

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ»

Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η αξιολόγηση των
αιτιών και επιπτώσεων της βασικής περιβαλλοντικής αρχής « ο
ρυπαίνων πληρώνει».

Environmental Policy of the European Union: assessing the causes and
effects of the key environmental "the polluter pays" principle.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Μαρία Τσιάπα

A. M.01792223m002

Αθήνα, 2024

Τριμελής Επιτροπή

Μαρία-Ελένη Κοππά, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Κωσταντίνος Λάβδας, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Χαράλαμπος Πλατιάς, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Νίκος Πατεράκης, 2015

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

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

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα

Αφιέρωση

Στην μητέρα μου για την αμέριστη υποστήριξή της.

Συντομογραφίες

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΕΑ: European Environment Agency

ΕΕΠ: Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

ΕΕΣ: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΟΚ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΜΚΟ: Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

ο ΡΠ: ο Ρυπαίνων Πληρώνει

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΟΒΕ: Οδηγία για τις Βιομηχανικές Εκπομπές

REFIT: Regulatory Fitness and Performance Programme

ΣΕΕ: Συνθήκη για Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ευχαριστίες:

Θα ήθελα να εκφράσω τις ιδιαίτερες ευχαριστίες μου σε μια σειρά ανθρώπων που με βοήθησαν σε όλα τα στάδια της εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας.

Πιο συγκεκριμένα θα ήθελα να ευχαριστήσω τις Προϊσταμένες μου από τον εργασιακό μου χώρο, κα Ε. Βρέντζου και κα Δ. Ντέρτσου για την μεγάλη υποστήριξη και βοήθειά τους από την έναρξη αυτού του εγχειρήματος .

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου κα Μ. Κοππά για την πολύτιμη βοήθειά της και την άμεση ανταπόκρισή της σε ερωτήματα και παρατηρήσεις καθ' όλη την διάρκεια της συγγραφής της διπλωματικής μου εργασίας.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να εκφράσω στην καθηγήτρια του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών και Προέδρου της UNESCO για την κλιματική διπλωματία, κα Ε. Δούση για την σημαντική συμβολή της στα πλαίσια εκπόνησης της διπλωματικής εργασίας μου.

Τέλος θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για την διαρκή υποστήριξή της.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή:	11
Κεφάλαιο πρώτο: Οι απαρχές της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής και οι βασικές αρχές του περιβαλλοντικού δικαίου	14
1.1. Τα πρώτα νομοθετικά βήματα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) για την προστασία του περιβάλλοντος	14
1.2. Η κρίσιμη δεκαετία το 1990.....	16
1.2.1. Η διάσκεψη του Ρίο και η αρχή της Βιώσιμης Ανάπτυξη	16
1.2.2. Οι αλλαγές στην ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική	18
Κεφάλαιο δεύτερο: Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»	22
2.1. Ο οικονομικός χαρακτήρας της αρχής ο ΡΠ	22
2.2. Η νομική διάσταση της αρχής ο ΡΠ	25
2.3. Η ενσωμάτωση της αρχής ο ΡΠ στις οδηγίες-πλαίσιο.....	26
Κεφάλαιο τρίτο: Η αναζήτηση των αιτιών της ανεπιτυχούς ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής μέσα από την ανάλυση του ρόλου της Ε. Επιτροπής και των κ-μ.	27
3.1. Η μετάβαση σε μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση	27
3.2. Ο ρόλος της Ε. Επιτροπής στο πλαίσιο ανάπτυξης και παρακολούθησης της περιβαλλοντικής πολιτικής	29
3.3. Η (μη) εφαρμογή της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας από τα κ-μ ...	32
Κεφάλαιο τέταρτο: Περιπτωσιολογικές μελέτες: Ελλάδα-Ιταλία	38
4.1. Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα	39
4.1.1 Η ελληνική βιομηχανία και η εφαρμογή της οδηγίας 2010/75 (ΟΒΕ)	43
4.2. Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ιταλία	46
4.2.1 Η ιταλική βιομηχανία και η εφαρμογή της οδηγίας 2010/75 (ΟΒΕ)	49
Κεφάλαιο πέμπτο: Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής	51
Συμπεράσματα	55

Περίληψη

Η Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο αντιμετώπισης της περιβαλλοντικής κρίσης και μετριασμού των συνεπειών της εφαρμόζει μια σειρά πολιτικών με βασικό στόχο την προληπτική δράση και αποκατάσταση των καταστροφών του περιβάλλοντος. Οι πολιτικές αυτές στηρίζονται σε βασικές αρχές του περιβαλλοντικού δικαίου ανάμεσα στις οποίες είναι και η βασική αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Ωστόσο η υιοθέτηση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» δεν κατάφερε να συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή των περιβαλλοντικών νομοθετικών πράξεων και κατ'επέκταση στην εξασφάλιση ενός υψηλού βαθμού κάλυψης του περιβαλλοντικού κόστους από τους ρυπαντές. Η διαφορετική πρόσληψη της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» από τα κράτη μέλη ως ένα στοχοθετικό μέσο επίτευξης της βιώσιμης ανάπτυξης παρά μιας δεσμευτικής ρυθμιστικής αρχής που θα λειτουργούσε προληπτικά και αποκαταστατικά στις περιβαλλοντικές ζημιές, δημιούργησε ένα ανομοιόμορφο πλαίσιο απόδοσης της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Στο πλαίσιο αυτό αντικείμενο της παρούσας εργασίας θα αποτελέσει η διερεύνηση των αιτιών, των παραγόντων και των παραμέτρων που έχουν οδηγήσει στην αναποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής αρχής ο «ρυπαίνων πληρώνει» μέσα από την διασύνδεσή της με το υφιστάμενο ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο. Επιπροσθέτως επιχειρείται μια συνολική αποτίμηση των αποτελεσμάτων της ελλιπούς εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ, προκειμένου να συμβάλει στην διαμόρφωση νέων πολιτικών και περιβαλλοντικών δράσεων είτε στην επικαιροποίηση μιας νέας στοχοθεσίας σε μια περίοδο όπου η αλλαγή πορείας της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής κρίνεται σκόπιμη από πολλούς μελετητές.

Βασικό μεθοδολογικό εργαλείο της έρευνας θα αποτελέσουν οι περιπτωσιολογικές μελέτες (case studies) της Ελλάδας και της Ιταλίας υπό το πρίσμα της οδηγίας των βιομηχανικών εκπομπών (ΟΒΕ), με στόχο την καλύτερη ανάδειξη των σημαντικότερων αιτιών και παραγόντων που οδηγούν τα κράτη-μέλη στην μη υιοθέτηση και εφαρμογή της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας έως και σήμερα. Επιπροσθέτως σημαντική προθήκη προς ενίσχυση της μελέτης, θα αποτελέσει η αξιολόγηση του ρόλου της Ε. Επιτροπής προσφέροντας μια διαφορετική μεθοδολογική προσέγγιση στην αναζήτηση των αιτιών τόσο αναφορικά με τα κενά

που παρουσιάζονται στην ενσωμάτωση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» στην περιβαλλοντική νομοθεσία όσο και της απόκλισης που παρατηρείται από τους βραχυπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής σε ενωσιακό επίπεδο.

Ο ρόλος των νομικών εργαλείων με βασικό πυρήνα την αρχή ο «ρυπαίνων πληρώνει», κρίνεται εξίσου καθοριστικός ως προς την απόδοση της ενωσιακής πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο αυτό η αρχή ο «ρυπαίνων πληρώνει», συνδιαμορφώνει μαζί με τις υπόλοιπες περιβαλλοντικές αρχές της προφύλαξης και της πρόληψης ένα δεσμευτικό πλαίσιο για την δίκαιη κατανομή του περιβαλλοντικού κόστους στους ρυπαντές. Ωστόσο αναδείχτηκαν αρκετά μειονεκτήματα ως προς την δεσμευτική ισχύ της αρχής αλλά και ως προς την ορθή εφαρμογή της αναφορικά με τον ίσο επιμερισμό του περιβαλλοντικού κόστους, προϋποθέσεις που δεν μπορούν να επιβεβαιωθούν με ακρίβεια στην πράξη. Η απόδοση της ισότιμης κατανομής του κόστους της περιβαλλοντικής ζημιάς ή της υποβάθμισης προσεγγίζεται υπό το πρίσμα ενός ευρύτερου εννοιολογικού πλαισίου χωρίς να εξειδικεύονται με σαφήνεια οι όροι και οι προϋποθέσεις αυτής, δημιουργώντας ένα ελαστικότερο πλαίσιο ως προς δεσμευτική της ισχύ.

Συμπερασματικά η παρούσα εργασία τείνει να συνδέσει τις αιτίες της ανεπαρκούς εφαρμογής της ενωσιακής περιβαλλοντικής πολιτικής με τον τρόπο που η νομοθεσία αντιμετωπίζει τις αιτίες των περιβαλλοντικών προβλημάτων. Οι διαπιστώσεις αυτές μπορούν να συνεισφέρουν στην υλοποίηση ενός προορατικού περιβαλλοντικού σχεδιασμού που θα συμβάλει στην αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των νέων μεγάλων περιβαλλοντικών προκλήσεων αλλά και της πράσινης μετάβασης.

Λέξεις-κλειδιά: περιβαλλοντική πολιτική, ρύπανση, Ευρωπαϊκή Ένωση, «ο ρυπαίνων πληρώνει», κράτη-μέλη

Environmental Policy of the European Union: assessing the causes and effects of the key environmental "the polluter pays" principle.

Maria Tsiapa

Abstract

The European Union, in the context of addressing the environmental crisis and mitigating its consequences, is implementing a series of policies with the main objective of preventive action and restoration of environmental disasters. These policies are based on key principles of environmental law, among them is the key environmental "the polluter pays" principle. However, the adoption of the "polluter pays" principle has not managed to contribute of more effective implementation of environmental legislation and, by extension, to ensuring a high degree of coverage of environmental costs by polluters. The different perception of the "polluter pays" principle by the Member States as a targeted means of achieving the sustainable development rather than a binding regulatory authority that would operate preventively and remedially in environmental damage, has created an uneven performance framework for European environmental policy.

In this context, the subject of this thesis will be the analyze of the causes, factors and parameters that have led to the ineffectiveness of the european environmental the "polluter pays" principle through its interconnection with the existing european legislative framework. In addition, an overall assessment of the results of the incomplete implementation of the EU environmental policy is attempted, in order to contribute to the formulation of new policies and environmental actions either to the updating of a new target setting in a period where the change course of european environmental policy is considered by many scholars recommendable.

The main methodological tool of the research will be the case studies of Greece and Italy in the light of the Industrial Emissions Directive (IED), with the view to better

highlighting the most important causes and factors that lead Member States to not adopt and implement European environmental legislation to date. In addition, an important inclusion, to strengthen the study, will be the evaluation of the role of the European Commission, offering a different methodological approach in the search of the causes regarding the gaps in the transposition of the "polluter pays" principle in environmental legislation as well as the deviation observed from the short-term and long-term objectives of environmental policy at the EU level.

The role of legal instruments with the "polluter pays" principle as their core, is considered equally crucial in terms of the performance of EU environmental protection policy. In this context, the "polluter pays" principle, together with the other environmental principles of precaution and prevention, forms a binding framework for the fair distribution of environmental costs among polluters. However, several disadvantages have emerged in terms of the principle's binding force and its proper implementation with regard to the equal sharing of environmental costs, conditions that cannot be confirmed with precision in practice. The performance of the equitable distribution of the costs of environmental damage or degradation is approached in the light of a broader conceptual framework without clearly specifying its terms and conditions, creating a more flexible framework in terms of its binding force.

In conclusion, this thesis tends to link the causes of the inadequate implementation of EU environmental policy with the way in which legislation addresses the causes of environmental problems. These findings can contribute to the implementation of a foresight environmental planning that will contribute to a more effective response to the new major environmental challenges and the green transition.

Keywords: environmental policy, pollution, European Union, "polluter pays principle", member-states

Εισαγωγή

« Στο πλαίσιο της δήλωσης του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνήλθαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1973 σχετικά με το πρόγραμμα δράσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για το περιβάλλον, υιοθετήθηκε η αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”» (Σύσταση 75/436, 1975).

« Αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”: Ασυνεπής η εφαρμογή της στις πολιτικές και τις δράσεις της ΕΕ για το περιβάλλον» (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2021).

Έχουν περάσει σχεδόν πενήντα χρόνια από την ενσωμάτωση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» (εφεξής ο ΡΠ) στις περιβαλλοντικές δράσεις και την νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (απόσπασμα 1) και αποδεικνύεται ότι οι περιβαλλοντικοί στόχοι της Ένωσης για την αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής κρίσης και τον μετριασμό των συνεπειών της δεν κατάφεραν να αποδώσουν τα επιθυμητά αποτελέσματα (απόσπασμα 2). Όπως διαπιστώθηκε και στην πρόσφατη ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (εφεξής ΕΕΣ) το 2021, η εφαρμογή της αρχής ο ΡΠ, ως μιας εκ των βασικών αρχών της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, δεν κατέστη επαρκώς αποδοτική μέσα από τις ενωσιακές πολιτικές και νομοθετικές πράξεις αναφορικά με την προληπτική της δράση, την αποζημιωτική της ευθύνη και την αποκαταστατική της λειτουργία.

Η αρχή ο ΡΠ ήδη από την δεκαετία του 1970, συμπεριλαμβάνεται σε μια σειρά κανονιστικών ρυθμίσεων και άμεσων παρεμβάσεων αρχικά σε επίπεδο εθνικών κρατών και στην συνέχεια σε ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς κρίθηκε επιβεβλημένη στο πλαίσιο αντιμετώπισης των πρώτων σοβαρών περιβαλλοντικών ζητημάτων.

Στις περιόδους 1980 και 1990 η ραγδαία οικονομική ανάπτυξη που συντελείται σε συνδυασμό με την αλματώδη τεχνολογική πρόοδο, είχαν ως αποτέλεσμα την αλόγιστη χρήση των φυσικών πόρων προκαλώντας ανυπολόγιστες καταστροφές στο φυσικό περιβάλλον ενώ σε κάποιες περιπτώσεις ήταν μη αναστρέψιμες. Είναι η περίοδος όπου οι ανησυχίες των περιβαλλοντικών ζητημάτων ενσωματώνονται σ'ένα αναθεωρημένο μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης που σκοπό είχε να συνδυάσει την οικονομική πρόοδο με την κοινωνική ευημερία και την

προστασία του περιβάλλοντος γνωστό ως «βιώσιμη ανάπτυξη»¹. Στο πλαίσιο αυτό η αρχή ο ΡΠ θα αποτελέσει μία από τις βασικές αρχές που θα συμπεριληφθούν στο σχέδιο δράσης για τη βιώσιμη ανάπτυξη σύμφωνα με την Διακήρυξη του Ρίο το 1992, η οποία διατείνονταν ότι το κόστος της περιβαλλοντικής ρύπανσης στο εξής θα επιβαρύνει τους ρυπαντές. Οι νέοι περιβαλλοντικοί στόχοι που τέθηκαν στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης πολύ γρήγορα ενσωματώθηκαν και στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο αρχικά με τη Συνθήκη της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης² και στην συνέχεια με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (Ε.Ε.³, χ.χ. Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003· Δούση, 2014).

Ωστόσο η περιπλοκότητα των περιβαλλοντικών ζητημάτων σε συνδυασμό με τους γρήγορους αναπτυξιακούς ρυθμούς είχε ως αποτέλεσμα την ανάγκη διεύρυνσης των ευρωπαϊκών κανονιστικών πράξεων σε επιμέρους πιο εξειδικευμένους τομείς τόσο σε κάθετο όσο και σε οριζόντιο επίπεδο δια μέσου των οδηγιών εναρμόνισης. Η έκδοση των οδηγιών κάλυπτε ένα ευρύ φάσμα ρυθμίσεων που περιλάμβανε μεταξύ άλλων την βιομηχανική ρύπανση, την ποιότητα του αέρα και των υδάτων, την ανακύκλωση και άλλους περιβαλλοντικούς τομείς. Συνεπώς η διαμόρφωση του πλαισίου της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής βασίστηκε σ'έναν συνδυασμό τόσο των κλασικών μεθόδων κανονιστικής παρέμβασης όσο και νέων μεθόδων ρύθμισης με την ενεργοποίηση άμεσων και έμμεσων οικονομικών αγορακεντρικών μέσων. Όσον αφορά τα αποτελέσματα των περιβαλλοντικών νομοθετημάτων δεν επιβεβαίωσαν τις υψηλές προσδοκίες και δεσμεύσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΕΕ) αναφορικά με την περιβαλλοντική προστασία και τον μετριασμό της κλιματικής κρίσης τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο κ-μ. (Κουταλάκης, 2012).

Στο πλαίσιο αυτό αντικείμενο της παρούσας ερευνητικής εργασίας θα αποτελέσει η διερεύνηση των αιτιών που οδήγησαν στην αποτυχία της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής αρχής ο ΡΠ να εφαρμοστεί αποδοτικά εστιάζοντας σε δύο βασικούς πυλώνες πολιτικής τον εφαρμοστικό και τον εκτελεστικό. Πιο συγκεκριμένα

¹ Ο όρος «βιώσιμη ανάπτυξη» χρησιμοποιείται για πρώτη φορά στην δημοσίευση της έκθεσης Brundtland το 1987 και κατόπιν υιοθετείται στην Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη το 1992, γνωστή και ως « Δήλωση του Ρίο» (Δούση, 2014).

² Άρθρο 174 ΣΕΚ

³ Διαθέσιμο στο <http://data.europa.eu/eli/reco/1975/436/oj>

σύμφωνα με την δομή της παρούσας εργασίας θα παρουσιαστούν στα πρώτα δύο κεφάλαια οι προσπάθειες της ευρωπαϊκής κοινότητας να αναπτύξουν μια ενεργητική περιβαλλοντική πολιτική στα πλαίσια των διεθνών νομικών κανόνων και περιβαλλοντικών αρχών ανάμεσα στις οποίες θα συμπεριληφθεί και η αρχή ο ΡΠ. Ο σημαντικός ρόλος της αρχής ο ΡΠ θα αναδειχθεί ενεργέστερα τόσο ως οικονομικής όσο και ως νομικής αρχής κυρίως μέσα από την συμπερίληψή της στο ενωσιακό δίκαιο. Τα κεφάλαια τρία και τέσσερα εστιάζουν στην αναζήτηση των αιτιών που συνέτειναν στην μη ενεργή συμμετοχή και συμμόρφωση των κ-μ με την περιβαλλοντική νομοθεσία εξετάζοντας παράλληλα τους ρόλους τόσο από πλευράς της Ε.Επιτροπής όσο και των ίδιων των κ-μ. Στο πλαίσιο αυτό, βασικό μεθοδολογικό εργαλείο θα αποτελέσουν οι περιπτωσιολογικές μελέτες δύο ευρωπαϊκών μεσογειακών χωρών της Ελλάδας και της Ιταλίας υπό το πρίσμα της οδηγίας για τις βιομηχανικές εκπομπές (εφεξής ΟΒΕ), παρουσιάζοντας παράλληλα την ελλιπή ενσωμάτωση της αρχής ο ΡΠ στην εν λόγω οδηγία. Τέλος στο έκτο κεφάλαιο της εργασίας επιχειρείται μια αποτίμηση των επιπτώσεων της ανεπιτυχούς ευρωπαϊκής πολιτικής της ΕΕ για το περιβάλλον και της απόκλισής της από τους βραχυπρόθεσμους και μεσοπρόθεσμους στόχους της.

Κεφάλαιο πρώτο

Οι απαρχές της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής και οι βασικές αρχές του περιβαλλοντικού δικαίου

1.1 Τα πρώτα νομοθετικά βήματα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) για την προστασία του περιβάλλοντος

Η περιβαλλοντική κρίση κάνει την εμφάνισή της αρχές της δεκαετίας του 1970, μέσω ορισμένων πολύ σοβαρών οικολογικών προβλημάτων όπως η διάσπαση της στοιβάδας του όζοντος, η αύξηση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και η συνεπακόλουθη αύξηση της θερμοκρασίας προκαλώντας την άμεση κινητοποίηση της διεθνούς κοινότητας.

Η υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος, απόρροια της ραγδαίας βιομηχανικής και τεχνολογικής εξέλιξης αλλά και της οικονομικής ανάπτυξης, αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί ένα σύνθετο πρόβλημα δίχως αποκλεισμούς, μέρος του οποίου αποτελεί και η ευρωπαϊκή ήπειρος βιώνοντας αντίστοιχα τις συνέπειες της περιβαλλοντικής καταστροφής. Ωστόσο αν και τα περιβαλλοντικά ζητήματα αποτέλεσαν αντικείμενο ανησυχίας για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (εφεξής ΕΚ) την περίοδο αυτή, ιδίως αναφορικά με τις έντονες επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία δεν προέβη στην συμπερίληψη σχετικών περιβαλλοντικών διατάξεων στα ιδρυτικά της κείμενα⁴ εξαιτίας της πολιτικής προτεραιότητας που δόθηκε στην δημιουργία μιας κοινής και ανταγωνιστικής εσωτερικής αγοράς. Ακόμα και στην περίπτωση της έκδοσης κάποιων νομοθετικών πράξεων για την προστασία του περιβάλλοντος στα τέλη της δεκαετίας του 1960, όπως για παράδειγμα η Οδηγία για τις εκπομπές καυσαερίων των οχημάτων⁵, είχε ως απώτερο στόχο την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς δίχως να αποτελεί μέρος μιας σχεδιασμένης περιβαλλοντικής πολιτικής (Δούση, 2016· European Commission & Decleris, 2000).

⁴ Συνθήκη ΕΚΑΧ 1951 & Συνθήκες ΕΟΚ και ΕΥΡΑΤΟΜ 1957 (Δούση, 2016)

⁵ Οδηγία, 70/220/ΕΟΚ

Η διεθνοποίηση ωστόσο του προβλήματος της οικολογικής κρίσης, έκρινε επιτακτική την ανάγκη άμεσης λήψης μέτρων για την αντιμετώπισή της. Η προτεραιοποίηση της προστασίας του περιβάλλοντος άρχισε να βρίσκεται ψηλά στην ατζέντα τόσο από τους διεθνείς οργανισμούς όσο και από την επιστημονική κοινότητα, κρούοντας τον κώδωνα κινδύνου στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής για άμεση λήψη μέτρων καθώς κατέστη σαφές ότι η ρύπανση δεν γνωρίζει εθνικές ταυτότητες ή σύνορα.

Η πρώτη διεθνής διάσκεψη για το περιβάλλον οργανώνεται το 1973 από τα Ηνωμένα Έθνη στην Στοκχόλμη με την συμμετοχή εκατόν δέκα τριών αντιπροσωπειών τόσο από ανεπτυγμένες όσο από αναπτυσσόμενες χώρες, στην βάση της οποίας διαμορφώνονται για πρώτη φορά οι κανόνες περιβαλλοντικού δικαίου και η δέσμευση σύστασης αρμόδιων οργάνων και εξειδικευμένων δομών σε διεθνές, περιφερειακό, εθνικό και τοπικό επίπεδο. Επιπλέον η Διακήρυξη της Στοκχόλμης ενεργοποίησε την κοινή γνώμη δίνοντας έμφαση στην σοβαρότητα της οικολογικής κρίσης συνδέοντάς την με την οικονομική ανάπτυξη και τις δυσμενείς μελλοντικές εξελίξεις για τις επόμενες γενεές εάν δεν υπάρξουν οι απαραίτητες πολιτικές δράσεις.

Στο πλαίσιο των αποτελεσμάτων της Διάσκεψης, οι εθνικές αρχές προχώρησαν στην δημιουργία άμεσων κανονιστικών παρεμβάσεων γνωστό και ως σύστημα εντολών και ελέγχου. Οι πρωτοβουλίες αυτές ενεργοποίησαν και την ίδια την ΕΚ για την λήψη αντίστοιχων ρυθμιστικών μέτρων με σκοπό την αποφυγή τυχόν στρεβλώσεων στο πλαίσιο λειτουργίας της κοινής αγοράς μεταξύ των κ-μ (εφεξής κ-μ). Οι δράσεις της ΕΚ για την προστασία του περιβάλλοντος επισφραγίστηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 1972 στο Παρίσι, με την πολιτική συμφωνία των κ-μ για την υιοθέτηση μιας κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής που θα πλαισίωνε τις κοινοτικές ιδεολογικές αρχές της οικονομίας, της αγοράς και της ελευθερίας του ανταγωνισμού. Το πρώτο Πρόγραμμα δράσης εκπονήθηκε την ίδια χρονιά θέτοντας τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές στον τομέα του περιβάλλοντος (Δούση, 2014· Δούση, 2016· Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2024).

Μία σημαντική προσθήκη της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας την περίοδο αυτή αποτέλεσε η συμπερίληψη της αρχής ο ΡΠ στην Σύσταση 75/436 με σκοπό την διασφάλιση της αποφυγής στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην

εσωτερική αγορά από περιπτώσεις έμμεσων και άμεσων κρατικών ενισχύσεων. Ωστόσο η αρχή δεν εφαρμόστηκε ποτέ καθώς επιλέχθηκε αντί αυτής η χρήση οικονομικών επιχορηγήσεων προς τους ρυπαντές ως μέτρο για την μείωση της προκληθείσας ρύπανσης.

Η αρχή συμπεριλήφθηκε και εφαρμόστηκε στην συνέχεια στο παράγωγο δίκαιο της κοινοτικής νομοθεσίας μέχρι την τελική ενσωμάτωσή της στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη⁶ (εφεξής ΕΕΠ) το 1986. Στο κείμενο της συνθήκης ΕΕΠ ενσωματώθηκαν επίσης οι βασικές αρχές και οι στόχοι της περιβαλλοντικής πολιτικής που αφορούσαν την διατήρηση και προστασία της ποιότητας του περιβάλλοντος, την προστασία της ανθρώπινης υγείας και την διασφάλιση της ορθολογικής χρήσης των φυσικών πόρων. Επιπροσθέτως η ΕΚ απέκτησε «ρητή αρμοδιότητα» στον τομέα του περιβάλλοντος σύμφωνα με την ΕΕΠ. Στις αρχές της επόμενης δεκαετίας η περιβαλλοντική πολιτική της ΕΚ θα στραφεί σε νέες θεωρήσεις που θα επηρεάσουν σε μεγάλο βαθμό το υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003· Δούση, 2016).

1.2. Η κρίσιμη δεκαετία του 1990

1.2.1. Η Διάσκεψη του Ρίο και η αρχή της Βιώσιμης Ανάπτυξης. Η Διεθνής Διάσκεψη της Στοκχόλμης όπως ήδη αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα αποτέλεσε την βάση μιας συστημικής προσέγγισης σε θέματα περιβαλλοντικής προστασίας αλλά και της διαμόρφωσης κανόνων περιβαλλοντικού δικαίου σε διεθνές και περιφερειακό επίπεδο. Είκοσι χρόνια μετά, κατόπιν πολλών συντονισμένων και επίπονων προσπαθειών, θεμελιώνεται ένα νέο ολοκληρωμένο συστημικό μοντέλο αειφορίας, που συνδύαζε την οικονομική ανάπτυξη, τις περιβαλλοντικές ανησυχίες αλλά και την συμμετοχή της κοινωνίας σ' αυτό. Το δόγμα της βιώσιμης ανάπτυξης που υιοθετείται για πρώτη φορά στην Διάσκεψη για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη το 1992 στο Ρίο, γνωστή και ως Διάσκεψη του Ρίο, προσδιόρισε ένα γενικό πλαίσιο αρχών (συνολικά είκοσι επτά) αλλά και ένα σχέδιο στρατηγικής δράσης που αποτυπώθηκε ως Οδηγός 21 με κύριο σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος μέσα από μια ελεγχόμενη και ποιοτική ανάπτυξη. Η Ατζέντα 21

⁶ Άρθρο 174 παρ.2 & άρθρο 175 παρ.5 ΣΕΚ

υπογράφηκε από όλες τις συμμετέχουσες χώρες καθώς και από την ΕΕ, η οποία είχε ήδη προχωρήσει στην αναβάθμιση της περιβαλλοντικής της πολιτικής μέσα από την Συνθήκη του Μάαστριχτ τον Φεβρουάριο της ίδιας χρονιάς, εισάγοντας ήδη την αρχή της αειφορίας υπό ένα γενικό πλαίσιο που έθετε υπόψη την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη στο σύνολο των περιοχών της.⁷

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εγκαινίασε μια περίοδο μεγάλης «πολιτισμικής αλλαγής» καθώς κατάφερε να συγκεράσει το Αναπτυξιακό με το Περιβαλλοντικό Δίκαιο με το βασικότερο σημείο να έγκειται στην αλλαγή της νοοτροπίας του συνόλου της κοινωνίας απέναντι στο ζήτημα της περιβαλλοντικής κρίσης. Επίσης ένα ακόμα κρίσιμο στοιχείο που ανέδειξε το μοντέλο της βιώσιμης ανάπτυξης ήταν η σύνδεση κάποιων διαφορετικών παραμέτρων σε σχέση με τα περιβαλλοντικά προβλήματα, οι οποίες δεν είχαν γίνει άμεσα αντιληπτές τα προηγούμενα χρόνια. Συγκεκριμένα κάποιες από αυτές σχετίζονται με την έλλειψη ενημέρωσης και εκπαίδευσης των πολιτών, με την φτώχεια, το (υπέρ) καταναλωτικό μοντέλο διαβίωσης, με τον αποκλεισμό κοινωνικών ομάδων από τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων θέτοντας σε προβληματισμό αλλά και σε νέες βάσεις τους μηχανισμούς κυβερνητικής πολιτικής. Επιπλέον έγινε αντιληπτό ότι οι λύσεις απέναντι σε σύνθετα προβλήματα με διεθνή χαρακτήρα όπως η συνεχής υποβάθμιση του περιβάλλοντος και η λήψη μέτρων για τον μετριασμό της, απαιτούν μια συλλογική προσπάθεια, με διαφανείς διαδικασίες. Η νέα κουλτούρα της αειφόρου ανάπτυξης προϋπέθετε κράτος και κοινωνία ενεργούς απέναντι σε δύσκολες δομικές μεταρρυθμίσεις. Σ' αυτήν την προσπάθεια η Ατζέντα 21 αποτέλεσε οδηγό για τον τρόπο με τον οποίο τα εθνικά κράτη θα μπορούσαν να ενσωματώσουν τις γενικές αρχές της αειφορίας και θα θεσπίσουν νομικούς κανόνες για την υλοποίηση των στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης (Δούση, 2014' European Commission & Decleris, 2000).

Ανάμεσα στις βασικές αρχές της Διακήρυξης του Ρίο που κλήθηκαν τα κράτη να υιοθετήσουν υπήρξαν δύο σημαντικές αρχές που συγκέντρωσαν και τις περισσότερες επικρίσεις. Αυτές αφορούσαν την αρχή της προφύλαξης και την αρχή ο ΡΠ. Η πρώτη προέβλεπε συγκεκριμένους περιορισμούς στο εμπόριο, στην παραγωγή και εισαγωγή προϊόντων και υπηρεσιών εάν κρίνονταν επιβλαβές για την

⁷ Άρθρο 2 ΣΕΕ (92 C 191-01)

ανθρώπινη υγεία και την προστασία του περιβάλλοντος ενώ η δεύτερη αφορούσε μια οικονομική αρχή η οποία θα κοστολογούσε τόσο την χρήση πόρων όσο και την επιβάρυνση του περιβάλλοντος, καλώντας τους ίδιους τους ρυπαντές να επωμιστούν την ευθύνη. Και οι δύο αρχές θεωρήθηκαν από τους επικριτές της αειφόρου ανάπτυξης ότι αντιβαίνουν της αρχής της αγοράς που η παγκοσμιοποίηση επιτάσσει, καθώς παρακωλύεται η απόλυτη ελευθερία του διεθνούς εμπορίου αλλά και της βιομηχανικής ανάπτυξης. Σύμφωνα με τις θέσεις αυτές, η αειφόρος ανάπτυξη αποτελεί ένα οικονομικό μοντέλο που προωθεί μηχανισμούς ελέγχου της αγοράς καθώς και μέτρα τιμολόγησης της ρύπανσης παρεμβάλλοντας στρεβλώσεις στον διεθνή ανταγωνισμό και στην αναπτυξιακή διαδικασία. Ωστόσο οι επικρίσεις αυτές δεν επηρέασαν το τελικό αποτέλεσμα της συμφωνίας, καθώς μεγάλο ρόλο διαδραμάτισε η αοριστία της ίδιας της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης, δίχως να καθορίζεται το είδος των πολιτικών που απαιτούνται για την υλοποίηση αυτού του μοντέλου, τον τρόπο με τον οποίο θα επιτευχθεί η σύνδεση της περιβαλλοντικής προστασίας με την οικονομική ανάπτυξη αλλά και το ποιος θα είναι ο ακριβής ρόλος του δικαίου.

Μήπως ήταν τελικά απόρροια μιας επιτυχημένης επικοινωνιακής στρατηγικής της διεθνούς διπλωματίας ; Η απάντηση είναι θετική, καθώς όπως θα εξετάσουμε και στην συνέχεια με τις πολιτικές της ΕΕ, ακολουθείται στοχευμένα μια εποικοδομητική ασάφεια κυρίως στις πολυμερείς συμφωνίες, προκειμένου να επιτευχθεί κοινή σύγκλιση απόψεων ή αποφάσεων. Πως όμως έχει επιδράσει η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στις περιβαλλοντικές ρυθμίσεις και δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης; (Δούση, 2014⁸ European Commission & Decleris, 2000⁸ Κουταλάκης, 2012).

1.2.2. Οι αλλαγές στην ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής ΣΕΕ) αποτέλεσε ορόσημο για τις εξελίξεις των ευρωπαϊκών πολιτικών στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Είναι η Συνθήκη με την οποία η ΕΚ συστήνεται ως «Ευρωπαϊκή Ένωση» θέτοντας τις βάσεις ενός σύγχρονου θεσμικού οικοδομήματος. Θεσπίζονται νέοι τομείς πολιτικών όπως η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) καθώς επίσης και ο νέος τομέας του περιβάλλοντος⁸.

⁸ Άρθρο 130 Ρ, ΣΕΕ

Συγκεκριμένα η ΣΕΕ αναβάθμισε την κοινοτική δράση για το περιβάλλον συμπεριλαμβάνοντας για πρώτη φορά την γενικότερη αντίληψη της βιώσιμης ανάπτυξης επιβάλλοντας στα κ-μ να λαμβάνουν υπόψη συγκεκριμένα μέτρα διασφάλισης της προστασίας του περιβάλλοντος με σκοπό την «ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της.»⁹ Μία από τις κύριες επιδιώξεις της ΕΕ στην περιβαλλοντική πολιτική ήταν η ενσωμάτωση της αειφόρου ανάπτυξης σε οικονομικούς τομείς με ισχυρό ζημιογόνο αντίκτυπο στο περιβάλλον όπως η γεωργία, η ενέργεια και η βιομηχανία. Η προσέγγιση αυτή στόχευε στην αλλαγή των οικονομικών πρακτικών και συμπεριφορών απέναντι στο περιβάλλον τόσο από τους ίδιους τους οικονομικούς φορείς και τις επιχειρήσεις όσο και από την κοινωνία των πολιτών. Οι πρακτικές αυτές μετά την Συνθήκη του Μάαστριχτ ενσωματώθηκαν στο πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης και αφορούσαν ένα ολοκληρωμένο σχέδιο υλοποίησης δράσεων για την αειφορία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Με την Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης αναγορεύεται σε καταστατική αρχή της ΕΕ καθορίζοντας όλους τους τομείς πολιτικής με την οριζόντια επιβολή της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τα κ-μ. Οι δράσεις της ΕΕ που συνδέονται με την προώθηση πολιτικών για την επίτευξη των στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης αποτελούν την μία πλευρά της διττής αρμοδιότητας της ΕΕ για την προστασία του περιβάλλοντος. Η άλλη πλευρά της αρμοδιότητας συνδέεται με την αρχή της επικουρικότητας όπως ορίστηκε επίσης με την ΣΕΕ¹⁰ σύμφωνα με την οποία η ΕΕ έχει την δυνατότητα ανάληψη δράσης όταν κριθεί ότι θα είναι αποτελεσματικότερη από εκείνη των κ-μ σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Και οι δύο Συνθήκες συνέβαλαν στην ενίσχυση των ρόλων των θεσμικών οργάνων κυρίως αναφορικά με τις αρμοδιότητες της Ε.Επιτροπής και του Ε.Κοινοβουλίου. Συγκεκριμένα στην Ε.Επιτροπή, παράλληλα με τις ανατεθειμένες αρμοδιότητες της νομοθετικής πρωτοβουλίας, της ευθύνης θέσπισης νομοθετικών πράξεων αλλά και της επίβλεψης εφαρμογής τους, ενισχύθηκε περαιτέρω και ο ελεγκτικός της ρόλος με την δυνατότητα διατύπωσης αιτήματος επιβολής χρηματικών προστίμων από το ΔΕΕ σε μη συμμορφούμενα κ-μ. Επίσης αναβαθμίστηκε και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την Συνθήκη του

⁹ Άρθρο 130 Ρ, παρ. 3, ΣΕΕ

¹⁰ Άρθρο 5 παρ.3, ΣΕΕ

Άμστερνταμ με την συμμετοχή του στην διαδικασία της συναπόφασης με το Συμβούλιο (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003· Δούση, 2014· Δούση, 2016).

Ένα ιδιαίτερα σημαντικό επίτευγμα που υλοποιείται στις αρχές του 1993 ήταν η έναρξη της ενιαίας αγοράς. Ένα όραμα που ξεκίνησε από τις πρώτες ιδρυτικές συνθήκες της ΕΚ με σκοπό την οικονομική ενοποίηση της. Η ενιαία αγορά θεμελιώνεται σε «τέσσερις ελευθερίες», αυτές της ελεύθερης μετακίνησης αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων. Η υλοποίησή της δεν αποτέλεσε ένα εύκολο εγχείρημα καθώς απαιτήθηκαν πολλές νομοθετικές διατάξεις για την διευθέτηση πολλών και διαφορετικών τομέων πολιτικής κατά το άνοιγμα των συνόρων, με την «αχίλλειο πτέρνα» να αποτελεί η έλλειψη ισχυρών δομών λήψης αποφάσεων. Επιπροσθέτως οι παγκόσμιες οικονομικές εξελίξεις που επέφερε η παγκοσμιοποίηση όπως η φιλελευθεροποίηση ορισμένων νευραλγικών τομέων της οικονομίας (π.χ. της βιομηχανίας) με την συνεπακόλουθη στροφή προς την ιδιωτικοποίηση πολλών δημόσιων φορέων, επέτειναν την ανάγκη άρσης των μονοπωλίων και του προστατευτισμού της ευρωπαϊκής οικονομίας. Οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις και άλλοι τομείς της οικονομίας όπως η γεωργία, οι μεταφορές, η ενέργεια και φυσικά η βιομηχανία θα έπρεπε να ενισχυθούν τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο ώστε να επιτευχθεί ισχυρό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε σχέση με την παγκόσμια αγορά προσελκύοντας παράλληλα επενδύσεις. Στο πλαίσιο αυτό το άνοιγμα των ευρωπαϊκών συνόρων με την επίτευξη της ενιαίας αγοράς σε συνδυασμό με την υιοθέτηση ενός οικονομικού μοντέλου απορρύθμισης¹¹ και την στροφή προς τους μηχανισμούς της αγοράς απεδείχθη ως η αποτελεσματικότερη λύση.

Με ποιον τρόπο όμως συνδέθηκε η ενιαία αγορά με τις περιβαλλοντικές πολιτικές; Η Ε. Επιτροπή συνέδεσε το δίκαιο της ενιαίας αγοράς με την προστασία του περιβάλλοντος εξαιτίας της δυσκολίας που αντιμετώπιζε κατά την διαδικασία λήψης αποφάσεων στις περιπτώσεις των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων. Πριν την συγκρότηση της περιβαλλοντικής πολιτικής ως αυτόνομου τομέα, η λήψη αποφάσεων που απαιτούσε ομοφωνία συνδέθηκε την διαδικασία αυτή σύμφωνα με το άρθρο 95 της Συνθήκης για την ίδρυση της ΕΚ. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή

¹¹ Στην Ευρωπαϊκή Ένωση η προσέγγιση της άμεσης ρύθμισης δεν σηματοδότησε και την απουσία του κρατικού παρεμβατισμού αλλά της μικρότερης επιρροής του εξαιτίας των ισχυρών εθνικών κανονιστικών διατάξεων, ιδίως στον τομέα του περιβάλλοντος (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

προχώρησε θέσπιση συγκεκριμένων τεχνολογικών προτύπων παραγωγής λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες και την ανταγωνιστικότητα της αγοράς και όχι τις απαιτούμενες για το περιβάλλον προδιαγραφές. Σημαντικός παράγοντας στην εναρμόνιση των ποιοτικών περιβαλλοντικών προτύπων στην παραγωγική διαδικασία αποτέλεσε ο ρόλος της Γερμανίας¹² ασκώντας ισχυρή πίεση για την υιοθέτησή τους προκειμένου να αποφευχθούν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό. Επιπλέον η Ε. Επιτροπή κατάφερε να διευρύνει το ρυθμιστικό πλαίσιο των παρεμβάσεων της.

Η περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ θεμελιώνεται κατά βάση σε κανονιστικές νομοθετικές ρυθμίσεις που ακολουθούν την μέθοδο των εντολών και ελέγχου. Ωστόσο η υιοθέτηση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης συνδέθηκε άμεσα με τους μηχανισμούς της αγοράς και τα αντίστοιχα εργαλεία οικονομικού χαρακτήρα. Βασικός στόχος της ακορακεντρικής αυτής προσέγγισης αποτέλεσε η αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων αποσκοπώντας στην δημιουργία κινήτρων για την συνετή χρήση των φυσικών πόρων, την εσωτερίκευση του περιβαλλοντικού κόστους κ.α. Ένα από τα οικονομικά εργαλεία που συμπεριλήφθηκε στο Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης της ενωσιακής περιβαλλοντικής πολιτικής ήταν αυτό της αστικής ευθύνης. Η σύνδεσή της με τους μηχανισμούς της αγοράς προέκυψε από την πεποίθηση ότι θα συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή της αρχής ο ΡΠ στοχεύοντας στην πλήρη εσωτερίκευση του περιβαλλοντικού κόστους. Η πρωτοβουλία για την χρήση της αστικής ευθύνης εκκινεί ήδη από το 1989 στο πλαίσιο μιας πρότασης οδηγίας που τελικά δεν υιοθετήθηκε. Το 1993 η ΕΕ προσχωρεί στην Διεθνή Σύμβαση του Λουγκάνο (Lugano) βάσει της οποίας αναγνωρίζει την αστική ευθύνη στις ζημιές που προκαλούνται στο περιβάλλον από επικίνδυνες δραστηριότητες. Η κίνηση αυτή ώθησε την ΕΕ να θεσπίσει το δικό της καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης θεσπίζοντας την οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη το 2004 (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003· Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2024· Zito et al., 2020· Κουταλάκης, 2012· Πλατιάς, 2011).

¹² Την περίοδο αυτή η Γερμανία, η οποία είχε υιοθετήσει προηγμένες τεχνολογίες στις προδιαγραφές προϊόντων, πλήττονταν από το φαινόμενο της όξινης βροχής, με αρνητικό οικονομικό αντίκτυπο.

Κεφάλαιο δεύτερο

Η αρχή « ρυπαίνων πληρώνει»

Η αρχή ο ΡΠ αποτέλεσε μια από τις βασικές οικονομικές αρχές που συμπεριλήφθηκαν στο κείμενο της Διακήρυξης του Ρίο θέτοντας τις βάσεις για την υλοποίηση της βιώσιμης ανάπτυξης. Οι αρχές της αειφόρου ανάπτυξης,¹³ αποτέλεσαν σημεία αναφοράς και για το διεθνές δίκαιο που προχώρησαν με την σειρά τους στην συμπερίληψη της αρχής ο ΡΠ σε πολλά νομοθετικά κείμενα.

Πολύ σημαντική επίσης κρίνεται και η συνεισφορά της αρχής ο ΡΠ στο ευρωπαϊκό περιβαλλοντικό δίκαιο, ως μία εκ των βασικών αρχών¹⁴ συμβάλλοντας στην υλοποίηση των βασικών στόχων της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής. Ο πολυδιάστατος και ευέλικτος χαρακτήρας της αρχής τόσο ως οικονομικής αλλά και ως νομικής αρχής δίνει την δυνατότητα αξιοποίησή της μέσα από ένα ευρύ φάσμα λειτουργιών και μηχανισμών για την προστασία του περιβάλλοντος. Ο πολυσχιδής χαρακτήρας της αρχής δεν καθιστά εύκολη την σαφή εννοιολόγησή της, ωστόσο το παρόν κεφάλαιο επικεντρώνεται στην απόδοση μιας ερμηνευτικής προσέγγισης τόσο ως προς τον οικονομικό χαρακτήρα που της αποδίδεται όσο και ως προς τον νομική της διάσταση (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003· Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016· Πουϊκλή, 2016).

2.1 Ο οικονομικός χαρακτήρας της αρχής ο ΡΠ

Η ανάγκη εξεύρεσης λύσεων στο εντεινόμενο πρόβλημα της καταστροφής του περιβάλλοντος κρίθηκε περισσότερο επιτακτική από ποτέ αμέσως μετά την Διακήρυξη του Ρίο, αναγνωρίζοντας ότι τα περιβαλλοντικά ζητήματα αποδεικνύονται θεμελιώδη όχι μόνο για την οικονομική ανάπτυξη αλλά και για την κοινωνική ευημερία και την προστασία του οικοσυστήματος. Έκτοτε πολλά ήταν τα περιβαλλοντικά σχέδια δράσεων τόσο των κρατών όσο και των διεθνών οργανισμών που προσπάθησαν να εφαρμόσουν τους όρους της βιώσιμης ανάπτυξης

¹³ Οι αρχές αναφέρονται σ' αυτές της πρόληψης, της προφύλαξης και της εγγύτητας, ο ΡΠ (Πουϊκλή, 2016)

¹⁴ Άρθρο 191 παρ.2 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 174 ΣΕΚ)

επιδιώκοντας ευκαιρίες για πολιτικές “win win”¹⁵. Σημαντικός παράγοντας για την ανάπτυξη πετυχημένων σχεδίων δράσεων σε συγκεκριμένους τομείς προτεραιότητας αλλά και πιθανών (κρατικών) παρεμβάσεων αποτέλεσε η στροφή στην οικονομική ανάλυση για περαιτέρω εναλλακτικές λύσεις.

Καθώς το μοντέλο της άμεσης ρύθμισης δεν κατάφερε να αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα για τον μετριασμό των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον κυρίως μέσω των διοικητικών και ποινικών κυρώσεων (στις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης) η εναλλακτική προσέγγιση συνδέθηκε με την νέα επιστήμη της Οικονομικής του Περιβάλλοντος και των Φυσικών Πόρων. Βασικό αντικείμενο μελέτης της Οικονομικής του Περιβάλλοντος αποτέλεσε η διερεύνηση των αιτιών και των αρνητικών εξωτερικών επιδράσεων που οδηγούν στην κατάχρηση και καταστροφή των φυσικών πόρων αναζητώντας παράλληλα τις κατάλληλες λύσεις μέσα από την εργαλειοθήκη της νεοκλασικής οικονομικής θεωρίας. Η μελέτη της Οικονομικής του Περιβάλλοντος εστιάζει κυρίως στον εντοπισμό των κινήτρων που ευθύνονται για τις καταστροφικές συνέπειες στο περιβάλλον οι οποίες προκαλούνται κατά βάση από δύο αιτίες αφενός των πολιτικών αποτυχιών και αφετέρου των αστοχιών της αγοράς. Η υιοθέτηση μέτρων οικονομικού χαρακτήρα στην βάση των εργαλείων της αγοράς όπως για παράδειγμα η επιβολή φόρου ή οι επενδύσεις θα μπορούσαν να αποτελέσουν σημαντικό αντικίνητρο για την επίτευξη των στόχων της περιβαλλοντικής πολιτικής. Στην περίπτωση αυτή η παρέμβαση του κράτους κρίθηκε απαραίτητη.

Ωστόσο η θέση αυτή συναντάται μισό αιώνα νωρίτερα μέσα από το έργο του οικονομολόγου Α. Πιγκού στο βιβλίο του «Η οικονομία της ευημερίας»¹⁶ ο οποίος υποστήριζε ότι οι φορολογικές επιβαρύνσεις αποτελούν το αποτελεσματικότερο μέσο για την αντιμετώπιση των ελλείψεων της αγοράς. Χαρακτηριστική ήταν και η θέση του, για την επιβολή φόρου στους ρυπαντές της ατμόσφαιρας του Λονδίνου όπου για κάποιους μελετητές εκλαμβάνεται και ως αφετηρία της εφαρμογής της αρχής ο ΡΠ (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003· Κώπτης, 1994· Dixon, et al, 1994).

¹⁵ Έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας το 1992 που εστίασε στην σχέση μεταξύ περιβάλλοντος και ανάπτυξης για επίτευξη πολιτικών “win win” (Dixon, et al, 1994)

¹⁶ “The economics of Welfare”, 1920

Η βιβλιογραφία ωστόσο συνέδεσε την χρήση της αρχής ο ΡΠ με την θεωρία των εξωτερικοτήτων του Πιγκού, σύμφωνα με την οποία ως εξωτερικές αρνητικές επιδράσεις εκλαμβάνονται η καταστροφή ή η ρύπανση που προκαλείται στο περιβάλλον οι οποίες συνίστανται ως μη «αγοραίες άμεσες επιδράσεις» (Κώπτης, 1994) επηρεάζοντας την ποιότητα της ανθρώπινης ζωής. Η αρνητική αυτή επίδραση επιφέρει μία πρόκληση ζημιάς προς το περιβάλλον δίχως οικονομικό ή νομικό αντιστάθμισμα αλλά και ένα κοινωνικό κόστος απέναντι στους ανθρώπους. Η περίπτωση αυτή των εξωτερικών επιδράσεων αποτέλεσε ένα από τα βασικά ελλείματα της αγοράς καθώς το περιβάλλον ως δημόσιο αγαθό, δεν είναι εύκολο να αποτιμηθεί οικονομικά. Ωστόσο η οικονομική εκτίμηση μπορεί να αποβεί πολύ χρήσιμο μεθοδολογικό εργαλείο στο να καταδείξει πότε μια περιβαλλοντική υποβάθμιση μπορεί να μην έχει καμία ουσία όταν είναι μη αναστρέψιμη. Στο πλαίσιο αυτό η αρχή ο ΡΠ χρησιμοποιήθηκε αρχικά με σκοπό την εσωτερίκευση του περιβαλλοντικού κόστους (των αρνητικών εξωτερικοτήτων) από τους ρυπαντές είτε μέσω της ενσωμάτωσης του κόστους στην παραγωγή των αγαθών είτε μέσω των υπηρεσιών.

Η οικονομική διάσταση της αρχής υιοθετείται για πρώτη φορά από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (εφεξής ΟΟΣΑ) την δεκαετία του 1970, με στόχο την πρόληψη των στρεβλώσεων της αγοράς εξαιτίας των αυξανόμενων κρατικών ενισχύσεων προς τις επιχειρήσεις. Η αρχή στην βάση αυτής της λειτουργικής της ιδιότητας χαρακτηρίστηκε ως «μη υποστηριζόμενη αρχή» (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003) καθώς ενσωμάτωνε μερικώς το περιβαλλοντικό κόστος επιμερίζοντας το μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Ο ΟΟΣΑ μόλις την δεκαετία του 1990 επιβάλλει την αρχή ο ΡΠ ως μέτρο με την πλήρη εσωτερίκευση του κόστους από τους ρυπαντές συμπεριλαμβάνοντας εκτός της προληπτικής της διάστασης και αυτή της αποκατάστασης των ζημιών.

Η ΕΚ αντίστοιχα ενσωματώνει όπως έχει ήδη αναφερθεί την αρχή ο ΡΠ στο κοινοτικό δίκαιο με την Σύσταση 75/436 ακολουθώντας τις κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ αναφορικά με τον δεσμευτικό χαρακτήρα της αρχής προκειμένου να διαφυλαχθεί η αποτελεσματική λειτουργία της ενιαίας αγοράς και του εμπορίου. Στο πλαίσιο αυτό ενισχύεται περισσότερο η κυρωτική διάσταση της αρχής μέσω διοικητικών προστίμων για τις παραβάσεις σχετικά με τα προκαθορισμένα

λειτουργικά πρότυπα, την χορήγηση αδειών κ.α. Η χρησιμότητα της προληπτικής δράσης της αρχής αναγνωρίστηκε αντίστοιχα την δεκαετία του 1990, μέσω ενεργοποίησης των οικονομικών εργαλείων της αγοράς, ενσωματώνοντας έτσι την πλήρη εσωτερίκευση του περιβαλλοντικού κόστους από τον ρυπαντή (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003¹⁷; Κώττης, 1994¹⁸; Πουϊκλή, 2016¹⁹; Tietenberg & Lewis 2010).

2.2 Η νομική διάσταση της αρχής ο ΡΠ

Ο πολυδιάστατος χαρακτήρας της αρχής ο ΡΠ αναγνωρίζεται και συμπεριλαμβάνεται εντός του διεθνούς νομικού πλαισίου ως περιβαλλοντικής αρχής με νομικά χαρακτηριστικά. Η εξέλιξη αυτή κατέστη κομβικής σημασίας καθώς η νομική διάσταση της αρχής διαμόρφωσε την βάση της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής. Η υποστήριξη μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος πλαισιώθηκε και ενισχύθηκε μέσα από ένα σύνολο νομολογιών με βασικό πυρήνα την αρχή ο ΡΠ. Στο πλαίσιο αυτό η αρχή ο ΡΠ συνδιαμορφώνει μαζί με τις υπόλοιπες περιβαλλοντικές αρχές της προφύλαξης και της πρόληψης ένα δεσμευτικό πλαίσιο για την δίκαιη κατανομή του περιβαλλοντικού κόστους στους ρυπαντές. Ωστόσο η αρχή ο ΡΠ δεν μπορεί να χαρακτηριστεί αμιγώς ως νομική αρχή εξαιτίας του τρόπου εφαρμογής στο ενωσιακό δίκαιο. Συγκεκριμένα απαιτείται τόσο η ορθή εφαρμογή της όσο και η δεσμευτική της ισχύ για τον ίσο επιμερισμό του περιβαλλοντικού κόστους, προϋποθέσεις που δεν μπορούν να επιβεβαιωθούν στην πράξη. Η απόδοση της ισότιμης κατανομής του κόστους της περιβαλλοντικής ζημιάς ή της υποβάθμισης προσεγγίζεται υπό το πρίσμα ενός ευρύτερου εννοιολογικού πλαισίου αναφορικά με την περιβαλλοντική δικαιοσύνη¹⁷.

Το σημείο εκείνο που προκαλεί περισσότερο αμφισβήτηση περί δεσμευτικότητας της αρχής ο ΡΠ αποτελεί το γεγονός ότι ενώ συμπεριλαμβάνεται στο περιβαλλοντικό δίκαιο ως μια από τις βασικές αρχές του, δεν εξειδικεύονται με σαφήνεια οι υποχρεώσεις της προς τα θεσμικά όργανα. Στο πλαίσιο αυτό σημαντική αποτέλεσε η παρέμβαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΔΕΕ) αποσαφηνίζοντας ότι θα πρέπει να αναγνωριστεί στην αρχή ο ΡΠ η υποχρέωση της

¹⁷ Η περιβαλλοντική δικαιοσύνη αναφέρεται σε μια κοινωνία δικαίου όπου συμπεριλαμβάνεται η προστασία του περιβάλλοντος με κοινωνικοοικονομικές διαστάσεις και μακροχρόνια προοπτική (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003)

δέσμευσης, από τα κοινοτικά θεσμικά όργανα καθώς επίσης και της επιβολής χρηματικών επιβαρύνσεων προς τους ρυπαντές δίχως όμως να συμπεριλαμβάνονται όλοι οι υπαίτιοι. Γίνεται βεβαίως σαφές ότι οι ερμηνείες των νομοθετημάτων από το ΔΕΕ ενέχουν πολλές φορές ένα μεγάλο εύρος ελαστικότητας ως προς την δεσμευτική τους ισχύ. Οι σχέσεις της αρχής ο ΡΠ με τις υπόλοιπες αρχές της πρόληψης και προφύλαξης λειτουργούν συμπληρωματικά μεταξύ τους για την ορθότερη εφαρμογή των κανονιστικών πράξεων στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003¹⁸ Πουϊκλή, 2016).

2.3 Η ενσωμάτωση της αρχής ο ΡΠ στις οδηγίες-πλαίσιο

Η ΕΕ προκειμένου να συμπεριλάβει τομείς οι οποίοι δεν δεσμεύονται από την αρχή ο ΡΠ αλλά έχουν ζημιογόνο αντίκτυπο στο περιβάλλον προχώρησε στην θέσπιση ειδικών κανόνων υπό την μορφή οδηγίας-πλαισίου. Επιπλέον αποτέλεσε μια επιλογή ευέλικτη που συνέβαλε στην απλούστευση των πολύπλοκων ρυθμίσεων και της επίλυσης εξειδικευμένων τεχνοκρατικών προβλημάτων. Οι πράξεις αυτές, οι οποίες συγκαταλέγονται στην κατηγορία των ήπιων μέσων ρύθμισης, είναι δεσμευτικές για τα κ-μ τα οποία φέρουν την ευθύνη για την μεταφορά τους στο εθνικό δίκαιο και την επιβολή τους. Ο έλεγχος της εφαρμογής τους υπόκειται στην δικαιοδοσία της Ε.Επιτροπής.

Η διαφοροποίηση της οδηγίας-πλαισίου με την υπόλοιπη περιβαλλοντική νομοθεσία έγκειται στην διακριτική ευχέρεια που παρέχεται στα κ-μ προκειμένου να προσαρμόσουν πιο εύκολα την ενσωμάτωση της οδηγίας στις εθνικές τους νομοθεσίες, αντιμετωπίζοντας έτσι τις όποιες ιδιαιτερότητες. Επιπροσθέτως εναπόκειται τόσο στην Ε.Επιτροπή όσο και στους νομοθέτες του κάθε κ-μ η επιλογή των μέσων¹⁸ που θα χρησιμοποιήσουν για την εφαρμογή της αρχής ο ΡΠ. Στο πλαίσιο αυτό συναντάμε ένα μεγάλο εύρος οδηγιών καλύπτοντας πολλά περιβαλλοντικά ζητήματα όπως η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα, την ατμόσφαιρα κ.α.

Ωστόσο σύμφωνα με την ειδική έκθεση του ΕΕΣ το 2021 η ασυνέπεια στην εφαρμογή της αρχής ο ΡΠ στην ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική, ήταν ενδεικτική

¹⁸ Τα μέσα αυτά αφορούν είτε τους κανονισμούς, είτε τα αγορακεντρικά μέσα, είτε τις προαιρετικές προσεγγίσεις. Επίσης συγκαταλέγονται και οι μηχανισμοί χρηματοδοτικής βοήθειας της ΕΕ (ΕΕΣ, 2021)

εξαιτίας των εφαρμοστικών κενών από τα κ-μ με κύριο χαρακτηριστικό την μεγάλη ανομοιογένεια μεταξύ τους. Επιπλέον διαπιστώθηκαν αρκετές ελλείψεις και αδυναμίες στο πλαίσιο ενσωμάτωσης της αρχής ο ΡΠ στην περιβαλλοντική νομοθεσία και από πλευράς της Ε.Επιτροπής και για τον λόγο αυτό το ΕΕΣ συνέστησε καλύτερη αξιολόγηση της σχέσης κόστους-οφέλους για μεγαλύτερα περιθώρια ενσωμάτωσης της αρχής ο ΡΠ στην ενωσιακή νομοθεσία.

Όσον αφορά συγκεκριμένα την περίπτωση της ΟΒΕ διαπιστώθηκε έλλειψη της πλήρους εσωτερίκευσης του περιβαλλοντικού κόστους από τις πιο ρυπογόνες βιομηχανικές εγκαταστάσεις έχοντας ως αποτέλεσμα υψηλό βαθμό υπολειμματικής ρύπανσης για το κοινωνικό σύνολο. Επιπλέον η μη συμπερίληψη από την ΟΒΕ, της αποκατάστασης της υπολειμματικής ζημιάς πέραν των θεσμοθετημένων ορίων από την μεγάλες μόνο εγκαταστάσεις, αντανακλώντας έτσι την στενή έννοια της αρχής ο ΡΠ, δεν ενθαρρύνει την προληπτική δράση από τον ρυπαντή, ούτε αποκαθίσταται συνολικά η προκληθείσα περιβαλλοντική ρύπανση. Αυτό διαπιστώθηκε σε αρκετά κ-μ (σύνολο 17) τα οποία βάση της οδηγίας ΟΒΕ δεν υπόκεινται σε αποκατάσταση της υπολειμματικής ρύπανσης εφόσον καλύπτονταν στο πλαίσιο των αδειών τους και δεν οφείλονταν σε δική τους υπαιτιότητα ή αμέλεια. Οι παραλείψεις αυτές έχουν ληφθεί υπόψη από την Ε.Επιτροπή προκειμένου να προβούν σε αναθεώρησή της ΟΒΕ. Στο πλαίσιο αυτό η αναζήτηση των πιθανών αιτιών που ευθύνονται για την ανεπιτυχή εφαρμογή της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας και πολιτικής θα αποτελέσει το αντικείμενο εξέτασης του επόμενου κεφαλαίου (ΕΕΣ,2021· Δούση,2014· Κουταλάκης, 2012).

Κεφάλαιο τρίτο

Η αναζήτηση των αιτιών της ανεπιτυχούς ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής μέσα από την ανάλυση του ρόλου της Ε. Επιτροπής και των κ-μ

3.1. Η μετάβαση σε μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Η ΕΕ αποτελεί μία ξεχωριστή περίπτωση υπερεθνικού θεσμού που συνέβαλε στην διαμόρφωση και θεμελίωση μιας περιβαλλοντικής πολιτικής στην βάση ενός

ολοκληρωμένου νομοθετικού πλαισίου και ενός συστήματος παρακολούθησης και ελέγχου της εφαρμοστικής διαδικασίας προς τα κ-μ της. Επιπροσθέτως έχουν εκχωρηθεί μια σειρά αρμοδιοτήτων στην Ε.Επιτροπή¹⁹ ανάμεσα στις οποίες συγκαταλέγεται και η εποπτεία των κ-μ αναφορικά με τις διαδικασίες συμμόρφωσης στην περιβαλλοντική νομοθεσία.

Η ΕΕ αναγνωρίζοντας την δεκαετία του 1990 την συνθετότητα των σύγχρονων περιβαλλοντικών προβλημάτων αλλά και τις ιδιαίτερες προκλήσεις που συναντώνται εντός ενός διεθνοποιημένου, νεοφιλελεύθερου και ανταγωνιστικού περιβάλλοντος προχώρησε στην υιοθέτηση μιας πολυεπίπεδης δομής διακυβέρνησης ακολουθώντας τις επιταγές της παγκόσμιας περιβαλλοντικής πολιτικής. Η παγκόσμια διακυβέρνηση έχοντας ως κύριο στόχο της προώθηση μιας ατζέντας για τη βιώσιμη ανάπτυξη υπήρξε ιδιαίτερη πρόκληση για όλους τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικών και λήψης αποφάσεων τόσο σε παγκόσμια κλίμακα όσο και σε ευρωπαϊκή.

Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να επέλθουν αλλαγές στην περιβαλλοντική πολιτική και νομοθεσία, με την κατοχύρωση δικαιώματος στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων αλλά και πρόσβασης στην δικαιοσύνη «μη κρατικών δρώντων»²⁰ δηλαδή ομάδων συμφερόντων, περιβαλλοντικών οργανώσεων αλλά και οργανωμένων σωματείων πολιτών, παραχωρώντας τους δικαιώματα πρόσβασης όχι μόνο αναφορικά με την διαμόρφωση των πολιτικών αποφάσεων αλλά και της πρόσβασης στην δικαιοσύνη²¹ (Δούση, 2014· Galera, 2020· Zito et al., 2020).

Επίσης ανάμεσα στις αλλαγές που υιοθετήθηκαν για την καλύτερη εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής συγκαταλέγεται και η θέσπιση μιας λιγότερο παρεμβατικής νομοθεσίας αυτής της οδηγίας-πλαίσου, όπως έχει ήδη αναφερθεί, παραχωρώντας στα κ-μ μεγαλύτερα περιθώρια ευελιξίας για την ανάπτυξη της δικής τους εθνικής πολιτικής ενώ ο ρόλος της Ε.Επιτροπής περιορίζεται στην διατύπωση κατευθυντήριων γραμμών. Ωστόσο έχει διαπιστωθεί ότι η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική αποτελεί τον τομέα πολιτικής με τον δεύτερο υψηλότερο

¹⁹ Άρθρο 226 ΣΛΕΕ (πρώην 211 της Ιδρυτικής Συνθήκης για την ΕΚ)

²⁰ Σύμφωνα με την βιβλιογραφία ο όρος αναφέρεται σ' εκείνες τις οντότητες που συμμετέχουν σε διεθνείς διαπραγματεύσεις (Δούση, 2014).

²¹ Η διεθνής Σύμβαση Aarhus που υπογράφηκε και από ΕΕ συνδέει τα ανθρώπινα δικαιώματα με την προστασία του περιβάλλοντος. Στην ευρωπαϊκό περιβαλλοντικό δίκαιο έχουν ενσωματωθεί ορισμένες αρχές στις οδηγίες-πλαίσιο (Ε.Επιτροπή, διαθέσιμο στο https://www.eracomm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/EL/index.html)

βαθμό παραβιάσεων της νομοθεσίας της ΕΕ. Πολλοί ερευνητές έχουν υποστηρίξει ότι η μη συμμόρφωση των κ-μ λαμβάνει διατάξεις συστημικού φαινομένου επιτείνοντας τον προβληματισμό τους αναφορικά με τον χαμηλό βαθμό δεσμευτικότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων. Ένας επιπλέον καθοριστικός παράγοντας που προκάλεσε τις ανησυχίες των μελετητών για το φαινόμενο αυτό, αφορά την έλλειψη μιας αποτελεσματικής παρακολούθησης από την Ε.Επιτροπή που συνοδεύεται από τον έλεγχο και την επιβολή κυρώσεων στις περιπτώσεις παραβάσεων. Συνεπώς η αναζήτηση των αιτιών και των κινήτρων που οδηγούν σε εφαρμοστικά κενά της περιβαλλοντικής νομοθεσίας δεν συμπεριλαμβάνει μόνο τα κ-μ, αλλά εμπλέκει και τα ίδια τα θεσμικά όργανα. Στο πλαίσιο αυτό τίθενται βασικά ερωτήματα αναφορικά με το πως διαμορφώνονται οι παράγοντες εκείνοι που επηρεάζουν την λήψη αποφάσεων των κ-μ για μη συμμόρφωση στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και με ποιο τρόπο η Ε.Επιτροπή μπορεί να συνευθύνεται στο πλαίσιο αυτό; Τέλος με ποιον τρόπο μπορεί να επηρεάσει την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής η στροφή προς την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση; (Borzal & Buzogany, 2020· Κουταλάκης, 2012· Mendrinou, 1996).

3.2. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πλαίσιο ανάπτυξης και παρακολούθησης της περιβαλλοντικής πολιτικής

Ο ρόλος της Ε.Επιτροπής στην δημιουργία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος ήταν καθοριστικός. Σχεδόν όλες οι στρατηγικές στοχεύσεις και η εισαγωγή νέων πρωτοβουλιών και καινοτομιών εκκινούν και υλοποιούνται από την Ε.Επιτροπή, η οποία χαρακτηρίζεται από υψηλό τεχνοκρατικό προφίλ δίχως ωστόσο να αποποιείται την ισχυρή πολιτική της παράδοση στο πλαίσιο των θεσμικών ιδιοτήτων της για την προώθηση των ενωσιακών συμφερόντων. Η αναγνώρισή της ως «θεματοφύλακα» της Συνθήκης²² συνοψίζει την κρισιμότητα του θεσμικού της χαρακτήρα ο οποίος ενισχύθηκε κατά την εξελικτική πορεία της ΕΚ/ΕΕ με νέες αρμοδιότητες και λειτουργίες. Συγκεκριμένα οι διατάξεις αυτές²³ που αναθέτουν στην Ε. Επιτροπή τις αρμοδιότητες ανάληψης νομοθετικής πρωτοβουλίας αλλά και της παρακολούθησης

²² ό.π. άρθρο 226 ΣΛΕΕ (πρώην 211 της Ιδρυτικής Συνθήκης για την ΕΚ)

²³ Άρθρα 226 & 228 ΣΛΕΕ

και ελέγχου των κ-μ με την ενωσιακή νομοθεσία, αποτέλεσαν τον πυρήνα του υπερεθνικού χαρακτήρα της ΕΕ αλλά και σημείο προβληματισμού για τα ίδια τα κ-μ.

Η Ε.Επιτροπή έχοντας την αποκλειστική αρμοδιότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι υπεύθυνη και για την εισήγηση νέων νομοθετικών πράξεων στον περιβαλλοντικό τομέα. Κατά τα στάδια της νομοπαραγωγικής διαδικασίας η Επιτροπή καταλαμβάνεται από μεγάλη αυτονομία δίχως να επηρεάζεται από τυχόν παρεμβάσεις των κ-μ. Ωστόσο αυτό δεν συμβαίνει και με τις ομάδες συμφερόντων. Για την Ε.Επιτροπή οι ομάδες αυτές είναι «πηγές πληροφορίας, υποστήριξης και νομιμοποίησης»²⁴ καθώς παρέχουν την κατάλληλη τεχνογνωσία και εξειδίκευση σε απαιτητικούς τομείς πολιτικής παρέχοντας παράλληλα την υποστήριξή τους κατά τα στάδια νομιμοποίησης των νομοθετικών προτάσεων. Οι προτάσεις αυτές υπόκεινται σε διαβουλεύσεις τόσο με τους κυβερνητικούς εκπροσώπους όσο και με άλλους οικονομικούς φορείς, περιβαλλοντικές οργανώσεις, ομάδες πολιτών πριν την θέσπισή τους στο πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας (Δούση,2014· Κουταλάκης, 2012· Λάβδας, 2004· Πλατιάς,2020).

Επίσης οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την περιβαλλοντική νομοθεσία όσο αφορά την επιβολή και επιδίωξη της συμμόρφωσης από τα κ-μ εξαρτώνται και ρυθμίζονται στην βάση των προτεραιοτήτων που θέτει η ίδια η Ε.Επιτροπή. Σύμφωνα με διάφορες έρευνες η περιβαλλοντική πολιτική δεν αποτελούσε πάντα τομέας υψηλής προτεραιότητας για την Επιτροπή και για τον λόγο αυτό παρατηρήθηκαν πολλές διακυμάνσεις σύμφωνα με τα στοιχεία που συλλέχθηκαν αναφορικά με τις διαδικασίες επιβολής και παρακολούθησης. Για παράδειγμα από το 2010 παρουσιάζεται μια απότομη πτώση όλων των δεικτών δραστηριότητας της επιβολής συμμόρφωσης με την περιβαλλοντική νομοθεσία. Επίσης ο αριθμός των υποθέσεων που παραπέμφθηκαν στον ΔΕΕ ήταν χαμηλότερος κατά την περίοδο 2011-2015 απ'ότι κατά την δεκαετία του 1990 όπου η ΕΕ αριθμούσε λιγότερα μέλη. Πρόσθετα στοιχεία επίσης από τις ετήσιες εκθέσεις παρακολούθησης της Επιτροπής έδειξαν ότι κατά την περίοδο 1998-2015 η περιβαλλοντική πολιτική ήταν ο τομέας εκείνος με το υψηλότερο ποσοστό ανοιχτών διαδικασιών επί παραβάσει.

Οι μεταβολές αυτές συνοδεύτηκαν όχι τυχαία και από τις πολιτικές αλλαγές στην Προεδρία της Ε. Επιτροπής με χαρακτηριστικότερες αυτές επί θητείας του Ζαν-

²⁴ Λάβδας, 2004

Κλοντ Γιούνκερ (Jean-Claude Juncker) και Ε.Μπαρόζο (J.Barroso) όπου στην πρώτη περίπτωση δόθηκε έμφαση στους τομείς ανάπτυξης και απασχόλησης υποβιβάζοντας και συγχωνεύοντας το χαρτοφυλάκιο του περιβάλλοντος με άλλες υποθέσεις, ενώ δύο πολύ βασικές οδηγίες της περιβαλλοντικής νομοθεσίας (για τα πτηνά και τους οικότοπους) συμπεριλήφθηκαν στο Πρόγραμμα REFIT²⁵. Επί προεδρίας Μπαρόζο σημειώθηκε επίσης σημαντική καθυστέρηση ως προς την δράση της Επιτροπής για την λήψη μέτρων επιβολής συμμόρφωσης η οποία συνέπεσε και με την έναρξη του μηχανισμού EU-PILOT²⁶ που δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα (Hofmann, 2020).

Οι τάσεις απομάκρυνσης της Επιτροπής από τις διαδικασίες επιβολής και συμμόρφωσης των κ-μ με την περιβαλλοντική νομοθεσία, συνδέθηκε από κάποιους μελετητές με το σύστημα απομακρυσμένης επιβολής, το οποίο δίνει την δυνατότητα σε περιβαλλοντικές οργανώσεις, ομάδες οικονομικών συμφερόντων και απλούς πολίτες να εκκινήσουν νομικές διαδικασίες για την συμμόρφωση των εθνικών αρχών σε περιπτώσεις παραβάσεων. Η ενεργοποίηση τέτοιων διαδικασιών συμπεριλαμβάνουν καταγγελίες προς την Ε.Επιτροπή και αναφορές προς το Ε.Κοινοβούλιο. Η Επιτροπή εξαιτίας περιορισμένων πόρων καθώς δεν διαθέτει τους δικούς της ελεγκτικούς μηχανισμούς επιβολής στην ενωσιακή νομοθεσία, ενέταξε την «ιδιωτική» παρέμβαση ευπρόσδεκτα στο νομοθετικό πλαίσιο, μέσα από την θεσμοθέτηση συγκεκριμένων διατάξεων της υπογεγραμμένης Σύμβασης Aarhus. Οι διατάξεις αυτές παρείχαν το δικαίωμα σε εξωθεσμικούς δρώντες να αμφισβητήσουν την νομιμότητα διοικητικών πράξεων των εθνικών αρχών αλλά και της δυνατότητας προσφυγής στα εθνικά δικαστήρια στις περιπτώσεις που διαπιστώνονταν ελλιπή δράση απέναντι στα μέτρα περιβαλλοντικής προστασίας. Κατά συνέπεια η πληροφόρηση τέτοιων καταγγελιών διευκόλυνε το έργο της Επιτροπής να εκκινήσει τις δικές της έρευνες.

²⁵ Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου της ενωσιακής νομοθεσίας ,διαθέσιμο στο: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en

²⁶ Αποτελεί έναν μηχανισμό παρακολούθησης της μη συμμόρφωσης των κ-μ με την ενωσιακή νομοθεσία με σκοπό την επίλυση προβλημάτων πριν την προσφυγή σε διαδικασίες επί παραβάσει, διαθέσιμο στο: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/eu-pilot_en

Ένας ακόμα μηχανισμός που έχει ενεργοποιήσει η Επιτροπή για τις περιπτώσεις ακούσιας συμμόρφωσης των κ-μ αποτελεί η προσέγγιση της διαχείρισης και όχι της επιβολής στις περιπτώσεις της μη συμμόρφωσης. Η νέα αυτή ρύθμιση εντάχθηκε στο πλαίσιο γενικότερων αλλαγών της περιβαλλοντικής νομοθεσίας με σκοπό την παροχή βοήθειας σε χώρες που δεν διέθεταν επαρκείς πόρους ή τις κατάλληλες ικανότητες να διαχειριστούν αποτελεσματικά την επίτευξη συμμόρφωσης. Η παροχή τέτοιας βοήθειας (οικονομικής, τεχνικής) συνδέθηκε με χρηματοδοτικά προγράμματα όπως το Ταμείο Συνοχής και το Πρόγραμμα LIFE για το περιβάλλον και το κλίμα, συμβάλλοντας στην μείωση του κόστους συμμόρφωσης αλλά όχι με την ίδια απόδοση για όλα τα κ-μ. Σύμφωνα με τα στοιχεία έρευνας οι χώρες της κεντρικής-ανατολικής Ευρώπης είχαν επιδείξει μεγαλύτερο βαθμό συμμόρφωσης σε σύγκριση με τις χώρες του νότου. Η αποτελεσματικότητα των προαναφερθέντων μηχανισμών καθώς και της ίδιας της Επιτροπής στην επιβολή της συμμόρφωσης είναι περιορισμένη και παρουσιάζει σημαντικά ελλείματα. Προς επίλυση του ζητήματος αυτού έχει προταθεί η ανάθεση σε εξειδικευμένη υπηρεσία της ΕΕ η παρακολούθηση, η έρευνα και η επιβολή κυρώσεων στον περιβαλλοντικό τομέα καθώς οι διαστάσεις που έχει λάβει η παραβατική συμπεριφορά των κ-μ μπορεί να θεωρηθεί ως ένδειξη καταπόνησης και κρίσης των ευρωπαϊκών θεσμών (Borzel & Buzogany, 2020· Hofmann, 2020· Κουταλάκης, 2012· Mendrinou, 1996).

3.3. Η (μη) εφαρμογή της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας από τα κ-μ.

Ο ρόλος των κρατών έχει αποτελέσει πολλές φορές αντικείμενο μελέτης αναφορικά με την ικανότητα και την βούλησή τους να εφαρμόζουν υπερεθνικές δεσμευτικές συμφωνίες και νομοθετικές πράξεις. Καθώς τα κράτη αποτελούν μια κατηγορία ορθολογικών δρώντων, η προτεραιοποίηση της εφαρμογής των εκάστοτε δημόσιων πολιτικών συνυπολογίζεται βάση των οικονομικών, κοινωνικών, θεσμικών, διοικητικών, υλικών και άυλων παραμέτρων. Συνοπτικά θα υποστηρίξαμε ότι η προώθηση των πολιτικών στοχεύσεων αξιολογείται υπό το πρίσμα μιας ανάλυσης κόστους-οφέλους. Στο πλαίσιο αυτό η περιβαλλοντική πολιτική, ως ένας τομέας υψηλών απαιτήσεων και ισχυρών κανονιστικών δεσμεύσεων δεν αποτελεί για όλα τα κράτη τομέας πολιτικής προτεραιότητας ή δεν δύναται να αποτελέσει εξαιτίας πολλών σημαντικών αδυναμιών στο πλαίσιο υλοποίησής της.

Ακόμα και στην περίπτωση της ίδιας της ΕΕ, ως υπερεθνικού θεσμού και βασικού συνδιαμορφωτή της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, η χάραξη και η εφαρμογή μιας περιβαλλοντικής πολιτικής, αντιμετωπίζει πολλές δυσκολίες και προκλήσεις όπως αναφέρθηκε και στην προηγούμενη ενότητα. Τα ζητήματα της παραβατικότητας απέναντι στην περιβαλλοντική νομοθεσία δεν ήταν άγνωστα ούτε καινούργια όπως κατέδειξαν πολλές μελέτες σε διάφορες χρονικές περιόδους, με σκοπό την ανάδειξη των αιτιών που οδηγούν στις αλλαγές συμπεριφοράς των κ-μ (Borzel & Buzogany, 2020· Δούση, 2014).

Υπό το πρίσμα αυτών των μελετών η ανάλυση θα εστιάσει αρχικά στην εξέταση ενός γενικού πλαισίου παρουσιάζοντας τα κίνητρα, τους παράγοντες και τις αιτίες που καθόρισαν και διαμόρφωσαν τα τελικά αποτελέσματα των αποφάσεων και των εφαρμογών των πολιτικών των κ-μ. Στην συνέχεια και συγκεκριμένα στο επόμενο κεφάλαιο η ανάλυση θα εστιάσει σε δύο περιπτωσιολογικές μελέτες χωρών, της Ελλάδας και Ιταλίας προβάλλοντας τους κυριότερους παράγοντες που επηρέασαν στην πράξη τις χώρες αυτές και υπό το πρίσμα της εφαρμογής της οδηγία ΟΒΕ.

Σύμφωνα με την βιβλιογραφία ιδιαίτερα σημαντικός αναδείχθηκε ο παράγοντας των αλλαγών που καθόρισαν ορισμένες περιόδους και την δυναμική που άσκησαν στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής. Συγκεκριμένα την περίοδο 1985-1999 που σηματοδοτήθηκε από την λειτουργία της ενιαίας αγοράς και της υιοθέτησης του νέου πλαισίου διακυβέρνησης της βιώσιμης ανάπτυξης, παρατηρήθηκε αύξηση της παραβατικότητας των περιβαλλοντικών κανονισμών. Αυτό αποδόθηκε αρχικά σε διάφορους λόγους όπως σε θέματα προσαρμογής των κρατών στις απαιτήσεις του ευρωπαϊκού δικαίου καθώς και σε ζητήματα εθνικών θεσμικών και διοικητικών δυσλειτουργιών.

Άλλη μία σημαντική περίοδος αποτέλεσε εκείνη της δεκαετίας του 2000, στο πλαίσιο της οποίας υιοθετείται το ευρύ ως κοινό νόμισμα, δίνοντας προτεραιότητα στην διασφάλιση της σταθερότητας της οικονομίας και της ανταγωνιστικότητας αφήνοντας σε δεύτερο επίπεδο τον τομέα του περιβάλλοντος αν και συνδέθηκε επιτυχώς με την δυναμική της ευρωπαϊκού κεκτημένου. Ωστόσο τα πολλά και δυσεπίλυτα προβλήματα που προέκυψαν την συγκεκριμένη περίοδο όπως η χρηματοπιστωτική κρίση, η ενεργειακή ασφάλεια, η διαχείριση συγκρούσεων

άλλαξαν την πολιτική ατζέντα των κρατών εντείνοντας παράλληλα τις περιβαλλοντικές πιέσεις. Η περίοδος μετά το 2008, φέρνει στο φως την περιπλοκότητα και την συνθετότητα των σύγχρονων πλέον περιβαλλοντικών ζητημάτων που συνέχιζαν να υποβαθμίζονται σε πολιτικό επίπεδο. Στις περιπτώσεις αυτές οι συνθήκες κατέδειξαν μια αμφισβήτηση απέναντι στις πολιτικές ελίτ και το δημοκρατικό κράτος ως προς τον τρόπο υιοθέτησης και εφαρμογής ρυθμιστικών πολιτικών για την προστασία του περιβάλλοντος.

Συνεπώς τίθεται το ερώτημα με ποιο τρόπο οι εξωτερικοί παράγοντες επιδρούν στην ικανότητα και την ισχύ²⁷ των κρατών ως προς την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων ; (Κουταλάκης, 2012· Zito et al., 2020).

Η υιοθέτηση ή μη διεθνών περιβαλλοντικών συμφωνιών ή περιφερειακών νομοθετικών κανόνων διαμορφώνεται σε σημαντικό βαθμό από τα συμφέροντα και τις προτιμήσεις των κρατών. Συγκεκριμένα η επιλογή, η εφαρμογή ή η επιβολή μιας πολιτικής δεν εξαρτάται μόνο από τις εσωτερικές νομιμοποιήσεις αλλά και από τα διεθνή πολιτικά και οικονομικά συστήματα που πολλές φορές δεν αφήνουν μεγάλα περιθώρια ελεύθερων επιλογών στα κράτη. Συνεπώς κρίνεται αναγκαία η αξιολόγηση του πολιτικού και οικονομικού κόστους της εκάστοτε περιβαλλοντικής ρύθμισης στο θέμα της συμμόρφωσης με το διεθνές ή το ενωσιακό περιβαλλοντικό δίκαιο τόσο από τους εξωτερικούς όσο και από τους εσωτερικούς παράγοντες.

Εάν για παράδειγμα το κόστος ενσωμάτωσης μιας ρύθμισης είναι υψηλό για τους εγχώριους οικονομικούς φορείς η πίεση που θα ασκηθεί για απόκλιση προς τους κυβερνώντες θα είναι μεγάλη. Ειδικότερα η ανάπτυξη διεθνών δικτύων επιρροής των ομάδων συμφερόντων, κυρίως στους τομείς έντασης της οικονομίας (βιομηχανία, ενέργεια) καθορίζει πολλές φορές τα αποτελέσματα των αποφάσεων ή επηρεάζουν αντίστοιχα τις ρυθμίσεις νομοθετικών προτάσεων κατά τα στάδια διαβούλευσης έως και την τελική διαμόρφωσή τους. Είναι προφανές ότι οι ομάδες συμφερόντων διαδραματίζουν καίριο λόγο στην διαμόρφωση των πολιτικών αποφάσεων καθώς χρησιμοποιούν τις πολιτικές διαδικασίες προκειμένου να αναζητήσουν πρόσοδο για την άσκηση επιρροής και την εξασφάλιση ευνοϊκότερων νομοθετημάτων

²⁷ Η έννοια της κρατικής ισχύος διακρίνεται σύμφωνα με την βιβλιογραφία σε δύο κατηγορίες, είτε ως διοικητική ικανότητα του κράτους είτε ως πολιτική ικανότητα επιβολής του νόμου (Κουταλάκης, 2012)

προστατευτικού χαρακτήρα. Μια τέτοια ενέργεια συνεπάγεται αύξηση των οφελών για τα ιδιωτικά συμφέροντα σε βάρος του κοινωνικού οφέλους. Ωστόσο οι ομάδες συμφερόντων μπορεί να ταχθούν και υπέρ των διαδικασιών συμμόρφωσης με τα εκάστοτε περιβαλλοντικά πρότυπα εάν κριθεί ότι συμπλέουν με τα ιδιωτικά τους συμφέροντα.

Για πολλούς μελετητές η ανεπιτυχής επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων οφείλεται στην απόκλιση μεταξύ ατομικών και συλλογικών στόχων καθώς τα κίνητρα που δίδονται δεν είναι τα κατάλληλα. Η ολική παρέκκλιση ή η μερική συμμόρφωση στην περιβαλλοντική νομοθεσία ως απόρροια των ισχυρών πιέσεων των διάφορων ομάδων συμφερόντων και όχι εξαιτίας κυβερνητικής βούλησης, μπορεί να λειτουργήσει ως συντελεστής αποδυνάμωσης της κρατικής ισχύος (Κουταλάκης, 2012· Λάβδας, 2004· Thomson, 2019· Tietenberg & Lewis 2010).

Ένας ακόμη παράγοντας που λειτουργεί περιοριστικά ως προς την ικανότητα των κρατών να επηρεάσουν αποδοτικά και να συμμετέχουν ενεργά στις διαδικασίες λήψη αποφάσεων σε υπερεθνικό επίπεδο αποτελεί η έλλειψη σχετικής εμπειρίας και τεχνικής κατάρτισης στα πολύπλοκα και σύνθετα προβλήματα της περιβαλλοντικής κρίσης. Το αποτέλεσμα είναι διττό καθώς αφενός δεν αποτυπώνονται οι πραγματικές πολιτικές θέσεις και προθέσεις των κρατών προς τα ενωσιακά όργανα κατά τα στάδια διαβούλευσης των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και αφετέρου οδηγούνται τελικώς σε μη υιοθέτηση των κανόνων συμμόρφωσης εξαιτίας απόκλισης σε σχέση με τις πολιτικές τους θέσεις. Συνεπώς η παρέκκλιση από την ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία αποτελεί μια ορθολογική επιλογή κατά την οποία δίνεται έμφαση περισσότερο στο πολιτικό κόστος έναντι των ωφελειών από τις νέες περιβαλλοντικές ρυθμίσεις. Προς ενίσχυση της εκούσιας αυτής επιλογής σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν και οι αλλαγές που καλούνται τα κράτη να επιβάλουν στις εθνικές τους δομές αλλά και στο θεσμικό τους πλαίσιο αντικαθιστώντας παλιές πρακτικές ρύθμισης με νέα πρότυπα και νέες τεχνολογίες που αποφέρουν υψηλό οικονομικό κόστος. Ο βαθμός διεύθυνσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στο εσωτερικό των κ-μ συνεπάγεται καταλυτικές αλλαγές είτε στο θεσμικό οικοδόμημα, είτε στα εθνικά πολιτικά χαρακτηριστικά τους, είτε στις δομές τους έχοντας ως αποτέλεσμα την εμφάνιση σημαντικών διαφοροποιήσεων ως προς την προσαρμογή τους στο περιβαλλοντικό δίκαιο.

Έχει επίσης παρατηρηθεί υψηλό ποσοστό παραβατικότητας των κ-μ και στα τρία στάδια ενσωμάτωσης των οδηγιών και συγκεκριμένα της μη κοινοποίησης των νομοθετικών πράξεων, της εσφαλμένης ενσωμάτωσης της οδηγίας και της συνεπακόλουθης στρέβλωσης του περιεχομένου της και της λανθασμένη πρακτικής εφαρμογής της.

Πολλές χώρες προχωρούν σε αλλαγές των κανόνων κατά την μεταφορά τους στην εθνική νομοθεσία είτε στην βάση μιας ορθολογικής απόφασης είτε εξαιτίας ακούσιας επιλογής. Τις περισσότερες φορές οι προσαρμογές²⁸ αυτές πραγματοποιούνται στην βάση πολιτικών επιλογών προκειμένου να διαμορφώσουν τις ενωσιακές πολιτικές σύμφωνα με τα εθνικά τους συμφέροντα. Για παράδειγμα μπορεί να προστεθούν περισσότεροι κανόνες που διαφοροποιούν το περιεχόμενο μιας οδηγίας υιοθετώντας χαμηλότερα ή υψηλότερα πρότυπα και τεχνικές προδιαγραφές ή εισάγοντας διαφορετικούς τύπους οικονομικών κυρώσεων σε αντίθεση με τον αρχικό ορισμό της οδηγίας. Γίνεται απολύτως σαφές ότι τα αποτελέσματα αυτών των αλλαγών δεν μπορούν να ανταποκριθούν στους αρχικούς στόχους της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ. Αντιθέτως προστίθενται επιπλέον προβλήματα όπως η αύξηση του κόστους εφαρμογής καθώς τα κράτη λαμβάνουν επιπλέον μέτρα για τις πρόσθετες απαιτήσεις ή τις εξαιρέσεις στους κανόνες αλλά και για τον έλεγχο της εφαρμογής τους.

Επιπλέον η απόκλιση από τις βασικές κατευθύνσεις της αρχικής οδηγίας, δύναται να δημιουργήσει περιττή γραφειοκρατία, μείωση της ανταγωνιστικότητας εντός της ενιαίας αγοράς αλλά και της απομάκρυνσης από τους αρχικούς στόχους της πολιτικής. Επιπροσθέτως οι ολοκληρωτικές αλλαγές των κανόνων έχει δημιουργήσει σημαντικά κωλύματα και σύγχυση αναφορικά με την πρακτική εφαρμογή μιας οδηγίας κυρίως από τους διοικητικούς παράγοντες και τους οικονομικούς φορείς υλοποίησή της, οι οποίοι καλούνται να λάβουν υπόψιν τόσο τις οδηγίες της ΕΕ όσο και τα νέα εθνικά μέτρα. Μια τέτοιου είδους γραφειοκρατία μπορεί να ευνοήσει περιπτώσεις διαφθοράς απομακρύνοντας την όποια πιθανότητα για αποτελεσματική πρακτική συμμόρφωση.

²⁸ Η προσαρμογή αποτελεί την διαδικασία εκείνη που αποτυπώνει λεπτομερώς τον τρόπο με τον οποίο οι χώρες προσαρμόζουν τις πολιτικές τους στις εθνική νομοθεσία κατά την μεταφορά των οδηγιών.

Αρκετά κ-μ επίσης επιδιώκουν να εντάξουν περισσότερους κανόνες κατά την προσαρμογή των οδηγιών, με σκοπό την αποσαφήνιση γενικών κανόνων και διφορούμενων εννοιών που περιλαμβάνονται σ' αυτές, ώστε να διευκολύνουν την πρακτική εφαρμογή τους, χωρίς ωστόσο να επιβεβαιώνεται πάντα το επιτυχές αποτέλεσμα. Το ζήτημα της αοριστίας των κανόνων που συμπεριλαμβάνεται συχνά ως βασικό συστατικό στοιχείο των οδηγιών, κατευθύνει τις εθνικές διοικήσεις σε παρερμηνείες και λάθη και κατ' συνέπεια σε αποτυχία της ορθής εφαρμογής τους ιδίως όσον αφορά τα καθήκοντα και τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτές (Κουταλάκης, 2012· Mendrinou, 1996· Thomson, 2019· Zhelyazkova & Thomann, 2021).

Ένας καθοριστικός συντελεστής που συνδέεται με την ακούσια παραβατική συμπεριφορά αποτελεί η διοικητική ικανότητά των κρατών να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις πολύπλοκων περιβαλλοντικών προβλημάτων. Η διοικητική ικανότητα η οποία λαμβάνεται υπόψη ως ανεξάρτητη μεταβλητή της κρατικής ισχύος, καθορίζει την αυτονομία δράσης ενός κράτους στην βάση ενός συνόλου ποιοτικών και ποσοτικών χαρακτηριστικών δίνοντας παράλληλα την δυνατότητα υλοποίησης των πολιτικών του. Στον τομέα του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού δικαίου η ενεργοποίηση κάποιων διαδικασιών κρίνονται απαραίτητες προϋποθέσεις προκειμένου να τεθούν σε λειτουργία οι περιβαλλοντικές ρυθμίσεις, όπως η δημιουργία συγκεκριμένων διοικητικών δομών, η ενεργοποίηση βέλτιστων πρακτικών και τεχνογνωσίας για την εφαρμογή των κανόνων κ.α . Η εκπλήρωση των προϋποθέσεων αυτών απαιτεί με την σειρά της την κινητοποίηση υλικών και ανθρώπινων πόρων οι οποίοι δεν είναι διαθέσιμοι σε όλα τα κ-μ. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την μη εφαρμογή της οδηγίας παρότι η συνολική πρόθεσή τους είναι θετική απέναντι στις δεσμεύσεις αυτές.

Επιπροσθέτως η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας προσεγγίζεται διαφορετικά από κάθε χώρα καθώς αξιολογείται πολλές φορές στην βάση της πολιτικής κουλτούρας τους ή του πολιτικού μοντέλου. Συγκεκριμένα στην ΕΕ διακρίνονται αρκετά καπιταλιστικά μοντέλα πολιτικής και οικονομικής οργάνωσης καθώς επίσης και κάποια πιο πλουραλιστικά, όπως τα εθνικά στυλ πολιτικών που στοχεύουν στην ανάδειξη περισσότερο των εθνικών χαρακτηριστικών τους. Οι διαφορετικές αφετηρίες και τάσεις της οργανωτικής δομής τους διαδραματίζουν

ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στον τρόπο και στον βαθμό συμμόρφωσής τους με τις εκάστοτε εθνικές ή ενωσιακές αποφάσεις. Ίσως δεν αποτελεί τυχαία η περίπτωση ότι ένα υψηλό ποσοστό μη συμμόρφωσης με την ευρωπαϊκή νομοθεσία συναντάται στις μεσογειακές χώρες της ΕΕ όπως η Ελλάδα, η Ιταλία και η Ισπανία συγκεντρώνοντας μια σειρά κοινών χαρακτηριστικών γνωστό και ως «Μεσογειακό Σύνδρομο» όπως θα εξετάσουμε και στην συνέχεια (Borzel & Buzogany 2020· Κουταλάκης, 2012· Λάβδας, 2004).

Κεφάλαιο τέταρτο

Περιπτωσιολογικές Μελέτες

Ελλάδα-Ιταλία

Η ακαδημαϊκή κοινότητα ανέπτυξε μια σκεπτικιστική στάση απέναντι στο φαινόμενο του μεγάλου ελλείματος συμμόρφωσης των χωρών της Ν.Ευρώπης (Ιταλία, Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία) με την περιβαλλοντική νομική εναρμόνιση της ΕΕ. Οι αρνητικές επιδόσεις των χωρών αυτών αποδόθηκαν σε μια σειρά παραγόντων και αιτιών, πολλές από τις οποίες αναλύθηκαν στο κεφάλαιο τρία. Ωστόσο πολλοί μελετητές υποστηρίζουν ότι τα προβλήματα αυτά δεν αποτελούν ένα ενδημικό φαινόμενο καθώς οφείλονται σε ορθολογικές επιλογές των πολιτικών κυβερνήσεων και όχι στις πολιτικές κουλτούρες και τα διοικητικά συστήματα, ή μήπως όχι τελικά;

Είναι γεγονός ότι το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης με την περιβαλλοντική νομοθεσία τείνει να γίνει συστημικό φαινόμενο και οι χώρες που εξακολουθούν να βρίσκονται στις υψηλότερες θέσεις των διαδικασιών επί παραβάσει μέχρι και σήμερα είναι μεταξύ άλλων η Ελλάδα και η Ιταλία σύμφωνα με την ετήσια έκθεση της Ε.Επιτροπής το 2023 αναφορικά με την παρακολούθηση της ενωσιακής εφαρμογής του δικαίου. Οι χώρες αυτές, οι οποίες παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς συμπορεύονται στο ίδιο πλαίσιο ελλείματος συμμόρφωσης με την περιβαλλοντική νομοθεσία, θα αποτελέσουν και το αντικείμενο μελέτης της παρούσας έρευνας υπό το πρίσμα της οδηγίας των βιομηχανικών εκπομπών (ΟΒΕ).

Αξίζει ωστόσο να σταθούμε σε κάποια αξιοσημείωτα στοιχεία της αναφερόμενης έκθεσης για τις δύο χώρες, επιβεβαιώνοντας ότι δεν έχει συντελεστεί ιδιαίτερη πρόοδος στον τομέα του περιβάλλοντος. Όσον αφορά την Ελλάδα, συγκαταλέγεται στην τρίτη υψηλότερη θέση της γενικής κατάταξης των διαδικασιών

επί παραβάσει εξαιτίας εσφαλμένης μεταφοράς ή εφαρμογής των οδηγιών. Όσον αφορά τις οικονομικές κυρώσεις που επιβλήθηκαν από το ΔΕΕ για υποθέσεις που αφορούσαν και τον τομέα του περιβάλλοντος, ξεχωρίζουν πέντε χώρες ανάμεσα στις οποίες συμπεριλαμβάνεται η Ιταλία (2^η) μαζί και με την Ελλάδα (4^η). Τέλος και το σημαντικότερο σε σχέση με τις παραβάσεις και κατόπιν αποφάσεως του ΔΕΕ, εμφανίζεται η Ελλάδα να κατέχει την υψηλότερη θέση με είκοσι δύο (22) υποθέσεις εκ των οποίων η πλειοψηφία αυτών (17) αφορούσαν το τομέα του περιβάλλοντος με την Ιταλία να ακολουθεί με δέκα εννιά (19) υποθέσεις με τις περισσότερες επίσης(11) να αφορούν τον περιβαλλοντικό τομέα²⁹ (Ε.Επιτροπή, 2024; Koutalakis, 2010; Pridham, 1996).

4.1. Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα

Κατά το παρελθόν είχε υποστηριχτεί η παράδοση θέση ότι η Ελλάδα δεν είχε αναπτύξει περιβαλλοντική πολιτική, μια θέση που θα την χαρακτηρίζαμε υποτιμημένη και αναληθής. Εάν προστρέξει κανείς στο Σύνταγμα του 1975 θα διαπιστώσει τις προοδευτικές διατάξεις που θεσπίστηκαν για την «προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος»³⁰ με σκοπό την ανάπτυξη προληπτικής και ανασταλτικής δραστηριότητας, οι οποίες ωστόσο παρέμειναν ανεφάρμοστες μέχρι την ψήφιση του ν.1650/86. Αυτή η σπουδαία νομική μεταρρυθμιστική παρέμβαση (ν.1650/86) παρείχε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος συμπεριλαμβάνοντας τις βασικές αρχές και τους μηχανισμούς παρέμβασης σε όλα τα πεδία των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων. Ωστόσο και σ' αυτήν την περίπτωση ένα μεγάλο μέρος των διατάξεων παρέμεινε νεκρό γράμμα δίχως να είναι ικανό να διορθώσει διαχρονικές παθογένειες του ελληνικού κράτους.

Οι αλλαγές στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής σηματοδοτούνται με την ενσωμάτωση των ενωσιακών νομοθετικών ρυθμίσεων στην ελληνική νομοθεσία. Το ευρωπαϊκό περιβαλλοντικό δίκαιο θα επιφέρει διαρθρωτικές αλλαγές σ' ολόκληρο το πλαίσιο της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής προσθέτοντας εκτός από

²⁹ Ολόκληρη η έκθεση της Ε.Επιτροπής διαθέσιμη στο https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2023-annual-report-monitoring-application-eu-law_en

³⁰ Άρθρο 24 του Συντάγματος (Decleris, 2000)

τομεακές κανονιστικές ρυθμίσεις και νομοθετικές παρεμβάσεις σε νέους εξειδικευμένους τομείς. Στην Ελλάδα έχουν εκδοθεί μια σειρά κανονισμών και ένα ευρύ πεδίο οδηγιών καλύπτοντας πολλούς περιβαλλοντικούς τομείς, αναφέροντας μεταξύ άλλων την ρύθμιση της ποιότητας του αέρα και των υδάτων, την ανακύκλωση, τις βιομηχανικές εκπομπές κ.α.

Αναφορικά με το ζήτημα της μεταφοράς και ενσωμάτωσης της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας η Ελλάδα έχει επιδείξει κακές επιδόσεις ως προς την πρακτική εφαρμογή της νομοθεσίας, οι οποίες διακρίνονται από αυξομειωτικές τάσεις που δεν έχουν εξαλειφθεί μέχρι και σήμερα. Πολλοί παράγοντες οφείλονται στις μεταβολές αυτές επισημαίνοντας αρχικά την προτεραιοποίηση πολιτικών. Επί σειρά ετών οι ελληνικές κυβερνήσεις έδιναν προτεραιότητα στον τομέα της οικονομίας καθώς αποτελούσε την «αχίλλειο πτέρνα» της χώρας, ειδικά κατά την είσοδό της στην ΕΚ. Η μεγάλη αναπτυξιακή απόκλιση με τις υπόλοιπες βιομηχανικές χώρες του βορρά αποτελούσε ισχυρό κίνητρο χωρίς ωστόσο να συνοδεύεται από ένα σωστό σχεδιασμό.

Η έλλειψη αυτή οδήγησε σε μια σειρά περιβαλλοντικών προβλημάτων εξαιτίας του φρενήρη ρυθμού ανάπτυξης των οικονομικών και άλλων συνεπακόλουθων δραστηριοτήτων. Ανάμεσα σ' αυτά θα συμπεριληφθούν η άναρχη αστικοποίηση, η κερδοσκοπία της γης και η εκτεταμένη εκμετάλλευσή της, η ρύπανση του εδάφους, του αέρα και των υδάτων από γεωργικές και βιομηχανικές δραστηριότητες, ο μαζικός τουρισμός καθώς και άλλες δραστηριότητες. Για πολλούς μελετητές τα περιβαλλοντικά ζητήματα στην Ελλάδα αποτέλεσαν πηγή αντικρουόμενων πιέσεων για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής καθώς θα έπρεπε να διαχειριστούν ένα υψηλό κόστος για την επίλυσή τους. Επιπροσθέτως βασικές διαρθρωτικές αδυναμίες της κρατικής διοίκησης όπως ανεπάρκεια υλικών και ανθρώπινων πόρων, έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών και σχετικών υποδομών αλλά και επιμέρους ανεπαρκής τεχνολογική εξειδίκευση, οδήγησε σε μια παρατεταμένη περίοδο υποβάθμισης του περιβάλλοντος στην πολιτική ατζέντα (European Commission & Decleris, 2000' Κουταλάκης, 2012' Pridham et al., 1995).

Καθ' όλη την διάρκεια της δεκαετίας του 1990, η αύξηση της ελληνικής παραβατικότητας ήταν ενδεικτική προκαλώντας μάλιστα τις έντονες ανησυχίες της ΕΚ, καθώς ένα μεγάλο ποσοστό της περιβαλλοντικής νομοθεσίας δεν είχε

ενσωματωθεί, ούτε φυσικά εφαρμοστεί. Η συνθήκη αυτή είχε ως συνεπακόλουθο την αποτυχία της ελληνικής πολιτικής να επιδείξει ένα βιώσιμο αναπτυξιακό μοντέλο σε σχέση με τα υπόλοιπα κ-μ, που θα έδινε προτεραιότητες στην υιοθέτηση φιλικών προς το περιβάλλον πρακτικών σε τομείς της οικονομίας. Μια τέτοια απόκλιση με τις άλλες χώρες δεν ευνόησε επίσης την δημιουργία ισχυρής διαπραγματευτικής θέσης ή επηρεασμού της χώρας κατά το πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για τις διαδικασίες διαμόρφωσης βασικών ρυθμιστικών προτύπων των κοινοτικών κανόνων, παραμένοντας στο περιθώριο για μεγάλο διάστημα.

Η αποστασιοποίηση αυτή ενισχύθηκε και από έναν ακόμα πολιτικό παράγοντα που σχετίζονταν με την υιοθέτηση του ρυθμιστικού μοντέλου πολιτικής της ΕΚ. Το συγκεκριμένο μοντέλο της άμεσης ρύθμισης είχε συγκεντρώσει πολλές επικρίσεις³¹ και αντίθετες απόψεις αναφορικά με τις συνέπειες της πρακτικής εφαρμογής του ιδίως για τις χώρες εκείνες που έρχεται σε αντίθεση με την πολιτική κουλτούρα τους. Οι χώρες αυτές που χαρακτηρίζονται από εθνικά στιλ πολιτικής δεν έκαναν εύκολα αποδεκτή μία τέτοια πολιτική προσέγγιση που δεν ήταν συμβατή με τις εθνικές παραδόσεις και δεν κέρδιζε την εσωτερική νομιμοποίησή από ομάδες συμφερόντων, μέσα ενημέρωσης, κοινή γνώμη, όπως στην περίπτωση της Ιταλίας.³²

Στο πλαίσιο αυτό του ρυθμιστικού ανταγωνισμού η Ελλάδα παρέμεινε αμέτοχη, προβάλλοντας ως κεντρικό επιχείρημα ότι το συγκεκριμένο ρυθμιστικό πλαίσιο δεν εμπίπτει στην φύση των εθνικών της περιβαλλοντικών ζητημάτων καθώς βρίσκονταν εκτός πεδίου της ενιαίας αγοράς. Για την Ελλάδα δεν μπορεί να υποστηριχτεί με βεβαιότητα μια θετική ή αρνητική στάση απέναντι στο συγκεκριμένο ζήτημα καθώς δεν υπάρχουν επίσημα στοιχεία που να το αποδεικνύουν. Υπάρχουν όμως επίσημοι ισχυροί από προϊστάμενες αρχές για αντιδραστικές συμπεριφορές του συνόλου της κοινωνίας³³ απέναντι στην υποχρέωση που δημιουργείται για τυχόν επιβολή κάθε είδους νομοθεσίας ή οδηγίας.

³¹ Οι σημαντικότερες διατείνονταν ότι ήταν ένα μέσο εξυπηρέτησης ιδιωτικών συμφερόντων, δεν ήταν ευέλικτο για τις επιχειρήσεις και δεν ήταν αποτελεσματικό καθώς ήταν ελαστικό ως προς το κόστος ελέγχου της ρύπανσης τόσο από τον ρυπαντή όσο και τις κρατικές αρχές (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003)

³² Οι περιβαλλοντικές ομάδες στην Ιταλία έχουν πολύ μεγάλη επιρροή σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες του νότου (Pridham, 1996).

³³ Είτε δημόσια υπηρεσία, είτε ιδιωτικές επιχειρήσεις, είτε απλός πολίτης (Pridham, 1996)

Αυτή η «άτυπη αλληλεγγύη» ενάντια στο κράτος δημιούργησε πολλά εφαρμοστικά προβλήματα στην περιβαλλοντική νομοθεσία.

Ένα σημαντικό πρόβλημα που εντοπίζεται την περίοδο αυτή αφορούσε τον θεσμικό κατακερματισμό και την συμμετοχή πολλών συναρμόδιων υπηρεσιών στην εφαρμογή μιας περιβαλλοντικής οδηγίας δημιουργώντας πρόσθετα προβλήματα στην μη έγκαιρη ενσωμάτωσή της. Η έλλειψη μεταρρυθμίσεων στον διοικητικό τομέα αποτέλεσε ένα σημαντικό εμπόδιο για την πρακτική εφαρμογή των οδηγιών όπως επίσης και η αδύναμη θεσμικά λειτουργία μη κυβερνητικών οργανώσεων (εφεξής ΜΚΟ) και της συμμετοχής πολιτών στις πολιτικές διαδικασίες. Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και αρχές του 2000 η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση παίρνει την θέση της συγκεντρωτικής κουλτούρας ενδυναμώνοντας παράλληλα και την συμμετοχή εξωθεσμικών δρώντων στην διαμόρφωση, την παρακολούθηση και το έλεγχο των περιβαλλοντικών πολιτικών (Κουταλάκης, 2012· Pridham et al., 1995· Pridham, 1996).

Από την δεκαετία του 2000 εμφανίζεται μία εξομάλυνση αναφορικά με την καθυστέρηση των διαδικασιών ενσωμάτωσης, όμως το πρόβλημα εξακολουθεί και υφίσταται κυρίως ως προς την πρακτική εφαρμογή της νομοθεσίας. Επιπροσθέτως η είσοδος της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) έθεσε προτεραιότητα για ακόμα μία φορά στον οικονομικό τομέα επιβάλλοντας παράλληλα περιορισμούς στις δημόσιες περιβαλλοντικές δαπάνες. Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ το 2000 για τις περιβαλλοντικές και οικονομικές επιπτώσεις της χώρας, η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών πρακτικών σε διάφορες τομεακές πολιτικές παρέμεινε ελλιπής και διάσπαρτη. Ο μόνος τομέας που κατείχε ένα προβάδισμα ήταν ο ενεργειακός. Οι υπόλοιποι οικονομικοί τομείς δραστηριότητας και οι πιο επιζήμιοι περιβαλλοντικά (π.χ. γεωργία, τουρισμός) ενίσχυσαν τις εκάστοτε περιβαλλοντικές δράσεις τους μόνο μέσω κοινοτικών προγραμμάτων και πόρων. Τα ζητήματα παραβίασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας εξακολουθούσαν να υφίστανται και να ενισχύονται καθώς οι περιβαλλοντικές επιδόσεις και πρακτικές εξακολουθούσαν να παρεμποδίζονται από την έλλειψη πόρων και τεχνογνωσίας αλλά και των συντονιστικών κενών της κυβερνητικής διοίκησης. Ωστόσο η μεγαλύτερη αδυναμία της αναποτελεσματικής εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας εντοπίζεται στην έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών και επιβολής προστίμων. Όσον αφορά την συμμετοχή του κοινού και των ΜΚΟ ήταν περιορισμένη

εκτός από τις περιπτώσεις εκείνες του ενωσιακού δικαίου όπου η συμμετοχή στις διαβουλεύσεις καθίσταται υποχρεωτική (π.χ μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων). Τέλος και όσον αφορά την χρήση οικονομικών εργαλείων , τα οποία ενσωματώνουν την αρχή ο ΡΠ³⁴, χρησιμοποιούνται ελάχιστα και κατά περίπτωση (φόροι, επιδοτήσεις) με σκοπό την συλλογή εσόδων και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας χωρίς κανένα αντισταθμιστικό και οικολογικό χαρακτήρα. Ο μόνος τομέας της οικονομίας που ευνοήθηκε περισσότερο από τις πολιτικές αυτές ήταν ο τομέας της ελληνικής βιομηχανίας.

Οι περιβαλλοντικές πολιτικές από την δεκαετία 2010-2019 παρουσίασαν σημαντικά βήματα προόδου με χαρακτηριστικότερο την θεσμοθέτηση της πρόσβασης του κοινού και των ΜΚΟ στις διοικητικές αποφάσεις και την περιβαλλοντική νομοθεσία. Όμως η μακρόσυρτη περίοδος των μνημονίων αύξησαν ιδιαίτερα τις περιβαλλοντικές πιέσεις. Αυτό αποτυπώθηκε κυρίως από την επιτακτική ανάγκη εξεύρεσης εσόδων που κίνησαν γρήγορες επενδυτικές διαδικασίες με μεγάλο περιβαλλοντικό αποτύπωμα, όπως νομιμοποιήσεις αυθαιρέτων, ακόμα και σε προστατευόμενες περιοχές Natura 2000, αδειοδοτήσεις εξορυκτικών δραστηριοτήτων (χρυσού και υδρογονανθράκων), ιδιωτικοποιήσεις δημόσιων εκτάσεων γης κ.α. Η περίοδος μέχρι και το 2019 όπου αρχίζει να επανακάμπτει η ελληνική οικονομία ξεκινούν παράλληλα και διαδικασίες απολιγνιτοποίησης σηματοδοτώντας μια στροφή προς το περιβαλλοντικό κερτημένο (Νάντσου, 2020³⁴ ΟΟΣΑ,2000).

4.1.1 Η ελληνική βιομηχανία και η εφαρμογή της οδηγίας 2010/75 (ΟΒΕ).

Η σχέση ελληνικού κράτους και βιομηχανίας ανέκαθεν υπήρξε ένας ομφάλιος δεσμός. Η βιομηχανία πάντα αποτελούσε έναν από τους βασικούς πυλώνες της οικονομίας αλλά και μια γενεσιουργό αιτία περιβαλλοντικής ρύπανσης. Στην Ελλάδα η βιομηχανική ρύπανση ξεκίνησε να αφήνει το αρνητικό της αποτύπωμα από την δεκαετία του 1980 όταν διαπιστώθηκε σε μελέτη του ΟΟΣΑ το 1983, ότι το σημαντικότερο πρόβλημα εντοπιζόταν στην ατμοσφαιρική ρύπανση κυρίως στα μεγάλα αστικά κέντρα.

³⁴ Βάσει του άρθρου 29 του νόμου-πλαισίου για την περιβαλλοντική προστασία (ΟΟΣΑ, 2000)

Ωστόσο το φαινόμενο αυτό δεν έπληττε μόνο την Ελλάδα αλλά και τις περισσότερες βιομηχανικές πόλεις της Ευρώπης εντείνοντας το πρόβλημα των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Ο τομέας που κατέχει το μεγαλύτερο μερίδιο εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα είναι αυτός της παραγωγής και κατανάλωσης ενέργειας. Στο πλαίσιο αυτό η ΕΕ έλαβε μια σειρά νομοθετικών μέτρων συμπεριλαμβάνοντας τομεακές οδηγίες για την βιομηχανική ρύπανση που αφορά τις βιομηχανικές εκπομπές, τα απόβλητα, την ρύπανση του εδάφους και των υδάτων κ.α. Η οδηγία 2010/75 για τις βιομηχανικές εκπομπές θέτει ως βασικούς στόχους την διασφάλιση της δημόσιας υγείας από την μείωση της ρύπανσης στο κατώτερο δυνατό όριο. Η οδηγία στηρίζεται σ' ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο πρόληψης και ελέγχου της ρύπανσης με την συμπερίληψη και της αρχής ο ΡΠ. Ορίζει τέλος μια σειρά προϋποθέσεων που αφορούν της αδειοδότηση και τον έλεγχο μεγάλης κλίμακας εγκαταστάσεων καθώς επίσης και την εφαρμογή βέλτιστων διαθέσιμων πρακτικών (εφεξής ΒΔΤ). Στο σημείο αυτό επισημαίνονται δύο βασικά σημεία της ΟΒΕ που αφορούν πρώτον την πρόβλεψη συστήματος περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων αποτελώντας μάλιστα το πρώτο νομοθέτημα της ΕΕ που χρησιμοποιεί δεσμευτικές απαιτήσεις και δεύτερον την διασφάλιση προσβασιμότητας του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων αναφορικά με τις αιτήσεις και την εκχώρηση αδειών αλλά και της παρακολούθησης της αποτελεσματικότητας της εφαρμογής της (Ε.Επιτροπή, χ,χ³⁵ Pridham et al.,1995 Pridham, 1996).

Η θέσπιση από την ΕΕ κοινών ποιοτικών προδιαγραφών και κοινών ορίων ρύπων για τις βιομηχανικές δραστηριότητες μέσω του ρυθμιστικού μοντέλου δεν λειτούργησε αποδοτικά κατά τα προηγούμενα χρόνια εξαιτίας του υψηλού λειτουργικού κόστους και της εφαρμογή του. Για την ελληνική βιομηχανία οι περιβαλλοντικοί κανονισμοί προσέθεταν ένα επιπλέον κόστος (10-15%) σε σχέση με άλλες χώρες, κυρίως βαλκανικές, με τις κρατικές επιδοτήσεις να παρεμβαίνουν ενισχύοντας κυρίως την βιομηχανία ενέργειας αλλά και το ανταγωνιστικό τους πλεονέκτημα. Από την άλλη πλευρά οι ενισχύσεις αυτές καθώς δεν συνοδεύονταν από διοικητικά πρόστιμα δεν ενθάρρυνε τους ρυπαντές να αναλάβουν την ευθύνη για το κόστος της ρύπανσης που προκαλούσαν και κατά συνέπεια δεν απέδιδε η

³⁵ Διαθέσιμο στο https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/EL/index.html

θεσμοθετημένη αρχή ο ΡΠ. Με την εισαγωγή της ΟΒΕ η Ελλάδα άρχισε να σημειώνει σημαντικά βήματα στην μείωση των ατμοσφαιρικών ρύπων αλλά η συνολική αποτίμηση έδειχνε υψηλό ποσοστό στις αστικές περιοχές το 2020. Οι συστάσεις για περαιτέρω μείωση των ατμοσφαιρικών ρύπων συγκαταλέγονται μέσα στο γενικότερο πλαίσιο της παραβατικής συμπεριφοράς της χώρας. Σύμφωνα με την έκθεση της Ε.Επιτροπής για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα για το 2022 καθώς και του υπομνήματος της ΜΚΟ WWF Ελλάς προς την Ε.Επιτροπή το 2024 έχουν σημειωθεί αρκετές παραβάσεις αναφορικά με τις βιομηχανικές εκπομπές. Ενδεικτικά θα αναφερθούν δύο περιπτώσεις με την πρώτη να σχετίζεται, σύμφωνα με το σχετικό υπόμνημα της ΜΚΟ, στους εγκατεστημένους σταθμούς ηλεκτρικής διασύνδεσης της Κρήτης με την Αττική όπου διαπιστώνεται μη συμμόρφωση με τις οριακές τιμές εκπομπών καθώς και παρέκκλιση των προϋποθέσεων αδειοδότησης και διασφάλισης της μη πρόκλησης ρύπανσης. Η δεύτερη αξιοσημείωτη αναφορά σχετίζεται από την Ε.Επιτροπή για τον σταθμό ηλεκτρικής ενέργειας στον Αγ. Δημήτριο ο οποίος συγκαταλέγεται μεταξύ των τριάντα ευρωπαϊκών εγκαταστάσεων με το υψηλότερο κόστος ζημιάς που προκαλείται από τις κύριες εκπομπές ατμοσφαιρικών εκπομπών του θερμοκηπίου. Στο πλαίσιο αυτό οι ελληνικές αρχές αναγκάστηκαν να υποβάλουν μέτρα προς την Ε.Επιτροπή αναφορικά με την αντιμετώπιση της ρύπανσης από τους λιγνιτικούς σταθμούς ηλεκτρικής ενέργειας.

Σημαντικές επίσης κρίνονται και οι αναφορές που υποβάλλονται στο Ε.Κοινοβούλιο από τους πολίτες ή ΜΚΟ. Οι ενέργειες αυτές έχουν αυξηθεί τα τελευταία χρόνια και στην Ελλάδα συμβάλλοντας σε μεγαλύτερη διαφάνεια του κυβερνητικού έργου και συμβάλλοντας παράλληλα στην επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων. Μια ελληνική περίπτωση αναφοράς αποτελεί αυτή του ελληνικού Συλλόγου Ανέργων και Περιβάλλοντος Ακρηνίου που αναφέρεται στην επιτακτική ανάγκη μετεγκατάστασης χωριού (Ακρινή Κοζάνης) εξαιτίας εξορυκτικών δραστηριοτήτων λιγνίτη και καύσης από την Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ). Ο αναφέρων διαμαρτύρεται για την κωλυσιεργία του κράτους να εφαρμόσει την ισχύουσα νομοθεσία για μετεγκατάσταση του χωριού καθώς οι δραστηριότητες αυτές σύμφωνα με μελέτες έχουν αποβεί άκρως επικίνδυνες για την δημόσια υγεία όχι μόνο των κατοίκων αλλά και της ευρύτερης περιοχής (αύξηση θανάτων 44% και

άλλα προβλήματα υγείας κατά 240%). (Ε.Επιτροπή,³⁶χ.χ.· Ε.Κοινοβούλιο³⁷, χ.χ.· ΟΟΣΑ, 2000· ΟΟΣΑ, 2020· WWF Ελλάς, 2024).

4.2 Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ιταλία

Η Ιταλία ανήκει στις μεσογειακές χώρες με το υψηλότερο ποσοστό μη συμμόρφωσης με την περιβαλλοντική νομοθεσία αλλά και της αδυναμίας επίλυσης διαφορών με την Ε.Επιτροπή κατά τις διαδικασίες επί παραβάσει στο ΔΕΕ. Η Ιταλία επίσης όπως και η Ελλάδα αντιμετωπίζει αρκετά προβλήματα στην πρακτική εφαρμογή και επιβολή της νομοθεσίας εξαιτίας πολιτικών και διοικητικών παραγόντων. Ωστόσο η Ιταλία σε αντίθεση με την Ελλάδα αποτελεί ένα περιφερειακό κράτος με κατακερματισμένες δομές (κάθετες και οριζόντιες) και αδύναμες εκτελεστικές εξουσίες εξαιτίας των μεταβαλλόμενων κυβερνητικών συνασπισμών.

Οι πολιτικοί παράγοντες διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στις διαδικασίες ενσωμάτωσης και συμμόρφωσης της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας καθώς οι συνεχόμενες πολιτικές μεταβολές συνέβαλαν σε μεγάλες καθυστερήσεις των προθεσμιών ενσωμάτωσης αλλά και στην μεταβολή των λειτουργιών των πολιτικών δομών. Επίσης ο βαθμός προτεραιότητας που αποδόθηκε στον τομέα του περιβάλλοντος ήταν ιδιαίτερα χαμηλός κυρίως μέχρι και το 2012 συμπεριλαμβανομένης και της περιόδου οικονομικής ύφεσης που έπληξε τις ευρωπαϊκές χώρες. Ωστόσο πολύ μεγάλες δυσκολίες ως προς την εφαρμογή και παρακολούθηση της περιβαλλοντικής πολιτικής εντοπίζονται κυρίως στον συντονισμό μεταξύ περιφερειών και κεντρικής διοίκησης. Προκειμένου να γίνει αντιληπτός ο βαθμός πολυπλοκότητας της συνεργασίας και αποτελεσματικής λειτουργίας των συναρμόδιων υπηρεσιών αναφέρουμε χαρακτηριστικά ότι στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση των τριών υποεθνικών επίπεδων της Ιταλίας, συμμετέχουν είκοσι περιφέρειες, εκατό δέκα επαρχίες και οχτώ χιλιάδες δήμοι.

³⁶ Διαθέσιμο στο: https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#email

³⁷ Αναφορά αρ. 0594/2021, διαθέσιμο στο <https://www.europarl.europa.eu/petitions/el/show-petitions?years=2021&years=1&searchThemes=ENVIPOLL&searchThemes=1&statuses=AVAILABLE&statuses=1&countries=GR&countries=1&searchRequest=true&resSize=20&pageSize=20#res>

Εξαιτίας των δυσκολιών αυτών η προώθηση μιας αποκεντρωμένης διοίκησης κρίθηκε επιτακτική με την έναρξη σημαντικών μεταρρυθμίσεων³⁸ να σηματοδοτούνται την δεκαετία του 1990 όπου πολλές αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στις περιφέρειες και τους δήμους με εξαίρεση ωστόσο τις οριζόντιες αρμοδιότητες και τα μεγάλα έργα υποδομής. Η μεταρρύθμιση ωστόσο που ακολούθησε το 1997-2001 δυσχέραινε περισσότερο τα προβλήματα σε πολλούς τομείς πολιτικής κυρίως δε στον περιβαλλοντικό, καθώς δεν προσδιόριζε επαρκώς τις αρμοδιότητες μεταξύ κεντρικής διοίκησης και περιφέρειας. Η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων και καθηκόντων δυσχέραιναν σε μεγάλο βαθμό την διεκπεραίωση των διαδικασιών ενσωμάτωσης των οδηγιών καθώς υπόκεινται σε χρονοβόρες διαβουλεύσεις μεταξύ ενός διμερούς συστήματος και μιας πολυκομματικής εκπροσώπησης.

Η Ιταλία συγκαταλέγεται στις χώρες εκείνες με την πιο πολυδιασπασμένη κομματική εκπροσώπηση από την δεκαετία του 1990. Η πολυκομματική διακυβέρνηση αποτέλεσε ιδιαίτερα κρίσιμος παράγοντας καθώς καθόρισε σε μεγάλο βαθμό τις πολιτικές αποφάσεις, τις νομοθετικές διαδικασίες αλλά και τις σχέσεις με την δημόσια διοίκηση. Ειδικότερα στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής νομοθετικής διαδικασίας, σημειώνονταν πληθώρα παρεμβάσεων από τα πολιτικά κόμματα εξαιτίας της εκπροσώπησης πελατειακών συμφερόντων έχοντας ως αποτέλεσμα την ψήφιση νομοσχεδίων στα οποία απουσίαζαν σημαντικές παράμετροι των περιβαλλοντικών οδηγιών όπως η υιοθέτηση συγκεκριμένων προτύπων και προδιαγραφών. Επιπλέον η επίτευξη συναίνεσης ειδικότερα σε τομείς πολιτικής που απαιτούνταν δύσκολες μεταρρυθμίσεις ήταν συνήθως αβέβαιη δυσχεραίνοντας και επιβραδύνοντας ακόμα περισσότερο τις νομοθετικές διαδικασίες.

Ο τομέας της κρατικής διοίκησης αποτέλεσε ένα ειδικό καθεστώς ανταλλακτικής συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα όπου οι κομματικοί συνασπισμοί και οι ομάδες συμφερόντων είχαν άμεση πρόσβαση μέσω διανομής θέσεων και πόρων (Koutalakis, 2010· Λάβδας, 2004· OECD, 2013· Pridham, 1996).

Όπως αναφέρθηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο η Ιταλία συγκαταλέγεται στην κατηγορία των κρατών με εθνικό στυλ πολιτικής οργάνωσης το οποίο καθορίζεται από κάποια τυπικά (θεσμικά) και άτυπα (συμπεριφορικά) χαρακτηριστικά. Ανάμεσα σ' αυτά ιδιαίτερο ρόλο διαδραματίζουν τα ηθικά ζητήματα

³⁸ Βασίστηκαν στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις Bassanini (OECD, 2013)

αναφορικά με την νομική συμμόρφωση δημιουργώντας πολλές φορές και συγκρουσιακές καταστάσεις. Μια τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση σημειώθηκε όταν οι διατάξεις της οδηγίας της ΕΕ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων έρχονταν σε αντίθεση με ηθικά ζητήματα από πλευράς δημόσιας διοίκησης. Η έλλειψη διαφάνειας κατά την πρακτική εφαρμογή της οδηγίας δημιούργησε πολλές αντιδράσεις και συγκρούσεις μεταξύ πολιτών και δημόσιας διοίκησης σε αντίθεση με την μεταξύ τους παραδοσιακή διαλεκτική σχέση στο παρελθόν. Ωστόσο η περίπτωση αυτή ανέδειξε την βαρύτητα που έδινε το ιταλικό κράτος στο διεκπεραιωτικό μέρος της εκτέλεσης κανόνων αλλά όχι στην επίτευξη αποτελεσμάτων.

Την δεκαετία 2002-2012 η Ιταλία ανέπτυξε σε μεγάλο βαθμό το περιβαλλοντικό πλαίσιο πολιτικής της εξαιτίας των ενωσιακών και των διεθνών δεσμεύσεών της. Μεγάλη επίσης ήταν και συμβολή του Περιβαλλοντικού Κώδικα το 2006 που βοήθησε στην απλοποίηση του εθνικού δικαίου, στην μεταφορά εκκρεμών οδηγιών και την περαιτέρω ενίσχυση της εφαρμοστικής διαδικασίας. Ωστόσο παρά τις προσπάθειες οι περιβαλλοντικές αποκλίσεις παρέμεναν μεγάλες, που οφείλονταν κυρίως σε άλλες πολιτικές προτεραιότητες, την έλλειψη πόρων και την ανάπτυξη ικανοτήτων. Αν και την περίοδο αυτή η Ιταλία σύμφωνα με την αξιολόγηση του ΟΟΣΑ για τις περιβαλλοντικές συνέπειες, είχε την χαμηλότερη οικονομική επίδοση μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, επηρεασμένη σαφώς από την παγκόσμια ύφεση, οι περιβαλλοντικές πιέσεις μειώθηκαν με σημαντικότερη αυτή των μειώσεων των εκπομπών και ατμοσφαιρικών ρύπων.

Και η Ιταλία όπως και η Ελλάδα δεν είχε καταφέρει την δεκαετία του 2000 να ενσωματώσει επιτυχώς το μοντέλο της αειφόρου ανάπτυξης στους τομείς πολιτικής της. Η χρήση οικονομικών εργαλείων για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών προβλημάτων δεν απέδιδε την εσωτερική του περιβαλλοντικού κόστους. Για παράδειγμα η επιβολή περιβαλλοντικών φόρων δεν είχε κανένα περιβαλλοντικό αναδιανεμητικό σκοπό παρά μόνο της συλλογής εσόδων, ενώ οι φορολογικοί συντελεστές για την ενέργεια δεν αντικατόπτριζαν την εσωτερική του περιβαλλοντικού κόστους από τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα (CO₂). Η αναποτελεσματικότητα των οικολογικών μέτρων και του εφαρμοστικού κενού στην περιβαλλοντική νομοθεσία έκαναν εμφανή την δυσαρέσκεια των Ιταλών πολιτών

(83%) το 2013 για την περιβαλλοντική ποιότητα της χώρας τους υποβάλλοντας το υψηλότερο επίπεδο παραπόνων σ' όλη την ΕΕ (Λάβδας, 2004· OECD, 2013· Pridham, 1996).

4.2.1 Η ιταλική βιομηχανία και η εφαρμογή της οδηγίας 2010/75 (ΟΒΕ). Η

Ιταλία σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2013 ήταν ο όγδοος εκπομπός αερίων του θερμοκηπίου και ο τέταρτος μεγαλύτερος στην ΕΕ. Από το 1990-2004 είχε σημειώσει μια αυξητική τάση των εκπομπών αερίων αλλά στην συνέχεια και έως το 2009 υπήρξε σημαντική μείωση εξαιτίας της στροφής της χώρας από το πετρέλαιο στο φυσικό αέριο. Ένα σημαντικό τμήμα της ιταλικής οικονομίας όπως είναι γνωστό, στηρίζεται στον βιομηχανικό τομέα που απαριθμεί έξι χιλιάδες τετρακόσιες εβδομήντα (6.470) βιομηχανικές εγκαταστάσεις σύμφωνα με την έκθεση της Ε.Επιτροπής για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής το 2022, οι οποίες οφείλουν να διαθέτουν ειδική άδεια σύμφωνα με τις ορισθείσες προϋποθέσεις της ΟΒΕ. Στην Ιταλία όπως και στην Ελλάδα ο μεγαλύτερος ρυπογόνος τομέας είναι αυτός της ενέργειας και ακολουθεί η μεταλλευτική βιομηχανία. Αν και η ιταλική βιομηχανία επωφελήθηκε ιδιαίτερα το 2020 μέσω την χρηματοδότηση του μηχανισμού LIFE³⁹ δεν σημείωσε βελτίωση στην μείωση των εκπομπών της αλλά αντιθέτως παρουσιάστηκαν σημαντικές υπερβάσεις. Επισημαίνεται επίσης ότι η χρηματοδότηση της ΕΕ υπό την μορφή επιχορηγήσεων και δανείων για την περίοδο 2021-2027, αποτελεί το κύριο μέσο για την μείωση του χάσματος της περιβαλλοντικής εφαρμογής στην Ιταλία τόσο σε ενωσιακό επίπεδο όσο και εθνικό.

Η ιταλική κυβέρνηση παρείχε ένα εξορθολογισμένο πλαίσιο διαχείρισης ρύπων που συμπεριλάμβανε τόσο τις μικρές όσο και τις μεσαίες βιομηχανικές εγκαταστάσεις, οι οποίες δεν υπόκεινται στο πλαίσιο της οδηγίας ΟΒΕ, με σκοπό την περαιτέρω ενίσχυση των περιβαλλοντικών αποτελεσμάτων. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι σύμφωνα με την έκθεση του ΕΕΣ για το 2021 υπήρξαν σημαντικές αστοχίες στην θεσμοθέτηση της ΟΒΕ από την Ε.Επιτροπή επισημαίνοντας τα εξής σημεία: Πρώτον δεν συμπεριλαμβάνει μικρότερες βιομηχανικές εγκαταστάσεις και κατ'επέκταση δεν υπόκεινται στην υποχρέωση ανάληψης της

³⁹ Αποτελεί ένα χρηματοδοτικό έργο της ΕΕ για την υποστήριξη της προστασίας του περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης

κάλυψης του κόστους της υπολειμματικής ρύπανσης από τους ιδιοκτήτες και δεύτερον, δεν συμπεριλαμβάνονται κατώτερα όρια εκπομπών βάσει των αδειών και της αντίστοιχης ανάληψης της περιβαλλοντικής ζημιάς που προκαλείται (Ε.Επιτροπή, χ.χ⁴⁰: ΕΕΣ, 2021'ΟΟΣΑ, 2013)

Οι ιταλικές αρχές έλαβαν μια σειρά μέτρων που στόχευαν στην απλούστευση των διαδικασιών για την χορήγηση των απαιτούμενων βιομηχανικών αδειών και της μείωσης του διοικητικού κόστους. Ωστόσο τα μέτρα αυτά προϋπέθεταν κοινές συνεργασίες σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο δίχως να θίγονται τα κοινά τους συμφέροντα. Όμως η έλλειψη συντονισμού και επικοινωνίας μεταξύ των περιφερειακών και τοπικών αρχών οι οποίες είχαν την αρμοδιότητα έκδοσης αυτών δεν λειτούργησε για άλλη μια φορά αποτελεσματικά με αποτέλεσμα τον ετεροχρονισμό και την ασυνέπεια ως προς τις τιθέμενες προθεσμίες από την Ε.Επιτροπή.

Επιπλέον στις επαρχιακές και τοπικές διοικήσεις έχουν εκχωρηθεί οι αρμοδιότητες αναφορικά με την επιβολή προστίμων για κάθε είδους παραβιάσεις στον περιβαλλοντικό τομέα, όπου μέρος των εσόδων θα διατίθενται στα περιφερειακά ταμεία για ενίσχυση της διαχείρισης των απορριμμάτων ως περιβαλλοντικό αντιστάθμισμα. Η ιταλική κυβέρνηση στο πλαίσιο ενίσχυσης της περιβαλλοντικής συμμόρφωσης έχει προβεί στην θέσπιση ενός αποκεντρωμένου συστήματος επιθεώρησης. Το σύστημα αυτό αν και κατέγραψε αρκετές επιτυχίες η έλλειψη ενιαίας πολιτικής για την παρακολούθηση και επιβολή της συμμόρφωσης σημείωσε μια ποικιλομορφία ως προς τα αποτελέσματα σ'όλη την επικράτεια. Οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται στις μεγάλες βιομηχανίες προκύπτουν κυρίως κατόπιν καταγγελιών και αναφορών από πολίτες ή οργανώσεις. Μια τέτοια περίπτωση αποτυπώνεται από την αναφορά προς το Ε.Κοινοβούλιο το 2023 ιταλικών ενώσεων καταγγέλοντας τις βιομηχανικές μονάδες (διυλιστήριο, χαλυβουργία και τσιμεντοβιομηχανία) στον Τάραντα και τις γύρω περιοχές για πρόκληση σημαντικής περιβαλλοντικής ζημιάς και της παράλειψης καθαρισμού τους. Βάσει της ιταλικής νομοθεσίας ο καθαρισμός και η αποκατάσταση της ζημιάς θα έπρεπε να πραγματοποιηθεί μέσα από επενδύσεις οι οποίες ωστόσο δεν είχαν δρομολογηθεί.

⁴⁰ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#email

Επίσης στην έκθεση της Επιτροπής του 2024 για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής, το εργοστάσιο σιδήρου και χάλυβα στον Τάραντα συγκαταλέγεται ανάμεσα στις βιομηχανικές εγκαταστάσεις σ' όλη την Ευρώπη με το υψηλότερο κόστος ζημιών από τις εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων (Ε.Επιτροπή, χ.χ., Ε.Κοινοβούλιο⁴¹, χ.χ. ΟΟΣΑ, 2013).

Κεφάλαιο πέμπτο

Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής

Σύμφωνα με την έκθεση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (εφεξής ΕΟΠ) το 2020, οι ευρωπαίοι πολίτες εξέφρασαν την απογοήτευσή τους αναφορικά με τα κενά στην διακυβέρνηση για το περιβάλλον και το κλίμα. Η διαπίστωση αυτή τόσο σε επίπεδο ευρωπαϊκό-περιφερειακό όσο και εθνικό-τοπικό αποτυπώνει το μεγάλο έλλειμμα αποτελεσματικότητας της περιβαλλοντικής πολιτικής. Σύμφωνα με τις ισχύουσες μελέτες και εκθέσεις αξιολόγησης τόσο από τα ίδια τα θεσμικά όργανα όσο και από διεθνείς οργανισμούς η ΕΕ στην μακρά πορεία της έχει σημειώσει αρκετές επιτυχίες σε μια σειρά περιβαλλοντικών προβλημάτων ενσωματώνοντας σημαντικές δράσεις και πρωτοβουλίες για το περιβάλλον σε διάφορους τομείς πολιτικής. Ωστόσο σοβαρά κενά εξακολουθούν και εντοπίζονται μεταξύ των περιβαλλοντικών στόχων και της εφαρμογής των εθνικών και ενωσιακών πολιτικών. Σήμερα πολλοί, νευραλγικοί τομείς δραστηριότητας όπως η ενέργεια, οι μεταφορές, ο τουρισμός εξακολουθούν να δημιουργούν ισχυρές περιβαλλοντικές πιέσεις καθιστώντας την ανάγκη λήψης βιώσιμων μέτρων πιο επιτακτική από ποτέ.

Η συνθετότητα και η περιπλοκότητα της περιβαλλοντικής κρίσης δεν καθιστά εύκολη την εξεύρεση μιας ολοκληρωμένης λύσης καθώς απαιτείται η επεξεργασία μια σειράς διαφορετικών και πολύπλοκων παραγόντων και

⁴¹ Αναφορά αριθμ.1269/2023, διαθέσιμο στο: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/el/show-petitions?keyWords=%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%B2%CE%AC%CE%BB%CE%BB%CE%BF%CE%BD+%CE%B1%CF%80%CF%8C%CE%B2%CE%BB%CE%B7%CF%84%CE%B1&years=2023&years=1&searchThemes=ENVIPOLL&searchThemes=1&statuses=AVAILABLE&statuses=1&countries=IT&countries=1&searchRequest=true&resSize=20&pageSize=20#res>

παραμέτρων σε τοπικό, εθνικό, περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό καθοριστικός είναι ο ρόλος της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της περιβαλλοντικής πολιτικής για την διαμόρφωση νέων προσεγγίσεων ή για επικαιροποίηση μιας νέας στοχοθεσίας. Σε κάθε περίπτωση η αποτίμηση των συνεπειών της ευρωπαϊκής πολιτικής για το περιβάλλον θα πρέπει να λαμβάνει υπόψιν κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά στοιχεία όπως για παράδειγμα το χρονικό εύρος που απαιτείται για τη μείωση των περιβαλλοντικών πιέσεων και της εμφάνισης προόδου των μέτρων που λαμβάνονται για το περιβάλλον και την υγεία των πολιτών. Επίσης σημαντική κρίνεται η ανάγκη λήψης γενναίων αποφάσεων για την άρση των εμποδίων που συνδέονται με σημαντικούς τομείς της οικονομίας και της κοινωνίας, την επιτάχυνση λήψης και εφαρμογής μέτρων για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων και τέλος την αντιμετώπιση πιθανών αντιδράσεων από ομάδες συμφερόντων σε μεταρρυθμιστικές πολιτικές. Τα χαρακτηριστικά αυτά συνκαθορίζουν το αποτέλεσμα των περιβαλλοντικών δράσεων και πολιτικών σε συνδυασμό με τα οικονομικά και νομικά εργαλεία που παραμένουν ουσιώδη στην επίτευξη της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής (ΕΟΠ, 2019· Πλατιάς, 2020).

Σύμφωνα με την οικονομική του περιβάλλοντος σημαντική παράμετρος στην χάραξη της περιβαλλοντικής πολιτικής αποτελεί ο καθορισμός προτεραιοτήτων για τα περιβαλλοντικά προβλήματα που αξιολογούνται ως περισσότερο επείγοντα, εξαιτίας των περιορισμένων πόρων (οικονομικών, θεσμικών, ανθρώπινων). Η προτεραιοποίηση αυτή κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική καθώς καθορίζονται ποιες παρεμβάσεις θα αποβούν περισσότερο αποτελεσματικές και οικονομικά πιο αποδοτικές. Ωστόσο η μεθοδολογική αυτή προσέγγιση δεν λαμβάνεται σημαντικά υπόψιν κατά την χάραξη των εθνικών περιβαλλοντικών πολιτικών καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις τα μέτρα προστασίας και πρόληψης για το περιβάλλον λαμβάνονται *ad hoc*. Από πλευράς ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής η αναζήτηση των αιτιών και η άμεση απόκριση στην επίλυση των προβλημάτων αυτών αξιολογείται στα πλαίσια των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ιδίως στις περιπτώσεις υλοποίησης αναπτυξιακών έργων ή περιβαλλοντικών σχεδίων δράσης. Ακόμα και σ' αυτήν την περίπτωση τα αποτελέσματα μπορεί να μην είναι τα αναμενόμενα. Θα φέρουμε ως παράδειγμα την ατμοσφαιρική ρύπανση από τις βιομηχανικές

δραστηριότητες. Ο μηχανισμός για την μέτρηση και τον έλεγχο των ατμοσφαιρικών εκπομπών θα πρέπει να λαμβάνεται κατά την κατασκευή της βιομηχανικής εγκατάστασης και όχι εκ των υστέρων καθώς θα προκαλέσει μικρότερο οικονομικό κόστος και θα είναι περισσότερο αποδοτικός. Ο παράγοντας που συντελεί στην αύξηση της αποδοτικότητας του μηχανισμού είναι ο ορισμός των ορίων της περιοχής ελέγχου και της μέτρησης της ποιότητας του αέρα από διάφορες αποστάσεις πριν από την έναρξη των εργασιών. Συνεπώς εάν οι μετρήσεις αυτές ληφθούν σε επόμενο χρόνο στην ήδη εγκατεστημένη βιομηχανία οι επιδόσεις θα είναι διαφορετικές και το κόστος υψηλότερο. Άρα στην εκτίμηση των περιβαλλοντικών συνεπειών κατά τον σχεδιασμό των περιβαλλοντικών πολιτικών σημαντική προϋπόθεση συνίσταται η εξέταση των πρακτικών επιπτώσεων από την ανάλυση κόστους-οφέλους η οποία θα πρέπει να πετυχαίνει μία χρήσιμη συμμετρία.

Επίσης πολλά περιβαλλοντικά προβλήματα συνδέονται με διάφορους τομείς της οικονομίας οι οποίοι μπορεί να προκαλέσουν μη αναστρέψιμη βλάβη στο οικοσύστημα ή στην υγεία των ανθρώπων. Στις περιπτώσεις αυτές έχει παρατηρηθεί ότι τα μέτρα που λαμβάνονται σε ενωσιακό επίπεδο είναι ανεπαρκή για την πρόληψη και την προστασία του περιβάλλοντος και των πολιτών εξαιτίας του μεγέθους και της έντασης των οικονομικών πιέσεων. Καθώς οι οικονομικές δραστηριότητες καθορίζουν το επίπεδο ευημερίας και ποιότητας των ευρωπαϊών πολιτών η μεγαλύτερη χρήση πόρων γίνεται αναγκαία. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έκθεσης του ΕΟΠ η Ευρώπη σήμερα εξακολουθεί και καταναλώνει περισσότερους πόρους από ότι άλλες περιοχές του πλανήτη συντελώντας δραματικά στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Σε συνάρτηση με αυτήν την παράμετρο έρχονται να προστεθούν τα υφιστάμενα πρότυπα παραγωγής και κατανάλωσης τα οποία δεν συνάδουν στην υιοθέτηση του στόχου της βιώσιμης ανάπτυξης ούτε συνοδεύονται από αντίστοιχες εξορθολογισμένες συμπεριφορές των πολιτών. Τυχόν αλλαγές στα συστήματα παραγωγής και κατανάλωσης θα απαιτούσε τολμηρές αποφάσεις από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικών εξαιτίας της πρόκλησης συστημικών αλλαγών που θα έρχονταν σε σύγκρουση με τα εδραιωμένα συμφέροντα (Dixon et al., 1994· ΕΟΠ, 2019· Πλατιάς, 2020).

Ο ρόλος των νομικών εργαλείων κρίνεται εξίσου καθοριστικός στην απόδοση της ενωσιακής πολιτικής στο περιβάλλον. Η νομοθεσία της ΕΕ αποτελεί μια

κωδικοποίηση της σχεδιαζόμενης πολιτικής. Συνεπώς το περιβαλλοντικό δίκαιο στοχεύει στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων μέσα από ένα σύνολο κανονισμών και οδηγιών. Η ευρωπαϊκή νομοθεσία είναι η μόνη διαφοροποιημένη νομοθεσία εντός του πολυμερούς συστήματος των Ηνωμένων Εθνών που είναι δεσμευτική για τα κ-μ της διαθέτοντας παράλληλα και μηχανισμό συμμόρφωσης. Τα προβλήματα της περιβαλλοντικής νομοθεσίας όπως έχουμε ήδη αναλύσει εντοπίζονται ως επί των πλείστον στο εφαρμοστικό μέρος των οδηγιών από τα κ-μ, είτε εξαιτίας καθυστερημένης εφαρμογής είτε εξαιτίας της προτεραιοποίησης άλλων συμφερόντων.

Ένα πρόσθετο στοιχείο που δεν έχει επαρκώς αξιολογηθεί στο πλαίσιο των αποτιμήσεων της αποδοτικότητας της νομοθεσίας είναι οι αναφορές προς το Ε.Κοινοβούλιο. Έχει αποδειχτεί ότι η συμμόρφωση αποτελεί ένα μέρος της περιβαλλοντικής νομοθεσίας με πολλά κενά και αδυναμίες σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο και η παρακολούθηση και σύνταξη των αναφορών μπορεί να αποβεί ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο ως προς την επίτευξη μιας αποδοτικότερης νομοθεσίας. Η πρόκληση ωστόσο για αποδοτικότερες πολιτικές εντοπίζεται επίσης και στον τρόπο που η νομοθεσία αντιμετωπίζει τις αιτίες των περιβαλλοντικών προβλημάτων. Συνεπώς θα πρέπει να επανεξεταστεί η αντιμετώπιση των αιτιών μέσα από «δέσμες πολιτικών»⁴² πρωτοβουλιών δηλαδή μέσα από μια συστημική προσέγγιση με μακροπρόθεσμες προοπτικές (Ballesteros, 2020· Bruyninckx, 2020).

⁴² Σύμφωνα με τον Bruyninckx (Δ/ντή ΕΟΠ) ο όρος αυτός αποδίδεται σε μια στρατηγική που περιλαμβάνει πολλά στοιχεία τα οποία στην συνέχεια κωδικοποιούνται σε νομοθεσία.

Συμπεράσματα

Οι πρώτες προσπάθειες αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων στην ΕΕ προέκυψαν μέσα από ένα θεσμικό πλαίσιο ρύθμισης των ίδιων των κ-μ στην προσπάθειά τους να ανταποκριθούν άμεσα στις επιβαρυντικές για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον επιπτώσεις τους. Καθώς οι ιδρυτικές συνθήκες της ΕΕ δεν προέβλεπαν σχετικές διατάξεις για τον τομέα του περιβάλλοντος, τα κράτη ανέπτυξαν μια τομεακή περιβαλλοντική προσέγγιση με σκοπό την επίλυση έκτακτων προβλημάτων όπως η διασυννοριακή ρύπανση ή η αντιμετώπιση θαλάσσιων ατυχημάτων ρύπανσης. Κατά συνέπεια η δημιουργία ενός ρυθμιστικού κανονιστικού πλαισίου λειτούργησε ad hoc στις περισσότερες περιπτώσεις και όχι στην βάση ενός οργανωμένου ευρωπαϊκού εγχειρήματος και μιας συνειδητής επιλεγμένης πολιτικής.

Το 1992 με την Διακήρυξη του Ρίο η περιβαλλοντική πολιτική προσεγγίζεται στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας επηρεάζοντας και τον σχεδιασμό των ευρωπαϊκών πολιτικών η οποία διαπνέεται από φιλόδοξους στόχους και περιβαλλοντικές δράσεις σημαντικής εμβέλειας σε πολλούς τομείς πολιτικής. Σημαντική προσθήκη της Διακήρυξης του Ρίο και επίσημη θεμελιώδης αρχή του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου αποτέλεσε η υιοθέτηση της αρχής ο ΡΠ. Ο στόχος της αρχής ο ΡΠ ήταν διττός καθώς σύμφωνα με το οικονομικό της υπόβαθρο η επίτευξη μιας αποτελεσματικότερης κατανομής των πόρων και η εσωτερική του περιβαλλοντικού κόστους θα συνέβαλε στην πρόληψη, τον έλεγχο και την αποκατάσταση της ρύπανσης ενώ η λειτουργία της στο νομικό πλαίσιο θα αποκαθιστούσε την δίκαιη κατανομή του περιβαλλοντικού κόστους από τους ρυπαντές.

Η αρχή ο ΡΠ συμπεριλήφθηκε ως βασική αρχή του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού δικαίου καθιστώντας υποχρεωτική την λήψη μέτρων τόσο από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα όσο και από τα κ-μ αποδίδοντας έναν προληπτικό και αποκαταστατικό χαρακτήρα στην αρχή. Η αρχή ο ΡΠ συνίσταται περισσότερο ως κατευθυντήρια αρχή με σκοπό να διασφαλίσει την συνεκτικότητα μεταξύ των ευρωπαϊκών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων.

Ωστόσο η υιοθέτησή της δεν συνέβαλε στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή των περιβαλλοντικών νομοθετικών πράξεων και κατ'επέκταση στην εξασφάλιση μέχρι και σήμερα ενός υψηλού βαθμού κάλυψης του συνολικού

περιβαλλοντικού κόστους από τους ρυπαντές. Η διαφορετική πρόσληψη της αρχής ο ΡΠ ως ένα στοχοθετικό μέσο επίτευξης του μοντέλου της βιώσιμης ανάπτυξης παρά μιας δεσμευτικής ρυθμιστικής αρχής που θα λειτουργούσε προληπτικά και αποκαταστατικά στις ζημιές του περιβάλλοντος δεν λειτούργησε στον ίδιο βαθμό από όλα τα κ-μ (Δούση, 2014· Πλατιάς, 2020· Πουϊκλή, 2016).

Η ανάδειξη ενός ανομοιόμορφου πλαισίου επίλυσης των σύνθετων περιβαλλοντικών προβλημάτων οφειλόταν κατά βάση στην πολιτική βούληση των κ-μ αλλά και στην προτεραιοποίηση άλλων τομέων πολιτικής ακόμα και από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Η θέση αυτή ενισχύεται μέσα από ένα πλαίσιο επιλογών και παραμέτρων όπως η αποφυγή θέσπισης σημαντικών μεταρρυθμίσεων των κ-μ στις παραδοσιακές διοικητικές και θεσμικές δομές τους που θα διευκόλυναν την διαχείριση για την αντιμετώπιση της συνθετότητας των οικολογικών ζητημάτων. Οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων και οι δικαιοδοτικές διασπορές δεν ενθάρρυναν στην πράξη την εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών. Και ενώ οι πολιτικές αποφάσεις δεν αλλάζουν ουσιαστικά τα αποτελέσματα των περιβαλλοντικών πολιτικών, οι οικολογικές πιέσεις στην Ευρώπη εξακολουθούν να εντείνονται παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί μέσα από ένα πυκνό σύστημα νομοθετημάτων και περιβαλλοντικών δράσεων αλλά και της ανάπτυξης οικονομικών εργαλείων για την καλύτερη απόδοση της περιβαλλοντικής πολιτικής. Οι προσπάθειες αυτές δεν κατάφεραν να διαφοροποιήσουν την απροθυμία των κυβερνήσεων στην υιοθέτηση ενός νέου αναπτυξιακού παραδείγματος, γεγονός που σηματοδοτήθηκε και με την συνέχιση των παραβατικών συμπεριφορών απέναντι στην ενωσιακή περιβαλλοντική νομοθεσία.

Καθώς η ΕΕ καλείται να αντιμετωπίσει νέες επείγουσες περιβαλλοντικές προκλήσεις που έρχονται σε άμεση συνάρτηση με παγκόσμιες μεταβλητές και μεγάλες αλλαγές, όπως οι δημογραφικές αλλαγές, η ψηφιακή μετάβαση, η ενεργειακή κρίση, κ.α. γεννάται το ερώτημα με ποιους τρόπους θα ανταποκριθεί στα νέα αυτά δεδομένα. Ήδη το όγδοο Πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον που θέτει το νέο πλαίσιο στοχοθεσίας μέχρι το 2030, δεν έχει λάβει θετική αξιολόγηση σύμφωνα με την έκθεση από τον ΕΟΠ υποστηρίζοντας μεταξύ άλλων ότι οι υψηλές φιλοδοξίες για την επίτευξη των περιβαλλοντικών και κλιματικών στόχων θα απαιτήσουν από τα κ-μ ταχύτερη πρόοδο σε συνάρτηση με «ισχυρότερη εφαρμογή της υφιστάμενης

νομοθεσίας, προώθηση πρόσθετων πολιτικών και μέτρων όταν κρίνεται απαραίτητο και ενσωμάτωση των πολιτικών για το περιβάλλον και το κλίμα».⁴³

Το μεγαλύτερο διακύβευμα της εποχής μας αποτελεί η διασφάλιση του μέλλοντος του πλανήτη μας. Αυτό που δεν έχει γίνει όμως ακόμα αντιληπτό, καθώς απουσιάζει από τις πολιτικές ατζέντες των ηγετών, είναι το στοιχείο του επείγοντος. Εάν η προσπάθεια αντιμετώπισης της περιβαλλοντικής κρίσης διαπνέεται από την απόδοση της περιβαλλοντικής ευθύνης και ενός αισθήματος συλλογικότητας τότε ενδεχομένως ο άνθρωπος μπορεί να καταστεί ισχυρός σύμμαχος του πλανήτη (Δούση, 2014· ΕΕΑ, 2023· Πλατιάς,2020).

⁴³ ΕΟΠ, 2023, διαθέσιμο στο <https://www.eea.europa.eu/en/newsroom/news/meeting-eu-environment-policy-targets-by-2030-will-be-challenging>

Πηγές-Βιβλιογραφία

Πηγές

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση, Αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»: Ασυνεπής η εφαρμογή της στις πολιτικές και τις δράσεις της ΕΕ για το περιβάλλον, ανακοίνωση στο επίσημο site του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/polluter-pays-principle-12-2021/el/> (τ.π.12/2021)

Ευρωπαϊκή Ένωση, Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ - ΟΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΤΙΤΛΟΣ ΧΧ – ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ Άρθρο 191 (πρώην άρθρο 174 της ΣΕΚ), ανακοίνωση στο EUR-Lex επίσημη εφημερίδα της Ε. Ένωσης, (07.06.2016), http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_191/oj

Ευρωπαϊκή Ένωση, 75/436/Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΟΚ: Σύσταση του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου, περί καταλογισμού του κόστους και παρέμβασης των δημόσιων αρχών στον τομέα του περιβάλλοντος, ανακοίνωση στο EUR-Lex επίσημη εφημερίδα της Ε. Ένωσης, (χ.χ.), <http://data.europa.eu/eli/reco/1975/436/oj>

Ευρωπαϊκή Ένωση, Ετήσιες Εκθέσεις για την παρακολούθηση της εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ, ανακοίνωση στο επίσημο ιστότοπο της Ε. Ένωσης, 25.7.2024 https://commission.europa.eu/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en?prefLang=el&etrans=el (τ.π.25. 07.2024) [2b7effb7f6dd](https://doi.org/10.2766/11111/2b7effb7f6dd) (τ.π. 9.2.2000).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Εισαγωγή στο δίκαιο Περιβάλλοντος της ΕΕ, ανακοίνωση στο επίσημο site της Ε. Επιτροπής, (χ.χ.) https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/EL/index.html

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Επισκόπηση της εφαρμογής της Περιβαλλοντικής Πολιτικής, ανακοίνωση στο επίσημο site της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, (χ.χ.) https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#email

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *REFIT-απλούστερη, λιγότερο δαπανηρή και μελλοντική απόδειξη της νομοθεσίας της ΕΕ*, ανακοίνωση στο επίσημο site της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, (χ.χ.) https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_el

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Περιβαλλοντική πολιτική: γενικές αρχές και βασικό πλαίσιο*, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ανακοίνωση στο επίσημο site του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework> (τ.π. 4/2024)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Αναφορά αριθ.0594/2021 του/της Α.Γ.ελληνικής ιθαγένειας, εξ ονόματος του Συλλόγου Ανέργων και Περιβάλλοντος του Ακρηνίου, φέρουσα δύο υπογραφές, σχετικά με τη μη μετεγκατάσταση του χωριού λόγω των δραστηριοτήτων εξόρυξης λιγνίτη και καύσης από τη Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού(ΔΕΗ)*. Αναφορές, ανακοίνωση στο επίσημο site του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,(χ.χ.), <https://www.europarl.europa.eu/petitions/el/show-petitions?years=2021& years=1&searchThemes=ENVI POLL& searchThemes=1&statuses=AVAILABLE& statuses=1&countries=GR& countries=1&searchRequest=true&resSize=20&pageSize=20#res>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Αναφορά αριθ.1269/2023 του Bartolomeo Lucarellim, ιταλικής ιθαγένειας εξ ονόματος των ενώσεων “Liberiamo Taranto” και “Taranto Lider”, σχετικά με εικαζόμενη παράλειψη καθαρισμού μολυσμένων χώρων στον Τάραντα Ιταλίας*. Αναφορές, ανακοίνωση στο επίσημο site του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,(χ.χ.), <https://www.europarl.europa.eu/petitions/el/show-petitions?keyWords=%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%B2%CE%AC%CE%BB%CE%BB%CE%BF%CE%BD+%CE%B1%CF%80%CF%8C%CE%B2%CE%BB%CE%B7%CF%84%CE%B1&years=2023& years=1&searchThemes=ENVI POLL& searchThemes=1&statuses=AVAILABLE& statuses=1&countries=IT& countries=1&searchRequest=true&resSize=20&pageSize=20#res>

European Commission, Single Market Scoreboard- *EU-PILOT*, official website of European Union, (χ.χ.)

https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/eu-pilot_en

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Ballesteros, M. (2020, Νοέμβριος 12). *Μπορεί να ανταποκριθεί το ενωσιακό περιβαλλοντικό δίκαιο στην περιβαλλοντική κρίση; Η περίπτωση των οδηγιών για τη φύση*. Ανακοίνωση στο Συνέδριο της WWF Ελλάς με την «Νόμος + Φύση», Αθήνα, 6 Νοεμβρίου 2020, <https://www.wwf.gr/?uNewsID=1091066>

Bruyninckx, H. (2020, Νοέμβριος 12). *Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος στη διάπλαση του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ*. Ανακοίνωση στο Συνέδριο της WWF Ελλάς με την «Νόμος + Φύση», Αθήνα, 6 Νοεμβρίου 2020, <https://www.wwf.gr/?uNewsID=1091066>

Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, Α. (2003). *Οι νέοι μηχανισμοί περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Σάκκουλας.

Δούση, Ε. (2014). *Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση σε κρίση : Ρίο+20: υποσχέσεις με αβέβαιη εφαρμογή*, Παπαζήση.

Δούση Ε. (2016). «Η Ευρωπαϊκή Περιβαλλοντική Πολιτική και η Προστασία του Περιβάλλοντος στην ΕΕ», στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ), *Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές* (σ.385-402). Κριτική.

Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος. (2019, Δεκέμβριος 4). *Το Ευρωπαϊκό Περιβάλλον. Κατάσταση και προοπτικές 2020*. (Συνοπτική Έκθεση).

Ευρωπαϊκός Οργανισμός

Περιβάλλοντος. <https://www.eea.europa.eu/soer/el/publications/to-eyropaiko-periballon-katastasi-kai>

Κουταλάκης, Χ. (2012). *Γιατί δεν εφαρμόζονται οι νόμοι; Θεωρία και πρακτική της περιβαλλοντικής συμμόρφωσης στην Ελλάδα*, Gutenberg.

Κώττης, Χ.Γ. (1994). *Οικολογία και Οικονομία*, Παπαζήση.

- Λάβδας ,Α.Κ. (2004). *Συμφέροντα και πολιτική. Οργάνωση Συμφερόντων και πρότυπα διακυβέρνησης*, Παπαζήσης.
- Νάντσου, Θ., (2020,Νοέμβριος 12).*Ισχυρή περιβαλλοντική νομοθεσία για έναν ζωντανό πλανήτη*. Ανακοίνωση στο Συνέδριο της WWF Ελλάς με την «Νόμος + Φύση», Αθήνα, 6 Νοεμβρίου 2020, <https://www.wwf.gr/?uNewsID=1091066>
- ΟΟΣΑ, (2000). *Εκθέσεις Περιβαλλοντικών Επιδόσεων: Ελλάδα* (μτφρ. Γλύτσης Μ., Παπαϊωάννου Μ., Πούλη Σ.), ΥΠΕΧΩΔΕ (επιμ.), ΥΠΕΧΩΔΕ. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2000).
- ΟΟΣΑ, (2020, Οκτωβρίου 5). *Αξιολογήσεις περιβαλλοντικών επιδόσεων. Ελλάδα highlights 2020*. (Κείμενο εποπτικής παρουσίασης της έκθεσης highlights-ελληνική έκδοση). ΟΟΣΑ.<https://ypen.gov.gr/perivallon/ekthesi-perivallontikon-epidoseon-tis-elladas/>
- Πλατιάς ,Χ. (2020). *Πολιτική της ΕΕ για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Ζητήματα Πολιτικής και Διακυβέρνησης*, Σιδέρης.
- Πλατιάς, Χ.(2011, Αύγουστος 25). *Αποτελέσματα και προοπτικές της ευρωπαϊκής πολιτικής περιβάλλοντος. Ο δύσκολος δρόμος προς την αειφόρο ανάπτυξη. Νόμος & Φύση*.<https://nomosphysis.org.gr/12280/apotelesmata-kai-prooptikes-tis-europaikis-politikis-periballontos-duskolos-dromos-pros-tin-aeiforo-anaptuksi-augoustos-2011/>
- Πουϊκλή, Κ.(2016, Νοέμβριος 28).*Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» στο δίκαιο περιβάλλοντος υπό το φως της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη* (Διδακτορική Διατριβή). Θεσ/νίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο, <https://ikee.lib.auth.gr/record/287802>
- Tietenberg, T. & Lewis, L. (2010) *Οικονομική Περιβάλλοντος & Φυσικών Πόρων* (μτφρ. Α.Σοκοδήμος). Α.Παπανδρέου (επιμ.). Gutenberg. Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2010).
- WWF Ελλάς, (2024, Απρίλιος 9). Υπόμνημα σχετικά με την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ στην Ελλάδα. WWF Ελλάς. https://www.wwf.gr/shmeio_ghosis/politiki/?13416841/-----

Ξενόγλωσση

Beach, Derek. (2005). "Why Governments Comply: An Integrative Compliance Model That Bridges the Gap between Instrumental and Normative Models of Compliance." *Journal of European Public Policy* 12 (1): 113–142.

Borzel, Tanja A. (2001). "Non-compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artefact?" *Journal of European Public Policy* 8 (5): 803–824.

Borzel, Tanja A. (2002). "Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization." *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 193–214.

Borzel, A. & Buzogany, A. (2020). Compliance with EU environmental law. The iceberg is melting. *The future of European Union environmental politics and policy*, Routledge, 129-150.

Dixon, J.A., Scura, L.F., Carpenter, R.A. & Sherman, P.B. (1994). *Economic Analysis of Environmental Impacts* (2nd edition). Earthscan Publications Ltd.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/272091487845936282/pdf/110201-PUB-Box396328B-PUBLIC-Economic-Analysis-Of-Environmental-Impacts-1994.pdf>

European Environmental Agency. (2023, December, 23). *Meeting EU environment policy targets by 2030 will be challenging*. European Environmental Agency.

<https://www.eea.europa.eu/en/newsroom/news/meeting-eu-environment-policy-targets-by-2030-will-be-challenging>

European Commission: Directorate-General for Environment and Decleris, M. (2020). *The Law of sustainable development-General principles*, Publications office.

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/28d5c957-eb81-4ef2-8cdc-31aa28436206/language-en>

Galera, D.M.S. (2020). Evolution and overview of the current European legal commitment heading for a unique model of sustainable Development. *The*

transformation of the European Union : the impact of climate change in European policies. World Scientific, 40-86

Hofman, A. (2020). *Left to interest groups? On the prospects for enforcing environmental law in the European Union.* The future of European Union environmental politics and policy, Routledge, 156-173

Koutalakis C., (2010), *Environmental Compliance in Italy and Greece: The Role of Non-state Actors*, ανακοίνωση στο Taylor and Francis Online, Environmental Politics, 13(4), 754-774, 8.09.2010, <https://doi.org/10.1080/0964401042000274359>

Mendrinou M.. (1996). *Non Compliance and the European Commission's role in integration*, Journal of European Public Policy,3(1),1-22, 19.10.2007, <https://doi.org/10.1080/13501769608407015>

OECD.(2013, April 5). *OECD Environmental performance reviews: Italy 2013.* OECDiLibrary. <https://doi.org/10.1787/9789264186378-en>

Pridham G., Verney S. & Konstadakopoulos D.(1995), *Environmental policy in Greece: Evolution, structures and process*, Environmental Politics, 4(2), 244-270, 8.11.2007, <https://doi.org/10.1080/09644019508414199>

Pridham G., (1996), *Environmental policies and problems of European legislation in Southern Europe*, South European Society and Politics, 1(1), 47-73, 17.04.2008, <https://doi.org/10.1080/13608749608454716>

Talberg, Jonas.(2002). *Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union.* International Organization, 56(03): 609-643.

Thomson R., Torenvlied R., & Judge A., (2019), *Incentives to comply: the impact of national governments and stakeholders preferences on compliance with EU laws*, of European Public Policy, 27(12), 1801-1818, <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1699593>

Zhelyazkova A., & Thomann E. (2021), *'I did it my way': customisation and practical compliance with EU policies.* Journal of European Public Policy, 29(3), 427-447, 7.01.2021 <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1859599>

Zito,A., Burns,C. & Lenschow,A. (2020). Is the trajectory of European Union environmental policy less certain? *The future of European Union environmental politics and policy*, Routledge, 1-17.

