

Ειδική έκθεση

## Αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»:

Ασυνεπής η εφαρμογή της στις πολιτικές και τις δράσεις της ΕΕ για το περιβάλλον



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

# Περιεχόμενα

	Σημείο
<b>Σύνοψη</b>	I-V
<b>Εισαγωγή</b>	01-14
<b>Η προέλευση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»</b>	03-05
<b>Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» στην ΕΕ</b>	06-14
Πλαίσιο πολιτικής	06-09
Η χρηματοδότηση της ΕΕ	10-14
<b>Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου</b>	15-18
<b>Παρατηρήσεις</b>	19-68
<b>Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτελεί τη βάση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ</b>	19-41
Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» εφαρμόζεται στις πλέον ρυπογόνες εγκαταστάσεις, ωστόσο το κόστος της υπολειμματικής ρύπανσης για την κοινωνία παραμένει υψηλό	20-25
Η νομοθεσία για τα απόβλητα λαμβάνει υπόψη την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», αλλά δεν διασφαλίζει ότι οι ρυπαίνοντες καλύπτουν το πλήρες κόστος της ρύπανσης	26-31
Οι ρυπαίνοντες δεν επωμίζονται το πλήρες κόστος της ρύπανσης των υδάτων	32-38
Απουσία συνολικού ενωσιακού νομοθετικού πλαισίου για την προστασία του εδάφους από τη ρύπανση	39-41
<b>Το σχέδιο δράσης της Επιτροπής για τη βελτίωση της λειτουργίας της ΟΠΕ δεν πέτυχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα</b>	42-62
Μετά την αξιολόγηση της ΟΠΕ, η Επιτροπή ενέκρινε σχέδιο δράσης για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που εντοπίστηκαν	43-48
Βασικές έννοιες της ΟΠΕ δεν έχουν ακόμη οριστεί	49-55
Ορισμένα κράτη μέλη απαιτούν από τις βιομηχανικές επιχειρήσεις να ασφαλίζονται έναντι περιβαλλοντικών κινδύνων	56-62
<b>Η ΕΕ έχει χρηματοδοτήσει έργα αποκατάστασης του περιβάλλοντος</b>	63-68

Ενωσιακά κονδύλια έχουν χρησιμοποιηθεί για τον καθαρισμό «ορφανής» ρύπανσης	65-66
Κονδύλια της ΕΕ χρησιμοποιήθηκαν επίσης σε περιπτώσεις που οι εθνικές αρχές δεν επέβαλαν την περιβαλλοντική νομοθεσία και την υποχρέωση των ρυπαινότων να αναλάβουν το κόστος	67
Η απουσία χρηματοοικονομικής ασφάλειας για την κάλυψη της περιβαλλοντικής ευθύνης αυξάνει τον κίνδυνο οι φορολογούμενοι να επωμίζονται το κόστος	68

## **Συμπεράσματα και συστάσεις** 69-74

### **Παράρτημα**

**Παράρτημα Ι – Τομείς που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις βιομηχανικές εκπομπές**

### **Ακρωνύμια και συντομογραφίες**

### **Γλωσσάριο**

### **Απαντήσεις της Επιτροπής**

### **Κλιμάκιο ελέγχου**

### **Χρονογραμμή**

## Σύνοψη

I Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» είναι μία από τις βασικές αρχές στις οποίες θεμελιώνεται η περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Βάσει της αρχής αυτής, οι ρυπαίνοντες επωμίζονται το κόστος της ρύπανσης που προκαλούν, περιλαμβανομένου του κόστους των μέτρων που λαμβάνονται για την πρόληψη, τον έλεγχο και την αποκατάσταση της ρύπανσης, καθώς και του κόστους που αυτή συνεπάγεται για την κοινωνία. Οι ρυπαίνοντες έχουν κίνητρο να αποφεύγουν την πρόκληση περιβαλλοντικών ζημιών και είναι υπόλογοι για τη ρύπανση που προκαλούν. Το κόστος της αποκατάστασης καλύπτεται επίσης από τους ρυπαίνοντες και όχι από τους φορολογούμενους.

II Η παρούσα έκθεση εστιάζει στο κατά πόσον η αρχή εφαρμόστηκε ορθώς σε τέσσερις τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ: σε αυτούς της βιομηχανικής ρύπανσης, των αποβλήτων, των υδάτων και του εδάφους. Αξιολογήσαμε κατά πόσον οι δράσεις της Επιτροπής που σχετίζονταν με την οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη, η οποία ρυθμίζει περιπτώσεις περιπτώσεις πρόκλησης περιβαλλοντικής ζημίας από οικονομική δραστηριότητα, απέφεραν αποτελέσματα. Τέλος, εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη προστάτευαν τον προϋπολογισμό της ΕΕ εμποδίζοντας τη χρήση του για την κάλυψη δαπανών που θα έπρεπε να είχαν καλυφθεί από τους ρυπαίνοντες. Κατά την περίοδο 2014-2020, ο προβλεπόμενος προϋπολογισμός της ΕΕ στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής και του προγράμματος LIFE για έργα που αποσκοπούσαν ειδικά στην προστασία του περιβάλλοντος ανερχόταν σε περίπου 29 δισεκατομμύρια ευρώ. Εξετάσαμε τις δαπάνες και τις δράσεις της ΕΕ κατά την εφαρμογή του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου της περιόδου 2014-2020.

III Αποφασίσαμε να ελέγξουμε το συγκεκριμένο ζήτημα για τους εξής λόγους:

- o η ρύπανση επιβαρύνει με σημαντικό κόστος την κοινωνία και συνιστά σημαντική πηγή ανησυχίας για τους πολίτες της ΕΕ·
- o η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» είναι βασικό εργαλείο για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της Ευρώπης κατά τρόπο αποδοτικό και δίκαιο·
- o στην παρούσα έκθεση προσδιορίζονται ευκαιρίες για καλύτερη ενσωμάτωση της αρχής στη μελλοντική περιβαλλοντική νομοθεσία και στη χρηματοδότηση από την ΕΕ έργων περιβαλλοντικής αποκατάστασης·

- ο τα συμπεράσματα και οι συστάσεις που διατυπώνονται εν προκειμένω θα χρησιμεύσουν επίσης στο πλαίσιο του ελέγχου του συνόλου της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και της αξιολόγησης από την Επιτροπή της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη, η οποία πρόκειται να ολοκληρωθεί το 2023.

**IV** Συνολικά, διαπιστώσαμε, αφενός, ότι η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτυπώνεται και εφαρμόζεται σε διαφορετικό βαθμό στο πλαίσιο των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ για το περιβάλλον, και, αφετέρου, ότι η κάλυψη και η εφαρμογή της είναι ανεπαρκείς. Στο πλαίσιο των δράσεων που ανέλαβε η Επιτροπή, σε ό,τι αφορά την περιβαλλοντική ευθύνη, προκειμένου να υποστηρίξει την εφαρμογή της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη από τα κράτη μέλη, δεν επιλύθηκαν βασικές αδυναμίες, όπως ασάφειες σε βασικές έννοιες και ορισμούς και η απουσία χρηματοοικονομικής ασφάλειας σε περιπτώσεις αφερεγγυότητας. Ενίοτε, ο προϋπολογισμός της ΕΕ χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση δράσεων απορρύπανσης, το κόστος των οποίων θα έπρεπε, βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» να έχουν επωμιστεί οι ρυπαίνοντες.

**V** Συνιστούμε στην Επιτροπή:

- ο να αξιολογήσει τα περιθώρια περαιτέρω ενσωμάτωσης της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» στην περιβαλλοντική νομοθεσία·
- ο να εξετάσει το ενδεχόμενο ενίσχυσης της εφαρμογής της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη· και
- ο να προστατεύει τα κονδύλια της ΕΕ από το να χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση έργων το κόστος των οποίων θα έπρεπε να έχουν αναλάβει οι ρυπαίνοντες.

# Εισαγωγή

**01** Στόχος της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι να διασφαλίσει ότι όλοι οι πολίτες της ΕΕ διαβιούν σε ένα υγιές περιβάλλον όπου γίνεται βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και προστατεύεται η βιοποικιλότητα<sup>1</sup>. Τις τελευταίες δεκαετίες, οι εκπομπές ρύπων στην ατμόσφαιρα, τα ύδατα και το έδαφος έχουν μειωθεί μεν σημαντικά<sup>2</sup>, ωστόσο η ρύπανση και η καταστροφή του περιβάλλοντος εξακολουθούν να αποτελούν σημαντική πρόκληση.

**02** Σε ολόκληρη την ΕΕ, το 26 % των συστημάτων υπόγειων υδάτων δεν έχει ακόμη περιέλθει σε «καλή χημική κατάσταση» και περίπου το 60 % των επιφανειακών υδάτων (ποταμοί, λίμνες, μεταβατικά και παράκτια ύδατα) δεν βρίσκονται σε καλή χημική και οικολογική κατάσταση<sup>3</sup>. Στην ΕΕ, υπάρχουν περίπου 2,8 εκατομμύρια τοποθεσίες που ενδεχομένως να έχουν μολυνθεί, κυρίως εξαιτίας κάποιας βιομηχανικής δραστηριότητας και της διάθεσης αποβλήτων<sup>4</sup>. Η ατμοσφαιρική ρύπανση, ο μεγαλύτερος περιβαλλοντικός κίνδυνος για την υγεία στην ΕΕ, βλάπτει επίσης τη βλάστηση και τα οικοσυστήματα<sup>5</sup>.

## Η προέλευση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»

**03** Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) εισήγαγε για πρώτη φορά την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» το 1972<sup>6</sup>. Συγκεκριμένα, δήλωσε ότι ο ρυπαίνων πρέπει να επωμίζεται τις δαπάνες για την εφαρμογή των μέτρων πρόληψης και ελέγχου της ρύπανσης που λαμβάνουν οι δημόσιες αρχές, ώστε να διασφαλίζεται ότι το περιβάλλον βρίσκεται σε αποδεκτή κατάσταση. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής μπορούν να χρησιμοποιούν την αρχή αυτή για τον περιορισμό της

<sup>1</sup> Βάσει του οράματος που παρουσιάστηκε στο [Γενικό πρόγραμμα δράσης της Ένωσης για το περιβάλλον για το 2020](#).

<sup>2</sup> [Γενικό πρόγραμμα δράσης της Ένωσης για το περιβάλλον για το 2020, «Ευημερία εντός των ορίων του πλανήτη μας»](#), σ. 14.

<sup>3</sup> ΕΟΠ, [EEA 2018 water assessment](#).

<sup>4</sup> ΕΟΠ, [Contamination from local sources](#), 2020.

<sup>5</sup> ΕΟΠ, [Air quality in Europe](#), 2019.

<sup>6</sup> ΟΟΣΑ, [Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies](#), 2020.

ρύπανσης και την αποκατάσταση του περιβάλλοντος. Με την εφαρμογή της αρχής αυτή, οι ρυπαίνοντες κινητροδοτούνται να αποφεύγουν την πρόκληση περιβαλλοντικών ζημιών και θεωρούνται υπεύθυνοι για τη ρύπανση που προκαλούν. Το κόστος που συνεπάγεται η ρύπανση καλύπτεται επίσης από τους ρυπαίνοντες και όχι από τους φορολογούμενους. Από οικονομική άποψη, αυτό συνιστά «εσωτερίκευση» των «αρνητικών περιβαλλοντικών εξωτερικοτήτων». Όταν το κόστος της ρύπανσης βαρύνει τον ρυπαίνοντα, η τιμή των αγαθών και των υπηρεσιών αυξάνεται προκειμένου να συμπεριλάβει το κόστος αυτό. Επομένως, η προτίμηση των καταναλωτών για χαμηλότερες τιμές θα αποτελέσει κίνητρο για τους παραγωγούς να διαθέτουν στην αγορά λιγότερο ρυπογόνα προϊόντα<sup>7</sup>.

**04** Από το 1972, το πεδίο εφαρμογής της αρχής σταδιακά διευρύνθηκε (*γράφημα 1*)<sup>8</sup>. Αρχικά, η αρχή εστίαζε αποκλειστικά στο κόστος πρόληψης και ελέγχου της ρύπανσης, αλλά στη συνέχεια επεκτάθηκε ώστε να συμπεριλάβει το κόστος των μέτρων που λάμβαναν οι αρχές για την αντιμετώπιση των εκπομπών ρύπων. Αργότερα, το πεδίο εφαρμογής της αρχής επεκτάθηκε περαιτέρω ώστε να καλύπτει και την περιβαλλοντική ευθύνη: οι ρυπαίνοντες πρέπει να βαρύνονται με το κόστος της περιβαλλοντικής ζημίας που προκαλούν, ανεξάρτητα από το αν η ρύπανση που προκάλεσε τη ζημία δεν υπερέβαινε τα νόμιμα όρια («επιτρεπόμενη υπολειμματική ρύπανση») ή ήταν ακούσια<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Jans, Jan H. and Vedder, Hans H. B., *European Environmental Law*, 2008.

<sup>8</sup> ΟΟΣΑ, *The Polluter-Pays Principle, Analyses and Recommendations*, 1992.

<sup>9</sup> ΟΟΣΑ, *Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution*, 1989.

## Γράφημα 1 – Η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»



Πηγή: ΕΕΣ.

**05** Το 1992, η Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (γνωστή ως «Δήλωση του Ρίο»<sup>10</sup>) συμπεριέλαβε την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» ως μία από τις 27 κατευθυντήριες αρχές της μελλοντικής βιώσιμης ανάπτυξης.

### Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» στην ΕΕ

#### Πλαίσιο πολιτικής

**06** Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτελεί τη βάση της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ. Το άρθρο 191, παράγραφος 2, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)<sup>11</sup> ορίζει ότι: «*Η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος (...) στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”*». Κατά τη θέσπιση ενωσιακών πολιτικών σε τομείς εκτός του περιβαλλοντικού, οι νομοθέτες της ΕΕ δεν δεσμεύονται

<sup>10</sup> UNCED, *Rio Declaration on Environment and Development*, 1992.

<sup>11</sup> Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

από την αρχή αυτή, ακόμη και όταν ο περιβαλλοντικός αντίκτυπος αυτών ενδέχεται να είναι σημαντικός, όπως στις περιπτώσεις των πολιτικών στους τομείς των μεταφορών, της αλιείας ή της γεωργίας.

**07** Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αρμόδια για την κατάρτιση προτάσεων περιβαλλοντικής νομοθεσίας που θεμελιώνονται στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», ενώ τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για τη μεταφορά, την εφαρμογή και την επιβολή των περιβαλλοντικών οδηγιών και κανονισμών της ΕΕ. Όπως παρουσιάζεται στο [γράφημα 2](#), οι νομοθέτες της ΕΕ και των κρατών μελών διαθέτουν διάφορα μέσα για την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».

## Γράφημα 2 – Μέσα για την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»



### Αυστηρή κανονιστική παρέμβαση

- Διαδικασίες αδειοδότησης
- Απαγορεύσεις
- Οριακές τιμές εκπομπών
- Διοικητικές αποφάσεις και κυρώσεις

Αποσκοπεί στη μείωση της ρύπανσης στην πηγή με τη θέσπιση περιβαλλοντικών προτύπων, την επιβολή συστημάτων ελέγχου και παρακολούθησης της ρύπανσης για τη μείωση των κινδύνων, την απαγόρευση ορισμένων δραστηριοτήτων και τον περιορισμό των εκπομπών ορισμένων ρύπων. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» τηρείται καθώς ο ρυπαίνων υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος συμμόρφωσης.



### Αγορακεντρικά μέσα

- Επιδοτήσεις/εγγυημένες σταθερές τιμές
- Φόροι, επιβαρύνσεις, τέλη
- Δικαιώματα εκπομπής και ποσοτώσεις
- Κανόνες περί ευθύνης

Αποσκοπούν στην ευέλικτη επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων. Χρησιμοποιούνται οικονομικά κίνητρα ή αντικίνητρα για να επηρεάσουν τη συμπεριφορά των ρυπαίνοντων, μέσω της ενσωμάτωσης του περιβαλλοντικού κόστους και οφέλους στους προϋπολογισμούς των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων. Δεν μπορούν να εγκριθούν όλα τα αγορακεντρικά μέσα σε επίπεδο ΕΕ. Η φορολογία, συγκεκριμένα, αποτελεί πρωτίστως αρμοδιότητα των κρατών μελών.



### Προαιρετικές προσεγγίσεις

- Εθελοντικές συμφωνίες
- Συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης (π.χ. ISO 14001)
- Επισήμανση (π.χ. οικολογικό σήμα, ενεργειακή ετικέτα)

Μπορούν να ενθαρρύνουν την παραγωγή λιγότερο ρυπογόνων προϊόντων ή τις επιχειρήσεις να ρυπαίνουν λιγότερο. Παραδείγματος χάριν, οι καταναλωτές μπορούν να προτιμούν προϊόντα που φέρουν το οικολογικό σήμα, παρέχοντας κίνητρο στους παραγωγούς να παράγουν λιγότερο ρυπογόνα προϊόντα.

Πηγή: ΕΕΣ, προσαρμογή από το έγγραφο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «[Principle of EU Environmental Law, The Polluter Pays Principle](#)».

