

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ Ε.Ε. (Οκτώβριος 2003)

Συγγραφέας: ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΚΟΥΤΑΛΑΚΗΣ

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις^[1]

Τα τελευταία χρόνια τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η ακαδημαϊκή κοινότητα κάνουν λόγο για τη σταδιακή διεύρυνση του ελλείμματος συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το κοινοτικό δίκαιο, το οποίο εγκυμονεί κινδύνους για την περαιτέρω εμβάθυνση και την εν γένει νομιμοποίηση του ενωσιακού θεσμικού οικοδομήματος (βλ. *White Book on Governance; Krislov, Ehlermann and Weiler, 1986; Weiler, 1988; Snyder, 1993; Mendrinou, 1996; Tallberg, 1999*). Ενδεικτική των διαπιστώσεων αυτών είναι η ραγδαία αύξηση των παραβάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας και η αντίστοιχη ενεργοποίηση των διαδικασιών του άρθρου 226 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή^[2]. Βάσει των στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η συντριπτική πλειονότητα των παραβάσεων αφορά στο δίκαιο του περιβάλλοντος και της εσωτερικής αγοράς, που συγκεντρώνουν αντίστοιχα το 15.5% και 19.8% του συνόλου των περιπτώσεων. Οι σχετικές εκτιμήσεις αποδίδουν τη διόγκωση του ελλείμματος αυτού στην παραβατική συμπεριφορά των τεσσάρων κρατών μελών του Ευρωπαϊκού νότου, της Ιταλίας, της Ισπανίας, της Πορτογαλίας και της Ελλάδας. Οι χώρες αυτές συγκεντρώνουν 42.2% του συνόλου των παραβάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Η βιβλιογραφία αποδίδει την αδυναμία προσαρμογής των παραπάνω κρατών μελών στις απαιτήσεις της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας σε τρία ενδημικά χαρακτηριστικά των κοινωνικών, πολιτικών και διοικητικών τους θεσμών. Πρώτον, στην αποδυναμωμένη λειτουργία αυτόνομων θεσμών της κοινωνίας των πολιτών σε σύγκριση με την αντίστοιχη εμπειρία των κρατών μελών της βορειοδυτικής Ευρώπης. Δεύτερον, στην αναποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ιδιαίτερα όσον αφορά στην υλοποίηση δημόσιων πολιτικών, λόγω του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων και της έλλειψης οργανωτικών πόρων, όπως εξειδικευμένου προσωπικού και χρηματοδοτικών πόρων. Τρίτον, τέλος, στην έλλειψη ισχυρών ελεγκτικών μηχανισμών λόγω της αποδυνάμωσης της νομοθετικής και δικαστικής και την ουσιαστική τους εξάρτηση από την εκτελεστική εξουσία. Τα χαρακτηριστικά αυτά, γνωστά και ως Μεσογειακό Σύνδρομο (ΜΣ), συντελούν στην αναποτελεσματικότητα των διαδικασιών παρακολούθησης και επιβολής της σχετικής νομοθεσίας (*La Spina et al. 1993, Pridham, 1996, Pridham and Cini, 1994*;

Aguilar Fernandez, 1994).

Η παραπάνω προσέγγιση, ενώ υπερτονίζει κοινά χαρακτηριστικά των κοινωνικών, πολιτικών και διοικητικών συστημάτων των χωρών της νότιας Ευρώπης, παραγνωρίζει σημαντικές διαφορές μεταξύ τους. Οι χώρες της νότιας Ευρώπης δεν αποτελούν ομοιογενή κοινωνική, πολιτική και διοικητική οντότητα. Ενώ η Ελλάδα και η Πορτογαλία έχουν εντόνως συγκεντρωτικά διοικητικά συστήματα, η Ισπανία και η Ιταλία βρίσκονται σε μια διαδικασία ατελούς ομοσπονδιοποίησης. Διαφορές εντοπίζονται και όσον αφορά στο βαθμό επικυριαρχίας της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά και στην αποτελεσματική λειτουργία αυτόνομων μηχανισμών ελέγχου. Η ιταλική εμπειρία συχνών εναλλαγών πολυκομματικών κυβερνήσεων και συμβιβασμών μεταξύ των πολιτικών κομμάτων και προσωπικοτήτων δεν μπορεί να συγκριθεί με την αντίστοιχη εμπειρία κυριαρχίας μονοκομματικών κυβερνήσεων στην Ελλάδα. Οι δυνατότητες επιρροής της κοινωνίας των πολιτών στην πολιτική διαδικασία διαφέρουν εξίσου σημαντικά μεταξύ των παραπάνω χωρών. Ενώ όλα τα παραπάνω κράτη δεν παρουσιάζουν μακρά παράδοση ως προς τη συμμετοχή μη κυβερνητικών οργανώσεων και πολιτών στις διαδικασίες επεξεργασίας και υλοποίησης περιβαλλοντικών πολιτικών, στην Ιταλία η δυνατότητα αυτή παρέχεται από συνταγματικά κατοχυρωμένους θεσμούς όπως τα δημοψηφίσματα και οι λαϊκές νομοθετικές πρωτοβουλίες. Οι θεσμοί αυτοί είναι εν πολλοίς άγνωστοι σε Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία. Στην Ιταλία αποτελούν όμως παγιωμένες πρακτικές επηρεασμού της πολιτικής διαδικασίας από περιβαλλοντικές οργανώσεις και ενώσεις πολιτών (*Koutalakis, 2003α*).

