

## Δ. ΣΥΝΟΨΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

**2013-2014:** Κατά την περίοδο που καλύπτει αυτή η έκθεση (Ιούλιος 2013 – Ιούνιος 2014) φάνηκε πως η περιβαλλοντικά ανεμπόδιστη ανάπτυξη μεγάλων επενδύσεων, κυρίως στον τομέα του τουρισμού, αποτελεί πλέον το νέο αναπτυξιακό πρόταγμα, στο οποίο όλα τα συναρμόδια υπουργεία καλούνται να αναπροσαρμόσουν τη νομοθεσία και τις πολιτικές τους. Επίσης ως πολιτικά δεδομένο αντιμετωπίζεται από την πλειοψηφία των κοινοβουλευτικών κομμάτων και σίγουρα από την Κυβέρνηση το «αναπτυξιακό» πρόσημο της οικοδομής νέων κτισμάτων και της νομιμοποίησης αυθαιρέτων, ακόμα και μέσα σε περιοχές που διέπονται από ειδικά προστατευτικά καθεστώτα.

Οι τομείς που υπέστησαν τα σημαντικότερα πλήγματα, ώστε να διευκολυνθεί το αναπτυξιακό μοντέλο που περιγράφηκε προηγουμένως, ήταν:

- η δασική νομοθεσία,
- η χωροταξική και πολεοδομική νομοθεσία,
- η «κόκκινη γραμμή» νομιμοποίησης των αυθαιρέτων,
- η ασφάλεια δικαίου, μέσα από καταγιισμό «φωτογραφικών» διατάξεων σε άσχετα νομοσχέδια για νομιμοποίηση παρανομιών και διευκόλυνση συγκεκριμένων επενδύσεων.

Ειδικά κατά την περίοδο που ακολούθησε το κλείσιμο της Βουλής για θερινές διακοπές και στη διάρκεια των τμημάτων διακοπών του 2014, εκτυλίχθηκε μια νομοθετική υπερδραστηριότητα με πρόσχημα το κατεπείγον της ικανοποίησης καθυστερημένων μνημονιακών δεσμεύσεων. Το σχέδιο νόμου για τη χωροταξία, το οποίο κατατέθηκε αμέσως μετά το κλείσιμο της Βουλής και ψηφίστηκε στο πρωτοφανές διάστημα των δυο μόλις ημερών, αλλάζει εκ βάθρων το σύστημα χωρικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, επιδεινώνοντας σοβαρά το ήδη ισχύον και διάτρητο κεκτημένο από τη σχετική νομοθεσία και νομολογία. Στη συνέχεια, ήρθε το αντιδασικό νομοσχέδιο που σήμανε μια τραγική απώλεια περιβαλλοντικού κεκτημένου, πρωτοφανή αγνόηση της πλούσιας δασικής νομολογίας των εθνικών δικαστηρίων και σκανδαλώδη οπισθοδρόμηση στο ήδη γεμάτο αγκάθια πεδίο της ασφάλειας δικαίου και της καλής νομοθέτησης.

Εξαιρετικά αρνητικές εξελίξεις σημειώθηκαν επίσης και στο επίπεδο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου: η εκδίκαση<sup>505</sup> από το Δικαστήριο της ΕΕ της υπόθεσης C-600/12 «Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας» για την απαράδεκτη «συγκατοίκηση» του εδώ και χρόνια παράνομου ΧΥΤΑ με τον διεθνώς προστατευόμενο βιότοπο της θαλάσσιας χελώνας *Caretta caretta* στη Ζάκυνθο και την άρνηση αρμόδιων τοπικών αρχόντων και φορέων για δημιουργία νέου και περιβαλλοντικά ασφαλούς χώρου, αποτελεί άλλον έναν διεθνή διασυρμό μιας χώρας που καυχιέται για το τουριστικό της προϊόν.

Επιπλέον, έχουμε δυο εκ νέου παραπομπές της Ελλάδας στο Δικαστήριο της ΕΕ για μη συμμόρφωση με προηγούμενες αποφάσεις του ίδιου δικαστηρίου. Και οι δυο νέες παραπομπές έχουν αντικείμενο τη διαχείριση αποβλήτων. Εάν οι αποφάσεις του δικαστηρίου είναι καταδικαστικές, τότε η Ελλάδα θα κληθεί να πληρώσει χρηματικά πρόστιμα, λόγω μη συμμόρφωσης με προγενέστερες αποφάσεις για τις ίδιες υποθέσεις. Η πρώτη υπόθεση (C-440/06) αφορά τη μη ολοκλήρωση εγκαταστάσεων επεξεργασίας αστικών λυμάτων σε έξι οικισμούς άνω των 10.000 κατοίκων, οι οποίες έπρεπε να έχουν ολοκληρωθεί από το 1998. Για την υπόθεση αυτή, η Επιτροπή προτείνει ως πρόστιμο κατ' αποκοπή ποσό ύψους €11.514.081 και ημερήσια χρηματική ποινή €47.462, μέχρις ότου τηρηθούν οι υποχρεώσεις. Η δεύτερη υπόθεση αφορά τη συνεχιζόμενη παράνομη λειτουργία και μη αποκατάσταση παράνομων χώρων διάθεσης απορριμμάτων, σε μη συμμόρφωση προς την απόφαση C-502/03 και παρά το γεγονός ότι τα περισσότερα από τα έργα αυτά συγχρηματοδοτεί η ΕΕ. Με τη νέα αυτή παραπομπή, η Επιτροπή ζητά από το Δικαστήριο την επιβολή ημερήσιας χρηματικής ποινής ύψους 71.193 ευρώ για κάθε ημέρα που μεσολαβεί από τη δεύτερη απόφαση του Δικαστηρίου μέχρις ότου η Ελλάδα συμμορφωθεί με την απόφαση, καθώς και κατ' αποκοπή πρόστιμου 7.786 ευρώ ανά ημέρα για το διάστημα που μεσολαβεί από την πρώτη απόφαση (2005) μέχρι την ημέρα συμμόρφωσης ή την ημέρα έκδοσης της δεύτερης απόφασης του Δικαστηρίου. Με τις νέες αυτές παραπομπές, γίνεται πλέον φανερό ότι η μη τήρηση των δεσμεύσεων, τουλάχιστον ως προς το περιβαλλοντικό δίκαιο της ΕΕ, έχει και οικονομική επίπτωση, εκτός από την προφανή.

Αυτή η χρονιά ήταν αποκαλυπτική και μιας άλλης περιβαλλοντικής κρίσης, σιωπηλής, καθώς η δημοσιοποίηση των σχετικών δεδομένων που θα έπρεπε να σημάνουν συναγερμό είναι μάλλον

<sup>505</sup> Η καταδικαστική απόφαση εκδόθηκε στις 17 Ιουλίου 2014, εκτός δηλαδή της περιόδου που καλύπτει η παρούσα έκθεση.

κρυπτική και δυσχεραίνει παρά διευκολύνει τη διάθεση της κρίσιμης αυτής περιβαλλοντικής πληροφορίας: η χημική κατάσταση των υδάτων, όπως αποκαλύπτεται μέσα από τα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής της οδηγίας 2000/60/ΕΚ για τα νερά, είναι σε πολλές περιοχές «κακή». Κυρίως λόγω επιβάρυνσης από (ακόμα και απαγορευμένα) αγροχημικά, τρία (από 15) υπόγεια υδάτινα σώματα στην Ανατ. Μακεδονία, τρία (από 55) στη Δυτ. Μακεδονία, οκτώ (από 34) στην Κεντρ. Μακεδονία, τέσσερα (από 18) στη Θράκη, και ένα (από 26) στην Ήπειρο χαρακτηρίζονται ως «κακής χημικής κατάστασης». Η έκταση όμως αυτής της κρίσης σε εξέλιξη δεν είναι καθόλου ξεκάθαρη: η χημική κατάσταση για 373 και η οικολογική κατάσταση για 159 υδάτινα σώματα αναφέρεται ως άγνωστη. Το χειρότερο στην περίπτωση της πολιτικής του αρμόδιου υπουργείου είναι ότι ως τακτική αντιμετώπισης των υπεράριθμων προβληματικών καταστάσεων ακολουθείται η κατάχρηση της δυνατότητας για εξαίρεση υδάτινων σωμάτων από τους στόχους που θέτει η κοινοτική οδηγία - μάλιστα στην περίπτωση της Ανατ. Μακεδονίας εξαιρούνται σχεδόν τα μισά υδάτινα σώματα.

