

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδότησης 116/2010

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΜΗΜΑ Ε΄

Συνεδρίαση της 23-3-2010

ΣΥΝΘΕΣΗ:

Πρόεδρος: Δημήτριος Αναστασόπουλος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι: Ανδρέας Φυτράκης, Φοίβος Ιατρέλλης, Ιωάννης Χαλκιάς.

Εισηγητής: Φοίβος Ιατρέλλης, Νομικός Σύμβουλος ΝΣΚ.

Αριθμός ερωτήματος: οικ. 110566/17-2-2010 έγγραφο Κ.Υ Υδάτων του ΥΠΕΚΑ

Περίληψη ερωτήματος: Εάν για την επιβολή των προστίμων που προβλέπονται στις παρ. 1-3 του άρθρου 13 του ν. 3199/2003 είναι αναγκαία η προηγούμενη έκδοση σχετικής κανονιστικής πράξης και δη της υπουργικής απόφασης που προβλέπεται στην παράγραφο 5 του ιδίου άρθρου και ποιο το περιεχόμενο της παρεχόμενης με την παράγραφο αυτή εξουσιοδότησης.

Εισηγητής: Φοίβος Ιατρέλλης, Νομικός Σύμβουλος ΝΣΚ

Ι. Στο οικ. 110566/17-2-2010 έγγραφο Κ.Υ Υδάτων ΥΠΕΚΑ εκτίθενται τα εξής:

Στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 13 του ν. 3199/2003 στο οποίο προβλέπονται οι κυρώσεις που επιβάλλονται σε όσους ρυπαίνουν, υποβαθμίζουν κ.λ.π τα νερά ή παραβιάζουν τη νομοθεσία περί υδάτων, η Δ/ση Υδάτων της Περιφέρειας Αττικής με το Δ/ΥΔ 2017/27-11-2008 έγγραφό της προς την Κ.Υ. Υδάτων του ΥΠΕΚΑ υποστηρίζει, με αφορμή παράνομη γεώτρηση, ότι «εφόσον η περιβαλλοντική ζημιά (σε περίπτωση παράβασης της νομοθεσίας περί υδάτων) δεν είναι μετρήσιμη, η επιβολή του οποιουδήποτε προστίμου θα είναι απόλυτα αυθαίρετη ως υποκειμενική, εφόσον δεν έχουν εκδοθεί οι σχετικές κανονιστικές αποφάσεις».

Η Κ.Υ. Υδάτων θεωρώντας ότι η ως άνω Δ/ση Υδάτων εννοεί ως σχετικές κανονιστικές αποφάσεις την υπουργική απόφαση για την έκδοση της οποίας χορηγείται εξουσιοδότηση στην παράγραφο 5 του παραπάνω άρθρου, έδωσε στην Δ/ση Υδάτων την ακόλουθη απάντηση: «...το ύψος του προστίμου εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του Γενικού Γραμματέα ανάλογα με τα κριτήρια που θέτει ο νόμος, όπως η σοβαρότητα, η συχνότητα και η υποτροπή της παράβασης. Επειδή αυτά τα κριτήρια είναι περιπτωσιολογικά και η επιβολή του προστίμου είναι μια ατομική διοικητική απόφαση του Γ.Γ. θεωρούμε ότι αυτά δεν μπορούν να αποτελέσουν θέματα μιας γενικής διοικητικής απόφασης όπως είναι η κοινή υπουργική απόφαση. Όσον αφορά στην προβλεπόμενη από το άρθρο 13 παρ. 5 του ν. 3199/2003 ΚΥΑ αυτή αναφέρεται στη δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού και στη διαδικασία ελέγχου και επιβολής της κύρωσης..».

Εξάλλου με την αρ. 468/Α/2009 Έκθεση Ελέγχου του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης προτείνεται μεταξύ άλλων: «...2. Να ζητηθεί από την Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε η γνώμη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους σχετικά με την ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 13 παρ. 5 του ν. 3199/2003 ως προς το περιεχόμενο της παρεχόμενης εξουσιοδότησης, προς αποφυγή ακύρωσης των πράξεων επιβολής προστίμου.»

Κατόπιν των παραπάνω η Κ.Υ. Υδάτων του ΥΠΕΚΑ υπέβαλε προς το ΝΣΚ το ερώτημα εάν για την επιβολή των προστίμων που προβλέπονται στις παρ. 1-3 του άρθρου 13 του ν. 3199/2003 είναι αναγκαία η προηγούμενη έκδοση σχετικής κανονιστικής πράξης, και δη της υπουργικής απόφασης που



προβλέπεται στην παράγραφο 5 του ιδίου άρθρου, και ποιο το περιεχόμενο της παρεχομένης με την παράγραφο αυτή εξουσιοδότησης.

