

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΜΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ & ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ



***«Κίνα και Περιβάλλον: Εμπόδια και Προοπτικές για την
Αντιμετώπιση της Περιβαλλοντικής Κρίσης»***

Διπλωματική Εργασία
Καρύδη Αγγελική

Επιβλέπων Καθηγητής:
Ευάγγελος Ραυτόπουλος
Κωσταντίνος Τσιμόνης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....σελ.2
Μεθοδολογία και Περιεχόμενα Μελέτης.....σελ.6

Κεφάλαιο 1 – Εσωτερικοί Παράγοντες Περιβαλλοντικής Διακυβέρνησης

1.1 Η εξέλιξη της Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας από το 1970.....σελ.8
1.2 Το θεσμικό πλαίσιο διακυβέρνησης.....σελ.9
1.2.1 Εθνικό Κογκρέσο και Επιτροπή Ανάπτυξης και Σχεδιασμού.....σελ.10
1.2.2 Η Κρατική Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος.....σελ.11
1.2.3 Γραφεία Περιβαλλοντικής Προστασίας και Επιτροπές Προστασίας του Περιβάλλοντος.....σελ.12
1.3 Περιβαλλοντική νομοθεσία.....σελ.14
1.3.1 Νόμοι κατά της Ρύπανσης.....σελ.16
1.4 Περιβαλλοντικές ΜΚΟ.....σελ.20
1.4.1 Κοινωνία των Πολιτών στην Κίνα.....σελ.20
1.4.2 Κατηγορίες ΜΚΟ στην Κίνα.....σελ.21
1.4.3 Λειτουργίες ΜΚΟ και Προκλήσεις που Αντιμετωπίζουν.....σελ.24

Κεφάλαιο 2- Σχέση με διεθνής Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση

2.1 Διεθνής Θέση της Κίνας στα Περιβαλλοντικά Ζητήματα.....σελ.29
2.2 Κίνα και Διεθνές Εμπόριο.....σελ.32
2.2.1 Αποτελέσματα Εισόδου της Κίνας στον ΠΟΕ.....σελ.33
2.3 Η θέση της Κίνας στις Διεθνής Διαπραγματεύσεις για το Κλίμα.....σελ.35
2.3.1 Κίνα και Πρωτόκολλο του Κιότο.....σελ.37
2.3.2 Η Πορεία μέχρι την Κοπεγχάγη.....σελ.40
2.3.3 Η Συμφωνία με τις ΗΠΑ και η Συμφωνία του Παρισιού.....σελ.43

Κεφάλαιο 3- Προβλήματα Εφαρμογής

3.1 Προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση.....σελ.47
3.1.2 Αδυναμίες Νομοθετικού Συστήματος.....σελ.47
3.2 Ο Εκσυγχρονισμός του Νομοθετικού Συστήματος.....σελ.48
3.3 Δυσκολίες Εφαρμογής σε Τοπικό Επίπεδο: το Παράδειγμα της Κουνμίνγκ.....σελ.49
3.3.1 Ανεπάρκεια Χρηματοδότησης.....σελ.51
3.3.2 Χάσμα μεταξύ πολιτικών και ικανότητας εφαρμογής.....σελ.52
3.4 Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Οικονομία.....σελ.54
3.5 Βαθμός Δημόσιας Συμμετοχής.....σελ.55
3.6 Αδυναμία Σχεδιασμού Πολιτικής.....σελ.58

Κεφάλαιο 4- Προοπτικές

4.1 Πράσινο ΑΕΠ.....σελ.60

4.2 Το 12^ο Πενταετές Πρόγραμμα για το Περιβάλλον και τα Σχέδια για το Μέλλον.σελ.65

Συμπεράσματα.....σελ.65

Βιβλιογραφία.....σελ.69

Εισαγωγή

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, η Κίνα με την μεταστροφή της από μια κεντρικά σχεδιασμένη οικονομία στην οικονομία της αγοράς, γνώρισε τεράστια οικονομική και κοινωνική εξέλιξη. Το ΑΕΠ της αυξανόταν με ετήσιους ρυθμούς ύψους 10% - που μόνο τα τελευταία χρόνια έχουν αρχίσει να μειώνονται- ενώ πάνω από 800 εκατομμύρια άνθρωποι πλέον ξεπεράσει τις συνθήκες ακραίας φτώχειας στις οποίες ζούσαν. Με πληθυσμό πάνω από 1,3 δις κατοίκους, είναι η δεύτερη μεγαλύτερη οικονομία παγκοσμίως ενώ παίζει πολύ σημαντικό ρόλο στην παγκόσμια οικονομική τάξη. Μέχρι το 2015 είχε επιτύχει σε κρατικό επίπεδο τους Στόχους της Χιλιετίας, ενώ ήταν σημαντικός παράγοντας στην επιτυχία τους σε παγκόσμιο επίπεδο.

Παρ'όλα αυτά, η χώρα αντιμετωπίζει ακόμη προβλήματα καθώς οι μεταρρυθμίσεις που έχει υιοθετήσει ανά τα χρόνια δεν έχουν ολοκληρωθεί. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ αποτελεί ακόμη και σήμερα μικρό ποσοστό σε σχέση με εκείνο των ανεπτυγμένων χωρών ενώ στις αγροτικές περιοχές περίπου 70 εκατ άνθρωποι ζουν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας.¹

Κατά τη διάρκεια του Μεγάλου Άλματος προς τα εμπρός (1958-1961) ο ρυθμός εκμετάλλευσης των πόρων επιταχύνθηκε: ένας μεγάλος αριθμός δέντρων ξεριζώθηκε για την προμήθεια καυσίμων για την παραγωγή χάλυβα ενώ έργα βελτίωσης της γης για την ενίσχυση της γεωργίας οδήγησαν σε αύξηση των πλημμυρών. Το Μεγάλο Άλμα με έμφαση στην οικονομική ανάπτυξη θεωρείται πλέον μια εποχή μεγάλης περιβαλλοντικής υποβάθμισης. Μετά από πολλές αποτυχημένες πολιτικές για την αύξηση της γεωργικής παραγωγής και τη διατήρηση του εδάφους μετά τους λοιμούς στις αρχές της δεκαετίας του 1960, ο πρόεδρος Μάο Τσε Τουνγκ ανακήρυξε την Πολιτιστική Επανάσταση το 1966. Οι σχολιαστές μέσα και έξω από την Κίνα την αντιλαμβάνονται ως άλλη μια περίοδο υποβάθμισης του περιβάλλοντος και παραμέλησης των υποδομών, ως αποτέλεσμα της αναρχίας και απρόκλητης εκμετάλλευση των φυσικών πόρων.²

Η ταχεία οικονομική ανάπτυξη της χώρας τα τελευταία 20-25 χρόνια, όπως ήταν αναμενόμενο είχε σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Αρχικά, οι διαθέσιμοι πόροι αυξήθηκαν σημαντικά

¹China Overview, <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview>, {πρόσβαση: 05.10.2016}

² Edmonds R.L, "The Environment in the People's Republic of China 50 Years On" The China Quarterly, Vol.159, pp 644-649

ενώ η ταυτόχρονη τεχνολογική πρόοδος επέτρεψε την βελτίωση της αξιοποίησής τους. Η ενεργειακή απόδοση έχει βελτιωθεί δραστικά, η αξιοποίηση των ενεργειακών πόρων ήταν σχεδόν τρεις φορές καλύτερη το 2000-02 σε σύγκριση με το 1978.

Η οικονομική ανάπτυξη αποτελεί δίκοπο μαχαίρι όσον αφορά το περιβάλλον. Όσο εύκολα μπορεί να συμβάλει στην διατήρησή του άλλο τόσο μπορεί να προκαλέσει αλλοίωσή του. Με την αύξηση του εισοδήματος συνήθως, αυξάνεται και η απαίτηση από την κοινωνία για περιβαλλοντική προστασία και διατήρηση, προσπάθεια που διευκολύνεται από την οικονομική μεγέθυνση.³

Παρά τις όποιες θετικές εξελίξεις, το περιβάλλον, πλήρωσε το μεγαλύτερο τίμημα της κινεζικής οικονομικής ανάπτυξης. Από το 1990 έως το 2005 η συνολική κατανάλωση ενέργειας της χώρας αυξήθηκε κατά 70% υπογραμμίζοντας την ολοένα αυξανόμενη ενεργειακή ένταση της οικονομίας της Κίνας τα τελευταία χρόνια. Επιπλέον από το 2000 οι εκπομπές αερίων αυξάνονται σταδιακά και σε πολύ λίγες περιπτώσεις έχουν παραμείνει σταθερές. Το 10^ο πενταετές σχέδιο για το περιβάλλον(2001-2005) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι εκπομπές SO₂ της χώρας ήταν κατά 42% ψηλότερες από αυτές που είχαν τεθεί κατά τον σχεδιασμό του προγράμματος.⁴

Τα δεκάδες χιλιάδες εργοστάσια μικρής κλίμακας- χαρτιού και χαρτοπολτού, βαφής και χημικών μεταξύ άλλων- έχουν φέρει σημαντικό πλούτο σε πολλές αγροτικές κοινότητες, έχουν όμως μολύνει και το νερό και έχουν δηλητηριάσει τον αέρα. Η εξάρτηση της Κίνας από τον άνθρακα, για την τροφοδότηση της ανάπτυξής της, της έχει κάνει τον μεγαλύτερο παραγωγό διοξειδίου του θείου καθώς και σπίτι των 5 πιο μολυσμένων πόλεων στον κόσμο. Η κατανάλωση νερού για γεωργική, οικιακή και βιομηχανική χρήση έχει εκτοξευθεί στα ύψη ενώ πολλές πόλεις και κωμοπόλεις της Κίνας αντιμετωπίζουν σοβαρές προκλήσεις από την έλλειψη νερού : αναγκαστική μετεγκατάσταση νοικοκυριών όπου πόλεις ναυαγούν κάτω από το επίπεδο της

³Tisdell C., *Biodiversity, Conservation and Sustainable Development: Principles and Practices with Asian Examples*, Edward Elgar Publishing, 1999

⁴ Summary of the Tenth Five-Year Plan (2001-2005),<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan022769.pdf>, {πρόσβαση:05.10.2016}

θάλασσας, μεγάλες επιχειρήσεις εκτροπής ποταμών ή ακόμη και έλλειψη πρόσβασης σε νερό για την κάλυψη των καθημερινών αναγκών τους.⁵

Πέρα από το άμεσο αντίκτυπο στο περιβάλλον, υπάρχει μια σειρά από έμμεσες προκλήσεις τις οποίες η κινεζική κυβέρνηση καλείται να αντιμετωπίσει. Οι τοπικές οικονομίες σαφώς πληρώνουν το τίμημα της αρχικής αδιαφορίας τους για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις για την ενίσχυση της ραγδαίας οικονομικής ανάπτυξης. Για παράδειγμα, εργοστάσια κλείνουν λόγω έλλειψης νερού ενώ συχνά τα ιατροφαρμακευτικά κόστη αυξάνονται λόγω ασθενειών οι οποίες οφείλονται στην ρύπανση. Κινέζοι αξιωματούχοι ολοένα και συχνότερα, απορρίπτουν ευθύνες για προβλήματα δημόσιας υγείας στην κακή ποιότητα του αέρα και του νερού.

Σοβαρή αιτία ανησυχίας, αποτελεί και η μόλυνση των υδάτων. Μεταξύ του 2000 και του 2005, το νερό των επτά μεγαλύτερων ποταμών της χώρας θεωρούνταν σε ένα ποσοστό 54% ακατάλληλο για ανθρώπινη κατανάλωση. Το ποσοστό αυτό έχει αυξηθεί κατά 12% σε σχέση με το 1990. Οι πιο μολυσμένοι ποταμοί βρίσκονται στο βορειοανατολικό τμήμα της χώρας, οι οποίες χαρακτηρίζονται από μεγάλη πληθυσμιακή πυκνότητα. Στην περίοδο 200-2005, παρατηρήθηκε στην Κίνα η τάση, της βελτίωσης της ποιότητας νερών στο Βορρά με αντίστοιχη πτώση στο Νότο. Αυτό είναι πιθανώς αποτέλεσμα της ταχύτατης αστικοποίησης- 103 εκατ άνθρωποι μετακινήθηκαν στα αστικά κέντρα σε μια περίοδο 5 χρόνων- γεγονός που επηρέασε τους προγραμματισμένους περιβαλλοντικούς στόχους για το 2005.⁶

Τα περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η Κίνα επηρεάζουν ήδη τον υπόλοιπο κόσμο. Στην Ιαπωνία και τη Νότια Κορέα, παρατηρούνται χρόνια φαινόμενα όξινης βροχής η οποία προκαλείται από τα εργοστάσια άνθρακα της Κίνας καθώς και ανεμοκαταιγίδες οι οποίες ξεκινάνε από την έρημο Γκόμπι την άνοιξη και στη συνέχεια μεταφέρουν τοξική κίτρινη σκόνη στα εδάφη τους. Ερευνητές στις ΗΠΑ παρακολουθούν σωματίδια σκόνης, θείου, αιθάλης και μετάλλων καθώς αυτά ταξιδεύουν από την Κίνα προς τον Ειρηνικό Ωκεανό. Η μόλυνση από τα

⁵ Economy E., "Environmental governance : the emerging economic dimension", Environmental Politics, 2006, p.37-41

⁶Eric W. Orts, *Environmental Law with Chinese Characteristics*, 11 Wm. & Mary Bill Rts. J, Vol. 545 (2003)

κινεζικά νερά επηρεάζουν και τον υπόλοιπο κόσμο.⁷ Σύμφωνα με το WWF, η Κίνα είναι ο μεγαλύτερος μολυντής του Ειρηνικού Ωκεανού.

Η υποβάθμιση και καταστροφή των δασών οδηγεί σε διάβρωση του εδάφους και ερημοποίηση. Είναι γεγονός ότι το 25% της κινεζικής επικράτειας καλύπτεται από έρημο, ποσοστό που αυξάνεται συνεχώς. Επιπλέον, γόνιμα εδάφη καταστρέφονται εξαιτίας της εφαρμογής μη βιώσιμων γεωργικών πρακτικών καθώς και της επέκτασης των βιομηχανικών ζωνών και οδικών δικτύων.⁸

Είναι λοιπόν ξεκάθαρο ότι από την πλευρά της κινεζικής ηγεσίας είναι προβληματικό το γεγονός ότι οι τοπικές αρχές αγνοούν ή αποφεύγουν τις ευθύνες τους όσον αφορά τη λήψη μέτρων για το περιβάλλον, θέτοντας σε κίνδυνο την ευημερία τμημάτων του πληθυσμού και προκαλώντας κοινωνική αναταραχή.

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΜΕΛΕΤΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Είναι ξεκάθαρο ότι φαινόμενα μόλυνσης και καταστροφής των φυσικών πόρων είναι έντονα στην Κίνα και επηρεάζουν αρνητικά την ανθρώπινη υγεία και την ποιότητα ζωής καθώς και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Η διατήρηση του περιβάλλοντος και η επίτευξη αιεφόρου ανάπτυξης αποτελούν δυο από τα πολλά καθήκοντα μιας δημοκρατικής κυβέρνησης.

Η περιβαλλοντική καταστροφή δεν συνέβη τυχαία στην Κίνα. Η ταχύτατη οικονομική ανάπτυξη σε συνδυασμό με την εξίσου έντονη αστικοποίηση και έναν πληθυσμό 1,5 δις δημιούργησαν μεγάλες περιβαλλοντικές πιέσεις και ζήτηση φυσικών πόρων. Με τον άνθρακα να δεσπόζει στον τομέα της βιομηχανίας και της ενέργειας, είναι φανερό πως η μόλυνση του αέρα έχει φτάσει σε τόσο μεγάλα επίπεδα. Για μια χώρα που δεν είναι πλούσια σε φυσικούς πόρους (η κατά κεφαλήν διαθέσιμη ποσότητα νερού στην χώρα είναι το ¼ του διεθνούς μέσου όρου) η αντιμετώπιση του περιβαλλοντικού προβλήματος είναι ζωτικής σημασίας, για την συνέχιση της οικονομικής ανάπτυξης και την ευημερία του πληθυσμού. Η κινεζική ηγεσία, έχει πλέον

⁷ Chen B., “Source Forensics of Black Carbon Aerosols from China” *Environmental Science & Technology*, Vol. 47, Issue 16, p.9102-9108 , 2013

⁸Environmental Performance Reviews: Conclusions and recommendations from 32 countries, OECD, Paris,2000

συνειδητοποιήσει τη σημασία της διατήρησης του περιβάλλοντος και μέσω σωστής διακυβέρνησης προσπαθεί να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που αρθρώθηκαν παραπάνω.

Η μελέτη που θα ακολουθήσει, θα αναπτυχθεί αρχικά γύρω από την κατάσταση που επικρατεί σήμερα στην Κίνα όσον αφορά την οργάνωση της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Σκοπός της εργασίας είναι να ερευνήσει τους παράγοντες που εμποδίζουν την αποτελεσματική αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων της χώρας, καθώς και τα μέσα εσωτερικά και διεθνή που διαθέτει η κινεζική κυβέρνηση και η κοινωνία των πολιτών στην προσπάθειά τους να επιλύσουν τα σημαντικά περιβαλλοντικά προβλήματα της χώρας. Στη βιβλιογραφία, συναντάμε συχνά δύο διαφορετικά επιχειρήματα για την κατάσταση του περιβάλλοντος στην Κίνα. Αρχικά ότι η επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων οφείλεται στην πρακτική αδυναμία των υπεύθυνων οργάνων, είτε αυτή είναι σε επίπεδο γνώσεων είτε σε επίπεδο τεχνικής ικανότητας. Στην αντίθετη πλευρά βρίσκεται το επιχείρημα της πολιτικής βούλησης του ΚΚΚ, το οποίο θα πρέπει να αποφασίσει να επιβολή σημαντικών κανόνων σε βάρος ορισμένες φορές της οικονομικής ανάπτυξης για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της περιβαλλοντικής προστασίας και ίσως να μην είναι σε θέση να διαχειριστεί τον αντίκτυπο αυτών των πολιτικών. Προσεγγίζοντας αυτό το ζήτημα σκοπεύω να κινηθώ κάπου στη μέση αυτών των δύο οπτικών για να φτάσω σε ένα συμπέρασμα το οποίο μπορεί να επεκτείνεται σε κάποιο βαθμό και σε άλλες χώρες οι οποίες να παρουσιάζουν σε κάποιους τομείς κοινά χαρακτηριστικά με την Κίνα.

Πριν φτάσουμε σε σημείο να αναλύσουμε τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η χώρα στην επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει είναι σημαντικό να δούμε πως αρθρώνετε η περιβαλλοντική προστασία από θεσμική και νομική άποψη αλλά και πως η κινεζική κοινωνία την αντιμετωπίζει. Σωστή διακυβέρνηση αποτελεί η δυνατότητα εξασφάλισης αποτελεσματικής, αποδοτικής και δημοκρατικής λειτουργίας των κρατικών θεσμών μέσω συνεκτικών και περιεκτικών διαδικασιών, για το εθνικό και διεθνές συμφέρον. Αυτό επεκτείνεται και στον περιβαλλοντικό τομέα. Θα διερευνήσουμε λοιπόν, πως ασκείται η περιβαλλοντική διακυβέρνηση στην Κίνα και τον ρόλο της κοινωνίας των πολιτών στην διαμόρφωση και εφαρμογή της.

Είναι αποδεκτό πλέον, πως η περιβαλλοντική υποβάθμιση δεν αποτελεί μόνο εσωτερικό ζήτημα του κάθε κράτους που την προκαλεί αλλά και διεθνές. Η μόλυνση του αέρα, η κλιματική αλλαγή και η μόλυνση των θαλάσσιων υδάτων είναι μερικά μόνο παραδείγματα περιβαλλοντικής υποβάθμισης η οποία επηρεάζει ένα ευρύτερο σύνολο κρατών και όχι μόνο εκείνο που την

προκαλεί. Σε μια εποχή που η αλληλεξάρτηση μεταξύ των κρατών έχει φτάσει σε πρωτόγνωρα επίπεδα, επιβάλλεται να εξετάσουμε πως οι διεθνείς εξελίξεις επηρεάζουν την εγχώρια πολιτική στον περιβαλλοντικό τομέα. Η ένταξη της Κίνας στον ΠΟΕ αποτέλεσε σημαντικό σημείο καμπής καθώς η χώρα αναγκάστηκε να υιοθετήσει πρότυπα και πολιτικές περιβαλλοντικής προστασίας, τα οποία απαιτούνταν από τον Οργανισμό. Η παρουσία της Κίνας στο διεθνές περιβαλλοντικό προσκήνιο έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια, ενδεικτικό των προσπαθειών της χώρας να υιοθετήσει μεταρρυθμίσεις ώστε να φτάσει σε μια αποτελεσματικότερη λειτουργία του συστήματος περιβαλλοντικής προστασίας.

Στη συνέχεια η μελέτη θα περάσει στο δεύτερο τμήμα της εργασίας, που αφορά στα προβλήματα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Αρχικά, θα εξεταστούν οι διαφορές από εθνικό σε τοπικό επίπεδο και πως δυσχαιρένεται η εφαρμογή του εθνικού νόμου από τις τοπικές κυβερνήσεις. Έπειτα, υπάρχουν και πρακτικές δυσκολίες αδυναμίας εφαρμογής σε τοπικό επίπεδο λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας και κατάλληλου προσωπικού. Θα μελετηθεί, ο ρόλος της οικονομικής ενίσχυσης από την κεντρική κυβέρνηση καθώς και η διαφάνεια στη λειτουργία των περιφερειακών περιβαλλοντικών μονάδων και η σημασία τους για τη σωστή εφαρμογή του πλαισίου περιβαλλοντικής προστασίας.

Τέλος, θα γίνει αναφορά στις μελλοντικές προοπτικές του περιβαλλοντικού ζητήματος για την Κίνα, με έμφαση στα μέτρα που έχει λάβει τα τελευταία χρόνια και τη πολιτική βούληση της όπως αυτή έχει διαγραφεί σε διεθνές και εσωτερικό επίπεδο. Για τη μελέτη αυτή χρησιμοποιήθηκε εκτεταμένη βιβλιογραφία και αρθρογραφία όπως έχει αναπτυχθεί από ακαδημαϊκούς κατά τα τελευταία χρόνια καθώς και μελέτες διεθνών οργανισμών πάνω σε ζητήματα που αφορούν την Κίνα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

1.1 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΑΠΟ ΤΟ 1970

Η Κίνα άρχισε να εκδηλώνει μια συνειδητοποίηση των περιβαλλοντικών προβλημάτων στις αρχές της δεκαετίας του 1970, κατά τη διάρκεια των τελευταίων σταδίων της Πολιτιστικής Επανάστασης. Αυτό συνέπεσε με την περίοδο που η Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας κατέλαβε τη θέση της Ταιβάν ως μόνιμο μέλος του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και στην απαρχή της εξομάλυνσης των σχέσεων της με τις ΗΠΑ. Η περαιτέρω ανάπτυξη της περιβαλλοντικής στρατηγικής της Κίνας δεν αποτέλεσε μια γραμμική διαδικασία, δεν ήταν απλή μετεξέλιξη ενός αρχικού μοντέλου περιβαλλοντικής διακυβέρνησης που οργανώθηκε σε βάθος χρόνου κάτω από μια κεντρική οικονομία. Αυτή η ασυνέχεια της κινεζικής περιβαλλοντικής πολιτικής οφείλετε σε δύο βασικούς παράγοντες:

Πρώτον, οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές αλλαγές που η βίωσε η Κίνα κατά τη διάρκεια της πολιτιστικής επανάστασης επηρέασαν το αρχικό «μοντέλο» της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Οικονομικοί μετασχηματισμοί προς ένα μοντέλο ανάπτυξης προσανατολισμένο στην αγορά, η δυναμική της αποκέντρωσης, η αύξηση της διαφάνειας, η ένταξη στο διεθνές σύστημα και οι γραφειοκρατικές διαδικασίες αναδιοργάνωσης μετατόπισαν το μοντέλο περιβαλλοντικής διακυβέρνησης μακριά από εκείνο που είναι κοινό στις κεντρικά σχεδιαζόμενες οικονομίες.

Δεύτερον, η Κίνα έγινε μάρτυρας της αναποτελεσματικότητας και της ανεπάρκειας των αρχικών περιβαλλοντικών προσεγγίσεων ανάλογη με αυτή που παρατήρησαν τα ευρωπαϊκά κράτη στις αρχές του '80 πριν αναθεωρήσουν τις υπάρχουσες περιβαλλοντικές πολιτικές τους. Η έναρξη της λήψης μέτρων της κινεζικής κυβέρνησης για την προστασία του περιβάλλοντος συμπίπτει σε μεγάλο βαθμό με την εισαγωγή οικονομικών μεταρρυθμίσεων στα τέλη της δεκαετίας του 1970.⁹

⁹Mol A. P. J. & Carter N. T(2006): "China's environmental governance in transition", Environmental Politics, Vol. 15, Issue 02, p.151-153

Το 1972, η Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το «Ανθρώπινο Περιβάλλον» στη Στοκχόλμη, σηματοδότησε την έναρξη της έννοιας της προστασίας του περιβάλλοντος για την Κίνα. Καθιερώθηκαν στο εσωτερικό υπηρεσίες προστασίας του περιβάλλοντος, μηχανισμοί ελέγχου των βιομηχανικών αποβλήτων και περιβαλλοντικού σχεδιασμού. Το 1979 εκδόθηκε ο «Δοκιμαστικός Νόμος της ΛΔΚ για την Προστασία του Περιβάλλοντος» και ακολούθησαν άλλες σημαντικές περιβαλλοντικές νομοθεσίες. Το 1987, μεταφράστηκε και δημοσιεύτηκε η έκθεση των Ηνωμένων Εθνών «Το κοινό μας μέλλον» ενώ το 1992, μέσα σε λιγότερο από δύο μήνες μετά τη Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, η Κίνα δημοσίευσε «Δέκα στρατηγικές & πολιτικές για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη», ανακοινώνοντας ότι επρόκειτο να εφαρμόσει τη στρατηγική της αειφόρου ανάπτυξης και τις προτεινόμενες στρατηγικές σε 10 περιοχές. Το 1994, η Κίνα δημοσίευσε την εθνική «Agenda 21» για εφαρμογή σε τοπικό επίπεδο. Το 1995, η κυβέρνηση ήταν αποφασισμένη να εφαρμόσει σημαντικούς μετασχηματισμούς (στην οικονομική δομή και στο σχέδιο οικονομικής ανάπτυξης) και ξεκίνησε τον καθαρισμό του ποταμού Huaiο οποίος ήταν σοβαρά μολυσμένος σημάδι ότι η προστασία του περιβάλλοντος είχε αλλάξει θέση στις προτεραιότητες της κινεζικής ηγεσίας .¹⁰

1.2 ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Το κινεζικό κράτος χαρακτηρίζεται από μια πολυεπίπεδη θεσμική δομή με εδαφικές διαιρέσεις σε επίπεδο κέντρου, επαρχίας, πόλης, νομού, δήμου και χωριού. Η διακυβέρνηση πραγματοποιείται από πολυάριθμες λειτουργικές μονάδες της κυβέρνησης και του Κομμουνιστικού Κόμματος (τα υπουργεία, τα γραφεία, τις υπηρεσίες κ.α), αρμόδιες για διάφορα θέματα όπως η εκπαίδευση, η χρηματοδότηση, το προσωπικό, η ηλεκτρική ενέργεια και η βαριά βιομηχανία. Αυτές οι λειτουργικές μονάδες υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο και κατά κανόνα οι ίδιες (ή ανάλογες τους) αντιγράφονται μέσω μιας κάθετης αλυσίδας διαδοχικά στα χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης. Η επικοινωνία μεταξύ των λειτουργικών μονάδων ίδιου επιπέδου διακυβέρνησης, οι οποίες καθοδηγούνται από την κεντρική κυβέρνηση καθώς και από τις τοπικές κυβερνήσεις, είναι παραδοσιακά περιορισμένη.

