

# **Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΕ ΩΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ (Δεκέμβριος 2003)**

**Συγγραφέας:** ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΚΟΥΤΑΛΑΚΗΣ

## **I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Η συμμόρφωση των κρατών μελών προς το δίκαιο της ΕΕ αποτελούσε μέχρι πρόσφατα προνομιακό ερευνητικό πεδίο της νομικής επιστήμης[1]. Με ελάχιστες εξαιρέσεις, η σχετική βιβλιογραφία μονοπωλείται από νομικές μελέτες και αναλύσεις της νομολογίας των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ). Την τελευταία δεκαετία η σχετική διαδικασία έχει προσελκύσει το ενδιαφέρον της πολιτικής και διοικητικής επιστήμης και των ερευνητών της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η σχετική βιβλιογραφία διακρίνεται σε δύο βασικές προσεγγίσεις. Πρώτον, στην ανάδειξη των διοικητικών και πολιτικών παραμέτρων που δυσχεραίνουν τη συμμόρφωση των κρατών μελών προς τις απαιτήσεις της κοινοτικής νομοθεσίας. Δεύτερον, στην ανάλυση των διαδικασιών επιβολής της ενωσιακής νομοθεσίας στα κράτη μέλη. Η δεύτερη προσέγγιση εξετάζει τις πολιτικές και διοικητικές διαδικασίες που ενεργοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή βάση του άρθρου 226 της Συνθήκης. Το ενδιαφέρον εντοπίζεται στη μελέτη των στρατηγικών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των αποτελεσμάτων της όσμωσης μεταξύ των ενωσιακών θεσμικών οργάνων με τις εθνικές διοικητικές δομές στο πλαίσιο των μηχανισμών συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το δίκαιο της ΕΕ.

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να αναδείξει τη διοικητική διάσταση της συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το δίκαιο της ΕΕ. Η σχετική βιβλιογραφία αποδίδει την αδυναμία προσαρμογής των κρατών μελών στις απαιτήσεις της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, μεταξύ άλλων, στην αναποτελεσματική λειτουργία των εθνικών διοικητικών δομών λόγω του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων και της έλλειψης οργανωτικών πόρων, όπως εξειδικευμένο προσωπικό και χρηματοδοτικοί πόροι (Weale *et al.* 2000; Spanou 1998). Η μελέτη χωρίζεται σε δύο ενότητες. Η πρώτη ενότητα εξετάζει τη διοικητική διάσταση της πλημμελούς συμμόρφωσης της Ελλάδας προς την ενωσιακή νομοθεσία για το περιβάλλον. Συγκεκριμένα, επιχειρείται ο εντοπισμός των βασικών αδυναμιών της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης ως προς την αποτελεσματική διαμόρφωση και υλοποίηση περιβαλλοντικών πολιτικών, όπως αυτές αποτυπώνονται στις σχετικές περιπτώσεις ενεργοποίησης των προδικαστικών ενεργειών του άρθρου 226 της Συνθήκης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά την περίοδο 1981-2000[2]. Στη δεύτερη ενότητα αναλύονται οι διαδικασίες

διαπραγμάτευσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και εθνικών διοικητικών φορέων. Η ανάλυση στηρίζεται στην επεξεργασία στατιστικών στοιχείων που αναδεικνύουν την πραγματική διάσταση της διαπραγματευτικής διαδικασίας ως μηχανισμού επίλυσης διαφορών που ανακύπτουν κατά τη διαδικασία εφαρμογής των ενωσιακών πολιτικών από τα κράτη-μέλη, σε αντιδιαστολή με άλλες στρατηγικές αντιμετώπισης παραβατικών συμπεριφορών των κρατών-μελών, όπως η προσφυγή στα ένδικα βοηθήματα των άρθρων 226 και 228 της Συνθήκης.

## **II. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΕ**

Η Ελλάδα κατατάσσεται συχνά από τη διεθνή βιβλιογραφία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ με το μεγαλύτερο έλλειμμα στην εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας για το περιβάλλον. Ενδεικτικός της ελλειπτικής πορείας εξευρωπαϊσμού των εθνικών περιβαλλοντικών πολιτικών είναι ο αριθμός των διαπιστωμένων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραβάσεων της σχετικής νομοθεσίας από την Ελλάδα (πίνακας 1). Ως κριτήριο σύγκρισης της παραβατικής συμπεριφοράς των κρατών-μελών προς το κοινοτικό δίκαιο της ΕΕ χρησιμοποιείται ο αριθμός των Αιτιολογημένων Γνωμών (άρθρο 226 Συνθήκης) κατά την περίοδο 1982-2000.

Πίνακας 1 - Ποσοστιαία κατανομή των διαπιστωμένων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραβάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον κατά κράτος μέλος

Κράτος Μέλος

Παραβάσεις Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας της ΕΕ (αιτιολογημένες γνώμες - %)

I

14.3

B

12.8

EL

10.2

P

8.9

E

8.8

IRL

8.4

D

8.2

F

7.5

L

6.2

UK

5.7

NL

4.3

A

1.8

DK

1.2

FI

0.9

S

### 0.7

Πηγή: Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων από την Νομική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Για τις συντομογραφίες των κρατών μελών, βλ. Παράρτημα Ι.

Η βιβλιογραφία αποδίδει την έντονα παραβατική συμπεριφορά των κρατών μελών που καταλαμβάνουν τις πρώτες θέσεις της σχετικής κατάταξης, μεταξύ άλλων, στην αναποτελεσματική λειτουργία των εθνικών διοικητικών τους δομών, ιδιαίτερα όσον αφορά στην υλοποίηση δημόσιων πολιτικών[3]. Οι περιβαλλοντικές πολιτικές, ιδιαίτερα στις χώρες του Ευρωπαϊκού νότου, αποτελούν σχετικά νέο τομέα δραστηριοποίησης των εθνικών διοικήσεων σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Οι πολιτικές της ΕΕ για το περιβάλλον έχουν καταλυτική επίδραση στην ανάπτυξη σχετικών εθνικών διοικητικών δομών και στη σταδιακή όσμωσή τους με νέα μοντέλα περιβαλλοντικής πολιτικής (Fousekis *et al.* 1997). Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι στις παραπάνω χώρες, κατά τη δεκαετία του 1980, οι αμιγώς εθνικές πολιτικές για το περιβάλλον ήταν σε εμβρυακή μορφή, συνιστώντας ένα ανομοιογενές σύνολο διάσπαρτων νομοθετικών κανόνων με στόχο την αντιμετώπιση εκάστοτε πιεστικών περιβαλλοντικών προβλημάτων. Η έλλειψη εμπειρίας στη διαμόρφωση και υλοποίηση μακροχρόνιων ολοκληρωμένων περιβαλλοντικών πολιτικών σε όλα τα επίπεδα διοίκησης πριν από την ένταξη των παραπάνω χωρών στην ΕΕ εντείνει τα προβλήματα προσαρμογής τους στις απαιτήσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ. Η κριτική εντοπίζεται ιδιαίτερα σε προβλήματα συντονισμού των συναρμόδιων εθνικών διοικητικών φορέων και υπέρβασης του κατακερματισμού των σχετικών με το περιβάλλον αρμοδιοτήτων, έλλειψης πόρων όπως εξειδικευμένου προσωπικού και χρηματοδοτικών πόρων (Weale *et al.* 2000; Spanou 1998).

