

Πολιτεία για το Περιβάλλον

Πρόταση για εθνικό σύστημα διακυβέρνησης

Σχέδιο για δημόσιο διάλογο

Μάιος 2008

Θερμές ευχαριστίες

Η ολοκλήρωση του κειμένου αυτού δεν θα ήταν εφικτή χωρίς την ουσιαστική συμβολή πολλών ειδικών από διάφορους συναφείς με το αντικείμενο χώρους.

Θερμές ευχαριστίες οφείλονται ειδικότερα στους ακόλουθους :

Α. Στη Γεωργία Γιαννακούρου, Αν. Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, και στον Χαράλαμπο Κουταλάκη, Λέκτορα του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών, που συνέδραμαν ως επιστημονικοί σύμβουλοι στη διαμόρφωση βασικών σημείων της πρότασης.

Β. Στα μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής του WWF Ελλάς: Αθηνά Δεσύπρη, Πρόεδρο του WWF Ελλάς, Βρασίδα Ζάβρα, Αντιπρόεδρο του WWF Ελλάς, Μαρία Θεσσαλού – Λεγάκη, Επίκουρη Καθηγήτρια στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, Γιώργο Κατσαδωράκη, Δρ Βιολόγο – Ορνιθολόγο και Επιστημονικό Σύμβουλο WWF Ελλάς, Λεωνίδα Λουλούδη, Αντιπρύτανη του Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών, Παπαγιάννη Θύμιο, Αρχιτέκτονα-Πολεοδόμο και Επίτιμο Πρόεδρο WWF Ελλάς.

Γ. Στους ειδικούς που συμμετείχαν με σχόλια και παρατηρήσεις στην επιστημονική διαβούλευση επί του προσχεδίου της πρότασης, οι οποίοι κατ' αλφαβητική σειρά έχουν ως εξής: Σταματία Αραβαντινού, Προϊσταμένη Γραφείου Εθνικού Περιβαλλοντικού Δικτύου και Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος, Δέσποινα Βώκου, Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Πάνο Καζάκο, Καθηγητή Πανεπιστημίου Αθηνών, Ξενοφώντα Κάππα, Διευθυντή Ελληνικής Ορνιθολογικής Εταιρείας, Κωνσταντίνο Μενουδάκο, Αντιπρόεδρο Συμβουλίου της Επικρατείας, Τάκη Νικολόπουλο, Καθηγητή ΤΕΙ Μεσολογγίου- Εντεταλμένο Διδάσκοντα του Πανεπιστημίου Πατρών, Γιάννη Παντή, Αναπληρωτή Καθηγητή Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Γιώργο Παπαδημητρίου, Καθηγητή Πανεπιστημίου Αθηνών, Λέανδρο Ρακιντζή, Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Καλλιόπη Σπανού, Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Αθηνών, Βοηθό Συνήγορο του Πολίτη, Γρηγόρη Τσάλτα, Καθηγητή Παντείου Πανεπιστημίου, Νίκο Χαραλαμπίδη, Διευθυντή Ελληνικού Γραφείου Greenpeace.

Η ευγενική συμμετοχή όλων των πιο πάνω επιστημόνων και ειδικών σε διάφορα στάδια επεξεργασίας της πρότασης δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη και αποδοχή των θέσεων που αποτυπώνονται στο παρόν κείμενο, την ευθύνη για την τελική διαμόρφωση του οποίου φέρει αποκλειστικά το WWF Ελλάς.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	3
Το σημερινό σύστημα περιβαλλοντικής διοίκησης	3
Ανεπάρκειες του σημερινού συστήματος.....	3
Η σημασία της κοινοτικής διάστασης	5
Το προτεινόμενο σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.....	6
Σκοπός	6
Βασικές αρχές.....	6
Συνοπτική περιγραφή του συστήματος.....	7
Α. Θεσμική αναβάθμιση της Επιτροπής Περιβάλλοντος της Βουλής.....	8
Β. Υπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας.....	8
Γ. Αντιπρόεδρος Αειφόρου Ανάπτυξης και διυπουργικός συντονισμός	14
Δ. Μηχανισμοί περιβαλλοντικού ελέγχου.....	16
Ενδεικτική βιβλιογραφία	18

Εισαγωγή

Το τελευταίο διάστημα και με αφορμή τις τραγικές συνέπειες των καταστροφικών πυρκαγιών του καλοκαιριού 2007 διατυπώνεται ένας έντονος προβληματισμός από πολιτικά κόμματα, περιβαλλοντικές οργανώσεις, συλλογικούς αντιπροσωπευτικούς φορείς, πανεπιστήμια και πολίτες σχετικά με την επάρκεια του ισχύοντος συστήματος περιβαλλοντικής διοίκησης, ιδίως σε ό,τι αφορά την ικανότητά του να διαμορφώσει ένα αποτελεσματικό πλαίσιο διαχείρισης στον κρίσιμο αυτό τομέα δημόσιας δράσης. Η πολυπλοκότητα των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και η ανάγκη ενσωμάτωσης και διάχυσης των αρχών της αιφόρου ανάπτυξης σε όλες τις τομεακές παρεμβάσεις του κράτους απαιτούν σύγχρονες, ευέλικτες, μορφές διοικητικής οργάνωσης.

Έχοντας διαπιστώσει τις σοβαρές δομικές και λειτουργικές ανεπάρκειες του σημερινού συστήματος περιβαλλοντικής διοίκησης σε όλα τα επίπεδα, το WWF Ελλάς αποφάσισε να προχωρήσει στη διατύπωση μιας ολοκληρωμένης πρότασης για τη διαμόρφωση ενός συνεκτικού και αποτελεσματικού συστήματος διαμόρφωσης και εφαρμογής περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα. Πρόθεση του WWF Ελλάς είναι η πρόταση ενός συστήματος διοικητικών δομών και διαδικασιών που θα θέσει τη χώρα σε τροχιά αιφόριας και θα εγγυηθεί την έγκαιρη και αποτελεσματική αντιμετώπιση των συσσωρευμένων περιβαλλοντικών προκλήσεων και προβλημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, η πρόταση δεν περιορίζεται στη δημιουργία νέων δομών. Επιχειρεί επιπλέον τη διατύπωση ενός πλαισίου οργάνωσης που θα καλύπτει τις βασικές λειτουργίες που καλείται να επιτελέσει μία σύγχρονη διοίκηση (διαμόρφωση και υλοποίηση πολιτικών, παρακολούθηση, έλεγχος και αξιολόγηση).

Ως έναυσμα για ευρύ κοινωνικό διάλογο, η παρούσα πρόταση αφορά το επίπεδο της κεντρικής διοίκησης και της διαμόρφωσης περιβαλλοντικής πολιτικής και δεν εξειδικεύεται σε επίπεδο Περιφερειών και ΟΤΑ.

Βασικό μέλημα του WWF Ελλάς ήταν η επεξεργασία και διατύπωση ενός συστήματος που θα συνάδει προς την ελληνική πραγματικότητα και θα διαπνέεται από ρεαλισμό. Ιδιαίτερη προσοχή δίδεται στην αξιοποίηση των δυνατοτήτων που παρέχει το ισχύον θεσμικό πλαίσιο ώστε να μην απαιτούνται ρηξικέλευθες αλλαγές, οι οποίες θα δυσχεράνουν υπερβολικά την υιοθέτηση της πρότασης και θα την καταστήσουν εν πολλοίς εξωπραγματική. Η εφαρμογή του προτεινόμενου συστήματος, η οποία μπορεί να γίνει ακόμη και σταδιακά, εκτιμάται ότι θα συντελέσει ουσιαστικά στη βελτίωση της άσκησης της περιβαλλοντικής πολιτικής στη χώρα μας.

Το σημερινό σύστημα περιβαλλοντικής διοίκησης

Ανεπάρκειες του σημερινού συστήματος

Η έλλειψη ενός συνεκτικού εθνικού συστήματος περιβαλλοντικής διακυβέρνησης προκύπτει ως ολοένα και πιο εμφανής αδυναμία, ιδιαίτερα υπό το φως των ραγδαίων εξελίξεων στην κοινοτική και τη διεθνή περιβαλλοντική πολιτική. Καθώς τα περιβαλλοντικά προβλήματα συσσωρεύονται και διεθνοποιούνται, η δημόσια διοίκηση εμφανίζεται ολοένα και πιο ανεπαρκής στην αντιμετώπιση σοβαρών περιβαλλοντικών κρίσεων που όλο και πιο συχνά λαμβάνουν ανησυχητικές διαστάσεις για τη δημόσια υγεία και ασφάλεια. Η απουσία ενός ολοκληρωμένου, αποτελεσματικού και διαφανούς συστήματος περιβαλλοντικής διοίκησης αποτελεί πλέον τον βασικότερο ανασταλτικό παράγοντα για την κοινωνική και οικονομική

ανάπτυξη της χώρας, αφού σημαντικές επενδύσεις προσκρούουν, μεταξύ άλλων, σε μια ακατανόητη γραφειοκρατία και πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και στην αδυναμία συνεννόησης μεταξύ διαφόρων υπουργείων και υπηρεσιών.

Οι σημερινές δομές διαμόρφωσης περιβαλλοντικής πολιτικής και άσκησης διοίκησης είναι εξαιρετικά περίπλοκες, ασαφείς και συχνά ατελέσφορες, ενώ η συναρμοδιότητα υπουργείων και υπηρεσιών σε πολλά περιβαλλοντικά θέματα συχνά καταλήγει σε απραξία με εκατέρωθεν επίρριψη ευθυνών. Αυτή η πολυδιάσπαση του περιβαλλοντικού αντικειμένου μεταξύ υπουργείων και οργανισμών που δεν θέτουν πάντα το περιβάλλον στην κορυφή της ατζέντας τους έχει επίσης ως αποτέλεσμα την ελλιπή ή ακόμα και αντιφατική αντιμετώπιση κορυφαίων ζητημάτων, όπως για παράδειγμα τη διαχείριση της βιοποικιλότητας και των χερσαίων οικοσυστημάτων. Στους τομείς αυτούς η συναρμοδιότητα του ΥΠΕΧΩΔΕ και του νυν Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης αποδείχθηκε, τουλάχιστον κατά το παρελθόν, βασικός ανασταλτικός παράγοντας για την αποτελεσματική διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών. Ειδικά σε ό,τι αφορά τους πάλαι ποτέ Εθνικούς Δρυμούς που μετεξελίχθηκαν σε Εθνικά Πάρκα, ο ασαφής επιμερισμός αρμοδιοτήτων οδήγησε στην περιχαράκωση και εν τέλει στη στείρα αντιπαλότητα μεταξύ των υπηρεσιών των δύο αυτών υπουργείων.

Στο επίπεδο διαβούλευσης, λογοδοσίας και διαφάνειας, το σημερινό σύστημα διοίκησης παραμένει εξαιρετικά προβληματικό, καθώς εξαρτάται και λειτουργεί μέσα στον πολιτικό κύκλο, υπό την επιρροή της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας των αρμόδιων υπουργείων. Έτσι, για παράδειγμα, οι εθνικές αναφορές προς την ΕΕ και τους σχετικούς οργανισμούς για την κατάσταση του περιβάλλοντος και την πορεία εφαρμογής συγκεκριμένων περιβαλλοντικών πολιτικών έχουν συχνά υποστεί έντονη κριτική ως «πολιτικά χειραγωγούμενες» και, κατά συνέπεια, αναξιόπιστες.

Πέρα από τη διαχρονική έλλειψη πολιτικής βούλησης για τη χάραξη μιας ολοκληρωμένης και σύγχρονης πολιτικής για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη, οι κυριότερες ανεπάρκειες του σημερινού συστήματος διαμόρφωσης και εφαρμογής περιβαλλοντικής πολιτικής είναι οι εξής:

- Κατακερματισμός του περιβαλλοντικού αντικειμένου μεταξύ πολλών συναρμόδιων υπουργείων και φορέων χωρίς ιεραρχημένη και λειτουργική μεταξύ τους σχέση.
- Παντελής έλλειψη παγιωμένων δομών, διαδικασιών και πρακτικών άμβλυσης των συγκρούσεων μεταξύ των διοικητικών φορέων που επιτελούν κρίσιμες λειτουργίες περιβαλλοντικής ρύθμισης και προστασίας αλλά και μεταξύ της διοίκησης και των άμεσα θιγόμενων κοινωνικών ομάδων.
- Έλλειψη γνωστικών πόρων της διοίκησης που θα κατευθύνουν τη λήψη κρίσιμων ρυθμιστικών αποφάσεων.
- Έλλειψη δομών και διαδικασιών άντλησης δημοκρατικών και τεχνοκρατικών εισροών από τους εξειδικευμένους επιστημονικούς φορείς, την κοινωνία και το διεθνές περιβάλλον.
- Έλλειψη κρίσιμων εργαλείων άσκησης περιβαλλοντικής πολιτικής, όπως το Κτηματολόγιο και το Δασολόγιο.
- Παράδοση συνύπαρξη κάτω από το ίδιο υπουργείο του περιβάλλοντος και της χωροταξίας με τα μεγάλα δημόσια έργα, σχέση που στις περισσότερες περιπτώσεις αποβαίνει εις βάρος του περιβάλλοντος.
- Σαφής αδυναμία παρακολούθησης και ελέγχου της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

- Περίπλοκη και ασαφής νομοθεσία, τόσο σε ζητήματα που επιφυλάσσουν συγκρούσεις, όπως οι προστατευόμενες περιοχές και η χωροθέτηση ΑΠΕ, όσο και σε τομείς σημαντικού οικονομικού ενδιαφέροντος, όπως η πολεοδομία.

Η μεταπολεμική ιστορία της Ελλάδας είναι συνδεδεμένη με την έλλειψη ενός, ανθεκτικού στον χρόνο και αποτελεσματικού στην εφαρμογή, μηχανισμού ρύθμισης των ζητημάτων προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος. Φυσική απόρροια αυτής της κατάστασης είναι η επί δεκαετίες συνεχιζόμενη και εκτεταμένη περιβαλλοντική αυθαιρεσία και η κοινωνική ανοχή, αν όχι ενθάρρυνση, προς τους αυθαιρετούντες. Τα τελευταία χρόνια όμως και υπό την πίεση μιας ολοένα επιταχυνόμενης περιβαλλοντικής κρίσης που κλιμακώνεται μέσα από μεγάλης έντασης καταστροφές, η αρνητική αυτή κατάσταση παρουσιάζει σαφείς τάσεις ανατροπής. Ιδιαίτερα όμως μετά τις καταστροφικές πυρκαγιές του καλοκαιριού 2007, οι οποίες έδωσαν το έναυσμα για τις πρώτες μαζικές κινητοποιήσεις για το περιβάλλον, το αίτημα για αποτελεσματική αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής κρίσης λαμβάνει πλέον ευρύτερες κοινωνικές διαστάσεις που ξεφεύγουν από τα στενά όρια των συζητήσεων μεταξύ των περιβαλλοντικών οργανώσεων και της ακαδημαϊκής κοινότητας.

Η σημασία της κοινοτικής διάστασης

Οι κοινοτικές και διεθνείς περιβαλλοντικές δεσμεύσεις της χώρας διαμορφώνουν ένα νέο πλαίσιο δράσης της ελληνικής διοίκησης. Η αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών και η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στο σύνολο των επιμέρους τομεακών πολιτικών απαιτούν την υπέρβαση εγγενών χαρακτηριστικών της ελληνικής διοίκησης, όπως η πολυαρχία και ο κατακερματισμός της διοικητικής δράσης ή η αδυναμία διαμόρφωσης συνεκτικών στόχων και επίτευξης απτών αποτελεσμάτων.

Ελλείπει αμιγώς εθνικής πολιτικής για τη ρύθμιση των περισσότερων περιβαλλοντικών αντικειμένων, η περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ έχει αναμφίβολα συνεισφέρει θετικά στον εμπλουτισμό και τον εκσυγχρονισμό των μηχανισμών προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων. Ειδικά σε τομείς όπως η διαχείριση των αποβλήτων και η προστασία της βιοποικιλότητας, ο έλεγχος της ρύπανσης και η διαχείριση των υδατικών πόρων, οι πολιτικές της ΕΕ κατευθύνουν το σύνολο σχεδόν των εθνικών πολιτικών.

Η εμπειρία από την πολυετή πλέον όσμωση της εθνικής διοίκησης με τα κοινοτικά όργανα αναδεικνύει τις αρνητικές επιπτώσεις των αδυναμιών διαχείρισης του κοινοτικού περιβαλλοντικού κεκτημένου. Αν και συχνά οι αρμόδιες υπηρεσίες διατυπώνουν παράπονα για την «ασυμβατότητα» ή την αναντιστοιχία πολλών κανονισμών και οδηγιών με τις ελληνικές ιδιαιτερότητες, στην πραγματικότητα μεγάλο μέρος του προβλήματος εντοπίζεται στην έλλειψη ουσιαστικής εθνικής εκπροσώπησης στις επιτροπές που επεξεργάζονται τα σχέδια των σχετικών πολιτικών και πράξεων (έλλειψη εκπροσώπησης, υπο-εκπροσώπηση, μη κατάθεση απόψεων ή προτάσεων).

Ακόμη όμως και στις περιπτώσεις που η ελληνική διοίκηση συμμετέχει επαρκώς στη διαπραγμάτευση και επιτυγχάνει την αναγνώριση των κρίσιμων ιδιαιτεροτήτων της χώρας, η επί της ουσίας εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου προσκρούει σε εγγενείς αδυναμίες του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Προβλήματα όπως η μη έγκαιρη εναρμόνιση, η στρεβλή εναρμόνιση, η μη λήψη μέτρων και η λήψη απρόσφορων μέτρων οδηγούν συχνά στην παραπομπή της χώρας ή και στην καταδίκη της από το ΔΕΚ, ενώ μπορεί να συνεπάγονται και οικονομικές κυρώσεις ή/και αποκλεισμούς από κρίσιμες αναπτυξιακές πολιτικές. Τα προβλήματα αυτά αποδεικνύουν περαιτέρω ότι η ανταπόκριση της ελληνικής

διοίκησης στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής περιβάλλοντος παραμένει ακόμη και σήμερα ευκαιριακή και πάντως μη συστηματική ενώ ορισμένες φορές αποδεικνύεται τυπική ή και προσχηματική (όπως επί παραδείγματι στις δομές για την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος και στις διαδικασίες διαβούλευσης που εγκαινιάσθηκαν υπό την πίεση της απορρόφησης των χρηματοδοτήσεων του ΚΠΣ για να εγκαταλειφθούν ή να απαξιωθούν μετά τη λήξη των ΚΠΣ). Οι διαπιστώσεις αυτές αναδεικνύουν τη σημασία που προσλαμβάνει το «διοικητικό κεκτημένο» για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ. Στον τομέα αυτό, η χώρα μας παρουσιάζει πολλαπλές ελλείψεις και υστερήσεις, ιδίως αν συγκριθεί με τα πιο ώριμα από πλευράς διοικητικής τεχνογνωσίας, εμπειρίας και ρυθμιστικής ικανότητας διοικητικά συστήματα των χωρών της Δυτικής Ευρώπης.

Το προτεινόμενο σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης

Σκοπός

Η πρόταση που παρουσιάζεται στη συνέχεια αφορά την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος περιβαλλοντικής διοίκησης με στόχο την ενδυνάμωση των εθνικών δομών, διαδικασιών και πρακτικών διαμόρφωσης και εφαρμογής περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα.

Για την επίτευξη του στόχου αυτού, επιδιώκεται όχι μόνο η διατύπωση ενός γενικού πλαισίου αρχών αλλά και η εξειδίκευση βασικών χαρακτηριστικών των προτεινόμενων επιλογών, δομών και διαδικασιών. Τόσο στα κείμενα που ακολουθούν, όσο και στο οργανόγραμμα του προτεινόμενου συστήματος, αποφεύγεται η λεπτομερής ανάλυση όλων των παραμέτρων της κάθε μιας από τις δομές που το συνθέτουν. Στη φάση αυτή, η πρόταση περιορίζεται στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης, χωρίς να επεκτείνεται και στο πεδίο της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αν και ο ρόλος των Περιφερειών και των ΟΤΑ α' και β' βαθμού είναι κομβικός στην άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής, η διατύπωση σχετικής πρότασης θα αποτελέσει το αντικείμενο μελλοντικής επεξεργασίας, εν όψει και της συζήτησης για τον νέο διοικητικό χάρτη της χώρας.

Βασικές αρχές

Το προτεινόμενο σύστημα επιδιώκει να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες και τα δομικά και λειτουργικά προβλήματα των ισχυουσών δομών και διαδικασιών διαμόρφωσης και εφαρμογής περιβαλλοντικών πολιτικών. Οι βασικές αρχές, στις οποίες στηρίζεται, είναι σύμφωνες με τις αρχές χρηστής διοίκησης που έχει θέσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως βάση για την αναθεώρηση του τρόπου λειτουργίας της¹.

- **Διαφάνεια:** Η διαμόρφωση μηχανισμών και ασφαλιστικών δικλείδων που θα εγγυώνται τη διαφάνεια στην οργάνωση και λειτουργία του προτεινόμενου συστήματος.
- **Λογοδοσία:** Η διαμόρφωση συγκεκριμένων δομών με ξεκάθαρη κατανομή αρμοδιοτήτων αποτελεί εγγύηση για τη δημόσια λογοδοσία του συστήματος.
- **Συμμετοχή:** Η κοινωνική συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και ελέγχου της πορείας εφαρμογής πολιτικών για το περιβάλλον συμβάλλει στη δημιουργία σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ της διοίκησης και των πολιτών.

¹ Commission of the European Communities, *European Governance – A White Paper*. COM(2001) 428 final. Brussels, 25.7.2001

- Συνοχή: Με δεδομένη τη διεύρυνση των περιβαλλοντικών προκλήσεων που καλείται να διαχειριστεί και αντιμετωπίσει η δημόσια διοίκηση, αυξάνεται αναλόγως και η ανάγκη για εξασφάλιση της συνοχής του συστήματος. Η συνάρθρωση των δομών του προτεινόμενου συστήματος σε ένα συνεκτικό σύνολο συμβάλλει ταυτόχρονα στην αποτελεσματικότητά του, αλλά και στην κατανόησή του από τους πολίτες.
- Επιστημονική και οργανωτική επάρκεια: Η εξασφάλιση επαρκών γνωστικών πόρων της διοίκησης μέσω της ανάπτυξης ενός σταθερού δικτύου συνεργασιών με την επιστημονική κοινότητα είναι θεμελιώδους σημασίας για τη διαχείριση της αβεβαιότητας και της πολυπλοκότητας που χαρακτηρίζουν τις περιβαλλοντικές ρυθμίσεις. Η κατοχύρωση της επιστημονικής εγκυρότητας των περιβαλλοντικών πολιτικών και της οργανωτικής επάρκειας των μηχανισμών εφαρμογής τους αποτελούν βασικές επιδιώξεις του προτεινόμενου συστήματος.

Συνοπτική περιγραφή του συστήματος

Όπως προεκτέθηκε, το προτεινόμενο σύστημα διαρθρώνεται σε κεντρικό επίπεδο. Οι κυριότερες δομές και τα θεσμικά μέτρα που προτείνονται είναι τα εξής:

A) Αναβάθμιση της Επιτροπής Περιβάλλοντος της Βουλής: Προτείνεται η θεσμική αναβάθμιση του ρόλου της κοινοβουλευτικής Ειδικής Επιτροπής της Βουλής για την Προστασία του Περιβάλλοντος, ώστε η γνωμοδότηση επί νομοσχεδίων και σχεδίων νόμου περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος να καταστεί ουσιώδης τύπος κατά τη φάση επεξεργασίας τους από τη σχετική Διαρκή Επιτροπή και την Ολομέλεια. Προτείνεται επίσης η θεσμική κατοχύρωση της δυνατότητας υποβολής και προφορικής ανάπτυξης αναφορών από πολίτες και φορείς, ώστε η Επιτροπή να αποτελέσει περιβαλλοντικό δίαυλο επικοινωνίας μεταξύ της Βουλής και της κοινωνίας.

B) Σύσταση αυτόνομου Υπουργείου Περιβάλλοντος και Χωροταξίας: Το (αυτόνομο) Υπουργείο Περιβάλλοντος είναι ο κεντρικός κορμός του προτεινόμενου συστήματος περιβαλλοντικής διοίκησης. Το νέο υπουργείο προτείνεται να συγκεντρώσει τις αρμοδιότητες που σχετίζονται με επιτελικές λειτουργίες όπως η διαμόρφωση πολιτικής, η παρακολούθηση και ο έλεγχος των αποτελεσμάτων. Η προτεινόμενη δομή του υπουργείου ανταποκρίνεται στον επιτελικό αυτό ρόλο. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερη μέριμνα λαμβάνεται για την αναμόρφωση των εθνικών συμβουλίων και επιτροπών που έχουν συσταθεί στο ΥΠΕΧΩΔΕ, καθώς και των εποπτευομένων από αυτό οργανισμών, με στόχο την ομαδοποίησή τους με λειτουργικά κριτήρια, την εξοικονόμηση οργάνων, πόρων και διαδικασιών, την απλούστευση των δομών τους και την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας τους.

Γ) Αντιπρόεδρος Αειφόρου Ανάπτυξης και διυπουργικός συντονισμός: Προτείνεται ο ορισμός Αντιπρόεδρου της Κυβέρνησης, με αρμοδιότητα τον συντονισμό των τομέων της κυβερνητικής δράσης που αφορούν την αειφόρο ανάπτυξη, και η σύσταση διυπουργικών επιτροπών για το περιβάλλον.

Δ) Διοικητικοί μηχανισμοί περιβαλλοντικού ελέγχου: Προτείνεται δέσμη μέτρων που αποσκοπούν στη βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των διοικητικών μηχανισμών περιβαλλοντικού ελέγχου, στην ενδυνάμωση των περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων και της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, καθώς στη διεύρυνση και στον καλύτερο συνδυασμό των μέσων άσκησης περιβαλλοντικού ελέγχου.

A. Θεσμική αναβάθμιση της Επιτροπής Περιβάλλοντος της Βουλής

Η Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Περιβάλλοντος (εφ' εξής: η Επιτροπή), η οποία συστάθηκε τον Φεβρουάριο του 2005 με τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, αποτελεί τη μοναδική δομή περιβαλλοντικής διαβούλευσης που διαθέτει το ελληνικό κοινοβούλιο. Αν και σίγουρα η δημιουργία της αποτέλεσε θετική εξέλιξη, ο θεσμικά κατοχυρωμένος ρόλος της Επιτροπής στην άσκηση νομοθετικού έργου και κοινοβουλευτικού ελέγχου στα ζητήματα περιβάλλοντος είναι εξαιρετικά περιορισμένος. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Επιτροπή βρίσκεται εκτός νομοθετικής λειτουργίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς τα σχέδια νόμου υπόκεινται σε εξέταση και επεξεργασία από τις έξι Διαρκείς Επιτροπές του κεφαλαίου Η(Α) του Κανονισμού της Βουλής, οι οποίες όμως εξ αντικειμένου δεν εστιάζουν στο περιβάλλον, ενώ σε ελάχιστες μόνο περιπτώσεις καταβάλλουν προσπάθεια για ενσωμάτωση των αρχών της περιβαλλοντικής αειφορίας στις πολιτικές που καλύπτονται από τη νομοθετική λειτουργία της.

Ταυτόχρονα, η Επιτροπή λειτουργεί σε καθεστώς τουλάχιστον αδιαφορίας από την εκτελεστική εξουσία, ιδιαίτερα αν αναλογιστεί κανείς ότι ουδέποτε μέχρι σήμερα ο αρμόδιος για τα θέματα περιβάλλοντος Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ έχει παραστεί σε συνεδρίασή της. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή αδυνατεί να ασκήσει την επιθυμητή επιρροή στο κυβερνητικό έργο. Τέλος, σε αντίθεση με τις διατάξεις του άρθρου 43^Α, παρ.1ζ του Κανονισμού της Βουλής, στην Επιτροπή ουδέποτε κατατέθηκε για γνωμοδότηση η «ετήσια εθνική έκθεση για την κατάσταση του περιβάλλοντος», η οποία απλώς δεν συντάσσεται από το αρμόδιο υπουργείο. Το ίδιο συμβαίνει και με τις λοιπές εκθέσεις «επί της εθνικής στρατηγικής για τη μείωση των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου, επί της εθνικής στρατηγικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη, επί της εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών και διεθνών συμβάσεων».

Η θεσμική αναβάθμιση του ρόλου της Επιτροπής είναι απαραίτητη τόσο για τη βελτίωση της περιβαλλοντικής διάστασης του νομοθετικού έργου της Βουλής, η οποία αναμένεται να οδηγήσει και σε πολιτική αναβάθμισή της, όσο και για την ενίσχυση της σχέσης της με τους πολίτες. Προς αυτή την κατεύθυνση προτείνεται η τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, ώστε:

- ο η γνωμοδότηση της Επιτροπής να καταστεί απολύτως απαραίτητη προϋπόθεση, προκειμένου η Ολομέλεια ή η σχετική Διαρκής Επιτροπή να αποφασίζουν επί νομοσχεδίων περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος.
- ο να καταστεί δυνατή η αναβάθμιση της διαδικασίας υποβολής αναφορών από πολίτες και μη-κυβερνητικές οργανώσεις, ώστε να δίνεται η δυνατότητα προφορικής ανάπτυξης του περιεχομένου τους ενώπιον της Βουλής. Ειδικά σε σχέση με τις αναφορές περιβαλλοντικού περιεχομένου, προτείνεται η εξέτασή τους από την Επιτροπή, η επιλογή όσων χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερος σημαντικές και η διενέργεια ακροάσεων με τους πολίτες ή φορείς που τις υπέβαλαν.
- ο να καταστεί απαραίτητη προϋπόθεση η γνωμοδότηση της Επιτροπής κατά τη διαδικασία επιλογής του επικεφαλής της Αρχής Περιβαλλοντικών Ελέγχων του κεφαλαίου Δ του παρόντος.

B. Υπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας

Στόχοι – σκοπός

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας κατέχει κομβική θέση στο προτεινόμενο σχήμα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Η ίδρυσή του θα αναδείξει, τόσο ουσιαστικά όσο και συμβολικά, τη σημασία που προσλαμβάνουν σήμερα τα περιβαλλοντικά ζητήματα σε εθνικό επίπεδο και θα ανταποκριθεί στις εξής ιδίως ανάγκες:

- **Πληρέστερη ανταπόκριση στις συνταγματικές επιταγές για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος:** Το Σύνταγμα του 1975/2001 προστατεύει το φυσικό περιβάλλον σε κάθε του μορφή, ενώ καθιερώνει ιδιαίτερα προστατευτικό καθεστώς για τα δάση και δασικές εκτάσεις (άρθρο 24 παρ.1 και άρθρο 117 παρ. 3 και 4) λόγω των ιδιαίτερων προβλημάτων που ανέδειξε ιστορικά η διαχείρισή τους στη χώρα μας (εκτεταμένες πυρκαγιές, παράνομη υλοτομία, οικοπεδοποιήσεις κλπ). Από τις πιο πάνω συνταγματικές διατάξεις συνάγεται η υποχρέωση του κράτους για αποτελεσματική προστασία όλων των εκφάνσεων του φυσικού περιβάλλοντος βάσει ολοκληρωμένης και συνεκτικής πολιτικής. Η δημιουργία ενιαίου υπουργείου για τη διαχείριση όλων των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος μπορεί να ανταποκριθεί πληρέστερα στο ρυθμιστικό περιεχόμενο του άρθρου 24 παρ.1 Συντ.
- **Αποτελεσματικότερη διαχείριση του κοινοτικού αντικειμένου στο πεδίο του φυσικού περιβάλλοντος :** Το περιβάλλον αντιπροσωπεύει ένα πεδίο πολιτικής με υψηλό βαθμό ολοκλήρωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Υπολογίζεται μάλιστα ότι 80% περίπου των ρυθμίσεων του ελληνικού δικαίου περιβάλλοντος είναι κοινοτικής προέλευσης. Η προστασία του περιβάλλοντος αντιμετωπίζεται με ευρύτητα στις διατάξεις της ΣυνθΕΚ (άρθρα 174-176), ενώ οι επιμέρους τομείς της σχετικής Κοινοτικής πολιτικής εκτείνονται στο σύνολο σχεδόν των στοιχείων που συναπαρτίζουν το φυσικό περιβάλλον (ατμοσφαιρικός αέρας-κλίμα, χερσαία και θαλάσσια ύδατα, φύση και είδη, απόβλητα, έδαφος, χημικά και βιοτεχνολογία, βιομηχανική ρύπανση και θόρυβος). Η ίδρυση αυτοτελούς υπουργείου Περιβάλλοντος θα επιτρέψει τη δημιουργία ενιαίων και συνεκτικών εγχώριων δομών που μπορούν να ανταποκριθούν πληρέστερα στις σύνθετες ανάγκες διαχείρισης του Κοινοτικού αντικειμένου, τόσο στο στάδιο της διαμόρφωσης όσο και σε αυτό της εφαρμογής της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος. Σε κάθε περίπτωση, το νέο σχήμα μπορεί να αποτρέψει ή τουλάχιστον να μειώσει τον παρατηρούμενο σήμερα κατακερματισμό της κοινοτικής ύλης μεταξύ διαφόρων υπουργείων και να περιορίσει τις διοικητικές αντιπαλότητες, τις χρονικές υστερήσεις και τις ανακολουθίες που παρατηρούνται σε επιμέρους τομείς, όπως ιδίως στον τομέα της προστασίας της φύσης και των ειδών.
- **Διαμόρφωση αποτελεσματικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας:** Ένα αυτοτελές υπουργείο Περιβάλλοντος μπορεί να ανταποκριθεί ευχερέστερα στην ανάγκη διαμόρφωσης μιας συνεκτικής και αποτελεσματικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Υπενθυμίζεται ότι ο βασικός περιβαλλοντικός νόμος (ν. 1650/1986) χρονολογείται ήδη από το 1986, χωρίς έκτοτε να έχει αποτελέσει αντικείμενο συνολικής αξιολόγησης, τόσο εν όψει των προβλημάτων που έχει αναδείξει η εφαρμογή του στην πράξη όσο και εν όψει των νέων ουσιαστικών και διαδικαστικών απαιτήσεων που αναδεικνύονται στο πεδίο του Κοινοτικού δικαίου. Η κωδικοποίηση της ισχύουσας περιβαλλοντικής νομοθεσίας, η συμπλήρωσή της, η συναρμογή της με τη νομοθεσία που διέπει άλλους τομείς δημοσίων πολιτικών, όπως η χωροταξία, η πολεοδομία, η ενέργεια και ο τουρισμός, ο εξορθολογισμός και η απλούστευση των σχετικών διοικητικών διαδικασιών, η συγχώνευση περιττών αδειών και εγκρίσεων και η σύντμηση των διοικητικών προθεσμιών, καθώς και η ενίσχυση της διαφάνειας, της δημοσιότητας και της λογοδοσίας, είναι ορισμένοι από τους πλέον κρίσιμους θεσμικούς τομείς που καλείται να διαχειριστεί ένα αυτοτελές υπουργείο περιβάλλοντος από τη σκοπιά της νομοθετικής πολιτικής.
- **Δημιουργία αξιόπιστων μηχανισμών άσκησης περιβαλλοντικής πολιτικής:** Ένα αυτοτελές Υπουργείο Περιβάλλοντος μπορεί να ανταποκριθεί με μεγαλύτερη συστηματικότητα, διάρκεια και αποδοτικότητα στα σύνθετα περιβαλλοντικά ζητήματα που αναδεικνύει η σύγχρονη οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα.

Υπηρεσίες του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Χωροταξίας

Τον πυρήνα του νέου Υπουργείου προτείνεται να αποτελέσουν οι ήδη υπάρχουσες υπηρεσίες χωροταξίας, πολεοδομίας και περιβάλλοντος του νυν ΥΠΕΧΩΔΕ (δηλαδή το τέως ΥΧΟΠ, όπως έχει διευρυνθεί με τις νέες υπηρεσίες και αρμοδιότητες για το περιβάλλον και τη χωροταξία που έχουν αποδοθεί στο ΥΠΕΧΩΔΕ από το 1985 μέχρι σήμερα). Οι υπηρεσίες αυτές συγκροτούν από θεματικής απόψεως δύο διακριτούς κύκλους αντικειμένων που λειτουργούν συμπληρωματικά μεταξύ τους και μπορεί να υπαχθούν λειτουργικά σε δύο γενικές γραμματείες: α) στη *Γενική Γραμματεία Περιβάλλοντος*, στην οποία μπορεί να ενταχθούν η Διεύθυνση Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης και Θορύβου (ΕΑΡΘ), η Διεύθυνση Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού και η Ειδική Γραμματεία Υδάτων, και β) στη *Γενική Γραμματεία Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, στην οποία μπορεί αντίστοιχα να ενταχθούν οι υπηρεσίες της νυν Γενικής Διεύθυνσης Πολεοδομίας, η Διεύθυνση Ειδικών Έργων Αναβάθμισης Περιοχών και η Διεύθυνση Χωροταξίας. Εφόσον υιοθετηθεί ένα τέτοιο οργανωτικό ανάπτυγμα, οι υπηρεσίες της νυν Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης του ΥΠΕΧΩΔΕ (οριζόντιες υπηρεσίες) καθώς και η Διεύθυνση Οργάνωσης και το Τμήμα Διεθνών Δραστηριοτήτων και ΕΟΚ μπορεί να υπαχθούν απευθείας στον Υπουργό (με αναμόρφωση του υφισταμένου οργανογράμματος²) και να καταστούν αρμόδιες για όλα τα θέματα διοικητικής και οικονομικής υποστήριξης των οργανικών μονάδων που θα απαρτίζουν τις 2 Γενικές Γραμματείες του υπουργείου.

Στο νέο υπουργείο κρίνεται επίσης σκόπιμο να μεταφερθούν οι αρμοδιότητες για το φυσικό περιβάλλον που σήμερα ασκούνται από άλλα υπουργεία και ιδίως η Γενική Διεύθυνση Δασών και Προστασίας Φυσικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης. Από λειτουργικής απόψεως, κριτήριο πρέπει πάντως να αποτελέσει η, κατά το δυνατόν, en block μεταφορά αρμοδιοτήτων, προσωπικού και πόρων που αναμένεται να δημιουργήσει μικρότερες διοικητικές τριβές, εντάσεις και αρρυθμίες. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να εξεταστεί και η σταδιακή μεταφορά άλλων αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών ανάλογα με το βαθμό ωρίμανσης του νέου υπουργείου, ώστε να μην ακυρωθούν υφιστάμενες διοικητικές μονάδες που λειτουργούν σχετικά ικανοποιητικά σε άλλα υπουργεία με συμπληρωματικά πεδία ευθύνης.

Από απόψεως εσωτερικής οργάνωσης των δύο Γενικών Γραμματειών, προτείνεται ενδεικτικά η δημιουργία Γενικών Διευθύνσεων (ή Διευθύνσεων) ανάλογα με τα βασικά θεματικά αντικείμενα που θα διαχειριστεί το υπουργείο με βάση και τον ιδρυτικό του νόμο. Έτσι, στη Γενική Γραμματεία Περιβάλλοντος προτείνονται ενδεικτικά οι ακόλουθες Γενικές Διευθύνσεις (ΓΔ) : ΓΔ Βιοποικιλότητας & Προστατευόμενων Περιοχών, ΓΔ Υδάτινων πόρων, ΓΔ Δασών, ΓΔ Κλιματικής Αλλαγής & Ποιότητας Αέρα, ΓΔ Διαχείρισης Αποβλήτων, ΓΔ Οριζόντιων Περιβαλλοντικών Θεμάτων (Περιβαλλοντική Αδειοδότηση, Περιβαλλοντική Πληροφόρηση, Περιβαλλοντική Ευθύνη, Οικονομικά Εργαλεία κλπ). Αντίστοιχα, στη Γενική Γραμματεία Χωροταξίας και Πολεοδομίας προτείνεται η δημιουργία 2 Γενικών Διευθύνσεων (ΓΔ Χωροταξικής Πολιτικής και ΓΔ Πολεοδομικής Πολιτικής) και μιας νέας ειδικής υπηρεσίας αυθαιρέτων κατασκευών που θα επιληφθεί, τόσο σε επιτελικό (έκδοση εγκυκλίων, δημοσίευση εκθέσεων και απολογισμών κλπ) όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο (πχ. αυτοψίες, χαρτογραφήσεις, κατεδαφίσεις), του ζητήματος της αυθαίρετης δόμησης. Απαραίτητη γι' αυτό προϋπόθεση είναι ο εξοπλισμός της υπηρεσίας αυτής με κατάλληλο προσωπικό και μέσα και η δικτύωσή της με τις αντίστοιχες υπηρεσίες των Περιφερειών, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των ελεγκτικών αρχών (Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Υπηρεσία

² *Επί παραδείγματι, μπορεί να εξεταστεί η ίδρυση Διεύθυνσης ή Τμήματος Εποπτευομένων Οργανισμών και η αναβάθμιση του υπάρχοντος Τμήματος Διεθνών Δραστηριοτήτων και ΕΕ σε Διεύθυνση Συνεργασίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση και τους Διεθνείς Οργανισμούς.*

Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ΣΕΕΔΔ κ.λπ.) που δραστηριοποιούνται στο πεδίο αυτό.

Εν όψει της παρατηρούμενης κατά την τελευταία δεκαετία αποχώρησης σημαντικού μέρους του προσωπικού των κεντρικών υπηρεσιών περιβάλλοντος, χωροταξίας και πολεοδομίας του ΥΠΕΧΩΔΕ, η νέα οργανωτική διάρθρωση πρέπει να συνδυαστεί με ένα συντονισμένο πρόγραμμα ανανέωσης του ανθρώπινου δυναμικού του υπουργείου που θα εκτείνεται σε χρονικό ορίζοντα πέντε περίπου ετών. Στην προοπτική αυτή πρέπει να θεσμοθετηθούν οργανικές θέσεις που θα καλύπτουν τις σύγχρονες επιστημονικές ειδικότητες που απαιτούνται για την άσκηση περιβαλλοντικής και χωροταξικής-πολεοδομικής πολιτικής, ενώ ιδιαίτερη σημασία προσλαμβάνει η δημιουργία ευέλικτων μονάδων στρατηγικού σχεδιασμού και παρακολούθησης των πολιτικών.

Εποπτευόμενοι οργανισμοί

Στην εποπτεία του νέου υπουργείου θα υπαχθούν και οι οργανισμοί που σήμερα ανήκουν στο πεδίο ευθύνης του ΥΠΕΧΩΔΕ και δραστηριοποιούνται στους τομείς της χωροταξίας-πολεοδομίας και του περιβάλλοντος (Οργανισμοί Αθήνας και Θεσσαλονίκης, Κτηματολόγιο Α.Ε., ΟΚΧΕ, ΔΕΠΟΣ Α.Ε., Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης, ΕΤΕΡΠΣ κ.λπ.) αλλά και άλλοι συναφείς οργανισμοί που σήμερα υπάγονται στην εποπτεία άλλων υπουργείων.

Αν και κατά την πρώτη φάση συγκρότησης και λειτουργίας του νέου υπουργείου μπορεί να διατηρηθεί το υφιστάμενο σχήμα των εποπτευόμενων οργανισμών, σε δεύτερο στάδιο κρίνεται αναγκαία η επανεξέταση της λειτουργικής μορφής και του αντικειμένου τους με βάση και τα νέα πεδία πολιτικής που θα αναπτυχθούν, χωρίς να αποκλεισθεί και η ριζική αναδιάρθρωση ή ακόμη και η συγχώνευση ορισμένων από αυτούς.

Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερη μεία πρέπει να γίνει για το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΚΠΑΑ). Το Κέντρο αυτό κρίνεται σκόπιμο να μετεξελιχθεί σε φορέα οργάνωσης και διαχείρισης των εθνικών χωρικών δεδομένων και σε **Παρατηρητήριο χωρικών μεταβολών (Παρατηρητήριο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας)**, ενσωματώνοντας και το προβλεπόμενο στο άρθρο 14 του ν. 2742/1999 Εθνικό Δίκτυο Πληροφοριών για το Χωροταξικό Σχεδιασμό. Στις βασικές του αρμοδιότητες πρέπει να υπαχθεί η συλλογή, ταξινόμηση και επεξεργασία στοιχείων, πληροφοριών και δεδομένων για το περιβάλλον και τη χωροταξία-πολεοδομία, η επεξεργασία χωροταξικών και περιβαλλοντικών δεικτών, η λειτουργία των Εθνικών Δικτύων Πληροφοριών Περιβάλλοντος και Χωροταξίας, καθώς και η διάθεση των σχετικών πληροφοριών στο κοινό, στις λοιπές εθνικές δημόσιες αρχές και σε ομοειδή ή συναφή δίκτυα ευρωπαϊκού ή διεθνούς χαρακτήρα (Δικτυακή πύλη γεωγραφικών πληροφοριών Inspire, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, Ευρωπαϊκό Δίκτυο Χωροταξικής Παρατήρησης/ESPON κ.λπ.). Σύμφωνα με την πρόταση αυτή, το Παρατηρητήριο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας αναδεικνύεται σε κεντρικό φορέα παροχής χωρικών πληροφοριών στην Ελλάδα και σε οργανισμό επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης των εθνικών πολιτικών χωροταξίας-πολεοδομίας και περιβάλλοντος. Στις βασικές του αρμοδιότητες συγκαταλέγεται και η επεξεργασία των εθνικών εκθέσεων και αναφορών που απαιτούνται από τις επιμέρους νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις για την αξιολόγηση πολιτικών, μέτρων και δράσεων που αφορούν το περιβάλλον και τη χωροταξία-πολεοδομία καθώς και η παρακολούθηση και αποτίμηση της πορείας εφαρμογής των κοινοτικών και διεθνών δεσμεύσεων για το περιβάλλον. Το προτεινόμενο Παρατηρητήριο προτείνεται να λειτουργήσει με τη μορφή εθνικού κομβικού σημείου, που θα συνεργάζεται με τα συναφή με τη χωροταξία-πολεοδομία και το περιβάλλον εθνικά εκπαιδευτικά και ερευνητικά ιδρύματα, κέντρα και ινστιτούτα, καθώς και τους δημόσιους φορείς που κατέχουν ή παράγουν σχετικές πληροφορίες και στοιχεία. Στο πλαίσιο του ενιαίου αυτού Παρατηρητηρίου προτείνεται να ενταχθούν η εθνική βάση

δεδομένων για τα νερά, το εθνικό μητρώο ρύπων και τα δεδομένα εδαφικής κάλυψης Corine. Το Παρατηρητήριο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας αναλαμβάνει επίσης τις λειτουργίες δημιουργίας, διαχείρισης, συντήρησης και διανομής των συνόλων και υπηρεσιών χωρικών δεδομένων, σύμφωνα με τις διατάξεις της Οδηγίας 2007/2/ΕΚ για τη δημιουργία υποδομής χωρικών πληροφοριών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Inspire) (ΕΕ L 108 σ. 1 της 25.4.2007).

Επίσης, ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να ληφθεί για το **Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ)**, το οποίο μέχρι σήμερα λειτουργεί υπό καθεστώς αδιαφάνειας και έλλειψης κοινωνικής λογοδοσίας. Στο ΕΤΕΡΠΣ, το οποίο συστάθηκε το 1972³ και έκτοτε έχει υποστεί αναρίθμητες τροποποιήσεις, αποδίδονται σε ετήσια βάση ποσά που εισπράττονται από δημόσια ταμεία ως περιβαλλοντικά πρόστιμα, καθώς και ο φόρος καυσίμων, με στόχο τη χρηματοδότηση έργων πολεοδομικής ανάπτυξης και προστασίας περιβάλλοντος. Όμως, ελλείπει στρατηγικών στοχεύσεων και μηχανισμών δημόσιας λογοδοσίας και διαφάνειας, το ΕΤΕΡΠΣ, αν και αποτελεί το μοναδικό εθνικό ταμείο με περιβαλλοντικό προσανατολισμό, δεν επιτελεί ουσιαστικό περιβαλλοντικό έργο.

Προτείνεται η μετεξέλιξη του ΕΤΕΡΠΣ σε Εθνικό Ταμείο για το Περιβάλλον (Πράσινο Ταμείο), με αναμόρφωση του σκοπού και του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης, διαχείρισης και λειτουργίας του (πόροι, όργανα διοίκησης και προσωπικό, διαδικασίες οικονομικού ελέγχου). Η μεταρρύθμιση του ΕΤΕΡΠΣ πρέπει κυρίως να αποβλέπει στη μεγαλύτερη διαφάνεια και δημοσιότητα της δράσης του, στην ενίσχυση της αξιοπιστίας και της δημόσιας λογοδοσίας του και στην ορθολογική διαχείριση των πόρων του. Για τον σκοπό αυτό, προτείνονται ιδίως τα εξής:

- α) κατάρτιση τετραετούς Στρατηγικού Σχεδίου Δράσης.
- β) σύνταξη ετήσιας έκθεσης αξιολόγησης για την πρόοδο υλοποίησης του Στρατηγικού Σχεδίου Δράσης και υποβολή της στους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Οικονομικών και στην Επιτροπή Περιβάλλοντος της Βουλής.
- β) αλλαγή της σύνθεσης του Δ.Σ. του Ταμείου και συμμετοχή σε αυτό εκπροσώπων των μη κυβερνητικών οργανώσεων και των κοινωνικών φορέων.
- γ) ανάθεση της οικονομικής διαχείρισης και του ισολογισμού του Ταμείου σε ορκωτούς ελεγκτές ή σε ειδική ελεγκτική εταιρεία και υποβολή σχετικής έκθεσης προς την Επιτροπή Περιβάλλοντος της Βουλής.

Συμβούλια – Επιτροπές

Τα διάφορα εθνικά συμβούλια και επιτροπές που έχουν συσταθεί μέχρι σήμερα στο ΥΠΕΧΩΔΕ ως φορείς κοινωνικού διαλόγου και διαβούλευσης για τα θέματα της χωροταξίας-πολεοδομίας και του περιβάλλοντος⁴ καθώς και τα σχετικά τεχνικά συμβούλια της κεντρικής διοίκησης (Κεντρικό ΣΧΟΠ, Ανώτατο Πολεοδομικό και Αρχιτεκτονικό Συμβούλιο του άρθρου 3 του ν. 1577/1985, όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 2831/2000), μεταφέρονται στο νέο υπουργείο. Επίσης, στο νέο υπουργείο μεταφέρεται και η Επιστημονική Επιτροπή CITES του άρθρου 20 του ν. 3208/2003.

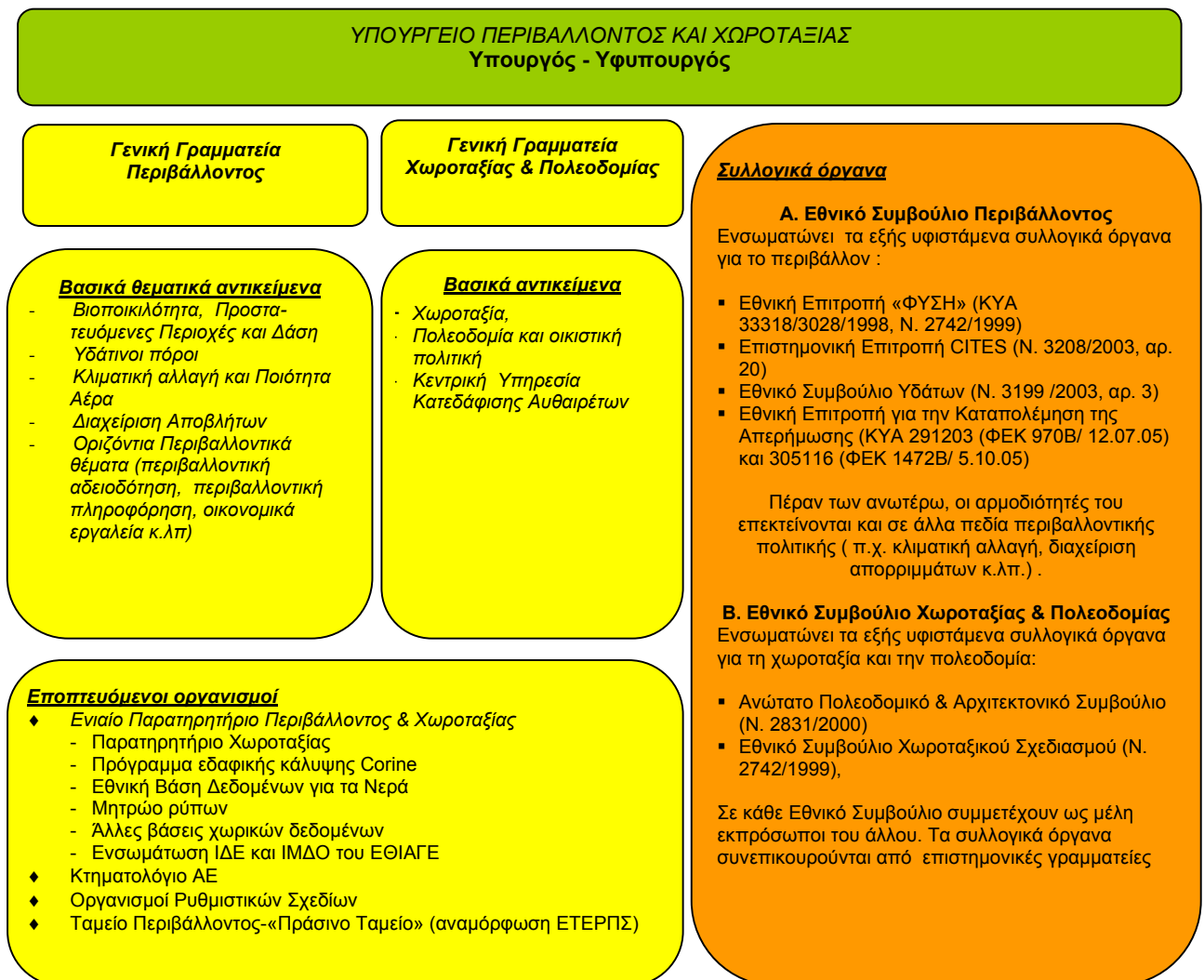
Η μεταφορά αυτή πρέπει να συνδυασθεί με την ομαδοποίηση και ενοποίηση των επιμέρους εθνικών συμβουλίων και επιτροπών σε νέα συλλογικά όργανα διαβούλευσης και διαλόγου,

³ Νόμος 1262/1972 (ΦΕΚ 194 Α'), «Περί Ρυθμιστικών Σχεδίων αστικών περιοχών», άρθρο 19.

⁴ Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων (ν. 3199 /2003, αρ. 3), Εθνική Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Απερήμεσης (ΚΥΑ 291203, ΦΕΚ 970Β/ 12.07.05 και 305116, ΦΕΚ 1472Β/ 5.10.05), Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού (ν. 2742/1999) και Εθνική Επιτροπή «ΦΥΣΗ» (ΚΥΑ 33318/3028/1998, άρθρο 17 ν. 2742/1999).

ώστε να δημιουργηθούν, ανά τομέα πολιτικής, τα πλέον πρόσφορα σχήματα από πλευράς κοινωνικής αντιπροσωπευτικότητας και λειτουργικότητας. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται η δημιουργία δύο βασικών εθνικών συμβουλίων για τους τομείς του περιβάλλοντος (Εθνικό Συμβούλιο Περιβάλλοντος) και της χωροταξίας-πολεοδομίας αντίστοιχα (Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας), με διευρυμένες αρμοδιότητες και ενσωμάτωση σε αυτά των επιμέρους συμβουλίων και επιτροπών που προβλέπονται σήμερα στην ισχύουσα νομοθεσία. Στην προοπτική αυτή, μπορεί να εξεταστεί επίσης και η λειτουργία των εθνικών συμβουλίων σε Ολομέλεια και σε τμήματα, ανάλογα με τα θέματα επί των οποίων καλούνται κάθε φορά να γνωμοδοτήσουν. Σε κάθε περίπτωση, κρίσιμη κρίνεται η συγκρότηση ή η ενεργοποίηση των επιστημονικών γραμματειών που προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία (π.χ. άρθρο 3 παρ. 4 ν. 2742/1999) για την επιστημονική και διοικητική υποστήριξη του έργου των συμβουλίων. Τέλος, για τον καλύτερο συντονισμό και την επικοινωνία μεταξύ των δυο προτεινόμενων συλλογικών οργάνων, προτείνεται η ορισμός αμοιβαίας εκπροσώπησης στο κάθε ένα από αυτά.

Οργανόγραμμα Υπουργείου Περιβάλλοντος



Γ. Αντιπρόεδρος Αειφόρου Ανάπτυξης και διυπουργικός συντονισμός

Η αναγκαιότητα ενίσχυσης των διαδικασιών οριζόντιου συντονισμού μεταξύ των συναρμόδιων υπουργείων είναι προφανής. Ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ μεγάλου αριθμού συναρμόδιων υπουργείων και υπηρεσιών και ο συχνός μεταξύ τους ανταγωνισμός, ο οποίος εντείνεται από την έλλειψη παγιωμένων δομών οριζόντιου συντονισμού, αποτελούν, εμπεδωμένους πλέον, ανασταλτικούς παράγοντες που δυσχεραίνουν τη διαμόρφωση αποτελεσματικών περιβαλλοντικών πολιτικών σε κεντρικό επίπεδο, αλλά και την υλοποίηση, παρακολούθηση και επιβολή του νόμου. Επίσης, οδηγούν συχνά στην αδυναμία διαμόρφωσης εθνικών διαπραγματευτικών στόχων και θέσεων στην ΕΕ αλλά και στην αδυναμία τυπικής και ουσιαστικής ανταπόκρισης κατά το στάδιο της εφαρμογής της σχετικής κοινοτικής και διεθνούς νομοθεσίας.

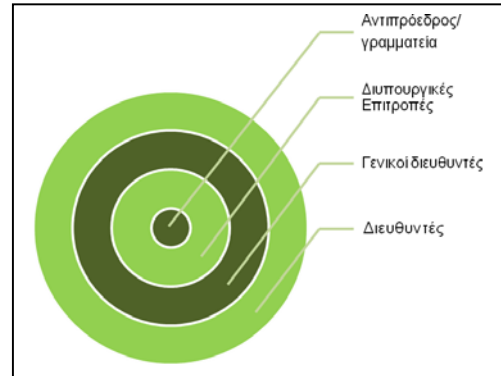
Το ζήτημα του διυπουργικού συντονισμού στο πεδίο του περιβάλλοντος (και αντίστοιχα της χωροταξίας) δεν αντιμετωπίζεται για πρώτη φορά σήμερα. Ήδη, κατά το παρελθόν, ο πρώτος νόμος για τη χωροταξία και το περιβάλλον, ο ν. 360/1976, συνέστησε για τον σκοπό αυτό το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (ΕΣΧΠ), το οποίο μεταξύ άλλων επιφόρτισε με τη λήψη αποφάσεων επί θεμάτων χωροταξίας και περιβάλλοντος που άπτονταν της αρμοδιότητας περισσότερων υπηρεσιών. Αντίστοιχη πρόβλεψη έχει περιληφθεί και στο άρθρο 3 του νυν ισχύοντος ν. 2742/1999 (άρθρο 3), με το οποίο ιδρύεται Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής για θέματα χωροταξίας και αειφόρου ανάπτυξης, με αρμοδιότητα μεταξύ άλλων «τον σχεδιασμό ενιαίας και συντονισμένης πολιτικής για τη χωροταξία και την αειφόρο ανάπτυξη σε εθνικό επίπεδο και την επεξεργασία μέτρων για την αποτελεσματική εφαρμογή τους» καθώς και «τη λήψη αποφάσεων για θέματα χωροταξίας και αειφόρου ανάπτυξης που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα περισσότερων Υπουργείων». Η εμπειρία ωστόσο από τη λειτουργία των πιο πάνω συλλογικών οργάνων δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντική. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει και από το διαθέσιμο εμπειρικό υλικό, το ΕΣΧΠ φαίνεται να λειτούργησε, με σημαντικά πάντως χρονικά κενά, κατά την περίοδο 1977-1981, εκδίδοντας 19 αποφάσεις χωροταξικού και περιβαλλοντικού περιεχομένου, ενώ μετά το 1981 συνεδρίασε μόνον δύο φορές -και δη δια περιφοράς το έτος 1985- για να εγκρίνει αφενός τον εκσυγχρονισμό εργοστασίου τριβής και επεξεργασίας καολίνης στη Μήλο και αφετέρου την ίδρυση ΒΙΠΕ σε κάθε νομό της χώρας. Αντίστοιχα, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, ουδεμία συνεδρίαση της Επιτροπής του άρθρου 3 του ν. 2742/1999 φαίνεται να πραγματοποιήθηκε κατά την περίοδο 1999-2007.

Η εμπειρία αυτή υπογραμμίζει τις δυσκολίες καθιέρωσης σχημάτων μόνιμου και σταθερού οριζόντιου συντονισμού. Ελλείπει τέτοιων μηχανισμών, ο συντονισμός που επιτελείται, όταν και όπου επιτυγχάνεται, είναι άτυπος και αποσπασματικός, εξαρτάται δε εν πολλοίς από την ποιότητα των προσωπικών επαφών μεταξύ των στελεχών των συναρμόδιων υπουργείων, χωρίς να αποκλείει και την προσφυγή σε ιεραρχικές μορφές συντονισμού που απαιτούν τη διαμεσολάβηση του ίδιου του πρωθυπουργού.

Η ανάγκη ύπαρξης σταθερών μηχανισμών οριζόντιου συντονισμού δεν αναμένεται να εκλείψει με την ενδεχόμενη ίδρυση αυτόνομου Υπουργείου Περιβάλλοντος. Όπως μάλιστα αναδεικνύει η εμπειρία από κράτη-μέλη της ΕΕ με αντίστοιχα προβλήματα διοικητικής οργάνωσης, η αναγκαιότητα αυτή είναι εξίσου επιτακτική ακόμη και στην περίπτωση δημιουργίας ενός ισχυρού, αυτόνομου Υ.Π. που θα συγκεντρώνει το σύνολο (ή τουλάχιστον τη συντριπτική πλειονότητα) των διάσπαρτων αρμοδιοτήτων ρύθμισης του περιβαλλοντικού

αντικειμένου.⁵ Η αντίστοιχη εμπειρία από κράτη με ισχυρά Υ.Π. αναδεικνύει ότι η συστηματική συνεργασία της περιβαλλοντικής διοίκησης με άλλα υπουργεία διευκολύνει τη διαμόρφωση αποτελεσματικών ρυθμιστικών παρεμβάσεων, ιδίως σε πολύπλοκα πεδία πολιτικής που χαρακτηρίζονται από αβεβαιότητα, όπως η κλιματική αλλαγή, η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, η αγροτική ανάπτυξη και η αλιεία. Η συνεργασία αυτή καθίσταται άλλωστε αναγκαία και σε μία προοπτική αιεφόρου ανάπτυξης που θα συναιρεί στο επίπεδο των δημοσίων πολιτικών στόχους ανάπτυξης, συνοχής και προστασίας.

Πώς όμως μπορεί να εξασφαλιστεί η δημιουργία ενός μόνιμου και σταθερού μηχανισμού διυπουργικού συντονισμού για τα θέματα του περιβάλλοντος και της αιεφόρου ανάπτυξης; Η εμπειρία του παρελθόντος απέδειξε ότι το υπάρχον πλαίσιο δεν ευνοεί τον αυθόρμητο οριζόντιο συντονισμό, ενώ και τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα που ιδρύθηκαν για το σκοπό αυτό είτε ατόνησαν, είτε δεν λειτούργησαν στην πράξη. Προτείνεται λοιπόν η αξιοποίηση της θεσμικών δυνατοτήτων που παρέχουν οι διατάξεις για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα (Π.Δ. 63/2005) και ιδίως της δυνατότητας του Πρωθυπουργού να ορίζει Αντιπρόεδρους της Κυβέρνησης.



Ο ορισμός **Αντιπρόεδρου της Κυβέρνησης για την Αειφόρο Ανάπτυξη** θα προσέδιδε όχι μόνο την προσήκουσα συμβολική διάσταση στις προτεραιότητες της κυβέρνησης, αλλά θα είχε και πρακτικό αποτέλεσμα καθώς θα ικανοποιούσε την ανάγκη για **παρακίνηση και επίστευση της συντονιστικής δράσης**. Επιπρόσθετα, θα κάλυπτε το κενό που προκύπτει από την ανυπαρξία παγιωμένων δομών άμβλυνσης διαφωνιών και συγκρούσεων μεταξύ συναρμόδιων υπουργείων σε περιπτώσεις αναποτελεσματικότητας του οριζόντιου συντονισμού, παρέχοντας τη δυνατότητα άμεσης προσφυγής σε ιεραρχικές μορφές επίλυσης των εν λόγω συγκρούσεων.

Ειδικότερα, ο Αντιπρόεδρος Αειφόρου Ανάπτυξης θα μπορούσε να αναλάβει την εποπτεία των τομέων της κυβερνητικής δραστηριότητας που αφορούν την αιεφόρο ανάπτυξη και τον συντονισμό της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής στους τομείς αυτούς, την επίλυση διαφωνιών μεταξύ συναρμόδιων υπουργών και τον συντονισμό της διαδικασίας διαμόρφωσης Εθνικής Στρατηγικής για την Αειφόρο Ανάπτυξη καθώς και την παρακολούθηση και αξιολόγησή της. Η προώθηση πάντως μιας τέτοιας πρότασης θα μπορούσε να διευκολυνθεί ιδιαίτερα εφόσον δεν περιοριζόταν αποκλειστικά στο πεδίο της αιεφόρου ανάπτυξης αλλά συνδυαζόταν με γενικότερους κύκλους κυβερνητικής δράσης και ορισμό περισσότερων Αντιπροέδρων ως υπευθύνων.

Επιπλέον, κρίνεται απαραίτητη η δημιουργία μόνιμων σχημάτων συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των υπουργείων που άμεσα ή έμμεσα εμπλέκονται σε θέματα περιβάλλοντος και αιεφόρου ανάπτυξης σε διάφορα επίπεδα της ιεραρχίας, ανάλογα με την περίπτωση (βλ. σχήμα), τα οποία θα λειτουργούν με τη μορφή μόνιμων διυπουργικών

⁵ Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Ισπανίας όπου η ανάλογη προβληματική διατυπώνεται από περιβαλλοντικές οργανώσεις (Ecologistas en Acción, Greenpeace, WWF/Adena, SEO/BirdLife και Amigos de la Tierra) ως λογική απόληξη της αδυναμίας συντονισμού των περιβαλλοντικών πολιτικών από το Υπουργείο Περιβάλλοντος.

επιτροπών, υπό τον συντονισμό του Αντιπροέδρου Αειφόρου Ανάπτυξης. Στις επιτροπές αυτές πρέπει να παρέχεται η ευχέρεια συμμετοχής και μη υπηρεσιακών παραγόντων (εκπροσώπων μη κυβερνητικών οργανώσεων, άλλων αντιπροσωπευτικών συλλογικών φορέων και ανεξαρτήτων εμπειρογνομόνων). Στις επιτροπές, τον βασικό εισηγητικό ρόλο μπορεί και πρέπει να έχει το προτεινόμενο Υπουργείο Περιβάλλοντος. Ενδεικτικές κρίσιμες περιβαλλοντικές ενότητες του κυβερνητικού έργου που χρήζουν οριζόντιου συντονισμού, με τη μορφή διυπουργικών επιτροπών είναι οι εξής:

- A. Κλιματική αλλαγή
- B. Προστασία και διαχείριση εσωτερικών υδάτων
- Γ. Χωροταξία και πολιτικής γης
- Δ. Βιοποικιλότητα
- E. Δασική προστασίας και διαχείρισης

Δ. Μηχανισμοί περιβαλλοντικού ελέγχου

Αν και κατά τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικά βήματα για την ενδυνάμωση του συστήματος παρακολούθησης και ελέγχου της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, το σύστημα εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από σημαντικές αδυναμίες.

Ο Συνήγορος του Πολίτη και η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ) αποτελούν τις πιο σημαντικές δομές περιβαλλοντικού ελέγχου. Ο πρώτος συνιστά ανεξάρτητη αρχή με συνταγματική κατοχύρωση, δηλαδή δεν αναφέρεται στην εκτελεστική εξουσία αλλά στη Βουλή που τον εκλέγει με αυξημένη πλειοψηφία, με αρμοδιότητα μεταξύ άλλων τον έλεγχο της περιβαλλοντικής διοίκησης και της τήρησης της περιβαλλοντικής νομιμότητας. Η δεύτερη αποτελεί κεντρικό ελεγκτικό μηχανισμό που δραστηριοποιείται στον έλεγχο της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων σε έργα και δραστηριότητες του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, σε όλη την επικράτεια. Πέραν των θεσμών αυτών, σύμφωνα με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, υπάρχουν και άλλες υπηρεσίες στην Ελλάδα, σε κεντρικό και τοπικό/περιφερειακό επίπεδο, στις αρμοδιότητες των οποίων περιλαμβάνεται και ο έλεγχος ή/και η επιβολή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενώ στο πεδίο των περιβαλλοντικών ελέγχων δραστηριοποιούνται και το Σώμα Επιθεωρητών -Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης που αποτελούν μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου της Διοίκησης. Ως προς το ζήτημα των διοικητικών μηχανισμών περιβαλλοντικού ελέγχου παρατηρούνται τα εξής :

- Η λειτουργία περισσότερων ελεγκτικών μηχανισμών, αν και καταρχήν ευπρόσδεκτη, είναι ερευνητέο αν μπορεί να συνδυάσει πάντοτε στην πράξη τα διαφορετικά ή και παράλληλα πεδία ελεγκτικής δράσης και να διασφαλίσει τη συνέργια και το συντονισμό μεταξύ των επιμέρους θεσμών (πχ. στα θέματα κακοδιοίκησης⁶).
- Με εξαίρεση τον Συνήγορο του Πολίτη, οι λοιποί ελεγκτικοί μηχανισμοί δεν συνιστούν ανεξάρτητες αρχές αν και ο τυπικός νομοθέτης έχει ενίοτε περιβάλλει τα όργανά τους με λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία (π.χ. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης). Τέτοιες εγγυήσεις δεν παρέχονται στην ΕΥΕΠ, η οποία, αν και αποτελεί τον βασικό μηχανισμό περιβαλλοντικού ελέγχου με εκτεταμένο πεδίο ελεγκτικής δράσης τόσο επί

⁶ Η έννοια της κακοδιοίκησης είναι δύσκολο να ορισθεί. Γίνεται πάντως δεκτό ότι είναι ευρύτερη της έννοιας της μη τήρησης της νομιμότητας, την οποία προφανώς περιλαμβάνει. Σημειώνεται ότι ο έλεγχος και η καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης αποτελεί αρμοδιότητα τόσο του ΣΕΕΔΔ και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης όσο και του Συνηγόρου του Πολίτη.

δημοσίων φορέων όσο και κυρίως επί ιδιωτικών επιχειρήσεων, υπάγεται ως προς τον ορισμό των οργάνων διοίκησής της αποκλειστικά στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ⁷. Πέραν του ζητήματος αυτού, παρατηρείται ότι η ΕΥΕΠ διαθέτει μόνο αρμοδιότητα εισήγησης για την επιβολή προστίμων (στον Νομάρχη, στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας ή στον Υπουργό) σε περίπτωση που διαπιστώνεται ρύπανση ή υποβάθμιση του περιβάλλοντος ή άλλη παράβαση από τις προβλεπόμενες στο άρθρο 30 του ν. 1650/86 (ΦΕΚ 160 Α'). Η έλλειψη οποιασδήποτε αποφασιστικής αρμοδιότητας για την επιβολή κυρώσεων καταλείπει τη διακριτική ευχέρεια για την ενεργοποίηση του κυρωτικού μηχανισμού αποκλειστικά σε πολιτικά όργανα.

- Ένα άλλο, εξίσου σοβαρό πρόβλημα, είναι η αδυναμία επιστημονικής στήριξης και τεκμηρίωσης των ελεγκτικών μηχανισμών με αξιόπιστα στοιχεία, πληροφορίες και δεδομένα σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, και με τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά των διάφορων δραστηριοτήτων που αποτελούν το αντικείμενο του ελέγχου. Η ανυπαρξία ενός σταθερού δικτύου διαχείρισης της πληροφορίας καθυστερεί και συχνά ακυρώνει την πρακτική εφαρμογή των ρυθμίσεων λόγω ελλιπούς πληροφόρησης ως προς: α) τις ομάδες και τα χαρακτηριστικά των ελεγχόμενων εγκαταστάσεων και β) τις περιβαλλοντικές ανάγκες και τη φέρουσα ικανότητα διάφορων περιοχών.
- Τέλος, προβληματική είναι και η έντονη προσκόλληση του ισχύοντος συστήματος περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων σε κατασταλτικά μέσα επιβολής (άμεσοι έλεγχοι, κυρώσεις) και η μειωμένη σημασία που αποδίδεται στους προληπτικούς, καθοδηγητικούς και προτρεπτικούς μηχανισμούς περιβαλλοντικής συμμόρφωσης (πχ έκδοση οδηγιών, διατύπωση βέλτιστων πρακτικών, καθορισμός προτύπων αναφοράς για τις προδιαγραφές των προϊόντων και των διαδικασιών παραγωγής τους, κλπ).

Για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των υφιστάμενων μηχανισμών περιβαλλοντικού ελέγχου, προτείνονται τα εξής:

A. Αρχή Περιβαλλοντικών Επιθεωρήσεων

Για την ενδυνάμωση του κρίσιμου θεσμού των περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, προτείνονται τα εξής :

- Αναβάθμιση της ΕΥΕΠ σε αυτοτελές σώμα επιθεωρητών περιβάλλοντος με ενδεικτικό τίτλο «Αρχή Περιβαλλοντικών Επιθεωρήσεων». Τροποποίηση των καταστατικών διατάξεων της ΕΥΕΠ (ν. 2947/2001) ώστε να προβλεφθεί νομοθετικά ότι ως επικεφαλής της Αρχής επιλέγεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, με υψηλή επιστημονική κατάρτιση στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος και ευρεία κοινωνική αποδοχή, που διορίζεται από τον οικείο Υπουργό μετά από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας και της Μόνιμης Επιτροπής Προστασίας του Περιβάλλοντος της Βουλής και απολαύει προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Σημειώνεται ότι αντίστοιχες προβλέψεις υπάρχουν ήδη για άλλους ανάλογους θεσμούς (π.χ. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης).
- Ανάθεση στην Αρχή και κυρωτικών αρμοδιοτήτων κατά το πρότυπο του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ), ώστε, εκτός από την ελεγκτική δράση, να μπορεί να

⁷ Σημειώνεται ότι ο Γενικός Επιθεωρητής Περιβάλλοντος διορίζεται από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ, ενώ αντίστοιχα οι προϊστάμενοι άλλων ελεγκτικών σωμάτων επιλέγονται είτε από Ειδικά Υπηρεσιακά Συμβούλια (ΣΕΥΕΠ, ΣΕΕΥΜΕ), είτε από τον οικείο υπουργό μετά από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής (ΣΕΕΚΚ), είτε τέλος από τον Πρωθυπουργό και τον οικείο Υπουργό (ΣΕΕΔΔ).