¹⁰Zhang K., Wen Z., Pen L., “Environmental Policies in China: Evolvment, Features and Evaluation”, China Population, Resources and Environment, Vol. 17, Issue 2, March 2007

1.2.1 Εθνικό Κογκρέσο & Επιτροπή Ανάπτυξης και Μεταρρύθμισης

Συνταγματικά, το Εθνικό Λαϊκό Κογκρέσο (NPC) και η μόνιμη του Επιτροπή αποτελεί την ηγετική δύναμη του κράτους στην Κίνα. Όλα τα διοικητικά, δικαστικά και αντιπροσωπευτικά όργανα του κράτους συστήνονται από τον NPC, ο οποίος έχει την επίβλεψή τους και λειτουργούν υπό την ευθύνη του. Η Κίνα έχει τέσσερις κύριες μονάδες διακυβέρνησης, τον NPC, το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Λαϊκό Δικαστήριο (δικαστική), και τη Λαϊκή Επιτροπή (νομική). Η Κυβέρνηση έχει τρεις κύριες αρμοδιότητες: τη νομοθετική, τη διοικητική και τη δικαστική. Το NPC σε συνεργασία με την επιτροπή περιβάλλοντος και προστασίας των φυσικών πόρων, σχεδιάζουν τη νέα περιβαλλοντική νομοθεσία και αναθεωρούν την ήδη υπάρχουσα ενώ η τοπική νομοθεσία είναι στη δικαιοδοσία των τοπικών συνεδρίων.

Η SDRC, η πρώην Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης, είναι προϊόν της τελευταίας κυβερνητικής αναδιάρθρωσης που συμβολίζει την τελική μετακίνηση της Κίνας από μια οικονομία της διοίκησης και ελέγχου σε μια οικονομία της αγοράς. Η SDRC αποτελεί τον κεντρικό οργανισμό που είναι υπεύθυνος για το μακροοικονομικό συντονισμό και τον έλεγχο της οικονομίας της αγοράς. Στους τομείς που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος, η SDRC είναι υπεύθυνη για την συντονισμό των πολιτικών εκμετάλλευσης και χρήσης γης, συμμετέχει στην ανάπτυξη σχεδίων ισορροπημένης χρήσης των υδάτινων πόρων και περιβαλλοντικής προστασίας, κατευθύνει το έργο της Εθνικής Ομάδας Αντιμετώπισης της Κλιματικής Αλλαγής και οδηγεί τη χώρα προς την κατεύθυνση της βιώσιμης ανάπτυξης. Η SDRC είναι επίσης υπεύθυνη για τη σύνδεση και την εξισορρόπηση της ανάπτυξης της γεωργίας, της δασοκομίας, των υδάτινων πόρων, την κτηνοτροφία, και των πολιτικών καλλιέργειας της γης. Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του 2003, η SDRC ανέλαβε η αρμοδιότητες της Επιτροπής Οικονομικών και Εμπορίου για την ανάπτυξη των πολιτικών και τον προγραμματισμό για οικονομικούς τομείς, συμπεριλαμβανομένης της ενέργειας, των μεταφορών, και των πρώτων υλών.¹¹

¹¹ National Academy of Engineering and National Research Council Urbanization, *Energy and Air Pollution in China: The Challenges Ahead*, p. 268-70, National Academies Press, 2004

1.2.2 Η Κρατική Υπηρεσία Προστασίας Περιβάλλοντος

Η μονάδα που είναι αποκλειστικά υπεύθυνη για την προστασία του περιβάλλοντος, είναι η Κρατική Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος (SEPA) και αποτελεί τον επικεφαλής οργανισμό σε εθνικό επίπεδο αντιμετώπισης περιβαλλοντικών προβλημάτων. Αυτή η μονάδα εμπίπτει στην άμεση ηγεσία του Συμβουλίου της Επικρατείας, από το οποίο λαμβάνει το σύνολο σχεδόν της χρηματοδότησής του.¹²

Ο SEPA αποτελεί επικεφαλής οργανισμό υπεύθυνο για τη χάραξη και την εποπτεία της διαχείρισης της εθνικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Η Εθνική Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος (NEPA) ιδρύθηκε το 1990 με προσωπικό 120-320 άτομα. Η NEPA αναβαθμίστηκε στην Κρατική Υπηρεσία Προστασίας Περιβάλλοντος (SEPA) το 2003 και, στη συνέχεια, το 2008 έγινε ένα ολοκληρωμένο υπουργείο με απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, υπό τον τίτλο του Υπουργείου Προστασίας του Περιβάλλοντος. Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι το 2002, η κινεζική κυβέρνηση για πρώτη φορά στην ιστορία της περιβαλλοντικής της πολιτικής, επέτρεψε σε κινέζικες περιβαλλοντικές ΜΚΟ να συμμετέχουν στην παγκόσμια διάσκεψη για την αειφόρο ανάπτυξη στο Γιοχάνεσμπουργκ, ανεξάρτητα από την επίσημη κινεζική αντιπροσωπεία.

Ο SEPA είναι υπεύθυνος για την ανάπτυξη πολιτικών για το περιβάλλον, τη σύνταξη ή την συνδρομή για σύνταξη περιβαλλοντικών νόμων, κανονισμών και προτύπων σε συνεργασία με το Εθνικό Λαϊκό Κογκρέσο και την Επιτροπή Φυσικών Πόρων και Προστασίας του Περιβάλλοντος, επιβλέπει τη διαχείριση του περιβάλλοντος, το σχεδιασμό και τη διεξαγωγή των προγραμμάτων περιβαλλοντικής εκπαίδευσης, οργανώνει συνέδρια σχετικά με περιβαλλοντικά ζητήματα, προωθεί τη χρήση βέλτιστων τεχνικών ενώ είναι υπεύθυνος για τον συντονισμό των διεθνών περιβαλλοντικών δράσεων και αναλαμβάνει διυπουργικές περιβαλλοντικές δραστηριότητες όταν αυτές εμπίπτουν σε ζητήματα δικαιοδοσίας του.

¹² Jahiel A.R, "The Organization of Environmental Protection in China", The China Quarterly Vol. 156, Special Issue: China's Environment , 1998, pp. 757-787

1.2.3 Γραφεία Περιβαλλοντικής Προστασίας(EPBs) & Επιτροπές Προστασίας Περιβάλλοντος (EPPs)

Ο SEPA σε τοπικό επίπεδο υποβοηθάται από διάφορες διοικητικές μονάδες. Τα Γραφεία Περιβαλλοντικής Προστασίας (EPBS) είναι οι πρωτογενείς τοπικές υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για την επιβολή εθνικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας και των πολιτικών. Θέτουν τα τοπικά πρότυπα της ρύπανσης, τη διερεύνηση περιβαλλοντικών ατυχημάτων και δρουν ως διαμεσολαβητές για τις περιβαλλοντικές διαφορές.

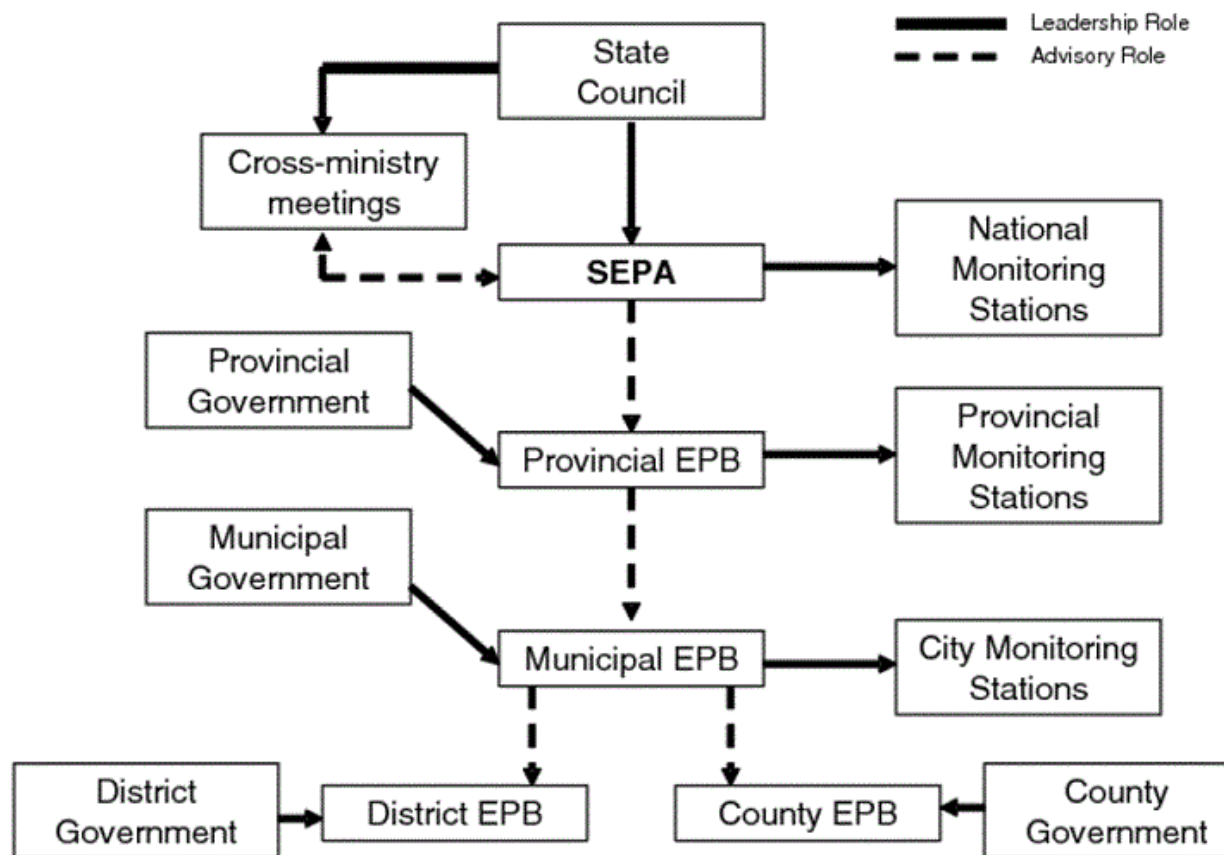


FIGURE 4-4 China's Environmental Protection Administrative System (adapted from Wang and Wu, 2004; Jahiel, 1998).

¹⁴ Επίσης, λειτουργούν και Επιτροπές Προστασίας Περιβάλλοντος (EPP), οι οποίες απαρτίζονται από ανώτερους κυβερνητικούς αξιωματούχους (π.χ. βοηθός διοικητών, αντιδήμαρχους, δικαστές νομών), περιβαλλοντικούς αξιωματούχους και εκπροσώπους των βασικών ιδρυμάτων κυβερνητικού σχεδιασμού.

Ο κρατικός μηχανισμός στην Κίνα εξακολουθεί να αποτελεί κυρίαρχο πόλο στην προστασία του περιβάλλοντος. Τόσο η φύση της σύγχρονης κινεζικής κοινωνικής τάξης και ο χαρακτήρας του

¹³Raman, G.V., "Environmental Governance in China", *Theoretical Economics Letters*, Vol.6, 2016, p. 583-595.

¹⁴ National Academy of Engineering and National Research Council, *Energy Futures and Urban Air Pollution: Challenges for China and the United States*, 2008, The National Academies Press

περιβάλλοντος, ως δημόσιο αγαθό διασφαλίζει την κρίσιμη θέση του κράτους στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και των μεταρρυθμίσεων πάνω στον τρόπο εφαρμογής της για μεγάλο χρονικό διάστημα. Τα περιβαλλοντικά συμφέροντα αρθρώνονται κυρίως από την εντυπωσιακή άνοδο των Περιβαλλοντικών Γραφείων Προστασίας (EPBs) σε διάφορα κυβερνητικά επίπεδα. Ωστόσο, τα πιο συνηθισμένα παράπονα από τους Κινέζους και ξένους περιβαλλοντικούς αναλυτές επικεντρώνονται κυρίως στο τοπικό σύστημα των EPBs.

Τα τοπικά EPBs εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις περιβαλλοντικές αρχές σε υψηλότερο επίπεδο αλλά και από τις τοπικές κυβερνήσεις. Λειτουργούν δηλαδή EPBs σε επίπεδο δήμου αλλά και νομαρχίας. Κάθε μονάδα του συστήματος δίνει αναφορά και στην άμεσα ανώτερη της ιεραρχικά καθώς και στην ανώτερη της γεωγραφικά. Για παράδειγμα, ένα δημοτικό Γραφείο μπορεί να δίνει αναφορές στην νομαρχία αλλά ταυτόχρονα και στο δημαρχεία όπου ανήκει.¹⁵

Παρόλα αυτά και ενώ οι τοπικές κυβερνήσεις δίνουν μικρή σημασία στην αξιολόγηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και στις πιθανές μεταρρυθμίσεις για βελτίωση της κατάστασης, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην χρηματοδότηση των EPBs. Επιπλέον, δεν δίνονται αρκετά οικονομικά κίνητρα στις τοπικές κυβερνήσεις και τους ιδιωτικούς φορείς για συμμόρφωση με την περιβαλλοντική νομοθεσία, τα πρότυπα και τις πολιτικές.

Δεν αποτελεί έκπληξη, λοιπόν, ότι υπάρχει ένα σημαντικό επίπεδο συμπαιγνίας μεταξύ των τοπικών υπαλλήλων των EPBs και των ιδιωτικών επιχειρήσεων οι οποίες τους «χρησιμοποιούν», προκειμένου να αποφύγουν την αυστηρή παρακολούθηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Τέλος, τα τοπικά EPBs δέχονται αρνητική κριτική για την αδυναμία τους τόσο από ποιοτική όσο και από ποσοτική άποψη όσον αφορά την εφαρμογή της νομοθεσίας και γενικότερα, για την έλλειψη περιβαλλοντικής γνώσης και πληροφορίας.¹⁶

1.3 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Θεωρώντας την Κίνα αναπτυσσόμενη χώρα σε αρκετούς τομείς, εξαιρουμένου του οικονομικού, η χώρα έχει εξελίξει ένα ενδιαφέρον κανονιστικό σύστημα με πάνω από 2000 νόμους σχετικούς

¹⁵ China in the global economy, *Governance in china*, OECD 2005 p.501-2

¹⁶Zhang K., Wen Z., Pen L.Op. cit. p. 5-6

με την περιβαλλοντική προστασία. Τα έντονα προβλήματα παρουσιάζονται κυρίως στον τομέα του σχεδιασμού και εφαρμογής αυτού του κανονιστικού πλαισίου.

Παλαιότερα, οι κινέζοι ηγέτες βασιζόντουσαν στο σύστημα ηθικής πίεσης και καθήκοντος που διέκρινε την κινεζική κοινωνία χωρίς να επιβάλουν περιβαλλοντικούς περιορισμούς ή να ξεκινήσουν διαδικασίες κωδικοποίησης των νόμων. Το σύστημα περιβαλλοντικής προστασίας ήταν σε μεγάλο βαθμό αποκεντρωμένο και βασιζόταν σε μαζικές κινητοποιήσεις που λάμβαναν χώρα ανα περιόδους ή κυβερνητικές καμπάνιες. Τις τελευταίες δεκαετίες το περιβαλλοντικό πλαίσιο άρχισε να εξελίσσεται ταχύτατα στη χώρα. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, το 1979, η NPC δημοσίευσε μια προσωρινή μορφή του πρώτου βασικού περιβαλλοντικού νόμου, τον «Δοκιμαστικό Νόμο της ΛΔΚ για την Προστασία του Περιβάλλοντος». Αυτός ο νόμος, ανάγκαζε τους ρυπαίνοντες να ακολουθούν τα βασικά πρότυπα για τη μόλυνση και την απόρριψη των αποβλήτων, επέβαλε στις επιχειρήσεις να διεξάγουν μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων για τα έργα τους ενώ απαιτούσε τα νέα σχέδια να πληρούν όλα τα προϋπάρχοντα περιβαλλοντικά πρότυπα. Επιπλέον, έδινε στις τοπικές περιβαλλοντικές διοικήσεις το δικαίωμα να επιβάλλουν τις νομικά κατοχυρωμένες περιβαλλοντικές απαιτήσεις. Μετά από 10 χρόνια δοκιμαστικής εφαρμογής, ο νόμος του '79 τέθηκε σε ισχύ και πλέον αποτελεί το βασικό νομικό πυλώνα της κινεζικής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Κατά τη δεκαετία του '90 ταυτόχρονα με τις οικονομικο-πολιτικές μεταρρυθμίσεις, εξελίχθηκε και η περιβαλλοντική νομοθεσία. Δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση σε μια προληπτική προσέγγιση ενώ η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» ενσωματώθηκε στη νομοθεσία. Σήμερα η Κίνα διαθέτει ένα εκτενές ρυθμιστικό πλαίσιο που θεωρητικά θα έπρεπε να διασφαλίζει το περιβάλλον. Συγκεκριμένα, υπάρχουν προβλέψεις για την περιβαλλοντική διαχείριση σε κρατικό, επαρχιακό και τοπικό επίπεδο με περισσότερα από 400 περιβαλλοντικά πρότυπα και 100 νόμους.¹⁷

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, το κράτος είναι υπεύθυνο για την προστασία και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των ανθρώπων και το οικολογικό περιβάλλον. Το κράτος πρέπει να εμποδίζει και να ελέγχει τη ρύπανση (άρθρο 26), διασφαλίζει την ορθολογική χρήση των φυσικών

¹⁷ Economy E., *“The river runs black: the environmental challenge to china’s future”*, 2004, Cornell University Press, p.50-52

πόρων, και προστατεύει σπάνια ζώα και φυτά. Ιδιοποίηση ή καταστροφή των φυσικών πόρων από οποιαδήποτε οργάνωση ή άτομο με οποιοδήποτε μέσο απαγορεύεται (άρθρο 9).¹⁸

Ο νόμος της Περιβαλλοντικής Προστασίας αναφέρει επίσης ότι «τα σχέδια για την προστασία του περιβάλλοντος που διατυπώθηκαν από το κράτος θα πρέπει να ενσωματώνονται στα εθνικά σχέδια οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ο κράτος [πρέπει] να υιοθετεί οικονομικές και τεχνολογικές πολιτικές και μέτρα ευνοϊκά προς το περιβάλλον έτσι ώστε να συντονίσει το έργο της προστασίας του περιβάλλοντος με την οικονομική μεγέθυνση και την κοινωνική ανάπτυξη»(άρθρο 4).¹⁹

1.3.1 Νόμοι κατά της ρύπανσης

- Ατμοσφαιρική Ρύπανση

Οι μεγάλες σε ένταση και συχνές καταιγίδες σκόνης που έπληξαν την κινεζική επικράτεια την άνοιξη του 2000 υπογράμμισαν την ανάγκη αντιμετώπισης της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και η κυβέρνηση προχώρησε στην υιοθέτηση σημαντικών τροποποιήσεων στον νόμο «Πρόληψης και Ελέγχου» του 1987. Δεδομένου ότι ο νόμος δεν είχε περιλάμβανε αποτελεσματικά μέτρα για την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, έπρεπε ουσιαστικά να ξαναγραφτεί και τα υπάρχοντα τμήματα να τροποποιηθούν ουσιαστικά. Ο σκοπός ήταν να σταθεροποιηθούν οι συνολικές εκπομπές ρύπων μέχρι το 2010 στα επίπεδα του 1995, για την επίτευξη των εθνικών προτύπων ποιότητας του αέρα σε 34 από 47 μεγαλύτερες πόλεις της και να μειωθεί η σκόνη από τα εργοτάξια του Πεκίνου κατά 70% . Οι τροποποιήσεις του 2000 αντικατοπτρίζουν μια στροφή στη στρατηγική πρόληψης προβλέποντας μέτρα για την παρακολούθηση του συνολικού όγκου των ρύπων που αφήνονται στην ατμόσφαιρα. Η Κίνα εφάρμοξε ήδη μέτρα συνολικών εκπομπών σε συγκεκριμένες περιοχές όπως σε ειδικές ζώνες που πλήττοντας από όξινη βροχή. Ο τροποποιημένος νόμος παρέχει τη νομική βάση για την εφαρμογή των εν λόγω μέτρων σε μια πολύ ευρύτερη κλίμακα. Ο νέος νόμος εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο της Επικρατείας και τις

¹⁸ China's Constitution, https://www.constituteproject.org/constitution/China_2004.pdf?lang=en , {πρόσβαση:10.09.2016}

κυβερνήσεις σε επαρχιακό επίπεδο, στις αυτόνομη περιφέρειες και άστους δήμους μετά από έγκριση του Συμβουλίου της Επικρατείας, να δημιουργούν «Ζώνες Ελέγχου Εκπομπών (ZEE)», στις οποίες θα απαιτείται όλοι οι ρυπαίνοντες να συμμορφώνονται με τα προβλεπόμενα πρότυπα.

Επιπλέον, η δημιουργία ενός εθνικού συστήματος τελών για τις εκπομπές με βάση τις κατηγορίες και τις ποσότητες των ατμοσφαιρικών ρύπων καθώς και ενός συστήματος αναφοράς το οποίο περιλαμβάνει όλα τα σχετικά περιβαλλοντικά δεδομένα, σηματοδοτούν μια σημαντική απόκλιση από τον παλιότερο νόμο ο οποίος επέρριπτε ευθύνες μόνο σε περίπτωση υπερβολικών εκπομπών. Επίσης, εισήχθησαν νέες μέθοδοι και κίνητρα βασισμένα στην οικονομία της αγοράς- χωρίς όμως αυτά να συγκεκριμενοποιούνται-, για καθαρές τεχνικές παραγωγής και ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Ο αναθεωρημένος νόμος σε αντίθεση με τον παλιότερο, περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις για αυτοκίνητα, τα σκάφη, την οικιακή θέρμανση και τις σόμπες μαγειρέματος. Τα οχήματα πρέπει να πληρούν τα πρότυπα για τις εκπομπές και να περνούν ετήσιους ελέγχους. Σε επαρχιακό επίπεδο, οι αυτόνομες περιοχές και οι δήμοι μπορούν, με την έγκριση του Συμβουλίου της Επικρατείας, θεσπίζουν αυστηρότερα πρότυπα εκπομπών των οχημάτων²⁰.

- Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και Συστήματα Αναφορών

Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων, προβλέπουν ότι κάθε έργο με πιθανά δυσμενής επιπτώσεις, θα πρέπει να εξετάζεται και να αξιολογείται ως προς τον περιβαλλοντικό του αντίκτυπο. Κάθε τέτοιο έργο λοιπόν, θα πρέπει να συνοδεύεται από μια ανάλυση η οποία θα εξηγεί τα πιθανά δυσμενή αποτελέσματα του και τα ανάλογα μέτρα αντιμετώπισής τους και η οποία θα κατατίθεται στις περιβαλλοντικές αρχές για εξέταση. Στη συνέχεια, ο αιτούμενος θα πρέπει να παρουσιάσει αναφορά περιβαλλοντικών επιπτώσεων και η πραγματοποίηση του έργου θα ξεκινάει μόνο εφόσον η εθνική ή τοπική περιβαλλοντική αρχή το εγκρίνει.

Το κινεζικό όραμα για τις ΜΠΕ έχει επηρεαστεί έντονα από την ιστορική έμφαση στην πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης. Ουσιαστικά, οι ΜΠΕ αντιμετωπίζονται από την αρχή ως μέσο για την αντιμετώπιση της ρύπανσης που προκαλείται από την ανάπτυξη σχεδίων και οι διαδικασίες τους έχουν οργανωθεί για το σκοπό αυτό. Αυτό το όραμα έχει ενισχυθεί με την αποτελεσματική συγχώνευσή τους με την προσέγγιση 3S για τον έλεγχο της ρύπανσης η οποία απαιτεί από τους ελεγκτές να αναζητήσουν μέτρα μετριασμού της ρύπανσης από τα πρώτα στάδια της διαδικασίας

²⁰Beyer S., “Environmental Law and Policy in the People’s Republic of China”, Chinese Journal of International Law, Vol. 5, Issue 1, p. 185–211,2006

της μελέτης. Το σύστημα που έχει προκύψει, έχει επικεντρωθεί σε έργα, παρά σε πολιτικές ή προγράμματα, και έχει την τάση να ασχολείται περισσότερο με τις άμεσες επιπτώσεις της ρύπανσης στον αέρα, το νερό και το έδαφος.

Για παράδειγμα, δυνητικές κοινωνικές και οικολογικές επιπτώσεις του εκάστοτε σχεδιαζόμενου έργου, δεν λαμβάνουν το ίδιο επίπεδο αναγνώρισης. Το γεγονός ότι οι οργανισμοί προστασίας του περιβάλλοντος, κατά κύριο λόγο δρουν ανεξάρτητα από τις επαρχιακές και δημοτικές αρχές σχεδιασμού πολιτικών δεν διευκολύνει την κατάσταση. Οι ΜΠΕ θα μπορούσαν να αποκτήσουν ένα ρόλο ευρύτερο από αυτόν που έχουν σήμερα- δηλαδή αποκλειστικά τον έλεγχο της ρύπανσης- μόνο αν η προστασία του περιβάλλοντος προσεγγιστεί στο ευρύτερο πλαίσιο της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Οι ΜΠΕ μπορούν να διαδραματίσουν ευρύτερο ρόλο ως μηχανισμός προώθησης της βιώσιμης ανάπτυξης, αλλά αυτό προϋποθέτει μια μακροπρόθεσμη προοπτική και μεγαλύτερη προσοχή στην αξιολόγηση των πολιτικών και των προγραμμάτων. Ο νέος νόμος για τις ΜΠΕ περιλαμβάνει διατάξεις για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση (ΣΠΕ) των σχεδίων και προγραμμάτων κάτι που αποτελεί σαφή ένδειξη της αναγνώρισης της ανάγκης για ένα ευρύτερο ρόλο για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην Κίνα.

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για τις ΜΠΕ είναι πολύ περίπλοκο. Συνοδεύεται από μια σύνθετη γραφειοκρατία σχετική με την προστασία του περιβάλλοντος, με μια ιεραρχία των μονάδων προστασίας του περιβάλλοντος μέχρι και το επίπεδο του χωριού, τις μονάδες που υπάγονται στα διάφορα υπουργεία, καθώς και τις μονάδες παρακολούθησης του περιβάλλοντος (monitoring). Επιπλέον, οι γεωγραφικές διαφοροποιήσεις και οι περιφερειακές ανισότητες της χώρας ως προς τα οικονομικά μεγέθη, αναγκάζουν την κεντρική κυβέρνηση να αναγνωρίζει στις τοπικές κυβερνήσεις έναν ορισμένο βαθμό ελευθερίας ως προς την ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας και των κανονισμών ώστε να ανταποκρίνονται στις τοπικές συνθήκες και την κάλυψη των τοπικών αναγκών. Ως αποτέλεσμα, σε ολόκληρη τη χώρα, υπάρχουν πολλά τοπικά διατάγματα, που καθορίζουν τον τοπικό τρόπο λειτουργίας του μηχανισμού προστασίας του περιβάλλοντος.

Εξαιτίας της πολυπλοκότητας του νομικού πλαισίου, καθώς και την αποκεντρωμένη φύση του συστήματος, αναπόφευκτα υπάρχουν ανησυχίες για τη συνοχή της εφαρμογής των ΕΠΕ καθώς και της ποιότητας από τη μια περιοχή στην άλλη.²¹

- Το σύστημα των «Τριών Συγχρονισμών»

Σύμφωνα με το σύστημα των Τριών Συγχρονισμών, ο σχεδιασμός, η κατασκευή και η λειτουργία μιας νέας βιομηχανικής μονάδας πρέπει να συγχρονίζεται με τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία μιας μονάδας αντιμετώπισης της ρύπανσης. Όταν ολοκληρωθεί η κατασκευή του σχεδίου, απαιτείται έλεγχος και έγκριση από της ανάλογη περιβαλλοντική αρχή. Σε περίπτωση που κάποιο έργο ξεκινήσει τη λειτουργία του χωρίς να έχει ολοκληρώσει τα παραπάνω βήματα, προβλέπονται από το νόμο ποινές με τη μορφή πρόστιμων. Στην πραγματικότητα όμως, είναι συχνό το φαινόμενο, πολλά εργοστάσια να παρεκκλίνουν από την διαδικασία των 3S και να αποφεύγουν τα πρόστιμα.²²

Το νομικό σύστημα της Κίνας έχει από καιρό επικριθεί για την έλλειψη διαφάνειας που το διακρίνει, τους ασαφείς νόμους, την αδύναμη ικανότητα επιβολής αλλά και τους ανεπαρκώς εκπαιδευμένους δικηγόρους και δικαστές. Κατά την τελευταία δεκαετία, ωστόσο, η κυβέρνηση έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο όσον αφορά το νομοθετικό τομέα, περνώντας πάνω από 25 νόμους για την προστασία του περιβάλλοντος και περισσότερες από 100 διοικητικές ρυθμίσεις, και εκατοντάδες περιβαλλοντικά πρότυπα. Αν και η ποιότητα ορισμένων νόμων θα μπορούσε να βελτιωθεί, οι κινέζοι νομοθέτες έχουν εξελιχθεί εμφανώς στην κατανόησή της διαπραγμάτευσης και σύνταξης τεχνικά ορθών και πολιτικά βιώσιμων νόμων. Επίσης συχνά σχέδια νόμων δημοσιεύονται στις ιστοσελίδες της κυβέρνησης για δημόσιο σχολιασμό, μια σημαντική βελτίωση της διαφάνειας του νομικού συστήματος της Κίνας. Παρόλα αυτά, παραμένουν πολλές αδυναμίες στο πλαίσιο του δικαστικού συστήματος, συμπεριλαμβανομένης της κακής ή πλήρης έλλειψη κατάρτισης των δικηγόρων και των δικαστών, την παρέμβαση της εξωτερικής πολιτικής ή οικονομικών παραγόντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των δικαστικών και τη δυσκολία

²¹Wang, Morgan, Cashmore, “Environmental impact assessment of projects in the People’s Republic of China: new law, old problems”, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 23, 2003, p. 558-559

²²Environmental Strategy of the 21st Century, OECD, 2001, Paris

επιβολής των κακά συνταγμένων νόμων.²³ Ένα φωτεινό σημείο είναι η εμφάνιση τα τελευταία χρόνια των νομικών περιβαλλοντικών μη κυβερνητικών οργανώσεων.

