

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ

ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ

ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ

ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Η Εξέλιξη των Μηχανισμών και Διαδικασιών Συμμόρφωσης στα Σύγχρονα Διεθνή
Περιβαλλοντικά Καθεστώτα - Συγκριτική Θεώρηση σε σχέση με τον Μηχανισμό
Συμμόρφωσης στο Σύστημα της Σύμβασης της Βαρκελώνης

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Καλλιόπη Στεφανή
ΑΜ 1219Μ046

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή

Ευάγγελος Ραυτόπουλος, Ομότιμος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
(επιβλέπων)

Βίκυ Ι. Καραγεώργου, Επίκουρος Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
Δόκτωρ Ηλίας Μαυροειδής, UN Environment/MAP Programme Management Officer
– Governance, UNEP/MAP Secretariat



Copyright © Καλλιόπη Στεφανή, 2020

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός νόμιμου δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ' ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ και ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ δε δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα

Περιεχόμενα

Περίληψη	3
Abstract	5
Εισαγωγή	7
Κεφάλαιο πρώτο: Η έννοια της συμμόρφωσης στις Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες	9
1.1 Γενικά	9
1.2 Κατευθυντήριες και Εγχειρίδιο Συμμόρφωσης UNEP	13
1.3 Αίτια και συνέπειες μη συμμόρφωσης	16
Κεφάλαιο δεύτερο: Η συμμόρφωση στο συμβατικό σύστημα της Βαρκελώνης	18
2.1 Ιστορική εξέλιξη	18
2.1.1. 1975–1995.	19
2.1.2. 1995-2008.	20
2.1.3. 2008+.	21
2.2. Αναλυτική παρουσίαση της λειτουργίας της Επιτροπής	22
2.2.1. Δομή	22
2.2.2. Καθήκοντα	24
2.2.3. Διαδικασία ενεργοποίησης μηχανισμού συμμόρφωσης	25
2.2.4. Διαδικαστικά βήματα	27
2.2.5. Σχέση με το κοινό.	28
2.3. Πρόσφατες εξελίξεις	31
2.4. Κριτική αποτίμηση – το παράδειγμα του Ισραήλ	34
Κεφάλαιο τρίτο: Η συμμόρφωση στη Σύμβαση Άαρχους	37
3.1 Γενικά	37
3.2 Σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση	42

3.3 Πρόσφατες εξελίξεις	49
3.4 Κριτική αποτίμηση	51
Κεφάλαιο τέταρτο: Η συμμόρφωση στη διεθνή σύμβαση για τη ρύθμιση της φαλαινοθηρίας	54
Κεφάλαιο πέμπτο: Η συμμόρφωση στη Συμφωνία των Παρισίων	58
Επίλογος.....	64
Πηγές - Βιβλιογραφία	65

Περίληψη

Στην παρούσα διπλωματική εργασία θα εξεταστεί η έννοια της συμμόρφωσης στις Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμβάσεις, μέσα από την παρουσίαση τεσσάρων σχετικών καθεστώτων: του συμβατικού συστήματος της Βαρκελώνης, της Σύμβασης Άαρχους, της Διεθνούς Σύμβασης για τη ρύθμιση της φαιαινοθιρίας και της Συμφωνίας των Παρισίων για την κλιματική αλλαγή. Σκοπό της ανάλυσης αυτής αποτελεί η εξέταση της εξέλιξης της συμμόρφωσης στα περιβαλλοντικά καθεστώτα, των βασικών της χαρακτηριστικών και της πιθανής μελλοντικής πορείας της. Αρχική έμπνευση αποτέλεσαν οι πανεπιστημιακές παραδόσεις του κ. Ραυτόπουλου Ε. σχετικά με την έννοια της συμμόρφωσης στις διεθνείς σχέσεις και την ανάλυσή της σε σχέση με το συμβατικό καθεστώς της Βαρκελώνης, το οποίο παρουσίασε μια πολύ ενδιαφέρουσα εξέλιξη. Η συμμόρφωση στα διεθνή περιβαλλοντικά καθεστώτα είναι πολύ σημαντική για την αποτελεσματική εφαρμογή των συμβάσεων. Παρόλο που, όπως προκύπτει και από την εξέταση των προαναφερθέντων συμβάσεων, η διευκολυντική προσέγγιση παρουσιάζει πολύ θετικά αποτελέσματα, οι ειδικοί του χώρου υποστηρίζουν πως ο συνδυασμός της με ορισμένα τιμωρητικά μέτρα, ακόμα και αν αυτά δρούσαν μόνο ως ρήτρα ασφαλείας, θα ήταν ο καταλληλότερος. Η παρούσα διπλωματική χωρίζεται σε τέσσερα κυρίως κεφάλαια. Στην εισαγωγή θα γίνει μια πρώτη αναφορά στην εξέλιξη της συμμόρφωσης στις περιβαλλοντικές συμβάσεις και θα υπογραμμιστούν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά τους. Στο πρώτο κεφάλαιο θα επιχειρηθεί μια συνοπτική παρουσίαση των βασικότερων χαρακτηριστικών της έννοιας της συμμόρφωσης. Θα εξεταστούν συνοπτικά οι κατευθυντήριες γραμμές του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών (UNEP), ενώ τέλος θα αναλυθούν τα κυριότερα αίτια και οι συνέπειές της. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα παρουσιαστεί αναλυτικά η εξέλιξη του καθεστώτος συμμόρφωσης της Σύμβασης της Βαρκελώνης και ο τρόπος λειτουργίας της Επιτροπής της. Εν συνεχεία θα γίνει αναφορά στις πρόσφατες εξελίξεις του καθεστώτος, με ανάλυση της 21^{ης} Συνόδου της. Τέλος θα επιχειρηθεί μία κριτική προσέγγιση ως προς την πρακτική αποτελεσματικότητα της Επιτροπής. Στο τρίτο κεφάλαιο θα γίνει αντίστοιχη ανάλυση για τη Σύμβαση Άαρχους. Η δομή και λειτουργία της Επιτροπής της παρουσιάζει πολλά κοινά στοιχεία με εκείνη της Σύμβασης της Βαρκελώνης, επομένως θα εξεταστεί συνοπτικά, με έμφαση κυρίως στα καινοτόμα χαρακτηριστικά της. Θα αναλυθεί επίσης η περίπλοκη σχέση της με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τέλος, θα γίνει και εδώ παρουσίαση των τελευταίων εξελίξεων του καθεστώτος και θα επιχειρηθεί μια κριτική αποτίμηση.

Στο τέταρτο κεφάλαιο θα παρουσιαστούν δύο περιβαλλοντικά καθεστώτα: η Σύμβαση ρύθμισης της φαινοθηρίας και η Συμφωνία των Παρισίων, τα οποία παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές. Η πρώτη δεν εγκαθίδρυσε ποτέ Επιτροπή Συμμόρφωσης, ενώ η δεύτερη δημιουργήθηκε πολύ πρόσφατα, με την πρώτη συνάντηση της Επιτροπής της να λαμβάνει χώρα το καλοκαίρι του 2020. Έτσι, θα παρουσιαστούν τα βασικά στοιχεία λειτουργίας της διαδικασίας συμμόρφωσης του κάθε καθεστώτος και θα επιχειρηθεί μια κριτική αποτίμηση.

Λέξεις-κλειδιά: συμμόρφωση, Σύμβαση της Βαρκελώνης, Σύμβαση Άαρχους, Σύμβαση φαινοθηρία, Συμφωνία Παρισίων

**The Evolution of Compliance Mechanisms and Procedures of Modern
Multilateral Environmental Agreements – Comparison to Barcelona Convention
Compliance Mechanism
Kalliopi Stefani**

Abstract

In this paper the meaning of compliance in Multilateral Environmental Agreements will be presented through the discussion of four relevant regimes: the Barcelona Convention, the Aarhus Convention, the International Convention for the regulation of whaling and the Paris Agreement. The goal of this paper is the examination of compliance evolution in environmental regimes, its basic characteristics and its trajectory future course. Mr Raftopoulos' academic lectures about the meaning of compliance in international relations and its analysis in relation to the Barcelona Convention compliance regime, which evolved in a very interesting way, were the initial inspiration for this paper. The international environmental regimes' compliance is of significant importance for their effective implementation. Even though the facilitative approach, as presented in the four regimes mentioned above, seems to have pretty impressive results, some field experts believe that its combination with some punitive measures, acting as a security clause, would be optimal. This paper has four main parts. In the Introduction, the evolution of compliance regimes in Multilateral Environmental Agreements will be analyzed, followed by a brief presentation of their common characteristics. In the first chapter, the main compliance aspects will be briefly presented, followed by the United Nations Environmental Program Compliance Guidelines analysis. Lastly, the compliance main causes and effects will be discussed. In the second chapter the evolution of the Barcelona Convention Compliance mechanisms and its main features will be discussed, followed by a brief presentation of its latest developments, as well as an attempt at a critical appraisal. Similar to the second chapter, in the third one the main features of the Aarhus Convention compliance regime will be presented, followed by an analysis of its relation to the European Union, a presentation of the latest developments and lastly, an attempt at a critical appraisal. In the fourth chapter, two very different environmental regimes' compliance procedures will be presented: those of the International Convention for the regulation of whaling and the Paris Agreement. While the first one never established a Compliance Committee, the latter was very recently created, having its Compliance Committee conduct its first meeting in the

summer of 2020. Thus, the main features of each regime will be presented and a critical appraisal will be attempted.

Keywords: compliance, Barcelona Convention, Aarhus Convention, whaling Convention, Paris Agreement

Εισαγωγή

Πριν τη δεκαετία του 1970 οι Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες¹ είτε δεν είχαν μόνιμες θεσμικές δομές, το οποίο οδηγούσε σε αναποτελεσματικότητα, είτε βασίζονταν σε διακυβερνητικούς οργανισμούς, οι οποίοι έκαναν τη διοίκηση δυσκίνητη. Για την τήρηση των συμβατικών προβλέψεων από τα κράτη, βασίζονταν στην ανταποδοτικότητα, τον πολιτικό αυτοέλεγχο και τη δέουσα επιμέλεια, χωρίς να γίνεται αναφορά σε ανεπτυγμένους μηχανισμούς συμμόρφωσης. Μετά τη Διάσκεψη του Ρίο το 1992, σταθμό για τα περιβαλλοντικά ζητήματα και σημείο αναφοράς, δημιουργείται η νομική βάση για την ανάπτυξη των μηχανισμών συμμόρφωσης. Ακόμα και αν δεν υπήρχε σχετική πρόβλεψη στο κείμενο των συμβάσεων, σχετικός μηχανισμός μπορεί να δημιουργηθεί κατ' απόφαση της Διάσκεψης των Μερών². Η ρήτρα της εξουσιοδότησης επιτελεί διπλό σκοπό: δίνει στη ΜΟΡ τη δυνατότητα υιοθέτησης διαδικασιών και μηχανισμών, ενώ παράλληλα δημιουργεί και την υποχρέωση για χρήση της αρμοδιότητας αυτής και την υιοθέτηση συγκεκριμένων διαδικασιών, συχνά εντός συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος. Η πρόβλεψη αυτή φυσικά δεν ισοδυναμεί με την υλοποίησή της, αποτελεί όμως, όπως σχολιάζουν χαρακτηριστικά οι Goeteyn και Maes (2011), δήλωση πρόθεσης των Μερών.

Ορισμένες MEAs, όπως το Πρωτόκολλο του Κιότο, έχουν υιοθετήσει ένα αυστηρό καθεστώς συμμόρφωσης. Σε άλλες, όπως το Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ, υπάρχουν αυστηρές προβλέψεις μεν, δεν έχουν εφαρμοσθεί δε. Άλλες, όπως η Σύμβαση της Βασιλείας, το Πρωτόκολλο της Καρθαγένης και η Συμφωνία των Παρισίων, υιοθέτησαν μόνο διευκολυντικές προβλέψεις. Η Σύμβαση του Άαρχους και το συμβατικό σύστημα της Βαρκελώνης, τέλος, προτίμησαν έναν συνδυασμό των δύο. Η κάθε συμφωνία έχει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της, τα οποία ανταποκρίνονται στα αιτήματα των Μερών τους και στην εκάστοτε διεθνή συγκυρία. Η άποψη περί σταδιακής αυστηροποίησης των μέτρων συμμόρφωσης δεν φαίνεται να επαληθεύεται: αντιθέτως, οι θεωρητικοί της συμμόρφωσης αγκαλιάζουν ολοένα και περισσότερο τον συνδυασμό των βοηθητικών μέτρων με ορισμένα τιμωρητικά, ως δικλείδα ασφαλείας. Οι Goeteyn και Maes συμπεραίνουν πως αυτό που έχει αλλάξει είναι πως οι υποχρεώσεις των Μερών γίνονται συνεχώς πιο καθαρές και ακριβείς. Τα περιβαλλοντικά προβλήματα χειροτερεύουν, με αποτέλεσμα να ασκείται πίεση στα

¹ Εφεξής “MEAs” (Multilateral Environmental Agreements).

² Εφεξής “MOP” (Meeting of the Parties).

κράτη από πολλές διαφορετικές πηγές, ενώ αναδεικνύεται η ανάγκη για αντιμετώπιση των ζητημάτων συμμόρφωσης κατά τρόπο πιο εμφανή και λεπτομερή. Οι παραδοσιακοί και πιο αυστηροί τρόποι αντιμετώπισης της συμμόρφωσης, όπως η ανάκληση, αναστολή και τερματισμός προτερημάτων και δικαιωμάτων, οι οικονομικοί περιορισμοί, η διαιτησία και η δικαστική αντιμετώπιση δεν εφαρμόζονται πλέον, καθώς είναι φύσει συγκρουσιακά μέτρα και τα Μέρη δεν κλίνουν προς την αρνητική αντιμετώπιση των υπολοίπων.

Ο σκοπός των σύγχρονων μηχανισμών συμμόρφωσης είναι κοινός, δηλαδή μη συγκρουσιακός και διευκολυντικός, ώστε το ενδιαφερόμενο Μέρος να επιστρέψει σε κατάσταση συμμόρφωσης όσο το δυνατόν συντομότερα, με βάση τις υπάρχουσες επιλογές. Οι βασικότερες τεχνικές που ακολουθούνται είναι η συγκέντρωση πληροφοριών, η εξέταση και αξιολόγησή τους από τα αρμόδια όργανα και η λήψη αποκριτικών μέτρων. Οι υποχρεώσεις αναφοράς αποτελούν ουσιώδες στοιχείο των περισσότερων MEAs, με τα Μέρη να οφείλουν να παρέχουν στο αρμόδιο όργανο πληροφορίες για την υλοποίηση των συμβατικών υποχρεώσεων και την κατάσταση της συμμόρφωσης, το λεγόμενο self-reporting. Γενικότερα, οι συλλογικές προσπάθειες στο διεθνές επίπεδο εξαρτώνται από την εμπιστοσύνη των Μερών προς τις δεσμεύσεις και προσπάθειες συμμόρφωσης των υπολοίπων. Η διαφάνεια, η οποία αποτελεί βασικό στοιχείο στη Σύμβαση Άαρχους και η οποία θα αναλυθεί αργότερα, είναι το πρώτο βήμα για την επίτευξη της συλλογικής εμπιστοσύνης. Οι συμβάσεις καθιερώνουν την υποχρέωση των Μερών για παροχή πληροφοριών ορίζοντας τις περιπτώσεις που αυτή χρειάζεται, καθώς και τη διαδικασία μέσω της οποίας θα πραγματοποιείται. Εν συνεχεία οι πληροφορίες αυτές προωθούνται στους ενδιαφερόμενους (Μέρη με ειδικά συμφέροντα ³, αρμόδια όργανα) και επαληθεύονται. Με τη συλλογή και κατηγοριοποίηση από τις Γραμματείες, ο ρόλος των οποίων είναι καίριος για την αποτελεσματικότητα των συμβατικών καθεστώτων, το επίπεδο συμμόρφωσης του κάθε Μέρους γίνεται συγκρίσιμο και αντικειμενικό (Goetyn, N. και Maes, F., 2011).

Άλλα κοινά στοιχεία των σύγχρονων MEAs είναι η εγκαθίδρυση νέων οργανισμών για την διαχείριση της συμμόρφωσης, ενώ οι παλαιότερες ανέθεταν αυτό το καθήκον σε ήδη υπάρχοντα όργανα. Επιπλέον, οι σύγχρονες MEAs⁴ δίνουν μεγάλη σημασία στην ισόνομη γεωγραφική εκπροσώπηση των μελών του μηχανισμού. Ακόμη,

³ Τα ειδικά συμφέροντα των κρατών συνίστανται σε πιθανή βλάβη, ανταλλαγή επιστημονικών δεδομένων και μελετών εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και υλοποίηση υποχρεώσεων.

⁴ Με εξαίρεση τη Σύμβαση του Εσπού και τη Σύμβαση για την ατμοσφαιρική ρύπανση.

προσπαθούν να λαμβάνουν τις αποφάσεις τους με consensus και μόνο εφόσον αυτό δεν είναι δυνατό να προχωρούν σε ψηφοφορία. Διαφορές παρατηρούνται στην ιδιότητα των μελών των σχετικών οργάνων συμμόρφωσης: σε κάποια είναι εκπρόσωποι Μερών⁵, ενώ σε κάποια επιλέγονται με βάση την ατομική τους ιδιότητα⁶. Επίσης διαφορές παρατηρούνται και ως προς το απόρρητο των παρεχόμενων από τα Μέρη πληροφοριών, καθώς στις Συμβάσεις του Άρχου και του νερού, καθώς και στο Πρωτόκολλο του Κιότο, δεν είναι εγγυημένο.

Κεφάλαιο πρώτο: Η έννοια της συμμόρφωσης στις Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες

1.1 Γενικά

Το διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο έχει γνωρίσει μεγάλη ανάπτυξη τις τελευταίες δεκαετίες. Κράτη ανά τον κόσμο το χρησιμοποιούν για να αντιμετωπίσουν ζητήματα όπως η απόρριψη μολυσματικών ουσιών, η προστασία της χλωρίδας, της πανίδας, της ποιότητας και της επάρκειας των υδάτινων πόρων και η διαχείριση επικίνδυνων αποβλήτων. Η απλή υιοθέτηση όμως της συμβατικής όψης της διακυβέρνησης δεν είναι αρκετή: τα κράτη πρέπει να διασφαλίσουν την εφαρμογή και τήρηση των μέτρων. Σε εργαστήριο διεθνούς δικαίου την δεκαετία του 1990 οι συμμετέχοντες επισήμαναν διάφορους παράγοντες, οι οποίοι θεωρούσαν πως καθιστούσαν τη συμμόρφωση ως πρωταρχικής σημασίας για το διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο. Μεταξύ άλλων, αναφέρθηκαν ο ρυθμός, η μη αναστρεψιμότητα και το πιθανό εύρος των περιβαλλοντικών προβλημάτων. Σε ό,τι αφορά τους θεσμούς, αναφέρθηκε η ανάγκη ενίσχυσης της εξεύρεσης στοιχείων και των μέτρων έρευνας, ώστε να ενισχυθεί ο έλεγχος της συμμόρφωσης (Lang W., 1996).

Η εμπειρία και από το Μεσογειακό Σχέδιο Δράσης, το οποίο είναι οργανικά διασυνδεδεμένο με το συμβατικό καθεστώς της Βαρκελώνης, έχει καταδείξει πως πολλές από τις δράσεις που προσανατολίζονται στη βελτίωση της κατάστασης του περιβάλλοντος και στην προστασία του, όπως η μείωση της μόλυνσης, η αποκατάσταση και η αναμόρφωση υποβαθμισμένων παράκτιων και θαλάσσιων περιοχών, είτε εφαρμόζονται καθυστερημένα είτε έχουν ως αποτέλεσμα τμηματικές μόνο βελτιώσεις ή ακόμα και την αποτυχία. Συνέπεια δεν είναι μόνο η απώλεια

⁵ Πχ Πρωτόκολλο Μόντρεαλ, Σύμβαση για την ατμοσφαιρική ρύπανση, Σύμβαση του Εσπού, Σύμβαση για τις διασυνοριακές επιπτώσεις βιομηχανικών ατυχημάτων.

⁶ Πχ Πρωτόκολλο του Κιότο, Πρωτόκολλο Καρθαγένης, συμβατικό σύστημα Βαρκελώνης, Σύμβαση του Άρχου, Συμφωνία των Παρισίων, Σύμβαση για το νερό.

χρηματικών ποσών, χρόνου, ενέργειας, περιβαλλοντικών αξιών και πόρων, αλλά και η απώλεια αξιοπιστίας, διακινδυνεύοντας και την επιτυχία μελλοντικών παρόμοιων δράσεων. Ανάλυση των αιτιών των φτωχών αποτελεσμάτων το 2001 αναδεικνύει την έλλειψη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης καθώς και την ανάγκη για εφαρμογή ορθόνομων διαδικασιών, επιλογή καταλληλότερων στρατηγικών και χρήση πρότυπων μεθόδων και πρακτικών των σχεδίων δράσης. Άλλοι παράγοντες που δυσχεραίνουν την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων της Μεσογείου είναι και η ποσότητα και φύση των ρυπογόνων ουσιών, ο τρόπος και η ένταση της εισχώρησής τους στο θαλάσσιο περιβάλλον καθώς και οι τοπικές ιδιαιτερότητες. Η Μεσόγειος βρίσκεται ανάμεσα σε τρεις ηπείρους (Ευρώπη, Ασία, Αφρική), καλύπτοντας σημαντική έκταση⁷, ενώ το κάθε τμήμα της έχει τα δικά του ιδιαίτερα χαρακτηριστικά όσον αφορά το κλίμα⁸, τις πηγές ρύπανσης, τις χημικές και βιολογικές ιδιότητες κλπ. Συνολικά, στο Πρωτόκολλο για τη Ρύπανση αναφέρονται 19 κατηγορίες ρυπογόνων ουσιών οι οποίες θα πρέπει να βρεθούν στο επίκεντρο των σχεδίων δράσης, προγραμμάτων και μέτρων με στόχο την εξάλειψη της ρύπανσης που προέρχεται από χερσαίες πηγές (UNEP/MAP, 2001).

Τα εργαλεία για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης ποικίλλουν, από την παροχή βοήθειας, κινήτρων και την εγκαθίδρυση μηχανισμών παρακολούθησης, έως τη δημιουργία μηχανισμών επιβολής (International Network for Environmental Compliance and Enforcement, 2009). Μια πρώτη λογική απάντηση στο ερώτημα «πώς βελτιώνουμε τη συμμόρφωση» θα ήταν πράγματι η ενίσχυση της επιβολής και των τιμωρητικών μέτρων. Στο εθνικό επίπεδο μια τέτοια προσέγγιση θα μπορούσε να έχει αποτέλεσμα, καθότι θα αφορούσε τις υποχρεώσεις του πολίτη - ιδιώτη έναντι της κεντρικής του εξουσίας. Μια πολυμερής συμφωνία, όμως, αφορά κυρίως κράτη τα οποία εθελοντικά αποφασίζουν να προσχωρήσουν στο συμβατικό καθεστώς και να δεσμευτούν, συνάπτοντας μια συμφωνία με συγκεκριμένους στόχους και υποχρεώσεις. Πιθανή μη συμμόρφωση δεν ισοδυναμεί με αφήφιση του συμβατικού καθεστώτος, αλλά συνήθως υποκρύπτει την έλλειψη πόρων για την εφαρμογή της.

Οι διαδικασίες συμμόρφωσης που εγκαθιδρύθηκαν με στόχο την αποτελεσματικότητα των συμβατικών καθεστώτων βασίζονται κυρίως σε συστήματα αναφορών, ενώ ορισμένες είναι πιο επεμβατικές και βασίζονται σε ανεξάρτητους

⁷ 2.5 εκατομμύρια τετραγωνικά χιλιόμετρα.

⁸ Στον Βορρά το κλίμα είναι υγρό και εύκρατο, ενώ στον Νότο υπερβολικά άνυδρο.

θεωρητικούς και πρακτικούς ελέγχους. Συχνά καταλήγουν σε αναφορές μη συμμόρφωσης με την υποβολή των αντίστοιχων συστάσεων ή ακόμα και στην υιοθέτηση ποικίλων μέτρων, όπως η παροχή χρηματικής βοήθειας και η παύση των προνομίων που απορρέουν από το συμβατικό καθεστώς. Σε κάθε περίπτωση, θεωρούνται ένα πιο ήπιο μέσο και στοχεύουν στην επιστροφή του συμβαλλόμενου μέρους στο καθεστώς της συμμόρφωσης και όχι στην επίλυση διαφορών, η οποία μπορεί να οδηγήσει τον παραβάτη ακόμη και στην αποχώρηση από το συμβατικό καθεστώς (Tabau A.S., 2019). Στόχο, άλλωστε, αποτελεί η βελτίωση της κατάστασης του περιβάλλοντος, η εξέλιξη και η διεύρυνση του πεδίου αναφοράς του συμβατικού καθεστώτος και όχι η τιμωρητική επίδειξη δύναμης εκ μέρους της εκάστοτε επιτροπής συμμόρφωσης ή Συνόδου. Η Tabau συμπληρώνει πως αυτό καθίσταται φανερό και από τη γλώσσα που συχνά επιλέγεται: «ζήτημα υλοποίησης» αντί για «διαφωνία» και «περίπτωση μη συμμόρφωσης» αντί για «διάρρηξη συμφωνίας». Η επιλογή αυτή υποκρύπτει τη διστακτικότητα των κρατών να υιοθετήσουν μια αντιθετική προσέγγιση, ενώ όπως προαναφέρθηκε η μη συμμόρφωση δεν εκλαμβάνεται ως έλλειψη πολιτικής θέλησης αλλά ως έλλειψη πόρων.

Σε αναφορά του UNEP/MAP σχετικά με την αντιμετώπιση περιπτώσεων μη συμμόρφωσης και την λήψη επανορθωτικών μέτρων επίσης τονίζεται πως οι περισσότερες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης είναι πολυθεματικής και πολυτομεακής φύσης, με τις σχετικές αποφάσεις να αντικατοπτρίζουν μία διαπλεκόμενη και πολυεπίπεδη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η τμηματική αντιμετώπιση μπορεί να είναι αποτελεσματική μόνο σε απλές περιπτώσεις μη συμμόρφωσης, που προκλήθηκαν από έναν μόνο παράγοντα και με περιορισμένες και τοπικές επιπτώσεις. Η ολοκληρωμένη διαχείριση στοχεύει στην διασφάλιση ικανότητας κατανόησης σε σχέση με τον χρόνο, τον χώρο, τους δρώντες και τα ζητήματα, στην επεξεργασία των δεδομένων και τη μετατροπή τους σε αποφάσεις, στην επιλογή των καλύτερων εναλλακτικών δράσεων, στην διασφάλιση της συνεκτικότητας των επιλογών μέσω της εναρμόνισης όλων των στοιχείων της πολιτικής, στη διασφάλιση της συνοχής των επιπέδων πολιτικής (κάθετη ολοκλήρωση) και τέλος στη διασφάλιση την υιοθέτηση της ίδιας (και μοναδικής) πολιτικής από όλους τους δρώντες (οριζόντια ολοκλήρωση).

Η προσπάθεια ολοκληρωμένης διαχείρισης εισήχθη στη συζήτηση ήδη από τη δεκαετία του 1970, με το πιο ευρέως εφαρμοσμένο πρόγραμμα να είναι η Ολοκληρωμένη Διαχείριση Παράκτιων Ζωνών και χαρακτηρίζεται ως μια συνεχής, προνοητική και προσαρμοστική διαδικασία για τη βιώσιμη ανάπτυξη των Ζωνών. Η

μεθοδολογία της είναι βασισμένη σε μία προσέγγιση πολυτομεακή, με μακροπρόθεσμους στόχους και χωρίς περιορισμούς⁹. Κρίνεται έτσι κατάλληλη για την αντιμετώπιση μακρόχρονων προβλημάτων, όπως τα αυξανόμενα επίπεδα ρύπανσης και η χειροτέρευση του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής (UNEP/MAP, 2001).

