



Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή:
Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα



Περίληψη

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα έκθεση αποτελεί προϊόν της δεκαπεντάχρονης εμπειρίας του WWF Ελλάς σε ζητήματα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αλλά και αποτέλεσμα ειδικής έρευνας που πραγματοποιήθηκε για τον σκοπό αυτόν κατά το διάστημα μεταξύ Αυγούστου 2004 και Μαρτίου 2005.

Η έρευνα περιέλαβε τους τομείς που αναφέρονται στην 5η ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹ σχετικά με την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην ΕΕ, έτσι ώστε τα πορίσματα των δύο εκθέσεων να είναι κατά το δυνατόν συγκρίσιμα. Συγκεκριμένα, εξετάστηκαν οι εξής τομείς:

1. Πρόσβαση σε περιβαλλοντική πληροφορία
2. Εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων
3. Ατμοσφαιρικός αέρας
4. Νερό
5. Φυσικό περιβάλλον και προστασία ειδών
 - I. Προστασία βιοτόπων
 - II. Προστασία ειδών χλωρίδας και πανίδας
 - III. Δασική νομοθεσία
 - IV. Θαλάσσιο και παράκτιο περιβάλλον
6. Θόρυβος
7. Χημικά και βιοτεχνολογία
8. Απόβλητα
 - I. Στερεά απόβλητα
 - II. Αστικά λύματα
 - III. Τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα
9. Περιβάλλον και βιομηχανία

Για την κατάσταση εφαρμογής της νομοθεσίας σε κάθε τομέα εξετάστηκαν ο βαθμός ενσωμάτωσης της αντίστοιχης διεθνούς και 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 (είτε προς και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή είτε από στοιχεία δικαστηρίων), ο συντονισμός των αρμόδιων υπηρεσιών, η ύπαρξη χρηματοδοτήσεων και η διάθεση επαρκούς πληροφόρησης προς το κοινό. Παράλληλα, διερευνήθηκαν και στοιχεία για την ποιότητα των νομοθετημάτων που εξετάστηκαν, με έμφαση στη σαφήνεια των διατάξεών της, την ύπαρξη λαθών (όπως λανθασμένες επιστημονικές ονομασίες και παράλειψη σαφούς ενσωμάτωσης διατάξεων Κοινοτικών Οδηγιών, στις οποίες γίνεται αναφορά στη συνέχεια) και η ύπαρξη άσχετων με το αντικείμενο διατάξεων.

Η έρευνα και η έκθεση δεν καλύπτουν την εφαρμογή του συνόλου της περιβαλλοντικής νομοθεσίας ή των Κοινοτικών Οδηγιών, καθώς η έλλειψη σχετικής πληροφόρησης και ανάλογων ερευνών και ο περιορισμένος χρόνος δεν επέτρεψαν τη διεξοδική κάλυψη του αντικειμένου. Διερευνήθηκε όμως η κατάσταση εφαρμογής των περισσότερων από τα πλέον σημαντικά νομοθετήματα και διαπιστώθηκαν και καταγράφηκαν κοινά προβλήματα. Οι προτάσεις στις οποίες καταλήγει η παρούσα έκθεση εκτιμάται πως θα συμβάλουν ουσιαστικά στη βελτίωση του συνόλου της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και της εφαρμογής της.

Στη συνέχεια παρατίθενται επιγραμματικά τα πορίσματα ανά τομέα, τα οποία παρουσιάζονται αναλυτικά στην πλήρη έκθεση.

¹ European Commission, Fifth Annual Survey On the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law – 2003, Commission Staff Working Paper (Brussels: European Commission, 2004): [SEC(2004) 1025]

A.ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΑΝΑ ΤΟΜΕΑ

1. Πρόσβαση σε περιβαλλοντική πληροφορία

- Μη ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 2003/4/ΕΚ “Πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου”.
- Καθυστερημένη ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ.
- Ανύπαρκτη πληροφόρηση των πολιτών για το δικαίωμα απρόσκοπτης πρόσβασης σε πληροφορίες για το περιβάλλον.
- Ελλιπέστατη γνώση των αρμόδιων υπηρεσιών της Διοίκησης για την υποχρέωσή τους να παρέχουν στους πολίτες πρόσβαση σε σχετικές με το περιβάλλον πληροφορίες.
- Ελλιπής παροχή ουσιαστικής πληροφορίας ανά τακτά διαστήματα από το ΥΠΕΧΩΔΕ για την κατάσταση του περιβάλλοντος.
- Αδυναμία υπηρεσιών να ανταποκριθούν σε αύξηση των αιτημάτων για πληροφορίες από πολίτες.
- Σημαντική συμβολή του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη στη βελτίωση της πρόσβασης πολιτών σε πληροφορίες από τη Διοίκηση.
- Η Ελλάδα ακολουθεί ως ουραγός τις εξελίξεις στην ΕΕ για πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες και για ουσιαστική κοινωνική συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης περιβαλλοντικών αποφάσεων.

2. Εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων

- Μη ενσωμάτωση της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ “Στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων”.
- Καθυστερήση τριών ετών για την ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας 97/11/ΕΚ “σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον”. Προηγήθηκε παραπομπή της χώρας στο ΔΕΚ.
- Ασαφής και δύσχρηστος ο Ν. 3010/2002, καθώς παραπέμπει ουσιώδη ζητήματα εφαρμογής του σε ΚΥΑ (κατάταξη έργων, αρμοδιότητες, προδιαγραφές, αμοιβές, τρόπος δημοσιοποίησης).
- Αδυναμία της Διοίκησης να ελέγξει τη «διαπλοκή» στο σύστημα σύνταξης ΜΠΕ, καθώς ο μελετητής εκμισθώνεται από τον άμεσα ενδιαφερόμενο, δηλαδή τον εργολάβο – ανάδοχο του υπό εξέταση έργου.
- Επίγνωση από τους μελετητές και τους εργολάβους πως η Διοίκηση αδυνατεί να υπεισέλθει στην ουσία των περιβαλλοντικών μελετών κατά τη διαδικασία αδειοδότησης.
- Ελλιπής στελέχωση των υπηρεσιών αξιολόγησης των ΜΠΕ και ανεπαρκής έλεγχος της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων
- Ανυπαρξία ανεξάρτητου μηχανισμού ελέγχου της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων και της ισχύουσας νομοθεσίας
- Ανεπαρκής δημοσιοποίηση, ιδιαίτερα κατά το πρώτο στάδιο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης
- Περιορισμένος προβλεπόμενος προϋπολογισμός για τη σύνταξη ΜΠΕ.
- Ελλιπής εξέταση εναλλακτικών σεναρίων και απουσία εκτίμησης της «μηδενικής λύσης», δηλαδή της περίπτωσης μη πραγματοποίησης του έργου.
- Έλλειψη στοιχείων για τα είδη και τους οικότοπους της Ελλάδας (βάσεις δεδομένων, βιβλιογραφία, δεδομένα πρωτογενούς έρευνας, κα).
- Απουσία ΜΠΕ για έργα Β' κατηγορίας. Για τις προβλεπόμενες περιβαλλοντικές εκθέσεις για έργα Β κατηγορίας δεν έχουν ακόμα οριστεί προδιαγραφές.
- Ανάθεση αρμοδιοτήτων ελέγχου σε ΟΤΑ για έργα Γ' κατηγορίας, χωρίς όμως πρόβλεψη για στήριξή τους σε τεχνογνωσία, δυναμικό και πόρους.
- Εκτεταμένη αυθαιρέσια στη χωροθέτηση κατασκευών και δραστηριοτήτων που ουσιαστικά ανατρέπει τον θεσμό της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων ως εργαλείο προληπτικής άσκησης περιβαλλοντικού ελέγχου από το κράτος.

3. Ατμοσφαιρικός αέρας – Κλίμα

- Προσκόλληση της αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας στο παρωχημένο ενεργειακό μοντέλο της χρήσης εξαιρετικά ρυπογόνων πηγών όπως ο λιγνίτης και το πετρέλαιο.
- Υποβάθμιση των εξαιρετικών δυνατοτήτων ανάπτυξης των ΑΠΕ, έλλειψη κινήτρων, περίπλοκη και χρονοβόρα διαδικασία αδειοδότησης και περίσσεια γραφειοκρατίας.
- Καθυστερήση ολοκλήρωσης του Εθνικού Σχεδίου Κατανομής Δικαιωμάτων Εκπομπών και ελλιπής διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης.
- Έλλειψη ολοκληρωμένου σχεδιασμού για τον τομέα της ενέργειας και της ανάπτυξης των ΑΠΕ.
- Συνέχιση της κυκλοφορίας στην αγορά απαγορευμένων ουσιών που καταστρέφουν το όζον.
- Συνεχής υποβάθμιση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού περιβάλλοντος στις πόλεις λόγω της πυκνής δόμησης και της ανεπάρκειας ανοιχτών χώρων πρασίνου.

