

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ
ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΧΩΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΝΟΤΙΑΣ ΕΥΡΩΠΗΣ-
ΕΛΛΑΔΑ, ΙΣΠΑΝΙΑ, ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ**

ΘΕΟΔΟΣΙΑ ΒΑΣΙΛΑΚΗ

Επιβλέπουσα: ΟΛΓΑ ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια



Βόλος, 2012

Ο ΟΗΕ ανακήρυξε το 2010, Παγκόσμιο Έτος Βιοποικιλότητας (International Year of Biodiversity 2010), σε μια προσπάθεια αφύπνισης για την αναγκαιότητα της προστασίας των οικοσυστημάτων. Η εικόνα του εξωφύλλου, αποτελεί το επίσημο λογότυπο της Φιλανδίας για το Παγκόσμιο Έτος Βιοποικιλότητας.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον σύζυγό μου Γιώργο και την κόρη μου Κατερίνα για την συμπαράσταση, την υπομονή και την αγάπη τους.

Ευχαριστώ την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου, κα Όλγα Χριστοπούλου, για την πολύ ουσιαστική βοήθεια που μου έδωσε στην ολοκλήρωση αυτής της εργασίας και των σπουδών μου. Την ευχαριστώ ιδιαίτερα, που με τιμά με τη φιλία της εδώ και πολλά χρόνια.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Καθηγητή κ. Αθανάσιο Κούγκολο και τον Επίκουρο Καθηγητή κ. Κώστα Λαλένη, για την ενθάρρυνσή τους.

Τέλος, ευχαριστώ πολύ τη φίλη και συνεργάτιδα, κα Στέβη Βαφειάδου, για την κατανόηση και τη βοήθεια της καθώς και τον καλό συνάδελφο και φίλο, κ. Ισίδωρο Παππά για την στήριξη που μου προσέφερε.

«Η φύση δε χαρίζει, δανείζει, κι όντας αγαθή
δίνει σ' αυτούς που κάνουνε γενναία χρήση»

William Shakespeare

«Τα Σονέτα»

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	3
2.	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗ.....	4
	2.1. Από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση.....	
	2.2. Η διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	8
	2.3. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ.....	10
	2.3.1. Εισαγωγικά.....	10
	2.3.2. Ιστορική εξέλιξη κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής.....	12
	2.4. ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ.....	21
	2.4.1. Παρουσίαση όλων των ενδιαφερόμενων μερών.....	21
	2.4.2. Ο ρόλος και η δράση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ).....	23
	2.4.3. Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών.....	29
	2.5. ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗ.....	31
3.	ΟΙ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΝΟΤΙΑΣ ΕΥΡΩΠΗΣ.....	33
	3.1. Κοινά χαρακτηριστικά Ελλάδας, Ισπανίας, Πορτογαλίας.....	33
	3.2. ΕΛΛΑΔΑ.....	36
	3.2.1. Στοιχεία του ΟΟΣΑ για την εφαρμογή περιβαλλοντικών πολιτικών στην Ελλάδα (2000-2009).....	43
	3.2.2. Στοιχεία του ΟΟΣΑ για τη φύση και τη βιοποικιλότητα στην Ελλάδα (2000-2009).....	45
	3.2.3. Στοιχεία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη βιοποικιλότητα στην Ελλάδα (2009).....	50
	3.2.4. Η ελληνική περίπτωση- Παρατηρήσεις και προβλήματα στον εξευρωπαϊσμό.....	52
	3.3. ΙΣΠΑΝΙΑ.....	56
	3.3.1. Στοιχεία του ΟΟΣΑ για την εφαρμογή περιβαλλοντικών πολιτικών στην Ισπανία (2001-2009).....	61
	3.3.2. Στοιχεία του ΟΟΣΑ για τη φύση και τη βιοποικιλότητα στην Ισπανία (2001-2009).....	63
	3.3.3. Στοιχεία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη βιοποικιλότητα στην Ισπανία (2009).....	67
	3.4. ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ.....	69
	3.4.1. Στοιχεία του ΟΟΣΑ για την εφαρμογή περιβαλλοντικών πολιτικών στην Πορτογαλία (2001-2011).....	74
	3.4.2. Στοιχεία του ΟΟΣΑ για τη φύση και τη βιοποικιλότητα στην Πορτογαλία (2001-2011).....	75
	3.4.3. Στοιχεία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη βιοποικιλότητα στην Πορτογαλία (2009).....	78
4.	ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	79
	4.1. Συγκριτική ανάλυση αποτελεσμάτων για Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία.....	79
	4.2. Συμπεράσματα.....	84
5.	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ.....	86
6.	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	90

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εργασία αυτή αποσκοπεί στο να παρουσιάσει μια εικόνα σύγκρισης του επιπέδου περιβαλλοντικής διακυβέρνησης για τις χώρες της Νότιας Ευρώπης- Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία- εξετάζοντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους με σκοπό να αναδειχθεί πώς και έως ποιο βαθμό η ΕΕ έχει λειτουργήσει ως διαμορφωτής της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης στις χώρες αυτές.

Η ικανότητα της ΕΕ να διαμορφώνει εγχώρια περιβαλλοντική διακυβέρνηση φαίνεται ότι δεν είναι ομοιόμορφη μεταξύ των τριών κρατών. Εντοπίζονται διακυμάνσεις στις εσωτερικές δομές διακυβέρνησης και τα πρότυπα της χάραξης πολιτικής τους. Παρόλα τα παρόμοια ιστορικά, γεωγραφικά και κοινωνικοπολιτικά υπόβαθρα των χωρών αυτών και παρά τις ισχνές περιβαλλοντικές πολιτικές τους κατά την περίοδο ένταξής τους, οι εθνικές απαντήσεις τους στις πιέσεις της ΕΕ και ο εξευρωπαϊσμός τους σε θέματα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης έχουν εξελιχθεί με διαφορετικούς τρόπους. Και αυτό γιατί η επιτυχής προσαρμογή και η όποια κάμψη αντίστασης στην πίεση της ΕΕ για την εσωτερική του κοινοτικού δικαίου και τις πολιτικές, ως ένα μεγάλο βαθμό φαίνεται να καθορίζεται από το εσωτερικό θεσμικό πλαίσιο.

Στο δεύτερο κεφάλαιο διερευνώνται οι διαφορές των όρων «κυβέρνηση» και «διακυβέρνηση», γίνεται παρουσίαση της εξέλιξης της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και προσδιορίζεται ο ρόλος και η δράση των ενδιαφερόμενων μερών.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναφέρονται οι λόγοι για τους οποίους η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία προσφέρουν έναν ενδιαφέροντα και ιδιαίτερο τομέα μελέτης (area study), γίνεται παρουσίαση των περιβαλλοντικών πολιτικών τους, του εξευρωπαϊσμού τους σε θέματα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης καθώς και του επιπέδου περιβαλλοντικής διακυβέρνησης που επιδεικνύουν.

Στο τέταρτο κεφάλαιο πραγματοποιείται παρουσίαση της συγκριτικής ανάλυσης των τριών αυτών χωρών. Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα συμπεράσματα που προκύπτουν και τέλος τίθενται κάποιοι προβληματισμοί ως συζήτηση.

Κλείνοντας στο έκτο κεφάλαιο επιχειρείται μια αναφορά στις επιπτώσεις της παρούσας οικονομικής κρίσης και ύφεσης στο περιβάλλον.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

2.1. ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Ως κυβέρνηση με την ευρύτερη έννοια ορίζουμε τις τυπικές θεσμικές διαδικασίες μέσω των οποίων σταθεροποιείται η τάξη, λαμβάνονται και εφαρμόζονται αποφάσεις σε εθνικό επίπεδο.

Στη διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών, η διακυβέρνηση περιγράφεται ως η διαδικασία μέσω της οποίας θεσμοί, επιχειρήσεις και ομάδες πολιτών προωθούν τα συμφέροντά τους, ασκούν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και διαμεσολαβούν τις διαφορές τους.

Ο όρος διακυβέρνηση είναι ευρύτερος της κυβέρνησης. Αναφέρεται σε κάθε δυνατή μορφή που μπορεί να λάβει ο πολιτικός συντονισμός της κοινωνικής ζωής. Η κυβέρνηση συνεπώς μπορεί να θεωρηθεί ως μια συγκεκριμένη πτυχή της διακυβέρνησης και είναι δυνατό να φανταστούμε ένα είδος διακυβέρνησης χωρίς κυβέρνηση (Γαρυπίδης, 2010).

Οι έννοιες της διακυβέρνησης και της παγκόσμιας διακυβέρνησης έχουν γίνει εξαιρετικά δημοφιλείς μεταξύ των πολιτικών και κοινωνικών επιστημόνων. Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, μελέτες που αφορούν στη διακυβέρνηση έχουν επικεντρωθεί σε διάφορες τάσεις για αλλαγή του τρόπου με τον οποίο ασκείται η εξουσία. Μια νέα τάση που επικρατεί είναι η εμπλοκή πολλών παραγόντων στις διαδικασίες λήψης πολλών αποφάσεων. Οι κρατικοί φορείς δεν είναι οι μόνοι φορείς που εμπλέκονται στην καθημερινή πολιτική πρακτική, αλλά κυβερνητικοί και ιδιωτικοί φορείς έχουν επίσης αποκτήσει δικαίωμα στην κοινωνική διακυβέρνηση. Η κοινωνική διακυβέρνηση έχει επίσης μετατραπεί σε μία πολυεπίπεδη πρακτική μέσω της δημιουργίας περιφερειακών και διεθνών πολιτικών φόρουμ, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Ηνωμένα Έθνη (Leeuwen, 2008).

Η έννοια της διακυβέρνησης έχει καθιερωθεί την τελευταία δεκαετία ως μια ευρύτερη έννοια που προϋποθέτει δύο νέους εννοιολογικούς καθορισμούς : α) μια νέα οπτική ενός μικρότερου, λιγότερου ιεραρχικού, φιλικού προς τον πολίτη κράτους, που συνδιαλέγεται συνεχώς και, μερικές φορές, συναποφασίζει – κυρίως με την κοινωνία των πολιτών αλλά και τον ιδιωτικό τομέα – στο πλαίσιο καθορισμένων διαφανών ρυθμίσεων και αρχών και β) μια σαφή εδραίωση του κράτους ως του πιο βασικού αλλά όχι αποκλειστικά αποφασιστικού εταίρου στο πλαίσιο μιας πλουραλιστικής,

τριπολικής κοινωνίας με τρεις διακριτούς χώρους: Κράτος, Αγορά, Τρίτος τομέας /Κοινωνία των πολιτών (Μπέκου, 2008)

Σύμφωνα με τον πολιτικό επιστήμονα Roderick Rhodes, η έννοια της διακυβέρνησης χρησιμοποιείται σήμερα στις σύγχρονες κοινωνικές επιστήμες, με έξι τουλάχιστον σημασίες: το ελάχιστο κράτος (minimal state), την εταιρική διακυβέρνηση (corporate governance), τη νέα δημόσια διαχείριση (new public management), τη χρηστή διακυβέρνηση (good governance), τα κοινωνικο-κυβερνητικά συστήματα (social-cybernetic systems) και τα αυτο-οργανούμενα δίκτυα (self-organised systems) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007 ec.europa).

Σύμφωνα με τους Bulkeley and Betsill (2003), στις δυτικές δημοκρατίες, η μετάβαση από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση λαμβάνει χώρα σε εθνικό και σε τοπικό επίπεδο καθώς οι ρόλοι του δημόσιου, του ιδιωτικού και του εθελοντικού τομέα αναδιαρθρώνονται (βλ. Πίνακα 1). Οι Peters and Pierre (2001) προτείνουν ότι, στην πραγματικότητα, αυτό σημαίνει ότι «η πολιτική εξουσία και η θεσμική ικανότητα προέρχεται όλο και λιγότερο από επίσημες συνταγματικές εξουσίες ελέγχου που χορηγούνται από το κράτος. Αντιθέτως προέρχονται περισσότερο από την ικανότητα να χειριστούν και να συντονίσουν συμφέροντα και πόρους δημοσίων και ιδιωτικών φορέων.

	παλαιά Κυβέρνηση	νέα Διακυβέρνηση
Θέση εξουσίας	Κράτος	Κράτος και κοινωνία των πολιτών
Άσκηση εξουσίας	Ιεραρχία και εξουσία	Δίκτυα και συνεργασίες
Φορείς	Δημόσιος τομέας	Δημόσιος, ιδιωτικός και εθελοντικός τομέας
Ρόλος του κράτους	Παροχή, διοίκηση, έλεγχος	Καθοδήγηση, ενεργοποίηση, διευκόλυνση, συνεργασία, διαπραγμάτευση
Πηγή: adapted from Leach and Percy-Smith 2001:5		

Πίνακας 1. Από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση

Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση είναι μια έννοια στην πολιτική οικολογία και την περιβαλλοντική πολιτική που σχετίζεται με τον καθορισμό των στοιχείων που απαιτούνται για την επίτευξη της αειφορίας. Όλες οι ανθρώπινες δραστηριότητες – πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές- θα πρέπει να κατανοούνται και να

αντιμετωπίζονται ως υποσύνολα του περιβάλλοντος και των οικοσυστημάτων. Επίσης περιβαλλοντική διακυβέρνηση μπορεί να θεωρηθεί το σύνολο των κανόνων, των πρακτικών και των θεσμών που σχετίζονται με τη διαχείριση του περιβάλλοντος στις διάφορες μορφές του (διατήρηση, προστασία, εκμετάλλευση των φυσικών πόρων, κ.λπ).

Ο Τσοκανάς (2011) υποστηρίζει ότι η εύρυθμη διακυβέρνηση, δηλαδή η εύρυθμη λειτουργία και ο εκδημοκρατισμός των διεθνών σχέσεων με αμοιβαίες υποχωρήσεις από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς (κρατικούς και μη) που εκπροσωπούν αντίρροπα συμφέροντα με συνεργατικές μεθόδους, επιτυγχάνεται και μέσω των διεθνών καθεστώτων (international regimes). Το διεθνές καθεστώς είναι ένας κοινωνικός θεσμός, εντός του οποίου διαμορφώνονται σταθερές συμπεριφορές που απορρέουν από τη συμμόρφωση σε κάποιους κανόνες και νόρμες που μπορεί και να μην προέρχονται από νομικά δεσμευτικά μέσα. Με βάση τον ορισμό αυτό καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα διεθνή καθεστώτα συμβάλουν στην εύρυθμη διακυβέρνηση και ευταξία που επιτυγχάνεται βασιζόμενη σε κοινά αποδεκτούς σκοπούς και όχι απαραίτητα σε νομικές δεσμεύσεις τις οποίες εφαρμόζει μια θεσμικά οργανωμένη εκτελεστική εξουσία, όπως οι κρατικές κυβερνήσεις.

Περιβαλλοντική πολιτική και διακυβέρνηση αποτελούν όψεις του ίδιου νομίσματος και βρίσκονται σε μια στενή διαλεκτική σχέση. Η πολιτική προσδιορίζει τις δομές και τις πρακτικές της διακυβέρνησης, η οποία λειτουργεί ως όχημα για την επίτευξη των στόχων της πολιτικής. Με την έννοια αυτή, η επεξεργασία και η προώθηση μιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης συναρτάται άμεσα με την πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος (Παπαδημητρίου, 2008).

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ο όρος Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση σημαίνει κανόνες, διαδικασίες και συμπεριφορά που επηρεάζει τον τρόπο άσκησης των εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο στον τομέα των περιβαλλοντικών πολιτικών, ιδίως όσον αφορά τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδότηση, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή (EC, 2010).

Ο Παντής (2009) αναφέρει ότι στο σύγχρονο οικολογικό προβληματισμό η διαμόρφωση περιβαλλοντικών πολιτικών φαίνεται να επηρεάζεται από τρεις βασικές προσεγγίσεις: την παγκοσμιοποίηση όπως αυτή εκφράζεται μέσω των παγκόσμιων περιβαλλοντικών αγαθών ως το κυρίαρχο πλαίσιο αναφοράς, την αειφορική διαχείριση των φυσικών πόρων ως τον κυρίαρχο στόχο ανάπτυξης και την

περιβαλλοντική διακυβέρνηση ως την κυρίαρχη διαδικασία λήψης αποφάσεων η οποία μπορεί να εγγυηθεί την αποδοχή και νομιμοποίηση των δύο άλλων.

Σε κάθε ένα από τα επίπεδα κυβέρνησης και λήψης αποφάσεων (παγκόσμιο, ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό) κατατάσσονται περιβαλλοντικά προβλήματα με διαφορετικά χαρακτηριστικά, εμφανίζονται διαφορετικοί εμπλεκόμενοι φορείς, ενώ η αντιμετώπισή τους απαιτεί διαφορετικές προσεγγίσεις.

Δηλαδή τα παγκόσμια προβλήματα (ρύπανση αέρα και νερών, αλλαγή κλίματος, ελάττωση της βιοποικιλότητας) απαιτούν, για την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους, τη συνεργασία της παγκόσμιας κοινότητας με εμπλεκόμενους φορείς τον ΟΗΕ, διακρατικές οντότητες [(π.χ. ΕΕ την πράσινη διπλωματία των κρατών, τους παγκόσμιους θεσμικούς φορείς(π.χ. UNEP)] και τις ΜΚΟ.

Στην περιφερειακή ευρωπαϊκή κλίμακα, βασικός στόχος είναι η διαμόρφωση ενιαίων περιβαλλοντικών πολιτικών για την αντιμετώπιση των κοινών ευρωπαϊκών προβλημάτων με την ταυτόχρονη εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων. Το κύριο εργαλείο παρέμβασης είναι το ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο και οι χρηματοδοτήσεις ενώ οι εμπλεκόμενοι φορείς εκτός των κρατών- μελών είναι οι ευρωπαϊκοί θεσμικοί φορείς, οι ΜΚΟ και η κοινωνία των πολιτών, καθώς και τα διάφορα λόμπι. Στο εθνικό επίπεδο είναι απαραίτητη η ανάπτυξη εθνικών περιβαλλοντικών στρατηγικών για την αντιμετώπιση πολλών ομοειδών τοπικών οικολογικών προβλημάτων ως συνέπεια ανθρωπογενών δραστηριοτήτων. Οι εθνικές αυτές στρατηγικές πρέπει να είναι προσαρμοσμένες τόσο στο ευρωπαϊκό κεκτημένο και στις διεθνείς συμβάσεις όσο και στις ανάγκες και προσδοκίες των τοπικών κοινωνιών.

Τέλος, στην τοπική κλίμακα λήψης αποφάσεων θα πρέπει να αντιμετωπιστούν άμεσα τα συχνά μεγάλης έντασης και συγκρούσεων τοπικά οικολογικά προβλήματα με στόχο οι προτεινόμενες τοπικές περιβαλλοντικές πολιτικές να συνδυάζουν την εθνική στρατηγική με την τοπική οικονομία, την τοπική περιβαλλοντική γνώση, τις τοπικές κοινωνικές ανάγκες και την τοπική πολιτιστική παράδοση.

Η προσέγγιση των σύγχρονων περιβαλλοντικών προβλημάτων αλλά και προβληματισμών απαιτεί αφ' ενός τον ανασχεδιασμό της οικονομικής πολιτικής και αφ' ετέρου την ενίσχυση της παρουσίας θεσμικών περιβαλλοντικών φορέων και στα 5 επίπεδα κυβέρνησης. Κάτω από αυτό το πρίσμα η περιβαλλοντική διακυβέρνηση θα συνεπάγεται τη μείωση των αρμοδιοτήτων του κράτους και την αύξηση συμμετοχής

των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ), των θεσμοθετημένων φορέων διαχείρισης, των κινήσεων ή οργανώσεων πολιτών αλλά και διαφόρων ιδρυμάτων. Άρα σύμφωνα με τα παραπάνω η Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση δεν αποσκοπεί στη δημιουργία ενός παγκόσμιου κέντρου λήψης αποφάσεων αλλά περιλαμβάνει τις συντονισμένες δράσεις των κυβερνητικών και μη φορέων καθώς και τις απαραίτητες διαδικασίες θεσμικές και μη, τις οποίες υιοθετούν οι εμπλεκόμενοι στην παραγωγή περιβαλλοντικών πολιτικών προκειμένου να δράσουν συλλογικά και να αντιμετωπίσουν με αποτελεσματικότητα τα περιβαλλοντικά ζητήματα όπως αυτά μπορούν να εξειδικευτούν στα διαφορετικά επίπεδα λήψης αποφάσεων. Για να αποδώσει επομένως αυτή η νέα ολοκληρωμένη προσέγγιση της Παγκόσμιας Περιβαλλοντικής Διακυβέρνησης θα πρέπει να είναι αποτελεσματική σε όλα τα επίπεδα λήψης αποφάσεων αφού η αποτυχία σε ένα εξ αυτών, λόγω της αλληλεπίδρασης, μπορεί να οδηγήσει σε πλήρη αποτυχία. (Παντής, 2009).

2.2. Η ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Η διαδικασία συγκρότησης του κοινού ευρωπαϊκού χώρου γίνεται κατανοητή ως μια σταδιακή εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς τα κοινοτικά όργανα, με σκοπό τη σύγκλιση διοικητικών δομών, διαδικασιών και αξιών και τη δημιουργία ενός μοντέλου ευρωπαϊκής διοίκησης. Παρόλη την επίπονη προσπάθεια για την ενδυνάμωση του ευρωπαϊκού διοικητικού χώρου απαιτείται αλλαγή στρατηγικής απέναντι στις μεταρρυθμίσεις. Η Ε.Ε. έχει υιοθετήσει σε προγραμματικό επίπεδο τις βασικές αρχές της διακυβέρνησης: διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδότηση, αποτελεσματικότητα και συνοχή. Όμως η εφαρμογή των αρχών έχει αποτελέσει πεδίο έντονου προβληματισμού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την διακυβέρνηση της Ευρώπης. Το κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Λευκή Βίβλος» που αφορά στην Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση προμήνυε ένα μοντέλο διακυβέρνησης που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες μιας διευρυμένης Ευρώπης, η οποία φιλοδοξεί να αναλάβει ηγετικό ρόλο στον σύγχρονο κόσμο. Η διεύρυνση της Ε.Ε. θέτει ένα σημαντικό ζήτημα διοικητικής εποπτείας και αποτελεσματικότητας των ευρωπαϊκών πολιτικών, αλλά και συντεταγμένης πορείας των κρατών μελών, το οποίο μεταφράζεται σε αίτημα κοινού συντάγματος και κοινής αμυντικής πολιτικής.

Ο σπουδαιότερος λόγος που υπαγορεύει τη μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης είναι το διαπιστωμένο χάσμα των Ευρωπαίων πολιτών και πολιτικών της Ε.Ε. τόσο σε εθνικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο. ((Μπέκου, 2008).

Στη Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, αναφέρεται ότι κάθε μία από τις πέντε βασικές αρχές (διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδότηση, αποτελεσματικότητα και συνοχή) είναι σημαντική για την καθιέρωση περισσότερο δημοκρατικής διακυβέρνησης σε όλα τα επίπεδα κυβέρνησης – παγκόσμιο, ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό (CEC, 2001).

Επίσης οι βασικές αρχές, στις οποίες στηρίζεται η περιβαλλοντική διακυβέρνηση, είναι σύμφωνες με τις αρχές χρηστής διοίκησης που έχει θέσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως βάση για την αναθεώρηση του τρόπου λειτουργίας της και αναλύονται παρακάτω:

- διαμόρφωση μηχανισμών και ασφαλιστικών δικλίδων που θα εγγυώνται τη διαφάνεια στην οργάνωση και λειτουργία του προτεινόμενου συστήματος (διαφάνεια)
- διαμόρφωση συγκεκριμένων δομών με ξεκάθαρη κατανομή αρμοδιοτήτων και αποτελεί εγγύηση για τη δημόσια λογοδοσία του συστήματος (λογοδοσία)
- η κοινωνική συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και ελέγχου της πορείας εφαρμογής πολιτικών για το περιβάλλον συμβάλλει στη δημιουργία σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ της διοίκησης και των πολιτών (συμμετοχή)
- με δεδομένη τη διεύρυνση των περιβαλλοντικών προκλήσεων που καλείται να διαχειριστεί και να αντιμετωπίσει η δημόσια διοίκηση, αυξάνεται αναλόγως και η ανάγκη για εξασφάλιση της συνοχής του συστήματος. Η συνάρθρωση των δομών του προτεινόμενου συστήματος σε ένα συνεκτικό σύνολο συμβάλλει ταυτόχρονα στην αποτελεσματικότητά του, αλλά και στην κατανόησή του από τους πολίτες(συνοχή)
- η εξασφάλιση επαρκών γνωστικών πόρων της διοίκησης μέσω της ανάπτυξης ενός σταθερού δικτύου συνεργασιών με την επιστημονική κοινότητα είναι θεμελιώδους σημασίας για τη διαχείριση της αβεβαιότητας και της πολυπλοκότητας που χαρακτηρίζουν τις περιβαλλοντικές ρυθμίσεις. Η κατοχύρωση της επιστημονικής εγκυρότητας των περιβαλλοντικών πολιτικών και της οργανωτικής επάρκειας των μηχανισμών εφαρμογής τους αποτελούν

βασικές επιδιώξεις του προτεινόμενου συστήματος (επιστημονική και οργανωτική επάρκεια)

Οι πολιτικοί ηγέτες της Ευρώπης βρίσκονται σε μια αντιφατική κατάσταση. Αφενός οι ευρωπαίοι πολίτες απαιτούν από αυτούς να επιλύσουν τα μείζοντα προβλήματα που ταλανίζουν τις κοινωνίες, αφετέρου όμως οι πολίτες ολοένα και λιγότερο εμπιστεύονται τα όργανα και τις πολιτικές ή απλώς δεν ενδιαφέρονται γι' αυτά. Ωστόσο οι πολίτες προσδοκούν από την Ένωση να αντιμετωπίσει τις περιβαλλοντικές προκλήσεις καθώς και άλλα θέματα όπως ανεργία, ασφάλεια τροφίμων, εγκληματικότητα κλπ. Επίσης προτείνεται η διεύρυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων όσον αφορά την πολιτική προκειμένου να επιτύχει τη μεγαλύτερη συμμετοχή πολιτών αλλά και οργανώσεων στη χάραξη και την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής.

Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, η ΕΕ έχει δείξει μια προτίμηση για την αντικατάσταση των παραδοσιακών ρευμάτων διοίκησης και ελέγχου της περιβαλλοντικής νομοθεσίας με προγράμματα πολιτικής συνεργασίας με την προσδοκία της βελτίωσης της συμμόρφωσης στα κράτη μέλη. Αλλά μπορεί η ΕΕ να λειτουργήσει ως «διακυβέρνηση-διαμορφωτής» στα κράτη μέλη, όπως η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία, που έχουν μικρή παράδοση των μη ιεραρχικών μορφών της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης; Σε ποιο βαθμό το διαμορφωμένο εγχώριο θεσμικό πλαίσιο ρυθμίζει τον εξευρωπαϊσμό της περιβαλλοντικής διαχείρισης σε αυτές τις τρεις χώρες του Νότου; Η επιρροή της ΕΕ στην εμφάνιση νέων συστημάτων διακυβέρνησης σε αυτά τα κράτη μέλη της Νότιας Ευρώπης θα αφορά σε τρεις εσωτερικές θεσμικές διαστάσεις: στη χωρική δομή (εδαφική δομή), στην προεξοχή της πολιτικής και της εμπιστοσύνης μεταξύ κρατικών και μη κρατικών φορέων.

Ο εξευρωπαϊσμός των εθνικών συστημάτων και, ειδικότερα, ο βαθμός προσαρμογής ή, αντίθετα, η αντίσταση στην πίεση της ΕΕ για την εσωτερικευση του κοινοτικού δικαίου και τις πολιτικές, ευρέως καθορίζεται από το εσωτερικό θεσμικό πλαίσιο.

2.3 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

2.3.1 Εισαγωγικά

Σύμφωνα με τους Weale et al. (2000), από τη δεκαετία του 1970 η Ευρωπαϊκή Ένωση δημιούργησε ένα σύστημα περιβαλλοντικής πολιτικής. Με μια ευρεία γκάμα

νομοθετικών μέτρων, που αφορούσαν σε θέματα ελέγχου της ρύπανσης των νερών και του αέρα έως πολιτικές διαχείρισης υγρών αποβλήτων, τον έλεγχο των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών, την προστασία της άγριας ζωής και του ύπαιθρου χώρου, μέτρα που σχετίζονταν με τις απαιτήσεις για περιβαλλοντική διαχείριση, την υποβολή εκθέσεων και διενέργεια ελέγχων, η περιβαλλοντική πολιτικής της ΕΕ παρουσιάζει ευρύ πεδίο εφαρμογής, λεπτομερώς εκτεταμένη και συχνά αυστηρή σε ισχύ.

Η προστασία του περιβάλλοντος είναι μια παγιωμένη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία βοήθησε εξ' αρχής στην ισχυροποίηση της έννοιας της περιβαλλοντικής προστασίας τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Εξάλλου, στο άρθρο 2 της συνθήκης «περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας» αναφέρεται ως στόχος της ΕΕ το «υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος». Η πλειοψηφία των εθνικών περιβαλλοντικών στρατηγικών και νόμων των κρατών μελών της ΕΕ έχουν τις ρίζες τους στην κοινοτική νομοθεσία.

Ωστόσο, η σημασία της περιβαλλοντικής πολιτικής στην ΕΕ υπερβαίνει τα νομοθετικά ζητήματα, όσο σημαντικά και να μπορούν να είναι. Εκτείνεται σε τρόπους με τους οποίους η λήψη αποφάσεων για ζητήματα περιβαλλοντικής πολιτικής έχει θεσμοθετηθεί εντός της Ευρώπης, τόσο στο επίπεδο της ίδιας της ΕΕ όσο και στις πρακτικές των κρατών μελών της.

Ένα σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης συνεπάγεται περισσότερα από μια απλή ύπαρξη διεθνούς συμφωνίας σε περιβαλλοντικά μέτρα και πολιτικές: συνεπάγεται επίσης ότι υπάρχουν θεσμικές ρυθμίσεις για αναπτυξιακή και εκτελεστική πολιτική.

Τέτοια θεσμοθέτηση περιλαμβάνει (προϋποθέτει) την ύπαρξη τόσο των αρχών πολιτικής και ενός συνόλου κανόνων όσο και συμβάσεις, κανόνες και πρακτικές μέσω των οποίων λειτουργούν οι οργανωτικοί φορείς.

Η ύπαρξη ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής σημαίνει ότι τα κράτη μέλη έχουν εκχωρήσει ένα μέρος των κυριαρχικών δικαιωμάτων τους σε τομέα ζωτικής πολιτικής σημασίας για τους πολίτες, έτσι ώστε μια νέα μη-μονοπωλιακή νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας έχει προκύψει που θα διέπει το ευρωπαϊκό περιβάλλον.

Ένα σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, ως εκ τούτου δεν σημαίνει μόνο ότι τώρα υπάρχει ένα θεσμοθετημένο σύστημα δημιουργίας κανόνων αλλά επίσης ότι οι κανόνες για τη δημιουργία κανόνων, έχουν επίσης τεθεί σε λειτουργία (κανόνων που

διανεμόνουν πολιτική εξουσία). Η νέα αναδύομενη πολιτική αρχή δεν έχει απλώς αντικαταστήσει την εξουσία του έθνους-κράτους. Έχει έλθει τουλάχιστον για να τη συμπληρώσει. (Ευώνυμος Οικολογική Βιβλιοθήκη, 2007).

2.3.2. Ιστορική εξέλιξη κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής

Το 1957 οι έξι χώρες Βέλγιο, Γαλλία, Δ. Γερμανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες και Λουξεμβούργο υπέγραψαν τη Συνθήκη της Ρώμης, δημιουργώντας την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Ευρατόμ). Βάσει της συνθήκης της Ρώμης γεννήθηκε σταδιακά το τεράστιο οικοδόμημα που ονομάζουμε σήμερα Ευρωπαϊκή Ένωση (η μετονομασία προέκυψε από τη συνθήκη του Μάαστριχτ). Σύμφωνα με τον Weal et al (2002) η προστασία του περιβάλλοντος και η αντίστοιχη πολιτική περιβάλλοντος δεν ήταν στις προτεραιότητες της ιδρυτικής Συνθήκης της (πρώην) ΕΟΚ. Η έμφαση είχε δοθεί στην ανάπτυξη- μεγέθυνση μέσω της αγοράς και ειδικότερα στην εναρμόνιση της τελευταίας στο πλαίσιο της εγκαθίδρυσης και λειτουργίας της κοινής αγοράς. Στη δεκαετία του '60 ωστόσο η Ευρώπη άρχισε να ανησυχεί για την κατάσταση του περιβάλλοντος. Το 1967 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ψήφισε τον πρώτο «ευρωπαϊκό περιβαλλοντικό νόμο»: μια οδηγία (67/548) για την ταξινόμηση, τη συσκευασία και την επισήμανση των επικίνδυνων ουσιών. Ακολούθησε το 1970 η έκδοση δύο νέων οδηγιών, η 70/157 για τα αποδεκτά όρια ηχητικού πεδίου και η 70/220 για τις εκπομπές καυσαερίων των οχημάτων (Νικολόπουλος και άλλοι, 2007).

Έπρεπε να περάσουν ακόμη λίγα χρόνια για να αναγνωριστεί και τυπικά πλέον η αρμοδιότητα της Κοινότητας στον περιβαλλοντικό τομέα. Στην σύνοδο κορυφής στο Παρίσι τον Ιούλιο του 1972, τα κράτη μέλη συμφώνησαν επίσημα ότι στο πλαίσιο της οικονομικής επέκτασης της Ευρώπης πρέπει να δοθεί η απαιτούμενη προσοχή στο περιβάλλον (Ευώνυμος Οικολογική Βιβλιοθήκη, 2007). Επίσης στο ίδιο έτος πραγματοποιήθηκε στη Στοκχόλμη η πρώτη παγκόσμια συνδιάσκεψη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για το ανθρώπινο περιβάλλον όπου αποκρυσταλλώθηκε η αυξανόμενη ανησυχία μεταξύ των διαμορφωτών πολιτικής για προβλήματα περιβαλλοντικής προστασίας (Weale et al., 2000). Η δεύτερη παγκόσμια συνδιάσκεψη έγινε στο Ρίο ντε Τζανέιρο το 1992 και η τρίτη στο Γιοχάνεσμπουργκ το 2002.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο της συνόδου κορυφής στο Παρίσι, κλήθηκε να προτείνει πρόγραμμα περιβαλλοντικής δράσης. Ένα έτος αργότερα εγκρίθηκε το πρώτο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον (1973-1976) καθώς και η έκδοση των πρώτων τομεακών περιβαλλοντικών οδηγιών. Ακολούθησαν άλλα πέντε τέτοια πολυετή προγράμματα (1976, 1982, 1987, 1993 και 2002) που κατέληξαν στην έγκριση μιας σειράς οδηγιών σχετικές με την προστασία των φυσικών πόρων (ατμοσφαιρικός αέρας, ύδατα), την καταπολέμηση της ηχορύπανσης, τη διατήρηση της φύσης και τη διαχείριση των αποβλήτων (όπως η οδηγία 96/61/EK για την ολοκληρωμένη πρόληψη και τον έλεγχο της ρύπανσης, η οδηγία 2000/60/EK για την πολιτική των υδάτων και η οδηγία 96/62/EK για την ποιότητα του περιβάλλοντος αέρα) (www.europa.eu).

Σπουδαιότερο πρόγραμμα περιβαλλοντικής δράσης αναμφισβήτητα θεωρείται το τελευταίο, το λεγόμενο της αιεφόρου ανάπτυξης, το οποίο σηματοδοτεί τη ριζική αλλαγή στη φιλοσοφία προσέγγισης του περιβαλλοντικού προβλήματος: στην παραδοσιακή κανονιστική (άμεση) προσέγγιση «επιταγής και ελέγχου» (command and control) προστέθηκαν τα νέα –«δεύτερης γενιάς»- περιβαλλοντικά εργαλεία, κυρίως οικονομικά και προαιρετικά, με βάση την αγορά και την εσωτερίκευση του εξωτερικού περιβαλλοντικού κόστους (αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»). Τα κυρίαρχα μέχρι τότε εργαλεία άμεσης παρέμβασης αφορούσαν κυρίως την καταπολέμηση της ρύπανσης, μέσω της θέσπισης ορίων ρύπανσης, συστημάτων αδειών λειτουργίας εγκαταστάσεων, χρήση νέων διαθέσιμων τεχνολογιών, επιβολής προστίμων από τα κράτη-μέλη. Σήμερα αναγνωρίζεται ότι το μοντέλο αυτό είχε ορισμένα θετικά αποτελέσματα στη μείωση της (τοπικής) ρύπανσης) (Νικολόπουλος και άλλοι, 2007). Το έκτο πρόγραμμα δράσης («Περιβάλλον 2010: το μέλλον μας, η επιλογή μας») που διαρκεί από το 2002 έως το 2012 εστιάζει σε τέσσερις τομείς προτεραιότητας:

- αντιμετώπιση της αλλαγής του κλίματος και της υπερθέρμανσης του πλανήτη
- προστασία των φυσικών οικοτόπων και της άγριας φύσης
- εξέταση ζητημάτων περιβάλλοντος και υγείας
- συντήρηση των φυσικών πόρων και διαχείριση των αποβλήτων

Το πρόγραμμα στηρίζεται σε ένα εκτενές σύστημα ελέγχων που βρίσκεται ήδη σε ισχύ στην ΕΕ και που προσφέρει ίση προστασία στα κράτη-μέλη, ενώ παραμένει αρκετά εύκαμπτο, ώστε να προσαρμόζεται στις τοπικές και περιφερειακές απαιτήσεις- πχ, η πολιτική του νερού είναι βασισμένη στις συγκεκριμένες ανάγκες

της λεκάνης ροής κάθε ποταμού. Τα θέματα που άπτονται πολλών τομέων πολιτικής εξετάζονται μέσα από επτά θεματικές στρατηγικές, οι οποίες αφορούν την ατμοσφαιρική ρύπανση, την εξάλειψη των αποβλήτων και την ανακύκλωση, το θαλάσσιο περιβάλλον, το έδαφος, τα φυτοφάρμακα, τη βιώσιμη χρήση των πόρων και το αστικό περιβάλλον. Το έκτο πρόγραμμα δράσης δίνει επίσης έμφαση στη σημασία της ενίσχυσης των υφιστάμενων περιβαλλοντικών νόμων (www.europra.eu)

Σύμφωνα με τους Weale et al. (2000), η τιμή του πετρελαίου λόγω ύφεσης στα μέσα της δεκαετίας του 1970 επιβράδυνε το ρυθμό εξέλιξης των περιβαλλοντικών πολιτικών τόσο στα κράτη-μέλη όσο και στην ΕΕ, αλλά η δυναμική ανακτήθηκε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, όταν νέα προβλήματα, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συνδέονται με την οξίνιση, τον ευτροφισμό, την εξάντληση του στρώματος του όζοντος και την παγκόσμια κλιματική αλλαγή, άρχισαν να εμφανίζονται στην ημερήσια διάταξη της χάραξης πολιτικής.

Κάτω από την επίδραση ορισμένων κρατών μελών, η ΕΕ άρχισε να αναπτύσσει μέτρα για την αντιμετώπιση των νέων αυτών προβλημάτων. Η Γερμανία ειδικότερα υποβλήθηκε σε μια «μετατροπή» σε περιβαλλοντικά θέματα το 1982, κυρίως για το θέμα της οξίνισης, το οποίο είχε αντιμετωπίσει με σκεπτικισμό. Ως αποτέλεσμα, θέματα όπως ο έλεγχος των εκπομπών όξινων αερίων, των προτύπων για τη ρύπανση από νιτρικά άλατα στο νερό, τα σχέδια για επιβολή φόρων σε άνθρακα/ενέργεια και ο έλεγχος της διάθεσης των αποβλήτων καθώς και μέτρα για την προστασία των οικοτόπων και των ειδών, ήταν το αντικείμενο πολλών συζητήσεων και λήψης αποφάσεων μεταξύ 1983 και 1992.

Η ύφεση στην αρχή της δεκαετίας του 1990, επιβράδυνε το πολιτικό ενδιαφέρον για τα περιβαλλοντικά μέτρα και το ρυθμό των πολιτικών εξελίξεων, όπως ακριβώς συνέβη μετά την ύφεση στις αρχές του 1970. Αλλά από το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1990, η ΕΕ εφάρμοζε όλο και περισσότερο αυστηρούς ελέγχους για το νερό, την ατμοσφαιρική ρύπανση και επεδίωκε να διαδραματίσει ηγετικό ρόλο στα διεθνή φόρα που ασχολούνται με την κλιματική αλλαγή.

Πίσω από τις νομοθετικές εξελίξεις, προέκυψε ένα περίπλοκο σύνολο θεσμικών διαδικασιών. Ένα συμβούλιο των Υπουργών Περιβάλλοντος, που αποτελείται από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος των κρατών μελών, συνεδριάζει τουλάχιστον δύο φορές το χρόνο και από το 1989, συνήθως δύο φορές ανά προεδρία. Άτυπα συμβούλια τα οποία πραγματοποιούνται ως φόρα για τη γενική συζήτηση, αποτελούν επίσης τον κανόνα. Υποθέσεις σε θέματα περιβαλλοντικού δικαίου, αποτέλεσαν

αντικείμενο πολυάριθμων αποφάσεων και δικαστικών αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Η Επιτροπή Περιβάλλοντος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι μια από τις πιο ισχυρές και υψηλού κύρους επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Το 1987 η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη η οποία απετέλεσε καθοριστικής σημασίας μεταρρύθμιση στον τομέα του περιβάλλοντος, διότι είχε ως αποτέλεσμα να αφιερωθεί ιδιαίτερο κεφάλαιο στην συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, εισήγαγε τρία άρθρα σχετικά με το περιβάλλον και κατέστησε την Ευρωπαϊκή Ένωση υπεύθυνη για την προστασία του περιβάλλοντος(www.europa.eu). Επίσης έχει υποστηριχθεί ότι λόγω της απαίτησης της ενιαίας ευρωπαϊκής πράξης να αποτελεί η προστασία του περιβάλλοντος συνιστώσα των άλλων πολιτικών της ΕΕ, η περιβαλλοντική πολιτική ήρθε να καταλάβει ξεχωριστή θέση έτσι ώστε έφτασε να αποτελεί στόχο της ΕΕ (Weale et al., 2000).

Σύμφωνα με τον Μούση (2011) μέτρα προστασίας που θεσπίζονται βάσει του άρθρου 192 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 175 ΣΕΚ, δεν εμποδίζουν τα κράτη μέλη να διατηρούν και να θεσπίζουν εθνικά μέτρα ενισχυμένης προστασίας (άρθρο 193 ΣΛΕΕ- Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρώην άρθρο 176 ΣΕΚ- Συνθήκη Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων). Αλλά όμως η προστασία του περιβάλλοντος δεν μπορεί να χρησιμεύσει σαν πρόφαση για τεχνικά εμπόδια των συναλλαγών. Η πολιτική για την εσωτερική αγορά και η περιβαλλοντική πολιτική οφείλουν να συμβαδίζουν. Γι' αυτό, η Επιτροπή εξέδωσε, το 1991 κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με ένα πρότυπο νομοθεσίας που αποβλέπει να συμβιβάσει τις απαιτήσεις του περιβάλλοντος με εκείνες της εσωτερικής αγοράς.

Η συνθήκη του Μάαστριχτ του 1993 ανακήρυξε την αειφόρο ανάπτυξη στόχο της ΕΕ και συμπεριέλαβε την «αρχή της πρόληψης» στο σχετικό άρθρο της συνθήκης για το περιβάλλον.

Η συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997 κατοχύρωσε την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης ως έναν από τους πρωταρχικούς στόχους της ΕΕ και έθεσε τον υψηλό βαθμό προστασίας του περιβάλλοντος ως μια από τις απόλυτες προτεραιότητές της.

Το 1998, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπέγραψε το Πρωτόκολλο του Κιότο. Το Πρωτόκολλο του Κιότο θεσπίστηκε το 1997, διαδέχτηκε τη σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές αλλαγές και αποτελεί μία από τις σημαντικότερες διεθνείς νομοθετικές πράξεις καταπολέμησης των κλιματικών μεταβολών. Περιλαμβάνει τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει οι εκβιομηχανισμένες χώρες για τον περιορισμό των οικείων εκπομπών ορισμένων αερίων που συμβάλλουν

στο φαινόμενο του θερμοκηπίου, υπεύθυνων για τη θέρμανση του πλανήτη (www.europa.eu). Τα κράτη που έχουν συνυπογράψει δεσμεύονται να ελαττώσουν τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου την πρώτη περίοδο ανάληψης υποχρεώσεων (2008-2012) κατά ένα συγκεκριμένο στόχο σε σχέση με τις εκπομπές του 1990 (ή του 1995 για ορισμένα αέρια). Αυτό επιχειρείται να γίνει με τον πιο οικονομικά αποδοτικό τρόπο, ώστε να μην επιβαρυνθεί ή παγκόσμια οικονομία. Έτσι το Πρωτόκολλο του Κιότο περιλαμβάνει τρεις ευέλικτους μηχανισμούς:

- α. την εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών
- β. την κοινή εφαρμογή και
- γ. το μηχανισμό καθαρής ανάπτυξης

Ο πρώτος μηχανισμός προβλέπει την αγοροπωλησία δικαιωμάτων εκπομπών μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών κατά τη θεωρία των property rights, ενώ οι άλλοι δύο βασίζονται σε προγράμματα έργων (σε χώρες του Παραρτήματος Ι ο δεύτερος και σε χώρες εκτός του Παραρτήματος Ι ο τρίτος).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, ένθερμος υποστηρικτής του Πρωτοκόλλου του Κιότο, αποφάσισε να εφαρμόσει πιλοτικά την εμπορία εκπομπών εντός της κοινότητας πριν από την επίσημη έναρξη του διεθνούς συστήματος και να ενσωματώσει το Πρωτόκολλο του Κιότο στην κοινοτική νομοθεσία μέσα από τις Οδηγίες 2003/87/EK και 2004/101/EK. Σύμφωνα με αυτές, η πρώτη περίοδος του ευρωπαϊκού συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών είναι η τριετία 2005-2007, ενώ οι επόμενες περιόδους εμπορίας ταυτίζονται με τις πενταετείς περιόδους που προβλέπονται από το Πρωτόκολλο του Κιότο (2008-2012, 2013-2017, κ.ο.κ.). Τα κράτη-μέλη οφείλουν μέσα σε συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα να εκπονήσουν εθνικά σχέδια κατανομής, στα οποία υπάρχει πρόβλεψη, μεταξύ άλλων, για:

- τη συνολική ποσότητα δικαιωμάτων
- την κατανομή σε επίπεδο δραστηριότητας (κατά περίπτωση)
- την κατανομή σε επίπεδο εγκατάστασης
- του νεοεισερχόμενου
- τη μεθοδολογία κατανομής (μαθηματικοί τύποι, διάφορες ειδικές διατάξεις, κτλ)
- τη λίστα των υπόχρεων εγκαταστάσεων

Το 2001 τα κράτη-μέλη της ΕΕ συμφώνησαν και υιοθέτησαν την Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη (Στρατηγική του Γκέτεμποργκ), η οποία θέτει την προστασία του περιβάλλοντος ως βασική προτεραιότητα μαζί με την κοινωνική συνοχή και την οικονομική ανάπτυξη. Οι στόχοι και οι προτεραιότητες θα επικαιροποιηθούν με την

αναθεώρηση της Στρατηγικής μέσα στο 2006 (Ευώνυμος Οικολογική Βιβλιοθήκη, 2007).

Ο Μούσης (2011) αναφέρει ότι το 2007, η συνθήκη της Λισαβόνας θέτει την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος μεταξύ των στόχων της ΕΕ. Η κοινοτική πολιτική περιβάλλοντος έχει τώρα τους εξής στόχους: τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, την προστασία της υγείας του ανθρώπου, τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων και την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων και ιδίως την καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος (άρθρο 191 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 174 ΣΕΚ).

Το 2008 εκδίδεται η οδηγία 2008/99 σύμφωνα με την οποία τα κράτη-μέλη πρέπει να προβλέπουν αποτελεσματικές και αποτρεπτικές ποινικές κυρώσεις στην εθνική νομοθεσία τους, σχετικά με τις σοβαρές παραβάσεις του ευρωπαϊκού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος. Αυτές οι παραβάσεις περιλαμβάνουν, ειδικότερα:

- την απόρριψη, εκπομπή ή εισαγωγή υλικών ή ιοντίζουσας ακτινοβολίας στον αέρα, το έδαφος ή το νερό, που προκαλεί ή ενδέχεται να προκαλέσει το θάνατο ή σοβαρές σωματικές βλάβες, σε πρόσωπα ή ουσιαστικές βλάβες στην ποιότητα του αέρα, του εδάφους, του νερού ή στα ζώα ή τα φυτά
- τη συλλογή ή διάθεση αποβλήτων που προκαλούν ή ενδέχεται να προκαλέσουν το θάνατο ή σοβαρές σωματικές βλάβες, σε πρόσωπα ή ουσιαστικές βλάβες, στην ποιότητα του αέρα, του εδάφους ή του νερού, ή στα ζώα ή τα φυτά
- την αποστολή τέτοιων αποβλήτων
- τη λειτουργία μονάδας, η οποία εκτελεί επικίνδυνες δραστηριότητες ή στην οποία αποθηκεύονται ή χρησιμοποιούνται επικίνδυνες ουσίες ή παρασκευάσματα
- την παραγωγή ή διάθεση πυρηνικών υλικών ή άλλων επικίνδυνων ραδιενεργών ουσιών
- τη θανάτωση ή σύλληψη προστατευόμενων ειδών της άγριας χλωρίδας ή πανίδας
- την εμπορία προστατευόμενων ειδών της άγριας πανίδας ή χλωρίδας ή μερών ή παραγώγων αυτών

- την ουσιαστική υποβάθμιση οικολογικού ενδιαφέροντος εντός προστατευόμενης περιοχής
- την παραγωγή ή διάθεση στην αγορά ή τη χρήση ουσιών που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος

Το 2009 πραγματοποιήθηκε η διάσκεψη του ΟΗΕ στην Κοπεγχάγη για την κλιματική αλλαγή. Στόχος της Διάσκεψης της Κοπεγχάγης ήταν να επιτευχθεί μια παγκόσμια συμφωνία για την κλιματική αλλαγή, διάδοχη του Πρωτοκόλλου του Κιότο το οποίο λήγει το έτος 2012, μια συμφωνία μεταξύ των συμβαλλομένων μερών δηλαδή των διαφόρων κρατών που θα ήταν δεσμευτική για τους υπογράφοντες θέτοντας συγκεκριμένους στόχους και μέτρα μείωσης των εκπομπών και αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής. Δεν στέφτηκε όμως με ιδιαίτερη επιτυχία αφού έκλεισε τις εργασίες της χωρίς να έχει επιτευχθεί δεσμευτική συμφωνία, χωρίς να έχουν επισημοποιηθεί συγκεκριμένα ποσά οικονομικής βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες και χωρίς να έχει τεθεί κάποιο χρονοδιάγραμμα. Στη διάσκεψη αυτή η Ε.Ε. δεν έπαιξε τον ηγετικό ρόλο που επεδίωκε να διαδραματίσει (Feta, 2009).

Το 2010 πραγματοποιήθηκε η διάσκεψη του ΟΗΕ στο Κανκούν (Μεξικό) για την κλιματική αλλαγή. Οι κυβερνήσεις των κρατών που συμμετείχαν συμφώνησαν σε μια σειρά αποφάσεων, που θα αποτελέσουν το υπόβαθρο για την επίτευξη μιας τελικής συμφωνίας στο πλαίσιο της διάσκεψης που θα πραγματοποιηθεί στο Ντέρμπαν της Ν. Αφρικής το Δεκέμβριο του 2011.

Στο Κανκούν η Ευρωπαϊκή Ένωση επεδίωξε να ληφθούν ισορροπημένες αποφάσεις που να προλειάνουν το έδαφος για τη θέσπιση νομικά δεσμευτικού παγκόσμιου πλαισίου, το ωρύτερο δυνατόν, αλλά και για την ανάληψη άμεσης και συγκεκριμένης δράσης για το κλίμα. (WWF Ελλάς, 2010).

Τα αποτελέσματα της διάσκεψης στο Ντέρμπαν ήταν φτωχά. Οι αντιπροσωπείες 194 κρατών συμφώνησαν επί της αρχής να παρατείνουν την ισχύ του Πρωτοκόλλου του Κιότο κατά 5 χρόνια, δηλαδή μέχρι το 2017, και να ξεκινήσουν το 2012 την επεξεργασία μιας νέας, νομικώς δεσμευτικής, συμφωνίας για τη μείωση των εκπομπών άνθρακα, η οποία θα πρέπει να έχει υπογραφεί ως το 2015 και να τεθεί σε εφαρμογή το 2020.¹ Επετεύχθη επίσης πρόοδος ως προς τη δημιουργία ενός

¹ Η σύναψη συμφωνίας με δεσμευτικό στόχο τη μείωση των εκπομπών του άνθρακα, μέχρι το 2015 και με εφαρμογή μέχρι το 2020, ήταν πρόταση της ΕΕ. Σε περίπτωση αποτυχίας συναίνεσης επί του ευρωπαϊκού οδικού χάρτη για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής

Πράσινου Ταμείου που θα διοχετεύει στις φτωχές χώρες μέχρι και 100 δισ. δολάρια το χρόνο ως το 2020, προκειμένου να θωρακιστούν έναντι της κλιματικής αλλαγής (απόφαση που είχε ληφθεί και στη σύνοδο της Κοπεγχάγης), χωρίς πάντως να κατοχυρωθεί η πηγή των χρημάτων. Βασική επιτυχία της συνόδου του Ντέρμπαν είναι η διάσωση του Πρωτοκόλλου του Κιότο, της μοναδικής ως σήμερα δεσμευτικής συμφωνίας για τον έλεγχο των εκπομπών CO₂ (δεσμεύει τις αναπτυσσόμενες χώρες πλην των ΗΠΑ) αλλά και το γεγονός ότι για πρώτη φορά όλες οι αναπτυσσόμενες χώρες και οι αναδυόμενες οικονομίες (οι οποίες άλλωστε φέρουν την κύρια ευθύνη για τις εκπομπές άνθρακα όπως οι ΗΠΑ, η Κίνα και η Ινδία), συναινούν στη σύναψη μιας συμφωνίας που θα ισχύει για όλους.

Κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων δεκαετιών ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής έχει δημιουργηθεί ένα εκτεταμένο νομοθετικό πλαίσιο στο οποίο οφείλεται κατά πολύ η σημαντική βελτίωση της κατάστασης του περιβάλλοντος στην ΕΕ. Οι ρύποι στον αέρα έχουν μειωθεί σημαντικά, οι ποταμοί και οι λίμνες της Ευρώπης έχουν ανακάμψει από την προηγούμενη ρύπανση που τους είχε καταστήσει ακατάλληλους για την υδρόβια ζωή, ενώ φαινόμενα όπως η όξινη βροχή σχεδόν ανήκουν στο παρελθόν. Ο πρόσφατος κανονισμός της ΕΕ για τις χημικές ουσίες REACH (Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals) θα προστατεύσει τους καταναλωτές και το περιβάλλον από χιλιάδες επικίνδυνες χημικές ουσίες, ενώ οι σύγχρονες οδηγίες για τη διαχείριση των αποβλήτων αναδεικνύουν μια νέα κοινωνία της ανακύκλωσης και της αειφόρου κατανάλωσης. Εν τούτοις πολλά περιβαλλοντικά προβλήματα παραμένουν, ενώ καινούργιες προκλήσεις, όπως οι κλιματικές αλλαγές, απαιτούν συνεχή δράση. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, δεδομένου ότι τα περισσότερα περιβαλλοντικά προβλήματα ξεπερνούν τα εθνικά σύνορα, η ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ έχει καλύτερα αποτελέσματα. Δεν αποτελεί έκπληξη επομένως το γεγονός ότι περίπου το 80% της περιβαλλοντικής νομοθεσίας των κρατών-μελών προέρχεται από την ΕΕ και ότι οι ευρωπαίοι πολίτες θεωρούν την προστασία του περιβάλλοντος από τις πρώτες προτεραιότητες της ΕΕ (Ευώνυμος Οικολογική Βιβλιοθήκη, 2007). Η εξέλιξη της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής παρουσιάζεται συνοπτικά στον Πίνακα 2.

και την άμεση έναρξη διαπραγματεύσεων για τη νέα συμφωνία, η ΕΕ απειλούσε να μην ανανεώσει τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει βάσει του Πρωτοκόλλου του Κιότο. (Παπαδοπούλου, 2011)

ΕΤΟΣ	ΓΕΓΟΝΟΣ
1957	συνθήκη της Ρώμης, ίδρυση της ΕΟΚ
δεκαετία '60	η Ευρώπη άρχισε να ανησυχεί για την κατάσταση του περιβάλλοντος
1967	η ευρωπαϊκή κοινότητα ψήφισε τον πρώτο "ευρωπαϊκό περιβαλλοντικό νόμο": μια οδηγία για την ταξινόμηση, τη συσκευασία και την επισήμανση των επικίνδυνων ουσιών (οδηγία 67/548)
δεκαετία '70	σε επίπεδο κοινότητας, οι ανησυχίες για το περιβάλλον που πρωτοεμφανίστηκαν στη δεκαετία αυτή απετέλεσαν το κίνητρο για πρωτοβουλίες σε αυτόν τον τομέα
1970	έκδοση οδηγίας 70/157 για τα αποδεκτά ορια ηχητικού πεδίου και οδηγίας 70/220 για τις κπομπές καυσαερίων των οχημάτων
1972	σύννοδος κορυφής στο Παρίσι, τα κράτη-μέλη συμφώνησαν επίσημα ότι στο πλαίσιο της οικονομικής επέκτασης της Ευρώπης πρέπει να δοθεί η απαιτούμενη προσοχή στο περιβάλλον
1972	1η παγκόσμια συνδιάσκεψη του ΟΗΕ για το περιβάλλον στη Στοκχόλμη
1973	έγκριση του 1ου προγράμματος δράσης για το περιβάλλον (1973-1976) και έκδοση των πρώτων τομεακών "περιβαλλοντικών" οδηγιών. Ακολουθούν άλλα πέντε
1987	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, εισήγαγε τρία άρθρα σχετικά με το περιβάλλον και κατέστησε την ΕΕ υπεύθυνη για το περιβάλλον
δεκαετία '90	επαναπροσδιορισμός της σχέσης των δύο "εννόμων αγαθών" της αγοράς και του περιβάλλοντος στο κοινοτικό σύστημα, με έμφαση, κατά περίπτωση, στο δεύτερο, χωρίς όμως η κοινότητα να έχει απαγκιστρωθεί από το ιερό θεμέλιό της: την ανοιχτή ανταγωνιστική οικονομία της αγοράς-ανάπτυξης
1991	η ΕΕ εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με ένα πρότυπο νομοθεσίας που αποβλέπει να συμβιβάσει τις απαιτήσεις του περιβάλλοντος με εκείνες της εσωτερικής αγοράς
1992	2η παγκόσμια συνδιάσκεψη του ΟΗΕ για το περιβάλλον και την ανάπτυξη στο Ρίο ντε Τζανέιρο
1993	η συνθήκη του Μάαστριχτ ανακήρυξε την "αειφόρο ανάπτυξη" στόχο της ΕΕ
1997	η συνθήκη του Άμστερνταμ κατοχύρωσε την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης ως έναν από τους πρωταρχικούς στόχους της ΕΕ
1998	Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπέγραψε το Πρωτόκολλο του Κιότο το οποίο αποτελεί μία από τις σημαντικότερες διεθνείς νομοθετικές πράξεις καταπολέμησης των κλιματικών αλλαγών θεσπίστηκε το 1997)
2001	στρατηγική του Γκέτεμποργκ, στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη, η οποία θέτει την προστασία του περιβάλλοντος ως βασική προτεραιότητα μαζί με την κοινωνική συνοχή και την οικονομική ανάπτυξη
2002	3η παγκόσμια συνδιάσκεψη του ΟΗΕ για το περιβάλλον στο Γιοχάνεσμπουργκ
2006	αναθεώρηση της στρατηγικής του Γκέτεμποργκ, επικαιροποίηση των στόχων και των προτεραιοτήτων
2007	η συνθήκη της Λισαβόνας, θέτει την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος μεταξύ των στόχων της ΕΕ
2008	οδηγία 2008/99, τα κράτη μέλη πρέπει να προβλέπουν αποτελεσματικές και αποτρεπτικές ποινικές κυρώσεις στην εθνική νομοθεσία τους σχετικά με τις σοβαρές παραβάσεις του ευρωπαϊκού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος
2009	η διάσκεψη του ΟΗΕ για την κλιματική αλλαγή στην Κοπεγχάγη. Πραγματοποιήθηκε χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία αφού έκλεισε τις εργασίες της χωρίς να έχει επιτευχθεί δεσμευτική συμφωνία, χωρίς να έχουν επισημοποιηθεί συγκεκριμένα ποσά οικονομικής βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες και χωρίς να έχει τεθεί κάποιο χρονοδιάγραμμα
2010	η διάσκεψη του ΟΗΕ για την κλιματική αλλαγή στο Κανκούν (Μεξικό). Οι κυβερνήσεις των κρατών που συμμετείχαν συμφώνησαν σε μια σειρά αποφάσεων, που θα αποτελέσουν το υπόβαθρο για την επίτευξη μιας τελικής συμφωνίας στο πλαίσιο της διάσκεψης στο Ντέρμπαν της Ν. Αφρικής
2011	η διάσκεψη του ΟΗΕ για την κλιματική αλλαγή στο Ντέρμπαν. Οι αντιπροσωπίες των 194 χωρών που συμμετείχαν συμφώνησαν στην παράταση της ισχύς του Πρωτοκόλλου του Κιότο κατά 5 χρόνια, δηλαδή μέχρι το 2017 και στη δημιουργία ενός Πράσινου Ταμείου που θα διοχετεύει στις φτωχές χώρες μέχρι και 100 δισ. δολάρια το χρόνο ως το 2020, προκειμένου να θωρακιστούν έναντι της κλιματικής αλλαγής

Πίνακας 2. Συνοπτική παρουσίαση εξέλιξης της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής

2.4. ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ (STAKEHOLDERS)

2.4.1. Παρουσίαση όλων των ενδιαφερόμενων μερών

Τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται μια διεύρυνση των ευκαιριών συμμετοχής μη κρατικών φορέων στις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Κουταλάκης, 2010).

Ο ρόλος του κράτους ως ο κύριος φορέας συγκρότησης, διατύπωσης και άσκησης περιβαλλοντικής πολιτικής ως δημόσιας πολιτικής είναι εκ των πραγμάτων κρίσιμος και ιδιαίτερα σημαντικός. Ωστόσο ο ρόλος αυτός έχει επικριθεί έντονα τα τελευταία χρόνια κυρίως σχετικά με το κομμάτι που αναφέρεται στην περιβαλλοντική νομοθεσία και τον καθορισμό των περιβαλλοντικών κανονισμών.

Οι Κατσίκης και Βαμβακούση (2008) αναφέρουν ότι σήμερα το κράτος δεν είναι πλέον ο μόνος οργανισμός λήψης ή διαμόρφωσης αποφάσεων όσον αφορά τα περιβαλλοντικά ζητήματα. Η κρατική οργάνωση, αρμόδια για τις περιβαλλοντικές πολιτικές, οφείλει σήμερα να λάβει υπόψη της πολλούς διακριτούς παράγοντες όταν πρόκειται να αναπτύξει περιβαλλοντικές πολιτικές και δράσεις, συμπεριλαμβανομένης και μιας ποικιλίας από μη κρατικούς οργανισμούς. Οι Lanea και Morrison τονίζουν πως «η [περιβαλλοντική] διακυβέρνηση είναι πλέον και οριζόντια: η πολιτική διαμεσολαβείται μέσα από μια ποικιλία μη κρατικών φορέων». Το άνοιγμα των αγορών, η υποβάθμιση του ρόλου του κράτους και η παράλληλη μετατόπιση του ενδιαφέροντος από τη σφαίρα του δημόσιου στη σφαίρα του ιδιωτικού, είχε και ως συνέπεια να αμφισβητηθεί ο ρόλος που διαδραματίζουν τα περιβαλλοντικά αγαθά και το κατά πόσο αυτά θα πρέπει να θεωρηθούν ως ελεύθερα ή δημόσια αγαθά. Στην πλειονότητα των δυτικών κοινωνιών ο ιδιωτικός τομέας και οι παράγοντες που τον συγκροτούν διαδραματίζουν σήμερα έναν ρόλο ολοένα και πιο σημαντικό από κάθε άλλη φορά στην ιστορία, καθώς πλέον συμβάλλουν σημαντικά στη διαμόρφωση ενός νέου μοντέλου περιβαλλοντικής διακυβέρνησης που δίνει έμφαση στα δίκτυα των ημι-αυτόνομων φορέων.

Τα σύγχρονα περιβαλλοντικά προβλήματα έχουν πλέον περάσει στην ημερήσια διάταξη (public agenda) της δημόσιας πολιτικής στις περισσότερες χώρες ενώ σήμερα υπάρχει μια συγκεκριμένη ομάδα συμφερόντων (stakeholders) που συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για το περιβάλλον, επηρεάζοντας με τον τρόπο αυτό

σημαντικά και τη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής (Κατσίκης και Βαμβακούση, 2008).

Σύμφωνα με τη θεωρία των ομάδων ενδιαφέροντος (stakeholders theory) υπάρχει μια ποικιλία από εμπλεκόμενα μέρη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, πέρα από τα διευθυντικά στελέχη των οργανισμών. Στην ευρεία αυτή λίστα συμπεριλαμβάνονται κυβερνητικοί φορείς, πολιτικές ομάδες, επαγγελματικές ενώσεις, συνδικαλιστικές οργανώσεις, τοπικές κοινωνίες, πολίτες και καταναλωτές, καθώς και η ίδια η κοινωνία ως συλλογικότητα (Bulkeley and Betsill, 2003).

Ένας φορέας ενδιαφέροντος μπορεί να είναι οποιοδήποτε πρόσωπο ή οργάνωση που με τρόπο θετικό ή αρνητικό μπορεί να επηρεάζεται από / ή να επηρεάζει τις οργάνωσης. Στην περίπτωση του περιβάλλοντος αυτές οι σχετικά νέες ομάδες ενδιαφερομένων περιλαμβάνουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τις πολυεθνικές και τις τοπικές επιχειρήσεις, τις περιβαλλοντικές ΜΚΟ, τα περιβαλλοντικά κοινωνικά κινήματα, όπως και κάθε άλλη οργανωσιακή δομή ή συλλογικότητα της «κοινωνίας των πολιτών».

Οι ΜΚΟ, τα κοινωνικά κινήματα και άλλες μη κρατικές ενώσεις αποτελούν τυπικές (οργανωτικές) μορφές της κοινωνίας των πολιτών.

Άτομα, ομάδες πολιτών, περιβαλλοντικές ΜΚΟ, επιχειρήσεις και επιχειρηματικές ενώσεις έχουν σημαντικό ρόλο στην περιβαλλοντική πολιτική. Έτσι, όλοι αυτοί οι διαφορετικοί και εννίοτε αντιφατικοί παράγοντες είναι δυνατόν να εκληφθούν ως τα ενδιαφερόμενα μέρη (stakeholders) και μέλη της κοινωνίας των πολιτών τα οποία συμβάλλουν στη διαμόρφωση μιας ποικιλίας πολλών τοπικών περιβαλλοντικών πολιτικών, αντί μιας δημόσιας. Ο διαρθρωτικός εκδημοκρατισμός, όπως ονομάζει ο Beck τον νέο πολιτικό πολιτισμό στις δυτικές δημοκρατίες, απαιτεί μια νέα (συχνά ριζική) προσέγγιση για τη δημόσια τάξη. Όπως παρατηρεί ο Rhodes, η διαδικασία αυτή απαιτεί και νέες διαδικασίες καθώς η Κυβέρνηση πρέπει να αντικατασταθεί από τη διακυβέρνηση, μια έντονα συμμετοχική διαδικασία που περιλαμβάνει και μια ποικιλία άλλων ενδιαφερομένων (Κατσίκης και Βαμβακούση, 2008).

Η ενεργή συμμετοχή πληροφορημένων πολιτών στη διαμόρφωση και λήψη αποφάσεων που αφορούν στην ποιότητα της ζωής τους και στο φυσικό τους περιβάλλον, είναι από εκείνες τις πολιτικές που αναγνωρίζονται όλο και περισσότερο σε διεθνές, ευρωπαϊκό και τοπικό επίπεδο, ως καθοριστικής σημασίας τόσο για την προαγωγή της συμμετοχικής δημοκρατίας όσο και για την προώθηση της βιωσιμότητας.

Τα περιβαλλοντικά κοινωνικά κινήματα αποτελούν τη διαμορφωμένη έκφραση των προθέσεων ομάδων ενεργών πολιτών. Συνήθως έχουν ένα συγκεκριμένο σκοπό και τοπικό χαρακτήρα ενώ αναπτύσσουν τις δράσεις τους ασκώντας πιέσεις για τη διαμόρφωση νέων ή την αναθεώρηση των υφιστάμενων πολιτικών για το περιβάλλον. Ο ρόλος της Κοινωνίας των Πολιτών και η δυνατότητά της να επηρεάζει τη διαμόρφωση της πολιτικής της ΕΕ έχει αναγνωριστεί πλέον και θεσμικά, με βάση τη συνθήκη της Λισαβόνας, με την οποία θεσμοθετήθηκε η «Πρωτοβουλία των Ευρωπαίων Πολιτών». Σύμφωνα με αυτή, παρέχεται στους πολίτες η δυνατότητα να επηρεάζουν τη διαμόρφωση της πολιτικής της ΕΕ.

2.4.2. Ο ρόλος και η δράση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)

Δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της έννοιας «Μη Κυβερνητική Οργάνωση». Αν και όλοι συμφωνούν ότι οι ΜΚΟ είναι μη κρατικές και μη κερδοσκοπικές οντότητες των οποίων τα μέλη είναι πολίτες, ή ενώσεις πολιτών, δεν υπάρχει ομοφωνία ούτε για το αν ο χαρακτήρας τους είναι εθελοντικός, ούτε για το σε ποιο βαθμό οι οικονομικοί πόροι τους δεν θα πρέπει να είναι κρατικοί. Οι γενικότεροι ορισμοί τείνουν να συμπεριλαμβάνουν στον όρο ΜΚΟ οποιαδήποτε μη κρατική ομάδα, με εξαίρεση τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, τις επαναστατικές και τρομοκρατικές ομάδες και τα πολιτικά κόμματα και κατά συνέπεια η αναλυτική χρησιμότητά τους δεδομένη (Σερπάνου, 2007).

Έτσι, υπάρχει μια μεγάλη ποικιλία διαφορετικών ορισμών που έχει δοθεί και το θέμα της ταξινόμησης και ορισμού των ΜΚΟ κρίνεται δύσκολο. Ο λόγος είναι ότι η δραστηριότητα κάθε ΜΚΟ διαφέρει αρκετά σε θέματα λειτουργίας αλλά και σκοπών η μία από την άλλη. Δεν είναι εφικτό να τις ορίσουμε ούτε από νομική σκοπιά, λόγω της πληθώρας των νόμων που εμπίπτουν στις δραστηριότητες των Μ.Κ.Ο. Έτσι λόγω χάρη μια οργάνωση, μπορεί να έχει τη νομική υπόσταση είτε φιλανθρωπικής οργάνωσης, είτε μη κερδοσκοπικού σωματείου, είτε ιδρύματος.

Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις αποτελούν δομές της λεγόμενης Κοινωνίας των Πολιτών, όρος που εισήχθη από τον μαρξιστή θεωρητικό Gramsci, προκειμένου να περιγραφούν οι ομάδες και τα οργανωμένα σύνολα που διαμορφώνουν την κοινή γνώμη. Το ιδεολογικό τους υπόβαθρο έχει τα ερείσματα του στην Πράσινη Πολιτική Ιδεολογία. Η δράση τους αφορά στην άσκηση επιρροής στους Ευρωβουλευτές κατά

την άσκηση του έργου τους, ως φορείς νομοθετικής και εξουσίας ελέγχου της εκτελεστικής αρχής της ΕΕ. Συνεργάζονται με την Ε.Ε. και μέσω των αντιπροσώπων τους στα κράτη μέλη, ασκούν πίεση στις θέσεις των κυβερνητικών εκπροσώπων στο Συμβούλιο των Υπουργών (Σερπάνου, 2007).

