



ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ & ΑΕΙΦΟΡΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΗΜΕΡΙΔΑ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ: ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΣΥΝΔΕΣΗ

Παρασκευή 20 Φεβρουαρίου 2004, ΕΚΠΑΑ, Βίλα Καζούλη

Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ (Οι διαστάσεις της αγοράς και του περιβάλλοντος στο θεσμικό Κοινοτικό δίκαιο)

Τάκης Νικολόπουλος

ΤΕΙ ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ / ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΑΤΡΩΝ / ΕΚΠΑΑ

Η περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας είναι αναπόφευκτα συνδεδεμένη με την φιλοσοφία της νεοφιλελεύθερης οικονομίας της αγοράς – ανάπτυξης, και πιο συγκεκριμένα της «κοινής», αρχικά, και «ενιαίας» στην συνέχεια αγοράς εντός του Ευρωπαϊκού χώρου. Η ιδρυτική Συνθήκη βασίζεται στην ιδέα μιας ευρωπαϊκής πολιτικής ολοκλήρωσης μέσω της οικονομίας της ανοιχτής -ελεύθερης και ανταγωνιστικής αγοράς. Το ιδεολογικό-πολιτικό αυτό θεμέλιο του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος (άρθρα 2 και 3 ΣυνθΕΚ), η «καταστατική» αυτή εξάρτηση,¹ φαίνεται να καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τις επιλογές της Κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος στην μέχρι σήμερα εξέλιξή της, αλλά και την υλοποίησή της και εφαρμογή της από τα Κοινοτικά όργανα .

Η γενική αίσθηση που αναδύεται και από τις δύο συμπλεκόμενες «τοπικές» –οπτικές γωνίες (καταστατική ίδρυση και εξέλιξη , και πραγματική λειτουργία και εφαρμογή) απαραίτητες για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, είναι ότι όλο και περισσότερο η ενιαία ανοιχτή και ανταγωνιστική αγορά και οι κανόνες της, τείνουν να «οικολογικοποιούνται». Στην συνέχεια θα περιορισθούμε στην παρουσίαση και εξέταση της πρώτης από τις δυο παραπάνω οπτικές

¹ Βλ. και άρθρο 3 παρ. 3 του σχεδίου Συνθήκης για την θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (20 –6-2003) όπου στόχος της Ένωσης είναι μια «άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς». Η έκφραση είναι και αντιφατική και «παρεξηγίσιμη»: όχι μόνο διότι κοινωνική οικονομία σε μια «άκρως» μάλιστα, ανταγωνιστική αγορά δεν μπορεί να υπάρξει , αλλά μπορεί να προκαλέσει και σύγχυση σε σχέση με τις εναλλακτικές μορφές οικονομίας (του τρίτου συστήματος ή τομέα), της λεγόμενης κοινωνικής (ή αλληλλέγγυας) οικονομίας, η οποία, σ' ένα μέρος της τουλάχιστον , δεν έχει καμία σχέση με τον ανταγωνισμό, την αγορά και το ιδιωτικό κέρδος.

γωνίες², από την οποία φαίνεται να προκύπτει ότι η Κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική (για την προστασία του αντίστοιχου Κοινοτικού αγαθού περιβάλλον) πορευόταν στην εξέλιξή της, ανάμεσα στην αυτονόμησή της και στην εξάρτησή της από την ενιαία ανταγωνιστική αγορά, αλλά και από τα κράτη μέλη.

A) Μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ, 1986), δεν υπήρχε θεσπισμένη περιβαλλοντική πολιτική για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ-1957). Στις ιδρυτικές Συνθήκες όπως και στο προοίμιό τους δεν υπήρχε καμία αναφορά στο περιβάλλον. Και όμως από τις αρχές της δεκαετίας του '70 μέχρι την ΕΕΠ υιοθετήθηκαν πάνω από 100 πράξεις με περιβαλλοντικό περιεχόμενο στην «αυτοσχέδια» βάση των (πρώην) γενικών άρθρων 100 (προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών) και 235 (συμπλήρωση των Κοινοτικών αρμοδιοτήτων – ενεργειών για την εκπλήρωση των στόχων της στο πλαίσιο λειτουργίας της κοινής αγοράς, που όμως δεν προβλέπονται από την Συνθήκη). Επρόκειτο για περιβαλλοντικές παρεμβάσεις στο πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής της (τότε) ΕΟΚ, υπό την έννοια ότι το περιβάλλον και κυρίως η δημόσια υγεία δεν έπρεπε να συστήνουν παράγοντες διακρίνουσας μεταχείρισης μεταξύ κρατών και μεταξύ επιχειρήσεων εις βάρος του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Στην ΕΕΠ για πρώτη φορά, και στα άρθρα 130Π-130Σ, τέθηκαν οι νομικές βάσεις, οι αρχές και οι στόχοι μιας Κοινοτικής πολιτικής για το περιβάλλον ως «δράσης». Για πρώτη φορά, επίσης, εισάγεται ρητά, ως ειδική αρχή, η αρχή της επικουρικότητας για τα περιβαλλοντικά θέματα (άρθρο 130 Π, παρ. 4), σύμφωνα με την οποία η Κοινότητα τότε μόνο επεμβαίνει ρυθμιστικά στον τομέα του περιβάλλοντος, όταν το αγαθό αυτό προστατεύεται καλύτερα από αυτήν παρά από τα κράτη

² Η δεύτερη, αυτή δηλαδή της ζωντανής λειτουργίας και πρακτικής εφαρμογής του θεσμικών προβλέψεων, αφορά κυρίως στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), από την στάση του οποίου, όπως γράφει ο Δελλής (1998, αρ. 247) «θα προσδιορισθεί η ακριβής θέση που κατέχει το περιβάλλον στην Κοινοτική πυραμίδα των εννόμων αγαθών και το αληθές περιεχόμενο της ιδέας της αειφορίας». Έτσι Κοινοτικό Δικαστήριο αποδέχεται, ως εξαίρεση από τον κανόνα της ελεύθερης και ανταγωνιστικής Κοινοτικής αγοράς, κατά περίπτωση τον περιορισμό της εφαρμογής των στοιχείων –αρχών της ενιαίας αγοράς υπέρ των εθνικών περιβαλλοντικών μέτρων. Τούτο το πράττει μετά από στάθμιση των εκατέρωθεν συμφερόντων στην βάση της γενικής αρχής της αναλογικότητας και της μη δυσμενούς μεταχείριση των εισαγόμενων προϊόντων. Η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί τα λαμβανόμενα εθνικά περιβαλλοντικά μέτρα να μην είναι δυσανάλογα προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, και εξειδικεύονται και αναλύονται στην αναγκαιότητα και καταλληλότητα («πρόσφορο») του μέτρου (Πρεβεδούρου, 1997, σελ.1, Emiliou, 1996). Πάντως η στάση του ΔΕΚ δεν είναι καθαρή και σταθερή, αλλά ρευστή και κυμαινόμενη ανάμεσα στην αυτοτελή προστασία του περιβάλλοντος σε σχέση με τις απαιτήσεις των αρχών της ενιαίας αγοράς.

μέλη. Τα τελευταία φαίνεται να αποκτούν έτσι μεγάλη δυνατότητα δράσης στον τομέα αυτό,³ ιδίως όταν πρόκειται να ενσωματώσουν την περιβαλλοντική διάσταση στην τοπική ανάπτυξη.

Η αρχή της επικουρικότητας, όπως και η υποχρέωση λήψης υπόψη «της ποικιλομορφίας των καταστάσεων» και «των συνθηκών του περιβάλλοντος των διαφόρων περιοχών της Κοινότητας» κατά την εκπόνηση της Κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής (νέο άρθρο 174 παρ. 2 και 3 ΣυνθΕΚ), οριοθετούν χωρο-τοπικά την συγκεκριμένη εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος (Gadbin, 1997, σελ. 427). Βάσει της αρχής αυτής παρέχεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη να εισάγουν ή να διατηρούν αποκλίσεις από τους κανόνες που θέτει η Κοινότητα. Πράγματι τα κράτη μπορούν, στο πλαίσιο εναρμονιστικών περιβαλλοντικών μέτρων, να λάβουν, ως ρήτρα διασφάλισης, εξουσιοδότηση να αποφασίζουν προσωρινά μέτρα, υποκείμενα σε κοινοτική διαδικασία ελέγχου, «για μη οικονομικούς περιβαλλοντικούς λόγους» (νέο άρθρο 4 παρ.2 τελευταίο εδάφιο)⁴, όπως και το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει παρεκκλίσεις από κοινοτικούς κανόνες που συνεπάγονται «δυσανάλογο κόστος για τις δημόσιες αρχές του κράτους μέλους» (νέο άρθρο 175 παρ. 5). Επίσης τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν ή /και να διατηρούν «μέτρα ενισχυμένης προστασίας» του περιβάλλοντος (νέο άρθρο 176) . Τέλος προβλέπεται ο κανόνας της ομοφωνίας για την λήψη των αποφάσεων στα πιο σοβαρά (που άπτονται της κρατικής κυριαρχίας) θέματα (π.χ. περιβαλλοντικοί φόροι) (νέο άρθρο 175 παρ. 2). Συνεπώς καταρχήν δεν μπορεί να γίνει λόγος για ένα πλήρες και υπερεθνικό-συγκεντρωτικό σύστημα περιβαλλοντικής προστασίας .

Β) Με τη Συνθήκη του Μάαστριχ (1992), η αρχή της επικουρικότητας ανάγεται (άρθρο 3B, ΣυνθΕΚ) σε γενική πλέον αρχή του Κοινοτικού θεσμικού οικοδομήματος, ως κανόνας δηλαδή κατανομής των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα κράτη μέλη, τις περιφέρειες και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, στους τομείς που η τελευταία δεν είναι αποκλειστικά αρμόδια (όπως στην πολιτική περιβάλλοντος). Η δε πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος αυτονομείται εντασσόμενη στους στόχους προτεραιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ε.Κ.). Πράγματι στα άρθρα 2 και 3(κ) της Συνθήκης ΕΚ προβλέπεται η ισότιμη πλέον συμπόρευση της προστασίας του περιβάλλοντος και της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς με στόχο την αρμονική και ισόρροπη οικονομική και κοινωνική πρόοδο. Επίσης, υπό την επίδραση του διεθνούς δικαίου

³ Το σκεπτικό είναι ότι τα προβλήματα του περιβάλλοντος πρέπει πρώτα να αντιμετωπίζονται στην πηγή τους λόγω των (τοπικών, περιφερειακών, εθνικών) ιδιαιτεροτήτων τους από τα αντίστοιχα κατά προτεραιότητα όργανα και εάν αυτά δεν μπορούν, λόγω του εύρους του προβλήματος (π.χ. διασυνοριακά) ή των συνεπειών του, τότε αναλαμβάνει να τα αντιμετωπίσει η Κοινότητα (Βλ. Κρεμλής, 1998, σελ. 554, 556).

⁴ Κατά τον Δελλή (οπ.παρ. αρ. 238) η απόλυτη αυτή διατύπωση δεν δικαιολογείται πάντα: δεν αποκλείεται ένα κράτος να επιδιώκει ένα θεμιτό οικονομικό στόχο με περιβαλλοντικές (θετικές) προεκτάσεις

περιβάλλοντος, προστίθεται και η αρχή της προφύλαξης, δίπλα στις υπόλοιπες Κοινοτικές περιβαλλοντικές αρχές (πρόληψης, «ο ρυπαίνων πληρώνει», επανόρθωσης στην πηγή, ενσωμάτωσης) (άρθρο 174 παρ. 2 ΣυνθΕΚ

α-Την ίδια χρονιά αρχίζει η εφαρμογή του ρηξικέλευθου πέμπτου προγράμματος δράσης για το περιβάλλον (1992-2000) με στρατηγικό και πολιτικό στόχο («αρχή») την πολυσυζητημένη και έντονα αμφισβητούμενη, με την πάροδο των χρόνων, έννοια της αειφόρου ανάπτυξης. Σύμφωνα με την κρατούσα αντίληψη η έννοια αυτή προσπαθεί να συγκεράσει-συμβατοποιήσει την οικονομία της αγοράς –ανάπτυξης με την προστασία του περιβάλλοντος, λαμβάνοντας επί πλέον υπόψη και μια τρίτη παράμετρο, την κοινωνική δικαιοσύνη-συνοχή, πράγμα που δυσκολεύει ακόμα περισσότερο την εμπέδωση της έννοιας και ιδίως την εφαρμογή της – αποτύπωσή της στην πράξη.

Στο νέο αυτό πλαίσιο προβλέπεται, ανάμεσα σ' άλλα, μια νέα πανοπλία μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος, με έμφαση στα μη κανονιστικά πλέον («επιταγής και του ελέγχου», τα οποία δεν εγκαταλείπονται)⁵, αλλά στα ευέλικτα και παρακινητικά-εκούσια εργαλεία (οικολογικό σήμα⁶, οικολογιστικός έλεγχος⁷, εθελοντικές συμφωνίες), κυρίως φορολογικά και οικονομικά (London, 2001)⁸. Τέτοια είτε έχουν μόλις υιοθετηθεί από την Κοινότητα (εμπορεύσιμες άδειες ρύπανσης) είτε βρίσκονται στο στάδιο της αρχικής (φόρος επί του διοξειδίου του άνθρακα⁹) ή τελικής (αστική περιβαλλοντική ευθύνη¹⁰) έγκρισής των, ενώ σε πολλά κράτη μέλη γνωρίζουν ήδη ευρεία χρήση (ιδίως περιβαλλοντικοί φόροι και περιβαλλοντικά

⁵ Τα κυρίαρχα μέχρι τότε αυτά εργαλεία άμεσης παρέμβασης αφορούσαν κυρίως στην καταπολέμηση της ρύπανσης, μέσω της θέσπισης ορίων ρύπανσης, συστήματος αδειών λειτουργίας εγκαταστάσεων (με σύνταξη Μ.Π.Ε), χρήσης νέων διαθέσιμων τεχνολογιών, επιβολής προστίμων (από τα κράτη –μέλη). Σήμερα αναγνωρίζεται ότι το μοντέλο αυτό είχε ορισμένα θετικά αποτελέσματα στην μείωση της (τοπικής) ρύπανσης

⁶ Νέος κανονισμός (ΕΚ) αρ.1980/2000 του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17^{ης} Ιουλίου 2000 περί αναθεωρημένου κοινοτικού συστήματος απονομής οικολογικού σήματος (ΕΕΕΚ L . 237 , 21-9-2000, σ. 1)

⁷ Βλ. κανον.(ΕΚ) αρ. 761/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19^{ης} Μαρτίου 2001 για την εκούσια συμμετοχή οργανισμών σε Κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου (EMAS), ΕΕΕΚ L 114, 24-4-2001,σ. 1

⁸ Τα εργαλεία όμως αυτά από καθαρά περιβαλλοντική άποψη, δεν πρέπει να υπερεκτιμώνται: συνιστούν απλώς ένα υποσύστημα (οικονομία) ενός γενικότερου συστήματος από αλληλεπιδρώντα στοιχεία. Η πολυπλοκότητας της φύσης, των οικοσυστημάτων δεν μπορεί να χωρέσει στο θεσμικό εργαλείακό πλαίσιο της οικονομίας της αγοράς –ανάπτυξης (πρβλ. Παπανδρέου, 2003, σελ. 27). Πρόκειται για απολιτικές τεχνορρυθμιστικές- διαχειριστικές παρεμβάσεις μείωσης των ρύπων και των κινδύνων, χωρίς στόχευση στις δομικές –συστημικές αιτίες των περιβαλλοντικών προβλημάτων.

⁹ Η πρώτη πρόταση οδηγίας της Επιτροπής στο Συμβούλιο ανάγεται στις 2 Ιουνίου 1992 (ΕΕΕΚ, C 196, 3 Αυγούστου 1992 σ. 1

¹⁰ Η πρόταση της Επιτροπής κατετέθη στις 23 Ιανουαρίου 2002.Βλ. Κοινή θέση η οποία καθορίστηκε από το Συμβούλιο στις 18 Σεπτεμβρίου 2003 ενόψει της έκδοσης της οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, Βρυξέλλες, 18 Σεπτεμβρίου 2003

τέλη¹¹). Τα νέα αυτά Κοινοτικά εργαλεία –τεχνικές βασίζονται κυρίως στην θεσπισμένη αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (άρθρο 174 παρ. 2 ΣυνθΕΚ), και αποσκοπούν στην εσωτερικευση του εξωτερικού (περιβαλλοντικού) κόστους μέσω του μηχανισμού της αγοράς, το οποίο δεν υπολογίζεται στην τιμή των προϊόντων ούτε και σ' αυτούς που το προκάλεσαν (Καραγεώργου, 2003, σελ.47, 58). Εντάσσονται στην παρεμβατική πολιτική της Κοινότητας επί της ενιαίας ανταγωνιστικής αγοράς («περισσότερες εποπτευόμενες αγορές στην υπηρεσία πολιτικών – περιβαλλοντικών επιλογών», Παπανδρέου, 2003, σελ. 39) , «οικολογικοποιώντας» την για την καλύτερη (ανταγωνιστικότερη) λειτουργία της.

β-Ταυτόχρονα , δηλαδή στην αρχή της περιόδου αυτής, εγκαινιάζεται η πρώτη αναθεώρηση της ΚΑΠ με την οποία εισάγονται, μέσω του κανονισμού 2078/92 της 30 Ιουνίου 1992,¹² τα πρώτα συνοδευτικά αυτής αγροπεριβαλλοντικά διαρθρωτικά μέτρα και μια προσπάθεια περιβαλλοντικής διαχείρισης της υπαίθρου (Leclerc, 1993, Χριστοπούλου, 2001, σελ. 49, 53, Λεκάκης, 1998, σελ. 340,) όπως επίσης και η μεταρρύθμιση των τριών Κοινοτικών διαρθρωτικών ταμείων προς άσκηση πολιτικών αγροπεριβαλλοντικού χαρακτήρα. Είχε προηγηθεί η ανακοίνωση της Επιτροπής για το μέλλον της αγροτικής κοινωνίας (CEC, 1988), όπου η οικονομική ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος και η προοδευτική διευθέτηση του χώρου αποτελούσαν τα τρία στοιχεία-στόχους της ανάπτυξης της υπαίθρου. Επιπλέον δεν θα πρέπει να παραβλέπεται ότι η λήψη υπόψη των περιβαλλοντικών απαιτήσεων διέπεται επίσης, αν όχι πρωτίστως, από την «ισορροπία των αγορών».¹³ Με άλλα λόγια, η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών αρχών στη γεωργία, μπορεί να τροποποίησε τα μέσα-εργαλεία, δεν άλλαξε όμως τον αρχικό στόχο της ΚΑΠ που είναι η «ανταγωνιστικότητα» και η «αυξημένη αποτελεσματικότητα των αγροτικών εκμεταλλεύσεων».

Γ) Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) η προηγούμενη τάση επισφραγίζεται και η περιβαλλοντική πολιτική της Κοινότητας φαίνεται να αποτελεί αυτοτελή σκοπό, αποσυνδεδεμένο από άλλες κυρίως οικονομικές επιδιώξεις, χωρίς όμως η πολιτική αυτή να βασίζεται για την εκπόνησή της και την άσκησή της αποκλειστικά στις περιβαλλοντικές διατάξεις (νέα άρθρα 174-

¹¹ Οι εθνικοί αυτοί περιβαλλοντικοί φόροι και τέλη δεν πρέπει όμως να συνιστούν διακρίσεις για τα προϊόντα των άλλων κρατών μελών ή να ευνοούν οικονομικά τις εθνικές επιχειρήσεις, να νοθεύουν δηλαδή την ενιαία ανταγωνιστική Κοινοτική αγορά (London , 1998, σελ. 31,40, 1999, σελ. 5). Γι' αυτό είναι αναγκαία μια Κοινοτική εναρμόνιση στον φορολογικό τομέα. Ειδικότερα τα εθνικά οικονομικά-φορολογικά περιβαλλοντικά εργαλεία πρέπει κατά περίπτωση να εγκρίνονται από την Επιτροπή. Για παράδειγμα , στο σύστημα της ανάκτησης , συλλογής και αξιοποίησης των αποβλήτων που οργανώνει η οδηγία 94/62 προβλέπονται εθνικά οικονομικά εργαλεία στην βάση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», τα οποία πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή πριν την υιοθέτησή τους για να μην εμποδίσουν την λειτουργία της ενιαίας (ανοιχτής και ανταγωνιστικής) αγοράς.

¹² Ο κανονισμός αυτός έδωσε την θέση του αργότερα στον κανονισμό 1257/99 της 17 Μαΐου 1999 σχετικά με την ανάπτυξη της υπαίθρου.

¹³ Αιτιολογικό σημείο 12 του Κανονισμού 2078/92.

176 ΣυνθΕΚ).¹⁴ Για πρώτη φορά εισάγεται η έννοια της βιώσιμης ή αειφόρου ανάπτυξης των οικονομικών δραστηριοτήτων, περισσότερο ως πολιτική παρά ως νομική κατευθυντήρια αρχή των Κοινοτικών οργάνων (νέο άρθρο 2). Κυρίως, όμως, εμφανίζεται ως γενική πλέον αρχή του Κοινοτικού δικαίου, η αρχή της ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στον καθορισμό και την εφαρμογή των Κοινοτικών πολιτικών και δράσεων «αδίκως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη» (νέο άρθρο 6). Η απλή συμπόρευση φαίνεται συνεπώς καταρχήν να έχει δώσει την θέση της στο προβάδισμα και στην ιεραρχική (αξιακή) προτεραιότητα του περιβάλλοντος και της ποιοτικής ανάπτυξης έναντι της οικονομίας και ιδίως της ενιαίας ανταγωνιστικής αγοράς.

Στην συνέχεια, στην Agenda 2000 όπου περιέχονται οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για περαιτέρω αναθεώρηση της ΚΑΠ, μετά τα μέτρια έως απογοητευτικά αποτελέσματα της, ουσιαστικά οικονομικής (Charbonneau, 1995, σελ. 297), αναθεώρησης του 1992, τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα καταλαμβάνουν σημαντική θέση, μέσω της «ανάπτυξης της υπαίθρου» που αποτελεί το δεύτερο πυλώνα της ΚΑΠ (Μιχαλελής, 2002, σελ. 317, 322, Λεκάκης, 1998, σελ. 346). Έτσι προβλέπονται μέτρα διαφοροποίησης των τοπικών οικονομιών, άμεσα μέτρα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και διατήρησης του αγροτικού τοπίου-ως «παραδοσιακού ευρωπαϊκού τοπίου», και μέτρα δημιουργίας νέων πολυδραστηριοτήτων στον αγροτικό χώρο στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης του (UE, 1998)¹⁵ και ιδίως των λιγότερο ευνοημένων περιοχών της Κοινότητας (Ανθοπούλου, 2001, σελ. 103-104). Αξίζει να σημειωθεί ότι η αναθεώρηση της ΚΑΠ της 26 Ιουνίου 2003 (κανον. αρ. 1782 /2003, ΕΕΕΚ, νο L 270, 21-10-2003, σελ. 1-69) εξαρτά την ενιαία πληρωμή ανά εκμετάλλευση από την διατήρηση των αγροτικών γαιών σε

¹⁴ Πράγματι η δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος εξακολουθεί να εδράζεται και σε άλλες νομικές βάσεις-διατάξεις, στις οποίες στηρίζεται η άσκηση άλλων πολιτικών όπως η εμπορική, και ιδίως η αγροτική. Δίνεται η εντύπωση έτσι ότι το περιβάλλον δεν αντιμετωπίζεται και δεν προστατεύεται ως αυτόνομο έννομο αγαθό αλλά ως παραπληρωματικό ή συνοδευτικό της αγροτικής πολιτικής (στην συγκεκριμένη περίπτωση) (Δελλής, 1998, αρ., 325-327). Πράγματι ένα μεγάλο μέρος της αγροτικής πολιτικής συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας. Η επιλογή της μιας ή της άλλης περιβαλλοντικής ή αγροτικής νομικής βάσης και ο αντίστοιχος χαρακτηρισμός της υιοθετηθείσας Κοινοτικής πράξης (κανονισμός, οδηγία, απόφαση) έδωσε αφορμή για σχετική νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) από την οποία δεν προκύπτει καταρχήν κανένα ασφαλές κριτήριο που να καθιστά δυνατή την επικράτηση της μιας πολιτικής επί της άλλης (απ. 24-11-1993, υπ. C-405/92, Mondiet (διατήρηση αλιευτικών πόρων), Συλλ. I. 6133, απ. 5-5-1998, («τρελές αγελάδες»), υπ. C-157/96, National Farmer's Union, Συλλ. I-2265, και C-180/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής και Συμβουλίου, Συλλ. I-3903, απ. 25-2-1999, υπ. C-164/97 και C-165/97, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (προστασία δασών), Συλλ.). Βέβαια, η επιλογή της αγροτικής βάσης δεν είναι η καλύτερη επιλογή για την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας. Μια τέτοια επιλογή δεν είναι άμοιρη ουσιαστικών (περιβαλλοντικών) επιπτώσεων, αφού έτσι η Κοινότητα δεν είναι υποχρεωμένη να λαμβάνει υπόψη της κατά την έκδοση του αγροτικού μέτρου το «υψηλό επίπεδο προστασίας», ούτε και τα κράτη νομιμοποιούνται να λαμβάνουν μέτρα προστασίας αυστηρότερα από τα Κοινοτικά, όπως αντίθετα επιτρέπεται όταν η Κοινότητα εκδίδει ένα περιβαλλοντικό μέτρο σε καθαρά περιβαλλοντική βάση (δηλ. άρθρο 174 ΣυνθΕΚ) (βλέπε βλ. D. Gadbin, 1997, σελ. 425, 442).

¹⁵ Με τον όρο «βιώσιμη ανάπτυξη της υπαίθρου» εννοείται η επανασύνδεση του περιβάλλοντος και της αγροτικής ανάπτυξης (Gadbin, 1997, σελ. 425).

«ικανοποιητικές αγρονομικές και περιβαλλοντικές συνθήκες», και συνδέεται με την τήρηση ορισμένων περιβαλλοντικών κανόνων, κανόνων διατροφικής ασφάλειας και ευζωίας των ζώων (“οικοπροϋπόθεση”). Μάλιστα για πρώτη φορά οι διατάξεις των οδηγιών για τους «οικοτόπους»(92/43) και για τα «πουλιά»(79/409) αναφέρονται ρητά.

Ωστόσο δεν φαίνεται να έχει εκλείψει η αντίληψη, ακόμα και από Κοινοτικά συμβουλευτικά όργανα που εκπροσωπούν τις περιοχές–περιφέρειες, ότι η ΚΑΠ πρέπει να εξασφαλίζει μια γεωργία ανταγωνιστική και προσανατολισμένη προς την αγορά, και η οποία όμως (παράλληλα) να διαχειρίζεται τις αγροτικές εκτάσεις με μεθόδους βιώσιμες και με σεβασμό στο περιβάλλον (Avis du comité des regions, 2000, σημ. 4.4). Σύμφωνα μ’ αυτήν την αντίληψη, η «οικονομική βιωσιμότητα της γεωργίας» και «οι οικονομικές προοπτικές του τομέα» φαίνεται να συνιστούν το όριο της περιβαλλοντικής διάστασης κατά την εφαρμογή μιας διαδικασίας αειφόρου ανάπτυξης (Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών, 2000, σημ. 3). Είναι φανερό ότι τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα δεν στοχεύουν εκ των προτέρων και άμεσα στην προστασία της φύσης, αλλά μπορούν να συμβάλλουν, υπό προϋποθέσεις (εφαρμογής των), σ’ αυτό.

Δ) Το παραπάνω Κοινοτικό δικαϊκό-θεσμικό πλαίσιο του περιβάλλοντος (με βάση τις Συνθήκες όπως ισχύουν μέχρι σήμερα , και τα μέτρα της ΚΑΠ), ακολούθησε την αρχική θεσμική σύλληψη και εξέλιξη της έννοιας του Κοινοτικού δικαίου της αγοράς. Η νομική έννοια της αγοράς, έτσι όπως θεσπίστηκε στην ιδρυτική Συνθήκη της ΕΟΚ και εμπλουτίστηκε από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), αναπτύχθηκε υπό την επίδραση και επιρροή νεοφιλελεύθερων οικονομικών αντιλήψεων των ανταλλαγών και του ανταγωνισμού. Η αγορά είναι ο χώρος όπου μέσα από διαρκή ανταγωνισμό των ανταλλασσόμενων αγαθών, η αξία αυτών διαρκώς ανανεώνεται. Συνεπώς κατά το οικονομικό δίκαιο, η αγορά επέχει θέση αφηρημένου «μηχανισμού»-«εργαλείου» και η διακίνηση των αγαθών θεωρείται αξία καθ’ αυτήν (per se) πλήρως «αποϋλοποιημένη» (Hermitte, 1997, σελ. 361) και «αποχωροποιημένη». Όμως η αγορά έχει και τη «συγκεκριμένη» της διάσταση, η οποία συνδέεται με την συγκεκριμένη περιοχή, τον συγκεκριμένο χώρο-τόπο και την κοινωνία του, τη συγκεκριμένη φύση, τα συγκεκριμένα τοπικά αγαθά και τις υπηρεσίες.

Μέχρι την Συνθήκη του Μάαστριχ (1992) και τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), η αγορά «χώρος» δεν ήταν παρά το παρακολούθημα ή το δορυφόρημα της αγοράς-εργαλείο στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης της ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Με την ίδια λογική και κατά τον ίδιο τρόπο, οι Κοινοτικές περιβαλλοντικές πράξεις (παράγωγο δίκαιο) εκείνη την εποχή, λειτουργούσε, όπως προαναφέραμε, «εξ αντανakλάσεως», ως εργαλείο εναρμόνισης των διάσπαρτων και ενδο-

ανταγωνιστικών νομοθεσιών για την ανόθευτη λειτουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, ο δε χώρος αποτελούσε αντικείμενο των «συνοδευτικών» πολιτικών, που εμπλούτιζαν την ενιαία αγορά με νέες περιβαλλοντικές, κοινωνικές και πολιτιστικές διαστάσεις (Mattera, 1990, σελ. 15-19).

Η αγορά βέβαια εξακολουθεί να νοείται ως αφηρημένη έννοια –«μηχανισμός»–«εργαλείο», εξοβελίζοντας κάθε συγκεκριμένο «χωρο-τοπικό» και χωροταξικό στοιχείο. Το οικονομικό δίκαιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν λαμβάνει α priori υπόψη του τη δεύτερη αυτή διάσταση, η οποία προβάλλεται ως αντίδοτο όχι μόνο στους περιβαλλοντικούς και διατροφικούς κινδύνους της διεθνοποιημένης σήμερα οικονομίας της αγοράς και της ακολουθούμενης μέχρι πρόσφατα Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ), αλλά και στα ίδια τα οικονομικά αδιέξοδα αυτής. Ως προς την ΚΑΠ ειδικότερα, η χωρο-τοπική διάσταση της αγοράς απηχεί τις νέες θεωρήσεις και προσλήψεις του αγροτικού χώρου και γενικότερα των σχέσεων αγροτών – φύσης – κοινωνίας .

Από την άλλη, στο πλαίσιο της προαναφερθείσας (Α) αρχής της επικουρικότητας,¹⁶ και των διαστάσεών της ¹⁷, τα περιβαλλοντικά προβλήματα δεν αντιμετωπίζονται καλύτερα και δημοκρατικότερα πιο κοντά στον τόπο και τον χώρο όπου αναδύονται (εγγύτητα), αλλά και πιο κοντά στην συγκεκριμένη κοινωνία και τους πολίτες της; η «επανατοπικοποίηση» της αγοράς δεν απαιτεί και «τοπικοποίηση» της περιβαλλοντικής προστασίας ;

¹⁶ Η τελευταία εκτός του ότι ερμηνεύεται μέσα από ένα τεκμήριο υψηλότερης-ποιοτικότερης προστασίας του περιβάλλοντος από την Κοινότητα παρά από τα κράτη και τις περιοχές τους , φαίνεται επίσης να μην εφαρμόζεται όταν τα μέτρα που πρόκειται να ληφθούν έχουν ως κύριο αντικείμενο την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και παρεπόμενο την προστασία του περιβάλλοντος (Géradin, 1998, σελ. 33). Οι πρακτικές δυνατότητες των κρατών να παρεκκλίνουν από του Κοινοτικούς περιβαλλοντικούς κανόνες όλο και μειώνονται, μέχρι, ενδεχομένως περιθωριοποίησης της αρχής (Δελλής, οπ.παρ. αρ. 245).

¹⁷ Μια μετεξέλιξη ή μεταστροφή της έννοιας της αγοράς θα προϋπόθετε καταρχήν ότι θα γινόταν αποδεκτό στο Κοινοτικό δίκαιο ότι όλα τα αγαθά δεν είναι ίδια (Hermitte, 1997, σελ. 363), ούτε είναι ίδιες όλες οι περιοχές από τις οποίες αυτά προέρχονται. Πράγματι θα έπρεπε να γινόταν αποδεκτό ότι υπάρχουν αγαθά που ενσωματώνουν υπέρτερες αξίες («γενικού συμφέροντος»), οι οποίες μπορούν να συστήσουν πραγματικά όρια-εξαιρέσεις στον ιερό Κοινοτικό κανόνα της ελεύθερης κυκλοφορίας και ανταλλαγής των αγαθών (άρθρο 28 ΣυνθΕΚ), υπέρ των κρατών μελών και των περιοχών τους. Όμως οι εθνικές αυτές παρεκκλίσεις , οι οποίες πράγματι προβλέπονται από το Κοινοτικό δίκαιο (και ειδικότερα την Συνθήκη-άρθρο 30) είναι «σχετικοποιημένες» καθότι «Κοινοτικά πλαισιωμένες» από μηχανισμούς και αντίρροπες αρχές (αρχή της αναλογικότητας και της μη διάκρισης στην μεταχείριση των εμπορευμάτων) που αποσκοπούν στην επαναφορά στον κανόνα. Αξίζει να σημειωθεί ότι η εξαίρεση του υπέρτερου αγαθού του περιβάλλοντος ήταν νομολογιακό δημιούργημα (του ΔΕΚ-απ. 20-2-1979, υπ. 120/78, Cassis de Dijon, Συλλ. 649-θεωρία των «επιτακτικών αναγκών» και Ανακοίνωση της Επιτροπής της 3 οκτωβρίου 1980, η οποία ενέταξε το περιβάλλον στις «επιτακτικές ανάγκες»), και μετά από τόσες τροποποιήσεις των Συνθηκών η παρέκκλιση αυτή δεν εντάχθηκε ποτέ στο σώμα των εξαιρέσεων (του άρθρου 30) από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Επίσης , μπορούμε να αναρωτηθούμε εάν υπάρχουν άλλα νομικά εργαλεία –αρχές που προβλέπονται από την Συνθήκη και συζητιούνται όλο και περισσότερο, και τα οποία ενδεχομένως συμβάλλουν στην «επανατοπικοποίηση» της αγοράς και της προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά και στην «επανυλοποίηση» των αγαθών. Τέτοια είναι η περιβαλλοντική αρχή της προφύλαξης που προαναφέραμε, η (τοπική) εφαρμογή της οποίας συνιστά μια ακόμα κρατική παρέκκλιση από την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών. Και εδώ όμως ξαναβρίσκουμε την Κοινοτική πλαισίωση της εφαρμογής της αρχής σε άλλες αντίρροπες οικονομικές αρχές (αρχή της αναλογικότητας, βλ. supra, σημ. (2)) , έτσι που η προστασία το περιβάλλοντος να υπερισχύει κατ' εξαίρεση του βασικού κανόνα της ελεύθερης κυκλοφορίας των αγαθών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι τελευταίες θεσμικές εξελίξεις στο Κοινοτικό δίκαιο δείχνουν μια σχετική αυτονόμηση του προστατευόμενου αγαθού «περιβάλλον» (και της σχετικής πολιτικής) έναντι της ενιαίας ανταγωνιστικής αγοράς, μέσω κυρίως της γενικής υποχρεωτικής περιβαλλοντικής αρχής της ενσωμάτωσης αλλά και της καταστατικής συμπόρευσης στο Κοινοτικό σύστημα των δύο εννόμων αγαθών . Η σταδιακή αυτή εξέλιξη, φαίνεται να οδηγεί σε μια προσπάθεια εξισορρόπησης, όχι πάντα επιτυχούς, στην λήψη των Κοινοτικών αποφάσεων –πράξεων ή «οικολογικοποίησης» της ενιαίας Κοινοτικής αγοράς και των στοιχείων της. Έτσι το παράγωγο περιβαλλοντικό δίκαιο στοχεύει, σύμφωνα με το προοίμιο κυρίως των περισσότερων περιβαλλοντικών οδηγιών, και στην προστασία του περιβάλλοντος αλλά και στην διασφάλιση του ελεύθερου ανταγωνισμού και της ενιαίας αγοράς (με συνυπολογισμό τις περισσότερες φορές της σχέσης κόστους –οφέλους). Εν κατακλείδι, το συστατικό στοιχείο του Κοινοτικού οικοδομήματος (ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς –αιφόρου ανάπτυξης) παραμένει ο τελικός ρυθμιστής των επιλογών, ακόμα και των περιβαλλοντικών (στο πλαίσιο της «οικολογίας της αγοράς»). Η θεσμική συμπόρευση των δύο εννόμων αγαθών, ακόμα και μέσα από την «άλαλη» έννοια της αιφόρου ανάπτυξης, δεν σημαίνει και αξιακή ισοτίμησή τους .

Βιβλιογραφία – Αναφορές

- Ανθοπούλου, Θ. (2001), “Γεωγραφικές Διαφοροποιήσεις, Χωρικές και Κοινωνικές Ανασυνθέσεις του Ύπαιθρου Χώρου”, στο Θ. Ανθοπούλου και Α. Μωυσίδης (επιμ), *Από τον Αγροτικό Χώρο στην Ύπαιθρο Χώρα. Μετασχηματισμοί και Σύγχρονα Δεδομένα του Αγροτικού Κόσμου στην Ελλάδα*, Αθήνα, Gutenberg, 2001, σελ. 103-145.
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών για την «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών: κατευθύνσεις για μια αιφόρο γεωργία», (2000/C 156/07), ΕΕΕΚ, No C 156, 6.6.2000, σ. 40
- Δελλής, Γ. (1998), “Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος”, Αθήνα, Α. Σάκουλας.
- Καραγεώργου, Β.(2003), “Οικονομικά εργαλεία για τον περιβαλλοντικό αναπροσδιορισμό των οικονομικών διαδικασιών: η νομική προσέγγιση”, σ. 47-97
- Κρεμλής, Γ. (1998), “Ευρωπαϊκή Πολιτική και το Δίκαιο του Περιβάλλοντος. Το Κοινοτικό Κεκτημένο”, *Νόμος και Φύση*, No 3, σελ.553-568
- Λεκάκης, Ι.(1998) « Κοινή αγροτική πολιτική και περιβάλλον, Η θεσμική διάσταση», *Περιβάλλον και Δίκαιο*, No 3, σελ. 339-348
- Μιχαελής, Π. (2002), “Η Περιβαλλοντική Διάσταση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, No 2, σελ.317-329.

- Παπανδρέου, Α. (2003), “Δημοκρατία, κίνητρα και περιβάλλον”, in Οικονομικά εργαλεία για την αειφόρο ανάπτυξη, Νόμος +Φύση, Βιβλ. περιβαλ. Δικαίου-11, Αθήνα, Α. Σάκκουλας, 2003, σ. 19-45
- Πρεβεδούρου, Ε. (1997), “Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων”, *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, No 1, σελ. 1-27
- Χριστοπούλου, Ο. (2001), “Η Περιβαλλοντική Προστασία του Αγροτικού Χώρου στην ΕΕ», *Περιβάλλον και Δίκαιο*, No 1, σελ. 49-60.
- Avis du Comité des Régions,(2000), “La politique agricole commune et la préservation du paysage traditionnel européen”, JOCE No C 317, 6.11.2000, pp.15
- CEC (1988), *The Future of Rural Society*, COM (88) 501, Brussels.
- Charbonneau, S. (1995), “Les paradoxes écologiques de la PAC à travers ses fondements juridiques, *Revue de droit rural*, No 234, pp. 294-297.
- Charbonneau, S. (2002), «Droit communautaire de l’ environnement », L’ Harmattan.
- Emiliou, N. (1996), “ The principle of proportionality in European Law” London, The Hague, Boston: Kluwer Law Int’l.
- Gadbin, D. (1997), « Environnement et developpement rural: aspects juridiques et institutionnels en droit communautaire », in J.-Cl. Masclet (dir.), *La Communauté européenne et l’ environnement*, Colloque d’ Angers, La documentation Française, pp. 425-449.
- Géradin, D.(1998), “ Les compétences respectives de la Communauté et des Etats membres dans le domaine de l’ environnement, base juridique, subsidiarité et proportionnalité”, in (J. Dutheil de la Rochere, dir.) *Le droit communautaire de l’ environnement. Mise en oeuvre et perspectives* , Les études de la documentation française, Paris, σελ.. 33-55.
- Hermitte, M.-A. (1997), “Droit du marché, territoire et précaution”, in J-C. Masclet (dir), *La Communauté européenne et l’ environnement*, Colloque d’ Angers, La documentation Française, pp. 361-382 .
- Leclerc, S. (1993), “Politique agricole commune et environnement”, Paris, Editions Apogée.
- London, C. (2001), “Environnement et instruments économiques et fiscaux”, Paris, LGDJ.
- London, C (1998), “Instruments économiques et droit communautaire, *Revue Juridique d’ Environnement*, 1, 31-48
- London, C. (1999) , “ Fiscalité écologique: un vent de réforme”, *Petites Affiches*, No 256, σελ. 5-12.
- Mattera, A. (1990), *Le Marché unique européen*, 2ème ed., , Jupiter.
- Union Européenne (1998), *Agriculture et developpement rural*, Environnement, DG VI, Bruxelles.