Η μη συμμόρφωση γενικότερα θεωρείται ένα ευαίσθητο πολιτικό ζήτημα, καθότι κατά τη διαδικασία είναι πιθανή η δημοσιοποίηση ευαίσθητων κρατικών πληροφοριών, έτσι η ενεργοποίηση της διαδικασίας συμμόρφωσης συνήθως αποφεύγεται από τα κράτη, ενώ οι όροι ενεργοποίησής της αποτελούν αντικείμενο διαφωνίας κατά την διαπραγμάτευση των συγκεκριμένων μηχανισμών του συμβατικού καθεστώτος. Μία μέθοδος ενεργοποίησης είναι αυτή που εκκινείται από το ίδιο το κράτος που δεν συμμορφώνεται, με την προσδοκία πως θα λάβει τεχνική και χρηματοοικονομική βοήθεια και πως θα τηρηθεί η εμπιστευτικότητα των πληροφοριών. Στην πράξη ωστόσο δεν συμβαίνει πάντα αυτό. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της Ρωσικής Ομοσπονδίας υπό το Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ, όπου η Συνεδρίαση των Συμβαλλομένων Μερών, έπειτα από πρόταση της Επιτροπής Υλοποίησης, προχώρησε εκτός από την παροχή οικονομικής βοήθειας και στην υιοθέτηση τιμωρητικών μέτρων¹⁰. Η επιλογή της ενεργοποίησης της διαδικασίας από άλλο κράτος αποφεύγεται λόγω της αντιθετικής της φύσης και την πιθανή πρόκληση αντιπαλότητας, με αποτέλεσμα τη χειροτέρευση των σχέσεων των δύο κρατών και τη γενικότερη στασιμότητα του καθεστώτος.

Ενώ η ενεργοποίηση από άλλο κράτος προϋποθέτει την απόδειξη ύπαρξης ειδικού ενδιαφέροντος, στις περιβαλλοντικές συνθήκες αυτό δεν ισχύει. Η παγκόσμια διάσταση των περιβαλλοντικών προβλημάτων ανάγει τα συμβαλλόμενα μέρη σε άμεσα ενδιαφερόμενους, καθώς το συμβατικό καθεστώς στοχεύει στην προστασία του συνόλου της ανθρωπότητας, ενώ για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των απειλών είναι αναγκαία η συντονισμένη και συλλογική δράση της διεθνούς κοινότητας. Εν συνεχεία τη διαδικασία μπορεί να ενεργοποιήσει η Γραμματεία, η οποία συγκεντρώνοντας, αναλύοντας και αρχειοθετώντας τα σχετικά δεδομένα, μπορεί να αντιληφθεί περιπτώσεις μη συμμόρφωσης. Επίσης παρά τη διστακτικότητα που υπήρχε σε παλαιότερο στάδιο για την ενεργοποίηση της διαδικασίας βάσει εξωτερικής πληροφόρησης, πλέον φαίνεται να αναγνωρίζεται σταδιακά η αυξανόμενη σημασία της

⁹ Αγγλικός όρος: “open-ended”.

¹⁰ Απαγόρευση της εμπορίας καταστρεπτικών προς το όζον ουσιών με κράτη που δεν αποτελούσαν μέρη της Κοινοπολιτείας των Ανεξάρτητων Κρατών.

συνεργατικής δράσης με εξωτερικούς παίκτες ακόμη και μη κυβερνητικής φύσης, όπως ΜΚΟ. Παρατηρείται έτσι μια απαγκίστρωση από την ανάγκη προστασίας κρατικών δεδομένων και διατήρησης καλών σχέσεων, προς την κατεύθυνση της ενεργητικής αντιμετώπισης των ολοένα αυξανόμενων περιβαλλοντικών προβλημάτων, λαμβάνοντας κάθε διαθέσιμη βοήθεια. Γενικότερα οι διαδικασίες μη συμμόρφωσης δεν γίνονται αντιληπτές ως αυστηρά επίσημες και απόλυτες, με στόχο την ανακήρυξη της παράβασης υποχρεώσεων και ευθυνών, αλλά ως ευέλικτες και συναινετικές. Οι κυριότερες λειτουργίες τους, τέλος, αφορούν τον ορισμό του χρονικού περιθωρίου εντός του οποίου πρέπει να υποβληθούν οι σχετικές πληροφορίες (Jacur F., 2009).

1.2 Κατευθυντήριες και Εγχειρίδιο Συμμόρφωσης UNEP

Μέχρι το 2001 οι ανησυχίες για την αποτελεσματική εφαρμογή των MEAs είχαν ενταθεί και η προσοχή είχε αρχίσει να στρέφεται από τη δημιουργία νέων περιβαλλοντικών καθεστώτων στην εφαρμογή και συμμόρφωση των ήδη υπάρχοντων. Έτσι την ίδια χρονιά, μετά το κάλεσμα του UNEP¹¹ για την εξέλιξη μη κατευθυντήριων γραμμών για τη συμμόρφωση, η ομάδα εμπειρογνομόνων κατέληξε στη σύνταξη των «Guidelines on Compliance and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements», οι οποίες εγκρίθηκαν το 2002 (Goetyn N. και Maes F., 2011). Αναλυτικότερα, σκοπός των κατευθυντήριων είναι η στήριξη των εθνικών κυβερνήσεων, των Γραμματειών των MEAs και όλων των εμπλεκόμενων οργανισμών στην προσπάθεια ενίσχυσης και υποστήριξης της συμμόρφωσης. Στοχεύουν στη διευκόλυνση της εξέτασης των σχετικών ζητημάτων τόσο κατά την διαπραγμάτευση και δημιουργία των Συμβάσεων, όσο και κατά την υλοποίηση αυτών. Ενθαρρύνουν την υιοθέτηση αποτελεσματικών προσεγγίσεων και υποδεικνύουν στρατηγικές και μέτρα για την ενίσχυση της υλοποίησης των συμβατικών υποχρεώσεων, μέσω σχετικών νόμων, κανονισμών, πολιτικών και άλλων μέτρων, ενώ κατευθύνουν την διεθνή, περιφερειακή και υποπεριφερειακή συνεργασία.

Σε ό,τι αφορά τα προπαρασκευαστικά στάδια των διαπραγματεύσεων, προτείνονται οι εξής ενέργειες: τακτική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών και εγκαθίδρυση forum, διαβουλεύσεις μεταξύ των συναντήσεων για ζητήματα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τη συμμόρφωση, διοργάνωση εργαστηρίων, εθνικός συντονισμός μεταξύ Υπουργείων, υπηρεσιών και εμπλεκόμενων φορέων, καθώς και ο

¹¹ Απόφαση 21/27, 09.02.01, UNEP Governing Council.

υπολογισμός της ανάγκης να αποφευχθούν οι επικαλύψεις, ενώ παράλληλα θα ενισχυθούν οι συνέργειες μεταξύ των ήδη υπαρχόντων MEAs. Έπειτα, για το στάδιο των διαπραγματεύσεων προτείνονται ο ορισμός κάθε ζητήματος ως διεθνούς, περιφερειακού ή υποπεριφερειακού, ώστε να επιδιωχθεί και το αντίστοιχο (και καταλληλότερο) επίπεδο συνεργασίας, η αναγνώριση των κρατών τα οποία θα είναι πιο πιθανό να χρειαστεί να αντιμετωπίσουν περιβαλλοντικά προβλήματα, εγκαθίδρυση ειδικών ταμείων και άλλων κατάλληλων χρηματοδοτικών μηχανισμών για την συμμετοχή εκπροσώπων στις διαπραγματεύσεις, περιορισμός του πεδίου της (υπό διαπραγμάτευση) Σύμβασης σε θεματικές περιοχές για τις οποίες είναι πιθανότερο να επιτευχθεί συμμόρφωση, και τέλος η τήρηση της διαφάνειας και μιας συμμετοχικής, ανοιχτής διαδικασίας. Ακόμη, θα ήταν καλό να αξιολογείται η ικανότητα υλοποίησης των συμβατικών προβλέψεων από τα κράτη, προτού συμφωνήσει σε αυτές.

Όσον αφορά το επίπεδο των (πλέον δημιουργηθέντων) MEAs, προτείνεται η τακτική επιθεώρηση του συνολικού επιπέδου συμμόρφωσης των Μερών από το αρμόδιο όργανο, η εξέταση συγκεκριμένων δυσκολιών και η αναζήτηση των κατάλληλων μέτρων. Τα Μέρη θα πρέπει να καθιστούν ξεκάθαρες τις συμβατικές απαιτήσεις, ενώ προτείνεται και η σύνταξη εθνικών σχεδίων υλοποίησης, τα οποία μπορούν να περιέχουν καταγραφή και αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, με στόχο τον καθορισμό του εάν η Σύμβαση συμβάλλει στην καλύτερευση της κατάστασης του περιβάλλοντος. Ακόμη, μπορεί να περιλαμβάνεται στη Σύμβαση ένας μηχανισμός συμμόρφωσης με στόχο την παροχή βοήθειας στα Μέρη και την διαχείριση των περιπτώσεων μη συμμόρφωσης. Η δημιουργία ενός υπεύθυνου σώματος (πχ Επιτροπή), ο εντοπισμός περιπτώσεων μη συμμόρφωσης και των αιτιών της σε πρώιμο στάδιο, με την υιοθέτηση των καταλληλότερων αποκριτικών μέτρων, η συμπερίληψη διαδικαστικών εγγυήσεων και η μη αντιθετική φύση του μηχανισμού, η αποσαφήνιση του πλαισίου και η προώθηση της εφαρμογής των συμβατικών υποχρεώσεων και τέλος η λήψη της τελικής απόφασης περί συμμόρφωσης ή μη του Μέρους από το υπεύθυνο σώμα (MOP/αρμόδιο όργανο), θα συντελέσουν σημαντικά στην αύξηση του επιπέδου συμμόρφωσης στο συμβατικό καθεστώς. Επιπλέον, η MOP θα πρέπει να εξετάζει τακτικά την αποτελεσματικότητα της Σύμβασης και να αναζητά τρόπους βελτίωσής της (UNEP, 2001).

Η κατάλληλη προετοιμασία και οργάνωση εντός των MEAs είναι φυσικά πολύ σημαντική, όμως όπως θα γίνει φανερό και στο επόμενο κεφάλαιο, δεν αρκεί για την επίτευξη πραγματικής συμμόρφωσης εντός των κρατών. Οι Κατευθυντήριες

περιλαμβάνουν και ορισμένες πολύ ενδιαφέρουσες προτάσεις για την βελτίωση του εθνικού πλαισίου. Αναφέρεται πως θα πρέπει, προτού επικυρωθεί η Σύμβαση, να έχει γίνει η κατάλληλη προετοιμασία ώστε το κράτος να είναι σε θέση να συμμορφωθεί με τις προβλέψεις της, με την έγκαιρη αντιμετώπιση πιθανών προβλημάτων. Εν συνεχεία, προτείνεται η διαμόρφωση ενός εθνικού σχεδίου συμμόρφωσης, το οποίο μπορεί να περιλαμβάνει και διάφορους δείκτες αναφοράς για συγκριτική αξιολόγηση. Οι νομοθετικές προβλέψεις θα πρέπει επίσης να εξετάζονται και να ανανεώνονται τακτικά, υπό το πρίσμα των νέων συμφωνιών. Μπορούν ακόμη να υιοθετούνται σχέδια, προγράμματα και πλαίσια υλοποίησης και επιβολής, καθώς και να δημιουργούνται όργανα για την κατάλληλη χρηματοδότησή τους. Σημαντικά στοιχεία αποτελούν επίσης η δημιουργία εθνικών κόμβων επαφής (focal points), ο συντονισμός μεταξύ υπηρεσιών και τμημάτων κατά τον σχεδιασμό και εκτέλεση των διάφορων σχεδίων και προγραμμάτων υλοποίησης και η αποτελεσματικότητα των ινστιτούτων επιφορτισμένων με την υλοποίηση, μέσω της ενίσχυσης του νομικού πλαισίου, των δικτύων πληροφόρησης και επικοινωνίας και των τεχνικών δεξιοτήτων και επιστημονικών εγκαταστάσεων. Οι σημαντικές ομάδες συμφερόντων, οι τοπικές κοινότητες, οι γυναίκες και η νεολαία θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στον διάλογο και οι απόψεις τους να λαμβάνονται υπόψιν κατά τον σχεδιασμό των πολιτικών. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τη διάδοση των συμβατικών προβλέψεων και των δράσεων που μπορούν να αναληφθούν από οργανισμούς, ενώσεις και ιδιώτες, ώστε να επιτευχθεί η ευαισθητοποίηση του κοινού. Τέλος, η πρόσβαση σε διοικητικές και δικαστικές διαδικασίες μπορεί να συμβάλει στην καλύτερη εφαρμογή των συμβατικών προβλέψεων (UNEP, 2002). Τέλος, στις Κατευθυντήριες περιλαμβάνονται προτάσεις για τη δόμηση ικανοτήτων, τη μεταφορά τεχνολογίας και γνώσης και τη διεθνή συνεργασία. Αφορούν, όμως, ένα ευρύτερο επίπεδο συμμόρφωσης και απομακρύνονται από τη στόχευση της παρούσας εργασίας.

Σε μελέτη του το UNEP επαναλαμβάνει πως θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην προετοιμασία των διαπραγματεύσεων νέων MEAs, στην αποτελεσματική συμμετοχή σε αυτές, στη φύση των υποχρεώσεων και στον τρόπο υλοποίησής τους. Το 2006 μάλιστα εξέδωσε το Εγχειρίδιο Συμμόρφωσης για τις MEAs, το οποίο αποτελεί εργαλείο για την καλύτερη χρήση των Κατευθυντήριων, καθώς και πλατφόρμα διαλόγου μεταξύ εμπειρογνομόνων, κυβερνητικών στελεχών, περιβαλλοντικών συμβάσεων και πολιτών, με στόχο τη βελτίωση της συμμόρφωσης (Goetyn N. και Maes F., 2011). Πρόκειται για ένα πολύ μεγάλο έργο οκτακοσίων περίπου σελίδων,

αποτέλεσμα της συνεργασίας πολλών ειδικών από όλον τον κόσμο. Σε αυτό αναλύονται διεξοδικά τα ζητήματα της συμμόρφωσης με τις MEAs και της υλοποίησής τους, με κεφάλαια που αφορούν γενικά στοιχεία περί συμμόρφωσης, την προετοιμασία των διαπραγματεύσεων και την ίδια τη διαδικασία, τα εθνικά μέσα υλοποίησης, τη διεθνή συνεργασία και συντονισμό, γενικά στοιχεία για την έννοια της υλοποίησης των MEAs, εθνικές προσεγγίσεις για την περιβαλλοντική υλοποίηση και επιβολή, εθνικούς νόμους και κανονισμούς, θεσμικά πλαίσια, διεθνή συνεργασία και συντονισμό στις προσπάθειες επιβολής, ενώ τέλος περιλαμβάνονται και αρκετά παραρτήματα.

Πιο συγκεκριμένα και σε ό,τι αφορά τη συμμόρφωση, το εγχειρίδιο περιλαμβάνει κεφάλαια που εξετάζουν τη σημασία των προπαρασκευαστικών εργασιών, την συμμετοχή στις διαπραγματεύσεις, την αξιολόγηση των εγχώριων ικανοτήτων, την ανάγκη ενίσχυσης της συμμόρφωσης, την τακτική επανεξέταση των MEAs, την δημιουργία μηχανισμών συμμόρφωσης έπειτα από την έναρξη ισχύος τους, τις προβλέψεις για την επίλυση διαφωνιών, τα εθνικά μέτρα υλοποίησης, την οικοδόμηση ικανοτήτων, την μεταφορά τεχνολογίας και τη διεθνή συνεργασία. Στο επίπεδο της υλοποίησης αναλύονται τα ίδια περίπου ζητήματα.

Ένα ενδιαφέρον ζήτημα είναι αυτό της ανάλυσης κόστους-οφέλους που μπορεί να έχει μία περιβαλλοντική συμφωνία για ένα κράτος. Παρόλο που τα βασικά προτερήματα είναι περιβαλλοντικά, αυτά μπορεί να είναι και οικονομικά, κοινωνικά, πολιτικά και διοικητικά. Η βραχυπρόθεσμη αλλά και μακροπρόθεσμη προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος, η βελτίωση της διακυβέρνησης (προώθηση της διαφάνειας, συμμετοχική διαδικασία κ.α.), ο διεθνής σεβασμός και αλληλεγγύη, καθώς τα περισσότερα περιβαλλοντικά προβλήματα είναι διασυνοριακά και η ανάληψη κοινής δράσης απαραίτητη, η οικονομική και τεχνική στήριξη, τα μακροπρόθεσμα οικονομικά οφέλη, το εμπόδιο δίχως περιορισμούς, οι οποίοι μπορεί να προκύψουν από συμβατικές προβλέψεις περί εμπορικών σχέσεων με μη Μέρη και τέλος η διευκόλυνση των αλλαγών στο εγχώριο περιβαλλοντικό δίκαιο, με την ύπαρξη της κατάλληλης πολιτικής ώθησης, είναι τα οφέλη που αναφέρονται στο Εγχειρίδιο (UNEP, 2006).

1.3 Αίτια και συνέπειες μη συμμόρφωσης

Όπως προαναφέρθηκε, τα αίτια μη συμμόρφωσης με τις MEAs δεν σχετίζονται με έλλειψη κρατικής θέλησης ή μια πράξη αντίστασης. Αντιθέτως, αποτελούν κυρίως ζητήματα ικανοτήτων, επικοινωνίας και μη ευκρινούς διαχωρισμού αρμοδιοτήτων.

Μπορεί, παραδείγματος χάριν, οι αρμόδιες αρχές να μην γνωρίζουν την ύπαρξη της υποχρέωσης, να υπάρχει έλλειψη πολιτικής ώθησης για την υλοποίηση της τελευταίας ή και έλλειψη γνώσης για την ανάγκη υλοποίησής της. Ακόμη μπορεί να ευθύνονται η περιορισμένη τεχνική, διοικητική ή οικονομική ικανότητα, η μη επαρκής προετοιμασία κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία, η έλλειψη συντονισμού των εθνικών αρχών, η μη επαρκής κατανόηση των παρεχόμενων πληροφοριών ή η ελλιπής κατανόηση από τις Αρχές της τεχνικής γνώσης που απαιτείται για την υλοποίηση και η έλλειψη παρακολούθησης. Ακόμη, πρόβλημα αποτελούν η ερμηνεία των νομικών εννοιών και η δυσκολία της μετάφρασης, με αποτέλεσμα να μην είναι κατανοητό το ποια εργαλεία θα χρησιμοποιηθούν, η έλλειψη ικανότητας για την εμπλοκή της κοινής γνώμης, ευαισθητοποίησης και πίεσης, οι ανεπαρκείς πόροι, οι οικονομικές μεταβολές και τα απρόβλεπτα κόστη. Η έλλειψη ικανότητας αποτελεί δομικό πρόβλημα στην πλειονότητα των αναπτυσσόμενων χωρών. Αυτό δεν σημαίνει, όμως, ότι δεν πρόκειται να το αντιμετωπίσουν και οικονομίες σε μετάβαση αλλά και ανεπτυγμένες χώρες.

Στην περίπτωση που η μη συμμόρφωση ενός Μέρους προκαλεί αρνητικές οικονομικές συνέπειες για τα υπόλοιπα, είναι πιο πιθανό τα τελευταία να επιδιώξουν την ανάληψη δράσης ή και την επιβολή κυρώσεων. Οι κυρίαρχες θεωρίες που εξετάζουν το ζήτημα είναι δύο. Ο Downs στηρίζει τον παραδοσιακό μηχανισμό επιβολής: προϋπόθεση για επιτυχημένη ρύθμιση αποτελεί η μια κεντρική εξουσία με τη δύναμη πίεσης των πιθανών παραβατών, οι οποίοι θεωρούνται ικανοί αλλά απρόθυμοι να συμμορφωθούν. Παραδείγματα αντιμετώπισης αποτελούν οι επιτόπιες επιθεωρήσεις, οι αποστολές συλλογής στοιχείων, οι δικαστικές ενέργειες, οι επίσημες προειδοποιήσεις και οι χρηματικές ποινές. Στόχος είναι να μη γίνεται αποφυγή των μη βολικών συμβατικών υποχρεώσεων με βάση τον ωφελιμισμό αλλά και η πρόληψη, καθότι το κόστος της ποινής θα είναι μεγαλύτερο από αυτό της συμμόρφωσης. Η προσέγγιση αυτή ενέχει όμως το ρίσκο της αποχώρησης του Μέρους από τη Σύμβαση, με επακόλουθη πρόκληση διατάραξης των ισορροπιών και ακόμη και την κατάρρευση του συμβατικού καθεστώτος. Αντίθετα, ο Chayes δίνει έμφαση στη θεσμική ανάπτυξη και στην καλή διαχείριση. Τα Μέρη που βρίσκονται σε καθεστώς μη συμμόρφωσης (και όχι οι «παραβάτες») θεωρούνται πρόθυμα αλλά όχι ικανά να συμμορφωθούν, με τα διευκολυντικά μέτρα που παρέχονται να βοηθούν στην επίσπευση της διαδικασίας. Αυτά αφορούν την ανταλλαγή γνώσεων και πληροφοριών, την παροχή συμβουλών και την οικονομική ή τεχνική βοήθεια.

Ο ορισμός μίας εκ των δύο αυτών προσεγγίσεων ως της καταλληλότερης δεν είναι δυνατός. Σε κάθε περίπτωση, όμως, τα τιμωρητικά μέτρα δεν επαρκούν για τη διατήρηση ενός ισχυρού συμβατικού καθεστώτος. Η εμπειρική έρευνα κλίνει προς την υποστήριξη της διαχειριστικής πλευράς (Chayes), καθώς όπως αναφέρει η Breitmeier τα διαχειριστικά μέτρα έχουν επιτυχία στο 86% των περιπτώσεων, ενώ τα μέτρα επιβολής στο 55%. Γενικότερα, παρατηρείται πως στις MEAs τα ποσοστά συμμόρφωσης είναι πολύ υψηλά. Καταλήγει πως ο πιο αποτελεσματικός τρόπος διαχείρισης είναι η οικοδόμηση ικανοτήτων και οι ειδοποιήσεις παραβιάσεων. Από τα αριθμητικά δεδομένα των σχετικών Γραμματειών και την πρακτική προκύπτει πως ο συνδυασμός της τιμωρητικής και της διαχειριστικής μεθόδου παράγει τα καλύτερα αποτελέσματα. Εκτός όμως του κατάλληλου συνδυασμού των μέτρων χρειάζεται και η ύπαρξη μιας Επιτροπής, η οποία θα ασχολείται με τις υποθέσεις κατά τρόπο μη συγκρουσιακό. Ακόμη, οι υποχρεώσεις θα πρέπει να είναι ξεκάθαρες, ενώ η παρουσία Μερών που θα δρουν ως πρωτοπόροι θα συμβάλλει στην πρόοδο της συμμόρφωσης με τις συμβατικές υποχρεώσεις (Goetyn N. και Maes F., 2011).

Κεφάλαιο δεύτερο: Η συμμόρφωση στο συμβατικό σύστημα της Βαρκελώνης

Το σύστημα της Βαρκελώνης δημιουργήθηκε το 1976 με στόχο την προστασία και ενίσχυση του Μεσογειακού Θαλάσσιου Περιβάλλοντος, υπηρετώντας έτσι και τις αντίστοιχες ανάγκες της διεθνούς κοινότητας. Δεν εμπεριέχει μόνον νομικά, αλλά και θεσμικά και τεχνικά στοιχεία, τα οποία είναι ουσιώδη για την προώθηση του κοινωνικού σκοπού της Σύμβασης. Πρόκειται για μια προσπάθεια αντιμετώπισης όλων των πηγών ρύπανσης του θαλάσσιου περιβάλλοντος, η οποία αναπτύσσεται σταδιακά μέσω της υιοθέτησης ειδικευμένων Πρωτοκόλλων. Η προσέγγιση αυτή θεσμοποιείται μέσω ενός πλαισίου, μιας Σύμβασης-ομπρέλας, η οποία αναθέτει στα Μέρη γενικά καθήκοντα και εξουσίες σε σχέση με τις διαφορετικές πηγές ρύπανσης, ενώ παραθέτει και τις θεσμικές πτυχές της υλοποίησης μέσω ειδικευμένων Πρωτοκόλλων. Η σύνδεση της Σύμβασης με τα τελευταία είναι αρκετά χαλαρή: για να αποκτηθεί η ιδιότητα του Μέρους από ένα κράτος, αυτό θα πρέπει να προσχωρήσει ταυτοχρόνως και σε τουλάχιστον ένα Πρωτόκολλο και αντιστρόφως (Ραυτόπουλος Ε., 1992).

2.1 Ιστορική εξέλιξη

Η διαδικασία της συμμόρφωσης στο σύστημα της Βαρκελώνης παρουσίασε σημαντική εξέλιξη ανά τα χρόνια, από την αρχική πολύ ασθενή υποχρέωση των μερών για

υποβολή εκθέσεων στην ενίσχυση της διαδικασίας μέσω των διαθέσιμων δομών με την αναθεώρηση του συμβατικού καθεστώτος, και από εκεί στην εγκαθίδρυση της Επιτροπής Συμμόρφωσης ως επικουρικού οργάνου. Σε κάθε περίπτωση το καθεστώς ανταποκρινόταν πάντα στο πεδίο αναφοράς του. Τα 20 χρόνια της μη ύπαρξης σχετικής ουσιαστικής διαδικασίας δεν επέφεραν αρνητικές συνέπειες στο καθεστώς, καθότι τη δεδομένη στιγμή οι ανάγκες των μερών δεν απαιτούσαν την ύπαρξη μιας τέτοιας διαδικασίας. Η πρόοδος λοιπόν δεν έγκειται στον θεσμικό εμπλουτισμό του συστήματος και στην αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των παραβατών, αλλά στον συγχρονισμό του συμβατικού καθεστώτος με το πεδίο αναφοράς του και την κατάλληλη ανταπόκριση σε αυτό. Η συμμόρφωση δεν εκλαμβάνεται ως τιμωρητική δράση, αλλά ως παροχή της κατάλληλης βοήθειας στον «παραβάτη» ώστε να οδηγηθεί στην βελτίωση και την πρόληψη. (Ραυτόπουλος Ε., 2019).

2.1.1. 1975–1995. Στο σύστημα της Βαρκελώνης η λογοδοτική ευθύνη ξεκίνησε έχοντας αρκετά περιορισμένη ισχύ, με τα μέρη να διαπραγματεύονται βάσει καλής πίστης και με στόχο την επίτευξη ενός αποτελέσματος που θα επέτρεπε τον έλεγχο της συμμόρφωσης με τα τότε διαθέσιμα εργαλεία. Σύμφωνα με το Άρθρο 20, τα κράτη ήταν υποχρεωμένα να υποβάλλουν στη Γραμματεία εκθέσεις σχετικά με τα μέτρα που υιοθετήθηκαν κατά την εφαρμογή της Σύμβασης και των Πρωτοκόλλων στα οποία ήταν μέρη. (Ραυτόπουλος Ε., 2014).

Η διαδικασία της λογοδοτικής ευθύνης βασιζόταν λοιπόν στην ασθενή συμβατική υποχρέωση των συμβαλλομένων μερών για την κατάθεση εκθέσεων περιγραφής των μέτρων που υιοθέτησαν, αποκλειστικά για τα τμήματα του συμβατικού καθεστώτος στα οποία μετείχαν. Ο τύπος της έκθεσης και η συχνότητα της υποβολής αφέθηκαν στη διακριτική τους ευχέρεια, ενώ εξέλιπε και η διαχειριστική διάσταση¹² της λογοδοτικής ευθύνης. Η κατάσταση επιδεινώθηκε με την αποδοχή της πρακτικής των «μηδενικών εκθέσεων», με τα μέρη να μην παρέχουν ουσιώδεις πληροφορίες για την περιγραφή, ταξινόμηση και εκτίμηση των ληφθέντων μέτρων. Εξαίρεση αποτελούσε το Πρωτόκολλο για τις Χερσαίες Πηγές, το οποίο προέβλεπε τη συμπερίληψη στις εκθέσεις και ορισμένων συστάσεων, καθώς και την ρητή πρόβλεψη για την αλληλοπληροφόρηση των κρατών μέσω της Γραμματείας σχετικά με τα μέτρα που ελήφθησαν, τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν καθώς και τυχόν δυσκολίες που

¹² Αξιολόγηση της εφαρμογής των μέτρων και εκτίμηση προβλημάτων.

προέκυψαν. Η πρόβλεψη αυτή συνέβαλε σημαντικά στην εξέλιξη της διαδικασίας της συμμόρφωσης του συμβατικού καθεστώτος. Αντίστοιχα, η οικονομική όψη του καθεστώτος, το Μεσογειακό Ταμείο Πίστεως, απαιτούσε την εκ των προτέρων καταβολή της χρηματικής εισφοράς, αυξάνοντας την πιθανότητα συμμόρφωσης (Ραυτόπουλος Ε., 2014).

2.1.2. 1995-2008. Το Άρθρο 26 της αναθεωρημένης Σύμβασης ισχυροποίησε την λογοδοτική ευθύνη και εγκαθίδρυσε ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης, το οποίο οικοδομήθηκε σε σχεσιακή βάση. Στις εκθέσεις συμπεριλήφθηκε και η υποσχετική - διακηρυκτική όψη της διακυβέρνησης του συμβατικού καθεστώτος, όλες δηλαδή οι συστάσεις, αποφάσεις, κατευθυντήριες γραμμές και σχέδια δράσης του καθεστώτος. Προστέθηκε επίσης και η διαχειριστική διάσταση, με τις εκθέσεις να εμπεριέχουν αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της αναφοράς των μέτρων και εκτίμηση τυχόν προβλημάτων. Έπειτα η λογοδοτική ευθύνη υποδειγματοποιήθηκε, μέσω της δημιουργίας τυποποιημένων σχημάτων εκθέσεων. Όπως θα αναλυθεί και αργότερα, αυτό προσφέρει σημαντική βοήθεια στα κράτη για την υποβολή ορθώς δομημένων και συμπεριληπτικών εκθέσεων, δίνοντας ώθηση στην εξέλιξη του πεδίου αναφοράς και την βελτίωση της εφαρμογής των μέτρων. Αναλυτικότερα, παρόλο που το θέμα του τύπου και της περιοδικότητας υποβολής των εκθέσεων παρέμεινε ανοιχτό, η διεύρυνση της λογοδοτικής ευθύνης αποτέλεσε πολύ σημαντικό βήμα στην εμβάθυνση του συμβατικού καθεστώτος. Η προσθήκη των συστάσεων και αποφάσεων οδήγησε προς την κατεύθυνση μιας πιο σφαιρικής διακυβέρνησης, καθώς παρόλο που οι τελευταίες υπολείπονται νομικής δεσμευτικότητας εξακολουθούν να επηρεάζουν ενεργά το πεδίο αναφοράς. Έτσι είναι δυνατή η δόμηση ενός αποτελεσματικού και προοδευτικού πλαισίου διαχείρισης της αβεβαιότητας, ατέλειας και ιδιαιτερότητας του καθεστώτος, το οποίο θα στηρίζεται στη διαδικασία συλλογικής άσκησης της πολυμερούς διακυβέρνησης μέσω τεχνικών και επιστημονικών ερεισμάτων, καθώς και στη συνεχή εποπτεία της υλοποίησης (Ραυτόπουλος Ε., 2014).

Η παρακολούθηση (monitoring) αποτελεί σημαντικό τμήμα της διαδικασίας της συμμόρφωσης. Σε αναφορά του UNEP/MAP για τον ορισμό επανορθωτικών μέτρων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης σχετικά με το Πρωτόκολλο για τη Ρύπανση (2001), υπογραμμίζεται η σημασία της παρακολούθησης των πηγών της ρύπανσης ως μέσου ελέγχου της συμμόρφωσης, έχοντας ως στόχο την παροχή των απαραίτητων πληροφοριών για τον έλεγχο της ρύπανσης και την ορθή διαχείριση των παράκτιων ζωνών, ώστε να είναι εφικτή η εξασφάλιση της βιώσιμης ανάπτυξης και η προστασία

τόσο των θαλάσσιων οικοσυστημάτων, όσο και της ανθρώπινης υγείας. Προαπαιτούμενο για την εφαρμογή οποιουδήποτε τύπου προγράμματος παρακολούθησης είναι η ύπαρξη αξιολογής πολιτικής βούλησης, η οποία θα εμπλέκει το γενικό κοινό, τις αρχές, την επιστημονική κοινότητα και μη κυβερνητικούς οργανισμούς. Το κάθε μέρος έχει έναν συγκεκριμένο ρόλο να επιτελέσει, αλληλοσυμπληρώνοντας τα υπόλοιπα και δημιουργώντας τις αναγκαίες συνθήκες για την αποτελεσματική υλοποίηση του προγράμματος παρακολούθησης.

Προϋποθέσεις επιτυχίας αποτελούν, εκτός της πολιτικής βούλησης, η νομική βάση, η επαρκής χρηματοδότηση, ο θεσμικός σχεδιασμός και η οικοδόμηση ανθρώπινης και τεχνικής ικανότητας. Μια ακόμη προϋπόθεση για την επιτυχή εφαρμογή είναι ο καθορισμός των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων, ώστε να είναι δυνατή η ορθή αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Θα πρέπει επίσης να οριστεί ο τύπος της παρακολούθησης, τα αναγκαία νομικά και τεχνικά όργανα για την εγκαθίδρυση του προγράμματος, οι πηγές και το ύψος των χρηματοδοτικών πόρων και οι θεσμοί που θα καταστούν υπεύθυνοι για τον σχεδιασμό και υλοποίηση του προγράμματος. Τα βήματα που ακολουθούνται είναι τα εξής: ορισμός των ειδικών στόχων, ορισμός και εφαρμογή ερευνητικών δράσεων εάν αυτό είναι αναγκαίο, σχεδιασμός του προγράμματος, διασφάλιση της ποιότητας των δεδομένων, εφαρμογή, επεξεργασία, ποιοτικός έλεγχος και αποθήκευση των δεδομένων και παρουσίαση και διάδοσή τους. Στον ορισμό των ειδικών στόχων περιλαμβάνεται και η παροχή βοήθειας στα κράτη, συμπεριλαμβανόμενης και της οικοδόμησης ικανότητας, για την ανάπτυξη και εφαρμογή εθνικών σχεδίων δράσης. Σε περίπτωση εντοπισμού περίπτωσης μη συμμόρφωσης, τα κρίσιμα σημεία είναι η έγκαιρη αναφορά, η ορθή ερμηνεία της κατάστασης με τη χρήση των διαθέσιμων μέσων, η έγκαιρη αντίδραση και η καταλληλότητα των άμεσα εκτελεστών πράξεων. Αναλυτικότερα, το συμβάν αναφέρεται στις αρχές, η περιοχή που έχει επηρεαστεί επιθεωρείται, οι επιθεωρητές αναλαμβάνουν άμεση δράση για τη λήψη επανορθωτικών μέτρων, λαμβάνεται έκτακτη δράση στις πληγείσες περιοχές, πραγματοποιείται τεχνική και επιστημονική ανάλυση των αιτιών και των επιπτώσεων και ενεργοποιείται η επανορθωτική διαδικασία (UNEP/MAP, 2001).

2.1.3. 2008+. Η ταχύτατη εξέλιξη του πεδίου αναφοράς, με τη βιώσιμη ανάπτυξη να βρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος και τα περιβαλλοντικά προβλήματα να εντείνονται, προέτασε την ανάγκη για την περαιτέρω ενίσχυση της διαδικασίας της

συμμόρφωσης. Σχετικά καθεστώτα όπως το Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ, η Σύμβαση του Άρχους, η Σύμβαση του Εσπού και η Σύμβαση της Βασιλείας υιοθέτησαν μέτρα ενίσχυσης της συμμόρφωσης. Έτσι, η 13^η Σύνοδος αποφάσισε το 2003 τη σύσταση μιας Ομάδας Νομικών και Τεχνικών Εμπειρογνομόνων, η οποία θα επεξεργαζόταν τη δημιουργία μιας πλατφόρμας για την προώθηση της υλοποίησης του συμβατικού καθεστώτος και την συμμόρφωση με αυτό. Η επόμενη Σύνοδος (2005) αποφάσισε πως η ομάδα θα προχωρούσε στην ανάπτυξη του μηχανισμού συμμόρφωσης με βάση τις αρχές, ευρήματα, συστάσεις και διαβουλεύσεις της σχετικής Αναφοράς της. Εν τέλει η 15^η Σύνοδος (2008) ενέκρινε τις εργασίες της Ομάδας και προχώρησε στην υιοθέτηση των Διαδικασιών και Μηχανισμών Συμμόρφωσης της Σύμβασης της Βαρκελώνης και των Πρωτοκόλλων της και στην δημιουργία της Επιτροπής Συμμόρφωσης. Η τελευταία ανέλαβε την σύνταξη και υποβολή Αναφοράς σχετικά με τις δραστηριότητές της και την σύνταξη σχεδίου των Κανόνων Διαδικασίας της. Έναν χρόνο αργότερα οι τελευταίοι υιοθετήθηκαν¹³ και η Επιτροπή αναδύθηκε ως επικουρικό όργανο της Συνόδου, με στόχο την οικοδόμηση στήριξης για τη συμμόρφωση και την υλοποίηση του καθεστώτος.

Ο ρόλος της είναι συμβουλευτικός, με στόχο την οικοδόμηση της συμμόρφωσης και την άσκηση πίεσης, χωρίς όμως την ικανότητα επιβολής. Η φύση της είναι μη αντιθετική, μη δικαστική¹⁴, προληπτική διαφορών, διευκολυντική, διαφανής και προσανατολισμένη στην ευθυδικία. Πρακτικά λαμβάνει μέτρα για την παρακολούθηση, διασφάλιση και προώθηση της συμμόρφωσης, τα οποία έχουν χαρακτήρα δημιουργικό, παρέχοντας διαδραστικά όλη την απαραίτητη βοήθεια και συμβουλές ώστε τα μέρη να είναι σε θέση να ξεπεράσουν δημιουργικά οποιοδήποτε πρόβλημα σχετίζεται με το συμβατικό καθεστώς. Επιπλέον δίνεται έμφαση στην ιδιαίτερη κατάσταση του κάθε μέρους, ιδίως στην ευαισθησία των αναπτυσσόμενων κρατών. (Ραυτόπουλος Ε., 2019).

2.2. Αναλυτική παρουσίαση της λειτουργίας της Επιτροπής

2.2.1. Δομή. Η Επιτροπή αποτελείται από επτά μόνιμα και επτά επικουρικά μέλη προερχόμενα από διαφορετικά Συμβαλλόμενα Μέρη, τα οποία εκλέγονται από τη Σύνοδο μέσα από μία λίστα υποψηφίων που συντάσσουν τα Συμβαλλόμενα Μέρη. Η

¹³ Τροποποιήθηκαν το 2013, υπό την 18^η Σύνοδο.

¹⁴ Αγγλικός όρος: “judicial”.

εκλογή τους θα πρέπει να βασίζεται τόσο στην ισότιμη γεωγραφική εκπροσώπηση, όσο και στην προσωπική τους πολυεπιστημονική ικανότητα σε σχέση με τα ζητήματα που αφορούν το συμβατικό καθεστώς, όπως στον νομικό, επιστημονικό, τεχνικό, κοινωνικοοικονομικό και οποιονδήποτε άλλο χρήσιμο τομέα. Τα μέλη της Επιτροπής έπειτα εκλέγουν έναν Πρόεδρο και δύο Αντιπροέδρους, στη βάση της ισότιμης γεωγραφικής εκπροσώπησης και εναλλαγής θητείας, ενώ η τελευταία δεν μπορεί να διαρκεί περισσότερο από δύο συναπτές περιόδους (Κανόνας Διαδικασίας 6). Κάθε μέλος της Επιτροπής δίνει έναν γραπτό όρκο, με τον οποίο διακηρύσσει πως θα εκτελεί τα καθήκοντά του με τρόπο ανεξάρτητο, αντικειμενικό και αμερόληπτο (Κανόνας Διαδικασίας 13). Δηλώνει επίσης πως θα δρα προς το συμφέρον του συστήματος της Σύμβασης της Βαρκελώνης, δεν θα αποκαλύπτει απόρρητες πληροφορίες και θα αποκαλύπτει οποιοδήποτε προσωπικό συμφέρον το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει σε σύγκρουση συμφερόντων (Κανόνας Διαδικασίας 12.1). Η Μονάδα Συντονισμού του συστήματος της Βαρκελώνης («Μεσογειακή Γραμματεία») λειτουργεί ως Γραμματεία της Επιτροπής, εκτελώντας όποια λειτουργία της ζητηθεί από την Επιτροπή, εντός των ορίων της διαθεσιμότητας των τεχνικών και χρηματοοικονομικών πόρων (UNEP/MED IG.17/10 Annex V).

Η Επιτροπή συνέρχεται τουλάχιστον δύο φορές ανά διετία, ιδανικά μία φορά ανά έτος, εκτός εάν αποφασίσει διαφορετικά, ενώ επιπλέον συναντήσεις μπορούν να πραγματοποιούνται, ανάλογα με τον φόρτο εργασίας και τους διαθέσιμους πόρους. Τα Συμβαλλόμενα Μέρη μπορούν να προσέλθουν στις συναντήσεις υπό το καθεστώς του Παρατηρητή, υπό τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής και του ενδιαφερόμενου κράτους. Είναι επίσης δυνατή η πρόσκληση ειδικών, έπειτα από σχετικό αίτημα της Επιτροπής στη Γραμματεία (Κανόνας Διαδικασίας 16.3). Η αναλυτική λειτουργία της Επιτροπής περιλαμβάνεται στους Κανόνες Διαδικασίας της, οι οποίοι υιοθετήθηκαν από την Επιτροπή με συναίνεση και εγκρίθηκαν με απόφαση της Συνόδου. Για την αναθεώρηση των Κανόνων ακολουθείται η ίδια διαδικασία, παρεμβάλλεται όμως το στάδιο της έγκρισης από το Γραφείο πριν την έγκριση από τη Σύνοδο¹⁵. Κάθε μέλος της έχει μία ψήφο (Κανόνας Διαδικασίας 20) και οι αποφάσεις¹⁶ λαμβάνονται με συναίνεση, ενώ αν εξαντληθούν όλα τα μέσα για την επίτευξή της χωρίς επιτυχία, οι αποφάσεις υιοθετούνται από τουλάχιστον έξι μέλη (Κανόνας Διαδικασίας 21).

¹⁵ Κανόνας 32, Κανόνες Διαδικασίας, Απόφαση 21/1.

¹⁶ Πορίσματα, μέτρα και συστάσεις.

Η Επιτροπή, αποτελώντας επικουρικό όργανο της Συνόδου, οφείλει να αναφέρει τις δραστηριότητές της στην τελευταία. Πρώτα συντάσσεται μία έκθεση με τα πορίσματα, μέτρα και συστάσεις, η οποία υιοθετείται με συναίνεση ή σε περίπτωση αποτυχίας επίτευξης αυτής παρά τη χρήση όλων των δυνατών μέσων, με την ψήφο των $\frac{3}{4}$ των παρόντων μελών. Σε κάθε περίπτωση, η έκθεση θεωρείται πως εκπροσωπεί τις απόψεις της Επιτροπής ως συνόλου. Εν συνεχεία υποβάλλεται στη Γραμματεία, συνοδευόμενη από συστάσεις προς τα Συμβαλλόμενα Μέρη σχετικά με ειδικά ή γενικά θέματα συμμόρφωσης, ώστε να συζητηθούν στην επόμενη Σύνοδο. Η Επιτροπή επίσης αναφέρει στη Σύνοδο τις διαβουλεύσεις της με άλλες αντίστοιχες επιτροπές συμβατικών περιβαλλοντικών καθεστώτων. Τέλος, η Σύνοδος εξετάζει τακτικά την εφαρμογή και αποτελεσματικότητα της συμμόρφωσης και προβαίνει στις κατάλληλες δράσεις (Ραυτόπουλος Ε., 2019).

2.2.2. Καθήκοντα. Η Επιτροπή εξετάζει συγκεκριμένες περιπτώσεις υπάρχουσας ή πιθανής μη συμμόρφωσης μεμονωμένων μερών, βάσει των προβλέψεων της Σύμβασης και των Πρωτοκόλλων της. Μπορεί επίσης να εξετάσει γενικότερα ζητήματα μη συμμόρφωσης, όπως επαναλαμβανόμενες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης και καθυστέρηση υποβολής αναφορών, λαμβάνοντας υπόψιν τις αναφορές του Άρθρου 26 της Σύμβασης και οποιαδήποτε άλλη αναφορά υποβάλλεται από τα κράτη. Τέλος, αναλαμβάνει την εξέταση οποιουδήποτε άλλου ζητήματος της ζητηθεί από τη Σύνοδο¹⁷ (UNEP/MED, IG.17/10 Annex V/IV).

Επιπλέον, η Επιτροπή μπορεί να επιτελεί επιπρόσθετες, ειδικές λειτουργίες. Αυτές είναι η διενέργεια επιτόπιας έρευνας έπειτα από πρόσκληση του ενδιαφερόμενου μέρους, η συμμετοχή του τελευταίου στην προετοιμασία των ευρημάτων, μέτρων και συστάσεων της Επιτροπής, εφόσον αυτό κριθεί απαραίτητο, η παροχή επιπρόσθετων πληροφοριών από το ενδιαφερόμενο μέρος, συμπεριλαμβανόμενης της υποβολής μιας εκτίμησης των αιτιών που το μέρος δεν είναι σε θέση να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του. Είναι επίσης δυνατή, έπειτα από συναίνεση του ενδιαφερόμενου, η συλλογή επιπλέον πληροφοριών εντός της επικράτειάς του, συμπεριλαμβανόμενης και της επιτόπιας έρευνας. Ακόμη, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψιν όλες τις διαθέσιμες πληροφορίες που αφορούν το εξεταζόμενο ζήτημα, οι οποίες καθίστανται εξίσου διαθέσιμες και στο ενδιαφερόμενο μέρος. Τέλος, σύμφωνα με τα Αποδεκτά Κριτήρια

¹⁷ Απόφαση 17/2.

για τις Πηγές και τη Διαδικασία απόκτησης Πληροφοριών, η Επιτροπή μπορεί να παρουσιάζει τυχόν ερωτήσεις που ανακύπτουν στο ενδιαφερόμενο κράτος, καθώς και να προβαίνει στις απαραίτητες διευκρινίσεις με τον πάροχο της πληροφορίας (UNEP/MED, IG.17/10 Annex V).

Με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή είναι σε θέση να δρα με στόχο τη δυναμική προστασία και προώθηση των σκοπών και συμφερόντων του συστήματος της Βαρκελώνης, σύμφωνα με τη συνεχή τους εξελισσόμενη λειτουργία και τις αντίστοιχες απαιτήσεις υλοποίησης. Βασικό ρόλο σε αυτό παίζει η επίδοση των κρατών σε σχέση με την υποχρέωση υποβολής εκθέσεων, καθώς και η ποιότητα και αποδοτικότητα αυτών. Η διασύνδεση αυτή μεταξύ του συστήματος αναφορών και της συμμόρφωσης έχει αποδειχθεί καταλυτική για την πρόοδο της εφαρμογής των συμβατικών διατάξεων (Ραυτόπουλος Ε, 2019). Τονίζεται έτσι για ακόμη μία φορά η σημασία της ανταπόκρισης και συγχρονισμού με το πεδίο αναφοράς του συμβατικού συστήματος, καθότι μόνο με την προσπάθεια κατανόησης των εκάστοτε προβλημάτων και την εύρεση ρεαλιστικών λύσεων, προσαρμοσμένων στις ιδιαιτερότητες του κάθε κράτους, είναι δυνατή η αντιμετώπιση των όποιων εμποδίων, η αποτελεσματικότερη εφαρμογή των καθεστωτικών προβλέψεων και η γενικότερη βελτίωση του συστήματος της Βαρκελώνης.

2.2.3. Διαδικασία ενεργοποίησης μηχανισμού συμμόρφωσης. Η έναρξη της διαδικασίας της συμμόρφωσης μπορεί να λάβει χώρα με τρεις τρόπους: την αναφορά από Συμβαλλόμενο Μέρος, από τη Γραμματεία και από την ίδια την Επιτροπή.

Στην πρώτη περίπτωση, η αναφορά μπορεί να σχετίζεται είτε με αδυναμία συμμόρφωσης (υπάρχουσας ή πιθανής) του ίδιου του μέρους, με στόχο την παροχή σε αυτό των απαραίτητων πόρων για τη βελτίωση της κατάστασής του, είτε με τη μη συμμόρφωση τρίτου μέρους. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να έχει προηγηθεί διαβούλευση με το ενδιαφερόμενο μέρος μέσω της Γραμματείας, καθώς και η παρέλευση συγκεκριμένης χρονικής περιόδου, η οποία μπορεί να κυμαίνεται από τρεις έως και έξι μήνες, αναλόγως και των συνθηκών της συγκεκριμένης κατάστασης. Αναφορές τέτοιου είδους (από συμβαλλόμενο μέρος προς συμβαλλόμενο μέρος) θα πρέπει να υποβάλλονται γραπτώς στην Επιτροπή μέσω της Γραμματείας και να υποστηρίζονται από επαρκείς πληροφορίες, ενώ η Επιτροπή αποφασίζει εάν θα προχωρήσει η διαδικασία ή όχι σε περιπτώσεις που η αναφορά είναι ανώνυμη, ασήμαντη ή αποδεδειγμένα αβάσιμη (UNEP/MED, IG.17/10 Annex V/V.1).

Η δεύτερη περίπτωση προκύπτει έπειτα από τη διενέργεια προκαταρκτικής, υποβοηθητικής της συμμόρφωσης διαδικασίας. Εφόσον η Γραμματεία αντιληφθεί περίπτωση μη συμμόρφωσης μέσα από την εξέταση των περιοδικών αναφορών των μερών¹⁸ ή οποιασδήποτε άλλης υποβληθείσας αναφοράς από τα μέρη, προχωρεί στην ειδοποίηση του ενδιαφερόμενου και στην έναρξη συζητήσεων με αυτό, με στόχο την εξεύρεση λύσεων. Εάν οι συζητήσεις δεν φέρουν αποτέλεσμα εντός τριών μηνών, το ενδιαφερόμενο μέρος υποχρεούται να υποβάλει το ζήτημα στην Επιτροπή, ενώ σε περίπτωση μη υποβολής του εντός διαστήματος έξι μηνών, η Γραμματεία προχωρεί στην αναφορά του ζητήματος στην Επιτροπή (UNEP/MED, IG.17/10 Annex V/V.2).

Έπειτα από την αναθεώρηση του 2013¹⁹, η Επιτροπή απέκτησε τη δυνατότητα ενεργοποίησης της διαδικασίας έπειτα από δική της πρωτοβουλία. Η τροποποίηση αυτή προέκυψε έπειτα από τη συστηματική αποτυχία υποβολής των εκθέσεων εθνικής προόδου από ορισμένα κράτη και την καθυστέρηση υποβολής από άλλα. Ακόμη, παρατηρήθηκε η ανάγκη απλοποίησης του προτύπου έκθεσης ώστε να βελτιωθεί η παροχή των πληροφοριών, καθώς και η απαίτηση για την πιο άμεση και δυναμική επέμβαση της Επιτροπής σε περιπτώσεις (υπάρχουσας ή πιθανής) μη συμμόρφωσης. Η Επιτροπή, έπειτα από εξέταση των διετών εκθέσεων δραστηριοτήτων ή οποιασδήποτε σχετικής πληροφορίας, σε περιπτώσεις αντιληφθείσας κατάστασης αντιμετώπισης δυσκολιών για την εφαρμογή των συμβατικών υποχρεώσεων από το ενδιαφερόμενο μέρος, μπορεί να απαιτήσει την υποβολή όλων των επιπρόσθετων πληροφοριών εντός δύο μηνών. Ο όρος «σχετικές πληροφορίες»²⁰ περιλαμβάνει όλες τις πηγές πληροφοριών, συμπεριλαμβάνοντας έτσι τόσο τους παρατηρητές, όσο και το κοινό, σύμφωνα με τους Κανόνες Διαδικασίας 3.14 και 3.12 αντίστοιχα. Η δυνατότητα αποδοχής τέτοιων πληροφοριών εξετάζεται από την Επιτροπή (UNEP/MED, IG.17/10 Annex V/V.3).

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της Επιτροπής λαμβάνονται ορισμένα μέτρα προφύλαξης και συγκεκριμένα η ονομαζόμενη «προστασία εμπιστευτικότητας». Η Επιτροπή και οποιοσδήποτε άλλος εμπλεκόμενος οφείλει να προστατεύει την εμπιστευτικότητα των πληροφοριών που παρέχονται από το ενδιαφερόμενο μέρος. Επιπλέον, το τελευταίο θα πρέπει να ενημερώνεται για τα σχέδια συμπερασμάτων, τα μέτρα και τις συστάσεις, εντός δύο εβδομάδων από την ημερομηνία της ολοκλήρωσής

¹⁸ Άρθρο 26 Σύμβασης.

¹⁹ 18^η Σύνοδος, 2013.

²⁰ Admissibility Criteria, Report of the 13th Meeting of the CC, 2017, Annex 3, paragraph 2.

τους, ενώ θα του επιτρέπεται ο έγγραφος σχολιασμός εντός χρονικού διαστήματος που ορίζεται από την Επιτροπή (Ραυτόπουλος Ε., 2019). Η τήρηση της εμπιστευτικότητας, όπως έχει προαναφερθεί, αποτελεί πολύ σημαντικό τμήμα της διαδικασίας της συμμόρφωσης. Θα χρειαστεί ακόμη περισσότερη ενίσχυση της διαδικασίας, ώστε να κράτη να είναι σε θέση να παράσχουν ευαίσθητες πληροφορίες δίχως φόβο, οδηγώντας έτσι στην καλύτερη εφαρμογή του καθεστώτος.

2.2.4. Διαδικαστικά βήματα. Σε περίπτωση διαπίστωσης πιθανής περίπτωσης μη συμμόρφωσης, η Επιτροπή μπορεί να ακολουθήσει ορισμένα κλιμακωτά βήματα με στόχο την οικοδόμηση δημιουργικής συμμόρφωσης, δηλαδή ακολουθεί πολιτική διορθωτική και όχι τιμωρητική. Η επιλογή του συνδυασμού από τα κάτωθι μέτρα γίνεται βάσει δύο κριτηρίων: την διαθέσιμη ικανότητα του μέρους, σε περίπτωση που αυτό είναι αναπτυσσόμενο και το κριτήριο ποιότητας, δηλαδή την αιτία, τον τύπο και την ένταση της μη συμμόρφωσης. Τα βήματα αυτά είναι τα εξής:

- Παροχή συμβουλών και διευκόλυνση απόκτησης βοήθειας, ανάλογα με την περίπτωση,
- αίτημα για ανάπτυξη ή παροχή βοήθειας για ανάπτυξη, ανάλογα με την περίπτωση, σχεδίου δράσης από το ενδιαφερόμενο μέρος, με στόχο την επίτευξη συμμόρφωσης εντός ενός συμφωνηθέντος χρονικού πλαισίου,
- πρόσκληση του ενδιαφερόμενου μέρους για υποβολή εκθέσεων προόδου στην Επιτροπή, εντός του πλαισίου λειτουργίας του άνωθι αναφερόμενου σχεδίου δράσης, σε σχέση με τις προσπάθειες του μέρους για συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις του, και
- υποβολή συστάσεων στη Σύνοδο των Συμβαλλομένων Μερών σχετικά με περιπτώσεις μη συμμόρφωσης, εφόσον η πρώτη αποφασίσει πως το θέμα θα πρέπει να αναληφθεί από τη δεύτερη, ενεργοποιώντας έτσι το δεύτερο τμήμα της διαδικασίας της συμμόρφωσης (UNEP/MED, IG.17/10 Annex V/VII).

Όταν ενεργοποιείται το δεύτερο τμήμα της διαδικασίας συμμόρφωσης, η Σύνοδος αποφασίζει σχετικά με τα διαθέσιμα ενδεικτικά «κατάλληλα μέτρα», με στόχο την επίτευξη πλήρους συμμόρφωσης με το συμβατικό καθεστώς. Κατά τη διαδικασία αυτή μπορεί να ληφθούν υπόψιν και η έκθεση και κάθε σύσταση της Επιτροπής και τα δύο κριτήρια επιλογής βημάτων που προαναφέρθηκαν. Τα ενδεικτικά κατάλληλα μέτρα μπορεί να περιλαμβάνουν:

- διευκόλυνση της εφαρμογής των συμβουλών της Επιτροπής και της παρεχόμενης βοήθειας στο ενδιαφερόμενο μέρος, συμπεριλαμβανομένης και της οικοδόμησης ικανότητας,
- υποβολή συστάσεων προς το ενδιαφερόμενο μέρος,
- αίτημα υποβολής έκθεσης προόδου από το ενδιαφερόμενο μέρος σε σχέση με την επίτευξη της συμμόρφωσης, και
- δημοσίευση της υπόθεσης.

Σε περίπτωση σοβαρής, διαρκούς ή επαναλαμβανόμενης περίπτωσης, η Σύνοδος μπορεί να αποφασίσει, ανάλογα με την περίπτωση,

- έκδοση προειδοποίησης,
- έκδοση έκθεσης μη συμμόρφωσης σε σχέση με το συγκεκριμένο μέρος, και
- ανάληψη οποιασδήποτε άλλης δράσης κριθεί αναγκαία για την επίτευξη των σκοπών του συμβατικού καθεστώτος (Ραυτόπουλος Ε., 2019).