Επί του ερωτήματος αυτού το ΝΣΚ γνωμοδότησε ως εξής:

II. Στο άρθρο 13 με τίτλο « Διοικητικές Κυρώσεις» του ν. 3199/2003 «Προστασία και Διαχείριση των υδάτων – Εναρμόνιση με την οδηγία 2000/60 Ε.Κ. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2000» (ΦΕΚ Α 280) ορίζονται τα ακόλουθα:

«1. Σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που ρυπαίνουν ή υποβαθμίζουν με άλλον τρόπο τα ύδατα ή παραβαίνουν τις διατάξεις του νόμου αυτού ή των κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότησή του, καθώς και στους παραβάτες των όρων και των περιορισμών που καθορίζονται στις άδειες που προβλέπονται στο άρθρο 11, επιβάλλεται ως διοικητική κύρωση πρόστιμο από 200 ευρώ μέχρι 600.000 ευρώ, ανάλογα με την σοβαρότητα, τη συχνότητα και την υποτροπή της παράβασης, ανεξάρτητα από την ποινική ή την αστική ευθύνη ή τις διοικητικές κυρώσεις που προβλέπονται από άλλες διατάξεις.

2. Το πρόστιμο επιβάλλεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, ύστερα από αυτοψία, έκθεση διαπίστωσης της παράβασης και εισήγηση της Διεύθυνσης Υδάτων της Περιφέρειας. Αρμόδια για τον έλεγχο και τη διαπίστωση της παράβασης είναι και τα κλιμάκια Ελέγχων Ποιότητας Περιβάλλοντος, που προβλέπονται στο άρθρο 26 του Ν. 1650/1986. Στην περίπτωση αυτή το πρόστιμο επιβάλλεται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων.

3. Σε περίπτωση εξαιρετικά σοβαρής ρύπανσης ή υποβάθμισης των υδάτων και ιδίως στην περίπτωση που το είδος ή η ποσότητα των ρύπων ή από την έκταση ή τη σημασία της υποβάθμισης των υδάτων υπάρχει κίνδυνος θανάτου ή βαριάς σωματικής βλάβης ή ευρείας οικολογικής διατάραξης ή καταστροφής, το ύψος του προστίμου μπορεί να ανέλθει μέχρι 1.500.000 ευρώ.

4. Αν μια επιχείρηση ή δραστηριότητα προκαλεί ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση των υδάτων, μπορεί να απαγορευθεί προσωρινά η λειτουργία της μέχρις ότου ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να πάψει οριστικά η ρύπανση ή η υποβάθμιση των υδάτων. Μπορεί επίσης να επιβληθεί η οριστική διακοπή της λειτουργίας της, αν η επιχείρηση ή δραστηριότητα

παραλείπει να συμμορφωθεί προς τα υποδεικνυόμενα μέτρα ή αν η λήψη αποτελεσματικών μέτρων είναι ανέφικτη. Η διακοπή επιβάλλεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας ύστερα από εισήγηση, αυτοψία και σχετική έκθεση διαπίστωσης της παράβασης της Διεύθυνσης Υδάτων. Με την πράξη επιβολής της απαγόρευσης λειτουργίας μπορεί να προβλέπεται και πρόστιμο από 500 ευρώ έως 50.000 ευρώ για κάθε ημέρα παράβασης της απαγόρευσης.

5. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης μπορεί να μεταβιβάζονται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού αρμοδιότητες που αφορούν τον έλεγχο και την επιβολή κυρώσεων κατά τις διατάξεις του παρόντος άρθρου ή να καθορίζεται η διαδικασία ελέγχου και επιβολής της κύρωσης και κάθε σχετικό θέμα».

III. Σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις σε βάρος των φυσικών ή νομικών προσώπων που ρυπαίνουν ή υποβαθμίζουν με άλλο τρόπο ύδατα ή παραβαίνουν τις διατάξεις του ν. 3199/2003, ή τις διατάξεις των κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται κατ'έξουσιοδότηση αυτού, ή τους όρους και περιορισμούς των αδειών του άρθρου 11 (πρόκειται για τις άδειες χρήσης νερού και εκτέλεσης έργων αξιοποίησής του), επιβάλλεται ως διοικητική κύρωση πρόστιμο, ή προσωρινή ή οριστική απαγόρευση λειτουργίας επιχείρησης ή δραστηριότητας.

Οσον αφορά το πρόστιμο, που ενδιαφέρει εν προκειμένω, το ποσό αυτού διακυμαίνεται από 200 € μέχρι 600.000 €, το ακριβές δε ύψος του για κάθε συγκεκριμένη παράβαση προσδιορίζεται με κριτήρια τη σοβαρότητα της παράβασης, τη συχνότητα αυτής και την υποτροπή. Σε περιπτώσεις εξαιρετικά σοβαρής ρύπανσης, όπως αυτή προσδιορίζεται στην παρ. 3, το πρόστιμο μπορεί να φθάσει μέχρι 1.500.000 €. Ως προς τη διαδικασία επιβολής του προστίμου απαιτείται διενέργεια αυτοψίας και σύνταξη έκθεσης διαπίστωσης της παράβασης από τη Δ/νση Υδάτων της Περιφέρειας ή τα Κλιμάκια Ποιότητας Περιβάλλοντος και ακολούθως εισήγηση των οργάνων αυτών προς τον Γεν. Γραμματέα Περιφέρειας ή τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής αντίστοιχα. Στην πιο πάνω εισήγηση η Δ/νση Υδάτων της Περιφέρειας ή τα Κλιμάκια Ποιότητας Περιβάλλοντος



προτείνουν και το ύψος του προστίμου που πρέπει να επιβληθεί αιτιολογώντας αυτό με βάση τα προαναφερθέντα κριτήρια της παρ.2 (σοβαρότητα παράβασης, συχνότητα αυτής και υποτροπή) ή της παρ.3 (εξαιρετικά σοβαρή ρύπανση, κλπ.). Την απόφαση για την επιβολή του προστίμου εκδίδει ο Γεν. Γραμματέας Περιφέρειας ή ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής κατά την πιο πάνω διάκριση.

Από όσα εκτέθησαν προηγουμένως προκύπτει ότι οι παράγραφοι 1-3 του άρθρου 13 του ν. 3199/2003 ρυθμίζουν κατά τρόπο πλήρη και εξαντλητικό τις προϋποθέσεις, τη διαδικασία και τα αρμόδια όργανα για την επιβολή του προβλεπόμενου στις διατάξεις αυτές προστίμου, χωρίς να απαιτείται για την απρόσκοπτη και αποτελεσματική εφαρμογή τους έκδοση οποιασδήποτε κανονιστικής πράξης. Αλλωστε ούτε προβλέπεται η έκδοση τέτοιας κανονιστικής πράξης, καθόσον η εξουσιοδότηση της παραγράφου 5 αναφέρεται σαφώς μόνον στη δυνατότητα της μεταφοράς με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής στην τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού των αρμοδιοτήτων για την επιβολή των προστίμων και λοιπών κυρώσεων που προβλέπονται στις προηγούμενες παραγράφους (παρ. 1-4), καθώς και στον καθορισμό της συνακόλουθης διαδικασίας ελέγχου και επιβολής των κυρώσεων αυτών από τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σημειωτέον ότι οι πιο πάνω διατάξεις του άρθρου 13 του ν. 3199/2003 είναι παρεμφερείς με τις διατάξεις του άρθρου 30 του ν. 1650/86 «Για την προστασία του Περιβάλλοντος» (ΦΕΚ Α 160) που ρυθμίζουν τα πρόστιμα και τις εν γένει διοικητικές κυρώσεις οι οποίες επιβάλλονται σε όσους προκαλούν οποιαδήποτε ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος γενικώς, ή παραβαίνουν τις διατάξεις του εν λόγω νόμου ή των κατ'εξουσιοδότηση αυτού κανονιστικών πράξεων, κ.λ.π. Ειδικότερα το ποσό του προστίμου κατά την πιο πάνω διάταξη καθορίζεται από 50 έως 500.000€, ανάλογα με τη σοβαρότητα της παράβασης, τη συχνότητα, αυτής και την υποτροπή, τα ίδια δηλαδή ακριβώς κριτήρια που θέτει και η παρ.1 του άρθρου 13 του ν. 3199/2003. Το μεγάλο αυτό εύρος τιμών του προστίμου αυτού δεν παρακωλύει τα αρμόδια όργανα να προσδιορίζουν σε κάθε συγκεκριμένη παράβαση το ύψος αυτού σε ορισμένο ποσό, ούτε έχει δημιουργήσει

οποιοδήποτε νομικό πρόβλημα σε πληθώρα περιπτώσεων που ήχθησαν ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων, εφόσον βεβαίως οι προσβαλλόμενες αποφάσεις διέθεταν επαρκείς αιτιολογίες. Κατά συνέπεια δεν ευσταθεί η άποψη ότι δεν είναι μετρήσιμες οι περιβαλλοντικές ζημιές από την παραβίαση της νομοθεσίας για την προστασία και διαχείριση των υδάτων και ότι η επιβολή οιοδήποτε προστίμου θα είναι απόλυτα αυθαίρετη, ως υποκειμενική, αρκεί βεβαίως, όπως αναπτύχθηκε, να γίνεται πλήρης περιγραφή και τεκμηρίωση της παράβασης και να αιτιολογείται επαρκώς το ύψος του προστίμου.

Συμπερασματικά στο ερώτημα που τέθηκε αρμόζει η απάντηση ότι για την επιβολή του προστίμου των παραγράφων 1-3 του άρθρου 13 του ν. 3199/2003 δεν απαιτείται η έκδοση οποιασδήποτε κανονιστικής πράξης, η δε εξουσιοδοτική διάταξη της παραγράφου 5 του ίδιου άρθρου αναφέρεται μόνο στη δυνατότητα να μεταβιβασθεί με υπουργική απόφαση στην τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού η αρμοδιότητα επιβολής του ως άνω προστίμου και των λοιπών κυρώσεων της παρ. 4 και να καθορισθεί περαιτέρω η διαδικασία ελέγχου και επιβολής των κυρώσεων αυτών από τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 30-3-2010

Ο Πρόεδρος του Τμήματος

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΑΝΑΣΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ
ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ ΝΣΚ

Ο Εισηγητής

ΦΟΙΒΟΣ ΙΑΤΡΕΛΛΗΣ
ΝΟΜ. ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