Η κριτική στην παραπάνω προσέγγιση επικεντρώνεται στην ανάλυση περιβαλλοντικών κινήματων και στη συγκριτική τους θεώρηση προς την αντίστοιχη εμπειρία των κρατών μελών της βορειοδυτικής Ευρώπης. Το βασικό επιχείρημα της σχετικής βιβλιογραφίας είναι ότι η κοινωνία των πολιτών δεν είναι ασθενέστερη στη νότια Ευρώπη, αλλά διαφέρει τόσο ως προς τις δομές προώθησης της συλλογικής δράσης όσο και ως προς τις πρακτικές επηρεασμού της πολιτικής διαδικασίας. Τα περιβαλλοντικά κινήματα στη νότια Ευρώπη δεν στηρίζονται σε ισχυρές συλλογικές οργανώσεις με σταθερή κοινωνική βάση. Αντίθετα, εμφανίζονται σε τοπικό κυρίως επίπεδο, χωρίς σταθερό πολιτικό προσανατολισμό αλλά κυρίως ως *ad hoc* αντίδραση σε συγκεκριμένες περιβαλλοντικά επιζήμιες δραστηριότητες. Παρουσιάζουν δε συγκριτικά περιορισμένη οριζόντια διασύνδεση μεταξύ τους. Στατιστικά στοιχεία αποδεικνύουν μια διαρκώς αυξανόμενη εμφάνιση τοπικών περιβαλλοντικών κινητοποιήσεων (*Eder et al. 2001; Kousis and Lekakis, 2000; Kousis, 1999; Gil Nave, 2001; Diani, 1995*). Το γεγονός ότι τα χαρακτηριστικά αυτά ενδεχομένως περιορίζουν τις δυνατότητες προώθησης των αιτημάτων τους και επηρεασμού της περιβαλλοντικής νομοθεσίας δεν σημαίνει αναγκαστικά ότι η κοινωνία των πολιτών στην νότια Ευρώπη βρίσκεται σε ύπνωση όσον αφορά στα περιβαλλοντικά ζητήματα. Η σχετική πάντως βιβλιογραφία δεν υιοθετεί συγκεκριμένα κριτήρια για την

αποτίμηση της επίδρασης των κινητοποιήσεων αυτών στην πολιτική διαδικασία.

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να καλύψει αυτό το κενό, παρουσιάζοντας μια σειρά στοιχείων που επιτρέπουν τη συγκριτική αξιολόγηση της επίδρασης της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το περιβαλλοντικό δίκαιο της Ε.Ε. Η σχετική διαδικασία, πέρα από τη νομική της διάσταση, χαρακτηρίζεται από έντονα στοιχεία πολιτικής διαπραγμάτευσης μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. και των εθνικών πολιτικών και διοικητικών φορέων. Η ενότητα που ακολουθεί σκιαγραφεί τη θεωρητική προσέγγιση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών στις πολιτικές διεργασίες που ενεργοποιούνται κατά τη διαδικασία επιβολής της κοινοτικής νομοθεσίας στο εθνικό επίπεδο. Η τρίτη ενότητα παρουσιάζει τα αποτελέσματα της στατιστικής επεξεργασίας στοιχείων σχετικών με τη χρήση της διαδικασίας των καταγγελιών από περιβαλλοντικές οργανώσεις, πολίτες και άλλους κοινωνικούς φορείς ως μέσου πίεσης προς τα κράτη μέλη για την αποτελεσματική εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Η τελευταία ενότητα παρουσιάζει τα συμπεράσματα της συγκριτικής ανάλυσης.

II. Η παράβαση της κοινοτικής νομοθεσίας ως ορθολογική επιλογή των εθνικών πολιτικών και διοικητικών φορέων

Αφετηρία της θεωρητικής προσέγγισης του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί η παραδοχή ότι η παραβατική συμπεριφορά των κρατών μελών δεν οφείλεται, όπως ισχυρίζονται οι υποστηρικτές του ΜΣ, σε στοιχεία της κουλτούρας συγκεκριμένων κοινωνιών, τα οποία ενδεχομένως ευνοούν τέτοιες συμπεριφορές. Αντίθετα, αποτελεί ορθολογική επιλογή των εθνικών πολιτικών και διοικητικών φορέων, στην προσπάθειά τους να αμβλύνουν το πολιτικό και διοικητικό κόστος προσαρμογής σε νέα πρότυπα διαχείρισης πολιτικών και επίλυσης δημοσίων προβλημάτων, επιβραδύνοντας την πλήρη εφαρμογή τους. *Η κοινοτική νομοθεσία εμπεριέχει έντονα στοιχεία πολιτικού και διοικητικού κόστους.* Η συγκεκριμένη διαπίστωση δεν αφορά μόνο τη νομοθεσία για την εσωτερική αγορά και την εξάλειψη εθνικών περιορισμών στον ελεύθερο ανταγωνισμό, τομείς που ενδεχομένως αποτελούν τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα. Οι απορρέουσες από την περιβαλλοντική νομοθεσία της Ε.Ε. υποχρεώσεις των κρατών μελών υπερβαίνουν τη νομική διάσταση της συμμόρφωσης και αποκτούν μια ευρύτερη πολιτική διάσταση, στο μέτρο όπου οι πολιτικές που προωθούν εμπεριέχουν συγκεκριμένα μοντέλα διαχείρισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων, λεπτομερείς οδηγίες σχετικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της δημόσιας διοίκησης (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) και σχετικά με τις αντίστοιχες διαδικασίες επεξεργασίας και υλοποίησης περιβαλλοντικών παρεμβάσεων καθώς και παρακολούθησης και επιβολής των σχετικών υποχρεώσεων σε τρίτους. Για παράδειγμα, η Οδηγία για την Ποιότητα των Ποσίων Υδάτων εμπεριέχει 53 νομικώς δεσμευτικά κριτήρια ελέγχου της ποιότητας,

