

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ (Ιούλιος 2006)

Συγγραφέας: ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΚΑΛΛΙΑ-ΑΝΤΩΝΙΟΥ

1. Ευρωπαϊκή νομοθεσία περιβάλλοντος

Η υποβάθμιση του περιβάλλοντος αναδεικνύεται ως ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα του αιώνα μας. Η επίλυσή του δεν είναι εφικτή χωρίς την κατάλληλη περιβαλλοντική νομοθεσία. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θέσει ως προτεραιότητα την πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή της. Στο έκτο Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον^[1] τονίζει την ανάγκη λήψης νέων μέτρων για την επίτευξη του στόχου.

Το ελληνικό δίκαιο για την προστασία του περιβάλλοντος εξελίσσεται και εμπλουτίζεται την τελευταία εικοσιπενταετία βασιζόμενο στο ευρωπαϊκό. Περίπου 80% των ελληνικών περιβαλλοντικών νομοθετικών διατάξεων προέρχονται από το δίκαιο περιβάλλοντος της Ένωσης.

Το περιβαλλοντικό κοινοτικό δίκαιο εκπονείται στις Βρυξέλλες, με τη συνεργασία όλων των κρατών μελών και αποτελείται από 200 Κανονιστικές Πράξεις (Οδηγίες, Κανονισμοί και Αποφάσεις), οι οποίες ανανεώνονται και αντικαθίσταται από νεότερες Πράξεις, προσαρμοζόμενες στα νέα δεδομένα καθώς και στην επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο. Τουλάχιστον 160 Οδηγίες και Αποφάσεις για το περιβάλλον έχουν ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη, με την έκδοση νόμων ή, συνηθέστερα, προεδρικών διαταγμάτων (ΠΔ) ή Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων (ΚΥΑ).

2. Τα χαρακτηριστικά της Ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας

Απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου είναι η ύπαρξη σαφών και καλογραμμένων νομοθετικών κειμένων. Η ευρωπαϊκή νομοθεσία αποτελεί συχνά προϊόν δύσκολων πολιτικών συμβιβασμών με αποτέλεσμα η ποιότητά της και η σαφήνεια των υποχρεώσεων των κρατών μελών να μην είναι πάντοτε ικανοποιητικές. Η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία, ειδικά, έχει επιπλέον έντονα τεχνοκρατικό χαρακτήρα λόγω του είδους των προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ενεργοποιηθεί για τη «βελτίωση της νομοθεσίας» και η σχετική διαδικασία καθορίστηκε από δύο βασικές πρωτοβουλίες. Η πρώτη ήταν η Λευκή Βίβλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την «*Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*»^[2], που εκδόθηκε το 2001. Στόχος της Βίβλου είναι η βελτίωση των κοινοτικών πολιτικών μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας, της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς τους, ενδυναμώνοντας παράλληλα τη συμμετοχή των πολιτών και τη λογοδοσία κατά τη διαδικασία της ανάπτυξής τους.

Η δεύτερη πρωτοβουλία ήταν η στρατηγική της Λισαβόνας, που εγκαινιάστηκε το Μάρτιο του 2000, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισαβόνας. Έχει στόχο να καταστήσει την Ευρωπαϊκή Ένωση έως το 2010 την πιο ανταγωνιστική και βασισμένη στη γνώση οικονομία παγκοσμίως. Κατά τη Σύνοδο στο Γκέτεμποργκ, τον Ιούνιο του 2001, οι ηγέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσέθεσαν στη στρατηγική της Λισαβόνας την περιβαλλοντική διάσταση, δίνοντας έμφαση στην αειφόρο ανάπτυξη.

Ευθυγραμμισμένη με αυτήν την πολιτική η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε ότι στη διαδικασία χάραξης πολιτικών, οι νέες νομοθετικές προτάσεις που θα υποβάλλονταν από την Επιτροπή θα έπρεπε να προωθούν τη βελτίωση της νομοθεσίας και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Στο πλαίσιο αυτό, στη διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας της 16ης Δεκεμβρίου 2003, τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης επεσήμαναν τη σημασία της απλούστευσης της νομοθεσίας, της μείωσης του όγκου της και της απαλλαγής της από αναποτελεσματικές νομοθετικές πράξεις και της κωδικοποίησής της. Παραδείγματα αυτής της προσέγγισης αποτελούν οι Οδηγίες πλαίσιο για την ατμοσφαιρική ρύπανση και για τη διαχείριση των υδάτων.

Οι ανωτέρω παραδοχές δημιούργησαν παράλληλα ανησυχίες, μήπως ο όρος «βελτίωση της νομοθεσίας» αρχίσει να ερμηνεύεται ολοένα και πιο στενά, καταλήγοντας τελικά να σημαίνει «απορρύθμιση», ή μήπως χρησιμοποιηθεί ως πρόσχημα για όσους επιδιώκουν την υποβάθμιση των μέτρων περιβαλλοντικής προστασίας[3].

3. Μέτρα για την εφαρμογή της νομοθεσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Το άρθρο 226 της Συνθήκης ΕΚ (ΣΕΚ) καθιστά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αρμόδια να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει κατά των κρατών μελών, όταν θεωρεί ότι παραβιάζουν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ελέγχει την εφαρμογή του δικαίου είτε αυτεπάγγελτα είτε κατόπιν υποβολής καταγγελιών από τους ευρωπαίους πολίτες. Η μη τήρηση της νομοθεσίας καταλήγει στην παραπομπή του κράτους μέλους στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) και στην επιβολή κυρώσεων, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 228 ΣΕΚ.

Η παρακολούθηση της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνίσταται:

1) στον έλεγχο, εάν τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει και κοινοποιήσει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή εθνικά μέτρα μεταφοράς της νομοθεσίας εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας,

2) στον έλεγχο της συμβατότητας των εθνικών μέτρων μεταφοράς με την κοινοτική νομοθεσία, και

3) στην έμπρακτη εφαρμογή, στη διασφάλιση δηλαδή της πραγματικής τήρησης των διατάξεων από ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς και αρχές.

Η παρακολούθηση επομένως της εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου δεν

συνίσταται απλώς στην αξιολόγηση της μεταφοράς με ποσοτικούς όρους, αλλά και στην αξιολόγηση της ποιότητας της μεταφοράς και των πρακτικών που ακολουθούνται κατά την εφαρμογή του δικαίου στην πράξη.

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία που περιλαμβάνονται στην πλέον πρόσφατη Έκθεση Εφαρμογής της Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας που δημοσίευσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και αναφέρεται στο έτος 2003[4], σε συνδυασμό με τα στοιχεία της 21ης Έκθεσης Εφαρμογής του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης γενικά[5], παρατηρούμε τα ακόλουθα:

1) Θέσπιση και κοινοποίηση των εθνικών μέτρων μεταφοράς

Διαπιστώθηκε ότι, παρά το γεγονός ότι η ορθή και έγκαιρη μεταφορά αποτελεί νομική υποχρέωση των κρατών μελών, πολύ συχνά η προθεσμία της μεταφοράς των νομοθετικών πράξεων εκπνέει, προτού αρχίσει η διαδικασία θέσπισης των μέτρων μεταφοράς. Το περιβάλλον αντιπροσωπεύει το 23% του συνόλου των εκκρεμών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής λόγω μη μεταφοράς των Οδηγιών. Ο αριθμός των διαδικασιών που ξεκίνησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για μη θέσπιση και μη κοινοποίηση εθνικών μέτρων μεταφοράς στα κράτη μέλη είχε σχεδόν διπλασιαστεί το 2003, σε σύγκριση με το 2001 και το 2002. Συγκεκριμένα, αυξήθηκε κατά 92,1% σε σχέση με το 2002, δηλαδή από 607 σε 1166 περιπτώσεις.

2) Συμβατότητα των εθνικών μέτρων μεταφοράς με την κοινοτική νομοθεσία

Το περιβάλλον αντιπροσωπεύει το 20% του συνόλου των εκκρεμών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής λόγω της μη ορθής μεταφοράς των Οδηγιών.

3) Έμπρακτη εφαρμογή

Το περιβάλλον αντιπροσωπεύει το 22% του συνόλου των εκκρεμών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής λόγω κακής εφαρμογής των Οδηγιών, ποσοστό ιδιαίτερα υψηλό. Στις εκκρεμείς ελληνικές υποθέσεις τα θέματα που κυριαρχούν είναι κατά σειρά *η φύση λόγω της έλλειψης ή ανεπάρκειας θεσμικού πλαισίου για τις προστατευόμενες περιοχές, τα απόβλητα λόγω του σοβαρότατου ελλείμματος στην οργάνωση και το σχεδιασμό υποδομών για τη διαχείρισή τους, το νερό, η ατμόσφαιρα*

και οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Στις 31.12.2003 βρίσκονταν σε εξέλιξη 3.927 περιπτώσεις παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου γενικά. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονταν 1.855 περιπτώσεις για τις οποίες είχε ήδη κινηθεί η διαδικασία, 999 περιπτώσεις για τις οποίες είχε ήδη αποσταλεί αιτιολογημένη γνώμη, 411 περιπτώσεις για τις οποίες είχε ήδη ασκηθεί προσφυγή στο Δικαστήριο και μόνο 69 περιπτώσεις για τις οποίες είχε ήδη κινηθεί η διαδικασία του άρθρου 228. Από τις 69 περιπτώσεις αυτές, 40 αφορούν τον τομέα του περιβάλλοντος.

Το 2003 παρατηρείται 15% αύξηση του συνολικού όγκου των διαδικασιών επί παραβάσει που έχει κινήσει η Επιτροπή (από 2.356 το 2002 σε 2.709 το 2003). Διαπιστώνεται ότι οι καταγγελίες των πολιτών αποτελούν την κύρια πηγή πληροφόρησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για να ξεκινήσει τις διαδικασίες επί παραβάσει (1.290 το 2003), ενώ την ίδια περίοδο ο αριθμός των διαδικασιών που κίνησε η Επιτροπή βάσει των δικών της ερευνών, μειώθηκε από 318 το 2002 σε 253, δηλαδή κατά 20,44%. Έτσι καταδεικνύεται ότι οι καταγγελίες των πολιτών δεν έχουν απλώς συμβολικό ρόλο στην οικοδόμηση της «Ευρώπης των λαών», αλλά συνιστούν αποτελεσματικό εργαλείο παρακολούθησης της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου[6].

Η πλειονότητα των καταγγελιών αφορά το περιβάλλον (493 καταγγελίες). Οι καταγγελίες που αφορούν την Ελλάδα αναφέρονται κατά το 1/3 στη διαχείριση αποβλήτων, γεγονός αναμενόμενο αν ληφθεί υπόψη ότι έχουμε περισσότερους από 1000 Χώρους Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων (ΧΑΔΑ).

Ο ακόλουθος πίνακας παρέχει συγκριτικά στοιχεία κατά τα τελευταία εννέα έτη.

Έτος

Διαπιστωθείσες παραβάσεις

Καταγγελίες

Πολιτών

Ιδία πρωτοβουλία Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Περιπτώσεις μη κοινοποίησης

1996

2 155 εκ των οποίων

819

257

1 079

1997

1 978 εκ των οποίων

957

261

760

1998

2 134 εκ των οποίων

1 128

396

610

1999

2 270 εκ των οποίων

1 305

288

677

2000

2 434 εκ των οποίων

1 225

313

896

2001

2 179 εκ των οποίων

1 300

272

607

2002

2 356 εκ των οποίων

1 431

318

607

2003

2 709 εκ των οποίων

1 290

253

1 166

2004 (EE-15)

2 146 εκ των οποίων

1 080

285

781

2004 (E-25)

2 993 εκ των οποίων

1 146

328

1 519

Για την εφαρμογή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο ΟΟΣΑ έχει εκτιμήσει ότι απαιτείται το 1% του κρατικού προϋπολογισμού κάθε κράτους μέλους. Σε όλα τα κράτη μέλη παρατηρείται κάποιο «έλλειμμα εφαρμογής». Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει λάβει επιπλέον τα ακόλουθα μέτρα για την εξασφάλιση της εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου:

1) Καθιέρωσε την υποχρέωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να συντάσσει ειδική ετήσια έκθεση προόδου της μεταφοράς των Οδηγιών από τα κράτη μέλη με στόχο την παρακολούθηση της εφαρμογής της νομοθεσίας.

2) Ίδρυσε, το 1992, το Ευρωπαϊκό Δίκτυο για την Εφαρμογή και την Επιβολή του Δικαίου Περιβάλλοντος (Implementation and Enforcement Environment Law, IMPEL)[\[7\]](#). Μέλη του είναι τα 25 κράτη μέλη της Ένωσης καθώς και η Βουλγαρία, Ρουμανία, Κροατία, Τουρκία, Νορβηγία. Το IMPEL αποτελεί μία άτυπη μορφή συνεργασίας των δημοσίων διοικήσεων των κρατών μελών που έχουν αρμοδιότητες στο περιβάλλον. Σκοπός του είναι η ανταλλαγή εμπειρίας και πληροφοριών για την αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου περιβάλλοντος. Μεταξύ των θεμάτων που εξετάζουν περιλαμβάνονται η χορήγηση αδειών λειτουργίας σε βιομηχανικές εγκαταστάσεις, η εξακρίβωση της συμμόρφωσης και οι σχετικές επιθεωρήσεις. Εθνικός συντονιστής είναι το ΥΠΕΧΩΔΕ.

3) Εξέδωσε τη Σύσταση 2001/331 «ελάχιστες απαιτήσεις για τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις», για τη δημιουργία environment Inspectorate. Με βάση αυτή τη Σύσταση ιδρύθηκε η ελληνική Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ), το έργο της οποίας αναλύεται παρακάτω.

4) Καθιέρωσε μέτρα για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία εκπόνησης και εφαρμογής του δικαίου τις Οδηγίες 2003/4 πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες για το περιβάλλον και 2003/35 συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων.

5) Θέσπισε οικονομικά μέτρα, όπως οι περιβαλλοντικοί φόροι και η αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει.

6) Θέσπισε μέτρα για την πρόληψη της ρύπανσης, όπως οι Οδηγίες για τη

διαλογή και την ανακύκλωση των απορριμμάτων και την επέμβαση στο σχεδιασμό έργων και εγκαταστάσεων με την έγκριση μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

7) Καθιέρωσε τη μη ενίσχυση από τους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς της έργων και δραστηριοτήτων που δεν σέβονται την περιβαλλοντική νομοθεσία.

4. Μέτρα για την εφαρμογή της νομοθεσίας στην Ελλάδα

Η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα παρουσιάζει σοβαρό έλλειμμα^[8]. Έχουν διαπιστωθεί 36 παραβιάσεις του περιβαλλοντικού δικαίου. Από αυτές, οι 8 διαπιστώθηκαν ύστερα από καταγγελίες πολιτών.

Οι σημαντικότεροι λόγοι στους οποίους οφείλεται το έλλειμμα εφαρμογής είναι οι ακόλουθοι:

1) Η περιβαλλοντική νομοθεσία παράγεται με τη συνεργασία των κρατών μελών που διαθέτουν ετερογενείς διοικήσεις.

2) Όπως προαναφέρθηκε, η περιβαλλοντική νομοθεσία, ως αποτέλεσμα πολιτικών συμβιβασμών, είναι συχνά δυσνόητη και δύσχρηστη.

3) Η ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην ελληνική έννομη τάξη γίνεται, κατά κανόνα, με μεγάλη καθυστέρηση, και αφού έχει εκπνεύσει η προθεσμία που τίθεται από την εκάστοτε ενσωματούμενη Κανονιστική Πράξη.

4) Οι αρμοδιότητες για την ενσωμάτωση και την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας έχουν κατανεμηθεί σε περισσότερα από εννέα Υπουργεία, τα οποία δεν λειτουργούν πάντα συντονισμένα.

5) Η εφαρμογή της απαιτεί σημαντικούς οικονομικούς πόρους, κατάλληλη διοικητική δομή, μηχανισμούς παρακολούθησης και επιβολής κυρώσεων. Εκτιμάται

ότι η έλλειψη της αναγκαίας υλικοτεχνικής υποδομής αποτελεί το σημαντικότερο λόγο που η Ελλάδα κατέχει πολύ χαμηλή θέση μεταξύ των κρατών μελών στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Οι χρηματοδοτήσεις από τα Διαρθρωτικά Ταμεία συμβάλλουν στη δημιουργία υποδομής (όπως οι εγκαταστάσεις ολοκληρωμένης διαχείρισης αποβλήτων, διαλογής, ανακύκλωσης, λιπασματοποίησης), αλλά προφανώς δεν επαρκούν.

Ειδική αναφορά γίνεται παρακάτω στους ελεγκτικούς μηχανισμούς, δεδομένης της βαρύτητας του έργου τους στην εφαρμογή της νομοθεσίας.

1) Γενικός μηχανισμός ελέγχου

Ο έλεγχος για την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων ασκείται από τα όργανα της υπηρεσίας που είναι αρμόδια για την ίδρυση, τη λειτουργία ή την πραγματοποίηση του έργου ή της δραστηριότητας. Αρμόδιες για περιβαλλοντική αδειοδότηση και διενέργεια ελέγχων είναι οι κεντρικές, περιφερειακές και νομαρχιακές υπηρεσίες. Βάσει των διατάξεων περί αποκέντρωσης οι περιβαλλοντικοί έλεγχοι έχουν περιέλθει κυρίως στις Νομαρχίες.

2) Ειδικοί μηχανισμοί ελέγχου

α) Τα Κλιμάκια Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος (ΚΕΠΠΕ), τα οποία συστάθηκαν με το ν. 1650/1986 (άρθ. 26). Τα ΚΕΠΠΕ υπάγονται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και ελέγχουν την τήρηση περιβαλλοντικών όρων και γενικά την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Τα ΚΕΠΠΕ διενεργούν αυτοψίες, κάνουν συστάσεις, συντάσσουν σχετικές εκθέσεις και εισηγούνται κυρώσεις. Λειτουργούν σε συνεργασία με τους ΟΤΑ.

β) Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), το οποίο συστάθηκε με το ν. 2477/1997 (άρθ. 6 παρ. 1) και αντικατέστησε το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Το ΣΕΕΔΔ υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και ελέγχει τις Υπηρεσίες του Δημοσίου, των ΟΤΑ και άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου. Σκοπός του είναι η πάταξη της διαφθοράς, της αναποτελεσματικότητας και της κακοδιοίκησης. Η λειτουργία του

είναι παράλληλη και ανεξάρτητη από την Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, με την οποία συνεργάζεται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Στο πλαίσιο του ΣΕΕΔΔ λειτουργεί Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου για την παρακολούθηση και το συντονισμό της επιθεώρησης και του ελέγχου όλων των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης

γ) Η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ) θεσμοθετήθηκε με το ν. 2947/2001 και στελεχώθηκε το 2004. Η δημιουργία της αποτέλεσε συμμόρφωση της χώρας μας προς την Κοινοτική Σύσταση 2001/331 «Ελάχιστες απαιτήσεις για περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις». Διενεργεί ελέγχους, εισηγείται επιβολή προστίμων και διατυπώνει προτάσεις θεσμικών μέτρων βελτίωσης των ελέγχων. Εδρεύει στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη, με προβλεπόμενο προσωπικό 78 άτομα και προϋπολογισμό 1.800.000 € /έτος. Μέχρι σήμερα έχει στελεχωθεί σε ποσοστό μικρότερο από 40%. Το Μάιο του 2004 δημοσίευσε τη πρώτη ετήσια έκθεσή της^[9] και το 2005 τη δεύτερη.

δ) Ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος θεσμοθετήθηκε ως ανεξάρτητη αρχή με την αναθέωση του Συντάγματος το 2001 (άρθ. 103 παρ. 9 Συντ.). Στη συνέχεια καθορίστηκαν οι αρμοδιότητές του με το ν. 3094/2003. Αποτελεί ανεξάρτητο, εξωδικαστικό μηχανισμό ελέγχου που επιλύει προβλήματα μεταξύ πολιτών και δημόσιας διοίκησης και δημοσιοποιεί τα αποτελέσματα των ερευνών του, με σύνταξη ετήσιας έκθεσης. Αποστολή του είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των Δημοσίων Υπηρεσιών, των ΟΤΑ, των άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδικίας και την τήρηση της νομιμότητας. Η παράβαση των κανόνων του περιβαλλοντικού δικαίου εντάσσεται στο λεγόμενο «κύκλο ποιότητας ζωής»^[10], που αποτελεί ένα από τους πέντε κύκλους θεμάτων της αρμοδιότητάς του.

ε) Η Βουλή με την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

στ) Το Συμβούλιο της Επικρατείας, το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο. Κατά την άσκηση του ρόλου του αντιμετωπίζει συχνά την αδράνεια, τον εμπειρισμό και τις υστερήσεις της ελληνικής διοίκησης, αλλά και τις αβλεψίες του νομοθέτη. Ιδιαίτερα μεγάλο οικονομικό και κοινωνικό κόστος αντιμετωπίζει η χώρα από τη μη εφαρμογή ή την καθυστέρηση εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από τη Διοίκηση και

από την ανάγκη του ΣτΕ, να ενεργήσει το ίδιο για να διορθώσει την παρανομία που έχει ασκήσει η Διοίκηση.

5. Αποτύπωση αδυναμιών και προτάσεις

Σε ευρωπαϊκό και σε εθνικό επίπεδο διαπιστώνονται οι ακόλουθες αδυναμίες του συστήματος εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και διατυπώνονται αντίστοιχες προτάσεις για τη βελτίωση της κατάστασης:

1) Η διαδικασία επί παραβάσει που προβλέπεται στα άρθρα 226 και 228 ΣΕΚ παρουσιάζει δύο βασικά προβλήματα. Το πρώτο αναφέρεται στη διάρκειά της, που έχει εκτιμηθεί ότι ανέρχεται κατά μέσο όρο σε 54 μήνες, από τη στιγμή της καταχώρισης της καταγγελίας μέχρι τη παραπομπή στο ΔΕΚ, και το δεύτερο στην περιορισμένη χρήση του άρθρου 228 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Σύμφωνα με τον εσωτερικό της κανονισμό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγκαλεί τέσσερις συνεδριάσεις ετησίως για να λάβει αποφάσεις σχετικά με τις διαδικασίες επί παραβάσει. Στο πλαίσιο αυτό, όλες οι αποφάσεις, από την επίσημη Προειδοποιητική Επιστολή που αποσκοπεί στην απόκτηση πληροφοριών από το κράτος μέλος έως την απόφαση για προσφυγή στο ΔΕΚ, λαμβάνονται από το σώμα των Επιτρόπων.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει προτείνει τη συντόμευση της διάρκειας της εσωτερικής διαδικασίας, δίνοντας τη δυνατότητα σε κάθε Επίτροπο να απευθύνει άμεσα επίσημες Προειδοποιητικές Επιστολές στα κράτη μέλη για ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του, στην περίπτωση που αυτά δεν έχουν μεταφέρει εντός της τεθείσης προθεσμίας την κοινοτική νομοθεσία στο εθνικό τους δίκαιο, ή δεν την έχουν μεταφέρει σωστά.

Το άρθρο 228 ΣΕΚ, όπως προαναφέρθηκε, δεν αξιοποιείται πλήρως. Η διαδικασία παραμένει χρονοβόρα και δύσκαμπτη. Αφότου τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 228 έχει οδηγήσει στην έκδοση

αποφάσεων από το ΔΕΚ μόνο σε τρεις περιβαλλοντικές υποθέσεις. Πρόκειται για τις υποθέσεις C-387/97 Επιτροπή κατά Ελλάδα της 4ης Ιουλίου 2000, C-278/01 Επιτροπή κατά Ισπανίας της 25ης Νοεμβρίου 2003 και C-304/02 Επιτροπή κατά Γαλλίας της 12ης Ιουλίου 2005.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα χρονοβόρας διαδικασίας είναι η προαναφερθείσα υπόθεση κατά της Ελλάδας. Το 1987 η Επιτροπή έλαβε καταγγελία από διάφορους δήμους σχετικά με την ανεξέλεγκτη ρίψη λυμάτων στον ποταμό Κουρουπητό. Πέντε χρόνια μετά, το ΔΕΚ εξέδωσε την πρώτη του απόφαση, κρίνοντας ότι η Ελλάδα παραβίαζε δύο Οδηγίες σε σχέση με τη διαχείριση των τοξικών και επικίνδυνων λυμάτων. Το 1993 η Επιτροπή υπενθύμισε στην Ελλάδα ότι όφειλε να συμμορφωθεί με την απόφαση και κίνησε νέα διαδικασία στα τέλη του 1995. Ωστόσο η Ελλάδα δεν προέβη σε καμία ενέργεια.

Το 1997, η Επιτροπή προσέφυγε στο ΔΕΚ, ζητώντας την έκδοση διάταξης, με την οποία η Ελλάδα θα καλείτο να καταβάλει 24.600 ευρώ για κάθε ημέρα καθυστέρησης από την έκδοση της νέας απόφασης. Δεκατρία χρόνια μετά την αρχική καταγγελία, το ΔΕΚ διαπίστωσε τον Ιούλιο του 2000 ότι συνεχιζόταν η ανεξέλεγκτη ρίψη λυμάτων στον ποταμό και τελικά καταδίκασε την Ελλάδα με πρόστιμο 20.000 ευρώ για κάθε ημέρα καθυστέρησης της συμμόρφωσης προς την απόφαση του 1992. *Χρειάστηκαν δεκατρία χρόνια για να κλείσει ο κύκλος της διαδικασίας επί παραβάσει με την επιβολή χρηματικής ποινής.* Το σύνολο της χρηματικής ποινής ανήλθε σε 4.700.000 Ευρώ. Το ανωτέρω παράδειγμα δεν αποτελεί μεμονωμένη περίπτωση.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στηρίζει επίσης την Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 228 της ΣΕΚ^[11] της 14ης Δεκεμβρίου 2005, όπου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποσαφηνίζει και αναπτύσσει την πολιτική της, ζητώντας από το ΔΕΚ να επιβάλλει ένα περιοδικά καταβαλλόμενο πρόστιμο και ένα κατ' αποκοπήν ποσό στα κράτη μέλη που δεν συμμορφώνονται με αποφάσεις του.

Η άμεση εφαρμογή των ανωτέρω προτάσεων κρίνεται ως αναγκαίο πρώτο βήμα.

2) Η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των Εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και μεταξύ των βουλευτών τους θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμη

για να προωθηθεί και να ενισχυθεί ο αποτελεσματικός έλεγχος των ευρωπαϊκών θεμάτων σε εθνικό επίπεδο.

3) Για τη διευκόλυνση του ελέγχου της συμμόρφωσης της εθνικής νομοθεσίας, στις Οδηγίες θα πρέπει συστηματικά να προβλέπεται η υποχρέωση των κρατών μελών να παρέχουν, μαζί με την κοινοποίηση της μεταφοράς της νομοθεσίας, ένα *πίνακα αντιστοιχίας*, όπου θα φαίνεται η αντιστοιχία μεταξύ των συγκεκριμένων διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας και των άρθρων της Οδηγίας που έχουν μεταφερθεί.

4) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτιμά πως είναι δύσκολο να εντοπιστούν οι αρμόδιοι υπάλληλοι των κρατών μελών, με τους οποίους θα πρέπει να έρθει σε επαφή για τον έλεγχο της συμμόρφωσης των μέτρων μεταφοράς. Όπως αναφέρεται στην Ανακοίνωσή της, πρέπει να συσταθούν «όργανα συντονισμού» σε όλα τα κράτη μέλη. Κατ' αυτό τον τρόπο θα αποκτήσει ένα συγκεκριμένο, υπεύθυνο συνομιλητή για τα θέματα μεταφοράς και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, καθώς και για το συντονισμό με τα υπουργεία, τις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Ήδη η Μάλτα, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Ιρλανδία και το Βέλγιο έχουν συγκροτήσει επιτυχώς κεντρικό φορέα παρακολούθησης σε κυβερνητικό επίπεδο για το συντονισμό της συνολικής πολιτικής μεταφοράς. Η Εσθονία, η Σλοβακία, η Τσεχική Δημοκρατία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Ουγγαρία και η Γαλλία έχουν ορίσει επίσης ένα Υπουργείο υπεύθυνο για κάθε οδηγία.

5) Τα κράτη μέλη δεν πρέπει να αρκούνται στη συγκρότηση τεχνικών οργάνων. Πρέπει να ορίσουν επιπλέον πολιτικά πρόσωπα αρμόδια σε εθνικό επίπεδο για την πολιτική παραβάσεων.

6) Το έλλειμμα εφαρμογής οφείλεται επίσης στις περίπλοκες, ασαφείς ή αόριστες διατάξεις. Οι πρόσφατες πρωτοβουλίες της Επιτροπής να συνδράμει τα κράτη μέλη στη μεταφορά και εφαρμογή ιδιαίτερα περίπλοκων οδηγιών με κατευθυντήριες γραμμές και ερμηνευτικά κείμενα πρέπει να υλοποιηθούν άμεσα.

7) Πρέπει να συντομευθεί η προθεσμία ενός έτους, που έχει ορίσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τη σχετική Ανακοίνωσή της, μεταξύ της καταχώρισης μιας καταγγελίας και της αποστολής επίσημης Προειδοποιητικής Επιστολής ή της απόφασης να τεθεί η υπόθεση στο αρχείο. Παράλληλα, ακολουθεί, προφανώς λόγω ελλείψεως προσωπικού,

μια νέα, ανησυχητική πρακτική, αρνούμενη να καταχωρίσει καταγγελίες που υποβάλλουν οι πολίτες, με τον ισχυρισμό ότι θα πρέπει να ασκήσουν ένδικα μέσα σε εθνικό επίπεδο, προτού προσφύγουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ή ότι εξετάζονται ήδη παρόμοιες υποθέσεις. Στο πλαίσιο αυτό, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής έλαβε προσφάτως συγκεκριμένες καταγγελίες από πολίτες για μη καταχώριση καταγγελιών, τις οποίες και ερευνά.

8) Πρέπει να οριστούν τα διαδικαστικά δικαιώματα των πολιτών που ασκούν το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τρόπο παρόμοιο με τα δικαιώματα των πολιτών που ασκούν το δικαίωμα καταγγελίας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τα δικαιώματα των τελευταίων ορίζονται στην Ανακοίνωση της Επιτροπής «σχέσεις με τον καταγγέλλοντα», (COM(2002)141 τελικό).

9) Ο Επίτροπος περιβάλλοντος Στ. Δήμας τόνισε πρόσφατα ότι η Γενική Διεύθυνση «Περιβάλλοντος» δεν κατάφερε να αυξήσει τον αριθμό των υπαλλήλων της, ώστε να ανταποκριθεί στα νέα δεδομένα, δηλαδή την αύξηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και την ένταξη των 10 νέων χωρών. Η αύξηση του προσωπικού της, ιδιαίτερα στη μονάδα ελέγχου των παραβάσεων, κρίνεται αναγκαία. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι δύο υπάλληλοι είναι υπεύθυνοι για τα 10 νέα κράτη μέλη. Η πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διαθέσει μέρος των πόρων που στο παρελθόν διετίθεντο για την κατάρτιση και ενημέρωση για τη νομοθεσία θα συμβάλλει στην αποτελεσματική και ορθή εφαρμογή της υφιστάμενης ευρωπαϊκής νομοθεσίας στις διάφορες μονάδες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που ασχολούνται με καταγγελίες και περιπτώσεις παραβάσεων^[12].

Ειδικότερα σε εθνικό επίπεδο απαιτείται:

- 10) Εύχρηστη κωδικοποίηση της νομοθεσίας περιβάλλοντος.
- 11) Εκσυγχρονισμός και βελτίωση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης.
- 12) Σχεδιασμός των εργασιών περιβαλλοντικής επιθεώρησης σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
- 13) Δημιουργία βάσης δεδομένων για την καταγραφή και την επεξεργασία

στοιχείων για τους περιβαλλοντικούς ελέγχους.

14) Ανάπτυξη μηχανισμού καταγραφής των αδειοδοτημένων ή μη έργων και δραστηριοτήτων.

6. Επίλογος

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται σε κρίσιμο σταυροδρόμι εξελίξεων, με το Ευρωσύνταγμα σε προσωρινή νάρκη, με έντονα κοινωνικά προβλήματα μετά από μία μεγάλη διεύρυνση που διατάραξε την επί σειρά ετών σταθερή λειτουργία της. Ο σεβασμός και η εφαρμογή των πολιτικών της αποτελεί το ελάχιστο δείγμα αξιοπιστίας της ως θεσμού προς τους ευρωπαίους πολίτες.

Βιβλιογραφία

1. *WWF-Ελλάς*, Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή. Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα, Νομική Ομάδα υποστήριξης πολιτών, Ιούνιος 2006.

2. *Γ. Κρεμλής*, Η εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου στην Ελλάδα, Μάιος 2006, www.nomosphysis.org.gr

3. *Σ. Δήμας*, Περιβαλλοντική πολιτική, πρόσφατες εξελίξεις και μελλοντικές προοπτικές, Νόμος και Φύση, Μάρτιος 2006, www.nomosphysis.org.gr

4. *Α. Παπακωνσταντίνου*, Διοικητικοί μηχανισμοί ελέγχου του δικαίου περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση, Μάρτιος 2006, www.nomosphysis.org.gr

5. Γ. Παπαδημητρίου, Στην εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου δοκιμάζεται η προστασία του περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση, Φεβρουάριος 2006, www.nomosphysis.org.gr

6. Τζ. Γιαννακούρου, Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση, Ιούλιος 2005, www.nomosphysis.org.gr

7. Σ. Ρίζος, Παρατηρήσεις στην έκθεση της WWF, εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα, Ιούνιος 2005, www.nomosphysis.org.gr

8. WWF-Ελλάς, Νομική ομάδα υποστήριξης πολιτών, αναφορά πεπραγμένων Ιανουάριος-Μάιος, Μάιος 2005.

[1] Απόφαση 1600/2002, 22.07.2002, ΕΕ L 242, 10.09.2002.

[2] COM (2001) 0428.

[3] Βλ. Ινστιτούτο Ευρωπαϊκής Περιβαλλοντικής Πολιτικής «For Better or for Worse? The EU's 'Better Regulation' Agenda and the Environment», Ευχή ή κατάρα; Το πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας και το περιβάλλον, Νοέμβριος 2005.

[4] Έκτη ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή και επιβολή του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου το έτος 2004, 17.08.2005, SEC (2005) 1055.

[5] 21η Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2004, για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (2003), COM (2004) 839, τελικό, 30.12.2004.

[6] Βλ. σχετικά την Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή για τις «σχέσεις με τον καταγγέλλοντα στον τομέα των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου», COM (2002) 0141.

[7] www.europa.eu.int/comm/environment/impel

[8] Σε συνέχεια σχετικής σύστασης, τον Ιούλιο του 2004 ο Επίτροπος κ. McCreevy κάλεσε τα κράτη μέλη τον Μάιο του 2005, να ενημερώσουν την Επιτροπή για τα βασικά αποτελέσματα των εσωτερικών ελέγχων. Η Επιτροπή έχει λάβει 21 απαντήσεις. Τα κράτη μέλη που δεν έχουν απαντήσει είναι η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες, η Ελλάδα και η Αυστρία· δύο εξ αυτών (Ελλάδα και Ιταλία) βρίσκονται μεταξύ των χωρών με το μεγαλύτερο έλλειμμα όσον αφορά τη μεταφορά.

[9] *A. Καραβασίλη*, Ετήσια Έκθεση 2004-Αποτελέσματα περιβαλλοντικών ελέγχων, Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, Αθήνα 2005.

[10] Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2005, Μάρτιος 2006, www.synigoros.gr

[11] SEC (2005)1658.

[12] Έκθεση της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την 21η και 22η ετήσια έκθεση της Επιτροπής για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (2003 και 2004), εισηγήτρια *M. Frassoni*, A6-0089/2006, 24.03.2006.