**08** Τις τελευταίες δεκαετίες, η ΕΕ έχει θεσπίσει ευρύ φάσμα νομοθετημάτων στον τομέα του περιβάλλοντος. Κάποιες πολιτικές της καλύπτουν περιβαλλοντικά ζητήματα, όπως η βιοποικιλότητα, η δασοκομία, η χρήση του εδάφους και της γης, τα ύδατα και η ατμόσφαιρα. Άλλες στοχεύουν ειδικά τις πηγές ρύπανσης, όπως οι χημικές ουσίες, η βιομηχανική ρύπανση και τα απόβλητα. Στις πράξεις της

περιβαλλοντικής νομοθεσίας που σχετίζονται με την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» συγκαταλέγονται:

- Η οδηγία 2010/75/ΕΕ για τις βιομηχανικές εκπομπές (ΟΒΕ), που καθορίζει οριακές τιμές εκπομπών βάσει συστήματος αδειοδότησης για περίπου 52 000 μεγάλες βιομηχανικές εγκαταστάσεις στην ΕΕ. Η ΟΒΕ βασίζεται σε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία για την έκδοση των αδειών πρέπει να συνεκτιμώνται οι συνολικές περιβαλλοντικές επιδόσεις της μονάδας, που καλύπτουν π.χ. τις εκπομπές ρύπων, τη χρήση πρώτων υλών, την ενεργειακή απόδοση και την αποκατάσταση της έκτασης μετά το κλείσιμο.
- Η οδηγία 2008/98/ΕΚ για τα απόβλητα, που καλύπτει τη διαχείριση των αποβλήτων. Άλλες νομικές πράξεις καλύπτουν ειδικά ζητήματα και είδη αποβλήτων, όπως τα απορρίμματα συσκευασίας, τα πλαστικά μίας χρήσης, ο ηλεκτρικός και ηλεκτρονικός εξοπλισμός, μπαταρίες και συσσωρευτές, τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους, τα απόβλητα εξόρυξης, οι χώροι υγειονομικής ταφής και οι μεταφορές αποβλήτων.
- Η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα 2000/60/ΕΚ (ΟΠΥ), που καλύπτει την πολιτική για τα ύδατα, από κοινού με τις σχετικές με αυτή οδηγίες, μεταξύ των οποίων η οδηγία για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων 91/271/ΕΟΚ και η οδηγία (ΕΕ) 2020/2184 σχετικά με το νερό ανθρώπινης κατανάλωσης, καθώς και η οδηγία για τις πλημμύρες 2007/60/ΕΚ. Άλλες τομεακές νομοθετικές πράξεις καλύπτουν τη ρύπανση των υδάτων, όπως η οδηγία 2009/128/ΕΚ για τα φυτοφάρμακα ή η οδηγία 91/676/ΕΟΚ για τη νιτρορύπανση.
- Η οδηγία 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ευθύνη (ΟΠΕ), που καθορίζει το πλαίσιο της ΕΕ για την περιβαλλοντική ευθύνη. Περιβαλλοντική ευθύνη σημαίνει ότι οι φορείς εκμετάλλευσης που βλάπτουν το περιβάλλον είναι υπεύθυνοι για την αποκατάστασή του και, ως εκ τούτου, έχουν κίνητρο να αποφύγουν την πρόκληση ζημίας. Σύμφωνα με την ΟΠΕ, όταν προκαλείται σημαντική περιβαλλοντική ζημία στο έδαφος, στα ύδατα και στη βιοποικιλότητα από οικονομική δραστηριότητα που θεωρείται ότι ενέχει κίνδυνο (όπως περιγράφεται λεπτομερώς στο παράρτημα ΙΙΙ της ΟΠΕ), ο υπεύθυνος φορέας εκμετάλλευσης υποχρεούται να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης με δικά του έξοδα. Στην περίπτωση οικονομικής δραστηριότητας που δεν θεωρείται ότι ενέχει κίνδυνο για το περιβάλλον, συμπεριλαμβανομένης της γεωργίας, η ΟΠΕ απαιτεί από τους φορείς εκμετάλλευσης να αποκαθιστούν τη ζημία στη βιοποικιλότητα μόνο σε περίπτωση υπαιτιότητας ή αμέλειας.

- ο Οι εταιρείες που αποθηκεύουν επικίνδυνες χημικές ουσίες υπόκεινται επίσης στην [οδηγία Seveso 2012/18/ΕΕ](#), σκοπός της οποίας είναι η πρόληψη της πρόκλησης σοβαρών ατυχημάτων από επικίνδυνες ουσίες.
- ο Η [οδηγία 2009/147/ΕΚ για τα πτηνά](#) και η [οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους](#), που από κοινού αποκαλούνται «οδηγίες για τη φύση» και αποτελούν τη ραχοκοκαλιά της πολιτικής της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα. Οι οδηγίες για τη φύση απαιτούν από τα κράτη μέλη να προστατεύουν τους φυσικούς οικοτόπους. Για τον σκοπό αυτό τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν κονδύλια της ΕΕ. Η οδηγία για τους οικοτόπους ορίζει ρητά ότι η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» έχει περιορισμένη εφαρμογή σε ό,τι αφορά τη διατήρηση της φύσης. Η ΟΠΕ καλύπτει σημαντικές ζημιές σε προστατευόμενα είδη και οικοτόπους.

**09** Δεν υπάρχει ενιαία νομοθεσία-πλαίσιο της ΕΕ σχετικά με τη ρύπανση του εδάφους. Ωστόσο, εντοπίστηκαν περίπου 35 νομοθετικές πράξεις, στρατηγικά μέσα πολιτικής και χρηματοδοτικά μέσα που έχουν εν δυνάμει εφαρμογή στην προστασία του εδάφους<sup>12</sup>.

## Η χρηματοδότηση της ΕΕ

**10** Η ρύπανση συνεπάγεται σημαντικό κόστος για τους πολίτες της ΕΕ. Ωστόσο, δεν υπάρχει ολοκληρωμένη εκτίμηση του πλήρους κόστους της ρύπανσης για την κοινωνία. Σύμφωνα με μελέτη που εκπονήθηκε πρόσφατα για λογαριασμό της Επιτροπής, η μη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ αντιστοιχεί σε περίπου 55 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως σε δαπάνες και διαφυγόντα κέρδη<sup>13</sup>.

**11** Σημαντικό μερίδιο του προϋπολογισμού της ΕΕ διατίθεται για την επίτευξη των στόχων της για την κλιματική αλλαγή και το περιβάλλον. Κατά την περίοδο 2014-2020, η ΕΕ δεσμεύθηκε να δαπανήσει τουλάχιστον το 20 % του συνολικού προϋπολογισμού της για τη δράση για το κλίμα. Σε πολλά χρηματοδοτικά προγράμματά της ενσωματώνει περιβαλλοντικούς στόχους. Παραδείγματος χάριν, την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή χαρακτήρισε δαπάνες ύψους 66 δισεκατομμυρίων ευρώ στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και ύψους 1 δισεκατομμυρίου ευρώ

<sup>12</sup> Ecologic Institute, [Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States](#), 2017.

<sup>13</sup> [The costs of not implementing EU environmental law](#), τελική έκθεση, 2019.

στον τομέα της αλιείας ως επωφελείς για τη βιοποικιλότητα, αν και πρόσφατη έκθεσή μας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το ποσό αυτό υπερεκτιμήθηκε<sup>14</sup>.

**12** Ο προϋπολογισμός της ΕΕ στηρίζει έργα για τον καθαρισμό μολυσμένων τοποθεσιών και την προστασία του περιβάλλοντος κυρίως μέσω των ταμείων της πολιτικής συνοχής (δηλαδή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και του Ταμείου Συνοχής), στο πλαίσιο της ευρύτερης θεματικής «Περιβάλλον και αποδοτικότητα των πόρων», και του προγράμματος LIFE. Με τη χρηματοδότηση αυτή στηρίζεται το κόστος των υποδομών που απαιτούνται για την επεξεργασία και τη διαχείριση των λυμάτων σε ορισμένα κράτη μέλη, καθώς και μέτρα για την παρακολούθηση της κατάστασης του περιβάλλοντος και την ανάπτυξη πράσινων υποδομών<sup>15</sup>.

**13** Το πρόγραμμα LIFE<sup>16</sup> είναι ένα πρόγραμμα της ΕΕ για την προστασία του περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Για την περίοδο 2014-2020, το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο διέθεσε 2,6 δισεκατομμύρια ευρώ για το υποπρόγραμμα «Περιβάλλον» του προγράμματος LIFE.

**14** Την περίοδο 2014-2020, ο προβλεπόμενος στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής και του προγράμματος LIFE προϋπολογισμός της ΕΕ για έργα που αποσκοπούν ειδικά στην προστασία του περιβάλλοντος ανήλθε σε περίπου 29 δισεκατομμύρια ευρώ (*γράφημα 3*).

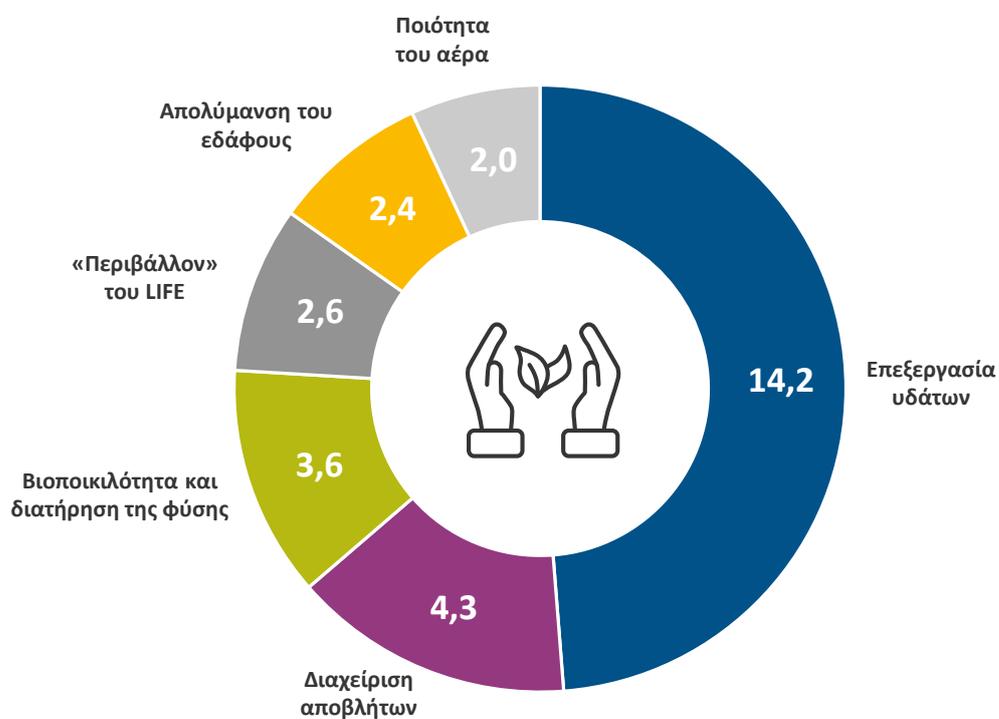
---

<sup>14</sup> Ειδική έκθεση 13/2020 – Βιοποικιλότητα των γεωργικών εκτάσεων: η συμβολή της ΚΓΠ δεν κατάφερε να αναχαιτίσει τη μείωσή της.

<sup>15</sup> Πληροφορίες της Επιτροπής σχετικά με το περιβάλλον και την αποδοτική χρήση των πόρων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής.

<sup>16</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 1293/2013.

**Γράφημα 3 – Επισκόπηση των κονδυλίων της ΕΕ στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής και του υποπρογράμματος «Περιβάλλον» του LIFE που προορίζονται για περιβαλλοντικά έργα (2014-2020, σε δισεκατομμύρια ευρώ)**



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του Απριλίου 2021 από τη βάση δεδομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις προγραμματισμένες δαπάνες της ΕΕ στο πλαίσιο των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων της ΕΕ και του υποπρογράμματος «Περιβάλλον» του LIFE.

## Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

**15** Η ρύπανση συνεπάγεται σημαντικό κόστος για την κοινωνία και αποτελεί βασική ανησυχία των πολιτών της ΕΕ. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» είναι βασικό εργαλείο για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της Ευρώπης κατά τρόπο αποδοτικό και δίκαιο. Σε προηγούμενες εκθέσεις μας, εντοπίσαμε περιπτώσεις στις οποίες η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» δεν είχε εφαρμοστεί<sup>17</sup>. Ωστόσο, δεν εξετάσαμε ποτέ την αρχή αυτή καθαυτή. Η παρούσα έκθεση προσδιορίζει ευκαιρίες για καλύτερη ενσωμάτωση της αρχής στη μελλοντική περιβαλλοντική νομοθεσία και στη χρηματοδότηση από την ΕΕ έργων περιβαλλοντικής αποκατάστασης. Τα συμπεράσματα και οι συστάσεις που διατυπώνονται στην παρούσα θα χρησιμεύσουν επίσης στο πλαίσιο του ελέγχου του συνόλου της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και της αξιολόγησης από την Επιτροπή της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη, η οποία πρόκειται να ολοκληρωθεί το 2023.

**16** Εξετάσαμε το πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ όσον αφορά την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Εστίασαμε στο κατά πόσον:

- ο η αρχή εφαρμόστηκε ορθώς σε τέσσερις τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ: τη **βιομηχανική ρύπανση**, τα **απόβλητα**, τα **ύδατα** και το **έδαφος**.
- οι δράσεις της Επιτροπής σχετικά με την **ΟΠΕ** απέφεραν αποτελέσματα·
- ο η Επιτροπή και τα κράτη μέλη **προστάτευσαν τον προϋπολογισμό της ΕΕ** εμποδίζοντας τη χρήση του για την κάλυψη δαπανών που θα έπρεπε να είχαν καλυφθεί από τους ρυπαίνοντες.

---

<sup>17</sup> Βλέπε, ενδεικτικά, τις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ [19/2018](#), [22/2016](#), [23/2015](#), [02/2015](#), [04/2014](#), [23/2012](#), [20/2012](#).

**17** Εξετάσαμε τις δαπάνες και τις δράσεις της ΕΕ κατά την εφαρμογή του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου της περιόδου 2014-2020. Δεν εστιάσαμε τον έλεγχό μας στον τομέα της ενέργειας και του κλίματος, ούτε στην ατμοσφαιρική ρύπανση, καθώς τα θέματα αυτά έχουν καλυφθεί σε αρκετές άλλες εκθέσεις<sup>18</sup>. Στην εμπέλεια του ελέγχου μας δεν συμπεριλάβαμε επίσης τους περιβαλλοντικούς φόρους των κρατών μελών.

**18** Στο πλαίσιο των ελεγκτικών εργασιών μας:

- εξετάσαμε τις εκθέσεις της Επιτροπής και των σχετικών οργανισμών, καθώς και άλλες δράσεις που σχετίζονται με την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» στις πολιτικές της ΕΕ·
- ζητήσαμε και λάβαμε διευκρινίσεις από τις εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή της ΟΠΕ στην Ιταλία, την Πολωνία και την Πορτογαλία. Επιλέξαμε τα εν λόγω κράτη μέλη με βάση τον αριθμό των περιπτώσεων που αναφέρθηκαν στο πλαίσιο της ΟΠΕ και λαμβάνοντας υπόψη την εξασφάλιση γεωγραφικής ισορροπίας·
- εξετάσαμε ενδελεχώς 42 έργα περιβαλλοντικής αποκατάστασης. Για τον σκοπό αυτό, επιλέξαμε έργα που αφορούσαν ειδικά την αποκατάσταση του περιβάλλοντος, αξίας 180 εκατομμυρίων ευρώ, με χρηματοδότηση από τα ταμεία της πολιτικής συνοχής και το πρόγραμμα LIFE, τα οποία υλοποιήθηκαν στην Ιταλία, την Πολωνία και την Πορτογαλία, κατά την περίοδο 2014-2020. Επιλέξαμε τα έργα αυτά, καθώς χρηματοδοτούσαν εργασίες απορρύπανσης για την αποκατάσταση ζημιών που είχαν προκληθεί από ανθρωπογενή ρύπανση.

---

<sup>18</sup> Βλέπε, παραδείγματος χάριν: Ειδική έκθεση 23/2018 με τίτλο «Ατμοσφαιρική ρύπανση: Η προστασία της υγείας μας παραμένει ανεπαρκής», ειδική έκθεση 18/2020 με τίτλο «Σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ: πρέπει να βελτιωθεί η στόχευση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής», και ειδική έκθεση XX/2021 για την ΚΓΠ και το κλίμα.

## Παρατηρήσεις

### Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτελεί τη βάση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ

**19** Εξετάσαμε τον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ ενσωμάτωσε την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» σε βασικές νομοθετικές πράξεις, όπως η ΟΒΕ για τη βιομηχανική ρύπανση, η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα, η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα σχετικά με τη ρύπανση των υδάτων και σε διάφορες οδηγίες και κανονισμούς που σχετίζονται με τη ρύπανση του εδάφους. Ελέγξαμε κατά πόσον οι πράξεις αυτές περιείχαν διατάξεις που να προβλέπουν την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» και σε ποιο βαθμό οι ρυπαίνοντες υποχρεώνονταν να καλύψουν το κόστος της ρύπανσης που είχαν προκαλέσει.

Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» εφαρμόζεται στις πλέον ρυπογόνες εγκαταστάσεις, ωστόσο το κόστος της υπολειμματικής ρύπανσης για την κοινωνία παραμένει υψηλό

#### Γράφημα 4 – Η βιομηχανική ρύπανση εν συντομία



Πηγή: Eurostat και ΕΟΠ.

**20** Η ΟΒΕ καλύπτει 33 βιομηχανικούς τομείς (*παράρτημα I*). Σε ορισμένους εξ αυτών, καλύπτει το σύνολο των εγκαταστάσεων. Σε άλλες περιπτώσεις, καλύπτει τις μεγαλύτερες εγκαταστάσεις (παραδείγματος χάριν, σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής με συνολική ονομαστική θερμική ισχύ άνω των 50 MW).

**21** Οι υπαγόμενες στην οδηγία εγκαταστάσεις χρειάζονται άδεια λειτουργίας, στην οποία καθορίζονται ειδικοί κανόνες και οριακές τιμές εκπομπών με βάση τα συμπεράσματα «βέλτιστων διαθέσιμων τεχνικών» (ΒΔΤ). Τα συναφή έγγραφα αναφοράς ΒΔΤ παρέχουν τεχνικές λύσεις για τον περιορισμό της ρύπανσης με παράλληλη διατήρηση της οικονομικής βιωσιμότητας των βιομηχανικών

εγκαταστάσεων. Η Επιτροπή εξετάζει και επικαιροποιεί ανά τακτά διαστήματα τα συμπεράσματα ΒΔΤ· όλες οι εν λειτουργία εγκαταστάσεις πρέπει να συμμορφώνονται με αυτά μετά την παρέλευση μεταβατικής περιόδου τεσσάρων ετών, ενώ οι νέες οφείλουν να συμμορφώνονται εξ αρχής. Οι αρχές των κρατών μελών επιθεωρούν τις εγκαταστάσεις που καλύπτονται από την ΟΒΕ, επιβάλλουν κυρώσεις σε όσες δεν συμμορφώνονται, ενώ, στις σοβαρότερες περιπτώσεις, επιβάλλουν την παύση της λειτουργίας τους.

**22** Το 2020, η Επιτροπή δημοσίευσε αξιολόγηση της ΟΒΕ<sup>19</sup>, η οποία έδειξε ότι το κόστος των ζημιών από τις εκπομπές στην ατμόσφαιρα όλων των εγκαταστάσεων που υπάγονται στην ΟΒΕ μειώθηκε κατά περίπου 50 % μεταξύ 2010 και 2017. Η Επιτροπή εκτίμησε το κόστος και τα οφέλη της ΟΒΕ για ορισμένους τομείς: παραδείγματος χάριν, στον σιδηρουργικό και χαλυβουργικό τομέα, η συμμόρφωση με την ΟΒΕ κοστίζει περίπου 90 εκατομμύρια ευρώ ετησίως, ενώ με την πρόληψη της ρύπανσης εξοικονομούνται 932 εκατομμύρια ευρώ ετησίως<sup>20</sup>. Στην ανακοίνωσή της σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία<sup>21</sup>, η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι θα προτείνει αναθεώρηση των μέτρων της ΕΕ για την αντιμετώπιση της ρύπανσης που προκαλείται από μεγάλες βιομηχανικές εγκαταστάσεις.

