



*Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή:*  
Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα



**"Όσο πιο διεφθαρμένο είναι το κράτος, τόσο πιο πολλοί οι νόμοι" --  
Corruptissima republica plurimae leges  
Κορνήλιος Τάκιτος (55-117 μ.Χ), Χρονικά**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Θερμές ευχαριστίες</b>   | <b>1</b>  |
| <b>Εισαγωγή</b>   | <b>2</b>  |
| <b>Μεθοδολογία</b>  | <b>4</b>  |
| <b>Ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο</b>                                     | <b>5</b>  |
| <b>A. Εφαρμογή περιβαλλοντικής νομοθεσίας ανά τομέα</b>             | <b>8</b>  |
| 1. Πρόσβαση σε περιβαλλοντική πληροφορία                            | 8         |
| 2. Εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων                              | 10        |
| 3. Ατμοσφαιρικός αέρας - Κλίμα                                      | 15        |
| 4. Νερό   | 21        |
| 5. Φυσικό περιβάλλον και προστασία ειδών                            | 25        |
| I. Προστασία βιοτόπων   | 25        |
| II. Προστασία ειδών χλωρίδας και πανίδας                            | 29        |
| III. Δασική νομοθεσία   | 32        |
| IV. Θαλάσσιο και παράκτιο περιβάλλον                                | 35        |
| 6. Θόρυβος  | 37        |
| 7. Χημικά και βιοτεχνολογία   | 40        |
| 8. Απόβλητα   | 45        |
| I. Στερεά απορρίμματα   | 45        |
| II. Αστικά λύματα   | 50        |
| III. Τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα                                 | 52        |
| 9. Περιβάλλον και βιομηχανία  | 54        |
| <b>B. Ανάλυση προβλημάτων</b>                                       | <b>59</b> |
| <b>Γ. Προτάσεις</b>   | <b>74</b> |
| <b>Δ. Συμπεράσματα</b>  | <b>75</b> |
| <b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1 Κοινοτικές Οδηγίες που δεν έχουν ενσωματωθεί</b>     | <b>79</b> |
| <b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2 Εκκρεμείς υποθέσεις στο ΔΕΚ</b>                      | <b>80</b> |
| <b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3 Καταδίκες της Ελλάδας από το ΔΕΚ</b>                 | <b>81</b> |
| <b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4 Αρχές για βελτίωση της νομοθεσίας (δίκτυο IMPEL)</b> | <b>82</b> |

## Θερμές ευχαριστίες

Η ολοκλήρωση αυτής της δύσκολης προσπάθειας για την αποτίμηση της κατάστασης εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από τη χώρα μας θα ήταν αδύνατη χωρίς την ουσιαστική συμβολή πολλών ειδικών από διάφορους συναφείς με το αντικείμενο χώρους.

Θερμές ευχαριστίες λοιπόν απευθύνουμε, κατ' αλφαβητική σειρά στους εξής:

Μαρία-Νιόβη Αγγελίδη, Δικηγόρο και μέλος της Νομικής Ομάδας Υποστήριξης Πολιτών του WWF Ελλάς· Ιωάννα Αγγελοπούλου, Δ/ση Περιβάλλοντος Γενικού Χημείου του Κράτους· Τριαντάφυλλο Αλμπάνη, Πρόεδρο Τμήματος Χημείας Πανεπιστημίου Ιωαννίνων· Ματίνα Ασημακοπούλου, Δικηγόρο· Νίκο Ασλάνογλου, Οικολογική Ομάδα Βέροιας· Παντελή Βογιατζή, SENSE· Παύλο – Μιχαήλ Ευστρατίου, Επίκουρο Καθηγητή Νομικής Παν. Αθηνών· Μιχάλη Θεοδωρόπουλο, Μεσόγειος SOS Ηλία Κάβουρα, Ερευνητή του Εθνικού Αστεροσκοπείου Αθηνών· Κώστα Κατώπη, Μηχανολόγο, Ειδικό στις ΑΠΕ· Λεωνίδα Λουλούδη, Αναπληρωτή Καθηγητή Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών· Κωνσταντίνο Μενουδάκο, Αντιπρόεδρο του ΣτΕ· Ιωάννη Μιχαλακόπουλο, Εισηγητή του ΣτΕ· Γιώργο Μουζάκη, Τμήμα Γενικών Περιβαλλοντικών Θεμάτων ΥΠΕΧΩΔΕ· Θύμιο Παπαγιάννη, Αρχιτέκτονα – Πολεοδόμο, Επίτιμο Πρόεδρο WWF Ελλάς· Σταυρούλα Παπούλια, Υπεύθυνη Πολιτικής της Ελληνικής Ορνιθολογικής Εταιρείας· Κατερίνα Πελεκάση, Τμήμα Γενικών Περιβαλλοντικών Θεμάτων ΥΠΕΧΩΔΕ· Μυρτώ Πισπίνη, Greenpeace· Γεωργία Φέλιου, Βοηθό ερευνήτρια του Διεθνούς Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης του ΟΗΕ· Μιχάλη Χάλαρη, Πρόεδρο Ένωσης Ελλήνων Χημικών· Νίκο Χαραλαμπίδη, Διευθυντή Greenpeace· Ιωάννα Σωτηροπούλου, Δικηγόρο και μέλος της εθελοντικής Νομικής Ομάδας Υποστήριξης Πολιτών του WWF Ελλάς· Χρήστο Τσαϊτουρίδη, Επιστημονικό Συνεργάτη στον Συνήγορο του Πολίτη· Μαργαρίτα Χονδρού-Καραβασίλη, Γενική Επιθεωρήτρια Περιβάλλοντος· Κυριάκο Ψύχα, Τμήμα Καταπολέμησης Θορύβου-ΥΠΕΧΩΔΕ· Caroline Raymakers, TRAFFIC Europe·

Επίσης, θερμές ευχαριστίες στην εταιρία Intrasoft για την επί τρία χρόνια παραχώρηση δωρεάν πρόσβασης στη βάση νομικών δεδομένων NOMOS και στον εκδοτικό οίκο Αντ. Ν. Σάκουλα για τη δωρεά σημαντικών εκδόσεών του.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

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. Παρ' όλα αυτά, μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει καμία προσπάθεια συνολικής αποτίμησης της κατάστασης και της πορείας εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα, ώστε να υπάρχει μια πλήρης εικόνα του προβλήματος και να είναι εφικτή μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την τεκμηρίωση υλοποιήσιμων προτάσεων.

Ως επιστέγασμα των δεκαπέντε χρόνων συνεχούς και συστηματικής παρουσίας της οργάνωσης στην Ελλάδα, το WWF Ελλάς συμβάλλει στην κάλυψη ενός μεγάλου κενού, δηλαδή στην απουσία συστηματικής παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου. 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.

Όπως θα φανεί στη συνέχεια, η έρευνα του WWF Ελλάς δεν αντιμετώπισε το φυσικό περιβάλλον ως ενότητα αποκομμένη από τον άνθρωπο, αλλά κινήθηκε σε ένα ευρύτερο πλαίσιο και συνεκτίμησε τις εξελίξεις στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Εξετάστηκε δηλαδή η εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου στην Ελλάδα μέσα στο πλαίσιο της αρχής της αειφόρου ή βιώσιμης ανάπτυξης, όπως αυτή έχει οριστεί και συγκεκριμενοποιηθεί εδώ και δεκατέσσερα χρόνια από το WWF International, το περιβαλλοντικό πρόγραμμα του ΟΗΕ (UNEP) και το International Union for the Conservation of Nature (IUCN)<sup>1</sup>. Αξίζει να θυμηθούμε ότι ήδη από τη Συνδιάσκεψη της Στοκχόλμης του 1972, στόχος της παγκόσμιας συνεργασίας και του διαλόγου που αναπτύχθηκε ήταν η γεφύρωση του φαινομενικού χάσματος μεταξύ ανάπτυξης και προστασίας του περιβάλλοντος. Το χάσμα αυτό συνήθως αναφέρεται σε σχέση με τις διαφορετικές προτεραιότητες του αναπτυσσόμενου και του ανεπτυγμένου κόσμου, όμως μπορεί εύκολα να μεταφερθεί σε κάθε επίπεδο, καθώς αφορά την πεποίθηση ότι η προστασία του περιβάλλοντος θα επιφέρει ανασταλτικές επιπτώσεις στην πορεία της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ενός τόπου. Όμως με τη δημοσίευση του κείμενου της Επιτροπής Brundtland για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη το 1987 (Our Common Future), ο μύθος αυτός καταρρίφθηκε. Συγκεκριμένα ο όρος αειφόρος ανάπτυξη με βάση το κείμενο της Επιτροπής και όπως συμφωνήθηκε από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ στη Συνδιάσκεψη του Ρίο προσδιορίζεται ως «η ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες του σήμερα χωρίς να στερεί τη δυνατότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες».<sup>2</sup>

Στην έκθεση αυτή αποτιμάται η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στη χώρα μας, εντοπίζονται τα προβλήματα που τη δυσχεραίνουν και τεκμηριώνονται προτάσεις για τη βελτίωση της κατάστασης. Η έκθεση είναι σχεδιασμένη κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αποτελέσει ουσιαστικό εργαλείο για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των ζητημάτων που παρακωλύουν την αποτελεσματική θεσμική προστασία του περιβάλλοντος στην Ελλάδα.

Έγινε μεγάλη προσπάθεια ώστε η έκθεση να περιλαμβάνει απόψεις των αρμόδιων υπηρεσιών για την πρόοδο εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας ανά τομέα, λαμβάνοντας ως δεδομένο πως οι διαπιστώσεις και οι κατευθύνσεις που προτείνονται θα έχουν ως κύριους αποδέκτες την πολιτική ηγεσία της χώρας αλλά και την ίδια τη Διοίκηση. Ειδικά όμως στην

<sup>1</sup> IUCN/UNEP/WWF. Caring for the Earth. A Strategy for Sustainable Living. (Gland, Switzerland, 1991). Σε αυτό το πολύ σημαντικό στρατηγικό κείμενο ο όρος «αειφόρος ανάπτυξη» ορίζεται ως βελτίωση της ποιότητας της ανθρώπινης ζωής εντός των ορίων της φέρουσας ικανότητας των υποστηρικτικών οικοσυστημάτων. Ως «αειφόρος οικονομία» ορίζεται το προϊόν της αειφόρου ανάπτυξης που διατηρεί τη βάση των φυσικών πόρων. Η οικονομία μπορεί να συνεχίσει να αναπτύσσεται με προσαρμογή και βελτιώσεις στη γνώση, οργάνωση, τεχνική ικανότητα και σοφία.

<sup>2</sup> World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford, Oxford University Press, 1987).

περίπτωση του ΥΠΕΧΩΔΕ, αυτό δυστυχώς αποδείχθηκε εξαιρετικά δύσκολο και χρονοβόρο, καθώς τόσο τα ερωτηματολόγια όσο και τα περισσότερα έγγραφα αιτήματα του WWF Ελλάς προς αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ έμειναν αναπάντητα. Επίσης, η πληροφορία που δίνεται από τις επίσημες ιστοσελίδες των αρμόδιων υπουργείων και υπηρεσιών είναι εξαιρετικά φτωχή. Έτσι, επιδιώχθηκε η τηλεφωνική επικοινωνία και προσωπική επαφή με στελέχη συγκεκριμένων υπηρεσιών. Σημαντικό επίσης εμπόδιο κατά τη διάρκεια της έρευνας ήταν η απουσία υλικού για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, με την εξαίρεση λίγων άρθρων ή παρουσιάσεων σε εξειδικευμένα συνέδρια. Θα πρέπει εδώ να τονιστεί πως σημαντική πληροφορία προήλθε από περιβαλλοντικές οργανώσεις, γεγονός που αναδεικνύει τις μη κυβερνητικές οργανώσεις σε πολύ σημαντικούς φορείς παρακολούθησης της κατάστασης του περιβάλλοντος στην Ελλάδα, ελλείψει κρατικών δομών και υλικού για την παροχή συνεχούς και επαρκούς ενημέρωσης.

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. Έτσι, ο αναγνώστης θα διαπιστώσει πως κάποιοι τομείς, όπως η θαλάσσια ρύπανση και η ρύπανση από φυτοφάρμακα, δεν εξετάζονται επαρκώς. Επιπλέον, σε κάποιους τομείς η ανάλυση της κατάστασης είναι εμφανώς πιο λεπτομερής από άλλους, γεγονός που οφείλεται είτε σε προηγούμενη ενασχόληση του WWF Ελλάς με το αντικείμενο, είτε στην ύπαρξη δημοσιοποιημένων στοιχείων για την κατάσταση εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας. Σε κάθε τομέα πάντως διερευνήθηκε 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.

Για την ολοκλήρωση της έρευνας και τη συγγραφή της τελικής έκθεσης, το WWF Ελλάς «επιστράτευσε» ομάδα συνεργατών της οργάνωσης. Τον συντονισμό της έρευνας και τη συγγραφή της έκθεσης ανέλαβε η Θεοδότη Νάντσου, Συντονίστρια περιβαλλοντικής πολιτικής. Η ερευνητική ομάδα απαρτίστηκε από τους: Ιόλη Χριστοπούλου, υποψήφια διδάκτορα στο Fletcher School of Law and Diplomacy, Κωνσταντίνο Λιαρίκο, Συνεργάτη σε θέματα περιβαλλοντικών οικονομικών, Αχιλλέα Πληθάρα, Συντονιστή εκστρατείας για τα τοξικά, Παναγιώτα Μαραγκού, Υπεύθυνη Προστατευόμενων Περιοχών, Γιάννη Χαρδαλούπα, Συνεργάτη σε θέματα αγροτικής πολιτικής και Δημήτρη Καραβέλλα, Διευθυντή. Στην επεξεργασία των ερωτηματολογίων συνέβαλε σημαντικά η Γεωργία Μαλλιαρού, φοιτήτρια του Παντείου Πανεπιστημίου σε πρακτική άσκηση.

## ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Παρά το γεγονός πως η σημαντική εμπειρία του WWF Ελλάς και άλλων περιβαλλοντικών οργανώσεων σε ζητήματα περιβαλλοντικής νομοθεσίας στη χώρα μας θα αρκούσε για την επίτευξη μιας ικανοποιητικής αξιολόγησης της κατάστασης εφαρμογής της, βασική επιλογή ήταν η όσο το δυνατόν πιο πλατιά συμμετοχή ειδικών και από άλλους χώρους. Επιλογή επίσης ήταν η συλλογή όσο το δυνατόν περισσότερων απόψεων από τους φορείς της Διοίκησης που καλούνται να εφαρμόσουν αυτή τη νομοθεσία.

Σημαντικό εργαλείο κατά τη φάση της έρευνας και της συλλογής στοιχείων για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας ήταν η σύνταξη και αποστολή εξειδικευμένου ερωτηματολογίου προς 292 φορείς<sup>3</sup>. Οι φορείς που προσκλήθηκαν να συμβάλουν στην προσπάθεια συμπληρώνοντας το ερωτηματολόγιο ήταν οι κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ (ανταπόκριση 0%), Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ανταποκρίθηκαν), Δ/νσεις ΠΕΧΩ των περιφερειών (ανταπόκριση 33,3%), Δ/νσεις Περιβάλλοντος Νομαρχιών (ανταπόκριση 35,18%), Δ/νσεις Δασών (ανταπόκριση 44,4%), Δασαρχεία (ανταπόκριση 17,5%), Λιμεναρχεία (ανταπόκριση 13,33%). Η γενική ανταπόκριση ήταν 25%, ήτοι 73 απαντήσεις.

Το ερωτηματολόγιο για τους φορείς της Διοίκησης δομήθηκε σε τρία επίπεδα: Γενικές εκτιμήσεις για την κατάσταση εφαρμογής, ειδικότερες πληροφορίες για το έργο της υπηρεσίας και πληροφορίες για τις δυνατότητες και τον τρόπο λειτουργίας και τις δυνατότητες της υπηρεσίας. Στις υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ που δεν απάντησαν στο ερωτηματολόγιο στάλθηκαν ειδικές επιστολές για την παροχή συγκεκριμένων στοιχείων για τη στελέχωσή τους και την κατάσταση εφαρμογής της σχετικής με το αντικείμενό τους νομοθεσίας. Ακόμα όμως και αυτά τα αιτήματα για πληροφορίες έμειναν αναπάντητα, με την εξαίρεση ενός εγγράφου προς τη Διεύθυνση Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης και Θορύβου του ΥΠΕΧΩΔΕ που απαντήθηκε με αντιγραφή πληροφορίας που υπάρχει στην ιστοσελίδα του υπουργείου.

Παράλληλα, πραγματοποιήθηκε σειρά προσωπικών συνεντεύξεων με δικαστές του ΣτΕ, νομικούς επιστήμονες, ειδικούς επιστήμονες σε διάφορα αντικείμενα, στελέχη υπηρεσιών του ΥΠΕΧΩΔΕ που δεν απάντησαν στο ερωτηματολόγιο και στελέχη του Συνηγόρου του Πολίτη.

Η έρευνα περιέλαβε τους τομείς που αναφέρονται στην 5<sup>η</sup> ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>4</sup>, έτσι ώστε τα πορίσματα των δύο εκθέσεων να είναι κατά το δυνατόν συγκρίσιμα. Ειδικότερα όμως στο κεφάλαιο «Φυσικό περιβάλλον» περιλαμβάνονται ειδικές υποκατηγορίες για τη δασική νομοθεσία και το θαλάσσιο και παράκτιο περιβάλλον, καθώς πρόκειται για πολύ σημαντικούς τομείς της ελληνικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Επιπλέον, στην παρούσα έκθεση η ενότητα για τη διαχείριση των αστικών λυμάτων συμπεριλήφθηκε στο κεφάλαιο «Απόβλητα» και όχι στο κεφάλαιο «Νερό», όπως στην έκθεση της Επιτροπής.

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 ά-

<sup>3</sup> Τα ερωτηματολόγια προς τους δημόσιους φορείς στάλθηκαν με φάξ τον Νοέμβριο του 2004. Ακολούθησε ηλεκτρονική υπενθύμιση στις 10 Δεκεμβρίου 2004.

<sup>4</sup> 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]

σχετων με το αντικείμενο διατάξεων. Τα κριτήρια είναι σύμφωνα και με τις Αρχές Καλύτερης Νομοθεσίας του δικτύου IMPEL, τα οποία παρατίθενται στο Παράρτημα 4 στα αγγλικά.

Το τελικό σχέδιο της έκθεσης «πέρασε από το μικροσκόπιο» ομάδας ειδικών, οι οποίοι ευγενώς προσφέρθηκαν να αξιολογήσουν τα αποτελέσματα της έρευνας του WWF Ελλάς. Οι αξιολογητές είναι κατ' αλφαβητική σειρά οι εξής:

- Γιώργος Βλάχος, Ερευνητής γεωπόνος, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθήνας
- Γεωργία Γιαννακούρου, Αναπλ. Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Θεσσαλίας
- Μαρία Θεσσαλού-Λεγάκη, Επίκ. Καθηγήτρια Τμήματος Βιολογίας Παν. Αθήνας
- Γιώργος Παπαδημητρίου, Συναγματολόγος, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών
- Απόστολος Παραλίκας, Χημικός Μηχανικός
- Σωτήριος Ρίζος, Σύμβουλος της Επικρατείας
- Βιβή Ρουμελιώτου, Δρ Νομικός περιβάλλοντος

Η ευγενική αποδοχή εκ μέρους τους της πρόσκλησης για αξιολόγηση της τελικής έκθεσης του WWF Ελλάς επ' ουδενί δε συνεπάγεται και πλήρη αποδοχή των θέσεων που εκφράζονται σε αυτήν.

Επίσης, πολύτιμα σχόλια στην αναφορά και πληροφορίες δόθηκαν από τις περιβαλλοντικές οργανώσεις Greenpeace και Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία.

## ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Το Σύνταγμα της Ελλάδας περιέχει σαφέστατη επιταγή για την προστασία του περιβάλλοντος ως κοινού αγαθού. Στο άρθρο 24 του Συντάγματος του 2001 αναφέρονται μεταξύ άλλων τα εξής: «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας.»

Βασικός ελληνικός νόμος για το περιβάλλον είναι ο Ν. 1650/1986 «για την προστασία του περιβάλλοντος». Σκοπός αυτού του νόμου-πλαίσιο για το περιβάλλον, «είναι 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, ο οποίος αποτέλεσε ένα μεγάλο βήμα εκσυγχρονισμού του ελληνικού θεσμικού πλαισίου για την προστασία του περιβάλλοντος, αν και στερείτο συστηματικής προσέγγισης του αντικειμένου. Δυστυχώς όμως αυτός ο σημαντικός έμεινε σε μεγάλο μέρος του ανεφάρμοστος<sup>5</sup>.

Η προστασία του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωσή του στις επί μέρους πολιτικές αποτελεί βασική υποχρέωση και των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα, «η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης και με την εφαρμογή των κοινών πολιτικών ή δράσεων που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 4, να προάγει στο σύνολο της Κοινότητας την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, αειφόρο, μη πληθωριστική ανάπτυξη, υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας και σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ κρατών μελών»<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Βλ σχετικά: Κεφάλαιο «Ανάλυση προβλημάτων». Στην παρούσα έκθεση.

<sup>6</sup> Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 2, υπογράμμιση δική μας.



Επίσης, «οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη»<sup>7</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, «1. Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος συμβάλλει στην επιδίωξη των ακόλουθων στόχων:

- τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος,
- την προστασία της υγείας του ανθρώπου,
- τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων,
- την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων.

2. Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας. 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»<sup>8</sup>.

Είναι λοιπόν προφανές πως στο επίπεδο των αρχών, η προστασία του περιβάλλοντος απολαμβάνει αναγνώρισης και ενσωμάτωσης στο θεσμικό πλαίσιο τόσο της Ελλάδας όσο και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, η προστασία και αναβάθμιση του περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση της χώρας, όπως αυτή εξειδικεύεται στις διάφορες Κοινοτικές Οδηγίες και στα αντίστοιχα εθνικά νομοθετήματα.

Υποχρεώσεις για τη χώρα μας πηγάζουν και από το διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο. Οι σημαντικές εξελίξεις που χαρακτηρίζουν το διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια είναι άμεσα συνυφασμένες με τη ραγδαία εξέλιξη στον τομέα των επιστημών του περιβάλλοντος, οι οποίες τεκμηριώνουν τη σοβαρότητα της δίχως γεωγραφικά όρια περιβαλλοντικής κρίσης και συχνά καταδεικνύουν λύσεις. 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, και η Παγκόσμια Συνδιάσκεψη για την Αειφόρο Ανάπτυξη στο Γιοχάνεσμπουργκ το 2002 αποτελούν ορόσημα της ανάπτυξης και ωρίμανσης αυτής της πτυχής του διεθνούς δικαίου.

Μέσα από αυτές τις διεθνείς διασκέψεις 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 σύμβαση για τη διεθνή εμπορία απειλούμενων ειδών πανίδας και χλωρίδας (CITES, 1973) και την ίδρυση του Περιβαλλοντικού προγράμματος του ΟΗΕ (UNEP), η Σύμβαση-Πλαίσιο του ΟΗΕ για τις Κλιματικές Αλλαγές, καθώς και η Σύμβαση για την Βιοποικιλότητα και η Επιτροπή Αειφόρου Ανάπτυξης του ΟΗΕ (CSD) που συμφωνήθηκαν στη Διάσκεψη του Ρίο είναι τα πιο χαρακτηριστικά προϊόντα των διεργασιών για την επίτευξη διεθνούς περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Οι διατάξεις των συμβάσεων αυτών προσαρμόζονται με βάση τις επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις, όπως έχει γίνει με την Σύμβαση της Βιέννης για την Προστασία του Στρατοσφαιρικού Όζοντος και το Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ. Παρά την ύπαρξη μηχανισμών παρακολούθησης της συμμόρφωσης των κρατών μερών, οι πιέσεις που μπορούν να ασκήσουν είναι περιορισμένες, καθώς οι διεθνείς σχέσεις συνεχίζουν να βασίζονται στην έννοια της εθνικής κυριαρχίας. Παρόλα αυτά, οι διεθνείς υποχρεώσεις που επιβάλλει η κάθε περιβαλλοντική συνθήκη είθισται να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη από τα κράτη. Ενδεικτική είναι η σημασία που δίνουν πλέον οι διάφορες χώρες σε περιβαλλοντικές διαπραγματεύσεις και το υψηλό επίπεδο επαφών, συχνά σε επίπεδο υπουργών εξωτερικών ακόμα και αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων. Επίσης

<sup>7</sup> Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 6.

<sup>8</sup> Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 174.

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.

Πρέπει να τονίσουμε ότι οι αποφάσεις και τα ψηφίσματα των διεθνών διασκέψεων, συχνά δεν είναι αυστηρά δεσμευτικά και αποτελούν μέρος του ήπιου δικαίου (soft law). Αυτού του είδους οι ήπιοι κανόνες δικαίου συμπεριλαμβάνονται σε ψηφίσματα διεθνών οργανισμών, τα οποία κατά κανόνα έχουν συμφωνηθεί ομόφωνα από τα κράτη του ΟΗΕ. Αν και δεν είναι αυστηρά δεσμευτικά, θέτουν κανόνες συμπεριφοράς (behaviour norms), οι οποίοι είθιστα να γίνονται σεβαστοί από τα κράτη. Συχνά οι σημαντικές πολιτικές θέσεις που καθορίζονται από τα αυτά τα αρχικά μη δεσμευτικά κείμενα με τον καιρό αποκτούν άλλο βάρος και κωδικοποιούνται σε μορφή διεθνούς σύμβασης. Έτσι, η Ελλάδα έχει δεσμευτεί, τουλάχιστον σε πολιτικό επίπεδο, να τηρήσει τις υποσχέσεις που εσωκλείονται στα ψηφίσματα σημαντικών διεθνών συναντήσεων, όπως της πανηγυρικής Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ για τη νέα χιλιετία (Millennium Declaration of the Millennium Summit of the UN General Assembly) στην οποία συμπεριλήφθηκαν τα συμπεράσματα και οι δεσμεύσεις πολλών σημαντικών διεθνών συναντήσεων που διεξήχθησαν κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990. Σημαντική είναι και η Διακήρυξη της Παγκόσμιας Συνδιάσκεψης για την Αειφόρο Ανάπτυξη (WSSD) καθώς και το Σχέδιο Εφαρμογής (Implementation Plan) το οποίο συμφωνήθηκε στην ίδια συνδιάσκεψη, καθώς περιλαμβάνει και χρονικές και ποσοτικές δεσμεύσεις.

Στην Ελλάδα, θεματοφύλακας της ορθής εφαρμογής του άρθρου 24 του Συντάγματος και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ), 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. Στο επίπεδο του Κοινοτικού δικαίου, «τελικός κριτής» της εφαρμογής του είναι το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ).

## A. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΑΝΑ ΤΟΜΕΑ

### 1. Πρόσβαση σε περιβαλλοντική πληροφορία

#### Σχετική νομοθεσία

Το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών σε πληροφορίες σχετικές με το περιβάλλον, ουσιαστική παράμετρος της συμμετοχικής δημοκρατίας, ρυθμίζεται από το κοινοτικό και το διεθνές δίκαιο και αποτελεί υποχρέωση της χώρας. Ιδιαίτερης σημασίας είναι η Σύμβαση Aarhus για την ελεύθερη πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία η οποία τέθηκε σε εφαρμογή το 2001<sup>9</sup>. Η ΕΕ κύρωσε συνολικά την Σύμβαση στις 17 Φεβρουαρίου 2005. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, η πρόσβαση σε πληροφορίες που αφορούν την κατάσταση του περιβάλλοντος, καθώς και σε δραστηριότητες ή μέτρα που έχουν επωφελείς ή δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον, αποτελεί δημόσιο δικαίωμα, δηλαδή ισχύει για τον κάθε πολίτη της χώρας ανεξαρτήτως ιθαγένειας και χωρίς την υποχρέωση επίκλησης έννομου συμφέροντος.

Η σχετική νομοθεσία στην Ελλάδα είναι προϊόν προσαρμογής του εσωτερικού δικαίου προς το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος. Η Ελλάδα ενσωμάτωσε την Οδηγία 90/313/ΕΟΚ “σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος” στο εσωτερικό δίκαιο με δύο ΚΥΑ του 1995 και του 1998, με καθυστέρηση τριών ετών από την εκπνοή της προβλεπόμενης προθεσμίας<sup>10</sup> και κατόπιν πιέσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την έκδοση σχετικών ακυρωτικών αποφάσεων από το ΣτΕ<sup>11</sup>. Η προθεσμία ενσωμάτωσης της νέας Οδηγίας 2003/4/ΕΚ “Πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάρτιση της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου”, η οποία διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της 90/313/ΕΟΚ, ήταν η 14<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 2005. Η Ελλάδα δεν έχει ακόμα προβεί ή ανακοινώσει την πρόθεσή της να προβεί σε διαδικασία ενσωμάτωσης της νέας Οδηγίας και αναθεώρησης του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου. Για τον λόγο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έστειλε προειδοποιητική επιστολή στις αρμόδιες ελληνικές αρχές τον Μάρτιο του 2005. Πρέπει επίσης να σημειωθεί, αν και δεν αποτελεί κεντρικό σημείο αναφοράς στην παρούσα μελέτη, ότι από τον Ιούνιο 2005 τίθεται σε εφαρμογή η Οδηγία 2003/35 «σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον και με την τροποποίηση όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, των οδηγιών 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου», η οποία προσδιορίζει τα μέτρα υλοποίησης του «δεύτερου πυλώνα» της Σύμβασης του Άαρχους, δηλαδή τη συμμετοχή του κοινού στην λήψη αποφάσεων που σχετίζονται με το περιβάλλον.

Υπεύθυνος φορέας για την επίβλεψη της εφαρμογής της σχετικής με την περιβαλλοντική πληροφόρηση νομοθεσίας είναι το ΥΠΕΧΩΔΕ. Με την ΚΥΑ 2/50230/0022 του 1999 συστάθηκε στο ΥΠΕΧΩΔΕ Επιτροπή για την πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον (εφεξής Επιτροπή για την πρόσβαση). Η Επιτροπή αυτή δέχεται ερωτήματα και εξετάζει ενστάσεις ενδιαφερόμενων φυσικών ή νομικών προσώπων σχετικές με την εφαρμογή της νομοθεσίας για την πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.

<sup>9</sup> Σύμβαση για την Πρόσβαση στην Πληροφορία, Συμμετοχή του Κοινού στην Λήψη Αποφάσεων και Πρόσβαση στην Δικαιοσύνη για Περιβαλλοντικά Θέματα η οποία συμφωνήθηκε από τα κράτη μέλη της Οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη του ΟΗΕ στο Άαρχους της Δανίας το 1998 (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters).

<sup>10</sup> Οδηγία 90/313/ΕΟΚ, άρθρο 9

<sup>11</sup> Με μια ιστορική απόφασή του (3943/1995), το Ε' Τμήμα του ΣτΕ έκρινε πως η άρνηση της Διοίκησης να χορηγήσει υδρολογικά δεδομένα για τις λεκάνες απορροής των ποταμών Αχελώου, Πάμισου, Πορταϊκού και Εύηνου προς τις περιβαλλοντικές οργανώσεις WWF Ελλάς, Ορνιθολογική Εταιρεία και Ελληνική Εταιρεία συνιστά παράβαση των άρθρων 2,3,4 και 5 της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ. Η απόφαση αυτή ελήφθη παρά το γεγονός πως η Ελλάδα δεν είχε ακόμα ενσωματώσει τη συγκεκριμένη Οδηγία στο εθνικό δίκαιο. Υπενθυμίζεται πως η ορισμένη από την Οδηγία προθεσμία ενσωμάτωσης ήταν η 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 1992.

### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Σημαντική παράμετρος εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ειδικά εκείνης που αφορά στη διευκόλυνση της πρόσβασης σε πληροφορίες για το περιβάλλον, αποτελεί η ενεργός πληροφόρηση από την πλευρά της διοίκησης. Στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν έχουν γίνει ενέργειες για την προώθηση της σχετικής νομοθεσίας από το ΥΠΕΧΩΔΕ. Για παράδειγμα, στην ιστοσελίδα του υπουργείου [www.minenv.gr](http://www.minenv.gr) μόλις τον Φεβρουάριο του 2005 αναρτήθηκε έγγραφο σχετικό με την συγκρότηση της σχετικής Επιτροπής, χωρίς όμως να αναφέρεται η σύνθεση αυτής ή στοιχεία για τη δραστηριότητά της. Ακόμα όμως και η παροχή της ελάχιστης πληροφορίας πραγματοποιήθηκε μόνο κατόπιν σχετικών εγγραφών ερωτημάτων από το WWF Ελλάς<sup>12</sup>. Σημαντική επίσης παράλειψη είναι η ελλιπέστατη ενημέρωση της ιστοσελίδας του ΥΠΕΧΩΔΕ για την εναρμόνιση της Ελληνικής νομοθεσίας με το Κοινοτικό δίκαιο: η σχετική ενημέρωση σταματά στις 5 Μαρτίου 2004.

#### *Περίπτωση 1: πρόσβαση σε οικονομικά στοιχεία για το περιβάλλον*

Στις 16 Νοεμβρίου 2004 το WWF Ελλάς ζήτησε εγγράφως από τη Γραμματεία του Ειδικού Ταμείου Εφαρμογής Ρυθμιστικών & Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ) στοιχεία για χρηματοδοτήσεις έργων και δράσεων σχετικών με το περιβάλλον. Σημειώνεται πως το ΕΤΕΡΠΣ δε δημοσιεύει ετήσια απολογιστικά στοιχεία για τα έσοδα και για τις χρηματοδοτούμενες δράσεις και έργα.

Από επακόλουθη τηλεφωνική επικοινωνία προέκυψε άγνοια της υπηρεσίας για τη σχετική νομοθεσία και ζητήθηκε ο αριθμός του σχετικού ΦΕΚ. Το ΕΤΕΡΠΣ έθεσε σχετικό ερώτημα προς την Επιτροπή για την πρόσβαση. Σε τηλεφωνική επικοινωνία του WWF Ελλάς με το ΕΤΕΡΠΣ στις 17 Ιανουαρίου 2005, η καθυστέρηση απάντησης στο σχετικό αίτημα αποδόθηκε σε καθυστέρηση της αρμόδιας Επιτροπής να απαντήσει στο ερώτημα. Στις 8 Απριλίου 2005, η Γραμματεία του ΕΤΕΡΠΣ απάντησε εγγράφως στο WWF Ελλάς ότι σύμφωνα με απόφαση της Επιτροπής για την πρόσβαση, οι πληροφορίες που ζητήθηκαν είναι καθαρά οικονομικής φύσεως, δεν θεωρούνται περιβαλλοντική πληροφορία και άρα δεν μπορούν να δημοσιοποιηθούν.

Στις 16 Μαΐου 2005, το WWF Ελλάς κατέθεσε έγγραφο προς τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ επαναλαμβάνοντας το αίτημα, στο πλαίσιο της Οδηγίας 2003/4/ΕΚ. Στο ίδιο έγγραφο επαναλαμβάνεται από 28.12.2004 αναπάντητο αίτημα για πληροφορίες σχετικά με τη λειτουργία της αρμόδιας Επιτροπής για την πρόσβαση σε πληροφορίες για το περιβάλλον.

Ειδικότερα όσον αφορά στην εφαρμογή του άρθρου 7 της ΚΥΑ 77921/1440/1995 που προβλέπει την ετήσια ή διετή δημοσίευση ενημερωτικών εκθέσεων για την κατάσταση του περιβάλλοντος από τις αρμόδιες υπηρεσίες, μέχρι στιγμής δεν έχει υπάρξει τακτική ανακοίνωση τέτοιων εκθέσεων ούτε από το καθ' ύλην αρμόδιο ΥΠΕΧΩΔΕ. Η αποσπασματική δημοσιοποίηση εκθέσεων πεπραγμένων του ΥΠΕΧΩΔΕ στο πλαίσιο διεθνών υποχρεώσεων της χώρας (π.χ. προς τον ΟΑΣΑ) ή με άλλες αφορμές (π.χ. Παγκόσμια Ημέρα Περιβάλλοντος), με κανέναν τρόπο δεν μπορεί να λογιστεί ως παροχή έγκυρης και τακτής ενημέρωσης προς τους πολίτες για την κατάσταση του περιβάλλοντος.

Όπως φαίνεται και από την περίπτωση επικοινωνίας του WWF Ελλάς με τη γραμματεία του ΕΤΕΡΠΣ (βλ. Περίπτωση: πρόσβαση σε οικονομικά στοιχεία για το περιβάλλον) σε αρκετές περιπτώσεις υπάρχει άγνοια της σχετικής νομοθεσίας και των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτήν ακόμα και από υπηρεσίες του ίδιου του ΥΠΕΧΩΔΕ.

Σε γενικές γραμμές η πρόσβαση σε πληροφορίες από τη Διοίκηση (όχι μόνο για το περιβάλλον) έχει βελτιωθεί σε σχέση με την προηγούμενη δεκαετία. Αυτή όμως η βελτίωση οφείλεται κυρίως στην εφαρμογή των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και σίγουρα όχι

<sup>12</sup> Επιστολή προς τη Γραμματεία της Επιτροπής με ημερομηνία 28 Δεκεμβρίου 2004, δια της οποίας ζητούνται συγκεκριμένα στοιχεία για τη δραστηριότητα της. Ερωτάται επίσης η Επιτροπή για τον λόγο μη ανάρτησης σχετικής πληροφορίας στην ιστοσελίδα του Υπουργείου.

στην εφαρμογή της σχετικής με την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία νομοθεσίας. Προς αυτήν την κατεύθυνση της βελτίωσης της πρόσβασης σε πληροφορίες από την Διοίκηση έχει συμβάλει ουσιαστικά και ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς όπως φαίνεται από τις ετήσιες εκθέσεις για το 2003 και το 2004 αλλά και από τα πορίσματα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής<sup>13</sup> για την πενταετία 1998-2003, η καθυστέρηση / μη απάντηση σε ερώτημα - αίτημα πολιτών είναι από τους σημαντικότερους λόγους καταφυγής στον Συνήγορο στο πλαίσιο του Κύκλου Ποιότητας Ζωής.

Στον τομέα αυτόν, η Ελλάδα δυστυχώς ακολουθεί ως ουραγός τις υποδείξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποτυγχάνει να υλοποιήσει τις δεσμεύσεις της για απρόσκοπτη πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για ουσιαστική συμμετοχή κατά τη λήψη σχετικών αποφάσεων. Χαρακτηριστικό είναι ότι ενώ η χώρα μας δεσμεύεται για εφαρμογή της Σύμβασης του Αρχαίου του 1998, λόγω της προσχώρησης της ΕΕ σε αυτή τη Σύμβαση, φαινόμενο που οδηγεί σε ελλιπή έλεγχο της ποιότητας των περιβαλλοντικών μελετών αλλά και τήρησης των περιβαλλοντικών όρων, εντούτοις δεν έχει ακόμα προχωρήσει σε ξεχωριστή κύρωση της, γεγονός που θα την ενέτασε στα κράτη μέρη που συναποφασίζουν για την εφαρμογή της.

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

- 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**

#### Σχετική νομοθεσία

Η σχετική νομοθεσία στην Ελλάδα απορρέει από τις υποχρεώσεις της χώρας έναντι του Κοινοτικού δικαίου. Η κοινοτική Οδηγία 97/11/ΕΚ “σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον” ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με τον πολυνόμο 3010/2002 (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». Η εναρμόνιση πραγματοποιήθηκε κατόπιν σχετικής παραπομπής της χώρας μας στο ΔΕΚ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Συνήγορος του Πολίτη, 2003 – Ετήσια Έκθεση (Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2004). Επίσης, Κ. Λουκάκος κ.α., Τα Πορίσματα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής του Συνηγόρου του Πολίτη, 1998-2003(Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004).

<sup>14</sup> Υπόθεση C-374/00 «Περιβάλλον - Οδηγία 97/11/ΕΚ - Παράλειψη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο - Βάρος αποδείξεως της Επιτροπής». 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 παραιτήθηκε της προσφυγής της.

Ο Ν. 3010/2002 ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο την 97/11/ΕΚ μαζί με την Οδηγία 96/61/ΕΚ «σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης»<sup>15</sup>, τροποποιώντας τα αντίστοιχα άρθρα του Ν. 1650/1986 «για το περιβάλλον», ενώ ταυτόχρονα ρυθμίζει και θέματα διευθέτησης υδατορευμάτων. Όπως και με το προηγούμενο νομικό καθεστώς, έτσι και τώρα 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 τα 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, αποτελεί 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.

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 νέο αυτό νόμο η έγκριση περιβαλλοντικών όρων, δηλαδή το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης, ολοκληρώνεται σε ενενήντα (90) ημέρες (το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο έδινε περιθώριο 60 ημερών).

Η Οδηγία 2001/42/ΕΚ “Στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων”, η οποία έθετε ως προθεσμία εναρμόνισης την 21<sup>η</sup> Ιουλίου 2004, δεν έχει ακόμα ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο.

#### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Η χώρα μας καθυστέρησε τρία χρόνια να ενσωματώσει την Οδηγία 97/11/ΕΚ στο εθνικό δίκαιο. Έτσι, βιαστικά επιχείρησε με τον ίδιο νόμο, τον 3010/2002 (ΦΕΚ-91 Α'), την ενσωμάτωση δύο Οδηγιών, της 97/11/ΕΚ και της 96/61/ΕΚ, για καθυστέρηση ενσωμάτωσης της οποίας η Ελλάδα είχε επίσης καταδικαστεί από το ΔΕΚ. Οι δύο όμως αυτές Οδηγίες χαρακτηρίζονται από διαφορετική φιλοσοφία και στόχους. Η συμπερίληψή τους στον ίδιο νόμο αποτελεί βεβιασμένη ενέργεια που υπολείπεται αρκετά από την ορθή ενσωμάτωσή τους.

Συγκεκριμένα, όπως ορίζεται στο άρθρο 2 της Οδηγίας 96/61/ΕΚ «Στόχος της οδηγίας είναι η ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης που προκαλούν οι δραστηριότητες του παραρτήματος Ι. Η οδηγία προβλέπει μέτρα αποφυγής και, όταν αυτό δεν είναι δυνατόν, μείωσης των εκπομπών από τις ανωτέρω δραστηριότητες στην ατμόσφαιρα, το νερό και το έδαφος, και μέτρα για τα απόβλητα, ώστε να επιτευχθεί υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος στο σύνολό του...». Είναι λοιπόν σαφές ότι αυτή η πολύ σημαντική Οδηγία δεν περιορίζει το ζήτημα της πρόληψης της ρύπανσης στο επίπεδο της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων του συγκεκριμένου έργου (βλ. σχετική ανάλυση στο Κεφάλαιο 9).

Σημαντική δυσχέρεια που προκύπτει από τον Ν. 3010/2002 είναι η παραπομπή της εφαρμογής πολλών διατάξεών του σε προβλεπόμενες υπουργικές αποφάσεις. Συγκεκριμένα, τουλάχιστον πέντε ΚΥΑ προβλέπονται για τον καθορισμό ουσιαστών ζητημάτων εφαρμογής του νόμου, όπως η κατάταξη έργων σε κατηγορίες (ήδη εκδόθηκε<sup>16</sup>), ο καθορισμός των έργων

<sup>15</sup> Είχε προηγηθεί καταδίκη της Ελλάδας από το ΔΕΚ για μη συμμόρφωση της Ελλάδας και με την 96/61/ΕΚ. Βλ. σχετικό κεφάλαιο στην παρούσα έκθεση.

<sup>16</sup> ΚΥΑ Η.Π. 15393/2332/05.08.2002 «Κατάταξη δημόσιων και ιδιωτικών έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 3010/2002 .....»

της κατηγορίας Β για τα οποία απαιτείται ΠΠΕΑ, οι προδιαγραφές των Προμελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΠΠΕ), των ΜΠΕ και των περιβαλλοντικών εκθέσεων, κ.α.

Η πρόβλεψη του Ν. 3010/2002 που ορίζει το πρώτο στάδιο της ΠΠΕΑ ως απλή γνωμοδότηση της αρμόδιας αρχής, άρα δικαστικά μη προσβαλλόμενη πράξη, καθώς δεν αποτελεί πλέον εκτελεστή πράξη της Διοίκησης, στερεί από τους πολίτες το δικαίωμα ελέγχου και υποχρεώνει σε αναμονή εκ μέρους τους της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Με αυτές τις τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου περιβαλλοντικής αδειοδότησης ουσιαστικά αφαιρείται από τους πολίτες το δικαίωμα ουσιαστικής παρέμβασης κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, όπως ίσχυε με τη διαδικασία προ του Ν. 3010/2002.

Πάγιο πρόβλημα που τελικά 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. Συγκεκριμένα, σε ειδικές περιπτώσεις έργων, η χωροθέτηση και η άδεια κατασκευής εγκρίνονται δια νόμου, αφαιρώντας έτσι το δικαίωμα συμμετοχής και παρέμβασης στη διαδικασία από τους πολίτες. Παράλληλα, αφαιρείται και το δικαίωμα άσκησης ελέγχου νομιμότητας από το Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>17</sup>. Η πρακτική αυτή ασκήθηκε κατά κόρον με αφορμή τις χωροθετήσεις έργων για τους Ολυμπιακούς Αγώνες αλλά και σε περιπτώσεις άλλων μεγάλων έργων, η χωροθέτηση των οποίων προμήνυε αντιδράσεις.

Η ελλιπής στελέχωση των υπηρεσιών που μετέχουν στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης είναι επίσης ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας. Αυτή η κατάσταση έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία πραγματοποίησης ελέγχων της ποιότητας των περιβαλλοντικών μελετών αλλά και της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από τις απαντήσεις των Διευθύνσεων Περιβάλλοντος των Νομαρχιών και των Περιφερειών στα ερωτηματολόγια, ποσοστό 70% των υπηρεσιών αυτών δηλώνει σοβαρότατη έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού. Το ίδιο συμβαίνει και με την Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ), που ιδρύθηκε μόλις το 2001<sup>18</sup> 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. Όπως προβλέπει η σχετική νομοθεσία (Π.Δ. 165/2003), η ΕΥΕΠ διαθέτει 78 οργανικές θέσεις για επιστήμονες και διοικητικό προσωπικό. Μέχρι στιγμής, η υπηρεσία έχει μόνο 33 άτομα προσωπικό (ποσοστό 42,3%), εκ των οποίων οι 19 είναι στελέχη διοίκησης. Ως αποτέλεσμα, η διενέργεια επιθεωρήσεων στη Β. Ελλάδα, που φιλοξενεί μεγάλο μέρος των βιομηχανικών δραστηριοτήτων της χώρας, καθίσταται σχεδόν αδύνατη. Παρόλα αυτά, η υπηρεσία έχει μέχρι στιγμής διενεργήσει περισσότερες από 300 επιθεωρήσεις σε περίπου 150 υποθέσεις, ενώ είναι από τις ελάχιστες υπηρεσίες που ανταποκρίνονται ικανοποιητικά στα αιτήματα πολιτών για πληροφόρηση.

Επίσης υποστελεχωμένη εμφανίζεται και η Ειδική Υπηρεσία Περιβάλλοντος (ΕΥΠΕ) του ΥΠΕΧΩΔΕ, η οποία είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο των ΜΠΕ για έργα και δραστηριότητες της κατηγορίας Α1. Συγκεκριμένα, ενώ το ΠΔ 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%). Εδώ πρέπει να σημειώσουμε πως σύμ-

<sup>17</sup> Όπως προβλέπει το άρθρο 95 του Συντάγματος, «Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου. β) Η μετά από αίτηση αναιρέση τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει. γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους. δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα.»

<sup>18</sup> Ν. 2947/2001, άρθρο 9.

φωνα με τον Προϊστάμενο της ΕΥΠΕ Ε. Τολέρη, το προσωπικό αυτό είναι υπεραρκετό και απόλυτα ικανό να αντεπεξέλθει στις υποχρεώσεις της υπηρεσίας<sup>19</sup>.

Σημαντικές ελλείψεις παρατηρούνται και στον τομέα των ελέγχων για την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων. Όπως διαπιστώνεται στην έκθεση της ΕΥΕΠ για το 2004, «Οι έλεγχοι διενεργούνται συνήθως κατά τη διαδικασία αδειοδότησης ή κατόπιν σοβαρών καταγγελιών και όχι βάσει προγραμματισμού, ενώ ο αριθμός των ελεγχόμενων έργων και δραστηριοτήτων ετησίως είναι ιδιαίτερα ανεπαρκής. Φάνηκε επίσης ότι δεν υπάρχει σύστημα καταγραφής των υφιστάμενων ή/και νέων (υπό αδειοδότηση) έργων και δραστηριοτήτων και δεν καταχωρούνται στοιχεία σχετικά με τα αποτελέσματα των ελέγχων, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της 331/2001/ΕΚ Σύστασης». Είναι λοιπόν σαφές ότι αφού χορηγηθούν οι περιβαλλοντικοί όροι, οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν πραγματοποιούν τους απαραίτητους ελέγχους για την τήρησή τους, με αποτέλεσμα η παράβασή τους να αποτελεί πλέον συνηθισμένο φαινόμενο και να υποβαθμίζει την πραγματική αξία της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης»<sup>20</sup>.

Σοβαρό πρόβλημα εφαρμογής της σχετικής με την περιβαλλοντική αδειοδότηση νομοθεσίας αποτελεί η χαμηλή ποιότητα των ΜΠΕ και των λοιπών προβλεπόμενων εκθέσεων και μελετών (στο εξής «περιβαλλοντικές μελέτες»)<sup>21</sup>. Όπως έχει διαπιστωθεί από πολλούς μελετητές και συνάγεται και από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων που συμπληρώθηκαν από αρμόδιες υπηρεσίες της Διοίκησης στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, η χαμηλή ποιότητα των περιβαλλοντικών μελετών εντοπίζεται κυρίως στην άκριτη αντιγραφή ολόκληρων τμημάτων από άλλες ομοειδείς μελέτες (copy-paste), στην έλλειψη ουσιαστικών επιστημονικών δεδομένων για το φυσικό περιβάλλον της περιοχής χωροθέτησης του έργου, στην επιφανειακή και φλύαρη περιγραφή του φυσικού χώρου χωρίς καμία συσχέτιση με το έργο, αλλά ακόμα και στη χρήση για εντυπωσιασμό υπερβολικών και δυσνόητων επιστημονικών όρων εν πολλοίς άσχετων με το αντικείμενο.

Η κακή ποιότητα των περιβαλλοντικών μελετών οφείλεται κυρίως στους εξής παράγοντες:

- Αδυναμία της Διοίκησης να ελέγξει τη «σύγκρουση συμφέροντος» των συντακτών των ΜΠΕ, καθώς εκμισθώνονται 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.
- Περιορισμένος προϋπολογισμός.
- 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, κ.α).

Ενδεικτικές της κατάστασης είναι οι απαντήσεις των αρμόδιων υπηρεσιών στο ερωτηματολόγιο, όπως καταγράφονται στον παρακάτω πίνακα.

<sup>19</sup> Επ. Τολέρη, προσωπική επικοινωνία. Γραφείο ΕΥΠΕ, 8 Δεκεμβρίου 2004.

<sup>20</sup> Μαργαρίτα Καραβασίλη, Ετήσια Έκθεση 2004 – Αποτελέσματα περιβαλλοντικών ελέγχων. (Αθήνα: Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, 2005).

<sup>21</sup> Σύμφωνα πάντως με τον Προϊστάμενο της Ειδικής Υπηρεσίας Περιβάλλοντος (ΕΥΠΕ) του ΥΠΕΧΩΔΕ Ε. Τολέρη, η εκτίμηση αυτή δεν ισχύει για τις ΜΠΕ της κατηγορίας Α1, των οποίων ο έλεγχος αποτελεί αρμοδιότητα της ΕΥΠΕ. Οι ΜΠΕ αυτής της κατηγορίας αφορούν μεγάλα έργα, όπως οδικά δίκτυα, αεροδρόμια, εγκαταστάσεις διαχείρισης επικίνδυνων και μη αποβλήτων, κ.α.



Ερώτηση 9: Ποια θεωρείτε ότι είναι τα σημαντικότερα προβλήματα που προκύπτουν κατά την εξέταση και έγκριση των ΜΠΕ; (Απαντήσεις %)

|  | Συνολικά | Δασικές υπηρεσίες | Δ/νσεις περιβάλλοντος | Λιμεναρχεία |
|--|----------|-------------------|-----------------------|-------------|
| <b>ΘΕΣΜΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ</b>                    |          |                   |                       |             |
| Απουσία εθνικού περιβαλλοντικού σχεδιασμού | 84       | 91,2              | 76,9                  | 33,3        |
| Έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού             | 94       | 96,9              | 93,3                  | 66,7        |
| Έλλειψη προδιαγραφών                       | 64,4     | 64                | 70,6                  | 33,3        |
| Γραφειοκρατία ελέγχου                      | 76,5     | 73,3              | 82,4                  | 75          |
| Ανεπαρκής δημοσιοποίηση                    | 47,6     | 61,5              | 16,7                  | 50          |
| Χαμηλός προϋπολογισμός                     | 69,8     | 60                | 80                    | 100         |
| Οι ΜΠΕ έπονται της έγκρισης του έργου      | 77,8     | 77,8              | 73,3                  | 100         |
| <b>ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ</b>               |          |                   |                       |             |
| Ελλιπής κατάρτιση στελεχών Διοίκησης       | 80,4     | 88,6              | 69,2                  | 33,3        |
| Έλλειψη στοιχείων για έλεγχο ΜΠΕ           | 80,4     | 83,3              | 81,3                  | 60          |
| Αδυναμία ελέγχου                           | 66,7     | 64,3              | 76,9                  | 50          |
| Ευθυνοφοβία                                | 51,2     | 60                | 40                    | 33,3        |
| Ελλιπής στελέχωση υπηρεσιών                | 96,5     | 97,3              | 0                     | 75          |
| Αντιδράσεις πολιτών                        | 91,1     | 84                | 0                     | 100         |
| Πιέσεις τρίτων                             | 83,7     | 89,3              | 81,3                  | 60          |
| <b>ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΜΠΕ</b>                        |          |                   |                       |             |
| Λάθη κατάταξης στις κατηγορίες             | 54,5     | 50                | 66,7                  | 33,3        |
| Ανεπάρκεια μελετητών                       | 78,7     | 71,4              | 93,8                  | 66,7        |
| Έλλειψη επιτόπιας συλλογής δεδομένων       | 92,7     | 90,9              | 0                     | 75          |
| Αντιγραφή - επικόλληση                     | 98,2     | 0                 | 0                     | 66,7        |
| Ελλιπής χρήση μοντέλων                     | 88       | 90                | 87,5                  | 75          |
| <b>ΓΕΝΙΚΑ</b>                              |          |                   |                       |             |
| Έλλειψη περιβαλλοντικών δεδομένων          | 85,2     | 85,7              | 87,5                  | 66,6        |

Τέλος, θα πρέπει να γίνει ιδιαίτερη μνεία στην αρνητική κατάσταση που δημιουργεί το εκτεταμένο φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης και χωροθέτησης δραστηριοτήτων για την εφαρμογή του θεσμού της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Συγκεκριμένα, η θεσμοθετημένη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης αποτελεί «επιταγή η οποία καταλύεται με την αναγνώριση από την Ελληνική Πολιτεία της δυνατότητας δημιουργίας ολόκληρων οικισμών χωρίς σχέδιο και χωρίς οποιονδήποτε προληπτικό έλεγχο του κράτους»<sup>22</sup>.

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

- Μη ενσωμάτωση της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ “Στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων”.
- Καθυστέρηση 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.

<sup>22</sup> Σ. Ρίζος, Η Αυτοανάρεση του Ελληνικού Πολεοδομικού Δικαίου, (Αθήνα: Σάκκουλα., 2004). Ανάτ. από το Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια.

- ο Ασαφής και δύσχρηστος ο Ν. 3010/2002, καθώς παραπέμπει ουσιώδη ζητήματα εφαρμογής του σε ΚΥΑ (κατάταξη έργων, αρμοδιότητες, προδιαγραφές, αμοιβές, τρόπος δημοσιοποίησης).
- ο 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.
- ο Επίγνωση από τους μελετητές και τους εργολάβους πως η Διοίκηση αδυνατεί να υπεισέλθει στην ουσία των περιβαλλοντικών μελετών κατά τη διαδικασία αδειοδότησης.
- ο Ελλιπής στελέχωση των υπηρεσιών αξιολόγησης των ΜΠΕ και ανεπαρκής έλεγχος της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων
- ο Ανυπαρξία ανεξάρτητου μηχανισμού ελέγχου της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων και της ισχύουσας νομοθεσίας
- ο Ανεπαρκής δημοσιοποίηση, ιδιαίτερα κατά το πρώτο στάδιο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης
- ο Περιορισμένος προβλεπόμενος προϋπολογισμός για τη σύνταξη ΜΠΕ.
- ο Ελλιπής εξέταση εναλλακτικών σεναρίων και απουσία εκτίμησης της «μηδενικής λύσης», δηλαδή της περίπτωσης μη πραγματοποίησης του έργου.
- ο Έλλειψη στοιχείων για τα είδη και τους οικότοπους της Ελλάδας (βάσεις δεδομένων, βιβλιογραφία, δεδομένα πρωτογενούς έρευνας, κα).
- ο Απουσία ΜΠΕ για έργα Β' κατηγορίας. Για τις προβλεπόμενες περιβαλλοντικές εκθέσεις για έργα Β κατηγορίας δεν έχουν ακόμα οριστεί προδιαγραφές.
- ο Ανάθεση αρμοδιοτήτων ελέγχου σε ΟΤΑ για έργα Γ' κατηγορίας, χωρίς όμως πρόβλεψη για στήριξή τους σε τεχνογνωσία, δυναμικό και πόρους.
- ο Εκτεταμένη αυθαιρεσία 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*

#### Σχετική νομοθεσία

Η σχετική νομοθεσία στην Ελλάδα απορρέει από τις υποχρεώσεις της χώρας έναντι της Σύμβασης-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις Κλιματικές Αλλαγές (1992)<sup>23</sup>, του Πρωτοκόλλου του Κιότο (1997) και του Κοινοτικού δικαίου για τις κλιματικές αλλαγές και την ατμοσφαιρική ρύπανση.

**Νομοθεσία για τις κλιματικές αλλαγές:** 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 ρύπων<sup>24</sup> 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 2005.<sup>25</sup> Το Πρωτόκολλο προβλέπει τη λήψη μέτρων που θα οδηγήσουν τα κράτη-μέλη σε σημαντική πρόοδο μέσα στο 2005. Οι στόχοι του Πρωτοκόλλου πρέπει να επιτευχθούν κυρίως μέσω εθνικών δράσεων, πολιτικών και μέτρων ενώ ταυτόχρονα προβλέπεται και η συνεργασία με άλλα κράτη.<sup>26</sup> 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

<sup>23</sup> Η Ελλάδα υπέγραψε την Συνθήκη στο Ρίο το 1992 και την κύρωσε κάνοντας τη νόμο του κράτους με το 1994 (ν. 2205/94).

<sup>24</sup> Διοξείδιο του άνθρακα (CO<sub>2</sub>), μεθάνιο (CH<sub>4</sub>), υποξείδιο του αζώτου (N<sub>2</sub>O), υδροφθοράνθρακες (HFC), πλήρως φθοριωμένοι υδρογονάνθρακες (PFC) και εξαφθοριούχο θείο (SF<sub>6</sub>).

<sup>25</sup> Εξάλλου με βάση την απόφαση 280/2004/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2004, για μηχανισμό παρακολούθησης των μηχανισμών αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου στην Κοινότητα και εφαρμογής του Πρωτοκόλλου του Κιότο, όλες οι διατάξεις του Πρωτοκόλλου του Κιότο μεταφέρονται στο κοινοτικό δίκαιο ανεξάρτητα από την θέση σε ισχύ του σε διεθνές επίπεδο.

<sup>26</sup> Μερικά από τα μέτρα που προβλέπει το Πρωτόκολλο είναι: αύξηση της ενεργειακής αποτελεσματικότητας, προώθηση των αιφόρων μορφών γεωργίας, ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

ιδέα ότι όλα τα αέρια θερμοκηπίου καταλήγουν στην κοινή για όλους ατμόσφαιρα και οδηγούν σε κλιματικές αλλαγές, είναι η Κοινή Εφαρμογή από αναπτυσσόμενες χώρες προγραμμάτων μείωσης των εκπομπών από τα οποία θα επωφελοούνται 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. 3017/2002 (ΦΕΚ Α' 117/2002) τον Μάιο του 2002. Για την επίτευξη του κοινού στόχου του Πρωτοκόλλου, τα 15 κράτη μέλη της Ένωσης οφείλουν να μειώσουν συλλογικά τις εκπομπές τους κατά 8% σε σύγκριση με το 1990. Βάσει διακανονισμού, κάθε κράτος μέλος αναλαμβάνει συγκεκριμένες δεσμεύσεις (burden-sharing agreement).<sup>27</sup> Στην Ελλάδα δίνεται η δυνατότητα να αυξήσει την εκπομπή ρύπων ως και 25% μέχρι το 2010<sup>28</sup>.

Η Οδηγία 2003/87/ΕΚ «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. Η Οδηγία προβλέπει τη σύνταξη Εθνικού Σχεδίου Κατανομής Δικαιωμάτων Εκπομπών (ΕΣΚΔΕ) που καθορίζει τη συνολική ποσότητα εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα που θα διατεθούν στις επιχειρήσεις και θα ενταχθούν στο σύστημα εμπορίας. Προβλέπει επίσης τη δημιουργία και λειτουργία ενός εσωτερικού συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου.<sup>29</sup> 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 CO<sub>2</sub>, 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.

**Ατμοσφαιρική ρύπανση:** Η βασική Οδηγία 1996/62/ΕΚ «για την εκτίμηση και διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος» 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» (ενσωμάτωση με την ΠΥΣ 34/2002 - ΦΕΚ125/Β/ 5-6-02), 2000/69/ΕΚ «για τις οριακές τιμές βενζολίου και μονοξειδίου του άνθρακα στον αέρα του περιβάλλοντος» (ενσωμάτωση με την ΚΥΑ 9238/2004) και 2002/3/ΕΚ «σχετικά με το όζον στον ατμοσφαιρικό αέρα». Οι Οδηγίες αυτές θεσπίζουν οριακές τιμές για συγκεκριμένους ρύπους, τα οποία είναι δεσμευτικά για τα κράτη μέλη από το 2005 (CO, SO<sub>2</sub>, PM<sub>10</sub>, μολύβδος) ή από το 2010 (NO<sub>2</sub>, C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>).

Η Οδηγία 2002/3/ΕΚ «σχετικά με το όζον στον περιβάλλοντα αέρα»<sup>30</sup> έχει ως στόχο τον καθορισμό μακροπρόθεσμων μέτρων αλλά και τιμές ορίων για τις συγκεντρώσεις όζοντος στο ατμοσφαιρικό περιβάλλον, βάσει κατευθυντήριων γραμμών από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας. Επίσης υποχρεώνει τα κράτη μέλη να ενημερώνουν τους πολίτες για τις συγκεντρώ-

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Συγκεκριμένα για τις εκπομπές CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O το έτος βάσης είναι το 1990, ενώ για τις εκπομπές των λεγόμενων F-gases (PFCs, HFCs, SF<sub>6</sub>) το έτος βάσης είναι το 1995.

<sup>29</sup> Το κάθε «δικαίωμα» εκπομπής ισοδυναμεί με έναν τόνο διοξειδίου του άνθρακα ή άλλου αερίου ισοδύναμου αποτελέσματος που συμβάλλει στο φαινόμενο του θερμοκηπίου.

<sup>30</sup> Υψηλά επίπεδα όζοντος στην τροπόσφαιρα (δηλαδή στα χαμηλότερα στρώματα της ατμόσφαιρας) είναι ιδιαίτερα επιβλαβή για την ανθρώπινη υγεία. Αυτό το ατμοσφαιρικό πρόβλημα λοιπόν είναι διαφορετικό από τη μείωση της φυσικής συκέντρωσης όζοντος στη στρατόσφαιρα (δηλαδή στα υψηλότερα στρώματα της ατμόσφαιρας), τη λεγόμενη τρύπα του όζοντος, που αποτελεί την "ασπίδα" της γης από τις επιβλαβείς ηλιακές ακτίνες. 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.

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

Στις 14 Ιανουαρίου 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε την απόφασή της να παραπέμψει την Ελλάδα στο ΔΕΚ για μη ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 2002/3/ΕΚ για το όζον, καθώς και για ελλιπή εφαρμογή της Οδηγίας 2003/87/ΕΚ, αλλά η παρά λίγες ώρες εμπρόθεσμη κατάθεση του ΕΣΚΔΕ είχε ως αποτέλεσμα να θέσει η Επιτροπή τη δεύτερη υπόθεση στο αρχείο στις 16 Μαρτίου.

#### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

**Κλιματικές αλλαγές:** Η Ελλάδα παρότι εξασφάλισε το δικαίωμα αύξησης των εκπομπών της και κέρδισε έτσι χρόνο για να προσαρμοστεί στις απαιτήσεις της διεθνούς νομοθεσίας, δεν κατάφερε ακόμα να χρησιμοποιήσει τις δεσμεύσεις που απορρέουν από το Πρωτόκολλο του Κιότο και την αντίστοιχη νομοθεσία της ΕΕ ως συγκριτικό πλεονέκτημα και ως κίνητρο για βιώσιμη ανάπτυξη. Από τον διακανονισμό των επιμέρους υποχρεώσεων στην ΕΕ-15 η Ελλάδα βγήκε «κερδισμένη» αποκομίζοντας δικαίωμα αύξησης των εκπομπών κατά 25% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990. Επίσημες όμως προβλέψεις του Εθνικού Αστεροσκοπείου Αθηνών δεν αφήνουν περιθώρια αισιοδοξίας για επίτευξη αυτού του στόχου: στην εθνική αναφορά προς τη Συνθήκη Πλαίσιο για τις Κλιματικές Αλλαγές<sup>31</sup> εκτιμάται πως οι εκπομπές θα αυξηθούν κατά 39,2% μέχρι το 2010.

Βασικός υπαίτιος για την αποτυχία της Ελλάδας να αξιοποιήσει τις ευκαιρίες που δίνονται από το Πρωτόκολλο του Κιότο και τη σχετική με την εμπορία ρύπων νομοθεσία της ΕΕ είναι η έλλειψη σύγχρονης και βιώσιμης πολιτικής για την ενέργεια και η αδικαιολόγητη προσκόλληση σε παρωχημένες και εξαιρετικά ρυπογόνες πηγές ενέργειας, όπως ο λιγνίτης και το πετρέλαιο. Σύμφωνα με στοιχεία που δημοσίευσε το Εθνικό Αστεροσκοπείο Αθηνών, ως το 2002 οι εκπομπές της χώρας μας είχαν ήδη αυξηθεί κατά 26,5%<sup>32</sup>. Ειδικότερα, η μελέτη επισημαίνει αύξηση κατά 23% των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και κατά 27,2% των εκπομπών μεθανίου, ενώ μόνο το υποξείδιο του αζώτου παρουσιάζει μία ελάχιστη μείωση (1,3%) σε σχέση με το 1990. Η κατάσταση αυτή οφείλεται κυρίως στην αύξηση εκπομπών από τον ενεργειακό τομέα – κυρίως από τον χώρο της ηλεκτρικής παραγωγής και των μεταφορών– καθώς και από τη βιομηχανία.

Η προθεσμία συμμόρφωσης με την Οδηγία 2003/87/ΕΕ 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. 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 τέθηκε στο αρχείο στις 16 Μαρτίου 2005. Εξαιτίας αυτής της καθυστέρησης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν έχει αξιολογήσει ακόμη το ΕΣΚΔΕ και η Ελλάδα δεν έχει εισαχθεί ακόμη στο σύστημα εμπορίας.

Το ΕΣΚΔΕ κρίνεται ως ένα μάλλον «χαλαρό» μοντέλο προσαρμογής με τις απαιτήσεις της Οδηγίας, καθώς προβλέπει αύξηση των εκπομπών 39,2% έως το 2010, ενώ η Ελλάδα δικαι-

<sup>31</sup> 3rd National Communication to the UNFCCC, 2003, Εθνικό Αστεροσκοπείο Αθηνών, 19 Απριλίου 2005 [http://www.climate.noa.gr/Reports/Greece\\_NC3.pdf](http://www.climate.noa.gr/Reports/Greece_NC3.pdf). Πρόσβαση στις 20.2.2005.

<sup>32</sup> Ministry for the Environment, Physical, Planning and Public Works and National Observatory of Athens, *Climate Change: Emissions Inventory – National Inventory for Greenhouse Gases for the Years 1990-2002* (Athens: 2004). Να σημειώσουμε ότι τα στοιχεία των εκπομπών (που έφταναν ως και +23,5% σε σχέση με το 1990) προσαρμόστηκαν σε σύγκριση με αυτά που περιλαμβάνονται στο Εθνικό Πρόγραμμα Μείωσης Εκπομπών Αερίων Φαινόμενου Θερμοκηπίου λόγω της διαφοροποίησης της μεθοδολογίας εκτίμησης των εκπομπών και τον συνυπολογισμό των απορροφήσεων από καταβόθρες.

ούται 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 οποιοσδήποτε δεσμευτικές αποφάσεις αναβάλλονται για τη δεύτερη περίοδο εφαρμογής της Οδηγίας, δηλαδή για μετά το 2008.

Επισημαίνουμε ακόμη ότι τα μέτρα που περιλαμβάνει η Οδηγία 2003/87 αποτελούν ένα μόνο μέσο για την επίτευξη των στόχων του Κιότο, αφού αφορά 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. Έτσι λαμβάνει υπόψη του μέτρα που συμπεριλαμβάνονται στο 2ο Εθνικό Πρόγραμμα για την Κλιματική Αλλαγή 2000-2010, (έγκριση με Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου (ΦΕΚ 58Α/5-3-2003)), για το οποίο δεν έχουν ακόμη ληφθεί οι πολιτικές αποφάσεις, 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.

Απογοητευτική απόδειξη της υστέρησης της Ελλάδας στον τομέα προώθησης μη ρυπογόνων μορφών ενέργειας είναι το γεγονός ότι σε μια χώρα προικισμένη με πλούσιο δυναμικό ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ), 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%.

Πρόσφατα, 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 ουσιαστικά επιδεινώνει την ήδη δυσχερή θέση της Ελλάδας στο πλαίσιο της εφαρμογής των υποχρεώσεων της χώρας για μείωση των εκπομπών και προώθηση των ΑΠΕ.

Ταυτόχρονα, η θεσμική ενίσχυση για την προώθηση των ΑΠΕ μένει στα λόγια, σε αντίθεση με την Οδηγία 2001/77/ΕΚ «για την προαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας». Στο πλαίσιο αυτής της Οδηγίας η Ελλάδα έχει δεχτεί ενδεικτικό στόχο 20.1% ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ μέχρι το 2010. Ο στόχος αυτός είναι μάλλον απίθανο να επιτευχθεί χωρίς ριζική αλλαγή των ενεργειακών προτεραιοτήτων της χώρας μας. Το σύστημα αδειοδότησης και επένδυσης σε μεγάλης έκτασης ΑΠΕ, όμως, είναι δαιδαλώδες και χωρίς ξεκάθαρα κίνητρα, φοροαπαλλαγές ή ενισχύσεις απωθώντας τις επενδύσεις σε αυτόν τον τομέα. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι από το 2001 ως το 2003 δεν υπήρξε σχεδόν καμία πρόοδος στο αιολικό δυναμικό της χώρας, φανερώνοντας ξεκάθαρα την έλλειψη πολιτικής βούλησης για στήριξη του τομέα αυτού.<sup>33</sup> 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.

Σημαντικό εμπόδιο στην υλοποίηση των δεσμεύσεων της Ελλάδας βάσει του Πρωτοκόλλου του Κιότο και της αντίστοιχης νομοθεσίας της ΕΕ είναι η πενιχρή διείσδυση των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ) στο εθνικό σύστημα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Παράγοντες όπως το περίπλοκο και εξαιρετικά χρονοβόρο σύστημα αδειοδότησης επενδύσεων σε ΑΠΕ και η έλλειψη κεντρικού χωροταξικού σχεδιασμού ουσιαστικά κρατούν σε αχρηστία τον ήλιο και τον αέρα της Ελλάδας. Χαρακτηριστικό του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου για την ανάπτυξη των ΑΠΕ στην Ελλάδα είναι η ασάφεια και η έλλειψη συνοχής. Τα ζητήματα που αφορούν

<sup>33</sup> Υπουργείο Ανάπτυξης, 2<sup>η</sup> Εθνική Έκθεση για το Επίπεδο Διείσδυσης της Ανανεώσιμης Ενέργειας το Έτος 2010 (Αθήνα: Υπουργείο Ανάπτυξης, 2003). (Άρθρα 3 και 6 Οδηγίας 2001/77/ΕΚ»).

την εγκατάσταση και λειτουργία μονάδων παραγωγής ΑΠΕ ρυθμίζονται από πέντε νόμους (2244/1994, 2643/1998, 2773/1999, 2941/2001 και 3175/2003), τους οποίους ακολουθούν τέσσερις υπουργικές αποφάσεις (Δ6/Φ1/ΟΙΚ.8860/1998, Δ6/Φ1/2000 και Δ6/Φ1/10200/05.07.2002) και η ΚΥΑ 1726/18.04.2003<sup>34</sup>. Συγκεκριμένα όσον αφορά τα αιολικά πάρκα, η διαδικασία αδειοδότησης τέτοιων εγκαταστάσεων περιελάμβανε 41 φορείς μέχρι τα μέσα του 2003, ενώ με την ΚΥΑ 1726/2003 (ΦΕΚ 552/2003) ο αριθμός αυτός μειώθηκε σε εννιά<sup>35</sup>. Η διαδικασία όμως απόκτησης άδειας παραμένει εξαιρετικά χρονοβόρα.

Σημαντικά επίσης προβλήματα παρουσιάζονται κατά τη φάση της διασύνδεσης των μονάδων παραγωγής ΑΠΕ με το δίκτυο της ΔΕΗ, καθώς το δίκτυο δε διαθέτει την απαραίτητη ισχύ ώστε να απορροφήσει την παραγωγή από ΑΠΕ. Το σοβαρότερο όμως πρόβλημα που έχει σταθεί αφορμή για την ακύρωση από το ΣτΕ πολλών επενδυτικών σχεδίων είναι η έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού για την ανάπτυξη των ΑΠΕ στην Ελλάδα. 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 δεν έχει ακόμα προχωρήσει. 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.

#### *Περίπτωση 2: Αιολικό πάρκο στη Λακωνία*

Με απόφαση της 22/9/2004, το ΣτΕ (Ε' Τμήμα) ακυρώνει την πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για την εγκατάσταση αιολικού πάρκου στη θέση Αλώνια Ελληνικού Λακωνίας, ύστερα από αίτηση της Ν.Α. Λακωνίας και τοπικού εξωραϊστικού συλλόγου. Ως βασικός λόγος ακύρωσης αναφέρεται η έλλειψη Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού (κατά τις διατάξεις των άρθρων 7 και 8 του Ν. 2742/1999) για την ανάπτυξη αιολικών πάρκων.

Η απόφαση αυτή θέτει εν αμφιβόλω το μέλλον των σημαντικών επενδύσεων στον τομέα της ανάπτυξης των ΑΠΕ στην Ελλάδα.

Αρ. απόφασης: 2569/2004

Στο πλαίσιο της υποχρέωσης που απορρέει από το Πρωτόκολλο για προστασία του δασικού πλούτου, η Ελλάδα απέτυχε ακόμα και να διατηρήσει το αυστηρό καθεστώς προστασίας των δασών και δασικών εκτάσεων της χώρας: με τον Ν. 3208/2003 αποχαρακτηρίζονται εκατομμύρια στρέμματα δασικών εκτάσεων<sup>36</sup>. Έτσι, η Ελλάδα ουσιαστικά απεμπολεί το δικαίωμα που της παρέχει η διεθνής νομοθεσία να αξιοποιήσει τον δασικό πλούτο της χώρας ως καταβόθρα εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, με συνυπολογισμό των δασών καθώς και προγραμμάτων δενδροφύτευσης στον ενεργειακό σχεδιασμό της χώρας.

Πολύ σημαντική είναι επίσης η έλλειψη μίας ολοκληρωμένης εθνικής στρατηγικής σχετικά με την ενέργεια και το κλίμα τόσο σε επίπεδο διοικητικό (υπουργεία, φορείς κτλ.) όσο και σε επίπεδο προγραμμάτων. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι το θέμα των κλιματικών αλλαγών και των διαφόρων μέτρων για την αντιμετώπιση τους εμπίπτει στην αρμοδιότητα διαφόρων Υπουργείων και Φορέων το οποίο δημιουργεί σύγχυση και προβλήματα συντονισμού. Τα εμπλεκόμενα υπουργεία είναι: ΥΠΕΧΩΔΕ, Υπ. Ανάπτυξης, Υπ. Μεταφορών & Επικοινωνιών, Υπ. Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, Υπ. Εσωτερικών – Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Υπ. Εμπορικής Ναυτιλίας και Υπ. Εξωτερικών καθώς και το Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών. Υπεύθυνο για τη συλλογή στοιχείων και για τη σύνταξη εθνικών αναφορών είναι το Εθνικό Αστεροσκοπείο Αθηνών.

<sup>34</sup> Βλ. σχετικά: Γιώργος Παπαδημητρίου και Απόστολος Παπακωνσταντίνου, Αναμόρφωση του Νομοθετικού Πλαισίου Για τις ΑΠΕ και Διαμόρφωση Βέλτιστων Πρακτικών Ιδίως για τα Αιολικά Πάρκα, Ιούλιος 2004, Νόμος & Φύση, 19 Απριλίου 2005. Στην ιστοσελίδα <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=243&lang=1&catid=1>.

<sup>35</sup> Βλ. σχετικά: Προοπτικές Αγοράς Αιολικής Ενέργειας και ΑΠΕ - Σύντομη Επισκόπηση (Αθήνα: Kantor Capital, 2003).

<sup>36</sup> βλ. σχετικό κεφάλαιο για τη δασική νομοθεσία στην παρούσα έκθεση.

Τέλος, 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. Ενώ λοιπόν υπάρχουν εναλλακτικές ουσίες και τεχνολογίες, στην Ελλάδα εξακολουθεί για παράδειγμα να παράγεται από τη Βιομηχανία Φωσφορικών Λιπασμάτων η ελεγχόμενη από τον Κανονισμό ουσία R22 (υδροχλωροφθοράνθρακας)<sup>37</sup>. Όπως αποκάλυψε πρόσφατα με έκθεσή της η Greenpeace, στην Ελλάδα εξακολουθούν να κυκλοφορούν και να διατίθενται ελεύθερα στο εμπόριο ψυκτικές ουσίες των οποίων η παραγωγή, πώληση και χρήση απαγορεύεται βάσει του Κανονισμού 2037/2000 από τον Οκτώβριο του 2000<sup>38</sup>.

**Ατμοσφαιρική ρύπανση:** Η μη ενσωμάτωση της Οδηγίας για το όζον αποτελεί ένδειξη της έλλειψης πολιτικής για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από μια χώρα ιδιαίτερα ευάλωτη, όπως η Ελλάδα. Όταν οι συγκεντρώσεις είναι υψηλές, το όζον της τροπόσφαιρας μπορεί να προκαλέσει αναπνευστικά προβλήματα και να επιδεινώσει το άσθμα, κυρίως στα ηλικιωμένα άτομα και στα παιδιά, και να περιορίσει την ανάπτυξη των φυτών και των δασών. Οι συγκεντρώσεις όζοντος στην τροπόσφαιρα αυξάνουν συνήθως όταν οι θερμοκρασίες είναι υψηλές.

Στο πλαίσιο εφαρμογής των Οδηγιών 1999/30/ΕΚ, 2000/69/ΕΚ και 2002/3/ΕΚ, κάθε κράτος μέλος υποχρεούται να παρακολουθεί την ποιότητα της ατμόσφαιρας και να μεριμνά για την τήρηση συγκεκριμένων ορίων σε ρύπους όπως το μονοξείδιο του άνθρακα, το βενζόλιο, τα αιωρούμενα σωματίδια PM<sub>10</sub>, το διοξείδιο του αζώτου, το όζον και το διοξείδιο του θείου. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του ΥΠΕΧΩΔΕ, κατά την τελευταία δεκαετία οι συγκεντρώσεις των «συμβατικών ρύπων» (SO<sub>2</sub>, CO, μόλυβδος και μαύρος καπνός) παρουσιάζουν πτωτική τάση, λόγω της αναβάθμισης της ποιότητας των αυτοκινήτων και των καυσίμων<sup>39</sup>. Σημαντικές υπερβάσεις όμως των ορίων που είναι δεσμευτικά από 1η Ιανουαρίου 2005 καταγράφονται για τα αιωρούμενα σωματίδια PM<sub>10</sub> (έτος 2003: 79 ημέρες υπέρβαση στην οδό Αριστοτέλους της Αθήνας και 113 μέρες στη Λυκόβρυση) και του όζοντος O<sub>3</sub> (6-40 ημέρες με υπέρβαση των ορίων στους σταθμούς Ν. Σμύρνης, Λιοσίων, Αγ. Παρασκευής, Θρακομακεδόνων, Λυκόβρυσης, Γαλασίου, Ελευσίνας, Ζωγράφου, Πειραιά, Περιστερίου, Αμαρουσίου και Αθήνας)<sup>40</sup>. Στη Θεσσαλονίκη επίσης καταγράφηκαν υπερβάσεις των οριακών συγκεντρώσεων PM<sub>10</sub> (σε 3 σταθμούς από τους 4: Ελ. Κορδελιού, Πλ. Αγίας Σοφίας και Σίνδου) και όζοντος (σταθμοί Νεοχωρούδας, Ελ. Κορδελιού, Πανοράματος, ΑΠΘ και Πλ. Αγίας Σοφίας).

Ειδικότερα όσον αφορά το αστικό περιβάλλον, σημαντική αιτία συγκέντρωσης ρύπων και υποβάθμισης του ατμοσφαιρικού 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<sup>41</sup>, ενώ συμβάλλει τα μέγιστα στην αποτροπή της συγκέντρωσης του θορύβου μέσα σε γειτονίες και κατά μήκος οδικών αξόνων.

<sup>37</sup> Greenpeace, Παραβίαση Από τις Ελληνικές Αρχές του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2037/2000 Για τις Ουσίες που Καταστρέφουν τη Στιβάδα του Όζοντος (Αθήνα: Greenpeace, 2002).

<sup>38</sup> Greenpeace, Έρευνα της Greenpeace: Ελεύθερη και Ατιμώρητη η Παράνομη Αγορά Ουσιών που Καταστρέφουν το Όζον (Αθήνα: Greenpeace, 2004).

<sup>39</sup> Γ. Χρονόπουλος, Παρακολούθηση της Ποιότητας του Ατμοσφαιρικού Περιβάλλοντος – Διαχρονική Εξέλιξη της Ρύπανσης, Εισήγηση στην ημερίδα του ΤΕΕ «Ποιότητα της ατμόσφαιρας στις αστικές περιοχές – Νέα δεδομένα και προοπτικές». Αθήνα: 18 Μαΐου 2005.

<sup>40</sup> ΥΠΕΧΩΔΕ – Διεύθυνση Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης & Θορύβου, Ατμοσφαιρική Ρύπανση στην Αθήνα – Έκθεση 2003 (Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ, 2003).

<sup>41</sup> Κ Κασσιός και Δ. Περπερίδου, Η Απορρυπαντική Συμβολή του Αστικού Πράσινου στην Ατμόσφαιρα της Πόλης, Εισήγηση στην ημερίδα του ΤΕΕ «Ποιότητα της ατμόσφαιρας στις αστικές περιοχές – Νέα δεδομένα και προοπτικές». Αθήνα: 18 Μαΐου 2005.

### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

- 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.
- Καθυστέρηση 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**

### Σχετική νομοθεσία

Η Οδηγία 2000/60/ΕΚ «για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων», ή Οδηγία Πλαίσιο για το Νερό, αποτελεί πλέον τον βασικό νόμο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Πρόκειται για την πρώτη μέχρι σήμερα Οδηγία που θέτει σαφείς περιβαλλοντικούς στόχους: την επίτευξη, μέχρι το 2015, καλής οικολογικής (ποιοτικής και ποσοτικής) και χημικής κατάστασης και την αποτροπή της περαιτέρω υποβάθμισης όλων των υδάτων (επιφανειακών, υπόγειων και παράκτιων) της Ευρώπης. Οι διατάξεις της Οδηγίας προβλέπουν την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων και αναμένεται να έχουν σημαντικές συνέπειες για όλες τις πτυχές της περιβαλλοντικής προστασίας: χημικά και φυτοφάρμακα, ρύπανση από βιομηχανίες, προστατευόμενες περιοχές και υγρά τοπία, απειλούμενα είδη, νερά κολύμβησης και παράκτιες περιοχές. Πρόκειται για μια κομβικής σημασίας πολιτική της ΕΕ που εισάγει καινοτόμες έννοιες και όρους. Συγκεκριμένα η Οδηγία – πλαίσιο για το Νερό θέτει για πρώτη φορά συγκεκριμένους και μετρήσιμους περιβαλλοντικούς στόχους για την κατάσταση όλων των νερών, εισάγει στο δίκαιο την έννοια της διαχείρισης του νερού με βάση τη Λεκάνη Απορροής Ποταμού (όχι διοικητικά όρια), εισάγει την αρχή της συνδυασμένης προσέγγισης και της ανάκτησης του κόστους του νερού, προωθεί τη χρήση οικονομικών εργαλείων και προβλέπει διαδικασίες ουσιαστικής συμμετοχής του κοινού. Αναφέρεται στην οικολογική κατάσταση και όχι απλώς σε φυσικοχημικά ή υδρομορφολογικά χαρακτηριστικά. Τέλος, προβλέπει σημαντικές κυρώσεις για την αποτροπή της υποβάθμισης της οικολογικής κατάστασης των υδάτινων πόρων.

Η Οδηγία-πλαίσιο για το Νερό προϋποθέτει, ως στοιχειώδεις απαιτήσεις για να επιτευχθεί η καλή κατάσταση των υδάτων, την εφαρμογή των μέτρων που προβλέπονται σε 11 υφιστάμενες κοινοτικές Οδηγίες σχετικές με θέματα νερών (πχ η Οδηγία για τα ύδατα κολύμβησης, η Οδηγία για το πόσιμο νερό, η Οδηγία για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων, η Οδηγία για την προστασία από τη νιτρορύπανση, η Οδηγία για τα πουλιά και η Οδηγία για τους οικότοπους). Θα πρέπει να σημειωθεί ωστόσο ότι αυτές οι Οδηγίες είναι επίσης από τις πλέον ανεφάρμοστες.

Βασικός πλέον νόμος για το νερό στην Ελλάδα είναι ο 3199/2003 (ΦΕΚ 280 Α/09.12.2003), βάσει του οποίου επιχειρείται η ενσωμάτωση της Οδηγίας – πλαίσιο για το Νερό 2000/60/ΕΚ στο εθνικό δίκαιο. Ο 3199/2003 προτείνει αναδιάρθρωση σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο της προϋπάρχουσας περίπλοκης δομής διοίκησης που είχε εισαγάγει ο Ν. 1739/1987 αλλά ποτέ δεν εφαρμόστηκε. Προς αυτήν λοιπόν την κατεύθυνση η αρμοδιότητα για τη διαχείριση των υδάτων συγκεντρώνεται στο ΥΠΕΧΩΔΕ όπου προβλέπεται να ιδρυθεί Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων, συστήνεται η Εθνική Επιτροπή Υδάτων με τη συμμετοχή των άλλων υπουργείων που «χρησιμοποιούν» νερό (όπως τα υπουργεία Αγρ. Ανάπτυξης και Ανάπτυξης). Επιπλέον, σε μια προσπάθεια να διευκολυνθεί η συμμετοχή του κοινού, προβλέπεται η σύσταση ε-



θνικών και περιφερειακών συμβουλίων υδάτων με ευρεία συμμετοχή κοινωνικών και άλλων φορέων.

Η Οδηγία 76/464/ΕΟΚ για τη ρύπανση των υδάτων ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο ύστερα από τρεις καταδίκες από το ΔΕΚ<sup>42</sup>.

Η Οδηγία 91/676/ΕΟΚ για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης που ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο, με σημαντική καθυστέρηση, στόχο είχε την μείωση της άμεσης ή έμμεσης ρύπανσης των υδάτων από νιτρικά ιόντα γεωργικής προέλευσης ή και την πρόληψη περαιτέρω ρύπανσης. Προέβλεπε τον καθορισμό ζωνών ευπρόσβλητων στη νιτρορύπανση, την κατάρτιση κώδικα ορθών γεωργικών πρακτικών και τοπικών προγραμμάτων δράσης για την αποφυγή της νιτρορύπανσης.

### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Η 2000/60/ΕΚ αποτελεί σταθμό για τη βιώσιμη χρήση των υδάτων στην Ευρώπη. Πρόκειται για ένα τολμηρό και προοδευτικό κείμενο που επιδιώκει μακροπρόθεσμο όφελος, όχι μόνο για τους υδάτινους πόρους, αλλά γενικότερα για την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Η Οδηγία αναπτύχθηκε μέσα από την ανάγκη για ολοκληρωμένη διαχείριση του νερού που θα βασίζεται στις οικολογικές ανάγκες των υδάτινων οικοσυστημάτων και δε θα εξαντλείται στον καθορισμό ορίων ρύπων όπως ίσχυε με την παλαιότερη νομοθεσία.

Αξίζει εδώ να αναφερθεί ως παράδειγμα εφαρμογής της Οδηγίας η περίπτωση της Ισπανίας που πριν από έναν χρόνο ανακοίνωσε ακύρωση της εκτροπής του ποταμού Έβρο και ριζική αναθεώρηση του Ισπανικού Υδρολογικού Σχεδίου. Το σχέδιο αυτό περιλάμβανε τουλάχιστον εκατό φράγματα και 889 έργα σε ολόκληρη την ισπανική επικράτεια. Ταυτόχρονα, η εκτροπή του Έβρο θα ήταν η πρώτη περίπτωση στην Ισπανία μεταφοράς νερού από μια λεκάνη απορροής σε 4 άλλες. Διακηρυγμένος στόχος αυτού του σχεδίου ήταν η «αναδιανομή» των υδάτινων πόρων της Ισπανίας, προς όφελος εντατικά καλλιεργούμενων περιοχών και τουριστικών θέρετρων.

Δυστυχώς η Ελλάδα έχει μέχρι στιγμής αποτύχει να ενσωματώσει ικανοποιητικά την Οδηγία 2000/60/ΕΚ με όραμα για μακρόπνοη και βιώσιμη διαχείριση των υδάτινων πόρων της χώρας. Συγκεκριμένα, ο Ν. 3199/2003:

#### *- Δεν ενσωματώνει τους στόχους της Οδηγίας*

Ο Ν. 3199/2003 θεσπίζει δομές και διαδικασίες για τη διαχείριση των υδάτων χωρίς να ορίζει τους στόχους που αυτή θα εξυπηρετεί. Ωστόσο, η Οδηγία-πλαίσιο για το Νερό είναι σαφής: στοχεύει στην αναχαίτιση οποιαδήποτε περαιτέρω υποβάθμισης και την επίτευξη καλής κατάστασης<sup>43</sup> για όλα τα υδάτινα σώματα των κρατών μελών, έως το 2015. Αντί του συγκεκριμένου και μετρήσιμου στόχου της κοινοτικής Οδηγίας, το νομοσχέδιο αναφέρεται γενικόλογα στη «διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του υδάτινου περιβάλλοντος». Έχουν παραλειφθεί συστηματικά οι προβλέψεις για την καλή χημική και ποσοτική κατάσταση των υπόγειων υδάτων, αλλά και για την καλή οικολογική κατάσταση των επιφανειακών υδάτων, που αποτελεί και τον κεντρικό άξονα της Οδηγίας! Επιπλέον, αποσιωπάται η υποχρέωση αποτροπής οποιασδήποτε επιδείνωσης της κατάστασης των νερών της χώρας. Επίσης, ο νόμος δεν μεταφέρει επαρκώς τις δεσμευτικές προθεσμίες υλοποίησης της Οδηγίας.

Επιπλέον βασική παράλειψη αποτελεί ότι ο νόμος ΔΕΝ ορίζει τις περιοχές λεκάνης απορροής ποταμού, δηλαδή τις νέες βασικές μονάδες διαχείρισης των υδάτων σύμφωνα με την Οδηγία, αλλά συνεχίζει να αντιμετωπίζει τελικά τη διαχείριση σε επίπεδο περιφέρειας.

<sup>42</sup> Υποθέσεις C-232/95, C-233/95 και C-384/97

<sup>43</sup> η οποία χαρακτηρίζεται βάσει αναλυτικών παραμέτρων και αφορά την οικολογική και χημική κατάσταση των επιφανειακών νερών και τη χημική και ποσοτική κατάσταση των υπόγειων νερών.

- *Συντηρεί και προάγει ξεπερασμένες αναπτυξιακές αντιλήψεις*

Ο Ν. 3199/2003 συντηρεί την παρωχημένη πλέον αντίληψη ότι το νερό είναι πόρος προς εκμετάλλευση για την ανάπτυξη της χώρας. Η λογική αυτή είναι αντίθετη με την Οδηγία, την οποία υποτίθεται ότι ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο, και η οποία τονίζει ότι η βιωσιμότητα απαιτεί πρωτίστως την προστασία των υδάτων και την ικανοποίηση των αναγκών εντός των φυσικών λεκανών απορροής. Υδραυλικά έργα με σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις όπως φράγματα, μεταφορές κλπ. επιτρέπονται μόνο όταν αποδεδειγμένα δεν υπάρχει άλλη λύση οικονομικά πιο συμφέρουσα και με μικρότερες περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

Η ορθή εφαρμογή της Οδηγίας-πλαίσιο για το Νερό θα έπρεπε να σημάνει και το οριστικό τέλος αδικαιολόγητων, φαραωνικών και καταστρεπτικών για το περιβάλλον υδραυλικά έργα, τύπου Αχελώου. Εντούτοις, ο ελληνικός νόμος φαίνεται να διαμορφώθηκε ακριβώς για να διατηρήσει τέτοιες επεμβάσεις που έρχονται σε αντίθεση με κάθε ερμηνεία του όρου «βιώσιμη ανάπτυξη».

- *Προτείνει περίπλοκη δομή*

Ο νόμος θεωρητικά επιχειρεί να βάλει τάξη στην πολυσχιδή διοικητική δομή και στη συναρμοδιότητα που όριζε ο 1739/1987 για τους υδάτινους πόρους προτείνοντας νέες διοικητικές δομές σε εθνικό αλλά και περιφερειακό επίπεδο. Όμως δε διευκρινίζεται η σχέση του σχεδιασμού και των δράσεων διαχείρισης υδάτινων πόρων μεταξύ εθνικού και περιφερειακού επιπέδου. Επιπλέον παραμένει ασαφές το ποιες ακριβώς θα είναι οι ευθύνες, οι δυνάμεις και οι πόροι των νέων γραφείων, διευθύνσεων και συμβουλίων. Παρόμοιες δομές προέβλεπε και ο -έως σήμερα ισχύων- Νόμος 1739/87 για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, οι οποίες όμως ουδέποτε ενεργοποιήθηκαν.

- *Δεν ενθαρρύνει τη συμμετοχή του κοινού*

Ο Ν. 3199/2003 δεν εξασφαλίζει, όπως ρητά ορίζει η Οδηγία, τη «συμμετοχή» όλων των ενδιαφερόμενων μερών, αλλά ούτε και την απαραίτητη ενημέρωση και τις διαβουλεύσεις που απαιτούνται στο πλαίσιο εφαρμογής του. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει τονίσει ότι σε σύγκριση με παλαιότερες Οδηγίες, στην παρούσα αναμένει τη συνεργασία και τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Η σύσταση της Εθνικής Επιτροπής και των Περιφερειακών Συμβουλίων Υδάτων<sup>44</sup>, στα οποία συμμετέχουν και μη κυβερνητικοί φορείς, υποτίθεται ότι θα καταστήσει πιο δημοκρατική την διαδικασία προγραμματισμού και διαχείρισης των υδάτων στην Ελλάδα. Εντούτοις η λειτουργία τους, όπως τουλάχιστον περιγράφεται στο νομοσχέδιο, δεν εγγυάται ότι τα όργανα αυτά θα λειτουργήσουν ουσιαστικά, και όχι μόνο κατ' όνομα, ως όργανα διαβούλευσης, ενεργού συμμετοχής και κοινωνικού διαλόγου. Για παράδειγμα δεν προβλέπεται να συναντώνται σε τακτική βάση, ούτε είναι υποχρεωτικό να λαμβάνονται υπόψη οι αποφάσεις και απόψεις τους.

- *Είναι ασαφής*

Ο Ν. 3199/2003 παραπέμπει όλα τα σημαντικά ζητήματα εφαρμογής στην έκδοση μεταγενέστερων ΚΥΑ ή ΠΔ. Συγκεκριμένα προβλέπει τουλάχιστον 18 νομοθετήματα για την πλήρη εφαρμογή του, χωρίς μάλιστα χρονικό όριο. Συγκεκριμένα, προβλέπεται σύσταση Εθνικής Επιτροπής Υδάτων με ΚΥΑ (άρθρο 3), Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων στο ΥΠΕΧΩΔΕ (ΥΑ), Εθνικό δίκτυο παρακολούθησης της ποιότητας και ποσότητας των υδάτων (ΚΥΑ), Διευθύνσεις υδάτων στις περιφέρειες (ΚΥΑ), Περιφερειακά Συμβούλια Υδάτων (απόφαση ΓΓ Περιφέρειας), ορισμός τρόπου λειτουργίας των περιφερειακών συμβουλίων υδάτων (ΚΥΑ), διαδικασίες παρακολούθησης υδάτων και ενσωμάτωση παραρτημάτων της 2000/60/ΕΚ (ΠΔ).

---

<sup>44</sup> Ν. 3199/2003, άρθρα 3 και 6

### Περίπτωση 3: Εκτροπή Αχελώου

Η κατασκευή του φαραωνικού έργου της εκτροπής του Αχελώου κοντεύει πλέον να κλείσει εικοσαετία, ενώ τρεις διαδοχικές εγκρίσεις περιβαλλοντικών όρων έχουν ακυρωθεί με ισάριθμες αποφάσεις του ΣΤΕ.

Πρόκειται για μεγάλο και περίπλοκο τεχνικό έργο μεταφοράς νερού από μια λεκάνη απορροής σε άλλη, συγκεκριμένα από τον ορεινό όγκο της Πίνδου προς την πεδιάδα της Θεσσαλίας.

Στόχος της εκτροπής είναι η παροχή νερού για την άρδευση της οικονομικά και περιβαλλοντικά μη βιώσιμης βαμβακοκαλλιέργειας αλλά και η συνέχιση της κακοδιαχείρισης των υδάτινων πόρων του θεσσαλικού κάμπου.

Η εκτροπή του Αχελώου είναι το κλασικό παράδειγμα μη εφαρμογής της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ, καθώς ο σχεδιασμός του αντίκειται στη λογική της χρηστής και ολοκληρωμένης διαχείρισης του νερού. Συγκεκριμένα:

- Δεν έχουν ληφθεί μέτρα για τον μετριασμό των αρνητικών επιπτώσεων στις περιοχές του έργου
- Δεν έχει γίνει καμία απολύτως προσπάθεια εξέτασης λύσεων για την ορθή διαχείριση του υδάτινου δυναμικού της Θεσσαλίας
- Δεν υπάρχει επαρκής αξιολόγηση επιπτώσεων
- Το έργο ΔΕΝ εξυπηρετεί δημόσιο συμφέρον
- Το έργο ΔΕΝ υπερέχει περιβαλλοντικά έναντι άλλων επιλογών

Στην παρούσα φάση βρίσκεται σε διαδικασία διαβούλευσης μεταξύ των συναρμόδιων υπουργείων σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος για την εφαρμογή διατάξεων του Ν. 3199/2003. Αν και το σχέδιο του ΠΔ σαφώς βελτιώνει τον νόμο και ενσωματώνει σημαντικές διατάξεις της Οδηγίας, εξακολουθεί να είναι πολύ ασαφές και να παραπέμπει σε νέες αποφάσεις υπουργών που συνεπάγονται περαιτέρω καθυστερήσεις στην εφαρμογή του και περιπλοκή του συστήματος διαχείρισης των υδάτινων πόρων.

Η ελλιπής ενσωμάτωση της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ στο εθνικό δίκαιο είναι σαφής ένδειξη των χαμηλών επιδόσεων της χώρας μας και της έλλειψης βούλησης για την εφαρμογή της. Στις 15 Απριλίου 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε στην Ελλάδα προειδοποιητική επιστολή (2005/2033) για την παράλειψη προσδιορισμού λεκανών απορροής ποταμών, η οποία συνεπάγεται παράβαση του άρθρου 3 της Οδηγίας.

Χαρακτηριστικό της έλλειψης κεντρικής πολιτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων, αλλά και της αδυναμίας συντονισμού και ελέγχου, είναι οι εκτεταμένες και ανεξέλεγκτες παράνομες γεωτρήσεις για άρδευση στις περισσότερες αγροτικές περιοχές της χώρας. Ο πραγματικός αριθμός τους στην επικράτεια είναι δύσκολο να υπολογιστεί, καθώς δεν υπάρχουν επίσημα στοιχεία. Σύμφωνα όμως με την Ελληνική Επιτροπή Υδρογεωλογίας, εκτιμάται πως «οι παράνομες γεωτρήσεις είναι πολύ περισσότερες από τα παράνομα κτίσματα»<sup>45</sup>.

Σημαντικό πρόβλημα στη διαχείριση του νερού στην Ελλάδα είναι ως σήμερα η περίπλοκη και ασαφής συναρμοδιότητα μεταξύ των υπουργείων ΠΕΧΩΔΕ, Ανάπτυξης, Αγροτ. Ανάπτυξης και Εσωτερικών. Σύμφωνα με τον νόμο 1739/1987, τα υπουργεία Εθνικής Οικονομίας, Εξωτερικών, Πολιτισμού, Εμπορίου και Υγείας & Πρόνοιας έχουν επίσης συναρμοδιότητα για την αδειοδότηση και των σχεδιασμό χρήσεων νερού για σκοπούς όπως η εμφιάλωση νερού, οι ιαματικές πηγές, αθλητισμός και οι διασυνοριακοί υδάτινοι πόροι. Ο νόμος 3199/2003 επιχειρεί να λύσει το πρόβλημα μεταθέτοντας το συντονισμό της διαχείρισης των υδάτων από το Υπουργείο Ανάπτυξης στο Υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ. Καθώς όμως ακόμη δεν έχει συσταθεί η προβλεπόμενη Υπηρεσία Υδάτων στο ΥΠΕΧΩΔΕ τα άλλα υπουργεία είτε συνεχίζουν να λειτουργούν με βάση τον δικό τους πρότερο σχεδιασμό και προτεραιότητες ή να διαφημίζουν νέες υπηρεσίες και πρωτοβουλίες ωσάν ο νόμος να μην υπάρχει.

<sup>45</sup> Προτάσεις της Ελληνικής Επιτροπής Υδρογεωλογίας για το Σχέδιο Νόμου για τους Υδάτινους Πόρους, 10 Νοεμβρίου 2003, Ελληνική Επιτροπή Υδρογεωλογίας, 19 Απριλίου 2005. Στην ιστοσελίδα <[http://www.iah-hellas.geol.uoa.gr/iah-hellas\\_announce\\_extended.php?lang=gr&id=1077617610](http://www.iah-hellas.geol.uoa.gr/iah-hellas_announce_extended.php?lang=gr&id=1077617610)>

Τέλος, όσον αφορά στην εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου σχετικά με την αποφυγή της νιτρορρύπανσης, έχουν καθοριστεί περιοχές ευπρόσβλητες στη νιτρορρύπανση και τοπικά προγράμματα δράσης με τις ΚΥΑ: 19652/1906 (Β 1575/5-8-99), 20417/2520 (Β 1195/14-9-01), 20416/2519 (Β 1196/14-9-01), 20418/2521 (Β 1197/14-9-01), 25638/2905 (Β 1422/22-10-01), 20419/2522 (Β 1212/18-9-01) και εκδοθεί οι Κώδικες Ορθής Γεωργικής Πρακτικής για την αποφυγή της νιτρορρύπανσης Γεωργικής προέλευσης. (Απόφαση Υπ. Γεωργίας, 85167/820/20.3.2000). Για την παρακολούθηση της εφαρμογής της Οδηγίας και του σχετικού εθνικού κανονιστικού πλαισίου δεν υπάρχει συστηματική επίσημη πληροφόρηση. Όπως όμως προκύπτει από μετρήσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο διαφόρων προγραμμάτων σε πολλές περιοχές της χώρας καταγράφονται ανησυχητικές συγκεντρώσεις νιτρικών που συχνά υπερβαίνουν τα επιτρεπτά όρια. Έτσι, στα αστικά κέντρα της περιοχής των Μεσογείων το Ινστιτούτο Γεωλογικών & Μεταλλευτικών Ερευνών κατέγραψε ιδιαίτερα υψηλές συγκεντρώσεις παραμέτρων ποιότητας των υπόγειων νερών. Τα αποτελέσματα αυτών των μετρήσεων αναφέρονται σε έκθεση του Υπουργείου Ανάπτυξης, η οποία καταλήγει στο συμπέρασμα πως η κακή κατάσταση των νερών στα Μεσόγεια οφείλεται στην ελλιπή διαχείριση των αστικών λυμάτων<sup>46</sup>. Παρόμοια ήταν και τα αποτελέσματα μετρήσεων στον Θεσσαλικό Κάμπο. Συγκεκριμένα όσον αφορά τον Πηνειό, συγκεντρώσεις νιτρικών υψηλότερες από το επιτρεπόμενο όριο των 50 mg/l NO<sub>3</sub>, αλλά και ορισμένων βαρέων μετάλλων, έχουν καταγραφεί σε πολλά τμήματά του<sup>47</sup>

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

- 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.
- Ανεπαρκής 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 νιτρορρύπανση 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**

##### Σχετική νομοθεσία

Βάσει της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ «για τη διατήρηση των φυσικών ενδιαιτημάτων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας», χαρακτηρίζονται ως προστατευόμενες και εντάσσονται στο οικολογικό δίκτυο Natura 2000 οι περιοχές εκείνες που φιλοξενούν τύπους οικοτόπων και/ή εί-

<sup>46</sup> Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο. Σχέδιο Προγράμματος Διαχείρισης των Υδατικών Πόρων της Χώρας.

Παράρτημα 2, Ποιοτική Κατάσταση των Υδατικών Πόρων. (Αθήνα: Υπουργείο Ανάπτυξης – Διεύθυνση Υδατικού Δυναμικού και Φυσικών Πόρων, Ιανουάριος 2003). Σελ. 6-6.

<sup>47</sup> ο.π. σελ. 8-1

δη χλωρίδας και πανίδας και οι οποίες βάσει επιστημονικών δεδομένων, θεωρούνται ότι χρήζουν προστασίας σε κοινοτικό επίπεδο και καταγράφονται στα παραρτήματα I και II της Οδηγίας. Στο δίκτυο Natura 2000 περιλαμβάνονται και οι Ζώνες Ειδικής Προστασίας που καθορίζονται από την Οδηγία 79/409/ΕΟΚ «περί της προστασίας των πτηνών», η οποία ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 414985/1985. Η Οδηγία των Οικότοπων (92/43/ΕΟΚ) ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 33318/3028/98, δύο χρόνια μετά την προκαθορισμένη ημερομηνία ενσωμάτωσης και ως συνέπεια καταδικαστικής απόφασης από το ΔΕΚ εις βάρος της Ελλάδας<sup>48</sup>.

Στο εθνικό δίκαιο η προστασία των βιοτόπων διέπεται από τις διατάξεις του Νόμου 1650/1986 «για την προστασία του περιβάλλοντος». Στο άρθρο 18 ο Ν. 1650/1986, προβλέπει τη δημιουργία προστατευόμενων περιοχών υπό τις εξής κατηγορίες: Περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, Περιοχές προστασίας της φύσης, Εθνικά Πάρκα, Προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί, προστατευόμενα τοπία και στοιχεία του τοπίου, Περιοχές οικοανάπτυξης.

Για να καταστεί δυνατή η εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 1650/1986 που προέβλεπαν τη σύσταση φορέων διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών, ο 1650 τροποποιήθηκε το 1999 από τον Ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη & άλλες διατάξεις». Ουσιαστικά λοιπόν από το 1999 ξεκίνησε η ίδρυση εθνικών πάρκων με την πλήρη έννοια του όρου.

Επιπλέον, βάσει της δασικής νομοθεσίας έχουν χαρακτηριστεί ως Εθνικοί Δρυμοί 10 περιοχές (εννέα δασικές περιοχές και ένας υγρότοπος). Ο πρώτος Εθνικός Δρυμός ιδρύθηκε στον Όλυμπο το 1938. 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).

Ειδικότερα όσον αφορά τους υγρότοπους, η Σύμβαση Ραμσάρ προβλέπει την προστασία υδάτινων οικοσυστημάτων διεθνούς σημασίας. Η Ελλάδα έχει χαρακτηρίσει ως περιοχές Ραμσάρ 10 υγρότοπους. Η Συνθήκη Ραμσάρ προβλέπει σαφέστατες ρυθμίσεις για την προστασία των χαρακτηρισμένων υγροτόπων αλλά και γενικότερα του υγροτοπικού πλούτου.

Η δασική νομοθεσία<sup>49</sup> προβλέπει τον χαρακτηρισμό περιοχών ως «καταφυγίων άγριας ζωής», όπου απαγορεύεται το κυνήγι και ισχύουν ειδικές ρυθμίσεις προστασίας της χλωρίδας και πανίδας. Ο χαρακτηρισμός αυτών των περιοχών είναι αρμοδιότητα των Διευθύνσεων Δασών των Περιφερειών.

#### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Στο πλαίσιο εφαρμογής της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ «για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας», 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 οικότοποι που περιλαμβάνονται στην Οδηγία να μην προστατεύονται επαρκώς.

Στην πράξη, παρά την απουσία ειδικότερων ρυθμίσεων, τις οποίες οφείλει η Ελλάδα να θεσμοθετήσει άμεσα, ο χαρακτηρισμός αυτών των περιοχών δρα ως ανασταλτικός παράγοντας για σημαντικό ποσοστό επεμβάσεων που αντίκεινται στους στόχους προστασίας τους. Παράλληλα όμως, η έλλειψη τέτοιων κατευθύνσεων και ρυθμίσεων, καθώς βέβαια και η απουσία εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού, δρουν επίσης ανασταλτικά για επενδύσεις χωρίς οικολογική επίπτωση και οικονομικά επωφελείς για τους τόπους αυτούς.

<sup>48</sup> Υπόθεση C-329/96 «Παράβαση κράτους μέλους - Μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ»

<sup>49</sup> Ν. 2637/1998 (ΦΕΚ 200 Α/27.08.1998), άρθρο 57.

Σύμφωνα με πρόσφατα 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<sup>50</sup>. Όπως αναφέρεται σε σχετική έκθεση αξιολόγησης, «Η μη θεσμική κατοχύρωση συνδέεται άμεσα και με την έλλειψη σαφώς κατοχυρωμένων ορίων στις προστατευόμενες περιοχές (ΠΠ). Τα όρια των περιοχών του δικτύου Natura είναι προς το παρόν διαθέσιμα, χωρίς ιδιαίτερες λεπτομέρειες, σε χάρτες κλίμακας 1:50.000 (ΓΥΣ).»<sup>51</sup>

Η κατάσταση εφαρμογής της νομοθεσίας για τις προστατευόμενες περιοχές κρίνεται ως απελπιστική. Το πρώτο εθνικό πάρκο με φορέα διαχείρισης ιδρύθηκε 13 χρόνια<sup>52</sup> μετά την ψήφιση του νόμου 1650/1986, ενώ τρία χρόνια αργότερα θεσμοθετήθηκαν άρον άρον και κατόπιν πιέσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή 25 φορές διαχείρισης σε αντίστοιχες περιοχές του δικτύου Natura 2000, οι περισσότερες 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, λόγω έλλειψης στήριξης από την Πολιτεία. Όσοι από τους υπόλοιπους φορείς διαχείρισης κατάφεραν να λειτουργήσουν, είναι πλέον ανενεργοί, λόγω κατάρτησης των διοικητικών τους συμβουλίων με τον Ν.3260/2004 (ΦΕΚ Α' 151/6.8.2004) «Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων και θεμάτων δημόσιας διοίκησης» και μη αντικατάστασής τους, καθυστέρησης υπογραφής των προβλεπόμενων από τον νόμο απαραίτητων για τη λειτουργία τους κανονισμών<sup>53</sup> και έλλειψης οικονομικής στήριξης από το ΥΠΕΧΩΔΕ. Σε ελάχιστες προστατευόμενες περιοχές γίνεται επιστημονική παρακολούθηση και φύλαξη σε σταθερή βάση, ενώ το έργο αυτό οφείλεται κυρίως στις προσπάθειες περιβαλλοντικών οργανώσεων<sup>54</sup>. 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.

#### **«Ανοιχτοί λογαριασμοί» με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή**

Η ελλιπής εφαρμογή των κοινοτικών Οδηγιών 92/43/ΕΟΚ και 79/409/ΕΟΚ από την Ελλάδα έχει οδηγήσει σε παραπομπή της χώρας μας στο ΔΕΚ στις εξής περιπτώσεις:

**Ζάκυνθος:** Εκκρεμεί δεύτερη παραπομπή στο ΔΕΚ

**Μεσολόγγι:** Παραπομπή στο ΔΕΚ για ελλιπή προστασία του υγροτόπου

**Μήλος:** Παραπομπή στο ΔΕΚ για ελλιπή προστασία του βιοτόπου της Οχιάς της Μήλου

**Κορώνεια:** Διαδικασία παράβασης για ελλιπή μέτρα διαχείρισης

**Οδηγία 79/409/ΕΟΚ:** Διαδικασία παράβασης για γενικευμένη κακή εφαρμογή

Σοβαρά κενά παρουσιάζονται και στην εφαρμογή της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ για τα πουλιά. Η Ελλάδα έχει δηλώσει 151 Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ), οι οποίες επίσης εντάσσονται στο δίκτυο Natura 2000. Για αυτές όμως τις περιοχές δεν έχουν ακόμα ληφθεί μέτρα διαχείρισης, γεγονός το οποίο συνιστά παράβαση της Οδηγίας. Βάσει όμως της νομολογίας του ΔΕΚ, τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφώνονται με τους καταλόγους των Σημαντικών Περιοχών για τα Πουλιά που έχει καταρτίσει η διεθνής οργάνωση Birdlife<sup>55</sup>. Στην Ελλάδα ο εθνικός κατάλογος ΖΕΠ δεν καλύπτει επαρκώς τους βιότοπους κινδυνευόντων ειδών όπως ο σπιζαετός, ο βασιλαετός και το κικκινέζι. Τον Απρίλιο του 2004, η ΕΕ ανακοίνωσε την παραπομπή της υπόθεσης στο ΔΕΚ, υποστηρίζοντας πως η Ελλάδα οφείλει να θέσει υπό καθεστώς προστα-

<sup>50</sup> Δεν περιλαμβάνονται οι περιοχές που έχουν χαρακτηριστεί ως «Καταφύγια Άγριας Ζωής» από τις Δ/σεις Δασών των Περιφερειών, καθώς για αυτές δεν υπάρχει καμία κεντρική πολιτική διαχείρισης. Επιπλέον, δεν υπάρχει δημοσιευμένος συγκεντρωτικός κατάλογος αυτών των περιοχών, οπότε είναι δύσκολος ο υπολογισμός της συνολικής έκτασής τους.

<sup>51</sup> WWF Ελλάς, Αξιολόγηση του Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών της Ελλάδας: Από τη Θεωρία στην Πράξη: Κείμενο Πολιτικής (Αθήνα: WWF Ελλάς, 2004).

<sup>52</sup> Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου - ΕΘΠΖ (ΦΕΚ 906Δ/22.12.1999)

<sup>53</sup> Άρθρο 15 του Ν. 2742/1999

<sup>54</sup> Τέτοιες περιοχές είναι το Δάσος Δαδιάς, η Πρέσπα, το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου και το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Β. Σποράδων.

<sup>55</sup> Βλ. σχετικά: Υπόθεση C-3/96 «Διατήρηση των αγρίων πτηνών Ζώνες ειδικής προστασίας», Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Για την Ελλάδα, ο κατάλογος αυτός έχει καταρτισθεί από την Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία και περιλαμβάνει 196 περιοχές.

σίας τουλάχιστον 186 περιοχές (υπόθεση C-334/04). Παράλληλα, η Επιτροπή έχει κινήσει προδικαστική διαδικασία, αποστέλλοντας προειδοποιητική επιστολή<sup>56</sup>, δια της οποίας ενημερώνει τις αρμόδιες εθνικές αρχές ότι αυτεπαγγέλτως άνοιξε φάκελο για ελλιπή εφαρμογή μέτρων προστασίας των ΖΕΠ από την Ελλάδα. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή αναφέρεται σε μεγάλο αριθμό καταγγελιών, κοινοβουλευτικών ερωτήσεων και αναφορών σχετικά με την έλλειψη προστασίας πολλών ΖΕΠ, παραθέτοντας συγκεκριμένες περιπτώσεις όπως η Λιμνοθάλασσα Μεσολογγίου, το Δέλτα Νέστου, η Λιμνοθάλασσα Κοτυχίου-Στροφυλιάς, η Λίμνη Κορώνεια, η Λίμνη Καστοριάς και ο Αμβρακικός.

Η χαοτική κατάσταση στην οποία παραμένουν οι φορείς διαχείρισης δεν έχει μόνο σοβαρές επιπτώσεις στην προστασία των εν λόγω περιοχών και στην υλοποίηση των δεσμεύσεων της χώρας έναντι του Κοινοτικού δικαίου. Επιπλέον, αποτελεί και τον βασικό λόγο χαμηλής απορρόφησης των δεσμευμένων κονδυλίων του Μέτρου 8.1 του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Περιβάλλον». Συγκεκριμένα, μέχρι τον Νοέμβριο 2004 ο προϋπολογισμός του συγκεκριμένου μέτρου ύψους 54.880.000 € παρουσίαζε απορρόφηση μόνο 7,26%, ακριβώς λόγω της αδυναμίας των φορέων διαχείρισης να το αξιοποιήσουν, παρά το γεγονός πως είχαν ήδη υποβάλει τα απαραίτητα δικαιολογητικά και αιτήσεις στο ΥΠΕΧΩΔΕ. Η στάση του αρμόδιου υπουργείου ήταν απογοητευτική: αντί για επιτάχυνση των διαδικασιών θεσμικής θωράκισης των φορέων διαχείρισης, το ΥΠΕΧΩΔΕ εισηγήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή περικοπή του ήδη πενιχρού προϋπολογισμού κατά 2,9 εκ. €. Η εισήγηση του ΥΠΕΧΩΔΕ βεβαίως απορρίφθηκε από την Επιτροπή.

Ειδικότερα όσον αφορά τους εθνικούς δρυμούς, η σχετική διαχειριστική αρμοδιότητα εξακολουθεί να ανήκει στην τοπική δασική υπηρεσία, με αποτέλεσμα συχνά να παρατηρείται επικάλυψη ή και διχογνωμία.

Μακροπρόθεσμα, βασικό πρόβλημα για την εφαρμογή της σχετικής με τις προστατευόμενες περιοχές νομοθεσίας είναι η 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, κυρίως από το Γ' ΚΠΣ και το χρηματοδοτικό μέσο LIFE.

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

- 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.

<sup>56</sup> C(2004) 5150 της 14ης Δεκεμβρίου 2004.

## II. Προστασία ειδών χλωρίδας και πανίδας

### Σχετική νομοθεσία

Η Οδηγία 92/43/ΕΟΚ «για τη διατήρηση των φυσικών ενδιαιτημάτων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» διέπει την προστασία των ειδών χλωρίδας και πανίδας που αναφέρονται στα παραρτήματα II, IV και V.

Συγκεκριμένα όσον αφορά στην εφαρμογή των άρθρων 12 και 13 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, τα οποία προβλέπουν τη θέσπιση συστήματος αυστηρής προστασίας για τα είδη που αναφέρονται στα Παραρτήματα IV (a) και IV (b) της Οδηγίας. Συγκεκριμένα πρέπει να απαγορευτεί η εσκεμμένη αιχμαλώτιση ή θανάτωση, η εσκεμμένη όχληση, ιδιαίτερα κατά τις περιόδους αναπαραγωγής, ανατροφής, χειμερίας νάρκης και μετανάστευσης, η εσκεμμένη καταστροφή ή συλλογή αυγών, και η υποβάθμιση ή καταστροφή των περιοχών αναπαραγωγής ή ξεκούρασης. Πρέπει επίσης να απαγορεύεται η αιχμαλωσία, μεταφορά και πώληση ή ανταλλαγή ατόμων από άγρια είδη. Επιπλέον, προβλέπεται η ανάπτυξη συστήματος για την παρακολούθηση της τυχαίας σύλληψης και θανάτωσης ειδών που αναφέρονται στο Παράρτημα IV (a).

Η ΚΥΑ με την οποία ενσωματώθηκε η 92/43/ΕΟΚ στην εθνική νομοθεσία (33318/3028/98, άρθ. 15) προβλέπει τη σύνταξη καταλόγου των ιδιαίτερα προστατευόμενων ειδών, ο οποίος θα περιλαμβάνει τα είδη των παραρτημάτων II, IV, V της Οδηγίας. Προβλέπεται επίσης να περιλαμβάνει και άλλα σημαντικά είδη της ελληνικής πανίδας και χλωρίδας.

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. Για τα είδη αυτά απαγορεύεται ο εκ προθέσεως φόνος ή σύλληψη, η εκ προθέσεως καταστροφή ή βλάβη των φωλιών και των αυγών και η αφαίρεση των φωλιών, η συλλογή των αυγών στη φύση και η κατοχή τους, η σκόπιμη ενόχληση των πουλιών, ιδιαίτερα κατά την περίοδο αναπαραγωγής, η κατοχή των ειδών πουλιών, των οποίων απαγορεύεται η θήρα και η σύλληψη. Ειδικότερα για τα είδη του Παραρτήματος I και για τα μεταναστευτικά είδη που δεν περιλαμβάνονται στο Παράρτημα I, προβλέπονται μέτρα ειδικής διατήρησης, που αφορούν τον οικοτόπό τους, για να εξασφαλισθεί η επιβίωση και η αναπαραγωγή των ειδών αυτών στη ζώνη εξάπλωσής τους. Έτσι, τα Κράτη μέλη κατατάσσουν σε Ζώνες Ειδικής Προστασίας (για την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ΖΕΠ, βλ. προηγούμενη ενότητα) τις περιοχές που είναι πιο κατάλληλες σε αριθμό και επιφάνεια, για τη διατήρηση των ειδών αυτών στη γεωγραφική θαλάσσια και χερσαία ζώνη στην οποία έχει εφαρμογή η Οδηγία. Η Οδηγία 79/409/ΕΟΚ ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 414985/1985 (ΦΕΚ Β757/1985).

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. 1335/1983 (ΦΕΚ 32Α/14.3.1983), περιλαμβάνει 530 σπονδυλωτά και 25 ασπόνδυλα, τα οποία κατατάσσει σε προστατευόμενα και αυστηρώς προστατευόμενα.

Η Σύμβαση της Βόννης του 1979 «για τα μεταναστευτικά είδη άγριων ζώων», που κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν. 2719/1999 (ΦΕΚ 106 Α/26.5.1999), 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 ειδών 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.



Τέλος, σε εθνικό επίπεδο η προστασία των ειδών διέπεται και από το ΠΔ 67/1981 (ΦΕΚ Α' 23/1981) «Προστασία αυτοφυσούς Χλωρίδος και Αγρίας Πανίδος-έρευνα».

Συνολικά, μέσα από την προαναφερόμενη διεθνή, Κοινοτική και εθνική νομοθεσία, προστατεύονται σε διαφορετικούς βαθμούς 733 είδη ζώων<sup>57</sup> και 1890 τάξα χλωρίδας<sup>58</sup>.

#### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Με τη σειρά του, ο Ν.2742/99, άρθρ.16, προβλέπει ότι πενταετή σχέδια δράσης για τα προστατευόμενα είδη που αναφέρονται στο άρθρο 20 του Ν.1650/86 εγκρίνονται από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ και τους κατά περίπτωση αρμόδιους Υπουργούς. Για να γίνει όμως αυτό πρέπει πρώτα να συνταχθεί και εγκριθεί ο προαναφερθείς κατάλογος των ιδιαίτερα προστατευόμενων ειδών. Επιπλέον, δεν έχει ακόμη συνταχθεί και εγκριθεί ο κατάλογος του άρθρου 15 της ΚΥΑ 33318/3028/98. Μέχρι να συνταχθεί αυτός ο κατάλογος, προστατευόμενα είδη θεωρούνται αυτά του αναποτελεσματικού πλέον ΠΔ 67/1981 (ΦΕΚ 23 Α'/1981).

Μέχρι στιγμής δεν έχει εγκριθεί εθνικό σύστημα παρακολούθησης το οποίο να αναφέρεται σε όλα τα προστατευόμενα είδη, ή έστω σε αυτά που χαρακτηρίζονται ως είδη προτεραιότητας από την 92/43/ΕΟΚ. Ωστόσο, πραγματοποιούνται κάποιες δράσεις παρακολούθησης και λαμβάνονται κάποια μέτρα για την προστασία των ειδών στη φυσική τους περιοχή εξάπλωσης. Αυτό όμως ισχύει μόνο για λίγα και μεμονωμένα, είδη όπως η θαλάσσια χελώνα *Caretta caretta*, η μεσογειακή φώκια *Monachus monachus*, η αρκούδα *Ursus arctos*, ο μαυρόγυπας *Aegypius monachus*, ο αργυροπελεκάνος *Pelecanus crispus* κλπ. Οι σχετικές δράσεις έχουν προκύψει στη συντριπτική τους πλειοψηφία από προγράμματα προστασίας της φύσης χρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με δικαιούχους περιβαλλοντικές οργανώσεις. Επίσης, δεν έχει καταστεί δυνατή η έγκριση από τις αρμόδιες υπηρεσίες σχεδίων διαχείρισης ειδών, καθώς δεν έχει ακόμα εγκριθεί ο προβλεπόμενος από την ΚΥΑ κατάλογος των ιδιαίτερα προστατευόμενων ειδών. Συνεπώς δεν μπορούν να ληφθούν μέτρα προστασίας των ειδών στις περιοχές φυσικής τους εξάπλωσης ή γενικά τα απαιτούμενα αυστηρά μέτρα προστασίας για τα είδη των Παραρτημάτων IVa και IVb. Η ισχύς του ΠΔ 67/1981 είναι επίσης περιορισμένη καθώς δεν έχει εφαρμοστεί στην πράξη και δεν ορίζει κυρώσεις για την παραβίαση των προστατευτικών του διατάξεων, παρόλο που καλύπτει σημαντικά ελληνικά είδη (ενδημικά ή και σπάνια σε εθνικό επίπεδο).

Όσον αφορά στην εφαρμογή της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ για τα πουλιά, σημαντικά προβλήματα εμφανίζονται στην εφαρμογή της, καθώς τα συναρμόδια ΥΠΕΧΩΔΕ (συνολική επίβλεψη της εφαρμογής της Οδηγίας και χαρακτηρισμός περιοχών ως ΖΕΠ) και το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης (αρμόδιο για το κυνήγι) συχνά ακολουθούν διαφορετικές πολιτικές. Επιπλέον, σημαντικά προβλήματα παρατηρούνται στη ρύθμιση της κυνηγετικής δραστηριότητας και κυρίως στη θηροφύλαξη και στην πάταξη της λαθροθηρίας. Το σημαντικότερο πρόβλημα που προκύπτει από την εμπλοκή και των δύο υπουργείων σε καθοριστικούς τομείς εφαρμογής της Οδηγίας για τα Πουλιά σχετίζεται με την εκπροσώπηση της χώρας στις ειδικές επιτροπές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ενώ, όπως προαναφέρθηκε, τη συνολική επίβλεψη της εφαρμογής της Οδηγίας και τον χαρακτηρισμό των ΖΕΠ έχει αναλάβει το ΥΠΕΧΩΔΕ, η χώρα εκπροσωπείται στην επιστημονική επιτροπή ORNIS<sup>59</sup> από εκπροσώπους του Υπουργείου Αγροτ. Ανάπτυξης επειδή στην Επιτροπή συζητούνται θέματα ρύθμισης του κυνηγιού! Η χώρα μας λοιπόν στην πράξη αντιμετωπίζει την προστασία των πουλιών υπό το πρίσμα της κυνηγετικής δραστηριότητας και όχι στο πλαίσιο μιας ενιαίας πολιτικής για την προστασία των ειδών.

<sup>57</sup> Βλ. σχετικά: Αναστάσιος Λεγάκις, Αξιολόγηση της Εφαρμογής της Νομοθεσίας για τη Βιοποικιλότητα στην Ελλάδα. Εισήγηση στο International Conference on Law and Nature Conservation, Ελληνική Εταιρεία Δικαίου Περιβάλλοντος. Αθήνα: 5-6.12.2003.

<sup>58</sup> Σ. Ντάφης κ.α., Οδηγία 92/43/ΕΟΚ – Το Έργο οικοτόπων στην Ελλάδα: Δίκτυο ΦΥΣΗ 2000 (Θεσσαλονίκη: Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων – Υγροτόπων, 1997).

<sup>59</sup> Οδηγία 79/409/ΕΟΚ, άρθρα 16 και 17.

Εδώ πρέπει να σημειωθεί πως στην Επιτροπή Habitats<sup>60</sup> που ασχολείται μεταξύ άλλων με την προστασία των ειδών που περιλαμβάνονται στα παραρτήματα της Οδηγίας, η Ελλάδα εκπροσωπείται από το ΥΠΕΧΩΔΕ.

#### **Περίπτωση 4: Ελλιπής εφαρμογή 79/409/ΕΟΚ**

Σε προειδοποιητική επιστολή της προς τις εθνικές αρχές η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τεκμηριώνει ελλιπή εναρμόνιση και εφαρμογή της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ με την ΥΑ 41985/29.11.1985 και των ειδικότερων ρυθμίσεων της κυνηγετικής δραστηριότητας.

Συγκεκριμένα, η Επιτροπή υποστηρίζει πως οι διαφορετικής διάρκειας κυνηγετικές περιόδους για διαφορετικά είδη πουλιών «θεσπίζουν ημερομηνίες λήξης της θηρευτικής δραστηριότητας οι οποίες κυμαίνονται ανά είδος, χωρίς να προσκομίζονται στοιχεία αποδεικνύοντα ότι η κλιμάκωση των ημερομηνιών δεν εμποδίζει την πλήρη προστασία των ειδών πτηνών που ενδέχεται να επηρεαστούν. Τέλος, οι ετήσιες ΥΑ καθορισμού της κυνηγετικής περιόδου επιτρέπουν τη θήρα του είδους *Garrulus glandarius*». Επίσης, στην προειδοποιητική επιστολή αναφέρονται σοβαρά λάθη προσδιορισμού των ειδών πουλιών των οποίων επιτρέπεται το κυνήγι, όπως το είδος *Gallinula chloropus* (νερόκοτα) που αναφέρεται ως στρειδοφάγος (*Haematorus ostralegus*), του οποίου το κυνήγι απαγορεύεται.

Παράβαση 2003/2003

Τον Απρίλιο 2004 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε στην Ελλάδα νέα 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.

Πρόσφατο παράδειγμα της προβληματικής εφαρμογής της νομοθεσίας για την προστασία των ειδών από το Υπουργείο Αγροτ. Ανάπτυξης, αλλά και της σύγχυσης των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στο ΥΠΕΧΩΔΕ και το Υπ. Αγροτικής Ανάπτυξης όσον αφορά τα είδη, ήταν η έκδοση τον Ιούλιο του 2003 αδειών συλλογής για αναπαραγωγή προς πώληση μεγάλου αριθμού ερπετών και αμφιβίων (μεταξύ 320 και 600 ανά είδος, συνολικά 8.540 άτομα) από εκτεταμένο αριθμό ειδών (60 είδη συνολικά) χωρίς κανέναν άλλο περιορισμό ως προς την περίοδο, την περιοχή και τις συνθήκες της σύλληψης. Ίδια άδεια εκδόθηκε και για τη συλλογή έως 220 ατόμων πτηνών κατά παράβαση του άρθρου 5 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ σύμφωνα με το οποίο απαγορεύεται η σύλληψη όλων των ειδών πτηνών που ζουν εκ φύσεως σε άγρια κατάσταση εκτός εκείνων που ανήκουν στη λίστα των θηρεύσιμων ειδών. Οι άδειες εκδόθηκαν από τη Διαχειριστική Αρχή CITES του Υπουργείου Γεωργίας (βλ. επόμενη παράγραφο) υπέρ ιδιωτικής εταιρείας. Οι άδειες περιλαμβάνουν εξουσιοδότηση για σύλληψη ειδών που περιλαμβάνονται και στην Οδηγία 92/43/ΕΟΚ, ανάμεσα τους το είδος προτεραιότητας Οχιά της Μήλου (*Macrovipera schweizeri*). Για την έκδοση αυτής της άδειας, η Διαχειριστική Αρχή δεν ενημέρωσε, ως όφειλε, την Επιστημονική Αρχή. Επιπλέον η Διαχειριστική Αρχή δήλωσε άγνοια της υποχρέωσής της να λάβει υπόψη την Οδηγία των Οικότοπων, ενώ και το ΥΠΕΧΩΔΕ αγνοούσε τις σχετικές ενέργειες της Διαχειριστικής Αρχής. Με πρωτοβουλία της Ελληνικής Ερπετολογικής Εταιρείας, εννέα περιβαλλοντικές οργανώσεις κατέθεσαν σχετική καταγγελία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για παραβίαση της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.

Σημαντικά κενά παρουσιάζονται και στην εφαρμογή της διεθνούς Συνθήκης CITES που ρυθμίζει το εμπόριο κινδυνευόντων ειδών χλωρίδας και πανίδας. Η χώρα μας εξακολουθεί να θεωρείται ως μια από τις βασικότερες πύλες εισόδου παράνομα εισαχθέντων ειδών χλωρίδας και πανίδας στην ΕΕ, καθώς τα σημεία εισόδου/ εκτελωνισμού είναι πολλά. Τα πρώτα και τελευταία στοιχεία για το παράνομο εμπόριο ειδών στη χώρα μας δημοσιεύθηκαν το 1993 από το δίκτυο TRAFFIC του WWF<sup>61</sup>. Σύμφωνα με αυτή τη μελέτη, που αποτέλεσε προϊόν ειδικής έρευνας δύο ετών, η έκταση του εμπορίου ειδών της Συνθήκης που διαπιστώθηκε υπονομεύ-

<sup>60</sup> Οδηγία 92/43/ΕΟΚ, άρθρο 20.

<sup>61</sup> Ελισάβετ Φλέμινγκ, Ο Έλεγχος του Παράνομου Εμπορίου της Άγριας Πανίδας στην Ελλάδα: Μια Έρευνα του Δικτύου TRAFFIC, (Αθήνα: WWF Ελλάς, 1993).

ει την εφαρμογή της Συνθήκης σε ολόκληρη την ΕΕ. Κατά την περίοδο αυτής της έρευνας η Ελλάδα δεν είχε ακόμα γίνει μέλος. Έκτοτε και παρά το γεγονός πως η Συνθήκη κυρώθηκε από τη Βουλή το 1992, δεν υπάρχουν στοιχεία για το παράνομο εμπόριο ειδών και εκτιμάται ότι η σημερινή κατάσταση ελάχιστα διαφέρει από εκείνη του 1992.

Επίσης, παρά την έκδοση σχετικού οδηγού, 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 άρθηκαν οι κυρώσεις που επιβλήθηκαν στην Ελλάδα για τη μη θεσμοθέτηση Επιστημονικής Επιτροπής<sup>62</sup>, από την οποία θα εξετάζονταν τα αιτήματα για άδειες αιχμαλώτισης και εισαγωγής ή εξαγωγής ειδών. Τελικά η Επιστημονική Επιτροπή ιδρύθηκε το 1998 με τον Ν. 2637/1998 (ΦΕΚ 200Α/ 27.8.1998). Τελικά όμως η επιστημονική επιτροπή φαίνεται 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.

Τέλος, σημαντικό πρόβλημα στην εφαρμογή της CITES είναι 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. Μέχρι πρότινος τα κατασχεθέντα είδη πανίδας στέλνονταν για επ' αόριστον φιλοξενία στο Ελληνικό Κέντρο Περιθαλψής Άγριων Ζώων στην Αίγινα, ενώ πρόσφατα αρκετά είδη παραδόθηκαν σε ιδιωτικό ζωολογικό πάρκο στην Αττική. Στην περίπτωση όμως μιας χώρας όπως η Ελλάδα που αντιμετωπίζει σοβαρό πρόβλημα παράνομης εισαγωγής και εμπορίας ειδών πανίδας, η ανυπαρξία κρατικής μέριμνας για τη φιλοξενία των κατασχεθέντων και η έλλειψη πολιτικής για την επιστροφή τους στον τόπο προέλευσης αποτελεί ουσιαστικό πρόβλημα ελλιπούς εφαρμογής της Συνθήκης.

Μακροπρόθεσμα, βασικό πρόβλημα για την εφαρμογή της σχετικής με την προστασία ειδών νομοθεσίας είναι η έλλειψη θεσμοθετημένου και διαφανώς διαχειριζόμενου εθνικού χρηματοδοτικού μέσου για δράσεις παρακολούθησης ειδών και διαχείρισης και φύλαξης των βιοτόπων τους.

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

- 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**

#### Σχετική νομοθεσία

Τα δάση και οι δασικές εκτάσεις προστατεύονται ρητώς από το άρθρο 24 του Συντάγματος του 2001, το οποίο περιλαμβάνει και ειδική ερμηνευτική παράγραφο που τα ορίζει ως έννοιες.

Ο νόμος 3208/2003 «Προστασία δασικών οικοσυστημάτων, κατάρτιση δασολογίου, ρύθμιση εμπράγματων δικαιωμάτων επί δασών και δασικών εν γένει εκτάσεων και άλλες διατάξεις» τροποποιεί τον Ν. 998/1979 «περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσε-

---

<sup>62</sup> Η μη σύσταση επιστημονικής αρχής αποτελούσε παράβαση του άρθρου III παρ. 2(α), 3 (α και β) και 5(α) και του άρθρου IV, παράγρ. 2 (α), 3 and 6 (α), της Σύμβασης, καθώς και των σχετικών με τη CITES Κανονισμών της ΕΕ 338/79 και 2801/2001.

ων της χώρας» επικαλούμενος σχετική εξουσιοδότηση του νομοθέτη από τις διατάξεις του άρθρου 24 (παρ. 1) του Συντάγματος του 2001. Ο νέος νόμος τροποποιεί τον μέχρι πρότινος ισχύοντα ορισμό των εννοιών του δάσους και της δασικής έκτασης, ενώ παράλληλα επιχειρεί να ρυθμίσει και χρονίζοντα ζητήματα όπως τα διακατεχόμενα δάση και οι δασωμένοι αγροί.

Η δασική νομοθεσία συμπληρώνεται από αναρίθμητες ΚΥΑ και εγκυκλίους που επιχειρούν να ερμηνεύσουν τις διάφορες διατάξεις του Ν. 998/1979.

### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

Όπως ομολογεί το Υπουργείο Αγροτ. Ανάπτυξης στην επίσημη ιστοσελίδα του «η ισχύουσα δασική νομοθεσία με τις περίπλοκες, αποσπασματικές και πολλές φορές αντιφατικές ρυθμίσεις στο καθεστώς που διέπει τα δάση και τις δασικές εν γένει εκτάσεις και ιδιαίτερα στο ιδιοκτησιακό, έχει οδηγήσει στη μη ικανοποιητική προστασία του δασικού χώρου και στη διαίωνιση των ιδιοκτησιακών εκκρεμοτήτων επί μακρό χρονικό διάστημα»<sup>63</sup>.

Ο νέος **νόμος 3208/2003** δίκαια προκάλεσε έντονες αντιδράσεις κατά τη συζήτησή του στη Βουλή. Ο νόμος αυτός ουσιαστικά τροποποιεί τον μέχρι πρότινος ισχύοντα ορισμό του δάσους και της δασικής έκτασης, απαιτώντας πλέον εδαφοκάλυψη τουλάχιστον 25% από δασοπονικά είδη, ώστε μια έκταση να χαρακτηριστεί δάσος ή δασική έκταση. Πρόκειται για μια άνευ προηγουμένου λανθασμένη και κακοπροαίρετη χρήση επιστημονικών όρων, με στόχο την υποβάθμιση του θεσμικού πλαισίου προστασίας. Ανάλογες προσπάθειες ξεκίνησαν από τα μέσα της δεκαετίας 1980-1990 που αποτέλεσαν προϊόν πίεσης για τη νομιμοποίηση αυθαιρέτων και καταπατήσεων, την καταστροφική εκμετάλλευση εκατομμυρίων στρεμμάτων, αλλά και την επίλυση χρονιζόντων προβλημάτων, όπως οι δασωθέντες αγροί και τα διακατεχόμενα δάση.

Αξιοσημείωτη είναι η πρόσφατη απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του ΣΤΕ, δια της οποίας αναστέλλεται η εκτέλεση της πρώτης υπουργικής πράξης εφαρμογής του Ν. 3208/2003, δηλαδή της υπ. αριθμ. 90422/40/27.01.2004 απόφασης του Υφυπουργού Γεωργίας, καθώς και κάθε άλλης σχετικής πράξης της Διοίκησης<sup>64</sup>. Όπως έκρινε το ΣΤΕ, η εκτέλεση αυτής της υπουργικής πράξης, η οποία αποτελεί εφαρμογή του Ν. 3208/2003, «θα έχει ως αποτέλεσμα να μείνει χωρίς την προστασία της δασικής νομοθεσίας ένα σημαντικό μέρος εδαφικών εκτάσεων, οι οποίες μέχρι την έκδοση της προσβαλλομένης είχαν χαρακτηριστεί ως δάση ή δασικές εκτάσεις». Εν αναμονή λοιπόν της εκδίκασης αίτησης ακύρωσης που έχει υποβληθεί από το Γεωτεχνικό Επιμελητήριο κατά της ίδιας υπουργικής απόφασης και έχει ορισθεί για τις 3 Ιουνίου 2005, το ΣΤΕ έκρινε ότι πρέπει να ανασταλεί η εφαρμογή της, καθώς υποβαθμίζει το θεσμικό καθεστώς προστασίας των δασών και δασικών εκτάσεων της χώρας.

Η **ανυπαρξία δασικών χαρτών και Εθνικού Κτηματολογίου** είναι ίσως το βασικότερο πρόβλημα μη εφαρμογής της δασικής νομοθεσίας στη χώρα μας. Αποφεύγοντας να ολοκληρώσει αυτά τα δύο σημαντικά εργαλεία, η Πολιτεία δε γνωρίζει με ακρίβεια ούτε ποιες και πόσες εκτάσεις είναι δάση και δασικές εκτάσεις αλλά ούτε και σε ποιους ανήκουν. Αφήνεται έτσι επί δεκαετίες ανοιχτό το πεδίο για καταπατήσεις και ανέγερση αυθαιρέτων σε χιλιάδες στρέμματα οικολογικά πολύτιμης δασικής γης. Στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης του Δασολογίου έχει μέχρι σήμερα αναρτηθεί και κυρωθεί μόνο ένας δασικός χάρτης για την περιοχή του Άστρους, ο οποίος βασίζεται στο προηγούμενο νομικό καθεστώς του Ν. 998/1979. Εκκρεμεί η ανάρτηση άλλων περίπου 340 χαρτών που βασίζονται στον νέο Ν. 3208/2003, κατά των οποίων όμως έχει κατατεθεί αίτηση ακύρωσης από επιστημονικούς φορείς με το επιχείρημα ότι στηρίζονται σε αντισυνταγματικό νομικό υπόβαθρο.

<sup>63</sup> <http://www.minagric.gr/greek/2.5.3.5.html>

<sup>64</sup> Υπόθεση 202/2005, Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, 24 Μαρτίου 2005.

#### Υποχρέωση σύνταξης δασολογίου

Η καθυστέρηση της σύνταξης δασικών χαρτών από τη Διοίκηση συνιστά μη συμμόρφωση με προγενέστερες ακυρωτικές αποφάσεις του ΣΤΕ.

Όπως έκρινε το ΣΤΕ (Επιτροπή του αρ. 5 του Ν. 1470/1984) στις 3/12/2004, εξετάζοντας αίτηση του σωματείου «Ελληνική Εταιρία Προστασίας της Φύσης», η μη συμμόρφωση της Διοίκησης με την 2818/1997 απόφασή του συνιστά ευθεία παράβαση του άρθρου 24 του Συντάγματος.

Οι αιτιάσεις της Διοίκησης περί πολυπλοκότητας, δυσχερειών και απαίτησης σε χρόνο δεν έγιναν δεκτές από την Επιτροπή.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 του Ν. 3068/2002, σε περίπτωση συνεχιζόμενης μη συμμόρφωσης της Διοίκησης, τριμελές συμβούλιο του αρμόδιου δικαστηρίου μπορεί να επιδικάσει χρηματικό πρόστιμο.

Αρ. πρακτικού: 9/2004

Αυτή η κατάσταση επιδεινώνεται από το θεσμικά κατοχυρωμένο δικαίωμα για δόμηση σε περιοχές εκτός σχεδίου (**εκτός σχεδίου δόμηση**). Ταυτόχρονα, η περίπλοκη πολεοδομική νομοθεσία έχει ανοίξει αμέτρητα «παραθυράκια» για καταπατήσεις δημόσιων δασικών εκτάσεων και για ανέγερση χιλιάδων αυθαιρέτων. Προς αυτήν την κατεύθυνση συμβάλλει και η αδυναμία ή ακόμα και απροθυμία των αρμόδιων αρχών να εφαρμόσουν τις τελεσίδικες αποφάσεις των δικαστηρίων για κατεδάφιση των αυθαιρέτων μέσα σε δάση και δασικές εκτάσεις. Χαρακτηριστικό αυτής της κατάστασης είναι ίσως το γεγονός πως κατά την περίοδο 2002-2004 κατατέθηκαν 280 αιτήσεις ακύρωσης στο ΣΤΕ για αυθαίρετα σε δάση και δασικές εκτάσεις.

Μοχλός σε αυτήν την κατάσταση ελλιπούς εφαρμογής της δασικής νομοθεσίας είναι η συνεχώς επιδεινούμενη κατάσταση των δασικών υπηρεσιών. Τα δασαρχεία και οι Δ/νσεις Δασών, υπηρεσίες που φέρουν την ευθύνη για την κατά τόπους τήρηση της σχετικής νομοθεσίας παρουσιάζουν πολύ σοβαρές ελλείψεις σε στελέχωση, εξοπλισμό και ενημέρωση για τις εξελίξεις στη νομοθεσία. Συγκεκριμένα, το 55,3% των δασικών υπηρεσιών που απάντησαν στο ερωτηματολόγιο δήλωσαν πως ποτέ ή σχεδόν ποτέ η υπηρεσία δεν έχει πρόσβαση σε επαρκή ενημέρωση για τις εξελίξεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας<sup>65</sup>, ενώ το 84,5% απάντησε πως έχει ανεπαρκή ή μάλλον ανεπαρκή ενημέρωση για τις εξελίξεις στην κοινοτική νομοθεσία<sup>66</sup>. Ενδεικτικό επίσης είναι ότι το 74% των δασικών υπηρεσιών απάντησε πως δεν έχει ή μάλλον δεν έχει δυνατότητα διενέργειας επαρκούς αριθμού ελέγχων. Τέλος, το 89,1% των δασικών υπηρεσιών που απάντησαν στο ερωτηματολόγιο δήλωσαν πως είναι ανεπαρκώς (54,3%) ή μάλλον ανεπαρκώς (34,8%) στελεχωμένες.

#### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

- 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.

<sup>65</sup> Ερώτηση 14: Έχει η υπηρεσία σας πρόσβαση σε επαρκή ενημέρωση για τις εξελίξεις στον τομέα της περιβαλλοντικής νομοθεσίας;

<sup>66</sup> Ερώτηση 15: Θεωρείτε πως τα στελέχη της υπηρεσίας σας λαμβάνουν επαρκή ενημέρωση για τις εξελίξεις στον τομέα της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ;

## IV. Θαλάσσιο και παράκτιο περιβάλλον

### Σχετική νομοθεσία

Η νομοθεσία που αφορά την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος αποτελείται 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». 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.

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

Όσον αφορά στη διαχείριση του παράκτιου περιβάλλοντος, η εθνική νομοθεσία ουσιαστικά ορίζεται από τον πρόσφατο Ν. 2971/2001 «περί αιγιαλού, παραλίας και άλλες διατάξεις». Ο νόμος αυτός ορίζει ως *αιγιαλό* τη ζώνη της ξηράς, που βρέχεται από τη θάλασσα από τις μεγαλύτερες και συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της. Ως *παραλία* ορίζει τη ζώνη ξηράς που προστίθεται στον αιγιαλό, καθορίζεται δε σε πλάτος μέχρι και πενήντα (50) μέτρα από την οριογραμμή του αιγιαλού, προς εξυπηρέτηση της επικοινωνίας της ξηράς με τη θάλασσα και αντίστροφα. Στο άρθρο 4, ο νόμος προβλέπει τη σύσταση Επιτροπών Καθορισμού Αιγιαλού & Παραλίας σε επίπεδο νομού. Οι επιτροπές αυτές αναλαμβάνουν τον καθορισμό των ορίων αιγιαλού, παλαιού αιγιαλού και παραλίας, συστήνονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και αποτελούνται από τον προϊστάμενο και έναν μηχανικό της Κτηματικής Υπηρεσίας, τον αρμόδιο Λιμενάρχη, τον Διευθυντή της Δ/σης Πολεοδομίας και τον Δ/νη ΠΕΧΩ της Περιφέρειας. Στο άρθρο 16 προβλέπεται η παραχώρηση νησιδών, σκοπέλων, αβαθών θαλάσσιων εκτάσεων και αιγιαλών που ανήκουν στο Δημόσιο για χρήσεις τουριστικές, αθλητικές, αναπτυξιακές, γεωργοκτηνοτροφικές κ.α. Προβλέπει επίσης την αναστολή του κοινόχρηστου χαρακτήρα και της οριοθέτησης αιγιαλού σε περιοχές που εξυπηρετούν σκοπούς εθνικής άμυνας και ασφάλειας (άρθρο 17).

### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Στον τομέα της προστασίας του θαλάσσιου περιβάλλοντος και κυρίως στη θεσμοθέτηση θαλάσσιων προστατευόμενων περιοχών η Ελλάδα υστερεί σημαντικά. 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%<sup>67</sup> της θαλάσσιας έκτασης της χώρας προστατεύεται αποκλειστικά στο πλαίσιο της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Η απουσία εθνικού θεσμικού πλαισίου για τη δημιουργία θαλάσσιων προστατευόμενων περιοχών και την προστασία των θαλάσσιων πόρων δημιουργεί ένα σοβαρό κενό στην περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα, καθώς αφήνει ουσιαστικά απροστάτευτο τον θαλάσσιο πλούτο της χώρας. Τόσο η μη κύρωση του Πρωτοκόλλου της Βαρκελώνης του 1995 όσο και η απουσία εθνικού πλαισίου για την ίδρυση καταφυγίων ψαριών, δηλαδή περιοχών στις οποίες απαγορεύεται η αλιεία με στόχο την προστασία των βιολογικών πόρων τους, δημιουργεί σημαντικό έλλειμμα δικαίου προστασίας του θαλάσσιου περιβάλλοντος.

Στον τομέα της αντιμετώπισης της θαλάσσιας ρύπανσης από δεξαμενόπλοια, η Ελλάδα έχει προβάλει σθεναρή αντίσταση στις προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για κατάργηση των πλοίων μονού κύτους παρά τη μεγάλη απειλή ρύπανσης που αυτά δημιουργούν για τις

<sup>67</sup> WWF European Policy Office. "Habitats Directive – WWF European Shadow List". Brussels: June 2000.

ελληνικές θάλασσες. Ως κράτος με τον μεγαλύτερο αριθμό δεξαμενόπλοιων στον κόσμο<sup>68</sup> αλλά αγνοώντας τη σημασία της προστασίας του θαλάσσιου περιβάλλοντος και τη σοβαρότητα των επιπτώσεων ενός ατυχήματος στο Αιγαίο, η ελληνική αντιπροσωπεία πρόσφατα άσκησε βέτο κατά τη διαδικασία ψήφισης Οδηγίας για την ποινικοποίηση της ρύπανσης από πλοία<sup>69</sup>. Με το επιχείρημα ότι «δεν πρέπει να ποινικοποιηθεί η ναυτική εργασία», τον Οκτώβριο του 2004 ο Υπουργός Εμπορικής Ναυτιλίας Μ. Κεφαλογιάννης, άσκησε βέτο στην πρόταση της Ολλανδικής Προεδρίας της ΕΕ για ψήφιση Οδηγίας που προβλέπει ότι «οιοδήποτε πρόσωπο (δηλαδή όχι μόνον ο πλοιοκτήτης, αλλά επίσης ο ιδιοκτήτης του φορτίου, ο νηογνώμονας, ή οιοδήποτε άλλο εμπλεκόμενο πρόσωπο) το οποίο κρίθηκε από δικαστήριο υπεύθυνο κατά την έννοια της παραγράφου 1, υπόκειται σε κυρώσεις, συμπεριλαμβανομένων, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, των ποινικών κυρώσεων» (άρθρο 6.2 της Πρότασης Οδηγίας). Όπως όμως είναι προφανές από την πρόταση της Οδηγίας, στόχος δεν είναι η ποινικοποίηση της ναυτικής εργασίας, όπως κακώς ισχυρίστηκε η εθνική αντιπροσωπεία, καθώς δεν προβλέπονται ποινές για το κατώτερο πλήρωμα, αλλά για πρόσωπα από την πλοιοκτήτρια εταιρεία που θα κριθούν ως υπαίτια για την πρόκληση της ρύπανσης. Η αρνητική στάση της Ελλάδας σε σημαντικές προσπάθειες αποτροπής της θαλάσσιας ρύπανσης όχι απλώς δε συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας της ελληνικής ναυτιλίας, αλλά εντείνει τις ανησυχίες πως ατυχήματα όπως η βύθιση του ελληνικής πλοιοκτησίας Prestige που το 2002 κατέστρεψε τις ακτές της Γαλικίας στην Ισπανία μπορούν κάλλιστα να συμβούν στις ελληνικές θάλασσες με ανυπολόγιστες συνέπειες.

Όσον αφορά τη διενέργεια ελέγχων για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, μέσα σε ενάμισι χρόνο (1<sup>η</sup> Ιουλίου 2003 – 31 Δεκεμβρίου 2004) οι κατά τόπους λιμενικές αρχές βεβαίωσαν 329 παραβάσεις διατάξεων της σχετικής νομοθεσίας και εξέδωσαν αντίστοιχες αποφάσεις διοικητικών κυρώσεων συνολικού ύψους 618.718 €<sup>70</sup>. Με δεδομένη βέβαια την έκταση του ελληνικού θαλάσσιου χώρου, ο αριθμός των βεβαιωμένων παραβάσεων είτε είναι πολύ μικρός και είναι ενδεικτικός ενός ανεπαρκούς μηχανισμού ελέγχου, είτε δείχνει ότι σε γενικές γραμμές τηρείται ικανοποιητικά η νομοθεσία για την προστασία της θάλασσας. Δυστυχώς τα διαθέσιμα στοιχεία δεν επαρκούν ώστε να δώσουν σαφή απάντηση σε αυτό το ερώτημα

Τα προβλήματα που αντιμετωπίζει το παράκτιο περιβάλλον σχετίζονται σχεδόν αποκλειστικά με την έλλειψη σχεδιασμού για την ανάπτυξη οικιστικής και τουριστικής δραστηριότητας και την απουσία ελέγχου της παράνομης εκμετάλλευσής της. Συγκεκριμένα, τα προβλήματα εντοπίζονται στη διαδικασία οριοθέτησης της παράκτιας ζώνης και θεσμοθέτησης των δραστηριοτήτων στον αιγιαλό (π.χ. απουσία σαφούς νομικού πλαισίου, ελλιπής έλεγχος και συντονισμός των δράσεων σχεδιασμού και προστασίας, απουσία ρυθμιστικών οργάνων και μηχανισμών). Έτσι, κατασκευαστικά ζητήματα όπως η χωροθέτηση ξενοδοχείων, μαρινών και ιδιωτικών λιμένων αντιμετωπίζονται κατά περίπτωση, εν τη απουσία συνολικής πολιτικής για τη βιώσιμη διαχείριση του παράκτιου περιβάλλοντος.

Μέχρι στιγμής η ελληνική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει σαφή ορισμό της παράκτιας ζώνης. Νομοθεσία υπάρχει μόνο για τον αιγιαλό και την παραλία, που όμως εντάσσεται στο γενικότερο θεσμικό πλαίσιο περί δημόσιας περιουσίας. Αποτέλεσμα αυτής της έλλειψης πολιτικής

<sup>68</sup> 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).

<sup>69</sup> 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». COM(2003) 92 τελικό. Βρυξέλλες: 5.3.2003

<sup>70</sup> Μαργαρίτα Καραβασίλη, Ετήσια Έκθεση 2004 – Αποτελέσματα περιβαλλοντικών ελέγχων. (Αθήνα: Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, 2005).

προστασίας του παράκτιου περιβάλλοντος είναι πως η διαχείριση της παράκτιας ζώνης είναι αποσπασματική και διέπεται κατά περίπτωση από διαφορετικών αρχών και στόχων αναπτυξιακές πολιτικές. Ο πρώτος νόμος που θεσμοθέτησε ορισμό του αιγιαλού και της παραλίας ήταν ο Ν. 2344/1940 (Φ.Ε.Κ. Α/154/1940). Σύμφωνα με αυτόν τον νόμο, ως ελάχιστο πλάτος παραλίας ορίζονται τα 50 μ. εντός των οποίων απαγορεύεται ουσιαστικά η δόμηση. Ο πρόσφατος Ν. 2971/2001 «περί αιγιαλού, παραλίας και άλλες διατάξεις» συνεχίζει την παράδοση του θεσμικού καθεστώτος που επιχειρήσει να εκσυγχρονίσει, προσδιορίζοντας το παράκτιο περιβάλλον με αντίστοιχα κτηματογραφικά κριτήρια, χάνοντας έτσι την ευκαιρία να προσδώσει νομικό ορισμό βάσει του περιβαλλοντικού χαρακτήρα και της οικολογικής αξίας αυτής της ζώνης. Σημαντικά επίσης σημεία του νόμου αυτού είναι η πρόβλεψη για ανάπτυξη σχεδόν κάθε είδους οικονομικών και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων χωρίς να αναφέρονται περιορισμοί ή να απαιτείται η ολοκλήρωση χωροταξικών σχεδίων στις εν λόγω περιοχές.

Βασική πληγή για τα παράκτια οικοσυστήματα της χώρας είναι η αυθαίρετη δόμηση και ανάπτυξη δραστηριοτήτων στον αιγιαλό και την παραλία. Η έλλειψη βούλησης αλλά και η απουσία κλιμακίων από τους ΟΤΑ για εκτέλεση των χιλιάδων αποφάσεων κατεδάφισης αυθαιρέτων ακόμα και σε προστατευόμενες περιοχές στην πράξη καθιστά ανενεργή οποιαδήποτε θεσμική πρόβλεψη αντιμετώπισης του προβλήματος. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του Εθνικού Πάρκου 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 κωπηλατοδρόμιου στην περιοχή.

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

- 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.

## **6. Θόρυβος**

#### Σχετική νομοθεσία

Σύμφωνα με τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο θόρυβος θεωρείται περιβαλλοντικό πρόβλημα, καθώς αποτελεί προϊόν της υποβάθμισης του περιβάλλοντος και παρατηρείται ιδιαίτερα στις πυκνοκατοικημένες πόλεις. 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.

Η σχετική νομοθεσία στην Ελλάδα απορρέει από τις υποχρεώσεις της χώρας έναντι του Κοινοτικού δικαίου. Βασικές Οδηγίες της ΕΕ για τον θόρυβο είναι η 2002/49/ΕΚ «σχετικά με την αξιολόγηση και τη διαχείριση του περιβαλλοντικού θορύβου» και η 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». Η 2000/14/ΕΚ έχει καταργήσει παλαιότερες Οδηγίες που αφορούσαν συγκεκριμένα μηχανήματα όπως αεροσυμπιεστές, πυργογεραμούς και ηλεκτροπαραγωγά ζεύγη.



Η χώρα μας δεν έχει ακόμα ενσωματώσει την Οδηγία 2002/49/ΕΚ «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. Σύμφωνα με το άρθρο 14 της Οδηγίας, τα κράτη μέλη θα έπρεπε να τη μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο το αργότερο στις 18/7/2004. Η Οδηγία 2002/49/ΕΚ διέπεται από αρχές παρόμοιες με άλλες βασικές περιβαλλοντικές Οδηγίες, δηλαδή προβλέπει παρακολούθηση του προβλήματος, ενημέρωση του κοινού και κοινωνική διαβούλευση για την αντιμετώπισή του (σύμφωνα με τη Σύμβαση του Άαρχους), εκπόνηση σχεδίων δράσης για τη μείωση του θορύβου, όπου αυτό είναι απαραίτητο, ανάπτυξη μακροπρόθεσμης στρατηγικής της ΕΕ για το πρόβλημα. Η Οδηγία δεν καθορίζει οριακές τιμές θορύβου ή μέτρα μείωσής του. Αυτά πρέπει να καθοριστούν από τις αρμόδιες εθνικές αρχές.

Την 1/10/2003, η Ελλάδα ενσωμάτωσε με την ΚΥΑ 37393/2028/2003, την Οδηγία 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. Επίσης, 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 ΠΔ 330/1990. Η Οδηγία 86/594/ΕΟΚ που αφορά τον αερόφερτο 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, 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 για τον περιορισμό του θορύβου που προκαλείται από υποηχητικά αεροσκάφη καθώς επίσης και στην Οδηγία 92/14/ΕΚ, 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 ΠΔ 80/2004, 1178/1981 και 174/2002 αντιστοίχως.

#### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Στην Ελλάδα ο θόρυβος αποτελεί σημαντική πηγή υποβάθμισης της ποιότητας ζωής και ενόχλησης των πολιτών. Ιδιαίτερα στα πυκνοδομημένα αστικά κέντρα «ελληνικά» φαινόμενα όπως η πυκνή και χωρίς κανέναν σχεδιασμό δόμηση, η έλλειψη ελεύθερων χώρων, ο κυκλοφοριακός φόρτος αλλά και η έλλειψη κοινωνικής ευαισθητοποίησης συχνά κάνουν την καθημερινότητα αφόρητη. Αφόρητη όμως είναι η κατάσταση και στα περισσότερα τουριστικά κέντρα της χώρας από κέντρα διασκέδασης, τροχοφόρα και ξενοδοχεία, γεγονός που δεν έχει μόνο κοινωνικές επιπτώσεις (υποβάθμιση ποιότητας ζωής για τους κατοίκους), αλλά και οικονομικές, καθώς οδηγούν σε δύσκολα αντιστρεπτή υποβάθμιση του τουριστικού προϊόντος.

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 ηχορύπανση. 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. Δυστυχώς, η σημαντική πρωτοβουλία του ΥΠΕΧΩΔΕ για χαρτογράφηση του θορύβου σε μεγάλα αστικά κέντρα δε 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.

Αξίζει όμως να αναφερθεί ως θετική εξέλιξη η επίτευξη σημαντικής μείωσης του θορύβου από την κυκλοφορία δικύκλων κατά τη δεκαετία του '90. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά σε έκθεση της European Environment Agency<sup>71</sup>, οι υπερβάσεις των επιτρεπόμενων ορίων θορύβου μειώθηκαν από 50% σε 9% κατά το διάστημα Απρίλιος 1996 – Μάρτιος 1998. Αυτή η εξέλιξη ήρθε ως αποτέλεσμα συστηματικών ελέγχων και επιβολής προστίμων σε δίκυκλα που παραβίαζαν τα θεσμοθετημένα όρια. Όμως παρά τη μείωση του θορύβου από τις μοτοσυκλέτες, ο συνολικός θόρυβος τόσο στα μεγάλα αστικά κέντρα όσο και σε μικρότερες πόλεις έχει αυξηθεί δραματικά κατά την τελευταία δεκαετία.

Σημαντικό πρόβλημα στην εφαρμογή της νομοθεσίας είναι η απουσία συγκεκριμένου και επαρκώς στελεχωμένου μηχανισμού ελέγχου. Οι Δ/νσεις Περιβάλλοντος των Νομαρχιών, οι οποίες ήδη εμφανίζουν σημαντικά προβλήματα ελλιπούς στελέχωσης, δεν έχουν τη δυνατότητα διενέργειας ικανοποιητικού αριθμού αυτοψιών. Στην Αττική, οι περισσότεροι έλεγχοι πραγματοποιούνται από το Τμήμα Καταπολέμησης Θορύβου, το οποίο λόγω αδυναμίας ή και ανεπαρκούς τεχνικής κατάρτισης των υπηρεσιών των Ν.Α. του λεκανοπεδίου απασχολεί 4 άτομα σχεδόν αποκλειστικά για αυτοψίες<sup>72</sup>. Έτσι, εκ των πραγμάτων μειώνεται η δυνατότητα του ΥΠΕΧΩΔΕ να ασχοληθεί επισταμένα με τον ολοκληρωμένο σχεδιασμό δράσεων για την αντιμετώπιση του προβλήματος.

Η ελλιπής στελέχωση και τεχνική κατάρτιση των υπηρεσιών των Ν.Α., η έλλειψη κεντρικού χωροταξικού σχεδιασμού που θα λαμβάνει υπόψη την ανάγκη αντιμετώπισης της ηχορύπανσης και η απουσία εθνικού σχεδιασμού για τον θόρυβο είναι οι βασικές αιτίες για την εξαιρετικά περιορισμένη εκπόνηση μελετών αντιθορυβικού σχεδιασμού.

Περιορισμένη επίσης είναι η τοποθέτηση ηχοπετασμάτων σε περιοχές που αντιμετωπίζουν έντονο πρόβλημα θορύβου. Μέχρι σήμερα έχουν τοποθετηθεί ηχοπετάσματα σε λίγες μόνο περιοχές της Αττικής, κυρίως κατά μήκος μεγάλων οδικών αξόνων (Αττική Οδός, Εθνική Οδός στο ύψος της Ν. Φιλαδέλφειας) και σε περιοχές σχολείων. Περιορισμένη εφαρμογή ηχοπετασμάτων γίνεται επίσης σε νέα έργα που υλοποιούνται βάσει μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων (πχ Εγνατία οδός).

Η Ελλάδα έχει καθυστερήσει να ενσωματώσει την Οδηγία 2002/49/ΕΚ, στόχος της οποίας είναι ο εκσυγχρονισμός του Κοινοτικού θεσμικού πλαισίου για τον θόρυβο. Σύμφωνα με αυτήν την Οδηγία, οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να έχουν ολοκληρώσει στρατηγικούς χάρτες θορύβου και σχέδια δράσης για τα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα άνω των 250.000 κατοίκων, τους μεγάλους οδικούς άξονες και τα μεγάλα αεροδρόμια, ως τις 30 Ιουνίου 2007. Με δεδομένο ότι κατά τη φάση προετοιμασίας αυτής της Οδηγίας συμμετείχαν ενεργά εκπρόσωποι του ΥΠΕΧΩΔΕ, άρα η 2002/49/ΕΚ θεωρητικά τουλάχιστον είναι προσαρμοσμένη στα ελληνικά δεδομένα, η εναρμόνιση και εφαρμογή της δεν αναμένεται να αποβεί ιδιαίτερα δύσκολη για την Ελλάδα. Άλλωστε, έχουν ήδη ξεκινήσει κάποιες πιλοτικές δράσεις εφαρμογής διατάξεων της Οδηγίας, όπως η συστηματική παρακολούθηση του θορύβου σε επιλεγμένους μεγάλους οδικούς άξονες (Αττική Οδός) και στο Αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος. Επιπλέον, μέσα από το μέτρο 4.2 του ΕΠΠΕΡ (Γ' ΚΠΣ) έχει ξεκινήσει η εκπόνηση σχεδίων δράσης για την αντιμετώπιση του θορύβου σε επιλεγμένους δήμους, όπως η Δραπετσώνα, το Πέραμα, τη Βέροια τα Ιωάννινα και το Ηράκλειο και η δημιουργία φυτικού ηχοπετάσματος σε σχολείο της Αγίας Βαρβάρας. Δυστυχώς, και αυτό το μέτρο του ΕΠΠΕΡ, που έχει ως αποκλειστικό στόχο τη μείωση της ηχορύπανσης εμφανίζει πολύ χαμηλή απορρόφηση της τάξης του 15%.

<sup>71</sup> European Environment Agency, Environment in the European Union at the Turn of the Century. (Luxemburg: European Environment Agency, 1999).

<sup>72</sup> Διεύθυνση Ελέγχου Ατμόσφαιρας, Ρύπανσης και Θορύβου – Τμήμα Καταπολέμησης Θορύβου, Συνοπτικός Απολογισμός Μέτρων και Δράσεων για την Αντιμετώπιση του Περιβαλλοντικού Θορύβου (Αθήνα: Υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ, 2004). Σύμφωνα με αυτήν την έκθεση, μέσα στο 2002 πραγματοποιήθηκαν περί τις 600 αυτοψίες από κλιμάκια του Υπουργείου. Παράλληλα, ενισχύθηκαν όλες οι Νομαρχίες της χώρας με ηχόμετρα, ενώ πραγματοποιήθηκε πρόγραμμα κατάρτισης των υπαλλήλων τους.

Το σημαντικότερο όμως πρόβλημα για τη μείωση του περιβαλλοντικού θορύβου και για την τήρηση της ισχύουσας νομοθεσίας είναι η ελλιπέστατη ενημέρωση και ευαισθητοποίηση τόσο των αρμόδιων αρχών όσο και των πολιτών για τις επιπτώσεις της ηχορύπανσης στην ποιότητα ζωής. Οι ιδιαίτερα θετικές αντιδράσεις των μέσων και του κοινού σε προγράμματα όπως το «Ευαισθητοποίηση των πολιτών στο θόρυβο και την καταπολέμησή του, με έμφαση στις μεσογειακές χώρες» της Ευρωπαϊκής Ένωσης δείχνουν την τεράστια ανάγκη που υπάρχει στον τομέα αυτό, ώστε ο πολίτης να γνωρίζει τα βασικά του δικαιώματα.

Τέλος, η μη εφαρμογή κανονισμού ηχοπροστασίας στα κτίρια καθιστά τη χώρα μοναδική στην Ευρωπαϊκή Ένωση (σε όλες τις άλλες χώρες εφαρμόζεται κανονισμός από πολλές δεκαετίες) και 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.

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

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

### **7. Χημικά και βιοτεχνολογία**

#### Σχετική νομοθεσία

Η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα χημικά αφορά σε τρεις κατηγορίες ουσιών: τα χημικά ευρείας κατανάλωσης, τα βιοκτόνα και τα φυτοφαρμακευτικά προϊόντα και ρυθμίζεται από αναρίθμητες Οδηγίες και Κανονισμούς που τροποποιούνται τακτικά με στόχο την εναρμόνισή τους με τις επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις.

#### **1. Χημικά ευρείας κατανάλωσης**

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία για τα χημικά ευρείας κατανάλωσης αποτελείται από πολλές Οδηγίες που αφορούν προϊόντα ή δραστηριότητες και στοχεύουν τόσο στην προστασία της υγείας και της ασφάλειας ανθρώπων και του περιβάλλοντος όσο και στην ελεύθερη κυκλοφορία των χημικών στο εσωτερικό της Κοινότητας, και άρα στην ανταγωνιστικότητα της Ευρωπαϊκής χημικής βιομηχανίας. Η σχετική με τα χημικά νομοθεσία της ΕΕ συμπληρώνεται και από αναρίθμητους κανονισμούς. Η νομοθεσία στο σύνολο της είναι πολύπλοκη και πολυσύνθετη και υφίσταται συχνές αναθεωρήσεις με στόχο τη συνεχή εναρμόνισή της με τις επιστημονικές εξελίξεις.

Η ΕΕ ασχολήθηκε από νωρίς με τη ρύθμιση της ταξινόμησης, συσκευασίας και σήμανσης χημικών ουσιών. Πρώτη χρονολογικά και βασική Οδηγία είναι η 67/548/ΕΟΚ σχετικά με την ταξινόμηση, συσκευασία και σήμανση επικίνδυνων ουσιών. Η Οδηγία θέτει τις γενικές αρχές πάνω στις οποίες βασίζεται όλη η μετέπειτα ευρωπαϊκή νομοθεσία για τα χημικά. Επίσης, συμπεριλαμβάνει συγκεκριμένες διατάξεις για το πώς πρέπει να ταξινομούνται, συσκευάζονται και επισημαίνονται περίπου 5000 ουσίες και παρασκευάσματα οι οποίες περιλαμβάνονται στο Παράρτημα I της Οδηγίας. Η Οδηγία, και ειδικά τα παραρτήματα της, έχουν τροποποιηθεί επανειλημμένα καθώς προστίθενται νέες ουσίες και παρασκευάσματα και τροποποιούνται οι διατάξεις της (π.χ. σχετικά με την εκτίμηση του κινδύνου, χρησιμοποιούμενες δοκιμασίες, αξιολόγηση κινδύνων στο περιβάλλον, περιορισμός πειραμάτων σε ζώα κτλ.). Η Ο-

δηγία 67/548/ΕΟΚ έχει τροποποιηθεί τουλάχιστον 9 φορές και έχει υποστεί τουλάχιστον 28 προσαρμογές σε νέα επιστημονικά δεδομένα. Ιδιαίτερη σημασία έχει η 6<sup>η</sup> προσαρμογή του 1979, η οποία επιφέρει σημαντικές τροποποιήσεις στην αρχική Οδηγία που αφορούν κυρίως την προστασία του ανθρώπου και του περιβάλλοντος. Με βάση αυτή την τροποποίηση δημιουργήθηκε λίστα υπαρχουσών ουσιών η οποία αναγράφει όλα τα χημικά που κυκλοφόρησαν στην αγορά από το 1971 έως το 1981. Επιπρόσθετα η τροποποίηση αφορά τη διευκρίνιση ορισμών για την ταξινόμηση των χημικών, καθιέρωση υποχρεωτικού ελέγχου και μελέτης για κάθε νέα ουσία που κυκλοφορεί στην αγορά από τις 18 Σεπτεμβρίου 1981 ώστε να εκτιμηθούν οι χημικές τους ιδιότητες καθώς και οι κίνδυνοι που κρύβουν για τον άνθρωπο και το περιβάλλον. Η Οδηγία 67/548/ΕΟΚ έχει τροποποιηθεί τουλάχιστον 9 φορές και έχει υποστεί τουλάχιστον 28 προσαρμογές σε νέα επιστημονικά δεδομένα. Η Ελλάδα ενσωμάτωσε την Οδηγία με το ΠΔ329/1983 (ΦΕΚ 118Α/83), το οποίο έχει επικαιροποιηθεί, ώστε να είναι συμβατό με τις νεώτερες Οδηγίες και τις τροποποιήσεις που έχουν γίνει σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η Οδηγία 1999/45/ΕΚ για την ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση μερικών επικίνδυνων παρασκευασμάτων<sup>73</sup> αποσκοπεί στην προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών στα θέματα αυτά και ουσιαστικά αποτελεί θυγατρική Οδηγία της 67/548/ΕΟΚ. Περιλαμβάνει συγκεκριμένα κριτήρια για την ταξινόμηση παρασκευασμάτων ως επικίνδυνα και στην συνέχεια θέτει τις προδιαγραφές για την συσκευασία και επισήμανση αυτών των χημικών. Μεταξύ άλλων η Οδηγία προβλέπει ότι το κάθε κράτος μέλος θα ορίσει αρμόδια αρχή υπεύθυνη για την ανταλλαγή πληροφοριών με την Επιτροπή σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας. Οι αρμόδιες αυτές αρχές μαζί με ειδικευμένους κρατικούς οργανισμούς είναι επίσης υπεύθυνες για την συγκέντρωση και επεξεργασία πληροφοριών για τα χημικά που αναφέρονται στην Οδηγία, τις οποίες υποχρεούται να δώσει σ' αυτές τις αρχές η χημική βιομηχανία. Οι κρατικές αρχές επίσης συγκεντρώνουν τα στοιχεία σε μορφή δελτίων δεδομένων ασφαλείας σε μία βάση δεδομένων ώστε να ενημερώνονται οι επαγγελματίες χρήστες αλλά και πιθανώς το ευρύτερο καταναλωτικό κοινό<sup>74</sup>.

**2. Βιοκτόνα:** Ως βιοκτόνα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ορίζει τα δραστικά συστατικά και προϊόντα που περιέχουν ένα ή περισσότερα από ορισμένα δραστικά συστατικά που χρησιμοποιούνται σε μη γεωργικούς τομείς, όπως η συντήρηση/ προστασία του ξύλου, η απολύμανση ή ορισμένες οικιακές χρήσεις. Με την Οδηγία 98/8/ΕΚ τίθενται οι εξής βασικές αρχές για τον έλεγχο της διάθεσης βιοκτόνων στην αγορά: συγκριτική αξιολόγηση σε επίπεδο ΕΚ των ενεργών συστατικών (η Επιτροπή δύναται να αρνηθεί συμπερίληψή τους αν υπάρχουν κατάλληλες εναλλακτικές ουσίες) και αδειοδότηση της εμπορίας προϊόντων βάσει του καταλόγου ουσιών στο Παράρτημα 1. Η Οδηγία αφορά μη-αγροτικά χημικά προϊόντα που χρησιμοποιούνται για συντήρηση υλικών, αντискωριακή προστασία, απολυμάνσεις και καθορίζει περιβαλλοντικά πρότυπα και πρότυπα ασφαλείας για τη χρήση τους. Από την Οδηγία εξαιρούνται τα φυτοφάρμακα που καλύπτονται από την 91/414/ΕΟΚ, τα καλλυντικά και τα φάρμακα. Προθεσμία ενσωμάτωσης της 98/8/ΕΚ ήταν η 14η Μαΐου 2000, όμως η Ελλάδα, μαζί με άλλα κράτη μέλη, δεν τήρησαν αυτήν την προθεσμία με αποτέλεσμα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να ξεκινήσει διαδικασία παράβασης. Η Οδηγία για τα βιοκτόνα εμπίπτει στην αρμοδιότητα των Υπουργείων Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Υγείας. Η διαδικασία αδειοδότησης από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων ρυθμίζεται από την ΚΥΑ 85418/24-8-88. Το Μπενάκειο Φυτοπαθολογικό Ινστιτούτο είναι υπεύθυνο για την εκπόνηση μελετών, οι οποίες κατατίθενται στο Ανώτατο Συμβούλιο Φαρμάκων του Υπουργείου Γεωργίας (Α.ΣΥ.ΓΕ.Φ). Τελικά, η Ελλάδα εναρμονίστηκε με τις διατάξεις της Οδηγίας με το ΠΔ 205/2001.

**3. Φυτοφαρμακευτικά προϊόντα:** Η Οδηγία 91/414/ΕΟΚ, δια της οποίας καθορίζονται αυστηροί κανόνες για την αδειοδότηση της κυκλοφορίας και χρήσης φυτοφαρμακευτικών προϊόντων, επιβάλλει εκτεταμένη διαδικασία αξιολόγησης του κινδύνου επιπτώσεων στην υγεία και

<sup>73</sup> Η Οδηγία αυτή καταργεί τις Οδηγίες: 78/631/ΕΟΚ (γεωργικά φάρμακα), 88/379/ΕΟΚ, και 91/442/ΕΟΚ (σφράγιση ασφαλείας για τα παιδιά).

<sup>74</sup> Οι συγκεκριμένες διατάξεις για τα δελτία δεδομένων ασφαλείας βρίσκονταν στην Οδηγία 91/155/ΕΟΚ η οποία όμως έχει τροποποιηθεί από τις Οδηγίες 93/112/ΕΚ και 2001/58/ΕΟΚ.

το περιβάλλον που πρέπει να προηγηθεί της κυκλοφορίας του προϊόντος. Η Οδηγία 91/414/ΕΟΚ έχει τροποποιηθεί 29 φορές, με στόχο την επικαιροποίηση των παραρτημάτων με τις σχετικές ουσίες. Η συγκεκριμένη Οδηγία και οι τροποποιήσεις της μέχρι την 97/57/ΕΚ έχουν ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο με τα ΠΔ 115/97 (Οδηγίες : 91/414/ΕΟΚ, 93/71/ΕΟΚ, 94/37/ΕΚ, 94/43/ΕΚ, 94/79/ΕΚ, 95/36/ΕΚ, 96/12/ΕΚ, 96/68/ΕΚ) και ΠΔ 290/98 (Οδηγίες : 96/46/ΕΚ, 97/57/ΕΚ). Τα παραπάνω Προεδρικά Διατάγματα ουσιαστικά ρυθμίζουν την έγκριση, κυκλοφορία και έλεγχο των φυτοφαρμακευτικών προϊόντων. Με τη νομοθεσία αυτή καθορίζονται τα τοξικολογικά δεδομένα (οξεία, υποχρόνια και χρόνια τοξικότητα, μεταλλαξογένεση, τερατογένεση, αναπαραγωγή κ.ά.) και τα δεδομένα για τα υπολείμματα των φυτοφαρμάκων στα αγροτικά προϊόντα (τρόφιμα και ζωοτροφές) που απαιτούνται για έγκριση κυκλοφορίας των φυτοφαρμάκων καθώς και η διαδικασία και τα κριτήρια αξιολόγησής τους, ώστε να καταστεί δυνατή η εκτίμηση των πιθανών κινδύνων για τον άνθρωπο και τα παραγωγικά ζώα από τη χρήση και εφαρμογή των φυτοφαρμάκων στη γεωργική πράξη. Αρμόδια αρχή για την εφαρμογή της ως άνω νομοθεσίας είναι το Υπ. Γεωργίας. Με βάση την αξιολόγηση αυτή, καθορίζονται οι φράσεις κινδύνου (R) και ασφαλείας (S) που αναφέρονται στην ετικέτα των φυτοφαρμάκων, όπως αυτές έχουν προσδιοριστεί από το 1967 από την Οδηγία 67/548/ΕΟΚ «περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν στην ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση των επικινδύνων ουσιών» (δεν ισχύει πια) και 78/631/ΕΟΚ «περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών που αφορούν την ταξινόμηση, τη συσκευασία και την επισήμανση των επικινδύνων παρασκευασμάτων (γεωργικών φαρμάκων)» (έχει αντικατασταθεί από την Οδηγία 99/45/ΕΚ).

Όσον αφορά στους **γενετικά τροποποιημένους οργανισμούς (ΓΤΟ)**, η Κοινοτική νομοθεσία ορίζεται στις Οδηγίες 2001/18/ΕΚ «για τη σκόπιμη απελευθέρωση γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών στο περιβάλλον και την κατάργηση της Οδηγίας 90/220/ΕΟΚ του Συμβουλίου» και την Οδηγία 90/219/ΕΟΚ «για την περιορισμένη χρήση των γενετικώς τροποποιημένων μικροοργανισμών», όπως τροποποιήθηκε από την Απόφαση 2001/204/ΕΚ. Η Οδηγία 2001/18/ΕΚ εισάγει διαδικασία για την έγκριση, αξιολόγηση και διάθεση γενετικά τροποποιημένων οργανισμών, με ρητή αναφορά στην αρχή της προφύλαξης. Η αξιολόγηση του κινδύνου για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον αποτελεί υποχρέωση του φορέα που κοινοποιεί στις αρμόδιες αρχές πληροφορίες για την απελευθέρωση ή διάθεση στην αγορά προϊόντων που περιέχουν ΓΤΟ. Επίσης, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ορίσουν διαδικασία επιθεωρήσεων ή άλλα μέτρα ελέγχου της διακίνησης ΓΤΟ. Σημαντική ρύθμιση που εισάγει η Οδηγία 2001/18/ΕΚ είναι η ενημέρωση και η συμμετοχή των πολιτών κατά τη διαδικασία εξέτασης της έκθεσης αξιολόγησης κινδύνου από ΓΤΟ που πρόκειται να διατεθούν στην αγορά.

Η Οδηγία 2001/18/ΕΚ της 12ης Μαρτίου 2001, για τη σκόπιμη απελευθέρωση γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών στο περιβάλλον δεν έχει ακόμα ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο.

#### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Στον τομέα των χημικών δυστυχώς οι διαθέσιμες πληροφορίες ήταν ελάχιστες, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η απόκτηση ολοκληρωμένης εικόνας. Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα στοιχεία που συλλέχθηκαν και δίνουν μια γενική μόνο άποψη για την κατάσταση εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας.

Σε γενικές γραμμές, η Κοινοτική νομοθεσία για τα χημικά διέπεται από πολλές Οδηγίες, κανονισμούς και αποφάσεις, με αποτέλεσμα συχνά να είναι δύσχρηστη. Επιπλέον, δε λαμβάνει υπόψη τις αθροιστικές επιπτώσεις από τη χρήση πολλών χημικών μαζί. Ορθώς λοιπόν κρίθηκε απαραίτητη η συνολική επικαιροποίησή της με την προώθηση του υπό συζήτηση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο νέου Κανονισμού REACH<sup>75</sup>. Ο υπό ψήφιση Κανονισμός απλοποιεί το ισχύον πολύπλοκο σύστημα για την έγκριση νέων χημικών και θέτει περιορισμούς για τα χημικά που κυκλοφορούν στην αγορά εδώ και πολλά χρόνια (πριν το 1981). Το WWF, συνε-

<sup>75</sup> Από τα αρχικά **Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals** (Καταχώριση, Αξιολόγηση και Αδειοδότηση Χημικών).

πικουρούμενο από πολλές ευρωπαϊκές περιβαλλοντικές οργανώσεις, εργατικά συνδικάτα και ειδικούς επιστημονικούς φορείς υποστηρίζει πως ένας ισχυρός Κανονισμός REACH θα αποτελέσει την πιο αποτελεσματική μέχρι σήμερα ασπίδα προστασίας των καταναλωτών και του περιβάλλοντος από την ανεξέλεγκτη χρήση και εμπορία χημικών ουσιών, ενώ παράλληλα θα αυξήσει θεαματικά την εμπιστοσύνη των πολιτών στη χημική βιομηχανία. Δυστυχώς, η μέχρι σήμερα στάση της Ελλάδας στον υπό συζήτηση κανονισμό είναι αρνητική, προφανώς επηρεασμένη από την αρνητική στάση της ελληνικής χημικής βιομηχανίας που εκφράζει ανησυχία (προφανώς επηρεασμένη από το κλίμα καχυποψίας που έχουν τεχνηέντως δημιουργήσει οι Σύνδεσμοι χημικών βιομηχανιών της Ευρώπης) για πιθανή μείωση της ανταγωνιστικότητας των εταιριών που παράγουν κι εμπορεύονται χημικές ουσίες και προϊόντα στην Ε.Ε.

Ο έλεγχος και η αδειοδότηση των χημικών προϊόντων που κυκλοφορούν στην ελληνική αγορά έχει ανατεθεί στο Γενικό Χημείο του Κράτους (ΓΧΚ), το οποίο συστάθηκε το 1929<sup>76</sup> με αρχικό σκοπό τον έλεγχο του εμπορίου του οινοπνεύματος και της μπίρας. Αυτός ο ρόλος του ΓΧΚ στην πάταξη του λαθρεμπορίου και της νόθευσης προϊόντων που υπόκεινται σε συγκεκριμένη φορολογία είναι και ο λόγος για την παράδοση υπαγωγή του στο Υπουργείο Οικονομικών και όχι σε κάποιο άλλο υπουργείο με αντικείμενο την προστασία της υγείας ή του περιβάλλοντος. Ταυτόχρονα, το ΓΧΚ έχει αναλάβει τον έλεγχο της ποιότητας και νόμιμης κυκλοφορίας των χημικών ουσιών και παρασκευασμάτων που κυκλοφορούν στην αγορά, της 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 που θα αναλάβει τη διενέργεια επιθεωρήσεων για την ταξινόμηση και επισήμανση προϊόντων, καθώς και για την ύπαρξη δελτίων δεδομένων ασφαλείας. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του ΓΧΚ, στο 30% των επιθεωρήσεων κατά το 2004 διαπιστώθηκαν παρατυπίες και ελλιπής σήμανση σε προϊόντα εγχώρια ή προέλευσης από τρίτες χώρες.

Δυστυχώς, η συμβολή του ΓΧΚ στην ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών περί την ασφαλή χρήση χημικών είναι ελάχιστη. Κραυγαλέο παράδειγμα η απουσία ειδικής ιστοσελίδας, στην οποία θα παρουσιάζεται κατ' αρχήν ο ρόλος και το έργο του ΓΧΚ, θα δημοσιεύονται αναφορές πεπραγμένων, θα περιγράφεται το θεσμικό πλαίσιο για την ταξινόμηση και επισήμανση και θα παρέχονται συμβουλές για την προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος από τη χρήση χημικών.

Στο πλαίσιο της εφαρμογής της Κοινοτικής νομοθεσίας για τα βιοκτόνα, στις 20 Φεβρουαρίου 2001, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη για μη κοινοποίηση των μέτρων που είχε λάβει η χώρα μας ώστε να εναρμονιστεί με την 98/8/ΕΚ. Τελικώς η Επιτροπή δεν προσέφυγε στο ΔΕΚ, μιας και η Ελλάδα ενσωμάτωσε την Οδηγία με το ΠΔ205/2001.

Η Κοινοτική νομοθεσία που αφορά στον έλεγχο των φυτοφαρμακευτικών προϊόντων για χορήγηση έγκρισης κυκλοφορίας, που θεσπίζεται με την Οδηγία 91/414/ΕΟΚ και τις μέχρι σήμερα τροποποιήσεις της, απαιτεί λεπτομερείς και μακροχρόνιους ελέγχους που καλύπτουν όλες τις πιθανές δυσμενείς επιπτώσεις των φυτοφαρμάκων στον άνθρωπο και το περιβάλλον. Η Ελλάδα, ως κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει εναρμονίσει σε ικανοποιητικό βαθμό τη νομοθεσία της με την ισχύουσα κοινοτική. Οι νέες ουσίες που εγκρίνονται στη χώρα μας, εφόσον χρησιμοποιηθούν σύμφωνα με τους όρους έγκρισής τους, διασφαλίζουν την προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος. Επίσης, η Οδηγία καθόριζε προθεσμία 12 ετών για την επανεξέταση των δραστικών ουσιών ήδη κυκλοφορούντων τότε φυτοφαρμακευτικών προϊόντων, με τους ίδιους κανόνες. Η διαδικασία επανεξέτασης δεν έχει ολοκληρωθεί μέχρι σήμερα.

---

<sup>76</sup> Νόμος 4328 της 10/13 Αυγ. 1929, «Περί συστάσεως Γενικού Χημείου του Κράτους».

Όπως όμως αναφέρεται σε σχετική έκθεση του Μπενάκειου Φυτοπαθολογικού Ινστιτούτου»<sup>77</sup>, αρκετά προβλήματα εντοπίζονται στην εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής. Σημαντικά λοιπόν 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 τούτου, παρατηρείται έλλειψη διαθέσιμων στοιχείων για πολλά από τα κυκλοφορούντα ΦΠ όσον αφορά τις επιπτώσεις στο περιβάλλον και κατά συνέπεια οι γνώσεις μας στο τομέα αυτό είναι πολύ περιορισμένες. Τέλος, σε ότι αφορά την παρακολούθηση των τοξικολογικών επιπτώσεων στον άνθρωπο από τη χρήση των φυτοφαρμάκων, από τα στοιχεία του Κέντρου Δηλητηριάσεων για το 1997, προκύπτει ότι το 12,5% των περιστατικών δηλητηριάσεων από φυτοφάρμακα ήταν απόπειρες αυτοκτονίας, ενώ σημαντικός ήταν ο αριθμός των περιστατικών που συμβαίνουν από ατύχημα (47%) ή από έκθεση κατά την εργασία (41%). Οι δηλητηριάσεις με ΦΠ είναι κατά κανόνα βαριάς μορφής και παρουσιάζουν υψηλή θνησιμότητα. Εκτιμάται πως οι αριθμοί αυτοί ελάχιστα διαφέρουν από τη σημερινή πραγματικότητα, καθώς δεν έχει υπάρξει συστηματική προσπάθεια ενημέρωσης του αγροτικού πληθυσμού 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. Επίσης, 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. Τέλος, τα μέσα προσωπικής προστασίας που χρησιμοποιεί ο Έλληνας καλλιεργητής είναι περιστασιακά και τυχαία, ενώ συχνά 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.

Στον τομέα της σήμανσης, ιχνηλασιμότητας και ελέγχου των ΓΤΟ, η όποια εθνική νομοθεσία υπαγορεύεται από την αντίστοιχη Κοινοτική. Η Οδηγία 2001/18/ΕΚ δίνει πλέον το πλαίσιο για την κυκλοφορία ΓΤΟ στην αγορά, σημειώνοντας έτσι μια σαφή αποστασιοποίηση από τη γενική αντίθεση των ευρωπαίων πολιτών από σχεδόν όλα τα κράτη μέλη στην προοπτική «εισβολής» ΓΤΟ στην Ευρώπη. Στην περίπτωση λοιπόν της βιοτεχνολογίας, η ΕΕ εμφανίζει πρόβλημα νομοθεσίας, καθώς αφήνει ανοιχτό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 26α σχετικά με τη συνύπαρξη καλλιεργειών.

Στο επίπεδο της εφαρμογής όμως, η Ελλάδα αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα, κυρίως λόγω έλλειψης μηχανισμών ελέγχου. Αρμόδιοι φορείς για τον έλεγχο των τροφίμων που περιέχουν ΓΤΟ είναι οι Δ/σεις Αγροτικής Ανάπτυξης των Ν.Α., οι οποίες συντονίζονται και εποπτεύονται από τα οκτώ περιφερειακά κέντρα ελέγχου φυτικών προϊόντων<sup>78</sup>, ο Ενιαίος Φορέας Ελέγχου Τροφίμων (ΕΦΕΤ) του Υπουργείου Ανάπτυξης και το Γενικό Χημείο του Κράτους του Υπουργείου Οικονομικών. Επίσης, έλεγχοι σε σπόρους για την ανίχνευση προσμίξεων με ΓΤΟ πραγματοποιούνται από τα Κέντρα Ελέγχου Πιστοποίησης Πολλαπλασιαστικού Υλικού και Λιπασμάτων (ΚΕΠΠΥΕΛ) που λειτουργούν σε κάθε Νομό. Η ανίχνευση προσμίξεων γίνεται βάσει της ΚΥΑ 332657/2001 (ΦΕΚ 176Β/2001) «Τεχνικός κανονισμός πιστοποίησης και ελέγχου κατά την εμπορία σπόρων προς σπορά...», η οποία καλύπτει το βαμβάκι, το καλαμπόκι, τα τεύτλα, την ελαιοκράμβη, τη σόγια και την ντομάτα για μεταποίηση. Όπως προκύπτει από στοιχεία του Υπουργείου Αγροτ. Ανάπτυξης, κατά το 2004 εντοπίστηκαν και καταστράφηκαν τρεις σπορομερίδες καλαμποκιού στις οποίες ανιχνεύθηκε πρόσμιξη με ΓΤΟ και οι οποίες είχαν ήδη σπαρεί. Επιπλέον, όπως καταγγέλλει η Greenpeace, «η απουσία ελέγ-

<sup>77</sup> Παρακολούθηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων από τη χρήση Φυτοπροστατευτικών Προϊόντων στη Γεωργία: Υφιστάμενη Κατάσταση στην Ελλάδα, Συμπεράσματα Ανθρώπινου Δικτύου Διάδοσης της Ε&Τ Γνώσης ΕΠΕΤ II, 98 ΑΔ60, Μπενάκειο Φυτοπαθολογικό Ινστιτούτο, Αθήνα 2001.

<sup>78</sup> Γραφείο Υπουργού Αγροτ. Ανάπτυξης. «Γενετικά τροποποιημένοι οργανισμοί». Απάντηση του Υπουργού σε ερώτηση του Βουλευτή Ε. Αργύρη. 14.7.2004.

χων έχει επιτρέψει στην πλειοψηφία των βιομηχανιών τροφίμων στη χώρα μας να δηλώνει ότι δε χρησιμοποιούν μεταλλαγμένα συστατικά αλλά ούτε και μεταλλαγμένες ζωοτροφές. Η εντυπωσιακή αυτή δήλωση ανατρέπεται από την πραγματικότητα: περισσότεροι από 250.000 τόνοι μεταλλαγμένης σόγιας εισάγονται κάθε χρόνο στην Ελλάδα (κυρίως για χρήση σε ζωοτροφές). Οι απαραίτητοι έλεγχοι θα αποκαλύψουν πού χρησιμοποιείται η μεταλλαγμένη σόγια»<sup>79</sup>. Έτσι, το 2004 εντοπίστηκε πλοίο το οποίο ετοιμαζόταν να εκφορτώσει στη Θεσσαλονίκη 9.000 γενετικά τροποποιημένου σογιάλειου για ζωοτροφή. Λίγες μέρες αργότερα, εντοπίστηκε άλλο ένα πλοίο το οποίο ετοιμαζόταν να εκφορτώσει στην Κόρινθο γενετικά τροποποιημένο καλαμπόκι και σόγια επίσης για ζωοτροφή. Οι καταγγελίες αυτές έφεραν αποτέλεσμα, καθώς λίγες μέρες μετά τα δύο συμβάντα, η πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Αγροτ. Ανάπτυξης ανακοίνωσε ότι προχωράει σε επισταμένους ελέγχους των παραστατικών φορτίων ΓΤΟ που εισάγονται, καθώς και σε δειγματοληπτικές αναλύσεις.

Το μόνο ίσως θετικό στοιχείο είναι η αντίθεση όλων των εθνικών αντιπροσωπειών στην τάση της Ευρωπαϊκής Ένωσης να επιτρέψει την καλλιέργεια ΓΤΟ. Αυτή η σημαντική και πολιτικά ξεκάθαρη στάση της εθνικής αντιπροσωπείας στις συναντήσεις των Υπουργών Περιβάλλοντος αποτελεί βέβαια αποτέλεσμα της κατάφωρης αντίθεσης της ελληνικής κοινωνίας στα «μεταλλαγμένα». Στην έκφραση αυτής της κοινωνικής αντίθεσης προς τους ΓΤΟ έχουν συμβάλει ουσιαστικά αρκετές μη κυβερνητικές οργανώσεις, κυρίως περιβαλλοντικές, με προεξάρχουσα τη Greenpeace.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η Οδηγία 2001/18/ΕΚ δεν έχει ακόμα ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο<sup>80</sup>. Για τον λόγο αυτόν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέπεμψε την υπόθεση στο ΔΕΚ και τον Ιανουάριο του 2005 ανακοινώθηκε η καταδικαστική απόφαση κατά της Ελλάδας<sup>81</sup>.

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

- 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 απορρίμματα**

#### Σχετική νομοθεσία

<sup>79</sup> ΕΠΕΙΓΟΝ - Δεύτερο Πλοίο με Μεταλλαγμένη Σόγια (Αθήνα: Greenpeace, 2004).

<sup>80</sup> Στις 11 Απριλίου 2005, ο Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ Γ. Σουφλιάς ανακοίνωσε ότι υπέγραψε την ΚΥΑ εναρμόνισης με την Οδηγία και την προώθησε προς τους συναρμόδιους υπουργούς για υπογραφή.

<sup>81</sup> Υπόθεση C-416/03 «Παράβαση κράτους μέλους - Οδηγία 2001/18/ΕΚ - Παράλειψη εμπρόθεσμης μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο».



Η νομοθεσία που διέπει τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων στην Ελλάδα υπαγορεύεται αποκλειστικά από τις υποχρεώσεις της χώρας έναντι του Κοινοτικού δικαίου. Ενώ η πρώτη σχετική διάταξη χρονολογείται από το 1964<sup>82</sup>, έπρεπε να περάσουν περισσότερα από 30 χρόνια για να «εκσυγχρονισθεί» το εθνικό δίκαιο με την υπογραφή της ΚΥΑ 69728/824/1996 «Μέτρα και όροι για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων» και να επιχειρηθεί έστω και με καθυστέρηση η εναρμόνιση με το Κοινοτικό δίκαιο, δηλαδή την Οδηγία 91/156/ΕΟΚ «Περί στερεών αποβλήτων» που τροποποιεί την Οδηγία Πλαίσιο για τα Απορρίμματα 75/442/ΕΟΚ. Στη συνέχεια εκδόθηκαν μια σειρά από νομοθετήματα με στόχο την αντιμετώπιση των προβλημάτων του τομέα διαχείρισης των στερεών αποβλήτων και την ενσωμάτωση της Οδηγίας 99/31/ΕΚ «περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων» (ΚΥΑ 29407/3508/2002).

Τα κυριότερα λοιπόν ελληνικά νομοθετήματα που αφορούν τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων είναι:

- 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 νόμος 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. Ευθύνη για την υλοποίηση αυτών των στόχων ανατίθεται στον προβλεπόμενο ΕΟΕΣΔΑΠ (άρθρο 1, αρ. 3).
- ΚΥΑ 50910/2727/2003 «Μέτρα και Όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων. Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης». 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).

Συνολικά, το θεσμικό πλαίσιο διαχείρισης στερεών αποβλήτων στην Ελλάδα απαρτίζεται από δύο βασικές ΚΥΑ και έναν νόμο, ενώ σχετικές με το αντικείμενο διατάξεις υπάρχουν και στο άρθρο 12 του Ν. 1650/1985 (ΦΕΚ 160 Α') «Προστασία περιβάλλοντος» και στο άρθρο 33 του Ν. 3164/2003 (ΦΕΚ 176 Α') «Περιφερειακός σχεδιασμός διαχείρισης στερεών αποβλήτων της Περιφέρειας Αττικής», όπου μάλιστα εγκρίνονται ως κατάλληλες δέκα θέσεις υποδοχής ΧΥΤΑ στην Αττική.

Η Οδηγία 2000/76/ΕΚ «για την αποτέφρωση των αποβλήτων» δεν έχει ακόμα ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο, με αποτέλεσμα η Ελλάδα να καταδικαστεί από το ΔΕΚ<sup>83</sup>.

#### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Το ισχύον σύστημα διαχείρισης των στερεών αποβλήτων είναι ιδιαίτερα σύνθετο και περίπλοκο, με αποτέλεσμα να καθιστά την εφαρμογή του σχεδόν αδύνατη από τους ήδη δυσκίνητους μηχανισμούς της δημόσιας διοίκησης 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 μιας χώρας που αποφεύγει να αντιμετωπίσει αυτό το διογκούμενο και κρίσιμο πρόβλημα με σοβαρότητα.

Σε γενικές γραμμές, ακόμα και η ελλιπής υπάρχουσα νομοθεσία δεν εφαρμόζεται. Για παράδειγμα, ο Εθνικός Οργανισμός Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών & άλλων προϊόντων

<sup>82</sup> Περί Συλλογής, Αποκομιδής και Διαθέσεως Απορριμμάτων, Υγειονομική διάταξη Ε1β/301 (10 Φεβρουαρίου 1964. ΦΕΚ 63Β)

<sup>83</sup> Υπόθεση C-416/03 «Μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της Οδηγίας 2000/76/ΕΚ»

(ΕΟΕΔΣΑΠ) που προβλέπεται από τον Ν. 2939/2001 ακόμα δεν έχει συσταθεί για να αναλάβει τις προβλεπόμενες σύνθετες και πολύ απαιτητικές αρμοδιότητες. Ως ενδιάμεση λύση, μέχρι τη σύσταση του ΕΟΕΔΣΑΠ, ιδρύθηκε ειδικό γραφείο στο ΥΠΕΧΩΔΕ με την επωνυμία «Γραφείο Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών/ άλλων προϊόντων» (ΓΕΔΣΑΠ) υπαγόμενο στη Διεύθυνση Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού. Στο Γραφείο αυτό έχει ανατεθεί η εποπτεία και ο έλεγχος της εφαρμογής των διατάξεων του Ν. 2939/2001.

Σοβαρό πρόβλημα είναι η έλλειψη ρεαλιστικού εθνικού σχεδιασμού που θα προκύψει μετά από ανοιχτό διάλογο με όλους τους αρμόδιους φορείς. Χαρακτηριστική της έλλειψης κατανόησης αυτής της ανάγκης είναι η θέσπιση από δύο ΚΥΑ μέτρων υπό τον τίτλο «εθνικός σχεδιασμός διαχείρισης στερεών αποβλήτων», ενώ δια νόμου χωροθετούνται δέκα ΧΥΤΑ και θεσπίζονται μέτρα για τη διαχείριση των υλικών από τις συσκευασίες. Παράδειγμα της αδυναμίας της Πολιτείας να εστιάσει τη νομοθετική της δραστηριότητα και να αντιμετωπίσει με τον κατάλληλο τρόπο το πρόβλημα είναι η περίπτωση του Ν. 2939/2001 που εκδόθηκε κατ' εφαρμογή μιας ΚΥΑ<sup>84</sup>, δηλαδή κατώτερου ιεραρχικά νομοθετικού μέσου! Καλείται δηλαδή η Βουλή να ψηφίσει νόμους για την εφαρμογή διατάξεων που προέρχονται από υπουργικές αποφάσεις. Με παρόμοια έλλειψη επικέντρωσης, η Βουλή εγκρίνει δια του Ν. 3164/2003 τις χωροθετήσεις δέκα ΧΥΤΑ, όταν ο σκοπός ενός νόμου είναι ακριβώς να θέσει το πλαίσιο, το οποίο στη συνέχεια θα εφαρμοστεί με προεδρικά διατάγματα ή ΚΥΑ.

Στο επίπεδο της εφαρμογής της υφιστάμενης νομοθεσίας αλλά και του Κοινοτικού δικαίου, οι εγγενείς αδυναμίες του διοικητικού μηχανισμού, η έλλειψη κοινωνικού διαλόγου και η απουσία υποδομών είναι βασικοί παράγοντες της χασομιάς κατάστασης που επικρατεί στον τομέα της διαχείρισης των απορριμμάτων. Η ελλιπής στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών των νομαρ-

#### *Περίπτωση 5: Χωματερή Κουρουπητού*

Με απόφασή του της 4<sup>ης</sup> Ιουλίου 2000 το ΔΕΚ έκρινε ότι με τη συνεχιζόμενη λειτουργία χωματερής στη θέση Κουρουπητός Χανίων η Ελλάδα παραβιάζει τις Οδηγίες 75/442/ΕΟΚ (άρθρα 4 και 6) και 78/319/ΕΟΚ (άρθρα 5 και 12) για τη διαχείριση των αποβλήτων. Είχε προηγηθεί καταδίκη της Ελλάδας από το ΔΕΚ το 1992 (υπόθεση C-45/91). Κατά τη διάρκεια της σχετικής αλληλογραφίας με τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Ελλάδα ισχυρίστηκε πως η εφαρμογή σχεδίου διαχείρισης των αποβλήτων της περιοχής αναβλήθηκε λόγω της αντίθεσης των κατοίκων της περιοχής.

Κατά τη δεύτερη εκδίκαση της υπόθεσης (υπόθεση C-387/97) το ΔΕΚ καταδίκασε την Ελλάδα σε ημερήσιο πρόστιμο 20.000 ECU. Ήταν η πρώτη φορά που επιβάλλεται χρηματική ποινή σε κράτος μέλος. Μέχρι τον Φεβρουάριο του 2001, οπότε η Επιτροπή έκλεισε τον φάκελο, η Ελλάδα πλήρωσε 4,7 εκατ. €.

Στις 16 Μαρτίου 2005, η Επιτροπή απέστειλε νέα επιστολή αιτιολογημένης γνώμης ζητώντας από την Ελλάδα να προχωρήσει σε αποκατάσταση του Κουρουπητού, να παύσει τη λειτουργία του «προσωρινού» χώρου διάθεσης στο Μεσομούρι και να ολοκληρώσει τη διαδικασία κατασκευής κατάλληλου χώρου διαχείρισης αποβλήτων. Ζητά δηλαδή η Επιτροπή από την Ελλάδα να υλοποιήσει τις δεσμεύσεις, βάσει των οποίων δέχθηκε να σταματήσει τη διαδικασία της χρηματικής ποινής.

Στις 12 Απριλίου 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε ότι παραπέμπει εκ νέου την υπόθεση στο ΔΕΚ. Όπως αναφέρει στην ανακοίνωσή της η Επιτροπή, η χωματερή επικαλύπτεται με χώμα το οποίο έχει παρασυρθεί από τις βροχές, γεγονός που ενδεχομένως να οδηγήσει σε εκπομπές τοξικών. Παράλληλα, η επιλεγείσα ως μεσοπρόθεσμη εναλλακτική θέση απόθεσης αποβλήτων στο Μεσομούρι έχει επίσης καταστεί παράνομη χωματερή, καθώς τα δεματοποιημένα απορρίμματα έχουν διαρραγεί. Ομάδα εμπειρογνομόνων της ΕΕ μέτρησε υψηλές συγκεντρώσεις μεθανίου, ενώ τα υγρά καταλήγουν στη θάλασσα.

<sup>84</sup> Βλ. σχετικά: Π.Μ. Ευστρατίου «Το θεσμικό πλαίσιο εναλλακτικής διαχείρισης των συσκευασιών και άλλων προϊόντων», Διαχείριση απορριμμάτων, εκδ. Γ. Γιαννακούρου Θ. Οικονόμου και Ν.Κ. Χλέπας, Σειρά Νόμος + Φύση – 12 (Αθήνα : Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004). Επίσης, Σωτήριος Ρίζος, «Διαχείριση απορριμμάτων στην Ελλάδα: Έλλειμμα δικαίου και έλλειμμα υποδομών». Συμβολή στον ίδιο τόμο.

χιών σαφώς μειώνει τις δυνατότητές τους να αντεπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους. Επιπλέον, λόγω 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 ΧΥΤΑ εξηγείρονται πιστεύοντας πως οι θεσμοθετημένοι όροι προστασίας της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος δε θα τηρηθούν. Συχνά λοιπόν αντί για τη δημιουργία ελεγχόμενων ΧΥΤΑ, προτιμούν τη συνέχιση του *status quo* και του σιωπηλού εγκλήματος της ύπαρξης χωματερών σε απόσταση αναπνοής από οικισμούς. Ιδιαίτερα δε όταν είναι γνωστή η κατάσταση υπερκορεσμού του μεγαλύτερου ΧΥΤΑ της χώρας, του ΧΥΤΑ Άνω Λιοσίων που εξυπηρετεί 80 ΟΤΑ της Αττικής, τότε οι ανησυχίες των κατοίκων είναι μάλλον δικαιολογημένες. Ιδιαίτερα όμως όταν ακόμα και ένας κατάλληλα οργανωμένος και σωστά επιλεγμένος ΧΥΤΑ εξακολουθεί να επιφέρει κάποια περιβαλλοντική επιβάρυνση<sup>85</sup>, τότε είναι προφανές το μέγεθος των επιπτώσεων στο περιβάλλον και την υγεία από τη συνεχιζόμενη λειτουργία χώρων ανεξέλεγκτης απόρριψης είτε στο φυσικό περιβάλλον είτε κοντά σε οικισμούς.

Χαρακτηριστική της κατάστασης που έχει δημιουργηθεί είναι η διαπίστωση της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος ότι η διάθεση των στερεών αποβλήτων είναι ο τομέας στον οποίο διαπιστώνονται οι περισσότερες παραβάσεις της κείμενης περιβαλλοντικής νομοθεσίας<sup>86</sup>.

Εκείνο που δυστυχώς αρμόδιες υπηρεσίες δε δείχνουν να έχουν κατανοήσει πλήρως είναι η δέσμευση της Ελλάδας για ιεράρχηση στην πολιτική διαχείρισης αποβλήτων, σύμφωνα με την οποία προηγείται η πρόληψη και η μείωση των αποβλήτων, καθώς και η αξιοποίηση, συμπεριλαμβανομένης της ανακύκλωσης και κομποστοποίησης. Αυτής της ιεράρχησης έπονται οι δράσεις για ανάκτηση ενέργειας ή ταφή των υπολειμμάτων. Παράλληλα με την απουσία οποιαδήποτε ολοκληρωμένης προσέγγισης, ο όγκος των στερεών αποβλήτων εξακολουθεί να αυξάνεται με σταθερό ρυθμό.

Σημαντικότερη όμως απόδειξη της έλλειψης πολιτικής για τη σωστή διαχείριση των στερεών αποβλήτων είναι η παντελής απουσία στρατηγικής για τη μείωση του όγκου των απορριμμάτων. Χαρακτηριστική είναι η θεσμοθέτηση της υποχρέωσης ολοκλήρωσης εθνικού σχεδιασμού για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων με δύο ΚΥΑ μέσα σε τρία χρόνια, επιταγή που ακόμα δεν έχει υλοποιηθεί. Στο ίδιο κλίμα αδιαφορίας της Πολιτείας για το πρόβλημα των σκουπιδιών, χάθηκε και η μοναδική ευκαιρία βελτίωσης της κατάστασης με την εισαγωγή στη χώρα νέων τεχνολογιών και αναβάθμισης των υποδομών μέσα από τους Ολυμπιακούς Αγώνες. Παρά τις υποσχέσεις της «Αθήνα 2004» και του ΥΠΕΧΩΔΕ για φιλόδοξο πρόγραμμα ανάκτησης και ανακύκλωσης, δυστυχώς οι επιτυχίες περιορίστηκαν στην τοποθέτηση κάδων ανακύκλωσης στις αθλητικές εγκαταστάσεις, την παραγωγή φυλλαδίων ενημέρωσης του κοινού και στον απλό διαχωρισμό των απορριμμάτων<sup>87</sup>.

Όπως συμβαίνει και με τα περισσότερα περιβαλλοντικά νομοθετήματα, έτσι και η ΚΥΑ για τον εθνικό σχεδιασμό διαχείρισης αποβλήτων θέτει συγκεκριμένους στόχους χωρίς την πρόβλεψη αποτελεσματικών μηχανισμών εφαρμογής, καθιστώντας τους έτσι ανεδαφικούς και ανεφάρμοστους. Μερικά από τα σημαντικότερα στοιχεία και προβλήματα της ΚΥΑ 50910/2727/2003 είναι:

- Έγκειται στη διάθεση της κάθε Νομαρχίας να προχωρήσει σε έλεγχο του καθεστώτος και των συνθηκών διαχείρισης απορριμμάτων, κάτι που σπάνια γίνεται.
- Δεν υπάρχει πρόβλεψη για τους χώρους στάθμευσης των οχημάτων που επιφορτίζονται με την αποκομιδή των απορριμμάτων. Η εμπειρία δείχνει ότι σε ελάχιστες περι-

<sup>85</sup> Βλ. σχετικά: Στέφανος Γιακουμάτος, «Προσδιορισμός του βέλτιστου αριθμού χώρων διάθεσης αστικών στερεών απορριμμάτων σε μεγάλες πόλεις - Η περίπτωση της Αθήνας». Εργασία στο πλαίσιο διατμηματικού μεταπτυχιακού διπλώματος του Πανεπιστημίου Πειραιά και του Εθνικού Μετσόβειου Πολυτεχνείου (Αθήνα: 2003).

<sup>86</sup> Μαργαρίτα Καραβασίλη, Ετήσια Έκθεση 2004 – Αποτελέσματα περιβαλλοντικών ελέγχων. (Αθήνα: Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, 2005).

<sup>87</sup> Βλ. σχετικά: WWF Ελλάς, Περιβαλλοντική αξιολόγηση της Ολυμπιάδας του 2004 (Αθήνα: WWF Ελλάς, 2004).

πτώσεις υπάρχει πρόβλεψη για σωστό καθαρισμό των οχημάτων και δημιουργία δεξαμενών όπου θα οδηγούνται τα αποπλύματα, για να αντιμετωπίζονται κατόπιν ως υγρά απόβλητα.

- 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.

Τέλος, όσον αφορά στην ανάθεση αρμοδιοτήτων διαχείρισης απορριμμάτων στους ΟΤΑ, στην ΚΥΑ 114218/1997 τίθενται οι τεχνικές προδιαγραφές για εξοπλισμούς και εγκαταστάσεις διαχείρισης στερεών αποβλήτων, προς εφαρμογή της ΚΥΑ 69728/824/1996, η οποία έχει αντικατασταθεί από την ΚΥΑ 50910/2727/2003. Η εμπειρία δείχνει ότι αρκετοί δήμοι και ιδιωτικοί φορείς δεν πληρούν τις ορισμένες και νομικά δεσμευτικές τεχνικές προδιαγραφές. Για παράδειγμα στην πράξη παρατηρείται ότι χρησιμοποιούνται ανοιχτοί κάδοι για τη μεταφορά αστικών απορριμμάτων, υπάρχουν διαρροές στα καδοπλυντήρια, ο καθαρισμός των οχημάτων γίνεται στους χώρους στάθμευσης χωρίς πρόβλεψη για τα απόβλητα που προκύπτουν, ενώ δεν εφαρμόζεται η πρόβλεψη για ελαχιστοποίηση των διαδρομών των απορριμματοφόρων. Επιπλέον, οι σταθμοί μεταφόρτωσης (ΣΜΑ) είναι σε οικτρή κατάσταση και επικρατούν άσχημες συνθήκες υγιεινής που δημιουργούν κινδύνους για την υγεία των κατοίκων.

Οι ίδιοι οι αριθμοί μαρτυρούν την καταστρατήγηση του ισχύοντος Κοινοτικού δικαίου αλλά και της ίδιας της εθνικής νομοθεσίας:

- 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<sup>88</sup>.
- Ενώ ο αριθμός των χωματερών μειώθηκε από 3.500 σε περίπου 1.300 κατά την τελευταία δεκαετία, σε καμία από τις καταργηθείσες δεν έγιναν έργα αποκατάστασης.
- Ο Ν. 2939/2001 προβλέπει αξιοποίηση (δηλαδή ανακύκλωση ή επαναχρησιμοποίηση) του 50% κατά βάρος των αποβλήτων συσκευασίας<sup>89</sup>, όταν το ποσοστό αυτό σε εθνικό επίπεδο ανέρχεται σε 33%.
- Υποαπορρόφηση 76,46% παρουσίαζε τον Νοέμβριο 2004 το μέτρο 2.1 «Διαχείριση μη επικίνδυνων στερεών αποβλήτων» του Επιχειρησιακού Προγράμματος για το Περιβάλλον<sup>90</sup> (Γ' ΚΠΣ). Συνολικός προϋπολογισμός μέτρου: 10.600.000 €.
- Κατά την αναθεώρηση του ΕΠΠΕΡ στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ, το ΥΠΕΧΩΔΕ πρότεινε την περικοπή του μέτρου 2.1 κατά ποσοστό μεγαλύτερο από 22% και την απάλειψη σημαντικών δράσεων, όπως η διαχείριση των υλικών κατεδάφισης.

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

- 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.

<sup>88</sup> Οδηγία 75/442/ ΕΟΚ, περί των στερεών αποβλήτων, άρθρο 4.

<sup>89</sup> Ν. 2939/2001, άρθρο 10.

<sup>90</sup> Βλ. Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠΠΕΡ, ΥΠΕΧΩΔΕ, 5<sup>η</sup> Συνεδρίαση Επιτροπής Παρακολούθησης – Επιχειρησιακό Πρόγραμμα 'Περιβάλλον' 2000-2006 (Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ, 2004).

- Εξαιρετικά χαμηλό ποσοστό αξιοποίησης των υλικών συσκευασίας.
- Σημαντική υποαπορρόφηση κονδυλίων του Γ' ΚΠΣ για διαχείριση στερεών αποβλήτων και προσπάθεια του ΥΠΕΧΩΔΕ για περαιτέρω περικοπή τους.
- 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

### Σχετική νομοθεσία

Η σχετική με τη διάθεση και επεξεργασία των αστικών λυμάτων νομοθεσία της Ελλάδας υπαγορεύεται αποκλειστικά από τις υποχρεώσεις της χώρας έναντι του Κοινοτικού δικαίου. Το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ αποτελείται κατά βάση από την Οδηγία 91/271/ΕΟΚ «για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων, 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.

Βασική επίσης είναι η Οδηγία 1999/31/ΕΕ «περί υγειονομικής ταφής απορριμμάτων» που προβλέπει μείωση της διάθεσης των βιοαποικοδομήσιμων αστικών αποβλήτων:

- μέχρι την 16η Ιουλίου 2010 κατά 25% (έτος βάσης το 1995),
- μέχρι την 16η Ιουλίου 2013 κατά 50% (έτος βάσης το 1995)
- μέχρι την 16η Ιουλίου 2020 στο 65% (έτος βάσης το 1995)

Η Οδηγία 91/271/ΕΟΚ ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 5673/400/97 (ΦΕΚ 192 Β).

### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Μέχρι σήμερα η υγειονομική ταφή αποτελεί την κύρια μέθοδο διάθεσης της λυματολάσπης στην Ελλάδα. Στο άμεσο μέλλον, όμως, θα πρέπει να υπάρξει περιορισμός αυτής της μεθόδου, εξαιτίας της εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Οδηγίας σχετικά με την Υγειονομική ταφή αποβλήτων (Οδηγία 1999/31/ΕΕ), που έχει ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο.

Ερχόμενη σε αντίθεση με τις κατευθύνσεις της Κοινοτικής νομοθεσίας αλλά και της διαθέσιμης τεχνολογίας και εμπειρίας στην ΕΕ, η Ελλάδα εξακολουθεί να έχει τα θλιβερά πρωτεία στη διάθεση λυματολάσπης σε ΧΥΤΑ και το χαμηλότερο ποσοστό επαναχρησιμοποίησης ιλύος. Συγκεκριμένα, 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%<sup>91</sup>.

Τα πορίσματα της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος είναι χαρακτηριστικά της κατάστασης που επικρατεί στον τομέα της διάθεσης των υγρών αποβλήτων. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρεται στην ετήσια έκθεση της υπηρεσίας για το 2004, καμία από τις μονάδες που ελέγχθηκαν δε διέθετε εγκατάσταση βιολογικού καθαρισμού, ενώ οι περισσότερες είτε λειτουργούσαν τις εγκαταστάσεις πλημμελώς είτε τις είχαν σε αχρηστία<sup>92</sup>.

Ειδικά όσον αφορά την Αττική, το πρόβλημα που δημιουργείται από τη συνέχιση της διάθεσης της λυματολάσπης στον ήδη κορεσμένο ΧΥΤΑ Άνω Λιοσίων είναι τεράστιο. Όπως ανα-

<sup>91</sup> Κωνσταντίνα Βούρβαχη, κ.α., Εναλλακτικοί Τρόποι Διαχείρισης των Παραπροϊόντων από Εγκαταστάσεις Επεξεργασίας Λυμάτων. Πόρισμα ομάδας εργασίας του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας. Παρουσίαση στη HELECO. Αθήνα: 4 Φεβρουαρίου 2005.

<sup>92</sup> Βλ. υποσημείωση 82.

φέρεται σε δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με το οποίο ανακοινώνεται η παραπομπή της Ελλάδας στο ΔΕΚ για παράβαση της Οδηγίας 91/271/ΕΟΚ, «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»<sup>93</sup>.

Όπως συνέβη και με τα στερεά απόβλητα, έτσι και στην περίπτωση των αστικών λυμάτων η Ελλάδα έχασε τη μεγάλη ευκαιρία αναβάθμισης του συστήματος και αντιμετώπισης των συσσωρευμένων προβλημάτων στο πλαίσιο της προετοιμασίας για τους Ολυμπιακούς Αγώνες. Ενώ λοιπόν έγιναν βαρύγδουπες εξαγγελίες για επίλυση του προβλήματος, τελικά μόλις τον Ιούλιο του 2004 αποφασίστηκε η συνέχιση της διάθεσης της λυματολάσπης της Ψυτάλλειας στον κατ' ευφημισμόν ΧΥΤΑ των Άνω Λιοσίων, ώστε να καλυφθούν οι ανάγκες των Ολυμπιακών Αγώνων. Λόγω μάλιστα της παράβασης της Οδηγίας 91/271/ΕΟΚ στην περίπτωση της Ψυτάλλειας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει παραπέμψει την Ελλάδα στο ΔΕΚ (υπόθεση C-526/03) για μη συμμόρφωση, λόγω της παράλειψης 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 Πηνείος, η Λίμνη Καστοριάς, ο Αργολικός Κόλπος, τα Στενά της Μυτιλήνης και οι λίμνες Βεγορίτιδα, Ζάζαρη και Χειμαδίτιδα. 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»<sup>94</sup>. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρει στη σχετική έκθεσή της η Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>95</sup>, «Στο σχόλιό τους οι ελληνικές αρχές δεν έδωσαν ουσιαστική εξήγηση για τη σημαντική τροποποίηση του αριθμού και του μεγέθους των οικισμών. Λόγω αυτής της αναθεώρησης το φορτίο λυμάτων που απορρίπτεται και καλύπτεται από την προθεσμία της 31ης Δεκεμβρίου ανέρχεται τώρα σε 763.300 ι.π. (ισοδύναμο πληθυσμού) λιγότερους από αυτόν που είχαν δηλώσει ένα έτος μετά την προθεσμία».

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

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

<sup>93</sup> «Η Επιτροπή κινεί νομική διαδικασία κατά της Ελλάδας για εννέα υποθέσεις παράβασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα 20/07/2004. Στην ιστοσελίδα της Αντιπροσωπείας στην Ελλάδα <http://europa.eu.int/hellas/5news>

<sup>94</sup> Ως «περιοχές κανονικής ευαισθησίας» η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ορίζει τις περιοχές απόρριψης λυμάτων που δεν έχουν χαρακτηριστεί ως «ευαίσθητες» ή «λιγότερο ευαίσθητες» βάσει της 91/271/ΕΟΚ. Στις περιοχές αυτές τα λύματα πρέπει να υποβάλλονται σε δευτεροβάθμια ή ισοδύναμη ή σε κατάλληλη επεξεργασία.

<sup>95</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Εφαρμογή της Οδηγίας 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1991, για την Επεξεργασία των Αστικών Λυμάτων, Όπως Τροποποιήθηκε από την Οδηγία 98/15/ΕΚ της Επιτροπής της 27<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1998, Τρίτη έκθεση. Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 2004.

### III. Τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα

#### Σχετική νομοθεσία

Η ελληνική νομοθεσία για τη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων υπαγορεύεται αποκλειστικά από τις υποχρεώσεις της χώρας έναντι του αντίστοιχου Κοινοτικού δικαίου. Βασικό σχετικό νομοθέτημα της ΕΕ είναι η Οδηγία 91/ 689/ΕΟΚ για «Επικίνδυνα Απόβλητα».

Οι κυριότερες ΚΥΑ με τις οποίες έγινε η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με τις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι οι 72751/3054/1985 (ΦΕΚ 665 Β) «Τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα και εξάλειψη των πολυχλωροδιφαινυλίων 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 πολυχλωροδιφαινυλίων 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».

Η τελική διάθεση των αποβλήτων (μεταξύ των οποίων και των επικινδύνων) με υγειονομική ταφή καθορίζεται στην ΚΥΑ 29407/3508/2002 (ΦΕΚ 1572 Β) «Μέτρα και όροι για την υγειονομική ταφή των αποβλήτων».

Επίσης, για την εφαρμογή του Ν. 2939/2001 εκδόθηκαν πέντε ΠΔ στις 5 Μαρτίου 2004, τα οποία ρυθμίζουν τη διαχείριση αποβλήτων λιπαντικών ελαίων, μεταχειρισμένων ελαστικών αυτοκινήτων, χρησιμοποιημένων ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών, οχημάτων στο τέλος του κύκλου ζωής, χρησιμοποιημένων ανταλλακτικών απενεργοποιημένων καταλυτικών μετατροπών και αποβλήτων ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού.

Η τελευταία έκδοση του Ευρωπαϊκού Καταλόγου Αποβλήτων (ΕΚΑ) – Απόφαση της Επιτροπής 2001/118/ΕΚ, στον οποίο περιλαμβάνονται και τα απόβλητα που χαρακτηρίζονται ως επικίνδυνα, ενσωματώθηκε με την 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 26<sup>ης</sup> Απριλίου 1999 των Ε.Κ. (ΕΕΛ 182/1/ 6.7.1999)

Για την εφαρμογή της ΚΥΑ 29407 είναι αναγκαίος:

Ο καθορισμός των προϋποθέσεων για την εφαρμογή απαιτούμενων επεξεργασιών προκειμένου τα επικίνδυνα απόβλητα να γίνονται αποδεκτά σε ΧΥΤ επικίνδυνων αποβλήτων εάν αυτά παρουσιάζουν συνολική περιεκτικότητα ή εκπλυσιμότητα δυνητικώς επικίνδυνων συστατικών αρκετά υψηλή (παρ. 4 του Παραρτήματος II).

- Η έκδοση κοινής απόφασης του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και των συναρμόδιων Υπουργών για τον καθορισμό διαδικασιών ελέγχου και παρακολούθησης κατά τις φάσεις λειτουργίας και μετέπειτα φροντίδας των ΧΥΤ επικίνδυνων αποβλήτων
- Η ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία (μέχρι τις 16.07.2005) των κριτηρίων και διαδικασιών αποδοχής των αποβλήτων στους χώρους υγειονομικής ταφής σύμφωνα με την Απόφαση 2003/33 ΕΚ της 19<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2002 του Συμβουλίου της Ε.Ε.

Το βασικό νομοθέτημα για τη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων (ΕΠΑΠ) είναι η ΚΥΑ 19396 / 1546 / 1977 (ΦΕΚ 604 Β). Με την ΚΥΑ 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.

### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Δυστυχώς, 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. Στην Ελλάδα ακόμα δεν έχουν δημιουργηθεί χώροι τελικής διάθεσης επικίνδυνων αποβλήτων.

Οι πλέον 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 πολυχλωροδιφαινυλίου και πολυχλωροτριφαινυλίου (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.

#### *Περίπτωση 6: Επικίνδυνες εγκαταστάσεις στη Λέσβο-Μη συμμόρφωση Διοίκησης*

Με την 4633/97 απόφαση του το Ε' Τμήμα του ΣτΕ ακυρώνει την πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων των εγκαταστάσεων υγρών καυσίμων της εταιρείας «Μαμιδάκης» (πλέον ΕΚΟ-ΕΛΔΑ) στον Κόλπο Γέρας Λέσβου, ύστερα από αίτηση του τοπικού συλλόγου «Δελφίνι».

Με δεδομένη τη μη-συμμόρφωση της Διοίκησης προς την εν λόγω απόφαση, ο σύλλογος προσέφυγε εκ νέου στην Επιτροπή του άρθρου 5 του Ν. 1470/1984. Παράλληλα, κατατέθηκε καταγγελία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία με τη σειρά της έστειλε επιστολή αιτιολογημένης γνώμης προς τις ελληνικές αρχές.

Στις 16 Δεκεμβρίου 2002, η Νομαρχία Λέσβου αποφάσισε τελικά την παύση λειτουργίας των εγκαταστάσεων. Με την 12/2003 απόφασή της, η Επιτροπή του ΣτΕ διαπιστώνει τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης.

Όπως προκύπτει από στοιχεία του ΥΠΕΧΩΔΕ, κατά το έτος 2000 καταγράφηκαν 391.539 τόνοι επικίνδυνων αποβλήτων, εκ των οποίων οι 145.323 στάλθηκαν για ανακύκλωση και οι υπόλοιποι 235.060 αποθηκεύτηκαν<sup>96</sup>. Σύμφωνα όμως με πρόσφατη έκθεση του ΤΕΕ για τη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων στην Κεντρική Μακεδονία<sup>97</sup>, στον Νομό Θεσσαλονίκης το ποσοστό που μεταφέρεται στο εξωτερικό για τελική διάθεση φθάνει μόλις το 1%. Το μεγαλύτερο ποσοστό παραμένει αποθηκευμένο στους χώρους παραγωγής τους, καθώς το κόστος μεταφοράς σε ειδικές μονάδες στο εξωτερικό είναι πολύ υψηλό.

Ειδικότερα όσον αφορά στη διαχείριση των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB/PCT), η Ελλάδα καταδικάστηκε από το ΔΕΚ για παράβαση της Οδηγίας 96/59/ΕΚ, 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 κατάλογο<sup>98</sup>. Βασικός ιδιοκτήτης συσκευών που περιέχουν PCBs είναι η ΔΕΗ, καθώς εκτιμάται πως κατέχει το 89% των μετασχηματιστών και το 97% των πυκνωτών με τέτοιες ουσίες. Παρόμοιες συσκευές βρίσκονται στην ιδιοκτησία και των ένοπλων δυνάμεων. Πριν από μερικά μάλιστα χρόνια είχε λάβει διαστάσεις η ύπαρξη και διαρροή στο φυσικό περιβάλλον της τοξικής ουσίας κλοφέν (PCB) από την επί πολλά χρόνια εγκαταλειμμένη βάση του ναυτικού κοντά στα έργα κατασκευής των Ολυμπιακών εγκαταστάσεων στον Σχοινιά.

<sup>96</sup> Σταματία Κολλάνου, Επικίνδυνα Απόβλητα. Εισήγηση στο 16ο Συνέδριο του Πανελληνίου Δικτύου Οικολογικών Οργανώσεων. Τριχωνίδα: 8-10 Οκτωβρίου 2004.

<sup>97</sup> Νάκος Χρήστος κ.α., Έκθεση για τη Διαχείριση των Επικίνδυνων Αποβλήτων (Θεσσαλονίκη: ΤΕΕ-Τμήμα Κεντρικής Μακεδονίας, 2005).

<sup>98</sup> Υπόθεση C-83/02, «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)».



Η εφαρμογή της ΚΥΑ 19396/1546/1977 (ΦΕΚ 604 Β) εμφανίζει προβλήματα, καθώς ακόμα παραμένουν σε εκκρεμότητα σημαντικά θέματα όπως ο Εθνικός Σχεδιασμός διαχείρισης των επικίνδυνων αποβλήτων (άρθρο 5), η κατάρτιση πλαισίου τεχνικών προδιαγραφών (άρθρο 6) και η εφαρμογή μέτρων και προϋποθέσεων για τη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων (άρθρο 7).

Σημαντικό πρόβλημα στην εφαρμογή της νομοθεσίας για τα επικίνδυνα απόβλητα είναι οι αδυναμίες που παρατηρούνται στο σύστημα ελέγχου. Συγκεκριμένα, οι έλεγχοι αποτελούν αρμοδιότητα της σοβαρά υποστελεχωμένης ΕΥΕΠ, καθώς και των υπηρεσιών περιβάλλοντος των Ν.Α., οι οποίες επίσης αντιμετωπίζουν σοβαρές ελλείψεις σε στελέχωση και τεχνογνωσία.

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

- 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**

#### Σχετική νομοθεσία

Η Οδηγία 96/61/ΕΚ για την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης, γνωστή και ως IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) προβλέπει συγκεκριμένη διαδικασία αδειοδότησης των βιομηχανικών εγκαταστάσεων<sup>99</sup>, με στόχο τη μείωση των εκπομπών σε ατμόσφαιρα, νερό και έδαφος και τον έλεγχο της διάθεσης των παραγόμενων αποβλήτων. Η Οδηγία προβλέπει επίσης διαδικασίες για την πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες αλλά και για τη συμμετοχή στη διαδικασία αδειοδότησης<sup>100</sup>. Η 96/61/ΕΚ ενσωματώθηκε μερικώς στο εθνικό δίκαιο με τον Ν. 3010/2002, ο οποίος επιχειρεί παράλληλα και την ενσωμάτωση της Οδηγίας 97/11/ΕΚ για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ενώ ταυτόχρονα ρυθμίζει και θέματα διευθέτησης υδατορεμάτων. Η ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας πραγματοποιήθηκε με καθυστέρηση τριών ετών μετά από σχετική καταδίκη της Ελλάδας από το ΔΕΚ<sup>101</sup>

Βασικό 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).

Στα θέματα ασφάλειας των βιομηχανικών εγκαταστάσεων, η Κοινοτική Οδηγία 96/82/ΕΚ (Seveso II) τροποποιεί και καταργεί την Οδηγία Seveso I 82/501/ΕΟΚ και τη μεταγενέστερη 89/610/ΕΟΚ, καθορίζει μέτρα και εισάγει διαδικασίες για την αντιμετώπιση των κινδύνων από μεγάλης έκτασης ατυχήματα που ενδέχεται να προκληθούν σε βιομηχανικές εγκαταστάσεις λόγω της ύπαρξης σε αυτές επικίνδυνων ουσιών. 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. Οι χώροι που εμπíπτουν στις διατάξεις της Οδηγίας Seveso II φιλοξενούν επικίνδυνες ουσίες σε ορισμένες

<sup>99</sup> Περιλαμβάνονται νέες εγκαταστάσεις, καθώς επίσης και παλιές που μεταβάλλουν τη λειτουργία τους

<sup>100</sup> 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».

<sup>101</sup> Υπόθεση C-64/01, «Παράβαση κράτους μέλους - Μη μεταφορά της Οδηγίας 96/61/ΕΚ στο εσωτερικό δίκαιο». 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 διαδικασίας ενσωμάτωσης πριν τη λήξη του 2001. Η ενσωμάτωση όμως τελικά έγινε τον Αύγουστο του 2002.

κρίσιμες ποσότητες. Από την Οδηγία εξαιρούνται οι χώροι προσωρινής αποθήκευσης τέτοιων ουσιών, αλλά στην Οδηγία 2003/105/ΕΚ περιλαμβάνονται οι χώροι απόθεσης τοξικών και άλλων επικίνδυνων αποβλήτων. Ως βασικά εργαλεία για την πρόληψη ατυχημάτων αλλά και για τη μείωση των επιπτώσεων τους η Οδηγία προβλέπει τη σύνταξη Μελετών Ασφαλείας και Σχεδίων Έκτακτης Ανάγκης. Στόχος αυτής της Οδηγίας είναι η πρόληψη μεγάλων ατυχημάτων και ο περιορισμός των επιπτώσεων τυχόν ατυχημάτων στο ανθρώπινο και φυσικό περιβάλλον. Η ανάγκη για θέσπιση αυτού του θεσμικού πλαισίου προέκυψε ύστερα από μια σειρά σοβαρών ατυχημάτων, όπως εκείνο του Σεβέζο στην Ιταλία που προκλήθηκε το 1976 από διαρροή νέφους διοξίνης σε εργοστάσιο παραγωγής παρασιτοκτόνων. Παρόμοια ατυχήματα έχουν συμβεί και στην Ελλάδα (περιπτώσεις Jet Oil το 1987, Πετρόλα το 1992 με 14 νεκρούς εργάτες και 24 τραυματίες και ΕΚΟ το 1998 με 4 νεκρούς).

Οι βιομηχανικές εγκαταστάσεις που υπόκεινται στις διατάξεις της Οδηγίας Seveso είναι οι μονάδες επεξεργασίας ή/και αποθήκευσης επικίνδυνων ουσιών που ξεπερνούν ορισμένη κρίσιμη ποσότητα<sup>102</sup>. Βασικά εργαλεία πρόληψης του κινδύνου είναι οι Μελέτες Ασφαλείας που υποβάλλονται στις αρμόδιες εθνικές αρχές από τον υπεύθυνο της εγκατάστασης<sup>103</sup>, τα Σχέδια Έκτακτης Ανάγκης<sup>104</sup> και ο σχεδιασμός των χρήσεων γης<sup>105</sup>. Η αντίστοιχη εθνική νομοθεσία προβλέπει τη σύνταξη Μελετών Ασφαλείας, Εσωτερικών Σχεδίων Έκτακτης Ανάγκης και Σχεδίων Αντιμετώπισης Ατυχημάτων Μεγάλης Έκτασης (ΣΑΤΑΜΕ)<sup>106</sup>. Οι Μελέτες Ασφαλείας είναι προϋπόθεση για την ολοκλήρωση της διαδικασίας αδειοδότησης της εγκατάστασης και αποτελεί ουσιαστικά τα εργαλεία πρόληψης του ατυχήματος αλλά και εργαλείο για την άμεση αντιμετώπισή του, καθώς δίνει τις απαραίτητες πληροφορίες για τα μέτρα που έχουν ληφθεί στην επιχείρηση για την αντιμετώπιση ενός ατυχήματος και παρέχει λεπτομέρειες για τα συστήματα διαχείρισης και αποθήκευσης των επικίνδυνων ουσιών. Τα εσωτερικά σχέδια έκτακτης ανάγκης αποβλέπουν στην άμεση αντιμετώπιση του ατυχήματος και τη μείωση των επιπτώσεων στους εργαζομένους. Τα ΣΑΤΑΜΕ έχουν ως στόχο τον έλεγχο του ατυχήματος, τον περιορισμό των συνεπειών, την έγκαιρη πληροφόρηση του κοινού και την αποκατάσταση της περιοχής μετά το ατύχημα.

Επίσης, η Οδηγία Seveso II προβλέπει αυστηρό σύστημα επιθεωρήσεων των μονάδων κάθε 12 μήνες<sup>107</sup>. Αρμόδιος φορέας για τον συντονισμό του συστήματος επιθεωρήσεων είναι το Υπουργείο Ανάπτυξης. Οι επιθεωρήσεις στις εγκαταστάσεις πραγματοποιούνται από τις Δ/νσεις Βιομηχανίας των Νομαρχιών σε συνεργασία με τους συναρμόδιους φορείς.

Η Οδηγία Seveso II ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο το 2000 με την ΚΥΑ 5697/590/2000.

Η Κοινοτική νομοθεσία για την αντιμετώπιση των κινδύνων από βιομηχανικά ατυχήματα αναθεωρήθηκε και συμπληρώθηκε το 2003 με την Οδηγία 2003/105/ΕΚ (Seveso III), η οποία δεν έχει ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο. Προθεσμία εναρμόνισης είναι η 1<sup>η</sup> Ιουλίου 2005

Στο επίπεδο της εθνικής νομοθεσίας, πρόσφατα αναθεωρήθηκε το σύστημα αδειοδότησης νέων βιομηχανικών εγκαταστάσεων με τον Ν. 3325/2005 (ΦΕΚ 68 Α/11.03.2005) «Ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών – βιοτεχνικών εγκαταστάσεων στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης και άλλες διατάξεις». Σύμφωνα με τον νέο νόμο, ως αδειοδοτούσα αρχή ορίζεται η Δ/νση Ανάπτυξης των Νομαρχιών και οι αντίστοιχες κατά περίπτωση υπηρεσίες του Υπουργείου Ανάπτυξης. Διακηρυγμένος στόχος αυτού του νόμου είναι η απλοποίηση των διαδικασιών αδειοδότησης των βιομηχανικών-βιοτεχνικών εγκαταστάσεων. Έτσι, στο άρθρο 1 ορίζεται η ί-

<sup>102</sup> Οδηγία 96/82/ΕΚ, άρθρο 2

<sup>103</sup> Οδηγία 96/82/ΕΚ, άρθρο 9

<sup>104</sup> Η Οδηγία 96/82/ΕΚ, άρθρο 11 προβλέπει τη σύνταξη εσωτερικού Σχεδίου Έκτακτης Ανάγκης από τον ασκούντα την εκμετάλλευση και εξωτερικό σχέδιο έκτακτης ανάγκης από τις αρμόδιες αρχές.

<sup>105</sup> Οδηγία 96/82/ΕΚ, άρθρο 12.

<sup>106</sup> ΥΑ 5697/590 (ΦΕΚ Β'405 29.3.2000), άρθρα 8 και 9

<sup>107</sup> Οδηγία 96/82/ΕΚ, άρθρο 18 παρ. 2α: «πρέπει να υπάρχει πρόγραμμα επιθεωρήσεων για όλες τις μονάδες. Το πρόγραμμα πρέπει να προβλέπει μια επιτόπια επιθεώρηση κάθε 12 μήνες, διενεργούμενη από την αρμόδια αρχή σε κάθε εγκατάσταση που αναφέρεται στο άρθρο 9, εκτός εάν η αρμόδια αρχή έχει καθορίσει πρόγραμμα επιθεωρήσεων κατόπιν συστηματικής εκτίμησης των κινδύνων μεγάλου ατυχήματος στη μονάδα.».

δρυση Δ/νσεως Ανάπτυξης στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, οι οποίες αναλαμβάνουν την έκδοση και επίβλεψη περιβαλλοντικών όρων και οικοδομικών αδειών για νέες ή υπό επέκταση βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις.

#### Κατάσταση εφαρμογής σχετικής νομοθεσίας

Η ενσωμάτωση της Οδηγίας 96/61/EK (IPPC) είναι ελλιπής και αποσπασματική. Συγκεκριμένα, ο Ν. 3010/2002 δεν κάνει αναφορά στα άρθρα 10 και 11 της Οδηγίας, σύμφωνα με τα οποία προκύπτει δέσμευση για κάθε κράτος μέλος να προσδώσει τη δέουσα σημασία στη συνεχή εναρμόνιση του συστήματος με τις Βέλτιστες Διαθέσιμες Τεχνικές, δηλαδή «το πλέον αποτελεσματικό και προηγμένο στάδιο εξέλιξης των δραστηριοτήτων και μεθόδων λειτουργίας...». Έτσι, ενώ στο άρθρο 11 η Οδηγία προβλέπει ότι «τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε η αρμόδια αρχή να παρακολουθεί ή να ενημερώνεται σχετικά με την εξέλιξη βέλτιστων διαθέσιμων τεχνικών», τόσο από τον Ν. 3010/2002 όσο και από την ΚΥΑ Η.Π.11014/703/Φ104 (ΦΕΚ Β΄ 332/20.03.2003) δεν προκύπτει υποχρέωση ούτε θεσπίζεται μηχανισμός ώστε η Διοίκηση να παρακολουθεί με συνέπεια τις τεχνολογικές προόδους και να ρυθμίζει την εφαρμογή τους. Όσο λοιπόν αφορά τη δέσμευση της Ελλάδας για παρακολούθηση των εξελίξεων στον τομέα των ΒΔΤ από τις αρμόδιες υπηρεσίες, οι σχετικές δράσεις της Διοίκησης περιορίζονται στη συμμετοχή σε τεχνικές ομάδες εργασίας του European IPPC Bureau. Επιπλέον, στο πλαίσιο του ΕΠΠΕΡ (Γ΄ ΚΠΣ) περιλαμβάνονται δράσεις για την τακτική ενημέρωση των αρμόδιων αρχών για τις εξελίξεις αυτές. Καμία πρόβλεψη όμως δεν υπάρχει για συνέχιση αυτής της διαδικασίας ενημέρωσης μετά τη λήξη της χρηματοδότησης από το Γ΄ ΚΠΣ, καθώς τουλάχιστον από την εθνική νομοθεσία η Διοίκηση δεν υποχρεούται σε τακτική ενημέρωση και παρακολούθηση των τεχνολογικών εξελίξεων. 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 %<sup>108</sup>.

Επιπλέον, ενώ η Οδηγία 96/61/EK ορίζει ρητά το δικαίωμα πρόσβασης και συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία αδειοδότησης βιομηχανικών εγκαταστάσεων, αυτή η πρόβλεψη υποβαθμίζεται από τον Ν. 3010/2002, καθώς το πρώτο στάδιο της διαδικασίας αδειοδότησης, δηλαδή η Προκαταρκτική Εκτίμηση και Αξιολόγηση αποτελεί απλή θετική γνωμοδότηση της αρμόδιας αρχής. Έτσι, αφαιρείται από τους πολίτες το προϋπάρχον δικαίωμα προσφυγής στη Δικαιοσύνη κατά της αρχικής απόφασης της Διοίκησης<sup>109</sup>.

Αντίστοιχα, και η εφαρμογή της ρητής απαίτησης της Οδηγίας 96/82/EK (Seveso II) για πληροφόρηση του κοινού για τα μέτρα ασφάλειας, την απαιτούμενη συμπεριφορά σε περίπτωση ατυχήματος<sup>110</sup>, τη συμμετοχή του κοινού κατά τη φάση του σχεδιασμού νέων μονάδων ή τη μετατροπή και διαρρύθμιση χώρων υφιστάμενων μονάδων έχει μείνει πίσω<sup>111</sup>. 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.

Ειδικότερα όσον αφορά την Οδηγία Seveso II, εντοπίζονται σοβαρά προβλήματα εφαρμογής της κυρίως στην περίπλοκη δομή του συστήματος αδειοδότησης, αλλά και στις δυσκολίες των αρμόδιων υπηρεσιών των Ν.Α. να προβούν στις προβλεπόμενες ετήσιες επιθεωρήσεις. Επίσης, δυσκολίες εμφανίζονται στο σύστημα αξιολόγησης των μελετών ασφαλείας των εγκατα-

<sup>108</sup> Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠΠΕΡ, ΥΠΕΧΩΔΕ, 5<sup>η</sup> Συνεδρίαση Επιτροπής Παρακολούθησης – Επιχειρησιακό Πρόγραμμα 'Περιβάλλον' 2000-2006 (Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ, 2004).

<sup>109</sup> Σύμφωνα με τον Ν. 1650/1986, η Προέγκριση Χωροθέτησης (πρώτο στάδιο περιβαλλοντικής αδειοδότησης) αποτελούσε εκτελεστή πράξη της Διοίκησης.

<sup>110</sup> Οδηγία 96/82/EK, άρθρο 13

<sup>111</sup> Βλ. σχετικά: Απόστολος Ν. Παραλίκας Το δικαίωμα του κοινού στην πληροφόρηση για τους βιομηχανικούς κινδύνους και η τρομοκρατική απειλή. Εισήγηση στη Διημερίδα του ΤΕΕ «Διαχείριση επικινδυνότητας – Η εφαρμογή των Οδηγιών Seveso I και II στη χώρα μας» (Αθήνα: 4 & 5 Νοεμβρίου 2003).

στάσεων. Μέχρι σήμερα έχουν ολοκληρωθεί περίπου 40 ειδικά ΣΑΤΑΜΕ για βιομηχανίες στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη ενώ τα υπόλοιπα αναμένεται να έχουν ολοκληρωθεί μέχρι τον Ιούνιο 2005 με πόρους από το Γ' ΚΠΣ.

Επιπλέον, το άρθρο 12 της Οδηγίας Seveso προβλέπει σχεδιασμό χρήσεων γης γύρω από επικίνδυνες εγκαταστάσεις ως εργαλείο πρόληψης μεγάλων ατυχημάτων και μείωσης των συνεπειών τους. Αυτή η σημαντική πρόβλεψη, δηλαδή ο χωροταξικός σχεδιασμός για τις εγκαταστάσεις Seveso, δεν έχει ακόμα υλοποιηθεί από τη χώρα μας<sup>112</sup>.

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. Με δεδομένες όμως τις εγγενείς αδυναμίες τέλεσης ελέγχων από κλιμάκια των νομαρχιών, ο υποβαθμισμένος ρόλος της ΕΥΕΠ, της αρμόδιας δηλαδή υπηρεσίας του ΥΠΕΧΩΔΕ, καθιστά το έργο του ελέγχου στις βιομηχανίες πολύ δύσκολο. Συγκεκριμένα, οι αρμόδιες νομαρχιακές υπηρεσίες εκτός από τα σοβαρά προβλήματα στελέχωσης που παρουσιάζουν (κυρίως οι Δ/νσεις Περιβάλλοντος), είναι εκτεθειμένες σε τοπικές πιέσεις και παρεμβάσεις στο έργο τους. Ταυτόχρονα, η ΕΥΕΠ εμφανίζει σοβαρό πρόβλημα έλλειψης στελεχών, ενώ παράλληλα η σχετική νομοθεσία δεν της δίνει το δικαίωμα επιβολής προστίμων, αλλά απλής εισήγησης στις αρμόδιες υπηρεσίες.

Τέλος, ο νέος Ν. 3325/2005, με τον οποίο ουσιαστικά αφαιρείται η αρμοδιότητα έκδοσης και ο έλεγχος τήρησης των περιβαλλοντικών όρων για βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις από τις Δ/νσεις Περιβάλλοντος των Νομαρχιών και το ΥΠΕΧΩΔΕ, ενέχει τον σοβαρό κίνδυνο περαιτέρω υποβάθμισης του θεσμικού πλαισίου προστασίας του περιβάλλοντος κατά την αδειοδότηση τέτοιων εγκαταστάσεων. Η απλή στελέχωση των νέων Δ/νσεων Ανάπτυξης με υπαλλήλους των ήδη σοβαρά υποστελεχωμένων Δ/νσεων Περιβάλλοντος, επ' ουδενί δεν εγγυάται την επάρκεια των περιβαλλοντικών όρων και τον ικανοποιητικό έλεγχο για την τήρησή τους. Άλλωστε, οι Δ/νσεις Περιβάλλοντος έχουν εντελώς διαφορετικό αντικείμενο από τις Δ/νσεις Ανάπτυξης και η παραγνώριση αυτού κατά την αδειοδότηση βιομηχανικών εγκαταστάσεων είναι σίγουρο ότι θα αποβεί εις βάρος της περιβαλλοντικής διάστασης αυτής της δραστηριότητας. Αντίστοιχος κίνδυνος δημιουργείται και με την αφαίρεση της αρμοδιότητας έκδοσης και ελέγχου οικοδομικών αδειών από τις μέχρι πρότινος αρμόδιες Δ/νσεις Πολεοδομίας. Αυτή η εξέλιξη απειλεί να «δημιουργήσει στρεβλώσεις και εξαιρετικά σοβαρά προβλήματα, καθώς η Πολεοδομία λειτουργεί συνολικά...»<sup>113</sup>. Η όποια προσπάθεια θεσμοθέτησης μονο-απευθυντικής διαδικασίας με στόχο την απλούστευση της διαδικασίας αδειοδότησης και τη διευκόλυνση των επενδύσεων δεν πρέπει να αποβαίνει σε βάρος της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, αλλά να επιδιώκει την ουσιαστική αντιμετώπιση των χρόνιων προβλημάτων εφαρμογής της.

#### Σύνοψη κατάστασης εφαρμογής

- 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.

<sup>112</sup> Το σημαντικότερο εργαλείο τομεακού χωροταξικού σχεδιασμού που δίνει η ελληνική νομοθεσία είναι τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 7 του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ 207/Α/07.10.1999)

<sup>113</sup> Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, «Όχι σε Νέες ... Ναοδομίες: Οι Προτάσεις του ΤΕΕ στο Σχέδιο Νόμου για την Ίδρυση και Λειτουργία Βιομηχανικών και Βιοτεχνικών Εγκαταστάσεων,» Ενημερωτικό Δελτίο ΤΕΕ 28 Φεβρουαρίου 2005

- 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.

## **B. ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ**

Τα βασικά προβλήματα που εντοπίστηκαν κατά τη διάρκεια της έρευνας μπορούν να συνοψιστούν στις εξής κατηγορίες:

1. Έλλειμμα περιβαλλοντικής πολιτικής
2. Έλλειμμα περιβαλλοντικής νομοθεσίας
3. Έλλειμμα εφαρμογής της νομοθεσίας
4. Έλλειμμα δομών και υποδομών
5. Έλλειμμα περιβαλλοντικού πολιτισμού

Στη συνέχεια γίνεται ανάλυση των προβλημάτων, ως πρώτο βήμα για τον εντοπισμό λύσεων και την τεκμηρίωση προτάσεων για την αντιμετώπισή τους.

### **1. Έλλειμμα περιβαλλοντικής πολιτικής**

#### **- Σαφής έλλειψη πολιτικής βούλησης**

Σε όλη τη διάρκεια της μεταπολεμικής ιστορίας της Ελλάδας, η έλλειψη πολιτικής βούλησης για την προώθηση ολοκληρωμένης και βιώσιμης πολιτικής για το περιβάλλον και τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό έχει γίνει τραγικά εμφανής αφήνοντας τα σημάδια της σε κάθε γωνιά του ελληνικού χώρου. Η πελατειακή νοοτροπία που αντιλαμβάνεται το περιβάλλον και τον χώρο ως φθηνή πρώτη ύλη για ρουσφέτι και η απουσία οράματος για το μοναδικό συγκριτικό πλεονέκτημα της Ελλάδας έναντι των υπόλοιπων κρατών μελών της ΕΕ δυστυχώς μέχρι σήμερα διαπερνά κάθε Κυβέρνηση ασχέτως παρατάξεων. Σε αυτό έχει δυστυχώς συμβάλει και η έλλειψη οργανωμένων μορφών λαϊκής αντίδρασης που θα καταστήσει σαφές προς κάθε πολιτική παράταξη ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί σοβαρό και ξεκάθαρο κοινωνικό αίτημα.

#### **- Έλλειψη συνεπούς και ολοκληρωμένης εθνικής πολιτικής για το περιβάλλον**

Η απουσία εθνικής στρατηγικής για το περιβάλλον δυσχεραίνει την σωστή ενσωμάτωση αλλά κυρίως την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας σε όλους σχεδόν τους τομείς που εξετάστηκαν κατά τη διάρκεια της έρευνας. Ιδιαίτερο όμως πρόβλημα προκαλεί στην αξιοποίηση από τη Διοίκηση του θεσμού της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων ως ουσιαστικού εργαλείου άσκησης περιβαλλοντικού ελέγχου σε έργα και δραστηριότητες. Διαφαίνεται δηλαδή έλλειψη κατανόησης της έννοιας περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης σε όλους τους τομείς και δραστηριότητες, παρόλο που η ενσωμάτωση (integration) αυτό αποτελεί υποχρέωση βάσει του άρθρου 6 της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκή Ένωσης. Από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων, η έλλειψη κεντρικού σχεδιασμού για το περιβάλλον αναδύθηκε ως ένα από τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι υπηρεσίες κατά την εξέταση και αξιολόγηση των ΜΠΕ και κατά τη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

Στρατηγικός σχεδιασμός δεν υπάρχει ούτε στους επί μέρους τομείς που έχουν αναλυθεί σε αυτή την αναφορά. Έτσι, για παράδειγμα, η διαχείριση των υδάτινων πόρων και του φυσικού περιβάλλοντος γίνεται είτε κατά τρόπο αποσπασματικό, είτε στη βάση των προτεραιοτήτων που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Έτσι, η ολοκλήρωση της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη τον Μάιο του 2002 χαιρετίστηκε με συγκρατημένη αισιοδοξία από τους περιβαλλοντικούς μη κυβερνητικούς φορείς. Η Εθνική Στρατηγική συντάχθηκε λίγους μήνες πριν από τη Διάσκεψη για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη που πραγματοποιήθηκε στο Γιοχάνεσμπουργκ. Το κείμενο που παρουσιάστηκε από την τότε πολιτική ηγεσία του ΥΠΕΧΩΔΕ ήταν μεν ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της ενσωμάτωσης σύγχρονων αρχών περιβαλλοντικής προστασίας στην αναπτυξιακή πολιτική της χώρας, παρέμενε όμως ασαφές και χωρίς συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για την πορεία εφαρμογής του. Τελικά, το σχέδιο αποτέλεσε απλή κυβερνητική διακήρυξη, καθώς απλώς εγκρίθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο αλλά ποτέ δε θεσμοθετήθηκε. Παράλληλα, το

1999 συντάχθηκε Εθνική Στρατηγική για τους Υγροτοπικούς Πόρους, αλλά ποτέ δεν υιοθετήθηκε επίσημα και ούτε έχει αρχίσει να εφαρμόζεται. Παρόμοια μοίρα είχε και η Εθνική Στρατηγική για τη Βιοποικιλότητα (όπως προβλέπεται από τη διεθνή Σύμβαση για τη Βιοποικιλότητα του 1992), της οποίας η σύνταξη ξεκίνησε μεν το 1998 αλλά ποτέ δεν ολοκληρώθηκε. Ταυτόχρονα, ενώ το Εθνικό σχέδιο για την καταπολέμηση της ερημοποίησης, στο πλαίσιο της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση της ερημοποίησης (UNCCD), υιοθετήθηκε με την ΚΥΑ 99605/3719/ΦΕΚ Β974/27.7.2001, έκτοτε δεν έχουν ληφθεί σχετικά μέτρα εφαρμογής του.

Αυτή η έλλειψη σαφούς και δεσμευτικής στοχοθεσίας εξυπηρετεί τελικά μόνο μικροπολιτικούς σκοπούς, καθώς δίνει βήμα στον κάθε υπουργό να ανακοινώνει δικές του προτεραιότητες τις οποίες επιβάλλει στις υπηρεσίες του υπουργείου του, χωρίς να θεωρεί ότι δεσμεύεται από τις υποσχέσεις, επιτυχίες ή αποτυχίες των προκατόχων του. Οι όποιες θετικές ή αρνητικές όμως πρωτοβουλίες και εξαγγελίες της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας των αρμόδιων υπουργείων τελικά σπανίως λαμβάνουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

#### - **Απουσία κεντρικού χωροταξικού σχεδιασμού**

Απόρροια της έλλειψης κεντρικού χωροταξικού σχεδιασμού είναι η αποσπασματική χωροθέτηση έργων και δραστηριοτήτων. Έτσι, η κατανομή των δραστηριοτήτων στον χώρο γίνεται τυχαία και χωρίς καμία μέριμνα ή σεβασμό ή συνυπολογισμό της επάρκειας και των αναγκών προστασίας των φυσικών πόρων. Αγνοείται επίσης η οποιαδήποτε θετική συνέργια από τη συνδυασμένη χωροθέτηση ομοειδών δραστηριοτήτων, καθώς και οι πιθανές αρνητικές επιπτώσεις από την ανεξέλεγκτη συσσώρευση δομών, υποδομών και οικοδομών στην ίδια περιοχή.

Τα προβλήματα που δημιουργούνται από την έλλειψη εθνικής χωροταξικής πολιτικής και σχεδιασμού φαίνονται ιδιαίτερα έντονα σε κρίσιμους περιβαλλοντικούς τομείς όπως η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, η πρόληψη των βιομηχανικών ατυχημάτων μεγάλης έκτασης, η ανάπτυξη εναλλακτικών πηγών ενέργειας αλλά και η μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης.

Παρά το γεγονός πως το ΥΠΕΧΩΔΕ έχει ολοκληρώσει, έστω και με μεγάλη καθυστέρηση, το σχέδιο Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 6 του Ν. 2742/1999, δυστυχώς ακόμα το σχέδιο αυτό δεν έχει κατατεθεί στη Βουλή προς ψήφιση. Με δεδομένο ότι επί του σχεδίου Γενικού Πλαισίου έχει γνωμοδοτήσει το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού ήδη από τον Δεκέμβριο του 2002<sup>114</sup>, αλλά και λαμβάνοντας υπόψη τις δηλώσεις του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ Γ. Σουφλιά πως οι προβλεπόμενες από το σχέδιο «δρακόντειες» διατάξεις όπως η σταδιακή απαγόρευση της εκτός σχεδίου δόμησης και η απαγόρευση δόμησης σε βάθος 50 μέτρων από τον αιγιαλό πρέπει να αφαιρεθούν<sup>115</sup>, τότε η καθυστέρηση μπορεί να αποδοθεί μόνο στην έλλειψη πολιτικής βούλησης.

Σε κοινή ανακοίνωσή τους για το θέμα του χωροταξικού σχεδιασμού το WWF Ελλάς, το ΤΕΕ, ο ΣΕΒ, ο ΣΑΔΑΣ-ΠΕΑ και η ΚΕΔΚΕ χαρακτηριστικά σημειώνουν ότι: «Απόρροια της έλλειψης κεντρικού χωροταξικού σχεδιασμού είναι η αποσπασματική χωροθέτηση δομών και δραστηριοτήτων. Έτσι, οι αναπτυξιακές επιλογές δεν συνυπολογίζουν τη φέρουσα ικανότητα του χώρου και την επάρκεια των φυσικών πόρων. Παράλληλα, ακυρώνεται η όποια προσπάθεια της πολιτείας για στρατηγικό σχεδιασμό σε τομεακές πολιτικές, καθώς οι συγκρούσεις με άλλες δραστηριότητες τελικά αναιρούν τους ίδιους τους στόχους του σχεδιασμού.

Τα προβλήματα που προκαλεί η απουσία χωροταξικού σχεδιασμού τόσο σε κεντρικό επίπεδο όσο και στο τομεακό επίπεδο εκδηλώνονται και με την αδυναμία της χώρας να απορροφήσει

<sup>114</sup> «Γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης». Αθήνα 19.12.2002

<sup>115</sup> Οι δηλώσεις αυτές του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ έγιναν κατά τη συνεδρίαση του Γενικού Συμβουλίου του Συνδέσμου Ελληνικών Βιομηχανιών στις 14 Φεβρουαρίου 2005.

αναπτυξιακούς πόρους, όπως το Γ' ΚΠΣ. Έτσι για παράδειγμα έργα και σημαντικές επενδύσεις για την ανάπτυξη νέων πηγών ενέργειας καθυστερούν λόγω της περίπλοκης και αδιαφανούς διαδικασίας αδειοδότησης και τελικά ακυρώνονται από δικαστήρια, καθώς δεν έχει προηγηθεί ο απαραίτητος χωροταξικός σχεδιασμός τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Με δεδομένο πως η χώρα μας δε δεσμεύεται από τις διεθνείς της υποχρεώσεις για τη θεσμοθέτηση εθνικού πλαισίου χωροταξίας, ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι καθαρά θέμα πολιτικής βούλησης σε κεντρικό κυρίως επίπεδο»<sup>116</sup>.

## 2. Έλλειμμα νομοθεσίας

### - Χασοτική πολεοδομική νομοθεσία με περιβαλλοντικό έλλειμμα

Στην Ελλάδα εκτιμάται πως υπάρχουν περισσότερα από 1.000.000 αυθαίρετα κτίσματα, αν και ακόμα και αυτή η εκτίμηση είναι παρακινδυνευμένη λόγω έλλειψης αξιόπιστων καταγραφών. Πριν από μερικά χρόνια οι τελεσίδικες αποφάσεις κατεδάφισης αυθαιρέτων μόνο στην Αττική έφθαναν τις 10.000<sup>117</sup>. Η περίπλοκη πολεοδομική νομοθεσία αλλά και το δικαίωμα δόμησης σε περιοχές εκτός σχεδίου αφήνουν εκατοντάδες παραθυράκια για αυθαίρετη δόμηση. Αξίζει να αναλογιστεί κανείς πως ο Γενικός Πολεοδομικός Κανονισμός (ΓΟΚ) αριθμεί 30 σελίδες, αλλά οι μεταγενέστερες ερμηνευτικές εγκυκλιοί του είναι περισσότερες από δύο τόμους. Αυτή η θολή και περίπλοκη κατάσταση συντηρεί την αυθαίρετη δόμηση σε δάση, αιγιαλούς και υγρά τοπία. Ανάλογη είναι η κατάσταση άλλων πολεοδομικών νομοθετημάτων και τροπολογιών που κάθε Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ διαφημίζει από καιρού εις καιρόν. Χαρακτηριστική αυτής της κατάστασης είναι η μέχρι σήμερα θεσμοθέτηση 16 νόμων, 9 ΠΔ και αμέτρητων ΚΥΑ για την τελικά ανεπιτυχή ρύθμιση του ίδιου ζητήματος: της αυθαίρετης δόμησης.

Η τελευταία κατά δήλωση μόνο προσπάθεια ρύθμισης του ζητήματος της αυθαίρετης δόμησης, η ψήφιση του Ν. 3212/2003 (ΦΕΚ Α' 308), περιορίστηκε τελικά στη συνηθισμένη ρύθμιση ζητημάτων νομιμότητας χιλιάδων αυθαιρέτων με τη μέθοδο της χρονικά περιορισμένης σύνδεσής τους με δίκτυα κοινής ωφέλειας. Όπως όμως χαρακτηριστικά αναφέρει σε σχετικό άρθρο ο Σύμβουλος Επικρατείας Σωτ. Ρίζος, «η περιορισμένη ισχύς της συνδέσεως .... είναι χωρίς νομική σημασία. Διότι, μετά την πάροδο της τριετίας η διοίκηση υποχρεούται να μην διακόψει την σύνδεση, με την εξευτελιστική για το δίκαιο προϋπόθεση ότι δεν έχουν γίνει νέες αυθαίρετες κατασκευές στο ακίνητο»<sup>118</sup>. Αυτού του νόμου είχαν προηγηθεί δύο αντίστοιχου στόχου νομοθετήματα, ο Ν. 720/1977 (ΦΕΚ Α' 297) και ο Ν. 1337/1983 (ΦΕΚ Α' 33) "Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις", δια των οποίων χιλιάδες αυθαίρετες κατασκευές εντάχθηκαν σε σχέδιο πόλης μαζικά και με αμφίβολης νομιμότητας κριτήρια. Ο συνδυασμός λοιπόν της ανικανότητας της διοίκησης να απομακρύνει τα αυθαίρετα κτίσματα από τον χώρο με την περιοδική νομιμοποίησή τους είναι ένα σαφές κίνητρο για τη συνέχιση της αυθαιρεσίας. Και όμως, ήδη από το 1980, το ανώτατο δικαστήριο της χώρας έχει κρίνει ότι τέτοια νομοθετήματα όχι απλώς δεν αποτελούν φραγμό για το μαζικό και ανεξέλεγκτο πλέον φαινόμενο της αυθαιρεσίας, αλλά αντίκεινται ευθέως στην αρχή της ισότητας, στην αρχή του κράτους δικαίου και στο άρθρο 24 του Συντάγματος<sup>119</sup>. Όλες αυτές οι διαδοχικές «τελικές ρυθμίσεις» του ζητήματος των αυθαιρέτων όχι μόνο δεν αντιμετωπίζουν επαρκώς το πρόβλημα, αλλά πλήττουν ανεπανόρθωτα κάθε έννοια ισονομίας και ισοπολιτείας στη χώρα, εν παράλληλα γελοιοποιούν τον νομοταγή πολίτη. Ταυτόχρονα, δημιουργούν ένα ιδιότυπο καθεστώς ομηρίας μικρών ή μεγάλων υπευθύνων για πολεοδομικές παραβάσεις (αυθαίρετα κτίσματα, «κλεισίμο» ημιυπαίθριων χώρων, κ.α.) που παρανομούν εκμεταλλεζόμενοι τη φανερή ανοχή των αρχών ή τα διάφορα νομικά «παραθυράκια» και γί-

<sup>116</sup> WWF Ελλάς, ΣΕΒ, ΤΕΕ, ΣΑΔΑΣ-ΠΕΑ, ΚΕΔΚΕ. «Χωροταξικός σχεδιασμός για την ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη της χώρας». Αθήνα: 20 Ιανουαρίου 2005.

<sup>117</sup> Καραβασίλη – Χονδρού, Μαργαρίτα, Θέματα Πολεοδομικών Εφαρμογών – Σχολιασμός διατάξεων Ν. 3212/31-12-2003 ΦΕΚ 308Α: Άδεια δόμησης, πολεοδομικές και άλλες διατάξεις θεμάτων αρμοδιότητας Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.. Εισήγηση στο Διήμερο Τ.Ε.Ε., 20 & 21 Μαΐου 2004

<sup>118</sup> Σωτ. Ρίζος, Η Αυτοαναίρεση του Ελληνικού Πολεοδομικού Δικαίου (Αθήνα: Σάκουλα, 2004). Ανάτ. από το Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας: 75 χρόνια.

<sup>119</sup> Χαρακτηριστικές είναι οι αποφάσεις του ΣτΕ 247/1980, 1876/1980, καθώς και ΣτΕ ΠΕ 654/1993.



νονται μετά από χρόνια επίκεντρο πολιτικών διαμαχών σχετικά με το αν θα πρέπει να επιβληθεί πρόστιμο ή ποινικές κυρώσεις ή να κινηθεί διαδικασία κατεδάφισης.

Στο ίδιο προεκλογικό κλίμα και με τον ίδιο νόμο, «ρυθμίστηκε» το αίτημα χιλιάδων επίδοξων και παράνομων οικιστών της Λαυρεωτικής για πολεοδομηση των ορεινών όγκων της περιοχής. Έτσι, με το άρθρο 21 του Ν. 3212/2003 μειώνονται τα όρια απόλυτης προστασίας των ορεινών όγκων, αποχαρακτηρίζοντας 3.500 στρέμματα, τα οποία μεταφέρονται στη δικαιοδοσία Ζώνης Οικιστικού ελέγχου (ΖΟΕ) Λαυρεωτικής, βάσει των διατάξεων της οποίας επιτρέπεται η δόμηση με πολύ ευνοϊκότερους όρους. Τα κριτήρια της συρρίκνωσης σχεδιάστηκαν ερήμην του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας, που σύμφωνα με τον ιδρυτικό του Ν. 1515/1985 είναι αρμόδιος για τη συνολική επιτελική διαχείριση των ζητημάτων χωροταξίας, πολεοδομίας και περιβάλλοντος της Αττικής<sup>120</sup>.

Ιδιαίτερης μνείας χρήζουν και οι σοβαρές περιβαλλοντικές επιπτώσεις που προκαλούνται από το δικαίωμα για δόμηση σε εκτός οικιστικού σχεδίου περιοχές. Το δικαίωμα αυτό θεσμοθετήθηκε το 1923<sup>121</sup>, όταν ελλείψει κεντρικής και συνεπούς χωροταξικής πολιτικής η μεσοπολεμική Ελλάδα πάσχιζε να αντιμετωπίσει το σοβαρό πρόβλημα της έλλειψης στέγης και τακτοποίησης των χιλιάδων προσφύγων. Με αυτή βέβαια την άνευ προηγουμένου ρύθμιση, η Πολιτεία παραιτήθηκε της υποχρέωσής της να θέσει τάξη στον χώρο και να προχωρήσει σε σχεδιασμό βιώσιμων πόλεων και οικισμών. Από αυτό το σημείο και πέρα ο έλεγχος της αυθαίρετης δόμησης ήταν πλέον αδύνατος, καθώς σε ολόκληρη την επικράτεια επιτρέπεται η ανέγερση ακινήτων, περιορίζοντας την έννοια της αυθαιρεσίας σε ζητήματα ιδιοκτησίας ή αρτιότητας του οικοπέδου ή στην ύπαρξη άλλου καθεστώτος προστασίας της συγκεκριμένης έκτασης. Πλέον, η αυθαιρεσία διαπερνά το πολιτικό γίγνεσθαι και έχει αναχθεί σε «κύκλωμα μέσω του οποίου «ξεπλένεται» ο μεγαλύτερος όγκος ψήφων στη μεταπολιτευτική Ελλάδα»<sup>122</sup>.

Χαρακτηριστικό της ανεξέλεγκτης πλέον κατάστασης με την αυθαίρετη δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές (κυρίως δάση και αιγιαλούς) είναι το γεγονός πως κατά τη διετία 2002-2004 υποβλήθηκαν στο ΣτΕ 280 αιτήσεις ακύρωσης για αυθαίρετα σε δάση και δασικές εκτάσεις και 86 σε αιγιαλούς. Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΣτΕ<sup>123</sup>, τα αυθαίρετα είναι ο κυριότερος λόγος προσφυγής στο ανώτατο δικαστήριο. Με δεδομένο μάλιστα το υψηλό κόστος για την κατάθεση αίτησης ακύρωσης στο ΣτΕ, οι αριθμοί αυτοί είναι ίσως χαρακτηριστικοί του μεγέθους του προβλήματος τόσο για τους πολίτες, όσο και για τον όγκο εργασιών που αυτό συνεπάγεται για τη Δικαιοσύνη. Επιπλέον, όπως αναφέρεται στην πιο πρόσφατη ετήσια έκθεση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ο μεγαλύτερος αριθμός ελέγχων κατά το 2001 αφορούσε παραβάσεις της πολεοδομικής νομοθεσίας από ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού<sup>124</sup>. Στην ίδια έκθεση διαπιστώνονται σοβαρές ελλείψεις τήρησης της νομιμότητας από Δ/νσεις Πολεοδομίας. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Δ/νσης Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος της Ν.Α. Ζακύνθου με αποτέλεσμα την έγκριση του μεγαλύτερου αριθμού οικοδομικών αδειών (ποσοστό 74% επί των φακέλων που ελέγχθηκαν) για ξενοδοχεία χωρίς να έχει προηγηθεί η προβλεπόμενη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Επίσης, στη συγκεκριμένη περίπτωση διαπιστώθηκαν σοβαρές παραλείψεις και λάθη που συνετέλεσαν στη μη εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης του οικισμού Λαγανά, που αποτελεί τμήμα του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου, με αποτέλεσμα να κατασκευάζονται κτίρια πάνω σε δρόμους και κοινόχρηστους χώρους!

<sup>120</sup> Λ. Σταυρογιάννη, «Θυσία 3.500 Στρέμματα των Βουνών της Λαυρεωτικής στη Γνωστή... Οικοδόμηση», Αυγή 5 Ιουνίου 2004.

<sup>121</sup> Νομοθετικό Διάταγμα της 17 Ιουλ./16 Αυγ. 1923 «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών». Στα άρθρα 14 και 17 το Ν.δ. του 1923 δίνει το δικαίωμα ρύθμισης από τη Διοίκηση δικαιωμάτων δόμησης σε εκτός σχεδίου πόλεως περιοχές. Όροι και περιορισμοί περιέχονται στο Β.Δ. 23-10-1928 "περί καθορισμού των όρων και περιορισμών της εντός και εκτός της ζώνης των πόλεων ανεγέρσεως οικοδομών".

<sup>122</sup> Βλ. υποσημείωση 115.

<sup>123</sup> Τα στοιχεία δόθηκαν προφορικά από τη Γραμματεία του Ε' Τμήματος του ΣτΕ στις 20 Δεκεμβρίου 2004.

<sup>124</sup> Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, «Έκθεση Πεπραγμένων 2001». Εθνικό Τυπογραφείο. Αθήνα: 2001. Η αναφορά παρατίθεται στην ιστοσελίδα του Σώματος [www.seedd.gr](http://www.seedd.gr).

### - **Ασάφειες και περίπλοκη δομή ισχύουσας νομοθεσίας**

Η θεσμοθέτηση περίπλοκων διοικητικών δομών και η παραπομπή σε πολλές αποφάσεις ή διατάγματα για την εφαρμογή είναι χαρακτηριστικό των περισσότερων περιβαλλοντικών νομοθετημάτων. Ως αποτέλεσμα αυτής της τάσης του νομοθέτη, η ισχύουσα νομοθεσία μπορεί μεν σε αρκετές περιπτώσεις να διέπεται από σωστές αρχές, αλλά στην πράξη καθίσταται ανεφάρμοστη και συχνά δύσχρηστη. Χαρακτηριστική τέτοια περίπτωση ο νόμος – πλαίσιο 1650/1986 «για το περιβάλλον», για του οποίου την ενεργοποίησή απαιτούνται περίπου 14 Π.Δ. και 50 υπουργικές αποφάσεις<sup>125</sup>. Ο συγκεκριμένος νόμος αποτέλεσε μεν ένα πολύ σημαντικό βήμα προόδου της ελληνικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, τελικά όμως τα περισσότερα άρθρα του παρέμειναν στα χαρτιά. Για παράδειγμα, η ίδρυση φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών που προβλέπονται στο άρθρο 21 του νόμου καθυστέρησε 13 χρόνια λόγω της έλλειψης συγκεκριμένου πλαισίου ίδρυσης και λειτουργίας τους. Ο πρώτος Φορέας Διαχείρισης τελικά ιδρύθηκε το 1999, λόγω πιέσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στο πλαίσιο της παραπομπής της Ελλάδας στο ΔΕΚ για ελλιπή προστασία του βιοτόπου της θάλασσας χελώνας στη Ζάκυνθο.

Άλλο πρόσφατο παράδειγμα αυτής της τάσης περιπλοκής του θεσμικού πλαισίου είναι ο Ν. 3199/2002 που επιχειρεί να ενσωματώσει την Οδηγία Πλαίσιο για το Νερό στο εθνικό δίκαιο (βλ. κεφάλαιο για το Νερό στην παρούσα έκθεση), του οποίου η τελική εφαρμογή παραπέμπεται στις ελληνικές καλές πρακτικές, καθώς εξαρτάται από την περαιτέρω θεσμοθέτηση σειράς βασικών ρυθμίσεων με τουλάχιστον 18 ΚΥΑ ή ΠΔ.

## **3. Έλλειμμα εφαρμογής νομοθεσίας**

### - **Υπερβολική νομοθετική δραστηριότητα της Βουλής**

Η χωροθέτηση και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων μεγάλων έργων και πιο πρόσφατα η χορήγηση οικοδομικών αδειών με νόμους που ψηφίζει η Βουλή αποτελεί τα τελευταία χρόνια μια συχνή παθολογία της νομοθετικής δράσης που στερεί από τους πολίτες το δικαίωμα έκφρασης αντιρρήσεων, ενώ ταυτόχρονα αποφεύγει και τον «σκόπελο» της άσκησης ακυρωτικού ελέγχου από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Με δεδομένο ότι οι νόμοι δεν μπορούν να ελεγχθούν ευθέως από το ΣτΕ, παρά μόνον επ' ευκαιρία προσβολής διοικητικών πράξεων, η λύση για κρίσιμα έργα αναζητήθηκε στην έγκριση ή κύρωση ατομικών πράξεων δια νόμου. Τέτοιες περιπτώσεις είναι η χωροθέτηση αρκετών ολυμπιακών έργων με νόμο, η κύρωση περιβαλλοντικών όρων με νόμο για μεγάλα έργα, όπως το Αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος και η Αττική οδός<sup>126</sup> καθώς και το Μουσείο της Ακρόπολης, αλλά ακόμη και αυτή η χορήγηση οικοδομικών αδειών με νόμο, όπως στην περίπτωση του γηπέδου της ΑΕΚ στη Ν. Φιλαδέλφεια και στο Ολυμπιακό Χωριό Τύπου στο Μαρούσι. Πρόσφατη περίπτωση δια «φωτογραφικού» νόμου χωροθέτησης μεγάλης εγκατάστασης είναι η Τεχνόπολη στην Πάρνηθα. Η χωροθέτηση πραγματοποιήθηκε με τροπολογία της τελευταίας στιγμής στο σχέδιο νόμου «Μειοδοτικό σύστημα ανάθεσης δημοσίων έργων», το οποίο τελικά ψηφίστηκε από τη Βουλή ως Ν. 3263/2004 (ΦΕΚ 179 Α'). Στην εισηγητική έκθεση των Υπουργών ΠΕΧΩΔΕ Γ. Σουφλιά και Ανάπτυξης Δ. Σιούφα, η ειδική ρύθμιση δικαιολογείται μεταξύ άλλων με το εξής σκεπτικό, ασαφές αλλά ενδεικτικό της έλλειψης κατανόησης βασικών παραμέτρων περιβαλλοντικής διαχείρισης και χωροταξίας: «η ρύθμιση συμβάλλει αποφασιστικά στη διατήρηση της ομοιογενείας και της φυσιογνωμίας της περιοχής (Α) και στην αποτροπή φαινομένων, όπως οι απρογραμμάτιστες συγκεντρώσεις των επιχειρηματικών μονάδων στα μεγάλα αστικά κέντρα και η διάσπαρτη εγκατάστασή τους μέσα στον αστικό ιστό, που έχει κριθεί ήδη στο παρελθόν ότι λειτουργούν επιβαρυντικά για το ανθρωπογενές και το φυσικό περιβάλλον και επιπλέον έχουν σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα των μονάδων, η οποία επιβαρύνεται το συνολικό κόστος των γενικών υποδομών και κατασκευής των δικτύων. Έτσι διασφαλίζεται

<sup>125</sup> Βλ. σχετικά: Ν.Κ. Χλέπας και Ε. Μέρτζιου, Οδηγός του Πολίτη για την Προστασία του Περιβάλλοντος (Αθήνα: WWF Ελλάς, 1996).

<sup>126</sup> Ν. 2338/1995 (ΦΕΚ Α-202) «Κύρωση Σύμβασης Ανάπτυξης Αεροδρομίου Σπάτων».

με αποτελεσματικό τρόπο η ισορροπία της προστασίας του περιβάλλοντος με την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας»<sup>127</sup>.

#### - Πλημμελής εφαρμογή νομοθεσίας από αρμόδιες υπηρεσίες

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 τόσο συχνό ώστε τείνει να γίνει κανόνας. 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<sup>128</sup>, ενώ η Δ/ση Πολεοδομίας δεν έχει διεξαγάγει αυτοψίες σε νέες αυθαίρετες κατασκευές. Αιτία αυτής της άρνησης των υπηρεσιών να τηρήσουν τη νομιμότητα είναι οι πολύ σημαντικές πιέσεις που ασκούνται από τους παρανομούντες.

Σημαντικό για την αντιμετώπιση του φαινομένου της πλημμελούς άσκησης καθήκοντος από τις υπηρεσίες της Διοίκησης είναι το έργο των οργάνων ελέγχου της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, όπως το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) και η Γενική Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ)<sup>129</sup>. Στην προαναφερθείσα περίπτωση του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου, το πόρισμα της επιθεώρησης από κλιμάκιο της ΓΕΔΔ<sup>130</sup> κατέγραψε σωρεία φαινομένων κακοδιοίκησης και πλημμελούς εφαρμογής της νομοθεσίας, ενώ παράλληλα ενήργησε και προς την κατεύθυνση της ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης της τοπικής κοινής γνώμης γύρω από την ανάγκη εύρυθμης λειτουργίας του ΕΘΠΖ και τήρησης της νομιμότητας.

#### - Μη συμμόρφωση της Διοίκησης με τις αποφάσεις των δικαστηρίων

Αν και το πρόβλημα της παράκαμψης των δικαστικών αποφάσεων από τη Διοίκηση έχει αισθητά υποχωρήσει κατά την τελευταία δεκαετία, εξακολουθεί να αποτελεί «αγκάθι» ιδιαίτερα κατά την εφαρμογή αποφάσεων για το περιβάλλον. Παράδειγμα η μη συμμόρφωση των αρμόδιων ΟΤΑ με τις αποφάσεις κατεδάφισης αυθαιρέτων, τόσο σε προστατευόμενες περιοχές όσο και γενικότερα. Το πρόβλημα αυτό παρατηρείται κυρίως κατά την εφαρμογή δικαστικών αποφάσεων σχετικών με την κατεδάφιση αυθαιρέτων, οπότε από τις αρμόδιες υπηρεσίες των ΟΤΑ προβάλλεται ως δικαιολογία η έλλειψη συνεργείων κατεδάφισης και κατάλληλης στελέχωσης. Η συμμόρφωση με τις δικαστικές αποφάσεις αποτελεί συνταγματική επιταγή βάσει του άρθρου 95 (Σύνταγμα του 2001) και έχει εξειδικευθεί από τον Ν. 3068/2002 (ΦΕΚ Α' 274/14.11.02) «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις .....».

Χαρακτηριστικό παράδειγμα μη συμμόρφωσης με απόφαση ανώτατου Δικαστηρίου είναι η μη ολοκλήρωση του δασολογίου. Σύμφωνα με την απόφαση 2818/1997, η κατάρτιση και κύρωση δασολογίου αποτελεί υποχρέωση της Διοίκησης όπως αυτή απορρέει από το άρθρο 24 του Συντάγματος. Από το 1997 έως σήμερα το δασολογίο δεν έχει να παρουσιάσει καμία πρόοδο, καθώς μόνο ένας δασικός χάρτης έχει αναρτηθεί και κυρωθεί, ενώ περίπου 340 δεν έχουν αναρτηθεί ακόμα καθώς εκκρεμούν στο ΣΤΕ αιτήσεις ακύρωσής τους με το επιχείρημα της αντισυνταγματικότητας του νόμου 3208/2003.

<sup>127</sup> Εισηγητική έκθεση τροπολογίας στο Σχέδιο Νόμου «Μειοδοτικό Σύστημα ανάθεσης δημοσίων έργων». Αθήνα: 10 Σεπτεμβρίου 2004.

<sup>128</sup> Τα επίμαχα κτίσματα στη Δάφνη είναι αυθαίρετα όχι μόνο λόγω του ειδικού καθεστώτος προστασίας του βιοτόπου της θαλάσσιας χελώνας, αλλά και επειδή παραβιάζουν τις διατάξεις περί εκτός σχεδίου δόμησης που ισχύουν ούτως ή άλλως σε ολόκληρη την Ελλάδα.

<sup>129</sup> Η σύσταση της ΓΕΔΔ ορίζεται από τον Ν. 3074/2002 (ΦΕΚ 296 Α/4.12.2002).

<sup>130</sup> Γενική Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, «Έλεγχος του βαθμού συμμόρφωσης των εμπλεκόμενων τοπικών φορέων με την απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις 30 Ιανουαρίου 2002, στην υπόθεση C-103/00». Έκθεση επιθεώρησης στη Ζάκυνθο από κλιμάκιο του Γραφείου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Αθήνα: 9 Μαρτίου 2005.

Συχνά το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της χώρας, το ΣΤΕ, γίνεται αποδεκτής της έντονης κριτικής από εκπροσώπους της πολιτικής ηγεσίας της χώρας, των οποίων τα σχέδια για οικονομική ανάπτυξη συχνά ακυρώνει. Πρόσφατο παράδειγμα οι δηλώσεις του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ Γ. Σουφλιά, ότι «οι Σύμβουλοι της Επικρατείας βγάζουν αποφάσεις που δίνουν την εντύπωση ότι αυτοί είναι οι νομοθέτες», το ΣΤΕ «έχει τη δική του αντίληψη για τον χρόνο, τη δική του αντίληψη περί δημοσίου συμφέροντος», «αλλά και οι κρίνοντες κρίνονται»<sup>131</sup>. Ο νυν Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ όμως, όπως και πολλοί υπουργοί προηγούμενων κυβερνήσεων αγνοούν ή εσκεμμένα παραγνωρίζουν πως το ανώτατο συνταγματικό δικαστήριο έχει τη δικαιοδοσία και καλώς λαμβάνει αποφάσεις και επιστημονικού περιεχομένου. Ελλείπει μάλιστα εθνικού σχεδιασμού για το περιβάλλον, τη χωροταξία και την πολεοδομία, και αφού η Πολιτεία αρνείται πεισματικά να αναλάβει αυτές τις ευθύνες της, ορθά το ΣΤΕ έρχεται να καλύψει το προφανές και ιδιαίτερα έντονο κενό, σε μια προσπάθεια να περιορίσει τις αρνητικές επιπτώσεις της αυθαίρετης και ασχεδιάστης ανάπτυξης.

#### - **Μακροχρόνιες διαδικασίες ελέγχου των παραβάσεων**

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. Χαρακτηριστικά είναι τα στοιχεία που κατέγραψε η περιβαλλοντική οργάνωση ΜΟm για τη διαδικασία επιβολής κυρώσεων στο πλαίσιο του προγράμματος φύλαξης του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Βόρειων Σποράδων<sup>132</sup>. Συγκεκριμένα, το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί από τη διαπίστωση της παράβασης μέχρι την εισήγηση και βεβαίωση του προστίμου από το Λιμεναρχείο, το ΥΠΕΧΩΔΕ και τη Ν.Α. Μαγνησίας μεσολαβεί κατά μέσο όρο διάστημα 473 ημερών! Αν ο υπαίτιος προσφύγει στη Δικαιοσύνη, τότε στο διάστημα αυτό προστίθενται μερικά ακόμα χρόνια.

Η έλλειψη αποτελεσματικού μηχανισμού επιβολής κυρώσεων και οι μακροχρόνιες διαδικασίες λειτουργούν ως αποτρεπτικός παράγοντας για πολλούς ευαισθητοποιημένους πολίτες που είναι πρόθυμοι αναλάβουν δράση για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων περιβαλλοντικών προβλημάτων. Αυτό το πρόβλημα τελικά ενθαρρύνει τον επίδοξο παραβάτη και αποθαρρύνει τον ενεργό πολίτη, καθώς συχνά επιφυλάσσει ανεπιθύμητες παρενέργειες, όπως απειλές, αντεκδικήσεις και αντιμηνύσεις.

#### - **Προβληματική εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος**

Ο εκσυγχρονισμός και η επικαιροποίηση του περιβαλλοντικού δικαίου στη χώρα μας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις εξελίξεις και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το αντίστοιχο Κοινοτικό δίκαιο. Η ενσωμάτωση όμως των περισσότερων κοινοτικών Οδηγιών για το περιβάλλον οφείλεται σε εκκίνηση προδικαστικής διαδικασίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή ακόμα και σε καταδικαστικές αποφάσεις εναντίον της Ελλάδας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ). Όπως διαφάνηκε ξεκάθαρα κατά τη διάρκεια της έρευνας, οι περισσότερες Οδηγίες ενσωματώνονται τελικά στο εθνικό δίκαιο τουλάχιστον δυόμισι χρόνια μετά την παρέλευση της προβλεπόμενης προθεσμίας εναρμόνισης, με αποτέλεσμα η χώρα μας να παραπέμπεται για μη εναρμόνιση. Περιπτώσεις που εξετάστηκαν στην παρούσα έκθεση είναι οι εξής:

<sup>131</sup> Βλ. πρωτοσέλιδο δημοσίευμα εφημερίδας ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 20 Απριλίου 2004.

<sup>132</sup> Δενδρινός Π., «Πρόγραμμα φύλαξης ΕΘΠΑΒΣ». Παρουσίαση στην Ημερίδα Προστατευόμενες περιοχές – Γίνε συμμετέχων στη λύση που διοργάνωσε το WWF Ελλάς. Αθήνα: 20 Οκτωβρίου 2004.

*Ενσωμάτωση Οδηγιών κατόπιν πίεσης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*

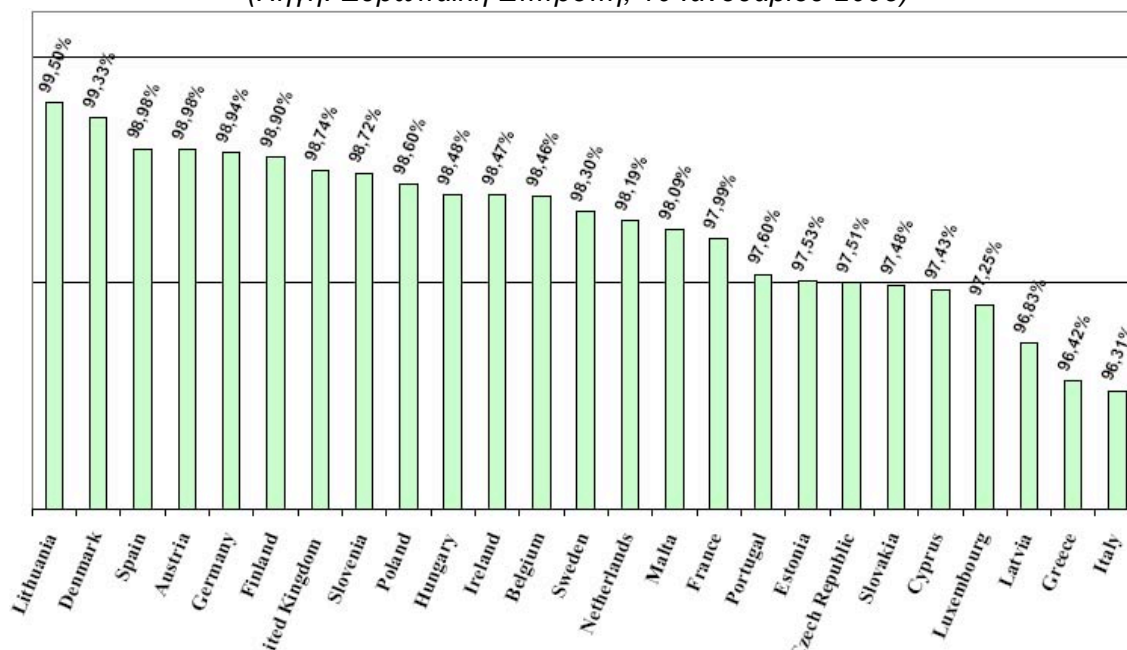
| <b>Οδηγία</b> | <b>Τομέας</b>       | <b>Καθυστέρηση εναρμόνισης</b> | <b>Διαδικασία παράβασης<sup>133</sup></b> | <b>Παραπομπή - Καταδίκη</b> |
|---------------|---------------------|--------------------------------|---|-----------------------------|
| 90/313/ΕΟΚ    | Περιβ. πληροφορία   | Τρία χρόνια                    | ■   |                             |
| 97/11/ΕΚ      | Εκτίμηση επιπτώσεων | Τρία χρόνια                    |   | ■                           |
| 2002/3/ΕΚ     | Ατμόσφαιρα          | Δεν έχει ενσωματωθεί           |   | ■                           |
| 2000/69/ΕΚ    | Ατμόσφαιρα          |                                |   | ■                           |
| 2001/80/ΕΚ    | Ατμόσφαιρα          | Δεν έχει ενσωματωθεί           |   | ■                           |
| 76/464/ΕΟΚ    | Νερό                |                                |   | ■                           |
| 92/43/ΕΟΚ     | Φύση                | Δύο χρόνια                     |   | ■                           |
| 2000/76/ΕΚ    | Απόβλητα            |                                |   | ■                           |
| 94/62/ΕΚ      | Απόβλητα            |                                |   | ■                           |
| 91/676/ΕΟΚ    | Απόβλητα            |                                |   | ■                           |
| 99/31/ΕΚ      | Απόβλητα            |                                | ■   |                             |
| 98/8/ΕΚ       | Χημικά              | Ένας χρόνος                    | ■   |                             |
| 2001/18/ΕΚ    | Βιοτεχνολογία       | Δεν έχει ενσωματωθεί           |   | ■                           |
| 2000/14/ΕΚ    | Θόρυβος             |                                |   | ■                           |
| 96/61/ΕΚ      | Βιομηχανία          | Τρία χρόνια                    |   | ■                           |

Όπως φαίνεται από τον παραπάνω πίνακα, σε όλους τους τομείς περιβαλλοντικής νομοθεσίας παρατηρείται σοβαρή καθυστέρηση στην εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με τουλάχιστον μια Οδηγία. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι η βεβαιωμένη ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο με ασαφή ή περίπλοκα και δυσεφάρμοστα νομοθετήματα. Ακόμα όμως και όταν ενσωματωθεί κάποια Οδηγία, η εφαρμογή της γίνεται περίπλοκη λόγω της παραπομπής σε μελλοντικές υπουργικές αποφάσεις ή προεδρικά διατάγματα, αλλά και της αδυναμίας της Διοίκησης να την παρακολουθήσει, να συντονίσει τις συναρμόδιες αρχές και να ελέγξει τις παραβάσεις.

Αυτή η διαπίστωση προκύπτει και από τα στοιχεία που δημοσιεύει περιοδικά η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σύμφωνα με τα οποία η Ελλάδα δυστυχώς κατατάσσεται προτελευταία μεταξύ των 25 κρατών μελών της ΕΕ στον τομέα της κοινοποίησης μέτρων εναρμόνισης με τις Κοινοτικές Οδηγίες για το περιβάλλον. Ενδεικτικός είναι ο παρακάτω πίνακας:

<sup>133</sup> Προειδοποιητικές επιστολές και επιστολές αιτιολογημένης γνώμης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Πρόδος κοινοποίησης εθνικών μέτρων εφαρμογής Οδηγιών  
(Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 10 Ιανουαρίου 2005)



Ενδεικτικά επίσης είναι και τα στοιχεία που κατατάσσουν την Ελλάδα ανάμεσα στις πρώτες χώρες σε παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ. Η Ελλάδα όχι μόνο καθυστερεί να ενσωματώσει την κοινοτική νομοθεσία, αλλά και συχνά την αγνοεί, την παραβιάζει ή όπως φάνηκε ξεκάθαρα και από την έρευνα μας την εφαρμόζει αποσπασματικά.

Ποσοστιαία κατανομή των παραβάσεων  
της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον κατά κράτος μέλος<sup>134</sup>

| Κράτος μέλος    | Παραβάσεις περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ<br>(αιτιολογημένες γνώμες - %) |
|-----------------|--|
| Ιταλία          | 14.3   |
| Βέλγιο          | 12.8   |
| Ελλάδα          | 10.2   |
| Πορτογαλία      | 8.9  |
| Ισπανία         | 8.8  |
| Ιρλανδία        | 8.4  |
| Γερμανία        | 8.2  |
| Γαλλία          | 7.5  |
| Λουξεμβούργο    | 6.2  |
| Μεγάλη Βρετανία | 5.7  |
| Ολλανδία        | 4.3  |
| Αυστρία         | 1.8  |
| Δανία           | 1.2  |
| Φινλανδία       | 0.9  |
| Σουηδία         | 0.7  |

<sup>134</sup> Χαράλαμπος Κουταλάκης, Η συμμόρφωση των κρατών μελών προς το περιβαλλοντικό δίκαιο της ΕΕ ως διαδικασία διοικητικής διαπραγμάτευσης. Νόμος και Φύση, <http://www.nomosphysis.org.gr> : Δεκέμβριος 2003.

#### **4. Έλλειμμα δομών και υποδομών**

##### **- Έλλειψη επιστημονικών δεδομένων για το φυσικό περιβάλλον**

Δεν υπάρχει επιστημονική γνώση για την κατάσταση των ειδών και των οικοτόπων που προστατεύονται από την Οδηγία για τους Οικότοπους, αλλά και γενικότερα για τη βιοποικιλότητα της Ελλάδας. Αυτό δυσχεραίνει τη σύνταξη σωστών μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων για έργα και επενδύσεις. Τα υπάρχοντα επιστημονικά δεδομένα βασίζονται κυρίως στην επιστημονική δουλειά περιβαλλοντικών οργανώσεων και κάποιων πανεπιστημίων, αλλά υπάρχουν σοβαρότατα κενά που τελικά δημιουργούν σοβαρό πρόβλημα στις υπηρεσίες που καλούνται να εφαρμόσουν την ισχύουσα περιβαλλοντική νομοθεσία.

Η έλλειψη αυτή προκαλεί σοβαρές δυσχέρειες στη λειτουργία ευρύτερα του συστήματος προστασίας του περιβάλλοντος. Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα είναι η δυσκολία που αυτή συνεπάγεται στην αξιολόγηση των επιπτώσεων από έργα και δραστηριότητες και των ΜΠΕ. Όπως φαίνεται και από τις απαντήσεις των αρμόδιων υπηρεσιών στο ερωτηματολόγιο, ποσοστό 85,2% των υπηρεσιών δηλώνουν πως η απουσία επιστημονικών δεδομένων για το περιβάλλον στην Ελλάδα αποτελεί σημαντικό πρόσκομμα στην αποτελεσματική εξέταση των ΜΠΕ.

##### **- Απουσία κτηματολογίου και δασικών χαρτών**

Το κράτος δε γνωρίζει ούτε ποιες εκτάσεις είναι δάση, αιγιαλοί ή υγρά τοπία, αλλά ούτε και σε ποιους ανήκουν. Έτσι, ευνοείται η καταπάτηση φυσικών οικοσυστημάτων και η άνθηση της αυθαίρετης δόμησης.

Μέχρι σήμερα έχει ολοκληρωθεί η κτηματολογική καταγραφή μόνο του 6% της έκτασης της χώρας και έχει δαπανηθεί το αστρονομικό ποσό των 308 εκ. € για τρία προγράμματα κτηματογράφησης (Α' Πιλοτικό, το 1995, για το Β' Πιλοτικό το 1997 και για το 1ο Κύριο το 1998)<sup>135</sup>. Με δεδομένο ότι το τελικό κόστος αυτών των τριών προγραμμάτων ήταν σχεδόν τριπλάσιο από το αρχικά προϋπολογιζόμενο, διήρκεσε τον διπλάσιο χρόνο ολοκλήρωσης και χαρακτηρίστηκε από σοβαρά διαχειριστικά λάθη, η χώρα μας αναγκάστηκε να επιστρέψει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το σύνολο των 104.000.000 € της αρχικής Κοινοτικής υποστήριξης. Μάλιστα σε πρόσφατη απάντησή της σε ερώτηση έλληνα ευρωβουλευτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης Danuta Hübner αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο να ζητήσει την επιστροφή και των τόκων που προέκυψαν από τη συγχρηματοδότηση του έργου του Κτηματολογίου κατά το Β' ΚΠΣ. Ανακοινώνει όμως ότι η Επιτροπή αποδέχθηκε νέα πρόταση συγχρηματοδότησης σχεδίου δημιουργίας υποδομής δεδομένων και τεχνολογίας για το Κτηματολόγιο στο πλαίσιο του Ε.Π. «Κοινωνία της Πληροφορίας».

Η μέχρι σήμερα αδυναμία του κράτους να υλοποιήσει την υποχρέωσή του για ολοκλήρωση των δασικών χαρτών και του Κτηματολογίου οφείλεται κυρίως στην προβληματική λειτουργία του κράτους και της Διοίκησης, καθώς η διαδικασία προσέκρουσε στις αγκυλώσεις και τις παθογένειες του Ελληνικού Δημοσίου. Ένα από τα σημαντικότερα εμπόδια στην ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου ήταν η αδυναμία ολοκλήρωσης και κύρωσης των δασικών χαρτών.

##### **- Ελλιπής στελέχωση αρμόδιων υπηρεσιών και απουσία μηχανισμών ελέγχου**

Ο ουσιαστικά μοναδικός μηχανισμός ελέγχου, η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, αντιμετωπίζει επίσης σοβαρό πρόβλημα υποστελέχωσης. Συγκεκριμένα, ενώ σύμφωνα με το Π.Δ. 165/2003 (ΦΕΚ 137/05-06-2003) προβλέπεται στελέχωση με 78 άτομα προσωπικό, η υπηρεσία τώρα είναι στελεχωμένη με μόνο 33 άτομα, εκ των οποίων τα 28 είναι Επιθεωρητές Περιβάλλοντος. Έτσι, είναι πολύ δύσκολη η διενέργεια επαρκούς αριθμού ελέγχων.

<sup>135</sup> Όπως αναφέρει πρόσφατη σχετική έκθεση του ΤΕΕ με τίτλο "Άξονες στρατηγικού σχεδιασμού και επιχειρησιακού σχεδίου ολοκλήρωσης του Εθνικού Κτηματολογίου», ο αρχικός προϋπολογισμός για τις τρεις μελέτες ήταν 92.000.000 € και η αρχική εκτίμηση χρόνου ολοκλήρωσης τα 3-4 χρόνια.

Αντίστοιχα επίπεδα ανεπαρκούς στελέχωσης παρουσιάζονται και στις αρμόδιες υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Χαρακτηριστικά είναι τα στοιχεία που προέκυψαν από τα ερωτηματολόγια για τη στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών (ποσοστό κάλυψης οργανικών θέσεων):

| <b>Υπηρεσία</b>                               | <b>Ποσοστό κάλυψης (μ.ο.)</b> |
|---|-------------------------------|
| Δ/νσεις περιβάλλοντος Νομαρχιών - Περιφερειών | 59,9 %                        |
| Δ/νσεις Δασών Νομαρχιών                       | 54,4 %                        |
| Δασαρχεία                                     | 65,5 %                        |
| Λιμεναρχεία                                   | 66,9 %                        |

Όπως είναι αναμενόμενο, η ελλιπής στελέχωση συνεπάγεται και αδυναμία των αρμόδιων υπηρεσιών να διενεργήσουν επαρκή αριθμό ελέγχων. Ενδεικτικά είναι τα στοιχεία που προκύπτουν από τις απαντήσεις των αρμόδιων υπηρεσιών στα ερωτηματολόγια:

*Ερώτηση 13: Έχει η υπηρεσία σας τη δυνατότητα διενέργειας επαρκούς αριθμού ελέγχων;*

|                               | <b>Σύνολο</b> | <b>Δασικές Υπηρεσίες</b> | <b>Περιφερειακές Υπηρεσίες</b> | <b>Λιμεναρχεία</b> |
|-------------------------------|---------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------|
| <b>Όχι</b>                    | 37,3          | 37                       | 55                             | 0                  |
| <b>Μάλλον όχι</b>             | 33,3          | 37                       | 30                             | 22,2               |
| <b>Μάλλον ναι</b>             | 21,3          | 21,7                     | 5                              | 55,6               |
| <b>Ναι</b>                    | 5,3           | 4,3                      | 0                              | 22,2               |
| <b>Δε γνωρίζω</b>             | 2,7           | 0                        | 10                             | 0                  |
| <b>Συμμετοχή στην ερώτηση</b> | 96,2          | 95,8                     | 95,2                           | 100                |

Απαντήσεις %

Ενδιαφέρον στοιχείο του παραπάνω πίνακα είναι πως μόνο τα Λιμεναρχεία (ποσοστό συμμετοχής στην έρευνα 13,3%) δηλώνουν πως έχουν δυνατότητα για διενέργεια επαρκούς αριθμού ελέγχων.

Όπως προκύπτει από την πρόσφατη έκθεση πεπραγμένων της ΕΥΕΠ<sup>136</sup>, κατά το 2003 στο σύστημα περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων της χώρας απασχολήθηκαν μόνο 164 υπάλληλοι είτε αρμόδιων υπουργείων είτε νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και περιφερειών. Από το τέλος του 2003 στο σύστημα επιθεωρήσεων προστέθηκε και το ήδη περιορισμένο ανθρώπινο δυναμικό της ΕΥΕΠ. Είναι προφανές ότι αυτοί οι αριθμοί δεν επιτρέπουν την επαρκή κάλυψη του απαραίτητου αριθμού επιθεωρήσεων.

#### - **Ανεπαρκής χρηματοδότηση**

Δεν υπάρχει πρόβλεψη για εθνική χρηματοδότηση δράσεων και υποδομών που θα βελτίωναν την κατάσταση εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Το Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών & Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ) υποτίθεται πως έχει και περιβαλλοντικό στόχο. Δυστυχώς όμως λειτουργεί χωρίς καμία διαφάνεια και κανένας δε γνωρίζει πώς και σε ποιους και βάσει ποιας στρατηγικής διατίθενται χρηματοδοτήσεις, παρά το γεγονός πως το WWF Ελλάς έχει από το 2001 καταθέσει στο ΥΠΕΧΩΔΕ συγκεκριμένη πρόταση για τη θεσμική κατοχύρωση διαδικασίας διαφανούς διαχείρισης των πόρων του ΕΤΕΡΠΣ και για ετήσια δημοσιοποίηση απολογισμών. Μόνο το 2002 και 2003, μέρος των πόρων του ΕΤΕΡΠΣ διατέθηκαν για έργα προστασίας του περιβάλλοντος με αρκετά διαφανείς διαδικασίες. Η τότε Υπουργός όμως ποτέ δεν προχώρησε σε θεσμική αναδιάρθρωση του ταμείου και νομική κατοχύρωση κανόνων διαφανούς διαχείρισής του.

<sup>136</sup> Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος. Γενική Επιθεώρηση Έκθεση Επί των Εργασιών Περιβαλλοντικής Επιθεώρησης 2002-03 (Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ, 2004).



Ουσιαστικά, η μόνη πηγή χρηματοδότησης των μηχανισμών εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ είναι τα αντίστοιχα επιχειρησιακά προγράμματα του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (Γ΄ΚΠΣ). Ενδεικτική όμως της σημασίας και προτεραιότητας που δίνεται στην υλοποίηση των δεσμεύσεων που απορρέουν για τη χώρα από τη νομοθεσία αυτή είναι η εξαιρετικά χαμηλή απορρόφηση των πόρων στα αντίστοιχα μέτρα του επιχειρησιακού Προγράμματος «Περιβάλλον» (ΕΠΠΕΡ).

Η ανεπαρκής χρηματοδότηση του μηχανισμού επιβολής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα εμφανίζεται ως σημαντικό πρόβλημα και στο επίπεδο της λειτουργίας των υπηρεσιών. Ενδεικτικά είναι τα στοιχεία που προέκυψαν από τις απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο:

Ερώτηση 17: Θεωρείτε τους διαθέσιμους πόρους για τη λειτουργία της υπηρεσίας σας επαρκείς;

|                        | Συνολικά | Δασικές Υπηρεσίες | Περιφερειακές υπηρεσίες | Λιμεναρχεία |
|------------------------|----------|-------------------|-------------------------|-------------|
| Όχι                    | 46,6     | 43,2              | 68,8                    | 0           |
| Μάλλον ανεπαρκείς      | 31,0     | 40,5              | 12,5                    | 20,0        |
| Μάλλον επαρκείς        | 17,2     | 16,2              | 6,3                     | 60,0        |
| Ναι                    | 0        | 0                 | 0                       | 0           |
| Δε γνωρίζω             | 5,2      | 0                 | 12,5                    | 20          |
| Συμμετοχή στην ερώτηση | 74,4     | 77,1              | 76,2                    | 100         |

Απαντήσεις %

**- Ελλιπής γνώση της ισχύουσας νομοθεσίας από τις αρμόδιες υπηρεσίες**

Λόγω της περίπλοκης δομής, των ασαφειών αλλά και του πλήθους των διατάξεων, οι αρμόδιες υπηρεσίες συχνά δε γνωρίζουν ή δεν ενημερώνονται εγκαίρως για την ισχύουσα περιβαλλοντική νομοθεσία. Ενδεικτικά αυτής της κατάστασης είναι τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων:

Ερώτηση 15: Θεωρείτε πως τα στελέχη της υπηρεσίας σας λαμβάνουν επαρκή ενημέρωση για τις εξελίξεις στον τομέα της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ;

|                        | Σύνολο | Δασικές υπηρεσίες | Περιφερειακές / Νομαρχιακές Υπηρεσίες | Λιμεναρχεία |
|------------------------|--------|-------------------|---------------------------------------|-------------|
| Όχι                    | 33,3   | 37,8              | 33,3                                  | 11,1        |
| Μάλλον ανεπαρκώς       | 36,0   | 46,7              | 28,6                                  | 0           |
| Μάλλον επαρκώς         | 16,0   | 13,3              | 14,3                                  | 33,3        |
| Ναι                    | 9,3    | 2,2               | 4,8                                   | 55,6        |
| Δε γνωρίζω             | 5,3    | 0                 | 19                                    | 0           |
| Συμμετοχή στην ερώτηση | 96,2   | 93,8              | 100                                   | 100         |

Απαντήσεις %

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αναφέρεται στο σχετικό κεφάλαιο της παρούσας έκθεσης για την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, όπου η Γραμματεία του ΕΤΕΡΠΣ (υπηρεσία του ΥΠΕΧΩΔΕ) δεν γνώριζε τη σχετική νομοθεσία, δηλαδή την Οδηγία 90/313/ΕΟΚ και τη σχετική ΚΥΑ 77921/1440/1995.

## 5. Έλλειμμα περιβαλλοντικού πολιτισμού

**- Πολιτική αναξιοπιστία**

Δυστυχώς στην Ελλάδα οι φιλο-περιβαλλοντικές υποσχέσεις, κυρίως οι προεκλογικές, σπάνια γίνονται πράξη. Το ίδιο συμβαίνει και με τον περιβαλλοντικό σχεδιασμό μεγάλων έργων και δραστηριοτήτων.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα οι ολυμπιακές εγκαταστάσεις: Καμία από τις εγκαταστάσεις που σχεδιάστηκαν και ανακοινώθηκαν ως προσωρινές δεν έχει απομακρυνθεί και καμία δεν πρόκειται να απομακρυνθεί. Το νομοσχέδιο που κατατέθηκε τον Απρίλιο 2005 από το Υπουργείο Πολιτισμού στη Βουλή για ψήφιση<sup>137</sup> καταδεικνύει με τον χειρότερο τρόπο την αναξιοπιστία

<sup>137</sup> «Σχέδιο νόμου: Βιώσιμη ανάπτυξη και κοινωνική αξιοποίηση των ολυμπιακών εγκαταστάσεων, αδειοδότηση, χρήσεις, λειτουργίες τους – διάρθρωση, οργάνωση και λειτουργία Γενικής Γραμματείας Ολυμπιακής Αξιοποίησης», Μάρτιος 2005.

κάθε έστω και ισχνής προσπάθειας σχεδιασμού στην Ελλάδα και βέβαια την ανερευθρίαστη καταστρατήγηση κάθε πολιτικής δέσμευσης για σχεδιασμό που θα σέβεται τον πολίτη και τον χώρο. Οι ολυμπιακές εγκαταστάσεις στο Γουδί είχαν σχεδιαστεί ως προσωρινές. Ως τέτοιες χωροθετήθηκαν στο Γουδί οι εγκαταστάσεις μπάντινγκτον, αλλά στην πορεία οι υποσχέσεις αποσιωπήθηκαν και οι δεσμεύσεις ακυρώθηκαν. Έτσι, οι αθλητικές εγκαταστάσεις έχουν ήδη δοθεί προς χρήση στον Παναθηναϊκό, ενώ στο άρθρο 20 το νομοσχέδιο για τη μεταολυμπιακή χρήση των εγκαταστάσεων χωροθετεί στην περιοχή επιπλέον χρήσεις, όπως χώρους εστίασης και συνάθροισης κοινού και πολιτιστικές εκδηλώσεις.

#### - **Απουσία διαδικασιών διαβούλευσης**

Όλες πλέον οι Οδηγίες της ΕΕ προβλέπουν την εφαρμογή διαδικασιών κοινωνικής διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό μέτρων εφαρμογής της Κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Άλλωστε, η νομοθεσία δεν απευθύνεται μόνο στις υπηρεσίες του κράτους αλλά και στον πολίτη. Η εφαρμογή διαδικασιών ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών κατά τη λήψη σημαντικών περιβαλλοντικών αποφάσεων αποτελεί υποχρέωση και της Ελλάδας, στο πλαίσιο της προσχώρησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης της Σύμβασης του Άαρχους του 1998. Η Ελλάδα δεν έχει προχωρήσει σε ξεχωριστή κύρωση της Σύμβασης, γεγονός που θα την ενέτασσε στα κράτη μέρη που συναποφασίζουν για την εφαρμογή της.

Διαδικασίες ανοιχτής διαβούλευσης έχουν μέχρι στιγμής εφαρμοστεί κατά τη διαδικασία σχεδιασμού μέτρων για την υλοποίηση Κοινοτικών Οδηγιών, στις οποίες αναφέρεται ρητά αυτή η υποχρέωση. Τέτοια περίπτωση είναι η διαδικασία σύνταξης του Εθνικού Σχεδίου Κατανομής Δικαιωμάτων Εκπομπών (ΕΣΚΔΕ), για την οποία το άρθρο 9 της Οδηγίας 2003/87 προβλέπει ανοιχτή διαβούλευση. Υπό την πίεση της διαδικασίας παράβασης που κίνησε η ΕΕ για τη μη έγκαιρη υποβολή του ελληνικού ΕΣΚΔΕ, το ΥΠΕΧΩΔΕ δημοσιοποίησε μέσω της ιστοσελίδας του υπουργείου το σχέδιο στις 20 Δεκεμβρίου 2004 και ζήτησε σχόλια το αργότερο εντός τεσσάρων ημερών! Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας ήταν η υποβολή σχολίων προς το ΥΠΕΧΩΔΕ σχεδόν μόνο από υπόχρεες επιχειρήσεις και όχι από ενδιαφερόμενους κοινωνικούς και επιστημονικούς φορείς.

Η ανοιχτή διαβούλευση είναι νεότευκτη πρακτική για την Πολιτεία και απορρέει από υποχρεώσεις της χώρας έναντι του διεθνούς και του Κοινοτικού δικαίου και όχι από γνήσια προσπάθεια της Διοίκησης για κοινωνική συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Έτσι, όταν δημιουργούνται όργανα διαβούλευσης (όπως το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης) ή δημοσιοποιείται ένα σχέδιο για σχολιασμό, η διαδικασία χωλαίνει και συχνά καταλήγει σε παρωδία «κοινωνικού ανοίγματος» χωρίς αντίκρισμα και ουσία.

Η ολοένα αυξανόμενη απαίτηση για κοινωνική συμμετοχή και ανοιχτές διαδικασίες κατά τον σχεδιασμό μέτρων και τη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων εξελίσσεται πλέον σε απαίτηση όχι μόνο από περιβαλλοντικές οργανώσεις που ασχολούνται με τα συγκεκριμένα θέματα αλλά και από ενδιαφερόμενους πολίτες ή κινήσεις πολιτών. Αυτή ίσως είναι και μια από τις μεγάλες προκλήσεις για την κοινωνία των πολιτών: η εποικοδομητική και ουσιαστική συμμετοχή σε διαδικασίες διαβούλευσης και η πίεση για ανάπτυξη μηχανισμών και υποδομών που θα επιτρέψουν την παρέμβαση σε ζητήματα περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής.

#### - **Ελλιπής ενημέρωση του κοινού**

Με την εξαίρεση κάποιων εντύπων που εκδίδονται για την ενημέρωση του κοινού για συγκεκριμένες Οδηγίες της ΕΕ, σε γενικές γραμμές διαπιστώνεται σοβαρό έλλειμμα παροχής κατάλληλης και επικαιροποιημένης πληροφόρησης των πολιτών για την ισχύουσα νομοθεσία. Συχνά, το κενό αυτό καλούνται να καλύψουν περιβαλλοντικές οργανώσεις, προς τις οποίες απευθύνονται πολλά ερωτήματα σχετικά με την υφιστάμενη νομοθεσία σε διάφορους τομείς και την ερμηνεία της.

Παρά το γεγονός πως η απρόσκοπτη πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον και η διευκόλυνση αυτής διαδικασίας μέσα από την τακτική δημοσιοποίηση εκθέ-

σεων για την κατάσταση του περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση που απορρέει από το Κοινοτικό δίκαιο, παρατηρείται σοβαρό έλλειμμα εφαρμογής των σχετικών διατάξεων. Έτσι για παράδειγμα από το 1995, το ΥΠΕΧΩΔΕ δεν έχει δημοσιεύσει καμία έκθεση για την κατάσταση του περιβάλλοντος στην Ελλάδα, ενώ η κεντρική ιστοσελίδα του υπουργείου παρέχει στατική πληροφορία που σπάνια επικαιροποιείται. Η ίδια κατάσταση επικρατεί και με πολλές άλλες υπηρεσίες, όπως το Γενικό Χημείο του Κράτους που υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο όχι απλώς δεν διαθέτει ιστοσελίδα, αλλά δεν δημοσιοποιεί ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων ούτε και έχει επενδύσει στις απαραίτητες δράσεις ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης του κοινού για ευαίσθητα θέματα περιβάλλοντος και υγείας, όπως η χρήση χημικών ουσιών.

## Γ. 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 πρασίνου.

Στο επίπεδο των μηχανισμών ελέγχου, θα πρέπει να δοθεί η δέουσα σημασία στην αναβάθμιση της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, με ιδιαίτερη έμφαση στην επαρκή στελέχυσή 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 Συμβουλίου<sup>138</sup>, «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 στην οποία 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 ΤΕΕ<sup>139</sup>, 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.

#### **Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

<sup>138</sup> Σύσταση 2001/331/ΕΚ «για τον καθορισμό ελάχιστων κριτηρίων σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις στα κράτη μέλη».

<sup>139</sup> Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, Άξονες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Επιχειρησιακού Σχεδίου Ολοκλήρωσης του Εθνικού Κτηματολογίου: Προτάσεις προς τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ (Αθήνα: ΤΕΕ, 2005).

Σε όλους τους τομείς που εξετάστηκαν στην παρούσα έκθεση εντοπίστηκαν κοινά προβλήματα που είχαν σχέση με την ελλιπή εφαρμογή των υποχρεώσεων της χώρας, όπως αυτές απορρέουν από τη διεθνή ή Κοινοτική νομοθεσία, ή ακόμα και στο πλαίσιο της εφαρμογής αμιγώς εθνικών νόμων (όπως συμβαίνει στην περίπτωση της δασικής νομοθεσίας). Σημαντική όμως διαπίστωση ήταν ότι το εθνικό δίκαιο περιβάλλοντος έχει εμπλουτιστεί σημαντικά από το αντίστοιχο Κοινοτικό δίκαιο, συχνά υπό την απειλή της εκκίνησης προδικαστικής διαδικασίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για παράβαση ή ακόμα και για την αποφυγή μιας καταδίκης από το ΔΕΚ.

Από στοιχεία που δημοσιεύει περιοδικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προκύπτει πως η χώρα μας κατατάσσεται στις τελευταίες θέσεις ακόμα και στην έγκαιρη κοινοποίηση μέτρων εναρμόνισης της εθνικής νομοθεσίας με τις αντίστοιχες Οδηγίες. Αντίθετα λοιπόν από όσα θα πίστευε κανείς, η Ελλάδα δεν έχει πρόβλημα μόνο στην εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος αλλά και στη διαδικασία εναρμόνισης. Το γεγονός πως η ελλιπής εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου για το περιβάλλον είναι γενικευμένο φαινόμενο σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ σίγουρα δεν αποτελεί δικαιολογία για τα προβλήματα εφαρμογής στην Ελλάδα, καθώς τα υπόλοιπα κράτη διαθέτουν ήδη ανεπτυγμένες και λειτουργικές υποδομές, ενώ η Ελλάδα εμφανίζει τεράστιο έλλειμμα σε δομές, υποδομές και θεσμούς.

Εκτός από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε σημαντικούς συμμάχους στην προστασία του περιβάλλοντος έχουν αναδειχθεί το Συμβούλιο της Επικρατείας, ο Συνήγορος του Πολίτη και η εμφανώς υποστελεχωμένη Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος. Παράλληλα, θετική είναι και η συμβολή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης στην άσκηση ελέγχου και στην πάταξη του δυστυχώς εκτεταμένου φαινομένου κακοδιοίκησης σε θέματα προστασίας περιβάλλοντος.

Κατά τη διάρκεια της έρευνας εντοπίστηκαν σημαντικά προβλήματα που εμποδίζουν την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και στους εννέα τομείς που εξετάστηκαν. Τα σημαντικότερα προβλήματα ήταν η έλλειψη εθνικού σχεδιασμού και ολοκληρωμένης πολιτικής για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη, η έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού, η χασοπή πολεοδομική νομοθεσία, η απουσία αδιάβλητων μηχανισμών ελέγχου και επιβολής κυρώσεων σε παραβάτες, η έλλειψη κτηματολογίου και δασικών χαρτών, η ελλιπέστατη στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών (κυρίως των ΟΤΑ), η πλημμυρική εφαρμογή της νομοθεσίας από αρμόδιες υπηρεσίες και η απουσία συστήματος χρηματοδότησης δράσεων για την προστασία του περιβάλλοντος. Άλλο σημαντικό πρόβλημα είναι οι δια νόμου «φωτογραφικές» ρυθμίσεις για χωροθέτηση έργων (ιδιωτικών και δημόσιων) ώστε να αποφεύγεται ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητάς τους.

Ιδιαίτερα όσον αφορά στην πολεοδομική νομοθεσία, οι δαιδαλώδεις και συχνά ακατανόητες διατάξεις του διαρκώς αναθεωρούμενου από κάθε Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ θεσμικού πλαισίου δι-ογκώνει το ήδη δυσθεώρητο πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης σε κάθε γωνιά της χώρας. Η απaráδεκτη αυτή κατάσταση, υποβοηθούμενη από την έλλειψη σαφούς εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού και την ελληνική εφεύρεση του δικαιώματος για εκτός σχεδίου δόμηση αποτελεί πλέον τη βασική πηγή προβλημάτων που εμποδίζει την εφαρμογή της νομοθεσίας σε κάθε έναν από τους τομείς που εξετάστηκαν κατά τη διάρκεια αυτής της έρευνας. Συγκεκριμένα, το πολεοδομικό χάος και η απουσία χωροταξικού σχεδιασμού υποβαθμίζει τη σημασία του θεσμού της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, καθώς τελικά ο καθένας μπορεί να χτίσει σχεδόν ότι θέλει και όπου θέλει ακόμα και χωρίς καμία μελέτη. Η ατμοσφαιρική ρύπανση επιδεινώνεται σοβαρά από την έλλειψη πρασίνου και ανοιχτών χώρων στις πόλεις, καθώς και από την καταπάτηση αιγιαλών, δασών και δασικών εκτάσεων που λειτουργούν ως φυσικοί απορρυπαντές. Η αυθαίρετη δόμηση οπουδήποτε στις λεκάνες απορροής υδάτινων συστημάτων και η ασχεδίαστη χωροθέτηση οποιασδήποτε χρήσης υποβαθμίζει σοβαρά και δημιουργεί εστίες ρύπανσης του υδάτινου δυναμικού της χώρας. Αυθαίρετες όμως οικοδομές και χρήσεις δύστυχες υποβαθμίζουν σοβαρά και τις προστατευόμενες φυσικές περιοχές και τα εθνικά πάρκα της χώρας, ενώ παράλληλα αποτελούν και πηγή προστριβών με τις τοπικές

κοινωνίες που τείνουν να ανάγουν την αυθαιρεσία και έλλειψη σχεδιασμού σε αναφαίρετο λαϊκό δικαίωμα. Αλλά και στο μέτωπο του περιβαλλοντικού θορύβου, η πολεοδομική και χωροταξική αναρχία αποτελούν την κυριότερη ίσως αιτία αύξησης της ηχορύπανσης όχι μόνο στα μεγάλα αστικά κέντρα αλλά και στον εξωαστικό χώρο. Τέλος, η αυθαίρετη δημιουργία βιομηχανιών, οικισμών, τουριστικών εγκαταστάσεων, καλλιεργειών και άλλων χρήσεων είναι ασύμβατη και τελικά αποβαίνει όχι μόνο σε βάρος του φυσικού περιβάλλοντος αλλά και σε βάρος της βιομηχανικής ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας του ελληνικού βιομηχανικού τομέα. Αλλά και στην περίπτωση της βιολογικής γεωργίας, η απουσία σχεδιασμού χρήσεων γης δε δίνει καμία εγγύηση προστασίας από τη ρύπανση του αέρα και του εδάφους που προέρχεται από γειτονικές βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις και άλλες αυθαίρετα χωροθετημένες παραγωγικές ή οικιστικές δραστηριότητες. Ταυτόχρονα, η έλλειψη σχεδιασμού για τον αγροτικό χώρο αναμένεται να δημιουργήσει μεγάλο πρόβλημα στον διαχωρισμό των καλλιεργειών γενετικά τροποποιημένων οργανισμών από τις λοιπές συμβατικές καλλιέργειες και κυρίως από τις βιολογικές.

Στην περίπτωση λοιπόν της πολεοδομικής νομοθεσίας, το πρόβλημα δεν είναι απλά η ελλιπής τήρηση της νομιμότητας, αλλά κυρίως η ανατροπή από το ίδιο το κράτος ακόμα και στοιχειωδών κανόνων που εκδηλώνεται με τις τακτικές πλέον μαζικές νομιμοποιήσεις αυθαιρέτων. Η δε έλλειψη σχεδιασμού του χώρου υποσκάπτει κάθε προοπτική της χώρας για πραγματικά βιώσιμη ανάπτυξη, καθώς δημιουργεί αρνητικές προϋποθέσεις τόσο για την προστασία του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων όσο και για την ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων.

Επιγραμματικά, τα προβλήματα που περιγράφηκαν παραπάνω μπορούν εύκολα να συνοψιστούν στην απλουστευτική ίσως φράση «έλλειψη πολιτικής βούλησης», καθώς οι αλλαγές μόνο με γενναίες πολιτικές πρωτοβουλίες μπορούν να έλθουν. Τα πράγματα όμως είναι ίσως πιο περίπλοκα, δεδομένης της γενικότερης απογοήτευσης και έλλειψης γνώσης για την αντιμετώπιση του προβλήματος, αλλά και μιας γενικευμένης επανάπαυσης και «βολέματος» με τη δυνατότητα παράκαμψης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας για προσωπικό όφελος. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι ότι το περιβάλλον δεν έχει ακόμα εκφραστεί δυναμικά ως σημαντικό κοινωνικό αίτημα, παρά το γεγονός πως σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές δημοσκοπήσεις οι έλληνες εμφανίζονται ως οι πλέον ανήσυχτοι για την περιβαλλοντική κρίση αλλά και οι πλέον ικανοποιημένοι με την ιδέα ότι δεν μπορούν να κάνουν τίποτα για να αλλάξει η κατάσταση, καθώς υπεύθυνη είναι μόνο η Πολιτεία. Πραγματικά όμως τα αποτελέσματα των δημοσκοπήσεων είναι αποκαλυπτικά για το επίπεδο ευαισθησίας των ελλήνων. Σύμφωνα λοιπόν με πρόσφατη δημοσκόπηση της ευρωπαϊκής στατιστικής υπηρεσίας Eurostat, οι έλληνες κατατάσσονται δεύτεροι ανάμεσα στα κράτη μέλη της ΕΕ-25 που πιστεύουν πως το περιβάλλον αποτελεί προτεραιότητα έναντι της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας<sup>140</sup>. Παράλληλα, σε ποσοστό 94% οι έλληνες κατατάσσονται πρώτοι ανάμεσα στους ευρωπαίους που θεωρούν ότι η ποιότητα του περιβάλλοντος επηρεάζει στην ποιότητα ζωής τους<sup>141</sup>. Επίσης, οι έλληνες εμφανίζονται ως περιβαλλοντικά οι πιο ανήσυχτοι ευρωπαίοι, αλλά ταυτόχρονα δηλώνουν πως δεν έχουν περιθώριο δράσης για τη βελτίωση της κατάστασης και πως η αντιμετώπιση του προβλήματος αποτελεί υποχρέωση άλλων. Έτσι, είναι λογική και η «πρωτιά» των ελλήνων (ποσοστό 66%) ανάμεσα στους ευρωπαίους που πιστεύουν ότι η λύση βρίσκεται πρωτίστως στη θέσπιση αυστηρότερων νόμων και προστίμων για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών παραβάσεων. Η αίσθηση ότι ο πολίτης είναι αδύναμος μπροστά στην περιβαλλοντική υποβάθμιση δίνει την εξήγηση για το πώς ένας λαός τόσο ευαισθητοποιημένος και ανήσυχος, ζει σε μια χώρα όπου το περιβάλλον δεν κατατάσσεται παρά στο τέλος της λίστας πολιτικών προτεραιοτήτων: ο έλληνας πολίτης προσπαθεί να δημιουργήσει πολιτική πίεση σε ζητήματα που αισθάνεται ότι επηρεάζει. Τέτοια ζητήματα είναι εκείνα που δημιουργούν και προσωπική πίεση, όπως το Ασφαλιστικό, η Παιδεία, η υποβάθμιση ενός φυσικού χώρου κο-

<sup>140</sup> European Commission, Special Eurobarometer 215 / Wave 62.1 - TNS Opinion & Social; Special Eurobarometer. European Communities: February 2005.

<sup>141</sup> European Commission. Special Barometer. The attitudes of European Citizens towards the Environment. European Communities: April 2005.



ντά στο σπίτι του. Το περιβάλλον συνολικά δεν αποτελεί επί του παρόντος κοινωνικό αίτημα και δεν αντιμετωπίζεται από την πολιτική ηγεσία της χώρας ως πρώτιστο μέλημα για ουσιαστική προστασία και αναβάθμιση της ποιότητας ζωής.

Λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι το πρόβλημα ελλιπούς εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου διαπερνά όλες τις εκφάνσεις της λειτουργίας της ελληνικής πολιτείας και κατ' επέκταση τον τρόπο σκέψης και τη συμπεριφορά της ελληνικής κοινωνίας, η έκθεση του WWF Ελλάς δεν καταλήγει σε συγκεκριμένες και αναλυτικές προτάσεις. Άλλωστε, οι όποιες προτάσεις είναι αδύναμες και άχρηστες όταν δεν περιβάλλονται με την απαραίτητη πολιτική βούληση. Έτσι, η έκθεση καταλήγει σε γενικές κατευθύνσεις και υποδείξεις, η εφαρμογή των οποίων θα ανοίξει τον δρόμο για τον εντοπισμό και την επεξεργασία των κατάλληλων μέτρων. Οι κατευθύνσεις αυτές κινούνται στα επίπεδα του στρατηγικού σχεδιασμού, του συντονισμού της εθνικής περιβαλλοντικής πολιτικής, τη βελτίωση της νομοθεσίας, της αναμόρφωσης και στήριξης των μηχανισμών ελέγχου και της θέσπισης κατάλληλων εργαλείων που θα διευκολύνουν την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1**  
**Κοινοτικές Οδηγίες που δεν έχουν ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο**

| <b>Οδηγία</b> | <b>Αντικείμενο</b>   | <b>Ημ/νία ενσωμάτωσης</b> |
|---------------|--|---------------------------|
| 2000/76/EK    | Αποτέφρωση των αποβλήτων   | 17 Οκτωβρίου 2002         |
| 2001/80/EK    | Περιορισμός της εκπομπής στην ατμόσφαιρα ορισμένων ρύπων   | 27 Νοεμβρίου 2002         |
| 2001/81/EK    | Σχετικά με εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών για ορισμένους ατμοσφαιρικούς ρύπους   | 27 Νοεμβρίου 2002         |
| 2001/18/EK    | Σκόπιμη ελευθέρωση γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών στο περιβάλλον και την κατάργηση της Οδηγίας 90/220/ΕΟΚ του Συμβουλίου - Δήλωση της Επιτροπής   | 17 Οκτωβρίου 2002         |
| 2001/42/EK    | Στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων  | 21 Ιουλίου 2004           |
| 2002/3/EK     | Σχετικά με το όζον στον ατμοσφαιρικό αέρα  | 9 Σεπτεμβρίου 2003        |
| 2002/49/EK    | Σχετικά με την αξιολόγηση και τη διαχείριση του περιβαλλοντικού θορύβου  | 18 Ιουλίου 2004           |
| 2002/88/EK    | Τροποποίηση της Οδηγίας 97/68/EK για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα ληπτέα μέτρα κατά της εκπομπής αερίων και σωματιδιακών ρύπων προερχόμενων από κινητήρες εσωτερικής καύσης που τοποθετούνται σε μη οδικά κινητά μηχανήματα          | 11 Αυγούστου 2004         |
| 2003/73/EK    | Εκπομπές από αυτοκίνητα  | 25 Ιουλίου 2004           |
| 2003/108/EK   | Τροποποίηση της Οδηγίας 2002/96/EK σχετικά με τα απόβλητα ειδών ηλεκτρικού & ηλεκτρονικού εξοπλισμού   | 14 Αυγούστου 2004         |
| 2003/4/EK     | Πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου   | 14 Φεβρουαρίου 2005       |
| 2003/35/EK    | Συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον   | 25 Ιουνίου 2005           |
| 2003/105/EK   | Τροποποίηση της Οδηγίας 96/82/EK του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες (Seveso III)   | 30 Ιουνίου 2005           |
| 2004/26/EK    | Τροποποίηση της Οδηγίας 97/68/EK για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα ληπτέα μέτρα κατά της εκπομπής αερίων και σωματιδιακών ρύπων προερχόμενων από κινητήρες εσωτερικής καύσης που τοποθετούνται σε μη οδικά κινητά μηχανήματα          | 20 Μαΐου 2005             |
| 2004/12/EK    | Τροποποίηση της Οδηγίας 94/62/EK για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας  | 18 Αυγούστου 2005         |
| 2004/42/EK    | Περιορισμός των εκπομπών πτητικών οργανικών ενώσεων που οφείλονται στη χρήση οργανικών διαλυτών σε χρώματα διακόσμησης και βερνίκια και σε προϊόντα φανοποιίας αυτοκινήτων και για την τροποποίηση της Οδηγίας 1999/13/EK  | 30 Οκτωβρίου 2005         |
| 2004/73/EK    | Σχετικά με την προσαρμογή στην τεχνική πρόοδο, για εικοστή ένατη φορά, της Οδηγίας 67/548/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν στην ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση των επικινδύνων ουσιών | 31 Οκτωβρίου 2005         |

 Προθεσμία ενσωμάτωσης έχει λήξει

 Προθεσμία ενσωμάτωσης δεν έχει λήξει

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2**  
**Εκκρεμείς υποθέσεις στο ΔΕΚ**

| <b>Υπόθεση</b> | <b>Τίτλος</b>   | <b>Αντικείμενο</b>  |
|----------------|---|---------------------|
| C-63/05        | Παράλειψη της Ελλάδας να θεσπίσει και να κοινοποιήσει τις αναγκαίες διατάξεις εθνικού δικαίου προκειμένου να θέσει σε ισχύ την Οδηγία 2002/3 σχετικά με το όζον | Ατμόσφαιρα          |
| C-518/04       | Προστασία της Οχιάς της Μήλου (Οδηγία 92/43/ΕΟΚ)  | Προστασία φύσης     |
| C-334/04       | Ελλιπής καθορισμός Ζωνών Ειδικής Προστασίας, δυνάμει του άρθρου 4 της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ  | Προστασία της φύσης |
| C-166/04       | Ελλιπής προστασία της λιμνοθάλασσας του Μεσολογγίου   | Προστασία φύσης     |
| C-68/04        | Μη μεταφορά της Οδηγίας 2001/80/ΕΚ - Για τον περιορισμό των εκπομπών στην ατμόσφαιρα ορισμένων ρύπων  | Ατμόσφαιρα          |
| C-67/04        | Μη μεταφορά της Οδηγίας 2001/81/ΕΚ – Εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών για ορισμένους ατμοσφαιρικούς ρύπους  | Ατμόσφαιρα          |
| C-526/03       | Ανεπαρκής επεξεργασία αστικών λυμάτων της περιοχής Αθηνών (επεξεργασία λυματολάσπης στην Ψυτάλλεια)   | Απόβλητα            |
| C-364/03       | Συνθήκες λειτουργίας του εργοστασίου ΔΕΗ στα Λινοπεράματα Κρήτης  | Ατμόσφαιρα          |
| C-502/03       | Λειτουργία παράνομων ή χωρίς έλεγχο χωματερών   | Απόβλητα            |

**Σημαντικές «ανοιχτές υποθέσεις» για τις οποίες έχει κινηθεί προδικαστική διαδικασία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εκκρεμεί παραπομπή στο ΔΕΚ**

| <b>Υπόθεση</b>  | <b>Αντικείμενο</b>       |
|---|--------------------------|
| Οδηγίες 92/43/ΕΟΚ, 79/409/ΕΟΚ και 91/156/ΕΟΚ - Χωματερή στη θέση «Πρασσιανό Φαράγγι» Μαρουλά στην Κρήτη | Προστασία φύσης Απόβλητα |
| Χωματερή στη θέση «Κουρουπητός» Χανίων  | Απόβλητα                 |
| Οδηγία 92/43/ΕΟΚ – Προστασία της <i>Caretta caretta</i> στη Ζάκυνθο (C-103/00)                          | Προστασία φύσης          |
| Ρύπανση και υποβάθμιση της Λίμνης Κορώνειας   | Προστασία φύσης          |
| Οδηγία 2003/4/ΕΚ – Παράλειψη εναρμόνισης  | Πρόσβαση σε πληροφορίες  |
| Οδηγία 2001/42/ΕΚ – Παράλειψη εναρμόνισης   | Εκτίμηση επιπτώσεων      |
| Οδηγία 2002/49/ΕΚ – Παράλειψη εναρμόνισης   | Θόρυβος                  |
| Οδηγία 2002/88/ΕΚ – Παράλειψη εναρμόνισης   | Ατμόσφαιρα               |
| Οδηγία 2003/108/ΕΚ – Παράλειψη εναρμόνισης  | Απόβλητα                 |
|   |                          |
|   |                          |

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3**  
**Καταδίκες της Ελλάδας από το ΔΕΚ**

| <b>Ημ/νία από-φασης</b> | <b>Κωδικός</b> | <b>Υπόθεση</b>  | <b>Αντικείμενο</b> |
|-------------------------|----------------|---|--------------------|
| 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, περί των στερεών αποβλήτων, όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 91/156//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 - Προστασία των ειδών  | Προστασία φύσης    |
| 04-07-2000              | C-387/97       | Οδηγίες 75/442/ΕΟΚ και 78/319/ΕΟΚ - Χρηματικές κυρώσεις - Χρηματική ποινή - Απόβλητα - Οδηγίες 75/442/ΕΟΚ και 78/319/ΕΟΚ (Κουρουπητός Χανίων)   | Απόβλητα           |
| 25-05-2000              | C-384/97       | Ρύπανση του υδάτινου περιβάλλοντος – Υποχρέωση καταρτίσεως προγραμμάτων για τη μείωση της ρυπάνσεως από ορισμένες 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 της Οδηγίας 91/271/ΕΟΚ   | Αστικά λύματα      |
| 07-04-1992              | C-45/91        | Στερεά Απόβλητα – Τοξικά και Επικίνδυνα Απόβλητα (Κουρουπητός Χανίων)   | Απόβλητα           |

## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4**

### **Αρχές για βελτίωση της νομοθεσίας (δίκτυο IMPEL)**

#### ***IMPEL Principles for Better Legislation***

**Strategy.** Pursue a strategic, rather than piecemeal, approach to law-making for broad environmental policy sectors.

**Coherence.** Check other current and draft laws and legal judgments (especially from the ECJ) to ensure a coherent legal framework. Shape new laws to fit with what is already there.

**Purpose.** State the purpose of a law clearly and precisely. Make sure it is realistic.

**Structure.** Make law easy to follow, so people can easily see the part they want and how it fits into the whole piece of **legislation**.

**Language.** Write law in modern, straightforward words and constructions.

**Comprehensibility.** Aim for **legislation** that is reasonably comprehensible to any intelligent person with an enquiring mind and an interest in the subject.

**Definitions.** Provide clear and unambiguous definitions for key terms. Make definitions consistent between laws unless there is good reason for difference.

**Requirements.** Ensure that the parts of the law requiring regulators, operators or others to do things are clear, and appropriate to deliver the aims of the **legislation**.

**Timeframes.** Ensure that timeframes for implementation are clear and practical. Check that the timeframes of different laws fit realistically.

**Technical details.** Produce those parts of law reflecting technical or scientific details, including annexes, with as much care as the main policy or procedural framework.

**Proportionality.** Ensure that the requirements of **legislation** are proportionate to the risks and hazards they address.

**Reporting.** Only require reporting that will support implementation of the law or give useful feedback on its effectiveness. Harmonise reporting requirements across different laws.

**Revision.** Make provision in the law for a simplified process (where the Treaties allow this) to quickly review and revise parts of the law if initial implementation reveals problems of practicability and enforceability.

**Participation.** Involve people with practical implementation experience, to advise on feasibility and effectiveness during law-making.

Αυτές οι αρχές αποτελούν τα βασικά συμπεράσματα του προγράμματος «**Better Legislation**» του δικτύου **IMPEL** (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law). Περισσότερες πληροφορίες για το πρόγραμμα μπορούν να αναζητηθούν στην ιστοσελίδα <http://europa.eu.int/comm/environment/impel>.

## ΑΚΡΟΝΥΜΙΑ

|         |   |
|---------|---|
| ΑΠΕ     | Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας   |
| ΒΔΤ     | Βέλτιστες Διαθέσιμες Τεχνικές   |
| ΔΕΚ     | Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων  |
| ΓΕΔΔ    | Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης  |
| ΓΕΔΣΑΠ  | Γραφείο Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών  |
| ΓΠΣ     | Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο   |
| ΕΕ-15   | Ευρωπαϊκή Ένωση των 15  |
| ΕΕ-25   | Ευρωπαϊκή Ένωση των 25  |
| ΕΖΔ     | Ειδικές Ζώνες Διατήρησης  |
| ΕΘΠΖ    | Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου  |
| ΕΚΠΑΑ   | Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος & Αειφόρου Ανάπτυξης  |
| ΕΟΕΣΔΑΠ | Εθνικός Οργανισμός Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών                                   |
| ΕΠΠΕΡ   | Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Περιβάλλον»  |
| ΕΣΚΔΕ   | Εθνικό Σχέδιο Κατανομής Δικαιωμάτων Εμπορίας ρύπων  |
| ΕΤΕΡΠΣ  | Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών & Πολεοδομικών Σχεδίων                                |
| ΕΥΕΠ    | Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος   |
| ΕΥΠΕ    | Ειδική Υπηρεσία Περιβάλλοντος   |
| ΕΣΧΣΑΑ  | Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού & Αειφόρου Ανάπτυξης                              |
| ΖΕΠ     | Ζώνες Ειδικής Προστασίας  |
| ΚΕΔΚΕ   | Κεντρικής Ένωση Δήμων & Κοινοτήτων Ελλάδας  |
| ΚΠΣ     | Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης  |
| ΚΥΑ     | Κοινή Υπουργική Απόφαση   |
| Ν.      | Νόμος   |
| ΟΤΑ     | Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης  |
| ΟΤΚΖ    | Οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής   |
| ΠΔ      | Προεδρικό Διάταγμα  |
| ΣΕΒ     | Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών   |
| ΣΕΕΔΔ   | Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης  |
| ΣτΕ     | Συμβούλιο της Επικρατείας   |
| ΣΧΟΟΑΠ  | Σχέδιο Χωρικής Οργάνωσης Οικισμού & Ανοιχτής Πόλης  |
| ΤΕΕ     | Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας  |
| ΦΕΚ     | Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης   |
| ΧΥΤΑ    | Χώρος Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων   |
| CITES   | Convention on International Trade of Endangered Species                                   |
| IMPEL   | European Union Network for the <b>Implementation and Enforcement of Environmental Law</b> |
| IPPC    | Integrated Pollution Prevention and Control (Οδηγία 96/61/ΕΚ)                             |
| PCBs    | Πολυχλωροδιφαινύλια   |
| PCTs    | Πολυχλωροτριφαινύλια  |
| TRAFFIC | Trade Records Analysis of Fauna & Flora in Commerce (πρόγραμμα του WWF)                   |
| WWF     | World Wide Fund for nature  |

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](mailto:t.nantsou@wwf.gr)