Στις μέρες μας, η παρουσία των Μ.Κ.Ο σε διασκέψεις κορυφής ή σε διεθνής συναντήσεις είναι δεδομένη. Οι Μ.Κ.Ο. μπορεί να υποδηλώνουν μια τοπική περιβαλλοντική οργάνωση, έως μια διεθνή δομή που διαχειρίζεται δεκάδες εκατομμύρια ευρώ, δηλαδή οι ΜΚΟ σαν έννοια μπορεί να καλύπτει τα πάντα. Παρόμοιες δομές με τις ΜΚΟ υφίστανται ήδη από το τέλος του 18ου αιώνα. Σύμφωνα με το Γαλλικό Συμβούλιο της επικρατείας: «Πρόκειται για οντότητες του ιδιωτικού δικαίου, που δεν υπόκεινται στη βούληση των κυβερνήσεων». Σ' αυτές εντάσσονται σύλλογοι, οργανώσεις, ομάδες πολιτών, συνδικάτα, επιχειρήσεις, εκκλησίες, πανεπιστημιακά ερευνητικά κέντρα κ.α. Ο όρος «Μη-Κυβερνητική Οργάνωση» αφορά οργανώσεις που έχουν αναγνωριστεί από κρατικά μορφώματα ή διεθνής οργανισμούς, που σε πολλές περιπτώσεις συνεργάζονται με αυτές ή απλά τις συμβουλευονται.

Στον ευρωπαϊκό χώρο, ο όρος μη κυβερνητικές οργανώσεις τείνει πλέον να καλύπτει το σύνολο των μη κρατικών οργανώσεων που δεν έχουν κερδοσκοπικό χαρακτήρα και επιδιώκουν κοινωνικά ωφέλιμους σκοπούς, που έχουν να κάνουν με την προάσπιση και προώθηση των παλαιών και νέων θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η επιδίωξη του γενικότερου συμφέροντος διαφοροποιεί τις μη κυβερνητικές οργανώσεις από τις «οργανώσεις συμφερόντων» (π.χ. επαγγελματικές οργανώσεις), που ενδιαφέρονται αποκλειστικά για την προστασία των συγκεκριμένων συμφερόντων των μελών τους.

Τις τελευταίες δεκαετίες έχει αυξηθεί πάρα πολύ σε διεθνή κλίμακα ο αριθμός, το μέγεθος, η ποιότητα και η επίδραση των κοινωνικών δικτύων, των εθελοντικών οργανισμών, των συνεταιρισμών, των μονοθεματικών κινημάτων και γενικά των μη κυβερνητικών οργανώσεων, ώστε να γίνεται λόγος για την εμφάνιση μιας «παγκόσμιας κοινωνίας πολιτών». Η Σερπάνου (2007) αναφέρει ότι περισσότερες από 1400 μη κυβερνητικές οργανώσεις συμμετείχαν στη διάσκεψη για το περιβάλλον που έγινε στο Ρίο το 1992. Επίσης υψηλότερη συμμετοχή είχαν και στις διασκέψεις του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα (Βιέννη 1993), την κοινωνική ανάπτυξη (Κοπεγχάγη, 1995), τις γυναίκες (Πεκίνο, 1995), κλπ. Δύο από τις γνωστότερες διεθνής μη κυβερνητικές οργανώσεις, η Greenpeace και η Διεθνής Αμνηστία,

αποτελούν πλέον παράγοντες της παγκόσμιας ποιοτικής σκηνης που επηρεάζουν τα μέγιστα στις εξελίξεις στο εσωτερικό των εθνικών κρατών, ιδιαίτερα μάλιστα όταν παραβιάζονται τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Πλέον οι ΜΚΟ έχουν αναπτύξει νομιμοποιητική βάση για την ανάπτυξη της δραστηριότητας και του ρόλου τους και γίνονται πλέον φορείς δράσης οι οποίοι έχουν ως σκοπό να σχεδιάζουν και να υλοποιούν ανθρωποκεντρικά εναλλακτικά μοντέλα παραγωγής πολιτικής σε σχέση με αυτά των κρατικών οντοτήτων. Επίσης έχουν ισχυρές αλληλεπιδράσεις και ισχυρές διόδους επικοινωνίας με κυβερνήσεις, κρατικές γραφειοκρατίες, διεθνείς οργανισμούς, και άλλους μη κρατικούς φορείς, έχοντας τη δυνατότητα να ιδρύουν δίκτυα για την βελτίωση δράσεων. Επιπλέον, επηρεάζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, εγκαθιδρύουν ένα νέο πλαίσιο δημόσιας συμμετοχής με μία πλειάδα δράσεων όπως ευαισθητοποίησης, διάχυση πληροφόρησης και ανάπτυξη νέων θεσμών. Τέλος, έχουν αναπτύξει διόδους επικοινωνίας στα κέντρα λήψης αποφάσεων με οργανισμούς όπως Ευρωπαϊκή Ένωση και ΟΗΕ, αναδεικνύοντας συγκεκριμένα πλεονεκτήματα έναντι των κρατικών φορέων σε διάφορους τομείς δράσης.

Η απορύθμιση της αγοράς, και η σταδιακή εξασθένηση των εθνικών πολιτικών εξουσιών μπροστά στα οξυμένα περιβαλλοντικά προβλήματα, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για τη ενδυνάμωση των ΜΚΟ. Παράλληλα τη δεκαετία του '90 παρατηρείται έντονα το πολιτικό και επιστημονικό ενδιαφέρον για τη λεγόμενη Κοινωνία των Πολιτών, καθιστώντας τις ΜΚΟ κύριο εκπρόσωπο τους, ενδυναμώνοντας και την παρουσία τους. Συγκεκριμένα, ο πολλαπλασιασμός των ΜΚΟ την δεκαετία '80-'90, συναρτάται με τρεις σημαντικές εξελίξεις. Πρώτα, με την υποχώρηση του κράτους ως κυρίαρχου παράγοντα προσφοράς κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών περιορίζοντας τον κρατικό παρεμβατισμό, αποδεσμεύοντας τομείς κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής από τον κρατικό σχεδιασμό. Έπειτα, θέτοντας αυτοπεριορισμό το κράτος, θεωρώντας πως η ενδυνάμωση της κοινωνίας των πολιτών, μπορεί να εξυπηρετήσει του πολίτη με την παροχή υπηρεσιών υψηλότερης ποιότητας.

Τέλος, η εντεινόμενη διαδικασία παγκοσμιοποίησης και η συνακόλουθη άμβλυνση της αυτονομίας του έθνους-κράτους στο διεθνές περιβάλλον, οδηγεί πολλές φορές στην ανάδειξη θεμάτων τα οποία δεν μπορούν να επιλυθούν στο πλαίσιο του έθνους-κράτους και προϋποθέτουν διεθνείς πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της παγκόσμιας κοινότητας. Η εξέλιξη αυτή αναβάθμισε τον πολιτικό ρόλο των είδη υφιστάμενων

ΜΚΟ. Λόγω της μεγάλης οικονομικής δύναμης που συγκεντρώνουν οι πολυεθνικές εταιρείες αυξάνεται και η πολιτική τους ισχύς και επειδή λόγω της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας όλο και περισσότερες πολυεθνικές μπορούν να δραστηριοποιούνται σε όλο τον κόσμο, ξεφεύγοντας από τον έλεγχο του εθνικού κράτους και των διεθνών οργανισμών, καθιστούν την παρουσία των ΜΚΟ πολύ σημαντική. Αυτές, απαλλαγμένες από κάθε είδους υποχρεώσεις απέναντι στο ενδιαφερόμενο κράτος, μπορούν να φέρουν αντιμέτωπους τους κατοίκους μιας περιοχής που θίγεται, με την ίδια την πολυεθνική εταιρεία και τις επιλογές της. Και επειδή οι τελευταίες ενδιαφέρονται για την εικόνα τους απέναντι στους καταναλωτές, αποφεύγουν να έρθουν σε ολομέτωπη σύγκρουση με τις ΜΚΟ.

Έτσι, τις τελευταίες δύο δεκαετίες, παρόλο που ο αριθμός των μεγάλων πολιτικών κομμάτων, εργατικών συνδικάτων και άλλων παραδοσιακών μορφών συλλογικής δράσης μειώθηκε, υπήρξε μια έκρηξη στον αριθμό αλλά και την ισχύ των ΜΚΟ. Όπως αναφέρει η Σερπάνου (2007) το 1914 υπήρχαν 1083 διεθνής ΜΚΟ. Το 2000 οι οργανώσεις αυτές ήταν περισσότερες από 37000-με σχεδόν το 1/5 να έχει ιδρυθεί την δεκαετία του '90. Οι ΜΚΟ δραστηριοποιούνται σε διεθνές επίπεδο και ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες και υπό μετάβαση χώρες. Μάλιστα ορισμένες από τις οργανώσεις αυτές διαχειρίζονται προϋπολογισμούς μεγαλύτερους από τους αντίστοιχους πολλών κρατών. Έπειτα, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις έχουν αποδυθεί σε μια προσπάθεια συλλογικής οργάνωσης τους, διοργανώνοντας μια σειρά από διασκέψεις, η μεγαλύτερη από τις οποίες προσέλκυσε στο Πεκίνο το 1995 περισσότερο από 50000 συνέδρους. Οι ΜΚΟ με τεράστια επιρροή πλέον, μπορούν να δείξουν την πυγμή τους στην παγκόσμια σκηνή εξαναγκάζοντας ακόμα και τις μεγάλες εταιρείες να τις λάβουν υπ' όψιν τους.

Ο Ulrich Beck (1997) κάνει λόγο για την εμφάνιση της “υποπολιτικής” (subpolitics)-μιας πολιτικής δηλαδή που έχει μεταναστεύσει από το κοινοβούλιο προς θεματικές ομάδες δράσης στο εσωτερικό της κοινωνίας. Οι πολίτες μπορούν να συμμετέχουν, να επηρεάσουν, να στηρίζουν θέσεις και απόψεις. Οι ΜΚΟ, αποτελούν το μηχανισμό που μπορεί να φέρει κοντά τους πολίτες με τα κέντρα εξουσίας. Αυτές, ευαισθητοποιούν τους πολίτες σε θέματα που απασχολούν τη διεθνή κοινότητα και ενθαρρύνουν τα άτομα να συμμετέχουν στις διαδικασίες αποφάσεων. Έπειτα οι ΜΚΟ, λειτουργούν σαν αντιπρόσωποι των πολιτών προσπαθώντας να επηρεάσουν τα κέντρα εξουσίας. Η συμμετοχή πολιτών σε τέτοιου είδους σχήματα, θα σημάνει μια

αλλαγή από την «εθνική δημοκρατία» σε μια καινούρια κατάσταση, στην οποία τα άτομα θα μοιράζονται κοινούς στόχους και αξίες, σε μια οικουμενική κοινότητα.

Τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν τις ΜΚΟ είναι η εθελοντική υπηρεσία, η ανιδιοτελής προσφορά και ο αλtruισμός, ωστόσο τα τελευταία χρόνια οι οργανισμοί αυτοί έχουν εμπλουτιστεί με αρκετά στοιχεία επαγγελματισμού. Έτσι ειδικότερα θα αναφέραμε ότι: ο λεγόμενος ενδιάμεσος χώρος μεταξύ του κράτους και του πολίτη που θεωρείται η κοινωνία των πολιτών και εν συνεχεία οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, αποτελούν το αντιστήριγμα του κράτους. Ο ρόλος τους είναι διπλός, ανταγωνιστικός και συγχρόνως συμπληρωματικός ως προς αυτό. Από τη μια μεριά ο πολίτης στηρίζεται από τις μη κυβερνητικές οργανώσεις και γενικότερα την κοινωνία των πολιτών ως φορέας δικαιωμάτων έναντι του κράτους αφού γενικότερα η κοινωνία των πολιτών μπορεί να ελέγχει και να αντιτίθεται στο κράτος, χωρίς να στέκει αδρανής μπροστά του. Από την άλλη μεριά, η κοινωνία πολιτών λειτουργεί επικουρικά ως προς το κράτος, εφόσον το τελευταίο εδράζεται στη συναίνεση, η οποία διαμορφώνεται μέσα από την κοινωνία των πολιτών. Με την έννοια αυτή, η ανάπτυξη της κοινωνίας πολιτών και κατά συνέπεια των ΜΚΟ θα αποτελέσει μέτρο πολιτιστικής ανάπτυξης και δημοκρατικής επιδεκτικότητας του κοινωνικού συνόλου: όσο πιο ανεπτυγμένη είναι μια κοινωνία πολιτών τόσο πιο άρτια λειτουργεί το δημοκρατικό πολίτευμα. Αυτό συμβαίνει καθώς, η συχνά μη ισόρροπη σχέση μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών οφείλεται στην υπερτροφία του πρώτου, εις βάρος της δεύτερης και όχι στο αντίθετο. Επιπλέον, η συχνή συνεργασία εθνικών και διεθνών μη κυβερνητικών οργανώσεων, συμβάλλει στη διεύρυνση της πολυφωνίας και στην εμπέδωση της δημοκρατικής διαδικασίας. Συμβάλλει επίσης στην αναδιατύπωση του περιεχομένου της ιδιότητας του πολίτη, η οποία δεν εξαντλείται πλέον στο κανονιστικό πλαίσιο του εθνικού κράτους. Στο βαθμό που από την μια πλευρά ασκούνται πιέσεις προς την κατεύθυνση περιφερειακής ή και τοπικής αυτονομίας, ενώ από την άλλη ενισχύονται οι τάσεις της παγκοσμιοτητας, η ίδια η ιδιότητα του πολίτη υπόκειται σε αναθεώρηση.

Από τους βασικούς στόχους των ΜΚΟ στα πλαίσια της δραστηριότητά τους, είναι η ενεργοποίηση του απλού πολίτη σε σύγχρονα θέματα που τον απασχολούν. Οι οργανώσεις παρέχουν τη δυνατότητα εθελοντικής προσφοράς στον τομέα που επιθυμεί ο κάθε πολίτης. Οι ΜΚΟ αποτελούν τη δυναμική φωνή των απλών πολιτών

που θέλουν να εδραιώσουν ένα καινούριο κώδικα ιδανικών και αξιών. Οι πολίτες συχνά, όταν οι πολιτικές ηγεσίες και τα διάφορα ισχυρά συμφέροντα να αδυνατούν να βρουν λύσεις, βλέπουν τις ΜΚΟ σαν τον εκπρόσωπο τους που θα ενδιαφερθεί για τα παγκόσμια προβλήματα με όραμα και ευαισθησία. Οι άνθρωποι νιώθουν ότι έρχονται κοντά μέσω του κοινού τους αγώνα και κυριαρχούνται από αλληλεγγύη και ανθρωπισμό. Οι πολίτες θεωρούν ότι από απαθή όντα, μετατρέπονται σε άτομα δραστήρια, που παίρνουν πρωτοβουλία και νιώθουν πως συμβάλλουν σημαντικά παράγοντας έργο στα σύγχρονα προβλήματα. Η συμβολή των μη κυβερνητικών οργανώσεων στην ευαισθητοποίηση και την κινητοποίηση των πολιτών έχει γίνει κατανοητή και από τις σύγχρονες ηγεσίες, όπου ενισχύουν την παρουσία τους αναπτύσσοντας μηχανισμούς αξιοποίησης της λεγόμενης «διπλωματίας των πολιτών».

Η εθελοντική δράση, ενεργοποιεί αρχές που στηρίζουν την κρίσιμη για την προστασία των ατομικών ελευθεριών δημόσια σφαίρα, όπως η αρχή της συμμετοχής ή η αρχή του πλουραλισμού, και έτσι αποτελεί προϋπόθεση της ύπαρξης και της λειτουργίας μιας αντικειμενικής συνθήκης, της δημόσιας σφαίρας- και όχι όπως προηγουμένως, υποκειμενικών δημόσιων δικαιωμάτων. Ο εθελοντής είναι ενήμερος ως προς τα του πεδίου που τον ενδιαφέρει, έχει επίγνωση της αξίας της στράτευσης, διαβουλεύεται και κινητοποιείται για ζητήματα σχετικά με αυτό, λειτουργεί παραδειγματικά για τον περίγυρό του κ.ο.κ. Έπειτα, καλλιεργεί την πολυφωνία αφού αφοσιωμένος έμπρακτα σε ένα σκοπό, κατανοεί την αξία της αφοσίωσης του σε αυτόν, άρα έμμεσα αναγνωρίζει την αξία της ποικιλίας των σκοπών.

Οι ΜΚΟ, αποτελούν το μηχανισμό που μπορεί να φέρει κοντά τους πολίτες με τα κέντρα εξουσίας. Αυτές, ευαισθητοποιούν τους πολίτες σε θέματα που απασχολούν τη διεθνή κοινότητα και ενθαρρύνουν τα άτομα να συμμετέχουν στις διαδικασίες αποφάσεων. Έπειτα οι ΜΚΟ, λειτουργούν σαν αντιπρόσωποι των πολιτών προσπαθώντας να επηρεάσουν τα κέντρα εξουσίας. Η συμμετοχή πολιτών σε τέτοιου είδους σχήματα, θα σημάνει μια αλλαγή από την «εθνική δημοκρατία» σε μια καινούρια κατάσταση, στην οποία τα άτομα θα μοιράζονται κοινούς στόχους και αξίες, σε μια οικουμενική κοινότητα.

Ο Τσοκανάς (2011) αναφέρει ότι περιβαλλοντικοί Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί συμμετέχουν στις τακτικές συνόδους των μερών των διεθνών καθεστώτων ως παρατηρητές στο παραγόμενο έργο τους.

Σύμφωνα με τον Young (1997) τα διεθνή καθεστάτα είναι κοινωνικοί θεσμοί που αποτελούνται από συμφωνημένες αρχές, νόρμες, κανόνες, διαδικασίες λήψης αποφάσεων και προγραμμάτων που διέπουν τις αλληλεπιδράσεις των φορέων σε συγκεκριμένους τομείς ζητημάτων.

Τα διεθνή καθεστάτα υποστηρίζουν και ενθαρρύνουν τις ΜΚΟ, κυρίως εθνικής εμβέλειας, προκειμένου να αναλάβουν αυτές την ενημέρωση του κοινού με την αρωγή των μέσων μαζικής ενημέρωσης και να παρακολουθούν την εφαρμογή της συμφωνίας από τις κυβερνήσεις (Τσοκανάς, 2007).

2.4.3. Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών

Η κοινωνία των πολιτών (civil society) δημιουργήθηκε από την αναγκαιότητα της κοινωνίας να διευρύνει το ρόλο της στην παγκοσμίως μεταβαλλόμενη πολιτική σκηνή με σκοπό να δοθεί μια λύση στην κρίση της έμμεσης, αντιπροσωπευτικής, κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Συνεπώς, δημιουργήθηκε για να αντιμετωπίσει πάγια και διαρκή προβλήματα, τα οποία δεν τύγγχαναν της κατάλληλης αντιμετώπισης από τους ήδη υπάρχοντες φορείς. Οι ίδιοι οι πολίτες ένιωσαν την ανάγκη να ενεργοποιηθούν και να κινηθούν οργανωμένα και αποτελεσματικά ενάντια σε κρατικές κυρίως δράσεις που έπλητταν και πλήττουν το δημόσιο συμφέρον, τις κοινωνικές και δημοκρατικές αρχές (Μπίμπα, 2009).

Η έννοια της κοινωνίας των πολιτών παραπέμπει στον ενδιάμεσο χώρο που αναπτύσσεται μεταξύ του κράτους και της αγοράς. Αναφέρεται στην «κοινωνική και πολιτική δύναμη των νοικοκυριών, των ενώσεων πολιτών και κοινωνικών κινημάτων». Αυτός είναι ο χώρος όπου ο δημόσιος λόγος των ομάδων ενδιαφέροντος νομιμοποιείται και αναπτύσσεται (Κατσίκης και Βαμβακούση, 2008).

Στις ευρωπαϊκές χώρες, η κοινωνία των πολιτών μπορεί να θεωρηθεί ως ο αυτοτελής χώρος, μεταξύ του δημοσίου τομέα (public sector) δηλαδή των επίσημων θεσμών μιας κοινωνίας και μεταξύ του ιδιωτικού τομέα (private sector). Ο χώρος αυτός στη βιβλιογραφία αναφέρεται ως τρίτος τομέας (third sector) (Μπέκου, 2008).

Οι Gemmill και Bamidele-Izu (2002) αναφέρουν ότι η κοινωνία των πολιτών μπορεί να διαδραματίσει πολύ σημαντικό ρόλο στην παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση με ποικίλους τρόπους όπως: α) στη συλλογή, διάδοση και ανάλυση των πληροφοριών β) στην παροχή δεδομένων και στην πολιτική διαδικασιών ανάπτυξης γ) στη εκτέλεση επιχειρησιακών λειτουργιών δ) στην αξιολόγηση των

περιβαλλοντικών συνθηκών και στην παρακολούθηση της τήρησης των συμφωνιών για το περιβάλλον και ε) στην υποστήριξη της περιβαλλοντικής δικαιοσύνης.

Σύμφωνα με τον Carothers (1999), η έννοια της κοινωνίας των πολιτών πάει πολλούς αιώνες πίσω στη δυτική σκέψη με τις ρίζες της να φτάνουν στην Αρχαία Ελλάδα. Η σύγχρονη ιδέα της κοινωνίας των πολιτών εμφανίστηκε τον 18ο αιώνα, με επιρροές από πολιτικούς θεωρητικούς όπως ο Thomas Paine και ο George Hegel.

Η δεκαετία του '90 επανέφερε ανανεωμένο το ενδιαφέρον για την κοινωνία των πολιτών, καθώς η τάση προς τη δημοκρατία άνοιξε χώρο για την κοινωνία των πολιτών και την ανάγκη για την κάλυψη των αυξανόμενων χασμάτων στις κοινωνικές υπηρεσίες που δημιουργούνται από τις διαρθρωτικές προσαρμογές και άλλες μεταρρυθμίσεις στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Όπως αναφέρουν οι Stoll-Kleemann and Welp (2006), η κοινωνία των πολιτών αποτελείται από αυτόνομες οργανώσεις οι οποίες αναπτύσσουν ένα πυκνό, ποικίλο και πλουραλιστικό δίκτυο. Καθώς αναπτύσσεται, η κοινωνία των πολιτών θα αποτελείται από μια σειρά από τοπικές ομάδες, εξειδικευμένους οργανισμούς και τις διασυνδέσεις μεταξύ τους για να ενισχύσουν τις διορθωτικές φωνές της κοινωνίας των πολιτών ως εταίρο στη διαχείριση και την αγορά.

Τα βασικά χαρακτηριστικά των επιτυχημένων κοινωνιών των πολιτών που προκύπτουν από τους ποικίλους ορισμούς περιλαμβάνουν τα εξής: α) διαχωρισμός από το κράτος και την αγορά β) σχηματίζονται από ανθρώπους που έχουν κοινές ανάγκες γ) η ανοχή, η ένταξη, η συνεργασία και η ισότητα συμπεριλαμβάνονται στα ενδιαφέροντα και τις αξίες των κοινωνιών των πολιτών και δ) η ανάπτυξη τους προέρχεται μέσα από μια θεμελιωδώς ενδογενή και αυτόνομη διαδικασία που δεν μπορεί εύκολα να ελεγχθεί από το εξωτερικό περιβάλλον τους. Η κοινωνία των πολιτών έχει αναγνωριστεί ευρέως ως ο απαραίτητος τρίτος τομέας. Η δύναμή της μπορεί να έχει θετική επίδραση στο κράτος και την αγορά. Η κοινωνία των πολιτών αποτελεί έναν ολοένα και πιο σημαντικό παράγοντα για την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης όπως άλλωστε η διαφάνεια, η αποτελεσματικότητα, η υπευθυνότητα και η λογοδοσία.

Η κοινωνία των πολιτών μπορεί να προωθήσει τη χρηστή διακυβέρνηση με πολλούς τρόπους: α) με την πολιτική ανάλυση, την υπεράσπιση συμφερόντων και την ευαισθητοποίηση β) με τη ρύθμιση και παρακολούθηση της απόδοσης του κράτους καθώς και την παρακολούθηση της δράσης και της συμπεριφοράς των δημόσιων αξιωματούχων γ) με την οικοδόμηση του κοινωνικού κεφαλαίου και επιτρέποντας

στους πολίτες να προσδιορίσουν και να εκφράσουν τις αξίες και τις πεποιθήσεις τους, πολιτικούς κανόνες και δημοκρατικές πρακτικές δ) με την κινητοποίηση ιδιαίτερων εκλογικών ομάδων, ιδιαίτερα των ευάλωτων και των περιθωριοποιημένων στρωμάτων των μαζών ώστε να συμμετέχουν περισσότερο στην πολιτική και στα δημόσια πράγματα και ε) με την ανάπτυξη έργου για τη βελτίωση της ευημερίας της δικής τους και των άλλων κοινοτήτων.

Παρόλα αυτά, η περιβαλλοντική πολιτική βασίζεται ακόμα στο ρυθμιστικό ρόλο της κεντρικής διοίκησης στον ελληνικό χώρο και δεν προσανατολίζεται ακόμα έντονα σε συμμετοχικές μορφές διοίκησης για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών προβλημάτων (Σερπάνου, 2007).

2.5. ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Η Αράπη (2010) αναφέρει ότι η διαχείριση περιβαλλοντικών θεμάτων καθώς και η ύπαρξη μιας διεθνούς περιβαλλοντικής διακυβέρνησης αποτελούν ζητήματα που χρήζουν διακρατικής συνεργασίας και απαγκίστρωσης από εθνικές διαφορές και κομματικές συγκρούσεις.

Οι συνέπειες της υποβάθμισης του περιβάλλοντος συχνά είναι διασυνοριακές και ως εκ τούτου πρέπει να υπάρξει ουσιαστική κινητοποίηση σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Ωστόσο, στην πράξη αποδεικνύεται ότι τα πράγματα είναι πιο περίπλοκα.

Οι προτεραιότητες που τίθενται και οι ανάγκες που πρέπει να ικανοποιηθούν είναι σχετικές. Οι χώρες του Τρίτου Κόσμου και οι αναπτυσσόμενες χώρες θέτουν ως προτεραιότητά τους τη ικανοποίηση βασικών και ζωτικών αναγκών, όπως είναι η πρόσβαση σε νερό, σε τροφή, η αντιμετώπιση του υποσιτισμού, η αντιμετώπιση των ασθενειών και των επιδημιών.

Ο μισός σχεδόν πληθυσμός του πλανήτη απειλείται από τη φτώχεια. Περίπου 2,1 δις. άνθρωποι ζουν με λιγότερα από 2 δολάρια ανά ημέρα και 880 εκ. από αυτούς βρίσκονται σε κατάσταση «ακραίας φτώχειας» δηλαδή κάτω από 1 δολάριο ανά ημέρα. Και όμως σύμφωνα με την έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας πριν 25 χρόνια, οι άνθρωποι αυτοί ζουν σε περιοχές οι οποίες προσελκύουν μόνο το 4% της συνολικής δημόσιας βοήθειας (Αναστασιάδης, 2007).

Συνεπώς, για να τεθεί σε ισχύ η ιδέα μιας διεθνούς περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, θα πρέπει τα κράτη να έχουν ήδη καλύψει τις ανάγκες επιβίωσης των πολιτών τους.

Αφετηρία της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης θα πρέπει να είναι το εθνικό επίπεδο με προσαρμογή στις εκάστοτε εθνικές ανάγκες και πολιτικές. Επόμενο στάδιο αποτελεί η συνεργασία μεταξύ των εθνών-κρατών προκειμένου να καθοριστούν οι κοινοί στόχοι και να θεσπιστούν οι διεθνείς κανόνες προαγωγής της προστασίας του περιβάλλοντος.

Οι στόχοι μιας διεθνούς περιβαλλοντικής πολιτικής προϋποθέτουν τη στήριξη και εξέλιξη του υπάρχοντος σχετικού νομικού πλαισίου.

Η αδυναμία των διεθνών κυβερνητικών πρακτικών οφείλονται στην ποικιλομορφία των κρατών και των περιοχών που συμμετέχουν, αλλά και στη διαφορά πλούτου μεταξύ Βορρά και Νότου, που καταλήγει να διαχωρίζει τις περιβαλλοντικές προτεραιότητες σε πρωτεύουσες και δευτερεύουσες.

Παρόλα αυτά, τα τελευταία σαράντα χρόνια υπάρχει μια σαφής παγκόσμια πρόοδος όσον αφορά στην ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και στη βελτίωση των μέτρων που λαμβάνονται από τις εθνικές κυβερνήσεις.

Στην υλοποίηση του οράματος της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης συνέβαλαν και συμβάλλουν αναμφισβήτητα οι διάφορες διεθνείς συμφωνίες και διασκέψεις. Καθοριστικό ρόλο έχουν οι συνδιασκέψεις του ΟΗΕ για το περιβάλλον (Στοκχόλμη το 1972, Ρίο ντε Τζανέιρο 1992, Γιοχάνεσμπουργκ 2006, Κοπεγχάγη 2009, Κανκούν 2010 και Ντέρμπαν 2011) και το Πρωτόκολλο του Κιότο (1997). Ωστόσο αξιόλογες προσπάθειες για την θεμελίωση των βάσεων για μια παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση έχουν καταβάλει διακρατικοί οργανισμοί, διεθνή περιβαλλοντικά καθεστώτα αλλά και μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), όπως ο ΠΟΕ (Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου), η Παγκόσμια Τράπεζα, ο ΟΗΕ με στοχευμένα προγράμματα όπως το UNEP (United Nations Environmental Programme), το UNDP (United Nations Development Programme) και το Ευρωπαϊκό Γραφείο Περιβάλλοντος ΕΕΒ (European Environmental Bureau). Επίσης καθοριστικός για την επίτευξη εύρυθμης παγκόσμιας διακυβέρνησης είναι και ο ρόλος των παγκόσμιων καθεστώτων (international regimes).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΟΙ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΝΟΤΙΑΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

3.1. ΚΟΙΝΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΕΛΛΑΔΑΣ, ΙΣΠΑΝΙΑΣ, ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ

Σύμφωνα με τον Σωτηρόπουλο (2007), η βιβλιογραφία για τη Νότια Ευρώπη, τροφοδοτούμενη από τη σχεδόν ταυτόχρονη μετάβαση στη δημοκρατία- στα μέσα της δεκαετίας του 1970- της Ελλάδας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, έχει καταδείξει ότι είναι μεθοδολογικά νόμιμο να αποτελεί μια περιοχή μελέτης (area study). Την άποψη αυτή υποστηρίζουν διάφοροι συγγραφείς που εργάζονται σε διαφορετικούς επιστημονικούς τομείς, όπως στην ιστορία (Μαλεφάκης, Sapelli), στη μελέτη των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (Παπαθανασόπουλος), στην κοινωνιολογία (Giner 185) και στα οικονομικά (Τσουκάλης, Gibson).

Η Νότια Ευρώπη προσφέρει έναν ενδιαφέροντα τομέα μελέτης, όχι επειδή η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία ταυτίζονται, αλλά επειδή μοιράζονται αρκετές ιστορικές ομοιότητες έτσι ώστε η αντίθεση μεταξύ αυτών και των υπολοίπων δυτικοευρωπαϊκών περιπτώσεων να παρέχει πλούσια ερευνητικά αποτελέσματα.

Οι τρεις αυτές χώρες της Νότιας Ευρώπης έχουν ακολουθήσει λίγο ως πολύ παρόμοια ιστορική τροχιά σε ό,τι αφορά την κοινωνικοοικονομική και πολιτική ανάπτυξή τους σε αντίθεση με άλλα κράτη της Ευρώπης (δυτικοευρωπαϊκά και σκανδιναβικά) (Σωτηρόπουλος, 2007). Η μεθοδολογική νομιμοποίηση της κοινής μελέτης των τριών αυτών χωρών της Νότιας Ευρώπης ενισχύεται και από τις κοινές πολιτικές εξελίξεις στα τέλη του 20^{ου} αιώνα. Πρόκειται για τη ρήξη με το αυταρχικό παρελθόν στην Ελλάδα, την Ισπανία και την Πορτογαλία στα μέσα της δεκαετίας του 1970, η οποία ήταν καθοριστική για την έλευση του διοικητικού εκσυγχρονισμού και εκδημοκρατισμού των κρατών και των κοινωνιών της Νότιας Ευρώπης.

Το αυταρχικό παρελθόν άφησε τα ίχνη του, τα οποία αναγνωρίζονται στην έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών προς τον κρατικό μηχανισμό, στην περιορισμένη αυτονομία του τελευταίου από το πολιτικό σύστημα αλλά και στη σύγχρονη πολιτική κουλτούρα η οποία εκφράζεται με τη δυσπιστία των πολιτών προς οποιοδήποτε διάλογο ξεκινά με πρωτοβουλία της εκάστοτε κυβέρνησης, τη δυσπιστία της αντιπολίτευσης, την ιδεολογική πόλωση μεταξύ των διεκδικητών της κυβερνητικής εξουσία κ.α.

Η Ιταλία, αν και χώρα του ευρωπαϊκού νότου, ήταν και παραμένει αρκετά διαφορετική με αποτέλεσμα να μπορεί να τοποθετηθεί στο σταυροδρόμι μεταξύ

Δυτικής και Νότιας Ευρώπης. Αυτό οφείλεται στο ότι η μετάβασή της στη δημοκρατία πραγματοποιήθηκε στο τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, μαζί με άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες, ενώ για την Ελλάδα, την Ισπανία και την Πορτογαλία η μετάβαση αυτή συνέβη μερικές δεκαετίες αργότερα. Επίσης η Ιταλία παρακολούθησε τη μεταπολεμική οικονομική άνθηση των περισσότερων δυτικοευρωπαϊκών κρατών και αναπτύχθηκε νωρίτερα και γρηγορότερα από τις άλλες οικονομίες της Νότιας Ευρώπης. Το επίτευγμα αυτό την κατέταξε μεταξύ των πλέον αναπτυγμένων οικονομιών του κόσμου κατά τις δεκαετίες του 1980 και του 1990, ενώ η Ελλάδα και η Πορτογαλία – και λιγότερο η Ισπανία- υστερούσαν έναντι των υπολοίπων οικονομιών της Ε.Ε. (Σωτηρόπουλος, 2007).

Η διαφορετικότητα της Ιταλίας έγκειται επίσης στο ότι ήταν ένα από τα ιδρυτικά μέλη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (μετέπειτα Ευρωπαϊκής Ένωσης) στις αρχές της δεκαετίας του 1950, ενώ η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία έγιναν δεκτές στη δεκαετία του 1980. Ως εκ τούτου η Ιταλία συμμετείχε στη διαμόρφωση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, ενώ οι άλλες χώρες εντάχθηκαν στην ΕΕ όταν αυτή είχε ήδη αναπτύξει δραστηριότητα στον τομέα αυτό (Pridham, 1994).

Όταν η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία έγιναν μέλη της ΕΕ, αντιμετώπισαν δύο σημαντικές προκλήσεις: την εδραίωση της δημοκρατίας και του κοινωνικοοικονομικού εκσυγχρονισμού. Σε διαφορετικό βαθμό, στις χώρες αυτές έπρεπε να ξεπεραστούν πολιτικά και κοινωνικοοικονομικά προβλήματα, κληρονομιά των αυταρχικών καθεστώτων (Diamandouros et al., 1995).

Η ένταξή τους στην ΕΕ τους πρόσφερε τόσο συμβολικά όσο και ουσιαστικά οφέλη και έτσι ομαλοποιήθηκε η μετάβασή τους στη δημοκρατία. Πιο αναλυτικά, η ένταξη των τριών αυτών χωρών του νότου στην ΕΕ τροφοδότησε την προσπάθειά τους για εδραίωση δημοκρατικών θεσμών, για επίτευξη οικονομικής προόδου, για έξοδο από τον απομονωτισμό καθώς και για επανάκτηση της διεθνούς αναγνώρισης μετά την κατάρρευση των αυταρχικών καθεστώτων στα μέσα της δεκαετίας του 1970. Ωστόσο, με την ένταξή τους στην ΕΕ αμφισβητήθηκαν διοικητικές παραδόσεις και πολιτικές κυρίως σε κανονιστικές ρυθμίσεις στις οποίες τα εγχώρια θεσμικά όργανα δεν είχαν τις αναγκαίες ικανότητες προκειμένου να συμμορφωθούν με τα πρότυπα της ΕΕ.

Η περιβαλλοντική πολιτική είναι ένας από τους τομείς στους οποίους νότια κράτη μέλη είχαν σοβαρές δυσκολίες στο να προσαρμοστούν στις απαιτήσεις που συνδέονται με τους κοινοτικούς κανονισμούς. Συνεπώς, φάνηκε σύντομα ότι υπήρξε

έλλειμμα συμμόρφωσης και θεωρήθηκαν βραδυπορούντες της ΕΕ ως προς το περιβάλλον (Fernandez et al., 2010).

Αναμφίβολα αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην απουσία τους από την δεσπόζουσα ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική, η οποία είχε ως αποτέλεσμα να μην βιώσουν στον ίδιο βαθμό με τις άλλες χώρες της ΕΕ τις πολιτικές δεσμεύσεις της δεκαετίας του 1970 ως βάση για την περαιτέρω πολιτική ανάπτυξη. Για τις χώρες αυτές οι νέες πολιτικές για τη ρύπανση και για το περιβάλλον ήταν κυριολεκτικά νέες στη δεκαετία του 1980 (Weale et al., 2000).

Η ιδιαιτερότητα των νότιων κρατών μελών όσον αφορά στην αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων προκύπτει από το συνδυασμό των περιορισμένων δυνατοτήτων του κράτους και των πολιτικών προτεραιοτήτων που θέτει. Οι ελλειπείς κρατικές δυνατότητες οφείλονται στις χαμηλές θεσμικές επιδόσεις, τον διοικητικό κατακερματισμό, την έλλειψη τεχνικών γνώσεων, τις χαμηλές επενδυτικές δυνατότητες και προοπτικές, τα σχετικά χαμηλά επίπεδα συμμετοχής των πολιτών αλλά και την απροθυμία συνεργασίας της κρατικής διοίκησης με τους ιδιωτικούς φορείς.

Θα πρέπει επίσης να υπογραμμιστεί ότι η καθυστερημένη εκβιομηχάνιση των νότιων κρατών μελών αποτελεί ακόμα μία εξήγηση της ιδιαιτερότητας τους δεδομένου ότι εμπόδισε τις μετα-υλιστικές αξίες (post-materialist values) από την ανάπτυξη και την παροχή της απαραίτητης προϋπόθεσης για την ανάδυση ισχυρών περιβαλλοντικών κινημάτων (Fernandez et al., 2010).

Η προσαρμογή στους κοινοτικούς κανονισμούς με τη θέσπιση οριζόντιας και συνεργατικής προσέγγισης ήρθε σε σύγκρουση με τις προϋπάρχουσες πολιτικές οι οποίες έτειναν να βασίζονται κυρίως σε παρεμβατικά συστήματα.

Η εξήγηση της χαμηλής επίδοσης συμμόρφωσης (σύνδρομο της Μεσογείου), επικεντρώνεται σε έναν συνδυασμό των θεσμικών και πολιτιστικών παραγόντων, όπως η κληρονομιά ενός αυταρχικού καθεστώτος και άκαμπτες διοικητικές δομές, η αδυναμία του ακτιβισμού στην κοινωνία των πολιτών και η εκτεταμένη διαφθορά. Εναλλακτικές ερμηνείες υπογραμμίζουν την αναντιστοιχία μεταξύ των ιδιαίτερων περιβαλλοντικών συνθηκών εντός του Νότου και των πολιτικών που ακολουθούνται σε επίπεδο ΕΕ.

3.2. ΕΛΛΑΔΑ

Πρώτη προτεραιότητα των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων στην Ελλάδα, σύμφωνα με το Σωτηρόπουλο, (2007) υπήρξε η ενασχόληση με τα πιο πιεστικά προβλήματα της μετάβασης στη δημοκρατία. Αυτό είχε ως συνέπεια να αποτελεί η διοικητική μεταρρύθμιση και η διοικητική αποκέντρωση δευτερεύουσα προτεραιότητα. Επίσης έμφαση δόθηκε στην οικονομική ανάπτυξη, στη μερική ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής και στην προετοιμασία για ένταξη στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ, σήμερα ΕΕ).

Μόλις ένα χρόνο μετά τη δημιουργία του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), δηλαδή το 1986 υπογράφηκε ο νόμος πλαίσιο για το περιβάλλον (Ν. 1650/86). Μέχρι τότε τα θέματα της περιβαλλοντικής πολιτικής δεν καταλάμβαναν υψηλή θέση στην πολιτική ημερήσια διάταξη.

Ωστόσο η εφαρμογή της νομοθεσίας δεν στέφθηκε με επιτυχία λόγω του ότι δεν θεσπίστηκαν παράλληλα κάποιες αναγκαίες δευτεροβάθμιες δράσεις. Η δημόσια συζήτηση με θέμα τις περιβαλλοντικές ρυθμίσεις θεωρούνταν κατά κάποιο τρόπο ασυμβίβαστη με τις επιταγές για μείωση του χάσματος με τα άλλα κράτη της ΕΕ σε θέματα κοινωνικά και οικονομικά. Ως εκ τούτου δεν επένδυσαν ούτε κρατικοί ούτε μη κρατικοί βιομηχανικοί παράγοντες σε πράσινες τεχνολογίες. Επίσης ο οριζόντιος κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών κρατικών υπηρεσιών με περισσότερη δύναμη από το ΥΠΕΧΩΔΕ καθώς και η έλλειψη αποτελεσματικής επίλυσης των διυπουργικών συγκρούσεων είχαν ως αποτέλεσμα να αποδυναμωθεί η διοικητική ικανότητα της ελληνικής κυβέρνησης. Ο οριζόντιος κατακερματισμός έδωσε τη δυνατότητα στους οικονομικούς παράγοντες να επιλέγουν τους στρατηγικούς συνομιλητές τους και ως εκ τούτου να εμποδίζουν την θεσμική προεξοχή της περιβαλλοντικής πολιτικής. Η τυπολατρία και η κυριαρχία της πολιτικής «εντολών και μέσων ελέγχου» (command and control- CAC) λειτούργησαν ανασταλτικά στη δημιουργία συνεργασίας μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων.

Από τη δεκαετία του 1990, παρότι εμφανίστηκαν κάποιες πρωτοβουλίες αποκέντρωσης, όπως η σύσταση των εκλεγμένων νομαρχιακών συμβουλίων και η ενίσχυση των τοπικών αρχών, απέτυχαν όμως να απομακρυνθούν από το κεντρικό και ιεραρχικό μοντέλο της χάραξης πολιτικής. Η Ελλάδα υπό την πίεση να

απορροφήσει κονδύλια από τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, διαιρέθηκε σε 13 περιφέρειες με πολύ ισχνές περιφερειακές διοικήσεις, ωστόσο παρέμεινε συγκεντρωτική ως προς τη διοικητική της οργάνωση (Σωτηρόπουλος, 2007). Οι νέες περιβαλλοντικές αρμοδιότητες σε αυτά τα όργανα δεν συνοδεύτηκαν από τους απαραίτητους χρηματοδοτικούς πόρους και προσωπικό. Η αδυναμία των διοικητικών ικανοτήτων και οι πελατειακές σχέσεις υπονόμισαν σοβαρά τον ρόλο τους στην περιβαλλοντική διακυβέρνηση.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, η μορφολογία του περιβαλλοντικού κινήματος στην Ελλάδα, άρχισε να αλλάζει, με τη δημιουργία μεγάλων επαγγελματικών ΜΚΟ, όπως η Greenpeace και το WWF-Ελλάς, οι οποίες διαθέτουν πολύτιμο γνωστικό υπόβαθρο και υλικούς πόρους που χρησιμοποιούνται για να συμμετάσχουν στην πολιτική σύνθεση και την εφαρμογή. Οι πρωτοβουλίες της ΕΕ αυξάνουν όλο και περισσότερες τις ευκαιρίες στις ΜΚΟ αλλά και σε άλλους οργανισμούς όπως η Ελληνική Εταιρεία για την Προστασία του Περιβάλλοντος και η Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία, για ενίσχυση του ρόλου τους στη χάραξη περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας (Fernandez et al., 2010).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση λειτούργησε καταλυτικά στην αμφισβήτηση του προϋπάρχοντος εγχώριου ρυθμιστικού καθεστώτος. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και μετά, η ταχέως εξελισσόμενη κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική συμπλήρωσε το υφιστάμενο εγχώριο κανονιστικό κενό. Επίσης η ένταξη στην ΕΕ προσέφερε νέες ευκαιρίες για την αντιμετώπιση της αναποτελεσματικότητας της παραδοσιακής κρατικιστικής προσέγγισης της περιβαλλοντικής πολιτικής (Koutalakis, 2009).

Η ΕΕ, προκειμένου να ενισχύσει τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην περιβαλλοντική πολιτική, παρείχε διανεμητικά κίνητρα για τη συμμετοχή των μη κρατικών φορέων στην εφαρμογή περιβαλλοντικών πρωτοβουλιών με στόχο την ενίσχυση της δυνατότητας συμμετοχής τους στη διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικών.

Επίσης η ΕΕ πρόσφερε νέες ευκαιρίες στους συντελεστές της κοινωνίας των πολιτών προκειμένου να λειτουργήσουν ως εποπτικοί φορείς στην εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και μετά οι πολιτικές της ΕΕ σε συνδυασμό με την εσωτερική ενδυνάμωση των φορέων της κοινωνίας των πολιτών δημιούργησαν σημαντικές πιέσεις για την εισαγωγή νέων συνεργατικών σχημάτων στη χάραξη πολιτικής. Οι πιέσεις αυτές είναι ιδιαίτερα εμφανείς σε τομείς όπου η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει ρητά και άρα απαιτεί την άμεση συμμετοχή των μη κρατικών φορέων στη διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικής. Για παράδειγμα, οι προϋποθέσεις που περιέχονται στις οδηγίες για τους οικοτόπους, έχουν ξεπεράσει τα όρια της ιεραρχικής διακυβέρνησης.

Σύμφωνα με τον Andreou (2004), μέχρι την έκδοση της οδηγίας 1992/43/ΕΚ για τους οικοτόπους, η Ελλάδα δεν είχε ένα ολοκληρωμένο εθνικό σύστημα για την προστασία και διαχείριση της βιοποικιλότητας. Για το λόγο αυτό θα έπρεπε να συγκροτηθούν νέα θεσμικά όργανα στον πυρήνα του εγχώριου θεσμικού πλαισίου, με διττή αποστολή. Αφενός να εισάγουν νέα πρότυπα πολιτικής που να δημιουργούν νέους θεσμούς απαραίτητους για την οδηγία των οικοτόπων και αφετέρου να διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα στην εφαρμογή της οδηγίας.

Οι Fernandez et al. (2010), αναφέρουν ότι στην περίπτωση της εφαρμογής της οδηγίας 1992/43/ΕΚ για τους οικοτόπους, οι κρατικοί φορείς λόγω της έλλειψης εμπειρίας και ειδικών γνώσεων, άνοιξαν τη διαδικασία της πολιτικής για τις περιβαλλοντικές ΜΚΟ γεγονός που βοήθησε στη σύνταξη των εθνικών καταλόγων των περιοχών με τη βιοποικιλότητα που διαθέτουν και στη διαμόρφωση των αρχικών χαρτών των προστατευόμενων περιοχών (η οδηγία προέβλεπε την υποχρεωτική κατάθεση εθνικού καταλόγου οικοτόπων). Ωστόσο, σε μεταγενέστερο στάδιο, δεν υπήρξε συναίνεση του κρατικών φορέων (ΥΠΕΧΩΔΕ) για την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών ΜΚΟ και των τοπικών αρχών στα τοπικά διοικητικά συμβούλια. Αυτό είχε ως συνέπεια αφενός το πάγωμα των διαπραγματεύσεων και αφετέρου τη σημαντική καθυστέρηση στην εφαρμογή της οδηγίας. Μετά από διαμαρτυρίες, δημόσιες εκκλήσεις και καταγγελίες προς την ΕΕ, οι περιβαλλοντικοί οργανισμοί κέρδισαν την πρόσβαση στα τοπικά διοικητικά συμβούλια. Ως αποτέλεσμα, τα τοπικά διοικητικά συμβούλια ιδρύθηκαν με σημαντική καθυστέρηση και, ακόμη και σήμερα, μόνο λίγα από αυτά είναι πλήρως λειτουργικά. Σ' αυτά συμμετέχουν εκπρόσωποι της κεντρικής κυβέρνησης, των τοπικών κοινοτήτων, των κοινωνικών εταίρων καθώς επίσης και της επιστημονικής κοινότητας και είναι υπεύθυνα για την κατάρτιση σχεδίων για τις προστατευόμενες περιοχές και για την παρακολούθηση της εφαρμογής τους. Ενώ αυτή η αντιπροσωπεία σηματοδοτεί την απομάκρυνση από την

νομικίστικη παράδοση που παραδοσιακά επιδιώκουν οι ελληνικές κυβερνήσεις, εξακολουθεί να παρουσιάζει μια αδύναμη μορφή της συνεταιριστικής διακυβέρνησης, αφού οι τοπικοί φορείς είναι όργανα με συμβουλευτικές κυρίως αρμοδιότητες και με περιορισμένες επιχειρησιακές και διαχειριστικές δυνατότητες.

Παρόμοια προβλήματα προέκυψαν κατά την εφαρμογή της οδηγίας πλαίσιο 2000/60/EK για τα νερά (Water Framework Directive- WFD). Το ΥΠΕΧΩΔΕ προκειμένου να αντισταθμίσει τις αδύναμες γνωστικές ικανότητές του σε θέματα διαμόρφωσης εθνικών και περιφερειακών σχεδίων διαχείρισης των υδάτων, προσπάθησε συστηματικά να δεσμεύσει την επιστημονική κοινότητα και τις περιβαλλοντικές οργανώσεις, καθότι η οδηγία προέβλεπε τη δημιουργία πολλών γνωμοδοτικών συμβουλίων για το νερό σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο με την ένταξη όλων των ενδιαφερόμενων μερών στη διαχείριση των υδάτων. Όμως τα συμβουλευτικά όργανα δεν ήταν επαρκή για να εκπληρωθούν αυτές οι υποχρεώσεις. Οι περιορισμένες διοικητικές ικανότητες στον τομέα της τεχνογνωσίας και της πρόσβασης σε ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία που σχετίζονται με τη διαχείριση των υδάτων μείωσαν την ικανότητα του ΥΠΕΧΩΔΕ να επωφεληθεί από τα συμβουλευτικά φόρουμ. Ως αποτέλεσμα, η ελληνική κυβέρνηση φάνηκε αδύναμη να μεταφέρει εγκαίρως την οδηγία στο εθνικό της δίκαιο (Fernandez et al., 2010).

Παρόμοια προβλήματα των αδύναμων μορφών θεσμοποίησης της συνεταιριστικής διακυβέρνησης ταλανίζουν και τη σχέση μεταξύ κρατικών φορέων και βιομηχανίας. Η έγκριση της οδηγίας του 2007 για την Ολοκληρωμένη Πρόληψη και Έλεγχο της Ρύπανσης (Integrated Pollution Prevention and Control- IPPC) έχει λειτουργήσει καταλυτικά για την καθιέρωση άμεσων θεσμοθετημένων επαφών μεταξύ ΥΠΕΧΩΔΕ και της επιχειρηματικής κοινότητας, που παραδοσιακά συνδέεται με το Υπουργείο Ανάπτυξης.

Δεδομένης της έλλειψης στοιχείων για τις εκπομπές ρύπων των βιομηχανικών εγκαταστάσεων που καλύπτονται από την οδηγία, η μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο έγινε με καθυστέρηση το 2002 αντί το 1992 που ήταν η αρχική προθεσμία. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου οι εταιρείες, λόγω έλλειψης εμπιστοσύνης, ήταν απρόθυμες να συνεργαστούν διαθέτοντας στοιχεία για τις τιμές εκπομπών ρύπων. Τα κίνητρα που παρείχε το ΥΠΕΧΩΔΕ με τη μορφή της άμεσης στήριξης των επενδύσεων, μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, για την υιοθέτηση της βέλτιστης διαθέσιμης τεχνολογίας, δεν κατόρθωσαν να υποκινήσουν το ενδιαφέρον των

επιχειρηματικών φορέων και να διευκολύνουν την αμοιβαία ανταλλαγή πληροφοριών και τη δημιουργία εμπιστοσύνης μεταξύ Κράτους και επιχειρήσεων.

Οι περιβαλλοντικές ομάδες αντιμετώπισαν με σκεπτικισμό την άμεση συμμετοχή των επιχειρήσεων στον καθορισμό της βέλτιστης διαθέσιμης τεχνολογίας με βάση τις τιμές εκπομπών ρύπων η οποία μπορεί να θεωρηθεί θεσμοθέτηση της προνομιακής πρόσβασης των ισχυρών βιομηχανικών ομίλων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Αυτό αντανακλά και την ευρύτερη καχυποψία της κοινής γνώμης ότι οι νέες μορφές διακυβέρνησης αποτελούν απλά ένα εκλεπτυσμένο τρόπο για να παρακάμπτουν οι επιχειρηματικοί φορείς τη συμμόρφωσή τους με τις νομικές υποχρεώσεις τους.

Η Δούση (2009), επισημαίνει ότι η κοινωνική αντίληψη για τις περιβαλλοντικές αξίες στην Ελλάδα παρουσιάζει ελλείψεις, ο σεβασμός του δημόσιου χώρου είναι εξαιρετικά περιορισμένος και η κοινωνία των πολιτών εμφανίζεται υποτονική. Η δράση της πλειονότητας των περιβαλλοντικών οργανώσεων περιορίζεται από την έλλειψη πόρων, μεγάλου αριθμού μελών και κατάρτισης. Βεβαίως τα εθνικά τμήματα διεθνών περιβαλλοντικών μη κυβερνητικών οργανώσεων που δρουν στην Ελλάδα (όπως η WWF και η Greenpeace) αλλά και ορισμένες οργανώσεις με πανελλαδική εμβέλεια αποκτούν όλο και μεγαλύτερη επιρροή. Οι τοπικές ομάδες όμως εξακολουθούν να παραμένουν ασθενείς.

Η μέχρι πρότινος συγκατοίκηση στο ίδιο Υπουργείο (πρώην ΥΠΕΧΩΔΕ) δύο εκ φύσεως αντίθετα και δυστυχώς αντικρουόμενα αντικείμενα, τα δημόσια έργα και η προστασία του περιβάλλοντος σε συνδυασμό με την έλλειψη ενός συνεκτικού εθνικού συστήματος περιβαλλοντικής διακυβέρνησης καθιστά ολοένα και πιο εμφανή την αδυναμία για την εφαρμογή εθνικής περιβαλλοντικής συνεργατικής πολιτικής. Καθώς τα περιβαλλοντικά προβλήματα συσσωρεύονται και διεθνοποιούνται, η δημόσια διοίκηση εμφανίζεται ανεπαρκής στην αντιμετώπιση σοβαρών περιβαλλοντικών κρίσεων. Η απουσία ενός ολοκληρωμένου, αποτελεσματικού και διαφανούς συστήματος περιβαλλοντικής διοίκησης αποτελούσε τον βασικότερο ανασταλτικό παράγοντα για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη της χώρας, αφού σημαντικές επενδύσεις προσέκρουαν, μεταξύ άλλων, σε μια ακατανόητη γραφειοκρατία και πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και στην αδυναμία συνεννόησης μεταξύ διαφόρων υπουργείων και υπηρεσιών.

Στην έκθεση-πρόταση του WWF Ελλάς με τίτλο «Πολιτεία για το Περιβάλλον: πρόταση για εθνικό σύστημα διακυβέρνησης» το προτεινόμενο σύστημα επιδιώκει να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες και τα δομικά και λειτουργικά προβλήματα των ισχυουσών δομών και διαδικασιών διαμόρφωσης και εφαρμογής περιβαλλοντικών πολιτικών.

Η πρόταση του WWF Ελλάς συνοψίζεται στις εξής παρεμβάσεις:

A) Αναβάθμιση της Επιτροπής Περιβάλλοντος της Βουλής, ώστε να συμμετέχει στη διαδικασία επεξεργασίας νομοσχεδίων περιβαλλοντικού περιεχομένου και να αποτελέσει περιβαλλοντικό δίαυλο επικοινωνίας μεταξύ της Βουλής και της κοινωνίας.

B) Αυτόνομο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας, που θα αποτελέσει τον κεντρικό φορέα χάραξης της περιβαλλοντικής πολιτικής και παρακολούθησης της κατάστασης του περιβάλλοντος.

Γ) Αντιπρόεδρο Αειφόρου Ανάπτυξης, με αρμοδιότητα τον συντονισμό των τομέων της κυβερνητικής δράσης που αφορούν την αειφόρο ανάπτυξη. Προτείνεται επίσης, η σύσταση από τον Πρωθυπουργό διυπουργικών επιτροπών για το περιβάλλον.

Δ) Αναβάθμιση των μηχανισμών περιβαλλοντικού ελέγχου, με προτεραιότητα στην ίδρυση Αρχής Περιβαλλοντικών Επιθεωρήσεων, τη βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των ελεγκτικών σωμάτων και τη διεύρυνση των μέσων άσκησης ελέγχου.

Σύμφωνα με την Δούση (2009), με την ίδρυση του αυτοτελούς Υπουργείου Περιβάλλοντος το 2009, υλοποιήθηκε ένα αίτημα που είχε διατυπωθεί εδώ και πολλά χρόνια, καθώς το προηγούμενο σχήμα υστερούσε τουλάχιστον σε δύο σημεία. Το πρώτο αφορά στην ασύμβατη συνύπαρξη της περιβαλλοντικής προστασίας με τα δημόσια έργα με συνέπεια την αναγωγή των περιβαλλοντικών ζητημάτων σε αναπτυξιακές ανησυχίες, δεδομένου ότι οι εθνικές προτεραιότητες έκλιναν και ως ένα βαθμό εξακολουθούν να κλίνουν, προς τα δημόσια έργα υποδομής. Το δεύτερο σημείο στο οποίο υστερούσε το ΥΠΕΧΩΔΕ ήταν η έλλειψη σαφών και οριοθετημένων αρμοδιοτήτων. Η διασπορά αρμοδιοτήτων και η απουσία συντονιστικών δομών δυσχέραινε το έργο του. Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η ανάθεση στο νεοσύστατο Υπουργείο δύο ακόμη αποστολών: της ενέργειας και της κλιματικής αλλαγής.

Η πορεία του περιβαλλοντικού κινήματος στην Ελλάδα συντέλεσε στην αφύπνιση της κοινής γνώμης, όσον αφορά σε περιβαλλοντικά ζητήματα, ενώ τα παραδοσιακά κόμματα έχουν συμπεριλάβει, έστω και θεωρητικά, στα προγράμματά τους την

οικολογική συνιστώσα. Παρά το γεγονός ότι το ελληνικό περιβαλλοντικό κίνημα παρέμεινε άμορφο και ισχνό και δεν απέκτησε ισχυρή κοινωνική βάση, κατάφερε ωστόσο να αναδείξει με επιτυχία τα οικολογικά ζητήματα, να κερδίσει (αναπάντεχα) μάχες (η περίπτωση της αναθεώρησης του άρθρου 24 του Συντάγματος) και να καθιερωθεί ως συλλογικός διανοούμενος συνεισφέροντας στο δημόσιο διάλογο, μέσω της ανάδειξης της οικολογικής συνιστώσας της ανάπτυξης (Χατζηπαρασκευαΐδης, 2008).

Η συμμετοχή στις μέρες μας έχει καθιερωθεί σαν μια αναπόσπαστη διαδικασία για την επίτευξη της αειφορικής ανάπτυξης, όπως επίσης και μια καλή μέθοδος περιβαλλοντικής διοίκησης/διακυβέρνησης. Οι συμμετοχικές διαδικασίες στη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον, συμπεριλαμβάνονται ολοένα και περισσότερο στις πολιτικές και την νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρόλα αυτά, στην Ελλάδα υπάρχει λίγη γνώση σχετικά με την κατάσταση, τις μεθόδους και την αποτελεσματικότητα των συμμετοχικών διαδικασιών που διεξάγονται με σκοπό την διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών.

Όμως το πιο σημαντικό εμπόδιο είναι η έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς, η οποία έχει μορφοποιήσει τις σχέσεις μεταξύ των δρώντων της πολιτείας και της κοινωνίας όσον αφορά στη διαχείριση των πόρων και το μοίρασμα του κόστους προσαρμογής. Ο κατακερματισμός των θεσμών συνδυασμένος με την παράδοση της χαμηλής εφαρμογής των νόμων και των κανονισμών δημιούργησαν σκεπτικισμό και έλλειψη εμπιστοσύνης ανάμεσα στον σημαντικό παράγοντα της κοινωνίας και την πολιτεία, πάντα σε σχέση με τα πιθανά οφέλη της συνεργατικής διακυβέρνησης.

Σύμφωνα με την Spanou (2004), η ελληνική δημόσια διοίκηση, που χαρακτηρίζεται από την αδυναμία της και την εξάρτησή της από την πολιτική, δεν ανέπτυξε τις ευρωπαϊκές ικανότητές της κατά τη διαμορφωτική περίοδο της δεκαετίας του 1980. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 όφειλε να καλύψει με καθυστέρηση δέκα ετών, τη διαφορά προσαρμογής της στις κοινοτικές απαιτήσεις. Από πολλές απόψεις, οι απαιτήσεις αυτές λειτούργησαν ως νομιμοποιητικό επιχείρημα για τις αλλαγές και καινοτομίες που θα έπρεπε να έχει ήδη εισάγει. Υπό την έννοια αυτή, η Ελλάδα μπορεί να θεωρηθεί ότι παρουσιάζει ταχεία πολιτική αλλά βραδεία διοικητική προσαρμογή.

Παρά τα σημαντικά κίνητρα και τις οδηγίες της ΕΕ, το θεσμικό πλαίσιο στην Ελλάδα δεν είναι αρκετά ισχυρό ώστε να ενθαρρύνει τις συμφωνίες συνεργασίας σε τακτική βάση. Παρά την αναμφισβήτητη ανάπτυξη τεχνογνωσίας από την ΕΕ σε θέματα δημόσιας

διοίκησης από τη δεκαετία του 1980, ο ρυθμός ανάπτυξης δεν είναι καθόλου ικανοποιητικός. Μολονότι ο συντονισμός στην εκτέλεση είναι πλέον σε πολύ καλύτερη θέση, η ανεπαρκής πολιτική ικανότητα στους περισσότερους τομείς της διοίκησης είναι ο λόγος για την έλλειψη θεσμικής υποστήριξης (Spanou, 2004).

Αφενός η ικανότητα συντονισμού των κρατικών φορέων στη συγκέντρωση των διεσπαρμένων πόρων όσον αφορά στην εμπειρία και στην τεχνογνωσία δεν είναι ισχυρή, αφετέρου οι ισχνές δυνατότητες της κοινωνίας να αντισταθμίσει την έλλειψη του κράτους σε πόρους και σε γνώση έχουν αποδυναμώσει την πίεση της ΕΕ για αλλαγή.

3.2.1. Στοιχεία του ΟΟΣΑ² για την εφαρμογή περιβαλλοντικών πολιτικών στην Ελλάδα (2000-2009)³

Η ελληνική περιβαλλοντική πολιτική βασίζεται σε μεγάλο βαθμό σε περιβαλλοντικούς κανονισμούς και σε οδηγίες της ΕΕ. Κατά τη περίοδο 2000-2009, η Ελλάδα πέρασε σημαντική νομοθεσία για το περιβάλλον και μετέφερε πρόσφατες οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εθνικό της δίκαιο.

Στις θετικές εξελίξεις κατά τη δεκαετία αυτή συμπεριλαμβάνονται η θεσμοθέτηση του διαμεσολαβητή (του Συνήγορου του Πολίτη), η καθιέρωση της Ελληνικής Επιθεώρησης Εργασίας καθώς και τα θετικά αποτελέσματα της εποπτείας και της επιβολής που αφορούν στη θαλάσσια ρύπανση.

Η Ελλάδα επίσης έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο στην κατασκευή υποδομών επεξεργασίας αστικών λυμάτων (με μεγάλες μεταφορές πόρων από τα ταμεία της ΕΕ). Όλα τα μεγάλα έργα υποδομής επεξεργασίας αστικών λυμάτων αναμένεται να ολοκληρωθούν μέχρι το 2013.

Σημαντική πρόοδος επιτεύχθηκε στην τιμολόγηση του νερού, με ποσοστό αποκατάστασης που φθάνει το 95% σε μεγάλες πόλεις όπως η Αθήνα. Η θετική αυτή εξέλιξη οφείλεται κατά κύριο λόγο στην οδηγία της ΕΕ για τα ύδατα, η οποία απαιτεί από το 2010, την εφαρμογή πολιτικών τιμολόγησης του ύδατος για την αποκατάσταση του κόστους ύδρευσης.

² Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Organisation for Economic Cooperation and Development) έχει ιδρυθεί με σκοπό να προωθήσει την ευημερία με τη δημιουργία ενός δικτύου συμβατών πολιτικών και πρακτικών των Κρατών Μελών του.

³ Στο πλαίσιο του Προγράμματος Αξιολόγησης Περιβαλλοντικών Επιδόσεων του ΟΟΣΑ-OECD Environmental Performance Reviews: Greece 2009

Η Ελλάδα έκανε σημαντικά βήματα στο κλείσιμο πολλών παράνομων χωματερών μέχρι το τέλος του 2008. Ωστόσο πρέπει να συνεχίσει τις προσπάθειές της να κλείσει και τις υπόλοιπες παράνομες χωματερές. Σε πολλά μέρη της χώρας, οι τοπικές αρχές αντιμετωπίζουν δυσκολίες στο άνοιγμα των νόμιμων Χώρων Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων (ΧΥΤΑ) λόγω της αντίθεσης των τοπικών κοινωνιών. Συνολικά, πρέπει να ενισχυθεί η καλύτερη κατανόηση και εφαρμογή των αρχών «ο ρυπαίνων πληρώνει» και «ο χρήστης πληρώνει», αλλά και να προωθηθεί περαιτέρω η περιβαλλοντική ευαισθητοποίηση.

Η διαχείριση αποβλήτων και η ανακύκλωση βελτιώθηκαν κατά την περίοδο 2000-2009. Η έλλειψη επιβολής παραμένει η αχίλλειος πτέρνα στην εφαρμογή των περιβαλλοντικών και χωροταξικών πολιτικών, αποδυναμώνοντας έτσι την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων για την έκδοση αδειών.

Παρά τη σύσταση της Ελληνικής Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και την καλή της έναρξη, απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες προκειμένου να εκπληρώσει την αποστολή της.

Η χρήση και τα μέσα της οικονομικής ανάλυσης θα πρέπει να διευρυνθούν. Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα σταδιακά έχει σημειώσει πρόοδο στην καταπολέμηση της ρύπανσης και τον έλεγχο, οι δαπάνες για περιβαλλοντικά θέματα αντιστοιχούν σε λιγότερο από το 1% του ΑΕΠ. Πρόκειται για μια περιορισμένη προσπάθεια σε σχέση με τις χώρες του ΟΟΣΑ που βρίσκονται σε παρόμοια φάση ανάπτυξης, παρά την σημαντική υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο δρόμος προς την περιβαλλοντική σύγκλιση με την ΕΕ παραμένει πρόκληση για ορισμένα θέματα (π.χ. καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από σταθερές και κινητές πηγές, υποδομές και διαχείριση αποβλήτων). Η Ελλάδα θα πρέπει να αυξήσει σημαντικά τις περιβαλλοντικές οικονομικές προσπάθειές της κοιτάζοντας πέρα από το 2013 (οπότε ενδεχομένως να υπάρξουν μειώσεις της οικονομικής στήριξης της ΕΕ), και εφαρμόζοντας πλήρως τις αρχές «ο ρυπαίνων πληρώνει» και «ο χρήστης πληρώνει», έτσι ώστε να μειωθεί η δημόσια στήριξη από τις εθνικές και κοινοτικές πηγές.

Τέλος πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω η περιβαλλοντική διοίκηση, η οποία αποτελεί σημαντικό τμήμα του Υπουργείου Περιβάλλοντος.

3.2.2. Στοιχεία του ΟΟΣΑ για τη βιοποικιλότητα και τη φύση στην Ελλάδα (2000-2009)⁴

Η Ελλάδα διαθέτει μια εξαιρετικά πλούσια βιοποικιλότητα η οποία οφείλεται στο μεγάλο εύρος κλιματικών και γεωμορφολογικών συνθηκών. Ένα σχεδόν ανέγγιχτο φυσικό περιβάλλον χαρακτηρίζει εκτεταμένες περιοχές της χώρας. Τα δάση καλύπτουν περίπου το 25% της χώρας.

Με το πολιτικό έγγραφο του 2002 που αφορά στην Εθνική Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη, η Ελλάδα αναλαμβάνει ρητώς τη δέσμευση απέναντι στη διεθνή και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα να μειώσει το ρυθμό απώλειας της βιοποικιλότητας.

Κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας (2000-2009), μια σειρά από νέες περιοχές έχουν χαρακτηριστεί προστατευόμενες, συμπεριλαμβανομένων των δέκα εθνικών δρυμών, ο κατάλογος που περιλαμβάνει τις Προστατευόμενες Περιοχές Κοινοτικής Σημασίας διευρύνθηκε, ενώ το 21% της επιφάνειας του εδάφους και το 5,5% των χωρικών υδάτων ενσωματώθηκαν στο δίκτυο NATURA 2000⁵. Η Ελλάδα βελτίωσε και επικαιροποίησε το νομοθετικό πλαίσιο για τη διατήρηση της φύσης, μεταβαίνοντας από μια αυστηρή προσέγγιση της προστασίας, που κατά κύριο λόγο προσανατολιζόταν στην προστασία των δασών, σε μια πιο ολοκληρωμένη και συμμετοχική διαχείριση.

Αρμοδιότητες διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών συνολικής έκτασης περίπου 1,7 εκατομμυρίων εκταρίων, δόθηκαν σε 27 ανεξάρτητους Φορείς Διαχείρισης.

Η πληροφόρηση για την κατάσταση των ειδών και των ενδιαιτημάτων συνεχώς βελτιώνεται (για παράδειγμα μέσω του Clearing House Mechanism που βρίσκεται στην ιστοσελίδα της Σύμβασης για τη Βιολογική Ποικιλότητα -Convention on Biological Diversity).

Τα προγράμματα προστασίας σε συνδυασμό με τις περιβαλλοντικές ΜΚΟ και τα ερευνητικά ιδρύματα έχουν συμβάλει στην σημαντική αύξηση (αποθέματος) του πληθυσμού των απειλούμενων ειδών όπως της θαλάσσιας χελώνας και της μεσογειακής φώκιας και της καφέ αρκούδας.

⁴ Στο πλαίσιο του Προγράμματος Αξιολόγησης Περιβαλλοντικών Επιδόσεων του ΟΟΣΑ-OECD Environmental Performance Reviews: Greece 2009

⁵ Το Δίκτυο Natura 2000 αποτελεί ένα Ευρωπαϊκό Οικολογικό Δίκτυο περιοχών, οι οποίες περιλαμβάνουν φυσικούς τύπους οικοτόπων και οικοτόπους ειδών που είναι σημαντικοί σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Αυστηρότερα μέτρα τέθηκαν σε εφαρμογή για τον έλεγχο του διεθνούς εμπορίου των ειδών.

Η βιολογική γεωργία έχει αναπτυχθεί ραγδαία στην τελευταία δεκαετία. Επίσης στην Ελλάδα δεν υπάρχει καμία καλλιέργεια Γενετικά Τροποποιημένων Οργανισμών.

Η νέα δασική νομοθεσία υιοθετεί τις αρχές της διατήρησης της βιοποικιλότητας και των πολλαπλών χρήσεων των δασικών εκτάσεων. Έχουν ληφθεί περαιτέρω μέτρα για την προώθηση του φιλικού προς το περιβάλλον τουρισμού ενώ το Ειδικό Πρόγραμμα Πλαίσιο για τον Τουρισμό θέτει περιορισμούς στην κατασκευή τουριστικών εγκαταστάσεων. Η Ελλάδα συμμετέχει ενεργά σε διεθνείς δραστηριότητες που αφορούν στη διατήρηση της βιοποικιλότητας στην περιοχή της Μεσογείου και στον έλεγχο της θαλάσσιας ρύπανσης.

Παρά την πρόοδο που παρατηρείται, απαιτούνται ωστόσο πρόσθετες δράσεις για την άμβλυση των αυξανόμενων πιέσεων στους φυσικούς πόρους από τις οικονομικές δραστηριότητες. Η Ελλάδα είναι μεταξύ των τεσσάρων χωρών του ΟΟΣΑ που δεν έχουν υποβάλει ακόμη την Εθνική Στρατηγική για τη Βιοποικιλότητα και το Σχέδιο Δράσης, με αποτέλεσμα να λείπει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για την προστασία των ειδών και των ενδιαιτημάτων.

Η Εθνική Στρατηγική για τη Βιοποικιλότητα και το Σχέδιο Δράσης αποτελούν βασικά εργαλεία για την αποτελεσματική προστασία της πανίδας, της χλωρίδας και των οικοτόπων. Η πραγματική διαχείριση του δικτύου NATURA 2000 χρειάζεται βελτίωση: λιγότερο από το ένα πέμπτο της επιφάνειας του δικτύου NATURA 2000 περιλαμβάνεται στις νόμιμα καθορισμένες προστατευόμενες περιοχές ενώ σχεδόν οι μισές δεν έχουν την περιβαλλοντική μελέτη που απαιτείται για τον καθορισμό των μέτρων διατήρησης

Επίσης λίγες μόνο θαλάσσιες περιοχές περιλαμβάνονται στο δίκτυο. Οι περισσότερες προστατευόμενες περιοχές εξακολουθούν να απαιτούν σχέδια διαχείρισης.

Πολλές ευθύνες διαχείρισης με πολλές εξουσίες παραμένουν τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, με συνέπεια να υπάρχουν επικαλύψεις και προβλήματα συντονισμού και να παρατηρείται χαμηλή επιβολή. Δημοσιονομικοί και ανθρώπινοι πόροι θα πρέπει να ενισχυθούν. Οι φορείς Διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών βασίζονται ως επί το πλείστον σε κοινοτικά κονδύλια. Η Ελλάδα χρειάζεται να εξασφαλίσει επαρκή χρηματοδότηση μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων των κεφαλαίων που θα υποκαταστήσουν τις συνεισφορές της ΕΕ.

Πολλά από τα είδη θηλαστικών και ψαριών του γλυκού νερού που ζουν στην Ελλάδα απειλούνται. Επίσης έχει παρατηρηθεί αύξηση των χωροκατακτητικών ξένων ειδών (Invasive Alien Species)⁶, ειδικά όσον αφορά τα θαλάσσια οικοσυστήματα.

Η απογραφή για τα αποθέματα των ειδών πρέπει να επεκταθεί και να βελτιωθεί και ο κόκκινος κατάλογος της πανίδας και χλωρίδας ((European Red List) θα πρέπει να ενημερώνεται τακτικά.

Η πολιτική διατήρησης της φύσης δεν έχει ακόμη επιτύχει μια αποτελεσματική ενσωμάτωση των θεμάτων της βιοποικιλότητας και σε άλλους τομείς. Οι κακές γεωργικές πρακτικές και η υπερβολική χρήση του νερού για άρδευση έχουν συμβάλει στην υποβάθμιση των ημι-φυσικών οικοτόπων και των υγροτόπων. Ο αριθμός των γεωργών που συμμετέχουν σε γεωργο-περιβαλλοντικά προγράμματα έχει αυξηθεί σταθερά, αλλά εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει ένα μικρό μερίδιο της γεωργικής γης. Ενώ τα δάση φαίνονται σχετικά υγιή απειλούνται ωστόσο από τις συχνές και καταστροφικές πυρκαγιές του καλοκαιριού. Γι' αυτό πρέπει να ληφθούν πιο αποφασιστικά μέτρα πρόληψης και αποκατάστασης.

Η τουριστική ανάπτυξη ασκεί ιδιαίτερα αυξημένη πίεση στα οικοσυστήματα, ειδικά στις παράκτιες ζώνες και στα νησιά, όπου οι προστατευτικές διατάξεις συχνά παραβιάζονται. Απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες για να επιτευχθεί η συναίνεση γύρω από τη διατήρηση της φύσης, η ενημέρωση των συναφών περιβαλλοντικών υπηρεσιών των τοπικών κοινοτήτων και η επίτευξη οικονομικών οφελών.

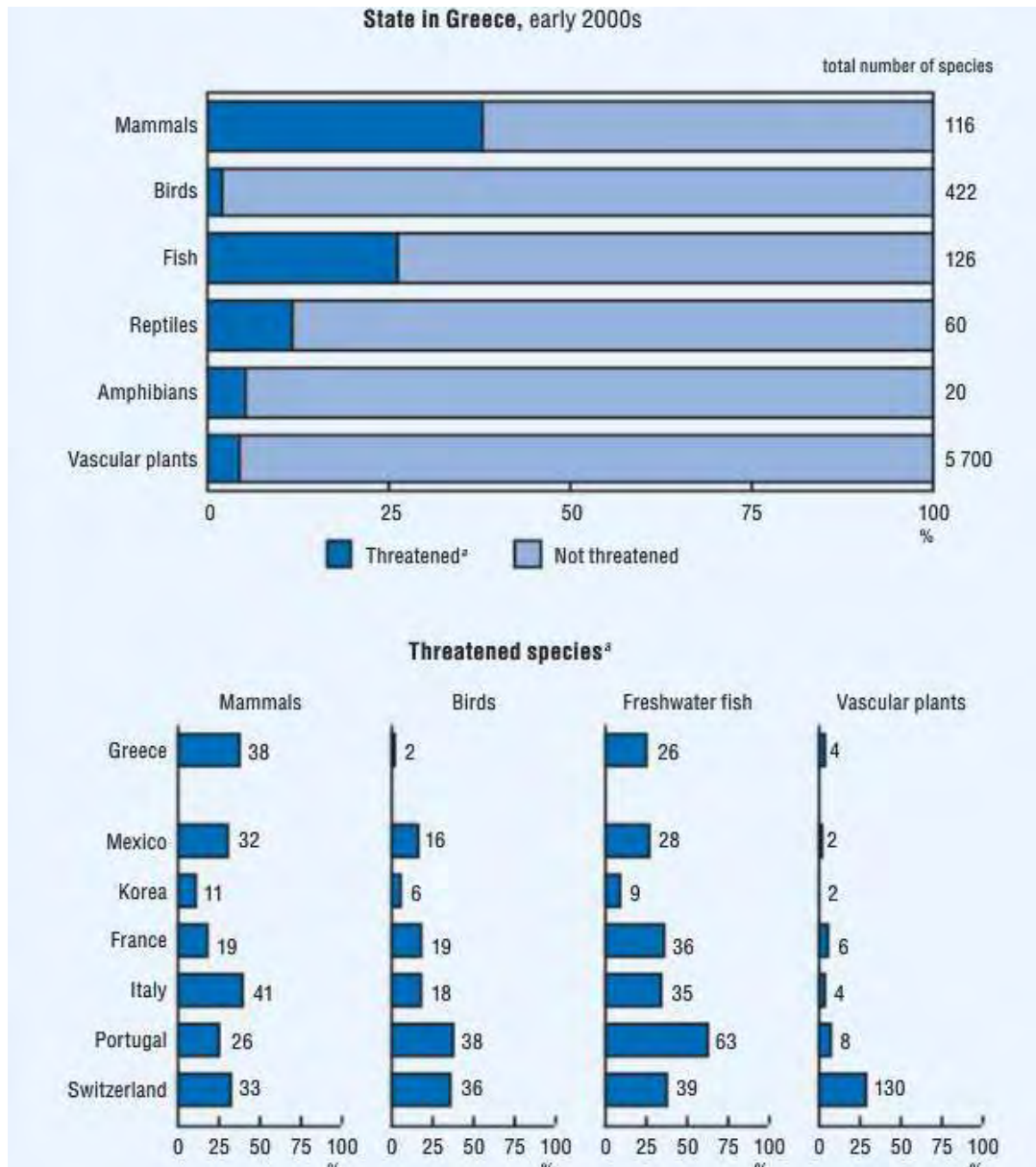
Η Ελλάδα ενίσχυσε το σύστημα ελέγχου της και καθιέρωσε την Ελληνική Επιθεώρηση Περιβάλλοντος η οποία κάλυψε ένα μακροχρόνιο κενό στο σύστημα διασφάλισης της συμμόρφωσης της χώρας. Ωστόσο, η αδυναμία επιβολής του παραμένει η αχίλλειος πτέρνα για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής και της χωροταξικής πολιτικής. Γενικότερα, πρέπει να ενισχυθεί η περιβαλλοντική διοίκηση σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο.

Οι συστάσεις του ΟΟΣΑ συνοψίζονται στα παρακάτω:

- εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα και του Σχεδίου Δράσης, ως μια ολοκληρωμένη δράση για το οικοσύστημα και τη διατήρηση των ειδών τόσο σε εθνικό όσο και τοπικό επίπεδο. Καθορισμός στόχων και περιοδική αξιολόγηση της προόδου

⁶ Τα αλλόχθονα είδη που εξαπλώνονται θεωρούνται ως κύρια άμεση κινητήρια δύναμη της απώλειας της βιοποικιλότητας ανά την υφήλιο

- επέκταση των προστατευόμενων περιοχών, κυρίως συμπεριλαμβανομένων των παράκτιων περιοχών και των θαλάσσιων οικοσυστημάτων. Ολοκλήρωση της υλοποίησης του δικτύου NATURA 2000. Διασφάλιση ότι για όλες τις προστατευόμενες περιοχές παρέχονται τα σχέδια διαχείρισης και τα κατάλληλα μέτρα διατήρησης
- περαιτέρω βελτίωση της ανθρώπινης και οικονομικής ικανότητας για τη διατήρηση της φύσης και τη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών. Επανεξέταση της μελλοντικής εξέλιξης του συστήματος χρηματοδότησης της διαχείρισης της βιοποικιλότητας, με υποκατάσταση των συνεισφορών της ΕΕ
- αύξηση και διάδοση των γνώσεων σχετικά με την κατάσταση διατήρησης των ειδών. Διεξαγωγή συστηματικής παρακολούθησης των απειλούμενων με εξαφάνιση ειδών και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των σχεδίων προστασίας
- βελτίωση της ένταξης των προβληματισμών για τη βιοποικιλότητα στον γεωργικό τομέα, μέσα από μια στοιχειοθετημένη χρήση των γεωργο-περιβαλλοντικών προγραμμάτων και των ειδικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων



Εικόνα 1. Απειλούμενα είδη⁷ στην Ελλάδα 2000 και συγκριτική παρουσίαση απειλούμενων ειδών σε χώρες του ΟΟΣΑ

Πηγή: OECD, Environmental Performance Reviews: Greece 2009

⁷ International Union for Conservation of Nature-IUCN categories: critically endangered (άκρως απειλούμενα), endangered (απειλούμενα), vulnerable (ευάλωτα)

3.2.3 Στοιχεία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη βιοποικιλότητα στην Ελλάδα (2009)⁸

Το Φεβρουάριο του 2009 δόθηκε προς δημόσια διαβούλευση το Σχέδιο Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα για την περίοδο 2009-2011. Το Σχέδιο θέτει 23 γενικούς στόχους που αποσκοπούν στη διατήρηση της ποικιλότητας σε επίπεδο γενετικής, ειδών και οικοσυστημάτων. Η δομή της στρατηγικής λαμβάνει υπόψη τις ειδικές απειλές που αντιμετωπίζει η βιοποικιλότητα στην Ελλάδα, το υφιστάμενο θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο καθώς και τις πολιτικές και τα προγράμματα που ήδη υπάρχουν.

Επίσης το Φεβρουάριο του 2009, η κυβέρνηση εξέδωσε δύο κοινές υπουργικές αποφάσεις για τη συγκρότηση του νομικού πλαισίου για την προστασία του Εθνικού Πάρκου Πρεσπών και της προστατευόμενης περιοχής της λίμνης Καστοριάς. Τον Μάρτιο, υπεγράφη μια κοινή υπουργική απόφαση για τον καθορισμό της χερσαίας και της ευρύτερης θαλάσσιας περιοχής των νήσων Καρπάθου και Σαρίας ως «Περιοχή Οικοανάπτυξης Ολύμπου Ν. Καρπάθου». Αυτή η περιοχή χαρακτηρίζεται από υψηλή βιοποικιλότητα, συμπεριλαμβανομένου του απειλούμενου με εξαφάνιση είδους της φώκιας *Monachus Monachus*. Το Σεπτέμβριο, με δύο κοινές υπουργικές αποφάσεις ανακοινώθηκε η σύσταση δύο Εθνικών Πάρκων. Ειδικότερα, η χερσαία περιοχή του Χελμού και του φαραγγιού του Βουραϊκού ποταμού ορίστηκαν ως «Εθνικό Πάρκο Χελμού-Βουραϊκού». Ο στόχος αυτού του νομικού καθεστώτος ήταν η προστασία, η διατήρηση και η διαχείριση της φύσης και του τοπίου καθώς και η διατήρηση και η διαχείριση σπάνιων και απειλούμενων οικοσυστημάτων της χλωρίδας και της πανίδας της περιοχής. Μια προηγούμενη Κοινή Υπουργική Απόφαση για την ίδρυση του «Εθνικού Πάρκου Α. Μακεδονίας-Θράκης» έχει αμφισβητηθεί σε εθνικά δικαστήρια με την αιτιολογία ότι θα απαιτούνταν Προεδρικό Διάταγμα για την ονομασία της περιοχής αυτής.

Στην Ελλάδα για τη συντριπτική πλειοψηφία των περιοχών NATURA 2000 λείπει ένα κατάλληλο καθεστώς προστασίας και πολλές από αυτές,

⁸ European Commission- Commission Staff Working Document, 2009 Environmental Policy Review, Part 3

συμπεριλαμβανομένων των κυριότερων υγροτόπων Ραμσάρ⁹ υπόκεινται σε σημαντικές πιέσεις και υποβάθμιση.

Η Ελλάδα εκπονεί σήμερα ένα νομικό πλαίσιο που θα παράσχει αποτελεσματική προστασία στις περιοχές που χαρακτηρίζονται ως Ζώνες Ειδικής Προστασίας.

Επιπλέον, οι δομές διαχείρισης για τις περιοχές είναι ανεπαρκείς. Ειδικότερα οι 27 Φορείς Διαχείρισης που έχουν συσταθεί δεν διαθέτουν την απαραίτητη διοικητική, οικονομική και τεχνική υποστήριξη.

Η έλλειψη γνώσης σχετικά με την κατάσταση διατήρησης των οικοτόπων και των ειδών στην Ελλάδα, που βέβαια είναι αποτέλεσμα της έλλειψης συστημάτων παρακολούθησης, παραμένει ένα μεγάλο πρόβλημα. Αυτό φάνηκε κατά τον πρόσφατο έλεγχο, βάσει του άρθρου 17 της ευρωπαϊκής οδηγίας για τους οικοτόπους, όπου η κατάσταση του 50% των οικοτόπων και των ειδών είχαν αναφερθεί ως «άγνωστο». Τον Ιούλιο του 2009, η Επιτροπή κίνησε νομικές διαδικασίες εναντίον της Ελλάδας διότι παρέλειψαν να θέσουν σε εφαρμογή κατάλληλα μέτρα για την προστασία ενός από τους σημαντικότερους υγρότοπους της Ευρώπης. Η υπόθεση αφορά στη ρύπανση και την υποβάθμιση της λίμνης Κορώνειας, στην περιοχή της Θεσσαλονίκης. Είχε ήδη προηγηθεί μια γραπτή προειδοποίηση για μη εφαρμογή του απαιτούμενου νομικού πλαισίου προστασίας και διατήρησης της τοποθεσίας αυτής.

⁹ Η Σύμβαση για τους Υγροτόπους η οποία υπογράφηκε στο Ραμσάρ (Ιράν), είναι μία διακυβερνητική συνθήκη που ενσωματώνει τις δεσμεύσεις των χωρών μελών της για τη διατήρηση του οικολογικού χαρακτήρα των Υγροτόπων Διεθνούς Σημασίας και για την αειφορική χρήση όλων των υγροτόπων στην επικράτειά τους

	ΕΛΛΑΔΑ					Μ.Ο. EU-27	σειρά στην EU-27
	2000	2007	2008	2009	στόχος		
Περιοχές NATURA 2000 (περιοχές χαρακτηρισμένες βάσει των οδηγιών για ενδιαιτήματα και τα πτηνά ως % του χερσαίου χώρου)		19%	20,9%	21%		17,6%	
Επάρκεια χαρακτηρισμού βάσει της οδηγίας για τα ενδιαιτήματα	98,6%	99.1%	99,1%	δεν υπάρχουν στοιχεία	100%		
Περιοχή που καταλαμβάνεται από οργανική καλλιέργεια (% της χρησιμοποιούμενης γεωργικής έκτασης)	δεν υπάρχουν στοιχεία	6,9%	7.8%			4.5%	6

Πίνακας 3. Στοιχεία της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα στην Ελλάδα (στοιχεία από 2009 Environmental Policy Review-part3, European Commission)

3.2.4. Η ελληνική περίπτωση- Παρατηρήσεις και προβλήματα στον εξευρωπαϊσμό

Στην Ελλάδα, η ένταξη στην ΕΕ οδήγησε σαφώς σε επέκταση και βελτίωση της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος και στη διοχέτευση πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία σε σχετικούς σκοπούς. Σημειώθηκε πρόοδος και ως εκ τούτου «εξευρωπαϊσμός».

Όμως η ανάλυση ανέδειξε τον επίμονο χαρακτήρα των παραδοσιακών συμπεριφορών και των πολιτικών προτεραιοτήτων (για παράδειγμα οι αναπτυξιακοί στόχοι) στο εθνικό επίπεδο. Συνέπεια αυτών μεταξύ άλλων ήταν η συστηματική παράκαμψη ενωσιακών προδιαγραφών καθώς και η διοικητική αδράνεια στο στάδιο της εφαρμογής (Καζάκος, 1999).

Οι αλλαγές που συντελέστηκαν τα τελευταία χρόνια στην ελληνική περιβαλλοντική πολιτική μπορούν να θεωρηθούν ότι εντάσσονται στη λογική του εξευρωπαϊσμού υπό την έννοια ότι η συμμετοχή της Ελλάδας στα θεσμικά όργανα της ΕΕ και η τακτική επαφή με άλλα κράτη- μέλη είχαν επιδράσεις στην εθνική περιβαλλοντική πολιτική.

Σύμφωνα με τη Δούση (2009), οι αλλαγές που κυρίως εντοπίζονται αφορούν σε τρεις βασικούς άξονες της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής: τη νομοθεσία, τη χρηματοδότηση περιβαλλοντικών έργων και την θεσμική οργάνωση.

Σε ότι αφορά τη νομοθεσία, η οποία βεβαίως αποτελεί ένα από τα βασικά εργαλεία περιβαλλοντικής πολιτικής, η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ συνέβαλε

αναμφισβήτητα στην εμπλουτισμό και τη βελτίωσή της. Επίσης απέκτησε σύγχρονη περιβαλλοντική νομοθεσία, ακόμη και σε τομείς που δεν είχαν καθόλου ρυθμιστεί. Ωστόσο η ενσωμάτωση των ρυθμίσεων και των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο πραγματοποιείται πολλές φορές με καθυστέρηση ή υπό την απειλή παραπομπής της χώρας στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Οι εθνικές ρυθμίσεις που πηγάζουν από την κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεμάτων που εκτείνεται από την προστασία των οικοτόπων, την προστασία των υδάτων και τη διαχείριση των αποβλήτων έως την ατμοσφαιρική ρύπανση και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Υπάρχουν όμως και ρυθμίσεις με οριζόντιο χαρακτήρα που αφορούν στις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, στη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και στην ελεύθερη πρόσβαση στην πληροφόρηση σε θέματα περιβάλλοντος.

Ο δεύτερος βασικός άξονας της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής συνδέεται με τη χρηματοδότηση. Οι πόροι που προήλθαν από τα κοινοτικά ταμεία και προγράμματα βοήθησαν την Ελλάδα να αναβαθμίσει την υποδομή για το περιβάλλον και να ενισχύσει την εμπειρία της σε θέματα διαχείρισης. Βέβαια ορισμένα προγράμματα εφαρμόστηκαν ευκαιριακά για να αντληθούν ή απλώς να απορροφηθούν κοινοτικοί πόροι και στη συνέχεια εγκαταλείφθηκαν. Παρόλα αυτά, οι κοινοτικές οικονομικές εισροές εξακολουθούν να αποτελούν μια σημαντική βοήθεια για την Ελλάδα, καθώς από μόνη της δεν θα είχε τη δυνατότητα και ίσως και τη βούληση να διαθέσει τόσους πόρους σε έργα που αφορούν το περιβάλλον.

Ο τρίτος άξονας της περιβαλλοντικής πολιτικής αφορά τη θεσμική οργάνωση. Στο πεδίο αυτό η σημαντικότερη αλλαγή είναι η πολύ πρόσφατη ίδρυση αυτοτελούς Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ) το 2009. Έτσι υλοποιήθηκε ένα αίτημα πολλών ετών, καθώς το προηγούμενο σχήμα υστερούσε σε δύο σημεία: στην ασύμβατη συνύπαρξη της περιβαλλοντικής προστασίας με τα δημόσια έργα και στην έλλειψη σαφών και οριοθετημένων αρμοδιοτήτων.

Σύμφωνα με τον Παπαδημητρίου (2008), η προστασία του περιβάλλοντος στη χώρα μας εγκαινιάστηκε ουσιαστικά το 1975 με τη θέσπιση του άρθρου 24 του Συντάγματος, οι διατάξεις του οποίου λειτούργησαν καταλυτικά για την προώθηση νόμων και κανονιστικών πράξεων. Το περιβαλλοντικό δίκαιο άρχισε να εμπλουτίζεται σημαντικά με κοινοτικούς κανόνες, οι οποίοι από την αρχή της δεκαετίας του 1980 διεισδύουν στην ελληνική έννομη τάξη. Επίσης διεθνείς

συμβάσεις ενίσχυαν το σώμα των σχετικών κανόνων. Κατά τη μακρά αυτή διαδρομή διακρίνονται τρεις περίοδοι του ελληνικού περιβαλλοντικού δίκαιου: α) από τη θέσπιση του Συντάγματος ως της ίδρυση του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου Επικρατείας (1975-1991) β) από την ίδρυσή του ως την αναθεώρηση του Συντάγματος (1991-2001) και γ) από το 2001 έως σήμερα.

Η προστασία του περιβάλλοντος και η αιεφόρος ανάπτυξη αποτελούν στην εποχή μας εξαιρετικά σύνθετο και δύσκολο εγχείρημα. Για την αντιμετώπιση των βασικών περιβαλλοντικών προβλημάτων θεσπίζονται εθνικοί, κοινοτικοί και διεθνείς κανόνες οι οποίοι ενισχύουν σαφώς την προστασία του περιβάλλοντος. Αυτό συμβαίνει όμως όταν συνοδεύονται από αξιόπιστους μηχανισμούς για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής τους ιδίως σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου το χάσμα μεταξύ κανόνων και εφαρμογής τους αποτελεί ενδημικό φαινόμενο και έχει προσλάβει εκρηκτικές διαστάσεις.

Οι εσωτερικές δυνάμεις που υπαγορεύουν τα όρια του εξευρωπαϊσμού αφορούν κυρίως στον πολιτικο-διοικητικό μηχανισμό και στην κοινωνία.

Η ελληνική περιβαλλοντική πολιτική δεν είναι προς το παρόν συστηματική. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται από τη χαμηλή συχνότητα ενασχόλησης με τα περιβαλλοντικά θέματα στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Η συμμετοχή της Ελλάδας στα θεσμικά όργανα της ΕΕ για τα περιβαλλοντικά θέματα είναι υποτονική. Η Ελλάδα λειτουργεί κυρίως ως αποδέκτης και όχι ως διαμορφωτής περιβαλλοντικής πολιτικής και δεν φαίνεται να υπερασπίζεται επαρκώς τις εθνικές της ιδιαιτερότητες (για παράδειγμα τις νησιωτικές ιδιομορφίες της και το ευαίσθητο θαλάσσιο περιβάλλον). Συνεπώς η δημιουργία προβλημάτων κατά την υλοποίηση είναι αναμενόμενη, ιδίως όταν υπάρχει σημαντική απόκλιση μεταξύ της κοινοτικής και της εθνικής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Βεβαίως τα προβλήματα κατά την υλοποίηση οφείλονται και σε άλλους παράγοντες. Ο κοινοτικός νομοθέτης καθορίζει το ελάχιστο περιεχόμενο κάθε οδηγίας και αφήνει τον εθνικό νομοθέτη να προσαρμόσει τις εθνικές ιδιαιτερότητες με τις κοινοτικές απαιτήσεις ούτως ώστε να επιτευχθεί η αναγκαία κοινοτική ενότητα, διατηρώντας ταυτόχρονα τις εθνικές ιδιομορφίες. Παρόλα αυτά, τις περισσότερες φορές τα κείμενα των περιβαλλοντικών οδηγιών, ενσωματώνονται αυτούσια στην ελληνική έννομη τάξη, οπότε είναι ασύνδετα με τους ελληνικούς θεσμούς, άρα και καταδικασμένα ήδη από τη θεσμοθέτησή τους να μην εφαρμοστούν.

Η περιβαλλοντική πολιτική, η οποία εκ φύσεως αποσκοπεί στην προστασία ενός συλλογικού αγαθού, προϋποθέτει κοινωνικό έρεισμα. Η κοινή γνώμη, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις καθώς και η κοινωνία των πολιτών μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση του επιπέδου συμμόρφωσης με τις υπερεθνικές δεσμεύσεις ασκώντας πίεση στους πολιτικούς και διοικητικούς μηχανισμούς. Ωστόσο στην Ελλάδα η κινητοποίηση των κοινωνικών ομάδων σε θέματα που αφορούν το περιβάλλον δεν είναι ιδιαίτερα έντονη σε σύγκριση με άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ (Δούση, 2009).

Στην Ελλάδα υπάρχει λίγη γνώση σχετικά με την κατάσταση, τις μεθόδους και την αποτελεσματικότητα των συμμετοχικών διαδικασιών που διεξάγονται με σκοπό την διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών (Pediaditi et al., 2009).

Για να αποδώσει η ολοκληρωμένη προσέγγιση της Περιβαλλοντικής Διακυβέρνησης θα πρέπει να είναι αποτελεσματική σε όλα τα επίπεδα λήψης αποφάσεων αφού η αποτυχία σε ένα εξ αυτών, λόγω της αλληλεπίδρασης, μπορεί να οδηγήσει σε πλήρη αποτυχία. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η περίπτωση της Ελλάδας όπου η απουσία εθνικής περιβαλλοντικής στρατηγικής έχει οδηγήσει τόσο στην αποτυχία εφαρμογής των περιβαλλοντικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και στην αποτυχία της αντιμετώπισης των τοπικών περιβαλλοντικών προβλημάτων. Το γεγονός αυτό οφείλεται στο ότι οι εθνικοί φορείς παραγωγής περιβαλλοντικών πολιτικών (π.χ. υπουργεία, ινστιτούτα, πανεπιστήμια, ΜΚΟ) με ευθύνη όλων των κυβερνήσεων από το 1981 και μετά, δεν επέδειξαν την πολιτική βούληση για τη διαμόρφωση εθνικής περιβαλλοντικής στρατηγικής που να συνδυάζει και τις από τα πάνω (top-down) οδηγίες της ΕΕ και τις από τα κάτω (bottom-up) προσδοκίες και κοινωνικές ανάγκες των τοπικών κοινωνιών (Παντής, 2009).

Αποτέλεσμα αυτής της αποτυχίας ήταν ότι σε αντίθεση με τον αναγκαίο αυτοπροσδιορισμό της περιβαλλοντικής στρατηγικής κυριάρχησε η λογική του ετεροκαθορισμού μέσω των μηχανιστικών αποκρίσεων στην υποχρεωτική και άκριτη εφαρμογή από τα πάνω των οδηγιών της ΕΕ, κυρίως για την αποφυγή των προστίμων.

3.3. ΙΣΠΑΝΙΑ

Σύμφωνα με την Borzel (1998), η περιβαλλοντική πολιτική δεν ήταν ποτέ προτεραιότητα στην πολιτική ατζέντα της Ισπανίας πριν την προσχώρησή της στην ΕΕ το 1986, παρόλο που διέθετε ήδη ορισμένες περιβαλλοντικές νομοθεσίες όπως για παράδειγμα το νόμο του 1972 για την προστασία του αέρα. Με την ένταξή της στην ΕΕ, δεσμεύτηκε να ενσωματώσει το σύνολο της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας που είχε θεσπιστεί πριν από το 1986, χωρίς να ζητήσει κάποια μεταβατική περίοδο ή ειδικούς όρους εφαρμογής. Ωστόσο, η διαδικασία ενσωμάτωσης διήρκεσε περισσότερο από 2 χρόνια και προκάλεσε μια σοβαρή πολιτική υπερφόρτωση για την ισπανική διοίκηση. Η Ισπανία παρότι δέκτης και όχι διαμορφωτής της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, παρουσίασε σχετικά υψηλό συντελεστή ενσωμάτωσης. Αντίθετα, το πρόβλημα εστιάστηκε κυρίως στο επίπεδο της πρακτικής εφαρμογής.

Σύμφωνα με τους Fernandez et al. (2010), κατά την προσχώρηση της Ισπανίας στην ΕΕ αλλά και για τα επόμενα χρόνια, η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας ήταν σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματική. Οι προδιαγραφές της υπάρχουσας περιβαλλοντικής νομοθεσίας, η οποία είχε εγκριθεί στα τέλη της δεκαετίας του 1980, ήταν κατά πολύ χαμηλότερες από τα ευρωπαϊκά περιβαλλοντικά πρότυπα. Επιπλέον, η υιοθέτηση των περιβαλλοντικών πολιτικών της ΕΕ αντιπροσώπευε μια τεράστια οικονομική πρόκληση.

Με κατά κεφαλήν ΑΕΠ από 71 τοις εκατό του μέσου όρου της ΕΕ γύρω από τη στιγμή της προσχώρησης της Ισπανίας, οι πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές προτεραιότητες άφησαν πολύ μικρά περιθώρια για την περιβαλλοντική πολιτική. Προτεραιότητα δόθηκε στην επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας, στην ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας και στη μείωση των υψηλών ποσοστών ανεργίας, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των πολιτικών κοινωνικής πρόνοιας και των δομών. Όλα αυτά εμπόδισαν την αύξηση των δημόσιων δαπανών για το περιβάλλον στα ιδανικά επίπεδα που απαιτούνταν για να συμμορφωθούν με την κοινοτική ρύθμιση. Παρά το γεγονός ότι η περιβαλλοντική προστασία απέκτησε δημοσιονομική προεξοχή της αρχές της δεκαετίας του ενενήντα, η απουσία της συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου ήταν της από της πολλούς παράγοντες για τα χαμηλά επίπεδα συμμόρφωσης.

Η αναβάθμιση της περιβαλλοντικής διοίκησης μεταξύ 1990 και 1993, με τη δημιουργία του Υπουργείου Δημοσίων Έργων, Μεταφορών και Περιβάλλοντος, δεν απέτρεψε την κατάσταση όπου η περιβαλλοντική πολιτική συνέχισε να εξαρτάται από ένα υπουργείο με ελάχιστες περιβαλλοντικές ανησυχίες. Και αυτό διότι πρώτον, ο τεχνικός προσανατολισμός των επιστημόνων- στελεχών του Υπουργείου, της έθετε ως της ένα βαθμό εχθρικούς της τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Δεύτερον, υπήρχαν δυσκολίες στην ερμηνεία των τεχνικών απαιτήσεων της ΕΕ για της περιβαλλοντικούς κανονισμούς λόγω έλλειψης περιβαλλοντικής διοίκησης. Τρίτον, υπήρχαν μακροχρόνιες αντιπαλότητες μεταξύ του Υπουργείου Δημοσίων Έργων, Μεταφορών και Περιβάλλοντος και του Υπουργείου Γεωργίας για την αρμοδιότητα της προστασίας του περιβάλλοντος. Επίσης η περίπλοκη διαδικασία της αποκέντρωσης αποτέλεσε εμπόδιο στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ (Fernandez et al., 2010). Ωστόσο και παρά τις περιορισμένες θεσμικές ικανότητες του Υπουργείου, η κληρονομιά της ιεραρχικής κουλτούρας απετέλεσε κατά την πρώτη περίοδο της ένταξης αιτία παρεμπόδισης τόσο της συνεργασίας κρατικών και μη κρατικών παραγόντων όσο και συμμόρφωσης στις περιβαλλοντικές απαιτήσεις της ΕΕ.

Οι συνθήκες που ευνοούσαν περιβαλλοντικές ρυθμίσεις χωρίς αποκλεισμούς έγιναν πιο ευνοϊκές καθόλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990. Η νέα αυτή τάση οφείλεται στο συνδυασμό εγχώριων-εσωτερικών και ευρωπαϊκών παραγόντων. Οι κυριότεροι ευρωπαϊκοί παράγοντες για την αλλαγή αυτή αφορούσαν

- στις πολιτικές απαιτήσεις που περιλαμβάνονται στην περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ
- στη διανομή γνώσεων αλλά και οικονομικών πόρων στα κράτη μέλη και
- στην πίεση επιβολής κυρώσεων που ασκείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

Οι απαιτήσεις της πολιτικής για την ενίσχυση της συμμετοχής που περιλαμβάνονται σε ορισμένες περιβαλλοντικές οδηγίες (ντιρεκτίβες) έδωσαν ώθηση στη συμμετοχή των μη κρατικών φορέων, ιδιαίτερα από τα μέσα της δεκαετίας του 1990.

Η ΕΕ παρείχε σημαντικά κίνητρα για τη συμμετοχή των μη κρατικών φορέων στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας μέσω δύο ειδών διανεμητικής πρακτικής.

Από τη μια πλευρά, η χρηματοδότηση της ΕΕ και ιδίως το Ταμείο Συνοχής έχει συμβάλει στη βελτίωση της εφαρμογής της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής. Η οδηγία για τους οικοτόπους και η οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα παρέχει σημαντικά παραδείγματα. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος βασιζόμενο στη χρηματοδότηση της ΕΕ, στρατολόγησε περισσότερα από 30 ερευνητικά κέντρα και πολλές περιβαλλοντικές ομάδες για τη συλλογή δεδομένων, τη χαρτογράφηση, την καταγραφή και την κατάρτιση καταλόγου των περιοχών κοινοτικού ενδιαφέροντος όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας NATURA 2000. Επίσης η χρηματοδότηση της ΕΕ δρομολόγησε τη συμμετοχή των μη κρατικών φορέων σε έργα διαχείρισης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρείχε (έχει παράσχει) τεχνική βοήθεια στα κράτη μέλη μέσω διαφόρων επιτροπών, όπως για παράδειγμα, της ORNIS και της HABITAT με την κατάρτιση κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή της οδηγίας για τα άγρια πτηνά. Όσον αφορά την οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα, το 2001 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη κατάρτισαν μια κοινή στρατηγική για την εφαρμογή της οδηγίας που έδινε έμφαση στην ανταλλαγή πληροφοριών και τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών στη διαδικασία εφαρμογής.

Τέλος, η διαδικασία επιβολής κυρώσεων της ΕΕ έχουν αυξήσει έμμεσα την προθυμία των κρατικών φορέων να συνεργάζονται με μη κρατικούς φορείς. Σε γενικές γραμμές, κρατικοί φορείς έχουν υιοθετήσει όλο και περισσότερα συστήματα της συνεργασίας με μη κρατικούς φορείς, προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι συγκρούσεις κατά την εφαρμογή των περιβαλλοντικών πολιτικών της ΕΕ.

Ωστόσο η ανάδειξη μιας πιο συνεργατικής πολιτικής δεν ήταν αποτέλεσμα μόνο των κινήτρων και των περιορισμών που έθετε η ΕΕ. Το εγχώριο εθνικό πλαίσιο εντός του οποίου εξελίχθηκε η περιβαλλοντική πολιτική επηρέασε επίσης τους τρόπους διαμόρφωσης της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Η σταδιακή διαδικασία αποκέντρωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στη δεκαετία του 1990 οδήγησε αφενός στη δημιουργία νέων κέντρων λήψης και εφαρμογής αποφάσεων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και αφετέρου στην ανάπτυξη σταθερών διαύλων διακυβερνητικής συνεργασίας μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών διοικήσεων. Βεβαίως η σταδιακή θεσμική κατοχύρωση της περιβαλλοντικής πολιτικής επηρέασε επίσης τον εξευρωπαϊσμό της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.

Σύμφωνα με την Lenschow (1997), η Ισπανία κατά την ένταξη της στην ΕΕ, αποφάσισε να ενσωματώσει στο εθνικό της δίκαιο το σύνολο της νομοθεσίας της ΕΕ που θεσπίστηκε πριν το 1986. Ταυτόχρονα έπρεπε να υιοθετήσει την ιδεολογική βάση και τις θεσμικές αρχές της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης και να αποδεχτεί τη συμπληρωματική σχέση μεταξύ της περιβαλλοντικής και οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής ολοκλήρωσης. Τουλάχιστον για μια δεκαετία μετά την ένταξή της οι διοικητικές δομές της απετέλεσαν το κύριο εμπόδιο για την διατομεακή ολοκλήρωση και την επίλυση προβλημάτων σε ανοικτά δίκτυα. Η διυπουργική επιτροπή για το περιβάλλον, αποδείχθηκε σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματική, όσον αφορά τη διευκόλυνση της ολοκλήρωσης της πολιτικής και διαλύθηκε το 1987.

Ο Σωτηρόπουλος (2007) αναφέρει ότι στην Ισπανία, σε αντίθεση με την Ελλάδα και την Πορτογαλία, από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, δρομολογήθηκε μια διαδικασία διοικητικής αποκέντρωσης. Το 1978 το ισπανικό σύνταγμα, περιελάμβανε τον σχεδιασμό μιας νέας κατανομής εξουσίας μεταξύ του κέντρου και της περιφέρειας της χώρας. Το σχέδιο αυτό έγινε γνωστό ως «Estado de Autonomias». Μετά το 1982, η αποκέντρωση της εξουσίας προχώρησε και η Ισπανία έγινε ένα οιοει όμοσπονδιακό κράτος καθώς στις 17 αυτόνομες περιφέρειές του παραχωρήθηκαν εκτεταμένες νομοθετικές εξουσίες.

Όμως η μετατροπή της Ισπανίας σε «κράτος των αυτονομιών» με τις περιφέρειες να αναλαμβάνουν μεγάλες ευθύνες για περιβαλλοντικά θέματα οδήγησε σε έλλειμμα διοικητικού συντονισμού. Συγκρούσεις στο επίπεδο «φιλοσοφικών» ζητημάτων με το κράτος να υιοθετεί μια πιο μακροπρόθεσμη και συστηματική κατανόηση των περιβαλλοντικών προβληματισμών και τις περιφέρειες να επιδιώκουν βραχυπρόθεσμα και ιδιαίτερα συμφέροντα οδήγησαν στη διατάραξη των σχέσεων κράτους- περιφέρειας. Ωστόσο οι οικονομικά προηγμένες αυτόνομες περιφέρειες της Ισπανίας όπως η Καταλονία (Borzel, 1997) αποδείχθηκαν πιο δεκτικές στις ιδέες και στην αντίληψη των προβλημάτων πίσω από τις νέες δομές και πρακτικές διακυβέρνησης.

Η Borzel (1998), αναφέρει ότι στην Ισπανία η ευθύνη για την περιβαλλοντική πολιτική είναι έντονα αποκεντρωμένη. Όσον αφορά στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ, η μεταφορά των κοινοτικών οδηγιών στο εθνικό δίκτυο αφορά το κεντρικό κράτος ενώ για την επιβολή και την πρακτική εφαρμογή

ευθύνη φέρουν οι αυτόνομες περιφέρειες. Ωστόσο κάποιες αυτόνομες περιφέρειες όπως η Καταλονία, που έχουν το δικαίωμα της νομοθετικής εκτέλεσης διεθνούς νομοθεσίας και έχουν την αντίστοιχη αρμοδιότητα στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής, μπορούν να μεταφέρουν άμεσα στο εθνικό δίκαιο τις κοινοτικές οδηγίες. Ο ιστορικός ανταγωνισμός μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και κάποιων αυτόνομων περιφερειών όπως η Καταλονία και η Χώρα των Βάσκων, αποτελούσε εμπόδιο για οποιονδήποτε αποτελεσματικό μηχανισμό «κάθετου» συντονισμού μεταξύ τους. Μέχρι τα τέλη περίπου της δεκαετίας του 1990, οι αυτόνομες περιφέρειες δεν συμμετείχαν συστηματικά στη διαμόρφωση της κοινοτικής πολιτικής. Αυτό είχε συνέπειες όχι μόνο στη συμμόρφωση αλλά και στην ομοιόμορφη εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ σε όλη την Ισπανία. Αλλά και σε επίπεδο κεντρικού κράτους υπήρχε σοβαρό έλλειμμα ενδοτομιακού συντονισμού σε θέματα περιβαλλοντικών αρμοδιοτήτων. Ωστόσο σοβαρή βελτίωση του οριζόντιου συντονισμού προέκυψε από την αυξανόμενη αναβάθμιση της αρμόδιας διοικητικής υπηρεσίας για το περιβάλλον, με αποκορύφωμα τη δημιουργία του Υπουργείου Περιβάλλοντος τον Μάιο του 1996. Σε περιφερειακό επίπεδο δε, όλες οι αυτόνομες περιφέρειες απέκτησαν ένα διοικητικό όργανο υπεύθυνο για το περιβάλλον.

Οι Fernandez et al. (2010) αναφέρουν ότι οι μακροχρόνιες διωπηρεσιακές συγκρούσεις έληξαν με τη δημιουργία του Υπουργείου Περιβάλλοντος το 1996, το οποίο προσπάθησε να καταστήσει την προστασία του περιβάλλοντος έναν πιο συνεκτικό τομέα πολιτικής. Μολονότι η θεσμική προεξοχή του Υπουργείου ήταν αρχικά αδύναμη απέκτησε σταδιακά εξέχουσα θεσμική θέση και δυνατότητες, γεγονός που του επέτρεψε να διαδραματίσει ηγετικό ρόλο στην κινητοποίηση των κέντρων χάραξης πολιτικής και στο συντονισμό των διακυβερνητικών δικτύων πολιτικής κυρίως για την αντιμετώπιση της εφαρμογής του NATURA 2000.

Ωστόσο η συγχώνευση του Υπουργείου Περιβάλλοντος με το Υπουργείο Γεωργίας το 2008, θεωρήθηκε πλήγμα στη σταδιακή εξυγίανσή του.

Αναμφίβολα η πίεση από την ΕΕ βοήθησε αποφασιστικά στη διαμόρφωση περιβαλλοντικής διακυβέρνησης στην Ισπανία. Κρατικοί φορείς έχουν όλο και περισσότερο την τάση να βασίζονται σε μη κρατικούς φορείς, προκειμένου να συμμορφωθούν με την περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ, μέσω τακτικών διαβουλεύσεων και τεχνικών της αντιπροσωπείας. Ωστόσο, η συνεταιριστική πρακτική δεν συνεπάγεται σημαντική αλλαγή στον τρόπο διακυβέρνησης.

3.3.1. Στοιχεία του ΟΟΣΑ για την εφαρμογή περιβαλλοντικών πολιτικών στην Ισπανία (2001-2009)¹⁰

Στο σύνολο του ισπανικού συνταγματικού πλαισίου σχετικά με την κατανομή των περιβαλλοντικών αρμοδιοτήτων, η περιβαλλοντική νομοθεσία έχει εξελιχθεί εν μέρει θετικά και σημαντικά κατά την περίοδο 2001-2009, σε ανταπόκριση με τις Οδηγίες. Σημαντικές εθνικές νομοθεσίες έχουν θεσπιστεί, που αφορούν τα απορρίμματα απορριμμάτων συσκευασίας (1997), τα απόβλητα (1998), την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (2001), την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανση-IPPC (2002) και το δάσος (2003).

Οι αυτόνομες περιοχές έχουν προσαρμόσει τα νομικά τους πλαίσια. Η Τομεακή Διάσκεψη για το Περιβάλλον και την Αειφόρο Ανάπτυξη και το νέο δίκτυο των περιβαλλοντικών αρχών είναι σημαντικοί συντονιστικοί μηχανισμοί μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των αυτόνομων περιοχών, αλλά και για τη μεταφορά των οδηγιών της ΕΕ στο εθνικό δίκαιο και τη διανομή των κοινοτικών κονδυλίων. Πολλές από τις περιβαλλοντικές προσπάθειες των εθνικών και περιφερειακών διοικήσεων συνεχίζουν να επικεντρώνονται στον προγραμματισμό των περιβαλλοντικών επενδύσεων σε υποδομές μέσω της διαρθρωτικής χρηματοδότησης (π.χ. υποδομές ύδρευσης και αποβλήτων). Τα μέτρα εφαρμογής έχουν αυξηθεί. Οι επιβαρύνσεις των προϊόντων για τα απόβλητα συσκευασίας έχουν αναπτυχθεί και πρόσφατα επιβλήθηκαν φόροι για την υγειονομική ταφή των αστικών αποβλήτων. Έχει σημειωθεί πρόοδος στον τομέα της εθελοντικής οικολογικής σήμανσης των προϊόντων. Ισπανικές εταιρείες έχουν επεκτείνει σε μεγάλο βαθμό τη συμμετοχή τους σε συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης.

Έχουν εγκριθεί εθελοντικές προσεγγίσεις σε εθνικό επίπεδο για διάφορους τομείς της βιομηχανίας. Η περιβαλλοντική τους αποτελεσματικότητα και οικονομική τους αποδοτικότητα πρέπει να παρακολουθούνται. Πρόσφατα έχουν αυξηθεί οι περιφερειακές και οι τοπικές φορολογικές αρμοδιότητες, συμπεριλαμβανομένων και των περιβαλλοντικών φόρων.

Οι προτάσεις του ΟΟΣΑ συνοψίζονται στα παρακάτω:

¹⁰ Στο πλαίσιο του Προγράμματος Αξιολόγησης Περιβαλλοντικών Επιδόσεων του ΟΟΣΑ-OECD Environmental Performance Reviews: Spain 2004

- να καταβληθούν προσπάθειες για την εφαρμογή των αρχών «ο ρυπαίνων πληρώνει» και «ο χρήστης πληρώνει» για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών για το περιβάλλον και την ασφαλή χρηματοδότηση των περιβαλλοντικών υπηρεσιών. Επίσης να ενταθούν οι προσπάθειες στο πλαίσιο της αποκέντρωσης των φορολογικών εξουσιών
- να αναθεωρηθεί ο συνδυασμός πολιτικών για τη στήριξη της διαχείρισης του περιβάλλοντος. Να αυξηθεί η χρήση των οικονομικών μηχανισμών. Να ενισχυθούν οι μηχανισμοί επιβολής της νομοθεσίας για τη ρύπανση και τη χρήση γης (π.χ. διοικητικές και ποινικές κυρώσεις)
- να επιταχυνθεί η ανάπτυξη της εθνικής στρατηγικής για το περιβάλλον με κατάλληλες διαβουλεύσεις και με επιβολή περιβαλλοντικών σκοπών και στόχων με συγκεκριμένη χρονική δέσμευση
- να αυξηθεί η χρήση της οικονομικής ανάλυσης για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών για το περιβάλλον και να καταργηθούν διάφορες επιβλαβείς περιβαλλοντικά επιδοτήσεις στον τομέα των υδάτων

Κατά την περίοδο 2001-2009 παρατηρήθηκε αύξηση των περιβαλλοντικών δαπανών. Ωστόσο παραμένουν σε σχετικά χαμηλό επίπεδο σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ: η καταπολέμηση της ρύπανσης και ο έλεγχος των δαπανών αντιπροσωπεύει περίπου το 0,8% του ΑΕΠ (κάτω από το μέσο όρο της ΕΕ και του ΟΟΣΑ). Η περιβαλλοντική πολιτική της Ισπανίας εξακολουθεί να παρεμποδίζεται από την εξάρτηση της από τις επιδοτήσεις, τις μεταβιβάσεις στη δημόσια διοίκηση και των άλλων μορφών οικονομικής βοήθειας. Η Ισπανία κάνει περιορισμένη χρήση των περιβαλλοντικών φόρων και άλλων οικονομικών μέσων για να επηρεάσει συμπεριφορές που όπως ευρέως πιστεύεται θα μπορούσαν να επηρεάσουν την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση. Υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας μέσω της πλήρους ανάκτησης του κόστους της παροχής περιβαλλοντικών υπηρεσιών, όπως το νερό και την αποχέτευση. Κάποιοι δήμοι δεν χρεώνουν για τις υπηρεσίες για τα απόβλητα. Ανακτώνται λιγότερο από το ένα τρίτο του κόστους της συλλογής των αποβλήτων και του κόστους επεξεργασίας. Η αύξηση της χρήσης οικονομικών μέσων για τη χρηματοδότηση περιβαλλοντικών υπηρεσιών είναι θέμα επείγοντος χαρακτήρα, ενόψει της αναμενόμενης μείωσης της κοινοτικής χρηματοδότησης. Οι ποινικές παραβάσεις και κυρώσεις για την κακή εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας εξακολουθούν να είναι περιορισμένες.

3.3.2. Στοιχεία του ΟΟΣΑ για τη βιοποικιλότητα και τη φύση στην Ισπανία (2001-2009)¹¹

Βάσει της Σύμβασης για τη Βιολογική Ποικιλότητα (Convention on Biological Diversity-CBD), μια εθνική στρατηγική για τη βιοποικιλότητα εγκαινιάστηκε το 1998. Η στρατηγική αυτή καθορίζει τη βάση για την ανάπτυξη τομεακών σχεδίων δράσης. Η διαφύλαξη της βιοποικιλότητας αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του σχεδιασμού των δασών (Forest Plan το 2002 και Forest Act το 2003), της διαχείρισης των υγροτόπων (Στρατηγικό Σχέδιο για τους υγρότοπους το 1999, πρόγραμμα αποκατάστασης υγροτόπων το 2002, εθνική απογραφή των υγροτόπων το 2004) και του επικείμενου Εθνικού Προγράμματος Δράσης για την Καταπολέμηση της Ερημοποίησης. Όσον αφορά στην προστασία των οικοτόπων, σχεδόν όλα τα πάρκα και τα αποθέματα υπόκεινται πλέον στο Σχέδιο Διαχείρισης Φυσικών Πόρων. Το ρυθμιστικό σχέδιο για το Εθνικό Δίκτυο Πάρκων υποστηρίζει συντονισμένο σχεδιασμό και διαχείριση των πάρκων. Η καλύτερη τουριστική πληροφόρηση συμβάλλει στην αύξηση του αριθμού των επισκεπτών στα εθνικά πάρκα. Η μεταφορά της ευθύνης για τη διαχείριση της φύσης στις αυτόνομες περιοχές έχει οδηγήσει σε σημαντική αύξηση του συνολικού ποσού της προστατευόμενης περιοχής.

Η Ισπανία κάνει μια σημαντική προσπάθεια στο πλαίσιο του δικτύου NATURA 2000. Έχει προτείνει ότι σχεδόν το 25% του εδάφους της Ευρώπης και της Ισπανίας της ίδιας (κυρίως δασικές εκτάσεις που ανήκουν στους δήμους) πρέπει να προστατεύεται. Η παρακολούθηση των ειδών έχει ενισχυθεί και έχει δημιουργηθεί τράπεζα δεδομένων για τη φύση. Έχουν εγκριθεί στρατηγικές διατήρησης για τα απειλούμενα είδη των οποίων η φυσική περιοχή εξάπλωσης βρίσκεται σε περισσότερες από μία αυτόνομες περιοχές. Τα σχέδια αποκατάστασης για 44 απειλούμενα είδη έχουν ήδη ξεκινήσει. Έχουν καταβληθεί προσπάθειες για τον έλεγχο των χωροκατακτητικών ειδών. Εκτός από τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν για τις προστατευόμενες περιοχές, προσπάθειες έγιναν και για την ενσωμάτωση των προβλημάτων διατήρησης της φύσης στο δασικό τομέα, ιδιαίτερα σε περιφερειακό επίπεδο όπου η αναδάσωση εποπτεύεται από περιφερειακά τμήματα αρμόδια για τη διατήρηση της φύσης.

¹¹ Στο πλαίσιο του Προγράμματος Αξιολόγησης Περιβαλλοντικών Επιδόσεων του ΟΟΣΑ OECD Environmental Performance Reviews: Spain 2004

Συνολικά η δασώδης περιοχή έχει αυξηθεί. Οι δασικές πυρκαγιές και η αποφύλλωση έχουν μειωθεί. Η βιολογική γεωργία αναπτύσσεται. Οι διαδρομές Drivers ανακτώνται. Έχουν θεσπιστεί νόμοι περιφερειακού χωρικού σχεδιασμού στις περισσότερες αυτόνομες περιφέρειες και οι στρατηγικές περιφερειακού χωρικού σχεδιασμού βρίσκονται στο στάδιο της προετοιμασίας. Σε διεθνές επίπεδο η Ισπανία συμμετέχει ενεργά στις σημαντικές συμβάσεις για τη διατήρηση της φύσης, όπως στη Σύμβαση της Βαρκελώνης, της Βόννης και του Ραμσάρ, καθώς και στη Σύμβαση για τη Βιολογική Ποικιλότητα (CBD) και τη Σύμβαση για το Διεθνές Εμπόριο των Απειλούμενων με Εξαφάνιση ειδών της άγριας πανίδας και χλωρίδας (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora- CITES). Πάνω από το ήμισυ της προστατευόμενης περιοχής έχει χαρακτηριστεί ως διεθνούς σημασίας. Στο πλαίσιο του δικτύου NATURA 2000, έχουν συσταθεί 18 θαλάσσια καταφύγια και έχουν προταθεί πάνω από 600.000 εκτάρια προστατευόμενων θαλάσσιων περιοχών.

Οι συστάσεις του ΟΟΣΑ συνοψίζονται στα παρακάτω:

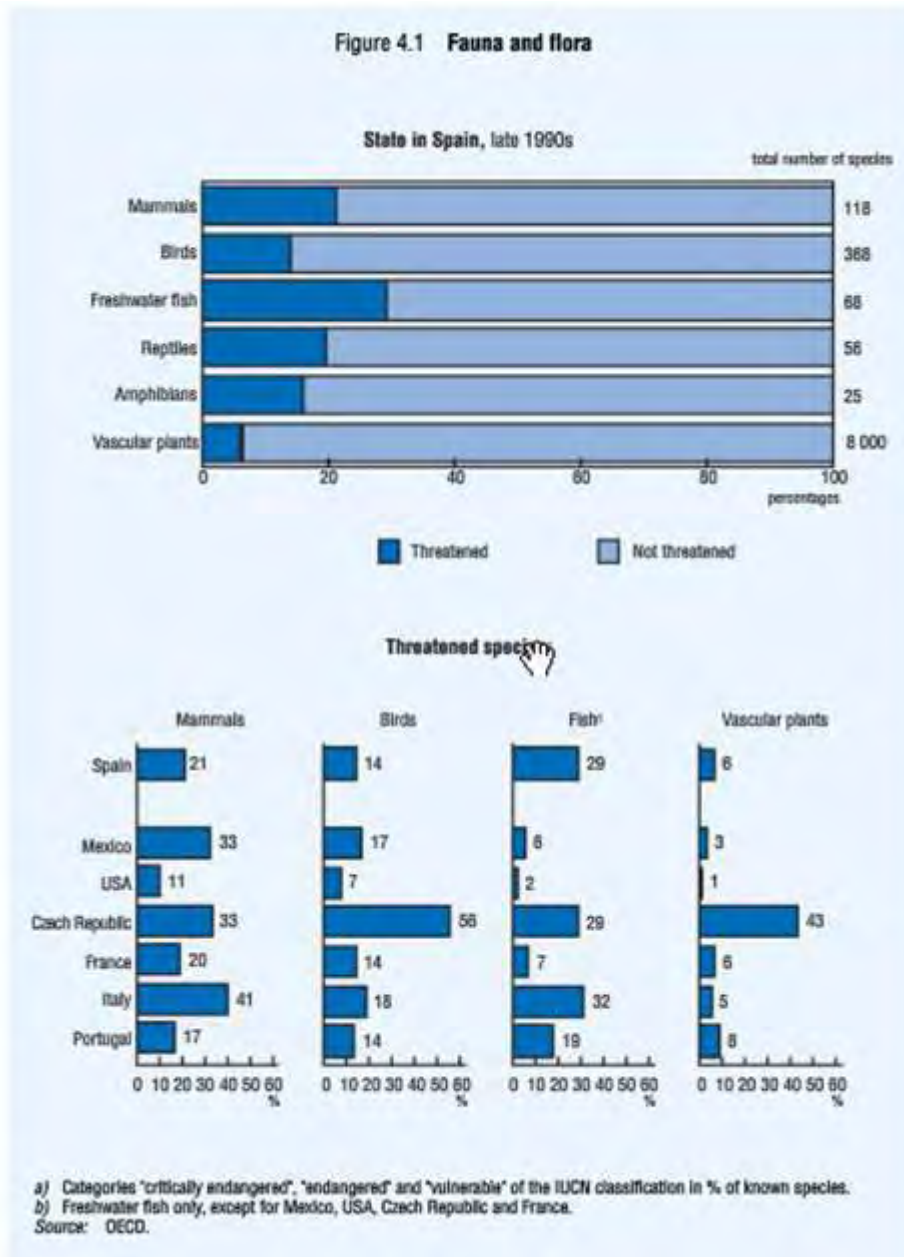
- να επεκταθεί το συνολικό μέγεθος των προστατευόμενων περιοχών και να διασφαλιστεί ότι είναι αντιπροσωπευτικές των κύριων τύπων οικοτόπων, στο πλαίσιο της εφαρμογής του δικτύου NATURA 2000 καθώς και στο πλαίσιο της ανάπτυξης στρατηγικών περιφερειακού και χωροταξικού σχεδιασμού. Να εκπονηθούν σχέδια διαχείρισης για όλα τα πάρκα και τα αποθέματα και να δοθούν οι κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη του δικτύου NATURA 2000
- να ενισχυθεί ο συντονισμός της διαχείρισης της φύσης, μεταξύ των αυτόνομων περιοχών, ενδεχομένως μέσω της ενίσχυσης του ρόλου της Εθνικής Επιτροπής Προστασίας της Φύσης. Να προσφερθεί η νομική βάση για τις οικολογικούς διάδρομους
- να βελτιωθεί η προστασία της φύσης κατά μήκος των ποταμών, ιδίως στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός δημόσιου υδρολογικών τομέα
- να ενσωματωθούν οι ανησυχίες για τη διατήρηση της φύσης στον τομέα της γεωργίας, στο πλαίσιο ενός τομεακού σχεδίου δράσης της εθνικής στρατηγικής για τη βιοποικιλότητα και τη μεγαλύτερη εξάρτηση από τις γεωργο-περιβαλλοντικές ενισχύσεις
- να καθοριστεί ως στόχος η προστασία των εναπομεινάντων από την αστική ανάπτυξη φυσικών παράκτιων περιοχών και να επιταχυνθεί η υλοποίηση ζώνης προστασίας των αμμοθινών και της παραλίας στα 100 μέτρα

- να διασφαλιστεί η συμμόρφωση της περιφερειακής θηρευτικής νομοθεσίας με την οδηγία της ΕΕ για τα πτηνά

Παρά τη γενικά πολύ θετική εικόνα, η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των αρχών σε διάφορες περιοχές οδηγεί σε κενά στο δίκτυο προστατευόμενων περιοχών. Υπάρχουν έντονες αντιθέσεις μεταξύ της έκτασης των προστατευόμενων περιοχών στις διάφορες αυτόνομες περιοχές της Ισπανίας. Πρέπει να βελτιωθεί η αντιπροσωπευτικότητα των προστατευόμενων οικοσυστημάτων, ενδεχομένως στο πλαίσιο του NATURA 2000. Λιγότερο από το 10% του εδάφους της Ισπανίας προστατεύεται, σε σύγκριση με το μέσο όρο του ΟΟΣΑ που ανέρχεται στο 14,6%. Λίγα πράγματα έχουν γίνει για την αποκατάσταση οικολογικών διαδρόμων. Η προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων παραμένει σε γενικές γραμμές περιορισμένη, αν και λαμβάνονται μέτρα για την οριοθέτηση του δημόσιου θαλάσσιου-επίγεια τομέα. Η προστασία των ευαίσθητων παράκτιων υδάτων θα πρέπει να αντιμετωπιστεί με την οδηγία της ΕΕ για την επεξεργασία νερού και αστικών αποβλήτων.

Το ποσοστό των απειλούμενων ειδών παραμένει σε υψηλά επίπεδα, ειδικά στην περίπτωση των ψαριών του γλυκού νερού και των θηλαστικών. Κατάλογοι των απειλούμενων ειδών δεν έχουν ακόμη συνταχθεί σε τέσσερις αυτόνομες περιοχές. Η περιφερειακή νομοθεσία για τη θήρευση ορισμένες φορές δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της κοινοτικής οδηγίας για τα πτηνά. Οι ανησυχίες της διατήρησης της φύσης δεν έχουν ενσωματωθεί επαρκώς στον τομέα της γεωργίας καθώς και στον χωροταξικό σχεδιασμό. Σε σύγκριση με άλλες χώρες της ΕΕ, η Ισπανία έχει παρουσιάσει καθυστέρηση στην εφαρμογή γεωργο-περιβαλλοντικών μέτρων. Μόνο το 4-5% της συνολικής στήριξης της ΕΕ για την ισπανική γεωργία περιλαμβάνει γεωργο-περιβαλλοντικές ενισχύσεις ενώ πάνω από τα τρία τέταρτα από αυτές τις πληρωμές συνδυάζονται με την εκτεταμένη γεωργική παραγωγή δημητριακών. Αυτές οι ανησυχίες, επίσης, δεν έχουν ενσωματωθεί επαρκώς στον τομέα των υδάτων (π.χ. δεν είναι σαφές εάν η δημιουργία ενός δημόσιου υδρολογικό τομέα θα βελτιώσει την προστασία της φύσης κατά μήκος των ποταμών). Η χρηματοδότηση της διατήρησης της φύσης βασίζεται ουσιαστικά σε μεταφορές πιστώσεων του προϋπολογισμού (περίπου 50 εκατ. ευρώ ανά έτος) και λιγότερο σε οικονομικά μέσα (π.χ. δικαιώματα εισόδου και το κυνήγι). Οι δημόσιοι πόροι που διατίθενται για την προστασία των ακτών (150 εκατ. ευρώ ετησίως), τη διαχείριση δασών (200 εκατ. ευρώ ετησίως) και γεωργο-περιβαλλοντική πολιτική (300 εκατ. ευρώ ετησίως) δεν χρησιμοποιήθηκε για

την ενίσχυση της διατήρησης της βιοποικιλότητας. Το μερίδιο των εσόδων του τουρισμού που διατίθεται για την προστασία της φύσης παραμένει ασήμαντο. Δεν είναι σαφές κατά πόσον οι επιδοτήσεις που διατίθενται για τους πληθυσμούς που ζουν κοντά σε εθνικά πάρκα εστιάζονται σε περιβαλλοντικά αποτελέσματα.



Εικόνα 2. Απειλούμενα είδη¹² στην Ισπανία στα τέλη της δεκαετίας 1990 και συγκριτική παρουσίαση απειλούμενων ειδών σε χώρες του ΟΟΣΑ
 Πηγή: OECD, Environmental Performance Reviews: Spain 2004

¹² International Union for Conservation of Nature-IUCN categories: critically endangered (άκρως απειλούμενα), endangered (απειλούμενα), vulnerable (ευάλωτα)

3.3.3. Στοιχεία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη βιοποικιλότητα στην Ισπανία (2009)¹³

Το 2009 η ισπανική κυβέρνηση ξεκίνησε την εφαρμογή του Ισπανικού Σχεδίου για τη Δάσωση για την περίοδο 2009-2012, το οποίο προβλέπει τη φύτευση 45 εκατομμυρίων δένδρων στο πλαίσιο ενός σχεδίου ύψους 90 εκατ. ευρώ για την καταπολέμηση της απερήμωσης και των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Το σχέδιο αναδάσωσης θα προστατεύσει τα αυτόχθονα είδων δένδρων και θα πραγματοποιηθεί σε μια συνολική έκταση 61.300 εκταρίων (0,12% της επιφάνειας της Ισπανίας). Επίσης, η δενδροφύτευση θα οδηγήσει στην αποκατάσταση και την αύξηση της βιοποικιλότητας και ιθαγενών (αυτοχθόνων) οικοσυστημάτων, τη βελτίωση και τη διατήρηση του τοπίου και την ενοποίηση των οικολογικών διαδρόμων (μια λωρίδα της βλάστησης που χρησιμοποιείται από την άγρια φύση και δυνητικά δίνει τη δυνατότητα κυκλοφορίας των ειδών μεταξύ των δύο περιοχών). Το εν λόγω σχέδιο αποτελεί μέρος της Ισπανικής Δασικής Στρατηγικής για την περίοδο 2002-2030.

Κατά το 2009, εγκρίθηκαν νέες περιοχές για ένταξη στη Σύμβαση Ραμσάρ. Τον Ιούνιο του 2009, η κυβέρνηση αποφάσισε να συμπεριλάβει πέντε νέους προστατευόμενους υγρότοπους που βρίσκονται στην αυτόνομη κοινότητα της Ανδαλουσίας, στον κατάλογο των υγροτόπων της Σύμβασης. Έτσι συνολικά, το Νοέμβριο του 2009, εξήντα οκτώ υγρότοποι που καλύπτουν συνολική επιφάνεια 284.415 εκταρίων στην Ισπανία είχαν συμπεριληφθεί στο πλαίσιο της Σύμβασης Ραμσάρ.

Το 2009 δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στην ολοκλήρωση του δικτύου NATURA 2000 για το θαλάσσιο περιβάλλον. Για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Χρηματοδοτικό Πρόγραμμα LIFE+ βοήθησε στην ένταξη των υπεράκτιων περιοχών NATURA 2000 στο πλαίσιο του έργου LIFE+ INDEMARES. Κύριος στόχος του LIFE+ INDEMARES είναι να συμβάλει στην προστασία και τη βιώσιμη χρήση της βιοποικιλότητας στις ισπανικές θάλασσες, μέσω της αναγνώρισης των πολύτιμων περιοχών για το θαλάσσιο δίκτυο NATURA 2000, ιδίως σε δέκα περιοχές του Ατλαντικού, της Μεσογείου και των περιοχών της Μακαρονησίας (Macaronesian regions). Οι δράσεις του έργου θα πραγματοποιηθούν από τον Ιανουάριο 2009 έως το

¹³ European Commission- Commission Staff Working Document, 2009 Environmental Policy Review, Part 3

Δεκέμβριο 2013. Ο προϋπολογισμός είναι 15,4 εκατ. ευρώ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα συγχρηματοδοτήσει το 50% του έργου.

Ο νόμος του 2007 για τη φυσική κληρονομιάς και τη βιοποικιλότητα καθιέρωσε ένα νόμιμο σύστημα διατήρησης, αειφορικής χρήσης, βελτίωσης και αποκατάστασης της ισπανικής φυσικής κληρονομιάς και βιοποικιλότητας. Στο πλαίσιο αυτό εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2009 ένα διάταγμα για τη θέσπιση Συμβουλίου Επικρατείας για τη φυσική κληρονομιά και βιοποικιλότητα. Ο κύριος στόχος αυτού του Συμβουλίου ήταν η προώθηση και η διασφάλιση της συμμετοχής του κοινού, καθώς και η ενημέρωση διαφόρων ενδιαφερομένων μερών για τις τελευταίες εξελίξεις που σχετίζονται με την εφαρμογή της πολιτικής για τη βιοποικιλότητα. Το Συμβούλιο ιδρύθηκε τον Νοέμβριο του 2009 και αποτελείται από εκπροσώπους από τον ακαδημαϊκό χώρο, τον ιδιωτικό τομέα, βιομηχανικών ενώσεων και μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Ωστόσο, απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες στον τομέα της φύσης και της βιοποικιλότητας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προειδοποίησε την Ισπανία το 2009 για διάφορες παραβάσεις της στην νομοθεσία για την προστασία της φύσης. Για παράδειγμα, μια προειδοποίηση αφορούσε μια αποτυχία στην εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός υπαίθριου ορυχείου στην Castilla y León, περιοχή που συμπεριλαμβάνεται στο δίκτυο NATURA 2000 και η οποία φιλοξενεί μια σειρά από απειλούμενα είδη όπως η καφετιά αρκούδα και ο αγριόκουρκος. Σε μια παρόμοια περίπτωση μη συμμόρφωσης με τους νόμους προστασίας της φύσης, η Επιτροπή απέστειλε στην Ισπανία τελική γραπτή προειδοποίηση επειδή παρέλειψε να εφαρμόσει δικαστική απόφαση για το αρδευτικό έργο στην Segarra-Garrigues στην Καταλονία. Η Επιτροπή αποφάσισε επίσης να οδηγήσει την Ισπανία στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τη συνεχιζόμενη αδυναμία της να παρέχει σε 174 περιοχές NATURA 2000 των Κανάριων Νησιών ένα επαρκές επίπεδο νομικής προστασίας. Η Ισπανία είχε προθεσμία μέχρι τον Δεκέμβριο του 2007 να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα διατήρησης, αλλά σχεδόν δύο χρόνια μετά τη λήξη της προθεσμίας, η κατάσταση δεν έχει επιλυθεί ακόμη.

	ΙΣΠΑΝΙΑ					Μ.Ο. EU-27	σειρά στην EU-27
	2000	2007	2008	2009	στόχος		
Περιοχές NATURA 2000 (περιοχές χαρακτηρισμένες βάσει των οδηγιών για ενδιαιτήματα και τα πτηνά ως % του χερσαίου χώρου)		26,6%	26,7%	28,7%		17,6%	
Επάρκεια χαρακτηρισμού βάσει της οδηγίας για τα ενδιαιτήματα	93,5%	95,4%	95,8%	δεν υπάρχουν στοιχεία	100%		
Περιοχή που καταλαμβάνεται από οργανική καλλιέργεια (% της χρησιμοποιούμενης γεωργικής έκτασης)	1,5%	3,2%	5,2%			4,5%	14

Πίνακας 4. Στοιχεία της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα στην Ισπανία
(Στοιχεία από 2009 Environmental Policy Review-part3, European Commission)

3.4. ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ

Μετά την ένταξη της Πορτογαλίας στην ΕΕ επιταχύνθηκε η θεσμοθέτηση περιβαλλοντικής πολιτικής με την έγκριση ενός περιβαλλοντικού νόμου-πλαίσιο το 1987, με τη δημιουργία του εθνικού ινστιτούτου για το περιβάλλον το 1989 και με τη δημιουργία του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων το 1990 (Queiros, 2002). Παρόλα αυτά η περιβαλλοντική διαχείριση στην Πορτογαλία παρέμεινε ελλιπής λόγω του ότι έδωσε προτεραιότητα στην αντιμετώπιση μακροοικονομικών ανισορροπιών που είχαν εμφανιστεί στην οικονομία πριν ακόμα από την είσοδο της στην ΕΕ (Fernandez et al., 2010).

Η περιβαλλοντική διαχείριση αναπαρήγαγε μοντέλα ιεραρχίας, θεσμική ακαμψία και συγκεντρωτισμό, τα οποία είναι τυπικά σ' ένα κεντρικό κράτος. Ο οριζόντιος διαμοιρασμός των περιβαλλοντικών ευθυνών ήταν αρκετά έντονος ενώ παράλληλα απουσίαζαν αποτελεσματικά μέσα συντονισμού.

Δηλαδή παρέμεινε η νοοτροπία ενός κεντρικού κράτους με όλες τις επιπτώσεις.

Τα προβλήματα που παρατηρήθηκαν αφορούσαν κυρίως στην έλλειψη συντονισμού όσον αφορά στις περιβαλλοντικές αρμοδιότητες μεταξύ του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων, του Υπουργείου Βιομηχανίας και Ενέργειας και του Υπουργείου Γεωργίας, στην έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων για την ερμηνεία και τη συμμόρφωση της

Πορτογαλίας στις περιβαλλοντικές οδηγίες της ΕΕ καθώς και στα χαμηλά επίπεδα πολιτικής δέσμευσης (O'Brien, 2009).

Κατά τη δεκαετία του 1980 τόσο η εδραίωση της δημοκρατίας όσο και η συμμετοχή της ΕΕ (και η ανάδειξη περιβαλλοντικών ομάδων ως αποτέλεσμα της) ήταν οι πολιτικές ευκαιρίες που δεν έτυχαν όμως θετικής εκμετάλλευσης διότι η κληρονομιά του αυταρχισμού και η επικρατούσα νοοτροπία της δημόσιας παρέμβασης συνέχιζε να καθορίζει τις σχέσεις μεταξύ κρατικών και μη κρατικών φορέων.

Η κατάσταση αυτή φαίνεται να αλλάζει στη δεκαετία του 1990.

Ρητές διατάξεις της ΕΕ για συμμετοχή μη κρατικών φορέων στη χάραξη πολιτικής ευνόησαν τη συνεταιριστική πρακτική. Βέβαια η συμμετοχή αυτή των μη κρατικών φορέων πολλές φορές θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ακανόνιστη και περιορισμένη.

Ως εκ τούτου, η κοινωνία των πολιτών εμφανίζεται να έχει πολύ περιορισμένο ρόλο στην διαμόρφωση και την εφαρμογή των περιβαλλοντικών πολιτικών, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις οι μη κρατικοί φορείς είτε δεν διαθέτουν τα μέσα για να εμπλακούν πιο ουσιαστικά και πιο αποτελεσματικά είτε εκδηλώνουν απροθυμία για συνεργασία με κρατικούς φορείς.

Η βιομηχανία από την πλευρά της εμφανίζεται απρόθυμη να εφαρμόζει αποτελεσματικά ορισμένες κοινοτικές οδηγίες όπως για παράδειγμα της οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης (IPPC- Integrated Pollution Prevention and Control) λόγω του σημαντικού κόστους που ενέχουν.

Ομοίως, οι περιβαλλοντικές ομάδες διατηρούν μια αμφίθυμη κατάσταση απέναντι στο κράτος, συνδυάζοντας μια διττή στρατηγική: της συνεργασίας και της αντιπαράθεσης. Για παράδειγμα, η πορτογαλική εταιρία προστασίας των πτηνών ενώ διεξήγαγε μελέτες και εργασίες για την εφαρμογή της οδηγίας που αφορούσε στην προστασία των άγριων πτηνών και των οικοτόπων, ταυτόχρονα κατέθετε παράπονα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταγγέλλοντας την πορτογαλική δημόσια διοίκηση για αποτυχία επίτευξης των στόχων αυτής της οδηγίας (Fernandez et al., 2010).

Τα ταμεία και προγράμματα της ΕΕ συνέβαλαν στην ανάπτυξη μεγάλου αριθμού περιβαλλοντικών έργων χρηματοδοτώντας δραστηριότητες που απαιτούνται για τη συμμόρφωση με τις κοινοτικές οδηγίες για το περιβάλλον.

Κατά τη δεκαετία του 1990 η Πορτογαλία βρέθηκε πολλές φορές κατηγορούμενη στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για πλημμελή εφαρμογή των περιβαλλοντικών οδηγιών.

Πολλές φορές οι καταγγελίες προέρχονται από πορτογαλικές περιβαλλοντικές οργανώσεις.

Αναμφίβολα η κοινοτική χρηματοδότηση και τα κοινοτικά προγράμματα έχουν συμβάλει θετικά στην επίτευξη και βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ κρατικών και μη κρατικών φορέων. Επίσης, οι μηχανισμοί επιβολής κυρώσεων και οι νομικές απαιτήσεις ορισμένων οδηγιών ενδυνάμωσαν την παρουσία των μη κρατικών φορέων, δίνοντάς τους νέες ευκαιρίες για άμεση δράση.

Όλα αυτά δημιουργούν μια συνεχή πίεση για συμμόρφωση της Πορτογαλίας στις οδηγίες της ΕΕ για το περιβάλλον. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα οι κρατικοί φορείς να παρουσιάζονται λιγότερο απρόθυμοι τουλάχιστον σε διαβουλεύσεις της κοινωνίας των πολιτών και των επιχειρήσεων. Ωστόσο, αυτές οι μορφές συμμετοχής των μη κρατικών φορέων είναι μάλλον αδύναμες και δεν έχουν προκύψει με έναν συστηματικό τρόπο.

Οι τοπικοί θεσμικοί παράγοντες φαίνονται να παίζουν ρόλο στον ειδικό τρόπο με τον οποίο έχει επιτευχθεί ο εξευρωπαϊσμός στην Πορτογαλία. Οι απόπειρες για αποκέντρωση δεν έχουν πραγματικά πετύχει, παρά την τάση της ΕΕ για αποκέντρωση των κονδυλίων σε ένα παραδοσιακά ισχυρό ενιαίο κεντρικό κράτος όπως η Πορτογαλία καθώς και τις πρωτοβουλίες της κυβέρνησης στα τέλη της δεκαετίας του 1990.

Οι πιθανότητες για κοινωνική συμμετοχή παραμένουν αδύναμες. Βέβαια η δημιουργία του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων το 1990, το οποίο προήλθε από την αναδιοργάνωση του πρώην Υφυπουργείου Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων, αύξησε την θεσμική προεξοχή της περιβαλλοντικής πολιτικής, χωρίς όμως η νέα αυτή περιβαλλοντική διοίκηση να καταφέρει να ξεπεράσει τα προβλήματα της παραδοσιακής οριζόντιας κατάταξης καθώς και την έλλειψη συντονισμού στις επικαλυπτόμενες περιβαλλοντικές αρμοδιότητες με το Υπουργείο Βιομηχανίας και Ενέργειας και το Υπουργείο Γεωργίας.

Το 1995 εγκρίνεται το πρώτο Εθνικό Σχέδιο για την περιβαλλοντική πολιτική, ωστόσο το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων λόγω έλλειψης πόρων αποδείχθηκε ανεπαρκές για να την εφαρμόσει αποτελεσματικά.

Ωστόσο ούτε οι ίδιοι οι μη κρατικοί φορείς ήταν πάντα σε θέση ή είχαν την επιθυμία να συνεργαστούν. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τις μικρές και μεσαίου μεγέθους βιομηχανίες, οι οποίες εμφανίζονταν απρόθυμες να εφαρμόσουν δαπανηρές

πολιτικές, προβάλλοντας ως δικαιολογία την επίπτωση στην ανταγωνιστικότητά τους (Fernandez et al., 2010).

Σύμφωνα με τον Σωτηρόπουλο (2007), παρά τις πιέσεις από την ΕΕ, που χρονολογούνται τουλάχιστον από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 και παρά τα βήματα που έγιναν στη δεκαετία του 1990, η Πορτογαλία όπως και η Ελλάδα έχουν παραμείνει περισσότερο συγκεντρωτικές ως προς τη διοικητική της οργάνωση σε σχέση με την Ισπανία. Η κατάρρευση του πορτογαλικού αυταρχικού καθεστώτος επήλθε τον Απρίλιο του 1974, όμως η δημοκρατία στην Πορτογαλία εδραιώθηκε με κάποια καθυστέρηση λόγω της πολιτικής αστάθειας της περιόδου 1974-1979 και δεν πραγματοποιήθηκε πριν από τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, ανοίχτηκαν κανάλια συμμετοχής των πολιτών και επικοινωνίας μεταξύ πολιτών και διοίκησης, ο προβληματισμός για τη μεταρρύθμιση της διοίκησης έγινε μόνιμη μέριμνα των πορτογαλικών κυβερνήσεων ενώ έγινε αντιληπτή και κάποια αλλαγή στη διοικητική κουλτούρα. Από την άλλη πλευρά, οι διαδικασίες παρέμειναν αργές, δυσκίνητες και περίπλοκες. Ωστόσο, η περαιτέρω διοικητική αποκέντρωση απορρίφθηκε με πανεθνικό δημοψήφισμα το Νοέμβριο του 1998. Ως αποτέλεσμα η Πορτογαλία είναι ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη στην Ευρώπη.

Ο O'Brien (2009) αναφέρει ότι η ανάπτυξη και η εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής κατά την περίοδο του εκδημοκρατισμού παρεμποδίστηκε από την έλλειψη τόσο πολιτικής βούλησης όσο και μηχανισμών επιβολής. Ο πυρήνας του νομοθετικού πλαισίου για το περιβάλλον ήταν η Περιβαλλοντική Βασική Πράξη (ΠΒΠ) του 1987. Η ΠΒΠ αναγνώρισε το ρόλο του κράτους στην ποιότητα της ζωής μέσω της βελτίωσης του περιβάλλοντος και εισήγαγε την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, με ειδικές αναφορές σε θέματα που αφορούσαν το φυσικό και ανθρώπινο περιβάλλον, τα μέσα (τους πόρους), τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις καθώς και τις προβλεπόμενες κυρώσεις. Η επόμενη πολιτική αναπτύχθηκε για να εξυπηρετήσει την αξιοποίηση και την ενίσχυση των στόχων της ΠΒΠ. Σύμφωνα με τον O'Brien (2009) η εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Πορτογαλία έχει βελτιωθεί. Ένας τομέας στον οποίο έχει εντοπιστεί μια αλλαγή είναι στην Εκτίμηση των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (EIA- Environmental Impact Assessments). Εξετάζοντας τη διαδικασία λειτουργίας της ΕΠΕ ο Goncalves αναφέρει: «Ο σχετικά κλειστός χαρακτήρας του διοικητικού συστήματος εμπόδισε την ανάπτυξη της επικοινωνίας και της κατανόησης μεταξύ

των φορέων λήψης αποφάσεων, των επιστημόνων και του γενικού πληθυσμού κατά τη διάρκεια της ΕΠΕ που προκαλεί πολύ πολιτικοποιημένες συζητήσεις στο άτυπο περιβάλλον των μαζικών μέσων ενημέρωσης». Η έκθεση αυτή συμβάλλει στο να συμπεριληφθούν τα ζητήματα στη δημόσια σκηνή και ενθαρρύνουν τη μεγαλύτερη συνεκτίμηση της δημόσιας άποψης για τα προβλεπόμενα έργα.

Ο O'Brien (2009) υποστηρίζει ότι η Πορτογαλία έχει διατηρήσει μια επίσημη κεντρική κρατική δομή, ωστόσο έχει σημειωθεί κάποια μετάβαση αρμοδιότητας και ευθύνης στο τοπικό επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας (περιοχές, νομοί, ενορίες) για θέματα που αφορούν τα απόβλητα, το νερό, την αποχέτευση και την προγραμματισμό. Ωστόσο οι περιορισμένοι χρηματοδοτικοί πόροι, η οικονομική εξάρτηση από την κεντρική κυβέρνηση και η έλλειψη τεχνικών γνώσεων περιορίζουν την αποτελεσματική διαχείριση και καθιστούν δύσκολη την εφαρμογή των περιβαλλοντικών πολιτικών.

Οι απαιτήσεις και τα κριτήρια για την ένταξη της Πορτογαλίας στην ΕΕ το 1986, υπήρξαν καθοριστικά για την θέσπιση περιβαλλοντικών κανονισμών και πολιτικών. Ωστόσο η εφαρμογή τους εξακολουθεί να είναι περιορισμένη. Άρα η υποστήριξη και η πίεση από την ΕΕ είναι σημαντική για την προώθηση της περιβαλλοντικής ατζέντας, αλλά μάχεται για να ξεπεράσει τις εσωτερικές πολιτικές πραγματικότητες (O'Brien, 2009).

Έχει σημειωθεί πρόοδος στην αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων, με τη θέσπιση θεσμικών οργάνων και τη δημιουργία πολιτικών, αλλά η αποτελεσματικότητα έχει υπονομευθεί από την έλλειψη αποτελεσματικής εφαρμογής και από την έλλειψη ευρείας συμμετοχής.

Ο εκδημοκρατισμός οδήγησε στη βελτίωση της προσέγγισης των περιβαλλοντικών θεμάτων, όπως είναι άλλωστε αναμενόμενο δεδομένης της θετικής σχέσης μεταξύ δημοκρατίας και περιβάλλοντος, αλλά αυτό αμβλύνεται από τη δύναμη της μη-δημοκρατικής κληρονομιάς. «Το αυταρχικό παρελθόν έχει κατά πάσα πιθανότητα αφήσει τα σημάδια του στην έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών προς τον κρατικό μηχανισμό και στην περιορισμένη αυτονομία του τελευταίου από το πολιτικό σύστημα» (Σωτηρόπουλος, 2009, σελ. 42). Επίσης οδήγησε σε μια αδύναμη κοινωνία

πολιτών και σε μια τάση κυριαρχίας της κεντρικής ελίτ στη λήψη αποφάσεων (O'Brien, 2009).

Ως εκ τούτου, η θέσπιση συνεταιριστικών πρακτικών που θα συμβάλλουν στην ενίσχυση προς αμοιβαίας εμπιστοσύνης, δεν φαίνεται να έχει σύντομα μεγάλα περιθώρια ευδοκίμησης ή τουλάχιστον έχει πολλά βήματα να κάνει ακόμα.

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι η ώθηση προς ΕΕ για δημιουργία νέων μέσων περιβαλλοντικής διακυβέρνησης διηθείται από προς εγχώριες θεσμικές ρυθμίσεις. Η συμμετοχή των μη κρατικών φορέων στην εφαρμογή των περιβαλλοντικών πολιτικών παραμένει περιορισμένη, ακανόνιστη και με διαχείριση ελέγχου από πάνω προς τα κάτω (top- down commanded).

3.4.1. Στοιχεία του ΟΟΣΑ για την εφαρμογή περιβαλλοντικών πολιτικών στην Πορτογαλία (2001-2011)¹⁴

Σύμφωνα με τα στοιχεία της έκθεσης του ΟΟΣΑ (2011), η Πορτογαλία έχει παρουσιάσει μέσα στην τελευταία δεκαετία, μεγάλη πρόοδο στην προστασία του περιβάλλοντος και την ενίσχυση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της. Η διαπίστωση αυτή βασίζεται στο ότι έχει υψηλό δείκτη στη μεταφορά των κοινοτικών περιβαλλοντικών οδηγιών στο εθνικό της δίκαιο αλλά και στη χρηματοδότηση που δέχεται από το Διαρθρωτικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής. Η Πορτογαλία έχει καταφέρει να προσελκύσει και να απορροφήσει κεφάλαια, τα οποία χρησιμοποιεί αποτελεσματικά για τη δημιουργία περιβαλλοντικών υποδομών.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ (2011), αρκετές περιβαλλοντικές πολιτικές έχουν παγιωθεί και έχουν ενισχυθεί μέσα στη δεκαετία 2001-2011. Η Πορτογαλία έχει αναπτύξει ένα ολοκληρωμένο περιβαλλοντικό σχεδιασμό και ένα πλαίσιο προγραμματισμού το οποίο αντιστοιχεί σε μεγάλο βαθμό στις απαιτήσεις της ΕΕ. Αρκετοί νόμοι-πλαίσια θεσπίστηκαν όπως για παράδειγμα ο Νόμος για τα ύδατα (2005), ο Νόμος για τα απόβλητα (2006) και ο Νόμος για τη φύση (2008). Ωστόσο η ψήφιση των νόμων και των κανονισμών είχε ως αποτέλεσμα η επιχειρηματική κοινότητα να αντιμετωπίζει ένα περίπλοκο σύνολο περιβαλλοντικών απαιτήσεων. Η

¹⁴ Στο πλαίσιο του Προγράμματος Αξιολόγησης Περιβαλλοντικών Επιδόσεων του ΟΟΣΑ- OECD Environmental Performance Reviews: Portugal 2011

κατάσταση βελτιώθηκε από το 2006 με προσπάθειες της κυβέρνησης που στόχευαν στην ενίσχυση της ποιότητας των νόμων, τη μείωση του διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις και την παροχή ευκολότερης πρόσβασης στη νομοθεσία μέσω ηλεκτρονικής δημοσίευσης των κανονισμών και κωδικοποίησης των νόμων.

Η Πορτογαλία το 2003 επικύρωσε τη σύμβαση του Aarhus¹⁵ και ως εκ τούτου κάνει προσπάθειες προκειμένου να ανταποκριθεί στους τρεις «πυλώνες» της σύμβασης αυτής. Ανέπτυξε ένα ολοκληρωμένο σύστημα περιβαλλοντικών πληροφοριών, διεύρυνε τη δημόσια συμμετοχή και επέκτεινε τη δυνατότητα πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Ένας νόμος του 2006 για την πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και τους όρους για την παροχή τους έχουν ενισχύσει την πρόσβαση στο ήδη εδραιωμένο σύστημα για τη διάδοση των περιβαλλοντικών πληροφοριών στο κοινό. Η ετήσια έκθεση για το περιβάλλον παρουσιάζεται στο Κοινοβούλιο για να υποστηρίξει τις συζητήσεις του εθνικού προϋπολογισμού. Ωστόσο, η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων είναι ακόμη περιορισμένη εξαιτίας της αδύναμης κίνησης των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ). Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη περιορίζεται από χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες και από τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα δικαστήρια κατά την εκδίκαση περιβαλλοντικών Θεμάτων. Θα πρέπει να ληφθούν περαιτέρω μέτρα για την υποστήριξη της εποικοδομητικής συμμετοχής των ΜΚΟ στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων και να ενισχυθούν οι διαδικασίες διαλόγου μεταξύ των ενδιαφερομένων.

3.4.2. Στοιχεία του ΟΟΣΑ για τη βιοποικιλότητα και τη φύση στην Πορτογαλία (2001-2011)¹⁶

Νέες εργαλεία διαχείρισης έχουν τεθεί σε εφαρμογή και νέες πηγές χρηματοδότησης (εθνικές και κοινοτικές) έχουν κινητοποιηθεί. Επίσης η παρακολούθηση των ειδών έχει ενισχυθεί.

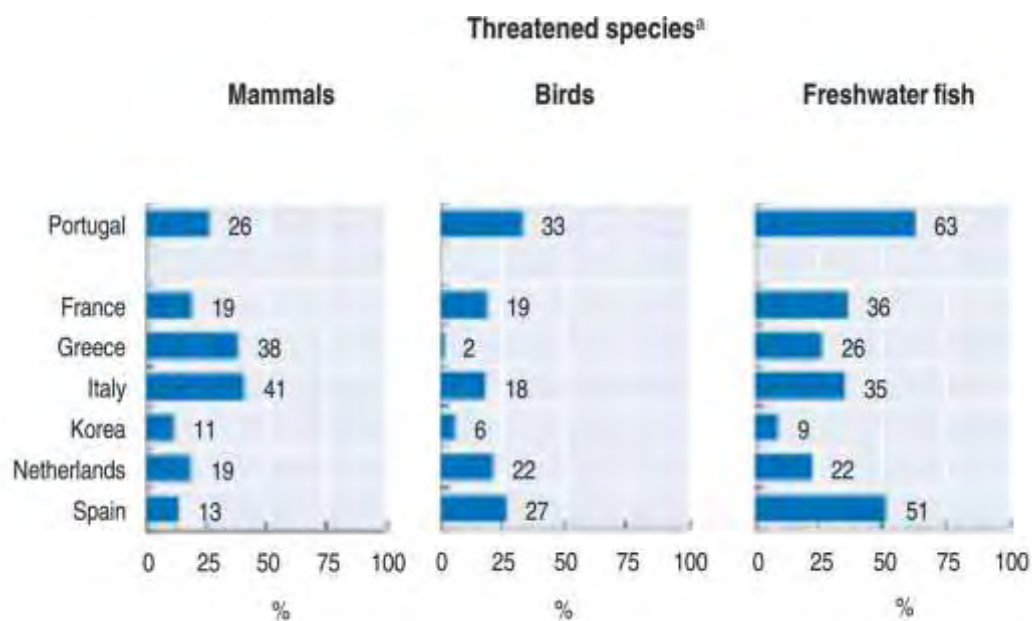
¹⁵ Η σύμβαση του Aarhus περιλαμβάνει σειρά κανόνων για την προώθηση της συμμετοχής των πολιτών στα περιβαλλοντικά θέματα και για τη βελτίωση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Παρέχει στο κοινό τη δυνατότητα να έχει πρόσβαση σε πληροφορίες για το περιβάλλον, να συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον και να ζητεί επανορθώσεις σε περίπτωση παράβασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένης της παραβίασης των δύο προαναφερθέντων δικαιωμάτων.

¹⁶ Στο πλαίσιο του Προγράμματος Αξιολόγησης Περιβαλλοντικών Επιδόσεων του ΟΟΣΑ-OECD Environmental Performance Reviews: Portugal 2011

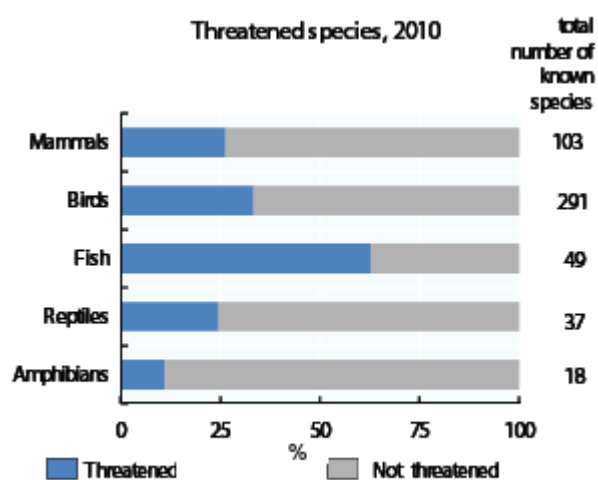
Η απώλεια βιοποικιλότητας, κυρίως λόγω της υποβάθμισης των οικοτόπων, συνεχίστηκε. Τα 2/3 των ψαριών του γλυκού νερού, ένα στα τρία πουλιά και ένα στα τέσσερα θηλαστικά απειλούνται, ποσοστό υψηλό σύμφωνα με τα πρότυπα του ΟΟΣΑ. Η έκταση των προστατευόμενων περιοχών είναι συγκρίσιμη με το μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Η Πορτογαλία έχει χαρακτηρίσει το 22% των χερσαίων περιοχών της, ως μέρος του δικτύου NATURA 2000. Φυσικά φαινόμενα, ιδιαίτερα οι δασικές πυρκαγιές και η διάβρωση των παράκτιων περιοχών, επιτείνουν τις πιέσεις για την προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας. Η περιοχή που καλύπτεται από ευκαλύπτους, ένα εξωτικό είδος που εισήχθη στην Πορτογαλία κατά τον 19ο αιώνα, επεκτάθηκε ταχύτατα λόγω της ζήτησης από τη βιομηχανία πολτού και χάρτου. Κατασκευές υδροηλεκτρικής ενέργειας που παράγουν τα φράγματα θα ασκήσουν πρόσθετη πίεση στην υδρόβια ζωή. Υπάρχουν ακόμα λίγες θαλάσσιες προστατευόμενες περιοχές ανοικτής θαλάσσης.

Η εθνική στρατηγική για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας και της φύσης, που εγκρίθηκε το 2001, έχει χρησιμεύσει ως το εθνικό στρατηγικό πλαίσιο για την επιδίωξη των στόχων της πολιτικής της σύμβασης για τη βιοποικιλότητα και το στόχο της ΕΕ για την ανάσχεση της απώλειας της βιοποικιλότητας έως το 2010. Οι βασικοί της στόχοι εστιάζουν: α) στη διατήρηση της φύσης και της βιοποικιλότητας β) στην προώθηση της βιώσιμης (αειφορικής) χρήσης των βιολογικών πόρων και γ) στην επίτευξη των στόχων της διεθνούς διαδικασίας για τη συνεργασία στον τομέα της προστασίας της φύσης.

Η στρατηγική αυτή έχει την υποστήριξη, μεταξύ άλλων, του Προγράμματος Δικτύων NATURA 2000 (PSRN 2000) καθώς του Προγράμματος Διαχείρισης της Γης των Προστατευόμενων Περιοχών (POAP). Το 2008 ο νόμος για την Προστασία της Φύσης και της Βιοποικιλότητας, ενισχύει τη δημιουργία τοπικών, περιφερειακών και ιδιωτικών προστατευόμενων περιοχών για να συμπληρώσουν το Εθνικό Δίκτυο Προστατευόμενων Περιοχών. Επίσης καθιερώνει το Θεμελιώδες Δίκτυο για τη Διατήρηση της Φύσης (RFCN) και του Εθνικού Συστήματος Μικρών Περιοχών (SNAC). Η στρατηγική του 2001 θα ευθυγραμμιστεί με την στρατηγική της ΕΕ που θα εκδοθεί το 2011 μετά τη δέκατη διάσκεψη των Μερών της Σύμβασης για τη βιοποικιλότητα που πραγματοποιήθηκε τον Οκτώβριο του 2010 στη Ναγκόγια της Ιαπωνίας.



Εικόνα 3. Συγκριτική παρουσίαση απειλούμενων ειδών σε χώρες του ΟΟΣΑ
 Πηγή: OCDE, Environmental Performance Reviews: Portugal 2011



Εικόνα 4. Απειλούμενα είδη πανίδας στην Πορτογαλία, 2010¹⁷
 Πηγή: OECD, Portugal 2011

¹⁷ International Union for Conservation of Nature-IUCN categories: critically endangered (άκρως απειλούμενα), endangered (απειλούμενα), vulnerable (ευάλωτα)

3.4.3. Στοιχεία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη βιοποικιλότητα στην Πορτογαλία (2009)¹⁸

Τον Φεβρουάριο του 2009, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε αυστηρές προειδοποιήσεις στην Πορτογαλία επειδή δεν έλαβε επαρκή μέτρα για την προστασία της φύσης. Οι υποθέσεις αφορούν παράλειψη χαρακτηρισμού ορισμένων προστατευόμενων περιοχών της Μαδέρας και των Αζορών, καθώς και τη μη θέσπιση των αναγκαίων μέτρων διατήρησης.

Για την αντιμετώπιση ορισμένων από τους θεμελιώδεις στόχους του Σχεδίου Δράσης Εθνικής Στρατηγικής για τη βιοποικιλότητα, το οποίο στοχεύει στην προώθηση και διατήρηση των περιοχών φυσικής κληρονομιάς και της βιοποικιλότητας, ιδρύθηκε τον Αύγουστο του 2009 το Ταμείο για τη Διατήρηση της Φύσης και της Βιοποικιλότητας. Ο κύριος στόχος του Ταμείου είναι να στηρίζει τη διαχείριση των βασικών υποδομών υποστήριξης της διατήρησης, ιδίως σε σχέση με τους τομείς που συνιστούν το βασικό δίκτυο για τη Διατήρηση της Φύσης. Το Ταμείο εστιάζεται στην κατανομή των πόρων σε έργα και επενδύσεις που απαιτούνται για τη διαχείριση και τη διατήρηση στην Πορτογαλία. Προωθεί την αποτίμηση της βιοποικιλότητας, μέσω της αντιστάθμισης της απώλειας της βιοποικιλότητας και της ανάπτυξης μηχανισμών της αγοράς που υποστηρίζουν τις πολιτικές της διατήρησής της.

Τον Σεπτέμβριο του 2009, η Εθνική Στρατηγική για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση της Παράκτιας Ζώνης τέθηκε σε ισχύ. Κύριος στόχος της στρατηγικής είναι να επιτευχθεί η αρμονική και βιώσιμη ανάπτυξη της παράκτιας ζώνης της Πορτογαλίας, αναλαμβάνοντας μια συστημική προσέγγιση και αξιοποιώντας των φυσικούς πόρους της. Η στρατηγική επίσης αποσκοπεί να εναρμονίσει και να συγκεράσει τις διαφορετικές πολιτικές που επηρεάζουν την παράκτια ζώνη, προκειμένου να διευκολυνθεί η εξισορρόπηση των συμφερόντων όλων των υπευθύνων για τη διαχείριση, τον προγραμματισμό, τη διατήρηση και την ανάπτυξη αυτών των περιοχών, καθώς και εκείνων που την χρησιμοποιούν.

¹⁸ European Commission- Commission Staff Working Document, 2009 Environmental Policy Review, Part 3

	ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ					Μ.Ο. ΕΥ-27	σειρά στην ΕΥ-27
	2000	2007	2008	2009	στόχος		
Περιοχές NATURA 2000 (περιοχές χαρακτηρισμένες βάσει των οδηγιών για ενδιαιτήματα και τα πτηνά ως % του χερσαίου χώρου)		20,4%	20,3%	20,9%		17,6%	
Επάρκεια χαρακτηρισμού βάσει της οδηγίας για τα ενδιαιτήματα	81,6%	87,7%	87,9%	δεν υπάρχουν στοιχεία	100%		
Περιοχή που καταλαμβάνεται από οργανική καλλιέργεια (% της χρησιμοποιούμενης γεωργικής έκτασης)	1,2%	6,7%	6,7%**		7%* (by 2008)	4.5%	9

Πίνακας 5. Στοιχεία της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα στην Πορτογαλία

(Στοιχεία από 2009 Environmental Policy Review-part3, European Commission)

*ενδεικτικός στόχος, σύμφωνα με το προτεινόμενο σχέδιο δράσης το οποίο δεν υλοποιήθηκε

**δεν είναι διαθέσιμα τα στοιχεία του 2008 και εκτιμήσεις θεωρούνται τα στοιχεία του 2007

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

4.1. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΓΙΑ ΕΛΛΑΔΑ, ΙΣΠΑΝΙΑ, ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ

Η συγκριτική ανάλυση των τριών κρατών μελών της Νότιας Ευρώπης δείχνει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει λειτουργήσει ως διαμορφωτής της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης και στις τρεις χώρες και ως εκ τούτου έχει συμβάλει στον εξευρωπαϊσμό της περιβαλλοντικής πολιτικής τους.

Η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία κατά την περίοδο ένταξής τους στην ΕΕ στη δεκαετία του 1980, είχαν πολλά κοινά στοιχεία στην πολιτική, κοινωνική και οικονομική κατάσταση που προκύπτουν σαφώς από παρόμοια ιστορικά, γεωγραφικά και κοινωνικοπολιτικά υπόβαθρα.

Οι τρεις αυτές χώρες της Νότιας Ευρώπης έχουν ακολουθήσει παράλληλους δρόμους προς τη νεωτερικότητα και ιδίως στα τέλη του 20^{ου} αιώνα, παράλληλες τροχιές προς τον πολιτικό και διοικητικό εκσυγχρονισμό και την εδραίωση της δημοκρατίας (Σωτηρόπουλος, 2007)

Η προσπάθεια για εδραίωση της δημοκρατίας, η κληρονομιά ενός αυταρχικού κεντρικού κράτους, οι άκαμπτες διοικητικές δομές, οι χαμηλές προδιαγραφές της

περιβαλλοντικής νομοθεσίας, η προτεραιότητα στην επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας είναι κάποια από τα κοινά στοιχεία που χαρακτήριζαν τις τρεις χώρες κατά την πρώτη δεκαετία από την ένταξή τους στην ΕΕ.

Η δέσμευση που ανέλαβαν με την ένταξή τους στην ΕΕ αναφορικά με τις πολιτικές και οικονομικές αρχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, βοήθησε τις κυβερνήσεις τους να εδραιώσουν κάποιες δημοκρατικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις (Borzel, 2010). Ωστόσο μακροοικονομικοί περιορισμοί και βαθιές πολιτικές, θεσμικές και διοικητικές αδυναμίες φάνηκαν να έρχονται σε αντίθεση με την απαιτούμενη οικονομική και νομική εναρμόνιση με την ΕΕ.

Πρώτη προτεραιότητα των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων υπήρξε η ενασχόληση με την οικονομική ανάπτυξη, η μερική ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής και η προετοιμασία για την ένταξή τους στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Σωτηρόπουλος, 2007).

Η ένταξη της Ελλάδας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην ΕΕ τους επέφερε ένα τεράστιο κόστος που αφορούσε στη θέσπιση και στην προσαρμογή των κοινοτικών περιβαλλοντικών αρχών (Borzel et al., 2010).

Οι οδηγίες της ΕΕ απαιτούσαν προληπτική προσέγγιση επίλυσης προβλημάτων, σημαντικές επενδύσεις σε υποδομές αλλά και στη βιομηχανική βάση, αποτελεσματικές κάθετες και οριζόντιες συντονιστικές δεξιότητες, γνώση και τεχνογνωσία. Κατά την περίοδο μετά την προσχώρηση, αμφισβητήθηκε η ικανότητα αυτών των κρατών να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις αυτές, εφόσον φάνηκε ότι δεν έχουν τις απαραίτητες δυνατότητες προκειμένου να αντεπεξέλθουν στις περιβαλλοντικές απαιτήσεις.

Η χαμηλή δυναμικότητα της διακυβέρνησης που παρουσίαζαν αυτές οι τρεις χώρες της Νότιας Ευρώπης αποτελούσε εμπόδιο στη δημιουργία νέων τρόπων διακυβέρνησης. Οι κρατικοί φορείς δεν είχαν κίνητρα για να αξιοποιήσουν τους μη κρατικούς φορείς ως αντιστάθμισμα στις περιορισμένες δυναμικότητές τους, κυρίως επειδή δεν αισθάνονταν καμία πίεση για την αποτελεσματική εφαρμογή των περιβαλλοντικών πολιτικών της ΕΕ. Ωστόσο, κατά τη δεκαετία του 1990, η ΕΕ ευνοεί μια δειλή εξέλιξη της ικανότητας διακυβέρνησης στα κράτη αυτά μέσω της διανομής, της επιβολής κυρώσεων και της ενδυνάμωσης των στρατηγικών. Εν ολίγοις, η μεταφορά κοινοτικών οικονομικών και γνωσιακών πόρων, η αυξανόμενη πίεση της συμμόρφωσης τόσο από την Επιτροπή όσο και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο καθώς και οι απαιτήσεις για συμμετοχική που περιλαμβάνονται σε ορισμένες

περιβαλλοντικές οδηγίες έχουν συμβάλει στη βελτίωση των συνθηκών για τη συμμετοχή των μη κρατικών φορέων στη χάραξη δημόσιας πολιτικής (Fernandez et al., 2008).

Ωστόσο αυτές οι μορφές συμμετοχής των μη κρατικών φορέων στη χάραξη πολιτικής κρίνονται μάλλον ξεπερασμένες εφόσον πληρούν μόνο το ελάχιστο από αυτό που απαιτούν οι νέοι τρόποι διακυβέρνησης. Η συστηματική συμμετοχή των ιδιωτικών φορέων στη διαμόρφωση περιβαλλοντικής πολιτικής, οι εθελοντικές συμφωνίες των επιχειρήσεων, η παραχώρηση ρυθμιστικών καθηκόντων σε οργανώσεις και η ιδιωτική αυτορρύθμιση είναι μερικοί από τους τυπικά νέους τρόπους διακυβέρνησης στις δυτικές χώρες και οι οποίοι παραμένουν σπάνιοι στα κράτη της Νότιας Ευρώπης (Borzal et al., 2010).

Ενώ η ένταση και ο βαθμός συμμετοχής των μη κρατικών φορέων ποικίλλει από χώρα σε χώρα και ανά οδηγία, οι νέοι τρόποι διακυβέρνησης εξακολουθούν να είναι μάλλον αδύναμοι και δεν εμφανίζονται με συστηματικό τρόπο. Η αδύναμη και απρόθυμη εμφάνιση νέων τρόπων διακυβέρνησης εξηγείται από τη χαμηλή ικανότητα διακυβέρνησης, δηλαδή τη συνολική αδυναμία τόσο των κρατικών όσο και μη κρατικών φορέων.

Οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών συχνά δεν διαθέτουν επαρκείς οργανωτικές ικανότητες για να χρησιμεύσουν ως αξιόπιστοι εταίροι στο πλαίσιο της συνεργασίας με φορείς του κράτους. Πολλές ΜΚΟ εξακολουθούν να βλέπουν τον ρόλο τους περισσότερο ως ανεξάρτητοι εποπτικοί φορείς παρά ως αλληλεξαρτώμενοι εταίροι του κράτους.

Οι επιχειρήσεις δε, αποφεύγουν τη συνεργασία επειδή διατηρούν αμφιβολίες κατά πόσο οι κρατικοί φορείς, δεδομένων των εναλλαγών των κυβερνήσεων και της μη σταθερής εφαρμογής πολιτικής, είναι σε θέση να μεταφράζουν τις αμοιβαίες συμφωνίες σε πολιτικά αποτελέσματα. Για να αποφευχθεί η νομική αβεβαιότητα, οι επιχειρήσεις τείνουν να προτιμούν την εφαρμογή ενός άκαμπτου κανονισμού εντολών και ελέγχου (Fernandez et al., 2008).

Όμως και οι κρατικοί φορείς από πλευράς τους θεωρούν την αδυναμία τους (έλλειψη εμπειρίας και ειδικών γνώσεων) ως ένα σημαντικό εμπόδιο στη συνεργασία τους με τους μη κρατικούς φορείς.

Οι κρατικοί φορείς φοβούνται ότι θα «αιχμαλωτιστούν» (θα υπερκεραστούν) από τις επιχειρήσεις λόγω του υψηλού επιπέδου πόρων τους. Επιπλέον, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής και οι διαχειριστές, αντιμετωπίζουν συχνά τις επιφυλάξεις των πολιτών για

τους νέους τρόπους διακυβέρνησης, γεγονός που είναι συνέπεια της κληρονομιάς της ιεραρχικής κουλτούρας και στις τρεις αυτές χώρες της Νότιας Ευρώπης. Οι επιφυλάξεις αυτές ενισχύονται από την καχυποψία των πολιτών ότι οι προσπάθειες των πολιτικών να στρέφουν τις πολιτικές αποφάσεις σε πολυμερή φόρα, γίνεται για να παρακάμπτουν αντιπολιτεύσεις και αδιέξοδα στις κοινοβουλευτικές και κομματικές αρένες. Επίσης, η ιδιωτικοποίηση ή η ανάθεση δημοσίων καθηκόντων σε ιδιωτικούς φορείς, ιδιαίτερα στον τομέα κάποιων ζωτικής σημασίας δημοσίων υπηρεσιών (για παράδειγμα το πόσιμο νερό), συναντά έντονες αντιδράσεις σε τοπικό επίπεδο.

Η πίεση της ΕΕ για συμμόρφωση μπορεί να είναι αναγκαία αλλά δεν είναι από μόνη της ικανή να διευκολύνει την εμφάνιση νέων τρόπων διακυβέρνησης. Αφενός, θα πρέπει οι κρατικοί φορείς να είναι σε θέση να απορροφούν τους κοινοτικούς πόρους, και αφετέρου θα πρέπει οι μη κρατικοί φορείς να έχουν την ικανότητα να κάνουν χρήση των νέων ευκαιριών που προσφέρονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Και οι δύο οφείλουν να αναπτύξουν μεταξύ τους σχέση εμπιστοσύνης, ως αποτελεσματικό μέσο για την υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ. Κρατικοί φορείς αντιλαμβάνονται συχνά τη συμμετοχή των μη κρατικών φορέων ως ένα πρόσθετο και χρονοβόρο εμπόδιο στη λήψη αποφάσεων.

Από τη συγκριτική ανάλυση των τριών αυτών κρατών μελών της Νότιας Ευρώπης προκύπτουν κάποιες διαφορές που παρουσιάζουν μεταξύ τους και μπορούν να συνοψιστούν στα παρακάτω:

A) Ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ελλάδα πρώτη προσχώρησε στην ΕΕ το 1981 και ακολούθησαν η Ισπανία και η Πορτογαλία το 1986. Με την ένταξή τους στην ΕΕ, δεσμεύτηκαν να ενσωματώσουν το σύνολο της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας που είχε ήδη θεσπιστεί και ως εκ τούτου περισσότερο η Ελλάδα και η Πορτογαλία και λιγότερο η Ισπανία, για το πρώτο διάστημα αποτελούσαν κυρίως δέκτες και όχι διαμορφωτές της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Κατά την προσχώρησή της, η Ελλάδα παρουσίαζε κατά κεφαλήν ΑΕΠ περίπου 65% του μέσου όρου της ΕΕ, ενώ η Ισπανία και η Πορτογαλία 71% και 50% αντίστοιχα.

B) Περιβαλλοντική διαχείριση

Διαπιστώνονται διαφορές τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Οι χώρες αυτές ακολουθούν διαφορετικά μοντέλα. Στη Ελλάδα και την Ισπανία τα αρμόδια Υπουργεία περιλαμβάνουν στις αρμοδιότητές τους και άλλους τομείς- κυρίως τα

δημόσια έργα. Τα μοντέλα αυτά παρουσιάζουν το μειονέκτημα της ασύμβατης συνύπαρξης της περιβαλλοντικής προστασίας με τα δημόσια έργα το οποίο έχει ως συνέπεια την υποβάθμιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων. (Αυτό πρόσφατα άλλαξε στην Ελλάδα, με την θεσμοθέτηση του ΥΠΕΚΑ. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ανάθεση στο νεοσύστατο υπουργείο δύο σημαντικών αποστολών: της ενέργειας και της κλιματικής αλλαγής).

Στην Πορτογαλία το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων αντιμετωπίζει το πρόβλημα των μη οριοθετημένων αρμοδιοτήτων του, καθότι πολλές από αυτές εμπίπτουν στη δικαιοδοσία και άλλων υπουργείων όπως του Υπουργείου Βιομηχανίας και Ενέργειας και του Υπουργείου Γεωργίας και ως εκ τούτου παρουσιάζεται πρόβλημα συντονισμού

Ενώ η Ελλάδα και η Πορτογαλία παραμένουν συγκεντρωτικές στο μοντέλο διοίκησης, η Ισπανία παρουσιάζει μια οιονεί ομοσπονδιακή δομή.

Γ) Έλλειμμα εφαρμογής

Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία έχουν τη φήμη των βραδυπορούντων στη μεταφορά των κοινοτικών οδηγιών στο εθνικό τους δίκτυο, παρουσιάζουν ωστόσο κάποιες διαφορές μεταξύ τους.

Η Ισπανία παρουσιάζει το μεγαλύτερο ποσοστό ενσωμάτωσης σε σχέση με τις άλλες δύο και φαίνεται να βρίσκεται πιο μπροστά στην υιοθέτηση των περιβαλλοντικών μηχανισμών διακυβέρνησης, με περισσότερα συστήματα τακτικής διαβούλευσης και μεγαλύτερη προθυμία για συμμετοχή των μη κρατικών φορέων στις τεχνικές πτυχές της πολιτικής.

Αντιθέτως, η Ελλάδα φαίνεται να είναι στη χαμηλότερη θέση, με λιγότερο δομημένες συμφωνίες συνεργασίας, παράτυπες μορφές διαβούλευσης και το σημαντικότερο με έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς.

Κάπου στη μέση, η Πορτογαλία έχει λάβει μέτρα για τη συμμετοχή μη κρατικών φορέων, αλλά αυτά συγκρούονται με μια συγκεντρωτική διοικητική κουλτούρα που παρεμποδίζει την επέκταση της δομής στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Δ) Ειδικές περιβαλλοντικές ανησυχίες

Η Ισπανία επιδεικνύει συγκεκριμένο ενδιαφέρον για την απερίμωση, τη διάβρωση του εδάφους και τους φυσικούς οικοτόπους. Η Ελλάδα εστιάζει το ενδιαφέρον της στην κατάσταση της ποιότητας των παράκτιων υδάτων. Και οι δύο ανησυχούν όλο και περισσότερο για την αστική αέρια ρύπανση.

Η Πορτογαλία δείχνει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την προστασία των παράκτιων ζωνών της.

Παρόλη την αδιάκριτη πίεση προσαρμογής της ΕΕ προς τα κράτη μέλη, τα ευρήματα δείχνουν ότι οι μηχανισμοί εφαρμογής της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης όπως προάγεται από την ΕΕ, ευνοούνται περισσότερο στα πολιτικά συστήματα με ισχυρή αποκέντρωση. Πολύ σημαντική επίσης φαίνεται να είναι η ύπαρξη εμπιστοσύνης στους θεσμούς προκειμένου να δημιουργηθούν σχήματα συνεργατικής διακυβέρνησης.

Στην έκθεση “Effectiveness evaluation of stakeholder consultation method“ (2009), αναφέρεται ότι η συμμετοχή στις μέρες μας έχει καθιερωθεί σαν μια αναπόσπαστη διαδικασία για την επίτευξη της αειφορικής ανάπτυξης, όπως επίσης και μια καλή μέθοδος περιβαλλοντικής διοίκησης/διακυβέρνησης. Οι συμμετοχικές διαδικασίες στη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον, συμπεριλαμβάνονται ολοένα και περισσότερο στις πολιτικές και την νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4.2. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εργασία αυτή προσπάθησε να παρουσιάσει μια εικόνα σύγκρισης του επιπέδου περιβαλλοντικής διακυβέρνησης για τις χώρες του Νότου. Παρουσιάστηκαν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους και εξετάστηκαν κατά περίπτωση τρία παραδείγματα: της Ελλάδας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας με σκοπό να αναδειχθεί πώς η ΕΕ επηρεάζει τη διαμόρφωση περιβαλλοντικής διακυβέρνησης στις χώρες του Νότου και έως ποιο βαθμό η ΕΕ έχει εμφανιστεί ως διαμορφωτής της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης στις χώρες αυτές.

Ενώ η επιρροή και η πίεση της ΕΕ είναι πάνω από κάθε αμφισβήτηση, η ικανότητά της να διαμορφώνει εγχώρια περιβαλλοντική διακυβέρνηση φαίνεται ότι δεν ήταν ομοιόμορφη μεταξύ των τριών κρατών. Εντοπίστηκαν διακυμάνσεις στις εσωτερικές δομές διακυβέρνησης και τα πρότυπα της χάραξης πολιτικής τους.

Παρόλα τα παρόμοια ιστορικά, γεωγραφικά και κοινωνικοπολιτικά υπόβαθρα των χωρών αυτών και παρά τις ισχνές περιβαλλοντικές πολιτικές τους κατά την περίοδο ένταξής τους, οι εθνικές απαντήσεις τους στις πιέσεις της ΕΕ και ο εξευρωπαϊσμός τους σε θέματα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης έχουν εξελιχθεί με διαφορετικούς τρόπους.

Και αυτό γιατί η επιτυχής προσαρμογή και η όποια κάμψη αντίστασης στην πίεση της ΕΕ για την εσωτερική του κοινοτικού δικαίου και τις πολιτικές, ως ένα μεγάλο βαθμό φαίνεται να καθορίζεται από το εσωτερικό θεσμικό πλαίσιο.

Όπως επισημαίνει η Δούση (2009), η εξωγενής πίεση δεν μπορεί από μόνη της να αντισταθμίσει τις διάχυτες αδυναμίες και παθογένειες του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού. Για να υπάρξει πρόοδος χρειάζεται μεγαλύτερη πίεση από εγχώριους παράγοντες για την ανάδειξη νέων προτύπων συμπεριφοράς με αποδέκτες τόσο τον πολιτικο-διοικητικό μηχανισμό όσο και την ευρύτερη κοινωνία.

Όπως φαίνεται τα διαφορετικά αποτελέσματα επιρροής της ΕΕ στην εμφάνιση νέων συστημάτων διακυβέρνησης σε αυτά τα κράτη μέλη της Νότιας Ευρώπης έχουν άμεση σχέση με τις τρεις εσωτερικές θεσμικές διαστάσεις: τη χωρική δομή (εδαφική δομή), την προεξοχή της πολιτικής και την εμπιστοσύνη μεταξύ κρατικών και μη κρατικών φορέων.

Ο Πλατιάς (2011) επισημαίνει ότι όλα τα στοιχεία της περιβαλλοντικής πολιτικής και διακυβέρνησης είναι δυναμικά, όπως δυναμικά διαμορφώνονται τα αποτελέσματα. Αυτό σημαίνει ότι πολιτική και διακυβέρνηση βρίσκονται σε μια διαρκή εξέλιξη, η οποία χαρακτηρίζεται από μη-γραμμικές κινήσεις. Αποτυχίες, αναδιπλώσεις, αναπροσαρμογές και βελτιώσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής περιβάλλοντος συνυπάρχουν στη διάρκεια του χρόνου και πρέπει να αντιμετωπίζονται ως συστημικά στοιχεία.

Τέλος θα λέγαμε ότι για την προσέγγιση των σύγχρονων παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων αλλά και προβληματισμών απαιτείται αφ' ενός ο ανασχεδιασμός της οικονομικής πολιτικής και αφ' ετέρου η ενίσχυση της παρουσίας θεσμικών περιβαλλοντικών φορέων και στα πέντε επίπεδα κυβέρνησης. Κάτω από αυτό το πρίσμα η Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση θα συνεπάγεται τη μείωση των αρμοδιοτήτων του κράτους και την αύξηση συμμετοχής των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ), των θεσμοθετημένων φορέων διαχείρισης, των κινήσεων ή οργανώσεων πολιτών αλλά και διαφόρων ιδρυμάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

Είναι γνωστό ότι οι περισσότερες προηγμένες οικονομίες βιώνουν στις μέρες μας μια βαθιά ύφεση και πολλοί είναι αυτοί που φαίνεται να συμφωνούν ότι ο κόσμος δεν θα είναι ο ίδιος μετά από την χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση. Την ώρα που ο κόσμος βιώνει τη χειρότερη οικονομική κρίση μετά το 1930, την ίδια στιγμή θα πρέπει ταυτόχρονα να αντιμετωπίσει και την χειρότερη περιβαλλοντική κρίση.

Οι Macintosh and Star (2009) υποστηρίζουν ότι κατά τη διάρκεια του 2008, τα αποτελέσματα μιας σειράς ερευνών αναφέρουν ότι η κλιματική αλλαγή επιτελείται με γρηγορότερο ρυθμό σε σχέση με αυτόν που οι επιστήμονες είχαν προβλέψει. Όμως οι εξελίξεις και σε άλλους τομείς είναι εξίσου ανησυχητικές. Στα τέλη του 2008, η WWF στην έκθεση της «Living Planet» κατέδειξε ότι η βιοποικιλότητα έχει μειωθεί κατά 30% τα τελευταία 35 χρόνια. Στις τελευταίες δεκαετίες του 20ου αιώνα, χάθηκε περίπου το 20% των κοραλλιογενών υφάλων του κόσμου και το 35% των ριζοφόρων (mangrove) δασών.

Επίσης η αλιεία στον κόσμο αναμένεται να μειωθεί περισσότερο από 90 % μέχρι το 2050. Αν συνεχιστούν οι σημερινές τάσεις, μέχρι το 2025 περίπου 1,8 δις. άνθρωποι θα ζουν σε περιοχές με απόλυτη λειψυδρία, και τα δύο τρίτα του παγκόσμιου πληθυσμού θα υπόκεινται σε πίεση νερού (water stress). Αυτά είναι μόνο μερικά από τα πολλά τα τρομακτικά στοιχεία που θα μπορούσαν να αναφερθούν.

Συχνά λέγεται ότι κάθε κρίση αποτελεί και μια ευκαιρία. Φαίνεται ότι για πολλούς, αυτό το κλισέ έχει απήχηση στην τρέχουσα οικονομική και οικολογική συγκυρία. Πολλοί είναι αυτοί που πιστεύουν ότι τα βαθύτερα αίτια της οικονομικής και οικολογικής κρίσης συνδέονται. Η UNEP σε έκθεση της το 2009 σημειώνει: "Παρά το γεγονός ότι οι αιτίες αυτών των κρίσεων ποικίλλουν, σε ένα θεμελιώδες επίπεδο, μοιράζονται ένα κοινό χαρακτηριστικό: την κακή κατανομή ακαθάριστων κεφαλαίων». Τα τελευταία χρόνια, δισεκατομμύρια ευρώ έχουν δαπανηθεί στην Ευρώπη, τις ΗΠΑ και άλλες βιομηχανικές χώρες για τα λεγόμενα «πακέτα ανάκαμψης» προκειμένου να ξεπεραστεί η οικονομική κρίση. Ωστόσο, αυτά τα πρωτοφανή ποσά του δημοσίου χρήματος, αντί να διοχετεύονται για την διασφάλιση των οικονομικών μοντέλων που είναι υπεύθυνα για την οικονομική κρίση, θα

μπορούσαν να επενδυθούν για την προώθηση ενός οικολογικού μετασχηματισμού των οικονομιών.

Εν όψει της τρέχουσας πολλαπλής κρίσης (οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής), η ανάγκη για βιώσιμες πολιτικές είναι προφανής. Το Green New Deal (Πράσινο Νέο Σύμφωνο- ΠΝΣ) είναι η ολοκληρωμένη πολιτική προσέγγιση την οποία οι Πράσινοι στην Ευρώπη προβάλλουν ως λύση για την κρίση. Το ΠΝΣ είναι μία έκθεση η οποία συντάχθηκε στις 21 Ιουλίου 2008, και περιγράφει μία σειρά πολιτικών προτάσεων για να αντιμετωπιστεί η κλιματική αλλαγή, η παρούσα χρηματοοικονομική κρίση και η εξάντληση των υδρογονανθράκων (peak oil). Στην έκθεση προτείνεται η αναρρύθμιση των χρηματοοικονομικών και της φορολογίας με μαζικές δημόσιες επενδύσεις σε Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ). Η σημαντικότερη υιοθέτηση του όρου έγινε από το Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών (UNEP) το 2008 στο Λονδίνο, όταν ο Achim Steiner, διευθυντής της UNEP, ξεκίνησε μια πρωτοβουλία γνωστή ως «Παγκόσμιο Πράσινο Νέο Σύμφωνο». Όπως και το ΠΝΣ, η πρωτοβουλία της UNEP καλεί για μια έκρηξη της πράσινης εργασίας καθώς και για την αναμόρφωση του παγκόσμιου οικονομικού συστήματος έτσι ώστε να μειωθεί η εξάρτηση από τους υδρογονάνθρακες.

Ωστόσο, για να ανακάμψει η παγκόσμια οικονομία κατά τρόπο που να είναι τόσο κοινωνικά όσο και περιβαλλοντικά βιώσιμος, θα απαιτηθεί ένας ριζικά διαφορετικός τελικός στόχος για τις οικονομίες των εθνών. Το πολιτικό (νεοφιλελεύθερο) μοντέλο που υπάγει όλες τις εθνικές επιδιώξεις στην αναγκαιότητα να είναι διεθνώς ανταγωνιστικές σε ένα κόσμο με όλο και πιο ανοικτά σύνορα, δεν είναι πλέον κατάλληλο για τις οικονομικές και περιβαλλοντικές προκλήσεις του 21ου αιώνα.

Το ΠΝΣ προϋποθέτει την εκ νέου ρύθμιση των οικονομικών και της φορολογίας καθώς και ένα μετασχηματιστικό πρόγραμμα πολιτικής με στόχο την αντιμετώπιση της ανεργίας. Περιλαμβάνει ως πρώτο βήμα, πολιτικές και νέους μηχανισμούς δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης για την ουσιαστική μείωση της χρήσης των ορυκτών καυσίμων.

Αυτό με τη σειρά του θα συμβάλει στη μείωση της κλιματικής αλλαγής και θα επιτρέψει στην κοινωνία να αντιμετωπίσει καλύτερα τις επόμενες ενεργειακές ελλείψεις που θα προκύψουν λόγω εξάντλησης υδρογονανθράκων. Μια τέτοια προσέγγιση αντικαθιστά το παλαιό καταστροφικό μοντέλο ανάπτυξης με μία οικονομική δραστηριότητα που μειώνει τη χρήση του άνθρακα. Άλλοι τομείς που

πρέπει να αντιμετωπίσουν οι πολιτικές του ΠΝΣ είναι η διασφάλιση της ελάχιστης απόδοσης των πρώτων υλών σε όλες τις διαδικασίες παραγωγής καθώς και η μετάβαση σε ένα βιώσιμο σύστημα παραγωγής τροφίμων.

Το ΠΝΣ θα προσφέρει ένα οικονομικό σύστημα που θα εξασφαλίζει ένα ασφαλές μέλλον για τους πολίτες καθώς και για την αειφορία του περιβάλλοντος. Απαιτεί την κατανομή δημόσιων και ιδιωτικών κεφαλαίων σε οικονομικές δραστηριότητες που θα προστατεύουν το περιβάλλον, ενώ θα δημιουργούν μεγάλο αριθμό θέσεων εργασίας, επιχειρηματικών ευκαιριών και ασφαλέστερα καταφύγια για αποταμίευση. Φέρνει επίσης στο προσκήνιο ένα δικαιότερο φορολογικό σύστημα για την αναστροφή ανισοτήτων μέσω της αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής καθώς και τη μετατόπιση του φορολογικού βάρους σε όσους μπορούν να πληρώσουν. Για την μελλοντική επιβίωση του πλανήτη θα απαιτηθεί η μείωση της χρήσης ενέργειας και πόρων. Για να επιτευχθεί αυτό θα πρέπει να τεθούν εντελώς διαφορετικοί στόχοι για την ανοικοδόμηση της βιώσιμης τοπικής οικονομίας σε παγκόσμιο επίπεδο.

Η όλη ιδέα των εξαγωγών ως κινητήρια δύναμη της οικονομίας πρέπει να απορριφθεί. Ως νέος στόχος και πυρήνας του συστήματος θα πρέπει να τεθεί η διαφοροποίηση των τοπικών οικονομιών, η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και επιχειρηματικών ευκαιριών και η προστασία του περιβάλλοντος.

Στο μανιφέστο που εξέδωσαν οι Πράσινοι στο πλαίσιο της προεκλογικής τους εκστρατείας στις Ευρωεκλογές του 2009, περιλαμβάνονται τα βασικά σημεία του ΝΠΣ τα οποία συνοψίζονται στα παρακάτω:

- Απαιτείται μια ουσιαστική επαναστατική αλλαγή στη χρήση των φυσικών πόρων προκειμένου να σταματήσει η υπερεκμετάλλευσή τους και η περιβαλλοντική καταστροφή. Η σημερινή τακτική δεν είναι μόνο μη βιώσιμη οικονομικά, αλλά απειλεί σοβαρά το κλίμα, τα οικοσυστήματα και τη βιοποικιλότητα.
- Η μάχη κατά της αλλαγής του κλίματος είναι μια διαδικασία επωφελής για όλους. Απαιτείται χρήση λιγότερης ενέργειας και καλύτερη χρήση ενέργειας
- Η πυρηνική ενέργεια δεν μπορεί να αποτελεί μέρος της λύσης για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

- Οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (ΑΠΕ) πρέπει να τεθούν στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής για τον 21ο αιώνα. Χρειάζεται μια συντονισμένη στροφή των επενδύσεων προς τις πράσινες τεχνολογίες.
- Η ΕΕ πρέπει να αναλάβει ενεργό δράση υπέρ της δημιουργίας ενός αειφόρου συστήματος μεταφορών. Ο τερματισμός της άμεσης και έμμεσης επιδότησης μη αποδοτικών και ρυπογόνων τρόπων μεταφοράς αποτελεί σημαντικό βήμα προς τη διασφάλιση του πλήρους περιβαλλοντικού κόστους.
- Οι πολίτες θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε υγιεινά τρόφιμα με δίκαιες τιμές. Οι πολιτικές για τη γεωργία, την αλιεία και τα τρόφιμα που εφαρμόζονται στην Ευρώπη θα πρέπει να ενθαρρύνουν την αμοιβαία ευθύνη μεταξύ αγροτών, αλιέων, αρχών και καταναλωτών
- Να καταστεί η ΕΕ μια ζώνη απαλλαγμένη από τους Γενετικά Τροποποιημένους Οργανισμούς (ΓΤΟ).

Κλείνοντας θα λέγαμε ότι ο κόσμος σήμερα αντιμετωπίζει εξαιρετικά δύσκολες προκλήσεις για την αειφόρο ανάπτυξη και τη διαχείριση του περιβάλλοντος. Η επισιτιστική κρίση, η ενεργειακή κρίση, η οικονομική κρίση, η παγκόσμια ύφεση και φυσικά, η διαφαινόμενη κρίση του κλίματος είναι όλες αλληλένδετες και ο μόνος τρόπος για την αντιμετώπισή τους με αποτελεσματικό τρόπο, είναι μέσα από ολοκληρωμένες λύσεις. Στη διακυβερνητική προπαρασκευαστική συνάντηση (Intergovernmental Preparatory Meeting- IPM, 2009)) για τη δέκατη έβδομη Σύνοδο της Επιτροπής για την Αειφόρο Ανάπτυξη του ΟΗΕ, που πραγματοποιήθηκε στη Νέα Υόρκη το 2009, πολλές αντιπροσωπεύεις εξέφρασαν τις ανησυχίες τους σχετικά με τις επιπτώσεις της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης στην αειφόρο ανάπτυξη, μεταξύ άλλων, στη χρηματοδότηση του εμπορίου για τα τρόφιμα και άλλα βασικά προϊόντα που εισάγονται καθώς και στην πρόσβαση των αγροτών σε πιστώσεις. Η αειφόρος ανάπτυξη είναι η γέφυρα, μεταξύ των περιβαλλοντικών, οικονομικών και κοινωνικών στόχων, μεταξύ Βορρά και Νότου, μεταξύ κυβερνήσεων, κοινωνίας των πολιτών και των επιχειρήσεων, μεταξύ επιστήμης και πολιτικής, καθώς και μεταξύ της πολιτικής και της δράσης.

Η εμπειρία ωστόσο δείχνει ότι ακόμη και κατά τις περιόδους οικονομικής κρίσης, οι χώρες που επενδύουν σε μέτρα περιβαλλοντικής προστασίας ωφελούνται και αναπτυξιακά από τις επενδύσεις αυτές.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αναστασιάδης Τ., (2007), «Στη γεωργία οι ελπίδες για να σωθεί ο πλανήτης από τη φτώχεια», άρθρο στην εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, της 28/10/2007, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=184518> την 22-11-2011
- Αράπη Δ.Μ., (2010), «Διεθνής περιβαλλοντική διακυβέρνηση: ουτοπία ή αναγκαιότητα;», *Νόμος και Φύση*, άρθρο, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.nomosphysis.org/articles.php?artid=4209&lang=1&catpid=2> την 7-12-2011
- Γαρυπίδης Ν. (2010), «Τι είναι Κυβέρνηση/ Διακυβέρνηση;», άρθρο προσβάσιμο στην διεύθυνση <http://akrivopoulouchristina.wordpress.com/2010/03/24/> την 13-9-2011
- Δούση Ε., (2009), «Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής», Ευρωπαϊκή Πρόκληση, άρθρο, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=3474&lang=1&catpid=1> την 27-9-2011
- Ευώνυμος Οικολογική Βιβλιοθήκη, (2007), «Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιβάλλον: 50 χρόνια από τη Συνθήκη της Ρώμης», άρθρο, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.evonymos.org/greek/viewarticle.asp?id=3574> την 20/9/2011
- Καζάκος Π., (1999), «Ο «εξευρωπαϊσμός» της δημόσιας πολιτικής: η εθνική περιβαλλοντική πολιτική ανάμεσα σε εσωτερικούς παράγοντες και υπερεθνικές δεσμεύσεις, άρθρο, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τεύχος 13, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.hpsa.gr/%CE%95%CE%9A%CE%94%CE%9F%CE%A3%CE%95%CE%99%CE%A3/%CE%95%CF%80%CE%B9%CE%B8%CE%B5%CF%8E%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7/tabid/131/language/en-US/Default.aspx> την 27-9-2011
- Κατσίκης Ι., Βαμβακούση Ε., (2008), «Περιβαλλοντική πολιτική, κοινωνικά κινήματα, ΜΚΟ, και κράτος στην ελληνική εμπειρία», πρακτικά 1^{ου} Πανελλήνιου Συνεδρίου Περιβαλλοντικής Πολιτικής και Διαχείρισης, 121-163, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Τμήμα Περιβάλλοντος, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www3.aegean.gr/environment/eepdp/CONF2008/CONFERENCE%2008%20Praktika.pdf> την 20-9-2011
- Κουταλάκης Χ., (2010), «Διαβουλευτική ικανότητα, διαπραγματευτική ισχύς και ευρωπαϊκές πολιτικές», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τεύχος 24, προσβάσιμο στη διεύθυνση http://www2.media.uoa.gr/sas/issues/24_issue/04.html την 20-9-2011
- Μούσης Ν., (2011), «Οι βάσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής περιβάλλοντος», άρθρο, προσβάσιμο στη διεύθυνση http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/5/16/02/01/?all=1 την 3-11-2011

- Μπέκου Β. (2008), «Νέες μορφές διακυβέρνησης στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση- Νέες δομές και ειδικές νομικές ρυθμίσεις», ΜΔΕ, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://library.panteion.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/1064/1/bekou.pdf> την 20-9-2011
- Μπίμπα Κ., (2009), «Δράσεις των περιβαλλοντικών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Η περίπτωση της WWF Ελλάς και Greenpeace. Θετικές επεμβάσεις και διαφοροποιήσεις», ΜΔΕ, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Οικιακής Οικονομίας και Οικολογίας, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://estia.hua.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/844/1/mpimpa.pdf> την 20-9-2011
- Νικολόπουλος Τ., Καπογιάννης Δ., Τασσοπούλου Ε., (2007), «Όψεις και επιπτώσεις της διεΐσδυσης στην Ελλάδα της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας», *Νόμος και Φύση*, άρθρο, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?lang=1&artid=2712&catpid=1> την 27-9-2011
- Παντής Ι., 2009, «Το στοίχημα της Παγκόσμιας Διακυβέρνησης», άρθρο στην εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, της 28-6-2009, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&artid=275815&ct=114&dt=28/06/2009> την 15-12-2010
- Παπαδημητρίου Γ. (2008), «Η προστασία του περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Επισκόπηση και προοπτική», *Νόμος και Φύση*, άρθρο, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=3288&lang=1&catpid=1> την 20-9-2011
- Παπαδημητρίου Γ. (2008), «Προς μια περιβαλλοντική διακυβέρνηση», άρθρο στην εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, της 6-7-2008, διαθέσιμο στη διεύθυνση http://news.kathimerini.gr/4dcgi/w_articles_columns_1_06/07/2008_276724 την 20-9-2011
- Παπαδοπούλου Λ., (2011), «Άγονο το κλίμα στο Ντέρμπαν», άρθρο, εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, της 10-12-2011, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=330987> την 20-1-2012
- Πλατιάς Χ., (2011), «Αποτελέσματα και προοπτικές της ευρωπαϊκής πολιτικής περιβάλλοντος. Ο δύσκολος δρόμος προς την αιεφόρο ανάπτυξη», *Νόμος και Φύση*, άρθρο, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=4280&lang=1&catpid=1> την 5-12-2011

- Σερπάνου Ε., (2007), «Η ελληνική περιβαλλοντική πολιτική στη διαχείριση των αποβλήτων. Ο ρόλος των εμπλεκόμενων φορέων», ΜΔΕ, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://library.panteion.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/571/1/Serpanou.pdf> την 20-9-2011
- Σωτηρόπουλος Δ., (2007), «Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία», Εκδόσεις ΠΟΤΑΜΟΣ, Αθήνα
- Τσοκανάς Ν. (2011), «Τα διεθνή καθεστώτα ως εργαλεία διαχείρισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων», *Νόμος και Φύση*, άρθρο προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=4320&lang=1&catid=1> την 20/9/2011
- Χατζηπαρασκευαΐδης Α., (2008), «Από το περιβαλλοντικό κίνημα στην περιβαλλοντική εκπαίδευση», πρακτικά του 4^{ου} Συνεδρίου Πανελληνίας Ένωσης Εκπαιδευτικών Περιβαλλοντικής Εκπαίδευσης, Ναύπλιο, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://kpe-kastor.kas.sch.gr/peekpe4/proceedings/synedria6/xatziparaskevaidis.pdf> την 22-11-2011
- Andreou G., (2004), “Implementing the habitats directive in Greece” OEUE, occasional paper, 4.3 -08.04., προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.oeue.net/papers.asp> την 15-1-2012
- Beck U., (1997), “Subpolitics: ecology and the disintegration of institutional power”, *Organization and Environment*, vol. 10 No1, 52-65, Sage Publications, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://oae.sagepub.com/content/10/1/52> την 20-12-2011
- Borzel T.A., (1997), “Neither strengthening, nor weakening, nor transformation of the state. The europeanisation of environmental politics in Spain”, paper prepared for the European Community Studies Association Conference, 29 May -1 June 1997, Seattle, Washington, προσβάσιμο στη διεύθυνση http://aei.pitt.edu/2537/1/002866_1.PDF την 12-1-2012
- Borzel T.A., (1998), “Shifting or sharing the burden? The implementation of EU environmental policy in Spain and Germany”, *European Planning Studies*, 6:5, 537-553, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09654319808720480> την 12-1-2012
- Borzel T.A., Fernandez A., Font N., (2010), “Coping with accession to the EC: new modes of environmental governance” paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington, DC, προσβάσιμο στη διεύθυνση http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/APSA_2010_NMG.pdf την 12-1-2012

- Bulkeley, H., Betsill, M. (2003), “Cities and climate change”, Routledge, London
- Carothers T., (1999), “Civil society: think again”, άρθρο, *Foreign Policy*, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.carnegieendowment.org/pdf/CivilSociety.pdf> την 12-1-2012
- Commission of the European Communities (CEC), 2001, European Governance – A White Paper. COM(2001) 428 final. Brussels, 25-7-2001
- Diamandouros, N. , Puhle, H. J. and Gunther, R. Gunther, R. , Diamandouros, N. and Puhle, H. J. (eds) (1995) Conclusion. *The politics of democratic consolidation* Johns Hopkins University Press , Baltimore, MD.
- Eur-lex.europa.eu, (2008), Οδηγία 2008/99/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008 , σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος μέσω του ποινικού δικαίου, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0099:EL:HTML> την 20-12-2011
- European Commission (EC) 2010, προσβάσιμο στη διεύθυνση http://ec.europa.eu/index_en.htm, την 20-09-2011
- European Commission- Commission Staff Working Document, 2009 Environmental Policy Review, Part 3, προσβάσιμο στη διεύθυνση http://ec.europa.eu/environment/pdf/policy/EPR%202009_SEC_2010_0975_Part%203.pdf την 12-1-2012
- Feta B., (2009), «Η σύνοδος της Κοπεγχάγης για την κλιματική αλλαγή: μια χαμένη ευκαιρία», άρθρο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, προσβάσιμο στη διεύθυνση http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=999:2009-12-22-12-46-53&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68 την 12-1-2011
- Fernandez A.M., Font N., Koutalakis C., (2008), “Governance in the environmental sector: specificities of Southern Europe”, NewGov- New Modes of Governance Project, Policy Brief 12, προσβάσιμο στη διεύθυνση http://www.eu-newgov.org/database/PUBLIC/Policy_Briefs/NEWGOV_Policy_Brief_no12.pdf την 22-11-2011
- Fernández A.M. , Font,N., Koutalakis C., (2010), 'Environmental governance in Southern Europe: the domestic filters of Europeanisation', *Environmental Politics*, 19:4, 557 – 577
- Gemmill B., Bamidele-Izu A., (2002), “The role of NGO’s and civil society in global environmental governance”, Stakeholder Empowerment Project, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://sep.stakeholderforum.org/index.php?id=673> την 20-1-2012

- Intergovernmental Preparatory Meeting- IPM, (2009), προσβάσιμο στη διεύθυνση http://www.un.org/esa/dsd/csd/csd_csd17_ipm.shtml
- Koutalakis C., (2009), “Greece: overcoming statism in environmental governance?” στο “Coping with accession to the European union. New modes of environmental governance” Borzel T.A., Palgrave, London
- Leeuwen, J. van (2008), “Policy change and transformations in the role of the state in the environmental governance of gas and oil production and shipping” στο “Een andere rol voor de overheid?” Burg, S.W.K. van den, Spaargaren, G., Lith, D. van, . - Wageningen Universiteit - Milieubeleid, SWOME/VROM Marktdag
- Lenschow A., (1997), “Transformation in European environmental governance”, working paper, European University Institute RSC No 97/61
- MacIntosh, L., Star, C., (2009) “The effect of the financial crisis and global recession on environmental policy and implementation” paper presented at the Australian Political Studies Association Annual Conference 2009, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.pol.mq.edu.au/apsa/papers/Refereed%20papers/Macintosh%20and%20Star%20The%20effect%20of%20the%20financial%20crisis%20and%20global%20recession%20on%20environmental%20policy%20and%20implementat ion.pdf> την 5-12-2011
- Manifesto for the European election campaign 2009, United Green Parties of Europe “A Green New Deal for Europe” προσβάσιμο στη διεύθυνση http://europeangreens.eu/fileadmin/logos/pdf/manifesto_EUROPEAN_GREEN_S.pdf
- O’Brien T., (2009), “A long, brown shadow? The impact of non-democratic legacies on the environment in Portugal and Bulgaria”, *Perspectives on European Politics and Society*, 10:3, 308-325, προσβάσιμο στην <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/15705850903105728> την 12-1-2012
- OECD Environmental Performance Reviews: Greece 2009, προσβάσιμο στη διεύθυνση http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/environment/oced-environmental-performance-reviews-greece-2009_9789264061330-en την 12-1-2012
- OECD Environmental Performance Reviews: Spain 2004, προσβάσιμο στη διεύθυνση http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/environment/oced-environmental-performance-reviews-spain-2004_9789264108639-en την 12-1-2012
- OECD Environmental Performance Reviews: Portugal 2011, προσβάσιμο στη διεύθυνση http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_33873108_33873764_47487938_1_1_1,00.html την 12-1-2012

- Pediaditi K., Kazakis G., Gohsn D., Remoundou H. 2009, “Actions for the conservation of coastal dunes with *Juniperus* spp. in Crete and the South Aegean (Greece)” - JUNICOAST -Deliverable A.6.2 “Effectiveness evaluation of stakeholder consultation method” Mediterranean Agronomic Institute of Chania (MAICh). LIFE07NAT/GR/000296
- Pridham G., (1994), “National environmental policy-making in the European framework: Spain, Greece and Italy in comparison”, *Regional Politics and Policy*, 4:1, 80-101, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13597569408420888> την 10-1-2012
- Queiros M., (2002), “Environmental public policies in Portugal”, *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia*, 125:73, 33-59, προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://www.doaj.org/doaj?func=abstract&id=432154> την 12-1-2012
- Spanou, C., (2000) “Greece” στο “The national coordination of EU policy. The domestic leve” Kassim H., Peters G., Wright V., eds., Oxford University Press, Oxford, 161–181
- Stoll-Kleemann S., Welp M., (2006), “Stakeholders dialogues in natural resources management: theory and practice”, Springer Verlag
- Weale A., Pridham G., Cini M., Konstandakopulos D., Porter M., Flynn B. (2000), “Environmental governance in Europe. An ever closer ecological union?”, Oxford University Press, Oxford
- WWF 2008, «ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ» προσβάσιμο στη διεύθυνση http://politics.wwf.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=1817&Itemid=725 την 15-12-2010
- WWF Ελλάς (2010), «Φιλί ζωής για το κλίμα από το Κανκούν», προσβάσιμο στη διεύθυνση <http://wwfgr-cancun.blogspot.com> την 20-11-2011
- Young O., (1997), “Drawing insights from the environment experience”, Massachusetts Institute of Technology, USA