστευσης και της εποπτείας των επαληθευτών. Την ευθύνη της διαπίστευσης και της εποπτείας των επιθεωρητών ανέλαβε το DAU (German Organization for accreditation and supervision of environmental verifiers) το οποίο υποστηρίζεται από διάφορους «επιχειρηματικούς οργανισμούς» όπως τον ομοσπονδιακό οργανισμό βιομηχανίας, τον γερμανικό οργανισμό εμπορίου κλπ. Από τον παραπάνω οργανισμό (DAU), συστάθηκε μία επιτροπή η οποία αναλαμβάνει την εξέταση και επιλογή των επαληθευτών. Αυτή η επιτροπή υπάγεται στις κατευθύνσεις του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Περιβάλλοντος και ονομάζεται επιτροπή για τους περιβαλλοντικούς επιθεωρητές (Committee for Environmental Verifiers –UGA)⁸⁵. Σε αυτή την επιτροπή συμμετέχουν αντιπρόσωποι κυβερνητικών οργανισμών και ενδιαφερόμενοι από τρίτους. Αξίζει να σημειωθεί ότι η επιτροπή UGA έχει την δυνατότητα να δίνει κατευθύνσεις στην DAU την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιθεωρητών. Πάντως η DAU, είναι αυτή η οποία δίνει την τελική διαπίστευση και κρατά το αρχείο των επιθεωρητών.

Στην συνέχεια, ορίστηκε ένας κεντρικός οργανισμός, το Επιμελητήριο Εμπορίου και Ανταλλαγών (German association of trade and commerce –DIHT) ως υπεύθυνος για την καταχώρηση κάθε επαληθευμένης επιχείρησης. Πριν την

⁸⁵ Στη επιτροπή συμμετέχουν οι ακόλουθοι : α) 6 αντιπρόσωποι του βιομηχανικού τομέα, 4 αντιπρόσωποι από τους «επαγγελματίες περιβαλλοντικούς επιθεωρητές», 2 από τη διεύθυνση περιβάλλοντος της ομοσπονδίας, 1 από το ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομικών, 4 από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, 3 από εμπορικές ενώσεις και 3 από περιβαλλοντικές ομάδες-κινήματα.

ολοκλήρωση της διαδικασίας της καταχώρησης της επιχείρησης υποχρεούνται το επιμελητήριο να ενημερώνει την τοπική κοινωνία για την απόφασή τους, ενώ η τοπική κοινωνία έχει ένα μήνα στη διάθεσή της για να ελέγξει και να σιγουρευτεί για την συμμόρφωση της επιχείρησης με τη νομοθεσία και την απουσία οποιονδήποτε περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Από την παραπάνω ανάλυση διαπιστώνεται ότι στη Γερμανία για την εφαρμογή του EMAS, το κράτος είτε σε επίπεδο ομοσπονδίας είτε σε κατώτερο δεν ανέλαβε παρεμβατικό άμεσο ρόλο, ωστόσο καθορίζει το γενικότερο πλαίσιο των ρυθμίσεων. Πιο συγκεκριμένα, προώθησε τη συμμετοχή των περιβαλλοντικών κινημάτων αλλά και κρατικών φορέων στην επιτροπή UGA η οποία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην επιλογή των επιθεωρητών ενώ συγχρόνως ενδυνάμωσε την τοπική περιβαλλοντική «φωνή» με τη δυνατότητα παρεμβολής και ελέγχου πριν την τελική καταχώρηση της επαληθευμένης επιχείρησης.

Στην περίπτωση της Γερμανίας παρατηρείται επομένως ο σημαντικός ρόλος της περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης του κοινού αλλά και ο ρόλος του κράτους με την εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου ο οποίος παρά το ότι έχει αποκεντρωμένες υπηρεσίες διατηρεί το ρόλο του βασικού ρυθμιστικού παράγοντα. Στην περίπτωση του EMAS το κράτος υιοθέτησε μια λιγότερη κανονιστική προσέγγιση. Παρά ταύτα όμως η αυστηρή κανονιστική παράδοση στην Γερμανία επηρέασε έμμεσα και τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης αποτυπώνοντας ακόμη και έμμεσα την κανονιστική προσέγγιση και αφήνοντας περιορισμένα περιθώρια αυτό-ελέγχου με διατήρηση της υπάρχουσας κανονιστικής νομοθεσίας και των συστηματικών περιοδικών ελέγχων.

Διαπιστώσεις–Συμπεράσματα-Προτάσεις

Από το 1960 περίπου ξεκίνησε το ενδιαφέρον των εθνικών πολιτικών για το περιβάλλον, το οποίο παρακολουθούσαν μέρα με τη μέρα να επιβαρύνεται από την ανεξέλεγκτη υποβάθμιση. Με την πάροδο του χρόνου αυτοί οι προβληματισμοί έγιναν πιο ισχυροί και πιο ανησυχητικοί, με κορύφωση τη δεκαετία του 1990 όπου σε ευρωπαϊκό αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο παίζεται το μεγάλο στοίχημα της εξέλιξης της περιβαλλοντικής πολιτικής και των θετικών αποτελεσμάτων της, σε έναν πλανήτη που συνεχώς καταστρέφεται.

Η νομοθεσία κανονιστικού τύπου η οποία κυριάρχησε σε εθνικό επίπεδο στις δεκαετίες '70 και '80 με την πάροδο των χρόνων απέδειξε ότι δεν είναι ικανή από μόνη της να εκτιμήσει και να ρυθμίσει την κατάσταση του περιβάλλοντος, προασπίζοντας τις ζωτικές ανάγκες για άμεση προστασία του περιβάλλοντος και διατήρηση της ποιότητας ζωής. Παρόλο αυτά κρίθηκε αναγκαία και ιδιαίτερα χρήσιμη σε αρκετά ζητήματα όπως της προστασίας των βιοτόπων, της βιολογικής ποικιλομορφίας με νομοθετικές ρυθμίσεις και πλαίσια που επέβαλαν αρχές, τεχνικές και λειτουργίες προασπίζοντας καίρια ζητήματα περιβάλλοντος.

Στη δεκαετία του 1990 η κριτική που ασκήθηκε σχετικά με την εξέλιξη της περιβαλλοντικής πολιτικής που υιοθετήθηκε είτε σε εθνικό είτε σε κοινοτικό επίπεδο, αποκαλύπτει πολλά μεμπτά σημεία όχι μόνο στο επίπεδο των νομοθετικών ρυθμίσεων, αλλά κυρίως στην εφαρμογή τους.

Για πολλά χρόνια, τα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος έμεναν ανεφάρμοστα – συνολικά ή τμηματικά- οι δε πολιτικές προς την οικονομική ανάπτυξη αποδείχθηκαν σε πολλές περιπτώσεις μονόπλευρες, καθοδηγούμενες από οικονομικά συμφέροντα, τα οποία σπανίως συνυπολόγισαν το περιβαλλοντικό κόστος μπροστά στο κέρδος τους.

Εκτός όμως από τα οικονομικά συμφέροντα, λίγων ισχυρών, ούτε η υπόλοιπη κοινωνία ευαισθητοποιήθηκε προς αυτή την κατεύθυνση, ίσως «σημαδεμένη» από τους παγκόσμιους πολέμους, τη στέρηση και την έλλειψη υλικών αγαθών για μεγάλο διάστημα (όχι μόνο τρόφιμα, ρούχα αλλά και υποδομές, υπηρεσίες). Με αυτόν τον τρόπο ενσωματώθηκε σε ένα μονοδιάστατο καταναλωτικό πρότυπο συμπεριφοράς, παρακάμπτοντας την ανάγκη να ζήσει σε ένα περιβάλλον που θα εξασφαλίζει την ποιότητα της ίδιας της ύπαρξής της.

Τα τελευταία χρόνια (δεκαετία του '90-μέχρι σήμερα) παρατηρείται μία αλλαγή προσανατολισμού των ανθρώπων προς νέα πρότυπα συμπεριφοράς τα οποία ενδυναμώνουν την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος από την κεντρική και τοπική διοίκηση τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το φαινόμενο αυτό έχει αρχίσει και γίνεται ολοένα και πιο γενικευμένο γιατί τα σημάδια της διατάραξης του φυσικού περιβάλλοντος είναι πλέον ορατά και στον πιο απλό πολίτη. Δεν απαιτείται η εξειδικευμένη γνώση, η στατιστική εμπειρία ή οι περιβαλλοντικοί δείκτες για να κατανοήσουμε όλοι την κατάσταση. Η καθημερινή ζωή έχει υποβαθμιστεί σοβαρά, το αστικό περιβάλλον είναι επιβαρημένο, το νέφος είναι γεγονός, η μόλυνση των ακτών και των θαλασσών διαπίστωσή μας, η μείωση των δασών, η αύξηση της θερμοκρασίας κλπ.