η παρακολούθηση και μέτρηση των οποίων απαιτεί εξειδικευμένες διοικητικές δομές και αποτελεσματικούς μηχανισμούς επιβολής ποινών σε φορείς ρυπογόνων δραστηριοτήτων και επιχειρήσεις παραγωγής [3].

Αντίστοιχες υποχρεώσεις είναι διάχυτες στο σύνολο της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ε.Ε. Οι σχετικές υποχρεώσεις που απορρέουν από τις περιβαλλοντικές πολιτικές της, ανατρέπουν ενδεχομένως παραδοσιακά διαμορφωμένες δομές και μεθόδους διαχείρισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων, επιβάλλοντας την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικών διοικητικών δομών, τη συμμετοχή νέων φορέων στις διαδικασίες επεξεργασίας και υλοποίησης των πολιτικών παρεμβάσεων, την υιοθέτηση νέων τεχνολογιών και την αναβάθμιση των οργανωτικών πόρων της δημόσιας διοίκησης. Στο βαθμό που οι πολιτικές αυτές βρίσκονται σε αντιστοιχία με τις υπάρχουσες εθνικές διοικητικές δομές και πρακτικές διαχείρισης περιβαλλοντικών προβλημάτων, η συμμόρφωση των κρατών μελών είναι σχετικά ευχερής διαδικασία. Όσο διευρύνεται ο βαθμός αναντιστοιχίας (goodness of fit) των συγκεκριμένων υποχρεώσεων που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία προς τις παραδοσιακά διαμορφωμένες πολιτικές και διοικητικές δομές και διαδικασίες τόσο αυξάνεται το κόστος της προσαρμογής. Στις περιπτώσεις αυτές, το κίνητρο των πολιτικών και διοικητικών φορέων να υιοθετήσουν παραβατικές συμπεριφορές αυξάνεται, στην προσπάθειά τους να αμβλύνουν το πολιτικό και διοικητικό κόστος της προσαρμογής (Borzel 2003; Koutalakis 2003a). Οι παραβατικές αυτές συμπεριφορές παρουσιάζουν τρεις διαφορετικές μορφές: παραβίαση διατάξεων της Συνθήκης και Κανονισμών, μη ενσωμάτωση Οδηγιών στην εθνική νομοθεσία και πλημμελής εφαρμογή τους.

Περιβαλλοντικές οργανώσεις, συλλογικοί αντιπροσωπευτικοί φορείς συμφερόντων και ενώσεις πολιτών αποτελούν καίριους θεσμούς άσκησης πίεσης προς τις εθνικές κυβερνήσεις, τους πολιτικούς και διοικητικούς φορείς ως προς τη συνεπή εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ε.Ε. Η αντισταθμιστική λειτουργία της κοινωνίας των πολιτών με τη χρήση μέσων άσκησης πίεσης, όπως κινητοποιήσεις, καμπάνιες περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης, δημοσιότητα και προσφυγές στη δικαιοσύνη μεταβάλλει την κατανομή του πολιτικού και διοικητικού κόστους και αυξάνεται το πολιτικό κόστος της μη συμμόρφωσης (Borzel, 2003; 2001, 2000, Koutalakis 2003a, b). Η διαδικασία συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το κοινοτικό δίκαιο προσφέρει σημαντικές δυνατότητες επιρροής σε μη κυβερνητικούς φορείς και αποτελεσματικά μέσα άσκησης πίεσης που οδηγούν στην ενεργοποίηση των προδικαστικών διαδικασιών του άρθρου 226 της Συνθήκης.

Η εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας εξαρτάται από τις εθνικές διοικητικές δομές. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν διαθέτει ιδίους μηχανισμούς εφαρμογής των ενωσιακών

πολιτικών και παρακολούθησης της συνεπούς εφαρμογής τους. Ιδιαίτερα η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος (ΓΔ-ΠΕΡ) διαθέτει περιορισμένους οργανωτικούς πόρους για την αποτελεσματική παρακολούθηση της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη συγκριτικά με τις αντίστοιχες ΓΔ του Ανταγωνισμού και της Εσωτερικής Αγοράς (Macrory, 1996)[4]. Η αποτελεσματική επιβολή της κοινοτικής νομοθεσίας προσκρούει στην έλλειψη πληροφοριών σχετικά με την ουσιαστική συμμόρφωση των κρατών μελών. Σε περιπτώσεις μη ενσωμάτωσης Οδηγιών στην εσωτερική νομοθεσία κάθε κράτους μέλους, οι προδικαστικές διαδικασίες του άρθρου 226 της Συνθήκης ενεργοποιούνται αυτόματα μετά το πέρας των προβλεπόμενων προθεσμιών κοινοποίησης των σχετικών νομοθετικών πράξεων ενσωμάτωσης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η έλλειψη αποτελεσματικών ελεγκτικών μηχανισμών δυσχεραίνει τη διαπίστωση παραβάσεων που αφορούν σε μη συμμόρφωση των κρατών μελών προς διατάξεις της Συνθήκης, Κανονισμούς ή πλημμελούς εφαρμογής υποχρεώσεων που απορρέουν από Οδηγίες. Στις περιπτώσεις αυτές η ενεργοποίηση των προδικαστικών ενεργειών του άρθρου 226 της Συνθήκης εξαρτάται από τρεις μηχανισμούς διάχυσης πληροφοριών σχετικά με την παραβατική συμπεριφορά κάθε κράτους μέλους:

α) Διερευνητικούς ελέγχους της ίδιας της Επιτροπής,

β) καταγγελίες από μη κυβερνητικές οργανώσεις, πολίτες, επιχειρήσεις και άλλες συλλογικές και αντιπροσωπευτικές οργανώσεις, και

γ) ψηφίσματα και ερωτήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η διαδικασία των καταγγελιών αποτελεί τη βασικότερη πηγή πληροφόρησης στη διάθεση της Επιτροπής σχετικά με τη συμμόρφωση των κρατών μελών προς το κοινοτικό δίκαιο, που οδηγεί στην ενεργοποίηση των διαδικασιών, απόληξη των οποίων είναι η προσφυγή στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) και η επιβολή προστίμων σε περιπτώσεις καταδικαστικής απόφασης. *Συνεπώς, ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία συμμόρφωσης των κρατών μελών είναι θεμελιώδης στο βαθμό που αποτελεί τον βασικό μηχανισμό παρακολούθησης, ελέγχου και διάχυσης πληροφοριών προς τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.* Η ενότητα που ακολουθεί παρουσιάζει στοιχεία που επιτρέπουν τη συγκριτική αποτίμηση της συμβολής της κοινωνίας των πολιτών στην εν λόγω διαδικασία.

III. Οι καταγγελίες ως μέσο άσκησης πίεσης και επιρροής στη διαδικασία συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το κοινοτικό δίκαιο

Η διαδικασία των καταγγελιών προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για παραβάσεις της

κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον από τα κράτη μέλη αποτελεί βασικό μοχλό πίεσης και πολιτικής επιρροής στη διάθεση μη κυβερνητικών περιβαλλοντικών οργανώσεων και ενώσεων πολιτών. Παρουσιάζει δε πλεονεκτήματα σε σχέση με άλλες μορφές πίεσης, όπως η προσφυγή στη δικαιοσύνη, μιας και δεν απαιτούνται χρηματοδοτικοί πόροι για την κάλυψη σχετικών εξόδων. Το μόνο προαπαιτούμενο για την υποβολή καταγγελιών είναι η συσχέτισή τους με περιπτώσεις παράβασης της κοινοτικής νομοθεσίας. Δεν εξετάζεται η νομική προσωπικότητα καθώς και η συνδρομή άλλων προϋποθέσεων, όπως η ύπαρξη νόμιμου συμφέροντος και η βασιμότητα των νομικών ισχυρισμών. Η συγκριτική ανάλυση των καταγγελιών είναι ενδεικτική για την ενεργοποίηση της κοινωνίας των πολιτών σε περιβαλλοντικά ζητήματα αλλά και για βασικές οργανωτικές δυνατότητες των κοινωνικών φορέων, όπως τους πόρους σχετικά με την παρακολούθηση καθώς και για το συστηματικό έλεγχο της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη.

Τα σχετικά στοιχεία της Επιτροπής αναδεικνύουν το μέγεθος της συμβολής του εν λόγω μέσου στη διαδικασία συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το περιβαλλοντικό δίκαιο της Ε.Ε. Η ΓΔ-ΠΕΡ είναι αποδέκτης πάνω από 1.000 καταγγελιών ετησίως. Το ένα τρίτο περίπου των καταγγελιών αυτών απορρίπτονται ως αβάσιμες λόγω μη αναφοράς τους σε περιπτώσεις παραβάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη. Από τα εναπομείναντα δύο τρίτα μόνο το 15% των καταγγελιών οδηγούν στην ενεργοποίηση των διαδικασιών του άρθρου 226 της Συνθήκης. Οι λοιπές απορρίπτονται μετά από σχετικές διερευνητικές ενέργειες της Επιτροπής για διάφορους λόγους, όπως έλλειψη νομικής βάσης, προηγούμενη αρνητική νομολογία του ΔΕΚ ή αδυναμία συλλογής πληροφοριών που στοιχειοθετούν παράβαση της κοινοτικής νομοθεσίας (Ruiz-Tomas, 2002).

Η παρούσα ανάλυση στηρίζεται σε στοιχεία της Επιτροπής σχετικά με τις βάσιμες καταγγελίες παραβάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας κατά την περίοδο 1982-1997. Η περιβαλλοντική νομοθεσία συγκεντρώνει το 25,4% του συνόλου των καταγγελιών που κατατίθενται στην Επιτροπή. Για τη διευκόλυνση της συγκριτικής ανάλυσης, η στατιστική επεξεργασία συνυπολογίζει το πληθυσμιακό μέγεθος κάθε κράτους μέλους.

Πίνακας 1 - Βάσιμες καταγγελίες παραβάσεων (%) της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον 1982-1997 - Σύγκριση βάσει του πληθυσμού κάθε κράτους μέλους.

IRL

L

EL

E

P

UK

DK

B

F

D

I

NL

0.8

0.5

0.4

0.2

0.2

0.13

0.12

0.11

0.1

0.06

0.06

0.05

Πηγή: Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων από τη Νομική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Για τις συντομογραφίες των κρατών μελών, βλ. Παράρτημα Ι.

Κατά την περίοδο 1982-1997 ο συνολικός αριθμός των βάσιμων καταγγελιών ανέρχεται σε 3.952. Οι χώρες που καταλαμβάνουν τις υψηλότερες θέσεις στη σχετική κατάταξη παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους ως προς το συνολικό αριθμό καταγγελιών (Ιρλανδία: 269, Λουξεμβούργο: 24, Ελλάδα: 372 και Ισπανία: 837). Αντίθετα, οι αμέσως επόμενες θέσεις καταλαμβάνονται από μια σαφώς πιο ομοιογενή ομάδα κρατών μελών (Πορτογαλία: 162, Ηνωμένο Βασίλειο: 793, Δανία: 66 και Βέλγιο: 121). Τέλος, η ομάδα κρατών μελών με το χαμηλότερο αριθμό βάσιμων καταγγελιών σε σχέση με τον πληθυσμό τους αποτελείται από τη Γαλλία με 469 καταγγελίες, τη Γερμανία με 470, την Ιταλία με 297 και την Ολλανδία με 72. Η κατανομή των καταγγελιών κατά κράτος μέλος δεν επιβεβαιώνει το επιχείρημα ότι η διεύρυνση του ελλείμματος εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου για το περιβάλλον στις χώρες του Ευρωπαϊκού νότου οφείλεται κυρίως στην ασθενή λειτουργία αυτόνομων ελεγκτικών μηχανισμών της κοινωνίας των πολιτών. Με εξαίρεση την Ιταλία, όλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη του νότου καταλαμβάνουν θέσεις πάνω από το μέσο όρο και σαφώς υψηλότερες από εταίρους με ισχυρή παράδοση περιβαλλοντικών κινημάτων όπως η Γερμανία, η Δανία και η Ολλανδία.

Ο συνυπολογισμός του πληθυσμιακού κριτηρίου δεν αποτελεί πάντως το βασικότερο κριτήριο συγκριτικής αποτίμησης της συχνότητας με την οποία μη κυβερνητικές οργανώσεις και ενώσεις πολιτών προσφεύγουν στη διαδικασία των καταγγελιών ως μέσου άσκησης πίεσης προς τους εθνικούς πολιτικούς και διοικητικούς φορείς για την αποτελεσματική εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον. Το μέγεθος της παραβατικής συμπεριφοράς κάθε κράτους μέλους αποτελεί αναμφισβήτητο το βασικότερο κίνητρο προσφυγής στην εν λόγω διαδικασία. Οι πίνακες που ακολουθούν αποσκοπούν να αναδείξουν τη διάσταση αυτή στη συγκριτική ανάλυση της συμβολής της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το κοινοτικό δίκαιο για το περιβάλλον.

Ως κριτήριο σύγκρισης της παραβατικής συμπεριφοράς των κρατών μελών προς το κοινοτικό δίκαιο της Ε.Ε. χρησιμοποιείται ο αριθμός των Αιτιολογημένων Γνωμών κατά την περίοδο 1982-1997. Για τη διευκόλυνση της συγκριτικής ανάλυσης, ο πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει την κατάταξη των κρατών μελών συνυπολογίζοντας τον χρόνο ένταξής τους στην Ε.Ε.

Πίνακας 2 - Παραβάσεις (%) της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον - συνυπολογισμός έτους ένταξης στην ΕΕ

P

E

B

EL

IRL

D

F

A

L

UK

NL

FI

S

DK

11.8

11.3

11.1

10.6

9.8

6.9

6.8

6.2

5.8

5.1

4.8

3.5

3

2.3

1

Πηγή: Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων από τη Νομική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Η κατάταξη των κρατών μελών επιβεβαιώνει την εκτίμηση ότι η μη συμμόρφωση των κρατών μελών προς το περιβαλλοντικό δίκαιο της Ε.Ε. αποτελεί ιδιαίτερο πρόβλημα των κρατών μελών του Ευρωπαϊκού νότου. Ιταλία, Πορτογαλία, Ισπανία, Βέλγιο και Ελλάδα αποτελούν ευκρινώς διακριτή ομάδα η οποία συγκεντρώνει τη συντριπτική πλειονότητα των διαπιστωμένων παραβάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ιρλανδία, Γερμανία, Γαλλία, Αυστρία, Λουξεμβούργο και Ηνωμένο Βασίλειο συγκεντρώνουν σημαντικό αριθμό παραβάσεων, σαφώς μικρότερο πάντως από την πρώτη ομάδα. Τέλος, Ολλανδία, Φινλανδία, Σουηδία και Δανία απαρτίζουν την ομάδα με τον υψηλότερο βαθμό συμμόρφωσης προς το περιβαλλοντικό δίκαιο της Ε.Ε.

Η στατιστική επεξεργασία των στοιχείων της Επιτροπής για τις καταγγελίες σε σχέση με το συνολικό αριθμό παραβάσεων που ακολουθεί ανατρέπει πάντως τον ισχυρισμό ότι η παραβατική συμπεριφορά των κρατών μελών της πρώτης ομάδας οφείλεται στην αναποτελεσματική ενεργοποίηση αυτόνομων ελεγκτικών μηχανισμών της κοινωνίας των πολιτών στις παραπάνω χώρες. Οι πίνακες 3 και 4 παρουσιάζουν την ποσοστιαία κατανομή των καταγγελιών κατά κράτος μέλος σε σχέση με τις περιπτώσεις παράβασης της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον κατά την περίοδο 1982-1997.

Πίνακας 3 - Ποσοστιαία κατανομή καταγγελιών σε σχέση με το συνολικό αριθμό παραβάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον (1982-1997)

UK

E

EL

F

D

Average

IRL

I

P

DK

NL

B

L

15.3

14.9

10.6

7.4

7.0

5.8

4.0

2.9

2.4

2.0

2.0

1.5

0.5

Πηγή: Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων από τη Νομική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Ο παραπάνω πίνακας αναδεικνύει τη σχέση καταγγελιών προς τις περιπτώσεις διαπιστωμένων παραβάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον σε κάθε κράτος μέλος. Τα αποτελέσματα ως προς την κατάταξη των κρατών μελών παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με το συνυπολογισμό του πληθυσμιακού μεγέθους κάθε κράτους μέλους (πίνακας 1). Η στατιστική επεξεργασία αναδεικνύει ότι η ΓΔ-Περιβάλλοντος δέχεται κατά μέσο όρο έξη (6) βάσιμες καταγγελίες για κάθε διαπιστωμένη παράβαση του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη. Το Ηνωμένο Βασίλειο με 15 καταγγελίες κατά παράβαση, η Ισπανία με 15, η Ελλάδα με 10, η Γαλλία και η Γερμανία με 7 καταλαμβάνουν τις πρώτες θέσεις της σχετικής κατάταξης με σαφώς ανώτερες από το μέσο όρο ποσοστώσεις. Οι λοιπές χώρες παρουσιάζουν ομοιογενή σχετικά ποσόστωση με διακύμανση μεταξύ μιας και δύο καταγγελιών κατά παράβαση. Εξαίρεση αποτελούν η Ιρλανδία, με σαφώς διαφοροποιημένη ποσόστωση, τέσσερις καταγγελίες κατά παράβαση, και το Λουξεμβούργο που, παρά το γεγονός ότι εντάσσεται στις χώρες που συγκεντρώνουν σημαντικό αριθμό παραβάσεων, είναι η μόνη χώρα με αρνητική ποσόστωση, 0,5 καταγγελίες κατά παράβαση.

Έντονα διαφοροποιημένη εικόνα εμφανίζεται, αν συνυπολογίσουμε τη συμβολή των καταγγελιών στη διαπίστωση παραβάσεων που δεν αφορούν σε περιπτώσεις μη ενσωμάτωσης Οδηγιών στα εθνικά δίκαια των κρατών μελών. Στις περιπτώσεις αυτές η ενεργοποίηση των προδικαστικών διαδικασιών του άρθρου 226 της Συνθήκης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή γίνεται αυτόματα μετά το πέρας των προβλεπόμενων προθεσμιών.

Πίνακας 4 - Ποσοστιαία κατανομή καταγγελιών σε σχέση με το συνολικό αριθμό παραβάσεων της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας εξαιρουμένων των περιπτώσεων μη ενσωμάτωσης Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο (1982-1997)

EL

UK

E

Average

F

D

DK

I

IRL

P

B

NL

L

46.5

28.3

23.9

11.5

10.9

10.2

9.4

8.3

8.2

4.9

3.4

3.1

1.6

Πηγή: Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων από τη Νομική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η εξαίρεση των παραπάνω περιπτώσεων οδηγεί, όπως είναι φυσικό, στη μεταβολή της ποσοστιαίας συμβολής των καταγγελιών στη διαδικασία διαπίστωσης παραβάσεων και την αύξηση του μέσου αριθμού από 6 σε 10 καταγγελίες κατά παράβαση. Το ενδιαφέρον έγκειται στο γεγονός ότι η εικόνα που διαμορφώνεται ως προς την κατάταξη των κρατών μελών είναι έντονα διαφοροποιημένη σε σχέση με το συνυπολογισμό του συνόλου των παραβάσεων (πίνακας 3). Ο αριθμός των βάσιμων καταγγελιών κατά παράβαση για την Ελλάδα εκτινάσσεται από 10 σε 46. Ηνωμένο Βασίλειο και Ισπανία, οι μόνες χώρες μαζί με την Ελλάδα που ξεπερνούν το μέσο αριθμό καταγγελιών, συγκεντρώνουν αισθητά μικρότερο αριθμό καταγγελιών κατά παράβαση, 28 και 24 αντίστοιχα. Γαλλία με 11, Γερμανία με 10, Δανία με 9, και Ιταλία με 8 απαρτίζουν την αμέσως επόμενη, σχετικά ομοιογενή, ομάδα κρατών μελών που καταλαμβάνουν θέσεις κάτω του μέσου αριθμού καταγγελιών κατά παράβαση. Η Πορτογαλία και το Βέλγιο, χώρες με έντονα παραβατική συμπεριφορά, καταλαμβάνουν τις τελευταίες θέσεις της σχετικής κατάταξης με 5 και 3 καταγγελίες κατά παράβαση αντίστοιχα. Στην ίδια ομάδα εντάσσονται η Ολλανδία με 3 και το Λουξεμβούργο με 1 καταγγελίες κατά παράβαση.

IV. Συμπεράσματα

Η παρούσα μελέτη αποσκοπεί στη συγκριτική αποτίμηση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το κοινοτικό δίκαιο για το περιβάλλον. Η ανάλυση διασκεδάζει βασικούς ισχυρισμούς της βιβλιογραφίας που αποδίδουν την έντονα παραβατική συμπεριφορά των κρατών μελών του Ευρωπαϊκού νότου στην εγγενή αδυναμία και αναποτελεσματικότητα αυτόνομων ελεγκτικών μηχανισμών της κοινωνίας των πολιτών. Η συγκριτική επεξεργασία ποσοτικών στοιχείων σχετικά με τη χρήση της διαδικασίας των καταγγελιών ως μέσου πίεσης προς τους εθνικούς πολιτικούς και διοικητικούς φορείς για την αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου για το περιβάλλον δεν επιβεβαιώνει τους σχετικούς ισχυρισμούς. Ελλάδα και Ισπανία κατατάσσονται μεταξύ των κρατών μελών με τη συχνότερη χρήση της εν λόγω διαδικασίας από πολίτες και μη κυβερνητικούς φορείς. Αντίθετα, Πορτογαλία και Ιταλία κατατάσσονται μεταξύ των κρατών μελών με τη συγκριτικά μικρότερη συμβολή καταγγελιών στη διαπίστωση παραβάσεων.

Η διαδικασία των καταγγελιών δεν προσφέρεται ενδεχομένως για τη συνολική αποτίμηση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης περιβαλλοντικών πολιτικών στα κράτη μέλη. Ένα τέτοιο εγχείρημα απαιτεί το συνυπολογισμό ενός μεγάλου αριθμού ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων σχετικά με τις οργανωτικές δυνατότητες και πόρους (αριθμός μελών, συμμετοχή σε δίκτυα συλλογικής δράσης, χρηματοδοτικοί πόροι), τη χρήση άλλων μέσων πίεσης όπως η υποβολή καταγγελιών σε εθνικούς φορείς, όπως στο Συνήγορο του Πολίτη, η συχνότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη, η ένταξη σχετικών αιτημάτων στις καμπάνιες περιβαλλοντικών οργανώσεων και η συχνότητα των αντίστοιχων κινητοποιήσεων σε περιβαλλοντικά ζητήματα (Koutalakis 2003a). Η προσφυγή στη διαδικασία των καταγγελιών ως ένα από τα πιο αποτελεσματικά μέσα πίεσης στη διάθεση των πολιτών και μη κυβερνητικών οργανώσεων αποτελεί πάντως ασφαλές κριτήριο για τη συγκριτική αποτίμηση της ενεργοποίησης της κοινωνίας των πολιτών σε περιβαλλοντικά ζητήματα.

[1] Για τεχνικούς λόγους, τα στοιχεία που εμφανίζονται στους πίνακες έχουν υπολογιστεί κατά προσέγγιση. (Από τη Συντακτική Επιτροπή).

[2] Η αναφορά παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) αποτελεί απόληξη μιας σειράς προδικαστικών ενεργειών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι προδικαστικές αυτές ενέργειες απαρτίζονται από δύο διερευνητικά στάδια. Αρχικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποστέλλει Επιστολή προς το κράτος μέλος, ζητώντας ενημέρωση σχετικά με τις νομικές και διοικητικές ενέργειες ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο ή εφαρμογής του συγκεκριμένου νομικού κανόνα. Σε περιπτώσεις μη ικανοποιητικής απάντησης η Επιτροπή αποστέλλει Αιτιολογημένη Γνώμη όπου αναφέρονται οι συγκεκριμένες υποχρεώσεις που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία και στοιχειοθετείται η παράβαση. Σε περιπτώσεις έλλειψης στοιχείων που αποδεικνύουν συμμόρφωση του κράτους μέλους προς το κοινοτικό δίκαιο η περίπτωση παραπέμπεται στο ΔΕΚ. Βάσει της διαμορφωμένης πρακτικής, περιπτώσεις στοιχειοθετημένων παραβάσεων λογίζονται μόνο αυτές για τις οποίες έχει αποσταλεί Αιτιολογημένη Γνώμη, ενώ το προηγούμενο στάδιο αποτελεί διοικητική πράξη που ενεργοποιείται πλέον αυτόματα ιδιαίτερα σε περιπτώσεις που αφορούν στην ενσωμάτωση Οδηγιών στις εθνικές νομοθεσίες (Συνέντευξη, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Νομική Υπηρεσία Γενικής Γραμματείας).

[3] Οδηγία υπ.αριθμ. 98/83/EC, OJ L 330, 05.12.1998.

[4] Πρόσφατα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσιοποίησε ότι εξετάζει το ενδεχόμενο δημιουργίας δικτύων παρακολούθησης της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας στα

κράτη μέλη ιδιαίτερα σε τομείς όπως η απελευθέρωση των εσωτερικής αγοράς και η προστασία των καταναλωτών (βλ *Financial Times*, σ. 1, 23 Απριλίου 2003).

Παράρτημα Ι - Συνομογραφίες κρατών μελών της ΕΕ

Αυστρία

A

Βέλγιο

B

Γαλλία

F

Γερμανία

D

Δανία

DK

Ελλάδα

EL

Ηνωμένο Βασίλειο

UK

Ισπανία

E

Ιταλία

I

Ιρλανδία

IRL

Λουξεμβούργο

L

Ολλανδία

NL

Πορτογαλία

P

Σουηδία

S

Φινλανδία

FI

Βιβλιογραφία

S. Aguilar Fernandez, (1994), Spanish Pollution Control Policy and the Challenge of the European Union, Regional Politics and Policy, Vol. 4, No. (1, special issue), pp. 102-17.

T.A. Børzel, (2000), Why there is no Southern Problem. On Environmental Leader and Laggards in the EU, Journal of European Public Policy, Vol. 7, No. (1), pp. 141-62.

T.A. Børzel, (2001), Non-Compliance in the European Union. Pathology or Statistical Artefact?, Journal of European Public Policy, Vol. 8, No. (5), pp. 803-24.

T.A. Børzel, (2003), On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. Why There is (Not) a Southern Problem, (London: Ashgate).

M. Diani, (1995), *The Green Network. A structural analysis of the Italian Environmental Movement*, (Edinburgh: Edinburgh University Press).

K. Eder/M. Kousis, (2001), *Is there a Mediterranean Syndrome?*, σε: *K. Eder/M. Kousis* (eds.) *Environmental Politics in Southern Europe*, (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers), pp. 393-406.

J. Gil Nave, (2001), *Environmental Politics in Portugal*, σε: *K. Eder/M. Kousis* (eds.) *Environmental Politics in Southern Europe* (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers), σε: *K. Ede/M. Kousis* (eds.) *Environmental Politics in Southern Europe* (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers).

S.Krislov,/C.-D. Ehlermann/J. Weiler, (1986), *The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community*, in *M. Cappelletti/M. Seccombe/J. Weiler* (eds.), *Integration Through Law, Methods, Tools and Institutions: Political Organs, Integration Techniques and Judicial Process* (Berlin: Gruyter), pp. 3-112.

M. Kousis, (1999a), *Sustaining Local Environmental Mobilizations: Groups, Actions and Claims in Southern Europe*, *Environmental Politics* special issue, C. Rootes (ed.) on *Environmental Movements: Local, National and Global*, 8 (1), pp. 171-198.

M. Kousis, (1999b), *Environmental Protest Cases: The City, the countryside and the Grassroots in Southern Europe*, *Mobilization: An International Journal*, 4 (2), pp. 223-238.

M. Kousis/J. Lekakis, (2000), *A Political Economy Approach to the Mediterranean Syndrome*, paper presented at the Environmental Programme Workshop Coming to Terms with the 'Mediterranean Syndrome. The implementation of European environmental policies in Southern States, European University Institute, Robert Schumann Centre for Advanced Studies, Florence 19-20 May 2000.

C. Koutalakis, (2003a), *Environmental Compliance in Italy and Greece. The role of non-state actors*, Paper presented at the 2003 ECPR General Conference in Marburg, Section: Europeanization: Challenges of a new Research Agenda, Panel 3: Europeanization of South European Politics: Is there really no southern problem?, 18-21 September 2003.

C. Koutalakis, (2003b), *The Impact of EU Environmental Policies on Patterns of Social Mobilization in Southern Europe*, LSE online papers, <https://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/pdf/symposiumPapersonline/LSE%20paper.pdf>

La Spina and G. Sciortino, (1993), Common Agenda, Southern Rules: European integration and environmental change in the Mediterranean states" in J.D. Liefferink, P.D. Lowe and A.P.J. Moll (eds.) *European Integration and Environmental Policy*, (London: Belhaven Press), pp. 216-234.

R. Macrory, (1996), Community Supervision in the Field of the Environment, in H. Somsen (ed.), *Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law*, (London: Blackstone Press), pp. 9-21.

M. Mendrinou, (1996), Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration, *Journal of European Public Policy*, Vol. 3, No. (1), pp. 1-22.

G. Pridham, (1996), Environmental Policies and Problems of European Legislation in Southern Europe, *South European Society and Politics*, Vol. 1, No. (1), pp. 47-73.

G. Pridham/M. Cini, (1994), Enforcing Environmental Standards in the European Union: Is There a Southern Problem?, in M. Faure/J. Vervaele/A. Waele (eds.), *Environmental Standards in the EU in an Interdisciplinary Framework* (Antwerp: Maklu), pp. 251-77.

J. Ruiz-Thomas, (2002), The Complaints Procedure, The Work Situation in the DG Environment Legal Unit, Proposals for Improvement and Decentralisation, Can it Work?, in EEB New Challenges for Better Enforcement of EU Environmental Legislation, Seminar Report, 20th September, Brussels, pp. 53-56.

F. Snyder, (1993), The Effectiveness of European Community Law. Institutions, Processes, Tools and Techniques, *Modern Law Review*, Vol., No. (56), pp. 19-54.

J. Tallberg, (1999), Making States Comply. The European Commission, the European Court of Justice and the Enforcement of the Internal Market (Lund: Studentlitteratur).

J. Weiler, (1988), The White Paper and the Application of Community Law, in R. Bieber/R. Dehousse/J. Pinder/J.H.H. Weiler (eds.), 1992: One European Market? (Baden-Baden: Nomos), pp. 337-58.