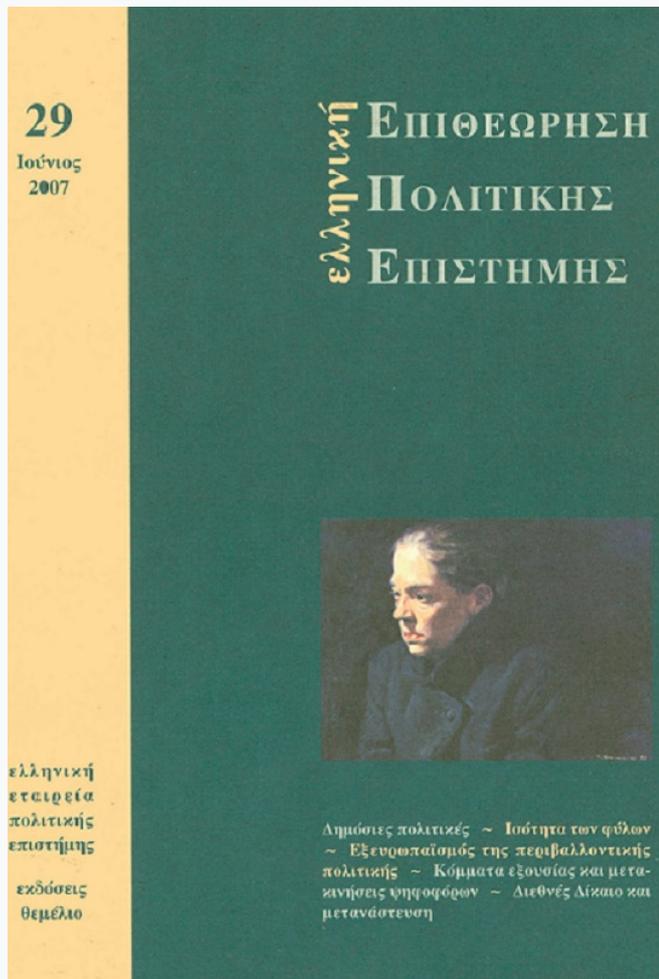


## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 29, Αρ. 1 (2007)



### Εξευρωπαϊσμός και αλλαγές δημοσίων πολιτικών: η περίπτωση της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής

Στέλλα Λαδή

doi: [10.12681/hpsa.14647](https://doi.org/10.12681/hpsa.14647)

Copyright © 2017, Στέλλα Λαδή



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Λαδή Σ. (2017). Εξευρωπαϊσμός και αλλαγές δημοσίων πολιτικών: η περίπτωση της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 29(1), 40–60. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14647>

## ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ\*

Στέλλα Λαδή\*\*

---

*Η περιβαλλοντική πολιτική είναι ένα από τα πιο ρυθμιζόμενα και κατ' επέκταση πιο εξευρωπαϊσμένα πεδία πολιτικής και γι' αυτό παρουσιάζει ιδιαίτερο θεωρητικό και εμπειρικό ενδιαφέρον. Το άρθρο αυτό εξετάζει την έννοια του εξευρωπαϊσμού και τους μηχανισμούς του, τους εθνικούς διαμεσολαβητικούς παράγοντες αλλαγής, καθώς και την πιθανή του έκβαση. Αναλύεται η περίπτωση της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής έτσι ώστε να αποτελέσει μια εικονογράφηση των θεωρητικών υποθέσεων του μοντέλου του εξευρωπαϊσμού. Υποστηρίζεται ότι η ελληνική περιβαλλοντική πολιτική συγκλίνει με την ευρωπαϊκή με αργούς ρυθμούς. «Σκληροί» και «ήπιοι» μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού βρίσκονται σε παράλληλη δράση, αλλά οι εθνικοί διαμεσολαβητικοί παράγοντες τους οποίους αυτοί έχουν να αντιμετωπίσουν παρουσιάζουν σημαντικές ελλείψεις. Παρά ταύτα δεν παρατηρείται ούτε αδράνεια ούτε απόκλιση, η αναγκαιότητα αλλαγών είναι συνειδητοποιημένη και η περιβαλλοντική ευαισθησία αυξάνεται.*

---

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι εθνικές πολιτικές των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) βρίσκονται σε μια συνεχή εξέλιξη η οποία οφείλεται τόσο σε αλλαγές στο ευρωπαϊκό επίπεδο, λόγω της συνεχούς ολοκλήρωσης αλλά και της διεύρυνσης,

\* Θα ήθελα να ευχαριστήσω τα στελέχη του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των μη κυβερνητικών οργανώσεων που δέχτηκαν να παραχωρήσουν συνεντεύξεις και χρήσιμο υλικό για τη συγγραφή αυτού του άρθρου. Επίσης, θα ήθελα να επεκτείνω τις ευχαριστίες μου σε όσους μετείχαν στο σεμινάριο που παρουσίασα στο πλαίσιο του Κύκλου Συγκριτικής Πολιτικής του ΕΛΙΑΜΕΠ στις 11/5/2006 καθώς και στη Μαρία Κοντοχρήστου για την κριτική ανάγνωση και τα σχόλιά της.

\*\* Η Στέλλα Λαδή είναι Διδάκτορας Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου του York (Μ. Βρετανία) και Ειδική Επιστήμων στο υπουργείο Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής.

όσο και σε εθνικούς λόγους, διαφορετικούς μεν αλλά συχνά συγγενείς μεταξύ των κρατών-μελών. Η Ελλάδα βρίσκεται και αυτή σε μια διαδικασία συνεχών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων σε διάφορους τομείς πολιτικής. Ένας από αυτούς, ο οποίος παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον για την παρακολούθηση των διαδικασιών αλλά και της έκβασης των αλλαγών αυτών, είναι η περιβαλλοντική πολιτική η οποία έχει περιγραφεί ως μία από τις πιο ρυθμισμένες πολιτικές σε επίπεδο Ε.Ε. Αυτό σημαίνει ότι παρουσιάζει υψηλά επίπεδα εξευρωπαϊσμού και κατά συνέπεια η μελέτη της έχει ενδιαφέρον τόσο για το ίδιο το περιεχόμενο της πολιτικής, όσο και για τη σημαντική επίδρασή της σε εθνικό επίπεδο.<sup>1</sup> Καλούμαστε να παρατηρήσουμε τόσο τις ενισχυμένες αρμοδιότητες της Ε.Ε. όσο και την ποικιλία στα είδη των κανόνων που χρησιμοποιούνται σε αυτόν τον τομέα πολιτικής.<sup>2</sup>

Ο εξευρωπαϊσμός είναι μια θεωρία που αναπτύχθηκε τη δεκαετία του 1990 και είναι χρήσιμη για την κατανόηση των παραπάνω φαινομένων. Σκοπός της είναι να περιγράψει μια διαδικασία διαφορετική από αυτή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της εναρμόνισης, έννοιες που δίνουν έμφαση στις εσωτερικές αλλαγές οι οποίες έχουν στόχο την υπακοή των κρατών-μελών στους κανόνες της Ε.Ε.<sup>3</sup> Σύμφωνα με τη θεωρία του εξευρωπαϊσμού, οι αλλαγές πολιτικής που λαμβάνουν χώρα στο εθνικό επίπεδο κατανοούνται ως αποτέλεσμα μιας αμφίδρομης διαδρομής από το εθνικό στο ευρωπαϊκό και πάλι στο εθνικό επίπεδο.<sup>4</sup> Η βιβλιογραφία έχει ήδη ασχοληθεί με την επίδραση της Ε.Ε. στην ελληνική περιβαλλοντική πολιτική αλλά δεν έχει εφαρμόσει τις πιο σύγχρονες θεωρίες περί εξευρωπαϊσμού. Έχει αποδειχτεί ότι ναι μεν υπάρχουν σημαντικές αλλαγές λόγω της Ε.Ε., αλλά ότι συχνά οι αλλαγές αυτές λαμβάνουν χώρα με πολύ αργούς ρυθμούς και αντιμετωπίζουν ποικιλία προβλημάτων.<sup>5</sup>

1. Βλ. T. Boerzel, *Environmental Leaders and Laggards in Europe*, Ashgate, Aldershot 2003· M. Haverland, «The Impact of European Union on Environmental Policies», στο K. Featherstone - C. Radaelli (επιμ.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2003· A. Jordan, *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan Publications, Λονδίνο 2002.

2. C. Knill, *The Europeanisation of National Administrations*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.

3. Μία από τις πρώτες αναφορές στον όρο «εξευρωπαϊσμός» γίνεται στο R. Ladrech, «Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 32, τχ. 1, 1994, σ. 69-88.

4. K. Featherstone, «Introduction: In the Name of "Europe"», στο K. Featherstone - C. Radaelli (επιμ.), *ό.π.*

5. Για παράδειγμα, βλ. Ε. Δούση, *Η Κοινοτική Πολιτική Περιβάλλοντος και η Επίδρασή*

Σκοπός του άρθρου αυτού είναι να προχωρήσει ένα βήμα παραπέρα και να εισαγάγει κάποιες από τις πιο πρόσφατες θεωρίες περί εξευρωπαϊσμού στην ελληνική βιβλιογραφία με στόχο μια πιο σε βάθος κατανόηση, επεξήγηση και ταξινόμηση των αλλαγών και των σχετικών προβλημάτων που παρατηρούνται στα διάφορα πεδία δημόσιας πολιτικής. Δεν επιχειρείται η πλήρης καταγραφή των εξελίξεων της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα, αλλά γίνεται μια δειγματοληπτική αναφορά σε σημαντικές αλλαγές έτσι ώστε να εξετασθεί η χρησιμότητα των θεωριών του εξευρωπαϊσμού για την ελληνική περίπτωση. Η μεθοδολογία που ακολουθείται είναι ποιοτική και στηρίζεται σε μελέτη εγγράφων, σε επιτόπια παρατήρηση και, κυρίως, σε ατομικές και ομαδικές συνεντεύξεις σε βάθος με στελέχη του ΥΠΕΧΩΔΕ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και περιβαλλοντικών ΜΚΟ.