1.4 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ

1.4.1 Η κοινωνία των πολιτών στην προστασία του περιβάλλοντος

Ο όρος κοινωνία των πολιτών έχει πάρει ανά τους αιώνες διάφορες μορφές, και έχει οριστεί με πολυάριθμους τρόπους. Ένας δημοφιλής ορισμός προσδιορίζει τρία κριτήρια για την κοινωνία των πολιτών: αρχικά να αποτελεί μία ενδιάμεση σφαίρα μεταξύ του κράτους και του κύριου μπλοκ της κοινωνίας (άτομα, τις οικογένειες και τις επιχειρήσεις), επίσης να απαρτίζεται από κοινωνικούς οργανισμούς διαχωρισμένους από το κράτος και οι οποίοι απολαμβάνουν ένα επίπεδο αυτονομίας από αυτό και τέλος, να σχηματίζεται σε εθελοντική βάση από τους ανθρώπους για να προστατεύσουν ή να προωθήσουν τους συμφέροντα και τις αξίες τους.²⁴ Η κοινωνία των πολιτών εκφράζεται μέσω κοινωνικών οργανισμών εθελοντικού χαρακτήρα, οποίες απολαμβάνουν έναν βαθμό αυτονομίας από το κράτος και είναι αυτορυθμιζόμενες. Συχνά είναι δύσκολο να εντοπίσουμε τέτοιες οργανώσεις καθώς τα παραπάνω κριτήρια δεν είναι αποκλειστικά. (π.χ. συνδικάτα που είναι συνδεδεμένα με το κράτος).

Τα περιβαλλοντικά κινήματα, στα βιομηχανικά κράτη βασίζουν την ύπαρξή τους σε μια μετάβαση των κοινωνικών αξιών προς μια μετα-υλιστική κατεύθυνση. Καθώς πλέον, οι πολίτες έχουν καλύψει την ανάγκη ασφάλειας και επιβίωσης, προσπαθούν να εξασφαλίσουν την ποιότητα ζωής καθώς και άλλου πιο εξεζητημένους στόχους.

Η συζήτηση για την ύπαρξη και λειτουργία της κοινωνίας των πολιτών στην Κίνα, λαμβάνει χώρα εδώ και χρόνια. Οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ έκαναν την εμφάνιση τους στην Κίνα για πρώτη

²³Economy E., “China's Environmental Challenge: Political, Social and Economic Implications”, CFR, New York, 2007, <http://www.cfr.org/china/chinas-environmental-challenge-political-social-economic-implications/p5573> {πρόσβαση: 11.10.2016}

²⁴Wapner P., “Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics”, *World Politics*, Vol. 47, No. 3 (1995), pp. 311-340

φορά το 1994. Σύμφωνα με τον SEPA, μέχρι το 2000η Κίνα είχε περίπου 2.000 καταγεγραμμένες περιβαλλοντικές ΜΚΟ, βέβαια το Woodrow Wilson Center προσφέρει μια πιο συντηρητική εκτίμηση των 40 ΜΚΟ.²⁵

Ταυτόχρονα με τις οικονομικές μεταβολές, σύμφωνα με τον μελετητή Peter Ho, ξεκίνησε και το «πρασίνισμα» του κινεζικού κράτους.²⁶ Η επιταχυνόμενη επιδύρωση της ποιότητας του αέρα, του νερού και του εδάφους, προκάλεσαν την αντίδραση της κινεζικής κοινωνίας, καθώς σύμφωνα με τις δημόσιες περιβαλλοντικές αρχές στις αστικές περιοχές, έλαβαν στην περίοδο 1991-3 πάνω από 130,000 παράπονα το χρόνο.

Το πρώτο ζήτημα στην ιστορία της Κίνας, που προκάλεσε περιβαλλοντικές διαμαρτυρίες σε εθνικό επίπεδο, ήταν η κατασκευή του «Φράγματος των Τριών Φαρραγιών» το 1994. Οι εξεγέρσεις των αγροτικών πληθυσμών που κατοικούσαν κοντά στην περιοχή όπου θα χτιζόταν τον φράγμα, ανάγκασαν την κυβέρνηση να δώσει πολύ περισσότερη σημασία στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του έργου. Το περιστατικό αυτό, αποτέλεσε την αφετηρία εξέλιξης των περιβαλλοντικών οργανώσεων στην Κίνα.

1.4.2 Κατηγορίες Περιβαλλοντικών ΜΚΟ στην Κίνα

Αν και διαφοροποιούνται ως προς τις αποστολές τους, τις δομές τους καθώς και τον βαθμό αυτονομίας και επιρροής τους, οι κινεζικές περιβαλλοντικές ΜΚΟ μπορούν κατά προσέγγιση να ταξινομηθούν σε τρεις μεγάλες κατηγορίες: τις περιβαλλοντικές ομάδες φοιτητών, τις κυβερνητικά οργανωμένες ΜΚΟ (GO-NGO) και τις περιβαλλοντικές ΜΚΟ των πολιτών. Οι προαναφερθείσες ΜΚΟ είναι δομημένες και λειτουργούν με διαφορετικό τρόπο. Οι ομάδες φοιτητών, για παράδειγμα, σπάνια συμμετέχουν στη χάραξη πολιτικής και ενώ δεν έχουν ιδιαίτερη σχέση με τα EPBs. Επίσης επιβλέπονται άμεσα ή έμμεσα, από την πανεπιστημιακή διοίκηση ή την Κομμουνιστική Νεολαία και ως εκ τούτου, είναι δύσκολο να λειτουργήσουν ως ομάδες πολιτικών ακτιβιστών. Οι GO-NGOs συνήθως ελέγχονται, άμεσα ή έμμεσα, από κυβερνητικές

²⁵ Jennifer L. Turner and Fengshi Wu, “Development of Environmental NGOs in Mainland China, Taiwan and Hong Kong,” Green NGO and Environmental Journalist Forum (Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2001)

²⁶ Ho P., “Greening Without Conflict? Environmentalism, NGOs and Civil Society in China”, *Development and Change*, Vol. 32, Issue 5, 2001, p. 893–921

υπηρεσίες, ακόμα κι αν έχουν επιδείξει αύξηση της ανεξαρτησίας τους τα τελευταία χρόνια. Το σαφές πλεονέκτημα τους, είναι η ικανότητά τους να συγκεντρώνουν επιστήμονες και αξιωματούχους από ένα ευρύ φάσμα των ιδρυμάτων που συνήθως δυσκολεύονται να αλληλεπιδρούν στην εξαιρετικά κάθετη γραφειοκρατική δομή της Κίνας - κάτι ιδιαίτερα σημαντικό στο διεπιστημονικό πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος. Η έντονα διασυνδεδεμένη ηγεσία των GO-NGOs του βοηθά να αυξήσουν την προβολή περιβαλλοντικών θεμάτων σε κυβερνητικούς κύκλους. Η διάσημη ηγεσία τους, τραβά την προσοχή στα περιβαλλοντικά θέματα, και παρέχει ένα κανάλι για τη ροή των πληροφοριών και των ιδεών στους φορείς χάραξης πολιτικής στην κυβέρνηση. Σε αυτό το στάδιο στην ανάπτυξη της Κίνας, όπου νέες προκλήσεις απαιτούν και νέες, διεπιστημονικές λύσεις, ο πιθανός ρόλος των GO-NGOs σε μια περισσότερο ενημερωμένη διαδικασία χάραξης πολιτικής δεν θα πρέπει να απορριφθεί.

Ωστόσο, ορισμένοι GO-NGOs έχουν επικριθεί για τον προσανατολισμό τους προς την συγκέντρωση χρημάτων από διεθνείς οργανισμούς, την περιορισμένη ενασχόληση με τον έλεγχο των κρατικών πολιτικών. Η Τρίτη κατηγορία, οι ΜΚΟ των πολιτών, που ιδρύονται και λειτουργούν εξ ολοκλήρου από ιδιώτες, είναι πιο ανεξάρτητες και έχουν λαϊκή βάση. Τέτοιοι οργανισμοί είναι για παράδειγμα ο FON (friends of nature) που ιδρύθηκε το 1994 και το Beijing Environmental Development Institute (BEDI) του 1995.²⁷

Από την πρώτη τους εμφάνιση το 1990, η συντριπτική πλειοψηφία των κοινωφελών περιβαλλοντικών ΜΚΟ στην Κίνα προσπαθούσε να αποφεύγει δραστηριότητες που θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως συγκρουσιακές από τις κινεζικές αρχές. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, υπάρχουν ενδείξεις ότι ορισμένες κοινωφελής ΜΚΟ μάχονται για τη διατήρηση του νομικού καθεστώτος τους καθώς και για την έστω και περιορισμένη συμμετοχή τους στον περιβαλλοντικό πολιτικό διάλογο. Αυτά τα χαρακτηριστικά τους, τις διαφοροποιούν από τις άλλες δύο κατηγορίες περιβαλλοντικών οργανώσεων στην Κίνα, καθώς και εκείνες σε άλλες ασιατικές πολιτείες όπως η Ταϊβάν και η Νότια Κορέα όπου οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ έχουν εμπλακεί ενεργά στην πολιτική αντιπολίτευση με το κυβερνών καθεστώς και σε απευθείας προώθηση του πολιτικού εκδημοκρατισμού.²⁸

²⁷Knup E., "Environmental NGOs in China: An Overview", *China Environmental Series*, 2002

²⁸TANG S-Y, ZHAN X., "Civic Environmental NGOs, Civil Society, and Democratization in China", *Journal of Development Studies*, Vol. 44, No. 3, 425-448, 2008

Οι νόμοι που καθορίζουν την εγγραφή και δημιουργία ΜΚΟ, αλλάζουν συνεχώς. Οι κανονισμοί εγγραφής κοινωνικών οργανισμών του 1998, ορίζει μια σειρά απαιτήσεων για τη δημιουργία ΜΚΟ. Αυτές περιλαμβάνουν την ανάγκη ύπαρξης ενός ανάδοχου ιδρύματος, λιγότερο από 50 μέλη καθώς και ένα κατώτατο όριο οικονομικών πόρων. Επιπλέον, δεν επιτρέπεται η ύπαρξη δυο NGO με την ίδια θεματολογία στην ίδια περιοχή δικαιοδοσίας.

Οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ στην Κίνα, είναι από τις πιο δυναμικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Σε σύγκριση με τις ΜΚΟ σε άλλους τομείς, φαίνεται να είναι καλύτερα οργανωμένες και πιο επιτυχημένες στην κινητοποίηση της δημόσιας υποστήριξης. Πάνω από όλα, ενώ οι δραστηριότητες των ΜΚΟ που αφορούν άλλους τομείς εξακολουθούν να περιορίζονται σε μικρής κλίμακας δραστηριότητες, οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ φαίνεται να έχουν αρχίσει να έχει έναν αντίκτυπο στην πολιτική και κυβερνητική πρακτική της Κίνας. Αυτή η εντύπωση έχει δημιουργηθεί από διάφορες υψηλού προφίλ εκστρατείες που οργάνωσαν περιβαλλοντικές ΜΚΟ, σε συνδυασμό με τα μέσα ενημέρωσης, τα τελευταία χρόνια. Το 2003, για παράδειγμα, κινητοποίησαν την κοινή γνώμη ενάντια στη δημιουργία φράγματος στη Dujiangyan, ένα αρχαίο αρδευτικό σύστημα το οποίο έχει χαρακτηριστεί ως Μνημείο Παγκόσμιας Πολιτιστικής Κληρονομιάς. Τελικά κατάφεραν το στόχο τους και το σχέδιο εγκαταλήφθηκε. Το 2004, τέθηκε σε αναμονή η κατασκευή ενός υδροηλεκτρικού σταθμού στον ποταμό Nujiang μετά από μια εκστρατεία με επικεφαλής περιβαλλοντικές ΜΚΟ και ΜΜΕ και ο πρωθυπουργός Wen Jiabao δήλωσε ότι καμία απόφαση σχετικά με το έργο δεν έπρεπε να ληφθεί βιαστικά.

Τον Ιανουάριο του 2005, η κρατική Υπηρεσία Προστασίας Περιβάλλοντος (SEPA) διέταξε να σταματήσουν οι 30 μεγάλες υποδομές έργων, καθώς δεν είχαν διεξαγάγει εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Για την αντιμετώπιση των σοβαρών πιέσεων από ισχυρές κρατικές επιχειρήσεις, περιβαλλοντικές ΜΚΟ υπέγραψαν μια ανοιχτή επιστολή που υποστηρίζαν την απόφαση του SEPA, εξομαλύνοντας την κατάσταση.²⁹

Οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ έχουν πάντα συνεργαστεί στενά με τα μέσα ενημέρωσης στην Κίνα. Πολλοί γνωστοί περιβαλλοντολόγοι είναι δημοσιογράφοι. Οι δημοσιογράφοι δεν είναι μόνο βασικά μέλη των πολλών περιβαλλοντικών ομάδων, αλλά είναι επίσης ιδρυτές μερικών από τις

²⁹LuY., “Environmental civil society and governance in China”, *International Journal of Environmental Studies*, Vol. 64, No. 1, F 2007, 59–69

πιο δραστήριες περιβαλλοντικές ΜΚΟ. Για παράδειγμα, ο WangYongchen, ένας δημοσιογράφος με τον Κεντρικό Ραδιοφωνικό Σταθμό της Κίνας, είναι συνιδρυτής των Εθελοντών της Πράσινης Γης. Ο Zhang Kengia, ένας δημοσιογράφος στην ChinaYouthDaily, καταχώρησε την περιβαλλοντική οργάνωση Πράσινο Νησί.

1.4.3 Οι Λειτουργίες των Περιβαλλοντικών ΜΚΟ και οι Προκλήσεις που Αντιμετωπίζουν

Είναι σημαντικό, να διαχωρίσουμε τις περιβαλλοντικές ΜΚΟ ώστε να μπορέσουμε να καταλάβουμε καλύτερα τα χαρακτηριστικά και τις λειτουργίες τους. Πρώτον, μπορεί κανείς να τις διαιρέσει σε εκείνες που αποφεύγουν την αντιπαράθεση με την κυβέρνηση και εκείνες που είναι λιγότερο φοβισμένες να προκαλέσουν πολιτικά. Οι κύριες μη κυβερνητικές οργανώσεις που ασχολήθηκαν με την εκστρατεία της Nujian, όπως οι Εθελοντές της Πράσινης Γης, είναι παράδειγμα των τελευταίων. Αξίζει να σημειωθεί ότι ακόμη και οι ΜΚΟ, οι οποίες θεωρούνται «ριζοσπαστικές» δεν έχουν πραγματικά την πρόθεση να αντιτίθενται στην κυβέρνηση. Για παράδειγμα, οι ΜΚΟ με έδρα το Πεκίνο, που ήταν ενεργοί στην εκστρατεία της Nujian(ένα τοπικό σχέδιο που εμπίπτει στη δικαιοδοσία της Γιουνάν)δεν ένιωσαν κυβερνητική πίεση καθώς δεν αμφισβήτησαν την κεντρική κυβέρνηση.

Η δεύτερη διάκριση μεταξύ των διαφόρων περιβαλλοντικών ομάδων, που αξίζει να σημειωθεί είναι ότι ορισμένες δεν διαθέτουν τις απαραίτητες επιστημονικές δεξιότητες και γνώσεις άρα δεν είναι σε θέση να πραγματοποιούν αυστηρή ανάλυση των περιβαλλοντικών και άλλων σχετικών θεμάτων. Αν και πλέον, πολλές ΜΚΟ οι οποίες ξεκίνησαν ως ερασιτεχνικές ομάδες που οργάνωναν δένδροφυτεύσεις στην ύπαιθρο, έχουν εξελιχθεί σε ένα πιο προχωρημένο στάδιο τα τελευταία χρόνια, και συμμετέχουν σε μεγάλο βαθμό σε όλες τις μεγάλες περιβαλλοντικές εκστρατείες για σοβαρά ζητήματα. Φαίνεται, ωστόσο, ότι ορισμένες ΜΚΟ εξακολουθούν να στερούνται τις επαγγελματικές γνώσεις και δεν έχουν την ικανότητα να πραγματοποιήσουν ερευνητικό έργο. Οι ΜΚΟ που έχουν πόρους και τεχνικές ικανότητες και έχουν πραγματοποιήσει έρευνα πεδίου τείνουν να έχουν μια καλύτερη κατανόηση της πολυπλοκότητας των περιβαλλοντικών ζητημάτων. Βλέπουν μια στενή σχέση μεταξύ των περιβαλλοντικών ζητημάτων και των ευρύτερων πολιτικών και κοινωνικών ζητημάτων, και έχουν αρχίσει να λαμβάνουν μέτρα για την αντιμετώπιση αυτών των ευρύτερων θεμάτων.

Στο Φόρουμ των ΜΚΟ της Τέταρτης Παγκόσμιας Διάσκεψης των ΗΕ για τις Γυναίκες (Πεκίνο, 1995) η διεθνική κοινωνία των πολιτών, έκανε την εμφάνισή της μαζικά στην ενώ στο αντίστοιχο φόρουμ της Παγκόσμιας Διάσκεψης Κορυφής για την Αειφόρο Ανάπτυξη (Γιοχάνεσμπουργκ, 2002) αποτέλεσε το ντεμπούτο της νέο εμφανιζόμενης κινεζικής κοινωνίας των πολιτών να κάνει την πρώτη της διεθνή εμφάνιση. Η Κίνα δεν αποτελεί πλέον την εξαίρεση στην παγκόσμια τάση της αλληλεγγύης και της δικτύωση μεταξύ ΜΚΟ πέραν των εθνικών συνόρων. Κινέζοι ΜΚΟ έχουν επεκτείνει τη συνεργασία τους με τις ξένες ΜΚΟ(INGOs). Στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, οι κοινότητες μοιράζονται πολλές παρόμοιες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές, περιβαλλοντικές και πολιτικές ανησυχίες που απαιτούν συλλογικές διακρατικές απαντήσεις από το σύνολο των κοινωνιών, δεδομένου ότι οι κυβερνήσεις περιορίζονται στην αντιμετώπιση των παγκόσμιων προβλημάτων από διπλωματικές διαδικασίες.

Η τεχνολογική πρόοδος στην επικοινωνία και στις μεταφορές έχουν διευκολύνει την επικοινωνία. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ο αριθμός των INGOs και των ιδρυμάτων που εργάζονται ή χρηματοδοτούν το περιβάλλον, αυξήθηκε δραματικά. Για παράδειγμα, το 1994 υπήρχαν μόνο 11 τέτοιες οργανώσεις, με γραφεία στην Κίνα, αλλά ο αριθμός αυξήθηκε σε 25 το 1997 και 68 μέχρι το τέλος του 2005. Αυξήθηκαν επίσης σημαντικά και οι πόροι των INGOs στην Κίνα. Για παράδειγμα, το WWF ξεκίνησε στην Κίνα με εννέα μέλη προσωπικού στο γραφείο του Πεκίνου το 1996, και μέχρι το 2005 διέθετε έξι γραφεία στη χώρα με περισσότερα από 80 μέλη του προσωπικού ³⁰.

Αν και γενικά στον αναπτυξιακό τομέα οι ΜΚΟ έχουν αρκετή αυτονομία, σε πολιτικά ευαίσθητους τομείς όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα, η κυβέρνηση δεν επιτρέπει τη δημιουργία bottom-up ακτιβιστικών οργανώσεων φοβούμενη τις κοινωνικές αναταραχές που μπορεί να ακολουθήσουν. Έτσι ΜΚΟ επικεντρώνονται κυρίως σε τομείς που θεωρούνται λιγότερο απειλητικοί, όπως η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, η μείωση της φτώχειας, η ισότητα των φύλων και η ενδοοικογενειακή βία, το περιβάλλον, τα παιδιά, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, καθώς και η προστασία των ζώων. Τέτοιοι περιορισμοί σχετικά με τη φύση και την έκταση των εγχώριων ΜΚΟ επεκτείνεται φυσικά στο είδος των διακρατικών σχέσεων μεταξύ των κινεζικών και των διεθνών ομάδων. Έτσι, η συνεργασία με INGOs δεν μπορεί να αφορά πολιτικά θέματα ενώ δεν

³⁰All-China Environment Federation, ed., 2007 Green Book of Environment (Beijing: Social Sciences Academic Press, 2007), pp. 116–117.

επιτρέπεται η συνεργασία στρατιωτικές INGOs γενικά. Η συνέργειες επικεντρώνονται στα ζητήματα που αναφέρθηκαν παραπάνω και όπου η κυβέρνηση έχει ανάγκη βοήθεια για να αντιμετωπίσει μια σειρά από κοινωνικές, περιβαλλοντικές και αγροτικές δυσκολίες. Στο πλαίσιο αυτής της πολιτικής, ΔΜΚΟ που επιτρέπεται να λειτουργούν εντός της Κίνας είναι κυρίως περιβαλλοντικές, ανθρωπιστικές και αναπτυξιακές ομάδες που συνήθως ενδιαφέρονται για τις φτωχές και ενδιαφέρουσες βιολογικά αλλά ασταθής επαρχίες όπως η Yunnan, η Sichuan και το Θιβέτ.

Ένα σημαντικό μέρος της δημιουργίας και λειτουργίας ΜΚΟ είναι η χρηματοδότηση. Πολλές μεγάλες κινεζικές ΜΚΟ βασίστηκαν σε διεθνείς πηγές χρηματοδότησης, όπως INGOs και ιδρύματα όπως το Ford Foundation, Oxfam και το WWF. Οι διακρατικές διασυνδέσεις έχουν συμβάλει στην ανάπτυξη και τον δυναμισμό της κινεζικής περιβαλλοντικής κοινωνίας των πολιτών σε σχέση με τις ικανότητες, τις στρατηγικές, την ηγεσία και πολιτικές προοπτικές της τελευταίας.

Παρά την προφανή αποφορτισμένη πολιτικά φύση των έργων και των φορέων που συμμετέχουν, ο πράσινος ακτιβισμός καλλιεργεί έναν πιο φιλελεύθερο τρίτο τομέα, διευρύνει την δημόσια σφαίρα και πλουραλίζει την πολιτική διαδικασία και προωθεί σημαντικά ζητήματα παραμένοντας εντός των τυπικών και ανεπίσημων κανόνων του πολιτικού λόγου. Η κοινωνία των πολιτών από μόνη της δεν μπορεί να ξεκινήσει την διαδικασία εκδημοκρατισμού του κινεζικού πολιτικού συστήματος. Ωστόσο, μια κοινωνία με έστω και περιβαλλοντικά λαϊκά κινήματα σαφώς προσανατολισμένα προς έναν τελικό σκοπό, οι οποίες οργανώνουν εκστρατείες και διακρατικές συνεργασίες και ανταλλαγές είναι καλύτερα προετοιμασμένη για τη μετάβαση προς μια πιο δημοκρατική διακυβέρνηση από μια κοινωνία που περιμένει μια top-down πολιτική μεταρρύθμιση χωρίς πρώτα να οργανώνεται η ίδια για τα βασικά «μη πολιτικά» ζητήματα. Αυτό φαίνεται να έχει αποδειχθεί από την εμπειρία της Ταϊβάν κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 στην πορεία της προς μια πλήρη διαδικασία εκδημοκρατισμού.³¹

Οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ πρέπει επίσης να συνεργάζονται στενότερα με τις ΜΚΟ που αφορούν άλλους τομείς. Λόγω του περίπλοκου χαρακτήρα των περιβαλλοντικών προβλημάτων, η προστασία του περιβάλλοντος συνδέεται όλο και περισσότερο με τη μείωση της φτώχειας, την

³¹ Chen J., “Transnational Environmental Movement: impacts on the green civil society in China”, *Journal of Contemporary China*, Vol.19, Issue 65, p.503–523

βελτίωση της θέσης των γυναικών, καθώς και την ανάπτυξη των τοπικών οικονομιών. Η δημιουργία αποτελεσματικών συνεργειών για την προστασία του περιβάλλοντος μεταξύ ΜΚΟ διαφορετικών ενδιαφερόντων αποτελεί σημαντική λειτουργία των περιβαλλοντικών οργανώσεων. Η μεγαλύτερη πρόκληση για την περιβαλλοντική κοινωνία των πολιτών είναι να αντιμετωπίσει τις ευρύτερες ανησυχίες που κρύβονται πίσω από πολλά περιβαλλοντικά προβλήματα στην Κίνα. Πολλές ΜΚΟ έχουν πλήρη επίγνωση ότι αργά ή γρήγορα τα περιβαλλοντικά ζητήματα θα επεκταθούν στον πολιτικό στίβο. Θα πρέπει να αντιμετωπίσουν πολιτικά ζητήματα και να αναπτύξουν την ικανότητά τους να τα διαχειρίζονται προωθώντας τα συμφέροντά τους.

Τέλος, η κινεζική περιβαλλοντική κοινωνία των πολιτών δεν έχει αναμειχθεί σε ζητήματα που έχουν απασχολήσει τις διεθνείς περιβαλλοντικές οργανώσεις, όπως η κλιματική αλλαγή, η κατασκευή πυρηνικών σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, ή το διεθνές εμπόριο παράνομα υλοτομημένης ξυλείας. Τείνουν να εστιάζουν σε συγκεκριμένα ζητήματα που έχουν άμεσο αντίκτυπο στις τοπικές συνθήκες διαβίωσης. Αυτό δεν αποτελεί έκπληξη, δεδομένης της σοβαρότητας των περιβαλλοντικών προβλημάτων στην Κίνα, της έλλειψης πόρων, και την εξαιρετικά περιορισμένη τεχνική τους ικανότητα για την αντιμετώπιση πολύπλοκων περιβαλλοντικών ζητημάτων. Εφόσον όμως, οι κινεζικές περιβαλλοντικές ΜΚΟ εξαρτώνται ιδιαίτερα από τη διεθνή χρηματοδότηση, είναι πιθανό ότι θα αντιμετωπίσουν έντονη πίεση από ξένους δωρητές να αντιμετωπίσουν πιο σφαιρικά τα σχετικά ζητήματα. Αυτό μπορεί να φέρει τις κινεζικές ΜΚΟ σε δύσκολη θέση. Όταν απλώς επικρίνουν τοπικά έργα που αντιβαίνουν τις εθνικές πολιτικές, έρχονται ήδη σε δύσκολη θέση απέναντι στην κυβέρνηση. Η επέκταση σε θέματα που μπορεί να αφορούν σημαντικές εθνικές πολιτικές, τότε οι ενέργειές τους μπορεί να θεωρηθεί ότι θίγουν τα εθνικά συμφέροντα. Αυτός είναι ένας κίνδυνος που δύσκολα μπορούν να αναλάβουν. Η εξισορρόπηση της πίεσης από διεθνείς δωρητές σε συνδυασμό με τα εγχώρια συμφέροντα αποτελεί μια ακόμη πρόκληση για την κινεζική περιβαλλοντική κοινωνία των πολιτών.

Ίσως το πιο σημαντικό επίτευγμα των περιβαλλοντικών ΜΚΟ στην Κίνα, είναι ότι αλλάζουν, τον τρόπο με τον οποίο οι πολίτες αλληλεπιδρούν μεταξύ τους και με το κράτος. Εθελοντές και μέλη κάθε είδους περιβαλλοντικών ΜΚΟ, αποτελούν την πιο αυτόνομη σφαίρα του περιβαλλοντικού κινήματος της Κίνας. Εκπαιδευτικοί, δημοσιογράφοι, επιστήμονες, νοικοκυρές, παιδιά, συνταξιούχοι εν ολίγοις, ένα ευρύ φάσμα των μελών της κοινωνίας, έχουν ένα χώρο στον οποίο όπου μπορούν να αρθρώσουν τις κοινές τους ανησυχίες.