4. Νερό

- Ελλιπέστατη ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ «για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων»
- Εκκίνηση διαδικασίας παράβασης της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ (άρθρο 3), με την αποστολή προειδοποιητικής επιστολής από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς την Ελλάδα για την παράλειψη προσδιορισμού λεκανών απορροής ποταμών (Μάρτιος 2005)
- Καθυστερήσεις στην υλοποίηση της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ
- Αντιμετώπιση του νερού ως ανεξάντλητου πόρου προς εκμετάλλευση.
- Αδυναμία ελέγχου της «κλοπής» νερού από ανεξέλεγκτες και παράνομες γεωτρήσεις.
- Ανυπαρξία εθνικού συστήματος ολοκληρωμένης παρακολούθησης της ποιότητας και ποσότητας των νερών.
- Περίπλοκη συναρμοδιότητα τριών υπουργείων και απουσία ενιαίου φορέα διαχείρισης των υδάτων.
- Ικανοποιητικός βαθμός ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο των απαιτήσεων της Οδηγίας 91/676/ΕΟΚ «για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης», αν και με καθυστέρηση
- Έλλειψη επίσημης πληροφόρησης για την εφαρμογή της Οδηγίας 91/676/ΕΟΚ και για τα επίπεδα ρύπανσης των νερών από νιτρικά. Από μετρήσεις και σποραδικά δημοσιοποιημένα στοιχεία προκύπτουν ανησυχητικές υψηλές συγκεντρώσεις νιτρικών στα υπόγεια νερά πολλών περιοχών.

5. Φυσικό περιβάλλον και προστασία ειδών

I. Προστασία βιοτόπων

- Ικανοποιητικός εθνικός κατάλογος χερσαίων περιοχών προς ένταξη στο οικολογικό δίκτυο Natura 2000.
- Ελλιπής κάλυψη των θαλάσσιων οικοτόπων στον εθνικό κατάλογο των προτεινόμενων Ειδικών Ζωνών Διατήρησης.
- Απουσία οριζόντιων ρυθμίσεων και οδηγιών διαχείρισης για τις περιοχές Natura 2000.
- Απουσία μηχανισμού επιστημονικής και τεχνικής στήριξης των φορέων διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών.
- «Γκρίζες» περιοχές συναρμοδιότητας ΥΠΕΧΩΔΕ και δασικών υπηρεσιών στους εθνικούς δρυμούς.
- Πολλαπλές προσφυγές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο ΔΕΚ κατά της Ελλάδας για ελλιπή ενσωμάτωση των Οδηγιών 92/43/ΕΟΚ «για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» και 79/409/ΕΟΚ «περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών».
- Απουσία εθνικού μηχανισμού οικονομικής ενίσχυσης των φορέων διαχείρισης και των προστατευόμενων περιοχών.
- Ανεξέλεγκτες διαστάσεις του φαινομένου της παράνομης δόμησης και ασχεδίαστης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων σε σημαντικούς φυσικούς βιοτόπους.

- Απουσία εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού, ώστε να επιτευχθεί η σωστή κατανομή δραστηριοτήτων στην εθνική επικράτεια και να είναι δυνατή η οικολογικά συμβατή χωροθέτησή τους σε προστατευόμενες περιοχές.

II. Προστασία ειδών χλωρίδας και πανίδας

- Έλλειμμα επιστημονικής γνώσης και συστημάτων παρακολούθησης της κατάστασης πληθυσμών κινδυνευόντων ειδών.
- Απουσία εθνικών χρηματοδοτήσεων για έρευνα και προστασία ειδών πανίδας και χλωρίδας.
- «Γκρίζες» περιοχές συναρμοδιότητας ΥΠΕΧΩΔΕ και Υπουργείου Αγροτ. Ανάπτυξης ως προς την εφαρμογή των Οδηγιών 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ.
- Ελλιπής εφαρμογή της Συνθήκης CITES (Convention on International Trade of Endangered Species) για το διεθνές εμπόριο ειδών χλωρίδας και πανίδας.

III. Δασική νομοθεσία

- Αποδυνάμωση του μέχρι το 2003 ισχύοντος θεσμικού πλαισίου προστασίας των δασών με τον Ν. 3208/2003, που ανοίγει τον δρόμο για αποχαρακτηρισμό εκατομμυρίων στρεμμάτων δασικών εκτάσεων.
- Άρνηση της Διοίκησης να προχωρήσει σε σύνταξη του δασολογίου και κύρωση των δασικών χαρτών, μη συμμορφούμενη με τις σχετικές αποφάσεις του ΣτΕ.
- Αδυναμία συνεννόησης και συντονισμού της Δασικής Υπηρεσίας, αρμόδιας για τη σύνταξη δασικών χαρτών, και της Κτηματολόγιο Α.Ε.
- Συνεχής αποδυνάμωση των δασικών υπηρεσιών είτε λόγω υποστελέχωσης και συνεπακόλουθης γήρανσης του στελεχιακού τους δυναμικού είτε λόγω μη διάθεσης πόρων.
- Το δικαίωμα δόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχές είναι η βασική αιτία άνθησης των αυθαιρέτων εντός δασών και δασικών εκτάσεων.
- Σαφής έλλειψη πολιτικής βούλησης για ολοκλήρωση του δασολογίου και αποτελεσματική αντιμετώπιση του εκτεταμένου φαινομένου της παράνομης δόμησης και των καταπατήσεων δημόσιας δασικής γης.

IV. Θαλάσσιο και παράκτιο περιβάλλον

- Έλλειψη θεσμικού πλαισίου χαρακτηρισμού θαλάσσιων προστατευόμενων περιοχών και δημιουργίας περιοχών απαγόρευσης της αλιείας.
- Χαμηλό ποσοστό ένταξης αμιγώς θαλάσσιων περιοχών στον εθνικό κατάλογο Ειδικών Ζωνών Διατήρησης που θα συμπεριληφθούν στο Δίκτυο Natura 2000.
- Αδυναμία ελέγχου από τη Διοίκηση της παράνομης δόμησης και ανάπτυξης δραστηριοτήτων στον παράκτιο χώρο.
- Ανασταλτικός ρόλος της Ελλάδας στις διεθνείς διεργασίες για την προστασία από τη θάλασσα ρύπανση, λόγω έντονων πιέσεων ώστε να μη θιγεί η ελληνική εφοπλιστική οικονομία.
- Σαφής έλλειψη πολιτικής βούλησης για αποτελεσματική αντιμετώπιση του δυσθεώρητων διαστάσεων φαινομένου της παράνομης δόμησης και καταπάτησης αιγιαλού.
- διαστάσεων φαινομένου της παράνομης δόμησης και καταπάτησης αιγιαλού.

6. Θόρυβος

- Μη ενσωμάτωση της Οδηγίας 2002/49/ΕΟΚ «για την αξιολόγηση και πρόληψη του περιβαλλοντικού θορύβου»
- Επίτευξη σημαντικής μείωσης του θορύβου από δίκυκλα κατά τη δεκαετία του '90.
- Απελπιστική έλλειψη ελεύθερων χώρων στις μεγάλες πόλεις, ώστε να αποτρέπεται ο εγκλωβισμός του ήχου, πυκνή δόμηση και διόγκωση αστικών περιοχών
- Ανεπαρκής στελέχωση και τεχνική κατάρτιση των αρμόδιων για αυτοψίες υπηρεσιών των Νομαρχιών.
- Απουσία σχεδίων δράσης για την αντιμετώπιση του θορύβου σε μεγάλα αστικά κέντρα.

- ο Ελλιπέστατη ενημέρωση των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κοινού για τις επιπτώσεις του θορύβου στην ποιότητα ζωής και τους τρόπους αντιμετώπισης του προβλήματος.
- ο Μη εφαρμογή κανονισμού ηχοπροστασίας κτιρίων.

7. Χημικά και βιοτεχνολογία

- ο Εμπλοκή πολλών φορέων στη διαδικασία αδειοδότησης και ελέγχου της κυκλοφορίας χημικών προϊόντων (Γενικό Χημείο του Κράτους -Υπουργείο Οικονομικών, Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Υπουργείο Υγείας, Κέντρο Δηλητηριάσεων). Αντίστοιχη κατάσταση επικρατεί και στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με συναρμοδιότητα των Γενικών Διευθύνσεων Περιβάλλοντος, Βιομηχανίας, Υγείας, Γεωργίας.
- ο Ελλιπής διοικητική υποδομή.
- ο Ανεπαρκώς εκπαιδευμένοι/ καταρτισμένοι προσωπικό.
- ο Χορήγηση αδειών κυκλοφορίας χημικών προϊόντων βάσει εκτιμήσεων επικινδυνότητας και όχι βάσει της αρχής της προφύλαξης. Η ίδια προσέγγιση χαρακτηρίζει και την αντίστοιχη πολιτική της ΕΕ.
- ο Ελλιπέστατη ενημέρωση των πολιτών για τις επιπτώσεις στην υγεία από τη χρήση φυτοφαρμάκων και άλλων χημικών προϊόντων.
- ο Ελλιπής μηχανισμός ελέγχου της σποράς γενετικά τροποποιημένων οργανισμών (ΓΤΟ).
- ο Σαφής αντίθεση της συντριπτικής πλειοψηφίας των πολιτών στους ΓΤΟ – κοινωνικό αίτημα η ανάγκη για πλήρη έλεγχο της εμπορίας και απελευθέρωσης ΓΤΟ στο περιβάλλον.

