



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
Π.Μ.Σ. «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Παυλοπούλου Βασιλεία (Α.Μ. 1205 Μ 064)



Επιβλέπων Καθηγητής: Γρ. Τσάλτας



ΑΘΗΝΑ
ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2007

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....	σελ. 4
A. Πρώτο Μέρος: Η προστασία του περιβάλλοντος στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επίδρασή της στον ελληνικό χώρο.....	σελ. 7
Κεφάλαιο A.I: Η πορεία προς τη διαμόρφωση περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	σελ. 7
Κεφάλαιο A.II: Το Περιβάλλον στην Ελλάδα και η γένεση της Περιβαλλοντικής Πολιτικής.....	σελ. 9
Κεφάλαιο A.III: Οι Επιδράσεις της Κοινοτικής Πολιτικής Περιβάλλοντος στην Ελληνική Νομοθεσία και Νομολογία.....	σελ. 14
A.III.α. Η κοινοτική νομοθεσία περιβάλλοντος και η επίδρασή της στο ελληνικό δίκαιο.....	σελ. 15
A.III.β. Η κοινοτική νομοθεσία περιβάλλοντος και η επίδρασή της στην ελληνική νομολογία.....	σελ. 18
Κεφάλαιο A.IV: Οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις.....	σελ. 21
Κεφάλαιο A.V: Προβλήματα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα.....	σελ. 24
Κεφάλαιο A.VI: Ο ρόλος των ΜΚΟ στην τήρηση της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας.....	σελ. 33
B. Δεύτερο Μέρος: Ειδικές κοινοτικές περιβαλλοντικές πολιτικές και η επίδρασή τους στην Ελλάδα.....	σελ. 36
Κεφάλαιο B.I: Ο θεσμός της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην κοινοτική έννομη τάξη και η εφαρμογή του στην Ελλάδα.....	σελ. 36
Κεφάλαιο B.II: Το κοινοτικό δίκαιο για τις κλιματικές αλλαγές και η εφαρμογή του στην Ελλάδα.....	σελ. 39
Κεφάλαιο B.III: Το κοινοτικό και εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας.....	σελ. 45
Κεφάλαιο B.IV: Ατμοσφαιρική Ρύπανση.....	σελ. 49
Κεφάλαιο B.V: Το κοινοτικό δίκαιο διαχείρισης των υδάτινων πόρων και η εφαρμογή του στην Ελλάδα.....	σελ. 52
B.V.α. Η ευρωπαϊκή πολιτική για τους υδάτινους πόρους.....	σελ. 52
B.V.β. Η Οδηγία-πλαίσιο 2000/60/EK για τα ύδατα.....	σελ. 53
B.V.γ. Οι βασικές ρυθμίσεις της Οδηγίας 2000/60/EK.....	σελ. 54
B.V.δ. Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για την προστασία και διαχείριση των υδάτων-Νόμος 3199/2003.....	σελ. 55
Κεφάλαιο B.VI: Οι κοινοτικές ρυθμίσεις για το φυσικό περιβάλλον και την προστασία των ειδών και η εφαρμογή τους στην Ελλάδα.....	σελ. 59
B.VI.α. Προστασία βιοτόπων.....	σελ. 59
B.VI.β. Προστασία ειδών χλωρίδας και πανίδας.....	σελ. 63
B.VI.γ. Θαλάσσιο και παράκτιο περιβάλλον.....	σελ. 66

<i>Κεφάλαιο Β.VII:</i> Οι κοινοτικές ρυθμίσεις για τη διαχείριση του περιβαλλοντικού θόρυβου και η εφαρμογή τους στην Ελλάδα.....σελ. 69	σελ. 69
<i>Κεφάλαιο Β.VIII:</i> Οι κοινοτικές ρυθμίσεις για τα χημικά και τη βιοτεχνολογία και η εφαρμογή τους στην Ελλάδα.....σελ. 72	σελ. 72
<i>Κεφάλαιο Β. IX:</i> Το κοινοτικό δίκαιο διαχείρισης των αποβλήτων και η εφαρμογή του στην Ελλάδα.....σελ. 74	σελ. 74
<i>Β.IX.α.</i> Στερεά απόβλητα.....σελ. 74	σελ. 74
<i>Β.IX.β.</i> Αστικά λύματα.....σελ. 78	σελ. 78
<i>Β.IX.γ.</i> Τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα.....σελ. 80	σελ. 80
<i>Κεφάλαιο Β.X:</i> Η κοινοτική νομοθεσία περί καταπολέμησης της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από βιομηχανικές εγκαταστάσεις και η εφαρμογή της στην Ελλάδα.....σελ. 83	σελ. 83
<i>Συμπεράσματα</i>σελ. 87	σελ. 87
<i>Βιβλιογραφία</i>σελ. 89	σελ. 89
<i>Παράρτημα</i>σελ. 93	σελ. 93

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το περιβάλλον και η προστασία του από τις καταστροφικές επιδράσεις της τεχνολογικής προόδου, της απρογραμμάτιστης οικονομικής ανάπτυξης και του σύγχρονου καταναλωτικού τρόπου ζωής αποτελεί αντικείμενο επιστημονικής επεξεργασίας, τόσο των θετικών όσο και των κοινωνικών επιστημών, αλλά και νομικής ρύθμισης μέσω κανόνων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο. Ταυτόχρονα η προστασία του περιβάλλοντος έχει αναχθεί σε μείζον πολιτικό ζήτημα, συνυφασμένο με τις πολιτικές και σε άλλους τομείς όπως η οικονομία, η ανάπτυξη και η απασχόληση.

Η ολοένα αυξανόμενη χρήση και συχνά κατάχρηση των περιβαλλοντικών αγαθών οδήγησε, έστω και με καθυστέρηση, στη διαπίστωση ότι τα αγαθά αυτά δεν είναι ούτε ανεξάντλητα ούτε απρόσβλητα και ότι δεν είναι επιτρεπτή η αντιμετώπισή τους ως απλών εργαλείων στα χέρια του ανθρώπου, ο οποίος μπορεί να τα χρησιμοποιεί αλόγιστα για την ικανοποίηση των πραγματικών ή πλασματικών αναγκών του. Αντίθετα, η συνολική θεώρηση του περιβαλλοντικού προβλήματος οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η απαίτηση σεβασμού προς το περιβάλλον αποτελεί προϋπόθεση για την επιβίωση του ανθρώπου και τη διατήρηση της υγείας του, όπως και για τη διασφάλιση της ποιότητας της ζωής και άρα της αξιοπρέπειάς του.

Η ανάγκη αποτελεσματικής αντιμετώπισης των οξύτατων περιβαλλοντικών ζητημάτων προκαλεί έντονο κοινωνικό προβληματισμό, καθώς έχει καταστεί πλέον κοινή συνείδηση η ζωτική ανάγκη για ένα βιώσιμο και ισορροπημένο περιβάλλον.

Η αξιοποίηση του δικαίου, ως ενός από τα σημαντικότερα όπλα στον αγώνα για την πρόληψη και αποκατάσταση των προσβολών του περιβάλλοντος και τη διαφύλαξη της οικολογικής ισορροπίας, αποτελεί πολιτική επιλογή που διαμορφώθηκε κάτω από την πίεση της όξυνσης των περιβαλλοντικών προβλημάτων ιδίως την τελευταία τριακονταετία. Υπό την πίεση της προϊούσας υποβάθμισης του περιβάλλοντος, οι συνέπειες της οποίας άρχισαν να γίνονται αισθητές από τον άνθρωπο, έχει διαμορφωθεί σε εθνικό, κοινοτικό και διεθνές επίπεδο ένα πλούσιο κανονιστικό πλαίσιο.

Η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί εδώ και αρκετά χρόνια μία παγιωμένη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία βοήθησε εξ' αρχής στην ισχυροποίηση της έννοιας της περιβαλλοντικής προστασίας τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Παράλληλα, η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί πρωταρχικό μέλημα που διέπει όλο το φάσμα των κοινοτικών δράσεων.

Απέναντι όμως στις κοινοτικές πρωτοβουλίες, ορθώνεται πολλές φορές η αδυναμία, ίσως και η απροθυμία, των κρατών μελών να συμμορφωθούν με τους κοινοτικούς κανόνες. Είναι γεγονός ότι η πλειοψηφία των εθνικών περιβαλλοντικών στρατηγικών και νόμων των κρατών μελών της ΕΕ έχουν τις ρίζες τους στην Κοινοτική νομοθεσία. Έχει υποστηριχθεί ότι η Ελλάδα ανήκει, μαζί με άλλες χώρες του ευρωπαϊκού νότου, στην ομάδα των χωρών που «βραδυπορούν» σε ζητήματα εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, εν αντιθέσει με τις αναπτυγμένες χώρες του βορρά, οι οποίες προωθούν την περιβαλλοντική προστασία με ταχύτερους ρυθμούς. Ο χαρακτηρισμός αυτός αποδίδεται στις συστημικές αδυναμίες των πολιτικών και διοικητικών θεσμών, αλλά και στην ύπαρξη μίας πολιτικής κουλτούρας που, μέχρι

σήμερα τουλάχιστον, τη χαρακτήριζε η έλλειψη κοινωνικής αντίληψης για τις περιβαλλοντικές αξίες καθώς και ένας περιορισμένος σεβασμός του περιβάλλοντος.

Το σοβαρό έλλειμμα αποτελεσματικής εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας έχει πλέον αναδειχθεί σε έναν από τους βασικότερους παράγοντες συνεχούς υποβάθμισης της ποιότητας του περιβάλλοντος στη χώρα μας. Οι διεργασίες που συντελούνται τόσο στην ελληνική νομοθεσία όσο και νομολογία, σε σχέση με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος καταδεικνύουν μία δύσκολη διαδικασία διεύθυνσης των κοινοτικών ρυθμίσεων στην εθνική έννομη τάξη και στον τρόπο λειτουργίας του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος, η οποία χαρακτηρίζεται από καθυστερήσεις, εντάσεις και τριβές, αλλά προχωράει συστηματικά, έστω και υπό την πίεση της ΕΕ. Η επιτυχία αυτής της προσπάθειας δεν εξαντλείται στην τυπική διαδικασία προσαρμογής του εσωτερικού προς το κοινοτικό δίκαιο, αλλά απαιτεί ουσιαστική εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων και αρχών και θεμελιώδεις αλλαγές στους εθνικούς θεσμούς και στη διοικητική πρακτική.

Αυτό το μείζον θέμα της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος επιδιώκει να παρουσιάσει η εργασία αυτή, καθώς, παρόλο που έχουν καταγραφεί αρκετές προσπάθειες αποτίμησης της κατάστασης και της πορείας εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα, δεν υπάρχει μία πλήρης εικόνα του προβλήματος, ικανή να οδηγήσει σε μία τεκμηριωμένη πρόταση υλοποιήσιμων προτάσεων.

Το πρώτο μέρος της εργασίας αναφέρεται στα γενικά θέματα του κοινοτικού και εσωτερικού δικαίου περιβάλλοντος. Πιο συγκεκριμένα, παρουσιάζεται η πορεία προς τη διαμόρφωση κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και η αντίστοιχη προσπάθεια στην Ελλάδα. Στη συνέχεια, εξετάζεται η επίδραση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην ελληνική νομοθεσία και νομολογία και γίνεται αναφορά στα προβλήματα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στον ελληνικό χώρο, στις αιτίες τους και στο ρόλο που διαδραματίζουν στο πλαίσιο αυτό οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί.

Το δεύτερο μέρος της εργασίας, περιλαμβάνει την εξέταση επιμέρους τομέων του ουσιαστικού κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος και την εφαρμογή τους στην Ελλάδα (Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, κλιματική αλλαγή, Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, ατμοσφαιρική ρύπανση, ύδατα, φυσικό περιβάλλον, θόρυβος, χημικά, απόβλητα, βιομηχανία). Η έρευνα δεν καλύπτει την εφαρμογή του συνόλου της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, καθώς η έλλειψη σχετικής πληροφόρησης και ανάλογων ερευνών σε αρκετούς τομείς, δεν θα επέτρεπαν κάτι τέτοιο. Ωστόσο, σε κάθε τομέα εξετάστηκαν ο βαθμός ενσωμάτωσης της Κοινοτικής νομοθεσίας, η σαφήνεια και λειτουργικότητά της, η ύπαρξη και λειτουργία μηχανισμών ελέγχου, η στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών, το επίπεδο γνώσης της νομοθεσίας από τις υπηρεσίες, η ύπαρξη καταγγελλόμενων παραβάσεων προς και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και από στοιχεία των δικαστηρίων, ο συντονισμός των αρμόδιων υπηρεσιών, η ύπαρξη χρηματοδοτήσεων και η διάθεση επαρκούς πληροφόρησης προς το κοινό. Παράλληλα, διερευνήθηκαν και στοιχεία σχετικά με την ποιότητα των νομοθετημάτων που εξετάστηκαν, με έμφαση στη σαφήνεια των διατάξεών τους, την ύπαρξη λαθών και την ύπαρξη άσχετων με το αντικείμενο διατάξεων.

Χρήσιμος οδηγός σε αυτήν την προσπάθεια υπήρξε ο τόμος «Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006» της Ελληνικής Εταιρείας Δικαίου του Περιβάλλοντος, με την επιμέλεια των Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλή και Γλ.

Σιούτη, ο οποίος καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεμάτων σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος και τη διαπλοκή του με το εθνικό. Σημαντικό μέρος της πληροφόρησης προήλθε επίσης, από περιβαλλοντικές οργανώσεις, γεγονός που αποδεικνύει τη σπουδαιότητα του ρόλου τους στον τομέα της παρακολούθησης της κατάστασης του περιβάλλοντος στην Ελλάδα.

Α. Πρώτο Μέρος

Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΧΩΡΟ

Α.Ι. Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα απετέλεσε στόχο έντονης κριτικής για το λόγο ότι ως οργανισμός οικονομικού προεχόντως ενδιαφέροντος, δεν περιελάμβανε την αντιμετώπιση ζητημάτων προστασίας του περιβάλλοντος στον κύκλο των αρμοδιοτήτων της και ευνόησε την ανάπτυξη της οικονομίας και των εμπορικών συναλλαγών, αποδίδοντας μικρότερη σημασία στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Πριν το 1972 η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είχε αναπτύξει περιβαλλοντική πολιτική και η λέξη περιβάλλον δεν αναφερόταν πουθενά στη Συνθήκη της Ρώμης, η οποία περιοριζόταν στη διαμόρφωση ενός πλαισίου οικονομικής συνεργασίας των κρατών μελών, καθώς γινόταν δεκτό ότι η παρέμβαση σε θέματα με πολιτική ή κοινωνική φόρτιση θα οδηγούσε σε αποτυχία του νέου θεσμού διακρατικής συνεργασίας, δημιουργώντας δυσπιστία σε υποψήφια κράτη-μέλη¹. Ωστόσο, η βαθμιαία επέκταση των αντικειμένων και στόχων της Κοινότητας προς την κατεύθυνση της ανέλιξης της σε πολιτική, οικονομική και κοινωνική Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και οι επιπτώσεις στον ανταγωνισμό εξαιτίας της επιρροής των περιβαλλοντικών ζητημάτων στο κόστος των προϊόντων, επέβαλε την ενασχόληση με τα προβλήματα αυτά². Υπό την πίεση της κοινής γνώμης και με δεδομένες τις τρέχουσες τότε εξελίξεις σε άλλους διεθνείς οργανισμούς, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διακήρυξε το 1972 την ανάγκη διαμόρφωσης περιβαλλοντικής πολιτικής στα πλαίσια της ΕΕ. Είναι γεγονός ότι τις τελευταίες δεκαετίες η φθορά του περιβάλλοντος αυξήθηκε με σταθερούς ρυθμούς, ενώ κάθε χρόνο, στα κράτη μέλη παράγονται περίπου δύο δισεκατομμύρια τόνοι αποβλήτων και ο αριθμός αυτός αυξάνεται κατά 10% ετησίως. Κατόπιν τούτων, ήταν σαφές ότι το θέμα της προστασίας του περιβάλλοντος έχει καθοριστική σημασία για την ποιότητα ζωής των σημερινών και των μελλοντικών γενεών παγκοσμίως και σήμερα πλέον, είναι κοινώς αναγνωρισμένο ότι το ευρωπαϊκό μοντέλο ανάπτυξης δεν είναι δυνατό να στηρίζεται στην εξάντληση των φυσικών πόρων και στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος.

Το πλαίσιο και οι θεμελιώδεις αρχές της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ ενσωματώθηκαν στα Κοινοτικά Προγράμματα δράσης, τα οποία υιοθετούν μία κάθετη και τομεακή προσέγγιση των οικολογικών προβλημάτων. Πρόκειται για διακηρύξεις αρχών και στόχων χωρίς νομική δεσμευτικότητα³, που αποτελούν ένδειξη για τη

¹ Βλ. Π. Δαγτόγλου (1985), *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ. 33, Ν. Σκανδάμη (1994) *Ευρωπαϊκό δίκαιο και στοιχεία ελληνικού δικαίου προσαρμογής Ι. Το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, σ. 273 επ.

² Αθ. Ράντος, (2007) «Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο περιβάλλοντος», στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούτη (επιμέλεια), *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σσ. 90-102.

³ ΔΕΚ 12.12.1996, υπόθ. C-142/95 P, (Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo κ.ά. κατά Επιτροπής κ.ά.), Συλλογή 1996, σελ. I-6669, η οποία εκρίνε (σκέψη 32) ότι το 5^ο Πρόγραμμα Δράσης για

νομοθεσία ή άλλη μορφή δράσης που προτίθεται να προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το αντίστοιχο χρονικό διάστημα στο οποίο αναφέρεται το σχετικό πρόγραμμα δράσης.

Όσον αφορά το πρωτογενές δίκαιο, οι πρώτες ρυθμίσεις για τη δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος περιελήφθησαν στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986⁴ και συγκεκριμένα στα άρθρα 130Π, 130Ρ και 130Σ, τα οποία προσδιορίζουν τα αντικείμενα, τις γενικές αρχές και τα όρια της κοινοτικής περιβαλλοντικής δράσης, καθορίζουν τη διαδικασία λήψης μέτρων και επιτρέπουν στα κράτη μέλη να διατηρούν μέτρα ενισχυμένης προστασίας. Παράλληλα, καθιερώνονται οι αρχές της ενσωμάτωσης και της επικουρικότητας. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992⁵, η προστασία του περιβάλλοντος διευρύνεται, βελτιώνεται και εντάσσεται για πρώτη φορά στους σκοπούς της Κοινότητας (άρθρ. 2 και 3 ΣυνθΕΚ). Με τα άρθρα 130Ρ-130Τ, που αντικατέστησαν τα αντίστοιχα άρθρα της ΕΕΠ, η κοινοτική δράση για το περιβάλλον αναβαθμίστηκε σε επίσημη κοινοτική πολιτική. Οι ανάγκες της προστασίας του περιβάλλοντος δεν αποτελούν απλώς «συνιστώσα» (άρθρ. 130Π ΕΕΠ) των άλλων πολιτικών της Κοινότητας αλλά «πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαμόρφωση των κοινοτικών πολιτικών» (αρχή της ενσωμάτωσης, άρθρ. 130Ρ ΣυνθΕΚ)⁶. Επίσης, ρητώς ορίζεται (άρθρ. 130Ρ παρ. 2) ότι τα αρμόδια όργανα για την υλοποίηση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής οφείλουν να αποβλέπουν σε υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος (κοινοτικό οικολογικό κεκτημένο). Τέλος, η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997)⁷ κινείται προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης της κοινοτικής δραστηριότητας για το περιβάλλον και το θέμα συνιστά πλέον προτεραιότητα της κοινοτικής πολιτικής (τίτλος XIX της ΣυνθΕΚ, άρθρα 174 έως 176). Σύμφωνα με το άρθρο 174 (πρώην 130Ρ), το οποίο αναφέρεται στους στόχους και τις αρχές της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος, η εν λόγω πολιτική «αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας...Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”». Το άρθρο 175 (πρώην 130Σ) προβλέπει τη διαδικασία θέσπισης μέτρων στον τομέα αυτό, ενώ στο άρθρο 176 (πρώην 130Τ) ορίζεται ότι τα κράτη-μέλη μπορούν να θεσπίζουν και να διατηρούν μέτρα ενισχυμένης προστασίας. Η προστασία του περιβάλλοντος ανάγεται σε στόχο της Κοινότητας ανεξάρτητο από την οικονομική ανάπτυξη και προβλέπεται η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις κοινοτικές πολιτικές και δράσεις, με απώτερο στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη (άρθρο 6 ΣυνθΕΚ). Τέλος, στο άρθρο 2 της ΣυνθΕΚ αναφέρεται ως αποστολή της ΕΕ η διασφάλιση «υψηλού επιπέδου προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος», ενώ το άρθρο 3 προβλέπει ότι στις δράσεις που αναλαμβάνει η κοινότητα περιλαμβάνεται «μία πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος».

Οι παραπάνω διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος ακολουθήθηκαν από μία ιδιαίτερος εκτεταμένη δραστηριότητα και υιοθέτηση πράξεων

το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη της 16.6.1992 αποβλέπει στη δημιουργία ενός πλαισίου για τον καθορισμό και την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής της Κοινότητας, αλλά «δεν περιέχει υποχρεωτικούς νομικούς κανόνες».

⁴ Η ΕΕΠ κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον νόμο 1681/1987 (ΦΕΚ 10 Α' 2 της 4.2.1987).

⁵ Η Συνθήκη του Μάαστριχτ κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον νόμο 2077/1992 (ΦΕΚ Α' 136 της 7^{ης} Αυγούστου 1992).

⁶ Ι. Καρακωστας (2000), *Περιβάλλον και Δίκαιο*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή, σ. 15.

⁷ Η Συνθήκη του Άμστερνταμ κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον νόμο 2691/1999 (ΦΕΚ Α' 235/1999).

του παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Περισσότερες από 300 πράξεις (κανονισμοί, αποφάσεις, αλλά κυρίως οδηγίες) υπολογίζεται ότι έχουν εκδοθεί σε διάφορους επί μέρους τομείς, ενώ, το 80% κατά προσέγγιση των κανόνων δικαίου των κρατών μελών έχουν την προέλευσή τους στο κοινοτικό δίκαιο προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος⁸.

A.II. ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΓΕΝΕΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Όπως ειπώθηκε, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι διεθνείς οργανισμοί (ΟΗΕ, ΟΟΣΑ), αλλά και μεμονωμένες χώρες άρχισαν να δραστηριοποιούνται σχετικά με τα θέματα του περιβάλλοντος και της προστασίας του, υιοθετώντας νομοθετικές και άλλες ρυθμίσεις. Σε πρώτο στάδιο η ανάγκη εντοπίστηκε στις βιομηχανοποιημένες χώρες οι οποίες παρουσίαζαν υψηλό βαθμό ανάπτυξης και υψηλούς δείκτες ευημερίας, και οι οποίες, έχοντας λύσει τα ποσοτικά προβλήματα ανάπτυξης και ευημερίας τους, άρχιζαν σιγά σιγά να εξετάζουν και τα ποιοτικά.

Οι θεσμικές διευθετήσεις και οι οργανωτικές και διοικητικές αναδιαρθρώσεις των κρατών της Ευρώπης, καθ' όλη τη διάρκεια των τριάντα τελευταίων ετών, αντανακλούν πιστά την εξέλιξη των αντιλήψεων για τα περιβαλλοντικά ζητήματα, τόσο σε θεωρητικό επίπεδο, όσο και σε σχέση με τις μεθόδους προστασίας του περιβάλλοντος και τις πολιτικές περιβαλλοντικής δράσης. Στη διαδικασία αυτή, βασική προτεραιότητα υπήρξε η μετάβαση από την καταστολή των περιβαλλοντικών βλαβών στην πρόγνωση και πρόληψή τους, με άλλα λόγια, στο σχεδιασμό, που θεωρείται ότι αποτελεί την αναγκαία αλλά και ικανή συνθήκη προστασίας του περιβάλλοντος. Η αντίληψη αυτή μετατόπισε το κέντρο βάρους της προσπάθειας από την εκ των υστέρων καταπολέμηση της βλάβης στην εκ των προτέρων μελέτη των επιπτώσεων των δραστηριοτήτων, σε συνδυασμό με τη ρύθμιση των χρήσεων γης και τη χωροταξία⁹.

Όσον αφορά εν προκειμένω την Ελλάδα, παρά το γεγονός ότι οι εξελίξεις αυτές έφτασαν με μία σχετική καθυστέρηση, η επίδρασή τους υπήρξε αναμφίβολα καθοριστικής σημασίας προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης μίας στοιχειώδους, σε πρώτη φάση, πολιτικής για το περιβάλλον. Ιδιαίτερα από τη στιγμή που η χώρα μας έγινε μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συμμόρφωση σε ορισμένους τουλάχιστον τομείς περιβαλλοντικής προστασίας, έγινε υποχρεωτική και υποστηρίζεται από πολλούς ότι η περιβαλλοντική προστασία στην Ελλάδα θα ήταν σε πολύ χαμηλότερο επίπεδο, από αυτό στο οποίο βρίσκεται σήμερα, αν η χώρα δεν συμμετείχε στην ΕΕ¹⁰.

Οι μελέτες που έχουν εκπονηθεί για την κατάσταση του περιβάλλοντος στην Ελλάδα¹¹ χαρακτηρίζουν σε γενικές γραμμές ικανοποιητική την ποιότητα του ελληνικού περιβάλλοντος, τονίζοντας ωστόσο, ότι η μεταπολεμική οικονομική ανάπτυξη έχει

⁸ Αθ. Ράντος, *op.cit.*, σσ. 90-91.

⁹ Η. Μπιεράτος (2004) «Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα: Προβλήματα και προοπτικές», στο Γρ. Τσάλτας, Κ. Κατσιμπάρδης (επιμέλεια), *Αειφορία και Περιβάλλον. Η ευρωπαϊκή και εθνική προοπτική*, Εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 211-218.

¹⁰ Αθ. Ράντος, *op.cit.*, σ. 101.

¹¹ Π.χ. OECD (2000), *Environmental Performance Reviews-Greece*, OECD, France, Paris. Για το περιβάλλον στην Ελλάδα βλ. και Σ. Παπασηλιόπουλος, Θ. Παπαγιάννης, Σ. Κουβέλης (επιμέλεια), *Το Περιβάλλον στην Ελλάδα 1991-1996*, Κίνηση Πολιτών, Αθήνα, 1996.

προκαλέσει σημαντικές φθορές. Πιο συγκεκριμένα, διαπιστώνεται ότι το αστικό περιβάλλον εξακολουθεί να δέχεται πιέσεις και η εκτέλεση των μεγάλων έργων υποδομής έχει σοβαρές επιπτώσεις στο φυσικό περιβάλλον. Ταυτόχρονα επιτείνεται η εγκατάλειψη των ορεινών και νησιωτικών περιοχών. Παρά τις δυσμενείς επιπτώσεις των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων, όμως, η Ελλάδα διατηρεί υψηλή βιοποικιλότητα και μεγάλο φυσικό πλούτο, ο οποίος περιβάλλεται από ένα περίπλοκο σύστημα αλληλοεξαρτώμενων ισορροπιών που το καθιστούν εξαιρετικά ευαίσθητο¹². Παράλληλα, η χώρα διαθέτει περιορισμένους μεν, αλλά σημαντικούς φυσικούς πόρους (ύδατα, είδη πανίδας και χλωρίδα κλπ.), η χρήση των οποίων μεταπολεμικά έχει καταστεί ιδιαίτερα εντατική. Παρόλα αυτά, η απουσία έντονης εκβιομηχάνισης απέτρεψε μία ισχυρή πηγή ρύπανσης, που θα μπορούσε να είχε προκαλέσει πολύ μεγαλύτερη περιβαλλοντική επιβάρυνση.

Είναι σαφές ότι η υποβάθμιση του ελληνικού περιβάλλοντος από τη μεταπολεμική διαδικασία οικονομικής μεγέθυνσης υπήρξε σημαντική. Η προσήλωση στον στόχο της ανάπτυξης, η οποία συνδέθηκε με την καταναλωτική νοοτροπία, την άναρχη χωροταξική δόμηση και τα μεγάλης έκτασης δημόσια έργα υποδομής, δημιούργησε σημαντικές πιέσεις στο φυσικό και το αστικό περιβάλλον με αποτέλεσμα τη συνεχή υποβάθμισή του και τη γένεση προβλημάτων. Τα προβλήματα αυτά αφορούν κυρίως την ατμοσφαιρική ρύπανση, τη ρύπανση των υδάτων, τα στερεά απόβλητα, τις δασικές πυρκαγιές, τις απειλές στη βιοποικιλότητα και τις φυσικές περιοχές και το θόρυβο. Στην υποβάθμιση του ελληνικού περιβάλλοντος συνέβαλαν επίσης, εξωγενείς παράγοντες, όπως η ρύπανση που προέρχεται από γειτονικές χώρες¹³.

Ο μεγάλος αριθμός και η ποικιλία ευαίσθητων και σπάνιας αξίας οικοσυστημάτων που χαρακτηρίζει το φυσικό περιβάλλον της Ελλάδας, σε συνδυασμό με ταχείες και ανεπαρκώς προγραμματισμένες πληθυσμιακές και οικονομικές συγκεντρώσεις, με απουσία περιβαλλοντικής συνείδησης και με επί δεκαετίες ελλείψεις κρατικές παρεμβάσεις πρόληψης, ελέγχου και επανόρθωσης, οδήγησε στη συσσώρευση πολλών και δυσεπίλυτων περιβαλλοντικών προβλημάτων. Η αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ισορροπίας, στο βαθμό του εφικτού, απαιτεί πολυετείς, πολυδιάστατες και υψηλού κόστους παρεμβάσεις ενώ η γεωγραφική διασπορά των προβλημάτων και η διαφοροποιημένη μορφή και αιτιολογία τους δημιουργεί πρόσθετες δυσκολίες.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική χρήση των διαθέσιμων πόρων, που αναγκαστικά είναι σχεδόν πάντα υποδεέστεροι των αναγκών, αλλά και η διαχείριση των παρεμβάσεων εντός των δυνατοτήτων του διαθέσιμου οργανωτικού και στελεχειακού δυναμικού, απαιτείται αυστηρή ιεράρχηση προτεραιοτήτων με βάση την ένταση του προβλήματος, το ρυθμό επιδείνωσης και το χρονικό ορίζοντα για την αντιμετώπισή του.

Από την άλλη πλευρά, η έγκαιρη πρόληψη δημιουργίας νέων περιβαλλοντικών πιέσεων και προβλημάτων αφορά και πρέπει να ενσωματώνεται στο σύνολο σχεδόν των δημοσίων παρεμβάσεων και πολιτικών και δεν μπορεί να είναι αντικείμενο ενός τομεακού προγράμματος για το περιβάλλον. Στα πλαίσια αυτά, οι πολιτικές για τη

¹² Σ. Κουβέλης (1996) «Η Έννοια της Προστασίας», στο Σ. Παπασπηλιόπουλος, Θ. Παπαγιάννης, Σ. Κουβέλης (επιμέλεια), *op.cit.* σελ. 21-31.

¹³ Τα προβλήματα αυτά αφορούν, μεταξύ άλλων, τη ρύπανση και μείωση της ροής των υδάτων από τους ποταμούς που ρέουν από τα βόρεια σύνορα της χώρας, τη θαλάσσια ρύπανση από τη Μαύρη Θάλασσα μέσα από τα στενά του Βοσπόρου, την ατμοσφαιρική ρύπανση και την όξινη βροχή, την απειλή ραδιενέργειας από τους πυρηνικούς σταθμούς των γειτονικών χωρών.

γεωργία, την ενέργεια, τη βιομηχανία, τις αστικές μεταφορές κλπ., έχουν συμπεριλάβει την περιβαλλοντική διάσταση με υψηλό βαθμό προτεραιότητας.

Η προστασία του υδατικού περιβάλλοντος από τα αστικά και βιομηχανικά λύματα, η βελτίωση της διαχείρισης των συστημάτων ύδρευσης και η αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης της Αθήνας χαρακτηρίστηκαν κατά τη δεκαετία του 1990 ως ιδιαίτερα επείγοντα και ως τέτοια συγκέντρωσαν τον κύριο όγκο των πόρων και παρεμβάσεων στα πλαίσια του Επιχειρησιακού Προγράμματος για το Περιβάλλον (ΕΠΠΕΡ), του Ταμείου Συνοχής, των περιφερειακών προγραμμάτων και των κοινοτικών πρωτοβουλιών. Η επιτευχθείσα πρόοδος στους τομείς αυτούς είναι ιδιαίτερα σημαντική χωρίς φυσικά αυτό να σημαίνει ολοκλήρωση του στόχου και κάλυψη όλων των αναγκών.

Μεγάλη σοβαρότητα αποκτά και η περιβαλλοντική διάσταση της ανεξέλεγκτης εντατικοποίησης στη χρήση γεωργικών λιπασμάτων και φυτοφαρμάκων, η οποία απαιτεί επείγουσα αντιμετώπιση, όπως και η άσκηση ενεργού πολιτικής χρήσεων γης.

Παράλληλα, η συνεχής καταστροφή του δασικού πλούτου από πυρκαγιές, με ρυθμούς ταχύτερους από τη φυσική και τεχνητή αναδάσωση συνιστά πρόβλημα που πρέπει να αντιστραφεί. Τα μηχανικά μέσα, τα συστήματα εγκαίρου προειδοποίησης, οι υποδομές πρόσβασης και υποστήριξης πρέπει να φθάσουν στην κρίσιμη μάζα που θα είναι ικανή να επιτύχει αυτή την αντιστροφή.

Οι πρώτες ενδείξεις για τη συνειδητοποίηση των περιβαλλοντικών προβλημάτων εκδηλώθηκαν κατά τη δεκαετία του '70. Ως χρονικό σημείο εκκίνησης της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής αναφέρεται το έτος 1975¹⁴, όταν το νέο Σύνταγμα με το άρθρο 24 υπήγαγε στην προστασία του όλες τις βασικές πτυχές του περιβάλλοντος¹⁵, διάταξη η οποία θεωρήθηκε πρωτοποριακή σε σχέση με τις αντίστοιχες στα υπόλοιπα ευρωπαϊκά συντάγματα¹⁶. Ωστόσο, ορισμένες πτυχές περιβαλλοντικών ζητημάτων είχαν απασχολήσει και παλαιότερα τις ελληνικές αρχές¹⁷, αναφορικά με την όχληση και τους κινδύνους που έπλητταν την υγεία και την ασφάλεια του ανθρώπου. Είχε ήδη δηλαδή, διατυπωθεί μία βασική νομοθεσία στο πλαίσιο άλλων πολιτικών, η οποία αποσκοπούσε να περιορίσει τις επιβλαβείς για το περιβάλλον επιπτώσεις των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων. Η προσέγγιση αυτή ήταν όμως τομεακή και περιορισμένη και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οδήγησε στη διαμόρφωση μίας συνεκτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, με την έννοια ενός ολοκληρωμένου συστήματος ρύθμισης (κανονιστικές ρυθμίσεις, χρήση οικονομικών και άλλων εργαλείων κλπ.), που αναπτύσσεται από

¹⁴ G. Pridham, S. Verney, D. Konstadopoulos, (1995) "Environmental Policy in Greece: Evolution, Structures and Process", *Environmental Politics*, vol. 4, no 2, σσ. 244-270, σ. 251, Π. Καζάκος, «Ο 'εξευρωπαϊσμός' της Δημόσιας Πολιτικής. Η εθνική περιβαλλοντική πολιτική ανάμεσα σε εσωτερικούς παράγοντες και υπερεθνικές δεσμεύσεις», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τεύχος 13, Μάιος 1999, σελ. 95.

¹⁵ Βλ. και Γ. Παπαδημητρίου (1995) «Περιβαλλοντικό Σύνταγμα», στο Μ. Σ. Σκούρτος, Κ. Μ. Σοφούλης (επιμέλεια), *Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα*, Εκδ. Τυπωθήτω, Γ. Δαρδανός, Αθήνα, σσ. 29-52.

¹⁶ Άρθρο 24 Σ 1975/2001: «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει την υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας».

¹⁷ Βλ. Κ. Σπανού (1995) «Οι απαρχές της πολιτικής του περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Η δυναμική της πολιτικο-διοικητικής ατζέντας στη διάρκεια της δικτατορίας», στο Κ. Σπανού (επιμέλεια), *Κοινωνικές διεκδικήσεις και κρατικές πολιτικές*, Εκδ. Αντώνης Ν. Σάκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σσ. 223-286 και της ίδιας, «Δημόσια διοίκηση και περιβάλλον. Η ελληνική εμπειρία», στο Μ. Σ. Σκούρτος, Κ. Μ. Σοφούλης (επιμέλεια), *op.cit.* σσ. 115-175.

κρατικούς φορείς και αποσκοπεί στην υλοποίηση συγκεκριμένων στόχων και προτεραιοτήτων¹⁸.

Στη μεταδικτατορική περίοδο γίνεται περισσότερο αισθητή η αναζήτηση μίας ολοκληρωμένης προσέγγισης των περιβαλλοντικών ζητημάτων. Οι εξελίξεις όμως, είναι αργές και διστακτικές, καθώς στο επίκεντρο των εθνικών προτεραιοτήτων βρίσκεται ο στόχος της οικονομικής μεγέθυνσης, χωρίς να υπολογίζεται ιδιαίτερα το περιβαλλοντικό κόστος.

Όσον αφορά τη θεσμική οργάνωση της χώρας, μία πρώτη προσπάθεια αποτελεί η δημιουργία του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος το 1976 (ν. 360/76). Το Συμβούλιο αυτό, υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού, είχε τη συνολική ευθύνη για την περιβαλλοντική πολιτική και για την έγκριση και επίβλεψη όλων των χωροταξικών σχεδίων και των προγραμμάτων για την προστασία του περιβάλλοντος. Αρχικά ετέθη υπό την αιγίδα του Υπουργείου Συντονισμού -μετέπειτα Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας- γεγονός που αντικατοπτρίζει τις αντιλήψεις εκείνης της εποχής και εν τέλει την εξάρτηση της περιβαλλοντικής πολιτικής από την οικονομική πολιτική. Η αρμοδιότητα του συγκεκριμένου υπουργείου σχετικά με την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης οδήγησε αναπόφευκτα σε λύσεις οι οποίες ήταν κάθε άλλο παρά φιλικές προς το περιβάλλον.

Το 1980 ιδρύθηκε το νέο Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος¹⁹ με αποστολή την επεξεργασία, το συντονισμό και την εφαρμογή περιβαλλοντικής πολιτικής, χωρίς ωστόσο, να συγκεντρώνει υπό τον έλεγχό του τις περιβαλλοντικές υπηρεσίες που είχαν ήδη συσταθεί μέσα στα διάφορα υπουργεία, με αποτέλεσμα να έχει μόνο αρμοδιότητες για περιβαλλοντικά προβλήματα που δεν ενέπιπταν στην αρμοδιότητα άλλων υπουργείων. Το 1985²⁰ το Υπουργείο αυτό ενώθηκε με το Υπουργείο Δημοσίων Έργων για να δημιουργηθεί το σημερινό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), απόφαση που θεωρήθηκε ότι υποβάθμιζε τα περιβαλλοντικά ζητήματα υπάγοντάς τα στις αναπτυξιακές ανησυχίες. Πράγματι, οι δύο βασικές αποστολές του Υπουργείου –προστασία του περιβάλλοντος και δημόσια έργα- δε συμβιβάζονται πάντοτε. Η διαπίστωση αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι οι εθνικές προτεραιότητες εστιάζονται περισσότερο στα δημόσια έργα υποδομής, τα οποία έχουν άλλωστε και το μεγαλύτερο πολιτικό ενδιαφέρον και θεωρούνται ότι εξυπηρετούν τον στόχο της ανάπτυξης.

Το ΥΠΕΧΩΔΕ αποτελεί τον κυρίως καθ' ύλην αρμόδιο φορέα για τη διατύπωση και εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής. Η αρμοδιότητά του όμως, δεν είναι αποκλειστική καθώς και άλλα υπουργεία, όπως τα Υπουργεία Υγείας, Γεωργίας, Βιομηχανίας, Μεταφορών, Εμπορικής Ναυτιλίας, ασχολούνται με διάφορες πτυχές της προστασίας του περιβάλλοντος. Αυτή η διασπορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων υπουργείων που εξακολουθεί σε μεγάλο βαθμό να υφίσταται μέχρι και σήμερα, αποτελεί τροχοπέδη για την άσκηση συνεκτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, καθώς δεν είναι πάντοτε δυνατή η επίτευξη συμφωνίας μεταξύ των συναρμόδιων υπουργείων, όπως θα αναφερθεί και παρακάτω.

¹⁸ Βλ. και Κ. Σοφούλης (1994) «Βιώσιμη πολιτική περιβάλλοντος. Πολιτική πράξη και αντίπραξη», στο Γ. Παπαδημητρίου (επιμέλεια), *Η διεύθυνση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σσ. 265-288.

¹⁹ Νόμος 1032/1980 (ΦΕΚ 57/Α/80).

²⁰ Νόμος 1558/1985 (ΦΕΚ 137/85/τ.Α)

Είναι συνεπώς, προφανές ότι, εξ αρχής, η χάραξη περιβαλλοντικής πολιτικής πάσχει αφενός μεν λόγω της έλλειψης σαφών και οριοθετημένων αρμοδιοτήτων του αρμόδιου φορέα και αφετέρου λόγω της απουσίας συντονιστικών δομών για την επίτευξη διυπουργικής συνεργασίας όταν οι προτεραιότητες που εκφράζουν διάφορα υπουργεία οδηγούν σε συγκρούσεις.

Σε επίπεδο κανονιστικών ρυθμίσεων, η σφαιρική προσέγγιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων επιχειρήθηκε με τη θέσπιση του Νόμου-πλαίσιο 1650/1986²¹ «για την προστασία του περιβάλλοντος»²², η επεξεργασία του οποίου ήταν μακρόχρονη και αρκετά δύσκολη εν μέρει λόγω της ισχυρής αντίθεσης της βιομηχανίας. Σκοπός αυτού του νόμου-πλαίσιο για το περιβάλλον, ήταν «η θέσπιση θεμελιωδών κανόνων και η καθιέρωση κριτηρίων και μηχανισμών για την προστασία του περιβάλλοντος έτσι ώστε ο άνθρωπος, ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου να ζει σε ένα υψηλής ποιότητας περιβάλλον μέσα στο οποίο να προστατεύεται η υγεία του και να ευνοείται η ανάπτυξη της προσωπικότητάς του. Η προστασία του περιβάλλοντος, θεμελιώδες και αναπόσπαστο μέρος της πολιτιστικής και αναπτυξιακής διαδικασίας και πολιτικής, υλοποιείται κύρια μέσα από το δημοκρατικό προγραμματισμό» (άρθρο 1).

Ο ν. 1650/1986 αποτέλεσε ένα μεγάλο βήμα εκσυγχρονισμού του ελληνικού θεσμικού πλαισίου για την προστασία του περιβάλλοντος, αν και στερείτο συστηματικής προσέγγισης του αντικειμένου. Επρόκειτο για μία φιλόδοξη νομοθετική προσπάθεια, η οποία επιχειρήσε αφενός να κωδικοποιήσει την υφιστάμενη νομοθεσία –διάσπαρτες διατάξεις για θέματα αστικού σχεδιασμού, ίδρυσης και εγκατάστασης βιομηχανικών μονάδων, παραγωγής ενέργειας κλπ.- και, αφετέρου, να εισαγάγει νέα εργαλεία περιβαλλοντικής πολιτικής, όπως φόρους, τέλη ή χρήση της εκάστοτε καλύτερης διαθέσιμης και οικονομικά εφικτής τεχνολογίας²³. Ο νόμος αυτός ωστόσο, δεν άλλαξε ουσιαστικά το τοπίο, καθώς η υλοποίησή του απαιτούσε την έκδοση μεγάλου αριθμού προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων, μετατοπίζοντας το ουσιαστικό πρόβλημα της αδυναμίας εξισορρόπησης συμφερόντων που καθυστέρησε την υιοθέτηση του νόμου, στον κλειστό κύκλο των διοικητικών διαδικασιών. Όπως έχει παρατηρηθεί, η κύρια συμβολή του νόμου 1650/1986 είναι ότι «εισήγαγε μία σφαιρική προσέγγιση του περιβαλλοντικού θέματος και έβαλε τα θεμέλια της περιβαλλοντικής πολιτικής»²⁴. Ουσιαστική ώθηση στην περαιτέρω εξέλιξη αυτής της πολιτικής έδωσε η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική, όπως θα αναδειχθεί παρακάτω.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι, στην Ελλάδα, οι περιβαλλοντικές πιέσεις, αν και μικρότερες από ότι σε άλλες αναπτυγμένες χώρες, βρίσκονται σε διαρκή ανοδική πορεία, λόγω του μεγαλύτερου ρυθμού ανάπτυξης. Το πρόβλημα επιτείνεται από το γεγονός ότι δεν υπάρχουν εκείνες οι εγγυήσεις περιβαλλοντικής προστασίας που θα επέτρεπαν μία περισσότερο αισιόδοξη προσέγγιση του θέματος για το μέλλον. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι το ποσοστό της ανακύκλωσης στο σύνολο των στερεών αποβλήτων βρίσκεται ακόμη σε χαμηλά επίπεδα, όπως και η εκμετάλλευση των εναλλακτικών μορφών ενέργειας ή η

²¹ *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α'*, φ. 160 της 16^{ης} Οκτωβρίου 1986.

²² Γλ. Σιούτη (1993) *Δίκαιο περιβάλλοντος, Γενικό Μέρος Ι: Δημόσιο δίκαιο και Περιβάλλον*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ. 35 επ.

²³ Βλ. και Μ. Σ. Σκούρτος (1995) «Οικονομικά εργαλεία και περιβαλλοντική προστασία στην Ελλάδα», στο Μ. Σ. Σκούρτος, Κ. Μ. Σοφούλης (επιμέλεια), *op.cit.*, σσ.221-256.

²⁴ Κ. Σπανού, «Δημόσια διοίκηση και περιβάλλον. Η ελληνική εμπειρία», στο Μ. Σ. Σκούρτος, Κ. Μ. Σοφούλης (επιμέλεια), *op.cit.* σσ. 144-145.

έκταση των θεσμοθετημένων –σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ και της IUCN (International Union for the Conservation of Nature)- προστατευόμενων περιοχών. Επίσης, η Ελλάδα είναι η πιο σπάταλη ενεργειακά χώρα της Ευρώπης, ενώ έχει τη μικρότερη κάλυψη της εθνικής της επικράτειας σε σχέση με τα σχέδια που ρυθμίζουν τις χρήσεις της γης (περίπου 7%, τη στιγμή που η γειτονική Ισπανία έχει 25%)²⁵. Ωστόσο, δεν είναι να σκόπιμο να διεκτραγωδεύεται η υφιστάμενη στην Ελλάδα κατάσταση σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος, και να εκλαμβάνεται ως απόδειξη για την αποτυχία της εφαρμογής του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου. Η αλήθεια είναι ότι χωρίς το κοινοτικό δίκαιο και χωρίς τους μηχανισμούς εποπτείας της εφαρμογής του από τα κοινοτικά όργανα, η κατάσταση αυτή ίσως να ήταν πολύ χειρότερη.

Α.ΙΙΙ. ΟΙ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Στην Ελλάδα, η διείσδυση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής δίνει μία νέα διάσταση στην υπόθεση της προστασίας του περιβάλλοντος. Η ελληνική δημοκρατία από την προσχώρησή της στην ΕΚ και μετά, είναι πλέον υποχρεωμένη είτε να εφαρμόζει άμεσα, είτε να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο τις σχετικές αρχές και ρυθμίσεις του πρωτογενούς και παράγωγου κοινοτικού δικαίου, καθιστώντας τες μέρος της ελληνικής έννομης τάξης, με την αντίστοιχη δεσμευτικότητα. Η νέα αυτή κατάσταση προσφέρει μία ισχυρή βάση κανόνων που αποσκοπεί στην προστασία του περιβάλλοντος, εισάγει καινούριες αντιλήψεις και νέα εργαλεία πολιτικής. Παράλληλα, οι χρηματοδοτικές επιχορηγήσεις και άλλα κίνητρα που τη συνοδεύουν, βοηθούν την ελληνική περιβαλλοντική πολιτική να εξελιχθεί και της παρέχουν τη δυνατότητα να γίνει περισσότερο αποτελεσματική και λειτουργική.

Φυσικά, η ΕΕ δεν είναι η μόνη πηγή περιβαλλοντικής πολιτικής. Υποχρεώσεις για τη χώρα μας πηγάζουν και από το διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο. Μέσα από διεθνείς διασκέψεις²⁶ τέθηκαν οι βάσεις και αρχές του περιβαλλοντικού δικαίου, οδηγώντας στην σύναψη πολλών περιβαλλοντικών συμβάσεων οι οποίες φέρουν δεσμευτικές διατάξεις, αλλά και διεθνών οργανισμών για να συντονίζουν τις αυξανόμενες ανάγκες που χαρακτηρίζουν την περιβαλλοντική προστασία. Η Ελλάδα έχει επικυρώσει πλήθος διεθνών συμβάσεων που αφορούν το περιβάλλον²⁷. Παράλληλα συμμετέχει ενεργά στις εργασίες άλλων διεθνών οργανισμών που ασχολούνται με την προστασία του περιβάλλοντος, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών²⁸, ή άλλων

²⁵ Ηλίας Μπεριάτος, *op.cit.*, σ. 216.

²⁶ Π.χ. Το Συνέδριο του ΟΗΕ για το Ανθρώπινο Περιβάλλον στη Στοκχόλμη το 1972, το Συνέδριο του ΟΗΕ για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη στο Ρίο ντε Τζανέιρο το 1992, η Παγκόσμια Συνδιάσκεψη για την Αειφόρο Ανάπτυξη στο Γιοχάνεσμπουργκ το 2002 κλπ.

²⁷ Π.χ. Σύμβαση του Λονδίνου του 1973/78 για τη ρύπανση από πλοία (MARPOL), Σύμβαση του 1992 για την κλιματική αλλαγή, Σύμβαση της Βασιλείας του 1989 για τον έλεγχο της διασυνοριακής μεταφοράς των επικινδύνων αποβλήτων, Σύμβαση της Βαρκελώνης του 1976 για την προστασία της Μεσογείου θαλάσσης από τη ρύπανση και τα πρωτόκολλά της. Σχετικά με τις διεθνείς συμβάσεις που αφορούν στην προστασία του περιβάλλοντος, στις οποίες η Ελλάδα είναι συμβαλλόμενο μέρος βλ. OECD (2000) *op.cit.*, σσ. 204-213.

²⁸ Γ. Τσάλτας, «ΟΗΕ και περιβάλλον», *Νόμος και Φύση* 1996, σσ. 381-394.

θεσμών, όπως το σύστημα της Βαρκελώνης για την προστασία της Μεσογείου θάλασσης από τη ρύπανση²⁹. Ωστόσο, η δράση αυτών των θεσμών δεν προσλαμβάνει το βαθμό δεσμευτικότητας και τη δυναμική του κοινοτικού συστήματος, καθώς οι αποφάσεις και τα ψηφίσματά τους, συχνά αποτελούν μέρος του ήπιου δικαίου (soft law), ούτε συνοδεύεται από ανάλογες χρηματοδοτικές ενισχύσεις. Ωστόσο, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάρχει μία γενική τοποθέτηση υπέρ της συμμόρφωσης με τις διεθνείς απαιτήσεις, στόχος που επιτυγχάνεται σε διαφορετικούς βαθμούς, ανάλογα με την περίπτωση.

Στην Ελλάδα, αρμόδιο για τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής του άρθρου 24 του Συντάγματος και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ), του οποίου η νομολογία, όπως θα αναφερθεί και παρακάτω, συχνά δείχνει τον δρόμο για την κατάργηση συγκεκριμένων νόμων και την ανάγκη θέσπισης ολοκληρωμένων πολιτικών διαχείρισης του περιβάλλοντος. Στο επίπεδο του Κοινοτικού δικαίου αντίστοιχα, «τελικός κριτής» της εφαρμογής του δικαίου περιβάλλοντος είναι το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ).

A.III.α. Η κοινοτική νομοθεσία περιβάλλοντος και η επίδρασή της στο ελληνικό δίκαιο

Η προστασία του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωσή του στις επί μέρους πολιτικές αποτελεί βασική υποχρέωση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεδομένου μάλιστα ότι η ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες το 1981 συνέπεσε με την αύξηση του ενδιαφέροντος σε κοινοτικό επίπεδο για τα προβλήματα της προστασίας του περιβάλλοντος, δεν είναι περίεργο που η κοινοτική νομοθεσία ήταν αυτή που έδωσε την ώθηση για την περαιτέρω εξέλιξη της αντίστοιχης εθνικής και για τη ρύθμιση ζητημάτων για τα οποία προηγουμένως δεν προβλέπονταν σχετικές ρυθμίσεις.

Με την Πράξη Προσχώρησης³⁰ στην Κοινότητα, η Ελλάδα ανέλαβε την υποχρέωση να εναρμονίσει τη νομοθεσία της προς τις κοινοτικές πράξεις που είχαν εκδοθεί μέχρι τότε ή θα εκδίδονταν στο εξής σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος. Έπρεπε δηλαδή, να καταργήσει ή να τροποποιήσει υφιστάμενες διατάξεις ή να θεσπίσει νέες, σύμφωνα με τις κοινοτικές επιταγές. Παράλληλα, όφειλε να δημιουργήσει την κατάλληλη υποδομή που θα εξασφάλιζε την εφαρμογή τους στην πράξη. Κανόνες του δικαίου περιβάλλοντος, τιθέμενοι από τα κοινοτικά όργανα και διαφορές από το δίκαιο αυτό, επιλυόμενες από τα κοινοτικά δικαστήρια επηρεάζουν πλέον αναπόφευκτα την ερμηνεία και εφαρμογή των αντίστοιχων εθνικών κανόνων.