Στο άρθρο 28 της Σύμβασης περιγράφεται και η διαδικασία της επίλυσης διαφορών, αν και πρακτικά αυτή βρίσκεται στη λεγόμενη «νεκρή ζώνη» του καθεστώτος. Λόγω της αντιθετικής της φύσης δεν προτιμάται από τα μέρη. Η σχέση της διαδικασίας της συμμόρφωσης με αυτή της επίλυσης διαφορών παραμένει ασαφής και μέχρι πρόσφατα δεν είχε συζητηθεί. Η διαδικασία επίλυσης διαφορών παρέχει ένα τυπικό, ανοικτό πλαίσιο που συναντάται στα περισσότερα αντίστοιχα συμβατικά καθεστώτα, προβλέποντας πως σε περίπτωση διαφωνίας, τα μέρη θα πρέπει να συμβιβαστούν μέσω διαπραγματεύσεων ή οποιοδήποτε άλλο ειρηνικό μέσο της επιλογής τους. Το άρθρο 28 δεν έχει ενεργοποιηθεί ποτέ, καθώς αντιτίθεται στην έννοια της συμμόρφωσης ως μιας διαδικασίας δημιουργικής, η οποία εσωτερικοποιεί τη διαφωνία εξισορροπώντας τον ατομικό έλεγχο της συμμόρφωσης, με την ολοκληρωμένη προστασία και προώθηση του διεθνούς κοινού συμφέροντος. Στόχο αποτελεί άλλωστε η διατήρηση της συμβατικής σχέσης και όχι η διάρρηξη αυτής, η πλαισιακή εναρμόνιση των αναδυόμενων συγκρούσεων και η ανάπτυξη και εξειδίκευση μέσω της διαρκούς οικοδόμησης συναίνεσης (Ραυτόπουλος Ε., 2019).

2.2.5. Σχέση με το κοινό. Όπως προαναφέρθηκε, η σχέση του μηχανισμού της συμμόρφωσης του συστήματος της Βαρκελώνης με το κοινό είναι ιδιαίτερη καθώς το τελευταίο μπορεί να παράσχει πληροφορίες για πιθανές περιπτώσεις μη συμμόρφωσης, μετατρέπεται έτσι σε εταίρο του καθεστώτος και ενισχύει τόσο το δημόσιο ενδιαφέρον

και την ελεγκτική διάσταση, υποβοηθώντας τον μηχανισμό της παρακολούθησης, όσο και τον ίδιο τον μηχανισμό συμμόρφωσης. Η σχέση αυτή, όμως, παραμένει κρατοκεντρικού στυλ: η πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες περιορίζεται μόνο στις μη εμπιστευτικές, δηλαδή στην προσωρινή ατζέντα, στις αναφορές των συναντήσεων και στα επίσημα έγγραφα, στα πλαίσια πάντα της τήρησης της προστασίας της εμπιστευτικότητας (Κανόνας Διαδικασίας 15). Η τελευταία καλύπτει όλα τα υποβληθέντα έγγραφα, τα σχόλια και τις γραπτές παρατηρήσεις των ενδιαφερόμενων μερών, καθώς και τις ανεπίσημες διαβουλεύσεις των μελών της Επιτροπής. Επιπλέον, η συμμετοχή στις εργασίες της Επιτροπής είναι δυνατή μόνο σε όσους έχει αποδοθεί το καθεστώς του παρατηρητή, δηλαδή σε σχετικούς με τη Σύμβαση οργανισμούς²¹ και στους κοινωνικούς εταίρους που βρίσκονται στην εγκεκριμένη από το Μεσογειακό Σχέδιο Δράσης λίστα. Η Επιτροπή, όμως, μπορεί να απαγορεύσει την συμμετοχή τους, σύμφωνα με την Απόφαση 17/2, III 13.

Αναλυτικότερα, οι συναντήσεις της Επιτροπής κατά γενικό κανόνα είναι ανοιχτές για τους παρατηρητές, υπό τη διακριτική της όμως ευχέρεια. Σε αντίθεση με άλλα περιβαλλοντικά καθεστώτα, δεν παρέχεται κάποια πιο ουσιαστική δυνατότητα συμμετοχής του κοινού, όπως για παράδειγμα τα δικαιώματα παρακολούθησης των συναντήσεων της, της άμεσης παροχής πληροφοριών, του σχολιασμού επί των υποψηφίων μελών της ή της ικανότητας για την έμμεση συμμετοχή και παρακολούθηση της υλοποίησης των ευρημάτων της στο εθνικό επίπεδο. Το τελευταίο δικαίωμα όχι μόνον δεν προβλέπεται, αλλά δεν συζητείται ούτε ως πιθανή επιλογή. Χαρακτηριστικό αντιπαράδειγμα αποτελεί η Συμφωνία για την Διατήρηση των Κητοειδών της Μαύρης, Μεσογείου και της Παρακείμενης Θάλασσας του Ατλαντικού, στο πλαίσιο της οποίας οι οργανισμοί και οι θεσμοί στους οποίους έχει αποδοθεί το καθεστώς των εταίρων, κατέχουν το δικαίωμα της εκλογής δύο εκ των πέντε μελών της Συμπληρωματικής Επιτροπής, καθώς και της υποβολής τυχόν αμφιβολιών για την αδυναμία κάποιου μέρους να ανταποκριθεί στις καθεστωτικές του υποχρεώσεις.

Τόσο το (πρόσφατα αποκτηθέν) δικαίωμα της Επιτροπής για αυτόβουλη ενεργοποίηση του μηχανισμού όμως, όσο και η συμπερίληψη στις πηγές πληροφοριών και όσων προέρχονται από το κοινό, παρέχει τον χώρο ανάπτυξης προς μια κατεύθυνση ελεγχόμενης συμμετοχής του κοινού. Η εξέλιξη αυτή προέκυψε έπειτα από το συνεχές χαμηλό ποσοστό υποβολής εκθέσεων, τη μη πληρότητα αυτών ή και τη μη υποβολή

²¹ Σύμφωνα με το άρθρο 20 της Σύμβασης.

τους. Αναδύθηκε έτσι η σημασία μιας προσέγγισης βασισμένης στην πληροφόρηση, με στόχο την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του καθεστώτος τόσο στο εθνικό όσο και στο διεθνές επίπεδο, καθώς και της αναγκαιότητας για τη συμμετοχή του κοινού στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης. Η γενικού τύπου φράση «οποιαδήποτε άλλη σχετική πληροφορία», που αναφέρεται στη δυνατότητα ενεργοποίησης του μηχανισμού από την Επιτροπή, θεωρείται αρκετά περιεκτική ως προς το εύρος της έννοιας της πληροφορίας που καλύπτει, ώστε να περιλαμβάνει όλες τις διαθέσιμες πηγές πληροφόρησης. Έτσι οποιοδήποτε μέλος του κοινού, δηλαδή φυσικά ή νομικά πρόσωπα, ενώσεις, οργανώσεις και ομάδες, καθώς και οι παρατηρητές, δηλαδή οι οργανισμοί που περιλαμβάνονται στο Άρθρο 20 και όσοι βρίσκονται στη σχετική λίστα του Μεσογειακού Σχεδίου Δράσης, μπορούν υπό αυτό το πλαίσιο να υποβάλουν ανακοινώσεις στην Επιτροπή. Η πρόβλεψη αυτή υποστηρίζεται και από τα Αποδεκτά Κριτήρια για τις Πηγές και τη Διαδικασία Απόκτησης Πληροφοριών, τα οποία παρέχουν τα βήματα μίας σταδιακής προσέγγισης ώστε να διευκολυνθεί η ροή της πληροφορίας από το κοινό και τους παρατηρητές προς την Επιτροπή. Παρέχεται έτσι και ένα πλαίσιο για τη διευκόλυνση της απεύθυνσής τους προς την Επιτροπή, έναν αποτελεσματικό και λογικό τρόπο χειρισμού των ανακοινώσεων αυτών, ενισχύοντας έτσι τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στην πληροφόρηση, χωρίς όμως να υπερφορτώνεται η ατζέντα της Επιτροπής. Παρέχεται τέλος μία μη δεσμευτική πλατφόρμα, που αποτελεί το εσωτερικό εργαλείο της Επιτροπής για την επεξεργασία τέτοιων ανακοινώσεων.

Αναλυτικότερα, οι ανακοινώσεις που προέρχονται από το κοινό ή τους παρατηρητές θα πρέπει να υποβάλλονται στη Γραμματεία σε γραπτή ή ηλεκτρονική μορφή και όσο το δυνατόν με πιο συνοπτικό και συμπυκνωμένο τρόπο. Έπειτα θα εξετάζονται από την Επιτροπή κατά την επόμενη της συνάντησης, ώστε να λάβει χώρα ο προκαταρκτικός έλεγχος για τη δυνατότητα υποβολής τους. Εφόσον η τελευταία εγκριθεί, η Επιτροπή προχωρεί στην εξέταση της ουσίας των παρεχόμενων πληροφοριών, ειδάλλως θα ανατραπεί η προηγούμενη απόφαση περί έγκρισης. Τυχόν μη έγκριση αποτελεί τελική απόφαση και δεν υπόκειται σε αλλαγές. Σε κάθε περίπτωση, η απόφαση έγκρισης ή απόρριψης του αιτήματος γνωστοποιείται τόσο στον πάροχο της πληροφορίας, όσο και στο ενδιαφερόμενο μέρος. Αντίστοιχες διαδικασίες υποβολής ανακοινώσεων από το κοινό παρατηρούνται και σε άλλα συμβατικά περιβαλλοντικά καθεστώτα, όπως η Σύμβαση του Άαρχους. Οι τελευταίες συζητήσεις της Επιτροπής αφορούν την περαιτέρω ανάπτυξη των βασισμένων στην πληροφόρηση

προσεγγίσεων, όπως η ενημερότητα του κοινού και η δημοσιότητα, σχετικά με την αμφιλεγόμενη άποψη πως η απλή ενθάρρυνση της συμμετοχής του κοινού στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης²², δίχως την καθιέρωση περαιτέρω συγκεκριμένων δικαιωμάτων, θα μπορούσε να αποτελέσει μία οδό προώθησης της συμμόρφωσης. Η διατύπωση της πρότασης αυτής υποδηλώνει την έλλειψη αποφασιστικής θέλησης για ουσιαστική εξέλιξη του καθεστώτος παροχής πληροφοριών από το κοινό (Ραυτόπουλος Ε., 2019).

Η Επιτροπή, τέλος, μπορεί είτε από δική της πρωτοβουλία είτε μετά από αίτηση της Συνόδου, να ζητήσει ειδικές πληροφορίες από επιτροπές συμμόρφωσης άλλων συμβατικών περιβαλλοντικών καθεστώτων που ασχολούνται με παρόμοια ζητήματα. Κατά την 14^η συνάντησή της (2018) αποφάσισε την ενίσχυση των συνεργασιών αυτών, καθότι η ανταλλαγή εμπειριών και καλών πρακτικών μόνο θετικά αποτελέσματα μπορεί να επιφέρει (Ραυτόπουλος Ε., 2019).

2.3. Πρόσφατες εξελίξεις

Στην Σύνοδο τον Δεκέμβριο του 2019²³, στην οποία παρουσιάστηκε η Αναφορά Δραστηριότητας της Επιτροπής για την Περίοδο 2018-2019, συζητήθηκε και πάλι το ζήτημα της ελλιπούς υποβολής εκθέσεων από τα μέρη. Στην 15^η συνάντηση της Επιτροπής, τον Ιούνιο του 2019, είχε διαμορφωθεί ένα σύνολο *Συστάσεων για την Προώθηση της Συμμόρφωσης με την Σύμβαση της Βαρκελώνης και των Πρωτοκόλλων της και για τη Βελτίωση της Εφαρμογής τους*, το οποίο και θα υποβαλλόταν στη Σύνοδο. Αφορά τόσο γενικά ζητήματα του συμβατικού καθεστώτος που χαίρουν καθολικής αντιμετώπισης, όσο και ειδικότερα ζητήματα συνδεδεμένα με το αντίστοιχο ενδιαφερόμενο νομικό όργανο. Οι οριζόντιες συστάσεις περιλαμβάνουν αυτές που στοχεύουν στην αύξηση της υποβολής των εθνικών εκθέσεων και στην ενίσχυση της συλλογής δεδομένων μέσω διαφόρων δράσεων, όπως η οικοδόμηση ικανοτήτων, καθώς και εκείνες που καλύπτουν διαφορετικούς τομείς, από την Ολοκληρωμένη Διαχείριση Παράκτιων Ζωνών έως την Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Η Επιτροπή επίσης συμφώνησε στα *Κρίσιμα Ευρήματα και Συστάσεις για την Προώθηση της Συμμόρφωσης με τη Σύμβαση της Βαρκελώνης και τα Πρωτόκολλά της και την Βελτίωση της Εφαρμογής τους* (Παράρτημα 1 της Απόφασης 24/1), τα οποία αποτελούν

²² Μέσω των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, για παράδειγμα.

²³ Απόφαση 24/1, 21^η Σύνοδος.

μία περιεκτική δέσμη κρίσιμων ευρημάτων και συστάσεων, συμπεριλαμβανομένων των κατά προτεραιότητα προτάσεων προς την Σύνοδο των Συμβαλλομένων Μερών. Αναφέρθηκε ακόμη η γενικότερη τάση ανόδου του συνολικού ποσοστού υποβολής εκθέσεων από το 2008, με 15 μέρη να έχουν υποβάλει ήδη τις εκθέσεις τους για την περίοδο 2016-2017, ενώ υπογραμμίστηκε ο στόχος της αύξησης του ποσοστού υποβολής ώστε να καλύψει το 100% των συμβαλλομένων μερών (UNEP/MED 24/22, 2019).

Η Επιτροπή κατευθύνεται προς την διαμόρφωση κριτηρίων για την αναγνώριση πιθανών περιπτώσεων μη συμμόρφωσης, έπειτα και από την συνάντηση με την Επιτροπή Γενικής Αλιείας για τη Μεσόγειο και τις Γραμματείες της Σύμβασης της Βασιλείας. Τα κριτήρια αυτά θα καλύπτουν τέσσερις πτυχές για την εκτίμηση εναντίων των εθνικών εκθέσεων εφαρμογής: την υποβολή, τις προθεσμίες, την πληρότητα και την εφαρμογή. Στην 15η της συνάντηση η Επιτροπή είχε ζητήσει από τη Γραμματεία να εφαρμόσει τα προτεινόμενα κριτήρια εναντίον των εθνικών εκθέσεων για την περίοδο 2016- 2017 και να παρουσιάσει τα αποτελέσματα στην 16η συνάντηση της Επιτροπής, ώστε να ελεγχθεί πρώτον, εάν και σε ποιον βαθμό αναδεικνύουν τις πιο σχετικές πτυχές της συμμόρφωσης και δεύτερον, το πόσο καλά κατανέμουν τη βαρύτητα σε κάθε ερώτηση των εθνικών εκθέσεων. Στο πλαίσιο αυτό συζητήθηκε και η πιθανότητα ανάπτυξης νομικών περιβαλλοντικών δεικτών για την μέτρηση της αποτελεσματικότητας της Σύμβασης και των Πρωτοκόλλων της. Η Επιτροπή είχε ζητήσει από την Γραμματεία και την αναλυτική παρουσίαση του νέου μορφότυπου έκθεσης, προς αποφυγή πιθανών παρεξηγήσεων (UNEP/MED 24/22, 2019).

Ενδιαφέρον έχει παρουσιάσει τα τελευταία χρόνια και η υποβολή ανακοίνωσης από ισπανικό οργανισμό²⁴ (εφεξής «EARM») για μη συμμόρφωση της Ισπανίας. Κατά την 14^η συνάντησή της η Επιτροπή είχε αποφασίσει πως οι υποβληθείσες πληροφορίες δεν ήταν επαρκείς και είχε ζητήσει την υποβολή:

- ενός εγγράφου που θα παρουσίαζε τα δεδομένα της υποτιθέμενης περίπτωσης μη συμμόρφωσης και τον τρόπο με τον οποίο αυτή παραβιάζει τη Σύμβαση της Βαρκελώνης και τα Πρωτόκολλά της,
- το συγκεκριμένο και περιεγραμμένο αίτημα προς την Επιτροπή Συμμόρφωσης, και τέλος

²⁴ Ecologistas en Acción de la Región Murciana (EARM).

- έγγραφα που θα τεκμηριώνουν εάν έχουν εξαντληθεί τα μέσα αποκατάστασης, είτε στο εθνικό είτε στο διεθνές επίπεδο, και εφόσον έχουν εξαντληθεί, θα τεκμηριώνουν την τρέχουσα κατάσταση.

Τα ευρήματα παρουσιάστηκαν στην 15^η συνάντηση της Επιτροπής και συζητήθηκε η εξάντληση ή μη των εγχώριων μέσων αποκατάστασης. Για μερικούς συμμετέχοντες, περαιτέρω ανάπτυξη ήταν απαραίτητη σχετικά με την έννοια των εθνικών μέτρων αποκατάστασης, με βάση τα Κριτήρια Αποδοχής, καθώς και σχετικά με το εύρος των ληφθέντων δράσεων από την ισπανική εθνική ή και περιφερειακή διακυβέρνηση. Για άλλους, το κριτήριο σχετικά με την εξάντληση των εγχώριων μέσων αποκατάστασης δεν αφορούσε μόνον την εξέταση των δεδομένων σχετικά με την ανάληψη δράσης από το EARM, αλλά ανέγειρε και το ερώτημα του εάν η Επιτροπή Συμμόρφωσης ήταν πεπεισμένη πως το EARM θα έπρεπε να και θα μπορούσε να έχει λάβει επιπλέον δράσεις στο εγχώριο επίπεδο. Εν τέλει η ανακοίνωση έγινε δεκτή και η Επιτροπή ζήτησε από τη Γραμματεία να προχωρήσει στις προετοιμασίες για την ενημέρωση των ενδιαφερομένων (UNEP/MED 24/22, 2019).

Στο πλαίσιο της σύσφιξης των σχέσεων με τους μηχανισμούς και τις διαδικασίες συμμόρφωσης άλλων σχετικών συμβατικών καθεστώτων, στη 14^η συνάντηση της Επιτροπής εκπρόσωποι του Πρωτοκόλλου του Λονδίνου του Διεθνούς Οργανισμού Ναυτιλίας, της Επιτροπής Γενικής Αλιείας για τη Μεσόγειο και των Συμβάσεων της Βασιλείας, του Ρότερνταμ και της Στοκχόλμης, παρουσίασαν το έργο τους και τα κριτήριά τους για την αποτίμηση της συμμόρφωσης. Η πρωτοβουλία αυτή πλαισιώνεται από τη μακρά συνεργασία με τους οργανισμούς αυτούς και αρθρώνεται μέσω διαφορετικών νομικών οργάνων, όπως το Μνημόνιο Συνεργασίας με την Επιτροπή Γενικής Αλιείας για τη Μεσόγειο, υπό το οποίο η συμμόρφωση αποτελεί περιοχή συνεργασίας. Η Επιτροπή τόνισε την αξία τέτοιων πρωτοβουλιών και την συμβολή τους στην ανάπτυξη συνεργειών και την καλύτερη εφαρμογή της συμμόρφωσης, ενώ συμφώνησε με την συνέχιση του έργου της Γραμματείας για την διοργάνωση τέτοιων συναντήσεων. Στην Σύνοδο του Δεκεμβρίου η Επιτροπή ζήτησε από τη Σύνοδο περισσότερους πόρους και χρόνο για το Πρόγραμμα Εργασίας της διετίας 2020- 2021, η οποία αναμένεται να έχει αυξημένο φόρτο εργασίας. Η Επιτροπή ζήτησε επίσης από τα Συμβαλλόμενα Μέρη να διαθέσουν περισσότερους πόρους, οι οποίοι θα της επιτρέψουν να φέρει εις πέρας ένα πρόγραμμα για τον σχεδιασμό και εφαρμογή μέτρων οικοδόμησης ικανοτήτων, με στόχο την βελτίωση της συμμόρφωσης, ειδικά σε ό,τι αφορά την υποβολή των εθνικών εκθέσεων (UNEP/MED 24/22, 2019).

Τέλος, σε ό,τι αφορά την προώθηση της συμμόρφωσης, η παρουσίαση των πιο κρίσιμων θεμάτων συμπεριλήφθηκε στο Παράρτημα 1 της Αναφοράς της 21^{ης} Συνόδου. Ορισμένα από αυτά είναι η ανάληψη ενός πιο ενεργού ρόλου από τον Πρόεδρο της Επιτροπής κατά τις κύριες διακυβερνητικές συνόδους του συμβατικού καθεστώτος, η εγκαθίδρυση εθνικών μηχανισμών παρακολούθησης της θαλάσσιας ρύπανσης, η καθιέρωση και βελτίωση της Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και η προώθηση της ανάπτυξης διασυννοριακών ΕΠΕ από τα κράτη, καθώς και η ενσωμάτωση της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Παράκτιων Ζωνών στον φυσικό σχεδιασμό της ακτογραμμής τους. Άλλες προτάσεις αφορούν την εγκαθίδρυση εθνικών νομικών πλαισίων για τη διασφάλιση της συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία λήψης τελικών αποφάσεων για δραστηριότητες που αναμένεται να προκαλέσουν ζημιά στο παράκτιο και θαλάσσιο περιβάλλον, την εγκαθίδρυση των απαραίτητων θεσμικών υποδομών για την εφαρμογή των οικονομικών εργαλείων και τη γενικότερη διασφάλιση της συμμετοχής του κοινού (UNEP/MED 24/22, 2019).

2.4. Κριτική αποτίμηση – το παράδειγμα του Ισραήλ

Οι Erika Weinthal και Yael Parag (2003) εξετάζουν την επίδραση που είχε το συμβατικό σύστημα της Βαρκελώνης στο Ισραήλ, εξάγοντας ενδιαφέροντα συμπεράσματα για την γενικότερη αποτελεσματικότητα του νομικού τύπου της συμμόρφωσης που προάγεται. Το άρθρο συνεγράφη το 2003, όταν το συμβατικό καθεστώς βρισκόταν στο στάδιο της αδύναμης θεσμικής συμμόρφωσης και πριν την εγκαθίδρυση της Επιτροπής. Παρ' όλα αυτά, ορισμένες από τις επισημάνσεις τους είναι διαφωτιστικές ακόμη και σήμερα.

Το Ισραήλ θεωρείται ένα κράτος με φτωχή περιβαλλοντική πολιτική, με σημαντικά προβλήματα ρύπανσης και παράλληλα εξάρτηση από τις ακτές του για την οικονομική ανάπτυξη. Το 70% του πληθυσμού διαμένει εντός 15 χιλιομέτρων από την ακτή, η οποία μαστίζεται από την απόρριψη οικιακών και βιομηχανικών λυμάτων. Σημαντικό πρόβλημα αποτελούν και οι διαρροές πετρελαίου. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος ιδρύθηκε μόλις το 1988, ενώ χαρακτηρίζεται από προσωπικούς πολιτικούς στόχους και μεγάλη εναλλαγή Υπουργών. Παρ' όλα αυτά το Ισραήλ είναι μέρος πολλών περιβαλλοντικών συμβάσεων. Έχει προχωρήσει στη δημιουργία ενός συστήματος νόμων, ρυθμίσεων και διοικητικών διατάξεων για την προστασία της ακτογραμμής του, ενώ συμμετέχει και σε πολλά προγράμματα του Μεσογειακού

Σχεδίου Δράσης.

Στα πλαίσια του Υπουργείου Περιβάλλοντος λειτουργεί το Τμήμα Θαλάσσιου Περιβάλλοντος και Ακτών, το οποίο είναι υπεύθυνο για την υποβολή των εκθέσεων στην Επιτροπή Συμμόρφωσης του συστήματος της Βαρκελώνης, ενώ είναι από τα λίγα κράτη που υποβάλλουν τις εκθέσεις τους ετησίως. Σε ό,τι αφορά τη ρύπανση από τις χερσαίες πηγές, έχουν εγκαθιδρυθεί εθνικοί μηχανισμοί συμμόρφωσης, υπό τη μορφή επιθεωρητών που προχωρούν σε επιβολές προστίμων αλλά και με την εξουσιοδότηση προς τα Δικαστήρια για την επιβάρυνση του ρυπαίνοντα με το κόστος καθαρισμού σε περίπτωση ατυχήματος. Το 1999 προχώρησε στη σύσταση εθνικού πλάνου για την ετοιμότητα και ανταπόκριση σε περίπτωση πετρελαϊκής διαρροής, ενώ λειτουργούν προγράμματα τόσο για την παρακολούθηση και έλεγχο των θαλάσσιων λυμάτων, όσο και για την παρακολούθηση της μικροβιακής μόλυνσης των δημόσιων ακτών σε σχέση με την ποιότητα του νερού και τις διαρροές. Επιπλέον, όντας μέλος του Μεσογειακού Σχεδίου Δράσης, συμμετέχει σε πολλές επιστημονικές και τεχνικές ομάδες ειδικών, μέσω των οποίων συνεργάζεται και με τις γείτονες χώρες του. Έτσι πραγματώνει και μία ακόμη πολύ βασική πτυχή της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, την διασυνοριακή συνεργασία, παρά την πολιτική ένταση με τις γείτονες χώρες.

Η τυπική συμμόρφωση του Ισραήλ, λοιπόν, θεωρείται πολύ καλή. Όχι μόνο υποβάλλει τακτικά τις εκθέσεις στην Επιτροπή, αλλά προωθεί τη διεθνή συνεργασία και την ενίσχυση των περιβαλλοντικών σχέσεων με τις γείτονες χώρες, ενώ συμμετέχει ενεργά στο στρατηγικό σχέδιο δράσης για τη μείωση και εξάλειψη της ρύπανσης από χερσαίες πηγές. Έχει εγκαθιδρύσει, τέλος, μία σειρά εργαλείων για την υλοποίηση των νομικών του δεσμεύσεων και συμμόρφωσή του με τα συμβατικά καθεστώτα στα οποία είναι μέλος. Παρουσιάζει, όμως, ορισμένα πολύ σημαντικά προβλήματα: έχει αποτύχει να διατηρήσει τη μακροπρόθεσμη αποτελεσματικότητα των πολιτικών του, ενώ τα ποτάμια του, τα οποία καταλήγουν στο θαλάσσιο περιβάλλον, παραμένουν ιδιαίτερα μολυσμένα και εξακολουθεί η απόρριψη λυμάτων στη θάλασσα μέσω ενός αγωγού. Έτσι, παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί στον τομέα της τυπικής συμμόρφωσης, οι εγχώριοι μηχανισμοί επιβολής παραμένουν αδύναμοι με αποτέλεσμα τη συστηματική παραβίαση πολλών διατάξεων.

Ένα σημαντικό μέρος του προβλήματος αποτελεί η έλλειψη περιβαλλοντικής ακτιβιστικής δραστηριότητας. Οι κοινωνικοί δρώντες είναι αποκομμένοι από την κεντρική εξουσία και η όποια δράση παραμένει τοπική, με αποτέλεσμα την έλλειψη του κοινωνικού πλαισίου που θα επέτρεπε την ενσωμάτωση των συμβατικών

υποχρεώσεων στην κοινωνία και την αλλαγή της συμπεριφοράς, η οποία θα οδηγούσε και στην διατήρηση της αποκτηθείσας ικανότητας. Σε ένα τυπικό ανεπτυγμένο δυτικό κράτος, οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί ενσωματώνουν τα περιβαλλοντικά προβλήματα στην πολιτική ατζέντα, πιέζοντας το κράτος για την υλοποίηση πολιτικών με στόχο την επίλυσή τους, ενώ επιπλέον παρέχουν πληροφορίες και διεξάγουν έρευνες. Οι ΜΚΟ, δηλαδή, έχουν την δυνατότητα μετατροπής της περιβαλλοντικής ανησυχίας σε πολιτικές. Η τυπική συμμόρφωση αντίθετα συχνά επιδιώκεται για τη διατήρηση των χρηματοδοτήσεων και την οικοδόμηση του κράτους και δεν αντανάκλα τη μετατροπή του νομοθετικού πλαισίου σε πραγματικά αποτελέσματα. Η αποτελεσματικότητα του συμβατικού καθεστώτος, λοιπόν, θα πρέπει να υπολογίζεται με βάση την αλλαγή της κοινωνικής συμπεριφοράς και την επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων (Weinthal E. και Parag Y., 2003).

Πλέον η οικοδόμηση της ικανότητας των μερών και η συνολικότητα της αντιμετώπισης αναφέρονται σε πολλά σημεία της Σύμβασης. Επιπλέον, οι κοινωνικοί δρώντες έχουν αρχίσει αναγνωρίζονται ως απαραίτητοι για την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της συμμόρφωσης, καθώς διαθέτουν τη δυνατότητα σύνδεσης του συμβατικού επιπέδου με το κοινωνικό και την ολοκληρωμένη του ενσωμάτωση, οδηγώντας έτσι σε συμπεριφορικές αλλαγές και εξασφαλίζοντας τη μακροπρόθεσμη αποτελεσματικότητα των πολιτικών. Παρόλο που η πρόοδος που έχει σημειωθεί στην σχέση του συμβατικού καθεστώτος με το κοινό είναι σημαντική, η καθιέρωση ειδικών δικαιωμάτων θα συνέβαλε στην ενίσχυση της σχέσης αυτής και θα οδηγούσε στη μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων. Συνολικά, η εξέλιξη της διαδικασίας της συμμόρφωσης στο συμβατικό σύστημα της Βαρκελώνης παρουσίασε αρκετό ενδιαφέρον, με την αρχική πολύ χαλαρή πρόβλεψη να μετατρέπεται στην εγκαθίδρυση σχετικής επιτροπής και στη γενικότερη ενδυνάμωση του μηχανισμού. Η Επιτροπή προωθεί τη δημιουργική συναίνεση λαμβάνοντας υπόψιν τις ικανότητες των κρατών και στοχεύοντας στην διεύρυνσή τους, προσαρμόζεται στο πεδίο αναφοράς και συνεργάζεται με αντίστοιχες Επιτροπές, ενώ η σχέση της με το κοινό παρουσιάζει θετική εξέλιξη. Εφόσον λοιπόν ενισχύσει περαιτέρω την συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία και εστιάσει στην οικοδόμηση των ικανοτήτων με στόχο την παραγωγή ουσιαστικών αποτελεσμάτων, η επιρροή της στην προστασία και βελτίωσης της κατάστασης του περιβάλλοντος της Μεσογείου αναμένεται να είναι κρίσιμης σημασίας.

Κεφάλαιο τρίτο: Η συμμόρφωση στη Σύμβαση Άρχους

3.1 Γενικά

Η Σύμβαση του Άρχους για την Πρόσβαση σε Πληροφορίες, τη Συμμετοχή του Κοινού στη Λήψη Αποφάσεων και την Πρόσβαση στη Δικαιοσύνη για Περιβαλλοντικά Θέματα²⁵ υιοθετήθηκε στις 25 Ιουνίου του 1998, υπό την Οικονομική Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (UNECE). Αποτέλεσε την πρώτη υπερεθνική προσπάθεια για την υλοποίηση του Άρθρου 10 της Διακήρυξης του Ρίο, παρέχοντας δεσμευτικές προβλέψεις και για τις τρεις κατηγορίες της συμμετοχής του κοινού (πρόσβαση στην πληροφορία, στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στη δικαιοσύνη). Επιπλέον, η Σύμβαση έχει και μία εν δυνάμει παγκόσμια προοπτική: σύμφωνα με το Άρθρο 19.3, η ιδιότητα του Μέρους δεν είναι ανοιχτή μόνο στα κράτη-μέλη της UNECE, αλλά και σε οποιοδήποτε κράτος-μέλος των Ηνωμένων Εθνών, έπειτα από έγκριση της MOP. Άλλωστε, οι γενικές προβλέψεις απαιτούν από τα Μέρη να συμβάλλουν στην προώθηση της εφαρμογής των αρχών της Σύμβασης τόσο στις διεθνείς περιβαλλοντικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, όσο και εντός του πλαισίου των διεθνών οργανισμών για ζητήματα περιβάλλοντος. Είναι λοιπόν προφανές πως η Σύμβαση, από τη σύλληψή της, στοχεύει στο να επηρεάσει τη διεθνή πρακτική ξεπερνώντας τα όρια της περιοχής δράσης της UNECE, εκφράζοντας την επιθυμία της τελευταίας για την συνέχιση της παραγωγής περιβαλλοντικών συμφωνιών οι οποίες θα είναι τουλάχιστον δυνητικά ωφέλιμες στο διεθνές επίπεδο (Morgera E., 2005).

Η Επιτροπή Συμμόρφωσης, η οποία δημιουργήθηκε το 2002 με την Απόφαση 1/7, παρουσιάζει πολλές ομοιότητες με αυτήν της Σύμβασης της Βαρκελώνης και για τον λόγο αυτό η δομή και οι βασικές λειτουργίες της θα περιγραφούν συνοπτικά. Αποτελείται από εννέα μέλη τα οποία επιλέγονται, όπως και στη Σύμβαση της Βαρκελώνης, βάσει των ατομικών τους δεξιοτήτων. Μπορούν να προταθούν είτε από Μέρη είτε από ΜΚΟ, ενώ και εδώ λαμβάνεται υπόψη το κριτήριο της ισότιμης γεωγραφικής κατανομής. Η θητεία τους διαρκεί 6 χρόνια και ενώ αποζημιώνονται για τα απαραίτητα έξοδα, δεν λαμβάνουν μισθό (Hey E., 2018). Καταβάλλουν κάθε προσπάθεια ώστε να λαμβάνουν τις αποφάσεις τους με consensus, ενώ απαιτείται η συμμετοχή στη διαδικασία πέντε τουλάχιστον μελών. Σε ουσιώδη ζητήματα για να ληφθεί μια απόφαση θα πρέπει να χαίρει της υποστήριξης επτά τουλάχιστον μελών με

²⁵ Εφεξής «Σύμβαση του Άρχους».

παρουσία εννέα, έξι τουλάχιστον μελών με παρουσία οκτώ, έξι τουλάχιστον με παρουσία επτά, πέντε τουλάχιστον με παρουσία έξι και τέλος τεσσάρων μελών με παρουσία πέντε. Κατά βάση όμως προτιμάται η στήριξη μιας απόφασης από τουλάχιστον πέντε μέλη.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η συλλογική υπευθυνότητα της Επιτροπής, καθώς αναμένεται από τα μέλη να μελετούν όλες τις σχετικές πληροφορίες για όλες τις υποθέσεις. Επιπλέον, ο Πρόεδρος αναθέτει κάθε υπόθεση σε έναν επιμελητή (curator), ενισχύοντας έτσι ακόμη περισσότερο την αποτελεσματικότητα της Επιτροπής. Ο ρόλος του τελευταίου περιλαμβάνει την προετοιμασία ερωτήσεων που θα αποσταλούν στους ενδιαφερόμενους, την ανάληψη πρωτοβουλίας για την πρόταση ερωτήσεων προς τους ενδιαφερόμενους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της υπόθεσης, την προετοιμασία των προκαταρκτικών συμπερασμάτων και προτάσεων για τις συναντήσεις της Επιτροπής και τέλος, για τις περιπτώσεις που διαπιστώνεται μη συμμόρφωση, την εξέταση της υλοποίησης των πορισμάτων και προτάσεων της Επιτροπής από το ενδιαφερόμενο Μέρος. Βέβαια παρά την ανάληψη των παραπάνω καθηκόντων από τον επιμελητή, οποιαδήποτε απόφαση λαμβάνεται από την Επιτροπή ως σύνολο (UNECE, 2019).

Η ανεξαρτησία της Επιτροπής εξασφαλίζεται με τη διαφάνεια κατά την εκλογή των μελών της και την πρόβλεψη για απομάκρυνση των μη ικανών μελών, με τον αντικαταστάτη να ορίζεται από το Bureau με έγκριση της Επιτροπής. Παρόλο που θεωρείται επικουρικό όργανο της MOP, έχει αρνηθεί τον χαρακτηρισμό. Η τελευταία είναι υπεύθυνη για τη γενική επίβλεψή της, την αξιολόγηση της δραστηριότητάς της, την υποβολή γενικών συστάσεων και τέλος τη δυνατότητα τροποποίησης ή ακόμη και διάλυσης της Επιτροπής. Η χρηματοδότηση γίνεται μέσω της Σύμβασης, από τον τακτικό προϋπολογισμό του ΟΗΕ και ένα εθελοντικό καταπιστευματικό Ταμείο. Στην πράξη όμως βασίζεται σημαντικά στη στήριξη μιας μικρής ομάδας κρατών, κάτι που θεωρείται προβληματικό. Η χρηματοδότηση με βάση την κλίμακα του ΟΗΕ, για παράδειγμα, θα αποτελούσε μια θετική αλλαγή (Pitea C., 2006).

Η διαδικασία συμμόρφωσης μπορεί να ενεργοποιηθεί έπειτα από αίτημα Μέρους για άλλο Μέρος, Μέρους για το ίδιο, πρωτοβουλία της Γραμματείας, πρωτοβουλία της Επιτροπής, αίτημα του κοινού ή έπειτα από σχετική απόφαση της MOP. Επιπλέον, τα Μέρη έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν την παροχή βοήθειας ή συμβουλών. Η φύση της συγκεκριμένης Σύμβασης είναι καινοτόμα σε ό,τι αφορά την συμμετοχή του κοινού στις περιβαλλοντικές διαδικασίες, επομένως είναι μόνο φυσικό

να εμπεριέχεται και στην ίδια η πρόβλεψη για την ενεργή συμμετοχή του. Το «κοινό» ορίζεται ως «ένα ή περισσότερα, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, σύμφωνα και με την εθνική νομοθεσία και πρακτική, οι σύλλογοι, οργανισμοί και ομάδες τους» (Άρθρο 2.4). Τα μέλη του κοινού έχουν τη δυνατότητα να επικοινωνήσουν απευθείας με ένα σώμα ανεξάρτητων ειδικών (την Επιτροπή), ώστε να κάνουν γνωστές τις όποιες ανησυχίες τους σχετικά με τη μη συμμόρφωση κάποιου Μέρους της Σύμβασης. Όπως και στην περίπτωση των άλλων αιτημάτων, αφού εξεταστούν και εφόσον βρεθεί κατάσταση μη συμμόρφωσης, προωθούνται προτάσεις στη MOP ή και κατευθείαν στο ενδιαφερόμενο Μέρος, εάν αυτό συμφωνήσει.

Οι λειτουργίες της περιλαμβάνουν την εξέταση των αιτημάτων, την προετοιμασία μιας αναφοράς σχετικά με την συμμόρφωση των Μερών, έπειτα από σχετικό αίτημα της MOP και τέλος την παρακολούθηση, αξιολόγηση και διευκόλυνση της συμμόρφωσης σε σχέση με τις υποχρεώσεις υποβολής αναφορών (Άρθρο 10.2). Έπειτα από την εξέταση των ζητημάτων μη συμμόρφωσης, μπορεί να υποβάλει προτάσεις. Στόχο της αποτελεί η εφαρμογή των προβλέψεων της Σύμβασης και όχι η δικαστική αντιμετώπιση. Έτσι, σε συνεννόηση με το ενδιαφερόμενο Μέρος μπορεί να παράσχει συμβουλές και να διευκολύνει την παροχή βοήθειας για την καλύτερη υλοποίηση των συμβατικών υποχρεώσεων. Λογοδοτεί στην MOP, υποβάλλοντας μια αναφορά των δραστηριοτήτων της (υποβολές, αναφορές, επικοινωνίες και αιτήματα) σε κάθε κανονική συνάντηση της τελευταίας. Στην αναφορά επισημαίνονται επίσης γενικά θέματα συμμόρφωσης, σχόλια σχετικά με την υλοποίηση των προβλέψεων σχετικά με τις αναφορές από τα Κράτη, καθώς και προτάσεις της Επιτροπής. Η διαδικασία προετοιμασίας της αναφοράς της Επιτροπής συζητείται σε ανοιχτή συνάντηση και δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα της, ενώ τα Μέρη και οι Παρατηρητές έχουν τη δυνατότητα υποβολής σχολίων (UNECE, 2019).

Τα μέτρα που μπορεί να λάβει η MOP σε περίπτωση μη συμμόρφωσης ενός Μέρους είναι τα εξής: παροχή συμβουλών και διευκόλυνση βοήθειας για την υλοποίηση της Σύμβασης, υποβολή συστάσεων, αίτημα για κατάρτιση μιας στρατηγικής με στόχο την επίτευξη της συμμόρφωσης, συμπεριλαμβανομένου ενός χρονοδιαγράμματος, με υποχρέωση αναφοράς πάνω στην υλοποίηση της εν λόγω στρατηγικής. Σε περίπτωση εκκίνησης της διαδικασίας από μέλος του κοινού, προτείνονται συγκεκριμένα μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος που τέθηκε. Επιπλέον, σε σοβαρότερες περιπτώσεις η MOP μπορεί να προχωρήσει σε ανακήρυξη μη συμμόρφωσης ή προειδοποίησης, ακόμη και σε αναστολή ειδικών δικαιωμάτων και

προνομιών. Τέλος, μπορεί να λάβει οποιοδήποτε άλλο μη συγκρουσιακό, μη δικαστικό και συμβουλευτικό μέτρο κρίνει κατάλληλο (UNECE, 2019). Σε κάθε περίπτωση, όλα τα μέτρα υιοθετούνται σε συνεννόηση με το ενδιαφερόμενο Μέρος.

Ένα σημαντικό στοιχείο του συνόλου της διαδικασίας αποτελεί η διαφάνεια. Σε αυτή βασίζονται πολλά ελεγκτικά συστήματα, δημοσιεύοντας δεδομένα και πληροφορίες σχετικά με την υλοποίηση των συμβατικών υποχρεώσεων. Επιπλέον, η διερεύνηση των πιθανών περιπτώσεων μη συμμόρφωσης από τα υπόλοιπα Μέρη και το κοινό μπορεί να συμβάλει στη διασφάλιση μιας πιο δίκαιης και ισόνομης διαδικασίας. Στη Σύμβαση του Άρχους η εισαγωγή και ενίσχυση της διαφάνειας αποτελεί στόχο, τα Μέρη όμως συχνά εκφέρουν αντιρρήσεις. Η πρώτη (και λογική) αιτία είναι η προστασία ευαίσθητων πληροφοριών, ενώ η δεύτερη αφορά την απροθυμία δημοσιοποίησης και κριτικής των εσωτερικών τους προβλημάτων και αδυναμιών. Η επίτευξη λοιπόν μιας ισορροπίας είναι βασική, ώστε και η προστιθέμενη αξία της διαφάνειας να διατηρείται και να μην υπονομεύεται η εμπιστοσύνη (Pitea C., 2006).

Σε πρακτικό επίπεδο, η διαφάνεια μεταφράζεται σε δημοσίευση των συναντήσεων της Επιτροπής στην ιστοσελίδα της Σύμβασης, συμπεριλαμβανομένης της προσωρινής ημερήσιας διάταξης και του χρονοδιαγράμματος, των αναφορών των συναντήσεων, των επίσημων εγγράφων καθώς και όποιων πρόχειρων εγγράφων που προτάθηκαν για συζήτηση σε ανοιχτή συνάντηση. Επιπλέον δημοσιεύονται, στον βαθμό που είναι δυνατό, τα ανεπίσημα έγγραφα των συζητήσεων που συντάσσονται από τον Πρόεδρο ή την Γραμματεία για την προετοιμασία συνάντησης της ΜΟΡ, μία εβδομάδα περίπου πριν τη συνάντηση. Όλα τα έγγραφα που υποβάλλονται στην Επιτροπή ή τη Γραμματεία ή εκδίδονται από αυτές, εκτός από οποιαδήποτε πληροφορία πρέπει να παραμείνει εμπιστευτική, δημοσιεύονται επίσης. Το ίδιο συμβαίνει και με οποιαδήποτε επικοινωνία προωθηθεί στην Επιτροπή για την εξέταση της προκαταρκτικής δυνατότητας αποδοχής της, έπειτα από απόφαση του Προέδρου και του Αντιπροέδρου, μαζί με όλο το συνοδευτικό υλικό. Η δημοσίευση των στοιχείων έχει στόχο τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην πληροφορία για τα μέλη του κοινού και δεν συνεπάγεται την έγκριση αυτών από την Επιτροπή ή το UNECE. Επιπλέον, η δημοσίευση υλικού που κατατέθηκε από ένα Μέρος ή Παρατηρητή δεν οδηγεί σε προκατάληψη της Επιτροπής, ούτε υποδεικνύει την οποιαδήποτε συγκεκριμένη άποψή της (UNECE, 2019).

Οι θεωρητικοί της διαχείρισης κρίσεων εντός Συμβάσεων θεωρούν άστοχα τα

τιμωρητικά μέτρα ως μέσο επιβολής και υποστηρίζουν πως η λύση βρίσκεται στα βοηθητικά μέτρα. Παρόλ' αυτά, σε ορισμένες περιπτώσεις που η βαθιά συνεργασία²⁶ ήταν απαραίτητη, η επιβολή ποινών λειτούργησε θετικά, έστω και σαν απειλή. Τα μέτρα που προβλέπονται στη Σύμβαση του Άαρχους έχουν ως στόχο τον καθορισμό μιας πορείας η οποία θα επαναφέρει το Μέρος, το οποίο όμως θα πρέπει να προτίθεται να συνεργαστεί, εντός ορίων σε σχέση με τη Σύμβαση. Κατ' αυτόν τον τρόπο δεν δημιουργείται στίγμα ή κάποιο μειονέκτημα, δεν προβλέπεται διαδικασία προσφυγής και στόχο δεν αποτελεί η αποκατάσταση των ατόμων, τα δικαιώματα των οποίων παραβιάστηκαν. Ο μη συγκρουσιακός χαρακτήρας της διαδικασίας γίνεται φανερός και από τα κειμενικά στοιχεία της Σύμβασης. Η επιλογή του όρου «μη συμμόρφωση» αντί για «παραβίαση», υποδεικνύει πως η καταλληλότερη αντίδραση σε μια τέτοια κατάσταση είναι η θετική και πολυεπίπεδη δράση για τη διευκόλυνση και παρακίνηση της συμμόρφωσης, αντί για την επίκληση της κρατικής ευθύνης. Επιπλέον, η κειμενική αυτή επιλογή παρέχει στον ερμηνευτή ένα σημαντικό στοιχείο για τον καθορισμό του νομικού αποτελέσματος και την κατάσταση εύρεσης μη συμμόρφωσης (Pitea C., 2006).

Υπάρχει όμως και η πιθανότητα ορισμένα μέτρα να δημιουργούν πράγματι στίγμα και πίεση για συμμόρφωση (ανακήρυξη μη συμμόρφωσης, προειδοποιήσεις). Επιπλέον, η αναστολή των ειδικών δικαιωμάτων και προνομίων δημιουργεί σίγουρα ένα μειονέκτημα σε σχέση με τα υπόλοιπα Μέρη. Οι συνέπειες των μέτρων αυτών είναι δύσκολο να υπολογιστούν με ακρίβεια, ώστε να μπορούμε να τα χαρακτηρίσουμε με ασφάλεια «μη συγκρουσιακά και συμβουλευτικά». Από την άλλη, το Άρθρο 15 είναι αρκετά γενικό και κατά την ερμηνεία του θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψιν το γενικότερο πνεύμα της Σύμβασης, καθώς και η Απόφαση 1/7. Έτσι, θα μπορούσαμε να πούμε πως ενώ τα μέτρα μπορούν να μην είναι απολύτως μη συγκρουσιακά, ορισμένα όρια θα πρέπει να τηρούνται, ώστε να παραμένουμε στην διαχειριστική πλευρά της συμμόρφωσης (Pitea C., 2006).

Τέλος, ο ρόλος των ΜΚΟ τόσο κατά τη δημιουργία, όσο και κατά την υλοποίηση της Σύμβασης, είναι θεμελιώδης και αναγνωρίζεται στο Άρθρο 2.4 και 2.5. Πέραν του δικαιώματος υποβολής αιτημάτων για εξέταση πιθανών ζητημάτων συμμόρφωσης στην Επιτροπή, οι ΜΚΟ μπορούν να προτείνουν υποψήφια μέλη. Γενικότερα η ενεργή συμμετοχή τους είναι ευπρόσδεκτη από την Επιτροπή, καθώς οι

²⁶ Βαθιά συνεργασία χρειάζεται σε περιπτώσεις που τα κράτη θα είχαν κινηθεί σε σημαντικά διαφορετικό δρόμο από αυτόν της Σύμβασης.

ΜΚΟ μπορούν να συμβάλουν στην καλύτερη υλοποίηση της Σύμβασης συλλέγοντας πληροφορίες, παρέχοντας συμβουλές ως ειδικοί επί των περιβαλλοντικών και κοινωνικών θεμάτων και παρέχοντας πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή των συμβατικών υποχρεώσεων από τα Μέρη, κατά τρόπο έγκαιρο και αξιόπιστο (UNECE, 2019).

3.2 Σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση

Ένα ενδιαφέρον ζήτημα προκύπτει από τη σχέση της Σύμβασης με την Ευρωπαϊκή Ένωση²⁷, η οποία είναι αρκετά περίπλοκη. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Rui Lanceiro, ο μηχανισμός συμμόρφωσης είναι ένα εργαστήριο στο οποίο μπορεί κανείς να δει τα αποτελέσματα των σχέσεων μεταξύ των παγκόσμιων και ευρωπαϊκών καθεστώτων. Η Σύμβαση, που αποτελεί μικτή συμφωνία, έχει ενσωματωθεί από την Ε.Ε.²⁸, επομένως αποτελεί μέρος του ενωσιακού δικαίου, οι θεσμοί της δεσμεύονται από αυτήν και ως εκ τούτου οι πράξεις τους πρέπει να σέβονται τη Σύμβαση, με βάση το άρθρο 216.2 της ΣΛΕΕ²⁹. Ειδικότερα, οι Συμβάσεις που έχουν ενσωματωθεί από την Ε.Ε. προηγούνται της δευτερεύουσας ενωσιακής νομοθεσίας. Η εγκυρότητα ενός μέτρου μιας Σύμβασης, όμως, μπορεί να επηρεαστεί από τυχόν ασυμβατότητά του με κανόνες που καθιερώθηκαν έπειτα από την ενσωμάτωση Συμφωνιών. Εφόσον μια τέτοια ασυμβατότητα τεθεί προ εθνικού δικαστηρίου, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁰ οφείλει να εξετάσει την εγκυρότητα του μέτρου, σύμφωνα με το άρθρο 267 της ΣΛΕΕ³¹. Οι προϋποθέσεις εδώ είναι δύο: η Ε.Ε. θα πρέπει να δεσμεύεται από τη σχετική Σύμβαση και η φύση αυτής θα πρέπει να εγκαθιδρύει κανόνες, οι οποίοι θα αφορούν ευθέως και άμεσα τα άτομα. Στην περίπτωση της Άρχους, το πρώτο κριτήριο

²⁷ Εφεξής «Ε.Ε.».

²⁸ Απόφαση 2005/35.

²⁹ «Οι συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη.».

³⁰ Εφεξής «ΔΕΕ».

³¹ Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφαινεται με προδικαστικές αποφάσεις:

α) επί της ερμηνείας των Συνθηκών,

β) επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης.

Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα, δύναται, αν κρίνει ότι απόφαση επί του ζητήματος είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής του απόφασης, να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο για να αποφανθεί επ' αυτού.

Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα σε εκκρεμή υπόθεση και του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου, οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο.

Όταν ανακύπτει τέτοιο ζήτημα σε εκκρεμή υπόθεση ενώπιον δικαστηρίου κράτους μέλους, η οποία αφορά πρόσωπο υπό κράτηση, το Δικαστήριο αποφαινεται το συντομότερο δυνατόν.

τηρείται άμεσα, ενώ το δεύτερο έμμεσα. Το πνεύμα, οι όροι και η γενική λογική της Σύμβασης, όμως, δείχνουν πως, τουλάχιστον μερικώς, καθιερώνονται κανόνες οι οποίοι αφορούν τα άτομα. Διαφορετικά η πρόβλεψη περί υποβολής επικοινωνιών από το κοινό δεν θα είχε νόημα.

Καθότι η Ε.Ε. αποτελεί Μέρος της Σύμβασης, οφείλει να συμμορφώνεται προς αυτή όταν ασκεί νομοθετική, διοικητική ή δικαστική εξουσία, παραδείγματος χάριν όταν υιοθετεί Κανονισμούς και Οδηγίες. Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Ε.Ε. είναι άμεση (Μέρος της Σύμβασης) αλλά και έμμεση, καθώς η Σύμβαση προέρχεται από το δίκαιο της Ε.Ε. Η Επιτροπή, όμως, έχει κρίνει πως η τελευταία δεν τελεί υπό καθεστώς συμμόρφωσης. Ο Lanceiro συμπληρώνει πως η έννοια του ατομικού ενδιαφέροντος αποτελεί βασικό σημείο διαφωνίας. Το τελευταίο σημαίνει πως το υπό συζήτηση μέτρο θα πρέπει να επηρεάζει άμεσα την νομική κατάσταση του αιτούντα, ενώ η εφαρμογή του θα πρέπει να είναι αυτόματη και αποτέλεσμα του ευρωπαϊκού δικαίου, χωρίς την παρεμβολή άλλων μέτρων. Ειδικότερα, από την υπόθεση Plaumann³² προκύπτει πως για να θεωρηθεί πως ένα άτομο έχει ατομικό ενδιαφέρον για μια υπόθεση, θα πρέπει η τελευταία να το επηρεάζει κατά τρόπο που το διαφοροποιεί από τους υπόλοιπους πολίτες. Έτσι όμως, υποθέσεις δημοσίου ενδιαφέροντος με ενάγοντες πολίτες ή ΜΚΟ, οι οποίες είναι εξ'ορισμού διαχεόμενου και συλλογικού ενδιαφέροντος, δεν πληρούν το κριτήριο αυτό. Πολλές ΜΚΟ υποστηρίζουν πως το τελευταίο, το οποίο έχει καθιερωθεί από τη νομολογία των Ευρωπαϊκών Δικαστηρίων, δεν εκπληρώνει τις απαιτήσεις του Άρθρου 9. 2-4 της Σύμβασης (Lanceiro R., 2011). Η Nathalie Berny (2018) προσθέτει πως ο Κανονισμός ΕΚ/1367/2006³³ δεν παρέχει στους πολίτες και στις ΜΚΟ τη νομιμοποίηση που χρειάζονται, καθότι οι περισσότερες πράξεις υπό αμφισβήτηση αφορούν το γενικό και όχι το ατομικό πεδίο. Δεν πρέπει άλλωστε να ξεχνάμε πως οι περιβαλλοντικές υποθέσεις εξ'ορισμού αφορούν το σύνολο της ανθρωπότητας. Τα περιβαλλοντικά προβλήματα δεν γνωρίζουν σύνορα, έχοντας τη δύναμη να επηρεάσουν τεράστιο αριθμό πολιτών διαφορετικών κρατών, μέχρι και ηπείρων. Επομένως το κριτήριο του ατομικού ενδιαφέροντος, όταν χρησιμοποιείται για την ερμηνεία μιας περιβαλλοντικής Σύμβασης, έρχεται σε άμεση αντίθεση με το πνεύμα της.

³² Έθιξε για πρώτη φορά, το 1963, το ζήτημα του ατομικού ενδιαφέροντος. Η ερμηνεία που είχε δοθεί χρησιμοποιείται, έκτοτε, ως αναφορά για την εξέταση παρόμοιων ζητημάτων.

³³ Για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Aarhus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα.

Ο Lanceiro συμπληρώνει πως ενώ η λύση για το ζήτημα αυτό δεν φαίνεται πιθανό να βρεθεί σύντομα, έχει σημειωθεί κάποια πρόοδος, με την καθιέρωση του δικαιώματος προσφυγής για τις ΜΚΟ, οι οποίες μπορούν να καταθέτουν αίτημα για εσωτερική αξιολόγηση προς τα ενωσιακά όργανα που είτε έχουν υιοθετήσει κάποια διοικητική πράξη υπό το περιβαλλοντικό δίκαιο, είτε έχουν παραλείψει να το κάνουν. Τα κριτήρια αναλύονται στο άρθρο 11.2 του Κανονισμού 1367/2006. Επιπλέον, με την Απόφαση 2008/50/EC, η οποία εμπεριέχει λεπτομερείς οδηγίες για την εφαρμογή του Κανονισμού, υιοθετήθηκαν προβλέψεις για την εξασφάλιση της διαφανούς και συνεπούς εφαρμογής των σχετικών κριτηρίων. Επιπλέον, οι ΜΚΟ των οποίων το αίτημα ήταν ανεπιτυχές, έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν δικαστική εξέταση. Στην περίπτωση αυτή δημιουργείται ένα πρόβλημα λόγω της πιθανής ασυμβατότητας με το άρθρο 263 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε.³⁴, καθώς κατ' αυτόν τον τρόπο παραχωρούνται στις ΜΚΟ περισσότερα δικαιώματα από όσα έχουν αποφασιστεί μετά την υπόθεση Plaumann.

Ο Lanceiro συνεχίζει, υπογραμμίζοντας πως το ερώτημα που ανακύπτει από τη συζήτηση είναι εάν τα κράτη- μέλη³⁵ μπορούν να απευθυνθούν απευθείας στην Επιτροπή Συμμόρφωσης για ζήτημα μη συμμόρφωσης της Ε.Ε. ή άλλου κ-μ, παρακάμπτοντας έτσι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Στην υπόθεση Mox Plant, το Δικαστήριο κατέληξε πως μια διεθνής συμφωνία δεν δύναται να επηρεάσει την κατανομή των υποχρεώσεων και την αυτονομία του νομικού συστήματος της Ε.Ε. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, το σύστημα επίλυσης διαφωνιών που έχει οριστεί στις Συνθήκες της Ε.Ε. προηγείται εκείνων που ορίζονται σε μικτές διεθνείς συμφωνίες, εφόσον αμφισβητείται μια ενωσιακή υποχρέωση. Αυτό συμβαίνει επειδή μια διεθνής συμφωνία δεν μπορεί να επηρεάσει την αποκλειστική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου σε σχέση με την επίλυση διαφωνιών μεταξύ κ-μ, οι οποίες αφορούν την ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Η Σύμβαση του Άαρχους αποτελεί, ακριβώς, μια διεθνή συμφωνία, η οποία ασχολείται με διάφορους τομείς που ανήκουν στην αρμοδιότητα της Ε.Ε.

Η Βίκυ Καραγεώργου σε σχετικό της άρθρο προσφέρει μια πολύ διαφωτιστική οπτική επί του θέματος, εξετάζοντας τη σχέση της Ε.Ε. και του ΔΕΕ με τη Σύμβαση, αναδεικνύοντας τα θετικά της στοιχεία αλλά και εκείνα που επιδέχονται βελτίωσης. Το

³⁴ Εφεξής «ΣΛΕΕ».

³⁵ Εφεξής «κ-μ».

κύριο πρόβλημα εντοπίζεται στον τρίτο πυλώνα της Σύμβασης (πρόσβαση στη δικαιοσύνη). Η οδηγία 2003/4/EK (πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία) προβλέπει τη δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη ή επανεξέτασης της προσβεβλημένης πράξης³⁶, είτε από την ίδια διοικητική αρχή, είτε από ιεραρχικά ανώτερη αρχή είτε τέλος από αρμόδιο, ανεξάρτητο και αμερόληπτο όργανο, το οποίο έχει συσταθεί με νόμο. Έπειτα, η Οδηγία 2003/35/EK (εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων³⁷) προβλέπει πως κάθε μέλος του ενδιαφερόμενου κοινού³⁸ έχει πρόσβαση στην προαναφερθείσα διαδικασία επανεξέτασης, εφόσον πληροί ορισμένες προϋποθέσεις. Βεβαίως κατά την ενωσιακή νομοθέτηση λαμβάνεται υπόψιν η αρχή της επικουρικότητας, ταυτόχρονα όμως η διακριτική ευχέρεια των κ-μ περιορίζεται από την αρχή της αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Αυτό σημαίνει πως η επίτευξη του στόχου, που είναι η όσο το δυνατόν πιο ευρεία πρόσβαση του ενδιαφερόμενου κοινού στη δικαιοσύνη, θα πρέπει να υπερτερεί της κρατικής διακριτικής ευχέρειας. Παλαιότερα επικρατούσε η άποψη πως για να θεμελιωθεί το παραδεκτό του σχετικού ένδικου βοηθήματος, απαιτείται η παραβίασης συγκεκριμένων ατομικών, υποκειμενικών δικαιωμάτων του προσώπου. Είναι αυτό που συζητά ο Lancheiro σχετικά με το ατομικό διαφοροποιημένο συμφέρον, το οποίο καθιστά την πρόσβαση στη δικαιοσύνη πολύ δύσκολη για τις ΜΚΟ. Η Καραγεώργου προσθέτει πως τα τελευταία χρόνια έχει παρατηρηθεί μια απομάκρυνση από την εν λόγω ανελαστική θέση, καθότι είναι παραδεκτό όχι μόνον πως η ευρεία πρόσβαση του ενδιαφερόμενου κοινού στη δικαιοσύνη αποτελεί τον βασικό στόχο, αλλά και πως οι ΜΚΟ συμπεριλαμβάνονται σε αυτό³⁹. Το πρόβλημα εντοπίζεται στις προϋποθέσεις που θέτουν τα κ-μ ώστε να θεωρηθεί πως μια ΜΚΟ είτε έχει επαρκές έννομο συμφέρον, είτε παραβιάζεται δικαίωμά της.

Όσον αφορά τη νομολογία του ΔΕΕ, χαρακτηρίζεται από την Καραγεώργου ως «πρωτοποριακή σε σχέση με τους περιορισμούς που θέτει στα κράτη μέλη αναφορικά με τη διαμόρφωση των κατάλληλων δικονομικών προϋποθέσεων». Απαιτεί από τα κ-μ να υιοθετήσουν πιο ελαστικές ερμηνείες ή και να αναδιαμορφώσουν τις προϋποθέσεις αυτές, προκειμένου να εφαρμόζονται αποτελεσματικά οι Οδηγίες. Έχει

³⁶ Στην περίπτωση που δεν παρέχεται η πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία.

³⁷ Εφεξής «ΕΠΕ».

³⁸ Στο άρθρο: «Το κοινό το οποίο θίγεται, ενδέχεται να θιγεί ή του οποίου διακυβεύονται συμφέροντα από τις σχετικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων σχετικά με το περιβάλλον από τα έργα ή δραστηριότητες που πρόκειται να αδειοδοτηθούν.» (Καραγεώργου Β., 2013).

³⁹ Οδηγία 2011/92/EK.

αναγνωρίσει τη ρητή υποχρέωση της αρμόδιας εθνικής αρχής για δημοσιοποίηση των λόγων που την οδήγησαν στη λήψη μιας απόφασης, καθώς και των απαραίτητων σχετικών πληροφοριών. Ακόμη, έχει αποφανθεί πως το δικαίωμα προσφυγής στη δικαιοσύνη είναι ανεξάρτητο από αυτό της συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, επομένως η μη συμπλήρωση των προϋποθέσεων για την άσκηση του δεύτερου δεν θα πρέπει να επηρεάζει την άσκηση του πρώτου. Επιπλέον έχει αποφανθεί πως δεν επιτρέπεται οι εθνικοί κανόνες να καταστήσουν τις ρυθμίσεις των Οδηγιών χωρίς πρακτική αποτελεσματικότητα, υπογραμμίζοντας την υπεροχή των στόχων των ενωσιακών Οδηγιών σε σχέση με τη διακριτική ευχέρεια των κ-μ. Ένα ακόμη ζήτημα που ανακύπτει αφορά τη χρήση της ειδικής νομοθετικής πράξης από τα κ-μ, προκειμένου να παρακάμψουν τη διαδικασία ελέγχου. Το ΔΕΕ κατέληξε πως μπορεί να γίνεται έλεγχος εκπλήρωσης των προϋποθέσεων ακόμα και αν δεν προβλέπεται προσφυγή κατά ειδικής νομοθετικής πράξης. Η κατάσταση όμως δεν αποσαφηνίστηκε πλήρως, καθότι δεν ορίστηκαν οι σχετικές εξαιρέσεις (Καραγεώργου Β., 2013).

Παράδειγμα της περίπλοκης σχέσης του ενωσιακού οικοδομήματος με τη Σύμβαση του Άρχους αποτελούν οι ακόλουθες περιπτώσεις. Η WWF-UK, παρά τη συμμετοχή της στην εκτελεστική επιτροπή του Περιφερειακού Συμβουλίου της Βόρειας Θάλασσας (RAC) σε ρόλο συμβούλου της Ε.Ε. σε θέματα διαχείρισης της αλίευσης, θεωρήθηκε απλό μέλος του κοινού δίχως την ύπαρξη ατομικού ενδιαφέροντος. Η WWF – UK άσκησε έφεση, καθότι είχε λάβει μέρος στη δημιουργία του κειμένου και επομένως θεωρούσε πως κατείχε το διαφοροποιημένο ενδιαφέρον που ήταν απαραίτητο. Εν τέλει Ε.Ε. επέμεινε στη θέση της (Marsden S., 2012). Μια άλλη ενδιαφέρουσα υπόθεση έλαβε χώρα το 2007, όταν τέθηκε ζήτημα μη συμμόρφωσης της Ε.Ε.⁴⁰ από μία λιθουανική ΜΚΟ⁴¹. Σύμφωνα με την τελευταία, η Ε.Ε. απέτυχε να εφαρμόσει τη Σύμβαση μέσω νομοθεσίας και ακολούθησε λανθασμένη διοικητική διαδικασία λήψης απόφασης. Το θέμα αφορούσε τη συγχρηματοδότηση της εγκατάστασης ενός ΧΥΤΑ. Η Επιτροπή αποφάνθηκε πως η δομή και η νομοθεσία της Ε.Ε. διαφέρουν από εκείνες των υπόλοιπων Μερών της Σύμβασης, καθώς ενώ έχει υιοθετηθεί νομοθεσία της Ε.Ε. για την εξασφάλιση της συμμετοχής του κοινού, η εφαρμογή των ευρωπαϊκών Οδηγιών είναι καθήκον των κ-

⁴⁰ Μη συμμόρφωση σε σχέση με τα άρθρα 6.2,4 και 9.2 της Σύμβασης Άρχους.

⁴¹ «Association Kazokiskės Community».

μ. Αυτή η κατανομή των εξουσιών μεταξύ κ-μ και Ε.Ε. δικαιολογεί τη διαφορετική προσέγγιση που ακολουθεί η τελευταία. Παρόλ' αυτά, η Επιτροπή θεωρεί πως το νομικό πλαίσιο της Ε.Ε. εξασφαλίζει μια πλήρη εφαρμογή της Σύμβασης, καθώς τα περισσότερα κράτη φαίνεται πως βασίζονται στο ενωσιακό δίκαιο όταν δημιουργούν το εθνικό τους δίκαιο με στόχο την εφαρμογή των διεθνών τους υποχρεώσεων. Ακριβώς λοιπόν επειδή πολλά κ-μ βασίζονται στην Ε.Ε. για την δημιουργία του εθνικού τους δικαίου, η τελευταία οφείλει να τους παρέχει τα κατάλληλα νομικά εργαλεία που θα εξασφαλίσουν την ολοκληρωμένη υλοποίηση των συμβατικών προβλέψεων.

Σε μια άλλη υπόθεση (2005) με ενάγοντα μία αλβανική ΜΚΟ⁴² κατά της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων⁴³, σχετικά με την κατασκευή ενός θερμοηλεκτρικού σταθμού δίχως την εξασφάλιση της συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία, ενώ η Επιτροπή κατέληξε πως δεν υπήρχε ζήτημα μη συμμόρφωσης, παρατηρήθηκαν δύο ενδιαφέροντα στοιχεία. Το πρώτο εξ αυτών είναι πως τα ενωσιακά όργανα δεν έχουν το δικαίωμα να εκτελούν μελέτη Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, καθώς η διενέργεια αυτής αποτελεί διοικητική πράξη υπό την εξουσία των κ-μ. Έτσι, η Ε.Ε. δεν μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνη για μη συμμόρφωση με το άρθρο 6, καθώς δεν ευθύνεται για την αδειοδότηση του έργου. Το δεύτερο στοιχείο είναι πως ενώ οργανισμοί σαν την ΕΤΕΠ γίνονται αντιληπτοί σαν επιθεωρητές και χρηματοδότες των δραστηριοτήτων των κ-μ, με τη Σύμβαση αποκτούν υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών και διαδικαστικές, ενώ ελέγχονται πλέον και οι ίδιοι από την Επιτροπή (Lanceiro R., 2011).

Η Ε.Ε. λοιπόν, ενώ είχε αναλάβει αρχικά τον ρόλο του «φύλακα» της Σύμβασης, καθώς έχει αποτελέσει βασική δύναμη για την υλοποίησή της, προσπάθησε να αποφύγει τις διατάξεις της Επιτροπής που αφορούσαν ενωσιακά ζητήματα και τη δική της μη συμμόρφωση. Στη ΜΟΡ του 2017 μάλιστα, όπου αναμενόταν να κλείσει οριστικά το ζήτημα περί μη συμμόρφωσης της Ε.Ε. με το άρθρο 9, η υπόθεση (ACCC/C/2008/32, Client Earth) η οποία είχε ξεκινήσει από το 2008, εν τέλει αναβλήθηκε για το 2021 (Berny N., 2018). Η Επιτροπή γενικότερα θεωρεί πως η νομολογία των δικαστηρίων της Ε.Ε., αντί να παραμένει προσκολλημένη στην υπόθεση Plaumann, θα πρέπει να ακολουθήσει μια συγκεκριμένη κατεύθυνση, η οποία

⁴² «Alliance for the Protection of the Vlora Gulf / Civil Alliance for the Protection of the Vlora Bay».

⁴³ Εφεξής «ΕΤΕΠ».

θα επιτρέψει τη συμμόρφωση. Χαρακτηριστικό των συνθηκών αποτελεί το γεγονός πως μέχρι το 2019, το ΔΕΕ δεν είχε αναφέρει ποτέ τις αποφάσεις της Επιτροπής ως νομικές πηγές. Η καρδιά του ζητήματος έγκειται, τελικά, στην αποδοχή ή μη της ουσίας των αποφάσεων (Samvel G., 2020). Μετά την υπόθεση Kazokiskes, η Επιτροπή συνέταξε μία αναφορά από την οποία μπορούν να εξαχθούν ορισμένα επιπλέον χρήσιμα συμπεράσματα: αναγνωρίζει πως η Ε.Ε. δεν τελεί υπό το ίδιο καθεστώς της ιδιότητας Μέρους της Σύμβασης με τα υπόλοιπα Μέρη, έχει ένα ιδιαίτερο νομικό σύστημα και τέλος η κατανομή των εξουσιών έχει σημαντικό ρόλο στην εξέταση των ζητημάτων συμμόρφωσης. Γενικότερα, ενώ η Επιτροπή έχει περιορισμένες εξουσίες ελέγχου, έχει μεγάλο εύρος εργασίας. Έχει αναγνωρίσει πολλές φορές την ιδιαίτερη φύση της Ε.Ε., κάτι όμως που δεν σημαίνει πως η τελευταία απαλλάσσεται από τις συμβατικές υποχρεώσεις της. Η Καραγεώργου υπογραμμίζει πως η νομολογία του ΔΕΕ έχει θέσει σημαντικούς φραγμούς στη διακριτική ευχέρεια των κ-μ σε σχέση με τις προϋποθέσεις πρόσβασης στη δικαιοσύνη για τις ΜΚΟ. Σημαντική έλλειψη όμως αποτελεί η δημιουργία μίας Οδηγίας, η οποία θα όριζε τις προϋποθέσεις αυτές. Επιπλέον, όσον αφορά την διαδικασία της επανεξέτασης προσβεβλημένων αποφάσεων, κανένα κ-μ δεν έχει προχωρήσει στη σύσταση ειδικού οργάνου. Γενικότερα η προσέγγιση της Ε.Ε. για τον τρίτο πυλώνα της Σύμβασης μπορεί να χαρακτηριστεί ως αποσπασματική. Τέλος, ενώ η νομολογία του ΔΕΕ έχει λειτουργήσει ως μια σημαντική δύναμη αλλαγής των εθνικών νομοθεσιών και προσαρμογής τους στις συμβατικές προβλέψεις, δεν επαρκεί για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των ζητημάτων που αναλύθηκαν ανωτέρω. Έτσι, η υιοθέτηση μιας σφαιρικής προσέγγισης και η ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών καθίστανται απαραίτητες (Καραγεώργου Β., 2013).

Παρατηρείται, λοιπόν, η ανάδυση νέων ισορροπιών και σχέσεων: η Ε.Ε. μπορεί να βρεθεί υπόλογη της Επιτροπής για φτωχή επίβλεψη της επιβολής των συμβατικών υποχρεώσεων από τα κ-μ. Η νομολογία του ΔΕΕ μπορεί να αμφισβητηθεί από ένα ελεγκτικό σώμα άλλου οργανισμού, το οποίο μπορεί να αποφασίσει πως η Ε.Ε. βρίσκεται σε κατάσταση μη συμμόρφωσης. Έτσι, η αρχή της συνεπούς ερμηνείας του εθνικού δικαίου με το ενωσιακό συμπληρώνεται από αυτή του ενωσιακού δικαίου με το συμβατικό, ενώ δημιουργούνται δεσμοί μεταξύ των διαδικαστικών δικαιωμάτων των πολιτών (δικονομικών, υπεράσπισης) που κατοχυρώνονται τόσο στο ενωσιακό, όσο και στο συμβατικό δίκαιο. Η πολυπλοκότητα αυτή ενισχύεται και από την τριγωνική σχέση των εθνικών νόμων των κρατών, τα οποία είναι ταυτοχρόνως κ-μ και Μέρη της Σύμβασης, με το δίκαιο της Ε.Ε. και το δίκαιο της Σύμβασης (Lanceiro R.,

2011). Το πρόβλημα που αναλύθηκε σε αυτό το υποκεφάλαιο είναι, ακριβώς, το τι συμβαίνει σε περίπτωση σύγκρουσης των υποχρεώσεων που προβλέπονται από την Ε.Ε. με αυτές που προβλέπονται από τη Σύμβαση.

3.3 Πρόσφατες εξελίξεις

Τον Ιούλιο του 2020 έλαβε χώρα η 67^η συνάντηση της Επιτροπής μέσω τηλεδιάσκεψης. Μεταξύ των υποθέσεων που συζητήθηκαν, ενδιαφέρον παρουσιάζει η ACCC/C/2013/96, η οποία ξεκίνησε το 2012 με ενάγοντα μία ΜΚΟ⁴⁴ που ασχολείται με τις αρνητικές επιπτώσεις των ανεμογεννητριών εναντίον της Ε.Ε. Η τελευταία παρουσιάζεται να βρίσκεται σε καθεστώς μη συμμόρφωσης σε σχέση με το άρθρο 7. Σύμφωνα με τον ενάγοντα το ευρύτερο ζήτημα αφορά τη μη εμπλοκή του κοινού κατά τον σχεδιασμό σημαντικών έργων κοινού ενδιαφέροντος ενεργειακών υποδομών, τμήμα του ευρωπαϊκού προγράμματος Connecting Europe Facility – TEN-E, χωρίς ενημέρωση των κατοίκων γειτονικών περιοχών των έργων και με άρνηση παροχής σχετικών πληροφοριών. Ειδικότερα, οι αρμόδιες αρχές δεν παρείχαν στο κοινό την κατάλληλη ενημέρωση σε έργα του προγράμματος στην Ιρλανδία, παρόλο που τα τελευταία αναμενόταν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην περιοχή. Το 2012 είχε διενεργηθεί δημόσια διαβούλευση σχετικά με τα έργα κοινού ενδιαφέροντος, με τρόπο όμως που δεν συμβάδιζε με τις συμβατικές προβλέψεις. Το καλοκαίρι του ίδιου έτους κατατέθηκε το πρώτο επίσημο αίτημα από εκπρόσωπο της ΜΚΟ για παροχή πληροφοριών, το οποίο δεν έγινε δεκτό λόγω προστασίας εμπορικών ενδιαφερόντων, απάντηση που δεν ικανοποίησε τον ενάγοντα. Η μεταξύ τους επικοινωνία συνεχίστηκε στο ίδιο μοτίβο για αρκετά χρόνια.

Στην απαρχή του ζητήματος το 2010 και σε σχέση με την τότε υπόθεση ACCC/C/2010/54, η Επιτροπή είχε καταλήξει πως η Ε.Ε. δεν είχε το κατάλληλο κανονιστικό πλαίσιο ή τις κατάλληλες οδηγίες προς τα κ-μ, ώστε αυτά να εφαρμόζουν σωστά το άρθρο 7 της Σύμβασης, ούτε είχε επιβλέψει την εφαρμογή του τελευταίου στην Ιρλανδία, επομένως βρίσκεται σε κατάσταση μη συμμόρφωσης με τα άρθρα 7 και 3.1 της Σύμβασης (UNECE, ACCC/C/2013/96). Στην τελευταία συνάντησή της, κεκλεισμένων των θυρών, η Επιτροπή έλαβε την απόφασή της την οποία και θα παρουσιάσει στην 69^η συνάντησή της, έπειτα από την κατάλληλη προετοιμασία από τη Γραμματεία. Επιπλέον, η υπόθεση ACCC/C/2015/128 για μη συμμόρφωση της Ε.Ε. δεν παρουσίασε κάποια εξέλιξη. Τα μέρη του κοινού που είχαν καταθέσει την σχετική

⁴⁴ The European Platform Against Windfarms (EPAW).

επικοινωνία και η ΜΚΟ–παρατηρητής παρότρυναν την Επιτροπή, η οποία δεν ζήτησε τη γνώμη των Μερών, κοινού και παρατηρητών προτού καταλήξει στην απόφασή της, να την επανεξετάσει. Το ζήτημα αναβλήθηκε, έτσι, για κάποια επόμενη συνάντηση. Όσον αφορά την υποβολή των αναφορών των Μερών, η Μολδαβία δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της, παρά την τελική προθεσμία (01/10/17) που είχε ορίσει η 6^η ΜΟΡ για τις υποβολές (United Nations, 2020 B).

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και τα σχόλια του Προέδρου για την προετοιμασία του δημόσιου διαλόγου (10/07/20). Αναφέρθηκε πως στο παρελθόν, μια μικρή ομάδα από νομικούς των ΜΚΟ προσέφερε την υποστήριξή της στους ενάγοντες κατά την προετοιμασία των επικοινωνιών τους. Αυτό αποδείχθηκε πολύ βοηθητικό, καθώς βελτίωσε την ποιότητα των επικοινωνιών και μείωσε τις μη αναγκαίες επαφές με την Επιτροπή. Τα τελευταία χρόνια, λόγω έλλειψης χρηματοδότησης, αυτή η νομική υποστήριξη ελαττώθηκε σημαντικά. Θα ήταν, λοιπόν, σημαντικό να επανέλθει η επαρκής οικονομική υποστήριξη των ΜΚΟ. Ένα άλλο ζήτημα αποτελεί η τακτική ορισμένων Μερών για σχολιασμό κάθε πληροφορίας ή απάντησης, ακόμα και όταν δεν παρέχεται κάποιο νέο στοιχείο (“tit- for- tat comments”). Αυτό δεν είναι βοηθητικό, καθώς η Επιτροπή οφείλει να εξετάζει προσεκτικά όλα τα σχόλια, κάτι που επιβαρύνει επιπλέον τον φόρτο εργασίας της. Τέλος, στο προτεινόμενο πρόγραμμα εργασίας της Σύμβασης για την περίοδο 2022- 2025 τονίζεται πως η αύξηση της γραμματειακής νομικής υποστήριξης για την Επιτροπή θα είναι απαραίτητη, προκειμένου να εξασφαλισθεί η αποτελεσματικότητά της.

Σχετικά με τις υποχρεώσεις των Μερών, αναφέρθηκε πως η υποβολή ασαφών, μη ολοκληρωμένων και καθυστερημένων χρονικά απαντήσεων από τα ενδιαφερόμενα Μέρη παρεμποδίζει σημαντικά την εργασία της Επιτροπής. Ακόμη, οι εκπρόσωποι των ενδιαφερόμενων Μερών θα πρέπει να είναι επαρκώς ενημερωμένοι για την υπόθεσή τους, ώστε να είναι σε θέση να απαντήσουν στις ερωτήσεις της Επιτροπής. Έπειτα, υπογραμμίστηκε πως στην περίπτωση που το ενδιαφερόμενο Μέρος απαντήσει στις συστάσεις της Επιτροπής προτού υποβληθεί η σχετική αναφορά της στην επόμενη ΜΟΡ, δεν θα υπάρχει λόγος λήψης σχετικής απόφασης στη ΜΟΡ, ούτε και λόγος συνεργασίας της Επιτροπής με το ενδιαφερόμενο Μέρος για την εξέταση της υλοποίησης της απόφασης της ΜΟΡ. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, ο φόρτος εργασίας της Επιτροπής θα ελαφρυνθεί σημαντικά. Τέλος, όσο νωρίτερα υλοποιηθούν οι συστάσεις της ΜΟΡ, τόσο νωρίτερα θα πάψει η υποχρέωση υποβολής έκθεσης υλοποίησης από το ενδιαφερόμενο Μέρος. Αναφέρθηκε, τέλος, πως σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης

που θεωρήθηκαν μεμονωμένου χαρακτήρα, και εφόσον δεν υπήρχε πρόβλημα με το νομικό πλαίσιο ή με τη γενικότερη δικαστική ή διοικητική πρακτική του ενδιαφερόμενου Μέρους, η Επιτροπή απείχε από το να υποβάλει συστάσεις. Εξετάζεται το ενδεχόμενο η πρακτική αυτή να εφαρμόζεται επί μόνιμου βάσεως (UNECE, 2020 A).

Η πιο πρόσφατη και 68^η συνάντηση της Επιτροπής έλαβε χώρα τον Νοέμβριο του 2020, τα σχετικά όμως έγγραφα δεν έχουν δημοσιευθεί ακόμα. Αναμενόταν να ανακοινωθούν οι αποφάσεις σχετικά με τις υποθέσεις ACCC/C/2014/121 (Ε.Ε.) και ACCC/C/2015/135 (Γαλλία). Ενώ στην πρώτη η Ε.Ε. βρίσκεται σε κατάσταση μη συμμόρφωσης, στη δεύτερη η Επιτροπή κατέληξε πως η Γαλλία δεν βρίσκεται σε κατάσταση μη συμμόρφωσης.

3.4 Κριτική αποτίμηση

Η κριτική του Gor Samvel σε άρθρο του το 2020 καλύπτει πολλές πτυχές της Σύμβασης και προσφέρει μια αρκετά ολοκληρωμένη εικόνα. Παρατηρείται μια θετική διαφορά των συστάσεων που εκδόθηκαν σε σχέση με αυτές που εν τέλει επέτυχαν συναίνεση, το πρόβλημα όμως σε αυτό το συμπέρασμα για την ποσοτική συναίνεση της Σύμβασης είναι πως δεν εξετάζεται η βαρύτητα του κάθε προβλήματος, ούτε η δυσκολία του κάθε Μέρους να συμμορφωθεί. Αντίστοιχα στις παλαιότερες υποθέσεις παρατηρείται μεγαλύτερο καθεστώς συμμόρφωσης, καθώς η βαρύτητα των ζητημάτων, η εγχώρια νομική κουλτούρα, οι πρακτικές που απαιτούνται από τις συστάσεις, το κύρος της Επιτροπής και των ΜΚΟ και τέλος η γενικότερη πολιτική περί συμμόρφωσης δεν βρίσκονταν τότε στο ίδιο σημείο με σήμερα.

Η ποιοτική συναίνεση εξετάζει τα λογικά χρονικά όρια για τον δικαστικό έλεγχο, την δυνατότητα πρόσβασης στη δικαιοσύνη για τις ΜΚΟ, την παροχή ευκαιριών αμφισβήτησης πράξεων και παραλείψεων που αντικρούουν περιβαλλοντικούς νόμους, την καλύτερη εκτέλεση τελικών δικαστικών αποφάσεων, την καθιέρωση έγκαιρων και γρήγορων διαδικασιών αναθεώρησης, την παροχή λιγότερο κοστοβόρων διαδικασιών πρόσβασης σε αναθεωρητικές διαδικασίες, τη νομιμοποίηση του δικαιώματος των ΜΚΟ στην πρόσβαση στην πληροφορία, καθώς και τη διαθεσιμότητα αποτελεσματικών αποζημιώσεων σε αναθεωρητικές διαδικασίες σχετικά με τις παραλείψεις δημόσιων αρχών για την επιβολή της περιφερειακής νομοθεσίας.

Παρόλο που σε πολλές σχετικές υποθέσεις υπήρξε θετική εξέλιξη στους

παραπάνω τομείς, ορισμένες πρακτικές, πολιτικές ή νομοθεσίες Μερών έχουν μείνει अपαράλλαχτες για χρόνια. Ένα παράδειγμα αποτελεί η αναμονή, στο Ηνωμένο Βασίλειο, για αλλαγή του συστήματος κοστολόγησης εδώ και δέκα χρόνια. Η Αυστρία, έπειτα, δεν έχει θέσει σαφή κριτήρια για τη διαδικασία αμφισβήτησης πράξεων/παραλείψεων από τις ΜΚΟ εδώ και οκτώ χρόνια, ενώ η Αρμενία εδώ και δεκατέσσερα. Στην Βουλγαρία, οι διαδικασίες αναθεώρησης παραμένουν ανεπαρκείς και αναποτελεσματικές για επτά χρόνια, ενώ στη Ρουμανία εδώ για έξι. Στην Ισπανία παρατηρείται έλλειψη διαθεσιμότητας για παροχή βοήθειας εδώ και δέκα χρόνια. Οι παραλείψεις αντιμετώπισης ουσιωδών ζητημάτων οδηγούν στο ερώτημα του εάν οι αποφάσεις της Επιτροπής είναι δεσμευτικές και η απάντηση είναι πως ναι, εφόσον εγκριθούν από τη ΜΟΡ. Δεν αποτελούν μέρος του δεσμευτικού κειμένου της Σύμβασης, ταυτόχρονα όμως αποτελούν μεταγενέστερες συμφωνίες, οι οποίες λαμβάνονται υπόψιν κατά την ερμηνεία της Σύμβασης.

Όσον αφορά την πραγματική επίδραση της Σύμβασης, δηλαδή τα νομικά της αποτελέσματα, στο 41% των περιπτώσεων τα Μέρη βελτίωσαν τη συμμόρφωσή τους μέσω της συμβουλευτικής διαδικασίας και της συνεχούς επικοινωνίας. Για το εναπομείναν 59%, η βελτίωση της κατάστασής τους βρίσκεται σε εξέλιξη. Συνολικά έχουν εκδοθεί μόλις τέσσερις προειδοποιήσεις (προς Ουκρανία, Καζακστάν, Τουρκμενιστάν και Βουλγαρία). Βέβαια το ίδιο Μέρος μπορεί να αντιδράσει διαφορετικά σε άλλες αποφάσεις ή άλλα τμήματα της ίδιας απόφασης. Αυτό συμβαίνει έπειτα από μια ανάλυση κόστους – οφέλους ή από την έλλειψη ικανότητας για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων ζητημάτων, ενώ η ανταπόκριση ή μη καθορίζεται από την φύση των συστάσεων. Οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Σύμβαση είναι παρόμοιες με αυτές του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, οι μισές αποφάσεις του οποίου δεν έχουν εφαρμοστεί. Χρειάζονται χρόνια διαρκούς επικοινωνίας, πειθούς και επιπρόσθετης νομοθέτησης ώστε να υπάρξει επιτυχής εφαρμογή των αποφάσεων. Ο Kravchenko (2007) προσθέτει πως πρόβλημα αποτελεί και το σύστημα αναφορών, το οποίο δεν λαμβάνεται σοβαρά υπόψιν από τα Μέρη, ενώ παρατηρούνται και διαφορές μεταξύ των κρατών ως προς το περιεχόμενο, τη μορφοποίηση κλπ. Η Pitea (2006) συμπληρώνει πως, όσον αφορά τα πρακτικά αποτελέσματα, η Επιτροπή ορισμένες φορές ήταν αρκετά αυστηρή, όπως στην περίπτωση του Τουρκμενιστάν για μη συμμόρφωση με το άρθρο 3.4 (αναγνώριση και στήριξη περιβαλλοντικών οργανώσεων στο νομικό σύστημα). Αντιθέτως, σε άλλες περιπτώσεις επέδειξε μεγάλη προσοχή για να μην παραβιάσει τη γλώσσα των

συνθηκών, κατά την υπόδειξη της απαιτούμενης συμπεριφοράς των Μερών.

Η Marsden σχολιάζει πως η Επιτροπή αποτελείται από πολλούς μηχανισμούς αποφυγής συγκρούσεων που σταδιακά προσέλαβαν δικαστικό χαρακτήρα, αναπτύσσοντας ένα σώμα γνώσης μέσω της εφαρμογής του νόμου σε γεγονότα. Η Pitea συμπληρώνει πως το άρθρο 15 δημιουργήθηκε με βάση τις συνεργατικές και μη συγκρουσιακές διαδικασίες άλλων MEAs, αλλά και τους οιονεί δικαστικούς μηχανισμούς των συνθηκών για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Αποτέλεσμα αυτού του συνδυασμού ήταν πως ο νέος αυτός μηχανισμός διαφέρει τόσο πολύ από τους προηγούμενους, που θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως έχει διαφορετική νομική φύση. Η διαφορετικότητα αυτή είναι και που οδηγεί στις αμφιβολίες για τη νομιμότητά του καθότι παρουσιάζει ασυνέπειες με τις συμβατικές προβλέψεις που τον περιγράφουν ως μη συγκρουσιακό, μη δικαστικό και συμβουλευτικού χαρακτήρα. Τα δικαστικά του στοιχεία έγκεινται στην ανεξαρτησία της Επιτροπής, την εξαιρετικά επισημοποιημένη διαδικασία, την έμφαση στη διαφάνεια και τις διαδικαστικές εγγυήσεις⁴⁵ και τη νομική αξιολόγηση περί συμμόρφωσης ή μη, με λίγο χώρο για συνδιαλλαγή.

Η μη συγκρουσιακή διαδικασία της Σύμβασης, όμως, διαφοροποιείται από τις υπόλοιπες οιονεί δικαστικές, καθότι προκειμένου να προωθηθεί μια επικοινωνία δεν χρειάζεται η ύπαρξη κάποιου θύματος, δεν προσφέρεται αποκατάσταση για τις ατομικές παραβάσεις, οι κανόνες της διαδικασίας είναι διαχρονικοί και το σύστημα επικοινωνίας στοχεύει μόνον στη διεύρυνση των πηγών πληροφοριών. Οι φόβοι που είχαν εκφραστεί για πιθανή κατάχρηση του δικαιώματος παρέμβασης από τις ΜΚΟ δεν πραγματοποιήθηκαν, ενώ ούτε η ταυτόχρονη συμμετοχή του «ενάγοντα»⁴⁶ και του ενδιαφερόμενου Μέρους στις συναντήσεις της Επιτροπής εισήγαγαν κάποιο συγκρουσιακό στοιχείο. Ο διάλογος που διενεργείται είναι ανοικτός και εποικοδομητικός, ενώ εμπλέκει όλους τους συμμετέχοντες στη συνάντηση. Όσον αφορά το αποτέλεσμα της διαδικασίας, δεν έχει εξωτερική δεσμευτική επίδραση και αντλεί την περιορισμένη νομική του δύναμη από την έγκριση ενός πολιτικού σώματος (τη ΜΟΡ). Μια ακόμη διαφορά με άλλες οιονεί δικαστικές διαδικασίες είναι πως δεν ορίζονται αποκαταστάσεις για παραβιάσεις που έλαβαν χώρα στο παρελθόν. Η Pitea καταλήγει πως η μη συγκρουσιακή φύση της Σύμβασης δεν αλλοιώνεται από τα καινοτόμα χαρακτηριστικά της. Το διεθνές δίκαιο έχει ήδη βιώσει θεμελιώδεις αλλαγές

⁴⁵ “Due process quarantees” στο αγγλικό κείμενο.

⁴⁶ “Communicant” στο αγγλικό κείμενο.

στην ουσία της επίλυσης διαφορών και τον έλεγχο της συμμόρφωσης, με παράδειγμα τις μεταβολές στον χώρο του εμπορίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Ο Samvel συμφωνεί με την άποψη της Pitea περί (μη) δικαστικοποίησης, υπογραμμίζοντας πως ο ρόλος των κανονιστικών της χαρακτηριστικών και αποφάσεων δεν πρέπει να μεγαλοποιείται. Γενικότερα, υποστηρίζει πως οι αποφάσεις της Επιτροπής αποτελούν soft law και κάτι περισσότερο από απλές πράξεις εφαρμογής δικαίου, καθότι δημιουργούν προσδοκίες για τη μελλοντική συμπεριφορά των Μερών και ερμηνεύουν τις δεσμευτικές προβλέψεις της Σύμβασης. Ξεκινούν μια νομική διαδικασία, η οποία παύει μόνο όταν επιτυγχάνεται πλήρης συμμόρφωση. Οι αποφάσεις της Επιτροπής γίνονται, έτσι, πράξεις προσανατολισμένες στο μέλλον, ενώ αντιμετωπίζουν ουσιαστικά και συστημικά ζητήματα. Η ερμηνεία της Σύμβασης με τη σειρά της δημιουργεί νέα νοήματα, τα οποία γίνονται μέρος του δεσμευτικού νόμου της Σύμβασης. Επιπλέον ενημερώνει, πρακτικά, τα Μέρη για τις πράξεις που οδηγούν σε κατάσταση μη συμμόρφωσης, οδηγώντας τα στο να τις αποφεύγουν. Ο Samvel καταλήγει πως η Επιτροπή είναι απαραίτητη μεν, χωρίς το απαραίτητο κύρος δε. Τα Μέρη δεν έχουν ακόμη εσωτερικοποιήσει τη Σύμβαση, με αποδεικτικό αυτού τις πολλές επικοινωνίες που κατατίθενται, επομένως η επιρροή της Επιτροπής θα πρέπει να ενισχυθεί σε όλα τα επίπεδα.

Κεφάλαιο τέταρτο: Η συμμόρφωση στη διεθνή σύμβαση για τη ρύθμιση της φαλαινοθηρίας

Η συμμόρφωση στις περιβαλλοντικές συμβάσεις έχει εξελιχθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, με επιτροπές όπως οι δύο που εξετάστηκαν ήδη να περιέχουν καινοτόμα στοιχεία, όπως η διευκολυντική προσέγγιση και η δυνατότητα για μεγαλύτερη συμμετοχή και μη κρατικών δρώντων στη διαδικασία. Οι Συμβάσεις αυτές (Βαρκελώνης, Άαρχους) κατάφεραν να συγχρονιστούν με το πεδίο αναφοράς τους και να ανταποκριθούν στα αιτήματα της εποχής τους. Το συμβατικό σύστημα της Βαρκελώνης παρουσίασε σημαντική εξέλιξη από την δημιουργία του, καταλήγοντας το 2008 να εγκαθιδρύει την Επιτροπή Συμμόρφωσής του, η οποία είχε χαρακτήρα συμβουλευτικό. Η Σύμβαση Άαρχους, η φύση της οποίας ήταν επαναστατική για την συμμετοχή των σχετικών οργανισμών και των πολιτών στα περιβαλλοντικά δρώμενα, εγκαθίδρυσε μια ακόμα πιο σύγχρονη Επιτροπή Συμμόρφωσης, με τα μέλη του κοινού να αναλαμβάνουν ουσιώδη ρόλο σε πολλά ζητήματα.

Η διεθνής σύμβαση για τη ρύθμιση της φαλαινοθηρίας⁴⁷, αντίθετα, δεν κατάφερε να εξελιχθεί με αντίστοιχο τρόπο και να αντιμετωπίσει τα προβλήματα συμμόρφωσης αποτελεσματικά. Αυτό όμως δεν σημαίνει πως βρίσκεται εκτός πραγματικότητας: τα Μέρη δεν επιθυμούν, τη δεδομένη χρονική στιγμή, να μεταβάλουν την ουσία της. Κράτη όπως την Ιαπωνία και τη Νορβηγία, τα οποία ήταν αντίθετα σε πολλές συμβατικές προβλέψεις από την αρχή, δεν συμμορφώθηκαν με αυτές. Όπως έχει βέβαια προαναφερθεί τα κράτη έχουν ανεξάρτητη βούληση και προσχωρούν σε διεθνείς συμφωνίες επειδή οι τελευταίες θα τους αποφέρουν κάποιο όφελος. Επομένως εάν κάποιος κράτος δεν ωφελείται από την παραμονή του στο συμβατικό καθεστώς, είτε δεν θα τηρεί τις προβλέψεις αυτού είτε θα αποχωρήσει, εφόσον δεν μεταβληθεί κάποιο ουσιώδες στοιχείο. Η αποχώρηση ενός Μέρους άλλωστε προκαλεί αναταραχές στη διεθνή ισορροπία του συμβατικού καθεστώτος, οδηγώντας συχνά στην αποχώρηση και άλλων Μερών, επομένως γίνονται προσπάθειες για την αποφυγή μιας τέτοιας ενέργειας.

Η ΔΣΦΡ υπεγράφη το 1946, με στόχο τη διασφάλιση της διατήρησης και της βιώσιμης διαχείρισης των φαλαινών παγκοσμίως. Η Διεθνής Επιτροπή Φαλαινοθηρίας⁴⁸ αποτελεί το κυρίαρχο όργανο υλοποίησης της Σύμβασης αλλά και της ρύθμισης της παγκόσμιας φαλαινοθηρικής βιομηχανίας. Δημιουργήθηκε από τη ΔΣΡΦ και αρχικά αποτελούνταν από εκπροσώπους των φαλαινοθηρικών Μερών, παραμένοντας όμως ανοιχτή σε όλα τα κράτη. Το 1972 αριθμούσε 14 μέλη, τα οποία αυξήθηκαν σε 39 έως το μορατόριουμ και πλέον έχουν φτάσει τα 88. Η ΔΕΦ έχει τη δυνατότητα υποβολής συστάσεων στα Μέρη της Σύμβασης, οι οποίες δεν συνοδεύονται όμως από προβλέψεις συμμόρφωσης ή επιβολής. Αρχικός στόχος της Σύμβασης ήταν η διατήρηση των αλιευτικών αποθεμάτων των φαλαινών, εντός των επόμενων δεκαετιών όμως η κατάσταση χειροτέρευσε αισθητά, κυρίως λόγω της αναδυόμενης τεχνολογίας της αλιείας. Η μεγάλη μείωση των πληθυσμών της φάλαινας, σε συνδυασμό με την ανάδυση των περιβαλλοντικών κινημάτων και την παρακμή της φαλαινοθηρικής βιομηχανίας⁴⁹ οδήγησε το 1982 στην απόφαση της ΔΕΦ για παύση της αλίευσης για εμπορικούς σκοπούς επ' αόριστον (μορατόριουμ).

Στην υιοθέτηση του μορατόριουμ βοήθησε και η προσχώρηση στη ΔΕΦ πολλών νέων μελών, τα οποία μετέβαλαν τις ισορροπίες του «κλαμπ φαλαινοθηρίας»,

⁴⁷ Εφεξής «ΔΣΡΦ».

⁴⁸ Εφεξής «ΔΕΦ».

⁴⁹ Το φαλαινέλαιο αντικαταστάθηκε σε μεγάλο βαθμό από το πετρέλαιο.

οδηγώντας έτσι στην άσκηση πίεσης από πολλά Μέρη για αυστηρότερες ρυθμίσεις. Όπως τονίζει και ο Jeremy Cherfas, έναν ακόμα λόγο για την αποτυχία ρύθμισης της αλίευσης μέχρι τότε είχε αποτελέσει και η πολιτική πίεση για την άρνηση υιοθέτησης επιστημονικών απόψεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, μάλιστα, οι μαθηματικοί τύποι για τον υπολογισμό των εκτιμώμενων πληθυσμών φαλαινών τροποποιήθηκαν σε μεγάλο βαθμό ώστε να επιτραπεί η αλίευση, παρά τα εμφανή σημάδια σημαντικής μείωσης. Όπως σχολίασε χαρακτηριστικά και μέλος της Επιτροπής, «η Επιτροπή θα μείνει γνωστή στην Ιστορία ως μια μικρή ομάδα ανθρώπων που απέτυχε να δράσει υπεύθυνα, προστατεύοντας τα ενδιαφέροντα ενός μικρού αριθμού φαλαινοθήρων και όχι το μέλλον χιλιάδων φαλαινών» (Wilkinson D.M., 1989 και Δημητρακοπούλου E.A., 2015).

Η δυσκολία μεταβολής των συμβατικών προβλέψεων δεν βοήθησε στην υιοθέτηση αυστηρότερων ρυθμίσεων. Συγκεκριμένα, για τις μεταβολές αυτών απαιτείται πλειοψηφία των $\frac{3}{4}$ των Μερών που ψηφίζουν (άρθρο 3.2), η οποία στην πράξη μεταφράζεται σε ουσιαστική ομοφωνία. Στην περίοδο μετά το μορατόριουμ, όμως, αυτή η δυσκολία μεταβολής του Προγράμματος της Σύμβασης⁵⁰ αποδεικνύεται θετική, καθώς θα είναι πολύ δύσκολο να επιστρέψουμε στην προ του 1985 κατάσταση. Μία πρόβλεψη που καθιστά την αποτελεσματική διαχείριση των πληθυσμών δύσκολη είναι η δυνατότητα άσκησης αρνησικυρίας (βέτο) από ένα μόλις Μέρος (άρθρο 5.3), πρόβλεψη που έχει χρησιμοποιηθεί για την αποφυγή μείωσης των φαλαινοθηρικών δραστηριοτήτων μέσω της ταξινόμησης των αποθεμάτων, ενώ έχουν αγνοηθεί και αποφάσεις για τη θανάτωση των φαλαινών με μη βάνανσο τρόπο. Το τρίτο σημείο που δυσχεραίνει την αποτελεσματική εφαρμογή της είναι η έλλειψη προβλέψεων επιβολής. Η σχετική πρόβλεψη υπήρχε στο προσχέδιο της Σύμβασης, αφαιρέθηκε όμως από το τελικό σχέδιο. Τέλος, ένα σημαντικό μειονέκτημα παρουσιάζει και η πρόβλεψη για τη δυνατότητα των Μερών να ορίζουν ένα εθνικό ανώτατο όριο αλίευσης φαλαινών για επιστημονική έρευνα. Την εποχή της σύνταξής του το σχετικό άρθρο (8) δεν ήταν προβληματικό, καθώς δεν μπορούσε να έχει προβλεφθεί η τεράστια μείωση των αποθεμάτων που ακολούθησε. Κατέληξε, όμως, να χρησιμοποιείται ως νομικό κενό ώστε να γίνεται αλίευση φαλαινών υπό τον μανδύα της επιστημονικής έρευνας, με το μορατόριουμ να παρακάμπτεται. Η Ισλανδία, η Νότια Κορέα, η Νορβηγία και η Ιαπωνία έκαναν κατάχρηση της συμβατικής αυτής πρόβλεψη για πολλά χρόνια,

⁵⁰ Schedule of Regulations.

λαμβάνοντας και την επακόλουθη αποδοκιμασία της διεθνούς κοινότητας (Wilkinson D.M., 1989).

Η Malgosia Fitzmaurice-Lachs (2018) συμπληρώνει πως ένας επιπλέον λόγος αποτυχίας της Σύμβασης είναι η μεγάλη ηλικία της (70 χρόνια σχεδόν), καθότι η βασική δομή της αποτυπώνει την προσέγγιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων την εποχή της δημιουργίας της. Η σύγχρονη προσέγγιση καλεί για σφαιρική αντιμετώπιση και ολοκληρωμένη διαχείριση, με στόχο τη διατήρηση και βιώσιμη χρήση σε ισόνομη βάση. Με τους υπέρμαχους της ελεγχόμενης αλίευσης και εκείνους της απόλυτης διατήρησης των πληθυσμών των φαλαινών να μην βρίσκουν κοινό έδαφος συζήτησης, η ερώτηση που ανακύπτει είναι το εάν η ΔΕΦ παραμένει ο κατάλληλος οργανισμός διαχείρισης και ποια η σχέση της με τα αιτήματα των Μερών. Το 1994 συγκροτήθηκε σώμα εργασίας τεχνικών και εμπειρογνομόνων, το οποίο θα επεξεργαζόταν τη δημιουργία ενός Αναθεωρημένου Συστήματος Διαχείρισης. Μέχρι το 2003 είχε συμφωνηθεί πως τα βασικά σημεία του τελευταίου θα ήταν τέσσερα: εθνικοί επιθεωρητές, διεθνείς παρατηρητές, συστήματα παρακολούθησης σκαφών και έλεγχος αλιευμάτων. Λόγω όμως πολιτικής διαφωνίας, κυρίως της αδυναμίας επίτευξης συμφωνίας σχετικά με τους επιθεωρητές και παρατηρητές, και επιστημονικής αβεβαιότητας, κυρίως της έλλειψης αξιόπιστων επιστημονικών δεδομένων, το Σύστημα παραμένει στα χαρτιά. Παράλληλα είχαν λάβει χώρα συζητήσεις σχετικά με τη δημιουργία μιας Επιτροπής Εξέτασης Συμμόρφωσης, κάποια Μέρη όμως εξέφρασαν τις αντιρρήσεις τους, υποστηρίζοντας πως δεν υπήρχε ανάγκη ίδρυσης ενός τέτοιου οργάνου, το οποίο θα προκαλούσε γραφειοκρατικά προβλήματα. Η Fitzmaurice-Lachs καταλήγει πως έλλειψη ενός μηχανισμού συμμόρφωσης αντικατοπτρίζει την γενικότερη ατμόσφαιρα που επικρατεί στο συμβατικό καθεστώς και την αδυναμία συνεννόησης, η οποία επηρεάζει όλες τις καθεστωτικές όψεις και λειτουργίες (Fitzmaurice-Lachs M, 2018).

Η Δημητρακοπούλου προσθέτει πως εφόσον οι στόχοι της Σύμβασης αυτή τη στιγμή είναι η θανάτωση όσο το δυνατόν μικρότερου αριθμού φαλαινών και η διεξαγωγή της φαλαινοθηρίας σύμφωνα με τους κανόνες της ΔΕΦ, το μορατόριουμ θα μπορούσε να αρθεί υπό συγκεκριμένους όρους. Θα χρειαζόταν παράλληλη εφαρμογή ενός συστήματος με αυστηρά καθορισμένες από την Επιστημονική Επιτροπή ποσοστώσεις, ανεξάρτητους επιθεωρητές και αποτελεσματικό σύστημα παρακολούθησης (monitoring). Θα μπορούσαν ακόμη να εγκριθούν ποσοστώσεις για

την Παράκτια Φαλαινοθηρία Μικρού Τύπου. Η πλήρης απαγόρευση, χωρίς τη διάκριση σε διαφορετικά είδη φαλαινών, οι πληθυσμοί των οποίων τελούν υπό διαφορετική κατάσταση διατήρησης (conservation status), υπονομεύει τη νομιμοποίηση της ΔΕΦ και εντείνει τις ενστάσεις των υπέρμαχων της αλίευσης. Άλλωστε, ο κίνδυνος που διατρέχει ο πληθυσμός των φαλαινών δεν εξαντλείται στην αλίευση: η γενικότερη υπεραλίευση, η ρύπανση, η κλιματική αλλαγή και η καταστροφή του όζοντος απειλούν πολύ πιο άμεσα την τροφή των φαλαινών και ως εκ τούτου και την επιβίωσή τους. Η επιβολή αξιών που δε συμμερίζονται όλα τα κράτη υπονομεύει την εμπιστοσύνη και τον αμοιβαίο σεβασμό στη διαφορετικότητα, στοιχεία απαραίτητα για την επίτευξη διεθνούς συνεργασίας. Η δικαιολόγηση της βιώσιμης διαχείρισης των πόρων με ηθικά αντί για επιστημονικά επιχειρήματα, λοιπόν, θα πρέπει να αποφεύγεται (Δημητρακοπούλου Ε.Α., 2015). Η Σύμβαση δεν έχει καταφέρει να αντιμετωπίσει τα προβλήματά της μέχρι σήμερα, ενώ οι τελευταίες εξελίξεις δεν εμφανίζονται θετικές, με την Ιαπωνία να ανακοινώνει την αποχώρησή της από τη ΔΕΦ το 2018 και την επανέναρξη της εμπορικής φαλαινοθηρίας από το 2019 (Kolmaš M., 2020).

Κεφάλαιο πέμπτο: Η συμμόρφωση στη Συμφωνία των Παρισίων

Στο αντίθετο άκρο από τη ΔΣΡΦ βρίσκεται η Συμφωνία των Παρισίων, η οποία υπεγράφη το 2015. Ήδη από το 1992, τα Μέρη της Σύμβασης-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή προσπάθησαν να συμφωνήσουν στην υιοθέτηση μέτρων, τα οποία θα σταθεροποιούσαν τις συγκεντρώσεις αερίων του θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα σε επίπεδα που θα απέτρεπαν την επικίνδυνη ανθρωπογενή εμπλοκή με το κλιματικό σύστημα. Το ζήτημα αυτό αποδείχθηκε δύσκολο, λόγω του πρωτοφανούς μεγέθους της πρόκλησης αλλά και λόγω της σημαντικής διαφοράς στην ικανότητα των κρατών για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Το χάσμα αυτό αναγνωρίστηκε και από το Πρωτόκολλο του Κιότο του 1997, το οποίο οικοδομήθηκε ακριβώς πάνω στις διαφορές μεταξύ «ανεπτυγμένων» και «αναπτυσσόμενων» κρατών, προσαρμόζοντας τους ποσοτικούς στόχους των εκπομπών αερίων αντίστοιχα. Εν τέλει ούτε αυτή η προσπάθεια απέφερε καρπούς, με τον επαναπροσδιορισμό των στόχων να αποδεικνύεται αδύνατος για κάποια σημαντικά Μέρη και κάποια άλλα να αποχωρούν από το Πρωτόκολλο. Η Συνδιάσκεψη των Παρισίων για την Κλιματική Αλλαγή το 2015 αναμενόταν να δώσει μία λύση, καταλήγοντας στην υιοθέτηση της Συμφωνίας, η οποία θεωρήθηκε ένα είδος Πρωτοκόλλου της Σύμβασης του 1992 (Savaresi A., 2016).

Κατά τη δημιουργία του μηχανισμού συμμόρφωσής της δανείστηκε καινοτόμα στοιχεία από ήδη υπάρχουσες ΜΕΑs, υιοθετώντας έναν καθαρά μη συγκρουσιακό και συμβουλευτικό χαρακτήρα. Περιλαμβάνει μία Επιτροπή Υλοποίησης και Συμμόρφωσης, ένα όργανο που πλέον θεωρείται βασικό για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του μηχανισμού. Η Επιτροπή ορίζεται ως βασισμένη σε ειδικούς⁵¹ και διευκολυντικής φύσης, ενώ ο τρόπος λειτουργίας της είναι διαφανής, μη αντιθετικός και μη τιμωρητικός. Τονίζεται επίσης πως θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη σημασία στις εθνικές δυνατότητες και καταστάσεις των Μερών. Η Επιτροπή είναι επικουρικό όργανο της ΜΟΡ⁵² και υποβάλλει σε αυτήν ετήσιες εκθέσεις (Άρθρο 15 Συμφωνίας).

Θεωρητικοί του χώρου έχουν εκφράσει τις αμφιβολίες τους σε σχέση με τη γενικότερη νομική δεσμευτικότητα της Συμφωνίας, καθότι η τελευταία δεν περιλαμβάνει εφαρμοστέους κανόνες και κυρώσεις για τις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης. Η Anne- Marie Slaughter υποστηρίζει πως η Συμφωνία απορρίπτει την έννοια της συμμόρφωσης ως σφραγίδα νομιμότητας ή έλλειψης αυτής, δημιουργώντας ένα πλαίσιο ενισχυμένης διαφάνειας, εντός του οποίου τα Μέρη θα δεσμεύονται εθελοντικά για την τήρηση των συμφωνηθέντων. Αυτό, υπογραμμίζει, δεν είναι αρνητικό: η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, ενός ολοένα εξελισσόμενου και πιο πειστικού χρονικά ζητήματος, θα ήταν αδύνατη μέσω μόνιμων και δεσμευτικών υποχρεώσεων που απαιτούν πολύ χρόνο.

Η Συμφωνία δείχνει τον δρόμο προς ένα νέο είδος παγκόσμιας διακυβέρνησης. Άλλωστε, η πρακτική έχει δείξει πως οι εκ των άνω υποχρεώσεις δεν είναι κατάλληλες για την ποικιλομορφία των σημερινών κρατών. Αντιθέτως, θα πρέπει να στραφούμε προς εθνικά καθορισμένες προθέσεις συνεισφοράς, οι οποίες απαιτούν τη συνεργασία των πολιτών με τις κυβερνήσεις τους για την κατάρτιση ρεαλιστικών σχεδίων. Η Slaughter συνεχίζει υποστηρίζοντας πως η σημαντικότερη μεταβολή την οποία εγκαίνιασε η Συμφωνία, είναι αυτή από τον επιλεκτικό εξαναγκασμό στον συλλογικά στηριζόμενο ανταγωνισμό⁵³. Αντί λοιπόν τα Μέρη να αλληλοκαταγγέλλονται για μη συμμόρφωση, θα εισέλθουν σε ένα στάδιο υγιούς ανταγωνισμού για την συνεισφορά στην επίλυση ενός κοινού προβλήματος (Slaughter A.-M., 2015).