8. Απόβλητα

I. Στερεά απόβλητα

- ο Έλλειψη εθνικού και περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού για τους ΧΥΤΑ.
- ο Απουσία εθνικού σχεδιασμού για τη διαχείριση των απορριμμάτων.
- ο Παντελής απουσία στρατηγικής για τη μείωση του όγκου των απορριμμάτων.
- ο Αδυναμία της τοπικής αυτοδιοίκησης να αντιμετωπίσει επαρκώς το πρόβλημα της διαχείρισης απορριμμάτων (προβλήματα ελλιπούς στελέχωσης και κατάρτισης).
- ο Σημαντική υποαπορρόφηση κονδυλίων του Γ' ΚΠΣ και του Ταμείου Συνοχής για τη δημιουργία μικρών ΧΥΤΑ, την αποκατάσταση παλιών χωματερών και την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου.
- ο Στην Ελλάδα του 2005 υπάρχουν περισσότερες από 1.300 χωματερές, ενώ η ύπαρξη Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων (ΧΑΔΑ), δηλαδή των χωματερών, απαγορεύεται από το Κοινοτικό Δίκαιο ήδη από το 1975.
- ο Καμία προσπάθεια αποκατάστασης των χωματερών που έχουν καταργηθεί.
- ο Εξαιρετικά χαμηλό ποσοστό αξιοποίησης των υλικών συσκευασίας.
- ο Σημαντική υποαπορρόφηση κονδυλίων του Γ' ΚΠΣ για διαχείριση στερεών αποβλήτων και προσπάθεια του ΥΠΕΧΩΔΕ για περαιτέρω περικοπή τους.
- ο Μη ενσωμάτωση της Οδηγίας 2000/76/ΕΚ «Αποτέφρωση των αποβλήτων», εκκίνηση διαδικασίας παράβασης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και αδυναμία στρατηγικού σχεδιασμού για την εφαρμογή μεθόδων αποτέφρωσης.

II. Αστικά λύματα

- ο Σημαντική υποαπορρόφηση κονδυλίων για τη διαχείριση των αστικών λυμάτων από το Γ' ΚΠΣ και το Ταμείο Συνοχής.
- ο Έλλειψη υποδομών για την επεξεργασία και διάθεση αστικών λυμάτων.
- ο Απουσία εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού χώρων επεξεργασίας λυμάτων.
- ο Σοβαρή καταστρατήγηση της Κοινοτικής νομοθεσίας.
- ο Παραπομπή της Ελλάδας στο ΔΕΚ για την ελλιπή επεξεργασία της λυματολάσπης της Ψυτάλλειας.

III. Τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα

- Απουσία ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου για τα επικίνδυνα απόβλητα
- Εξαιρετικά μικρό ποσοστό από τους περίπου 400.000 τόνους επικίνδυνων αποβλήτων που παράγονται ετησίως στην Ελλάδα ανακυκλώνεται.
- Απουσία αξιόπιστων καταγραφών των παραγόμενων επικίνδυνων αποβλήτων.

9. Περιβάλλον και βιομηχανία

- Καθυστέρηση τριών ετών για την ενσωμάτωση της Οδηγίας 96/61/ΕΚ «με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης» και ελλιπής αναφορά στα άρθρα της Οδηγίας που αφορούν τη χρήση Βέλτιστων Διαθέσιμων Τεχνικών (ΒΔΤ)
- Ελλιπής δέσμευση των αρμόδιων υπηρεσιών για παρακολούθηση των τεχνολογικών εξελίξεων που αφορούν τη βιομηχανία, στο πλαίσιο της εφαρμογής των διατάξεων της Οδηγίας 96/61/ΕΚ για τις Βέλτιστες Διαθέσιμες Τεχνικές.
- Ελλιπής διαδικασία ενημέρωσης του κοινού για κινδύνους από βιομηχανικά ατυχήματα των βιομηχανικών εγκαταστάσεων, η οποία όμως βελτιώνεται με την εφαρμογή ειδικού προγράμματος στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ (ΕΠΠΕΡ).
- Ανύπαρκτος μέχρι σήμερα μηχανισμός επιθεωρήσεων των εγκαταστάσεων Seveso και αξιολόγησης των μελετών ασφαλείας (κυρίως από την πλευρά του Υπουργείου Ανάπτυξης και Υγείας).
- Έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού για τις εγκαταστάσεις Seveso και μη εφαρμογή του άρθρου 12 της Οδηγίας 96/82/ΕΚ «για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες» που αφορά τον σχεδιασμό χρήσεων γης.

ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ

1. Έλλειμμα περιβαλλοντικής πολιτικής

- Σαφής έλλειψη πολιτικής βούλησης
- Έλλειψη συνεπούς και ολοκληρωμένης εθνικής πολιτικής για το περιβάλλον
- Απουσία κεντρικού χωροταξικού σχεδιασμού

2. Έλλειμμα νομοθεσίας

- Χαοτική πολεοδομική νομοθεσία με περιβαλλοντικό έλλειμμα
- Ασάφειες και περίπλοκη δομή ισχύουσας νομοθεσίας

3. Έλλειμμα εφαρμογής νομοθεσίας

- Υπερβολική νομοθετική δραστηριότητα της Βουλής
- Πλημμελής εφαρμογή νομοθεσίας από αρμόδιες υπηρεσίες
- Μη συμμόρφωση της Διοίκησης με τις αποφάσεις των δικαστηρίων
- Μακροχρόνιες διαδικασίες ελέγχου των παραβάσεων
- Προβληματική εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος

4. Έλλειμμα δομών και υποδομών

- Έλλειψη επιστημονικών δεδομένων για το φυσικό περιβάλλον
- Απουσία κτηματολογίου και δασικών χαρτών
- Ελλιπής στελέχωση αρμόδιων υπηρεσιών και απουσία μηχανισμών ελέγχου
- Ανεπαρκής χρηματοδότηση
- Ελλιπής γνώση της ισχύουσας νομοθεσίας από τις αρμόδιες υπηρεσίες

5. Έλλειμμα περιβαλλοντικού πολιτισμού

- Πολιτική αναξιοπιστία
- Απουσία διαδικασιών διαβούλευσης
- Ελλιπής ενημέρωση του κοινού

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι βασική προϋπόθεση για τη βελτίωση και αποτελεσματική εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι η ύπαρξη ξεκάθαρης πολιτικής βούλησης, η έκφραση συγκεκριμένων προτάσεων είναι ενέργεια που κινδυνεύει να μείνει μετέωρη ή να τύχει αποσπασματικής προσοχής με αμφίβολα αποτελέσματα. Επίσης, η οποιαδήποτε πρόταση για δημιουργία νέων οργάνων ή εθνικών συμβουλίων ενέχει τον κίνδυνο επιδείνωσης της κατάστασης ύπαρξης πολλών πολιτικά εξαρτημένων φορέων χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες. Άλλωστε, τα εντοπισμένα προβλήματα που αναλύθηκαν στην προηγούμενη ενότητα διαπερνούν το σύνολο της πολιτικής ζωής και της Διοίκησης και αφορούν εξίσου το θεσμικό πλαίσιο και τους μηχανισμούς εφαρμογής του, υπάρχει ανάγκη για συνολική μεταρρύθμιση του συστήματος περιβαλλοντικού δικαίου. Αυτό απαιτεί βαθιές τομές και συνολικές παρεμβάσεις και βέβαια γενναίες πολιτικές αποφάσεις, ώστε η μεταρρύθμιση να μη «μείνει στα χαρτιά».

Κάθε ολοκληρωμένη προσπάθεια για τη βελτίωση της συμμόρφωσης με την περιβαλλοντική νομοθεσία θα πρέπει να κινηθεί σε τρεις άξονες που αφορούν:

- την **ενίσχυση της διαφάνειας**, δηλαδή την προώθηση μέτρων ευρείας κοινωνικής συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς και ανοιχτής αξιολόγησης των περιβαλλοντικών επιδόσεων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα
- τη **θέσπιση θετικών κινήτρων**, δηλαδή μέτρων, δομών και υποδομών που ενθαρρύνουν την ανάπτυξη περιβαλλοντικών δράσεων και πολιτικής και ενισχύουν τη δυνατότητα της χώρας για αποτελεσματική εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου
- την **ενίσχυση των μηχανισμών επιβολής** της νομοθεσίας, δηλαδή τη θέσπιση ποινών και προστίμων, τη στήριξη ή αναδόμηση και δημιουργία νέων δομών ελέγχου

Στις περισσότερες χώρες της ΕΕ-15 λειτουργούν με αρκετή αποτελεσματικότητα μηχανισμοί επιβολής (σύστημα περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, κατάλληλα στελεχωμένες υπηρεσίες περιβάλλοντος, δομημένο νομικό πλαίσιο) συνοδευόμενοι από θετικά κίνητρα (σταθερές πηγές εθνικής χρηματοδότησης, προγράμματα ενημέρωσης και επιμόρφωσης, πρόσβαση στην τεχνολογία). Η πρόκληση λοιπόν για αυτές τις χώρες και συνολικά για την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι η ενίσχυση της διαφάνειας, δηλαδή δημοσιοποίηση απολογισμών από τους αρμόδιους οργανισμούς, η διευκόλυνση της πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση και η βελτίωση της κοινωνικής συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Σε άλλες χώρες, όπως η Ιταλία, δομές και μηχανισμοί υπάρχουν μεν, αλλά το σύστημα χωλαίνει λόγω σοβαρών αγκυλώσεων της δημόσιας διοίκησης και βέβαια λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης.

Στην Ελλάδα όμως η κατάσταση είναι πολύ διαφορετική και απαιτούνται σημαντικές παρεμβάσεις και στους τρεις άξονες που προαναφέρθηκαν. Στην Ελλάδα ούτε διαφάνεια υπάρχει, ούτε θετικά κίνητρα για περιβαλλοντική συμμόρφωση δίνονται, ενώ οι μηχανισμοί επιβολής είναι στην καλύτερη περίπτωση ανεπαρκείς. Είναι λοιπόν απαραίτητη η διαμόρφωση ενός συνόλου προτάσεων που θα συμβάλουν στην αναδιάρθρωση της πολιτικής και διοικητικής λειτουργίας του κράτους και θα σημάνουν την αλλαγή της.

Στο επίπεδο του στρατηγικού σχεδιασμού, είναι απαραίτητη η ολοκλήρωση και θεσμική κατοχύρωση εθνικής στρατηγικής για το περιβάλλον. Παράλληλα, πρέπει να ολοκληρωθεί ο χωροταξικός σχεδιασμός της χώρας, διαδικασία που υποτίθεται πως έχει ξεκινήσει εδώ και δεκαετίες, αλλά αντιμετωπίζει συνεχή κωλύματα. Ειδικά όμως όσον αφορά στον χωροταξικό σχεδιασμό, αυτός δεν πρέπει επ' ουδενί να αντιμετωπισθεί ως πανάκεια, ιδιαίτερα αν αποτελείται από γενικόλογες και ασαφείς κατευθύνσεις. Ιδιαίτερα δε αν δεν συνδυαστεί με κατάργηση του δικαιώματος για δόμηση εκτός σχεδίου πόλεως και οικισμού, τότε η οποιαδήποτε χωροταξική πολιτική ή νομοθεσία θα παραμείνει «κενό γράμμα», ενώ ενδέχεται να δημιουργήσει περισσότερα προβλήματα από όσα καλείται να επιλύσει.

Στο επίπεδο του συντονισμού της περιβαλλοντικής πολιτικής, είναι πλέον επιτακτική ανάγκη ο διαχωρισμός του τομέα των δημοσίων έργων από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας και η

συγχώνευσή του σε άλλο συναφούς αντικειμένου υπουργείο, όπως το Ανάπτυξης ή το Εσωτερικών.

Στο επίπεδο της νομοθεσίας, επιβάλλεται η κωδικοποίηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ώστε να γίνει πιο κατανοητή και εύχρηστη και να απλουστευθούν οι διαδικασίες συντονισμού των αρμόδιων υπηρεσιών και φορέων. Παράλληλα, είναι απαραίτητη η κωδικοποίηση της πολεοδομικής νομοθεσίας, η ολοκλήρωση των Σχεδίων Χωρικής Οργάνωσης Οικισμού και Ανοιχτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ) και των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΓΠΣ) που έχουν ανατεθεί και εκκρεμούν εδώ και χρόνια και η διερεύνηση και κατάργηση διατάξεων που περιπλέκουν το σύστημα έκδοσης οικοδομικών αδειών. Τέλος, θα πρέπει να αντιμετωπισθεί ολοκληρωμένα η ανάγκη προστασίας του αστικού περιβάλλοντος, με ιδιαίτερη έμφαση στους αδόμητους χώρους και στους χώρους πρασί-νου.

Στο επίπεδο των μηχανισμών ελέγχου, θα πρέπει να δοθεί η δέουσα σημασία στην αναβάθμιση της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, με ιδιαίτερη έμφαση στην επαρκή στελέχωσή της και στη θέσπιση δικαιώματος επιβολής κυρώσεων του Ν. 1650/1986. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται σε σχετική με τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου², «Η ύπαρξη συστημάτων επιθεώρησης και η αποτελεσματική εκτέλεση των επιθεωρήσεων αποτελούν αποτρεπτικό παράγοντα περιβαλλοντικών παραβιάσεων, αφού δίνουν την εξουσία στις αρχές να εντοπίζουν τις παραβάσεις και να επιβάλλουν την περιβαλλοντική νομοθεσία με την επιβολή ποινών ή κατ' άλλον τρόπο. Έτσι οι επιθεωρήσεις αποτελούν απαραίτητο κρίκο της κανονιστικής αλυσίδας και αποτελεσματικό όργανο για τη συνεπέστερη εφαρμογή και επιβολή της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας σε όλη την Κοινότητα και για την αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού». Είναι επίσης απαραίτητη η παροχή ουσιαστικής στήριξης προς την τοπική αυτοδιοίκηση, ώστε να καταφέρει να αντεπεξέλθει στον απαιτητικό της ρόλο για εφαρμογή σημαντικών διατάξεων της περιβαλλοντικής και της πολεοδομικής νομοθεσίας. Τα ελλείμματα που εντοπίζονται και στον οποίοι την κάλυψη πρέπει να συμβάλει η Πολιτεία δεν είναι μόνο οικονομικής φύσης, αλλά αφορούν την έλλειψη τεχνογνωσίας, συντονισμού, σχεδιασμού και υποδομών.

Τέλος, στο επίπεδο της θεσμοθέτησης εργαλείων εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, είναι επιτακτική η ανάγκη ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου και του δασολογίου. Σύμφωνα με σχετική έκθεση του ΤΕΕ³, η ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου είναι εφικτή μέχρι το 2016, αλλά απαιτούνται γενναίες αποφάσεις για την υλοποίηση των απαραίτητων ενεργειών. Επίσης γενναίες αποφάσεις απαιτούνται για τη δημιουργία εθνικού ταμείου για το περιβάλλον, για τη διαφανή διαχείριση των πολύ σημαντικών ήδη υφιστάμενων περιβαλλοντικών φόρων (φόρος στη βενζίνη, πρόστιμα αυθαιρέτων, κ.α.) και για τη διάθεσή τους αποκλειστικά για έργα προστασίας περιβάλλοντος. Όσον αφορά στη διαφάνεια της Διοίκησης, θα πρέπει άμεσα να ληφθούν μέτρα για την υποχρεωτική και ευρεία δημοσιοποίηση περιβαλλοντικών απολογισμών και εκθέσεων από όλες τις αρμόδιες υπηρεσίες, καθώς και η δημιουργία ιστοσελίδων, στις οποίες θα παρέχεται κάθε διαθέσιμη πληροφορία. Σημαντική επίσης είναι η διάδοση της πολύ σημαντικής νομολογίας του ΣτΕ, είτε μέσω ειδικής ιστοσελίδας είτε με εκδόσεις, που αναμένεται να συμβάλουν πολύ θετικά στη διάδοση του «πνεύματος των νόμων», όπως αυτό ερμηνεύεται από το ανώτατο δικαστήριο της χώρας.

² Σύσταση 2001/331/ΕΚ «για τον καθορισμό ελάχιστων κριτηρίων σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις στα κράτη μέλη».

³ Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, Άξονες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Επιχειρησιακού Σχεδίου Ολοκλήρωσης του Εθνικού Κτηματολογίου: Προτάσεις προς τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ (Αθήνα: ΤΕΕ, 2005).

Πρόσβαση σε πληροφορίες
Εκτίμηση περιβ. επιπτώσεων
Αέρας
Νερό
Προστασία φύσης & ειδών
Θόρυβος
Χημικά & βιοτεχνολογία
Απόβλητα



WWF Ελλάς
Φιλελλήνων 26
Αθήνα 105 58
Τηλ. 210 3314893
Φαξ: 210 3247578
Email: t.nantsou@wwf.gr