Εξαρχής όμως, η Ελλάδα δεν υπήρξε ιδιαίτερα συνεπής στις υποχρεώσεις της³¹. Οι περισσότερες από τις οδηγίες που ίσχυαν πριν την προσχώρηση³², μεταφέρθηκαν

²⁹ T. Scovazzi, (1996) "The Recent Developments in the 'Barcelona System' for the Protection of the Mediterranean Against Pollution", *The International Journal of Marine & Coastal Law*, vol. II, σσ. 95-100.

³⁰ Ν. 945/1979 «Περί κυρώσεως της Συνθήκης Προσχώρησης της Ελλάδος εις την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας ως και της Συμφωνίας περί προχωρήσεως της Ελλάδος εις την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακος και Χάλυβος», ΦΕΚ Α', 170 της 27^{ης} Ιουλίου 1979.

³¹ Εμμ. Δαούσση (2002), «Η εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος στην Ελλάδα», http://www.interegionet.org/publications/pdf/sustain_develop/2002_8_daoussi_8.pdf, σελ. 4.

στην ελληνική έννομη τάξη με καθυστέρηση αρκετών ετών και αφού η Επιτροπή απείλησε με παραπομπή της χώρας μας στο ΔΕΚ. Σε πολλές περιπτώσεις, απαιτήθηκαν τρία έως πέντε χρόνια ή και περισσότερο προκειμένου η Ελλάδα να εναρμονίσει τη νομοθεσία της με την κοινοτική και να την κοινοποιήσει στην Επιτροπή³³, παραβιάζοντας τις προθεσμίες που έθεταν οι ίδιες οι Οδηγίες. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι, η Οδηγία 80/779/ΕΟΚ³⁴ για τον καθορισμό οριακών και καθοδηγητικών τιμών ποιότητας της ατμόσφαιρας για το διοξείδιο του θείου και τα αιωρούμενα σωματίδια τέθηκε σε ισχύ το 1982 και η Ελλάδα έλαβε τα σχετικά μέτρα εναρμόνισης το 1987³⁵. Επίσης, οι πράξεις εναρμόνισης της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για την αξιολόγηση των επιπτώσεων ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1988, εκδόθηκαν μόλις το 1990³⁶. Όσον αφορά την τροποποίηση της Οδηγίας αυτής (Οδηγία 97/11/ΕΚ), τα μέτρα εναρμόνισης κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή στο τέλος του 1999, αφού η Οδηγία είχε στο μεταξύ τεθεί σε ισχύ.

Μέχρι σήμερα, η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών Οδηγιών στην Ελλάδα εξακολουθεί να γίνεται με καθυστέρηση, γεγονός που την κατατάσσει στις τελευταίες θέσεις σε σχέση με τους άλλους κοινοτικούς εταίρους³⁷. Φυσικά, υπό την πίεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τη συνακόλουθη απειλή παραπομπής στο ΔΕΚ ή περικοπής των χρηματοδοτήσεων-, η Ελλάδα λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα εναρμόνισης. Επομένως, εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι όχι τόσο ο χρόνος ενσωμάτωσης, όσο ο τρόπος με τον οποίο ενσωματώνονται οι κοινοτικές επιταγές³⁸ και κυρίως, η εφαρμογή τους στην πράξη.

Όσον αφορά το ουσιαστικό περιεχόμενο, οι πράξεις εναρμόνισης ακολουθούν τις περισσότερες φορές το κείμενο των οδηγιών – επαναλαμβάνουν δηλαδή σχεδόν κατά γράμμα τις διατάξεις τους – προσαρμόζοντάς το στην ελληνική πραγματικότητα. Καθορίζουν με άλλα λόγια, τις αρμόδιες αρχές ή τις αναγκαίες διαδικασίες ή τα θέματα για τα οποία η οδηγία απαιτεί ειδικές ρυθμίσεις και προβλέπουν επίσης, τις απαραίτητες ποινές. Ωστόσο, με τον τρόπο αυτόν μεταφέρονται και οι «αδυναμίες» που συνοδεύουν τις ίδιες τις οδηγίες. Το «τεχνικό» μέρος του κοινοτικού δικαίου (οδηγίες κατά τομείς) μεταφέρεται στο εσωτερικό δίκαιο «μηχανιστικά», ως απλή μετάφραση και παράθεση του κειμένου της οδηγίας, με κύρια μέριμνα να απαλλαγεί η χώρα από την απειλούμενη προσφυγή παραβάσεως στο ΔΕΚ λόγω καθυστέρησης κατά τη μεταφορά. Έτσι, δεν γίνεται ουσιαστική και πραγματικά ενσωμάτωση, ούτε προσαρμογή της λοιπής συναφούς ελληνικής νομοθεσίας προς το κοινοτικό δίκαιο. Εξάλλου, απουσιάζει οποιοσδήποτε μηχανισμός αποτελεσματικής εφαρμογής και εποπτείας της εφαρμογής του δικαίου που

³² Π.χ. οι Οδηγίες για την προστασία των υδάτων κολύμβησης και της επιφάνειας προ πόσιν, για τα στερεά και επικίνδυνα απόβλητα, για την προστασία των άγριων πουλιών.

³³ Ν. Παλαιολόγου (1994) «Θέματα προστασίας του ελληνικού περιβάλλοντος ενώπιον των κοινοτικών οργάνων», στο Γ. Παπαδημητρίου (επιμέλεια), *op.cit.*, σσ. 181-191.

³⁴ ΕΕ L 229, 30.08.1980, σ. 30.

³⁵ Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 99/10.07.1987, ΕτΚ Α', φ. 135 της 28^{ης} Ιουλίου 1987.

³⁶ ΥΑ 69269/5387/1990 για την κατάταξη έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες και το περιεχόμενο των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ΕτΚ Β', φ. 678 της 24^{ης} Οκτωβρίου 1990 και ΥΑ 75308/5512/1990 για τη συναφή ενημέρωση και συμμετοχή των πολιτών, ΕτΚ Β', φ. 691 της 26^{ης} Οκτωβρίου 1990.

³⁷ Εμμ. Δαούση, *op.cit.*, σελ. 4.

³⁸ Βλ. Γ. Παπαδημητρίου (1994) «Η διαδικασία προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος», στο Γ. Παπαδημητρίου (επιμέλεια), *op.cit.*, σσ. 65-79.

εισάγεται με τον τρόπο αυτό, καθώς στα πεδία αυτά εκ των πραγμάτων, η δυνατότητα κοινοτικής παρέμβασης είναι περιορισμένη.

Αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής είναι να διαμορφώνεται μία νομοθεσία στριφνή στη διατύπωση και αντιφατική και, συνεπώς, δυσεφάρμοστη. Το φαινόμενο αυτό επιτείνεται όταν οι προς συμμόρφωση πράξεις προβλέπουν, χωρίς να απαιτείται από το κοινοτικό δίκαιο, την έκδοση μελλοντικών πράξεων για ορισμένα ειδικά θέματα και πολύπλοκες διαδικασίες εφαρμογής, στις οποίες η ελληνική διοίκηση, κυρίως περιφερειακή και οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί δεν μπορούν να ανταποκριθούν³⁹. Σε περίπτωση που τα πράγματα ήταν διαφορετικά, η επιρροή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος όχι μόνο στη νομοθεσία αλλά και στη νομολογία και την εν γένει κατάσταση του περιβάλλοντος, θα ήταν αναμφισβήτητα πολύ μεγαλύτερη.

Επιπλέον, οι περισσότερες από τις οδηγίες παρέχουν την απολύτως απαραίτητη προστασία ορίζοντας το κατώτατο όριο και για το λόγο αυτό περιέχουν διάταξη που προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν, εφόσον το θεωρούν σκόπιμο, να λάβουν αυστηρότερα μέτρα από αυτά που καθορίζουν οι ίδιες. Μεταφέροντας κατά γράμμα το κείμενο των οδηγιών, η Ελλάδα παρέχει την ελάχιστη δυνατή προστασία στο περιβάλλον και τους πολίτες.

Παρόλες τις προαναφερθείσες αδυναμίες, οι κοινοτικοί κανόνες αποτελούν σήμερα τη βάση των ρυθμίσεων σε αρκετούς τομείς, όπως π.χ. για τη διαχείριση της ατμόσφαιρας, τα ύδατα, την πρόληψη ατυχημάτων, τη διαχείριση των αποβλήτων, την πρόσβαση του κοινού στην πληροφόρηση, την προστασία των οικοτόπων.

Η εφαρμογή αυτών των κανόνων τελεί υπό την εποπτεία και των οργάνων της Κοινότητας. Συγκεκριμένα, υπόκειται στον έλεγχο της Επιτροπής, η οποία βάσει των αρμοδιοτήτων που αντλεί από τη Συνθήκη, μπορεί να ενεργοποιήσει το μηχανισμό της προσφυγής κατά κράτους μέλους σε περίπτωση παραβίασης του κοινοτικού κεκτημένου⁴⁰, γεγονός που ενδέχεται να καταλήξει σε καταδίκη της χώρας από το ΔΕΚ. Και όπως είναι γνωστό, οι αποφάσεις του ΔΕΚ, έστω και με την απειλή σοβαρών χρηματικών κυρώσεων, εκτελούνται, με συνέπεια να υποχρεώνεται η χώρα να αποκαταστήσει, νομικά ή πραγματικά, την διαπιστωθείσα παράβαση. Τα τελευταία χρόνια οι καταγγελίες κατά της Ελλάδας, που υποβάλλονται στην Επιτροπή κυρίως από μη κυβερνητικούς οργανισμούς, έχουν αυξηθεί σημαντικά και αρκετές υποθέσεις κατέληξαν στο ΔΕΚ, μετά από προσφυγή της Επιτροπής⁴¹. Σε ορισμένες περιπτώσεις το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι η Ελλάδα δεν τηρούσε τις υποχρεώσεις της σε σχέση με τους κοινοτικούς περιβαλλοντικούς κανόνες, π.χ. σε σχέση με τη ρύπανση των υδάτων⁴² και

³⁹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι διαδικασίες εξευρέσεως χώρων διαθέσεως απορριμμάτων και η μη απαιτούμενη από το κοινοτικό δίκαιο εκτίμηση σε δύο στάδια της επιπτώσεως των έργων στο περιβάλλον.

⁴⁰ Άρθρ. 226 Συνθήκη.

⁴¹ Κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας χαρακτηριστικά, το ΔΕΚ έχει εκδώσει έντεκα αποφάσεις σε προσφυγές που έχουν ασκηθεί από την Επιτροπή κατά της Ελλάδας για ζητήματα περιβαλλοντικού περιεχομένου. Πρόκειται για τις εξής αποφάσεις: Απόφαση της 7^{ης} Απριλίου 1992, Υπόθ. C-45/91, Απόφαση της 29^{ης} Ιουνίου 1995, Υπόθ. C-170/94, Απόφαση της 28^{ης} Μαρτίου 1996, Υπόθ. C-160/95, Απόφαση της 28^{ης} Μαρτίου 1996, Υπόθ. C-161/95, Απόφαση της 26^{ης} Ιουνίου 1997, Υπόθ. C-329/96, Απόφαση της 11^{ης} Ιουνίου 1998, Υπόθ. C-232/95 και C-233/95 (συνεκδικαζόμενες), Απόφαση της 8^{ης} Ιουλίου 1999, Υπόθ. C-215/98, Απόφαση της 13^{ης} Απριλίου 2000, Υπόθ. C-123/99, Απόφαση της 25^{ης} Μαΐου 2000, Υπόθ. C-384/97, Απόφαση της 4^{ης} Ιουλίου 2000, Υπόθ. C-387/97, Απόφαση της 30^{ης} Ιανουαρίου 2002, Υπόθ. C-103/00. Για ανάλυση βλ. Η. Καλαμάρα, *op.cit.*

⁴² ΔΕΚ 11.6.1998, υπόθ. C-232/95 και C-233/95, (Επιτροπή/Ελλάδα), Συλλογή 1998, σ. I-3343.

τη διάθεση των αποβλήτων⁴³. Σε μια χαρακτηριστική απόφαση μάλιστα, η οποία αφορούσε την ανεξέλεγκτη απόρριψη αποβλήτων στην περιοχή του Κουρουπητού Χανίων της Κρήτης, της επεβλήθη χρηματική ποινή ύψους 20.000 Ecu ημερησίως⁴⁴, διότι δεν συμμορφώθηκε με την πρώτη καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου που εκδόθηκε το 1992 σχετικά με την ίδια υπόθεση⁴⁵. Η απόφαση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία αφενός διότι ο μηχανισμός του άρθρου 228 ΣυνθΕΚ εφαρμόστηκε για πρώτη φορά στον τομέα του περιβάλλοντος, και αφετέρου, διότι ο αναγνωριστικός χαρακτήρας των αποφάσεων του ΔΕΚ γίνεται πλέον εξαναγκαστικός, χωρίς να αφήνει στα κράτη μέλη περιθώριο μη συμμόρφωσης με το περιεχόμενό τους.

Συνολικά μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος δεν ασκεί επιρροή, τουλάχιστον ευθέως, στην αρχαιολογική νομοθεσία, ενώ ασκεί μικρή μάλλον επιρροή στη δασική και την οικιστική-πολεοδομική νομοθεσία. Στα θέματα του λοιπού φυσικού περιβάλλοντος ωστόσο, η επιρροή του είναι καταλυτική, όπως και η οριζόντια επιρροή του στα θέματα εκτέλεσης έργων με επίπτωση στο περιβάλλον, μέσω των οποίων επιδρά εμμέσως και στην αρχαιολογική και την οικιστική-πολεοδομική νομοθεσία. Αρκεί να αναφερθεί ότι και ο νόμος 1650/1986, όπως ισχύει, για την προστασία του περιβάλλοντος και το σύστημα των υπουργικών αποφάσεων που εκδόθηκαν για την εκτέλεσή του, αποτελεί μεταφορά στην ελληνική έννομη τάξη κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος. Ωστόσο, ένας άλλος κίνδυνος περιορισμού των ευμενών επιδράσεων της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου στην Ελλάδα, πέρα από αυτόν της μη ικανοποιητικής μεταφοράς του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό δίκαιο που αναφέρθηκε παραπάνω, ανακύπτει από το γεγονός ότι, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η εκπόνηση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων αποτελεί στην πράξη μία τυπική διαδικασία, που διενεργείται κατά παραγγελία από τον κύριο του έργου, ο οποίος εκμεταλλεύεται στην περίπτωση αυτή την σχεδόν πλήρη αδυναμία της διοίκησης να τις ελέγξει ουσιαστικά. Συνεπεία αυτής της κατάστασης, εξουδετερώνεται στην ουσία το βασικό αυτό εργαλείο ελέγχου τήρησης των περιβαλλοντικών υποχρεώσεων και προδιαγραφών.

A.III.β. Η κοινοτική νομοθεσία περιβάλλοντος και η επίδρασή της στην ελληνική νομολογία

Όπως ήδη ειπώθηκε, στο κοινοτικό επίπεδο αρμόδιο για τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου περιβάλλοντος είναι το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ). Είναι γεγονός ότι η νομολογία του ΔΕΚ ασκεί εν γένει σημαντική επιρροή, όχι μόνο μέσω των υποθέσεων ελληνικού ενδιαφέροντος (π.χ. Κουρουπητός), αλλά και μέσω άλλων σημαντικών αποφάσεων του Δικαστηρίου, δεδομένου ότι οι ερμηνείες των διατάξεων που εφαρμόζει είτε επί προδικαστικών ερωτημάτων είτε επί προσφυγών παραβάσεως δεσμεύουν κατ' αρχήν, όλα τα αρμόδια κοινοτικά και εθνικά

⁴³ ΔΕΚ 7.4.1992, υπόθεση C-45/91 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελλάδας), Συλλογή 1992, σ. I-2509.

⁴⁴ ΔΕΚ 4.7.2000, υπόθ. C-387/97 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελλάδας) Συλλογή 2000, σελ. I-5047.

όργανα, συνεπώς και τα ελληνικά δικαστήρια⁴⁶, όπως θα αναδειχθεί στο παρόν κεφάλαιο.

Οι αποφάσεις του ΔΕΚ σε θέματα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, αφενός μεν καταδεικνύουν την ιδιαίτερη ευαισθησία του Δικαστηρίου στα θέματα αυτά, αφετέρου δε, ασκούν ιδιαίτερη επιρροή, όπως ήδη αναφέρθηκε, και έχουν καθοριστική σημασία για την επίλυση αντίστοιχων ζητημάτων που αναφύονται στο εσωτερικό κάθε κράτους μέλους

Στην Ελλάδα, θεματοφύλακας της ορθής εφαρμογή του άρθρου 24 του Συντάγματος και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας, του οποίου η νομολογία συχνά δείχνει τον δρόμο για την κατάργηση συγκεκριμένων νόμων και την ανάγκη θέσπισης ολοκληρωμένων πολιτικών σχεδιασμού του χώρου και διαχείρισης του περιβάλλοντος. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας σε θέματα κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος είναι αρκετές⁴⁷. Το ΣτΕ σε πολλές περιπτώσεις, με αφετηρία το 1996 και πιο συχνά από το 2001 και μετά επικαλείται τις διατάξεις των Καταστατικών Συνθηκών⁴⁸. Η αναφορά αυτή ωστόσο, εμφανίζεται ενίοτε προβληματική, δεδομένου ότι δεν είναι πάντα ευδιάκριτο σε ποιες συγκεκριμένες διατάξεις γίνεται σε κάθε περίπτωση παραπομπή. Πρέπει να αναφερθεί ότι ακόμα και όταν το Δικαστήριο μνημονεύει κάποια άρθρα των Συνθηκών, παραλείπει να εξειδικεύσει τις συγκεκριμένες διατάξεις στις οποίες εστιάζει το ενδιαφέρον του. Παράλληλα, εξακολουθεί και μετά τη θέση σε ισχύ το 1999 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, να μνημονεύει τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ, και όχι, τις διατάξεις του ενοποιημένου κειμένου, όπως θα έπρεπε προκειμένου να είναι ακριβής η διατύπωση του ερείσματος των κρίσεων του στις Καταστατικές Συνθήκες. Εντύπωση προκαλεί εξάλλου το γεγονός ότι για τη θεμελίωση των αποφάσεών του, το Δικαστήριο αναζητά έρεισμα σε διεθνή κείμενα διαφορετικής προέλευσης, τα οποία, παρά τη σημαντική πολιτική και ιδεολογική ακτινοβολία τους, στερούνται κανονιστικού περιεχομένου. Πρόκειται για τη Διακήρυξη του Ρίο και την Agenda 21 που υιοθετήθηκαν το 1992 στην ομώνυμη Διάσκεψη. Δεδομένου ότι η επίκληση συγκεκριμένων άρθρων ή επιμέρους διατάξεων των Καταστατικών Συνθηκών θα

⁴⁶ Α. Ράντος, *op.cit.*, σ. 96.

⁴⁷ Αναφέρονται ενδεικτικά: οι αποφάσεις της Ολομέλειας για την έννοια και την έκταση του δικαστικού ελέγχου της αρχής της αειφορίας (απόφαση «Εκτροπή Αχελώου III, 3478/00, «Εργοστάσιο χρυσού Χαλκιδικής» 613/02), απόφαση της Ολομέλειας για την αρχή της προφύλαξης (απόφαση «κεραίες κινητής τηλεφωνίας» 1264/05), απόφαση για την υποχρέωση περιβαλλοντικής ενημέρωσης («Εκτροπή Αχελώου II, 3943/95), απόφαση για την υποχρέωση εκπόνησης συνθετικής και όχι αποσπασματικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων («Εκτροπή Αχελώου» I, 2759/94), απόφαση για τη δυνατότητα και υποχρέωση πλήρους εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων δραστηριότητας σε ένα μόνο στάδιο διοικητικής διαδικασίας (Ολομέλεια 998/05), πρακτικό επεξεργασίας διατάγματος 56/02 για τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η προέγκριση χωροθέτησης έργου μπορεί να γίνει με νόμο («Ολυμπιακό Κέντρο Ιστιοπλοΐας»), αποφάσεις για την θήρα («Διάρκεια κυνηγετικών περιόδων» 366/93, 1174/94 κ.ά), απόφαση για την επίπτωση έργου σε περιοχή NATURA (2547/05), απόφαση για την ατμοσφαιρική ρύπανση από το διοξείδιο του άνθρακα, εν όψει των ορισμών του Πρωτοκόλλου του Κιότο («Σταθμός ΔΕΗ Αθρινόλακκου», 3262/03), απόφαση για τα απόβλητα και απορρίμματα («Διαχείριση αποβλήτων Ανατολικής Αττικής» 2594/98), απόφαση για τη διαχείριση των υδάτων σε επίπεδο λεκάνης απορροής («Εκτροπή Αχελώου» IV, Ολομέλεια 1688/05) κλπ.

⁴⁸ Γ. Παπαδημητρίου (2007) «Η επίδραση των Καταστατικών Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην περιβαλλοντική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούτη (επιμέλεια), *op.cit.*, σ. 113.

αρκούσε κατά την αναζήτηση ερεισμάτων σε ανώτατο κανονιστικό επίπεδο⁴⁹, η μνεία διεθνών κειμένων χωρίς δεσμευτικό περιεχόμενο προκαλεί εύλογη απορία. Μόνο επικουρικά για τον προσδιορισμό του γενικότερου πλαισίου θα μπορούσε να λειτουργήσει αυτή η αναφορά, βοηθώντας προς την κατεύθυνση μίας δυναμικότερης και διεισδυτικότερης προσέγγισης του περιεχομένου και της λειτουργίας των ισχυόντων κανόνων (εθνικών, ενωσιακών, διεθνών). Αντίθετα, το ΣτΕ φαίνεται να αντιμετωπίζει τα εν λόγω κείμενα ως αυτοδύναμα, χρησιμοποιώντας τα, είτε σε συνδυασμό με τις Καταστατικές Συνθήκες, είτε κατ' εξαίρεση μόνον τους, ως αυτοτελή ερείσματα για τις αποφάσεις του, χωρίς μάλιστα μνεία συγκεκριμένων διατάξεων ή σημείων τους. Ωστόσο, η επίκληση συγκεκριμένων διατάξεων αφενός του Συντάγματος (ιδιαίτερα του άρθρου 24) και αφετέρου των Καταστατικών Συνθηκών (ιδιαίτερα των άρθρων 2 και 174 ΣυνθΕΚ), που αποτελούν άλλωστε τον κορμό του περιβαλλοντικού δικαίου στο πλαίσιο της εθνικής και της ενωσιακής έννομης τάξης, αντίστοιχα, σε συνδυασμό με επιδέξιους ερμηνευτικούς χειρισμούς, θα ήταν επαρκής για τη δημιουργική επίλυση οποιουδήποτε σημαντικού περιβαλλοντικού ζητήματος.

Πέραν αυτού, αξίζει να σημειωθεί ότι επανειλημμένα στη νομολογία του Δικαστηρίου γίνεται αναφορά στην αρχή της βιωσιμότητας ή την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, χωρίς να διευκρινίζονται τυχόν διαφοροποιήσεις τους ως προς το κανονιστικό περιεχόμενο και τη λειτουργία τους. Συγκεκριμένα, είναι αμφίβολο, αν η αρχή της αειφορίας που καθιερώθηκε με το άρθρο 24 παρ. 1 Σ κατά την αναθεώρηση του 2001, ταυτίζεται με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Οι λεπτές αποχρώσεις στο περιεχόμενο και τη λειτουργία της αρχής στις διάφορες εκδοχές της δεν έχουν απασχολήσει ακόμη το Δικαστήριο.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι απαιτείται η περαιτέρω δημιουργική αξιοποίηση των Καταστατικών Συνθηκών, με απομάκρυνση από τη λογική της συμβατικής αναφοράς σε επιμέρους διατάξεις τους, και μάλιστα με τρόπο γενικό. Η επιλογή και αναφορά συγκεκριμένης διάταξης ή συγκεκριμένου κανόνα των Συνθηκών (π.χ. η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», η αρχή της πρόληψης, η αρχή της προφύλαξης), ο οποίος προσφέρεται ενόψει των πραγματικών περιστατικών και των εφαρμοστέων εθνικών ή κοινοτικών κανόνων για την επίλυση του εξεταζόμενου περιβαλλοντικού ζητήματος, είναι σε θέση να λειτουργήσει προς όφελος της προστιθέμενης αξίας της νομολογίας του Δικαστηρίου⁵⁰. Στο πλαίσιο αυτό, επιβάλλεται ο ακριβής προσδιορισμός του περιεχομένου και της λειτουργίας των συναφών κανόνων του Συντάγματος και των καταστατικών Συνθηκών, ώστε να είναι αρκούντως ακριβής ο λόγος επίκλησης και εφαρμογής τους. Με τον τρόπο αυτόν, επιτυγχάνεται επιπλέον η συνάρθρωση μεταξύ των κανόνων και άρα η βελτίωση του τρόπου διεξαγωγής του διαλόγου μεταξύ της ελληνικής και ενωσιακής έννομης τάξης, ιδιαίτερα σε επίπεδο ΔΕΚ (και ΠΕΚ) και Συμβουλίου της Επικρατείας, με απώτερο στόχο τελικά μία περισσότερο ανοιχτή και δημιουργική περιβαλλοντική νομοθεσία.

Συνολικά, θα λέγαμε ότι το ζήτημα της πραγματικής επιρροής του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην ελληνική νομολογία δεν είναι, προς το παρόν, απολύτως σαφές. Τούτο συμβαίνει διότι στις περισσότερες από τις σημαντικές δικαστικές

⁴⁹ Άρθρο 28 παρ. 2 Συντάγματος.

⁵⁰ Γ. Παπαδημητρίου, «Η επίδραση των Καταστατικών Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην περιβαλλοντική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούτη (επιμέλεια), *op.cit.*, σσ. 109-114.

αποφάσεις που εφαρμόζουν αρχές και κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος γίνεται ταυτόχρονη αναφορά και εφαρμογή του άρθρου 24 του Συντάγματος, με εξαίρεση φυσικά, εκείνες που αντιμετωπίζουν επί μέρους θέματα ειδικώς ρυθμιζόμενα από το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο. Το ζήτημα αυτό θα αναδειχθεί σε περίπτωση που η επίκληση του άρθρου 24 του Συντάγματος, με τη σημερινή του μορφή, δεν θα είναι τυχόν λυσιτελής ή σε περίπτωση μεταβολής του ισχύοντος συστήματος ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων, όλα αυτά όμως, σε περίπτωση αναθεώρησης των αντίστοιχων συνταγματικών διατάξεων. Να επισημανθεί, στο σημείο αυτό ότι ο έλεγχος της συμφωνίας του νόμου προς το κοινοτικό δίκαιο δεν ανήκει αποκλειστικά στα ελληνικά δικαστήρια οποιουδήποτε είδους και βαθμού και ότι, όπως έχει ήδη κριθεί⁵¹, το δικαστήριο που ελέγχει τη συνταγματικότητα του νόμου, δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την προβλεπόμενη από το κοινοτικό δίκαιο διαδικασία ελέγχου της συμφωνίας της εθνικής νομοθεσίας προς το δίκαιο αυτό μέσω της προδικαστικής παραπομπής. Με την επιφύλαξη αυτή, πρέπει να αναφερθεί ότι η άμεση ή έμμεση μνεία και επίδραση του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην αντίστοιχη ελληνική νομολογία είναι σημαντική και ότι, ειδικότερα, είναι συχνή η προσφυγή στους καταλόγους της οδηγίας 85/337 για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των έργων, προκειμένου να κριθεί αν συγκεκριμένο έργο υπόκειται ή όχι στη διαδικασία αυτή⁵².

Πάντως σημειωτέον ότι, η νομολογία εν γένει, η οποία έχει προβεί κατά καιρούς σε αρκετούς νεωτερισμούς (χρησιμοποιώντας και το όπλο του, κατά περίπτωση, άμεσου αποτελέσματος της οδηγίας, δηλαδή της δυνατότητας ευθείας επίκλησης ορισμένων διατάξεων της και χωρίς μεταφορά ή χωρίς πλήρη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο), προσπαθεί να καλύψει μερικά από τα κενά που δημιουργούνται σε αυτήν τη συνδιάλεξη και συμπλοκή κοινοτικού και εθνικού δικαίου. Ας μην ξεχνάμε ότι σε κάθε περίπτωση ελλοχεύει η κοινοτική εποπτεία εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Έτσι, ο δικαστής από την πλευρά του, οφείλει κατά την άσκηση των καθηκόντων του, να εφαρμόζει με την προσήκουσα αυστηρότητα και σαφήνεια, το Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. Η προσήλωση αυτή γεννά την προσδοκία της ουσιαστικής βελτίωσης της χώρας όσον αφορά τις επιδόσεις της στον τομέα αυτό.

A.IV. ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

Η ΕΕ μέσω κυρίως των Διαρθρωτικών Ταμείων, του Ταμείου Συνοχής και του προγράμματος Life χρηματοδοτεί δράσεις για την προστασία του ελληνικού περιβάλλοντος. Οι χρηματοδοτήσεις αυτές που προήλθαν από τα κοινοτικά ταμεία και προγράμματα υπήρξαν πολύ σημαντικές για την Ελλάδα, καθώς την βοήθησαν να αναβαθμίσει την υποδομή για το περιβάλλον και να ενισχύσει την ικανότητά της σε θέματα διαχείρισης.

Στο πλαίσιο των Διαρθρωτικών Ταμείων, το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ 1989-1993) ενσωμάτωσε ειδικό πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και επιχείρησε παράλληλα να εισάγει την επιδίωξη της αειφορίας, προσπαθώντας να την εξειδικεύσει σε διάφορους τομείς. Συγκεκριμένα, από το εθνικής εμβέλειας «Λειτουργικό Πρόγραμμα Περιβάλλον» διατέθηκαν 34.285

⁵¹ ΑΕΔ 29/99.

⁵² Α. Ράντος, *op.cit.*, σ. 99-100.

εκατομμύρια Ecu, εκ των οποίων το μεγαλύτερο ποσοστό αφορούσε την προστασία της ατμόσφαιρας και των βιοτόπων.

Κατά πολύ αυξημένοι εμφανίζονται οι πόροι που διατέθηκαν με επέμβαση της Επιτροπής από το δεύτερο Κοινοτικό Πρόγραμμα Στήριξης για το εθνικής κλίμακας «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιβάλλον», την περίοδο 1994-1999 (512 εκατ. Ecu), τη στιγμή μάλιστα που η ελληνική πρόταση προέβλεπε τη διάθεση χαμηλότερου ποσού. Εξακολουθεί όμως, να βρίσκεται σε χαμηλά επίπεδα σε σχέση με τις άλλες βασικές υποδομές, ιδίως δε προς αυτές των μεταφορών και τις ενέργειες, οι οποίες καταλάμβαναν το 71% του συνόλου των δαπανών.

Κατά την εφαρμογή του δεύτερου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης υιοθετήθηκε διαφορετική προσέγγιση ως προς την επεξεργασία και την κατάρτιση των προτεινόμενων δράσεων. Ελήφθησαν υπόψιν οι απαιτήσεις εφαρμογής του πέμπτου κοινοτικού προγράμματος δράσης στην Ελλάδα και ιδίως η υποχρεωτική αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά το σχεδιασμό και την εκτέλεση των έργων. Η προσέγγιση αυτή αποσκοπούσε να αποφευχθούν οι αντιφάσεις που σημειώθηκαν στο παρελθόν, καθώς ορισμένα έργα που χρηματοδοτήθηκαν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία είχαν ή αναμενόταν να έχουν καταστροφικές συνέπειες για το περιβάλλον. Ορισμένα από αυτά εκτελούνται δε κατά παράβαση της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα έργα εκτροπής του ποταμού Αχελώου προς τον Θεσσαλικό κάμπο⁵³. Μεγάλο μέρος του έργου χρηματοδοτήθηκε ως ενεργειακό έργο μέσω των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, ενώ στο πρώτο ΚΠΣ υπήρχε το αντίστοιχο «Λειτουργικό Πρόγραμμα Αχελώος» προβλέποντας την οικονομική στήριξη μεγάλου αριθμού υποέργων. Δεν είχε ωστόσο, προηγηθεί μία συνολική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων που να εξετάζει τους στόχους και τη σημασία των έργων στην περιοχή, αλλά τμηματικές μελέτες για ορισμένα από τα επιμέρους έργα. Η κατάσταση αυτή αποδίδεται σε ριζικές αποκλίσεις πολιτικής μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Όσον αφορά τις δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν, αυτές αφορούσαν, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία υποδομής παρακολούθησης των υδάτων και του ατμοσφαιρικού περιβάλλοντος της χώρας, τη διαχείριση των στερεών και τοξικών αποβλήτων, την προστασία και διαχείριση σημαντικών οικοτόπων και τη διαχείριση περιβαλλοντικών κινδύνων, τη σύνταξη και εφαρμογή του εθνικού κτηματολογίου ως θεσμού άσκησης πολιτικής για τη γη. Σε αυτές τις οικονομικές εισροές από το ΚΠΣ θα πρέπει να προστεθούν και οι χρηματοδοτήσεις για τα περιβαλλοντικά έργα των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) των δεκατριών διοικητικών περιφερειών της χώρας που ενίσχυσαν σημαντικές δράσεις στην περιφέρεια.

Οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις μέσω ΚΠΣ θα εξακολουθήσουν να στηρίζουν την περιβαλλοντική πολιτική. Στο πλαίσιο του τρίτου ΚΠΣ (2000-2006), η αρχική πρόβλεψη ήταν να διατεθούν 449,2 εκατ. ευρώ για περιβαλλοντικά έργα και, ανάλογα με την πρόοδο των έργων, επιπλέον 162,1 εκατ. ευρώ κοινοτικής συνδρομής.

Ο τομέας του περιβάλλοντος λαμβάνει επίσης σημαντικές ενισχύσεις από το Ταμείο Συνοχής, το οποίο αρχικά αποτελούσε ειδικό μέσο παρέμβασης. Ενώ τα Διαρθρωτικά Ταμεία ασχολούνται κυρίως με το πρόβλημα των περιφερειακών

⁵³ Για πλήρη παρουσίαση του έργου και συζήτηση για τη σκοπιμότητά του βλ. Β. Κατσούπας (1996) «Εκτροπή του Αχελώου: ανατομία ενός αναχρονιστικού ιδεολογήματος», στο Σ. Παπασπηλιόπουλος, Θ. Παπαγιάννης, Σ. Κουβέλης (επιμέλεια), *op.cit.*, σσ. 69-89.

ανισοτήτων με στόχο τη συνολική ανάπτυξη της Κοινότητας, αποστολή του Ταμείου Συνοχής ήταν να δώσει τη δυνατότητα στα λιγότερο εύπορα κράτη μέλη (Ελλάδα, Ισπανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία) να υπερβούν τα οικονομικά εμπόδια ώστε να καταστεί δυνατή η έγκαιρη συμμετοχή τους στην τελική φάση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Οι παρεμβάσεις του προωθούν βέβαια τις κοινοτικές προτεραιότητες και συντονίζονται με τα άλλα χρηματοδοτικά μέσα της Κοινότητας. Το Ταμείο Συνοχής παρέχει συγχρηματοδότηση σε έργα ή ομάδες έργων ή στάδια έργων τα οποία συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων τόσο στον Τομέα "Περιβάλλοντος" όσο και στον Τομέα "Μεταφορές". Ειδικότερα, για τον Τομέα "Περιβάλλον" η χρηματοδοτική στήριξη παρέχεται σε τομείς παρέμβασης όπως ύδρευση με πόσιμο νερό, αποχέτευση και καθαρισμός λυμάτων, διαχείριση στερεών αποβλήτων, πιθανές παρεμβάσεις για αντιπλημμυρική προστασία, προστασία δασικών συστημάτων, περιβαλλοντική αναβάθμιση και φυσική κληρονομιά.

Το σύνολο των διαθέσιμων πόρων για την περίοδο 1994-1999 από το Ταμείο Συνοχής ανήλθε σε 15,15 δις Ecu εκ των οποίων το 20% διατέθηκε στην Ελλάδα για δράσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών. Το μεγαλύτερο ποσοστό (46%) από τους πόρους αυτούς απορροφήθηκε σε έργα ύδρευσης⁵⁴. Για την περίοδο που έληξε (2000-2006) διατέθηκαν 18 δις Ευρώ στις χώρες συνοχής, από τα οποία ποσοστό 16-18% δόθηκε στην Ελλάδα. Να σημειωθεί ότι για την νέα προγραμματική περίοδο 2007-2013 τροποποιείται η φιλοσοφία του Ταμείου Συνοχής, το οποίο εντάσσεται πλέον στα Διαρθρωτικά Ταμεία και παρέχει ενίσχυση από κοινού με το Εθνικό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης σε επιχειρησιακά προγράμματα σε εθνικό επίπεδο για τις μεταφορικές υποδομές και το περιβάλλον συμπεριλαμβανομένων των μεγάλων έργων⁵⁵.

Επιπλέον, δράσεις μικρότερης εμβέλειας για το περιβάλλον χρηματοδοτούνται και από το πρόγραμμα Life+, στο πλαίσιο του οποίου έχουν εγκριθεί αρκετά ελληνικά προγράμματα, κυρίως για την προστασία οικοτόπων και της φύσης. Ο κύριος στόχος του νέου αυτού χρηματοδοτικού μέσου για το περιβάλλον είναι να συμβάλει στην εφαρμογή, ενημέρωση και ανάπτυξη της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας συμπεριλαμβανομένης της ενσωμάτωσης του περιβάλλοντος σε άλλες πολιτικές, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης. Το Life+ πρόκειται να στηρίξει την εφαρμογή του 6ου Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον (Απόφαση 1600/2002/EK), συμπεριλαμβανομένων των θεματικών στρατηγικών. Μέσω του Life+ χρηματοδοτούνται μέτρα και έργα με ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία για τα κράτη-μέλη. Ο συνολικός προϋπολογισμός για την εφαρμογή του Life+, για τη χρονική περίοδο 2007-2013, ανέρχεται σε 2.143 δις ευρώ, από τα οποία 78% χορηγούνται για επιδοτήσεις δράσης στο πλαίσιο έργων. Τουλάχιστον 50% του ποσού, χορηγείται σε μέτρα στήριξης της διατήρησης της φύσης και βιοποικιλότητας. Για επιδοτήσεις δράσης το μέγιστο ποσοστό συγχρηματοδότησης ανέρχεται στο 50% των επιλέξιμων δαπανών ενώ για οικοτόπους ή είδη προτεραιότητας μπορεί να φτάσει μέχρι 75%.

⁵⁴ Οι υπόλοιποι πόροι διατέθηκαν σε έργα καθαρισμού υγρών αποβλήτων (17%), στην προστασία της φύσης (4%), στην προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς (2%) και σε έργα για τη διαχείριση απορριμάτων (1%).

⁵⁵ Κανονισμός 1083/2006 του Συμβουλίου της 11^{ης} Ιουλίου 2006 «περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 1260/1999», ΕΕ L 210 της 31.7.2006.

Συνολικά, παρατηρείται ότι οι οικονομικές εισροές από τα κοινοτικά ταμεία και προγράμματα αποτέλεσαν και εξακολουθούν να αποτελούν μία σημαντική βοήθεια για την Ελλάδα, καθώς από μόνη της δεν θα είχε τη δυνατότητα –ίσως και τη βούληση- να διαθέσει τόσους πόρους σε έργα που αφορούν το περιβάλλον. Ωστόσο, η εκταμίευση πόρων δεν συνοδεύεται πάντοτε από την αποτελεσματική αξιοποίησή τους. Πράγματι, το επιχειρησιακό πρόγραμμα περιβάλλον του δεύτερου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης παρουσίασε χαμηλά ποσοστά απορροφητικότητας⁵⁶, ενώ αρκετοί πόροι κατέληξαν σε μελέτες ή προτάσεις που παρέμειναν ανεφάρμοστες⁵⁷. Ορισμένα προγράμματα εφαρμόστηκαν ευκαιριακά για να αντληθούν ή απλώς να απορροφηθούν κοινοτικοί πόροι και στη συνέχεια εγκαταλήφθηκαν⁵⁸. Παρόμοια κατάσταση επικρατεί και όσον αφορά το τρίτο ΚΠΣ.

Παράλληλα, οι Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων η εκπόνηση των οποίων συνιστά βασική προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση έργων, εκπονούνται σε πολλές περιπτώσεις τυποποιημένα, γεγονός που θέτει υπό αμφισβήτηση την ποιότητά τους αλλά και τις προδιαγραφές για την επεξεργασία τους εμποδίζοντας τη διοίκηση να τις ελέγξει ουσιαστικά. Η απουσία σαφούς νομικού πλαισίου σχετικά με την ανάθεση και διεκπεραίωση μίας μελέτης⁵⁹, διευρύνει τα περιθώρια ελιγμών με συνέπειες που τελικά επιβαρύνουν το ίδιο το περιβάλλον αφού εξουδετερώνουν στην ουσία το βασικό αυτό εργαλείο ελέγχου τήρησης των περιβαλλοντικών υποχρεώσεων και προδιαγραφών.

Τέλος, η κοινοτική στήριξη για προγράμματα διαχείρισης ευαίσθητων περιοχών ή δημιουργίας υποδομής δεν είχε πάντοτε θετικά και συγκεκριμένα αποτελέσματα, είτε λόγω έλλειψης εμπειρίας και οργάνωσης των υπευθύνων, είτε λόγω αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης και απουσίας πολιτικής βούλησης⁶⁰, όπως θα αναλυθεί παρακάτω.

A.V. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ⁶¹

Η ενσωμάτωση των κοινοτικών επιταγών στην ελληνική έννομη τάξη αποτελεί υποχρέωση της Ελλάδας που πηγάζει από τη συμμετοχή της στην ΕΕ. Ωστόσο, η τυπική διαδικασία προσαρμογής του εσωτερικού προς το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί μόνο την μία όψη του νομίσματος. Η εφαρμογή των περιβαλλοντικών δεσμεύσεων στην πράξη

⁵⁶ Το 1997 το ποσοστό απορρόφησης του «Επιχειρησιακού Προγράμματος για το Περιβάλλον» ήταν μόλις 15%. Κατά την ολοκλήρωση του προγράμματος στο τέλος του 2000, η απορροφητικότητα ανήλθε στο 89%. Συγκεκριμένα απορροφήθηκαν 495,3 δις δρχ.

⁵⁷ Π.χ. το πρόγραμμα για τους εθνικούς δρυμούς του Υπουργείου Γεωργίας ή το πρόγραμμα για τη διαμόρφωση εθνικής στρατηγικής για την ελληνική φύση με συμμετοχή των συναρμόδιων υπουργείων και περιβαλλοντικών οργανώσεων, βλ. Θ. Παπαγιάννης, Σ. Κουβέλης (1996) «Τα κοινοτικά προγράμματα», στο Σ. Παπασπηλιόπουλος, Θ. Παπαγιάννης, Σ. Κουβέλης (επιμέλεια), *op.cit.*, σσ. 213-228 και Π. Καζάκος, «Ο εξευρωπαϊσμός της δημόσιας πολιτικής. Η εθνική περιβαλλοντική πολιτική ανάμεσα σε εσωτερικούς παράγοντες και υπερεθνικές δεσμεύσεις», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τεύχος 13, Μάιος 1999, σ. 113.

⁵⁸ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα προγράμματα ανακύκλωσης.

⁵⁹ Σχετικά με τις περιβαλλοντικές μελέτες βλ. Α Παρασκευόπουλος, «Περιβαλλοντικές μελέτες», *Νόμος και Φύση*, 1998, σσ. 73-86, Τ. Χαροκόπου, «Ο θεσμός της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων», στο Γ. Παπαδημητρίου (επιμέλεια), *op. cit.*, σσ. 91-117.

⁶⁰ Θ. Παπαγιάννης, Σ. Κουβέλης (επιμέλεια) *op. cit.* σ. 225.

⁶¹ Βλ. παράρτημα Α.

αποτελεί το πιο σημαντικό σκέλος του ζητήματος και το πεδίο εκείνο όπου παρουσιάζονται οι μεγαλύτερες προκλήσεις. Η παρατήρηση δείχνει ότι μέχρι σήμερα, η ενσωμάτωση των κοινοτικών ρυθμίσεων, παρά τις όποιες καθυστερήσεις, πραγματοποιείται, έστω και με την απειλή παραπομπής της χώρας στο ΔΕΚ ή περικοπής των χρηματοδοτήσεων. Τα περισσότερα προβλήματα ωστόσο εκδηλώνονται κατά την εφαρμογή τους στην πράξη (στάδιο υλοποίησης).

Η υλοποίηση, η οποία συνιστά ίσως το πιο σημαντικό στάδιο της περιβαλλοντικής πολιτικής, συνδέεται άμεσα με την ικανότητα του εθνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος να εφαρμόσει, να παρακολουθήσει και να ελέγξει την εφαρμογή και συμμόρφωση της χώρας προς τις υπερεθνικές δεσμεύσεις. Το στάδιο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για την κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική, η οποία λόγω της φύσης της, προϋποθέτει αφενός στενή συνεργασία ανάμεσα στις εθνικές και την κοινοτική διοίκηση και αφετέρου τη βέλτιστη διαδικασία λήψης και υλοποίησης των αποφάσεων. Με αυτήν την έννοια, ο ρόλος που διαδραματίζουν οι εσωτερικές δυνάμεις (πολιτικο-διοικητικός μηχανισμός, κοινωνία) έχει ιδιαίτερη σημασία για την υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών. Στο μέτρο που μία κοινοτική πολιτική αποτελεί πρόκληση για τις υφιστάμενες εθνικές πολιτικές, η πρακτική εφαρμογή της συνεπάγεται σημαντικό κόστος, το οποίο οι πολιτικο-διοικητικές δομές δεν είναι πάντοτε σε θέση –ή δεν επιθυμούν– να επωμιστούν. Συνεπώς, η γένεση προβλημάτων κατά την υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών πρέπει να είναι αναμενόμενη, ιδίως όταν υπάρχει σημαντική απόκλιση μεταξύ κοινοτικής πολιτικής και της αντίστοιχης εθνικής. Βεβαίως, η κατάσταση αυτή δεν οδηγεί κατ' ανάγκην σε αποδυνάμωση της πολιτικής ή σε μη συμμόρφωση προς τις υπερεθνικές επιταγές. Σε αυτό το πλαίσιο, η κοινωνική κινητοποίηση (π.χ. κοινή γνώμη, μη κυβερνητικές οργανώσεις) ως μέσω πίεσης προς τους πολιτικο-διοικητικούς μηχανισμούς, μπορεί να βελτιώσει το επίπεδο συμμόρφωσης προς τις κοινοτικές απαιτήσεις.

Κατά την κρατούσα άποψη, η Ελλάδα ανήκει, μαζί με άλλες χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, στην ομάδα των χωρών που βραδυπορούν⁶² σε ζητήματα εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, εν αντιθέσει με τις αναπτυγμένες χώρες του βορρά που προωθούν την περιβαλλοντική προστασία με γρηγορότερους ρυθμούς. Ο χαρακτηρισμός αυτός αποδίδεται στις συστημικές αδυναμίες των πολιτικών και διοικητικών θεσμών, αλλά και στο φαινόμενο του λεγόμενου «μεσογειακού συνδρόμου», δηλαδή μιας πολιτικής κουλτούρας που δίνει έμφαση στους ατομιστικούς σκοπούς και τη χαρακτηρίζει η έλλειψη κοινωνικής αντίληψης για τις περιβαλλοντικές αξίες και ένας εξαιρετικά περιορισμένος σεβασμός του δημόσιου χώρου⁶³.

Εντούτοις, άλλοι μελετητές⁶⁴ υποστηρίζουν ότι τα προβλήματα υλοποίησης της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής δεν οφείλονται στο φαινόμενο του «μεσογειακού

⁶² «Laggard countries»: Π. Καζάκος, op. cit., σ. 84, A. La Spina, G. Sciortino, “Common Agenda, Southern Rules: European Integration and Environmental Change in the Mediterranean States”, in J.D. Liefferink, P.D. Lowe, A.P.J. Mol (eds), *European Integration and Environmental Policy*, Belhaven, London, New York, 1993, σσ. 235-256, A. Sbragia, “Environmental Policy: The ‘Push-Pull’ of Policy-Making”, in H. Wallace, W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 1996, σ. 238.

⁶³ Εμμ. Δαούση op.cit., σελ.6.

⁶⁴ T.A. Borzel, “Why there is No Southern Problem. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union”, European University Institute Working Papers, Robert Schuman Centre n. 99/16, Florence, 1999.

συνδρόμου», αλλά στην αλληλεπίδραση μεταξύ εξωγενών (παγκόσμιοι περιβαλλοντικοί κίνδυνοι, διασυννοριακή ρύπανση κλπ.) και ενδογενών παραγόντων.

Η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική συνδέεται με ζητήματα υψηλής νομικής και τεχνικής πολυπλοκότητας που εγείρουν προβλήματα ερμηνείας και τεχνικής εφαρμογής, καθώς και δυσκολίες συντονισμού των εθνικών αρχών κατά τη διαδικασία της υλοποίησης. Επιπλέον, η ΕΕ δε διαθέτει μηχανισμούς που να εξασφαλίζουν την αποτελεσματική παρακολούθηση και εφαρμογή της πολιτικής της και συνεπώς έχουμε να κάνουμε με ένα πεδίο όπου οι δυνατότητες παρέμβασης της ΕΕ είναι εξ ορισμού περιορισμένες.

Η Επιτροπή έχει βέβαια την εξουσία να ενεργοποιήσει τη διαδικασία προσφυγής ενώπιον του ΔΕΚ κατά κράτους μέλους που δεν συμμορφώνεται με τους κοινοτικούς κανόνες και να ζητήσει την επιβολή προστίμου⁶⁵. Είναι όμως γενικά αποδεκτό ότι η διαδικασία προσφυγής και η επιβολή προστίμων δεν αποτελούν αποτελεσματικά μέσα για την εφαρμογή περιβαλλοντικής πολιτικής, γεγονός το οποίο αναγνωρίζει και η ίδια η Επιτροπή. Από την άλλη μεριά, η διαδικασία βεβαίωσης παραβάσεων και επιβολής προστίμων από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές είναι τόσο χρονοβόρα, ώστε τελικά καταλήγει να είναι αμφίβολης αποτελεσματικότητας για την πάταξη της περιβαλλοντικής παραβατικότητας.

Περαιτέρω, οι ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου δείχνουν ότι δεν υπάρχει σημαντική απόκλιση μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη συμμόρφωσή τους προς την κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία⁶⁶. Η διαπίστωση αυτή θέτει υπό αμφισβήτηση τη διαίρεση μεταξύ κρατών «βορρά και νότου» στην περιβαλλοντική πολιτική, καθώς αρκετές χώρες του βορρά παρουσιάζουν ελλείμματα στην εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Οι περισσότερες καταγγελίες για παράδειγμα, που υποβλήθηκαν το 1999 στην Επιτροπή αφορούσαν τη Γαλλία και τη Γερμανία, ενώ αρκετές από τις χώρες του βορρά έχουν παραπεμφθεί στο ΔΕΚ, μετά από προσφυγή της Επιτροπής, για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος (π.χ. Γερμανία⁶⁷, Βέλγιο⁶⁸, Ηνωμένο Βασίλειο⁶⁹ και Γαλλία⁷⁰).

⁶⁵ Άρθρ. 228 ΣυνθΕΚ.

⁶⁶ COM(2000)92 final, «Seventeenth Annual Report on Monitoring the Application of Community Law (1999)», 23.6.2002, σσ. 59-86.

⁶⁷ Π.χ. ΔΕΚ 9.9.99, υπόθ. C-217/97 (Επιτροπή κατά Γερμανίας), σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ για την ελεύθερη πληροφόρηση σε θέματα περιβάλλοντος (Συλλογή 1999, σελ. I-5087), ΔΕΚ 12.12.96, υπόθ. C-302/95 σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για τις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Συλλογή 1996, σελ. I-6765), ΔΕΚ 6.7.02, υπόθ. C-289/97 σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 76/160/ΕΟΚ για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης (Συλλογή 2000, σελ. I-5409).

⁶⁸ Π.χ. ΔΕΚ 25.5.00, υπόθ. C-307/98 (Επιτροπή/Βέλγιο) σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας 76/160/ΕΟΚ για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης (Συλλογή 2000, σελ. I-3933).

⁶⁹ Π.χ. ΔΕΚ 22.4.99, υπόθ. C-340/96 (Επιτροπή/Ηνωμένο Βασίλειο) σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ για την ποιότητα του πόσιμου ύδατος (Συλλογή 1999, σελ. I-2023), ΔΕΚ 7.12.00, υπόθ. C-69/99 (Επιτροπή/Ην. Β) σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας 91/676/ΕΟΚ για την προστασία των υδάτων από τη ρύπανση που προέρχεται από νιτρικά άλατα γεωργικής προέλευσης (Συλλογή 2000, σελ. I-10979).

⁷⁰ Π.χ. ΔΕΚ 7.12.00, υπόθ. C-38/99 (Επιτροπή κατά Γαλλίας) σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ για τα άγρια πουλιά (Συλλογή 2000, σελ. I-10941) και ΔΕΚ 12.7.01, υπόθ. C-256/99 σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους (αδημοσίευτη).

Είναι γεγονός ότι η Ελλάδα δέχεται σημαντικές περιβαλλοντικές πιέσεις, οι οποίες συνοδεύονται από προβλήματα όχι τόσο αδυναμίας εύρεσης οικονομικών πόρων, όσο από αυτά που σχετίζονται με την ανεπάρκεια των οργανωτικών και διοικητικών μηχανισμών και των κοινωνικών και πολιτιστικών συμπεριφορών και πολιτικών πρακτικών. Είναι χαρακτηριστικό ότι η νομολογία του ΔΕΚ σε θέματα παραβιάσεων της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας από την Ελλάδα καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεμάτων και όλη την τυπολογία των περιβαλλοντικών παραβιάσεων. Και ωστόσο, παραμένει γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος των περιβαλλοντικών παραβιάσεων είτε δεν περιέρχεται ποτέ σε γνώση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μέσω καταγγελιών ή άλλων πηγών πληροφόρησης, είτε άγεται στα εθνικά δικαστήρια ή επιλύεται μέσω άλλων διαδικασιών ή οργάνων⁷¹.

Παρά το γεγονός ότι το ελληνικό νομοθετικό οπλοστάσιο σχετικά με το περιβάλλον είναι συγκριτικά μεγάλο, δεν αξιοποιείται επαρκώς και η ουσιαστική του εφαρμογή είναι σχεδόν ανύπαρκτη. Συνεπώς, η αδυναμία επιβολής και εξασφάλισης της συμμόρφωσης με τη νομοθεσία αποδυναμώνει, μεταξύ άλλων, το περιεχόμενο των περιβαλλοντικών κανόνων και συνακόλουθα την ένταση της παρεχόμενης προστασίας, αποτελώντας την αχίλλειο πτέρνα της εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα.

Οι αιτίες αυτού του φαινομένου πρέπει να αναζητηθούν στον τρόπο με τον οποίο διαμορφώθηκε ο διοικητικός μηχανισμός⁷² στον ελληνικό χώρο.

Κατ' αρχάς, πρέπει να επισημανθεί ότι η οργανωτική «κουλτούρα», η οποία έχει ιδιαίτερη σημασία στον περιβαλλοντικό σχεδιασμό, απουσιάζει από τη χώρα μας. Ο περιβαλλοντικός και χωρικός σχεδιασμός απαιτούν την αναζήτηση και εφαρμογή της καλύτερης δυνατής διαδικασίας λήψης και υλοποίησης των αποφάσεων. Μόνο με τον τρόπο αυτόν είναι δυνατόν να εξασφαλιστεί η συνέχεια και συνέπεια των πολιτικών επιλογών για την επίτευξη συγκεκριμένων στρατηγικών στόχων και ειδικότερα αυτών που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος και τον βέλτιστο συντονισμό των φορέων που είναι αρμόδιοι για τα θέματα της περιβαλλοντικής πολιτικής⁷³.

Αντίθετα, στην Ελλάδα, η ελλειμματική αποστολή του ΥΠΕΧΩΔΕ, η διασπορά και η σύγχυση των αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφόρων υπουργείων και υπηρεσιών στον τομέα του περιβάλλοντος, δυσχεραίνουν την επεξεργασία των κατάλληλων εθνικών απαντήσεων στην κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική⁷⁴. Η περιβαλλοντική πολιτική προϋποθέτει σφαιρική προσέγγιση των προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει, ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στις πολιτικές που επιβαρύνουν το περιβάλλον και συνεργασία μεταξύ των διαφόρων συναρμόδιων φορέων. Σήμερα, όμως, η προστασία του περιβάλλοντος υπάγεται πρωτίστως στα Υπουργεία Περιβάλλοντος και Γεωργίας και δευτερευόντως στα Υπουργεία Ανάπτυξης, Πολιτισμού και Ναυτιλίας. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο εξουσιοδοτεί όλες τις αρχές που μετέχουν στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων να διενεργούν

⁷¹ Γ. Κρεμλής, «Οι περιβαλλοντικές παραβιάσεις της Ελλάδας στη νομολογία του ΔΕΚ» στο Γιαννακούρου Γ., Κρεμλής Γ., Σιούτη Γλ. (επιμέλεια), *op.cit.*, σελ. 115-136, σελ. 116.

⁷² Βλ. Κ. Σπανού, «Διοικητικά δίκτυα για την πολιτική του περιβάλλοντος», στο Γ. Παπαδημητρίου (επιμέλεια), *op. cit.*, σσ.229-263.

⁷³ Ηλίας Μπεριάτος, *op.cit.*, σ. 212.

⁷⁴ Βλ. P. Knoepfel (1996) "How to Organize Environmental Administration", in G. Winter (ed.), *European Environmental Law. A Comparative Perspective* TEMPUS Textbook Series on European Law & European Legal Cultures, vol. 3, Dartmouth, Adershot, pp. 157-181.

περιβαλλοντικούς ελέγχους. Έτσι, θεωρητικά τουλάχιστον, περιβαλλοντικούς ελέγχους μπορούν να πραγματοποιούν κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ και των λοιπών συναρμόδιων υπουργείων, που εγκρίνουν περιβαλλοντικούς όρους, οι αρμόδιες διευθύνσεις των Περιφερειών και Νομαρχιών, καθώς και ειδικά κλιμάκια ελέγχου ποιότητας περιβάλλοντος που μπορούν να συγκροτούνται με απόφαση του οικείου Νομάρχη. Παράλληλα, περιβαλλοντικούς ελέγχους διενεργεί και η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, η οποία συστάθηκε με το άρθρο 9 του Ν. 2947/2001 και συγκροτήθηκε και λειτουργεί από τις αρχές του 2004, βάσει του π.δ. 165/2003 (ΦΕΚ 137 Α'). Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι η σοβαρή αλληλεπικάλυψη και σύγχυση αρμοδιοτήτων των φορέων αυτών, που ενεργούν με διαφορετικά κριτήρια, με τελική συνέπεια την αδυναμία συντονισμού. Επιπλέον, παρουσιάζονται πολλές φορές περιπτώσεις άρνησης συνεργασίας, οι οποίες αρκετά συχνά, υπαγορεύονται από κάποιου είδους συντεχνιακό πνεύμα ή από μία λογική ανταγωνιστικότητας μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών, γεγονός που εμποδίζει την απαιτούμενη διαδικασία συνεννόησης. Στο επίπεδο της πολιτικής ηγεσίας εμφανίζεται μία παρόμοια κατάσταση, όπου υιοθετούνται προσωπικές στρατηγικές με στόχο την επικράτηση εντός της κυβερνητικής ή κομματικής αρένας. Ένα πρακτικό και πολύ αντιπροσωπευτικό παράδειγμα της περιγραφόμενης κατάστασης αποτελεί η καθυστέρηση ενσωμάτωσης στην ελληνική έννομη τάξη της οδηγίας 92/43 (Natura 2000), για έξι ολόκληρα χρόνια.

Επιπλέον, το φαινόμενο της σιωπηρής άρνησης των αρμόδιων τοπικών υπηρεσιών να εφαρμόσουν τον νόμο ή τις δικαστικές αποφάσεις για την προστασία του περιβάλλοντος λόγω πιέσεων από τοπικά συμφέροντα είναι δυστυχώς ιδιαίτερα συχνό. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου (ΕΘΠΖ), όπου επί δεκαετία οι αρμόδιες υπηρεσίες της Νομαρχίας δεν εφαρμόζουν τελεσίδικες πράξεις κατεδάφισης αυθαιρέτων στην προστατευόμενη παραλία της Δάφνης, ενώ η Διεύθυνση Πολεοδομίας δεν έχει διεξάγει αυτοψίες σε νέες αυθαίρετες κατασκευές.

Η αναξιοπιστία των εκάστοτε πολιτικών ηγεσιών και της δημόσιας διοίκησης σε θέματα περιβάλλοντος και η συνακόλουθη έλλειψη εμπιστοσύνης ανάμεσα στον πολίτη και το κράτος, αποτελούν την εξήγηση αυτού του φαινομένου. Έτσι, παρατηρείται να παράγονται νόμοι που παραμένουν ανεφάρμοστοι και να εμφανίζονται περιπτώσεις όπου οι πολίτες προσπαθούν να επωφεληθούν από τη μη λελογισμένη χρήση της διακριτικής ευχέρειας από τα αρμόδια όργανα, όταν αυτή παρέχεται. Η κατάσταση αυτή, τέλος επιβαρύνεται ακόμη περισσότερο εξαιτίας της έλλειψης τεχνογνωσίας στη δημόσια διοίκηση (ιδιαίτερα σε επίπεδο περιφερειακών υπηρεσιών και Τοπικής Αυτοδιοίκησης), η οποία καθιστά ανέφικτη την υλοποίηση των στόχων, ακόμα και όταν υπάρχει η αντίστοιχη πολιτική βούληση.

Ένα άλλο πρόβλημα που εμφανίζεται στο επίπεδο της εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου είναι αυτό που καταδεικνύουν οι έρευνες των ελληνικών περιβαλλοντικών οργανώσεων, και αφορά στην έλλειψη γενικότερης διοικητικής οργάνωσης, η οποία θα συνέβαλλε στη μεγαλύτερη συνοχή του συστήματος περιβαλλοντικής προστασίας⁷⁵. Συγκεκριμένα, παρατηρείται ότι όλες οι υπηρεσίες που έχουν, μεταξύ πολλών άλλων, και αρμοδιότητες διενέργειας περιβαλλοντικών ελέγχων εμφανίζουν σοβαρά κενά στην κάλυψη των προβλεπόμενων οργανικών θέσεων, καθώς και ελλείψεις εξειδικευμένου και έμπειρου προσωπικού. Σοβαρές ελλείψεις διαπιστώνονται επίσης στον τομέα της υλικοτεχνικής υποδομής (εξοπλισμό, μετρητικά

⁷⁵ Ηλίας Μπιεράτος, *op.cit.*, σελ. 214.

όργανα, μηχανοργάνωση), με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται το έργο των περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων. Χαρακτηριστική είναι η δήλωση του 85% των στελεχών των υπηρεσιών περιβάλλοντος Νομαρχιών και Περιφερειών ότι αδυνατούν να προβούν σε επαρκή αριθμό ελέγχων. Σοβαρό εμπόδιο αποτελεί ωστόσο και η άσκηση πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών πιέσεων προς τις τοπικές υπηρεσίες, με αποτέλεσμα είτε να μη διενεργούν ελέγχους, είτε να «συμμετέχουν» στην έκδοση παράτυπων διοικητικών πράξεων, που ενισχύουν το φαινόμενο της αυθαιρεσίας και της μη εφαρμογής της νομοθεσίας.

Ουσιαστικά ο μοναδικός μηχανισμός ελέγχου που λειτουργεί σήμερα είναι η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ), παρά το γεγονός ότι αντιμετωπίζει σοβαρά λειτουργικά προβλήματα (υποστελέχωση, έλλειψη κατάλληλων μέσων και πολιτικής στήριξης). Συγκεκριμένα, ενώ το π.δ. 165/2003 (ΦΕΚ 137/05-06-2003) προβλέπει στελέχωση με 78 άτομα προσωπικό (αρκετά χαμηλό για το εύρος των αρμοδιοτήτων της), η υπηρεσία διαθέτει μόνο 33 στελέχη. Οι 28 εξ αυτών είναι Επιθεωρητές Περιβάλλοντος – μόλις τέσσερις στελεχώνουν τον Τομέα Βορείου Ελλάδας (χωρικά αρμόδιος για τη μισή χώρα) – οι οποίοι καλούνται να ελέγξουν έργα και δραστηριότητες δημόσιου, ευρύτερου δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σε όλη τη χώρα. Αυτή η υπηρεσία, που αποτελεί τη μόνη εθνική αρχή περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, σύμφωνα με απαιτήσεις της ΕΕ και αποτελεί πράγματι έναν ισχυρό μηχανισμό ελέγχου, δεν έχει ούτε τη δυνατότητα άμεσης και απευθείας επιβολής προστίμων και λοιπών κυρώσεων, αλλά περιορίζεται στην εισήγηση προστίμων, προς τους κατά περίπτωση αρμόδιους φορείς ανάλογα με το ύψος του εισηγούμενου προστίμου. Με αυτές τις σημαντικές ελλείψεις, τους θεσμικούς περιορισμούς και την απουσία πολιτικής στήριξης η ΕΥΕΠ καλείται να διενεργήσει περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις και ελέγχους σε ολόκληρη την Ελλάδα και να ενημερώνει ετησίως την αρμόδια Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τα αποτελέσματα, σε εθνικό επίπεδο, σύμφωνα με την 331/2001/ΕΚ σύσταση του Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Παρόλα αυτά, η εν λόγω υπηρεσία με τους 28 επιθεωρητές κατάφερε, σε έναν χρόνο να ελέγξει περισσότερες από 500 καταγγελίες, να διερευνήσει 160 υποθέσεις και να διενεργήσει 140 επιτόπιους ελέγχους, ενώ προέβη σε εισηγήσεις επιβολής προστίμων ύψους 2.370.000 €. Από τα εισηγούμενα πρόστιμα έχουν επιβληθεί άνω του 80%, χωρίς όμως να γνωρίζουμε πόσα από αυτά έχουν καταβληθεί.

Η περιβαλλοντική πολιτική απαιτεί επιπλέον, σημαντικό βαθμό αποκέντρωσης προκειμένου να εξασφαλιστεί η διάχυση της πληροφόρησης, η επί τόπου παρακολούθηση και ο έλεγχος. Η ελληνική διοίκηση ωστόσο, εξακολουθεί να διέπεται από μία συγκεντρωτική λογική, ενώ η μεταβίβαση μέρους των αρμοδιοτήτων που αφορούν στο περιβάλλον στο επίπεδο του πρώτου και δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης⁷⁶, δεν έφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η

⁷⁶ Σε επίπεδο Νομαρχίας, οι αρμοδιότητες σε θέματα περιβάλλοντος περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τη διαμόρφωση και εφαρμογή περιβαλλοντικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο, τη ρύθμιση και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος σε περιφερειακό επίπεδο και την εφαρμογή των Χωροταξικών Σχεδίων που έχουν εκπονηθεί και εγκριθεί από το ΥΠΕΧΩΔΕ σε κεντρικό επίπεδο.

Οι κύριες αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού σε θέματα περιβάλλοντος περιλαμβάνουν τη διαχείριση των υδατικών πόρων και των υγρών αποβλήτων, την παροχή πόσιμου ύδατος και την προστασία του τοπικού περιβάλλοντος. Οι δήμοι έχουν επίσης, ορισμένες αρμοδιότητες σε θέματα ρύθμισης της κυκλοφορίας των οχημάτων, διαχείρισης της ποιότητας της ατμόσφαιρας και χωροταξικού σχεδιασμού.

προβλεπόμενη από το νόμο 2242/94⁷⁷ σύσταση ενός ειδικού σώματος επιθεωρητών για προστασία του περιβάλλοντος σε κάθε Νομαρχία. Τα σώματα αυτά είναι υπεύθυνα για την εξέταση και την έρευνα συγκεκριμένων υποθέσεων παράβασης των περιβαλλοντικών κανόνων, έπειτα από σχετική καταγγελία δημοσίου φορέα ή ιδιώτη. Κάθε χρόνο οφείλουν να υποβάλουν εκθέσεις στις οποίες παρουσιάζουν συνοπτικά τα αποτελέσματα των επιθεωρήσεών τους. Ωστόσο, μόνο σε μία Νομαρχία μέχρι σήμερα έχει λειτουργήσει αυτός ο θεσμός⁷⁸. Γεγονός είναι ότι υπάρχουν αντίθετες απόψεις ως προς την περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, από τη μία μεριά, το κράτος θεωρείται πιο αποστασιοποιημένο και, συνεπώς, πιο αμερόληπτο απέναντι στα προβλήματα, αλλά με μικρότερο ενδιαφέρον όσον αφορά στην επίλυσή τους. Από την άλλη, η Τοπική Αυτοδιοίκηση βρίσκεται εγγύτερα στους πολίτες και τα προβλήματά τους, και άρα ενδιαφέρεται κατά τεκμήριο, περισσότερο για τη λύση τους, είναι όμως πιο επιρρεπής στις τοπικές διαπλοκές και προσωπικές σχέσεις. Η διεθνής τάση πάντως, φαίνεται να υπαγορεύει ότι συγκριτικά, η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι το πιο ενδεδειγμένο επίπεδο δημόσιας δράσης επί περιβαλλοντικών ζητημάτων⁷⁹.

Ένα ακόμη στοιχείο που απορρέει από τα παραπάνω και ακυρώνει στην πράξη την αποτελεσματικότητα κάθε ορθολογικής προσπάθειας σχεδιασμού, είναι αυτό των μακρών καθυστερήσεων. Αποτέλεσμα είναι, αφενός να αυξάνεται το κόστος των προβλεπόμενων έργων και να αποδυναμώνονται τα στοιχεία στα οποία στηρίχθηκε κάθε επιμέρους μελέτη ή θεσμική ρύθμιση (αφού οι πραγματικές καταστάσεις μεταβάλλονται με ταχύτατους ρυθμούς) και αφετέρου, να χρησιμοποιείται ο χρόνος των καθυστερήσεων από τους παράγοντες εκείνους που είναι αντίθετοι προς το πνεύμα και τους στόχους του σχεδιασμού. Ακόμη και η δυνατότητα επιβολής προσωρινών προληπτικών μέτρων, όπως προβλέπεται από διατάξεις της περιβαλλοντικής και πολεοδομικής νομοθεσίας για τη διασφάλιση μερικών από τις τυχόν βλαπτικές ενέργειες εντός ενός ευλόγου χρονικού διαστήματος δύο-τριών ετών (δηλαδή μέχρι να ολοκληρωθεί η μελέτη και να υιοθετηθεί η οριστική ρύθμιση), ακυρώνεται μετά από καθυστέρηση πέντε ως δέκα ετών. Παρατηρείται συνεπώς, το φαινόμενο να υιοθετούνται από τη διοίκηση προτάσεις της υπό εκπόνηση μελέτης που όμως δεν θεσμοθετείται, και να απορρίπτονται παρανόμως αιτήματα των πολιτών για αναπτυξιακές δραστηριότητες⁸⁰.

Η αναποτελεσματική πρακτική εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα οφείλεται επίσης, στην χαμηλή προτεραιότητα που της δίνεται. Σε όλη τη διάρκεια της μεταπολεμικής ιστορίας της χώρας, η έλλειψη πολιτικής βούλησης για την προώθηση ολοκληρωμένης και βιώσιμης πολιτικής για το περιβάλλον και τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό έχει γίνει τραγικά εμφανής στο σύνολο του ελληνικού χώρου. Ακόμα και κατά τη δεκαετία του '90, οι προσπάθειες της Ελλάδας για την επίτευξη της οικονομικής σύγκλισης και για την ένταξή της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, δεν συνοδεύτηκαν από ανάλογες ενέργειες για «περιβαλλοντική σύγκλιση». Η εμμονή στην οικονομική μεγέθυνση και οι αντιλήψεις για την ανάπτυξη

⁷⁷ Περί πολεοδόμησης περιοχών β κατοικίας σε ζώνες οικιστικού ελέγχου προστασίας φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις, ΕτΚ Α', φ. 162, 3.10.1994.

⁷⁸ Πρόκειται για τη Νομαρχία Ανατολικής Αττικής, βλ. OECD, *Environmental Performance Reviews-Greece*, op. cit., σ. 49.

⁷⁹ Ηλίας Μπεριάτος, op.cit., σ. 217.

⁸⁰ Ηλίας Μπεριάτος, op.cit., σσ. 213-215.

της χώρας συνδέθηκαν πρωτίστως με την προώθηση των μεγάλων έργων υποδομής, προτεραιότητες οι οποίες στηρίζονταν από ισχυρές ομάδες συμφερόντων, πολλές φορές εις βάρος του περιβάλλοντος. Ακόμη και σήμερα, τα περιβαλλοντικά ζητήματα απασχολούν ελάχιστα την πολιτική συζήτηση ή, στη καλύτερη περίπτωση, την απασχολούν ευκαιριακά. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται μέσα από τη χαμηλή συχνότητα ενασχόλησης με τέτοια θέματα στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου⁸¹. Για παράδειγμα, ο αριθμός των επερωτήσεων⁸² που κατατίθενται στη Βουλή για ζητήματα περιβάλλοντος ήταν μέχρι πρόσφατα, και εξακολουθεί να είναι σε κάποιον βαθμό, περιορισμένος, ενώ, όπως είναι γνωστό, το οικολογικό κίνημα δεν εκπροσωπείται στη Βουλή⁸³.

Από τούτα διαφαίνεται η έλλειψη κατανόησης της έννοιας της περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης σε όλους τους τομείς και δραστηριότητες, παρόλο που η ενσωμάτωση (integration) αποτελεί υποχρέωση για την Ελλάδα βάσει του άρθρου 6 της ΣυνθΕΚ. Ωστόσο, η απουσία εθνικής στρατηγικής για το περιβάλλον δυσχεραίνει την σωστή ενσωμάτωση αλλά κυρίως την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας σε όλους σχεδόν τους τομείς. Ιδιαίτερο πρόβλημα προκαλείται δε στην αξιοποίηση από τη Διοίκηση του θεσμού της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων ως ουσιαστικού εργαλείου άσκησης περιβαλλοντικού ελέγχου σε έργα και δραστηριότητες.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το ποσοστό του ΑΕΠ που αφιερώνεται στο περιβάλλον, αντιστοιχεί σήμερα μόλις στο 1%⁸⁴. Οι συνολικές περιβαλλοντικές δαπάνες για τον έλεγχο και την καταπολέμηση της ρύπανσης, οι οποίες συμπεριλαμβάνουν τις δαπάνες για την παροχή ύδατος και την προστασία της φύσης, υπολογίζονται σε 1,3% του ΑΕΠ. Τα ποσοστά αυτά είναι παρόμοια με εκείνα των υπολοίπων χωρών συνοχής, αλλά είναι σημαντικά μικρότερα σε σχέση με άλλες χώρες του ευρωπαϊκού βορρά⁸⁵.

Ένα επιπρόσθετο πρόβλημα αφορά τον βαθμό κοινωνικής και πολιτιστικής ενσωμάτωσης της προστασίας του περιβάλλοντος στο ελληνικό κοινωνικό υπόστρωμα, ο οποίος παραμένει μέχρι σήμερα περιορισμένος. Το γεγονός αυτό έχει άμεσο αντίκτυπο και στο πολιτικό εποικοδόμημα. Η περιβαλλοντική πολιτική, ως πολιτική η οποία αποσκοπεί στην προστασία ενός συλλογικού αγαθού, προϋποθέτει κοινωνική στήριξη, ούτως ώστε να επηρεάσει τις προτεραιότητες που επιβάλλουν τα ισχυρά συμφέροντα. Εξάλλου, οι εσωτερικοί παράγοντες αποτελούν σημαντική πηγή για τον εντοπισμό περιστατικών μη συμμόρφωσης προς τις κοινοτικές επιταγές, εφόσον ο έλεγχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν μπορεί να υπερβεί το επίπεδο της τυπικής εφαρμογής.

⁸¹ Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, «Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την ελληνική διοίκηση και η αξιοποίηση των κανόνων του στη Βουλή», στο Γ. Παπαδημητρίου (επιμέλεια), *op. cit.*, σσ. 163-179.

⁸² Οι επερωτήσεις έχουν συγκεκριμένο περιεχόμενο και αποσκοπούν στον έλεγχο της κυβέρνησης για πράξεις ή παραλείψεις της. Εκτός από επερωτήσεις, οι βουλευτές μπορούν επίσης, στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού ελέγχου, να απευθύνουν αίτημα στους αρμόδιους υπουργούς για την κατάθεση εγγράφων που αφορούν δημόσια υπόθεση, να παρουσιάσουν αναφορές πολιτών ή να απευθύνουν ερώτηση στους αρμόδιους υπουργούς, ζητώντας ενημέρωση ή πληροφόρηση για οποιαδήποτε δημόσια υπόθεση. Βλ. για περαιτέρω ανάλυση Ν.-Κ. Χλέπας, *op. cit.*, σσ. 163 επ.

⁸³ Το 1985 δημιουργήθηκε ένας πολιτικός φορέας – η Ομοσπονδία Οικολογικών και Εναλλακτικών Οργανώσεων- από τη συνένωση τοπικών και μερικών από τις κεντρικές οικολογικές οργανώσεις. Παρά τη σχετική επιτυχία του στις εκλογές του 1989 και του 1991 με την εκλογή βουλευτή, θεωρήθηκε ότι ζημίωσε την ανάπτυξη του οικολογικού κινήματος στην Ελλάδα. Ο φορέας αυτός αυτοδιαλύθηκε το 1992.

⁸⁴ Οι δαπάνες αυτές αφορούν, στην πλειονότητά τους, την κατασκευή έργων για τη διαχείριση των αποβλήτων και των υδατικών πόρων μέσω χρηματοδοτήσεων από τα ΚΠΣ και το Ταμείο Συνοχής.

⁸⁵ Βλ. OECD (2000) *op. cit.*, σ. 29.

Ωστόσο, στην Ελλάδα, η κοινωνική κινητοποίηση σε θέματα περιβάλλοντος είναι υποτονική εν συγκρίσει με άλλες ευρωπαϊκές χώρες⁸⁶. Η ελλιπής κοινωνική αντίληψη για τις περιβαλλοντικές αξίες και μία ασθενής παρουσία της κοινωνίας των πολιτών φανερώνουν την αδυναμία εξισορρόπησης των πιέσεων που προέρχονται από τα ισχυρά οικονομικά συμφέροντα.

Η κοινωνική αποδοχή των προτεινόμενων, κάθε φορά μέτρων προσκρούει συνήθως στα συμφέροντα των τοπικών κοινωνικών ομάδων και πολιτών, η στάση των οποίων εξαρτάται από το ρόλο που κάθε φορά παίζουν στις διαδικασίες γνωμοδότησης και διαπραγμάτευσης. Το αποτέλεσμα είναι να εμφανίζονται αντιφατικές συμπεριφορές εκ μέρους των πολιτών, οι οποίοι ως κάτοικοι μίας περιοχής προβάλλουν ισχυρές αντιστάσεις, προτάσσοντας φιλοπεριβαλλοντικά επιχειρήματα (π.χ. εγκαταστάσεις περιβαλλοντικών υποδομών, όπως ΧΥΤΑ, ανεμογεννήτριες, βιολογικοί καθαρισμοί κλπ.), ενώ ως ιδιοκτήτες, αντιτάσσονται εξίσου σθεναρά ακόμα και στην επιβολή βασικών ρυθμίσεων, προστατευτικών για τη φυσική και ιστορική κληρονομιά μίας περιοχής, με το πρόσχημα ότι οι ρυθμίσεις αυτές θέτουν εμπόδια στην απαιτούμενη ανάπτυξη της περιοχής. Πέραν αυτού, φαίνεται ότι η ελληνική κοινωνία (τοπική ή εθνική) διακρίνεται ενίοτε από ένα αίσθημα ανοχής ή και συνενοχής απέναντι στα περιβαλλοντικά εγκλήματα.

Από την άλλη μεριά, η δράση της πλειονότητας των περιβαλλοντικών οργανώσεων⁸⁷ περιορίζεται από την ανεπάρκεια των πόρων, την απουσία μεγάλου αριθμού μελών και κατάρτισης⁸⁸ και τις περιορισμένες δυνατότητες παρέμβασης και άσκησης επιρροής. Οι τοπικές ομάδες εξακολουθούν να παραμένουν σχετικά ανίσχυρες, αλλά δεν θα πρέπει να αγνοήσουμε το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια εκδηλώθηκαν ορισμένες αισιόδοξες τάσεις στο πεδίο αυτό. Συγκεκριμένα, τα εθνικά τμήματα διεθνών περιβαλλοντικών μη κυβερνητικών οργανώσεων που δρουν στην Ελλάδα⁸⁹, καθώς και ορισμένες οργανώσεις που δρουν σε όλη την επικράτεια⁹⁰, αποκτούν όλο και μεγαλύτερη επιρροή. Μέσα από τη συντονισμένη και συλλογική δράση τους, οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο τη δυνατότητα ενεργοποίησης εσωτερικών διαδικασιών ή ακόμα και των κοινοτικών οργάνων κατά πράξεων και παραλείψεων του ελληνικού κράτους. Τα παραδείγματα του Αχελώου και του

⁸⁶ Βλ. σχετικά Κ. Σπανού, «Δημόσια διοίκηση και περιβάλλον. Η ελληνική εμπειρία», *op. cit.*, ιδίως σσ. 157-165, Μ. Κοούση (1995) «Μία κοινωνιολογική θεώρηση των περιβαλλοντικών προβλημάτων στην Ελλάδα», στο Μ.Σ. Σκούρτος, Κ.Μ. Σοφούλης (επιμέλεια) *op. cit.*, σσ 277-291 και Σ. Παπασπηλιόπουλος, «Νέα οργανωτικά σχήματα», στο Σ. Παπασπηλιόπουλος, Θ. Παπαγιάννης, Σ. Κουβέλης (επιμέλεια), *op. cit.*, σσ. 93-95.

⁸⁷ Ο αριθμός των περιβαλλοντικών οργανώσεων έχει παρουσιάσει σημαντική αύξηση τα τελευταία χρόνια. Το 1987 εμφανίζονται 87 οργανώσεις με βάση τα στοιχεία της Εναλλακτικής κίνησης οικολόγων. Το 1993 καταγράφηκαν 113 οργανώσεις και το 1996 καταγράφηκαν 180 οργανώσεις από όλες τις περιοχές της χώρας, σύμφωνα με τα στοιχεία του Μουσείου Γουλανδρή και του Ελληνικού Κέντρου Βιοτόπων και Υγροτόπων.

⁸⁸ Η στάση της κοινωνίας προς τις περιβαλλοντικές οργανώσεις ήταν για καιρό αρνητική. Σε αυτό συνέβαλε, μεταξύ άλλων, η έλλειψη μίας καλής εικόνας των εν λόγω οργανώσεων προς τα έξω. Η εποχή της στείρας άρνησης σε οποιαδήποτε δραστηριότητα προκαλεί οικολογικές ανησυχίες έχει πλέον περάσει, ωστόσο, η επεξεργασία και παρουσίαση σοβαρών προτάσεων απαιτεί εξειδικευμένη κατάρτιση.

⁸⁹ Π.χ. Παγκόσμιο Ταμείο για τη Φύση (WWF-Ελλάς) που λειτουργεί από το 1990 και η Greenpeace από το 1991.

⁹⁰ Π.χ. Ελληνική Εταιρεία για την Προστασία του Περιβάλλοντος και της Πολιτιστικής Κληρονομιάς που λειτουργεί από το 1972, η Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία που λειτουργεί από το 1982.

Κουρουπητού καταδεικνύουν τη σημασία της κοινωνικής κινητοποίησης για τα περιβαλλοντικά θέματα⁹¹.

Συμπερασματικά παρατηρούμε ότι προϋπόθεση της ύπαρξης συγκροτημένης και συνεκτικής περιβαλλοντικής πολιτικής είναι ο καθορισμός σαφών στόχων και προτεραιοτήτων, καθώς και μηχανισμών και εργαλείων εφαρμογής. Στην Ελλάδα, ωστόσο, ενώ υιοθετούνται οι στόχοι που τίθενται στο διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο, το σύστημα παρουσιάζει έλλειμμα στο στάδιο στις εφαρμογές. Αιτία αυτού του φαινομένου δεν είναι η έλλειψη των σχετικών θεσμών ή άλλων διατάξεων, αλλά η απουσία των παραπάνω προϋποθέσεων. Η επιτυχία λοιπόν, της περιβαλλοντικής πολιτικής είναι μια πολύ δύσκολη υπόθεση που απαιτεί τη χάραξη μίας συνεκτικής εθνικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Για την ελαχιστοποίηση των δυσμενών συνεπειών των υφιστάμενων αδυναμιών και ελλείψεων, είναι αναγκαίο να δοθεί έμφαση στους μηχανισμούς εφαρμογής των κανόνων της περιβαλλοντικής πολιτικής. Η τάση που φαίνεται να επικρατεί στην παρούσα φάση αποβλέπει στη δημιουργία συλλογικών οργάνων διαβούλευσης και διαπραγμάτευσης, σε επιτελικό επίπεδο, που θα βοηθούν στη χάραξη και το συντονισμό της περιβαλλοντικής πολιτικής σε κάθε θεματικό πεδίο, αλλά και στη συγκρότηση ανάλογων οργάνων διοίκησης και διαβούλευσης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, που θα συμπληρώσουν το οργανωτικό πλέγμα που είναι αναγκαίο για μία σύγχρονη περιβαλλοντική διακυβέρνηση. Όλα αυτά, ενταγμένα σε μία αποκεντρωτική λογική, είναι ικανά να οδηγήσουν στη δημιουργία μίας νέας οργανωτικής κουλτούρας, όπου ο σεβασμός στο περιβάλλον και ο διάλογος για τα ζητήματα που αφορούν στην προστασία του θα τίθενται στο επίκεντρο.

A.VI. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΜΚΟ ΣΤΗΝ ΤΗΡΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

Παρά το γεγονός, ότι δεν υπάρχουν κοινά αποδεκτές παράμετροι αξιολόγησης και αποτίμησης της σημασίας της δράσης των ΜΚΟ και της αποτελεσματικότητας των ενεργειών τους, είναι αλήθεια ότι η επίδραση της δράσης τους στην καθημερινή –και όχι μόνο– ζωή των ανθρώπων παγκοσμίως, είναι συνεχώς αυξανόμενη. Εκτός από την αριθμητική αύξηση των ΜΚΟ που δρουν σε παγκόσμιο και ευρωπαϊκό επίπεδο, έχει παρατηρηθεί και παράλληλη αύξηση των χρηματικών πόρων που οι οργανώσεις αυτές καλούνται να διαχειριστούν.

Οι ΜΚΟ είναι σε θέση να αναπτύσσουν πλήθος δράσεων, πρωτοβουλιών και υπηρεσιών, σε τομείς που τα κράτη δεν μπορούν πολλές φορές να ενεργήσουν ή να είναι αποτελεσματικά. Ακόμα και σε πεδία πολιτικής όπου η παρουσία του κράτους είναι ανέφικτη ή ελλιπής εξαιτίας οικονομικών, κοινωνικών, γεωγραφικών ή και πολιτικών λόγων, η δραστηριότητα των ΜΚΟ παρουσιάζεται ιδιαίτερα έντονη, καλύπτοντας αρκετά από τα κενά των κρατικών υπηρεσιών. Ένα από τα πλέον σημαντικά συγκριτικά τους πλεονεκτήματα είναι άρα η δυνατότητά τους να παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε αποκλεισμένες περιοχές, ή περιοχές που θεωρούνται λιγότερο ευνοημένες⁹².

⁹¹ Βλ. Τ. Βαλαώρα , «Ο κοινωνικός ρόλος των μη κρατικών περιβαλλοντικών οργανώσεων. Δράση και παραδείγματα από τον περιβαλλοντικό χώρο», στο Γ. Παπαδημητρίου (επιμέλεια), *op. cit.*, σσ. 205-210.

⁹² Π. Σκλιάς, «Το 'νέο' διεθνές οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον δράσης των Μη Κυβερνητικών Οργανισμών», στο Γρ. Τσάλτας, Κ. Κατσιμπαρδής (επιμέλεια), *op. cit.*, σσ. 407-415.

Στα θετικά τους χαρακτηριστικά εντάσσεται επίσης, το γεγονός ότι, ο τρόπος λειτουργίας τους είναι πολύ πιο διαφανής σε σχέση με τον τρόπο λειτουργίας άλλων ομάδων πίεσης (παρόλο που διαθέτουν σημαντικά λιγότερους πόρους), είναι πλουραλιστικές και συμπληρώνουν τα κενά στη διακυβέρνηση, την πολιτική ατζέντα, τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς και σε συστήματα που ενθαρρύνουν ή απλά επιτρέπουν την έκφραση γνώμης και άποψης⁹³.

Εν προκειμένω, όπως ειπώθηκε και παραπάνω, η περιβαλλοντική πολιτική, ως πολιτική η οποία αποσκοπεί στην προστασία ενός συλλογικού αγαθού, προϋποθέτει κοινωνική στήριξη, ούτως ώστε να επηρεάσει τις προτεραιότητες που επιβάλλουν τα ισχυρά συμφέροντα. Εξάλλου, οι εσωτερικοί παράγοντες αποτελούν σημαντική πηγή για τον εντοπισμό περιστατικών μη συμμόρφωσης προς τις κοινοτικές επιταγές, δεδομένου ότι ο έλεγχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν μπορεί στις περισσότερες περιπτώσεις να υπερβεί το επίπεδο της τυπικής εφαρμογής.

Ωστόσο, στην Ελλάδα, η κινητοποίηση της κοινωνίας σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος είναι υποτονική σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η κοινωνική αντίληψη για τις περιβαλλοντικές αξίες είναι σχετικά ασθενής και η παρουσία της κοινωνίας των πολιτών είναι περιορισμένη, με αποτέλεσμα να παρατηρείται αδυναμία εξισορρόπησης των πιέσεων που προέρχονται από τις ισχυρές ομάδες συμφερόντων. Επιπλέον, η δράση των περισσότερων περιβαλλοντικών οργανώσεων περιορίζεται ουσιαστικά από την ανεπάρκεια των πόρων και την απουσία μεγάλου αριθμού μελών και κατάρτισης, περιορίζοντας σημαντικά τη δυνατότητα επιρροής και μειώνοντας την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεών τους. Παρόλα αυτά, τα εθνικά τμήματα διεθνών περιβαλλοντικών μη κυβερνητικών οργανώσεων που δρουν στην Ελλάδα, καθώς και ορισμένες οργανώσεις που δρουν εντός ολόκληρης της ελληνικής επικράτειας, αποκτούν όλο και μεγαλύτερη επιρροή. Οι τοπικές ομάδες, όμως, εξακολουθούν να παραμένουν σχετικά ανίσχυρες. Τούτο οφείλεται και στο γεγονός ότι η στάση της κοινωνίας προς τις περιβαλλοντικές οργανώσεις ήταν για καιρό αρνητική. Σε αυτό συνέβαλε, μεταξύ άλλων, η απουσία μίας καλής εικόνας των εν λόγω οργανώσεων προς τα έξω. Ωστόσο, η εποχή της στείρας άρνησης σε οποιαδήποτε δραστηριότητα προκαλεί οικολογικές ανησυχίες έχει πλέον περάσει και έχει γίνει κοινή συνείδηση ότι η επεξεργασία και παρουσίαση σοβαρών προτάσεων για τα περιβαλλοντικά ζητήματα απαιτεί εξειδικευμένη κατάρτιση και γνώση.

Κατά συνέπεια, οι τάσεις που εκδηλώνονται τα τελευταία χρόνια είναι αρκετά αισιόδοξες, καθώς προωθείται η δράση των περιβαλλοντικών οργανώσεων κατά τρόπο συντονισμένο και συλλογικό και αξιοποιείται όλο και περισσότερο η δυνατότητα ενεργοποίησης εσωτερικών διαδικασιών ή ακόμα και των κοινοτικών οργάνων κατά πράξεων και παραλείψεων του ελληνικού κράτους. Πολλές από τις υποθέσεις περιβαλλοντικών παραβιάσεων φτάνουν σε γνώση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και άγονται τελικά ενώπιον του ΔΕΚ κατόπιν σχετικής καταγγελίας των περιβαλλοντικών ΜΚΟ. Τα παραδείγματα του Αχελούου και του Κουρουπητού, που αναφέρθηκαν και παραπάνω, καταδεικνύουν τη σημασία της κινητοποίησης της κοινωνίας των πολιτών για τα περιβαλλοντικά θέματα και τη συνεισφορά της στην αποτροπή ή αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών βλαβών. Επιπλέον, οι πληροφορίες που συλλέγονται και επεξεργάζονται οι μη κυβερνητικές οργανώσεις τις αναδεικνύουν σε πολύ σημαντικούς φορείς παρακολούθησης της κατάστασης του περιβάλλοντος στην Ελλάδα, ελλείψει κρατικών

⁹³ Π. Σκλιάς, *op.cit.*, σελ. 415.

δομών και υλικού για την παροχή συνεχούς και επαρκούς ενημέρωσης. Ταυτόχρονα, οι ΜΚΟ έχουν τα επιδείξουν σημαντικό έργο τα τελευταία χρόνια, στον τομέα της άμεσης ευαισθητοποίησης του απλού κοινού, αλλά και της οργανωμένης ή μη νεολαίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η περίπτωση της Greenpeace, η οποία συμβάλλει σημαντικά στην καλλιέργεια της περιβαλλοντικής συνείδησης⁹⁴.

Ένα μεγάλο μέρος της προόδου που έχει ήδη συντελεσθεί στη νομοθετική θέσπιση αξιοπρεπών προδιαγραφών για την ποιότητα του αέρα, του νερού και της τροφής, έχει επιτευχθεί χάρη στην πίεση των περιβαλλοντικών ΜΚΟ. Τούτο ισχύει τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και διεθνώς. Οι συμφωνίες για την προστασία της παγκόσμιας κοινότητας και του περιβάλλοντος από τις πυρηνικές δοκιμές, την πόντιση τοξικών και πυρηνικών αποβλήτων στους ωκεανούς, την καταστροφή της στιβάδας του όζοντος, την αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών, την προστασία της βιοποικιλότητας από τους μεταλλαγμένους οργανισμούς, την υπεραλίευση κλπ. δεν θα είχαν επιτευχθεί ή προχωρήσει τόσο γρήγορα, χωρίς τη δράση, τη συμμετοχή, την επιρροή και την πίεση των ΜΚΟ. Αντίστοιχα, και σε τοπικό επίπεδο πραγματοποιούνται σημαντικές πρωτοβουλίες, σε στενή συνεργασία πάντα με τις ΜΚΟ, των οποίων η συμπαράσταση και βοήθεια συχνά αναζητάται από τους τοπικούς φορείς⁹⁵.

Στα πλαίσια λοιπόν, της αναζήτησης ενός νέου, βελτιωμένου και αποτελεσματικού συστήματος περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, είναι σαφές ότι, όσο οι κυβερνήσεις δεν μπορούν ή δεν θέλουν να ανταποκριθούν στις σχετικές απαιτήσεις και στις πραγματικές ανάγκες του περιβάλλοντος, η επιρροή και ο ρόλος των ΜΚΟ θα αυξάνεται προς την κατεύθυνση της καλύτερης δυνατής προστασίας του περιβάλλοντος. Για το σκοπό αυτό χρήσιμη είναι η συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων, ΟΤΑ, εθνικών κυβερνήσεων, Ευρωπαϊκής Ένωσης και ΜΚΟ⁹⁶.

⁹⁴ Π.χ. Καμπάνια για τα γενετικά μεταλλαγμένα προϊόντα.

⁹⁵ Π.χ. ανακήρυξη περιοχών σε ζώνες απαλλαγμένες από μεταλλαγμένους οργανισμούς, χρονοδιαγράμματα για μηδενική παραγωγή τοξικών αποβλήτων ή για πόλεις χωρίς σκουπίδια, αποφάσεις για την απαγόρευση χρήσης τοξικών υλικών στον κατασκευαστικό τομέα, προώθηση των μέσων μαζικής μεταφοράς, προστασία και ανάδειξη περιοχών με ιδιαίτερη οικολογική αξία, προώθηση της βιώσιμης διαχείρισης δασών αντί της αποψίλωσης κλπ.

⁹⁶ Ν. Χαραλαμπίδης, «Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και βιώσιμη ανάπτυξη», στο Γρ. Τσάλας, Κ. Κατσιμπαρδής (επιμέλεια), *op. cit.* σσ. 421-422.

Β. Δεύτερο Μέρος

ΕΙΔΙΚΕΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Β.Ι. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στην Ελλάδα, η νομοθεσία που σχετίζεται με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων απορρέει από τις υποχρεώσεις της χώρας έναντι του κοινοτικού δικαίου. Ο θεσμός της εκτίμησης των επιπτώσεων καθιερώθηκε αρχικά στην κοινοτική έννομη τάξη με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ, γνωστή και ως οδηγία ΕΠΕ⁹⁷, η οποία στη συνέχεια τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/11/ΕΟΚ (“σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον”), που ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με τον πολυνόμο 3010/2002⁹⁸. Η εναρμόνιση πραγματοποιήθηκε με καθυστέρηση τριών ετών και κατόπιν σχετικής παραπομπής της χώρας μας στο ΔΕΚ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁹⁹. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης αποτελείται από δύο επίπεδα: 1. τη διαδικασία Προκαταρκτικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και Αξιολόγησης (ΠΠΕΑ), η οποία συνίσταται σε «θετική γνωμοδότηση..... της αρμόδιας αρχής» και 2. την έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Με τον συγκεκριμένο νόμο προσδιορίζονται τρεις κατηγορίες κατάταξης έργων και δραστηριοτήτων. Για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων, δηλαδή την τελική φάση της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης, απαιτούνται διαφορετικού επιπέδου μελέτες ανά κατηγορία. Για την κατηγορία Α προβλέπεται η σύνταξη Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), για έργα και δραστηριότητες της κατηγορίας Β απαιτείται προκαταρκτική περιβαλλοντική εκτίμηση, ενώ για έργα και δραστηριότητες της κατηγορίας Γ απαιτείται η υποβολή δικαιολογητικών που αποδεικνύουν τη συμμόρφωση με το θεσμικό πλαίσιο προστασίας περιβάλλοντος. Η έγκριση περιβαλλοντικών όρων, δηλαδή της περιβαλλοντικής άδειας από τη Διοίκηση για την πραγματοποίηση του έργου ή της δραστηριότητας υπό ορισμένες προϋποθέσεις, πραγματοποιείται με πράξη του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ και των συναρμόδιων υπουργών για την κατηγορία Α, του οικείου Νομάρχη για την κατηγορία Β και του δημάρχου ή προέδρου της κοινότητας για την κατηγορία Γ. Με τον νέο αυτό νόμο η έγκριση περιβαλλοντικών όρων, δηλαδή το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης, ολοκληρώνεται σε ενενήντα (90) ημέρες (το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο παρείχε προθεσμία 60 ημερών).

Ωστόσο, ο ν. 3010/2002 παρουσιάζει σημαντικά μειονεκτήματα. Μία πρώτη δυσχέρεια που προκύπτει είναι η παραπομπή της εφαρμογής πολλών διατάξεων του συγκεκριμένου νόμου σε προβλεπόμενες υπουργικές αποφάσεις. Συγκεκριμένα,

⁹⁷ ΕΕ L 175, 5.7.1985.

⁹⁸ ΦΕΚ 91 Α’/25.04.2002, «Εναρμόνιση του Ν. 1650/1986 με τις Οδηγίες 97/11 Ε.Ε. και 96/61 Ε.Ε., διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα και άλλες διατάξεις».

⁹⁹ ΔΕΚ 23.10.02, υπόθεση C-374/00 (Επιτροπή κατά Ελλάδας, «Περιβάλλον - Οδηγία 97/11/ΕΚ - Παράλειψη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο - Βάρος αποδείξεως της Επιτροπής»), Συλλογή 2002, σελ. I-9133. Λίγους μήνες μετά την ανακοίνωση της καταδικαστικής πρότασης του Γενικού Εισαγγελέα, η Ελλάδα ανακοίνωσε προς την Επιτροπή τα ληφθέντα μέτρα συμμόρφωσης προς την Οδηγία, οπότε η Επιτροπή παρατήθηκε της προσφυγής της.

τουλάχιστον πέντε ΚΥΑ προβλέπονται για τον καθορισμό ουσιωδών ζητημάτων εφαρμογής του νόμου, όπως η κατάταξη έργων σε κατηγορίες, ο καθορισμός των έργων της κατηγορίας Β για τα οποία απαιτείται ΠΠΕΑ, οι προδιαγραφές των Προμελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΠΠΕ), των ΜΠΕ και των περιβαλλοντικών εκθέσεων, κ.ά.

Επίσης, η πρόβλεψη του ν. 3010/2002, σύμφωνα με την οποία το πρώτο στάδιο της ΠΠΕΑ θεωρείται απλή γνωμοδότηση της αρμόδιας αρχής, άρα δικαστικά μη προσβαλλόμενη πράξη, εφόσον δεν αποτελεί πλέον εκτελεστή πράξη της Διοίκησης, στερεί από τους πολίτες το δικαίωμα ελέγχου και τους αφαιρεί ουσιαστικά το δικαίωμα ουσιαστικής παρέμβασης στη διαδικασία.

Άλλο στοιχείο, που καταλήγει να υποβαθμίζει αισθητά την πραγματική αξία των ΜΠΕ ως εργαλείου πρόληψης της περιβαλλοντικής υποβάθμισης από έργα και δραστηριότητες είναι η παράκαμψη της θεσμοθετημένης διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης μέσα από εκτεταμένη σχετική νομοθετική δραστηριότητα της Βουλής και συγκεκριμένα μέσα από την έγκριση της χωροθέτησης και της άδειας κατασκευής ειδικών περιπτώσεων έργων δια νόμου, αφαιρώντας από τους πολίτες το δικαίωμα συμμετοχής και παρέμβασης.

Επιπλέον, η ελλιπής στελέχωση των υπηρεσιών που μετέχουν στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης θέτει σημαντικά εμπόδια στην εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι η δυσκολία ή και αδυναμία πραγματοποίησης ελέγχων της ποιότητας των περιβαλλοντικών μελετών, αλλά και της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων. Υποστελεχωμένη εμφανίζεται τόσο η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ)¹⁰⁰, όσο και η Ειδική Υπηρεσία Περιβάλλοντος (ΕΥΠΕ) του ΥΠΕΧΩΔΕ, η οποία είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο των ΜΠΕ για έργα και δραστηριότητες της κατηγορίας Α1¹⁰¹.

Σημαντικές αδυναμίες παρατηρούνται και στον τομέα των ελέγχων για την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων, δεδομένου ότι, αφενός λείπει ο προγραμματισμός και ένα συνεκτικό σύστημα καταγραφής των έργων και δραστηριοτήτων και αφετέρου η ποιότητα των ΜΠΕ και των υπόλοιπων προβλεπόμενων εκθέσεων και μελετών φαίνεται να είναι μάλλον χαμηλή.

Τέλος, αρνητική για την εφαρμογή του θεσμού της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, είναι η κατάσταση που δημιουργεί το εκτεταμένο φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης και χωροθέτησης δραστηριοτήτων.

Αν και η οδηγία 85/337/ΕΟΚ συνέβαλε σημαντικά στην ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων κατά την πραγματοποίηση μεμονωμένων έργων και δραστηριοτήτων, εντούτοις, η πράξη έδειξε ότι κατά την εφαρμογή της στα διάφορα κράτη μέλη αδυνατούσε να εγγραφεί εξίσου την προστασία του περιβάλλοντος κατά το στάδιο της κατάρτισης σχεδίων και προγραμμάτων, των οποίων η υλοποίηση γίνεται με τα επιμέρους έργα. Για την κάλυψη αυτού του κενού εκδόθηκε η Οδηγία 2001/42/ΕΚ

¹⁰⁰ Η ΕΥΕΠ ιδρύθηκε το 2001 με το νόμο 2947/2001, στο πλαίσιο σχετικών κατευθύνσεων από την κοινοτική νομοθεσία και στο πρότυπο ανάλογων ευρωπαϊκών υπηρεσιών (Environmental Inspectorate). Βασική αρμοδιότητα της ΕΥΕΠ είναι να διενεργεί ελέγχους και 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.

¹⁰¹ Συγκεκριμένα, ενώ το π.δ. 221/1998 (ΦΕΚ Α' 174/24.7.98), βάσει του οποίου συστήνεται η ΕΥΠΕ, προβλέπει 131 θέσεις προσωπικού, αυτή τη στιγμή η υπηρεσία στελεχώνεται από 41 μόνο άτομα (ποσοστό 31,2%).

«Στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων» (ΣΠΕ)¹⁰², η οποία έθετε ως προθεσμία εναρμόνισης την 21η Ιουλίου 2004. Η Ελλάδα παραπέμφθηκε στο ΔΕΚ για τη μη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας (C-68/06), αλλά μετά τη δημοσίευση σε ΦΕΚ της ΚΥΑ ενσωμάτωσης¹⁰³, η Επιτροπή παραιτήθηκε της προσφυγής.

Η Οδηγία ΣΠΕ (Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση) εγκαινιάζει ένα νέο θεσμό προστασίας του περιβάλλοντος με πολλά νεωτερικά χαρακτηριστικά αλλά και πολλαπλές δυσκολίες οριοθέτησης και εφαρμογής. Στις σημαντικές καινοτομίες συγκαταλέγονται αναμφισβήτητα ο ολιστικός προσανατολισμός της διαδικασίας στρατηγικής εκτίμησης, η συμμετοχή του κοινού και των αρχών ως παραγόντων νομιμοποίησης και διασφάλισης της αξιοπιστίας και της πληρότητας της διαδικασίας εκτίμησης, καθώς και η καθιέρωση συντονισμένων ή κοινών διαδικασιών όταν η διαδικασία εκτίμησης απορρέει και από άλλες διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας¹⁰⁴. Ωστόσο, η ΚΥΑ ενσωμάτωσης δεν αντανάκλα επιτυχώς την πολιτική σημασία της Οδηγίας ΣΠΕ για την ουσιαστική ενσωμάτωση της προστασίας του περιβάλλοντος στον σχεδιασμό έργων και προγραμμάτων, αλλά την αντιμετωπίζει ως μια μάλλον τυπική διαδικασία. Τα βασικότερα προβλήματα που εντοπίζονται, αφορούν την ελλιπή συνάρθρωση με τις διαδικασίες έγκρισης σχεδίων που προβλέπει η υπόλοιπη περιβαλλοντική νομοθεσία (π.χ. η Οδηγία-Πλαίσιο για το Νερό¹⁰⁵ και ο νόμος 2742/1999¹⁰⁶), τις περιορισμένες διαδικασίες διαβούλευσης¹⁰⁷ και το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής¹⁰⁸.

¹⁰² Οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7^{ης} Ιουνίου 2001 «Στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων», ΕΕ L 197/30 της 21.7.01.

¹⁰³ ΚΥΑ 107017 ΦΕΚ Β' 1225/5.9.2006 «Εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ «σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001».

¹⁰⁴ Γεωργία Γιαννακούρου (2007) «Η οδηγία 2001/42 και η μεταφορά της στην ελληνική έννομη τάξη», στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούτη (επιμέλεια), *op.cit.*, σσ. 140-160.

¹⁰⁵ Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2000 «για τη θέσπιση πλαισίου δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων», ΕΕ L 327/1 της 22.12.2000.

¹⁰⁶ Νόμος 2742/ΦΕΚ Α' 207/07.10.1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιφόρος ανάπτυξη & άλλες διατάξεις».

¹⁰⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 7, 4.2.α παρ., η υποχρέωση της Διοίκησης για δημοσιοποίηση των στρατηγικών μελετών περιορίζεται στη δημοσίευση σχετικής ανακοίνωσης σε τουλάχιστον δύο ημερήσιες εφημερίδες, ενώ αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια της αρχής σχεδιασμού η χρήση οποιουδήποτε άλλου μέσου δημοσιοποίησης (άρθρο 7, παρ. 5). Αξίζει να σημειωθεί ότι η διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αποτελεί βασικό στόχο και κατεύθυνση της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

¹⁰⁸ Σύμφωνα με το Παράρτημα Ι της ΚΥΑ 107017 ΦΕΚ Β' 1225/5.9.2006, οι παρεμβάσεις που υπόκεινται σε ΣΠΕ είναι οι εξής: Επιχειρησιακά Προγράμματα του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και λοιπά σχέδια και προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση που αφορούν γεωργία, δασοπονία, αλιεία, ενέργεια, βιομηχανία, μεταφορές, διαχείριση αποβλήτων και υδάτινων πόρων, τηλεπικοινωνίες, τουρισμό, πολεοδομικό ή χωροταξικό σχεδιασμό• Ειδικά και Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης• Ρυθμιστικά Σχέδια• Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια• Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτών Πόλεων• Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων• Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων• Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων• Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης• Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης• Σχέδια Διαχείρισης Υδάτινων Συστημάτων• Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης

Τη χρονιά που πέρασε, τέθηκαν σε δημόσια διαβούλευση οι πρώτες εφαρμογές ΣΠΕ στην Ελλάδα, οι οποίες αφορούσαν κάποια επιχειρησιακά προγράμματα του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς 2007-2013 και τα Ειδικά Πλάγια Χωροταξικού Σχεδιασμού για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ) τον Τουρισμό (ΕΠΧΣΑΑ-Τ) και τη Βιομηχανία (ΕΠΧΣΑΑ-Β). Ειδικότερα όσον αφορά τη διαδικασία ΣΠΕ για το ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ, τόσο το περιεχόμενο, όσο και η διαδικασία διαβούλευσης κρίνονται ικανοποιητικά και θέτουν ένα καλό προηγούμενο για τις επόμενες εφαρμογές της Οδηγίας ΣΠΕ, δεδομένων βεβαίως των περιορισμών που περιγράφηκαν προηγουμένως. Αντίθετα, η διαδικασία ΣΠΕ για τα επιχειρησιακά προγράμματα της νέας περιόδου αποδεικνύεται αρκετά προβληματική και ασυνεπής, καθώς διαφορετική διαδικασία ακολουθείται για το κάθε πρόγραμμα, ενώ η ποιότητα των μελετών διαφοροποιείται σημαντικά ανά πρόγραμμα¹⁰⁹.

Τέλος, να σημειωθεί ότι παρατηρείται καθυστέρηση στην αποστολή των απαιτούμενων εθνικών εκθέσεων εφαρμογής της Σύμβασης ESPOO¹¹⁰ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακό επίπεδο, καθώς, όπως επισημαίνεται σε επιστολή της Επιτροπής Εφαρμογής ESPOO προς τις αρμόδιες εθνικές αρχές, η Ελλάδα δεν έχει υποβάλει εκθέσεις εφαρμογής για το 2003 και το 2006, γεγονός το οποίο μπορεί στο μέλλον να ερμηνευθεί ως ελλιπής εφαρμογή.

Συμπερασματικά, μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι η διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην Ελλάδα παραμένει προβληματική, καθώς λειτουργεί περισσότερο ως μέθοδος περιβαλλοντικής δικαιολόγησης έργων, παρά ως ουσιαστικό εργαλείο περιβαλλοντικού σχεδιασμού και εκ των προτέρων περιβαλλοντικής εκτίμησης των επιπτώσεων των σχετικών παρεμβάσεων.

B.II. ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΚΛΙΜΑΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η αλλαγή του κλίματος αποτελεί στις μέρες μας μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις παγκοσμίως. Η αύξηση της θερμοκρασίας, η τήξη των παγετώνων και των παγωμένων εδαφών, η αυξημένη ένταση των βροχοπτώσεων, καθώς και η αυξανόμενη συχνότητα και ένταση των ακραίων καιρικών φαινομένων, αποτελούν ενδείξεις αυτού του φαινομένου. Κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα, η μέση επίγεια θερμοκρασία αυξήθηκε κατά 0,6° C, ενώ αν δε ληφθούν άμεσα και δραστικά μέτρα μείωσης των εκπομπών, υπολογίζεται ότι η αύξηση αυτή θα μπορούσε να φτάσει τους 5,8°C μέχρι το

Στερεών Αποβλήτων. Τα σχέδια και προγράμματα άλλων κλάδων δεν εντάσσονται αυτομάτως σε διαδικασία ΣΠΕ αλλά υποβάλλονται σε διαδικασία προελέγχου για να διαπιστωθεί αν εντάσσονται ή όχι στις διατάξεις της οδηγίας. Με τον τρόπο αυτό υποβαθμίζεται η οδηγία σε πρόσθετη γραφειοκρατική διαδικασία η οποία θα επιβαρύνει μόνο συγκεκριμένες κατηγορίες παρεμβάσεων.

¹⁰⁹ WWF Hellas, «Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή: Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα», Αθήνα, Ιούλιος 2007, <http://www.politics.wwf.gr/images/stories/political/nomothesia/nomoreport%202007.pdf> σελ. 6.

¹¹⁰ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of the United Nations Economic Commission for Europe. Η Σύμβαση ESPOO υπογράφηκε το 1991 και τέθηκε σε ισχύ το 1997. Η Ελλάδα κύρωσε τη Σύμβαση με τον νόμο 2540/1997 ΦΕΚ Α'249/15.12.97 «Κύρωση της Σύμβασης για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακά πλαίσια».

έτος 2100¹¹¹. Παράλληλα, οι πλημμύρες¹¹² αποτέλεσαν το 43% του συνόλου των καταστροφικών γεγονότων στην Ευρώπη κατά τη χρονική περίοδο 1998-2002¹¹³. Τέλος, μέχρι το 2070, αναμένεται αύξηση της απορροής των ποταμών έως 50% στη Νότια και Νοτιοανατολική Ευρώπη και άνω του 50% στη Βόρειο και Βορειοανατολική Ευρώπη.

Όπως φαίνεται, το ζήτημα της κλιματικής αλλαγής δεν αποτελεί μόνο περιβαλλοντικό πρόβλημα, αλλά πρόβλημα που επηρεάζει την υγεία, τη διατροφή, τη μετανάστευση, την ενεργειακή πολιτική, δηλαδή γενικά τη σύγχρονη οικονομία και κοινωνία¹¹⁴.

Στην Ελλάδα, η σχετική νομοθεσία απορρέει από τις υποχρεώσεις της χώρας έναντι της Σύμβασης-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές αλλαγές (1992)¹¹⁵, του Πρωτοκόλλου του Κιότο (1997) και του κοινοτικού δικαίου για τις κλιματικές αλλαγές και την ατμοσφαιρική ρύπανση.

Στόχος του Πρωτοκόλλου του Κιότο είναι η μείωση από τις οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες κατά 5.2% (σε σχέση με τα επίπεδα του 1990) των εκπομπών έξι αερίων ρύπων¹¹⁶ που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου μέχρι την περίοδο 2008-2012. Μετά την επικύρωση του και από τη Ρωσία, το Πρωτόκολλο του Κιότο τέθηκε σε εφαρμογή στις 16 Φεβρουαρίου 2005¹¹⁷. Οι στόχοι του Πρωτοκόλλου πρέπει να επιτευχθούν κυρίως μέσω εθνικών δράσεων, πολιτικών και μέτρων ενώ ταυτόχρονα προβλέπεται και η συνεργασία με άλλα κράτη¹¹⁸. Επίσης, το Πρωτόκολλο του Κιότο περιλαμβάνει τρεις 'ευέλικτους μηχανισμούς' που αποσκοπούν στη συμπίεση του κόστους μείωσης των εκπομπών αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου και είναι συμπληρωματικοί των εγχώριων δράσεων. Οι μηχανισμοί αυτοί, που βασίζονται στην ιδέα ότι όλα τα αέρια θερμοκηπίου καταλήγουν στην κοινή για όλους ατμόσφαιρα και οδηγούν σε κλιματικές αλλαγές, είναι η Κοινή Εφαρμογή από

¹¹¹ IPCC (2001), "Climate Change 2001: Synthesis Report" [Watson, R.T. and the Core Writing Team (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, and New York, NY, USA.

www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/english/index.htm

http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/english/082.htm#b1 .

Η Διακυβερνητική Επιτροπή για την Κλιματική Αλλαγή (IPCC) συγκροτήθηκε το 1998 από κοινού με τον Παγκόσμιο Μετεωρολογικό Οργανισμό και το Πρόγραμμα Περιβάλλοντος των Ηνωμένων Εθνών.

¹¹² Βλ. παράρτημα Β.

¹¹³ COM (2004) 472 τελικό, Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, «Διαχείριση του κινδύνου των πλημμυρών», 12.7.04, σελ. 2.

¹¹⁴ Α. Καλλία-Αντωνίου (2007) «Το κοινοτικό δίκαιο για τις κλιματικές αλλαγές και η εφαρμογή του στην Ελλάδα», στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούτη (επιμέλεια), *op.cit.* σσ. 161-162.

¹¹⁵ Η Σύμβαση-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών εγκρίθηκε στη Νέα Υόρκη στις 9 Μαΐου 1992 και η απόφαση επικύρωσης τέθηκε σε ισχύ στις 21 Μαρτίου 1994. Η ΕΕ την επικύρωσε το 1994 με την υπ' αριθμό 94/69/ΕΚ απόφασή της (ΕΕ L 33, 7.02.1994). Η Ελλάδα υπέγραψε τη Συνθήκη στο Ρίο το 1992 και την κύρωσε, κάνοντάς την νόμο του κράτους το 1994 (ν. 2205/94).

¹¹⁶ Διοξείδιο του άνθρακα (CO₂), μεθάνιο (CH₄), υποξείδιο του αζώτου (N₂O), υδροφθοράνθρακες (HFC), πλήρως φθοριωμένοι υδρογονάνθρακες (PFC) και εξαφθοριούχο θείο (SF₆).

¹¹⁷ Εξάλλου με βάση την απόφαση 280/2004/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Φεβρουαρίου 2004, για το μηχανισμό παρακολούθησης των μηχανισμών αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου στην Κοινότητα και εφαρμογής του Πρωτοκόλλου του Κιότο (ΕΕ L 59, 26.02.2004), όλες οι διατάξεις του Πρωτοκόλλου του Κιότο μεταφέρονται στο κοινοτικό δίκαιο ανεξάρτητα από την θέση σε ισχύ του σε διεθνές επίπεδο.

¹¹⁸ Μερικά από τα μέτρα που προβλέπει το Πρωτόκολλο είναι: αύξηση της ενεργειακής αποτελεσματικότητας, προώθηση των αειφόρων μορφών γεωργίας, ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

αναπτυγμένες χώρες προγραμμάτων μείωσης των εκπομπών από τα οποία θα επωφελούνται όλες οι εμπλεκόμενες χώρες, ο Μηχανισμός Καθαρής Ανάπτυξης με συμμετοχή αναπτυσσόμενων χωρών και αναπτυξιακή βοήθεια για μεταφορά νέων τεχνολογιών από τις ανεπτυγμένες προς τρίτες χώρες και το Εμπόριο Εκπομπών.

Μετά από κοινή απόφαση (Απόφαση 2002/358/ΕΚ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ελλάδα κύρωσε το Πρωτόκολλο με τον ν. 3017/2002¹¹⁹ τον Μάιο του 2002. Για την επίτευξη του κοινού στόχου του Πρωτοκόλλου, τα 15 τότε κράτη μέλη της Ένωσης αναλάμβαναν την υποχρέωση να μειώσουν συλλογικά τις εκπομπές τους κατά 8% σε σύγκριση με το 1990. Βάσει διακανονισμού, κάθε κράτος μέλος ανέλαβε συγκεκριμένες δεσμεύσεις (burden-sharing agreement)¹²⁰. Στην Ελλάδα δίνεται η δυνατότητα να αυξήσει την εκπομπή ρύπων ως και 25% μέχρι το 2010¹²¹.

Με βάση το άρθρο 17 του Πρωτοκόλλου του Κιότο και τα άρθρα 2 και 6 της Συνθήκης για τη βιώσιμη ανάπτυξη, η ΕΕ θέσπισε το 2003 ένα σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου μέσα στην Κοινότητα.

Η Οδηγία 2003/87/ΕΚ¹²², «σχετικά με τη θέσπιση συστήματος για την εμπορία των δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα» αποτελεί ένα από τα βασικά μέτρα που έχει λάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση για την εκπλήρωση των στόχων του Πρωτοκόλλου του Κιότο και συνιστά έκφραση της ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στην αναπτυξιακή διαδικασία. Οι εμπορικές ανταλλαγές εκπομπών αποτελούν ένα σύστημα κατανομής μεριδίων εκπομπών αερίων θερμοκηπίου σε επιχειρήσεις, με βάση την αρχή της αντιστάθμισης.

Αυτό που συμβαίνει πρακτικά είναι ορισμένες εταιρείες να λαμβάνουν την άδεια να εκπέμπουν περισσότερο από το επιτρεπόμενο όριο, εφόσον μία άλλη εταιρεία, η οποία έχει εκπέμψει λιγότερο από το επιτρεπόμενο όριο, της πωλεί το μερίδιό της. Πρόκειται στην ουσία για το πρώτο διακρατικό σύστημα αγοραπωλησίας μεριδίων δικαιωμάτων ρύπανσης παγκοσμίως¹²³.

Κάθε κράτος-μέλος είναι υποχρεωμένο να καθορίσει οριακές εθνικές τιμές εκπομπών CO₂ και να τις επιμερίσει ανάμεσα σε ορισμένες κατηγορίες επιχειρήσεων που καταναλώνουν μεγάλα ποσά ενέργειας¹²⁴, εκδίδοντας ένα συνολικό αριθμό αδειών (δικαιωμάτων) ρύπανσης. Ως δικαίωμα ρύπανσης νοείται το δικαίωμα εκπομπής ενός τόνου CO₂ ή οποιουδήποτε άλλου αερίου ισοδυνάμου αποτελέσματος, που συμβάλλει στο φαινόμενο του θερμοκηπίου.

Η Οδηγία προβλέπει, επίσης, τη σύνταξη Εθνικού Σχεδίου Κατανομής Δικαιωμάτων Εκπομπών (ΕΣΚΔΕ) που καθορίζει τη συνολική ποσότητα εκπομπών

¹¹⁹ ΦΕΚ Α' 117/2002.

¹²⁰ Τα δέκα νέα μέλη της ΕΕ έχουν δικούς τους στόχους μείωσης που κυμαίνονται μεταξύ 6-8% σε σχέση με το 1990 αλλά κι αυτές πλέον εναρμονίζονται στο κοινοτικό πλαίσιο.

¹²¹ Συγκεκριμένα για τις εκπομπές CO₂, CH₄, N₂O το έτος βάσης είναι το 1990, ενώ για τις εκπομπές των λεγόμενων F-gases (PFCs, HFCs, SF₆) το έτος βάσης είναι το 1995.

¹²² Οδηγία 2003/87/ΕΚ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 13^{ης} Οκτωβρίου 2003, «σχετικά με τη θέσπιση συστήματος για την εμπορία των δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ», ΕΕ L 275 της 25.10.2003.

¹²³ Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αρχή των εμπορεύσιμων μεριδίων είχε εφαρμοστεί στη γεωργική και αλιευτική πολιτική, με τις γαλακτοκομικές ποσοστώσεις και τις ποσοστώσεις αλιευμάτων αντίστοιχα.

¹²⁴ Π.χ. ηλεκτροπαραγωγικοί σταθμοί, χαλυβουργεία, διυλιστήρια πετρελαίου, χαρτοποιίες, υαλοουργίες, τσιμεντοβιομηχανίες κλπ.

διοξειδίου του άνθρακα που θα διατεθούν στις επιχειρήσεις και θα ενταχθούν στο σύστημα εμπορίας. Το κράτος μέλος έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια στην κατάρτιση του ΕΣΚ, το οποίο στη συνέχεια υποβάλλεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για έγκριση¹²⁵. Προβλέπει επίσης τη δημιουργία και λειτουργία ενός εσωτερικού συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου¹²⁶. Για τη μη τήρηση των στόχων προβλέπονται αυστηρά πρόστιμα ή υποχρέωση «αγοράς» επιπρόσθετων δικαιωμάτων εκπομπής ρύπων από άλλες χώρες. Μέχρι το τέλος του 2007, το σύστημα εμπορίας καλύπτει μόνο εκπομπές CO₂, του κυριότερου αερίου του θερμοκηπίου, από μεγάλες σταθερές πηγές. Οι προδιαγραφές αυτές καλύπτουν 12.000 εγκαταστάσεις στην ΕΕ-25, από τις οποίες 141 βρίσκονται στην Ελλάδα.

Στόχος του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής είναι να περιοριστούν οι εκπομπές αερίων θερμοκηπίου με οικονομικά αποδοτικό τρόπο. Χαρακτηριστικά, τα Ηνωμένα Έθνη υπολόγισαν ότι, σε παγκόσμια κλίμακα, αυτό το σύστημα εμπορικής διαχείρισης της ρύπανσης μπορεί να οδηγήσει σε εξοικονόμηση 3,64 τρις \$ ετησίως.

Η προθεσμία συμμόρφωσης με την Οδηγία 2003/87/ΕΚ και θέσπισης εθνικών εκτελεστικών διατάξεων για την εφαρμογή της ήταν η 31η Δεκεμβρίου 2003. Υπό την πίεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και υπό την απειλή παραπομπής στο ΔΕΚ, η χώρα μας υπέβαλε το ελληνικό ΕΣΚΔΕ σε διαδικτυακή δημόσια διαβούλευση διάρκειας μόνο 4 ημερών στις 20 Δεκεμβρίου 2004, και η ελληνική νομοθεσία εναρμονίστηκε με την Οδηγία με την έκδοση της ΚΥΑ 54409/2632¹²⁷, στις 27 Δεκεμβρίου του 2004. Το ελληνικό ΕΣΚΔΕ κατατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 31 Δεκεμβρίου 2004. Λόγω αυτής της καθυστέρησης, η Ελλάδα παραπέμφθηκε στο ΔΕΚ στις 15 Ιανουαρίου 2005, ο φάκελος όμως τελικά ετέθη στο αρχείο στις 16 Μαρτίου 2005¹²⁸.

Αρμόδια αρχή για την εφαρμογή της Οδηγίας και τη λειτουργία του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων αερίων θερμοκηπίου ορίζεται το Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων. Το έργο του ΥΠΕΧΩΔΕ και των συναρμόδιων Υπουργείων συντονίζει επταμελής διυπουργική επιτροπή, αποτελούμενη από τρεις εκπροσώπους του ΥΠΕΧΩΔΕ, δύο του Υπουργείου Ανάπτυξης και δύο του Υπουργείου Οικονομικών. Στη Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ και συγκεκριμένα στη Διεύθυνση Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης και Θορύβου (ΕΑΡΘ), συστάθηκε Γραφείο Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών (ΓΕΔΕ), το οποίο έχει την ευθύνη για την εποπτεία και τον έλεγχο των διατάξεων της ΚΥΑ 54409/2632.

Οι εγκαταστάσεις δεσμεύονται από τη χορηγούμενη άδεια, να παρακολουθούν και να υποβάλλουν στο ΓΕΔΕ επαληθευμένη έκθεση εκπομπών CO₂. Ο φορέας εκμετάλλευσης κάθε εγκατάστασης που περιλαμβάνεται στο ΕΣΚ υποχρεούται να κατέχει Άδεια Εκπομπών Αερίων Θερμοκηπίου (ΕΑΘ), σύμφωνα με το άρθρο 5 της

¹²⁵ Βλ. COM (2004) 500 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «σχετικά με τις αποφάσεις που έλαβε η Επιτροπή στις 7.07.2004 για τα ΕΣΚ που υπέβαλαν η Αυστρία, η Δανία, η Γερμανία, η Ιρλανδία, οι Κάτω Χώρες, η Σλοβενία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο», της 7^{ης} Ιουλίου 2004.

¹²⁶ Το κάθε «δικαίωμα» εκπομπής ισοδυναμεί με έναν τόνο διοξειδίου του άνθρακα ή άλλου αερίου ισοδύναμου αποτελέσματος που συμβάλλει στο φαινόμενα του θερμοκηπίου.

¹²⁷ ΦΕΚ 1931/Β/27.12.2004.

¹²⁸ Στ. Λαμπαδάριος, «Πρωτόκολλο του Κυότο-Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Αερίων Θερμοκηπίου»: «Η εναρμόνιση με την Οδηγία 2003/87 δημιουργεί ευκαιρίες, προκλήσεις και υποχρεώσεις αναφορικά με την εμπορία δικαιωμάτων στις μεγάλες ελληνικές βιομηχανίες», *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 2/2005, σσ. 250-251.

ΚΥΑ. Για την περίοδο 2005-2007, το πρόστιμο για την υπέρβαση των ορίων ανέρχεται σε 40 ευρώ/τόνο CO², ενώ η τιμή αγοράς δικαιώματος κυμαίνεται στα 19 ευρώ/τόνο CO². Για την περίοδο 2008-2012 το πρόστιμο θα αυξηθεί σε 100 ευρώ/τόνο CO². Οι φορείς εκμετάλλευσης δεν μπορούν να μεταφέρουν τα δικαιώματα που κατέχουν και τα οποία δεν έχουν ακυρωθεί στο τέλος της πρώτης περιόδου 2005-2007, στην επόμενη πενταετία. Τα δικαιώματα αυτά, εκτός ειδικών περιπτώσεων ακυρώνονται αυτεπαγγέλτως. Στη μέθοδο κατανομής του ΕΣΚ της πρώτης περιόδου, το 95% των δικαιωμάτων εκπομπών διανέμεται δωρεάν, ενώ στην επόμενη περίοδο 2008-2012 το ποσό αυτό μειώνεται στο 90%. Σύμφωνα με το ΕΣΚ, τα συνολικά δικαιώματα της περιόδου 2005-2007 ανέρχονται σε 213.405.556 τόνους CO² και τα ετήσια σε 71.635.185 τόνους CO². Για την παρακολούθηση των εκπομπών των εγκαταστάσεων και για την υποβολή εκθέσεων, θεσπίστηκαν κατευθυντήριες γραμμές με τις αποφάσεις 2004/280 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και 2004/156 της Επιτροπής¹²⁹, αντίστοιχα, οι οποίες εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή της οδηγίας 2003/87/ΕΚ.

Το ελληνικό ΕΣΚ κρίθηκε ως ένα μάλλον «χαλαρό» μοντέλο προσαρμογής με τις απαιτήσεις της Οδηγίας, καθώς προβλέπει αύξηση των εκπομπών 39,2% έως το 2010, ενώ η Ελλάδα δικαιούται αύξηση κατά 25% έναντι των τιμών του 1990. Οι ρυθμίσεις που προβλέπει δεν αναμένεται να βοηθήσουν ουσιαστικά στην μείωση των εκπομπών, καθώς οι άδειες που εκχωρούνται δε θέτουν ιδιαίτερα περιοριστικά όρια, ούτε και δίνουν ουσιαστικά κίνητρα για καθαρότερη παραγωγή και βιομηχανικές διαδικασίες. Επίσης, η χρήση ορυκτών καυσίμων για την παραγωγή ηλεκτρισμού για τα επόμενα χρόνια τουλάχιστον μέχρι το 2010 θεωρείται δεδομένη. Με άλλα λόγια το ΕΣΚΔΕ είναι πολύ ανεκτικό προς τα σημερινά επίπεδα εκπομπής ρύπων, αφού οποιεσδήποτε δεσμευτικές αποφάσεις αναβάλλονται για τη δεύτερη περίοδο εφαρμογής της Οδηγίας, δηλαδή για μετά το 2008. Το ΕΣΚ εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 20 Ιουνίου 2005, τελευταίο, μετά το Ιταλικό, από τα ΕΣΚ των 15.

Επισημαίνουμε ακόμη ότι τα μέτρα που περιλαμβάνει η Οδηγία 2003/87 αποτελούν ένα μόνο μέσο για την επίτευξη των στόχων του Κιότο, αφού αφορούν συγκεκριμένους ενεργειακούς παράγοντες και ένα μόνο αέριο του θερμοκηπίου. Αυτό αναγνωρίζεται και από το ΕΣΚΔΕ καθώς οι δραστηριότητες που καλύπτει αφορούν το 52% των συνολικών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Ωστόσο, παραμένει γεγονός ότι δεν υπάρχει διοικητική υποδομή για την υλοποίηση του, ενώ η γραφειοκρατία αποτρέπει τις επενδύσεις. Τα περισσότερα μέτρα δεν έχουν τεθεί σε εφαρμογή, τα κίνητρα για εξοικονόμηση και βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας στον οικιακό τομέα είναι ουσιαστικά ανύπαρκτα, ενώ και το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο παραμένει ελλιπές και αποσπασματικό.

Το 2ο Εθνικό Σχέδιο Κατανομής Δικαιωμάτων Εκπομπών για την περίοδο 2008 – 2012, κατατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τη 1η Σεπτεμβρίου του 2006. Η Ελλάδα συνεχίζει να πριμοδοτεί τις ρυπογόνες εγκαταστάσεις, δίνοντας περισσότερα ετήσια δικαιώματα στις επιχειρήσεις για τη 2η φάση εφαρμογής του συστήματος σε σχέση με

¹²⁹ Απόφαση 2004/280/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11.02.2004 «για το μηχανισμό παρακολούθησης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στην Κοινότητα και την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου του Κιότο» ΕΕ L 49, 19.02.2004, και απόφαση 2004/156/ΕΚ της Επιτροπής της 29.01.2004 «για τη θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου κατ' εφαρμογή της οδηγίας 2003/87/ΕΚ», ΕΕ L 59, 26.02.2004.

αυτά που έδωσε για τη πρώτη φάση (περίοδος 2005 – 2007)¹³⁰. Χαρακτηριστικό είναι ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που αξιολόγησε το Ελληνικό Σχέδιο Κατανομής, με απόφαση της στις 29 Νοεμβρίου του 2006 ζήτησε από την Ελλάδα να περιορίσει τα συνολικά δικαιώματα που δόθηκαν στις ελληνικές επιχειρήσεις που συμμετέχουν στο σύστημα¹³¹. Η Ελλάδα απάντησε στην απόφαση αυτή, εκφράζοντας τις αντιρρήσεις της και ζητώντας να της επιτραπεί να διατηρήσει τα συνολικά δικαιώματα, όπως αυτά κατανεμήθηκαν αρχικά, δηλαδή στα 75,5 εκ. τόνους CO² ετησίως. Μέχρι σήμερα, το τελικό Σχέδιο Κατανομής Δικαιωμάτων Εκπομπών για την περίοδο 2008 – 2012 δεν έχει οριστικοποιηθεί, καθώς αναμένεται ακόμα, τουλάχιστον με τα μέχρι τώρα δεδομένα, η οριστική απάντηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο αίτημα της ελληνικής πλευράς.

Παράλληλα, προχώρησε και η αναθεώρηση του Εθνικού Προγράμματος μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, η πρόταση για την οποία τέθηκε σε διαβούλευση στις 31 Νοεμβρίου του 2006. Επίσης, η Ελλάδα προχώρησε στην ενσωμάτωση της Οδηγίας 2004/101/ΕΚ¹³² σχετικά με τους μηχανισμούς έργων του Πρωτοκόλλου του Κιότο με καθυστέρηση 15 μηνών από την προβλεπόμενη ημερομηνία ενσωμάτωσης. Ειδικότερα, η Οδηγία 2004/101/ΕΚ συνδέει τους δύο ευέλικτους μηχανισμούς του Πρωτοκόλλου του Κιότο α) τον μηχανισμό της από κοινού εφαρμογής (joint implementation) και β) τον μηχανισμό καθαρής ανάπτυξης (clean development mechanism) με το ευρωπαϊκό σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου¹³³. Παρόλα αυτά, η Ελλάδα ξεπέρασε το 2005 για πρώτη φορά το όριο των εκπομπών που έχει δικαίωμα να εκπέμψει μέχρι το 2012 στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου του Κιότο¹³⁴. Η συνολική αύξηση έως το 2010 προβλέπεται να είναι ακόμα μεγαλύτερη, καθώς δεν έχουν ληφθεί ακόμα όλα τα απαραίτητα μέτρα βελτίωσης της ενεργειακής αποδοτικότητας, προώθησης των ΑΠΕ, και μείωσης των εκπομπών.

Επίσης, η Ελλάδα έλαβε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προειδοποιητική επιστολή τον Οκτώβριο του 2006 και αιτιολογημένη γνώμη τον Μάρτιο του 2007 γιατί

¹³⁰ Για την 2η φάση του συστήματος (2008 – 2012), η Ελληνική Πολιτεία στο 2ο Εθνικό Σχέδιο Κατανομής Δικαιωμάτων Εκπομπών σχεδίασε να δώσει δωρεάν 75,5 εκ. τόνους CO² –ετησίως- στις υπόχρεες επιχειρήσεις έναντι 71,4 εκ τόνους CO² –ετησίως- που δόθηκαν στο 1ο Σχέδιο Κατανομής Δικαιωμάτων Εκπομπών για τη περίοδο 2005 – 2007.

¹³¹ Η Επιτροπή ζήτησε αντί για 75,5 εκ. τόνους CO² να εκχωρηθούν στις επιχειρήσεις 69,1 εκ. τόνοι ετησίως. Το ΥΠΕΧΩΔΕ σύμφωνα με δηλώσεις του Υπουργού Περιβάλλοντος θεωρεί άδικη μείωση αυτή.

¹³² ΦΕΚ Β' 286/2.03.2007 «Τροποποίηση της υπ' αριθμ. 54409/2632/2004 κοινής υπουργικής απόφασης (Β' 1931), σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2004/101/ΕΚ "για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ σχετικά με την θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας, όσον αφορά τους μηχανισμούς έργων του Πρωτοκόλλου του Κιότο" του Συμβουλίου της 27ης Οκτωβρίου 2004».

¹³³ Ο μηχανισμός της από κοινού εφαρμογής αναφέρεται στην από κοινού εφαρμογή έργων από αναπτυγμένες χώρες οι οποίες δεσμεύονται για την μείωση των εκπομπών τους με τέτοιο τρόπο ώστε όλες οι εμπλεκόμενες χώρες να επωφελούνται. Ο μηχανισμός της καθαρής ανάπτυξης αφορά την κατασκευή έργων σε αναπτυσσόμενες χώρες (π.χ. μέσω αναπτυξιακής βοήθειας που συμβάλλει στην μεταφορά νέων τεχνολογιών σε τρίτες χώρες) με σκοπό τη μείωση των εκπομπών των ανεπτυγμένων χωρών. Με την υλοποίηση έργων μείωσης των εκπομπών, που προβλέπονται από τους δύο αυτούς μηχανισμούς, οι χώρες ή εγκαταστάσεις που δεσμεύονται για μείωση των εκπομπών τους μπορούν να λαμβάνουν πιστωτικά όρια τα οποία συμβάλλουν εν μέρει στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων τους.

¹³⁴ Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κατά το 2005 η Ελλάδα αύξησε τις εκπομπές της κατά 25,4%, δηλαδή 0,4% πάνω από το όριο που μας είχε τεθεί.

δεν διαβίβασε την πλήρη σειρά σημαντικών τεχνικών στοιχείων που απαιτούνται για τον προσδιορισμό του οικείου επιτρεπόμενου επιπέδου εκπομπών, σε τόνους («καταλογισμένη ποσότητα»), βάσει του πρωτοκόλλου του Κιότο. Τον Ιούνιο του 2007, όμως η Επιτροπή αποφάσισε να κλείσει την υπόθεση κατά της Ελλάδας για τη μη διαβίβαση σημαντικών πληροφοριών στο πλαίσιο της Απόφασης 2005/166/ΕΚ¹³⁵.

Παρά τα μέτρα που έχουν ληφθεί και αυτά που σχεδιάζονται για το μέλλον, τα προβλήματα από την κλιματική αλλαγή αυξάνουν. Η λήψη αυστηρότερων μέτρων φαίνεται να είναι αναγκαία. Στο πλαίσιο της Συνόδου Κορυφής του Μαρτίου 2007, οι ηγέτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμφώνησαν σε μείωση κατά 30% των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου στην Ευρώπη μέχρι το 2020, λαμβάνοντας ως τιμή βάσης τις εκπομπές κατά το έτος 1990, με την προϋπόθεση ότι και άλλες βιομηχανικές χώρες θα αναλάβουν δράση για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Ανεξάρτητα όμως από τη δράση που θα λάβουν οι άλλες χώρες, τα κράτη μέλη συμφώνησαν σε μείωση 20% των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου μέσα στο ίδιο χρονικό πλαίσιο. Είναι λοιπόν σαφές ότι η επιτυχία της προσπάθειας αυτής απαιτεί τη δέσμευση όλων των κρατών και τη συστράτευσή τους με την ανάληψη της ευθύνης που αναλογεί σε καθένα από αυτά.

Β.ΙΙΙ. ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΝΑΝΕΩΣΙΜΕΣ ΠΗΓΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

Οι ΑΠΕ σηματοδοτούν μία διαφοροποιημένη προσέγγιση του τρόπου παραγωγής της ενέργειας και αποτελούν έκφανση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία επιδιώκεται τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και σε εθνικό επίπεδο, δεδομένου ότι συμβάλλουν στην ενίσχυση της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού και στην ελάφρυνση των περιβαλλοντικών πιέσεων από τα συμβατικά καύσιμα.¹³⁶ Το αυξανόμενο ενδιαφέρον για την αξιοποίησή τους αποδεικνύεται από τη θέσπιση κανόνων διεθνούς δικαίου ιδιαίτερα μέσω της Σύμβασης-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις Κλιματικές Αλλαγές, αλλά και του Πρωτοκόλλου του Κιότο. Στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου οι ΑΠΕ αναγορεύονται σε τομέα προτεραιότητας της ΕΕ στο πλαίσιο της Οδηγίας 2001/77 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του Συμβουλίου για την προώθηση της ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ¹³⁷. Άλλες κοινοτικές οδηγίες που σχετίζονται με το θέμα των ΑΠΕ είναι η οδηγία 2002/91/ΕΚ για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων¹³⁸, η οδηγία 2003/30/ΕΚ για την προώθηση της χρήσης των βιοκαυσίμων ή άλλων

¹³⁵ Απόφαση 2005/166/ΕΚ της Επιτροπής της 10^{ης} Φεβρουαρίου 2005 «για θέσπιση των κανόνων εφαρμογής της απόφασης αριθ. 280/2004/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον μηχανισμό παρακολούθησης των εκπομπών αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου στην Κοινότητα και εφαρμογής του πρωτοκόλλου του Κιότο» (ΕΕ L 55/57 της 1.3.2005)

¹³⁶ Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου (2005), Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σάκκουλα Θεσ/νίκη, 2005, σσ. 132-133.

¹³⁷ Οδηγία 2001/77/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27.9.2001 «για την προαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας», ΕΕ L 283/33 της 27.10.01.

Βλ. και Β. Delvaux (2003), «The EC State Aid Regime regarding Renewables: Opportunities and Pitfalls», *European Environmental Law Review*, April 2003, σσ. 103-112.

¹³⁸ ΕΕ L 1/65 της 4.1.2003.

ανανεώσιμων καυσίμων στις μεταφορές¹³⁹, καθώς και η οδηγία 2003/87/EK για την εμπορία ρύπων¹⁴⁰. Σημείο αναφοράς στο πεδίο της ενέργειας αποτελούν οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με το ενεργειακό μέλλον της Ευρώπης. Το Μάρτιο του 2007 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε υπέρ δεσμευτικών στόχων για κατά 20% συμμετοχή των ανανεώσιμων πηγών στη παραγωγή ενέργειας, για αντικατάσταση της βενζίνης και του ντίζελ σε ποσοστό 10% από περιβαλλοντικά πιστοποιημένα βιοκαύσιμα και σε έναν ενδεικτικό στόχο για 20% εξοικονόμηση ενέργειας μέχρι το 2020.

Στα πλαίσια αυτά, και με αφετηρία το έτος 1994, η Ελλάδα άρχισε να διαμορφώνει ένα νομοθετικό πλαίσιο σε εναρμόνιση με το αντίστοιχο κοινοτικό. Αρχικά εκδόθηκε ο νόμος 2244/1994¹⁴¹, ο οποίος εισήγαγε για πρώτη φορά ρυθμίσεις για την εκμετάλλευση των ΑΠΕ στην Ελλάδα, παρέχοντας ισχυρά οικονομικά κίνητρα για την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων. Στη συνέχεια, εκδίδεται ο νόμος 2773/1999¹⁴² σχετικά με τη ρύθμιση των ζητημάτων απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, συμπεριλαμβανομένης της παραγωγής από ΑΠΕ. Προκειμένου να διευκολυνθεί η διάδοση των ΑΠΕ ο νόμος 2941/2001¹⁴³ απλοποίησε τις σχετικές διαδικασίες αδειοδότησης και τροποποίησε παράλληλα τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας. Το νομοθετικό αυτό πλαίσιο ολοκληρώνεται με τον νόμο 3175/2003¹⁴⁴ για την αξιοποίηση του γεωθερμικού δυναμικού και την τηλεθέρμανση.

Τους νόμους αυτούς, οι οποίοι ρυθμίζουν τα ζητήματα που αφορούν την εγκατάσταση και λειτουργία των μονάδων παραγωγής ΑΠΕ ακολούθησαν τέσσερις υπουργικές αποφάσεις¹⁴⁵ και η ΚΥΑ 1726/18.04.2003.

Ωστόσο, στην πρόκληση των ΑΠΕ και της προώθησης των τεχνικών έργων αξιοποίησής τους, το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο ήρθε και πάλι αντιμέτωπο με την έλλειψη δασολογίου και ενός εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού και την αδυναμία υλοποίησης έστω περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων, που να εμπεριέχουν και τα έργα αυτά¹⁴⁶. Η έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού για την ανάπτυξη των ΑΠΕ στην Ελλάδα έχει σταθεί αφορμή για την ακύρωση από το ΣτΕ πολλών επενδυτικών σχεδίων¹⁴⁷. Παρά το γεγονός πως η ολοκλήρωση Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού (κατά τις διατάξεις του άρθρου 7 του Ν. 2742/1999) για τις ΑΠΕ προβλέπεται από τον ν. 2941/2001, ο σχεδιασμός αυτός καθυστέρησε σημαντικά¹⁴⁸. Μόλις την 1^η Φεβρουαρίου 2007 δημοσιοποιήθηκε το σχέδιο Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού για τις

¹³⁹ ΕΕ L 123/42. Βλ. και οδηγία 2003/96/EK σχετικά με την αναδιάρθρωση του νομοθετικού πλαισίου φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ L 283/51/EK).

¹⁴⁰ ΕΕ L 275/32.

¹⁴¹ ΦΕΚ Α' 168/7.10.94.

¹⁴² ΦΕΚ Α' 286/22.12.99.

¹⁴³ ΦΕΚ Α' 201/12.9.01.

¹⁴⁴ ΦΕΚ Α' 207/29.8.03.

¹⁴⁵ Δ6/Φ1/ΟΙΚ.8860/1998, Δ6/Φ1/2000 και Δ6/Φ1/10200/05.07.2002.

¹⁴⁶ Ευπραξία-Αίθρα Μαρία, «Κοινοτικές και εθνικές ρυθμίσεις για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας», στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούτη (επιμέλεια), *op.cit.*, σσ. 305-337, σ. 314.

¹⁴⁷ Την έλλειψη εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού επισημαίνει και η νομολογία σε πολλές περιπτώσεις, π.χ. ΣτΕ 2567/2004.

¹⁴⁸ Απόρροια της έλλειψης κεντρικού χωροταξικού σχεδιασμού για την ανάπτυξη των αιολικών πάρκων αλλά και της ενημέρωσης από τις αρμόδιες υπηρεσίες για τη σημασία των ΑΠΕ είναι πως κατά τη διετία 2002-2004 υποβλήθηκαν στο ΣτΕ 42 αιτήσεις ακύρωσης κατά πράξεων χωροθέτησης αιολικών πάρκων.

Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΕΠΣΧΣΑΑ-ΑΠΕ)¹⁴⁹ το οποίο μαζί με τη Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων τέθηκε σε διαβούλευση. Το ΕΠΣΧΣΑΑ-ΑΠΕ θέτει τις προδιαγραφές για την εγκατάσταση μονάδων ΑΠΕ στο σύνολο της επικράτειας λαμβάνοντας υπόψη μεταξύ άλλων το δυναμικό της κάθε περιοχής και τη φέρουσα ικανότητα και πρέπει να θεωρηθεί ως ιδιαίτερα θετική εξέλιξη για τον ολοκληρωμένο σχεδιασμό της ανάπτυξης των εφαρμογών των ΑΠΕ στη χώρα μας.

Γενικά θα λέγαμε ότι το ισχύον νομικό πλαίσιο για την ανάπτυξη των ΑΠΕ στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από ασάφεια και έλλειψη συνοχής ενώ μέχρι σήμερα, δεν μπορεί να γίνει λόγος για ουσιαστική και πλήρη εναρμόνιση του εθνικού με το αντίστοιχο κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο. Παρά τις προβλέψεις της Οδηγίας 2001/77/ΕΚ «για την προαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας», η προώθηση των ΑΠΕ είναι ανοχύρωτη και επιπλέον, αν δεν αλλάξουν ριζικά οι ενεργειακές προτεραιότητες της χώρας, φαίνεται πολύ δύσκολη η πλήρωση του εθνικού ενδεικτικού στόχου της Οδηγίας, ο οποίος έχει τεθεί στο 20,1% ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ μέχρι το 2010. Το σύστημα αδειοδότησης και επένδυσης σε μεγάλης έκτασης ΑΠΕ είναι δαιδαλώδες και χωρίς ξεκάθαρα κίνητρα, φοροαπαλλαγές ή ενισχύσεις απωθώντας τις επενδύσεις σε αυτόν τον τομέα¹⁵⁰. Ως περιβαλλοντικά φιλικά μέσα ανεξάρτησης από το πετρέλαιο και τον λιγνίτη, το Υπουργείο Ανάπτυξης προώθησε για ψήφιση στη Βουλή νομοσχέδιο που βρίσκεται μεν στον σωστό δρόμο, αλλά που καλείται στην εφαρμογή του να αλλάξει ουσιαστικά την σημερινή λιμνάζουσα κατάσταση προώθησης της ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ.

Γεγονός, συνεπώς, παραμένει ότι η Ελλάδα υστερεί σημαντικά στον τομέα προώθησης των μη ρυπογόνων μορφών ενέργειας, κάτι που αποδεικνύεται από το γεγονός ότι αν και πρόκειται για μία χώρα ιδιαίτερα προικισμένη με πλούσιο δυναμικό ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, οι τελευταίες καλύπτουν μόλις το 8,5-9% της ηλεκτροπαραγωγής και αν εξαιρέσουμε τα μεγάλα υδροηλεκτρικά, το ποσοστό ηλεκτροπαραγωγής από αιολικά, βιομάζα, ηλιακά και μικρά υδροηλεκτρικά ανέρχεται σε μόλις 2-2,5%¹⁵¹.

¹⁴⁹ Πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με των άρθρων 7 και 18 του Ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη & άλλες διατάξεις», το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης θα έπρεπε να έχει οριστικοποιηθεί και εγκριθεί ήδη πριν το ΕΠΣΧΣΑΑ-ΑΠΕ. Αξιοσημείωτη είναι ωστόσο, η ανασύσταση με απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ του επί τρία χρόνια αδρανούς Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού, καθώς η γνωμοδότησή του επί των σχεδίων ΕΠΣΧΣΑΑ που προωθεί το ΥΠΕΧΩΔΕ είναι απαραίτητη βάση του άρθρου 7 παρ. 4 του Ν. 2742/99.

¹⁵⁰ Σύμφωνα με τη 2^η Εθνική Έκθεση για το Επίπεδο Διεξόδου της Ανανεώσιμης Ενέργειας το Έτος 2010, του Υπουργείου Ανάπτυξης του 2003: από το 2001 ως το 2003 δεν υπήρξε σχεδόν καμία πρόοδος στο αιολικό δυναμικό της χώρας, ενώ ακόμη και η προώθηση του φυσικού αερίου (το οποίο αν και αποτελεί καθαρότερη μορφή ενέργειας σε σύγκριση με άλλα ορυκτά καύσιμα, δεν θεωρείται αειφορική και ανανεώσιμη μορφή ενέργειας) αντιμετωπίζει προβλήματα (http://www.ypan.gr/docs/2national_report_october_2003.doc). Για νεότερες εξελίξεις βλ. 3^η Εθνική Έκθεση για το Επίπεδο Διεξόδου της Ανανεώσιμης Ενέργειας το Έτος 2010, [http://www.ypan.gr/docs/3d%20Ethniki%20Ekthesi\(28122005\).doc](http://www.ypan.gr/docs/3d%20Ethniki%20Ekthesi(28122005).doc).

¹⁵¹ Το Υπουργείο Ανάπτυξης εξήγγειλε τη δημιουργία νέου πετρελαϊκού σταθμού ηλεκτροπαραγωγής ισχύος 500 μεγαβάτ (MW) στην Κρήτη, ενώ η ΔΕΗ ετοιμάζει και νέους ρυπογόνους σταθμούς συνολικής ισχύος 200 MW στα μικρότερα νησιά του Αιγαίου. Αυτή η επιλογή επιδεινώνει την ήδη δυσχερή θέση της Ελλάδας στο πλαίσιο της εφαρμογής των υποχρεώσεων της χώρας για μείωση των εκπομπών και προώθηση των ΑΠΕ.

Η πενιχρή διείσδυση των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας στο εθνικό σύστημα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας αποτελεί ένα σημαντικό εμπόδιο στην υλοποίηση των δεσμεύσεων της Ελλάδας βάσει του Πρωτοκόλλου του Κιότο και της αντίστοιχης νομοθεσίας της ΕΕ. Παράγοντες όπως το περίπλοκο και εξαιρετικά χρονοβόρο σύστημα αδειοδότησης επενδύσεων σε ΑΠΕ και η έλλειψη κεντρικού χωροταξικού σχεδιασμού αφήνουν ουσιαστικά ανεκμετάλλευτες τις πλούσιες φυσικές δυνάμεις της Ελλάδας (αέρας, ήλιος).

Τέλος, η χρήση και αξιοποίηση των ΑΠΕ στην Ελλάδα αντιμετωπίζει επιπλέον, κάποια σημαντικά πρακτικά προβλήματα, όπως αυτά που παρουσιάζονται κατά τη φάση της διασύνδεσης των μονάδων παραγωγής ΑΠΕ με το δίκτυο της ΔΕΗ, αφού το δίκτυο δεν διαθέτει την απαραίτητη ισχύ ώστε να απορροφήσει την παραγωγή από ΑΠΕ, δεδομένου ότι η ΔΕΗ έχει το μονοπώλιο της αγοράς ενέργειας στη χώρα μας.

Εντωμεταξύ, η Ελλάδα δεν έχει ενσωματώσει ακόμα την Οδηγία 2004/8/ΕΚ¹⁵² για την προώθηση της συμπαραγωγής ενέργειας, ενώ η προβλεπόμενη προθεσμία για την ενσωμάτωσή της έληξε τον Φεβρουάριο του 2006. Η οδηγία αυτή προβλέπει την ενίσχυση της τεχνολογίας για συμπαραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και θερμότητας που έχει ως αποτέλεσμα σημαντική εξοικονόμηση ενέργειας.

Ταυτόχρονα, εκκρεμεί και η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2002/91/ΕΚ¹⁵³ για την ενεργειακή απόδοση των κτηρίων. Το χρονικό περιθώριο μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο εξέπνευσε τον Ιανουάριο του 2006, με αποτέλεσμα να σταλεί σχετική αιτιολογημένη γνώμη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Ιούνιο του 2006. Τέλος, η νέα Οδηγία 2006/32/ΕΚ¹⁵⁴ «για την ενεργειακή απόδοση κατά την τελική χρήση και τις ενεργειακές υπηρεσίες», η οποία θεσπίστηκε προς επίτευξη των στόχων για βελτίωση των δεικτών στην εξοικονόμηση ενέργειας, έχει προθεσμία ενσωμάτωσης την 17η Μαΐου του 2008, προβλέπει όμως την υποβολή του πρώτο σχεδίου δράσης ενεργειακής απόδοσης του κάθε κράτους μέλους ως τις 30 Ιουνίου του 2007. Σύμφωνα με το Υπουργείο Ανάπτυξης, ωστόσο, η Ελλάδα θα καθυστερήσει να καταθέσει το σχέδιο δράσης της.

Η Ελληνική Πολιτεία με κύριο φορέα υλοποίησης το Υπουργείο Ανάπτυξης, προχώρησε σε ορισμένα μέτρα εξοικονόμησης ενέργειας σε κτίρια του δημόσιου τομέα μέσα από μεμονωμένες κοινές υπουργικές αποφάσεις¹⁵⁵, οι οποίες έχουν ως στόχο την προληπτική συντήρηση των κλιματιστικών εγκαταστάσεων, την αντικατάσταση των κοινών λαμπτήρων με λαμπτήρες εξοικονόμησης ενέργειας, τη μείωση της άεργου ισχύος και την σύνδεση των κτιρίων του δημοσίου με φυσικό αέριο, όπου υπάρχει δίκτυο. Ταυτόχρονα, το Υπουργείο Ανάπτυξης προχώρησε στην παροχή οικονομικών

¹⁵² Οδηγία 2004/8/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Φεβρουαρίου 2004 «για την προώθηση της συμπαραγωγής ενέργειας βάσει της ζήτησης για χρήσιμη θερμότητα στην εσωτερική αγορά ενέργειας και για την τροποποίηση της οδηγίας 92/42/ΕΟΚ», ΕΕ L 52/04 της 21.2.2004.

¹⁵³ Οδηγία 2002/91/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2002 «για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων», ΕΕ L 1/65 της 4.1.2003.

¹⁵⁴ Οδηγία 2006/32/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5^{ης} Απριλίου 2006 «για την ενεργειακή απόδοση κατά την τελική χρήση και τις ενεργειακές υπηρεσίες και για την κατάργηση της οδηγίας 93/76/ΕΟΚ», ΕΕ L 114/64 της 27.4.2006.

¹⁵⁵ ΚΥΑ 7625/378/2007 (ΦΕΚ Β' 651/27.4.2007), ΚΥΑ Δ5 – ΗΛ/Β/οικ.20168/2006 (ΦΕΚ Β' 1554/24.10.2006), ΚΥΑ Δ5/ΗΛ/Β/Φ1.α/9021/2005 (ΦΕΚ Β' 689/23.5.2005) και ΥΑ Δ5/ΗΛ/Β/16954/2005 (ΦΕΚ Β' 1343/26.9.2005)

κινήτρων στους μεγάλους βιομηχανικούς πελάτες για τον περιορισμό της ζήτησης ισχύος τους καλοκαιρινούς μήνες. Τέτοιου είδους μεμονωμένα μέτρα ωστόσο, δεν μπορούν να αντισταθμίσουν την έλλειψη θεσμοθετημένων μακροπρόθεσμων στόχων εξοικονόμησης ενέργειας σε όλους τους τομείς της οικονομίας, οι οποίοι μπορούν να επιτευχθούν μόνο μέσα από έναν ολοκληρωμένο και μακροπρόθεσμο σχεδιασμό.

Η αξιοποίηση των ΑΠΕ αποτελεί μία από τις μεγαλύτερες οικολογικές προκλήσεις της εποχής και τομέα προτεραιότητας της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής. Η προώθησή τους ωστόσο, απαιτεί την ύπαρξη ενός νομοθετικού πλαισίου στήριξης, τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Η ελληνική νομοθετική πλευρά λειτούργησε αρχικά με αμηχανία, προσπαθώντας να καλύψει τα κενά. Η χρονική πίεση οδήγησε σε ασάφειες, παραλείψεις και επικαλύψεις. Το ζητούμενο είναι να υπάρξει μία εθνική στρατηγική και να προωθηθεί ένας σφαιρικός νόμος για τις ΑΠΕ, ώστε να καλλιεργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες για μία στρατηγική ανάπτυξη και αξιοποίηση των τεχνολογικών καινοτομιών στον ενεργειακό τομέα¹⁵⁶.

B. IV. ΑΤΜΟΣΦΑΙΡΙΚΗ ΡΥΠΑΝΣΗ

Η βασική κοινοτική Οδηγία που αναφέρεται στο ζήτημα της ατμοσφαιρικής ρύπανσης είναι η 1996/62/ΕΚ «για την εκτίμηση και διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος»¹⁵⁷, η οποία έχει συμπληρωθεί με τις Οδηγίες 1999/30/ΕΚ «για τις οριακές τιμές διοξειδίου του θείου, οξειδίων του αζώτου, σωματιδίων και μολύβδου, στον αέρα του περιβάλλοντος»¹⁵⁸ και 2000/69/ΕΚ¹⁵⁹ «για τις οριακές τιμές βενζολίου και μονοξειδίου του άνθρακα στον αέρα του περιβάλλοντος»¹⁶⁰.

Οι παραπάνω Οδηγίες θεσπίζουν οριακές τιμές για συγκεκριμένους ρύπους, οι οποίες είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη από το 2005¹⁶¹ ή από το 2010¹⁶².

Στις 14 Ιανουαρίου 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε την απόφασή της να παραπέμψει την Ελλάδα στο ΔΕΚ για τη μη ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 2002/3/ΕΚ¹⁶³ «σχετικά με το όζον στον περιβάλλοντα αέρα»^{164 165}. Τελικά, η

¹⁵⁶ Ευπραξία-Αίθρα Μαρία *op.cit.*, σσ. 336-337.

¹⁵⁷ Οδηγία 1996/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17^{ης} Ιουνίου 1999 «για την εκτίμηση και διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος», ΕΕ L 187 της 20.7.99.

¹⁵⁸ Οδηγία 1999/30/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Απριλίου 1999, «σχετικά με τις οριακές τιμές διοξειδίου του θείου, οξειδίων του αζώτου, σωματιδίων και μολύβδου, στον αέρα του περιβάλλοντος» ΕΕ L 163/41 της 29.6.99. Ενσωμάτωση με την ΠΥΣ 34/2002 – ΦΕΚ 125/Β' / 5.6.2002.

¹⁵⁹ Οδηγία 2000/69/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Νοεμβρίου 2000 «για τις οριακές τιμές βενζολίου και μονοξειδίου του άνθρακα στον αέρα του περιβάλλοντος» ΕΕ L 313 της 13.12.00.

¹⁶⁰ Ενσωμάτωση με την ΚΥΑ 9238/2004) και 2002/3/ΕΚ «σχετικά με το όζον στον ατμοσφαιρικό αέρα».

¹⁶¹ CO, SO₂, PM₁₀, μολύβδος.

¹⁶² NO₂, C₆H₆.

¹⁶³ Οδηγία 2002/3/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12^{ης} Φεβρουαρίου 2002 «σχετικά με το όζον στον περιβάλλοντα αέρα» ΕΕ L 67 της 9.3.02.

¹⁶⁴ Η συγκεκριμένη Οδηγία έχει ως στόχο τον καθορισμό μακροπρόθεσμων μέτρων αλλά και τιμές ορίων για τις συγκεντρώσεις όζοντος στο ατμοσφαιρικό περιβάλλον, βάσει κατευθυντήριων γραμμών που θέτει ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας. Παράλληλα, υποχρεώνει τα κράτη μέλη να ενημερώνουν τους πολίτες τους για τις συγκεντρώσεις όζοντος και κυρίως να τους προειδοποιούν να μείνουν στα σπίτια τους και να

μεταφορά της οδηγίας πραγματοποιήθηκε με καθυστέρηση δύο ετών¹⁶⁶, με αποτέλεσμα να παραιτηθεί η Επιτροπή από την προσφυγή της (C-63/05). Η ύπαρξη πολιτικής για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης σε μία χώρα ιδιαίτερα ευάλωτη, όπως η Ελλάδα είναι ιδιαίτερος σημαντικός, δεδομένου ότι οι υψηλές συγκεντρώσεις του όζοντος στην τροπόσφαιρα (δηλαδή στα χαμηλότερα στρώματα της ατμόσφαιρας) είναι ιδιαίτερα επιβλαβείς για την ανθρώπινη υγεία και μπορούν να προκαλέσουν αναπνευστικά προβλήματα και να επιδεινώσουν προβλήματα άσθματος, κυρίως στα ηλικιωμένα άτομα και στα παιδιά, καθώς και να περιορίσουν την ανάπτυξη των φυτών και των δασών.

Στις 14 Δεκεμβρίου 2006, το ΔΕΚ ανακοίνωσε καταδικαστική απόφαση¹⁶⁷ κατά της Ελλάδας για ατελή εφαρμογή διατάξεων του Κανονισμού 2037/2000¹⁶⁸ για τις ουσίες που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος¹⁶⁹, σε συνέχεια προσφυγής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ατελή εφαρμογή των άρθρων 16.5, 16.6 και 17.1¹⁷⁰.

Επίσης με μεγάλη καθυστέρηση ολοκληρώθηκε η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 2001/80/ΕΚ¹⁷¹ για τις εκπομπές αερίων από μεγάλες εγκαταστάσεις καύσης (ΦΕΚ Β 992/14.7.2005), αφού όμως προηγήθηκε προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

έχουν κλειστά τα παράθυρα όταν οι συγκεντρώσεις όζοντος στα χαμηλά ατμοσφαιρικά στρώματα (αιθαλομίχλη) φθάνουν τα όρια συναγερμού, όπως επίσης να λαμβάνουν μέτρα για τη μείωση της συγκέντρωσης του όζοντος, π.χ. περιορίζοντας την οδική κυκλοφορία.

¹⁶⁵ Η προστασία της στιβάδας του όζοντος καθορίζεται από τη Συνθήκη της Βιέννης και ιδιαίτερα από το Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ και τις μετέπειτα τροποποιήσεις, βάσει των οποίων και η ΕΕ έχει θεσπίσει συγκεκριμένους κανονισμούς για τη μείωση των εκπομπών τέτοιων ουσιών.

¹⁶⁶ ΦΕΚ Β' 1334/21.9.2005.

¹⁶⁷ ΔΕΚ 14.12.06, υπόθεση C-390/05 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας) Συλλογή 2006, σελ. I-135.

¹⁶⁸ Κανονισμός (ΕΚ) 2037/2000 «για τις ουσίες που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος» (ΕΕ L 244 της 29.9.2000). Ο Κανονισμός αυτός συντελεί στην τήρηση από πλευράς Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τη Σύμβαση της Βιέννης και από τις τροποποιήσεις και αναπροσαρμογές του Πρωτοκόλλου του Μόντρεαλ (Vienna Convention on the Protection of Ozone Layer και Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer. Η κύρωση της Σύμβασης και του Πρωτοκόλλου πραγματοποιήθηκε με τον Νόμο 1818/1988 «Κύρωση Σύμβασης Βιέννης και Πρωτοκόλλου Μόντρεαλ» (ΦΕΚ Α' 253/15.11.88).

¹⁶⁹ Η καταδικαστική απόφαση του ΔΕΚ βασίστηκε σε βασικά θεσμικά και νομικά κενά στην εθνική νομοθεσία που καλείται να εφαρμόσει τον Κοινοτικό Κανονισμό. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το ΔΕΚ, η Ελλάδα δεν έχει θεσπίσει κανόνες για τον καθορισμό των ελάχιστων απαιτήσεων όσον αφορά τα προσόντα του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η ανάκτηση, η ανακύκλωση, η ποιοτική αποκατάσταση και η καταστροφή των ουσιών που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος. Επίσης, το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο δεν προβλέπει τη λήψη όλων των αναγκαίων προληπτικών μέτρων προκειμένου ο σταθερός εξοπλισμός με φορτίο ψυκτικού ρευστού άνω των τριών κιλών να ελέγχεται ετησίως ως προς τυχόν διαρροές. Ακόμη, η Ελλάδα δεν υπέβαλε στην Επιτροπή, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2001, τεκμηριωμένη έκθεση με στοιχεία σχετικά με τις διαθέσιμες εγκαταστάσεις και τις ποσότητες χρησιμοποιημένων ελεγχόμενων ουσιών που ανακτήθηκαν, ανακυκλώθηκαν, αποκαταστάθηκαν ποιοτικά ή καταστράφηκαν. Ως εκ τούτου, το ΔΕΚ έκρινε ότι οι παραλείψεις αυτές αποτελούν παραβιάσεις των υποχρεώσεων που προβλέπονται από τα εν λόγω άρθρα του Κανονισμού 2037/2000 για τις ουσίες που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος.

¹⁷⁰ Γεγονός είναι ότι στην ελληνική αγορά εξακολουθούν να κυκλοφορούν, καθώς επίσης και να μην ανακτώνται με σκοπό την καταστροφή τους ουσίες που ελέγχονται από τον Κανονισμό 2037/2000 «για τις ουσίες που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος» και συμβάλλουν στις κλιματικές αλλαγές. Τέτοιες ουσίες περιέχονται σε εξοπλισμό ψύξης και κλιματισμού, συσκευές που περιέχουν διαλύτες και συστήματα πυροπροστασίας κλπ.

¹⁷¹ Οδηγία 2001/80/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2001, ΕΕ L 309 της 27.11.01.

κατά της Ελλάδας στο ΔΕΚ (υπόθεση C-67/04). Με την ολοκλήρωση της διαδικασίας ενσωμάτωσης, η Επιτροπή παραιτήθηκε της προσφυγής¹⁷², αλλά η εφαρμογή της οδηγίας προχωράει με μεγάλες καθυστερήσεις¹⁷³.

Η Οδηγία 2001/81/ΕΚ¹⁷⁴ για τα εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών ορισμένων ρύπων επίσης μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο με ΚΥΑ (ΦΕΚ Β 992/14.7.2005), αφού προηγήθηκε καταδίκη από το ΔΕΚ στις 2 Ιουνίου 2005 (C-68/04)¹⁷⁵.

Όσον αφορά την εφαρμογή των κοινοτικών Οδηγιών 1999/30/ΕΚ, 2000/69/ΕΚ και 2002/3/ΕΚ, κάθε κράτος μέλος έχει την υποχρέωση να παρακολουθεί την ποιότητα της ατμόσφαιρας και να μεριμνά για την τήρηση συγκεκριμένων οριακών τιμών σε ρύπους όπως το μονοξείδιο του άνθρακα, το βενζόλιο, τα αιωρούμενα σωματίδια PM10, το διοξείδιο του αζώτου, το όζον και το διοξείδιο του θείου. Από τα στοιχεία του ΥΠΕΧΩΔΕ προκύπτει ότι, κατά την τελευταία δεκαετία οι συγκεντρώσεις των «συμβατικών ρύπων» (SO₂, CO, μόλυβδος και μαύρος καπνός) παρουσιάζουν πτωτική τάση, λόγω της αναβάθμισης της ποιότητας των αυτοκινήτων και των καυσίμων. Ωστόσο, σημαντικές υπερβάσεις των ορίων που είναι δεσμευτικά από 1η Ιανουαρίου 2005 καταγράφονται για τα αιωρούμενα σωματίδια PM10¹⁷⁶ και του όζοντος O₃^{177 178}. Στη Θεσσαλονίκη επίσης καταγράφηκαν υπερβάσεις των οριακών συγκεντρώσεων PM10¹⁷⁹ και όζοντος¹⁸⁰.

Ειδικότερα όσον αφορά το αστικό περιβάλλον, πρέπει να σημειώσουμε ότι σημαντική αιτία συγκέντρωσης ρύπων και υποβάθμισης του ατμοσφαιρικού

¹⁷² Στην Ελλάδα η Οδηγία αυτή αφορά κυρίως τις μονάδες της ΔΕΗ, του Αλουμινίου της Ελλάδος και τα διυλιστήρια πετρελαίου. Βάσει της ΚΥΑ για την εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας, συστήθηκε Τεχνική Διυπουργική Ομάδα Εργασίας η οποία είναι αρμόδια να καταρτίσει εθνικό σχέδιο μείωσης των εκπομπών.

¹⁷³ Αν και η χώρα θα έπρεπε να έχει υποβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήδη από το 2003 Εθνικό Σχέδιο για τη μείωση των εκπομπών, τελικά το σχέδιο ολοκληρώθηκε μόλις το 2006. Ακόμα κι αν άτυπα το έχει ήδη υποβάλει στην Επιτροπή, η δημοσίευσή του σε ΦΕΚ ακόμα εκκρεμεί με αποτέλεσμα να καθυστερεί η επίσημη υποβολή του στην ΕΕ και η υλοποίηση του που προβλέπει τον άμεσο τερματισμό λειτουργίας δύο μονάδων και τον σταδιακό τερματισμό άλλων δύο.

¹⁷⁴ Οδηγία 2001/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2001, ΕΕ L 307 της 27.11.01.

¹⁷⁵ Η Ελλάδα έχει ήδη αποτύχει να τηρήσει τις προθεσμίες για την εκπόνηση δύο εθνικών σχεδίων, το 2002 και 2006 αντίστοιχα, που προβλέπονται από την οδηγία. Η διαδικασία κατάρτισης του σχεδίου έχει πλέον ανασταλεί καθώς αναμένεται η αναθεώρηση της Οδηγίας και η θέσπιση αυστηρότερων ορίων αλλά και διαδικασιών παρακολούθησης των εκπομπών καθώς και η προσθήκη στους ρύπους που ελέγχονται και τα μικρά και λεπτά σωματίδια (ΑΣ10 και ΑΣ2.5), που θα αφορούν την περίοδο από το 2010 μέχρι και το 2020, μία διαδικασία που αναμένεται να ολοκληρωθεί μέσα στο 2007. Το γεγονός αυτό οδήγησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εκκινήσει προδικαστική διαδικασία αποστέλλοντας στην Ελλάδα προειδοποιητική επιστολή τον Ιούνιο 2007.

¹⁷⁶ Για το έτος 2003 καταγράφηκαν 79 ημέρες υπέρβαση στην οδό Αριστοτέλους της Αθήνας και 113 μέρες στη Λυκόβρυση.

¹⁷⁷ 6-40 ημέρες με υπέρβαση των ορίων στους σταθμούς Ν. Σμύρνης, Λιοσίων, Αγ. Παρασκευής, Θρακομακεδόνων, Λυκόβρυσης, Γαλατσίου, Ελευσίνας, Ζωγράφου, Πειραιά, Περιστερίου, Αμαρουσίου και Αθήνας.

¹⁷⁸ ΥΠΕΧΩΔΕ – Διεύθυνση Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης & Θορύβου, Ατμοσφαιρική Ρύπανση στην Αθήνα – Έκθεση 2003 (Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ, 2003), <http://www.minenv.gr/download/report-2003/part1.doc>

¹⁷⁹ Σε 3 σταθμούς από τους 4: Ελ. Κορδελιού, Πλ. Αγίας Σοφίας και Σίνδου.

¹⁸⁰ Σταθμοί Νεοχωρούδας, Ελ. Κορδελιού, Πανοράματος, ΑΠΘ και Πλ. Αγίας Σοφίας.

περιβάλλοντος είναι η έλλειψη πολεοδομικού σχεδιασμού και η απουσία ανοιχτών χώρων πρασίνου στον πυκνοδομημένο αστικό ιστό. Όπως έχει διαπιστωθεί στο πλαίσιο πολλών επιστημονικών μελετών αλλά και σχετικών εκθέσεων από αρμόδιες υπηρεσίες της Διοίκησης, η ύπαρξη χώρων πρασίνου λειτουργεί ως φυσικό απορρυπαντικό και κλιματιστικό, ενώ συμβάλλει σημαντικά στην αποτροπή της συγκέντρωσης του θορύβου μέσα σε γειτονίες και κατά μήκος οδικών αξόνων. Συνεπώς, κάθε προσπάθεια προς την κατεύθυνση βελτίωσης της ποιότητας του αέρα πρέπει να βασιστεί στον πολλαπλασιασμό των υπαρχόντων χώρων πρασίνου, που και την αισθητική των πόλεων αναβαθμίζουν και βελτιώνουν ουσιαστικά την ποιότητα ζωής.

B.V. ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

B.V.a. Η ευρωπαϊκή πολιτική για τους υδάτινους πόρους

Η ΕΕ έχει προσεγγίσει τα θέματα των υδάτινων πόρων ήδη από τις αρχές τις δεκαετίας του 1970, οπότε θεσπίστηκαν οι πρώτες σχετικές οδηγίες στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής πολιτικής της Κοινότητας (π.χ. οδηγία 76/160¹⁸¹ για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης, οδηγία για την προστασία από τις επικίνδυνες ουσίες, οδηγία 79/923¹⁸² για την ποιότητα των υδάτων οστρακοκαλλιέργειας κλπ.). Σημαντική πρόοδος σημειώθηκε εν συνεχεία κατά τις δεκαετίες 1980 και 1990, ιδιαίτερα στον τομέα της διαχείρισης υγρών αποβλήτων και της μείωσης της ρύπανσης των υδάτων. Οι οδηγίες αυτές αποσκοπούσαν άλλοτε στη διασφάλιση μίας ελάχιστα αποδεκτής ποιότητας ύδατος για διάφορες χρήσεις (όπως η οδηγία για τα ύδατα κολύμβησης) και άλλοτε στην αποφυγή ή των περιορισμό των εκπομπών συγκεκριμένων προϊόντων και ουσιών στα ύδατα (π.χ. η οδηγία 76/464¹⁸³, η οποία αποσκοπούσε στην εξάλειψη της ρύπανσης των υδάτων από ορισμένες ιδιαίτερα επικίνδυνες ουσίες, οι οποίες απαριθμούνταν αποκλειστικά στα παραρτήματα της οδηγίας). Άλλες, πιο εξειδικευμένες οδηγίες απέβλεπαν σε μία προσπάθεια καθορισμού των μέγιστων ορίων ανεκτής ρύπανσης των υδάτινων πόρων, αλλά και στη θέσπιση αυστηρών οριακών τιμών εκπομπής για συγκεκριμένες ουσίες και συγκεκριμένων τεχνικών προδιαγραφών, με βάση τις πιο σύγχρονες αντιρρυπαντικές τεχνολογίες (π.χ. Οδηγίες 91/271¹⁸⁴, 98/83¹⁸⁵, 91/676).

Παρά τη θέσπιση μίας σειράς κοινοτικών οδηγιών για την προστασία των υδάτινων πόρων, κατέστη σαφές ότι οι προσεγγίσεις αυτές ήταν αρκετά αποσπασματικές και χρειαζόταν η ανάπτυξη μίας ολοκληρωμένης πολιτικής για τη διαχείριση των υδάτων

¹⁸¹ Οδηγία 76/160/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 8^{ης} Δεκεμβρίου 1975 «περί της ποιότητας των υδάτων κολύμβησης», ΕΕ ειδ. εκδ. Ν 31, τομ. 15/001, σσ. 108 επ.

¹⁸² Οδηγία 79/923/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 30^{ης} Οκτωβρίου 1979 «περί της απαιτούμενης ποιότητας των υδάτων για οστρακοειδή» ΕΕ L 281 της 10.11.79.

¹⁸³ Οδηγία 76/464/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 4ης Μαΐου 1976 «περί ρυπάνσεως που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητας» ΕΕ L 123 της 18.5.1976.

¹⁸⁴ Οδηγία 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1991 «για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων» ΕΕ L 135 της 30.05.1991.

¹⁸⁵ Οδηγία 98/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 3ης Νοεμβρίου 1998 «για την ποιότητα του νερού. ανθρώπινης κατανάλωσης» ΕΕ L 330 της 5.12.1998

που θα συμπεριλάμβανε όλα τα είδη υδάτινων πόρων, όλες της πηγές ρύπανσης, καθώς και τη λήψη μέτρων σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού. Με βάση τα δεδομένα αυτά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε, το 1996, Ανακοίνωση με αντικείμενο την ευρωπαϊκή πολιτική για τους υδάτινους πόρους¹⁸⁶, η οποία έθετε τους βασικούς κατευθυντήριους στόχους και τις αρχές που πρέπει να διέπουν τη νομοθετική πολιτική για τους υδάτινους πόρους, ενώ ταυτόχρονα υπογράμμισε την αναγκαιότητα απλοποίησης και εξορθολογισμού του νομοθετικού πλαισίου για τους υδάτινους πόρους. Η Ανακοίνωση αυτή της Επιτροπής αποτέλεσε τον προπομπό για την έκδοση της οδηγίας-πλαίσιο 2000/60/ΕΚ¹⁸⁷.

B.V.β. Η Οδηγία- πλαίσιο 2000/60/ΕΚ για τα ύδατα

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν από την υποβάθμιση της ποιότητας των νερών και την “πίεση” που ασκείται στα υδατικά αποθέματα λόγω της συνεχούς αύξησης της ζήτησης για νερό καλής ποιότητας σε όλα τα Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁸⁸, εκδόθηκε η Οδηγία 2000/60/ΕΚ «για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων»¹⁸⁹. Η Κοινοτική αυτή Οδηγία-πλαίσιο για τα Νερά, ως αποτέλεσμα μιας διεπιστημονικής συνεργασίας και έρευνας, αποβλέπει στη μακροπρόθεσμη και «αειφόρο» διαχείριση των υδάτων και των οικοσυστημάτων στην επικράτεια της Ευρώπης. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, υιοθετείται από την Οδηγία μία καινοτόμος και ολοκληρωμένη προσέγγιση του θέματος και προσδιορίζεται ένα νομοθετικό πλαίσιο για την ορθή και ολιστική διαχείριση και προστασία των υδατικών πόρων (επιφανειακών, μεταβατικών, παράκτιων και υπόγειων), καθώς και την προστασία των υδροτοπικών οικοσυστημάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των οποίων η βιωσιμότητα εξαρτάται από αυτούς. Στόχος είναι η επίτευξη «καλής οικολογικής ποιότητας» εντός 15 ετών για όλα τα ύδατα της ΕΕ (πλην κάποιων εξαιρέσεων όπως είναι τα ισχυρά τροποποιημένα υδάτινα σώματα, για τα οποία επιδιώκεται η επίτευξη καλού οικολογικού δυναμικού σε χρόνο που μπορεί να επιμηκυνθεί), η αειφορία του πόρου και η εξασφάλιση επαρκών ποσοτήτων νερού για τις διάφορες παραγωγικές χρήσεις. Παράλληλα, στην Οδηγία 2000/60 και τη θυγατρική της Οδηγία 2003/0210 (COD), επισημαίνεται η αναγκαιότητα προστασίας των υπόγειων υδάτων από τη ρύπανση, καθώς παρατηρείται η συνεχόμενη υποβάθμισή τους τις τελευταίες δεκαετίες. Στα πλαίσια, αυτά τα κράτη-μέλη καλούνται να διασφαλίσουν και να αξιοποιήσουν το διαθέσιμο υπόγειο υδατικό τους δυναμικό με στόχο την κάλυψη των αναγκών τους σε νερό¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Βλ. European Commission, Communication for European Water Policy, 21.2.1996.

¹⁸⁷ Βασιλική Καραγεώργου, «Βασικοί Άξονες και Κανονιστικό Περιεχόμενο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής για τους Υδάτινους Πόρους» στο Γρ. Τσάλτας, Κ. Κατσιμπαρδης (επιμέλεια) *op.cit.*, σσ. 175-186, σσ. 175-178.

¹⁸⁸ Βλ. παράρτημα Γ.

¹⁸⁹ Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 28^{ης} Οκτωβρίου 2000 «για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων», ΕΕ L 327 της 22.12.2000.

¹⁹⁰ Αικατερίνη Μερεδίτη (2006) «Υπόγειοι Υδροφορείς της Κεφαλονιάς και η Αντιμετώπισή τους με Βάση την Οδηγία “Πλαίσιο για τα Νερά 2000/60”», Μεταπτυχιακή Εργασία, Εθνικό Μετσόβιο

B.V.γ. Οι βασικές ρυθμίσεις της Οδηγίας 2000/60/EK

Σύμφωνα με την Οδηγία 2000/60/EK οι χώρες της ΕΕ οφείλουν να προχωρήσουν σε ορισμένες συγκεκριμένες κινήσεις για την προστασία των υδάτινων πόρων τους. Συγκεκριμένα, κάθε κράτος πρέπει να αναλάβει το κόστος της ανάκτησης του νερού που καταναλώνει, οι αγροτικές επιδοτήσεις πρέπει να συναρτώνται με τη σωστή διαχείριση των υδάτινων πόρων κάθε περιοχής, ενώ πρέπει να γίνει λεπτομερής αποτύπωση των υδρολογικών λεκανών ώστε να αποκτήσουν σχέδιο διαχείρισης.

Προβλέπεται επίσης, ότι εναπόκειται στην κάθε περιφέρεια να μελετήσει άμεσα μέτρα για την παρακολούθηση των επιφανειακών νερών και την αποτροπή της ρύπανσης. Η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων καταρτίζει εθνικά προγράμματα προστασίας των νερών και παρακολουθεί την εφαρμογή τους και παράλληλα συντάσσει ετήσιες εκθέσεις, εισηγείται νομοθετικά και διοικητικά μέτρα, αλλά και γενικούς κανόνες τιμολόγησης των υδάτων.

Τέλος, το κοινό καλείται να συμμετάσχει ουσιαστικά στις αποφάσεις για την προστασία και τη διαχείριση του νερού. Στόχος είναι ως το 2015 να έχουν προστατευτεί, αναβαθμιστεί και αποκατασταθεί όλα τα επιφανειακά ύδατα. Στους παραβάτες της νομοθεσίας αυτής θα επιβάλλονται βαρύτερες διοικητικές και ποινικές κυρώσεις.

Με λίγα λόγια η Οδηγία προσφέρει νέες ευκαιρίες όσον αφορά τη βιωσιμότητα στη διαχείριση και χρήση του νερού, την πρόληψη της περαιτέρω υποβάθμισης και επίτευξη καλής κατάστασης για όλα τα νερά και την εμπλοκή του ευρύτερου κοινού στην προστασία του περιβάλλοντος

Η κοινοτική οδηγία δημιουργήθηκε στην ουσία για να καλύψει κενά στα νομοθετικά πλαίσια των κρατών-μελών και να δημιουργηθεί ένα κοινό πλαίσιο αντιμετώπισης στη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων στην Ευρώπη.

Στην Ελλάδα, η οδηγία βρήκε ουσιαστικά παρθένο έδαφος, καθώς το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο δεν είχε ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα. Ο νόμος 1739/’87 «για τη διαχείριση των υδατικών πόρων» προέβλεπε τη χάραξη και εφαρμογή μίας πολιτικής για τα νερά, χωρίζοντας τη χώρα σε 14 υδατικά διαμερίσματα και λαμβάνοντας υπόψη όλους τους εμπλεκόμενους φορείς. Ωστόσο, τόσο η πολυπλοκότητα των διοικητικών σχημάτων που όριζε ο νόμος, όσο και οι αδυναμίες του δημόσιου τομέα συνέτειναν τελικά σε μία άτυπη μάχη για την κατανομή των αρμοδιοτήτων. Αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής ήταν να συνεχίζεται η ευκαιριακή και αποσπασματική

αντιμετώπιση του προβλήματος. Με βάση τη νέα Οδηγία εναπόκειται στη χώρα μας πλέον να διερευνήσει την κατάσταση και τις ιδιαιτερότητες των υδατικών της αποθεμάτων και να αναπτύξει τη δική της εθνική στρατηγική εφαρμογής.

Στα πλαίσια εφαρμογής της νέας Οδηγίας για τα νερά, οι προκλήσεις που τέθηκαν για την Ελλάδα αφορούσαν κυρίως τη διαμόρφωση ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού θεσμικού/νομοθετικού πλαισίου, την ανάπτυξη μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και την ενίσχυση των περιφερειακών δομών, την εναρμόνιση του Εθνικού Δικαίου με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ για τα νερά και τέλος, την επίτευξη των στόχων της Οδηγίας, συγκεκριμενοποιημένων στις ιδιαιτερότητες του Ελληνικού χώρου.

Στις ιδιαιτερότητες της χώρας μπορούμε να καταγράψουμε, μεταξύ άλλων, την άνιση κατανομή των υδατικών πόρων, την εκτεταμένη ακτογραμμή, τις λεκάνες απορροής μικρού μεγέθους, την υπερεκμετάλλευση και υφαλμύριση των υπόγειων υδροφορέων, τις διασυννοριακές εξαρτήσεις, την άνιση κατανομή του πληθυσμού, την εποχικότητα της ζήτησης, τον μεγάλο αριθμό περιοχών με προβλήματα έλλειψης νερού, τις αυξημένες αρδεύσεις, αλλά και την ανεπάρκεια των διοικητικών και τεχνικών υποδομών, το ελλειπές και μη υλοποιημένο σε μεγάλο βαθμό θεσμικό πλαίσιο και τη μικρή εμπειρία και ευαισθητοποίηση σε συμμετοχικές διαδικασίες¹⁹¹.

Ιδιαίτερα, η εφαρμογή της Οδηγίας πλαίσιο στην Ελλάδα απαιτούσε μία σειρά ενεργειών που είχαν να κάνουν με τον προσδιορισμό των περιοχών λεκανών απορροής ποταμών (RBDs), τη στελέχωση και λειτουργία των αρμόδιων αρχών, τον προσδιορισμό των υπογείων και επιφανειακών υδατικών συστημάτων, την επανεξέταση των επιπτώσεων από ανθρώπινες δραστηριότητες και την οικονομική ανάλυση της χρήσης του νερού. Επιπλέον, όσον αφορά την κοινωνική συμμετοχή, θα έπρεπε να διασφαλιστεί και να ενισχυθεί η ενεργός συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων και να λάβει χώρα ανάπτυξη, παρουσίαση και δημοσιοποίηση των Σχεδίων Διαχείρισης των Λεκανών Απορροής των Ποταμών πριν την ολοκλήρωσή τους. Τέλος, σε σχέση με την τιμολόγηση και τις κυρώσεις, θα έπρεπε να παρασχεθούν επαρκή κίνητρα για ορθολογική χρήση, να επιτευχθεί ανάκτηση του κόστους και να προβλεφθούν αποτελεσματικές και αποτρεπτικές κυρώσεις.

Ημερομηνία-στόχος για την εν λόγω Οδηγία-πλαίσιο είναι το 2015, οπότε και θα πρέπει να έχει επιτευχθεί ουσιαστική προστασία, αναβάθμιση και αποκατάσταση των επιφανειακών υδάτων.

Β.Β.δ. Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για την προστασία και διαχείριση των υδάτων - Νόμος 3199/2003

Το ζήτημα της επάρκειας των υδατικών πόρων από τη μια και η ρύπανσή τους από την άλλη, έχει τεράστιες κοινωνικές, οικονομικές αλλά και πολιτικές προεκτάσεις για την Ελλάδα αφού επηρεάζει τόσο το μέλλον του αγροτικού κόσμου όσο και αυτό των περισσότερων ελληνικών νησιών, που αντιμετωπίζουν οξύτατο πρόβλημα όλο το χρόνο και ιδιαίτερα τους θερινούς μήνες, με συνολικές επιπτώσεις στα εισοδήματα των κατοίκων τους. Ο υδροφόρος ορίζοντας σε πολλές περιοχές της χώρας έχει κατέβει

¹⁹¹ Αναστασία Λαζάρου (2006) «Η εφαρμογή της Οδηγίας-Πλαίσιο για τα Νερά. Η διασύνδεσή της με την προστασία της παράκτιας ζώνης», Αθήνα, <http://www.medsos.gr/images/stories/PDFs/lazarou.pdf>, σελ. 6.

αρκετά και σύμφωνα πάντα με την ευρωπαϊκή Οδηγία τα μέτρα που θα παρθούν ανά λεκάνη απορροής πρέπει να γνωστοποιηθούν έως το 2009, έτσι ώστε τα νερά στη χώρα μας να βρίσκονται σε καλή κατάσταση μέχρι το 2012. Πέραν αυτού, το νερό αποτελεί τον σημαντικότερο παράγοντα για έναν αναπτυσσόμενο αγροτικό τομέα, ενώ και η καταβολή των επιδοτήσεων απαιτεί την εφαρμογή περισσότερο φιλικών προς το περιβάλλον λύσεων στη γεωργία ώστε να μην υπάρξει ο κίνδυνος για περικοπή κονδυλίων.

Έπειτα από μακρές διαβουλεύσεις και αρκετές καθυστερήσεις, η Οδηγία 2000/60/ΕΚ ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο τον Δεκέμβριο του 2003, με τον νόμο 3199/’03¹⁹². Ο νόμος προβλέπει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το Υπ. Ανάπτυξης στο ΥΠΕΧΩΔΕ και ορίζει ένα περίπλοκο διοικητικό σχήμα: επικεφαλής τίθεται η Εθνική Επιτροπή Υδάτων, ένα διυπουργικό όργανο στο οποίο συμμετέχουν οι υπουργοί ΠΕΧΩΔΕ, Οικονομίας, Εσωτερικών, Υγείας και Γεωργίας, με πρόεδρο τον πρώτο. Η Εθνική Επιτροπή θα έχει την τελική ευθύνη για την χάραξη της πολιτικής για την προστασία και τη διαχείριση των υδάτων, θα παρακολουθεί και θα ελέγχει την εφαρμογή της. Παράλληλα ορίζεται το Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων, με επικεφαλής τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ και μέλη εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης, επιστημονικών φορέων, ΔΕΚΟ και μη κυβερνητικών οργανώσεων. Το Εθνικό Συμβούλιο υποβάλλει κάθε χρόνο μία έκθεση σχετικά με την κατάσταση του υδάτινου περιβάλλοντος της χώρας, την εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία και διαχείριση των υδάτων, καθώς και τη συμβατότητα με το κοινοτικό κεκτημένο. Τρίτο στην ιεραρχία όργανο ορίστηκε η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων, η οποία υπάγεται στο ΥΠΕΧΩΔΕ και ουσιαστικά έχει συντονιστικό χαρακτήρα. Η Κεντρική Υπηρεσία έχει την ευθύνη κατάρτισης εθνικών προγραμμάτων για την προστασία και διαχείριση του υδάτινου δυναμικού της χώρας, καταρτίζει την ετήσια έκθεση του Εθνικού Συμβουλίου, παρακολουθεί σε εθνικό επίπεδο την ποιότητα και την ποσότητα των υδάτων και εισηγείται γενικούς κανόνες κοστολόγησης και τιμολόγησης του νερού, ενώ παρακολουθεί και ελέγχει τις Διευθύνσεις Υδάτων των Περιφερειών. Την ευθύνη της υλοποίησης των μέτρων έχει η επόμενη βαθμίδα, δηλαδή οι Διευθύνσεις Υδάτων των Περιφερειών (εφόσον μία λεκάνη απορροής ανήκει διοικητικά σε δύο περιφέρειες, τότε οι αντίστοιχες υπηρεσίες των περιφερειών θα πρέπει να συνεργαστούν). Οι Διευθύνσεις Υδάτων πρέπει να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν μέτρα προστασίας και αναβάθμισης των νερών, να διασφαλίσουν την ισορροπία ανάμεσα στην άντληση νερού από τον υδροφόρο ορίζοντα και τον εμπλουτισμό του, ενώ καταγράφουν και φροντίζουν τα προστατευόμενα υδατικά συστήματα. Επίσης, έχουν την αρμοδιότητα να εκδίδουν άδειες σχετικά με τη χρήση του νερού.

Τα νέα αυτά όργανα (Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων, Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων και Περιφερειακές Διευθύνσεις Υδάτων) συστάθηκαν μόλις στα τέλη του 2005¹⁹³. Ωστόσο η πορεία τους δεν ήταν ιδιαίτερα ενθαρρυντική. Το μεν Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων ουδέποτε συγκλήθηκε ή λειτούργησε ως σώμα, οι δε Περιφερειακές Διευθύνσεις Υδάτων υπολειπονταν, καθώς στην πλειονότητά τους παραμένουν χωρίς πόρους και

¹⁹² Ν. 3199/2003 ΦΕΚ Α’280/9.12.2003 «Προστασία και διαχείριση των υδάτων- Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ».

¹⁹³ Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων: ΥΑ 5.12.2005, Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων: ΦΕΚ 1695/2.12.2005, Διευθύνσεις Υδάτων ανά Περιφέρεια: ΦΕΚ Β’ 1688/1.12.2005.

ακόμη δεν έχουν στελεχωθεί με το απαιτούμενο ειδικευμένο προσωπικό¹⁹⁴. Η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων έχει αρχίσει να δραστηριοποιείται, αν και αντιμετωπίζει επίσης σοβαρά προβλήματα έλλειψης προσωπικού και χώρου. Συγκεκριμένα, προχώρησε στην προκήρυξη έργων για την υλοποίηση της Οδηγίας 2000/60/EK και την παρακολούθηση των υδάτων, συμμετέχει σε σχετικές συναντήσεις, ενώ έχει ξεκινήσει προεργασία για την ενεργοποίησή της σε θέματα διαχείρισης διασυνοριακών υδάτινων συστημάτων¹⁹⁵.

Τελικός στόχος του νόμου 3199/2003 είναι η ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των υδάτων με τρόπο που να διασφαλίζει αφενός μεν τις κεφαλαιώδους σημασίας οικολογικές τους λειτουργίες, και αφετέρου την αιεφόρο παροχή των ποικίλων αγαθών και υπηρεσιών τους στον άνθρωπο, αφού ληφθούν υπόψη οι ανάγκες και το όφελος του κοινωνικού συνόλου. Ωστόσο, θεωρείται ότι αποτελεί μια ακόμα περίπτωση εσπευσμένης εναρμόνισης προς αποφυγήν προστίμων, η οποία παραπαίει με αποσπασματικές δράσεις και ανενεργές ή ημιθανείς επιτροπές.

Το καλοκαίρι του 2006 ο ν.3199/2003, τροποποιήθηκε με τα άρθρα 9.1 και 13 του νόμου 3481/2006¹⁹⁶, ώστε να διευκολυνθούν τα έργα μεταφοράς νερού από διαφορετικές λεκάνες και τελικά να εγκριθεί η εκτροπή του Αχελώου.

Παρόλα αυτά, η Ελλάδα εξακολούθησε να έρχεται αντιμέτωπη με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφορικά με την Οδηγία-πλαίσιο για το Νερό. Συγκεκριμένα, η ΕΕ είχε εκκινήσει προδικαστική διαδικασία κατά της Ελλάδας για ατελή ενσωμάτωση της Οδηγίας-πλαίσιο από το Δεκέμβριο του 2005 καθώς ο έλεγχός της έδειξε ότι ο ν.3199/2003 δεν αποτελούσε ακριβή μεταφορά της οδηγίας, αλλά χρειαζόταν εξειδίκευση μέσω εκτελεστικών πράξεων. Λόγω των συνεχιζόμενων καθυστερήσεων, η ΕΕ παρέπεμψε την χώρα στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τον Ιούνιο του 2006. Οι ελληνικές αρχές είχαν από τότε αναγνωρίσει το πρόβλημα, αλλά αντέτειναν ότι το θέμα αντιμετωπίστηκε με την έκδοση του π.δ. 51/2007¹⁹⁷, το οποίο επιχειρεί να ρυθμίσει πολλά πρακτικά θέματα και να θέσει τις προδιαγραφές για τα (υποχρεωτικά) Σχέδια Διαχείρισης, τα προγράμματα παρακολούθησης, κλπ. Με το επιχείρημα αυτό συμφώνησε εν τέλει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία έκλεισε την υπόθεση τον Ιούνιο του 2007.

Επίσης, στις 22 Μαρτίου 2007, η Επιτροπή παρέπεμψε την Ελλάδα στο ΔΕΚ, ανοίγοντας δεύτερη υπόθεση για την ίδια οδηγία, επειδή δεν έχει υποβάλει τις προβλεπόμενες αναλύσεις για τις λεκάνες απορροής ποταμών και τις επιδράσεις των ανθρώπινων δραστηριοτήτων σε αυτές καθώς και οικονομική ανάλυση για τη χρήση των υδάτων. Οι αναλύσεις αυτές έπρεπε να είχαν υποβληθεί έως τον Μάρτιο 2005. Η Ελλάδα υπέβαλε ημιτελή αναφορά το καλοκαίρι του 2006 και δήλωσε ότι θα την ολοκλήρωνε ως

¹⁹⁴ Σημειώνουμε ότι οι περισσότερες περιφερειακές διευθύνσεις υδάτων λειτουργούν με 3-5 άτομα, αντί των προβλεπόμενων 23 υπαλλήλων, με αποτέλεσμα η συλλογή στοιχείων και εκθέσεων να είναι προβληματική.

¹⁹⁵ Από την Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων ορίστηκε επίσης εκπρόσωπος στην τεχνική επιτροπή του Πάρκου Πρεσπών,

¹⁹⁶ Νόμος 3481/2006 ΦΕΚ Α'162/02.08.2006 «Τροποποιήσεις στη νομοθεσία για το Εθνικό Κτηματολόγιο, την ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων έργων και μελετών και άλλες διατάξεις».

¹⁹⁷ Π.δ. 51/2007 ΦΕΚ Α' 54/8.3.2007 «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για την ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των υδάτων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/60/EK «για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000».

τα τέλη του 2007. Επειδή ωστόσο οι αναλύσεις αυτές αποτελούν τη βάση για μια σειρά από άλλα βήματα και υποχρεώσεις εφαρμογής της οδηγίας, η Επιτροπή εκτίμησε την καθυστέρηση ως πολύ σοβαρή.

Σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα της 2000/60/EK, τα κράτη μέλη όφειλαν ως τις 22 Δεκεμβρίου 2006 να έχουν ολοκληρώσει και θέσει σε εφαρμογή προγράμματα παρακολούθησης των υδάτων. Η Ελλάδα δεν έχει ανταποκριθεί ούτε σε αυτή την υποχρέωση και μόλις τον Απρίλιο 2007 προκηρύχθηκε έργο που θεωρητικά θα ικανοποιήσει αυτήν την απαίτηση. Η καθυστέρηση αυτή είναι πιθανό να προκαλέσει νέα παραπομπή της χώρας στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

Τον Ιούνιο του 2006 ωστόσο, έκλεισε η υπόθεση για μη συμμόρφωση της Ελλάδας με τις απαιτήσεις του Άρθρου 3 της 2000/60/EK. Η υπόθεση είχε ανοίξει καθώς η Ελλάδα δεν είχε ορίσει τις αρμόδιες αρχές για την προστασία και διαχείριση των λεκανών απορροής, δεν είχε ορίσει τη γεωγραφική κάλυψη των περιοχών λεκανών απορροής και δεν είχε διευκρινίσει το νομικό καθεστώς, τις αρμοδιότητες και τον ρόλο της κάθε αρμόδιας αρχής ανά περιοχή λεκάνης απορροής. Με τη δημοσίευση των ΚΥΑ για τη νέα διοικητική δομή και την αποστολή των στοιχείων που αφορούσαν στα υφιστάμενα υδατικά διαμερίσματα¹⁹⁸ η ΕΕ θεώρησε ότι η Ελλάδα είχε εκπληρώσει τις σχετικές της υποχρεώσεις.

Τέλος, στις 22 Μαρτίου 2007 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε έκθεση¹⁹⁹ για την πρώτη περίοδο εφαρμογής της οδηγίας 2000/60/EK, η οποία επιβεβαιώνοντας όλα τα προαναφερόμενα, διαπίστωνε ότι η Ελλάδα δεν είχε ανταποκριθεί στις περισσότερες υποχρεώσεις που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία και πολιτική για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων.

Συνολικά παρατηρείται ότι η επιτυχημένη εφαρμογή της Οδηγίας 2000/60/EK παραμένει η κύρια πρόκληση και προϋποθέτει την ύπαρξη των κατάλληλων υποδομών, τη μέγιστη προσπάθεια από όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, το μακροπρόθεσμο σχεδιασμό και την αποτελεσματική εφαρμογή. Σημαντικό ρόλο στα πλαίσια αυτά παίζει η ύπαρξη ισχυρής πολιτικής βούλησης, αλλά και η ευρύτερη αλλαγή νοοτροπίας του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος.

Τα βασικά στοιχεία του ν. 3199/2003 μπορούν να συνοψιστούν στα εξής:

- Ολοκληρωμένη και βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων.
- Ανάκτηση του κόστους για τις παρεχόμενες υπηρεσίες υδάτων καθώς και του περιβαλλοντικού και κοινωνικού κόστους με βάση την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», αφού συνεκτιμηθούν και τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και οικονομικά

¹⁹⁸ ΚΥΑ 49139/2005 «Οργάνωση της Κεντρικής Υπηρεσίας Υδάτων του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων» (ΦΕΚ Β'1695/2.12.2005) και ΚΥΑ 47630 «Διάρθρωση της Διεύθυνσης Υδάτων της Περιφέρειας» (ΦΕΚ Β'1688/1.12.2005).

¹⁹⁹ COM(2007) 128 final της 22.3.07, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'Towards Sustainable Water Management in the European Union' First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC [SEC(2007) 363].

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0128en01.pdf

αποτελέσματα της ανάκτησης, καθώς και οι γεωγραφικές και κλιματολογικές συνθήκες της κάθε περιοχής.

- Συμμετοχή στη διαχείριση του νερού όλων των ενδιαφερόμενων μερών.
- Ένταξη, ενεργοποίηση και συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων όλων των φορέων της τοπικής κοινωνίας και των χρηστών του νερού.

- Το Πρόγραμμα Μέτρων και το Πρόγραμμα Παρακολούθησης της κατάστασης των υδάτων αποτελούν υποχρεωτικά μέρη του Σχεδίου Διαχείρισης της οικείας Περιφέρειας.

- Κάθε Περιφέρεια καταρτίζει Πρόγραμμα Ειδικών Μέτρων κατά της ρύπανσης των υδάτων από μεμονωμένους ρύπους ή ομάδες ρύπων που αποτελούν σημαντικό κίνδυνο για το υδάτινο περιβάλλον.

- Η σύνταξη Εθνικών Προγραμμάτων προστασίας και διαχείρισης του υδάτινου δυναμικού της χώρας αποτελεί αρμοδιότητα της Κεντρικής Υπηρεσίας Υδάτων. Η ίδια Υπηρεσία επεξεργάζεται και τους γενικούς κανόνες τιμολόγησης και κοστολόγησης των υδάτων και παρακολουθεί την τήρησή τους.

- Το Σχέδιο Διαχείρισης εκπονείται από κάθε Περιφέρεια για τις λεκάνες απορροής αρμοδιότητάς της και καταρτίζεται από την Περιφερειακή Διεύθυνση Υδάτων.

- Κάθε χρήση υδάτων πρέπει να αποβλέπει στη βιώσιμη και ισόρροπη ικανοποίηση των αναπτυξιακών αναγκών και να διασφαλίζει τη μακροπρόθεσμη προστασία των υδάτων, την επάρκεια των αποθεμάτων τους και τη διατήρηση της ποιότητάς τους.

- Η ικανοποίηση της ζήτησης του νερού γίνεται με βάση τα όρια και τις δυνατότητες των υδατικών αποθεμάτων.

- Για την παροχή νερού, τη χρήση νερού και την εκτέλεση έργου για την αξιοποίηση υδατικών πόρων, από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, απαιτείται άδεια, η οποία εκδίδεται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας.

- Σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που προκαλούν οποιαδήποτε ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση των υδάτων ή παραβαίνουν τις διατάξεις του Νόμου επιβάλλεται πρόστιμο, το ύψος του οποίου εξαρτάται από την σοβαρότητα της παράβασης.

- Σε επιχειρήσεις ή δραστηριότητες που προκαλούν ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση των υδάτων μπορεί να επιβληθεί προσωρινή ή ακόμη και οριστική διακοπή της λειτουργίας τους.

- Εκτός από τις διοικητικές, προβλέπονται και ποινικές κυρώσεις, σε περιπτώσεις ρύπανσης ή άλλης υποβάθμισης των υδάτων ή παραβίασεως των διατάξεων του Νόμου.

B.VI. ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΦΥΣΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΕΙΔΩΝ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

B.VI.α. Προστασία βιοτόπων

Η δημιουργία ενός οικολογικού δικτύου προστατευόμενων περιοχών στον ευρωπαϊκό χώρο επιχειρείται με την Οδηγία 92/43/ΕΟΚ «για τη διατήρηση των φυσικών

οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας»²⁰⁰ (στο εξής Natura 2000). Πρωταρχικός στόχος της οδηγίας είναι η διαφύλαξη της ευρωπαϊκής φυσικής κληρονομιάς (βιοποικιλότητας)²⁰¹ και προς το σκοπό αυτό χαρακτηρίζονται ως προστατευόμενες και εντάσσονται στο οικολογικό δίκτυο Natura 2000 οι περιοχές εκείνες που φιλοξενούν τύπους οικοτόπων και/ή είδη χλωρίδας και πανίδας και οι οποίες βάσει επιστημονικών δεδομένων θεωρούνται ότι χρήζουν προστασίας σε κοινοτικό επίπεδο. Στο δίκτυο αυτό περιλαμβάνονται και οι Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) που καθορίζονται από την Οδηγία 79/409/ΕΟΚ «περί της προστασίας των πτηνών»²⁰². Η Οδηγία των Οικοτόπων (92/43/ΕΟΚ) ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 33318/3028/98²⁰³, δύο χρόνια μετά την προβλεπόμενη ημερομηνία ενσωμάτωσης και μετά από καταδίκη της Ελλάδας από το ΔΕΚ²⁰⁴.

Η προστασία των βιοτόπων στο εσωτερικό δίκαιο διέπεται από τον ν. 1650/1986 «για την προστασία του περιβάλλοντος»²⁰⁵. Η ίδρυση όμως εθνικών πάρκων ξεκίνησε ουσιαστικά το 1999, οπότε εκδόθηκε ο ν. 2742/1999²⁰⁶, ο οποίος τροποποίησε τον πρώτο με σκοπό να καταστεί δυνατή η σύσταση φορέων διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών που αυτός προέβλεπε²⁰⁷.

Βάσει της δασικής νομοθεσίας δέκα περιοχές της Ελλάδας έχουν χαρακτηριστεί ως Εθνικοί Δρυμοί²⁰⁸, ενώ προβλέπεται επίσης²⁰⁹, ο χαρακτηρισμός περιοχών ως «καταφυγίων άγριας ζωής», όπου απαγορεύεται το κυνήγι και ισχύουν ειδικές ρυθμίσεις προστασίας της χλωρίδας και πανίδας²¹⁰. Όσον αφορά ειδικότερα, τους υγρότοπους, η Σύμβαση Ραμσάρ προβλέπει την προστασία υδάτινων οικοσυστημάτων διεθνούς σημασίας, περιέχοντας λεπτομερείς ρυθμίσεις για την προστασία των χαρακτηρισμένων υγροτόπων αλλά και γενικότερα του υγροτοπικού πλούτου. Η Ελλάδα έχει χαρακτηρίσει ως περιοχές Ραμσάρ 10 υγρότοπους.

Πρέπει να σημειωθεί ότι τόσο η Οδηγία των Natura 2000, όσο και η Οδηγία για τα Άγρια Πουλιά (79/409/ΕΟΚ) παραμένουν προβληματικές ως προς την εφαρμογή και υλοποίησή τους, δεδομένου ότι παρατηρούνται σημαντικές καθυστερήσεις και ελλείψεις.

²⁰⁰ Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21^{ης} Μαΐου 1992, ΕΕ L 206/1992 της 22.7.1992.

²⁰¹ Μάριος Χαϊνταρλής, «Η οδηγία 92/43 και η ένταξή της στην ελληνική έννομη τάξη και πραγματικότητα», στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούτη (επιμέλεια), *op.cit.*, σσ. 415-432, σ. 417.

²⁰² Η Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 2^{ης} Απριλίου 1979 «περί της προστασίας των πτηνών» (ΕΕ L 103 της 25.4.1979) ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 414985/1985.

²⁰³ ΚΥΑ 33318/3028/1998 με τίτλο «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων (ενδιαιτημάτων) καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» (ΦΕΚ Β' 1289).

²⁰⁴ Υπόθεση C-329/96 «Παράβαση κράτους μέλους - Μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ».

²⁰⁵ ΦΕΚ Α' 160 της 16.10.86.

²⁰⁶ ΦΕΚ Α' 207 της 7.10.99.

²⁰⁷ Οι προστατευόμενες περιοχές που προβλέπονται εντάσσονται στις εξής κατηγορίες: Περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, Περιοχές προστασίας της φύσης, Εθνικά Πάρκα, Προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί, προστατευόμενα τοπία και στοιχεία του τοπίου, Περιοχές οικοανάπτυξης.

²⁰⁸ Ο πρώτος Εθνικός Δρυμός ιδρύθηκε στον Όλυμπο το 1938 και ακολούθησαν οι Εθνικοί Δρυμοί του Παρνασσού (1938), της Πάρνηθας (1961), του Αίνου (1962), της Σαμαριάς (1962), της Οίτης (1966), της Πίνδου (1966), του Βίκου - Αώου (1973), των Πρεσπών (1974) και του Σουνίου (1974). Να σημειωθεί ότι η σχετική διαχειριστική αρμοδιότητα εξακολουθεί να ανήκει στην τοπική δασική υπηρεσία, με αποτέλεσμα συχνά να παρατηρείται επικάλυψη ή και διχογνωμία.

²⁰⁹ Ν. 2637/1998 (ΦΕΚ 200 Α/27.08.1998), άρθρο 57.

²¹⁰ Ο χαρακτηρισμός αυτών των περιοχών αποτελεί αρμοδιότητα των Διευθύνσεων Δασών των Περιφερειών.

Πιο συγκεκριμένα, παρόλο που η Ελλάδα έχει υποβάλει ικανοποιητικό κατάλογο 239 περιοχών προς ένταξη στο δίκτυο Ειδικών Ζωνών Διατήρησης (ΕΖΔ) Natura 2000, η συντριπτική πλειονότητα αυτών των περιοχών είναι χερσαίες, με αποτέλεσμα οι θαλάσσιοι οικοτόποι που περιλαμβάνονται στην Οδηγία να μην προστατεύονται επαρκώς.

Σύμφωνα με δημοσιευθέντα στοιχεία του WWF Ελλάς, μόνο το 1/10 της έκτασης που προστατεύεται βάσει των δύο Οδηγιών απολαμβάνει θεσμικά κατοχυρωμένου καθεστώτος διαχείρισης, βάσει του ν. 1650/1986, γεγονός που συνδέεται άμεσα με την απουσία σαφώς κατοχυρωμένων ορίων στις προστατευόμενες περιοχές²¹¹. Το πρώτο εθνικό πάρκο με φορέα διαχείρισης ιδρύθηκε 13 χρόνια²¹² μετά την ψήφιση του ν. 1650/1986, ενώ τρία χρόνια αργότερα θεσμοθετήθηκαν κατόπιν πιέσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή 25 φορείς διαχείρισης σε αντίστοιχες περιοχές του δικτύου Natura 2000, πολλές από τις οποίες δεν έχουν ακόμα οριοθετηθεί. Το καλοκαίρι του 2004 σταμάτησε να λειτουργεί ο φορέας διαχείρισης του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου, ο πρώτος στην Ελλάδα φορέας διαχείρισης προστατευόμενης περιοχής, ενώ και άλλοι φορείς διαχείρισης που κατάφεραν να λειτουργήσουν, είναι πλέον ανενεργοί, λόγω κατάργησης των διοικητικών τους συμβουλίων με τον ν.3260/2004²¹³ και μη αντικατάστασής τους, καθυστέρησης υπογραφής των προβλεπόμενων από τον νόμο απαραίτητων για τη λειτουργία τους κανονισμών²¹⁴ και έλλειψης οικονομικής στήριξης από το ΥΠΕΧΩΔΕ²¹⁵. Έτσι, παρά τη σποραδική και μονομερή υπογραφή από το ΥΠΕΧΩΔΕ κοινών υπουργικών αποφάσεων για την οριοθέτηση εθνικών πάρκων και τη συγκρότηση διοικητικών συμβουλίων φορέων διαχείρισης (ΦΔ), επί της ουσίας ελάχιστοι ΦΔ λειτουργούν, καθώς το ΥΠΕΧΩΔΕ είτε δεν έχει ολοκληρώσει τη διαδικασία θεσμοθέτησής τους είτε δεν έχει διευκρινίσει βασικά ζητήματα λειτουργίας (πχ τρόπος πρόσληψης προσωπικού, διαδικασία προκηρύξεων, κ.ά.) με αποτέλεσμα να είναι πολύ χαμηλή η απορρόφηση των δεσμευμένων κονδυλίων του μέτρου 8.1 του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Περιβάλλον» του Γ' ΚΠΣ.

Πρόσφατα ολοκληρώθηκαν οι διαδικασίες για τις εξής περιοχές: Δάσος Δαδιάς²¹⁶, Δέλτα Έβρου²¹⁷, Λίμνη Κερκίνη²¹⁸ και Μεσολόγγι²¹⁹. Έτσι, τέσσερα χρόνια μετά από την ίδρυση των Φορέων Διαχείρισης και πολλά περισσότερα μετά την αναγνώριση περιοχών όπως η Πρέσπα ή το Δέλτα Αξιού-Λουδία-Αλιάκμονα ως

²¹¹ WWF Ελλάς, «Αξιολόγηση του Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών της Ελλάδας: Από τη Θεωρία στην Πράξη» Κείμενο Πολιτικής (Αθήνα: WWF Ελλάς, 2004). <http://www.wwf.gr/images/stories/docs/04sep%20wwf%20pas%20assessment.pdf>, σσ. 11-13.

²¹² Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου - ΕΘΠΖ (ΦΕΚ 906Δ/22.12.1999).

²¹³ Ν.3260/2004 «Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων και θεμάτων δημόσιας διοίκησης» (ΦΕΚ Α' 151/6.8.2004).

²¹⁴ Άρθρο 15 του Ν. 2742/1999.

²¹⁵ Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΥΠΕΧΩΔΕ, από τον Μάιο του 2005 μέχρι το τέλος Μαΐου 2006 υπογράφηκαν 88 από τους 108 απαραίτητους κανονισμούς για τη λειτουργία των 27 φορέων διαχείρισης, ενώ ορίστηκαν νέοι πρόεδροι σε 12 από αυτούς.

²¹⁶ ΚΥΑ 35633/2006 (ΦΕΚ Δ'911/13.10.2006).

²¹⁷ Αριθμ. 4110/2007 (ΦΕΚ Δ'102/16.3.2007).

²¹⁸ ΥΑ 42699/2006 (ΦΕΚ ΑΑΠ98/8.9.2006).

²¹⁹ ΚΥΑ: 22306/2006 (ΦΕΚ Δ'477/31.5.2006).

υγρότοπων Ραμσάρ διεθνούς σημασίας, μόνο 10 από τις 27 συνολικά περιοχές με Φορέα Διαχείρισης διαθέτουν ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο.

Σημαντικό έλλειμμα εμφανίζεται στον συντονισμό και την παροχή της κατάλληλης στήριξης, επιστημονικής και τεχνικής, προς τους θεσμοθετημένους ΦΔ προστατευόμενων περιοχών. Σε ελάχιστες προστατευόμενες περιοχές γίνεται επιστημονική παρακολούθηση και φύλαξη σε σταθερή βάση, ενώ το έργο αυτό οφείλεται κυρίως στις προσπάθειες περιβαλλοντικών οργανώσεων²²⁰ και στη διάθεση, τις γνώσεις και την περιβαλλοντική ευαισθησία των μελών τους. Στις υπόλοιπες περιοχές η επιστημονική παρακολούθηση της οικολογικής κατάστασης και των δραστηριοτήτων πραγματοποιείται αποσπασματικά κυρίως από περιβαλλοντικές οργανώσεις και πανεπιστήμια, αλλά σε κάποιες περιπτώσεις και από τις δασικές υπηρεσίες.

Παράλληλα, δεν παρατηρείται καμία προσπάθεια για επανασύσταση και αποτελεσματική λειτουργία της Επιτροπής «Φύση», που σύμφωνα με το άρθρο 17 του ν. 2742/99 επιφορτίζεται με τον «συντονισμό, την παρακολούθηση και αξιολόγηση των διαδικασιών προγραμματισμού, οργάνωσης και λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Διοίκησης και Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών»²²¹. Βασικό πρόβλημα για την εφαρμογή της σχετικής με τις προστατευόμενες περιοχές νομοθεσίας είναι η και έλλειψη θεσμοθετημένου και διαφανώς διαχειριζόμενου εθνικού χρηματοδοτικού μέσου για δράσεις παρακολούθησης, διαχείρισης και φύλαξης. Το κενό αυτό προς το παρόν καλύπτεται, αν και ανεπαρκώς, από κοινοτικούς πόρους, (ΚΠΣ, Life+). Σωστός εθνικός χωροταξικός σχεδιασμός εξακολουθεί να απαιτείται για να επιτευχθεί η σωστή κατανομή δραστηριοτήτων στην εθνική επικράτεια και να είναι δυνατή η οικολογικά συμβατή χωροθέτησή τους σε προστατευόμενες περιοχές. Ενώ παράλληλα, πρέπει να αντιμετωπιστεί και το φαινόμενο της ανεξέλεγκτης παράνομης δόμησης και ασχεδίαστης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων σε σημαντικούς φυσικούς βιοτόπους.

Τον Ιούνιο του 2007, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να παραπέμψει την Ελλάδα στο ΔΕΚ, μετά από εξέταση του επιπέδου ενσωμάτωσης της Οδηγίας των Οικότοπων, ζητώντας της να βελτιώσει τη σχετική νομοθεσία ώστε να καλύπτει τα άρθρα 6.4 και 12 και την αναφορά στο Παράρτημα IV της Οδηγίας σχετικά με τη διαχείριση των περιοχών Natura και την προστασία των ειδών κοινοτικού ενδιαφέροντος.

Είναι σαφές ότι η εφαρμογή της οδηγίας «Natura 2000» αποτελεί πρόκληση για τον Έλληνα νομοθέτη, το διοικητικό μηχανισμό και την ελληνική κοινωνία στο σύνολό της. Ταυτόχρονα όμως, αποτελεί και μία ευκαιρία επαναοριοθέτησης των σχέσεων του ανθρώπου με τον περιβάλλοντα χώρο του, γι' αυτό και απαιτείται συλλογική προσπάθεια

²²⁰ Π.χ. η Πρέσπα, το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου και το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Β. Σποράδων.

²²¹ Σημαντική εξέλιξη στη νομολογία για τις προστατευόμενες περιοχές είναι η έκδοση της απόφασης ΣτΕ 2601/2005, Τμ. Ε', με την οποία το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της χώρας έκρινε πως ο χαρακτηρισμός εκτάσεων ως περιοχών προστασίας της φύσης ή ως ζωνών προστασίας και η επιβολή απαγόρευσης της ανάπτυξης ορισμένων δραστηριοτήτων σε αυτές ή της χρήσης τους για δόμηση επιτρέπεται χωρίς να προσβάλλονται τα ατομικά δικαιώματα του ιδιοκτήτη. Υποχρέωση της Διοίκησης είναι να αποζημιώσει τον ιδιοκτήτη κατά το άρθρο 22 του ν. 1650/1986. Ο ιδιοκτήτης του ακινήτου πρέπει να υποβάλλει σχετική αίτηση στη Διοίκηση και μπορεί να προτείνει συγκεκριμένο τρόπο αποζημίωσής του. Με αυτήν την απόφαση απορρίπτεται αίτηση ακύρωσης που υποβλήθηκε από ιδιοκτήτρια εταιρία έκτασης 21.408,87 τ.μ., που εμπίπτει στη Ζώνη Τ1 (περιοχή ελεγχόμενου τουρισμού των Κοινοτήτων Καλαμακίου-Αργασίου) του εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου.

εκ μέρους της Πολιτείας αφενός και αφετέρου εκ μέρους όλων των αρμόδιων οικονομικών και κοινωνικών φορέων.

B.VI.β. Προστασία ειδών γλωρίδας και πανίδας

Η προστασία των ειδών της γλωρίδας και της πανίδας διέπεται από την κοινοτική Οδηγία 92/43/ΕΟΚ «για τη διατήρηση των φυσικών ενδιαιτημάτων καθώς και της άγριας πανίδας και γλωρίδας» (Οδηγία των οικοτόπων). Τα είδη που προστατεύονται αναφέρονται στα παραρτήματα II, IV και V. Η ΚΥΑ με την οποία ενσωματώθηκε η εν λόγω Οδηγία στην εθνική νομοθεσία (33318/3028/98, άρθ. 15) προβλέπει τη σύνταξη καταλόγου των ιδιαίτερα προστατευόμενων ειδών, ο οποίος θα περιλαμβάνει τα είδη των παραρτημάτων αυτών της Οδηγίας. Προβλέπεται επίσης να περιλαμβάνει και άλλα σημαντικά είδη της ελληνικής πανίδας και γλωρίδας.

Το Δεκέμβριο του 2006 δημοσιεύτηκε ΚΥΑ²²² με τίτλο «Καθορισμός όρων και περιορισμών για την προστασία, διατήρηση και διαχείριση της φύσης και του τοπίου σε χερσαία και υδάτινα τμήματα της δυτικής Μήλου», με την οποία η χώρα συμμορφώνεται, μετά και από γραπτή προειδοποίηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Ιούλιο του 2006, με την καταδικαστική απόφαση του ΔΕΚ του Μαρτίου του 2006²²³ για τη μη θέσπιση και εφαρμογή συστήματος αυστηρής προστασίας για την οχιά της Μήλου. Η υπόθεση αφορούσε την απουσία ικανοποιητικής προστασίας, καθώς η Ελλάδα παραβίαζε τα άρθρα 12α και δ της Οδηγίας των Οικότοπων. Η ΚΥΑ αυτή θεσμοθετεί καθεστώς προστασίας για την περιοχή Natura και έχει κύριο σκοπό την προστασία της ενδημικής οχιάς της Μήλου (*Vipera scwheizeri*) και των ενδιαιτημάτων της. Η θεσμοθέτηση αυτή είχε σαν αποτέλεσμα να κλείσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή την σχετική υπόθεση εναντίον της Ελλάδας. Παρόλα αυτά πρέπει να σημειωθεί ότι η εν λόγω ΚΥΑ δεν επιλύει συνολικά τα προβλήματα που αφορούν την προστασία της οχιάς της Μήλου καθώς έχει ισχύ για δύο συν ένα χρόνια, μέχρι δηλαδή την ολοκλήρωση της ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης και την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος οριοθέτησης της περιοχής. Επιπλέον, η δημοσίευσή της προκάλεσε έντονες αντιδράσεις, καθώς επιτρέπει τη λειτουργία και επέκταση των λατομείων, ενώ υπό ορισμένες προϋποθέσεις και με σχετική απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης επιτρέπεται και η δημιουργία νέων καθώς και κάποιων μεγάλων τουριστικών μονάδων. Γνωρίζοντας ότι οι διαδικασίες οριοθέτησης των προστατευόμενων περιοχών της χώρας είναι χρονοβόρες, η αποτελεσματική προστασία της οχιάς της Μήλου δεν μπορεί προς το παρόν να θεωρηθεί δεδομένη.

Τον Ιούνιο του 2007, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθεσε στο αρχείο και την πολύχρονη υπόθεση του βιοτόπου της θαλάσσιας χελώνας της Ζακύνθου²²⁴, δίνοντας

²²² ΚΥΑ 49567/2007 (ΦΕΚ Δ' 1071/22.12.2006).

²²³ ΔΕΚ, υπόθεση C-518/04 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας), Συλλογή 2006, σελ. I-42.

²²⁴ ΔΕΚ 30.1.2002, υπόθεση C-103/00 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας), Συλλογή 2002, σελ. I-1147..

έτσι μια «περίοδο χάριτος» στις αρμόδιες εθνικές αρχές ώστε να προχωρήσουν στην εφαρμογή των δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει για αποτελεσματική προστασία του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου.

Ειδικά όσον αφορά την προστασία της ορνιθοπανίδας, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θεσπίσει την Οδηγία 79/409/ΕΟΚ για την προστασία των άγριων πουλιών. Σύμφωνα με αυτήν την Οδηγία, τα κράτη μέλη οφείλουν να προστατεύουν είδη πουλιών που ζουν εκ φύσεως σε άγρια κατάσταση. Η Οδηγία αυτή ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 414985/1985²²⁵, αλλά αντιμετωπίζει σημαντικά προβλήματα στην εφαρμογή της, καθώς τα συναρμόδια Υπουργεία (ΥΠΕΧΩΔΕ και Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης) ακολουθούν συχνά διαφορετικές πολιτικές, ενώ δημιουργείται και σύγχυση σχετικά με την εκπροσώπηση της χώρας στις ειδικές επιτροπές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Τον Απρίλιο 2004 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε στην Ελλάδα προειδοποιητική επιστολή σχετικά με την διάρκεια της θηρευτικής περιόδου καθώς και τη μη ορθή ενσωμάτωση του άρθρου 7 της Οδηγίας 79/409 στο εσωτερικό δίκαιο. Ενώ, το Δεκέμβριο του 2005 στην αιτιολογημένη γνώμη της, η Επιτροπή αναφέρεται σε προβλήματα εφαρμογής της Οδηγίας και ζητά τη βελτίωση των ρυθμιστικών κανονισμών που αφορούν το κυνήγι ώστε οι περιορισμοί να ομαδοποιηθούν για είδη με παρόμοιες απαιτήσεις και ενδιατήματα²²⁶.

Στις αρχές του Ιουλίου 2006 και μετά από εξέταση της ενσωμάτωσης της Οδηγίας των Άγριων Πουλιών στις χώρες της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, άνοιξε νέα υπόθεση κατά της Ελλάδας, στέλνοντας τόσο στην Ελλάδα όσο σε άλλα κράτη μέλη προειδοποιητική επιστολή για ελλιπή προστασία των πτηνών που αναφέρονται στην Οδηγία από τη θηρευτική δραστηριότητα, τη σκόπιμη δηλαδή θανάτωση ή σύλληψη πτηνών, την καταστροφή των φωλεών και την απόληψη των αυγών τους. Τον Μάρτιο του 2007 η Ελλάδα παραπέμφθηκε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για ανεπαρκή προστασία των Ζωνών Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ). Καθώς οι ΖΕΠ δεν είναι συνολικά θεσμοθετημένες στην Ελλάδα και δεν έχουν θεσπιστεί οριζόντια μέτρα προστασίας και διαχείρισής τους, η νομική τους προστασία δεν θεωρείται επαρκώς κατοχυρωμένη και δε διασφαλίζεται η προστασία των ενδιατημάτων των πουλιών, η επιβίωση και η αναπαραγωγή τους. Τον Απρίλιο 2007 δημοσιεύτηκε η ΚΥΑ 87578/703²²⁷ η οποία τροποποιεί την ΚΥΑ ενσωμάτωσης της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ και ρυθμίζει τα θέματα κυνηγιού, με αποτέλεσμα να κλείσει η υπόθεση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Ιούνιο

²²⁵ ΦΕΚ Β757/1985.

²²⁶ ΔΕΚ 27.10.2005, υπόθεση C-166/04 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας), αδημοσίευτη. Η Ελλάδα καταδικάστηκε από το ΔΕΚ για ελλιπή προστασία της λιμνοθάλασσας του Μεσολογγίου, η οποία έχει χαρακτηριστεί ως Ζώνη Ειδικής Προστασίας βάσει της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ για την προστασία των άγριων πουλιών, έχει ενταχθεί στο Δίκτυο Natura προστατευόμενων περιοχών και αποτελεί έναν από τους 10 υγροτόπους διεθνούς σημασίας βάσει της διεθνούς σύμβασης Ραμσάρ. Η καταδίκη αφορά την παραβίαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την Οδηγία 79/409/ΕΟΚ, καθώς η χώρα μας δεν έχει θεσπίσει και δεν εφαρμόζει μέτρα για τη βιώσιμη διαχείριση και την αποτελεσματική προστασία της λιμνοθάλασσας, ειδικά όσον αφορά τα πουλιά.

²²⁷ ΚΥΑ 87578/703/2007 (ΦΕΚ Β' 581/23.4.2007). Η εν λόγω ΚΥΑ υπογράφεται από τους Υπουργούς Οικονομίας και Οικονομικών και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και όχι από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ, γεγονός ενδεικτικό της διάσπασης των αρμοδιοτήτων ακόμη και στον χώρο του φυσικού περιβάλλοντος.

του 2007. Στην παρούσα φάση, το ΥΠΕΧΩΔΕ βρίσκεται στη διαδικασία προκήρυξης διαγωνισμού για την ανάπτυξη δράσεων προστασίας των ΖΕΠ.

Σημαντική ευρωπαϊκή συνθήκη για την προστασία των ειδών είναι η Σύμβαση της Βέρνης του 1979 «για την προστασία της άγριας πανίδας και των φυσικών οικοτόπων». Η Σύμβαση της Βέρνης, που κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον ν. 1335/1983²²⁸, περιλαμβάνει 530 σπονδυλωτά και 25 ασπόνδυλα, τα οποία κατατάσσει σε προστατευόμενα και αυστηρώς προστατευόμενα.

Η Σύμβαση της Βέρνης του 1979 «για τα μεταναστευτικά είδη άγριων ζώων», που κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον ν. 2719/1999²²⁹, περιλαμβάνει ως προστατευόμενα 186 είδη πουλιών και θηλαστικών (νυχτερίδες, κητώδη και φώκιες). Στο Παράρτημα 1 περιλαμβάνονται τα είδη των οποίων απαγορεύεται η συλλογή από τη φύση, επιβάλλεται η προστασία και αποκατάσταση των σημαντικών ενδιαιτημάτων τους και η αντιμετώπιση των παραγόντων που τα απειλούν και εμποδίζουν τη μετανάστευσή τους.

Στον τομέα της ρύθμισης του εμπορίου κινδυνευόντων ειδών άγριας χλωρίδας και πανίδας, η χώρα μας έχει επικυρώσει τη Συνθήκη CITES (Convention on International Trade of Endangered Species) από το 1992 με τον Νόμο 2055/1992. Φορέας εφαρμογής της Συνθήκης CITES είναι το Υπουργείο Αγροτ. Ανάπτυξης στο οποίο από το 1999 λειτουργεί η Διαχειριστική Αρχή CITES και η Επιστημονική Επιτροπή. Με την υπογραφή της ΚΥΑ 99098/5881/2006 «Εμπορία των ειδών της άγριας πανίδας και της αυτοφυούς χλωρίδας»²³⁰ θεσπίζονται επιπρόσθετες διατάξεις εφαρμογής της Σύμβασης, ενώ το πεδίο της σχετικής νομοθεσίας επεκτείνεται και στα είδη της άγριας πανίδας και αυτοφυούς χλωρίδας που κινδυνεύουν με εξαφάνιση. Επίσης, επιλύονται (άρθρα 3,4,5,6,7) διαδικαστικά θέματα εφαρμογής της Σύμβασης και των σχετικών Κανονισμών της ΕΕ και επιβάλλεται η έκδοση των λεγόμενων «απλών αδειών» για την εισαγωγή-εξαγωγή-επανεισαγωγή-επανεξαγωγή και διακίνηση των ειδών της χλωρίδας και πανίδας που δεν περιλαμβάνονται στη Σύμβαση.

Η εφαρμογή της Συνθήκης CITES για το διεθνές εμπόριο ειδών χλωρίδας και πανίδας είναι ακόμη ελλιπής²³¹, ενώ δεν είναι σπάνια η σύγκυση από το Υπουργείο

²²⁸ ΦΕΚ 32Α/14.3.1983.

²²⁹ ΦΕΚ 106 Α/26.5.1999.

²³⁰ ΦΕΚ Β' 1570/26.10.2006.

²³¹ Οι αρμόδιοι υπάλληλοι για τον έλεγχο δεν έχουν τις κατάλληλες γνώσεις για να αναγνωρίσουν τις παραβιάσεις, και η αρμοδιότητα για τον έλεγχο στα σημεία πώλησης επιβαρύνει τα ήδη ανεπαρκώς στελεχωμένα δασαρχεία. Σημαντικό όμως πρόβλημα υπάρχει και στη θεσμική εφαρμογή από τη χώρα μας της Συνθήκης CITES. Μόλις το 2001 άρθκαν οι κυρώσεις που επιβλήθηκαν στην Ελλάδα για τη μη θεσμοθέτηση Επιστημονικής Επιτροπής, από την οποία θα εξετάζονται τα αιτήματα για άδειες αιχμαλώτισης και εισαγωγής ή εξαγωγής ειδών. Η μη σύσταση της επιστημονικής αρχής αποτελούσε παράβαση του άρθρου III παρ. 2 (α), 3 (α και β) και 5 (α) και του άρθρου IV, παρ. 2 (α) και 6 (α), της Σύμβασης, καθώς και των σχετικών με τη CITES Κανονισμών της ΕΕ 338/79/2001. Τελικά, η επιστημονική επιτροπή ιδρύθηκε το 1998 με τον νόμο 2637/1998 (ΦΕΚ 200^Α/ 27.8.1998). Φαίνεται ωστόσο, να μην έχει ουσιαστικό ρόλο στην εφαρμογή της CITES στην Ελλάδα, καθώς σε πολλές περιπτώσεις δεν ερωτάται από τη Διαχειριστική Αρχή του ίδιου Υπουργείου για την έκδοση αδειών εισαγωγής ή εξαγωγής ειδών της Συνθήκης. Σημαντικό πρόβλημα στην εφαρμογή της CITES είναι και η απουσία συστήματος κατάσχεσης ειδών και επιστροφής τους στον τόπο προέλευσης κατά παράβαση του άρθρου VIII 4(b). Σημαντικό πρόβλημα δημιουργείται από την ανυπαρξία χώρων φιλοξενίας των κατασχεμένων ειδών πανίδας.

Αγροτικής Ανάπτυξης μεταξύ της Συνθήκης CITES και της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ κατά την αδειοδότηση συλλογής άγριων πουλιών από τη φύση.

Όσον αφορά όμως, την ουσιαστική εφαρμογή της Σύμβασης σημαντική εξέλιξη ήταν η στελέχωση από τις αρμόδιες Περιφέρειες των αντίστοιχων Περιφερειακών Διαχειριστικών Αρχών CITES, ενώ από το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης εκδόθηκε σειρά θεματικών εγκυκλίων για τη διευκόλυνση της αναγνώρισης των ειδών της Σύμβασης από τους υπαλλήλους των τελωνειακών αρχών, πραγματοποιήθηκαν σεμινάρια επιμόρφωσης και χορηγήθηκε στις υπηρεσίες ο απαιτούμενος τεχνικός εξοπλισμός για την ταυτοποίηση των ειδών. Επιπλέον, καταρτίστηκε το «Μητρώο καταχώρησης επιχειρήσεων εμπορίας ειδών της άγριας πανίδας και αυτοφυούς χλωρίδας της Σύμβασης CITES», που εκκρεμούσε από το 1999, το οποίο αναμένεται να συμβάλει στην καλύτερη παρακολούθηση των εργασιών των επιχειρήσεων που εμπορεύονται είδη άγριας πανίδας και χλωρίδας²³².

Τέλος, σε εθνικό επίπεδο η προστασία των ειδών διέπεται και από το π.δ. 67/1981²³³ «Προστασία αυτοφυούς Χλωρίδος και Αγρίας Πανίδος-έρευνα».

Όσον αφορά την κατάσταση εφαρμογής του παραπάνω νομικού πλαισίου, συνολικά, πρέπει να σημειωθεί ότι δεν έχει εγκριθεί εθνικό σύστημα παρακολούθησης της κατάστασης πληθυσμών κινδυνευόντων ειδών, ενώ παρατηρείται έλλειμμα επιστημονικής γνώσης και απουσία εθνικών χρηματοδοτήσεων για έρευνα και προστασία ειδών πανίδας και χλωρίδας. Πρόβλημα δημιουργούν, όπως ειπώθηκε, και οι «γκρίζες» περιοχές συναρμοδιότητας ΥΠΕΧΩΔΕ και Υπουργείου Αγροτ. Ανάπτυξης στην εφαρμογή της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, που συχνά ακολουθούν διαφορετικές πολιτικές.

Β. VI. γ. Θαλάσσιο και παράκτιο περιβάλλον

Η προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος διέπεται κυρίως από τη διεθνή σύμβαση MARPOL «περί πρόληψης της ρύπανσης της θάλασσας από πλοία» και από τη Σύμβαση της Βαρκελώνης «περί προστασίας της Μεσογείου θαλάσσης από τη ρύπανση»²³⁴.

Η διαδικασία θεσμοθέτησης θαλάσσιων προστατευόμενων περιοχών διέπεται από τις διατάξεις της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, η οποία στο Παράρτημα I περιλαμβάνει εννέα τύπους αμιγώς θαλάσσιων οικοτόπων, εκ των οποίων οι οκτώ υπάρχουν και στην Ελλάδα.

²³² WWF Hellas, op.cit. σελ.16-17.

²³³ ΦΕΚ Α' 23/1981.

²³⁴ Η MARPOL, μαζί με το Πρωτόκολλο του Λονδίνου του 1978, κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν. 1269/1982 (ΦΕΚ 99Α/21.7.1982). Η Σύμβαση της Βαρκελώνης, μαζί με τα πρωτόκολλα 1 και 2, κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν. 855/1978 (ΦΕΚ 235 Α/ 23.12.1978). Επιπλέον, τα πρωτόκολλα 3 και 4 της ίδιας Σύμβασης κυρώθηκαν με τον Ν. 1634/1986 (ΦΕΚ 104 Α/18.7.1986). Το Πρωτόκολλο στην ίδια Σύμβαση του 1995 «περί των ειδικά προστατευόμενων περιοχών της Μεσογείου (SPA)» δεν έχει ακόμα κυρωθεί από τη χώρα μας. Με νόμο (3497/2006) κυρώθηκε το πρωτόκολλο της Σύμβασης της Βαρκελώνης για την πρόληψη της ρύπανσης από πλοία σε περιπτώσεις επείγουσας ανάγκης, στην καταπολέμηση της ρύπανσης της Μεσογείου Θάλασσας. Παράλληλα, ενσωματώθηκαν οι τροποποιήσεις στα Παραρτήματα του Πρωτοκόλλου του 1978 στο πλαίσιο της σύμβασης MARPOL και εκδόθηκε σειρά υπουργικών αποφάσεων με τις οποίες ρυθμίζονται θέματα που εμπεριέχονται σε αυτές τις τροποποιήσεις.

Όσον αφορά τη διαχείριση του παράκτιου περιβάλλοντος, η εθνική νομοθεσία ουσιαστικά ορίζεται από τον πρόσφατο ν. 2971/2001 «περί αιγιαλού, παραλίας και άλλες διατάξεις»²³⁵. Ο νόμος προβλέπει τη σύσταση Επιτροπών Καθορισμού Αιγιαλού & Παραλίας σε επίπεδο νομού. Προβλέπεται, επίσης, η παραχώρηση νησίδων, σκοπέλων, αβαθών θαλάσσιων εκτάσεων και αιγιαλών που ανήκουν στο Δημόσιο για χρήσεις τουριστικές, αθλητικές, αναπτυξιακές, γεωργοκτηνοτροφικές κ.α. Τέλος, προβλέπει την αναστολή του κοινόχρηστου χαρακτήρα και της οριοθέτησης αιγιαλού σε περιοχές που εξυπηρετούν σκοπούς εθνικής άμυνας και ασφάλειας

Ωστόσο, η Ελλάδα υστερεί σημαντικά στον τομέα της προστασίας του θαλάσσιου περιβάλλοντος και στη δημιουργία θεσμικού πλαισίου χαρακτηρισμού θαλάσσιων προστατευόμενων περιοχών και δημιουργίας περιοχών απαγόρευσης της αλιείας. Συγκεκριμένα, το ποσοστό ένταξης αμιγώς θαλάσσιων περιοχών στον εθνικό κατάλογο Ειδικών Ζωνών Διατήρησης που θα συμπεριληφθούν στο Δίκτυο Natura 2000 είναι εξαιρετικά χαμηλό, ενώ απουσιάζει και το θεσμικό πλαίσιο για την ίδρυση καταφυγίων ψαριών. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι να παραμένει ουσιαστικά απροστάτευτος ο θαλάσσιος πλούτος της χώρας²³⁶. Η ψήφιση του ν. 3409 «Καταδύσεις αναψυχής και άλλες διατάξεις»²³⁷ θα μπορούσε να θεωρηθεί ως θετική εξέλιξη, καθώς επιτρέπει τις καταδύσεις σε περιοχές που μαστίζονται από λαθραλιεία και άλλες περιβαλλοντικές παραβάσεις που ευνοούνταν από την απουσία νόμιμων χρήσεων, αλλά απαιτείται προσεκτικός σχεδιασμός και ειδικές ρυθμίσεις για την προστασία του περιβάλλοντος για να μην υπάρξει τελικά αρνητική επίδραση σε ευαίσθητα οικοσυστήματα από την αυξημένη ανθρώπινη παρουσία.

Τον Δεκέμβριο 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έστειλε προειδοποιητική επιστολή, καθώς έκρινε ότι η Ελλάδα παραβιάζει τις διατάξεις της Οδηγίας 92/43/EK για την προστασία των κητωδών, καθώς δεν έχει καθιερώσει επαρκή συστήματα παρακολούθησης για τα είδη αυτά, και ειδικά για τις επιπτώσεις που προκύπτουν από δραστηριότητες αλιείας, και έχει λάβει μόνο σποραδικά μέτρα επιτήρησης. Η υπόθεση αρχαιοθετήθηκε τον Ιούνιο 2007²³⁸.

Παράβαση σημειώθηκε και στο πλαίσιο της Οδηγίας 76/160/ΕΟΚ για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης και αφορά τα στοιχεία που η χώρα μας προσκομίζει στην ΕΕ για την παρακολούθηση της κατάστασης των ακτών κολύμβησης. Σε προειδοποιητική επιστολή που απέστειλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Απρίλιο του 2006 παρατήρησε ότι από τους καταλόγους του 1990 μέχρι τους καταλόγους του 2004 έγιναν σοβαρές και αδικαιολόγητες προσθαφαιρέσεις παρακολουθούμενων περιοχών κολύμβησης.

²³⁵ ΦΕΚ Α' 285 της 19.12.01.

²³⁶ Στο πλαίσιο της εφαρμογής της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, η Ελλάδα έχει προτείνει για ένταξη στο δίκτυο προστατευόμενων περιοχών Natura 2000 μόνο 12 περιοχές, εκ των οποίων καμία αμιγώς θαλάσσια. Το αποτέλεσμα είναι πως μόνο το 2% της θαλάσσιας έκτασης της χώρας προστατεύεται αποκλειστικά στο πλαίσιο της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ (WWF European Policy Office "Habitats Directive-WWF European Shadow List", Brussels: June 2000).

²³⁷ ΦΕΚ 273 Α' /4.11.2005

²³⁸ Σημειώνουμε ότι η Ελλάδα προσχώρησε στη Διεθνή Επιτροπή Φαλινοθηρίας, γεγονός που γεννά σημαντικές ελπίδες για ενίσχυση της ομάδας των κρατών μελών που αντιτίθενται στη φαλινοθηρία.

Σημαντική εξέλιξη για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος και των ιχθυοαποθεμάτων της Ελλάδας ήταν η ψήφιση του Κανονισμού 1967/2006²³⁹ που αποσκοπεί στη βιώσιμη εκμετάλλευση των αλιευτικών πόρων της Μεσογείου, μέσω της υιοθέτησης σχετικών μέτρων διαχείρισης.

Όσον αφορά τις θαλάσσιες μεταφορές και την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, ψηφίστηκε νέος Κανονισμός για τη μεταφορά αργού πετρελαίου μόνον από δεξαμενόπλοια διπλού τοιχώματος²⁴⁰. Η Ελλάδα είχε προβάλει σθεναρή αντίσταση στις προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για κατάργηση των πλοίων μονού κύτους παρά τη μεγάλη απειλή ρύπανσης που αυτά δημιουργούν για τις ελληνικές θάλασσες. Ως κράτος με τον μεγαλύτερο αριθμό δεξαμενόπλοιων στον κόσμο²⁴¹ αλλά αγνοώντας τη σημασία της προστασίας του θαλάσσιου περιβάλλοντος και τη σοβαρότητα των επιπτώσεων ενός ατυχήματος στο Αιγαίο, η ελληνική αντιπροσωπεία είχε ασκήσει βέτο κατά τη διαδικασία ψήφισης Οδηγίας για την ποινικοποίηση της ρύπανσης από πλοία²⁴² με το επιχείρημα ότι «δεν πρέπει να ποινικοποιηθεί η ναυτική εργασία». Η Οδηγία 2005/35/EK²⁴³ με την οποία θεσπίζονται τελικά ποινικές κυρώσεις για την ρύπανση της θάλασσας από πλοία δεν έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο, ενώ η προθεσμία ενσωμάτωσης ήταν η 1η Απριλίου 2007. Ωστόσο, η Ελλάδα κύρωσε²⁴⁴ το Πρωτόκολλο του 2003 της Διεθνούς Σύμβασης για την ίδρυση διεθνούς κεφαλαίου αποζημίωσης για ρύπανση από πετρέλαιο.

Η αρνητική στάση της Ελλάδας σε σημαντικές προσπάθειες αποτροπής της θαλάσσιας ρύπανσης και γενικά ο ανασταλτικός ρόλος της στις διεθνείς διεργασίες για την προστασία από αυτήν, λόγω έντονων πιέσεων ώστε να μη θιγεί η ελληνική εφοπλιστική οικονομία, όχι απλώς δε συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας της ελληνικής ναυτιλίας, αλλά εντείνει τις ανησυχίες για ατυχήματα²⁴⁵.

Όσον αφορά τέλος το παράκτιο περιβάλλον, γεγονός είναι ότι απουσιάζει ο σχεδιασμός για την ανάπτυξη οικιστικής και τουριστικής δραστηριότητας και η Διοίκηση

²³⁹ Κανονισμός (ΕΚ) 1967/2006 του Συμβουλίου της 12^{ης} Δεκεμβρίου 2006 «σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης για τη βιώσιμη εκμετάλλευση των αλιευτικών πόρων στη Μεσόγειο Θάλασσα, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθμ. 2847/93 και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1626/94», ΕΕ L 409/11 της 30.12.2006.

²⁴⁰ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 457/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25^{ης} Απριλίου του 2007 «σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 417/2002 για την εσπευσμένη σταδιακή καθιέρωση απαιτήσεων διπλού κύτους ή ισοδύναμου σχεδιασμού για τα πετρελαιοφόρα μονού κύτους», ΕΕ L 113 της 30.4.2007.

²⁴¹ Σύμφωνα με στοιχεία του 2001, τα δεξαμενόπλοια ελληνικής πλοιοκτησίας (ανεξαρτήτως σημαίας) εκτιμώνται σε περίπου 900, σε σύνολο 3,618 πλοίων που αντιστοιχεί στο 16% της παγκόσμιας χωρητικότητας νεκρού φορτίου (στοιχεία από την έκθεση που αναφέρεται στην υποσημείωση 29).

²⁴² COM(2003) 92 τελικό, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη ρύπανση από πλοία και την εισαγωγή κυρώσεων, συμπεριλαμβανομένων ποινικών κυρώσεων, για αδικήματα ρύπανσης». Βρυξέλλες: 5.3.2003

²⁴³ Οδηγία 2005/35/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7^{ης} Σεπτεμβρίου 2005 «σχετικά με τη ρύπανση από τα πλοία και τη θέσπιση κυρώσεων για παραβάσεις», ΕΕ L 255/11 της 30.9.2005.

²⁴⁴ Ν.3482/2006 (ΦΕΚ Α'163/2.8.2006) «Κύρωση του Πρωτοκόλλου του 2003 της Διεθνούς Σύμβασης του 1992 για την ίδρυση Διεθνούς Κεφαλαίου αποζημίωσης ζημιών ρύπανσης από πετρέλαιο και άλλες διατάξεις».

²⁴⁵ Π.χ. η βύθιση του ελληνικής πλοιοκτησίας Prestige που το 2002 προκάλεσε μεγάλη οικολογική καταστροφή στις ακτές της Γαλικίας στην Ισπανία.

βρίσκεται σε αδυναμία ελέγχου της παράνομης δόμησης και ανάπτυξης δραστηριοτήτων στον παράκτιο χώρο. Σαφής είναι σε αυτό το πλαίσιο, η έλλειψη πολιτικής βούλησης για αποτελεσματική αντιμετώπιση του δυσθεώρητων διαστάσεων φαινομένου της παράνομης δόμησης και καταπάτησης του αιγιαλού²⁴⁶, το οποίο πρέπει να αντιμετωπιστεί.

B.VII. ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΥ ΘΟΡΥΒΟΥ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η διαχείριση του θορύβου είναι ένα σύγχρονο περιβαλλοντικό πρόβλημα, το οποίο είναι ιδιαίτερα οχληρό στις αστικές κυρίως περιοχές όπου ζει η πλειοψηφία των ευρωπαϊκών πολιτών, συνιστώντας ταυτόχρονα ζήτημα δημόσιας υγείας²⁴⁷.

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, στο πλαίσιο συντρέχουσας αρμοδιότητας, επιχείρησε να αντιμετωπίσει το θέμα της καταπολέμησης της ηχητικής ρύπανσης με τη χάραξη μίας κοινής πολιτικής για την καταπολέμηση των εκπομπών θορύβου και με την ευαισθητοποίηση των πολιτών σχετικά με τις συνέπειες της έκθεσής τους σε ηχητικές οχλήσεις.

Το 6^ο Κοινοτικό Πρόγραμμα για το περιβάλλον²⁴⁸ ανέφερε ότι η ουσιαστική μείωση του αριθμού των ατόμων που επηρεάζονται συστηματικά από «μακροπρόθεσμα μέσα επίπεδα θορύβου» αποτελεί βασικό στόχο της δράσης, δεδομένου ότι οι επιστημονικές μελέτες αποδεικνύουν τις βλαβερές επιπτώσεις του θορύβου στην υγεία των ανθρώπων. Η πολιτική πίεση που δημιούργησε η περιγραφείσα κατάσταση ώθησε την ευρωπαϊκή αντιθορυβική βιομηχανία στην αναζήτηση νέων υλικών, μεθόδων, προϊόντων και υπηρεσιών για την καταπολέμηση των θορύβων²⁴⁹.

Τα πρώτα κοινοτικά μέτρα αποσκοπούσαν στον καθορισμό της ανώτατης επιτρεπόμενης στάθμης για το θόρυβο που εκπέμπουν ορισμένοι τύποι οχημάτων (αυτοκίνητα, αεροσκάφη) στο πλαίσιο της εγκαθίδρυσης της Ενιαίας Αγοράς. Ωστόσο, οι πρώτες κανονιστικές ρυθμίσεις ήταν αποσπασματικές και οι Οδηγίες αποτελούσαν θεσμικού, αλλά και τεχνικού χαρακτήρα παρεμβάσεις για τον περιορισμό των ηχητικών οχλήσεων. Σήμερα, η σχετική κοινοτική νομοθεσία καλύπτει τον θόρυβο που προκαλείται από τον τομέα των μεταφορών (κυκλοφορία τροχοφόρων, εναέρια κυκλοφορία, σιδηροδρομικά δίκτυα), τις οικιακές συσκευές και τις δραστηριότητες αναψυχής. Βασικές Οδηγίες της ΕΕ για τον θόρυβο είναι η 2002/49/ΕΚ «σχετικά με την

²⁴⁶ Παρά την ύπαρξη χιλιάδων αποφάσεων κατεδάφισης αυθαιρέτων, η απουσία πολιτικής βούλησης αλλά και των αρμόδιων κλιμακίων από τους ΟΤΑ, καθιστά ανενεργή οποιαδήποτε θεσμική πρόβλεψη αντιμετώπισης του προβλήματος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Εθνικό Πάρκο Σχοινιά, που ιδρύθηκε το 2000 στο πλαίσιο της χωροθέτησης στην περιοχή του Ολυμπιακού Κέντρου Κωπηλασίας. Στην παραλία του Σχοινιά εκκρεμεί η εκτέλεση τελεσίδικων πράξεων κατεδάφισης για οκτώ ταβέρνες, παρά το γεγονός πως η πράξη αυτή αποτέλεσε δέσμευση του ΥΠΕΧΩΔΕ έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και χρησιμοποιήθηκε ως απόδειξη της αναμενόμενης οικολογικής ωφέλειας από την κατασκευή του κωπηλατοδρομίου στην περιοχή.

²⁴⁷ Ειδικό εμπειρογνώμονες περιγράφουν ως μη αποδεκτές τις στάθμες θορύβου στις οποίες υποβάλλονται περίπου ογδόντα εκατομμύρια άνθρωποι στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

²⁴⁸ Βλ. Απόφαση 1600/2002/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2002 «για τη θέσπιση του έκτου κοινοτικού προγράμματος δράσης για το περιβάλλον», ΕΕ L 242, 10.09.2002.

²⁴⁹ Χριστόφορου Πέτρου, στο «Οι κοινοτικές ρυθμίσεις για την αξιολόγηση και διαχείριση του περιβαλλοντικού θορύβου», στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούτη (επιμέλεια), *op.cit.*, σσ 339-343.

αξιολόγηση και τη διαχείριση του περιβαλλοντικού θορύβου»²⁵⁰ και η 2000/14/EK «για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την εκπομπή θορύβου στο περιβάλλον από εξοπλισμό προς χρήση σε εξωτερικούς χώρους»²⁵¹. Η 2000/14/EK έχει καταργήσει παλαιότερες Οδηγίες που αφορούσαν συγκεκριμένα μηχανήματα όπως αεροσυμπιεστές, υργογερανούς και ηλεκτροπαραγωγή ζεύγη.

Η Οδηγία 2002/49/EK για την αξιολόγηση και πρόληψη του περιβαλλοντικού θορύβου, η οποία επιχειρεί μια κοινή προσέγγιση για την αποφυγή, την πρόληψη ή τον κατά προτεραιότητα περιορισμό των επιβλαβών επιπτώσεων της έκθεσης στον περιβαλλοντικό θόρυβο, ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 13586/742/2006²⁵², αλλά η εφαρμογή της προχωρά με καθυστερήσεις.

Σύμφωνα με την οδηγία αυτή, για την πρώτη φάση υλοποίησής της και μέχρι τις 30 Ιουνίου 2007, πρέπει να καταρτιστούν και να κατατεθούν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στρατηγικοί χάρτες θορύβου για κάποιες συγκεκριμένες αστικές περιοχές²⁵³, μεγάλους αστικούς άξονες²⁵⁴, σιδηροδρομικούς άξονες²⁵⁵ και μεγάλα αεροδρόμια. Οι χάρτες θα αποτελέσουν τη βάση για την εκπόνηση σχεδίων δράσης για τη διαχείριση περιβαλλοντικού θορύβου στις προαναφερόμενες περιοχές που πρέπει να ολοκληρωθούν μέχρι τις 18 Ιουλίου 2008. Η ημερομηνία αυτή δεν είναι καταληκτική για την εφαρμογή της οδηγίας, αλλά σηματοδοτεί την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης μίας δυναμικής διαδικασίας που προβλέπει συνεχή παρακολούθηση του προβλήματος, εφαρμογή σε επιπλέον περιοχές²⁵⁶ και περαιτέρω ενημέρωση των χαρτών και των σχεδίων δράσης.

Στην Ελλάδα, οι περιοχές οι οποίες θα πρέπει να χαρτογραφηθούν κατά την πρώτη φάση υλοποίησης της Οδηγίας είναι οι δήμοι Αθηναίων και Θεσσαλονίκης, η Αττική Οδός, κάποια τμήματα της Εθνικής Οδού Αθηνών – Λαμίας και τμήμα του σιδηροδρομικού δικτύου που περιέχεται στα όρια του Δήμου Αθηναίων και το αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος». Στην παρούσα φάση έχει ανατεθεί μελέτη για την εκπόνηση του στρατηγικού χάρτη θορύβου για το αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος». Η χαρτογράφηση των υπολοίπων περιοχών ενσωματώνονται σε μία μελέτη, η προκήρυξη της οποίας υπογράφηκε μόλις τον Μάιο του 2007 και προκηρύσσεται. Το γεγονός ότι οι χάρτες δεν έχουν ακόμα ολοκληρωθεί σημαίνει ότι τα αποτελέσματα των μελετών θα κοινοποιηθούν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή με καθυστέρηση.

Την 1/10/2003, η Ελλάδα ενσωμάτωσε με την ΚΥΑ 37393/2028/2003²⁵⁷, την Οδηγία 2000/14/EK «για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την εκπομπή θορύβου στο περιβάλλον από εξοπλισμό προς χρήση σε εξωτερικούς

²⁵⁰ Οδηγία 2002/49/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25^{ης} Ιουνίου 2002 «σχετικά με την αξιολόγηση και τη διαχείριση του περιβαλλοντικού θορύβου», ΕΕ L 189/12 της 18.7.2002.

²⁵¹ Οδηγία 2000/14/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 8^{ης} Μαΐου 2000 «για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την εκπομπή θορύβου στο περιβάλλον από εξοπλισμό προς χρήση σε εξωτερικούς χώρους», ΕΕ L 162 της 3.7.2000.

²⁵² ΦΕΚ Β' 384/28.3.2006. Η ενσωμάτωση έγινε με καθυστέρηση 20 μηνών, αφού η προθεσμία ενσωμάτωσης ήταν η 18^η Ιουλίου 2004 και αφού προηγήθηκε παραπομπή της χώρας στο ΔΕΚ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

²⁵³ Άνω των 250.000 κατοίκων.

²⁵⁴ Με κίνηση άνω των 6 εκ. οχημάτων.

²⁵⁵ Με κίνηση άνω των 60.000 επιβατών.

²⁵⁶ Π.χ. οικισμούς με πληθυσμό άνω των 100,000 κατοίκων, άλλους μεγάλους οδικούς άξονες κλπ.

²⁵⁷ ΦΕΚ Β' 1418/1.10.2003.

χώρους». Η εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας παρακολουθείται επαρκώς, ενώ η αδειοδότηση νέων μηχανημάτων ελέγχεται συστηματικά βάσει των οριζόμενων προδιαγραφών. Η οδηγία 2005/88/ΕΚ²⁵⁸, η οποία αφορά μία τεχνική τροποποίηση της προηγούμενης οδηγίας, μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο με καθυστέρηση μεγαλύτερη του ενός έτους²⁵⁹. Για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 89/629/ΕΟΚ για τον περιορισμό του θορύβου που προκαλείται από υποηχητικά αεροπλάνα εκδόθηκε το π.δ. 330/1990, ενώ η Οδηγία 86/594/ΕΟΚ που αφορά τον αερόφερο θόρυβο που εκπέμπουν οι οικιακές συσκευές ενσωματώθηκε στην χώρα μας με την ΥΑ 13352/2635/1990.

Για προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2002/30/ΕΚ (ΕΕ L85/40 της 28.3.02), που αφορά στην καθιέρωση των κανόνων και διαδικασιών για τη θέσπιση περιορισμών λειτουργίας σε συνάρτηση με τον προκαλούμενο θόρυβο στους κοινοτικούς αερολιμένες, στην Οδηγία 80/51/ΕΟΚ (ΕΕ L18 της 24.1.80) για τον περιορισμό του θορύβου που προκαλείται από υποηχητικά αεροσκάφη, καθώς επίσης, και στην Οδηγία 92/14/ΕΚ (ΕΕ L76 της 23.3.92), σχετικά με τον περιορισμό της χρησιμοποίησης των αεροπλάνων που υπάγονται στο παράρτημα 16 της σύμβασης για τη διεθνή πολιτική αεροπορία (τόμος 1, δεύτερο μέρος, κεφάλαιο 2, δεύτερη έκδοση 1988), εκδόθηκαν τα π.δ. 80/2004, 1178/1981 και 174/2002 αντιστοίχως.

Στην Ελλάδα, ο θόρυβος αποτελεί σημαντική πηγή υποβάθμισης της ποιότητας ζωής και ενόχλησης των πολιτών. Στο πλαίσιο εφαρμογής της Κοινοτικής και της εθνικής νομοθεσίας το ΥΠΕΧΩΔΕ έχει κατά καιρούς προχωρήσει σε υλοποίηση κάποιων ενεργειών αποσπασματικού χαρακτήρα. Σημαντική πρωτοβουλία ήταν η χαρτογράφηση του θορύβου σε μεγάλες πόλεις, ήδη από τη δεκαετία του 1980, μέσω της οποίας εντοπίστηκαν οι περιοχές που πραγματικά υποφέρουν από την ηχορύπανση²⁶⁰. Δυστυχώς, η σημαντική πρωτοβουλία του ΥΠΕΧΩΔΕ για χαρτογράφηση του θορύβου σε μεγάλα αστικά κέντρα δεν συνοδεύτηκε από τον απαραίτητο στρατηγικό σχεδιασμό και διυπουργικό συντονισμό δράσεων για την αντιμετώπιση του προβλήματος, όπως η επέκταση του δικτύου πεζοδρόμων, κατά προτεραιότητα σε περιοχές που υποφέρουν από τον θόρυβο, η τροποποίηση των όρων δόμησης και η δημιουργία ανοιχτών χώρων πρασίνου. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τη δεκαετία του 1990, επιτεύχθηκε σημαντική μείωση του θορύβου από την κυκλοφορία δικύκλων²⁶¹.

Εξακολουθεί πάντως να παραμένει απειλητική η έλλειψη ελεύθερων χώρων στις μεγάλες πόλεις, ώστε να αποτρέπεται ο εγκλωβισμός του ήχου, η πυκνή δόμηση και η διόγκωση των αστικών περιοχών. Η ελλιπής στελέχωση και τεχνική κατάρτιση των αρμόδιων για αυτοψίες υπηρεσιών των Νομαρχιών, η έλλειψη κεντρικού χωροταξικού

²⁵⁸ Οδηγία 2005/88/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14^{ης} Δεκεμβρίου 2005 «για την τροποποίηση της οδηγίας 2000/14/ΕΚ για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την εκπομπή θορύβου στο περιβάλλον από εξοπλισμό προς χρήση σε εξωτερικούς χώρους», ΕΕ L 344 της 31.12.2005.

²⁵⁹ ΚΥΑ 9272/471/2007 (ΦΕΚ Β' 286/2.03.07).

²⁶⁰ Στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας τα μεγαλύτερα προβλήματα εντοπίζονται κυρίως σε περιοχές κοντά σε μεγάλους οδικούς άξονες όπως η Κηφισίας, η Αλεξάνδρας, η Μεσογείων, η Αχαρνών και η Κηφισού. Πρόβλημα επίσης, εντοπίζεται και σε περιοχές στις οποίες αναπτύσσονται ποικίλες χρήσεις και δραστηριότητες (π.χ. μικρές βιοτεχνίες, συνεργεία, ξυλουργεία, κτλ) παράλληλα με την κατοικία.

²⁶¹ Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά σε έκθεση της European Environment Agency ("Environment in the European Union at the Turn of the Century" Luxemburg 1999), οι υπερβάσεις των επιτρεπόμενων ορίων θορύβου μειώθηκαν από 50% σε 9% κατά το διάστημα Απρίλιος 1996 – Μάρτιος 1998. <http://reports.eea.europa.eu/92-9157-202-0/en/3.12.pdf>, σελ. 615 επ.

σχεδιασμού που θα λαμβάνει υπόψη την ανάγκη αντιμετώπισης της ηχορύπανσης και η απουσία σχεδίων δράσης για την αντιμετώπιση του θορύβου σε μεγάλα αστικά κέντρα, είναι οι βασικές αιτίες για την εξαιρετικά περιορισμένη εκπόνηση μελετών αντιθορυβικού σχεδιασμού. Επίσης, η μη εφαρμογή κανονισμού ηχοπροστασίας κτιρίων στερεί από τον Έλληνα πολίτη την δυνατότητα να προστατεύεται από τον θόρυβο τουλάχιστον στην κατοικία του, δυνατότητα που παρέχεται σε όλες τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Τέλος, ελλιπέστατη παραμένει η ενημέρωση των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κοινού για τις επιπτώσεις του θορύβου στην ποιότητα ζωής και τους τρόπους αντιμετώπισης του προβλήματος.

Παρόλο που ο μηχανισμός αντιμετώπισης του περιβαλλοντικού θορύβου όπως προβλέπεται στο πλαίσιο εφαρμογής της σχετικής Κοινοτικής νομοθεσίας, έχει βελτιωθεί, η ποιότητα του ακουστικού περιβάλλοντος, ειδικά στα αστικά κέντρα και στις τουριστικές περιοχές, έχει ακόμα πολλά περιθώρια αναβάθμισης. Τα περιθώρια όμως αυτά εξαρτώνται από την περαιτέρω ενίσχυση του διοικητικού μηχανισμού αντιμετώπισης και ελέγχου του θορύβου.

B.VIII. ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΑ ΧΗΜΙΚΑ ΚΑΙ ΤΗ ΒΙΟΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η Κοινοτική νομοθεσία για τα χημικά θεωρείται σε γενικές γραμμές ιδιαίτερα δύσκλητη, δεδομένου ότι διέπεται, από μεγάλο αριθμό Οδηγιών, αποφάσεων και κανονισμών, που τροποποιούνται τακτικά με στόχο την εναρμόνισή τους με τις επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις. Συγκεκριμένα, η νομοθεσία της ΕΕ στον τομέα αυτόν αφορά σε τρεις κατηγορίες ουσιών: τα χημικά ευρείας κατανάλωσης, τα βιοκτόνα και τα φυτοφαρμακευτικά προϊόντα. Συχνά όμως, δεν φαίνεται να λαμβάνει επαρκώς υπόψη τις αθροιστικές επιπτώσεις από τη χρήση πολλών χημικών ταυτόχρονα. Για το λόγο αυτό, κρίθηκε απαραίτητη η συνολική επικαιροποίησή της με τον νέο Κανονισμό REACH²⁶². Ο Κανονισμός αυτός απλοποιεί το προηγούμενο πολύπλοκο σύστημα για την έγκριση νέων χημικών και θέτει περιορισμούς για τα χημικά που κυκλοφορούν στην αγορά εδώ και πολλά χρόνια (πριν το 1981). Σύμφωνα με τον κανονισμό οι χημικές βιομηχανίες πλέον θα πρέπει να δίνουν στοιχεία για την ασφάλεια των χημικών που παράγουν σε μεγάλες ποσότητες. Επιπλέον, δημιουργείται ένας μηχανισμός για την υποκατάσταση των ανθεκτικών και βιοσυσσωρευσιμων χημικών, με την προϋπόθεση ότι υπάρχουν ασφαλέστερα εναλλακτικά. Επιτρέπει, ακόμα, στους

²⁶² REACH = **R**egistration, **E**valuation, **A**uthorisation of **C**hemicals (Καταχώριση, Αξιολόγηση και Αδειοδότηση Χημικών). Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1907/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για την καταχώριση, την αξιολόγηση, την αδειοδότηση και τους περιορισμούς των χημικών προϊόντων (REACH) και για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Χημικών Προϊόντων καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/45/ΕΚ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 793/93 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1488/94 της Επιτροπής καθώς και της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ του Συμβουλίου και των οδηγιών της Επιτροπής 91/155/ΕΟΚ, 93/67/ΕΟΚ, 93/105/ΕΚ και 2000/21/ΕΚ. (ΕΕ L 396 της 30.12.2006).

πολίτες να ζητήσουν πληροφορίες για ένα περιορισμένο αριθμό χημικών, που μπορεί να βρίσκεται σε προϊόντα²⁶³.

Η στάση της Ελλάδας προς τον συγκεκριμένο κανονισμό υπήρξε αρνητική, προφανώς επηρεασμένη από την αντίστοιχη στάση της ελληνικής χημικής βιομηχανίας που εξέφρασε ανησυχίες (όπως και οι Σύνδεσμοι χημικών βιομηχανιών της Ευρώπης) για πιθανή μείωση της ανταγωνιστικότητας των εταιριών που παράγουν κι εμπορεύονται χημικές ουσίες και προϊόντα στην Ε.Ε.

Γενικά πάντως, οι πληροφορίες που αφορούν την κατάσταση εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας περί χημικών στην Ελλάδα είναι μάλλον περιορισμένες. Το Γενικό Χημείο του Κράτους (ΓΧΚ), το οποίο ιδρύθηκε το 1929²⁶⁴ και υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών, έχει αναλάβει τον έλεγχο και την αδειοδότηση των χημικών προϊόντων που κυκλοφορούν στην ελληνική αγορά, την πάταξη της νοθείας και την αποφυγή της εξαπάτησης των πολιτών, τη συμμόρφωση με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας και την εκπόνηση ειδικών μελετών που ζητούνται από το κράτος. Το 2004, ιδρύθηκε στο ΓΧΚ δίκτυο επιθεωρητών για να αναλάβει τη διενέργεια επιθεωρήσεων για την ταξινόμηση και επισήμανση προϊόντων, καθώς και για την ύπαρξη δελτίων δεδομένων ασφαλείας. Δυστυχώς, ωστόσο, η συμβολή του ΓΧΚ στην ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών περί την ασφαλή χρήση χημικών είναι ελάχιστη, ενώ η εμπλοκή και άλλων φορέων στη διαδικασία αδειοδότησης και ελέγχου της κυκλοφορίας χημικών προϊόντων (Υπουργείο Οικονομικών, Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Υπουργείο Υγείας, Κέντρο Δηλητηριάσεων) δημιουργεί πολλές φορές σύγχυση. Αντίστοιχη κατάσταση επικρατεί και στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου συναρμόδιες είναι οι Γενικές Διευθύνσεις Περιβάλλοντος, Βιομηχανίας, Υγείας και Γεωργίας. Τέλος, η χορήγηση αδειών κυκλοφορίας χημικών προϊόντων γίνεται βάσει εκτιμήσεων επικινδυνότητας και όχι βάσει της αρχής της προφύλαξης, προσέγγιση που χαρακτηρίζει και την αντίστοιχη πολιτική της ΕΕ. Η ελλιπής διοικητική υποδομή και το ανεπαρκώς καταρτισμένο προσωπικό αποτελούν επιπλέον προβλήματα.

Όσον αφορά την κοινοτική νομοθεσία για τα βιοκτόνα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απηύθυνε στις 20 Φεβρουαρίου 2001, αιτιολογημένη γνώμη για μη κοινοποίηση των μέτρων που είχε λάβει η χώρα μας ώστε να εναρμονιστεί με την Οδηγία 98/8/ΕΚ²⁶⁵. Τελικώς η Επιτροπή δεν προσέφυγε στο ΔΕΚ, μιας και η Ελλάδα ενσωμάτωσε την Οδηγία με το π.δ. 205/2001.

Αρκετά προβλήματα εντοπίζονται στην εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά στον έλεγχο των φυτοφαρμακευτικών προϊόντων για χορήγηση έγκρισης κυκλοφορίας και θεσπίζεται με την Οδηγία 91/414/ΕΟΚ²⁶⁶ και τις τροποποιήσεις της. Συγκεκριμένα, προβλήματα καταγράφονται στο σύστημα ελέγχου για τη χορήγηση έγκρισης κυκλοφορίας των προϊόντων αυτών, κυρίως ως προς τις πιθανές δυσμενείς επιπτώσεις τους στο περιβάλλον (π.χ. επιπτώσεις στα ωφέλιμα παράσιτα, ανθεκτικότητα κ.ά.). Ως εκ

²⁶³ Αξίζει να σημειώσουμε ότι στο παρελθόν, οι χημικές βιομηχανίες μπορούσαν να πουλήσουν οτιδήποτε χημικό επιθυμούσαν, χωρίς να παρέχουν στοιχεία για τις επιπτώσεις του στην υγεία και το περιβάλλον, ενώ τα επικίνδυνα χημικά απαγορεύονταν μόνο εάν ξέσπαγε κάποιο σκάνδαλο.

²⁶⁴ Νόμος 4328/1929 της 10/13.8.1929, «Περί συστάσεως Γενικού Χημείου του Κράτους».

²⁶⁵ Οδηγία 98/8/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 1998 «για τη διάθεση βιοκτόνων στην αγορά» ΕΕ L 123 της 24.4.1998.

²⁶⁶ Οδηγία 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Ιουλίου 1991 «σχετικά με τη διάθεση στην αγορά φυτοπροστατευτικών. Προϊόντων» ΕΕ L 230 της 19.8.1991.

τούτου, παρατηρείται έλλειψη διαθέσιμων στοιχείων για πολλά από τα κυκλοφορούντα φυτοφαρμακευτικά προϊόντα όσον αφορά τις επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Γεγονός είναι επίσης, ότι δεν έχει υπάρξει συστηματική προσπάθεια ενημέρωσης του αγροτικού πληθυσμού και των πολιτών γενικότερα για τις επιπτώσεις των προϊόντων αυτών στην υγεία και το περιβάλλον, τους τρόπους ορθής αποθήκευσής τους και τα απαραίτητα μέτρα προσωπικής προστασίας από τις επιπτώσεις των φυτοφαρμάκων στην υγεία. Επιπλέον, ο αριθμός και η έκταση των επιδημιολογικών μελετών, για τον προσδιορισμό τυχόν αυξημένης συχνότητας ανεπιθύμητων επιδράσεων στον αγροτικό πληθυσμό από τη χρήση φυτοφαρμάκων, είναι εξαιρετικά περιορισμένος, ενώ τέλος, τα μέσα προσωπικής προστασίας που χρησιμοποιεί ο Έλληνας καλλιεργητής είναι περιστασιακά και τυχαία, ενώ συχνά ο ίδιος παραβλέπει ή δεν γνωρίζει τους βασικούς κανόνες για την ασφαλή χρήση των φυτοφαρμάκων. Ως εκ τούτου, είναι πιθανό σε κάποιες περιπτώσεις οι καλλιεργητές να εκτίθενται σε υψηλότερες ποσότητες φυτοφαρμάκων από τις επιτρεπόμενες με συνέπεια να θέτουν σε πολύ σοβαρό κίνδυνο την υγεία τους. Σημαντική παράμετρος που επιδεινώνει την παραγνώριση από τους αγρότες των επιπτώσεων των φυτοφαρμάκων στην υγεία είναι η έλλειψη κατάλληλων δράσεων επιμόρφωσης και ενημέρωσης.

Όσον αφορά τέλος, τη σήμανση, ιχνηλασιμότητα και έλεγχο των Γενετικά Τροποποιημένων Οργανισμών (ΓΤΟ), των οποίων η κυκλοφορά διέπεται από την Οδηγία 2001/18/ΕΚ²⁶⁷, η Ελλάδα αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα, κυρίως λόγω έλλειψης μηχανισμών ελέγχου. Η στάση της εθνικής αντιπροσωπείας στις συναντήσεις των Υπουργών Περιβάλλοντος είναι βέβαια αρνητική ως αποτέλεσμα της αντίθεσης της συντριπτικής πλειοψηφίας των μελών της ελληνικής κοινωνίας στα μεταλλαγμένα και της απαίτησης για πλήρη έλεγχο της εμπορίας και απελευθέρωσης ΓΤΟ στο περιβάλλον. Προς την κατεύθυνση αυτή έχουν συμβάλει ουσιαστικά ορισμένες μη κυβερνητικές περιβαλλοντικές οργανώσεις, όπως η Greenpeace. Πάντως, η εν λόγω οδηγία ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο²⁶⁸ μετά από καταδίκη της χώρας μας από το ΔΕΚ τον Απρίλιο του 2005²⁶⁹.

B.IX. ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

B.IX.α. Στερεά απόβλητα

Η ΕΕ ξεκίνησε τη νομοθετική της δραστηριότητα στον τομέα των αποβλήτων, το 1975, με την οδηγία-πλαίσιο 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί στερεών αποβλήτων²⁷⁰. Σκοπός της κοινοτικής οδηγίας ήταν αφενός η εναρμόνιση των κρατών-μελών για να διαφυλαχθεί το ελεύθερο εμπόριο στα προϊόντα-απόβλητα και στις υπηρεσίες που συνδέονται με τη διαχείρισή τους σε καθεστώς ανόθευτου ανταγωνισμού και αφετέρου,

²⁶⁷ Οδηγία 2001/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Μαρτίου 2001 «για τη σκόπιμη ελευθέρωση γενετικώς τροποποιημένων στο περιβάλλον και την κατάργηση της οδηγίας 90/220/ΕΟΚ του Συμβουλίου» ΕΕ L 106 της 17.4.01.

²⁶⁸ ΦΕΚ Β' 1334/21.9.2005.

²⁶⁹ ΔΕΚ 27.1.05, υπόθεση C-416/03 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας), αδημοσίευτη.

²⁷⁰ ΕΕ L 194, 25.7.1975.

η προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος²⁷¹. Η οδηγία αυτή τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ²⁷², η οποία ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 69728/824/1996 «Μέτρα και όροι για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων» και τελικά καταργήθηκε με την οδηγία 2006/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί στερεών αποβλήτων που κωδικοποιεί όλες τις τροποποιήσεις της οδηγίας-πλαίσιο²⁷³.

Το νομικό πλαίσιο της διαχείρισης των αποβλήτων συμπληρώνεται από την οδηγία 91/689/ΕΟΚ για τα επικίνδυνα απόβλητα²⁷⁴, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 94/31²⁷⁵, τον κανονισμό 259/93 του Συμβουλίου σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας και κατά την είσοδο και έξοδό τους, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει²⁷⁶, την οδηγία 2000/76 για την αποτέφρωση αποβλήτων²⁷⁷ και την οδηγία 1999/31 για τους χώρους υγειονομικής ταφής των αποβλήτων²⁷⁸, καθώς και από επιμέρους οδηγίες που ρυθμίζουν ειδικά θέματα αποβλήτων. Αντίστοιχα, τα κυριότερα λοιπόν ελληνικά νομοθετήματα που αφορούν τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων είναι ο ν. 2939/2001²⁷⁹ και η ΚΥΑ 50910/2727/2003 «Μέτρα και Όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων. Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης»²⁸⁰. Σχετικές με το αντικείμενο διατάξεις υπάρχουν και στον ν. 1650/1985 «Προστασία περιβάλλοντος»²⁸¹ και στον ν. 3164/2003 «Περιφερειακός σχεδιασμός διαχείρισης στερεών αποβλήτων της Περιφέρειας Αττικής»²⁸².

Είναι γεγονός ότι ο τομέας της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων είναι ίσως το πιο κλασικό παράδειγμα της αναντιστοιχίας μεταξύ της ισχύουσας νομοθεσίας και του

²⁷¹ Ιωάννα Κουφάκη, «Το κοινοτικό δίκαιο της διαχείρισης των αποβλήτων και η εφαρμογή του στην Ελλάδα», στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούτη (επιμέλεια), *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006*, σσ. 213-214.

²⁷² Οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Μαρτίου 1991 «για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων» ΕΕ L 078 της 26.3.91.

²⁷³ ΕΕ L 114, 27.4.2006.

²⁷⁴ ΕΕ L 377, 12.12.1991.

²⁷⁵ ΕΕ L 168, 27.6.1994.

²⁷⁶ ΕΕ L 30, 6.2.1993.

²⁷⁷ ΕΕ L 145, 31.5.2001. Η Οδηγία ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με καθυστέρηση μεγαλύτερη από δύομισι χρόνια (ΦΕΚ Β' 759/6.6.2005) και μετά από καταδίκη της χώρας από το ΔΕΚ (υπόθεση C-416/03).

²⁷⁸ ΕΕ L 182, 16.7.1999.

²⁷⁹ Ν. 2939/2001 (ΦΕΚ 179 Α'/6.8.2001) «Συσκευασίες και εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων, Ίδρυση Εθνικού Οργανισμού Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και άλλων Προϊόντων (ΕΟΕΣΔΑΠ) και άλλες διατάξεις», ο οποίος προβλέπει μέτρα για την πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων από συσκευασίες και τη μείωση της τελικής διάθεσής τους, τον καθορισμό ποσοτικών στόχων για την ανακύκλωση και ανάκτηση υλικών, τη σήμανση, τον διαχωρισμό απορριμμάτων στην πηγή, την ενημέρωση των καταναλωτών.

²⁸⁰ Η ΚΥΑ ουσιαστικά συγχωνεύει προηγούμενες διατάξεις και προβλέπει την ολοκλήρωση του Εθνικού Σχεδιασμού Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων. Οι Δ/νσεις ΠΕ.ΧΩ των Περιφερειών ανά την Ελλάδα υποχρεούνται να συντάξουν μελέτες διαχείρισης στερεών αποβλήτων. Στα παρατήματα καθορίζονται ποσοτικοποιημένοι στόχοι για τη μείωση του όγκου και την ανακύκλωση/επαναχρησιμοποίηση των απορριμμάτων ανά κατηγορία. Αυτή η ΚΥΑ έχει αντικαταστήσει τις ΚΥΑ 113944/1997 (ΦΕΚ 1016/Β/97), 69728/824/1996 (ΦΕΚ 358/Β/1996) και 114218/1997 (ΦΕΚ 1016/Β/1997).

²⁸¹ Άρθρο 12 του ν. 1650/1985 (ΦΕΚ 160 Α') «Προστασία περιβάλλοντος».

²⁸² Άρθρο 33 του ν. 3164/2003 (ΦΕΚ 176 Α') «Περιφερειακός σχεδιασμός διαχείρισης στερεών αποβλήτων της Περιφέρειας Αττικής», όπου εγκρίνονται ως κατάλληλες δέκα θέσεις υποδοχής ΧΥΤΑ στην Αττική.

επιπέδου εφαρμογής της. Παρόλο που, στο επίπεδο της ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο της σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας, η Ελλάδα διαθέτει πλέον ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο για τη διαχείριση των απορριμμάτων, εξακολουθεί να απουσιάζει ο αναγκαίος εθνικός και περιφερειακός χωροταξικός σχεδιασμός για τις εγκαταστάσεις ταφής απορριμμάτων, πρόβλημα που επιτείνεται από τη γενικότερη απουσία θεσμοθετημένων χρήσεων γης ανά την επικράτεια, δηλαδή εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού.

Το σύστημα διαχείρισης των στερεών αποβλήτων παραμένει ιδιαίτερα σύνθετο, με αποτέλεσμα να καθιστά την εφαρμογή του από τους ήδη δυσκίνητους μηχανισμούς της δημόσιας διοίκησης σχεδόν αδύνατη, αλλά και να υποβαθμίζει τις σοβαρές ευθύνες της χώρας για εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου. Η πολυνομία, η συχνή παραπομπή σε μελλοντικές κανονιστικές πράξεις που είναι απαραίτητες για την εφαρμογή των νόμων και ο ορισμός ποσοτικών στόχων χωρίς τις απαραίτητες διοικητικές μεταρρυθμίσεις υποβαθμίζουν τη σημασία του προβλήματος και δίνουν την εικόνα μίας χώρας που αποφεύγει να αντιμετωπίσει αυτό το διογκούμενο και κρίσιμο πρόβλημα με σοβαρότητα. Πολλές φορές, ακόμα και η υπάρχουσα νομοθεσία δεν εφαρμόζεται²⁸³.

Οι αδυναμίες του διοικητικού μηχανισμού, η έλλειψη κοινωνικού διαλόγου και η απουσία υποδομών συμβάλλουν στην χαοτική κατάσταση που επικρατεί στον τομέα της διαχείρισης των απορριμμάτων. Προβλήματα ελλειπών στελέχωσης και κατάρτισης των αρμόδιων υπηρεσιών των νομαρχιών οδηγούν σε αδυναμία τους να αντιμετωπίσουν επαρκώς το πρόβλημα αυτό. Επιπλέον, λόγω της μη ενημέρωσης του κοινού αλλά κυρίως λόγω έλλειψης εμπιστοσύνης των πολιτών προς τις υποσχέσεις της Πολιτείας για τήρηση των νόμων, οι κάτοικοι των περιοχών που επιλέγονται για τη χωροθέτηση Χώρων Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων (ΧΥΤΑ) εξεγείρονται πιστεύοντας πως οι θεσμοθετημένοι όροι προστασίας της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος δε θα τηρηθούν.

Σημαντικότερη απόδειξη της έλλειψης πολιτικής για τη σωστή διαχείριση των στερεών αποβλήτων είναι η απουσία οποιασδήποτε συνεπούς και σταθερής στρατηγικής προώθησης στόχων για τη μείωση του όγκου των απορριμμάτων, μέσα από πρωτοβουλίες και υποδομές σε επίπεδο Δήμων²⁸⁴. Όπως συμβαίνει με πολλά περιβαλλοντικά νομοθετήματα, έτσι και η ΚΥΑ 50910/2727/2003 για τον εθνικό σχεδιασμό διαχείρισης αποβλήτων θέτει συγκεκριμένους στόχους χωρίς την πρόβλεψη αποτελεσματικών μηχανισμών εφαρμογής, καθιστώντας τους έτσι ανεδαφικούς και ανεφάρμοστους²⁸⁵.

²⁸³ Π.χ. το σχέδιο π.δ. για την οργάνωση και λειτουργία του Εθνικού Οργανισμού Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών & άλλων προϊόντων (ΕΟΕΔΣΑΠ) που προβλέπεται από τον ν. 2939/2001, ανακοινώθηκε και προωθήθηκε από το ΥΠΕΧΩΔΕ μόλις τον Μάιο του 2007 και ως ενδιάμεση λύση, μέχρι τη σύστασή του, είχε ιδρυθεί ειδικό γραφείο στο ΥΠΕΧΩΔΕ με την επωνυμία «Γραφείο Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών/ άλλων προϊόντων» (ΓΕΔΣΑΠ) υπαγόμενο στη Διεύθυνση Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού. Στο Γραφείο αυτό είχε ανατεθεί η εποπτεία και ο έλεγχος της εφαρμογής των διατάξεων του ν. 2939/2001.

²⁸⁴ Ενδεικτική αυτού του ελλείμματος είναι η τάση των περισσότερων δημοτικών αρχών της χώρας να παρουσιάζουν την καύση των απορριμμάτων ως πανάκεια για τη συσσώρευση και αδυναμία υγειονομικής διάθεσης εκατοντάδων χιλιάδων τόνων σκουπιδιών.

²⁸⁵ Μερικά από τα σημαντικότερα στοιχεία και προβλήματα της ΚΥΑ είναι ότι α) έγκειται στη διάθεση της κάθε Νομαρχίας να προχωρήσει σε έλεγχο του καθεστώτος και των συνθηκών διαχείρισης απορριμμάτων, κάτι που σπάνια γίνεται, β) δεν υπάρχει πρόβλεψη για τους χώρους στάθμευσης των οχημάτων που επιφορτίζονται με την αποκομιδή των απορριμμάτων. Η εμπειρία δείχνει ότι σε ελάχιστες περιπτώσεις

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σημαντικό βήμα προς την ελαχιστοποίηση των απορριμμάτων αποτελεί η ψήφιση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της «Θεματικής Στρατηγικής για την ανακύκλωση των αποβλήτων»²⁸⁶. Πρόκειται για ένα πολύ σημαντικό κείμενο στρατηγικού προσανατολισμού της ΕΕ προς μια Ευρώπη ελάχιστων στερεών αποβλήτων και μέγιστης αξιοποίησής τους για ανάκτηση υλικών και ενέργειας. Αξίζει να σημειωθεί πως η ανάκτηση υψηλού ποσοστού υλικών από τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων ήδη αποτελεί νομική υποχρέωση των κρατών μελών, στο πλαίσιο της εφαρμογής της Οδηγίας 2004/12/ΕΚ²⁸⁷ για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας²⁸⁸.

Τον Οκτώβριο 2005 η Ελλάδα καταδικάστηκε από το ΔΕΚ για τη συνέχιση λειτουργίας 1458 παράνομων ή χωρίς έλεγχο χωματερών²⁸⁹. Η απόφαση αυτή είχε σαν αποτέλεσμα, να δεσμευτεί η Ελλάδα ότι θα έχει κλείσει όλες τις παράνομες χωματερές μέχρι το 2008, και θα τις αντικαταστήσει κυρίως με Χώρους Υγειονομικής Ταφής Αποβλήτων (ΧΥΤΑ)²⁹⁰. Ωστόσο, μέχρι σήμερα εξακολουθεί η ανεξέλεγκτη λειτουργία αυτών των Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων, ενώ υπάρχουν επιπλέον 1.170 ανενεργοί ΧΑΔΑ. Η αδράνεια τόσο της τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και του ΥΠΕΧΩΔΕ για ουσιαστική εφαρμογή της νομοθεσίας και δημιουργία των απαραίτητων υποδομών διαχείρισης των απορριμμάτων δημιουργεί μια ασφυκτική κατάσταση με συχνά παράλογες προεκτάσεις. Αξίζει να σημειώσουμε ότι ενώ μέσα στον τελευταίο χρόνο δε σημειώθηκε καμία αξιόλογη εξέλιξη προς την κατεύθυνση της οριστικής παύσης λειτουργίας των ανοιχτών χωματερών που λειτουργούν σχεδόν σε κάθε δήμο της χώρας, μεγάλη δημοσιότητα έλαβαν οι αντιδράσεις κατοίκων και φορέων από τις περιοχές, για τις οποίες το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) έκρινε ότι νόμιμα έχουν οριστεί ως τόποι υποδοχής των νέων ΧΥΤΑ στην Αττική²⁹¹.

υπάρχει πρόβλεψη για σωστό καθαρισμό των οχημάτων και δημιουργία δεξαμενών όπου θα οδηγούνται τα αποπλύματα, για να αντιμετωπίζονται κατόπιν ως υγρά απόβλητα, γ) για τα οχήματα τέλους κύκλου ζωής (ΟΤΚΖ) προβλέπεται αύξηση της επαναχρησιμοποίησης και της ανάκτησης κατά 85% μέχρι την 1/1/2006 (έτος βάσης το 2003). Ο συντονιστής διαχείρισης, δηλαδή ο ΟΔΔΥ, δεν έχει καθορίσει αρμόδιο για την ανάληψη των εργασιών. Θεωρείται απίθανο σε ένα χρόνο να επιτευχθεί ο στόχος που ορίζει η ΚΥΑ.

²⁸⁶ Έκθεση Α6-0438/2006 «σχετικά με την "Θεματική Στρατηγική για την ανακύκλωση των αποβλήτων"» 2006/2175(INI) της 19.12.06, Εισηγητής: Johannes Blokland της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημοσίας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων.

²⁸⁷ Η Οδηγία 2004/12/ΕΚ τροποποιεί την οδηγία 94/62/ΕΚ για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας (ΕΕ L 47/26 της 18.2.2004). Το ΥΠΕΧΩΔΕ ολοκλήρωσε τη διαδικασία τυπικής μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας αυτής. Νωρίτερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε παραπέμψει τη χώρα μας στο ΔΕΚ λόγω της παράλειψης εναρμόνισης με την εν λόγω οδηγία (υπόθεση C-83/07).

²⁸⁸ Η οδηγία θέτει τον εξαιρετικά φιλόδοξο στόχο ανακύκλωσης μεταξύ 55 % τουλάχιστον και 80 % το πολύ, κατά βάρος, των απορριμμάτων συσκευασίας, έως τις 31 Δεκεμβρίου του 2008.

²⁸⁹ ΔΕΚ 6.10.05, υπόθεση C-502/03 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας), αδημοσίευτη.

²⁹⁰ Να σημειωθεί πως σύμφωνα με την καταγραφή των χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων που πραγματοποίησε το ΥΠΕΧΩΔΕ, ο αριθμός τους ανά την ελληνική επικράτεια ανέρχεται σε 2.626 (ΥΠΕΧΩΔΕ, Ομάδα εργασίας, «Πρώιμη εργασία αποκατάστασης Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων (ΧΑΔΑ) – Σύνοψη». Αθήνα: Απρίλιος 2005) www2.minenv.gr/press/doc/0505252.doc.

²⁹¹ Συγκεκριμένα, με την απόφαση 1154/2007 της 18ης Απριλίου, το Ε' Τμήμα του ΣτΕ έκρινε ότι η ΚΥΑ έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για τον ΧΥΤΑ Γραμματικού είναι νόμιμη, ανοίγοντας έτσι τον δρόμο και για αντίστοιχη κρίση στην περίπτωση του σχεδιασμού ΧΥΤΑ στην Κερατέα. Νωρίτερα, το ΣτΕ είχε αποφανθεί με παρόμοιο σκεπτικό απορρίπτοντας αίτηση ακυρώσεως για την κατασκευή και λειτουργία ΧΥΤΑ στον Δήμο Φυλής (απόφαση 967/2007, Τμ. Ε').

Στις 24 Φεβρουαρίου 2006, η Επιτροπή παρέπεμψε εκ νέου την υπόθεση της χωματερής Κουρουπητού στο ΔΕΚ καθώς έκρινε τα μέτρα διαχείρισης των αποβλήτων της περιοχής ανεπαρκή. Συγκεκριμένα, δεν έχουν ληφθεί ακόμα τα απαραίτητα μέτρα ώστε α) τα απόβλητα στους χώρους εναπόθεσης του Μεσομουρίου και του Κουρουπητού Κρήτης να διατίθενται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον, β) τα απόβλητα στους παραπάνω χώρους εναπόθεσης να παραδοθούν σε ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα συλλογής αποβλήτων ή σε επιχείρηση που διεξάγει εργασίες διάθεσης αποβλήτων, γ) ο χώρος εναπόθεσης στο Μεσομούρι, ο οποίος δεν έχει λάβει άδεια συνέχισης της λειτουργίας του, να πάψει να λειτουργεί το συντομότερο δυνατό και να ακολουθήσει η απαιτούμενη διαδικασία διαχείρισης. Με βάσει τα παραπάνω η Επιτροπή θεώρησε ότι η Ελλάδα παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ (άρθρ. 4,8), όπως τροποποιήθηκε από την 91/156/ΕΟΚ, και της οδηγίας 99/31/ΕΚ (άρθρ. 14β)²⁹².

Είναι σαφές ότι η διαχείριση των αποβλήτων αποτελεί σε κοινοτικό επίπεδο μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις για την ισορροπία των αρχών της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης. Η Επιτροπή, με την υιοθέτηση θεματικής στρατηγικής για την πρόληψη και την ανακύκλωση των αποβλήτων έθεσε τα θεμέλια για τη μελλοντική πολιτική περιβάλλοντος στον τομέα αυτό. Στα πλαίσια αυτά, τα κράτη μέλη της ΕΕ οφείλουν να αναζητούν τρόπους επίλυσης των προβλημάτων που σχετίζονται με τη μείωση παραγωγής των αποβλήτων, την ενίσχυση των μεθόδων αξιοποίησης και την ενίσχυση των επιχειρήσεων διάθεσης και ανακύκλωσης²⁹³.

Β.ΙΧ.β. Αστικά λύματα

Το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ σχετικά με τη διάθεση και επεξεργασία των αστικών λυμάτων αποτελείται κυρίως από την Οδηγία 91/271/ΕΟΚ «για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων»²⁹⁴, όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 98/15/ΕΚ. Η Οδηγία αυτή προβλέπει τον εξοπλισμό των οικισμών με δίκτυα αποχέτευσης και συστήματα επεξεργασίας λυμάτων σύμφωνα με συγκεκριμένους κανόνες και προδιαγραφές και τον καθορισμό ευαίσθητων υδάτινων συστημάτων, όπου δίκτυα αποχέτευσης και συστήματα αυστηρής επεξεργασίας έπρεπε να έχουν ολοκληρωθεί εντός ορισμένης προθεσμίας. Η εν λόγω οδηγία ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 5673/400/97 (ΦΕΚ 192Β). Μία άλλη βασική Οδηγία στο πεδίο αυτό είναι η 1999/31/ΕΚ «περί υγειονομικής ταφής απορριμμάτων»²⁹⁵, η οποία προβλέπει σταδιακή μείωση της διάθεσης των βιοαποικοδομήσιμων αστικών αποβλήτων μέχρι το 2020²⁹⁶. Συνολικά παρατηρούμε ότι η σχετική με το θέμα αυτό νομοθεσία στην Ελλάδα πηγάζει αποκλειστικά από τις κοινοτικές της υποχρεώσεις.

²⁹² Η υπόθεση C-112/06 (ΕΕ L 121, 20.5.2006) εκκρεμεί.

²⁹³ Ιωάννα Κουφάκη, «Το κοινοτικό δίκαιο της διαχείρισης των αποβλήτων και η εφαρμογή του στην Ελλάδα», στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούτη (επιμέλεια), *op.cit.*, σσ. 270-273.

²⁹⁴ Οδηγία 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1991 «για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων» ΕΕ L 135 της 30.05.1991.

²⁹⁵ Οδηγία 1999/31/ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 1999 «περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων» ΕΕ L 182 της 16.7.1999.

²⁹⁶ Με έτος βάσης πάντα το 1995 προβλέπεται μείωση: 25% μέχρι την 16η Ιουλίου 2010 κατά 25%, 50% μέχρι την 16η Ιουλίου 2013 και 65% μέχρι την 16η Ιουλίου 2020.

Μέχρι σήμερα, στην Ελλάδα η υγειονομική ταφή αποτελεί την κύρια μέθοδο διάθεσης της λυματολάσπης. Η Οδηγία 1999/31/ΕΚ σχετικά με την Υγειονομική ταφή αποβλήτων, ωστόσο, που έχει ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο, υπαγορεύει τον άμεσο περιορισμό αυτής της μεθόδου. Σε αντίθεση με τις κατευθύνσεις της Κοινοτικής νομοθεσίας αλλά και της διαθέσιμης τεχνολογίας και εμπειρίας στην ΕΕ, η Ελλάδα εξακολουθεί να έχει τα πρωτεία στη διάθεση λυματολάσπης σε ΧΥΤΑ και το χαμηλότερο ποσοστό επαναχρησιμοποίησης υλούς²⁹⁷. Όσον αφορά την κατάσταση που επικρατεί στον τομέα της διάθεσης των υγρών αποβλήτων, η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος αναφέρει χαρακτηριστικά το 2004 ότι καμία από τις μονάδες που ελέγχθηκαν δε διέθετε εγκατάσταση βιολογικού καθαρισμού, ενώ οι περισσότερες είτε λειτουργούσαν τις εγκαταστάσεις πλημμελώς είτε τις είχαν σε αχρηστία. Πιο συγκεκριμένα, στην Αττική, τεράστιο πρόβλημα δημιουργείται από τη συνέχιση της διάθεσης της λυματολάσπης στον ήδη κορεσμένο ΧΥΤΑ Άνω Λιοσίων²⁹⁸. Αρνητική εξέλιξη στον τομέα της διαχείρισης των υγρών αποβλήτων ήταν η παραπομπή της Ελλάδας στο ΔΕΚ για μη εξασφάλιση επαρκούς συστήματος επεξεργασίας αστικών λυμάτων σε 24 πόλεις. Η υπόθεση (C-440/06) αφορά την παραβίαση συγκεκριμένων υποχρεώσεων εκ μέρους της Ελλάδας που προβλέπονται στα άρθρα 3 και 4 της Οδηγίας 91/271/ΕΟΚ για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων²⁹⁹.

Μόλις τον Ιούλιο του 2004 αποφασίστηκε η συνέχιση της διάθεσης της λυματολάσπης της Ψυτάλλειας στον ΧΥΤΑ των Άνω Λιοσίων, ώστε να καλυφθούν οι ανάγκες των Ολυμπιακών Αγώνων. Η πρακτική αυτή θέτει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία, δεδομένου ότι η ανεπεξέργαστη λυματολάσπη ενδέχεται να περιέχει λοιμώδεις μικροοργανισμούς που μπορούν να καταλήξουν στο οδόστρωμα κατά τη μεταφορά τους μέσω πυκνοκατοικημένων περιοχών. Λόγω της παράβασης της Οδηγίας 91/271/ΕΟΚ

²⁹⁷ Για παράδειγμα το 2000 η Ελλάδα κατάφερε να επαναχρησιμοποιήσει μόνο το 6,3% της λυματολάσπης από εγκαταστάσεις επεξεργασίας λυμάτων, ενώ στην αμέσως επόμενη θέση (προτελευταία) κατατάχθηκε η Ολλανδία με ποσοστό 27,4%. (Κωνσταντίνα Βούρβαχη, κ.ά., «Εναλλακτικοί Τρόποι Διαχείρισης των Παραπροϊόντων από Εγκαταστάσεις Επεξεργασίας Λυμάτων». Πόρισμα ομάδας εργασίας του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας. Παρουσίαση στη HELECO, Αθήνα: 4 Φεβρουαρίου 2005, <http://www.erasmus.gr/web/pages.asp?lang=2&page=1583>).

²⁹⁸ Το δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με το οποίο ανακοινώθηκε η παραπομπή της Ελλάδας στο ΔΕΚ για παράβαση της Οδηγίας 91/271/ΕΟΚ, αναφέρει ότι: «Η λυματολάσπη που παράγεται δεν τυγχάνει επιτόπιας επεξεργασίας αλλά διοχετεύεται στο χώρο υγειονομικής ταφής των Άνω Λιοσίων, ο οποίος απέχει 21 χιλιόμετρα. Η μεταφορά γίνεται με φορτηγά και πλωτά μέσα, δια μέσου πυκνοκατοικημένων περιοχών. Το γεγονός αυτό ενέχει κινδύνους για την υγεία του ανθρώπου, δεδομένου ότι η λυματολάσπη μπορεί να περιέχει μολυσματικούς μικροοργανισμούς οι οποίοι, κατά τη μεταφορά τους, ενδέχεται να καταλήξουν στις δημόσιες οδούς λόγω διαρροών από τα φορτηγά. Ένα άλλο πρόβλημα είναι ότι η λυματολάσπη διατίθεται σε υγρή μορφή, η οποία απαιτεί τριπλάσιο χώρο απ' ό,τι η αποξηραμένη λυματολάσπη. Κατά συνέπεια, ο χώρος υγειονομικής ταφής των Άνω Λιοσίων έχει κορεσθεί. Εξαιτίας της ζύμωσης της λυματολάσπης παράγονται ρυπογόνα εκχυλίσματα και αέρια θερμοκηπίου. Αυτό δεν θα συνέβαινε σε περίπτωση αποξήρανσης της λυματολάσπης και χρησιμοποίησής της ως υλικό καύσης».

²⁹⁹ Πρόκειται αφενός για την υποχρέωση λειτουργίας δικτύου αποχέτευσης αστικών λυμάτων έως τις 31 Δεκεμβρίου 2000 σε όλους τους οικισμούς με ισοδύναμο πληθυσμό άνω των 15.000 σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας. Κι αφετέρου, αφορά την υποχρέωση υποβολής σε δευτεροβάθμια επεξεργασία, το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2000, όλων των αστικών λυμάτων που απορρίπτονται σε αποχετευτικά δίκτυα οικισμών με ισοδύναμο πληθυσμό άνω των 15.000. Κατά τη λήξη της προθεσμίας που έταξε η Επιτροπή με την αιτιολογημένη της γνώμη (13 Σεπτεμβρίου 2005), 24 οικισμοί στην Ελλάδα δεν διέθεταν δίκτυο αποχέτευσης αστικών λυμάτων ή/και συστήματα επεξεργασίας των αστικών λυμάτων σύμφωνα με τις απαιτήσεις της οδηγίας.

στην περίπτωση της Ψυτάλλειας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει παραπέμψει την Ελλάδα στο ΔΕΚ (C-526/03) για μη συμμόρφωση και συγκεκριμένα για παράλειψη ενισχυμένης επεξεργασίας λυμάτων από τη μονάδα που λειτουργεί στο νησί. Η ΕΕ όμως έχει κινήσει διαδικασία παράβασης για ελλιπή εφαρμογή της ίδιας Οδηγίας και για την παράλειψη χαρακτηρισμού ως ευαίσθητων ζωνών περιοχών όπως ο Πηνειός, η Λίμνη Καστοριάς, ο Αργολικός Κόλπος, τα Στενά της Μυτιλήνης και οι λίμνες Βεγορίτιδα, Ζάζαρη και Χειμαδίτιδα³⁰⁰.

Τον Απρίλιο 2006, η Επιτροπή απέστειλε προειδοποιητική επιστολή στην Ελλάδα λόγω της καθυστέρησης στην πρόοδο κατασκευής αποχετευτικού συστήματος συλλογής και επεξεργασίας αστικών λυμάτων στην περιοχή του Θριασίου. Τα έργα αυτά που προβλέπονται και από την Οδηγία 91/271/ΕΟΚ για την επεξεργασία αστικών λυμάτων, έχει συμφωνηθεί ότι θα συγχρηματοδοτηθούν από το Ταμείο Συνοχής με στόχο να τεθούν σε λειτουργία στις αρχές του 2009. Προς το παρόν, όμως τα έργα δεν έχουν καν δημοπρατηθεί. Έτσι σε συνέχεια της πρώτης καταδικαστικής απόφασης για τη ρύπανση του κόλπου της Ελευσίνας³⁰¹ η χώρα απειλείται με δεύτερη καταδίκη από το ΔΕΚ και επιβολή χρηματικού προστίμου. Ανοιχτή παραμένει και η υπόθεση που αφορά στην κακή εφαρμογή των άρθρων 3, παρ. 1, και 5, παρ.1, 2 και 5, της Οδηγίας 91/271/ΕΟΚ (μη χαρακτηρισμός ως ευαίσθητων ζωνών 10 υδάτινων σωμάτων και έλλειψη συστημάτων συλλογής ή/και επεξεργασίας σε 14 οικισμούς).

Στα θετικά στοιχεία στον τομέα διαχείρισης των αστικών λυμάτων εντάσσονται τα εγκαίνια, τον Ιούνιο του 2007, της μονάδας ξήρανσης της λυματολάσπης στην Ψυτάλλεια. Με καθυστέρηση πολλών ετών και υπό την απειλή νέας παραπομπής της χώρας στο ΔΕΚ, οι εγκαταστάσεις λειτουργούν δοκιμαστικά. Η σωστή λειτουργία της μονάδας, αναμένεται να δώσει λύση στο χρονίζον πρόβλημα της συσσώρευσης εκατοντάδων χιλιάδων τόνων λάσπης και βέβαια να συμβάλει αποφασιστικά στη σωστή εφαρμογή της σχετικής Κοινοτικής νομοθεσίας³⁰². Ωστόσο, η ελλιπής διαχείριση της λυματολάσπης της Ψυτάλλειας αποτελεί μια «ανοιχτή» υπόθεση παραβίασης του Κοινοτικού δικαίου (Οδηγίες 75/442/ΕΟΚ³⁰³ για τα απόβλητα και 91/271/ΕΟΚ³⁰⁴ για τα αστικά λύματα).

Συνοπτικά θα λέγαμε ότι η έλλειψη υποδομών για την επεξεργασία και διάθεση των αστικών λυμάτων και η απουσία εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού χώρων επεξεργασίας των λυμάτων οδηγεί σε καταστρατήγηση της Κοινοτικής νομοθεσίας και υποαπορρόφηση των σχετικών κοινοτικών κονδυλίων από το ΚΠΣ και το Ταμείο Συνοχής, γεγονός που υποδεικνύει την ανάγκη αλλαγών με ταχύτερους ρυθμούς όσον αφορά τη διαχείριση των αστικών λυμάτων.

³⁰⁰ Σημαντική επίσης είναι και η ανησυχία για την ποιότητα των πληθυσμιακών στοιχείων για το μέγεθος των οικισμών που πραγματοποιούν απορρίψεις λυμάτων σε περιοχές που έχουν χαρακτηριστεί ως «κανονικής ευαισθησίας», δηλαδή περιοχές όπου τα λύματα πρέπει να υποβάλλονται σε δευτεροβάθμια ή ισοδύναμη ή σε κατάλληλη επεξεργασία.

³⁰¹ ΔΕΚ 24.06.04, υπόθεση C-119/02 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελλάδας) αδημοσίευτη.

³⁰² Πρόβλημα παραμένει ωστόσο, η διάθεση των υπολειμμάτων από τη διαδικασία ξήρανσης που εκτιμάται ότι προσωρινά θα διατίθενται έναντι αμοιβής σε τσιμεντοβιομηχανίες για καύση.

³⁰³ ΕΕ L 194 της 25/7/1975.

³⁰⁴ ΕΕ L 135 της 30/05/1991.

Β.ΙΧ.γ. Τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα

Η ελλιπέστατη εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας για τα επικίνδυνα απόβλητα αποτελεί μια από τις βασικότερες αιτίες ρύπανσης του περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Η διαχείρισή τους περιορίζεται στην προσωρινή αποθήκευση και στην μεταφορά τους σε χώρες της ΕΕ που διαθέτουν εγκαταστάσεις επεξεργασίας ή χώρους διάθεσής τους, δεδομένου ότι στην Ελλάδα δεν έχουν δημιουργηθεί ακόμα χώροι τελικής διάθεσης επικίνδυνων αποβλήτων³⁰⁵. Βασικό σχετικό νομοθέτημα της ΕΕ είναι η Οδηγία 91/689/ΕΟΚ για «Επικίνδυνα Απόβλητα»³⁰⁶, ενώ στο ελληνικό δίκαιο έχουν εκδοθεί πολυάριθμες ΚΥΑ με σκοπό την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με τις απαιτήσεις της ΕΕ³⁰⁷.

Στις 12 Δεκεμβρίου 2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να αποστείλει προειδοποιητική επιστολή στην Ελλάδα λόγω της καθυστέρησης στην διαδικασία έκδοσης της κοινής υπουργικής απόφασης για την κατάρτιση του σχεδίου διαχείρισης επικίνδυνων αποβλήτων, που εκκρεμούσε από το 2005³⁰⁸.

Με την ΚΥΑ 8668/2007³⁰⁹ εγκρίθηκε ο πρώτος Εθνικός Σχεδιασμός Διαχείρισης Επικίνδυνων Αποβλήτων. Η κοινή υπουργική απόφαση, που εκδόθηκε λίγο μετά τη

³⁰⁵ Οι πιο σημαντικές κατηγορίες επικίνδυνων αποβλήτων είναι τα βιομηχανικά απόβλητα (κυρίως από τους κλάδους της μεταλλουργίας, της διύλισης του αργού πετρελαίου και της παραγωγής χημικών προϊόντων και λιπασμάτων), τα νοσοκομειακά απόβλητα, τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια, τα πολυχλωροδифαινυλία και πολυχλωροτριφαινυλία (PCB / PCT), οι συσσωρευτές μολύβδου και οι ηλεκτρικές στήλες. Αυτές οι συσκευές θα έπρεπε να έχουν καταγραφεί σε ειδικούς καταλόγους και θα πρέπει να απομακρυνθούν το αργότερο μέχρι το 2010. Στην Ελλάδα οι μεγαλύτερες ποσότητες αποβλήτων παράγονται στην Αττική (48,5%), στην Κεντρική Μακεδονία (12,6%), στη Στερεά Ελλάδα (10,2%), στη Θεσσαλία (6,9%) και στη Δυτική Ελλάδα (5,2%).

³⁰⁶ ΕΕ L 377/20 της 31.12.1991.

³⁰⁷ ΚΥΑ 72751/3054/1985 (ΦΕΚ 665 Β) «Τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα και εξάλειψη των πολυχλωροδифαινυλίων και πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB/PCT)», 19396/1546/1977 (ΦΕΚ 604 Β) «Μέτρα και όροι για τη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων», 7589/731/2000 (ΦΕΚ 514 Β) «Μέτρα και όροι για τη διαχείριση των πολυχλωροδифαινυλίων και πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB / PCT)», 18083/1098 Ε.103/2003 (ΦΕΚ 606 Β) «Σχέδια διάθεσης - απολύμανσης συσκευών που περιέχουν PCB κλπ.». Για τη συμπλήρωση των διατάξεων της ΚΥΑ 19396/1546/1977 έχει εκδοθεί η ΚΥΑ 2487/455/1999 (ΦΕΚ 196 Β) «Μέτρα και όροι για την πρόληψη και τον περιορισμό της ρύπανσης του περιβάλλοντος από την αποτέφρωση επικίνδυνων αποβλήτων». ΚΥΑ 29407/3508/2002 (ΦΕΚ 1572 Β) «Μέτρα και όροι για την υγειονομική ταφή των αποβλήτων», ΚΥΑ 50910/2727/2003 (ΦΕΚ 1909) «Μέτρα και όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Αποβλήτων». Με την ΚΥΑ 29407/3508/2002 (ΦΕΚ 1572 Β) για την υγειονομική ταφή των αποβλήτων επιχειρείται μεταξύ άλλων η εφαρμογή διατάξεων των άρθρων 4 και 5 της ΚΥΑ 19396/1546/1977 (ΦΕΚ 604 Β) και η συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 1999 / 31 / ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 1999 των Ε.Κ. (ΕΕ L 182/1/ 6.7.1999). Με την ΚΥΑ 19396 / 1546 / 1977 (ΦΕΚ 604 Β) επιχειρείται η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 12 (παρ. 2, 3 και 4) του Νόμου 1650 / 86 με την αντικατάσταση της ΚΥΑ 72751/3054/1985 «Τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα κλπ» και συγχρόνως η εναρμόνιση με τις διατάξεις της Οδηγίας 91 / 689 / ΕΟΚ. Τέλος, με την ΚΥΑ 13588/725/2006 (ΦΕΚ Β' 383/28.3.2006) διαμορφώνονται τα μέτρα, οι όροι και οι περιορισμοί για τη διαχείριση επικίνδυνων αποβλήτων σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 91/689/ΕΟΚ.

³⁰⁸ Η εν λόγω διαδικασία επί παραβάσει αφορά όχι μόνο την έλλειψη σχεδίου διαχείρισης επικίνδυνων αποβλήτων, αλλά αναφέρεται επίσης στο ασυμβίβαστο της διαχείρισης των επικίνδυνων αποβλήτων με την Οδηγία 2006/12/ΕΚ (ΕΕ L 114/9 της 27.4.2006) για τα στερεά απόβλητα (άρθρα 4 και 8), καθώς και με την Οδηγία περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων (99/31/ΕΚ).

³⁰⁹ ΚΥΑ 8668/2007 (ΦΕΚ Β' 287/2.3.2007).

δεύτερη παραπομπή της χώρας για την απουσία ολοκληρωμένης διαχείρισης των επικινδύνων αποβλήτων στο Θριάσιο Πεδίο, έρχεται να ολοκληρώσει την ενσωμάτωση της Κοινοτικής Οδηγίας 91/689/ΕΚ και να καθορίσει ένα συγκεκριμένο σχέδιο διαχείρισης των επικινδύνων αποβλήτων. Με τον Εθνικό Σχεδιασμό μεταβιβάζεται πλήρως στις επιχειρήσεις που παράγουν επικίνδυνα απόβλητα το κόστος και η ευθύνη της διαχείρισής τους, από την επεξεργασία τους έως την τελική τους διάθεση σε ειδικούς χώρους ταφής. Τον Ιούνιο του 2007 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκλεισε και την υπόθεση της ρύπανσης των υπόγειων υδάτων λόγω της απόρριψης επικινδύνων ουσιών στο Θριάσιο Πεδίο³¹⁰.

Σε ειδικό καθεστώς διαχείρισης υπόκεινται τα «ρεύματα εναλλακτικής διαχείρισης», τα PCBs (πολυχλωρωμένα διφαινύλια, τριφαινύλια), τα επικίνδυνα ιατρικά απόβλητα και τα ζωικά υποπροϊόντα. Όσον αφορά στις παραγόμενες ποσότητες επικινδύνων αποβλήτων, οι βιομηχανίες καλούνται να υποβάλλουν ετησίως στοιχεία στο ΥΠΕΧΩΔΕ για την παραγωγή και τη διαχείρισή τους, ενώ από το τέλος του Οκτωβρίου 2007 η εφαρμογή βέλτιστων διαθέσιμων τεχνικών στην παραγωγική διαδικασία θα είναι υποχρεωτική. Η Ελλάδα καταδικάστηκε από το ΔΕΚ για παράβαση της Οδηγίας 96/59/ΕΚ³¹¹, καθώς εντός της ταχθείσας ημερομηνίας δεν είχε καταρτίσει σχέδια απολύμανσης ή/και διάθεσης των συσκευών που έχουν απογραφεί και των PCB τα οποία να περιέχουν γενικές κατευθύνσεις για τη συλλογή και τη μετέπειτα διάθεση συσκευών που δεν οφείλουν να περιληφθούν σε κατάλογο³¹².

Η απουσία ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου για τα επικίνδυνα απόβλητα, έχει σαν αποτέλεσμα να ανακυκλώνεται ένα εξαιρετικά μικρό ποσοστό από τους περίπου 400.000 τόνους επικινδύνων αποβλήτων που παράγονται ετησίως στην Ελλάδα³¹³.

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι ο μόνος τομέας στον οποίο η χώρα φαίνεται να εφαρμόζει την σχετική νομοθεσία είναι αυτός της συλλογής μπαταριών. Η εταιρεία ΑΦΗΣ Α.Ε. έχει οργανώσει ένα λειτουργικό σύστημα εναλλακτικής διαχείρισης φορητών ηλεκτρικών στηλών αναλαμβάνοντας τη συλλογή και τη διαλογή των μπαταριών και την αποστολή τους σε ειδικές μονάδες ανακύκλωσής τους στο εξωτερικό. Σύμφωνα με τα στοιχεία της εταιρείας, η ΑΦΗΣ έχει ήδη εγκαταστήσει 20500 κάδους συλλογής μπαταριών σε όλη την Ελλάδα, κατατάσσοντας τη χώρα δεύτερη στην ΕΕ, στην τοποθέτηση κάδων³¹⁴.

³¹⁰ Μη συμμόρφωση με την απόφαση ΔΕΚ C-163/03

³¹¹ Οδηγία 96/59/ΕΚ του Συμβουλίου της 16ης Σεπτεμβρίου 1996 για τη διάθεση των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB/PCT) ΕΕ L 243 της 24.9.1996.

³¹² ΔΕΚ 5.6.03, υπόθεση C-83/02, (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, «Παράβαση κράτους μέλους - Διαχείριση των αποβλήτων - Άρθρα 4, παράγραφος 1, και 11 της Οδηγίας 96/59/ΕΚ για τη διάθεση των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB/PCT)»), Συλλογή 2003, σελ. I-5639.

³¹³ Ο «Εθνικός Σχεδιασμός Διαχείρισης Επικινδύνων Αποβλήτων» κάνει μια πρώτη αποτίμηση των παραγόμενων ποσοτήτων επικινδύνων αποβλήτων στην Ελλάδα, τα οποία υπολογίζει στους 330.000 τόνους ετησίως, εκ των οποίων ένα ποσοστό της τάξης του 62% υποβάλλεται σε εργασίες διάθεσης, ενώ το υπόλοιπο σε εργασίες αξιοποίησης. Η έρευνα του ΥΠΕΧΩΔΕ αποτυπώνει την κοινή πρακτική της βιομηχανίας στην «προσωρινή» αποθήκευση των επικινδύνων αποβλήτων στους χώρους παραγωγής τους. Σύμφωνα με την έκθεση, οι αποθηκευμένες ποσότητες είναι περίπου 660.000 τόνοι.

³¹⁴ WWF Ελλάς, *op.cit.*, σελ. 24.

Παράλληλα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο ψηφίστηκε νέα Οδηγία³¹⁵ με την οποία θεσπίστηκαν αυστηρότεροι περιορισμοί στη χρήση κάποιων χημικών στις μπαταρίες, ενώ επιδιώκεται σημαντική μείωση της εκροής επιβλαβών χημικών στο περιβάλλον μέσω της επαναχρησιμοποίησης, ανακύκλωσης και ανάκτησης καθώς και της υιοθέτησης τεχνολογιών κύκλου ζωής.

B.X. Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΠΕΡΙ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΤΜΟΣΦΑΙΡΙΚΗΣ ΡΥΠΑΝΣΗΣ ΑΠΟ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΕΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μία ιδιαίτερα σημαντική κοινοτική οδηγία στον τομέα του περιβάλλοντος είναι η 96/61/ΕΚ *περί ολοκληρωμένης πρόληψης και ελέγχου ρύπανσης*³¹⁶ (IPPC³¹⁷). Η εν λόγω οδηγία αποτελεί καινοτομία για τα μέχρι σήμερα δεδομένα στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος, προβλέποντας συγκεκριμένη διαδικασία αδειοδότησης των βιομηχανικών εγκαταστάσεων³¹⁸. Στόχος της Οδηγίας είναι η μείωση των εκπομπών σε ατμόσφαιρα, νερό και έδαφος από ορισμένες εγκαταστάσεις³¹⁹ και ο έλεγχος της διάθεσης των παραγόμενων αποβλήτων. Η Οδηγία προβλέπει επίσης διαδικασίες για την πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες αλλά και για τη συμμετοχή στη διαδικασία αδειοδότησης³²⁰. Κεντρικό στοιχείο της Οδηγίας IPPC είναι η νομική κατοχύρωση της αξιοποίησης των Βέλτιστων Διαθέσιμων Τεχνικών (ΒΔΤ), δηλαδή των πιο αποτελεσματικών και προηγμένων μεθόδων λειτουργίας βιομηχανικών εγκαταστάσεων, που αποτελούν τη βάση για τον καθορισμό των οριακών τιμών εκπομπών. Τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν ότι οι περιβαλλοντικές άδειες θα περιλαμβάνουν όρια εκπομπών τα οποία στηρίζονται σε ΒΔΤ, λαμβάνοντας υπόψη την πιθανότητα μεταφοράς της ρύπανσης από το ένα μέσο στο άλλο (αέρας, νερά, έδαφος)³²¹.

Η ενσωμάτωση της Οδηγίας αυτής στο εθνικό δίκαιο έγινε με καθυστέρηση τριών ετών και μετά από σχετική καταδίκη της Ελλάδας από το ΔΕΚ³²², υπήρξε ωστόσο

³¹⁵ Οδηγία 2006/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών και με την κατάργηση της οδηγίας 91/157/ΕΟΚ», ΕΕ L 266/1 της 26.9.2006.

³¹⁶ Οδηγία 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου της 24.9.96, ΕΕ L 257 της 10.10.1996, η οποία τροποποιήθηκε με τις οδηγίες 2003/35 και 2003/87.

³¹⁷ IPPC = Integrated Pollution Prevention and Control.

³¹⁸ Περιλαμβανομένων, εκτός των νέων, και παλαιών εγκαταστάσεων που μεταβάλλουν τη λειτουργία τους.

³¹⁹ Βλ. COM (2003) 354 τελικό της 19.6.2003, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και Επιτροπή Περιφερειών «περί προόδου στην εφαρμογή της οδηγίας 96/61/ΕΚ σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης», σελ. 6.

³²⁰ Οδηγία 96/61/ΕΚ, Άρθρο 15, παρ. 1: «...τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζουν ότι οι αιτήσεις αδειας για νέες εγκαταστάσεις ή για ουσιαστικές μεταβολές τίθενται στη διάθεση του κοινού επί κατάλληλο χρονικό διάστημα, ώστε να μπορεί να εκφέρει γνώμη επ' αυτών, πριν η αρμόδια αρχή λάβει σχετική απόφαση».

³²¹ Στη χώρα μας οι εγκαταστάσεις που υπόκεινται στην οδηγία IPPC ανέρχονται, σύμφωνα με τα στοιχεία του ΥΠΕΧΩΔΕ, σε 358.

³²² ΔΕΚ 7.3.2002, υπόθεση C-64/01, (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, «Παράβαση κράτους μέλους - Μη μεταφορά της Οδηγίας 96/61/ΕΚ στο εσωτερικό δίκαιο»), Συλλογή 2002, σελ. I-2523. Η Οδηγία έπρεπε να έχει ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο από τις 30 Οκτωβρίου 1999. Στην απόφαση του ΔΕΚ αναφέρεται δέσμευση της Ελλάδας για ολοκλήρωση της

ελλιπής και αποσπασματική³²³. Ο νόμος 3010/2002 δε μεταφέρει κατ' ακριβολογία, τις διατάξεις της οδηγίας IPPC στην εσωτερική έννομη τάξη, αλλά παρέχει γενικές εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση ΚΥΑ, οι οποίες εν συνεχεία μετέφεραν τις διατάξεις της οδηγίας στο ελληνικό δίκαιο³²⁴. Συγκεκριμένα, η μεταφορά της οδηγίας πραγματοποιήθηκε με τρεις διαδοχικές ΚΥΑ³²⁵.

Τον Απρίλιο 2006, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έστειλε αιτιολογημένη γνώμη κατά της Ελλάδας για μη συμμόρφωση με την εν λόγω Οδηγία, κρίνοντας ότι η ενσωμάτωση της με τον ν.3010/2002 (ΦΕΚ 91 Α'/25.4.02) είναι ελλιπής και δεν προβλέπει τη δέσμευση των αρμόδιων υπηρεσιών για παρακολούθηση των τεχνολογικών εξελίξεων που αφορούν τη βιομηχανία, στο πλαίσιο της εφαρμογής των διατάξεων της Οδηγίας για τις Βέλτιστες Διαθέσιμες Τεχνικές. Συγκεκριμένα, οι σχετικές δράσεις της Διοίκησης περιορίζονται στη συμμετοχή σε τεχνικές ομάδες εργασίας του European IPPC Bureau.³²⁶ Επιπλέον, ο νόμος αφαιρεί από τους πολίτες το δικαίωμα προσφυγής στη Δικαιοσύνη κατά της αρχικής απόφασης της Διοίκησης, καθώς το πρώτο στάδιο της διαδικασίας αδειοδότησης, δηλαδή η Προκαταρκτική Εκτίμηση και Αξιολόγηση αποτελεί απλή θετική γνωμοδότηση της αρμόδιας αρχής.

Το ζήτημα της ασφάλειας των βιομηχανικών εγκαταστάσεων ρυθμίζεται από την Κοινοτική Οδηγία 96/82/ΕΚ (Seveso II)³²⁷, η οποία τροποποιεί και καταργεί την Οδηγία Seveso I 82/501/ΕΟΚ (ΕΕ L230 της 5.8.82) και τη μεταγενέστερη 89/610/ΕΟΚ (ΕΕ L351 της 2.12.89), καθορίζει μέτρα και εισάγει διαδικασίες για την αντιμετώπιση των κινδύνων από μεγάλης έκτασης ατυχήματα που ενδέχεται να προκληθούν σε βιομηχανικές εγκαταστάσεις που διαχειρίζονται επικίνδυνες ουσίες. Προβλέπει επίσης τη θεσμοθέτηση διαδικασιών ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού τόσο στο επίπεδο του σχεδιασμού των χρήσεων γης, όσο και κατά την έγκριση του εξωτερικού σχεδίου έκτακτης ανάγκης.

διαδικασίας ενσωμάτωσης πριν τη λήξη του 2001. Η ενσωμάτωση όμως τελικά έγινε τον Αύγουστο του 2002.

³²³ WWF Ελλάς (Μάιος 2005) «Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή: Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα», http://www.politics.wwf.gr/images/stories/docs/anafora_nomothesia.pdf, σελ. 56.

³²⁴ Χάρης Συνοδινός, «Η Οδηγία 96/61 και η εφαρμογή της στην ελληνική έννομη τάξη», στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούτη (επιμέλεια), *op.cit.*, σ. 399.

³²⁵ α) ΚΥΑ Η.Π. 15393/2332/5.8.2002 (ΦΕΚ Β' 1022/5.8.2002, σσ. 13765 επ.) *περί κατάταξης δημοσίων και ιδιωτικών έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες*, με την οποία προσδιορίζονται τα έργα και οι δραστηριότητες για τις οποίες απαιτείται ολοκληρωμένη πρόληψη και συνολική εκτίμηση των επιπτώσεων τους στον αέρα, τα νερά και το έδαφος. β) ΚΥΑ Η.Π. 11014/703/Φ. 104/14.3.2003 (ΦΕΚ Β' 332/20.3.2003, σσ. 4860 επ.) *περί διαδικασίας περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης, έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και γ) ΚΥΑ Η.Π. 37111/2021/26.9.2003 περί καθορισμού τρόπου ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων των έργων και δραστηριοτήτων.*

³²⁶ Αξίζει να σημειωθεί πως στο ΕΠΠΕΡ (μέτρο 5.1 «Θεσμοί») περιλαμβάνονται δράσεις για την καλύτερη εφαρμογή της Οδηγίας, με ιδιαίτερη έμφαση στην επικαιροποίηση των οδηγιών για τις ΒΔΤ. Δυστυχώς όμως αυτό το μέτρο εμφανίζει εξαιρετικά χαμηλή απορρόφηση της τάξης του 6,46 % (σύμφωνα με την Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠΠΕΡ, ΥΠΕΧΩΔΕ, 5η Συνεδρίαση Επιτροπής Παρακολούθησης – Επιχειρησιακό Πρόγραμμα 'Περιβάλλον' 2000-2006 (Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ, 2004).

³²⁷ Οδηγία 96/82/ΕΚ του Συμβουλίου της 9^{ης} Δεκεμβρίου 1996 «για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες», ΕΕ L 10 της 14.1.1997. Η Οδηγία ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο το 2000 με την ΚΥΑ 5697/590/2000.

Η εφαρμογή της Οδηγίας Seveso προχωρά με σημαντικά προβλήματα και ελλείψεις³²⁸. Κατ' αρχάς, ελλείπει ο χωροταξικός σχεδιασμός που απαιτείται κατά το άρθρο 12 της Οδηγίας, το οποίο προβλέπει σχεδιασμό χρήσεων γης γύρω από επικίνδυνες εγκαταστάσεις ως εργαλείο πρόληψης μεγάλων ατυχημάτων και μείωσης των συνεπειών τους. Μόλις τον Μάιο 2007, το ΥΠΕΧΩΔΕ έθεσε σε διαβούλευση σχέδιο ΚΥΑ για το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τη Βιομηχανία. Στο σχέδιο, το οποίο όπως και όλα τα προηγούμενα επιχειρεί να προηγηθεί της θέσπισης Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού, γίνεται ιδιαίτερη μνεία στην Οδηγία Seveso.

Βασικές ελλείψεις εμφανίζονται επίσης, στον τομέα των επιθεωρήσεων των εγκαταστάσεων, οι οποίες βάσει της Οδηγίας πρέπει να διενεργούνται τουλάχιστον μία φορά ετησίως από τις Υπηρεσίες Βιομηχανίας των νομαρχιών³²⁹. Γεγονός είναι ότι έχει μείνει πίσω και η εφαρμογή της ρητής απαίτησης της Οδηγίας Seveso II για πληροφόρηση του κοινού για τα μέτρα ασφάλειας, την απαιτούμενη συμπεριφορά σε περίπτωση ατυχήματος, τη συμμετοχή του κοινού κατά τη φάση του σχεδιασμού νέων μονάδων ή τη μετατροπή και διαρρύθμιση χώρων υφιστάμενων μονάδων³³⁰. Από το 2005, οπότε και ολοκληρώθηκε πρόγραμμα που χρηματοδοτήθηκε από το ΚΠΣ για την ενημέρωση του κοινού, για την περίπτωση μεγάλων ατυχημάτων, δεν έχει οργανωθεί καμία περαιτέρω σχετική δράση.

Προβλήματα εφαρμογής εντοπίζονται επίσης, λόγω της περίπλοκης δομής του συστήματος αδειοδότησης, καθώς και στο σύστημα αξιολόγησης των μελετών ασφαλείας των εγκαταστάσεων.

Σημαντικός παράγοντας που συμβάλλει στην ελλιπή εφαρμογή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου είναι οι αδυναμίες του συστήματος ελέγχου των παραβάσεων της νομοθεσίας για την ολοκληρωμένη πρόληψη της ρύπανσης και επιβολής προστίμων στις ρυπαίνουσες βιομηχανίες. Οι αρμόδιες νομαρχιακές υπηρεσίες εκτός από τα σοβαρά προβλήματα στελέχωσης που παρουσιάζουν, είναι εκτεθειμένες σε τοπικές πιέσεις και παρεμβάσεις στο έργο τους, ενώ και ο υποβαθμισμένος ρόλος της αρμόδιας υπηρεσίας του ΥΠΕΧΩΔΕ (λόγω έλλειψης στελεχών και αδυναμίας επιβολής προστίμων) καθιστά το έργο του ελέγχου στις βιομηχανίες πολύ δύσκολο.

³²⁸ Συγκεκριμένα, ενώ έχει ολοκληρωθεί η σύνταξη των σχεδίων έκτακτης ανάγκης (ΣΑΤΑΜΕ) για όλες τις 100 εγκαταστάσεις της χώρας, ακόμα εκκρεμεί η έγκρισή τους. Η έγκριση αναμένεται να συμπέσει με την έγκριση του γενικού Σχεδίου Αντιμετώπισης Ατυχημάτων Μεγάλης Έκτασης (Γενικό ΣΑΤΑΜΕ) που εκπονείται αυτή τη στιγμή από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας. Επίσης, σημειώνεται ότι για όλα τα ήδη αναφερθέντα Σχέδια Έκτακτης Ανάγκης απαιτείται η επικαιροποίησή τους. Όμως, ενώ τα σχέδια αυτά έχουν ολοκληρωθεί, ουδέποτε έχουν δοκιμαστεί σε προσομοιώσεις ατυχημάτων, έτσι ώστε να ελεγχθεί η ετοιμότητα αλλά και να αξιολογηθούν οι περαιτέρω ανάγκες βελτίωσης.

³²⁹ Να αναφέρουμε ενδεικτικά, ότι για ολόκληρο το 2006 δεν πραγματοποιήθηκαν περισσότερες από 30 επιθεωρήσεις στις συνολικά 100 υπόχρεες βιομηχανίες. Κύρια αιτία της αδυναμίας του συστήματος επιθεωρήσεων είναι η υποστελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών τόσο σε νομαρχιακό όσο και σε κεντρικό επίπεδο.

³³⁰ Αξίζει όμως εδώ να σημειωθεί πως με πόρους από το Γ' ΚΠΣ το ΥΠΕΧΩΔΕ μόλις το 2005 κίνησε διαδικασία ενημέρωσης σε περιοχές με εγκαταστάσεις Seveso που βρίσκονται κοντά σε κατοικημένες περιοχές, όπως η Δυτ. Αττική, η Σίνδος στη Θεσσαλονίκη, η Δυτ. Κορινθία και το Πέραμα. Συγκεκριμένα, πραγματοποιούνται ενημερωτικές ημερίδες που παρέχουν πληροφόρηση για τις απαραίτητες ενέργειες προστασίας.

Επίσης, ο ν. 3325/2005³³¹, με τον οποίο αφαιρείται ο έλεγχος τήρησης των περιβαλλοντικών όρων και αδειοδότησης για βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις από τις Διευθύνσεις Περιβάλλοντος των Νομαρχιών και το ΥΠΕΧΩΔΕ, ενέχει τον κίνδυνο περαιτέρω υποβάθμισης του θεσμικού πλαισίου προστασίας του περιβάλλοντος κατά την αδειοδότηση τέτοιων εγκαταστάσεων. Η στελέχωση των νέων Διευθύνσεων Ανάπτυξης με υπαλλήλους των ήδη υποστελεχωμένων Διευθύνσεων Περιβάλλοντος, σε καμία περίπτωση δεν εγγυάται την επάρκεια των περιβαλλοντικών όρων και τον ικανοποιητικό έλεγχο για την τήρησή τους.

Τέλος να σημειωθεί ότι η Οδηγία 2003/105/ΕΚ³³² η οποία συμπληρώνει την ισχύουσα νομοθεσία για την αντιμετώπιση των κινδύνων από μεγάλης έκτασης ατυχήματα ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με καθυστέρηση περισσότερων των είκοσι μηνών³³³. Η ΚΥΑ που μεταφέρει την Οδηγία στο εθνικό δίκαιο περιλαμβάνει λάθη, γεγονός που καταδεικνύει την εσπευσμένη διαδικασία που ακολουθήθηκε με σκοπό να αποφευχθεί η καταδίκη από το ΔΕΚ (C-358/06). Ωστόσο, με την κοινοποίηση της πράξης μεταφοράς της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραιτήθηκε της προσφυγής.

³³¹ ΦΕΚ 68 Α' της 11.3.2005.

³³² Οδηγία 2003/105/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2003 «για τροποποίηση της οδηγίας 96/82/ΕΚ του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες», ΕΕ L 345/97 της 31/12/2003.

³³³ ΚΥΑ 12044/613/2007 ΦΕΚ Β' 376/19.03.2007.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το περιβάλλον στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιπροσωπεύει έναν τομέα αρμοδιότητας που χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό ολοκλήρωσης. Η κοινοτική έννομη τάξη διαθέτει ένα πλούσιο σώμα διατάξεων τόσο του πρωτογενούς όσο και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Η Ελλάδα είναι μία από τις ευρωπαϊκές χώρες για την οποία η ενσωμάτωση και εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας υπήρξε καθοριστική όσον αφορά τη διαμόρφωση ελληνικού δικαίου περιβάλλοντος. Ωστόσο, η διαδικασία ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην ελληνική έννομη τάξη αντιμετώπισε αρκετές εντάσεις και καθυστερήσεις. Το πρόβλημα βεβαίως, δεν εξαντλείται στην τυπική διαδικασία εναρμόνισης του εσωτερικού με το κοινοτικό δίκαιο, η οποία προχωράει έστω καθυστερημένα και πολλές φορές υπό την απειλή της εκκίνησης προδικαστικής διαδικασίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά αφορά κυρίως την εφαρμογή των σχετικών ρυθμίσεων στην πράξη.

Προβλήματα πολιτικού, διοικητικού και κοινωνικού χαρακτήρα είναι αυτά που καθιστούν την ουσιαστική εφαρμογή του μεγάλου συγκριτικά νομοθετικού «οπλοστασίου» σε σχέση με το περιβάλλον, σχεδόν ανύπαρκτη. Η υπαγωγή της προστασίας του περιβάλλοντος σε διαφορετικούς φορείς και η συνακόλουθη αλληλεπικάλυψη και σύγχυση αρμοδιοτήτων, η έλλειψη διοικητικής οργάνωσης, εξειδικευμένου προσωπικού και υλικοτεχνικής υποδομής, ο χαμηλός βαθμός κοινωνικής και πολιτιστικής ενσωμάτωσης της προστασίας του περιβάλλοντος και οι μακρές καθυστερήσεις στις όποιες πρωτοβουλίες αναλαμβάνονται, συνιστούν το τοπίο εντός του οποίου καλείται να εφαρμοστεί το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος. Για τούτο και οι διεργασίες που παρατηρούνται στην ελληνική νομοθεσία και νομολογία με αφορμή την εφαρμογή του τελευταίου ακολουθούν μία αργή και δύσκολη πορεία.

Η ουσιαστική διείσδυση των κοινοτικών κανόνων και αρχών στην ελληνική έννομη τάξη και στον τρόπο λειτουργίας του κράτους απαιτεί ευρύτερες μεταβολές στους εθνικούς κανόνες και θεσμούς και στη διοικητική πρακτική. Η αποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής πολιτικής υπαγορεύει τη διαμόρφωση ενός συνεκτικού εθνικού σχεδιασμού και μίας ολοκληρωμένης πολιτικής για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη, με συγκεκριμένους στόχους και προτεραιότητες, αλλά και μηχανισμούς και εργαλεία εφαρμογής. Σημαντικό ρόλο σε αυτό το πλαίσιο παίζει η ύπαρξη χωροταξικού σχεδιασμού, ο εξορθολογισμός της χαοτικής σε πολλές περιπτώσεις νομοθεσίας (όπως η πολεοδομική), η κατάρτιση κτηματολογίου και δασικών χαρτών, η ύπαρξη αδιάβλητων μηχανισμών ελέγχου και επιβολής κυρώσεων στους παραβάτες, η συνεπής εφαρμογή της νομοθεσίας από τις αρμόδιες υπηρεσίες και η επαρκής χρηματοδότηση δράσεων για την προστασία του περιβάλλοντος. Τέλος ο καθορισμός σαφών και οριοθετημένων αρμοδιοτήτων και η στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών και κυρίως των ΟΤΑ, με επαρκές και καταρτισμένο προσωπικό θα συμβάλλουν επίσης προς αυτήν την κατεύθυνση.

Η ολοκλήρωση και θεσμική κατοχύρωση εθνικής στρατηγικής για το περιβάλλον είναι απαραίτητο να συνδυαστεί με αυξημένη κοινωνική συμμετοχή και ανοιχτές διαδικασίες κατά το σχεδιασμό μέτρων και τη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων. Πρόκειται για μία απαίτηση που προβάλλεται με αυξανόμενη ένταση τόσο από περιβαλλοντικές οργανώσεις όσο και από μεμονωμένους πολίτες ή κινήσεις πολιτών. Είναι γεγονός ότι οι Έλληνες πολίτες εμφανίζονται τα τελευταία χρόνια ιδιαίτερα ευαισθητοποιημένοι σε θέματα που αφορούν το περιβάλλον. Η πρόβλεψη για εποικοδομητική και ουσιαστική συμμετοχή τους σε διαδικασίες διαβούλευσης θα τους επιτρέψει να μετατρέψουν το θεωρητικό, σε πολλές περιπτώσεις, ενδιαφέρον τους για την περιβαλλοντική κρίση, σε ενεργή παρέμβαση για ζητήματα περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής.

Το περιβάλλον πρέπει να αντιμετωπίζεται από την πολιτική ηγεσία ως πρωταρχικό μέλημα για ουσιαστική προστασία και αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών και η προστασία του πρέπει να αποτελεί κεντρικό κοινωνικό αίτημα.

Η επιτυχής χάραξη και αποτελεσματική εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής είναι μία πολύ δύσκολη υπόθεση. Ωστόσο, παρά τις καθυστερήσεις και παραλείψεις που αναδείχθηκαν παραπάνω, διαπιστώνεται ότι η κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία αποτέλεσε και αποτελεί καταλυτικό παράγοντα για θεσμικές μεταρρυθμίσεις και νομολογιακούς νεωτερισμούς σε εθνικό επίπεδο. Το ζητούμενο πλέον είναι να εμπεδωθεί στα πλαίσια του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος και της ελληνικής κοινωνίας, η σημασία του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος σε τέτοιο βαθμό, ώστε να αξιοποιηθεί πλήρως στο μέλλον ως εργαλείο για την ενεργό και αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

1. Απόφαση 2004/280/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11.02.2004 «για το μηχανισμό παρακολούθησης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στην Κοινότητα και την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου του Κιότο», ΕΕ L 49 της 19.02.2004.
2. Απόφαση 2004/156/EK της Επιτροπής της 29.01.2004, «για τη θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου κατ' εφαρμογή της οδηγίας 2003/87/EK», ΕΕ L 59 της 26.02.2004.
3. Απόφαση 2005/166/EK της Επιτροπής της 10.2.2005 «για θέσπιση των κανόνων εφαρμογής της απόφασης αριθ. 280/2004/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον μηχανισμό παρακολούθησης των εκπομπών αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου στην Κοινότητα και εφαρμογής του πρωτοκόλλου του Κιότο», ΕΕ L 55/57 της 1.3.2005.
4. Απόφαση 1600/2002/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2002 «για τη θέσπιση του έκτου κοινοτικού προγράμματος δράσης για το περιβάλλον», ΕΕ L 242 της 10.09.2002.
5. COM (2000) 92 final, «Seventeenth Annual Report on Monitoring the Application of Community Law 1999» της 23.6.2000.
6. COM (2004) 472 τελικό, Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Διαχείριση του κινδύνου των πλημμυρών. Πλημμύρες: πρόληψη, προστασία και μετριασμός των επιπτώσεών τους», της 21.7.04.
7. European Council conclusions 7224/07 της 9 Μαρτίου 2007, <http://www.bdi-online.de/download/SchlussfolgerungenER.pdf>
8. COM(2007) 128 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Towards Sustainable Water Management in the European Union. First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC" [SEC(2007) 363], της 22.3.07. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0128en01.pdf
9. COM (2003) 354 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και Επιτροπή Περιφερειών «περί προόδου στην εφαρμογή της οδηγίας 96/61/EK σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης», της 19.6.2003.
10. Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου A6-0438/2006 «σχετικά με την "Θεματική Στρατηγική για την ανακύκλωση των αποβλήτων"» 2006/2175(INI) της 19.12.06, Εισηγητής: Johannes Blokland της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημοσίας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων.
11. Κανονισμός (ΕΚ) 2037/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29^{ης} Ιουνίου 2000 «για τις ουσίες που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος», ΕΕ L 244 της 29.9.2000.
12. Νόμος 3199/2003 (ΦΕΚ Α'280/9.12.2003) «Προστασία και διαχείριση των υδάτων-Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/EK».
13. Οδηγία 2003/87/EK του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 13^{ης} Οκτωβρίου 2003, «σχετικά με τη θέσπιση συστήματος για την εμπορία των δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στη Ευρωπαϊκή Κοινότητα», ΕΕ L 275 της 25.10.2003.
14. Οδηγία 2001/77/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27.9.2001 «για την προαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας», ΕΕ L 283/33 της 27.10.01.

15. Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2000, «για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων», ΕΕ L 327 της 22.12.2000.

16. Π.δ. 51/2007 ΦΕΚ Α' 54/8.3.2007 «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για την ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των υδάτων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ “για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων” του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000».

B. ΒΙΒΛΙΑ

B.I. Ελληνόγλωσσα

1. Γιαννακούρου Γ., Κρεμλής Γ., Σιούτη Γλ. (επιμέλεια) (2007), *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
2. Δαγτόγλου Π.Δ. (1985), *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
3. Καρακώστας Ι. (2000) *Περιβάλλον και Δίκαιο*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
4. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ.(2005), *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Θεσ/νίκη.
5. Παπαδημητρίου Γ. (επιμέλεια) (1994) *Η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
6. Παπασπηλιόπουλος Σ., Παπαγιάννης Θ.,Κουβέλης Σ. (επιμέλεια) (1996), *Το Περιβάλλον στην Ελλάδα 1991-1996*, Κίνηση Πολιτών, Αθήνα.
7. Σιούτη Γλ. (1993) *Δίκαιο περιβάλλοντος, Γενικό Μέρος Ι: Δημόσιο δίκαιο και Περιβάλλον*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
8. Σκανδάμη Ν. (1994) *Ευρωπαϊκό δίκαιο και στοιχεία ελληνικού δικαίου προσαρμογής. Ι. Το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα.
9. Σκούρτος Μ. Σ., Σοφούλης Κ. Μ. (επιμέλεια) (1995), *Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα*, Εκδ. Τυπωθήτω, Γ. Δαρδανός, Αθήνα.
10. Σπανού Κ. (επιμέλεια) (1995), *Κοινωνικές διεκδικήσεις και κρατικές πολιτικές*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
11. Τσάλτας Γρ., Κατσιμπάρδης Κων/νος (επιμέλεια) (2004) *Αειφορία και Περιβάλλον. Η ευρωπαϊκή και εθνική προοπτική*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα.

B.II. Ξενόγλωσσα

1. Liefferink J.D., P.D. Lowe, A.P.J. Mol (eds) (1993), *European Integration and Environmental Policy*, Belhaven, London, New York.
2. OECD (2000) *Environmental Performance Reviews-Greece*, OECD, France, Paris.
3. Wallace H., Wallace W. (eds) (1996) *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
4. Winter G. (ed.) (1996), *European Environmental Law. A Comparative Perspective*, TEMPUS Textbook Series on European Law & European Legal Cultures, vol. 3, Dartmouth, Adershot.

Γ. ΑΡΘΡΑ ΚΑΙ ΜΕΛΕΤΕΣ

Γ.Ι. Ελληνόγλωσσα

1. Βούρβαχη Κων/να κ.ά. (2005) «Εναλλακτικοί Τρόποι Διαχείρισης των Παραπροϊόντων από Εγκαταστάσεις Επεξεργασίας Λυμάτων». Πόρισμα ομάδας εργασίας του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας. Παρουσίαση στη HELECO, Αθήνα, 4 Φεβρουαρίου. <http://www.erasmus.gr/web/pages.asp?lang=2&page=1583>).
2. Καζάκος Π. (1999) «Ο ‘εξευρωπαϊσμός’ της Δημόσιας Πολιτικής. Η εθνική περιβαλλοντική πολιτική ανάμεσα σε εσωτερικούς παράγοντες και υπερεθνικές δεσμεύσεις», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, Μάιος, τεύχος 13, σσ. 83-122.
3. Λαζάρου Αν. (Νοέμβριος 2006) «Η εφαρμογή της Οδηγίας-Πλαίσιο για τα Νερά. Η διασύνδεσή της με την προστασία της παράκτιας ζώνης», Αθήνα. <http://www.medsos.gr/images/stories/PDFs/lazarou.pdf> .
4. Λαμπαδάριος Στ. (2005) «Πρωτόκολλο του Κυότο-Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Αερίων Θερμοκηπίου», *Περιβάλλον και Δίκαιο* 2/2005, σελ. 250 επ.
5. Μερεδίτη Αικ., «Υπόγειοι Υδροφορείς της Κεφαλονιάς και η Αντιμετώπισή τους με Βάση την Οδηγία “Πλαίσιο για τα Νερά 2000/60”», Μεταπτυχιακή Εργασία, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο-Διεπιστημονικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών (Δ.Π.Μ.Σ.) «Περιβάλλον και Ανάπτυξη». <http://www.survey.ntua.gr/main/studies/environ/ergasies/merediti.pdf> .
6. Παρασκευόπουλος Α. (1998) «Περιβαλλοντικές μελέτες», *Νόμος και Φύση*, σσ. 73-86.
7. Τσάλτας Γρ. (1996) «ΟΗΕ και περιβάλλον», *Νόμος και Φύση*, σελ. 451-458.
8. WWF Ελλάς (Μάιος 2005) «Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή: Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα», Αθήνα, WWF Ελλάς. <http://www.politics.wwf.gr/images/stories/political/nomothesia/nomoreport%202007.pdf> .
9. WWF Ελλάς (Ιούλιος 2007) «Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή: Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα»-Επικαιροποίηση, Αθήνα, WWF Ελλάς. http://www.politics.wwf.gr/images/stories/docs/anafora_nomothesia.pdf
10. WWF Ελλάς (Σεπτέμβριος 2004) «Αξιολόγηση του Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών της Ελλάδας: Από τη Θεωρία στην Πράξη» Κείμενο Πολιτικής, Αθήνα WWF Ελλάς. <http://www.wwf.gr/images/stories/docs/04sep%20wwf%20pas%20assessment.pdf>
11. ΥΠΕΧΩΔΕ – Διεύθυνση Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης & Θορύβου (2003) «Ατμοσφαιρική Ρύπανση στην Αθήνα – Έκθεση 2003», Αθήνα, ΥΠΕΧΩΔΕ. <http://www.minenv.gr/download/report-2003/part1.doc>
12. ΥΠΕΧΩΔΕ, Ομάδα εργασίας (Απρίλιος 2005) «Προώθηση έργων αποκατάστασης Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων (ΧΑΔΑ) – Σύνοψη», Αθήνα, ΥΠΕΧΩΔΕ. www2.minenv.gr/press/doc/0505252.doc

Γ.ΙΙ. Ξενόγλωσσα

1. Borzel T.A. (1999) “Why there is No Southern Problem On Environmental Leaders and Laggards in the European Union”, *European University Institute Working Papers*, Robert Schuman Centre n. 99/16, Florence.
2. Delvaux B. (2003), “The EC State Aid Regime regarding Renewables: Opportunities and Pitfalls”, *European Environmental Law Review*, April 2003, σελ. 103-112.

3. European Environment Agency (1999), "Environment in the European Union at the Turn of the Century" Luxemburg, <http://reports.eea.europa.eu/92-9157-202-0/en/3.12.pdf> .
4. IPCC (2001), "Climate Change 2001: Synthesis Report" [Watson, R.T. and the Core Writing Team (eds.)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, and New York, NY, USA. www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/english/index.htm , http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/english/082.htm#b1 .
5. Pridham G, Verney S., Konstadopoulos D. (1995) "Environmental Policy in Greece: Evolution, Structures and Process", *Environmental Politics*, vol. 4, no 2, summer 1995, σσ. 244-270.
6. Scovazzi T. (1996) "The Recent Developments in the 'Barcelona System' for the Protection of the Mediterranean Against Pollution", *The International Journal of Marine & Coastal Law*, vol. II, σσ. 95-100.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

A.*

Πίνακας 1: Κοινοτικές οδηγίες που δεν έχουν εσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο

<i>Οδηγία</i>	<i>Αντικείμενο</i>	<i>Προθεσμία ενσωμάτωσης</i>
2002/91/ΕΚ	Για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων	4/1/2006*
2004/8/ΕΚ	Για την προώθηση της συμπαραγωγής ενέργειας βάσει της ζήτησης για χρήσιμη θερμότητα στην εσωτερική αγορά ενέργειας και για την τροποποίηση της οδηγίας 92/42/ΕΟΚ	21/2/2006*
2005/33/ΕΚ	Τροποποίηση της οδηγίας 1999/32/ΕΚ σχετικά με την περιεκτικότητα των καυσίμων πλοίων σε θείο	11/8/2006*
2005/35/ΕΚ	Σχετικά με τη ρύπανση από τα πλοία και τη θέσπιση κυρώσεων για παραβάσεις	1/4/2007*
2004/35/ΕΚ	Σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας	30/4/2007*
2005/32/ΕΚ	Για θέσπιση πλαισίου για τον καθορισμό απαιτήσεων οικολογικού σχεδιασμού όσον αφορά τα προϊόντα που καταναλώνουν ενέργεια και για τροποποίηση της οδηγίας 92/42/ΕΟΚ και των οδηγιών 96/57/ΕΚ και 2000/55/ΕΚ	10/8/2007
2006/140/ΕΚ	Για την τροποποίηση της οδηγίας 98/8/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου με την καταχώριση του σουλφουρυλοφθοριδίου ως δραστικής ουσίας στο παράρτημα I	31/12/2006
2006/7/ΕΚ	Σχετικά με τη διαχείριση της ποιότητας των υδάτων καλύψεως και την κατάργηση της οδηγίας 76/160/ΕΟΚ	24/3/2008
2006/21/ΕΚ	Σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας και την τροποποίηση της οδηγίας 2004/35/ΕΚ	1/5/2008
2006/32/ΕΚ	Για την ενεργειακή απόδοση κατά την τελική χρήση και τις ενεργειακές υπηρεσίες και την κατάργηση της οδηγίας 93/76/ΕΟΚ.	17/5/2008
2006/66/ΕΚ	Σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών και με την κατάργηση της οδηγίας 91/157/ΕΟΚ	26/9/2008
2006/118/ΕΚ	Σχετικά με την προστασία των υπόγειων υδάτων από τη ρύπανση και την υποβάθμιση	16/1/2009
2007/2/ΕΚ	για τη δημιουργία υποδομής χωρικών πληροφοριών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Inspire)	15/5/2009

*Προθεσμία ενσωμάτωσης έχει λήξει

* http://politics.wwf.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=450&Itemid=302

Πίνακας 2: Εκκρεμείς υποθέσεις στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ)

Υπόθεση	Τίτλος	Αντικείμενο
C-264/07	Οδηγία Πλαίσιο 2000/60/ΕΚ - Μη συμμόρφωση με τις διατάξεις (ειδικά άρθρ.5)	Νερά
C-81/07	Οδηγία 2000/59/ΕΚ - Ατελής εφαρμογή (άρθρα 5(1) & 16 (1))	Απόβλητα
C-440/06	Οδηγία 91/271/ΕΟΚ - Ατελής εφαρμογή (άρθρα 3&4) - Μη εξασφάλιση επαρκούς συστήματος επεξεργασίας αστικών λυμάτων σε 24 πόλεις	Αστικά λύματα
C-112/06	Χωματερές στις θέσεις Κουρουπητός και Μεσομούρι Κρήτης	Απόβλητα
C-334/04	Ελληνής καθορισμός Ζωνών Ειδικής Προστασίας, δυνάμει του άρθρου 4 της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ	Φύση

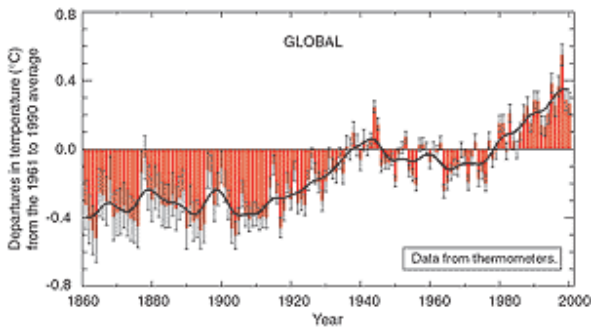
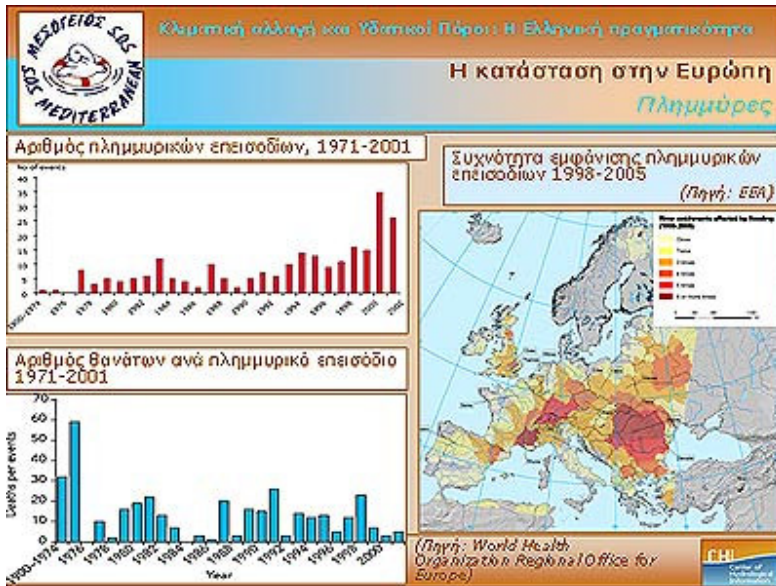
Πίνακας 3: Σημαντικές "ανοιχτές υποθέσεις" για τις οποίες έχει κινηθεί προδικαστική διαδικασία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εκκρεμεί παραπομπή στο ΔΕΚ

Υπόθεση	Αντικείμενο
Έλλειψη σχεδιασμού και επαρκών μεθόδων για τη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων	Επικίνδυνα Απόβλητα
Οδηγίες 92/43/ΕΟΚ, 79/409/ΕΟΚ και 91/156/ΕΟΚ - Χωματερή στη θέση «Πρασιανό Φαράγγι» Μαρουλά στην Κρήτη	Φύση - Απόβλητα
Κανονισμός 2037/2000 - Κακή εφαρμογή (άρθρα 4.4(iv), και 5.3)	Ατμόσφαιρα (όζον)
Κανονισμός 2037/2000 - Κακή εφαρμογή (άρθρα 16 και 17)	Ατμόσφαιρα (όζον)
Κανονισμός 2037/2000 - Κακή εφαρμογή (άρθρο 20.3)	Ατμόσφαιρα (όζον)
Οδηγία 92/43/ΕΟΚ - Ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο - Παραπομπή στο ΔΕΚ	Φύση
Οδηγία 79/409/ΕΟΚ - Ανεπαρκές καθεστώς νομικής προστασίας - Παραπομπή στο ΔΕΚ	Φύση
Οδηγία 79/409/ΕΚ - Προβλήματα στην ενσωμάτωση	Φύση
Οδηγία 76/160/ΕΟΚ - Παράβαση (Υδατα κολύμβησης)	Νερό
Οδηγία 91/271/ΕΟΚ - Κακή εφαρμογή (άρθρων 3.1, 5.1, 5.2 και 5.5) - χαρακτηρισμός ευαίσθητων ζωνών	Αστικά λύματα
Οδηγία 91/271- Ακατάλληλο σύστημα συλλογής και επεξεργασίας αστικών λυμάτων στο Θριάσιο Πεδίο - Μη συμμόρφωση με απόφαση ΔΕΚ (C-119/02)	Αστικά λύματα
Οδηγία 75/439/ΕΟΚ - Συλλογή και επεξεργασία ορυκτελαίων	Απόβλητα
Οδηγία 75/442/ΕΟΚ και 91/271/ΕΟΚ - Διαχείριση της λυματολάσσης της Ψυτάλλειας	Απόβλητα και αστικά λύματα
Οδηγία 99/32/ΕΚ - Κακή εφαρμογή διατάξεων (άρθρο 3)	Ατμόσφαιρα
Οδηγία 2001/77/ΕΚ - Κακή εφαρμογή	Ατμόσφαιρα (ΑΠΕ)
Οδηγία 2001/81/ΕΚ - Μη κοινοποίηση στοιχείων	Ατμόσφαιρα
Οδηγία 2005/33/ΕΚ - Παράλειψη εναρμόνισης	Ατμόσφαιρα
Απόφαση 280/1004 - Μη αποστολή έκθεσης	Ατμόσφαιρα (κλίμα)
Οδηγία 2002/91/ΕΚ - Παράλειψη εναρμόνισης - Παραπομπή στο ΔΕΚ	Ενέργεια (κτήρια)

Πίνακας 4: Καταδίκες της Ελλάδας στο ΔΕΚ

Ημ/νια απόφασης	Κωδικός	Υπόθεση	Αντικείμενο
14-12-2006	C-390/05	Κανονισμός 2037/2000 – Ατελής εφαρμογή διατάξεων (άρθρα 16.5, 16.6 και 17.1)	Ατμόσφαιρα (όζον)
16-03-2006	C-518/04	Ελλιπής προστασία της Οχιάς της Μήλου (Οδηγία 92/43/ΕΟΚ)	Φύση
27-10-2005	C-166/04	Ελλιπής προστασία της λιμνοθάλασσας του Μεσολογγίου	Φύση
06-10-2005	C-502/03	Λειτουργία 1458 παράνομων ή χωρίς έλεγχο χωματερών	Απόβλητα
07-07-2005	C-364/03	Συνθήκες λειτουργίας του εργοστασίου ΔΕΗ στα Λινοπεράματα Κρήτης	Ατμόσφαιρα
02-06-2005	C-68/04	Μη μεταφορά της Οδηγίας 2001/81/ΕΚ για τον περιορισμό των εκπομπών ορισμένων ρύπων στην ατμόσφαιρα	Ατμόσφαιρα
14-04-2005	C-163/03	Οδηγία 80/68/ΕΟΚ και Οδηγία 91/689/ΕΟΚ – Ρύπανση στο Θριάσιο Πεδίο	Απόβλητα
27-01-2005	C-416/03	Οδηγία 2001/18/ΕΚ- Παράλειψη εμπρόθεσμης μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο	Βιοτεχνολογία
13-01-2005	C-61/04	Μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της Οδηγίας 2000/76/ΕΚ	Απόβλητα
18-11-2004	C-420/02	Παράνομη απόθεση στερεών αποβλήτων στη θέση "Πέρα Γαληνοί" - Οδηγία 75/442/ ΕΟΚ- Άρθρα 4 και 9.	Απόβλητα
24-06-2004	C-119/02	Ακατάλληλο σύστημα συλλογής και επεξεργασίας αστικών λυμάτων στο Θριάσιο Πεδίο	Αστικά λύματα
05-06-2003	C-352/02	Μη μεταφορά της Οδηγίας 2000/14/ΕΚ στο εσωτερικό δίκαιο - Εκπομπή θορύβου στο περιβάλλον.	Θόρυβος
06-03-2003	C-83/02	Παράβαση άρθρου 4, παρ. 1 και 11 της Οδηγίας 96/59/ΕΚ για τη διάθεση των πολυχλωροδιφαινυλίων και πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB/PCT)	Απόβλητα
13-06-2002	C-33/01	Διαχείριση επικίνδυνων αποβλήτων - Μη κοινοποίηση των πληροφοριακών στοιχείων που προβλέπει το άρθρο 8 παράγραφος 3, της Οδηγίας 91/689/ΕΟΚ	Απόβλητα
07-03-2002	C-64/01	Μη μεταφορά της Οδηγίας 96/61/ΕΚ στο εσωτερικό δίκαιο	Βιομηχανία
30-01-2002	C-103/00	Οδηγία 92/43/ΕΟΚ - Διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας - ελλιπής προστασία των ειδών - <i>Caretta-caretta</i> στη Ζάκυνθο	Φύση
04-07-2000	C-387/97	Οδηγίες 75/442/ΕΟΚ και 78/319/ΕΟΚ - Χρηματική ποινή - (Κουρουπητός Χανίων)	Απόβλητα
25-05-2000	C-384/97	Υποχρέωση κατάρτισης προγραμμάτων για τη μείωση της ρυπάνσεως από επικίνδυνες ουσίες - Μη μεταφορά της Οδηγίας 76/464/ΕΟΚ στην εσωτερική έννομη τάξη	Νερό
13-04-2000	C-123/99	Παράλειψη μεταφοράς της Οδηγίας 94/62/ΕΚ στην εσωτερική έννομη τάξη.	Απορρίμματα
08-07-1999	C-215/98	Οδηγία 91/157/ΕΟΚ για τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές που περιέχουν ορισμένες επικίνδυνες ουσίες - Παράλειψη κράτους μέλους να καταρτίσει τα προβλεπόμενα στο άρθρο 6 της Οδηγίας προγράμματα.	Απορρίμματα
11-06-1998	C-232/95	Οδηγία 76/464/ΕΟΚ Ρύπανση των υδάτων - Παράλειψη μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο	Νερό
11-06-1998	C-233/95	Οδηγία 76/464/ΕΟΚ Ρύπανση των υδάτων - Παράλειψη μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο	Νερό
26-06-1997	C-329/96	Μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ	Φύση
28-03-1996	C-160/95	Μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της Οδηγίας 91/156/ΕΟΚ	Απόβλητα
28-03-1996	C-161/95	Μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο Οδηγίας 91/271/ΕΟΚ	Αστικά λύματα
07-04-1992	C-45/91	Κουρουπητός Χανίων	Απόβλητα

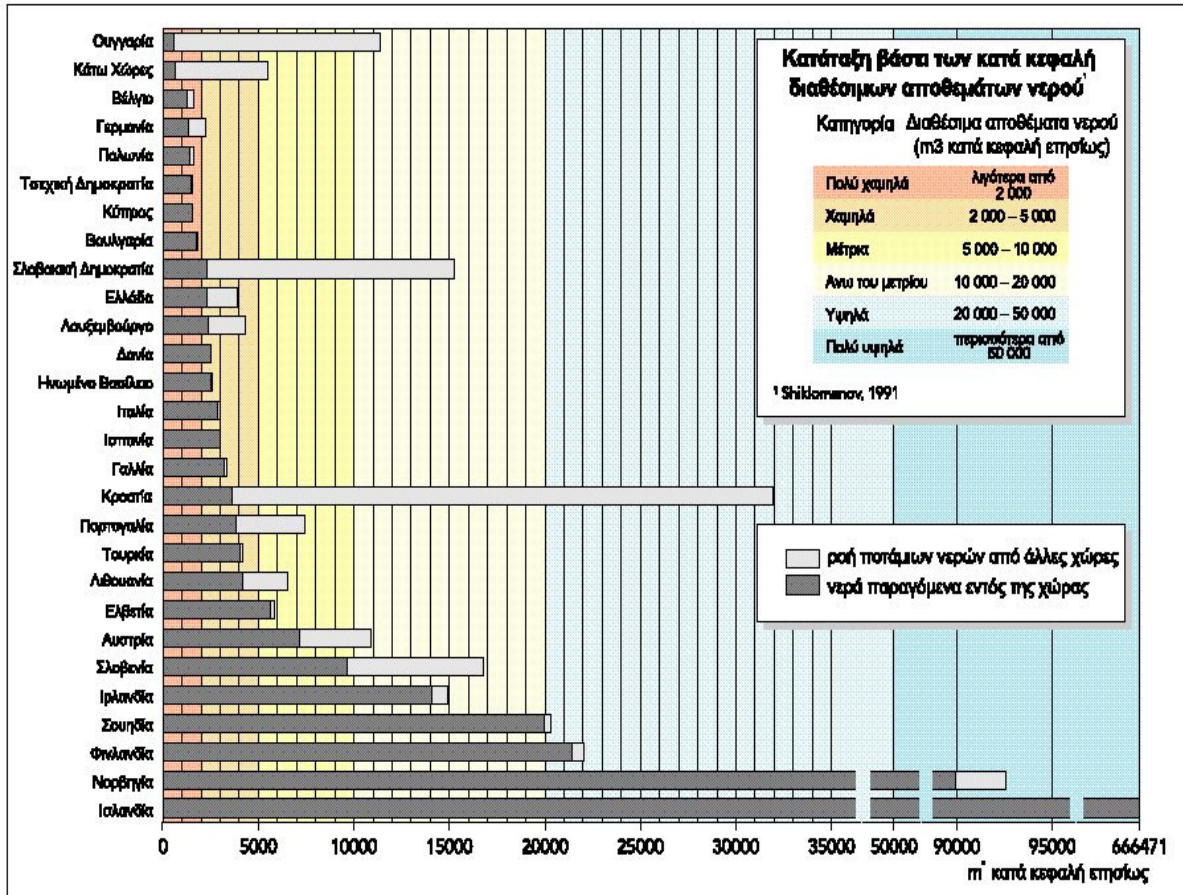
B.



Combined annual land-surface air and sea surface temperature anomalies ($^{\circ}\text{C}$) 1861 to 2000, relative to 1961 to 1990. Two standard error uncertainties are shown as bars on the annual number.**

**http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/english/082.htm#b1

Γ.



*** <http://www.medsos.gr/content/view/323/>