Το άρθρο χωρίζεται σε δύο ενότητες. Η πρώτη αναλύει την έννοια του εξευρωπαϊσμού και υποστηρίζει ότι οι διαστάσεις του που πρέπει να μελετηθούν είναι τρεις: οι μηχανισμοί του, οι εθνικοί διαμεσολαβητικοί παράγοντες αλλαγής και η έκβασή του. Η δεύτερη ενότητα προχωράει στη διασύνδεση των τριών αυτών διαστάσεων του εξευρωπαϊσμού με τις εξελίξεις στην ελληνική περιβαλλοντική πολιτική και συμπεραίνει ότι η σύγκλιση, αν και με αργούς ρυθμούς, μπορεί να παρατηρηθεί, παρά τους δυσμενείς εθνικούς διαμεσολαβητικούς παράγοντες.

## 2. ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ: ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ, ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΑΛΛΑΓΗΣ ΚΑΙ ΕΚΒΑΣΗ

Ο εξευρωπαϊσμός είναι μια έννοια πολυδιάστατη που αναγνωρίζει την αλληλόδραση του εθνικού και του ευρωπαϊκού επιπέδου στη δημιουργία πολιτικής, την τυπική και άτυπη διάχυση των ιδεών και πολιτικών μέσα στα σύνορα της Ε.Ε., αλλά και την επίδραση των τεκταινόμενων εντός της Ε.Ε. σε κράτη εκτός των συνόρων της. Για τον Radaelli ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται σε διαδικασίες: (α) δόμησης, (β) διάχυσης και (γ) θεσμοθέτησης τυπικών και ά-

---

της στην Περίπτωση της Ελλάδας, Παπαζήσης, Αθήνα 2001· Π. Καζάκος, «Ο Εξευρωπαϊσμός της Δημόσιας Πολιτικής», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 13, 1999, σ. 83-122· Μ. Kousis, «Environment and the State in the EU Periphery: The Case of Greece», *Regional Politics and Policy*, τόμ. 4, τχ. 1, 1994, σ. 102-117· Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), *Η Διείδυση του Κοινωνικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994.

τυπων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, στιλ, «τρόπων να γίνονται τα πράγματα», κοινών πιστεύω και νορμών που πρώτα ορίζονται και στερεώνονται κατά τη δημιουργία πολιτικής της Ε.Ε. και μετά ενσωματώνονται στη λογική των εσωτερικών λόγων, ταυτοτήτων, πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών.<sup>6</sup>

Ο ορισμός αυτός είναι χρήσιμος για τρεις λόγους: πρώτον, αντιλαμβάνεται τον εξευρωπαϊσμό ως μια διαδικασία θεσμικής και πολιτικής αλλαγής που λαμβάνει χώρα τόσο στο ευρωπαϊκό όσο και στο εθνικό επίπεδο. Δεύτερον, αναγνωρίζει τη σημασία της μεταφοράς πολιτικών και της διάχυσης και, τρίτον, οδηγεί σε έναν ευρύ ορισμό της πολιτικής αλλαγής. Η πολιτική αλλαγή μπορεί να ανιχνευθεί στον εσωτερικό λόγο, στις ταυτότητες, στις πολιτικές δομές και στις δημόσιες πολιτικές. Το ερώτημα που ακολουθεί είναι πώς αυτοί οι κανόνες, οι διαδικασίες, τα παραδείγματα, οι νόρμες και τα πιστεύω δημιουργούνται, διαχέονται και θεσμοθετούνται. Ποιοι είναι οι μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού;

Η βιβλιογραφία περί εξευρωπαϊσμού διακρίνει έναν αριθμό μηχανισμών που μπορούν να καταταγούν σε μια κλίμακα από «σκληρούς» [hard] έως «ήπιους» [soft].<sup>7</sup> Η πιο χρήσιμη ταξινόμηση προσφέρεται από τον Knill, ο οποίος υποστηρίζει ότι υπάρχουν τρεις μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού: η θεσμική συμμόρφωση [institutional compliance], η αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών [changing domestic opportunity structures] και η πλαισίωση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών [framing domestic beliefs and expectations].<sup>8</sup> Η θεσμική συμμόρφωση αναφέρεται σε εκείνες τις ευρωπαϊκές πολιτικές που περιγράφουν ξεκάθαρα ένα συγκεκριμένο θεσμικό μοντέλο το οποίο πρέπει να εισαχθεί στο εθνικό επίπεδο. Είναι ο πιο «σκληρός» μηχανισμός που περιγράφεται από τον Knill καθώς τα κράτη-μέλη έχουν πολύ περιορισμένη διακριτική ευχέρεια ως προς το πώς θα εφαρμόσουν τη θεσμική αλλαγή. Παραδείγματα τέτοιων μηχανισμών είναι οι κανονισμοί της Ε.Ε., οι οποίοι μεταφέρονται αυτούσιοι στο εθνικό επίπεδο, και οι οδηγίες, οι οποίες αφήνουν περιθώρια ως προς τον τρόπο εφαρμογής στο εθνικό επίπεδο αλλά όχι ως προς τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Ο δεύτερος μηχανισμός που αναφέρει ο Knill είναι η αλλαγή των εθνικών

6. C. Radaelli, «The Europeanization of Public Policy», στο K. Featherstone - C. Radaelli (επιμ.), *ό.π.*

7. Για εκτενέστερη ανάλυση, βλ. S. Ladi, «Europeanization and Environmental Policy Change», *Policy and Society*, τόμ. 24, τχ. 2, 2005, σ. 1-15.

8. C. Knill, *The Europeanisation of National Administrations*, *ό.π.*

δομών ευκαιριών και τοποθετείται κάπου στη μέση της κλίμακας των μηχανισμών, η οποία ξεκινά από τους «σκληρούς» και καταλήγει στους «ήπιους». Περιγράφει περιπτώσεις όπου οι ευρωπαϊκές πολιτικές αλλάζουν την κατανομή της ισχύος μεταξύ των εθνικών φορέων με αποτέλεσμα να σημειώνονται θεσμικές αλλαγές. Ένα παράδειγμα συνιστά εδώ η ενίσχυση της συμμετοχής των μη κυβερνητικών οργανώσεων [ΜΚΟ] στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα, λόγω των ευκαιριών που δημιουργούνται από το ευρωπαϊκό επίπεδο.

Τέλος, ο πιο «ήπιος» μηχανισμός που προτείνεται από τον Knill είναι η πλαισίωση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών. Ο μηχανισμός αυτός περιγράφει ενέργειες της Ε.Ε., όπως συνέδρια και διάχυση των βέλτιστων πρακτικών [best practice], που έχουν ως στόχο να προετοιμάσουν το έδαφος για θεσμικές αλλαγές, μεταβάλλοντας τον τρόπο κατανόησης των διαφόρων θεμάτων από τους εθνικούς φορείς. Ο σαφής διαχωρισμός των τριών μηχανισμών από τον Knill αποδίδει τόσο τις τυπικές όσο και τις άτυπες διαστάσεις του εξευρωπαϊσμού και είναι εύχρηστος για μια σε βάθος εμπειρική έρευνα των φαινομένων αυτών καθώς επικεντρώνεται στους σημαντικότερους και πιο συγκεκριμένους για παρατήρηση μηχανισμούς σε αντίθεση με άλλες ταξινομήσεις.<sup>9</sup>

Έχοντας συζητήσει τους μηχανισμούς με τους οποίους διαχέεται ο εξευρωπαϊσμός, το δεύτερο στάδιο είναι να κατανοήσουμε τι συμβαίνει στο εθνικό επίπεδο και πώς αυτοί οι μηχανισμοί καταφέρνουν να προκαλέσουν ή όχι μεταρρυθμίσεις. Ο Cowles και η Heritier υποστηρίζουν, ότι σημασία έχει η «ευκολία του ταιριάσματος» [goodness of fit], πράγμα που σημαίνει ότι η αλλαγή πολιτικής εξαρτάται από το ταιρίασμα της ευρωπαϊκής και της εθνικής πολιτικής.<sup>10</sup> Η υπόθεση, δηλαδή, είναι ότι όταν ένα κράτος-μέλος καταφέρνει να επηρεάσει τον σχεδιασμό ευρωπαϊκής πολιτικής, χρησιμοποιώντας το εθνικό του μοντέλο, είναι πολύ πιο εύκολο να εισαγάγει τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές ρυθμίσεις στο εσωτερικό του. Μια τέτοια υπόθεση γίνεται συχνά

9. Για παράδειγμα, μια περισσότερο πολυδιάστατη αλλά πιο δύσκολη για εμπειρική έρευνα ταξινόμηση προσφέρει ο E. Page, «Europeanization and the Persistence of Administrative Systems», στο J. Hayward - A. Menon (επιμ.), *Governing Europe*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2003.

10. M. Cowles Green - J. Caporaso - T. Risse, «Europeanization and Domestic Change: Introduction», στο M. Cowles Green - J. Caporaso - T. Risse (επιμ.), *Transforming Europe*, Cornell University Press, Ithaca και Λονδίνο 2001, και A. Heritier - D. Kerwer - C. Knill - D. Lehmkuhl - D. Teutsch - A. Douillet, *Differential Europe*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, Boulder, Νέα Υόρκη και Οξφόρδη 2001.

σε σχέση με τα «πράσινα» κράτη της Ε.Ε., όπως η Γερμανία, η Ολλανδία και η Δανία, για να εξηγηθεί η ευκολία με την οποία εισάγουν ευρωπαϊκές περιβαλλοντικές ρυθμίσεις.<sup>11</sup> Νεότερες μελέτες, ωστόσο, δείχνουν πως το τι συμβαίνει σε εθνικό επίπεδο είναι πιο περίπλοκο και ότι μια δυναμική παρουσία κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο, δεν είναι πάντοτε αρκετή για την εύκολη εφαρμογή των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων στο εσωτερικό των κρατών-μελών.<sup>12</sup>

Η Schmidt εισάγει πέντε διαμεσολαβητικούς παράγοντες χρήσιμους για μια πιο σε βάθος εμπειρική εποπτεία του εθνικού επιπέδου.<sup>13</sup> Ο πρώτος είναι η «οικονομική ευπάθεια» [economic vulnerability] και αναφέρεται στην παρουσία ή μη οικονομικής κρίσης, καθώς και στην ανταγωνιστικότητα του κράτους στις διεθνείς αγορές. Υποστηρίζεται, ότι τα κράτη είναι πιο ανοιχτά στην αλλαγή όταν αντιμετωπίζουν οικονομική κρίση και όταν η θέση τους στο διεθνές πολιτικο-οικονομικό περιβάλλον είναι αδύναμη. Ένα παράδειγμα είναι η έντονη επιθυμία συμμετοχής και επομένως περαιτέρω εξευρωπαϊσμού των πιο αδύναμων οικονομικά κρατών-μελών της Ε.Ε. στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση [ONE]. Αυτός ο παράγοντας είναι πολύ σημαντικός, γιατί συνδέει τις αλλαγές σε εθνικό επίπεδο όχι μόνο με τον εξευρωπαϊσμό αλλά και με το διεθνές περιβάλλον και τις πιέσεις που προέρχονται από αυτό, δηλαδή με τη συζήτηση περί παγκοσμιοποίησης. Η Schmidt και ο Radaelli αντικαθιστούν τον παράγοντα οικονομική ευπάθεια με έναν γενικότερο, δηλαδή τα διεθνή ή ευρωπαϊκά προβλήματα που λειτουργούν ως πιέσεις για αλλαγές πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο.<sup>14</sup>

Ο δεύτερος διαμεσολαβητικός παράγοντας είναι η «πολιτική θεσμική δυνατότητα» [political institutional capacity] που αναφέρεται στην ικανότητα των πολιτικών φορέων να επιβάλλουν ή να διαπραγματεύονται αλλαγές, πράγμα που εξαρτάται τόσο από τις πολιτικές συνδιαλλαγές όσο και από τις υπάρχουσες δομές. Ο συγκεκριμένος παράγοντας δίνει έμφαση στη σχέση μεταξύ δομών και φορέων στο εθνικό επίπεδο και στις συνέπειες που αυτή έχει για τις αλλαγές πολιτικής. Ο τρίτος διαμεσολαβητικός παράγοντας είναι

11. Για παράδειγμα, βλ. A. Sbragia, «Environmental Policy», στο H. Wallace - W. Wallace (επιμ.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2000.

12. T. Boerzel, *Environmental Leaders and Laggards in Europe*, ό.π.

13. V. Schmidt, «Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment», *Journal of European Public Policy*, τόμ. 9, τχ. 6, 2002, σ. 899.

14. V. Schmidt - C. Radaelli, «Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues», *West European Politics*, τόμ. 27, τχ. 2, 2004, σ. 183-210.

πιο δομικός και σχετίζεται με τα «κληροδοτήματα από πολιτικές» [policy legacies]. Αναφέρεται στο «ταίριασμα» με παλιές παγιωμένες πολιτικές και με τους θεσμούς σχεδιασμού πολιτικής. Σε αντίθεση, ο τέταρτος διαμεσολαβητικός παράγοντας, έχει σχέση με τους φορείς και τις «πολιτικές προτιμήσεις» τους [policy preferences]. Δηλαδή, με το πώς η αλλαγή ταιριάζει με τις παλιές προτιμήσεις τους και με το κατά πόσο είναι ανοιχτοί σε καινούργιες. Τέλος, ο πέμπτος διαμεσολαβητικός παράγοντας είναι ο «λόγος» [discourse] –αναφέρεται στη «δυνατότητα αλλαγής των προτιμήσεων μέσω της μεταβολής των αντιλήψεων περί οικονομικής ευπάθειας και πολιτικής κληρονομιάς, πράγμα που θα ενισχύσει την πολιτική θεσμική δυνατότητα να επιβάλει ή να διαπραγματευτεί αλλαγές». <sup>15</sup> Έτσι, για να κατανοηθεί το πώς η περιβαλλοντική πολιτική της Ελλάδας αλλάζει ή όχι ακολουθώντας τις προκλήσεις του εξευρωπαϊσμού, θα πρέπει να μελετηθούν οι πέντε αυτοί διαμεσολαβητικοί παράγοντες που ρίχνουν φως στο εθνικό επίπεδο.

Το τελευταίο θέμα που πρέπει να συζητηθεί είναι η πιθανή έκβαση του εξευρωπαϊσμού. Οι περισσότεροι συγγραφείς υπογραμμίζουν τρεις πιθανότητες: πρώτον, *αδράνεια*· δεύτερον, απορρόφηση, μεταλλαγή ή *σύγκλιση*· και τέλος, περικοπή ή *απόκλιση*. <sup>16</sup> Η αδράνεια ή, όπως αναφέρει ο Knill, η επιμονή, αναφέρεται σε περιπτώσεις όπου διαπιστώνεται έλλειψη αλλαγής. Παρατηρείται όταν ένας από τους πέντε διαμεσολαβητικούς παράγοντες που προαναφέρθηκαν αντιτίθεται στην αλλαγή σε εθνικό επίπεδο. Η δεύτερη πιθανή έκβαση είναι η σύγκλιση. Η Schmidt και ο Radaelli τη διαχωρίζουν σε δύο διαφορετικού τύπου εκβάσεις: την απορρόφηση και τη μεταλλαγή, ανάλογα με το επίπεδο και την ένταση της αλλαγής. Ο όρος σύγκλιση προτιμάται καθώς είναι πιο συμβατός με μια προσέγγιση από κάτω προς τα πάνω, όπου ο εξευρωπαϊσμός δεν αφορά μόνο στο πώς τα κράτη-μέλη προσαρμόζονται στις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες αλλά και πιο γενικά στις διαδικασίες αλλαγής πολιτικής ως ένα αποτέλεσμα μιας συνεχούς διάδρασης μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου. Τέλος, η τρίτη πιθανή έκβαση είναι η απόκλιση ή, όπως περιγράφεται από τον Radaelli, η περικοπή. Η έκβαση αυτή μπορεί εμπειρικά να προκαλεί έκπληξη και ως ένα σημείο να καταργεί την ίδια την έννοια του εξευρωπαϊσμού, θεωρητικά όμως αποτελεί πολύ σημαντική

15. V. Schmidt, «Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment», *ό.π.*

16. Βλ. C. Knill, *The Europeanisation of National Administrations*, *ό.π.*· V. Schmidt, «Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment», *ό.π.*, και C. Radaelli, «The Europeanization of Public Policy», *ό.π.*

παράμετρο και σχετίζεται με την αναστρεψιμότητα του φαινομένου. Είναι παράδοξο να παρατηρούνται στιγμές όπου οι πολιτικές γίνονται λιγότερο ευρωπαϊκές, αλλά είναι σημαντικό να τις παραδεχόμαστε και να τις μελετάμε ώστε να αποφεύγουμε να πέφτουμε στην παγίδα μιας ντετερμινιστικής σκοπιάς του εξευρωπαϊσμού. Για παράδειγμα, υπάρχει πάντοτε η πιθανότητα κατάκτησης της εξουσίας από μια ριζοσπαστική ομάδα η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει μια χώρα στην απόκλιση από την Ε.Ε.

Έως τώρα, ορίστηκε ο εξευρωπαϊσμός, παρουσιάστηκαν οι πιθανοί μηχανισμοί, οι διαμεσολαβητικοί παράγοντες για την αλλαγή και οι πιθανές εκβάσεις. Στην επόμενη ενότητα, οι θεωρητικές αυτές παρατηρήσεις συσχετίζονται με τις εξελίξεις της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Οι μηχανισμοί που τη διέπουν, οι μεσολαβητικοί παράγοντες που διευκολύνουν ή εμποδίζουν τις αλλαγές καθώς και η έκβαση των διαδικασιών αυτών μελετώνται με στόχο την αξιολόγηση τόσο των εξελίξεων της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα όσο και της ίδιας της θεωρίας του εξευρωπαϊσμού.