Βέβαια όπως έχει ήδη παρατηρηθεί από την ανάλυση των μηχανισμών συμμόρφωσης των Συμβάσεων της Βαρκελώνης και του Άαρχους, η

⁵¹ Αγγλικό κείμενο: “Expert based”.

⁵² Στη Συμφωνία των Παρισίων: “CMA”.

⁵³ Αγγλικό κείμενο: “Collectively supported competition”.

«αλληλοκαταγγελία» είναι κάτι που δεν εφαρμόζεται σχεδόν ποτέ στις MEAs. Η ύπαρξη ενός μηχανισμού με τη δυνατότητα καταγγελίας άλλου Μέρους, με τα μέσα επίλυσης να μπορούν να φτάσουν μέχρι και τη δικαστική διαμάχη, δεν συνεπάγεται και χρήση τους. Οι Επιτροπές έχουν υποστηρικτικό ρόλο με στόχο την παροχή των δυνατοτήτων εκείνων, που θα επιτρέψουν στο εκάστοτε μη συμμορφώμενο Μέρος την επιστροφή σε κατάσταση συμμόρφωσης με τις συμβατικές προβλέψεις. Επιπλέον, οι περισσότερες ενέργειες λαμβάνουν χώρα σε συνεννόηση με αυτό, επομένως το στοιχείο της εθελοντικής συνεργασίας είναι και εδώ παρόν. Δεν θα πρέπει να λησμονείται, άλλωστε, πως οι διεθνείς συμβάσεις βασίζονται στην εθελοντική συνεργασία ανεξάρτητων κρατών, τα οποία δεν θα συμμετείχαν σε αυτές εάν δεν αποκόμιζαν κάποιο όφελος. Η τήρηση των συμφωνηθέντων και η παραμονή των κρατών στις συμφωνίες, επομένως, δεν εξασφαλίζεται μέσω της ύπαρξης τιμωρητικών προβλέψεων. Η Συμφωνία των Παρισίων προχωρά ένα βήμα πιο μακριά, με τις τελευταίες να απουσιάζουν πλήρως. Όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή, πολλοί θεωρητικοί υποστηρίζουν πως ο αποτελεσματικότερος τρόπος συμμόρφωσης είναι μία μίξη των δύο μεθόδων (τιμωρητικών και διευκολυντικών μέτρων). Η Michaela Danneman, όμως, υπογραμμίζει πως καθώς οι υποχρεώσεις που προκύπτουν από διεθνείς συμφωνίες λαμβάνονται πιο σοβαρά υπόψιν σε σχέση με τις καθαρά πολιτικές, καθώς ακόμα και αν οι πρώτες δεν είναι ξεκάθαρα νομικά δεσμευτικές, η παραβίασή τους αποτελεί μεγάλο ρίσκο για την φήμη του Μέρους και τις διεθνείς του σχέσεις. Δεν μπορεί να υπάρξει μια καταληκτική θεωρητική απάντηση προς στήριξη της μίας εκ των δύο θέσεων, επομένως μόνον η πρακτική μπορεί να καταδείξει κατά πόσο μία συμφωνία όπως αυτή των Παρισίων θα μπορέσει να λειτουργήσει αποτελεσματικά.

Στην πρώτη συνάντηση της Επιτροπής, τον Ιούνιο του 2020, έλαβε χώρα η εκλογή των Προέδρων και η παρουσίαση των μελών, δημιουργήθηκε το προσχέδιο του εσωτερικού κανονισμού και τέλος έγινε η προετοιμασία της δεύτερης συνάντησης, η οποία έλαβε χώρα τον Οκτώβριο του 2020 (UN, 2020 B). Σε αυτή υιοθετήθηκε το σχέδιο εργασίας για την περίοδο 2020- 2021, με το τελικό σχέδιο του εσωτερικού κανονισμού να προβλέπεται να έχει ολοκληρωθεί στην 4^η συνάντηση της Επιτροπής, εντός του 2021. Επιπλέον υιοθετήθηκε η ετήσια αναφορά προς τη MOP (UN, 2020 A) καθώς και το έγγραφο περί προαιρετικής εκπαίδευσης στη συμμόρφωση. Κανένα από τα σχετικά έγγραφα δεν έχει δημοσιευθεί ακόμα.

Όσον αφορά τη δομή και λειτουργία της, στην Απόφαση 20.1 τονίζεται πως η Επιτροπή θα πρέπει να αποφεύγει την επικάλυψη προσπαθειών, δεν θα λειτουργεί σαν

μηχανισμός επιβολής ή επίλυσης διαφωνιών, δεν θα επιβάλλει ποινές ή κυρώσεις και θα σέβεται την εθνική κυριαρχία. Αποτελείται από συνολικά δώδεκα μέλη που, όπως και στις Συμβάσεις της Βαρκελώνης και του Άαρχους, επιλέγονται με βάση τις ατομικές τους ικανότητες. Η εκλογή τους γίνεται από τη ΜΟΡ, ενώ τηρούνται τα κριτήρια της ισόνομης γεωγραφικής εκπροσώπησης, της ικανότητας στα σχετικά νομικά, επιστημονικά, τεχνικά και κοινωνικοοικονομικά πεδία καθώς και της ισορροπίας των φύλων (UN, Απόφαση 1/CP.21, παρ. 102, 2016). Στην Απόφαση 20.1 της ΜΟΡ (2018) η λειτουργία της Επιτροπής περιγράφεται αναλυτικά. Τα μέλη θα εκτίουν θητεία τριών χρόνων, με δύο συνεχόμενες θητείες το πολύ. Ακόμη, τα μέλη διαχωρίζονται σε⁵⁴ έξι τακτικά και έξι αναπληρωματικά. Σε περίπτωση αποχώρησης ενός μέλους από την Επιτροπή, το Μέρος από το οποίο προήλθε το μέλος που αποχώρησε υποδεικνύει έναν ειδικό, από το ίδιο Μέρος, ο οποίος θα εκτίσει το υπόλοιπο της θητείας. Η Επιτροπή εκλέγει, μεταξύ των μελών της, δύο συν- Προέδρους για θητεία επίσης τριών χρόνων, με βάση το κριτήριο της ισόνομης γεωγραφικής εκπροσώπησης. Συνεδριάζει τουλάχιστον δύο φορές ετησίως, εκτός και εάν αποφασιστεί διαφορετικά, από το 2020 και έπειτα. Κατά τη διάρκεια λήψης των αποφάσεών της, μπορούν να είναι παρόντες μόνο τα μέλη της και υπεύθυνοι της Γραμματείας, ενώ για να ληφθεί απόφαση απαιτείται παρουσία των δέκα μελών. Η πρόβλεψη αυτή είναι αρκετά πιο αυστηρή από τις αντίστοιχες των προαναφερθέντων Επιτροπών. Κοινό στοιχείο αποτελεί η εξάντληση των προσπαθειών για επίτευξη απόφασης με συναίνεση.

Ο μηχανισμός συμμόρφωσης ενεργοποιείται εφόσον ένα Μέρος:

- Δεν έχει υποβάλει ή τηρήσει το εθνικά καθορισμένο όριο εκπομπών (άρθρο 4),
- Δεν έχει υποβάλει μια υποχρεωτική αναφορά ή επικοινωνία (άρθρο 9 και 13) και
- Δεν έχει συμμετάσχει στη διευκολυντική, πολυεπίπεδη εξέταση της προόδου, βάσει πληροφοριών που παρέχονται από τη Γραμματεία.

Σε περίπτωση επανειλημμένων ασυνεπειών στις υποβληθείσες πληροφορίες υπό το άρθρο 13, η Επιτροπή μπορεί, πάντα έπειτα από συνεννόηση με το

⁵⁴ Από το 2019 και έπειτα.

ενδιαφερόμενο Μέρος και την παροχή των απαραίτητων επιπλέον πληροφοριών από το τελευταίο, να προχωρήσει σε μια διευκολυντική εξέταση των ζητημάτων η οποία θα βασίζεται στο πόρισμα των τελικών αναφορών των τεχνικών και εμπειρογνομόνων. Στο σημείο αυτό παρατηρείται μια σημαντική διαφορά με τη Διεθνή Σύμβαση ρύθμισης της φαλαινοθηρίας: η τελευταία απέφευγε για πολλά χρόνια την ουσιαστική επιστημονική βοήθεια και τεκμηρίωση, με πολλά Μέρη να χρησιμοποιούν επιστημονικά πορίσματα για την αποφυγή αυστηρότερης εθνικής ρύθμισης, ενώ η Συμφωνία των Παρισίων επιδιώκει ενεργά την συνεχή εναρμόνιση με τα επιστημονικά δεδομένα. Το κατεπείγον του ζητήματος της κλιματικής αλλαγής σε συνδυασμό με την κοινωνική πίεση για τα περιβαλλοντικά θέματα, άλλωστε, επιτάσσει μια πολύ καλή σχέση με τους τεχνικούς και επιστήμονες του τομέα.

Τα μέτρα που μπορεί να λάβει η Επιτροπή είναι τα εξής:

- Διεξαγωγή διαλόγου με το ενδιαφερόμενο Μέρος για την αναγνώριση των προβλημάτων, την υποβολή προτάσεων και την ανταλλαγή πληροφοριών,
- Παροχή βοήθειας για την καταλληλότερη συμμετοχή του Μέρους στη διαδικασία, μέσω των σχετικών Οργάνων ή Σωμάτων (χρηματοοικονομικά, τεχνολογικά και οικοδόμησης ικανοτήτων),
- Υποβολή προτάσεων σχετικά με τα προβλήματα και τις πιθανές λύσεις,
- Πρόταση για ανάπτυξη σχεδίου δράσης και παροχή βοήθειας σε αυτό, εφόσον ζητηθεί, και τέλος
- Υποβολή των ευρημάτων σχετικά με την εφαρμογή και συμμόρφωση.

Το ενδιαφερόμενο Μέρος παροτρύνεται να παρέχει στην Επιτροπή πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο της υλοποίησης του σχεδίου δράσης.

Θα πρέπει να αναφερθεί πως η Επιτροπή μπορεί να δεχθεί επικοινωνίες μόνον από Μέρος και για ζητήματα που αφορούν τα ίδιο, πρόβλεψη χαρακτηριστική της φύσης της Συμφωνίας. Αυτό έρχεται σε μεγάλη αντίθεση με τη Σύμβαση του Άαρχους, της οποίας το ιδιαίτερο στοιχείο θεωρείται ακριβώς η ενεργή εμπλοκή του κοινού στη διαδικασία, αλλά και με τη Σύμβαση της Βαρκελώνης, η οποία τα τελευταία χρόνια

έχει προσπαθήσει να εντάξει το κοινό στις σχετικές διαδικασίες. Βεβαίως όπως έχει ήδη αναφερθεί η εμπλοκή του κοινού δεν αποφέρει μόνο θετικές επιπτώσεις στο συμβατικό καθεστώς, θεωρείται όμως καινοτόμο στοιχείο για την επίβλεψη της εφαρμογής των περιβαλλοντικών συνθηκών. Η Συμφωνία των Παρισίων βαδίζει πολύ προσεκτικά, σε ένα ζήτημα (την κλιματική αλλαγή) για το οποίο η διεθνής συνεργασία καθίσταται απαραίτητη και ο χρόνος είναι πολύτιμος. Οι πιθανές τριβές από μία αυξημένη υποβολή επικοινωνιών θα συνέβαλαν στην οικοδόμηση μιας σφαιρικής κατανόησης του επιπέδου της συμμόρφωσης, παράλληλα όμως θα καταλάωναν πόρους οι οποίοι θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν στην παροχή ουσιαστικής βοήθειας στα Μέρη που θα τη ζητούσαν. Αντίστοιχα, θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει πως η μεγάλη χαλαρότητα του πλαισίου αυτού μπορεί να οδηγήσει σε γενικευμένη κατάσταση μη συμμόρφωσης, αφού αυτή δεν επιφέρει πρακτικές συνέπειες. Η συζήτηση αυτή εντάσσεται στο γενικότερο ζήτημα της κατεύθυνσης που θα πρέπει να ακολουθήσει η συμμόρφωση των σύγχρονων περιβαλλοντικών καθεστώτων.

Η Susan Biniaz (2017) σχολιάζει πως μπορεί να προκύψουν συγκεκριμένες προκλήσεις, σχετικές με τη φύση της Συμφωνίας. Αρχικά, υπάρχουν και άλλοι μηχανισμοί και διαδικασίες που εμπλέκονται με την εξέταση και την παροχή βοήθειας στα όργανα της Συμφωνίας. Το πλαίσιο διαφάνειας (άρθρο 13) θα εξετάζει τις αναφορές των Μερών για την πρόοδό τους σχετικά με τις εθνικά καθορισμένες συνεισφορές, καθώς και τις αναφορές των ανεπτυγμένων κρατών σχετικά με την βοήθεια που παρείχαν. Αυτή η διαδικασία εξέτασης τεχνικών και εμπειρογνομόνων περιλαμβάνει την παροχή βοήθειας σε αναπτυσσόμενες χώρες, σχετικά με την αναγνώριση των αναγκών για την ανάπτυξη ικανοτήτων. Επίσης, το άρθρο 14 σχετικά με τον παγκόσμιο απολογισμό, προβλέπει την ανά 5 χρόνια εξέταση της συλλογικής προόδου και της επίτευξης των μακροπρόθεσμων στόχων. Έπειτα, οι προβλέψεις της Συμφωνίας παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλία. Ορισμένες είναι νομικά δεσμευτικές, ενώ άλλες όχι. Ορισμένες είναι αρκετά ακριβείς ώστε να είναι δυνατή η αντικειμενική αξιολόγηση, ενώ άλλες όχι. Ακόμη, ορισμένες αφορούν συγκεκριμένα Μέρη, ενώ άλλες είναι συλλογικές. Έτσι, το έργο αξιολόγησης που έχει να διατελέσει η Επιτροπή όχι μόνον θα είναι περίπλοκο, θα χρειάζεται και προσοχή για να μην οδηγηθούμε σε επικαλύψεις αρμοδιοτήτων των διάφορων μηχανισμών της Συμφωνίας. Η Biniaz προσθέτει ότι και οι διαπραγματεύσεις για την Επιτροπή (άρθρο 15) είχε ορισμένα αμφιλεγόμενα σημεία, με τις υποβόσκουσες διαφορές να μπορούν να εμφανιστούν στο μέλλον.

Επίλογος

Τι σημαίνει εν τέλει μη συμμόρφωση; Οι μηχανισμοί συμμόρφωσης απαντούν στο υπάρχον αίτημα για συλλογική δράση των Μερών σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, αποτελούν μια μορφή πρόληψης των συγκρούσεων και όχι επίλυσή τους. Αποτελούν μια πολιτική λύση εν μέσω μιας ήπιας πολιτικής πίεσης, διαβούλευσης και διαπραγματεύσεων εντός των ΜΟΡ, αναλαμβάνουν τον ρόλο του διαπραγματευτή μιας πολιτικής διευθέτησης για αποφυγή των συγκρούσεων και όχι του αντικαταστάτη των παραδοσιακών μηχανισμών. Οι μηχανισμοί συμμόρφωσης είναι λοιπόν δομές για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, καλής λειτουργίας και εφαρμογής της εκάστοτε διεθνούς συμφωνίας. Παρέχουν σταθερές και συγκεκριμένες διαδικασίες που ακολουθούνται σε περιπτώσεις υποψίας ύπαρξης κατάστασης μη συμμόρφωσης, ενισχύοντας έτσι τη νομιμότητα του καθεστώτος. Η πρακτική καταδεικνύει πως το διεθνές δίκαιο δεν εξελίσσεται προς μια πιο τιμωρητική κατεύθυνση, αυτό που αλλάζει όμως είναι πως οι υποχρεώσεις των Μερών γίνονται πιο ξεκάθαρες και συγκεκριμένες. Επιπλέον, η αυστηρότητα του εκάστοτε καθεστώτος συμμόρφωσης εξαρτάται από τα οφέλη που προκύπτουν από τη μη συμμόρφωση. Ενώ οι στόχοι των μηχανισμών είναι σχεδόν πανομοιότυποι, η πρακτική υλοποίηση διαφέρει. Οι διαφορές αυτές συνίστανται στο ποιος έχει το δικαίωμα εκκίνησης της διαδικασίας, η δομή και η δύναμη της Επιτροπής Συμμόρφωσης, καθώς και το είδος της δράσης που μπορεί να ληφθεί σε περίπτωση μη συμμόρφωσης (Goetyn, N. και Maes, F., 2011).

Όπως το περιβαλλοντικό δίκαιο άρχισε από το 1970 περίπου να αναπτύσσεται και να μεταλλάσσεται, έτσι και η συμμόρφωση άλλαξε μορφή. Πέρασε από το καθαρά τιμωρητικό στάδιο σε ένα ηπιότερο, συνδυάζοντας νέες μεθόδους και εστιάζοντας στην παροχή ουσιαστικής βοήθειας στα Μέρη. Τα κράτη απομακρύνθηκαν από τις συγκρουσιακές διαδικασίες, σε μια προσπάθεια διατήρησης της ομαλότητας των διεθνών τους σχέσεων. Η μετάλλαξη αυτή φαίνεται καθαρά στην πορεία του μηχανισμού συμμόρφωσης της Σύμβασης της Βαρκελώνης, του οποίου το λογοδοτικό σύστημα ισχυροποιήθηκε σταδιακά, έως ότου κατέληξε, το 2008, στην εγκαθίδρυση της Επιτροπής Συμμόρφωσης, η οποία έχει διευκολυντικό και μη συγκρουσιακό χαρακτήρα. Έξι χρόνια πριν είχε δημιουργηθεί η ρηξικέλευθη Επιτροπή Συμμόρφωσης της Σύμβασης Άαρχους, η οποία ενσωμάτωνε με ουσιαστικό τρόπο τους κοινωνικούς δρώντες στη διαδικασία. Όπως έγινε φανερό και από το παράδειγμα του Ισραήλ (κεφάλαιο 2.4 της παρούσης), δίχως την ουσιαστική εμπλοκή τους στο συμβατικό καθεστώς δεν μπορεί να επιτευχθεί πραγματική βελτίωση των περιβαλλοντικών

προβλημάτων. Σε δημοσίευση της Καραγεώργου (2013) αναφέρεται χαρακτηριστικά: *«Το ΔΕΕ αναγνωρίζει την κομβική συμβολή των μη κυβερνητικών περιβαλλοντικών οργανώσεων στην προστασία του περιβάλλοντος ως συλλογικού αγαθού... οι οργανώσεις αυτές αποτελούν έκφραση συλλογικού συμφέροντος και ταυτόχρονα έναν αποτελεσματικό μηχανισμό πρόληψης οικολογικών καταστροφών»*. Παρά την νέα αυτή παράμετρο που εισήγαγε η Σύμβαση Άαρχους, η Σύμβαση της Βαρκελώνης δεν ακολούθησε ακριβώς την ίδια πορεία. Ενσωμάτωσε το κοινό στη διαδικασία μεν, παρέχοντάς του πολύ λιγότερες ευκαιρίες συμμετοχής δε. Η πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες περιορίζεται μόνο στις μη εμπιστευτικές, ενώ η συμμετοχή στις εργασίες της Επιτροπής επιτρέπεται μόνο σε όσους τελούν υπό το καθεστώς του Παρατηρητή. Παρά την ηπιότερη κατεύθυνση που ακολούθησε το διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο τις τελευταίες δεκαετίες, η εμπλοκή του κοινού στις διαδικασίες δεν επεκτάθηκε σε αντίστοιχο βαθμό. Η πρόσφατα δημιουργηθείσα Επιτροπή Συμμόρφωσης της Συμφωνίας των Παρισίων κινήθηκε σε ακόμη πιο μη συγκρουσιακή κατεύθυνση, υιοθετώντας αποκλειστικά διευκολυντικά μέτρα. Παράλληλα όμως δεν ενσωμάτωσε, τουλάχιστον μέχρι στιγμής, τους κοινωνικούς δρώντες στη διαδικασία. Η αποτελεσματικότητά της μένει να φανεί. Τέλος, η Σύμβαση για τη ρύθμιση της φαινοθηρίας, η οποία δεν εγκαθίδρυσε Επιτροπή Συμμόρφωσης, παρουσίασε σημαντικά προβλήματα ήδη από τη δημιουργία της. Πολλά Μέρη δεν κατάφεραν να ανταποκριθούν στις συμβατικές υποχρεώσεις τους, αυτό όμως δεν οδήγησε τα υπόλοιπα στη δημιουργία ενός μηχανισμού συμμόρφωσης. Η έλλειψη πολιτικής θέλησης για τη ρύθμιση ενός ευαίσθητου ζητήματος με σημαντικές οικονομικές προεκτάσεις είχε ως αποτέλεσμα τον μη εκσυγχρονισμό της Σύμβασης. Το επίπεδο συμμόρφωσης σε ένα συμβατικό καθεστώς, λοιπόν, εξαρτάται σε πολύ σημαντικό βαθμό από την πολιτική θέληση των Μερών τη δεδομένη στιγμή. Η δημιουργία ενός πολυεπίπεδου και αποτελεσματικού μηχανισμού συμμόρφωσης, άλλωστε, δεν συμβαίνει αυτοβούλως αλλά συναρτάται άμεσα με τα αιτήματα των Μερών, τις προσδοκίες τους και το υφιστάμενο επίπεδο πολιτικής θέλησης.

Πηγές - Βιβλιογραφία

Πηγές

Α΄ Διεθνή συμβατικά κείμενα

Διεθνής Σύμβαση για τη ρύθμιση της φαιαινοθηρίας, 1946

Σύμβαση της Βαρκελώνης «για την προστασία της Μεσογείου Θάλασσας από τη ρύπανση», 1976

Σύμβαση του Århus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, 1998

Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 1957

Συνθήκη των Παρισίων, 2015

Β΄ Κανονισμοί Ε.Ε.

Κανονισμός (ΕΚ) αιθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

Γ΄ Εκθέσεις και αναφορές διεθνών φορέων

UNEP. (2001). Guidelines on compliance with and enforcement of multilateral environmental agreements, διαθέσιμο στο <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17018/UNEP-guidelines-compliance-MEA.pdf?sequence=1&isAllowed=y> .

UNEP. (2006). Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements, ISBN: 92-807-2703-6.

UNEP/MAP. (2001). Remedial actions for pollution mitigation and rehabilitation in case of non- compliance with established criteria (with particular reference to the Mediterranean), διαθέσιμο στο <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/575/mts132.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

UNEP/MED (2019).IG.24/22, Compliance Committee, διαθέσιμο στο https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/31699/19ig24_22_2401_eng.pdf

Δ΄ Πρακτικά συνεδριάσεων

Economic Commission for Europe - Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. (2020). Note by the Chair for the 67th meeting of the Compliance Committee.

Economic Commission for Europe. (2020). Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access

- to Justice in Environmental Matters. Report of the Compliance Committee on its sixty-seventh meeting
- UNECE. (2002). Report of the first meeting of the parties, Decision 1/7, Review of Compliance
- UNECE. (2019). Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee, διαθέσιμο στο
https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Guide_to_the_Compliance_Committee__second_edition__2019_/English/Guide_to_the_Aarhus_Convention_Compliance_Committee__2019.pdf
- UNEP/MAP. (2019). 15th Meeting of the Compliance Committee of the Barcelona Convention and its Protocols Athens, Greece, 25-26 June 2019
- United Nations. (2015). Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015
- United Nations. (2018). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the third part of its first session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018
- United Nations. (2020). Document no. PAICC/2020/M2/7 Report of the 2nd meeting of the committee referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement
- United Nations. (2020). Provisional short version of agenda for 1st virtual meeting of PAICC, document: PAICC/2020/M1/P1, 28 May 2020

Ε΄ Αποφάσεις

- United Nations. (2015). Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement
- UNEP/MED IG.24/22. Decision IG.24/1, Compliance Committee, pg 28–63
- UNEP/MED IG.17/10. Decision IG 17/2, Procedures and mechanisms on compliance under the Barcelona Convention and its Protocols

Δ΄ Επικοινωνίες

- European Platform Against Windfarms. (2013). Communication to Aarhus Convention Compliance Committee by the European Platform Against Windfarms (EPAW)

ΣΤ΄ Δικαστικές Υποθέσεις

- ACCC/C/2008/32
- ACCC/C2003/35
- ACCC/C/2010/54
- ACCC/C/2015/128

ACCC/C/2013/96

ACCC/C/2003/4

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Δημητρακοπούλου Ε.-Α., (2015). Η φαλινοθηρία στην εποχή του moratorium: προκλήσεις και προοπτικές (διπλωματική εργασία). Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.

Καραγεώργου, Β. (2013). Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα υπό το πρίσμα της επιρροής της Σύμβασης Άρχους και της πρόσφατης νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 2, σελ. 201-224.

Ραυτόπουλος, Ε. (2014). Συμβατική Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Μεσόγειος ή PLUS ULTRA, Νομική Βιβλιοθήκη

Ξενόγλωσση

Berny, N. (2018). Failing to preach by example? The EU and the Aarhus Convention, *Environmental Politics*, 27:4, 757-, DOI: 10.1080/09644016.2018.1472176

Biniarz, S. (2017). Elaborating Article 15 of the Paris Agreement: Facilitating Implementation and Promoting Compliance, *Institut du développement durable, Policy Brief*, N°10/17 OCTOBER 2017.

Danneman, M. (2016). *The Paris Agreement's Compliance mechanism* (Thesis). Stockholm University, Stockholm.

Fitzmaurice-Lachs, M. (2018). Compliance Mechanism: International Whaling Commission, *Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL]*

Goeteyn, N. , Maes, F. (2011). *Chinese Journal of International Law*, Volume 10, Issue 4, December 2011, 791–826, <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmr042>

Hey, E. (2018). Compliance Procedure: Aarhus Convention, *Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL]* .International Network for Environmental Compliance and Enforcement. (2009). *Principles of Environmental Compliance and Enforcement Handbook*, διαθέσιμο στο http://themisnetwork.rec.org/uploads/documents/Tools/inece_principles_handbook_eng.pdf

- Kolmaš, M. (2020). International pressure and Japanese withdrawal from the International Whaling Commission: when shaming fails, *Australian Journal of International Affairs*, DOI: 10.1080/10357718.2020.1799936
- Kravchenko, S. (2007). The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* | Vol. 18(1); 1 - 50; 50 p
- Lanceiro, R. (2011). The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union. 10.1007/978-3-642-20264-3_17.
- Lang, W. (1996). Compliance Control in International Environmental Law: Institutional Necessities, *Zeitschrift für Ausländisches Recht und Völkerrecht* | Sonderabdruck aus Vol. 56(3); 685 - 695; 11 p
- Marsden, S. (2012). Direct Public Access to EU Courts: Upholding Public International Law via the Aarhus Convention Compliance Committee. *Nordic Journal of International Law*, 2, 175- 204.
- Morgera, E. (2005). An Update on the Aarhus Convention and its Continued Global Relevance. *Review of European Community and International Environmental Law*, 14(2), 138–147. doi:10.1111/j.1467-9388.2005.00434.x
- Pitea, C. (2006). The Non-Compliance Procedure of the Aarhus Convention: Between Environmental and Human Rights Control Mechanisms. *Italian Yearbook of International Law*, 16, pp.85-116.
- Raftopoulos, E. (2019). Compliance Procedure: Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea, *Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL]*
- Raftopoulos, E. (1992). The Barcelona Convention System for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution: An International Trust at Work. *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, 7(1), 27–41. doi:10.1163/187529992x00026
- Romanin Jacur, F. (2009). Triggering Non-Compliance Procedures, *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements, Published by T.M.C. ASSER PRE*, pg 373-389.
- Samvel, G. (2020). Non-Judicial, Advisory, Yet Impactful? The Aarhus Convention Compliance Committee as a Gateway to Environmental Justice. *Transnational Environmental Law*. 10.1017/S2047102519000426.

- Savaresi, A. (2016). The Paris Agreement: a new beginning? *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 34(1), 16–26. doi:10.1080/02646811.2016.1133983
- Slaughter, A.M. (2015). The Paris Approach to Global Governance, *Project Syndicate*.
- Tabau, A.E. (2019). Climate Change Compliance Procedures, *Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL]*
- Weinthal, E. , Parag, Y. (2003). Two Steps Forward, One Step Backward: Societal Capacity and Israel's Implementation of the Barcelona Convention and the Mediterranean Action Plan, *Global Environmental Politics* 3:1, *Massachusetts Institute of Technology*
- Wilkinson, D. (1989). The Use of Domestic Measures to Enforce International Whaling Agreements: A Critical Perspective, 17 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* pg 271 – 292.