παρεμβαίνει δυναμικά και με την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε βάρος των παρανομούμενων φορέων ή επιχειρήσεων.

Β. Βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των ελεγκτικών σωμάτων

Προκειμένου να βελτιωθεί ο συντονισμός μεταξύ των ελεγκτικών θεσμών και η επίτευξη πολλαπλασιαστικών αποτελεσμάτων στη δράση τους, κρίνεται σκόπιμη η δημιουργία σταθερών μορφών συνεργασίας, ανταλλαγής πληροφοριών, αμοιβαίων αξιολογήσεων (peer reviews) και εν γένει αλληλοδιδασκικών διαδικασιών. Μέσα από τις διαδικασίες αυτές, οι επιμέρους ελεγκτικοί μηχανισμοί μπορούν να γνωρίσουν και να αξιοποιήσουν τις καλές πρακτικές και την πείρα των άλλων αλλά και να μετρήσουν τις δικές τους επιδόσεις και να προωθήσουν μέτρα βελτίωσης της δράσης τους ή και κοινές δράσεις.

Γ. Καθιέρωση συστήματος αποτίμησης της δράσης των συστημάτων περιβαλλοντικού ελέγχου

Θα πρέπει να καθιερωθεί ένα, κατά το δυνατόν, απλό και σαφές σύστημα υποβολής ετήσιων εκθέσεων για την παροχή συγκρίσιμων πληροφοριών σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας των επιμέρους συστημάτων περιβαλλοντικού ελέγχου και σχετικά με τον βαθμό επιτυχίας του στόχου της βελτίωσης της συμμόρφωσης προς την περιβαλλοντική νομοθεσία. Η αποτίμηση πρέπει να συνδυάζεται με την ευρεία διάχυση των σχετικών αποτελεσμάτων στις αρμόδιες επιτροπές της Βουλής, σε σχετικές με το αντικείμενο υπηρεσίες και οργανισμούς, στους πολίτες, τις μη κυβερνητικές οργανώσεις και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Δ. Διεύρυνση και καλύτερος συνδυασμός των μέσων άσκησης περιβαλλοντικού ελέγχου

Όπως προεκτέθηκε, τα υφιστάμενα διοικητικά συστήματα περιβαλλοντικού ελέγχου επικεντρώνονται στη χρήση κατασταλτικών μέσων συμμόρφωσης προς την περιβαλλοντική νομοθεσία, χωρίς όμως να έχουν αναπτύξει παράλληλα –ή τουλάχιστον να έχουν αναπτύξει ικανοποιητικά- και μηχανισμούς έμμεσου ελέγχου που περιλαμβάνουν εθελοντικές αρχές και πρότυπα υπεύθυνης επιχειρηματικής συμπεριφοράς, σύμφωνης με την εφαρμοστέα νομοθεσία (έκδοση κατευθυντηρίων οδηγιών και συστάσεων, επεξεργασία κωδικών τηρητέας στάσης και καλών πρακτικών κλπ) ή και μηχανισμούς επιβράβευσης και δημοσιοποίησης των καλών επιδόσεων και απαξίωσης αντίστοιχα των κακών πρακτικών. Η διεύρυνση των μέσων περιβαλλοντικού ελέγχου προς την κατεύθυνση αυτή και ο συνδυασμός τους με τα παραδοσιακά μέσα αναγκαστικής επιβολής μπορεί να συμβάλει πληρέστερα στους στόχους της περιβαλλοντικής προστασίας και της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

1. Γιαννακούρου, Γ., Κρεμλής, Γ. & Σιούτη, Γλ. (Επιμ.). (2007). *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα: 1981-2006*. Αθήνα - Κομοτηνή Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
2. Καζάκος Π. (1999). Ο «εξευρωπαϊσμός» της δημόσιας πολιτικής: η εθνική περιβαλλοντική πολιτική ανάμεσα σε εξωτερικούς παράγοντες και υπερεθνικές δεσμεύσεις. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τεύχος 13, 83-122.
3. Καράκωστας, Ι. (2006). *Περιβάλλον και δίκαιο: δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών* (2^η έκδοση). Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

4. Καραντζαλη, Μ. (2007). *Η εξέλιξη της περιβαλλοντικής πολιτικής & διοίκησης στην Ελλάδα*. Αδημοσίευτη μεταπτυχιακή διατριβή. Πανεπιστημίου Αιγαίου. Μυτιλήνη.
5. Κουταλάκης, Χ. (2003). *Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το περιβαλλοντικό δίκαιο της ΕΕ*. www.nomosphysis.org.gr τελευταία ανεύρεση στις 14 Απριλίου 2008.
6. Κουταλάκης, Χ. (2006). Κράτος, κοινωνία των πολιτών και συμφέροντα: σύγκρουση, διαπραγμάτευση και συμμετοχή σε νέες μορφές περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, 3, σ. 210-230. Τελευταία ανεύρεση στις 14 Απριλίου 2008.
7. Κρεμλής, Γ. (Μάιος 2006), Η εφαρμογή και επιβολή της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα, www.nomosphysis.org.gr. τελευταία ανεύρεση στις 14 Απριλίου 2008.
8. Μενουδάκος, Κ. (2002). Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την αναθεώρηση. *Νομικό Βήμα*, τεύχος 50, σ. 45 επ.
9. Μακρυδημήτρης, Α. (2007). Υπουργείο ή Ανεξάρτητη Αρχή Περιβάλλοντος;. www.nomosphysis.org.gr (τελευταία ανεύρεση στις 14 Απριλίου 2008).
10. Μακρυδημήτρης, Α. και Πασσάς, Α. (1994). *Η ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής*. Αθήνα · Κομοτηνή: Α. Ν. Σάκκουλας.
11. Νάντσου, Θ. *Για ένα πραγματικό «Πράσινο» Ταμείο για το περιβάλλον. Ομιλία στην επιστημονική διημερίδα για το μητροπολιτικό πάρκο Ελληνικού που διοργάνωσαν οι Δήμοι Αλίμου, Αργυρούπολης, Γλυφάδας, Ελληνικού. Ελληνικό: 19 Ιανουαρίου 2008*. <http://www.koinidراسi.gr/uplds/File/natsou.pdf> (τελευταία ανεύρεση στις 6 Μαΐου 2008).
12. Νικολόπουλος, Τ, Καπογιάννης, Δ. & Τασσοπούλου, Ε. (2007). *Όψεις και επιπτώσεις της δειξδυσης στην Ελλάδα της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας*. www.nomosphysis.org.gr τελευταία ανεύρεση στις 14 Απριλίου 2008.
13. Νικολόπουλος, Τ. κ.ά. (2007), «Η διοικητική οργάνωση της περιβαλλοντικής πολιτικής και προστασίας», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 5, σ. 687 επ.
14. Νικολόπουλος, Τ., Μαυριδάκη, Θ., Κοσμά, Ν., Βάθη, Π., Τασσοπούλου, Ε. και Πρόντζας, Δ. (2007). Η διοικητική οργάνωση της περιβαλλοντικής πολιτικής και προστασίας. *Εφημερίδα διοικητικού δικαίου*, τεύχος 5, σ. 687 – 700.
15. Παπαδημητρίου Γ. (1994). Η διαδικασία προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος. Στο Γ. Παπαδημητρίου (Επιμ.), *Η δειξδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα* (σελ. τόσο-τόσο). Αθήνα: Σάκκουλας.
16. Παπαδημητρίου Γ. (1995). *Περιβαλλοντικό Σύνταγμα*. Στο Μ. Σκούρτος & Κ. Σοφούλης (Επιμ.), *Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα* (σελ. 29-52). Αθήνα: Τυπωθήτω.
17. Παπαδημητρίου, Γ. (2007). Το χάσμα μεταξύ κανόνων και εφαρμογής τους. Στο Ίδρυμα Μαραγκοπούλου (Επιμ.), *Σύνοψη Πορισμάτων στο Συνέδριο «Το Διεθνές και Ευρωπαϊκό Δίκαιο του Περιβάλλοντος και η Ελλάδα*. Αθήνα: Ίδρυμα Μαραγκοπούλου.
18. Παπαδημητρίου, Γ. (2008). Κοινοβουλευτική Επιτροπή Προστασίας Περιβάλλοντος. Άρθρο στον ιστότοπο της ΜΚΟ Νόμος + Φύση. www.nomosphysis.org.gr/print.php?artid=3351&lang=1@catid=1 (τελευταία ανεύρεση στις 6 Μαΐου 2008).
19. Ρίζος, Σ. (2007). *Σύγχρονη περιβαλλοντική διοίκηση*. www.nomosphysis.org.gr τελευταία ανεύρεση στις 14 Απριλίου 2008.
20. Σιούτη, Γλ. (2003). *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
21. Σπανού Κ. (1995). Δημόσια διοίκηση και περιβάλλον: η ελληνική εμπειρία. Στο Μ. Σκούρτος & Κ. Σοφούλης (Επιμ.), *Η Περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα: ανάλυση του περιβαλλοντικού προβλήματος από τη σκοπιά των κοινωνικών επιστημών* (σ. 115 – 175). Αθήνα: Τυπωθήτω.
22. Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*. Αθήνα: Παπαζήσης.

23. Botetzagias, I. (2001, November). Is the Greek environmental policy europeanized?: some evidence from the transposition of the EU environmental directives into Greek national law. Paper presented at the First YEN Research Meeting On Europeanization, Workshop IV "Europeanization of Domestic Policies, Sienna, Italy.
24. Giannakourou G. (2003, March). The implementation of EU environmental policy in Greece: europeanization and mechanisms of change. In D. Dimitrakopoulos and A. Passas (Eds), *Greece in the European Union* (p. 51-60). London ; New York: Routledge.
25. Karamichas J. (2003), Civil society and the environmental problematic in Southern Europe: a preliminary investigation of the Greek and Spanish case. Paper presented at the meeting of the ECPR Joint Sessions. Edinburgh, United Kingdom.
26. Koutalakis, Charalampos (2004). Environmental compliance in Italy and Greece: the role of non-state actors. *Environmental Politics*, 13, 755- 775.
27. Fousekis, P. and Lekakis, J. N. (1997). Greece's institutional response to sustainable development. *Environmental Politics*, 6, 131-152.
28. Kerameus, K. & Kremlis, G. (1988). The application of community law in Greece. *Common Market Law Review*, 25, 141-175.
29. Spanou, C. (1998). Greece: administrative symbols and policy realities. In K. Hanf & A.I. Jansen (Eds.), *Governance and environment in Western Europe: politics, policy and administration* (p. 110-130). Singapore: Longman.
30. Spanou, C. (2000). Greece. In H. Kassim, G. Peters & V. Wright (Eds.), *The national coordination of EU policy: the domestic level* (p. 161-181). Oxford: Oxford University Press.
31. WWF Ελλάς (2005). Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή: η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα. http://politics.wwf.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=773&Itemid=415 Τελευταία ανεύρεση στις 20 Φεβρουαρίου 2008.