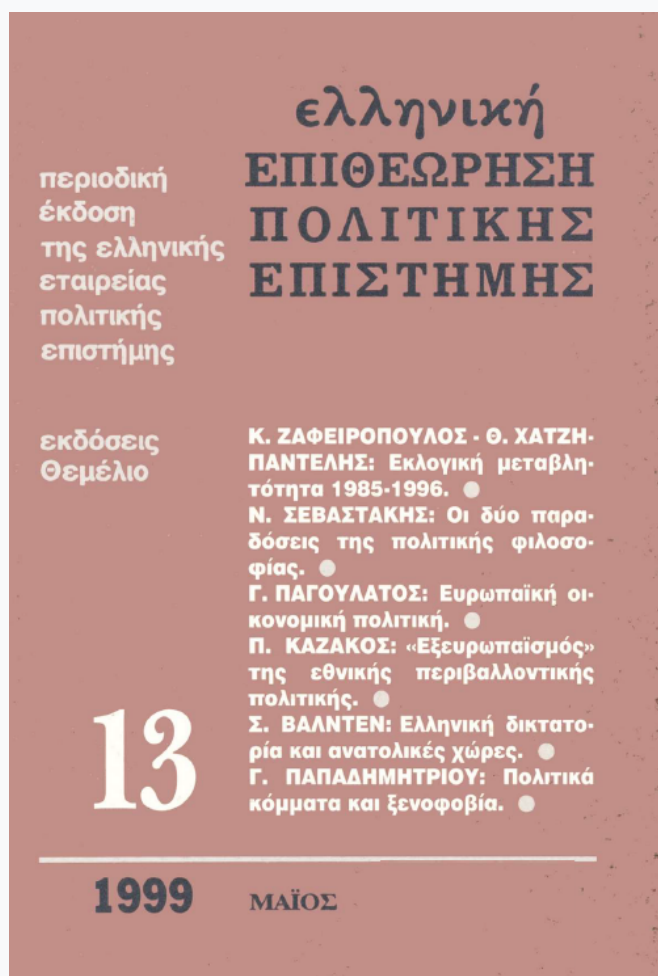


Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Vol 13 (1999)



Ο «εξευρωπαϊσμός» της δημόσιας πολιτικής: Η εθνική περιβαλλοντική πολιτική ανάμεσα σε εσωτερικούς παράγοντες και υπερεθνικές δεσμεύσεις

Πάνος Καζάκος

doi: [10.12681/hpsa.15139](https://doi.org/10.12681/hpsa.15139)

Copyright © 2017, Πάνος Καζάκος



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

To cite this article:

Καζάκος Π. (2017). Ο «εξευρωπαϊσμός» της δημόσιας πολιτικής: Η εθνική περιβαλλοντική πολιτική ανάμεσα σε εσωτερικούς παράγοντες και υπερεθνικές δεσμεύσεις. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 13, 83–122. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15139>

Ο «ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ» ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ Η ΕΘΝΙΚΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΕ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΚΑΙ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΕΣ ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ

Στο κείμενο που ακολουθεί εξετάζουμε τη σχέση ανάμεσα σε ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνική πολιτική στο παράδειγμα της ελληνικής πολιτικής περιβάλλοντος. Η ανάλυση εντάσσεται στην ευρύτερη συζήτηση, πρώτον, για τις επιπτώσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης πάνω στις εθνικές πολιτικές (εξευρωπαϊσμός) και, δεύτερον, για την ικανότητα των εθνικών πολιτικών συστημάτων να διαμορφώνουν την πολιτική τους ακολουθώντας «εθνικές προτεραιότητες» (αυτονομία).

Στην Ελλάδα, η ένταξη στην Ε.Ε. οδήγησε σε επέκταση και βελτίωση της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος και στη διοχέτευση πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία σε σχετικούς σκοπούς. Σημειώθηκε πρόοδος και κατά τούτο «εξευρωπαϊσμός». Όμως η ανάλυση ανέδειξε τον επίμονο χαρακτήρα των παραδοσιακών συμπεριφορών (π.χ. της πατρωνείας και της χαλαρής δημόσιας ηθικής) και πολιτικών προτεραιοτήτων (π.χ. «αναπτυξιακών στόχων») στο εθνικό επίπεδο. Το αποτέλεσμα ήταν η συστηματική παράκαμψη ενωσιακών προδιαγραφών, η διοικητική αδράνεια στο στάδιο της εφαρμογής κλπ.

Η επικρατούσα άποψη, ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση περιορίζει συνεχώς την ικανότητα του εθνικού κράτους να υπερασπίζεται εθνικές προτιμήσεις (που αντανακλούν βαθύτερα ριζωμένες αξίες) υποτιμά τον ρόλο των εσωτερικών δυνάμεων και, οπωσδήποτε, δεν επιβεβαιώνεται από την ανάλυση της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση επηρεάζει πολλαπλά τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνεται η εθνική πολιτική σε διάφορους τομείς – τα θέματα που η τελευταία θέτει, τα εργαλεία που επιλέγει, την κατεύθυνση προς την οποία κινείται. Οι βασικοί δίαυλοι είναι η κοι-

* Ο Πάνος Καζάκος είναι καθηγητής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, του τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας διοίκησης.

νοτική νομοθεσία, οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις (ιδιαίτερα στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων) και η ενοποιούμενη αγορά.

Εξέλιξη υπήρξε στο παρελθόν σε όλους τους διαύλους. Σε επίπεδο θεσμών, αυξήθηκαν εμφανώς οι αρμοδιότητες των υπερεθνικών οργάνων, πράγμα που γίνεται αμέσως εμφανές εάν συγκρίνει κανείς τους πίνακες περιεχομένων της Συνθήκης της Ρώμης για την ίδρυση της ΕΟΚ και τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση («Μάαστριχτ»), ιδίως μετά την τελευταία τροποποίησή της στο Άμστερνταμ. Κατά προέκταση, η κοινοτική νομοθεσία επεκτάθηκε σε νέους τομείς, αυξήθηκαν σημαντικά οι χρηματοδοτήσεις, κυρίως μέσω των διαρθρωτικών ταμείων σε βάρος πιο παραδοσιακών πολιτικών (ΚΑΠ) και υλοποιήθηκε το μεγαλύτερο μέρος του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς. Αποτέλεσμα των εξελίξεων αυτών ήταν ότι η σχέση ανάμεσα σε ευρωπαϊκή και εσωτερική πολιτική άλλαξε, ενώ οι αλληλεπιδράσεις εντάθηκαν.

Στο κείμενο που ακολουθεί εξετάζουμε τη σχέση αυτή και τις εντάσεις που τη συνόδευαν στο παράδειγμα της Ελλάδας, η οποία ανήκε εξαρχής, και εξακολουθεί να ανήκει, στην ομάδα των χωρών που «βραδυπορούν» σε ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος. Στο πρώτο τμήμα περιγράφουμε τα βασικά χαρακτηριστικά της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ε.Ε. και τις αλλαγές τις οποίες υπέστη από το 1973 ως σήμερα. Στο δεύτερο μέρος εξετάζουμε την κατάσταση της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα ως την έναρξη και τους εσωτερικούς παράγοντες που την επηρέαζαν (και επηρεάζουν), ενώ στο τρίτο την εξέλιξή της κάτω από την επίδραση της ενωσιακής πολιτικής. Η εξελισσόμενη σχέση χαρακτηρίζεται από μεγάλες εντάσεις ανάμεσα σε ό,τι γίνεται αντιληπτό ως «εξωγενείς» πιέσεις, από τη μια μεριά, και στους εσωτερικούς παράγοντες, από την άλλη, με ορατό σύμπτωμα τις ποικίλες «στρατηγικές υπεκφυγής» (Beate Kohler-Koch). Τέλος, επιχειρούμε να προβλέψουμε τη μελλοντική εξέλιξη της ελληνικής πολιτικής περιβάλλοντος με βάση τις πλέον πρόσφατες αλλαγές στην Ε.Ε.

Η παρούσα συνεισφορά εντάσσεται, προφανώς, στην ευρύτερη συζήτηση: Πρώτον, για τις επιπτώσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης πάνω στις βασικές εθνικές πολιτικές, πράγμα που συνοψίζεται συνήθως στον (ατυχή μεν αλλά καθιερωμένο πλέον) όρο *εξευρωπαϊσμός* [europeanization] των εθνικών πολιτικών και, δεύτερον, για την ικανότητα των εθνικών πολιτικών συστημάτων να διαμορφώνουν την πολιτική τους ακολουθώντας «εθνικές προτεραιότητες»,

όπως και αν αυτές ορίζονται. Η επικρατούσα άποψη ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση περιορίζει συνεχώς την ικανότητα του εθνικού κράτους να υπερασπίζεται εθνικές προτιμήσεις (που αντανακλούν βαθύτερα ριζωμένες αξίες) υποτιμά το ρόλο των εσωτερικών δυνάμεων που λειτουργούν στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Οποσδήποτε δεν επιβεβαιώνεται από την ανάλυση της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής.

2. Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

α. Εξέλιξη, επιτεύγματα και κριτική

Αναμφίβολα, κατά τη διάρκεια των τελευταίων 25 χρόνων η πολιτική της Ε.Ε. για το περιβάλλον εξελίχθηκε σημαντικά, πράγμα που αντανακλάται στις διατάξεις των βασικών συνθηκών (της Ρώμης, όπως τροποποιήθηκε με την ΕΕΠ το 1985/1986 και του «Μάαστριχτ» το 1991/1992), στις «παράγωγες» νομοθετικές ρυθμίσεις επί τη βάσει των συνθηκών αυτών και στα πενταετή προγράμματα περιβαλλοντικής δράσης.¹

Από την αρχή (πρώτο πρόγραμμα κοινοτικής δράσης για το περιβάλλον 1972-1977) την πολιτική της Ε.Ε. χαρακτηρίζουν:

- η έμφαση στην πρόληψη και αποφυγή μάλλον περιβαλλοντικών επιβαρύνσεων παρά στην εκ των υστέρων παρέμβαση·
- η καλύτερη χρήση της δοσμένης ενέργειας παρά αύξηση της παραγόμενης ενέργειας, με κάθε τρόπο (π.χ. ατομική ενέργεια)·
- η προσπάθεια να ενισχυθεί η χρήση μαζικών μέσων μεταφοράς·
- η ενθάρρυνση τεχνολογικών ανανεώσεων που μειώνουν την επιβάρυνση του περιβάλλοντος στην παραγωγή και χρήση αγαθών (π.χ. αυτοκινήτων)·
- η ενίσχυση των διαδικασιών ευαισθητοποίησης για περιβαλλοντικά προβλήματα με την ελπίδα ότι έτσι θα λειτουργήσουν ως χιονοστιβάδα που θα αλλάξει τον τρόπο ζωής και τη συμπεριφορά στην κοινωνία ή θα επιταχύνει τρέχουσες αλλαγές.²

1. Η εξέλιξη αποτυπώνεται σε διάφορες εύχρηστες συλλογές κειμένων. Βλ. ενδεικτικά Γρ. Τσάλας - Παν. Γρηγορίου (επιμ.), *Κοινοτικές στρατηγικές και το περιβάλλον. Θεμελιώδη Κοινοτικά κείμενα για την προστασία και ορθή διαχείριση του φυσικού περιβάλλοντος*, Παπαζήσης, Αθήνα 1994. Βλ. όμως και την απαιτητικότερη συλλογή, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το περιβάλλον*, Βρυξέλλες 1994.

2. Βλ. Μ. Strübel, «Environmental policy in Europe-the greening of Europe?»,

Από το πρώτο ως το τρέχον πέμπτο πρόγραμμα (1992-2000) σημειώνονται σημαντικές αλλαγές. Ως τα τέλη της δεκαετίας του '80 η βασική προσέγγιση παραμένει κλασική και η πολιτική στοχεύει σε επιμέρους ζητήματα όπως η ποιότητα του νερού, τα απορρίμματα, τα χημικά, οι προστατευόμενες περιοχές (για τα αποδημητικά πτηνά) και η μόλυνση της ατμόσφαιρας, χρησιμοποιώντας κυρίως το εργαλείο της «ρύθμισης». Τα αποτελέσματα δεν μπορούν να αμφισβητηθούν, όμως η προσέγγιση αυτή γρήγορα έφτασε σε όρια σε πολλούς τομείς. Η τάση, από τα τέλη της δεκαετίας του '80, είναι να επιχειρηθεί η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων στις άλλες πολιτικές, που επηρεάζουν αρνητικά το περιβάλλον, όπως π.χ. η αγροτική πολιτική, η περιφερειακή πολιτική, η πολιτική μεταφορών, ενέργειας και χωροταξίας, όπου η Ε.Ε. σταδιακά και προσεκτικά τείνει να παρέμβει.

Η εξέλιξη αυτή συνδέεται στενά με την έννοια της βιωσιμότητας (ή αειφορίας) στη χρήση των φυσικών πόρων. Ως θεμελιακό στόχος της οικονομικής ανάπτυξης αναδειχεται και μέσα από τα κοινωνικά κείμενα η συνετή διαχείριση των πόρων ώστε να αποφευχθεί η υποβάθμιση ή η καταστροφή του φυσικού κεφαλαίου της Ευρώπης και των κρατών-μελών προς όφελος των μελλοντικών γενεών.

Το πέμπτο και τρέχον πρόγραμμα περιβαλλοντικής δράσης (1992-2000) είναι πιο ολοκληρωμένο σε σχέση με τα προηγούμενα, προβλέπει διάλογο με τις επιχειρήσεις προκειμένου να αποφευχθούν τριβές ανάμεσα σε ανταγωνιστικές επιταγές και πολιτική περιβάλλοντος, περιλαμβάνει κάμπουσες καινοτομίες (EMAS, ecobellling) και προικίστηκε με αυξανόμενους πόρους για πάσης φύσεως σχέδια (διάχυση των καλύτερων πρακτικών, μεταφορά τεχνολογίας, σχέδια επίδειξης, συγκέντρωση και διάχυση πληροφοριών για το περιβάλλον, υποστήριξη ερευνών κλπ.). Η γενική προσέγγιση επίσης λαμβάνει περισσότερο υπόψη την οικονομική λογική στην επιλογή των εργαλείων παρέμβασης.³

στο Paul M. Lützeler (επιμ.), *Europe after Maastricht. American and European perspectives*, Berghahn, Oxford 1994, σ. 235-250, ιδίως σ. 237-238.

3. Chr. Dent, *The European economy. The global context*, Routledge, Λονδίνο, 1997, σ. 397 κ.ε. Θα πρέπει επίσης να αναφερθεί η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής για τη «Μεγέθυνση, Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση» (Βουξέλλες 1993), στην οποία αποτυπώνονται οι ευρωπαϊκές ανησυχίες όχι μόνο για τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και την ανεργία, αλλά και για την καταστροφή του περιβάλλοντος. Κατά την Επιτροπή, ανεργία και καταστροφή του περιβάλλοντος

Παρά ταύτα, δύο αντιθέσεις δεν ξεπεράστηκαν ποτέ και θέτουν όρια στην ανάπτυξη της πολιτικής περιβάλλοντος: Πρώτον, η αντίθεση ανάμεσα σε κράτη-μέλη με υψηλές και χαμηλές προδιαγραφές και, δεύτερον, γενικά η αντίθεση ανάμεσα σε ανταγωνισμό και οικολογία. Η τελευταία αποτυπώνεται καθαρά στην αναθεώρηση των Συνθηκών στα μέσα της δεκαετίας του '80. Η ΕΕΠ, από τη μια μεριά, εισήγαγε τον κανόνα των υψηλών επιπέδων προστασίας του περιβάλλοντος για τις κοινοτικές ρυθμίσεις (άρθρο 100α ΕΕΠ) και, από την άλλη, περιόρισε κάπως τα επίπεδα αναγνωρίζοντας ότι πρέπει «να λαβαίνεται υπόψη η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Κοινότητας και ιδιαίτερα των αναπτυσσομένων περιφερειών» (άρθρο 130r).

Η εξέλιξη της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε. είχε ως αποτέλεσμα να γίνει η τελευταία σημαντική πτυχή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το κανονιστικό πλαίσιο που δημιουργήθηκε αποτελεί μέρος του «κοινοτικού κεκτημένου», ενώ η περιφερειακή-διαρθρωτική πολιτική επιχειρεί με αυξανόμενη επιμονή (και πόρους) να επηρεάσει τις εθνικές αρχές των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών και περιφερειών της Ε.Ε. ώστε να λαβαίνουν υπόψη την ανάγκη προστασίας του φυσικού τους πλούτου. Ως προς τούτο προσκρούει βέβαια στη λογική της εθνικής κυριαρχίας και, συχνά, στις διαφορετικές προτεραιότητες των κρατών-μελών, προκαλώντας τριβές με τις εθνικές αρχές και προβλήματα εφαρμογής των συμφωνηθέντων.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι, παρά τις προόδους, τόσο σε επίπεδο ρυθμίσεων όσο και σε επίπεδο βασικών αντιλήψεων, μπορεί κανείς να ασκήσει αυστηρή κριτική στην Ε.Ε. με κριτήρια περιβαλλοντικής ηθικής.⁴ Συνολικά, η περιβαλλοντική πολιτική σε επίπεδο

προκύπτουν από ουσιαστικές αδυναμίες του οικονομικού συστήματος, που οδηγούν σε υπερ-χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων και υπο-χρησιμοποίηση της εργασίας! Πρόκειται, εμφανώς, για νέες ιδέες με σημαντικές προεκτάσεις για την οικονομική πολιτική (π.χ. κατανομή των φορολογικών επιβαρύνσεων ανάμεσα σε εργασία, κεφάλαιο και φύση) και για τις τομεακές πολιτικές της Ε.Ε. και των κρατών-μελών της. Βλ. σχετικό σχολιασμό στο Θάνος Παπαγιάννης - Σπύρος Κουβέλης, «Τα κοινοτικά προγράμματα», στον εξαιρετικό τόμο Σπ. Παπασηπλιόπουλος - Θ. Παπαγιάννης - Σπ. Κουβέλης (επιμ.), *Το περιβάλλον στην Ελλάδα, 1991-1996*, έκδοση της Κίνησης Πολιτών, του Συλλόγου Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών, του Παγκοσμίου Ταμείου για τη Φύση, Αθήνα 1996, σ. 213-228, 630.

4. Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα: M. Strübel, «Environmental policy in Europe-the greening of Europe?», στο Paul M. Lützeler, (επιμ.), *Europe after Maastricht*.

δο Ε.Ε. χαρακτηρίζεται ως «too little, too late, too slow».⁵ Το ίδιο ισχύει γενικά για τη διεθνή περιβαλλοντική πολιτική.⁶

Όσον αφορά ειδικά στις κοινοτικές προδιαγραφές περιβάλλοντος, υπάρχει διχονομία για το τι ακριβώς πετυχαίνουν γενικά. Ορισμένοι ερευνητές υποστηρίζουν ότι, παρά τις υπάρχουσες ισορροπίες, οι αποφάσεις εκεί απέφεραν άνοδο του επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας προς τις προδιαγραφές των πλέον προχωρημένων κρατών-μελών στην προστασία του περιβάλλοντος.⁷ Άλλοι εκτιμούν ότι συνέβη το ακριβώς αντίθετο. Π.χ., από την ανάλυση της οδηγίας για τις συσκευασίες, ο J. Golub συμπέρανε ότι οι τελικές ρυθμίσεις δεν αποτελούσαν παρά τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή.⁸ Αν όντως οι προδιαγραφές τείνουν προς τα κάτω μάλλον παρά προς τα πάνω, τότε έχουμε την απόδειξη της ισχύος της αγοράς και των κριτηρίων του ανταγωνισμού στη διαμόρφωση της *ευρωπαϊκής πολιτικής*.

American and European perspectives, Berghahn, Oxford 1994, σ. 235-250, ιδίως σ. 237-238· Chr. Dent, *The European economy. The global context*, Routledge, Λονδίνο 1997, σ. 397 κ.ε.

Η ίδια η Επιτροπή της Ε.Ε. είναι πολύ προσεκτική στις εκτιμήσεις της για την πρόοδο στην περιβαλλοντική πολιτική. Μια κριτική προσέγγιση περιλαμβάνεται στο κείμενο των Λ. Λουλουδή - Ν. Μπεόπουλου, «Η περιβαλλοντική πολιτική», στον συλλογικό τόμο των Ν. Μαραβέγια - Μ. Τσινισιζέλη (επιμ.), *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Θεμέλιο, Αθήνα 1995, σ. 616-644.

5. Στο ίδιο, σ. 246.

6. Όπως έγραφε χαρακτηριστικά ο Γ. Γραμματικάκης, οι διεθνείς διαδικασίες είναι πολύπλοκες και χρονοβόρες, ενώ λείπει η απαραίτητη εμπιστοσύνη ως προς τους στόχους. Κατά την άποψή του, βρισκόμαστε μπροστά σε μια κρίση του πολιτισμού μας. Η βραδυπορία είναι προϊόν πολλών παραγόντων. Σε παγκόσμια κλίμακα επενεργεί το «σύνδρομο των συνόρων, μια γραμμή δηλαδή ψυχολογικής άμυνας για τον άνθρωπο: Έξω από τη δική του περιοχή ή ιδιοκτησία, η καταστροφή δεν τον αφορά». Επίσης, συχνά «είναι ανάγκη να θιγεί το συμφέρον ατόμων, ομάδων ή εταιρειών για να βελτιωθούν τα πράγματα και τούτο, σε μια εποχή καταναλωτισμού που εκτρέφει αντίθετες αξίες, είναι αδιανόητο. Αυτό που χρειάζεται, συνεπώς, είναι να αμφισβητηθεί η ίδια η έννοια της προόδου και η μονομέρεια της πρακτικής της». Βλ. Γ. Γραμματικάκη, *Η κόμη της Βερενίκης*, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης, γ' έκδοση, 1991, σ. 132.

7. Ute Collier - Jonathan Golub, «Environmental policy and politics», στο Martin Rhodes - P. Heywood - Vincent Wright (επιμ.), *Developments in West European politics*, Macmillan, Λονδίνο 1997, σ. 226-243.

8. Βλ. J. Golub, «State power and institutional influence in European integration: Lessons from the packaging waste directive», στο *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 34, τχ. 3, Σεπτέμβριος 1996, σ. 313-339, ιδίως σ. 335.

Ο τελικός απολογισμός θα πρέπει επιπλέον να συνεκτιμήσει τις μακροχρόνιες συνέπειες της ελευθέρωσης του εμπορίου απ' ευθείας πάνω στην *εθνική περιβαλλοντική πολιτική*. Πράγματι, όταν ξεκίνησε το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς ήταν διάχυτη η ανησυχία ότι μπορούσε να οδηγήσει σε υποβάθμιση της περιβαλλοντικής πολιτικής, ιδίως των πλέον προχωρημένων εδώ χωρών.⁹ Αυτές όμως μπορούν να αξιοποιήσουν το τεχνολογικό τους προβάδισμα και το δυναμισμό, σε συνδυασμό με τις εκεί επικρατούσες αξίες, καθώς και μια αποτελεσματική διοίκηση προκειμένου να διατηρήσουν υψηλά επίπεδα προστασίας του περιβάλλοντος παρά τον διεθνή και ευρωπαϊκό ανταγωνισμό και παρά τις ανησυχίες της Επιτροπής.¹⁰

Η ίδια η Επιτροπή της Ε.Ε. είναι πολύ προσεκτική στις εκτιμήσεις της για την πρόοδο στην περιβαλλοντική πολιτική. Σύμφωνα με ενδιαμέση έκθεση του 1994, μικρή μόνον πρόοδος σημειώθηκε σε σειρά τομέων όπως:

- η ένταξη περιβαλλοντικών στόχων στους διάφορους τομείς πολιτικής, με την (σημαντική όμως λόγω των επιδράσεων στην ελληνική περιβαλλοντική πολιτική) εξαίρεση των αλλαγών στα διαρθρωτικά ταμεία·
- η επέκταση των εργαλείων πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος·
- η επεξεργασία στρατηγικών βιώσιμης ανάπτυξης (αφού μόνον επτά κράτη-μέλη έχουν τέτοιες στρατηγικές)·
- η αλλαγή των προτύπων κατανάλωσης και παραγωγής.¹¹

Εξίσου επιφυλακτική παραμένει η Επιτροπή ως προς τις επιπτώσεις της εσωτερικής αγοράς στο περιβάλλον.¹²

9. Βλ. ανάμεσα σε άλλα Πάνος Καζάκος, «Το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς. Περιεχόμενο, οικονομική φιλοσοφία και προβλήματα εφαρμογής», στον τόμο του ίδιου (επιμ.), *1992-η εξέλιξη της εσωτερικής αγοράς στην Ευρώπη και η Ελλάδα*, Ιονική Τράπεζα, Αθήνα 1989, σ. 19-78, ιδίως σ. 23-24 κ.ε.

10. Η Επιτροπή τείνει όμως να αντιμετωπίζει τις προσπάθειες αυτές ως μία πιθανή πηγή δημιουργίας νέων τεχνικών εμποδίων στις συναλλαγές, δηλαδή μία πηγή «κινδύνων» για την εσωτερική αγορά και τους όρους ανταγωνισμού. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή: *Οι επιπτώσεις και η αποτελεσματικότητα της ενιαίας αγοράς. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο*, Βρυξέλλες 1996 [COM (96) 520 τελικό], σ. 14 κ.ε.

11. Chr. Dent, *The European economy...*, ό.π., σ. 399-400.

12. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Οι επιπτώσεις και η αποτελεσματικότητα της ενιαίας αγοράς*, ό.π., σ. 14-15.

Από την οπτική γωνία όμως των βραδυπορούντων χωρών (laggard countries), η πολιτική περιβάλλοντος της Ε.Ε. αντιπροσωπεύει οπωσδήποτε πρόοδο και προκάλεσε συχνά δύσκολες διαδικασίες προσαρμογής των εθνικών πολιτικών στον τομέα αυτό.

β. «Βορράς» και «Νότος» στην περιβαλλοντική πολιτική

Γενικά, η σχέση ανάμεσα σε ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και εθνική πολιτική διαφέρει από κράτος-μέλος σε κράτος-μέλος. Αυτό ισχύει και για τον τομέα του περιβάλλοντος. Όπως υπέδειξε η Alberta Sbragia, τα μέλη της Ε.Ε. μπορούν να χωριστούν σε τρεις κατηγορίες, με κριτήριο τη στάση τους σε θέματα περιβάλλοντος: στους «ηγέτες» (Ολλανδία, Γερμανία, Δανία), στα βραδυπορούντα μέλη (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία και Βέλγιο) και σε μια μεσαία κατηγορία που περιλαμβάνει τα υπόλοιπα κράτη-μέλη. Μετά την τελευταία διεύρυνση, διευρύνθηκε το μέτωπο των «ηγετών». Κατά την άποψη της Sbragia, η περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε. ωθείται από εκείνα τα κράτη που είναι πιο προοδευτικά στην περιβαλλοντική προστασία.¹³

Κατά κανόνα, στα αναπτυγμένα κράτη του «Βορρά», τα οποία ανήκουν στην ομάδα των «ηγετών» και τα οποία *inter alia* εξαιτίας της εκβιομηχάνισης ανέπτυξαν περιβαλλοντική πολιτική, οι κοινοτικές ρυθμίσεις λειτουργούν περισσότερο ως ένα ελάχιστο όριο προς τα κάτω, ενώ οι χρηματοδοτήσεις από τον κοινοτικό προϋπολογισμό παίζουν μικρό ρόλο στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής τους, η οποία εμφανίζει υψηλό ακόμη βαθμό αυτοτέλειας.

Επειδή οι χώρες του «Βορρά» επιχειρούν να προασπίσουν ή να αναβαθμίσουν κιόλας, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα επίπεδα περιβαλλοντικής προστασίας που έχουν πετύχει στις νέες συνθήκες ανταγωνισμού, τις οποίες δημιούργησαν η εσωτερική αγορά και οι διεθνείς εξελίξεις, πιέζουν για ενδυνάμωση των περιβαλλοντικών κριτηρίων και προδιαγραφών στις πολιτικές της Ένωσης. Γι' αυτές έχει πολιτική σημασία το ερώτημα τι ακριβώς πετυχαίνουν οι Βρυξέλλες στον τομέα του περιβάλλοντος.¹⁴ Ωστόσο, όπως αναφέ-

13. Alberta Sbragia, «Environmental policy: the "push-pull" of policy-making», στο H. Wallace - W. Wallace (επιμ.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996, σ. 235-256, ιδίως σ. 238 κ.ε.

14. Ειδικά για την περίπτωση των σκανδιναβικών χωρών, βλ. Βλ. Βούλα Τσέ-τοη, «Οι πράσινοι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Ποιες στρατηγικές για το περι-

ραμε, το τεχνολογικό τους προβάδισμα, σε συνδυασμό με τις εκεί επικρατούσες αξίες και μια αποτελεσματική διοίκηση, τους δίνουν κάποιες δυνατότητες να διατηρήσουν υψηλά επίπεδα αυτονομίας κατά των καθορισμό των εθνικών προδιαγραφών.

Αντίθετα, στα βραδυπορούντα κράτη δεν υπήρξε παράδοση περιβαλλοντικής πολιτικής, συνεπώς τα ελάχιστα κοινοτικά επίπεδα προστασίας συνιστούν, για αυτά, μια καινοτομία σε σύγκριση με τις προηγούμενες ελλείψεις, ενώ οι χρηματοδοτήσεις μέσω των διαρθρωτικών ταμείων παίζουν σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή μιας εθνικής πολιτικής περιβάλλοντος. Οι μηχανισμοί αυτοί λειτουργούν με αυξανόμενη έμφαση στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις έργων ή στην αξιοποίηση και προστασία του φυσικού πλούτου των χωρών. Οι βραδυπορούσες χώρες δεν διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο στη διαμόρφωση των κοινοτικών «κανόνων» όσον αφορά στην προστασία του περιβάλλοντος. Αντίθετα, οι περιβαλλοντικές προδιαγραφές γίνονται συχνά αντιληπτές ως εμπόδιο για τη γρήγορη απορρόφηση κοινοτικών πόρων, ή πηγή δεσμεύσεων για μια διοίκηση που δεν έχει μάθει ή δεν μπορεί να επιβάλει περιοριστικούς κανόνες στην ιδιωτική δράση, και έχει συμβιβαστεί ουσιαστικά με το free-riding. Προτείνω συνεπώς την υπόθεση εργασίας ότι η Ε.Ε., με όλους τους διαύλους της, διαδραματίζει σημαντικότερο ρόλο στη διαμόρφωση και αναβάθμιση της περιβαλλοντικής πολιτικής των χωρών των βραδυπορούντων χωρών παρά των άλλων. Αναπόφευκτα, η επιρροή αυτή προσκρούει στους εσωτερικούς παράγοντες των βραδυπορούντων χωρών.

Παρόλο που οι αποφάσεις των Βρυξελλών δεν είναι απλή αντιγραφή των νόμων που ισχύουν για τους «ηγέτες», παραμένουν όμως πλησιέστερα προς αυτούς. Αυτό σημαίνει ότι είναι μεγαλύτερη η απόσταση ανάμεσα σε ευρωπαϊκές προδιαγραφές, διαδικασίες και προτεραιότητες που αντανakλώνται στις κοινοτικές αποφάσεις, από τη μια μεριά, και στις εθνικές παραδόσεις, «προτιμήσεις» και προτεραιότητες των βραδυπορούντων, από την άλλη κατά προέκταση, οι εντάσεις ανάμεσα σε τυπικούς κανόνες των Βρυξελλών και σε εσωτερικούς παράγοντες είναι επίσης μεγαλύτερες.

βάλλον και τον αστικό σχεδιασμό στα πρόθυρα του 20ού αιώνα», εισήγηση στο διεθνές συνέδριο *Βιώσιμο αστικό περιβάλλον - θεσμοί και διαχείριση*, που οργάνωσε η Αναπτυξιακή Εταιρεία του Δήμου Αθηναίων, Αθήνα 9-10 Οκτωβρίου 1997, πολυγραφημένο κείμενο.

3. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΥΣΤΕΡΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΤΙΚΟΙ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Με οποιαδήποτε κριτήρια η Ελλάδα ανήκει, μαζί με την Ισπανία, την Ιταλία, την Πορτογαλία και ενδεχομένως την Ιρλανδία, στις βραδυπορούσες χώρες. Εμφάνισε στο παρελθόν μεγάλα ελλείμματα στη περιβαλλοντική πολιτική¹⁵ και εξακολουθεί να τα εμφανίζει, παρά το γεγονός ότι υπήρξαν τα τελευταία 10-15 χρόνια κάποιες βελτιώσεις. Σε όλες αυτές, η περιβαλλοντική πολιτική αντιμετώπισε και αντιμετωπίζει θεμελιακά εμπόδια.