### 3. Η ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η Ελλάδα έχει τη φήμη μιας χώρας με όχι και τόσο αναπτυγμένη περιβαλλοντική πολιτική που ταυτόχρονα παρουσιάζει ελλείψεις κατά την εκπροσώπηση της στις διαπραγματεύσεις για τις ευρωπαϊκές εξελίξεις της συγκεκριμένης πολιτικής. Αφετηρία της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής θεωρείται το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975 με το οποίο το κράτος αναλαμβάνει την προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος. Η νομοθεσία πριν από το 1975 να μην ασχολείται με το περιβάλλον, πρωταρχικός της στόχος όμως είναι ο περιορισμός των επιβλαβών προς το περιβάλλον ανθρωπίνων δραστηριοτήτων. Όπως υποστηρίζει η Σπανού, η προσέγγιση του περιβάλλοντος μέσα από τη λογική της όχλησης, περιόριζε το περιεχόμενο των δημοσίων πολιτικών και τις εστίαζε στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που προέκυπταν στη πηγή των οχλήσεων και όχι των προβλημάτων που αντιμετώπιζε το περιβάλλον ως σύνολο. Το αποτέλεσμα ήταν ότι η περιβαλλοντική πολιτική ήταν διασπασμένη στα διάφορα τομεακά υπουργεία, όπως τα υπουργεία Βιομηχανίας, Μεταφορών, Γεωργίας κ.ά. και δεν υπήρχε ένα υπουργείο που να ασχολείται με το περιβάλλον συνολικά.<sup>17</sup>

17. Κ. Σπανού, «Δημόσια Διοίκηση και Περιβάλλον: Η Ελληνική Εμπειρία», στο Μ. Σ.

Μετά την κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος με το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975, το επόμενο σημαντικό βήμα για την εδραίωση της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα συνίσταται στην ίδρυση του υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος το 1980. Παρόλο που αποστολή του νέου υπουργείου ήταν η επεξεργασία, ο συντονισμός και η εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής, οι περισσότερες από τις σχετικές αρμοδιότητες όπως και οι αντίστοιχες υπηρεσίες παρέμειναν διάσπαρτες στα διάφορα υπουργεία. Το 1985 το νέο υπουργείο ενοποιήθηκε με το υπουργείο Δημοσίων Έργων, με αποτέλεσμα τη δημιουργία του υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων [ΥΠΕΧΩΔΕ], δομή που λειτουργεί μέχρι σήμερα. Η εξέλιξη αυτή υποβάθμισε την προστασία του περιβάλλοντος καθώς η κρατική έμφαση είναι πάντοτε στον τομέα των δημοσίων έργων. Από πλευράς νομοθεσίας, σημαντικότητας είναι ο νόμος-πλαίσιο 1650/1986, ο οποίος θεωρείται αρκετά προωθημένος σε σχέση με αντίστοιχους ευρωπαϊκούς. Ο νόμος αυτός, πρώτον, κωδικοποιεί την υφιστάμενη νομοθεσία και, δεύτερον, εισάγει νέα εργαλεία περιβαλλοντικής πολιτικής, όπως, για παράδειγμα, τους περιβαλλοντικούς φόρους. Στην πράξη, ωστόσο, οι αλλαγές που επέφερε ο νέος νόμος ήταν ελάχιστες καθώς για την υλοποίηση των διατάξεων του απαιτούνται προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις.<sup>18</sup>

Μετά τη σύντομη αυτή ιστορική αναδρομή προχωρούμε στην εξέταση των μηχανισμών του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής, στην αξιολόγηση των εθνικών μεσολαβητικών παραγόντων αλλαγής και στη συζήτηση της μέχρι τώρα έκβασης των πολιτικών. Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι μπορεί να παρατηρηθεί μια σύγκλιση η οποία σημειώνεται με αργούς ρυθμούς: οι τρεις βασικοί μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού είναι δραστηριοποιημένοι αλλά οι πέντε εθνικοί διαμεσολαβητικοί παράγοντες παρουσιάζουν σημαντικά προβλήματα.

---

Σκούρτος - Κ. Μ. Σοφούλης (επιμ.), *Η Περιβαλλοντική Πολιτική στην Ελλάδα*, Τυπωθήτω, Αθήνα 2005.

18. Κ. Σπανού, «Δημόσια Διοίκηση και Περιβάλλον: Η Ελληνική Εμπειρία», ό.π.· Ε. Δούση, *Η Κοινωνική Πολιτική Περιβάλλοντος και η Επίδραση της στην Περίπτωση της Ελλάδας*, ό.π.

### α. Οι μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής

Η μελέτη των μηχανισμών του εξευρωπαϊσμού παραπέμπει στη μελέτη του ευρωπαϊκού επιπέδου και στο πώς αυτό επιδρά στις εξελίξεις της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Στην ενότητα αυτή, δηλαδή, απαντάμε στο ποια είναι τα τυπικά και άτυπα ευρωπαϊκά ερεθίσματα για τη μεταβολή της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα και κάνουμε μια πρώτη εκτίμηση ως προς την επίδρασή τους στη χώρα. Ακολουθώντας την ταξινόμηση του Knill, διερευνούνται τρεις βασικοί μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού: η θεσμική συμμόρφωση, η αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών και η πλαισίωση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών.<sup>19</sup> Υποστηρίζεται ότι και οι τρεις παίζουν σημαντικούς και αλληλοσυμπληρούμενους ρόλους για τον εξευρωπαϊσμό της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Η περιβαλλοντική πολιτική είναι μια από τις πιο εξελιγμένες πολιτικές της Ε.Ε. Παρότι η Συνθήκη της Ρώμης δεν έκανε αναφορά στην περιβαλλοντική πολιτική, μετά το Συνέδριο του ΟΗΕ του 1972 σχετικά με το Ανθρώπινο Περιβάλλον, πάρθηκε η απόφαση το περιβάλλον να μπει στην κορυφή της ευρωπαϊκής ατζέντας και, κατά συνέπεια, αναπτύχθηκε το πρώτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον. Τη δεκαετία του 1980 η πίεση για τη σύνταξη περιβαλλοντικών ρυθμίσεων προερχόταν κυρίως από τα «πράσινα κράτη», όπως η Γερμανία, η Δανία και η Ολλανδία. Από το 1987, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η περιβαλλοντική πολιτική απέκτησε για πρώτη φορά νομική υπόσταση στα πλαίσια της Ε.Ε. Τη δεκαετία του 1990, οι εξελίξεις στον τομέα του περιβάλλοντος επιβραδύνονται λόγω του οικονομικού κλίματος και του κόστους εφαρμογής των ευρωπαϊκών οδηγιών. Έτσι, χώρες, όπως η Γερμανία, που έως τότε πρωτοπορούσαν στην προώθηση αλλαγών άρχισαν να οπισθοχωρούν, ενώ άλλες, όπως η Μ. Βρετανία, που έως τότε ήταν διστακτικές, άρχισαν να δραστηριοποιούνται εντονότερα. Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η δραστηριοποίηση της Ε.Ε. στην παγκόσμια σκηνή, όπου συχνά παίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στην προώθηση διεθνών συμφωνιών για την προστασία του περιβάλλοντος. Τα τελευταία χρόνια, μπορούν να παρατηρηθούν δύο βασικές αλλαγές όσον αφορά στην περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε.: πρώτον, η εισαγωγή περιβαλλοντικών διατάξεων στο πλαίσιο άλλων πολιτικών, όπως, για παράδειγμα, της αγροτικής πολιτικής, και, δεύτερον, η εισαγωγή της έννοιας της «αειφόρου ανάπτυξης» σε όλα τα προγράμματα της Ε.Ε.<sup>20</sup>

19. C. Knill, *The Europeanisation of National Administrations*, ό.π.

20. Βλ., για παράδειγμα, A. Sbragia, «Environmental Policy», ό.π.

Η θεσμική συμμόρφωση έχει ήδη χαρακτηριστεί ως ένας «σκληρός» μηχανισμός του εξευρωπαϊσμού και στην περίπτωση της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής σε σχέση με την Ελλάδα αντιστοιχεί στην ευρωπαϊκή νομοθεσία, με τη μορφή κανονισμών και οδηγιών, καθώς και στη διοχέτευση χρηματοδοτικών πόρων μέσω των διαρθρωτικών ταμείων.<sup>21</sup> Η επίδραση της Ε.Ε. στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα θεωρείται καθοριστική από όλους τους φορείς που εμπλέκονται, δηλαδή το ΥΠΕΧΩΔΕ, τις ΜΚΟ αλλά και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Συχνά δε, αναφέρεται ως ο κύριος λόγος για τον οποίον υπάρχει κινητικότητα στα θέματα περιβάλλοντος στην Ελλάδα.<sup>22</sup> Όσον αφορά την κοινοτική νομοθεσία, υπάρχει πλήθος ρυθμίσεων σχετικά με το περιβάλλον, κυρίως οδηγιών, από το 1975 μέχρι σήμερα. Τα θέματα με τα οποία ασχολείται η ευρωπαϊκή νομοθεσία είναι η πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία, η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ο ατμοσφαιρικός αέρας και το κλίμα, το νερό, το φυσικό περιβάλλον και η προστασία των ειδών και, συγκεκριμένα, η προστασία των βιοτόπων, η προστασία ειδών χλωρίδας και πανίδας, τα δάση και το θαλάσσιο και παράκτιο περιβάλλον. Επίσης, είναι ο θόρυβος, τα χημικά και η βιοτεχνολογία, τα απόβλητα, δηλαδή τα στερεά απορρίμματα, τα αστικά λύματα και τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα και τέλος, το περιβάλλον και η βιομηχανία.<sup>23</sup>