Τις τελευταίες δεκαετίες, το κινεζικό περιβαλλοντικό πλαίσιο έχει επεκταθεί και ενισχυθεί. Δημιουργήθηκε μια αυτόνομη κεντρική μονάδα υπεύθυνη για τη χάραξη και εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής ενώ η ανάδειξή της σε υπουργείο ενίσχυσε τη θέση της στην κυβέρνηση. Τα μέτρα αυτά επηρεάστηκαν και από τις ευρύτερες αλλαγές στον τρόπο διακυβέρνησης ειδικά σε τοπικό επίπεδο με την προσπάθεια για αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του κρατικού μηχανισμού καθώς και με την άνοδο των περιβαλλοντικών ΜΚΟ, την επέκταση των δραστηριοτήτων τους και της επιρροής τους στον σχεδιασμό πολιτικής. Οι μεταρρυθμίσεις στην περιβαλλοντική διακυβέρνηση όμως, βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη. Πρέπει να ξεπεραστούν πολλά εμπόδια για να υπάρξει μια αισθητή βελτίωση της κατάστασης. Σημαντικό ρόλο σε αυτό, θα παίξουν και οι διεθνείς περιβαλλοντικές εξελίξεις, ο ρόλος της Κίνας σε αυτές καθώς και η επιρροή τους στα εσωτερικά περιβαλλοντικά ζητήματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

2.1 Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΚΙΝΑΣ ΣΤΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

Η περιβαλλοντική κρίση της Κίνας είναι μια από τις πιο πειστικές προκλήσεις που έχουν προκύψει από την ταχεία εκβιομηχάνιση της χώρας. Η οικονομική της άνοδος, με μια ετήσια αύξηση του ΑΕΠ κατά μέσο όρο 10% για περισσότερο από μια δεκαετία, έχει επιτευχθεί σε βάρος του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας. Η Κίνα είναι η μεγαλύτερη πηγή εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα στον κόσμο, καθώς και η ποιότητα του αέρα πολλών από τις μεγάλες πόλεις της δεν πληρεί τα διεθνή πρότυπα υγείας. Για παράδειγμα, το προσδόκιμο ζωής βόρεια του ποταμού Huai είναι 5,5 χρόνια χαμηλότερο από ό, τι στο νότο λόγω της ατμοσφαιρικής ρύπανσης.³²

Το τεράστιο μέγεθος του κινεζικού πληθυσμού, σημαίνει ότι τα περιβαλλοντικά προβλήματα που έχουν αναλυθεί παραπάνω, επηρεάζουν το ένα πέμπτο της ανθρωπότητας το οποίο υποφέρει από σοβαρές περιβαλλοντικές ζημίες, μια κατάσταση η οποία θα έπρεπε να έχει απασχολήσει περισσότερο τη διεθνή κοινότητα. Ειδικότερα, θα ήταν σημαντικό να μελετήσουμε με ποιόν τρόπο συμμετέχει η Κίνα στην παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση, ποια είναι η σύνδεση μεταξύ της εγχώριας και διεθνούς κινεζικής περιβαλλοντικής διακυβέρνησης και πως σχετίζονται μεταξύ τους ως προς τις ανησυχίες για την προστασία του περιβάλλοντος στην Κίνα.

Το τεράστιο μέγεθος της Κίνας και η αυξανόμενη συμμετοχή της στην διεθνή ολοκλήρωση μεταφράζεται σε ένα όλο και μεγαλύτερο αντίκτυπο για τις κινέζικες επιλογές πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος. Η Κίνα πλέον αποτελεί σημαντικό διεθνή παίχτη. Αν λοιπόν το περιβάλλον της είναι καθαρό, αυτό ωφελεί το κοινωνικό σύνολο.

Από την αρχή της πολιτικής και οικονομικής μεταρρύθμισης το 1978, οι Κινέζοι έχουν όλο και μια πιο ενεργή παρουσία στα διεθνή περιβαλλοντικά θέματα. Η χώρα ως σήμερα, έχει εισέλθει σε

³² Albert E., Xu B., China's Environmental Crisis, CFR, 2016, <http://www.cfr.org/china/chinas-environmental-crisis/p12608> { πρόσβαση: 10.10.2016 }

περίπου 50 διεθνής περιβαλλοντικές συνθήκες. Με την Ιαπωνία και τη Νότια Κορέα, οργανώνει τακτικές συναντήσεις των υπουργών περιβάλλοντος για να συζητήσουν θέματα κοινής ανησυχία, όπως η ατμοσφαιρική ρύπανση και οι αμμοθύελλες. Έχει επίσης πραγματοποιήσει παρόμοιες συναντήσεις στα πλαίσια της Ένωσης Χωρών της Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN) και έχει ξεκινήσει διαπραγματεύσεις με την Ευρωπαϊκή Ένωση ώστε να διευρυνθεί η υπάρχουσα οικονομική και εμπορική συμφωνία για να συμπεριλάβει το περιβάλλον.³³

Επικύρωσε το πρωτόκολλο για τη βιοασφάλεια, το 2005, και συνέβαλε σημαντικά στην επιτυχία αυτής της Συνθήκης. Επίσης, η επικύρωση της Συνθήκης του όζοντος έχει αποδειχθεί ζωτικής σημασίας για την εξέλιξή της ως μια γνήσια ιστορία περιβαλλοντικής διπλωματίας. Η προσχώρηση της Κίνας διεθνείς περιβαλλοντικές συμφωνίες ειδικά κατά τη δεκαετία του '90, είχε σκοπό να εξασφαλίσει στην χώρα πρόσβαση σε χρηματοδότηση και τεχνολογία. Συνέβαινε πάντα ένας υπολογισμός κόστους οφέλους, όχι μόνο κατά τη φάση ένταξης, αλλά και κατά το στάδιο της υλοποίησης, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, για τις αποφάσεις συμμόρφωσης ή όχι με τις εντολές του Πεκίνου. Αυτό ήταν εμφανές και με την προσχώρηση στο Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ.³⁴

Η κινεζική κυβέρνηση αντιμετώπισε πολλές δυσκολίες στην εφαρμογή του Πρωτοκόλλου κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 εξαιτίας κυρίως της διοικητικής ανεπάρκειας του κράτους, δηλαδή, τη διαχείριση, την υπάρχουσα γνώση για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών καθώς και τα διαθέσιμα κεφάλαια. Το Γραφείο Διαχείρισης Έργων του SEPA που διαχειρίζεται την προετοιμασία και υποβολή των προτάσεων και την εφαρμογή των έργων, υποστηρίχθηκε από το χρηματοδοτικό εργαλείο του Πρωτοκόλλου (MLF). Κατά τη διάρκεια του 1992 και του 1993, η Κίνα ξεκίνησε να εφαρμόζει τις προϋποθέσεις του MLF για τη λήψη χρηματοδότησης, το εθνικό Γραφείο Διαχείρισης Έργων όμως, δεν γνώριζε τις απαραίτητες διαδικασίες που θα έπρεπε να ακολουθήσουν οι εθνικές επιχειρήσεις για προετοιμασία των αιτήσεων χρηματοδότησης ενώ δεν είχε την πρακτική ικανότητα να συντάσσει προτάσεις έργων που θα μπορούσαν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του χρηματοδοτικού εργαλείου του Πρωτοκόλλου. Είναι σημαντικό να τονίσουμε πως πηγές μέσα από την παγκόσμια τράπεζα σχολιάζουν πως η αδυναμία

³³ Chan G, Lee P & Chan L, "China's Environmental Governance: the domestic – international nexus" *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 2, 2008, pp 291 – 314

³⁴ Brown Weiss E., Jacobson H., (ed.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, 1998, The MIT Press, Cambridge

του κινεζικού δημόσιου μηχανισμού να εφαρμόσει τις ρυθμίσεις του Πρωτοκόλλου του Μόντρεαλ για το όζον, οφείλονται «στην έλλειψη εμπειρίας του -τότε-NEPA για τη διαχείριση ανάλογων έργων».³⁵

Η Κίνα υπέγραψε σχετικά νωρίς το πρωτόκολλο του Κιότο το 1998, αλλά το επικύρωσε μόλις το 2002. Το γεγονός όμως ότι η Κίνα ο δεύτερος μεγαλύτερος παραγωγός εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα μετά τις ΗΠΑ – και μεγαλύτερη πηγή εκπομπών μέχρι το 2020 - δεν αποτελεί χώρα μέλος του παραρτήματος 1 και ως εκ τούτου δεν έχει καμία υποχρέωση μείωσης των εκπομπών, ανησυχεί πολλά κράτη μέλη της συμφωνίας. Κατά τη διάρκεια της Διάσκεψης των Μερών της Σύμβασης Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή το Δεκέμβριο του 2005 στο Μόντρεαλ σε μια μετα-Κιότο φάση έγινε σαφές ότι η Κίνα (μαζί με την Ινδία και τη Βραζιλία) θα καταστούν βασικοί παίκτες σε αυτούς τους νέους γύρους διαπραγματεύσεων. Στο εσωτερικό της Κίνας, οι συζητήσεις για την αλλαγή του κλίματος είναι σήμερα πολύ έντονες και η χώρα προετοιμάζεται να αναλάβει ένα σημαντικό ρόλο σε οποιαδήποτε διαπραγμάτευση πολιτικής. Φαίνεται ότι μελλοντικά, η περιβαλλοντική διπλωματία σχετικά με σχεδόν κάθε περιβαλλοντικό ζήτημα θα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το ρόλο που διαδραματίζει η Κίνα.

Επίσης, στον τομέα του διεθνούς εμπορίου είναι εμφανής η αυξανόμενη επιρροή της Κίνας στον κόσμο, μεταξύ άλλων και μέσω των προς τα έξω άμεσων ξένων επενδύσεων κινεζικών εταιριών. Αλλά εδώ τα σημάδια δεν είναι τόσο θετικά. Κινεζικές εταιρείες εξόρυξης φυσικών πόρων φαίνεται να ακολουθούν το παράδειγμα της Ιαπωνίας, οι αυστηρές εγχώριες πολιτικές για την αποψύλωση των δασών μετά από τις πλημμύρες του 1998 έχουν αναγκάσει πολλές κινεζικές εταιρείες υλοτομίας να στραφούν στο εξωτερικό, τόσο στην περιοχή της Ανατολικής Ασίας και όσο και πέραν αυτής . Τα στοιχεία σχετικά με τον αντίκτυπο αυτής της μετανάστευσης είναι αμφίσημα. Ενώ οι κινεζικές εταιρίες φαίνεται να είναι μεταξύ των χειρότερων στις περιβαλλοντικές επιδόσεις στην Ινδονησία και τη Μιανμάρ, που φαίνεται να κάνει αρκετά καλά στο Σουρινάμ. Σίγουρα πάντως οι κινεζικές εταιρίες δεν είναι περιβαλλοντικοί πρωτοπόροι με την έννοια της εφαρμογής και εξέλιξης διεθνών προτύπων και πρακτικών.³⁶

³⁵Zhao J., Ortolano L. “The Chinese Government’s Role in Implementing Multilateral Environmental Agreements: The Case of the Montreal Protocol”, *The China Quarterly*, 2003

³⁶ Carter N. T, Mol A P. J., “China and the environment: Domestic and transnational dynamics of a future hegemon”, *Environmental Politics*, Vol. 15, Issue 02, p. 330-344

2.2 Κίνα και Διεθνές Εμπόριο

Στις 11 Δεκεμβρίου 2001, η Κίνα έγινε επίσημο μέλος στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (ΠΟΕ). Αυτή η κίνηση είχε σαν στόχο, μεταξύ άλλων, την περαιτέρω ελευθέρωση της κινεζικής οικονομίας, την επιτάχυνση της οικονομικής μεγέθυνσης, την ανάπτυξη του διεθνούς κύρους της χώρας και μέσω όλων των παραπάνω, την ενίσχυση της νομιμότητας της του Κινεζικού Κομμουνιστικού Κόμματος.

Η ταχεία οικονομική ανάπτυξη που επιτεύχθηκε στο πλαίσιο της πολιτικής της «ανοιχτής πόρτας» στις ξένες επενδύσεις δύο δεκαετίες πριν από την είσοδο της χώρας στον ΠΟΕ ενέτεινε την περιβαλλοντική υποβάθμιση και προκάλεσε σοβαρές πιέσεις στους πόρους και τα οικοσυστήματα της χώρας. Σήμερα, η Κίνα αντιμετωπίζει μια σειρά από εγχώρια περιβαλλοντικά προβλήματα και συμβάλλει έντονα στα παγκόσμια περιβαλλοντικά ζητήματα-κλιματική αλλαγή, μόλυνση των θαλασσών κα-, θέτοντας δυνητικά σημαντικές πολιτικές προκλήσεις. Οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της εισόδου της Κίνα, στον ΠΟΕ χρίζουν έτσι προσεκτικής εξέτασης. Κεντρικό ρόλο σε τεράστια οικονομική ανάπτυξη της Κίνας πριν από την προσχώρηση στον ΠΟΕ ήταν η σταδιακή απελευθέρωση του εμπορίου και των επενδύσεων. Μεταξύ 1978 και 2000, το εξωτερικό εμπόριο της Κίνας αυξήθηκε 24 φορές, από 20δισετολάρια σε 474δισετολάρια ενώ ο ετήσιος μέσος όρος των άμεσων ξένων επενδύσεων (ΑΞΕ) ανήλθε σε 42,7 δισετολάρια και πλέον αποτελούν μαζί με τις εξαγωγές ένα ποσοστό γύρω στο 40% του ΑΕΠ. Αυτές οι αλλαγές στην οικονομική πολιτική της Κίνας είχαν ποικίλες επιδράσεις στο περιβάλλον. Η πολιτική της «ανοιχτής πόρτας» επέτρεψε μεγαλύτερη πρόσβαση σε τεχνολογίες οι οποίες προκαλούσαν λιγότερη ρύπανση, σε εξοπλισμούς καταπολέμησης της ρύπανσης, και προηγμένες πρακτικές περιβαλλοντικής διαχείρισης.³⁷

Επιπλέον, η παραπάνω πολιτική προσέλκυσε ξένα κεφάλαια για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων περιβαλλοντικών προβλημάτων. Η αυξημένη επικοινωνία με το διεθνές περιβάλλον, είχα ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της ευαισθητοποίησης της κινεζικής κοινωνίας πάνω στα περιβαλλοντικά ζητήματα. Αυτό συνέβαλε στις προσπάθειες της Κίνας να ενισχύσει το κανονιστικό περιβαλλοντικό καθεστώς της, αναπτύσσοντας ένα εκτεταμένο σύστημα προστασίας

³⁷Jahiel A., "China, the WTO, and implications for the environment", *Environmental Politics*, Vol. 15, Issue 2, p. 310-329, 2006

του περιβάλλοντος και μια σειρά από περιβαλλοντικούς νόμους, κανονισμούς και πολιτικές. Επιπλέον, από τη δεκαετία του 1990 η Κίνα προτρέπει τις επιχειρήσεις της να υιοθετήσουν περιβαλλοντικά διεθνή πρότυπα όπως το ISO 14000 για να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητά τους σε διεθνές επίπεδο και ταυτόχρονα προσπάθησε να αναπτύξει την παραγωγή βιολογικών προϊόντων.³⁸

Από την άλλη πλευρά, η ενίσχυση των εξαγωγών της Κίνας, οδήγησε σε υπερεκμετάλλευση των φυσικών της πόρων. Για να καλυφθούν οι ανάγκες των δυτικών οικονομιών σε είδη πολυτελείας όπως ρούχα από κασμίρ και εξωτικά βότανα, οι κοιλάδες της εσωτερικής Μογγολίας, βοσκήθηκαν και καλλιεργήθηκαν περισσότερο από όσο επιτρέπεται ώστε να εξασφαλιστεί η διατήρησή τους. Για την εξόρυξη μη σιδηρούχων μετάλλων και σπάνιων ορυκτών, καταστράφηκαν πολλές περιοχές στα βουνά και στο εσωτερικό της χώρας, ενώ οι πληθυσμοί που κατοικούσαν εκεί, εκτέθηκαν σε επικίνδυνα και ραδιενεργά υλικά. Όσον αφορά τις παράκτιες περιοχές, για να αυξηθεί η απόδοση των ήδη γόνιμων εδαφών, χρησιμοποιήθηκαν βαρεία χημικά φυτοφάρμακα και λιπάσματα, ενώ η υπεραλίευση για τον εφοδιασμό της βιομηχανίας θαλασσινών έγινε πλέον μόνιμο φαινόμενο.³⁹

2.2.1 Αποτελέσματα της εισόδου της Κίνας στον ΠΟΕ

Όσον αφορά το περιβαλλοντικό αντίκτυπο της εισόδου της Κίνας στον ΠΟΕ, η κυβέρνηση φαίνεται να ενθαρρύνει, την τεχνολογική εξέλιξη των εργοστασίων καθώς και το κλείσιμο μεταλλουργικών, κατασκευαστικών και εργοστασίων παραγωγής χημικών που λειτουργούν με ξεπερασμένες και ρυπογόνες τεχνολογίες. Η αυτοκινητιστική βιομηχανία και οι βιομηχανίες χάλυβα έχουν επίσης αναγκαστεί να υιοθετήσουν ως ένα βαθμό νέες τεχνολογίες. Ο τομέας της ελαφριάς βιομηχανίας και οι βιομηχανίες καθαρής παραγωγής, γνώρισαν μεγάλη ανάπτυξη και προσέλκυσαν πολλές ξένες επενδύσεις.

Οι ευνοϊκές για το περιβάλλον νομικές και πολιτιστικές αλλαγές που ακολούθησαν είναι προφανείς. Νέες περιβαλλοντικά επωφελής νομοθεσίες και τα πρότυπα εκδίδονται εξαιτίας των πιέσεων που δημιουργούνται από την απελευθέρωση του εμπορίου μέσω ΠΟΕ. Οι διεθνείς

³⁸Edmonds (ed.), *The organization of environmental protection in China*, pp. 33–63, 2000

³⁹China and International Cooperation on Trade and Environment: Final Report, *CCICED*– Phase II, 2001

περιβαλλοντικές οργανώσεις εμπλέκονται όλο και πιο ενεργά σε προσπάθειες διατήρησης του περιβάλλοντος της Κίνας, και η συμμετοχή περιβαλλοντικών ΜΚΟ, στη δημόσια ζωή όπως είδαμε παραπάνω, αν και εξακολουθεί να είναι περιορισμένη, αυξάνεται σταθερά. Μέσω της υιοθέτησης του «πράσινου ΑΕΠ» η κεντρική κυβέρνηση της Κίνας, αναγνώρισε έμμεσα τη σοβαρότητα της κατάστασης του περιβάλλοντος. Τέλος, ο SEPA, πάντα με την υποστήριξη του ΚΚΚ, υιοθέτησε με τη σειρά του μια πολύ πιο επιθετική στάση προς τους ρυπαντές. ανακοινώνοντας τον Ιανουάριο του 2005 μια διακοπή 30 βασικών κατασκευαστικών έργων (26 στον τομέα της ενέργειας) για μη συμμόρφωση με τη νομοθεσία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Βέβαια, το πραγματικό περιβαλλοντικό αντίκτυπο, φαίνεται στους τομείς που έχουν επωφεληθεί περισσότερο από την είσοδο της χώρας στον ΠΟΕ. Αυτοί είναι ο βιομηχανικός τομέας και ο γεωργικός. Το οικολογικό αποτύπωμα της κλωστοϋφαντουργίας είναι πολύ μεγάλο. Τα χημικά που χρησιμοποιούνται στις διαδικασίες εκτύπωσης και βαφής και η μεγάλη ποσότητα νερού που χρειάζεται για την διαδικασία κατασκευής, παράγουν μεγάλο όγκο λυμάτων, τα οποία είναι δύσκολο να απορριφθούν με αποτέλεσμα η κλωστοϋφαντουργία να δημιουργεί πολλά περιβαλλοντικά προβλήματα.

Ακόμη και πριν γίνει ύφασμα, η παραγωγή βαμβακιού ή συνθετικών ινών έχουν μεγάλο περιβαλλοντικό αντίκτυπο. Η συμβατική παραγωγή βαμβακιού απαιτεί μεγαλύτερες ποσότητες νερού και φυτοφαρμάκων ανά μονάδα παραγωγής από οποιοδήποτε είδος καλλιέργειας. Η στροφή στην καλλιέργεια γενετικά τροποποιημένου βαμβακιού, ενώ δυνητικά θα μειώσει τη χρήση φυτοφαρμάκων, μπορεί να προκαλέσει άγνωστες ακόμη περιβαλλοντικές επιπτώσεις και έχει προκαλέσει μεγάλο ντιμπέιτ σχετικά με τη βιοασφάλεια. Από την άλλη η κατασκευή των συνθετικών ινών βασίζεται στα περιορισμένα αποθέματα πετρελαίου και παράγει τοξικά υποπροϊόντα.⁴⁰

Στην Κίνα, οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της παραγωγής κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων είναι ιδιαίτερα μεγάλη. Λόγω της χαμηλής ποιοτικά τεχνολογίας, η κατανάλωση νερού ανά μονάδα παραγωγής είναι περίπου 50% περισσότερη από ό, τι στις ανεπτυγμένες χώρες. Είναι

⁴⁰Zhang B. C., Beck M. B., Chen J., “Gauging the impact of global trade on China’s local environment”, Journal of Cleaner Production, Vol. 54, 2013, p.271-280

βέβαια πιθανό ότι κάποια από αυτά τα προβλήματα μπορούν να μετριασθούν στο μέλλον, μέσω της μεταφοράς τεχνολογίας και της δημιουργίας διεθνών συνεργειών.⁴¹

Μετά την είσοδο στον ΠΟΕ, οι κινεζικοί δασμοί στα κλωστοϋφαντουργικά ξένα προϊόντα έπεσαν με αποτέλεσμα την αύξηση των εισαγωγών, καθώς και την πρόσβαση σε ανώτερη παραγωγική τεχνολογία και ξένα κεφάλαια. Επιπλέον, ακολουθώντας τις παγκόσμιες εμπορικές τάσεις, η Κίνα ανέπτυξε μια σειρά από περιβαλλοντικά πρότυπα για τα τελικά προϊόντα καθώς και για τη διαδικασία παραγωγής και ενθάρρυνε τεχνολογικές αλλαγές που οδηγούν σε φιλική προς το περιβάλλον παραγωγή.

Διάφοροι παράγοντες, ωστόσο, δείχνουν ότι αυτά τα οφέλη είναι περιορισμένα, και ότι η συνεχόμενη εξέλιξη της κλωστοϋφαντουργίας θα είναι επιβλαβής για το περιβάλλον. Πρώτα, παραγωγή βαμβακιού στην Κίνα δεν δείχνει να επιβραδύνεται, παρά το γεγονός ότι οι εισαγωγές αυξάνονται. Ενώ το βαμβάκι *bt* αντιπροσώπευε το 66% της κινεζικής παραγωγής το 2004, εξαλείφοντας τη χρήση κάποιων ισχυρών φυτοφαρμάκων, θα μπορούσε δυνητικά να έχει θετικές οικολογικές επιπτώσεις οι οποίες θα φανούν μακροπρόθεσμα. Δεύτερον, όπως και στη βιομηχανία άνθρακα, στο πλαίσιο της κλωστοϋφαντουργίας έχουν ευημερήσει οι μικρές επιχειρήσεις, οι οποίες αντιπροσωπεύοντας περίπου το 85% όλων των κατασκευαστών βαμβακερών υφασμάτων.

Όμως, οι μικρές επιχειρήσεις είναι εξοπλισμένες με κατώτερη τεχνολογία και, συνεπώς, οι μελετητές πιστεύουν ότι «η . . . σωρευτικές [αρνητική] επιπτώσεων στο περιβάλλον [μπορεί να είναι ακόμη μεγαλύτερες από εκείνες των μεγαλύτερων επιχειρήσεων. Τέλος, η ανάπτυξη αυτών των επιχειρήσεων είναι δύσκολο να ρυθμιστεί και παρακολουθηθεί , λόγω της έλλειψης των αγροτικών προσωπικού προστασία του περιβάλλοντος και να οικονομικές πιέσεις για να εγκρίνει τα σχέδια γρήγορα και με θέα την περιβαλλοντική παράγοντες

Μετά την είσοδο της Κίνας στον ΠΟΕ, η κινεζική αυτοκινητοβιομηχανία και οι βιομηχανίες εφοδιασμού της, έχουν αντιμετωπίσει προκλήσεις από την επαφή με τους διεθνείς ομολόγους τους. Είσοδος στον ΠΟΕ σημαίνει ότι η ζήτηση των οχημάτων μεταφοράς από τους καταναλωτές, τις οργανώσεις, και τους διεθνείς εταίρους θα ανεβάσει στα ύψη. Αναμένεται ότι η Κίνα θα γίνει ένας από τους μεγαλύτερους παραγωγούς και χρήστες αυτοκινήτων και λειτουργικών μερών τους. Ως αποτέλεσμα, οι κινεζικές αυτοκινητοβιομηχανίες έχουν αγωνιστεί για να βελτιώσουν τις οικονομικές και περιβαλλοντικές επιδόσεις τους. Έτσι, πρακτικές βιώσιμης διαχείρισης του

⁴¹Cheng, L. & Shen, X., “Textiles”, CCICED, 2004, p. 179–206.

εφοδιασμού(GSCM)έχουν αναδειχθεί ως συστηματικές προσεγγίσεις για τη βιομηχανία αυτοκινήτων στην Κίνα.

Οι κινεζικές επιχειρήσεις αυτοκινήτων έχουν βιώσει έντονες ρυθμιστικές πιέσεις από την αγορά και παράλληλα έχουν ισχυρά εσωτερικά κίνητρα υιοθεσίας πρακτικώνGSCM. Ωστόσο, η εφαρμογή αυτών των πρακτικών, ιδίως για τις εξωτερικές σχέσεις, όπως η πράσινη αγορά και της συνεργασία με τους πελάτες βασισμένη σε περιβαλλοντικές ανησυχίες υστερεί. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι επιχειρήσεις αυτές εξετάζουν και προγραμματίζουν την εφαρμογή της εταιρικής περιβαλλοντικής ευθύνης και τη διαχείριση και την υλοποίηση πρακτικώνGSCM. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή αυτών των πρακτικών, έχει συνεισφέρει ελάχιστα στη βελτίωση των περιβαλλοντικών και τις λειτουργικών επιδόσεων των επιχειρήσεων, ενώ δεν έχει επηρεάσει και την οικονομική τους απόδοση. Η σχέση μεταξύ των διεθνών πιέσεων και την υιοθέτηση πρακτικών GSCM αυτή τη στιγμή δεν είναι απολύτως σαφής. Μένει να φανεί στη συνέχεια κατά πόσο αυτές οι πρακτικές θα γίνουν κοινός τόπος στις κινεζικές αυτοκινητοβιομηχανίες.⁴²

Επίσης, η κινεζική κυβέρνηση έχει αναπτύξει αυστηρότερα πρότυπα εκπομπών που βασίζονται σε μοντέλα της ΕΕ. Από το 2002, όλα τα νέα αυτοκίνητα θα έπρεπε να ανταποκρίνονται στα ευρωπαϊκά πρότυπα I ενώ το 2004, η Κίνα άρχισε την εφαρμογή των ευρωπαϊκών προτύπων II ενώ το Πεκίνο το 2008, έγινε η πρώτη κινεζική πόλη που υιοθέτησε τα ευρωπαϊκά πρότυπα IV.. Τα πρότυπα αυτά είναι αξιοσημείωτη βελτίωση από τις προηγούμενες διατάξεις, αν και δεν ρυθμίζουν τα φορτηγά, ο αριθμός των οποίων έχει αυξηθεί. Μένει να δούμε σε ποιο βαθμό η Κίνα θα επιμείνουμε στην έγκριση - και κυρίως την επιβολή –των υψηλότερων διεθνή προτύπων και τις τεχνολογίες ελέγχου των εκπομπών. Η κυβέρνηση πρέπει να αντιμετωπίσει όχι μόνο θα εκείνους που προσπαθούν να παρακάμψουν το νόμο με διάφορους τρόπους μέσα στην Κίνα αλλά θα πρέπει να διατηρήσει τις διατάξεις αυτές και έναντι των ξένων επενδυτών που προσπαθούν να μειώσουν το κόστος παραγωγής, μεταφέροντας παλαιότερες τεχνολογίες. Το δυσάρεστο πάντως είναι πως σύμφωνα με έρευνες, ακόμη και να εφαρμοστούν οι αυστηρότερες ρυθμίσεις και οι νέες

⁴²Zhu Q., Sarkis J., Lai Green K., “Supply chain management: pressures, practices and performance within the Chinese automobile industry”, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 15, 2007, p. 1041-1052

τεχνολογίες καθαρής παραγωγής, μόνο η απόλυτη αύξηση της παραγωγής οχημάτων, θα προκαλέσει εντονότερη ρύπανση του αέρα.⁴³

Για τη διατήρηση της κοινωνικής τάξης από το ΚΚΚ και για την μείωση της συμβολής της Κίνας στην τοπική και την παγκόσμια περιβαλλοντική υποβάθμιση, πρέπει να αντιμετωπιστεί η παρούσα τροχιά ανάπτυξης. Η παραπάνω μελέτη ότι η ένταξη στον ΠΟΕ έχει αυξηθεί τον πλούτο και την έφερε μαζί του τις τεχνολογικές και νομικές εξελίξεις που θα μπορούσαν θεωρητικά να βελτιώσουν την ποιότητα του περιβάλλοντος, δείχνει επίσης ότι με σημαντικούς τρόπους, άλλοι παράγοντες που σχετίζονται με την ένταξη στον ΠΟΕ έχουν αντισταθμίσει αυτά τα οφέλη και αμφισβητούν την πολιτική και κοινωνική σταθερότητα. Η μεγάλης κλίμακας ανάπτυξη έχει επισκιάσει πιθανές βελτιώσεις από τις διαρθρωτικές αλλαγές, οι αδυναμίες στην κανονιστική επιβολή έχουν μειώσει τα αποτελέσματα των νομικών διατάξεων, οι κοινωνικο-οικονομικές αλλαγές έχουν αυξήσει σημαντικά την παραγωγή και την κατανάλωση με ότι αυτό συνεπάγεται για το περιβάλλον και τέλος, οι αντικρουόμενες πολιτικές επιταγές έχουν οδηγήσει τους τοπικούς αξιωματούχους να προωθούν οικονομικές πρωτοβουλίες με σημαντικό οικολογικό κόστος. Όλες αυτές οι εξελίξεις έχουν τις ρίζες στην κανονιστική προϋπόθεση της εισόδου στον ΠΟΕ, την ανάδειξη της οικονομικής ανάπτυξης ως προτεραιότητα η οποία ενίσχυσε την ιδεολογική βάση των μεταρρυθμίσεων στην Κίνα.

2.3 Η θέση της Κίνας στις διεθνείς διαπραγματεύσεις για το κλίμα

2.3.1 Κίνα και Πρωτόκολλο του Κιότο

Τον Δεκέμβριο του 1997, πραγματοποιήθηκε στο Κιότο της Ιαπωνίας η Διάσκεψη των Μερών (COP) της Σύμβασης-Πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή (UNFCCC) με σκοπό να ορίσει σταθερούς στόχους και χρονοδιαγράμματα σχετικά με τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου για τις αναπτυγμένες χώρες αλλά και για να αποσπάσει δεσμεύσεις από τις αναπτυσσόμενες χώρες, όπως η Κίνα. Το αποτέλεσμα της διάσκεψης ήταν η υπογραφή του Πρωτοκόλλου του Κιότο. Το Πρωτόκολλο δεσμεύει τις ανεπτυγμένες χώρες να μειώσουν τις εκπομπές έξι αερίων του θερμοκηπίου όμως, δεν θέτει συγκεκριμένους περιορισμούς για τις

⁴³International Institute for Sustainable Development, An environmental impact assessment of china's WTO accession, 2004,http://www.iisd.org/pdf/2004/cciced_env_impact_assessment.pdf, {πρόσβαση: 10.09.2016}

αναπτυσσόμενες χώρες.

Στα πλαίσια του Πρωτοκόλλου, αναγνωρίστηκε η «κοινή αλλά διαφοροποιημένη ευθύνη» των αναπτυσσόμενων κρατών με βάση «τις αντίστοιχες δυνατότητές τους». Οι G-77 με επικεφαλής την Κίνα κατάφεραν να εξασφαλίσουν δέσμευση μόνο για την εφαρμογή εθνικών απογραφών εκπομπών, εκθέσεων σχετικά με τα εθνικά προγράμματα για το περιβάλλον, την προώθηση της συνεργασίας, της βιώσιμης ανάπτυξης και της ανταλλαγή πληροφοριών. Ουσιαστικά οι προσπάθειες των αναπτυσσόμενων χωρών όπως της Κίνας περιορίζονται στην ελάχιστη προσπάθεια η οποία επιπλέον, εξαρτάται από την αποτελεσματική εφαρμογή των δεσμεύσεων των αναπτυσσόμενων χωρών(χώρες παραρτήματος I).

Η πολιτική της Κίνας κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων βασίστηκε στην προσπάθεια μη ανάληψης νέων δεσμεύσεων αλλά και στην μη ανάμιξη σε οποιαδήποτε διαδικασία διαπραγμάτευσης, η οποία θα μπορούσε να εισαγάγει νέες δεσμεύσεις για τις αναπτυσσόμενες χώρες. Επίσης, ήταν αντίθετη στις «κοινές και συντονισμένες» υποχρεώσεις που πρότειναν οι ανεπτυγμένες χώρες διότι, όπως δήλωνε ο πρωθυπουργός Li Peng «όλες οι χώρες θα πρέπει να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα σύμφωνα με τις ιδιαίτερες συνθήκες που τις χαρακτηρίζουν».⁴⁴

Είναι σαφές από τη διαπραγματευτική θέση της Κίνας ότι η επιθυμία της να συνεχίσει την οικονομική ανάπτυξη υπερίσχυε των περιβαλλοντικών στόχων της. Ο τότε εκπρόσωπος του υπουργείου εξωτερικών, Tang Guoqiang, κατέστησε σαφές ότι η Κίνα δεν θα «αποδεχόταν οποιαδήποτε συνθήκη που θα μπορούσε να παρεμποδίσει τις δυνατότητες ευημερίας των αναπτυσσόμενων χωρών και ότι το Πρωτόκολλο του Κιότο θα έπρεπε να περιορίζεται στις ανεπτυγμένες χώρες». Κύριος στόχος της Κίνας ήταν να αποφευχθεί το *ecocolonialism*, δηλαδή η επιβολή των ανεπτυγμένων περιβαλλοντικών ιδανικών στις αναπτυσσόμενες οικονομίες.

Η στάση της Κίνας στις διαπραγματεύσεις του Κιότο και κατά την υπογραφή του Πρωτοκόλλου, είναι τυπική της διαπραγματευτικής θέσης της στη διεθνή σκηνή εκείνη την περίοδο. Συγκεκριμένα, η Κίνα επεδίωκε να αναγνωρίζεται ως μέλος της διεθνούς κοινότητας και ως πρότυπο για άλλες αναπτυσσόμενες χώρες. Ωστόσο, στις διαπραγματεύσεις για την αλλαγή του κλίματος, οι πολυμερείς μειώσεις των εκπομπών συγκρούεται με τους στόχους της Κίνας για αδέσμευτη προόδου και ευημερία. Η χώρα θέλει να καθορίσει το ρυθμό της οικονομικής της

⁴⁴ H. Asher Bolands, *China to Champion Developing World at Kyoto Talks*, *Agence France Presse*, Nov.

27, 1997, *available in* 1997 WL 13442843

ανάπτυξης αυτόνομα, ενώ αναζητά βοήθεια από τις ανεπτυγμένες οικονομίες ώστε να περιορίσει τα αποτελέσματα της υποβάθμισης του περιβάλλοντος.⁴⁵

Η Κίνα υπέγραψε το Πρωτόκολλο του Κιότο, στις 29 Μαΐου 1998 και το επικύρωσε επισήμως στις 30 Αυγούστου του 2002. Ως χώρα εκτός του παραρτήματος I, η Κίνα δεν έχει ποσοτικές υποχρεώσεις για μείωση των εκπομπών της. Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο του Κιότο, το μόνο που έχει να κάνει είναι να εκδίδει μια έκθεση για τις εκπομπές της σε εθνικό επίπεδο, αναφέροντας τα βήματα που η χώρα λαμβάνει ή προτίθεται να λάβει για την εφαρμογή της σύμβασης-πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή.

Όμως, είναι σε θέση να συμμετέχουν σε σχέδια στο πλαίσιο του Μηχανισμού Καθαρής Ανάπτυξης (CDM). Αυτό το όργανο του πρωτοκόλλου του Κιότο συνεπάγεται για τις χώρες του παραρτήματος I διεξαγωγή έργων μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου σε χώρες που δεν αποτελούν μέρη του Παραρτήματος I αντισταθμίζοντας τους δικούς τους ποσοτικούς στόχους μείωσης μέσω των πιστοποιητικών εκπομπών, ως αποτέλεσμα μείωσης των εκπομπών σε αναπτυσσόμενες χώρες. Η Εθνική Επιτροπή Ανάπτυξης και Μεταρρυθμίσεων (NDRC) ενέκρινε το 2005 το «Σχέδιο του Πεκίνου για υγειονομική ταφή των αποβλήτων» το πρώτο έργο ΜΚΑ στην Κίνα.

Κατά την αρχική φάση της διαδικασίας του Κιότο, η Κίνα είχε δείξει ότι η δείξει ότι η ενεργή προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί χαμηλή προτεραιότητα στην περιβαλλοντική πολιτική της. Στην πραγματικότητα, η προστασία του περιβάλλοντος γινόταν κατά κύριο λόγο κατανοητή ως εργαλείο της οικονομικής πολιτικής της και της εξασφάλισης ενεργειακής ασφάλειας. Ο πρόεδρος της Κίνας, Hu Jintao, τόνισε στη σύνοδο κορυφής των G8 στο Heiligendamm το καλοκαίρι του 2007: «Η κλιματική αλλαγή είναι ένα περιβαλλοντικό ζήτημα, αλλά στην ουσία, είναι ένα ζήτημα ανάπτυξης». Η Κίνα ακολούθησε μια σχετικά ανελαστική πολιτική σε διεθνή συνέδρια σχετικά με το κλίμα για πολλά χρόνια, απορρίπτοντας οποιαδήποτε προσπάθεια να δέσμευσης για τον καθορισμό συγκεκριμένων στόχων μείωσης δηλώνοντας ότι ήταν απαραίτητο η χώρα να προωθήσει τις δικές της πολιτικές ανάπτυξης.

Από Διάσκεψη για την Κλιματική Αλλαγή του 2007 που πραγματοποιήθηκε στο Μπαλί, ωστόσο, υπήρξε κάποια ένδειξη ότι η κινεζική στάση είχε αρχίσει να αλλάζει με τη χώρα να παίζει

⁴⁵ D E. Cooper, “The Kyoto Protocol and China: Global Warming's Sleeping Giant”, *The Georgetown international environmental review*, Vol. 11, p. 401-405, 1999

έναν πιο ενεργό ρόλο στην προστασία του κλίματος, που περιλαμβάνει ακόμη και δεσμεύσεις σχετικές με τις πολιτικές μετριασμού. Η κυβέρνηση της Κίνας ανησύχησε βλέποντας τις περιβαλλοντικές εξελίξεις στις πιο σημαντικές οικονομικές ζώνες της χώρας στην ανατολική ακτή οι οποίες κινδυνεύουν από την άνοδο της στάθμης της θάλασσας. Με την κλιματική αλλαγή να φέρει δυνητικά εκτός από οικολογικό και τεράστιο οικονομικό κόστος (η Παγκόσμια Τράπεζα υπολογίζει το κόστος για την προστασίας του περιβάλλοντος περίπου στο 6% του ΑΕΠ της χώρας) η χώρα συνειδητοποίησε ότι θα έπρεπε να αλλάξει σταδιακά τη θέση που είχε τόσα χρόνια στα περιβαλλοντικά ζητήματα.⁴⁶

Τον Ιούνιο του 2007 η Εθνική Επιτροπή Ανάπτυξης και Μεταρρυθμίσεων (NDRC), εξέδωσε το Εθνικό Πρόγραμμα για την Κλιματική Αλλαγή, την πρώτη ολοκληρωμένη πολιτική πρωτοβουλία για την αλλαγή του κλίματος της Κίνας. Ανά τα χρόνια, η χώρα ανέπτυξε πολλά προγράμματα πολιτικής και παρατηρούνται σημαντικές αλλαγές στην κλιματική της πολιτική. Πρώτον, η αλλαγή στον τρόπο σκέψης της ηγεσίας και η συνειδητοποίηση του προβλήματος από την κοινωνία των πολιτών σημαίνει ότι η πολιτική για την αλλαγή του κλίματος της Κίνας συγκλίνει πλέον σε ένα σημείο όπου μπορούν να ληφθούν πραγματικά μέτρα. Ο πρόεδρος Hu Zintao στις παρατηρήσεις του προς την 64η Γενική Συνέλευση των ΗΕ τόνισε ότι «η κλιματική αλλαγή, η επισιτιστική ασφάλεια, η ενέργεια ασφάλεια και η ασφάλεια της δημόσιας υγείας αποτελούν παγκόσμιες προκλήσεις και καμία χώρα δεν είναι απρόσβλητη από αυτές»⁴⁷ επιβεβαιώνοντας τις δεσμεύσεις της Κίνας για την κλιματική αλλαγή.

Τέλος, εδραιώθηκε ένα θεσμικό όργανο για την αντιμετώπιση των προκλήσεων από την αλλαγή του κλίματος, η ομάδα για την «Ενεργειακή αποδοτικότητα, τη μείωση των εκπομπών και την αντιμετώπιση της Κλιματικής Αλλαγής» το 2009 σήμαινε ότι η αλλαγή του κλίματος ήταν πλέον ένα βασικό πρόγραμμα για το Κρατικό Συμβούλιο.

2.3.2 Η πορεία μέχρι την Κοπεγχάγη

⁴⁶ Oberheitmann A., Sternfeld E. , “Climate Change in China – The Development of China’s Climate Policy and Its Integration into a New International Post-Kyoto Climate Regime”, *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol.38, Issue 3, p.135-164, 2009

⁴⁷ Hu, Jintao, “Statement by President Hu Jintao at the General Debate of the 64th Session of the United Nations General Assembly”, <http://www.china-un.org/eng/hyyfy/t606150.htm> [πρόσβαση: 10.09.2016]

Εκ πρώτης όψεως, η θέση της Κίνας στην Κοπεργάγη φαίνεται σαν *businessasusual*, συμπεριφορά. Αυτό, όμως, δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Μόλις πριν από λίγα χρόνια, έχει ξεκινήσει μια δραματική αντιστροφή της τάσης της εγχώριας πολιτικής για το κλίμα, που μετακινήθηκε από ευρύτατο σκεπτικισμό σχετικά με την αλλαγή του κλίματος σε μια φιλόδοξη ατζέντα των πολιτικών για το κλίμα. Η αλλαγή αυτή βασίζεται σε μια αλληλεπίδραση κινήτρων που κυμαίνονται από την ανησυχία για την ενεργειακή ασφάλεια της χώρας, τη διεθνή ανησυχία για την ευπάθεια της Κίνας στην αλλαγή του κλίματος και, ίσως το πιο σημαντικό, οι προσπάθειες να μετατρέψει ριζικά τη μορφή της οικονομικής ανάπτυξης της. Το 11^ο πενταετές σχέδιο (2006-11), είχε στόχο τη μείωση κατά 20% της εγχώριας κατανάλωσης και αποτέλεσε ένα πρώιμο σήμα κατατεθέν της αλλαγής προτεραιοτήτων. Οι πολιτικές που υιοθετήθηκαν, εξαρτούνταν σε μεγάλο βαθμό από προσεγγίσεις διοίκησης και ελέγχου: είτε μέσω στόχων που ορίζονταν από τα διάφορα ιεραρχικά κυβερνητικά επίπεδα, είτε από τις εταιρίες κρατικής ιδιοκτησίας. Αυτό το top-down σύστημα, ενώ είναι αποτελεσματικό στον καθορισμό των στόχων, είναι αναποτελεσματικό στην εφαρμογή τους. Για την επίτευξη των στόχων περιβαλλοντικής πολιτικής η Κίνα θα πρέπει να κινητοποιήσει και να διαθέσει τους πόρους της αποτελεσματικά. Έχει αποδειχτεί όμως ότι αυτή η top-bottom προσέγγιση δεν έχει πάντα τα επιθυμητά αποτελέσματα. Για παράδειγμα, υπήρξαν αναφορές ορισμένων τοπικών αρχών πως για να επιτευχθεί ο στόχος μείωσης της ενεργειακής έντασης κατά 20% που είχε τεθεί από την κεντρική κυβέρνηση διέκοπταν την παροχή ρεύματος στους κατοίκους.⁴⁸ Ακολούθησαν οι στρατηγικές που ορίζονται στον Νόμο για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας του 2005 και το Εθνικό Πρόγραμμα για την Κλιματική Αλλαγή του 2007, καθώς και μια σειρά από συγκεκριμένους στόχους πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της αύξησης των μη ορυκτών πηγών καυσίμων στο ενεργειακό μείγμα της Κίνας κατά 10% έως το 2010 και 15% από το 2020.

Η απειλή που θέτει η κλιματική αλλαγή για τις μακροπρόθεσμες οικονομικές προοπτικές συνδέει το ζήτημα του κλίματος με την κυριότερη ανησυχία του Κινεζικού Κομμουνιστικού Κόμματος (ΚΚΚ): τη νομιμοποίηση της πολιτικής ηγεσίας της. Μια απειλή για την οικονομική ανάπτυξη της Κίνας υπονομεύει την εύθραυστη ισορροπία μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και

⁴⁸ Putra N. A, Han E., (ed). *Governments' Responses to Climate Change: Selected Examples From Asia Pacific*, Springer, 2014

κοινωνικής σταθερότητας που παρέχει την πολιτική νομιμοποίηση του κυβερνώντος κόμματος της Κίνας. Η βάση της διατήρησης του ΚΚΚ στην εξουσία είναι η ικανότητά του να δημιουργήσει σταθερή βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης για τα «σημαντικά» τμήματα του πληθυσμού. Για δεκαετίες, η βελτίωση αυτή ήταν μονοδιάστατη συνδεόταν με την οικονομική ανάπτυξη και την ατομική ευημερία. Σήμερα, η ευημερία παραμένει ο κυρίαρχος παράγοντας, αλλά η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης έχει γίνει ένα πολύ πιο περίπλοκο πακέτο που περιλαμβάνει ένα φάσμα θεμάτων, από τις κοινωνικές υπηρεσίες στις περιβαλλοντικές συνθήκες. Με την αυξανόμενη συνειδητοποίηση των επιπτώσεων της υπερθέρμανσης του πλανήτη και η πιθανή επίδραση του σχετικά με την «πακέτο» μεταξύ του πληθυσμού της Κίνας και της πολιτικής ηγεσίας, την αλλαγή του κλίματος βρήκε το δρόμο του μέχρι τον κατάλογο των πολιτικών προτεραιοτήτων.⁴⁹

Το σημαντικότερο κίνητρο για την μεταστροφή στην πολιτική ατζέντα της Κίνας, σχετικά με το κλίμα, είναι όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η σχέση ανάπτυξης με χαμηλές εκπομπές άνθρακα με τη μετατροπή του ευρύτερου οικονομικού μοντέλου της Κίνας. Το μοτίβο της οικονομικής ανάπτυξης της μέχρι σήμερα, βασίστηκε στην κατανάλωση μεγάλου όγκου ενέργειας και πρώτων υλών, προκαλώντας βαριά ρύπανση, οδηγώντας πλέον μια πραγματικότητα η οποία δεν είναι βιώσιμη με τους παρόντες διαθέσιμους πόρους και την πρόοδο της υποβάθμισης του περιβάλλοντος. Η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της οικονομικής επιτυχίας της Κίνας θα εξαρτηθεί από τη μετακίνηση από μια οικονομία βασισμένη στην παραγωγή και εξαγωγή προϊόντων εντάσεως πόρων και εργασίας προς την παραγωγή τεχνολογικά προηγμένων και ανταγωνιστικών προϊόντων σε παγκόσμιο επίπεδο καθώς και με την η επέκταση του τομέα των υπηρεσιών και την ανάπτυξη της εγχώριας αγοράς.

Τα πολιτικά κίνητρα της εγχώριας οικονομικής μεταρρύθμισης επηρεάζουν αναλόγως και τους διεθνείς περιβαλλοντικούς στόχους της Κίνας: η κυβέρνηση γνωρίζει πως ένα μονοπάτι ανάπτυξης με χαμηλές εκπομπές άνθρακα απαιτεί τεράστιες προσπάθειες και επενδύσεις, έτσι η κινεζική ηγεσία υιοθετώντας μια θετική στάση προς τις διεθνείς διαπραγματεύσεις και βασιζόμενη στο διεθνές κλίμα συνεργασίας, κερδίζει ισχυρό πάτημα ώστε να ζητήσει τη συνδρομή των ανεπτυγμένων χωρών για την επίτευξη των εγχώριων στόχων της κλιματικής αλλαγής κυρίως

⁴⁹Schreurs M. A., “The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union”, *Politics and Governance*, 2016, Vol. 4, Issue 3, Pages 219-223

όσον αφορά τον τομέα της μεταφοράς τεχνολογίας. Η εξαγορά της προηγμένης πράσινης τεχνολογίας και τεχνογνωσίας από τις αναπτυγμένες χώρες θα παίζει σημαντικό ρόλο στην πραγματοποίηση των σχεδίων της Κίνας για χαμηλές εκπομπές άνθρακα. Το θέμα της μεταφοράς τεχνολογίας ως εκ τούτου, έχει μεταφερθεί στο κέντρο των στόχων της Κίνας στο διεθνές κλίμα διαπραγματεύσεις. Αυτό έγινε ιδιαίτερα αισθητό στην Κοπεγχάγη το 2009.

Στόχος της Κίνας από την άποψη της μείωσης των εκπομπών ήταν να αποτρέψει την επιβολή μέτρων για το μετριασμό τους που δυνητικά θα έθεταν σε κίνδυνο την οικονομική της ανάπτυξη. Η εξισορρόπηση αυτών των αντίθετων στόχων που έθετε η χώρα για την πολιτική της, ήταν μια την έφεραν σε δύσκολη θέση στις διεθνείς διαπραγματεύσεις. Η Κίνα προσπάθησε να κυριαρχήσει με την χρήση του επιχειρήματος της «κλιματικής δικαιοσύνης», επικαλούμενη το δικαίωμα των αναπτυσσόμενων χωρών στην οικονομική ανάπτυξη η οποία δεν παρεμποδίζονται από τις οικολογικές ευθύνες από τις οποίες οι ανεπτυγμένες χώρες έχουν διαφύγει στο παρελθόν. Η στάση αυτή ανέδειξε την Κίνα στον πιο ένθερμο υποστηρικτή του αναπτυσσόμενου κόσμου όσον αφορά την κλιματική δικαιοσύνη και την αρχή της «κοινής αλλά διαφοροποιημένης ευθύνης». Η δυσκολία συμβιβασμού του παραδοσιακού ρόλου της με τη μεταβαλλόμενη πραγματικότητα και τα συμφέροντα της έπαιξε σημαντικό ρόλο κατά τις διαπραγματεύσεις της Κοπεγχάγης.⁵⁰

2.3.3 Συμφωνία με τις ΗΠΑ και η Συμφωνία του Παρισίου

Στις 12 Νοεμβρίου 2014, ο Πρόεδρος Μπαράκ Ομπάμα και ο Πρόεδρος Xi Jinping ανακοίνωσαν μια ιστορική συμφωνία για το κλίμα στο Πεκίνο:

-Οι ΗΠΑ δεσμεύονται να μειώσουν τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα κατά 26-28% κάτω από τα επίπεδα του 2005 μέχρι το 2025. Σε σύγκριση με τη δέσμευση της ΕΕ για 40% μείωση αυτό μεταφράζεται σε μια 9-12% μείωση σε σχέση με τα επίπεδα του 1990.

-Η Κίνα δεσμεύεται να επιτύχει την κορύφωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα περίπου το 2030 και προτίθεται να αυξήσει το μερίδιο των μη ορυκτών καυσίμων στην κατανάλωση πρωτογενούς ενέργειας σε περίπου 20% μέχρι το 2030.

⁵⁰Conrad B., “China in Copenhagen: Reconciling the “Beijing Climate Revolution” and the Copenhagen Climate Obstinacy”, *The China Quarterly*, Vol. 210, June 2012, p 435 - 455

Εδώ είναι σημαντικό να ερευνήσουμε κατά πόσον οι νέες δεσμεύσεις είναι κατάλληλες και για ποιους σκοπούς τέθηκαν. Ανάλογα με δύο διαφορετικά σημεία αναφοράς τις εσωτερικές και διεθνείς πολιτικές επιλογές. Σχετικά με το δεύτερο σημείο, η συμφωνία αποτελεί εξαιρετικά σημαντική εξέλιξη για τις διεθνείς περιβαλλοντικές διαπραγματεύσεις από τη μία αλλά και για την γενικότερη στάση της Κίνας. Πρώτη φορά η χώρα δεσμεύεται σε διεθνές επίπεδο για ένα περιβαλλοντικό ζήτημα που επεκτείνεται και στον οικονομικό τομέα, ενώ είναι η πρώτη φορά που μια αναπτυσσόμενη χώρα έχει ανακοινώσει μια ημερομηνία-ζενίθ για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα.

Με μια πιο προσεκτική ματιά όμως, βλέπουμε ότι οι δεσμεύσεις της Κίνας, είναι πού προσεκτικά σχεδιασμένες. Σύμφωνα με στοιχεία του Διεθνή Οργανισμού Ενέργειας, οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα της Κίνας ήδη αναμένεται να κορυφωθούν γύρω από το 2030. Από την άλλη, σύμφωνα με έρευνες για το κλίμα, οι εκπομπές της Κίνας, θα πρέπει να κορυφωθούν μεταξύ 2020 και 2025 για μπορέσει να διατηρηθεί η υπερθέρμανση του πλανήτη κάτω από τους 2 ° C.

Επίσης, η δέσμευση του Πεκίνου για αύξηση του μεριδίου των μη ορυκτών καυσίμων φαίνεται εντυπωσιακή. Αν λάβουμε όμως υπόψιν, ότι χώρα είναι ήδη ο μεγαλύτερος παραγωγός αιολικής ενέργειας , ο δεύτερος μεγαλύτερος παραγωγός ηλιακής ενέργειας, και ο πέμπτος μεγαλύτερος παραγωγός πυρηνικής ενέργειας, η δέσμευση για τα μη ορυκτά καύσιμα αντιπροσωπεύει ένα πολύ περιορισμένο στόχο. Η ενεργοβόρα κινεζική οικονομία, αποτελεί τον μεγαλύτερο παραγωγό και καταναλωτή άνθρακα στον κόσμο. Φέτος η Κίνα ξεπέρασε επίσης τις ΗΠΑ ως τον μεγαλύτερο καθαρό εισαγωγέα πετρελαίου, και είναι αναμένεται να γίνει η μεγαλύτερη χώρα κατανάλωσης πετρελαίου στον κόσμο, από τις αρχές του 2030. Το νέο σχέδιο δράσης για την ενέργεια για το 2020, που κυκλοφόρησε από το Συμβούλιο της Επικρατείας στις 19 Νοεμβρίου 2014, προσθέτει κάποια ουσία στο κλίμα υποσχέσεις του Πεκίνου. Προτίθεται να βάλει όριο στην ετήσια χρήση άνθρακα σε 4,2 δισεκατομμύρια τόνους και να μειώσει το μερίδιο του άνθρακα στην πρωτογενή κατανάλωση ενέργειας έως 62% μέχρι το τέλος αυτής της δεκαετίας. Αυτό που είναι σαφές από το νέο σχέδιο δράσης είναι ότι ο κύριος μοχλός για την αλλαγή πολιτικής, βρίσκεται στις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις.⁵¹

⁵¹Carafa L., “Is the US-China Climate Agreement a Game-changer?”, *Italian Journal of International Affairs*, Vo.50, Issue1, p. 8-14, 2015

Η ανακοίνωση της Κίνας ήδη πριν την έναρξη των διαπραγματεύσεων του Παρισιού, πως ήταν τώρα διατεθειμένη να κορυφώσει τις εκπομπές της γύρω στο 2030 αποτελεί σημαντική αλλαγή από την μέχρι τότε στάση της. Τι κρύβεται πίσω από την αλλαγή στάσης;

Σε ένα βαθμό η διεθνής πίεση είναι ένας παράγοντας. Το 2006 η Κίνα έγινε η μεγαλύτερη πηγή εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στον κόσμο, ξεπερνώντας τα επίπεδα εκπομπών των ΗΠΑ.

Αυτό καθιστά όλο και πιο δύσκολη την μετατόπιση των ευθυνών για την αλλαγή του κλίματος στη Δύση. Επίσης, έχει γίνει πιο δύσκολο να χρησιμοποιηθούν οι κατά κεφαλήν εκπομπές για να δικαιολογήσουν εξαιρέσεις για την Κίνα. Το 2012, οι κατά κεφαλήν εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου στην Κίνα (7,1 τόνοι) ήταν πολύ χαμηλότερες από αυτές των ΗΠΑ (16,4 τόνοι), αλλά ίσες με το μέσο όρο της ΕΕ (7,4 τόνοι). Υπάρχει επίσης μια αυξανόμενη επιθυμία της Κίνας να αναγνωρίζεται ως σημαντικός διεθνής παίχτης. Ακόμα περισσότερο από τη διεθνή πίεση όμως, ήταν οι εγχώριοι παράγοντες οι οποίοι έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην αλλαγή στάσης της Κίνας για την κλιματική αλλαγή. Η χώρα αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα ρύπανσης και άρα αυξανόμενης πολιτικής δυσaráσκειας με τα επίπεδα ρύπανσης. Η ατμοσφαιρική ρύπανση έχει φτάσει σε κρίσιμα επίπεδα κυρίως λόγω της δραματικής αύξησης των αυτοκινήτων, της συνεχιζόμενης εξάρτησης από τον άνθρακα και της αυξημένης ζήτησης πετρελαίου. Όπως συμβαίνει και στην ΕΕ, η Κίνα ανησυχεί για τη μακροπρόθεσμη ενεργειακή της ασφάλεια καθώς έχει καταστεί καθαρός εισαγωγέας ενέργειας. Με έναν πληθυσμό που δεν αναμένεται να κορυφωθεί πριν το 2025(σε περίπου 1,41 δισεκατομμύρια) και ένα ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης μεταξύ 6 -7 % ετησίως, η ανάγκη της Κίνας για ενέργεια θα παραμείνει μεγάλη. Έτσι η χώρα, έχει ισχυρά κίνητρα για την προώθηση της εναλλακτικών πηγών ενέργειας και έργων αύξησης της ενεργειακής απόδοσης. Αυτοί οι διάφοροι παράγοντες συνέβαλαν στην απόφαση της ηγεσίας της Κίνας να εισαγάγει μια σειρά από ολοένα και πιο φιλόδοξους περιβαλλοντικούς νόμους και προγράμματα ενώ τον Μάρτιο του 2014, ο πρωθυπουργός Li Keqiang κήρυξε «πόλεμο κατά της ρύπανσης».⁵²

Μετά από δύο δεκαετίες συζητήσεων και αποτυχιών, οι διαπραγματεύσεις του ΟΗΕ στο Παρίσι τον Δεκέμβριο του 2015 παρήγαγαν μια συμφωνία για το κλίμα που υιοθετήθηκε και επαινείται σε υπερθετικό όρους από την Ευρωπαϊκή Ένωση, την Ινδία, την Κίνα, τις ΗΠΑ και τα νησιωτικά κράτη. Χώρες με φαινομενικά αδιάλλακτες διαφορές εξήραν την παγκόσμια ρύθμιση ως δίκαιη,

⁵² Op.cit p.222

ισορροπημένη και φιλόδοξη. Η Κίνα επεδίωξε στις διαπραγματεύσεις να πετύχει έναν ισχυρό, νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα για τις γενικές υποχρεώσεις και μια πιο αδιαφανή διαδικασία για τις εθνικές πολιτικές.⁵³ Η τελική συμφωνία περιλάμβανε μια αναφορά των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο προοίμιο, έναν συλλογικό απολογισμό των δράσεων μείωσης των εκπομπών για το 2018, ακολουθούμενη από έναν τακτικό και ισχυρό μηχανισμό ελέγχου για να εξασφαλιστεί ότι οι Εσωτερικά Αποφασισμένες Εθνικές Συνεισφορές (INDCs) που υποβλήθηκαν από τις χώρες πριν την COP21 θα εφαρμόζονται στην πάροδο του χρόνου. Θέσπισε επίσης σημαντικούς μηχανισμούς υποστήριξης για την ενίσχυση των περιβαλλοντικών «ικανοτήτων» στις αναπτυσσόμενες χώρες – γεγονός εξαιρετικής σημασίας για την Κίνα- οι οποίοι έχουν ξεκινήσει ήδη να λειτουργούν και κατοχυρώνει τη διαφάνεια, ένα βασικό αίτημα πολλών αναπτυσσόμενων χωρών.

Βασική αιτία μεταστροφής της πολιτικής της Κίνας αλλά και άλλων Ασιατικών χωρών στα πλαίσια της COP21 αποτέλεσαν τα σοβαρά περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι χώρες αυτές και που πλέον δεν είναι διαχειρήσιμα από τις εθνικές κυβερνήσεις. Επίσης τα οφέλη της Συμφωνίας για την πορεία προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα είναι πολλά, καθώς εξασφαλίζεται για την Κίνα μεγαλύτερη ενεργειακή ασφάλεια, ενίσχυση της πρόσβασης σε διάφορες αναγκαίες προμήθειες καθώς και διεθνής αναγνώριση του ρόλου της χώρας για την επίτευξη της συμφωνίας αλλά και γενικότερα στην περιβαλλοντική προστασία.⁵⁴

Αυτή τη στιγμή η χώρα βρίσκεται σε ένα σταυροδρόμι. Θα πρέπει να αποφασίσει ποιο δρόμο ανάπτυξης θα ακολουθήσει με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τα μέτρα που θα πρέπει να πάρει και τον τρόπο που θα εξασφαλίσει την εφαρμογή τους. Οι εξελίξεις σε διεθνές επίπεδο πλέον, επηρεάζουν σημαντικά και τις εξελίξεις στο εσωτερικό. Η Κίνα είναι πλέον ενεργός διεθνής παίχτης κάτι που πρακτικά μεταφράζεται στην ανάγκη σχεδιασμού μια πολιτικής η οποία να επιδιώκει μια ανάπτυξη όχι μόνο οικονομική αλλά να λαμβάνει υπόψιν την τα περιβαλλοντικά κόστη και τα κόστη της δημόσιας υγείας καθώς και να δίνει ίση έμφαση στην περιβαλλοντική προστασία, ως μέτρο της πολιτικής επιτυχίας, όπως η οικονομική και κοινωνική ευημερία. Ένα πρώτο βήμα προς

⁵³Radoslav S., Dimitrov, “The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors”, *Global Environmental Politics*, Vol. 16, Issue 3, 2016

⁵⁴ Coca N., “The COP21 Deal: What Does It Mean for Asia?” , *The Diplomat*, 2015

αυτήν την κατεύθυνση είναι αρχικά η σωστή και πλήρης εφαρμογή των ήδη υπάρχοντων κανόνων και ρυθμίσεων. Αυτό δεν έχει επιτευχθεί ακόμη σε ικανοποιητικό βαθμό. Στο επόμενο κεφάλαιο, θα εξετάσουμε τους λόγους που συμβαίνει αυτό καθώς και πιθανές λύσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

3.1 ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΕΙ Η ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΚΙΝΑ

Η Κίνα έχει σημειώσει μεγάλη πρόοδο στην οικοδόμηση ενός συστήματος περιβαλλοντικής νομοθεσίας και στην επιβολή των περιβαλλοντικών κανονισμών. Παρ' όλα αυτά, τα προβλήματα μη συμμόρφωσης και ατελούς εφαρμογής αυτών των νόμων και των κανονισμών παραμένουν. Για παράδειγμα, το 2004 τα κινεζικά εθνικά μέσα μαζικής ενημέρωσης κάλυψαν πολλές σοβαρές περιπτώσεις ρύπανσης / μη συμμόρφωσης, παραδείγματα περιλαμβάνουν οι συνεχείς παραβιάσεις των περιβαλλοντικών προτύπων στον ποταμό Huai και το ατύχημα στον ποταμό Tuο, το οποίο μόλυνε το πόσιμο νερό ενός εκατομμυρίου κατοίκων και η υπόθεση των μικρών, ρυπογόνων χημικών εργοστασίων στον ποταμό Tanglang στη Γιουνάν. Τα προβλήματα εφαρμογής οφείλονται σε ποικίλους παράγοντες. Από την έλλειψη τεχνογνωσίας και ειδικευμένης κατάρτισης σε συγκεκριμένα περιβαλλοντικά ζητήματα, ειδικά σε τοπικό επίπεδο, στα διαφορετικά συμφέροντα μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και περιφερειακών διοικήσεων αλλά και το οικονομικό κόστος της ολοκληρωμένης εφαρμογής της περιβαλλοντικής προστασίας.

Στη συνέχεια του κεφαλαίου θα επιχειρήσω να εντοπίσω τους λόγους ατελούς ή συνολικής μη συμμόρφωσης ή εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην κινεζική επικράτεια καθώς και κάποιες από τις γενικότερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η περιβαλλοντική διακυβέρνηση στην Κίνα, ώστε να γίνουν και πιο ξεκάθαρες οι αιτίες οι οποίες εμποδίζουν την αποτελεσματικότερη διαχείριση των περιβαλλοντικών της προβλημάτων.

3.1.2 Οι Αδυναμίες του Νομοθετικού Συστήματος

Οι νόμοι είτε σφυρηλατούν έναν συμβιβασμό μεταξύ των διαφόρων πολιτικών συμφερόντων και ως εκ τούτου είναι σχετικά ασαφής και έχουν μικρότερη επιρροή και έλεγχο επί των αποτελεσμάτων ή είναι συγκεκριμένοι και προωθούν συγκεκριμένα συμφέροντα και ως εκ τούτου, θα είναι λιγότερο αποδεκτοί από εκείνους των οποίων τα συμφέροντα δεν προστατεύονται. Στην Κίνα πριν από το 2000, το περιβαλλοντικό δίκαιο ανήκε σε μεγάλο βαθμό στην πρώτη κατηγορία: η περιβαλλοντική νομοθεσία ήταν ένας συμβιβασμός και έτσι έτεινε να είναι ασαφείς και αδύναμη. Πολλές μελέτες έχουν δείξει ότι η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Κίνα ήταν το αποτέλεσμα μιας παρατεταμένης διαδικασίας διαπραγμάτευσης μεταξύ των διαφόρων ομάδων συμφερόντων. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1990, αυτό είχε ως αποτέλεσμα, ισχυρά νομοσχέδια προστασίας του περιβάλλοντος, να αποδυναμώνονται από αδύναμους σχετικούς κανονισμούς. Η ασαφής νομοθεσία επέτρεπε στους υπεύθυνους εφαρμογής της σε περιφερειακό επίπεδο, μια διακριτική στην νομιμοποίηση παράτυπων αποφάσεων.

Από το 2000, όμως, οι κινέζοι νομοθέτες έχουν γίνει πιο σαφής, συντάσσοντας αυστηρότερη νομοθεσία. Οι κυρώσεις για τις παραβιάσεις έχουν αυξηθεί σημαντικά, με την εισαγωγή κατώτατων ορίων για τα πρόστιμα ενώ η νέα νομοθεσία προβλέπει πολύ σαφέστερους ορισμούς, όπως έναν κατάλογο των δραστηριοτήτων των ΜΠΕ που εκδόθηκε μαζί με το νέο νόμο για τις ΜΠΕ. Οι αλλαγές αυτές είναι πιθανόν να συνδέονται με τη σταδιακή αύξηση της ανησυχίας για τα περιβαλλοντικά ζητήματα που έγινε ήδη αισθητή στην κεντρική κυβέρνηση και σε αρκετές από τις πλουσιότερες επαρχιακές κυβερνήσεις, το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1990.

Το αποτέλεσμα αυτής της μεταστροφής είναι ότι σε τοπικό επίπεδο, οι υπεύθυνοι επιβολής των νόμων, είναι πιο πιθανό να ακολουθούν τους κανόνες και να είναι πιο αυστηροί στην επιβολή τους. Στο ενιαίο νομικό σύστημα της Κίνας, με τις μεγάλες περιφερειακές διαφορές, η τοπική ρύθμιση πρέπει να είναι τουλάχιστον τόσο αυστηρή όσο εκείνη σε εθνικό επίπεδο. Όταν η εθνική ρύθμιση γίνεται πιο συγκεκριμένη και ορίζεται με ακρίβεια, υπάρχει λιγότερος χώρος για νομοθετική προσαρμογή σε τοπικό επίπεδο.⁵⁵

3.2 Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

⁵⁵Van Rooij B., "Implementation of Chinese Environmental Law: Regular Enforcement and Political Campaigns", *Development and Change*, Vol. 37, Issue 1, p.59-62

Τον Απρίλιο του 2014, ψηφίστηκε από την NPC ο νέος νόμος περιβαλλοντικής προστασίας. Μετά από 3 χρόνια έντονης διαμάχης και πολιτικών συζητήσεων, εγκρίθηκε ο νέος νόμος, ο οποίος, αναθεωρήθηκε τέσσερις φορές μέχρι την τελική του έγκριση. Είναι σημαντικό να αναφέρουμε πως για πρώτη φορά πολλά προσχέδια δημοσιεύθηκαν στο κοινό ώστε να σχολιαστούν από επιστήμονες και περιβαλλοντικές ΜΚΟ ενώ μέλη της κυβέρνησης, συζητήσαν ανοιχτά τις διαφωνίες τους πάνω στα προσχέδια, φέρνοντας στη δημόσια σφαίρα, εσωτερικές πολιτικές διαμάχες, κάτι σπάνιο στην κινεζική πολιτική ζωή.

Αρχικά, ο σκοπός ήταν να γίνει μια περιορισμένη αναθεώρηση του ήδη υπάρχοντος νόμου για την περιβαλλοντική προστασία. Η κυβέρνηση είχε σκοπό, να προχωρήσει μόνο σε μικρές «εφικτές» τροποποιήσεις ώστε να μην προκαλέσει σύγκρουση των διαφόρων εμπλεκόμενων συμφερόντων. Με την δημοσίευση όμως των δύο πρώτων προσχεδίων και τις διαμαρτυρίες του υπουργείου περιβάλλοντος, των ΜΜΕ και της περιβαλλοντικής κοινωνίας των πολιτών, αναπόφευκτα άλλαξε το αρχικό σχέδιο, τα κεφάλαια αυξήθηκαν από 6 σε 7 και τα άρθρα από 47 σε 70. Στις παραλήψεις του νέου νόμου συγκαταλέγονται ΕΠΕ οι οποίες αν και προωθούνται δεν επιβάλλονται αναγκαστικά. Ο νόμος του 2014, θεωρείται ο πιο αυστηρός περιβαλλοντικός νόμος που έχει ψηφιστεί ποτέ στην Κίνα. Είναι σημαντικό βήμα ειδικά αν λάβουμε υπόψιν ότι σε πολλές χώρες του κόσμου οι περιβαλλοντικές πολιτικές πιέζονται από τις οικονομικές προτεραιότητες. Το σημαντικό στα επόμενα χρόνια είναι να μελετήσουμε αν ο νόμος του 2014, αρχικά εφαρμόζεται και άρα είναι λειτουργικός και πάνω απ όλα αν θα απειτευχθεί η εναρμόνισή του με τους ήδη υπάρχοντες νόμους σε εθνικό και τοπικό επίπεδο-και οι οποίοι δυνητικά είναι πιο ελαστικοί από αυτόν.⁵⁶

3.3 ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ: ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΚΟΥΝΜΙΝΓΚ

Παρά την πρόοδο της κινεζικής νομοθεσίας για το περιβάλλον, εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα στους τομείς της εφαρμογής και επιβολής. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η εθνική κυβέρνηση δεν διαθέτει τοπική νομιμότητα: οι τοπικοί φορείς δεν μοιράζονται τις

⁵⁶ Zhang L., Guizhen H, Mol P., “China's new environmental protection law: A game changer”, *Environmental Development*, Vol. 13, 2015, p.1-3

περιβαλλοντικές ανησυχίες των εθνικών ρυθμίσεων και έχουν σταματήσει την τακτική επιβολή τους. Αυτό έχει ονομαστεί «τοπικός προστατευτισμός» στη βιβλιογραφία, με τις τοπικές κυβερνήσεις να κατηγορούνται για την προστασία των δικών τους οικονομικών συμφερόντων και όχι το περιβάλλον.

Η περίπτωση της εξόρυξης φωσφόρου στον ποταμό Tanglang δυτικά της Κουνμίνγκ είναι ενδεικτική. Οι κάτοικοι της περιοχής αυτής αποτελούν μέρος μια πολύπλοκης αλυσίδας αλληλεξαρτήσεων: τα ορυχεία φωσφόρου εξαρτώνται από τοπικούς πόρους και από τα τοπικά χημικά εργοστάσια, οι μεγάλες εγκαταστάσεις χημικών λιπασμάτων εξαρτώνται από τα ορυχεία, τα μικρότερα εργοστάσια που παράγουν τα απαραίτητα παραπροϊόντα και από τους τοπικούς αγρότες οι οποίοι αποτελούν το φθινό εργατικό δυναμικό. Οι αγρότες και οι εργάτες εξαρτώνται από τις θέσεις εργασίας στα ορυχεία και τα εργοστάσια, και από το εισόδημα της πώλησης των γεωργικών προϊόντων τους στους εργάτες των μεγάλων βιομηχανικών εγκαταστάσεων. Την ίδια στιγμή, οι τοπικές κυβερνήσεις σε επίπεδο δήμου ή την περιφέρειας εξαρτώνται από τις τοπικές βιομηχανίες για τα φορολογικά έσοδα ώστε να μπορέσουν να παρέχουν στους κατοίκους τα απαραίτητα και αν εξασφαλιστεί η διατήρηση της κοινωνικής σταθερότητας. Οι τοπικές βιομηχανίες χρειάζονται τις τοπικές κυβερνήσεις και τα γραφεία τους, συμπεριλαμβανομένων των EPBs, για την διοικητική υποστήριξη, η δημιουργία και συντήρηση των τοπικών υποδομών εξαρτάται από τις μεγάλες βιομηχανικές μονάδες, οι οποίες με τη σειρά τους χρειάζονται τη γη του χωριού για να επεκτείνουν τις εγκαταστάσεις παραγωγής τους.

Το αποτέλεσμα είναι ότι οι περισσότεροι παράγοντες στην περιοχή εξαρτώνται άμεσα ή έμμεσα από το εισόδημα που σχετίζεται με τον φώσφορο. Οι περισσότεροι από αυτούς δεν υποστηρίζουν την αυστηρή επιβολή των περιβαλλοντικών κανονισμών, καθώς φοβούνται ότι αυτό θα βλάψει τα συμφέροντά τους. Γι' αυτό τον λόγο, οι τοπικοί δήμοι και οι περιφερειακές διοικήσεις προστατεύουν εξαιρετικά ρυπογόνα εργοστάσια στον τομέα αυτό για χρόνια, επειδή παράγουν Φθόριο-πυριτικό νάτριο (FSS), ένα ουσιαστικό μέρος της ευρύτερης διαδικασίας της παραγωγής των μεγάλων βιομηχανιών. Αυτά τα εργοστάσια παραβιάζουν συνεχώς το περιβαλλοντικό δίκαιο, όμως η τοπική αυτοδιοίκηση και τα τοπικά EPBs δεν έχουν διακόψει τη λειτουργία τους. Αυτό δεν συμβαίνει μόνο για την προστασία του φόρου εισοδήματος (το οποίο είναι σχετικά επουσιώδη), ή των θέσεων εργασίας που σχετίζονται με αυτές τις μικρές επιχειρήσεις (που είναι επίσης λίγες). Αντίθετα, μια ξαφνική διακοπή των μικρών επιχειρήσεων θα μπορούσε να επηρεάσει σοβαρά το σύνολο της παραγωγής του φωσφόρου ως εκ τούτου θα έχει αντίκτυπο σε

όλες τις αλληλεξαρτήσεις και την συνολική ευημερία της περιοχής. Ομοίως, ένα μεγάλο εργοστάσιο χημικών λιπασμάτων στην ίδια περιοχή απορρίπτει τα λύματά του παράνομα για πολλά χρόνια. Αυτό ήταν δυνατό επειδή οι αγρότες από το κοντινό χωριό δεν διαμαρτύρονται για την ρύπανση, ακόμα και όταν οι ζωές τους κινδυνεύουν σοβαρά. Οι αγρότες γνωρίζουν ότι το εισόδημά τους εξαρτάται, άμεσα και έμμεσα, από το τοπικό εργοστάσιο. Το εργοστάσιο τους παρέχει θέσεις εργασίας και τα τρόφιμα, επενδύει στην τοπική υποδομή, πληρώνει ετήσια αποζημίωση για μέρος των ζημιών τους, και οι υπάλληλοί του αγοράζουν τα γεωργικά προϊόντα της περιοχής.

Αυτά τα παραδείγματα δείχνουν ότι όταν είναι διαθέσιμα εναλλακτικά μέσα διαβίωσης, η εφαρμογή και η επιβολή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι ευκολότερη. Αλλά όταν ένα μεγάλο μέρος του εισοδήματος σε μια δεδομένη περιοχή εξαρτάται, άμεσα ή έμμεσα, από ρυπογόνες δραστηριότητες, και όταν δεν υπάρχουν επαρκείς εναλλακτικές πηγές εισοδήματος, οι παράγοντες που εμπλέκονται . Σε περιπτώσεις όπου η προστασία του περιβάλλοντος απειλεί τα τοπικά εισοδήματα και την σταθερότητα, το εθνικό περιβαλλοντικό δίκαιο θα στερείται τοπικής νομιμότητας. Επιπλέον, οι πολίτες θα απέχουν από κάθε διαμαρτυρία ή δράση ώστε ο τοπικός προστατευτισμός των ρυπογόνων βιομηχανιών να γίνεται ευρέως διαδεδομένος και μεταξύ μη κυβερνητικών φορέων. Έτσι, όταν δεν υπάρχει εναλλακτική λύση η οποία μπορεί να παρέχει τα προς το ζην «καθαρότερα»-με περιβαλλοντικούς όρους- υπάρχει μια λογική στον τοπικό προστατευτισμό: σε τέτοιες περιπτώσεις, οι κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις της συμμόρφωσης με την περιβαλλοντική νομοθεσία θα μπορούσε να είναι δραματικές⁵⁷.

3.3.1 ΑΝΕΠΑΡΚΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

Όταν η κυβέρνηση προήγαγε το ΝΕΡΑ σε SEPA μείωσε το προσωπικό του κατά το ήμισυ, από 600 σε μόλις 300 άτομα (αν και πρέπει να σημειωθεί ότι υπήρξε μια γενική περικοπή των γραφειοκρατών και πολλά υπουργεία καταργήθηκαν ή είχαν μειώσεις προσωπικού). Για μια χώρα με το μέγεθος και την πολυπλοκότητα της Κίνας, ακόμη και 600 άτομα προσωπικό είναι λίγα, ειδικά αν συγκριθούν με αυτό άλλων χωρών (η Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος των

⁵⁷Van Rooij B., *Regulating Land and Pollution in China Lawmaking, Compliance, and Enforcement; Theory and Case*, Leiden University Press, 2006, p. 152-160

ΗΠΑ απασχολεί περίπου 6.000 άτομα). Η μείωση προσωπικού περιόρισε ταυτόχρονα την ικανότητα του SEPA να οργανώνει αποτελεσματικές πολιτικές υψηλού επιπέδου και εθνικού βεληνεκούς. Η απώλεια ενός τέτοιου συντονιστικού οργάνου υψηλού επιπέδου κατηγορείται από πολλούς κριτικούς, μέσα και έξω από την Κίνα, για τις καθυστερήσεις στην ψήφιση νόμων προστασίας του περιβάλλοντος και τις αποτυχίες να κατανοήσουν και να συμμορφωθούν με τους κανονισμούς του SEPA.

Σε τοπικό επίπεδο, η προστασία του περιβάλλοντος είναι επίσης αδύναμη. Τα EPBS απασχολούν περίπου 60.000 υπαλλήλους σε 2.500 γραφεία διάσπαρτα σε όλη την Κίνα. Αν συμπεριλάβουμε τους δήμους και τα χωριά, οι αριθμοί αυξάνονται σε 142.000 άτομα προσωπικό. Αν και επισήμως τα EPBs λογοδοτούν στην SEPA από όπου λαμβάνουν και την χρηματοδότησή τους, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι ανταποκρίνονται περισσότερο στις απαιτήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης τους, από ό, τι με τις απαιτήσεις του SEPA ή την αυστηρή ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας.⁵⁸

3.3.2 ΧΑΣΜΑ ΜΕΤΑΞΥ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥΣ

Δύο επιπλέον τεχνικοί περιορισμοί που αναφέρονται συχνά στη βιβλιογραφία σχετικά με την αναποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής προστασίας σε περιφερειακό επίπεδο: η έλλειψη τεχνικού εξοπλισμού και το ανεπαρκώς εκπαιδευμένο προσωπικό.

-Η επαλήθευση των περιβαλλοντικών αποτελεσμάτων, αποτελεί βασικό στοιχείο της αποτελεσματικής διαχείρισης του περιβάλλοντος, και είναι μια δυσκολία που αντιμετωπίζουν πολλές περιοχές λόγω έλλειψης προηγμένου εξοπλισμού παρακολούθησης. Οι διαθέσιμες τεχνολογίες και οι μορφές των συστημάτων παρακολούθησης διαφέρουν για τον έλεγχο των περιβαλλοντικών στόχων. Για την εξακρίβωση των δασικών στόχων για παράδειγμα, οι πιο σύγχρονες Global Positioning System (GPS) καθιστούν πιο εύκολητη επιβεβαιωμένη μέτρηση επιφανειών που καλύπτονται από δάση. Όσον αφορά τους στόχους εκπομπών, COD και SO₂, στις μεγάλες κινεζικές βιομηχανίες χρησιμοποιείται εξοπλισμός «παρακολούθησης σε πραγματικό χρόνο». Αυτός ο εξοπλισμός δεν είναι τεχνικά προηγμένος και αξιόπιστος ενώ δεν τον διαθέτει

⁵⁸MacBean A., China's Environment: Problems and Policies, *The World Economy*, 2007.

μεγάλος αριθμός εργοστασίων. Συνολικά, τα δεδομένα για τις εκπομπές που συλλέγονται μπορούν να χρησιμεύσουν μόνο ως σημεία αναφοράς και πολλές νομαρχίες εξακολουθούν να βασίζονται σε μεγάλο βαθμό από τις μηνιαίες ή τριμηνιαίες επιθεωρήσεις στις μεγαλύτερες εταιρείες. Η πρακτική αυτή αν και κοστίζει πολύ από την άποψη απαιτήσεων προσωπικού και χρόνου, φαίνεται να είναι απολύτως απαραίτητη. Για παράδειγμα, ομάδες επιθεώρησης του εθνικού υπουργείου Προστασίας του Περιβάλλοντος έχουν ανακαλύψει πολλές περιπτώσεις (ποσοστό γύρω στο 30%) ανακρίβειών μεταξύ των πραγματικών εκπομπών SO₂ και δηλώσεων των επαρχιών στο SEPA. Οι επισκέψεις όμως δίνουν στους τοπικούς αξιωματούχους τη διακριτική ευχέρεια, όταν πρόκειται για την επαλήθευση των στόχων, σχετικά με τη μέρα της επίσκεψης ή τις εξεταζόμενες επιχειρήσεις γεγονός που αφήνει περιθώρια διαφθοράς.

-Η έλλειψη της τυπικής και άτυπης εκπαίδευσης του προσωπικού των EPBς στις περιβαλλοντικές επιστήμες είναι επίσης ορατή μεταξύ των ανώτερων ιεραρχικά δημοσίων αξιωματούχων. Μεταξύ των 31 ανώτερων αξιωματούχων των EPB από το 2010, μόνο ένας διευθυντής είχε πανεπιστημιακή εκπαίδευση πάνω στις περιβαλλοντικές επιστήμες και μόνο το 25% προήχθησαν σε ηγετική θέση τους μέσα από το ίδιο το EPB. Εν ολίγοις, ο συνδυασμός των ελλείψεων σε προηγμένο τεχνικό εξοπλισμό και την περιορισμένη τεχνογνωσία υπαλλήλων αφήνει αρκετό χώρο για τα διευθυντικά στελέχη των επιχειρήσεων να βρίσκουν πιο «συμφέρουσες» λύσεις στην εφαρμογή των περιβαλλοντικών κανονισμών.⁵⁹

Αν σε όλα τα παραπάνω προσθέσουμε και την μεγάλη αυτονομία των τοπικών κυβερνήσεων τότε φαίνεται και το μέγεθος της δυσκολίας. Η χώρα βιώνει τις τελευταίες δεκαετίες μια έντονη αποκέντρωση, η οποία έχει δώσει μεγαλύτερη αυτονομία στις τοπικές νομαρχίες, τους δήμους και τις κατώτερες κυβερνητικές μονάδες, καθώς η κεντρική κυβέρνηση αποδείχτηκε άκαμπτη, γραφειοκρατική και δεν λέμβανε υπόψιν τα τοπικά οικονομικά συμφέροντα κατά τον σχεδιασμό πολιτικής. Έτσι οι περιβαλλοντικές δεσμεύσεις σε εθνικό επίπεδο δεν μεταφράζονται σε έργα στο τοπικό, καθώς το Πεκίνο δεν μπορεί να ελέγξει τις τοπικές πολιτικές ελίτ για εφαρμογή των περιβαλλοντικών προτεραιοτήτων που θέτει. Αυτό το κενό στο εθνικό- τοπικό επίπεδο, είναι συνιφασμένο με τους στενούς δεσμούς και τα κοινά συμφέροντα μεταξύ των ελίτ της χώρας, καθιστώντας δύσκολη την εφαρμογή των εθνικών πολιτικών.

⁵⁹ Kostka G., Barriers to the Implementation of Environmental Policies at the Local Level in China, Policy Research Working Paper 7016, World Bank, Development Research Group Environment and Energy Team, 2014

Ωστόσο, κατά την τελευταία δεκαετία, βλέπουμε πολλές προσπάθειες σε εθνικό και τοπικό επίπεδο για την ενίσχυση των μέσων περιβαλλοντικής επιβολής στην Κίνα. Σε εθνικό επίπεδο, η κεντρική κυβέρνηση έχει αναπτύξει αισθητά τα διοικητικά μέτρα και εργαλεία στη διάθεσή της για την ενίσχυση της συμμόρφωσης με τους εθνικούς περιβαλλοντικούς κανόνες. Το πιο σημαντικό από αυτά είναι οι υποχρεωτικά «δεσμευτικοί» περιβαλλοντικοί στόχοι για τα κυβερνητικά τμήματα και τις επιχειρήσεις που περιλαμβάνουν την ενεργειακή απόδοση και τους στόχους για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα στον 12ο FYP. Αυτοί οι δεσμευτικοί στόχοι αποτελούν τμήμα των αρχηγών των τοπικών κυβερνήσεων και αποτελούν πλέον σημαντικό στοιχείο στις αποφάσεις προαγωγής στελεχών, έτσι δίνονται κίνητρα σε υπαλλήλους κάθε στρώματος της δημόσιας διοίκησης για την εκπλήρωση των κεντρικών περιβαλλοντικών εντολών.

Η εισαγωγή των συγκεκριμένων στόχων δέσμευσης δείχνει ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί πλέον εθνική προτεραιότητα, αλλά χρησιμεύει και ως ένα σημαντικό μήνυμα προς τις τοπικές κυβερνήσεις για το πώς θα πρέπει να διαχειρίζονται τα αντικρουόμενα συμφέροντα σε τοπικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, οι στόχοι αυτοί αποτελούν ένα κατευθυντήριο σύστημα στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης οικονομίας της Κίνας και χρησιμοποιούνται ολοένα και περισσότερο από τους εθνικούς ηγέτες για να εξασφαλίσουν τη δέσμευση των τοπικών ηγετών για την προστασία του περιβάλλοντος, τη διατήρηση των πόρων, και την αειφορία.⁶⁰

3.4 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ

Μια άλλη αποτυχία εφαρμογής των περιβαλλοντικών πολιτικών είναι η υπερίσχυση των οικονομικών πολιτικών σε σχέση με τις περιβαλλοντικές προτεραιότητες- φαινόμενο αρκετά συχνό στις σημερινές κοινωνίες. Οι μεγαλύτεροι κρατικοί οργανισμοί όπως η εθνική επιτροπή ανάπτυξης και μεταρρύθμισης και διάφορα υπουργεία (βιομηχανίας, γεωργίας) έχουν πολλούς περισσότερους πόρους, ισχύ και επιρροή από το υπουργείο περιβάλλοντος. Αυτό ισχύει τόσο σε εθνικό όσο και τοπικό επίπεδο. Στην Κίνα όμως αυτές οι ισορροπίες είναι κάπως διαφορετικές από άλλες χώρες του ΟΟΣΑ. Οι στενές σχέσεις μεταξύ μεγάλων- και έντονα ρυπαινοντων –

⁶⁰ Kostka G. & Mol A.P.J., «Implementation and Participation in China's Local Environmental Politics: Challenges and Innovations», *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol.15, Issue 1,p. 3-16,2013

εταιριών κρατικής ιδιοκτησίας, με τα οικονομικά υπουργεία, τις προστατεύουν στις περιπτώσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν κυρώσεις για την ρύπανση που προκαλούν. Αν και υπάρχει η τάση διαχωρισμού του κράτους από την αγορά, και άρα τις κρατικής ιδιοκτησίας εταιρίες από τα ανάλογα υπουργεία, και την σταδιακή ανεξαρτητοποίηση τους από την κρατική επίβλεψη, οι δεσμοί μεταξύ κράτους και των εταιριών αυτών παραμένουν στενοί. Αυτή η κατάσταση δυσχαιρένει την εφαρμογή περιβαλλοντικών προτύπων, εργαλείων και προγραμμάτων τα οποία εμποδίζουν τα βραχυπρόθεσμα οικονομικά συμφέροντα αυτών των εταιριών.⁶¹

Στην καρδιά της αδυναμίας της κινεζικής κυβέρνησης να προστατέψει το περιβάλλον βρίσκεται το ιδιαίτερο μείγμα πολιτικών θεσμών, διαδικασιών και κινήτρων. Ο αποκεντρωμένος αυταρχισμός που προώθησε έτσι επιτυχία την οικονομική ανάπτυξη της χώρας, έχει αποδειχθεί επιβλαβής για το περιβάλλον. Στον οικονομικό τομέα, οι κεντρικά καθορισμένοι στόχοι ανάπτυξης, η διάχυση της εξουσίας στις τοπικές κυβερνήσεις, η συνεργασία με τη διεθνή κοινότητα και η περιορισμένη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα παρείχε ουσιαστικά κίνητρα σε όλο το πολιτικό σύστημα για να ενθαρρύνει την οικονομική μεγέθυνση. Αυτή η θεσμική οργάνωση ωστόσο, δεν έδωσε τα ίδια κίνητρα για να περιλάβει και την περιβαλλοντική προστασία. Οι ευκαιρίες για «γρήγορο πλούτο» είναι πιο εύκολα αντιληπτές και πραγματοποιήσιμες από εκείνες που στοχεύουν στην προστασία του περιβάλλοντος.⁶²

3.5 ΒΑΘΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ

Αν και δεν υπάρχουν απτές αποδείξεις ότι η συμμετοχή των μη-κρατικών φορέων οδηγεί απευθείας σε καλύτερα περιβαλλοντικά αποτελέσματα υπάρχουν πολλά οφέλη από τη συμμετοχή τους στην περιβαλλοντική πολιτική. Ένας υψηλός βαθμός συμμετοχής των μη κρατικών φορέων είναι σημαντικός για την «εκπαίδευση του κοινού», ενσωματώνει τις δημόσιες αξίες και προτεραιότητες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, προάγει την εμπιστοσύνη στα θεσμικά όργανα, μειώνει τις κοινωνικές εντάσεις και κάνει τις αποφάσεις πιο αποδοτικές. Η συμμετοχή

⁶¹ He G, Lu Y , Mol AP.J., Beckers T., “Changes and challenges: China’s environmental management in transition” *Environmental Development* , Vol.3, 2012, p.25-38

⁶² Economy E. “ Environmental Governance in China: State Control to Crisis Management”, *Daedalus*, Vol.143, Issue, 2014

του κοινού στη χάραξη της περιβαλλοντικής πολιτικής και την εφαρμογή μπορεί επίσης να ενισχύσει τη νομιμότητα αυτών των πολιτικών.

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990, η Κίνα είχε ήδη δημιουργήσει ένα σύστημα καταγγελιών με γράμματα και συστήματα επισκέψεων που ενισχύει την κυβερνητική λογοδοσία και τον καθορισμό των προτεραιοτήτων στον τομέα του μετριασμού των επιπτώσεων της ρύπανσης του περιβάλλοντος. Η συμμετοχή του κοινού σε αυτά τα συστήματα, και ως εκ τούτου ο αριθμός των επισκέψεων και επιστολών που απευθύνονται στις κυβερνητικές αρχές, έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια. Πιο πρόσφατα, τις γραμμές επικοινωνίας και ψηφιακά συστήματα καταγγελίας έχουν ενισχύσει περαιτέρω η συμμετοχή του κοινού στην περιβαλλοντική επιβολή των κυβερνητικών φορέων.⁶³

Οι δημόσιες ακροάσεις αποτελούν μια πιο θεσμοθετημένη ρύθμιση για συμμετοχή στη χάραξη της περιβαλλοντικής πολιτικής της Κίνας. Το πιο γνωστό παράδειγμα αφορά τις δημόσιες ακροάσεις στο πλαίσιο της διαδικασίας εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΜΠΕ), όπως επισημοποιήθηκε με το νόμο του 2002 και τα μέτρα εφαρμογής του. Όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού στις ΜΠΕ, υπάρχουν ορισμένοι περιορισμοί: μόνο ένα μικρό ποσοστό των έργων υποβάλλονται σε υποχρεωτική συμμετοχή του κοινού, ολόκληρη η διαδικασία γίνεται σε μικρό χρονικό διάστημα, τα άτομα που επιλέγονται να συμμετάσχουν είναι προκατελειμένα ενώ οι πληροφορίες που δημοσιοποιούνται είναι συχνά περιορισμένες για να μην δημιουργηθούν κοινωνικές εντάσεις. Όσον αφορά το σύστημα επίσημων καταγγελιών, σύμφωνα με την περιβαλλοντική στατιστική υπηρεσία της Κίνας, το 2010, υπήρχαν περισσότερες από 700.000 τέτοιες καταγγελίες. Η επίλυση όμως των θεμάτων αυτών παραμένει δύσκολη. Ενδεικτικά στην περίοδο 2006-2010 έφτασαν στα δικαστήρια μόνο 980 διοικητικές διαφορές και 30 ποινικές υποθέσεις. Εκτιμάται ότι ούτε καν το 1 % των περιβαλλοντικών διαφορών δεν επιλύονται δικαστικά.⁶⁴

⁶³ Harriet, and Mol A. P.J., “Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate”, *Environmental Values*, Vol.12, no. 2, 2003, p.143-150

⁶⁴ Zhang Y., Liu X., Yu Y., Bian G., Yu Li, and Long Y. , “Challenge of Public Participation in China’s EIA Practice,” *International Association for Impact Assessment*, 2012.

Οι περισσότερες από τις μορφές που παίρνει η συμμετοχή των πολιτών όπως είδαμε παραπάνω, αφορούν πρακτικές εφαρμογής και είναι χρήσιμες για την ενίσχυση του ελέγχου και επιβολής των υφιστάμενων κανονισμών, σχεδίων και πολιτικών. Όμως, νέες μορφές περιβαλλοντικής συμμετοχής στο επίπεδο του σχεδιασμού και τη διαμόρφωση πολιτικών και πρακτικών είναι πολύ πιο σπάνιο φαινόμενο, και αποτελεί τομέα ο οποίος θα πρέπει να εξελιχθεί για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Όσον αφορά τους μη κρατικούς φορείς, το μεγαλύτερο μέρος της τρέχουσας συμμετοχής των τους σχετίζεται με τις πολιτικές του Υπουργείου Προστασίας του Περιβάλλοντος ή των θυγατρικών του γραφείων σε τοπικό επίπεδο. Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών δεν εμπλέκεται σχεδόν καθόλου με τις πολιτικές και τα έργα πιο «σημαντικών» υπουργείων, όπως εκείνα της Εθνικής Ανάπτυξης και Μεταρρύθμισης Επιτροπή (NDRC) ή των βιομηχανικών υπουργείων.

Τέλος, η συμμετοχή των μη κρατικών φορέων είναι επίσης πολύ πιο αδύναμη έξω από τις μεγάλες πόλεις της Κίνας, όπως το Πεκίνο, Σαγκάη και η Γουαντονγκ. Σε «περιφερειακές» περιοχές, η τοπική αυτοδιοίκηση και οι κύριοι οικονομικοί ηγέτες εξακολουθούν να λαμβάνουν αποφάσεις κεκλεισμένων των θυρών και επιχειρούν να καταστείλουν τη συμμετοχή στην περιβαλλοντική λήψη αποφάσεων και την εφαρμογή, είτε από ενδιαφερόμενους πολίτες, ΜΚΟ ή τα τοπικά μέσα ενημέρωσης. Εδώ, εξακολουθούμε να βλέπουμε πολλά από τα συμβατικά κινεζική αντανακλαστικά προς τη δημοκρατική και συμμετοχική λάχανα της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.⁶⁵

Η έκθεση για την κατάσταση του περιβάλλοντος που εκδόθηκε από το SEPA το 2001 ενέκρινε την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα και την κοινοποίηση των πληροφοριών. Με την βοήθεια της Παγκόσμιας Τράπεζας και μετά την επιτυχή εφαρμογή σε άλλες αναπτυσσόμενες οικονομίες της Ασίας (π.χ. Ινδονησία, Φιλιππίνες, Νότια Κορέα), το SEPA ανέπτυξε το πρόγραμμα Green Watch για δημοσιοποίηση των αρχείων σχετικά με τη ρύπανση που προκαλείται από τις βιομηχανίες από τα μέσα ενημέρωσης. Σε αρκετές επαρχίες, η πρακτική αυτή αποδείχθηκε αρκετά επιτυχής και μετά από τις δημόσιες αξιολογήσεις των περιβαλλοντικών τους επιδόσεων, ένας σημαντικός αριθμός εταιρειών έλαβαν μέτρα για τη βελτίωσή τους μέχρι τον επόμενο γύρο αξιολογήσεων. Η εφαρμογή του Green Watch έχει επεκταθεί σε αρκετές επαρχίες της χώρας. Αν

⁶⁵ Kostka G., op. cit., p.100

και η επιτυχία του προγράμματος βασίζεται στην απλότητά του, διαθέτει πλήρη κυβερνητική υποστήριξη, είναι εύκολα εφαρμόσιμο από τα τοπικά EPBs και προωθεί την επικοινωνία με τα ΜΜΕ και το κοινό.⁶⁶

3.6 ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Ο συντονισμός των προτεραιοτήτων της κινεζικής πολιτικής βασίζεται στα «Πενταετή Σχέδια Ανάπτυξης Κοινωνικών και Οικονομικών Πολιτικών»(FYP). Αυτά συντάσσονται από την κυβέρνηση και εγκρίνονται από το ΚΚΚ και το Εθνικό Λαϊκό Κογκρέσο (NPC). Αυτό ισχύει και για την περιβαλλοντική πολιτική με τα πενταετή περιβαλλοντικά σχέδια(FYEP). Τα FYEP αναλύονται περαιτέρω σε τομεακά σχέδια πέντε ετών, όπως η διαχείριση του νερού σε βασικούς ποταμούς και τις λίμνες, η μείωση της ρύπανσης του αέρα σε ειδικά καθορισμένες περιοχές («ζώνες ελέγχου της όξινης βροχής» και «ζώνες ελέγχου του διοξειδίου του θείου»), τη διαχείριση επικίνδυνων αποβλήτων και τη διατήρηση της φύσης.

Οι στόχοι που θέτονται στα εθνικά σχέδια αποτελούν τη βάση για τα πενταετή σχέδια σε υπο-εθνικό επίπεδο, στις επαρχιακές και τις τοπικές κυβερνήσεις. Περίπου στη μέση της δεκαετίας του '90, η κινεζική κυβέρνηση, συνειδητοποίησε ότι η προσέγγιση μεγιστοποίησης του ΑΕΠ χωρίς να λαμβάνονται υπόψη άλλα κόστη-στη συγκεκριμένη περίπτωση το περιβαλλοντικό- θα έπρεπε να αντικατασταθούν με πιο ολοκληρωμένες προσεγγίσεις για την επίτευξη μιας πιο ισορροπημένης ανάπτυξη σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Το 9^ο (1996-2000) και 10^ο (2001-2005) FYP αντανάκλουν αυτήν την μεταστροφή. Επιπλέον, η «επιστημονική προσέγγιση για την ανάπτυξη», η οποία επιδιώκει μια κατανοητή, συντονισμένη και βιώσιμη προσέγγιση για την οικονομική μεγέθυνση που θα λαμβάνει υπόψη κοινωνικές και περιβαλλοντικές πτυχές, προήχθη στο 11ο FYP4 (2006-2010), που εγκρίθηκε από το NPC Μάρτιο 2006. Το 9^ο FYEP (1996-2000) αναγνωρίζει τη σοβαρή υποβάθμιση του περιβάλλοντος και για πρώτη φορά υπογράμμισε την ανάγκη εγκαθίδρυσης συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης.⁶⁷

⁶⁶Mol A. P.J, "Environmental governance through information: China and Vietnam", *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 30, 2009, p.114-129

⁶⁷ Environmental Compliance and Enforcement in China: an assessment of current practices and ways forward, OECD, 2006

Η διαδικασία σχεδιασμού πολιτικής στην Κίνα τα τελευταία χρόνια έχει γίνει πιο ανοιχτή στις απόψεις των τοπικών κυβερνήσεων και του κοινού μέσω της οργάνωσης ανοιχτών συμβουλευτικών συναντήσεων. Επιπλέον, έχουν υιοθετηθεί νέες διαχειριστικές προσεγγίσεις βασισμένες στις τοπικές ανάγκες και εμπειρίες. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύθηκε και η απόδοση των επαρχιών και η επίτευξη των στόχων που τέθηκαν από την κεντρική κυβέρνηση.

Παρά τις θετικές εξελίξεις όμως, ο σχεδιασμός της περιβαλλοντικής πολιτικής, παραμένει μια top-down προσέγγιση. Επιπλέον, η εκτίμηση των αποτελεσμάτων των εφαρμοσμένων πολιτικών δεν είναι συχνή και όταν συμβαίνει δεν γίνεται δημόσια ώστε να μπορεί να ελεγχθεί από το κοινό. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, να υπάρχουν δυσκολίες στον εντοπισμό των πραγματικών αιτιών των περιβαλλοντικών προβλημάτων και άρα στο σχεδιασμό μιας περιβαλλοντικής πολιτικής η οποία θα είναι αποτελεσματική.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

Προοπτικές Κινεζικής Περιβαλλοντικής Πολιτικής

4.1 Πράσινο ΑΕΠ

Για να πετύχει μια πιο ακριβή μέτρηση της ανάπτυξης της χώρας, η Κίνα αποφάσισε να εισάγει το 2004 το «Πράσινο ΑΕΠ». Για το Πράσινο ΑΕΠ, το οικονομικό κόστος των επιπτώσεων στο περιβάλλον και η οικολογική καταστροφή αφαιρούνται από το παραδοσιακό ΑΕΠ. Η νέα αυτή μέτρηση θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για να αξιολογούνται οι ηγέτες των τοπικών κυβερνήσεων της κινεζικής γραφειοκρατίας. Διοικητές, δήμαρχοι και νομάρχες οι οποίοι ανταμείβονταν τα προηγούμενα χρόνια για την επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης με κάθε κόστος, θα πρέπει τώρα να αναζητήσουν νέα πιο περιβαλλοντικά μέσα ανάπτυξης, ή να αντιμετωπίσουν σοβαρές συνέπειες. Με τη συνεργασία μεταξύ του SEPA και του Εθνικού Γραφείου Στατιστικών (NBS), η Κίνα κυκλοφόρησε την πρώτη έκθεση σχετικά με το Πράσινο ΑΕΠ το Νοέμβριο του 2005 αλλά δεν έδωσε τα αποτελέσματα σε δημόσια κυκλοφορία. Η έκθεση του 2005 φέρεται να έδειξε ότι το περιβαλλοντικό κόστος ήταν ένα ακόμη μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ από ό, τι το 2004. Επιπλέον, στην έκθεση κατατάσσονται 31 επαρχίες, αυτόνομες περιοχές και δήμοι σύμφωνα με το πράσινο του ΑΕΠ. Περίπου τα δύο τρίτα των επαρχιών, των περιφερειών ή δήμων είχε αντιμετωπίσει μειώσεις στο πλαίσιο του πράσινου ΑΕΠ πάνω 1,8% του ΑΕΠ. Οκτώ κεντρικές επαρχίες είχαν μειώσεις του 2,1% ενώ δώδεκα δυτικές επαρχίες είχαν μειώσεις γύρω στο 3,6% του ΑΕΠ.⁶⁸

Η επίσημη αιτία παρακράτησης της έκθεσης ήταν οι τεχνικές αβεβαιότητες, όμως πηγές μέσα στο SEPA αναφέρουν ότι ο πραγματικός λόγος ήταν η αντίδραση των τοπικών κυβερνήσεων. Το επικείμενο 17^ο συνέδριο του ΚΚΚ στο οποίο θα γινόντουσαν σημαντικές αλλαγές ηγεσίας, έκανε ένα όργανο όπως το πράσινο ΑΕΠ ιδιαίτερα απειλητικό για τους αξιωματούχους σε περιοχές των οποίων οι οικονομίες βασίζονταν στη βαριά βιομηχανία και την εντατική χρήση ενέργειας για την παραγωγή. Το πράσινο ΑΕΠ τελικά δεν ευδοκίμησε στην Κίνα. Παρ' όλα αυτά, η γενική ιδέα της χρήσης γραφειοκρατικών κινήτρων για την παρακίνηση έμφασης στους περιβαλλοντικούς

⁶⁸ Jianguo L. , Diamond J., “Revolutionizing China’s Environmental Protection”, *Science*, 2008

στόχους, είχε εμφανιστεί στην πολιτική ζωή της Κίνας και αποτέλεσε σημαντικό στοιχείο των επόμενων αναπτυξιακών της σχεδίων.⁶⁹

4.2 Το 12^ο Πενταετές Πρόγραμμα για το Περιβάλλον και τα Σχέδια για το Μέλλον

Η περίοδος που καλύπτεται από το 12ο πενταετές σχέδιο (12 FYP) (2011-2015) αντιπροσωπεύει τα τελευταία πέντε έτη πριν από τη λήξη της προθεσμίας για την επίτευξη των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας (ΑΣΧ) το 2015. Για την Κίνα, αφού κατάφερε να μειώσει τη φτώχεια ενός μεγάλου μέρους του πληθυσμού της, θα έπρεπε να εστιάσει στη διατήρηση της ανάπτυξης που πέτυχε, στην επίλυση των κοινωνικών διαφορών που είχαν προκληθεί καθώς και στην ενίσχυση της συνεργασίας Νότου-Νότου.

Έτσι το 12^ο Πενταετές Πρόγραμμα, ξεκίνησε με σκοπό να αντιμετωπίσει με επιτυχία τις προκλήσεις της ανάπτυξης της Κίνας, ως όχι μόνο ένα σχέδιο ανάπτυξης, αλλά μια «πράσινη επανάσταση». Το 12ο FYP είναι το πρώτο σχέδιο στο οποίο έχει ως θέμα την «πράσινη ανάπτυξη». Ο τομέας του περιβάλλοντος και των χαμηλών εκπομπών άνθρακα, αναγνωρίστηκαν ως βασικό μέρος της νέα βιομηχανική στρατηγική και σημαντικοί πυλώνες για την ανάπτυξη.⁷⁰

Πρωτοφανής προσοχή δόθηκε επίσης στην ενεργειακή απόδοση και την κλιματική αλλαγή. Συγκεκριμένα τέθηκε στόχος μείωσης κατά 17% την ένταση του άνθρακα στην οικονομία ως το 2015. Εξαιτίας των ενεργειακών αναγκών της χώρας και του κόστους των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, ο στόχος αυτός στο ποσοστό που επιτεύχθηκε, έγινε με βάση υποκατάστασης μεταξύ καυσίμων και ενίσχυσης της ενεργειακής αποδοτικότητας καθώς ο άνθρακας συνεχίζει να αποτελεί κύρια πηγή ενέργειας για την Κίνα. Επίσης, επτά βιομηχανικοί τομείς οι οποίοι θα ενισχύσουν την πράσινη ανάπτυξη συγκεκριμενοποιούνται και ενισχύονται ώστε να αποτελούν περίπου το 8% του ΑΕΠ σήμερα.(ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, τεχνολογίες πληροφορικής, βιοτεχνολογία, νέα ήδη αυτοκινήτων κ.α).

⁶⁹ Wang A. L., “The search for Sustainable Legitimacy: Environmental Law and Bureaucracy in China”, *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 37, p.290-291

⁷⁰ Climate Change and Development in China, 3 Decades of UNDP Support, *UNDP China*, 2012

Το 12^ο FYP έθεσε βασικές κατευθυντήριες γραμμές για τον επαναπροσανατολισμό της ανάπτυξης της χώρας με όρους μακροοικονομικής αναδιάρθρωσης, ενεργειακής αποτελεσματικότητας, περιβαλλοντικής βιωσιμότητας, εσωτερικής καινοτομίας και μετριασμού και προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή.

Επιπλέον, η κυβέρνηση προσπαθεί να ενισχύσει την ικανότητα παρακολούθησης (monitoring) της πορείας του περιβάλλοντος. Ένα σημαντικό ορόσημο προς αυτήν την πορεία, ήταν μια εθνική «απογραφή της ρύπανσης» που πραγματοποιήθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 2000 και αφορούσε την αξιολόγηση περίπου έξι εκατομμυρίων ξεχωριστών πηγών ρύπανσης που εκτείνονταν σε όλο το φάσμα των οικονομικών δραστηριοτήτων. Αυτή η «απογραφή» εμφάνισε ένα σημαντικό κενό στην τακτική υποβολή εκθέσεων σχετικά με τη ρύπανση των υδάτων, σημαντική πηγή ρύπανσης του κινεζικού περιβάλλοντος.

Μέχρι τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων της απογραφής, το 2010, τα επίσημα στατιστικά στοιχεία αναφέρονταν μόνο στη μόλυνση από το βιομηχανικό τομέα και τα νοικοκυριά, αγνοώντας το γεωργικό τομέα, που στη συνέχεια εμφανίστηκε ως ένας σημαντικός συνεισφέρων ρύπανσης. Έχουν γίνει προσπάθειες να εισαγάγουν πιο προηγμένη τεχνολογία για την παρακολούθηση των εκπομπών, ιδιαίτερα για το SO₂. Το 2012 το SEPA εφάρμοσε ένα πιλοτικό πρόγραμμα για την παρακολούθηση των εκπομπών υδραργύρου στην ατμόσφαιρα μέσω της εγκατάστασης εξοπλισμού συνεχούς παρακολούθησης της θερμικής παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας σε διάφορες επαρχίες. Τα πρότυπα ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα αναθεωρήθηκαν το 2012, θέτοντας χαμηλότερα όρια για τους ήδη υπάρχοντες ρύπους και διεύρυνση της λίστας. Αυτό φέρνει την Κίνα πιο κοντά με τις βέλτιστες πρακτικές στον τομέα αυτό και αναμένεται να έχει μια μετρήσιμη βελτίωση στην ποιότητα του αέρα. Για παράδειγμα, η κυβέρνηση αναμένει ότι οι νέες κατευθυντήριες γραμμές PM_{2.5} θα μειώσουν τη συγκέντρωση κατά τουλάχιστον 5% σε 13 μεγάλες περιοχές που καλύπτει 117 πόλεις. Παρά τις βελτιώσεις αυτές, διαθέσιμες στο κοινό πληροφορίες σχετικά με ορισμένους τύπους ρύπανσης του περιβάλλοντος παραμένουν περιορισμένες, ακόμη και για τους ρύπους που περιλαμβάνονται στα επίσημα πρότυπα ποιότητας του αέρα. Βασικοί ρύποι για τους οποίους τα δεδομένα δεν είναι άμεσα διαθέσιμα περιλαμβάνουν το CO, το όζον και πτητικών οργανικών ενώσεων. Ενώ το 12^ο FYP υιοθέτησε συγκεκριμένους στόχους για το CO₂ και άλλων αερίων του θερμοκηπίου τόσο σε εθνικό όσο και σε υπο-εθνικό επίπεδο, μέχρι σήμερα δεν υπάρχουν επίσημα στοιχεία σχετικά με τα ποσοστά τους. Τίθεται έτσι

το ερώτημα πως πραγματοποιείται η παρακολούθηση των ρύπων αυτών ώστε να αξιολογείται η πρόοδος των στόχων που έχουν οριστεί.⁷¹

Το 13ο πενταετές σχέδιο (FYP) - ένα σχέδιο για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Κίνας από το 2016 ως το 2020 εγκρίθηκε από το 12ο Εθνικό Λαϊκό Κογκρέσο (NPC) στις 16 Μαρτίου, 2016. Με βασικές αρχές την καινοτομία, το συντονισμό, την πράσινη ανάπτυξη και το άνοιγμα προς τα έξω που αντιπροσωπεύουν τη θεωρία της ανάπτυξης της κρατικής ηγεσίας της Κίνας το σχέδιο προσπαθεί να χτίσει μια κοινωνία «ευημερίας», με βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με την ίδια έμφαση στην προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και την προώθηση της ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς

Το 13^ο FYP εισάγει μια σειρά από στόχους για τη διαχείριση των φυσικών πόρων -του νερού, του εδάφους, του αέρα, της γης, των δασών και της βιοποικιλότητας. Επιπλέον, για πρώτη φορά στον προγραμματισμό των πέντε ετών, εισάγεται η μείωση των πτητικών οργανικών ενώσεων (VOCs) - ένα κρίσιμο συστατικό των PM_{2,5} και του όζοντος που εκπέμπονται από όλα τα είδη της βιομηχανικής διαδικασίας - κατά 10% ή και περισσότερο. Ο μετριασμός της κλιματικής αλλαγής και η προσαρμογή συνεχίζουν να είναι στην κορυφή των προτεραιοτήτων στο 13ο FYP σε συνέχεια της έγκρισής τους στο 12ο FYP. Όσον αφορά το πρώτο, η μεγαλύτερη αλλαγή είναι ότι η Κίνα θα δημιουργήσει ένα σύστημα εμπορίας εκπομπών σε εθνικό επίπεδο (ETS) από το 2017, το οποίο θα απαιτεί ένα τεράστιο αριθμό των επιχειρήσεων σε βασικούς τομείς να αναφέρουν, να επαληθεύουν και να διαχειρίζονται τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα. Το σχέδιο περιλαμβάνει επίσης ένα στόχο για την ενεργειακή κατανάλωση η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει κατά 5 δισεκατομμύρια τόνους ισοδύναμου άνθρακα μέχρι το 2020.

Οι στόχοι για το κλίμα που έθεσε φέτος η Κίνα θα έχουν παγκόσμιες επιπτώσεις. Ορισμένοι σχολιαστές έχουν προτείνει ότι οι εκπομπές CO₂ της Κίνας στην πραγματικότητα κορυφώθηκαν το 2014. Αλλά ακόμα και αν δεν είναι, είναι σχεδόν βέβαιο ότι αυτό θα συμβεί το 2025, λόγω της μείωσης του ρόλου της παραγωγής στην Κίνα. Ενώ η Κίνα έχει συντηρητικά δεσμευτεί να σταθεροποιήσει τις εκπομπές το 2030, κάθε πρόωρη επίτευξη θα είναι ευπρόσδεκτη σε μεγάλο

⁷¹ “Reforms for a Cleaner, Healthier Environment in China”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1045, OECD Publishing

βαθμό από τις φτωχότερες αναπτυσσόμενες χώρες που κινδυνεύουν περισσότερο από την αλλαγή του κλίματος.

Το 13ο FYP συνεπάγεται τεράστιο αριθμό αλλαγών όχι μόνο στην πολιτική της χώρας αλλά και στην αντίληψη του κυβερνητικού κέντρου και της κοινωνίας των πολιτών για την ανάπτυξη γενικότερα. Φαίνεται πως ξεκινάει ένα καινούργιο κεφάλαιο στην ιστορία της ανάπτυξης της Κίνας και μένει να φανεί κατά πόσο τα αποτελέσματα θα είναι αυτά που επιθυμούν οι οργανωτές του αφού επιτευχθούν οι στόχοι θα συμβάλλουν σημαντικά στην επίτευξη των πρόσφατα συμφωνηθέντων Στόχων για την Αειφόρο Ανάπτυξη (SDGs).⁷²

⁷² UNDP China, “Domestic Policies: 13th Five-Year Plan: What to Expect from China”, Issue Brief, No 14, April 2016

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η οικονομική ανάπτυξη της Κίνας τις τελευταίες δεκαετίες υπήρξε τεράστια. Η χώρα μέσα σε μερικά χρόνια έφτασε από το να θεωρείται αναπτυσσόμενη στη ακριβώς απέναντι όχθη. Να έχει φτάσει σε τέτοια επίπεδα οικονομικής μεγέθυνσης που να προσφέρει αναπτυξιακή στήριξη σε χώρες της Αφρικής και της ΝΑ Ασίας. Ακόμα και μετά το 2008 η χώρα διατήρησε ρυθμούς ανάπτυξης του ΑΕΠ γύρω στο 7% γεγονός που αποδεικνύει τις βάσεις στις οποίες στηρίζεται η οικονομία της.

Αν λάβουμε υπόψιν μας τα περισσότερα διεθνή πρότυπα για μια επιτυχημένη οικονομία, η κινεζική κυβέρνηση έχει κάνει τεράστια βήματα για να καλύψει τις πρώτες ανάγκες των πολιτών της αλλά και να εξασφαλίσει και τα απαραίτητα μέσα για να εκσυγχρονιστεί και να εξελιχθεί. Παρά το γεγονός ότι ο πληθυσμός της ξεπερνά τα 1,2 δις, η Κίνα έχει καταφέρει να αξιοποιήσει αυτήν την τεράστια βάση που διαθέτει σε εργατικό δυναμικό ώστε να παράγει αρκετά γεωργικά προϊόντα τα οποία με τη σειρά τους θα εξασφαλίσουν στους πολίτες της επαρκή τροφή, ένδυση και στέγαση, καθώς και μια πληθώρα προϊόντων σε λογικές τιμές για την ταχέως αναπτυσσόμενη αστική και βιομηχανική οικονομία της.

Η χώρα μέσω της οικονομίας της παρέχει στην παγκόσμια αγορά καταναλωτικά προϊόντα σε χαμηλό κόστος και καλή ποιότητα ώστε να μπορούν οι δυτικές κυρίως οικονομίες να καλύψουν τις ανάγκες των πολιτών τους εύκολα και φτηνά και οι δικές τους οικονομίες να συνεχίσουν να ενασχολούνται με την παραγωγή προϊόντων εντάσεως κεφαλαίου. Σαν αντίβαρο σε αυτό όμως, η Κίνα, για τη διατήρηση της οικονομίας της και μεγάλων ρυθμών ανάπτυξης, έχει προχωρήσει σε εντατική χρήση των φυσικών της πόρων παράγοντας ρύπους οι οποίοι δεν βλάπτουν μόνο τους κατοίκους της και το περιβάλλον της αλλά ολόκληρο τον πλανήτη.

Τα περιβαλλοντικά προβλήματα της Κίνας επιδεινώνονται εξαιτίας των μεγάλων ενεργειακών απαιτήσεων που προκύπτουν από την αναπτυξιακή της πορεία. Στην πραγματικότητα, η ρύπανση του περιβάλλοντος στη χώρα σχετίζεται τόσο με την ανακούφιση της φτώχειας και του πληθυσμού όσο και με τον έλεγχο της ανάπτυξης.

Η ρύπανση των υδάτων και η λειψυδρία επιβαρύνουν την οικονομία ενώ τα υψηλά επίπεδα της ατμοσφαιρικής ρύπανσης θέτουν σε κίνδυνο την υγεία εκατομμυρίων Κινέζων και ταυτόχρονα, ένα μεγάλο μέρος της αρδεύσιμης γης της χώρας μετατρέπεται σε έρημο. Η Κίνα έχει γίνει παγκόσμιος ηγέτης στην ρύπανση του αέρα και των υδάτων και η υποβάθμιση της γης και

συμβάλλει σημαντικά σε μερικά από τα πιο σοβαρά παγκόσμια περιβαλλοντικά προβλήματα όπως το παράνομο εμπόριο ξυλείας, η θαλάσσια ρύπανση και η κλιματική αλλαγή. Όσο αυξάνεται η ρύπανση, έτσι αυξάνονται και οι κίνδυνοι για την οικονομία της, τη δημόσια υγεία, την κοινωνική σταθερότητα και τη διεθνή θέση της χώρας.

Ένα ευρύ φάσμα περιβαλλοντικής νομοθεσίας συνδυασμένα με διαδοχικά Πενταετή για την Εθνική Οικονομική και Κοινωνική Ανάπτυξη (FYPPs) και το Περιβάλλον (FYEPs), παρέχουν ένα πλαίσιο υψηλής ποιότητας για την επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης και περιβαλλοντικής προόδου και αποτελούν βασικό εργαλείο με το οποίο η κινεζική κυβέρνηση αντιμετωπίζει την περιβαλλοντική κρίση. Έχουν αναπτυχθεί επίσης διάφορα ρυθμιστικά και οικονομικά μέσα (π.χ. τέλη για την ρύπανση, η εμπορία αέριων ρύπων) και πολιτικών προσεγγίσεων που αξιοποιούν την αγορά και το δημόσιο συμφέρον για το περιβάλλον. Οι εκστρατείες και προγράμματα επιβράβευσης για την υποστήριξη της υλοποίησης σε τοπικό επίπεδο έχουν οργανωθεί σε συνεργασία με τοπικές μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) ώστε να αναπτυχθούν οι διαδικασίες συμμετοχής του κοινού στην εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΜΠΕ) είναι ένα σημαντικό πρόσφατο παράδειγμα.

Εξαιτίας του μεγάλου πληθυσμού και έκτασης της χώρας, η περιβαλλοντική προστασία έχει αποκεντρωθεί σε τοπικό επίπεδο, με τις πλουσιότερες επαρχίες της χώρας να λαμβάνουν δραστικά μέτρα για να αντιμετωπίσουν τις δικές τους περιβαλλοντικές ανάγκες και τις φτωχότερες να βρίσκονται πολύ πίσω στον τομέα αυτό καθώς αδυνατούν να επιβάλλουν και τα πιο βασικά μέτρα περιβαλλοντικής προστασίας. Η κυβέρνηση τα τελευταία χρόνια ενθαρρύνει τη συμμετοχή του κοινού στην προστασία του περιβάλλοντος, με τις μη κυβερνητικές οργανώσεις και τα μέσα ενημέρωσης να αποτελούν σημαντικούς μοχλούς αλλαγής σε ορισμένους τομείς της προστασίας του περιβάλλοντος. Η διεθνής κοινότητα, μέσω της διμερούς βοήθειας, των διεθνών ΜΚΟ και κυβερνητικών οργανισμών και πιο πρόσφατα, πολυεθνικών-έχει επίσης μια ισχυρή θέση στη διαμόρφωση των περιβαλλοντικών πρακτικών της Κίνας.

Οι βασικές υπηρεσίες πίσω από τις προσπάθειες, την προστασία του περιβάλλοντος της Κίνας είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος (SEPA), η Επιτροπή Ανάπτυξης και Σχεδιασμού η δικαστική εξουσία, με επικεφαλής το Ανώτατο Δικαστήριο, καθώς το Λαϊκό Συμβούλιο είναι υπεύθυνες για την πλήρη έκταση των κεντρικών κυβερνητικών δραστηριοτήτων, συμπεριλαμβανομένων και τη σύνταξη των νόμων καθώς και την παρακολούθηση της εφαρμογής και επιβολής των περιβαλλοντικών κανονισμών.

Κατά την τελευταία δεκαετία, έχει υπάρξει μια σημαντική αύξηση τόσο του αριθμού όσο και του επιπέδου δεξιοτήτων των επιτελείων των οργανισμών. Εξελίσσεται σταδιακά ένας σημαντικός πυρήνας ικανών αξιωματούχων δεσμευμένων να αναζητούν νέους και δημιουργικούς τρόπους για να ενσωματωθεί η προστασία του περιβάλλοντος στις οικονομικές πολιτικές. Με αυτόν τον τρόπο έχουν δοκιμαστεί τεχνικές και μεταρρυθμίσεις (εμπορεύσιμες άδειες για το διοξείδιο του θείου, εκστρατείες περιβαλλοντικής εκπαίδευσης) οι οποίες θα μπορούν να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα των περιβαλλοντικών πολιτικών. Παρά τις θετικές εξελίξεις όμως, η κεντρική γραφειοκρατία είναι εξαιρετικά ανεπαρκής και υποχρηματοδοτημένη.

Οι προσπάθειες αντιμετώπισης της ρύπανσης όμως δεν ήταν επαρκείς για να συμβαδίσουν με τις περιβαλλοντικές πιέσεις και τις προκλήσεις που δημιουργούνται από την ταχύτατη ανάπτυξη της οικονομίας ούτε να συλλάβει τα δυνητικά οικονομικά οφέλη που θα προκύψουν από τη βελτίωση της καταπολέμησης της ρύπανσης και την προστασία της φύσης. Συνολικά, οι περιβαλλοντικοί νόμοι και πολιτικές στερούνταν αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, σε μεγάλο βαθμό, ως αποτέλεσμα ενός χάσματος εφαρμογής από το εθνικό στο τοπικό επίπεδο αλλά και ανά τις διάφορες επαρχίες της χώρας.

Υπάρχει ανάγκη για πολύ ισχυρότερη παρακολούθηση, έλεγχο και ενίσχυση των δυνατοτήτων εφαρμογής για τη δημιουργία ενός καλύτερου συνδυασμού των κινήτρων και κυρώσεων. Επιπλέον, χρειάζεται οι περιβαλλοντικές δαπάνες να γίνονται πιο στοχευμένα ενώ πρέπει τα μέσα περιβαλλοντικής πολιτικής να γίνουν πιο αποτελεσματικά. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω της πιο συνεπούς εφαρμογής της αρχής ο «ρυπαίνων πληρώνει» και με την εισαγωγή ειδικών διατάξεων που είναι αναγκαίες για την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στις αναπτυξιακές στρατηγικές των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών ώστε να διασφαλιστεί η οικονομική προσιτότητα των περιβαλλοντικών υπηρεσιών για τους πιο αδύναμους.

Το συγκεκριμένο μίγμα των περιβαλλοντικών προκλήσεων και των αδύναμων πολιτικών απαντήσεων σημαίνει ότι οι Κινέζοι δεν μπορούν ακόμα να διεκδικήσουν πολλά βασικά δικαιώματα: το δικαίωμα να αναπνέουν καθαρό αέρα, να έχουν πρόσβαση σε καθαρό νερό, να συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με τη βιομηχανική ανάπτυξη ή δημοσίων έργων, ότι επηρεάζουν τα προς το ζην, και να εξασφαλίσει τη δικαιοσύνη όταν αυτά τα δικαιώματα παραβιάζονται.

Η χώρα παραμένει ο δεύτερος μεγαλύτερος συνεισφέρων αερίων του θερμοκηπίου, και εξακολουθεί να είναι ο μεγαλύτερος παραγωγός και καταναλωτής των ουσιών που καταστρέφουν

το όζον. Η βασισμένη στην καύση άνθρακα οικονομία της, αποτελεί σημαντική αιτία όξινης βροχής και άλλων διασυννοριακών αέριων ρύπων στην Βορειοανατολική Ασία ενώ τα παράκτια νερά της και οι περιφερειακές θάλασσες στις οποίες εκβάλλουν τα ποτάμια της πάσχουν από το αυξανόμενο βάρος της χερσαίας ρύπανσης σε πολλές περιοχές και την περιβαλλοντική καθεστώτα διαχείρισης και των τροφίμων-αποχέτευσης για ταχέως αναπτυσσόμενη θαλάσσια Κίνας υδατοκαλλιέργειας πρέπει να ενισχυθούν

Η τελευταία δεκαετία έχει δει μια δραματική αύξηση στην εμπλοκή της Κίνας με άλλες χώρες στην αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων. Η εξέλιξη αυτή αντανάκλα την αυξανόμενη συνείδηση των κοινωνικών και οικολογικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Κίνα από όλα τα σημαντικά οικονομικά της όργανα καθώς και των κοινών συμφερόντων της με τη διεθνή κοινότητα. Η Κίνα αποτελεί πλέον ενεργό και εποικοδομητικό συμμετέχοντα σε ένα ευρύ φάσμα περιφερειακών και παγκόσμιων περιβαλλοντικών συμβάσεων, ιδρυμάτων και προγραμμάτων ενώ λαμβάνει ενίσχυση σε μεγάλο βαθμό από διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και ειδικούς μηχανισμούς (π.χ. Montreal Protocol's Multilateral Fund) για να αυξήσει τους πόρους της και να διασφαλίσει την εκπλήρωση των διεθνών της δεσμεύσεων.

Κλείνοντας, αυτό που παρατηρούμε μελετώντας πιο προσεκτικά τις κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές και αναπτυξιακές συνιστώσες που σχετίζονται με την περιβαλλοντική πολιτική και προστασία στην Κίνα, είναι πως είναι εξαιρετικά δύσκολο να καθοριστεί μια συγκεκριμένη και «αντιμετώπισημη» αιτία της περιβαλλοντικής κρίσης που εκτυλίσσεται σήμερα στη χώρα. Ουσιαστικά, η Κίνα βρίσκεται αντιμέτωπη με μια κατάσταση η οποία έχει ρίζες στο πολιτικό της παρελθόν και τις αντιλήψεις των ίδιων της των πολιτών για το περιβάλλον και την ανάπτυξη. Αν αυτά συνδυαστούν με τις ελλείψεις καταρτισμένου προσωπικού, υπο-χρηματοδότησης των περιβαλλοντικών υπηρεσιών αλλά και το φόβο της κεντρικής κυβέρνησης για τα οικονομικά αποτελέσματα των περιβαλλοντικών της πολιτικών καθώς και των πιθανών πολιτικών τους προεκτάσεων είναι πιο εύκολο για τον αναγνώστη-μελετητή να κατανοήσει την πολυπλοκότητα της κατάστασης αλλά και το πόσο δυσεπίλυτη είναι. Το μόνο σίγουρο είναι, πως τα επόμενα χρόνια θα φέρουν σημαντικές εξελίξεις και αλλαγές στην πολιτική της Κίνας για το περιβάλλον, όπως φάνηκε και από το Παρίσι τον περασμένο Δεκέμβριο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βιβλία:

Ξενόγλωσσα :

- All-China Environment Federation, (ed.), *Green Book of Environment*, Beijing Social Sciences Academic Press, 2007.
- Brown Weiss E., Jacobson H., (ed.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, 1998, The MIT Press, Cambridge
- China in the global economy, *Governance in china*, OECD 2005
- Edmonds (ed.), *The organization of environmental protection in China*, pp. 33–63, 2000
- Economy E., *The river runs black: the environmental challenge to china's future*, 2004, Cornell University Press,
- Environmental Strategy of the 21st Century, OECD, 2001, Paris
- National Academy of Engineering and National Research Council Urbanization, *Energy and Air Pollution in China: The Challenges Ahead*, p. 268-70, National Academies Press, 2004
- National Academy of Engineering and National Research Council, [*Energy Futures and Urban Air Pollution: Challenges for China and the United States*](#), 2008, The National Academies Press
- Charles R. McElwee (ed.), *Environmental Law in China Managing Risk and Ensuring Compliance*, Oxford University Press, 2011
- Putra N. A, Han E., (ed). *Governments' Responses to Climate Change: Selected Examples From Asia Pacific*, Springer, 2014
- Tisdell C., *Biodiversity, Conservation and Sustainable Development: Principles and Practices with Asian Examples*, Edward Elgar Publishing, 1999
- Van Rooij B., *Regulating Land and Pollution in China Lawmaking, Compliance, and Enforcement; Theory and Case*, Leiden University Press, 2006
- Zhang Z., *Energy and Environmental Policy in China, Towards a Low-carbon Economy*, Edward Elgar, UK, 2011

- Janicke M., Weidner H. (ed.). *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building*, Springer, 1997

Άρθρα:

- Albert E., Xu B., *China's Environmental Crisis*, CFR, 2016, <http://www.cfr.org/china/chinas-environmental-crisis/p12608> { πρόσβαση: 10.10.2016 }
- Beyer S., “Environmental Law and Policy in the People’s Republic of China”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 5, Issue 1, p. 185–211, 2006
- Chen J., “Transnational Environmental Movement: impacts on the green civil society in China”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, Issue 65, p. 503–523
- Chan G, Lee P & Chan L, “China’s Environmental Governance: the domestic – international nexus”, *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 2, 2008, pp 291 – 314
- Conrad B., “China in Copenhagen: Reconciling the “Beijing Climate Revolution” and the Copenhagen Climate Obstinacy”, *The China Quarterly*, Vol. 210, June 2012, p 435 – 455
- Carter N. T, Mol A P. J., “China and the environment: Domestic and transnational dynamics of a future hegemon”, *Environmental Politics*, Vol. 15, Issue 02, p. 330-344
- Carafa L., “Is the US-China Climate Agreement a Game-changer?”, *Italian Journal of International Affairs*, Vo. 50, Issue 1, p. 8-14, 2015
- *China and International Cooperation on Trade and Environment: Final Report, CCICED–Phase II*, 2001
- Cooper D E, “The Kyoto Protocol and China: Global Warming's Sleeping Giant”, *The Georgetown international environmental review*, Vol. 11, p. 401-405, 1999
- Economy E., “Environmental governance: the emerging economic dimension”, *Environmental Politics*, 2006, p. 37-41
- Economy E. “Environmental Governance in China: State Control to Crisis Management”, *Dædalus*, Vol. 143, Issue, 2014

- Edmonds R.L, “The Environment in the People's Republic of China 50 Years On” *The China Quarterly*, Vol.159, pp 644-649
- Economy E., “Don't Break the Engagement”, *Foreign Affairs*, May/June 2004
- Eric W. Orts, *Environmental Law with Chinese Characteristics*, 11 Wm. & Mary Bill Rts. J, Vol. 545, 2003
- Environmental Performance Reviews: Conclusions and recommendations from 32 countries, OECD, Paris,2000
- Jahiel A., “China, the WTO, and implications for the environment”, *Environmental Politics*, Vol. 15, Issue 2, p. 310-329, 2006
- Jahiel A.R, “The Organization of Environmental Protection in China”, *The China Quarterly* Vol. 156, Special Issue: China's Environment, 1998, pp. 757-787
- Jianguo L. , Diamond J., “Revolutionizing China’s Environmental Protection”, *Science*, 2008
- Harriet, and Mol A. P.J., “Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate”, *Environmental Values*, Vol.12, no. 2, 2003, p.143-150
- He G, Lu Y, Mol AP.J., Beckers T., “Changes and challenges: China’s environmental management in transition” *Environmental Development* , Vol.3, 2012, p.25-38
- Ho P., “Greening Without Conflict? Environmentalism, NGOs and Civil Society in China”, *Development and Change*, Vol. 32, Issue 5, 2001, p. 893–921
- Mol A. P. J.& Carter N. T(2006): “China's environmental governance in transition”, *Environmental Politics*, Vol. 15, Issue 02, p.151-153
- K Zhang, Z Wen, L. Pen, “Environmental Policies in China: Evolvement, Features and Evaluation”, *China Population, Resources and Environment*, Vol. 17, Issue 2, March 2007
- Knup E., “Environmental NGOs in China: An Overview”, *China Environment Series*, 2002
- Kostka G. & Mol A P.J., «Implementation and Participation in China's Local Environmental Politics: Challenges and Innovations», *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol.15, Issue 1,p. 3-16,2013
- LuY., “Environmental civil society and governance in China”, *International Journal of Environmental Studies*, Vol. 64, No. 1, F 2007, 59–69

- MacBean A., China's Environment: Problems and Policies, *The World Economy*, 2007.
- Mol A. P.J, "Environmental governance through information: China and Vietnam", *Singapore Journal of Tropical Geography* , Vol. 30, 2009, p.114–129
- Oberheitmann A., Sternfeld E. , "Climate Change in China – The Development of China's Climate Policy and Its Integration into a New International Post-Kyoto Climate Regime", *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol.38, Issue 3, p.135-164, 2009
- Raman, G.V., "Environmental Governance in China", *Theoretical Economics Letters*, Vol.6, 2016, p. 583-595.
- Radoslav S., Dimitrov, "The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors", *Global Environmental Politics*, Vol. 16, Issue 3, 2016
- Wang, Morgan, Cashmore, "Environmental impact assessment of projects in the People's Republic of China: new law, old problems", *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 23, 2003, p. 558-559
- Wang A. L., "The search for Sustainable Legitimacy: Environmental Law and Bureaucracy in China", *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 37, p.290-291
- Wapner P., "Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics", *World Politics*, Vol. 47, No. 3 (1995), pp. 311-340
- Schreurs M. A., "The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union", *Politics and Governance*, 2016, Vol. 4, Issue 3, Pages 219-223
- Tang S. Y, Zhan X., "Civic Environmental NGOs, Civil Society, and Democratization in China", *Journal of Development Studies*, Vol. 44, No. 3, 425–448, 2008
- Zhao J., Ortolano L. "The Chinese Government's Role in Implementing Multilateral Environmental Agreements: The Case of the Montreal Protocol", *The China Quarterly*, 2003
- Zhang Y., Liu X., Yu Y., Bian G., Yu Li, and Long Y. , "Challenge of Public Participation in China's EIA Practice," *International Association for Impact Assessment*, 2012
- Zhang L., Guizhen H, Mol P., "China's new environmental protection law: A game changer", *Environmental Development*, Vol. 13, 2015, p.1-3
- Zhang B. C., Beck M. B., Chen J., "Gauging the impact of global trade on China's local environment", *Journal of Cleaner Production*, Vol. 54, 2013, p.271-280

- Zhu Q., Sarkis J., Lai Green K., “Supply chain management: pressures, practices and performance within the Chinese automobile industry”, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 15, 2007, p. 1041-1052
- Van Rooij B., “Implementation of Chinese Environmental Law: Regular Enforcement and Political Campaigns”, *Development and Change*, Vol. 37, Issue 1, p.59-62

Τεκμηρίωση από το Διαδίκτυο:

- Economy E., “China's Environmental Challenge: Political, Social and Economic Implications”, CFR, New York, 2007, <http://www.cfr.org/china/chinas-environmental-challenge-political-social-economic-implications/p5573> {πρόσβαση: 11.10.2016}
- Constitution of the People’s Republic Of China, HTTP://WWW.NPC.GOV.CN/ENGLISHNPC/CONSTITUTION/NODE_2825.HTM, {πρόσβαση:10.10.2016}
- China Overview, <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview>, {πρόσβαση: 05.10.2016}
- Hu, Jintao, “Statement by President Hu Jintao at the General Debate of the 64th Session of the United Nations General Assembly”, <http://www.china-un.org/eng/hyyfy/t606150.htm> [πρόσβαση: 10.09.2016]
- International Institute for Sustainable Development, An environmental impact assessment of china’s WTO accession, 2004,http://www.iisd.org/pdf/2004/cciced_env_impact_assessment.pdf, {πρόσβαση: 10.09.2016}
- Summary of the Tenth Five-Year Plan (2001-2005),<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan022769.pdf>, {πρόσβαση:05.10.2016}

PDFs:

- Environmental Compliance and Enforcement in China: an assessment of current practices and ways forward, *OECD*, 2006

- Jennifer L. Turner and Fengshi Wu, “Development of Environmental NGOs in Mainland China, Taiwan and Hong Kong,” Green NGO and Environmental Journalist Forum, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2001
- Cheng, L. & Shen, X., “Textiles”, CCICED, 2004, p. 179–206.
- “Climate Change and Development in China, 3 Decades of UNDP Support”, *UNDP China*, 2012
- Kostka G., “Barriers to the Implementation of Environmental Policies at the Local Level in China”, Policy Research Working Paper 7016, *World Bank, Development Research Group Environment and Energy Team*, 2014
- “Reforms for a Cleaner, Healthier Environment in China”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1045, OECD Publishing
- “Domestic Policies: 13th Five-Year Plan: What to Expect from China”, *UNDP China Issue Brief*, No 14, April 2016