Η εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας εξαρτάται από τις εθνικές διοικητικές δομές. Τα κράτη μέλη διαθέτουν, κατά κανόνα, ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων εθνικών και υποεθνικών διοικητικών φορέων που αναλαμβάνουν την υλοποίηση της σχετικής νομοθεσίας, των διαδικασιών παρακολούθησης, ελέγχου και επιβολής των σχετικών υποχρεώσεων προς τρίτους αλλά και των μέτρων πολιτικής που εντάσσονται σε συγκεκριμένες ενωσιακές πολιτικές. Ωστόσο, οι απορρέουσες από την περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ υποχρεώσεις των κρατών-μελών υπερβαίνουν την αμιγώς νομική διάσταση της συμμόρφωσης και αποκτούν μια ευρύτερη πολιτική και διοικητική διάσταση. Οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τις περιβαλλοντικές πολιτικές της ΕΕ ενδεχομένως ανατρέπουν παραδοσιακά διαμορφωμένες δομές και μεθόδους διαχείρισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων, επιβάλλοντας την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικών διοικητικών δομών, τη συμμετοχή νέων φορέων στις διαδικασίες επεξεργασίας και υλοποίησης των πολιτικών παρεμβάσεων, την υιοθέτηση νέων τεχνολογιών και την αναβάθμιση των οργανωτικών πόρων της δημόσιας διοίκησης.

Στο βαθμό όπου οι πολιτικές αυτές βρίσκονται σε αντιστοιχία με τις υπάρχουσες εθνικές διοικητικές δομές και πρακτικές διαχείρισης περιβαλλοντικών προβλημάτων η συμμόρφωση των κρατών μελών είναι σχετικά ευχερής διαδικασία. Όσο διευρύνεται ο βαθμός αναντιστοιχίας (goodnessoffit) των συγκεκριμένων υποχρεώσεων που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία προς τις παραδοσιακά διαμορφωμένες διοικητικές δομές και διαδικασίες τόσο αυξάνεται το κόστος της προσαρμογής. Στις περιπτώσεις αυτές, το κίνητρο των πολιτικών και διοικητικών φορέων να υιοθετήσουν παραβατικές συμπεριφορές αυξάνεται στην προσπάθειά τους να αμβλύνουν το πολιτικό και διοικητικό κόστος της προσαρμογής (Börzel 2003; Koutalakis 2003a, β). Οι παραβατικές αυτές συμπεριφορές παρουσιάζουν τρεις διαφορετικές μορφές: παραβίαση διατάξεων της Συνθήκης και Κανονισμών, μη ενσωμάτωση Οδηγιών στην εθνική νομοθεσία και πλημμελής εφαρμογή τους.

Η ανάλυση του περιεχομένου των διαπιστωμένων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραβάσεων του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου αναδεικνύει την έντονα διοικητική διάσταση της συμμόρφωσης των κρατών μελών. Η παρούσα ανάλυση στηρίζεται σε στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις διαπιστωμένες παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από την Ελλάδα κατά την περίοδο 1982 - 2000, δηλαδή τις περιπτώσεις ενεργοποίησης των διαδικασιών του άρθρου 226 της Συνθήκης[4]. Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει τους τομείς της ενωσιακής νομοθεσίας για το περιβάλλον με το μεγαλύτερο αριθμό διαπιστωμένων παραβάσεων από την Ελλάδα.

Πίνακας 2 - Τομείς περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ με τον υψηλότερο αριθμό παραβάσεων από την Ελλάδα

Τομέας περιβαλλοντικής νομοθεσίας

Αριθμός Οδηγίας (Celex)

Αριθμός παραβάσεων (1982-2000), (αιτιολογημένες γνώμες)

Απόβλητα

1975L0442, 1991L0689, 1978L0319, 1994L0062, 1991L0272

14

Υδάτινοι Πόροι

1976L0464, 1976L0160, 1978L0659, 1979L0869, 1975L0440, 1991L0676

13

Χλωρίδα, Πανίδα, Habitats, Πτηνά

1979L0409, 1992L0043

7

Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων

1985L0337

4

Πηγή: Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων από τη Νομική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Τα στοιχεία που έχουμε στη διάθεσή μας δεν επιτρέπουν τη συστηματική ανάλυση των νομικών ισχυρισμών που στοιχειοθετούν τις παραπάνω παραβάσεις[5]. Το αναλυτικό ενδιαφέρον στρέφεται αναγκαστικά στην ανάλυση των περιπτώσεων όπου παραβάσεις της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας από την Ελλάδα έχουν αναφερθεί στο ΔΕΚ[6]. Κατά την περίοδο 1982-2000 το ΔΕΚ εξέδωσε ένδεκα καταδικαστικές για την Ελλάδα αποφάσεις για περιπτώσεις παραβάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ (βλ. Παράρτημα II). Οι μισές από αυτές τις αποφάσεις αφορούν σε μη έγκαιρη ενσωμάτωση Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο. Οι λοιπές αφορούν σε παραβάσεις κατά τη διαδικασία εφαρμογής της νομοθεσίας από τους εθνικούς διοικητικούς φορείς.

Η πρώτη κατηγορία αποφάσεων παρουσιάζει έντονο ενδιαφέρον, στο βαθμό που η μη έγκαιρη ενσωμάτωση Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο δεν οφείλεται σε ασφυκτικά χρονικά περιθώρια ή προβλήματα συγχρονισμού της κοινοβουλευτικής διαδικασίας στις προθεσμίες που προβλέπονται από τις σχετικές οδηγίες, αλλά σε δυσχέρειες διοικητικής προσαρμογής στις απαιτήσεις των ενωσιακών πολιτικών. Συγκεκριμένα, η Ελλάδα έχει καταδικαστεί από το ΔΕΚ για μη έγκαιρη ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών για τα αστικά απόβλητα (Οδηγία 1991 L0271), τη διαχείριση αποβλήτων (Οδηγία 1991 L0156), τη συσκευασία προϊόντων και τη διαχείριση των σχετικών αποβλήτων (Οδηγία 1994 L0062), την προστασία της χλωρίδας, πανίδας και των βιότοπων (Οδηγία 1991 L0043) και τη μόλυνση των υδάτων (Οδηγία 1976 L0076). Και στις πέντε υπό εξέταση περιπτώσεις η μη έγκαιρη ενσωμάτωση αναδεικνύει μια σειρά από διοικητικές αδυναμίες ως προς την αποτελεσματική προσαρμογή στις απαιτήσεις της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Η εκτίμηση αυτή επιβεβαιώνεται από εμπειρική έρευνα του συγγραφέα. Συγκεκριμένα, η έρευνα επικεντρώθηκε και στην αποστολή ερωτηματολογίων στις νομικές υπηρεσίες των Υπουργείων Εξωτερικών

όλων των κρατών μελών, καθώς και στις σχετικές με την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας υπηρεσίες των μονίμων αντιπροσωπειών κάθε κράτους μέλους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι απαντήσεις που λάβαμε από τη νομική υπηρεσία του Ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών και από την Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία (ΜΕΑ) στην ΕΕ συγκλίνουν ως προς τη διαπίστωση ότι η μη έγκαιρη ενσωμάτωση Οδηγιών οφείλεται πρωτίστως σε προβλήματα διοικητικής προσαρμογής στις απαιτήσεις των κοινοτικών Οδηγιών. Κατά την νομική υπηρεσία του ΥΠΕΞ,

...το σημαντικότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζει η χώρα μας κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου έχει σχέση με τις δυσλειτουργίες της Διοίκησης. Την τελευταία 10ετία είναι λίγες οι περιπτώσεις αντιρρήσεων προς το περιεχόμενο κοινοτικών κανόνων, ενώ ο μεγάλος όγκος των παραβάσεων οφείλεται στην έλλειψη οργάνωσης και συνεργασίας στη λήψη αποφάσεων, λόγω συναρμοδιότητας πολλών φορέων καθώς και αντίστοιχων προβλημάτων μεταξύ κεντρικών ή περιφερειακών Υπηρεσιών, ιδιαίτερα της Τοπικής και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης... (ΥΠΕΞ, Ειδική Νομική Υπηρεσία, Τμήμα Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, 27/01/2003).

Ανάλογες είναι και οι εκτιμήσεις της ΜΕΑ:

...Το πιο σοβαρό πρόβλημα που αντιμετωπίζει η Ελλάδα κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου είναι η δυσλειτουργία της διοίκησης. Οι περισσότερες παραβάσεις οφείλονται σε καθυστερήσεις της διοίκησης λόγω έλλειψης συνεργασίας των συναρμόδιων για τη λήψη των σχετικών αποφάσεων... (ΜΕΑ 28/2/2003).

Οι παραπάνω διαπιστώσεις επιβεβαιώνονται από τη μελέτη των πρακτικών της εκδίκασης των παραπάνω υποθέσεων στο ΔΕΚ. Και στις πέντε υποθέσεις η Ελληνική πλευρά επικαλείται καθυστερήσεις στη συνεργασία συναρμόδιων φορέων για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής των εν λόγω οδηγιών<sup>[7]</sup>.

Οι υπόλοιπες καταδικαστικές για την Ελλάδα αποφάσεις του ΔΕΚ αφορούν σε παραβάσεις κατά το στάδιο της εφαρμογής περιβαλλοντικών κανόνων της ΕΕ. Συγκεκριμένα, το ΔΕΚ έχει αποφανθεί για έξι περιπτώσεις παραβάσεων της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας από την Ελλάδα. Εκτός από τις γνωστές καταδικαστικές αποφάσεις για τη διαχείριση αποβλήτων στην περιοχή Κουρουπητός του νομού Χανίων (απόφαση ΔΕΚ υπ' αριθμ. C-45/1991 και C-387/1997) και την προστασία της θαλάσσιας χελώνας καρέττα-καρέττα στην περιοχή Ζακύνθου (απόφαση ΔΕΚ υπ. αριθμ. C-103/2000), οι οποίες έχουν προσελκύσει το ενδιαφέρον αναλυτών και περιβαλλοντικών οργανώσεων, το ΔΕΚ έχει αποφανθεί σε τέσσερις ακόμη περιπτώσεις πλημμελούς εφαρμογής της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Οι αποφάσεις αυτές αφορούν σε παραβάσεις των Οδηγιών για τη μόλυνση των υδάτων (1976 L0464), την προστασία της χλωρίδας, πανίδας και βιότοπων (1992 L0043), τη διαχείριση αποβλήτων (1975 L0442 και 1978 L0319) και τη διαχείριση επικίνδυνων

αποβλήτων που περιέχονται σε μπαταρίες και συσσωρευτές (1991 L0157). Επιγραμματικά, η μελέτη του σκεπτικού των σχετικών αποφάσεων αναδεικνύει τα εξής διοικητικά προβλήματα που δυσχεραίνουν την αποτελεσματική εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ:

α) Ελλιπής προγραμματισμός προπαρασκευαστικών ενεργειών και δράσεων λόγω έλλειψης απαιτούμενης τεχνογνωσίας,

β) Ανεπαρκής συντονισμός δράσεων μεταξύ κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης,

γ) Αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών συγκέντρωσης, επεξεργασίας και διάχυσης πληροφόρησης σχετικά με τις πραγματικές διαστάσεις των περιβαλλοντικών επιπτώσεων συγκεκριμένων δραστηριοτήτων και, τέλος,

δ) Αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών παρακολούθησης και επιβολής της εφαρμογής της νομοθεσίας από τρίτους.

Οι συγκεκριμένες διαπιστώσεις επιβεβαιώνονται από τη μελέτη των καταδικαστικών για την Ελλάδα αποφάσεων του ΔΕΚ. Συγκεκριμένα στις σχετικές αποφάσεις του ΔΕΚ (υπ' αριθμ. C-232/1995, 233/1995 και C-384/1997), η παράβαση της νομοθεσίας για τη μόλυνση των υδάτων (1976 L0464) από την χώρα μας συνίσταται στην αδυναμία έγκαιρης επεξεργασίας και υιοθέτησης από τους αρμόδιους φορείς λεπτομερών προγραμμάτων για τη μείωση των ρύπων. Η σχετική οδηγία προβλέπει δύο βασικούς μηχανισμούς προστασίας των υδάτων από επιβλαβείς για την υγεία των πολιτών και το οικοσύστημα ρύπους. Πρώτον, οι αρμόδιοι φορείς για την προστασία των υδάτων αναλαμβάνουν την υποχρέωση επεξεργασίας και υλοποίησης συγκεκριμένων λεπτομερών προγραμμάτων για τη μείωση της περιεκτικότητας μιας σειράς ρύπων που αναφέρονται λεπτομερώς στο Παράρτημα I και πλήρους απαγόρευσης της διάθεσης αποβλήτων που περιέχουν ρυπογόνες ουσίες που αναγράφονται στο Παράρτημα II της Οδηγίας. Δεύτερον, οι αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες υποχρεούνται, μέσα στο πλαίσιο των παραπάνω προγραμμάτων, να ορίσουν συγκεκριμένα ποσοστά περιεκτικότητας των παραπάνω ρύπων και βάσει αυτών να εκδίδουν άδειες περιορισμένης χρονικής διάρκειας για κάθε ρυπογόνο δραστηριότητα (βιομηχανικά και αστικά απόβλητα). Η αποτελεσματική υλοποίηση των προβλέψεων αυτών προϋποθέτει οργανωτικούς πόρους, όπως τεχνογνωσία, και μηχανισμούς διαρκούς παρακολούθησης της ποιότητας των υδάτων από αποκεντρωμένες διοικητικές δομές, καθώς και την αντίστοιχη διαρκή παρακολούθηση της ποιότητας των αστικών και βιομηχανικών αποβλήτων.

Ο τρόπος υλοποίησης της Οδηγίας από την Ελλάδα είναι αποκαλυπτικός μιας σειράς βασικών δομικών χαρακτηριστικών των διοικητικών μηχανισμών διαμόρφωσης και



υλοποίησης περιβαλλοντικών πολιτικών, καθώς και της αναντιστοιχίας μεταξύ των παραδοσιακά διαμορφωμένων πρακτικών επίλυσης περιβαλλοντικών προβλημάτων με τις αντίστοιχες πολιτικές της ΕΕ. Τόσο σε κεντρικό όσο και σε αποκεντρωμένο επίπεδο οι απαιτήσεις της Οδηγίας για την αποτελεσματική διαχείριση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο της ποιότητας των υδάτινων πόρων αντιμετωπίστηκαν καταρχήν με αμιγώς νομικά μέσα. Αυτά συνίστατο στην έκδοση σχετικών Υπουργικών Αποφάσεων και Αποφάσεων της Νομαρχιακής Διοίκησης[8]. Μετά από σχετικές καταγγελίες η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενεργοποίησε τις διαδικασίες του άρθρου 226 της Συνθήκης για τέσσερις περιπτώσεις πλημμελούς εφαρμογής της Οδηγίας από τους αρμόδιους κεντρικούς και νομαρχιακούς φορείς. Συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε η παντελής έλλειψη προγραμμάτων παρακολούθησης της περιεκτικότητας των ρύπων λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας, εμπειρίας και αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου των ρυπογόνων δραστηριοτήτων[9]. Επιπρόσθετα, από τη μελέτη των επιχειρημάτων των δύο πλευρών κατά την εκδίκαση των υποθέσεων αναδεικνύεται η θεμελιώδης αναντιστοιχία στη διοικητική ερμηνεία της έννοιας του προγραμματισμού από την Ελληνική διοίκηση προς τη σχετική ερμηνεία του όρου από την κοινοτική Οδηγία. Ο τελευταίος νοείται ως διαδικασία εξειδίκευσης στόχων (εν προκειμένω ποιοτικών χαρακτηριστικών των υδάτινων πόρων που προσμετρώνται από τακτικούς ελέγχους της περιεκτικότητας συγκεκριμένων επιβλαβών για την υγεία και το οικοσύστημα ρύπων) καθώς και τη συγκεκριμενοποίηση ενός πλέγματος μέτρων, δράσεων και λεπτομερών μηχανισμών για την προσέγγιση των στόχων αυτών (εν προκειμένω έκδοση αδειών για βιομηχανικά και αστικά απόβλητα βάσει τακτικών ελέγχων και μετρήσεων της περιεκτικότητας συγκεκριμένων ρυπογόνων ουσιών). Η αδυναμία διαμόρφωσης λεπτομερών προγραμμάτων, τόσο της κεντρικής όσο και της νομαρχιακής διοίκησης, λόγω έλλειψης σχετικών οργανωτικών πόρων, διαπιστώνεται από το γενικόλογο χαρακτήρα των ποιοτικών στόχων, δράσεων και μέτρων που αναφέρονται στα προγράμματα που παρουσίασε η Ελληνική διοίκηση στο ΔΕΚ. Από τα εν λόγω προγράμματα απουσίαζαν ποιοτικές και ποσοτικές ενδείξεις αποτίμησης των επιπτώσεων συγκεκριμένων βιομηχανικών και αστικών αποβλήτων στην ποιότητα των υδάτινων πόρων, γεγονός που καθιστούσε τη συγκεκριμενοποίηση στόχων και τον έλεγχο της ποιότητας των αποβλήτων από τις αρμόδιες νομαρχιακές υπηρεσίες ουσιαστικά αδύνατο.

Η αναποτελεσματικότητα των διοικητικών δομών και διαδικασιών προγραμματισμού, ιδιαίτερα όσον αφορά σε σύνθετα περιβαλλοντικά προβλήματα που απαιτούν τεχνογνωσία, αναδεικνύεται και από τη μελέτη της καταδικαστικής για την Ελλάδα απόφασης του ΔΕΚ για πλημμελή εφαρμογή της Οδηγίας υπ' αριθμ 1991 L0157 για τη διαχείριση αποβλήτων μπαταριών και συσσωρευτών που περιέχουν επικίνδυνες για την υγεία των πολιτών και το οικοσύστημα ουσίες (απόφαση ΔΕΚ υπ' αριθμ. C-215/1998). Η Οδηγία αυτή αποσκοπεί στον εναρμονισμό των εθνικών συστημάτων αποκομιδής και διαχείρισης των αστικών αποβλήτων με σκοπό τη δραστηκή μείωση

της περιεκτικότητάς τους σε βαριά μέταλλα. Η σχετική Οδηγία υποχρεώνει τα κράτη μέλη να επεξεργαστούν εθνικά προγράμματα και να εξειδικεύσουν μέτρα και δράσεις με σκοπό τη μείωση των σχετικών αποβλήτων, να υιοθετήσουν κίνητρα για την προώθηση προϊόντων με χαμηλότερη περιεκτικότητα σε βαριά μέταλλα, να προβούν σταδιακή μείωση των αστικών αποβλήτων και στην εισαγωγή ξεχωριστών συστημάτων αποκομιδής και διαχείρισης και, τέλος, να προωθήσουν την έρευνα για την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών. Επιπρόσθετα, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επανεξετάζουν σε τακτικά χρονικά διαστήματα τα εθνικά προγράμματα και να αναθεωρούν στόχους, δράσεις και μέτρα πολιτικής προσμετρώντας τις συγκεκριμένες οικονομικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις τους, καθώς και τις τεχνολογικές προόδους στο συγκεκριμένο βιομηχανικό τομέα. Όπως και στην προηγούμενη περίπτωση, η αρχική αντιμετώπιση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την Οδηγία έγινε από την Ελληνική Διοίκηση κυρίως με νομικά μέσα. Η Υπουργική Απόφαση ενσωμάτωσης της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο προέβλεπε τη συγκρότηση επιτροπής εμπειρογνομόνων για τη μελέτη της υφιστάμενης κατάστασης και τη διαμόρφωση προτάσεων σχετικά με την υιοθέτηση νέων μηχανισμών αποκομιδής και διαχείρισης των σχετικών αποβλήτων. Η έλλειψη εμπειρίας και αποτελεσματικών μηχανισμών συγκέντρωσης επεξεργασίας και διάχυσης της πληροφόρησης σχετικά με τις πραγματικές διαστάσεις συγκεκριμένων επιβλαβών για το περιβάλλον δραστηριοτήτων, οδήγησε στην ουσιαστική εφαρμογή της Οδηγίας από την Ελλάδα με σημαντικές καθυστερήσεις. Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι η σύσταση της επιτροπής εμπειρογνομόνων του ΥΠΕΧΩΔΕ έγινε πέντε χρόνια μετά την παρέλευση της σχετικής προθεσμίας υποβολής των προγραμμάτων από τα κράτη μέλη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ τα πρώτα πορίσματα των σχετικών μελετών κοινοποιήθηκαν στην τελευταία μόλις το 1998<sup>[10]</sup>. Η συγκεκριμένη πάντως περίπτωση είναι χαρακτηριστική της αμιγούς διοικητικής διάστασης της συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το κοινοτικό δίκαιο, στο μέτρο όπου η Ελληνική διοίκηση, έστω καθυστερημένα, προέβη σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες εφαρμογής της Οδηγίας. Η διαπίστωση αυτή προκύπτει από τη μελέτη των επιχειρημάτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όπως αυτά αποτυπώνονται στο σκεπτικό της απόφασης του ΔΕΚ. Η τελευταία, ενώ αναγνωρίζει τις ενέργειες της Ελλάδας για συμμόρφωση στη συγκεκριμένη Οδηγία, επικαλείται τυπικούς κυρίως λόγους αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι η σχετική παράβαση οφείλεται στην μη εθελουσία παραβατική συμπεριφορά, αλλά και στην έλλειψη τεχνογνωσίας για τον έγκαιρο προγραμματισμό δράσεων και μέτρων.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις επιβεβαιώνονται και από τις άλλες περιπτώσεις παραβάσεων της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας από την Ελλάδα. Συγκεκριμένα, η Ελλάδα έχει καταδικαστεί από το ΔΕΚ για μη συμμόρφωση προς την Οδηγία για την αποκομιδή και διαχείριση επικινδύνων τοξικών αποβλήτων (Οδηγ. υπ' αριθμ 1991 L0689 και απόφαση ΔΕΚ υπ' αριθμ. C-33/2001). Η Οδηγία αυτή υποχρεώνει τα κράτη μέλη να καταγράψουν όλες τις επιχειρήσεις και άλλους φορείς που

δραστηριοποιούνται στην αποκομιδή και διαχείριση τοξικών και άλλων επικίνδυνων αποβλήτων και να κοινοποιήσουν τις σχετικές πληροφορίες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσα σε συγκεκριμένες προθεσμίες. Η απάντηση της Ελληνικής διοίκησης στις εκκλήσεις της τελευταίας για την προσκόμιση των σχετικών πληροφοριών δημιουργεί πραγματικά εντύπωση. Σε απαντητική επιστολή προς σχετική αιτιολογημένη γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το ΥΠΕΧΩΔΕ υποστηρίζει ότι στην Ελλάδα δεν υπάρχουν επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην αποκομιδή και διαχείριση τοξικών και άλλων επικίνδυνων αποβλήτων<sup>[11]</sup>. Το επιχείρημα αυτό είναι ενδεικτικό όχι μόνο της παντελούς έλλειψης εθνικού συστήματος διαχείρισης τοξικών αποβλήτων, αλλά και της αναποτελεσματικότητας των μηχανισμών συγκέντρωσης, επεξεργασίας και διάχυσης πληροφόρησης σχετικά με τις πραγματικές διαστάσεις των περιβαλλοντικών επιπτώσεων συγκεκριμένων δραστηριοτήτων.

Η ανάλυση των περιπτώσεων αυτών οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η παραβατική συμπεριφορά της Ελλάδας δεν οφείλεται σε ουσιαστικές αντιρρήσεις ως προς τα προωθούμενα από την ΕΕ μοντέλα περιβαλλοντικής διαχείρισης, αλλά στην αναποτελεσματική δράση των εθνικών διοικητικών δομών. Αυτή η διάσταση της συμμόρφωσης δημιουργεί την ανάγκη υιοθέτησης νέων στρατηγικών επίλυσης διαφορών που ανακύπτουν κατά την πλημμελή συμμόρφωση των κρατών μελών προς το ενωσιακό δίκαιο, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις αντικειμενικής αδυναμίας αποτελεσματικής δράσης των εθνικών διοικητικών δομών λόγω έλλειψης απαιτούμενων οργανωτικών πόρων. Οι στρατηγικές αυτές θα πρέπει να στηρίζονται σε μηχανισμούς διαπραγμάτευσης με στόχο τη μεταφορά τεχνογνωσίας και την ενίσχυση των οργανωτικών δομών που αναλαμβάνουν την εφαρμογή περιβαλλοντικών πολιτικών.

### **III. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ ΩΣ ΜΕΣΟ ΕΞΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΤΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΕ.**

Η έντονα διοικητική διάσταση των προβλημάτων συμμόρφωσης των κρατών-μελών προς την περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ έχει συντελέσει στη διαμόρφωση ανάλογων μηχανισμών επίλυσης των διαφορών μέσα από διαδικασίες πολυεπίπεδης διαπραγμάτευσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εθνικών διοικητικών φορέων (Tallberg, 2002; Mendrinou 1996). Πέρα από τις προβλεπόμενες διαδικασίες του άρθρου 226 της Συνθήκης, απόληξη των οποίων αποτελεί η προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο ΔΕΚ, η εμπειρία αναδεικνύει ότι τα προδικαστικά στάδια χαρακτηρίζονται από έντονα στοιχεία διοικητικής διαπραγμάτευσης. Η διαδικασία αυτή λαμβάνει χώρα ιδίως κατά το στάδιο των προδικαστικών ενεργειών του άρθρου 226 της Συνθήκης με τη διαδοχική αποστολή Επιστολών και Αιτιολογημένων Γνωμών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς τα κράτη μέλη με σκοπό την τεκμηρίωση των παραβάσεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαθέτει ισχυρά διαπραγματευτικά πλεονεκτήματα στη διάθεσή της, τα οποία συνίστανται κυρίως στην απειλή

προσφυγής στο ΔΕΚ. Ωστόσο, η συντριπτική πλειοψηφία των διαπιστωμένων παραβάσεων διευθετείται στο πλαίσιο της διαπραγματευτικής διαδικασίας. Τα σχετικά στοιχεία της Επιτροπής αναδεικνύουν την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών προδικαστικής επίλυσης διαφορών που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή του ενωσιακού περιβαλλοντικού δικαίου από τα κράτη-μέλη. Ο πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει την πορεία των περιπτώσεων διαπιστωμένων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραβάσεων από όλα τα κράτη μέλη κατά τα διάφορα στάδια του άρθρου 226 της Συνθήκης στο διάστημα 1978-2000.

Πίνακας 3 - Πορεία διαπιστωμένων παραβάσεων της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας κατά τα στάδια του Άρθρου 226 της Συνθήκης

Αιτιολογημένες Γνώμες

Αναφορές στο ΔΕΚ

Ποσοστιαία μεταβολή (%)

Αποφάσεις ΔΕΚ

Ποσοστιαία μεταβολή (%)

Μη ενσωμάτωση Οδηγιών

477

160

33.5

56

11.7

Ελλιπής υλοποίηση Οδηγιών

241

50

20.7

48

19.9

Ελλιπής εφαρμογή Οδηγιών

192

78

40.6

50

26

Παραβάσεις Συνθήκης, Κανονισμών και Αποφάσεων

14

1

7.1

1

7.1

Σύνολα

924

289

31.3

155

16.8

Πηγή: Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων από τη Νομική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Σύμφωνα με τα στοιχεία που έχουμε στη διάθεσή μας, κατά την υπό εξέταση περίοδο, ο συνολικός αριθμός των διαπιστωμένων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραβάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη ανέρχεται σε 924. Από αυτές μόνον το 16.8% (155 περιπτώσεις) απολήγει στο ΔΕΚ. Οι λοιπές είτε απορρίπτονται λόγω έλλειψης στοιχείων που στοιχειοθετούν παράβαση είτε επιλύονται στο πλαίσιο των προδικαστικών διαπραγματεύσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εθνικών διοικητικών φορέων. Η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών διοικητικής διαπραγμάτευσης παρουσιάζει έντονες διακυμάνσεις ανάλογα με τη φύση των διαπιστωμένων παραβάσεων. Εξαιρετικά υψηλό ποσοστό αποτελεσματικότητας παρατηρείται σε περιπτώσεις παράβασης συγκεκριμένων προβλέψεων της Συνθήκης, Κανονισμών και Αποφάσεων (μόλις 7.1% των περιπτώσεων απολήγει στο ΔΕΚ). Αντίθετα, η επίλυση παραβάσεων που αφορούν στην ελλιπή υλοποίηση και εφαρμογή Οδηγιών στο πλαίσιο της προδικαστικής διαπραγματευτικής διαδικασίας παρουσιάζει αισθητά χαμηλότερα ποσοστά αποτελεσματικότητας (19.9% και 26% του συνόλου των περιπτώσεων απολήγουν στο ΔΕΚ αντίστοιχα).

#### **IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Η παρούσα μελέτη επιχείρησε την προσέγγιση της διοικητικής διάστασης του προβλήματος συμμόρφωσης της Ελλάδας προς το περιβαλλοντικό δίκαιο της ΕΕ. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία που παρατίθενται, η Ελλάδα κατατάσσεται μεταξύ των κρατών-μελών με τα εντονότερα προβλήματα προσαρμογής στις απαιτήσεις της ενωσιακής νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος. Η

ανάλυση αναδεικνύει μια σειρά από διοικητικά προβλήματα που δυσχεραίνουν την αποτελεσματική εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ. Τα προβλήματα αυτά εντοπίζονται κυρίως σε τέσσερα βασικά χαρακτηριστικά της διοικητικής οργάνωσης στο τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας, όπως ο ελλιπής προγραμματισμός προπαρασκευαστικών ενεργειών και δράσεων, η έλλειψη οργανωτικών πόρων ιδιαίτερα όσον αφορά στην απαιτούμενη τεχνογνωσία για την αντιμετώπιση πολύπλοκων περιβαλλοντικών προβλημάτων, ο ανεπαρκής συντονισμός δράσεων μεταξύ κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, η αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών συγκέντρωσης, επεξεργασίας και διάχυσης πληροφόρησης σχετικά με τις πραγματικές διαστάσεις των περιβαλλοντικών επιπτώσεων επιζήμιων δραστηριοτήτων και, τέλος, η αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών παρακολούθησης και επιβολής της εφαρμογής της νομοθεσίας από τρίτους.

Οι αντίστοιχες διαδικασίες επίλυσης διαφορών που ανακύπτουν από την πλημμελή εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από τα κράτη-μέλη χαρακτηρίζονται από έντονα στοιχεία διοικητικής διαπραγμάτευσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εμπλεκόμενων εθνικών διοικητικών φορέων. Η διαπραγματευτική αυτή διαδικασία λαμβάνει χώρα κατά τα προδικαστικά στάδια που προβλέπονται από το άρθρο 226 της Συνθήκης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαθέτει ισχυρά διαπραγματευτικά πλεονεκτήματα στην διάθεσή της, τα οποία συνίστανται κυρίως στην απειλή προσφυγής στο ΔΕΚ. Ωστόσο, τα στοιχεία που παρατέθηκαν στο δεύτερο μέρος της μελέτης αναδεικνύουν ότι μικρό μόνο ποσοστό των διαπιστωμένων παραβάσεων επιλύεται με δικαστικά μέσα. Η συντριπτική πλειοψηφία των διαπιστωμένων παραβάσεων διευθετείται στο πλαίσιο της διαπραγματευτικής διαδικασίας.

### Παράρτημα Ι - Συντομογραφίες κρατών μελών της ΕΕ

Αυστρία

A

Βέλγιο

B

Γαλλία

F

Γερμανία

D

Δανία

DK

Ελλάδα

EL

Ηνωμένο Βασίλειο

UK

Ισπανία

E

Ιταλία

I

Ιρλανδία

IRL

Λουξεμβούργο

L

Ολλανδία

NL

Πορτογαλία

P

Σουηδία

S

Φινλανδία



FI

Παράρτημα II - Αποφάσεις ΔΕΚ που αντιστοιχούν σε περιπτώσεις παράβασης της ενωσιακής νομοθεσίας για το περιβάλλον από την Ελλάδα

Αριθμός απόφασης

Νομική βάση

C 232/1995, C 233/1995

Οδηγ. 1976L0464 (Μόλυνση υδάτινων πόρων)

C 103/00

Οδηγ. 1992L0043 (προστασία ειδών, χλωρίδας, πανίδας)

C 387/1997

Οδηγ. 1975L0442, 1978L0319 (Απόβλητα)

C 123/1999

Οδηγ. 1999L0062 (Συσκευασία προϊόντων- Απόβλητα)

C 215/1998

Οδηγ. 1991L0157 (επικίνδυνες για την υγεία ουσίες σε απόβλητα μπαταριών και συσσωρευτών)

C 384/1997

Οδηγ. 1976L0464 (Μόλυνση υδάτινων πόρων)

C 329/1996

Οδηγ. 1992L0043 (προστασία ειδών, χλωρίδας, πανίδας)

C 161/1995

Οδηγ. 1991L0271 (αστικά απόβλητα)

C 160/1995

Οδηγ. 1991L0156 (απόβλητα)

C 45/1991

Οδηγ. 1975L0442 (τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα)

Πηγή: Βάση Δεδομένων Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,  
<https://www.curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>

[1] Ο όρος συμμόρφωση αναφέρεται στη νομική και πολιτική/διοικητική διάσταση της συμμόρφωσης. Η πρώτη αφορά στη διαδικασία ενσωμάτωσης των ενωσιακών περιβαλλοντικών κανόνων στο εθνικό δίκαιο των κρατών-μελών, ενώ η δεύτερη στις διαδικασίες υλοποίησης των υποχρεώσεων που απορρέουν από τους σχετικούς κανόνες. Και στις δύο περιπτώσεις τα κράτη μέλη διαθέτουν ιδιαίτερα ευρεία διακριτική ευχέρεια να καθορίζουν τις νομικές, πολιτικές και διοικητικές διαστάσεις της συμμόρφωσής τους. Η διακριτική αυτή ευχέρεια πολλές φορές εντείνει τα προβλήματα αποτελεσματικής συμμόρφωσης των κρατών μελών προς την ενωσιακή νομοθεσία.

[2] Η παρούσα μελέτη στηρίζεται στα πορίσματα ερευνητικού προγράμματος που χρηματοδοτείται από το 5th Framework Programme for Research and Development της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την Deutsche Forschungsgemeinschaft.

[3] Επιπρόσθετα, η σχετική βιβλιογραφία προβάλλει δύο επιπλέον ενδημικά χαρακτηριστικά των κοινωνικών, πολιτικών θεσμών, ιδίως των κρατών μελών του Ευρωπαϊκού νότου, τα οποία συγκεντρώνουν τη συντριπτική πλειοψηφία των διαπιστωμένων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραβάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον, όπως α) την αποδυναμωμένη λειτουργία αυτόνομων θεσμών της κοινωνίας των πολιτών σε σύγκριση με την αντίστοιχη εμπειρία των κρατών μελών της βορειοδυτικής Ευρώπης, και β) την έλλειψη ισχυρών ελεγκτικών μηχανισμών λόγω της αποδυνάμωσης της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας και την ουσιαστική τους εξάρτηση από την εκτελεστική εξουσία. Τα χαρακτηριστικά αυτά, γνωστά και ως Μεσογειακό Σύνδρομο (ΜΣ), συντελούν στην αναποτελεσματικότητα των διαδικασιών παρακολούθησης και επιβολής της σχετικής νομοθεσίας (La Spina

*et al.* 1993, Pridham, 1996, Pridham and Cini, 1994; Aguilar Fernandez, 1994).

[4] Το εν λόγω άρθρο προβλέπει μια σειρά προδικαστικών διαδικασιών που ενεργοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε περιπτώσεις παραβάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη. Οι προδικαστικές αυτές ενέργειες απαρτίζονται από δύο διερευνητικά στάδια. Αρχικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποστέλλει επιστολή προς το κράτος-μέλος, ζητώντας ενημέρωση σχετικά με τις νομικές και διοικητικές ενέργειες ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο ή εφαρμογής του συγκεκριμένου νομικού κανόνα. Σε περιπτώσεις μη ικανοποιητικής απάντησης από το κράτος-μέλος, η Επιτροπή αποστέλλει Αιτιολογημένη Γνώμη όπου αναφέρονται οι συγκεκριμένες υποχρεώσεις που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία και στοιχειοθετείται η παράβαση. Σε περιπτώσεις έλλειψης στοιχείων που αποδεικνύουν συμμόρφωση του κράτους μέλους προς το κοινοτικό δίκαιο, η υπόθεση παραπέμπεται στο ΔΕΚ. Βάσει της διαμορφωμένης πρακτικής περιπτώσεις στοιχειοθετημένων παραβάσεων λογίζονται μόνο αυτές για τις οποίες έχει αποσταλεί Αιτιολογημένη Γνώμη, ενώ το προηγούμενο στάδιο αποτελεί διοικητική διαδικασία που ενεργοποιείται πλέον αυτόματα ιδιαίτερα σε περιπτώσεις που αφορούν στην ενσωμάτωση Οδηγιών στις εθνικές νομοθεσίες (Συνέντευξη, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Νομική Υπηρεσία Γενικής Γραμματείας).

[5] Η ανάλυση στηρίζεται σε βάση δεδομένων που εμπεριέχει όλες τις διαπιστωμένες παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη κατά την περίοδο 1978-2000. Η βάση δεδομένων περιέχει 6.232 περιπτώσεις ενεργοποίησης των διαδικασιών του άρθρου 226 της Συνθήκης. Κάθε περίπτωση αναγράφεται με τις εξής ενδείξεις: κράτος μέλος, αριθμός παράβασης, έτος, τομέας πολιτικής, στάδιο της προδικαστικής διαδικασίας (αιτιολογημένη γνώμη, αναφορά στο ΔΕΚ, απόφαση ΔΕΚ καθώς και τα αντίστοιχα στάδια που προβλέπονται από το άρθρο 228 της Συνθήκης, Βλ. <https://www.iue.it/RSCAS/Research/Tools/ComplianceDB/Index.shtml>).

[6] Οι σχετικές αναφορές και αποφάσεις του ΔΕΚ είναι διαθέσιμες στο δικτυακό κόμβο <https://www.curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>.

[7] Συγκεκριμένα βλ. αποφάσεις ΔΕΚ υπ αριθμ. C- 64/2001, C-160/1995, C-123/1999, C-161/1995 και C-329/1996.

[8] Βλ. την Υπουργική Απόφαση 46399/1352 της 27ης Ιουνίου 1996.

[9] Οι τρεις δικαστικές αποφάσεις αφορούσαν στις Νομαρχίες Μαγνησίας, Πέλλας, Φλωρίνης, Κοζάνης και τα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης.

[10] Η προβλεπόμενη από την Οδηγία προθεσμία έληγε στις 17 Σεπτεμβρίου του 1992. Η σύσταση της επιτροπής εμπειρογνομόνων έγινε με Υπουργική Απόφαση στις 11

Μαρτίου 1996.

[11] Στην ίδια επιστολή (30ής Νοεμβρίου 1998) το ΥΠΕΧΩΔΕ υποστηρίζει ότι κατά το 1998 η συνολική παραγωγή τοξικών και άλλων αποβλήτων στην Ελλάδα υπολογίζεται σε 287.000 τόνους, από τους οποίους μόλις 65.000 έχουν περισυλλεγεί από διάφορες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα.

### Βιβλιογραφία

*Aguilar Fernandez, S. (1994) 'Spanish Pollution Control Policy and the Challenge of the European Union'. Regional Politics and Policy, 4 Vol., No. (special issue1), σ. 102-17.*

*Börzel, T.A., (2003) On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. Why There is (Not) a Southern Problem (London: Ashgate).*

*Fousekis, P. and Lekakis, J. (1997) 'Greece's institutional response to sustainability', Environmental Politics, Vol.6, No.1, σ. 131-152.*

*Koutalakis, C., (2003a) Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στην διαδικασία συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το περιβαλλοντικό δίκαιο της ΕΕ, Νόμος και Φύση, Οκτώβριος 2003,*  
[https://www.nomosphysis.org.gr/show\\_page\\_gr.html?nf/nf\\_pkg.special\\_list?catid=01&cpid=1&lang=GR](https://www.nomosphysis.org.gr/show_page_gr.html?nf/nf_pkg.special_list?catid=01&cpid=1&lang=GR)

*Koutalakis, C., (2003b) Environmental Compliance in Italy and Greece. The role of non-state actors, Paper presented at the 2003 ECPR General Conference in Marburg, Section: Europeanization: Challenges of a new Research Agenda, Panel 3: Europeanization of South European Politics: Is there really no southern problem?, 18-21 September 2003.*

*Koutalakis, C., (2003c) The Impact of EU Environmental Policies on Patterns of Social Mobilization in Southern Europe, LSE online papers,*  
<https://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/pdf/symposiumPapersonline/LSE%20paper.pdf>

*La Spina and Sciortino, G., (1993) "Common Agenda, Southern Rules: European integration and environmental change in the Mediterranean states", in: J.D. Liefferink, P.D. Lowe and A.P.J. Moll (eds.) European Integration and Environmental Policy, (London: Belhaven Press), σ. 216-234.*

*Mendrinou, M., (1996) 'Non-compliance and the European Commission's Role in Integration', Journal of European Public Policy, 3,1, σ. 1-22.*

*Pridham, G., (1996) 'Environmental Policies and Problems of European Legislation in Southern Europe'. South European Society and Politics, 1 Vol., No. (1), σ. 47-73.*

*Pridham, G. and Cini, M., (1994) 'Enforcing Environmental Standards in the European Union: Is There a Southern Problem?' In M. Faure, J. Vervaele and A. Waele (eds.), Environmental Standards in the EU in an Interdisciplinary Framework (Antwerp: Maklu), σ. 251-77.*

*Spanou, C., (1998), 'Greece: Administrative symbols and policy realities, in: K. Hanf and A-I Jansen (eds.) Governance and Environment in Western Europe. Politics, Policy and Administration, Singapore: Longman, σ.110-130.*

*Tallberg, J.,(2002), 'Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union' International Organization, 56, 3,σ. 609-643.*

*Weale, A., Prindham, G., Cini, M. Kostandakopoulos, D., Porter, M. and Flynn, B., (2000), Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union?, Oxford: Oxford University Press.*