Όσον αφορά τη διοχέτευση πόρων μέσω των διαρθρωτικών ταμείων παρατηρούμε ότι από το Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) μέχρι και τον προγραμματισμό για το Δ΄ ΚΠΣ, υπάρχουν σημαντικά προγράμματα δράσης για την προστασία του περιβάλλοντος με αποτέλεσμα ένα 15% περίπου των δημοσίων δαπανών να πηγάζουν στα σχετικά τομεακά προγράμματα.<sup>24</sup> Στους τομείς, λοιπόν, για τους οποίους υπάρχουν συγκεκριμένες οδηγίες και κανονισμοί, αλλά και σε αυτούς που χρηματοδοτούνται μέσω των ΚΠΣ, βρίσκεται σε λειτουργία ένας σκληρός μηχανισμός του εξευρωπαϊσμού που είναι η υποχρέωση θεσμικής συμμόρφωσης της χώρας με την κοινοτική νομοθεσία, οπότε αναμένονται σημαντικές αλλαγές στον τρόπο χάραξης και υλοποίησης πολιτικής.

21. Π. Καζάκος, «Ο Εξευρωπαϊσμός της Δημόσιας Πολιτικής», *ό.π.*, και Ε. Δούση, *Η Κοινοτική Πολιτική Περιβάλλοντος και η Επίδραση της στην Περίπτωση της Ελλάδας*, *ό.π.*

22. Συνεντεύξεις με στελέχη του ΥΠΕΧΩΔΕ, ελληνικών ΜΚΟ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που διεξήχθησαν στην Αθήνα από τις 4/1/2006 έως τις 21/1/2006.

23. WWF, *Δεσμεύσεις χωρίς Εφαρμογή: Η Περιβαλλοντική Νομοθεσία στην Ελλάδα*, WWF, Αθήνα 2005.

24. Π. Καζάκος, «Ο Εξευρωπαϊσμός της Δημόσιας Πολιτικής», *ό.π.*

Ένα άλλο θέμα που τίθεται σε σχέση με τη θεσμική συμμόρφωση είναι το κατά πόσον αυτή μπορεί να διευκολυνθεί μέσω της ενεργής συμμετοχής του κράτους-μέλους κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Boerzel υποστηρίζει ότι το πρόβλημα υλοποίησης της περιβαλλοντικής ευρωπαϊκής πολιτικής στη Νότια Ευρώπη δεν οφείλεται απλά στο «μεσογειακό σύνδρομο», δηλαδή στις συστημικές πολιτικοδιοικητικές αδυναμίες των χωρών της Νοτίου Ευρώπης, αλλά κυρίως στον τρόπο λήψης περιβαλλοντικών αποφάσεων στην Ε.Ε.<sup>25</sup> Συγκεκριμένα, υποστηρίζει ότι οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Ε.Ε. ευνοούν τον βιομηχανικό Βορρά να προωθήσει τις δικές του, πιο πρωτοποριακές, περιβαλλοντικές πολιτικές έτσι ώστε να αποφύγει τα μειονεκτήματα λόγω ανταγωνισμού και να έχει μικρότερο κόστος προσαρμογής των περιβαλλοντικών οδηγιών στο εθνικό σύστημα. Πρόσφατα ποιοτικά εμπειρικά στοιχεία επιβεβαιώνουν την υστέρηση της Ελλάδας στη συμμετοχή της στα όργανα λήψης αποφάσεων της Ε.Ε. ταυτόχρονα, όμως, δείχνουν και μια τάση συνειδητοποίησης της σημασίας της συμμετοχής και επομένως βελτίωσης.<sup>26</sup> Υπογραμμίζεται ότι το πρόβλημα εξακολουθεί και επικεντρώνεται στον εθνικό συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής και, συγκεκριμένα, στον διατομεακό συντονισμό λόγω συναρμοδιοτήτων, καθώς και στην έλλειψη συνέχειας στους χειριστές των θεμάτων.<sup>27</sup> Δύο είναι τα κρίσιμα στοιχεία προετοιμασίας στα οποία παρουσιάζονται σημαντικές ελλείψεις στην Ελλάδα: πρώτον, η ανυπαρξία ουσιαστικής διαβούλευσης με τους εμπλεκόμενους έτσι ώστε να υπάρχει συναίνεση σε προτάσεις που είναι εφικτές και, δεύτερον, η έλλειψη μελετών κόστους-οφέλους έτσι ώστε να μπορούν να τεκμηριωθούν τα επιχειρήματα της χώρας κατά τις διαπραγματεύσεις στην Ε.Ε. Η βελτίωση περιορίζεται στην αποδοχή της σημασίας συμμετοχής των περιβαλλοντικών ΜΚΟ στο εθνικό επίπεδο καθώς και στο αυξημένο ενδιαφέρον του Συλλόγου Ελλήνων Βιομηχάνων (ΣΕΒ) για την κοινοτική νομοθεσία σε θέματα περιβάλλοντος, γεγονότα που δείχνουν ότι η έννοια της διαβούλευσης αρχίζει και γίνεται πιο κατανοητή και στην Ελλάδα. Τέλος, συνειδητοποιείται η σημασία περισσότερο άτυπων δυνατοτήτων επιρροής, όπως η άσκηση πίεσης πριν από την κατάθεση πρότα-

25. T. Boerzel, *Environmental Leaders and Laggards in Europe*, ό.π.

26. Συνεντεύξεις με στέλεχη του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 4, 5 και 11/1/2006· συνέντευξη με στέλεχος περιβαλλοντικής ΜΚΟ, Αθήνα, 18/1/2006 και με στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 21/1/2006.

27. Βλ. Κ. Σπανού, *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Παπαζήσης, Αθήνα 2001 και συνέντευξη με στέλεχος του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 5/1/2006.

σης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ο αυξημένος ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και κατ' επέκταση των ελλήνων ευρωβουλευτών.

Ο δεύτερος μηχανισμός, που είναι η αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών, λαμβάνει χώρα καταρχάς τόσο μέσα από την ενσωμάτωση των οδηγιών και των κανονισμών στο εθνικό δίκαιο όσο και μέσα από την υλοποίηση προγραμμάτων στα πλαίσια των ΚΠΣ για την Ελλάδα. Η ενσωμάτωση αυτή, καθώς και η χρήση των χρηματοδοτικών πόρων, όσο καθυστερημένα και με όσες ελλείψεις και αν πραγματοποιηθούν, μπορεί να έχουν δύο αποτελέσματα: πρώτον, τη δημιουργία νέων φορέων πολιτικής και, δεύτερον, την αλλαγή της ισχύος υπαρχόντων φορέων. Νέοι φορείς πολιτικής δημιουργούνται με αφορμή κάθε βήμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ένας πρόσφατος φορέας στον τομέα του περιβάλλοντος, που έρχεται να δράσει ως αρωγός της πολιτείας στη χάραξη πολιτικής με βάση τις ευρωπαϊκές προκλήσεις σε θέματα περιβάλλοντος, είναι το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης (2000).<sup>28</sup> Ένα δεύτερο παράδειγμα είναι η ίδρυση της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (2001) που έχει ως στόχο την αντιμετώπιση των παραβιάσεων περιβαλλοντικής νομοθεσίας αλλά και γενικότερα την εφαρμογή των δεσμεύσεων που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία.<sup>29</sup> Όσον αφορά την αλλαγή της ισχύος των υπαρχόντων φορέων, η πιο χαρακτηριστική περίπτωση είναι η ενίσχυση των ΜΚΟ. Ο Κουταλάκης περιγράφει πώς αλλάζουν οι ευκαιρίες για τις περιβαλλοντικές ΜΚΟ στην Ιταλία και στην Ελλάδα, μέσω της χρήσης ευκαιριών που προσφέρονται από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, όπως, για παράδειγμα, η διαδικασία κατάθεσης παραπόνων για μη συμμόρφωση με την περιβαλλοντική νομοθεσία.<sup>30</sup> Πέρα από τις καταγγελίες που κατατίθενται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή από ΜΚΟ με σκοπό την επισήμανση συγκεκριμένων παραβιάσεων,<sup>31</sup> η συμμετοχή και η σημασία των οργανώσεων αυτών αυξάνεται και μέσω των διαδικασιών διαβούλευσης που προωθεί η Ε.Ε. Η σημασία της διαβούλευσης έχει συνειδητοποιηθεί και έχει αρχίσει και γίνεται μέρος της διαδικασίας λή-

28. Συνέντευξη με στέλεχος περιβαλλοντικής ΜΚΟ, Αθήνα, 18/1/2006, και <http://www.ekpa.gr/>, πρόσβαση 23/5/06.

29. Συνέντευξη με στέλεχος του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 11/1/2006, και <http://www.minenv.gr/eyer/>, πρόσβαση 23/5/06.

30. Ch. Koutalakis, «Environmental Compliance in Italy and Greece: The Role of Non-state Actors», *Environmental Politics*, τόμ. 13, τχ. 4, 2004, σ. 754-774.

