



WWF Ελλάς
Λεμπέση 21
Αθήνα 11743

Τηλ: 210 3314893
Fax: 210 3247578
g.chasiotis@wwf.gr
www.wwf.gr

ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΕ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

Σχέδιο σε διαβούλευση: Σχέδιο νόμου «Αναπτυξιακό πολυνομοσχέδιο»

Υπουργείο: Οικονομίας και Ανάπτυξης

Φάση: Δημόσια διαβούλευση 11-17 Σεπτεμβρίου 2019

Επικοινωνία: Γιώργος Χασιώτης, νομικός συντονιστής

Σχόλιο επί της διαδικασίας διαβούλευσης

Ως θέση αρχής, το WWF Ελλάς παγίως υποστηρίζει την ουσιαστική και χρονικά επαρκή διαβούλευση επί του νομοθετικού έργου κάθε κυβέρνησης. Το παρόν νομοσχέδιο τίθεται σε περιορισμένο χρόνο διαβούλευση έξι ημερών, όταν ο πολύ πρόσφατος νόμος 4622/2019 για το επιτελικό κράτος ορίζει ως υποχρεωτική διάρκεια της διαβούλευσης επί νομοσχεδίων τις δύο εβδομάδες. Από πουθενά δεν προκύπτουν οι επαρκώς τεκμηριωμένοι λόγοι για σύντμηση της διαβούλευσης. Ειδικά με δεδομένο ότι το παρόν νομοσχέδιο είναι πολύ μεγάλο και εισάγει σοβαρότατες αλλαγές του θεσμικού πλαισίου προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας, ο περιορισμός στον χρόνο που ο υπουργός διαθέτει για υποβολή σχολίων από το ενδιαφερόμενο κοινό είναι απαράδεκτα περιορισμένος.

Ως επιπλέον προβληματικό στοιχείο επισημαίνεται η προσθήκη άλλων εγγράφων κατά τη διάρκεια της ήδη περιορισμένη διαβούλευσης: στις 16 Σεπτεμβρίου, μια μέρα πριν τη λήξη της προθεσμίας διαβούλευσης, φαίνεται πως προστέθηκε στο σχετικό υλικό το «Παράρτημα 1: Καταστατικό Ελληνικής Εταιρείας Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου ΑΕ».

Σχόλια επί του άρθ. 1 «Τροποποίηση ν. 4608/2019 (Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα και προσέλκυση Στρατηγικών Επενδύσεων και άλλες διατάξεις)»

Παράγραφος 1: Με την προτεινόμενη τροποποίηση, οι ΣΔΙΤ αναγορεύονται σε «αυτοδίκαια εντασσόμενες στρατηγικές επενδύσεις», χωρίς να είναι εφεξής απαραίτητη η υπαγωγή τους στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (EFSI). Δυστυχώς, με τον τρόπο αυτόν, παρακάμπτονται τα ελάχιστα κριτήρια ποιότητας που χρησιμοποιεί το EFSI: για παράδειγμα, στην περίπτωση των ενεργειακών έργων και δραστηριοτήτων, το EFSI εφαρμόζει ανάλυση κόστους-οφέλους, που συνεκτιμά και τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, καθώς και κριτήρια ενεργειακής αποδοτικότητας [βλ., π.χ., [EIB Energy Lending Criteria](#), ενώ αντίστοιχα κριτήρια υφίστανται για επενδύσεις σε κλάδους μεταφορών και νερού (transport and water sectors lending policies)]. Κατά συνέπεια, η προτεινόμενη διάταξη επιδεινώνει το ισχύον καθεστώς, καθώς επιφυλάσσει την προνομιακή επιφύλαξη των «αυτοδίκαια εντασσόμενων στρατηγικών επενδύσεων» (πρβλ. 10 παρ. 2 περ. ε' ν. 4609/2018) σε έργα που δεν ικανοποιούν κάποια ελάχιστα κριτήρια βιωσιμότητας.

Αποτελεί επίσης πανευρωπαϊκή πρωτοτυπία ο χαρακτηρισμός όλων των ΣΔΙΤ, ανεξαρτήτως κριτηρίων, κλάδου και τύπου επένδυσης, ως «στρατηγικών επενδύσεων» για την οικονομία. Υπάρχει πλούσια διεθνής βιβλιογραφία που καταδεικνύει πως οι ΣΔΙΤ όχι μόνο δεν έχουν πάντα τα αναμενόμενα οφέλη για την οικονομία, αλλά ενδεχομένως έχουν αρνητικό αντίκτυπο τόσο δημοσιονομικά όσο και για την ευρύτερη οικονομία, κοινωνία και περιβάλλον. Ενδεικτικά, πρόσφατη έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνέδριου διαπίστωσε περιορισμένα οφέλη από τις ΣΔΙΤ σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τονίζοντας ταυτόχρονα να ποικίλα προβλήματα και περαιτέρω

κόστη που δημιουργούν (βλ. εδώ: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf). Επομένως, με βάση αυτήν την διάταξη, οι Έλληνες φορολογούμενοι καλούνται να επιδοτήσουν δραστηριότητες με αμφιλεγόμενα οφέλη για τους ίδιους, και μάλιστα με οριζόντιο τρόπο, χωρίς καμία διασφάλιση μέσω συγκεκριμένων κριτηρίων υπαγωγής.