Όπως παρουσιάστηκε αναλυτικά στην εργασία, η Ελλάδα ενώ διαθέτει αρκετή ικανοποιητική νομοθεσία για το περιβάλλον και τις εξωτερικές σε αυτό επιδράσεις, πάσχει στο επίπεδο της εφαρμογής. Το ισχύον μέχρι πρότινος νομικό πλαίσιο εμφάνιζε αρκετές ατέλειες και περιορισμούς όσον αφορά στο εύρος αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς επίσης και ως προς τη μεταβίβαση σε αυτούς επαρκών πόρων για την περάτωση του έργου τους. Βέβαια την τελευταία δεκαετία παρατηρούνται σημαντικά βήματα εκσυγχρονισμού. Ως προς τη χωρική κατανομή αρμοδιοτήτων, με το νέο θεσμικό πλαίσιο και ιδιαίτερα με τον νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα εκχωρούνται πολλές σημαντικές αρμοδιότητες χωροταξικού, πολεοδομικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού στο πρωτοβάθμιο επίπεδο αυτοδιοίκησης.

Η ανασυγκρότηση και η χωρική αναδιάρθρωση των αρμοδιοτήτων δεν αποτελεί τον αποκλειστικό κινητήριο μοχλό για την ενίσχυση του ρόλου των Δήμων και Κοινοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό κινούμενη η πολιτεία θέσπισε το Ειδικό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την στήριξη και πραγματοποίηση των αναγκαίων δημοσίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης των Δήμων και Κοινοτήτων. Η περιφερειακή περιβαλλοντική πολιτική ενισχύθηκε επίσης από τα κοινοτικά χρηματοδοτικά όργανα μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και τις Καινοτόμες Δράσεις αυτών. Τα δίκτυα συνεργασιών που δημιουργούνται μεταξύ των ΟΤΑ σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχουν ως στόχο την ανταλλαγή γνώσεων, βέλτιστων πρακτικών, το συντονισμό για κοινές διεκδικήσεις και αποτελούν συνάμα ένα μέσο για να επωφελούνται από τις περιβαλλοντικές δράσεις της Ένωσης

Είναι λοιπόν σαφές ότι απαιτείται η αποκέντρωση και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, καθώς και η αποσαφήνιση των ήδη υπαρχόντων αρμοδιοτήτων οι οποίες σε πολλές περιπτώσεις είναι συγκεχυμένες. Προκειμένου όμως να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι και να αναλάβει δράση η τοπική κοινωνία απαιτείται ουσιαστική ενημέρωση και εκπαίδευση των τοπικών φορέων προς αυτή την κατεύθυνση καθώς και ενίσχυση των συμμετοχικών τους διαδικασιών σε θέματα περιβαλλοντικής διαχείρισης.

Συγχρόνως, οι εθνικές και κυρίως οι κοινοτικές πολιτικές στρέφονται προς πολιτικές προστασίας του περιβάλλοντος με νέα εργαλεία, με περιβαλλοντικά προγράμματα δράσης και στρατηγικές, που συμπληρώνουν τις προηγούμενες κανονιστικές ρυθμίσεις πιο σύνθετες, ευέλικτες που βασίζονται σε εκούσια (εθελοντική) βάση. Έτσι οι νέες ρυθμίσεις έχουν ως βασικό άξονα την εκπαίδευση των πολιτών σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος (κατάρτιση) αλλά και πληροφόρηση του κοινού με εκλαϊκευμένα μέσα. Τα νέα αυτά μέσα, στοχεύουν στην ευαισθητοποίηση και όχι μόνο του συνόλου του πληθυσμού, αλλά και ομάδων στόχων (target group) δηλαδή, ευαισθητοποίηση των παραγωγών για υπεύθυνη χρήση των φυσικών πόρων, των φυτοφαρμάκων, των βιομηχανικών παραγωγών για αποφυγή της ρύπανσης και της μείωσης των αποβλήτων, εξοικονόμηση φυσικών πόρων, την ενημέρωση των τουριστών με ιδιαίτερη μέριμνα στην προστασία περιβαλλοντικών υποδομών και υπηρεσιών.

Με αυτό τον τρόπο επιδιώκεται να εφαρμοστεί μια νέα πολιτική, μια πολιτική του επιμερισμού και της ευθύνης. Όλοι είμαστε συνυπεύθυνοι για ό,τι συμβαίνει γύρω μας και κυρίως έχουμε ευθύνη στο να προλάβουμε-πρόληψη- και λιγότερο στο να καταστείλουμε τα αρνητικά φαινόμενα. Σε αυτό το νέο διευρυμένο πλαίσιο έρχονται νέες πολιτικές και εργαλεία τα οποία θέτουν σε διαφοροποιημένες βασικές αρχές, τεχνικές και λειτουργίες για την προστασία του περιβάλλοντος.

Ένα από τα νεότερα εργαλεία τα οποία αντανakλούν και συμπυκνώνουν τις νέες αρχές και κατευθύνσεις είναι τα Συστήματα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης, τα οποία αφορούν κυρίως βιομηχανικές μονάδες (EMAS) αλλά και άλλες επιχειρήσεις και οργανισμούς (ISO 14001). Η Ευρωπαϊκή Ένωση με τον Κανονισμό EMAS απευθύνεται στα κράτη-μέλη ως υποχρεωτική νομοθεσία σχετικά με τη δημιουργία των υποδομών και των θεσμών για την εφαρμογή ενός εθελοντικού συστήματος. Το εθνικό κράτος υποχρεούται να δημιουργήσει τις απαραίτητες συνθήκες για την ανάπτυξη και προώθηση του EMAS (διαπίστευση επιθεωρητών, καταχώρηση

επιχειρήσεων, διάδοση της περιβαλλοντικής πληροφορίας) ώστε να προαχθούν οι στόχοι της γενικότερης ευρωπαϊκής και εθνικής ευρωπαϊκής πολιτικής. Το σύστημα ISO 14001 αποτελεί πρότυπο ενός ανεξάρτητου διεθνούς μη κυβερνητικού οργανισμού (ISO). Το πιστοποιητικό το οποίο παρέχεται είναι πιστοποιητικό του φορέα ο οποίος αξιολογεί την περιβαλλοντική επίδοση των επιχειρήσεων που το επιθυμούν με αντικειμενικά κριτήρια που αφορούν (πρωτίστως) επιχειρησιακούς και περιβαλλοντικούς στόχους.

Σημαντική διαπίστωση σχετικά με τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης, όπως προκύπτει από την έρευνα, είναι η «ελευθερία» κάθε κράτους να ιδρύσει τους φορείς υποστήριξης των συστημάτων αυτών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση για το EMAS θέτει ένα γενικό πλαίσιο απαιτήσεων και αφήνει περιθώρια σε κάθε κράτος να προσαρμοστεί ανάλογα με το ισχύον θεσμικό και διοικητικό του πλαίσιο, τους διαθέσιμους εθνικούς μηχανισμούς ελέγχου, τη δράση διαφόρων ομάδων, τους καταλληλότερους φορείς για τις υπηρεσίες αυτές, επιτρέποντας έτσι ένα σημαντικό βαθμό πρωτοβουλίας και ελευθερίας. Από την ανάλυση προέκυψε ότι η γενικότερη πολιτική φυσιογνωμία και παράδοση των κρατών σφραγίζει αντίστοιχα και την εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης σε εθνικό επίπεδο. Η συγκριτική ανάλυση μεταξύ τριών ευρωπαϊκών χωρών με διαφορετικό κοινωνικο-οικονομικό και πολιτικό προφίλ της Βρετανίας, Γερμανίας και Ελλάδας επιβεβαίωσε αυτή τη διαπίστωση. Επίσης, με την ανάλυση των θεσμικών και διοικητικών υπηρεσιών τις οποίες οργάνωσαν οι τρεις χώρες προκειμένου να εφαρμοστεί ο κανονισμός EMAS διαπιστώθηκαν αρκετές διαφορές στην εναρμόνιση κάθε χώρας, για την κάλυψη των εξειδικευμένων αναγκών της.

Το διαφορετικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης κάθε χώρας αντικατοπτρίζεται στις διαβουλεύσεις και τις διαπραγματεύσεις μέχρι την τελική σύσταση των νέων υπηρεσιών υποστήριξης του EMAS. Στην περίπτωση π.χ της Γερμανίας όπως διαφαίνεται επιδιώχθηκε αρχικά η ένταξη του EMAS ως εργαλείο με τα χαρακτηριστικά της τυπικής κανονιστικής νομοθεσίας και υπό την ισχυρή επιρροή του κράτους. Υπήρξαν δύο βασικά αντιτιθέμενες απόψεις όσο αναφορά τις διαρθρωτικές δομές του συστήματος και αναφέρονταν στο βαθμό εμπλοκής του κράτους. Η μία άποψη θεωρούσε ότι το εργαλείο αυτό θα έπρεπε να είναι πιο κοντά στις επιχειρήσεις και να αποδεσμευτεί από την κρατική εποπτεία ώστε να γίνει πιο θελκτικό στις επιχειρήσεις και η άλλη άποψη προωθούσε την παραδοσιακή γερμανική αντίληψη της ιεραρχικής παρακολούθησης των πάντων “υπό την κρατική

σφαίρα”. Αν και στην περίπτωση του EMAS το κράτος υιοθέτησε μια λιγότερη κανονιστική προσέγγιση, οι φορείς υποστήριξης του κανονισμού ακολουθούν ουσιαστικά την τυπική κανονιστική πολιτική, υπό την πίεση του ισχυρού πράσινου κόμματος της Γερμανίας, επιτρέποντας μικρότερα περιθώρια ελευθερίας διαπραγμάτευσης στους φορείς αυτούς. Σχετικά με τη διαπίστωση των επαληθευτών το Υπουργείο Περιβάλλοντος με δική του επιτροπή (UGA) δίνει τις κατευθύνσεις στον υπεύθυνο οργανισμό για τους επαληθευτές (DAU), ο οποίος συμπεριλαμβάνει διαφορετικούς οργανισμούς, φορείς και ενώσεις.

Αντίστοιχα για την υλοποίηση των παραπάνω στη Βρετανία η εναρμόνιση του κανονισμού στις εθνικές δομές πραγματοποιήθηκε μέσα από ένα τελείως διαφορετικό πρίσμα. Η λογική των διαπραγματεύσεων μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών η οποία ακολουθείται παραδοσιακά από τη Βρετανία, δημιούργησε διαφορετικά δεδομένα και δυσκολίες. Η ευέλικτη γενικά δημόσια διοίκηση με σημαντική παρέμβαση του ιδιωτικού τομέα (όπως της βιομηχανίας, των MME) και της τοπικής αυτοδιοίκησης συνέβαλαν στη διαδικασία προσδιορισμού των φορέων υποστήριξης (UKAS και IEMA) των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης και ειδικά του EMAS. Για την περίπτωση της Βρετανίας σημειώνεται η προηγούμενη εμπειρία στα εθελοντικά συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης με την εφαρμογή του εθνικού προτύπου (BS7750). Η ύπαρξη εθνικού προτύπου κυρίως σε επίπεδο οργάνωσης των απαιτούμενων δομών διαδραμάτισε κυρίως αρνητικό ρόλο εξαιτίας της διαφορετικής προσέγγισης και της ύπαρξης διαφορετικής διάρθρωσης.

Σε αυτό το πλαίσιο παρατηρούνται οι διαστάσεις που εισάγουν τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης οι οποίες δεν αφορούν μόνο την εθελοντική διάσταση αλλά χαρακτηρίζονται και από διαφοροποιήσεις στη διάρθρωση των μηχανισμών ενσωμάτωσης του ίδιου του συστήματος από τα κράτη αφήνοντας έτσι σημαντικό περιθώριο πρωτοβουλίας και ευελιξίας.

Στην Ελλάδα, η δημιουργία των φορέων υποστήριξης του EMAS (ΕΣΥΔ, Επιτροπή EMAS) αντανακλά τις άκαμπτες και συγκεντρωτικές δομές της δημόσιας διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, το ΕΣΥΔ (διαπίστευση επαληθευτών) περιλαμβάνει ένα συμβούλιο με εκπροσώπους από διάφορους φορείς και ενώσεις. Ωστόσο αποτελεί το επίσημο τεχνικό συμβούλιο της χώρας σε θέματα διαπίστευσης, με αποτέλεσμα να έχει αυστηρές και δύσκαμπτες δομές, ως κεντρικά ελεγχόμενος φορέας. Η Επιτροπή EMAS (η οποία καταχωρεί τις επαληθευμένες επιχειρήσεις σε μητρώο) περιλαμβάνει τέσσερα μέλη τα οποία προέρχονται και τα τέσσερα από διευθύνσεις των ίδιων των

υπουργείων, ενώ δεν υπάρχει συμμετοχή εκπροσώπων περιβαλλοντικών κινημάτων, εργαζομένων κλπ. Είναι σαφές λοιπόν ότι η κεντρική κανονιστική πολιτική και η έλλειψη αποκέντρωσης σε περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες (τόσο στις γενικότερες όσο και στις περιβαλλοντικές πολιτικές) αντικατοπτρίζεται στους θεσμούς υποστήριξης του συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης. Παράλληλα, διαπιστώνεται η έλλειψη συστηματικών μηχανισμών ελέγχου ειδικά στα περιβαλλοντικά ζητήματα καθιστώντας αδύναμη την πολιτική εξουσία στην άσκηση συντονισμένης πολιτικής δράσης. Επίσης, διαπιστώθηκε ότι η έλλειψη συντονισμού και ελέγχου ώθησε ορισμένες (λίγες) επιχειρήσεις στην υιοθέτηση εργαλείων αυτοελέγχου-κυρίως πολυεθνικές ή μεγάλες σε μέγεθος επιχειρήσεις- οι οποίες διαμόρφωσαν ένα νέο προφίλ : όχι μόνο της δυναμικής οικονομικά επιχείρησης αλλά και της ισχυρής καινοτόμου και ανταγωνιστικής επιχείρησης με εξαγωγικό προσανατολισμό και με περιβαλλοντική ευθύνη και κοινωνική ευαισθησία.

Ίδρυση νέων υπηρεσιών για την εφαρμογή του EMAS σε τρεις ευρωπαϊκές χώρες : Ελλάδα, Γερμανία, Βρετανία

	Ελλάδα	Γερμανία	Βρετανία
Accreditation Body	ΕΣΥΔ	DAU	UKAS
Competent Body	Επιτροπή EMAS	DIHT	IEMA

Πηγή: <http://europa.eu.int/comm/environ/emas/>

Είναι γεγονός ότι στην Ελλάδα, τα περιβαλλοντικά θέματα πρέπει να προάγονται περισσότερο και ειδικά η ευαισθητοποίηση του κοινού. Επιπλέον κρίνεται αναγκαία η προώθηση και η υιοθέτηση συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης από τις επιχειρήσεις και εκτιμάται ότι στο άμεσο μέλλον θα υπάρξει μεγαλύτερη θετική ανταπόκριση. Η ενημέρωση και η πληροφόρηση του κοινού επομένως, που αποτελεί πρωταρχικό σημείο στον κανονισμό EMAS, θα πρέπει να γίνει και αντικειμενικός σκοπός των εθνικών πολιτικών αλλά και των τοπικών φορέων, ώστε να λειτουργήσουν συμπληρωματικά και να ενεργοποιήσουν τις επιχειρήσεις να ενδιαφερθούν σε εκούσια/εθελοντική βάση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. ΕΛΛΗΝΙΚΗ

ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ., ΓΕ.: «Νομοθεσία Περιφερειακής Ανάπτυξης», Αθήνα, τ.Α΄ 1981, τ.Β΄ 1982, τ.Γ΄ 1983.

ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ., ΓΕ.: «Δάνεια, Επιχορηγήσεις, Κίνητρα για τους Ο.Τ.Α», Αθήνα, Α΄ εκδ. 1988 και Β΄ εκδ. εν. ΕΕΤΑΑ : Νέοι θεσμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 1989.

ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ., ΓΕ.: «Ρυθμίσεις για το Δημοκρατικό Προγραμματισμό αναπτυξιακών δραστηριοτήτων στα πλαίσια της Αποκέντρωσης και της Περιφερειακής Διοίκησης», Αθήνα, 1989.

ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ., ΓΕ.: «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ελλάδα – Άλλες Χώρες Μέλη της Ε.Ε. Η Επιτροπή των Περιφερειών». Τόμος Α΄, Η΄ έκδοση, Αθήνα, 2005.

ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ., ΓΕ.: «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ελλάδα – Άλλες Χώρες Μέλη της Ε.Ε.». Τόμος Β΄, Η΄ έκδοση, Αθήνα, 2005.

ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ., ΓΕ.: «Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης», Τόμοι Α΄, Β΄ Αθήνα, Α΄ έκδοση 1991, Δ΄ έκδοση 2000, Τόμος Γ΄ 2001.

ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ., ΓΕ.: «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα, 2003.

ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ., ΓΕ.: Η ταυτότητα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΑΠΟΚ., ΤΟΠ. ΑΥΤΟΔ. και ΠΕΡΙΦ. ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ., Τ.26, Αθήνα, 2001.

ΓΚΕΚΑΣ ΡΑΛΛΗΣ : «Κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Κριτήρια κατανομής των γενικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα», Τόμοι 1,2, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθήνα, 1996.

ΔΗΜΑΔΑΜΑ ΖΑΦΕΙΡΟΥΛΑ, «Πολιτική και Διαχείριση Περιβάλλοντος: Εφαρμογή των συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης στην Ελλάδα», Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2002.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ, ΓΔ ΧΙ για την Ποιότητα της Ζωής, «Στόχος η αειφορία. Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με την πολιτική και τη δράση για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη», Βρυξέλλες, 1993.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ – Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα, «Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Περιβάλλον», Αθήνα, 1995.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ, Περιβάλλον «Το έκτο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον», 2006.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ «Τα Διαρθρωτικά Ταμεία και ο συντονισμός τους με το Ταμείο Συνοχής – Κατευθυντήριες γραμμές για τα προγράμματα της περιόδου 2000 -2006».

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ : «LIFE : a financial instrument for the environment».

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (Ε.Ε.Τ.Α.Α): «Γ΄ Κ.Π.Σ Συνοπτικός Οδηγός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Αθήνα, Ιούλιος 2001.

Ε.Ε.Τ.Α.Α : «Οδηγός προς Ο.Τ.Α για τη βιώσιμη ανάπτυξη οικισμών και κατοικίας», Αθήνα, Μάρτιος 1998.

Ε.Ε.Τ.Α.Α : «Οδηγός σε θέματα προστασίας περιβάλλοντος για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα, 1989.

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΑΕΙΦΟΡΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, «Η Κατάσταση του Περιβάλλοντος – Μια Συνοπτική Έκθεση», Αθήνα. Οκτώβριος 2001.

ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ (ΕΠ.ΠΕΡ)

ΙΩΑΝΝΙΔΟΥ ΕΛ. «Το Κοινοτικό Σύστημα Οικολογικής Διαχείρισης και Ελέγχου», Πρακτικά Ημερίδας «Το Κοινοτικό Σύστημα Οικολογικής Διαχείρισης και Ελέγχου», Θεσσαλονίκη, Νοέμβριος 1998.

ΚΑΛΤΣΟΓΙΑ-ΤΟΥΡΝΑΒΙΤΗ ΝΙΚΗ : «Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001» Εκδόσεις ANT. N. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002.

ΚΑΡΒΟΥΝΗΣ ΣΩΤ.-ΔΗΜ. ΓΕΩΡΓΑΚΕΛΛΟΣ, «Διαχείριση του Περιβάλλοντος Επιχειρήσεις και Βιώσιμη Ανάπτυξη», Εκδόσεις ΑΘ.ΣΤΑΜΟΥΛΗΣ, Αθήνα, 2003.

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΈΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε) : «Βασικά Στοιχεία που αφορούν την 4^η Προγραμματική Περίοδο 2017-2013 (4^ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης)».

Κ.Ε.Δ.Κ.Ε - Ε.Ε.Τ.Α.Α : «Ο προγραμματισμός και η διαχείριση των έργων και δράσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ΕΣΠΑ 2007-2013», Μάρτιος 2006.

ΚΟΝΣΟΛΑΣ Ν.:«Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική», Αθήνα, 1997.

ΚΟΝΣΟΛΑΣ Ν.: «2007-2013: Η νέα κοινοτική – διαρθρωτική πολιτική και η Ελλάδα», Τάσεις - Η Ελληνική Οικονομία, 2005.

ΚΟΥΤΣΟΥΜΠΙΑ ΚΥΡΙΑΚΗ : «Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση στο νέο θεσμικό και αναπτυξιακό περιβάλλον», Διπλωματική Εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθήνα, 2000.

ΚΟΥΚΗ ΣΤΑΜΑΤΙΝΑ : «Ο ρόλος και η συμμετοχή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α) στον προγραμματισμό, το σχεδιασμό και την υλοποίηση των περιβαλλοντικών δραστηριοτήτων», Διπλωματική Εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθήνα, 1998.

ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Ι. ΤΡΥΦΩΝΑΣ, «Ευρωπαϊκή Ένωση και τοπική αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ, Αθήνα, 1996.

ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ ΕΥΡΥΔΙΚΗ, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Ι, Εκδόσεις ANT. N. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004.

ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ ΕΥΡ.-ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ ΔΟΝ. [Επιμέλεια:Σοφία Ροδίτου] «Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Εκδόσεις Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα, 1996.

ΜΠΙΘΑΣ Π. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ, «Οικονομική Θεώρηση Περιβαλλοντικής Προστασίας», Εκδόσεις Τυπωθήτω-Γιώργος Δαρδανός, 2003.

ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ ΔΟΝΑΤΟΣ : «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Εκδόσεις ANT. N. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999.

ΠΑΠΑΔΑΚΗ – ΓΙΩΤΗ ΟΛΓΑ, «Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης», Εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ, Αθήνα, 2004.

ΡΑΪΚΟΣ Α., «Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοικήσεως», έκδοση 2^η, 1970.

ΣΚΟΥΡΤΟΣ Μ.-ΣΟΦΟΥΛΗΣ Κ., «Η Περιβαλλοντική Πολιτική στην Ελλάδα : Ανάλυση του Περιβαλλοντικού Προβλήματος από τη Σκοπιά των Κοινωνικών Επιστημών», Εκδόσεις Τυπωθήτω-Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα, 2004.

ΤΑΤΣΟΣ Ν.: «Φορολογική Αποκέντρωση: Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», Εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α, Αθήνα, 1987.

ΤΑΤΣΟΣ Ν.: «Δημοσιονομική Αποκέντρωση Θεωρία και Πράξη», Εκδόσεις Τυπωθήτω Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα, 2001

B. ΕΕΝΗ

COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS: «Local Agenda 21–Basic Guide».

HANF KENETH AND ALF-INGE JANSEN: «Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration», Longman, 1998.

HEINELT H.-SMITH R.-MELEK T.-TOLLER AN.: «European Union Environment Policy and New Forms of Governance-A study of the implementation of the environmental impact assessment directive and the eco-management and audit scheme regulation in three member states», Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice, 2001.

HEINELT H.-SMITH R: «Sustainability, Innovation and Participatory Governance. A Cross-National Study of the EU Eco-Management and Audit Scheme» Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice, 2003.

Γ. ΑΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ

Εισηγητική Έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού Έτους 2005.

Κ.Ε.Δ.Κ.Ε: Πρακτικά Έκτακτου Συνεδρίου «Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης», Αθήνα, 27-28 Αυγούστου 2003.

ΝΟΜΟΣ 3274/19.10.2004 (ΦΕΚ 195) «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού», Αθήνα

ΝΟΜΟΣ 3463/8.6.2006 (ΦΕΚ 114) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», Αθήνα.

ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α-Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.-Ε.Ε.Τ.Α.Α, «Κριτήρια κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων», Αθήνα, 2002.

C.D-ROM: Νομοθεσία ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης, Media Liaison Interactive, 2000.

www.esyd.gr

www.minenv.gr

www.economist.com./library

www.iso14001.com