31. Γ. Κρεμλής, «Η Εφαρμογή και Επιβολή της Κοινοτικής Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας στην Ελλάδα», παρουσίαση στη διημερίδα *Η Κοινωνία Πολιτών και η Εφαρμογή του Περιβαλλοντικού Δικαίου*, WWF, 2 και 3 Φεβρουαρίου 2006.

ψης αποφάσεων και στην Ελλάδα, όπως, όμως, παρατηρούν οι περισσότεροι φορείς, πρέπει να επεκταθεί περισσότερο για να υπάρξει αποτέλεσμα και κατά την υλοποίηση των διαφόρων πολιτικών.<sup>32</sup> Σε κάθε περίπτωση, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι δομές ευκαιριών αλλάζουν στην Ελλάδα τόσο μέσα από τη δημιουργία νέων φορέων που έχουν στόχο την αντιμετώπιση των ευρωπαϊκών προκλήσεων όσο και μέσα από την αλλαγή της ισχύος και της δυνατότητας συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των ήδη υπαρχόντων φορέων.

Ο «νπιότερος» μηχανισμός του εξευρωπαϊσμού είναι η πλαισίωση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών. Αν και είναι ο μηχανισμός που πιο δύσκολα μπορεί να παρατηρηθεί, καθώς αναφέρεται σε άτυπες διαδικασίες διάχυσης οι οποίες ενισχύουν τον εθνικό «λόγο» για αλλαγή, σε ό,τι αφορά τα θέματα περιβαλλοντικής πολιτικής αναφέρεται συχνά ως η σημαντικότερη μορφή διάχυσης.<sup>33</sup> Η συμμετοχή σε ευρωπαϊκά δίκτυα, συνέδρια, ομάδες εργασίας και η χρήση του διαδικτύου θεωρούνται σημαντικότετοι παράγοντες για την επιτυχή υιοθέτηση και εφαρμογή περιβαλλοντικών πολιτικών βασισμένων στην ευρωπαϊκή εμπειρία και νομοθεσία. Όπως παρατηρείται από στελέχη του ΥΠΕΧΩΔΕ, οι άτυποι αυτοί μηχανισμοί βοηθάνε τη δημόσια διοίκηση να αποκτήσει εμπειρία και γνώση και συνεισφέρουν στην ωρίμανση του συστήματος για την ευκολότερη αποδοχή και ενσωμάτωση της κοινοτικής νομοθεσίας.<sup>34</sup> Συχνά οι διαδικασίες αυτές πλαισίωσης των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών αποτελούν το στάδιο που προηγείται της λειτουργίας «σκληρότερων» μηχανισμών του εξευρωπαϊσμού, όπως είναι η θεσμική συμμόρφωση.

Όπως φαίνεται από τα παραπάνω, και οι τρεις μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού έχουν σημασία για την ελληνική περίπτωση καθώς δρουν παράλληλα. Για να αξιολογηθεί ποιος έχει τη μεγαλύτερη επίδραση θα πρέπει να μελετηθούν οι εθνικοί διαμεσολαβητικοί παράγοντες. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, είναι ήδη φανερό ότι οι «σκληρότεροι» μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού δεν έχουν απαραίτητως περισσότερο καθοριστική επίδραση στη μεταβολή της περιβαλλοντικής πολιτικής από ό,τι έχουν οι «νπιότεροι» μηχανισμοί, καθώς, για παράδειγμα, η συμμετοχή σε ευρωπαϊκά δίκτυα και, γενικότερα, η λειτουργία άτυπων μηχανισμών διάχυσης συχνά προετοιμάζει το έ-

32. Συνέντευξη με στέλεχος του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 5/1/2006 και με στέλεχος περιβαλλοντικής ΜΚΟ, Αθήνα, 18/1/2006.

33. Συνέντευξη με στέλεχος του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 11/1/2006.

34. Ομαδική συνέντευξη με στελέχη του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 4/1/2006.

δαφος για τη λειτουργία «σκληρών» μηχανισμών, όπως η εφαρμογή ευρωπαϊκών οδηγιών.

### β. Οι εθνικοί διαμεσολαβητικοί παράγοντες μεταβολής της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής

Με στόχο τη διερεύνηση της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών του εξευρωπαϊσμού για τη μεταρρύθμιση της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα προχωράμε στη μελέτη του εθνικού επιπέδου. Βάσει των όσων προαναφέρθηκαν, αυτό επιτυγχάνεται μέσω της συζήτησης των διαμεσολαβητικών παραγόντων, όπως παρουσιάζονται από τη Schmidt.<sup>35</sup> Οι πέντε παράγοντες που εξετάζονται λοιπόν, είναι η οικονομική ευπάθεια, η πολιτική θεσμική δυνατότητα, τα κληροδοτήματα από πολιτικές, οι πολιτικές προτιμήσεις και ο «λόγος». Και σε αυτήν την ενότητα τα στοιχεία προκύπτουν από τη βιβλιογραφία και από συνεντεύξεις με στελέχη του ΥΠΕΧΩΔΕ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και περιβαλλοντικών ΜΚΟ.

Ο πρώτος παράγοντας είναι η *οικονομική ευπάθεια* και η υπόθεση της Schmidt είναι ότι τα κράτη που αντιμετωπίζουν οικονομική κρίση είναι πιο ανοιχτά στην αλλαγή και, επομένως, στην επίδραση του εξευρωπαϊσμού. Η υπόθεση αυτή δεν φαίνεται να επιβεβαιώνεται στην περίπτωση της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Παρότι η Ελλάδα είναι ένα από τα πιο οικονομικά αδύναμα κράτη-μέλη της Ε.Ε., καθυστερεί στην υιοθέτηση των ευρωπαϊκών μοντέλων περιβαλλοντικής πολιτικής. Ούτε το οικονομικό κόστος της κακής διαχείρισης του περιβάλλοντος ούτε τα πρόστιμα που επιβάλλονται από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για παραβιάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας έχουν καταφέρει να επισπεύσουν τις διαδικασίες.<sup>36</sup> Άλλωστε, κανένας από τους φορείς δεν φαίνεται να θεωρεί την οικονομική θέση της χώρας ως σημαντικό παράγοντα για την επεξήγηση της διεόδουσης ή όχι των ευρωπαϊκών μοντέλων στην ελληνική περιβαλλοντική πολιτική.<sup>37</sup> Αν και η οικονομική ευπάθεια μπορεί να είναι ένας παράγοντας σημαντικός για την

35. V. Schmidt, «Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment», *ό.π.*

36. Για εκτενή παρουσίαση των προβλημάτων εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα, βλ. WWF, *Δεσμεύσεις χωρίς Εφαρμογή: Η Περιβαλλοντική Νομοθεσία στην Ελλάδα*, *ό.π.*

37. Για παράδειγμα, συνέντευξη με στέλεχος του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 4/1/2006, και με στέλεχος περιβαλλοντικής ΜΚΟ, Αθήνα, 18/1/2006.

κατανόηση του εξευρωπαϊσμού των μακροοικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ε.Ε., δεν φαίνεται να είναι κεντρικός για τον εξευρωπαϊσμό «χαμηλών» πολιτικών, όπως η περιβαλλοντική πολιτική.

Ο δεύτερος διαμεσολαβητικός παράγοντας αναφέρεται στην *πολιτική θεσμική δυνατότητα* και εξετάζει την ικανότητα των φορέων να επιβάλλουν ή να διαπραγματεύονται αλλαγές μέσα στις συγκεκριμένες πολιτικές δομές. Όλοι οι φορείς που αναμειγνύονται στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής, καθώς και τα στοιχεία εισαγωγής της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα συμφωνούν για την περιορισμένη πολιτική θεσμική δυνατότητα αλλαγής. Τον Ιανουάριο του 2006 εκκρεμούσαν 47 ελληνικές υποθέσεις παραβιάσεων κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Η αλλαγή γίνεται αντιληπτή ως κάτι το πολύπλοκο γιατί απαιτεί οργάνωση, ενημέρωση, συμμετοχή και έλεγχο.<sup>38</sup> Το Ε΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας συχνά χαρακτηρίζεται ως ο κυρίαρχος φορέας στο θέμα της αλλαγής και της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης όσον αφορά στα μεγάλα έργα. Σημαντικός φορέας αλλαγής θεωρείται επίσης, η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, παρότι δεν είναι καλά στελεχωμένη και δεν έχει αρκετούς πόρους.<sup>39</sup> Και στις δύο περιπτώσεις, πάντως, αναφερόμαστε σε φορείς που έρχονται να παρέμβουν αφού ήδη έχει αποτύχει η εκτελεστική εξουσία και η δημόσια διοίκηση να εφαρμόσουν τις περιβαλλοντικές υποχρεώσεις τους.

Τα *κληροδοτήματα από πολιτικές* είναι ο τρίτος διαμεσολαβητικός παράγοντας που πρέπει να εξετασθεί και αναφέρεται στο «ταίριασμα» των νέων μοντέλων με τις ήδη υπάρχουσες πολιτικές και θεσμούς σχεδιασμού πολιτικής. Δεδομένου, ότι η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα δεν είναι πολύ αναπτυγμένη ενώ ο νόμος πλαίσιο του 1986 είναι αρκετά προωθημένος, τα προβλήματα εισαγωγής των ευρωπαϊκών περιβαλλοντικών μοντέλων δεν πρέπει να αναζητηθούν συγκεκριμένα στα κληροδοτήματα από περιβαλλοντικές πολιτικές. Θα πρέπει μάλλον να αναζητηθούν στις παγιωμένες διαδικασίες σχεδιασμού πολιτικής και στο γενικότερο «στιλ» πολιτικής που υπάρχει στην Ελλάδα. Σύμφωνα με τη Σπανού υπάρχει πληθώρα πολιτικοδιοικητικών προβλημάτων που εμποδίζουν τη σωστή διαμόρφωση και εκτέλεση περιβαλλοντικής πολιτικής, όπως η διατομεακή της διάρθρωση και η επικάλυψη αρ-

38. Γ. Κρεμλής, «Η Εφαρμογή και Επιβολή της Κοινοτικής Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας στην Ελλάδα», ό.π., και συνέντευξη με στέλεχος του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 4/1/2006.

39. Βλ. Τ. Γιαννακούρου, «Το Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος στη Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», *Νόμος και Φύση*, 2005 και στο <http://www.nomosphysis.org.gr/articles>· επίσης συνέντευξη με στέλεχος περιβαλλοντικής ΜΚΟ, Αθήνα, 18/1/2006.

μοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων υπουργείων, ο αποσπασματικός χαρακτήρας των μέτρων που λαμβάνονται και η διείσδυση ατομικών μικροσυμφερόντων κατά την εφαρμογή των περιβαλλοντικών αποφάσεων.<sup>40</sup> Το σημαντικότερο εμπόδιο, από άποψη κληροδοτήματος από πολιτικές, μπορεί να συνοψισθεί στην ανεπαρκή εφαρμογή των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων. Αυτό που παρατηρείται είναι μια πρόχειρη μεταφορά οδηγιών στο εθνικό δίκαιο η οποία συχνά περιορίζεται στην απλή μετάφραση των σχετικών κειμένων χωρίς περαιτέρω πρόβλεψη για την εφαρμογή τους. Δύο παράμετροι ενισχύουν επιπλέον το πρόβλημα της ελλιπούς εφαρμογής των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων: η ανεπαρκής διαβούλευση στο στάδιο του σχεδιασμού και η ανυπαρξία μελετών και επιστημονικής τεκμηρίωσης των εκάστοτε επιλογών.<sup>41</sup>

Ο τέταρτος διαμεσολαβητικός παράγοντας μεταθέτει την έμφαση στους φορείς της πολιτικής διαδικασίας και ενδιαφέρεται για τις *πολιτικές προτιμήσεις* τους. Διερευνάται το κατά πόσο οι αλλαγές που εισάγονται λόγω εξευρωπαϊσμού συμφωνούν με τις υπάρχουσες προτιμήσεις των φορέων ή μπορούν να τις αντικαταστήσουν. Στην περίπτωση της μεταφοράς της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα, το ερώτημα που τίθεται είναι αν υπάρχει πολιτική βούληση για αλλαγή. Όλοι οι φορείς συμφωνούν ότι η πολιτική βούληση στα θέματα περιβάλλοντος είναι περιορισμένη εκτός από κάποιες συγκεκριμένες εξαιρέσεις.<sup>42</sup> Αυτό δεν είναι περίεργο, καθώς η συγκεκριμένη πολιτική επιβάλλει περιορισμούς σε καλά οργανωμένες ομάδες συμφερόντων, όπως η βιομηχανία, ενώ παράλληλα δεν συνδέεται άμεσα με τα συμφέροντα μιας συγκεκριμένης κοινωνικοοικονομικής ομάδας. Πρόκειται για μια κλασική μακροπρόθεσμη πολιτική εξυπηρέτησης του «δημοσίου συμφέροντος» η οποία δεν είναι εύκολο να κινητοποιήσει βούληση για πολιτική αλλαγή.<sup>43</sup>

Τέλος, ο πέμπτος διαμεσολαβητικός παράγοντας αναφέρεται στον κυρίαρχο λόγο, στις επικρατούσες αντιλήψεις και νοοτροπίες και στο κατά πόσον υπάρχει κλίμα μεταβολής. Κοινή τοποθέτηση των περισσότερων φορέων είναι

40. Κ. Σπανού, «Δημόσια Διοίκηση και Περιβάλλον: Η Ελληνική Εμπειρία», *ό.π.*, σ. 166-175.

41. Συνέντευξη με στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Αθήνα, 21/1/2006, με στέλεχος του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 11/1/2006 και με στέλεχος περιβαλλοντικής ΜΚΟ, Αθήνα, 18/1/2006.

42. Για παράδειγμα, συνέντευξη με στέλεχος του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 11/1/2006 και με στέλεχος περιβαλλοντικής ΜΚΟ, Αθήνα, 18/1/2006.

43. Κ. Σπανού, «Δημόσια Διοίκηση και Περιβάλλον: Η Ελληνική Εμπειρία», *ό.π.*, σ. 172-174.

ότι η περιβαλλοντική συνείδηση στην Ελλάδα είναι πολύ περιορισμένη, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ουσιαστική πίεση προς το κράτος για αλλαγή από την πλευρά των πολιτών. Παρά ταύτα, οι αναφορές σε περιβαλλοντικά ζητήματα έχουν αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, ιδιαίτερα για θέματα όπως η επιβολή προστίμων από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ή οι διαμάχες σχετικά με τη διαχείριση απορριμμάτων. Σημαντικός είναι ο ρόλος των ΜΚΟ στην προβολή σημαντικών περιβαλλοντικών θεμάτων και στην ευαισθητοποίηση των πολιτών, όπως για παράδειγμα της WWF για το θέμα της ωτοκίας της θαλάσσιας χελώνας καρέτα-καρέτα στη Ζάκυνθο.<sup>44</sup> Μπορούμε να πούμε λοιπόν ότι ο «λόγος» μέσα στον οποίον συντελείται ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής έχει αρχίσει να γίνεται πιο ευνοϊκός.

Εν συντομία, κανένας από τους εθνικούς διαμεσολαβητικούς παράγοντες δεν είναι ιδιαίτερα ευνοϊκός για τον εξευρωπαϊσμό της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Η οικονομική ευπάθεια της χώρας δεν φαίνεται να επηρεάζει ούτε θετικά ούτε αρνητικά την εισαγωγή ευρωπαϊκών μοντέλων. Η πολιτική θεσμική δυνατότητα των φορέων για αλλαγή είναι επίσης περιορισμένη και, όταν υπάρχει, είναι συνήθως κατασταλτική και όχι προληπτική. Τα κληροδοτήματα από πολιτικές, ιδιαίτερα όσον αφορά το πολιτικοδιοικητικό σύστημα δεν είναι ευνοϊκά και προκαλούν καθυστερήσεις και παρατυπίες. Οι πολιτικές προτιμήσεις δεν δείχνουν να βάζουν το περιβάλλον στο επίκεντρο καθώς, άλλωστε, δεν υπάρχει συγκεκριμένη πίεση από κάποια κοινωνικοοικονομική ομάδα. Τέλος, ο «λόγος» στα πλαίσια του οποίου γινόταν η διαπραγμάτευση όλων αυτών των αλλαγών, μέχρι πρόσφατα, ήταν ιδιαίτερα υποτονικός.

#### **γ. Η έκβαση του εξευρωπαϊσμού: αδράνεια, σύγκλιση ή απόκλιση**

Το τρίτο στάδιο στη μελέτη του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής είναι η ανάλυση της έκβασής του. Το ότι υπάρχουν τρεις πιθανές διαφορετικές πορείες, σύγκλιση, αδράνεια και απόκλιση, δείχνει ότι δεν επιχειρείται μια ντετερμινιστική και μονοδιάστατη θεώρηση του φαινομένου. Αντιθέτως, σκοπός μας είναι να τονίσουμε ότι, εφόσον μιλάμε για έκβαση ενός φαινομένου το οποίο ακόμη εξελίσσεται, οι παρατηρήσεις που ακολουθούν αφορούν στη συγκεκριμένη χρονική στιγμή και μια πιο ολοκληρω-

44. Συνέντευξη με στελέχη του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 5/1/2006 και 11/1/2006 και με στέλεχος περιβαλλοντικής ΜΚΟ, Αθήνα, 18/1/2006.

μένη εικόνα θα μπορούσε να προκύψει μόνο μέσα από μακροπρόθεσμη ιστορική ανάλυση.