Παράγραφος 3: Με την προτεινόμενη διάταξη, επιτρέπονται ειδικές παρεκκλίσεις (δηλαδή, υπερβάσεις) από τους ισχύοντες όρους και περιορισμούς δόμησης. Πιθανώς οι παρεκκλίσεις αυτές να είναι απαραίτητες σε ορισμένες περιπτώσεις: ωστόσο, η προτεινόμενη διάταξη, χωρίς να θεσπίζει συγκεκριμένα κριτήρια ή την υποχρέωση αντισταθμιστικών μέτρων, καθιστά σαφές ότι κάθε σχετικό αίτημα επενδυτή θα ικανοποιηθεί. Με τον τρόπο αυτό, διαστρεβλώνεται ο θεσμός των στρατηγικών επενδύσεων, οι οποίες θα έπρεπε να είχαν υποδειγματικό χαρακτήρα, και υπονομείται το πολεοδομικό καθεστώς της περιοχής εγκατάστασης. Είναι επίσης σαφές πως, κατ' αυτόν τον τρόπο, δημιουργείται de facto ένα πολεοδομικό καθεστώς δυο ταχυτήτων, το οποίο και θα οδηγήσει σε ανταγωνιστικό μειονέκτημα δραστηριότητες και επιχειρήσεις που δεν είναι «στρατηγικές επενδύσεις», δημιουργώντας ένα μακροπρόθεσμο ρίσκο μια «εξίσωσης προς τα κάτω» (race to the bottom) του πολεοδομικού καθεστώτος.

Παράγραφος 6: Πρόκειται για ρύθμιση που είναι παντελώς μάταιη: αν ο νομοθέτης αποφασίσει μεταγενέστερα να εφαρμόσει αυστηρότερα κριτήρια, προφανώς θα την καταργήσει. Αλλά είναι και στην ουσία της εξαιρετικά προβληματική: σε μία εποχή όξυνσης της περιβαλλοντικής κρίσης, με αυτή τη διάταξη ο νομοθέτης προσπαθεί να «απαγορεύσει» μελλοντική νομοθεσία που θα αυστηροποιεί τα κριτήρια των στρατηγικών επενδύσεων.

Σχόλια επί του άρθ. 2 «Έλεγχος επενδυτικών σχεδίων και πιστοποίηση ολοκλήρωσης και έναρξης της παραγωγικής λειτουργίας επενδύσεων των νόμων 4399/2016 (Α' 117), 3908/2011 (Α' 8), 3299/2004 (Α' 261) και 2601/1998 (Α' 81)»

Η προτεινόμενη αλλαγή στην παρ. 2, σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται, εφεξής, η υπαγωγή δραστηριοτήτων κωδικών αριθμών δραστηριότητας 07 με 09.9 στον επενδυτικό νόμο, πρέπει να αποσυρθεί.

Πρώτον, η αλλαγή αυτή θα αυξήσει τις ήδη υψηλές κρατικές επιδοτήσεις στα ορυκτά καύσιμα καθώς επιτρέπει την επιδότηση επενδύσεων σε «υποστηρικτικές» δραστηριότητες εξορύξεων φυσικού αερίου και πετρελαίου (κωδικού αριθμού δραστηριότητας 09). Αξίζει να υπενθυμίσουμε πως, κατά τα στοιχεία του ΟΟΣΑ το Ελληνικό Κράτος δαπάνησε κατά μέσο όρο, για την περίοδο 2012-2017, 1.3 δισεκ. ευρώ ετησίως σε επιδοτήσεις ορυκτών καυσίμων. Είναι αδιανόητο οι φορολογούμενοι να επιδοτούν δραστηριότητες που συνεισφέρουν στην κλιματική κρίση και θέτουν σε ρίσκο, εν τέλει, την ελληνική κοινωνία και οικονομία [πρβλ., για το θέμα αυτό, την έκθεση της [Διεπιστημονικής Επιτροπής Μελέτης Επιπτώσεων Κλιματικής Αλλαγής](#) (2011), υπό την αιγίδα της Τράπεζας της Ελλάδας].

Δεύτερον, οι επιπλέον επιδοτήσεις έρχονται σε πλήρη αντίθεση με τις αλλαγές που συντελούνται πανευρωπαϊκά, καθώς τα κυριότερα επενδυτικά οχήματα της ΕΕ αποκλείουν σταδιακά την χρηματοδότηση τόσο των ορυκτών καυσίμων όσο και υποστηρικτικών δραστηριοτήτων και υποδομών. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων έχει ήδη προτείνει τον αποκλεισμό των ορυκτών καυσίμων συνολικά (συμπεριλαμβανομένου «υποστηρικτικών δραστηριοτήτων») από το ενεργειακό χαρτοφυλάκιο της στο πλαίσιο της [αναθεώρησης της Δανειοδοτικής Πολιτικής της για την Ενέργεια](#). Ταυτόχρονα, το άρθρο 6 της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής της περιόδου 2021-2027 εξαιρεί ρητά τις επιδοτήσεις και επενδύσεις που «συνδέονται με την παραγωγή, την επεξεργασία, τη διανομή, την αποθήκευση ή την καύση ορυκτών καυσίμων» [βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2018).

Πρόταση για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής, COM(2018) 372]¹.

Τρίτον, η προτεινόμενη αλλαγή επιτρέπει επίσης, εφεξής, την κρατική επιδότηση δραστηριοτήτων εξόρυξης μεταλλευμάτων, ορυχείων και λατομείων, δραστηριοτήτων με αναμφίβολα βαρύ περιβαλλοντικό αποτύπωμα, και επομένως με αρνητικές εξωτερικεύσεις (negative externalities) για τις τοπικές κοινωνίες και την οικονομία συνολικότερα. Με την προτεινόμενη αλλαγή η επιδότηση είναι διπλή: οι φορολογούμενοι επωμίζονται τόσο το κόστος της άμεσης επιδότησης, όσο και το κόστος των αρνητικών εξωτερικεύσεων (για τις οποίες σπανίως πληρώνουν οι επωφελούμενες επιχειρήσεις).

Τέταρτον, οι κρατικές ενισχύσεις οφείλουν να υποστηρίζουν κλάδους στους οποίους υφίστανται αποτυχίες αγοράς (market failure), για παράδειγμα λόγω ελλιπούς χρηματοδότησης. Είναι εξαιρετικά απίθανο να υφίστανται αποτυχίες αγοράς στους εξορυκτικούς κλάδους και σε υποστηρικτικές δραστηριότητες εξορύξεων πετρελαίου και φυσικού αερίου. Ιδιαίτερα δε καθώς αυτοί οι κλάδοι είναι εξαιρετικά συγκεντρωμένοι σε λίγες μεγάλες επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένου πολυεθνικές επιχειρήσεις με σημαντικές δυνατότητες χρηματοδότησης επενδύσεων τόσο από εγχώριες όσο και από διεθνείς πηγές.

Σχόλια επί του άρθ. 6 «Νομική δεσμευτικότητα»

Η προτεινόμενη παράγραφος, σύμφωνα με την οποία «δεν επιτρέπεται άρνηση αδειοδότησης της οποιασδήποτε επενδυτικής ή κατασκευαστικής δραστηριότητας στη βάση γεωχωρικών δεδομένων που δεν συμπεριλαμβάνονται στον Ενιαίο Ψηφιακό Χάρτη», πρέπει να αποσυρθεί. Πρώτα από όλα, διότι η απαρίθμηση των γεωχωρικών δεδομένων που εισάγονται στον Ενιαίο Ψηφιακό Χάρτη κατά το άρθ. 5 παρ. 3 του νομοσχεδίου είναι ενδεικτική: με άλλα λόγια, δεν μπορεί να επιτρέπονται επενδύσεις βλαπτικές για το περιβάλλον ή τη δημόσια υγεία στη βάση ενός Ενιαίου Ψηφιακού Χάρτη που μπορεί να είναι ελλιπής, ή να ανακηρύσσεται η «νομική δεσμευτικότητα» του τελευταίου χωρίς ο νομοθέτης να έχει μία σαφή ιδέα των δεδομένων που πρέπει να περιλαμβάνει. Παραδείγματα γεωχωρικών δεδομένων που δεν αναφέρονται στο νομοσχέδιο είναι όσα περιλαμβάνονται σε Σχέδια Διαχείρισης Λεκανών Απορροής Ποταμών, όσα απορρέουν από μελέτες ασφαλείας που απαιτούνται από τη νομοθεσία Seveso, ή όσα είναι απαραίτητα για την εφαρμογή διάφορων διατάξεων που προβλέπουν υποχρεωτικές αποστάσεις μεταξύ οχλουσών δραστηριοτήτων, και πολλά ακόμα.

Όπως είναι διατυπωμένη, η διάταξη οδηγεί σε de facto κατάργηση νομικών ρυθμίσεων, οι οποίες μάλιστα δεν ορίζονται ρητά. Σε τελική ανάλυση, ο Ενιαίος Ψηφιακός Χάρτης πρέπει να ενισχύει, και όχι να υπονομεύει την ασφάλεια δικαίου.

Η προτεινόμενη ρύθμιση έχει ένα ακόμα πρόβλημα: είναι με την ασύμβατη με όσες διατάξεις επιτάσσουν τη χρήση των πλέον προωθημένων επιστημονικών γνώσεων (που μπορεί να έχουν γεωχωρικό περιεχόμενο) κατά τη διαδικασία αδειοδότησης - π.χ., το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43 [πρβλ., μεταξύ άλλων, τον οδηγό «Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000 - Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους (Επίσημη Εφημερίδα 2019/C 33/01)].

Σχόλια επί του άρθ. 11 «Επιχειρηματικά πάρκα»

Παράγραφος 3: Στην ουσία της, η ρύθμιση της 3^{ης} παραγράφου (η οποία τροποποιεί την ισχύουσα σε ένα σημείο ήσσονος σημασίας) επιτρέπει την αύξηση της έκτασης του επιχειρηματικού πάρκου μέχρι 15% χωρίς περιβαλλοντική αδειοδότηση [άρθ. 47 παρ. 7 σε συνδυασμό με τα άρθ. 46 παρ. 5 περ. (β) και 47 παρ. 8 περ. (β) ν. 3982/2011, όπως ισχύουν]. Η απαλλαγή αυτή, μολονότι γίνεται με την επιφύλαξη της τήρησης των θεσπισμένων χρήσεων γης,

¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2018). Πρόταση για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής [COM(2018) 372]. Ανάκτηση από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0372&from=EN>

απαλλάσσει τα επιχειρηματικά πάρκα από τη γενική διαδικασία τροποποίησης της απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, και γίνεται χωρίς να ληφθούν υπόψη τα περιβαλλοντικά κριτήρια που απαιτεί το ενωσιακό δίκαιο στις περιπτώσεις αυτές [Παράρτημα ΙΙΙ οδηγίας 2011/92, όπως έχει αντικατασταθεί με την οδηγία 2014/52], όπως την πρόκληση ρύπανσης και οχλήσεων, την ικανότητα απορρόφησης του περιβάλλοντος, τη γειτνίαση με κατοικημένες ή ευαίσθητες περιοχές. Είναι χαρακτηριστικό ότι δεν φαίνεται να απαιτείται νέα ή τροποποιημένη μελέτη των έργων υποδομής, ωσάν να είναι δεδομένο ότι οι ίδιες υποδομές –π.χ., μονάδες επεξεργασίας λυμάτων, ή χώροι φορτοεκφόρτωσης- θα επαρκούν και για ένα επιχειρηματικό πάρκο που ελεγκτείται κατά 15% [άρθ. 46 παρ. 5 (δ), όπως ισχύει].

Η ρύθμιση είναι ιδιαίτερα προβληματική σε σχέση με τα Επιχειρηματικά Πάρκα Μεμονωμένων Μεγάλων Μονάδων, που ευνοεί ιδιαίτερα το νομοσχέδιο, καθώς τελικά επιτρέπει την επέκταση μίας μεμονωμένης μονάδας χωρίς να τηρούνται οι απαιτήσεις της νομοθεσίας για την επέκταση αυτή. Τέλος, ούτε η επιφύλαξη της τήρησης των χρήσεων γης σημαίνει πολλά, καθώς το νομοσχέδιο και ισχύουσες διατάξεις προβλέπει την διατήρηση των μονάδων αυτών ακόμα και αν θεσπίζονται ή τροποποιούνται χρήσεις γης (πρβλ. άρθ. 13 παρ. 3 του νομοσχεδίου).

Παράγραφος 7: η προτεινόμενη ρύθμιση για τα Επιχειρηματικά Πάρκα Μεμονωμένων Μεγάλων Μονάδων επιδεινώνει ακόμα περισσότερο μία κακή, ισχύουσα ρύθμιση. Πρώτα από όλα, η δυνατότητα ίδρυσης Επιχειρηματικών Πάρκων για μεμονωμένες μονάδες αναιρεί όλα τα πλεονεκτήματα, περιβαλλοντικά και οικονομικά, των επιχειρηματικών πάρκων: αντί να ενισχυθεί η χωροταξική αναδιοργάνωση της βιομηχανίας, παρέχεται η δυνατότητα επικύρωσης του σημερινού καθεστώτος της άναρχης και ανεξέλεγκτης χωροθέτησης, κατά κανόνα σε εκτός σχεδίου περιοχές. Πόσο μάλλον που η ρύθμιση δεν καταλαμβάνει ιδιαίτερα «μεγάλες» επιχειρήσεις – αλλά όλες τις επιχειρήσεις του β' μέρους του ν. 3982/2011 (μέση όχληση, δηλαδή, μετά τις τροποποιήσεις που επιφέρει το νομοσχέδιο, όλες οι επιχειρήσεις κατηγορίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης Α2 και άνω). Ωστόσο, η προτεινόμενη ρύθμιση προχωράει ακόμα παραπέρα και προβλέπει εφεξής τη δυνατότητα ίδρυσης Επιχειρηματικών Πάρκων Μεμονωμένων Μονάδων σε ασυνεχείς εκτάσεις: έτσι, χάνονται όλα τα πλεονεκτήματα της «συστέγασης» περισσότερων επιχειρήσεων στο ίδιο πάρκο, και στην ίδια έκταση. Δημιουργείται δηλαδή ένα παράδοξο καθεστώς διάχυτων στον χώρο βιομηχανικών μονάδων, οι οποίες απειλούν να υποβαθμίσουν όλους τους χώρους που «παρεμβάλλονται» στις εγκαταστάσεις τους, οι οποίοι μπορεί να είναι εκτεταμένοι: επιπλέον, και μολονότι αυξάνεται η περιβαλλοντική επιβάρυνση από τις επιχειρήσεις αυτές, μειώνεται η κατηγορία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, ενώ εισάγεται καθεστώς γνωστοποίησης (άρθ. 11 παρ. 5 και 11 παρ. 19 του νομοσχεδίου). Τέλος, στην περίπτωση αυτή δεν υπάρχει ουσιαστική διάκριση ανάμεσα στον φορέα (του επιχειρηματικού πάρκου) και την εγκατεστημένη επιχείρηση, και χάνονται όλα τα πλεονεκτήματα ενός «διακριτού» φορέα επιχειρηματικού πάρκου.

Να σημειωθεί ότι επίσης η κοινή υπουργική απόφαση του τελευταίου εδαφίου απαιτεί στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση.

Σχόλια επί του άρθ. 13 «Βιομηχανικές δραστηριότητες»

Παράγραφος 3: Είναι προφανές ότι, όπου αλλάζουν οι χρήσεις γης, θα πρέπει να υπάρχουν μεταβατικές διατάξεις. Παράλληλα, όμως, και ειδικά σε μία περίοδο κατά την οποία προχωράει η θεσμική ολοκλήρωση του Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών και του χωροταξικού σχεδιασμού, θα πρέπει να προβλέπεται περιβαλλοντική αξιολόγηση των υφιστάμενων δραστηριοτήτων (οι οποίες έχουν εγκατασταθεί με βάση τις «εκτός σχεδίου» ρυθμίσεις, άναρχα δηλαδή, και ενίοτε αυθαίρετα) ενόψει του νέου καθεστώτος. Ωστόσο, η νέα διάταξη του 20 παρ. 9β ν. 3982/2011 (που προστίθεται με την 3η παράγραφο), η οποία εναρμονίζεται με ορισμένες ισχύουσες διατάξεις, στην ουσία όχι μόνο εξαιρεί τις μεταποιητικές επιχειρήσεις από αλλαγές σε χρήσεις γης, αλλά επιτρέπει και την επέκτασή τους (όπου υπάρχουν παρόμοιες αλλαγές). Από κανένα σημείο της ρύθμισης δεν θα έπρεπε να προκύπτει ότι οι μεταποιητικές επιχειρήσεις είναι υπεράνω των χρήσεων γης. Η διάταξη είναι επίσης αντιφατική, διότι αφενός προϋποθέτει αλλαγή χρήσεων γης, αφετέρου ισχύει μέχρι τη θέσπιση «εργαλείου χωρικού σχεδιασμού».

Σχόλιο επί του άρθρου 14: «Νέο θεσμικό πλαίσιο για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας»

Παράγραφος 4: Η 4^η παράγραφος είναι κακοδιατυπωμένη, γενικόλογη και ασυνάρτητη.

Αφενός μεν το νομοσχέδιο καταφέρεται εναντίον των άσκοπων νομικών περιορισμών, ενώ από την άλλη βρίθει γενικοτήτων, κοινοτοπιών και ασαφειών. Δεν υπάρχει περιορισμός της οικονομικής δραστηριότητας που να μη μπορεί να δικαιολογηθεί, εύκολα ή δύσκολα, από την «εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης», για παράδειγμα. Το κείμενο δεν διευκρινίζει τι συμβαίνει όταν αφενός συντρέχουν οι προϋποθέσεις υπαγωγής σε καθεστώς έγκρισης ή γνωστοποίησης, αλλά αφετέρου η διοίκηση αδρανεί, και δεν προωθεί τα σχετικά προεδρικά διατάγματα (βλ. άρθ. 3 παρ. 3-4 ν. 4442/2016, όπως προτείνεται να αντικατασταθούν από το νομοσχέδιο, και 5 παρ. 4 ν. 4442/2016, όπως ισχύει). Αξίζει να σημειωθεί ότι, κατά τη διάρκεια των 3 ετών μετά τον 4442/2016, δεν εκδόθηκε ούτε ένα π.δ. υπαγωγής στην διαδικασία γνωστοποίησης, και όλες οι παρόμοιες υπαγωγές έγιναν με διατάξεις νόμου. Ακόμα χειρότερα, το κείμενο αφήνει να εννοηθεί ότι οι αρχές μπορούν να προβαίνουν σε αυτοψίες και ελέγχους μόνο για δραστηριότητες που υπάγονται σε καθεστώς έγκρισης, αφήνοντας παντελώς ανεξέλεγκτες τις δραστηριότητες που υπάγονται σε καθεστώς γνωστοποίησης ή τις «ελεύθερες» δραστηριότητες, μολονότι και για αυτές υπάρχει κανονιστικό πλαίσιο (άρθ. 1 παρ. 6 ν. 4442/2016, όπως προτείνεται να αντικατασταθεί από το νομοσχέδιο).

Παράγραφος 5: Η 5^η παράγραφος τροποποιεί το ισχύον καθεστώς, που θεσπίστηκε πρόσφατα. Και πάλι, η βασική αλλαγή είναι η περαιτέρω αποδυνάμωση των ελεγκτικών μηχανισμών, αφού η έγκριση λειτουργίας και ο έλεγχος «με την έννοια του άρθ. 7 ν. 4442/2016» (δηλαδή, ο προληπτικός έλεγχος πριν την έκδοση έγκρισης λειτουργίας) καταργείται, και αντικαθίσταται από το καθεστώς γνωστοποίησης (βάσει του οποίου προβλέπεται μόνο δειγματοληπτικός έλεγχος κατά το άρθ. 18 παρ. 5 ν. 4442/2016).

Είναι γεγονός ότι η αδειοδοτική διαδικασία είναι πολύπλοκη και διασπασμένη. Η πολυδιάσπαση δεν οφείλεται σε «διάθεση ταλαιπωρίας» των επιχειρήσεων και των πολιτών, αλλά στην πολυδιάσπαση των ίδιων των εποπτικών μηχανισμών και της νομοθεσίας: η κατάσταση αυτή οδηγεί τη διοίκηση στην υιοθέτηση διαφορετικών αδειών και βεβαιώσεων προκειμένου να διασφαλίσει την άσκηση των αρμοδιοτήτων και την τήρηση της νομοθεσίας (συνεπώς, οι παρεμβάσεις γίνονται σε «λάθος» επίπεδο). Η ύπαρξη αδειών και εγκρίσεων επιβάλλεται επίσης και από την υπεροχή του προληπτικού από τον κατασταλτικό έλεγχο, αφού οι εποπτικοί μηχανισμοί στην χώρα μας σπανίως μπορούν να επέμβουν αποτελεσματικά εκ των υστέρων. Σε θέματα που αφορούν το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία, επιβάλλεται η τήρηση της αρχής της πρόληψης. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί και η έλλειψη πληροφόρησης των επιχειρήσεων για το καθεστώς που διέπει τη λειτουργία τους.

Παρόλα αυτά, αναμφίβολα, υπάρχουν περιθώρια για τον εξορθολογισμό της αδειοδοτικής διαδικασίας, αρκεί να ληφθεί υπόψη όχι μόνο η διευκόλυνση των επιχειρήσεων, αλλά και η προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας, και η στοιχειώδης διαφάνεια για τους όρους και τις προϋποθέσεις της λειτουργίας των επιχειρήσεων. Εν τούτοις, ούτε το παρόν νομοσχέδιο, ούτε ο ν. 4442/2016 εξορθολογίζουν με την έννοια αυτή τη διαδικασία. Αντίθετα, θέσπισαν την κατάργηση της έγκρισης λειτουργίας για ευρύτερες κατηγορίες δραστηριοτήτων, χωρίς τις απαραίτητες ελάχιστες διασφαλίσεις για αυτό που το νομοσχέδιο ονομάζει «πτυχές του δημόσιου συμφέροντος».

Πρώτα από όλα, για όσες δραστηριότητες δεν υπάγονται σε περιβαλλοντική αδειοδότηση, η κατάργηση του καθεστώτος έγκρισης οδηγεί, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, σε έλλειψη πρόβλεψης κάποιων ελάχιστων όρων για την προστασία του περιβάλλοντος (στην έγκριση λειτουργίας). Στη συνέχεια, για όσες δραστηριότητες υπάγονται σε περιβαλλοντική αδειοδότηση, οι προτεινόμενες (και οι ισχύουσες) ρυθμίσεις παραγνωρίζουν το γεγονός ότι η περιβαλλοντική

αδειοδότηση δεν διέπει όλες τις πτυχές μίας δραστηριότητας: μέχρι σήμερα, ορισμένες προϋποθέσεις λειτουργίας πιστοποιούνταν με την άδεια (έγκριση) λειτουργίας. Ενδεικτικά, μπορεί να αναφερθούν πιστοποιητικά πυρασφάλειας και εγκρίσεις για δραστηριότητες μεταποίησης τροφίμων και άλλων προϊόντων ζωικής προέλευσης, κατ' εφαρμογή των κανονισμών 853/2004 (L 139), 183/2005 (L 35) ή 1069/2009 (L 300). Δεν είναι αυτονόητο ότι όλα αυτά μπορούν να αντικατασταθούν από την τήρηση προτύπων, και θα έπρεπε να είχαν προηγηθεί οι απαραίτητες μελέτες αντικτύπου πριν «απορρυθμιστεί» το ισχύον καθεστώς.

Σχόλια επί του άρθ. 15: «Περιβαλλοντική νομοθεσία»

Παράγραφος 4: Με την προτεινόμενη 4^η παράγραφο, επιχειρείται η θέσπιση μίας διαδικασίας τροποποίησης της ΑΕΠΟ που παρακάμπτει την ισχύουσα νομοθεσία (άρθ. 6 ν. 4014/2011) .

Πρώτα από όλα, για όσα έργα και δραστηριότητες υπάγονται στο ενωσιακό δίκαιο (ενδεικτικά, οδηγίες 2011/92, 2010/75 και 92/43), η θέσπιση της δυνατότητας επέκτασης ή τροποποίησης της ΑΕΠΟ με άδεια που «τεκμαίρεται» από την σιωπή της διοίκησης (τελευταίο εδάφιο) είναι αντίθετη στο δίκαιο αυτό, και ειδικά σε όσες διατάξεις επιβάλλουν την δημοσίευση και την τήρηση συγκεκριμένης διαδικασίας για την έκδοση των περιβαλλοντικών αδειών. Με την σιωπηρή τροποποίηση της ΑΕΠΟ, η προτεινόμενη διάταξη θεσπίζει ένα καθεστώς πλήρους αδιαφάνειας και συνδιαλλαγής μεταξύ του αδειοδοτούμενου και της διοίκησης. Ακόμα χειρότερα, η προτεινόμενη διάταξη παρέχει την δυνατότητα αυτή όχι μόνο σε περίπτωση εκσυγχρονισμού ή βελτίωσης, αλλά και επέκτασης του έργου ή δραστηριότητας.

Επισημαίνεται ότι οι «αλλαγές ή επεκτάσεις» των έργων που εντάσσονται στο Παράρτημα I ή II της οδηγίας 2011/92 πρέπει να έχουν την ίδια μεταχείριση με τα νέα έργα ή δραστηριότητες (βλ. σημεία 24 του Παραρτήματος I της οδηγίας 2011/92, και σημείο 13 του Παραρτήματος II της ίδιας οδηγίας). Επίσης, η αδειοδότηση των «αλλαγών ή τροποποιήσεων» απαιτείται από τη Σύμβαση Άαρχους για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (UNECE).

Στην καλύτερη περίπτωση, η διάταξη είναι περιττή και δυσνόητη: όλα αυτά τα θέματα ρυθμίζονται ήδη από το άρθ. 6 ν. 4014/2011, και δεν είναι σαφές τι καινούργιο προστίθεται. Σε τελική ανάλυση, αν ο εκσυγχρονισμός ή επέκταση της δραστηριότητας είναι σύμφωνος με συγκεκριμένους όρους της ΑΕΠΟ, δεν χρειάζεται τροποποίηση της τελευταίας. Αντιθέτως, αν η ΑΕΠΟ προβλέπει τον εκσυγχρονισμό ή την επέκταση απλώς σαν απλή δυνατότητα, τότε δεν υπάρχουν αρκούντως συγκεκριμένες προβλέψεις της ΑΕΠΟ, και απαιτείται διαδικασία αδειοδότησης.

Πρακτικά, η προτεινόμενη ρύθμιση καταργεί την υποβολή των εξής δικαιολογητικών για τις αλλαγές και επεκτάσεις: α) Στοιχεία περιγραφής της υφιστάμενης κατάστασης του φυσικού και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος (ενν. φυσικά, σε σχέση με την αιτούμενη τροποποίηση ή επέκταση του έργου ή της δραστηριότητας). Β) Συνολτική περιγραφή των στοιχείων που έχουν προκύψει από την εφαρμογή του προγράμματος παρακολούθησης και ελέγχων. Γ) Εκτίμηση και αξιολόγηση ενδεχόμενων επιπτώσεων στο περιβάλλον που συνδέονται με την αιτούμενη τροποποίηση ή επέκταση. Η σημασία των στοιχείων αυτών είναι προφανής, ειδικά για παλιά (και κατεχοχόν ρυπογόνα) έργα [στοιχείο α)] , ή έργα που προκαλούν περιβαλλοντικά προβλήματα [στοιχείο β)]. Το γεγονός ότι ο νομοθέτης «δηλώνει» ότι τα στοιχεία αυτά είναι εφεξής αδιάφορα αποτελεί απαράδεκτη υποχώρηση από την υποχρέωση προστασίας του περιβάλλοντος και τήρησης του ενωσιακού δικαίου. Σε κάθε περίπτωση, υπάρχουν επιμέρους διατάξεις (πχ., στην οδηγία 2010/75), που επιτάσσουν την συνεκτίμηση των στοιχείων αυτών.

Σχόλιο επί του άρθρου 16: «Έλεγχος και εποπτεία»

Όπως και με τις ισχύουσες διατάξεις, δεν είναι καθόλου σαφές πώς επιλύονται διαφωνίες σχετικά με τα όρια του πεδίου εποπτείας ή πλαισίου αρμοδιοτήτων ελέγχου (βλ. ιδίως την 8η παράγραφο). Είναι πολύ εύκολο για τον ελεγχόμενο να αρνείται κάθε έλεγχο ελλείψει πρωτοκόλλου συνεργασίας – κάτι που, σύντομα, θα είναι ο κανόνας (πρβλ. την προτεινόμενη διάταξη του άρθ.130Α παρ. 2, όπως προστίθεται με την 5η παράγραφο). Σε τελική ανάλυση, δεν υπάρχει κανένα εγγύο κατά καταχρηστικών και παρελκυστικών αρνήσεων ελέγχου εκ μέρους των ελεγχόμενων, οι οποίοι μπορούν στην ουσία να ματαιώνουν κάθε εποπτική ενέργεια. Για τους λόγους αυτούς, αν θεσπιστούν οι προτεινόμενες ρυθμίσεις, κάθε δυνατότητα αιφνιδιαστικού ελέγχου χάνεται, με αποτέλεσμα την απόλυτη ατιμωρησία.

Η ευρύτατη θεσμοθέτηση των ιδιωτών ελεγκτών [βλ. παρ. 5 και 8 του άρθ. 16, καθώς και άρθ. 14, παρ. 11 έως 13, και ειδικά για ιδιώτες ελεγκτές ΜΠΕ, βλ. άρθ. 15 παρ. 5 του νομοσχεδίου], θα αποδυναμώσει περαιτέρω τις δυνατότητες ελέγχου, με ανυπολόγιστες συνέπειες για το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, την ασφάλεια, την ποιότητα των υπηρεσιών και την δημόσια υγεία. Είναι σαφές ότι το status των ιδιωτών ελεγκτών είναι αμφίβολης συνταγματικότητας, και δεν είναι σαφές ποιες είναι οι αρμοδιότητές τους. Ακόμα όμως και αν επιλυθούν οι νομικές ασάφειες, ιδιώτες που στερούνται τις στοιχειώδεις διασφαλίσεις που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας θα είναι εξαιρετικά απρόθυμοι να προβούν σε αποτελεσματικούς ελέγχους. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι κανόνες κατά της σύγκρουσης συμφερόντων που προτείνει το νομοσχέδιο για τους ιδιώτες ελεγκτές (ιδίως 14 παρ. 11) είναι τελείως ανεπαρκείς, και δεν αποτρέπουν την σύγκρουση συμφερόντων (κυρίως λόγω του ζετούς περιορισμού, και της απαίτησης του «κοινού ελέγχου», η οποία δεν απαγορεύει την παροχή υπηρεσιών σε επιχειρήσεις που συμπράττουν με τους ελεγχόμενους με άλλους τρόπους).

Σχόλια επί του άρθρου 44 : «Σύσταση Παρατηρητηρίου Γραφειοκρατίας στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης»

Η προτεινόμενη ρύθμιση είναι από πολλές απόψεις ανεπαρκής. Πρώτον, αντικείμενο του «Παρατηρητηρίου» δεν θα έπρεπε να είναι αυτό που ονομάζεται (αδόκιμα και περιφρονητικά) «γραφειοκρατία», αλλά οι συνολικές επιπτώσεις των κανονιστικών ρυθμίσεων: αυτή είναι και η βέλτιστη διεθνής πρακτική (για παράδειγμα, European Commission, Assessing the costs and benefits of regulation, https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf).

Δεύτερον, το «Παρατηρητήριο» αυτό θα έπρεπε να «παρατηρεί» όχι μόνο τα «διοικητικά βάρη» των κανονιστικών ρυθμίσεων, αλλά και τα διοικητικά οφέλη από αυτές. Εδώ, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι έχουν ήδη υλοποιηθεί παρόμοιες μελέτες για πολλά θέματα του νομοσχεδίου: για παράδειγμα, η ανάλυση κόστους οφέλους για την περιβαλλοντική αδειοδότηση κατά το ενωσιακό δίκαιο έχει γίνει, και έχει καταλήξει σε θετικότερα αποτελέσματα (βλ. European Commission, Costs and Benefits of the EIA directive, https://ec.europa.eu/environment/enveco/memberstate_policy/pdf/Differences%20in%20costs.pdf). Μάλιστα, όσο πιο ενδελεχής είναι η διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, τόσο πιο θετική αποβαίνει η ανάλυση κόστους-οφέλους. Τέλος, το άρθρο 44 περιγράφει μία αρμοδιότητα που πρέπει να αναληφθεί από την ΕΛΣΤΑΤ, και όχι από το (ήδη υδροκέφαλο) υπουργείο ψηφιακής διακυβέρνησης.