

# Ευρωπαϊκή Πολιτική Περιβάλλοντος

## Μια 25ετής προσαρμογή των εννοιών του Περιβάλλοντος στις έννοιες της κοινωνικής ευημερίας

του Κωνσταντίνου Λάσκαρι

### Περίληψη

Η πολιτική της προστασίας του περιβάλλοντος αποτελεί, ενδεχομένως, την νεώτερη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού η πρώτη επίσημη πρόβλεψη των συναφών θεμάτων, σε επίπεδο συνθηκών, πραγματοποιείται με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) και με την Συνθήκη του Maastricht (1992). Η ύπαρξη αυτού του "κενού" στις προβλέψεις των Συνθηκών αντιμετώπιστηκε, με την έκδοση μιας σειράς πράξεων στις οποίες η έννοια της προστασίας του περιβάλλοντος προσαρμόστηκε στην έννοια της προστασίας των προβλεπομένων από τις Συνθήκες κοινωνικών και οικονομικών εννοιών. Η εργασία αυτή εξετάζει την πορεία της προσαρμογής αυτής, τόσο από το κράτος-μέλος προς την Κοινότητα όσο και από την Κοινότητα προς το κράτος-μέλος, αναλύοντας συνοπτικά τα αίτια της.

### Εισαγωγή

Λίγο μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου πολέμου και υπό το βάρος μιας σειράς εντόνων κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών προβλημάτων, όπως η ανεπάρκεια των επιμέρους αγροτικών συστημάτων και η συνεπα-

γόμενη μεγάλη διατροφική εξάρτηση από τις Αμερικανικές αγορές, το διαρκώς μεγεθυνόμενο έλλειμμα του ισοζυγίου εμπορικών πληρωμών μεταξύ των Ευρωπαϊκών χωρών και των ΗΠΑ, οφειλόμενο στις μεγάλες εισαγωγές κεφαλαιουχικών αγαθών για τις ανάγκες της συντελουμένης ανασυγκρότησης, η ανάγκη διαχείρισης επίμαχων φυσικών πόρων (εξορυκτικές περιοχές Ruhr & Saar), κρίσιμων για την ανασυγκρότηση ολόκληρης της Δυτικής Ευρώπης, αλλά και υπό το βάρος των αναγκών εξυπηρέτησης του τότε εν εξελίξει ψυχρού πολέμου (Milward 1987), οι Ευρωπαϊκοί λαοί αρχίζουν να συγκλίνουν προς μία σειρά ενοποιητικών συμπράξεων, τελικό αποτέλεσμα των οποίων ήταν η διαμόρφωση κατ' αρχήν της Συνθήκης ΕΚΑΧ (1951), και αργότερα των Συνθηκών ΕΟΚ και ΕΚΑΕ (1957) (Ιωακείμης 1993, Τσιναϊζέλης 1991 & 1995, Milward 1987).

Οι ΗΠΑ, εκτός της ενεργού πολιτικής και οικονομικής υποστήριξης προς τις ενοποιητικές αυτές συμπράξεις (Milward 1987, Wallace 1992), θα παράσχουν υποστήριξη και στις επιμέρους εθνικές ανασυγκροτήσεις είτε μέσω δανεισμών, είτε μέσω ιδιωτικών επενδύσεων, στις ταχύτατα πλέον αναπτυσσόμενες Ευρωπαϊκές οικονομίες (Lipietz 1987). Οι υποστηριζόμενες Ευρωπαϊκές χώρες, πλέον της οικονομικής βοήθειας, θα γενικεύσουν την εφαρμογή των ιδεών του Henry Ford για την οργάνωση της παραγωγής και της κοινωνίας και ο Φορντισμός θα καταστεί το βασικό εργαλείο μιάς μακρόχρονης και άνευ προηγουμένου οικονομικής ανάπτυξης των Δυτικοευρωπαϊκών χωρών. Η ρύθμιση της ανοδικής αυτής πορείας θα αποτελέσει το αντικείμενο δράσης του σύγχρονου Ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους

(Lipietz 1987, Hirsch 1993). Αν και ο χαρακτήρας των ρυθμίσεων, παρεμβάσεων και δράσεων προνοίας, που χαρακτηρίζουν το μεταπολεμικό Ευρωπαϊκό κράτος, διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα, εντούτοις η γενική φιλοσοφία τους αντικατοπτρίζεται τόσο στην Συνθήκη ΕΚΑΧ<sup>1</sup> όσο και στην Συνθήκη ΕΟΚ<sup>2</sup>, μέσω κοινωνικών προβλέψεων οι οποίες, όμως, στην πραγματικότητα δεν συνιστούν μία κοινωνική πολιτική αντίστοιχη της πολιτικής που συγκροτείται και εκφράζεται στο επίπεδο του Κράτους-μέλους, αφού αφ' ενός μεν ενσωματώθηκαν στις Συνθήκες προκειμένου να ικανοποιηθούν οι εθνικές σκοπιμότητες ιδρυτικού κράτους-μέλους<sup>3</sup>, αφ' ετέρου δε θα παραμείνουν απλές διακηρύξεις χωρίς έμπρακτο αντίκρισμα για διάστημα που υπερβαίνει την εικοσαετία (Ιωακείμης 1990).

Η προστασία του περιβάλλοντος δεν υφίσταται στις Συνθήκες ούτε καν ως απλή διακήρυξη και βεβαίως, δεν απασχολεί τους Ευρωπαϊκούς λαούς, οι οποίοι γίνονται την περίοδο αυτή (Golden Age) τους καρπούς μιάς άνευ προηγουμένου ανάπτυξης. Είναι χαρακτηριστικό ότι επί μία σχεδόν εικοσαετία (1951-1971) το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων θα εκδόσει ουσιαστικά τέσσερις μόνο πράξεις κανονιστικού περιεχομένου, οι οποίες καταχωρούνται μεν στα ευρετήρια της Κοινοτικής Νομοθεσίας ως πράξεις αποσκοπούσες στην προστασία του περιβάλλοντος, στην πραγματικότητα όμως, οι μεν δύο αποσκοπούν στην προστασία της υγείας των εργαζομένων<sup>4</sup>, οι δε άλλες στην προστασία της λειτουργίας της Κοινής Αγοράς<sup>5</sup>.

Ωστόσο, η προαναφερθείσα για την περίοδο αυτή συγκρότηση του κράτους πρόνοιας στο επίπεδο της χώρας

Ο κ. Λάσκαρις είναι ερευνητής του ΕΜΠ. Η εργασία αυτή αποτελεί την απόδοση στην Ελληνική γλώσσα της εισήγησης του συγγραφέα στην 3d International Conference on Protection & Restoration of the Environment (28-30 Αυγούστου 1996, Συνεδριακό Κέντρο Πολυτεχνείου Κρήτης), η οποία έχει περιληφθεί (στην Αγγλική γλώσσα) στα δημοσιευμένα πρακτικά του Συνεδρίου.

<sup>1</sup>Πρόκειται περί των άρθρων 2,3,5,18,46,47,50,51,53,54,55,56,58,60,61,62,63,64,65,66,67,68,69 της Συνθήκης ΕΚΑΧ (CEC 1987 : 19-114). Στα άρθρα αυτά περιλαμβάνεται και η πολιτική για τις επιχειρήσεις, αφού οι δύο δράσεις εμφανίζονται αλληλένδετες.

<sup>2</sup>Πρόκειται κυρίως περί των άρθρων 117-128, που συνιστούν την Κοινωνική Πολιτική. Εντούτοις το ενδιαφέρον για την κοινωνική συνοχή και την μέση αυτής οικονομική ανάπτυξη είναι διάχυτο στην Συνθήκη ΕΟΚ (CEC 1987 : 119-383), στην οποία μπορεί κανείς να διαπιστώσει εκδηλώσεις του κράτους πρόνοιας και σε άλλα κεφάλαια, όπως π.χ στην Γεωργική Πολιτική.

<sup>3</sup>Η Γαλλία είχε προηγηθεί σε θέματα κοινωνικής πολιτικής και φοβόταν τον ανταγωνισμό των Γερμανικών επιχειρήσεων (Ιωακείμης 1990).

<sup>4</sup>Πρόκειται περί των L0221/59 (EEL-011/20.02.59 : 7-21) & L0548/67 (EEL-196/16.08.67 : 34-38).

<sup>5</sup>Πρόκειται περί των L0157/70 (EEL-042/23.02.70 : 61-66) & L0220/70 (EEL-076/06.04.70 : 68-88).



μέλους θα συμπεριλάβει μια σειρά από δραστηριότητες, όπως η οικιστική ανάπτυξη, η προστασία της δημόσιας υγείας, η προστασία της υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων, η μέριμνα για την διάθεση του ελεύθερου χρόνου και η εκπαίδευση, η ποιότητα των οποίων διαμορφώνει το αντίστοιχο ποιοτικό επίπεδο των συνθηκών διαβίωσης (Jordan 1987, Pfaller et al. 1991). Οι δραστηριότητες όμως αυτές είναι στενά συνδεδεμένες με την έννοια του χώρου και τις παραμέτρους που τον συγκροτούν. Ως εκ τούτου, το κράτος πρόνοιας των διαρκώς αναπτυσσόμενων Ευρωπαϊκών χωρών, παρά τις διαφοροποιήσεις του από χώρα σε χώρα, οφείλει όχι μόνο να παρέχει υπηρεσίες ανάλογες του διαρκώς ανερχόμενου βιοτικού επιπέδου των επιμέρους Ευρωπαϊκών λαών αλλά και να μεριμνά για την παραγωγή ή την προστασία του ανάλογου χώρου (ibid), ένα γεγονός που θα το φέρει αργά, αλλά σταθερά, αντιμέτωπο με τα θέματα του περιβάλλοντος.

Θέση αυτής της εργασίας είναι ότι η Κοινωνική Περιβαλλοντική Περίοδος αρχίζει όταν, τερματιζομένης της περιόδου οικονομικής ανάπτυξης και αυξανόμενης της δυσάρεσκας από την διαρκώς ογκούμενη ανεργία, τα επιμέρους κράτη πρόνοιας καλούνται να προσφέρουν τις ίδιες υπηρεσίες υπό δυσμενείς συνθήκες, σε λαούς που δεν έχουν πλέον λόγους για να αγνοήσουν τις εξωτερικές αρνητικές οικονομίες της παραγωγικής διαδικασίας. Η σχεδόν ταυτόχρονη κινητοποίηση των δύο ανώτατων Κοινωνικών πολιτικών οργάνων, προς μία κατεύθυνση μη προβλεπόμενη από τις Συνθήκες (προστασία περιβάλλοντος), ενέχει τον χαρακτηρισμό είτε της επιδίωξης με νομιμότητα του αμφισβητούμενου πλέον κράτους πρόνοιας στο επίπεδο της χώρας μέλους, είτε της προστασίας κοινωνικών αγαθών προβλεπομένων από τις Συνθήκες και επιδιωκόμενων και από τα επιμέρους κράτη πρόνοιας.

## Κράτος και περιβαλλοντική υποβάθμιση

Η 25ετής συνεχής οικονομική ανοδική πορεία των Ευρωπαϊκών χωρών μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο, στηρί-

ζεται ουσιαστικά στην συνεχή αύξηση της παραγωγικότητας, στη διάθεση άφθονων και προσιτών στην τιμή προϊόντων και στην επιτυχή ρύθμιση της κατανάλωσης των τελευταίων, ούτως ώστε, η αποδοτικότητα του επενδεδυμένου κεφαλαίου να παραμένει υψηλή και να επιτρέπει τη χορήγηση υψηλών μισθών στους εργαζομένους που θα απορροφήσουν εν συνεχεία τα προϊόντα που παράγαν (Lipietz 1987, Hirsch 1993).

Η υψηλή παραγωγικότητα ετετεύχθη με την επιστημονική οργάνωση της εργασίας, την εκτεταμένη αποειδίκευση του εργατικού δυναμικού<sup>6</sup>, τον διαχωρισμό της παραγωγικής διαδικασίας σε μεγάλες ενότητες παραγωγής με ταυτόχρονο έλεγχο της από υψηλής στάθμης επιστημονικοτεχνικά στελέχη και τη διαμόρφωση μαζικών εσωτερικών οικονομικών κλίμακας από πλευράς επιχειρήσεων (ibid).

Το κράτος ανέλαβε να ρυθμίσει τη μαζική κατανάλωση μέσω παρεμβάσεων του στην αγορά, να μεριμνήσει για τη δημιουργία της κατάλληλης υποδομής (απόθεμα εργατικού δυναμικού και ειδικευμένων στελεχών, δίκτυο μεταφορών και επικοινωνιών κλπ), και να αντιμετωπίσει τις εξωτερικές αρνητικές οικονομίες της παραγωγής, τις αναφερόμενες στην κοινωνία, μέσω μιας πληθώρας προβλέψεων, εγγυήσεων και παροχών προς τον εργαζόμενο και την οικογένειά του, ανεξάρτητα εάν ευρίσκετο σε εργασία ή όχι. Στην τελευταία περίπτωση εντάσσονται οι συλλογικές δεσμευτικές συμβάσεις, τα κατώτατα όρια μισθών στα επίπεδα της διαρκώς ανερχόμενης παραγωγικότητας, η αντιμετώπιση των ασθενειών και των βιομηχανικών ατυχημάτων, οι συνταξιοδοτήσεις και η μέριμνα για επαναπροσλήψεις και επαγγελματικό επαναπροσανατολισμό των εξερχόμενων, για διάφορους λόγους, από την παραγωγική διαδικασία, κ.α. (ibid & Pfaller et al. 1991).

Καθίσταται λοιπόν εμφανής ο διευρυνόμενος ρόλος του κράτους την περίοδο αυτή, όχι μόνο σε επίπεδο μηχανισμών και οργάνων που θα αντιμετωπίσουν την ικανοποίηση της προαναφερθείσας δέσμης μέτρων, αλλά τόσο σε επίπεδο κατεχομένων μεριδίων στο ΑΕΠ (δαπάνες και προστιθέ-

μενη αξία παροχών και υπηρεσιών) όσο και σε επίπεδο προϋπολογισμού, ο ισοσκελισμός των οποίων προϋποθέτει ακόμη μεγαλύτερη βιομηχανική ανάπτυξη, για την οποία το μεταπολεμικό κράτος μεριμνά παρέχοντας τις καλύτερες δυνατές συνθήκες παραγωγής. Το διευρυνόμενο πλέον κράτος μετατρέπεται σε βασικό μοχλό της ανάπτυξης, συναρθερωτόμενο ισχυρά με το βιομηχανικό σύστημα και εξαρτώμενο από αυτό για την πραγμάτωση των σκοπών του (Janicke 1992).

Το τμήμα των εξωτερικών αρνητικών οικονομικών που αντιστοιχεί στο περιβάλλον και συνιστά την περιβαλλοντική επιβάρυνση, δεν αποτελεί κατ'αρχήν αντικείμενο ρύθμισης του κράτους, είτε γιατί το περιβάλλον δεν εμπεριέχεται στο ποσοτικώς μεταβαλλόμενο πλαίσιο υλικών αξιών της μεταπολεμικής περιόδου, που κατά γενική αποδοχή, άρα και πλήρη νομιμότητα, το κράτος επιδιώκει να συνθέσει, είτε γιατί η αναγνώριση της επιβάρυνσης αυτής ως προβλήματος αφ'ενός δεν αντιβαίνει στην ολοένα και περισσότερο συμπαγή συνάφτησή του με το γενεσιουργό αίτιο της επιβάρυνσης, που είναι το παραγωγικό σύστημα και η υποθετηθείσα παραγωγική διαδικασία, αφ'ετέρου δε συνιστά μία έμμεση, πλην σαφή, αμφισβήτηση του αξιακού πλαισίου το οποίο υπηρετεί και ως εκ τούτου της ίδιας της νομιμότητός του.

Είναι χαρακτηριστικό, ότι όταν το κράτος πρόνοιας έλθει αντιμέτωπο με ζητήματα ποιοτικής αξιολόγησης μιας σειράς προϊόντων του (π.χ στέγη, χώροι αναψυχής κλπ), σχετιζόμενης με τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των α-βιοτικών παραμέτρων του περιβάλλοντος (π.χ καθαρότητα ατμόσφαιρας, πόσιμα υδάτων ή υδάτων κολύμβησης, επίπεδα ηχητικής επιβάρυνσης κλπ), θα επιχειρήσει να επιλύσει τα ζητήματα αυτά μετερχόμενο έννοιες και μεθόδους των οικονομικών του περιβάλλοντος. Τα τελευταία αναπτύσσονται κατά τις δεκαετίες του 60 και το 70 ως μία προέκταση των οικονομικών του κράτους πρόνοιας (Pearce 1976, Tisdell 1993, Turner et al. 1994) όχι προς χάρη του περιβάλλοντος, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Peter Abelson<sup>7</sup>, αλλά προκειμένου να προσδιορισθεί μία κοινωνικά αποδεκτή παρέμβαση του κράτους

<sup>6</sup>Under this term what is meant is the fragmentation and simplification of the labour process and of the workers tasks which, planned in engineering departments, aimed to the integration of different segments of the labour process into the figures of the machine system and to the total control of the work.

<sup>7</sup>...Although I emphasise the natural environment, I do so only in so far as it provides services, or fails to provide them, to man. It follows that no value is attached to the environment for its own sake. Environmental change is seen as neither good nor bad, but may be accounted so only after consideration of man's interests... (Abelson 1980 : 1).



σε ένα πρόβλημα που γεννά τουλάχιστον δυσπιστία για το περιεχόμενο του διαλόγου του κράτους με τα οργανωμένα οικονομικά συμφέροντα.

Πράγματι, το γενικό θεωρητικό υπόβαθρο αυτού του κλάδου της οικονομικής επιστήμης, που θα αποτελέσει αργότερα και την φιλοσοφία της γνωστής σύστασης του OECD "*The Polluter Pays Principle*", είναι ότι τα προβλήματα του περιβάλλοντος προκύπτουν επειδή κάποιιο μηχανισμοί της αγοράς δεν κατανέμουν ορθά, μέσω τιμολογήσεων, τους φυσικούς πόρους (*ελευθερούς ή μη, ibid*). Επομένως, το πρόβλημα της περιβαλλοντικής υποβάθμισης είναι υπόθεση μιας διορθωτικής παρέμβασης στην αγορά και όχι πρόβλημα του αξιακού πλαισίου με το οποίο το κράτος κινητοποιεί την κοινωνία, ούτε των μέσων με τα οποία πραγματοποιεί αυτή την κίνηση. Δεν υφίσταται, κατά συνέπεια, θέμα αμφισβήτησης του περιεχομένου του βιοτικού επιπέδου που το κράτος επιχειρεί να συνθέσει για τους πολίτες, ούτε θέμα νομιμότητας των σκοπών και της υπόστασης του ίδιου του κράτους. Επιπλέον, το κράτος νομιμοποιείται στην διορθωτική του παρέμβαση στην αγορά, αφού αυτή δεν διαφέρει σε τίποτε από άλλες παρόμοιες φύσης που αποσκοπούν στην συνεχή βελτίωση του βιοτικού επιπέδου, και ως εκ τούτου νομιμοποιείται (*με την έννοια της κοινωνικής αποδεκτικότητας*) και για την νέα διεύθυνση του προκειμένου να αντιμετωπίσει το πρόβλημα και για την περαιτέρω εξάρτησή του από το βιομηχανικό σύστημα, από το οποίο θα προμηθευθεί τα μέσα αντιμετώπισης του προβλήματος.

Προς τα τέλη όμως της δεκαετίας του 1960 εμφανίζονται τα πρώτα συμπτώματα μιας οικονομικής κρίσης, υπό την μορφή της πτώσης των ρυθμών αύξησης της παραγωγικότητας, η οποία έμελλε να θέσει οριστικά τέρμα στην χρυσή μεταπολεμική περίοδο. Τα αίτια της κρίσης προσδιορίζονται σε μία σειρά αλληλένδετων γεγονότων, όπως η οριακή εξάντληση των ικανοτήτων του φροντισμού να αντισταθεί την παραγωγικότητα μέσα από τον συνδυασμό εργασίας και τεχνολογικών εξελίξεων, γεγονός που οδηγεί σε μείωση της αποδοτικότητας του επενδεδυμένου κεφαλαίου (*Lipietz 1987, Hirsch 1993*). Το τελευταίο σε συνδυασμό με την *ακαμψία* του κράτους πρόνοιας σε ζητήματα αύξησης της αγοραστικής δύναμης των εργαζομένων, οδηγεί σε αλληπάλληλους δανεισμούς των επιχειρήσεων, σε υπε-

ρχειώσεις και αποθάρρυνση νέων επενδύσεων και απώλεια νέων θέσεων εργασίας (*ibid*). Οι διεργασίες αυτές πραγματοποιούνται σε ένα κλίμα αυξανόμενου πανικού στο διεθνές νομισματικό σύστημα, από την εμφανή αδυναμία των ΗΠΑ να αντιμετωπίσουν τις υποχρεώσεις τους τις απορρέουσες από τον 25ετή αποθησαυρισμό του δολλαρίου από τις ξένες αγορές (*Kindleberger 1992, Lipietz 1987*) και με εμφανή την απώλεια της ρυθμιστικής ικανότητας του κράτους εξ αιτίας της διεθνοποίησης της οικονομίας που διευκολύνει την μεταγκατάσταση του κεφαλαίου (*Jordan 1987, Hirsch 1992, Pfaller et al. 1991, Lipietz 1987*).

Η αυξανόμενη ανεργία και η μείωση της αγοραστικής δύναμης των εργαζομένων λόγω πληθωριστικών πιέσεων, που θα ενταθούν από το 1973 εξ αιτίας της πετρελαϊκής κρίσης, θα καταστήσουν εμφανή την αδυναμία του κράτους πρόνοιας στο να αναπαράγει την κοινωνία, τουλάχιστον του μέχρι τούδε γνωστού υψηλού βιοτικού επίπεδο. Το κράτος πρόνοιας εισέρχεται λοιπόν σε περίοδο κρίσης, της τελευταίας προσδιοριζόμενης όχι μόνο από την προαναφερθείσα αδυναμία, αλλά και από τις συγκρούσεις που λαμβάνουν χώρα στο εσωτερικό του (*συνδικάτα εναντίον κομμάτων, κόμματα εναντίον κυβερνήσεων*), γεγονός που θα οδηγήσει τόσο στην δριμύεια κριτικής του ρόλου του (*και αργότερα στην διαμόρφωση νεοφιλελεύθερων πολιτικών συρρίκνωσής του*) (*Jordan 1987, Pfaller et al. 1991*), άρα και της νομιμότητάς του, όσο και στον απεργασισμό πολιτικών δυνάμεων με νέα συνθήματα, ένα εκ των οποίων είναι η προστασία του περιβάλλοντος (*Λάσκαρις 1994*), δηλαδή μία άμεση αμφισβήτηση του αξιακού του πλαισίου.

Σε συνθήκες όμως αμφισβήτησης της νομιμότητάς του και του αξιακού του πλαισίου και ταυτόχρονης αδυναμίας εκπλήρωσης των στόχων του, δηλαδή σε συνθήκες που αρχίζουν να προσεγγίζουν μία συνολική επαναδιαπραγμάτευση των όρων και προϋποθέσεων αναπαραγωγής της κοινωνίας, το κράτος πρόνοιας, σε ό,τι αφορά την προστασία του περιβάλλοντος, αντιδρά καθ'αρχήν ανακλαστικά. Τα πρώτα μέτρα που λαμβάνει έχουν περισσότερο τον χαρακτήρα εισόδου στην μαζική κατανάλωση καινοτομιών, άρα συντήρησης του αξιακού του πλαισίου και ενίσχυσης της συνάθροισής του με το

βιομηχανικό σύστημα, από την βελτίωση του οποίου αναμένει βελτίωση των κοινωνικών συνθηκών και κατά συνέπεια βελτίωση της δικής του κοινωνικής αποδεκτικότητας, και λιγότερο τον χαρακτήρα πιστής εφαρμογής των κελευσμάτων των οικονομικών του περιβάλλοντος, η οποία θα του μειώνει, στο στάδιο αυτό, την διαπραγματευτική του ικανότητα.

Η εισαγωγή όμως αυτών των καινοτομιών (*π.χ αυτοκίνητα με κινητήρες που οχλούν λιγότερα*) έχει επιπτώσεις στην Κοινή Αγορά και τα Κοινωνικά όργανα κινητοποιούνται με προθέσεις εναρμονισμού. Είναι χαρακτηριστικό, ότι ένα από τα πρώτα μέτρα του Συμβουλίου, η οδηγία L0220/70 (*σχετική με την εισαγωγή στα αυτοκίνητα κινητήρων που μολύνουν*) (*sic*) λιγότερο την ατμόσφαιρα), αναφέρει στο προοίμιό του ότι εκδίδεται, επειδή στις εφημερίδες των Κυβερνήσεων της Γαλλίας και της Γερμανίας δημοσιεύθηκαν αποφάσεις των εν λόγω Κυβερνήσεων δια των οποίων καθοριζόταν νέα επιτρεπτή σύνθεση καυσαερίων, που, βέβαια, προκύπτει από κινητήρες με νέα χαρακτηριστικά. Κατά την άποψη των Κοινωνικών οργάνων, η υποθέτηση αυτών των καινοτομιών από δύο μέλη της ΕΟΚ, δημιουργεί προβλήματα στην λειτουργία της Κοινής Αγοράς (*αφού π.χ αυτοκίνητα των οποίων η σύνθεση των καυσαερίων δεν είναι η επιθυμητή από τις δύο χώρες, δεν θα δύνανται να κυκλοφορούν σε αυτές*), γεγονός βέβαια που μπορεί να επηρεάσει το βιοτικό επίπεδο των Ευρωπαίων, στόχο όλων των επιμέρους κρατών - πρόνοιας. Για τον λόγο αυτό το Συμβούλιο γενικεύει την εφαρμογή της καινοτομίας. Σε κανένα σημείο της οδηγίας δεν αναφέρεται, ότι η πρόθεση του Συμβουλίου είχε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία, όμως, ως παράπλευρο αποτέλεσμα της υπό των Συνθηκών επιβαλλομένης συνεργατικής αλληλεγγύης μεταξύ των συμπατριωτών σε αυτές κρατικοβιομηχανικών συναθροίσεων, μόλις αρχίζει.

## Η Κοινωνική περιβαλλοντολογική περίοδος

Χωρίς βλάβη της «πραγματικότητας», η Κοινωνική περιβαλλοντική περίοδος αρχίζει στις 5.3.1973, ημέρα κατά την οποία οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών-μελών στο πλαίσιο του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, συνέπραξαν στην Συμφωνία A0315(01)/73<sup>8</sup>, με την

<sup>8</sup>EEC-009/15.03.1973 : 1-3



οποία εξητείτο από τα κράτη-μέλη να μην προχωρήσουν για ορισμένο χρονικό διάστημα στη λήψη μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος που θα είχαν επίδραση στη λειτουργία της Κοινής Αγοράς ή επιπτώσεις σε άλλα κράτη-μέλη, χωρίς προηγουμένως να ενημερώσουν την Επιτροπή, η οποία την περίοδο εκείνη προετοιμάζετο το Α' Κοινοτικό Σχέδιο Δράσης για το περιβάλλον. Η Επιτροπή, εγκαίρως πληροφορούμενη τις επιμέρους προστατευτικές προθέσεις, αφ'ενός μεν θα εμπλούτιζε το σχέδιο δράσης της με ανάλυσεις προβλέψεις, αφ'ετέρου δε θα αναμεινούσε για την εναρμόνιση των μέτρων που, δυνητικά, θα επηρέαζαν τη λειτουργία και τους στόχους της Κοινής Αγοράς, δηλαδή το βιοτικό επίπεδο των Ευρωπαίων που ήταν και το αξιακό πλαίσιο του εθνικού κράτους πρόνοιας. Οι εξαιρέσεις τις οποίες δεχόταν η συμφωνία αυτή, αφορούσαν μόνο στις περιπτώσεις που τα λαμβανόμενα μέτρα εκτός του περιβάλλοντος θα αποσκοπούσαν να καλύψουν και θέματα ασφάλειας ή υγείας επείγοντος χαρακτήρα.

Δεδομένου ότι οι πράξεις των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων, αυτού του τύπου, ενέχουν τον χαρακτήρα διεθνών συμβάσεων πολιτικού περιεχομένου, ευρισκομένων ως εκ τούτου εκτός του κύκλου εξουσιών του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (Δαγτόγλου 1985), καθίσταται αντιληπτό ότι η προαναφερθείσα Συμφωνία συνιστά στην πράξη άτυπη τροποποίηση των Συνθηκών, προκειμένου να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα της περιβαλλοντικής υποβάθμισης. Σε δεδομένο λοιπόν ιστορικό χρόνο, υπήρξε συνειδητή πολιτική πράξη δια της οποίας το αίτημα της προστασίας του περιβάλλοντος, δηλαδή στην πραγματικότητα το αίτημα της μεταβολής του αξιακού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Κοινωνίας, απομονώθηκε από την κοινωνία και εντάχθηκε στην κυκλική κίνηση της εναρμόνισης των νομοθεσιών, κινήσεως, δηλαδή, μεταξύ κράτους και ανωτάτων πολιτικών οργάνων των Συνθηκών, ελεγχόμενης, ως εκ τούτου, απόλυτα και ως προς τις εισροές της και ως προς τις εκροές της.

Το νόημα της πράξεως αυτής, είναι ότι δεν τίθεται θέμα μεταβολής του αξιακού πλαισίου της Υπερδομής που ονομάζεται Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η όποια πολιτική που αποσκοπεί στην προστασία του περιβάλλοντος, θα είναι πολιτική που θα υπηρετεί το παγιομένο σύστημα πολιτικών για τις οποίες ιδρύθηκαν οι Συνθήκες<sup>9</sup>, υπηρετώντας την υλοποίηση των στόχων τους, πού όμως είναι και το αξιακό πλαίσιο του κράτους-πρόνοιας. Θα εντάσσεται, επομένως, στο σύστημα των σχέσεων κράτους και βιομηχανικού-παραγωγικού συστήματος, η λειτουργία του οποίου παράγει την μόνη αποδεκτή έννομη πραγματικότητα.

Οι, έκτοτε παρήχθη προς την κατεύθυνση της προστασίας του περιβάλλοντος, φέρει την σφραγίδα αυτής της πράξεως. Πράγματι, η Κοινοτική δράση για την προστασία του περιβάλλοντος διακρίνεται στα σχέδια δράσης της Κοινότητας για το περιβάλλον, στις πράξεις κανονιστικού περιεχομένου (Νομοθεσία) και στις Διεθνείς συμβάσεις, στις οποίες συνέπραξε η Κοινότητα. Οι τελευταίες δεν εξετάζονται στην παρούσα εισήγηση.

Η Κοινότητα έχει εκδόσει 5 σχέδια δράσης για το περιβάλλον, όλα στηριχθέντα στην απόφαση των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων στα πλαίσια του Συμβουλίου. Πρόκειται επομένως περί καθαρά πολιτικών πράξεων ευρισκομένων εκτός του κύκλου εξουσιών του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (Δαγτόγλου 1985). Δεν συνιστούν πράξεις με κανονιστικό περιεχόμενο, αλλά πολιτικές αποφάσεις. Το πρώτο εξ αυτών<sup>10</sup> θα εκδοθεί σε περίοδο μεγάλης οικονομικής κρίσης (1η πετρελαϊκή κρίση) και η Κοινότητα για την έκδοσή του θα λάβει υπ' όψη τις απόψεις των συνδικατών. Δεδομένων των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της περιόδου, η γνώμη των συνδικατών δεν ήταν δυνατόν να είναι διαφορετική από τη συναίνεση της επιύλησης του προβλήματος, όχι δια μεταβολής του αξιακού πλαισίου των Ευρωπαϊκών λαών, δηλαδή αμφισβήτησεως του κράτους-πρόνοιας, αλλά διά του αξιακού πλαισίου, δηλαδή μιας ενισχύσεως της νομιμότητός του. Πράγματι, στο σχέ-

διο αυτό η Κοινότητα θα συνδέσει ρητά την έννοια της προστασίας του περιβάλλοντος με την έννοια της βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων και με την αρχή ο ρυπαίων πληρώνει, η οποία, σημειωτέον, δεν έχει ακόμη εκδοθεί από τον OECD. Δηλαδή, οι μηχανισμοί της αγοράς και οι χειρισμοί του κράτους επανακτούν την εγκυρότητά τους. Το υπόλοιπο σχέδιο περιγράφει τις μελλοντικές ενέργειες της Κοινότητας προκειμένου να προσδιορισθεί, το τι ακριβώς είναι ρύπανση και προαναγγέλλει την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος Συνθηκών Εργασίας και Διαβίωσης<sup>11</sup>. Η παρουσία της προαγγελίας αυτής σε ένα σχέδιο δράσης για το περιβάλλον δεν μπορεί να ερμηνευθεί παρά, είτε ως παροχή προς τα συνδικάτα για την συναίνεσή τους στην αποκατάσταση του αξιακού πλαισίου των Ευρωπαϊκών λαών, είτε ως κοινοτική αναγνώριση του ρόλου του κράτους πρόνοιας και ενισχύσεως ενός τμήματος της δράσεώς του, είτε ως συμπληρωματική προσπάθεια να μεταλλαχθεί μία έννοια με έντονο το στοιχείο της αμφισβήτησης, που συνιστά η προστασία του περιβάλλοντος, σε στοιχείο του αξιακού πλαισίου που δημιούργησε το περιβαλλοντικό πρόβλημα και να την καταστήσει έτσι, οριστικά αντικείμενο διαχείρισής του, επανακτούντος κύρος, κράτους πρόνοιας.

Με το δεύτερο σχέδιο<sup>12</sup> η Κοινότητα θα επαναλάβει τις θέσεις που είχε εκθέσει στο πρώτο, θα επαναδιατυπώσει την πρόθεσή της να συνδεθεί η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων με την προστασία του περιβάλλοντος και η τελευταία με τους μηχανισμούς της αγοράς, ενώ θα προωθήσει την ανακύλιση των απορριμμάτων μέσω αντίστοιχης διευρύνσεως του βιομηχανικού συστήματος, και βεβαίως του κράτους. Με το τρίτο<sup>13</sup> και τέταρτο<sup>14</sup> σχέδιο δράσης, η Κοινότητα θα εμπορευματοποιήσει πλήρως την προστασία του περιβάλλοντος, αφού προωθώντας μέσω αυτών τις νέες τεχνολογίες και την περιβαλλοντική τεχνολογία, προσδοκά, ως ρητά αναφέρει, την απορρόφηση από τους νέους αυτούς βιομηχανικούς κλάδους

<sup>9</sup>19 χρόνια αργότερα, η θέση αυτή θα διατυπωθεί ρητά στην Συνθήκη του Maastricht "...in preparing its policy on the environment, the Community shall take account of...the potential benefits and costs of action or lack of action; the economic and social development of the Community as a whole and the balanced development of its region...CEC(1992) : 59.

<sup>10</sup>Υ1220(01)/73 (EEC-112/20.12.1973 : 1-53).

<sup>11</sup>Στην πραγματικότητα θα ιδρυθεί το 1975 δια του κανονισμού R1365/75 (EEL-139/30.05.1975 : 46-49).

<sup>12</sup>Ψήφισμα της 17.05.1977 (EEC-139/13.06.1977 : 1-46).

<sup>13</sup>Υ0217(01)/83 (EEC-046/17.02.1983 : 1-16).

<sup>14</sup>Υ1207(01)/87 (EEC-328/07.12.1987 : 1-44).



σημαντικού εργατικού δυναμικού, τελούντος σε αργία λόγω της συνεχιζόμενης οικονομικής κρίσεως. Η κρίση του περιβάλλοντος έχει οριστικά εισέλθει στην αγορά εργασίας διευρύνοντας την με νέες θέσεις, τις οποίες θα καταναίμει το υπαρκτό ακόμη κράτος πρόνοιας.

Το προβάδισμα όμως του μεταπολεμικού αξιακού πλαισίου στην διαχείριση της πραγματικότητας, διαφαίνεται και στην Κοινοτική νομοθεσία επί θεμάτων περιβάλλοντος, η οποία αριθμεί εν συνόλω 284 πράξεις, εκ των οποίων οι επτά παρήχθησαν από το 1951 μέχρι την δημοσίευση του Ιου σχεδίου δράσης (20.12.1973) και οι υπόλοιπες 277 μετά από αυτήν και μέχρι το τέλος του 1993 (Λάσκαρις 1994). Στο 53,5% αυτών των πράξεων το προβάδισμα στη σκέψη του νομοθέτη, κατέχει η ανθρώπινη υγεία (εργαζομένον και πληθυσμών), του περιβάλλοντος ερχομένου σε ένα τρίτο ή τέταρτο επίπεδο προτεραιότητας, ενώ το σύνολο σχεδόν του σώματος των πράξεων<sup>15</sup> διαπνέεται από τη μέριμνα για προστασία των οικονομικών στόχων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ibid). Επιπλέον, από το σύνολο αυτών των πράξεων το 40,5% είναι οδηγίες, το 40,1% είναι αποφάσεις και μόνο το 19,4% είναι κανονισμοί (ibid). Δεδομένου όμως, ότι μόνο ο κανονισμός έχει τη δυνατότητα δέσμευσης τόσο του κράτους όσο και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, προκαθορίζοντας αφ' ενός μεν το σκοπό εκδόσεώς του αφ' ετέρου δε τα μέσα με τα οποία θα τον προσεγγίσει (Δαγτόγλου 1985), συνάγεται ότι η Κοινοτική νομοθεσία περιβάλλοντος, συγκροτείται κατά κύριο λόγο από πράξεις που δεν επιλαμβάνονται αμέσως της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, δηλαδή των επιμέρους παραγωγικών συστημάτων.

Επομένως, η από 5.3.73 επιλεγείσα πολιτική της εναρμονίσεως των εθνικών διαδικασιών, είχε ως αποτέλεσμα την παραγωγή πράξεων, δια των οποίων τόσο ο προσδιορισμός του ρυπαίνοντος όσο και ο προσδιορισμός του τύπου και των επιπέδων της ρύπανσης επιστρέφεται ως εντεταλμένος ρόλος στο κράτος, γεγονός που συνιστά επιδότηση της νομιμότητός του στην διαχείριση της κρίσης. Η νομιμοποίηση όμως αυτή, διαμεσολαβείται από ποιοτικώς νέα στοιχεία. Ενώ δηλαδή, η

περιβαλλοντική επιβάρυνση εκκινά ως στοιχείο κρίσης από το κράτος, επιστρέφει σε αυτό ως τελειοποιημένο σύστημα συνθηκών διευρυνμένης συσώρευσης του κεφαλαίου, της τελευταίας επιτυγχανομένης δια της μαζικής εμπορευματοποίησης των μέσων αντιμετώπισης της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης. Πράγματι, η αναλυτική αντιμετώπιση της Κοινοτικής νομοθεσίας περιβάλλοντος καταδεικνύει ότι το μεγαλύτερο μέρος των πράξεων απευθύνεται, αμέσως ή εμμέσως, στον περιβαλλοντικό εκσυγχρονισμό των βιομηχανικών συστημάτων και των προϊόντων τους μέσω καινοτομιών που ικανοποιούν ολόένα και περισσότερο αυστηρότερες προδιαγραφές, οι οποίες υλοποιούνται σε διάφορα βιομηχανικά κέντρα πριν την έκδοση των σχετικών Κοινοτικών μέτρων που θα επιβάλουν τη διάχυσή τους (Λάσκαρις 1994).

### Συμπεράσματα

Η κρίση του περιβάλλοντος, αποτέλεσμα της μεταπολεμικής αναπτύξεως και του μεταπολεμικού αλληλοπροσδιορισμού κράτους και παραγωγικών συστημάτων, προσλαμβάνεται κοινωνικά ως τέτοια, όταν οι μεταβολές των παραγωγικών συστημάτων διαθλώνται μέσα από την συνάρθρωσή τους με το κράτος ως γενικότερη κοινωνική και οικονομική κρίση, δηλαδή ως κρίση του κράτους και ως κρίση του επιφανομένου της σχέσεώς τους, δηλαδή του προσλαμβανομένου κοινωνικά ως συστήματος αξιών. Στοιχείο της κρίσης το κράτος, θα επιζητήσει να αντιμετωπίσει την περιβαλλοντική κρίση συμπτωματικά δια μέσου του επιφανομένου ως αξιακού πλαισίου, δηλαδή μέσω των εφοδίων διαχείρισης που του παρέχει η υπό κρίση συνάρθρωσή του με τα παραγωγικά συστήματα. Λόγω της συνάρθρωσης των επιμέρους Ευρωπαϊκών κρατών - μελών στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η κρίση του περιβάλλοντος και των μέσων αντιμετώπισής της θα μεταβιβασθεί στο Κοινοτικό επίπεδο. Η Κοινότητα, λόγω ελλείψεως ρητής περιβαλλοντικής πολιτικής, θα έχει την πολιτική ευχέρεια της απομόνωσης της περιβαλλοντικής κρίσης και της επ' αυτής κοινωνικής αμφισβήτησης του μεταπολεμικού αξιακού πλαισίου από το υπό



κρίση αξιακό πλαίσιο και του μετασχηματισμού τους σε όρους και παραμέτρους του τελευταίου. Η διαχείριση των τελευταίων, δηλαδή αυτό που προσλαμβάνεται ως Κοινοτική πολιτική περιβάλλοντος, ενέχει τον χαρακτήρα είτε της ενίσχυσης του κράτους, ως επισήμου εντολοδόχου μέσου διαμεσολάβησης της Κοινοτικής πολιτικής, είτε τον χαρακτήρα της ενίσχυσης των παραγωγικών συστημάτων, ως διευρυνόμενων και εκσυγχρονιζομένων μηχανισμών παραγωγής των μέσων αντιμετώπισης της κρίσης.

### Αναφορές

1. Abelson, P. *Cost Benefit Analysis and Environmental Problems*, Gower, England, 1980
2. C.E.C (1987) *Συνθήκες περί Ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Office for Official Publications of the E.C, Luxembourg, 1987.
3. C.E.C (1992) *Treaty on European Union*, Office for Official Publications of the E.C, Luxembourg, 1992.
4. Δαγτόγλου, Π. *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, Athens, 1985.
5. Hirsch, J. Φορντισμός και Μεταφορντισμός: Η Παρούσα Κοινωνική Κρίση και οι Συνέπειές της, in the *Μεταφορντισμός και Κοινωνική Μορφή. Μία Μαρξιστική Συζήτηση για το Μεταφορντιστικό Κράτος*, edited by W.Bonfeld & J.Holloway, : 16-50, Θεμέλιο, Athens, 1993.
6. Ιωακείμης, Π. *Η Ευρώπη σε Μεταλλαγή. Η Ευρωπαϊκή Κοινό-*

<sup>15</sup>Εξαιρέση αποτελεί ένας μικρός αριθμός πράξεων που σκοπεί αποκλειστικά και μόνο σε θέματα προστασίας της άγριας πανίδας και χλωρίδας. Οι πράξεις οι σχετικές με την προστασία της φύσης καταλαμβάνουν μόνο το 9,9% του συνόλου της Κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Από αυτό, μόνο μερικές πράξεις ανήκουν στην προαναφερθείσα κατηγορία (π.χ οι πράξεις οι σχετικές με το εμπόριο των ειδών της άγριας χλωροπανίδας)(Λάσκαρις 1994).



τητα και η Ελλάδα στη Νέα Προο-  
πτική, Θεμέλιο, Athens, 1990.

7. Ιωακείμης, Π. *Ευρωπαϊκή Πολιτι-  
κή Ενωση. Θεωρία - Διαπραγμα-  
τευση - Θεσμοί και Πολιτικές. Η  
Συνθήκη του Maastricht και η  
Ελλάδα*, Θεμέλιο, Athens, 1993.
8. Janicke, M. *Η Αποτυχία του  
Κράτους. Η Αδυναμία της Πολιτι-  
κής στην Βιομηχανική Κοινωνία*,  
Παρατηρητής, Thesalonica, 1992.
9. Jordan, B. *Rethinking Welfare*,  
Blackwell, G.Britain, 1987.
10. Kindleberger, C. Why Did the  
Golden Age Last so Long?, in the  
proceedings of the conference *The  
Legacy of the Golden Age. The  
1960s and their Economic Conse-  
quences* (April 1991, Glasgow  
University), edited by Frances &  
Alec Cairncross, : 15-44, Routledge,  
G.Britain, 1992.
11. Λάσκαρις, Κ. Δυναμικές Διαμόρ-  
φωσης της Ευρωπαϊκής Νομοθε-  
σίας Περιβάλλοντος in the  
*Ανάπτυξη και Σχεδιασμός. Κείμε-  
να για την Διεπιστημονική Προσέ-  
γιση*, edited by Κ.Λάσκαρις, : 123-  
239, National Technical University  
of Athens, Athens, 1994.
12. Lipietz, A. *Mirages and Miracles.  
The Crises of Global Fordism*,  
Verso, London, 1987.
13. Milward, A. *The Reconstruction of  
Western Europe, 1945-51*, Methuen  
&Co, G.Britain, 1987.
14. OECD *The Polluter Pays Principle.  
Definition, Analysis, Impleme-  
ntation*, OECD, Paris, 1975.
15. Pearce, D. *Environmental Eco-  
nomics*, Longman, New York, 1976.
16. Pfaller, A., Gough, I. and Therborn,  
G.(edit.) *Can the Welfare State  
Compete? A Comparative Study of  
Five Advanced Capitalist Countries*,  
Macmillan, G.Britain, 1991.
17. Τσινισιζέλης, Μ. Εισαγωγή στη  
Θεωρία της Πολιτικής Ενοποίησης  
και στους Θεσμούς των Ε.Κ., in the  
*Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Θεωρία  
και Πολιτική*, edited by Ν.Μαραβέ-  
γιας & Μ.Τσινισιζέλης, : 17-64,  
Θεμέλιο, Athens, 1991.
18. Τσινισιζέλης, Μ. Θεωρία της Δε-  
θνούς Πολιτικής Ενοποίησης, in  
the *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊ-  
κής Ενωσης. Θεσμικές, Πολιτικές  
και Οικονομικές Πτυχές*, edited by  
Ν.Μαραβέγιας & Μ.Τσινισιζέλης, :  
25-64, Θεμέλιο, Athens, 1995.
19. Tisdell, C. *Environmental Econo-  
mics. Policies for Environmental  
Management and Sustainable  
Development*, Edward Elgar,  
G.Britain, 1993.
20. Turner, R.K, Pearce, D. & Batte-  
man, I. *Environmental Economics.  
An Elementary Introduction*,  
Harvester Wheatsheaf, G.Britain,  
1994.
21. Wallace, W. The Dynamics of Euro-  
pean Integration, in the *The Dyna-  
mics of European Integration*,  
edited by W.Wallace, : 1-24, Royal  
Institute of International Affairs,  
London, 1992.