Για να αναλύσουμε την έκβαση του εξευρωπαϊσμού επιστρέφουμε στον ορισμό του Radaelli και συζητάμε αν παρατηρείται σύγκλιση, αδράνεια ή απόκλιση όσον αφορά τους εσωτερικούς λόγους, τις ταυτότητες, τις πολιτικές δομές και στις δημόσιες πολιτικές.<sup>45</sup>

Παρότι υπάρχουν πολλές καθυστερήσεις στην ενσωμάτωση της κοινοτικής νομοθεσίας και πολλά προβλήματα στην εφαρμογή της, υπάρχει γενική συμφωνία ότι η ελληνική περιβαλλοντική πολιτική συγκλίνει με την ευρωπαϊκή έστω και με αργούς ρυθμούς.<sup>46</sup> Θεωρείται ότι υπάρχει σύγκλιση όσον αφορά τους εσωτερικούς λόγους, εφόσον η περιβαλλοντική πολιτική αποτελεί πλέον μέρος του δημόσιου λόγου, σε αντίθεση με παλιότερα. Υπάρχει σύγκλιση ταυτοτήτων καθώς η κοινωνία πολιτών γίνεται όλο και πιο ενεργή σε σχετικά ζητήματα και συνειδητοποιείται η αναγκαιότητα ενός καθαρού φυσικού περιβάλλοντος. Επίσης, υπάρχει σύγκλιση και όσον αφορά τις δομές καθώς, όπως είδαμε, είτε δημιουργούνται νέες είτε αλλάζει ο χαρακτήρας των υπαρχουσών. Τέλος, υπάρχει σύγκλιση όσον αφορά τις δημόσιες πολιτικές καθώς νέες πολιτικές εντάσσονται συνεχώς στον προγραμματισμό, όπως για παράδειγμα τα προγράμματα περιβαλλοντικής εκπαίδευσης. Όλες οι παραπάνω διαστάσεις της σύγκλισης είναι αλληλένδετες καθώς η μία επηρεάζει και προωθεί τον περαιτέρω εξευρωπαϊσμό της άλλης.

Μια πιο κριτική στάση απέναντι στον εξευρωπαϊσμό της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής είναι δυνατόν να μεταφράσει τις παραπάνω εξελίξεις ως αδράνεια, λόγω του μεγάλου χρονικού διαστήματος που χρειάζεται για να σημειωθούν κάποιες αλλαγές.<sup>47</sup> Ακόμη και στην απόκλιση γίνεται αναφορά από στελέχη ΜΚΟ, όπως, για παράδειγμα, στην εφαρμογή των δεσμεύσεων για τις κλιματικές αλλαγές.<sup>48</sup> Συμπερασματικά, παρότι οι ενδείξεις είναι ότι υπάρχει σύγκλιση της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής με την ευρωπαϊκή, κατά κάποιο τρόπο το θέμα της έκβασης του εξευρωπαϊσμού είναι και θέμα ερμηνείας που σχετίζεται με τις προσδοκίες των φορέων σχετικά με το χρονικό διάστημα που θα έπρεπε να διαρκέσει μια διαδικασία σύγκλισης.

45. C. Radaelli, «The Europeanization of Public Policy», *ό.π.*

46. Συνέντευξη με στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Αθήνα, 21/1/2006 και με στέλεχη του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 4/1/2006, 5/1/2006 11/1/2006.

47. Συνέντευξη με στέλεχος του ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 5/1/2006.

48. Συνέντευξη με στέλεχος περιβαλλοντικής ΜΚΟ, Αθήνα, 18/1/2006.

#### 4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα συμπεράσματα αυτού του άρθρου κινούνται σε δύο επίπεδα. Αρχικά, προσφέρεται μια σύνοψη της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Ακολουθούν κάποια πιο θεωρητικά συμπεράσματα για την έννοια του εξευρωπαϊσμού και τη γενικότερη εφαρμογή του στη δημόσια πολιτική στην Ελλάδα. Το άρθρο αυτό αποτελεί ένα πρώτο βήμα για μια πιο εκτεταμένη συγκριτική μελέτη του φαινομένου του εξευρωπαϊσμού σε άλλες δημόσιες πολιτικές και σε άλλα κράτη της Νοτίου Ευρώπης.

Μέσω της ανάλυσης συμπεραίνεται ότι η περιβαλλοντική πολιτική της Ελλάδας συγκλίνει με αυτή των άλλων κρατών-μελών της Ε.Ε., αν και με σαφώς αργότερους ρυθμούς. Συγκεκριμένα, παρατηρώντας τους μηχανισμούς του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής, καθώς και τους εθνικούς διαμεσολαβητικούς παράγοντες μπορούμε να καταλήξουμε σε κάποια συμπεράσματα τόσο για την παρούσα κατάσταση όσο και για τους λόγους της υστέρησης. Η πρώτη παρατήρηση είναι ότι στο πεδίο της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής δεν είναι εύκολο να υποστηριχθεί ότι ο εξευρωπαϊσμός λαμβάνει χώρα σε δύο κατευθύνσεις. Η πορεία από το ευρωπαϊκό στο εθνικό επίπεδο είναι σαφής ενώ, αντιθέτως, η έρευνα δείχνει ότι η επίδραση της Ελλάδας στη διαμόρφωση περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ε.Ε. περιορίζεται στο να καταδεικνύει τα προβλήματα εφαρμογής και δεν αφορά προτάσεις εναλλακτικών μοντέλων. Η παρατήρηση αυτή δεν αποδυναμώνει το θεωρητικό επιχείρημα περί της αμφίδρομης πορείας του εξευρωπαϊσμού καθώς η δυνατότητα παρέμβασης του κράτους-μέλους υπάρχει. Επιδεικνύει, όμως, τη σημασία της εσωτερικής πολιτικοδιοικητικής κατάστασης του κράτους-μέλους έτσι ώστε να μπορέσει να αδράξει τις ευρωπαϊκές ευκαιρίες.

Όσον αφορά στους μηχανισμούς του εξευρωπαϊσμού είναι φανερό ότι και οι τρεις δρουν με αντίστοιχη βαρύτητα στο πεδίο της περιβαλλοντικής πολιτικής. Μια σημαντική αδυναμία που σχετίζεται τόσο με τη θεσμική διαμόρφωση όσο και με την αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών, είναι η αργοπορημένη και επιφανειακή ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών στο ελληνικό δίκαιο, καθώς και η έλλειψη απορρόφηση των κονδυλίων των ΚΠΣ. Ο «πιοτέρος» μηχανισμός, που είναι η πλαισίωση των εθνικών πιστεύω και προδοκιών, φαίνεται να είναι ιδιαίτερα σημαντικός για την Ελλάδα καθώς ένα από τα βασικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει η περιβαλλοντική πολιτική, είναι η έλλειψη ευαισθητοποίησης της πολιτικής και διοικητικής ελίτ, αλλά και των πολιτών. Ενδιαφέρον είναι ότι η πλαισίωση των εθνικών πι-

στεύω και προσδοκιών συχνά αποτελεί τον προάγγελο άλλων, πιο σκληρών μηχανισμών του εξευρωπαϊσμού.

Πέρα των παραπάνω, συμπεραίνεται ότι η μελέτη των εθνικών διαμεσολαβητικών παραγόντων φανερώνει εκτεταμένες ελλείψεις. Η πολιτική θεσμική δυνατότητα αλλαγής είναι περιορισμένη, γιατί υπάρχουν παγιωμένοι συσχετισμοί δυνάμεων και το περιβάλλον δεν φαίνεται να αποτελεί προτεραιότητα. Τα κληροδοτήματα από πολιτικές δεν ευνοούν καθώς υπάρχει πληθώρα πολιτικοδιοικητικών προβλημάτων με σημαντικότερα την έλλειψη συντονισμού και σχεδιασμού, τη διείσδυση μικροσυμφερόντων κατά την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής, τις περιορισμένες διαδικασίες διαβούλευσης, τη δυσπιστία ως προς τη σημασία του συμβιβασμού και, τέλος, την ελλιπή επιστημονική τεκμηρίωση των εκάστοτε επιλογών. Όσον αφορά τις πολιτικές προτιμήσεις, είναι σαφές ότι το περιβάλλον δεν αποτελεί πολιτική προτεραιότητα, όπως άλλωστε συμβαίνει και στα περισσότερα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Παρά ταύτα, μια κινητικότητα παρατηρείται στην ανάπτυξη ενός ευνοϊκότερου για το περιβάλλον «λόγου» και στην εδραίωση μιας περιβαλλοντικής συνείδησης.

Το κατά πόσο αυτά τα συμπεράσματα περί του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής μπορούν να οδηγήσουν σε κάποιες γενικές θέσεις περί του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής δημόσιας πολιτικής, είναι θέμα περαιτέρω έρευνας. Μπορούν ωστόσο να γίνουν κάποιες αρχικές παρατηρήσεις: πρώτον, αργή σύγκλιση αναμένεται σε όλα τα πεδία πολιτικής και ενδιαφέρον θα παρουσίαζε η μελέτη περιπτώσεων πιθανής αδράνειας ή απόκλισης· δεύτερον, και οι τρεις μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού βρίσκονται σε λειτουργία σε όλα τα πεδία πολιτικής. Άλλωστε η περιβαλλοντική πολιτική δεν παρουσιάζει καμία ιδιαιτερότητα αναφορικά με το συγκεκριμένο στάδιο· τρίτον, οι εθνικοί διαμεσολαβητικοί παράγοντες είναι το στάδιο το οποίο χρήζει ιδιαίτερης προσοχής καθώς εδώ παρατηρούνται οι μεγαλύτερες διαφοροποιήσεις. Έτσι, η οικονομική ευπάθεια η οποία, στην περίπτωση του περιβάλλοντος, δεν παίζει βαρύνοντα ρόλο, μπορεί να είναι καθοριστική για ένα θέμα μακροοικονομικής πολιτικής. Θέματα που σχετίζονται με την πολιτική θεσμική δυνατότητα και τα κληροδοτήματα από πολιτικές αναμένεται να αποτελούν εμπόδιο στον εξευρωπαϊσμό των περισσότερων πολιτικών, ενώ οι πολιτικές προτιμήσεις και ο «λόγος» θα διαφέρουν από πεδίο σε πεδίο.