



ΑΣΙ Χώρος

Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης

2016

26



Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Επιστημονικό Περιοδικό

αειχώρος

Διεύθυνση:
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας
και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ
<http://www.aeihoros.gr>, e-mail: aeihoros@prd.uth.gr
τηλ.: 24210 – 74486

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού
Λαγού: Παναγιώτης Μανέτος
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

	Ασπρογέρακας, Ε.	4
Προσεγγίσεις ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα: Εργαλεία και στοιχεία διακυβέρνησης.		
	Παπαγεωργίου, Μ.	37
Θεωρίες, αρχές και πρότυπα χωρικού σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας: Η ελληνική εμπειρία και πρακτική		
	Ουρεΐλιδου, Ε.	67
Προγραμματισμός πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησης των αστικών ελεύθερων χώρων: Η περίπτωση του Δυτικού Τείχους Θεσσαλονίκης.		
	Ανέστης Γουργιώτης, Α., Τσιλιμίγκας, Γ.	103
Μια νέα προσέγγιση για το χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα.		
	Παναγιωτίδου Μ., Κοντοπούλου Ε., Βαλεριάνου, Κ.	123
Προσεγγίζοντας τις πολιτικές για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας		
	Χιόνης Δ., Εξάρκου, Τ.	149
Η κομματική ένταξη των έργων στο ΠΕΠ Αν. Μακεδονίας και Θράκης, κατά την περίοδο του Γ' ΚΠΣ, ως Μελέτη Περίπτωσης.		
	Δρακάκη, Ε.	177
Η χωρική ρύθμιση της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα από το Μάαστριχτ» ως την κρίση: Μία κριτική επισκόπηση της ελληνικής πολιτικής χωροταξίας.		
	ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	
	Χαϊνταρλής Μ.	201
Η Διοίκηση του Περιβάλλοντος και η εξέλιξη της μέσα στο χρόνο.		

Η Διοίκηση του Περιβάλλοντος και η εξέλιξη της μέσα στο χρόνο

Μάριος Χαϊνταρλής

Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Περίληψη

Ο όρος «Διοίκηση του Περιβάλλοντος» παραπέμπει στο σύνολο των κρατικών οργάνων, υπηρεσιών και φορέων, των οποίων η αποστολή και οι αρμοδιότητες σχετίζονται άμεσα με την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει με όσο το δυνατόν πιο πλήρη τρόπο α) τα όργανα του κράτους που διαχειρίζονται πολιτικά την προστασία του περιβάλλοντος, β) τον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται οι βασικές περιβαλλοντικές αρμοδιότητες μεταξύ της κεντρικής κρατικής Διοίκησης, της αποκεντρωμένης και της περιφερειακής Διοίκησης, γ) τον ιδιαίτερο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού (δήμοι) και δ) τις αρμοδιότητες και τη δράση των διαφόρων φορέων ειδικού σκοπού. Η παρουσίαση της σημερινής διοικητικής οργάνωσης της προστασίας του περιβάλλοντος γίνεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καθίστανται αντιληπτοί οι ουσιώδεις πολιτικοί και νομικοί λόγοι που οδήγησαν διαχρονικά σε αυτήν, από το έτος 1980 που ιδρύθηκε το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος έως σήμερα. Τέλος, η δυνατότητα πρακτικής αξιοποίησης των δεδομένων που περιέχει η παρούσα εργασία, εκ μέρους των επιστημονικά ή επαγγελματικά ασχολούμενων με την προστασία του περιβάλλοντος, υπήρξε βασικό μέλημα του συγγραφέα.

Λέξεις κλειδιά

Διοίκηση του Περιβάλλοντος, αποκέντρωση, αρμοδιότητα, αυτοδιοίκηση, προστασία του περιβάλλοντος, φορείς ειδικού σκοπού

Environmental Administration and its evolution through time

Abstract

The term “Environmental Administration” involves the totality of state authorities, services and agencies, the tasks and the powers of which are directly linked to the protection and conservation of the environment. This paper aims to present as fully as possible i) the state authorities that handle the protection of the environment on a political level, ii) the way in which the main powers that concern the environment have been assigned between the centralized state administration and the decentralized and regional administration, iii) the particular role of “second-grade” local administration (municipalities) and iv) the powers and the action of various special function agencies. The presentation of the current administrative organization concerning environmental protection has been done in such a way that one can clearly spot the essential political and legal reasons that have played a part in its formulation throughout the years, starting from the foundation of the Ministry of Planning and Housing in 1980 and until this day. Last but not least, the potential practical utilization of the information included in this paper by those involved scientifically or professionally with the protection of the environment has been one of the main concerns of the author.

Keywords

administrative/environmental powers, Environmental Administration, protection of environment, state and local authorities

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Έχουν περάσει ήδη πάνω από τριάντα χρόνια από τότε που η ιδέα της προστασίας του περιβάλλοντος έλαβε τη διοικητική και θεσμική της αποτύπωση με τη σύσταση το έτος 1980 του Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ.)¹. Ήταν τέσσερα μόλις χρόνια από τη στιγμή που η Διοίκηση είχε ενστερνισθεί για πρώτη φορά μέσα από την ψήφιση του ν. 360/1976² την ανάγκη συνδυαστικής προσέγγισης της περιβαλλοντικής προστασίας και της χωροταξικής οργάνωσης.

¹ Ν. 1032/1980 «Περί συστάσεως Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος» (Α' 57).

² «Περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος» (Α' 151).

Η σημερινή βεβαίως θεσμική πραγματικότητα σε σχέση με το περιβάλλον είναι πολύ πιο σύνθετη. Η κεντρική κρατική Διοίκηση του περιβάλλοντος εξελίχθηκε μέσα στο χρόνο αλλάζοντας μορφές, ενώ και η περιφερειακή Διοίκηση ενισχύθηκε σημαντικά, αλλάζοντας επίσης μορφές λόγω των ριζοσπαστικών θεσμικών αλλαγών σε περιφερειακό και αυτοδιοικητικό επίπεδο. Παράλληλα τα τελευταία χρόνια δημιουργήθηκαν φορείς, δημόσιου κατά βάση χαρακτήρα, με αρμοδιότητες σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος.

Στις ενότητες που ακολουθούν παρουσιάζονται κατά σειρά α) τα όργανα του κράτους που διαχειρίζονται πολιτικά την προστασία του περιβάλλοντος, β) ο τρόπος με τον οποίο κατανέμονται οι βασικές περιβαλλοντικές αρμοδιότητες στην κεντρική κρατική Διοίκηση, την αποκεντρωμένη και την περιφερειακή Διοίκηση³, γ) ο ιδιαίτερος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού (δήμοι) και δ) οι αρμοδιότητες και η δράση των διαφόρων φορέων ειδικού σκοπού στον τομέα της προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος.

2. Η «ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ» ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Μέχρι τη σύσταση του ΥΧΟΠ το έτος 1980 δεν ήταν φυσικά δυνατό να γίνει λόγος για την ύπαρξη μιας επεξεργασμένης δημόσιας πολιτικής σχετικά με το περιβάλλον. Το ΥΧΟΠ κατάφερε να συγκεντρώσει υπό μία ενιαία πολιτική σκέπη μια σειρά αρμοδιότητες που ήταν έως τότε διάσπαρτες σε διάφορα υπουργεία, οι οποίες ωστόσο είχαν ένα κοινό πυρήνα. Αφορούσαν με άμεσο τρόπο ό,τι σήμερα μπορεί να στεγαστεί κάτω από το γενικό στόχο του περιβαλλοντικού και χωρικού σχεδιασμού (πολεοδομικού – χωροταξικού). Η συγκέντρωση αυτή των αρμοδιοτήτων είχε ως αποτέλεσμα, έστω και με τα δεδομένα της εποχής εκείνης, την πολιτική και διοικητική αναβάθμιση της προστασίας του περιβάλλοντος.

Η ζωή, όμως, του ΥΧΟΠ υπήρξε βραχύβια. Το έτος 1985 δημιουργήθηκε το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ)⁴, η ύπαρξη του οποίου άντεξε πολύ περισσότερο μέσα στο χρόνο, δεδομένου ότι έδωσε τη σκυτάλη στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ) σχετικά πρόσφατα, και συγκεκριμένα το έτος 2009⁵. Το τελευταίο, ύστερα από μια σύντομη συγχώνευσή του

3 Διευκρινίζεται ότι ο επιθετικός προσδιορισμός «περιφερειακός/ή/ό» έχει το χαρακτηριστικό ότι μπορεί να παραπέμπει σε όργανα που είτε ανήκουν στην κρατική Διοίκηση, πλην όμως έχουν χωρική αρμοδιότητα σε περιφερειακό επίπεδο, είτε σε όργανα αυτοδιοικητικού χαρακτήρα, όπως είναι οι Περιφέρειες (τοπική αυτοδιοίκηση β' βαθμού). Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, όταν ο όρος χρησιμοποιείται γενικά, παραπέμπει και στις δύο μορφές διοικητικών οργάνων, ενώ, όταν χρησιμοποιείται σε αντίστιξη με την αποκεντρωμένη (κρατική) Διοίκηση, παραπέμπει σε όργανα της Αυτοδιοίκησης β' βαθμού (Περιφέρειες).

4 Ν. 1558/1985 «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα» (Α' 137).

5 Η μετονομασία του ΥΠΕΧΩΔΕ σε ΥΠΕΚΑ έγινε με την υπ' αριθ. 2876/2009 απόφαση του Πρωθυπουργού «Αλλαγή τίτλου Υπουργείων» (Β' 2234).

το έτος 2015 με το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, η οποία οδήγησε στην παροδική συγκρότηση του «Υπερυπουργείου» Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας ΥΠΑΠΕΝ⁶), μετεξελίχθηκε στο σημερινό Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ⁷), το οποίο διατηρεί εν πολλοίς τις αρμοδιότητες του πρώην ΥΠΕΚΑ.

Κατά κοινή ομολογία η ιδέα της προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος, όπως και η συναφής ιδέα του σχεδιασμού του χώρου, ενηλικιώθηκαν στην Ελλάδα στη διάρκεια της εικοσιπενταετούς ζωής του ΥΠΕΧΩΔΕ. Η θεμελιώδης διαφορά μεταξύ του ΥΧΟΠ και του ΥΠΕΧΩΔΕ συνίστατο βεβαίως στο γεγονός ότι το δεύτερο διοικητικό σχήμα κλήθηκε να υπηρετήσει δύο διαφορετικούς - και για ορισμένους αντιφατικούς - στόχους, αυτούς της προστασίας του περιβάλλοντος και της προώθησης των δημόσιων έργων υποδομής. Η συνύπαρξη των δύο αυτών στόχων ήταν διόλου ανέφελη, δεδομένου ότι καταγράφηκε στις επιμέρους φάσεις της περιόδου αυτής, έστω και με παραλλαγές, ένα έλλειμμα ολοκληρωμένων προσεγγίσεων, ικανών να άρουν τις αντιφάσεις και τριβές. Έτσι εξηγείται σε μεγάλο βαθμό και ο υπερβολικός ρόλος που διαδραμάτισε την περίοδο αυτή η νομολογία με την έκδοση σημαντικών αποφάσεών της⁸.

Το 2009, όπως ειπώθηκε, το ΥΠΕΧΩΔΕ έδωσε τη θέση του στο ΥΠΕΚΑ με την απόσπαση, από τη μια, του τομέα των δημοσίων έργων και την ένταξη, από την άλλη, δύο νέων τομέων: αυτού της προστασίας και διαχείρισης των δασών και εκείνου της ενέργειας. Η πρώτη αλλαγή ήταν ήδη ώριμο αίτημα εδώ και αρκετά έτη, αν ληφθεί υπόψη ότι η προστασία και διαχείριση των δασικών οικοσυστημάτων σηματοδοτείται πλέον καθοριστικά προ πολλού από την προβληματική της αειφορίας, έχει γίνει δηλαδή μέρος της περιβαλλοντικής πολιτικής. Η δεύτερη - αναμφίβολα πολύ πιο ρηξικέλευθη - αλλαγή πρέπει να αποδοθεί στην επιδίωξη τόνωσης του πολιτικού στόχου της «πράσινης ανάπτυξης» ή ορθότερα της «πράσινης οικονομίας» μέσα από την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

6 Για τη σύσταση του ΥΠΑΠΕΝ βλ. σχετικά το άρθρο 3 του π.δ. 24/2015 (Α' 20/2015).

7 Με το π.δ. 70/2015 (Α' 114/2015) αφενός ανασυστάθηκε το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και αφετέρου το ΥΠΑΠΕΝ μετονομάστηκε σε ΥΠΕΝ.

8 Στη «χορεία» των αποφάσεων αυτών θα εντάσσαμε, εντελώς ενδεικτικά, σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας που εκδόθηκαν με αφορμή σημαίνουσες δικαστικές διενέξεις, οι οποίες προκλήθηκαν κατά τη χρονική περίοδο 1990 – 2010 αναφορικά: α) με το έργο της κατασκευής της Αττικής Οδού κατά το τεχνικό σκέλος της Δυτικής Περιφερειακής Υμηττού που επηρέαζε τον Υμηττό (1035/1993, 1038/1993, 1040/1993), β) με το έργο της εκτροπής μέρους των υδάτων του ποταμού Αχελώου από τη δυτική Ελλάδα στη Θεσσαλία (2759/1994, 4944/1995, 3478/2000, 1688/2005), γ) τη μείζονα επένδυση εξόρυξης χρυσού στη Χαλκιδική (613/2002) και δ) τις ιδιαίτερα μεγάλης εμβέλειας τουριστικές επενδύσεις στις περιοχές Μεσσηνίας και Λασιθίου (1593/2007, 3396/2010, 3397/2010 και 3920/2010 αντιστοίχως).

Οι αλλαγές αυτές σε πολιτικό επίπεδο πλαισιώθηκαν αντιστοίχως την περίοδο εκείνη από τη σύσταση δύο ξεχωριστών *Γραμματειών* στο ΥΠΕΚΑ, της *Γενικής Γραμματείας Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής*⁹ και της *Ειδικής Γραμματείας Δασών*¹⁰ οι οποίες προστέθηκαν στη βασική Γενική Γραμματεία του Υπουργείου, καθώς και από τις νεοσυσταθείσες *Γενική Γραμματεία Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος και τις Ειδικές Γραμματείες Υδάτων και Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας*¹¹.

Σήμερα το ΥΠΕΝ διατηρεί κατά βάση, όπως ήδη ειπώθηκε, τις αρμοδιότητες του πρώην ΥΠΕΚΑ ενσωματώνοντας και πάλι τους σημαντικούς για την προστασία του περιβάλλοντος τομείς της ενέργειας και των δασών. Η ανάγκη, ωστόσο της περιστολής, από τη μια, των δαπανών και, από την άλλη, του εξορθολογισμού της πολιτικής διαχείρισης των διοικητικών υπηρεσιών οδήγησε στην κατάργηση των *Ειδικών Γραμματειών Δασών και Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας*. Έτσι πλέον συνεχίζουν να υφίστανται μόνον τέσσερις Γραμματείες, μία Ειδική (η Γραμματεία Υδάτων) και τρεις Γενικές (η Γενική Γραμματεία του ΥΠΕΝ και αυτές του Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικού Περιβάλλοντος και της Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών - ουσιαστικά πρόκειται για την πρώην Γενική Γραμματεία Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής)¹².

Η επιτυχία του διοικητικού αυτού εγχειρήματος θα κριθεί σε βάθος χρόνου και βεβαίως σε μεγάλο βαθμό από το εάν θα γίνει εφικτός ένας γόνιμος συνδυασμός των απαιτήσεων που γεννά ο στόχος της περιβαλλοντικής προστασίας και των πιέσεων που ασκεί η νέα «πράσινη οικονομία» της αγοράς, σε συνθήκες μάλιστα μεγάλης οικονομικής κρίσης.

Σε μια υποδεέστερη πολιτική κλίμακα, η πρωτογενής ευθύνη για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων που εμπιπτουν, από διοικητική σκοπιά, στην αρμοδιότητα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των Περιφερειών, ανήκει αντιστοίχως στους

9 Η συγκεκριμένη Γραμματεία συστάθηκε με το άρθρο 6 του π.δ. 189/2009 «Καθορισμός και ανακατανομή αρμοδιοτήτων Υπουργείων» (ΦΕΚ Α' 221/2009).

10 Η συγκεκριμένη Γραμματεία συστάθηκε με το άρθρο 6 του π.δ. 189/2009 «Καθορισμός και ανακατανομή αρμοδιοτήτων Υπουργείων» (ΦΕΚ Α' 221/2009).

11 Η Γενική Γραμματεία Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος και η Ειδική Γραμματεία Υδάτων συστάθηκαν με το άρθρο 2 παρ. 5 και 4 του π.δ. 24/2010 «Ανακαθορισμός των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων και τροποποιήσεις του π.δ. 189/2009» (ΦΕΚ Α' 56/2010), ενώ η Ειδική Γραμματεία Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας συστάθηκε με το άρθρο 6 του ν. 3818/2010 «Προστασία δασών και δασικών εκτάσεων του Νομού Αττικής, σύσταση Ειδικής Γραμματείας Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 17/2010).

12 Βλ. σχετικά το π.δ. 100/2015 «Οργανισμός Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής» (Α'167/2014), στο οποίο εμφανίζονται εκτός από τις τέσσερις υφιστάμενες πλέον Γραμματείες και οι υπηρεσιακές μονάδες που υπάγονται σε καθεμία.

επικεφαλής των συγκεκριμένων θεσμών, ήτοι στους Γενικούς Γραμματείς Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στους Περιφερειάρχες.

Τέλος θα ήταν, ίσως, παράλειψη να μην γίνει αναφορά και στην «*Ειδική Επιτροπή Προστασίας Περιβάλλοντος*» της Βουλής, η οποία, αν και δεν εντάσσεται τυπικά στη Διοίκηση (πολιτική ή λειτουργική) του Περιβάλλοντος, θα μπορούσε να αποτελέσει υπό προϋποθέσεις ένα ισχυρό θεσμικό βήμα διαλόγου και άσκησης επιρροής προς τη Διοίκηση για τα μείζονα περιβαλλοντικά προβλήματα.

Σύμφωνα με το άρθρο 43Α του Κανονισμού της Βουλής, που προβλέπει τη συγκεκριμένη Επιτροπή, στα αντικείμενα ενασχόλησής της συγκαταλέγονται μεταξύ άλλων α) «*η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της κατάστασης του περιβάλλοντος στη χώρα και των συνεπειών των διαφόρων δράσεων επ' αυτού*», β) «*η έκφραση γνώμης επί της ετήσιας εθνικής έκθεσης για την κατάσταση του περιβάλλοντος και επί των λοιπών εκθέσεων που κατατίθενται στη Βουλή*», γ) «*επί της εθνικής στρατηγικής για τη μείωση εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου*», δ) «*επί της εθνικής στρατηγικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη*» και ε) «*επί της εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών και διεθνών συμβάσεων*»¹³.

Αξιζει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι η εν λόγω Επιτροπή δεν έχει - ως *Ειδική Επιτροπή* - την αρμοδιότητα επεξεργασίας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμου περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος. Η αρμοδιότητα αυτή ανήκει εκ του Κανονισμού της Βουλής (άρθρο 31) σε μία ή περισσότερες από τις έξι «*Διαρκείς Επιτροπές*» της Βουλής.

3. Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Αν αναλογισθεί κανείς ότι έχουν παρέλθει πάνω από τριάντα χρόνια από τη σύσταση για πρώτη φορά Υπουργείου (του ΥΧΟΠ) με βασικό αντικείμενο την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος¹⁴, είναι λογικό, βαθμιαία, να έχουν μεταφερθεί ορισμένες αρμοδιότητες σε περιφερειακό επίπεδο, παραλλήλως δε να έχει προβλεφθεί η ενίσχυση υφιστάμενων διοικητικών οργάνων ή υπηρεσιών ή η δημιουργία νέων. Η σύλληψη και εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης δημόσιας πολιτικής προϋποθέτει αναμφίβολα, πόσω μάλλον αν πρόκειται για μια πολιτική με ευθεία χωρική αναφορά, ένα ιεραρχικό ή/και συμπληρωματικό δίκτυο διοικητικών οργάνων.

¹³ Από την ανάγνωση των πρακτικών της Ειδικής Επιτροπής Προστασίας Περιβάλλοντος διαπιστώνει, πάντως, κανείς ότι οι εργασίες της περιορίζονται σε ενημέρωση των μελών της, παρά στη διατύπωση καινοτόμων σκέψεων και στρατηγικών θέσεων για τις περιβαλλοντικές προκλήσεις της εποχής μας.

¹⁴ Για την εσωτερική διοικητική οργάνωση του ΥΠΕΝ βλ. τον προαναφερόμενο νέο Οργανισμό του Υπουργείου. Πρωταρχικό ρόλο στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας διαδραματίζει η Γενική Διεύθυνση Περιβαλλοντικής Πολιτικής (άρθρο 19 επ.), συνεπικουρούμενη, όπου είναι αναγκαίο, από τις Γενικές Διευθύνσεις Χωρικού Σχεδιασμού (άρθρο 29 επ.) και Πολεοδομίας (άρθρο 33 επ.).

Είναι αληθές ότι η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων περιβαλλοντικού χαρακτήρα θεωρείται ένα ευαίσθητο και αμφιλεγόμενο ζήτημα. Και τούτο γιατί, από τη μια πλευρά, η προσέγγιση πολλών περιβαλλοντικών προβλημάτων είναι πρόσφορο να γίνεται από τους τοπικούς φορείς, που τα βιώνουν και άρα τα γνωρίζουν κατά τεκμήριο καλύτερα, από την άλλη, όμως οι τοπικοί φορείς συχνά είναι δέσμιοι αντιλήψεων και πρακτικών πελατειακού χαρακτήρα, γεγονός που εμποδίζει την ορθολογική αντιμετώπιση και επίλυσή τους.

Την αντίφαση αυτή προσπάθησε να διαχειριστεί η ριζική διοικητική μεταρρύθμιση που επιχειρήθηκε στη δομή του Κράτους και της Αυτοδιοίκησης από το πρόγραμμα «Καλλικράτης», με τη διακράτηση αφενός μεγάλου εύρους αρμοδιοτήτων από την κρατική διοίκηση μέσω της θεσμοθέτησης των επτά *Αποκεντρωμένων Διοικήσεων*¹⁵ και αφετέρου με τη μεταφορά εξίσου πολλών αρμοδιοτήτων στις *Περιφέρειες*, οι οποίες ως γνωστόν αναγορεύθηκαν σε Αυτοδιοίκηση β' βαθμού. Θα μπορούσε ίσως να ειπωθεί σχηματικά, με την επιφύλαξη ορισμένων εξαιρέσεων (λ.χ. ιδιάζουσας σημασίας αδειοδοτήσεις), ότι στην *Αποκεντρωμένη Διοίκηση* ανατέθηκαν αρμοδιότητες κανονιστικού χαρακτήρα και εν γένει αρμοδιότητες με έντονο δημόσιο ενδιαφέρον, ενώ στις Περιφέρειες κατά κύριο λόγο αρμοδιότητες αδειοδοτικού χαρακτήρα.

Στην ισορροπημένη αυτή προσέγγιση φαίνεται να συνέβαλαν δύο δεδομένα, προς την αντίρροπη, ωστόσο, το καθένα κατεύθυνση: πρώτον, προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, το γεγονός ότι ήδη από τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001 είναι πλέον δυνατή η ανάθεση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους¹⁶· και δεύτερον, προς την κατεύθυνση της διατήρησης της συγκέντρωσης αρμοδιοτήτων, η ύπαρξη του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο λειτουργεί συχνά αποτρεπτικά στην μεταφορά σε άλλα διοικητικά όργανα, πλην αυτού του Προέδρου της Δημοκρατίας, της δυνατότητας ρύθμισης θεμάτων που θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι δεν συνιστούν «*ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τοπικό ή λεπτομερειακό*»¹⁷.

Για να εντοπίσει κανείς με μια σχετική ασφάλεια και κατά αναλυτικό τρόπο τις πάσης φύσεως αρμοδιότητες που θα μπορούσαν να θεωρηθούν περιβαλλοντικού χαρακτήρα και έχουν παραμείνει στην κεντρική κρατική Διοίκηση, όπως και αυτές που έχουν μεταφερθεί στην αποκεντρωμένη και την περιφερειακή Διοίκηση, θα πρέπει να προστρέξει συνδυαστικά τόσο στα άρθρα 280 (*Αρμοδιότητες Αποκεντρωμένης Διοίκησης*)

15 Πρόκειται για τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις Αττικής, Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας, Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας, Πελοποννήσου – Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, Αιγαίου, Κρήτης και Μακεδονίας – Θράκης (άρθρο 6 ν. 3852/2010).

16 Βλ. σχετικά τα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος (κυρίως την παρ. 1 εδάφιο 3 του άρθρου 102).

17 Βλ. αναλυτικά τα άρθρα 3 και 4 του ν. 4014/2011 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων..... αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιμα-τικής Αλλα-γής» (Α' 209/2011).

και 186 (*Αρμοδιότητες Περιφερειών*) του ν. 3850/2010 όσο και στο σύνολο σχεδόν των νομικών κειμένων που συνθέτουν την (*stricto et lato sensu*) περιβαλλοντική νομοθεσία.

Αμέσως παρακάτω παρουσιάζονται οι βασικές περιβαλλοντικές αρμοδιότητες της *κεντρικής και αποκεντρωμένης (κρατικής) Διοίκησης* και της *Περιφέρειας*, όπως προκύπτουν είτε από την «καλλικρατική νομοθεσία»¹⁸ είτε από την γενική ισχύουσα περιβαλλοντική νομοθεσία. Η παρουσίαση αναφέρεται κατά σειρά στις αρμοδιότητες που σχετίζονται με α) το θεσμό της περιβαλλοντικής εκτίμησης, β) την προστασία και διαχείριση ποικίλων εκφάνσεων του φυσικού περιβάλλοντος, γ) την αντιμετώπιση του φαινομένου της ρύπανσης και δ) την προστασία και διαχείριση των υδατικών πόρων.

3.1. Η περιβαλλοντική αδειοδότηση

Στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση ανατέθηκε γενικά η αρμοδιότητα για την έκδοση της απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (α.ε.π.ο.) των δραστηριοτήτων και έργων που εντάσσονται, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, στην υποκατηγορία Α2 της Κατηγορίας Α'. Η κεντρική Διοίκηση διακράτησε μόνον την αρμοδιότητα ως προς τα ιδιαίτερα μεγάλα έργα και δραστηριότητες που δυνάμει έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, ήτοι τα έργα και τις δραστηριότητες της Υποκατηγορίας Α1¹⁹. Η α.ε.π.ο. στη δεύτερη αυτή περίπτωση εκδίδεται για λόγους διοικητικής ευελιξίας με απόφαση που υπογράφεται μόνον από τον Υπουργό ΠΕΝ και όχι με κοινή υπογραφή των «συναρμόδιων» υπουργών, όπως για πολλά χρόνια ίσχυσε υπό το προηγούμενο νομικό καθεστώς (αρχικώς ισχύσας ν. 1650/1986²⁰, όπως στη συνέχεια τροποποιήθηκε από το ν. 3010/2002²¹).

Τέλος, στις Περιφέρειες ανατέθηκε η αρμοδιότητα για την υπαγωγή των εντασσόμενων στην Κατηγορία Β' δραστηριοτήτων στις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (Π.Π.Δ.), στις περιπτώσεις κατά τις οποίες για την έναρξή τους δεν απαιτείται κατά τη νομοθεσία η χορήγηση άδειας λειτουργίας. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, δηλαδή για τις δραστηριότητες των οποίων η έναρξη λειτουργίας προϋποθέτει τη χορήγηση σχετικής

18 Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87/2010).

19 Βλ. αναλυτικά τα άρθρα 3 και 4 του ν. 4014/2011 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων..... αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιμα-τικής Αλλα-γής» (Α' 209/2011).

20 «Για την προστασία του περιβάλλοντος» (Α' 160/1986).

21 «Εναρμόνιση του Ν. 1650/1986 προς τις Οδηγίες 97/11/ΕΕ και 96/61/ΕΕ, διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα και άλλες διατάξεις» (Α' 91/2002).

άδειας λειτουργίας, η υπαγωγή στις Π.Π.Δ. γίνεται από την Υπηρεσία που χορηγεί την άδεια αυτή²².

Οι Π.Π.Δ. δεν είναι τίποτε άλλο παρά ένα σύνολο «γενικών προδιαγραφών, όρων και περιορισμών» που καθορίζονται άπαξ με Κ.Υ.Α. (του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας και του κατά περίπτωση συναρμόδιου Υπουργού) για καθεμία από τις δώδεκα (12) Ομάδες ομοειδών δραστηριοτήτων και εφαρμόζονται αυτοδικαίως επί των κατ' ιδίαν δραστηριοτήτων που εμπíπτουν σε αυτές τις Ομάδες.

3.2. Η προστασία της φύσης

Με το ν. 3937/2011²³ επιχειρήθηκε δειλά η αποσυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με το κυριότερο εργαλείο προστασίας και διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος, αυτό δηλαδή της υπαγωγής μιας περιοχής σε μία ή περισσότερες από τις κατηγορίες χαρακτηρισμού της ως προστατευομένης. Υπό το αρχικό καθεστώς του ν. 1650/1986, όπως ίσχυσε ακόμη και μετά την τροποποίησή του από το ν. 3010/2002, η θεσμοθέτηση οποιασδήποτε μορφής προστατευόμενης περιοχής προϋπέθετε την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

Με το άρθρο 6 του ν. 3937/ 2011 η πρόβλεψη της έκδοσης προεδρικού διατάγματος περιορίζεται για τις περιοχές που χαρακτηρίζονται ως *περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, προστασίας της φύσης και εθνικά πάρκα*, ενώ η αρμοδιότητα για την υπαγωγή περιοχών στις υπόλοιπες κατηγορίες προστασίας μεταφέρθηκε σε άλλα όργανα της Διοίκησης. Στην αποκεντρωμένη Διοίκηση μεταφέρθηκε συγκεκριμένα η αρμοδιότητα για το χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως *περιφερειακού πάρκου, καταφυγίου άγριας ζωής, προστατευόμενου τοπίου ή φυσικού σχηματισμού*. Στις Περιφέρειες, απεναντίας, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν, δεν ανατέθηκαν αρμοδιότητες κανονιστικού χαρακτήρα, ήτοι αρμοδιότητες για την υπαγωγή μιας περιοχής σε ειδικό καθεστώς προστασίας.

Παρομοίως η προστασία και διαχείριση του δασικού περιβάλλοντος (δασών / δασικών εκτάσεων), ως ιδιαίτερη χωρική ενότητα του εν γένει φυσικού περιβάλλοντος, υπάγεται στην αποκεντρωμένη Διοίκηση, δεδομένου ότι οι περιφερειακές δασικές υπηρεσίες ανήκουν οργανικά σε αυτήν. Αν θεωρήσουμε ότι τα βασικότερα ουσιαστικά εργαλεία προστασίας των δασών / δασικών εκτάσεων είναι οι πράξεις χαρακτηρισμού τους, τα σχέδια διαχείρισής τους και η κύρωση των δασικών χαρτών - ως προάγγελος σύνταξης και οριστικοποίησης του δασολογίου -, οι αρμοδιότητες για την έκδοση των

²² Η υπαγωγή, εάν η δρα-στη-ριότητα δεν υπόκειται στην υποχρέωση λήψης άδειας λει-τουργίας, διενεργείται με «τυποποιημένο» τρόπο επί της Δήλωσης του Φορέα της δραστηριότητας, ενώ, εάν υποχρεούται στη λήψη άδειας λειτουργίας, διε-νεργείται στο πλαίσιο της χορήγησής της.

²³ «Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις» (Α' 60/2011).

σχετικών πράξεων ανήκουν είτε απευθείας στον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης είτε στις διάφορες επιμέρους υπηρεσιακές μονάδες της (διευθύνσεις δασών και οικεία δασαρχεία). Και εδώ, συνεπώς, η κρατική Διοίκηση έχει τον πρώτο λόγο, η κεντρική σε ζητήματα πολιτικής και η αποκεντρωμένη σε ζητήματα εφαρμογής.

3.3. Η διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων

Ο τομέας της διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων είναι ίσως ο μόνος τομέας στον οποίο οι Περιφέρειες διαθέτουν ιδιαίτερα σημαντικές – σε σχέση με τους υπόλοιπους τομείς – αρμοδιότητες. Έτσι, μολονότι η αρμοδιότητα έκδοσης των ΑΕΠΟ για τη δημιουργία των χώρων διάθεσης και των σχετικών μονάδων επεξεργασίας των αποβλήτων ανήκει, αναλόγως του μεγέθους τους, στην κεντρική ή την αποκεντρωμένη κρατική Διοίκηση, η αυτοδιοικητική Περιφέρεια είναι εκείνη που εγκρίνει το σχεδιασμό διαχείρισης των απορριμμάτων.

Συγκεκριμένα το Περιφερειακό Συμβούλιο είναι, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (άρθρο 35 παρ. 2γ ν. 4042/2012²⁴), το διοικητικό όργανο που αποφασίζει το περιφερειακό σχέδιο διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων, το οποίο αποτελεί τον «οδικό χάρτη» για τη χορήγηση των αδειοδοτήσεων των κατ' ιδίαν έργων διαχείρισης. Θα πρέπει βεβαίως να αναφερθεί ότι η αρμοδιότητα έγκρισης του εθνικού σχεδίου διαχείρισης των απορριμμάτων ανήκει στην κεντρική Διοίκηση.

Έτσι, το πρώτο εθνικό σχέδιο διαχείρισης στερεών αποβλήτων εγκρίθηκε με την Κ.Υ.Α. 50910/2727/2003 (άρθρο 5 παρ. 2²⁵), η οποία παράλληλα έθεσε τις βάσεις διαχείρισης των απορριμμάτων, αποτελεί δε και σήμερα το βασικότερο κανονιστικό κείμενο αναφορικά με τη διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων. Ωστόσο, θα πρέπει ν' αναφερθεί ότι από το Δεκέμβριο του 2015 το σκέλος της συγκεκριμένης Κ.Υ.Α. που αφορά στον εθνικό σχεδιασμό, έχει αντικατασταθεί από νέο εθνικό σχέδιο διαχείρισης. Το χρονολογικά δεύτερο αυτό σχέδιο διαχείρισης φιλοδοξεί να εκφράσει μια διαφορετική αντίληψη στη διαχείριση των αποβλήτων, δίνοντας έμφαση στη διαλογή στην πηγή, την ενίσχυση της αποκέντρωσης και στις μικρές κλίμακες των μονάδων επεξεργασίας²⁶.

24 «Ποινική προστασία του περιβάλλοντος – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/99/ΕΚ – Πλαίσιο παραγωγής και διαχείρισης αποβλήτων – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/98 – Ρύθμιση θεμάτων Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής» (Α' 24/2012).

25 «Μέτρα και όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων – Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης» (Β' 1909/2003).

26 Για την έγκριση του νέου εθνικού σχεδίου διαχείρισης βλ. σχετικά α) την υπ' αριθ. 51373/4684/2015 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Β'2706/2015) και συνδυαστικά β) την υπ' αριθ. 49/2015 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου (Α' 174/2015).

3.4. Η διαχείριση των υδάτων

Οι εγκρίσεις των σχεδίων διαχείρισης των υδάτων, των έργων αξιοποίησης των υδάτων και της χρήσης τους, αποτελούν τις κυριότερες πράξεις της Διοίκησης που έχουν έντονο περιβαλλοντικό ενδιαφέρον.

Σύμφωνα με τη νομοθεσία (άρθρο 7 παρ. 2 ν. 3199/2003 όπως σήμερα ισχύει) η έγκριση των σχεδίων διαχείρισης γίνεται κατ' αρχήν από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αφού προηγουμένως τηρηθούν οι προβλεπόμενες γνωμοδοτικές διαδικασίες. Είναι, ωστόσο, δυνατή, κατ' εξαίρεση, η έγκριση του σχεδίου διαχείρισης και από την Εθνική Επιτροπή Υδάτων, όταν ο ίδιος ο Γενικός Γραμματέας ζητήσει τη σύνταξή του από την Ειδική Γραμματεία Υδάτων του ΥΠΕΚΑ²⁷.

Αναφορικά, τώρα, με τις άδειες εκτέλεσης έργων αξιοποίησης των υδάτων και χρήσης τους, αυτές επίσης χορηγούνται από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ωστόσο δεν θα πρέπει να παραλειφθεί το γεγονός ότι ένας πρώτος ουσιαστικός έλεγχος των πραγματολογικών δεδομένων κάθε περίπτωσης που επηρεάζει καθοριστικά τη χορήγησή τους ή μη, διενεργείται από τις αυτοδιοικητικές Περιφέρειες²⁸. Η ύπαρξη, πάντως, της «ερμαφρόδιτης» αυτής συναρμοδιότητας μεταξύ Περιφέρειας και Αποκεντρωμένης Διοίκησης φαίνεται να δημιουργεί περισσότερα προβλήματα απ' όσα φιλοδοξεί να επιλύσει, δηλαδή κυρίως την επίτευξη των διαδικασιών αδειοδότησης.

Ιδιάζουσα περίπτωση αδειοδότησης και εν πολλοίς νομικά προβληματική από τη σκοπιά της Οδηγίας 2000/60 για τα νερά, που θέτει ως βασικό περιβαλλοντικό στόχο την επίτευξη καλής οικολογικής κατάστασης των υδάτων, φαίνεται να είναι η εκ των υστέρων «νομιμοποίηση» της χρήσης των υδάτων από παρανόμως υφιστάμενα έργα αξιοποίησής τους. Συγκεκριμένα, αν και το άρθρο 2 της Κ.Υ.Α. 146896/2014 δεν ομιλεί ρητώς για «παρανόμως» υφιστάμενα έργα, αλλά για «υφιστάμενα έργα», στην πράξη η Διοίκηση εγκρίνει τη χρήση του νερού από παρανόμως κατασκευασθέντα έργα (λ.χ. γεωτρήσεις), χωρίς μάλιστα τη θέσπιση και τήρηση αξιόπιστων και ελέγξιμων προϋποθέσεων.

²⁷ Σημειώνεται ότι τα πρώτα σχέδια διαχείρισης, λόγω της αδυναμίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων να ανταποκριθούν στην πολυπλοκότητα του εγχειρήματος, εγκρίθηκαν με την προαναφερόμενη κατ' εξαίρεση διαδικασία από την Εθνική Επιτροπή Υδάτων (βλ. ενδεικτικά την απόφαση με αριθμό 391/2013 «Έγκριση των Σχεδίων Διαχείρισης των Λεκανών Απορροής Ποταμών των Υδατικών Διαμερισμάτων Αττικής, Ανατολικής Στερεάς Ελλάδας, Βόρειας Πελοποννήσου, Ανατολικής Πελοποννήσου και Δυτικής Πελοποννήσου», Β' 1004/2013).

²⁸ Βλ. αναλυτικά για την όλη διαδικασία αδειοδότησης το άρθρο 4 της Κ.Υ.Α. 146896/2014 «Κατηγορίες αδειών χρήσης και εκτέλεσης έργων αξιοποίησης υδάτων. Διαδικασία και όροι έκδοσης των αδειών, περιεχόμενο και διάρκεια ισχύος τους και άλλες συναφείς διατάξεις» (Β' 2878/2014).

4. Ο ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α' ΒΑΘΜΟΥ (ΔΗΜΟΙ)

Σε αντίθεση με τους ΟΤΑ β' βαθμού (Περιφέρειες), οι Δήμοι δεν διαθέτουν ακόμη ή διαθέτουν ελαχιστότατες αρμοδιότητες στους κρίσιμους τομείς της προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος, όπως οι τομείς αυτοί οριοθετούνται στο πλαίσιο του Δικαίου του Περιβάλλοντος (αδειοδότηση δυνάμει οχλουσών δραστηριοτήτων, προστασία και διαχείριση της φύσης, αντιμετώπιση του φαινομένου της ρύπανσης, διαχείριση των υδάτων κ.λπ.).

Η εξήγηση είναι μάλλον απλή: μπορεί μεν το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος²⁹ να αναφέρει ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Ο.Τ.Α., υπέρ των οποίων συντρέχει σχετικό τεκμήριο αρμοδιότητας, η εγγενής όμως ασάφεια που χαρακτηρίζει την έννοια της τοπικής υπόθεσης, σε συνδυασμό με το μη, συνταγματικό ή νομοθετικό, καθορισμό συγκεκριμένων κριτηρίων για τον προσδιορισμό τους και φυσικά τη μη απαρίθμησή τους, οδηγεί στην προαναφερόμενη θέση.

Αν επιχειρήσει, για παράδειγμα, κάποιος να ερμηνεύσει συνδυαστικά από τη μια τις υφιστάμενες ειδικές διατάξεις που αναθέτουν περιβαλλοντικές αρμοδιότητες πρωτίστως σε κρατικά όργανα – και δευτερευόντως στις περιφέρειες – και από την άλλη τις διατάξεις που καθορίζουν τις αρμοδιότητες των δήμων, πολλές μάλιστα των οποίων έχουν γενικόλογο και όχι εξειδικευτικό χαρακτήρα³⁰, διαπιστώνει με ευχέρεια τα εξής:

α) Στον τομέα της αδειοδότησης δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας για την περιβαλλοντική εκτίμηση, η αρμοδιότητα των δήμων περιορίζεται αποκλειστικά στη χορήγηση άδειας λειτουργίας για εξαιρετικά περιορισμένο αριθμό δραστηριοτήτων (λ.χ. ίδρυση και λειτουργία σφαγείων – άρθρο 75 παρ. β, περ. 6 ν. 3463/2006).

β) Στον τομέα της προστασίας και διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος οι δήμοι δεν διαθέτουν αρμοδιότητες προληπτικού χαρακτήρα, όπως είναι κατά βάση οι εν λόγω αρμοδιότητες: οι δυνατότητές τους περιορίζονται αποκλειστικά στην εκ των υστέρων αποκατάσταση και ανάπλαση περιοχών που ήδη έχουν υποστεί περιβαλλοντική ζημία

²⁹ Το άρθρο 102 παρ.1 Σ έχει επί λέξει ως εξής: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν απο-στολή του Κράτους».

³⁰ Τέτοιο χαρακτήρα έχουν πολλές από τις ρυθμίσεις του άρθρου 74 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), ενώ πολύ πιο σαφείς και ειδικές, και άρα εφαρμόσιμες και «επιχειρησιακές», είναι οι πρόσθετες διατάξεις των Δήμων που καθόρισε η «καλλικρατική» νομοθεσία (άρθρο 94 ν. 3852/2010).

από ορισμένα και μόνον έργα (έργα εκμετάλλευσης ορυκτού πλούτου και εγκατάστασης επεξεργασίας αποβλήτων, άρθρο 75 παρ. β, περ. 8 ν. 3463/ 2006).

γ) Στον τομέα της πρόληψης και εν γένει αντιμετώπισης των ρυπάνσεων, οι δήμοι διαθέτουν την αρμοδιότητα και κατ' επέκταση τη δυνατότητα μελέτης, εκτέλεσης και στη συνέχεια διαχείρισης ορισμένων έργων υποδομής περιβαλλοντικού χαρακτήρα, όπως είναι τα έργα αποχέτευσης, σταθμών βιολογικού καθαρισμού και προσωρινής αποθήκευσης απορριμμάτων. «Κλασική» και πάγια βεβαίως θεωρείται η αρμοδιότητα των δήμων για την αποκομιδή των απορριμμάτων (βλ. σχετικά άρθρο 75 παρ. β, περ. 4 ν. 3463/2006).

Τέλος, θα ήταν παράλειψη να μην επισημάνουμε τη δυνατότητα που παρέχει η νομοθεσία στους Δήμους να γνωμοδοτούν μέσω των αρμόδιων οργάνων τους (Δημοτικό Συμβούλιο, Συμβούλια Τοπικής ή Δημοτικής Κοινότητας) κατά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης των δυνάμει οχλουσών δραστηριοτήτων (βλ. σχετικά άρθρο 19 ν. 4014/2011 και άρθρο 3 παρ. 6, περ. β Κ.Υ.Α. 1949/45/2014 [ΦΕΚ Β' 45/2014]).

5. ΤΑ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΕΙΔΙΚΟΥ ΣΚΟΠΟΥ

Σε αντίθεση με άλλα πεδία της κρατικής δραστηριότητας, ο τομέας του περιβάλλοντος δεν οδήγησε, ακόμη και στην εύρωστη από οικονομική άποψη περίοδο 1980 – 2000, στη δημιουργία σημαντικών διακριτών φορέων (νομικών προσώπων) με αντικείμενο τη μελέτη, διαμόρφωση ή και εκτέλεση πολιτικών για την αντιμετώπιση των επιμέρους περιβαλλοντικών ζητημάτων (λ.χ. ατμοσφαιρική ρύπανση, διαχείριση των υδάτων κ.λπ.). Το κύριο βάρος φαίνεται να δόθηκε στη διάρθρωση, στελέχωση και εν γένει ανάπτυξη αρχικά της κεντρικής και στη συνέχεια της αποκεντρωμένης και αυτοδιοικητικής Διοίκησης.

Οι φορείς που έως σήμερα ιδρύθηκαν και λειτουργούν μπορούν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες: αυτούς των οποίων η ενασχόληση αναφέρεται είτε σε ένα γενικό είτε σε ένα ειδικό αντικείμενο, καλύπτει όμως και στις δύο περιπτώσεις το σύνολο του εθνικού χώρου και εκείνους των οποίων η αρμοδιότητα συναρτάται με τη διαχείριση ή την αντιμετώπιση ενός ζητήματος σε μια συγκεκριμένη χωρική ή διοικητική ενότητα.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η επέλευση της οικονομικής κρίσης από το έτος 2010 και μετά ακύρωσε εκ των πραγμάτων την όποια σκέψη για τη δημιουργία νέων φορέων ή και την ανάπτυξη των ήδη υφισταμένων, αντιθέτως μάλιστα οδήγησε σε αναδιατάξεις σε κάποιους από τους ιδρυθέντες φορείς, οι οποίοι παρουσιάζονται αμέσως πιο κάτω. Αναφορά, τέλος, στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου γίνεται και στον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος αν και δεν εντάσσεται ως Ανεξάρτητη Αρχή στη Διοίκηση, επιλαμβάνεται, με βάση τις αρμοδιότητές του, και περιβαλλοντικών θεμάτων.

5.1. Από το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης (Ε.Κ.Π.Α.Α.) στο Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης (Ε.Κ.Β.Α.Α.)

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 – 1990 ήταν ήδη εμφανές το θεσμικό έλλειμμα που υπήρχε από τη μη ύπαρξη ενός φορέα που θα συνένδραμε την κεντρική Διοίκηση στη σύλληψη και το σχεδιασμό πολιτικών και συνακόλουθα τη συνεπή διαχρονικά λήψη συγκεκριμένων μέτρων και ρυθμίσεων για την αντιμετώπιση των μειζόνων περιβαλλοντικών ζητημάτων. Έτσι το έτος 1999 ιδρύθηκε το Ε.Κ.Π.Α.Α³¹ με τη φιλοδοξία να καλύψει αυτό το κενό, χωρίς, ωστόσο, για μια σειρά από λόγους, να καταφέρει να ανταποκριθεί επαρκώς στη διακηρυχθείσα αποστολή του. Οι λόγοι αυτοί συναρτώνται αφενός με οργανωτικές και τεχνικές αδυναμίες του σχετικού εγχειρήματος (συχνές αλλαγές διοικήσεων, ανεπαρκής στελέχωση κ.λπ.) και αφετέρου με την έλλειψη μιας ισχυρής βούλησης να γίνει αυτό πράξη.

Η έλευση της οικονομικής κρίσης δεν άφησε δυστυχώς ανεπηρέαστη την αυτονομία του Ε.Κ.Π.Α.Α., το οποίο, πριν καν κάνει τον πρώτο κύκλο της θεσμικής ωρίμανσής του, συγχωνεύθηκε με το πολύ παλαιότερο Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών, συγχώνευση από την οποία προέκυψε το σημερινό Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης³². Από την ανάγνωση της κοινής υπουργικής απόφασης συγχώνευσης των δύο φορέων, που έλαβε τυπικά τη μορφή της απορρόφησης του Ι.Γ.Μ.Ε. από το Ε.Κ.Π.Α.Α., δεν φαίνεται να δημιουργούνται, αρχικά τουλάχιστον, οι προϋποθέσεις για την ανάδειξη του νέου φορέα σε καθοριστικό παράγοντα στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής. Και τούτο διότι το οργανόγραμμα του νέου φορέα παραπέμπει περισσότερο σε μια τεχνητή συγκόλληση δύο Οργανισμών παρά σε μια λειτουργική και οργανική συγχώνευσή τους.

31 Βλ. σχετικά το άρθρο 24 (ίδρυση Ε.Κ.Π.Α.Α.) του ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχε-διασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 207/1999) και το π.δ. 325/2000 «Συγκρότηση, οργάνωση και λειτουργία Εθνικού Κέντρου Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης» (Α' 266/2000).

32 Η συνένωση των δύο φορέων πραγματοποιήθηκε σε ενεργοποίηση σχετικής πρόβλεψης του άρθρου 66 παρ. 1 («Κατάργηση, συγχώνευση και αναδιάρθρωση Ν.Π.Ι.Δ. και δημοσίων επιχειρήσεων» του ν. 4002/20011 (Α' 180/2011) και μετουσιώθηκε σε πράξη με την Κ.Υ.Α. 25200/2011 «Συγχώνευση φορέων εποπτευομένων από τον Υπουργό Π.Ε.Κ.Α.» (Β' 2612/2011).

5.2. Ο Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης

Δύο χρόνια μετά την ίδρυση του Ε.Κ.Π.Α.Α., ήτοι το 2001, ιδρύεται ο Εθνικός Οργανισμός Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και Άλλων Προϊόντων (Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π)³³, ο οποίος αρκετά χρόνια αργότερα, και συγκεκριμένα με το άρθρο 46 του ν. 4042/2012³⁴, μετονομάστηκε σε Ελληνικό Οργανισμό Ανακύκλωσης (Ε.Ο.ΑΝ).

Σκοπός του Οργανισμού αυτού είναι η με κάθε νόμιμο τρόπο πρόωθηση της ανακύκλωσης, που αποτελεί ένας από τους βασικότερους πυλώνες της ενωσιακής πολιτικής περιβάλλοντος, μαζί με την προστασία και διαχείριση της φύσης και την αντιμετώπιση του φαινομένου της ρύπανσης σε όλες τις εκφάνσεις του. Πρόκειται για έναν τομέα στον οποίο διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο οι δυνατότητες που προσφέρει η σύγχρονη τεχνολογία, η αξιοποίηση των οποίων προϋποθέτει, βέβαια, την ύπαρξη κατάλληλων διοικητικών μηχανισμών.

Η βασικότερη αρμοδιότητα του Ε.Ο.ΑΝ συνίσταται ακριβώς στην οργάνωση όλων των αναγκαίων διαδικασιών ώστε να καταστεί δυνατή η ανακύκλωση συσκευασιών και σειράς προϊόντων, εγχείρημα το οποίο συναντά στην πράξη σημαντικές δυσχέρειες, απορρέουσες είτε γενικά από τη συμπεριφορά των πολιτών είτε από τη συμπεριφορά όλων των προσώπων (φυσικών και νομικών) που εμπλέκονται με τον ένα ή τον άλλο τρόπο στην αλυσίδα παραγωγής, διακίνησης και κατανάλωσης των προϊόντων. Είναι τα προϊόντα εκείνα που ο νομοθέτης έχει προσδιορίσει ως κατάλληλα να ενταχθούν στην ονομασθείσα από την ίδια την νομοθεσία «εναλλακτική διαχείριση» αποβλήτων, όρος που καλύπτει το σύνολο των εργασιών συλλογής, μεταφοράς, αποθήκευσης, επαναχρησιμοποίησης και αξιοποίησής τους.

Στην, κατά τα ανωτέρω, *εναλλακτική διαχείριση* εμπίπτουν εκτός από τα απόβλητα συσκευασίας, τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους, τα απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, τα απόβλητα λιπαντικών ελαίων, τα απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών, τα χρησιμοποιημένα ελαστικά οχημάτων και τα απόβλητα εκσκαφών κατασκευών και κατεδαφίσεων. Πρακτικώς την *εναλλακτική διαχείριση* των αποβλήτων αυτών αναλαμβάνουν εξειδικευμένοι φορείς, που συνήθως έχουν τη μορφή της ανώνυμης εταιρείας, οι οποίοι λαμβάνουν από τον Ε.Ο.ΑΝ την προβλεπόμενη από τη νομοθεσία έγκριση για την εκπλήρωση του έργου αυτού. Συγκεκριμένα ο Ε.Ο.ΑΝ αδειοδοτεί

33 Βλ. σχετικά το άρθρο 24 του ν. 2939/2001 «Συσκευασίες και εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων – Ίδρυση Εθνικού Οργανισμού Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και άλλων Προϊόντων (ΕΟΕΔΣΑΠ) και άλλες διατάξεις» (Α' 179/ 2001).

34 «Ποινική προστασία του περιβάλλοντος – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/99/ΕΚ – Πλαίσιο παραγωγής και διαχείρισης αποβλήτων – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/98/ΕΚ – Ρύθμιση θεμάτων Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής» (Α' 24/2012).

τα λεγόμενα «συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης» που καταθέτουν οι επιθυμούντες να δραστηριοποιηθούν επιχειρηματικά φορείς σε έναν από τους προαναφερόμενους τομείς της ανακύκλωσης. Μέχρι σήμερα έχουν εγκριθεί 22 *συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης* για αντίστοιχους φορείς³⁵.

5.3. Οι Φορείς Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών

Το 2002, υπό την πίεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία έκρινε ότι η Ελλάδα υστερούσε σημαντικά στον τομέα της διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος, το τότε ΥΠΕΧΩΔΕ προχώρησε διά της νομοθετικής οδού στη σύσταση είκοσι πέντε Φορέων Διαχείρισης³⁶, με σκοπό να προωθήσουν τόσο τις διαδικασίες θέσπισης ενός νομικού πλαισίου για αυτές τις περιοχές όσο και στην πορεία την εφαρμογή του. Προηγουμένως είχε ήδη συσταθεί, ως προπομπός ίσως αυτού του εγχειρήματος, όμοιος φορέας για τη διαχείριση του ήδη θεσμοθετημένου Εθνικού Πάρκου της Ζακύνθου³⁷. Για τη δημιουργία του Φορέα αυτού καθοριστική θα πρέπει να θεωρείται η καταδίκη της Ελλάδας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για παραβίαση της Οδηγίας «Φύση 2000» αναφορικά με τη χελώνα *Caretta caretta*.

Δέκα και πλέον χρόνια μετά την ίδρυση του πρώτου Φορέα Διαχείρισης είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι το φιλόδοξο εγχείρημα της θεσμικής πλαισίωσης των προστατευόμενων περιοχών παραμένει σε μεγάλο βαθμό ημιτελές, αν όχι μετέωρο. Παρά το γεγονός ότι το άρθρο 15 του ν. 2742/1999 καθόρισε ένα σταθερό πλαίσιο για τη λειτουργία των οργάνων διοίκησης των Φορέων, σημαντικές αδυναμίες εμπόδισαν τη μη ικανοποιητική προώθηση του εγχειρήματος.

Σε αυτές, αναμφίβολα, από μια πρώτη ματιά συγκαταλέγονται α) η μη ύπαρξη ενός υποστηρικτικού μηχανισμού από την πλευρά της κεντρικής Διοίκησης προς τους νεοσύστατους φορείς, β) η μη διάθεση σταθερών εθνικών οικονομικών πόρων, αλλά η κάλυψη των λειτουργικών αναγκών τους σχεδόν αποκλειστικά από ευρωπαϊκούς πόρους, γ) η μη πρόσληψη, έστω και σε περιορισμένο βαθμό, μόνιμου προσωπικού σε συνδυασμό με το ότι ακόμη και ο επικεφαλής του οργάνου διοίκησης τους, δηλαδή ο Πρόεδρος, ήταν

35 Για τα εγκριθέντα συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης βλ. αναλυτικότερα <http://www.eoan.gr/el/content/7/sustimata>.

36 Βλ. σχετικά το άρθρο 13 του ν. 3044/2002 «Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης και ρυθμίσεις άλλων θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων» (Α' 197/2002).

37 Βλ. σχετικά το άρθρο 9 του π.δ. της 1.12.1999 «Χαρακτηρισμός χερσαίων και θαλασσίων περιοχών του κόλπου Λαγανά Ν. Ζακύνθου» (Δ' 906/1999) με το οποίο συστάθηκε ο «Οργανισμός Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου», που στη συνέχεια καταργήθηκε με το άρθρο 2 του π.δ. της 29-10-2003 «Τροποποίηση του από 1.12.1999 π.δ.» (Δ' 1272/2003), κατ' ουσίαν δε μετονομάστηκε διά του άρθρου 1 (ενότητα ΣΤ) του δεύτερου αυτού διατάγματος σε «Φορέας Διαχείρισης Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζα-κύνθου».

και είναι ένα πρόσωπο του οποίου η προσφορά στηρίζεται περισσότερο στον εθελοντισμό παρά σε μια έμπεδη επαγγελματική σχέση με το φορέα.

Κατά την άποψή μου, ωστόσο, οι κύριες αιτίες για τη μη ικανοποιητική προώθηση του πράγματι φιλόδοξου αυτού εγχειρήματος πηγάζουν αφενός από τον ανεδαφικό συγκυριακό μαξιμαλισμό που χαρακτήρισε το όλο εγχείρημα και αφετέρου από τη μη προίκιση των φορέων αυτών με ουσιώδεις εξουσίες.

Με άλλα λόγια θα ήταν προτιμότερη η δημιουργία πολύ λιγότερο φορέων, για ορισμένες μόνον σπουδαίες οικολογικά περιοχές, με συγκεκριμένες όμως στοχεύσεις και χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους για αυτές τις περιοχές. Ως την «αχίλλειο πέτρνα», πάντως, του εγχειρήματος θα πρέπει να θεωρήσουμε τη νομική φυσιογνωμία η οποία επελέγη, το γεγονός δηλαδή ότι πρόκειται για νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου στερούμενα παντελώς της δυνατότητας άσκησης δημόσιας εξουσίας. Θα ήταν και εδώ προτιμότερο να δημιουργηθούν είτε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που ασκούν εξ ορισμού δημόσια εξουσία, είτε και ιδιωτικά στα οποία ειδικώς ο νομοθέτης θα προσέδιδε επιλεκτικά κάποιες αρμοδιότητες, αποφασιστικού χαρακτήρα, που είναι απαραίτητες για την πραγμάτωση των σκοπών τους. Μέχρι σήμερα οι αρμοδιότητες των φορέων διαχείρισης είναι καθαρά προγραμματικού και συντονιστικού χαρακτήρα.

Υπό το φως των προαναφερόμενων, ως αναμενόμενη και «φυσιολογική», αλλά σε κάθε περίπτωση ισοπεδωτική με τον τρόπο που έγινε, μπορούμε να θεωρήσουμε την άκριτη συγχώνευση πολλών από τους συσταθέντες φορείς, όπως και την κατάργηση ορισμένων, στις οποίες προέβη τελικώς η Διοίκηση υπό το βάρος της οικονομικής κρίσης τον Ιανουάριο του 2013³⁸.

5.4. Οι Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φο.Δ.Σ.Α.)

Το ζήτημα «διαχείριση των στερεών αποβλήτων» έχει το χαρακτηριστικό ότι απαιτεί την ύπαρξη και ενεργοποίηση συγκεκριμένων τοπικών θεσμών και αντίστοιχων διοικητικών μηχανισμών για την αντιμετώπισή του. Πέρα από τους ΟΤΑ α' βαθμού που είναι αρμόδιοι φορείς για τη συλλογή των οικιακών απορριμμάτων, οι Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φο.Δ.Σ.Α.) είναι οι εκείνοι που έχουν τις κρίσιμες αρμοδιότητες για την «προσωρινή αποθήκευση, μεταφόρτωση, αξιοποίηση και διάθεση των στερεών αποβλήτων». Πρόκειται για κρίσιμες αρμοδιότητες, δεδομένου ότι καλύπτουν όλες τις ενέργειες που πρέπει να γίνουν από τη συλλογή των αποβλήτων και εντεύθεν, από τον

³⁸ Βλ. αναλυτικά για το ποιοι φορείς συγχωνεύονται και ποιοι καταργούνται το άρθρο 8 (Συγχώνευση και Κατάργηση Φορέων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών) του ν. 4109/2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (Α' 16/2013).

τρόπο άσκησης των οποίων εξαρτάται η αποτελεσματική αντιμετώπιση του συγκεκριμένου ζητήματος.

Μέχρι την ψήφιση της «καλλικρατικής» νομοθεσίας, οι Φο.Δ.Σ.Α., ακολουθώντας τις προβλέψεις της Κ.Υ.Α. Η.Π. 50910/2727/2003³⁹ που έθεσε τις βάσεις για το σχεδιασμό των στερεών αποβλήτων σε περιφερειακό επίπεδο, είχαν ως χωρική μονάδα αναφοράς τις διαχειριστικές ενότητες που προέβλεπε για κάθε Περιφέρεια ο ισχύων περιφερειακός σχεδιασμός, ενώ τα μέλη του αποτελούνταν αποκλειστικά από τους δήμους της οικείας διαχειριστικής ενότητας⁴⁰. Με το άρθρο 104 του ν. 3852/2010 (Σύνδεσμοι Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που συνενώνονται) οι Φο.Δ.Σ.Α. πλέον απαρτίζονται από το σύνολο των δήμων μιας Περιφέρειας και βεβαίως η χωρική μονάδα αναφοράς εκτείνεται στα πλήρη διοικητικά όρια της Περιφέρειας.

Η συγκεκριμένη αλλαγή χωρικής κλίμακας – που είναι ούτως ή άλλως εναρμονισμένη με τη «λογική» της «καλλικρατικής» νομοθεσίας - κρίθηκε απαραίτητη διότι η υλοποίηση του περιφερειακού σχεδιασμού διαχείρισης των αποβλήτων προϋποθέτει την ύπαρξη ισχυρών φορέων, ικανών να φέρουν σε πέρας πρωτοβουλίες και ενέργειες που απαιτούν υψηλή διαχειριστική και τεχνοκρατική επάρκεια. Η αποκατάσταση των Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων (ΧΑΔΑ), η επιλογή της προσφορότερης ανά περίπτωση τεχνολογίας για την επεξεργασία των αποβλήτων, η προώθηση των διαγωνιστικών διαδικασιών για την εκτέλεση των αναγκαίων έργων εντάσσονται, μεταξύ άλλων, χωρίς αμφιβολία σε αυτή την κατηγορία.

Οι προαναφερθείσες απαιτήσεις ισχύουν κατεξοχήν για την περίπτωση του μητροπολιτικού κέντρου της Αττικής, όπου κατοικεί το 40 % περίπου του ελληνικού πληθυσμού, λόγος για τον οποίο επελέγη με το άρθρο 211 του ν. 3852/2010 (Διαχείριση στερεών αποβλήτων της Μητροπολιτικής Περιφέρειας) η σύσταση ενός ειδικού διαβαθμδικού Φορέα, στον οποίο συμμετέχουν εκτός από τους δήμους του λεκανοπεδίου Αττικής και η ίδια η Περιφέρεια Αττικής⁴¹.

39 «Μέτρα και όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων – Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης» (Β' 1909/2003).

40 Για τους Φο.Δ.Σ.Α. μέχρι την έναρξη ισχύος της «καλλικρατικής» νομοθεσίας βλ. το άρθρο 30 (στερεά απόβλητα) του ν. 3536/2007 (Α' 42/2007), όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 15 (θέματα διαχείρισης στερεών αποβλήτων) του ν. 3688/2008 (Α' 163/2008).

41 Η σύσταση του Ειδικού Διαβαθμδικού Συνδέσμου για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής έγινε με την υπ' αριθ. 52546/2012 απόφαση του Υφυπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Β' 2854/2011).

5.5. Ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη ως Ανεξάρτητη Αρχή δεν εντάσσεται φυσικά στην κρατική Διοίκηση. Η συμπερίληψή του εδώ κρίνεται, ωστόσο, σκόπιμη λόγω του ότι ένας από τους τέσσερις κύκλους τομέων με τους οποίους ασχολείται είναι ο τομέας της *Ποιότητας Ζωής*, εντός του οποίου η προστασία του περιβάλλοντος με την πιο ευρεία έννοια καταλαμβάνει σημαντική θέση⁴².

Λαμβάνοντας υπόψη ότι ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη συνίσταται στη διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και υπηρεσιών της Διοίκησης, είναι δυνατό να ειπωθεί ότι η αποστολή του κινείται μεταξύ εκτελεστικής και δικαστικής λειτουργίας, υπό την έννοια ότι από τη μια στοχεύει στη βελτίωση της διοικητικής συμπεριφοράς και δράσης, ώστε από την άλλη να μην απαιτείται για την επίτευξη του στόχου αυτού η προσφυγή του πολίτη στη δικαιοσύνη.

Η εμπλοκή και ενασχόληση του Συνηγόρου επί ενός περιβαλλοντικού θέματος προϋποθέτει την υποβολή σχετικής ενυπόγραφης αναφοράς εκ μέρους διοικούμενου (φυσικού ή νομικού προσώπου), η οποία οδηγεί σε έρευνα για να διαπιστωθεί εάν έχει εμφολωρήσει παραβίαση δικαιωμάτων ή εν γένει νόμιμων συμφερόντων του. Η παραβίαση αυτή πρέπει να συναρτάται είτε με την έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης ή την παράλειψη έκδοσής της είτε με την ανάληψη επιβλαβούς υλικής ενέργειας από όργανο της Διοίκησης. Ο νόμος επιτρέπει, πάντως, και την αυτεπάγγελτη εμπλοκή του Συνηγόρου επί θεμάτων που έχουν απασχολήσει ιδιαίτερα την κοινή γνώμη.

Η έρευνα οδηγεί στην έκδοση σχετικού πορίσματος το οποίο γνωστοποιείται στη Διοίκηση. Η τελευταία οφείλει να το αποδεχθεί ή όχι, στη δεύτερη όμως περίπτωση οφείλει να τεκμηριώσει τους λόγους της μη αποδοχής του. Με τη μέθοδο αυτή, σε συνδυασμό και με τη δημοσιοποίηση της ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων του, ο Συνήγορος του Πολίτη φιλοδοξεί να συμβάλει στη λειτουργική βελτίωση της Διοίκησης και στον περιορισμό των φαινομένων κακοδιοίκησης. Πρόκειται για μια μέθοδο που στηρίζεται στη «λογική πίεση» που ασκεί προς τη Διοίκηση η έκδοση ενός δυσμενούς πορίσματος για ένα θέμα ή η δημοσιοποίηση μιας αρνητικής και αιχμηρής έκθεσης για τη συμπεριφορά της, δεδομένου ότι δεν διαθέτει τα νομικά μέσα εξαναγκασμού της στην αποδοχή των θέσεων του.

Σε μια πρώτη αποτίμηση, η μέχρι σήμερα συνεισφορά του Συνηγόρου του Πολίτη στην αντιμετώπιση εξατομικευμένων περιβαλλοντικών ζητημάτων, αν και ενίοτε μη αποτελεσματική, μπορεί με γενικούς όρους να κριθεί ως θετική. Αντιθέτως η συνεισφορά του στη διατύπωση και προώθηση θέσεων αλλά και νομικών προτάσεων για ζητήματα

42 Για τη διαμόρφωση μια συνολικής εικόνας για το θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη βλ. το ν. 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» (Α' 59/1997) και το π.δ. 273/1999 «Κανονισμός λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη» (Α' 229/1999).

γενικότερης σημασίας - η οποία, παρότι εμπίπτει στις αρμοδιότητες του⁴³, - είναι άκρως περιορισμένη.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος (2003) *Δικαίωμα της ιδιοκτησίας και προστασία του περιβάλλοντος*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος (2004) *Η αρχή της προφύλαξης*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος (2007) *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ε. (2008) *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Μαριά, Ε.-Α. (1998) *Η νομική προστασία των δασών*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Μαριά, Ε.-Α. (2009) *Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Παπαδημητρίου, Γ., επιμ., (1994) *Η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Παπαδημητρίου, Γ., επιμ., (1998) *Η προστασία των υδροτόπων στην Ελλάδα*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Παπαδημητρίου, Γ., επιμ., (2005) *Στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση: Προκλήσεις και ευκαιρίες για το νομοθέτη και τη διοίκηση*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Παπαετρόπουλος, Α. (2003) *Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην ευρωπαϊκή και στην ελληνική έννομη τάξη*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Σιούτη, Γ. (2011) *Εγχειρίδιο δικαίου του περιβάλλοντος*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Χαϊνταρλής, Μ. (1999) *Το νομικό καθεστώς των οχλουσών εγκαταστάσεων*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Χαϊνταρλής, Μ. (2014) *Περιβαλλοντική νομοθεσία*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Χατζοπούλου, Ι. (2006) *Δασική νομοθεσία (κριτική επισκόπηση – νομολογία)*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.

Μάριος Χαϊνταρλής

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 38 384, Βόλος

e-mail: marioshaidarlis(AT)uth.gr

⁴³ Βλ. αναλυτικά το άρθρο 3 παρ. 5 του ν. 2477/1997 και το άρθρο 4 παρ. 6 του π.δ. 273/1999.

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ
ΣΚΑΓΙΑΝΝΗΣ ΠΑΝΤΕΛΗΣ
ΓΟΣΠΟΔΙΝΗ ΑΣΠΑ
ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ
ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ ΟΛΓΑ
ΨΥΧΑΡΗΣ ΓΙΑΝΝΗΣ
ΚΑΛΛΙΩΡΑΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Αραβαντινός Αθανάσιος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασενχόβεν Λουδοβίκος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Γιαννακούρου Τζίνα	- Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσιμας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)
Καρύδης Δημήτρης	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Κοσμόπουλος Πάνος	- Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης (ΔΠΘ)
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λόης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαλούτας Θωμάς	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Μαντουβάλου Μαρία	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Μελαχροινός Κώστας	- Queen Mary, University of London
Μοδινός Μιχάλης	- Διεπιστημονικό Ινστιτούτο Περιβαλλοντικών Ερευνών (ΔΙΠΕ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Université de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Χαστάογλου Βίλμα	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)

αιχώρος

ΤΕΥΧΟΣ 26 ΕΤΟΣ 2016
ISSUE YEAR

Ασπρογέρακας, Ε.

Προσεγγίσεις ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα:
Εργαλεία και στοιχεία διακυβέρνησης.

4

Παπαγεωργίου, Μ.

Θεωρίες, αρχές και πρότυπα χωρικού σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας:
Η ελληνική εμπειρία και πρακτική

37

Ουρεΐλιδου, Ε.

Προγραμματισμός πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησης των αστικών ελεύθερων χώρων:
Η περίπτωση του Δυτικού Τείχους Θεσσαλονίκης.

67

Ανέστης Γουργιώτης, Α., Τσιλιμίγκας, Γ.

Μια νέα προσέγγιση για το χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα.

103

Παναγιωτίδου Μ., Κοντοπούλου Ε., Βαλεριάνου, Κ.

Προσεγγίζοντας τις πολιτικές για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας

123

Χιόνης Δ., Εξάρκου, Τ.

Η κομματική ένταξη των έργων στο ΠΕΠ Αν. Μακεδονίας και Θράκης,
κατά την περίοδο του Γ΄ ΚΠΣ, ως Μελέτη Περίπτωσης.

149

Δρακάκη, Ε.

Η χωρική ρύθμιση της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα από το
Μάαστριχτ» ως την κρίση: Μία κριτική επισκόπηση της ελληνικής πολιτικής χωροταξίας.

177

ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Χαϊνταρλής Μ.

Η Διοίκηση του Περιβάλλοντος και η εξέλιξη της μέσα στο χρόνο.

201