Η ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας αναμφίβολα δεν ακολούθησε και εξακολουθεί να μην ακολουθεί οικολογικές προτεραιότητες. Βέβαια, η Ελλάδα ξέφυγε τρόπον τινά από μια ισχυρή πηγή περιβαλλοντικών επιβαρύνσεων – τις βαριές και οχλούσες βιομηχανίες. Όσες ιδρύθηκαν στα πρώτα στάδια της εκβιομηχάνισής της (υψικάμμινοι κλπ.), έκλεισαν όταν άλλαξε η παγκόσμια οικονομία. Επίσης, η χώρα απέφυγε άλλες επειδή δεν είχε ένα σαφές αναπτυξιακό σχέδιο (όπως δείχνει η περίπτωση των πετροχημικών). Σε ορισμένες περιοχές πάντως, ακόμη και σήμερα, η μεγάλη βιομηχανία προκαλεί προβλήματα (διυλιστήρια, σταθμοί της ΔΕΗ). Αλλά σε γενικές γραμμές, οι περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις στην Ελλάδα συνδέονται πλέον πολύ λιγότερο με τη βιομηχανία και περισσότερο με τα (εισαγόμενα) καταναλωτικά πρότυπα, την άναρχη χωροταξική εξέλιξη (παρά τα κατά καιρούς εκτοξευόμενα μεγάλα σχέδια), τις μικρομεσαίες δραστηριότητες που περιφρονούν τις εξωτερικές επιπτώσεις τους και τα μεγάλα έργα υποδομής του κράτους.

Στο επίπεδο του συνήθους κομματικού παιχνιδιού, τα συμπτώματα της περιβαλλοντικής υστέρησης είναι πολλά. Οι «πράσινες» πολιτικές ομάδες οριακό μόνο ρόλο διαδραματίζουν στην πολιτική. Το περιβάλλον ουδέποτε αναδείχθηκε σε μείζον θέμα της κεντρικής πολιτικής θεματολογίας.¹⁶ Δε λείπουν βέβαια οι ευκαιρία-

15. Βλ. παλαιότερη έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα, OECD, *Environmental policies in Greece*, Παρίσι 1993. Επίσης για το γενικότερο περιβαλλοντικό έλλειμμα, Christian P. Avérous, «Assessing Environmental Performance», στο *The OECD Observer*, Ιούνιος 1997, σ. 17-20.

16. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, «Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την ελληνική διοίκηση και η αξιοποίηση των κανόνων του στην Βουλή», στον τόμο Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), *Η διεύθυνση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Πρακτικά Συνεδρίου, Σάκκουλας*, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 163-179.

κές αναφορές σε αυτό, σε εκλογικά προγράμματα, αλλά π.χ. ο προσανατολισμός ενός ολοκληρουν μαζικού κόμματος, όπως η γερμανική σοσιαλδημοκρατία στον «οικολογικό μετασχηματισμό της κοινωνίας» (ökologischer Umbau), θα ήταν αδιανόητος για την Ελλάδα. Τέλος, για την κοινή γνώμη, η προστασία του περιβάλλοντος φαίνεται ότι κατατάσσεται στις χαμηλές προτεραιότητες. Σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα, η κοινή γνώμη συνεχίζει να πιστεύει ότι η οικονομία και η ανεργία είναι τα μείζονα προβλήματα με ποσοστά 30% και 24,5% αντίστοιχα (σύνολο ερωτηθέντων 100%). Ακολουθούν, με απόσταση, τα λεγόμενα εθνικά θέματα (8,7%) και η παιδεία (6,6%). Το ποσοστό για το περιβάλλον ανέρχεται σε μόλις 2,7%.¹⁷

Ένας χαρακτηριστικός δείκτης της μικρής σχετικά σημασίας περιβαλλοντικών θεμάτων είναι βέβαια το ποσοστό του ΑΕΠ που αφιερώνεται σε αυτά. Οι πιστώσεις για την προστασία του περιβάλλοντος αποτελούν ένα αυξανόμενο διαχρονικά ποσοστό στο ΑΕΠ, κυρίως λόγω Ε.Ε. (όπως θα δούμε), αλλά πάντοτε πολύ χαμηλό σε σχέση με άλλες χώρες: Το 1972 ανερχόταν σε 0,03%, το 1976 σε 0,05% και το 1988 σε 0,10 % του ΑΕΠ. Για σύγκριση: στη Σουηδία και στη Γερμανία, μόνο για τον έλεγχο της ρύπανσης αφιερώνεται το 0,26% και 0,33% του ΑΕΠ.¹⁸ Ας προσθέσουμε ότι είναι αμφίβολο αν απορροφούνται πλήρως και αυτές ακόμη οι πιστώσεις που αναγράφονται στον προϋπολογισμό. Επίσης δεν αξιοποιούνται οι ευκαιρίες μιας ενεργού πολιτικής περιβάλλοντος ενταγμένης και οργανικά συνδεδεμένης με την πολιτική ανάπτυξης και απασχόλησης.

Η ελληνική υστέρηση αντανακλάται επίσης σε διάφορους εξειδικευμένους δείκτες, π.χ. στο ποσοστό ανακύκλωσης υλικών. Πράγματι, η χώρα μικρό μόνο ποσοστό του καταναλωμένου χαρτου και υάλου ανακυκλώνει. Έτσι, π.χ. η Ελλάδα ανακυκλώνει μόλις 21% του χαρτου, ενώ τα αντίστοιχα ποσοστά είναι στη Δανία 35%, στην Ολλανδία 50%, στο Βέλγιο 36%, για να περιοριστούμε στη σύγκριση με μικρές χώρες (βλ. πίν. 1). Στην περίπτωση μάλιστα του χαρτου, η χώρα υστερεί ακόμη και σε σχέση με την Ισπανία (όπου το ποσοστό ανακύκλωσης ανέρχεται σε 51%) και

17. Τα αποτελέσματα της έρευνας δημοσιεύτηκαν στον *Οικονομικό Ταχυδρόμο*, 18 Σεπτεμβρίου 1997.

18. Βλ. Δ. Ν. Κατοχνού - Σ. Κ. Σπαθή, *Αξιολόγηση της συμβολής των κοινωνικών χρηματοδοτήσεων στην προστασία του ελληνικού περιβάλλοντος*, ΚΕΠΕ, Έκθεση Νο. 12, Αθήνα 1994, σ. 26.

την Πορτογαλία (39%).¹⁹ Η σύγκριση θέτει υπό αμφισβήτηση τη θεωρία του μεσογειακού συνδρόμου.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Εθνικά ποσοστά ανακύκλωσης

	Χαρτί (1990)	Αλουμίνιο (1987)	Υαλος (1993)
Γερμανία	40	31	65
Δανία	35	31	64
Ολλανδία	50	47	76
Βέλγιο	36 (1988)	4 (1987)	55
Γαλλία	46	25	46
Ην. Βασίλειο	31	19	29
Λουξεμβούργο	—	—	—
Ιταλία	25	36	52
Ισπανία	51	28	29
Ελλάδα	21	25 (1990)	27
Πορτογαλία	39	4	29
Ιρλανδία	3	—	29

Πηγή: J. Golub, «State power and institutional influence in European integration: Lessons from the packaging waste directive», στο *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 34, τχ. 3, Σεπτέμβριος 1996, σ. 313-339, ιδίως σ. 318.

Πώς εξηγείται η ελληνική υστέρηση; Ξεχωρίζω τέσσερις αλληλένδετους εν πολλοίς παράγοντες:

- την έλλειψη μακροχρόνιας εθνικής παράδοσης πολιτικής σε θέματα περιβάλλοντος·
- τις ανεπάρκειες της δημόσιας διοίκησης και τον κατακερματισμό της πολιτικής ευθύνης·
- τις επιτακτικές ανάγκες ανάπτυξης, όπως τις αντιλαμβάνονται άτομα, τοπικές δυνάμεις και κυβέρνηση, και
- την ελληνική πολιτική κουλτούρα με τη χαρακτηριστική συμπεριφορά ατόμων και συλλογικών φορέων που περιφρονεί το περιβάλλον.²⁰

19. Βλ. J. Golub, «State power and institutional influence in European integration: Lessons from the packaging waste directive», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 34, τχ. 3, Σεπτέμβριος 1996, σ. 313-339, σ. 318.

20. Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα, Ute Collier - Jonathan Golub, «Environmental policy and politics», ό.π., σ. 231-233.

Η έλλειψη παράδοσης στην περιβαλλοντική πολιτική έχει περιγραφεί επανειλημμένα. Ότι δηλαδή ουσιαστικά στην Ελλάδα, ζητήματα περιβαλλοντικής πολιτικής άρχισαν να εξετάζονται αργά, προς το τέλος της δεκαετίας του '70, και αυτά διστακτικά και αντιφατικά, χωρίς ιδιαίτερη θέριμη, συχνά σε συνδυασμό με την προστασία κάποιων αρχαιολογικών τόπων, που αναγνωρίστηκαν ως ισχυρές πηγές τουρισμού. Αλλά ακόμη και εκεί περιβαλλοντικού τύπου μέτρα δεν απέδιδαν, όταν οι πιέσεις της οικονομικής ανάπτυξης, όπως εκδηλώνονταν, ήταν μεγάλες.

Οι διοικητικές ανεπάρκειες αναφέρονται συχνά ως ένας παράγων που εξηγεί την αναποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής πολιτικής. Γενικά, η κακή διοίκηση δυσκολεύει ή εμποδίζει την ανάπτυξη περιβαλλοντικής πολιτικής (και άλλων πολιτικών) ή, στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, την επεξεργασία των καταλλήλων εθνικών απαντήσεων στις κοινοτικές πολιτικές. Ο κατακερματισμός των ευθυνών και η σύγχυση αρμοδιοτήτων συνδέεται με άλλα στοιχεία της δημόσιας παθολογίας. Πάντως, συχνά, η διάχυση και η σύγχυση αρμοδιοτήτων υποκρύπτει την έλλειψη πολιτικής βούλησης και, σε μερικές περιπτώσεις, τη συνενοχή, όπως μπορεί να καταδειχθεί στην περίπτωση της προστασίας των δασών.

Στην Ελλάδα σήμερα, η ευθύνη για την προστασία του περιβάλλοντος διαχέεται σε διάφορες υπηρεσίες και υπουργεία. Η δημιουργία του υπερυπουργείου ΥΠΕΧΩΔΕ δεν περιόρισε τον κατακερματισμό. Με άλλα λόγια δηλαδή, υπάρχει ακόμη ένα εμφανές έλλειμμα στην «ολοκλήρωση» του περιβαλλοντικού υπουργείου με τα υπόλοιπα τομεακά υπουργεία (μεταφορών, γεωργίας, ενέργειας κλπ.), το οποίο οδηγεί συχνά σε εμπλοκές και αδράνεια. Η λειτουργία του ΕΦΟΠ στο ΥΠΕΧΩΔΕ –που ιδρύθηκε με το νόμο-πλαίσιο 1650/1986 για την περιβαλλοντική προστασία–, προκειμένου να συγκεντρωθούν διάφορες αρμοδιότητες του δημοσίου τομέα σε έναν επιτελικό φορέα, προσκρούει ακόμη στη δυσκολία συγκέντρωσης στο ΥΠΕΧΩΔΕ εξειδικευμένων αρμοδιοτήτων από τους διάφορους φορείς, στους οποίους είναι σήμερα ενταγμένες (Υπουργεία Γεωργίας, Ναυτιλίας, Πολιτισμού, Μεταφορών, Εσωτερικών, Βιομηχανίας και Ενέργειας, Εθνικής Οικονομίας, κλπ.).²¹ Όπως γράφει η Καλλιόπη Σπανού, η αποφασιστική αρμοδιότητα

21. Βλ. Δ. Ν. Κατοχνού - Σ. Κ. Σπαθή, *Αξιολόγηση της συμβολής των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων στην προστασία του ελληνικού περιβάλλοντος*, ό.π., σ. 24.

του ΥΠΕΧΩΔΕ καταλήγει τελικά να αποδεικνύεται μύθος.²²

Πρέπει βέβαια να προστεθεί εδώ ότι το θέμα των αρμοδιοτήτων αποτελεί ίσως την κορυφή του παγόβουνου, όσον αφορά στη δημόσια συμπεριφορά σε ζητήματα περιβάλλοντος, και οπωσδήποτε συνδέεται με άλλα στοιχεία της δημόσιας παθολογίας, τα οποία δεν πρέπει να υποτιμούνται. Π.χ., συνδέεται με πολύπλοκες διαδικασίες αποφάσεων, με νομικές ατέλειες πάσης φύσεως, οι οποίες, π.χ., δεν επιτρέπουν σε πολίτες αποτελεσματική άμυνα, με μη εφαρμογή των νόμων από την ίδια τη διοίκηση, κλπ. Θεσμικά, φαίνεται ότι μόνον το Συμβούλιο της Επικρατείας εξελίχθηκε σε ασπίδα περιβαλλοντικών ανησυχιών, αν και πολλές αποφάσεις (ΧΥΤΑ, κολόνες της ΔΕΗ στην Άνδρο κλπ.) θεωρούνται τουλάχιστον απροσδόκητες. Συχνά η διάχυση αρμοδιοτήτων υποκρύπτει απλά την έλλειψη οποιασδήποτε πολιτικής βούλησης ή την παντοδυναμία του περιβόητου πολιτικού κόστους ή, στις χειρότερες περιπτώσεις, τη συνενοχή (βλ. νομοθεσία περί δασών και ωμή παραβίαση του Συντάγματος!). Η μη εφαρμογή νόμων (ή η παράκαμψή τους) παραπέμπει επίσης στο συναφές και γενικότερο πρόβλημα τήρησης του νόμου στην Ελλάδα.

Ο τρίτος παράγων που προσδιορίζει τη σημασία και την ποιότητα της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα είναι οι διάχυτες αντιλήψεις για τις αναπτυξιακές ανάγκες του τόπου. Μπορούμε ασφαλώς να υποθέσουμε ότι άτομα και κυβερνήσεις των χωρών της συνοχής ενδιαφέρονται πρωτίστως για την επιτάχυνση της μεγέθυνσης (και των εισοδημάτων). Το έργο αυτό αποδεικνύεται εξαιρετικά δύσκολο σε περιόδους όπου κυριαρχούν αντιπληθωριστικές πολιτικές. Ο επίμονος προσανατολισμός προς τη μεγέθυνση έχει ως συνέπεια την τάση από μέρους των κυβερνήσεων (καταρχήν) να ελαχιστοποιήσουν το κόστος της προστασίας του περιβάλλοντος, με αποτέλεσμα να υποβαθμίζεται και η προστασία του. Τυπικά, οι ελληνικές κυβερνήσεις επείγονται για την προώθηση μεγάλων έργων προκειμένου να βελτιώσουν την υποδομή και τις προϋποθέσεις ανάπτυξης και να απορροφήσουν κοινωνικούς πόρους εντός των συμφωνηθέντων χρονοδιαγραμμάτων. Αυτό συμβαίνει σε βάρος των στόχων της προστασίας του περιβάλλοντος,

22. Καλλιόπη Σπανού, «Διοικητικά δίκτυα της πολιτικής του περιβάλλοντος», στον τόμο Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), *Η διείσδυση του κοινωνικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Πρακτικά Συνεδρίου*, Σάγκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 252.

μολονότι τα περιθώριά τους να παραβλέπουν το περιβάλλον τείνουν να μειωθούν λόγω της Ε.Ε.

Αντίστοιχα, σε τοπικό επίπεδο, η προστασία του περιβάλλοντος δε συνιστά ουσιώδες κριτήριο επιλογής ή οριοθέτησης των οικονομικών δραστηριοτήτων. Συχνά οι παράγοντες αυτοί αντιδρούν έντονα όταν η εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου της Ε.Ε. «απειλεί» την «ανάπτυξη» της περιοχής τους. Η τύχη των εθνικών δρυμών και, ειδικά, η αδυναμία θεσμοθέτησής τους αποτελεί ένα χαρακτηριστικό και επαναλαμβανόμενο παράδειγμα επιτυχούς αντίστασης όσων θίγονται, ή νομίζουν ότι θίγονται, από την ανακήρυξη περιοχών σε προστατευόμενες.²³ Τρεις περιοχές ανακηρύχθηκαν εθνικοί δρυμοί μόνο κατά τη διάρκεια της προπολεμικής και της πρόσφατης δικτατορίας!

Τέλος, πολιτική κουλτούρα προσφέρει το ευρύτερο πλαίσιο, εντός του οποίου εκδηλώνονται ποικίλες πρακτικές. Η σημασία εμπεδωμένων πολιτικών πρακτικών και βαθιά ριζωμένων αξιών για την εξήγηση της πολιτικής περιβάλλοντος, τουλάχιστον σε ορισμένες μεσογειακές χώρες, έχει τονιστεί σε σειρά μελετών. Στην περίπτωση της Ελλάδας, υποδείχνουν ότι η πατρωνία είναι καθοριστικό χαρακτηριστικό της πολιτικής κουλτούρας. Συνεπάγεται ότι το κράτος οργανώνεται «από τα κάτω» και ότι είναι «ασθενές», με την έννοια ότι έχει περιορισμένες δυνατότητες να υπερασπίσει το δημόσιο συμφέρον εναντίον αιτημάτων που έρχονται από άτομα ή ομάδες πίεσης. Με τη σειρά τους, άτομα και ομάδες πίεσης συμπεριφέρονται σύμφωνα με βαθύτερα ριζωμένες αξίες. Τέτοιες συμπεριφορές είναι η αναζήτηση οικονομικών ευκαιριών από τα άτομα, μέσω της «οικειοποίησης δημοσίων χώρων» κάθε είδους (ποτάμια, λίμνες, δάση, παραλίες), μέσω της αντίστασης της ιδιοκτησίας σε οποιαδήποτε κοινωνική δέσμευση και μέσω παρακάμψης ή συστηματικής παραβίασης δεσμεύσεων (free riding). Αναφέρομαι δηλαδή σε βαθιά ριζωμένες αξίες, που προσδιορίζουν κατά κρίσιμο τρόπο ότι θα μπορούσε να αποκληθεί δημόσια ηθική. Στο λεκανοπέδιο της Αττικής έχουμε μια μόνιμη και διαρκώς επεκτεινόμενη έκθεση των αποτελεσμάτων.²⁴

23. Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα Ν.-Κ. Χλέπας, «Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την ελληνική διοίκηση και η αξιοποίηση των κανόνων του στην Βουλή», ό.π., σ. 169. Ειδικά για τους εθνικούς δρυμούς, εφημ. Το Βήμα, 14 Ιουνίου 1998.

24. «Το υπερτροφικό πελαταιακό σύστημα είναι η κυρία πηγή των δεινών του ελ-

Μερικοί ομιλούν για το «μεσογειακό σύνδρομο», δηλαδή για μια πολιτική κουλτούρα που τη χαρακτηρίζει η έλλειψη ενδιαφέροντος για το δημόσιο συμφέρον, η χαλαρή ηθική στα δημόσια πράγματα και οι παρωχημένες πολιτικές αξίες. Όλα αυτά γενικά εμποδίζουν την παραγωγή δημοσίων αγαθών, και ένα τέτοιο αγαθό είναι η προστασία του περιβάλλοντος.²⁵ Οι διατυπώσεις αυτές έγιναν για την Ιταλία, αλλά προφανώς ισχύουν και για την Ελλάδα. Ο Κωνσταντίνος Τσουκαλάς θεωρεί το free riding βασικό χαρακτηριστικό της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας. Ακόμα και μετά το 1950, γράφει, η εσωτερική κοινωνικοπολιτισμική δομή προβάλλει «αντίσταση» στις περισσότερες θεσμικές προσαρμογές κατά το πρότυπο του δυτικού φιλελευθερισμού. Χαρακτηριστικό του τελευταίου είναι μεν, ανάμεσα σε άλλα, η αγορά, αλλά ταυτόχρονα και η θεσμική της πειθάρχηση με περιοριστικούς κανόνες. Το σύστημα συνδέεται με άλλα στοιχεία, όπως η ηθική καταδίκη αυτού που παραβιάζει τους κανόνες και ο αυστηρός διαχωρισμός της οικονομίας από την πολιτική εξουσία, η οποία επιβάλλει τους περιορισμούς. Στην Ελλάδα ουδέποτε ολοκληρώθηκε ο θεσμικός εκσυγχρονισμός, με την έννοια της προσέγγισης του δυτικού προτύπου, όπως το περιγράψαμε. Εδώ κυριαρχεί ένας «άναρχος ατομικισμός», όπου «η ελευθερία θεωρείται συνώνυμη της πλήρους ανευθυνότητας έναντι του συνόλου, των νόμων και του άλλου [...] Ο Νόμος και οι κανόνες δε θεωρούνται ως αφηρημένη υλοποίηση της ελευθερίας και της ισότητας του πολίτη, αλλά ως [...] “δυσκολίες” τις οποίες ο καθένας είναι υποχρεωμένος να αντιμετωπίσει και, αν είναι δυνατόν, να παρακάμψει και να υπερβεί με όλα τα διαθέσιμα μέσα». Οι πολίτες αντιστέκονται απέναντι σε οτιδήποτε θα μπορούσε να περιορίσει το free riding τους. Τέλος, το κράτος εντάχθηκε στα προγράμματα απόκτησης προσόδων των ατόμων και των οικογενειών.²⁶

ληνικού περιβάλλοντος», γράφει ο Μ. Δεκλερής. «Η ολεθρία αποτελεσματικότητα του συστήματος τείνει να ευτελίσει τους θεσμούς προστασίας του περιβάλλοντος και εκτρέφει εκτεταμένη ανομία». Μ. Δεκλερής, *Ο δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος. Εγκόλπιο βιωσίμου αναπτύξεως*, Σάκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σ. 20.

25. Βλ. A. La Spina - G. Sciortino, «Common Agenda, Southern rules: European integration and environmental change in the Mediterranean states», στο Liefferink κ.ά. (επιμ.), *European integration and environmental policy*, Belhaven, Λονδίνο 1993. Παραπομπή από Ute Collier -Jonathan Golub, «Environmental policy and politics», ό.π., σ. 233.

26. Κ. Τσουκαλάς, «“Τζαμπατζήδες” στη χώρα των θαυμάτων», στην *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1, Αθήνα 1993, σ. 9-89, ιδίως σ. 18 κ.ε.

Η ανάλυση αυτή αναδειχνει βασικά χαρακτηριστικά της πολιτικής μας κουλτούρας. Ωστόσο, δεν μπορεί να εξηγήσει πώς και γιατί ξεκίνησαν τρόπον τινά «ενδογενώς» μερικές αξιοσημείωτες πρωτοβουλίες προστασίας του περιβάλλοντος (βλ. πιο κάτω). Θα πρέπει συνεπώς να ληφθεί υπόψη συμπληρωματικά, ο ρόλος των οικονομικών συμφερόντων ως πηγής περιβαλλοντικής πολιτικής (π.χ. θιγόμενες από τη ρύπανση τουριστικές επιχειρήσεις) και, κυρίως, των εξωγενών πιέσεων.

4. ΟΙ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΜΕΣΩ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΕΩΝ

Με την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ε. σημειώθηκαν ενδιαφέρουσες εξελίξεις στην περιβαλλοντική πολιτική του επίσημου κράτους. Αυτές δευτερευόντως μόνο ήταν αποτέλεσμα της εσωτερικής δυναμικής της κοινωνίας και της οικονομίας. Με άλλα λόγια, τα ερεθίσματα για την εφαρμογή περιβαλλοντικής πολιτικής προέρχονταν πρωτίστως από την Ε.Ε. και τις διεθνείς συμφωνίες. Κατά ενδιαφέροντα τρόπο, ακόμη και η πρόσφατη σύμβαση της Ελλάδας με την ΕΟΑ περιέχει ρήτρες περιβάλλοντος, πράγμα βέβαια που προήλθε από τους εταίρους στη διοργάνωση των αγώνων, για τους οποίους οι συνθήκες περιβάλλοντος στο Λεκανοπέδιο είχαν κάποια σημασία, αλλά στη δική μας δημόσια συζήτηση οριακό ρόλο έπαιξαν μέσω της κριτικής πολιτικά περιθωριακών ομάδων στην ανάληψη των αγώνων.²⁷

Για την Ελλάδα και για άλλες χώρες, η Ε.Ε. ήταν κυρίως μια ιδιαίτερα ισχυρή πηγή ανανέωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής μέσω της κοινοτικής νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος και της διαρθρωτικής πολιτικής (Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης 1988-1993, 1994-1999).

Οι επιδράσεις (και εντάσεις) που συνοψίζονται στον όρο «εξευρωπαϊσμός» μπορούν να αναλυθούν σε σχέση με διάφορες πτυχές της δημόσιας πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος. Στο κείμενο αυτό επιλέγουμε:

(α) τον γενικό προσανατολισμό (βασική φιλοσοφία, κεντρικούς άξονες) της περιβαλλοντικής πολιτικής·

(β) το ρυθμιστικό σύστημα (regulation), και

27. Βλ. κείμενο της σύμβασης στην εφημ. *η Καθημερινή*, 11.9.1997.

(γ) τη χρησιμοποίηση εθνικών και κοινοτικών πόρων για την προστασία του περιβάλλοντος (allocation).

Αναφορές στην ανανέωση διοικητικών θεσμών γίνονται όταν το απαιτεί η κατανόηση του επιχειρήματος, παραπέμποντας κατά τα λοιπά στην υπάρχουσα βιβλιογραφία.²⁸

α. Προσανατολισμός της πολιτικής

Αναμφίβολα, η συμμετοχή της Ελλάδας στις «υπερεθνικές» διεργασίες επηρέασε σε σημαντικό βαθμό την πολιτική ρητορική, τις διαδηλούμενες προτεραιότητες και την κυβερνητική πράξη στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος (και αλλού). Στην πολιτική περιβάλλοντος, η επίδραση αντανακλάται εμφανώς τόσο στο εσωτερικό δίκαιο όσο και στο ΚΠΣ, το οποίο έχει συμφωνηθεί με την Επιτροπή, περιέχει ένα ολόκληρο τμήμα (άξονα) για το περιβάλλον και συνιστά σήμερα τρόπον τινά το πλαίσιο τομεακής πολιτικής στην Ελλάδα.

Τα ΚΠΣ συνιστούν έναν τρόπο οργάνωσης της εθνικής πολιτικής στις χώρες της συνοχής.²⁹ Έχουν μακροχρόνιο χαρακτήρα και συνδέουν ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων – προγράμματα μάλλον παρά μεμονωμένες δράσεις. Στην Ελλάδα, «πενταετή προγράμματα ανάπτυξης» είχαν συνταχθεί και νωρίτερα, αλλά ή ήταν γενικόλογες ιδεολογικές ασκήσεις ή απλά δε δέσμευαν κυβέρνηση και διοίκηση σε οποιονδήποτε τομέα πολιτικής. Τυπικό παράδειγμα, το πενταετές πρόγραμμα 1983-1987, που είχε ως κεντρικό θέμα τον σοσιαλιστικό μετασχηματισμό της χώρας και κατατέθηκε στη Βουλή το 1985, λίγο πριν πέσει η τότε κυβέρνηση και οδηγηθεί η χώρα σε εκλογές. Αμέσως μετά τις εκλογές, η νέα σοσιαλιστική κυβέρνηση εφάρμοσε για δύο χρόνια μια αυστηρή οικονομική πολιτική λιτότητας, αντίθετη προς τη σοσιαλιστική οπτική του προγράμματος.

Τα πενταετή ΚΠΣ συνέβαλαν, ως ένα βαθμό (βλ. πιο κάτω), στην αλλαγή της διαδικασίας, της χρονικής οπτικής και του ρόλου του

28. Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα, Καλλιόπη Σπανού, *Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση*, ΙΟΒΕ, Αθήνα 1996· Α. Μακρυδημήτρης - Α. Πασσάς, *Η ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής*, ΕΚΕΜ, Αθήνα 1993· Ν. Φραγκάκης - Α. Παπαγιαννίδης - Γ. Σουριαδάκης (επιμ.), *Εθνική διοίκηση και κοινοτικό δίκαιο*, Εστία, Αθήνα 1993.

29. Για την Ελλάδα, βλ. Π. Καζάκος, *Ιδιωτικός τομέας και διαρθρωτική πολιτική της Κοινότητας*, κείμενο εργασίας, ΕΚΕΜ, Αθήνα 1992.

προγραμματισμού στην Ελλάδα. Για πρώτη φορά η ελληνική διοίκηση και κυβέρνηση υποχρεώθηκαν να σχεδιάσουν πραγματοποιήσιμα μέτρα και να τα εφαρμόζουν ακολουθώντας *grosso modo* ένα χρονοδιάγραμμα, κινούμενα εντός ενός δεδομένου χρηματοδοτικού πλαισίου. Επίσης, υποχρεώθηκαν να συνδέουν μεμονωμένα σχέδια σε επενδυτικά προγράμματα. Μια ειδική επιτροπή παρακολούθησης εξετάζει περιοδικά την πορεία του ΚΠΣ, ενώ ο διάλογος με την Επιτροπή εμποδίζει αυθαίρετες αλλαγές. Τέλος, επειδή τα ΚΠΣ, στην τελική τους μορφή, προκύπτουν από τη διαπραγμάτευση της Επιτροπής με τις εθνικές αρχές, οι τελευταίες βρέθηκαν στην ανάγκη να αιτιολογούν (νομιμοποιούν) κάθε φορά τις προτεινόμενες δράσεις, πράγμα που συνέβαλε στη βελτίωση της εσωτερικής συνοχής της διαρθρωτικής πολιτικής του κράτους.

Τα ανωτέρω ισχύουν φυσικά και για τον τομέα περιβάλλοντος στα ΚΠΣ, όπου οι τάσεις στις «Βρυξέλλες» μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό σύστημα διαμόρφωσης πολιτικής με τη μορφή ανάλογα δομημένων προγραμμάτων.

Η επίδραση απεικονίζεται καθαρά στα ίδια τα κείμενα των ΚΠΣ. Στο ΚΠΣ για την Ελλάδα 1994-1999 η προστασία του περιβάλλοντος περιλαμβάνεται στον άξονα προτεραιοτήτων με τον γενικό τίτλο βελτίωση των συνθηκών ζωής. Η υποστηριζόμενη στρατηγική, αναφέρεται στο σχετικό κείμενο, «θα επικεντρωθεί στην αποτελεσματική πρόληψη, στην καταπολέμηση της ρύπανσης στην πηγή της, στην εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει...».³⁰ Στις διατυπώσεις αυτές αντανακλώνται ενωσιακές προτεραιότητες. Για την επίτευξη πάντως των σχετικών στόχων προβλέφθηκαν, ανάμεσα σε άλλα:

- η δημιουργία μηχανισμών επιτήρησης των περιβαλλοντικών παραγόντων και ελέγχου σε ό,τι αφορά τα δημόσια έργα και άλλες δραστηριότητες·
- «δράσεις που θα υποβοηθούν τη συμμόρφωση προς τις κοινοτικές οδηγίες για το περιβάλλον, και ιδιαίτερα αυτές που αφορούν στα χρησιμοποιημένα ύδατα, τα απόβλητα, τα τοξικά υλικά και στο πόσιμο νερό» (βιολογικοί καθαρισμοί κλπ.)·

30. ΥΠΕΘΟ, *Συνοπτική παρουσίαση των αξόνων προτεραιότητας του ΚΠΣ 1994-1999*, Αθήνα, πολυγραφημένο κείμενο, χ.χ. Σε αυτά θα πρέπει να προσθέσουμε σειρά χρηματοδοτούμενων έργων που, ενώ δεν υπάρχουν στο πρόγραμμα για το περιβάλλον, θα έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον της χώρας (φυσικό αέριο κλπ.).

– δράσεις για τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό κ.ά.

Οι τελευταίες έρχονται ως συνέχεια ευρύτερων ενωσιακών προβληματισμών για τη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού χώρου και, αν δεν υποβαθμιστούν στην πράξη, θα αναβαθμίσουν τις σχετικές λειτουργίες του κράτους, που σήμερα είναι ακόμη παραμελημένες, όπως δείχνει καθαρά η άναρχη και δυσλειτουργική ανάπτυξη των ελληνικών μεγαλουπόλεων με τη χαρακτηριστική αταξία στις χρήσεις της γης.

Αλλά, όπως σημειώσαμε, η εθνική πολιτική διατηρεί σημαντική αυτοτέλεια έναντι των «Βρυξελλών». Αυτό δεν ισχύει φυσικά μόνο για την Ελλάδα. Η *διαμόρφωση της πολιτικής* στις «Βρυξέλλες» επηρεάζεται κυρίως από τις πολιτικές και οικονομικές δυνάμεις που δρουν στο υπερεθνικό επίπεδο, ενώ η *εφαρμογή της πολιτικής* στο εθνικό επίπεδο από τις τοπικές δυνάμεις.³¹

Η ελληνική ιδιαιτερότητα, μέρος της ιδιαιτερότητας των βραδυπορούντων χωρών, δεν έγκειται λοιπόν σε αυτόν το διχασμό ανάμεσα στα δύο στάδια ευρωπαϊκής πολιτικής (υπερεθνική διαμόρφωση, τοπική εφαρμογή), αλλά στην «ασθενή» θέση στο ενωσιακό σύστημα, η οποία συνεπάγεται ότι η χώρα δε δίνει τον τόνο στην εξέλιξη της ενωσιακής πολιτικής, για τους προαναφερθέντες λόγους. Σε διαφορετική διατύπωση: Οι κυβερνήσεις που επηρεάζουν αποφασιστικά τις υπερεθνικές αποφάσεις, τείνουν να μεταφέρουν στο ενωσιακό επίπεδο τις δικές τους προτεραιότητες πολιτικής και φιλοσοφίας. Οι εθνικές αρχές τους, στο στάδιο της εφαρμογής, δε βρίσκονται μπροστά σε «ξένα σώματα» τα οποία πρέπει να μεταμοσχευθούν στο εθνικό σώμα. Η Ελλάδα δεν ανήκει σε αυτή την κατηγορία κυβερνήσεων. Συνεπώς, οι τριβές είναι αναπόφευκτες ανάμεσα σε αποφάσεις πολιτικής των «Βρυξελλών» και στο εθνικό «περιβάλλον πολιτικής» με τις δικές του δομές και παραδόσεις. Το αποτέλεσμα είναι να αποκλίνει σε μεγαλύτερο βαθμό η πολιτική πρακτική από τα (ευρωπαϊκά) πλαίσια πολιτικής.

Η διάσταση μπορεί κάπως σχηματικά να συνοψισθεί και να συγκεκριμενοποιηθεί ως εξής: Η Επιτροπή, κατά τη διαπραγμάτευση των ΚΠΣ, τείνει να τονίσει τη σημασία της περιβαλλοντικής πτυχής στη διαδικασία ανάπτυξης, δε θεωρεί την πολιτική περιβάλλο-

31. Βλ. G. Pagoulatos, «Perceptions of Governance in Greek State Retreat: Implementing policy change against policy-making persistence», στο Beate Kohler-Koch (επιμ.), *The transformation of Governance in the European Union*, Routledge, Λονδίνο 1998.

ντος εμπόδιο για τους αναπτυξιακούς στόχους και εκφράζει με την πολιτική της την ανησυχία ότι οι μαζικές εισροές πόρων στο Νότο θα οδηγήσουν σε περιβαλλοντική υποβάθμιση των χωρών που υποστηρίζονται. Οι ελληνικές αρχές, αντίθετα, τείνουν συχνά να υπακούουν σε εγχώριες «αναπτυξιακές» επιταγές που περιφρονούν το περιβάλλον.

Τυπικό σύμπτωμα αυτής της διαφοράς φιλοσοφίας, που διατηρείται παρά τους συμβιβασμούς στις «Βρυξέλλες», ήταν η ελληνική στάση στη συζήτηση για την εισαγωγή της έννοιας της βιωσιμότητας (ή αειφορίας) στην κοινοτική πολιτική περιβάλλοντος, την οποία ορισμένα κράτη-μέλη (όπως η Δανία, η Ολλανδία κ.ά.) δέχτηκαν ή ενθάρρυναν. Η Ελλάδα (και άλλα κράτη-μέλη) θεώρησαν τις νέες έννοιες ως τέχνασμα των «Βρυξελλών» για την καθυστέρηση της ροής των κοινοτικών ενισχύσεων στη χώρα.³²

Εκδηλώσεις της προαναφερθείσας διάστασης φιλοσοφίας, που παρατηρούνται στο στάδιο της εφαρμογής, αποτελούν επίσης μερικές τουλάχιστον προσπάθειες των εθνικών αρχών να αλλάξουν καθ' οδόν (δηλαδή κατά την περίοδο εφαρμογής) τις προτεραιότητες των ΚΠΣ. Η πρόσφατη αναθεώρηση (1997) ανέδειξε με εξαιρετική σαφήνεια, πρώτον, τις διαφορές προτεραιοτήτων και φιλοσοφίας ανάμεσα σε υπερεθνικές και εθνικές αρχές και, κατά δεύτερον, την πρακτική της μεταλλαγής συμφωνηθέντων πλαισίων κατά το στάδιο της εφαρμογής.

Η ελληνική κυβέρνηση, «διαπιστώνοντας» ότι ο βαθμός απορρόφησης πόρων σε ορισμένους τομείς είναι χαμηλός, απαίτησε τη μεταφορά τους σε έργα υψηλής απορροφητικότητας. Συγκεκριμένα, ζήτησε να μειωθούν οι πόροι που προβλέπονταν για το φυσικό αέριο (ένα έργο ιδιαίτερα κρίσιμο με κριτήρια την προστασία του περιβάλλοντος και τη διαφοροποίηση της προσφοράς ενέργειας), το εθνικό κτηματολόγιο (επίσης σημαντικό ανάμεσα σε άλλα, και για περιβαλλοντικούς στόχους), το μετρώ της Θεσσαλονίκης (σημαντικό με κάθε κριτήριο) και την Εγνατία (έργο υποδομής για ολόκληρη τη νοτιότερη Βαλκανική, που μπορεί να φέρει μεγαλύτερη ισορροπία στην ανάπτυξη και του ελληνικού χώρου, συνεπώς είναι έργο που ενδιαφέρει και από τη σκοπιά της βιώσιμης ανάπτυξης) προκειμένου να μεταφερθούν σε έργα που ευνοούν τελικά

32. Βλ. Θάνος Παπαγιάννης - Σπύρος Κουβέλης, «Τα κοινοτικά προγράμματα», ό.π., σ. 221.

την «ανάπτυξη» του περιβαλλοντικά βεβαρημένου λεκανοπεδίου της Αττικής. Η κλίμακα της παρέμβασης ήταν τέτοια που ανέτρεπε την ισορροπία ανάμεσα σε οικονομικούς και περιβαλλοντικούς στόχους, που όμως χαρακτηρίζει τη γενική φιλοσοφία των ΚΠΣ.

Η ελληνική στάση έναντι των ΚΠΣ, που συνιστούν πλέον το κύριο εργαλείο της αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας, αναδειχνει ολοένα και περισσότερο μια αναπτυξιακή αντίληψη, η οποία έλκει την καταγωγή της από τη δεκαετία του '50 και η οποία ενθαρρύνει τη συγκέντρωση, βασίζεται κυρίως στον τομέα των μεταφορών και των μεγάλων έργων που τον χαρακτηρίζουν, χωρίς την παραμικρή προσαρμογή σε νεότερα δεδομένα και υποβαθμίζει συστηματικά τις περιβαλλοντικές παραμέτρους. Τα ελληνικά αιτήματα τείνουν να αποδυναμώσουν την αρχική φιλοσοφία του τρέχοντος ΚΠΣ, που εμπεριέχει την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, αλλά πρέπει να θεωρηθεί ότι εκφράζουν αυθεντικά τις «εθνικές προτιμήσεις». Επίσης, η επίσημη στάση, που χαρακτηρίζεται από την επιθυμία για συνεχείς προσαρμογές, αντανακλά τις απαιτήσεις του πελατειακού συστήματος. Όπως γράφει ο Μιχαήλ Δεκλερής «από τη φύση του το σύστημα αυτό είναι εχθρικό προς την τάξη και τον προγραμματισμό».³³

Η επίσημη δυσπιστία έναντι της έννοιας της βιωσιμότητας και η προσπάθεια δραστηκής «προσαρμογής» των ΚΠΣ, που σήμαινε ουσιαστικά αλλαγή φιλοσοφίας στο στάδιο της εφαρμογής, δείχνουν ότι το πολιτικό σύστημα και οι ελίτ του δέχονται μεν εισροές (εισάγουν δηλαδή κανόνες, λογικές και πόρους) από την Ε.Ε., αλλά πρωτίστως για να στηρίξουν και να νομιμοποιήσουν υπάρχουσες βασικές δομές! Ο Παναγιώτης Ιωακειμίδης ονομάζει το φαινόμενο αυτό «αυτάρκη εξευρωπαϊσμό».³⁴ Ένα συνώνυμο του όρου θα ήταν ο «τυπικός εκσυγχρονισμός», που άλλωστε συνιστά ευρύτερο φαινόμενο.

Η στάση των εθνικών αρχών είναι συνισταμένη παραγόντων, όπως οι διάχυτες αξίες και συμπεριφορές, οι θεσμοί και ορισμοί συμφερόντων που ενεργοποιούνται κυρίως στο εθνικό επίπεδο

33. Μ. Δεκλερής, *Ο δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος. Εγκώλιο βιωσίμου ανάπτυξης*, ό.π., σ. 20.

34. Βλ. P.C. Ioakimidis, «Greece: Explaining the policy and performance contradictions of a proeuropean country», Paper prepared for the conference on *Greece in Changing Europe: Opportunities and constraints*, organized by the Department of European Studies, University of Bradford, 16-17, Ιούνιος 1994.

και κυρίως στο στάδιο της εφαρμογής πολιτικής στη χώρα. Συνδέονται στενά με τις παραδόσεις πολιτικής και κυρίως με το πελατειακό σύστημα, στο οποίο αναφερθήκαμε ήδη.

Και πάλι, αυτό δε χαρακτηρίζει μόνο την πολιτική περιβάλλοντος. Παρόμοιες εντάσεις παρατηρούνται και σε άλλους τομείς (π.χ. στις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες), δηλαδή εντάσεις ανάμεσα σε γενικότερες τάσεις και εσωτερικές δομές. Ωστόσο, η έκβαση διαδικασιών διαμόρφωσης πολιτικής διαφέρει από τομέα σε τομέα για ποικίλους λόγους. Ενδεικτικά μόνον αναφέρουμε:

(α) τον διαφορετικό βαθμό δέσμευσης των εθνικών πολιτικών έναντι κοινών στόχων·

(β) την ύπαρξη ή ανυπαρξία αυτοτελών εσωτερικών θεσμών, όπως π.χ. είναι η Τράπεζα της Ελλάδος για τον χρηματοπιστωτικό χώρο, η οποία συνιστά ένα μείζονα διάυλο μεταφοράς ιδεών και συστημικών επιταγών προς τα μέσα, και

(γ) τη θεσμική ισχύ των διαφόρων ομάδων που λειτουργούν στο περιβάλλον της πολιτικής.

Μπορούμε να υποστηρίξουμε ευλόγως ότι, στον τομέα της πολιτικής περιβάλλοντος, η δέσμευση των πολιτικών έναντι στόχων που συμφωνούνται στις «Βρυξέλλες» είναι χαλαρότερη, ότι δεν υπάρχει κάποιος αυτοτελής διάυλος μεταφοράς στο εσωτερικό σύστημα των ιδεών που επικρατούν εκτός αυτού, και ότι οι ομάδες πολιτών που λειτουργούν στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας έχουν ασθενή θεσμική ισχύ.

Ο τελικός απολογισμός μπορεί να συνοψισθεί ως εξής: Αναμφίβολα, ο γενικός προσανατολισμός της ελληνικής πολιτικής περιβάλλοντος αντανακλά σε μεγάλο βαθμό την ενωσιακή φιλοσοφία. Επίσης, όπως θα δούμε, η συμμετοχή στην Ε.Ε. οδήγησε σε επέκταση και βελτίωση των εθνικών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και, μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, σε παρεμβάσεις για την προστασία του περιβάλλοντος. Όμως, οι εγχώριοι παράγοντες, που ενεργοποιούνται στη φάση της εφαρμογής της πολιτικής, ακολουθούν τη δική τους λογική. Οι τριβές ήταν αναπόφευκτες. Αυτή η ένταση ανάμεσα σε υπερεθνικές αποφάσεις και εγχώριες δομές εξηγεί σειρά φαινομένων, που η Beate Kohler-Koch συνόψισε στον όρο «στρατηγικές υπεκφυγής» («Vermeidungsstrategien»).

β. Περιβαλλοντικό ρυθμιστικό σύστημα (regulation)

Συμμετοχή στην Ε.Ε. σήμαινε, ανάμεσα σε άλλα, ότι ολόκληρο το καθεστώς των οδηγιών που περιείχε συγκεκριμένες προδιαγραφές και προθεσμίες έπρεπε να μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, όπου προτούτε δεν υπήρχαν καθόλου νομοθετικές ρυθμίσεις ή υπήρχαν υποτυπώδως. Υπάρχουν σήμερα στην πολιτική περιβάλλοντος πάνω από 300 οδηγίες και κανονισμοί που καλύπτουν νομοθετικά τους εξής τομείς: (α) νερό, αέρας και ηχορύπανση, (β) διαχείριση αποβλήτων, (γ) τοξικές ουσίες, (δ) πυρηνική δράση, (ε) προστασία της άγριας ζωής και της υπαίθρου, (στ) παγκόσμια προβλήματα, (ζ) περιβαλλοντική αξιολόγηση και πρόσβαση στην πληροφόρηση. Οι εθνικοί νόμοι ψηφίστηκαν και άλλες αποφάσεις πάρθηκαν, εν πολλοίς, κάτω από τη νομοθετική πίεση της Ε.Ε.³⁵ Πρώτο παράδειγμα, ο νόμος-πλαίσιο του 1986 (βλ. πιο κάτω). Επίσης, πολλά μέτρα που θεσπίστηκαν για την προστασία της ατμόσφαιρας επιβάλλονταν από κοινοτικές οδηγίες, π.χ. την 72/306/ΕΟΚ σχετικά με τα μέτρα που παίρνονται κατά των εκπομπών αερίων ρύπων από πετρελαιοκινητήρες οχημάτων, 88/76/ΕΟΚ και 88/436/ΕΟΚ για τον περιορισμό των εκπομπών αερίων ρύπων από βενζινοκινητήρες, 88/77/ΕΟΚ, 88/76/ΕΟΚ, 88/77/ΕΟΚ για συναφή θέματα, κλπ. Το ίδιο ισχύει για σειρά άλλη ρυθμίσεων για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης (οδηγία 76/160/ΕΟΚ), για την προστασία του εδάφους (78/319 και 76/403/ΕΟΚ για τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα, 75/439/ΕΟΚ για τη διάθεση των χρησιμοποιούμενων ορυκτελαίων κλπ.), για τον περιορισμό της ηχορύπανσης (οδηγίες 78/1015, 87/56 και 89/238/ΕΟΚ κλπ.).³⁶

Ο ενδεικτικός αυτός κατάλογος δίνει μια εικόνα της επίδρασης της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας πάνω στην ελληνική. Η «διείσδυση» του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στη χώρα δε συνάντησε, όπως διαπιστώνει ο Γ. Παπαδημητρίου, «από τεχνική άποψη», άξια λόγου εμπόδια, δεδομένου ότι υπήρχε ο θεσμικός μηχανισμός προσαρμογής (συνταγματικές προδιαγραφές κλπ.).³⁷

35. U. Collier - J. Golub, «Environmental policy and politics», ό.π., σ. 236.

36. Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα την εξαιρετική εισαγωγή του Γ. Χρ. Κώτη, *Οικολογία και οικονομία*, Παπαζήσης, Αθήνα 1994, όπου παρατίθενται κατά τόμους ελληνικά μέτρα προς εφαρμογή κοινοτικών οδηγιών.

37. Γ. Παπαδημητρίου, «Η διαδικασία προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος», στον τόμο που επιμελήθηκε ο ίδιος: *Η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 65-79, ιδίως σ. 72.

Τα προβλήματα εμφανίστηκαν κατά την εφαρμογή στην πράξη.

Πράγματι, η νομοθεσία συχνά δεν εφαρμόζεται λόγω ανυπαρξίας αποτελεσματικών ελέγχων, έλλειψης πολιτικής βούλησης, διοικητικής ανεπάρκειας, λόγω αδράνειας, ανεπαρκούς ή και «παράδοξης» κοινωνικής κινητοποίησης, κλπ. Χαρακτηριστικά διαπίστωσε ο ΟΟΣΑ ότι στην Αθήνα, στις αρχές της δεκαετίας του '80, οι μετρήσεις του θορύβου έδειχναν επίπεδα άνω των 70 decibels, ενώ επίσης διαπίστωνε επίπεδα θορύβου άνω των 65 decibels σε περιοχές κατοικίας, τα οποία εθεωρούντο απαράδεκτα στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ. Το ήμισυ περίπου των Αθηναίων ήταν εκθειμένοι σε θορύβους που διατάρασσαν την προφορική επικοινωνία και τον ύπνο!³⁸ Στο χρονικό διάστημα που πέρασε από τότε η κατάσταση δε βελτιώθηκε, όπως βεβαιώνει έκθεση του ΥΠΕΧΩΔΕ³⁹ Η Αθήνα παραμένει μια από τις πλέον θορυβώδεις πόλεις της Ευρώπης. Εκτός τούτου «αντιμετωπίζει τα σοβαρότερα προβλήματα ρύπανσης, κι αυτό οφείλεται τόσο σε γεωγραφικούς όσο και σε οικονομικούς λόγους». Οι διάφορες περιβαλλοντικές ρυθμίσεις και άλλα μέτρα αποδίδουν ελάχιστα σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές πόλεις. Π.χ., η τρέχουσα πολιτική θα επιφέρει πιθανόν μείωση των εκπομπών διοξειδίου κατά 39% στις άλλες ευρωπαϊκές πρωτεύουσες, ενώ στην Αθήνα θα φτάσει μόλις στο 19%, τη στιγμή μάλιστα που η πρωτεύουσα χρειάζεται να μειώσει τις εκπομπές διοξειδίου κατά 50%, προκειμένου να επιτευχθούν οι κοινοτικοί στόχοι για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα.⁴⁰

Το 1986 ψηφίστηκε ο προαναφερθείς νόμος-πλαίσιο 1650 για την περιβαλλοντική προστασία, με τον οποίο έγινε προσπάθεια να μειωθεί ο ως τότε υπάρχων μεγάλος αριθμός νομοθετημάτων, ώστε η πολιτική να γίνει λειτουργική, αποτελεσματικότερη και διαφανής. Ο ίδιος νόμος συγκέντρωσε διάφορες αρμοδιότητες του δημοσίου τομέα σε έναν επιτελικό φορέα, τον ΕΦΟΠ του ΥΠΕΧΩΔΕ. Αλλά, ως πρόσφατα, ελάχιστα από τα πολυάριθμα διατάγματα που απαιτούνται για την εφαρμογή του έχουν εκδοθεί.⁴¹

38. OECD, *Environmental policies in Greece*, ό.π., σ. 72.

39. Σύμφωνα με εκτενές δημοσίευμα στην εφημερίδα *Το Βήμα*, 3.12.1995.

40. Τα στοιχεία περιέχουν απάντηση της Επιτροπής Μπέρεγκχαρντ σε ερώτηση του ευρωβουλευτή Αλ. Αλαβάνου. Βλ. εφημερίδα *Η Καθημερινή*, 16.10.1996.

41. Βλ. Δ. Ν. Κατοχηνού - Σ. Κ. Σπαθή, *Αξιολόγηση της συμβολής των κοινωνικών χρηματοδοτήσεων στην προστασία του ελληνικού περιβάλλοντος*, ό.π., σ. 23-24. Επίσης, Καλλιόπη Σπανού, «Διοικητικά δίκτυα της πολιτικής του περιβάλλοντος», ό.π., σ. 241 κ.ε.

Όπως διαπιστώνει μελέτη του ΚΕΠΕ, «παρατηρείται αδυναμία εφαρμογής πολιτικής στην Ελλάδα, που, για το περιβάλλον, θέμα πολυδιάστατο και σχετικά καινούργιο για τη διοίκηση, αποτελούσε πάντα και αποτελεί ακόμη πολύ μεγάλο πρόβλημα. Έτσι, τα μέτρα πολιτικής εφαρμόζονται αποσπασματικά ή δεν εφαρμόζονται καθόλου, και τα έργα υλοποιούνται σε μικρό ποσοστό».⁴²

Σε πολλές περιπτώσεις, η κοινοτική νομοθεσία εφαρμόζεται με τρόπο που έρχεται σε αντίθεση με τους στόχους και το πνεύμα της, κάτω από την πίεση τοπικών οικονομικών συμφερόντων. Για παράδειγμα, η ευθυγράμμιση της Ελλάδας με τις προδιαγραφές για την προστασία του όζοντος επαφίεται στην καλή θέληση της βιομηχανίας, στην περίπτωση αυτή στη SINGC της Θεσσαλονίκης, που είναι ο μόνος φορέας που διαθέτει στοιχεία για την κατάσταση της αγοράς των χλωριοφθορανθράκων, δηλαδή των ουσιών που καταστρέφουν το όζον, με αποτέλεσμα η όποια σχεδιαζόμενη πολιτική να βασίζεται σε αυτά ακριβώς τα στοιχεία.⁴³ Ένα άλλο παράδειγμα προσφέρει η διαχείριση των υδάτινων πόρων της χώρας, όπου η χώρα βρίσκεται ακόμη στην αρχή ενώ προωθούνται δραστικές παρεμβάσεις στον τομέα αυτό (Αχελώος, Νέστος κλπ.).

Συστηματικότερα, ο Γ. Παπαδημητρίου ξεχωρίζει τρεις κατηγορίες πρακτικών του νομοθέτη και της διοίκησης που υπονομεύουν τρόπον τινα εξαρχής την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας: τη διολίσθηση από την κοινή σε υποδεέστερη κανονιστική αρμοδιότητα, που επιφέρει την παράκαμψη συνταγματικών *προληπτικών* εγγυήσεων και έχει αποκτήσει ενδημικό χαρακτήρα, τη νόθα προσαρμογή και τη στρεβλή προσαρμογή, δηλαδή τις σκόπιμες προσπάθειες άλλοτε για την περιγραφή των κοινοτικών κανόνων και άλλοτε για τη στρεβλή προσαρμογή τους στην έννομη τάξη της χώρας. Στα προηγούμενα προστίθεται και ο αποσπασματικός τρόπος, με τον οποίο συχνά επιχειρείται η προσαρμογή.⁴⁴

Προσθέτουμε ότι το πολιτικό σύστημα τείνει να περιορίσει τον δικαστικό έλεγχο νομιμότητας της συμπεριφοράς του σε θέματα περιβάλλοντος. Προς το σκοπό αυτό προτάθηκε στο πλαίσιο της

42. Στο ίδιο, σ. 24.

43. Αναφέρεται στο κείμενο των Α. Λουλούδη - Ν. Μπεόπουλου, «Η περιβαλλοντική πολιτική», ό.π., σ. 630.

44. Γ. Παπαδημητρίου, «Η διαδικασία προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος», στον τόμο που επιμελήθηκε ο ίδιος, *Η διεύθυνση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 74 κ.ε.

αναθεώρησης του Συντάγματος όχι μόνο να προβλεφθεί η δυνατότητα της κυβέρνησης να μετατάσσει δικαστές στο Συμβούλιο της Επικρατείας, αλλά και να αφαιρεθούν οι αρμοδιότητες του Ε' Τμήματος, που είναι πηγή θαρραλέας περιβαλλοντικής νομολογίας.⁴⁵

Σε πολλές περιπτώσεις όπου δεν εφαρμόζονται οι κοινοτικές οδηγίες για το περιβάλλον, η Ελλάδα, ύστερα από παρέμβαση της Επιτροπής, συμβαίνει να βρίσκεται στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Παράδειγμα η μη εφαρμογή (ώς το 1997) των οδηγιών 92/43/ΕΟΚ (διατήρηση φυσικών βιοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας), 91/676/ΕΟΚ (προστασία των υδάτων από τη ρύπανση που προέρχεται από νιτρικά άλατα στη γεωργία), 76/464/ΕΟΚ (ρύπανση λόγω της απόρριψης ορισμένων επικινδύνων ουσιών στα ύδατα της Κοινότητας), 91/689/ΕΟΚ (τοξικά απόβλητα), 94/62/ΕΟΚ (για συσκευασίες και απορρίμματα συσκευασιών), 75/442/ΕΟΚ (για τα απόβλητα) και 78/319/ΕΟΚ για τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα. «Φαίνεται», γράφει ο Μιχ. Τσινισιζέλης, «ότι η Ελλάδα θα γίνει ένας από τους καλύτερους πελάτες της Ε.Ε. σε ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος στη δεκαετία του '90, παρά το ότι ο Επίτροπός της ανέλαβε τον περιβαλλοντικό τομέα στην Επιτροπή Delors».⁴⁶

Βέβαια, θα ήταν ανεδαφικό να προσδοκά κανείς ότι μικρά κράτη όπως η Ελλάδα, που δεν επηρεάζουν ουσιαστικά τις ενωσιακές αποφάσεις σε ζητήματα περιβαλλοντικής ρύθμισης, θα ακολουθούσαν απλά ένα είδος «παθητικής προσαρμογής» με πλήρη σεβασμό των αποφάσεων που λαμβάνουν οι «Βρυξέλλες». Αυτό, κατά διαστήματα, δε συμβαίνει ούτε με τα κράτη που επηρεάζουν τις αποφάσεις σύμφωνα με τις εθνικές προτιμήσεις, πράγμα που παραπέμπει στην παράδοση «παθολογία της μη συμμόρφωσης».⁴⁷ Ο-

45. Βλ. άρθρο του Ν. Αλιβιζάτου στην εφημερίδα *Το Βήμα*, 13 Σεπτεμβρίου 1998, όπου καταγγέλλει και ευθέως κοιματικές παρεμβάσεις στις προαγωγές μελών του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στο ρόλο του Ε' Τμήματος αναφέρεται εν εκτάσει ο Μιχαήλ Δεκλερής: *Ο δωδεκάδεκτος του περιβάλλοντος. Εγκώλιο βωσίου αναπτύξεως*, ό.π., κεφ. 4 και 5 και ολόκληρο το Β' μέρος.

46. Βλ. Μ. Tsinisizelis, «Greece», στο W. Wessels - C. Engels (επιμ.), *The European Union and member states: Towards institutional fusion?*, Manchester University Press, 1996, σ. 217-251, ιδίως σ. 223.

47. Maria Mendrinou, «Non-compliance and the European Commission's role in the integration», στο *Journal of European Public Policy*, τόμ. 3, τχ. 1, Μάρτιος 1996, σ. 1-22, ιδίως σ. 4.

μως, η πολιτική της υπεκφυγής υπαγορεύεται στη χώρα από μια σταθερά λαθεμένη αντίληψη για το «κόστος» της οικολογικής προσαρμογής της πολιτικής, η οποία συνάδει προς τις γενικότερες αξίες και συμπεριφορές (free-riding κλπ.).

Παρά ταύτα, υπήρξε πρόοδος κάτω από την επίδραση της κοινοτικής νομοθεσίας, αφού ένα μεγάλο μέρος της μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο.

γ. Χρησιμοποίηση πόρων για την προστασία του περιβάλλοντος (allocation)

Άλλες επιρροές προήλθαν φυσικά από τις διαρθρωτικές πολιτικές της Ε.Ε., στις οποίες η περιβαλλοντική πτυχή διαδραματίζει αυξανόμενο ρόλο. Στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης 1988-1992 και 1994-1999 ενσωματώθηκαν μεσοχρόνια σχετικά προγράμματα δράσης για την προστασία του περιβάλλοντος, ενώ επίσης η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει ότι οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις θα πρέπει να λαμβάνονται, με τη βοήθεια μελετών, σοβαρά υπόψη κατά το σχεδιασμό και την εκτέλεση διαφόρων έργων.

Η νέα περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε. από τα τέλη της δεκαετίας του '80 διπλάσιασε τα μέχρι τότε διατιθέμενα κονδύλια για περιβαλλοντικούς σκοπούς. Σήμερα η Ε.Ε. χρηματοδοτεί εν μέρει προγράμματα προστασίας του ελληνικού περιβάλλοντος μέσω του ΚΠΣ (λειτουργικό πρόγραμμα για το Περιβάλλον, περιφερειακά ΠΕΠ) και της κοινοτικής πρωτοβουλίας Envireg.

Ειδικά η αναβάθμιση της περιβαλλοντικής πτυχής στα ΚΠΣ, από το 1988 και μετά, οφείλεται στην αναγνώριση των κινδύνων που εμπεριείχε η μαζική εισροή βοήθειας σε ως τότε σχετικά λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, οι οποίες διατηρούσαν τον φυσικό τους πλούτο ανέπαφο, ακριβώς επειδή ήταν λιγότερο αναπτυγμένες. Η μαζική βοήθεια έκανε δυνατές μεγάλες παρεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον και μπορούσε να προκαλέσει ένα «περιβαλλοντικό σοκ». Οι κίνδυνοι για το περιβάλλον επιτείνονταν ακριβώς από το γεγονός ότι στις χώρες της συνοχής, όπως είναι η Ελλάδα, δεν υπήρχε, καθώς αναφέραμε, εμπειρία σε θέματα διαχείρισης περιβάλλοντος, ούτε τα μέσα για να αναγνωριστούν έγκαιρα αρνητικές εξελίξεις, ενώ η κοινωνία ήθελε απλά γρήγορη άνοδο του βιοτικού επιπέδου και μάλιστα επί τη βάση της ηθικής του «τζαμπατζή», που αναφέραμε προηγουμένως. Αντίστοιχα, οι εθνικές και περιφε-

ρειακές-τοπικές αρχές ήταν προσανατολισμένες στην άμεση αναπτυξιακή απόδοση έργων αγνοώντας τις μακροχρόνιες συνέπειες για το περιβάλλον. Το πελατειακό σύστημα συνέδεε, τέλος, τις τοπικές διαθέσεις με τις επιλογές των κεντρικών αρχών.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η απειλή ήταν άμεση να χρησιμοποιηθούν οι μαζικές εισροές βοήθειας των ΚΠΣ από εθνικές και τοπικές αρχές, με τρόπο που θα έφερνε βραχυχρόνια οικονομικά πλεονεκτήματα, αλλά μακροχρόνια μειονεκτήματα με τη μορφή της καταστροφής φυσικού πλούτου και της βάσης συγκριτικών πλεονεκτημάτων.

Στην Ελλάδα, μια πρώτη ιδέα των πιθανών συνεπειών έδωσε η εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), που προηγήθηκαν των ΚΠΣ. Στο πλαίσιό τους, ετοιμάστηκε για την περιοχή των Πρεσπών ένα πρόγραμμα για την ίδρυση εθνικού πάρκου. Αλλά οι παρεμβάσεις που επρόκειτο να χρηματοδοτηθούν από τις κοινοτικές πολιτικές στην περιοχή (ιχθυοτροφεία, εντατικές καλλιέργειες κοντά στις λίμνες) απειλούσαν άμεσα το εθνικό πάρκο, όπως προειδοποιούσαν μελέτες του Πανεπιστημίου της Θεσσαλονίκης. Η Επιτροπή διέγραψε τελικά τη χρηματοδοτική υποστήριξη. Παρόμοια παραδείγματα συναντούμε και σε άλλες χώρες.

Στο ΚΠΣ για την Ελλάδα 1994-1999 η προστασία του περιβάλλοντος περιλαμβάνεται στον άξονα προτεραιοτήτων με τον γενικό τίτλο βελτίωση των συνθηκών ζωής. Η υποστηριζόμενη στρατηγική αντανακλά εν πολλοίς, όπως είδαμε, ενωσιακές προτεραιότητες.

Συμπληρωματικά, η οδηγία 85/337/ΕΟΚ επιβάλλει την αξιολόγηση των επενδύσεων που θα μπορούσαν να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Σε πολλές περιπτώσεις πρέπει να προβλεφθούν μέτρα άμβλυνσης της αρνητικής επίδρασης. Τέλος, κάθε ένα από τα περιφερειακά πολυτομεακά προγράμματα περιλαμβάνει την ποιότητα ζωής στους στόχους του και προβλέπει μέτρα, όπως είναι η προστασία παράκτιων περιοχών, αποχετεύσεις, σταθμούς βιολογικού καθαρισμού, αναβάθμιση εθνικών δρυμών κλπ. Μετά το «Μάαστριχτ», η διαρθρωτική πολιτική της Ε.Ε. εμπλουτίστηκε με το Ταμείο Συνοχής, το οποίο χρηματοδοτεί έργα στον τομέα των μεταφορών και του περιβάλλοντος.

Οι προβλεφθείσες πιστώσεις στο ΚΠΣ 94-99 περιλαμβάνονται στον πίν. 2.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

*Βασικές κατηγορίες δημοσίων δαπανών
που χρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία 1989/93 και 1994/99
(τιμές σε εκατ. ECU)*

Τομείς	1989/93 ΚΠΣ		1994/99 ΣΠΑ		1994/99 ΚΠΣ	
	ποσό	%	ποσό	%	ποσό	%
A. ΒΑΣΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ	5.590	40,3	10.521,8	48,8	10.389,9	49,4
1. Μεταφορές (περιλ. τα μετρό)	2.740	20,0	6.475,5	30,0	6.442,1	30,6
2. Επικοινωνίες (+ απόθεμα)	1.015	7,3	478,7	2,3	452,2	2,2
3. Περιβάλλον	915	6,5	794,6	3,7	830,0	3,9
4. Υγεία και Κοινων. Πρόνοια	185	1,3	1.070,9	4,9	928,6	4,4
5. Ενέργεια	735	5,2	1.702,1	7,9	1.737,0	8,3
B. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ	2.880	20,7	4.748,2	22,1	4.463,3	21,2
1. Αρχική εκπαίδευση και κατάρτιση	2.880	20,7	2.599,3	12,0	2.507,3	11,9
2. Επαγγελ. κατάρτιση - Απασχόληση - Καταπολ. αποκλ.			1.812,1	8,5	1.650,7	7,8
3. Δημόσια διοίκηση			336,9	1,6	305,3	1,5
Γ. ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	4.525	32,5	6.173,8	28,7	6.107,8	29,0
1. Γεωργία & αγροτ. ανάπτυξη	2.580	18,5	2.996,5	14,0	3.063,1	14,5
2. Βιομηχανία και Υπηρεσίες	1.125	8,0	1.617,0	7,5	1.573,3	7,5
3. Έρευνα και Τεχνολογία	270	2,0	425,5	1,9	441,7	2,1
4. Τουρισμός και Πολιτισμός	550	4,0	1.134,8	5,3	1.029,7	4,8
Δ. ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ	43	0,3	94,7	0,4	88,9	0,4
E. ΔΙΑΦΟΡΑ	877	6,2				
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	13.915	100	21.538,5	100	21.049,9	100
ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ						
ΕΤΠΑ	4.051	54,0	10.437,3	69,7	9.489,5	67,9
ΕΚΤ	1.955	26,0	2.605,5	17,4	2.560,5	18,3
ΕΓΤΠΕ	1.505	20,0	1.821,8	12,2	1.800,0	12,9
ΑΔΙΕΙΑ	—	—	98,4	0,7	130,0	0,9
ΣΥΝΟΛΟ	7.511	100	14.963	100	13.980	100

Τώρα, η εφαρμογή των διαρθρωτικών πολιτικών εμφανίζει αποκλίσεις από τους στόχους και τη γενικότερη φιλοσοφία των ΚΠΣ. Πρώτον, δεν αξιοποιούνται δυνατότητες χρηματοδοτήσεων, όταν πρόκειται να εφαρμοσθούν προγράμματα τα οποία έρχονται σε καταφανή αντίθεση με την οικειοποίηση δημοσίων πόρων. Τυπικό παράδειγμα: Η Ελλάδα δεν υπέβαλε αίτηση για χρηματοδότηση προγραμμάτων αναδάσωσης από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επεν-

δύσεων από το 1977, ενώ άλλες μεσογειακές χώρες, όπως η Ισπανία αξιοποιούν πλήρως και για μεγάλης κλίμακας αναδασώσεις τις σχετικές διευκολύνσεις της Τράπεζας.⁴⁸ Δεύτερον, οι πόροι κοινοτικών προγραμμάτων για το περιβάλλον, συχνά δε χρησιμοποιήθηκαν αποτελεσματικά ή κατέληξαν σε μελέτες και προτάσεις που παρέμειναν ανεφάρμοστες, με χαρακτηριστικά παραδείγματα το πρόγραμμα προστασίας εθνικών δρυμών του Υπουργείου Γεωργίας και τα προγράμματα του ΥΠΕΧΩΔΕ για τον Αμβρακικό Κόλπο και τη λίμνη Μητριά.⁴⁹ Τρίτον, η σύνταξη μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία συνιστά επί τη βάση της κοινοτικής Οδηγίας 85/337, του νόμου 1650/86 και της κοινής υπουργικής απόφασης 25/10/1990 προϋπόθεση για χρηματοδότηση έργων, εκλαμβάνεται από κρατικές υπηρεσίες και ενδιαφερόμενους ως τυπική διαδικασία ή πηγή εισοδημάτων χωρίς αντίκρισμα. Σύμφωνα με πρόσφατη υπηρεσιακή έκθεση, επτά χρόνια μετά την προαναφερθείσα διυπουργική απόφαση δεν έχει δημιουργηθεί το αναγκαίο θεσμικό πλαίσιο για τις διαδικασίες ανάθεσης και ελέγχου των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων· οι αναθέσεις γίνονται από υπαλλήλους του ΥΠΕΧΩΔΕ χωρίς τα οποιαδήποτε ποιοτικά κριτήρια, το περιεχόμενό τους πολλές φορές δεν έχει σχέση με τις πραγματικές οικολογικές απαιτήσεις κλπ.⁵⁰ Ως ένα βαθμό η κατάσταση αυτή δεν οφείλεται μόνο στους προαναφερθέντες παράγοντες, αλλά και στην επιδίωξη επιτάχυνσης των έργων και της απορρόφησης κοινοτικών πόρων, οπότε η περιβαλλοντική νομοθεσία εμφανίζεται ως εμπόδιο.

Από ποσοτική άποψη, ενδιαφέρον έχει να σημειώσουμε ότι το επιχειρησιακό πρόγραμμα περιβάλλοντος (του Β' ΚΠΣ) εμφανίζει με 15% ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά απορροφητικότητας για την τετραετία 94-97. Με άλλα λόγια, δεν αξιοποιούνται πραγματικά οι προβλεπόμενοι για περιβαλλοντικές παρεμβάσεις κοινοτικοί και εθνικοί πόροι. Στα εναπομένοντα δύο χρόνια θα είναι αδύνατον να επιτευχθούν οι αρχικοί στόχοι έστω κατά προσέγγιση. Χαμηλά ποσοστά απορροφητικότητας παρουσιάζονται σε όλους σχεδόν τους τομείς όπου πρέπει να γίνουν ή έχουν σχεδιαστεί θεσμι-

48. Αναφέρθηκε από τον αντιπρόεδρο της ΕΤΕΠ Παναγιώτη Γεννημάτα. Βλ. συνέντευξη στον *Οικονομικό Ταχυδρόμο*, 9 Νοεμβρίου 1995.

49. Θάνος Παπαγιάννης - Σπύρος Κουβέλης, «Τα κοινοτικά προγράμματα», ό.π., σ. 221.

50. Βλ. εφημερίδες *Εξουσία*, 25.9.1997 και *Αυγή*, 28.9.1997.

κές-διαρθρωτικές αλλαγές, όπως είναι ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, η υγεία και η κοινωνική πρόνοια κλπ. (βλ. πίν. 3)

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

*Τομεακά προγράμματα του ΚΠΣ 1994-1999.
Δημόσιες δαπάνες 1994-Σεπτ. 1997 ανά πρόγραμμα
σε σχέση με τον συνολικό προϋπολογισμό*

Οδικοί άξονες	27%	Βιομηχανία και υπηρεσίες	21%
Σιδηροδρομ. δίκτυο	46%	Έρευνα και τεχνολογία	31%
Ταχυδρομεία	1%	Τουρισμός-πολιτισμός	10%
Τηλεπικοινωνίες	50%	Γεωργία	56%
Ενέργεια	59%	Αλιεία	21%
Φυσικό αέριο	30%	Εκπαίδευση-αρχική κατάρτιση	25%
Μετρό Αθηνών	42%	Συνεχιζόμενη κατάρτιση	49%
Υγεία-Κοιν. πρόνοια	9%	Καταπολέμηση αποκλεισμού	15%
Περιβάλλον	15%	Εκσυγχρονισμός δημ. διοίκησης	16%
Τεχνική βοήθεια	6%	ΣΥΝΟΛΟ	33%

Πηγή: ΥΠΕΘΟ.

Παρά ταύτα, υπάρχει πρόοδος, με την έννοια ότι τα ΚΠΣ ενθαρρύνουν τελικά και διοχετεύουν κάμποσους πόρους σύμφωνα με περιβαλλοντικά κριτήρια, παρά τις διαρροές και τις δυσλειτουργίες που παρατηρούνται. Τα παραδείγματα είναι πολλά. Ακόμη και σε τομείς όπου η ελληνική υστέρηση ήταν εντυπωσιακή και οι εσωτερικές αντιστάσεις έχουν ρίζες στο σύστημα αξιών της ελληνικής κοινωνίας, όπως η χωροταξία, έχουν δρομολογηθεί και προχωρούν αργά διαδικασίες χωροταξίας με κοινοτική ενθάρρυνση (ή πίεση, όπως δείχνει η κοινοτική δυστοκία στην έγκριση της χρηματοδότησης του έργου του Αχελώου) και οικονομική στήριξη.⁵¹ Το γενικό ποσοτικό πλαίσιο αναφέρθηκε ήδη νωρίτερα. Μπορεί λοιπόν, επί τη βάσει των ανωτέρω, να υποστηριχθεί ότι το ελληνικό κράτος ουδέποτε θα αφιέρωνε τόσους πόρους σε έργα που έχουν σχέση με το περιβάλλον χωρίς τις εξελίξεις αυτές στο ενωσιακό επίπεδο, δεδομένου κιόλας ότι αφενός μεν η τάση για ουσιαστικά καταναλωτικές δαπάνες εξάντλησε τα περιθώρια σε όλη τη δεκαε-

51. Θάνος Παπαγιάννης - Σπύρος Κουβέλης, «Τα κοινοτικά προγράμματα», ό.π., σ. 222 και 227.

τία του '80 και, αφετέρου, ότι υπάρχουν επιτακτικές και συσσωρευμένες ανάγκες για αναβάθμιση της υποδομής της χώρας.

Οι σχέσεις ελληνικών αρχών και Ε.Ε. όπως διαμορφώνονται στο πλαίσιο των ΚΠΣ αναδείχνουν για άλλη μια φορά την πολυπλοκότητα που τις χαρακτηρίζει. Ουσιαστικά, πρόκειται για την ισορροπία ανάμεσα σε «ολοκλήρωση» και «ικανότητα του εθνικού κράτους να δρα». Η εφαρμογή των ΚΠΣ στην Ελλάδα δείχνει ότι η εθνική κυβέρνηση μπορεί να ακολουθεί «εθνικές προτιμήσεις» και προτεραιότητες (καλές ή κακές) κατά την εφαρμογή της διαρθρωτικής πολιτικής της Ένωσης στην Ελλάδα.

Όπως σημειώσαμε προηγουμένως, η Ε.Ε. δεν είναι η μόνη πηγή περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα. Στο παρελθόν, δεν έλειψαν παντελώς πρωτοβουλίες πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος που είχαν ως πηγή την εσωτερική οικονομική και κοινωνική δυναμική και οδήγησαν στη δέσμευση σχετικών πόρων. Τέτοιες πρωτοβουλίες υπήρξαν ως προϊόν εσωτερικών αντιδράσεων των θυγομένων από δραστηριότητες που επιβαρύνουν συγκεντρωτικά το περιβάλλον, και ενδεχομένως αναπτυξιακών στόχων που ευνοούσαν την ανάπτυξη του τουρισμού. Έτσι, ενδεικτικά πρέπει να αναφερθεί ο νόμος 743/1977 για την προστασία του θαλασσιού περιβάλλοντος που προέβλεπε ότι η απόθεση αποβλήτων στις θάλασσες από βιομηχανίες προϋπέθετε άδεια καθώς και την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε περίπτωση νέων επενδύσεων. Η σχετική νομοθεσία εξελίχθηκε στη συνέχεια (βλ. Προεδρικό Διάταγμα 1180/1981 κλπ.). Ως ένα βαθμό επίσης εφαρμόστηκε αφού επεβλήθησαν και επιβάλλονται κάποιες χρηματικές ποινές σε παραβάτες. Επίσης, κατασκευάστηκαν ειδικές εγκαταστάσεις για την απόθεση καταλοίπων πετρελαίου στα περισσότερα μεγάλα λιμάνια της χώρας, ιδρύθηκαν υπηρεσίες παρακολούθησης της θάλασσας για την πρόληψη εκτεταμένων μολύνσεων και αντιμετώπισης εκτάκτων περιστατικών και εφοδιάστηκαν με ανάλογο εξοπλισμό κλπ. Με άλλα λόγια, και στην Ελλάδα εμφανίστηκε το φαινόμενο της σύγκρουσης οικονομικών-κοινωνικών συμφερόντων λόγω των *εξωτερικών επιπτώσεων* των οικονομικών δραστηριοτήτων που έπρεπε με κάποιον τρόπο να ελεγχθούν.

Ενώ λοιπόν, σε αντίθεση με άλλες αναλύσεις, δεν παραβλέπουμε τους εσωτερικούς παράγοντες, θεωρούμε ότι τον σπουδαιότερο ρόλο στην εξέλιξη της περιβαλλοντικής πολιτικής έπαιξαν οι εξωτερικοί – δηλαδή η ίδια η Ε.Ε.

Ας προσθέσουμε, τελειώνοντας, ότι εκτός από την Ε.Ε. υπάρχουν πολυάριθμοι διεθνείς οργανισμοί που έχουν ως αντικείμενό τους την προστασία του περιβάλλοντος και μερικοί ασχολούνται ανάμεσα σε άλλα και με τη Μεσόγειο. Επίσης ο ΟΟΣΑ μπορεί να επηρεάζει την πολιτική συζήτηση για τη σχέση ανάμεσα σε οικονομία και οικολογία. Το Συμβούλιο της Ευρώπης θέτει συχνά ζητήματα προστασίας της πολιτισμικής κληρονομιάς και της αστικής ανάπτυξης. Αλλά οι επιδράσεις είναι έμμεσες και πολύ μακροχρόνιες. Οπωσδήποτε η δραστηριότητα των οργανισμών αυτών δε χαρακτηρίζεται κατά κανόνα από το βαθμό δεσμευτικότητας του ενωσιακού συστήματος ούτε συνοδεύεται από ανάλογης κλίμακας πόρους.

5. Η ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ: ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ

Στο μέλλον, κατά πάσα πιθανότητα, η επιρροή της Ε.Ε. σε ζητήματα περιβάλλοντος στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες της Μεσογείου με χαλαρή περιβαλλοντική ηθική θα αυξηθεί. Οι επιδράσεις στην Ελλάδα θα εξακολουθούν να προέρχονται από:

- τη γενικότερη περιβαλλοντική νομοθεσία της Ε.Ε., όπως αποτυπώνεται σε οδηγίες και άλλες πρωτοβουλίες (διάλογος κλπ.) στον τομέα αυτό·
- την εξέλιξη των διαρθρωτικών πολιτικών της Ε.Ε., και
- την τρέχουσα επανεξέταση των φορολογικών συστημάτων ώστε να ληφθούν περισσότερο υπόψη οι οικολογικές ανησυχίες.

Όμως, η γενική περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε. βαρύνεται σήμερα με σοβαρές αβεβαιότητες. Από τη μια μεριά, εξελίσσεται αντανακλώντας ή παρακολουθώντας τις εξελίξεις στα κράτη-μέλη με την ισχυρότερη παράδοση στα σχετικά ζητήματα. Παντού, π.χ., τα κράτη-μέλη πειραματίζονται με νέα εργαλεία όπως:

- οι εθελοντικές συμφωνίες με τη βιομηχανία για να μειώσει τις εκπομπές ρύπων (Δανία, Ολλανδία)·
- η ενθάρρυνση του λεγομένου «πράσινου καταναλωτισμού» (green consumerisme) μέσω ετικετών, οι οποίες βεβαιώνουν ότι ένα προϊόν ικανοποιεί τις περιβαλλοντικές προδιαγραφές (ecolabels) και δημοσιοποίησης των αποτελεσμάτων που δίνουν περιβαλλοντικοί έλεγχοι σε επιχειρήσεις (eco-audits)·

– οι οικολογικοί φόροι για τη χρήση ενέργειας, πρότυπα συσκευασίας, διάθεση απορριμμάτων κλπ. Οι φόροι αυτοί αυξάνονται τον τελευταίο καιρό και τα έσοδά τους χρησιμοποιούνται για την επιχορήγηση επενδύσεων σε καθαρές τεχνολογίες κλπ.

Ανάλογες είναι οι εξελίξεις στο ενωσιακό επίπεδο, όπου έχουν υιοθετηθεί οδηγίες για eco-audits και ecolabels και εξετάζεται η δυνατότητα οδηγίας (δηλαδή νομοθετικής ρύθμισης πλαισίου) ώστε να συντονιστούν οι οικολογικοί φόροι, βέβαια με κύριο στόχο να αποφευχθούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

Από την άλλη μεριά όμως, ο ευρωπαϊκός και διεθνής ανταγωνισμός πιέζει το επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας προς τα κάτω, ιδίως στις χώρες με μεγαλύτερη παράδοση σε τέτοια ζητήματα, την οποία πάντως υπερασπίζονται.

Ας προσθέσουμε ότι η νέα τάση για την *εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας*, μπορεί να έχει ένα διπλό αποτέλεσμα: Πρώτον, να μειωθεί η δυνατότητα των υπερεθνικών θεσμών της Ε.Ε. να προασπίζουν ένα υψηλό επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας (όπως επιθυμούν οι χώρες της περιβαλλοντικής πρωτοπορίας). Τι θα μπορεί τότε να κάνει η κάθε μία χώρα μόνη μπροστά στον εντεινόμενο ανταγωνισμό; Η απορύθμιση προς τα κάτω φαίνεται αναπόφευκτη, κατά το βαθμό που τα κράτη δεν είναι σε θέση να στηρίζουν την περιβαλλοντική τους πολιτική στο τεχνολογικό τους προβάδισμα. Δεύτερον, όμως, μπορεί να μειωθεί η πίεση πάνω στα βραδυπορούντα κράτη-μέλη σε ζητήματα περιβαλλοντικής ρύθμισης. Γιατί, αν η επικουρικότητα ερμηνευθεί ως αρχή που στρέφεται εναντίον του συγκεντρωτισμού των Βρυξελλών, τότε οι εθνικές αρχές θα αποκτήσουν μεγαλύτερη ευχέρεια δράσης ειδικά στον τομέα του περιβάλλοντος και θα την αξιοποιήσουν για να αποφύγουν τουλάχιστον νέες περιβαλλοντικές δεσμεύσεις ή τον ουσιαστικό έλεγχο συμμόρφωσης προς τις υπάρχουσες δεσμεύσεις.

Οπωσδήποτε, μετά τις συζητήσεις του 1992, στο Εδιμβούργο, για την επικουρικότητα (τα αποτελέσματά τους επιβεβαιώθηκαν και ενδυναμώθηκαν πρόσφατα στο Άμστερνταμ, με το πρωτόκολλο για την επικουρικότητα), αναμενόταν μείωση της νομοθετικής δραστηριότητας της Ένωσης γενικά, αλλά και ειδικά σε ζητήματα περιβαλλοντικής πολιτικής, (λιγότερες προτάσεις οδηγιών, απόσυρση προηγούμενων προτάσεων).

Αυτό φαίνεται ότι πράγματι συνέβη. Η εφαρμογή της αρχής οδήγησε σε:

- απόσυρση ή τροποποίηση ενός σημαντικού αριθμού προτάσεων που η Επιτροπή είχε ήδη υποβάλει·
- πάγωμα του ενεργειακού φόρου, και
- μείωση του αριθμού των προτάσεων που η Επιτροπή υπέβαλε σε σχέση με το παρελθόν, ιδιαίτερα μάλιστα στον τομέα του περιβάλλοντος (βλ. πίν. 4). Όπως είχε προειδοποιήσει ο τότε αντιπρόεδρος της Επιτροπής Leon Brittan, «η περιβαλλοντική πολιτική θα έπρεπε να είναι ο πρώτος στόχος της επικουρικότητας» (!) και οι δικαιοδοσίες στην περιοχή αυτή πολιτικής θα έπρεπε να επανακάμψουν στις εθνικές κυβερνήσεις και στα κοινοβούλια.⁵²

Οι εξελίξεις στο Άμστερνταμ μπορεί να ενδυναμώσουν την τάση αυτή.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η ελληνική περιβαλλοντική πολιτική θα έχει τυπικά μεγαλύτερη ευχέρεια δράσης (ή απόκλισης) στον τομέα του περιβάλλοντος, από όση θα είχε αν συνεχιζόταν ο ρυθμός επέκτασης της κοινοτικής νομοθεσίας και αναβαθμιζόταν το επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Αριθμός των προτάσεων της Επιτροπής 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
Σύνολο	656	628	533	375
Για το περιβάλλον(*)	38	27	25	17

(*) κατά προσέγγιση.

Πηγή: J. Golub (βλ. σημ. 8).

Στα προηγούμενα πρέπει να προσθέσουμε και τη διαγραφόμενη τάση στην ελληνική πολιτική να υποβαθμίσει περιβαλλοντικούς στόχους λόγω «αναπτυξιακών αναγκών» και της συναφούς πίεσης, πρώτον, για έγκαιρη απορρόφηση των κοινοτικών πόρων του τρέχοντος ΚΠΣ (1994-1999), στο οποίο έχουν σημειωθεί σημαντικές καθυστερήσεις και, δεύτερον, για τη δημιουργία των προϋποθέσεων απορρόφησης πόρων του επόμενου ΚΠΣ (2000-2005/6). Η πίεση αυτή με τη σειρά της συνδέεται με το γεγονός ότι η κοινοτική

52. J. Golub, «Sovereignty and subsidiarity in EU environmental policy», στο *Political Studies*, τόμ. XLIV (1996), σ. 686-703, ιδίως σ. 699 κ.ε.

βοήθεια έχει μετατραπεί σε κύριο προωθητικό παράγοντα της ανάπτυξης.

Το ΚΠΣ θα εξακολουθήσει εν τούτοις τα επόμενα χρόνια να αποτελεί τη σπουδαιότερη βάση της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα. Θα δεσμεύει προς το σκοπό αυτό όχι μόνο κοινοτικούς, αλλά και εθνικούς πόρους (βλ. πίν. 2). Το αναμενόμενο τρίτο ΚΠΣ 2000-2005/6 δε θα αλλάξει ως προς τούτο πολλά πράγματα. Θα αποτελεί, με δεδομένη τη δημοσιονομική δυσπραγία τη μόνη ουσιαστικά πηγή χρηματοδότησης επενδύσεων και πρωτοβουλιών περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Χωρίς αυτό, είναι βέβαιο, ότι ένα μέρος τους δε θα επραγματοποιείτο ή θα αντιμετωπιζόταν ως περιττή πολυτέλεια.

Αλλά, ενώ στο τωρινό ΚΠΣ οι περιβαλλοντικές πτυχές δεν υποβαθμίστηκαν και στο μέλλον δεν πρόκειται να υποβαθμιστούν, οι εθνικές αρχές θα τείνουν να μετατρέψουν όσο γίνεται ορισμένες πρόνοιες των ΚΠΣ και της κοινοτικής νομοθεσίας σε τυπικές διαδικασίες, πράγμα άλλωστε που δε συμβαίνει για πρώτη φορά στην Ελλάδα σε εισαγόμενους θεσμούς. Π.χ. οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων, εργαλείο για τη μείωση των επιπτώσεων στο περιβάλλον και την επιλογή ευαίσθητων λύσεων, αντιμετωπίζονται ήδη σήμερα ως μια τυπική διαδικασία για να προχωρήσουν τα διάφορα έργα. Απασχολούν πολιτικές και διοικητικές αρχές ως ένα αναγκαίο κακό προκειμένου να εξασφαλιστεί η κοινοτική χρηματοδότηση που συνδέεται με τον όρο της σύνταξης τέτοιων μελετών. Επίσης, με νεότερες νομοθετικές ρυθμίσεις, μπορεί η μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ως μέρος της διαδικασίας έγκρισης επενδυτικών σχεδίων είτε να παρακαμφθεί είτε να υπαχθεί σε πολιτικό και όχι δικαστικό έλεγχο. Π.χ., με τον πρόσφατο νόμο για τις βιομηχανίες 2516/1997 καταργήθηκε η προέγκριση της χωροθέτησης για βιομηχανικά έργα (άρθρο 4), επετράπη η ίδρυση βαριών βιομηχανιών ακόμη και σε προστατευόμενες από την ελληνική και κοινοτική νομοθεσία οικολογικά ευαίσθητες περιοχές (π.χ. περιοχές Ραμσάρ) (άρθρο 7) κλπ.

Συμπεραίνουμε ότι τα επόμενα χρόνια, παρά τις αβεβαιότητες που προκύπτουν από τον ανταγωνισμό (εσωτερική αγορά κλπ) και την αρχή της επικουρικότητας όσον αφορά στην εξέλιξη του ενωσιακού συστήματος, δε θα εξαλειφθεί η ένταση ανάμεσα σε ρυθμίσεις, διαδικασίες και θεσμούς που εξυπηρετούσαν περιβαλλοντικούς στόχους και ήταν κυρίως αποτέλεσμα της κοινοτικής επίδρα-

σης και σε εσωτερικούς παράγοντες που λειτουργούν προς την αντίθετη με τους πρώτους κατεύθυνση. Στους τελευταίους ανήκουν οι κρατικές δυσλειτουργίες, οι αναπτυξιακές επιταγές (οι οποίες εδώ μετατρέπονται σε αγώνα δρόμου για απορρόφηση κονδυλίων της Ε.Ε.), οι αξίες και συμπεριφορές που χαρακτηρίζουν γενικότερα την ελληνική κοινωνία.

6. ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ: ΤΥΠΙΚΟΣ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ;

Όπως αναφέρθηκε στην αρχή, η παρούσα συνεισφορά εντάσσεται, προφανώς, στην ευρύτερη συζήτηση για τον εξευρωπαϊσμό (europeanization) των εθνικών πολιτικών. Ο όρος δεν είναι ιδιαίτερα επιτυχής, αλλά έχει καθιερωθεί. Αντικείμενο της σχετικής συζήτησης είναι οι επιπτώσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης πάνω στις βασικές εθνικές πολιτικές.

Δεν αμφιβάλλουμε ότι σημειώνονται προσεγγίσεις ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. καθώς και, γενικότερα, ανάμεσα στα ευρωπαϊκά κράτη, οι οποίες εμπlicitουν στο κεφάλαιο του εξευρωπαϊσμού. Ειδικά στην Ελλάδα, η ένταξη στην Ε.Ε. οδήγησε σε επέκταση και βελτίωση της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος και στη διοχέτευση πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία σε σχετικούς σκοπούς. Σημειώθηκε πρόοδος και κατά τούτο «εξευρωπαϊσμός». Στο μέλλον η Ε.Ε. θα διατηρήσει την επιρροή της, αν και ο συνδυασμός παραγόντων όπως ο ανταγωνισμός, η εξέλιξη της επικουρικότητας στο ενωσιακό σύστημα και οι αναπτυξιακές «επιταγές» υπό συνθήκες αντιπληθωριστικής πολιτικής δεν επιτρέπουν ακριβείς προβλέψεις. Οποσδήποτε τα ΚΠΣ θα συνιστούν τη σπουδαιότερη βάση για την πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος στην Ελλάδα, δεδομένου ότι δεσμεύουν κοινοτικούς πόρους για τους σκοπούς της περιβαλλοντικής πολιτικής και, εξαιτίας της αρχής της προσθετικότητας (additionality), επιβάλλουν τη δέσμευση πρόσθετων εθνικών πόρων για τους ίδιους σκοπούς.

Όμως η ανάλυση στον συγκεκριμένο τομέα του περιβάλλοντος στην Ελλάδα αποκαλύπτει τον επίμονο χαρακτήρα των παραδοσιακών συμπεριφορών και πολιτικών στο εθνικό επίπεδο. Οι εσωτερικοί παράγοντες που ενεργοποιούνται στο στάδιο της εφαρμογής κανόνων και πολιτικών ακολουθούν τη δική τους λογική. Ό-

πως σημειώσαμε, σε αυτούς συγκαταλέγονται οι διοικητικές ανεπάρκειες, η πολιτική κουλτούρα, οι διάχυτες αξίες και οι «αναπτυξιακές ανάγκες» όπως ορίζονται από άτομα, κοινωνικές ομάδες και κυβέρνηση και διαποτίζουν τα αποτελέσματα των πολιτικών διαδικασιών, δηλαδή την παραγωγή συγκεκριμένης πολιτικής. Οι τριβές ανάμεσα σε εξωγενείς επιδράσεις (Ε.Ε.) και εσωτερικές δυνάμεις που διαμορφώνουν την πολιτική είναι αναπόφευκτες.

Η Ελλάδα ανήκει βεβαίως στην κατηγορία των βραδυπορούντων σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, και ως εκ τούτου γενικεύσεις με αφετηρία την ελληνική εμπειρία δεν μπορούν να γίνονται αβασάνιστα. Όμως υποστηρίζουμε ότι τα αποτελέσματα της έρευνας πιθανόν να μην ήταν διαφορετικά, αν είχαμε επιλέξει ως περίπτωση εφαρμογής άλλη χώρα, φέρ' ειπείν τη Σουηδία ή την Ολλανδία για τον ίδιο τομέα. Και εκεί διαπιστώνονται αντιστάσεις από μέρους των πολιτικών και της κοινωνίας εναντίον της ομογενοποίησης των κανόνων και πολιτικών. Η εμπειρική ανάλυση της Μαρίας Μενδρινού για τη μη συμμόρφωση των κρατών-μελών της Ε.Ε. σε κοινοτικούς κανόνες, η οποία παραπέμπει στο γενικό «παράδοξο της παθολογίας της μη συμμόρφωσης», αυτό φαίνεται να υποδείχνει.⁵³ Η διαφορά ανάμεσα σε ηγέτες και βραδυπορούντες έγκειται στο ότι η αντίσταση των πρώτων έχει ως βάση ένα υψηλότερο επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, στο οποίο καταλήγει ένα διαφορετικό σύνολο συμπεριφορών και θεσμών.

Όπως περιγράψαμε στο οικείο τμήμα, στην Ελλάδα η μη συμμόρφωση εκδηλώνεται με ποικίλους τρόπους: Στην περίπτωση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης δεν αξιοποιούνται δυνατότητες χρηματοδοτήσεων, όταν πρόκειται να εφαρμοστούν προγράμματα τα οποία έρχονται σε καταφανή αντίθεση με την αυθαίρετη οικειοποίηση δημόσιων πόρων και συνεπώς με διάχυτες αξίες· οι πόροι κοινοτικών προγραμμάτων για το περιβάλλον συχνά καταλήγουν σε μελέτες και προτάσεις που παραμένουν ανεφάρμοστες· η σύνταξη μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία επί τη βάση της κοινοτικής και ελληνικής νομοθεσίας συνιστά προϋπόθεση για χρηματοδότηση έργων, εκλαμβάνεται από κρατικές υπηρεσίες και ενδιαφερόμενους ως τυπική διαδικασία ή πηγή εισοδημάτων χωρίς αντίκρισμα (rent-seeking) κλπ. Όσον αφορά στην ε-

53. Maria Mendrinou, «Non-compliance and the European Commission's role in the integration», *ό.π.*, σ. 4.

φαρμογή της νομοθεσίας, τα προβλήματα εδώ εκδηλώνονται με τη μορφή των συστηματικών παραβιάσεων, της αδράνειας και των παρακάμψεων.

Όμως, πρόοδος υπήρξε και, κατά τούτο, «εξευρωπαϊσμός». Με-ρικές φορές η πρόοδος δεν ήταν προϊόν των εξωγενών πιέσεων, αλλά είχε εντελώς εγχώρια προέλευση.

Τα προηγούμενα δίνουν έμμεσα απάντηση και στο «μεγαλειώ-δες» ερώτημα, αν η ευρωπαϊκή ενοποίηση εξασθενίζει μάλλον ή ενδυναμώνει το εθνικό κράτος. Η ελληνική εμπειρία, στον τομέα του περιβάλλοντος, δείχνει ως τώρα ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση δεν το εξασθενίζει. Το εθνικό κράτος διατηρεί την ικανότητά του να δρα ακολουθώντας «εθνικές προτιμήσεις», όπως και αν τις αξιολογούμε. Μέρος της ικανότητας αυτής είναι και η αποτελεσμα-τική ως ένα βαθμό εφαρμογή πρακτικών αποφυγής δεσμεύσεων που αναλαμβάνει στις Βρυξέλλες. Ας προσθέσουμε ότι οι πρακτι-κές αυτές δε χαρακτηρίζουν μόνο τις σχέσεις του ελληνικού κρά-τους με την Ε.Ε., αλλά αποτελούν ένα γενικότερο φαινόμενο. Τυ-πικό παράδειγμα είναι η μετατόπιση της αρμοδιότητας για επιχο-ρηγήσεις επιχειρήσεων από την κεντρική κυβέρνηση σε περιφερει-ακές-τοπικές αρχές, που εφαρμόστηκε σε μεγάλα κράτη-μέλη και είχε ως αποτέλεσμα να μην μπορεί η Επιτροπή να ασκεί ουσιαστι-κό έλεγχο στο πλαίσιο της κοινοτικής πολιτικής ανταγωνισμού.

Η ισορροπία ανάμεσα σε «ευρωπαϊκή ολοκλήρωση» και «ικα-νότητα δράσης του εθνικού κράτους» διαφέρει ωστόσο από τομέα πολιτικής σε τομέα πολιτικής. Αυτό σημαίνει ότι δεν πρέπει να σπεύσουμε να γενικεύσουμε με αφετηρία την ανάλυση της συγκεκριμένης τομεακής πολιτικής. Σε άλλους τομείς πολιτικής (π.χ. στη μακροοικονομική πολιτική και στους θεσμούς της ή στο χρη-ματοπιστωτικό σύστημα) οι πιέσεις που έρχονται από την ευρω-παϊκή δυναμική (εσωτερική αγορά, νομισματική ενοποίηση) εμφα-νίζονται ισχυρότερες.