

**Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών:
Ένα νέο εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση**

Ιωάννης Παπαδόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών
Σχολή Κοινωνικών, Ανθρωπιστικών Επιστημών και Τεχνών
Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

**I. Τα θεμέλια πολιτικής νομιμοποίησης της Ένωσης σύμφωνα με τη
Συνθήκη: «αντιπροσωπευτική» και «συμμετοχική» δημοκρατία.
Ιδιαιτερότητες της ενωσιακής κατασκευής**

Πολύ συχνά γίνεται συζήτηση, τόσο στα επιστημονικά συνέδρια και τις δημοσιεύσεις, όσο και στο θεσμικό τύπο, για το περίφημο «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Με αυτόν τον όρο εκφράζονται – συχνά με συγκεκριμένο τρόπο – παράπονα, τόσο εναντίον της «απόστασης που χωρίζει τον πολίτη από τα γραφειοκρατικά και απόμακρα όργανα λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε.», όσο και εναντίον της έλλειψης σαφούς πολιτικής νομιμοποίησης όλων των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων πλην του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που εκλέγεται κάθε πέντε χρόνια με άμεσες εκλογές. Στην ουσία, δεν πρόκειται περί ενός τεχνικού όρου των Ευρωπαϊκών σπουδών, αλλά περί μιας γενικευμένης και συνολικής μομφής εναντίον του εγχειρήματος της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όσοι χρησιμοποιούν επιχειρήματα που βασίζονται στο «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ένωσης αμφισβητούν, συχνά από διαφορετικές ή και αντικρουόμενες σκοπιές, την πορεία της Ευρώπης προς μια «ολοένα πιο τέλεια Ένωση», μια Ένωση δηλαδή όπου τα επιμέρους εθνικά και κατηγοριακά συμφέροντα και οι ωμοί συσχετισμοί δυνάμεων μεταξύ τους θα συναιρούνται από ένα κοινοτικό, πανευρωπαϊκό, συμφέρον.¹

¹ Ο όρος «δημοκρατικό έλλειμμα» εφευρέθηκε από τον D. Marquand, *Parliament for Europe*, Jonathan Cape 1979. Ο πολιτικός επιστήμονας και ειδικός στην Ευρωπαϊκή Ένωση Giandomenico Majone κάνει αναλυτικές διακρίσεις μεταξύ των διαφόρων νοημάτων που προσλαμβάνει αυτός ο όρος στο δημόσιο διάλογο και αρνείται, κατά βάση, ότι η Ε.Ε. αντιμετωπίζει πρόβλημα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Βλ. κυρίως G. Majone, *The European Community: An Independent Fourth Branch of Government?*, *European University Institute Working Paper SPS No. 94/17* 1993, του ιδίου G. Majone, *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, *European Law Journal* 1998, 5επ, και του ιδίου G. Majone, *The Credibility Crisis of Community Regulation*, *Journal of Common Market Studies* 2000, 273επ. Πρβλ. A. Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing the Legitimacy of the European Union*, *Journal of Common Market Studies* 2002, 603επ, και του ιδίου A. Moravcsik, *Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis*, *Government and Opposition* 2004, 336επ. Ο Moravcsik καταλήγει, από τη δική του φιλελεύθερη-διακυβερνητική σκοπιά (που αναλύεται στο πολύ γνωστό βιβλίο του A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press 1998), ότι δεν υφίσταται πραγματικά χάσμα μεταξύ των πολιτικών προτιμήσεων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, οι οποίες ελέγχουν τη λειτουργία της ΕΕ, και των αποφάσεων που αυτή παίρνει. *Contra* A. Follesdal / S. Hix, *Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, *Journal of Common Market Studies* 2006, 533επ, οι οποίοι θεωρούν ότι η έλλειψη μιας πραγματικής «δημόσιας σφαίρας» με κομματικό ανταγωνισμό γύρω από πολιτικά προγράμματα στην Ε.Ε. υποδηλώνει την ύπαρξη ενός πραγματικού δημοκρατικού ελλείμματος.

Μπορεί, συνεπώς, η επίκληση του «δημοκρατικού ελλείμματος» να εμπεριέχει σε πολλές περιπτώσεις ένα γενικευμένο σκεπτικισμό απέναντι σε κάθε μορφή υπερεθνικής ολοκλήρωσης, έστω και σταδιακής, προς ένα νέο πολιτικό μόρφωμα, ωστόσο η Ε.Ε. παίρνει στα σοβαρά αυτήν την κριτική.² Αυτό φαίνεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και συγκεκριμένα στον Τίτλο II «Διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών».³

Ένα συνταγματικό κράτος δικαίου, σύμφωνα με την κλασική πολιτειολογία, θεμελιώνεται κατά βάση στη δημοκρατική αρχή, ήτοι στην άμεση λαϊκή νομιμοποίηση δια της εκλογής αντιπροσώπων και στην πολιτική εμπιστοσύνη που αυτοί δείχνουν προς την κυβέρνηση. Σε αυτό που ονομάζουμε «κοινοβουλευτική (ή αντιπροσωπευτική) δημοκρατία», τα συντεταγμένα όργανα της πολιτείας είναι ικανά να σχεδιάζουν και να υλοποιούν πολιτικές επειδή απολαμβάνουν κατά τεκμήριο την δια της αντιπροσώπευσης εμπιστοσύνη του λαού. Επιπλέον, η πρόσδεση σε μια φαντασιακή εθνική κοινότητα με ορισμένες θεμελιώδεις συντεταγμένες (γλώσσα, ιστορία, πολιτικά σύμβολα, μορφωτικά χαρακτηριστικά, κοινά παραδεδεγμένες αξίες) εξασφαλίζει κανονικά (δηλαδή όταν δεν παρατηρείται σφοδρή κρίση νομιμοποίησης), μια ελάχιστη κοινωνική συνοχή που επιτρέπει την άσκηση πολιτικών. Με άλλα λόγια, οι πολίτες ενός νεωτερικού κράτους αισθάνονται να τους ενώνει μια «κοινή μοίρα», οπότε σε ομαλές περιόδους τουλάχιστον δεν τίθεται ζήτημα «δημοκρατικού ελλείμματος» ή, κατά μείζονα λόγο, απονομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας, παρά μόνο πάλης για την πολιτική επικράτηση και τη διανομή των πόρων.⁴

Κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει, κατά την κρατούσα άποψη, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία, ως γνωστόν, δεν είναι ούτε κράτος, ούτε ομοσπονδία, ούτε διακυβερνητικός οργανισμός, αλλά μια *suī generis* οντότητα που εμπεριέχει τόσο διακυβερνητικά όσο

² Για μια συγκριτική ανάλυση του ζητήματος μεταξύ της Ε.Ε. και διαφόρων ομοειδών πολιτικών μορφωμάτων, βλ. T. D. Zweifel, *Democratic Deficit? The European Union, Switzerland, and the United States in Comparative Perspective*, Lexington Books 2002, 1-44, και για μια διεπιστημονική προσέγγιση, βλ. A. Arnall / D. Wincott (επιμ.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press 2002, ιδίως τα κεφάλαια A. Arnall, Introduction: The European Union's Accountability and Legitimacy Deficit, σε: Arnall / Wincott (επιμ.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, 1επ, P. Dyrberg, Accountability and Legitimacy: What Is the Contribution of Transparency?, σε: Arnall / Wincott (επιμ.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, 81επ και A. Menon / S. Weatherill, Legitimacy, Accountability, and Delegation in the European Union, σε: Arnall / Wincott (επιμ.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, 113επ.

³ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής «ΣΕΕ»), άρθρα 9-12.

⁴ Η βιβλιογραφία σχετικά με την άνοδο και την παγίωση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και των αξιών της, καθώς και με τα διάφορα θεωρητικά μοντέλα δημοκρατίας που ανιχνεύονται ιστορικά, είναι, φυσικά, τεράστια. Για μια πρόσφατη – συνοπτική αλλά συναρπαστική – παρουσίαση του εκδημοκρατισμού των δυτικών κοινωνιών από την αρχαία Αθήνα έως τις ημέρες μας, βλ. J. Dunn, *Setting the People Free: The Story of Democracy*, Atlantic Books 2005, ιδίως ch. 4 Why Democracy?, 149επ. Η κλασική μονογραφία για την έννοια της αντιπροσώπευσης είναι αυτή της H. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press 1967 (βλ. ιδίως ch. 7 The Mandate-Independence Controversy, 144επ, για την αντιπαράθεση μεταξύ της ελεύθερης εκπροσώπησης και της επιτακτικής εντολής των πολιτικών αντιπροσώπων, που βρίσκεται στην καρδιά της πολεμικής γύρω από την αντιπροσωπευτικότητα και τη δημοκρατική νομιμοποίηση των κοινοβουλευτικών δημοκρατιών). Για τα θεωρητικά μοντέλα της δημοκρατίας, αξεπέραστο παραμένει το βιβλίο του D. Held, *Models of Democracy*, Polity Press 2006.

και οιονεί ομοσπονδιακά στοιχεία (στοιχεία «Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης»)⁵. Εξορκίζοντας, κατά κάποιον τρόπο, το έλλειμμα αυτό σε σχέση με τις κλασικές κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, το άρθρο 10 παράγραφος 1 της ΣΕΕ ορίζει: «Η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία», η οποία με τη σειρά της επιμερίζεται σε δύο υποστηρίγματα: την άμεση λαϊκή νομιμοποίηση που αντλεί μόνο το ένα από τα τρία βασικά θεσμικά όργανα της Ένωσης, το Κοινοβούλιο («Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο», άρθρο 10 παράγραφος 2 εδ. α'), και την έμμεση λαϊκή νομιμοποίηση που αντλεί ο έτερος συννομοθέτης, το διακυβερνητικό όργανο της Ένωσης («Τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνησης και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους», άρθρο 10 παράγραφος 2 εδ. β').

Κατά συνέπεια, όσον αφορά τον πυλώνα πολιτικής νομιμοποίησης της «αντιπροσωπευτικής» δημοκρατίας στην Ένωση, έχουμε ένα σκαληνό τρίγωνο, όπου η μία πλευρά (άμεση λαϊκή νομιμοποίηση) είναι μια ευθεία γραμμή, ενώ οι άλλες δύο πλευρές (έμμεση λαϊκή νομιμοποίηση μέσω των εθνικών κυβερνήσεων) είναι στην πραγματικότητα μια τεθλασμένη γραμμή. Οι δύο πηγές νομιμοποίησης της Ένωσης είναι ο Ευρωπαϊκός λαός (δηλ. το σύνολο των Ευρωπαίων πολιτών) που εκφράζεται ευθέως μέσω του Κοινοβουλίου, απ' τη μια μεριά, και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, που εκφράζουν τους επιμέρους λαούς αλλά δια της τεθλασμένης, δηλαδή μέσω της εμπιστοσύνης των εθνικών κοινοβουλίων προς την κυβέρνηση ή μέσω της αδιαμεσολάβητης προσφυγής σε νομιμοποιητικό δημοψήφισμα (plebiscite), από την άλλη.⁶

Δίπλα στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, και ως συμπλήρωμά της στην πραγματικότητα, έρχεται η λεγόμενη «διαβουλευτική» και η «συμμετοχική» δημοκρατία (άρθρο 11 ΣΕΕ).⁷ Γιατί χρειάζεται η διαβουλευτική/συμμετοχική

⁵ Ο μεγάλος πολιτικός επιστήμονας του 20^{ου} αιώνα Robert A. Dahl, θεωρητικός της λεγόμενης «πλουραλιστικής» θεωρίας της δημοκρατίας ως «πολυαρχίας», ήτοι ως ενός συστήματος λήψης αποφάσεων στο οποίο οι ηγέτες ανταποκρίνονται λιγότερο ή περισσότερο στις προτιμήσεις των μη-ηγετών (βλ. το σημαντικό βιβλίο του R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press 1956), θεωρούσε ότι το διαδεδομένο στις σύγχρονες δημοκρατίες πρόβλημα της χαμηλής συμμετοχής των πολιτών στη λήψη συλλογικών αποφάσεων επιτείνεται ακόμα περισσότερο στο διεθνικό επίπεδο. Βλ. R. A. Dahl, *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, *Political Science Quarterly* 1994, 23επ, ιδίως 26-34.

⁶ Πρβλ. S. Smismans, *The constitutional labelling of 'The democratic life of the EU': Representative and participatory democracy*, σε: L. Dobson / A. Follesdal (επιμ), *Political Theory and the European Constitution*, Routledge, ECPR Studies in European Political Science 2004, 122επ, που θεωρεί ότι «Ως θεμελιώδης αρχή για την Ευρωπαϊκή Πολιτεία ως τέτοια, η 'δημοκρατία' δεν πρέπει να αναχθεί στον κοινό παρονομαστή των δημοκρατικών παραδόσεων των κρατών μελών, αλλά θα μπορούσε να λάβει υπόψη της τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ε.Ε.» (Smismans, *The constitutional labelling of 'The democratic life of the EU'*, 122-123). Ωστόσο, ο Smismans αποδεικνύει ότι η συζήτηση γύρω από τη «δημοκρατία στην Ε.Ε.» ακολουθεί γενικά το υπόδειγμα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στο εθνικό επίπεδο, απεμπολώντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ε.Ε.

⁷ Άρθρο 11 παράγραφος 1 ΣΕΕ: «Τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης». Άρθρο 11 παράγραφος 2 ΣΕΕ: «Τα θεσμικά όργανα διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών» (δηλαδή με τους λεγόμενους stakeholders, τους παράγοντες της κοινωνίας πολιτών που έχουν ένα διακύβευμα σε μία λήψη αποφάσεων). Άρθρο 11

δημοκρατία δίπλα στην αντιπροσωπευτική, και πώς συναρθρώνονται αυτοί οι δύο πυλώνες της πολιτικής νομιμοποίησης της Ένωσης; Η πολύπλοκη ενωσιακή κατασκευή ανατρέχει, και πάλι, στην ιδέα του «δημοκρατικού ελλείμματος» με τη στενή έννοια του όρου. Στα κράτη τους, οι πολίτες ναι μεν θεωρητικά εκλέγουν βουλευτές σε επιμέρους εκλογικές περιφέρειες, στην πραγματικότητα όμως επιλέγουν την επιθυμητή από αυτούς κυβέρνηση και πρωθυπουργό (στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα) ή πρόεδρο (στα προεδρικά πολιτεύματα) μέσω της επιλογής πακέτων πολιτικής που προτείνουν τα πολιτικά κόμματα.⁸ Αντιθέτως, οι Ευρωπαίοι πολίτες δεν λαμβάνουν επαρκώς μέρος στην επιλογή και στελέχωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δηλ. της «κυβέρνησης» της Ένωσης, και του προέδρου της, έστω και αν ο πρόεδρος της Επιτροπής «εκλέγεται» (δηλαδή λαμβάνει ψήφο εμπιστοσύνης) από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,⁹ αφού πρώτα προταθεί ως υποψήφιος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και λαμβάνοντας υπόψη το συσχετισμό δύναμης που προέκυψε από τις εκλογές για το Κοινοβούλιο.¹⁰ Τούτο συμβαίνει επειδή η «εκλογική λειτουργία» των Ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, δηλαδή η επιλογή των υποψηφίων, η κατάρτιση προγραμμάτων ή πολιτικών πλατφορμών και η διαχείριση των προεκλογικών εκστρατειών, βρίσκεται ακόμα σε εμβρυακό στάδιο και αναλαμβάνεται, κατά βάση, από τους επιμέρους εθνικούς κομματικούς μηχανισμούς.¹¹

Συνεπώς, η βασική ιδέα που υποτείνει αυτόν τον δεύτερο πυλώνα πολιτικής νομιμοποίησης, δίπλα σ' αυτόν της άμεσης ή έμμεσης αντιπροσώπευσης δια της εκλογής, είναι πως το περίφημο δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης μπορεί *εν μέρει* να καλυφθεί από την αύξηση της δυνατότητας συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων των ιδίων των πολιτών ή των συλλογικών τους οργανώσεων. Με απλά λόγια: Η αντιπροσωπευτική δημοκρατία δεν είναι αρκετή για να νομιμοποιηθεί η δράση της Ένωσης. Απαιτείται και η κινητοποίηση, διαβούλευση και συμμετοχή των ιδίων των Ευρωπαίων πολιτών, απευθείας ή μέσω των αντιπροσωπευτικών ή κατηγοριακών τους οργανώσεων, προκειμένου να διευρυνθεί η ελλιπής νομιμοποιητική βάση της Ένωσης.¹² Ειπωμένο αλλιώς, απαιτείται μια συμπληρωματική πηγή νομιμοποίησης

παράγραφος 3 ΣΕΕ: «Προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη».

⁸ I. Budge, *Direct and Representative Democracy: Are they Necessarily Opposed?*, *Representation* 2006, 1επ.

⁹ Άρθρο 14 παράγραφος 1 εδάφιο γ' ΣΕΕ.

¹⁰ Άρθρο 17 παράγραφος 7 εδάφια α'-γ' ΣΕΕ.

¹¹ Βλ. R. Hrbek, *National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative, Perspectives on European Politics and Society* 2012, 370επ, ειδικότερα 374-376. Πρβλ. H. Kriesi, A. Tresch / M. Jochum, *Going Public in the European Union: Action Repertoires of Western European Collective Political Actors*, *Comparative Political Studies* 2007, 48επ, όπου εξηγείται πώς τα πολιτικά κόμματα προσαρμόζουν, παρόλα αυτά, τη στρατηγική τους προκειμένου να ανταπεξέλθουν στη διπλή πρόκληση του εξευρωπαϊσμού (Europeanization) και της αυξανόμενης σημασίας της δημόσιας σφαίρας στην ευρωπαϊκή πολιτική ζωή.

¹² Η συμμετοχή στο σχηματισμό της συλλογικής βούλησης και στη λήψη αποφάσεων της Ε.Ε. έχει τείνει, ιστορικά, να ευνοεί την εμπλοκή διαφόρων οργανώσεων της «κοινωνίας πολιτών» αντί για τους ίδιους τους πολίτες απευθείας. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη σταδιακή ενδυνάμωση και επικράτηση μιας ελιτίστικής και εργαλειακής αντίληψης περί συμμετοχής, σύμφωνα με την οποία η «ποιότητα, η σχετικότητα και η αποτελεσματικότητα των πολιτικών της ΕΕ εξαρτώνται από την εξασφάλιση ευρείας συμμετοχής σε όλη την πορεία της πολιτικής – από τη χάραξη της έως την εφαρμογή της. Η μεγαλύτερη συμμετοχή θα μπορέσει, κατά πάσα πιθανότητα, να δημιουργήσει καλύτερο κλίμα εμπιστοσύνης στο τελικό αποτέλεσμα και στα όργανα που χαράσσουν και εκτελούν πολιτικές» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*, COM(2001) 428 τελικό, 25.07.2001, 11). Σύμφωνα με τον P. Magette, *European Governance and*

προκειμένου να υπερνικηθεί το προπατορικό αμάρτημα της Ε.Ε., που δεν γεννήθηκε ως μια ομοσπονδιακή Ένωση, με ένα Σύνταγμα που να της παρέχει νομιμοποίηση και ένα λαό που να εκφράζει τη συλλογική του βούληση και να υποστηρίζει ενιαίες πολιτικές λύσεις μέσω της λειτουργίας του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος.

II. Οι διάφορες έννοιες που περιλαμβάνει ο όρος «συμμετοχική δημοκρατία». Ομοιότητες και διακρίσεις από τη «διαβουλευτική δημοκρατία». Ρεπουμπλικανισμός και φιλοσοφία του Habermas

Θα ήθελα τώρα να κάνω ένα βήμα πίσω από την ενωσιακή κατασκευή και να εισφέρω κάποια στοιχεία για τη θεωρητική συζήτηση γύρω από τη λεγόμενη «συμμετοχική» και τη «διαβουλευτική» δημοκρατία.

Οι έννοιες της συμμετοχικής και της διαβουλευτικής δημοκρατίας ενδιαφέρουν ως νέα μοντέλα πολιτικής νομιμοποίησης των δημοκρατιών, ως νέοι τρόποι ανάδειξης της λεγόμενης «δημόσιας σφαίρας» (ή «δημόσιου χώρου»/“public forum”) και ως παράγοντες μετασχηματισμού της πολιτικής κουλτούρας. Η εισδοχή των εννοιών αυτών φέρνει διαρκείς και δομικές αλλαγές στα πολιτικά συστήματα που τις υποδέχονται.

Υπάρχει πλέον εκτενής βιβλιογραφία γύρω από την *τυπολογία* των πιθανών μορφών συμμετοχής των πολιτών στη λήψη συλλογικών αποφάσεων.¹³ Ιδού μερικές: σώματα ενόρκων κατοίκων μιας περιοχής που επιλέγονται στην τύχη, γενικές συνελεύσεις γειτονιών, τοπικά συμβούλια νεότητας, συνεταιριστικές τράπεζες, συμμετοχικοί προϋπολογισμοί,¹⁴ κοινοτικοί αναπτυξιακοί μηχανισμοί, γνωμοδοτικές επιτροπές, εποπτικά συμβούλια στις δημόσιες υπηρεσίες, δημοψηφίσματα. Η αλήθεια είναι πως πολύ πριν από αυτές τις σύγχρονες μορφές συμμετοχής των πολιτών και των οργανώσεών τους, η πρώτη ορμή για την ανάδειξη αυτού του φαινομένου ξεκίνησε μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο με το νεοκορπορατισμό, δηλαδή με την προσπάθεια διεύρυνσης της αντιπροσώπευσης, πέραν της πολιτικής σφαίρας, και σε διάφορους κοινωνικούς τομείς, ιδίως δε στην αντιπροσώπευση της εργασίας και του κεφαλαίου μέσω των εργοδοτικών και των εργατικών ενώσεων μέσω μιας Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Το ζητούμενο, τότε που έμπαιναν οι βάσεις για το σύγχρονο κοινωνικό κράτος, ήταν η συμπλήρωση της «τυπικής» και «ατομιστικής» αστικής δημοκρατίας με μηχανισμούς συλλογικής αντιπροσώπευσης

Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?, *Political Studies* 2003, 144επ, αυτή η πιο τεχνοκρατική αντίληψη περί συμμετοχής που εμπεριέχει η έννοια της «διακυβέρνησης» παγιώνει τις επαγγελματικές εκείνες οργανώσεις που είναι ήδη ενεργές ως ομάδες πίεσης κινούμενες γύρω από τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς στις Βρυξέλλες.

¹³ Μια πολύ καλή σύνοψή τους γίνεται στο κεφάλαιο του Y. Sintomer, *Démocratie participative, démocratie délibérative: l'histoire contrastée de deux catégories émergentes*, 113επ, ειδικότερα 114-121, σε: M.-H. Bacqué / Y. Sintomer (επιμ.), *La démocratie participative: Histoire et généalogie*, La Découverte 2011.

¹⁴ Με το εμβληματικό παράδειγμα της βραζιλιάνικης πόλης του Porto Alegre. Για το πείραμα της ριζοσπαστικής συμμετοχικής δημοκρατίας στο Porto Alegre βλ., μεταξύ άλλων, G. Baiocchi, *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press 2005.

των πολιτών διαμέσου κοινωνικών ομάδων με τις οποίες αυτοί ταυτίζονταν.¹⁵ Αυτός ο νεοκορπορατισμός σταδιακά διευρύνθηκε για να συμπεριλάβει την αντιπροσώπευση και άλλων οργανωμένων ομάδων της «κοινωνίας πολιτών» (civil society), ιδίως σωματείων, εκκλησιών, πανεπιστημίων, τομεακών οργανώσεων, εμπειρογνομόνων. Η διεύρυνση αυτή, η οποία συμπίπτει χονδρικά με την κρίση του κοινωνικού κράτους, έφερε στο προσκήνιο την επίσης διευρυμένη έννοια των stakeholders, δηλαδή όλων όσων έχουν κάποιο διακύβευμα, υλικό ή ηθικό, στην έκβαση διαδικασιών λήψης συλλογικών αποφάσεων.

Ανάλογα με τον τύπο κινητοποίησης της κοινωνίας πολιτών, η θεωρία διακρίνει γενικά ανάμεσα σε top down και σε bottom up πρωτοβουλίες. Οι top down πρωτοβουλίες προέρχονται από τις νόμιμες πολιτικές ή θεσμικές αρχές που βρίσκονται στην κορυφή μιας ιεραρχικά διαρθρωμένης κοινωνικής οργάνωσης. Αντιθέτως, οι bottom up πρωτοβουλίες πηγάζουν από την κοινωνική βάση, από ένα δυναμικό κοινωνικό κίνημα ή από μια ενδιαμέση οντότητα (σωματείο κλπ.). Μία από τις μορφές συμμετοχικής δημοκρατίας, που αποτελεί το πρότυπο για το νέο ευρωπαϊκό θεσμό της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών, είναι η καθολική συμμετοχή του λαού μέσω δημοψηφισμάτων λαϊκής πρωτοβουλίας, όπου οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα, με την κινητοποίησή τους και τη συλλογή ενός προβλεπόμενου αριθμού υπογραφών, να προκαλέσουν την εκκίνηση μιας νομοθετικής διαδικασίας. Πρόκειται σαφώς για bottom up μορφή συμμετοχής.¹⁶

Αυτές οι λαϊκές πρωτοβουλίες παρουσιάζουν ενδιαφέρον ως προσπάθειες επανανομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος ή δημιουργίας νέων δημόσιων χώρων διαβούλευσης, ιδίως σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Πράγματι, χτίζοντας πάνω σε μια ιδέα του μεγάλου πολιτικού φιλοσόφου του 19^{ου} αιώνα Alexis de Tocqueville για την τοπική αυτοδιοίκηση, μπορούμε να πούμε ότι οι λαϊκές νομοθετικές πρωτοβουλίες είναι ένα είδος «σχολείου της δημοκρατίας», εκεί όπου οι άνθρωποι συνειδητοποιούν την ιδιότητά τους ως πολιτών και όπου καταρτίζονται στελέχη με οργανωτικές ικανότητες για τη μελλοντική διαχείριση συλλογικών δραστηριοτήτων. Διαμέσου της συμμετοχής σε τέτοιες πρωτοβουλίες, οι πολίτες

¹⁵ Ο καθηγητής Philippe C. Schmitter, ειδικός στον κορπορατισμό του 20^{ου} αιώνα, προσπαθεί να δείξει στο έργο του ότι πρόκειται για ένα σύστημα αντιπροσώπευσης συμφερόντων ή/και διαθέσεων, έναν αξιακά ουδέτερο, απαλλαγμένο απ' τη φασιστική του μήτρα στο Μεσοπόλεμο, ιδεοτυπικό τρόπο θεσμικής οργάνωσης για τη σύνδεση μεταξύ των σωματειακά συγκροτημένων συμφερόντων στην κοινωνία πολιτών και των κρατικών δομών λήψης αποφάσεων. Βλ. P. C. Schmitter, *Still the Century of Corporatism?*, *The Review of Politics* 1974, 85επ.

¹⁶ Πρωτοποριακό υπήρξε το έργο της C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press 1970, η οποία αντιτάχθηκε με σφοδρότητα στην εμπειρική, συντηρητική και απαισιόδοξη θεώρηση της δημοκρατίας του Joseph Schumpeter στο κλασικό του έργο J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Allen & Unwin 1943. Σύμφωνα με τον Schumpeter, η δημοκρατία δεν είναι τίποτα άλλο από μια οργανωμένη διαδικασία επιλογής διαχειριστικών ελίτ, ενώ η συμμετοχή των πολιτών πέραν της εκλογής αντιπροσώπων ανά τακτά χρονικά διαστήματα είναι μια επικίνδυνη φενάκη. Η Pateman, αντιθέτως, επανεισήγαγε δυναμικά το στοιχείο της λαϊκής συμμετοχής, όχι μόνο στη βάση της διαδικασίας σχηματισμού πολιτικής βούλησης, αλλά και ως γνήσια δημοκρατική αυταξία και ως ένα βασικό παράγοντα ανθρώπινης ανάπτυξης. Απέναντι στη διαρκή διαπραγμάτευση και ανταλλαγή (trade-off), την οποία θεματοποίησε ο Robert Dahl, μεταξύ της ικανότητας του λαού να ασκεί δημοκρατικό έλεγχο στις αποφάσεις των κυβερνήσεων, από τη μια μεριά, και της ικανότητας ενός πολιτικού συστήματος να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στις συλλογικές προτιμήσεις των πολιτών, από την άλλη, η Pateman αντέταξε την κινηματική και ριζοσπαστική δύναμη της λαϊκής κυριαρχίας, όπως αυτή εκφράζεται από οργανώσεις βάσης (grassroots organizations) διαρκώς και όχι μόνο την ημέρα των εκλογών.

γίνονται περισσότερο ικανοί να αντιληφθούν σωστά τα διακυβεύματα της δημόσιας διαχείρισης, αντιμάχονται τις επιπτώσεις του ατομισμού και βέβαια, αφομοιώνουν σταδιακά μια μεταρρυθμιστική κουλτούρα αντί για μια κουλτούρα καθολικής διαμαρτυρίας.¹⁷

Αν όλα πάνε καλά, οι μορφές συμμετοχικής δημοκρατίας είναι ικανές να μετασχηματίσουν τις σχέσεις μεταξύ του πολιτικού συστήματος και των πολιτών, επανανομιμοποιώντας έτσι τις θεσμικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Τα πολιτικά συστήματα υποφέρουν διαρκώς από το γεγονός ότι η πολιτική μετατρέπεται σε μια υπόθεση ολοένα και πιο επαγγελματική και ότι τα πολιτικά κόμματα χάνουν αργά αλλά σταθερά το διαμεσολαβητικό τους ρόλο. Γι' αυτό, η παρεμβολή ενός νέου διαύλου πολιτικής επικοινωνίας ανάμεσα στους κυβερνώνμενους και τους κυβερνώντες είναι ικανή να τα αναζωογονήσει. Η αρμοδιότητα για τον καθορισμό του γενικού συμφέροντος και τη λήψη αποφάσεων παραμένει στα χέρια των εκλεγμένων πολιτικών και της δημόσιας διοίκησης, αλλά η κινητοποίηση των πολιτών μέσω μορφών συμμετοχής και η ευρύτερη διάδοση των απόψεων κατηγοριακών συμφερόντων μπορούν να χρησιμεύσουν συμπληρωματικά προς την αντιπροσωπευτική δημοκρατία.

Στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, όπου τα τοπικά δημοψηφίσματα κατόπιν λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι πολύ ανεπτυγμένα, αυτό που αποκαλείται *grassroots movements* (κινήματα της κοινωνικής βάσης) εκμεταλλεύονται τις πλατφόρμες έκφρασης που τους χορηγούν διάφορες πολιτείες ως ομάδες πίεσης (*pressure groups*) προκειμένου να επηρεάσουν κατά το δυνατόν τη λήψη πολιτικών αποφάσεων. Αρκετοί θεωρητικοί θεωρούν πως πρόκειται για παραφθορά της αρχικής έννοιας της συμμετοχικής δημοκρατίας και παρεκτροπή προς μορφές *lobbying*.¹⁸ Ωστόσο, είναι αδύνατο να διακριθούν *a priori* και στεγανά οι λαϊκές νομοθετικές πρωτοβουλίες από τις μορφές έκφρασης ειδικών, κατηγοριακών ή και στενά συντεχνιακών συμφερόντων. Η διάκριση μεταξύ των ιδιοτελών συμφερόντων και του γενικού συμφέροντος δεν μπορεί παρά να επαφίεται, σε τελική ανάλυση, στην ωριμότητα των πολιτών που θα κληθούν να βάλουν την υπογραφή τους κάτω από μια πρόταση προκειμένου αυτή να εξετασθεί από τις αρχές και να προχωρήσει η νομοθέτησή της.¹⁹

¹⁷ Βλ. A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, I, Pagnerre 1848, 101επ.

¹⁸ Για παράδειγμα, η J. De Clerck-Sachsse, *Deliberation and the Process of Identity Formation: Civil Society Organisations and Constitution Making in the EU*, σε: D. Fuchs / H.-D. Klingemann (επιμ.), *Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU*, Edward Elgar, Studies in EU Reform and Enlargement Series 2011, 143επ, θεωρεί ότι πρέπει να διακριθεί σαφώς η αντιπροσώπευση συμφερόντων (*interest representation*) από τη διαβούλευση στη δημόσια σφαίρα (*deliberative democracy*), στις οποίες αντιστοιχούν δύο μορφές μη κυβερνητικών οργανώσεων, οι κατηγοριακές ομάδες πίεσης (*lobbies*) και οι οργανώσεις δημοσίου συμφέροντος που στοχεύουν να ενεργοποιήσουν το δημοκρατικό διάλογο γύρω από τα κοινά. Για τα *lobbies* στην Ε.Ε., βλ. το κλασικό εγχειρίδιο του J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan³2011.

¹⁹ Η E. Monaghan, *Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative, Perspectives on European Politics and Society* 2012, 285επ, ιδίως 291-296, θεωρεί ότι, αν και η Ε.Ε. ξεκίνησε ως ένα λίγο-πολύ τεχνοκρατικό μόρφωμα εχθρικό προς την ίδια την ιδέα της «συμμετοχής» των Ευρωπαίων πολιτών, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια στροφή προς μια πιο ριζοσπαστικά συμμετοχική κατανόηση της Ευρωπαϊκής δημοκρατίας, με αποτέλεσμα να διαμορφώνεται σταδιακά μια Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα διαμέσου διαβουλευτικών διαδικασιών, υπό μια 'Χαμπερμασιανή' οπτική.

Τέλος, τόσο η λεγόμενη πολιτειακή ρεπουμπλικανική (civic republican) πολιτική φιλοσοφία όσο και η πολιτική θεωρία του Γερμανού φιλοσόφου Jürgen Habermas επιμένουν σε μιαν άλλη διάσταση, επάλληλη αυτής της συμμετοχικής δημοκρατίας: τη διάσταση της «διαβουλευτικής» δημοκρατίας (deliberative democracy). Ας συνοψίσω τη βασική δομή του επιχειρηματός τους, η οποία κατάγεται από την πρακτική φιλοσοφία του Αριστοτέλη.²⁰ Η μόνη πραγματική ελευθερία είναι η ελευθερία του ενεργητικού αυτοπροσδιορισμού, δηλαδή η αυτονομία των ανθρώπων, η ικανότητά μας να κυβερνάμε τους εαυτούς μας σύμφωνα με νόμους που εμείς οι ίδιοι ψηφίζουμε για εμάς. Αυτό μπορεί να συμβεί μόνο όταν οι νόμοι και γενικότερα οι κανονιστικές διατάξεις παράγονται από μία δημοκρατική διαδικασία ανοιχτή σε όλους τους πολίτες επί ίσοις όροις, ούτως ώστε οι κανόνες να διαμορφώνονται μέσω ανοιχτού και αχειραγώγητου δημόσιου διαλόγου στη λεγόμενη «δημόσια σφαίρα». Η πολιτική δραστηριότητα δεν είναι απλώς ένα εξωτερικό εργαλείο προς επίτευξη ιδιοτελών συμφερόντων με όρους πλούτου ή κύρους. Είναι ένα εμμενές αγαθό, που όλοι οι πολίτες θα πρέπει να επιδιώκουν. Μιλάμε λοιπόν για μια πολύ συμμετοχική αντίληψη της δημοκρατίας, η οποία εμπλέκει τους πολίτες και γενικότερα τους διακυβευματούχους (stakeholders) σε διαρκή διαβούλευση επί θεμάτων δημοσίου συμφέροντος.

Σύμφωνα με αυτήν την αντίληψη, η έννοια της «δημόσιας σφαίρας» (ή «δημόσιου χώρου») προκύπτει αβίαστα ως ρυθμιστής όλης της πολιτικής ζωής, ως εξής: ο «πρακτικός λόγος», λένε οι πολιτειακοί ρεπουμπλικανοί, είναι ένα ηθικό προϋποτιθέμενο πως ορισμένες αξίες είναι ανώτερες από άλλες και πως ο μοναδικός τρόπος να τις ανακαλύψουμε είναι μέσω ανοιχτής δημόσιας συζήτησης. Δεδομένου ότι σε μια δημοκρατική κοινωνία οι πολίτες διαθέτουν διαφορετικούς διανοητικούς και υλικούς πόρους αλλά επιθυμούν να ζουν μαζί, η άσκηση του πρακτικού λόγου και το αποτέλεσμά του, δηλαδή η νομοθεσία, απαιτούν ευρεία γνώση των θεμάτων, η οποία μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της παιδείας και της συνεχούς αντιπαράθεσης διαφορετικών οπτικών και αντιλήψεων στη δημόσια διαβούλευση. Πολίτες οι οποίοι μαθαίνουν να εκπαιδεύονται σ' αυτό το «σχολείο της δημοκρατίας» αναπτύσσουν την αριστοτελική έννοια της «πολιτικής αρετής», δηλαδή την «ειλικρινή διάθεση να υποτάσσουν τα δικά τους ιδιωτικά συμφέροντα στο γενικό καλό».²¹ Αυτό, όπως είδαμε, δεν μπορεί να γίνει παρά μόνο με τη διαρκή τριβή στη διαβούλευση που λαμβάνει χώρα στη δημόσια σφαίρα.

²⁰ Η λογοτεχνία της ρεπουμπλικανικής φιλοσοφίας είναι ευρύτατη, μετά την αναβίωσή της στον 20^ο αιώνα. Για μια πολύ καλή σύνοψη των βασικών της θεμάτων, βλ. F. I. Michelman, Foreword: Traces of Self-Government, *Harvard Law Review* 1986, 4επ, ιδίως 17-55. Η πιο εντυπωσιακή, τόσο από εννοιολογικής όσο και από εμπειρικής πλευράς, πρόσφατη δουλειά σχετικά με την διαβουλευτική δημοκρατία μας έρχεται από έναν Αυστραλό ερευνητή, τον J. S. Dryzek (with S. Niemeyer), *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford University Press 2010. Ο Dryzek εντοπίζει μια πολλαπλή στροφή στη θεωρία της δημοκρατίας προς την διαβουλευτική δημοκρατία: θεσμική στροφή (προσοχή στη μορφή διάφορων θεσμικών πλατφορμών για διαβούλευση), συστημική στροφή (προσοχή στη διάδραση μεταξύ διαβούλευσης και πολιτικών συστημάτων), πρακτική στροφή (έμφαση σε συγκεκριμένους τρόπους ενίσχυσης ή εισαγωγής της διαβουλευτικής δημοκρατίας στον εμπειρικό κόσμο της πολιτικής), εμπειρική στροφή (συστηματική έρευνα από κοινωνικούς επιστήμονες σχετικά με τις εμπειρικές επιπτώσεις διάφορων μορφών διαβούλευσης), Dryzek (with Niemeyer), *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, 6-10.

²¹ Michelman, Foreword, 18.

Στο σημαδιακό του έργο *Το πραγματικό και το ισχύον: Συμβολή στη διαλογική θεωρία του δικαίου και του δημοκρατικού κράτους δικαίου*,²² ο Jürgen Habermas κατασκευάζει μια «διαβουλευτική» θεωρία περί δημοκρατίας από μια διαδικαστική οπτική που θεμελιώνεται στη διαλογική θεωρία και στην έννοια της αχειραγώγητης πολιτικής διαβούλευσης. Η βασική ιδέα που υποτείνει την κατασκευή είναι αυτή μιας ευρείας δημόσιας συζήτησης, στην οποία όλοι οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να εισφέρουν την άποψή τους προκειμένου να προκύψει μια ελεύθερη πολιτική διαδικασία λήψης αποφάσεων. Μόνο μια τέτοια διαδικασία εγγυάται, κατά τον Habermas, τη δημοκρατική νομιμοποίηση των συλλογικών αποφάσεων. Κατά τη διάρκεια της διαλογικής διαδικασίας, θα συγκρουσθούν μεταξύ τους διάφορες οπτικές, θα ανταλλάγουν πληροφορίες και πραγματολογικά δεδομένα, θα διαυγασθούν έννοιες και θα απαλειφθούν τυχόν εννοιολογικές αντιφάσεις. Η διαβούλευση πηγάζει από τη ριζοσπαστική δύναμη επικοινωνίας των ιδίων των πολιτών στο *Lebenswelt*²³ τους, όμως για να είναι παραγωγική, θα πρέπει να τυποποιηθεί και θεσμοποιηθεί από το θετικό δίκαιο. Αυτό σημαίνει ότι το δίκαιο θα αποκρυσταλλώσει τις επικοινωνιακές εκείνες συμπεριφορές που θεωρούνται κανονιστικά αποδεκτές επειδή καθιερώνουν έμπρακτα την ισότητα των όπλων μεταξύ των διαβουλευόμενων κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης. Η θεσμοποίηση των διαδικασιών που θα προκύψει θα καταστήσει κανονικά ευκολότερη και την παραγωγή έλλογης κοινωνικής συναίνεσης κατόπιν εκατέρωθεν συμβιβασμών μεταξύ των συμμετεχόντων στη συλλογική επικοινωνιακή εμπειρία.²⁴ Ο πρακτικός λόγος εδώ περιορίζεται στη δόμηση της ίδιας της διαδικασίας δημοκρατικής διαβούλευσης ως μέσου ελεύθερης και έλλογης συμφωνίας μεταξύ ίσων, ενώ προϊόν του είναι, όπως και στους πολιτειακούς φιλοσόφους, το δεσμευτικό δίκαιο. Κατά συνέπεια, η νομιμοποίηση του παραγόμενου δικαίου θα εξαρτάται άμεσα από τον διαδικαστικό ορθολογισμό της δομημένης δημόσιας διαβούλευσης.²⁵ Το δε δίκαιο συνδέει το *Lebenswelt* και τις επικοινωνιακές του πρακτικές με τα κοινωνικά υποσυστήματα της οικονομίας και της δημόσιας διοίκησης, που αποτιμώνται με όρους οικονομικού και εργαλειακού λογισμού.

Η προσπάθεια του Habermas, ως ριζοσπάστη μεταμαρξιστή, να προχωρήσει πέραν του ρεπουμπλικανισμού και του κλασικού φιλελευθερισμού είναι ιδιαίτερα φιλόδοξη. Το ριζοσπαστικά δημοκρατικό στοιχείο στη φιλοσοφία του έγκειται κυρίως στο ρόλο της διαβούλευσης: αντί αυτή να αποτελεί μονοπώλιο των αντιπροσώπων ή των ελίτ, εκτυλίσσει μια αυτόνομη δυναμική εκκινώντας από την κοινή, καθημερινή ζωή όλων των πολιτών, μέσα από την οποία σχηματίζεται η κοινή γνώμη, που είναι ιδεατά διαβουλευτική. Όμως η δύναμη της διαβούλευσης δεν είναι γυμνή ούτε ταυτίζεται με τον «δημόσιο χώρο» καθ' εαυτόν διότι αποκρυσταλλώνεται και θεσμοποιείται, όπως είδαμε, από το δίκαιο, τις διαδικασίες που αυτό προβλέπει και τους δημοκρατικούς θεσμούς. Η διαδικαστικοποιημένη διαβούλευση αναπλάθει την έκφραση της λαϊκής βούλησης ως ανοιχτή και ισότιμη διαλογική διαδικασία, μέσω της οποίας

²² Παραπέμπω στην αγγλική έκδοση: J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Polity Press in association with Blackwell Publishers 1996.

²³ Δηλαδή στον φαινομενολογικό «κόσμο της ζωής» τους, στο υπόβαθρο όπου τα κοινωνικά δρώντα υποκείμενα διαμορφώνουν τις πεποιθήσεις, ικανότητες, διαθέσεις και κοινωνικές και επικοινωνιακές τους πρακτικές, οι οποίες αποκρυσταλλώνονται στο λόγο τους.

²⁴ Habermas, *Between Facts and Norms*, κεφ. 7 *Deliberative Politics: A Procedural Concept of Democracy*, 287επ.

²⁵ Πρβλ. J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, σε: A. Hamlin and P. Pettit (επιμ.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Basil Blackwell 1989, 17επ.

διαμορφώνεται ένας πρακτικός λόγος ταυτοχρόνως κανονιστικός (ως προστατευτικός των θεσμών και των δικαιωμάτων) και λειτουργικός (ως έκφραση της εργαλειακής, συστημικής λογικής των κοινωνικών υποσυστημάτων που βασίζουν την αποδοχή τους στη νομιμοποίηση των παραγόμενων από αυτά αποτελεσμάτων). Πρόκειται, εν ολίγοις, για μια νομιμοποίηση τόσο δια της συμμετοχής όσο και δια των αποτελεσμάτων (input and output legitimacy, αντιστοίχως). Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο Habermas θεωρεί ότι καλύπτονται οι κρίσεις νομιμοποίησης και εκδημοκρατίζεται η ίδια η δημοκρατία, εφόσον αυτή μετατρέπεται, μέσω της αχειραγώγητης συμμετοχής των πολιτών «από τα κάτω», σε ένα σύστημα ένταξης που επιτρέπει τη συγκρότηση κοινωνιών και χειραφετημένων τρόπων ζωής.²⁶

Συνοψίζοντας αυτήν τη σύντομη θεωρητική αναζήτηση, μπορούμε να πούμε ότι για τους οπαδούς της συμμετοχικής δημοκρατίας, το κρίσιμο σημείο δεν είναι πια αποκλειστικά και μόνο η τακτή εκλογή αντιπροσώπων, αλλά η διαμόρφωση της κοινής γνώμης μέσω του δημόσιου διαλόγου. Οι εκλογές δεν αποτελούν παρά μια στιγμή στη συνεχή διαδικασία δημοκρατικής διαβούλευσης. Οι δε θεσμοποιημένες μορφές συμμετοχής εμβαθύνουν την πολιτική νομιμοποίηση της δημοκρατίας και συνεισφέρουν επίσης σε μία ουσιαστική αναδιανομή της εξουσίας, με τρεις τουλάχιστον τρόπους: πρώτον, θέτουν νέα προβλήματα (ή αναδιατυπώνουν παλαιά) στην κρίση των πολιτών, δεύτερον, μειώνουν το χάσμα μεταξύ των απλών πολιτών και των επαγγελματιών της πολιτικής, και τρίτον, μπορούν να βαρύνουν υπέρ αλλαγών στις ακολουθούμενες πολιτικές. Κατά συνέπεια, η συμμετοχική δημοκρατία θα πρέπει να είναι επίσης διαβουλευτική δημοκρατία, διότι τόσο η νομιμοποίηση όσο και η αποτελεσματικότητα της συμμετοχής εξαρτώνται άμεσα από την ποιότητα των διαβουλεύσεων, που θα γίνουν ο καταλύτης πολιτικών αλλαγών. Και η ποιότητα των διαβουλεύσεων, όπως είδαμε ότι υποστηρίζει ο Habermas, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον καλό σχεδιασμό των διαδικασιών διαβούλευσης.²⁷ Αυτό μας φέρνει στον Κανονισμό σχετικά με την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών.

III. Σύντομη παρουσίαση του Κανονισμού 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, υπό το παραπάνω θεωρητικό πρίσμα

Όπως είδαμε, το μεγάλο στοίχημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι να κερδίσει την πολιτική της νομιμοποίηση μέσα από τη συμμετοχή των Ευρωπαίων πολιτών στις διαδικασίες της. Στα πλαίσια της εδραίωσης της συμμετοχικής δημοκρατίας και έχοντας ως νομική βάση το άρθρο 11 παράγραφος 4 ΣΕΕ,²⁸ το Ευρωπαϊκό

²⁶ D. Vitale, *Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas, Philosophy & Social Criticism* 2006, 739επ, 753. Μια σύντομη ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των Frank Michelman και Jürgen Habermas γύρω από τη σχέση μεταξύ του πολιτειακού ρεπουμπλικανισμού και του χαμπερμασιανού διαβουλευτικού μοντέλου υπάρχει στο συλλογικό τόμο M. Rosenfeld / A. Arato (επιμ.), *Habermas on Law and Democracy: Critical Exchanges*, University of California Press 1998, 309επ (F. I. Michelman, Family Quarrel) και 389επ (J. Habermas, Reply).

²⁷ Και η Denise Vitale θεωρεί, στο προαναφερθέν άρθρο της, ότι η συμμετοχική και η διαβουλευτική δημοκρατία τέμνονται σε μεγάλη έκταση. Βλ. Vitale, *Between deliberative and participatory democracy*, 752-759.

²⁸ «Πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την

Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ψήφισαν τον Κανονισμό 211/2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών στις 16 Φεβρουαρίου του 2011, ο οποίος άρχισε να ισχύει από 1^η Απριλίου 2012.²⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Κανονισμού, «ως Πρωτοβουλία Πολιτών νοείται πρωτοβουλία η οποία υποβάλλεται στην Επιτροπή σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, με την οποία η Επιτροπή καλείται, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλει οποιαδήποτε κατάλληλη πρόταση επί θεμάτων στα οποία οι πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Επιτροπής για την εφαρμογή των συνθηκών και την οποία υποστηρίζουν έγκυρα τουλάχιστον ένα εκατομμύριο υπογράφοντες προερχόμενοι από το ένα τέταρτο τουλάχιστον των κρατών μελών». Η Επιτροπή είναι το όργανο που εποπτεύει την λειτουργία της Πρωτοβουλίας Πολιτών και έχει το καθήκον να παρέχει στους πολίτες πληροφορίες και άτυπες συμβουλές σχετικά με την Πρωτοβουλία.

Από όλο το διαδικαστικό πλέγμα του Κανονισμού, θα σταχυολογήσω ορισμένες χαρακτηριστικές θεσμικές διατάξεις προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσο αυτός εγγυάται τους στόχους που θέτει η Ένωση στον εαυτό της και είναι ικανός να δώσει μια νέα συμμετοχική κατεύθυνση στο πολιτικό της σύστημα.³⁰

Ας ξεκινήσω από τον ελάχιστο αριθμό υπογραφόντων ανά κράτος μέλος (άρθρο 7). Οι υπογράφοντες πρέπει να προέρχονται από το 1/4 τουλάχιστον των κρατών μελών, ενώ ο ελάχιστος αριθμός πολιτών που απαιτείται να συγκεντρωθεί ανά κράτος μέλος αντιστοιχεί στον αριθμό των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγει η χώρα τους επί 750. Για τον καθορισμό του ελαχίστου αριθμού κρατών υπήρξε διάσταση απόψεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Η Επιτροπή θεωρούσε ότι το 1/3 των κρατών είναι πιο αντιπροσωπευτικό αλλά και προσιτό όριο. Απ' την άλλη, πίστευε ότι το 1/4 ήταν μεν πιο προσιτό, αλλά ταυτόχρονα και υπερβολικά χαμηλό και λιγότερο αντιπροσωπευτικό.³¹ Την ίδια θέση με την Επιτροπή είχε και το Συμβούλιο.³² Αντίθετη άποψη είχε το Κοινοβούλιο, το οποίο θεωρούσε πως το 1/4 ήταν ένα όριο μη αμφισβητήσιμο και καθόλα αντιπροσωπευτικό ενός συλλογικού συμφέροντος της Ένωσης. Το Κοινοβούλιο κατάφερε να περάσει τη θέση του στο τελικό κείμενο. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών με τις γνωμοδοτήσεις τους, καθώς και τα εθνικά κοινοβούλια, τάχθηκαν με την άποψη του Κοινοβουλίου.³³ Μ' αυτόν τον τρόπο η διαδικασία γίνεται λιγότερο επαχθής, αφού

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών».

²⁹ Κανονισμός 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, ΕΕ L 65 της 11.3.2011, 1επ.

³⁰ Ο V. Cuesta-López, *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative, Perspectives on European Politics and Society* 2012, 257επ, επιχειρεί να αξιολογήσει το θεσμικό και διαδικαστικό σχεδιασμό του Κανονισμού συγκρίνοντάς τον με ανάλογες λαϊκές πρωτοβουλίες, όπως προβλέπονται σε διάφορα εθνικά συντάγματα, προκειμένου να εντοπίσει και αναδείξει βέλτιστες πρακτικές. Αναλυτική παρουσίαση των διαδικαστικών απαιτήσεων του Κανονισμού κάνουν και οι D. Szeligowska / E. Mincheva, *Empowering European Citizens within The Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis, Perspectives on European Politics and Society* 2012, 270επ. Θα χρησιμοποιήσω αρκετά στοιχεία από αυτά τα άρθρα για τη δική μου αξιολόγηση των διαδικασιών του Κανονισμού.

³¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, COM(2009) 622 τελικό, 11.11.2009, 4-5.

³² Συμβούλιο της ΕΕ, 11099/10 178 Γενική προσέγγιση του Συμβουλίου, 14.6.2010.

³³ Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση, ΕΕ C 44 της 11.2.2011, 182επ. Επιτροπή των Περιφερειών, Γνωμοδότηση, ΕΕ C 267 01.10.2010, 57επ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή,

καθίσταται ευκολότερο να ξεκινήσει μια Πρωτοβουλία, καθώς επίσης ο αναγκαίος αριθμός των επτά κρατών (1/4 του συνόλου των κρατών μελών) μπορεί να θεωρηθεί αρκετά αντιπροσωπευτικός. Έτσι, η Ένωση σ' αυτόν τον τομέα φαίνεται ότι ενθαρρύνει την συγκέντρωση υπογραφών για τις Πρωτοβουλίες.³⁴

Στο άρθρο 3 καθορίζονται οι απαιτήσεις για τους διοργανωτές και τους υπογράφοντες. Μετά από τροπολογία του Κοινοβουλίου, διευκρινίστηκε ότι ως διοργανωτές μπορούν να ορισθούν μόνο τα φυσικά πρόσωπα, δηλαδή οι πολίτες, και όχι τα νομικά πρόσωπα. Κατ' αυτόν τον τρόπο η Ένωση επιχειρεί εμφανώς να δώσει το σήμα ότι οι πρωτοβουλίες θα εκφράζουν την πραγματική θέληση των πολιτών και όχι αυτήν των οργανωμένων συμφερόντων. Ωστόσο, οι ενδιαμέσες οργανώσεις μπορούν να προωθήσουν ή να στηρίξουν πρωτοβουλίες, με την προϋπόθεση ότι το πράττουν με διαφάνεια.³⁵ Τόσο οι διοργανωτές όσο και οι υπογράφοντες πρέπει να είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να βρίσκονται σε ηλικία που να τους παρέχει δικαίωμα ψήφου στις ευρωεκλογές.

Σε διατάξεις που εισήγαγε εξ ολοκλήρου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, απαιτείται από τους διοργανωτές να συγκροτούν επιτροπή πολιτών από τουλάχιστον επτά πρόσωπα τα οποία να είναι κάτοικοι τουλάχιστον επτά διαφορετικών κρατών μελών και επιπλέον, να ορίζουν έναν εκπρόσωπο και έναν αναπληρωτή που θα λειτουργούν ως σύνδεσμος μεταξύ της επιτροπής πολιτών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Πολύ σωστά το Κοινοβούλιο προχώρησε σ' αυτές τις τροποποιήσεις, αφού έτσι ενθαρρύνεται η προώθηση θεμάτων πανευρωπαϊκού χαρακτήρα και διασφαλίζεται ότι οι πρωτοβουλίες είναι σοβαρές, ενώ ταυτόχρονα εξασφαλίζεται διαφάνεια και αποτελεσματική επικοινωνία, οι οποίες δεν θα ήταν εφικτές χωρίς την ύπαρξη κάποιων εκπροσώπων οι οποίοι θα ενεργούσαν εξ ονόματος της επιτροπής πολιτών.³⁶ Επιπλέον, δίνεται η δυνατότητα σε κατηγορίες κρατών, όπως είναι τα μεσογειακά ή τα κράτη του πρώην

Ετήσια έκθεση 2010 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εθνικών κοινοβουλίων, COM(2011) 345, 10.6.2011, 7-8.

³⁴ Σχετικά με τις διάφορες μεθόδους που έχουν χρησιμοποιηθεί σε επίπεδο διεθνικών ή ομοσπονδιακών πολιτικών μορφωμάτων για τη χωρική κατανομή των δηλώσεων υποστήριξης, βλ. το πρωτοπόρο άρθρο του A. Auer, *European Citizens' Initiative*, *European Constitutional Law Review* 2005, 79επ, 81, όπου ο συγγραφέας ισχυρίζεται ότι «Οι απαιτήσεις χωρικής διανομής, όπως και οι διπλές πλειοψηφίες, είναι συχνά ομοσπονδιακής φύσης». Πρβλ. Cuesta-López, *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative*, 260-261, όπου τονίζεται επίσης ότι το κατώφλι του ελάχιστου αριθμού κρατών μελών είναι λογική συνέπεια της διεθνικής διάστασης της Ε.Ε., αλλά και αρκετά χαμηλό σε σύγκριση με την υπόλοιπη διεθνή εμπειρία.

³⁵ Ήδη, από μια εμπειρική ανάλυση των μέχρι πέρυσι αναληφθεισών πρωτοβουλιών, μία από τις τέσσερις ομάδες διοργανωτών που εντοπίστηκαν είναι οι εταιρικές συμμαχίες και οι ενώσεις επιχειρηματικών συμφερόντων, ενίοτε σε συνεργασία με εξειδικευμένες ομάδες καταναλωτών ή με ιδρύματα, οι οποίες ενδιαφέρονται να προωθηθεί ευρωπαϊκή νομοθεσία που αφορά τους τομείς στους οποίους δραστηριοποιούνται. Βλ. σχετικά L. Bouza García, *New Rules, New Players? The ECI as a Source of Competition and Contention in the European Public Sphere*, *Perspectives on European Politics and Society* 2012, 337επ, 343. Αυτό επιβεβαιώνει ότι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών μπορεί κάλλιστα να χρησιμεύσει ως εργαλείο προώθησης κατηγοριακών συμφερόντων (agenda-setting) από εξειδικευμένες οργανώσεις (Bouza García, *New Rules, New Players?*, 344).

³⁶ Οι Szeligowska / Mincheva, *Empowering European Citizens within The Institutional Triangle*, 276, αν και αναγνωρίζουν την αξία της επιτροπής πολιτών ως φίλτρο απέναντι σε τυχόν κακόβουλα ή παρελκυστικά σχήματα, παραθέτουν και τον αντίλογο, ισχυριζόμενες ότι η διαδικαστική αυτή απαίτηση για όλες τις πρωτοβουλίες επί ποινή μη εγγραφής στο μητρώο φαίνεται κάπως περιοριστική και υπερβολικά φορμαλιστική.

ανατολικού μπλοκ, εφόσον υπερβαίνουν τον αριθμό των επτά, να ξεκινούν πρωτοβουλίες που αφορούν τα συμφέροντά τους.

Το άρθρο 4 σχετικά με την καταχώριση της προτεινόμενης Πρωτοβουλίας Πολιτών είναι ίσως το πιο αμφιλεγόμενο του Κανονισμού. Και σε αυτό το θέμα οι γνώμες των θεσμικών οργάνων διαφοροποιήθηκαν. Η Επιτροπή με την πρόταση Κανονισμού σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών τον Μάρτιο του 2009 διαχώριζε τη διαδικασία καταχώρισης από τη διαδικασία ελέγχου του παραδεκτού μιας Πρωτοβουλίας: η Επιτροπή θα απέρριπτε την καταχώριση σε περίπτωση που η προτεινόμενη Πρωτοβουλία θεωρείτο ακατάλληλη ως καταχρηστική ή επειδή στερείτο σοβαρότητας ή αν ήταν κατάφωρα αντίθετη με τις αξίες της Ένωσης. Αργότερα μετά τη συγκέντρωση από τους διοργανωτές 300.000 δηλώσεων υποστήριξης από τουλάχιστον τρία κράτη μέλη, η Επιτροπή θα εξέταζε το παραδεκτό της προτεινόμενης Πρωτοβουλίας. Με τον διαχωρισμό των δύο διαδικασιών, η Επιτροπή δεν θα διέκοπτε τον δημόσιο διάλογο για ευρωπαϊκά θέματα και δεν θα έδινε την εντύπωση ότι λογοκρίνει ή αντίστοιχα ευνοεί κάποια Πρωτοβουλία. Το Συμβούλιο, απ' την πλευρά του, έκρινε ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να εξετάζει το παραδεκτό μιας Πρωτοβουλίας μετά την συγκέντρωση 100.000 υπογραφών.³⁷ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρούσε αχρείαστο ο έλεγχος του παραδεκτού να γίνεται μετά από τη συγκέντρωση ενός συγκεκριμένου αριθμού υπογραφών, καθώς αυτό θα αποτελούσε σπατάλη χρόνου και ενέργειας για τους διοργανωτές που θα είχαν ήδη καταβάλει σημαντικές προσπάθειες, και επιπλέον θα προκαλούσε απογοήτευση στους πολίτες των οποίων οι Πρωτοβουλίες δεν θα γίνονταν τελικά δεκτές. Έτσι, το Κοινοβούλιο πέτυχε να περάσει στον Κανονισμό τις διατάξεις που ορίζουν ότι η Επιτροπή δεν θα λαμβάνει επίσημη απόφαση σχετικά με το παραδεκτό, όπως προβλεπόταν στην πρότασή της, αλλά θα καταχωρίζει τις προτεινόμενες Πρωτοβουλίες μόνο εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις που καθορίζονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 4.³⁸ Η Επιτροπή, αφού λάβει ορισμένες πληροφορίες σχετικά με την προτεινόμενη Πρωτοβουλία, θα εξετάζει αν αυτή πληροί κάποια τυπικά κριτήρια, αν δεν αντιβαίνει τις αξίες της Ένωσης, αν είναι εκτός του πλαισίου αρμοδιοτήτων της Επιτροπής και αν η Πρωτοβουλία είναι επιτόλαια, καταχρηστική και κακόβουλη, και κατόπιν θα προβαίνει σε καταχώριση και δημοσίευσή της στο μητρώο (άρθρο 4 παράγραφοι 2 και 4 του Κανονισμού 211/2011).

Η επιθυμία της Ένωσης ώστε οι Πρωτοβουλίες να μην αντιβαίνουν τις αξίες της, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, όπως επίσης να μην είναι εκτός του πλαισίου δραστηριοτήτων της Επιτροπής, είναι απολύτως θεμιτή. Η Ένωση είναι λογικό να θέλει να προστατευτεί από τυχόν άτομα που θέλουν να χρησιμοποιήσουν την Πρωτοβουλία για επιβλαβείς και εξτρεμιστικούς σκοπούς. Από την άλλη, η Ένωση, ως θεσμός που διακηρύττει ότι επιθυμεί να εντάξει τους πολίτες της στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και να διευρύνει την Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, θα έπρεπε να δείχνει περισσότερη

³⁷ Συμβούλιο της ΕΕ, 11099/10 178 Γενική προσέγγιση του Συμβουλίου, 14.6.2010.

³⁸ Οι προϋποθέσεις αυτές τηρούνται εφόσον:

- Έχει συστηθεί η επιτροπή πολιτών και έχουν ορισθεί τα πρόσωπα επικοινωνίας σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 2
- Η προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών δεν ευρίσκεται καταφανώς εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής να υποβάλει πρόταση για την έκδοση νομικής πράξης της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών
- Η προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών δεν είναι κατάφωρα καταχρηστική, επιτόλαια ή κακόβουλη, και
- Η προτεινόμενη πρωτοβουλία πολιτών δεν αντίκειται προφανώς στις αξίες της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται με το άρθρο 2 ΣΕΕ.

εμπιστοσύνη ότι αυτοί οι πολίτες δεν θα στήριζαν μια Πρωτοβουλία που θα ήταν, λόγου χάριν, αντιδημοκρατική ή ρατσιστική. Παράλληλα, ξενίζει η καθιέρωση των όρων «επιπόλαια, καταχρηστική και κακόβουλη». Το πρόβλημα είναι ότι οι όροι αυτοί είναι πολύ αόριστοι και αφήνουν ευρύτατα περιθώρια ερμηνείας, ενώ παράλληλα δεν έχουν ισχύ ενώπιον δικαστηρίου.³⁹ Προκαλεί καχυποψία το γεγονός ότι τέτοιοι γενικόλογοι όροι χρησιμοποιούνται σε ένα τόσο εξειδικευμένο Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ένωση δείχνει έτσι ότι φοβάται την Πρωτοβουλία και τις αλλαγές που μπορεί να φέρει, γι' αυτό και θεσπίζει ένα τόσο γενικό κριτήριο το οποίο μπορεί να ερμηνευτεί κατά το δοκούν. Θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι η Ένωση αυτοαναιρείται, αφού από τη μία διακηρύττει ότι επιθυμεί διακαώς την ενεργή συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ενώ από την άλλη θέτει συνεχώς ασφαλιστικές δικλείδες.⁴⁰ Η Ένωση λοιπόν οφείλει να καθορίσει με μεγαλύτερη σαφήνεια τα κριτήρια που θέτει διότι είναι αρκετά πιθανό να προκύψουν προβλήματα στο μέλλον. Τέλος, θετικό στοιχείο αποτελεί ότι σε περίπτωση απόρριψης καταχώρισης μιας Πρωτοβουλίας, οι διοργανωτές έχουν το δικαίωμα να προσβάλουν δικαστικά την απόφαση.⁴¹

Μετά την επιτυχή καταχώριση μιας Πρωτοβουλίας, οι διοργανωτές μπορούν να συγκεντρώνουν δηλώσεις υποστήριξης είτε σε έντυπη είτε σε ηλεκτρονική μορφή. Η προθεσμία για την συλλογή του ενός εκατομμυρίου δηλώσεων υποστήριξης ορίζεται στους 12 μήνες (άρθρο 5). Αυτό το χρονικό διάστημα είναι εύλογο, λαμβάνοντας υπόψη, αφενός ότι οι Πρωτοβουλίες Πολιτών πρέπει να παραμένουν επίκαιρες, και αφετέρου ότι η πραγματοποίηση του εγχειρήματος σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι δυσχερής.⁴²

Μετά τη συγκέντρωση των απαιτούμενων υπογραφών, οι διοργανωτές υποβάλλουν τις δηλώσεις υποστήριξης προς επαλήθευση και πιστοποίηση στις αρμόδιες αρχές που ορίζει κάθε κράτος μέλος (άρθρο 8). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να αναλαμβάνουν σημαντικό διοικητικό κόστος καθώς και σημαντικό μερίδιο ευθύνης για την εφαρμογή του νέου Κανονισμού. Γι' αυτό το λόγο απαιτείται να προσαρμόσουν τη νομοθεσία τους για να μπορούν να ανταποκριθούν στα καθήκοντα ελέγχου των δηλώσεων υποστήριξης και επιβολής κυρώσεων για τυχόν παραβιάσεις του Κανονισμού. Οι απαραίτητες πληροφορίες που απαιτούνται για την επικύρωση των υπογραφών διαφέρει μεταξύ κρατών μελών ανάλογα με την εθνική νομοθεσία, κάνοντας ίσως έτσι τη συλλογή υπογραφών σε ένα κράτος πιο επαχθή σε σχέση με ένα άλλο.

³⁹ Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση, ΕΕ C 44 της 11.2.2011, 182επ.

⁴⁰ *Contra* Cuesta-López, A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative, 263, όπου αναφέρεται ότι ο συνταγματικός και/ή νομικός έλεγχος των πρωτοβουλιών είναι μια ευρύτατα διαδεδομένη προϋπόθεση αλλού, η οποία συχνά ανατίθεται σε διοικητικά ή κοινοβουλευτικά σώματα, καθώς και ότι αυτοί οι προληπτικοί έλεγχοι δεν αποτελούν κρίση πολιτικής σκοπιμότητας, αλλά γίνονται επί τη βάσει αυστηρών ρυθμιστικών κριτηρίων.

⁴¹ Για τις δυνατότητες προσφυγής, βλ. Szeligowska / Mincheva, Empowering European Citizens within The Institutional Triangle, 279-280.

⁴² Ως μέτρο σύγκρισης, η αντίστοιχη χρονική περίοδος συλλογής υπογραφών κυμαίνεται από ένα ελάχιστο 60 ημερών στη Σλοβενία έως ένα μέγιστο 9 μηνών στην Ισπανία. Βλ. Cuesta-López, A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative, 265. Ωστόσο, λόγω της νεωτερικότητας του εργαλείου για τα ευρωπαϊκά δεδομένα και του κατακερματισμού του Ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου μεταξύ περισσότερων εθνικών δημόσιων χώρων, είναι πολύ πιθανό να αποδειχθεί στην πορεία ότι η χρονική περίοδος των 12 μηνών είναι υπερβολικά βραχεία. Πρβλ. Szeligowska / Mincheva, Empowering European Citizens within The Institutional Triangle, 274.

Μετά τη συγκέντρωση των απαραίτητων υπογραφών, οι διοργανωτές υποβάλλουν την Πρωτοβουλία στην Επιτροπή, μαζί με τις πηγές χρηματοδότησης και στήριξης που τυχόν έλαβε (άρθρο 9). Με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται πλήρης διαφάνεια όσον αφορά τις διάφορες Πρωτοβουλίες. Αν όμως το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιθυμούσε πραγματικά να δώσει ώθηση σ' αυτό το νέο εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας, θα μπορούσε να προβλεφθεί μια μικρή επιβάρυνση του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού για την απόσβεση δαπανών των διοργανωτών, τουλάχιστον μετά το στάδιο της καταχώρισης και κατά τη διάρκεια της συλλογής των υπογραφών.⁴³

Στο άρθρο 10 του Κανονισμού περιγράφεται η διαδικασία εξέτασης της Πρωτοβουλίας Πολιτών από την Επιτροπή. Η Επιτροπή, αφού λάβει την Πρωτοβουλία, την δημοσιεύει στο μητρώο και συναντά τους διοργανωτές σε ενδεδειγμένο επίπεδο για να τους δώσει την ευκαιρία να εξηγήσουν τα θέματα που τίγονται στην Πρωτοβουλία τους. Εντός τριών μηνών ανακοινώνει τα πολιτικά και νομικά συμπεράσματά της σχετικά με τη συγκεκριμένη Πρωτοβουλία, τις ενδεχόμενες ενέργειες στις οποίες θα προβεί και τους λόγους για τους οποίους θα προβεί ή δεν θα προβεί στις εν λόγω ενέργειες. Σ' αυτό το ύστερο στάδιο, εξυπακούεται ότι η Επιτροπή δεν θα προβεί *de novo* σε μια τεχνική κρίση περί του παραδεκτού της πρωτοβουλίας, αλλά σε μια *ουσιαστική πολιτική* κρίση περί της συνέχειας που προκρίνει να δοθεί ή όχι στη συγκεκριμένη Πρωτοβουλία. Εφόσον η Επιτροπή κρίνει αιτιολογημένα ότι επιθυμεί να δώσει συνέχεια στην Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, θα συντάξει κατ' άρθρον και με τεχνική γλώσσα μια νομοθετική πρόταση βασισμένη στην αρχική Πρωτοβουλία, η οποία δεν απαιτείται να είναι συντεταγμένη με τη μορφή νομοθετικής πρότασης. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή διατηρεί πάντοτε την απόλυτη διακριτική ευχέρεια να μετατρέψει μια «πρωτοβουλία για ανάληψη πρωτοβουλίας» (*agenda initiative*), όπως είναι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών,⁴⁴ σε μια δική της νομοθετική πρωτοβουλία.

Κατά το διάστημα των τριών μηνών, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 10, δίνεται η ευκαιρία στους διοργανωτές να παρουσιάσουν την Πρωτοβουλία σε δημόσια ακρόαση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο οποίο θα εκπροσωπείται και η Επιτροπή στο κατάλληλο επίπεδο (άρθρο 11). Οι διατάξεις των δύο άρθρων προστέθηκαν με πρωτοβουλία του Κοινοβουλίου, το οποίο έτσι εξασφάλισε ότι όλες οι Πρωτοβουλίες Πολιτών που συγκέντρωσαν ένα εκατομμύριο υπογραφές θα τύχουν εξέτασης.

Εδώ συγκεντρώνεται η ουσία της Πρωτοβουλίας Πολιτών. Η Πρωτοβουλία καλεί την Επιτροπή να καταθέσει προτάσεις για εφαρμογή των Συνθηκών, δεν την δεσμεύει όμως θεσμικά. Η Πρωτοβουλία Πολιτών δεν συνεπάγεται οπωσδήποτε ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας. Επομένως δεν τίγεται το δικαίωμα της Επιτροπής να αναλαμβάνει νομοθετικές πρωτοβουλίες. Αναμφισβήτητα, λαμβάνει στα σοβαρά τα αιτήματα που εκφράζονται με τις Πρωτοβουλίες Πολιτών και είναι υποχρεωμένη να

⁴³ Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, στην Ισπανία.

⁴⁴ Πρόκειται για μια διεθνική εκδοχή της λαϊκής πρωτοβουλίας με τη συλλογή ικανού αριθμού υπογραφών προκειμένου να τεθεί υπόψη των συντεταγμένων οργάνων μιας πολιτείας ένα θέμα που διέφευγε της επίσημης ατζέντας τους, όπως συμβαίνει σε χώρες όπως η Ιταλία, η Αυστρία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Σλοβενία, η Ισπανία, η Πορτογαλία, η Λετονία και η Λιθουανία. Βλ. Cuesta-López, *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative*, 259.

εξηγεί σαφώς τους λόγους που δεν θα δώσει τυχόν συνέχεια σε μία Πρωτοβουλία Πολιτών, το σημαντικό όμως είναι ότι αυτή θα έχει πάντα τον τελικό λόγο.⁴⁵ Σημαντικό είναι επίσης ότι δίνεται η ευκαιρία στους διοργανωτές να τύχουν εξέτασης, καθώς και υπό προϋποθέσεις ακρόασης. Με αυτό τον τρόπο, αφενός προσδίδεται κύρος στον ίδιο το θεσμό της Πρωτοβουλίας Πολιτών, αφετέρου δίνεται ηρέπουσα σημασία και η ευκαιρία στους πολίτες να εκφράσουν τις απόψεις τους εκ του σύνεγγυς με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μέσα στην “καρδιά” της Ευρωπαϊκής δημοκρατίας, το Κοινοβούλιο.

Όπως φάνηκε, το αν είναι επαρκείς οι θεσμικές εγγυήσεις που προβλέπει ο Κανονισμός για τη διασφάλιση των στόχων της Πρωτοβουλίας Πολιτών σύμφωνα με τη Συνθήκη, καθώς και το αν η Πρωτοβουλία είναι ένα μέτρο εύχρηστο για τον πολίτη, είναι αμφιλεγόμενο. Παρόλο που η Ένωση υποστηρίζει ότι το μέτρο είναι εύχρηστο και κατανοητό στον πολίτη και δεν υπόκειται σε περιττούς γραφειοκρατικούς κανόνες, πολλά στοιχεία δείχνουν το αντίθετο. Για παράδειγμα, πολλές ΜΚΟ και ακτιβιστές θεωρούν ότι η διαδικασία είναι γραφειοκρατική, αφού καθιστά αδύνατο σε ομάδες απλών πολιτών που έχουν μικρή χρηματοδότηση να επιτύχουν μία Πρωτοβουλία, ενώ ευνοεί μόνο τους καλά χρηματοδοτούμενους μεγάλους οργανισμούς.⁴⁶

IV. Ορισμένα πρώτα συμπεράσματα σχετικά με τις πιθανές αναδιατάξεις που θα φέρει η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών στον ενδοενωσιακό συσχετισμό δύναμης μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των πολιτικών παικτών

Συμπερασματικά, η Πρωτοβουλία Πολιτών είναι το πρώτο υπερεθνικό εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας στον κόσμο και μία από τις μεγαλύτερες καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας. Είναι αναπόφευκτο ότι θα επιφέρει αλλαγές – μικρές ή μεγάλες – στο οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Πρωτοβουλία Πολιτών είναι ένα εργαλείο που επιτρέπει την άσκηση επιρροής στη διαμόρφωση πολιτικού προγράμματος. Επομένως δεν αλλάζει κάτι από την καθιερωμένη πρακτική της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Όπως αναφέρθηκε και πριν, το αποκλειστικό δικαίωμα της Επιτροπής να αναλαμβάνει νομοθετικές πρωτοβουλίες παραμένει άθικτο. Η Πρωτοβουλία Πολιτών δεν οδηγεί υποχρεωτικά σε πρόταση νομοθεσίας, παρά μόνο καλεί την Επιτροπή να νομοθετήσει, η οποία έχει και τον τελευταίο λόγο

⁴⁵ Αναλύοντας μια παρόμοια περίπτωση, αυτή των εκτιμήσεων επιπτώσεων, έχω μιλήσει για «στρατηγική χρήση» από την Επιτροπή του νέου αυτού εργαλείου προκειμένου να αυτονομιμοποιηθεί δια της διαδικασίας – ήτοι δια της ευρείας συμμετοχής διακυβευματούχων κατά το προνομοθετικό στάδιο, όπου διαμορφώνεται μια μελλοντική νομοθετική πρόταση – χωρίς να απολέσει την αποκλειστικότητα της πρωτοβουλίας. Βλ. I. Papadopoulos, *L'usage stratégique des études d'impact dans la procédure législative européenne*, σε: M. Philip-Gay (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ 2012, 5επ., 10επ.

⁴⁶ Η ιστορία της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών, από τη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης έως την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, αποτρέπει πολλές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις από την ενεργό χρήση αυτού του εργαλείου, ή τουλάχιστον έτσι συνέβη στα πρώτα της βήματα. Βλ. De Clerck-Sachsse, *Deliberation and the Process of Identity Formation*, 301-306. Ωστόσο, η συγγραφέας θεωρεί ότι, εφόσον γίνουν κάποιες διαρθρωτικές αλλαγές στην ίδια την Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, με περαιτέρω πολιτικοποίηση των θεμάτων που αναδεικνύουν οι Πρωτοβουλίες και με παρουσίασή τους κατά τρόπο πιο ελκυστικό για την κοινή γνώμη, το νέο εργαλείο είναι ικανό να κινητοποιήσει ευρύτερες δυνάμεις της κοινωνίας πολιτών και να οικοδομήσει σταδιακά έναν Ευρωπαϊκό Δήμο.

αν θα δώσει συνέχεια ή όχι σε μία Πρωτοβουλία.⁴⁷ Σε κάθε περίπτωση που επιτυγχάνεται το όριο του ενός εκατομμυρίου υπογραφών, είναι αναπόφευκτο να ασκείται τόσο σημαντική πολιτική πίεση στην Επιτροπή ώστε αυτή να μεριμνήσει να καταθέσει αντίστοιχη πρόταση νομοθεσίας στα δύο νομοθετικά όργανα: προβλέπεται ότι θα είναι πολύ δύσκολο για την Επιτροπή, είτε να απορρίπτει κάποια Πρωτοβουλία Πολιτών είτε να την τροποποιεί σε βαθμό που να αλλοιώνει την ουσία της, γιατί μ' αυτόν τον τρόπο αναλαμβάνει τον κίνδυνο να προκαλέσει λαϊκή οργή και απογοήτευση. Η απογοήτευση, με τη σειρά της, ενδέχεται να εκτρέψει τη χρήση του νέου αυτού θεσμού, από εργαλείο προώθησης της συμμετοχικής δημοκρατίας και επανανομιμοποίησης του Ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος, σε μια πλατφόρμα έκφρασης διαμαρτυρίας, χωρίς ρεαλιστική πιθανότητα κατάληξης σε νομοθετική πρόταση για την εφαρμογή των Συνθηκών.⁴⁸

Η Πρωτοβουλία Πολιτών ίσως λειτουργήσει σαν δίκτο μαχαίρι για την Επιτροπή. Αφενός, προωθώντας μία Πρωτοβουλία Πολιτών η οποία εκφράζει τη βούληση ενός μεγάλου αριθμού πολιτών, εξυψώνεται στα μάτια τους ως ο κύριος φορέας των συμφερόντων τους, αντλεί πολιτική νομιμοποίηση και αναπληρώνει το δημοκρατικό της έλλειμμα. Επιπλέον – και αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό – μπορεί να χρησιμοποιήσει στρατηγικά την πολιτική δύναμη του 1.000.000 υπογραφών μεταφέροντας αυτήν τη λαϊκή πίεση προς το Συμβούλιο, διακυβερνητικό όργανο με το οποίο έρχεται συχνά σε δομική σύγκρουση, ως οιοονεί ομοσπονδιακό όργανο-ατμομηχανή της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αφετέρου, όμως, έχει λεχθεί ότι λόγω της πολιτικής πίεσης που της ασκείται μέσω μιας Πρωτοβουλίας, ενδεχομένως να ελαττώνεται το κύρος και να μειώνεται η δύναμή της, καθώς η Πρωτοβουλία Πολιτών μπορεί να υποσκάπτει το αποκλειστικό δικαίωμα της Επιτροπής για νομοθετική πρωτοβουλία.⁴⁹ Αυτός είναι ίσως ο λόγος που η Επιτροπή υποστήριζε πιο αυστηρές διατάξεις για να μπορέσει να προχωρήσει μια Πρωτοβουλία: ελάχιστος αριθμός κρατών στο 1/3 των κρατών μελών της Ε.Ε. αντί για το τελικό 1/4, αυστηρότερος έλεγχος παραδεκτού των Πρωτοβουλιών κτλ. Ενδεχομένως η Επιτροπή να φοβάται ένα πιθανό bottleneck: εφόσον οι Πρωτοβουλίες γίνουν γνωστές και δημοφιλείς και υπερπηδούν σχετικά εύκολα τα διαδικαστικά εμπόδια που θέτει ο Κανονισμός 211/2011, η Επιτροπή είναι πιθανό να έχει να διαχειρισθεί υπερβολικά μεγάλο αριθμό τους, με αποτέλεσμα να αποκτήσει πολύ σημαντικό φόρτο εργασίας. Αν κρίνουμε από το γεγονός ότι, έως τώρα, ούτε μία Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών δεν έχει κατορθώσει να φτάσει μέχρι τέλους και να συγκεντρώσει τις απαραίτητες 1.000.000 υπογραφές από Ευρωπαίους πολίτες, μια τέτοια πιθανότητα φαντάζει, βεβαίως, απόμακρη.

⁴⁷ Σ' αυτό επέστησε την προσοχή από νωρίς ο Auer, European Citizens' Initiative, ο οποίος επέμεινε ότι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών δεν θα είναι ένα εργαλείο άμεσης δημοκρατίας. Τουναντίον, θα αποτελέσει ένα απλό συμπλήρωμα στην Ευρωπαϊκή αντιπροσωπευτική δημοκρατία, όπως αυτή έχει σχεδιασθεί από τη Συνθήκη.

⁴⁸ Γι' αυτό το θέμα, βλ. Bouza García, New Rules, New Players?, ο οποίος θεωρεί ότι ο αριθμός των πιο συναινετικών και εποικοδομητικών Πρωτοβουλιών θα είναι ευθέως ανάλογος του αριθμού των Πρωτοβουλιών που θα γίνονται αποδεκτές από την Επιτροπή, ενώ αντιστρόφως, ο αριθμός των Πρωτοβουλιών που θα εκτραπούν προς τη διαμαρτυρία μέσω της οικοδόμησης φήμης σε ευρωπαϊκό επίπεδο από οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών θα εξαρτηθεί από το πόσο φιλόξενη θα αποδειχθεί η Επιτροπή προς τις παρουσιαζόμενες Πρωτοβουλίες.

⁴⁹ S. C. Sieberson, *Dividing Lines between the European Union and its Member States: The Impact of the Treaty of Lisbon*, Asser Press 2008, 148.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όντας το μοναδικό άμεσα εκλεγμένο από τους πολίτες θεσμικό όργανο της Ένωσης, και επομένως ο εκπρόσωπος των συμφερόντων των Ευρωπαίων πολιτών, υπήρξε σύμμαχος της Πρωτοβουλίας Πολιτών από την πρώτη στιγμή. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι το 2009 υιοθέτησε ψήφισμα που καλούσε την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση κανονισμού για την εφαρμογή της Πρωτοβουλίας Πολιτών.⁵⁰ Με την Πρωτοβουλία Πολιτών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποκτά ένα δεύτερο μοχλό πίεσης προς τα δύο άλλα όργανα του θεσμικού τριγώνου (Επιτροπή και Συμβούλιο), καθώς τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα που το απαρτίζουν μπορούν να στηρίζουν και να προωθήσουν μια Πρωτοβουλία Πολιτών που να εξυπηρετεί και τα δικά τους συμφέροντα. Με αυτόν τον τρόπο το Κοινοβούλιο και τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα πετυχαίνουν να αυξήσουν την ισχύ τους. Βέβαια, έχοντας υπόψη το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής των πολιτών στις ευρωεκλογές, στοιχείο που σύμφωνα με κάποιους καταδεικνύει το έλλειμμα που παρουσιάζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δεν αποκλείεται να βρεθεί αντιμέτωπο με Πρωτοβουλίες που αντιτίθενται στις θέσεις του.⁵¹ Επιπλέον, το Κοινοβούλιο πιθανώς να έχει αυτοπαγιδευθεί, καθώς με την υποχρέωση δημόσιας ακρόασης των διοργανωτών μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών και εφόσον το εργαλείο αποδειχθεί επιτυχημένο σε βάθος χρόνου, ενδέχεται να γεμίσει ασφυκτικά η ήδη υπερφορτωμένη ημερήσια διάταξή του, με αποτέλεσμα να έχει δομικό πρόβλημα στην ανεύρεση του απαραίτητου χρόνου για την εκπλήρωση όλων των θεσμικών του υποχρεώσεων.

Κατά τη γνώμη μου, ο μεγάλος κερδισμένος από μια επιτυχή λειτουργία της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών δεν θα είναι άλλος από τα Ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα. Η εμπειρία που ήδη διαθέτουν σε θέματα διεθνικής συνεργασίας μεταξύ εθνικών πολιτικών κομμάτων υπό τη στέγη των Ευρωπαϊκών τοιούτων, τα αρκετά σημαντικά οικονομικά και επιστημονικά μέσα που διαθέτουν, τόσο τα ίδια όσο και τα ιδρύματά τους (δηλαδή οι δεξαμενές σκέψης τους), οι οργανωτικές τους δομές που εξαπλώνονται σε όλη την επικράτεια της Ευρώπης, οι λιγότερο ή περισσότερο θεσμοποιημένες σχέσεις τους με φορείς της κοινωνίας πολιτών, και τέλος η αύξουσα σημασία τους ενόψει των επερχόμενων ευρωεκλογών λόγω των υποψηφιοτήτων για τη στελέχωση της Προεδρίας της Επιτροπής που πιθανώς θα υιοθετήσουν στα κομματικά τους συνέδρια, τα καθιστούν ιδανικούς συνομιλητές των Πρωτοβουλιών που θα εκφράζουν τη γενικότερη πολιτική τους φιλοσοφία. Η παροχή νομικής εμπειρογνωμοσύνης για την επιτυχή εκπλήρωση των προβλεπόμενων διαδικαστικών όρων, η παροχή τεχνικής βοήθειας στη συλλογή και επεξεργασία προσωπικών δεδομένων όσων πολιτών δηλώνουν υποστήριξη σε μια Πρωτοβουλία, η βοήθεια στη διαχείριση των δωρεών προς τις Πρωτοβουλίες λόγω της εμπειρίας τους με το πολιτικό χρήμα, η παροχή πληροφοριών σχετικά με το θέμα και τους στόχους των προτεινόμενων Πρωτοβουλιών⁵² και η διοργάνωση δημόσιων ακροάσεων και άλλων επικοινωνιακών γεγονότων προς υποστήριξη Πρωτοβουλιών, είναι όλα σημαντικά πλεονεκτήματα που διαθέτουν τα πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και που μπορούν κάλλιστα να ενεργοποιηθούν.⁵³ Εφόσον τα κόμματα αντιληφθούν σωστά το

⁵⁰ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 7ης Μαΐου 2009 με το οποίο ζητείται από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εφαρμογή της πρωτοβουλίας πολιτών (2008/2169(INI)).

⁵¹ J.-L. Sauron, The European Citizens' Initiative: Not Such a Good Idea?, *European Issue*, Fondation Robert Schuman Policy Paper 2011, 4.

⁵² Άρθρο 4 παράγραφος 1 του Κανονισμού 211/2011 και Παράρτημα II του Κανονισμού.

⁵³ Πρβλ. το άρθρο του Hrbek, National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative.

διακύβευμα για τα ίδια, θα αδράξουν αυτήν την ευκαιρία χρησιμοποιώντας τις Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών προκειμένου να οικοδομήσουν μια πραγματικά Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα διαβούλευσης. Έτσι θα κατορθώσουν να προσελκύσουν και δυνητικό εκλογικό κοινό που σήμερα αδιαφορεί, σε γενικές γραμμές, για τα τεκταινόμενα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

* * *

Με μια πρώτη ματιά, αντιλαμβανόμαστε ότι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών φαίνεται ότι θα αλλάξει τις ισορροπίες μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Ανέκαθεν η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο κυρίως κατά τη διαδικασία της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας επισύναπταν άτυπες συμμαχίες μεταξύ τους κατά του Συμβουλίου. Τώρα, λαμβάνοντας υπόψη ότι η δύναμη τόσο της Επιτροπής όσο και του Κοινοβουλίου αναμένεται να αυξηθεί, φαίνεται ότι κατά κάποιο τρόπο το Συμβούλιο αποδυναμώνεται. Η Επιτροπή, παίρνοντας την πολιτική πίεση που θα της ασκείται από την Πρωτοβουλία, θα την πολλαπλασιάζει και θα τη μεταφέρει στο Συμβούλιο, το οποίο λογικά δεν θα θέλει να δυσαρεστήσει ένα τόσο μεγάλο αριθμό πολιτών απορρίπτοντας ή αλλάζοντας τελείως μια πρωτοβουλία για πρόταση νομοθεσίας. Εξάλλου το Συμβούλιο αποτελείται από εκπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών, οι οποίες δεν θα ήταν πιθανώς διατιθέμενες να αναλάβουν το πολιτικό κόστος μιας τέτοιας άρνησης. Σύμφωνα, βέβαια, με άλλους θεωρητικούς, οι μετατοπίσεις στις διαχωριστικές γραμμές μεταξύ θεσμικών οργάνων θα είναι αμελητέες.⁵⁴

Σημαντικό είναι ότι, αν υπάρξει μια εσωτερική αναδιάταξη του συσχετισμού δύναμης με μια σχετική αποδυνάμωση του Συμβουλίου, αυτό ενδέχεται να υποσκάψει κατά τι τον διακυβερνητικό χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς τα άλλα δύο υπερεθνικά όργανα θα ενισχύσουν τη θέση τους απέναντι στο μοναδικό όργανο του θεσμικού τριγώνου που εκπροσωπεί τα εθνικά συμφέροντα. Έτσι, είναι πιθανόν η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση να προχωρήσει με ταχύτερους ρυθμούς, εφόσον βεβαίως η οικονομική και πολιτική συγκυρία το επιτρέψει. Οι Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών θα οδηγήσουν στην αύξηση του κύρους των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, στην ενίσχυση του διαλόγου, στη διάχυση ιδεών και στην επέκταση της συνεργασίας μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών και των Ευρωπαϊκών λαών. Έτσι μπορεί να επιτευχθεί προοπτικά ένας κοινός Ευρωπαϊκός δημόσιος χώρος που θα διέπεται από αλληλεγγύη, ισότητα και κοινές προοπτικές και αξίες.

⁵⁴ Βλ. Sieberson, *Dividing Lines between the European Union and its Member States*, 148, 246.

V. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δίνει, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παίρνει; Μελέτη περίπτωσης της μοναδικής έως τώρα επιτυχημένης Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών “Right2Water”

1. Εισαγωγή

Στις 20 Δεκεμβρίου 2013, οι διοργανωτές της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα» (εφεξής ΠΕΠ R2W) υπέβαλαν επισήμως στην Επιτροπή πάνω από 1,8 εκατομμύρια υπογραφές Ευρωπαίων πολιτών κάτω από το εξής κείμενο:

Η πρωτοβουλία καλεί την Επιτροπή «να προτείνει νομοθεσία για την εφαρμογή του ανθρώπινου δικαιώματος στο νερό και την αποχέτευση, όπως αναγνωρίζεται από τα Ηνωμένα Έθνη, καθώς και για την προώθηση της παροχής νερού και αποχέτευσης ως βασικών δημόσιων υπηρεσιών για όλους» και ζητεί:

- «Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη να υποχρεούνται να εξασφαλίζουν ότι όλοι οι πολίτες απολαμβάνουν του δικαιώματος στο νερό και την αποχέτευση·
- Η ύδρευση και η διαχείριση των υδάτινων πόρων να μην υπόκεινται σε «κανόνες της εσωτερικής αγοράς» και οι υπηρεσίες υδάτων να εξαιρούνται από την ελευθέρωση·
- Η ΕΕ να εντείνει τις προσπάθειές της για την επίτευξη καθολικής πρόσβασης σε ύδρευση και αποχέτευση».⁵⁵

Με τη συμπλήρωση του διαστήματος των τριών μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 10 παράγραφος 1 του Κανονισμού 211/2011, και συγκεκριμένα στις 19 Μαρτίου 2014, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση περιέχουσα την απάντησή της στην πρωτοβουλία. Η απάντηση υπήρξε θετική.⁵⁶ Ανταποκρινόμενη στην έκκληση των πολιτών για ανάληψη δράσης, η Επιτροπή ανακοίνωσε συγκεκριμένα μέτρα, τα οποία δεσμεύθηκε να λάβει η ίδια, καθώς και νέες δράσεις, τις οποίες δεσμεύθηκε να προετοιμάσει, προκειμένου να εκπληρωθούν οι στόχοι της εν λόγω πρωτοβουλίας.⁵⁷

Όμως, παρά την φαινομενικά ένθερμη υποδοχή της ΠΕΠ R2W από την Επιτροπή, οι ίδιοι οι διακυβευματούχοι (stakeholders) της ΠΕΠ R2W παρέμειναν επιφυλακτικοί, αν όχι ευθέως απορριπτικοί, σε σχέση με την ποιότητα της παρακολούθησης (follow-up) της εν λόγω πρωτοβουλίας, δηλαδή αναφορικά με τις δράσεις που ανακοίνωσε η Επιτροπή ότι θα προγραμματίσει μετά την επιτυχή υποβολή της πρωτοβουλίας. Κατά συνέπεια, εδώ γεννάται ένα σημαντικό ζήτημα: Αν η μοναδική μέχρι τώρα Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών που κατόρθωσε να υπερπηδήσει όλα τα

⁵⁵ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών, Επίσημο μητρώο, Πρωτοβουλία «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα!», διαθέσιμο σε <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003> [ανακτήθηκε: 01.08.2019].

⁵⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα», COM(2014) 177 final, 19.3.2014, 14: «Η Επιτροπή χαιρετίζει την κινητοποίηση των ευρωπαίων πολιτών για την πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση στην Ευρώπη, καθώς και σε παγκόσμιο επίπεδο».

⁵⁷ Συνοπτικά, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 15-16.

διαδικαστικά εμπόδια και να τύχει της έγκρισης της Επιτροπής τελικά δεν κατέληξε σε κάποιες σοβαρές δεσμεύσεις εκ μέρους της ΕΕ απέναντι στους πολίτες που κινητοποιήθηκαν ανά την ευρωπαϊκή ήπειρο, τότε σε τι μπορούμε να ελπίζουμε για τη συνέχεια αυτού του νέου και καινοτόμου για τα ευρωπαϊκά δεδομένα θεσμού και ποιες θα μπορούσαν να είναι οι αλλαγές εκείνες που θα καθιστούσαν πιο λειτουργικό τον θεσμό ως μέσο συμμετοχικής δημοκρατίας στο στάδιο της παρακολούθησης των πρωτοβουλιών που συγκέντρωσαν επιτυχώς τουλάχιστον ένα εκατομμύριο υπογραφές;

Σ' αυτό το κεφάλαιο θα παρουσιαστεί η απάντηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην επιτυχημένη ΠΕΠ R2W καθώς και η συνολική αυτοαξιολόγηση της Επιτροπής σχετικά με την έως τώρα εφαρμογή του Κανονισμού 211/2011. Εδώ θα υποστηρίξω ότι η ανακοίνωση της Επιτροπής που ακολουθεί την επιτυχή συλλογή και υποβολή μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών είναι δομημένη λίγο-πολύ ως ένας *οιονεί δικανικός συλλογισμός*, με μείζονα και ελάσσονα πρόταση καθώς και συμπεράσματα, προκειμένου να δοθεί η εντύπωση πως η Επιτροπή δεν απαντά πολιτικά, αλλά τεχνοκρατικά στις εκκλήσεις τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου Ευρωπαίων πολιτών. Κατόπιν, θα παρουσιαστεί κριτική αυτής της στάσης της Επιτροπής, μαζί με ορισμένες προτάσεις που έχουν δημοσιευθεί για τον εκδημοκρατισμό και την βελτίωση της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών στο στάδιο μεταξύ της επιτυχούς υποβολής τους και των συνεπακόλουθων δράσεων που προτίθεται να αναλάβει η Επιτροπή για την εκπλήρωση των στόχων της πρωτοβουλίας.

2. Η ανακοίνωση της Επιτροπής ως *οιονεί δικανικός συλλογισμός*

Στην ανακοίνωση της 19^{ης} Μαρτίου 2014 για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι εμπόρευμα», μετά από μια σύντομη παρουσίαση του σκοπού του θεσμού της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών και των στόχων της ΠΕΠ R2W, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξηγεί αναλυτικά και ερμηνεύει, εν είδει μείζονος προτάσεως του συλλογισμού, τις γενικές αρχές που απορρέουν εκ της Συνθήκης και ισχύουν στη συγκεκριμένη περίπτωση. Κατόπιν προβαίνει, εν είδει ελάσσονος προτάσεως, σε υπαγωγή της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας στις γενικές αυτές αρχές, παρουσιάζοντας αναλυτικά τόσο το δευτερογενές ευρωπαϊκό δίκαιο όσο και τις χρηματοδοτικές δράσεις και πρωτοβουλίες που θέτουν αυτές τις γενικές αρχές σε εφαρμογή, αλλά και τις δράσεις που θα μπορούσαν να αναπτυχθούν συμπληρωματικά προκειμένου να επιτευχθούν πλήρως οι στόχοι της πρωτοβουλίας. Τέλος, η Επιτροπή συγκεντρώνει σε συμπεράσματα τη γενική της αξιολόγηση της ΠΕΠ R2W, τις δράσεις στις οποίες προτίθεται να προβεί η ίδια και εκείνες που θα παρακινήσει τα κράτη μέλη να αναλάβουν. Ένα χρόνο αργότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη και σε μια συνολική αυτοαξιολόγηση για την εφαρμογή όλων των Πρωτοβουλιών Ευρωπαίων Πολιτών, κατά τις επιταγές του άρθρου 22 του Κανονισμού 211/2011,⁵⁸ με την οποία δηλώνει την ικανοποίησή της για την επιτυχή έως τώρα εφαρμογή του νέου θεσμού.

α. Μείζων πρόταση

⁵⁸ Κανονισμός 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, άρθρο 22 (Επανεξέταση): «Έως την 1^η Απριλίου 2015 και στη συνέχεια ανά τριετία, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού».

Σύμφωνα με την Επιτροπή, το βαθύτερο δικαιοῦκό θεμέλιο του δικαιώματος σε ασφαλές πόσιμο νερό και σε αποχέτευση δεν είναι άλλο από το δικαίωμα στη ζωή και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, καθώς και η απορρέουσα από την τελευταία ανάγκη για ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης.⁵⁹ Τόσο το διεθνές δίκαιο σε επίπεδο Ηνωμένων Εθνών όσο και το Συμβούλιο της Ευρώπης έχουν αναγνωρίσει το δικαίωμα σε ασφαλές πόσιμο νερό και σε αποχέτευση με αποφάσεις ή διακηρύξεις τους.⁶⁰ Οι αρχές αυτές ενέπνευσαν επίσης την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ, τόσο στο πρωτογενές⁶¹ όσο και στο δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο, όπως θα δούμε αναλυτικότερα παρακάτω.

Οι γενικές αρχές που απορρέουν εκ της Συνθήκης αφορούν ειδικότερα τρεις τομείς πολιτικής: Προσβασιμότητα σε καλής ποιότητας νερό και αποχέτευση με προσιτή τιμή, παροχή υπηρεσιών ύδρευσης στην εσωτερική αγορά, δράση της ΕΕ σε παγκόσμιο επίπεδο. Όσον αφορά τον πρώτο τομέα,⁶² η ανακοίνωση παραθέτει αναλυτικά την ευρωπαϊκή νομοθεσία που θέτει ελάχιστες απαιτήσεις για την ποιότητα των υδάτων, την ολιστική προσέγγιση όσον αφορά τη διαχείριση των υδάτων και την πολιτική συνοχής της ΕΕ, στο μέτρο που υποστηρίζει χρηματοδοτικά την πρόσβαση σε πόσιμο νερό και σε υπηρεσίες επεξεργασίας λυμάτων. Ακόμα, εφιστά την προσοχή στο ότι η αρμοδιότητα χάραξης τιμολογιακής πολιτικής για το νερό δεν είναι ευρωπαϊκή, αλλά καθαρά εθνική και δη συνήθως τοπική, αν εξαιρέσει κανείς ορισμένες βασικές αρχές για τις πολιτικές τιμολόγησης του νερού στα κράτη μέλη, όπως η αρχή της ανάκτησης του κόστους που περιέχεται στην Οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα.⁶³

Όσον αφορά τον δεύτερο τομέα,⁶⁴ πυξίδα της ανακοίνωσης της Επιτροπής είναι η λεγόμενη «αρχή της ουδετερότητας», σύμφωνα με την οποία η ΕΕ οφείλει να παραμένει ουδέτερη αναφορικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των δημόσιων υπηρεσιών των κρατών μελών, εν προκειμένω των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης.⁶⁵ Έτσι, οι δημόσιες αρχές των κρατών μελών έχουν την πλήρη διακριτική ευχέρεια να αναθέτουν τη διαχείριση των υδάτων και την εκτέλεση των έργων ύδρευσης και αποχέτευσης σε εσωτερικές δημόσιες οντότητες ή σε εξωτερικές ιδιωτικές εταιρείες (παραχωρησιούχους) ή σε φορείς μικτής διαχείρισης. Συνεπώς, οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ σέβονται απολύτως την αρμοδιότητα των δημόσιων αρχών να εξασφαλίζουν την απαιτούμενη ποιότητα των υπηρεσιών με τον τρόπο που αυτές θα κρίνουν βέλτιστο. Αυτό απαντά και στο αίτημα της ΠΕΠ R2W για εξαίρεση της ύδρευσης και της διαχείρισης των υδάτινων πόρων από την ελευθέρωση της αγοράς: η Επιτροπή, υποκινούμενη από την ίδια φιλοσοφία με την εν λόγω πρωτοβουλία, επιβεβαιώνει ότι η νέα νομοθεσία σχετικά με τις δημόσιες

⁵⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 3. Βλ. Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων, Τίτλος I: Αξιοπρέπεια, άρθρο 2 παράγραφος 1 (Ζωή), άρθρο 1 (Ανθρώπινη αξιοπρέπεια), Τίτλος IV: Αλληλεγγύη, άρθρο 34 παράγραφος 3 (Κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική αρωγή) και άρθρο 37 (Προστασία του περιβάλλοντος).

⁶⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 3.

⁶¹ Βλ. ανωτέρω, υποσημ. 59.

⁶² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 4-5.

⁶³ Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2000 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, ΕΕ L 327 της 22.12.2000, 1επ, άρθρο 9.

⁶⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 5-6.

⁶⁵ Άρθρο 345 Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΣΛΕΕ»): «Οι Συνθήκες δεν προδικάζουν με κανένα τρόπο το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη».

συμβάσεις δεν εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παραγωγής, μεταφοράς ή διανομής πόσιμου ύδατος που παρέχονται από τις ίδιες τις τοπικές αρχές,⁶⁶ ενώ οι συμβάσεις παραχώρησης στους τομείς αυτούς εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής, τόσο του ευρωπαϊκού νομοθετικού καθεστώτος για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, όσο και της οδηγίας για τις υπηρεσίες.⁶⁷

Τέλος, όσον αφορά τον τρίτο τομέα,⁶⁸ η ανακοίνωση της Επιτροπής παραθέτει αναλυτικά τις πρωτοβουλίες τόσο σε επίπεδο ΟΗΕ (Αναπτυξιακοί στόχοι της χιλιετίας) όσο και σε επίπεδο ΕΕ (Πρωτοβουλία της ΕΕ για τα ύδατα) για την παροχή ασφαλούς πόσιμου νερού σε όλες τις χώρες της Γης. Εδώ δεν υπάρχει Ευρωπαϊκό πρωτογενές δίκαιο, δίνεται όμως έμφαση στις πρωτοβουλίες που καθιστούν την Ένωση τον μεγαλύτερο χορηγό στον τομέα του νερού παγκοσμίως.

β. Ελάσσωσιν πρόταση

Σ' αυτό το μέρος της ανάλυσης η Επιτροπή προβαίνει σε υπαγωγή της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας στις παραπάνω γενικές αρχές και προσπαθεί να εντοπίσει ενδεχόμενες ελλείψεις και τομείς στους οποίους θα πρέπει να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες, στο επίπεδο της ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι λόγοι ανησυχίας εξαιτίας των οποίων οι πολίτες απηύθησαν την έκκληση για ανάληψη δράσης.⁶⁹ Η ανάλυση δομείται και εδώ χονδρικά γύρω από τους τρεις τομείς πολιτικής που είδαμε στην ανάπτυξη της μείζονος προτάσεως και αποτελεί ένα μίγμα παρουσίασης της δευτερογενούς ευρωπαϊκής νομοθεσίας και των πρωτοβουλιών και χρηματοδοτικών δράσεων της ΕΕ που ήδη απαντούν αρκετά ικανοποιητικά στις ανησυχίες των πολιτών, μαζί με προτάσεις για βελτίωση.

Όσον αφορά την προσβασιμότητα σε καλής ποιότητας νερό και αποχέτευση με προσιτή τιμή,⁷⁰ ο κεντρικός άξονας της ευρωπαϊκής πολιτικής είναι η Οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα, για την οποία η Επιτροπή «θα προτείνει ενδεχόμενες αναγκαίες τροποποιήσεις».⁷¹ Η Επιτροπή προαναγγέλλει (χωρίς όμως να διευκρινίσει αν αυτό θα συμβεί εξαιτίας της ΠΕΠ R2W) την εντατικοποίηση των προσπαθειών πλήρους εφαρμογής καθώς και τη συνέχιση της συνολικής επανεξέτασης της νομοθεσίας της ΕΕ για τους υδάτινους πόρους, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη και τους συνεργαζόμενους φορείς. Επίσης, η Επιτροπή υπενθυμίζει τη σημασία του 7^{ου} Προγράμματος δράσης για το περιβάλλον, που είναι το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο της Ένωσης για περιβαλλοντικές δράσεις. Τέλος, υπενθυμίζεται για μια ακόμα φορά ότι το θέμα της προσιτής τιμής του νερού δεν είναι ευρωπαϊκή, αλλά εθνική αρμοδιότητα, και η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να την τηρήσουν και να εφαρμόσουν πλήρως την Οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα. Συνοψίζοντας, στον πρώτο τομέα δεν ανακοινώνεται κάποια συγκεκριμένη δέσμευση εκ μέρους της Επιτροπής για ανάληψη ειδικής νομοθετικής πρωτοβουλίας ως απάντηση στην επιτυχή συλλογή ενός εκατομμυρίου υπογραφών από μια Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, πλην της

⁶⁶ Σύμφωνα με την Οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ΕΕ L 134 της 30.4.2004, 1επ.

⁶⁷ Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, ΕΕ L 376 της 27.12.2006, 36επ.

⁶⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 7-8.

⁶⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 8.

⁷⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 8-10.

⁷¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 10.

επίσπευσης ήδη προγραμματισμένης αναθεώρησης της Οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα.⁷²

Όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών ύδρευσης στην εσωτερική αγορά,⁷³ η Επιτροπή διαβεβαιώνει ότι θα τηρήσει απαρέγκλιτα την κομβική αρχή της ουδετερότητας των υπηρεσιών ύδρευσης, η οποία τοποθετείται και στην καρδιά της ΠΕΠ R2W, και τονίζει emphatically ότι «Μετά τις ανησυχίες που εκφράστηκαν από το κοινό κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, η Επιτροπή πρότεινε να αποκλειστούν σαφώς από το πεδίο εφαρμογής αυτών των κανόνων οι αναθέσεις συμβάσεων για το πόσιμο νερό, καθώς και ορισμένες αναθέσεις συμβάσεων για την επεξεργασία λυμάτων. Η πρόταση αυτή ανταποκρίνεται επίσης στις ανησυχίες που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας Right2Water». Το μοναδικό νέο στοιχείο που εισφέρει η Επιτροπή είναι η δέσμευση, βασισμένη στο άρθρο 14 της Οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα,⁷⁴ ότι θα συνεχίσει να αναπτύσσει νέες πρωτοβουλίες για να βελτιωθεί η διαφάνεια έναντι των πολιτών σχετικά με την ποιότητα του νερού και των υπηρεσιών στον τομέα της διαχείρισης υδάτινων πόρων, σε συνδυασμό με την εξέταση της δυνατότητας συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) της ποιότητας των υδάτων με τον καθορισμό ευρύτερης δέσμης δεικτών και κριτηρίων αναφοράς για τις υπηρεσίες ύδρευσης προκειμένου οι Ευρωπαίοι πολίτες να διαθέτουν «περισσότερα μέσα δράσης».⁷⁵ Συνεπώς, ούτε και εδώ ανακοινώνεται κάποια συγκεκριμένη νομοθετική δέσμευση εκ μέρους της Επιτροπής.

Τέλος, όσον αφορά τη δράση της ΕΕ σε παγκόσμιο επίπεδο,⁷⁶ η Επιτροπή τονίζει πανηγυρικά πως «έχει δεσμευθεί να εξασφαλίσει ότι η διάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσον αφορά την πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχετευτικό σύστημα θα παραμείνει στο επίκεντρο της πολιτικής της για την ανάπτυξη».⁷⁷ Ακολουθεί μνεία στις χρηματοδοτικές και ανθρωπιστικές δράσεις αναπτυξιακής βοήθειας της Ένωσης που αφορούν τον τομέα της ύδρευσης, αποχέτευσης και υγιεινής (WASH) καθώς και οι συνέργιες μεταξύ νερού, ενέργειας και επισιτιστικής ασφάλειας κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Τα νέα στοιχεία που εισφέρει η Επιτροπή είναι η δέσμευσή της ότι θα αξιολογήσει το δυναμικό των μη κερδοσκοπικών εταιρικών σχέσεων στον τομέα του νερού και θα στηρίζει τις συμπράξεις μεταξύ δημόσιων φορέων, ενώ προαναγγέλλει τη συνέχιση των προσπαθειών για να δοθεί συνέχεια στη διάσκεψη Ρίο+20 των Ηνωμένων Εθνών προκειμένου να εξασφαλισθεί καθολική πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση. Συνοψίζοντας, και στον τρίτο τομέα η Επιτροπή δημοσιεύει ένα ευχολόγιο, κάτι το οποίο ασφαλώς είναι κατανοητό στο μέτρο που αφορά την εξωτερική δράση της Ένωσης στα πλαίσια διεθνών οργανισμών και όχι την νομοθετική διαδικασία της ίδιας της ΕΕ.

γ. Συμπεράσματα

⁷² Οδηγία 2000/60/ΕΚ, άρθρο 19 παράγραφος 2: «Η Επιτροπή επανεξετάζει την παρούσα οδηγία το αργότερο 19 έτη μετά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της και προτείνει κάθε αναγκαία τροποποίησή της».

⁷³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 10-12.

⁷⁴ Οδηγία 2000/60/ΕΚ, άρθρο 14 παράγραφος 1: «Τα κράτη μέλη ενθαρρύνουν την ενεργό συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών στην υλοποίηση της παρούσας οδηγίας, ιδίως δε στην εκπόνηση, την αναθεώρηση και την ενημέρωση των σχεδίων διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού».

⁷⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 12.

⁷⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 12-14.

⁷⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 12.

Κατόπιν όλων τούτων, «η Επιτροπή υπογραμμίζει τη σημασία της διάστασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσον αφορά την πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση και θα συνεχίσει να μεριμνά ώστε οι αρχές αυτές να παραμείνουν στο επίκεντρο των πολιτικών της».⁷⁸ Επίσης, διαβεβαιώνει ότι θα συνεχίσει να διασφαλίζει την ουδετερότητα της ΕΕ όσον αφορά τις επιλογές που πραγματοποιούνται σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο για την παροχή υπηρεσιών ύδρευσης, θα επικεντρώσει στο μέλλον τις προσπάθειές της στην αύξηση της διαφάνειας έναντι των πολιτών της στον τομέα αυτό, ενώ σε διεθνές επίπεδο, θα εξακολουθήσει να προωθεί ενεργά την πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση και στην ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων στο πλαίσιο της αναπτυξιακής πολιτικής της. Ως γενικό συμπέρασμα – που ταυτόχρονα είναι και μια αυτοαξιολόγηση της δράσης της Επιτροπής σε αυτόν τον τομέα πολιτικής – προκύπτει το εξής: «Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να τείνει ευήκοον ους στις ανησυχίες των πολιτών σχετικά με την ιδιαιτερότητα των υπηρεσιών ύδατος, όπως το έπραξε στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ σχετικά με τους κανόνες παραχώρησης».⁷⁹

Η ανακοίνωση καταλήγει με μια σύνοψη των νέων μέτρων που η Επιτροπή δεσμεύεται να λάβει η ίδια καθώς και των νέων δράσεων που δεσμεύεται να προετοιμάσει προκειμένου να ανταποκριθεί στην έκκληση των πολιτών για ανάληψη δράσης στους τομείς που έχουν άμεση σχέση με την εν λόγω πρωτοβουλία και τους στόχους της:⁸⁰

- Ενίσχυση της εφαρμογής της ήδη ψηφισθείσας νομοθεσίας σχετικά με την ποιότητα των υδάτων,
- Διεξαγωγή πανευρωπαϊκής δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με την οδηγία για το πόσιμο νερό,
- Βελτίωση της διαφάνειας της διαχείρισης των αστικών λυμάτων και του πόσιμου νερού και εξέταση της δυνατότητας θέσπισης συγκριτικής αξιολόγησης της ποιότητας του νερού,
- Ανάπτυξη πιο δομημένου διαλόγου μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών για τη διαφάνεια στον τομέα των υδάτων,
- Παροχή ευρύτερης δέσμης κριτηρίων αναφοράς για τις υπηρεσίες ύδρευσης,
- Προώθηση καινοτόμων προσεγγίσεων για την αναπτυξιακή βοήθεια, ανταλλαγών βέλτιστων πρακτικών μεταξύ κρατών μελών και νέων δυνατοτήτων συνεργασίας,
- Επιδίωξη καθολικής πρόσβασης σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση ως τομείς προτεραιότητας στο πλαίσιο των μελλοντικών στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης.

Όπως μπορεί να διαπιστώσει κανείς, από την παραπάνω λίστα δράσεων ελλείπει οποιαδήποτε μνεία σε ανάληψη νέας, ειδικής νομοθετικής πρωτοβουλίας εκ μέρους της Επιτροπής ως συνέχεια της ΠΕΠ R2W.

δ. Συνολική αυτοαξιολόγηση της Επιτροπής για την εφαρμογή των Πρωτοβουλιών Ευρωπαίων Πολιτών

⁷⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 14-15.

⁷⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 15.

⁸⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 15-16.

Στις 31 Μαρτίου 2015, ένα χρόνο μετά την ΠΕΠ R2W, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την πρώτη τριετή έκθεση αξιολόγησης της εφαρμογής του Κανονισμού 211/2011.⁸¹ Βασισμένη σε ανατροφοδότηση από τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους, σε πληροφορίες που έχει συλλέξει η ομάδα εμπειρογνομόνων της Επιτροπής σχετικά με την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, αλλά και σε έρευνα βιβλιογραφίας, η Επιτροπή ανέλυσε την τρέχουσα κατάσταση και ανέτρεξε στα διαδοχικά στάδια του κύκλου ζωής μιας πρωτοβουλίας προκειμένου να εντοπίσει τα προβλήματα στην εφαρμογή του Κανονισμού και να προτείνει λύσεις σε αυτά.

Σύμφωνα με την συνολική αυτοαξιολόγηση της Επιτροπής, η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών «έχει εφαρμοστεί πλήρως».⁸² Πιο συγκεκριμένα αναφορικά με την ΠΕΠ R2W, το ότι η παρακολούθησή της βρίσκεται σε εξέλιξη⁸³ «επιβεβαιώνει ότι έχουν τεθεί σε εφαρμογή οι απαιτούμενες διαδικασίες και οι μηχανισμοί για να διασφαλιστεί ότι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών είναι λειτουργική»,⁸⁴ παρόλο που ουσιαστικά μόνο μια πρωτοβουλία (ΠΕΠ R2W) έχει φτάσει σ' αυτό το στάδιο μεταξύ των 51 αιτήσεων που έχουν γίνει για καταχώριση πρωτοβουλιών.

Στην αυτοαξιολόγησή της, η Επιτροπή σημειώνει τα περιθώρια βελτίωσης που εξακολουθούν να υπάρχουν, είτε αυτά αφορούν σε τεχνικές πτυχές είτε σε ζητήματα περισσότερο πολιτικής φύσης. Μία από αυτές τις πιθανές βελτιώσεις αφορά ειδικότερα το στάδιο μετά την έκδοση της ανακοίνωσης με την οποία η Επιτροπή τοποθετείται επί μιας πρωτοβουλίας που έχει συλλέξει επιτυχώς ένα εκατομμύριο υπογραφές από Ευρωπαίους πολίτες. Ορισμένοι διοργανωτές πρωτοβουλιών και άλλοι ενδιαφερόμενοι θεωρούν ότι σ' αυτό το στάδιο δεν υπάρχει επαρκής διάλογος και αλληλεπίδραση με την Επιτροπή, ούτε μια πιο δομημένη διαδικασία εξέτασης και παρακολούθησης στην οποία να συμμετέχουν σε μεγαλύτερο βαθμό.⁸⁵ Με αυτήν την παρατήρηση τίγεται – πλην όμως ακροθιγώς – ένα μείζον ζήτημα, το οποίο αναδείχθηκε και από την παρακολούθηση (follow-up) της ΠΕΠ R2W: αυτό της έλλειψης οιασδήποτε δέσμευσης εκ μέρους της Επιτροπής για ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας ως συνέχεια μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών που πληροί όλες τις προϋποθέσεις και έχει αξιολογηθεί θετικά από την ίδια την Επιτροπή.

3. Κριτική αποτίμηση της στάσης της Επιτροπής και προτάσεις για τον εκδημοκρατισμό και την βελτίωση της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών

Όπως διαπιστώσαμε από τη μελέτη της επιτυχημένης ΠΕΠ R2W, η δόμηση της ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που ακολουθεί τη συλλογή τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου υπογραφών Ευρωπαίων πολιτών ως οιονεί δικανικός συλλογισμός στοχεύει στο να δοθεί η εντύπωση πως η Επιτροπή δεν τοποθετείται *πολιτικά*, αλλά *τεχνοκρατικά* στις bottom-up εκκλήσεις για ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας. Επίσης, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή ουσιαστικά δεν δεσμεύθηκε καθόλου για ανάληψη μιας ειδικής νομοθετικής πρωτοβουλίας, παρά τη θετική αξιολόγηση της συγκεκριμένης Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών εκ μέρους της. Τα παραπάνω

⁸¹ Σύμφωνα με την διάταξη του Κανονισμού 211/2011, άρθρο 22 (Επανεξέταση): «Εως την 1^η Απριλίου 2015 και στη συνέχεια ανά τριετία, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού».

⁸² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 15.

⁸³ Κατά τα όσα ειπώθηκαν παραπάνω υπό 2α, 2β και 2γ.

⁸⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 16.

⁸⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών, 17-18.

επιβεβαιώνουν ότι η Επιτροπή χρησιμοποιεί στρατηγικά το νέο αυτό θεσμό συμμετοχικής δημοκρατίας ως μέσο ενίσχυσης της θεσμικής της επιρροής ταυτόχρονα με την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης του θεσμικού οικοδομήματος της Ε.Ε. στο σύνολό του.

Μια σειρά από βασικούς θεσμικούς παίκτες – ιδίως ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο –, αλλά και οι διακυβευματούχοι, έχουν τοποθετηθεί κριτικά επί αυτής της στάσης της Επιτροπής, διατυπώνοντας συγκεκριμένες προτάσεις για την βελτίωση της λειτουργίας του θεσμού γενικότερα. Θα εστιάσω σε εκείνες τις προτάσεις που αφορούν το στάδιο της παρακολούθησης (follow-up) μιας επιτυχημένης Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών και θα προσπαθήσω να εξαγάγω κάποια γενικότερα συμπεράσματα.

α. Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας

Αφού έλαβε μια σειρά από καταγγελίες από Ευρωπαίους πολίτες, η Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια κ. Emily O'Reilly άνοιξε στις 18 Δεκεμβρίου 2013 μια έρευνα ιδία πρωτοβουλία αναφορικά με το αν η διαδικασία που ακολουθείται στις Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών είναι η βέλτιστη δυνατή.⁸⁶ Η έρευνα εντόπισε ορισμένα προβληματικά σημεία της διαδικασίας και κατέληξε με τη δημοσίευσή, στις 4 Μαρτίου 2015, έντεκα προτάσεων για τη νομοτεχνική της βελτίωση με την πρώτη διαθέσιμη ευκαιρία αναθεώρησης του Κανονισμού 211/2011.

Απόψεις επί της διαδικασίας εισέφεραν πολλοί διακυβευματούχοι καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με απαντητική επιστολή της προς την Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια στις 6 Οκτωβρίου 2014.⁸⁷ Ειδικότερα αναφορικά με το στάδιο της εξέτασης από την Επιτροπή μιας πρωτοβουλίας που έχει εκπληρώσει όλες τις διαδικαστικές προϋποθέσεις που προβλέπει ο Κανονισμός 211/2011, η Επιτροπή απάντησε ότι, ενώ συμφωνεί επί της αρχής με την άποψη που εξέφρασε η Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια περί της ανάγκης συμμετοχής εμπειρογνομόνων και διακυβευματούχων στη διαδικασία εξέτασης μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών, ο χρόνος δεν είναι αρκετός για να διοργανωθεί μια σοβαρή διαβούλευση με τους παραπάνω, αν λάβει κανείς υπόψη του ότι σε φυσιολογικές συνθήκες, μια δημόσια διαβούλευση της Επιτροπής διαρκεί 12 εβδομάδες (δηλαδή ακριβώς όσο διαρκεί η εξέταση μιας πρωτοβουλίας), ενώ οι μελέτες και οι εκτιμήσεις αντικτύπου διαρκούν συνήθως περί το 1 έτος. Επίσης, οι 3 μήνες που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή για την εξέταση μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών δεν επαρκούν για διαβούλευση με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.⁸⁸

⁸⁶ European Ombudsman, Case OI/9/2013/TN, The proper functioning of the European citizens' initiative (ECI) procedure and the Commission's role and responsibility in this regard, 18.12.2013, διαθέσιμη σε <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/42908> [ανακτήθηκε: 15.07.2019].

⁸⁷ European Commission, Comments of the Commission on the European Ombudsman's own initiative inquiry - Ref. OI/9/2013/TN, διαθέσιμη σε <http://www.ombudsman.europa.eu/el/cases/correspondence.faces/el/59067/html.bookmark> [ανακτήθηκε: 15.07.2019].

⁸⁸ Βλ. European Commission, Comments of the Commission on the European Ombudsman's own initiative inquiry, 2-3.

Η τοποθέτηση της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας επί αυτού του θέματος παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον.⁸⁹ Σύμφωνα με αυτήν, δεδομένου ότι η πεμπτουσία της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών είναι η ενδυνάμωση των πολιτών στη συνδιαμόρφωση της Ένωσης βάσει της συμμετοχικής δημοκρατίας, δεν είναι επιβεβλημένο να καταλήγει η Επιτροπή σε κάθε περίπτωση στην αναγκαιότητα μιας νομοθετικής πρότασης. Ο δημόσιος διάλογος που ανοίγει μέσω μιας διαδικασίας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών έχει αυταξία ανεξαρτήτως του αποτελέσματος της διαδικασίας διότι προσδίδει διαδικαστική αξία και νομιμοποίηση στην Ένωση, αρκεί βεβαίως αυτός ο δημόσιος διάλογος να είναι όσο γίνεται χωρίς αποκλεισμούς και διαφανής. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια, αρκεί η Επιτροπή να αρθρώνει ευκρινώς την αξιολόγησή της σχετικά με τη συνεισφορά μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών στον Ευρωπαϊκό δημόσιο διάλογο και στη νομιμοποίηση της διαδικασίας Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.⁹⁰ Επιπρόσθετα, δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι αρμόδιο για τη διοργάνωση δημόσιας ακρόασης με τους εκπροσώπους μιας επιτυγχύσας πρωτοβουλίας, η Επιτροπή οφείλει, σε συνεργασία με το Κοινοβούλιο, να ανεύρει τρόπους για να διασφαλισθεί η συμμετοχή στην ακρόαση εκπροσώπων τόσο του Συμβουλίου όσο και των εμπλεκόμενων φορέων προκειμένου να διεξαχθεί μια ζωντανή συζήτηση με επιχειρήματα υπέρ και κατά της κάθε πρωτοβουλίας, προς όφελος των Ευρωπαίων πολιτών.⁹¹ Τέλος, η Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια θεωρεί ότι, σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή οφείλει να εξηγήσει αναλυτικά και με διαφάνεια τις *πολιτικές* της επιλογές στους Ευρωπαίους πολίτες, αποσυνδέοντας αυτήν την υποχρέωση από τη *νομική* συνέχεια που θα δώσει ή δεν θα δώσει σε κάθε συγκεκριμένη πρωτοβουλία, καθόσον «η διαφάνεια στην αιτιολόγηση των επιλογών της δίνει ώθηση σε έναν εποικοδομητικό και ανοιχτό διάλογο, ενδυναμώνοντας έτσι την Ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα και τη δημοκρατία σε επίπεδο ΕΕ και ενισχύοντας τη σημασία του διαλόγου καθ' εαυτού».⁹²

Αυτή η τελευταία διάκριση μεταξύ των νομικών συμπερασμάτων της Επιτροπής, που αφορούν το παραδεκτό μιας Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών και που μπορούν να εξεταστούν και από τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, και των πολιτικών της συμπερασμάτων, που αφορούν την ουσία της πρωτοβουλίας και που μπορούν να συζητηθούν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είχε ήδη γίνει από τον προκάτοχο της κ. O'Reilly, καθηγητή Νικηφόρο Διαμαντούρο, στη συνεισφορά του στη δημόσια διαβούλευση σχετικά με την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών στις 29 Ιανουαρίου 2010. Με αυτήν του την παρέμβαση, ο κ. Διαμαντούρος διείδε με οξυδέρκεια τα προβλήματα που θα γεννιόνταν σε αρκετές περιπτώσεις από την απλή έκδοση μιας ανακοίνωσης της Επιτροπής ελλείψει συγκεκριμένων προϋποθέσεων αναφορικά με τη μορφή, το περιεχόμενο και την ποιότητά της, καθώς και από τη λήψη μιας *ουσιαστικά πολιτικής απόφασης* σχετικά με το αν μια πρωτοβουλία θα πρέπει να

⁸⁹ Η απόφαση με την οποία η Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια έκλεισε την έρευνα ίδια πρωτοβουλία είναι η: European Ombudsman, Decision closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission, 04.03.2015, διαθέσιμη σε <http://www.ombudsman.europa.eu/el/cases/decision.faces/en/59205/html.bookmark> [ανακτήθηκε: 15.07.2019].

⁹⁰ European Ombudsman, Decision closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN, παράγραφος 21 και συμπεράσματα υπ' αριθ. 3 και 4.

⁹¹ European Ombudsman, Decision closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN, παράγραφος 22 και συμπέρασμα υπ' αριθ. 5.

⁹² European Ombudsman, Decision closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN, παράγραφος 23-24 και συμπέρασμα 6.

ακολουθηθεί ή όχι από συγκεκριμένη νομοθετική δράση εκ μέρους της Ένωσης, συγκεκριμενομένης υπό τον μανδύα μιας τεχνοκρατικής απόφασης με τη μορφή λογικού συλλογισμού.⁹³

β. Η στάση των διακυβευματούχων

Οι επιτροπές πολιτών που ενεπλάκησαν σε Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών είναι σαφώς πιο κριτικές απέναντι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή από ό,τι η Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια. Οι εκπρόσωποι της πρωτοβουλίας “One of Us”, η οποία συγκέντρωσε μεν πάνω από ένα εκατομμύριο υπογραφές Ευρωπαίων πολιτών, πλην όμως η Επιτροπή αρνήθηκε να αναλάβει οποιαδήποτε δράση παρακολούθησης,⁹⁴ θέτουν ευθέως τον δάκτυλον επί τον τύπον των ήλων. Στη συνεισφορά του στη δημόσια διαβούλευση που διοργάνωσε η Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια,⁹⁵ ο εκπρόσωπος της πρωτοβουλίας αναρωτιέται γιατί να μπορεί η Επιτροπή, ένα μη εκλεγμένο «διοικητικό όργανο», να θεωρεί ότι εκπλήρωσε την υποχρέωσή της εκ του ευρωπαϊκού δικαίου με μια απλή δημοσίευση μιας ανακοίνωσης, ανεξαρτήτως της μορφής και του περιεχομένου της, και να παίρνει την πολιτική απόφαση να αναχαιτίσει την πρόοδο μιας επιτυχημένης πρωτοβουλίας χωρίς καν την έγκριση των δύο νομοθετικών σωμάτων της Ένωσης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο). Με άλλα λόγια, η συγκεκριμένη πρωτοβουλία, η οποία συγκέντρωσε περίπου 1,7 εκατομμύρια υπογραφές, δεν μπορεί να κατανοήσει με ποια δημοκρατική νομιμοποίηση μπορεί η Επιτροπή, η οποία έχει ήδη κάνει έλεγχο παραδεκτού της πρωτοβουλίας κατά το στάδιο της καταχώρισης, να σταματά την εξέταση των προτάσεων μιας επιτυχημένης πρωτοβουλίας από τον Ευρωπαϊκό νομοθέτη.

Ενδέχεται η στάση του εκπροσώπου της πρωτοβουλίας “One of Us” να υπαγορεύθηκε από την πικρία του για την ανεπιτυχή της έκβαση. Ωστόσο, την ίδια στάση παρατηρούμε και μεταξύ των εκπροσώπων της επιτυχημένης ΠΕΠ R2W.⁹⁶ Ο αντιπρόεδρος της ΠΕΠ R2W δήλωσε ευθέως ότι λυπάται που η Επιτροπή δεν υπέβαλε καμία πρόταση νομοθεσίας που να αναγνωρίζει το ανθρώπινο δικαίωμα στο νερό. Στη συνεισφορά της στη δημόσια διαβούλευση που διοργάνωσε η Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια εκ μέρους της ΠΕΠ R2W, η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία των Σωματείων Δημοσίων Υπηρεσιών θεωρεί ότι η αποδοτικότερη και με τη μεγαλύτερη ανταμοιβή βελτίωση της διαδικασίας θα ήταν να αυτοδεσμευθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ότι οποιαδήποτε Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών υπερβαίνει το ένα εκατομμύριο υπογραφές θα είναι δεσμευτική γι’ αυτήν, ήτοι θα ακολουθείται από πρόταση νομοθεσίας, αντί της σημερινής κατάστασης όπου «η Επιτροπή οφείλει μόνο να απαντήσει σε μια Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, πράγμα που αφήνει τόσο πολύ χώρο για ελιγμούς (από την Επιτροπή) που μας δίνει την αίσθηση ότι μας

⁹³ Πρβλ. την απάντηση της πρωτοβουλίας “One of Us” στη διαβούλευση της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας: Grégor Puppink (One of Us), Feedbacks from the “ECI One of Us” to own-initiative inquiry OI/9/2013/TN into the functioning of the European citizens’ initiative (ECI) procedure, 10.06.2014, διαθέσιμη σε <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/56982> [ανακτήθηκε: 15.07.2019].

⁹⁴ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών «Ένας από μας», COM(2014) 355 final, 28.5.2014.

⁹⁵ Puppink (One of Us), Feedbacks from the “ECI One of Us” [ανακτήθηκε: 15.07.2019].

⁹⁶ European Federation of Public Service Unions (EPSU) press communication, Commission lacks ambition in replying to first European Citizens’ Initiative, 19.03.2014, διαθέσιμη σε <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54514/html.bookmark> [ανακτήθηκε: 15.07.2019].

έχουν ακούσει αλλά δεν έχουμε εισακουστεί». Το ίδιο λέει και το Ευρωπαϊκό Κίνημα Νερού, το οποίο μάλιστα δεν κατανοεί γιατί η Επιτροπή διατείνεται ότι έχει απαντήσει θετικά στην ΠΕΠ R2W, τη στιγμή που έχει κάνει, σε μεγάλο βαθμό, το αντίθετο.⁹⁷

γ. Οι προτάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι ίσως ο σημαντικότερος Ευρωπαϊκός θεσμός που έχει ασχοληθεί ενεργά με το θέμα, όπως εξάλλου είναι φυσικό, δεδομένου ότι είναι το μόνο θεσμικό όργανο της Ε.Ε. που απολαμβάνει άμεση πολιτική νομιμοποίηση ως δημοκρατικά εκλεγμένο από τους Ευρωπαίους πολίτες. Δύο είναι οι βασικές ενέργειες του Κοινοβουλίου με τις οποίες επέδειξε έμπρακτο ενδιαφέρον για τα ζητήματα που γεννώνται από την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών και υπέδειξε λύσεις: μια μελέτη που παρήγγειλε αναφορικά με τα πρώτα συμπεράσματα από την εφαρμογή του νέου αυτού θεσμού και που δημοσιεύθηκε τον Μάιο του 2014⁹⁸ και ένα Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό» (“Right2Water”).⁹⁹

ι. Οι προτάσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Ένα από τα κύρια θέματα που εντόπισε η σημαντική μελέτη της Επιστημονικής Υπηρεσίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αφορά το «πεπερασμένο των εργαλείων για την εφαρμογή, το οποίο οδηγεί στον κίνδυνο μείωσης της αξιοπιστίας της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών».¹⁰⁰ Κατόπιν βιβλιογραφικής έρευνας και συνεντεύξεων με διακυβευματούχους, η μελέτη διαπίστωσε ότι υφίστανται αβεβαιότητες σχετικά με την παρακολούθηση (follow-up), με τα νομικά επιχειρήματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τα οποία κρίνεται μια Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών ως επιτυχής ή ανεπιτυχής, καθώς και με τον ρόλο των διοργανωτών. Το βασικό πρόβλημα που υποβόσκει όμως είναι η ασάφεια της φύσης της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών: πρόκειται για εργαλείο το οποίο θέτει ζητήματα για συζήτηση στην πολιτική ατζέντα της Ένωσης (agenda-setting tool) ή για μέρος του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας;

Ένα βασικό θέμα που έθιξαν όλοι οι διακυβευματούχοι και που καταγράφεται και στη μελέτη του Κοινοβουλίου είναι η έλλειψη θεσμοποιημένων διαύλων επικοινωνίας μεταξύ των διοργανωτών μιας επιτυχημένης πρωτοβουλίας και της

⁹⁷ Martin Pigeon (on behalf of the European Water Movement), Feedbacks from “Corporate Europe Observatory” to own-initiative inquiry OI/9/2013/TN into the functioning of the European citizens’ initiative (ECI) procedure, διαθέσιμο σε <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54510/html.bookmark> [ανακτήθηκε: 15.07.2019].

⁹⁸ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C (Citizens’ Rights and Constitutional Affairs), European Citizens’ Initiative – First lessons of implementation, PE 509.982, study by M. Ballesteros / E. Canetta / A. Zaciú requested by the Committee on Petitions and the Committee on Constitutional Affairs, 2014, διαθέσιμη σε http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282014%2950_9982 [ανακτήθηκε: 15.07.2019].

⁹⁹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό» (“Right2Water”) (2014/2239(INI)).

¹⁰⁰ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, European Citizens’ Initiative – First lessons of implementation, 7, 8 και 48-52.

Επιτροπής, που να επιτρέπουν την εμπλοκή των διακυβευματούχων μέσω διαβούλευσης στη διαδικασία προετοιμασίας νομοθετικής πρότασης από την Επιτροπή. Δεδομένου ότι οι ίδιοι οι υπεύθυνοι της επιτυχημένης ΠΕΠ R2W δεν έμειναν ικανοποιημένοι από τη συνέχεια που δόθηκε στην πρωτοβουλία τους από την Επιτροπή, η μελέτη προτείνει μια διαύγηση της διαδικασίας μετά από την επιτυχημένη συλλογή ενός εκατομμυρίου δηλώσεων υποστήριξης από Ευρωπαίους πολίτες, για παράδειγμα κατοχυρώνοντας τη συμμετοχή των διοργανωτών της πρωτοβουλίας σε μια ομάδα ειδικών που να συμβουλεύει την Επιτροπή για τα μέτρα που θα ήταν σκόπιμο να πάρει κατά το στάδιο της παρακολούθησης.¹⁰¹

Το αίτημα πολλών διοργανωτών να κατοχυρωθεί επίσημα η ενσωμάτωση της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών στη νομοθετική πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθιστώντας έτσι υποχρεωτική την επεξεργασία και υποβολή πρότασης νομοθεσίας εκ μέρους της Επιτροπής, καταγράφηκε μεν ως σοβαρό από τη μελέτη, όμως τονίστηκε και η πρακτική δυσκολία ενός τέτοιου εγχειρήματος, δεδομένου ότι στο προνομοθετικό στάδιο η Επιτροπή διενεργεί υποχρεωτικά έλεγχο τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και εκτίμηση επιπτώσεων με διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών, κατά συνέπεια δεν νοείται η *αυτόματη de jure* προώθηση ενός θέματος για νομοθέτηση αν δεν έχουν προηγηθεί οι παραπάνω έλεγχοι.¹⁰² Σε κάθε περίπτωση, είναι κατανοητή η αμηχανία ή και η και απογοήτευση των Ευρωπαίων πολιτών μετά από κόπους μηνών που κατέβαλαν για να υπερπηδήσουν τα σημαντικά διαδικαστικά, οικονομικά, οργανωτικά και τεχνικά προβλήματα και να συλλέξουν ένα εκατομμύριο δηλώσεις υποστήριξης, όταν αντιλαμβάνονται ότι η Επιτροπή δεν τους παρέχει δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενώ την ίδια στιγμή τους ενθαρρύνει να προωθούν Πρωτοβουλίες Ευρωπαίων Πολιτών για να καλυφθεί το δημοκρατικό έλλειμμα της Ε.Ε.

Οι προτάσεις της μελέτης είναι ρηξικέλευθες. Εφόσον διαλυθεί η αμφισημία του νέου θεσμού και διευκρινιστεί ότι μια Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών δεν είναι παρά ένα εργαλείο πολιτικής συζήτησης για την τόνωση της Ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας (agenda-setting tool), τότε ποιος ο λόγος για την ύπαρξη πολλών διαδικαστικών προϋποθέσεων; Η καταχώριση μιας νέας πρωτοβουλίας θα μπορούσε να απλοποιηθεί σημαντικά προκειμένου να αυξάνεται το επίπεδο της δημόσιας συζήτησης γύρω από θέματα ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να προβλεφθεί (με αναθεώρηση της Συνθήκης) ένα διττό σύστημα: μείωση του ορίου των υπογραφών στο μισό εκατομμύριο για να μπορούν οι Ευρωπαίοι πολίτες να αιτηθούν την υποβολή πρότασης νομοθεσίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χωρίς όμως να μπορούν να τη δεσμεύσουν (όπως δηλαδή ισχύει σήμερα, όπου η Επιτροπή κατέχει το αποκλειστικό δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας)¹⁰³, και ενσωμάτωση της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών στην επίσημη νομοθετική διαδικασία μετά

¹⁰¹ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, European Citizens' Initiative – First lessons of implementation, 51.

¹⁰² European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, European Citizens' Initiative – First lessons of implementation, 50.

¹⁰³ Σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφος 2 της ΣυνθΕΕ («Εκτός των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως, νομοθετική πράξη της Ένωσης μπορεί να εκδίδεται μόνο βάσει προτάσεως της Επιτροπής. Οι λοιπές πράξεις εκδίδονται βάσει προτάσεως της Επιτροπής, εφόσον αυτό προβλέπεται στις Συνθήκες.»).

την επιτυχημένη συλλογή τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου υπογραφών, η οποία θα υποχρεώνει την Επιτροπή να φέρει πρόταση νομοθεσίας.¹⁰⁴

ii. Οι προτάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια της συνέχειας της πρωτοβουλίας “Right2Water”

Με το Ψήφισμά του της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό» (“Right2Water”), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο άδραξε την ευκαιρία για να ανακοινώσει προς όλους τους ενδιαφερόμενους ότι θα επιθυμούσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να πάει πολύ πέραν της ανακοίνωσής της, την οποία χαρακτηρίζει ως «[στερούμενη] φιλοδοξίας». Θεωρεί μάλιστα πως η ανακοίνωση της Επιτροπής «δεν απαντά στα συγκεκριμένα αιτήματα που διατυπώνονται στην ΕΠΠ και περιορίζεται στην επανάληψη υφιστάμενων δεσμεύσεων». ¹⁰⁵ Με αυτό το μη νομοθετικό του ψήφισμα ιδίας πρωτοβουλίας, το Κοινοβούλιο έσπευσε να τοποθετηθεί θετικά απέναντι στην ΠΕΠ R2W και πολύ κριτικά απέναντι στην Επιτροπή, την οποία στηλιτεύει για την ατολμία της να εκπληρώσει την υπόσχεση που φέρει ο νέος θεσμός της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών για την προαγωγή της συμμετοχικής δημοκρατίας σε επίπεδο Ε.Ε. ¹⁰⁶

Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας των ευρωβουλευτών, «η απάντηση που δόθηκε από την Επιτροπή στην ΕΠΠ Right2Water είναι ανεπαρκής, δεδομένου ότι δεν προσφέρει κάτι καινούριο και δεν εισάγει όλα τα μέτρα που θα μπορούσαν να βοηθήσουν στην επίτευξη των στόχων». ¹⁰⁷ Οι γενικές συστάσεις του Κοινοβουλίου προς την Επιτροπή σχετικά με τις επιτυχημένες πρωτοβουλίες είναι να διασφαλίζει τη μέγιστη διαφάνεια στο στάδιο της ανάλυσης μετά την υποβολή τους, να τους παρέχει επαρκή νομική στήριξη, συμβουλές και κατάλληλη δημοσιοποίηση, καθώς και να φροντίζει να διαθέτουν οι πρωτεργάτες και οι υποστηρικτές τους πλήρη και επίκαιρη ενημέρωση καθ’ όλη τη διάρκεια της διαδικασίας. ¹⁰⁸ Η βασική κριτική που διατυπώνεται προς την Επιτροπή για την ελλειμματική της συνέχεια στην ΠΕΠ R2W είναι ότι θα έπρεπε «να καταθέσει νομοθετικές προτάσεις –και, εάν είναι σκόπιμο, αναθεώρηση της ΟΠΥ [Οδηγίας Πλαίσιο για τα Ύδατα]– που θα αναγνωρίζουν την καθολική πρόσβαση και το ανθρώπινο δικαίωμα στο νερό». ¹⁰⁹ Επιμέρους θέσεις του Κοινοβουλίου αναφορικά με το δικαίωμα στην ύδρευση και στην αποχέτευση στην εσωτερική αγορά είναι πως η Επιτροπή θα έπρεπε «να αναγνωρίσει τη σημασία του ανθρώπινου δικαιώματος στο νερό και την αποχέτευση, καθώς και να αναγνωρίσει ότι το νερό αποτελεί δημόσιο αγαθό και θεμελιώδη αξία για όλους τους πολίτες της ΕΕ, και όχι εμπόρευμα», ¹¹⁰ να εξαιρέσει μόνιμα την ύδρευση και την αποχέτευση από τους κανόνες της εσωτερικής

¹⁰⁴ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, European Citizens’ Initiative – First lessons of implementation, 52.

¹⁰⁵ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημείο 6.

¹⁰⁶ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημείο 1.

¹⁰⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημείο 6.

¹⁰⁸ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημείο 2.

¹⁰⁹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημείο 10.

¹¹⁰ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημείο 10. Πρβλ. σημεία 22 και 29.

αγοράς, από οποιαδήποτε εμπορική συμφωνία¹¹¹ και από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας για τις συμβάσεις παραχώρησης¹¹² και να αποκλείσει για το μέλλον τη δυνατότητα για οποιουδήποτε τύπου ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης.¹¹³ Επίσης, το Κοινοβούλιο κάνει έκκληση τόσο στην Επιτροπή όσο και στα κράτη μέλη της Ε.Ε. να εξασφαλίσουν καθολική και χωρίς διακρίσεις παροχή νερού¹¹⁴ μέσω μιας κοινωνικής συμφωνίας για το νερό και της θέσπισης ταμείων αλληλεγγύης ή άλλων μηχανισμών κοινωνικής δράσης.¹¹⁵ Όσον αφορά την αναπτυξιακή και εξωτερική πολιτική της ΕΕ για το νερό, το Κοινοβούλιο τονίζει εμφατικά πως «οι αναπτυξιακές πολιτικές της ΕΕ θα πρέπει να ενσωματώσουν πλήρως την καθολική πρόσβαση στην ύδρευση και την αποχέτευση» και πως «οι αναπτυξιακές πολιτικές των κρατών μελών θα πρέπει να αναγνωρίζουν το ανθρώπινο δικαίωμα στην πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση».¹¹⁶ Τέλος, το Κοινοβούλιο φθάνει μέχρι του σημείου να προτρέψει τις ίδιες τις επιχειρήσεις ύδρευσης «να επανεπενδύουν τα οικονομικά τους έσοδα που προέρχονται από τον κύκλο διαχείρισης των υδάτων στη διατήρηση και βελτίωση των υπηρεσιών ύδρευσης και στην προστασία των υδάτινων πόρων» και «να σταματήσουν πρακτικές κατά τις οποίες οικονομικοί πόροι εκτρέπονται από τον τομέα της ύδρευσης για να χρηματοδοτηθούν άλλες πολιτικές»,¹¹⁷ ενώ τόσο μεγάλη είναι η σημασία που αποδίδει στο θέμα που «ζητεί από την Επιτροπή να δώσει προτεραιότητα στον εκσυγχρονισμό των γηρασκόντων δικτύων πόσιμου νερού στο πλαίσιο του Επενδυτικού Σχεδίου για την Ευρώπη, εντάσσοντας αυτά τα έργα στον κατάλογο των έργων της Ένωσης».¹¹⁸

VI. Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών “Right2Water” ως έναυσμα για την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Σ’ αυτό το τελευταίο κεφάλαιο, θα παρουσιαστούν και θα συζητηθούν κριτικά η συνέχεια και η νομική κατάληξη της ΠΕΠ R2W με την εκπόνηση και υποβολή μιας πρότασης νομοθεσίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όπως είδαμε, με την ανακοίνωσή της για την ΠΕΠ R2W,¹¹⁹ η Επιτροπή ναι μεν δεν δεσμεύθηκε σε κάποια άμεση νομοθετική πρωτοβουλία, ωστόσο ανακοίνωσε ότι θα διεξαγάγει μια

¹¹¹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημεία 22 και 47.

¹¹² Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημείο 53.

¹¹³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημεία 22 και 45.

¹¹⁴ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημεία 25 και 27.

¹¹⁵ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημείο 59.

¹¹⁶ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημείο 77.

¹¹⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημείο 64.

¹¹⁸ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό», σημείο 97.

¹¹⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση για την πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών.

πανευρωπαϊκή δημόσια διαβούλευση σχετικά με την Οδηγία για το πόσιμο νερό.¹²⁰ Δεσμεύθηκε επίσης ότι θα εξετάσει τη δυνατότητα θέσπισης συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) της ποιότητας του νερού, με την παροχή ευρύτερης δέσμης κριτηρίων αναφοράς για τις υπηρεσίες ύδρευσης, καθώς και ότι θα αναπτύξει ένα δομημένο διάλογο μεταξύ των διακυβευματούχων (stakeholders) για τη διαφάνεια στον τομέα των υδάτων. Αυτό ακριβώς έπραξε κατά την περίοδο 2014-2015, με αποτέλεσμα η διαδικασία να καταλήξει στην εκπόνηση μιας σημαντικής νομοθετικής πρωτοβουλίας εκ μέρους της για την αναθεώρηση της οδηγίας για το πόσιμο νερό το 2018. Ως εκ τούτου, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η επισκόπηση της μακράς και ελικοειδούς πορείας, η οποία ξεκίνησε με την επιτυχή συλλογή δηλώσεων υπογραφών για μια πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών και ολοκληρώθηκε, για πρώτη φορά στην ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με την υποβολή και νομοθετική συζήτηση μιας αναθεωρημένης οδηγίας βασισμένης στην ανωτέρω πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών.

α. Η δημόσια διαβούλευση με τους διακυβευματούχους μετά την ανακοίνωση της Επιτροπής

Κατά τη διάρκεια της δημόσιας διαβούλευσης που άνοιξε η Επιτροπή σχετικά με την ποιότητα του πόσιμου νερού στην ΕΕ,¹²¹ έλαβε χώρα η πρώτη συνάντηση των διακυβευματούχων στις 9 Σεπτεμβρίου 2014, ως δράση συνέχειας της ΠΕΠ R2W, υπό τον συντονισμό της Επιτροπής. Στη συνάντηση συμμετείχαν και ανέπτυξαν απόψεις και θέσεις τόσο οι εκπρόσωποι της ΠΕΠ R2W όσο και η Επιτροπή καθώς και διάφορες ευρωπαϊκές ομοσπονδίες του τομέα της ύδρευσης. Κατά γενική αποδοχή, θεωρήθηκε απαραίτητο να εκκινήσει μια μακροπρόθεσμη διαδικασία τόσο για την αναζήτηση του εύρους της συγκριτικής αξιολόγησης όσο και για τον εντοπισμό των αναγκών των πολιτών. Επίσης, έγινε γενικά αποδεκτή η προσπάθεια για την κατάλληλη διαμόρφωση ορισμένων κριτηρίων αναφοράς σχετιζόμενων με τα βασικά αιτήματα των υποστηρικτών της ΠΕΠ R2W.¹²²

Στην παρουσίασή της μαζί με την European Public Service Union (EPSU), η ΠΕΠ R2W διευκρίνισε ότι η πρόθεση των διοργανωτών της ήταν να αλλάξει την αντίληψη που είχε για το νερό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από αγοραία και επικεντρωμένη στον ανταγωνισμό σε δικαιωματική και επικεντρωμένη στη δημόσια υπηρεσία, με σκοπό τη διασφάλιση της καθολικής πρόσβασης στην ύδρευση και την αποχέτευση.¹²³ Η

¹²⁰ Οδηγία 98/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 3ης Νοεμβρίου 1998 σχετικά με την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης, ΕΕ L 330 της 5.12.1998, 32επ.

¹²¹ Από τις 23 Ιουνίου έως τις 23 Σεπτεμβρίου 2014. Βλ. https://ec.europa.eu/environment/consultations/water_drink_en.htm.

¹²² Βλ. σχετικά European Commission, Stakeholder Dialogue on Benchmarking Water Quality and Water Services: Summary 2014 and 2015 Meetings, 16.12.2015 και European Commission, Multi-stakeholder Dialogue on Benchmarking Water Quality and Services 9 September 2014: Summary conclusions, <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp> [ανακτήθηκαν: 10.08.2019].

¹²³ Βλ. Jerry van den Berge (EPSU), European Citizens' Initiative (ECI) Water & Sanitation are a human right!, διαθέσιμο σε <https://circabc.europa.eu/sd/a/ea4c8b1e-776d-4e9e-88e5-4315b04553b8/ECI%20WaterBenchmarking.pdf> [ανακτήθηκε: 10.08.2019] και EPSU, 'Right2water' and EPSU position and comment on Benchmarking Water, διαθέσιμο σε <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal: idcl=FormPrincipal: id1&FormPrincipal SUBMIT=1&id=962c8c68-35e6-4c1f-952f-cdb9382ae0e6&javax.faces.ViewState=x5RrWIE0O6vyjk3cr8ecmohP7vK6n7%2Fusp9msafAS3ce>

ΠΕΠ χαιρέτισε την αναγνώριση, εκ μέρους της Επιτροπής, του νερού ως δημόσιου αγαθού και οικουμενικού ανθρώπινου δικαιώματος, καθώς και τη ρητή εξαίρεσή του από την Οδηγία για τις παραχωρήσεις,¹²⁴ ωστόσο εκφράστηκε αρνητικά απέναντι στην άρνηση της Επιτροπής να φέρει νομοθετική πρόταση που να διασφαλίζει την πρόσβαση όλων των Ευρωπαίων πολιτών σε διαθέσιμο, προσβάσιμο, αποδεκτό, οικονομικά προσιτό και ποιοτικό πόσιμο νερό και αποχέτευση.¹²⁵ Η Επιτροπή ανταπάντησε υπενθυμίζοντας ξανά την αδυναμία της να επιβάλει το ιδιοκτησιακό καθεστώς των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης ένεκα του άρθ. 345 ΣΛΕΕ, καλώντας όμως τα κράτη μέλη να λάβουν υπόψη τους τις ανησυχίες των πολιτών, υιοθετώντας ως πολιτική προτεραιότητα την καθολική πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση και συνεχίζοντας τη δημόσια διαβούλευση για την Οδηγία για το πόσιμο νερό.¹²⁶

Εκτός από την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ της ΠΕΠ και της Επιτροπής, ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι υπόλοιπες παρουσιάσεις και τοποθετήσεις των διακυβευματούχων απέναντι στα αιτήματα της ΠΕΠ R2W. Επιχειρώντας μια γενική σύνοψη, μπορούμε να πούμε ότι όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη τόνισαν τη σημασία της διαφάνειας και της λογοδοσίας στον τομέα των υδάτων, καθώς αυτές οι έννοιες είναι ικανές να ευαισθητοποιήσουν την κοινή γνώμη γύρω από τις κοινές προκλήσεις, να αυξήσουν την οικειοποίηση (ownership) των αποφάσεων μέσω της ενεργού συμμετοχής των χρηστών και να βελτιώσουν εντέλει το επίπεδο προστασίας των υδάτινων πόρων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η διαφάνεια και η λογοδοσία, μαζί με την οικονομική προσιτότητα (affordability), είναι ικανές να διασφαλίσουν τη δημοκρατική διαχείριση των υδάτινων πόρων, η οποία αποτελεί ένα βασικό ζητούμενο της ΠΕΠ R2W.¹²⁷ Η ίδια η ΠΕΠ και η EPSU ομονοούν με τους ανωτέρω

<https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal: idcl=FormPrincipal SUBMIT=1&id=962c8c68-35e6-4c1f-952f-cdb9382ae0e6&javax.faces.ViewState=GJAsqA71YpAnbH5kPU1Wi8lrYMvD3TnjQhoFWSEldJ9MIT4n9Ypl1GJ7mJOfdV8iJD1Fif%2F9XKqXGKqCfcd62%2FqRchcF6oEvhVKS%2B2aDXGGfVwethLSHoEyq7JbfmkHC%2FVG3vknLznbgbQF5eLADRbC7gCM%3D> [ανακτήθηκε: 10.08.2019].

¹²⁴ Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, ΕΕ L 94 της 28.3.2014, 1επ.

¹²⁵ EPSU, 'Right2water' and EPSU position και European Commission, Stakeholder Dialogue on Benchmarking Water Quality, 9.

¹²⁶ European Commission, The ECI 'right2water': Commission response, 09.09.2014, διαθέσιμο σε <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp> [ανακτήθηκε: 10.08.2019]. Βλ. και European Commission, Stakeholder Dialogue on Benchmarking Water Quality, 9.

¹²⁷ Βλ. αναλυτικά την τοποθέτηση της ευρωπαϊκής ένωσης δημόσιων παρόχων νερού Aqua Publica Europea (APE), Aqua Publica Europea position on the European Commission's initiative for benchmarking water quality and services, 22.10.2014, 1, 3, 4, 8. Πρβλ. τις ακόλουθες παρουσιάσεις και τοποθετήσεις: α. European Water Association (EWA), EWA Statement Regarding Benchmarking in the Water Sector, β. European Federation of National Associations of Water Services (EurEau), EurEau comments on multi-stakeholder dialogue on benchmarking water quality and services on 9 September 2014, γ. European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services and Services of general interest (CEEP), CEEP position on Multi-stakeholder Dialogue on Benchmarking Water Quality and Services meeting on 9 September 2014, και δ. Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft (AöW), Position on the Multi-stakeholder Dialogue on Benchmarking Water Quality and Services – 9 September 2014, όλες διαθέσιμες σε <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal: idcl=FormPrincipal SUBMIT=1&id=962c8c68-35e6-4c1f-952f-cdb9382ae0e6&javax.faces.ViewState=GJAsqA71YpAnbH5kPU1Wi8lrYMvD3TnjQhoFWSEldJ9MIT4n9Ypl1GJ7mJOfdV8iJD1Fif%2F9XKqXGKqCfcd62%2FqRchcF6oEvhVKS%2B2aDXGGfVwethLSHoEyq7JbfmkHC%2FVG3vknLznbgbQF5eLADRbC7gCM%3D> [ανακτήθηκαν: 10.08.2019]. Η Επιτροπή συνοψίζει τις παραπάνω θέσεις στο European Commission, Multi-stakeholder Dialogue on Benchmarking, 2.

φορείς,¹²⁸ καθώς τονίζουν τη σημασία της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δημόσια υπηρεσία της ύδρευσης και αποχέτευσης. Πιο συγκεκριμένα, η κοινωνία πολιτών που στήριξε την ΠΕΠ R2W θεωρεί ότι η διαφάνεια οφείλει να καλύπτει όλους τους παρόχους ύδρευσης και αποχέτευσης, τόσο δημόσιους όσο και ιδιωτικούς κατά παραχώρηση, και επίσης να περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τα οικονομικά δεδομένα και τις επενδύσεις, την ποιότητα των υδάτων και της υπηρεσίας, καθώς και την περιβαλλοντική βιωσιμότητα και το οικολογικό αποτύπωμα των παρόχων.

Η Επιτροπή δεν έμεινε όμως εκεί. Προχώρησε στη διοργάνωση και μίας δεύτερης συνάντησης των διακυβευματούχων στις 12 Οκτωβρίου 2015, ως δράση συνέχειας της ΠΕΠ R2W. Είχε μεσολαβήσει το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της πρωτοβουλίας πολιτών «Δικαίωμα στο νερό» και η δημοσιοποίηση των συμπερασμάτων της δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με την ποιότητα του πόσιμου νερού στην ΕΕ, η οποία έδειξε ότι οι Ευρωπαίοι πολίτες ναι μεν είναι ικανοποιημένοι με τις υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης που τους παρέχονται εκεί όπου ζουν οι ίδιοι, όμως έχουν χαμηλή εμπιστοσύνη σε θέματα υδάτων για την ΕΕ γενικά.¹²⁹ Η ατζέντα της δεύτερης συνάντησης ήταν αφιερωμένη στις προσδοκίες των πολιτών σχετικά με τη διαφάνεια της ποιότητας των υδάτων και των υπηρεσιών ύδρευσης, διευρύνοντας τον ορίζοντα σε σχέση με τα πιο τεχνικά ζητήματα της συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking).

Και εδώ βεβαίως η κεντρική παρουσίαση ήταν αυτή της ΠΕΠ R2W μαζί με την EPSU. Αυτήν την φορά, η ΠΕΠ αποφάσισε να παρουσιάσει το αποτυχημένο πείραμα της πόλης του Βερολίνου με την ιδιωτικοποίηση του παρόχου ύδρευσης, η οποία επέφερε αύξηση των τιμολογίων κατά 35% μέσα σε δέκα χρόνια και αναστολή των απαιτούμενων επενδύσεων. Μία πρωτοβουλία πολιτών συνέλεξε υπογραφές και προώθησε ένα τοπικό δημοψήφισμα το 2011, το οποίο απεφάνθη με ποσοστό 98,2% υπέρ της επαναφοράς της υπηρεσίας ύδρευσης υπό τον έλεγχο του Δήμου Βερολίνου. Η ΠΕΠ θεωρεί αυτήν την κίνηση ως ένα βήμα προς τον εκδημοκρατισμό της όλης διαχείρισης υδάτων. Γι' αυτόν τον λόγο, αποφασίστηκε η ίδρυση της Ένωσης Υδάτων Βερολίνου (Berlin Water Assembly) με σκοπό τον άμεσο δημοκρατικό έλεγχο της νέας δημόσιας εταιρείας υδάτων και την αποφυγή οποιασδήποτε μορφής έμμεσης ιδιωτικοποίησης μέσω σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.¹³⁰ Την τοποθέτηση της ΠΕΠ R2W ήρθε να συμπληρώσει μία πολύ σημαντική παρουσίαση του Ευρωπαϊκού Κέντρου Δικαιωμάτων των Ρομά,¹³¹ που εκτίμησε ότι μεγάλο μέρος

¹²⁸ EPSU, 'Right2water' and EPSU position.

¹²⁹ Τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης είναι διαθέσιμα σε http://ec.europa.eu/environment/consultations/water_drink_en.htm [ανακτήθηκε: 10.08.2019].

¹³⁰ Βλ. την παρουσίαση του Thomas Thierschmann (Berlin Water Assembly), ECI "Right2Water": An important component to enhance citizen participation – Berlin Water Services: Citizen demands concerning the protection of Berlin drinking water, 12.10.2015, διαθέσιμο σε <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal: idcl=FormPrincipal: id1&FormPrincipal SUBMIT=1&id=7777f38-2f32-4d26-831c-bf531700baf4&javax.faces.ViewState=GJAsqA71YpAnbH5kPU1Wi8IrYMvD3TnjQhoFWSeldJ9MIT4n9Ypl1Nljq6fMwvZUJD1FiF%2F9XKqXGKqCfcd62%2FqRchcF6oEvhVKS%2B2aDXGGfVwethLSHoEyq7JbfmkHCgoXLn7f5ZyL1r67KhiixX7GhfOc%3D> [ανακτήθηκε: 10.08.2019].

¹³¹ Dr Marek Szilvasi (European Roma Rights Centre), Right to Water for Romani Communities Research Project, 12.10.2015, διαθέσιμο σε <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal: idcl=FormPrincipal: id1&FormPrincipal SUBMIT=1&id=7777f38-2f32-4d26-831c-bf531700baf4&javax.faces.ViewState=GJAsqA71YpAnbH5kPU1Wi8IrYMvD3TnjQhoFWSeldJ9>

των νοικοκυριών Ρομά δεν είναι συνδεδεμένο με τους σωλήνες παροχής ύδρευσης και ότι η ποιότητα του νερού που διαθέτουν δεν είναι ελεγχμένη από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές. Γι' αυτόν τον λόγο, οι Ρομά εστιάζονται στην προσβασιμότητα, την οικονομική προσιτότητα και την ποιότητα του νερού και ζητούν την καθιέρωση της υποχρέωσης παροχής πόσιμου νερού από τη νομοθεσία της ΕΕ.

Καθοριστική, όπως και στην πρώτη συνάντηση των διακυβευματούχων, υπήρξε η τοποθέτηση της Aqua Publica Europea (APE).¹³² Εκφράζοντας το σύνολο των διακυβευματούχων στον τομέα των υδάτων, η ευρωπαϊκή ένωση δημόσιων παρόχων νερού APE θεώρησε ότι η εμπλοκή τόσο των εταιρειών παροχής ύδρευσης όσο και των καταναλωτών και των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών είναι κρίσιμης σημασίας για τη διαχείριση των υδάτων.¹³³ Η APE προχώρησε σε μία σημαντική διάκριση, αυτή μεταξύ της προσβασιμότητας (accessibility) και της οικονομικής προσιτότητας (affordability). Η πρώτη αφορά αποκλειστικά τους μη ευνοημένους πληθυσμούς (όπως οι Ρομά), που δεν έχουν πρόσβαση σε διαθέσιμες υποδομές ύδρευσης, και πρέπει να αντιμετωπιστεί με μέτρα των επιμέρους τοπικών και εθνικών αρχών, όπως η εγκατάσταση δωρεάν πηγών νερού στις πόλεις. Η δεύτερη αφορά τους φτωχότερους πολίτες στο σύνολό τους και πρέπει να αντιμετωπισθεί με γενικά μέτρα αναδιανομής κυρίως σε τοπικό επίπεδο, τα οποία όμως αρκετά κράτη μέλη της ΕΕ δεν έχουν θεσπίσει. Αυτό το σημείο έδωσε την ευκαιρία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να επανέλθει προτείνοντας μέτρα τα οποία έχουν ήδη δώσει σημαντικά αποτελέσματα σε διάφορα κράτη μέλη, όπως μια δομή τιμολόγησης περιέχουσα ένα ελάχιστο μέρος κατανάλωσης είτε δωρεάν είτε με πολύ χαμηλή κοστολόγηση για όλους και το υπερβάλλον μέρος της κατανάλωσης με αυξημένη κοστολόγηση ("increasing block tariffs") ή η θέσπιση ενός «κοινωνικού τιμολογίου» ή ακόμα και η νομική απαγόρευση διακοψιμότητας της παροχής στα οικονομικά αδύναμα νοικοκυριά που αδυνατούν να πληρώσουν τους λογαριασμούς τους.¹³⁴

Στη σύνοψη της δημόσιας διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη κατά την περίοδο 2014-2015,¹³⁵ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή γράφει:

«Σχετικά με την πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό ως δικαίωμα των πολιτών και ως υποχρέωση των Κρατών Μελών, [...] ένα από τα κύρια αιτήματα της ΠΕΠ R2W ήταν ότι 'η νομοθεσία της ΕΕ θα έπρεπε να απαιτεί από τις κυβερνήσεις να διασφαλίσουν και να παρέχουν σε όλους τους πολίτες επαρκές και καθαρό πόσιμο νερό και αποχέτευση'. Ενώ ένα τέτοιο αίτημα φαίνεται αδύνατον να ικανοποιηθεί μέσω μέτρων συγκριτικής αξιολόγησης ή διαφάνειας, έχει εγερθεί από συμμετέχοντες στο διάλογο

[MIT4n9Ypl1Nljq6fMwvZIJD1Fif%2F9XKgXGKqCfcd62%2FqRchcF6oEvhVKS%2B2aDXGGfVwethLSHoEyq7JbfmkHCgoXLn7f5ZyL1r67KhiixX7GhfOc%3D](#) [ανακτήθηκε: 10.08.2019].

¹³² APE, Second Stakeholder Dialogue on Benchmarking and Transparency – APE Contribution, 17.11.2015, διαθέσιμο σε [https://circabc.europa.eu/sd/a/e81c7b50-5e72-470f-bb34-fe5ae98bb1f5/APE%20contribution%20after%20Second%20Stakeholders%20Dialogue\(0\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/e81c7b50-5e72-470f-bb34-fe5ae98bb1f5/APE%20contribution%20after%20Second%20Stakeholders%20Dialogue(0).pdf) [ανακτήθηκε: 10.08.2019].

¹³³ Η APE στηρίχθηκε στην τεχνογνωσία που έχει αναπτύξει ο ΟΟΣΑ γενικά για θέματα διακυβέρνησης του τομέα νερού και ειδικότερα για το θέμα της εμπλοκής των διακυβευματούχων μέσω της ανάπτυξης δεικτών διακυβέρνησης νερού (Water Governance Indicators). Βλ. OECD, OECD Principles on Water Governance, 2015, διαθέσιμο σε <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance.pdf> [ανακτήθηκε: 10.08.2015] και OECD, *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Studies on Water, OECD Publishing 2015.

¹³⁴ European Commission, Stakeholder Dialogue on Benchmarking Water Quality, 20.

¹³⁵ European Commission, Stakeholder Dialogue on Benchmarking Water Quality, 18.

των διακυβευματούχων σε διάφορες περιστάσεις κατά τη διάρκεια των συναντήσεων το 2014 και 2015. Οι συνεισφορές θα μπορούσαν να αποβούν χρήσιμες στη διαδικασία αξιολόγησης της Οδηγίας για το πόσιμο νερό 98/83/ΕΚ».

Η συμπεριληπτική προσπάθεια της Επιτροπής, την οποία εξεδήλωσε μέσω της ανάληψης της αναγγελθείσας πρωτοβουλίας για διάλογο των διακυβευματούχων σχετικά με την ποιότητα των υδάτων και των υπηρεσιών ύδρευσης, χαιρέτιστηκε από όλους, παρά τις επιμέρους αιτιάσεις των διοργανωτών της ΠΕΠ R2W, οι οποίοι βιάζονταν – όπως είναι φυσικό – να δουν μια νομοθετική πρωτοβουλία ως συνέχεια του 1,8 εκατομμυρίου υπογραφών που συνέλεξαν. Μπορεί η διαδικασία να υπήρξε σύνθετη και αργόσυρτη και η πορεία προς τη νομοθέτηση να υπήρξε τεθλασμένη, όμως στο Ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα αυτό είναι το τίμημα της αρχικώς μειωμένης νομιμοποίησης δια των εκλογών (input legitimacy): η λήψη υπόψη των απόψεων των διακυβευματούχων, σε συνδυασμό με τη γερή τεχνοκρατική προετοιμασία και επεξεργασία των συλλεγέντων δεδομένων, εγγυώνται ότι η όποια νομοθετική πρόταση τελικά υποβληθεί προς εξέταση στους Ευρωπαϊκούς θεσμούς θα είναι εξονυχιστικά μελετημένη, γερά δομημένη και εκ των προτέρων ικανοποιητικά νομιμοποιημένη δια της συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών στην προνομοθετική διαδικασία.

Λίγο καιρό μετά το πέρας της δημόσιας διαβούλευσης, η νέα τότε Επιτροπή Juncker ανακοίνωσε στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας 2015 «Νέο ξεκίνημα»¹³⁶ την απόφασή της να ανοίξει μια διαδικασία αξιολόγησης REFIT¹³⁷ της Οδηγίας για το πόσιμο νερό, ως μέρος της ευρύτερης απάντησης στην ΠΕΠ R2W. Αυτή η αξιολόγηση έμελλε να ανοίξει το δρόμο για μια εκτίμηση επιπτώσεων, με λήψη υπόψη των παρατηρήσεων των ειδικών και των διακυβευματούχων, και κατόπιν για την υποβολή μιας νομοθετικής πρότασης για την αναθεώρηση (recast) της υπάρχουσας Οδηγίας.

β. Η αξιολόγηση REFIT της Οδηγίας για το πόσιμο νερό και η εκτίμηση επιπτώσεων της αναθεώρησης της Οδηγίας

ι. Η αξιολόγηση REFIT της Οδηγίας για το πόσιμο νερό

Τον Δεκέμβριο του 2016 ολοκληρώθηκε η πρώτη πλήρης αξιολόγηση της Οδηγίας για το πόσιμο νερό από το 1998, οπότε και είχε νομοθετηθεί, ως μια από τις δράσεις συνέχειας της ΠΕΠ Right2Water.¹³⁸ Είχαν προηγηθεί η προαναφερθείσα δημόσια διαβούλευση, η οποία συγκέντρωσε τον εντυπωσιακό αριθμό των 5.908 απαντήσεων, καθώς και μια μελέτη, την οποία παρήγγειλε η Επιτροπή στην εταιρεία ECORYS και η οποία ολοκληρώθηκε το 2015 και δημοσιεύθηκε online τον Ιούλιο 2016.¹³⁹ Η αξιολόγηση της Οδηγίας έγινε με άξονα πέντε κριτήρια: αποτελεσματικότητα (effectiveness), αποδοτικότητα (efficiency), συνεκτικότητα (coherence), συνάφεια (relevance) και ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία (EU added value). Συνοπτικά, η ανάλυση έδειξε πως η Οδηγία είναι γενικώς αποτελεσματική (καθώς εκπληρώνει τους

¹³⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση Πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2015: Νέο ξεκίνημα, COM(2014) 190 τελικό, 16.12.2014.

¹³⁷ Όπου REFIT = European Commission Regulatory Fitness and Performance Programme.

¹³⁸ European Commission, Staff working document REFIT EVALUATION of the Drinking Water Directive 98/83/EC, SWD(2016) 428 final, 1.12.2016.

¹³⁹ ECORYS, Analysis of the public consultation on the quality of drinking water: Final report, Sofia & Rotterdam 2015, διαθέσιμη σε <https://circabc.europa.eu/sd/a/0070b535-5a6c-4ee4-84ba-6f6eb1682556/Public%20Consultation%20Report.pdf> [ανακτήθηκε: 11.08.2019].

στόχους της συνεισφέροντας σημαντικά στην ανθρώπινη υγεία), αποδοτική (καθώς το κόστος για την εφαρμογή της είναι πιθανόν να αντισταθμίζεται επαρκώς από τα οφέλη στην ανθρώπινη υγεία και την εξοικονόμηση της αγοράς εμφιαλωμένου νερού), συνεκτική (καθώς αλληλοσυμπληρώνεται από την Οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα, η οποία προστατεύει τις υδάτινες πηγές από τις οποίες εξάγεται το νερό που θα καταλήξει στους καταναλωτές) και έχουσα ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία (καθώς διασφαλίζει ίδιο επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας από τη μόλυνση του πόσιμου νερού σε όλη την ΕΕ).

Το κριτήριο της συνάφειας είναι όμως αυτό που ενδιαφέρει περισσότερο το θέμα μας, καθώς αφορά τη σχέση μεταξύ των κοινωνικών αναγκών και των στόχων της Οδηγίας.¹⁴⁰ Εκεί η ανάλυση έδειξε ότι τα ποιοτικά πρότυπα της Οδηγίας του 1998 ενδεχομένως να μην επαρκούν πλέον για να προστατεύσουν την ανθρώπινη υγεία από τις παρενέργειες της μόλυνσης του πόσιμου νερού, καθώς και ότι η πληροφόρηση των καταναλωτών δεν είναι σαφής. Συνεπώς, απαιτείται αναθεώρηση των ποιοτικών προτύπων προκειμένου να ληφθούν επίσης υπόψη οι εκπεφρασμένες προσδοκίες των Ευρωπαίων πολιτών σχετικά με τον ρόλο που θα πρέπει να διαδραματίσει η ΕΕ, κυρίως δε η προσδοκία τους να εμπιστεύονται την καλή ποιότητα του νερού που πίνουν από τη βρύση. Η Επιτροπή υιοθετεί την άποψη της πλειοψηφίας των πολιτών, όπως αυτή εκφράστηκε σε μία ευρωπαϊκή μέτρηση κοινής γνώμης, πως η «πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό θεωρείται ένα βασικό ανθρώπινο δικαίωμα και μία συνιστώσα αποτελεσματικής πολιτικής για την προστασία της υγείας».¹⁴¹ Σ' αυτό το σημείο είναι εμφανής η σύνδεση που κάνει η Επιτροπή μεταξύ ενός βασικού αιτήματος της ΠΕΠ R2W και της αξιολόγησης REFIT της υπάρχουσας ευρωπαϊκής νομοθεσίας, εν είδει προοιμίου για την μελλοντική αναθεώρησή της. Τα συμπεράσματα της αξιολόγησης REFIT «υπαγορεύουν την περαιτέρω εξερεύνηση διάφορων επιλογών πολιτικής για την επίλυση των εντοπισμένων αδυναμιών διαμέσου της εκκίνησης μιας Εκτίμησης Επιπτώσεων (Impact Assessment) για μια πιθανή αναθεώρηση της Οδηγίας για το πόσιμο νερό».¹⁴² Αυτή ακριβώς είναι η πύλη που οδηγεί στο επόμενο στάδιο της προνομοθετικής διαδικασίας, ήτοι στον προθάλαμο μιας (νομοθετικής, εν προκειμένω) ρύθμισης.¹⁴³

ii. Η εκτίμηση επιπτώσεων της αναθεώρησης της Οδηγίας

Τον Φεβρουάριο 2017 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε έναν οδικό χάρτη για την σύνταξη της εκτίμησης επιπτώσεων (Inception Impact Assessment) από αυτήν.¹⁴⁴ Με αυτή την αρχική και συνοπτική παρουσίαση των βασικών αρχών επί των οποίων η Επιτροπή επιθυμούσε να κινηθεί κατά την εκπόνηση της έκθεσης εκτίμησης επιπτώσεων, ενημερώθηκαν οι διακυβευματούχοι και εκλήθησαν σε νέα κινητοποίηση προκειμένου να παράσχουν ανατροφοδότηση επί της πρωτοβουλίας της Επιτροπής μέσω μίας ακόμα δημόσιας διαβούλευσης. Ένα χρόνο αργότερα, τον

¹⁴⁰ Βλ. ανάλυση σε European Commission, Staff working document REFIT EVALUATION, 32-36, 40.

¹⁴¹ European Commission, Staff working document REFIT EVALUATION, 35.

¹⁴² European Commission, Staff working document REFIT EVALUATION, 42.

¹⁴³ Σχετικά με τη ζωτική σημασία της εκτίμησης επιπτώσεων στο προνομοθετικό στάδιο ως προοιμίου κάθε δυνατής ρύθμισης ενός τομέα ή πεδίου πολιτικής από την ΕΕ, βλ. Papadopoulos, L'usage stratégique des études d'impact dans la procédure législative européenne.

¹⁴⁴ European Commission, Inception impact assessment – Revision of the Drinking Water Directive, Ares(2017) 161434, 28.02.2017, διαθέσιμο σε https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-1061434_en [ανακτήθηκε: 11.08.2019].

Φεβρουάριο 2018, ολοκληρώθηκε η σύνθετη διαδικασία της εκτίμησης επιπτώσεων της υπάρχουσας Ευρωπαϊκής νομοθεσίας για το πόσιμο νερό, την οποία είχε προαναγγείλει η Επιτροπή ως μέρος της συνέχειας που θέλησε να δώσει στην ΠΕΠ R2W. Η ανάλυση, μαζί με τις εκ νέου τοποθετήσεις των διακυβευματούχων και μία έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, ανέδειξε πέντε προβληματικά σημεία στην αρχική Οδηγία του 1998, ένα εκ των οποίων ήταν ότι περίπου 23 εκατομμύρια άνθρωποι (4,5% του πληθυσμού της ΕΕ) δεν διαθέτουν καθόλου πρόσβαση σε νερό βρύσης, σύμφωνα με την ανωτέρω ΠΕΠ.¹⁴⁵ Επιπλέον, η Επιτροπή εκτίμησε ως βασική επίπτωση της υπό αναθεώρηση Οδηγίας επί των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τις «όψεις κοινωνικής συμπερίληψης (social inclusion) από την καλύτερη πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό, καθώς το πόσιμο νερό είναι ένα δημόσιο αγαθό θεμελιώδες για την ανθρώπινη υγεία και την ποιότητα ζωής».¹⁴⁶ Έτσι, ο οδικός χάρτης της Επιτροπής πρότεινε τη «διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας για το πόσιμο νερό ούτως ώστε αυτή να συμπεριλάβει διατάξεις που να υποστηρίζουν το ανθρώπινο δικαίωμα σε ασφαλές πόσιμο νερό και αποχέτευση για όλους τους πολίτες».¹⁴⁷ Η ρητή αναφορά στον παράγοντα «πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό» χρησίμευσε ανοιχτά πλέον ως γέφυρα, που διασυνέδεσε άμεσα την ΠΕΠ R2W με την ανάγκη αλλαγής της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τα ύδατα, όπως ακριβώς ζητούσαν οι διοργανωτές της ΠΕΠ. Εξάλλου, το δικαίωμα προσβασης σε νερό ισχύει ήδη σε ευρωπαϊκό επίπεδο με την Οδηγία για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων,¹⁴⁸ η οποία θα μπορούσε να επεκταθεί κατ' αναλογία και στο πόσιμο νερό.

Ανάμεσα στα τρία σενάρια πολιτικής που η εκτίμηση επιπτώσεων διαμόρφωσε ως πιθανά για την αναθεώρηση της Οδηγίας, αυτό το οποίο προκρίθηκε από την Επιτροπή συμπεριλαμβάνει και την βελτίωση και προώθηση της πρόσβασης σε πόσιμο νερό.¹⁴⁹ Η αιτία είναι πως «η τρέχουσα Οδηγία για το πόσιμο νερό επικεντρώνεται αποκλειστικά στην ποιότητα του πόσιμου νερού, αλλά δεν περιέχει

¹⁴⁵ European Commission, Staff working document Executive summary of the impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the quality of water intended for human consumption (recast), SWD(2017) 448 final, 1.2.2018, 1 και European Commission, Staff working document Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the quality of water intended for human consumption (recast), SWD(2017) 449 final, 1.2.2018, 9-10, 13.

¹⁴⁶ European Commission, Inception impact assessment, 3.

¹⁴⁷ European Commission, Inception impact assessment, 3.

¹⁴⁸ Οδηγία 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1991 για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων, ΕΕ L 135 της 30.5.1991, 40επ. Αυτή η Οδηγία επιβάλλει σε όλους τους δήμους άνω των 2.000 κατοίκων την ανάπτυξη συστημάτων συλλογής και επεξεργασίας υγρών λυμάτων.

¹⁴⁹ European Commission, Staff working document Executive summary of the impact assessment, 1 και European Commission, Staff working document Impact assessment, 21-22, 46-47. Στις 23 Ιουνίου 2017, η γνωμοδότηση της Επιτροπής Ρυθμιστικού Ελέγχου (Regulatory Scrutiny Board), η οποία ελέγχει και προτείνει βελτιώσεις σε όλα τα σχέδια εκτίμησης επιπτώσεων, ενέκρινε το αρχικό σχέδιο με επιφυλάξεις. Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση, «η έκθεση [εκτίμησης επιπτώσεων] θα πρέπει να διευκρινίσει με ποιον τρόπο θα αντιμετωπίσει η αναθεώρηση της Οδηγίας για το πόσιμο νερό την πρόσβαση σε πόσιμο νερό, όπως έχει ζητήσει η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών 'Right2Water'», με άλλα λόγια, «θα πρέπει να εξηγήσει την επιτευξιμότητα της παρέμβασης της ΕΕ σε πλήρη αρμονία με την Ανακοίνωση σχετικά με την πρωτοβουλία της ΠΕΠ (COM(2014)177)». Regulatory Scrutiny Board, Opinion on Proposal for Directive on the quality of water intended for human consumption (recast), SEC(2017) 527 final, 2, 1.2.2018, διαθέσιμη σε <https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vklk926of7yq> [ανακτήθηκε: 11.08.2019]. Η γνωμοδότηση ελήφθη υπόψη από την Επιτροπή κατά τη σύνταξη του τελικού κειμένου της εκτίμησης επιπτώσεων.

καθόλου διατάξεις σχετικά με την παροχή ή την πρόσβαση σε νερό»,¹⁵⁰ με αποτέλεσμα οι επιλογές ως προς την πρόσβαση του πληθυσμού σε πόσιμο νερό να επαφίενται πλήρως στα κράτη μέλη. Σύμφωνα με τα λόγια της ίδιας της Επιτροπής, «[το προκρινόμενο σενάριο πολιτικής] αντιμετωπίζει πιο άμεσα την ‘πρόσβαση στο νερό’ που εντοπίστηκε από την ΠΕΠ ‘Right2Water’, συμπεριλαμβανομένης και της υποχρέωσης διασφάλισης πρόσβασης σε ασφαλές νερό για τις ευπαθείς και περιθωριοποιημένες κοινωνικές ομάδες».¹⁵¹ Τα συμπεράσματα της Επιτροπής από τη δημόσια διαβούλευση, η οποία συνόδευσε την εκπόνηση έκθεσης εκτίμησης επιπτώσεων της Οδηγίας για το πόσιμο νερό, έρχονται προς επίρρωση αυτής της εκτίμησης: η Επιτροπή κατανόησε ότι η κοινωνία πολιτών παρέχει σθεναρή στήριξη στη νομική κατοχύρωση της πρόσβασης στο πόσιμο νερό (έστω και αν αρκετοί φορείς θεωρούσαν πως αυτός ο τομέας θα πρέπει να παραμείνει στη δικαιοδοσία των επιμέρους κρατών μελών)¹⁵² και παρατήρησε ότι πολλοί διακυβευματούχοι, τόσο πολίτες όσο και θεσμικοί φορείς, αντιλαμβάνονται το δικαίωμα στο νερό αποκλειστικά ως ένα θέμα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπου το νερό θα πρέπει να θεωρείται ως δημόσιο αγαθό και όχι ως εμπόρευμα.¹⁵³

Ως εκ τούτου, η ανάγκη πρόσβασης (accessibility) των Ευρωπαίων πολιτών στο νερό υιοθετήθηκε από την Επιτροπή κατά την αναθεώρηση της Οδηγίας για το πόσιμο νερό. Πώς όμως αντιμετωπίστηκε το διδύμο πρόβλημα που εντόπισε και κατά του οποίου στράφηκε η ΠΕΠ R2W, ήτοι το πρόβλημα της οικονομικής προσιτότητας (affordability) των υπηρεσιών ύδρευσης; Μήπως η ανάγκη να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις του προκρινόμενου από την εκτίμηση επιπτώσεων σεναρίου πολιτικής επιβαρύνει οικονομικά τόσο πολύ τους παρόχους, που να καθίστανται ακόμα πιο ασύμφορα τα τιμολόγια νερού για τους εύάλωτους καταναλωτές, μέσω της μετακύλισης του κόστους σε αυτούς; Κατά την ανάλυση των τεχνοκρατών της Επιτροπής, το πακέτο των προκρινόμενων μέτρων θα επιβαρύνει πράγματι το κόστος παροχής υπηρεσιών ύδρευσης, αλλά μόνο ελαφρώς (μεταξύ 0,73% και 0,76%, ήτοι σε απόλυτους αριθμούς μεταξύ 7,90 και 10,40 ευρώ ετησίως για το μέσο νοικοκυριό). Το χαμηλό αυτό κόστος είναι δυνατόν να μειωθεί περαιτέρω μέσω πολιτικών επιχορηγήσεων των κρατών μελών, ενώ θα εξομαλυνθεί λόγω της μείωσης της

¹⁵⁰ European Commission, Staff working document Impact assessment, 21, 109.

¹⁵¹ European Commission, Staff working document Executive summary of the impact assessment, 1. Πρβλ. European Commission, Staff working document Impact assessment, 46.

¹⁵² Βλ., για παράδειγμα, τις θέσεις της EurEau, EurEau feedback on policy options – DWD review, 23.02.2016, 5, διαθέσιμο σε https://www.dvgw.de/medien/dvgw/wasser/qualitaet/eureau_position_policy_options.pdf [ανακτήθηκε: 11.08.2019] και της German Association of Energy and Water Industries (BDEW), Statement in advance of the “Stakeholder Meeting on the Review of the Drinking Water Parameters”, 23.09.2016, 5, διαθέσιμο σε https://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwil47fO5InkAhUPy6YKHTXIAr4QFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Finfo%2Fflaw%2Fbetter-regulation%2Ffeedback%2F1410%2Fattachment%2F090166e5b12f303e_mt&usg=AOvVaw081IbE8VpdAymGdpBJZDQV [ανακτήθηκε: 11.08.2019].

¹⁵³ Η στήριξη της κοινωνίας πολιτών είναι ορατή απ’ το γεγονός ότι οι οπαδοί της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την προστασία του οικουμενικού δικαιώματος στο νερό υπέβαλαν 186 φορές το ίδιο κείμενο στη διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης και εισέφεραν 41 έγγραφα τοποθέτησης (position papers) με το ίδιο κείμενο προς υποστήριξη της θέσης τους. Βλ. European Commission, Staff working document Impact assessment, 10 και European Commission, Staff working document Synopsis Report Stakeholder Consultation accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the quality of water intended for human consumption (recast), SWD(2017) 451 final, 1.2.2018, 7.

ετήσιας καταναλωτικής δαπάνης για την αγορά εμφιαλωμένου νερού κατά περίπου 600 εκατομμύρια ευρώ.¹⁵⁴

Αφ' ης στιγμής η Επιτροπή αποδέχθηκε το βασικό αίτημα της ΠΕΠ R2W για την κατοχύρωση του δικαιώματος των Ευρωπαίων πολιτών σε ασφαλές, προσβάσιμο και οικονομικά προσιτό νερό, δύο ήταν οι επιλογές που αναδείχθηκαν από την εκτίμηση επιπτώσεων ως προς τη νομική μορφή κατοχύρωσης αυτού του δικαιώματος. Η πρώτη πιθανή επιλογή προέβλεπε την υποχρέωση πλήρους διασύνδεσης όλων των Ευρωπαίων πολιτών, οπουδήποτε και αν βρίσκονται, με τα δημόσια συστήματα υδροδότησης μέσω σωληνώσεων. Η δεύτερη και ηπιότερη πιθανή επιλογή αφορούσε ένα σύνολο μέτρων για την βελτίωση της προσβασιμότητας στο νερό. Με αυτήν την επιλογή κατοχυρώνεται η νομική υποχρέωση των κρατών μελών της ΕΕ να παρέχουν πρόσβαση στο νερό σε ευάλωτες και περιθωριοποιημένες κοινωνικές ομάδες, αλλά δεδομένων των ετερογενών καταστάσεων *in situ*, η ανεύρεση των εκάστοτε καταλληλότερων προσεγγίσεων και τεχνολογικών λύσεων επαφίεται στα κράτη μέλη.¹⁵⁵ Ο υπολογισμός κόστους-οφέλους της εκτίμησης επιπτώσεων ανέδειξε τη δεύτερη επιλογή ως την βέλτιστη, καθώς η πρώτη θα εκτίνασσε στα ύψη το κόστος παροχής της υπηρεσίας στον τελικό καταναλωτή, υπονομεύοντας έτσι καίρια το κριτήριο της οικονομικής προσιτότητας της υπηρεσίας ύδρευσης.¹⁵⁶

γ. Η κατάληξη της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών Right2Water σε νομοθετική πρωτοβουλία της Επιτροπής

Η σύνθετη και χρονοβόρα διαδικασία παραγωγής πολιτικής, η οποία εκκίνησε το 2013 με την καταχώρηση της ΠΕΠ R2W, κατέληξε το 2018 με την υποβολή νομοθετικής πρότασης εκ μέρους της Επιτροπής για την αναθεώρηση της Οδηγίας για το πόσιμο νερό. Παρακάτω θα εξετάσουμε αναλυτικά κατά πόσο συμπεριλήφθηκαν στην πρόταση νομοθεσίας τα βασικά αιτήματα της ΠΕΠ R2W και πώς αντέδρασαν τόσο τα γνωμοδοτικά θεσμικά όργανα της Ένωσης όσο και οι βασικοί διακυβευματούχοι.

ι. Η συμπερίληψη των βασικών αιτημάτων της ΠΕΠ R2W στην πρόταση νομοθεσίας της Επιτροπής

Την 1^η Φεβρουαρίου 2018, την ίδια ημέρα που παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων που αναλύθηκε παραπάνω, παρουσιάστηκε και υποβλήθηκε στα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και η πρόταση

¹⁵⁴ European Commission, Staff working document Executive summary of the impact assessment, 2 και European Commission, Staff working document Impact assessment, 32-33, 44, 119. Σε σχέση με την εκτίμηση του πιθανού κόστους της νομικής κατοχύρωσης μιας μορφής καθολικής πρόσβασης σε υπηρεσίες ύδρευσης, βλ. τους πίνακες 19 και 20 σε European Commission, Staff working document Impact assessment, 125.

¹⁵⁵ Η εκτίμηση επιπτώσεων αναφέρει ενδεικτικά ως μέτρα βελτίωσης της προσβασιμότητας σε πόσιμο νερό το στήσιμο δημόσιων πηγών ύδρευσης στις πόλεις, την ενθάρρυνση της χρήσης νερού βρύσης στα δημόσια κτίρια, την δωρεάν ή με ελάχιστο κόστος πρόσβαση σε πόσιμο νερό στα εστιατόρια και τα καφέ και την διασφάλιση ειδικών συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης για ευάλωτες και περιθωριοποιημένες κοινωνικές ομάδες. Βλ. European Commission, Staff working document Impact assessment, 22, 47.

¹⁵⁶ European Commission, Staff working document Impact assessment, 21-22, 24, 32, 46-47.

αναθεώρησης της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας σχετικά με το πόσιμο νερό,¹⁵⁷ ως απόσταγμα των προηγούμενων προσπαθειών της Επιτροπής για τη λήψη υπόψη των αιτημάτων της ΠΕΠ R2W κατά το προνομοθετικό στάδιο. Ήδη από την αρχή της αιτιολογικής έκθεσης, που συνοδεύει τη νομοθετική πρόταση, η Επιτροπή αναφέρεται ανοιχτά στο ζήτημα, αναγνωρίζοντας ρητά ότι τα αιτήματα της ΠΕΠ R2W συνάδουν πλήρως με το θεματολόγιο του ΟΗΕ του 2030 και ιδίως τον στόχο βιώσιμης ανάπτυξης 6 και τη σχετική επιδίωξη «να επιτευχθεί καθολική και ισότιμη πρόσβαση σε ασφαλές και οικονομικώς προσιτό πόσιμο νερό για όλους».¹⁵⁸ Ακόμα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η νομοθετική πρόταση «αποτελεί απάντηση και στην ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών, αφού ζητά από τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν την πρόσβαση των ευάλωτων και περιθωριοποιημένων ομάδων σε νερό»¹⁵⁹ και ότι θα βοηθήσει επίσης στην εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ για την ένταξη των Ρομά. Εν συνόψει, η Επιτροπή εκφράζει πλέον κατηγορηματικά, στη νομοθετική φάση της διαδικασίας, τη θέση ότι «η παρούσα πρόταση αποτελεί άμεση συνέχεια της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών Right2Water».¹⁶⁰

Η όσμωση μεταξύ της ΠΕΠ R2W και της νομοθετικής πρότασης στην οποία κατέληξε η Επιτροπή διαφαίνεται κυρίως στο νέο άρθρο 13 σχετικά με την πρόσβαση σε νερό ανθρώπινης κατανάλωσης, αλλά και σε ορισμένες άλλες διατάξεις και αιτιολογικές σκέψεις της πρότασης Οδηγίας. Το νέο άρθρο 13 προήλθε κυρίως από τα αιτήματα της ΠΕΠ R2W και την απάντηση της Επιτροπής στην πρωτοβουλία αυτή¹⁶¹ και προβλέπει δύο βασικές υποχρεώσεις: Πρώτον, την υποχρέωση των κρατών μελών να βελτιώσουν την πρόσβαση όλων σε πόσιμο νερό και να προωθήσουν τη χρήση του μέσω μιας σειράς μέτρων, ορισμένα από τα οποία αναφέρονται στο άρθρο αυτό, και δεύτερον, την υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της πρόσβασης σε πόσιμο νερό για τις ευπαθείς και περιθωριοποιημένες κοινωνικές ομάδες.¹⁶²

¹⁵⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης (αναδιατύπωση), COM(2017) 753 final, 1.2.2018.

¹⁵⁸ Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών, Ψήφισμα της 25ης Σεπτεμβρίου 2015 «Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development».

¹⁵⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, Αιτιολογική έκθεση, 5.

¹⁶⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, Αιτιολογική έκθεση, 2. Η Επιτροπή αναφέρει πως έχει λάβει υπόψη της και το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 8ης Σεπτεμβρίου 2015 σχετικά με τη συνέχεια της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών Right2Water ως «δράση σε επίπεδο ΕΕ για τη διασφάλιση της πρόσβασης σε πόσιμο νερό»: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, Αιτιολογική έκθεση, 6.

¹⁶¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, Αιτιολογική έκθεση, 26.

¹⁶² Το πλήρες κείμενο του άρθρου 13 έχει ως εξής:

«1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 9 της οδηγίας 2000/60/ΕΚ, τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να βελτιωθεί η πρόσβαση όλων σε νερό ανθρώπινης κατανάλωσης και να προωθηθεί η χρήση του στο έδαφός τους. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονται όλα τα ακόλουθα:

α) προσδιορισμός των ατόμων που δεν έχουν πρόσβαση σε νερό ανθρώπινης κατανάλωσης, και των αιτιών αυτής της αδυναμίας πρόσβασης (παραδείγματος χάρι, τα μέλη ευπαθών και περιθωριοποιημένων ομάδων), αξιολόγηση των δυνατοτήτων βελτίωσης της πρόσβασης για τα άτομα αυτά και πληροφόρησή τους σχετικά με τις δυνατότητες σύνδεσης στο δίκτυο ύδρευσης ή σχετικά με εναλλακτικούς τρόπους πρόσβασης σε τέτοιο νερό·

β) εγκατάσταση και συντήρηση εξοπλισμού εσωτερικών και εξωτερικών χώρων για την ελεύθερη πρόσβαση σε νερό ανθρώπινης κατανάλωσης σε δημόσιους χώρους·

γ) προώθηση της χρήσης του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης με τους εξής τρόπους:

i) έναρξη εκστρατειών ενημέρωσης των πολιτών σχετικά με την ποιότητα του νερού αυτού·

ii) προώθηση της παροχής τέτοιου νερού από τις δημόσιες διοικήσεις και στα δημόσια κτίρια·

Το άρθρο 13 φαίνεται να θίγει δύο σημαντικά ζητήματα οικονομικής φύσεως. Το πρώτο ζήτημα είναι αυτό της σχέσης μεταξύ της προσβασιμότητας (accessibility) και της οικονομικής προσιτότητας (affordability). Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση,¹⁶³ η έννοια της ισότιμης πρόσβασης όλων στο νερό δεν περιλαμβάνει μόνο την προσβασιμότητα, ήτοι τις γεωγραφικές διαφορές στις παρεχόμενες υπηρεσίες και τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι ευπαθείς και περιθωριοποιημένες ομάδες που επιθυμούν πρόσβαση στις υπηρεσίες ύδρευσης, αλλά και την οικονομική προσιτότητα. Κατ' αυτόν τον τρόπο, επιλύεται το πρόβλημα του διψισμού μεταξύ της υποχρέωσης παροχής πρόσβασης σε πόσιμο νερό και της χάραξης ορθολογικής τιμολογιακής πολιτικής από τους παρόχους ύδρευσης και αποχέτευσης: η πρόταση νομοθεσίας της Επιτροπής ορίζει πως τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα για την αύξηση της προσβασιμότητας όλων σε οικονομικά προσιτό νερό.

Το δεύτερο ζήτημα έχει να κάνει με τη συνεκτικότητα μεταξύ της νέας υποχρέωσης των κρατών μελών για οικονομική προσιτότητα στις υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης και την περίφημη αρχή της ανάκτησης κόστους, η οποία εκφράζεται στο άρθρο 9 της Οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα¹⁶⁴ και ουσιαστικά υπαγορεύει την εσωτερίκευση του κόστους για τον βιολογικό και χημικό καθαρισμό των υδάτων από αυτόν που τα ρυπαίνει προκειμένου αυτά να βρίσκονται σε καλή κατάσταση, σύμφωνα με την Οδηγία. Το ζήτημα γεννάται ως προς την οικονομική προσιτότητα του πόσιμου νερού, καθώς κάθε πολιτική τιμολόγησης του νερού στην ΕΕ οφείλει να ενσωματώνει την εφαρμογή της αρχής ανάκτησης του κόστους και της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».¹⁶⁵ Η λύση βρίσκεται στη διάταξη του άρθρου 191 της Συνθήκης που προβλέπει τη δυνατότητα διαφοροποιημένων λύσεων («η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος [...] λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης»), συνεπώς δίνει τη δυνατότητα διαφοροποιημένης τιμολόγησης του νερού προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι διαφορετικές οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες του πληθυσμού. Ως εκ τούτου, η αρχή της ανάκτησης του κόστους της Οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα δεν εμποδίζει τα

iii) προώθηση της δωρεάν παροχής τέτοιου νερού από εστιατόρια, καντίνες και υπηρεσίες τροφοδοσίας.

2. Βάσει των πληροφοριών που συγκεντρώνονται σύμφωνα με την παράγραφο 1 στοιχείο α), τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της πρόσβασης των ευπαθών και περιθωριοποιημένων ομάδων σε νερό ανθρώπινης κατανάλωσης.

Στην περίπτωση που οι ομάδες αυτές δεν έχουν πρόσβαση σε νερό ανθρώπινης κατανάλωσης, τα κράτη μέλη τις πληροφορούν αμέσως για την ποιότητα του νερού που αυτές χρησιμοποιούν και για τις δράσεις που μπορούν να αναληφθούν ώστε να αποφευχθούν οι δυσμενείς επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία από τυχόν μόλυνση του νερού αυτού.»

¹⁶³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, Αιτιολογική έκθεση, 27. Πρβλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, Αιτιολογική σκέψη 17.

¹⁶⁴ Οδηγία 2000/60/ΕΚ, άρθρο 9 παράγραφος 1: «Τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη την αρχή της ανάκτησης του κόστους των υπηρεσιών ύδατος, συμπεριλαμβανομένου του κόστους για το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους, λαμβάνοντας υπόψη την οικονομική ανάλυση που διεξάγεται σύμφωνα με το παράρτημα III, και ειδικότερα σύμφωνα με την αρχή 'ο ρυπαίνων πληρώνει'.»

¹⁶⁵ Αυτή η θεμελιώδης αρχή κατοχυρώνεται στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Βλ. Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, άρθρο 191 παράγραφος 2: «Η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης. Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή 'ο ρυπαίνων πληρώνει'.»

κράτη μέλη να θεσπίζουν κοινωνικά τιμολόγια ή να λαμβάνουν μέτρα επιχορήγησης για την προστασία των πληθυσμών σε κοινωνικοοικονομικά μειονεκτική θέση.¹⁶⁶

Επιπλέον του άρθρου 13, ενδιαφέρον για την κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης σε ασφαλές, διαθέσιμο και προσιτό πόσιμο νερό, που ζητούσε η ΕΠΠ R2W, παρουσιάζουν και άλλα άρθρα της πρότασης Οδηγίας. Αυτά είναι κυρίως το άρθρο 2 με τους ορισμούς της Οδηγίας, όπου προστίθεται ένα εδάφιο με τον ορισμό της νέας νομοθετικής κατηγορίας «ευπαθείς και περιθωριοποιημένες ομάδες»,¹⁶⁷ όπως επίσης και το νέο άρθρο 16,¹⁶⁸ το οποίο δίνει τη δυνατότητα νομικής επανεξέτασης των αποφάσεων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο διατάξεων της Οδηγίας – συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων του άρθρου 13 – σε πολίτες και ΜΚΟ προκειμένου τα ενδιαφερόμενα μέρη «να συμβάλλουν στην προστασία του δικαιώματος διαβίωσης σε περιβάλλον κατάλληλο για την προσωπική υγεία και ευημερία».¹⁶⁹

Συνολικά, το συμπέρασμα που μπορεί να συνάγει κανείς από την πολύμηνη προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι πως αυτή κατέληξε από δικής της πλευράς – με την βοήθεια βεβαίως και των διακυβευματούχων του τομέα υδάτων – σε μια πρόταση νομοθεσίας, η οποία προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα τόσο για την βελτίωση της ισότιμης πρόσβασης όλων των πολιτών σε ασφαλές, διαθέσιμο και προσιτό πόσιμο νερό, όσο και για την εξασφάλιση καθολικής πρόσβασης των ευάλωτων και περιθωριοποιημένων κοινωνικών ομάδων σε ύδρευση και αποχέτευση. Αν συγκρίνουμε αυτήν την αδιαμφισβήτητη πρόοδο στο ευρωπαϊκό κεκτημένο¹⁷⁰ με τα τρία αιτήματα της ΠΕΠ R2W, εύκολα θα διαπιστώσουμε πως το μόνο από τα τρία αιτήματα το οποίο έμεινε ακάλυπτο είναι αυτό που αφορούσε το ιδιοκτησιακό καθεστώς των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης («Η ύδρευση και η διαχείριση των υδάτινων πόρων να μην υπόκεινται σε ‘κανόνες της εσωτερικής αγοράς’ και οι υπηρεσίες υδάτων να εξαιρούνται από την ελευθέρωση»)¹⁷¹ και αυτό διότι, όπως είδαμε, η ΕΕ δεν δύναται

¹⁶⁶ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, Αιτιολογική έκθεση, 27. Αναλυτική έκθεση των παραμέτρων αυτού του ζητήματος μπορεί να βρει κανείς στο Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, Αιτιολογική σκέψη 17.

¹⁶⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, άρθρο 2 παράγραφος 8: «‘ευπαθείς και περιθωριοποιημένες ομάδες’: άνθρωποι απομονωμένοι από την κοινωνία λόγω διακρίσεων ή λόγω αδυναμίας χρήσης δικαιωμάτων, πόρων ή ευκαιριών, οι οποίοι είναι πιο εκτεθειμένοι σε μια σειρά πιθανών κινδύνων που αφορούν την υγεία, την ασφάλεια, την έλλειψη παιδείας, τη συμμετοχή σε επιβλαβείς πρακτικές ή άλλους κινδύνους, σε σύγκριση με την υπόλοιπη κοινωνία.» Πρβλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, Αιτιολογική σκέψη 18.

¹⁶⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, άρθρο 16 παράγραφος 1: «Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή οι ενώσεις, οργανώσεις ή ομάδες τους, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή πρακτική, έχουν πρόσβαση σε διαδικασία προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου ή άλλου ανεξάρτητου και αμερόληπτου οργάνου που έχει συσταθεί νομοθετικώς, προκειμένου να αμφισβητήσουν την ουσιαστική ή τη διαδικαστική νομιμότητα αποφάσεων, πράξεων ή παραλείψεων που σχετίζονται με την εφαρμογή των άρθρων 4, 5, 12, 13 και 14 [...]».

¹⁶⁹ Επιτροπή, Πρόταση Οδηγίας, Αιτιολογική σκέψη 27.

¹⁷⁰ Η οποία εξαρτάται ασφαλώς από την κατάληξη της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, καθώς η ανεύρεση πολιτικού συμβιβασμού μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόταση Οδηγίας για το πόσιμο νερό παραπέμφθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που εξέλεξε τον Μάιο 2019 και στην Φινλανδική Προεδρία του Συμβουλίου κατά το β' εξάμηνο του 2019.

¹⁷¹ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών, Επίσημο μητρώο, Πρωτοβουλία «Η ύδρευση και η αποχέτευση είναι ανθρώπινο δικαίωμα! Το νερό είναι δημόσιο αγαθό, όχι

νομικά να καθορίζει το ιδιοκτησιακό καθεστώς των παραχωρήσεων δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίες επαφίενται πλήρως και κυριαρχικά στα επιμέρους κράτη μέλη.

Όμως συνήγαγαν την ίδια θετική κρίση επί της πρότασης νομοθεσίας της Επιτροπής τα γνωμοδοτικά θεσμικά όργανα της ΕΕ και οι διακυβευματούχοι, πρώτοι απ' όλους οι ίδιοι οι διοργανωτές της ΠΕΠ R2W; Εδώ το τοπίο διαγράφεται κάπως πιο περίπλοκο.

i. Η αντίδραση των γνωμοδοτικών θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των διακυβευματούχων

ια. Η αντίδραση των γνωμοδοτικών θεσμικών οργάνων της ΕΕ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών (ΕΕΠ) υιοθέτησε μία γνωμοδότηση του εισηγητή Mark Weinmeister επί της πρότασης Οδηγίας για το πόσιμο νερό τον Μάιο 2018.¹⁷² Σ' αυτήν, η ΕΕΠ φαίνεται να ευθυγραμμίζεται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς «επιδοκιμάζει ειδικότερα τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως απάντηση προς την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών με τίτλο 'Δικαίωμα στο Νερό' που αποσκοπούν να διασφαλίσουν την καθολική πρόσβαση σε καθαρό και υγιές πόσιμο νερό ως μία σημαντική δημόσια υπηρεσία, με ειδικά μέτρα για τη βελτίωση της πρόσβασης των ευάλωτων και περιθωριοποιημένων ομάδων»¹⁷³ και «συμμερίζεται τον στόχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για βελτίωση της πρόσβασης σε νερό ανθρώπινης κατανάλωσης από το σύνολο του ευρωπαϊκού πληθυσμού μέσω των δράσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη».¹⁷⁴ Ωστόσο, η ΕΕΠ τονίζει ότι η ΕΕ θα πρέπει να απορρίψει οποιαδήποτε απελευθέρωση της διανομής νερού και οποιονδήποτε ανταγωνισμό στη διαχείριση των δικτύων ύδρευσης, καθώς το καθαρό και ασφαλές πόσιμο νερό είναι μια ζωτική δημόσια υπηρεσία.¹⁷⁵

Λίγους μήνες αργότερα, τον Ιούλιο 2018, το άλλο γνωμοδοτικό θεσμικό όργανο της ΕΕ που είναι η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) υιοθέτησε και αυτή με τη σειρά της μία γνωμοδότηση του εισηγητή Gerardo Larghi επί της πρότασης Οδηγίας για το πόσιμο νερό.¹⁷⁶ Η γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ εμφανίζεται και αυτή κατ' αρχήν πολύ θετική, καθώς «επικροτεί την πρόταση της Επιτροπής για την επικαιροποίηση της οδηγίας για το πόσιμο νερό, συμμεριζόμενη σε μεγάλο βαθμό τη δομή, τους στόχους και τα μέτρα της» και «επισημαίνει με ικανοποίηση ότι για πρώτη

εμπόρευμα!», διαθέσιμο σε <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003> [ανακτήθηκε: 01.08.2019].

¹⁷² Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, Γνωμοδότηση επί της Πρότασης Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης (αναδιατύπωση), ΕΕ C 361 της 05.10.2018, 46επ.

¹⁷³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, Γνωμοδότηση, Πολιτικές συστάσεις, Γενικές παρατηρήσεις, αρ. 3.

¹⁷⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, Γνωμοδότηση, Πολιτικές συστάσεις, Γενικές παρατηρήσεις, αρ. 12.

¹⁷⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, Γνωμοδότηση, Πολιτικές συστάσεις, Γενικές παρατηρήσεις, αρ. 12: «Η πρόσβαση σε νερό ανθρώπινης κατανάλωσης αποτελεί σημαντικό τμήμα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Η διεξαγωγή διαγωνισμού για το δίκτυο ύδρευσης δεν είναι μόνο για επιστημονικούς και τεχνικούς λόγους αδύνατη, αλλά απαγορεύεται και για λόγους δεοντολογίας».

¹⁷⁶ Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση επί της Πρότασης Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης (αναδιατύπωση), ΕΕ C 367 της 10.10.2018, 107επ.

φορά ολοκληρώνεται μια νομοθετική διαδικασία που δρομολογήθηκε με πρωτοβουλία των Ευρωπαίων πολιτών, με την τήρηση των γενικών στόχων της».¹⁷⁷ Ωστόσο, παράλληλα με την αποδοχή της προσπάθειας της Επιτροπής για συμπερίληψη των αιτημάτων της ΠΕΠ R2W, η ΕΟΚΕ υιοθετεί σκληρότερη γλώσσα από αυτήν της ΕΕΠ για να ασκήσει κριτική στη νομοθετική πρόταση:

«η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι στην οδηγία δεν προβλέπεται ρητά η αναγνώριση του καθολικού δικαιώματος πρόσβασης στο πόσιμο νερό και στις υπηρεσίες αποχέτευσης, όπως ζητήθηκε από την πρωτοβουλία «Right2Water» η οποία περιλαμβάνεται στο ψήφισμα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών της 25ης Σεπτεμβρίου 2015 «Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Να αλλάξουμε τον κόσμο μας: το θεματολόγιο του 2030 για τη βιώσιμη ανάπτυξη)», καθώς και στους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (Στόχος αριθ. 6 «να επιτευχθεί καθολική και ισότιμη πρόσβαση σε ασφαλές και οικονομικώς προσιτό πόσιμο νερό για όλους»)).¹⁷⁸

Η θέση εκκίνησης της ΕΟΚΕ, η οποία ταυτίζεται πλήρως με αυτήν της ΠΕΠ R2W, είναι πως το νερό αποτελεί δημόσιο αγαθό και ως εκ τούτου, τα αποθέματα σε πόσιμο νερό «δεν μπορούν να ιδιωτικοποιούνται και σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να παραμείνουν στη διάθεση του κοινού».¹⁷⁹ Αυτό δεν σημαίνει πως ο ιδιωτικός τομέας δεν επιτρέπεται καθόλου να εμπλακεί στην ύδρευση, ιδίως δε στη διανομή πόσιμου νερού, όμως όταν το κάνει κατά παραχώρηση «πρέπει να είναι υποστηρικτικός και όχι δεσπόζων σε σχέση με την παρουσία φορέων δημοσίου δικαίου».¹⁸⁰

Και οι δύο γνωμοδοτήσεις των Ευρωπαϊκών γνωμοδοτικών οργάνων, κυρίως όμως αυτή της ΕΟΚΕ, είναι επαμφοτερίζουσες. Από τη μία πλευρά χαιρετίζουν την πρωτοβουλία και τις προσπάθειες της Επιτροπής να λάβει σοβαρά υπόψη της τα αιτήματα της πρώτης επιτυχημένης πρωτοβουλίας ευρωπαίων πολιτών, από την άλλη πλευρά όμως δρύνονται της ευκαιρίας να κάνουν μια καθαρά πολιτική δήλωση κατά της ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, με προφανείς παραλήπτες τους πολίτες και τους φορείς που υποστήριζαν την ΠΕΠ R2W. Σ' αυτό το σημείο είναι εμφανής η διαφορά μεταξύ του θεσμικού ρόλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αυτού των γνωμοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Η Επιτροπή όχι μόνο κατέχει την αποκλειστικότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας, αλλά κυρίως είναι θεματοφύλακας των Συνθηκών και ως εκ τούτου οφείλει να προασπίζει το ευρωπαϊκό κεκτημένο εντός των ορίων που προβλέπονται από το δίκαιο της ΕΕ. Από την άλλη μεριά, τα δύο γνωμοδοτικά όργανα της ΕΕ (ΕΕΠ και ΕΟΚΕ) συγκροτούνται από εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κοινωνίας πολιτών αντίστοιχα και απευθύνονται κατά βάση πολιτικά σε αυτά τα σώματα, αδιαφορώντας λίγο-πολύ αν οι συστάσεις τους υπερβαίνουν ενίοτε τα όρια της δοτής αρμοδιότητας της Ένωσης.

¹⁷⁷ Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση, Συμπεράσματα και συστάσεις, 1.1. και Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση, Γενικές παρατηρήσεις, 4.1.

¹⁷⁸ Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση, Γενικές παρατηρήσεις, 4.2. Βλ. επίσης Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση, Συμπεράσματα και συστάσεις, 1.2.

¹⁷⁹ Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση, Συμπεράσματα και συστάσεις, 1.12.

¹⁸⁰ Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση, Συμπεράσματα και συστάσεις, 1.12.

ιβ. Η αντίδραση των διακυβευματούχων

Εξίσου ανάμικτες ήταν και οι αντιδράσεις των διακυβευματούχων του τομέα υδάτων, ξεκινώντας από τους ίδιους τους εκπροσώπους της ΠΕΠ R2W, οι οποίοι παρουσιάζονται αμφίθυμοι απέναντι στην πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Λίγες μέρες μετά την παρουσίαση της πρότασης Οδηγίας, ο εκπρόσωπος τύπου της ΠΕΠ R2W Pablo Sánchez την υποδέχθηκε εγκάρδια. Σε συνέντευξή του στο ειδησεογραφικό site Euranet Plus στις 6 Φεβρουαρίου 2018 δήλωσε: «Είναι ένα θετικό βήμα στο τέλος. Παρόλο που επικεντρώνεται στο θέμα της ποιότητας ως τέτοιο. Τώρα, αυτό που είναι ενδιαφέρον είναι ότι η Επιτροπή άνοιξε τις θύρες για να θιγεί μία άλλη πολύ ενδιαφέρουσα πτυχή του ανθρώπινου δικαιώματος στο νερό, η οποία είναι η προσβασιμότητα ή προσιτότητα».¹⁸¹ Επίσης, ο Sánchez χαιρέτισε τη νομική αναγνώριση της ανάγκης εξασφάλισης της παροχής ασφαλούς πόσιμου νερού στις ευάλωτες και περιθωριοποιημένες κοινότητες. Ωστόσο, η ΠΕΠ R2W φαίνεται να πιέζει για περισσότερα, καθώς εκφράζει την επιθυμία να προωθήσει η Επιτροπή νομοθεσία για την απαγόρευση της διακοπής σύνδεσης των νοικοκυριών που δεν μπορούν να πληρώσουν τους λογαριασμούς ύδρευσής τους και προαναγγέλλει ότι θα συνεχίσει να κάνουν καμπάνια στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο της ΕΕ.

Η EPSU είναι εξίσου αμφίσημη. Σε ένα δελτίο τύπου που εξέδωσε επί τούτου,¹⁸² εκφράζει την άποψη ότι η νομοθετική πρόταση είναι ένα βήμα προς τα εμπρός, ιδίως λόγω της αναγνώρισης της υποχρέωσης των κρατών μελών να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για να διασφαλίσουν την πρόσβαση των ευάλωτων και περιθωριοποιημένων ομάδων σε πόσιμο νερό. Ωστόσο, η πρόταση Οδηγίας αποτυγχάνει εντέλει να φτάσει μέχρι τέλους και να αναγνωρίσει την πρόσβαση στο νερό ως ένα ανθρώπινο δικαίωμα και γι' αυτό θα συνεχίσει να κάνει καμπάνια στους Ευρωπαϊκούς θεσμούς μαζί με τους διοργανωτές της ΠΕΠ R2W επ' ευκαιρία της επικείμενης αναθεώρησης της Οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα του 2000. Η ευρωπαϊκή ομοσπονδία υπαλλήλων δημοσίων υπηρεσιών Eurofedop τηρεί και αυτή παρόμοια στάση, χωρίς όμως να ασκήσει κριτική στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, λέγοντας ότι το νερό είναι ένα δημόσιο αγαθό και συνεπώς σχέδια περί ιδιωτικοποίησής του θα πρέπει να αποφεύγονται, αν όχι να αποκλείονται εντελώς.¹⁸³ Την πιο απορριπτική στάση κρατά η μη κυβερνητική οργάνωση European Water Movement, η οποία θεωρεί απογοητευτική την πρόταση νομοθεσίας της Επιτροπής, καθώς δεν αντιμετωπίζει καθόλου τα προβλήματα της επάρκειας και οικονομικής προσιτότητας του νερού, ενώ θεωρεί ότι η εγγύηση της δωρεάν πρόσβασης σε νερό σε δημόσιους χώρους δεν αρκεί για την κατοχύρωση ενός γνήσιου ανθρώπινου δικαιώματος στο

¹⁸¹ B. Rios (Euranet Plus News Agency), Proposal on access to water will challenge member states, 06.02.2018, διαθέσιμο σε <https://euranetplus-inside.eu/proposal-on-access-to-water-will-challenge-member-states/> [ανακτήθηκε: 12.08.2019].

¹⁸² EPSU press release, Recast Drinking Water Directive step forward but misses the opportunity to recognize Human Right to Water, 31.01.2018, διαθέσιμο σε <https://www.epsu.org/article/recast-drinking-water-directive-step-forward-misses-opportunity-recognize-human-right-water> [ανακτήθηκε: 12.08.2019].

¹⁸³ European Federation of Public Service Employees (Eurofedop) press release, Review of the drinking water directive, 01.02.2018, διαθέσιμο σε http://www.eurofedop.org/IMG/pdf/2018_02_01_-_Review_of_the_drinking_water_directive_-_EN.pdf [ανακτήθηκε: 12.08.2019].

νερό, όπως ζητεί τόσο ο ΟΗΕ όσο και η ΠΕΠ R2W.¹⁸⁴ Σ' αυτό το σημείο παρατηρούμε το παράδοξο να μιλάει εξ ονόματος της ΠΕΠ R2W μία άλλη οργάνωση, της οποίας η άποψη δε συμπίπτει εξ ολοκλήρου με αυτήν της ΠΕΠ.

Και εδώ αποδεικνύονται εξαιρετικά χρήσιμες οι θέσεις της ευρωπαϊκής ένωσης δημόσιων παρόχων νερού Aqua Publica Europea (APE). Σε ένα έγγραφο τοποθέτησης της 29 Μαρτίου 2018,¹⁸⁵ η APE χαιρετίζει ανοιχτά τη συμπερίληψη διατάξεων που προωθούν την πρόσβαση όλων στο πόσιμο νερό βρύσης στο άρθρο 13 της πρότασης Οδηγίας και θεωρεί ότι η νομοθετική πρωτοβουλία της Επιτροπής «ανταποκρίνεται στην αναγνώριση της ουσιώδους αξίας του νερού για τη ζωή, όπως εκφράζεται επίσης στην πρώτη επιτυχημένη Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών για το δικαίωμα στο νερό».¹⁸⁶ Η θεωρητική βάση για την τοποθέτηση της APE είναι η αρχή της ότι απαιτείται μια ολοκληρωμένη αντιμετώπιση που να συμφιλιώνει την ανάκτηση κόστους, την περιβαλλοντική αποδοτικότητα και την πρόσβαση στο νερό. Έτσι, σύμφωνα με την APE, η φυσική πρόσβαση σε υποδομές και δίκτυα ύδρευσης δε θα πρέπει να διακρίνεται από την οικονομική προσιτότητα και αμφότερες οι παράμετροι θα πρέπει να εξετάζονται από κοινού με την αρχή της ανάκτησης κόστους και τις απαιτήσεις για εξοικονόμηση νερού.¹⁸⁷ Επιπλέον, τόσο η προσβασιμότητα όσο και η προσιτότητα δεν μπορούν να διασφαλιστούν πρακτικά χωρίς να ληφθούν υπόψη οι παράγοντες της χρηματοδότησης των απαραίτητων επενδύσεων και της ορθολογικής τιμολόγησης των υπηρεσιών για την προώθησή τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η APE προτείνει την αυστηρότερη εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» για νέες ουσίες μόλυνσης των υδάτων ως ένα τρόπο συλλογής χρημάτων από πρόστιμα και χρηματοδότησης των μέτρων που προβλέπονται απ' το άρθρο 13 της πρότασης Οδηγίας για την προώθηση της πρόσβασης στο νερό.¹⁸⁸ Τέλος, το άρθρο 13 της πρότασης Οδηγίας είναι μεν ένα θετικό βήμα για την κατοχύρωση του δικαιώματος στο νερό, όμως είναι ταυτόχρονα και ασαφές ως προς την κατανομή των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών καθώς και ως προς τη χρηματοδότηση των απαραίτητων δράσεων για την εφαρμογή του.¹⁸⁹ Αυτή η ασάφεια είναι ικανή να γεννήσει προσκόμματα στην εν τοις πράγμασι διασφάλιση του δικαιώματος ισότιμης πρόσβασης στο πόσιμο νερό.

VII. Συμπεράσματα

¹⁸⁴ European Water Movement press release, The European Commission once again disappoints citizens that supported the Initiative for the Right to Water, 31.01.2018, διαθέσιμο σε <http://europeanwater.org/news/press-releases/770-drinking-water-directive-initiative-for-the-right-to-water> [ανακτήθηκε: 12.08.2019].

¹⁸⁵ APE Position on the European Commission's Proposal for a Recast of the Drinking Water Directive, 29.03.2018, διαθέσιμο σε https://www.aquapublica.eu/sites/default/files/article/file/Aqua%20Publica%20Europea%20Position%20on%20DWD_0.pdf [ανακτήθηκε: 12.08.2019].

¹⁸⁶ APE Position on the European Commission's Proposal for a Recast, 6.

¹⁸⁷ APE Position on the European Commission's Proposal for a Recast, 2, 6. Πρβλ. EurEau, Drinking Water Directive – EurEau position, 4, 03.05.2018, διαθέσιμο σε <http://www.eureau.org/resources/position-papers/1399-eureau-position-on-the-drinking-water-directive-1/file> [ανακτήθηκε: 12.08.2019].

¹⁸⁸ APE Position on the European Commission's Proposal for a Recast, 2.

¹⁸⁹ APE Position on the European Commission's Proposal for a Recast, 6.

Η σύντομη, προς το παρόν, εμπειρία με την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών μας οδηγεί στο γενικό συμπέρασμα ότι η αμφισημία όσον αφορά τη φύση του νέου εργαλείου – πρόκειται εντέλει για εργαλείο το οποίο θέτει ζητήματα για συζήτηση στην πολιτική ατζέντα της Ένωσης (agenda-setting tool) ή για μέρος του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας; – δημιουργεί *θεσμική ένταση* από πλευράς της κοινωνίας πολιτών αλλά και των Ευρωπαϊκών θεσμών που βρίσκονται πιο κοντά στους πολίτες (Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο). Η ταυτόχρονη προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να κατοχυρώσει την Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών ως εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας, σύμφωνα με το πνεύμα της Συνθήκης της Λισσαβόνας, και να διατηρήσει η ίδια την αποκλειστικότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας φαίνεται ότι δημιουργεί κάποια προβλήματα στο θεσμικό της κύρος και ευρύτερα, στη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης.

Η μελέτη περίπτωσης της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών για το «Δικαίωμα στο νερό» (ΠΕΠ R2W) έδειξε ότι ο αρχικά ασαφής χαρακτήρας των δεσμεύσεων που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε απέναντι σ' αυτήν την πρώτη επιτυχημένη ΠΕΠ προσέκρουσε στην απροθυμία αποδοχής τους εκ μέρους των διοργανωτών και των Ευρωπαϊκών θεσμών, με κίνδυνο, σε τελική ανάλυση, να αισθανθούν αποξενωμένοι οι Ευρωπαίοι πολίτες που θα επιθυμούσαν μια πιο ενεργό εμπλοκή στη χάραξη πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο κίνδυνος απογοήτευσης και, εξ αυτής, της εμβάθυνσης της κρίσης νομιμοποίησης από την οποία υποφέρει η Ένωση ελλόχευε.

Η Επιτροπή φάνηκε να κατανοεί επαρκώς τον κίνδυνο αυτόν, μετά τις αρχικές αντιδράσεις απέναντι στη διστακτική της στάση. Γι' αυτόν το λόγο προσπάθησε να τον μειώσει ή και να τον εξαλείψει, αποδεικνύοντας ότι κάνει ό,τι της επιτρέπεται εκ του θεσμικού της ρόλου στο Ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα προκειμένου να συμπεριλάβει τα αιτήματα της ΠΕΠ R2W σε μια νομοθετική πρωτοβουλία και να τους προσδώσει κατ' αυτόν τον τρόπο νομική περιωπή. Για να το επιτύχει αυτό, κινητοποίησε την χρονοβόρα και δυσκίνητη προνομοθετική διαδικασία (δημόσια διαβούλευση με τους διακυβευματούχους του τομέα υδάτων – αξιολόγηση REFIT της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας για το πόσιμο νερό – έκθεση εμπειρογνομώνων – εκτίμηση επιπτώσεων – εκ νέου δημόσια διαβούλευση – εκπόνηση και υποβολή νομοθετικής πρότασης). Η νομοθετική διαδικασία αναφορικά με την αναθεώρηση της Οδηγίας για το πόσιμο νερό βρίσκεται σε εξέλιξη αυτήν τη στιγμή. Όμως η απαρέγκλιτη προσήλωση της Επιτροπής στο διπλό στόχο τόσο της συμμετοχής της κοινωνίας πολιτών στη συνδιαμόρφωση της νομοθετικής πρότασης όσο και της διάσωσης του δικού της θεσμικού κύρους δίνει προς το παρόν την εντύπωση ότι καρποφορεί: τόσο τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα όσο και οι κυριότεροι διακυβευματούχοι φαίνεται κατ' αρχήν να χαιρετίζουν αυτήν την προσπάθεια της Επιτροπής να δώσει μία νέα ώθηση στον καινοτόμο θεσμό συμμετοχικής δημοκρατίας που είναι η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών. Ωστόσο, η αμφισημία των διοργανωτών της ΠΕΠ R2W απέναντι στις δεσμεύσεις της Επιτροπής υποδηλώνει ότι κατά πάσα πιθανότητα θα χρειαστούν περαιτέρω αλλαγές, οι οποίες θα καταστήσουν το νέο αυτό εργαλείο πιο ελκυστικό για τους πολίτες και θα του ξαναδώσουν τη δυναμική που απαιτεί η δημοκρατική λειτουργία των Ευρωπαϊκών θεσμών.