Οι σποραδικές θετικές εξελίξεις αφορούσαν κυρίως την εφαρμογή δεσμεύσεων της χώρας έναντι του κοινοτικού ή διεθνούς δικαίου ή τη βελτίωση των απορροφήσεων κοινοτικών κονδυλίων. Έτσι, σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στην προώθηση της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα. Ωστόσο, η εφαρμογή της παραμένει αμφισβητήσιμη, εν τη απουσία πραγματικού σχεδίου υλοποίησης της. Αντιμετωπίστηκαν επίσης, τουλάχιστον προσώρας, σημαντικά προβλήματα λειτουργίας των φορέων διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών και ταυτόχρονα ξεκίνησε επεξεργασία νέου πλαισίου διαχείρισης και φύλαξης των περιοχών αυτών. Θετικές επίσης εξελίξεις είχαμε σε νομολογικό επίπεδο, με κυριότερη την ιστορικής σημασίας απόφαση 24/2014 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας που κλείνει την πόρτα της νομιμότητας στο σκανδαλώδες πλέον κεφάλαιο «εκτροπή του Αχελώου».

Η πιο ελπιδοφόρα όμως εξέλιξη ήταν η μη κατάθεση στη Βουλή του νομοσχεδίου του Υπουργείου Οικονομικών για τον αιγιαλό και την παραλία, εκτός από το μέρος που αφορά την οριοθέτηση της αιγιαλιτιδας ζώνης. Αυτό το ωμό ως προς τις επιδιώξεις του και ξεκάθαρα περιβαλλοντοκτόνο νομοσχέδιο πέτυχε κάτι που σε καιρό κρίσης θα μπορούσε να θεωρηθεί πολύ δύσκολο: να γίνει άμεσα αντιληπτό το σκανδαλώδες περιεχόμενο και οι αντανάπτυξιακές επιδιώξεις του και να ξεσηκωθεί θύελλα αντιδράσεων.<sup>506</sup>

Επιγραμματικά, αυτή τη χρονιά είδαμε να ωριμάζει μια νέα αναπτυξιακή γενιά και πολιτική από παλιό και φθαρμένο υλικό: η Ελλάδα ως απεριόριστος υποδοχέας νέων οικοδομών και εντατικών χρήσεων.

**10 χρόνια:** Στην πρώτη έκθεση του WWF Ελλάς για την κατάσταση εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα, το 2005, είχαν καταγραφεί μια σειρά από σοβαρά προβλήματα που καθιστούσαν την ποιότητα αλλά και την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας εξαιρετικά δύσκολη. Η αδιαφάνεια στη νομοθέτηση, τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και τη λήψη αποφάσεων· η απουσία χωροταξικού σχεδιασμού· η χαοτική νομοθεσία που είναι ούτως ή άλλως διάτρητη από φωτογραφικές διατάξεις· η μη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις· το μεγάλο κενό γνώσης της σχετικής νομοθεσίας και των επίκαιρων εξελίξεων από τους αρμόδιους υπαλλήλους· οι μακροχρόνιες διαδικασίες ελέγχου των παραβάσεων και εν τέλει η ατιμωρησία του περιβαλλοντικού εγκλήματος· η απουσία σημαντικών εργαλείων λήψης αποφάσεων και σχεδιασμού, όπως το κτηματολόγιο και οι δασικοί χάρτες· και η υποστελέχωση των σημαντικών περιβαλλοντικών υπηρεσιών, όπως οι επιθεωρητές περιβάλλοντος και οι διευθύνσεις δασών, ήταν τα μεγαλύτερα «περιβαλλοντικά αγκάθια» τότε. Σε μια ευσύννοπτη απόδοση, αυτό το μίγμα προβλημάτων είχε τελικά περιγραφεί ως έλλειψη πολιτικής βούλησης και κοινωνικής πίεσης για την προστασία των κοινών.

Επιχειρώντας μια γρήγορη ανασκόπηση των δέκα ετών από την έκδοση της πρώτης έκθεσης πρέπει σίγουρα να τονιστεί ως ιδιαίτερα θετική εξέλιξη η σημαντική ενίσχυση των δυνατοτήτων του κοινού αλλά και των ιδίων των δημόσιων υπηρεσιών για πρόσβαση σε περιβαλλοντική και διοικητική πληροφορία. Με σημαντικότερες τομές τη δημιουργία του προγράμματος «Διαύγεια», το 2010, και τη δωρεάν πρόσβαση στα φύλλα εφημερίδας της Κυβέρνησης και γενικότερα στη νομοθεσία, μέσω του ιστοτόπου [www.et.gr](http://www.et.gr), έχει πλέον γίνει δυνατό κάτι που προ δεκαετίας φάνταζε εξωπραγματικό: η απρόσκοπτη πρόσβαση του κάθε πολίτη στις πράξεις των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων, αλλά και στους ίδιους τους νόμους. Πρόοδος έχει σημειωθεί και στις δυνατότητες συμμετοχής σε διαβουλεύσεις, αν και σταδιακά από ουσιαστικές βήμα στη νομοθετική διαδικασία, η διαβούλευση αποκτά ένα τυπικό χαρακτήρα.

<sup>506</sup> Μια εικόνα των μαζικών και ανεξάρτητων κινητοποιήσεων και πρωτοβουλιών διαμαρτυρίας που προκάλεσε το νομοσχέδιο για τον αιγιαλό δίνεται στο εξής άρθρο στο blog του WWF Ελλάς: <http://www.wwf.gr/blog/post/2014-07-29-08-12-51>.

Επίσης, η συμβολή των ανεξάρτητων αρχών στην προστασία του περιβάλλοντος, με βασικότερο τον Συνήγορο του Πολίτη, παραμένει κρίσιμης σημασίας. Ιδιαίτερη όμως μνεία πρέπει στην Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και γενικότερα στις υπηρεσίες που υπάγονται στην Ειδική Γραμματεία Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Αποτελεί δυστυχώς ντροπιαστική οπισθοδρόμηση η πρωτοβουλία της πολιτικής ηγεσίας του ΥΠΕΚΑ να την καταργήσει και να διασπάσει, στο πλαίσιο του νέου οργανογράμματος του υπουργείου, ειδικά καθώς φαίνεται να διατηρεί άλλες ειδικές γραμματείες που σίγουρα δεν είναι διοικητικά απαραίτητες.

Πολύ σημαντική εξέλιξη της δεκαετίας στο πεδίο της νομοθεσίας ήταν η ψήφιση του νόμου για τη βιοποικιλότητα (3937/2011), το 2011, παρά τις μεγάλες αντιδράσεις τόσο από κυβερνητικούς βουλευτές (με αντικείμενο μια διάταξη περιορισμού της εκτός σχεδίου δόμησης), όσο και από την αντιπολίτευση. Ο νόμος αυτός συστηματοποιεί και εκσυγχρονίζει το εθνικό σύστημα προστατευόμενων περιοχών και την προστασία σημαντικών ειδών και οικοτόπων, και ήδη κατά την πρώτη τριετία εφαρμογής έχει συμβάλει σημαντικά στην αντιμετώπιση πολλών απειλών σε φυσικές περιοχές. Παρά το γεγονός ότι εκκρεμεί η εφαρμογή των περισσότερων από τις προβλέψεις αυτού του νόμου για μελέτες και ειδικότερα διατάγματα, εντούτοις ένα εξαιρετικά σημαντικό προεδρικό διάταγμα υπογράφηκε μέσα σε δεκαπέντε μόλις μήνες από την ψήφιση του ν. 3937/2011: το π.δ. για την προστασία 380 μικρών φυσικών υγροτόπων σε 59 νησιά είναι ένα ορόσημο στην περιβαλλοντική νομοθεσία, το οποίο έχει αποδειχθεί σωτήριο για πολλά από αυτά τα ευαίσθητα οικοσυστήματα.

Επίσης πολύ σημαντικές εξελίξεις είδαμε στο επίπεδο της κοινωνικής εγρήγορσης και κινητοποίησης για το περιβάλλον. Πρώτη και πλέον μαζική ήταν η αγανακτισμένη διαμαρτυρία για τις τραγικές δασικές πυρκαγιές του «μαύρου καλοκαιριού» του 2007. Επόμενος σταθμός το 2009, με τις κινητοποιήσεις και διεκδικήσεις για μια καλή διεθνή συμφωνία για το κλίμα στην Κοπεγχάγη (όπου οι συνομιλίες κατέληξαν σε αποτυχία). Σημειώθηκαν επίσης μεγάλες κινητοποιήσεις κατά συγκεκριμένων επενδύσεων με μεγάλη περιβαλλοντική επίπτωση, όπως ο χρυσός στη Χαλκιδική, και μαζικές αντιδράσεις σε καταστροφικά νομοσχέδια, όπως τα σχετικά με τον αιγιαλό και τα δάση. Αυθόρμητες και δίχως ξεκάθαρη σύμπνοια, ίσως ακόμα και συνειδητοποίηση, ως προς το ιδανικό όραμα για συμπόρευση της προστασίας του περιβάλλοντος με την ανάπτυξη, οι κινητοποιήσεις αυτές έδειξαν ξεκάθαρα είναι πως αυτή ήταν μια δεκαετία περιβαλλοντικής αγανάκτησης. Έδειξαν επίσης ότι το περιβάλλον δεν είναι για όλους τους Έλληνες ζήτημα τοπικό ή απλά «η πίσω αυλή μου», αλλά κάτι πολύ παραπάνω: το παρόν και το μέλλον όλων μας.

Παρά τις σαφείς και ελπιδοφόρες θετικές εξελίξεις της δεκαετίας, η μεγαλύτερη οπισθοδρόμηση ήρθε με το ένδυμα της γρήγορης ανάπτυξης για διέξοδο από την κρίση. Μετά την ψήφιση του πρώτου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, το 2011, άρχισε η συστηματική κατεδάφιση περιβαλλοντικής και χωροταξικής νομοθεσίας που αποτελούσε ένα ισχύον μεν, πλην όμως ζωτικής σημασίας περιβαλλοντικό κεκτημένο: με στόχο τη διευκόλυνση κάθε λογής επενδυτικού σχεδίου, αποδομήθηκε πρώτα το πλαίσιο περιβαλλοντικής αδειοδότησης και υπερπηδήθηκε νομικά κάθε εμπόδιο νομιμοποίησης αυθαιρέτων, ακόμα και σε περιοχές προστασίας. Στη συνέχεια αλλοιώθηκε η δασική νομοθεσία με σκόρπιες τροποποιήσεις σε άσχετα νομοσχέδια, για να αλωθεί ολοκληρωτικά με τον αντιδασικό νόμο που ψηφίστηκε φέτος το καλοκαίρι. Σε όλη δε τη διάρκεια των ετών αυτών, η περιβαλλοντική νομοθεσία διατρήθηκε με αμέτρητες φωτογραφικές ρυθμίσεις για τη διευκόλυνση συγκεκριμένων κλάδων ή επιχειρήσεων, και την τακτοποίηση συγκεκριμένων παράνομων χρήσεων ή αυθαιρέτων κατασκευών. Παράλληλα, αποδυναμώθηκε ακόμα περισσότερο ή ήδη υποστελεχωμένη περιβαλλοντική δημόσια διοίκηση, ενώ την ίδια στιγμή αυξήθηκαν κατακόρυφα οι απαιτήσεις για έγκαιρη γνωμοδότηση επί επενδυτικών σχεδίων. Σε πολλές δε περιπτώσεις η μη έγκαιρη απάντηση αρμόδιας υπηρεσίας τεκμαίρεται θετική, ενώ για κάποιες επενδύσεις η καθυστέρηση καταλογίζεται ως πειθαρχικό παράπτωμα για τον αρμόδιο υπάλληλο. Συνταγή περιβαλλοντικής παράλυσης...

Όπως σημαίνει και η ίδια η ελληνική λέξη, η κρίση έχει δυο όψεις: μια δραματική και μια θετική. Η ελληνική κρίση κόλλησε στη δραματική πλευρά, καθώς αγνοήθηκε η ευκαιρία για κριτική αξιολόγηση των πραγματικών αιτιών της οικονομικής κατάρρευσης και του αναπτυξιακού μοντέλου που οδήγησε τη χώρα σε αυτή την πρωτοφανή ύφεση. Αγνοήθηκε επίσης η ιστορικά ίσως μοναδική ευκαιρία για τον ευρύ και ανοιχτό δημόσιο διάλογο για την ανάπτυξη που ποτέ δεν έγινε στην Ελλάδα. Αντ' αυτού, η χώρα μπήκε σε τροχιά πανικόβλητης απορρύθμισης και προσέλκυσης κάθε είδους επένδυσης, με ανυπολόγιστο περιβαλλοντικό αποτύπωμα, δίχως κανέναν σχεδιασμό, με άδηλο αναπτυξιακό όφελος και σίγουρα χωρίς ξεκάθαρη κοινωνική συναίνεση. Θα έπρεπε ως συνέπεια να θεωρείται αναμενόμενο ότι η επιβολή ενός μαζικά καταστροφικού για το περιβάλλον αναπτυξιακού μοντέλου, με πρόσχημα την κρίση αλλά δίχως καμία προφανή κοινωνική συναίνεση, θα έχει ως αποτέλεσμα μια γενικευμένη καχυποψία προς οποιοδήποτε επενδυτικό σχέδιο, και βεβαίως την πρόκληση αντιδράσεων, ειδικά σε περιοχές που πλήττονται σοβαρά από μεγάλες επεμβάσεις σε σημαντικά τοπικά οικοσυστήματα.