**23** Οι ιδιοκτήτες των εγκαταστάσεων οφείλουν να αναλαμβάνουν το κόστος της συμμόρφωσης με τους όρους των οικείων αδειών βιομηχανικών εκπομπών. Στο πλαίσιο αυτό οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα για τη διατήρηση των εκπομπών εντός των νόμιμων ορίων, πράγμα που σημαίνει ότι εσωτερικεύουν το κόστος της πρόληψης και του ελέγχου της ρύπανσης. Ωστόσο, με δημόσιους πόρους μπορούν να στηρίζονται δράσεις που βαίνουν πέραν των υφιστάμενων προτύπων<sup>22</sup>. Εάν οι εγκαταστάσεις προκαλούν σημαντική περιβαλλοντική ζημία, υπόκεινται στην ΟΠΕ (σημεία 42-62), πράγμα που σημαίνει ότι οφείλουν να αναλάβουν το κόστος της αποκατάστασης. Στην πλειονότητα (17) των κρατών μελών δεν προβλέπεται ευθύνη των εγκαταστάσεων, εάν η περιβαλλοντική ζημία προκαλείται από εκπομπές που

<sup>19</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED)*, SWD(2020) 181 final.

<sup>20</sup> Ricardo Energy & Environment, *Ex-post assessment of costs and benefits from implementing BAT under the IED*, 2018.

<sup>21</sup> Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία.

<sup>22</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)», ΕΕ C 200, 2014.

επιτρέπονται βάσει της άδειάς τους<sup>23</sup> και δεν οφείλεται σε υπαιτιότητα ή αμέλειά τους.

**24** Η ΟΒΕ καλύπτει τις πλέον ρυπογόνες βιομηχανικές εγκαταστάσεις, όπως περιγράφεται λεπτομερώς στο σημείο 20. Δεν προβλέπει υποχρέωση των εγκαταστάσεων να καλύπτουν το κόστος που συνεπάγεται για την κοινωνία ο αντίκτυπος της υπολειμματικής ρύπανσης. Το 2014 ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (ΕΟΠ) εκτίμησε ότι το κόστος για την κοινωνία της ζημίας από την υπολειμματική ατμοσφαιρική ρύπανση που προκάλεσαν 14 000 μεγάλες βιομηχανικές μονάδες την περίοδο 2008-2012 κυμαινόταν μεταξύ 329 δισεκατομμυρίων ευρώ και 1 053 δισεκατομμυρίων ευρώ<sup>24</sup>.

**25** Μεταξύ των 42 έργων περιβαλλοντικής αποκατάστασης που εξετάσαμε, εντοπίσαμε έργο που αποσκοπούσε στην αντιμετώπιση της ρύπανσης που προκλήθηκε από μεγάλη χαλυβουργική και σιδηρουργική μονάδα, η οποία δεν συμμορφωνόταν με την ΟΒΕ (πλαίσιο 1).

### Πλαίσιο 1

#### Η μη συμμόρφωση με την ΟΒΕ οδήγησε σε σημαντική ρύπανση: η περίπτωση μεγάλης χαλυβουργικής μονάδας στην Ιταλία

Το 2005, το Ανώτατο Δικαστήριο της Ιταλίας απεφάνθη ότι μια εταιρεία στην οποία ανήκει μεγάλη χαλυβουργική και σιδηρουργική μονάδα ευθυνόταν για ατμοσφαιρική ρύπανση, απόρριψη επικίνδυνων υλικών και εκπομπή σωματιδίων. Το 2010, ο δήμος στον οποίο βρίσκεται η μονάδα ισχυρίστηκε ότι η αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας θα κόστιζε 2 δισεκατομμύρια ευρώ και κινήθηκε νομικά για να διεκδικήσει αποζημίωση. Το 2011, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) διαπίστωσε ότι η Ιταλία δεν είχε συμμορφωθεί με την ΟΒΕ. Το 2015, η εταιρεία πέρασε στον έλεγχο του Δημοσίου. Το 2017, η διαδικασία που κινήθηκε ενώπιον των ποινικών δικαστηρίων κατά των προηγούμενων ιδιοκτητών του εργοστασίου είχε ως αποτέλεσμα την εξωδικαστική ρύθμιση της διαφοράς ύψους άνω του 1 δισεκατομμυρίου ευρώ. Τα ανακτηθέντα ποσά χρησιμοποιούνται από το ιταλικό κράτος για δραστηριότητες απορρύπανσης. Το 2019, εφετείο στην Ιταλία επιδίκασε αποζημίωση στον δήμο, ωστόσο η εταιρεία δεν ήταν σε θέση να καταβάλει το επιδικασθέν ποσό.

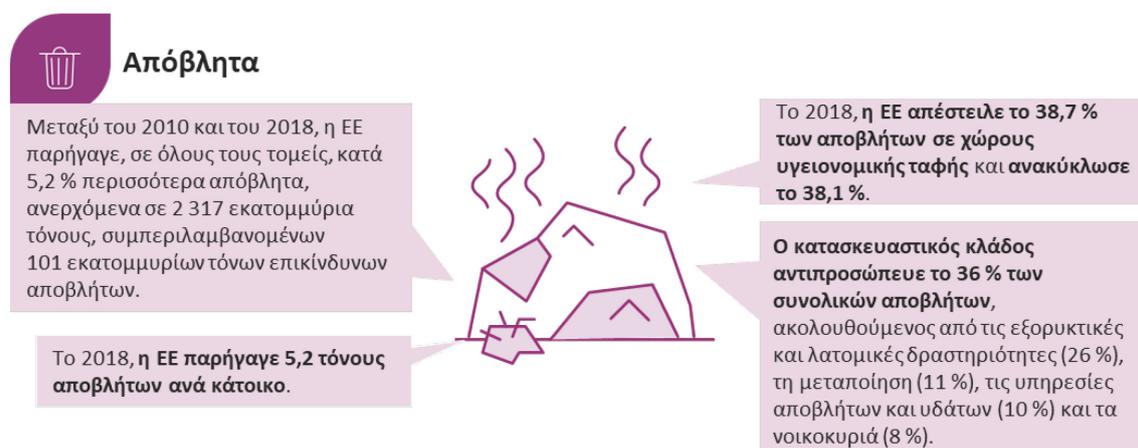
<sup>23</sup> Άρθρο 8, παράγραφος 4, στοιχεία α) και β) της οδηγίας 2004/35/ΕΚ.

<sup>24</sup> ΕΟΠ, *Costs of air pollution from European industrial facilities 2008–2012*, 2014.

Ένα χρηματοδοτούμενο από την ΕΕ έργο ύψους 375 000 ευρώ αποσκοπούσε στον εντοπισμό και την αντιμετώπιση της ρύπανσης σε άλλον δήμο παρακείμενο στη μονάδα παραγωγής χάλυβα και σιδήρου. Το έργο συνίστατο σε περιβαλλοντική ανάλυση και εκτίμηση κινδύνου σε σχέση με γεωργική έκταση περίπου 6 000 εκταρίων. Στο πλαίσιο του έργου εντοπίστηκε σοβαρή βιομηχανική μόλυνση που εγκυμονούσε σημαντικούς κινδύνους για την υγεία.

Η νομοθεσία για τα απόβλητα λαμβάνει υπόψη την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», αλλά δεν διασφαλίζει ότι οι ρυπαίνοντες καλύπτουν το πλήρες κόστος της ρύπανσης

### Γράφημα 5 – Τα απόβλητα εν συντομία



Πηγή: Όλα τα στοιχεία προέρχονται από την Eurostat.

**26** Τα απόβλητα αποτελούν πηγή ρύπανσης της ατμόσφαιρας, των υδάτων και του εδάφους. Το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για τα απόβλητα επιδιώκει την εφαρμογή μιας «ιεράρχησης των αποβλήτων» (γράφημα 6) για τη μείωσή τους και τη χρησιμοποίησή τους ως πόρου εκείνων που δεν είναι δυνατό να αποφευχθούν.

## Γράφημα 6 – Η ιεράρχηση των αποβλήτων



Πηγή: Οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα.

**27** Σύμφωνα με την οδηγία, τα κράτη μέλη οφείλουν να επιτύχουν δεσμευτικές τιμές-στόχο<sup>25</sup>. Παραδείγματος χάριν, το 55 % των αστικών αποβλήτων θα πρέπει να προετοιμάζονται για επαναχρησιμοποίηση ή ανακύκλωση έως το 2025 (ποσοστό που θα αυξηθεί σε 60 % έως το 2030 και σε 65 % έως το 2035, ενώ ποσοστό που δεν υπερβαίνει το 10 % θα αποστέλλεται σε χώρους υγειονομικής ταφής).

**28** Η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα προβλέπει ότι «σύμφωνα με την αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”, το κόστος διαχείρισης των αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένου του κόστους της απαιτούμενης υποδομής και της λειτουργίας της, βαρύνει τον αρχικό παραγωγό αποβλήτων ή τον τρέχοντα ή τους προηγούμενους κατόχους αποβλήτων». Τα κράτη μέλη αποφασίζουν αν το κόστος της διαχείρισης των αποβλήτων πρέπει να βαρύνει τον τελικό χρήστη (π.χ. τον καταναλωτή που απορρίπτει τα απόβλητα) ή εν μέρει ή εν όλω τον παραγωγό του προϊόντος που έχει καταστεί απόβλητο. Πρόκειται για την καλούμενη «διευρυμένη ευθύνη του παραγωγού» (ΔΕΠ). Η ΔΕΠ δεν είναι ο μόνος τρόπος εφαρμογής της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει». Παραδείγματος χάριν, δυνάμει της [οδηγίας για τις πλαστικές σακούλες](#), τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα, όπως να ορίζουν εθνικές τιμές-στόχο μείωσης ή/και να θεσπίζουν οικονομικούς μηχανισμούς (π.χ. τέλη, φόροι).

<sup>25</sup> Οι βασικές δεσμευτικές τιμές-στόχος για τις διάφορες ροές αποβλήτων συνοψίζονται στην επισκόπηση αριθ. 4 του ΕΕΣ: [«Μέτρα της ΕΕ για την αντιμετώπιση του προβλήματος των πλαστικών αποβλήτων»](#).

**29** Τα προγράμματα διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού καθιστούν τους παραγωγούς υπεύθυνους για τη διαχείριση των προϊόντων τους όταν αυτά καταστούν απόβλητα. Ως εκ τούτου, η τιμή που καταβάλλουν οι παραγωγοί και οι καταναλωτές αντικατοπτρίζει το κόστος της διαχείρισης των αποβλήτων, με αποτέλεσμα τη μείωση του κόστους για τις δημόσιες αρχές και τους φορολογούμενους. Στο πλαίσιο των προγραμμάτων αυτών παρέχονται επίσης στους παραγωγούς κίνητρα για την ανάπτυξη οικολογικότερων προϊόντων, στο πλαίσιο της παραγωγής των οποίων αποφεύγονται τα περιττά απόβλητα. Τα προγράμματα διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού είναι υποχρεωτικά για ορισμένες ροές αποβλήτων, όπως τα ηλεκτρικά και ηλεκτρονικά απόβλητα, οι μπαταρίες, οι συσσωρευτές και τα οχήματα, και, έως το 2024, θα έχουν καταστεί υποχρεωτικά για όλα τα απορρίμματα συσκευασίας, τα πλαστικά μίας χρήσης και τα αλιευτικά εργαλεία.

**30** Τα τέλη που επιβάλλονται στους πολίτες ή τις επιχειρήσεις πρέπει να είναι αναλογικά προς τα παραγόμενα απόβλητα και να λαμβάνουν υπόψη την προκαλούμενη περιβαλλοντική ζημία. Σε μελέτη σχετικά με τη χρηματοδότηση της διαχείρισης των αποβλήτων<sup>26</sup> αναφέρεται ότι τα στοιχεία καταδεικνύουν ότι οι περιβαλλοντικές εξωτερικότητες εσωτερικεύονται σε περιορισμένο μόνο βαθμό στα τέλη χρήσης που καταβάλλουν τα νοικοκυριά.

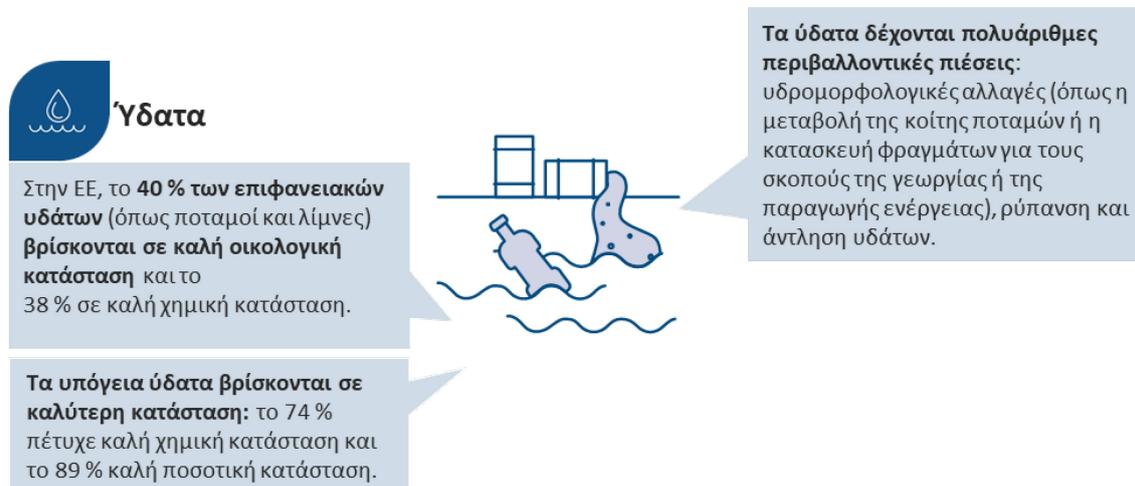
**31** Την περίοδο 2014-2020, ο προϋπολογισμός της ΕΕ προγραμματιζόταν να συνεισφέρει, κυρίως στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, 4,3 δισεκατομμύρια ευρώ για τη χρηματοδότηση υποδομών διαχείρισης αποβλήτων για τη συλλογή, τη διαλογή και την επεξεργασία αποβλήτων.

---

<sup>26</sup> Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States, 2019.

Οι ρυπαίνοντες δεν επωμίζονται το πλήρες κόστος της ρύπανσης των υδάτων

### Γράφημα 7 – Τα ύδατα εν συντομία



Πηγή: Όλα τα στοιχεία προέρχονται από την αξιολόγηση του ΕΟΠ [2018 European waters assessment](#).

**32** Η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα θεσπίζει ένα κοινό πλαίσιο για την προστασία όλων των τύπων συστημάτων υδάτων στην ΕΕ και την πρόληψη της περαιτέρω υποβάθμισης της ποιότητας των υδάτων. Θέτει στόχους για τα επιφανειακά και τα υπόγεια υδάτινα συστήματα.

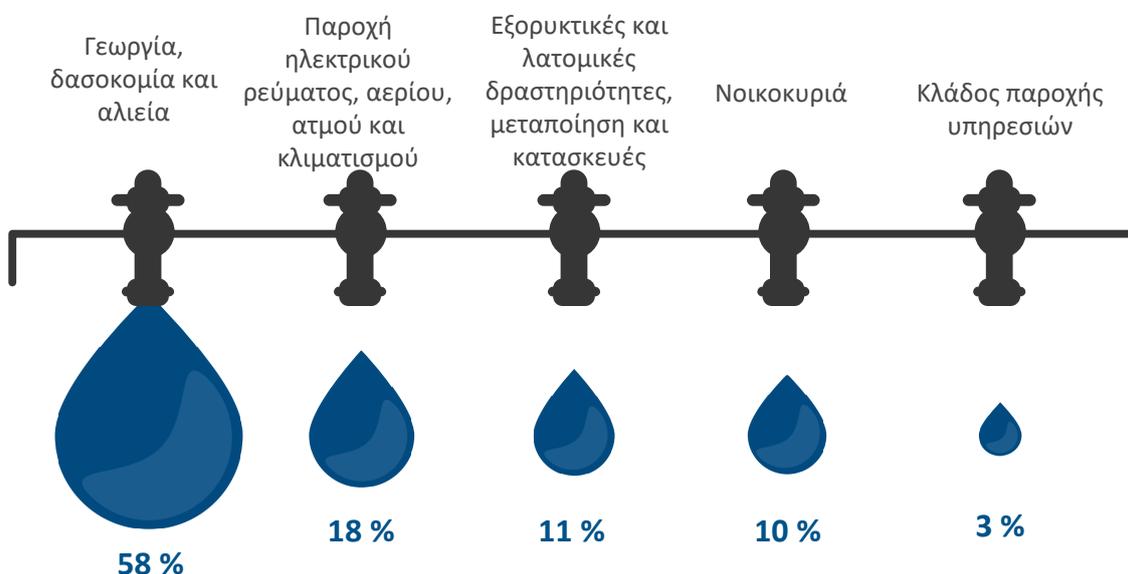
**33** Σύμφωνα με εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ<sup>27</sup>, τα κράτη μέλη δαπανούν ήδη περίπου 100 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως για την ύδρευση και την αποχέτευση και θα χρειαστεί (με την εξαίρεση της Γερμανίας) να αυξήσουν το ποσό αυτό κατά περισσότερο από 25 % προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους της νομοθεσίας της ΕΕ σχετικά με την επεξεργασία λυμάτων και το πόσιμο νερό. Στο ποσό αυτό δεν περιλαμβάνονται οι επενδύσεις που απαιτούνται για την ανανέωση των υφιστάμενων υποδομών ή για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα και της οδηγίας για τις πλημμύρες.

**34** Το άρθρο 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα απαιτεί από τα κράτη μέλη να «λαμβάνουν υπόψη την αρχή της ανάκτησης του κόστους των υπηρεσιών ύδατος, συμπεριλαμβανομένου του κόστους για το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους [...] και ειδικότερα σύμφωνα με την αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”». Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διασφαλίζουν ότι η συνεισφορά του βιομηχανικού, γεωργικού και οικιακού τομέα στην ανάκτηση του κόστους για τις υπηρεσίες ύδατος είναι αντίστοιχη

<sup>27</sup> ΟΟΣΑ, [Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection](#), 2020.

της χρήσης ύδατος. Στο **γράφημα 8** κατωτέρω παρουσιάζεται η χρήση ύδατος ανά οικονομικό τομέα.

### Γράφημα 8 – Χρήση ύδατος ανά οικονομικό τομέα στην Ευρώπη, 2017



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει [στοιχείων του ΕΟΠ](#) για τα μέλη του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος και τις συνεργαζόμενες χώρες.

**35** Κατά τον καθορισμό της τιμολογιακής πολιτικής τους για το νερό, τα κράτη μέλη μπορούν να συνεκτιμούν τις κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικονομικές συνέπειες της ανάκτησης του κόστους. Ως εκ τούτου, έχουν τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζουν ποιος πρέπει να πληρώνει, πόσο και για ποια υπηρεσία. Με την απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση [C-525/12](#) επιβεβαιώθηκε ότι τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να εφαρμόζουν την έννοια της ανάκτησης του κόστους σε όλες τις χρήσεις ύδατος.

**36** Στην ΕΕ, οι χρήστες πληρώνουν κατά μέσο όρο περίπου το 70 % του κόστους παροχής υπηρεσιών ύδατος (μέσω τιμολογίων ύδρευσης), ενώ το υπόλοιπο 30 % χρηματοδοτείται με δημόσιους πόρους, αν και υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ περιφερειών και κρατών μελών<sup>28</sup>. Κατά κανόνα, τα νοικοκυριά της ΕΕ πληρώνουν για το μεγαλύτερο μέρος του κόστους των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης<sup>29</sup>, παρόλο που καταναλώνουν μόνο το 10 % του νερού, όπως φαίνεται στο [γράφημα 8](#). Η γεωργία, ο τομέας που ασκεί τη μεγαλύτερη πίεση στους

<sup>28</sup> ΟΟΣΑ, [Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection](#), 2020.

<sup>29</sup> [Fitness Check of the WFD](#), SWD(2019) 439 final, σ. 64.

ανανεώσιμους πόρους γλυκού νερού<sup>30</sup>, συνεισφέρει το λιγότερο. Σε μελέτη του 2011 εκτιμήθηκε ότι τα νοικοκυριά στη Γαλλία επιβαρύνονται με πρόσθετες χρεώσεις έως και 494 ευρώ έκαστο ετησίως εξαιτίας της γεωργικής ρύπανσης, ιδίως στις πλέον πληττόμενες περιοχές<sup>31</sup>.

**37** Το 2019 η Επιτροπή αναγνώρισε<sup>32</sup> ότι τα κράτη μέλη όφειλαν να σημειώσουν περαιτέρω πρόοδο όσον αφορά την ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους των πόρων στην τιμολόγηση του νερού. Ενώ έχει σημειωθεί πρόοδος στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων ρύπων, για πολλές επιχειρήσεις η τιμή του νερού δεν καλύπτει το συνολικό κόστος που συνεπάγονται οι ρύποι που απελευθερώνουν στα ύδατα.

**38** Η αρχή της ανάκτησης του κόστους είναι δύσκολο να εφαρμοστεί σε περιπτώσεις ρύπανσης που προέρχεται από διάχυτες πηγές, παραδείγματος χάριν από τη γεωργία, όπου είναι δύσκολο να προσδιοριστούν οι ρυπαίνοντες. Ο γεωργικός τομέας συχνά δεν βαρύνεται με χρεώσεις για την επεξεργασία λυμάτων, διότι το μεγαλύτερο μέρος των υδάτων που χρησιμοποιεί δεν απορρίπτεται στο δίκτυο επεξεργασίας λυμάτων (και, ως εκ τούτου, δεν υποβάλλεται σε επεξεργασία). Στην ΕΕ, η διάχυτη ρύπανση γεωργικής προέλευσης από νιτρικά και φυτοφάρμακα αποτελεί την κύρια αιτία της μη επίτευξης καλής χημικής κατάστασης των υπόγειων υδάτων. Η νιτρορύπανση αποτελεί σημαντικό κίνδυνο για το μέλλον των συστημάτων υπόγειων υδάτων, καθώς εμπειρογνώμονες έχουν αποδείξει<sup>33</sup> ότι τεράστιες ποσότητες νιτρικών αποθηκεύονται στα πετρώδη στρώματα μεταξύ του εδάφους και των υπόγειων υδάτων. Δεδομένου ότι τα νιτρικά διέρχονται με αργούς ρυθμούς από τα πετρώματα, μπορεί να χρειαστεί διάστημα ενός αιώνα ή και περισσότερο μέχρις ότου οι ρύποι να καταλήξουν στα υπόγεια ύδατα, γεγονός που καθυστερεί τον αντίκτυπο των αλλαγών στις γεωργικές πρακτικές στην ποιότητα των υπόγειων υδάτων.

---

<sup>30</sup> EEA, [Use of freshwater resources in Europe](#), 2020.

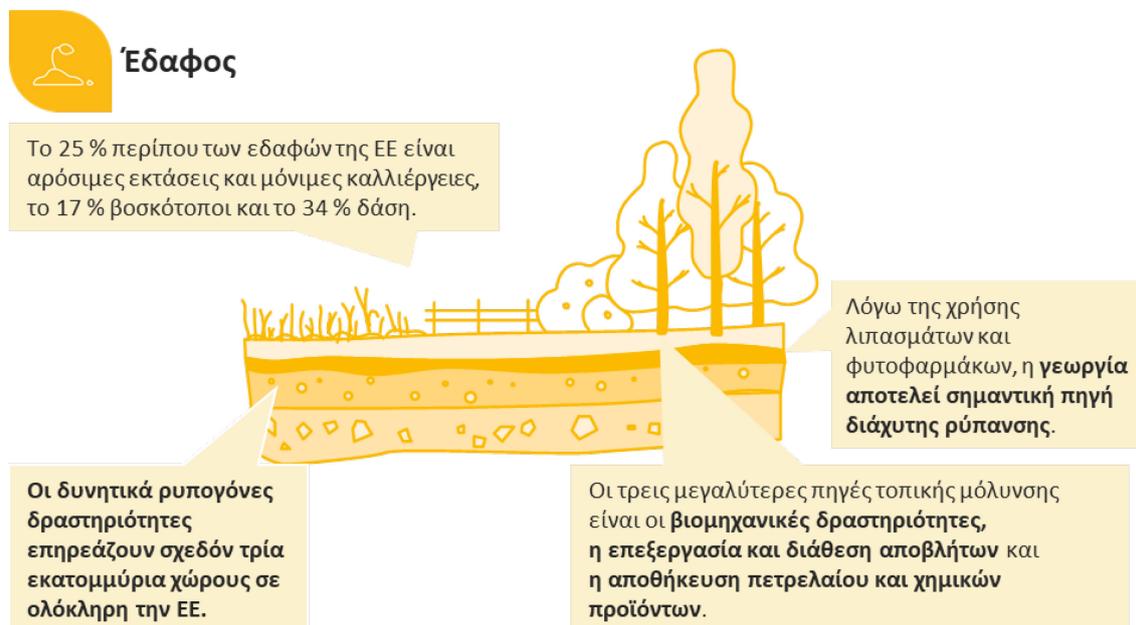
<sup>31</sup> Assessing water pollution costs of farming in France, République Française, Ministère de l'écologie, Department for the Economics, Assessment and Integration of Sustainable Development, Studies and documents αριθ. 52, 2011.

<sup>32</sup> [Fitness Check of the WFD](#), SWD(2019) 439 final.

<sup>33</sup> Ascott, M.J., Goody, D.C., Wang, L. et al, [Global patterns of nitrate storage in the vadose zone](#), 2017.

## Απουσία συνολικού ενωσιακού νομοθετικού πλαισίου για την προστασία του εδάφους από τη ρύπανση

### Γράφημα 9 – Η ρύπανση του εδάφους εν συντομία



Πηγή: EEA Signals 2019, JRC, Status of local soil contamination in Europe, Eionet National Reference Centre Soil.

**39** Διάφορες οδηγίες και κανονισμοί της ΕΕ συμβάλλουν στην πρόληψη και τον μετριασμό της ρύπανσης του εδάφους, καλύπτοντας τους τομείς που επιβαρύνουν περισσότερο το έδαφος, όπως η βιομηχανία και η γεωργία (παραδείγματος χάριν, σημεία **20-25** και **38**). Το 2006 η Επιτροπή πρότεινε μια «οδηγία-πλαίσιο για το έδαφος», η οποία κάλυπτε την πρόληψη της ρύπανσης και της υποβάθμισης του εδάφους, καθώς και τον προσδιορισμό, την καταγραφή και την αποκατάσταση ρυπασμένων τόπων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε θετική γνώμη σχετικά με την πρόταση, όχι όμως και το Συμβούλιο. Η Επιτροπή απέσυρε την πρότασή της τον Μάιο του 2014.

**40** Σε επίπεδο ΕΕ δεν έχουν τεθεί κοινοί στόχοι όσον αφορά τη ρύπανση του εδάφους και την αποκατάσταση μολυσμένων χώρων. Μελέτη<sup>34</sup> που χρηματοδοτήθηκε από την Επιτροπή έδειξε ότι ορισμένα κράτη μέλη είχαν θεσπίσει λεπτομερή εθνική νομοθεσία, ενώ άλλα δεν είχαν προβεί σε συντονισμένες ενέργειες για την προστασία του εδάφους.

<sup>34</sup> Ecologic Institute, Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States, 2017.

**41** Η απορρύπανση μολυσμένων εδαφών είναι δαπανηρή διαδικασία: το 2006 η Επιτροπή υπολόγισε το συνολικό κόστος του καθαρισμού μολυσμένων εδαφών στην ΕΕ σε 119 δισεκατομμύρια ευρώ<sup>35</sup>. Οι δημόσιοι προϋπολογισμοί, συμπεριλαμβανομένων κονδυλίων της ΕΕ, χρηματοδοτούν περισσότερο από το 42 % των δραστηριοτήτων αποκατάστασης<sup>36</sup>: είναι πολλές οι ρυπογόνες δραστηριότητες που πραγματοποιήθηκαν πριν από πολλά χρόνια και επομένως είναι μεγαλύτερος ο κίνδυνος οι ρυπαίνοντες είτε να μην υπάρχουν πλέον, είτε να μην είναι δυνατό να ταυτοποιηθούν, είτε να έχουν καταστεί αφερέγγυοι. Επιπλέον, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» είναι δύσκολο να εφαρμοστεί σε περιπτώσεις διάχυτης ρύπανσης του εδάφους λόγω της εγγενούς δυσκολίας καταλογισμού της ευθύνης σε συγκεκριμένους ρυπαίνοντες.

### **Το σχέδιο δράσης της Επιτροπής για τη βελτίωση της λειτουργίας της ΟΠΕ δεν πέτυχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα**

**42** Εξετάσαμε την αξιολόγηση της ΟΠΕ του 2016 και αξιολογήσαμε κατά πόσον τα μέτρα που έλαβε η Επιτροπή σε συνέχεια αυτής έχουν εν τω μεταξύ διευθετήσει τις ελλείψεις που εντοπίστηκαν.

### **Μετά την αξιολόγηση της ΟΠΕ, η Επιτροπή ενέκρινε σχέδιο δράσης για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που εντοπίστηκαν**

**43** Δυνάμει της οδηγίας:

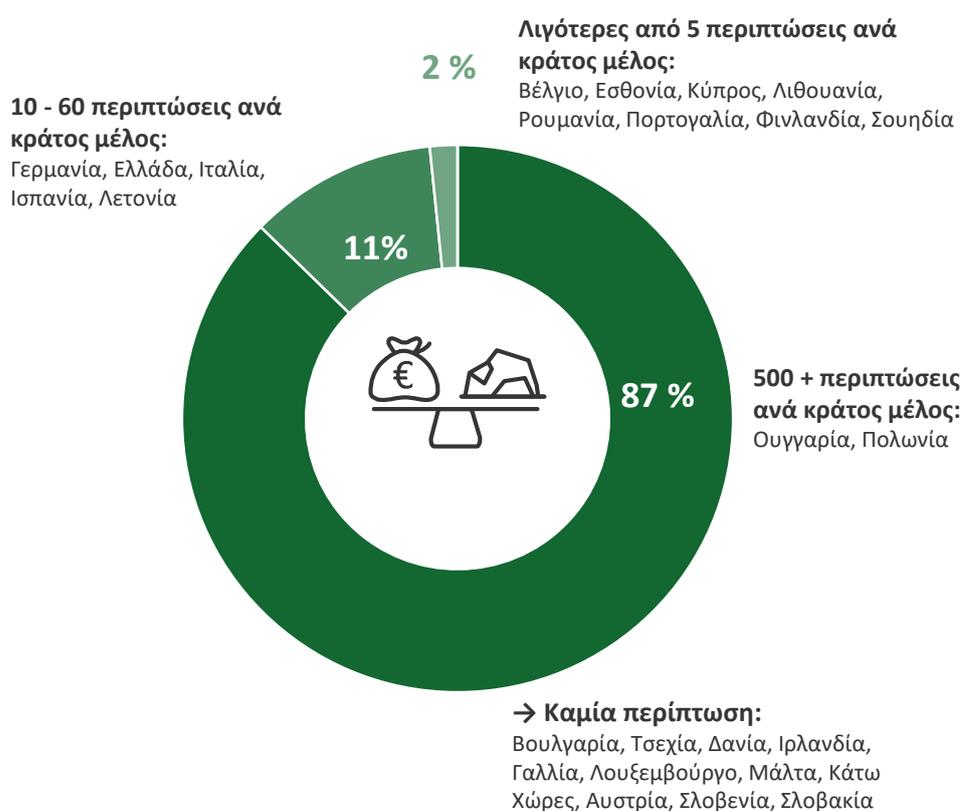
- τα κράτη μέλη όφειλαν να υποβάλουν στην Επιτροπή, έως τον Απρίλιο του 2013, στοιχεία σχετικά με όλες τις περιπτώσεις περιβαλλοντικής ζημίας που αποκαταστάθηκε βάσει της ΟΠΕ κατά την περίοδο 2007-2013, έπειτα το 2022 και στη συνέχεια ανά πενταετία·
- η Επιτροπή όφειλε να υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το 2014, έπειτα το 2023 και στη συνέχεια ανά πενταετία.

<sup>35</sup> Εκτίμηση για την ΕΕ των 25 (συμπεριλαμβανομένου του Ηνωμένου Βασιλείου, εξαιρουμένων της Βουλγαρίας, της Κροατίας και της Ρουμανίας, [Impact Assessment of the Thematic Strategy on Soil Protection](#), SEC(2006) 620.

<sup>36</sup> JRC, [Status of local soil contamination in Europe](#), 2018.

**44** Τα κράτη μέλη ανέφεραν 1 230 περιπτώσεις που διευθετήθηκαν στο πλαίσιο της ΟΠΕ κατά την περίοδο 2007-2013<sup>37</sup>. Όπως φαίνεται στο **γράφημα 10**, το πλήθος των περιπτώσεων διέφερε σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών, με δύο χώρες, την Ουγγαρία και την Πολωνία, να αναφέρουν πάνω από το 85 % του συνολικού αριθμού των περιπτώσεων. Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η κύρια αιτία αυτών των σημαντικών διαφορών ήταν η ανομοιογενής εφαρμογή της ΟΠΕ μεταξύ των κρατών μελών<sup>38</sup>.

### Γράφημα 10 – Περιπτώσεις κατ' εφαρμογή της ΟΠΕ που αναφέρθηκαν από τα κράτη μέλη της ΕΕ την περίοδο 2007-2013



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της αξιολόγησης της Επιτροπής του 2016.

**45** Η αξιολόγηση της ΟΠΕ που διενήργησε η Επιτροπή το 2016 κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η οδηγία εξακολουθεί να εξυπηρετεί τον σκοπό της και ότι τα κράτη μέλη σημείωσαν πρόοδο όσον αφορά την επίτευξη των στόχων της. Ωστόσο, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι ορισμένα ζητήματα, είτε από την άποψη του σχεδιασμού

<sup>37</sup> SWD/2016/0121 final, σ. 21.

<sup>38</sup> SWD/2016/0121 final, σ. 37 και 70.

πολιτικής είτε από την άποψη της εφαρμογής, παρεμπόδιζαν την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα του καθεστώτος ευθύνης:

- η έλλειψη συνεκτικών και συγκρίσιμων δεδομένων σχετικά με την εφαρμογή της ΟΠΕ·
- η ελλιπής ενημέρωση των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με το καθεστώς·
- η ασάφεια βασικών εννοιών και ορισμών·
- περιορισμοί του πεδίου εφαρμογής λόγω εξαιρέσεων και μέσων άμυνας·
- η απουσία χρηματοοικονομικής ασφάλειας σε περίπτωση αφερεγγυότητας.

**46** Με βάση την αξιολόγηση αυτή, η Επιτροπή, κατόπιν διαβούλευσης με εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη, ενέκρινε πολυετές πρόγραμμα εργασίας σχετικά με την ΟΠΕ (ΠΠΕ) για την περίοδο 2017-2020<sup>39</sup> με σκοπό την αντιμετώπιση των ελλείψεων που εντοπίστηκαν. Το 2020 η Επιτροπή ενέκρινε νέο πρόγραμμα εργασίας, το οποίο περιλαμβάνει δράσεις για την περίοδο 2021-2024<sup>40</sup>.

**47** Μία από τις δράσεις αφορούσε την υποβολή στοιχείων. Η αξιολόγηση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η ποιότητα των δεδομένων που υποβλήθηκαν ήταν κακή, με αποτέλεσμα η Επιτροπή να μην είναι σε θέση να αντλήσει αξιόπιστα συμπεράσματα σχετικά με την εφαρμογή της ΟΠΕ. Η αξιολόγηση ανέφερε ότι, ενώ ορισμένα κράτη μέλη υπέβαλαν λεπτομερή και καλά δομημένα στοιχεία, άλλα δεν παρείχαν όλες τις πληροφορίες που απαιτούνται για μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση.

**48** Για τη βελτίωση της συνοχής και της ποιότητας των δεδομένων, η Επιτροπή ανέπτυξε το 2017 ένα σύστημα πληροφοριών για την ΟΠΕ, το οποίο όμως δεν έχει τεθεί ακόμη σε λειτουργία. Η Επιτροπή σχεδιάζει να ενθαρρύνει τη χρήση του συστήματος πληροφοριών, με τη διοργάνωση συζητήσεων με τα κράτη μέλη σχετικά με τον τρόπο οργάνωσης της συλλογής δεδομένων σε εθνικό επίπεδο. Δεδομένων των διαφορών στις διαφορετικές έννομες τάξεις, δεν είναι βέβαιο ότι το νέο αυτό σύστημα θα καταστήσει δυνατή μια συνεκτική ανάλυση μεταξύ όλων των κρατών μελών.

---

<sup>39</sup> Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2017-2020.

<sup>40</sup> Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024.

## Βασικές έννοιες της ΟΠΕ δεν έχουν ακόμη οριστεί

**49** Η ΟΠΕ ορίζει τρεις τύπους περιβαλλοντικής ζημίας που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της: ζημία σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους, σε ύδατα και στο έδαφος<sup>41</sup>. Η οδηγία εφαρμόζεται οσάκις η «περιβαλλοντική ζημία» στις περιπτώσεις αυτές θεωρείται «σημαντική». Δεν καθορίζει κριτήρια για την εκτίμηση της ζημίας ή τον καθορισμό του ορίου σημαντικότητας ως προς τη ζημία που προκαλείται στα ύδατα και το έδαφος.

**50** Η αξιολόγηση της Επιτροπής του 2016 κατέδειξε ότι η έλλειψη σαφήνειας και ομοιόμορφης εφαρμογής βασικών εννοιών της ΟΠΕ («περιβαλλοντική ζημία» και «σημασία») αποτέλεσε πρόσκομμα για την εκπλήρωση του στόχου της οδηγίας για επίτευξη υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας στην ΕΕ<sup>42</sup>.

**51** Η ερμηνεία του τι συνιστά σημαντική περιβαλλοντική ζημία και, ως εκ τούτου, υπόκειται στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» βάσει της οδηγίας παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών. Ένα γεγονός που ενεργοποιεί την εφαρμογή της ΟΠΕ σε ένα κράτος μέλος ενδέχεται να μην την ενεργοποιήσει σε άλλο. Όσον αφορά συγκεκριμένα τον ορισμό του τι συνιστά «ζημία στο έδαφος», η ΟΠΕ αναφέρεται μόνο στη ζημία που συνεπάγεται σοβαρό κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία αλλά όχι για το περιβάλλον.

**52** Στο πλαίσιο του πολυετούς προγράμματος εργασίας 2017-2020 σχετικά με την ΟΠΕ, η Επιτροπή ανάθεσε σε ανάδοχο την κατάρτιση εγγράφου «κοινής αντίληψης» για την παροχή περαιτέρω διευκρινίσεων σχετικά με τις βασικές έννοιες της ΟΠΕ. Το έγγραφο αυτό δεν εγκρίθηκε ούτε από την Επιτροπή ούτε από τα κράτη μέλη<sup>43</sup>.

**53** Το 2017, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δήλωσε ότι «η διαφορετική ερμηνεία και εφαρμογή της έννοιας του “ορίου σημαντικότητας” για την περιβαλλοντική ζημία αποτελεί ένα από τα βασικά εμπόδια για την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή της ΟΠΕ»<sup>44</sup>. Κάλεσε δε την Επιτροπή να αναθεωρήσει τον ορισμό της

<sup>41</sup> Άρθρο 2 της οδηγίας 2004/35/ΕΚ.

<sup>42</sup> SWD/2016/0121 final, σ. 60.

<sup>43</sup> Πρακτικά των συνεδριάσεων αριθ.18-22 της ομάδας κυβερνητικών εμπειρογνομόνων για την ΟΠΕ.

<sup>44</sup> Αιτιολογική σκέψη 9 του ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2017.

«περιβαλλοντικής ζημίας» και να εξειδικεύσει λεπτομερώς την έννοια του «ορίου σημαντικότητας».

**54** Το 2019, στο πλαίσιο τροποποίησης της ΟΠΕ<sup>45</sup> προβλέφθηκε η απαίτηση να καταρτίσει η Επιτροπή, έως το τέλος του 2020, κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον όρο «περιβαλλοντική ζημία». Κατόπιν διαβουλεύσεων με τα κράτη μέλη, η Επιτροπή εξέδωσε τον Μάρτιο του 2021 ανακοίνωση<sup>46</sup> σχετικά με τη νομική ερμηνεία του ορισμού της «περιβαλλοντικής ζημίας». Η ερμηνεία της Επιτροπής δεν είναι δεσμευτική και δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένα κριτήρια ή όρια άνω των οποίων θα πρέπει να εφαρμόζεται η ΟΠΕ, καθότι για αυτό θα απαιτούνταν τροποποίηση της νομοθεσίας.

**55** Το δίκτυο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή και την επιβολή του δικαίου του περιβάλλοντος (IMPEL) προσδιόρισε την ανάγκη οι επαγγελματίες στα κράτη μέλη να ανταλλάσσουν εμπειρίες για τον εντοπισμό, την αναγνώριση και τον καθορισμό της περιβαλλοντικής ζημίας. Προκειμένου να ανταποκριθεί σε αυτή την ανάγκη, το IMPEL αναπτύσσει επί του παρόντος εγχειρίδιο απευθυνόμενο στα ενδιαφερόμενα μέρη, στο οποίο θα περιγράφονται αναλυτικά κριτήρια για την αξιολόγηση του τι συνιστά «περιβαλλοντική ζημία» και το οποίο προγραμματίζει να δημοσιεύσει το 2021<sup>47</sup>. Στο πρόγραμμα εργασίας της για την περίοδο 2021-2024 η Επιτροπή δήλωσε ότι σκοπεύει να συνεργαστεί με το έργο IMPEL και να χρησιμοποιήσει τα αποτελέσματά του στο πλαίσιο της ανάπτυξης ικανοτήτων, αλλά δεν έχει συμπεριλάβει κάποια συγκεκριμένη δράση για το θέμα αυτό στο πρόγραμμα εργασίας της για την περίοδο 2021-2024.

### **Ορισμένα κράτη μέλη απαιτούν από τις βιομηχανικές επιχειρήσεις να ασφαλίζονται έναντι περιβαλλοντικών κινδύνων**

**56** Όταν το κόστος αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημίας υπερβαίνει τα περιουσιακά στοιχεία του φορέα εκμετάλλευσης, σε περίπτωση αφερεγγυότητας, ο φορέας εκμετάλλευσης δεν είναι σε θέση να ολοκληρώσει τη δράση αποκατάστασης και, ως εκ τούτου, το κόστος επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό.

---

<sup>45</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1010.

<sup>46</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής 2021/C 118/01

<sup>47</sup> Terms of reference of the IMPEL project.

**57** Κατά τον κύκλο υποβολής στοιχείων της περιόδου 2007-2013, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνταν να παράσχουν πληροφορίες σχετικά με το κόστος αποκατάστασης. Δώδεκα κράτη μέλη παρείχαν πληροφορίες σχετικά με το κόστος αυτό, ενώ το 96 % των έργων αποκατάστασης κόστισε λιγότερο από 1 εκατομμύριο ευρώ<sup>48</sup>. Από την ανάλυσή μας σχετικά με τα έργα αποκατάστασης, των οποίων το κόστος επιβάρυνε τον προϋπολογισμό της ΕΕ, προέκυψε ότι αυτά αφορούσαν συχνά περιπτώσεις στις οποίες το κόστος αποκατάστασης ήταν σημαντικό σε σχέση με την οικονομική επιφάνεια του φορέα εκμετάλλευσης και δεν προβλεπόταν οποιαδήποτε χρηματοοικονομική ασφάλεια (σημείο **68**).

**58** Η ΟΠΕ απαιτεί από τα κράτη μέλη να «ενθαρρύνουν την ανάπτυξη μέσων και αγορών χρηματοοικονομικής ασφάλειας (...) με στόχο να καταστεί δυνατή η χρήση χρηματοοικονομικών εγγυήσεων από τους φορείς εκμετάλλευσης προκειμένου να καλύψουν τις ευθύνες τους»<sup>49</sup>. Η χρηματοοικονομική ασφάλεια μπορεί να λάβει τη μορφή, μεταξύ άλλων, ασφαλιστήριου συμβολαίου, εισφοράς σε περιβαλλοντικό ταμείο, τραπεζικής εγγύησης, ομολόγου ή μη δανειακού αποθεματικού. Τα κράτη μέλη δεν οφείλουν να καταστήσουν υποχρεωτική την εν λόγω χρηματοοικονομική ασφάλεια.

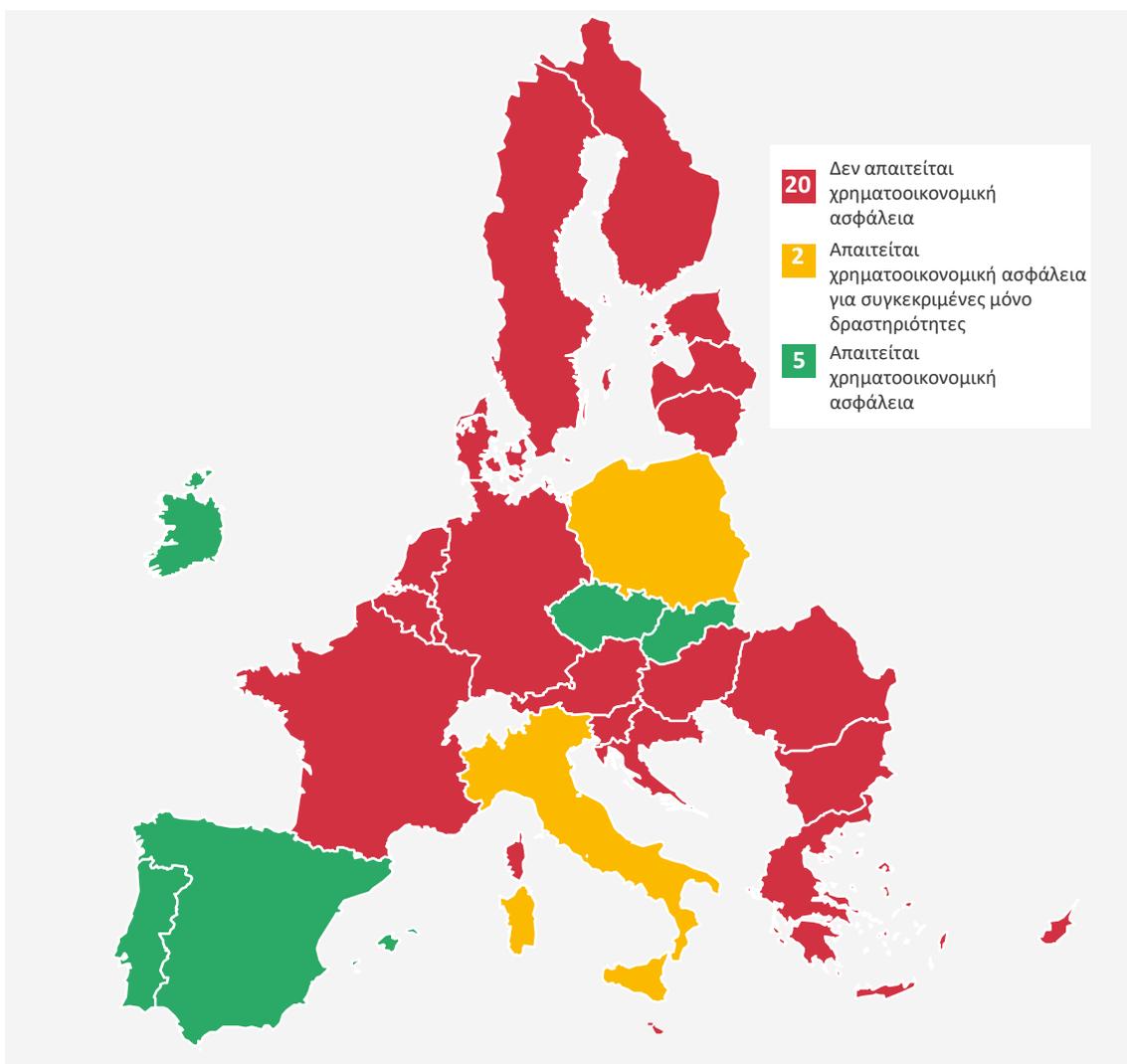
**59** Επτά κράτη μέλη (Τσεχία, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Πολωνία, Πορτογαλία και Σλοβακία) απαιτούν χρηματοοικονομική ασφάλεια για το σύνολο ή για μέρος των περιβαλλοντικών υποχρεώσεων, όπως φαίνεται στο **γράφημα 11**.

---

<sup>48</sup> SWD/2016/0121 final, σ. 35.

<sup>49</sup> Άρθρο 14 της οδηγίας 2004/35/ΕΚ.

## Γράφημα 11 – Χρηματοοικονομική ασφάλεια για την κάλυψη της ευθύνης στο πλαίσιο της ΟΠΕ στην ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων από την έκθεση της Stevens & Bolton LLP.

**60** Μελέτη που εκπονήθηκε για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το πρόβλημα της αφερεγγυότητας μπορεί να αντιμετωπιστεί μέσω της επιβολής υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας. Παραδείγματος χάριν, η Πορτογαλία επιβάλλει υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια για όλες τις δραστηριότητες που ενέχουν περιβαλλοντικό κίνδυνο, οι οποίες προσδιορίζονται στην ΟΠΕ. Η Πορτογαλία κάνει δεκτό ευρύ φάσμα μέσω χρηματοοικονομικής ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένων ασφαλιστήριων συμβολαίων, τραπεζικών εγγυήσεων, περιβαλλοντικών ταμείων και ιδίων κεφαλαίων.

Δεν ανέφερε περιπτώσεις αφερεγγυότητας που να έχουν παρακωλύσει την απόδοση της περιβαλλοντικής ευθύνης<sup>50</sup>.

**61** Στο πλαίσιο του πολυετούς προγράμματος εργασίας 2017-2020 σχετικά με την ΟΠΕ, η Επιτροπή χρηματοδότησε μελέτη σχετικά με τη διαθεσιμότητα και τη ζήτηση ασφαλιστήριων συμβολαίων στα κράτη μέλη<sup>51</sup>. Στο πλαίσιο της μελέτης διαπιστώθηκε ότι τα ασφαλιστήρια συμβόλαια για την κάλυψη της ευθύνης που απορρέει από την ΟΠΕ, το πλέον δημοφιλές μέσο χρηματοοικονομικής ασφάλειας, δεν ήταν ευρέως διαθέσιμα σε ολόκληρη την ΕΕ, ενώ σε ορισμένα κράτη μέλη δεν ήταν καν διαθέσιμα. Διαπιστώθηκε επίσης ότι η διαθεσιμότητα δεν ανταποκρινόταν κατ' ανάγκη στη ζήτηση και ότι σε ορισμένες χώρες η διαθεσιμότητα ήταν υψηλή αλλά η ζήτηση χαμηλή. Ωστόσο, η μελέτη κατέδειξε επίσης ότι στα κράτη μέλη όπου η χρηματοοικονομική ασφάλεια για την κάλυψη της ευθύνης που απορρέει από την ΟΠΕ ήταν υποχρεωτική, αυτό τόνωσε την ανάπτυξη της οικείας ασφαλιστικής αγοράς.

**62** Η Επιτροπή, στο πρόγραμμα εργασίας της για την περίοδο 2021-2024, προβλέπει τη διενέργεια μελέτης παρακολούθησης προκειμένου να εξετάσει τις αλληλεπικαλύψεις μεταξύ της προϋπάρχουσας εθνικής νομοθεσίας για την περιβαλλοντική ευθύνη και της εφαρμογής της ΟΠΕ σε κάθε κράτος μέλος. Επίσης, σχεδιάζει να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη που δεν έχουν θεσπίσει υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια για την κάλυψη της ευθύνης που απορρέει από την ΟΠΕ να εξετάσουν το ενδεχόμενο επέκτασης των υφιστάμενων υποχρεωτικών απαιτήσεων χρηματοοικονομικής ασφάλειας ώστε να συμπεριλάβουν αντίστοιχες και για τις υποχρεώσεις βάσει της ΟΠΕ, καθώς και να εξετάσουν το ενδεχόμενο επιβολής δευτερεύουσας ευθύνης σε άλλα πρόσωπα, όπως σε διευθυντές, στελέχη και μητρικές εταιρείες<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020, σ. 127-128.

<sup>51</sup> Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020.

<sup>52</sup> Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024, σ. 8-9.

## Η ΕΕ έχει χρηματοδοτήσει έργα αποκατάστασης του περιβάλλοντος

**63** Οι αρχές των κρατών μελών πρέπει να διασφαλίζουν, όποτε είναι δυνατόν, ότι οι ρυπαίνοντες επωμίζονται το κόστος της ρύπανσης που προκαλούν. Οι κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ σχετικά με τη χρήση δημόσιων πόρων για την προστασία του περιβάλλοντος<sup>53</sup> καθορίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες είναι δυνατή επένδυση αυτού του είδους σε σχέση με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»:

- Για τη μείωση της ρύπανσης από βιομηχανικές εκπομπές, η δημόσια χρηματοδότηση επιτρέπεται όταν σκοπός της επένδυσης είναι η υπέρβαση των προτύπων της ΕΕ ή η μεγαλύτερη προστασία του περιβάλλοντος απουσία τέτοιων προτύπων (σημείο 23). Το ίδιο ισχύει όταν η επένδυση αποσκοπεί στην προετοιμασία για μελλοντικά πρότυπα της ΕΕ.
- Για τον καθαρισμό μολυσμένων εκτάσεων, επιτρέπεται η δημόσια χρηματοδότηση όταν ο ρυπαίνων δεν έχει ταυτοποιηθεί ή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υπέχει εκ του νόμου ευθύνη για τη χρηματοδότηση της αποκατάστασης.
- Η δημόσια χρηματοδότηση έργων διαχείρισης αποβλήτων δεν απαλλάσσει τον φορέα που παράγει απόβλητα από το κόστος επεξεργασίας τους.

**64** Προκειμένου να επαληθεύσουμε την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» σε περιπτώσεις έργων που συγχρηματοδοτούνται με κονδύλια της ΕΕ, αναλύσαμε 42 έργα (*γράφημα 12*) αξίας 180 εκατομμυρίων ευρώ που χρηματοδοτήθηκαν από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) και το πρόγραμμα LIFE. Τα έργα υλοποιήθηκαν σε οκτώ περιφέρειες τριών κρατών μελών (19 στην Ιταλία, 10 στην Πολωνία και 13 στην Πορτογαλία). Εξετάσαμε κατά πόσον, κατά τη χρηματοδότηση των εν λόγω έργων, η αρμόδια αρχή είχε εξετάσει το ενδεχόμενο εφαρμογής της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» και, συγκεκριμένα, αν είχε επιδιώξει να ταυτοποιήσει τον ρυπαίνοντα, αν είχε ζητήσει τον περιορισμό της ρύπανσης και την απορρύπανση του οικείου χώρου και αν είχε κινήσει διαδικασίες για την ανάκτηση των δημόσιων πόρων που δαπανήθηκαν.

<sup>53</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής, με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας 2014-2020», 2014/C 200.

## Γράφημα 12 – Επιλεγμένα έργα



Πηγή: ΕΕΣ.

### Ενωσιακά κονδύλια έχουν χρησιμοποιηθεί για τον καθαρισμό «ορφανής» ρύπανσης

**65** «Ορφανή» χαρακτηρίζεται η ρύπανση που έλαβε χώρα στο παρελθόν και στην περίπτωση της οποίας η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» δεν μπορεί να εφαρμοστεί είτε διότι ο ρυπαίνων είναι άγνωστος, είτε επειδή δεν υφίσταται πλέον, είτε επειδή δεν μπορεί πλέον να του αποδοθεί οποιαδήποτε ευθύνη. Η ΟΠΕ λαμβάνει υπόψη αυτές τις περιπτώσεις και εφαρμόζεται μόνο στις περιπτώσεις ρύπανσης που προκλήθηκε μετά το 2007. Οι σημαντικότερες πηγές «ορφανής» ρύπανσης είναι παλαιότερες βιομηχανικές δραστηριότητες, στο πλαίσιο των οποίων τα εδάφη μολύνθηκαν με μέταλλα, πίσσες και άλλες επικίνδυνες ουσίες<sup>54</sup>.

**66** Είκοσι από τα 42 έργα που εξετάσαμε αφορούν ορφανή ρύπανση (με προϋπολογισμό 62,1 εκατομμυρίων ευρώ). Στις περιπτώσεις αυτές, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» δεν μπορούσε να εφαρμοστεί και χρησιμοποιήθηκαν δημόσιοι πόροι, όπως φαίνεται στο [πλαίσιο 2](#).

<sup>54</sup> ΕΟΠSoil contamination: the unsettling legacy of industrialisation, 2019.

## Πλαίσιο 2

### Περιπτώσεις ορφανής ρύπανσης στην Πορτογαλία και την Ιταλία στις οποίες δεν εφαρμόζεται η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Το 2011, η Πορτογαλία κατέγραψε 175 εγκαταλελειμμένα ορυχεία που χρειάζονταν εκτεταμένη απολύμανση επειδή περιείχαν σουλφίδια μετάλλων ή ραδιενεργά ορυκτά. Εξετάσαμε τρία έργα που χρηματοδοτήθηκαν από τα ΕΔΕΤ και αφορούσαν εγκαταλελειμμένα ορυχεία, τα οποία λειτούργησαν κατά τον δέκατο ένατο και τον εικοστό αιώνα. Η προβλεπόμενη συνεισφορά της ΕΕ ανέρχεται σε 9,1 εκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2015-2021. Τα έργα αφορούν την αποκατάσταση των ορυχείων και των παρακείμενων περιοχών. Δεδομένου ότι οι εξορυκτικές δραστηριότητες πραγματοποιήθηκαν πριν από δεκαετίες, κανένας φορέας εκμετάλλευσης δεν μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνος, είτε επειδή έχει παύσει να υφίσταται και δεν υπέχει πλέον ευθύνη είτε επειδή δεν υπείχε νομική υποχρέωση να απολυμάνει το έδαφος ενόσω λειτουργούσε ακόμη η μονάδα.

Εξετάσαμε ένα έργο χρηματοδοτούμενο από τα ΕΔΕΤ, ύψους 1,9 εκατομμυρίων ευρώ, για την απολύμανση μιας έκτασης στην Απουλία (Ιταλία), η οποία φιλοξενούσε προηγουμένως μονάδα ηλεκτροπαραγωγής με καύση αερίου που λειτουργούσε από τα μέσα του δέκατου ένατου αιώνα έως τη δεκαετία του 1960. Η μονάδα μόλυνε έκταση περίπου 20 000 m<sup>2</sup>, καθώς και τα υπόγεια ύδατα, με μέταλλα, υδρογονάνθρακες, αμίαντο και άλλες επιβλαβείς ουσίες. Ο δήμος έχει στην κυριότητά του την έκταση και κατείχε μερίδιο της εταιρείας που εκμεταλλευόταν το εργοστάσιο. Οι ιταλικές αρχές διενήργησαν περιβαλλοντική ανάλυση μεταξύ του 1999 και του 2004· στη συνέχεια, καθάρισαν το έδαφος και επί του παρόντος καθαρίζουν τον υδροφόρο ορίζοντα. Όσο η μονάδα λειτουργούσε, δεν ίσχυε περιβαλλοντική νομοθεσία η οποία να απαγορεύει στη μονάδα να προκαλεί ρύπανση.

**Κονδύλια της ΕΕ χρησιμοποιήθηκαν επίσης σε περιπτώσεις που οι εθνικές αρχές δεν επέβαλαν την περιβαλλοντική νομοθεσία και την υποχρέωση των ρυπαίνοντων να αναλάβουν το κόστος**

**67** Εντοπίσαμε οκτώ έργα στην Καμπανία της Ιταλίας, τα οποία έλαβαν χρηματοδότηση ύψους 27,2 εκατομμυρίων ευρώ από την ΕΕ για τον καθαρισμό ρύπανσης που προκλήθηκε σε χρόνο που βρισκόταν ήδη σε ισχύ η περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ. Οι φορείς εκμετάλλευσης που είναι υπεύθυνοι για τους χώρους υγειονομικής ταφής αστικών αποβλήτων δεν συμμορφώθηκαν με την κείμενη περιβαλλοντική νομοθεσία. Οι δημόσιες αρχές που είναι αρμόδιες για την εποπτεία των εν λόγω χώρων δεν υποχρέωσαν τους εν λόγω φορείς εκμετάλλευσης να αποκαταστήσουν τη ρύπανση που προκάλεσαν. Η εν προκειμένω χρησιμοποίηση

κονδυλίων της ΕΕ δεν συνάδει με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», όπως φαίνεται στο **πλαίσιο 3**.

### Πλαίσιο 3

#### Μη επιβολή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας με αποτέλεσμα τη μη εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» σε ιταλική περιφέρεια

Το 2007, το ΔΕΕ<sup>55</sup> απεφάνθη ότι η Ιταλία δεν είχε συμμορφωθεί, στις περιπτώσεις αρκετών χώρων υγειονομικής ταφής, με τους κανόνες της ΕΕ για τα απόβλητα για μεγάλο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα σημαντικές ζημιές στο περιβάλλον.

Τη δεκαετία του 1970, και έως τις αρχές της δεκαετίας του 2000, τους οκτώ χώρους υγειονομικής ταφής που εξετάσαμε –εκ των οποίων τέσσερις καλύπτονταν από την ανωτέρω απόφαση–εκμεταλλεύονταν δήμοι ή δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας για τη συλλογή στερεών αστικών αποβλήτων. Ωστόσο, δεν συμμορφώθηκαν με τις εφαρμοστέες περιβαλλοντικές απαιτήσεις της ΕΕ, γεγονός που προκάλεσε σοβαρή περιβαλλοντική ζημία. Η προγραμματισμένη συνεισφορά των ΕΔΕΤ και στα οκτώ έργα αποκατάστασης χώρων υγειονομικής ταφής στην Καμπανία κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 ανερχόταν σε 27,2 εκατομμύρια ευρώ.

Παραδείγματος χάριν, ένας από τους χώρους υγειονομικής ταφής δεν ήταν κατάλληλα εξοπλισμένος για την προστασία του εδάφους, του υδροφόρου ορίζοντα ή της ατμόσφαιρας από τη ρύπανση. Ο φορέας εκμετάλλευσης δεν προστάτευε τον χώρο από την παράνομη απόρριψη αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένων των επικίνδυνων αποβλήτων, ούτε κατά τη διάρκεια λειτουργίας του ούτε μετά τη διακοπή της λειτουργίας του χώρου. Οι ιταλικές αρχές χρησιμοποίησαν κονδύλια της ΕΕ ύψους 2,2 εκατομμυρίων ευρώ για την απολύμανση του χώρου το 2017 και το 2018, και στη συνέχεια η Επιτροπή έκρινε ότι ο πρώην χώρος υγειονομικής ταφής συμμορφωνόταν με την περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ.

**Η απουσία χρηματοοικονομικής ασφάλειας για την κάλυψη της περιβαλλοντικής ευθύνης αυξάνει τον κίνδυνο οι φορολογούμενοι να επωμίζονται το κόστος**

**68** Όταν οι φορείς εκμετάλλευσης δεν διαθέτουν επαρκή χρηματοοικονομική ασφάλεια, ενδέχεται να μην είναι σε θέση να καλύψουν το κόστος αποκατάστασης της ρύπανσης που προκαλούν (σημεία **56-62**). Εντοπίσαμε τέσσερις σχετικές

<sup>55</sup> Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Απριλίου 2007 στην υπόθεση C-135/05.

περιπτώσεις έργων αποκατάστασης, αξίας 33 εκατομμυρίων ευρώ, στα οποία ο φορέας εκμετάλλευσης, ο οποίος είχε ταυτοποιηθεί ως υπεύθυνος για τη ρύπανση, χρεοκόπησε. Ως εκ τούτου, για την απολύμανση του εδάφους και των υδάτων έπρεπε να χρησιμοποιηθούν δημόσιοι πόροι. Αυτό δεν συνάδει με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», όπως φαίνεται στο **πλαίσιο 4**.

## Πλαίσιο 4

### Παραδείγματα έλλειψης χρηματοοικονομικής ασφάλειας που οδήγησε σε μη εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Το 1995, λίγα χρόνια μετά τη διακοπή της παραγωγής, μια εταιρεία παραγωγής προϊόντων αμιάντου στην Ιταλία κήρυξε πτώχευση. Πριν από την έναρξη της διαδικασίας εκκαθάρισης, η εταιρεία είχε αρχίσει να αποκαθιστά την περιβαλλοντική ζημία που είχε προκληθεί από την παραγωγή της, κατόπιν αιτήματος του ιταλικού Υπουργείου Περιβάλλοντος. Ωστόσο, μόλις κινήθηκε η πτωχευτική διαδικασία, ο σύνδικος διέκοψε τη χρηματοδότηση των εργασιών αποκατάστασης. Ως εκ τούτου, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ανέλαβαν να συνεχίσουν την απολύμανση. Το έργο που ελέγξαμε έλαβε στήριξη ύψους 7,1 εκατομμυρίων ευρώ από την ΕΕ. Περιλάμβανε την κατεδάφιση των υπέργειων κτισμάτων και την ασφάλιση ενός υπόγειου χώρου αποθήκευσης αμιαντούχων υλικών. Οι αρχές ολοκλήρωσαν τις εργασίες το 2019. Έχουν κινήσει νομικές διαδικασίες για την ανάκτηση των κεφαλαίων που χρησιμοποιήθηκαν για την επιχείρηση καθαρισμού, αλλά θεωρούν ότι ενδέχεται αυτό να μην καταστεί δυνατό δεδομένου ότι η εταιρεία βρίσκεται σε διαδικασία πτώχευσης.

Στην Πολωνία, οι περιβαλλοντικές αρχές εντόπισαν τοξικές ουσίες στα υπόγεια ύδατα και στο έδαφος σε τοποθεσία όπου υπήρχε εργοστάσιο χημικών. Η ρύπανση των υπόγειων υδάτων συνιστά κίνδυνο για την υγεία των κατοίκων των γειτονικών περιοχών και θα μπορούσε να εξαπλωθεί σε μια περιοχή Natura 2000. Το 2000, οι περιφερειακές αρχές κίνησαν διαδικασία λήψης διορθωτικών μέτρων κατά της εταιρείας χημικών προϊόντων που δεν προέβη σε απολύμανση του χώρου. Το 2014, η εταιρεία κήρυξε πτώχευση και τέθηκε σε διαδικασία εκκαθάρισης. Το 2016, οι αρχές άσκησαν αγωγή κατά τη διαδικασία αφερεγγυότητας, αλλά ο σύνδικος της πτώχευσης δεν έλαβε διορθωτικά μέτρα και προέβη στην πώληση τμημάτων των εγκαταστάσεων που εμπόδιζαν την απελευθέρωση χημικών προϊόντων.

Σύμφωνα με τις αρχές, η κατάσταση της εγκατάστασης επιδεινώνεται και η ρύπανση εξακολουθεί να εξαπλώνεται, ενώ η εκτέλεση της δικαστικής απόφασης για την επιβολή προληπτικών ή διορθωτικών μέτρων ενδέχεται να μην είναι δυνατή λόγω της πτώχευσης. Ως εκ τούτου, οι αρχές χρησιμοποίησαν δημόσιους πόρους, συμπεριλαμβανομένων 17,3 εκατομμυρίων ευρώ από τα ΕΔΕΤ, για την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας σε μια πρώτη έκταση 27 εκταρίων. Οι αρχές εκτιμούν ότι η ρύπανση καλύπτει κάποιες χιλιάδες εκτάρια και ότι το

συνολικό κόστος αποκατάστασης θα μπορούσε να υπερβεί τα 540 εκατομμύρια ευρώ.

## Συμπεράσματα και συστάσεις

**69** Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτελεί βάση της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ και, σύμφωνα με αυτή, τόσο το κόστος των μέτρων που λαμβάνονται για την πρόληψη, τον έλεγχο και την αποκατάσταση της ρύπανσης, όσο και το κόστος που συνεπάγεται για την κοινωνία, πρέπει να βαρύνει τους ρυπαίνοντες.

**70** Εξετάσαμε το πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ για την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», εστιάζοντας στην εφαρμογή της σε τομείς περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ, στις δράσεις που ανέλαβε η Επιτροπή σχετικά με την οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη (ΟΠΕ), καθώς και στο κατά πόσον ο προϋπολογισμός της ΕΕ προστατευόταν από τυχόν χρήση του για κάλυψη δαπανών που θα έπρεπε να είχαν καταβάλει οι ρυπαίνοντες.

**71** Συνολικά, διαπιστώσαμε, αφενός, ότι η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτυπώνεται σε διαφορετικό βαθμό στις διάφορες πολιτικές της ΕΕ για το περιβάλλον, και, αφετέρου, ότι η κάλυψη και η εφαρμογή της ήταν ανεπαρκείς. Με τις δράσεις που ανέλαβε η Επιτροπή για τη στήριξη της εφαρμογής της ΟΠΕ από τα κράτη μέλη δεν διευθετήθηκαν βασικές αδυναμίες. Ενίοτε, ο προϋπολογισμός της ΕΕ χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση δράσεων απορρύπανσης, το κόστος των οποίων θα έπρεπε, βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει να έχουν επωμιστεί οι ρυπαίνοντες.

**72** Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» εφαρμόζεται με διαφορετικό τρόπο στο πλαίσιο των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ για το περιβάλλον. Όσον αφορά τις βιομηχανικές εκπομπές, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η αρχή εφαρμόζεται στις πλέον ρυπογόνες βιομηχανικές εγκαταστάσεις, οι οποίες καλύπτονται από την οδηγία για τις βιομηχανικές εκπομπές (ΟΒΕ). Οι ιδιοκτήτες των εγκαταστάσεων επιβαρύνονται με το κόστος συμμόρφωσης με τους όρους των οικείων αδειών, συμπεριλαμβανομένου του κόστους της λήψης μέτρων για τον περιορισμό των εκπομπών σε επίπεδο χαμηλότερο των οριακών τιμών εκπομπής. Η ΟΒΕ δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση εγκαταστάσεων μικρότερου μεγέθους ούτε προβλέπει για τις εγκαταστάσεις την υποχρέωση να καλύπτουν το κόστος που συνεπάγεται για την κοινωνία η υπολειμματική ρύπανση (σημεία **20-25**). Μολονότι η νομοθεσία της ΕΕ για τα απόβλητα απαιτεί από τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν πλήρως την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», το χρηματοδοτικό κενό παραμένει μεγάλο και απαιτούνται σημαντικές δημόσιες επενδύσεις για την επίτευξη των τιμών-στόχου για την ανακύκλωση (σημεία **26-31**). Ενώ έχει σημειωθεί πρόοδος στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων ρύπων, για πολλές επιχειρήσεις η τιμή του νερού δεν καλύπτει το κόστος που

συνεπάγονται οι ρύποι που απελευθερώνουν στο νερό. Η ανάκτηση του κόστους των υπηρεσιών ύδατος είναι δύσκολο να εφαρμοστεί στη ρύπανση που προέρχεται από διάχυτες πηγές, όπως από τη γεωργία (σημεία 32-38). Η ΕΕ δεν έχει θεσπίσει γενικό πλαίσιο για την προστασία του εδάφους, αν και πολλές νομοθετικές πράξεις συμβάλλουν έμμεσα στη μείωση των περιβαλλοντικών πιέσεων (σημεία 39-41).

## Σύσταση 1 – Να αξιολογηθούν τα περιθώρια μεγαλύτερης ενσωμάτωσης της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» στην περιβαλλοντική νομοθεσία

---

Η Επιτροπή πρέπει να αξιολογήσει τις κανονιστικές και διοικητικές αλλαγές και τη συνολική σχέση κόστους-οφέλους που θα συνεπαγόταν η καλύτερη εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», και συγκεκριμένα:

- α) ο ορισμός των ορίων εκπομπών σε χαμηλότερα επίπεδα για την περαιτέρω μείωση της υπολειμματικής ρύπανσης·
- β) η αντιμετώπιση της διάχυτης ρύπανσης των υδάτων από όλες τις πηγές, συμπεριλαμβανομένης της γεωργίας.

### Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: έως το τέλος του 2024

**73** Η ΟΠΕ καθορίζει το πλαίσιο της ΕΕ για την περιβαλλοντική ευθύνη, ακρογωνιαίο λίθο του οποίου αποτελεί η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Διαπιστώσαμε ότι η ΟΠΕ προβλέπει μερική εφαρμογή της αρχής αυτής σε περίπτωση περιβαλλοντικής ζημίας. Τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή της ΟΠΕ, αν και ελλιπή, καταδεικνύουν κενά στην εφαρμογή της στα κράτη μέλη (σημεία 44-48). Η ΟΠΕ δεν ορίζει με σαφήνεια ορισμένες βασικές έννοιες, με αποτέλεσμα να προκύπτουν αποκλίσεις στην ερμηνεία και την εφαρμογή της σε επίπεδο κρατών μελών (σημεία 49-55). Η απουσία υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας σε επίπεδο ΕΕ σημαίνει στην πράξη ότι οι φορολογούμενοι είναι αυτοί που επωμίζονται το κόστος αποκατάστασης οσάκις φορέας εκμετάλλευσης που έχει προκαλέσει περιβαλλοντική ζημία περιέρχεται σε κατάσταση αφερεγγυότητας (σημεία 56-62). Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι με τα μέτρα που έχει λάβει μέχρι σήμερα η Επιτροπή δεν κατέστη δυνατό να διευθετηθούν οι αδυναμίες της ΟΠΕ.

## Σύσταση 2 – Να εξεταστεί το ενδεχόμενο ενισχυμένης εφαρμογής της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη

---

Συνιστούμε στην Επιτροπή να εξετάσει, στο πλαίσιο της αξιολόγησης της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη που πρέπει να διενεργηθεί έως τον Απρίλιο του 2023, αν υπάρχουν περιθώρια για:

- α) τη βελτίωση των κριτηρίων βάσει των οποίων προσδιορίζονται οι περιπτώσεις περιβαλλοντικής ζημίας που υπάγονται στην οδηγία·
- β) μεγαλύτερη χρήση μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας.

### Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: έως το τέλος του 2023

**74** Εντοπίσαμε έργα χρηματοδοτούμενα με κονδύλια της ΕΕ, το κόστος των οποίων θα έπρεπε να είχε επωμιστεί ο υπεύθυνος για τη ρύπανση (σημεία **63-68**). Σε περιπτώσεις «ορφανής» ρύπανσης, στις οποίες ο υπεύθυνος φορέας δεν μπορούσε να ταυτοποιηθεί ή να του καταλογιστεί η ευθύνη, η χρήση δημόσιας χρηματοδότησης ήταν δικαιολογημένη και αναγκαία για την αποκατάσταση της ζημίας (σημεία **65-66**). Δημόσιοι πόροι χρησιμοποιούνται επίσης στις περιπτώσεις που οι αρμόδιες αρχές δεν εφάρμοσαν εγκαίρως την περιβαλλοντική νομοθεσία (σημείο **67**). Η απουσία χρηματοοικονομικής ασφάλειας για την κάλυψη περιβαλλοντικής ευθύνης υποχρέωσε επίσης τις αρχές να χρησιμοποιήσουν δημόσιους πόρους για την αποκατάσταση των μολυσμένων περιοχών, στις περιπτώσεις που ο ρυπαίνων ήταν αφερέγγυος (σημείο **68**).

## Σύσταση 3 – Να προστατεύονται τα κονδύλια της ΕΕ από τυχόν χρήση τους για χρηματοδότηση έργων που θα έπρεπε να βαρύνει τους ρυπαίνοντες

---

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να διασφαλίζει, στο πλαίσιο της εποπτικής αρμοδιότητάς της, ότι κονδύλια της ΕΕ χρησιμοποιούνται για σκοπούς απορρύπανσης, υπό την προϋπόθεση της διενέργειας ελέγχων, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο των οποίων εξακριβώνεται ότι οι αρμόδιες αρχές έχουν λάβει κάθε απαραίτητο μέτρο για την

κάλυψη από τους ρυπαίνοντες του κόστους της ρύπανσης για την οποία είναι υπεύθυνοι.

- β) να εξετάσει το ενδεχόμενο τροποποίησης της νομοθεσίας ώστε να καταστεί υποχρεωτική για τους φορείς εκμετάλλευσης η χρηματοοικονομική ασφάλεια για περιβαλλοντικούς κινδύνους.

**Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 2025**

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ι, του οποίου προεδρεύει ο Samo Jereb, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, στις 19 Μαΐου 2021.

*Για το Ελεγκτικό Συνέδριο*

Klaus-Heiner Lehne

*Πρόεδρος*

# Παράρτημα

## Παράρτημα Ι – Τομείς που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις βιομηχανικές εκπομπές

Η οδηγία για τις βιομηχανικές εκπομπές εφαρμόζεται στους ακόλουθους τομείς. Σε ορισμένους εξ αυτών καλύπτει μόνο εγκαταστάσεις που υπερβαίνουν ένα ορισμένο μέγεθος.

- Ενεργειακές βιομηχανίες: καύση καυσίμων σε εγκαταστάσεις, διύλιση πετρελαίου και αερίου, παραγωγή οπτάνθρακα και αεριοποίηση ή υγροποίηση άνθρακα και άλλων καυσίμων
- Παραγωγή και επεξεργασία μετάλλων: φρύξη ή πυροσυσσωμάτωση μεταλλευμάτων, παραγωγή χυτοσιδήρου ή χάλυβα και επεξεργασία σιδηρούχων και μη σιδηρούχων μετάλλων
- Βιομηχανία ορυκτών προϊόντων: παραγωγή τσιμέντου, ασβέστου και οξειδίου του μαγνησίου, αμιάντου, κατασκευή προϊόντων με βάση τον αμιάντο και υάλου, τήξη ορυκτών υλών και πύρωση κεραμικών προϊόντων
- Χημική βιομηχανία: παραγωγή οργανικών και ανόργανων χημικών προϊόντων, λιπασμάτων, φυτοπροστατευτικών προϊόντων ή βιοκτόνων, φαρμακευτικών προϊόντων και εκρηκτικών υλών
- Διαχείριση αποβλήτων: διάθεση ή ανάκτηση επικίνδυνων αποβλήτων, αποβλήτων σε μονάδες αποτέφρωσης ή συναποτέφρωσης και μη επικίνδυνων αποβλήτων, και διαχείριση χώρων υγειονομικής ταφής
- Παραγωγή χαρτοπολτού από ξύλο ή άλλα ινώδη υλικά, καθώς και χαρτιού και χαρτονιού, και ξύλινων πετασμάτων
- Προεπεξεργασία ή βαφή υφαντικών ινών ή υφασμάτων
- Δέψη δερμάτων
- Σφαγή ζώων και επεξεργασία και μεταποίηση τροφίμων από ζωικές και φυτικές πρώτες ύλες
- Διάθεση ή ανακύκλωση σφαγίων και ζωικών απορριμμάτων
- Εντατική εκτροφή πουλερικών ή χοίρων
- Επιφανειακή επεξεργασία υλών, αντικειμένων ή προϊόντων με τη χρησιμοποίηση οργανικών διαλυτών
- Παραγωγή άνθρακα ή ηλεκτρογραφίτη με καύση ή γραφίτιοποίηση
- Δέσμευση ρευμάτων άνθρακα για σκοπούς αποθήκευσης σε γεωλογικούς σχηματισμούς
- Συντήρηση ξύλου και προϊόντων ξύλου με χημικές ουσίες
- Ανεξάρτητη επεξεργασία λυμάτων υπό ειδικές συνθήκες

# Ακρωνύμια και συντομογραφίες

**ΒΔΤ:** Βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές

**ΔΕΠ:** Διευρυμένη ευθύνη του παραγωγού

**ΕΔΕΤ:** Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία

**ΕΟΠ:** Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος

**ΟΟΣΑ:** Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

**ΟΠΕ:** Οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη

**ΟΠΥ:** Οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα

**ΙΜΡΕΛ:** Δίκτυο της ΕΕ για την εφαρμογή και την επιβολή του δικαίου του περιβάλλοντος.

**ΟΒΕ:** Οδηγία για τις βιομηχανικές εκπομπές

## Γλωσσάριο

**Αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»:** Αρχή σύμφωνα με την οποία οι ρυπαίνοντες πρέπει να επωμίζονται το κόστος της ρύπανσης που προκαλούν, περιλαμβανομένου του κόστους των μέτρων που λαμβάνονται για την πρόληψη, τον έλεγχο και την αποκατάσταση της ρύπανσης και του κόστους που συνεπάγεται για την κοινωνία.

**Βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές (ΒΔΤ):** Βιομηχανική τεχνολογία, σχεδιασμός εγκαταστάσεων και επιχειρησιακά μέτρα με τις βέλτιστες περιβαλλοντικές επιδόσεις, όπως καθορίζονται βάσει αξιολόγησης των βέλτιστων πρακτικών καθώς αυτές εξελίσσονται με την πάροδο του χρόνου. Χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό οριακών τιμών εκπομπών και όρων αδειοδότησης.

**Διευρυμένη ευθύνη του παραγωγού (ΔΕΠ):** Προσέγγιση βάσει της οποίας στη σφαίρα περιβαλλοντικής ευθύνης του παραγωγού προστίθεται και το μετά την κατανάλωση στάδιο του κύκλου ζωής ενός προϊόντος, συμπεριλαμβανομένης της ανακύκλωσης και της διάθεσής του.

**Δράση για το κλίμα:** Δράση για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και του αντικτύπου της.

**Εσωτερικήευση:** Μέτρα που λαμβάνονται ώστε τα μη καταβληθέντα κέρδη ή το μη καταβληθέν κόστος να συνεκτιμάται στη σύνθεση των τιμών των αγαθών και των υπηρεσιών.

**Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ):** Ταμείο της ΕΕ για την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην ΕΕ, με τη χρηματοδότηση επενδύσεων που μειώνουν τις ανισορροπίες μεταξύ περιφερειών.

**Κοινή γεωργική πολιτική:** Η ενιαία πολιτική της ΕΕ για τη γεωργία, η οποία περιλαμβάνει επιδοτήσεις και ένα φάσμα άλλων μέτρων που εγγυώνται την επισιτιστική ασφάλεια, διασφαλίζουν δίκαιο βιοτικό επίπεδο για τους γεωργούς της ΕΕ και προωθούν την αγροτική ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος.

**Λίπασμα:** Κάθε ουσία (συνθετική ή οργανική) που περιέχει ένα ή περισσότερα φυτοθρεπτικά συστατικά και εφαρμόζεται στο έδαφος για τη διατήρηση ή τη βελτίωση της γονιμότητάς του.

**Οριακές τιμές εκπομπής:** Η μάζα, εκφρασμένη σε σχέση με ορισμένες ειδικές παραμέτρους, η συγκέντρωση ή/και η στάθμη μιας εκπομπής, της οποίας δεν επιτρέπεται η υπέρβαση κατά τη διάρκεια μιας ή περισσότερων συγκεκριμένων χρονικών περιόδων.

**Περιβαλλοντική ευθύνη:** Οι φορείς εκμετάλλευσης που βλάπτουν το περιβάλλον είναι υπεύθυνοι για την αποκατάσταση της σχετικής ζημίας.

**Ταμείο Συνοχής:** Ταμείο της ΕΕ για τη μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων στην ΕΕ μέσω της χρηματοδότησης επενδύσεων σε κράτη μέλη με ακαθάριστο εθνικό εισόδημα ανά κάτοικο που δεν υπερβαίνει το 90 % του μέσου όρου της ΕΕ.

**Χρηματοοικονομική ασφάλεια:** Κάθε χρηματοοικονομικό μέσο, όπως ασφαλιστήριο συμβόλαιο, συνεισφορά σε περιβαλλοντικό ταμείο, τραπεζική εγγύηση, ομόλογο ή μη δανειακό αποθεματικό, που εξασφαλίζει ότι μια εταιρεία θα είναι σε θέση να εκπληρώσει την οικονομική της υποχρέωση σε περίπτωση ευθύνης.

**LIFE:** Το χρηματοδοτικό μέσο για τη στήριξη της εφαρμογής της περιβαλλοντικής και κλιματικής πολιτικής της ΕΕ μέσω συγχρηματοδότησης έργων στα κράτη μέλη.

**ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ:**

**Η αρχή «Ο ρυπαίνων πληρώνει»: ανεπαρκής εφαρμογή στις περιβαλλοντικές πολιτικές  
και δράσεις της ΕΕ**

**ΣΥΝΟΨΗ**

I. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία τονίζει ότι μόνο με την πλήρη χρήση των τιμών και τις καλά σχεδιασμένες φορολογικές μεταρρυθμίσεις μπορεί η Ευρώπη να επιτύχει τους περιβαλλοντικούς της στόχους με αποτελεσματικό και δίκαιο τρόπο. Αναλογιζόμενη την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, η Επιτροπή θα εργαστεί για να ενισχύσει την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις αντίστοιχες εθνικές πολιτικές προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση της φιλοδοξίας της ΕΕ για μηδενική ρύπανση για ένα περιβάλλον χωρίς τοξικά και για την υποστήριξη των πολιτικών κλίματος, ενέργειας και κυκλικής οικονομίας.

III. Τέταρτη περίπτωση - Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα συμπεράσματα και οι συστάσεις έχουν σημασία για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, καθώς έχουν σημαντική αρμοδιότητα στην εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» και στην εφαρμογή περιβαλλοντικής φορολογικής μεταρρύθμισης.

IV. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, ενώ καταβάλλει προσπάθειες για την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» στην περιβαλλοντική πολιτική, ένα από τα κύρια μέσα για την επίτευξη αυτού, δηλαδή οι φόροι, υπόκειται συνήθως σε ομοφωνία στη συναπόφαση. Επομένως, η πλήρης εφαρμογή απαιτεί τη δέσμευση των κρατών μελών.

Όσον αφορά την οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη, μια βασική δράση της Επιτροπής, η έγκριση κατευθυντήριων γραμμών για την κοινή κατανόηση των περιβαλλοντικών ζημιών, ολοκληρώθηκε μόνο τον Μάρτιο του 2021 μετά από εκτεταμένες διαβουλεύσεις. Είναι επομένως πρόωρο να συμπεράνουμε ότι απέτυχε να λύσει μια βασική αδυναμία. Όσον αφορά την απουσία υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας, η Επιτροπή συμφωνεί ότι το ζήτημα της χρηματοοικονομικής ασφάλειας παραμένει θεμιτή ανησυχία και θα το εξετάσει προσεκτικά στο πλαίσιο της αξιολόγησης που θα πραγματοποιηθεί έως τον Απρίλιο του 2023.

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ μερικές φορές δικαιολογείται για τη χρήση του στη χρηματοδότηση δράσεων εκκαθάρισης.

V. Πρώτη περίπτωση - Η Επιτροπή αποδέχεται την ανάγκη εξέτασης του τρόπου εφαρμογής της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» για την εκπλήρωση των δεσμεύσεων της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας. Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 1.α και αποδέχεται μερικώς τη σύσταση 1.β σε σχέση με τις αρμοδιότητες που εμπíπτουν στην ευθύνη της.

Δεύτερη περίπτωση - Η Επιτροπή αποδέχεται αυτήν τη σύσταση.

Η αξιολόγηση της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη θα εξετάσει το εύρος της καλύτερης εφαρμογής της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».

Τρίτη περίπτωση - Η Επιτροπή αποδέχεται αυτήν τη σύσταση.

Η Επιτροπή θα διασφαλίσει ότι τηρείται το εφαρμοστέο δίκαιο της ΕΕ σε σχέση με τα απαραίτητα μέτρα για τη χρέωση των ρυπαιόντων για τη ρύπανση για την οποία ευθύνονται και θα διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη θα γνωρίζουν τις υποχρεώσεις τους ως προς αυτό.

### ΕΙΣΑΓΩΓΗ

03. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) θεωρεί ότι τα μέσα τιμολόγησης, συμπεριλαμβανομένων των περιβαλλοντικών φόρων, είναι ένα σημαντικό εργαλείο για την υλοποίηση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει». Σε αυτά περιλαμβάνονται επιβαρύνσεις, επιτρεπόμενη φορολόγηση της ρύπανσης, περιβαλλοντική ευθύνη και σταδιακή κατάργηση επιβλαβών για το περιβάλλον επιδοτήσεων.

04. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» καλύπτει επίσης τις επιπτώσεις στην κοινωνία και την ευημερία.

06. Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» σε άλλους τομείς που επηρεάζουν το περιβάλλον, π.χ. μεταφορές, αλιεία και γεωργική πολιτική.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» εφαρμόζεται στην Κοινή Γεωργική Πολιτική (ΚΓΠ) μέσω, μεταξύ άλλων, του συστήματος κυρώσεων πολλαπλής συμμόρφωσης<sup>1</sup> όπου μειώσεις των ενισχύσεων της ΚΓΠ εφαρμόζονται όταν οι γεωργοί δεν τηρούν την ισχύουσα σχετική νομοθεσία της ΕΕ για το περιβάλλον και το κλίμα, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων θεσμοθετημένων κανόνων (π.χ. την οδηγία για τη νιτρορύπανση).

Επιπλέον, η ΚΓΠ μπορεί να στηρίζει άμεσα πρακτικές, επενδύσεις κλπ., υπέρ του περιβάλλοντος και του κλίματος που αντισταθμίζουν μόνο τις δράσεις οι οποίες υπερβαίνουν τις σχετικές νομικές υποχρεώσεις.

07. Τα κράτη μέλη έχουν σημαντική αρμοδιότητα να αποφασίζουν εάν και πώς θα εφαρμόσουν την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας που συνεπάγεται ότι τα μέτρα πολιτικής αποφασίζονται σε επίπεδο όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη και επομένως σε επίπεδο Ένωσης μόνο όπου είναι απαραίτητο. Η Επιτροπή στηρίζει τα κράτη μέλη στη φορολογική μεταρρύθμιση και τη σταδιακή κατάργηση επιβλαβών για το περιβάλλον επιδοτήσεων.

08. Τέταρτη περίπτωση - Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η περιβαλλοντική ζημία περιλαμβάνει όχι μόνο τη βλάβη του ίδιου του φυσικού πόρου (δηλαδή προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους· νερό· και γη) αλλά και την υποβάθμιση των υπηρεσιών φυσικών πόρων που παρέχονται από την πηγή.

10. Η επισκόπηση περιβαλλοντικής εφαρμογής είναι ένα μέσο για τη βελτίωση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και πολιτικής της ΕΕ. Στόχος του είναι να αντιμετωπίσει τα αίτια των κενών εφαρμογής και να προσπαθήσει να βρει λύσεις προτού τα προβλήματα καταστούν επείγοντα.

11. Οι επενδυτικές ανάγκες για την επίτευξη της πράσινης μετάβασης απαιτούν πρόσθετες επενδύσεις για την επίτευξη των σημερινών στόχων της ΕΕ για το κλίμα και το περιβάλλον το 2030, περίπου 470 δισ. EUR ετησίως<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Προσδιορισμός των αναγκών ανάκαμψης της Ευρώπης, COM (2020) 456

12. Η εφαρμογή των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) ακολουθεί την αρχή της συγχρηματοδότησης, προκειμένου να διασφαλιστεί η ιδιοκτησία των επιτόπιων πολιτικών. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ταμείο Συνοχής συγχρηματοδοτούν, μεταξύ άλλων, δραστηριότητες τόσο στους τομείς των αποβλήτων όσο και των υδάτων για την κάλυψη των απαιτήσεων του περιβαλλοντικού κεκτημένου της Ένωσης και πέραν αυτών, επενδύσεις για την προστασία και την αποκατάσταση της βιοποικιλότητας και του εδάφους καθώς και πράσινες υποδομές, και επενδύσεις για την αναγέννηση και την απολύμανση των εγκαταλελειμμένων βιομηχανικών εκτάσεων. Επιπλέον, το πεδίο υποστήριξης του ΕΤΠΑ περιλαμβάνει επενδύσεις σε καινοτόμες τεχνολογίες για τη βελτίωση της προστασίας του περιβάλλοντος στον τομέα των αποβλήτων, στον τομέα των υδάτων και σε σχέση με το έδαφος.

### ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

21. Η οδηγία για τις βιομηχανικές εκπομπές επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές κάποια ευελιξία για τον καθορισμό λιγότερο αυστηρών οριακών τιμών εκπομπών (άρθρο 15 παράγραφος 4). Αυτό είναι δυνατό μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις όπου μια αξιολόγηση δείχνει ότι η επίτευξη των επιπέδων εκπομπών που σχετίζονται με τις βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές (ΒΔΤ) που περιγράφονται στα συμπεράσματα ΒΔΤ θα οδηγούσε σε δυσανάλογα υψηλότερο κόστος σε σύγκριση με τα περιβαλλοντικά οφέλη λόγω της γεωγραφικής θέσης ή των τοπικών περιβαλλοντικών συνθηκών ή των τεχνικών χαρακτηριστικών της εγκατάστασης. Η αρμόδια αρχή τεκμηριώνει πάντοτε την αιτιολόγησή της για τη χορήγηση τέτοιων παρεκκλίσεων.

Επιπλέον, το Κεφάλαιο ΙΙΙ της οδηγίας για τις βιομηχανικές εκπομπές για τις μεγάλες μονάδες καύσης περιλαμβάνει ορισμένα μέσα ευελιξίας (μεταβατικό εθνικό σχέδιο, παρέκκλιση περιορισμένης διάρκειας ζωής κλπ.).

23. Η οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη ισχύει για «περιβαλλοντική ζημία», ο ορισμός της οποίας περιλαμβάνει διαφορετικές αναφορές στη σημασία.

24. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» είναι ενσωματωμένη σε ολόκληρη την προσέγγιση της οδηγίας για τις βιομηχανικές εκπομπές και καλύπτει επίσης τη ρύπανση εντός των ορίων που προβλέπει ο νόμος, καθώς αυτά τα όρια γίνονται αυστηρότερα με την πάροδο του χρόνου. Οι χειριστές πρέπει να επενδύσουν, δηλαδή να πληρώσουν για να παραμείνουν εντός των ορίων. Το γεγονός ότι οι όροι της άδειας βασίζονται στις βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές (ΒΔΤ) και ότι αυτές οι ΒΔΤ επανεξετάζονται, ενισχύονται και ενημερώνονται περιοδικά, οδηγεί τους βιομηχανικούς τομείς να επενδύουν συνεχώς σε εξοπλισμό με καλύτερη απόδοση και λιγότερο ρυπογόνο, ώστε να συμμορφώνονται με αυστηρότερα όρια εκπομπών.

Η οδηγία για τις βιομηχανικές εκπομπές δεν απαιτεί από τις εγκαταστάσεις να πληρώνουν την επίπτωση στην κοινωνία της ρύπανσης που επιτρέπεται στο πλαίσιο άδειας.

35. Τα κράτη μέλη πρέπει να καθιερώσουν πολιτικές τιμολόγησης του νερού που έχουν επαρκή κίνητρα για την αποτελεσματική χρήση του νερού και περιλαμβάνουν, σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», επαρκή συμβολή διαφορετικών χρήσεων νερού στην ανάκτηση του κόστους των υπηρεσιών ύδατος (υπάρχει κάποιο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας που επιτρέπει να ληφθούν υπόψη κοινωνικά, οικονομικά ή περιβαλλοντικά στοιχεία, π.χ. κοινωνικά τιμολόγια, τιμολόγια που λαμβάνουν υπόψη τη λειψυδρία).

36. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα νοικοκυριά φέρουν το μεγαλύτερο μέρος του κόστους καθαρισμού του νερού (που σχετίζεται με μόλυνση από άλλες δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένης της γεωργίας), ενώ η γεωργία χρησιμοποιεί μεγάλη ποσότητα νερού που δεν είναι καθαρισμένη. Η εφαρμογή τιμολόγησης νερού για ανάκτηση κόστους των υπηρεσιών (συμπεριλαμβανομένου του περιβαλλοντικού κόστους) είναι «erga omnes», ενώ για την επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» εφαρμόζεται στο επίπεδο των ρυπαινόντων.

38. Η εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» εναπόκειται κυρίως στα κράτη μέλη, τα οποία πρέπει να ενσωματώσουν την αρχή αυτή στις εθνικές νομοθεσίες. Η επιβολή προστίμων είναι πάντα σε ατομικό επίπεδο λόγω παραβίασης των εθνικών ή κοινοτικών κανόνων.

39. Η Επιτροπή ενημερώνει τη θεματική στρατηγική της ΕΕ για το έδαφος το 2021 για να αντιμετωπίσει την υποβάθμιση του εδάφους και του γης με ολοκληρωμένο τρόπο και για να συμβάλει στην επίτευξη της ουδετερότητας της υποβάθμισης της γης έως το 2030. Το νέο σχέδιο δράσης για τη μηδενική ρύπανση για τον αέρα, το νερό και το έδαφος εξετάζει ιδίως τη ρύπανση του εδάφους και την αποκατάσταση μολυσμένων περιοχών.

Υπάρχουν ορισμένα μέσα και μέτρα στην τρέχουσα ΚΓΠ που συμβάλλουν στην υλοποίηση δραστηριοτήτων που περιορίζουν τη ρύπανση του εδάφους.

40. Για τις πιο ρυπογόνες βιομηχανικές εγκαταστάσεις, η οδηγία για τις βιομηχανικές εκπομπές προβλέπει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την πρόληψη και τον έλεγχο των εκπομπών στον αέρα, το νερό και το έδαφος, τη διαχείριση των αποβλήτων, την ενεργειακή απόδοση και την πρόληψη ατυχημάτων.

41. Για ρυπογόνες δραστηριότητες που πραγματοποιήθηκαν πριν από πολύ καιρό, υπάρχει μεγαλύτερος κίνδυνος ο ρυπαίνων να μην υφίσταται πλέον, να μην μπορεί να ταυτοποιηθεί ή να είναι αφερέγγυος. Ωστόσο, είναι δυνατή η εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» και σε ορισμένες από αυτές τις περιπτώσεις, και σίγουρα όταν υπάρχουν αυστηροί νόμοι μόλυνσης του εδάφους και συστήματα ευθύνης σε εθνικό επίπεδο. Όσον αφορά την οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη, εάν η περιβαλλοντική ζημία προέρχεται από δραστηριότητες που έχουν πραγματοποιηθεί «αλλά δεν έχουν ολοκληρωθεί πριν» από τις 30 Απριλίου 2007, η οδηγία εφαρμόζεται σύμφωνα με την παράγραφο 34 της απόφασης στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-379/08 και C-380 / 08.

54. Η ανακοίνωση παρουσιάζει μια πολύ λεπτομερή ανάλυση για να εξηγήσει πώς εφαρμόζονται στην πράξη οι υφιστάμενες διατάξεις.

Όσον αφορά τη νομική εγκυρότητα της ανακοίνωσης, η Επιτροπή τονίζει ότι μόνο το Δικαστήριο μπορεί να παράσχει οριστική ερμηνεία της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη και υπογραμμίζει ότι αντιπροσωπεύει την αντίληψη που έχει η Επιτροπή για τη σωστή νομική ερμηνεία της εν λόγω οδηγίας.

56. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η κατάσταση που περιγράφει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο συνιστά σοβαρό κίνδυνο.

57. Η Επιτροπή θεωρεί, όπως και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ότι όσο μεγαλύτερο είναι το κόστος αποκατάστασης, τόσο μεγαλύτερος είναι ο κίνδυνος ο φορέας εκμετάλλευσης να μην έχει τους πόρους για να καλύψει αυτά τα έξοδα χωρίς να συνοδεύει την οικονομική ασφάλεια.

60. Η Επιτροπή θεωρεί, όπως και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ότι η υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια θα πρέπει να μειώσει τον κίνδυνο μεταφοράς των δαπανών στα δημόσια ταμεία λόγω αφερεγγυότητας.

63. Δεύτερη περίπτωση - Σύμφωνα με την οδηγία για τις βιομηχανικές εκπομπές, η βασική έκθεση αποτελεί τη βάση για την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων αποκατάστασης που πρέπει να αναλάβει ο φορέας εκμετάλλευσης μετά την οριστική παύση της δραστηριότητας. Σύμφωνα με τις «Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις βασικές εκθέσεις βάσει του άρθρου 22 παράγραφος 2 της οδηγίας 2010/75/ΕΕ περί βιομηχανικών εκπομπών» (2014/C 136/03), κατά περίπτωση, πρέπει επίσης να περιληφθούν στη βασική έκθεση η ιστορία της τοποθεσίας και η ιστορική ρύπανση, οπότε και θα πρέπει να αποκατασταθεί με ιδιωτική χρηματοδότηση.

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

71. Η Επιτροπή ενεργεί επίσης για να υποστηρίξει την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» από τα κράτη μέλη, αλλά παρόλα αυτά, η εν λόγω εξακολουθεί να μην εφαρμόζεται πλήρως.

72. Εναπόκειται στα κράτη μέλη να διασφαλίσουν ότι η ρύπανση εντός επιτρεπόμενων επιπέδων τιμολογείται.

Για το νερό, υπάρχει το κόστος των πόρων και το κόστος ρύπανσης που σχετίζονται με την (υπερβολική) άντληση.

Οι εκπομπές εντός νομικών ορίων απαιτούν επίσης επενδύσεις, καθώς αυτές οι νομικές απαιτήσεις γίνονται αυστηρότερες με την πάροδο του χρόνου.

Ορισμένες μικρότερες εγκαταστάσεις καλύπτονται από την οδηγία για τις μεσαίου μεγέθους μονάδες καύσης (ΕΕ) 2015/2193 για τον περιορισμό των εκπομπών ορισμένων ρύπων στην ατμόσφαιρα από μεσαίου μεγέθους μονάδες καύσης. Ισχύει για εγκαταστάσεις καύσης με ονομαστική θερμική ισχύ ίση ή μεγαλύτερη από 1 μεγαβάτ και μικρότερη από 50 μεγαβάτ ανεξάρτητα από τον τύπο καυσίμου που χρησιμοποιούν. Ακόμα και αν δεν αναφέρεται ρητά η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», οι ενδιαφερόμενες εγκαταστάσεις αντιμετωπίζουν επίσης μια τιμή ρύπανσης όταν επιβαρύνονται με το κόστος συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις της οδηγίας για τις μεσαίου μεγέθους μονάδες καύσης.

### **Σύσταση 1 - Να αξιολογηθούν τα περιθώρια ενίσχυσης της ενσωμάτωσης της Αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» στην περιβαλλοντική νομοθεσία**

Η Επιτροπή αποδέχεται την ανάγκη να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζεται η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» για την εκπλήρωση των δεσμεύσεων της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, πραγματοποιώντας αξιολόγηση της εφαρμογής της και σε συνεργασία με τα κράτη μέλη για την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», συμπεριλαμβανομένης της τιμολόγησης και της σταδιακής κατάργησης των επιβλαβών για το περιβάλλον επιδοτήσεων.

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 1.α.

Η Επιτροπή θα προτείνει αναθεώρηση των μέτρων της ΕΕ για την αντιμετώπιση της ρύπανσης από μεγάλες βιομηχανικές εγκαταστάσεις στις αρχές του 2022, όπως ανακοινώθηκε στην Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία. Οι στόχοι της αναθεώρησης είναι η

πρόοδος προς τη φιλοδοξία της ΕΕ για μηδενική ρύπανση για ένα περιβάλλον χωρίς τοξικά και για την υποστήριξη πολιτικών για το κλίμα, την ενέργεια και την κυκλική οικονομία.

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση 1β).

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, της στρατηγικής «Από το αγρόκτημα στο πιάτο», της στρατηγικής για τη βιοποικιλότητα και του νέου σχεδίου δράσης για μηδενική ρύπανση, καθορίζονται οι δράσεις που θα αναλάβει η Επιτροπή για την αντιμετώπιση της ρύπανσης των υδάτων. Η Επιτροπή ενίσχυσε τις προϋποθέσεις στην πρότασή της για τη νέα ΚΓΠ, η οποία θα αντιμετωπίζει καλύτερα τη διάχυτη ρύπανση, και αυτό εξετάζεται με συναπόφαση. Η Επιτροπή αποδέχεται ότι πρέπει να εξετάσει το κόστος και τα οφέλη της εφαρμογής της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» στις κανονιστικές της πολιτικές, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν μπορεί να δεχτεί τη σύσταση να εξετάσει το κόστος-όφελος και τις κανονιστικές και διοικητικές αλλαγές συγκεκριμένων μέτρων, όπου αυτά είναι αρμοδιότητα των κρατών μελών.

73. Η οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη ορίζει βασικές έννοιες και οι σχετικές έννοιες ορίζονται σε άλλες οδηγίες (όπως η οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα) που συνδέονται στενά με την οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη. Έχει αποδειχθεί δύσκολο να αναπτυχθεί μια κοινή κατανόηση των πλήρων επιπτώσεων των ορισμών αυτών των εννοιών. Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής που εγκρίθηκαν τον Μάρτιο του 2021 εξετάζουν την ανάγκη μιας τέτοιας κατανόησης.

### **Σύσταση 2 - Να εξεταστεί το ενδεχόμενο ενίσχυσης της εφαρμογής της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 2α).

Η Επιτροπή δέχεται ότι πράγματι η οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη δεν περιλαμβάνει ρητά κριτήρια για την εκτίμηση της ζημίας σε νερό και γη του είδους που προβλέπει το παράρτημα Ι της εν λόγω οδηγίας για την αξιολόγηση της ζημίας σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους. Η ύπαρξη νομικά δεσμευτικών κριτηρίων για τη ζημία στο νερό και τη γη μπορεί πράγματι να είναι χρήσιμη και η Επιτροπή θα το εξετάσει στο πλαίσιο της αξιολόγησης.

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 2β).

### **Σύσταση 3 - Να προστατευτούν τα κονδύλια της ΕΕ από τυχόν χρήση τους για τη χρηματοδότηση έργων που θα έπρεπε να καλύπτονται από τους ρυπαίνοντες**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, είναι ευθύνη των κρατών μελών να επιλέγουν πράξεις όπου πρέπει να εφαρμόζονται οι προϋποθέσεις που συνιστά το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

- α) Η Επιτροπή θα διασφαλίσει, μέσω των μηχανισμών που έχουν θεσπιστεί στο νομικό πλαίσιο για την πολιτική συνοχής, ότι τηρείται το εφαρμοστέο δίκαιο της ΕΕ σε σχέση με τα απαραίτητα μέτρα για τη χρέωση των ρυπαίνοντων για τη ρύπανση για

την οποία ευθύνονται και θα διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη γνωρίζουν τις υποχρεώσεις τους ως προς αυτό.

β) Η Επιτροπή θα εξετάσει αυτό το ζήτημα στο πλαίσιο της σύστασης 2.

## Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου Ι που ειδικεύεται στη βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων και του οποίου προεδρεύει ο Samo Jereb, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Viorel Ștefan, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Roxana Banica, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου του, Olivier Prigent, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Colm Friel, διοικητικό στέλεχος, Frédéric Soblet, υπεύθυνο έργου, Roberto Resegotti, αναπληρωτή υπεύθυνο έργου, Γεώργιο Καρακατσάνη, ελεγκτή, και Katarzyna Radecka-Moroz και Anna Sfiligoi ελέγκτριες. Τον σχεδιασμό των γραφικών ανέλαβε η Marika Meisenzahl. Η Cathryn Lindsay παρείχε γλωσσική υποστήριξη.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Colm Friel



Frédéric Soblet



Roberto Resegotti



Katarzyna  
Radecka-Moroz



Anna Sfiligoi

# Χρονογραμμή

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	11.3.2020
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλον ελεγχόμενο)	26.3.2021
Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	19.5.2021
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (και άλλου ελεγχόμενου) σε όλες τις γλώσσες	14.6.2021

## ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2021.

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) εφαρμόζεται δυνάμει της [απόφασης αριθ. 6-2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Αυτό σημαίνει ότι επιτρέπεται η περαιτέρω χρήση, υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων από τον περαιτέρω χρήστη. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, υποχρεούστε να μεριμνήσετε για την απόκτηση των αναγκαίων δικαιωμάτων. Όταν λαμβάνεται έγκριση, η έγκριση αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση και δεν σας παρέχεται σχετική άδεια.

Η «οικογένεια» των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον τομέα eurora.eu, παρέχει συνδέσμους προς ιστοτόπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

### Χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-847-6269-9	1977-5660	doi:10.2865/233342	QJ-AB-21-014-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6314-6	1977-5660	doi:10.2865/705331	QJ-AB-21-014-EL-Q

Η ρύπανση συνεπάγεται σημαντικό κόστος για την κοινωνία και αποτελεί σημαντική πηγή ανησυχίας για τους πολίτες της ΕΕ. Η εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» σημαίνει ότι οι ρυπαίνοντες έχουν κίνητρο να αποφεύγουν την πρόκληση περιβαλλοντικών ζημιών και είναι υπόλογοι για τη ρύπανση που προκαλούν. Συνολικά, διαπιστώσαμε, αφενός, ότι η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτυπώνεται και εφαρμόζεται σε διαφορετικό βαθμό στις διάφορες πολιτικές της ΕΕ για το περιβάλλον, και, αφετέρου, ότι η κάλυψη και η εφαρμογή της ήταν ανεπαρκείς. Ενίστε, ο προϋπολογισμός της ΕΕ χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση δράσεων απορρύπανσης, το κόστος των οποίων θα έπρεπε, βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» να έχουν επωμιστεί οι ρυπαίνοντες. Συνιστούμε να ενσωματωθεί σε μεγαλύτερο βαθμό η αρχή στην περιβαλλοντική νομοθεσία, να ενισχυθεί το καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης σε ενωσιακό επίπεδο και να βελτιωθεί η προστασία των κονδυλίων της ΕΕ από τυχόν χρήση τους για τη χρηματοδότηση έργων το κόστος των οποίων θα έπρεπε να έχουν επωμιστεί οι ρυπαίνοντες.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων  
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: [eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx)  
Ιστότοπος: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors