



# ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ

ΔΙΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ - ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
(Δ.Π.Μ.Σ.) "ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ"

## Η Κοινωνική Περιβαλλοντική Πολιτική Μηχανισμοί, εργαλεία και ενσωμάτωση



**Αγγελάκης Γεώργιος**

Ηλεκτρολόγος Μηχανικός

Διπλωματική Εργασία η οποία υποβάλλεται  
για μερική εκπλήρωση των απαιτήσεων  
του Δ.Π.Μ.Σ. "Περιβάλλον και Ανάπτυξη"

**Περιβάλλον  
και  
Ανάπτυξη**

**Τριμελής Επιτροπή:**

Αν. Καθηγητής Κ. Χατζημήτρος (επιβλέπων)

Καθηγήτρια Δ. Διακουλάκη

Καθηγητής Δ. Καλιαμπάκος

**Αθήνα, Μάϊος 2010**

## Πρόλογος

Η παρούσα διπλωματική εργασία με τίτλο «Η Κοινοτική Περιβαλλοντική Πολιτική» εκπονήθηκε στα πλαίσια του Δ.Π.Μ.Σ του Ε.Μ.Π «Περιβάλλον και Ανάπτυξη». Η εργασία αυτή μου ανατέθηκε από τον κύριο Χατζημπίρο Κίμωνα, Αναπληρωτή Καθηγητή της Σχολής Πολιτικών Μηχανικών του Ε.Μ.Π, τον οποίο και ευχαριστώ θερμά για την ευκαιρία που μου έδωσε να διερευνήσω το συγκεκριμένο θέμα καθώς και για την πολύτιμη συμβολή και καθοδήγηση του κατά τη διάρκεια εκπόνησης της εργασίας αυτής.

Θα ήθελα επιπλέον να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στην κ. Διακουλάκη, Καθηγήτρια της Σχολής Χημικών Μηχανικών Ε.Μ.Π, καθώς και στον κ. Καλιαμπάκο, Καθηγητή της Σχολής Μηχανικών Μεταλλείων – Μεταλλουργών Ε.Μ.Π οι οποίοι δέχτηκαν να συναποτελέσουν μαζί με τον κ. Χατζημπίρο την τριμελή επιτροπή αξιολόγησης της παρούσας εργασίας.

Αισθάνομαι ιδιαίτερη χαρά που η ενασχόληση με το συγκεκριμένο θέμα, μου προσέδωσε όχι μόνο γνώσεις αλλά και ένα επιπλέον γενικότερο ενδιαφέρον γύρω από την οργάνωση και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που διαδραματίζουν πλέον ολοένα και αυξανόμενο ρόλο στην καθημερινότητα μας, καθορίζοντας σε μεγάλο βαθμό το παρόν μας και προδιαγράφοντας το μέλλον μας.

Θεωρώ υποχρέωση μου να ευχαριστήσω τους καθηγητές του Δ.Π.Μ.Σ και όλο το διδακτικό, ερευνητικό και βοηθητικό προσωπικό αφενός για την ευκαιρία που μου έδωσαν να παρακολουθήσω το πρόγραμμα αυτό, αφετέρου δε για τις πολύτιμες γνώσεις και την υποστήριξη που μου προσέφεραν.

Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω όλους τους συμφοιτητές και φίλους για το κλίμα αλληλεγγύης και συναδελφικότητας που εισέπραξα και ιδιαίτερα τον καλό μου φίλο, Παναγιώτη Δούση του οποίου η συμβολή υπήρξε πολύτιμη.

Τέλος, αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω την Βεατρίκη Παπαθωμοπούλου, για την αμέριστη συμπαράσταση της και την κατανόηση της στον χρόνο που αφιέρωσα για την επιτυχή έκβαση της όλης προσπάθειας.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>Περιεχόμενα</b> .....	2
<b>Περίληψη</b> .....	7
<b>Abstract</b> .....	9
<b>1. Εισαγωγή</b> .....	11
<b>2. Θέσπιση Κοινοτικής Περιβαλλοντικής Πολιτικής</b> .....	15
2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	15
2.2 Περιβάλλον και Πρωτογενές Κοινοτικό Δίκαιο .....	18
2.3 Νομική θεμελίωση κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής .....	22
2.4 Αρχές της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής .....	24
2.5 Νομικά εργαλεία για την εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής .	27
2.5.1 Οδηγίες.....	28
2.5.2 Κανονισμοί.....	28
2.5.3 Αποφάσεις .....	29
<b>3. Στάδια εξέλιξης Κοινοτικής Περιβαλλοντικής Πολιτικής</b> .....	30
3.1 Η προστασία του περιβάλλοντος ως εξάρτημα της πολιτικής του ανταγωνισμού (1972-1986) .....	31
3.1.1 Γενικά σχόλια .....	31
3.1.2 Το Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1973-1976).....	33
3.1.2.1 Βασικές αρχές Πρώτου Προγράμματος Δράσης.....	34
3.1.3 Το Δεύτερο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1977-1982).....	35
3.1.4 Η Οδηγία 79/409 για τα πουλιά (1982-1986) .....	36
3.1.5 Το Τρίτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1982-1986).....	37
3.1.6 Η Οδηγία 85/337 για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων .....	38
3.2 Η «νομιμοποίηση» της προστασίας του περιβάλλοντος .....	39

3.2.1 Ατελής «νομιμοποίηση» : Από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ως το Μάαστριχτ .....	40
3.2.1.1 Το Τέταρτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1987-1992).....	41
3.2.2 Η εισαγωγή της «αειφορίας» (1992-2001) .....	43
3.2.2.1 «Αειφόρος ανάπτυξη» και Διακήρυξη του Ρίο .....	43
3.2.2.2 Θεσμικές μεταβολές (Μάαστριχτ-Αμστερνταμ) .....	45
3.2.2.3 Η Λευκή Βίβλος του Delors (1994).....	46
3.2.2.4 Το πρωτόκολλο του Κιότο (1997).....	47
3.2.2.5 Η Οδηγία 92/43 για τα ενδιαιτήματα.....	49
3.2.2.6 Η Οδηγία 2000/60 για τα νερά.....	50
3.2.2.7 Το Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον.....	52
3.2.2.8 Η Διαδικασία του Κάρντιφ (1998) .....	55
3.2.3 Η «νέα προσέγγιση» (2001-).....	56
3.2.3.1 Η «Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση» .....	56
3.2.3.2 Η στρατηγική της Λισσαβόνας και η «Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού».....	58
3.2.3.3 Η Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη.....	59
3.2.3.4 Η Παγκόσμια Διάσκεψη για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (2002) .....	61
3.2.3.5 Το Έκτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (2003-2012).....	62

#### **4. Μηχανισμοί και εργαλεία Κοινοτικής Περιβαλλοντικής Πολιτικής..... 81**

4.1 Εισαγωγή.....	81
4.2 Το σύστημα της άμεσης ρύθμισης .....	81
4.2.1 Κριτικές στο σύστημα της άμεσης ρύθμισης.....	82
4.3 Οι μηχανισμοί της αγοράς .....	83
4.3.1 Η Πράσινη Βίβλος για τα αγορακεντρικά μέσα – Μηχανισμοί της αγοράς στην υπηρεσία του περιβάλλοντος.....	85
4.3.1.1 Μηχανισμοί της αγοράς και ενεργειακή πολιτική.....	86
4.3.1.2 Μηχανισμοί της αγοράς και περιβαλλοντική πολιτική.....	86
4.3.2 Η τάση προς την απορρύθμιση στην Κοινότητα και οι «υβριδικές μέθοδοι» ...	87
4.4 Τα οικονομικά εργαλεία περιβαλλοντικής πολιτικής στην Κοινότητα.....	88

4.4.1 Περιβαλλοντικοί φόροι και τέλη.....	89
4.4.1.1 Παραδείγματα περιβαλλοντικών φόρων στην Κοινότητα.....	91
4.4.2 Μεταβιβάσιμες άδειες εκπομπών ρύπων και το EU-ETS .....	92
4.4.3 Εθελοντικές συμφωνίες .....	94
4.4.4 Το σύστημα οικολογικής σήμανσης (Eco-label).....	95
4.4.5 Το κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και ελέγχου (EMAS) .....	96
4.5 Χρηματοδοτικά μέσα για την άσκηση κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής ...	98
4.5.1 LIFE+: ένα χρηματοδοτικό μέσο για το περιβάλλον .....	98
4.6 Το Κοινοτικό καθεστώς Περιβαλλοντικής Ευθύνης.....	100
4.7 Η πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία ως εργαλείο πολιτικής στην Κοινότητα και η Σύμβαση του Aarhus.....	101

## **5. Ενσωμάτωση της Περιβαλλοντικής Πολιτικής στις άλλες Κοινοτικές πολιτικές.....**

103

5.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	103
5.2 Ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στις κοινοτικές πολιτικές: η σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η αξιολόγηση των πολιτικών που χρήζουν ενσωμάτωσης.....	105
5.2.1 Σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής .....	105
5.2.2 Βασικές κοινοτικές πολιτικές και προτεραιότητα περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης.....	108
5.3 Η ενσωμάτωση του περιβάλλοντος: το παράδειγμα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) .....	116
5.3.1 Εξελικτική πορεία της ΚΑΠ και περιβάλλον .....	116
5.3.2 Μηχανισμοί και εργαλεία ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης στη Νέα Κοινή Αγροτική Πολιτική .....	118
5.3.2.1 Πολλαπλή συμμόρφωση .....	120
5.3.2.2 Αγροπεριβαλλοντικά μέτρα .....	121
5.3.3 Αξιολόγηση της διαδικασίας ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στην Κ.Α.Π.....	122

5.4 Η ενσωμάτωση του περιβάλλοντος: το παράδειγμα των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής.....	123
5.4.1 Ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς της περιόδου 1994-1999 και 2000-2006 .....	124
5.4.2 Ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στους χρηματοδοτικούς κανονισμούς της περιόδου 2007-2013.....	125
5.5 Η ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στην ενεργειακή πολιτική της Κοινότητας	127
5.5.1 Το Πακέτο μέτρων για την Ενέργεια και το Κλίμα (EU Climate and Energy Package).....	129
5.5.2 Πυρηνική ενέργεια και περιβάλλον: Ο ρόλος της πυρηνικής ενέργειας στην πολιτική για την ενέργεια και το κλίμα.....	132
5.6 Η Κοινότητα και η παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση. Μελέτη περίπτωσης: Η Διάσκεψη της Κοπεγχάγης .....	135
5.6.1 Το διακύβευμα της Κοπεγχάγης.....	135
5.6.2 Οι θέσεις της Κοινότητας στην πορεία προς την Κοπεγχάγη.....	137
5.6.3 Αποτίμηση της Διάσκεψης της Κοπεγχάγης.....	137
<b>6. Συμπεράσματα</b> .....	142
<b>Παράρτημα</b> .....	150
<b>Βιβλιογραφία</b> .....	156

### Κατάλογος Πινάκων

<b>Πίνακας 1:</b> Η προβληματική γύρω από την ανάληψη κοινοτικών δράσεων για το περιβάλλον.....	31
<b>Πίνακας 2:</b> Η σύνθεση της Επιτροπής για την χρονική περίοδο 2010-2014 και το αντικείμενο κάθε Επιτρόπου.....	106
<b>Πίνακας 3:</b> Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής σχετικές με τις κοινοτικές πολιτικές .....	107
<b>Πίνακας 4:</b> Πολιτικές για τις οποίες υπάρχει προτεραιότητα ενσωμάτωσης περιβάλλοντος σύμφωνα με διαδικασία Cardiff, 5ο EAP, DG Environment, EPR 2008. (ναί: τομέας προτεραιότητας, - :δεν υπάρχει σχετική αναφορά) .....	110
<b>Πίνακας 5:</b> Περιβαλλοντικοί δείκτες στην ΕΕ-27, συμπεριλαμβανομένων των δεικτών που σχετίζονται με τις 4 προτεραιότητες του 6ου Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον.....	151

### Κατάλογος Διαγραμμάτων

<b>Διάγραμμα 1:</b> Η αύξηση των Κοινοτικών περιβαλλοντικών νομοθετημάτων.....	16
<b>Διάγραμμα 2:</b> Αντικρουόμενες προτεραιότητες και πολιτικές που διαπερνούν την κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική. ....	33

### Κατάλογος Σχημάτων

<b>Σχήμα 1:</b> Μεταβολές των εκπομπών GHG στην ΕΕ-15 ανά τομέα και μερίδιο κάθε τομέα.....	153
<b>Σχήμα 2:</b> Ένταση GHG για την ΕΕ-15 και την ΕΕ-27, ΑΕΠ, ενεργειακή κατανάλωση και εκπομπές CO <sub>2</sub> στην ΕΕ-15.....	154
<b>Σχήμα 3:</b> Σημειωθείσες και προβλεπόμενες εκπομπές στην ΕΕ-27. ....	154
<b>Σχήμα 4:</b> Παραβάσεις της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας το 2009 ανά περιβαλλοντικό τομέα .....	155
<b>Σχήμα 5:</b> Τύπος παραβάσεων της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας και ποσοστό επί του συνόλου των παραβάσεων που καταγράφονται από την Επιτροπή .....	155

## Περίληψη

Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαδραματίζει πλέον καθοριστικό ρόλο στην ζωή των Ευρωπαίων πολιτών, καθώς οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο συγκεκριμένο υπερεθνικό επίπεδο καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό το παρόν και προδιαγράφουν το μέλλον των λαών της Ευρώπης. Η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική διανύοντας μια διαδρομή λίγων δεκαετιών, κατάφερε να αναπτύξει μια έντονη εσωτερική δυναμική, παρόλη την απουσία νομοθετικής βάσης για την προστασία του περιβάλλοντος επί σειρά ετών, μέσα σ' ένα πλαίσιο που συγκροτούσε η πορεία προς την οικονομική και νομισματική ολοκλήρωση.

Στην διάρκεια αυτών των χρόνων και μέσα από μια σειρά προόδων και παλινδρομήσεων, επιτεύχθηκε η σταδιακή μετατροπή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής από πολιτική αποσπασματικών και κάθετων ρυθμίσεων προς όφελος του απρόσκοπτου ανταγωνισμού, σε οριζόντια πολιτική της Κοινότητας με επιτακτικό το αίτημα πλέον για επιτυχή ενσωμάτωση της στις άλλες κοινοτικές πολιτικές.

Στην παρούσα μεταπτυχιακή εργασία διερευνάται η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική, τόσο ως προς την ιστορική της διαδρομή και την εξελικτική της πορεία, που προέκυψε ως συνισταμένη της εσωτερικής της δυναμικής αλλά και της αμφισβήτησής της, όσο και σε συνάρτηση με το διεθνές πολιτικό και οικονομικό σκηνικό καθώς και τις διεθνείς εξελίξεις στον τομέα του περιβάλλοντος.

Στο πρώτο κεφάλαιο αναφέρονται κάποια εισαγωγικά στοιχεία σχετικά με την θέσπιση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, τις αρχές από τις οποίες διέπεται, τα άρθρα σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου καθώς και τα νομικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται στην εφαρμογή της.

Στο δεύτερο κεφάλαιο επιχειρείται η καταγραφή της ανάδυσης και της εξελικτικής πορείας της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Για τον σκοπό αυτό και για λόγους εποπτικούς το χρονικό διάστημα αυτό έχει χωριστεί σε περιόδους βάσει των αλλαγών στο πολιτικό και το θεσμικό πλαίσιο και σε συνάρτηση πάντα με την εξέλιξη των περιβαλλοντικών εννοιών διεθνώς. Επίσης παρατίθενται ορισμένες αντιπροσωπευτικές νομοθετικές ρυθμίσεις που αποτυπώνουν την «φιλοσοφία» από την οποία διέπεται η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική σε κάθε περίοδο.



Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται οι μηχανισμοί και τα εργαλεία της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής με αφετηρία την κλασσική νομοθετική προσέγγιση (σύστημα εντολών και ελέγχου), για να ακολουθήσει παράθεση των εργαλείων που βασίζονται στους μηχανισμούς της αγοράς και που χρησιμοποιούνται σήμερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με ταυτόχρονη ανάλυση πλεονεκτημάτων, μειονεκτημάτων και βαθμού διάδοσης τους.

Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζεται το ζήτημα της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στις άλλες κοινοτικές πολιτικές που αποτελεί την σύγχρονη πρόκληση στο ζήτημα της περιβαλλοντικής προστασίας, περιγράφεται το θεσμικό πλαίσιο της ενσωμάτωσης και αξιολογούνται οι πολιτικές για τις οποίες υπάρχει μεγαλύτερη προτεραιότητα ως προς την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος. Επιπλέον παρουσιάζονται τα παραδείγματα της ενσωμάτωσης του περιβάλλοντος στην Κοινή Αγροτική Πολιτική, στην πολιτική των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής και στην ενεργειακή πολιτική της Κοινότητας, και παρουσιάζεται ως μελέτη περίπτωσης η Διάσκεψη της Κοπεγχάγης.

Για την διερεύνηση των παραπάνω θεμάτων έγινε εκτενής αναζήτηση ελληνικής και διεθνούς βιβλιογραφίας σχετικά με την κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική, ενώ βάση για τη δομή και τη θεματολογία αποτέλεσε το κείμενο «Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης» των κ.κ Τσαντίλη και Χατζημπίρου από το βιβλίο «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργάνωση και Πολιτικές, 50 χρόνια». Επιπλέον έγινε εκτενής διαδικτυακή αναζήτηση στην διαδικτυακή πύλη της Ε.Ε καθώς και της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αναζήτηση κειμένων Οδηγιών, Συνθηκών και πληροφοριών σχετικών με το εν λόγω θέμα.

## Abstract

The European Union plays henceforth a decisive role in European citizens' life, as the decisions taken in this particular supernational level determine the present and work out the future of European populations. The Community environmental policy, throughout the last decades, developed an intense internal dynamics, despite the absence of legislative base for the environmental protection for a long period of time, in a frame constituted by the primary goals of economic and monetary integration.

During these years, through a sequence of progress and regressions, was achieved the progressive transition of Community environmental policy from fragmentary and vertical regulations in favour of unhindered competition, to an horizontal policy which has to be successfully integrated to other Community policies.

In the present essay, is examined the Community environmental policy, its historic evolution in connection with the international political and economic scene and the global developments in the environmental sector, as well as the old and new "modes of governance" characterizing this policy.

In the first chapter are reported certain introductory informations regarding the establishment of Community environmental policy, its main principles, the articles of Community primary law regarding environmental protection, as well as the legal instruments used for its application.

In the second chapter is attempted an analysis of the evolutionary course of environmental policy. For supervisory reasons, this time space has been separated in periods characterized by major changes in political and institutional framework. There are also mentioned certain legislative regulations representing the "spirit" of environmental policy in each period.

In the third chapter, are analyzed the mechanisms and instruments of Community environmental policy, starting from the traditional legislative approach "command and control", and ending up to the market-based instruments, with simultaneous analysis of their advantages and disadvantages.

Finally, in the fourth chapter is further examined the integration of environmental policy to other Community policies (which constitutes a major challenge in environmental protection), its institutional framework, and follows an evaluation of high-priority policies for environmental integration. Moreover, we present the

examples of environmental integration in Common Agricultural Policy, in the Structural Funds and the Cohesion Fund and the Community energy policy.

For the research of the above issues, there has been an extensive search of international and Greek bibliography regarding the Community Environmental Policy, while basis for the structure and the issues examined in this work, constituted the text “The Environmental Policy of the EU” of Mr. Tsantilis and Mr. Hadjibiros, from the edition “New European Union-Organization and Policies, 50 years”. Furthermore, there has been an extensive internet research, especially in the sites of European Union institutions and DG Environment, for informations related to the above subject.

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα διπλωματική εργασία έχει το ακόλουθο θέμα: «Κοινοτική Περιβαλλοντική Πολιτική. Μηχανισμοί, Εργαλεία και Ενσωμάτωση».

Στόχος της εργασίας αυτής είναι η διερεύνηση και αξιολόγηση της Κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Για τον σκοπό αυτό, έγινε διερεύνηση της πολιτικής αυτής τόσο ως προς την ιστορική της διαδρομή και την εξελικτική της πορεία, όσο και ως προς τους μηχανισμούς και τα εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν διαχρονικά, καθώς επίσης και ως προς το ζήτημα της ενσωμάτωσης της στις άλλες κοινοτικές πολιτικές.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε ήταν η εξής: για την διερεύνηση της εξελικτικής πορείας της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής επιχειρήθηκε η καταγραφή και η αξιολόγηση της σε συνάρτηση με το διεθνές πολιτικό και οικονομικό σκηνικό καθώς και τις διεθνείς εξελίξεις στον τομέα του περιβάλλοντος της εκάστοτε εποχής.

Για τον σκοπό αυτό και κυρίως για λόγους εποπτικούς το χρονικό διάστημα από την έναρξη της κοινοτικής δράσης στον τομέα του περιβάλλοντος έως σήμερα, χωρίστηκε σε περιόδους βάσει των κυριότερων αλλαγών που συντελέστηκαν στο πολιτικό και το θεσμικό πλαίσιο και πάντα σε συνάρτηση με την εξέλιξη των περιβαλλοντικών εννοιών διεθνώς. Επίσης για την κάθε περίοδο παρατέθηκαν ορισμένες αντιπροσωπευτικές ρυθμίσεις που αποτυπώνουν το «πνεύμα» από το οποίο διέπεται η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική σε κάθε περίοδο.

Βάση για την καταγραφή της εξελικτικής πορείας και τον διαχωρισμό στις συγκεκριμένες περιόδους αποτέλεσε το κείμενο «Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης» των κ.κ Τσαντίλη και Χατζημπίρου από το βιβλίο «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργάνωση και Πολιτικές, 50 χρόνια». Παράλληλα, έγινε εκτενής αναζήτηση στην σχετική βιβλιογραφία καθώς και διαδικτυακά για την αναζήτηση κειμένων Οδηγιών, Συνθηκών του Πρωτογενούς Κοινοτικού Δικαίου και διεθνών συνθηκών και συγκεντρώθηκαν έτσι οι σχετικές πληροφορίες από πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές.

Στη συνέχεια επιχειρήθηκε η ανάλυση των μηχανισμών και των εργαλείων που χρησιμοποιήθηκαν διαχρονικά στην κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική. Για το σκοπό αυτό παρατέθηκε η κλασική νομοθετική προσέγγιση καθώς και τα κυριότερα

εργαλεία που βασίζονται στους μηχανισμούς της αγοράς και επιχειρήθηκε ανάλυση των πλεονεκτημάτων, των μειονεκτημάτων καθώς και του βαθμού διάδοσης τους.

Για την ανάλυση των μηχανισμών αυτών βάση αποτέλεσε το βιβλίο «Οι νέοι μηχανισμοί περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση» της κας Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, ενώ πρόσθετες και επικαιροποιημένες πληροφορίες αντλήθηκαν τόσο από την σχετική βιβλιογραφία όσο και από τον ιστότοπο της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στον οποίο και υπάρχει εκτενής αναφορά στα κυριότερα οικονομικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται σήμερα στην Κοινότητα και στο συνοδευτικό ρυθμιστικό πλαίσιο.

Όσον αφορά το ζήτημα της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στις άλλες κοινοτικές πολιτικές, επιχειρήθηκε πρώτα η περιγραφή του σχετικού θεσμικού πλαισίου και κατόπιν η αξιολόγηση των πολιτικών εκείνων για τις οποίες υπάρχει μεγαλύτερη προτεραιότητα ως προς την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος. Κατόπιν παρουσιάστηκαν τα παραδείγματα της ενσωμάτωσης στην Κοινή Αγροτική Πολιτική, στα Διαρθρωτικά Ταμεία και στην ενεργειακή πολιτική, για να δοθεί στην πράξη μια σαφέστερη εικόνα της συνθετότητας του όλου ζητήματος και των δυσχερειών που εμφανίζονται στην επίτευξη της ενσωμάτωσης.

Για τη διερεύνηση του ζητήματος της ενσωμάτωσης έγινε εκτενής αναζήτηση στην σχετική βιβλιογραφία κειμένων που αφορούν την σχέση περιβάλλοντος και επιμέρους τομέων πολιτικής, καθώς και εκθέσεων της Επιτροπής αλλά και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος με αντικείμενο το παραπάνω θέμα. Επίσης έγινε λεπτομερής αναζήτηση στον ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και στις επιμέρους Γενικές Διευθύνσεις των αντίστοιχων κοινοτικών πολιτικών για τη διερεύνηση των θεμάτων που σχετίζονται με το περιβάλλον. Ειδικότερα όσον αφορά την ΚΑΠ αναζητήθηκαν οι μηχανισμοί εκείνοι που προωθούν την ενσωμάτωση, ενώ όσον αφορά την περιφερειακή πολιτική έμφαση δόθηκε στις προβλέψεις των Κανονισμών για την προγραμματική περίοδο 2007-2013.

Τέλος, λόγω της κρισιμότητας για την επίτευξη των στόχων της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, του ζητήματος της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, εξετάστηκε ως μελέτη περίπτωσης η Διάσκεψη της Κοπεγχάγης, για την αξιολόγηση τόσο του ρόλου της Κοινότητας στη διεθνή περιβαλλοντική σκηνή όσο και για την ανάδειξη της συνθετότητας του σημερινού πολυκεντρικού μοντέλου διακυβέρνησης και των δυσκολιών στη λήψη «γενναίων» περιβαλλοντικών μέτρων διεθνώς.

Η δομή της εργασίας είναι η ακόλουθη: στο κεφάλαιο 2 αναφέρονται κάποια εισαγωγικά στοιχεία σχετικά με την θέσπιση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, τις αρχές από τις οποίες διέπεται, τα άρθρα σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου καθώς και τα νομικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται στην εφαρμογή της.

Στο κεφάλαιο 3 επιχειρείται η καταγραφή της ανάδυσης και της εξελικτικής πορείας της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής βάσει των αλλαγών στο πολιτικό και το θεσμικό πλαίσιο και σε συνάρτηση πάντα με την εξέλιξη των περιβαλλοντικών εννοιών διεθνώς. Επίσης παρατίθενται ορισμένες αντιπροσωπευτικές νομοθετικές ρυθμίσεις που αποτυπώνουν την «φιλοσοφία» από την οποία διέπεται η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική σε κάθε περίοδο.

Στο κεφάλαιο 4 αναλύονται οι μηχανισμοί και τα εργαλεία της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής με αφετηρία την κλασική νομοθετική προσέγγιση (σύστημα εντολών και ελέγχου), για να ακολουθήσει παράθεση των εργαλείων που βασίζονται στους μηχανισμούς της αγοράς και που χρησιμοποιούνται σήμερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με ταυτόχρονη ανάλυση πλεονεκτημάτων, μειονεκτημάτων και βαθμού διάδοσης τους.

Τέλος, στο κεφάλαιο 5 εξετάζεται το ζήτημα της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στις άλλες κοινοτικές πολιτικές που αποτελεί την σύγχρονη πρόκληση στο ζήτημα της περιβαλλοντικής προστασίας, περιγράφεται το θεσμικό πλαίσιο της ενσωμάτωσης και αξιολογούνται οι πολιτικές για τις οποίες υπάρχει μεγαλύτερη προτεραιότητα ως προς την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος. Επιπλέον παρουσιάζονται τα παραδείγματα της ενσωμάτωσης του περιβάλλοντος στην Κοινή Αγροτική Πολιτική, στην πολιτική των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής και στην ενεργειακή πολιτική της Κοινότητας, και παρουσιάζεται ως μελέτη περίπτωσης η Διάσκεψη της Κοπεγχάγης.

Ακολουθούν το κεφάλαιο 6 στο οποίο εξάγονται τα απαραίτητα επιμέρους συμπεράσματα σε σχέση με τα θέματα που διερευνήθηκαν στα παραπάνω κεφάλαια και τέλος παράρτημα με πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση του περιβάλλοντος στην Ευρώπη σήμερα βάσει επιμέρους δεικτών.

Ανακεφαλαιώνοντας, θα πρέπει να επισημανθεί ό,τι απότερος στόχος αυτής της προσπάθειας διερεύνησης και αξιολόγησης της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, πέρα από την αποτύπωση των επιτευγμάτων και των κατακτήσεων καθώς και των παλινδρομήσεων και των δυσχερειών, είναι η ανάδειξη μιας πολιτικής που

διαδραματίζει μείζονα ρόλο στη ζωή και την καθημερινότητα εκατοντάδων εκατομμυρίων ανθρώπων.

## 2. ΘΕΣΠΙΣΗ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

### 2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η διαμόρφωση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής συντελέστηκε σταδιακά τις τελευταίες δεκαετίες. Η συντομία όμως του χρονικού διαστήματος εντός του οποίου αναπτύχθηκε, χαρακτηρίζεται από την ανάπτυξη μιας έντονης δυναμικής μέσα σ' ένα αμφίρροπο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον. Η δυναμική που αναπτύχθηκε και η πορεία που διανύθηκε είχε ως πρωταρχικό στόχο τον αποφυγή δημιουργίας προσκομμάτων στον ανταγωνισμό και την ομαλή λειτουργία της αγοράς, παρά την προστασία του περιβάλλοντος. Η απουσία μνείας για το περιβάλλον στο κείμενο της Συνθήκης της Ρώμης του 1957, συνετέλεσε στην «γέννηση» της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής ως εξαρτήματος της πολιτικής του ανταγωνισμού, για να οδηγήσει μέσα από μια σειρά προόδων, δυσκολιών και παλινδρομήσεων στην παρούσα κατάσταση, όπου η κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία καλύπτει το σύνολο σχεδόν των περιβαλλοντικών θεμάτων, με ζητούμενο πλέον την επιτυχή ενσωμάτωση της στις άλλες κοινοτικές πολιτικές.

Το θεσμικό πλαίσιο εντός του οποίου αναπτύχθηκε αποτέλεσαν τα έξι Προγράμματα Δράσης για το Περιβάλλον, με κυρίαρχη προσέγγιση διαχρονικά την κλασσική διοικητική προσέγγιση των νομοθετικών ρυθμίσεων που αποφασίζονται σε κοινοτικό επίπεδο και εφαρμόζονται από τα κράτη-μέλη.

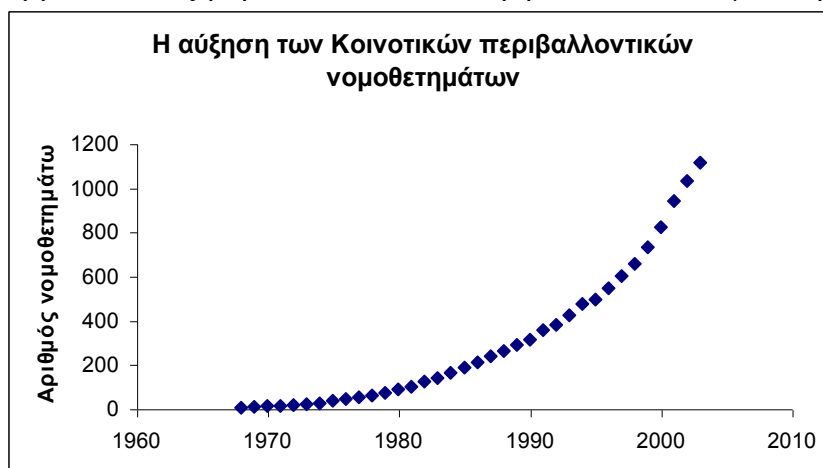
Στην πορεία αυτή μπορεί κανείς να διακρίνει μια σειρά αντιθετικών ζευγών εννοιών που κυριαρχούν στις διάφορες φάσεις της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής όπως το ζεύγος εννοιών προστασία του περιβάλλοντος/ελευθερία της αγοράς που κυριάρχησε την πρώτη περίοδο ανάπτυξης της περιβαλλοντικής πολιτικής (και όχι μόνον) καθώς και πλήθος άλλων σχετικών με την αρμοδιότητα της Κοινότητας ή των κρατών-μελών ως προς την ρύθμιση περιβαλλοντικών θεμάτων, το καταλληλότερο επίπεδο λήψης μέτρων, τις προσεγγίσεις που επικρατούν και υιοθετούνται κατά καιρούς (νομοθετική ή μη, διοικητική ή συμμετοχική), καθώς και την σχέση περιβάλλοντος και οικονομίας.

Κατά τη διάρκεια αυτών των χρόνων η κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία αυξήθηκε εκθετικά, όπως φαίνεται και στο παρακάτω διάγραμμα, καλύπτοντας ολοένα και περισσότερα θεματικά πεδία, αυξάνοντας το ρόλο που διαδραματίζει η



Κοινότητα στην ανάπτυξη περιβαλλοντικής πολιτικής σε επίπεδο κρατών-μελών. Οι εκτιμήσεις ότι η κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία που έχει ενσωματωθεί στις νομοθεσίες των κρατών-μελών αντιπροσωπεύει κατά μέσο όρο το 80% της συνολικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας στα κράτη-μέλη, αποτελεί μια ακόμα επιβεβαίωση των προλεγόμενων, με το ποσοστό αυτό να είναι ακόμα μεγαλύτερο για τις περιφερειακές χώρες της Κοινότητας, όπου κύρια πηγή περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι η μεταφορά των κοινοτικών διατάξεων στο εθνικό δίκαιο.

**Διάγραμμα 1:** Η αύξηση των Κοινοτικών περιβαλλοντικών νομοθετημάτων



(Πηγή: Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007)

Η πρακτική αυτή έχει οδηγήσει στην δημιουργία εκτεταμένης, προηγμένης και ενιαίας περιβαλλοντικής νομικής υποδομής που δύσκολα θα επιτυγχανόταν από τα κράτη-μέλη μεμονωμένα, αλλά έχει αμφισβητηθεί και ευρέως λόγω της καθυστερημένης ή/ και πλημμελούς μεταφοράς των ρυθμίσεων στα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών καθώς και της ανεπαρκούς εφαρμογής αυτών.

Τα αίτια των παραπάνω δυσλειτουργιών συχνά εντοπίζονται στις εθνικές διοικήσεις των κρατών-μελών που δεν κατανοούν το περιεχόμενο και το πνεύμα που διέπει τις κοινοτικές ρυθμίσεις, όντας αποστασιοποιημένες από την διαδικασία διαμόρφωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας σε κοινοτικό επίπεδο. Επιπλέον, το βραχυπρόθεσμο οικονομικό και πολιτικό κόστος που συνεπάγονται οι περιβαλλοντικές ρυθμίσεις θεωρείται ότι λειτουργεί ως ανασταλτικός παράγοντας στην έγκαιρη και αποτελεσματική προώθηση και εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο.

Η θεώρηση της παραδοσιακής νομοθετικής προσέγγισης ως ακατάλληλης για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, που διακρίνονται για την συνθετότητα τους, οδήγησε στην ανάδειξη μιας «νέας προσέγγισης», που επιδιώκει

λιγότερες νομοθετικές ρυθμίσεις και περισσότερη αγορά, φιλοδοξώντας να είναι περισσότερο ευέλικτη, αποκεντρωμένη και συμμετοχική. Σύμφωνα με αυτήν, ζητούμενο δεν είναι πλέον μόνο η επίτευξη ποσοτικών στόχων, αλλά και η αλλαγή νοοτροπιών και αντιλήψεων, καθώς και η εξεύρεση λύσεων συμβατών τόσο με τους γενικούς στόχους της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής όσο και με τις τοπικές περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες.

Η όλη κριτική της παραδοσιακής, ιεραρχικής και τεχνοκρατικής προσέγγισης εντάσσεται σε μια γενικότερη συζήτηση αμφισβήτησης της αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων με νομοθετικές παρεμβάσεις «top-down», καθώς σύμφωνα με τη νέα προσέγγιση οι αποφάσεις που αφορούν το περιβάλλον, πρέπει να λαμβάνονται με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών και του κοινού («bottom-up»). Η αντιπαράθεση αυτή θεωρείται ότι αντανακλά και την σύγκρουση της οικονομικής και της κοινωνικής προτεραιότητας (ανάπτυξη, απασχόληση) με τις προτεραιότητες της περιβαλλοντικής πολιτικής που είναι η προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007). Εγείρονται όμως ερωτήματα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα της προώθησης των νέων εναλλακτικών εργαλείων που ενδέχεται να λειτουργούν ως μέσο χαλάρωσης των απαιτήσεων που ορίζονται στο πλαίσιο της συμβατικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας (Kraemer, 2003).

Πέραν της προσέγγισης και των εργαλείων που χρησιμοποιούνται στην άσκηση και διαμόρφωση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, κρίσιμο ρόλο ως προς την επίτευξη αποτελεσμάτων σε ορισμένους περιβαλλοντικούς τομείς διαδραματίζει η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής στις άλλες κοινοτικές πολιτικές. Η πλημμελής ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στις άλλες πολιτικές έχει αποδειχθεί αίτιο μη ικανοποιητικών επιδόσεων σε σειρά τομέων που οφείλεται σε πλήθος παραγόντων, με κυριότερους από αυτούς την έλλειψη συντονισμού μεταξύ των διοικητικών μηχανισμών καθώς και την ιδεολογική εμμονή στο δίλημμα «περιβάλλον ή ανάπτυξη» που χαρακτηρίζει την αναπτυξιακή ιδεολογία εντός της Κοινότητας και των κρατών-μελών.

Στην πορεία εδραίωσης και διαμόρφωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Κοινότητα, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει και η εισαγωγή της έννοιας της «βιώσιμης» ή «αειφόρου» ανάπτυξης στις αρχές της δεκαετίας του 90' καθώς από εκεί και έπειτα η προστασία του περιβάλλοντος συνδέεται στενά με την αποδοχή της έννοιας αυτής και την υιοθέτηση του αντίστοιχου αναπτυξιακού προτύπου. Η

αιεφόρος ανάπτυξη αποτελεί μια ασαφή έννοια με εμφανώς οικονομική χροιά (Χατζημπίρος, 2007) και ορίζεται κυρίως με οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια, καθώς επικρατεί η άποψη ότι η οικονομική ανάπτυξη αποτελεί προϋπόθεση για την μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων και των περιβαλλοντικών πιέσεων. Έτσι στο σύγχρονο τοπίο η περιβαλλοντική προστασία αποτελεί τον ένα από τους τρεις πυλώνες της αιεφόρου ανάπτυξης δίπλα στην οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή, σύμφωνα με την Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη και την Στρατηγική της Λισσαβόνας, σαφώς όμως στο παρασκήνιο σε σχέση με την οικονομική συνιστώσα, όπως έχει αποδειχθεί στην πράξη.

Η συζήτηση για το παρόν αναπτυξιακό μοντέλο στην Κοινότητα επαναφέρει στο προσκήνιο και την μεγάλη «αδυναμία» της περιβαλλοντικής πολιτικής γενικότερα, που προωθείται συνήθως όταν τα μέτρα περιβαλλοντικής προστασίας δεν έρχονται σε αντίθεση με τους στόχους των «αναπτυξιακών» πολιτικών, πεποίθηση που αποτελεί πλήγμα για την παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση. Η πλημμελής έως ανεπαρκής αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων από τις ανταγωνίστριες δυνάμεις εκτός της Κοινότητας, δρα ανασταλτικά στην λήψη φιλόδοξων και «γενναίων» μέτρων εντός αυτής, ιδιαίτερα στις σημερινές συνθήκες οικονομικής ύφεσης και στασιμότητας, που κυρίαρχο μέλημα διεθνώς αποτελεί η «αναθέρμανση» των οικονομιών.

Παρόλο λοιπόν που η Κοινότητα διαχρονικά και ιδιαίτερα μετά την επικύρωση του Πρωτοκόλλου του Κιότο, απέκτησε τον «τίτλο» της ηγέτιδας δύναμης διεθνώς στην περιβαλλοντική προστασία και ιδιαίτερα στην αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών, η τρέχουσα παγκόσμια οικονομική, κοινωνική και θεσμική κρίση απειλεί να συμπεριλάβει στα «θύματα» της και το περιβάλλον, αν δε το έχει ήδη κάνει. Η αποτυχία της Διάσκεψης της Κοπεγχάγης και η έλλειψη πυγμής και ηγεσίας που επέδειξε η Κοινότητα στις διαπραγματεύσεις, συνηγορούν στις παραπάνω διαπιστώσεις, καθιστώντας αμφίβολο το μέλλον της περιβαλλοντικής προστασίας στην Κοινότητα και διεθνώς, διακυβεύοντας επιτεύγματα και κατακτήσεις ετών.

## 2.2 Περιβάλλον και Πρωτογενές Κοινοτικό Δίκαιο

Η περιβαλλοντική δράση της Κοινότητας σήμερα είναι προϊόν μιας μακρόχρονης διαδικασίας στην οποία έπρεπε να αντιμετωπιστούν σημαντικά εμπόδια. Καταρχήν η

Συνθήκη της Ρώμης<sup>1</sup>, δεν προέβλεπε την εκχώρηση εξουσιών από τα κράτη-μέλη στην Κοινότητα για θέσπιση και εφαρμογή περιβαλλοντικής πολιτικής. Από την άλλη πλευρά κύρια αποστολή της Κοινότητας ήταν η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, η διαφύλαξη της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, η αντιμετώπιση στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό και η συνεπαγόμενη επίτευξη πλούτου και ευημερίας (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Η συμβολή λοιπόν της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στη διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος καταγράφεται με αξιοσημείωτη καθυστέρηση σε σχέση με την ιδρυτική πράξη του θεσμού μόλις το 1972, χρονιά ιδιαίτερα σημαντική για το περιβάλλον για τους ακόλουθους λόγους:

- Παγκόσμια Συνδιάσκεψη για το Περιβάλλον στην Στοκχόλμη, τα πορίσματα της οποίας υιοθετούνται από τη Σύνοδο Κορυφής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που διεξήχθη στο Παρίσι λίγους μήνες αργότερα και οδήγησε στην έγκριση από τα κράτη-μέλη του Πρώτου Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον (1973-1977)<sup>2</sup> ένα χρόνο μετά.
- Έκδοση του βιβλίου «Τα όρια της ανάπτυξης» (Meadows κ.α., 1972) όπου τίθεται σε αμφισβήτηση η δυνατότητα συνεχούς οικονομικής μεγέθυνσης σε ένα κόσμο πεπερασμένων φυσικών πόρων.

Θα πρέπει να τονιστεί εδώ ότι η ανάληψη δράσης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για το περιβάλλον - και η οποία αποτελεί την απαρχή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής- κατέστη δυνατή βάσει των άρθρων 100 και 235 της Συνθήκης, λόγω της συνεχιζόμενης απουσίας πρόβλεψης στη Συνθήκη, για εκχώρηση εξουσιών από τα κράτη-μέλη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα για την προστασία του περιβάλλοντος.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 100 η Κοινότητα είχε αρμοδιότητα παρέμβασης για την προώθηση της εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών σε ζητήματα συνδεδεμένα με την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, και το άρθρο 235 ενεργοποιείτο σε περιπτώσεις κοινοτικών στόχων για τους οποίους υπήρχε απουσία πρόβλεψης από τη Συνθήκη.

---

<sup>1</sup> Η Συνθήκη της Ρώμης υπογράφηκε στις 25 Μαρτίου του 1957 και τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1958 και αποτελεί την ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Ε.Ο.Κ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΥΡΑΤΟΜ).

<sup>2</sup> Ε.Ε C 112,20.12.1973.

Το άρθρο 100 στόχευε λοιπόν στην άρση των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και η χρήση αυτού για την προστασία του περιβάλλοντος αντικατοπτρίζει και τους λόγους που οδήγησαν στη θέσπιση κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και οι οποίοι ήταν πρωτίστως οικονομικοί και δευτερευόντως περιβαλλοντικοί. Ο κίνδυνος δηλαδή διαφορετικών εθνικών περιβαλλοντικών πολιτικών που θα οδηγούσαν σε μια έμμεση μορφή προστατευτισμού αντίθετη προς το πνεύμα και τις επιταγές της Κοινής Αγοράς, μέσω άνισης επιβάρυνσης στο κόστος των προϊόντων κινητοποίησε τους κοινοτικούς μηχανισμούς περισσότερο από την ανάγκη αντιμετώπισης των διασυνοριακών προβλημάτων ρύπανσης που προέκυψαν ύστερα από δύο δεκαετίες αξιοσημείωτης οικονομικής ανάπτυξης και βιομηχανικής δραστηριότητας στην μεταπολεμική Ευρώπη (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Το 1987, δεκαπέντε χρόνια μετά την Διάσκεψη Κορυφής που διεξήχθη στο Παρίσι και με τη ψήφιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ), τα κράτη μέλη αποφάσισαν την τροποποίηση της Συνθήκης της Ρώμης και η περιβαλλοντική πολιτική ενσωματώθηκε με την Ενιαία Πράξη στην Συνθήκη. Το περιβάλλον απέκτησε νομοθετική βάση, η οποία περιέλαβε τις βασικές αρχές και τους κύριους στόχους όπως διατυπώθηκαν στο Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης και υιοθετήθηκαν από τα δύο επόμενα προγράμματα. Στο κείμενο της Συνθήκης ενσωματώθηκε ειδικό τμήμα με θέμα το περιβάλλον και περιλαμβάνει τα άρθρα 130Π, 130Ρ, 130Σ τα οποία θέτουν το πλαίσιο στο οποίο οφείλουν να κινούνται οι δράσεις της Κοινότητας σε θέματα περιβάλλοντος (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Με τη συμπλήρωση της Ενιαίας Πράξης από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)<sup>3</sup> με την οποία ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση, το περιβάλλον γίνεται κοινοτική πολιτική. Στη Συνθήκη αυτή επισημαίνεται η ανάγκη συνδυασμού των στόχων της ενιαίας εσωτερικής αγοράς με την περιβαλλοντική προστασία και αναγνωρίζεται το γεγονός ότι οι φυσικοί πόροι συνιστούν τη βάση και τα όρια της οικονομικής ανάπτυξης. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ<sup>4</sup> που ακολούθησε το 1997, επιβλήθηκε η εξασφάλιση υψηλής περιβαλλοντικής προστασίας, η αειφόρος ανάπτυξη αναγορεύτηκε σε θεμελιώδη αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προβλέφτηκε ρητά η

---

<sup>3</sup> Η Συνθήκη του Μάαστριχτ υπογράφηκε στις 7 Φεβρουαρίου 1992 και τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου 1993.

<sup>4</sup> Η Συνθήκη του Άμστερνταμ υπογράφηκε στις 16-17 Ιουνίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Μαΐου 1999.

ένταξη του περιβάλλοντος στον καθορισμό και στην εφαρμογή και των λοιπών κοινοτικών πολιτικών (αρχή της ενσωμάτωσης) (Ξεπαπαδέας, 2001).

Οι τρεις αναθεωρήσεις των ιδρυτικών συνθηκών που προαναφέρθηκαν αποτελούν το κοινοτικό πρωτογενές δίκαιο. Ακολουθεί μια σύνοψη των κυριότερων χαρακτηριστικών της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής όπως εμφανίζονται με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ:

### **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη**

- Ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στις λοιπές κοινοτικές πολιτικές
- Παροχή νομικής βάσης στις περιβαλλοντικές δράσεις
- Δημιουργία τεσσάρων αρχών για περιβαλλοντική δράση
  1. Πρόληψη
  2. Θεραπεία στην πηγή
  3. «Ο ρυπαίνων πληρώνει»
  4. Αρχή της επικουρικότητας σε περιβαλλοντικά θέματα.
- Εισαγωγή της έννοιας της ειδικής πλειοψηφίας για λήψη αποφάσεων επί περιβαλλοντικών θεμάτων συνδεδεμένων με την εσωτερική αγορά.

### **Συνθήκη Μάαστριχτ**

- Αναγνώριση της περιβαλλοντικής πολιτικής ως κοινής πολιτικής
- Εισαγωγή της αρχής της προφύλαξης και του στόχου της αειφόρου ανάπτυξης
- Ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στις άλλες κοινοτικές πολιτικές
- Λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία εκτός ειδικών περιπτώσεων (δημοσιονομικά μέτρα κρατών-μελών, εθνικός σχεδιασμός, προσφορά ενέργειας)
- Ίδρυση του Ταμείου Συνοχής  
(πηγή: Ξεπαπαδέας, 2001)

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ αναβαθμίζεται το περιβάλλον σε τομέα πολιτικής και όχι απλώς δράσης της Ένωσης (άρθρο 3 Συνθήκης), και με την αναθεώρηση του άρθρου 2 της Ιδρυτικής Συνθήκης ο όρος «σταθερή και ισόρροπη μεγέθυνση» αντικαθίσταται από τον όρο «αειφόρος και μη πληθωριστική μεγέθυνση με σεβασμό στο περιβάλλον». Η νέα διατύπωση καθιστά δυνατή την ειδική πλειοψηφία για λήψη

αποφάσεων του Συμβουλίου, γεγονός που οδηγεί σε βελτίωση της αποτελεσματικότητας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που παραμένει όμως αρκετά πολύπλοκη (Παπαδημητρίου, 2006).

Οι τροποποιήσεις που ακολούθησαν στα πλαίσια της Συνθήκης του Άμστερνταμ συνέβαλαν στην επίλυση προβλημάτων που σχετίζονταν με τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων διαμορφώνοντας έτσι ευνοϊκότερες προϋποθέσεις ως προς την εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής (Παπαδημητρίου, 2006).

Στη συνέχεια ακολουθεί αναλυτικότερη αναφορά στα κυριότερα άρθρα θεμελίωσης της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής καθώς και στις κυριότερες αρχές από τις οποίες διέπεται.

### **2.3 Νομική θεμελίωση κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής**

Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986, προστέθηκαν στην Ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας τα άρθρα 130Π, 130Ρ,130Σ για την προστασία του περιβάλλοντος και την οικονομική ανάπτυξη, νυν άρθρα 174,175,176, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Αναλυτικότερα με τα άρθρα 100 Α, και 130 Π, 130 Ρ, και 130 Σ της ΕΕΠ, νυν άρθρα 95, 174 και 175 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ) αναγνωρίζεται για πρώτη φορά σε πλαίσιο θεσμικών συνθηκών στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα η ανάγκη περιβαλλοντικής προστασίας, όπως επίσης και η σκοπιμότητα επιδιώξεως περιβαλλοντικών σκοπών (Παναγόπουλος, 2001).

#### **Άρθρο 95 ΣΕΚ**

Σύμφωνα με το άρθρο αυτό η Επιτροπή<sup>5</sup> στις προτάσεις της σχετικά με υγεία, την ασφάλεια, την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία των καταναλωτών, λαμβάνει ως βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας». Τα κράτη-μέλη έχουν τα δυνατότητα λήψης αυστηρότερων μέτρων εάν αυτό κριθεί αναγκαίο.

---

<sup>5</sup> Ο ρόλος της Επιτροπής στο Θεσμικό σύστημα της Κοινότητας συμπίπτει σε κάποιο βαθμό με αυτόν της εκτελεστικής εξουσίας στο σύγχρονο κράτος. Στις αρμοδιότητες της μεταξύ άλλων εντάσσεται το δικαίωμα να προτείνει την κοινοτική νομοθεσία και της έχει αποδοθεί ο ρόλος του «φρουρού» του κοινοτικού συμφέροντος. Δεν είναι άμεσα εκλεγμένο όργανο και αυτή η έλλειψη νομιμοποίησης θεωρείται ότι αποτελεί την μεγάλη παθογένεια της Κοινότητας.

### **Άρθρο 174 ΣΕΚ**

Σύμφωνα με το άρθρο αυτό η κοινοτική πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος πρέπει να έχει ως στόχο:

- Τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος
- Την προστασία της υγείας του ανθρώπου
- Τη συνετή και ορθολογική χρήση των φυσικών πόρων
- Την προώθηση μέτρων σε διεθνές επίπεδο για την αντιμετώπιση περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Επίσης αναφέρεται ότι η πολιτική της Κοινότητας στον περιβαλλοντικό τομέα θα πρέπει να αποβλέπει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας και να λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία καταστάσεων και συνθηκών των διάφορων περιοχών της Κοινότητας. Η κοινοτική δράση στον τομέα περιβάλλοντος θα πρέπει να βασίζεται στην αρχή της «πρόληψης», την αρχή της «θεραπείας στην πηγή» καθώς και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Εξίσου σημαντική είναι και η αναφορά σε προσπάθεια ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στις άλλες πολιτικές (Παπαδημητρίου, 2006).

Στην τρίτη παράγραφο του άρθρου αυτού οι δράσεις της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη:

- Τη διαθέσιμη επιστημονική και τεχνική γνώση
- Τις περιβαλλοντικές συνθήκες των κρατών – μελών
- Τα κόστη και τα οφέλη από ενδεχόμενη ανάληψη ή μη δράσης
- Την ισόρροπη ανάπτυξη των κρατών-μελών της Κοινότητας καθώς και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη στο σύνολο της

### **Άρθρο 175 ΣΕΚ**

Στην πρώτη παράγραφο του άρθρου ορίζεται ότι το Συμβούλιο ακολουθώντας τη διαδικασία της συναπόφασης<sup>6</sup> με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και μετά από διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την

---

<sup>6</sup> Για τη διαδικασία της συναπόφασης (άρθρο 251 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) βλ. Στεφάνου (2007).



Επιτροπή των Περιφερειών<sup>7</sup> αποφασίζει για τις δράσεις που πρέπει να αναλάβει η Κοινότητα προκειμένου να υλοποιήσει τους στόχους που αναφέρονται στο άρθρο 174 ΣΕΚ.

Όμως ομοφωνία του Συμβουλίου, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή απαιτείται για τα ακόλουθα:

- διατάξεις κυρίως φορολογικού χαρακτήρα
- μέτρα που αφορούν τη χωροταξία, την ποσοτική διαχείριση υδάτινων πόρων ή όσα επιδρούν στη διαθεσιμότητα τους
- μέτρα που επηρεάζουν αισθητά τον ενεργειακό εφοδιασμό ενός κράτους μέλους.

Στη συνέχεια του άρθρου γίνεται αναφορά στα προγράμματα γενικών δράσεων και στη διαδικασία λήψης απόφασης από το Συμβούλιο, καθώς επίσης και στα μέτρα που θεσπίζονται για την επιτυχή εφαρμογή των προγραμμάτων. Ακολουθεί παράγραφος που αφορά τη χρηματοδότηση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής καθώς και τη δυνατότητα στήριξης από το Ταμείο Συνοχής στην περίπτωση που για την επίτευξη των στόχων που καθορίζονται στην πρώτη παράγραφο απαιτούνται μέτρα δυσανάλογα υψηλού κόστους για τις δημόσιες αρχές (Παναγόπουλος, 2001).

### **Άρθρο 176 ΣΕΚ**

Σύμφωνα με αυτό, τα μέτρα προστασίας που θεσπίζονται δυνάμει του άρθρου 175 ΣΕΚ δεν εμποδίζουν τα κράτη-μέλη να διατηρούν και να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας, τα οποία και θα πρέπει να συμβιβάζονται με τη Συνθήκη και να κοινοποιούνται στην Επιτροπή.

## **2.4 Αρχές της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής**

Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της «θεραπείας στην πηγή» και

---

<sup>7</sup> Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) και η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελούν συμβουλευτικά όργανα, η δε ΟΚΕ αποτελεί το θεσμικό αντίστοιχο της συμμετοχής των οργανωμένων κοινωνικών ομάδων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο.

στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (άρθρο 174 ΣΕΚ), που αποτελούν τις βασικές περιβαλλοντικές αρχές.

Η σύγχρονη περιβαλλοντική πολιτική όμως βασίζεται κατ' αρχήν στα ανθρώπινα δικαιώματα και στη δημοκρατική αρχή της πλειοψηφίας (Χατζημπίρος, 2007) και εκτός από τις κλασσικές περιβαλλοντικές αρχές που προαναφέρθηκαν περιλαμβάνει και σειρά άλλων όπως την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, την αρχή της επικουρικότητας κ.α. για τις οποίες και θα ακολουθήσει εκτενής αναφορά.

### **Η αρχή της πρόληψης**

Βασική επιδίωξη δεν είναι η εξουδετέρωση της ρύπανσης του περιβάλλοντος αλλά η αποφυγή ή η πρόληψη δημιουργίας αυτής. Σύμφωνα με την αρχή της πρόληψης επιβάλλονται προστατευτικά μέτρα όταν αποδεδειγμένα αναμένονται αρνητικές επιπτώσεις (Χατζημπίρος, 2007).

Η αρχή της πρόληψης έχει συμπληρωθεί τα τελευταία χρόνια από την αρχή της προφύλαξης, σύμφωνα με την οποία τα προληπτικά μέτρα επιβάλλονται, ακόμα και όταν δεν υπάρχει επιστημονική βεβαιότητα για τις αναμενόμενες περιβαλλοντικές επιπτώσεις, εφόσον αυτές κινδυνεύουν να είναι σοβαρές και μη αναστρέψιμες (Χατζημπίρος, 2007).

Η Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων είναι ένα εργαλείο άσκησης περιβαλλοντικής πολιτικής που αποτελεί έναν από τους καταλληλότερους τρόπους για την εφαρμογή προληπτικών μέτρων, αφού η εκ των προτέρων προσπάθεια εκτίμησης και μείωσης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την κατασκευή ενός έργου, συμβάλλει αποφασιστικά στον μετριασμό κινδύνων για το περιβάλλον (Χατζημπίρος, 2007).

Η υλοποίηση της αρχής της πρόληψης και της προφύλαξης οδηγεί σε αποδυνάμωση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» που θα αναλυθεί στη συνέχεια.

### **Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»**

Η αρχή αυτή τίθεται σε εφαρμογή όταν έχει συντελεστεί προσβολή του περιβάλλοντος, και σύμφωνα με αυτήν εκείνος ο οποίος επιβαρύνει το περιβάλλον υποχρεώνεται, να αναλάβει το κόστος για την εξουδετέρωση της προσβολής, ή ακόμη για τη μελλοντική αποφυγή επιβάρυνσης ή να καταβάλει αντισταθμιστικό ποσό για τη βλάβη την οποία προξένησε (Παναγόπουλος, 2001).

Στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα η αρχή αυτή παρουσιάστηκε για πρώτη φορά με το πρώτο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον (1973-1976) και οι προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής τίθενται με την Σύσταση 75/436, σχετικά με την ανάληψη του κόστους και την παρέμβαση των δημόσιων αρχών στον τομέα του περιβάλλοντος, η οποία και αποτελεί μέχρι σήμερα το βασικό σημείο αναφοράς για την ερμηνεία της αρχής στην Κοινότητα. Η αρχή αυτή υιοθετήθηκε κυρίως για την αποφυγή των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού που μπορούσε να δημιουργήσει η χορήγηση άμεσων και έμμεσων περιβαλλοντικών ενισχύσεων από τα κράτη-μέλη προς τις εθνικές βιομηχανίες (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

Μετά τη Σύσταση 75/436 η αρχή συμπεριλήφθηκε σε όλα τα κοινοτικά προγράμματα δράσης για το περιβάλλον και η τελική της ενσωμάτωση στο κείμενο της Συνθήκης με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (σημερινό άρθρο 174 παρ.2 ΣΕΚ) αποτέλεσε την αφετηρία για νέες εξελίξεις. Αναφέρεται επίσης και στο άρθρο 175 παρ.5 ΣΕΚ το οποίο ορίζει ότι το Συμβούλιο μπορεί, υπό την επιφύλαξη της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», να επιτρέπει προσωρινές παρεκκλίσεις από τα μέτρα που θεσπίζει σε κράτος μέλος στο οποίο αυτά τα μέτρα θα συνεπάγονταν δυσανάλογο κόστος (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

### **Η αρχή της επικουρικότητας**

Η αρχή της επικουρικότητας ορίζεται στο άρθρο 5 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σκοπός της αρχής αυτής είναι να εξασφαλίζεται ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στον πολίτη. Ως εκ τούτου, ελέγχεται αν η δράση που πρόκειται να αναληφθεί σε κοινοτικό επίπεδο δικαιολογείται σε σχέση με τις δυνατότητες που υπάρχουν σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, πρόκειται για αρχή σύμφωνα με την οποία η Ένωση, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, δρα μόνο όταν η δράση της είναι πιο αποτελεσματική από αντίστοιχα μέτρα εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής εμβέλειας. Η αρχή της επικουρικότητας συνδέεται στενά με τις αρχές της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας, σύμφωνα με τις οποίες η δράση της Ένωσης δεν πρέπει να υπερβαίνει τα απαραίτητα για την επίτευξη των στόχων της συνθήκης όρια ([http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_el.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_el.htm)).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου του Δεκεμβρίου του 1992 εξέδωσε δήλωση για την αρχή της επικουρικότητας, όπου καθορίζει τους κανόνες εφαρμογής της. Η προσέγγιση που απορρέει από τη δήλωση αυτή περιλαμβάνεται στη συνθήκη

του Άμστερνταμ με τη μορφή πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο προσαρτήθηκε στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το πρωτόκολλο αυτό καθιερώνει, μεταξύ άλλων, τη συστηματική ανάλυση του αντίκτυπου των νομοθετικών προτάσεων στην αρχή της επικουρικότητας και τη χρήση, όπου είναι δυνατόν, άλλων, λιγότερο δεσμευτικών κοινοτικών μέτρων.

([http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_el.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_el.htm))

Στον τομέα του περιβάλλοντος το είδος και η γεωγραφική κατανομή του περιβαλλοντικού προβλήματος οφείλουν να διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο στην επιλογή του καταλληλότερου επιπέδου ανάληψης περιβαλλοντικής δράσης (κοινοτικού, κρατικού, εθνικού, περιφερειακού, τοπικού). Θα πρέπει επίσης να τονιστεί και η στάση των κρατών μελών που προσπαθώντας να περιορίσουν την ανάμιξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον έλεγχο εφαρμογής των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων επικαλούνται συχνά την αρχή της επικουρικότητας ως πρόσχημα (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Κατά καιρούς σημαντικές διενέξεις προέκυψαν σχετικά με την επικουρικότητα στον τομέα του περιβάλλοντος, είτε μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας (Συμβούλιο, Επιτροπή) για την αρμοδιότητα λήψης περιβαλλοντικών μέτρων σε κοινοτικό επίπεδο, είτε λόγω της επίκλησης της αρχής από τα κράτη μέλη που διέπονται από διαφορετικά κίνητρα, δομές διακυβέρνησης και διαφορετικές πρακτικές στη λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

## **2.5 Νομικά εργαλεία για την εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής**

Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πηγάζει από τις ιδρυτικές Συνθήκες, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν σήμερα (πρωτογενές δίκαιο), τις πράξεις των οργάνων (δευτερογενές ή παράγωγο δίκαιο), τις διεθνείς συμβάσεις που έχει συνάψει η Ένωση με τρίτα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς ή τα κράτη μέλη μεταξύ τους (συμπληρωματικό δίκαιο) καθώς και από γενικές αρχές του δικαίου (Δούση, 2007).

Στο πρωτογενές δίκαιο έγινε ήδη αναφορά και στην τρέχουσα ενότητα θα γίνει αναφορά στο δευτερογενές ή παράγωγο δίκαιο στο οποίο εντάσσονται οι πράξεις που

θεσπίζουν τα όργανα της Ένωσης σύμφωνα με τις επιταγές των Συνθηκών και το οποίο αποτελείται κυρίως από τις Οδηγίες, τους Κανονισμούς και τις Αποφάσεις.<sup>8</sup>

### 2.5.1 Οδηγίες

Οι Οδηγίες αποτελούν το κύριο νομοθετικό μέσο για την υλοποίηση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Απευθύνονται στα κράτη-μέλη και σύμφωνα με το άρθρο 249 παρ.3 της Συνθήκης Ε.Κ, «η Οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος-μέλος στο οποίο απευθύνεται όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών». Δηλαδή είναι δεσμευτική μόνο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφήνοντας ελεύθερα τα κράτη-μέλη να επιλέξουν τον τύπο που θα περιβληθούν οι διατάξεις της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο (νόμος, προεδρικό διάταγμα, κ.λπ.) και τα μέσα για την εφαρμογή της. Δεν έχει ισχύ άμεσης εφαρμογής και οι εθνικές αρχές οφείλουν εντός συγκεκριμένης προθεσμίας που ορίζει η Οδηγία, να υλοποιήσουν το αποτέλεσμα λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα (Δούση, 2007).

Τα κράτη-μέλη οφείλουν να κοινοποιούν στην Επιτροπή τα μέτρα που λαμβάνουν για τη μεταφορά της Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και σε περίπτωση μη συμμόρφωσης ή εσφαλμένης εφαρμογής ή αδικαιολόγητης καθυστέρησης μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, η Επιτροπή μπορεί να θέσει σε λειτουργία διαδικασία ελέγχου, η οποία μπορεί να καταλήξει στην άσκηση προσφυγής στο Δικαστήριο κατά του παρανομούντος κράτους-μέλους (Δούση, 2007).

### 2.5.2 Κανονισμοί

Ο Κανονισμός έχει γενική ισχύ, είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος-μέλος. Δεν έχει συγκεκριμένους αποδέκτες, και ισχύει έναντι όλων των κρατών-μελών και των ιδιωτών (φυσικά και νομικά πρόσωπα που κατοικούν ή έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος-μέλος της Ένωσης).

---

<sup>8</sup> Οι Οδηγίες χρησιμοποιούνται για τις γενικές περιβαλλοντικές διατάξεις, οι Κανονισμοί για τις περιβαλλοντικές διατάξεις που επηρεάζουν τον ανταγωνισμό, και οι Αποφάσεις για τις τροποποιήσεις των τεχνικών παραρτημάτων

Η καθολική δεσμευτικότητα του είναι το στοιχείο που τον διακρίνει από την Οδηγία, ορίζει δηλαδή το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και προβλέπει παράλληλα τα μέσα για την υλοποίησή του. Εφαρμόζεται στα κράτη-μέλη χωρίς την παρεμβολή του εθνικού νομοθέτη από την ημέρα που είτε ο ίδιος ορίζει είτε δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δούση, 2007).

### **2.5.3 Αποφάσεις**

Οι Αποφάσεις δεν απευθύνονται στο ευρύ κοινό (σε αντίθεση με τους Κανονισμούς) και έχουν καθολική δεσμευτικότητα (σε αντίθεση με τις Οδηγίες). Είναι το μέσο με το οποίο τα κοινοτικά όργανα εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Μπορεί να έχει ως αποδέκτη ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη και να επιτάσσει τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων (π.χ. απόφαση 280/2004/Ε.Κ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με το μηχανισμό παρακολούθησης των εκπομπών αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου στην Κοινότητα και εφαρμογής του Πρωτοκόλλου του Κιότο) (Δούση, 2007).

### **3. ΣΤΑΔΙΑ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

Η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική, αποτελεί προϊόν μιας μακρόχρονης διαδικασίας που οδήγησε από τη «γέννηση» της ως εξάρτημα της πολιτικής του ανταγωνισμού στη σημερινή της μορφή που επιχειρείται η επιτυχής ενσωμάτωση της στις άλλες κοινοτικές πολιτικές. Βάσει των αλλαγών στο πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο καθώς και την εξέλιξη των περιβαλλοντικών εννοιών στο διεθνή χώρο θα χωρίσουμε το διάστημα αυτό σε δύο μεγάλες περιόδους: η πρώτη μπορεί να οριστεί από τις αρχές της δεκαετίας του '70 μέχρι την ΕΕΠ το 1987, κατά τη διάρκεια της οποίας η περιβαλλοντική δράση της κοινότητας διεξάγεται χωρίς νομική βάση στο κείμενο της Συνθήκης και λειτουργεί στα πλαίσια της πολιτικής του ανταγωνισμού, και η δεύτερη κατά τη διάρκεια της οποίας το περιβάλλον νομιμοποιείται με την ΕΕΠ, μεγάλες θεσμικές μεταρρυθμίσεις συντελούνται στο εσωτερικό της Κοινότητας, και νέες έννοιες όπως της «αιεφορίας» εισάγονται στις πολιτικές μαζί με νέες διοικητικές προσεγγίσεις και εργαλεία πολιτικής που αποκλίνουν από τις κλασσικές νομοθετικές ρυθμίσεις προς νέες πιο ευέλικτες και συμμετοχικές εκφάνσεις άσκησης πολιτικής.

Η κάθε περίοδος μπορεί να υποδιαιρεθεί σε επιμέρους υποπεριόδους, βάσει γεγονότων, συνόδων, συνθηκών και ιστορικών εξελίξεων που αποτέλεσαν σημεία-καμπή στην όλη πορεία, όμως τα όρια δεν είναι πάντοτε σαφή και διακριτά αφού οι αλλαγές που χαρακτηρίζουν κάθε περίοδο εκκολάπτονται κατά τη διάρκεια των προηγούμενων (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Παράλληλα θα γίνει αναφορά στα Προγράμματα Δράσης για το Περιβάλλον που αποτέλεσαν το θεσμικό πλαίσιο ανάπτυξης της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και στα οποία αντικατοπτρίζεται το πνεύμα και η «φιλοσοφία» κάθε ιστορικής περιόδου, το ιστορικό πλαίσιο αλλά και η εξελικτική πορεία των περιβαλλοντικών δράσεων εντός της Κοινότητας.

### 3.1 Η προστασία του περιβάλλοντος ως εξάρτημα της πολιτικής του ανταγωνισμού (1972-1986)

#### 3.1.1 Γενικά σχόλια

Στις αρχές της δεκαετίας του '70 η Κοινότητα βρισκόταν σε μια διαδικασία αναζήτησης νέων προσανατολισμών και διεύρυνσης των στόχων της. Ένα χρόνο πριν τη Διάσκεψη της Στοκχόλμης, η Επιτροπή ζήτησε η προστασία του περιβάλλοντος να αποτελέσει μια εκ των βασικών προτεραιοτήτων της Κοινότητας. Η πρωτοβουλία της Επιτροπής πυροδότησε αντιδράσεις δεδομένης της απουσίας αναφοράς στη Συνθήκη που να νομιμοποιούσε παρέμβαση στον τομέα περιβάλλοντος.

Κατ' αυτό τον τρόπο η συμβολή της Κοινότητας, στη διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος δεν καταγράφεται νωρίτερα από το 1972. Η χρονολογία αυτή συμπίπτει με την διεξαγωγή στη Στοκχόλμη της Διάσκεψης των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την απάντηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τη διάσκεψη κορυφής στο Παρίσι το ίδιο έτος. Στο Παρίσι, διαπιστώθηκε ότι «η οικονομική ανάπτυξη δεν αποτελεί αυτοσκοπό», αναγνωρίστηκε η σημασία της βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής των πολιτών και θεσπίστηκαν οι αρχές της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος που οδήγησαν ένα χρόνο αργότερα στην έγκριση από τα κράτη μέλη της Κοινότητας του Πρώτου Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον. Η άποψη της Επιτροπής δηλαδή, ότι είναι αναγκαία η ύπαρξη κοινοτικών ρυθμίσεων για την προστασία του περιβάλλοντος κατόρθωσε να αποσπάσει την υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να υιοθετηθεί από τους ηγέτες των κρατών μελών (Παπαδημητρίου, 2006).

Η όλη προβληματική της αναγκαιότητας κοινοτικής περιβαλλοντικής και των εμποδίων ως προς την αποδοχή της παριστάνεται στον παρακάτω πίνακα:

**Πίνακας 1:** Η προβληματική γύρω από την ανάληψη κοινοτικών δράσεων για το περιβάλλον.

<b>Αναγκαιότητα κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής</b>	<b>Εμπόδια αποδοχής κοινοτικής Περιβαλλοντικής πολιτικής</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Προσκόμματα στην ελεύθερη αγορά</li><li>• Διασυννοριακή ρύπανση</li><li>• Πίεση κοινής γνώμης</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Έλλειψη νομικής βάσης</li><li>• Οικονομικές αντιλήψεις</li><li>• Διοικητική αδράνεια</li></ul>



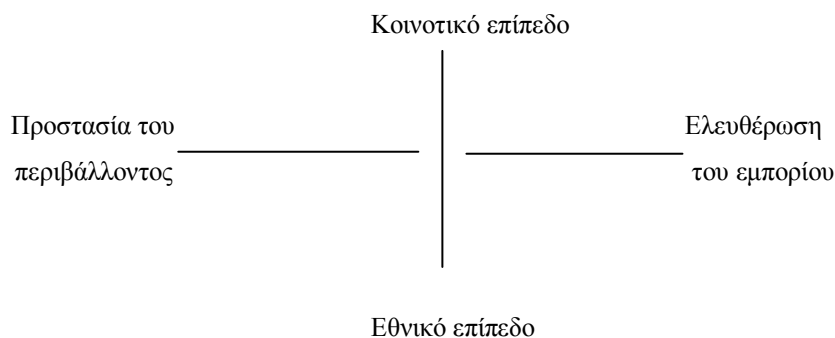
Όπως διαπιστώνουμε παραπάνω, οι λόγοι που ώθησαν στην ανάληψη κοινοτικών δράσεων στον τομέα του περιβάλλοντος ήταν οι ακόλουθοι:

- 1) Η λήψη μεμονωμένων και αποσπασματικών περιβαλλοντικών μέτρων από τα κράτη μέλη κινδύνευε να εξελιχτεί σε μια έμμεση μορφή προστατευτισμού η οποία και ήταν απευκταία για την οικοδόμηση της Κοινής Αγοράς.
- 2) Οι εθνικές αποσπασματικές περιβαλλοντικές πολιτικές ήταν αμφίβολο αν μπορούσαν να καταστούν αποτελεσματικές ως προς την αντιμετώπιση των διασυνοριακών προβλημάτων ρύπανσης.
- 3) Η ευαισθητοποίηση των κοινωνικών ομάδων και η γνώση γύρω από το περιβάλλον έβαινε αυξανόμενη με γεωμετρική πρόοδο, συνέπεια των δύο δεκαετιών μεγάλης μεταπολεμικής οικονομικής ανάπτυξης και συνεπαγόμενης έντονης βιομηχανικής δραστηριότητας, τα σημάδια της οποίας στο περιβάλλον άρχιζαν να γίνονται ορατά.

Από την άλλη πλευρά και πέρα από την απουσία μνείας στη Συνθήκη, για την οποία έγινε ήδη λόγος, εκφράστηκε η άποψη ότι η εφαρμογή περιβαλλοντικών μέτρων σε κοινοτικό επίπεδο θα συνεπαγόταν αυξημένο κόστος και συνεπώς θα δρούσε ανασχετικά στην αναπτυξιακή πορεία της Κοινότητας. Ισχυρή ήταν επίσης και η άποψη ότι η περιβαλλοντική πολιτική θα έπρεπε να παραμείνει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Τα δύο βασικά ερωτήματα της εποχής λοιπόν αφορούσαν κατά πρώτον το καταλληλότερο επίπεδο άσκησης περιβαλλοντικής πολιτικής (εθνικό ή κοινοτικό;) και κατά δεύτερον την πολιτική που πρέπει να έχει το προβάδισμα (προστασία περιβάλλοντος ή ελεύθερο εμπόριο στην Κοινή Αγορά;) και απεικονίζονται στο παρακάτω διάγραμμα.

**Διάγραμμα 2:** Αντικρουόμενες προτεραιότητες και πολιτικές που διαπερνούν την κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική.



(Πηγή: Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

### 3.1.2 Το Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1973-1976)

Μέσα σε αυτό το κλίμα θεσπίστηκε από την Επιτροπή το Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης της Κοινότητας για το Περιβάλλον<sup>9</sup> για την περίοδο 1973-1976 το οποίο και αποτέλεσε το πρώτο θεσμικό πλαίσιο για την περιβαλλοντική της πολιτική, αποτελεί δηλαδή την απαρχή της κοινοτικής πολιτικής για το περιβάλλον.

Η απουσία πρόβλεψης για την εκχώρηση των αναγκαίων εξουσιών από τα κράτη μέλη στην Κοινότητα ξεπεράστηκε με την βοήθεια των άρθρων 100 και 235 της Συνθήκης της ΕΟΚ, για το περιεχόμενο των οποίων έγινε εκτενής λόγος σε προηγούμενο εδάφιο.

Με το πρόγραμμα αυτό πέρα από την ανάδειξη της προστασίας του περιβάλλοντος σε αντικείμενο κοινοτικής πολιτικής, καθορίζονται παράλληλα προτεραιότητες και βασικές αρχές οι οποίες και διατηρούνται μέχρι σήμερα. Υπογραμμίζεται η ανάγκη λήψης μέτρων με διατομεακό χαρακτήρα, και σχετικά με την επικουρικότητα ορίζεται η επιλογή του καταλληλότερου επιπέδου ανάληψης δράσης με συνεκτίμηση των χαρακτηριστικών της ρύπανσης και της γεωγραφικής κατανομής αυτής. Προτείνεται παράλληλα η επίτευξη υψηλής αποτελεσματικότητας των μέτρων και ομοιομορφίας στην εφαρμογή, δίχως όμως αρνητικές επιδράσεις στην ομαλή λειτουργία της Κοινής Αγοράς.

---

<sup>9</sup> Ε.Ε C 112, 20.12.1973.

Οι στόχοι της νέας κοινοτικής πολιτικής ήταν οι ακόλουθοι:

- Αποτροπή και μείωση των εκπομπών ρύπων και των οχλήσεων και αποκατάσταση των βλαβών που προκαλούν
- Διατήρηση ικανοποιητικής οικολογικής ισορροπίας και εξασφάλιση της προστασίας της βιόσφαιρας
- Ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων
- Χωροταξικός σχεδιασμός και χρήσεις γης με παράλληλη μέριμνα για την προστασία του περιβάλλοντος
- Προώθηση της συνεργασίας μέσα από διεθνείς Οργανισμούς για την επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων
- Βελτίωση της ποιότητας ζωής, ειδικότερα των συνθηκών εργασίας και του περιβάλλοντος

Για την επίτευξη αυτών των στόχων καθορίστηκαν τρεις γενικές κατηγορίες δράσεων που εστίασαν: στη μείωση και αποτροπή της ρύπανσης και των περιβαλλοντικών οχλήσεων, στη βελτίωση του φυσικού περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής και στην ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας μέσω περιβαλλοντικών οργανισμών διεθνούς εμβέλειας (Λουλούδης και Μπεόπουλος, 1995).

Ως περιβαλλοντικά προβλήματα μείζονος σημασίας αναφέρονται η ρύπανση του υδατικού περιβάλλοντος και η αυξητική τάση του όγκου των βιομηχανικών αποβλήτων, η σύσταση των οποίων εγκυμονεί κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία, και υπογραμμίζεται η αναγκαιότητα καθορισμού συγκεκριμένων ορίων εκπομπών ρύπων, καθώς και δημιουργίας δικτύου παρακολούθησης και ελέγχου για την συγκέντρωση και ανταλλαγή πληροφορίας.

### **3.1.2.1 Βασικές αρχές Πρώτου Προγράμματος Δράσης**

Οι βασικές αρχές που καθόρισαν το πλαίσιο περιβαλλοντικής δράσης της Κοινότητας αποτέλεσαν οδηγό και για τα επόμενα Προγράμματα και διατηρήθηκαν στην Ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη(άρθρο 130 Π παρ.2) και στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο 130 Ρ παρ.2). Κύρια αρχή ήταν η αρχή της προληπτικής δράσης, η πρόληψη δηλαδή των επιπτώσεων στο περιβάλλον η οποία και προτιμάται από την θεραπεία, η οποία συν τοις άλλοις συνεπάγεται και αυξημένο κόστος. Επισημαίνεται η ανάγκη τεχνογνωσίας και επιστημονικού και τεχνολογικού υπόβαθρου ως σημαντικός

παράγοντας για την εφαρμογή της αρχής της προληπτικής δράσης, αφού είναι καθοριστικός ως προς την λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον και τονίζεται η ανάγκη προώθησης της επιστημονικής έρευνας στον περιβαλλοντικό τομέα. Θίγεται επίσης το θέμα της ενημέρωσης των πολιτών για τα περιβαλλοντικά ζητήματα και η αναγκαιότητα περιβαλλοντικής εκπαίδευσης, αφού αναγνωρίζεται ότι η προστασία του περιβάλλοντος είναι υποχρέωση του κάθε πολίτη και όχι μόνο ευθύνη των αρχών.

Η «θεραπεία στην πηγή» αποτελεί μια εξίσου βασική αρχή η οποία πέραν της οικονομικής διάστασης που συνεπάγεται η αντιμετώπιση της διάχυτης ρύπανσης (υψηλό κόστος), αναδεικνύει και το ζήτημα της περιβαλλοντικής ευθύνης είτε ενός κράτους-μέλους απέναντι σε άλλο, είτε της Κοινότητας απέναντι στις αναπτυσσόμενες χώρες (Παπαδημητρίου, 2006).

Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», δηλαδή ο υπαίτιος της ρύπανσης αναλαμβάνει και το κόστος αποκατάστασης της ρυπογόνου δραστηριότητας του, είναι μια ιδιαίτερα σημαντική αρχή που συνδέεται και με την επιλογή οικονομικών μέσων για την προστασία του περιβάλλοντος, και αποτέλεσε σημαντική καινοτομία αλλά και προκάλεσε διαχρονικά διενέξεις στα θεσμικά όργανα λόγω δυσχερειών στην εφαρμογή της αλλά και ερμηνευτικών προβλημάτων (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

### **3.1.3 Το Δεύτερο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1977-1982)**

Το Δεύτερο Πρόγραμμα Δράσης<sup>10</sup> αποτελεί στην ουσία συνέχεια του Πρώτου Προγράμματος, έχει τους ίδιους στόχους και αρχές, και αποτελείται από σειρά διατάξεων με αντικείμενο την καταπολέμηση της ρύπανσης και την αποκατάσταση των ζημιών. Υπάρχει μια προσπάθεια προσέγγισης ακόμη περισσότερων περιβαλλοντικών θεμάτων και οι διατάξεις αφορούν τους περισσότερους από τους περιβαλλοντικούς τομείς όπως ύδατα, ηχητική ρύπανση, ατμόσφαιρα, χημικές ουσίες, ενώ ιδιαίτερη μνεία γίνεται στην ανάγκη μακροπρόθεσμου σχεδιασμού για την αντιμετώπιση της εξάντλησης των φυσικών πόρων λόγω μη ορθολογικής χρήσης τους.

Επιβεβαιώνεται η σημασία της προληπτικής δράσης, επανεξετάζεται η χρήση μέτρων για την ορθότερη εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» και γίνεται απόπειρα συνδυασμού των περιβαλλοντικών ζητημάτων με οικονομικές πολιτικές.

---

<sup>10</sup> Ε.Ε C 139, 13.06.1977.

Συγκεκριμένα, διαπιστώνεται μια δυσχέρεια στην προώθηση της χρήσης οικονομικών μέσων και εξετάζονται οι επιδράσεις της πολιτικής περιβάλλοντος στην οικονομία.

Για πρώτη φορά συζητείται η περιβαλλοντική νομοθεσία με οικονομικά κριτήρια, συζήτηση που προέκυψε από την επιχειρηματολογία για τη θέσπιση ορίων εκπομπών ή ποιοτικών κριτηρίων για τους αποδέκτες της ρύπανσης. Το βασικό επιχείρημα κατά της θέσπισης ποιοτικών κριτηρίων αφορούσε τη δυσκολία εφαρμογής τους, ενώ οι υπέρμαχοι της θέσπισης ποιοτικών κριτηρίων αντέτειναν την άνιση επιβάρυνση στις επιχειρήσεις, δεδομένου του διαφορετικού κόστους που απαιτείται από κάθε επιχείρηση για να πληροί τα συγκεκριμένα ποσοτικά κριτήρια. Επίσης, ιδιαίτερης αναφοράς χρήζει και η αντιμετώπιση των απορριμμάτων ως ξεχωριστού τομέα περιβαλλοντικής δράσης καθώς μέχρι τότε συνδεόταν με τη ρύπανση των υδάτων (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

### **3.1.4 Η Οδηγία 79/409 για τα πουλιά**

Η Οδηγία για τα πουλιά που εκδόθηκε το 1979, αποτελεί εξαίρεση στο γενικό πλαίσιο της εποχής που ήταν η θέσπιση περιβαλλοντικών ρυθμίσεων πρωτίστως για την άρση των εμποδίων στον ανταγωνισμό. Είναι η πρώτη Οδηγία με οικολογική επιστημονική βάση, σύμφωνα με την οποία προβλέπεται όχι μόνο η προστασία των πληθυσμών σημαντικών ή απειλούμενων ειδών, αλλά και η προστασία των βιοτόπων των πουλιών (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Συγκεκριμένα, σκοπός της ρύθμισης είναι η προστασία και διαχείριση όλων των ειδών πτηνών που ζουν σε άγρια κατάσταση στο έδαφος των κρατών-μελών συμπεριλαμβανομένων των αυγών, φωλιών και οικοτόπων τους (άρθρο 1) και τα κράτη-μέλη θα πρέπει να λάβουν τα αναγκαία μέτρα «με σκοπό να διατηρηθεί ή να προσαρμοστεί ο πληθυσμός όλων των ειδών που αναφέρονται στο άρθρο 1, σ' ένα επίπεδο που ανταποκρίνεται ιδιαίτερα στις οικολογικές, επιστημονικές και μορφωτικές απαιτήσεις, λαμβάνοντας ωστόσο υπόψη τις οικονομικές και ψυχαγωγικές απαιτήσεις» (άρθρο 2).

Στη συνέχεια καθορίζεται η προστασία των οικοτόπων για το σύνολο των ειδών που αναφέρθηκαν στο άρθρο 1 και προβλέπεται και η ίδρυση περιοχών ειδικής προστασίας, με ιδιαίτερη μνεία στη σημασία των υγροτόπων. Σε γενικές γραμμές η προσέγγιση που ακολουθείται είναι ίδια με αυτήν στη Σύμβαση του Ramsar (1971), η οποία και είχε ως αντικείμενο τη διατήρηση ενός διεθνούς δικτύου υγροτόπων, και

όχι την προστασία ορισμένων ειδών, αφού οι υγρότοποι αποτελούν το κύριο ενδιαίτημα των αποδημητικών και παρυδάτιων ειδών της ορνιθοπανίδας (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

### **3.1.5 Το Τρίτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1982-1986)**

Στο Τρίτο Πρόγραμμα Δράσης<sup>11</sup> το οποίο και υιοθετεί τις αρχές των δύο προηγούμενων, διαπιστώνεται η απουσία μέριμνας για την υλοποίηση των στόχων που προσδιορίζονται στα δύο προηγούμενα και κυρίως για τη διαδικασία προσαρμογής των εθνικών νομοθεσιών στην κοινοτική.

Εγκαινιάζεται η αντίληψη της αναγκαιότητας ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης στην κατάρτιση των άλλων κοινοτικών πολιτικών και επισημαίνεται ο διατομεακός χαρακτήρας των περιβαλλοντικών προβλημάτων που χρήζει και διατομεακής συνεργασίας. Χαρακτηριστικές είναι οι αναφορές στους τομείς γεωργίας και δασοκομίας όπου επισημαίνονται οι επιπτώσεις των πολιτικών των τομέων αυτών στο περιβάλλον.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην προληπτική δράση (ανάγκη εξέλιξης της δράσης από θεραπευτική σε προληπτική) και καταρτίζεται κατάλογος επιπλέον μέτρων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων σε καίριους περιβαλλοντικούς τομείς (ύδατα, αέρας, κ.α). Βαρύνουσας σημασίας είναι και η διαφαινόμενη ενασχόληση με περιβαλλοντικά θέματα παγκόσμιας κλίμακας όπως ρύπανσης της ατμόσφαιρας από εκπομπές κυρίως CO<sub>2</sub> και χλωροφθορανθράκων και ορατή είναι και η εκδήλωση ενδιαφέροντος για το οικοσύστημα της Μεσογείου, γεγονός που εξηγείται από την τότε επικείμενη διεύρυνση προς Νότο της Κοινότητας. Τέλος, όσον αφορά το πρόβλημα της εξάντλησης των φυσικών πόρων από τη μη ορθολογική χρήση τους, ο στόχος της προστασίας των φυσικών πόρων δεν αντικατοπτρίζεται σε συγκεκριμένη στρατηγική ενώ δεν προκύπτουν και νέες εξελίξεις ως προς την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» (Παπαδημητρίου, 2006).

---

<sup>11</sup> Ε.Ε C 46, 17.02.1983.

### 3.1.6 Η Οδηγία 85/337 για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων

Καινοτομία στη μεταβολή της δράσης της Κοινότητας από «θεραπευτική» σε προληπτική αποτέλεσε η Οδηγία 85/337 της 27.06.1985, «για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον». Η Οδηγία αυτή αναφέρεται στην ανάγκη εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων τόσο κατά τη φάση κατασκευής όσο και κατά τη λειτουργία ενός έργου ή μιας δραστηριότητας, πριν από την απόφαση για την υλοποίηση (του έργου ή της δραστηριότητας). Σύμφωνα με την Οδηγία, σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων πρέπει να υποβάλλονται τα έργα και οι δραστηριότητες που προξενούν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον με στόχο τον εντοπισμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων πριν από το στάδιο της κατασκευής. Το παράρτημα I της Οδηγίας αναφέρει τα έργα και τις δραστηριότητες που υπόκεινται υποχρεωτικά σε εκτίμηση, ενώ το παράρτημα II όσα υπόκεινται σε εκτίμηση κατά την κρίση των κρατών-μελών, με πρόβλεψη απαλλαγής από την εκτίμηση μόνο για εξαιρετικές περιπτώσεις.

Η εκτίμηση αυτή αφορά άμεσες αλλά και έμμεσες επιπτώσεις στον άνθρωπο, στην γλωρίδα και την πανίδα, στο έδαφος, στα νερά, στον αέρα, στο κλίμα, στο τοπίο, στην αλληλεπίδραση των προηγούμενων στοιχείων καθώς και στα υλικά αγαθά και στην πολιτιστική κληρονομιά (Χατζημπίρος, 2007). Σε κάθε μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων πρέπει να εξετάζονται εναλλακτικές λύσεις συμπεριλαμβανομένης και της μηδενικής (να μη γίνει το έργο) καθώς και οι δυνατότητες και το κόστος προληπτικών ή επανορθωτικών μέτρων για την αντιμετώπιση αρνητικών επιπτώσεων που ενδέχεται να προκληθούν κατά την κατασκευή και τη λειτουργία του έργου.

Ένα ακόμα καινοτόμο στοιχείο πέραν του μη καθορισμού ποσοτικών στόχων αλλά διαδικασιών που πρέπει να ακολουθούνται (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007), αποτελεί και το γεγονός της συμμετοχής του κοινού στη συζήτηση για τις αναμενόμενες επιπτώσεις του έργου. Οι γνώμες του κοινού και των συναρμοδίων αρχών εκφράζονται σε ανοιχτή και δημόσια συζήτηση και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την έκδοση της τελικής απόφασης, από τις αρχές χορήγησης των αδειών χωροθέτησης, κατασκευής και λειτουργίας του έργου, ενώ και η τελική απόφαση πρέπει να δημοσιοποιείται.

Το πρόβλημα που παρουσιάστηκε στην πράξη ήταν η δυσκολία στην εφαρμογή της Οδηγίας, καθώς προϋπέθετε μεταξύ άλλων, την ύπαρξη κατάλληλων διοικητικών μηχανισμών στα κράτη-μέλη που να είναι εξοικειωμένοι με τέτοιου είδους

συμμετοχικές διαδικασίες. Το παράδοξο που εμφανίζεται είναι ότι για να ανταποκριθούν οι συμμετέχοντες (δημόσια διοίκηση, μελετητές, κοινό) στο ρόλο τους, απαιτείται καθοδήγηση «εκ των άνω» (top-down) για την πραγματοποίηση διαδικασιών «εκ των κάτω» (bottom-up) (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Σε κάθε περίπτωση, η Οδηγία 85/337 είχε σημαντικότερες επιπτώσεις τόσο στην περιβαλλοντική νομοθεσία των κρατών-μελών, όσο και στην γενικότερη κατάσταση του περιβάλλοντος, και η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων είναι απαραίτητο στοιχείο των υποβαλλόμενων προτάσεων για χρηματοδότηση έργων

### **3.2 Η «νομιμοποίηση» της προστασίας του περιβάλλοντος**

Η δεύτερη φάση της περιβαλλοντικής πολιτικής χαρακτηρίζεται από τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις στο εσωτερικό της Κοινότητας και την εισαγωγή της έννοιας της «αειφόρου ανάπτυξης», έννοιας που προέκυψε από την περίφημη «Έκθεση Brundtland». Η ένταξη της προστασίας του περιβάλλοντος στις Συνθήκες, και η διαδικασία μετεξέλιξης της από πεδίο κοινοτικής δράσης σε κοινοτική πολιτική και κατόπιν σε «οριζόντια» πολιτική μέσω της ενσωμάτωσης της στις άλλες κοινοτικές πολιτικές οδήγησε σε διεύρυνση των παρεμβατικών δυνατοτήτων της Κοινότητας στα περιβαλλοντικά ζητήματα, γεγονός που αντικατοπτρίζεται στον αυξημένο όγκο των Οδηγιών που εκδόθηκαν, ιδιαίτερα μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '90.

Την περίοδο αυτή μπορούμε για εποπτικούς λόγους να την χωρίσουμε σε τρεις υποπεριόδους : την περίοδο από την ΕΕΠ μέχρι την Συνθήκη του Μάαστριχτ (1987-1992), την περίοδο από την Συνθήκη του Μάαστριχτ έως το 2001 (1992-2001), και την περίοδο από το 2001 έως σήμερα. Οι λόγοι αυτών των υποδιαιρέσεων πέρα από εποπτικοί συνδέονται άμεσα με την ατελή νομιμοποίηση της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος που χαρακτηρίζει την πρώτη υποπερίοδο, την πλήρη νομιμοποίηση παράλληλα με την εισαγωγή της έννοιας της αειφορίας και την εκδήλωση διαφορετικών χαρακτηριστικών που αποκτά η περιβαλλοντική πολιτική κατά τη διάρκεια της δεύτερης υποπεριόδου, και την Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη παράλληλα με την στροφή προς μια νέα διακυβέρνηση, στοιχεία που σηματοδοτούν την τρίτη υποπερίοδο.



### **3.2.1 Ατελής «νομιμοποίηση»: Από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ως το Μάαστριχτ**

Η πολιτική περιβάλλοντος το 1987, ενσωματώνεται με την Ενιαία Πράξη στη Συνθήκη, το περιβάλλον αποκτά για πρώτη φορά δική του νομοθετική βάση, όμως η νομιμοποίηση αυτή μπορεί να χαρακτηριστεί ως ατελής λόγω της μη μεταβολής του άρθρου 2 της Συνθήκης του 1957, το οποίο και καθορίζει ως πρωταρχικό στόχο της Κοινότητας τη «συνεχή και ισόρροπη οικονομική μεγέθυνση και την επιταχυνόμενη άνοδο του βιοτικού επιπέδου» στα κράτη-μέλη με απουσία οποιασδήποτε αναφοράς για το περιβάλλον.

Καθίσταται σαφές λοιπόν ότι ο στόχος της ΕΕΠ ήταν κυρίως οικονομικός και συγκεκριμένα ζητούμενο αποτελούσε η ολοκλήρωση ως τα τέλη του 1992 της Εσωτερικής Αγοράς και η επιτυχής μετεξέλιξη της Κοινότητας σε οικονομική, πολιτική και νομισματική ένωση (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Η αρμοδιότητα για την ανάληψη δράσης αποδίδεται στην Κοινότητα με τα άρθρα 130Π έως 130Σ, ενώ ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται και στο άρθρο 100Α το οποίο αφενός στόχευε στην εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών για την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, αφετέρου στην προστασία του περιβάλλοντος, επιδιώκοντας όμως τα μέτρα για την επίτευξη του ενός στόχου να μην αντιστρατεύονται τον άλλο (Παπαδημητρίου, 2006). Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι οι προτάσεις της Επιτροπής στους τομείς υγείας, ασφάλειας και προστασίας περιβάλλοντος και καταναλωτών που επηρεάζουν την Κοινή Αγορά θα πρέπει να λαμβάνουν ένα υψηλό επίπεδο προστασίας (άρθρο 100 Α, παρ.3). Επίσης παρέχεται και η δυνατότητα απόκλισης από τις κοινοτικές επιταγές και χρήσης εθνικής νομοθεσίας υπό προϋποθέσεις και αναλόγως των ιδιαίτερων συνθηκών του φυσικού περιβάλλοντος των κρατών-μελών (άρθρο 100 Α παρ.4).

Το άρθρο 130 Π καθορίζει ως στόχο των κοινοτικών δράσεων την διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, την προστασία της υγείας και την συνετή και ορθολογική χρήση των φυσικών πόρων. Επίσης πρέπει να γίνεται προσπάθεια ενσωμάτωσης του περιβάλλοντος στις άλλες κοινοτικές πολιτικές (άρθρο 130 Π παρ.2) και η πολιτική για το περιβάλλον να στηρίζεται στην «αρχή της πρόληψης», της «θεραπείας στην πηγή» και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Καθορίζεται επίσης στο άρθρο αυτό ότι η εκπόνηση της κοινοτικής πολιτικής θα πρέπει να βασίζεται στη διαθέσιμη επιστημονική και τεχνική γνώση, τις

περιβαλλοντικές συνθήκες των κρατών – μελών καθώς και κόστη και τα οφέλη από την ανάληψη ή μη δράσης, ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη καθώς και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη στο σύνολο της Κοινότητας (άρθρο 130 Π παρ.3). Στη συνέχεια ακολουθεί η ενσωμάτωση της αρχής της επικουρικότητας στο κείμενο της Συνθήκης, σύμφωνα με την οποία η Κοινότητα αναλαμβάνει δράση στον περιβαλλοντικό τομέα όταν οι στόχοι μπορούν να επιτυγχάνονται καλύτερα σε κοινοτικό απ' ό τι σε εθνικό επίπεδο (άρθρο 130 Π παρ.4). Η τελευταία διατύπωση είναι σαφές ότι οδήγησε σε ενίσχυση του ελέγχου και της αρμοδιότητας των εθνικών κυβερνήσεων στα θέματα περιβάλλοντος, γεγονός στο οποίο συντέλεσε και η διαδικασία λήψης των αποφάσεων όπως αναφέρεται στο άρθρο 130 Ρ.

Σύμφωνα με το άρθρο 130 Ρ για την ανάληψη κοινοτικής περιβαλλοντικής δράσης απαιτείται ομοφωνία από τα κράτη-μέλη και ορίζεται το Συμβούλιο ως το αρμόδιο θεσμικό όργανο αποφάσεων σχετικά με την ανάληψη κοινοτικής περιβαλλοντικής δράσης κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, ενώ ο έλεγχος των αποφάσεων του έγκειται στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Τέλος, στο άρθρο 130 Σ καθορίζονται οι προϋποθέσεις θέσπισης μέτρων ενισχυμένης προστασίας από τα κράτη-μέλη, πάντα όμως σε συμφωνία με τις διατάξεις της Συνθήκης και το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο και χωρίς τη δημιουργία προσκομμάτων στον ελεύθερο ανταγωνισμό.

Κατά συνέπεια, η εποχή μπορεί να χαρακτηριστεί από την ευφορία της νομιμοποίησης της περιβαλλοντικής δράσης και την μερική της «ανεξαρτητοποίηση» από την πολιτική του ανταγωνισμού, όμως οι προτεραιότητες και οι στοχεύσεις στο εσωτερικό της Κοινότητας παραμένουν σαφώς οικονομοκεντρικές, γεγονός που δηλώνει ξεκάθαρα η μη μεταβολή του άρθρου 2 της Συνθήκης του 1957.

### **3.2.1.1 Το Τέταρτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1987-1992)**

Στο Τέταρτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον<sup>12</sup> εκφράζονται νέες απόψεις αναφορικά με το ρόλο και τη σημασία της πολιτικής προστασίας περιβάλλοντος. Στην διαμόρφωση αυτών των νέων αντιλήψεων συντέλεσε αφενός η δημιουργία του κατάλληλου νομικού υποβάθρου με την ΕΕΠ, αφετέρου η αναγνώριση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (Μάρτιος 1985) του γεγονότος ότι η πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος μπορεί να συμβάλει στην βελτίωση της οικονομικής ανάπτυξης της

---

<sup>12</sup> Ε.Ε C 328, 7.12.1987.

Κοινότητας και στη δημιουργία θέσεων εργασίας. Επιπλέον, δεν μπορεί να παραβλεφθεί η ανακήρυξη του έτους 1987 ως «Ευρωπαϊκό Έτος Περιβάλλοντος», με ότι αυτό δύναται να νοηματοδοτήσει.

Κύριο θέμα προτεραιότητας του Τέταρτου Προγράμματος αποτελεί το θέμα της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας και η διαπιστωμένη αδυναμία, είτε ως προς το σκέλος της τυπικής νομικής συμμόρφωσης είτε προς αυτό της πρακτικής εφαρμογής, σε συνδυασμό με την διαπίστωση πλημμελούς ενημέρωσης των οργάνων της Κοινότητας από τα κράτη-μέλη σχετικά με την συντελούμενη πρόοδο. Επισημαίνεται η αποτυχία σε τμήματα παρελθόντων προγραμμάτων δράσης που δεν εφαρμόστηκαν και καθίσταται η πλήρης και αποτελεσματική εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας ως θέμα πρωταρχικής σημασίας για την Κοινότητα.

Εκτιμάται ότι το περιβάλλον αποτελεί ουσιαστική συνιστώσα της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και διατυπώνεται για πρώτη φορά η άποψη ότι η διαμόρφωση αυστηρών προτύπων για το περιβάλλον συμβιβάζεται με την προστασία και την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της κοινοτικής βιομηχανίας ενώ μερικές φορές αποτελεί και αναγκαία συνθήκη, δηλαδή εκτιμάται ότι το περιβάλλον και ο ανταγωνισμός δεν αλληλοσυγκρούονται. Επιπλέον επισημαίνεται ότι τα μέτρα περιβαλλοντικής προστασίας μπορούν μεσοπρόθεσμα να οδηγήσουν στην οικοδόμηση μιας «οικολογικής» αγοράς και να δημιουργήσουν θέσεις εργασίας στην Κοινότητα αντισταθμίζοντας το πιθανό βραχυπρόθεσμο οικονομικό κόστος που συνεπάγονται για τις επιχειρήσεις (Παπαδημητρίου, 2006).

Πρωτεύουσας σημασίας είναι για το Πρόγραμμα και η ανάγκη επίτευξης ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στο σχεδιασμό και την υλοποίηση ενεργειών οικονομικής ή κοινωνικής φύσης καθώς και στους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς της Κοινότητας. Για την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στις άλλες πολιτικές εκτιμάται ότι η περιβαλλοντική εκτίμηση των αναπτυξιακών δράσεων από μόνη της δεν αρκεί και αναφέρεται σειρά δράσεων που πρέπει να αναληφθεί σε συγκεκριμένες πολιτικές (γεωργία, βιομηχανία, ανταγωνισμός, περιφερειακή πολιτική, μεταφορές κ.α) ώστε να διασφαλιστεί η ένταξη των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις πολιτικές των άλλων τομέων.

Τέλος, διαπιστώνεται μια αδυναμία προώθησης της χρήσης οικονομικών εργαλείων και εξετάζονται διάφορες πτυχές του ζητήματος αυτού, ενώ αναγνωρίζεται και η ανάγκη προώθησης διεθνούς συνεργασίας για την προστασία του περιβάλλοντος και ειδικότερα με τις αναπτυσσόμενες χώρες, το μοντέλο ανάπτυξης των οποίων

εγκυμονεί κινδύνους για την παγκόσμια οικολογική ισορροπία (Λουλούδης και Μπεόπουλος, 1995).

### **3.2.2 Η εισαγωγή της «αιφορίας» (1992-2001)**

#### **3.2.2.1 «Αειφόρος ανάπτυξη» και Διακήρυξη του Ρίο**

Η συνειδητοποίηση της έντονης υποβάθμισης του περιβάλλοντος οδήγησε στις αρχές τις δεκαετίας του '70 στην αμφισβήτηση του τότε αναπτυξιακού μοντέλου της συνεχούς οικονομικής μεγέθυνσης και στην ανάπτυξη επιχειρηματολογίας για όρια στην μεγέθυνση της ανθρώπινης δραστηριότητας σ'ένα κόσμο πεπερασμένων φυσικών πόρων.

Η συζήτηση έκτοτε συνεχίστηκε και οδήγησε το 1987 στην Έκθεση της Παγκόσμιας Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, γνωστή και ως «έκθεση Brundtland», η οποία και προέβαλλε την βιωσιμότητα ή αιφορία ως μια σύγχρονη απάντηση στο πρόβλημα των υλικών ορίων της οικονομικής μεγέθυνσης (Χατζημπίρος, 2007).

Ο ορισμός που δόθηκε ήταν ο ακόλουθος: «ανάπτυξη η οποία καλύπτει τις ανάγκες του παρόντος χωρίς να διακυβεύεται η ικανότητα των μελλοντικών γενεών να καλύψουν τις δικές τους ανάγκες». Ο ορισμός αυτός αποτέλεσε αντικείμενο διενέξεων και αμφισβητήσεων για ποικίλους λόγους και αποτελεί μια προσπάθεια συμβιβασμού μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και περιβάλλοντος, ενσωμάτωσης δηλαδή της περιβαλλοντικής διάστασης στις αναπτυξιακές πολιτικές. Αποτελεί μια ασαφή έννοια, με εμφανή οικονομική χροιά, η επιτυχία της όμως εδράζεται στην υιοθέτηση της από τις κυβερνήσεις καθώς και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις και στην επιτυχία της ως «συνθήματος» (Χατζημπίρος, 2007).

Θεμέλιο της αποτελεί η ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων με στόχο την κάλυψη των ανθρώπινων αναγκών του παρόντος και του μέλλοντος και στόχοι της αιφόρου ανάπτυξης είναι οι ακόλουθοι:

- Προώθηση οικονομικής ανάπτυξης (ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες χώρες)
- Κοινωνικά δίκαιη και λιγότερο ενεργοβόρα ανάπτυξη
- Δημογραφική σταθεροποίηση
- Ορθολογική χρήση των φυσικών πόρων
- Στροφή προς μια «οικολογικότερη» αγορά, μέσω νέων τεχνολογιών
- Ικανοποίηση βασικών αναγκών στις αναπτυσσόμενες χώρες

- Σύγκλιση οικονομικών και κοινωνικών στόχων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων

Το συμπέρασμα το οποίο συνάγεται είναι ότι η ανάπτυξη δεν πρέπει να υπερβαίνει τη φέρουσα ικανότητα του συστήματος και αναγκαία αλλά όχι και ικανή συνθήκη στον δρόμο προς την «αιεφορία» αποτελεί η αποσύνδεση (decoupling) των εισροών ενέργειας και πρώτων υλών από την αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος (Τσαντίλης και Χατζημήτρος, 2007).

### **Διακήρυξη του Ρίο (1992)**

Το συνέδριο των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (UNCED), διεξήχθη στο Ρίο ντε Τζανέιρο της Βραζιλίας το 1992. Η Διακήρυξη του Ρίο που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο της διάσκεψης έθεσε νέες βάσεις στη διεθνή περιβαλλοντική πολιτική, καθώς η περιβαλλοντική διάσταση λαμβάνεται πλέον υπόψη σε σχέση με την οικονομική ανάπτυξη. Στο Ρίο, επήλθε συμφωνία επί πέντε εγγράφων, με πιο σημαντικό από αυτά την Agenda 21, η οποία περιέχει 115 προγράμματα και 2500 δράσεις που οφείλουν να εφαρμόσουν οι κυβερνήσεις σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο. (Λουλούδης και Μπεόπουλος, 1995). Τα πέντε κείμενα που υπογράφηκαν είναι:

- 1) Η Διακήρυξη του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη
- 2) Η σύμβαση για την Κλιματική Αλλαγή
- 3) Η σύμβαση για την Βιοποικιλότητα
- 4) Η διακήρυξη για την προστασία των δασών
- 5) Η Agenda 21

Η Διακήρυξη ενσωμάτωσε προτάσεις που είχαν διατυπωθεί στο πλαίσιο της Agenda 21 και περιλαμβάνει 27 αρχές με σημαντικότερες από αυτές: την τέταρτη με την οποία καθιερώνεται η αειφόρος ανάπτυξη ως απαραίτητη προϋπόθεση για την προστασία του περιβάλλοντος, την δέκατη πέμπτη (αρχή της προφύλαξης) και την δέκατη έκτη (ο ρυπαίνων πληρώνει).

Σε επίπεδο Κοινότητας η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τρεις μήνες πριν την αποδοχή των υποχρεώσεων της Agenda 21 από τα κράτη-μέλη, ανακοίνωσε το δικό της σχέδιο για την επίτευξη της αειφορίας στην Κοινότητα και έτσι μπορεί να θεωρηθεί ότι το

Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον με τίτλο «Προς την Αειφορία» αποτελεί το έναυσμα για την εφαρμογή της Agenda 21 στην Κοινότητα (Λουλούδης και Μπεόπουλος, 1995).

### 3.2.2.2 Θεσμικές μεταβολές (Μάαστριχτ-Άμστερνταμ)

Η Συνθήκη του Μάαστριχ (1992) αποτελεί την ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την οποία αναβαθμίζεται το περιβάλλον σε τομέα πολιτικής και όχι απλώς δράσης της Κοινότητας (άρθρο 3 Συνθήκης), ενώ οι στόχοι προστασίας του περιβάλλοντος συνάδουν πλέον με τους ευρύτερους κοινοτικούς στόχους, αφού αναθεωρείται το άρθρο 2 και η «αειφόρος και μη πληθωριστική μεγέθυνση με σεβασμό στο περιβάλλον» καθίσταται στόχος-κλειδί της Κοινότητας, ενώ η έννοια της αειφορίας πρωτοεισάγεται στο Κείμενο της Συνθήκης και καλούνται τα κράτη-μέλη να καταβάλλουν προσπάθειες για την υλοποίηση της.

Με τη Συνθήκη καθίσταται δυνατή η ειδική πλειοψηφία για τη λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο, γεγονός που οδηγεί σε βελτίωση της αποτελεσματικότητας στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, και κατά συνέπεια σε ενδυνάμωση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, όμως η πολυπλοκότητα στην όλη διαδικασία εξακολουθεί να υφίσταται δεδομένης της συνύπαρξης των διαδικασιών συναπόφασης (για προγράμματα δράσης γενικής φύσης), συνεργασίας (για την περιβαλλοντική πολιτική), και απλής διαβούλευσης με ομοφωνία στα πλαίσια του Συμβουλίου (Παπαδημητρίου, 2006).

Είναι σαφής η αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη λήψη περιβαλλοντικών μέτρων λόγω της διαδικασίας της συνεργασίας, ενώ μια νέα διατύπωση της αρχής της επικουρικότητας ενσωματώνεται στο Κείμενο της Συνθήκης καταργώντας τη διάταξη του άρθρου 130 Π παρ.4 της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης που επέτρεπε κοινοτική δράση σε θέματα περιβάλλοντος εφόσον οι στόχοι μπορούσαν να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο απ' ό,τι σε επίπεδο κρατών-μελών. Σύμφωνα με τη νέα διατύπωση ορίζεται ότι στους τομείς που δεν υπάρχουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας όπως το περιβάλλον (τομέας συντρεχουσών αρμοδιοτήτων), η Κοινότητα λαμβάνει μέτρα μόνο στην περίπτωση που οι στόχοι δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη. Η νέα διατύπωση σύμφωνα με απόψεις νομικών (Ράντος, 1994) συρρικνώνει το κοινοτικό πεδίο δράσης στον περιβαλλοντικό τομέα υποβαθμίζοντας το ρόλο της και

παρέχει στα κράτη-μέλη αυξημένες αρμοδιότητες καθώς για την ανάληψη κοινοτικής δράσης θα πρέπει πρώτα να εξεταστεί η πλήρωση των κριτηρίων της αναγκαιότητας και της αποτελεσματικότητας.

Αναφορικά με το ζήτημα της επικουρικότητας, θα πρέπει να τονιστεί και η διένεξη που προέκυψε μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής στις αρχές της δεκαετίας του '90 σχετικά με την αρμοδιότητα λήψης περιβαλλοντικών μέτρων σε κοινοτικό επίπεδο και η οποία έλαβε σημαντικές διαστάσεις οδηγώντας τελικά σε συμβιβασμό βάσει του οποίου η Επιτροπή διατηρεί την αρμοδιότητα να προτείνει νομοθεσία, αλλά οι προτάσεις της θα πρέπει να συνοδεύονται με σχόλιο αναφορικά με την αρχή της επικουρικότητας (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) οδηγεί στην απλούστευση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και στην αντικατάσταση της διαδικασίας συνεργασίας από τη διαδικασία συναπόφασης, στην ανακήρυξη της αειφόρου ανάπτυξης ως θεμελιώδους αρχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών.

Αυτό που δεν μπορεί να παραβλέψει κανείς είναι ότι παρόλη την κινητικότητα που αναπτύσσεται διεθνώς και την διάνοιξη νέων δρόμων στην σύνδεση περιβαλλοντικών και αναπτυξιακών ζητημάτων και την στροφή που συντελείται προς την οικολογικοποίηση της περιβαλλοντικής πολιτικής, οι στόχοι της Κοινότητας σαφώς και παραμένουν πρωτίστως οικονομικοί και εντάσσονται στο πλαίσιο της εποχής που συγκροτούσε η πορεία προς την Νομισματική Ένωση και την οικονομική ολοκλήρωση (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

### **3.2.2.3 Η Λευκή Βίβλος του Delors (1994)**

Στις αρχές της δεκαετίας του '90, διεξαγόταν μια έντονη συζήτηση σχετικά με τη χρήση οικονομικών εργαλείων για τη ταυτόχρονη επίτευξη περιβαλλοντικών και κοινωνικών στόχων. Η Λευκή Βίβλος της «Μεγέθυνσης, Ανταγωνιστικότητας και Απασχόλησης» που συντάχθηκε με πρωτοβουλία του τότε προέδρου της Επιτροπής J.Delors, εκφράζει αυτό τον προβληματισμό, επιχειρώντας τη διασύνδεση δύο εκ των σημαντικότερων προβλημάτων στη Κοινότητα: την καταστροφή του περιβάλλοντος και την αύξηση της ανεργίας (Λουλούδης και Μπεόπουλος, 1995).

Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο, στο αναπτυξιακό μοντέλο της Κοινότητας, δεν γίνεται σωστή χρήση των παραγωγικών συντελεστών της εργασίας και των φυσικών

πόρων, με συνέπεια η υπερχρησιμοποίηση των φυσικών πόρων και η υποχρησιμοποίηση της εργασίας να οδηγούν σε ανεργία και καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος. Χαρακτηριστική ήταν η τότε εκτίμηση ότι το 70% των πόρων προερχόταν από την εργασία, το 18% από το κεφάλαιο και μόνο 12% από τη χρήση των φυσικών πόρων (Λουλούδης και Μπεόπουλος, 1995).

Συνεπώς, ζητούμενο αποτελούσε ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης, με στόχο την αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της χρήσης των φυσικών πόρων. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με την μετάθεση των φορολογικών βαρών από την εργασία προς τη χρήση των πόρων, που θα συντελούσε στη διόρθωση των τιμών και κατά συνέπεια θα λειτουργούσε ως κίνητρο για την εξοικονόμηση ενέργειας και φυσικών πόρων και την προώθηση της απασχόλησης (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Η πολιτική αυτή δεν ευδοκίμησε, αφενός λόγω της απροθυμίας των κρατών-μελών για εκχώρηση φορολογικών εξουσιών στην Κοινότητα, και αφετέρου λόγω των φόβων για μείωση της ανταγωνιστικότητας της Κοινότητας σε σχέση με τις Η.Π.Α και την Ιαπωνία, που δεν ήταν διατεθειμένες για τη χρήση τέτοιου είδους οικονομικών εργαλείων. (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007). Οι Η.Π.Α αντιπρότειναν τη χρήση εμπορεύσιμων αδειών για τον περιορισμό της ρύπανσης (Τσαντίλης, 2005), εργαλείο η χρήση του οποίου όπως θα φανεί στη συνέχεια, προωθήθηκε και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα με αφετηρία τις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν στα πλαίσια του Πρωτοκόλλου του Κιότο.

#### **3.2.2.4 Το πρωτόκολλο του Κιότο (1997)**

Η σύνοδος που διεξήχθη στο Κιότο της Ιαπωνίας το 1997 αποτέλεσε το επιστέγασμα μιας σειράς προσπαθειών για τη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση της Κλιματικής Αλλαγής. Λίγα χρόνια νωρίτερα, στη διάσκεψη του Ρίο, είχε υπογραφεί η Σύμβαση-Πλαίσιο για τις Κλιματικές Αλλαγές με στόχο την «σταθεροποίηση των συγκεντρώσεων των αερίων του θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα, σε επίπεδα τέτοια ώστε να προληφθούν επικίνδυνες επιπτώσεις στο κλίμα από τις ανθρώπινες δραστηριότητες».

Στο Κιότο στα πλαίσια της σύμβασης αυτής καθορίστηκε ένα νομικό εργαλείο για τον έλεγχο των εκπομπών, γνωστό και ως πρωτόκολλο του Κιότο. Το πρωτόκολλο του Κιότο εγκρίθηκε στις 10 Δεκεμβρίου 1997 και περιλαμβάνει δεσμευτικούς και



ποσοτικούς στόχους περιορισμού και μείωσης των αερίων που προκαλούν το φαινόμενο του θερμοκηπίου.

Τα συμβαλλόμενα μέρη δεσμεύονται να μειώσουν τις εκπομπές των αερίων του θερμοκηπίου τουλάχιστον κατά 5% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990 κατά τη διάρκεια της περιόδου 2008-2012. Τα κράτη-μέλη της Κοινότητας οφείλουν συλλογικά να μειώσουν τις εκπομπές των αερίων του θερμοκηπίου κατά 8% μεταξύ 2008 και 2012, ενώ μπορούν μεταξύ τους να συμφωνήσουν σε διαφορετικά επιμέρους ποσοστά μεταβολών των εκπομπών. Για την περίοδο που προηγείται του 2008, οι συμβαλλόμενοι δεσμεύονται στην επίτευξη προόδου όσον αφορά την πραγματοποίηση των δεσμεύσεων τους το αργότερο το 2005, ενώ το έτος 1995 μπορεί να θεωρηθεί ως έτος αναφοράς για τις εκπομπές CH<sub>4</sub>, PFC και SF<sub>6</sub> (Κορωναίος, 2009).

Πρέπει να επισημανθεί ότι το Πρωτόκολλο που εγκρίθηκε είναι λιγότερο φιλόδοξο από τους στόχους που πρότεινε η Κοινότητα για τη μείωση των εκπομπών κατά 15% για το έτος 2010, με ενδιάμεσο στάδιο 7,5% για το 2005. Η στάση της Κοινότητας σε σχέση με τα υπόλοιπα στρατόπεδα τα οποία δημιουργήθηκαν στα πλαίσια των διαπραγματεύσεων ήταν και η πιο φιλοπεριβαλλοντική, αφού ισχυρές χώρες (Η.Π.Α., Καναδάς, Ρωσία, Αυστραλία) αλλά και έντονα αναπτυσσόμενες χώρες (Κίνα, Ινδία) θέλησαν να προασπίσουν τα συμφέροντα τους, τα οποία και θεώρησαν ότι πλήττονται από τη λήψη αυστηρών μέτρων (Κορωναίος, 2009).

Η επίτευξη των στόχων επιχειρείται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μην επιβαρυνθεί η παγκόσμια οικονομία, και γι' αυτό το Πρωτόκολλο περιλαμβάνει τρεις ευέλικτους μηχανισμούς:

- την εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών
- το Μηχανισμό Καθαρής Ανάπτυξης (Clean Development Mechanism)
- την κοινή εφαρμογή

Ο πρώτος μηχανισμός προβλέπει την αγοραπωλησία δικαιωμάτων εκπομπών μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών (κράτη και επιχειρήσεις), ενώ οι άλλοι δύο βασίζονται σε προγράμματα έργων.

Η Κοινότητα επικύρωσε το Πρωτόκολλο το 2002<sup>13</sup> και το ενσωμάτωσε στην κοινοτική νομοθεσία μέσα από τις Οδηγίες 2003/87 και 2004/101, επιδιώκοντας την

---

<sup>13</sup> Απόφαση 2002/358/EK, EE L 130, 15.05.2002.

απόκτηση εμπειρίας πριν την έναρξη εφαρμογής του Πρωτοκόλλου το 2005. Σύμφωνα με την πρώτη Οδηγία καθιερώνεται ευρωπαϊκό σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου με στόχο την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση των δεσμεύσεων των κρατών-μελών και την αντιμετώπιση του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής. Τα κράτη-μέλη οφείλουν μέσα σε συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα να καταρτίσουν Εθνικά Σχέδια Κατανομής Δικαιωμάτων Εκπομπών (National Allocation Plan - NAP) στα οποία θα προσδιορίζεται η συνολική ποσότητα δικαιωμάτων εκπομπών από κάθε κράτος-μέλος κατά την πρώτη τριετία εφαρμογής (2005-2007), καθώς επίσης και η κατανομή ανά δραστηριότητα, ανά εγκατάσταση, η μεθοδολογία κατανομής και σειρά άλλων προβλέψεων.

Η Οδηγία 2004/101 είναι συμπληρωματική της 2003/87, σε μια προσπάθεια εξοικείωσης της Κοινότητας με τους ευέλικτους μηχανισμούς και επιτάχυνσης στην εφαρμογή τους, περιέχει τροποποιητικές διατάξεις επί της 2003/87, και θέτει τις βάσεις για την ανάπτυξη εντός της Κοινότητας μηχανισμών ίδιων με αυτούς που προβλέπει το Πρωτόκολλο του Κιότο.

Στόχος η συμμετοχή επιχειρήσεων που δρουν εντός της Κοινότητας σε προγράμματα εκτός αυτής (όπως προβλέπεται από τους ευέλικτους μηχανισμούς) που οδηγούν σε μειώσεις εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, με το όφελος που αυτό συνεπάγεται για τις συμμετέχουσες επιχειρήσεις.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι το ευρωπαϊκό σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών καθώς και η ανάπτυξη ευέλικτων μηχανισμών στο εσωτερικό της Κοινότητας, πριν ακόμα από την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου σε διεθνές επίπεδο, προκάλεσε αντιδράσεις αναφορικά με την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων δεδομένου του αυξημένου κόστους που συνεπάγεται η υιοθέτηση τέτοιων μηχανισμών. Σε κάθε περίπτωση αυτό που αναδείχθηκε από το Πρωτόκολλο του Κιότο και ότι ακολούθησε, ήταν η διακριτή και φιλοπεριβαλλοντική στάση της Κοινότητας που την τοποθέτησε στην πρωτοπορία των εξελίξεων σε παγκόσμιο επίπεδο στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής (Κορωναίος, 2009).

### **3.2.2.5 Η Οδηγία 92/43 για τα ενδαιτήματα**

Όπως προαναφέρθηκε, η Οδηγία 79/409 αποτέλεσε την πρώτη Οδηγία με οικολογικό, επιστημονικό υπόβαθρο. Η Οδηγία 92/43 για τα ενδαιτήματα, που ενσωμάτωσε την Οδηγία για τα πουλιά, έχει ως σκοπό «την προστασία της

βιολογικής ποικιλότητας, μέσω της διατήρησης των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας χλωρίδας και πανίδας στο έδαφος των κρατών-μελών» (άρθρο 2), και ουσιαστικά επεκτείνει την προστασία των ειδών και των οικολογικών ενδιαιτημάτων σε όλα τα ευρωπαϊκά βιολογικά είδη (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Σύμφωνα με την Οδηγία, συνίσταται ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο προστατευόμενων περιοχών, το επονομαζόμενο Natura 2000, στις οποίες επιτρέπονται μόνο οι ανθρώπινες δραστηριότητες που δεν είναι αντίθετες με τις απαιτήσεις προστασίας. Το δίκτυο αυτό περιλαμβάνει τις ζώνες ειδικής προστασίας που δημιουργήθηκαν με την 79/409 καθώς και τις ζώνες ειδικής προστασίας που δημιουργούνται με την 92/43 για τα υπόλοιπα βιολογικά είδη.

Το Natura 2000 αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της κοινοτικής πολιτικής για τη φύση και τη βιοποικιλότητα, και τονίζεται ότι για τη διατήρηση της άγριας ζωής σε βάθος χρόνου, θα πρέπει οι προστατευόμενες περιοχές να καταλαμβάνουν όσο το δυνατόν μεγαλύτερη έκταση, να υπάρχει σύνδεση μεταξύ τους και σε αυτές να περιλαμβάνεται το σύνολο των χαρακτηριστικών ενδιαιτημάτων μιας περιοχής (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη των παραπάνω στόχων είναι η συμμετοχή των κυβερνήσεων των κρατών-μελών στη διαδικασία επιλογής των προστατευόμενων περιοχών καθώς και του κοινού στη διαχείριση των περιοχών αυτών, αφού απαιτείται συνεργασία για την επιτυχή έκβαση της όλης προσπάθειας. Σήμερα, περίπου το 18% της έκτασης της Κοινότητας είναι ενταγμένο στο δίκτυο (Environment Policy Review, 2008) ενώ και η τελευταία διεύρυνση της Κοινότητας με την ένταξη Βουλγαρίας και Ρουμανίας σε αυτήν συνετέλεσε στην αύξηση της έκτασης του δικτύου Natura 2000 κατά 115000 km<sup>2</sup> (COM (2009) 304).

### **3.2.2.6 Η Οδηγία 2000/60 για τα νερά**

Η Οδηγία Πλαίσιο 2000/60 για τα νερά εγκαινιάζει μια νέα πολιτική στη διαχείριση των υδατικών πόρων. Αποτελεί μια καινοτόμο προσπάθεια προστασίας και διαχείρισης των υδατικών πόρων που την διακρίνει η ολιστική προσέγγιση, και προέκυψε ως επιστέγασμα μακρόχρονων συζητήσεων και διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών-μελών (Ανδρεαδάκης, 2008).

Διέπεται από μια «διαφορετική κουλτούρα», σύμφωνα με την οποία το νερό θεωρείται δημόσιο οικολογικό αγαθό και όχι εμπορικό προϊόν, αποτελεί

προστατευτέα κληρονομιά, σύμφωνα με την οποία απαιτείται ξεχωριστή μεταχείριση, ακόμη και αν αυτό είναι αντίθετο προς τους «νόμους» της ελεύθερης αγοράς. Οι θέσεις που εκφράζονται στο κείμενο της Οδηγίας θεωρούνται ως αρκετά προωθημένες και ταυτίζονται με οικολογικές απόψεις. Η «ιδιαιτερότητα» του νερού και κατά συνέπεια και της μεταχείρισης του έγκειται στη βιολογική του σημασία για τον άνθρωπο και τους έμβιους οργανισμούς, την ανισότητα στη χωροχρονική κατανομή του, καθώς και την εξάρτηση της ποιοτικής του κατάστασης από την ποσότητα (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Βασικός στόχος της Οδηγίας είναι η καλύτερη κατάσταση από πλευράς ποιότητας και ποσότητας των υδατικών πόρων, με βραχυπρόθεσμο στόχο την ανάσχεση στην περαιτέρω υποβάθμιση της ποιότητας των υδάτων, και μεσομακροπρόθεσμο, την επίτευξη καλής ποιότητας υδάτων στην Κοινότητα, ως το 2015, και το αργότερο ως το 2021 (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Κύριο χαρακτηριστικό της Οδηγίας είναι η χρήση της Λεκάνης Απορροής Ποταμού ως βασικής μονάδας για όλες τις ενέργειες σχεδιασμού καθώς και διαχειριστικής δράσης που αναφέρονται στο νερό (Μιμίκου, 2004), αναγνωρίζεται δηλαδή ότι το νερό έχει φυσικά και υδρολογικά όρια, όχι όμως πολιτικά και διοικητικά. Επίσης σημαντικές καινοτομίες είναι και η αναγνώριση των απαιτήσεων των οικοσυστημάτων σε νερό παράλληλα με τις ανθρώπινες χρήσεις καθώς επίσης και η επιβολή της αρχής της μη υποβάθμισης της οικολογικής ποιότητας (Χατζημπίρος, 2005). Άλλοι νεωτερισμοί πέραν της ολοκληρωμένης διαχείρισης των υδατικών πόρων σε επίπεδο λεκάνης απορροής αποτελούν η εφαρμογή τιμολογιακής πολιτικής στις διαφορετικές χρήσεις του νερού καθώς και η συμμετοχή του κοινού στη λήψη των αποφάσεων για τη διαχείριση των υδατικών πόρων.

Τα κύρια σημεία στα οποία μπορεί να συνοψίσει κανείς την Οδηγία είναι τα ακόλουθα (Μιμίκου, 2004):

- Προσδιορισμός λεκάνης απορροής ή συνόλου λεκανών απορροής με την μορφή υδρολογικής περιφέρειας και διοικητικές διευθετήσεις συγκρότησης αρμόδιας τοπικής αρχής και συντονισμού δράσεων
- Χαρακτηρισμός και συνολική περιγραφή της κατάστασης της υδρολογικής περιφέρειας και ανάλυση των πιέσεων και των επιπτώσεων στα συστήματα επιφανειακών και υπογείων υδάτων συμπεριλαμβανομένης και της οικονομικής ανάλυσης των χρήσεων νερού

- Εγκατάσταση και λειτουργία δικτύων παρακολούθησης της ποσοτικής και ποιοτικής κατάστασης υδάτων
- Κατάστρωση Διαχειριστικών Σχεδίων με τα απαραίτητα διαχειριστικά μέτρα για την επίτευξη των στόχων της Οδηγίας

Είναι σαφές ότι η διαχείριση των υδάτων σε επίπεδο λεκάνης απορροής απαιτεί μια διαφορετική διοικητική συγκρότηση που είναι ασύμβατη με τη σημερινή διοικητική διάρθρωση, καθώς επίσης και μια κοινωνία πολιτών με επίγνωση του ρόλου που διαδραματίζει, με ικανές και αποτελεσματικές παρεμβάσεις αλλά και διάθεση συνεργασίας. Απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή της Οδηγίας είναι και η υπέρβαση τοπικιστικών αντιλήψεων εκ μέρους όλων των φορέων για να καταστεί δυνατή και επιτυχής η αποκεντρωμένη διαχείριση που προβλέπεται.

Στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Οδηγίας θα πρέπει να επισημανθεί ο μακρύς χρονικός ορίζοντας για την υλοποίηση της, δείγμα μιας γενικότερης στροφής της Κοινότητας προς τον καθορισμό πιο μακροπρόθεσμων στόχων καθώς και το παράδοξο για μια ακόμη φορά της ανάγκης καθοδήγησης από την Επιτροπή (top-down) για την εφαρμογή μιας πολιτικής «από τα κάτω» (bottom-up) Η ανάγκη αυτή είναι αδήριτη λόγω της πληθώρας των δυσχερειών που παρουσιάζονται ως προς την εφαρμογή (απουσία διοικητικού πλαισίου σε επίπεδο λεκάνης, εμπλοκή φορέων με διαφορετικούς ρόλους και αρμοδιότητες, έλλειψη τεχνικών γνώσεων) (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Σε κάθε περίπτωση αποτελεί ένα στοίχημα που μπορεί να οδηγήσει και την Κοινότητα στην πρωτοπορία των διεθνών εξελίξεων στους υδατικούς πόρους με φωνές επιστημόνων να προτείνουν την Παγκόσμια εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Οδηγίας-Πλαίσιο για το Νερό, κάτι που αποτελεί αναμφισβήτητα μια ριζοσπαστική πρόταση (European Declaration for a New Water Culture, 2005).

### **3.2.2.7 Το Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1992-2001)**

Στο Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον<sup>14</sup> με τίτλο «Στόχος η αειφορία», εισάγεται ως νέο στοιχείο η αρχή της αειφορίας που καθορίζει αποφασιστικά το περιεχόμενο και την στοχοθέτηση του προγράμματος. Το χρονικό

---

<sup>14</sup> Ε.Ε C 138, 17.05.1993.

πλαίσιο δράσης του Προγράμματος αυτού αυξάνει σε σχέση με τα προηγούμενα αποτελώντας μια πρώτη ένδειξη της στροφής της κοινοτικής πολιτικής προς την υιοθέτηση στρατηγικών πιο μακροπρόθεσμου χρονικού ορίζοντα για την επίτευξη των στόχων.

Η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις άλλες πολιτικές αποτελεί το πρωταρχικό μέσο για την επίτευξη του στόχου της αειφορίας σε συνδυασμό με την αντικατάσταση της κλασσικής νομοθετικής προσέγγισης από μια πιο ευέλικτη, συμμετοχική προσέγγιση όλων των ενδιαφερόμενων μερών (κεντρική και τοπική πολιτική εξουσία, βιομηχανία, κοινωνία των πολιτών) μέσα σε ένα κλίμα αμοιβαίας υπευθυνότητας στην λήψη των μέτρων, γεγονός που προϋποθέτει αλλαγές σε κοινωνικά πρότυπα συμπεριφοράς.

Οι στοχεύσεις του προγράμματος είναι σε γενικές γραμμές οι ακόλουθες:

- Ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις άλλες πολιτικές με επιλογή πέντε τομέων- κλειδί που συγκροτούν τους τομείς προτεραιότητας και χαρακτηρίζονται από τις σημαντικές επιδράσεις που επιφέρουν στο περιβάλλον, καθώς και τον κομβικό τους ρόλο για την επίτευξη της «αειφορίας» και οι οποίοι είναι:
  - i. **γεωργία** (ανάπτυξη των γεωργικών περιοχών λαμβανομένων υπόψη των περιβαλλοντικών απαιτήσεων),
  - ii. **ενέργεια** (μείωση της κατανάλωσης ορυκτών καυσίμων, προαγωγή των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, βελτίωση ενεργειακής αποδοτικότητας),
  - iii. **βιομηχανία** (ολοκληρωμένη πολιτική προϊόντων)
  - iv. **μεταφορές** (ανάπτυξη των μέσων μαζικής μεταφοράς, τεχνολογικές βελτιώσεις, ποιότητα καυσίμων, συνετή διαχείριση υφιστάμενων υποδομών)
  - v. **τουρισμός** (προαγωγή ήπιων μορφών τουρισμού, ενημέρωση και ευαισθητοποίηση τουριστών σχετικά με περιβάλλον, διάχυση τουριστικής κίνησης)
- Διεύρυνση των διαθέσιμων εργαλείων άσκησης περιβαλλοντικής πολιτικής για την επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας, δεδομένης της διαπιστωμένης αδυναμίας της νομοθετικής προσέγγισης να αντιμετωπίσει την περιβαλλοντική υποβάθμιση σε σειρά περιβαλλοντικών θεμάτων αλλά και της αναγκαιότητας

ριζικών μεταβολών που απαιτούνται σε καταναλωτικά πρότυπα και συμπεριφορές. Τα μέτρα που προτείνονται για την επίτευξη αυτού του στόχου διακρίνονται στις ακόλουθες κατηγορίες:

- vi. Οικονομικά μέσα (φόροι, τέλη, εθελοντικές συμφωνίες κ.α) τα οποία λειτουργούν και ως κίνητρα ή αντικίνητρα για την αλλαγή προτύπων σε παραγωγή και κατανάλωση, επιχειρώντας την ενσωμάτωση του κόστους που προκαλείται στο περιβάλλον π.χ από την παραγωγή, διάθεση και κατανάλωση ενός προϊόντος στην τιμή του,
- vii. Χρηματοδοτικά μέσα (Διαρθρωτικά Ταμεία, Ταμείο Συνοχής, Πρόγραμμα LIFE) για την βελτίωση των περιβαλλοντικών υποδομών στα κράτη-μέλη με ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις χρηματοδοτικές πρακτικές,
- viii. Μέτρα ευαισθητοποίησης όπως, βελτίωση της παραγωγής και διάδοσης περιβαλλοντικών πληροφοριών, προαγωγή της έρευνας καθώς και της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης σε περιβαλλοντικά θέματα,
- ix. Νομοθετικά μέσα : Καλύτερη εφαρμογή και επιβολή της κοινοτικής νομοθεσίας με έμφαση στην βελτίωση του νομικού πλαισίου μέσω υιοθέτησης πιο ολοκληρωμένων προσεγγίσεων, απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών, χρήσης οδηγιών-πλαισίων και ενίσχυση της συνεργασίας με τα κράτη-μέλη για την εφαρμογή και τήρηση της κοινοτικής νομοθεσίας.

Πέραν αυτών των στοχεύσεων αξιοσημείωτη είναι η πρόθεση της Κοινότητας να αναβαθμίσει το ρόλο που διαδραματίζει στη παγκόσμια σκηνή ως προς τα θέματα περιβάλλοντος, με ανάληψη δράσης σε σειρά παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων όπως ατμοσφαιρική ρύπανση, οξίνιση εδαφών, διατήρηση βιοποικιλότητας, υποβάθμιση αστικού περιβάλλοντος, ρύπανση υδατικών πόρων και διαχείριση αποβλήτων.

Στην ενδιάμεση επανεξέταση του προγράμματος από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>15</sup> το 1995, μετά από τρία χρόνια εφαρμογής του, υπογραμμίζεται ότι παρόλα τα θετικά βήματα στην κατεύθυνση υλοποίησης των στόχων του προγράμματος παρατηρείται

---

<sup>15</sup> COM (95) 624 final.

καθυστέρηση στην μεταφορά και εφαρμογή των μέτρων από τα κράτη-μέλη καθώς και αδυναμία στο ζήτημα της χρήσης οικονομικών μέσων.

Στην τελική σφαιρική αξιολόγηση του προγράμματος από την Επιτροπή<sup>16</sup>, τα συμπεράσματα της οποίας αποτέλεσαν και τη βάση για την κατάρτιση του επόμενου προγράμματος, επισημαίνεται η πρόοδος που επιτεύχθηκε σε συγκεκριμένους τομείς όπως περιορισμός διασυνοριακής ατμοσφαιρικής ρύπανσης, βελτίωση της ποιότητας των υδάτων, σταδιακή κατάργηση των ουσιών που καταστρέφουν τη στοιβάδα του όζοντος, παράλληλα όμως εκφράζεται ανησυχία για την εφαρμογή του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου στα κράτη-μέλη.

Επίσης παρόλη τη συνειδητοποίηση της ανάγκης δραστηριοποίησης όλων των κοινωνικών φορέων στην οποία συνετέλεσε το πρόγραμμα, διαπιστώθηκε πολύ μικρή πρόοδος στην αλλαγή των προτύπων παραγωγής και κατανάλωσης, με τις προοπτικές να διαγράφονται ιδιαίτερα δυσοίωνες ως προς την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Παράλληλα επισημαίνεται η δυσχέρεια ως προς την πλήρη αξιολόγηση του προγράμματος, απόρροια αφενός της έλλειψης δεικτών και μηχανισμών ελέγχου και αφετέρου του χρόνου που απαιτείται για την εμφάνιση αποτελεσμάτων στις δράσεις που δρομολογήθηκαν από το πρόγραμμα.

### **3.2.2.8 Η Διαδικασία του Κάρντιφ (1998)**

Η ανάγκη για την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις άλλες κοινοτικές πολιτικές είχε αναγνωριστεί ήδη από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και επίσης καθοριζόταν και στο Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον ως στόχος προτεραιότητας.

Παρόλη την αναγνώριση όμως της περιβαλλοντικής προστασίας ως μιας από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για την Ευρώπη, επισημαινόταν η μέχρι τότε «κάθετη» προσέγγιση της Επιτροπής, που συνίστατο στην υιοθέτηση αποσπασματικών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και κατά συνέπεια μερική αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών θεμάτων.

Η σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Κάρντιφ (Ιούνιος 1998), υπήρξε ιστορικής σημασίας, γιατί οδήγησε στην διατύπωση της Στρατηγικής για την

---

<sup>16</sup> COM (1999) 543 final.



ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής σε όλες τις πολιτικές<sup>17</sup> (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Στο Κάρντιφ τίθεται το πλαίσιο για την κατάλληλη ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στις άλλες πολιτικές κυρίως μέσω:

- Ενσωμάτωσης του περιβάλλοντος σε όλες τις δράσεις των κοινοτικών θεσμικών οργάνων
- Αναθεώρησης των υφιστάμενων πολιτικών
- Εισαγωγής στρατηγικών για την ανάληψη δράσης σε συγκεκριμένους τομείς-κλειδί
- Καθορισμού δράσεων προτεραιότητας και μηχανισμού για την παρακολούθηση της εφαρμογής της στρατηγικής ενσωμάτωσης.
- Σύνταξης έκθεσης του Συμβουλίου για το επόμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βιέννης σχετικά με παραδείγματα επιτυχούς ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης στις άλλες πολιτικές στα κράτη-μέλη.
- Κοινής μελέτης από το Συμβούλιο, το Ευρωκοινοβούλιο και την Επιτροπή για την ανάπτυξη μηχανισμών για την εφαρμογή αυτών των κατευθυντήριων γραμμών και την παρακολούθηση της εφαρμογής τους.

Αναγνωρίζεται επίσης ότι η ενσωμάτωση αποτελεί μια πρόκληση με μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα επίτευξης και αναφέρονται οι βραχυπρόθεσμοι στόχοι προτεραιότητας που είναι η Agenda 2000<sup>18</sup> και το Πρωτόκολλο του Κιότο.

### **3.2.3 Η «νέα προσέγγιση» (2001-)**

#### **3.2.3.1 Η «Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση»**

Η έκδοση της «Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση»<sup>19</sup> το 2001 σηματοδοτεί την αφετηρία μιας «νέας εποχής», κατά την οποία κορυφώνονται οι συζητήσεις γύρω από το ρόλο κράτους, αγοράς και κοινωνικών εταίρων στα θέματα προστασίας περιβάλλοντος και κριτικάρεται έντονα η μέχρι τότε νομοθετική προσέγγιση που επιβάλλεται εκ των άνω.

---

<sup>17</sup> COM (1998) 333.

<sup>18</sup> Το Agenda 2000 είναι ένα πρόγραμμα δράσης με βασικούς στόχους την ενίσχυση των κοινοτικών πολιτικών και τη χάραξη ενός νέου δημοσιονομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την περίοδο 2000-2006, λαμβάνοντας υπόψη την προοπτική της διεύρυνσης.

<sup>19</sup> COM (2001) 428.

Συγκεκριμένα επισημαίνεται μια σειρά αδυναμιών, όπως πλημμελής εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, μεγάλος αριθμός νομοθετικών ρυθμίσεων, καθυστερήσεις στη μεταφορά Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο, που αποδίδονται στην κλασσική νομοθετική κοινοτική προσέγγιση και υποστηρίζεται η ανάγκη συμμετοχής όλων των ενδιαφερόμενων μερών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Αναλυτικότερα, στο έγγραφο αυτό, τονίζεται καταρχήν η αναγκαιότητα προσέγγισης Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και πολιτών και επισημαίνεται ότι βάση της καλής διακυβέρνησης αποτελούν οι ακόλουθες αρχές:

- **Διαφάνεια** (σημασία στην κοινοποίηση των αποφάσεων)
- **Συμμετοχή** (πολιτών σε εκπόνηση και υλοποίηση πολιτικών)
- **Ευθύνη** (ανάληψη ρόλου που αναλογεί σε κάθε συντελεστή)
- **Αποτελεσματικότητα** (λήψη αποφάσεων στο ανάλογο επίπεδο και παραγωγή απαιτούμενων αποτελεσμάτων)
- **Συνοχή** (εξασφάλιση συνοχής στις κοινοτικές πολιτικές)

Προτείνονται τέσσερις μεγάλες αλλαγές για την μεταρρύθμιση της διακυβέρνησης στην Κοινότητα, και είναι:

- Μεγαλύτερη συμμετοχή των εμπλεκόμενων συντελεστών
- Βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων
- Συμβολή στη Παγκόσμια Διακυβέρνηση
- Επαναπροσδιορισμός της Στρατηγικής των θεσμικών οργάνων

([http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/110109\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_el.htm))

Ο πρώτος στόχος συνδέεται με την αρχή της διαφάνειας, την προσέγγιση των πολιτών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, την ευελιξία των κοινοτικών πολιτικών σε συνάρτηση με τις ιδιαίτερες τοπικές συνθήκες, την ενίσχυση του ρόλου των ΜΚΟ καθώς και την ενίσχυση της διαδικασίας διαβούλευσης.

Για την βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων προτείνεται συνδυασμός μέσω πολιτικής για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων και επισημαίνεται μεταξύ άλλων ότι πρέπει να γίνεται σωστή επιλογή μεταξύ ενός νομοθετικού και ενός λιγότερο δεσμευτικού μέσου, και όπου οι νομοθετικές ρυθμίσεις κρίνονται αναγκαίες να καθορίζεται το πλέον κατάλληλο νομοθετικό μέσο. Συγκεκριμένα προτείνεται η

επιλογή είτε Οδηγιών-πλαίσιο είτε Κανονισμών αντί των συμβατικών Οδηγιών. Η χρήση των Κανονισμών θεωρείται κατάλληλη για περιπτώσεις άμεσης διαχείρισης δεδομένου κινδύνου (π.χ. απειλή δημόσιας υγείας), ενώ οι Οδηγίες-πλαίσιο πρέπει να χρησιμοποιούνται όταν επιδιώκεται μεγάλη ευελιξία ως προς την εφαρμογή από τα κράτη-μέλη (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Επίσης προτείνεται η μείωση του όγκου της κοινοτικής νομοθεσίας και η απλούστευση της, και για την καλύτερη εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο η Λευκή Βίβλος προτείνει την ανταλλαγή ορθών πρακτικών μεταξύ των κρατών-μελών και την δημιουργία συντονιστικών μηχανισμών εντός αυτών.

### 3.2.3.2 Η στρατηγική της Λισσαβόνας και η «Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού»

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας (Μάρτιος 2000) οι αρχηγοί των κρατών-μελών της Κοινότητας θέσπισαν μια στρατηγική, τη λεγόμενη «στρατηγική της Λισσαβόνας», με στόχο να καταστεί η Κοινότητα μέχρι το 2010, «η πιο ανταγωνιστική, βασισμένη στη γνώση, οικονομία στον κόσμο, ικανή για αειφόρο ανάπτυξη, με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή».

Παρατηρούμε ότι σύμφωνα με τον ορισμό η αειφόρος ανάπτυξη ορίζεται κυρίως με οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007), και η στρατηγική αυτή, η οποία και αναπτύχθηκε περαιτέρω στο πλαίσιο πολλών Ευρωπαϊκών Συμβουλίων που ακολούθησαν βασίστηκε αρχικά στους εξής πυλώνες:

- Ένα **οικονομικό πυλώνα** που πρέπει να ετοιμάσει τη μετάβαση προς μια ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης, με έμφαση στην ανάγκη συνεχούς προσαρμογής στις εξελίξεις της κοινωνίας της πληροφορίας,
- Έναν **κοινωνικό πυλώνα** που πρέπει να επιτρέψει τον εκσυγχρονισμό του κοινωνικού μοντέλου μέσω επενδύσεων σε ανθρώπινους πόρους και καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, όπου με επενδύσεις στους τομείς κατάρτισης και εκπαίδευσης τα κράτη-μέλη οφείλουν να διευκολύνουν τη μετάβαση στην οικονομία της γνώσης.

([http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon\\_strategy\\_el.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_el.htm))

Εδώ πρέπει να τονιστεί ότι στους δύο αυτούς πυλώνες, προστέθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Gothenburg (Ιούνιος 2001) και ένας τρίτος, ο **περιβαλλοντικός πυλώνας**, ο οποίος στοχεύει στην «αποσύνδεση» της οικονομικής ανάπτυξης από την αυξημένη κατανάλωση φυσικών πόρων.

Για την επίτευξη των στόχων που θεσπίστηκαν αποφεύγονται οι ανελαστικές νομοθετικές ρυθμίσεις και εισάγονται νέες διαδικασίες όπως η «ανοικτή μέθοδος συντονισμού» ή υβριδικές μέθοδοι που συνδυάζουν τα νομοθετικά μέτρα με τις εθελοντικές συμφωνίες και την αυτορύθμιση (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Ειδικότερα, η «ανοικτή μέθοδος συντονισμού» (ΑΜΣ), που έχει οριστεί και ως μέσο της στρατηγικής της Λισσαβώνας παρέχει ένα νέο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών με αντικείμενο τη σύγκλιση των εθνικών πολιτικών για την επίτευξη κοινών στόχων, στο οποίο:

- Η Κοινότητα καθορίζει στόχους και ορίζει τις κατευθυντήριες γραμμές για την επίτευξη των στόχων (έχει δηλαδή καθαρά συντονιστικό ρόλο), ενώ πρέπει να τονιστεί ότι οι στόχοι αυτοί δεν είναι νομικά δεσμευτικοί.
- Τα κράτη-μέλη λαμβάνουν υπόψη τους κοινοτικούς στόχους, τους προσαρμόζουν σε εθνικούς, γίνεται ανταλλαγή απόψεων ανάμεσα στα κράτη-μέλη και αναδεικνύονται οι καλύτερες πρακτικές (best practices).
- Ακολουθεί ποσοτικοποίηση στόχων και καταγραφή επιτυχιών ανά χώρα και περιφέρεια.
- Γίνεται αξιολόγηση των επιτευγμάτων και εξέταση από Ειδική Συμβουλευτική Επιτροπή.

Τέλος, βασικό στοιχείο της όλης διαδικασίας αποτελεί η συνεχής παρακολούθηση και αξιολόγηση όλων των σταδίων υλοποίησης των μέτρων (Υφαντόπουλος, 2007).

### 3.2.3.3 Η Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Gothenburg (Ιούνιος 2001), τέθηκαν οι βάσεις της Στρατηγικής για την Αειφόρο Ανάπτυξη<sup>20</sup>, με την προσθήκη της περιβαλλοντικής διάστασης της αειφορίας στην Στρατηγική της Λισσαβώνας και την τοποθέτηση της ως ισότιμης συνιστώσας μαζί με τις ήδη προϋπάρχουσες, την οικονομική και την κοινωνική (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

---

<sup>20</sup> COM (2001) 264.

Αποτελεί δηλαδή συμπληρωματική στρατηγική της Στρατηγικής της Λισσαβόνας και σχεδιάστηκε για να λειτουργήσει ως καταλύτης ως προς την αλλαγή κοινωνικών συμπεριφορών, προτύπων και νοοτροπιών. Βασίζεται σε μια πλειάδα κατευθυντήριων αρχών : προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών, δημοκρατική κοινωνία, συμμετοχή των πολιτών, συμμετοχή των επιχειρηματιών και των κοινωνικών εταίρων, πολιτική συνοχή, πολιτική ενσωμάτωση, βέλτιστες τεχνολογίες, προληπτική δράση και ο ρυπαίνων πληρώνει.

([http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development))

Στην στρατηγική αναγνωρίζονται επτά τομείς στους οποίους πρέπει να αναληφθεί δράση για την υλοποίηση του βασικού στόχου της στρατηγικής που συνίσταται στην «αποσύνδεση» της οικονομικής ανάπτυξης από την αυξημένη κατανάλωση φυσικών πόρων, και οι οποίοι είναι : κοινωνικός αποκλεισμός, κλιματική αλλαγή και ενέργεια, μεταφορές, παραγωγή και κατανάλωση, φυσικοί πόροι, υγεία και παγκόσμια αειφορία.

Για παράδειγμα, αναφέρεται ως ειδικός μακροπρόθεσμος στόχος ο περιορισμός της κλιματικής αλλαγής και των συνεπειών της με την εκπλήρωση των δεσμεύσεων που αναλήφθηκαν στα πλαίσια του Πρωτοκόλλου του Κιότο και καθορίζονται επιμέρους στόχοι. Επίσης στον τομέα των μεταφορών, τονίζεται η ανάγκη αποσύνδεσης της οικονομικής ανάπτυξης από την αύξηση στις μεταφορές και προτείνονται τρόποι για την επίτευξη του στόχου αυτού, ενώ και για τον στόχο της προώθησης βιώσιμων προτύπων παραγωγής και κατανάλωσης, επαναλαμβάνεται η ανάγκη αποσύνδεσης της οικονομικής ανάπτυξης από την περιβαλλοντική υποβάθμιση.

Για την επίτευξη αυτών των στόχων προτείνεται σειρά «οριζόντιων» μέσων όπως:

- Χρήση μέσων που βασίζονται στη λειτουργία της αγοράς (market-based instruments) έτσι ώστε στις τιμές των προϊόντων ή των υπηρεσιών να ενσωματώνεται το εξωτερικό κόστος (οικονομικό, κοινωνικό, περιβαλλοντικό) που προκύπτει από την χρήση φυσικών πόρων και ενέργειας, με στόχο την αλλαγή σε καταναλωτικές πρακτικές και την συνεπαγόμενη χαμηλότερη εκροή ρύπων.
- Εκπαίδευση και κατάρτιση για την αλλαγή αντιλήψεων και ενίσχυση της περιβαλλοντικής έρευνας και τεχνολογίας με συνεργασία Πανεπιστημίων, ερευνητικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων.

Συμπερασματικά, η Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη εστιάζει στην προώθηση παραγωγικών και καταναλωτικών προτύπων συμβατών με την αρχή της αειφορίας, την εσωτερίκευση του κόστους και την ενίσχυση της περιβαλλοντικής έρευνας και τεχνολογίας, αποβλέποντας στην επίτευξη των κύριων στόχων της που είναι η οικονομική ευημερία, η κοινωνική ισορροπία και η προστασία του περιβάλλοντος (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Στην πράξη όμως, προτεραιότητα δίνεται κυρίως στην οικονομική διάσταση της αειφορίας, αφού σύμφωνα με τις καθιερωμένες αντιλήψεις αποτελεί προϋπόθεση για την επίτευξη της κοινωνικής ισορροπίας και της προστασίας του περιβάλλοντος.

#### **3.2.3.4 Η Παγκόσμια Διάσκεψη για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (2002)**

Η Παγκόσμια Διάσκεψη για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (World Summit on Sustainable Development-WSSD) διεξήχθη στο Johannesburg της Ν.Αφρικής το 2002, με στόχο την αποτίμηση των αποτελεσμάτων της Διάσκεψης του Ρίο και την δημιουργία συγκεκριμένου σχεδίου υλοποίησης της Agenda 21. Αποτέλεσε τη μεγαλύτερη διάσκεψη την οποία έχουν οργανώσει μέχρι σήμερα τα Ηνωμένα Έθνη από πλευράς συμμετεχόντων κρατών, αρχηγών κρατών, μη κυβερνητικών οργανώσεων με τον αριθμό των συνέδρων να υπερβαίνει τις 40000. ([http://www.mfa.gr/.../International Conference/](http://www.mfa.gr/.../InternationalConference/)).

Οι διαπραγματεύσεις πραγματοποιήθηκαν με διαμορφωμένους συνασπισμούς κρατών. Η Κοινότητα αποτέλεσε ένα πόλο πίεσης προς πιο φιλοπεριβαλλοντικές προσεγγίσεις και ανάληψη συγκεκριμένων δεσμεύσεων, με άλλους ισχυρούς πόλους, την ομάδα των αναπτυσσόμενων χωρών (G77 και Κίνα) που άσκησε πίεση προς την κατεύθυνση δέσμευσης περαιτέρω χρηματοδοτήσεων από πλευράς αναπτυγμένων χωρών και άρσης δασμών επί των προϊόντων τους, και τα πλουσιότερα εκ των ανεπτυγμένων κρατών εκτός Κοινότητας (Ιαπωνία, Η.Π.Α, Καναδάς, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία) να επιχειρούν την αποφυγή δεσμεύσεων και σε κάποιες περιπτώσεις την επαναδιαπραγμάτευση πρότερων κερκτημένων.

Η Διάσκεψη ασχολήθηκε και με άλλα ζητήματα όπως η παγκοσμιοποίηση, η καταπολέμηση της φτώχειας, η σύνδεση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του φυσικού περιβάλλοντος, και η διασύνδεση των τριών πυλώνων της βιώσιμης ανάπτυξης, δηλαδή του οικονομικού, του κοινωνικού και του περιβαλλοντικού ([http://www.mfa.gr/.../ InternationalConference/](http://www.mfa.gr/.../InternationalConference/)).

Η Κοινότητα οδηγήθηκε στην Διάσκεψη έχοντας ήδη υιοθετήσει την Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη το 2001. Παρουσιάστηκε έτοιμη για την θέσπιση φιλόδοξων ποσοτικά στόχων και χρονοδιαγραμμάτων για την υλοποίησή τους και στην κατεύθυνση αυτή παρουσίασε δύο σημαντικές πρωτοβουλίες παγκόσμιας εμβέλειας (Type II Partnership Initiatives) για το Νερό και την Ενέργεια (EU Water Initiative, EU Energy Initiative) απευθυνόμενες στο σύνολο του αναπτυσσόμενου κόσμου (<http://ec.europa.eu/environment/wssd/>).

Τα αποτελέσματα της Διάσκεψης περιέχονται στα κείμενα του Σχεδίου Εφαρμογής και της Πολιτικής Διακήρυξης. Το Σχέδιο Εφαρμογής περιλαμβάνει τις αποφάσεις στα υπό διαπραγμάτευση ζητήματα, ενώ η Πολιτική Διακήρυξη υπογραμμίζει την πολιτική βούληση των κρατών για την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και την ενσωμάτωση της σε όλες τις πολιτικές τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο ([http://www.mfa.gr/.../International\\_Conference/](http://www.mfa.gr/.../International_Conference/)).

Οι απόψεις για την επιτυχία ή όχι της Διάσκεψης αυτής δίστανται. Τμήμα της διεθνούς κοινότητας θεώρησε ότι κατέληξε σε γενικόλογα κείμενα, με την περιβαλλοντική διάσταση της βιώσιμης ανάπτυξης να υποβαθμίζεται έναντι των θεμάτων του εμπορίου που κυριάρχησαν. Άλλο τμήμα της διεθνούς Κοινότητας θεώρησε ότι η Διάσκεψη ήταν επιτυχής, καθώς προώθησε την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης σε όλες τις πολιτικές, τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Από πλευράς κοινοτικής πολιτικής, και σε επίπεδο διεθνών σχέσεων, επιτεύχθηκε μεγαλύτερη προσέγγιση με τις αναπτυσσόμενες χώρες με την προώθηση θεμάτων όπως διατήρηση και αναβάθμιση του ρόλου του UNEP<sup>21</sup>, βιώσιμα πρότυπα παραγωγής και κατανάλωσης καθώς και σε άλλους επιμέρους στόχους ([http://ec.europa.eu/environment/wssd/johannes\\_achievements\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/wssd/johannes_achievements_en.htm)).

### **3.2.3.5 Το Έκτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (2003-2012)**

Το Έκτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον<sup>22</sup> με τον τίτλο «Περιβάλλον 2010 - Το μέλλον μας, η επιλογή μας», αποτελεί το πλαίσιο της κοινοτικής περιβαλλοντικής

---

<sup>21</sup> United Nations Environment Programme. Πρόκειται για το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον που δημιουργήθηκε το 1972 με έδρα το Ναϊρόμπι της Κένυα. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Σαμώτης, 2002.

<sup>22</sup> Απόφαση 1600/2002/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2002 για τη θέσπιση του έκτου κοινοτικού προγράμματος δράσης για το περιβάλλον, E.E L 242, 10.09.2002

πολιτικής για την χρονική περίοδο από το 2003 έως το 2012. Βασίστηκε στα συμπεράσματα της Έκθεσης που συντάχθηκε κατά την σφαιρική αξιολόγηση του Πέμπτου Προγράμματος, και συγκεκριμένα στις ελλείψεις που επισημάνθηκαν στην εφαρμογή του, καθώς και στην αναγκαιότητα επίλυσης νέων ζητημάτων που είχαν εν τω μεταξύ προκύψει, μέσα σε ένα ευρύτερο πλαίσιο μιας διευρυμένης Κοινότητας.

Ουσιαστική διαφορά σε σχέση με τα προηγούμενα προγράμματα αποτελεί το γεγονός ότι εγκρίθηκε με «συναπόφαση» της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, ενώ τα προηγούμενα είχαν καταρτιστεί από την Επιτροπή με απόφαση του Συμβουλίου. Το ουσιώδες της διαφοράς έγκειται στην μερική άρση του «δημοκρατικού ελλείματος» της Κοινότητας που προκύπτει από την ισότιμη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην έγκριση του (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Ήδη από την τελική αξιολόγηση του Πέμπτου Προγράμματος εκφράζεται ρητά η πρόθεση το Έκτο Πρόγραμμα ν' αποτελέσει έναν από τους πυλώνες μιας συνολικής κοινοτικής στρατηγικής για την αειφόρο ανάπτυξη που θα καλύπτει περιβαλλοντικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αλληλοενισχύονται. Επισημαίνεται η ανάγκη μετασχηματισμού της αυστηρά κανονιστικής προσέγγισης και η αντικατάσταση της από μια στρατηγική προσέγγιση που οφείλει να αξιοποιήσει εργαλεία και μέτρα, ώστε να επιδράσει στη λήψη αποφάσεων στη βιομηχανία, τη διοίκηση και τη κοινωνία με απώτερο στόχο την αποσύνδεση της περιβαλλοντικής υποβάθμισης από την οικονομική μεγέθυνση.

#### **α. Στρατηγικές κατευθύνσεις 6<sup>ου</sup> Προγράμματος**

Στα πλαίσια αυτά, καθορίζονται γενικές στρατηγικές κατευθύνσεις και απουσιάζουν οι λεπτομερείς ποσοτικοί στόχοι, στοιχείο που αποτελεί καινοτομία σε σχέση με τα προηγούμενα προγράμματα (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007). Οι πέντε πρωταρχικοί άξονες στρατηγικής δράσης που προτείνονται είναι οι ακόλουθοι:

- Βελτίωση στην εφαρμογή της ισχύουσας περιβαλλοντικής νομοθεσίας
- Ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στις άλλες πολιτικές
- Συνεργασία με την αγορά (εθελοντικές συμφωνίες, ολοκληρωμένη πολιτική προϊόντων) για την επίτευξη βιώσιμων προτύπων παραγωγής και κατανάλωσης



- Ενεργός συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής
- Συνεκτίμηση του περιβάλλοντος στο χωροταξικό σχεδιασμό ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/))

Για κάθε ένα από τους παραπάνω άξονες προτείνονται ειδικές δράσεις. Ειδικότερα, οι δράσεις που προτείνονται για την βελτίωση της εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας είναι:

- Υποστήριξη δικτύου IMPEL<sup>23</sup> και επέκταση του σε υποψήφιες προς προσχώρηση στη Κοινότητα χώρες.
- Εκπόνηση εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή περιβαλλοντικής νομοθεσίας.
- Γνωστοποίηση αποτελεσμάτων από την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.
- Βελτίωση προτύπων περιβαλλοντικού ελέγχου.
- Καταπολέμηση περιβαλλοντικού εγκλήματος.
- Διασφάλιση της εφαρμογής με προσφυγές στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

Για την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις άλλες πολιτικές προτείνεται:

- Η ανάπτυξη δεικτών για τον αποτελεσματικό έλεγχο της διαδικασίας ενσωμάτωσης
- Η δημιουργία συμπληρωματικών μηχανισμών ενσωμάτωσης
- Η έμπρακτη εφαρμογή των συναφών διατάξεων της Συνθήκης

Για την επίτευξη ευρύτερης και αποτελεσματικότερης συνεργασίας με την αγορά προτείνεται μεταξύ άλλων:

- Η προώθηση της εφαρμογής του κοινοτικού συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης (EMAS) και παρότρυνση προς τις επιχειρήσεις για σεβασμό των περιβαλλοντικών απαιτήσεων

---

<sup>23</sup> Το IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of European Law) είναι ένα δίκτυο πληροφοριών των κρατών-μελών σε συνεργασία με την Επιτροπή, σχετικά με την εφαρμογή και την επιβολή της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

- Εκπόνηση ολοκληρωμένης πολιτικής προϊόντων και ενθάρρυνση των εθελοντικών συμφωνιών για την ρύθμιση περιβαλλοντικών θεμάτων
- Προώθηση της χρήσης οικολογικών σημάτων και θέσπιση νομοθεσίας για την περιβαλλοντική ευθύνη
- Πολιτική δημοσίων συμβάσεων με σεβασμό στο περιβάλλον
- Για την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής προτείνεται:
- Πληρέστερη και ποιοτικότερη ενημέρωση των πολιτών σχετικά με περιβαλλοντικά ζητήματα
- Παροχή βοήθειας προς τους πολίτες έτσι ώστε να μπορούν να μετρούν και να βελτιώνουν τις περιβαλλοντικές τους επιδόσεις

Τέλος, για την συνεκτίμηση του περιβάλλοντος στον χωροταξικό σχεδιασμό προτείνεται μια σειρά μέτρων όπως:

- Ενσωμάτωση του χωροταξικού σχεδιασμού που σέβεται το περιβάλλον στην περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας (π.χ μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων)
- Καλύτερη εφαρμογή της Οδηγίας για την μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων
- Προαγωγή των αγροπεριβαλλοντικών μέτρων στα πλαίσια της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ), για την μείωση των πιέσεων στο περιβάλλον που υφίσταται η ύπαιθρος
- Ενσωμάτωση της αειφορίας στην τουριστική πολιτική
- Ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών-μελών, σχετικά με τον περιβαλλοντικά ορθό χωροταξικό σχεδιασμό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό, για την μείωση των πιέσεων που υφίσταται το αστικό περιβάλλον  
(Πηγή: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/))

## **β. Προτεραιότητες 6<sup>ου</sup> Προγράμματος**

Στο πρόγραμμα καθορίζονται τέσσερις τομείς προτεραιότητας στους οποίους κρίνεται αναγκαίο να εστιάσει η Κοινότητα τη δράση της και οι οποίοι είναι: **κλιματική αλλαγή, φύση και βιοποικιλότητα, περιβάλλον και υγεία, φυσικοί**

**πόροι και απόβλητα.** Στη συνέχεια ακολουθεί αναφορά για κάθε άξονα προτεραιότητας ξεχωριστά με την παράθεση των προτεινόμενων στόχων και μέτρων.

#### **D) Κλιματική αλλαγή**

Στο άρθρο 2 του προγράμματος επισημαίνεται ότι η αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών συνιστά την μεγαλύτερη πρόκληση της επόμενης δεκαετίας και τίθεται ο στόχος της σταθεροποίησης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου σε τέτοια επίπεδα ώστε να μην προκαλείται τεχνητή (ανθρωπογενής) κλιματική μεταβολή.

Ο μακροπρόθεσμος στόχος είναι ο περιορισμός της αύξησης της θερμοκρασίας στους +2°C, γεγονός που προϋποθέτει συγκέντρωση του CO<sub>2</sub> στην ατμόσφαιρα κάτω των 550 ppm. Σε ακόμα πιο μακροπρόθεσμο ορίζοντα εκτιμάται ότι είναι δυνατό να απαιτηθεί και μείωση των εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου κατά 70 % σε σχέση με τα επίπεδα του 1990.

Σε βραχυπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα ζητούμενο αποτελεί η επίτευξη των δεσμεύσεων που αναλήφθηκαν στα πλαίσια του Πρωτοκόλλου του Κιότο (μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, το αργότερο μέχρι το 2012, κατά 8% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990), ενώ επισημαίνεται και η ανάγκη διεθνούς αποτελεσματικής συμφωνίας ικανής να οδηγήσει σε μείωση εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 20 - 40% το 2020 σε σχέση με τα επίπεδα του 1990.

Για την επίτευξη των σκοπών που προαναφέρθηκαν αναφέρονται οι ακόλουθες δράσεις προτεραιότητας:

- ενσωμάτωση των στόχων που αφορούν την κλιματική αλλαγή στις άλλες κοινοτικές πολιτικές, ιδιαίτερα στον τομέα της ενέργειας και των μεταφορών. Ειδικότερα, στον ενεργειακό τομέα τονίζεται η ανάγκη ενθάρρυνσης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, με τουλάχιστον 12% της συνολικής ενέργειας που καταναλώνεται και 22% της συνολικής ενέργειας που παράγεται (μέχρι το 2010) να προέρχονται από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ενώ ενθαρρύνεται και η συμπαραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και θερμότητας με στόχο να αποτελέσει το 18% της συνολικής μεικτής παραγωγής ενέργειας μέχρι το 2012. Στον τομέα των μεταφορών θα πρέπει η οικονομική μεγέθυνση να αποσυνδεθεί από τη ζήτηση για μεταφορές και να ενθαρρυνθεί η χρήση «καθαρότερων» μέσων μεταφοράς.

- χρήση κατάλληλων μέσων όπως φορολογικά μέτρα για την αποτελεσματικότερη χρήση της ενέργειας, εθελοντικές συμφωνίες με την βιομηχανία, ανάπτυξη συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής ρύπων σε πανευρωπαϊκή κλίμακα
- ενημέρωση των πολιτών σχετικά με την κλιματική αλλαγή και τον αντίκτυπο αυτής και βελτίωση της έρευνας και της καινοτομίας στο πεδίο της κλιματικής αλλαγής

## II) Φύση και βιοποικιλότητα

Στόχος στον τομέα αυτό είναι η προστασία και αποκατάσταση της λειτουργίας των φυσικών συστημάτων κυρίως μέσω της πλήρους υλοποίησης του δικτύου Natura 2000 και η ανάσχεση της απώλειας της βιοποικιλότητας στην Κοινότητα αλλά και παγκοσμίως το αργότερο έως το 2010.

Για την επίτευξη αυτού του στόχου προτείνεται μια σειρά δράσεων όπως: επέκταση του δικτύου Natura 2000 στα ενάλια και παράκτια ενδιαιτήματα με στόχο την προστασία και την αποκατάσταση τους, καλύτερη εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αναφορικά με τα ύδατα και τον αέρα, χάραξη κοινοτικής στρατηγικής για την προστασία των εδαφών, ενσωμάτωση της φύσης και της βιοποικιλότητας στην εμπορική πολιτική και την πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας και προώθηση συστήματος σήμανσης, ελέγχου και ανιχνευσιμότητας των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών.

## III) Περιβάλλον και υγεία

Στον τομέα αυτό βασικός στόχος είναι η επίτευξη τέτοιας ποιότητας του περιβάλλοντος ώστε να μην τίθεται σε κίνδυνο η δημόσια υγεία, ούτε να υφίσταται αρνητικές επιδράσεις. Έμφαση δίνεται στην ποιότητα του νερού και του αέρα με στόχο την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ποιότητας μέχρι το 2012, καθώς επίσης και στην μείωση του θορύβου.

Ειδικότερα προτείνονται: καθορισμός προτεραιοτήτων για το περιβάλλον και την υγεία σε άλλες πολιτικές αλλά και στη νομοθεσία για ύδατα, αέρα, απόβλητα και έδαφος, έκδοση και εφαρμογή οδηγίας για το θόρυβο, χάραξη στρατηγικής για την

ατμοσφαιρική ρύπανση, υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών για τη χρήση φυτοφαρμάκων, κατάργηση έως το 2020 των ανασφαλών μεθόδων στην παραγωγή και χρήση χημικών ουσιών.

#### **IV) Διαχείριση των φυσικών πόρων και των αποβλήτων**

Στο πρόγραμμα ορίζεται ότι η διαχείριση των φυσικών πόρων και των αποβλήτων πρέπει να γίνεται έτσι ώστε, οι πιέσεις να μην υπερβαίνουν τη φέρουσα ικανότητα του περιβάλλοντος και γι'αυτό θα πρέπει να υπάρξει αποσύνδεση της οικονομικής μεγέθυνσης από τη χρήση των φυσικών πόρων αλλά και την παραγωγή αποβλήτων. Ειδικότερα για τα απόβλητα στόχος είναι η μείωση κατά 20% έως το 2010 και κατά 50% έως το 2050.

Κατόπιν προτείνεται, μεταξύ άλλων, η ανάληψη δράσης για :

- χάραξη στρατηγικής για βιώσιμη διαχείριση των πόρων
- χάραξη στρατηγικής για την ανακύκλωση των αποβλήτων
- κατάργηση επιδοτήσεων που προάγουν την υπέρμετρη εκμετάλλευση των φυσικών πόρων και φορολόγηση της χρήσης τους
- επένδυση στην πρόληψη, τόσο ως προς την ποσότητα όσο και ως προς την ποιότητα των αποβλήτων

#### **γ. Θεματικές στρατηγικές 6<sup>ου</sup> Προγράμματος**

Το Πρόγραμμα πέρα από τους τομείς προτεραιότητας με τις επιμέρους στοχεύσεις που προαναφέρθηκαν, προέβλεπε και την κατάρτιση επτά «Θεματικών Στρατηγικών» έως τα τέλη του 2005 για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος. Αυτές θα πρέπει να αναπτύσσονται σε συνεννόηση με τα ενδιαφερόμενα μέρη (μη κυβερνητικές οργανώσεις, βιομηχανία, κοινωνικούς εταίρους, δημόσιες αρχές) και μπορεί να περιλαμβάνουν ποιοτικούς και ποσοτικούς επιμέρους στόχους και χρονοδιαγράμματα.

Τα αντικείμενα των Θεματικών Στρατηγικών είναι τα ακόλουθα:

- προστασία του εδάφους από ρύπανση, διάβρωση, ερημοποίηση και υποβάθμιση
- προστασία και διατήρηση του θαλάσσιου περιβάλλοντος λαμβάνοντας υπόψη τις υποχρεώσεις εφαρμογής των διεθνών συμβάσεων για τη θάλασσα και την

ανάγκη μείωσης των επιπτώσεων από θαλάσσιες μεταφορές και άλλες θαλάσσιες και χερσαίες δραστηριότητες

- βιώσιμη χρήση φυτοφαρμάκων για την μείωση των κινδύνων για τη δημόσια υγεία, τη βελτίωση στους ελέγχους χρήσης και διανομής και την αντικατάσταση τους από ασφαλέστερες, ενδεχομένως μη χημικές μεθόδους
- προστασία από την ατμοσφαιρική ρύπανση, με στόχο την μη υπέρβαση των κρίσιμων ορίων εκπομπών και την ανάπτυξη καλύτερων συστημάτων συλλογής πληροφοριών, κατάρτισης μοντέλων και προβλέψεων
- βελτίωση της ποιότητας του αστικού περιβάλλοντος με την αποσύνδεση της οικονομικής μεγέθυνσης από τη ζήτηση στις μεταφορές και την προαγωγή «καθαρότερων» μέσων μεταφοράς
- ανακύκλωση των αποβλήτων με στόχο τη μείωση των εισροών πρώτων υλών και την αποσύνδεση από την οικονομική μεγέθυνση
- βιώσιμη διαχείριση των πόρων

Θα πρέπει να τονιστεί ότι οι Θεματικές Στρατηγικές αφορούν περισσότερο θεματικές ενότητες επιχειρώντας μια ευρύτερη ανά θέμα προσέγγιση, παρά ορισμένους ρύπους ή οικονομικές δραστηριότητες όπως συνέβαινε στο παρελθόν. Οι στόχοι που ορίζονται είναι μακροπρόθεσμοι (χρονικός ορίζοντας υλοποίησης έως το 2020), και η επιτυχής υλοποίηση τους βασίζεται στην επίτευξη συνέργειας τόσο μεταξύ των διάφορων στρατηγικών όσο και με τη Στρατηγική της Λισσαβώνας και τη Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη (Τσαντίλης και Χατζημήτρος, 2007).

#### ❖ Η εξέταση των Θεματικών Στρατηγικών ως νέας προσέγγισης για την ανάπτυξη πολιτικής

Καινοτομία του 6<sup>ου</sup> Προγράμματος Δράσης ήταν η εισαγωγή των Θεματικών Στρατηγικών ως ένα νέο μέσο με το οποίο «εξετάζεται το φάσμα των επιλογών που απαιτούνται για την αντιμετώπιση μιας σειράς πολύπλοκων θεμάτων τα οποία προϋποθέτουν μια ευρεία και πολυδιάστατη προσέγγιση»

Στην Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Σφαιρική Αξιολόγηση του 5<sup>ου</sup> Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον αναφερόταν ότι «το νέο πρόγραμμα θα θέτει γενικούς στόχους, που πρέπει να μεταφραστούν σε ποσοτικοποιήσιμους στόχους για να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη και των περιβαλλοντικών μέτρων και

των στρατηγικών στους επιμέρους τομείς της οικονομίας» (COM (1999) 543, σελ.25).

Στην πρόταση για το 6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα Δράσης<sup>24</sup>, η Επιτροπή επικεντρώθηκε σε γενικούς στόχους και πλην ελαχίστων εξαιρέσεων απέφυγε να προτείνει ποσοτικούς στόχους. Στην Ανακοίνωση αυτή προτεινόταν η διαδικασία καθορισμού στόχων να αναβληθεί έως την υιοθέτηση του Προγράμματος, στις θεματικές στρατηγικές που θα εκπονούνταν αργότερα για μια σειρά θεμάτων προτεραιότητας. Σε αυτές τις Στρατηγικές οι στόχοι «θα καθοριστούν στην βάση επιστημονικής και οικονομικής ανάλυσης κόστους-οφέλους και σε ανοιχτό διάλογο και διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη». Κατόπιν διαβούλευσης, η προσέγγιση αυτή υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην Απόφαση για το 6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα, που περιλαμβάνει λίγους ποσοτικούς στόχους αλλά ορίζει ότι οι Θεματικές Στρατηγικές «μπορεί να περιλαμβάνουν σχετικούς ποσοτικούς και ποιοτικούς περιβαλλοντικούς στόχους βάσει των οποίων τα προβλεπόμενα μέτρα μπορούν να μετρώνται και να αξιολογούνται» (Άρθρο 4.2).

Έτσι οι Θεματικές Στρατηγικές εισήχθησαν στο άρθρο 4 της Απόφασης για το 6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα ως ένα από τα κύρια εργαλεία για την εφαρμογή του, σύμφωνα με το οποίο, οι Θεματικές Στρατηγικές «πρέπει να περιλαμβάνουν προσδιορισμό των προτάσεων που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος καθώς και των διαδικασιών υιοθέτησής τους» (Άρθρο 4.1).

Με άλλα λόγια, οι Στρατηγικές αυτές αποτελούν ένα πλαίσιο για την επιλογή, ανάπτυξη και έκδοση μιας σειράς μέτρων. Σε κάθε περίπτωση αντιπροσωπεύουν μια ριζικά νέα προσέγγιση στην ανάπτυξη πολιτικής, καθώς επικεντρώνονται σε διατομεακά περιβαλλοντικά θέματα και προβλήματα και όχι συγκεκριμένους τομείς (όπως στο 5<sup>ο</sup> Πρόγραμμα) και έχουν να αντιμετωπίσουν τα δύσκολα προβλήματα της οριζόντιας ενσωμάτωσης (μεταξύ των τομέων) και της κάθετης ενσωμάτωσης (μεταξύ των επιπέδων άσκησης εξουσίας) (IEEP, 2008).

#### ❖ Η πορεία υλοποίησης των Θεματικών Στρατηγικών

Παρόλο που το 6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα όριζε ότι οι Θεματικές Στρατηγικές θα έπρεπε να υποβληθούν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εντός τριών ετών από

---

<sup>24</sup> COM (2001) 31.

την υιοθέτηση του προγράμματος, η προθεσμία αυτή δεν τηρήθηκε για καμμία από αυτές. Οι καθυστερήσεις αυτές στην διαδικασία χάραξης πολιτικής χαμηλώνουν τις προσδοκίες για επίτευξη των στόχων του 6<sup>ου</sup> προγράμματος, δεδομένου ότι το πρόγραμμα προέβλεπε ότι οι πρωτοβουλίες για την επίτευξη των σκοπών του, θα έπρεπε να έχουν παρουσιαστεί 4 χρόνια μετά την υιοθέτηση του, δηλαδή το αργότερο μέχρι το τέλος του 2006 (IEEP, 2008).

Ένας λόγος για την καθυστέρηση ήταν η ανησυχία της τότε Προεδρίας της Επιτροπής ότι οι Θεματικές Στρατηγικές θα αύξαναν το κόστος για την βιομηχανία και θα επέφεραν πλήγμα στην ανταγωνιστικότητα της Κοινότητας (IEEP, 2008). Ως συνέπεια της πολιτικής αυτής διαμάχης μεταξύ της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος και της Προεδρίας της Επιτροπής, ο σαφής ορισμός συγκεκριμένων στόχων και μέτρων, ο οποίος και αποτελούσε τον πρωταρχικό σκοπό των Θεματικών Στρατηγικών συχνά εγκαταλείφθηκε, αναβλήθηκε ή αφέθηκε στη δικαιοδοσία των κρατών-μελών. Αυτό συνέβη παρά το άρθρο 4.2 της Απόφασης για το 6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα που αναφέρεται σε «σχετικούς ποιοτικούς και ποσοτικούς περιβαλλοντικούς επιμέρους στόχους και χρονοδιαγράμματα με βάση τους οποίους τα προβλεπόμενα μέτρα θα μπορούν να μετρώνται και να αξιολογούνται».

Η πρώτη Θεματική Στρατηγική που κατατέθηκε ήταν αυτή για την προστασία από την ατμοσφαιρική ρύπανση τον Σεπτέμβριο του 2005, για να ακολουθηθεί από την Στρατηγική για το θαλάσσιο περιβάλλον τον Οκτώβριο του 2005, τις δύο Στρατηγικές για τους φυσικούς πόρους και τα απόβλητα τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, την Στρατηγική για το αστικό περιβάλλον τον Ιανουάριο του 2006, την Στρατηγική για τα φυτοφάρμακα τον Ιούλιο και τέλος την Στρατηγική για την προστασία του εδάφους τον Σεπτέμβριο του 2006.

Στην ενότητα που θα ακολουθήσει θα εξεταστεί η πορεία υλοποίησης της κάθε μιας Θεματικής Στρατηγικής ξεχωριστά και θα αναφερθούν τα κυριότερα μέτρα που θεσπίστηκαν για την επίτευξη των στόχων τους.

#### **i. Θεματική Στρατηγική για την ατμοσφαιρική ρύπανση**

Η Θεματική Στρατηγική για την ατμοσφαιρική ρύπανση<sup>25</sup> υποβλήθηκε στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 21 Σεπτεμβρίου του 2005, πάνω από

---

<sup>25</sup> COM (2005) 446.



τρία χρόνια μετά την υιοθέτηση του 6<sup>ου</sup> Προγράμματος και ήταν η πρώτη Στρατηγική που κατατέθηκε από την Επιτροπή. Αναπτύχθηκε στα πλαίσια του προγράμματος CAFE (Clean Air For Europe) και των διαδοχικών προγραμμάτων-πλαίσιας έρευνας και εγκρίθηκε μετά από μακρά διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη. (IEEP,2008)

Η Στρατηγική θέτει ως στόχο την μείωση των πρόωρων θανάτων κατά 140000 το 2020 σε σχέση με το 2000 στην Κοινότητα. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός ορίζονται μακροπρόθεσμοι επιμέρους στόχοι για το 2020 με απαραίτητες προϋποθέσεις την μείωση κατά 82% των εκπομπών SO<sub>2</sub>, των NO<sub>x</sub> κατά 60% , των πτητικών οργανικών ουσιών κατά 27% και των σωματιδίων PM<sub>2.5</sub> κατά 59% σε σχέση με το 2000.

Η Στρατηγική προτείνει τον εξορθολογισμό της υπάρχουσας νομοθεσίας στην Κοινότητα σχετικά με την ποιότητα του αέρα και την συγχώνευση πέντε υφιστάμενων νομικών πράξεων σε μια και μόνη Οδηγία. Επίσης προβλέπει την αναθεώρηση της νομοθεσίας για τα Εθνικά Ανώτατα Όρια Εκπομπών και επισημαίνει ότι η Στρατηγική θα υλοποιηθεί με την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων για την ποιότητα του αέρα στους άλλους τομείς πολιτικής, με έμφαση στην ενέργεια, τη γεωργία και τις μεταφορές ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/air\\_pollution/](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/air_pollution/)).

Μέχρι στιγμής η πρόοδος στην εφαρμογή της Στρατηγικής μέσω ειδικών Οδηγιών και μέσω της ενσωμάτωσης των απαιτήσεων για ποιότητα αέρα στις άλλες πολιτικές υπήρξε αργή. Η Οδηγία για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα που εκσυγχρονίζει την υφιστάμενη νομοθεσία για την ποιότητα του αέρα εγκρίθηκε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Απρίλιο του 2008. Η πρόταση για τα Εθνικά Ανώτατα Όρια Εκπομπών ενώ αναμενόταν μέσα στο 2009 δεν έχει ακόμα κατατεθεί, ενώ όσον αφορά το θέμα της ενσωμάτωσης αυτή υπήρξε μέχρι τώρα αδύναμη στον τομέα της ενέργειας και της γεωργικής πολιτικής, με τις ισχυρότερες προσπάθειες να καταγράφονται στον τομέα των μεταφορών όπως η πρωτοβουλία για τις «Πράσινες Μεταφορές» («Greening Transport» Initiatives ), (IEEP, 2008).

## **ii. Θεματική Στρατηγική για το θαλάσσιο περιβάλλον**

Η Στρατηγική για το θαλάσσιο περιβάλλον<sup>26</sup> κατατέθηκε τον Οκτώβριο του 2005 κατόπιν εκτεταμένης διαδικασίας διαβούλευσης. Γενικός στόχος της Θεματικής Στρατηγικής είναι, «η προστασία και αποκατάσταση των ωκεανών και των θαλασσών της Ευρώπης και η εξασφάλιση ότι οι ανθρώπινες δραστηριότητες διεξάγονται με βιώσιμο τρόπο έτσι ώστε οι παρούσες και μελλοντικές γενιές να επωφεληθούν από τη βιοποικιλότητα ωκεανών και θαλασσών που είναι ασφαλείς, καθαροί, υγιείς και παραγωγικοί». Αποσκοπεί δηλαδή στην διασφάλιση της προστασίας και αποκατάστασης των ευρωπαϊκών θαλάσσιων οικοσυστημάτων και στη διασφάλιση της βιωσιμότητας των οικονομικών δραστηριοτήτων που συνδέονται με το θαλάσσιο περιβάλλον.

Η Στρατηγική αυτή προορίζεται για να συμβάλλει στον ευρύτερο στόχο της ανάπτυξης μιας ολοκληρωμένης θαλάσσιας πολιτικής στην Κοινότητα. Η προώθηση της θεωρείται ότι πρέπει να συντελεστεί μέσω νέας νομοθεσίας και όχι μέσω τροποποιήσεων της υφιστάμενης. Η Οδηγία για τη Θαλάσσια Στρατηγική (MSD)<sup>27</sup> που προτείνει η Επιτροπή, παράλληλα με τη Θεματική Στρατηγική, αποσκοπεί στην επίτευξη «καλής οικολογικής κατάστασης» στο θαλάσσιο περιβάλλον μέχρι το 2020 το αργότερο.

Αυτό θα επιτευχθεί με την ανάπτυξη και εφαρμογή επιμέρους θαλάσσιων στρατηγικών από τα κράτη-μέλη, οι οποίες και θα πρέπει να περιλαμβάνουν πρόγραμμα μέτρων για την επίτευξη καλής οικολογικής κατάστασης. Τα μέτρα αυτά θα πρέπει να βασίζονται σε οικοσυστημική προσέγγιση όπως και στην Οδηγία-Πλαίσιο για τα ύδατα. Η Οδηγία-Πλαίσιο για τη Θαλάσσια Στρατηγική<sup>28</sup> εγκρίθηκε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 14 Μαΐου 2008, τέθηκε σε ισχύ τον Ιούλιο του 2008, ενώ στα κράτη-μέλη δόθηκε τριετής προθεσμία για την μεταφορά της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Όπως προαναφέρθηκε η Οδηγία αυτή αποτελεί τον περιβαλλοντικό πυλώνα της Ολοκληρωμένης Θαλάσσιας Πολιτικής<sup>29</sup> της Κοινότητας και η επιτυχής εφαρμογή της θα συμβάλλει στην ενσωμάτωση των

---

<sup>26</sup> COM (2005) 504.

<sup>27</sup> Marine Strategy Directive.

<sup>28</sup> Οδηγία 2008/56/EK.

<sup>29</sup> COM (2007) 575.

περιβαλλοντικών απαιτήσεων σε τομείς όπως η αλιεία, η ναυτιλία και ο τουρισμός (<http://ec.europa.eu/environment/water/marine/>).

### **iii. Θεματική Στρατηγική για την πρόληψη και την ανακύκλωση των αποβλήτων**

Η Θεματική Στρατηγική για την πρόληψη και την ανακύκλωση των αποβλήτων<sup>30</sup> κατατέθηκε στις 21 Δεκεμβρίου του 2005 μαζί με μια πρόταση για τροποποίηση της Οδηγίας-Πλαίσιο για τα απόβλητα. Βασίστηκε σε εκτεταμένη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη και επικεντρώνεται στην αποφυγή δημιουργίας αποβλήτων και στην μεταχείριση τους ως πόρων όταν η δημιουργία αποβλήτων είναι αναπόφευκτη.

Με τη Στρατηγική αυτή χαράσσονται οι κατευθύνσεις και περιγράφονται μέτρα για την μείωση των πιέσεων που υφίσταται το περιβάλλον λόγω της παραγωγής και της διαχείρισης των αποβλήτων. Οι κύριοι άξονες της στρατηγικής αφορούν την τροποποίηση της νομοθεσίας με στόχο την βελτίωση στην εφαρμογή της, την πρόληψη στη δημιουργία αποβλήτων και την προαγωγή μιας αποτελεσματικής ανακύκλωσης των αποβλήτων.

Η Θεματική Στρατηγική προτείνει τον εκσυγχρονισμό της Οδηγίας-Πλαίσιο για τα απόβλητα, για να ενσωματώσει την έννοια του κύκλου ζωής στην κοινοτική νομοθεσία, να διασαφηνίσει τις υποχρεώσεις των κρατών-μελών για την ανάπτυξη προγραμμάτων πρόληψης αποβλήτων, να θεσπίσει ελάχιστα πρότυπα για την ανακύκλωση και τα ανακυκλωμένα υλικά, να διερευνήσει νέους τρόπους επιδότησης της ανακύκλωσης, να ενθαρρύνει την εκτροπή των βιολογικών αποβλήτων από χώρους υγειονομικής ταφής απορριμμάτων και να αναθεωρήσει την Οδηγία για την ιλύ καθαρισμού λυμάτων.

([http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development/](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/))

Σχετικά με την πρόταση για μια αναθεωρημένη Οδηγία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέληξαν σε συμφωνία τον Ιούνιο του 2008, που οδήγησε στην Οδηγία 2008/98/ΕΚ με την οποία μεταξύ άλλων καθορίζεται και νομικά η ιεραρχία που πρέπει να ακολουθείται στην διαχείριση των αποβλήτων και

---

<sup>30</sup> COM (2005) 666.

ορίζονται ποσοτικοί στόχοι για την ανακύκλωση από νοικοκυριά (50% έως το 2020) και από κατασκευές και κατεδαφίσεις (70% έως το 2020) (COM (2009) 304)<sup>31</sup>.

#### **iv. Θεματική Στρατηγική για την βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων**

Η Θεματική Στρατηγική για την βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων<sup>32</sup> έχει ως στόχο τη μείωση των αρνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων που προκύπτουν από τη χρήση των φυσικών πόρων, στο πλαίσιο των στόχων της Λισσαβώνας για την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση. Στοχεύει δηλαδή κυρίως στην αποσύνδεση της οικονομικής ανάπτυξης από τις αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις και αποτελεί μια μακροπρόθεσμη στρατηγική που καθορίζει τις κατευθυντήριες γραμμές της Κοινοτικής δράσης στο συγκεκριμένο πεδίο για την επόμενη 25ετία.

Στην Στρατηγική αυτή υπογραμμίζεται η σημασία της προσέγγισης κύκλου ζωής στην χάραξη πολιτικής με τελικό ζητούμενο την ενσωμάτωση της προσέγγισης του κύκλου ζωής και των επιπτώσεων που αφορούν τους πόρους στις σχετικές πολιτικές. Δεν προτείνονται συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής σε Κοινοτικό επίπεδο αλλά ζητείται από τα κράτη-μέλη να θεσπίσουν μέτρα και προγράμματα σε εθνικό επίπεδο που μπορούν να τύχουν συνδρομής με τη σύσταση ενός φόρουμ ανταλλαγής πληροφοριών.

Η Στρατηγική προβλέπει την σύσταση ενός Κέντρου δεδομένων σχετικά με τους φυσικούς πόρους υπό την διαχείριση της Επιτροπής, για την συγκέντρωση, ανταλλαγή πληροφοριών και τη διάθεση τους στους φορείς χάραξης των πολιτικών. Επίσης προβλέπει την ανάπτυξη δεικτών για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της προόδου στην επίτευξη του στόχου της στρατηγικής, και σε διεθνές επίπεδο προτείνει τη σύσταση διεθνούς ομάδας εμπειρογνομόνων για τη βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων σε συνεργασία κυρίως με το UNEP.

([http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development/](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/))

Η Θεματική Στρατηγική δεν περιλαμβάνει ποσοτικούς στόχους για τη μείωση της χρήσης των πόρων και την βελτίωση στην αποδοτικότητα τους. Συγκεκριμένοι στόχοι

---

<sup>31</sup> Είναι η ανασκόπηση της περιβαλλοντικής πολιτικής που εξέδωσε η Επιτροπή και η οποία είναι διαθέσιμη στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: [http://ec.europa.eu/environment/policy\\_review.htm](http://ec.europa.eu/environment/policy_review.htm)

<sup>32</sup> COM (2005) 670.

για την αποσύνδεση της οικονομικής ανάπτυξης από τη χρήση των πόρων δεν έχουν τεθεί σε Κοινοτικό επίπεδο, απλά ζητείται από την Επιτροπή η ανάπτυξη βάσης δεδομένων και δεικτών για τη μέτρηση και αξιολόγηση της χρήσης των πόρων.

Το συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί είναι ότι αν και στο 6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα γίνεται λόγος για μια στρατηγική που θα περιλαμβάνει την ανάπτυξη και εφαρμογή ευρέως φάσματος εργαλείων, εντούτοις η Θεματική Στρατηγική για τη βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων συνολικά δεν εκπληρώνει αυτούς τους στόχους και παρέχει απλά ένα γενικό πλαίσιο για πιθανή μελλοντική δράση (IEEP, 2008).

#### **v. Θεματική στρατηγική για το αστικό περιβάλλον**

Η Θεματική Στρατηγική για το αστικό περιβάλλον<sup>33</sup> εγκρίθηκε στις 11 Ιανουαρίου 2007. Στόχος αυτής της Στρατηγικής είναι «να συμβάλλει στην καλύτερη εφαρμογή της υφιστάμενης κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας σε τοπικό επίπεδο, υποστηρίζοντας και ενθαρρύνοντας τις τοπικές αρχές να υιοθετήσουν μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση στην αστική διαχείριση, και καλώντας τα κράτη-μέλη να στηρίζουν τη διαδικασία αυτή και να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες που προσφέρονται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Πρόκειται δηλαδή για μια στρατηγική που βασίζεται στην επικουρικότητα, λόγω της δυσκολίας θέσπισης κοινών προτύπων για το αστικό περιβάλλον (συνέπεια της ποικιλομορφίας των αστικών περιοχών), που αποδίδει προτεραιότητα στις τοπικές πρωτοβουλίες με έμφαση όμως, στη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων επιπέδων λήψης αποφάσεων (κοινοτικό, εθνικό και τοπικό) και στην ενσωμάτωση των διαφόρων πτυχών της διαχείρισης του αστικού περιβάλλοντος.

([http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development/](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/))

Κύριοι μηχανισμοί για την επίτευξη των στόχων είναι μέτρα συνεργασίας, κατευθυντήριες γραμμές, διάδοση βέλτιστων πρακτικών, κατάρτιση και πληροφόρηση σχετικά με χρηματοδοτικά και ερευνητικά προγράμματα. Τα βασικά μέτρα που προτείνονται είναι τα ακόλουθα:

- Δημοσίευση κατευθύνσεων για την ανάπτυξη ολοκληρωμένης αστικής διαχείρισης σε τοπικό επίπεδο, που θα βασίζονται σε βέλτιστες πρακτικές και τις γνωμοδοτήσεις ειδικών.

---

<sup>33</sup> COM (2005) 718.

- Δημοσίευση κατευθύνσεων για την ανάπτυξη βιώσιμων αστικών μεταφορών, που επίσης θα βασίζονται σε βέλτιστες πρακτικές και γνωμοδοτήσεις ειδικών
- Υποστήριξη για την ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών κυρίως με την ανάπτυξη έργων επίδειξης που θα χρηματοδοτηθούν από το LIFE+, το Ταμείο Συνοχής και το Πρόγραμμα-Πλαίσιο για την Έρευνα.
- Βελτίωση της ενημέρωσης των τοπικών αρχών μέσω ανάπτυξης θεματικής δικτυακής πύλης και κατάρτιση των τοπικών διοικητικών υπηρεσιών σε θέματα διαχείρισης αστικού περιβάλλοντος.
- Ενθάρρυνση της χρήσης του Ταμείου Συνοχής και των Διαρθρωτικών Ταμείων για την αντιμετώπιση των κύριων περιβαλλοντικών προβλημάτων των αστικών περιοχών όπως διαχείριση αποβλήτων, ποιότητα αέρα, μεταφορές, ενεργειακή αποδοτικότητα, αποκατάσταση ρυπασμένων περιοχών.

([http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development/](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/))

Η Θεματική Στρατηγική έχει κυρίως περιγραφικό χαρακτήρα και είναι λειτουργική σε λίγα σημεία, όπως π.χ στην παροχή στήριξης για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών. Δεν καθορίζει συγκεκριμένες προτάσεις για την επίτευξη των στόχων που καθορίζονται στο 6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα, ούτε συγκεκριμένους στόχους και χρονοδιαγράμματα όπως συνήθως συνιστάται στο 6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα (IEEP, 2008).

#### **vi. Θεματική στρατηγική για την αειφόρο χρήση των φυτοφαρμάκων**

Η Θεματική Στρατηγική για την αειφόρο χρήση των φυτοφαρμάκων<sup>34</sup> εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2006 κατόπιν εκτεταμένης διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Στόχος της Στρατηγικής είναι η εύρεση μιας βιώσιμης προσέγγισης όσον αφορά τη χρήση των φυτοφαρμάκων, που θα μειώνει τους κινδύνους για το περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία διατηρώντας παράλληλα την παραγωγικότητα των καλλιεργειών, καθώς και η βελτίωση των ελέγχων σχετικά με τη χρήση και τη διανομή τους.

Η Θεματική Στρατηγική συνοδεύεται από νομοθετικές προτάσεις, με κυριότερες από αυτές: την πρόταση έκδοσης σχετικής Οδηγίας-Πλαίσιο για την κάλυψη του υφιστάμενου νομοθετικού κενού σχετικά με τη χρήση των φυτοφαρμάκων σε

---

<sup>34</sup> COM (2006) 372.

κοινοτικό επίπεδο, και την πρόταση νέου Κανονισμού σε αντικατάσταση του υφιστάμενου 91/414 σχετικά με την διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά (<http://ec.europa.eu/environment/ppps/>).

Στην Στρατηγική καθώς και στην πρόταση για την αντίστοιχη Οδηγία-Πλαίσιο δεν περιλαμβάνονται συγκεκριμένοι ποσοτικοί στόχοι που θα πρέπει να επιτευχθούν από τα κράτη-μέλη. Αντίθετα, προτείνεται η ανάθεση της διαδικασίας καθορισμού στόχων στα ίδια τα κράτη-μέλη, με την υποχρεωτική έκδοση σε εθνικό επίπεδο των σχεδίων δράσης που θα θέτουν τους κατάλληλους στόχους για την επίτευξη του γενικού στόχου της μείωσης των κινδύνων που προκαλούνται από τα φυτοφάρμακα στο περιβάλλον και την υγεία (IEEP, 2008).

Θα πρέπει να τονιστεί ότι τελικά τον Οκτώβριο του 2009 εκδόθηκε η Οδηγία-Πλαίσιο 2009/128<sup>35</sup> για τα φυτοφάρμακα καθώς και ο Κανονισμός 1107/2009<sup>36</sup> σχετικά με τη διάθεση των φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά.

([http://ec.europa.eu/food/plant/protection/evaluation/placing\\_market\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/plant/protection/evaluation/placing_market_en.htm))

#### **vii. Θεματική Στρατηγική για την προστασία του εδάφους**

Η Θεματική Στρατηγική για την προστασία του εδάφους<sup>37</sup> δημοσιεύτηκε στις 22 Σεπτεμβρίου 2006, τελευταία από τις επτά Θεματικές Στρατηγικές. Αναπτύχθηκε κατόπιν εκτεταμένης διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους φορείς. Στόχος της είναι η διαφύλαξη της ικανότητας του εδάφους να επιτελεί τις λειτουργίες του (οικολογικές, οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές) και η αποκατάσταση των ήδη υποβαθμισμένων εδαφών.

Για την εφαρμογή της Στρατηγικής προτείνεται μια Οδηγία-Πλαίσιο για την προστασία του εδάφους, για την οποία και γίνεται εκτεταμένος λόγος στο κείμενο της Θεματικής Στρατηγικής, στο οποίο όμως περιέχονται περιορισμένες πληροφορίες όσον αφορά τον προσδιορισμό του προβλήματος, τα ζητήματα που σχετίζονται με το έδαφος, το υπάρχον πλαίσιο πολιτικής και την ανάληψη μελλοντικής δράσης.

Η Στρατηγική δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους που να αφορούν την προστασία του εδάφους, ενώ περιλαμβάνει μια σειρά ποιοτικών στόχων και δράσεων. Οι δράσεις που προβλέπονται είναι ωστόσο συχνά ασαφείς και

---

<sup>35</sup> Οδηγία 2009/128/EK, ΕΕ L 309, 24.11.2009.

<sup>36</sup> Κανονισμός 1107/2009, ΕΕ L 309, 24.11.2009.

<sup>37</sup> COM (2006) 231.

περιορίζονται είτε σε προτάσεις και συστάσεις προς τα κράτη-μέλη για να λαμβάνουν υπόψη τα ζητήματα των εδαφών στην ανάπτυξη των πολιτικών είτε σε προτάσεις για την παρακολούθηση της ενσωμάτωσης στα ζητήματα του εδάφους (IEEP, 2008).

Πρέπει να σημειωθεί ότι μέχρι τώρα δεν προβλέπονταν ειδικά μέτρα προστασίας για το έδαφος σε κοινοτικό επίπεδο και η προτεινόμενη Οδηγία αποτελεί την πρώτη νομοθετική πρόταση σε αυτή την κατεύθυνση με στόχο την διατήρηση των λειτουργιών του εδάφους, την πρόληψη της υποβάθμισης του, την αποκατάσταση των υποβαθμισμένων εδαφών και την ενσωμάτωση των απαιτήσεων αυτών στις άλλες πολιτικές (ειδικότερα σε γεωργία, περιφερειακή ανάπτυξη, μεταφορές και έρευνα) ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/soil\\_protection/](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/soil_protection/)).

Η Οδηγία-Πλαίσιο για την προστασία του εδάφους υπόκειται στη διαδικασία συναπόφασης και παρά τις προσπάθειες, το Συμβούλιο δεν έχει μέχρι σήμερα καταλήξει σε πολιτική συμφωνία λόγω της αντίθεσης ορισμένων κρατών-μελών. Έτσι το μέλλον της Οδηγίας είναι αβέβαιο και προκειμένου να σημειωθεί πρόοδος θα πρέπει οι επερχόμενες προεδρίες του έτους 2010 (Ισπανία, Βέλγιο) να ανακινήσουν το θέμα (<http://ec.europa.eu/environment/soil/>).

#### **δ. Ενδιάμεση επανεξέταση του 6<sup>ου</sup> Προγράμματος**

Το 2007, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση<sup>38</sup> σχετικά με την ενδιάμεση επανεξέταση του προγράμματος στην οποία και αναφέρεται ότι η επανεξέταση αφορά τρία διαφορετικά ζητήματα. Το πρώτο είναι η αξιολόγηση του βαθμού ανταπόκρισης της Κοινότητας στις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν βάσει του προγράμματος. Το δεύτερο ζήτημα αφορά στο κατά πόσον η προσέγγιση που θεσπίστηκε με το πρόγραμμα αρκεί για τη αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων και το τρίτο ζήτημα είναι η επαναξιολόγηση της στρατηγικής προσέγγισης της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, δεδομένης της μεταβολής του πολιτικού πλαισίου σε σχέση με το 2002, λαμβάνοντας υπόψη την αναθεωρημένη Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη<sup>39</sup> και τη Στρατηγική της Λισσαβώνας για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση.

---

<sup>38</sup> COM (2007) 222 final.

<sup>39</sup> COM (2005) 658.



Τα συμπεράσματα που προέκυψαν είναι ότι η περιβαλλοντική πολιτική της Κοινότητας έχει συντελέσει στην επίτευξη σημαντικών επιτυχιών όπως μειώσεις εκπομπών σε αέρα και ύδατα, καλύτερη διαχείριση αποβλήτων, πρόοδος στην αντιμετώπιση επικίνδυνων χημικών ουσιών, βελτίωση της ανθρώπινης υγείας, δημιουργία θέσεων εργασίας στον περιβαλλοντικό τομέα.

Όμως παρόλη την επιτευχθείσα πρόοδο επισημαίνονται σημαντικές αδυναμίες στα θέματα της ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις υπόλοιπες πολιτικές καθώς και στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, γεγονός που έχει οδηγήσει σε προβλήματα όπως: κλιμάκωση παγκοσμίων εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, επιτάχυνση της απώλειας βιοποικιλότητας, αύξηση της ποσότητας των παραγόμενων αποβλήτων.

Σύμφωνα με την Έκθεση, επαναβεβαιώνονται οι προτεραιότητες του προγράμματος (κλιματική αλλαγή, βιοποικιλότητα, περιβάλλον και υγεία, φυσικοί πόροι και απόβλητα), οι οποίες εξακολουθούν να θεωρούνται οι πλέον πειστικές περιβαλλοντικές προκλήσεις, και τονίζεται ότι το Πρόγραμμα εξακολουθεί να αποτελεί το σωστό πλαίσιο για την ανάληψη μελλοντικής περιβαλλοντικής δράσης σε κοινοτικό επίπεδο. Ωστόσο, ο χρόνος που έχει μεσολαβήσει θεωρείται λίγος για την αξιολόγηση των μέτρων που προτάθηκαν στο πρόγραμμα, αφού πολλά από αυτά μόλις είχαν εγκριθεί και συνεπώς απαιτείται βάθος χρόνου για να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητά τους.

Τέλος, προκύπτει ότι από την εξέταση πρόσφατων επιστημονικών δεδομένων υφίστανται κενά μεταξύ των στόχων που καθορίζει το Πρόγραμμα και των μέτρων για την επίτευξή τους, στοιχείο που πρέπει να οδηγήσει είτε στην ενίσχυση των υφιστάμενων μέτρων είτε στη λήψη νέων.

## **4. ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

### **4.1 Εισαγωγή**

Η απαρχή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, στις αρχές της δεκαετίας του '70, χαρακτηρίστηκε από μια κάθετη προσέγγιση στα περιβαλλοντικά θέματα, με άμεσες ρυθμίσεις επιβολής και ελέγχου από τα αρμόδια νομοθετικά όργανα. Από τα μέσα της δεκαετίας του '80, επιχειρείται μια μεταβολή ως προς τη χρήση του αυστηρού κανονιστικού προτύπου για την επίλυση περιβαλλοντικών προβλημάτων και αναδύεται η άποψη ότι μηχανισμοί που βασίζονται στην αγορά μπορεί να καταστούν πιο αποτελεσματικοί και να συμπληρώσουν ή να υποκαταστήσουν την παραδοσιακή προσέγγιση της άμεσης ρύθμισης (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι η ανάγκη εντατικότερης αξιοποίησης τους για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων υποστηρίχθηκε και στα πλαίσια του 6<sup>ου</sup> Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον, στην Ανανεωμένη Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη καθώς και στην Ανανεωμένη Στρατηγική της Λισσαβόνας για την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση (COM (2007)140).

Στην ενότητα που θα ακολουθήσει θα περιγραφούν οι μηχανισμοί και τα εργαλεία της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής ξεκινώντας από την κλασσική νομοθετική προσέγγιση της άμεσης ρύθμισης («σύστημα εντολών και ελέγχου»), για να ακολουθήσει παράθεση των εργαλείων που βασίζονται στους μηχανισμούς της αγοράς, δηλαδή των κυριότερων άμεσων και έμμεσων οικονομικών εργαλείων που χρησιμοποιούνται σήμερα στην Κοινότητα, με ταυτόχρονη ανάλυση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων που εμφανίζουν.

### **4.2 Το σύστημα της άμεσης ρύθμισης**

Από την «γέννηση» της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής η πιο διαδεδομένη πολιτική υπήρξε αυτή της άμεσης ρύθμισης, η οποία έχει ως στόχο την προστασία του περιβάλλοντος μέσω της θέσπισης με νομοθετικές πράξεις συγκεκριμένων κανόνων (πρότυπα, απαγορεύσεις) οι οποίοι και συνοδεύονται από ένα σύστημα

ελέγχου και διοικητικών κυρώσεων για τις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης (Παπαδημητρίου, 2006).

Συγκεκριμένα, οι απευθείας ρυθμίσεις μπορεί να περιλαμβάνουν όρια στις εκπομπές, στο προϊόν, στις εισροές ή στην τεχνολογία σε επίπεδο επιχείρησης και η μη συμμόρφωση με αυτά συνεπάγεται χρηματικές ή διοικητικές ποινές. Οι δύο βασικές ρυθμίσεις είναι οι κανόνες επίδοσης (performance standards) και οι κανόνες σχεδιασμού (design standards). Οι κανόνες επίδοσης αντιστοιχούν στα όρια των εκπομπών ρύπων, στο προϊόν ή στις εισροές, ενώ οι κανόνες σχεδιασμού αντιστοιχούν σε περιορισμούς στην τεχνολογία, την οποία επιτρέπεται να χρησιμοποιήσει η ρυπαίνουσα επιχείρηση (π.χ. καλύτερη διαθέσιμη τεχνολογία) (Ξεπαπαδέας, 2001).

Οι κοινοτικές περιβαλλοντικές ρυθμίσεις αρχικά καθόριζαν ποσοτικούς στόχους και χρονοδιαγράμματα (συνήθως με τη μορφή Οδηγιών), που εφαρμόζονταν με ενιαίο τρόπο από τα κράτη-μέλη με την μεταφορά των κοινοτικών διατάξεων στο εθνικό δίκαιο. Σημαντικό πλεονέκτημα αυτής της προσέγγισης αποτέλεσε η δυνατότητα πρόβλεψης εκ των προτέρων, σε κάποιο βαθμό, του επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας που μπορεί να επιτευχθεί (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003). Σημαντικότερη όμως υπήρξε η ενιαία και εκτεταμένη περιβαλλοντική νομική υποδομή που δημιουργήθηκε και η οποία θα ήταν δύσκολο να επιτευχθεί από τα κράτη-μέλη μεμονωμένα (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Παρόλη την συμβολή του συστήματος εντολών και ελέγχου στην επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων, ασκήθηκε μεγάλη κριτική στην αποτελεσματικότητά του, η οποία ενισχύθηκε από την διαπιστωμένη πλημμελή ή και ανεπαρκή εφαρμογή των Οδηγιών σε εθνικό επίπεδο, αλλά και από τις πρακτικές δυσχέρειες στις οποίες προσκρούει ο έλεγχος της εφαρμογής τους (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

#### **4.2.1 Κριτικές στο σύστημα της άμεσης ρύθμισης**

Οι κριτικές που δέχθηκε το σύστημα εντολών και ελέγχου είναι πολλές και ποικίλες, με κυριότερες από αυτές τις ακόλουθες (Γκιζάρη Ξανθοπούλου, 2003):

- αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεων όπου υπερισχύουν τα οικονομικά συμφέροντα των βιομηχανιών που πιέζουν προς την υιοθέτηση λιγότερο αυστηρών περιβαλλοντικών προτύπων

- η καθιέρωση ομοιόμορφων περιβαλλοντικών προτύπων δεν λαμβάνει υπόψη τις τοπικές ιδιαιτερότητες και συνεισφέρει στην δημιουργία ενός δυσκίνητου συστήματος
- οι τροποποιήσεις μέσω της κανονιστικής οδού, όταν λαμβάνουν χώρα τεχνολογικές εξελίξεις, είναι δυσχερείς και χρονοβόρες
- χαρακτηρίζεται από οικονομική αναποτελεσματικότητα διότι υποτιμά τη σημασία του κόστους του ελέγχου της ρύπανσης τόσο από πλευράς ρυπαντών όσο και από πλευράς ελεγκτικών μηχανισμών
- το οριακό κόστος συμμόρφωσης δεν είναι το ίδιο για όλους τους παραγωγούς, αναξιοποίητη η δυνατότητα μείωσης της ρύπανσης με χρήση τεχνολογίας χαμηλότερου κόστους, δηλαδή προφανής έλλειψη ελαστικότητας για τις επιχειρήσεις
- απουσία κινήτρων για χρήση πιο εξελιγμένης αντιρρυπαντικής τεχνολογίας, εφόσον η υπάρχουσα ανταποκρίνεται στα θεσπισμένα πρότυπα
- δημιουργία συμπλέγματος από κανόνες, διοικητικούς ελέγχους και κυρώσεις που απαιτούν στη πράξη πολυάριθμο προσωπικό και πολύπλοκες διαδικασίες που συνοδεύονται από υψηλό οικονομικό κόστος
- η επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης δεν εγγυάται την αποτελεσματικότητα του συστήματος

#### 4.3 Οι μηχανισμοί της αγοράς

Εναλλακτική προσέγγιση στην παραδοσιακή νομοθετική προσέγγιση αποτελούν οι μηχανισμοί της αγοράς, οι οποίοι διευκολύνουν την απορρύθμιση και δημιουργούν τα κίνητρα για την υιοθέτηση πιο φιλοπεριβαλλοντικών στάσεων από πλευράς επιχειρήσεων και καταναλωτών μέσω της εσωτερίκευσης του εξωτερικού κόστους στις τιμές των προϊόντων και των υπηρεσιών (Παπαδημητρίου, 2006).

Η Κοινότητα ευνοεί όλο και περισσότερο τη χρήση οικονομικών μέσων όπως έμμεση φορολογία, στοχευμένες επιδοτήσεις ή τα εμπορεύσιμα δικαιώματα εκπομπής, επειδή αποτελούν ευέλικτο και οικονομικό μέσο για την επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών στόχων ([http://europa.eu/environment/general\\_provisions](http://europa.eu/environment/general_provisions)).

Στην Πράσινη Βίβλο για τα αγορακεντρικά μέσα, αναφέρεται ότι αυτά αναμένεται να διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο για την επίτευξη των πολιτικών στόχων της Κοινότητας, ενώ διερευνώνται και οι δυνατότητες για την εντατικότερη χρήση τους

σε διάφορους τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο (COM (2007) 140).

Θεωρείται ότι διορθώνουν τα σφάλματα της αγοράς με οικονομικώς αποτελεσματικό τρόπο. Ως σφάλματα της αγοράς αναφέρονται οι καταστάσεις στις οποίες οι αγορές δεν λαμβάνουν υπόψη το εξωτερικό κόστος (περιβαλλοντικό, κοινωνικό) των οικονομικών δραστηριοτήτων. Εκεί θεωρείται ότι σε αντίθεση με τις κανονιστικές και διοικητικές πρακτικές εκπέμπουν μηνύματα στη αγορά για διόρθωση των σφαλμάτων της (COM (2007) 140).

Αυτό γίνεται είτε με επηρεασμό των τιμών (μέσω της φορολογίας ή της εξασφάλισης κινήτρων), είτε καθορίζοντας απόλυτες ποσότητες (περίπτωση εμπορίας εκπομπών), είτε ποσότητες ανά μονάδα παραγωγής, αναγνωρίζοντας έμμεσα την διαφορά μεταξύ των επιχειρήσεων και εξασφαλίζοντας ευελιξία, βάσει της οποίας μπορεί να επιτευχθεί μείωση του κόστους των περιβαλλοντικών βελτιώσεων. Δεν αποτελούν πανάκεια για την αντιμετώπιση όλων των προβλημάτων και είναι αναγκαίο να λειτουργούν εντός σαφούς κανονιστικού πλαισίου και σε συνδυασμό με άλλα μέσα. Σε περίπτωση όμως επιλογής του σωστού μέσου και ορθού σχεδιασμού τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζουν σε σχέση με τα μέτρα κανονιστικού χαρακτήρα, όπως αναφέρει η Πράσινη Βίβλος, είναι τα ακόλουθα:

- βελτίωση μηνυμάτων μέσω των τιμών, απόδοση συγκεκριμένης τιμής σε εξωτερικές δαπάνες και οφέλη οικονομικών δραστηριοτήτων, που λαμβάνονται υπόψη από τους οικονομικούς παράγοντες με συνεπαγόμενη μεταβολή συμπεριφοράς και περιορισμό των αρνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων
- εξασφάλιση ευελιξίας στη βιομηχανία όσον αφορά την επίτευξη των στόχων με παράλληλο περιορισμό του κόστους συμμόρφωσης
- παροχή μακροπρόθεσμου κινήτρου στις επιχειρήσεις υπέρ της τεχνολογικής καινοτομίας για περαιτέρω μείωση αρνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων
- στήριξη της απασχόλησης εφόσον χρησιμοποιηθεί στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής φορολογίας ή μεταρρύθμισης.

Στους μηχανισμούς της αγοράς συμπεριλαμβάνονται τα άμεσα και τα έμμεσα οικονομικά εργαλεία. Στα άμεσα περιλαμβάνονται οι περιβαλλοντικοί φόροι και τα τέλη, οι περιβαλλοντικές επιδοτήσεις, το εμπόριο δικαιωμάτων εκπομπών ρύπων, και

οι περιβαλλοντικές συμφωνίες. Στα έμμεσα περιλαμβάνονται τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης, η οικολογική πιστοποίηση καθώς και το σύστημα περιβαλλοντικής ευθύνης (Παπαδημητρίου, 2006).

Η διάκριση γίνεται βάσει της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους και της ευελιξίας που παρέχουν τα εργαλεία στις επιχειρήσεις ως προς την επιλογή των μέσων για την επίτευξη των στόχων των επιθυμητών επιπέδων ρύπανσης. Στην Κοινότητα η στροφή προς τους μηχανισμούς της αγοράς σηματοδοτήθηκε με το 5<sup>ο</sup> Πρόγραμμα Δράσης και παγιώθηκε με το 6<sup>ο</sup>, ενώ παράλληλα η αναγκαιότητα διεύρυνσης των μέσων περιβαλλοντικής πολιτικής είχε διαπιστωθεί σε πλήθος Εκθέσεων και Ανακοινώσεων της Επιτροπής (EEA, Technical Report/No 8/2005)<sup>40</sup>.

#### **4.3.1 Η Πράσινη Βίβλος για τα αγορακεντρικά μέσα – Μηχανισμοί της αγοράς στην υπηρεσία του περιβάλλοντος**

Με την Πράσινη Βίβλο για τα αγορακεντρικά μέσα<sup>41</sup> η Επιτροπή εισάγει τον προβληματισμό για την προώθηση των μηχανισμών της αγοράς στην Κοινότητα και επιχειρεί να ανοίξει τον διάλογο με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς σχετικά με τις κατευθύνσεις που πρέπει να δοθούν στην κοινοτική πολιτική ώστε να επιτευχθεί η αυξημένη χρήση των μηχανισμών αυτών ιδίως στο πλαίσιο αναθεώρησης της φορολογίας της ενέργειας καθώς και στο πλαίσιο πεδίων της περιβαλλοντικής πολιτικής.

Κατόπιν περιγράφονται στο κείμενο και αναλύονται οι δύο τύποι μηχανισμών της αγοράς που χρησιμοποιούνται περισσότερο σε κοινοτικό επίπεδο (φόροι και συστήματα εμπορεύσιμων αδειών) και ακολουθεί παράθεση των πλεονεκτημάτων αυτών των μηχανισμών σε σχέση με τα μέσα κανονιστικού χαρακτήρα. Επισημαίνεται για μια ακόμα φορά ότι η μεταρρύθμιση στους περιβαλλοντικούς φόρους μπορεί να ωφελήσει και τις τρεις συνιστώσες της αειφόρου ανάπτυξης (περιβάλλον, οικονομική μεγέθυνση και απασχόληση) και υπογραμμίζεται η αναγκαιότητα μεταρρύθμισης ή κατάργησης επιδοτήσεων σε δραστηριότητες που μπορεί να αποβούν επιβαρυντικές για το περιβάλλον. Στη συνέχεια ακολουθούν οι

---

<sup>40</sup> “Market-based instruments for environmental policy in Europe”.

<sup>41</sup> COM (2007) 140.

ειδικότερες επισημάνσεις της Πράσινης Βίβλου όσον αφορά την συσχέτιση μηχανισμών της αγοράς και ενεργειακής και περιβαλλοντικής πολιτικής.

#### **4.3.1.1 Μηχανισμοί της αγοράς και ενεργειακή πολιτική**

Στο ίδιο κείμενο η Επιτροπή διερευνά το ενδεχόμενο αναθεώρησης της Οδηγίας για τη φορολογία της ενέργειας ( η οποία καθορίζει ελάχιστα επίπεδα φορολογίας για τα ενεργειακά προϊόντα και την ηλεκτρική ενέργεια όταν χρησιμοποιούνται ως καύσιμα κίνησης ή καύσιμα θέρμανσης), προκειμένου να επιτευχθεί σαφέστερη σύνδεση της ενεργειακής φορολογίας με τους περιβαλλοντικούς στόχους της Οδηγίας.

Προτείνεται ως λύση η διάκριση της φορολογίας σε ενεργειακές και περιβαλλοντικές συνιστώσες, έτσι ώστε οι πηγές ενέργειας να φορολογούνται αφενός συναρτήσει του ενεργειακού τους περιεχομένου και αφετέρου συναρτήσει των περιβαλλοντικών τους επιπτώσεων, έτσι ώστε να διευκολυνθεί η προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Επιπλέον, επισημαίνεται η ανάγκη επανεξέτασης της Οδηγίας για την φορολογία στην ενέργεια, έτσι ώστε οι μηχανισμοί της αγοράς να αλληλοσυμπληρώνονται και να αποφεύγονται τυχόν επικαλύψεις. Η αναφορά αυτή σχετίζεται με το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου, που εφαρμόζεται σε ορισμένες βιομηχανικές εγκαταστάσεις και εγκαταστάσεις καύσης. Θεωρείται ότι με την αναθεώρηση της Οδηγίας θα υπαχθούν στο πεδίο εφαρμογής της, οι εγκαταστάσεις που χρησιμοποιούν την ενέργεια ως καύσιμο θέρμανσης ή κίνησης, και όταν αυτές καλύπτονται από το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής, να εφαρμόζεται γι' αυτές η ενεργειακή συνιστώσα της φορολογίας. Όταν οι εγκαταστάσεις αυτές δεν συμμετέχουν στο παραπάνω σύστημα τότε να εφαρμόζονται γι' αυτές και οι δύο συνιστώσες της φορολογίας, ενεργειακή και περιβαλλοντική.

(Πηγή: [http://legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/](http://legislation_summaries/environment/general_provisions/))

#### **4.3.1.2 Μηχανισμοί της αγοράς και περιβαλλοντική πολιτική**

Στην συνέχεια του κειμένου αυτού αναφέρεται η υψηλή συμβολή του τομέα των μεταφορών στην ατμοσφαιρική ρύπανση και τις εκπομπές CO<sub>2</sub>, και αναφέρεται η πρόταση της Επιτροπής για σύνδεση της φορολογίας των επιβατηγών αυτοκινήτων με τις εκπομπές CO<sub>2</sub> και υπαγωγή των αερομεταφορών στο σύστημα εμπορίας

δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Γίνεται αναφορά στην τιμολόγηση των οδικών και σιδηροδρομικών μεταφορών και στην ενσωμάτωση περιβαλλοντικών παραμέτρων στην Οδηγία για την «Eurovignetta» που εκτιμάται ότι θα οδηγήσουν σε συνολική αντιμετώπιση δαπανών που συνδέονται με ρύπανση από SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> ή σωματίδια καθώς και με ηχορύπανση και κυκλοφοριακή συμφόρηση.

Εκτός των άλλων η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη-μέλη να χρησιμοποιούν τους μηχανισμούς της αγοράς για την καταπολέμηση της ρύπανσης και την προστασία των φυσικών πόρων, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την Οδηγία-Πλαίσιο για τα ύδατα όπου τα κράτη-μέλη οφείλουν να θεσπίσουν τιμολογιακές πολιτικές για τα ύδατα που να ενθαρρύνουν την αποτελεσματική χρήση των υδάτινων πόρων. Στον τομέα των στερεών αποβλήτων ενθαρρύνεται η φορολόγηση της υγειονομικής ταφής, για την προώθηση της ανακύκλωσης και της ανάκτησης, υπό την προϋπόθεση της εναρμόνισης της φορολογίας μεταξύ των κρατών-μελών για την αποφυγή «φορολογικού dumping»<sup>42</sup>.

Επιπλέον, οι μηχανισμοί αυτοί συνιστώνται και για την προστασία της βιοποικιλότητας με μέτρα όπως πληρωμές για περιβαλλοντικές υπηρεσίες (π.χ τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα της αγροτικής πολιτικής) και συστήματα αντιστάθμισης της βιοποικιλότητας (π.χ δημιουργία τραπεζών ενδιαιτημάτων, πρακτική που συναντάται συχνά στις Η.Π.Α). Τέλος, διερευνάται η δυνατότητα χρήσης μηχανισμού εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής για την αντιμετώπιση κλασσικών ατμοσφαιρικών ρύπων όπως SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>.

(Πηγή: [http://legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/](http://legislation_summaries/environment/general_provisions/))

#### **4.3.2 Η τάση προς την απορρύθμιση στην Κοινότητα και οι «υβριδικές μέθοδοι»**

Στην Κοινότητα, η ιδέα της απορρύθμισης καταρχήν δεν είναι αντίθετη με την ιδεολογική της βάση που είναι η οικονομία της αγοράς και η άρση των εμποδίων στον ανταγωνισμό. Στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο σκηνικό οι επιχειρήσεις που

---

<sup>42</sup> Η έννοια του dumping έχει εισαχθεί εδώ και δεκαετίες για να περιγράψει την αθέμιτη εμπορική πρακτική εξαγωγής ενός προϊόντος σε ιδιαίτερα χαμηλή τιμή. Με την έννοια φορολογικό dumping περιγράφεται το φαινόμενο υιοθέτησης πολύ χαμηλών φορολογικών συντελεστών από ορισμένα κράτη που λειτουργεί ως κίνητρο προσέλκυσης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, ενώ στη διεθνή βιβλιογραφία υπάρχουν αναφορές και στο περιβαλλοντικό και στο κοινωνικό dumping (βλ. Πεσμαζόγλου, 2002).



δρούσαν εντός της Κοινότητας θεωρούσαν ότι το κανονιστικό πρότυπο έπληττε την ανταγωνιστικότητα τους σε σχέση με τις εκτός Κοινότητας ανταγωνίστριες δυνάμεις (Γκιζάτη-Ξανθοπούλου, 2003).

Σε αυτά τα πλαίσια οι προσπάθειες της Κοινότητας συνέτειναν στην απελευθέρωση μονοπωλιακών και αυστηρά ρυθμισμένων αγορών με σκοπό την ενδυνάμωση της ευρωπαϊκής βιομηχανίας. Οι προσπάθειες αυτές επεκτάθηκαν σε ένα ευρύ πεδίο τομέων, όπως οι μεταφορές, η ενέργεια και η γεωργία που έχουν άμεσες συνέπειες στην ποιότητα του περιβάλλοντος (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

Εντούτοις, η άμεση ρύθμιση παραμένει η κυριότερη στρατηγική στην Κοινότητα παρόλη την τάση για απομάκρυνση από το σύστημα εντολών και ελέγχου και την κριτική που εκφράζεται για αναποτελεσματικότητα του συστήματος αυτού (Παπαδημητρίου, 2006).

Η τάση που αναδεικνύεται εσχάτως και «κερδίζει έδαφος» είναι αυτή των «υβριδικών μεθόδων» που συνδυάζουν την παραδοσιακή νομοθετική προσέγγιση με τα οικονομικά εργαλεία (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007). Θεωρείται ότι η ενσωμάτωση των οικονομικών εργαλείων δεν μπορεί να καταστεί επιτυχής αν δεν υπάρχει ένα γενικότερο καθορισμένο πλαίσιο θεσμοθετημένων προτύπων, επιβεβλημένων υποχρεώσεων και ικανότητας επιβολής. Δηλαδή η απουσία κατευθύνσεων στον σχεδιασμό και την επιβολή περιβαλλοντικών προτύπων δύναται να οδηγήσει σε αποτυχία επίτευξης των περιβαλλοντικών στόχων, και γι' αυτό η Κοινότητα προσανατολίζεται προς την αυξανόμενη χρήση οικονομικών εργαλείων που θα λειτουργούν συμπληρωματικά ως προς την άμεση ρύθμιση (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

#### **4.4 Τα οικονομικά εργαλεία περιβαλλοντικής πολιτικής στην Κοινότητα**

Η αναφορά σε οικονομικά εργαλεία περιβαλλοντικής πολιτικής ξεκινά από το Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον, όμως η χρήση τους στα πρώτα χρόνια κοινοτικής περιβαλλοντικής δράσης είναι σπάνια. Κατά τη διάρκεια των χρόνων αυτών συνεχώς επισημαινόταν στις Εκθέσεις της Επιτροπής, η περιορισμένη χρήση τους και η ανάγκη ενδυνάμωσης του ρόλου τους, μέχρι που στις αρχές της δεκαετίας του '90, προβάλλεται η ανάγκη διεύρυνσης του φάσματος των μέσων περιβαλλοντικής πολιτικής ως μια από τις μεγαλύτερες κοινοτικές προτεραιότητες.

Παρά τις διαπιστώσεις αυτές όμως, η άμεση ρύθμιση εξακολουθούσε να αποτελεί ισχυρή παραδοσιακή προσέγγιση στην Κοινότητα, ενώ τα οικονομικά εργαλεία θεωρούνταν ως πηγή αβεβαιότητας, από τους εμπλεκόμενους φορείς (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

Τα άμεσα οικονομικά εργαλεία παρουσιάζουν μια σειρά περισσότερο ή λιγότερο ρυθμιστικών παρεμβάσεων από τις αρμόδιες αρχές που κατά αυτό τον τρόπο μπορούν να χαρακτηριστούν ως «έμμεσες ρυθμίσεις», αφού ρυθμίζεται η ρύπανση σύμφωνα με τους μηχανισμούς της αγοράς χωρίς όμως την απουσία ρυθμιστικού πλαισίου.

Τα έμμεσα οικονομικά εργαλεία εισάγουν την αυτορρύθμιση δίνοντας την δυνατότητα στον ιδιωτικό τομέα να επιδιώξει την επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων αναλαμβάνοντας πρωτοβουλίες εθελοντικού χαρακτήρα, χωρίς την υποχρέωση συμμόρφωσης σε ρυθμιστικούς κανόνες (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

Στη συνέχεια θα ακολουθήσει αναφορά στα κυριότερα άμεσα και έμμεσα εργαλεία που χρησιμοποιούνται στην Κοινότητα, στον βαθμό διάδοσης τους και στις προοπτικές που εμφανίζουν στο σύγχρονο διεθνοποιημένο περιβάλλον.

#### 4.4.1 Περιβαλλοντικοί φόροι και τέλη

Η επιβολή περιβαλλοντικών φορολογικών επιβαρύνσεων<sup>43</sup> ξεκινά στα κράτη-μέλη στη δεκαετία του '70, κυρίως με τη μορφή κάλυψης του κόστους δαπανών περιβαλλοντικής προστασίας από πλευράς ρυπαντών, είτε για υπηρεσίες προς αυτούς είτε για μέτρα αντιρρύπανσης. Στη δεκαετία του '80 διαπιστώνεται μια διεύρυνση στο «χαρακτήρα» των περιβαλλοντικών επιβαρύνσεων που δρουν πλέον και ως κίνητρα για αντιρρυπαντική συμπεριφορά, ενώ από τη δεκαετία του '90 εγείρονται πολλά ενδιαφέροντα ζητήματα όπως η «πράσινη» φορολογική μεταρρύθμιση, η επιβολή ενεργειακού φόρου, και η επιβολή φόρου επί των εκπομπών CO<sub>2</sub> (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003)

Χαρακτηριστική ήταν και η συζήτηση που προέκυψε από το κείμενο της Λευκής Βίβλου της «Μεγέθυνσης, Ανταγωνιστικότητας και Απασχόλησης», για την οποία έγινε ήδη λόγος, και η οποία αφορούσε μια «πράσινη φορολογική μεταρρύθμιση»

---

<sup>43</sup> Οι περιβαλλοντικοί φόροι διακρίνονται σε : φόρους επί των εκπεμπόμενων ρύπων (emission taxes), φόρους ή τέλη επί προϊόντων (product charges or taxes), φορολογικές διαφοροποιήσεις (tax differentiation), τέλη χρήσης (user charges) και φορολογικές ελαφρύνσεις (tax reliefs). Για τη λειτουργία αυτών των φόρων βλ. Ξεπαπαδάς, 2001.

που θα μετέθετε την φορολογία από την εργασία στην ενέργεια και την κατανάλωση φυσικών πόρων και η οποία δεν οδήγησε σε αποτελέσματα.

Παρόλη την θετική στάση των κοινοτικών οργάνων και την επιθυμία για μεγαλύτερη χρήση αυτού του εργαλείου, η υιοθέτηση περιβαλλοντικών φορολογικών μέτρων σε κοινοτικό επίπεδο συνήθως αποτυγχάνει για τους ακόλουθους λόγους:

- η φορολογική πολιτική ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών, τα οποία και δεν φέρονται διατεθειμένα να εκχωρήσουν φορολογικές εξουσίες στην Κοινότητα,
- για τη λήψη αποφάσεων που αφορούν φορολογικά μέτρα, ακόμα και μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας<sup>44</sup>, απαιτείται ομοφωνία σε επίπεδο Συμβουλίου.
- οι φόροι αποτελούν μια επιπλέον οικονομική επιβάρυνση για πολίτες και επιχειρήσεις, γι'αυτό και δεν τυγχάνουν εύκολα κοινωνικής αποδοχής και ιδιαίτερα όταν συζητείται η εφαρμογή τους σε συνθήκες οικονομικής στασιμότητας ή ύφεσης.
- η μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος για την επίτευξη περιβαλλοντικών ή και κοινωνικών στόχων απαιτεί την ριζική αναμόρφωση των υφιστάμενων εθνικών φορολογικών συστημάτων και επαναπροσδιορισμό πολιτικών στόχων σε σειρά τομέων (π.χ. η πολιτική παροχής φθηνής ενέργειας χρήζει αναθεώρησης για την επίτευξη χαμηλής ατμοσφαιρικής ρύπανσης και βιώσιμων προτύπων παραγωγής και κατανάλωσης) (Παπαδημητρίου, 2006).
- η ανταγωνιστικότητα της Κοινότητας θεωρείται ότι πλήττεται σε σχέση με τις ανταγωνίστριες δυνάμεις οι οποίες και δεν παρουσιάζονται διατεθειμένες για υιοθέτηση περιβαλλοντικών φορολογικών μέτρων (ειδικότερα στις Η.Π.Α υπάρχει παραδοσιακά εναντίωση στην υιοθέτηση πάσης φύσεως φορολογικών μέτρων, τόσο από πλευράς κοινού όσο και επιχειρήσεων) (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Από την άλλη πλευρά, επιδιώκεται η προώθηση τους διότι θεωρείται ότι σε σχέση με την κλασική νομοθετική προσέγγιση εμφανίζουν μια σειρά πλεονεκτημάτων.

---

<sup>44</sup> Η Συνθήκη της Νίκαιας υπεγράφη στις 26 Φεβρουαρίου 2001 και τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 2003. Κύριος σκοπός της ήταν η μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων, έτσι ώστε η Κοινότητα να μπορεί να λειτουργεί αποτελεσματικά μετά τη διεύρυνση της σε 25 κράτη-μέλη το 2004 και σε 27 κράτη-μέλη το 2007.

Καταρχήν αποτελούν ένα συνεχές κίνητρο για μείωση της ρύπανσης (αφού οποιαδήποτε μείωση συνεπάγεται οικονομικό όφελος) που ωθεί τις επιχειρήσεις στην αναζήτηση νέων και καθαρότερων τεχνολογιών, σε αντίθεση με το σύστημα εντολών και ελέγχου που είναι στατικό διότι εφόσον ικανοποιούνται τα όρια εκπομπών δεν αναζητούνται νέες αντιρρυπαντικές τεχνολογίες (Παπαδημητρίου, 2006). Επίσης οι περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις εστιάζουν περισσότερο στο αποτέλεσμα και δημιουργούν εισόδημα το οποίο μπορεί να χρηματοδοτήσει περιβαλλοντικές δαπάνες ή εναλλακτικά να αμβλύνει τους φόρους στην εργασία και το κεφάλαιο.

Στα μειονεκτήματα τους συγκαταλέγεται η δυσκολία προσδιορισμού του ύψους του φόρου και των επιβαρύνσεων καθώς και η δυσκολία στην εκτίμηση της αποτελεσματικότητας τους, αφού η προσαρμογή επιχειρήσεων και καταναλωτών σε νέες συμπεριφορές και πρακτικές είναι μια διαδικασία που απαιτεί βάθος χρόνου (Παπαδημητρίου, 2006). Εδώ δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής ότι η επιβολή χαμηλών περιβαλλοντικών εισφορών η οποία και συμβαίνει αρκετά συχνά σε κράτη-μέλη της Κοινότητας έχει συχνά ως αφετηρία την εξυπηρέτηση δημοσιονομικών στόχων με την είσπραξη εσόδων και όχι την δημιουργία κινήτρων για την αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος. Επίσης η αλλαγή σε συμπεριφορές πολύ συχνά δεν προκύπτει απουσία εναλλακτικών λύσεων, π.χ. οι πολίτες δεν θα χρησιμοποιήσουν λιγότερο το αυτοκίνητο με τυχόν επιπλέον φορολογικές επιβαρύνσεις εάν δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν σωστά από τα μέσα μαζικής μεταφοράς (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

#### **4.4.1.1 Παραδείγματα περιβαλλοντικών φόρων στην Κοινότητα**

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήδη από το 1992, είχε προτείνει την υιοθέτηση μιας οδηγίας που θα συνδύαζε την επιβολή ενός γενικευμένου φόρου επί των εκπομπών CO<sub>2</sub> και της ενέργειας με στόχο την μεσοπρόθεσμη σταθεροποίηση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα στην Κοινότητα και την δημιουργία ενός ευνοϊκότερου καθεστώτος για τη χρήση καθαρότερων τεχνολογιών (Παπαδημητρίου, 2006). Το Συμβούλιο Ecofin δεν κατάφερε να επιτύχει ομοφωνία επί της πρότασης αυτής, όμως ορισμένα κράτη-μέλη όπως η Ολλανδία, η Σουηδία και η Δανία εφάρμοσαν με επιτυχία το συγκεκριμένο μέτρο ή παραλλαγές αυτού σε εθνικό επίπεδο.

Από τα ελάχιστα φορολογικά μέτρα της Κοινότητας, ως σπουδαιότερα μπορούν να αναφερθούν οι Συστάσεις προς τα κράτη-μέλη για χρήση φορολογικών κινήτρων για

την προώθηση της χρήσης «καθαρών» τεχνολογιών στα αυτοκίνητα, η οδηγία για την εναρμόνιση των νομοθεσιών σχετικά με τη διαφοροποίηση στην τιμολόγηση της απλής και αμόλυβδης βενζίνης, η οδηγία για την εναρμόνιση των νομοθεσιών ως προς την επιβολή διοδίων και άλλων σχετικών επιβαρύνσεων, η οδηγία για τα απόβλητα πετρελαίου, τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

Επίσης άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η στρατηγική για την μείωση των εκπομπών CO<sub>2</sub> από τα επιβατηγά αυτοκίνητα όπου η φορολογία στα καύσιμα αποτέλεσε τον έναν από τους τρεις πυλώνες της στρατηγικής που συμπληρώθηκε από την ενημέρωση των καταναλωτών μέσω των σημάτων που δείχνουν τις εκπομπές CO<sub>2</sub> ενός οχήματος, και την εθελοντική δέσμευση των κατασκευαστών αυτοκινήτων για τη μείωση των εκπομπών CO<sub>2</sub>.

#### **4.4.2 Μεταβιβάσιμες άδειες εκπομπών ρύπων και το EU-ETS**

Οι μεταβιβάσιμες άδειες εκπομπών ρύπων είναι ένα οικονομικό εργαλείο με επιτυχημένη εφαρμογή σε χώρες όπου υπάρχει παραδοσιακά μεγαλύτερη έφεση προς τη χρήση οικονομικών εργαλείων (Η.Π.Α, Καναδάς, Αυστραλία) και αρνητική στάση απέναντι στην εφαρμογή φορολογικών επιβαρύνσεων σε σχέση με την Κοινότητα (Παπαδημητρίου, 2006).

Ωστόσο, στα πλαίσια του Πρωτοκόλλου του Κιότο και των δεσμεύσεων των κρατών-μελών της Κοινότητας για μειώσεις των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 8% μεταξύ των ετών 2008 και 2012 σε σχέση με τα επίπεδα του 1990, η Επιτροπή προώθησε την δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συστήματος εμπορίας ρύπων (EU-ETS)<sup>45</sup>, ως εργαλείου για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και την εκπλήρωση των δεσμεύσεων (<http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/>).

Επιδίωξη ήταν η απόκτηση εμπειρίας πριν από την έναρξη εφαρμογής του Πρωτοκόλλου και για τον σκοπό αυτό εκδόθηκε η Οδηγία 2003/87, στην οποία και βασίζεται το ευρωπαϊκό σύστημα εμπορίας εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και οι οποία καλύπτει πάνω από 12000 εγκαταστάσεις στην Κοινότητα των 25 κρατών-μελών. Τα δέκα νέα κράτη-μέλη που προσχώρησαν στην Κοινότητα το 2004 θα έπρεπε να εφαρμόσουν την Οδηγία έως τον Ιανουάριο του 2005, ενώ ο συνολικός

---

<sup>45</sup> European Union-Emission Trading System.

αριθμός δικαιωμάτων εκπομπών είναι περίπου 6460 Mt CO<sub>2</sub> με 23% να αναλογεί στην Γερμανία, 13% στην Πολωνία, 12% στην Μ.Βρετανία, 11% στην Ιταλία, και 8% στην Ισπανία (Πιτροπάκης, 2005).

Το όλο σύστημα λειτουργεί με τον ακόλουθο τρόπο: τα κράτη-μέλη συντάσσουν ένα Εθνικό Σχέδιο Κατανομής Δικαιωμάτων Εκπομπών (National Allocation Plan), το οποίο και προσδιορίζει τη συνολική ποσότητα δικαιωμάτων εκπομπών που το κάθε κράτος-μέλος θα διανείμει. Η Επιτροπή αξιολογεί τα Εθνικά Σχέδια Κατανομής με δυνατότητα συνολικής ή μερικής απόρριψης αν δεν συνάδουν με τις διατάξεις της Οδηγίας. Η ποσότητα που το κάθε κράτος μέλος διαθέτει διέπεται από 11 κοινά κριτήρια διάθεσης, που καθορίζονται στο παράρτημα ΙΙΙ της Οδηγίας, η πλειονότητα των δικαιωμάτων δίνεται δωρεάν<sup>46</sup> (grandfathering), και στη συνέχεια οι άδειες γίνονται αντικείμενο διαπραγμάτευσης στην αγορά αδειών ([http://europa.eu/energy/european\\_energy\\_policy/](http://europa.eu/energy/european_energy_policy/)).

Η πιλοτική εφαρμογή της εμπορίας εκπομπών εντός της Κοινότητας μέσω των Οδηγιών 2003/87 και 2004/101 από το 2005, δηλαδή πριν ακόμα από την έναρξη του διεθνούς συστήματος (2008), είναι ενδεικτική της πρόθεσης της Κοινότητας να ανταποκριθεί με επιτυχία στις δεσμεύσεις που ανέλαβε και την διαφοροποιεί σε σχέση με ανταγωνίστριες δυνάμεις όπως οι Η.Π.Α οι οποίες και δεν έχουν υπογράψει το Πρωτόκολλο, από την άλλη ανέγειρε αντιδράσεις σχετικά με την πρόωπη εφαρμογή του συστήματος αυτού και την πιθανότητα μείωσης της ανταγωνιστικότητας στο εσωτερικό της Κοινότητας (Πιτροπάκης, 2005).

Όπως θα φανεί και στη συνέχεια, στην εξέταση των πολιτικών που συνδέονται άμεσα με το περιβάλλον, η περαιτέρω αξιοποίηση του ευρωπαϊκού συστήματος εμπορίας παρουσιάζει ευοίωνες προοπτικές αφού το 2008 εκδόθηκε Οδηγία<sup>47</sup> με την οποία συμπεριλαμβάνονται και οι αεροπορικές μεταφορές στο EU-ETS από το 2012, ενώ και στο Πακέτο προτάσεων για την Ενέργεια και το Κλίμα σύμφωνα με την Οδηγία 2009/29 προβλέπεται αναθεώρηση του ευρωπαϊκού συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών για την περίοδο μετά το 2012, έτσι ώστε να συμβάλλει στην υλοποίηση των στόχων για την ενέργεια και την κλιματική αλλαγή για το 2020.

---

<sup>46</sup> Υπάρχει δυνατότητα πλειστηριασμού έως 5% για την πρώτη περίοδο (2005-2007) και 10% για την δεύτερη περίοδο (2008-2012).

<sup>47</sup> Οδηγία 2008/101/ΕΚ.

#### 4.4.3 Εθελοντικές συμφωνίες

Εθελοντικές περιβαλλοντικές συμφωνίες αποκαλούνται οι συμφωνίες μεταξύ της βιομηχανίας και των δημόσιων αρχών για την επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων. Είναι ένα σχετικά νέο εργαλείο περιβαλλοντικής πολιτικής, αφού οι πρώτες πρωτοβουλίες που έλαβαν χώρα διεθνώς παρουσιάστηκαν στις αρχές της δεκαετίας του '90, και βασική αρχή λειτουργίας του εργαλείου αυτού είναι η διαπραγμάτευση. Οι περιβαλλοντικές συμφωνίες προωθήθηκαν στην Κοινότητα, κυρίως μετά την Ανακοίνωση της Επιτροπής το 1996 για τις περιβαλλοντικές συμφωνίες<sup>48</sup> με στόχο την μείωση των εκπομπών ρύπων στο περιβάλλον. Σε επίπεδο κρατών-μελών παρουσιάζονται παραδείγματα εφαρμογής πριν το 1996 σε χώρες όπως η Γερμανία και η Ολλανδία. Χαρακτηριστικά μπορεί να αναφερθεί ότι από το 1993 είχε σταματήσει η χρήση χλωροφθορανθράκων, μια σειρά επιχειρήσεων είχαν διακόψει τη διάθεση προϊόντων μη φιλικών προς το περιβάλλον, ενώ και οι «Ολλανδικές Συμφωνίες Μακράς Διάρκειας για την Ενεργειακή Αποδοτικότητα» αποτέλεσαν στη χώρα αυτή ένα σημαντικό εργαλείο για την επίτευξη της ενεργειακής αποδοτικότητας (Πιτροπάκης, 2005).

Ωστόσο, παρά την ώθηση που έδωσε η Επιτροπή το 1996, η Κοινότητα φάνηκε μάλλον διστακτική στην σύναψη τέτοιων συμφωνιών σε κοινοτικό επίπεδο (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003). Όπως υπογραμμίζεται και στην σχετική Ανακοίνωση του 1996, οι συμφωνίες μπορεί να είναι νομικά δεσμευτικές ή και όχι, και σε κάθε περίπτωση δεν αποτελούν πανάκεια, καθώς χρειάζεται να εφαρμόζονται συμπληρωματικά με άλλα μέσα (π.χ. νομοθετικά και φορολογικά μέτρα) (COM (96) 561).

Προβλήματα στην προώθηση του εργαλείου σε κοινοτικό επίπεδο αποτελούν αφενός η προτίμηση της βιομηχανίας για σύναψη συμφωνιών σε εθνικό παρά σε κοινοτικό επίπεδο και αφετέρου το γεγονός ότι επιτρέπονται στο επίπεδο αυτό μόνο όταν η Κοινότητα έχει αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών μέτρων σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα σύναψης κοινοτικής περιβαλλοντικής συμφωνίας αποτελεί η συμφωνία της Επιτροπής με την ευρωπαϊκή αυτοκινητοβιομηχανία<sup>49</sup>, για τη μείωση των εκπομπών CO<sub>2</sub> από τα αυτοκίνητα, συμφωνία η οποία αξιολογήθηκε

---

<sup>48</sup> COM (96) 561, 27.11.1996.

<sup>49</sup> COM (98) 495.

μάλλον θετικά ως προς την επίτευξη των πλεονεκτημάτων που παρουσιάζουν τέτοιου είδους συμφωνίες (προώθηση αντιρρυπαντικής τεχνολογίας, ευελιξία, οικονομική αποτελεσματικότητα) (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003). Άλλα σημαντικά παραδείγματα ήταν οι συμφωνίες με τη βιομηχανία για τα απορρυπαντικά, τις τηλεοράσεις και τις βιντεοκάμερες, τα ενεργειακά σήματα στις συσκευές και για τις συσκευασίες. (Τσαντίλης και Χατζημήτρος, 2007).

#### **4.4.4 Το σύστημα οικολογικής σήμανσης (Eco-label)**

Το εθελοντικό σύστημα οικολογικής σήμανσης θεσπίστηκε στην Κοινότητα με τον Κανονισμό 880/1992 το 1992, με στόχο την ενθάρρυνση των επιχειρήσεων για παροχή προϊόντων και υπηρεσιών φιλικών προς το περιβάλλον. Ήδη προϋπήρχαν σε επίπεδο κρατών-μελών τέτοια συστήματα με χαρακτηριστικότερο το οικολογικό σήμα «Blue Angel» στη Γερμανία ήδη από το 1970, το οποίο και θεωρήθηκε πρότυπο για την ανάπτυξη και του κοινοτικού συστήματος αλλά και εθνικών συστημάτων στα χρόνια που ακολούθησαν (Πιτροπάκης, 2005). Σήμερα, παρατηρείται το φαινόμενο κρατών-μελών που παράλληλα με το κοινοτικό διατηρούν και εθνικό οικολογικό σήμα, ενώ οι επιχειρήσεις έχουν το δικαίωμα ελεύθερης επιλογής σχετικά με το σήμα που επιθυμούν να αποκτήσουν όπου αυτά συνυπάρχουν.

Το σύστημα χαρακτηρίζει ο εθελοντικός του χαρακτήρας, και για να απονεμηθεί το κοινοτικό σήμα στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις θα πρέπει να πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις, όπως αυτές προσδιορίζονται από την Επιτροπή σε συνεργασία με το Συμβούλιο Οικολογικής Σήμανσης της Κοινότητας. Σύμφωνα με αυτά, εκτιμώνται τα οικολογικά χαρακτηριστικά κάθε προϊόντος καθόλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής του, από την εξόρυξη των πρώτων υλών έως την διάθεση του ως αποβλήτου. Προϊόντα και υπηρεσίες στα οποία απονέμεται το Ecolabel φέρουν το χαρακτηριστικό λογότυπο με το «λουλούδι» (flower logo), που επιτρέπουν στους καταναλωτές την εύκολη αναγνώριση. Η συμπεριφορά δηλαδή των καταναλωτών προσδιορίζει και σε μεγάλο βαθμό την επιτυχία ή όχι του συστήματος αφού η ζήτηση από πλευράς τους για προϊόντα φιλικά προς το περιβάλλον λογικά θα ωθεί και περισσότερες επιχειρήσεις προς την απόκτηση οικολογικού σήματος (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

Η εθελοντική του φύση σημαίνει ότι δεν προκαλεί εμπόδια στο εμπόριο και τον ανταγωνισμό, και σήμερα καλύπτει μια ευρεία γκάμα προϊόντων και υπηρεσιών όπως



προϊόντα καθαρισμού, χαρτικά, υφάσματα αλλά και τουριστικά καταλύματα. Γι' αυτό και η Επιτροπή αναπτύσσει διάφορες πρωτοβουλίες για την προώθηση της ενημέρωσης σχετικά με το κοινοτικό οικολογικό σήμα, την βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων προϊόντων, υπηρεσιών και επιχειρήσεων γενικότερα με σημαντικότερη από αυτές την Πράσινη Βίβλο σχετικά με την ολοκληρωμένη πολιτική προϊόντων<sup>50</sup> το 2001 (Παπαδημητρίου, 2006).

Το κοινοτικό σύστημα οικολογικής σήμανσης βρίσκεται από την θέσπιση του σε μια συνεχή εξέλιξη (το 2000 εκδόθηκε ο κανονισμός 1980/2000<sup>51</sup> που αντικατέστησε τον προηγούμενο) και πλέον αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου σχεδίου δράσης της Κοινότητας για την Βιώσιμη Παραγωγή και Κατανάλωση και τη Βιώσιμη Βιομηχανική Πολιτική<sup>52</sup> (Sustainable Production and Consumption and Sustainable Industrial Policy Action Plan) που υιοθετήθηκε από την Επιτροπή τον Ιούλιο του 2008 (<http://ec.europa.eu/environment/ecolabel>).

#### 4.4.5 Το κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και ελέγχου (EMAS)

Το σύστημα EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) αποτελεί ένα εργαλείο που στοχεύει στη βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων ιδιωτικών και δημόσιων οικονομικών μονάδων όλων των τομέων οικονομικής δραστηριότητας, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και στη πληροφόρηση του κοινού και των ενδιαφερόμενων μερών γύρω από αυτές. (Παπαδημητρίου, 2006). Στην Κοινότητα η εφαρμογή του EMAS ξεκίνησε το 1995 και στην αρχή απευθυνόταν μόνο σε επιχειρήσεις του βιομηχανικού τομέα, για να επεκταθεί από το 2001 σε όλους τους οικονομικούς τομείς, συμπεριλαμβάνοντας δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες (<http://ec.europa.eu/environment/emas/>).

Ο Κανονισμός 761/2001<sup>53</sup> αποτελούσε έως τα τέλη του 2009, το πλαίσιο για την εκούσια συμμετοχή των οικονομικών μονάδων στο σύστημα αυτό, που έχει ως στόχο την πιστοποίηση των οικονομικών μονάδων ως προς την εγκατάσταση προγράμματος περιβαλλοντικών δράσεων ειδικά σχεδιασμένου για την προστασία του

---

<sup>50</sup> COM (2001) 68, 7.2.2001.

<sup>51</sup> Κανονισμός 1980/2000, ΕΕ L 237, 21.9.2000.

<sup>52</sup> COM (2008) 397 final, 16.7.2008.

<sup>53</sup> ΕΕ L 114, 24.4.2001.

περιβάλλοντος από τις αρνητικές επιπτώσεις των δραστηριοτήτων τους (Χατζημπίρος, 2007).

Η ανάλυση των επιδράσεων των δραστηριοτήτων των μονάδων στο περιβάλλον αποτελεί δηλαδή τη βάση για την εφαρμογή του συστήματος και κατόπιν ακολουθεί έλεγχος της αποτελεσματικότητας του συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης και αξιολόγηση της δήλωσης που συντάσσει η επιχείρηση σχετικά με την περιβαλλοντική της πολιτική και τους στόχους και τις αρχές που διέπουν την περιβαλλοντική της δράση. Ο έλεγχος και η αξιολόγηση της δήλωσης διεξάγεται από ανεξάρτητο οργανισμό ή και φυσικό πρόσωπο που τελεί υπό την εποπτεία συστήματος διαπίστευσης στα πλαίσια φορέα διαπιστευμένου με τη σειρά του από το κράτος (Παπαδημητρίου, 2006).

Βασικό πλεονέκτημα αποτελεί η δημιουργία κινήτρου στις οικονομικές μονάδες για την ένταξη στο σύστημα πιστοποίησης και την βελτίωση των περιβαλλοντικών τους επιδόσεων, όμως και πάλι θα πρέπει οι καταναλωτές να γνωρίζουν τη σημασία του EMAS και να θεωρούν το όλο σύστημα ελέγχου μέσω των φορέων διαπίστευσης αρκετά αξιόπιστο, για την επιτυχή λειτουργία του εργαλείου αυτού (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

Σε γενικές γραμμές ο Κανονισμός 761/2001 παρείχε ικανοποιητικές εγγυήσεις σε σχέση με τον προηγούμενο<sup>54</sup> ως προς το σύστημα ελέγχου και την αξιοπιστία του, ενώ σημαντική καινοτομία αυτού ήταν το ιδιαίτερο βάρος στην συμμετοχή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων που αποτελούν και τη μεγάλη πλειοψηφία των επιχειρήσεων εντός της Κοινότητας, αντιπροσωπεύοντας περίπου το 99% των επιχειρήσεων και το 57% της οικονομικής προστιθέμενης αξίας.

Το 2009, ο Κανονισμός αναθεωρήθηκε και τροποποιήθηκε για δεύτερη φορά. Ο Κανονισμός 1221/2009<sup>55</sup>, για την εκούσια συμμετοχή των οργανισμών στο κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου έχει πλέον ως στόχο την ενίσχυση και την βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος αυτού στην Κοινότητα. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και ελέγχου υιοθετήθηκε σε ένα πλαίσιο πολύ διαφορετικό από το αντίστοιχο των Η.Π.Α, όπου απουσιάζουν κανονιστικές ρυθμίσεις και παρέχονται

---

<sup>54</sup> Κανονισμός 1836/93.

<sup>55</sup> Ο Κανονισμός 1221/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2009, δημοσιεύτηκε στις 22 Δεκεμβρίου 2009 και τέθηκε σε ισχύ στις 11 Ιανουαρίου 2010.

μεγάλα περιθώρια πρωτοβουλιών στις επιχειρήσεις. Στην Κοινότητα όπως περιγράφηκε υπάρχει ρυθμιστικό πλαίσιο που διαμορφώνει τους όρους για την ιδιωτική πρωτοβουλία στο συγκεκριμένο ζήτημα (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

#### **4.5 Χρηματοδοτικά μέσα για την άσκηση κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής**

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων έχουν χρηματοδοτήσει πλήθος έργων με άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις στο περιβάλλον. Για τις επιπτώσεις της περιφερειακής πολιτικής και των κύριων μηχανισμών της στο περιβάλλον καθώς και για την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής και της αειφορίας στους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς θα γίνει λόγος στο επόμενο κεφάλαιο. Στην ενότητα αυτή θα γίνει αναφορά στο χρηματοδοτικό μέσο LIFE+ ως εργαλείου για την εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας.

##### **4.5.1 LIFE+: ένα χρηματοδοτικό μέσο για το περιβάλλον**

Το LIFE+ είναι ένα εργαλείο που συγχρηματοδοτεί δράσεις για το περιβάλλον στην Κοινότητα καθώς και σε ορισμένες τρίτες χώρες, και τα έργα που χρηματοδοτούνται μπορούν να προέρχονται από δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς, φορείς και ιδρύματα. Υποκαθιστά το πρόγραμμα LIFE (1992-2006) το οποίο ετέθη σε εφαρμογή σταδιακά καθώς και άλλους υφιστάμενους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς (<http://ec.europa.eu/environment/life>).

Αποτελείται από τρία θεματικά πεδία : φύση και βιοποικιλότητα, πολιτική και διακυβέρνηση σε θέματα περιβάλλοντος και ενημέρωση και επικοινωνία. Η χρηματοδοτική του κάλυψη ανέρχεται σε 2.143 εκατομμύρια ευρώ για την περίοδο από 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007 έως 31<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2013 ([http://ec.europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/128021\\_el.htm](http://ec.europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128021_el.htm)).

Στον κανονισμό 614/2007<sup>56</sup> αναφέρονται λεπτομερώς οι τομείς προτεραιότητας για κοινοτική χρηματοδότηση. Η διαδικασία που ακολουθείται ξεκινά με την δημοσίευση πρόσκλησης υποβολής προτάσεων από την Επιτροπή (ανά έτος) και κατόπιν η Επιτροπή αποφασίζει μεταξύ των υποβαλλόμενων προτάσεων για τα έργα που

---

<sup>56</sup> Κανονισμός 614/2007, ΕΕ L 149, 9.6.2007.

μπορούν να τύχουν χρηματοδότησης, τα οποία και πρέπει να πληρούν ορισμένα κριτήρια όπως:

- να συμβάλλουν στην ανάπτυξη, εφαρμογή και επικαιροποίηση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας.
- να είναι εφικτή η υλοποίηση τους από τεχνικής και χρηματοδοτικής πλευράς με εξέταση της σχέσης κόστους/οφέλους.
- να πληρούν ένα από τα ακόλουθα κριτήρια: να εισάγουν το στοιχείο της καινοτομίας ως προς τους στόχους της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, να αφορούν ενιαία, ολοκληρωμένη και σε βάθος χρόνου παρακολούθηση δασών και αλληλεπιδράσεων με το περιβάλλον, να ευαισθητοποιούν στο θέμα πρόληψης δασικών πυρκαγιών, να αφορούν βέλτιστες πρακτικές για την προστασία των άγριων πτηνών ή των ενδιαιτημάτων.

Θα πρέπει να αναφερθεί ότι το 50% των πόρων διατίθεται σε έργα προστασίας της φύσης και της βιοποικιλότητας και η συγχρηματοδότηση των δράσεων ανέρχεται μέχρι ποσοστού 50% του επιλέξιμου κόστους που προσ αυξάνει μέχρι ποσοστού 75% για προστασία ειδών προτεραιότητας ή ενδιαιτημάτων. Επίσης μέτρα που πληρούν τα κριτήρια άλλων κοινοτικών δημοσιονομικών μέσων<sup>57</sup> δεν μπορούν να χρηματοδοτηθούν από το LIFE+.

Για την αξιολόγηση του προγράμματος αυτού δεν υπάρχουν ακόμα αναφορές, αφού η Επιτροπή θα προβεί σε ενδιάμεση αξιολόγηση του το αργότερο μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2010. Αντίστοιχες αξιολογήσεις<sup>58</sup> για το πρόγραμμα LIFE που προηγήθηκε επισήμαιναν την αποτελεσματικότητα του στην ενημέρωση, ανάπτυξη και βελτίωση της Κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και της εφαρμογής της από τα κράτη-μέλη.

---

<sup>57</sup> Όπως τα ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΑΑ, Ταμείο Συνοχής, πρόγραμμα-πλαίσιο για την καινοτομία και την ανταγωνιστικότητα, το Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Αλιεία και το έβδομο πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης.

<sup>58</sup> COM (2003) 668 και COM (2005) 394.

#### 4.6 Το Κοινοτικό καθεστώς Περιβαλλοντικής Ευθύνης

Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», σύμφωνα με την οποία αυτός που ρυπαίνει πρέπει να αναλαμβάνει και το κόστος αποκατάστασης της ζημίας που προκαλεί, είναι μία από τις βασικές αρχές της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής που συμβάλλει στην υλοποίηση των στόχων και την εφαρμογή της. Η απουσία όμως ενός καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης στην Κοινότητα καθιστούσε προβληματική την ουσιαστική και πρακτική εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» (Γκιζάρη-Ξανθοπούλου, 2003).

Η Επιτροπή υιοθέτησε το 2000 τη Λευκή Βίβλο για την Περιβαλλοντική Ευθύνη<sup>59</sup> με στόχο την διερεύνηση πιθανών τρόπων εφαρμογής της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» και κατέληξε κατόπιν διαβούλευσης που ακολούθησε ότι το καταλληλότερο μέσο θα ήταν η έκδοση Οδηγίας σχετικά με το καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης (<http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/>).

Η Οδηγία 2004/35<sup>60</sup> που προέκυψε θεσπίζει ένα πλαίσιο ευθύνης για την πρόληψη και την αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούνται σε είδη, ενδιαιτήματα, υδάτινους πόρους και στο έδαφος. Για τους σκοπούς της οδηγίας, οι περιβαλλοντικές ζημίες ορίζονται ως:

- οι άμεσες ή έμμεσες ζημίες που προκαλούνται στο υδάτινο περιβάλλον που καλύπτεται από την κοινοτική νομοθεσία στον τομέα της διαχείρισης των υδάτων.
- οι άμεσες οι έμμεσες ζημίες που προκαλούνται στα είδη και στα φυσικά ενδιαιτήματα που προστατεύονται σε κοινοτικό επίπεδο από την οδηγία περί «άγριων πτηνών» του 1979 και από την οδηγία περί «φυσικών ενδιαιτημάτων» του 1992.
- η άμεση ή έμμεση ρύπανση του εδάφους η οποία δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία.

([http://europa.eu/legislation\\_summaries/enterprise/interaction\\_with\\_other\\_policies/](http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/interaction_with_other_policies/))

Η Οδηγία εισάγει δύο διαφορετικά και συμπληρωματικά είδη και καθεστώτα ευθύνης, με το πρώτο καθεστώς να αφορά δραστηριότητες που συνεπάγονται άμεσο

---

<sup>59</sup> COM (2000) 66, 9.2.2000.

<sup>60</sup> ΕΕ L 143 , 30.4.2004.

ή πιθανό κίνδυνο στην υγεία και το περιβάλλον και το δεύτερο να αφορά σε όλες τις επαγγελματικές δραστηριότητες πλην αυτών που συνδέονται με το πρώτο καθεστώς ευθύνης, αλλά μόνο σε περίπτωση ζημίας προστατευόμενων ειδών και φυσικών οικοτόπων.

Στην Οδηγία αναφέρονται λεπτομερώς τα ζητήματα σχετικά με την αποκατάσταση ζημιών και την υποχρέωση λήψης προληπτικών μέτρων από τους φορείς των επαγγελματικών δραστηριοτήτων καθώς και ο ρόλος που οφείλουν να έχουν οι αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών. Στα κράτη-μέλη δόθηκε τριετής προθεσμία για την μεταφορά της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και η αποτελεσματικότητα του μηχανισμού αυτού στην εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας μένει να δοκιμαστεί στην πράξη.

#### **4.7 Η πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία ως εργαλείο πολιτικής στην Κοινότητα και η Σύμβαση του Aarhus**

Η πρόσβαση των πολιτών σε πληροφορίες γύρω από τον τομέα του περιβάλλοντος μπορεί να θεωρηθεί ως ένα σύγχρονο εργαλείο περιβαλλοντικής πολιτικής εφόσον συνοδεύεται και κατοχυρώνεται από τις ανάλογες νομικές διατάξεις. Αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για την προώθηση της γνώσης και της ευαισθητοποίησης του κοινού στα ζητήματα προστασίας περιβάλλοντος, δημιουργώντας προϋποθέσεις για την ενεργό συμμετοχή του κοινού στην διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής.

Στα πλαίσια αυτά η Κοινότητα στις 25 Ιουνίου του 1998 υπέγραψε τη σύμβαση για την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος, η οποία και αποκαλείται Σύμβαση του Aarhus. Η Σύμβαση αποτελείται από τα τρία σκέλη που αναφέρθηκαν παραπάνω, το πρώτο εκ των οποίων (πρόσβαση στις πληροφορίες) τέθηκε σε εφαρμογή σε κοινοτικό επίπεδο με την Οδηγία 2003/4<sup>61</sup>, το δεύτερο που αναφέρεται στην συμμετοχή μεταφέρθηκε στο Κοινοτικό Δίκαιο με την Οδηγία 2003/35, ενώ τον Οκτώβριο του 2003 η Επιτροπή πρότεινε<sup>62</sup> μια τρίτη Οδηγία σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη του κοινού για περιβαλλοντικά θέματα (<http://ec.europa.eu/environment/aarhus>).

---

<sup>61</sup> ΕΕ L 41, 14.2.2003.

<sup>62</sup> COM (2003) 624.

Το 2006 εγκρίθηκε Κανονισμός<sup>63</sup> που αποσκοπεί στην εφαρμογή των διατάξεων και αρχών της Σύμβασης στα κοινοτικά θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σύμφωνα με τον Κανονισμό αυτό κάθε ενδιαφερόμενος δικαιούται να έχει πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, με την επιφύλαξη κάποιων εξαιρέσεων. Οι πληροφορίες πρέπει να είναι προσιτές στο κοινό, ιδίως μέσω ηλεκτρονικών βάσεων δεδομένων, και τα θεσμικά όργανα και οι φορείς της Κοινότητας πρέπει να εξασφαλίζουν ευκαιρίες στο κοινό ώστε να συμμετέχει στην κατάρτιση των σχεδίων και των προγραμμάτων για το περιβάλλον ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/)).

---

<sup>63</sup> Κανονισμός 1367/2006, ΕΕ L 264, 25.09.2006.

## 5. ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΙΣ ΑΛΛΕΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

### 5.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής στις άλλες πολιτικές είναι ένα ζήτημα κεφαλαιώδους σημασίας για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων αφού οι πολιτικές σε μια σειρά τομέων όπως π.χ η γεωργία, η ενέργεια και οι μεταφορές δύνανται να επιφέρουν σειρά αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον όταν σχεδιάζονται αποσπασματικά και χωρίς να λαμβάνουν υπόψη την περιβαλλοντική διάσταση.

Η ενσωμάτωση αυτή, παρότι αναφέρεται ήδη από τα πρώτα προγράμματα δράσης για το περιβάλλον και παρά τις θεσμικές μεταβολές που έχουν συντελεστεί, δεν έχει ακόμα επιτευχθεί σε κοινοτικό επίπεδο για μια σειρά από λόγους που κυρίως έχουν να κάνουν με την αδυναμία συνεργασίας μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής με την Επιτροπή Περιβάλλοντος, καθώς και την παραδοσιακή αντίληψη της προβληματικής «ανάπτυξη ή περιβάλλον» που συναινεί στην κοινοτική πολιτική περιβάλλοντος μόνο όταν δεν αντιτίθεται στους στόχους των άλλων πολιτικών (IEEP, 2008).

Παρά την συνθετότητα του όλου προβλήματος, μια σειρά θεσμικών αλλαγών που συντελέστηκαν την τελευταία δεκαετία καθώς και το αυξανόμενο ενδιαφέρον της επιστημονικής έρευνας σε θέματα αξιολόγησης της πολιτικής ενσωμάτωσης σε επιμέρους τομείς π.χ. μέσω ανάπτυξης δεικτών παρακολούθησης και συνεχούς σύνταξης εκθέσεων αξιολόγησης δείχνει την αυξανόμενη βούληση από πλευράς Κοινότητας για επίτευξη ουσιαστικής προόδου στο συγκεκριμένο θέμα και υπέρβαση των λεκτικών και μόνο διακηρύξεων.

Η σημασία της ενσωμάτωσης αναγνωρίζεται στο άρθρο 6 της Συνθήκης το οποίο ορίζει ότι «οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενσωματωθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών (...) ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη».

Η συνεκτίμηση των περιβαλλοντικών διαστάσεων προωθήθηκε ιδιαίτερα σε θεσμικό επίπεδο με την διαδικασία του Cardiff το 1998, όταν και δρομολογήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο η Στρατηγική για την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής



πολιτικής στις άλλες πολιτικές βάσει της οποίας τα επιμέρους Συμβούλια καλούνταν να αναπτύξουν στρατηγικές για την επίτευξη του παραπάνω στόχου.

Η Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη συνέβαλλε αποφασιστικά στην προώθηση της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής, με την προσθήκη της περιβαλλοντικής συνιστώσας της αειφόρου ανάπτυξης και των συμπερασμάτων που προέκυψαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Gothenburg το 2001 όπου αναφερόταν ότι καλείται το Συμβούλιο «να οριστικοποιήσει και να αναπτύξει περαιτέρω τομεακές στρατηγικές για την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης σε όλους τους τομείς της κοινοτικής πολιτικής με σκοπό να τις εφαρμόσει το συντομότερο δυνατό» αναφέροντας ότι πρέπει «να λαμβάνεται υπόψη στους στόχους που θα καθοριστούν στο έκτο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον και η Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη» (IEEP, 2008).

Θα πρέπει όμως να γίνει αντιληπτό ότι επειδή η ενσωμάτωση είναι μια συνεχής διαδικασία έτσι ώστε να εξασφαλιστούν οι περιβαλλοντικές απαιτήσεις στον σχεδιασμό, την διαμόρφωση και την εφαρμογή όλων των πολιτικών, απαιτούνται αλλαγές σε πολιτικές, οργανωτικές και διοικητικές λειτουργίες. Έτσι, και η περιβαλλοντική διάσταση θα λαμβάνεται υπόψη στο πρώιμο στάδιο του σχεδιασμού και το αποτέλεσμα που θα προκύπτει θα είναι μια συνολική βελτίωση στην πολιτική και την εφαρμογή της σύμφωνα με τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης.

Στην πράξη, έχει επισημανθεί μια σειρά εμποδίων που δυσχεραίνουν τις παραπάνω στοχεύσεις, όπως η ασάφεια που διακρίνεται σχετικά με τους ρόλους και τις ευθύνες των θεσμικών κοινοτικών οργάνων για την προώθηση της διαδικασίας του Cardiff και της Στρατηγικής για την Αειφόρο Ανάπτυξη. Η ηγεσία της Επιτροπής δεν είναι συνεπής με τις παραπάνω διακηρύξεις, το Ευρωκοινοβούλιο δεν έχει δεσμευτεί σε αυτές τις διαδικασίες και σε αντίθεση με ότι συμβαίνει σε αρκετά κράτη-μέλη απουσιάζει ένα ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο σε θέματα περιβάλλοντος/βιώσιμης ανάπτυξης (EEA, Technical report 5/2005)<sup>64</sup>.

Ως θετικό στοιχείο μπορεί να εκλάβει κανείς την σταδιακή άρση τέτοιων διοικητικών εμποδίων στα κοινοτικά θεσμικά όργανα, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την καθιέρωση περιβαλλοντικών τμημάτων σε κάθε Διεύθυνση της Επιτροπής και τον επαναπροσανατολισμό κάποιων Διευθύνσεων προς πιο

---

<sup>64</sup> “Environment policy integration in Europe- Administrative culture and practices”.

ολοκληρωμένες πολιτικές( Αγροτική Ανάπτυξη και Πολιτική για τον Θαλάσσιο Χώρο) (IEEP, 2008).

Στη συνέχεια θα εξεταστεί το θέμα της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής σε μια σειρά συγκεκριμένων τομέων όπως η αγροτική πολιτική, η περιφερειακή πολιτική και η ενεργειακή πολιτική που θεωρούνται ιδιαίτερα κρίσιμοι για την περιβαλλοντική πολιτική και θα επιχειρηθεί μια ανασκόπηση των μέχρι σήμερα πεπραγμένων καθώς και των προοπτικών που διαφαίνονται ως προς το ζήτημα της επιτυχούς ενσωμάτωσης.

## **5.2 Ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στις κοινοτικές πολιτικές: η σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η αξιολόγηση των πολιτικών που χρήζουν ενσωμάτωσης**

Για την κατανόηση της σημασίας και της πολυπλοκότητας του ζητήματος της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στις άλλες κοινοτικές πολιτικές, καθώς και την ανάδειξη της δυσκολίας επίτευξης της, κρίνεται σκόπιμο να παρατεθούν κάποια στοιχεία σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας της Κοινότητας, όπως η σύνθεση της Επιτροπής, οι επιμέρους αρμοδιότητες των Επιτρόπων, οι Γενικές Διευθύνσεις και το αντικείμενο αυτών καθώς και οι βασικές κοινοτικές πολιτικές.

Στόχος είναι ν' αναδειχθούν οι πολιτικές εκείνες στις οποίες κρίνεται απαραίτητη η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης και ακολούθως να επιχειρηθεί η ιεράρχηση αυτών βάσει προτεραιότητας στη διαδικασία ενσωμάτωσης. Τέλος, θα επιχειρηθεί και μια αποτίμηση των πολιτικών ως προς την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος με στόχο την ανάδειξη των τομέων στους οποίους υπάρχουν ήδη αποτελέσματα καθώς και αυτών που ο «δρόμος» που χρειάζεται να διανυθεί παραμένει μακρύς και «δύσβατος».

### **5.2.1 Σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής**

Η Επιτροπή στην παρούσα φάση και για την περίοδο 2010-2014, αποτελείται από 27 επιτρόπους (όσοι και τα κράτη-μέλη). Ο αριθμός όμως αυτός προβλέπεται να

μειωθεί από το 2014 και μετά, καθώς σύμφωνα με την Συνθήκη της Λισσαβόνας<sup>65</sup> ο αριθμός των επιτρόπων θ' αντιστοιχεί στα 2/3 του αριθμού των κρατών-μελών, ποσοστό που θα καθορίζεται βάσει συστήματος ισότιμης εναλλαγής. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται η σύνθεση της Επιτροπής για την περίοδο 2010-2014, και το αντικείμενο κάθε Επιτρόπου:

**Πίνακας 2:** Η σύνθεση της Επιτροπής για την χρονική περίοδο 2010-2014 και το αντικείμενο κάθε Επιτρόπου (πηγή: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/index_el.htm)).

<b>ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ</b>	<b>ΕΠΙΤΡΟΠΟΙ</b>
Πρόεδρος	<i>Barroso J.</i>
Εξωτερικές Υποθέσεις και Πολιτική Ασφάλειας	<i>Ashton C.</i>
Δικαιοσύνη, Θεμελιώδη δικαιώματα κ' ιθαγένεια	<i>Reding V.</i>
Ανταγωνισμός	<i>Almunia J.</i>
Μεταφορές	<i>Kallas S.</i>
Ψηφιακές Τεχνολογίες	<i>Kroes N.</i>
Βιομηχανία και επιχειρηματικότητα	<i>Tajani A.</i>
Διοργανικές σχέσεις και διοίκηση	<i>Sefcovic M.</i>
Περιβάλλον	<i>Potocnik J.</i>
Οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις	<i>Rehn O.</i>
Ανάπτυξη	<i>Piebalgs A.</i>
Εσωτερική αγορά και υπηρεσίες	<i>Barnier M.</i>
Εκπαίδευση, πολιτισμός, πολυγλωσσία κ' νεολαία	<i>Βασιλείου Α.</i>
Φορολογία και τελωνειακή ένωση	<i>Semeta A.</i>
Εμπόριο	<i>De Gucht K.</i>
Υγεία και πολιτική καταναλωτών	<i>Dalli J.</i>
Έρευνα και καινοτομία	<i>Geoghegan-Quinn M.</i>
Δημοσιονομικός προγραμματισμός κ προϋπολογισμός	<i>Lewandowski J.</i>
Αλιεία και Θαλάσσια Πολιτική	<i>Δαμανάκη Μ.</i>

<sup>65</sup> Η Συνθήκη της Λισσαβόνας υπεγράφη στις 13 Δεκεμβρίου του 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου του 2009. Τροποποιεί την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, χωρίς όμως να τις υποκαθιστά.

Διεθνής συνεργασία και ανθρωπιστική βοήθεια	<i>Georgieva K.</i>
Ενέργεια	<i>Oettinger G.</i>
Περιφερειακή πολιτική	<i>Hahn J.</i>
Δράση για το κλίμα	<i>Hedegaard C.</i>
Διεύρυνση και πολιτική γειτονίας	<i>Fule S.</i>
Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις και ένταξη	<i>Andor L.</i>
Εσωτερικές υποθέσεις	<i>Malmstrom C.</i>
Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη	<i>Ciolas D.</i>

Επίσης σύμφωνα με στοιχεία της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος, η Επιτροπή αποτελείται από 40 περίπου Γενικές Διευθύνσεις, σχετικές με τις κοινοτικές πολιτικές, τις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας, τις εσωτερικές υπηρεσίες καθώς και τις γενικές υπηρεσίες. Από αυτές παρατίθενται στον ακόλουθο πίνακα αυτές που σχετίζονται με τις κοινοτικές πολιτικές, καθώς αυτές που έχουν ως αντικείμενο εσωτερικές λειτουργίες και υπηρεσίες της Επιτροπής δεν έχουν άμεση συνάφεια με την επιχειρούμενη αξιολόγηση που περιγράφηκε παραπάνω.

**Πίνακας 3:** Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής σχετικές με τις κοινοτικές πολιτικές.

### Γενικές Διευθύνσεις Επιτροπής

- Ανάπτυξη
- Ανταγωνισμός
- Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις και ίσες ευκαιρίες
- Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη
- Διεύρυνση
- Δικαιοσύνη, ελευθερία και ασφάλεια
- Εκπαίδευση και πολιτισμός
- Εμπόριο
- Εξωτερικές σχέσεις
- Επιχειρήσεις και βιομηχανία
- Έρευνα
- Εσωτερική αγορά και υπηρεσίες

- Μεταφορές και ενέργεια
- Ναυτιλιακές υποθέσεις και Αλιεία
- Οικονομικές και Χρηματοδοτικές Υποθέσεις
- Περιβάλλον
- Περιφερειακή πολιτική
- Προϋπολογισμός
- Υγεία και Καταναλωτές
- Φορολογία και Τελωνειακή Ένωση

Με μια πρώτη ανάγνωση παρατηρεί κανείς ότι ο αριθμός των Επιτρόπων είναι μικρότερος του συνολικού αριθμού των Γενικών Διευθύνσεων καθώς επίσης και ότι υπάρχει διαφοροποίηση σχετικά με τα αντικείμενα Επιτρόπων και Γενικών Διευθύνσεων. Για παράδειγμα στον τομέα του περιβάλλοντος υπάρχουν ξεχωριστοί Επίτροποι για το Περιβάλλον και για τη Δράση για το Κλίμα ενώ σε επίπεδο Γενικών Διευθύνσεων υφίσταται μόνο Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος. Βέβαια όπως έχει ήδη τονιστεί η παρούσα σύνθεση της Επιτροπής οφείλεται στην εκπροσώπηση και των 27 κρατών-μελών, γεγονός που θ' αλλάξει από το 2014, διορθώνοντας έτσι τυχόν δυσλειτουργίες που προκαλεί η ύπαρξη πολυμελούς σύνθεσης.

### **5.2.2 Βασικές κοινοτικές πολιτικές και προτεραιότητα περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το άρθρο 6 της Συνθήκης ορίζει ότι οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενσωματωθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των κοινοτικών πολιτικών. Υπάρχουν όμως τομείς πολιτικής για τους οποίους υπάρχει μεγαλύτερη προτεραιότητα ενσωμάτωσης του περιβάλλοντος καθώς οι εξελίξεις στους τομείς αυτούς συνδέονται με την περιβαλλοντική προστασία σε μεγαλύτερο βαθμό. Επιχειρώντας έτσι κανείς, αφενός μεν να αναδείξει τις πολιτικές εκείνες στις οποίες χρειάζεται ενσωμάτωση του περιβάλλοντος, αφετέρου δε να ιεραρχήσει εκείνες για τις οποίες υπάρχει μεγαλύτερη προτεραιότητα ενσωμάτωσης, μπορεί να παρατηρήσει ότι:

- Η Διαδικασία του Cardiff θεωρούσε ως τομείς προτεραιότητας για τους οποίους και θα έπρεπε να καθοριστούν στρατηγικές για την ανάληψη δράσης, τους ακόλουθους εννέα: **γεωργία, ενέργεια, μεταφορές, αναπτυξιακή συνεργασία, βιομηχανία, εσωτερική αγορά, αλιεία, εμπόριο και εξωτερική πολιτική.**
- Στο Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον, όπως έχει ήδη αναφερθεί, επιλέχθηκαν ως τομείς προτεραιότητας λόγω των σημαντικών τους επιδράσεων στο περιβάλλον και του ρόλου που διαδραματίζουν στην επίτευξη της αειφορίας οι ακόλουθοι πέντε: **γεωργία, ενέργεια, μεταφορές, βιομηχανία, τουρισμός.**
- Στην ιστοσελίδα της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όσον αφορά το ζήτημα της ενσωμάτωσης του περιβάλλοντος, εξετάζεται εκτενέστερα η σχέση του περιβάλλοντος με τις ακόλουθες πολιτικές: **γεωργία, πολιτική συνοχής, ανάπτυξη, οικονομικό σχέδιο ανασυγκρότησης, απασχόληση, ενέργεια, επιχειρήσεις, οικονομία, αλιεία, εσωτερική αγορά, έρευνα, εμπόριο και εξωτερικές σχέσεις, μεταφορές.**
- Τέλος, στην επισκόπηση της περιβαλλοντικής πολιτικής του 2008 (Environment Policy Review, (COM (2009) 304 final)), αναφέρεται ρητά ότι οι πτυχές της περιβαλλοντικής πολιτικής έχουν συνεχώς μεγαλύτερη επίδραση στις πολιτικές: **μεταφορών, ενέργειας, γεωργίας, συνοχής, βιομηχανίας και έρευνας καθώς και ανάπτυξης.**

Για την καλύτερη επισκόπηση των παρατηρήσεων και την εξαγωγή συμπερασμάτων ακολουθεί περιληπτικός πίνακας των ανωτέρω παρατηρήσεων:

**Πίνακας 4:** Πολιτικές για τις οποίες υπάρχει προτεραιότητα ενσωμάτωσης περιβάλλοντος σύμφωνα με διαδικασία Cardiff, 5ο EAP, DG Environment, EPR 2008 (ναι: τομέας προτεραιότητας, - :δεν υπάρχει σχετική αναφορά).

Πολιτικές	Cardiff	5ο EAP	DG ENV	EPR 2008
Γεωργία	ναι	ναι	ναι	ναι
Ενέργεια	ναι	ναι	ναι	ναι
Μεταφορές	ναι	ναι	ναι	ναι
Βιομηχανία	ναι	ναι	ναι	ναι
Αναπτ.συνεργ.	ναι	–	ναι	ναι
Εσωτ.αγορά	ναι	–	ναι	–
Αλιεία	ναι	–	ναι	–
Εμπόριο	ναι	–	ναι	–
Εξωτ.πολιτική	ναι	–	ναι	–
Πολ.συνοχής	–	–	ναι	ναι
Τουρισμός	–	ναι	–	–
Έρευνα	–	–	ναι	ναι
Απασχόληση	–	–	ναι	–

Σύμφωνα λοιπόν με τα παραπάνω στοιχεία φαίνεται οι τομείς γεωργίας, ενέργειας, μεταφορών και βιομηχανίας να θεωρούνται μεγαλύτερης προτεραιότητας ως προς την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος, ακολουθούμενοι από τους τομείς εσωτερικής αγοράς, συνοχής, έρευνας, αλιείας, εμπορίου και αναπτυξιακής συνεργασίας. Για την ανάδειξη της σημασίας των τομέων αυτών στην αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων ακολουθεί περιληπτική αναφορά στην σχέση των κυριότερων από αυτούς με το περιβάλλον.

**Γεωργία:** Τα εδάφη της Κοινότητας καλλιεργούνται σε ποσοστό 50%, γεγονός που καθιστά την γεωργία ιδιαίτερα σημαντική για το φυσικό περιβάλλον της. Η γεωργία έχει συμβάλει με το πέρασμα των αιώνων στη δημιουργία και διατήρηση ποικίλων και πολύτιμων φυσικών ενδιαιτημάτων που φιλοξενούν σημαντικότατο τμήμα της

ευρωπαϊκής γλωρίδας και πανίδας. Η διατήρηση πολύτιμων βιοτόπων οφείλεται στην εκτατική γεωργία, ενώ και η επιβίωση άγριων ειδών εξαρτάται από ανάλογες καλλιέργειες. Στις αρνητικές επιπτώσεις των αγροτικών πρακτικών στους φυσικούς πόρους περιλαμβάνονται η ρύπανση εδάφους, νερού και αέρα, η κατάτμηση των ενδιαιτημάτων και η απώλεια άγριας ζωής, συνέπεια ακατάλληλων γεωργικών πρακτικών και αλλαγών στη χρήση γης. Οι εντατικές μέθοδοι γεωργικής παραγωγής έχουν επιπτώσεις τόσο στο φυσικό περιβάλλον όσο και στην ανθρώπινη υγεία.

Η γεωργία αντιπροσωπεύει περίπου το 10% των συνολικών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, κυρίως λόγω εκπομπών μεθανίου και πρωτοξειδίου του αζώτου, με τη χρήση φυτοφαρμάκων και λιπασμάτων να συνεισφέρουν περαιτέρω στην περιβαλλοντική υποβάθμιση θέτοντας σε κίνδυνο μεγάλο ποσοστό εδάφους εντός της Κοινότητας. Γι' αυτούς τους λόγους η γεωργία και γενικότερα η αγροτική πολιτική θεωρείται κομβικής σημασίας για την επίτευξη της περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης, και σε ειδικό κομμάτι του κεφαλαίου αυτού αναλύεται λεπτομερέστερα η Κοινή Αγροτική Πολιτική και η εξέλιξη της σε σχέση με το περιβάλλον, που αποσκοπεί ολοένα και περισσότερο στην αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής υποβάθμισης και στην ενθάρρυνση των αγροτών να διαδραματίσουν θετικό ρόλο στη διατήρηση του αγροτικού περιβάλλοντος.

**Ενέργεια:** Το 2000, ο ενεργειακός τομέας αποτελούσε το κύριο αίτιο των συνολικών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στην Κοινότητα, αντιπροσωπεύοντας 27% των συνολικών εκπομπών στην ΕΕ-15. Επίσης, η ενεργειακή ένταση βελτιώθηκε μεταξύ 1985 και 2000, μειούμενη λίγο περισσότερο από 1% ετησίως, αποδεικνύοντας ότι υφίστανται δυνατότητες σχετικής αποσύνδεσης της χρήσης της ενέργειας από την οικονομική ανάπτυξη. Οι ανανεώσιμες μορφές ενέργειας όσο και η αποτελεσματική αξιοποίηση της ενέργειας συνιστούν προκλήσεις για τη μείωση των περιβαλλοντικών πιέσεων, ενώ και οι πρόσφατες εξελίξεις με την υιοθέτηση των στόχων «20-20-20» καθώς και του Πακέτου μέτρων για την Ενέργεια και το Κλίμα (βλ.4.3), δημιουργούν ευοίωνες προοπτικές για την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής προστασίας στην κοινοτική ενεργειακή πολιτική. Ο ενεργειακός τομέας θεωρείται λοιπόν πρωτεύουσας σημασίας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και τη μείωση των εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου, γι' αυτό και θεωρείται ύψιστης σημασίας ως προς την ανάγκη περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης.



**Μεταφορές:** Οι μεταφορές αποτελούν καθοριστικό παράγοντα της οικονομικής ανάπτυξης της Κοινότητας καθώς και των εμπορικών, οικονομικών και πολιτιστικών συναλλαγών. Η αύξηση των οικονομικών δραστηριοτήτων τείνει ν'αυξάνει και τη ζήτηση στον τομέα των μεταφορών, ιδίως τις οδικές και τις εναέριες. Η πρόοδος που έχει σημειωθεί στον τομέα τεχνολογίας οχημάτων και καυσίμων, έχει αντισταθμιστεί από την αύξηση των μεταφορών επιβατών και εμπορευμάτων, με συνέπεια την κλιμάκωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου παρά τις τεχνολογικές καινοτομίες.

Μεταξύ 1990 και 2000, οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου από τον τομέα των μεταφορών (κυρίως CO<sub>2</sub>) αυξήθηκαν κατά 20% στην Κοινότητα, αντιπροσωπεύοντας 21% των συνολικών εκπομπών της, εξουδετερώνοντας έτσι βελτιώσεις που επιτεύχθηκαν σε άλλους τομείς. Σύμφωνα με έκθεση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (EEA, 2009b), οι αυξανόμενες εκπομπές του τομέα μεταφορών απειλούν την προσπάθεια της Κοινότητας να εκπληρώσει τους στόχους που έχουν αναληφθεί στα πλαίσια του Πρωτοκόλλου του Κιότο. Οι μεταφορές συμβάλλουν επίσης στην ηχορύπανση, στην ατμοσφαιρική ρύπανση καθώς επίσης και στην κατάτμηση των ενδιαιτημάτων με επιπτώσεις και για την άγρια ζωή.

Προτεραιότητα αποτελεί λοιπόν η αποσύνδεση της ανάπτυξης των μεταφορών από την οικονομική ανάπτυξη, η οποία όμως εμφανίζει μεγάλες πρακτικές δυσκολίες καθώς απαιτείται σειρά συντονισμένων πολιτικών σε επιμέρους θέματα όπως μετακίνηση του σημείου ισορροπίας μεταξύ των επιμέρους μεταφορικών μέσων, αποτελεσματική τιμολόγηση της υποδομής των μεταφορών, προώθηση μέσων μαζικής μεταφοράς κ.α. Σύμφωνα με την έκθεση TERM 2008 του ΕΟΠ, που εξετάζει τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του τομέα των μεταφορών στο περιβάλλον, η τρέχουσα τάση χαρακτηρίζεται ως μη βιώσιμη, ενώ η διαδικασία της αποσύνδεσης των μεταφορών από την οικονομική ανάπτυξη αναφέρεται ότι βρίσκεται σε «νηπιακό στάδιο». Οι παραπάνω διαπιστώσεις συντελούν στην θεώρηση των μεταφορών ως τομέα πολύ μεγάλης προτεραιότητας για την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης.

**Βιομηχανία:** Η βιομηχανία και το περιβάλλον παραδοσιακά θεωρούνται ως δύο ανταγωνιστικοί τομείς πολιτικής καθώς τα μέτρα περιβαλλοντικής προστασίας αντιμετωπίζονται συνήθως με σκεπτικισμό από την ευρωπαϊκή βιομηχανία που θεωρεί ότι αυτά αυξάνουν το κόστος και πλήττουν την ανταγωνιστικότητα της.

Κατόπιν όμως της υιοθέτησης της αειφόρου ανάπτυξης στην Κοινότητα, εκφράζεται η πρόθεση «συμβιβασμού» βιομηχανίας και περιβάλλοντος για την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης.

Χαρακτηριστικά μπορεί να αναφερθεί, η έκθεση του Συμβουλίου Βιομηχανίας για την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος που υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι το 1999, και στην οποία δόθηκε έμφαση στην ισορροπία μεταξύ των τριών πυλώνων της αειφόρου ανάπτυξης και τέθηκαν ζητήματα όπως κλιματική αλλαγή, απασχόληση, διεύρυνση, αλλαγές στα πρότυπα παραγωγής και κατανάλωσης και ολοκληρωμένη πολιτική προϊόντων. Επίσης στα συμπεράσματα που υιοθέτησε το Συμβούλιο Βιομηχανίας στις 6-7 Ιουνίου του 2002 αναφέρεται μεταξύ άλλων η οικονομική ανάπτυξη ως προϋπόθεση για την επίτευξη αειφόρου ανάπτυξης, καθώς παρέχει επιπλέον πόρους που είναι απαραίτητοι για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών πιέσεων και την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής, με το Συμβούλιο να καλεί την Επιτροπή να υποβάλλει ανά δύο χρόνια έκθεση σχετικά με την συμβολή της βιομηχανικής πολιτικής στην αειφόρο ανάπτυξη.

Σύμφωνα με έγγραφο της Επιτροπής (COM (2004) 394), στο οποίο επιχειρείται ένας πρώτος απολογισμός της διαδικασίας του Cardiff, αναφέρεται ότι η βιομηχανία αντιπροσωπεύει το 60% των συνολικών εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και αποτελεί μείζονα πηγή ρύπανσης (για παράδειγμα σε ό,τι αφορά τα βαρέα μέταλλα, τις πτητικές οργανικές ενώσεις, τα θρεπτικά συστατικά). Όμως αναφέρεται ό,τι τα μέτρα που ελήφθησαν κατά τα προηγούμενα έτη για την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στις βιομηχανικές δραστηριότητες οδήγησαν σε ουσιαστικά επιτεύγματα, καθώς η συνολική μείωση των εκπομπών του CO<sub>2</sub> από τον τομέα της μεταποίησης στην Κοινότητα ήταν της τάξης του 11% την περίοδο 1985-2000, με την παραγωγή του μεταποιητικού τομέα να αυξάνεται κατά 31% την ίδια χρονική περίοδο. Στα επιτεύγματα συγκαταλέγονται επίσης η πλήρης αποσύνδεση της παραγωγής από τις εκπομπές αερίων που προκαλούν οξίνιση και συνεπάγονται παραγωγή προδρόμων ουσιών του όζοντος, καθώς επίσης και η σχετική αποσύνδεση της παραγωγής από τη χρήση και την κατανάλωση ενέργειας και πρώτων υλών.

Επισημαίνεται ωστόσο ό,τι παρά τις βελτιώσεις στη βιομηχανία κατά τις τελευταίες δεκαετίες, οι διαδικασίες βιομηχανικής παραγωγής εξακολουθούν να ευθύνονται για μεγάλο μέρος της συνολικής ρύπανσης στην Ευρώπη. Στόχοι προτεραιότητας για την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στην βιομηχανική πολιτική αποτελούν η μείωση των επιπτώσεων των χημικών ουσιών στην υγεία του ανθρώπου και το περιβάλλον

(εξαιρετικής σημασίας ο Κανονισμός REACH), η αλλαγή των προτύπων παραγωγής και κατανάλωσης, η προαγωγή της περιβαλλοντικής τεχνολογίας και η ανάπτυξη της ολοκληρωμένης πολιτικής προϊόντων.

**Αλιεία:** Η Ευρωπαϊκή αλιευτική βιομηχανία διαδραματίζει ζωτικό ρόλο στην διατήρηση των θαλάσσιων οικοσυστημάτων. Τόσο η θαλάσσια αλιεία όσο και οι παράκτιες υδατοκαλλιέργειες έχουν ποικίλες περιβαλλοντικές επιπτώσεις γι' αυτό και το αίτημα για μεγαλύτερη ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στους εν λόγω τομείς καθίσταται ολοένα και πιο επιτακτικό. Η άμεση περιβαλλοντική επίπτωση της αλιείας εντοπίζεται στο επίπεδο των εμπορικών ιχθυαποθεμάτων, η υπερεκμετάλλευση των οποίων δύναται να πλήξει ανεπανόρθωτα τόσο τα θαλάσσια οικοσυστήματα όσο και την αλιευτική βιομηχανία. Πέραν όμως των άμεσα στοχευόμενων ειδών (ψάρια, οστρακόδερμα, μαλάκια), η χρήση αλιευτικών εργαλείων όπως οι τράτες βυθού, απλάδια ή παραγάδια μπορεί να επηρεάσει και τα πτηνά, τα θαλάσσια θηλαστικά, τα ερπετά (χελώνες) καθώς και τα είδη ψαριών και οργανισμών που ζουν στο βυθό της θάλασσας. Ειδικά η αλιεία με βυθότρατες θέτει σε κίνδυνο τα θαλάσσια ενδιαιτήματα με τις βλάβες που προκαλούνται να είναι ιδιαίτερα σημαντικές στα βαθιά ύδατα όπου υπάρχουν ιδιαίτερα ευάλωτα θαλάσσια οικοσυστήματα όπως τα θαλάσσια όρη, οι υδροθερμικοί πίδακες και τα κοράλλια βαθέων υδάτων των ψυχρών θαλασσών. Επίσης η υπερεκμετάλλευση των ιχθυαποθεμάτων προκαλεί σειρά διαταραχών στο όλο οικοσύστημα καθώς συνέπειες υφίστανται όχι μόνον τα ήδη που αλιεύονται αλλά και τα ψάρια-θηρευτές, τα ανταγωνιστικά αποθέματα και τα θηράματα με τα οποία τρέφονται τα στοχευόμενα είδη.

Λαμβανομένων υπόψη αυτών των κινδύνων η Επιτροπή τον Μάιο του 2002 παράλληλα με τις προτάσεις της για την μεταρρύθμιση της Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής παρουσίασε και ένα σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων σε αυτήν (COM (2002) 186), περιγράφοντας τους κύριους στόχους, αρχές, μέσα και χρονοδιάγραμμα για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων. Στο έγγραφο αυτό ως μέτρα προτεραιότητας επισημαίνονται: η μείωση σε βιώσιμα επίπεδα της αλιευτικής πίεσης στο πλαίσιο πολυετών σχεδίων διαχείρισης, η βελτίωση των αλιευτικών μεθόδων με σκοπό την μείωση των απορρίψεων, των παρεμπιπτόντων αλιευμάτων και της επίπτωσης επί των ενδιαιτημάτων, και η κατάργηση των δημόσιων ενισχύσεων για την ανανέωση του αλιευτικού στόλου πλην εξαιρέσεων που δεν σχετίζονται με πιθανότητα αύξησης της

αλιευτικής ικανότητας. Εξίσου σημαντική θεωρείται επίσης η ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στον τομέα της υδατοκαλλιέργειας λόγω των πιθανών κινδύνων για το περιβάλλον (απόρριψη αποβλήτων, μετάδοση ασθενειών από εκτρεφόμενα ψάρια στους άγριους πληθυσμούς κ.α.), ενώ βαρύνουσας σημασίας θεωρείται και η κοινοτική στρατηγική για την υπερπόντια αλιεία καθώς και η παρουσία της Κοινότητας στους διεθνείς οργανισμούς.

Σύμφωνα με έγγραφο της Επιτροπής (COM (2004) 394) του 2004, το 40% των αλιευμάτων της Κοινότητας προέρχονταν από αποθέματα που βρίσκονταν κάτω από τα ασφαλή βιολογικά όρια με την κατάσταση για ορισμένα είδη να είναι πολύ χειρότερη. Οι παραπάνω διαπιστώσεις, η απειλούμενη εξαφάνιση ειδών (γαλαζόπτερος τόνος, μπακαλιάρος) που ενισχύεται και από τις επικρατούσες διατροφικές συνήθειες καθώς και ο κίνδυνος που διατρέχει η αλιευτική βιομηχανία καθιστούν επιτακτική την άμεση λήψη μέτρων τόσο σε κοινοτικό όσο και σε διεθνές επίπεδο για την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στον τομέα της αλιείας.

**Αναπτυξιακή συνεργασία:** Η Κοινότητα έχει αναλάβει την ευθύνη συνεργασίας με τον αναπτυσσόμενο κόσμο, με την Επίσημη Αναπτυξιακή Βοήθεια (Official Development Aid) να διοχετεύεται σε περισσότερες από 100 αναπτυσσόμενες χώρες παγκοσμίως και να ανέρχεται σε πάνω από 40 δις ευρώ τον χρόνο, που αντιστοιχεί σε περίπου 55% της παγκόσμιας αναπτυξιακής βοήθειας. Η Επίσημη Αναπτυξιακή Βοήθεια στοχεύει κυρίως στην επίτευξη μακροπρόθεσμων στόχων (μείωση φτώχειας στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης, Αναπτυξιακοί Στόχοι της Χιλιετίας<sup>66</sup>), αλλά χρησιμοποιείται επίσης και για την ανασυγκρότηση και αποκατάσταση περιοχών με μέρος των κονδυλίων να διατίθενται για περιβαλλοντικά έργα και προγράμματα. Η δράση της Κοινότητας στον τομέα αυτό βασίζεται στην Ευρωπαϊκή Συναίνεση για

---

<sup>66</sup> Οι αναπτυξιακοί στόχοι της χιλιετίας (Millennium Development Goals), καθορίζονται από τις δράσεις και τους στόχους που περιλαμβάνονται στην Διακήρυξη της Χιλιετίας που υιοθετήθηκε από 189 κράτη κατά τη διάρκεια της Διάσκεψης της Χιλιετίας των Ηνωμένων Εθνών τον Σεπτέμβριο του 2000, και είναι οι εξής οκτώ: μείωση της ακραίας φτώχειας και πείνας, δυνατότητα πρόσβασης στη βασική εκπαίδευση για όλα τα παιδιά, προώθηση της ισότητας των δύο φύλων και ης χειραφέτησης των γυναικών, μείωση της παιδικής θνησιμότητας, μείωση του ποσοστού της μητρικής θνησιμότητας, καταπολέμηση του HIV/AIDS, της ελονοσίας και άλλων ασθενειών, διασφάλιση της βιωσιμότητας του περιβάλλοντος και δημιουργία δικτύου παγκόσμιας αναπτυξιακής συνεργασίας.

την Ανάπτυξη (European Consensus on Development) που υπεγράφη το 2005, και στην οποία μεταξύ άλλων τονίζεται η σημασία της βιώσιμης διαχείρισης των φυσικών πόρων, ως πηγής εισοδήματος και μέσου για την διαφύλαξη και ανάπτυξη θέσεων απασχόλησης και ως πηγής αγροτικού εισοδήματος και περιβαλλοντικών αγαθών και υπηρεσιών.

Η επίτευξη υγιούς περιβάλλοντος και η ισότιμη πρόσβαση σε περιβαλλοντικά αγαθά είναι καθοριστικής σημασίας στην στήριξη των στόχων εξάλειψης της φτώχειας καθώς υπάρχει μεγάλη εξάρτηση στις χώρες αυτές από τους φυσικούς πόρους και την αξιοποίηση τους, ενώ συνήθως οι χώρες αυτές πλήττονται περισσότερο από την υποβάθμιση του περιβάλλοντος και τις φυσικές καταστροφές. Η περιβαλλοντική υποβάθμιση μπορεί δηλαδή να υπονομεύσει τις προοπτικές για μακροπρόθεσμη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη ακυρώνοντας τυχόν βραχυπρόθεσμα οφέλη στην ελάττωση της φτώχειας. Επιπλέον οι αναπτυξιακές στρατηγικές και τα σχέδια και προγράμματα που εκπονούνται επιφέρουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις που δύνανται να υπονομεύσουν την αναπτυξιακή διαδικασία, καθιστώντας την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων απαραίτητη από το στάδιο του προγραμματισμού έως αυτά της υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης.

### **5.3 Η ενσωμάτωση του περιβάλλοντος: το παράδειγμα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ)**

#### **5.3.1 Εξελικτική πορεία της ΚΑΠ και περιβάλλον**

Η γεωργία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαχείριση των περιβαλλοντικών πόρων της Κοινότητας, δεδομένου ότι το 50% των εδαφών της καλλιεργείται, ενώ περίπου 90% των εκτάσεων της είναι αγροτικές περιοχές<sup>67</sup> (Institute for Environment and Sustainability, <http://ies.jrc.ec.europa.eu>) Οι επιπτώσεις λοιπόν της ΚΑΠ αφορούν το 90% της επικράτειας της Κοινότητας και συνδέονται άμεσα με τη

---

<sup>67</sup> Institute for Environment and Sustainability, Action 21107-Integration of Environment Concerns into Agriculture (AGRI-ENV), «approximately 90% is rural area». ( περιλαμβάνονται δασικές εκτάσεις και βοσκοτόπια )

βιοποικιλότητα, το αγροτικό τοπίο, την ποιότητα και την ασφάλεια των αγροτικών προϊόντων καθώς και το περιβάλλον της ευρωπαϊκής υπαίθρου.

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική από την έναρξη εφαρμογής της το 1962 μέχρι την ριζική αναμόρφωση της το 2002 παρέμεινε πολιτική για τον γεωργικό τομέα (Παπαγεωργίου, 2007). Το σύστημα καθορισμού των τιμών των γεωργικών προϊόντων το οποίο ίσχυε με παραλλαγές στη διάρκεια αυτών των ετών αποτέλεσε ένα ισχυρό κίνητρο για την αύξηση της παραγωγής (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007). Η πολιτική που εφαρμόστηκε ήταν μια πολιτική επιδοτήσεων της παραγωγής και των εξαγωγών, και εγγυήσεων για την απορρόφηση της παραγωγής σε συνδυασμό με δασμολογική προστασία των κοινοτικών προϊόντων.

Η πολιτική αυτή επέδρασε θετικά στην ενίσχυση του εισοδήματος του αγροτικού πληθυσμού και στην εξασφάλιση υψηλού βιοτικού επιπέδου για τους αγρότες (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007), όμως σε συνδυασμό με τις τεχνολογικές εξελίξεις (εκμηχάνιση της γεωργίας), τη μείωση του κόστους και την επίτευξη υψηλής αποδοτικότητας είχε σαν συνέπεια την εντατικοποίηση της γεωργίας και τη διαρκώς αυξανόμενη χρήση λιπασμάτων και φυτοφαρμάκων. Αποτέλεσμα αυτών ήταν η ρύπανση των υδάτων και του εδάφους, η μείωση της ποικιλίας των καλλιεργούμενων ειδών, απώλεια βιοποικιλότητας και υποβάθμιση του ευρωπαϊκού αγροτικού τοπίου (Τσαντίλης και Χατζημπίρος, 2007).

Στην όλη πορεία της ΚΑΠ μέχρι την ριζική μεταβολή που συντελέστηκε το 2003, αξίζει να σταθεί κανείς στην διαδικασία συνεχών μεταρρυθμίσεων που ξεκίνησε το 1992, ως αποτέλεσμα των πιέσεων διεθνών οργανισμών για την ελευθέρωση του εμπορίου αγροτικών προϊόντων στο πλαίσιο της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT). Στην αναθεώρηση αυτή συνέβαλλε και η ανησυχία για την επικείμενη διεύρυνση της Κοινότητας που θα επιβάρυνε τον κοινοτικό Προϋπολογισμό.

Στην μεταρρύθμιση του 1992 καθώς και σε αυτές που ακολούθησαν παρουσιάζεται μια στροφή της ΚΑΠ, από την πολιτική στήριξης των τιμών και της παραγωγής σε μια πολιτική άμεσης στήριξης του εισοδήματος του παραγωγού και μέτρων αγροτικής ανάπτυξης. Σημαντικό στάδιο στην μεταρρυθμιστική αυτή διαδικασία αποτέλεσε η Agenda 2000, σύμφωνα με την οποία η ΚΑΠ θα πρέπει όχι μόνο να βελτιώνει την ανταγωνιστικότητα της γεωργίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, να εγγυάται την ασφάλεια και την ποιότητα των τροφίμων και να συμβάλλει στη σταθεροποίηση του γεωργικού εισοδήματος, αλλά και να προσφέρει περιβαλλοντικά οφέλη, να αναβαθμίζει το

αγροτικό τοπίο και να ευνοεί την ανταγωνιστικότητα των αγροτικών περιοχών της Κοινότητας.

Με την Agenda 2000 διαφαίνεται η στροφή των στόχων της Κοινότητας σχετικά με τον γεωργικό τομέα καθώς η μέχρι τότε Κοινή Γεωργική Πολιτική γίνεται Κοινή Αγροτική Πολιτική που περιλαμβάνει τη συνολική αγροτική ανάπτυξη (Παπαγεωργίου, 2007), ενώ εισάγονται και σημαντικά ποιοτικά στοιχεία για το περιβάλλον.

Με την μεταρρύθμιση της ΚΑΠ το 2003 προωθήθηκε περαιτέρω η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στην ΚΑΠ, με σειρά κατευθύνσεων και μέτρων που ενθαρρύνουν τις περιβαλλοντικά φιλικές πρακτικές τόσο στα πλαίσια του πρώτου πυλώνα (πολιτική στήριξης της αγοράς και του εισοδήματος ) όσο και στα πλαίσια του δεύτερου πυλώνα (πολιτική αγροτικής ανάπτυξης).

Στον πρώτο πυλώνα, η αποσύνδεση των περισσότερων άμεσων ενισχύσεων από την παραγωγή αποδυναμώνει το κίνητρο για εντατική παραγωγή που οδήγησε σε σοβαρές περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις. Επίσης με την εισαγωγή του μηχανισμού της πολλαπλής συμμόρφωσης η χορήγηση της άμεσης ενίσχυσης εξαρτάται από την τήρηση μιας σειράς απαιτήσεων διαχείρισης στις οποίες περιλαμβάνονται περιβαλλοντικά πρότυπα, καθώς οι αποδέκτες των ενισχύσεων αυτών οφείλουν να διατηρούν τις γεωργικές εκτάσεις σε καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση.

Στον δεύτερο πυλώνα περιλαμβάνεται σειρά μέτρων για την προστασία του αγροτικού περιβάλλοντος, και η στήριξη του εισοδήματος των αγροτών εξαρτάται από την παροχή περιβαλλοντικών υπηρεσιών όπως χρήση περιβαλλοντικά συμβατών μεθόδων καλλιέργειας και κτηνοτροφίας, αποκατάσταση του τοπίου, μείωση εισροών λιπασμάτων και φυτοφαρμάκων και αγρανάπαυση καλλιεργειών.

Όπως διαπιστώνεται η πολλαπλή συμμόρφωση και τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα αποτελούν δύο πολύ σημαντικά εργαλεία για την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στην αγροτική πολιτική και γι' αυτό χρήζουν ιδιαίτερης αναφοράς για την κατανόηση της υφιστάμενης πραγματικότητας στο ζήτημα αυτό.

### **5.3.2 Μηχανισμοί και εργαλεία ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης στη Νέα Κοινή Αγροτική Πολιτική**

Η Κ.Α.Π εξελίχθηκε σταδιακά και προσαρμόστηκε στην ανάγκη ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων μέσα από μια διαδικασία μεταρρυθμίσεων με

κορύφωση την ριζική αναθεώρηση του 2003. Στον νέο κανονισμό για την αγροτική ανάπτυξη που καλύπτει την περίοδο 2007-2013 τα περιβαλλοντικά μέτρα συνδέονται με τους στόχους του 6<sup>ου</sup> Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον. Οι κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές ορίζουν τρεις τομείς προτεραιότητας στους οποίους μπορούν να ληφθούν μέτρα για την βελτίωση του περιβάλλοντος και του τοπίου: βιοποικιλότητα, διατήρηση και ανάπτυξη αγροτικών συστημάτων υψηλής φυσικής αξίας και παραδοσιακά αγροτικά τοπία, ύδατα και αλλαγή του κλίματος. Σήμερα η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στην ΚΑΠ βασίζεται σε μηχανισμούς που έχουν ως αφετηρία την ακόλουθη διάκριση:

- διασφάλιση βιώσιμης γεωργίας αποφεύγοντας τις γεωργικές δραστηριότητες που βλάπτουν το περιβάλλον
- παροχή κινήτρων στους αγρότες για την παροχή περιβαλλοντικών υπηρεσιών και αγαθών

Για την διασφάλιση βιώσιμων αγροτικών δραστηριοτήτων οι αγρότες θα πρέπει να σέβονται κανόνες και πρότυπα για την διατήρηση του περιβάλλοντος και του τοπίου τα οποία και είναι υποχρεωτικά και αποτελούν το «επίπεδο αναφοράς» μέχρι του οποίου το κόστος για την συμμόρφωση με τα πρότυπα αυτά βαρύνει τον παραγωγό σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».

Όμως συχνά οι περιβαλλοντικοί στόχοι υπερβαίνουν την συμμόρφωση προς την ισχύουσα νομοθεσία, και θεσπίζονται κίνητρα για την ανάληψη εθελοντικών δεσμεύσεων από τους αγρότες. Όταν λοιπόν οι αγρότες χρησιμοποιούν τους δικούς τους πόρους και συντελεστές παραγωγής για την παραγωγή περιβαλλοντικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών τα οποία είναι γενικότερης αξίας και ενδιαφέροντος για το κοινωνικό σύνολο δικαιούνται ενίσχυσης σύμφωνα με την αρχή «ο πάροχος-λαμβάνει» (provider-gets-principle).

Η Κ.Α.Π συμπεριλαμβάνει τις δύο αυτές αρχές στην ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων μέσω των ακόλουθων δύο μηχανισμών :

- 1) Συνδέοντας την συμμόρφωση με επιλεγμένα υποχρεωτικά περιβαλλοντικά πρότυπα (πολλαπλή συμμόρφωση) με τις άμεσες ενισχύσεις της Κ.Α.Π και επιβάλλοντας κυρώσεις με τη μορφή μειώσεων πληρωμών για τις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης
- 2) Καταβάλλοντας τίμημα για την παροχή περιβαλλοντικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών (αγροπεριβαλλοντικά μέτρα) πέραν των υποχρεωτικών απαιτήσεων.



Εκτός αυτών των δύο μηχανισμών υπάρχουν και άλλες δύο κατηγορίες μέτρων που σχετίζονται με την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων και τα οποία είναι:

- Μέτρα που στοχεύουν στην στήριξη του αγροτικού εισοδήματος με θετικά δευτερογενή αποτελέσματα για το περιβάλλον και που συμβάλλουν στην διατήρηση δομών ή τύπων καλλιεργειών που ωφελούν το περιβάλλον (π.χ. πληρωμές για μειονεκτικές περιοχές).
- Μέτρα που στοχεύουν στην διευκόλυνση της συμμόρφωσης με τις υποχρεωτικές περιβαλλοντικές απαιτήσεις (π.χ μέτρα τήρησης των προτύπων) ή αντισταθμίζουν τα οικονομικά μειονεκτήματα που προκύπτουν όταν μια περιοχή υπόκειται σε ειδικές περιβαλλοντικές απαιτήσεις (π.χ. Natura 2000 και Οδηγία-Πλαίσιο για τα Νερά) (<http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/>).

### 5.3.2.1 Πολλαπλή συμμόρφωση

Η πολλαπλή συμμόρφωση είναι ένας μηχανισμός που συνδέει την άμεση επιδότηση των παραγωγών με την συμμόρφωση με μια σειρά προτύπων που αφορούν το περιβάλλον, την ασφάλεια των τροφίμων, την υγιεινή ζωικού κεφαλαίου καθώς και την απαίτηση για διατήρηση της γης σε καλές γεωργικές και περιβαλλοντικές συνθήκες ([http://europa.eu/agriculture/envir/cross\\_com/](http://europa.eu/agriculture/envir/cross_com/)). Από το 2005, οι αγρότες που λαμβάνουν άμεσες ενισχύσεις υπόκεινται στο καθεστώς πολλαπλής συμμόρφωσης σύμφωνα με τον Κανονισμό 1782/2003 του Συμβουλίου και τον Κανονισμό 796/2004 της Επιτροπής. Η πολλαπλή συμμόρφωση περιλαμβάνει:

- Κανονιστικές διαχειριστικές απαιτήσεις που αναφέρονται σε 18 νομοθετικά πρότυπα στον τομέα του περιβάλλοντος, της ασφάλειας των τροφίμων, της υγείας των ζώων κ.α.
- Καλές γεωργικές και περιβαλλοντικές συνθήκες, όπου η υποχρέωση διατήρησης της γης σε τέτοιες συνθήκες αναφέρεται σε μια σειρά προτύπων που σχετίζονται με την προστασία του εδάφους, την διατήρηση της οργανικής ύλης στα εδάφη, την αποφυγή της κατάτμησης των ενδιαιτημάτων και την διαχείριση των υδάτων.

Η πολλαπλή συμμόρφωση αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στην Κ.Α.Π και αποτελεί το «επίπεδο αναφοράς» για τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα, δηλαδή πέρα από αυτό το επίπεδο αγροπεριβαλλοντικές ενισχύσεις μπορούν να δοθούν.

### 5.3.2.2 Αγροπεριβαλλοντικά μέτρα

Με τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα παρέχονται ενισχύσεις σε αγρότες που αναλαμβάνουν εθελοντικά περιβαλλοντικές δεσμεύσεις που σχετίζονται με την διατήρηση του περιβάλλοντος και του αγροτικού τοπίου. Αποτελούν ένα βασικό εργαλείο για την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στην Κ.Α.Π και σχεδιάζονται έτσι ώστε να ενθαρρύνουν τους αγρότες να προστατέψουν και να βελτιώσουν το περιβάλλον στη περιοχή τους πληρώνοντας τους για την παροχή περιβαλλοντικών υπηρεσιών.

Οι αγρότες δεσμεύονται για μια ελάχιστη περίοδο 5 ετών να υιοθετήσουν περιβαλλοντικά φιλικές γεωργικές πρακτικές (πέρα από το επίπεδο των νομικών υποχρεώσεων) και σε αντάλλαγμα λαμβάνουν πληρωμές ως αποζημίωση για το πρόσθετο κόστος από την εφαρμογή αυτών των μέτρων. Παραδείγματα τέτοιων δεσμεύσεων που καλύπτονται από αγροπεριβαλλοντικά μέτρα είναι:

- Εκτατικοποίηση καλλιεργειών με περιβαλλοντικά φιλικό τρόπο
- Διαχείριση κτηνοτροφίας χαμηλής-εντάσεως
- Ολοκληρωμένη διαχείριση καλλιεργειών και βιολογική γεωργία
- Διατήρηση του τοπίου και ιστορικών στοιχείων αυτού όπως φυτοφράκτες
- Διατήρηση ενδιαιτημάτων υψηλής αξίας καθώς και της βιοποικιλότητας τους

Σημαντικό πλεονέκτημα των αγροπεριβαλλοντικών μέτρων είναι ότι μπορούν να σχεδιαστούν σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο έτσι ώστε να προσαρμοστούν σε ειδικούς τύπους καλλιεργειών και ιδιαίτερες περιβαλλοντικές συνθήκες, αποτελούν δηλαδή ένα ειδικά στοχευμένο εργαλείο για την επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων.

Τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα συγχρηματοδοτούνται από τα κράτη-μέλη και τα κοινοτικά κονδύλια για την περίοδο 2007-2013 ανέρχονται σε 20 δις ευρώ ή 22% των κονδυλίων για την αγροτική ανάπτυξη (<http://europa.eu/agriculture/envir/measures/>).

### 5.3.3 Αξιολόγηση της διαδικασίας ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στην Κ.Α.Π

Η αξιολόγηση της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής αποτελεί δύσκολο εγχείρημα γιατί οι τάσεις που παρατηρούνται στην αγροτική πολιτική και συνδέονται με το περιβάλλον δεν αποτελούν μόνο αποτέλεσμα του πλαισίου πολιτικής της Κ.Α.Π αλλά και κοινωνικοοικονομικών παραγόντων, τεχνολογικών παραγόντων καθώς και παραγόντων της αγοράς. Επίσης η ενσωμάτωση δεν εξαρτάται μόνο από το πλαίσιο πολιτικής ή την αποτελεσματικότητα στην εφαρμογή των μέτρων αλλά και την συνεργασία μεταξύ διοικητικών φορέων, την κατάλληλη διαδικασία αξιολόγησης της πολιτικής και άλλους παράγοντες (EEA, 2005c).

Παρόλο λοιπόν που έχουν αναπτυχθεί ερευνητικά προγράμματα (όπως το πρόγραμμα IRENA που περιγράφει την αλληλεπίδραση μεταξύ γεωργίας και περιβάλλοντος στην ΕΕ-15 βάσει 35 αγροπεριβαλλοντικών δεικτών, παρέχοντας πολύτιμες πληροφορίες), σχετικές εκθέσεις του ΕΟΠ όπως η έκθεση με τίτλο «Ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στην αγροτική πολιτική της ΕΕ» (EEA Briefing 01, 2006) επισημαίνουν μεταξύ άλλων στα συμπεράσματα που εξάγονται:

- Τα τρέχοντα δεδομένα και οι δείκτες δεν επαρκούν για ορθή αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της ΚΑΠ, και απαιτούνται επενδύσεις στη συλλογή δεδομένων και την αξιολόγηση της πολιτικής για να κριθεί η αποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης.
- Η αποτελεσματικότητα ιδίως των αγροπεριβαλλοντικών μέτρων εξαρτάται από την εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο και την γεωγραφική στοχοθέτηση και επιδέχεται σημαντικών βελτιώσεων.
- Ο σχεδιασμός της ΚΑΠ περιλαμβάνει ευρύ φάσμα αγροπεριβαλλοντικών μέτρων που μπορούν να στηρίξουν ευρύτερες περιβαλλοντικές πολιτικές όπως το δίκτυο Natura 2000, π.χ. με τη διατήρηση πρακτικών εκτατικής καλλιέργειας σε περιοχές του δικτύου.

#### **5.4 Η ενσωμάτωση του περιβάλλοντος: το παράδειγμα των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής**

Η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας στοχεύει στον περιορισμό των διαρθρωτικών ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών της Κοινότητας, στην ισόρροπη ανάπτυξη εντός της κοινοτικής επικράτειας και στην προώθηση ίσων ευκαιριών για όλους. Κύρια μέσα για την επίτευξη της πολιτικής αυτής είναι τα Διαρθρωτικά Ταμεία (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) και το Ταμείο Συνοχής, που διαχειρίζονται περίπου το 1/3 του κοινοτικού προϋπολογισμού, που προσανξάνεται από την ίδια συμμετοχή των χρηματοδοτούμενων (Τσαντίλης και Χατζημήτρος, 2007). Ενδεικτικά, για την περίοδο 2007-2013 η περιφερειακή πολιτική καταλαμβάνει τη δεύτερη θέση στον προϋπολογισμό της Κοινότητας με κονδύλι της τάξης των 348 δις ευρώ, δηλαδή περίπου το ένα τρίτο του κοινοτικού προϋπολογισμού ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/review\\_and\\_future/](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/)).

Τα έργα που προωθούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής έχουν συχνά αρνητικές επιπτώσεις για το περιβάλλον για πολλούς και ποικίλους λόγους. Ένας βασικός λόγος είναι ότι πρώτα γίνεται η κατανομή των ποσών των χρηματοδοτήσεων στα κράτη-μέλη και μετά τα ποσά αυτά πρέπει να «απορροφηθούν», με συνέπεια την επικέντρωση των προσπαθειών από πλευράς χωρών στην απορρόφηση των κονδυλίων και όχι στην προοπτική της αειφορίας (Τσαντίλης και Χατζημήτρος, 2007). Ένας άλλος βασικός λόγος είναι η καλά κρατούσα αντίληψη «ανάπτυξη ή περιβάλλον» που επικρατεί σε διάφορους φορείς άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής που θεωρούν την περιφερειακή ανάπτυξη και την μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων ασύμβατες με την περιβαλλοντική πολιτική. Τα τελευταία χρόνια όμως, εκφράζονται ισχυρές διαφωνίες με την αντίληψη αυτή από φωνές που πιστεύουν ότι το περιβάλλον μπορεί να αποτελέσει πηγή οικονομικής ανάπτυξης με την ενθάρρυνση καινοτόμων «καθαρών» τεχνολογιών που θα μπορούν και στην ανταγωνιστικότητα να συμβάλλουν και νέες θέσεις εργασίας να δημιουργήσουν αλλά και να υπερκαλύψουν το κόστος που συνεπάγεται η συμμόρφωση με αυστηρά περιβαλλοντικά πρότυπα.

Εκτός όμως των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, τα έργα που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής μπορούν να έχουν άμεσες και έμμεσες θετικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Η πολιτική συνοχής

μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην προσπάθεια για αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών και να ελαχιστοποιήσει τις αρνητικές επιδράσεις σε περιφερειακό επίπεδο<sup>68</sup>, να προωθήσει καινοτόμες περιβαλλοντικά τεχνολογίες και βιώσιμες μεταφορές, καθώς και να συμβάλει σε έργα που στοχεύουν στην προστασία των υδάτων, του αέρα, της βιοποικιλότητας κ.α.

Η ενσωμάτωση της αειφορίας στους χρηματοδοτικούς κανονισμούς συντελέστηκε το 1993, μετά τη Συνθήκη του Maastricht. Στους κανονισμούς των περιόδων 1994-1999 και 2000-2006 αναφέρεται ότι τα κράτη-μέλη θα πρέπει να διεξάγουν μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων και να διαβουλεύονται με τις περιβαλλοντικές υπηρεσίες και το κοινό όταν υλοποιούν έργα με χρηματοδότηση από τα προγράμματα της πολιτικής συνοχής, και να διασφαλίζουν ότι τηρείται η κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία. Αυτές οι απαιτήσεις καθώς και ο στόχος της αειφορίας επαναλαμβάνονται και στους χρηματοδοτικούς κανονισμούς της περιόδου 2007-2013 (Τσαντίλης και Χατζημίρος, 2007) για τους οποίους και θα ακολουθήσει ειδική αναφορά για την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στους κανονισμούς αυτούς. Στόχος είναι η εξέταση της υφιστάμενης κατάστασης και των μελλοντικών προοπτικών μετά την ισχυρή σύνδεση των χρηματοδοτικών κανονισμών με την Ανανεωμένη Στρατηγική της Λισσαβόνας που θεωρήθηκε από πολλούς ως υποβάθμιση του περιβαλλοντικού πυλώνα σε σχέση με τον οικονομικό και τον κοινωνικό πυλώνα της Στρατηγικής αυτής.

#### **5.4.1 Ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς της περιόδου 1994-1999 και 2000-2006**

Η περίοδος 94-99 ήταν η πρώτη στην οποία δόθηκε έμφαση στην ανάγκη ενσωμάτωσης του περιβάλλοντος στις στρατηγικές των Διαρθρωτικών Ταμείων. Στους κανονισμούς του 1993 απαιτήθηκε από τα κράτη-μέλη στην προετοιμασία των προγραμμάτων τους να καλύπτουν τις εξής 4 απαιτήσεις σε σχέση με το περιβάλλον: ανάλυση της περιβαλλοντικής κατάστασης στην περιοχή προγραμματισμού, μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των προτεινόμενων έργων, ανάμιξη αρμόδιων

---

<sup>68</sup> Υπολογίζεται ότι 7% του πληθυσμού της Κοινότητας ζουν σε περιοχές υψηλού πλημμυρικού κινδύνου, ενώ περίπου 9% σε περιοχές με πάνω από 120 ημέρες το χρόνο χωρίς βροχοπτώσεις.

(Πηγή: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/themes/environment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/environment/index_en.htm)).

εθνικών περιβαλλοντικών αρχών στην προετοιμασία και εφαρμογή των προγραμμάτων και συμμόρφωση με την κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική και νομοθεσία (EEA, Technical Report 10/2009).

Για την περίοδο 2000-2006 ο Κανονισμός 1260/1999<sup>69</sup> παρείχε γενικές κατευθυντήριες γραμμές για τα Διαρθρωτικά Ταμεία και αναγνώριζε την απαίτηση για υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωση του περιβάλλοντος και ότι οι προσπάθειες αυτές θα πρέπει « να ενσωματώνουν τις απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων των Διαρθρωτικών Ταμείων» (Άρθρο 5). Αυτό ήταν μια ένδειξη ισχυρότερης ενσωμάτωσης του περιβάλλοντος σε σχέση με τους προηγούμενους κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων (EEA, Technical Report 10/2009).

Πολύ σημαντική ήταν την περίοδο εκείνη και η ίδρυση και λειτουργία του Ταμείου Συνοχής, στους κανονισμούς για τη λειτουργία του οποίου που καλύπτουν την περίοδο 94-99 όσο και 2000-06 αναγνωρίστηκε το περιβάλλον ως ένας από τους δύο κύριους τομείς χρηματοδότησης μαζί με τα διευρωπαϊκά δίκτυα υποδομών και μεταφορών. Στον Κανονισμό 1164/94<sup>70</sup> αναφέρεται ότι η χρηματοδότηση πρέπει να δίνεται σε «έργα εναρμονισμένα με τις προτεραιότητες της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής».

#### **5.4.2 Ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στους χρηματοδοτικούς κανονισμούς της περιόδου 2007-2013**

Η πολιτική συνοχής για την περίοδο 2007-2013 βρίσκεται σε απόλυτη σύμπτωση με την Αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβόνας που στοχεύει στην επίτευξη μεγαλύτερης οικονομικής ανάπτυξης και στην δημιουργία περισσότερων θέσεων απασχόλησης υποβαθμίζοντας κατά την άποψη πολλών την σημασία του περιβάλλοντος ([http:// europa.eu/environment/integration/pdf/Lisbon Report. pdf](http://europa.eu/environment/integration/pdf/Lisbon_Report.pdf)).

Η περιφερειακή πολιτική της περιόδου 2007-2013 εστιάζει στην ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα, καινοτομία και απασχόληση, είναι απλούστερη και πιο διαφανής από το παρελθόν, με τον στρατηγικό προγραμματισμό για τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής να συνοψίζεται σε ένα έγγραφο (Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο

---

<sup>69</sup> Κανονισμός 1260/1999, ΕΕ L 161, 26.06.1999.

<sup>70</sup> Κανονισμός 1164/94, ΕΕ L 130, 16.05.1994 για την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής.

Αναφοράς) και τα σχετιζόμενα επιχειρησιακά προγράμματα. Τα μέσα χρηματοδότησης έχουν μειωθεί σε τρία (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και Ταμείο Συνοχής) και υποστηρίζουν τρεις κύριους στόχους (Σύγκλιση, Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση, και Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία), ενώ το συνολικό ποσό των 308 δις ευρώ αποτελεί το 36% του προϋπολογισμού της Κοινότητας για την περίοδο 2007-2013, υψηλότερο κατά 22% από αυτό της προηγούμενης περιόδου (241 δις ευρώ) λόγω και της διεύρυνσης της Κοινότητας (ΕΕΑ, Technical Report 10/2009).

Στον Κανονισμό 1083/2006<sup>71</sup> του Συμβουλίου περί καθορισμού των γενικών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής που αφορούν την περίοδο 2007-2013 τα κύρια σημεία ως προς την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος και της αειφορίας ([http://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/cohesion\\_policy\\_2007pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/cohesion_policy_2007pdf)) είναι τα ακόλουθα:

- δέσμευση για το περιβάλλον και την αειφορία στους γενικούς στόχους (Άρθρο 3) όπου αναφέρεται ότι «η δράση που αναλαμβάνεται στα πλαίσια των Ταμείων ενσωματώνει, σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, τις προτεραιότητες της Κοινότητας υπέρ της βιώσιμης ανάπτυξης με την ενίσχυση της οικονομικής μεγέθυνσης, της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης, της κοινωνικής ένταξης καθώς και της προστασίας και της βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος».
- αναφορά στο άρθρο 17 στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στους κανονισμούς σύμφωνα με την οποία «οι στόχοι των Ταμείων επιδιώκονται στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης και της προώθησης από την Κοινότητα του στόχου της προστασίας και της βελτίωσης του περιβάλλοντος ως έχει στο άρθρο 6 της Συνθήκης».

Ο Κανονισμός για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης<sup>72</sup> (ΕΤΠΑ) παραθέτει τα περιβαλλοντικά μέτρα που προβλέπονται σε όλους τους τομείς για καθένα από τους νέους στόχους προτεραιότητας: Σύγκλιση (Άρθρο 4), Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση (Άρθρο 5), Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία (Άρθρο 6).

---

<sup>71</sup> Κανονισμός 1083/2006, ΕΕ L 210, 31.07.2006.

<sup>72</sup> Κανονισμός 1080/2006 ΕΕ L 210, 31.07.2006.

Το άρθρο 1 του Κανονισμού για το Ταμείο Συνοχής<sup>73</sup> επαναλαμβάνει ότι το Ταμείο δημιουργείται με σκοπό να ενισχυθεί η οικονομική και κοινωνική συνοχή της Κοινότητας με προοπτική την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης ενώ το άρθρο 2 τονίζει τη νέα εστίαση του Ταμείου στη βιώσιμη ανάπτυξη κηρύσσοντας επιλέξιμους τους τομείς της «ενεργειακής απόδοσης» και των «ανανεώσιμων πηγών ενέργειας».

Στην διαδικτυακή πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/themes/environment/](http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/environment/)) αναφέρεται ότι μεταξύ 2007 και 2013, το συνολικό ποσό που διατίθεται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής για προγράμματα που έχουν σχέση με το περιβάλλον έχει διπλασιαστεί σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο σε περίπου 100 δις ευρώ (περίπου 30% του συνολικού ποσού). Το μισό του ποσού αυτού θα χρηματοδοτήσει άμεσες επενδύσεις που σχετίζονται με διαχείριση υδάτων και αποβλήτων, αποκατάσταση ρυπασμένων χώρων, μείωση ρύπανσης και προστασία της φύσης και πρόληψη κινδύνου. Το υπόλοιπο θα χρηματοδοτήσει επενδύσεις που έχουν έμμεσες θετικές επιδράσεις στο περιβάλλον σε τομείς όπως βιώσιμες αστικές μεταφορές, ενέργεια, οικο-καινοτομία, συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης και οικοτουρισμός.

Παρά τις λεκτικές αναφορές στο περιβάλλον και την αειφορία, έντονη είναι η διχογνωμία σχετικά με την προοπτική των στόχων αυτών στην πράξη. Το γεγονός ότι περίπου 200 δις ευρώ θα επενδυθούν στην επίτευξη των στόχων της Λισσαβώνας από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, αναμένεται να ωφελήσει περιβαλλοντικούς τομείς που συνδέονται άμεσα με τις προτεραιότητες της Λισσαβώνας (ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ενεργειακή αποδοτικότητα, αστικές μεταφορές), ενώ άλλοι περιβαλλοντικοί τομείς (διαχείριση υδάτων, διαχείριση αποβλήτων, βιοποικιλότητα) ενδέχεται να αντιμετωπίσουν αυξημένες δυσκολίες στη λήψη χρηματοδότησης (Lisbon Report, σελ.11).

## **5.5 Η ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στην ενεργειακή πολιτική της Κοινότητας**

Η ενεργειακή πολιτική είναι η «αρχαιότερη» μεταξύ των πολιτικών της Κοινότητας καθώς αποτέλεσε τη βάση κατά την πρώτη φάση ενοποίησης των χωρών της Ευρώπης με τις Συνθήκες για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και

---

<sup>73</sup> Κανονισμός 1084/2006, ΕΕ L 210, 31.07.2006.



Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) (Παπαδημητρίου, 2006). Η επιλογή του ενεργειακού εφοδιασμού και κατά συνέπεια η άσκηση ενεργειακής πολιτικής είναι κυρίως στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών λόγω της στρατηγικής της σημασίας και των ιδιαιτεροτήτων που χαρακτηρίζουν την κάθε χώρα (ενεργειακές πηγές, ορυκτός πλούτος, γεωπολιτική στρατηγική, περιβαλλοντικές επιπτώσεις).

Βασικοί στόχοι επί σειρά ετών ήταν ο ασφαλής ενεργειακός εφοδιασμός και η εξασφάλιση φτηνής ενέργειας για τις ανάγκες της αγοράς και την προώθηση της ανταγωνιστικότητας εντός της Κοινότητας, ενώ προσπάθειες εξοικονόμησης ενέργειας και προώθησης εναλλακτικών πηγών ενέργειας άρχισαν δειλά να εμφανίζονται με την εκδήλωση των πετρελαϊκών κρίσεων της δεκαετίας του '70, συχνά ατονώντας με το πέρας των κρίσεων αυτών (Παπαδημητρίου, 2006). Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι οι χαμηλές τιμές ενέργειας στα μέσα της δεκαετίας του 1980, υποβάθμισαν τις πρωτοβουλίες για την προώθηση σχεδίων αύξησης της ενεργειακής απόδοσης. (Λουλούδης και Μπεόπουλος, 1995).

Όμως, οι απειλές για αλλαγή του κλίματος και οι δεσμεύσεις που ανέλαβε η Κοινότητα στα πλαίσια του πρωτοκόλλου του Κιότο, (και οι οποίες την κατέστησαν ηγέτιδα δύναμη στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής), επέφεραν αρκετές αλλαγές και στη θεώρηση και άσκηση της ενεργειακής πολιτικής αλλά και στη σύνδεση της με την περιβαλλοντική πολιτική. Σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, που δημοσιεύτηκε το 2000, κύριες προτεραιότητες της κοινοτικής ενεργειακής πολιτικής είναι η αντιμετώπιση της αυξανόμενης εξάρτησης της Κοινότητας από τις εισαγωγές ενέργειας από περιοχές εκτός αυτής καθώς και η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Η Πράσινη Βίβλος επέστησε την προσοχή στις διαρθρωτικές αδυναμίες και τα γεωπολιτικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά μειονεκτήματα του ενεργειακού εφοδιασμού της Κοινότητας, ιδίως όσον αφορά τις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν υπό το Πρωτόκολλο του Κιότο (Κορωναίος, 2009).

Παρατηρούμε δηλαδή μια αυξανόμενη σύγκλιση της ενεργειακής και της περιβαλλοντικής πολιτικής στο πεδίο αντιμετώπισης των κλιματικών αλλαγών, η οποία και κορυφώθηκε με το Πακέτο μέτρων για την Ενέργεια και το Κλίμα ή «Σχέδιο 20-20-20» που υιοθετήθηκε το 2008 από την Κοινότητα και αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και της ενεργειακής πολιτικής. Άλλωστε, χαρακτηριστικό και της τάσης αυτής είναι και

το πρόσφατο παράδειγμα σύστασης στην Ελλάδα Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ).

Συμπερασματικά, σήμερα η κοινοτική ενεργειακή πολιτική εστιάζει στην δημιουργία μιας ανταγωνιστικής εσωτερικής ενεργειακής αγοράς, στην προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, στην ελάττωση της εξάρτησης από εισαγόμενα καύσιμα και στην βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας με απώτερο στόχο την μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα (<http://ec.europa.eu/energy/>).

### **5.5.1 Το Πακέτο μέτρων για την Ενέργεια και το Κλίμα (EU Climate and Energy Package)**

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Δεκέμβριο του 2008 ενέκριναν ένα λεπτομερές πακέτο μέτρων για την αντιμετώπιση της υπερθέρμανσης του πλανήτη και την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, που είχε υποβάλλει η Επιτροπή<sup>74</sup> στις αρχές του ίδιου έτους. Πρόκειται για την ευρύτερη μέχρι σήμερα μεταρρύθμιση της κοινοτικής ενεργειακής πολιτικής με στόχο να καταστεί η Κοινότητα πρωτοπόρος στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και στις τεχνολογίες χαμηλής κατανάλωσης άνθρακα (<http://europa.eu/pol/ener/>) Το πακέτο μέτρων ενσωματώνει τις κοινοτικές πολιτικές για την αντιμετώπιση της αλλαγής του κλίματος, τη μείωση των εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου, την επίτευξη αιεφόρου ανάπτυξης, την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού και την υλοποίηση της στρατηγικής της Λισσαβόνας.

Το πακέτο μέτρων που ονομάστηκε και «**Σχέδιο 20-20-20**» (λόγω της στοχοθέτησης) καλείται να συμβάλλει στην υλοποίηση των ακόλουθων στόχων για το 2020:

- Μείωση των αερίων του θερμοκηπίου κατά 20% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990 (ή 30% εφόσον επιτευχθεί διεθνής συμφωνία με ανάλογες δεσμεύσεις από τις άλλες ανεπτυγμένες χώρες).
- Περιορισμός της ενεργειακής κατανάλωσης κατά 20% μέσω προγραμμάτων εξοικονόμησης ενέργειας και βελτίωσης της ενεργειακής αποδοτικότητας.

---

<sup>74</sup> COM(2008)30.

- Κάλυψη του 20% των ενεργειακών αναγκών στην Κοινότητα από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας<sup>75</sup>.

([http://ec.europa.eu/climateaction/eu\\_action](http://ec.europa.eu/climateaction/eu_action))

Επίσης προκειμένου να προωθηθεί η χρήση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, αποφασίστηκε το 10% των καυσίμων για τις μεταφορές να προέρχεται από τα βιοκαύσιμα, την ηλεκτρική ενέργεια ή το υδρογόνο (<http://europa.eu/pol/env/>).

Η δέσμη μέτρων για την υλοποίηση των παραπάνω στόχων περιλαμβάνει:

- **Αναθεώρηση του EU-ETS για την μετά το 2012 περίοδο<sup>76</sup>:** Χορήγηση μειωμένων δικαιωμάτων εκπομπών στα πλαίσια του EU-ETS για τη μείωση των εκπομπών των τομέων που καλύπτονται από το σύστημα κατά 21% το 2020 σε σχέση με τα επίπεδα του 2005, παράλληλα με σειρά άλλων βελτιώσεων στη λειτουργία του EU-ETS (καθιέρωση ενιαίου ανωτάτου ορίου εκπομπών για όλη την Κοινότητα, μεγαλύτερο ποσοστό πλειστηριασμού δικαιωμάτων αντί της δωρεάν κατανομής κ.α.).
- **Επιμερισμός προσπαθειών μείωσης αερίων του θερμοκηπίου<sup>77</sup>:** Θέσπιση εθνικών δεσμευτικών στόχων (με μεγαλύτερες μειώσεις για τις πλουσιότερες χώρες και περιορισμένες αυξήσεις για τις φτωχότερες) έτσι ώστε οι τομείς που δεν καλύπτονται από το EU-ETS (μεταφορές<sup>78</sup>, γεωργία, απόβλητα, νοικοκυριά) να μειώσουν έως το 2020 τις εκπομπές τους κατά 10% σε σχέση με τα επίπεδα του 2005.
- **Προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας<sup>79</sup>:** Θέσπιση εθνικών δεσμευτικών στόχων (από 10% για τη Μάλτα έως 49% για τη Σουηδία), έτσι ώστε το 2020 το 20% της συνολικής ενέργειας στην Κοινότητα να παράγεται από ανανεώσιμες πηγές

---

<sup>75</sup> Το 2005 η συμμετοχή των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο ενεργειακό ισοζύγιο της Κοινότητας αντιστοιχούσε σε 8,5% (<http://www.minenv.gr/cop15/>).

<sup>76</sup> Οδηγία 2009/29/ΕΚ.

<sup>77</sup> Κανονισμός 406/2009/ΕΚ.

<sup>78</sup> Εκτός των αεροπορικών μεταφορών που θα ενταχθούν στο Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών από το 2012, σύμφωνα με την Οδηγία 2008/101.

<sup>79</sup> Οδηγία 2009/28/ΕΚ.

- **Ανάπτυξη εφαρμογών δέσμευσης και αποθήκευσης άνθρακα<sup>80</sup>**: Προαγωγή της ασφαλούς χρήσης των τεχνολογιών δέσμευσης και γεωλογικής αποθήκευσης άνθρακα (Carbon Capture and Storage), για την επίλυση του προβλήματος υψηλών εκπομπών άνθρακα από τα ορυκτά καύσιμα που χρησιμοποιούνται σε μονάδες παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας και στη βιομηχανία.
- **Περιορισμός εκπομπών CO<sub>2</sub> από επιβατικά αυτοκίνητα<sup>81</sup>**: Μειώσεις εκπομπών CO<sub>2</sub> από ελαφρά οδικά οχήματα για την επίτευξη ορίου 130g CO<sub>2</sub>/km έως το 2015. Επίσης στόχος για το 2020 η μείωση του μέσου όρου εκπομπών για τα νέα αυτοκίνητα στα 95g CO<sub>2</sub>/km.
- **Αυστηρότερες προδιαγραφές για τα καύσιμα<sup>82</sup>**: Ποιότητα καυσίμων που υποχρεώνει τους προμηθευτές να μειώσουν τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου στην αλυσίδα παραγωγής καυσίμων κατά 6% έως το 2020 ([http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/citizen\\_sum/](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/citizen_sum/)).

Τα οφέλη που αναμένεται ότι θα προκύψουν από τα μέτρα αυτά είναι πολλά και ποικίλα: συμβολή στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, πρότυπο για την επίτευξη παγκόσμιας συμφωνίας για το κλίμα, μεγαλύτερη ασφάλεια ενεργειακού εφοδιασμού, μείωση δαπανών για την εισαγωγή πετρελαίου και αερίου κατά 50 δις ευρώ ετησίως έως το 2020, δημιουργία 1.000.000 θέσεων εργασίας στον ευρωπαϊκό κλάδο των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (έναντι 300.000 σήμερα), ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για την Ευρώπη χάρη στις καινοτομίες του ενεργειακού τομέα, περισσότερες θέσεις εργασίας σε κλάδους που σχετίζονται με το περιβάλλον και μειωμένη ατμοσφαιρική ρύπανση με ουσιαστικά οφέλη για την υγεία των πολιτών ([http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/citizen\\_sum/](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/citizen_sum/)).

---

<sup>80</sup> Οδηγία 2009/31/EK.

<sup>81</sup> Κανονισμός 443/2009/EK.

<sup>82</sup> Οδηγία 2009/30/EK.

### 5.5.2 Πυρηνική ενέργεια και περιβάλλον: Ο ρόλος της πυρηνικής ενέργειας στην πολιτική για την ενέργεια και το κλίμα

Οι πυρηνικοί σταθμοί παράγουν σήμερα το 1/3 της ηλεκτρικής ενέργειας και το 15% της ενέργειας που καταναλώνεται στην Κοινότητα. Οι συνθήκες για την ανάπτυξη της πυρηνικής ενέργειας στην Ευρώπη δημιουργήθηκαν το 1957 με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (Euratom), η οποία και είχε ως αποστολή την ανάπτυξη της συνεργασίας στον τομέα της έρευνας, την προστασία του πληθυσμού με την καθιέρωση ενιαίων κριτηρίων ασφαλείας, τον επαρκή εφοδιασμό με πυρηνικά ορυκτά και καύσιμα, τον έλεγχο της ειρηνικής χρήσης των πυρηνικών υλικών και τη συνεργασία με άλλες χώρες και διεθνείς οργανισμούς ([http://europa.eu/energy/nuclear\\_energy/](http://europa.eu/energy/nuclear_energy/)).

Ο τομέας ηλεκτροπαραγωγής από πυρηνική ενέργεια εκπέμπει χαμηλές ποσότητες CO<sub>2</sub> συνιστώντας έτσι μια ενδιαφέρουσα εναλλακτική λύση για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, αφού αποτελεί σήμερα την πιο μεγάλη πηγή ενέργειας συνδυαζόμενη με χαμηλή εκπομπή CO<sub>2</sub> στην Ευρώπη. Εναπόκειται σε κάθε κράτος-μέλος να επιλέξει εάν και κατά πόσο θα επενδύσει στην πυρηνική ενέργεια. Η Κοινότητα είναι ο μεγαλύτερος παραγωγός ηλεκτρισμού από πυρηνική ενέργεια στον κόσμο και τον Ιανουάριο του 2007 διέθετε 146 πυρηνικούς αντιδραστήρες σε 15 από τα 27 κράτη-μέλη της Κοινότητας. Ωστόσο, η στάση απέναντι στην πυρηνική ενέργεια, παρουσιάζει διαφοροποιήσεις από χώρα σε χώρα (<http://ec.europa.eu/energy/nuclear/>).

Τα τελευταία χρόνια η συζήτηση γύρω από τη χρήση της πυρηνικής ενέργειας στον ενεργειακό εφοδιασμό, αναζωπυρώθηκε στην Κοινότητα, λόγω της πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια και ιδιαίτερα το τελευταίο διάστημα λόγω και των στόχων που τέθηκαν για το 2020. Στην τελική έκθεση της Επιτροπής το 2002, για την Πράσινη Βίβλο<sup>83</sup> με τίτλο «Προς μια ευρωπαϊκή στρατηγική για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού»<sup>84</sup> αναφορικά με την πυρηνική ενέργεια επισημαίνεται ότι, το όφελος το οποίο συνεπάγεται από απόψεως μείωσης των εκπομπών αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου ισοδυναμεί με το ήμισυ των εκπομπών

---

<sup>83</sup> COM (2000) 769.

<sup>84</sup> COM (2002) 321.

από το σύνολο των αυτοκινήτων στην Κοινότητα, και η πυρηνική ενέργεια παρά τις δισταμένες γνώμες παραμένει μια εναλλακτική λύση.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Μάρτιο του 2007, υπενθύμισε ότι θα «σεβαστεί πλήρως την επιλογή ενεργειακού συνδυασμού των κρατών μελών» και επιβεβαίωσε ότι «εναπόκειται στο κάθε κράτος-μέλος να αποφασίσει κατά πόσο θα βασιστεί στην πυρηνική ενέργεια», υπογραμμίζοντας όμως ότι «αυτό πρέπει να γίνει με παράλληλη βελτίωση της πυρηνικής ασφάλειας και της διαχείρισης των ραδιενεργών αποβλήτων» (COM (2008) 30).

Επίσης στην δεύτερη ανασκόπηση της ενεργειακής στρατηγικής της Κοινότητας (Second Strategic Energy Review)<sup>85</sup>, επισημαίνεται ότι η πυρηνική ενέργεια συμβάλλει στην ασφάλεια ενεργειακού εφοδιασμού της Κοινότητας ως σημαντική πηγή ηλεκτρικής ενέργειας βασικού φορτίου, η οποία δεν αυξάνει τις εκπομπές αερίου του θερμοκηπίου και συνεπώς συμβάλλει στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, ενώ παράλληλα και ο εφοδιασμός της Κοινότητας με ουράνιο είναι διαφοροποιημένος και πραγματοποιείται από περιοχές στις οποίες υπάρχει σταθερότητα (Αυστραλία και Καναδάς καλύπτουν σχεδόν το ήμισυ των αναγκών της Κοινότητας), συνεπώς δεν υφίσταται κίνδυνος ως προς τον ενεργειακό εφοδιασμό.

Όμως όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση «Επικαιροποίηση του Ενδεικτικού Πυρηνικού Προγράμματος»<sup>86</sup> που συνοδεύει την επισκόπηση της ενεργειακής στρατηγικής, και η οποία περιγράφει την κατάσταση στον πυρηνικό τομέα στην Κοινότητα το 2006 και τις πιθανές εξελίξεις λαμβάνοντας υπόψη οικονομικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους, κατά τα επόμενα 10-20 έτη οι περισσότεροι ηλεκτροπυρηνικοί σταθμοί παραγωγής στην Κοινότητα θα φτάσουν στο τέλος της αρχικώς προβλεφθείσας διάρκειας ζωής τους<sup>87</sup>. Έτσι έως το 2020, το μερίδιο της πυρηνικής ενέργειας στην ηλεκτροπαραγωγή αναμένεται να μειωθεί σημαντικά (πτώση της τάξης των 33 GW<sub>e</sub>) εάν δεν ληφθούν αποφάσεις για νέες επενδύσεις, με τις αποφάσεις για παράταση της διάρκειας ζωής, νέες επενδύσεις ή αντικατάσταση των μονάδων να καθίστανται ολοένα και πιο επείγουσες, κυρίως λαμβάνοντας υπόψη τον στόχο της Κοινότητας για μείωση των εκπομπών CO<sub>2</sub>.

---

<sup>85</sup> COM (2008) 781.

<sup>86</sup> COM (2008) 776.

<sup>87</sup> Τον Ιανουάριο του 2007 η μέση ηλικία των πυρηνικών σταθμών στην Κοινότητα, ανερχόταν σε 25 έτη, με διάρκεια ζωής τα 40 έτη εν γένει. ([http://europa.eu/energy/nuclear\\_energy/](http://europa.eu/energy/nuclear_energy/)).

Στα συμπεράσματα της ίδιας ανακοίνωσης της Επιτροπής αναφέρεται ότι η πυρηνική ενέργεια διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο στη μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και μειώνει την εξάρτηση της Κοινότητας από εξωτερικό εφοδιασμό. Επισημαίνεται ότι η γρήγορη λήψη στρατηγικών επενδυτικών αποφάσεων για ηλεκτροπαραγωγή από πυρηνική ενέργεια θα μπορούσαν να συμβάλλουν έτσι ώστε το 2020 σχεδόν τα 2/3 της ηλεκτροπαραγωγής στην Κοινότητα να μην προκαλούν παρά χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα. Υπογραμμίζεται επίσης ο ρόλος της Κοινότητας στην διασφάλιση των ανώτατων επιπέδων ασφάλειας καθώς και των δημόσιων αρχών στο θέμα βελτίωσης της δημόσιας αποδοχής αναφορικά με τα θέματα της ασφάλειας, της διαχείρισης των αποβλήτων και του παροπλισμού των εγκαταστάσεων μετά το πέρας λειτουργίας. Επίσης για την υλοποίηση του φιλόδοξου οράματος χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα στην Κοινότητα το έτος 2050, εκφράζεται ρητά η πεποίθηση ότι πρέπει να αναπτυχθεί η επόμενη γενιά πυρηνικών αντιδραστήρων και χρειάζεται σταδιακά να ενταθεί η προσπάθεια έρευνας και ανάπτυξης στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας «Ευρωπαϊκό στρατηγικό σχέδιο ενεργειακών τεχνολογιών»<sup>88</sup> (SET Plan).

Γεγονός είναι πάντως ότι από τη στιγμή που η επιλογή της πυρηνικής ενέργειας στο ενεργειακό ισοζύγιο των κρατών της Κοινότητας, εμπίπτει στα κράτη-μέλη, η Κοινότητα δεν έχει επιλογές ως προς τον καθορισμό συγκεκριμένων στόχων όπως συνέβη με τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Επιπλέον, η ύπαρξη μεγάλης εναντίωσης σε πλήθος κρατών-μελών, το πρόβλημα της διαχείρισης των ραδιενεργών αποβλήτων καθώς και το μεγάλο κόστος κατασκευής πυρηνικών σταθμών λειτουργούν ως ανασταλτικοί παράγοντες στην προώθηση της πυρηνικής ενέργειας σε αντιδιαστολή με το πλεονέκτημα των χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και την απεξάρτηση από εισαγωγές πετρελαίου και φυσικού αερίου. Πρόσφατη έρευνα του Ευρωβαρόμετρου<sup>89</sup>, κατέληξε ότι οι Ευρωπαίοι πολίτες υιοθετούν μια πιο θετική στάση απέναντι στην πυρηνική ενέργεια απ'ότι το 2005 και επιβεβαίωσε ότι η δημόσια αποδοχή της συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με την διαθεσιμότητα μόνιμων και ασφαλών λύσεων διαχείρισης ραδιενεργών αποβλήτων. Σε κάθε περίπτωση, και

---

<sup>88</sup> COM (2007) 723.

<sup>89</sup> Ειδικό Ευρωβαρόμετρο, αριθ. 297 «Στάσεις απέναντι σε ραδιενεργά απόβλητα». Η έρευνα διεξήχθη κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ Φεβρουαρίου και Μαρτίου του 2008 και δημοσιεύτηκε τον Ιούλιο του 2008.

επειδή η μετάβαση στην οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα συνιστά πλέον μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις στην Κοινότητα, αναμένεται ότι η συζήτηση για το ρόλο της πυρηνικής ενέργειας στην επίτευξη των στόχων της πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια, θα εξακολουθήσει να βρίσκεται στο επίκεντρο με αβέβαια έκβαση και αποτελέσματα.

## **5.6 Η Κοινότητα και η παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση. Μελέτη περίπτωσης: Η Διάσκεψη της Κοπεγχάγης**

### **5.6.1 Το διακύβευμα της Κοπεγχάγης**

Η Διάσκεψη της Κοπεγχάγης (COP 15), διεξήχθη στην ομώνυμη πόλη μεταξύ 7 και 12 Δεκεμβρίου του 2009 υπό την αιγίδα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Το COP 15 (Conference Of the Parties) αναφέρεται στην 15<sup>η</sup> Σύνοδο των Συμβαλλόμενων Μερών της Σύμβασης Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή (UNCCC) που υιοθετήθηκε το 1992. Παρέστησαν εκπρόσωποι από 192 χώρες, αρχηγοί κρατών, οικονομικοί και κοινωνικοί φορείς, επιστήμονες, δημοσιογράφοι όλων των μέσων καθώς και μη κυβερνητικές οργανώσεις.

Η Διάσκεψη αυτή χαρακτηρίστηκε ως εξαιρετικής κρισιμότητας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και της υπερθέρμανσης του πλανήτη καθώς το μεγάλο διακύβευμα ήταν η επίτευξη παγκόσμιας συμφωνίας για την κλιματική αλλαγή που θα διαδεχόταν το Πρωτόκολλο του Κιότο, που λήγει το 2012. Δηλαδή η επίτευξη νομικά δεσμευτικής συμφωνίας που να υποχρεώνει τους υπογράφοντες στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων μείωσης των εκπομπών και στη λήψη μέτρων όσο το δυνατόν πιο σύντομα ώστε να μην υπάρξει κενό μεταξύ παλαιών και νέων δεσμεύσεων (μετά το 2012) (<http://www.minenv.gr/cop15/>).

Πριν την παρουσίαση των θέσεων της Κοινότητας και την αποτίμηση των αποτελεσμάτων της Διάσκεψης, είναι σκόπιμο να εξετάσει κανείς την πλειάδα απόψεων και επιδιώξεων που παρουσιάστηκαν πριν και κατά την διάρκεια της διάσκεψης. Καταρχήν μεγάλες και ισχυρά αναπτυσσόμενες χώρες όπως η Κίνα και η Ινδία με σημαντικές εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου ζητούσαν την δέσμευση των κρατών βάσει των κατά κεφαλήν εκπομπών, που είναι και πιο χαμηλές στις δύο αυτές χώρες σε σχέση με τις ανεπτυγμένες, λόγω του πληθυσμού τους. Ο ρόλος της Κίνας όπως και των Η.Π.Α οι οποίες και προσήλθαν στην Κοπεγχάγη χωρίς να έχουν



αναλάβει δεσμεύσεις καθόλη τη διάρκεια των προπαρασκευαστικών εργασιών, θεωρήθηκε εξαρχής κρίσιμος για την έκβαση των διαπραγματεύσεων.

Από την άλλη πλευρά η ύπαρξη φτωχών χωρών χωρίς οικονομική και τεχνική δυνατότητα αντίδρασης στην κλιματική αλλαγή και στις επιπτώσεις της, κατέστησε μείζον ζήτημα στις διαπραγματεύσεις την παροχή οικονομικής βοήθειας από τα ανεπτυγμένα και πλούσια κράτη προς τις χώρες αυτές. Έτσι λοιπόν η νέα συμφωνία θα έπρεπε να ρυθμίσει μια σειρά ζητημάτων όπως:

- να καθορίζει τις δεσμεύσεις όλων των ανεπτυγμένων κρατών για συγκεκριμένα ποσοστά μείωσης των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου μεσοπρόθεσμα (2020) και μακροπρόθεσμα (2050).
- να προσδιορίζει δεσμεύσεις για μέτρα μείωσης εκπομπών των αναπτυσσόμενων χωρών με υψηλά επίπεδα εκπομπών (π.χ. Κίνα, Ινδία κλπ) και παράλληλα να οριοθετεί κατευθυντήριους στόχους μείωσης εκπομπών και λήψης σχετικών μέτρων και δράσεων και για τις υπόλοιπες αναπτυσσόμενες χώρες, σεβόμενη την αρχή των κοινών αλλά διαφοροποιημένων ευθυνών και δυνατοτήτων τους αλλά και την ικανότητα πληρωμής και την ευθύνη τους για τα επίπεδα εκπομπών ρύπων.
- να διευκρινίζει το ύψος της αναγκαίας διεθνούς δημόσιας χρηματοδότησης που θα πρέπει να παρέχουν οι ανεπτυγμένες χώρες για την προσαρμογή των αναπτυσσομένων χωρών στην κλιματική αλλαγή άμεσα (2010-2012) και από το 2013 και έπειτα, καθώς και την αρχιτεκτονική του χρηματοδοτικού μηχανισμού που θα διαχέει την οικονομική ενίσχυση στις αναπτυσσόμενες χώρες.
- να προσδιορίζει τα μέσα υλοποίησης των δεσμεύσεων για την μείωση των εκπομπών και την προσαρμογή των αναπτυσσομένων χωρών στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Ως μέσα υλοποίησης νοούνται: η μεταφορά τεχνολογίας, η χρηματοδότηση και η ανάπτυξη ικανοτήτων των αναπτυσσομένων χωρών.
- να περιλαμβάνει πρόνοιες τόσο για την θέση σε ισχύ κανόνων για τη χρήση γης, αλλαγή της χρήσης γης και δασοκομία (LULUCF)<sup>90</sup> στις ανεπτυγμένες χώρες, όσο και για μείωση και σταδιακή κατάργηση της αποδάσωσης των

---

<sup>90</sup> Land Use, Land Use Change and Forestry.

μεγάλων τροπικών και άλλων δασών στις αναπτυσσόμενες χώρες (REDD<sup>91</sup>, REDD+).

- να κατοχυρώνει την συνεπή εφαρμογή του διεθνούς καθεστώτος που θα ισχύσει για το κλίμα μετά το 2012, διασφαλίζοντας ένα ισχυρό και αποτελεσματικό πλαίσιο συμμόρφωσης για όλα τα συμβαλλόμενα μέρη, μέσω ενός θεσμοθετημένου μηχανισμού παρακολούθησης, κοινοποίησης και εξακρίβωσης (MRV) των μειώσεων εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, των δράσεων και της χρηματοδότησης της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή των αναπτυσσομένων χώρων και
- να διασφαλίζει τη δίκαιη κατανομή των παρεπόμενων εκ της Συμφωνίας υποχρεώσεων σε διεθνές επίπεδο, τη διαφάνεια στη διαχείριση των σχετικών χρηματοδοτικών πόρων και την περιβαλλοντική ακεραιότητα των επιμέρους δράσεων για την κλιματική αλλαγή.

(Πηγή: (<http://www.mfa.gr/articles/>))

Στο πλαίσιο αυτό, η θεματολογία της Διάσκεψης έπρεπε να καλύπτει όλες τις πτυχές της αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής, δηλαδή το εύρος μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου σε παγκόσμιο επίπεδο (mitigation), την προσαρμογή όλων, αλλά κυρίως των αναπτυσσομένων χωρών στις αρνητικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής (adaptation), τα μέσα υλοποίησης των ανωτέρω (μεταφορά τεχνολογίας, χρηματοδότηση, ανάπτυξη ικανοτήτων), την αποδάσωση, και τον μηχανισμό παρακολούθησης, κοινοποίησης και εξακρίβωσης των δράσεων των συμβαλλομένων μερών της για την συνολική αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής στο πλαίσιο της νέας συμφωνίας για το κλίμα (<http://www.mfa.gr/articles/>).

### **5.6.2 Οι θέσεις της Κοινότητας στην πορεία προς την Κοπεγχάγη**

Στα πλαίσια αυτά, η Κοινότητα παρουσίασε τις θέσεις της για τη Διάσκεψη της Κοπεγχάγης μέσω των υιοθετηθέντων συμπερασμάτων του Συμβουλίου Περιβάλλοντος (που προηγήθηκε της διάσκεψης και διεξήχθη στο Λουξεμβούργο στις 21 Οκτωβρίου 2009), με τίτλο «Οι θέσεις της Ε.Ε για την διάσκεψη της Κοπεγχάγης». Στα συμπεράσματα το Συμβούλιο, μεταξύ άλλων, επιβεβαιώνει την

---

<sup>91</sup> Reduce Deforestation and Forest Degradation.

δέσμευση του για την επίτευξη παγκόσμιας, φιλόδοξης και συνολικής συμφωνίας για το κλίμα στην Κοπεγχάγη, αναγνωρίζει το δικαίωμα των αναπτυσσόμενων χωρών στην αιεφόρο ανάπτυξη, υπογραμμίζει τα αμοιβαία κοινά οφέλη που συνεπάγεται η επίτευξη μιας τέτοιας συμφωνίας τόσο για τις ανεπτυγμένες όσο και για τις αναπτυσσόμενες χώρες, και υπενθυμίζει την πρόθεση του να ενισχύσει τις συμμαχίες του με τις αναπτυσσόμενες χώρες και ειδικότερα με την Αφρική, τις λιγότερο αναπτυσσόμενες χώρες (LAX), τα μικρά νησιωτικά κράτη και τις χώρες της Λατινικής Αμερικής.

Οι βασικές θέσεις του Συμβουλίου είναι οι ακόλουθες:

- τονίζεται ότι από τη διάσκεψη της Κοπεγχάγης θα είναι σκόπιμο να προκύψει νομικά δεσμευτική συμφωνία για την περίοδο από 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2013, η οποία να βασίζεται στο Πρωτόκολλο του Κιότο
- αναγνωρίζεται ότι ο στόχος των 2°C<sup>92</sup> συνιστά το επίπεδο των φιλοδοξιών για τη λήψη σε παγκόσμια κλίμακα δράσεων μετριασμού της κλιματικής αλλαγής
- καλούνται τα συμβαλλόμενα μέρη μιας ενδεχόμενης συμφωνίας στην Κοπεγχάγη να ενστερνιστούν τον στόχο των 2°C και να συμφωνήσουν για 50% τουλάχιστον παγκόσμιες μειώσεις εκπομπών έως το 2050 σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990, με 80-95% τουλάχιστον μειώσεις εκπομπών των ανεπτυγμένων χωρών έως το 2050 σε σχέση με το 1990
- υπενθυμίζεται η πρόταση της Κοινότητας για συνολική μείωση των εκπομπών των ανεπτυγμένων χωρών κατά 30% κάτω από τα επίπεδα του 1990, έως το 2020, και επαναβεβαιώνεται η δέσμευση της για μείωση 30% εφόσον και άλλες ανεπτυγμένες χώρες δεσμευθούν για ανάλογη μείωση εκπομπών
- αναγνωρίζεται ότι θα απαιτηθεί περαιτέρω χρηματοδότηση για τη στήριξη της προσαρμογής στις αναπτυσσόμενες χώρες, εστιάζοντας την προσοχή στις χώρες που είναι ιδιαίτερα ευάλωτες στις αρνητικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που ακολούθησε στις Βρυξέλλες (29-30 Οκτωβρίου 2009), υιοθετήθηκαν τα συμπεράσματα του Συμβουλίου (έγγραφο 14790/09) και τα οποία σε συνδυασμό με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αποτέλεσαν

---

<sup>92</sup> Πρόκειται για τον στόχο σύμφωνα με το οποίο η μέση θερμοκρασία του πλανήτη δεν πρέπει να αυξηθεί πάνω από 2°C πάνω από τα προβιομηχανικά επίπεδα.

την διαπραγματευτική θέση της Κοινότητας για τη Διάσκεψη της Κοπεγχάγης. Στα συμπεράσματα της Προεδρίας, αξίζει ιδιαίτερης αναφοράς η δέσμευση της Κοινότητας (υπό την προϋπόθεση επίτευξης φιλόδοξης συμφωνίας) να συμβάλλει το (δίκαιο) μερίδιο της στο συνολικό ποσό που θα χρειαστούν επιπλέον οι αναπτυσσόμενες χώρες ως το 2020, και το οποίο εκτιμάται σε 22-50 δις ευρώ. Ανάλογη δέσμευση υπάρχει και για την χρηματοδότηση της «ταχείας εκκίνησης» που απαιτείται για να βοηθήσει τις αναπτυσσόμενες χώρες να αυξήσουν τις ικανότητες τους στην καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής κατά την περίοδο 2010-2012, με την συνεισφορά της Κοινότητας να υπολογίζεται μεταξύ 0,5-2,1 δις ευρώ ετησίως για την περίοδο 2010-2012. Τέλος, στο ίδιο κείμενο διατυπώνεται ότι η Κοινότητα «είναι αποφασισμένη περισσότερο από ποτέ να διαδραματίσει ηγετικό ρόλο και να συμβάλλει στην επίτευξη παγκόσμιας, φιλόδοξης και συνολικής συμφωνίας».

### 5.6.3 Αποτίμηση της Διάσκεψης της Κοπεγχάγης

Η παρουσία των ηγετών των ισχυρότερων κρατών του κόσμου και η δημοσιότητα που δόθηκε στην Διάσκεψη αυτή καλλιέργησε προσδοκίες οι οποίες και δεν επαληθεύτηκαν στην πράξη. Οι πολήμερες διαπραγματεύσεις και διαβουλεύσεις δεν οδήγησαν σε νομικά δεσμευτική συμφωνία αλλά σε ένα πολιτικό κείμενο, την «Συμφωνία της Κοπεγχάγης» (Copenhagen Accord), στοιχείο που συνηγορεί στην «αποτυχία» της διάσκεψης αυτής.

Η στάση της Κίνας και των Η.Π.Α (που είχε εξ αρχής θεωρηθεί κρίσιμη για την έκβαση των διαπραγματεύσεων), θεωρήθηκε υπεύθυνη ως προς την μη επίτευξη δεσμευτικής συμφωνίας τόσο από την πλειονότητα των υπόλοιπων κρατών όσο και από μη κυβερνητικές περιβαλλοντικές οργανώσεις. Η Κοινότητα, σύμφωνα με επισημάνσεις περιβαλλοντικών οργανώσεων, κατηγορήθηκε ότι δεν επέδειξε ισχυρή αποφασιστικότητα στην πορεία των διαπραγματεύσεων, τηρώντας στάση μη συνεπή με την φιλοδοξία ηγεσίας στην παγκόσμια αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Στην αδύναμη διαπραγματευτική στάση της Κοινότητας συνετέλεσε και η έλλειψη ομοφωνίας που παρουσίασε η Κοινότητα, στοιχείο το οποίο επισημάνθηκε άλλωστε και σε πρόσφατη συζήτηση στο Ευρωκοινοβούλιο για τα αποτελέσματα της Κοπεγχάγης όπου και αναφέρθηκε ότι «η Κοινότητα είναι αποτελεσματική μόνο όταν

λειτουργεί ομόφωνα, κάτι που δεν συνέβη στην Κοπεγχάγη»<sup>93</sup>. Κύριο αίτιο της έλλειψης ομοφωνίας ήταν η προσπάθεια κρατών-μελών να προστατέψουν ενεργοβόρους τομείς εντός της επικράτειας τους, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την Πολωνία και την Ιταλία.

Όσον αφορά τώρα τα αποτελέσματα της Διάσκεψης και την αξιολόγηση του κειμένου της «Συμφωνίας της Κοπεγχάγης», τα κυριότερα σημεία που χρήζουν αναφοράς είναι:

- Η «Συμφωνία της Κοπεγχάγης» δεν είναι δεσμευτική και απλώς «αναγνωρίζει» την ανάγκη να περιοριστεί η αύξηση της μέσης θερμοκρασίας στον πλανήτη σε λιγότερο από 2°C.
- Απουσία δέσμευσης για μείωση εκπομπών τόσο μεσοπρόθεσμα (2020) όσο και μακροπρόθεσμα (2050), ενώ ο αρχικός στόχος ήταν να συμφωνηθεί μείωση 50% έως το 2050.

Εάν μπορούν να καταγραφούν κάποια θετικά σημεία στο κείμενο αυτό, (δεδομένης της απόκλισης στόχων και αποτελεσμάτων), αυτά είναι:

- Για πρώτη φορά, όλες οι χώρες που συμμετείχαν δήλωσαν σε επίσημο κείμενο του ΟΗΕ ότι αναγνωρίζουν ως κοινό στόχο τους τον περιορισμό της αύξησης της θερμοκρασίας στους 2°C.
- Δέσμευση των ανεπτυγμένων χωρών να συμβάλλουν με κονδύλια ύψους 30 δις δολαρίων στην στήριξη μέτρων περιορισμού των ρύπων στις αναπτυσσόμενες χώρες μόνο για την περίοδο 2010-2012.

Η Κοινότητα υποστήριξε τη «Συμφωνία της Κοπεγχάγης», θεωρώντας ότι η συμφωνία αυτή αποτελεί το πρώτο βήμα προς μια νομικά δεσμευτική συνθήκη που θα διαδεχθεί το Πρωτόκολλο του Κιότο το 2013. Δεσμεύτηκε να μειώσει τις εκπομπές της μέχρι το 2020 τουλάχιστον κατά 20% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990, και επανέλαβε την πρόθεσή της να προχωρήσει σε μείωση 30%, υπό τον όρο ότι και άλλες βιομηχανικές χώρες θα δεσμεύονταν για ανάλογες μειώσεις και ότι οι αναπτυσσόμενες χώρες θα συνέβαλλαν επαρκώς στην παγκόσμια προσπάθεια.

---

<sup>93</sup> Η δήλωση ανήκει στην ευρωβουλευτή Satu Hassi (Πράσινοι/EFA-Ευρωπαϊκή Ελεύθερη Συμμαχία) και έγινε στην Ολομέλεια του Ευρωκοινοβουλίου στις 19/01/2010 στην συζήτηση για τα αποτελέσματα της Κοπεγχάγης.

Επίσης, δεσμεύτηκε να χορηγήσει χρηματοδοτική βοήθεια ύψους 7,2 δισεκατομμυρίων ευρώ το διάστημα 2010-12 για να βοηθήσει τις αναπτυσσόμενες χώρες να αναλάβουν άμεσα δράση για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Στόχος πλέον της Κοινότητας είναι η σύναψη μιας φιλόδοξης και νομικά δεσμευτικής παγκόσμιας συνθήκης στην διάσκεψη του ΟΗΕ για την κλιματική αλλαγή που θα πραγματοποιηθεί στην Πόλη του Μεξικού το Νοέμβριο 2010 ([http://ec.europa.eu/climateaction/eu\\_action/](http://ec.europa.eu/climateaction/eu_action/)).

Το κυριότερο συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί από την αποτίμηση της διάσκεψης της Κοπεγχάγης είναι ότι το περιβάλλον στην Κοπεγχάγη αποτέλεσε το «θύμα» της γενικευμένης διεθνούς οικονομικής, θεσμικής πολιτικής και κοινωνικής κρίσης. Κυριότεροι παράγοντες που συνέβαλλαν σε αυτή την αποτυχία θεωρούνται αφενός η υποβάθμιση του ρόλου του Ο.Η.Ε με την εξωθεσμική διαδικασία διαπραγμάτευσης και υπογραφής της «Συμφωνίας της Κοπεγχάγης» και αφετέρου η αποτυχία της Κοινότητας να επηρεάσει με τις θέσεις της τα υπόλοιπα μέλη της διεθνούς κοινότητας, ενώ δεν πρέπει να αγνοηθεί και η απουσία δυναμικής και αποτελεσματικής συμμετοχής και παρέμβασης στις αποφάσεις της οργανωμένης έκφρασης της κοινωνίας των πολιτών. Όλα τα παραπάνω συντελούν σε απαισιόδοξες εκτιμήσεις σχετικά με τις μελλοντικές εξελίξεις, ενώ εκφράζεται η πεποίθηση ότι το όλο θέμα επιβάλλεται να περάσει ξανά στις πρωτοβουλίες του Ο.Η.Ε.

## 6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται σήμερα σε μια κρίσιμη φάση. Έχοντας πετύχει μια ατελή οικονομική ολοκλήρωση και μ' ένα σεβαστό αριθμό κρατών-μελών να έχουν υιοθετήσει το κοινό νόμισμα προσχωρώντας στην ευρωζώνη, δείχνει σημάδια κόπωσης στην πορεία προς την πολιτική ολοκλήρωση.

Το τοπίο από την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έως τις μέρες μας έχει αλλάξει ριζικά, και η Κοινότητα αποτελείται πλέον από 27 κράτη-μέλη, με το ερώτημα «διεύρυνση ή εμβάθυνση» να έχει μάλλον απαντηθεί προς όφελος της διεύρυνσης. Η αισιοδοξία που συνόδευσε τα επιτεύγματα οικονομικής και νομισματικής ολοκλήρωσης δείχνει να έχει εξανεμιστεί, και οι κλυδωνισμοί που προκύπτουν στις ισορροπίες μεταξύ των κρατών-μελών, απόρροια μιας κρίσης που συντελείται σε πολλαπλά επίπεδα (οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό, πολιτισμικό), οδηγούν πολιτικούς επιστήμονες και αναλυτές να εκφράζουν απόψεις για πορεία απο-ολοκλήρωσης και εμφάνιση χαρακτηριστικών γνωρισμάτων που ολοένα και περισσότερο θυμίζουν «χαλαρή» συνομοσπονδία.

Από την άλλη πλευρά, το διεθνές πολιτικό σκηνικό, βρίσκεται σε μια διαρκή διαδικασία μετασχηματισμού, στην οποία αναδύεται ένα πολυκεντρικό μοντέλο διακυβέρνησης, με ολοένα και περισσότερες οντότητες να διεκδικούν αρμοδιότητες για τη διευθέτηση προβλημάτων παγκόσμιας κλίμακας, όπως το περιβαλλοντικό. Η αποδυνάμωση του κράτους συνδέεται με ένα σύστημα διακυβέρνησης στο οποίο συμμετέχουν με πολύμορφους ρόλους και δυνατότητες άσκησης πολιτικής υπερεθνικοί οργανισμοί, κυβερνήσεις, πολυεθνικές επιχειρήσεις, διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

Σε αυτό το σκηνικό η περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει την ευκαιρία να επαναπροσδιορίσει την σχέση της με την οικονομία και την κοινωνία. Οι δρόμοι που διανοίγονται είναι σαφείς και διακριτοί: ή θ' αποτελέσει το θύμα της παγκόσμιας κρίσης που συντελείται σήμερα, χάριν της ανταγωνιστικότητας και της «αναθέρμανσης» της Ευρωπαϊκής και της παγκόσμιας οικονομίας, ή θα λειτουργήσει ως μοχλός ανάπτυξης, συμβάλλοντας στην καθιέρωση ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου, που και θέσεις εργασίας θα δημιουργεί αλλά παράλληλα θα προστατεύει και το περιβάλλον, αναβαθμίζοντας την ποιότητα ζωής των Ευρωπαίων πολιτών.

Αν και στα πλαίσια αυτά, το μέλλον της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής φαντάζει δυσοίωνο, η δημοσιοποίηση της γνώμης των Ευρωπαίων πολιτών που σε ποσοστό 96% δηλώνουν ότι η προστασία του περιβάλλοντος είναι πολύ σημαντική γι' αυτούς, αποτελεί ένα ελπιδοφόρο μήνυμα, λαμβανομένης πάντα υπόψιν της διάστασης μεταξύ προθέσεων και πεποιθήσεων και καθημερινής πρακτικής. Η δε εξέταση της εξελικτικής πορείας της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, των δυσχερειών που προέκυψαν καθώς και των αλλαγών που υπέστη διαχρονικά, δείχνει μια αδιαμφισβήτητη δυναμική που την έχει εδραιώσει σήμερα ως μια εκ των δυναμικότερων κοινοτικών πολιτικών, δημιουργώντας προϋποθέσεις για την διατήρηση και μελλοντική ενίσχυση αυτής της εγγενούς δυναμικής.

Σε όλη αυτή την πορεία δεν μπορεί να παραβλέψει κανείς ότι οι στοχεύσεις της Κοινότητας ήταν κυρίως οικονομοκεντρικές, με την αντίθεση μεταξύ περιβάλλοντος και ελευθέρωσης των αγορών να καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την εξελικτική πορεία της περιβαλλοντικής πολιτικής, ιδιαίτερα στα πρώτα της στάδια. Παρόλη όμως την επίδραση του ανταγωνισμού, το «κοινοτικό κεκτημένο» στον περιβαλλοντικό τομέα, το εύρος των θεμάτων που καλύπτει, καθώς και η εκθετική αύξηση των κοινοτικών περιβαλλοντικών νομοθετημάτων με τον χρόνο, συνιστούν αδιαμφισβήτητα ένα μεγάλο επίτευγμα. Το επίτευγμα αυτό θα ήταν δύσκολο να κατορθωθεί από τα κράτη-μέλη μεμονωμένα και ιδιαίτερα από αυτά του Ευρωπαϊκού Νότου και των νεοεισαχθέντων κρατών της Ανατολικής Ευρώπης. Είναι όμως η ύπαρξη του κοινοτικού περιβαλλοντικού κεκτημένου, ικανή για να χαρακτηρίσει την πολιτική αυτή αποτελεσματική ή θα πρέπει να αξιολογηθούν και άλλες παράμετροι;

Ο Knull (2003) έχει προτείνει 4 κριτήρια για την αξιολόγηση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής:

- την αρμοδιότητα της Κοινότητας ως προς την λήψη αποφάσεων περιβαλλοντικού περιεχομένου.
- το περιεχόμενο και την ποιότητα των θεσπισμένων μέτρων, δηλαδή το επίπεδο προστασίας στο οποίο στοχεύουν.
- την επιτυχή εφαρμογή των μέτρων αυτών και το βαθμό στον οποίο υλοποιούνται από τα κράτη-μέλη.
- τις πραγματικές περιβαλλοντικές επιδόσεις των μέτρων που έχουν εφαρμοστεί μέχρι σήμερα.



Σύμφωνα με το πρώτο κριτήριο πρέπει να εξεταστεί ο αριθμός των κοινοτικών περιβαλλοντικών νομοθετημάτων, ο οποίος όπως προαναφέρθηκε είναι αρκετά υψηλός, ιδιαίτερα την περίοδο μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Όμως, αυτό που δεν αποτυπώνεται με τον συγκεκριμένο δείκτη είναι ο χρόνος που απαιτείται για την επεξεργασία των προτάσεων και τη λήψη της σχετικής απόφασης, το ποσοστό πρωτοβουλιών της Επιτροπής που καταλήγει σε συγκεκριμένα νομοθετήματα, καθώς και η κατανομή των νομοθετημάτων μεταξύ των διαφόρων τομέων του περιβάλλοντος.

Όσον αφορά το δεύτερο κριτήριο, δηλαδή την καταλληλότητα των δράσεων και της νομοθεσίας που θεσπίζεται να αντιμετωπίσουν τα περιβαλλοντικά προβλήματα, η Κοινότητα έχει υποστεί κριτική τόσο ως προς την αποσπασματικότητα των προγραμμάτων και των μέτρων που θεσπίζονται όσο και ως προς το επίπεδο προστασίας που αποβλέπουν τα μέτρα αυτά, που συχνά προκύπτουν ως αποτέλεσμα «συμβιβασμού» μεταξύ των αντιτιθέμενων συμφερόντων των κρατών-μελών που επιθυμούν άλλοτε υψηλό και άλλοτε χαμηλό επίπεδο προστασίας.

Ως προς το ζήτημα της εφαρμογής των νομοθετημάτων, πέραν του ζητήματος της καθυστερημένης μεταφοράς των κοινοτικών Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο των κρατών-μελών, διαπιστώνεται ακόμα και στην περίπτωση της εμπρόθεσμης μεταφοράς, πλημμελής έως και ανεπαρκής εφαρμογή, για την οποία και έχουν αποδοθεί συχνά ευθύνες στους διοικητικούς μηχανισμούς των κρατών-μελών που εμφανίζουν είτε απροθυμία συμμόρφωσης με αποφάσεις που έχουν ληφθεί σε υπερεθνικό επίπεδο, είτε αδυναμία κατανόησης του πνεύματος που διέπει τις κοινοτικές διατάξεις. Βέβαια, η όλη συζήτηση σχετικά με την πλημμελή ή ανεπαρκή εφαρμογή, χαρακτηρίζει όλες τις πολιτικές της Κοινότητας και όχι μόνο την περιβαλλοντική πολιτική. Αυτό όμως που δεν μπορεί να αγνοήσει κανείς είναι ότι οι παραβάσεις στον τομέα του περιβάλλοντος είναι αρκετά υψηλές και αποτελούν ποσοστό που προσεγγίζει το 30% επί του συνόλου των παραβάσεων όλων των τομέων που καταγράφονται από την Επιτροπή.

Όσον αφορά το τέταρτο κριτήριο, δηλαδή την αποτελεσματικότητα των μέτρων στην αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, η αξιολόγηση αποτελεί δύσκολο εγχείρημα καθώς προϋποθέτει την ύπαρξη αξιόπιστων και συνεχώς επικαιροποιημένων δεδομένων και πληροφοριών για την ποιότητα του περιβάλλοντος και τις μεταβολές που συντελούνται. Όμως η μεταβολή στην ποιότητα του

περιβάλλοντος οφείλεται σε ποικίλους παράγοντες και δύσκολα μπορεί να αποδοθεί σε συγκεκριμένους παράγοντες ή νομοθετήματα.

Η αναγνώριση των παραπάνω δυσλειτουργιών και η προσπάθεια παροχής ευελιξίας στα κράτη-μέλη με την υιοθέτηση των Θεματικών Στρατηγικών και του μακρού χρονικού ορίζοντα που παρέχεται για την επίτευξη των στόχων (στο 6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον), μπορεί ίσως να αποφέρει καλύτερα αποτελέσματα. Οι φόβοι όμως που εκφράζονται για έλλειψη σαφήνειας και πιθανότητα τελικά μειωμένης αποτελεσματικότητας σχετικά με την παραδοσιακή νομοθετική προσέγγιση, είναι πιθανόν ν' αποδειχτούν βάσιμοι.

Γεγονός είναι ότι ο βραχύς χρονικός ορίζοντας από την υιοθέτηση των Θεματικών Στρατηγικών δεν επιτρέπει την επαρκή αξιολόγηση τους, η καθυστέρηση όμως που σημειώθηκε στην υιοθέτηση τους, και για την οποία οι μη κυβερνητικές οργανώσεις θεώρησαν υπεύθυνη την Επιτροπή και τους δισταγμούς της για πιθανό πλήγμα που θα επέφεραν στην ανταγωνιστικότητα, αποτελεί σημάδι ανησυχίας για την επίτευξη των φιλόδοξων στόχων έως το 2020. Επιπρόσθετα, εξίσου ανησυχητική είναι και η απουσία, σε αρκετές από αυτές ακόμα, της εξειδίκευσης των αναγκαίων μέτρων για την επίτευξη των στόχων, παραμένουν δηλαδή απλές δηλώσεις προθέσεων.

Όσον αφορά τις προτεραιότητες του τρέχοντος θεσμικού πλαισίου (6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα Δράσης) της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, η εξέταση στατιστικών στοιχείων και μιας ομάδας δεικτών (περίπου 30 τον αριθμό, Core Set Indicators) που συνδέονται με τις προτεραιότητες αυτές και προσπαθούν να αποτυπώσουν δεδομένα και τάσεις, φανερώνουν μια γενικότερη στασιμότητα και απόκλιση από επίτευξη στόχων, ειδικότερα ως προς την ανάσχεση απώλειας βιοποικιλότητας και ως προς τους φυσικούς πόρους. Εκεί που παρατηρούνται ικανοποιητικές εξελίξεις είναι στην μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, που πιθανότατα θα οδηγήσει σε εκπλήρωση των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί στα πλαίσια του πρωτοκόλλου του Κιότο.

Εδώ μπορεί να παρατηρήσει κανείς ό,τι η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής έχει μετεξελιχτεί από μια εκ των προτεραιοτήτων της περιβαλλοντικής πολιτικής σε κινητήρια δύναμη της, και ίσως μέτρα προστασίας και βελτιώσεις που δεν κατέστησαν δυνατά τα προηγούμενα χρόνια, ενδέχεται να προωθηθούν ευκολότερα υπό τον «μανδύα» της κλιματικής αλλαγής, δεδομένης και της ανταπόκρισης και της συστράτευσης πολλών οντοτήτων καθώς και της κοινωνίας των πολιτών ως προς αυτό το στόχο.

Βραχύς θεωρείται επίσης και ο χρονικός ορίζοντας για να κριθεί η «στροφή» προς το νέο «μοντέλο διακυβέρνησης» που επιχειρείται στην Κοινότητα, και το οποίο ενθαρρύνει την ενεργό συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών, την συνεργασία, τη διαφάνεια και την ανταλλαγή πληροφοριών με στόχο την επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας. Η μεταρρύθμιση αυτή στο πρότυπο διακυβέρνησης ως προς τον προσδιορισμό των στόχων και την επιλογή των εργαλείων για την υλοποίησή τους, με στόχο την ενθάρρυνση της εθελοντικής συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών, δεν αποδεικνύεται μέχρι στιγμής ότι συμβάλλει στην απλοποίηση των διαδικασιών και στην επίτευξη των διαδικασιών λήψης αποφάσεων.

Ένα επιπλέον στοιχείο που προκύπτει είναι ό,τι η χρήση των οικονομικών εργαλείων συναντά διαχρονικά δυσκολίες, και κατά συνέπεια παρόλη την από ετών πρόθεση πολιτικών οικονομικών κινήτρων, ο ρόλος των οικονομικών εργαλείων δεν έχει διευρυνθεί στην ευρωπαϊκή και τη διεθνή σκηνή γενικότερα.

Απόδειξη περί αυτού, η αποτυχία εισαγωγής ενός ενεργειακού φόρου άνθρακα στην Κοινότητα επί σειρά ετών, αλλά και η μη υιοθέτηση της «πράσινης» φορολογικής μεταρρύθμισης, που όμως παραμένουν στην ατζέντα. Εξαίρεση αποτελεί η διαφαινόμενη επιτυχία του ευρωπαϊκού συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου, και για το σύντομο χρονικό διάστημα εντός του οποίου αναπτύχθηκαν οι συνοδευτικοί μηχανισμοί που επέτρεψαν τη λειτουργία του, αλλά και για την πρακτική του εφαρμογή που κατά τα φαινόμενα θα συμβάλλει αποφασιστικά στην εκπλήρωση των δεσμεύσεων του Κιότο, ενάντια στις αρχικές προβλέψεις που προοιωνίζαν την αποτυχία του.

Σίγουρα ο φόβος της μονόπλευρης υιοθέτησης περιβαλλοντικών φόρων από την Κοινότητα δύναται να μειώσει την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών προϊόντων, ιδιαίτερα στην τρέχουσα δύσκολη συγκυρία, όμως ίσως ο παράγοντας αυτός να έχει υπερεκτιμηθεί σε σχέση με την επιμονή των εθνικών κυβερνήσεων για προνομιακούς όρους μεταχείρισης ενεργοβόρων τομέων εντός των κρατών-μελών, που πιθανώς και αποτελεί το κύριο αίτιο για την διστακτικότητα που παρατηρείται.

Μια επιπλέον πτυχή που θα πρέπει να επανεξεταστεί είναι η σχέση της πολιτικής προστασίας του περιβάλλοντος με την Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη και την Στρατηγική της Λισσαβόνας, καθώς μπορεί να θεωρείται ό,τι η εισαγωγή του περιβαλλοντικού πυλώνα στην ΣΑΑ λειτουργεί προς όφελος της προστασίας του περιβάλλοντος, παραβλέπεται συχνά όμως ό,τι η διαδικασία είναι αμφίδρομη και η

επίτευξη των απαραίτητων συνεργειών είναι δύσκολο εγχείρημα. Δηλαδή να μην στις πολιτικές για την ανάπτυξη και την απασχόληση πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η προστασία του περιβάλλοντος αλλά ισχύει και το αντίθετο με ότι μπορεί αυτό να συνεπάγεται. Η σχέση αυτή δεν είναι ξεκάθαρα προσδιορισμένη, ο περιβαλλοντικός πυλώνας μάλλον είναι υποβαθμισμένος σε σχέση με τους άλλους δύο, και τα ερωτήματα που προκύπτουν χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης, δεδομένων και των ομολογούμενων μέχρι σήμερα αποτυχιών σε επίπεδο αποτελεσμάτων των παραπάνω Στρατηγικών και της ανάγκης επαναπροσδιορισμού τους.

Όπως προαναφέρθηκε, σύγχρονη πρόκληση συνιστά η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και η μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα, εγχείρημα δύσκολο που απαιτεί αλλαγή πλεύσης και ενσωμάτωση του περιβάλλοντος σε σειρά τομέων πολιτικής όπως ενέργεια, μεταφορές, βιομηχανία, γεωργία, περιφερειακή πολιτική που χαρακτηρίζονται ως υψηλής προτεραιότητας ως προς την περιβαλλοντική ενσωμάτωση. Η πολιτική για την ενέργεια και το κλίμα που υιοθετήθηκε το 2007 μέσω των στόχων «20-20-20» για το 2020 και της δέσμης συνοδευτικών μέτρων αξιολογείται ως ένα θετικό βήμα ως προς την κατεύθυνση της ενσωμάτωσης του περιβάλλοντος στην κοινοτική ενεργειακή πολιτική, ενώ και η αυξανόμενη σύγκλιση ενεργειακής και περιβαλλοντικής πολιτικής στην Κοινότητα μπορεί να επιτύχει συνέργειες σε ζητήματα προστασίας περιβάλλοντος, οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής. Δεν πρέπει βέβαια να διαφύγει της προσοχής ό,τι η προσπάθεια μετάβασης σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα, μπορεί να αναζωπυρώσει το ενδιαφέρον για τη πυρηνική ενέργεια (συζήτηση που ήδη διεξάγεται), θέτοντας σε κίνδυνο το περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία στο εγγύς μέλλον.

Γενικότερα, αυτό που μπορεί να παρατηρήσει κανείς ως προς το ζήτημα της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στις άλλες κοινοτικές πολιτικές, είναι ότι η διαδικασία του Cardiff συναντά εμπόδια στην προώθηση της, λόγω της γραφειοκρατικής δομής εντός των θεσμικών κοινοτικών οργάνων και των κρατών-μελών, καθώς συνήθως απουσιάζει η συνεργασία μεταξύ των τομέων πολιτικής, που ενδιαφέρονται για την προώθηση περιβαλλοντικών μέτρων μόνο όταν δεν αντιστρατεύονται τις δικές τους προτεραιότητες. Επιπλέον μετά την υιοθέτηση της Στρατηγικής για την Αειφόρο Ανάπτυξη, η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων αποτελεί στην ουσία υποσύνολο της Στρατηγικής αυτής.

Εδώ πρέπει να επισημανθεί ό,τι οι όποιες θετικές εξελίξεις προέκυψαν σε τομείς όπως π.χ. η γεωργία οφείλονται περισσότερο στην μεταρρύθμιση της πολιτικής για την εξυπηρέτηση άλλων στόχων παρά στην μέριμνα για την προστασία του περιβάλλοντος. Συγκεκριμένα στον τομέα της γεωργίας, η μεταρρύθμιση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής με την αποσύνδεση των επιδοτήσεων από την παραγωγή και τα οφέλη που προέκυψαν για το περιβάλλον, προέκυψε από την ανάγκη αναθεώρησης της δημοσιονομικής πολιτικής και το δυσβάστακτο κόστος που συνεπαγόταν η επικείμενη διεύρυνση της Κοινότητας και όχι από φιλοδοξία περιβαλλοντικής προστασίας. Η όλη συζήτηση συνδέεται με το ζήτημα της οικονομικής ανάπτυξης και της «αποσύνδεσης» της από την περιβαλλοντική υποβάθμιση η οποία και αποτελεί δύσκολη και μακρόχρονη διαδικασία, με χαρακτηριστικό παράδειγμα «αποτυχίας» τις μεταφορές όπου οι εξελίξεις στο ζήτημα των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και οι τάσεις εμφανίζονται αρκετά δυσμενείς, αντισταθμίζοντας θετικές εξελίξεις στους άλλους τομείς.

Κρίσιμη επίσης θεωρείται και η ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στην περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας, ειδικά μετά τη διεύρυνση που συντελέστηκε τα τελευταία χρόνια, καθώς πολλοί επισημαίνουν το περιβαλλοντικό κόστος δημιουργίας της Ευρώπης των 27 κρατών-μελών, παρά τις προβλέψεις για το περιβάλλον στους κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής, ενώ κριτική ασκείται και για την ισχυρή διασύνδεση της περιφερειακής πολιτικής της προγραμματικής περιόδου 2007-2013 με την Αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβόνας, που θεωρείται ότι υποβαθμίζει την προστασία του περιβάλλοντος σε σχέση με την κοινωνική και οικονομική συνιστώσα.

Εάν όμως δούμε ό,τι συνολικά η Κοινότητα ευθύνεται για το 10,5% των παγκόσμιων εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου, οι προσπάθειες της για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και την προστασία του περιβάλλοντος, δεν θα επαρκούν εάν δεν ληφθούν επιπρόσθετα μέτρα παγκοσμίως. Η πεποίθηση ό,τι η Κοινότητα ηγείται στην καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και επιδεικνύει την πιο φιλοπεριβαλλοντική στάση διεθνώς, υπέστη σφοδρό πλήγμα στην Διάσκεψη της Κοπεγχάγης όπου θεωρείται ό,τι απώλεσε την παγκόσμια ηγεσία, συνέπεια της αδύναμης διαπραγματευτικής της θέσης και της αναποτελεσματικότητας να οδηγήσει στην υιοθέτηση ενός νομικά δεσμευτικού κειμένου.

Η διαπίστωση αυτή σε συνδυασμό με την απροθυμία ισχυρών κρατών της διεθνούς κοινότητας να δημιουργήσουν ισχυρό και δεσμευτικό διεθνές ρυθμιστικό πλαίσιο για

το περιβάλλον, καθώς και το φαινόμενο της συστηματικής και απροκάλυπτης απαξίωσης των διεθνών θεσμών από αυτά (φαινόμενο που εντείνεται τα τελευταία χρόνια), έχουν δημιουργήσει ένα κλίμα απαισιοδοξίας για την πορεία και το επίπεδο της περιβαλλοντικής προστασίας στην Κοινότητα και διεθνώς.
















Τι πρέπει συνεπώς να γίνει για να διατηρηθεί και να ενισχυθεί αυτή η δυναμική της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, που κατάφερε να υπερνικήσει πλήθος αντιξοοτήτων σε αυτή τη διαδρομή και ποιο πρέπει να είναι το μίγμα πολιτικής που θα οδηγήσει στην διαμόρφωση ενός ακόμα αποτελεσματικότερου πλαισίου;

Η απάντηση είναι δύσκολη και το μέλλον αβέβαιο. Ωστόσο, το ερώτημα επιστρέφει στην σχέση μεταξύ περιβάλλοντος και ανάπτυξης. Μια σχέση που θεωρούμε ότι δεν πρέπει να στρέφεται γύρω από το δίλημμα «περιβάλλον ή ανάπτυξη», καθώς η λογική αυτή ευθύνεται και για την υποβάθμιση του περιβάλλοντος αλλά και για στρεβλές αναπτυξιακές διαδικασίες που παρά τα βραχυπρόθεσμα οφέλη αποδεικνύονται μη βιώσιμες μακροπρόθεσμα. Ούτε επίσης πρέπει να στρέφεται γύρω από ανεδαφικές λογικές υποβάθμισης του επιπέδου ζωής των πολιτών και συρρίκνωσης της ευημερίας τους, χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος.




Θεωρούμε ότι στο διαζευκτικό «περιβάλλον ή ανάπτυξη», πρέπει να προταχθεί το συνδυαστικό «περιβάλλον και ανάπτυξη», και ίσως η κρίση που συντελείται σήμερα να οδηγήσει στην ανάδυση ενός αναπτυξιακού μοντέλου που θα καλύπτει ισομερώς και τους δύο όρους της φράσης.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

**Πίνακας 5:** Περιβαλλοντικοί δείκτες στην ΕΕ-27, συμπεριλαμβανομένων των δεικτών που σχετίζονται με τις 4 προτεραιότητες του 6<sup>ου</sup> Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον (Πηγή: SEC(2009) 842).

Δείκτης	DPSIR *	Πηγή δεδομένων	Χρονιά Διαθέσι μων πληροφ οριών	E.E.
<b>Κλιματική αλλαγή και ενέργεια</b>				
Παγκόσμια μεταβολή θερμοκρασίας	S	EEA, CRU	2008	
Φυσικές καταστροφές που σχετίζονται με κλιματική αλλαγή	S	CRED	2008	
Κιότο εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου	P	EEA	2006	
Ηλεκτρισμός παραγόμενος από Α.Π.Ε	R	EC, Eurostat	2007	
Συμπαράγωγή θέρμανσης και ηλεκτρισμού	R	EC, Eurostat	2006	
Ενεργειακή ένταση	R	EC, Eurostat	2006	
Τελική ενεργειακή κατανάλωση από μεταφορές	D	EC, Eurostat	2006	
Μέσες εκπομπές CO <sub>2</sub> από επιβατηγά αυτοκίνητα	D	EC, DG Environment	2007	
Αναλωμένα καύσιμα από εγκαταστάσεις πυρηνικής ενέργειας	D	EC, DG TREN	2007	
<b>Φύση και βιοποικιλότητα</b>				
Κοινά πτηνά	S	EBSS/Birdlife	2006	
Κατάτμηση γης	P	EEA	2007	
Εμπορευματικές μεταφορές	D	Eurostat	2007	
Έκταση υπό βιολογική γεωργία	R	EC, FIBL	2007	
Έκταση υπό αγροπεριβαλλοντικά μέτρα	R	EC	2006	
Επάρκεια περιοχών προστασίας υπό την Οδηγία για ενδιαιτήματα	R	EEA	2008	
Έκταση περιοχών Natura 2000 (% εδαφικών εκτάσεων)	R	EC, DG ENV	2008	



<b>Περιβάλλον κι υγεία</b>				
Έκθεση αστικού πληθυσμού σε ατμοσφαιρική ρύπανση από σωματίδια	S	EC, EEA	2006	
Έκθεση αστικού πληθυσμού σε ατμοσφαιρική ρύπανση από όζον	S	EC, EEA	2006	
Προβολές εκπομπών για αέριους ρυπαντές	P	EEA, UNECE	2006	
Αέριες εκπομπές οξειδίων του αζώτου	P	EEA, UNECE	2006	
Έκθεση οικοσυστημάτων σε οξίνιση	S	EEA, UNECE	2000	
Έκθεση οικοσυστημάτων σε ευτροφισμό	S	EEA, UNECE	2000	
Δείκτης εκμετάλλευσης νερού	P	EEA	2005	
Παραγωγή τοξικών χημικών ουσιών	P	Eurostat	2007	
Υπολείμματα φυτοφαρμάκων στα τρόφιμα	P	DG Health and consumers	2006	
<b>Φυσικοί πόροι και απόβλητα **</b>				
Αλιεία ιχθύων από αποθέματα εκτός βιολογικών ορίων	S	EC	2007	
Παραγωγή αστικών αποβλήτων	P	Eurostat	2007	
Ανακύκλωση υλικών συσκευασίας	R	Eurostat	2006	
<b>Περιβάλλον και οικονομία</b>				
Περιβαλλοντικοί φόροι	R	Eurostat	2006	
<b>Εφαρμογή</b>				
Παραβάσεις κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας	Perf***	EC, DG ENV	2008	

EC: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, DG: Γενική Διεύθυνση

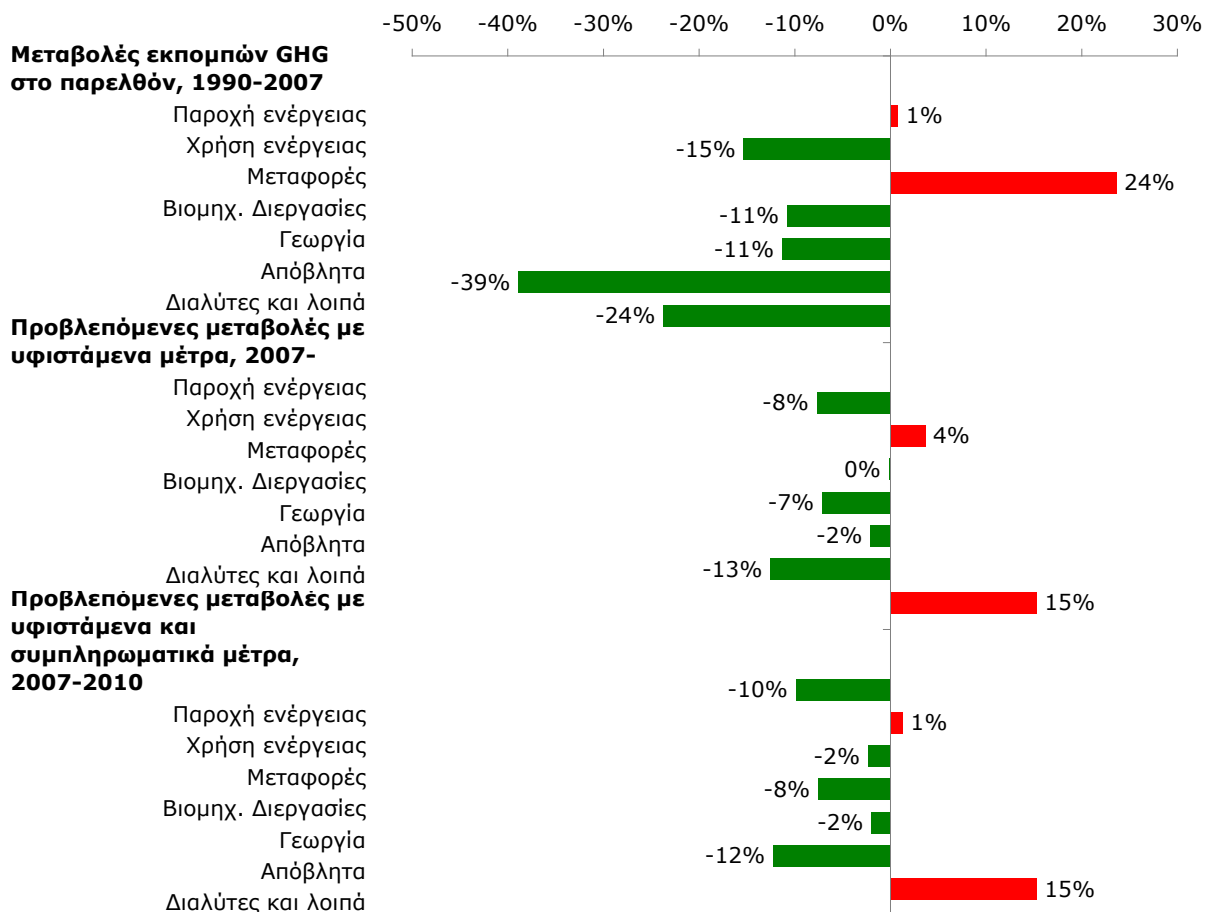
\* Το πλαίσιο για την εξέταση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ κοινωνίας και περιβάλλοντος. (κινητήριες δυνάμεις, πιέσεις, κατάσταση, επιπτώσεις, και απόκριση)

\*\* Η ΕΕ αναπτύσσει την περίοδο αυτή άλλους δείκτες, για να εξετάσει ολόκληρο τον κύκλο ζωής των φυσικών πόρων

\*\*\* Δείκτης επίδοσης

**Επεξήγηση τελευταίας στήλης:** πράσινο χρώμα: καλή επίδοση ή αντιστροφή ανησυχητικής τάσης ή πορεία εκπλήρωσης στόχου, κίτρινο: μέση επίδοση ή μη ξεκάθαρη τάση ή παραμένον πρόβλημα παρά τη σημειωθείσα πρόοδο, κόκκινο: κακή επίδοση, ή ανησυχητική τάση ή στόχος που μάλλον δεν θα επιτευχθεί.

**Σχήμα 1:** Μεταβολές των εκπομπών GHG στην ΕΕ-15 ανά τομέα και μερίδιο κάθε τομέα.

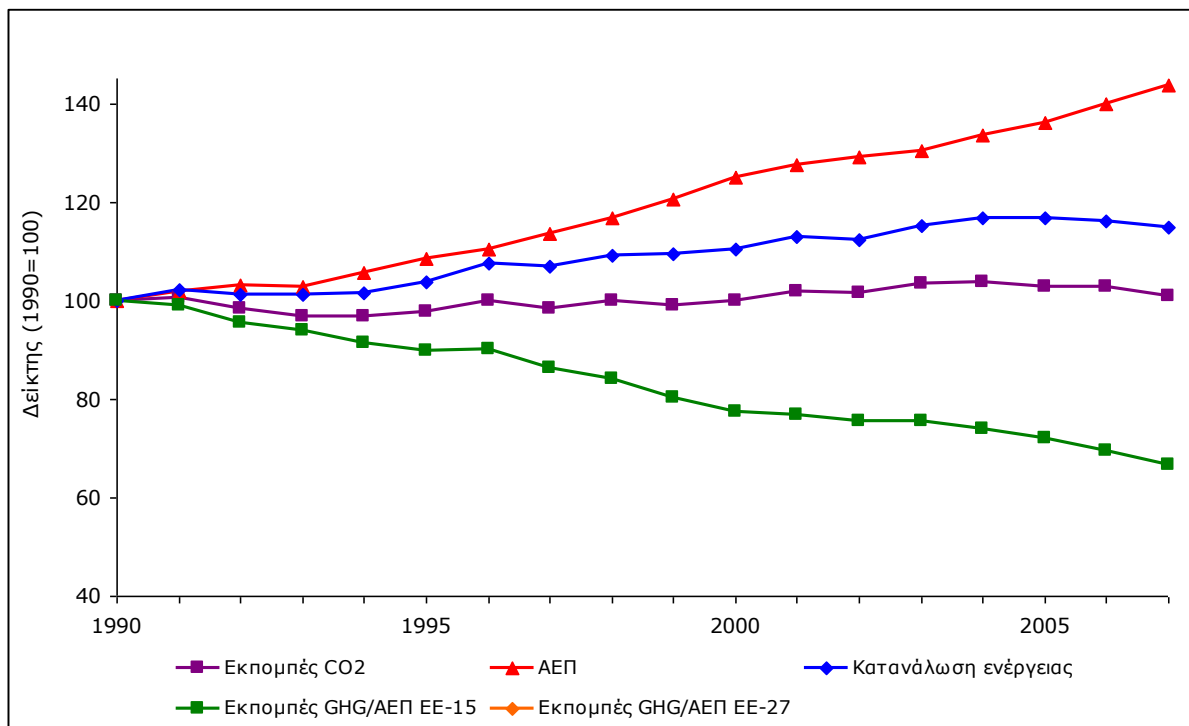


**Μερίδια τομέων στην ΕΕ-15 το 2007**



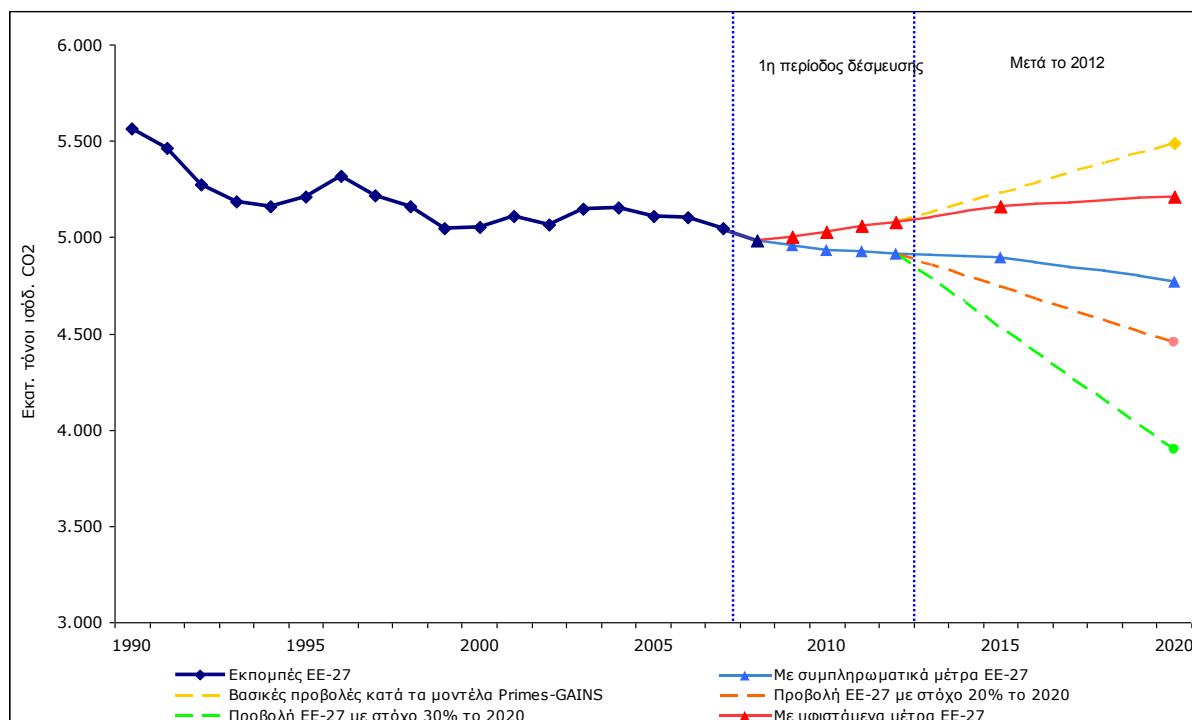
**Πηγή:** Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, COM (2009) 630.

**Σχήμα 2:** Ένταση GHG για την ΕΕ-15 και την ΕΕ-27, ΑΕΠ, ενεργειακή κατανάλωση και εκπομπές CO<sub>2</sub> στην ΕΕ-15.



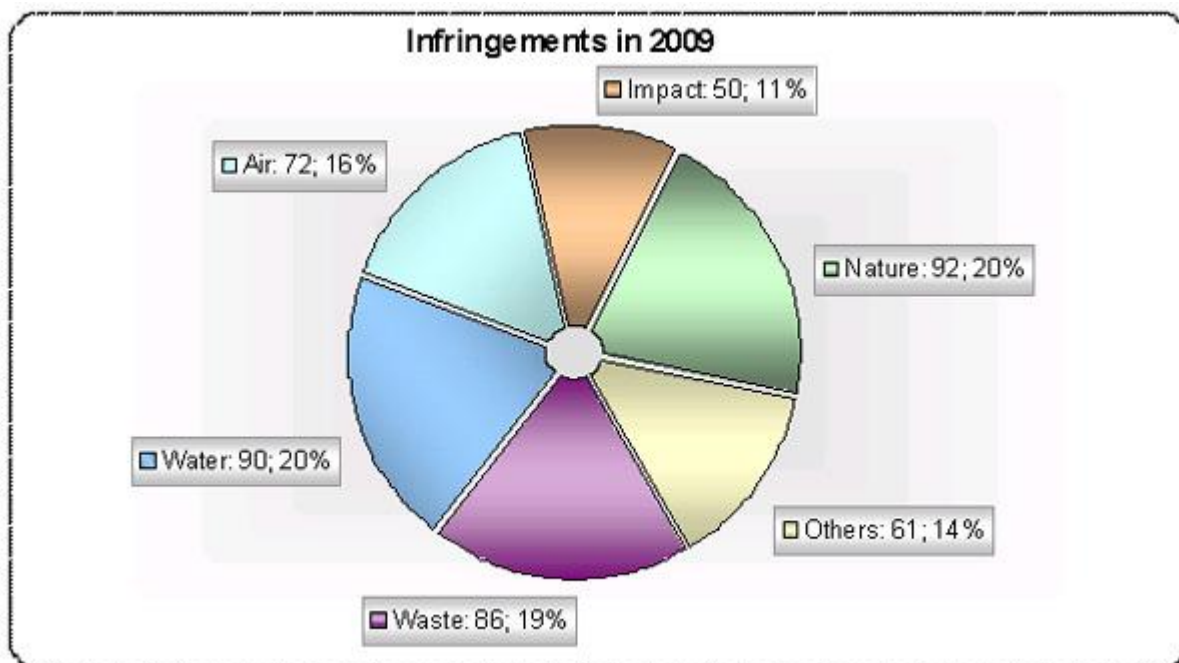
Πηγή: Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος.

**Σχήμα 3:** Σημειωθείσες και προβλεπόμενες εκπομπές στην ΕΕ-27.



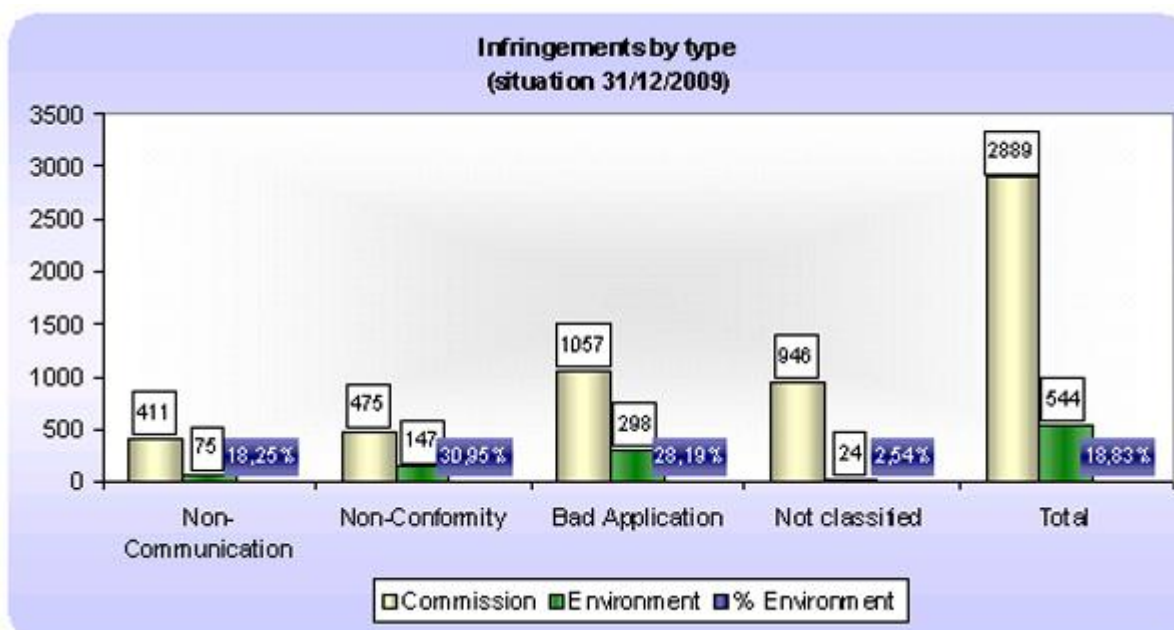
Πηγή: Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος.

**Σχήμα 4:** Παραβάσεις της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας το 2009 ανά περιβαλλοντικό τομέα.



**Πηγή:** (<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>).

**Σχήμα 5:** Τύπος παραβάσεων της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας και ποσοστό επί του συνόλου των παραβάσεων που καταγράφονται από την Επιτροπή.



**Πηγή:** (<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>).

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

- 1) Baumol W.J and W.E Oates. (1988). *The Theory of Environmental Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2) Biliouri D. (1999). *Environmental NGOs in Brussels: How powerful are their lobbying activities?*. *Environmental Politics*, 8,2: 173-182.
- 3) Cichowski R. (2000). *European Legal Integration and Environmental Protection*. Paper n.53/2000, Institute on Global Conflict and Cooperation.
- 4) Coase R.H. (1960). *The Problem of Social Cost*. *Journal of Law and Economics*, vol.3: 1-44.
- 5) EEA (2009a). *Territorial cohesion. Analysis of environmental aspects of the EU Cohesion policy in selected countries*. Technical report No 10, European Environment Agency.
- 6) EEA (2009b). *Transport at a crossroads. TERM 2008: indicators tracking transport and environment in the European Union*. Technical report No 3, European Environment Agency.
- 7) EEA (2005a). *The European Environment – State and Outlook*. European Environment Agency.
- 8) EEA (2005b). *Market-based instruments for environment policy in Europe*. Technical report No 8, European Environment Agency.
- 9) EEA (2005c). *Environmental Policy Integration in Europe. Administrative culture and practices*. Technical report No 5, European Environment Agency.
- 10) Favoino M., Knill C. and Lenschow A. (2000). *New Structures for Environmental Governance in the European Commission: The Institutional Limits of Governance Change. Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems*, Knill C. and Lenschow A. (eds). Manchester: Manchester University Press.
- 11) Golub J. (1998). *New Instruments for Environmental Policy in the EU*. London: Routledge.
- 12) Golub J. (1996). *Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy*. *Political Studies* 44: 686-703.

- 13) Hadjibiros K. (2005). *Some important ecological aspects of the Directive 2000/60*. Global Nest International Journal, vol.7, 3.
- 14) IEEP (2008). *The Manual of European Environmental Policy*. Institute for European Environment Policy, London: Earthscan.
- 15) Knill C. and Lenschow A. (2000). *New Concepts-Old Problems ? The Institutional Constraints for the Effective Implementation of EU Environmental Policy*. London: Earthscan.
- 16) Kraemer L. (2003). Environment Related Processes. *Environmental Governance in Europe*, L. Meuleman. Utrecht: Lemma Publishers.
- 17) Lenschow A. (2002). *New Regulatory Approaches in Greening EU Policies*. European Law Journal, vol.8, 3: 19-37.
- 18) Meadows M. et al. (1972). *Limits to growth*. New York : Universe Books.
- 19) Porter M.E and Van der Linde C. (1995). *Towards a New Conception of the Environment – Competitiveness Relationship*. Journal of Economic Perspectives, vol. 9, 4: 97-118.
- 20) Sbragia A.M. (2000). Environmental Policy. *Policy-Making in the European Union*, Wallace H. and Wallace W. (eds). Oxford: Oxford University Press.
- 21) Von Moltke K. (1995). *The Maastricht Treaty and the Winipeg Principles on Trade and Sustainable Development*. International Institute for Sustainable Development.
- 22) Wilkinson D. (1990). *Greening the Treaty: Strengthening environmental policy in the Treaty of Rome*. London: Institute for European Environmental Policy.
- 23) World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford : Oxford University Press.
- 24) Wright R. (2000). Implementing Voluntary Policy Instruments. The Experience of the EU Ecolabel Award Scheme. *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*, Knill C. and Lenschow A. (eds). Manchester: Manchester University Press.

**ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

- 1) Ανδρεαδάκης Α. (2008). *Οδηγία-πλαίσιο 2000/60 για τη Διαχείριση Υδατινών Πόρων*. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- 2) Ανδρέου Γ. και Μαραβέγιας Ν. (2007). Η Διαρθρωτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές, 50 Χρόνια*. Μαραβέγιας Ν. και Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.). Αθήνα: Θεμέλιο.
- 3) Γκιζάρη-Ξανθοπούλου Α. (2003). *Οι νέοι μηχανισμοί περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα/Θεσσαλονίκη : Εκδόσεις Σάκκουλα.
- 4) Δούση Ε. (2007). Η Έννομη Τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές, 50 Χρόνια*. Μαραβέγιας Ν. και Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.). Αθήνα: Θεμέλιο.
- 5) Δούση Ε. (2001). *Η Κοινοτική πολιτική περιβάλλοντος και η επίδραση της στην περίπτωση της Ελλάδας*. Αθήνα: Παπαζήση.
- 6) ΕΟΠ (2006). *Αξιολόγηση της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης στη γεωργική πολιτική της ΕΕ*. Briefing 01, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος.
- 7) Ευθυμιόπουλος Η. και Μοδινός Μ. (επιμ.). *Παγκοσμιοποίηση και περιβάλλον*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα/ ΔΙΠΕ.
- 8) Κορωναίος Χ. (2009). *Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας*. Διδακτικές σημειώσεις, Δ.Π.Μ.Σ «Περιβάλλον και Ανάπτυξη», Ε.Μ.Π.
- 9) Κώττης Γ. (1994). *Οικολογία και Οικονομία*. Αθήνα : Παπαζήση.
- 10) Λουλούδης Λ. και Μπεόπουλος Ν. (1995). Η Περιβαλλοντική Πολιτική. *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Μαραβέγιας Ν. και Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.). Αθήνα : Θεμέλιο.
- 11) Μιμίκου Μ. (2004). *Υδατικό Περιβάλλον και Ανάπτυξη*. Διδακτικές σημειώσεις μαθήματος, Δ.Π.Μ.Σ «Περιβάλλον και Ανάπτυξη», Ε.Μ.Π.
- 12) Μοδινός Μ. (2002). Η Συνδιάσκεψη για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη και η Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση. *Παγκοσμιοποίηση και Περιβάλλον*. Ευθυμιόπουλος Η. και Μοδινός Μ. (επιμ.). Αθήνα : Ελληνικά Γράμματα/ ΔΙΠΕ
- 13) Μπίθας Κ. (2004). *Οικονομική Θεώρηση Περιβαλλοντικής Προστασίας*. Αθήνα: Τυπωθήτω-Δαρδανός.

- 14) Ξεπαπαδέας Α. (2001). Προστασία του Περιβάλλοντος-Οικονομική Θεώρηση. *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, τόμ.Β', Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές*, Γ. Δημόπουλος, Ν. Μπαλτάς και Ι. Χασσίδ (επιμ.). Αθήνα : Σιδέρης.
- 15) Παναγόπουλος Θ. (2001). Προστασία του Περιβάλλοντος-Νομική Θεώρηση. *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, τόμ.Β', Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές*, Γ. Δημόπουλος, Ν. Μπαλτάς και Ι. Χασσίδ (επιμ.). Αθήνα : Σιδέρης.
- 16) Παπαγεωργίου Κ. (2007). Η Κοινή Αγροτική Πολιτική. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές, 50 Χρόνια*. Μαραβέγιας Μ. και Τσινισιζέλης Ν. (επιμ.). Αθήνα: Θεμέλιο.
- 17) Παπαδημητρίου Ε. (2006). *Περιβαλλοντική Πολιτική και Οικολογική Κρίση*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- 18) Πεσμαζόγλου Β. (2002). Διεθνές Εμπόριο και Περιβάλλον. *Παγκοσμιοποίηση και Περιβάλλον*, Ευθυμιόπουλος Η. και Μοδινός Μ. (επιμ.). Αθήνα : Ελληνικά Γράμματα / ΔΙΠΕ.
- 19) Πιτροπάκης (2005). *Σύγχρονα εργαλεία και Στρατηγικές για τη Χάραξη Περιβαλλοντικής Πολιτικής*, Διπλωματική Εργασία, Ε.Μ.Π.
- 20) Ράντος Α. (1994). Οι αρχές που διέπουν το Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. *Η διείσδυση του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα*, Παπαδημητρίου Γ. (επιμ.). Αθήνα-Κομοτηνή : Σάκκουλα.
- 21) Ρόκος Δ. (2003). *Από τη «βιώσιμη» ή «αιεφόρο» στην αξιοβίωτη ολοκληρωμένη ανάπτυξη*. Αθήνα: Εκδοτικός οίκος Α.Α Λιβάνη.
- 22) Σαμιώτης Γ. (2002). Από το Ρίο στο Γιοχάνεσμπουργκ : Το Θεσμικό Πλαίσιο της Παγκόσμιας Περιβαλλοντικής Πολιτικής. *Παγκοσμιοποίηση και Περιβάλλον*, Ευθυμιόπουλος Η. και Μοδινός Μ. (επιμ.). Αθήνα : Ελληνικά Γράμματα/ ΔΙΠΕ.
- 23) Σιούτη Γ. (1994). Το δικαίωμα πληροφόρησης των πολιτών σε θέματα περιβάλλοντος. *Η διείσδυση του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα*. Παπαδημητρίου Γ. (επιμ.). Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- 24) Σκούρτος Μ., Σαββόγλου Κ. και Κοντογιάννη Α. (2002). Η διεθνής διάσταση των οικονομικών εργαλείων της περιβαλλοντικής πολιτικής. *Παγκοσμιοποίηση και Περιβάλλον*, Ευθυμιόπουλος Η. και Μοδινός Μ. (επιμ.). Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα/ ΔΙΠΕ.



- 25) Στεφάνου Κ. (2007). Το Θεσμικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές, 50 Χρόνια*. Μαραβέγιας Ν. και Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.). Αθήνα: Θεμέλιο.
- 26) Tietenberg T. (1997). *Οικονομική του Περιβάλλοντος και των Φυσικών Πόρων*, τόμος Α' (μεταφρ. Ν. Σταματάκης). Αθήνα : Gutenberg.
- 27) Tietenberg T. (1997). *Οικονομική του Περιβάλλοντος και των Φυσικών Πόρων*, τόμος Β' (μεταφρ. Ν. Σταματάκης). Αθήνα : Gutenberg.
- 28) Τσάλτας Γ. και Γρηγορίου Π. (1995). *Κοινωνικές στρατηγικές για το περιβάλλον*. Αθήνα: Παπαζήση.
- 29) Τσαντίλης Δ. και Χατζημήρος Κ. (2007). Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές, 50 Χρόνια*. Μαραβέγιας Ν. και Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.). Αθήνα : Θεμέλιο.
- 30) Υφαντόπουλος Γ. (2007). Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές, 50 Χρόνια*. Μαραβέγιας Ν. και Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.). Αθήνα: Θεμέλιο.
- 31) Χατζημήρος Κ. (2007). *Οικολογία, Οικοσυστήματα και Προστασία του Περιβάλλοντος*. Αθήνα: Συμμετρία.
- 32) Χατζημήρος Κ., Παναγιωτίδης Π. και Καρακατσάνη Ρ. (2006). *Λεξικό Οικολογικών και Περιβαλλοντικών Όρων*. Αθήνα: Σταφυλίδη.

### ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- 1) <http://europa.eu>, Δικτυακή πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- 2) <http://ec.europa.eu>, Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- 3) <http://ec.europa.eu/environment>, DG Environment, European Commission
- 4) <http://www.ieep.eu>, Institute for European Environment Policy
- 5) <http://www.eea.europa.eu>, European Environment Agency
- 6) <http://www.eeb.org>, European Environmental Bureau
- 7) <http://ies.jrc.ec.europa.eu>, Institute for Environment and Sustainability, Joint Research Centre, European Commission
- 8) <http://www.mfa.gr>, Υπουργείο Εξωτερικών
- 9) <http://unfccc.int>, United Nations Framework Convention on Climate Change
- 10) <http://eur-lex.europa.eu>, Access to European Union Law
- 11) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/home>, Eurostat
- 12) <http://www.unep.org>, United Nations Environment Programme
- 13) <http://www.ecb.int>, European Central Bank
- 14) <http://www.minenv.gr>, Υπουργείο Ενέργειας, Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής