



ΠΡΑΚΤΙΚΑ
ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

2020



Νόμος
+
Φύση

ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΟ ΜΕ ΤΗΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

Υπό την αιγίδα της Α.Ε. της Προέδρου της Δημοκρατίας Κατερίνας Σακελλαροπούλου

6 Νοεμβρίου 2020

Τα πρακτικά του συνεδρίου εκδόθηκαν από το WWF Ελλάς σε συνεργασία με τη «Νόμος+Φύση»

Οι απόψεις των ομιλητών στο συνέδριο, όπως εκφράζονται σε αυτήν την έκδοση, δεν αντικατοπτρίζουν απαραίτητα τις απόψεις του WWF Ελλάς ή της «Νόμος+Φύση».

Απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου χωρίς άδεια του εκδότη. Οποιαδήποτε αναπαραγωγή μέρους ή συνολικά του παρόντος έργου θα πρέπει να μνημονεύει τον εκδότη ως τον κύριο των πνευματικών δικαιωμάτων.

Προτεινόμενη βιβλιογραφική αναφορά:

WWF Ελλάς & Νόμος και Φύση. (2021, Φεβρουάριος). *Το περιβαλλοντικό δίκαιο αντιμετωπίζει με την περιβαλλοντική κρίση*. Συνέδριο. Αθήνα, 6 Νοεμβρίου 2020.

Ηλεκτρονική έκδοση διαθέσιμη στο: https://www.wwf.gr/ti_kanoume/anthropos/perivallontiki_dimokratia/

WWF Ελλάς

Το WWF Ελλάς είναι το ελληνικό τμήμα της διεθνούς περιβαλλοντικής οργάνωσης WWF – World Wide Fund for nature. Με περισσότερους από 5.000.000 υποστηρικτές παγκοσμίως, το WWF έχει ενεργή παρουσία σε περισσότερες από 100 χώρες.

Αποστολή του WWF είναι να σταματήσει την υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος και να χτίσει ένα μέλλον αρμονικής συνύπαρξης ανθρώπων και φύσης, προστατεύοντας τη βιοποικιλότητα, διασφαλίζοντας τη βιώσιμη χρήση των ανανεώσιμων φυσικών πόρων, και προωθώντας τη μείωση της ρύπανσης και της σπάταλης κατανάλωσης.

Νόμος + Φύση

Η επιστημονική ομάδα της αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρίας «Νόμος+Φύση» δραστηριοποιείται από το 1994, με στόχο να συμβάλει στην ανάπτυξη του περιβαλλοντικού δικαίου στη χώρα μας και να ενισχύσει τη δημόσια συζήτηση σχετικά με τα ζητήματα της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης.

Κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της, κύρια δραστηριότητά της ήταν η διοργάνωση ημερίδων και συνεδρίων σε θέματα σχετιζόμενα με την προστασία και τη διαχείριση του περιβάλλοντος, αμέσως ή εμμέσως, κυρίως δε σε θέματα δικαίου περιβάλλοντος, χωροταξίας και πολεοδομίας. Επίσης, εξέδιδε το ομότιπλο περιοδικό με γνώμες, επιστημονικά άρθρα, επίκαιρα θέματα, εκτεταμένες αναφορές στην ελληνική και ενωσιακή νομολογία, περιβαλλοντικά χρονικά και βιβλιογραφία διεθνούς, ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου.

Το 2003, λαμβάνοντας ιδιαίτερα υπόψη τα νέα δεδομένα της ηλεκτρονικής εποχής, αναπροσδιόρισε το χαρακτήρα και τις δράσεις της, δημιουργώντας δικτυακό τόπο, όπου δημοσιεύονται γνώμες, άρθρα και αποφάσεις δικαστηρίων που αφορούν το περιβάλλον, την αιεφόρο ανάπτυξη, τη χωροταξία και πολεοδομία, καθώς επίσης και ένα ευρύ φάσμα σχετικών πληροφοριών.

Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ	1
ΕΝΑΡΞΗ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ & ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΙ	3
Χαιρετισμός της Προέδρου της Δημοκρατίας	7
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΗ ΟΜΙΛΙΑ	9
Ισχυρή περιβαλλοντική νομοθεσία για έναν ζωντανό πλανήτη	10
ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΟΜΙΛΙΑ	22
Οι ανεξερεύνητες δυνατότητες του ενωσιακού περιβαλλοντικού δικαίου	23
ΜΕΡΟΣ Α' - Η ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ	31
ΣΥΝΟΨΗ ΜΕΡΟΥΣ Α'	32
Περιβαλλοντική αδειοδότηση: η προστασία του περιβάλλοντος ως προϋπόθεση της ανάπτυξης.....	33
Η ex-post περιβαλλοντική ρύθμιση.....	39
Το άβατον των τεχνικών κρίσεων της διοίκησης και τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου του ΣΤΕ.....	43
Μπορεί να ανταποκριθεί το ενωσιακό περιβαλλοντικό δίκαιο στην περιβαλλοντική κρίση; Η περίπτωση των οδηγιών για τη φύση	47
ΜΕΡΟΣ Β' - Η ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	50
ΣΥΝΟΨΗ ΜΕΡΟΥΣ Β'	51
Επιστημονική συμφωνία, κοινωνική αποδοχή και η ανάγκη ενός εθνικού πλαισίου δράσης κατά της κλιματικής αλλαγής	52
Κλιματικοί πρόσφυγες: νομικές πτυχές της κλιματικής αλλαγής.....	58
Ο ρόλος του ΕΟΠ στη διάπλαση του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ	62
Η επιστημονική βάση των κλιματικών νόμων στην Ευρώπη	65
Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στη διαμόρφωση του δικαίου.....	69
ΕΠΙΛΟΓΟΣ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....	72
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι - ΟΜΙΛΙΕΣ ΣΤΑ ΑΓΓΛΙΚΑ	73
Keynote speech: Dormant potentials of EU Environmental law	74
Can EU environmental law address the environmental crisis?	81
The role of EEA in shaping European environmental law.....	84
The scientific basis of climate laws in Europe	87
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	91
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ - ΕΙΣΗΓΗΤΕΣ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	94

ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ

Πρόσφατες επιστημονικές μελέτες αναδεικνύουν με σαφήνεια και τεκμηρίωση τις δραματικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και της απώλειας της βιοποικιλότητας, κάνουν λόγο για περιβαλλοντική κρίση, και εκφράζουν την ανάγκη για άμεση και επείγουσα δράση για την αντιμετώπιση των ανθρωπογενών πιέσεων και κινδύνων για την υγεία του πλανήτη.

Ιστορικά, αυτός είναι ο ρόλος του περιβαλλοντικού δικαίου σε διεθνές, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο: η ρύθμιση των ανθρωπογενών πιέσεων και κινδύνων και ο περιορισμός των επιπτώσεών τους στο φυσικό περιβάλλον. Στην Ελλάδα, το Σύνταγμα παρέχει μια προσέγγιση στην προστασία του περιβάλλοντος η οποία, κατά την περίοδο θέσπίσής της, ήταν ιδιαίτερα προοδευτική. Επιπλέον, σημαντικοί νόμοι όπως οι 998/1979, 1650/1986 και 2971/2001 έχουν αποτελέσει θεμέλια του περιβαλλοντικού δικαίου και έχουν συμβάλει ουσιαστικά στην προστασία της φύσης και των οικολογικών αξιών/αγαθών. Η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία έχει αφήσει έντονο το αποτύπωμά της στην προστασία του περιβάλλοντος στη χώρα μας παρέχοντας ένα πρωτοποριακό νομικό πλαίσιο για την προστασία της φύσης και την αντιμετώπιση ανθρωπογενών απειλών και πιέσεων.

Ωστόσο, στην παρούσα συγκυρία της περιβαλλοντικής κρίσης, η αποτελεσματικότητα του περιβαλλοντικού δικαίου αμφισβητείται, ενώ υπάρχει ακόμα μεγάλος δρόμος να διανυθεί προς την κατεύθυνση ενός ισχυρού θεσμικού πλαισίου και δικαίου για την αναχαίτιση της κλιματικής αλλαγής. Προβάλλεται ότι το περιβαλλοντικό δίκαιο που έχουμε αδυνατεί να ανταποκριθεί στις ως άνω προκλήσεις, εξαιτίας της ελλιπούς εφαρμογής, των νομικών κενών, των άστοχων επιλογών, και άλλων λόγων. Έχει διατυπωθεί η άποψη ότι, ακόμα και όταν το περιβαλλοντικό είναι αποτελεσματικό, προωθείται κατά προτεραιότητα η αποδυνάμωσή του.

Μία προσπάθεια να αποτυπωθούν οι εξελίξεις στο θέμα αυτό έχει γίνει με τις εκθέσεις νομοθεσίας που εξέδιδε το WWF Ελλάς σε ετήσια βάση επί 15 χρόνια, οι οποίες αναδεικνύουν θετικές εξελίξεις αλλά και αρνητικές πτυχές του θεσμικού και νομικού πλαισίου της χώρας μας, με κύριο σκοπό την ενίσχυσή του και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του. Επιπλέον, το επιστημονικό περιοδικό «Νόμος + Φύση», με διαρκή παρουσία εδώ και 25 χρόνια – αρχικά σε έντυπη και πλέον σε ηλεκτρονική μορφή – εξακολουθεί μέχρι και σήμερα να αποτελεί σημείο αναφοράς, αφενός για την προώθηση της ανάπτυξης και εξέλιξης του περιβαλλοντικού δικαίου, μέσα από την πλούσια αρθρογραφία που φιλοξενεί, και αφετέρου την ενημέρωση της νομικής κοινότητας για τις πιο πρόσφατες σχετικές εξελίξεις.

Με αφορμή τη συμπλήρωση των ως άνω επετείων, το WWF Ελλάς και το επιστημονικό περιοδικό «Νόμος + Φύση» πραγματοποίησαν στις 6 Νοεμβρίου 2020 διεθνές διαδικτυακό συνέδριο, υπό την αιγίδα της Προέδρου της Δημοκρατίας Κατερίνας Σακελλαροπούλου, με τίτλο «Το περιβαλλοντικό δίκαιο αντιμέτωπο με την περιβαλλοντική κρίση». Το συνέδριο στόχευε στην αξιολόγηση των νομικών και θεσμικών εξελίξεων των τελευταίων ετών, αλλά και την ανάδειξη θεμάτων αιχμής για το περιβαλλοντικό δίκαιο προκειμένου να ανταποκριθεί στις νέες συνθήκες και ανάγκες.

Στην παρούσα έκδοση φιλοξενούνται η ομιλία της Προέδρου της Δημοκρατίας Κατερίνας Σακελλαροπούλου, με το ηχηρό μήνυμά της ότι «η αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής κρίσης είναι ζήτημα επιβίωσης και ευθύνης απέναντι στη φύση και τις μελλοντικές γενιές», η κεντρική ομιλία του Dr Christoph Sobotta, Εισηγητή στο Γραφείο Γενικής Εισαγγελίας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με παραδείγματα ανεξερεύνητων δυνατοτήτων του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ, ως εργαλεία για την αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής κρίσης, αλλά και πολλών άλλων διακεκριμένων ομιλητών και ομιλητριών, από την Ελλάδα και το εξωτερικό, τον χώρο της δημόσιας διοίκησης, της δικαστικής αρχής, της επιστήμης, και διαμορφωτών πολιτικής που μας τίμησαν με την παρουσία τους και ανέπτυξαν τις εισηγήσεις τους γύρω από δύο πτυχές της κεντρικής θεματικής του συνεδρίου, «Η περιβαλλοντική αδειοδότηση ως θεμελιώδες εργαλείο προστασίας του περιβάλλοντος» (πρώτο πάνελ) και «Η επιστήμη ως θεμέλιο για την ανάπτυξη του περιβαλλοντικού δικαίου – Βασίζεται το περιβαλλοντικό δίκαιο στην επιστήμη;» (δεύτερο πάνελ).

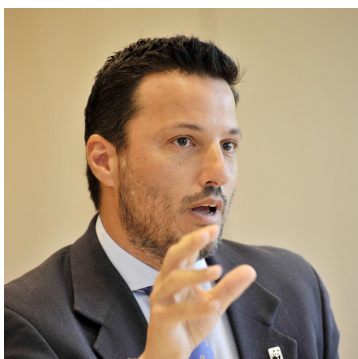
Όπως υπογράμμισε στην ομιλία του ο Dr Hans Bruyninckx, Διευθυντής του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος, «ζούμε σε μια εποχή όπου απαιτείται επείγουσα δράση. Τα περιθώρια αντιμετώπισης της μη αναστρέψιμης βλάβης στενεύουν ταχύτατα. Επομένως, πρέπει να καταλάβουμε ότι έχουμε

μπροστά μας ένα αρκετά διαφορετικό πλαίσιο και ότι πλέον αντιμετωπίζουμε συστημικές προκλήσεις». Ευελπιστούμε, ότι η παρούσα έκδοση θα βοηθήσει στην τεκμηρίωση και περαιτέρω συνέχιση του δημοσίου διαλόγου – σε όλα τα επίπεδα (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική εξουσία και κοινωνία των πολιτών) και σε όλους τους κύκλους (νομική και επιστημονική κοινότητα) – θέτοντας στο επίκεντρο αυτού, την καλύτερη εφαρμογή και εξέλιξη του περιβαλλοντικού δικαίου προκειμένου να μπορέσει να ανταποκριθεί στην παρούσα περιβαλλοντική κρίση.

Ευχαριστούμε θερμά τους συνδιοργανωτές συναδέλφους από το επιστημονικό περιοδικό «Νόμος + Φύση» για τη σταθερή συνεργασία όλα αυτά τα χρόνια για την προώθηση της εξέλιξης του περιβαλλοντικού δικαίου στην Ελλάδα, την Πρόεδρο της Δημοκρατίας που έθεσε το συνέδριο υπό την αιγίδα της και τον χαιρετισμό που απηύθυνε, το ίδρυμα MAVA Fondation pour la Nature για την υποστήριξη που μας παρείχε για την πραγματοποίηση του συνεδρίου, τους διακεκριμένους ομιλητές και ομιλήτριες, τους συναδέλφους διερμηνείς για την παροχή ταυτόχρονης διερμηνείας κατά τη διάρκεια του συνεδρίου, και φυσικά τους συμμετέχοντες στο συνέδριο. Η αθρόα και ενεργός συμμετοχή στο συνέδριο ξεπέρασε κατά πολύ τις προσδοκίες μας και σας ευχαριστούμε πολύ για αυτό. Κλείνοντας, δεν θα ήταν δυνατή η πραγματοποίηση του συνεδρίου και η ολοκλήρωση της παρούσας έκδοσης, χωρίς τη βοήθεια των εξαιρετικών συναδέλφων από την ομάδα του WWF Ελλάς.

Η ομάδα του WWF Ελλάς

ΕΝΑΡΞΗ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ & ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΙ



Δημήτρης Καραβέλλας
Διευθυντής, WWF Ελλάς

Εξοχότατη κα Πρόεδρε της Ελληνικής Δημοκρατίας, κυρίες και κύριοι, φίλες και φίλοι.

Μέσα στις δύσκολες συνθήκες της πανδημίας που όλοι ζούμε, μας δίνει μεγάλη χαρά που σήμερα σας έχουμε κοντά μας, και με τη συνεργασία της «Νόμος + Φύση», συνδιοργανώνουμε το συνέδριο αυτό. Αποτελεί δε εξαιρετική τιμή για μας το γεγονός ότι το σημερινό συνέδριο πραγματοποιείται υπό την αιγίδα της ΑΕ της Προέδρου της Δημοκρατίας Κατερίνας Σακελλαροπούλου και είμαστε ιδιαίτερα ευτυχείς που μας τιμάει και με την παρουσία της σήμερα.

Όλοι πλέον γνωρίζουμε για τη σκληρή πραγματικότητα μιας πλανητικής περιβαλλοντικής κρίσης, όπως αυτή εκφράζεται τόσο μέσα από την απώλεια της βιοποικιλότητας, όσο και μέσα από την κλιματική αλλαγή. Η ανεξέλεγκτη πλέον εξάπλωση της πανδημίας Covid-19 σε παγκόσμιο επίπεδο έρχεται με τον πιο δραματικό τρόπο να μας δείξει πως κάτι έχουμε κάνει πολύ λάθος αναφορικά με τη σχέση μας με τη φύση και τις υπηρεσίες που μας προσφέρει αυτή.

Αν θέλουμε λοιπόν να αποκαταστήσουμε την υγεία του πλανήτη αλλά και τη δική μας, είναι σαφές πως πρέπει να αφυπνιστούμε, να προσαρμοστούμε στα νέα επιστημονικά και πραγματικά δεδομένα και να αναλάβουμε άμεση δράση.

Τι σχέση μπορεί να έχει αυτό με το περιβαλλοντικό δίκαιο, διεθνώς αλλά και στη χώρα μας; Είναι σε θέση το περιβαλλοντικό δίκαιο να εγγυηθεί την περιβαλλοντική νομιμότητα και τη βιώσιμη ανάπτυξη; Τι χρειάζεται το περιβαλλοντικό δίκαιο προκειμένου να μπορέσει να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις προκλήσεις της κλιματικής κρίσης και της απώλειας της βιοποικιλότητας; Τι διδάγματα αντλούμε από την εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου στην Ελλάδα και στην Ευρώπη;

Αυτά και άλλα πολλά θα προσπαθήσουμε να απαντήσουμε, με την πολύτιμη συμβολή και εμπειρία διακεκριμένων ομιλητών, τους οποίους θερμά ευχαριστώ για την παρουσία τους, αλλά και με τη συμμετοχή του κοινού. Παρότι δεν είμαστε από κοντά όπως θα θέλαμε υπό άλλες συνθήκες, διαδικτυακά έχετε δείξει μεγάλο ενδιαφέρον για συμμετοχή και αυτό το εκτιμούμε και το βρίσκουμε και πολύ ενθαρρυντικό.

Σας ευχαριστούμε λοιπόν και καλή επιτυχία.



Κωνσταντίνος Μενουδάκος
Επίτιμος Πρόεδρος ΣΤΕ
Επιστημονικός υπεύθυνος,
Νόμος + Φύση

Εξοχότατη κυρία Πρόεδρε της Δημοκρατίας, κυρίες και κύριοι.

Τη δεκαετία του 1980 είχαν ψηφιστεί οι πρώτες περιβαλλοντικοί περιεχομένου οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε εθνικό επίπεδο ο πρώτος βασικός νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος, ο νόμος 1650 του 1986.

Παράλληλα, είχε αρχίσει να σχηματίζεται νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία χτίστηκε ένα προστατευτικό νομικό πλαίσιο με ευθεία αναγωγή στη διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος, διάταξη πρωτοπόρα στον ευρωπαϊκό συνταγματικό χώρο όταν θεσπίστηκε το 1974. Η διάταξη αυτή παρέμενε ακόμη πρωτοποριακή στις δεκαετίες 80 και 90.

Έτσι, άρχισε να διαμορφώνεται το περιβαλλοντικό δίκαιο ως ειδικότερος κλάδος του δικαίου. Αλλά η νομική φιλολογία σε θέματα περιβάλλοντος ήταν τότε εξαιρετικά περιορισμένη. Την περίοδο εκείνη, ο καθηγητής Γιώργος Παπαδημητρίου, μπροστάρης σε πολλά πεδία επιστημονικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων, είχε την ιδέα και ανέλαβε την πρωτοβουλία για την έκδοση ενός περιοδικού, μιας επιστημονικής νομικής επιθεώρησης με θεματολογία περιβαλλοντικού δικαίου με την ευρύτερη έννοια του. Άλλωστε, ήταν από τους ελάχιστους έλληνες νομικούς που είχαν επισημάνει τη σημασία του άρθρου 24 του Συντάγματος, πριν ακόμη αρχίσει η συστηματική εφαρμογή του από τη νομολογία, και πριν ευαισθητοποιηθεί η ελληνική κοινωνία σε σχέση με τους περιβαλλοντικούς κινδύνους.

Το 1994 εκδόθηκε το πρώτο τεύχος του περιοδικού «Νόμος + Φύση». Το βάρος του εγχειρήματος έφερε ο καθηγητής, με τη συμπληρωματική βοήθεια μιας ολιγομελούς ομάδας συνεργατών και φίλων. Είχα την τιμή και τη χαρά να μετέχω σε αυτή την ομάδα. Πρέπει να πω μάλιστα ότι με την πάροδο του χρόνου αισθάνομαι πιο δυνατά αυτή την τιμή, διαπιστώνοντας ότι η προσπάθεια εκείνη εξαρχής αναγνωρίστηκε όχι μόνο ως χρήσιμο βοήθημα για τους νομικούς της πράξης, αλλά και ως σημαντική συμβολή στην καλλιέργεια του περιβαλλοντικού δικαίου και των συναφών κλάδων, κυρίως του δικαίου της χωροταξίας και της πολεοδομίας.

Όσοι αρχίσαμε αυτή την προσπάθεια, όσοι προστέθηκαν στη συνέχεια, μεταξύ των οποίων η σημερινή Πρόεδρος της Δημοκρατίας Κατερίνα Σακελλαροπούλου, η οποία μπόλιασε το περιοδικό με τη φρεσκάδα των ιδεών της, και όσοι συνεχίζουμε, η αρχική ομάδα, η Άννα Παπαδημητρίου Τσάτσου, και οι νέοι συνεργάτες, αισθανόμαστε την ηθική ικανοποίηση ότι η προσπάθεια αυτή συνεχίζει να αποδίδει καρπούς.

Στο πρώτο εκείνο τεύχος του 1994 περιλαμβάνεται και το άρθρο του Γιώργου Παπαδημητρίου «Το περιβαλλοντικό σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία» που θεωρείται ορόσημο στη θεωρία του ελληνικού περιβαλλοντικού δικαίου. Στο άρθρο αυτό αποτυπώνεται η ευρύτερη νομικό-κοινωνική αντίληψη του συγγραφέα, αντίληψη που διασπά τα τεχνοκρατικά όρια, τα οποία συχνά περιορίζουν τις ουσιαστικές νομικές αναλύσεις και αποκόπτουν την εφαρμογή των νομικών ρυθμίσεων από τις πραγματικότητες της οικονομίας και της κοινωνίας.

Η καλλιέργεια αυτής της αντίληψης υπήρξε από την αρχή και εξακολουθεί να είναι στόχος του περιοδικού. Ήδη, το «Νόμος + Φύση» έχει ζωή που υπερβαίνει το ένα τέταρτο του αιώνα. Στο διάστημα αυτό έχουν μεταβληθεί πολλά. Κατά το πρώτο στάδιο, το περιοδικό είχε εκδοθεί σε έντυπη μορφή. Τώρα είναι αναγκασμένο να προσαρμοστεί στις νέες μεθόδους και στις νέες πρακτικές μετάδοσης θέσεων και πληροφοριών. Έχει πάψει να εκδίδεται ως έντυπο. Από το 2003 έχει αποκτήσει ηλεκτρονική μορφή.

Γενικότερα έχουν υπάρξει ευδιάκριτες μεταβολές στα θέματα περιβάλλοντος. Τόσο σε επίπεδο νομικών ρυθμίσεων όσο και σε επίπεδο εφαρμοζόμενων πρακτικών, η οικονομική κρίση είχε ως αποτέλεσμα να μετατεθεί το βάρος του ενδιαφέροντος των κυβερνήσεων αλλά και των κοινωνικών ομάδων, στην επιδίωξη ικανοποίησης οικονομικών αναγκών. Στο τρίπτυχο «προστασία του περιβάλλοντος, οικονομική ανάπτυξη, κοινωνική συνοχή» που συγκροτεί την έννοια της αειφορίας, ή της βιώσιμης ανάπτυξης κατά την ορολογία που χρησιμοποιείται στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, το κέντρο βάρους έχει μεταφερθεί στο σκέλος της οικονομικής ανάπτυξης. Η μεταβολή αυτή είναι εμφανής στη νομοθεσία, αλλά και στη νομολογία. Η εξέλιξη της τεχνολογίας και η προσπάθεια αναζήτησης νέων πηγών ενέργειας, όπως και η εφαρμογή αντίστοιχων τεχνικών μεθόδων, μετέφερε το ενδιαφέρον αλλά και το φόβο για περιβαλλοντικούς κινδύνους άλλης μορφής και πολύ πιο σοβαρούς. Η συνειδητοποίηση των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής έχει οδηγήσει σε αναζήτηση νέων νομικών εργαλείων, αποτελεσματικών πρακτικών, με την πρόβλεψη και κινήτρων οικονομικού χαρακτήρα και στην επιδίωξη καθιέρωσης κανόνων σε υπερεθνικό επίπεδο για την αντιμετώπιση ενός κινδύνου παγκόσμιας εμβέλειας, που δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένη περιοχή, ούτε έχει πηγή τοπικά εντοπισμένη.

Η εξέλιξη αυτή αντανακλάται και στην ύλη του ηλεκτρονικού περιοδικού «Νόμος + Φύση», στο οποίο αναρτώνται συχνά κείμενα που αναφέρονται στα νέα αυτά περιβαλλοντικά ζητήματα, καθώς και σχετικές δικαστικές αποφάσεις, στο βαθμό βέβαια που υπάρχουν διότι αυτά τα θέματα δεν έχουν ακόμη αναπτυχθεί νομολογιακά.

Είναι πάντως βέβαιο ότι το περιοδικό εξακολουθεί να πορεύεται στη βάση στην οποία στηρίχθηκε η έκδοσή του, χωρίς προκαταλήψεις και δογματισμούς. Παραμένει βήμα διαλόγου και προβληματισμού ανοιχτό σε όλες τις απόψεις. Πηγή πληροφοριών που δεν ενδιαφέρουν μόνο τους ειδικούς, αλλά όλους τους πολίτες.

Θέλω να ευχαριστήσω ιδιαίτερα το WWF Ελλάς, για τη συνεργασία στην πραγματοποίηση αυτού του διεθνούς συνεδρίου. Η εκδήλωση αυτή προστίθεται σε μια σειρά συνεργασιών και επαφών μας, για τις οποίες είμαστε πάντα ευτυχείς, καθώς έχουν αποτελέσει ευκαιρία γόνιμων συζητήσεων και ανταλλαγής προβληματισμών για ένα θέμα που είναι κοινού ενδιαφέροντος: Το περιβάλλον και η ανάγκη προστασίας του από την άποψη του νομικού πλαισίου κυρίως για το «Νόμος + Φύση», και από τις ευρύτερες περιβαλλοντικές παραμέτρους για το WWF Ελλάς, το οποίο αποδίδει ιδιαίτερη σημασία και στις νομικές όψεις του μείζονος προβλήματος, όπως είναι γνωστό και προκύπτει άλλωστε και από τις ετήσιες εκθέσεις του.

Σας ευχαριστώ πολύ.

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ



Η Πρόεδρος της Δημοκρατίας
Κατερίνα Σακελλαροπούλου

Με ιδιαίτερη χαρά ανοίγω τις εργασίες του διεθνούς διαδικτυακού συνεδρίου που διοργανώνουν το WWF και το περιοδικό «Νόμος + Φύση», με θέμα «Το περιβαλλοντικό δίκαιο αντιμέτωπο με την περιβαλλοντική κρίση». Είναι γνωστή και πολύτιμη η συμβολή των διοργανωτών, με τους οποίους είχα συχνά την ευκαιρία στο παρελθόν να συνεργαστώ, στην ανάδειξη ζητημάτων της προστασίας του περιβάλλοντος. Τους αξίζω συγχαρητήρια για τη σημερινή εκδήλωση.

Είναι πλέον κοινός τόπος ότι η κλιματική αλλαγή ή, ορθότερα, η κλιματική κρίση, επηρεάζει, περισσότερο ή λιγότερο, κάθε χώρα σε κάθε ήπειρο. Διαταράσσει τις εθνικές οικονομίες και έχει σημαντικές επιπτώσεις, που δεν αφορούν μόνο το παρόν αλλά, όπως γνωρίζουμε, και το μέλλον μας, ιδίως των επόμενων γενεών.

Η πλειονότητα των πρόσφατων μελετών έχει δείξει ότι οι αλλαγές που έχουν συντελεστεί στους φυσικούς κλιματικούς παράγοντες δεν μπορούν, από μόνες τους, να εξηγήσουν την αύξηση στη θερμοκρασία του πλανήτη τα τελευταία 50 χρόνια. Αντιθέτως, όταν στα μοντέλα αυτά περιλαμβάνονται οι ανθρωπογενείς κλιματικοί παράγοντες, όπως είναι τα «αέρια του θερμοκηπίου», τότε αποτυπώνεται πλήρως η αύξηση της θερμοκρασίας στην ατμόσφαιρα και τους ωκεανούς. Οι ανθρώπινες δραστηριότητες -κυρίως αυτές που εξαρτώνται από την καύση ορυκτών καυσίμων- έχουν προκαλέσει αύξηση των ποσοτήτων διοξειδίου του άνθρακα και των άλλων «αερίων του θερμοκηπίου», η οποία έχει οδηγήσει με τη σειρά της στην υπερθέρμανση του πλανήτη.

Οι χώρες της νότιας και κεντρικής Ευρώπης πλήττονται όλο και πιο συχνά από κύματα καύσωνα, δασικές πυρκαγιές και ξηρασίες. Η Μεσόγειος, ειδικότερα, υφίσταται εδώ και καιρό σημαντικές περιβαλλοντικές πιέσεις και ήδη αντιμετωπίζει τις παρενέργειες της κλιματικής αλλαγής, οι οποίες θα γίνουν όλο και πιο έντονες στο άμεσο μέλλον. Τέτοιες παρενέργειες συνιστούν η ερημοποίηση και υποβάθμιση του εδάφους, η αύξηση της στάθμης της θάλασσας, η αύξηση της διάρκειας και της έντασης της ξηρασίας, οι απώλειες στη γεωργική και δασική παραγωγή, ο αυξημένος κίνδυνος διάβρωσης των ακτών.

Χάρη στην επιστημονική εξέλιξη στον τομέα της βιώσιμης ανάπτυξης, υπάρχουν «κλιμακωτές» λύσεις που επιτρέπουν στις χώρες να μεταπηδήσουν σταδιακά σε πιο καθαρές και προσαρμοστικές οικονομίες. Η πρόσφατη Συμφωνία του Παρισιού για την κλιματική αλλαγή θέτει, ως νομικά δεσμευτικό κείμενο, το περίγραμμα των σχετικών υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει τα κράτη.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι εξελίξεις είναι ραγδαίες μετά την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας. Σκοπός της είναι η Ευρώπη να καταστεί κλιματικά ουδέτερη μέχρι το 2050, χάρη στον σχεδιασμό μιας νέας αναπτυξιακής πολιτικής, η οποία θα δώσει ώθηση στην οικονομία μέσω της πράσινης τεχνολογίας, θα δημιουργήσει βιώσιμη βιομηχανία και μεταφορές και θα μειώσει τη μόλυνση. Στην ομιλία της για την Κατάσταση της Ένωσης το 2020, η Πρόεδρος της Επιτροπής Ursula Von der Leyen αποκάλυψε ότι η Επιτροπή επιταχύνει τον προγραμματισμό της, προτείνοντας φιλόδοξα σχέδια, τα οποία θα εγγυηθούν τη γρήγορη προσαρμογή στις ανάγκες της κλιματικής αλλαγής και στους στόχους που έχει θέσει η Συμφωνία του Παρισιού. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται η πρόταση της Επιτροπής για το πρόγραμμα NextGenerationEU και η κατάθεση ενός αναβαλλομένου μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού, ο οποίος θεωρείται ιστορικός και ως το πιο φιλόδοξο πακέτο στήριξης της οικονομίας στην ιστορία της Ένωσης.

Σε διεθνές επίπεδο, αναδεικνύεται η έννοια της κλιματικής δικαιοσύνης, η οποία αντιμετωπίζει την παγκόσμια αλλαγή του κλίματος ως πολιτικό και ηθικό ζήτημα και όχι απλώς ως αυστηρά περιβαλλοντικό. Η κλιματική δικαιοσύνη δεν έχει βρει ακόμη την αποτύπωσή της σε νομικώς δεσμευτικά κείμενα και μάλιστα με τέτοιο τρόπο, ώστε να μπορεί να δικαιολογήσει την προσφυγή των ενδιαφερομένων στη δικαιοσύνη.

Στην Ελλάδα, η βιώσιμη ή αειφόρος ανάπτυξη αποτελεί αρχή που κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα μας. Παράλληλα, όλες οι θεμελιώδεις αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος, όπως η αρχή της προφύλαξης, της πρόληψης και της επανόρθωσης των προσβολών του περιβάλλοντος κατά προτεραιότητα στην πηγή, αποτελούν κανόνες, ενίοτε αυξημένης τυπικής ισχύος, που έχει στη διάθεσή του ο δικαστής προκειμένου να κρίνει αν συγκεκριμένη δράση του Κράτους σε σχέση με την κλιματική αλλαγή ή η παράλειψή του να δράσει για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου θίγει ή όχι το περιβάλλον. Θα κρίνει, επίσης, ο δικαστής, αν πρέπει να διατάξει τους αρμόδιους κρατικούς φορείς να προβούν σε συγκεκριμένες ενέργειες και αν αυτοί που έχουν υποστεί τη σχετική υλική ή ηθική βλάβη πρέπει να αποζημιωθούν.

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ε' Τμήματος, στο οποίο θήτευσα επί μακρόν, υπήρξε ρηξικέλευθη και προοδευτική σε μια σειρά από ζητήματα που συνδέονται με την κλιματική κρίση: την προστασία των οικοσυστημάτων, ιδιαίτερα των δασικών και υδάτινων, την αυθαίρετη δόμηση, την περιβαλλοντική πληροφόρηση, την κατανομή των ρύπων, καθώς και τα περιβαλλοντικά ζητήματα για διάφορες μορφές ενέργειας. Έχει κριθεί επίσης ότι η προστασία του κλίματος αποτελεί περιβαλλοντική και ενεργειακή προτεραιότητα υψίστης σημασίας για τη χώρα και στο πλαίσιο αυτό πρέπει να επιδιωχθεί η επιτάχυνση της υλοποίησης των έργων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Από την άλλη, έχουμε υπάρξει, δυστυχώς αρκετά συχνά, μάρτυρες της σύγκρουσης μεταξύ της «αυθαίρετης» πραγματικότητας και της αρχής της νομιμότητας, η οποία συχνά πλήττει το Κράτος Δικαίου. Δεν πρόκειται, ωστόσο, στην ουσία για πρόβλημα που αφορά μόνο την υπεράσπιση συνταγματικών αρχών, αλλά για τη διαφύλαξη της ευημερίας, αν όχι της επιβίωσής μας. Η αντιμετώπιση μιας σειράς ζητημάτων, όπως η διαχείριση των απορριμμάτων, η προστασία των δασών, η απολιγνιτοποίηση και η έμφαση στις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας καθίσταται ζωτικής σημασίας για το μέλλον της χώρας μας και των επόμενων γενεών.

Η καταπολέμηση της κλιματικής κρίσης συνδέεται συνελπώς άρρηκτα με το δίκαιο: με τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που θα ληφθούν, την προσήλωση της Διοίκησης στην αποτελεσματική εφαρμογή των στόχων που έχουν ταχθεί, καθώς και με τις παρεμβάσεις του δικαστή. Αλλά πάνω απ' όλα, είναι και ένα ζήτημα κοινωνικής και συλλογικής ευθύνης. Μέσα από τις θεσμοθετημένες οδούς διαβούλευσης και συμμετοχής των πολιτών, καθώς και φυσικά την πολύπλευρη και συστηματική ενημέρωση και πληροφόρηση του κοινού, είναι δυνατόν να επιτευχθεί η απαραίτητη ενεργοποίηση του κόσμου για το ζωτικό αυτό θέμα, το οποίο αφορά όλους μας. Γιατί αν κάθε απόπειρα αντιμετώπισης της κρίσης, στη βάση της διασφάλισης του γενικού συμφέροντος, συναντά απέναντί της την τοπική κοινωνία ή ομάδες συμφερόντων, που αντιμάχονται ιδιοτελώς κάθε αλλαγή του status quo, τότε είναι πολύ δύσκολο να γίνουν σημαντικά βήματα προόδου. Στην κατεύθυνση αυτή, στη Γαλλία, για παράδειγμα, η δημιουργία της Συνέλευσης των Πολιτών για το Κλίμα συνιστά μια πολύ ενδιαφέρουσα πρωτοβουλία, η οποία στόχο ακριβώς έχει να τονώσει το ενδιαφέρον και τη συμμετοχή των πολιτών καθιστώντας τους συν-νομοθέτες, συνοδοιπόρους και, τελικά, συμμάχους στη μάχη κατά της κλιματικής αλλαγής.

Είναι πολλά και ενδιαφέροντα αυτά που θα ακούσουμε. Θέλω να ευχηθώ στους διοργανωτές του Συνεδρίου κάθε επιτυχία.

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΗ ΟΜΙΛΙΑ

ΙΣΧΥΡΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΓΙΑ ΕΝΑΝ ΖΩΝΤΑΝΟ ΠΛΑΝΗΤΗ

Θεοδότη Νάντσου, επικεφαλής πολιτικής, WWF Ελλάς

Ο στόχος της ομιλίας μου σήμερα είναι να συμπυκνώσω τις εξελίξεις στο περιβαλλοντικό δίκαιο κατά τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια, αναδεικνύοντας παράλληλα τη σημασία ενός ισχυρού και αποτελεσματικού δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος τόσο για τη ζωή στον πλανήτη, όσο βέβαια και για τις κοινωνίες και την ίδια την οικονομία. Πολύ μεγάλη πρόκληση. Έχω φτιάξει μια παρουσίαση την οποία θα μοιραστώ μαζί σας, ελπίζοντας ότι θα καταφέρω να συμπυκνώσω αυτά τα δεκαπέντε χρόνια με αυτόν τον τρόπο.

Στην αρχή της δεκαεπταετίας, πίσω στο 2005, η Ελλάδα ήταν αντιμέτωπη με ένα προφανές και δυσθεώρητο έλλειμα διαφάνειας και γνώσης για τις περιβαλλοντικές εξελίξεις στη χώρα. Εκείνη τη χρονιά, εμείς στο WWF Ελλάς δημιουργήσαμε ένα εργαλείο παρακολούθησης με όσο το δυνατόν πιο κατανοητό και συμπυκνωμένο τρόπο και από όσο το δυνατόν ευρύτερο φάσμα της κοινωνίας η εξέλιξη του περιβαλλοντικού δικαίου στην Ελλάδα.¹ Σε αυτή την επισκόπηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αποτυπώναμε κάθε χρόνο τις εξελίξεις στους κυριότερους τομείς του περιβαλλοντικού δικαίου. Πάντα βέβαια τον πήχη τοποθετούσε ψηλά η επιστήμη, είτε μέσα από τις εκθέσεις της Διεπιστημονικής Επιτροπής για την Κλιματική Αλλαγή (IPCC),² είτε μέσα από το εμβληματικό Living Planet Report που εκδίδεται ανά διετία από το WWF³ και τις αξιολογήσεις της κατάστασης της βιοποικιλότητας που εκδίδει η Διακυβερνητική Πλατφόρμα Επιστήμης – Πολιτικής για τη Βιοποικιλότητα και τις Οικοσυστημικές Υπηρεσίες (IPBES).⁴

Ας μην ξεχνάμε πως ενώ το ίδιο το πρόβλημα και τα δεδομένα για το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή τίθενται από την επιστήμη, τις λύσεις, όπως αυτές εκφράζονται μέσα από τις πολιτικές και το θεσμικό πλαίσιο, τις δίνουν άνθρωποι.

Ξεκίνησε λοιπόν το WWF Ελλάς την έκδοση των ετήσιων εκθέσεων για την περιβαλλοντική νομοθεσία το 2005, όταν η κλιματική αλλαγή ήταν ήδη εντοπισμένο και εξαιρετικά σοβαρό πρόβλημα, με τις συγκεντρώσεις του διοξειδίου του άνθρακα στην ατμόσφαιρα να βρίσκονται στα 379 μέρη ανά εκατομμύριο (ppm) ενώ σήμερα έχουν εκτιναχθεί στα 415 ppm.⁵ Η κατάσταση της βιοποικιλότητας του πλανήτη έχει επίσης επιδεινωθεί, καθώς όπως φαίνεται από τις σχετικές επιστημονικές εκθέσεις καταγράφεται κατά τις τελευταίες δεκαετίες ραγδαία μείωση πολλών πληθυσμών ειδών ζώων και φυτών και πιέσεις σε πολλούς σημαντικούς τύπους οικοτόπων.

Αυτές λοιπόν είναι οι μεγαλύτερες προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει το περιβαλλοντικό δίκαιο και σε αυτή την επιστημονική βάση στηρίχθηκαν οι 15 ετήσιες εκθέσεις του WWF Ελλάς για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Ετήσιες εκθέσεις για την εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου

Σε όλη αυτή τη διαδρομή των 15 ετών, είχαμε μια σειρά από κριτήρια, με βάση τα οποία αξιολογούσαμε την ποιότητα και την πρόοδο του περιβαλλοντικού δικαίου.⁶

¹ Όλες οι εκθέσεις επισκόπησης της κατάστασης εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας που εκδόθηκαν από το WWF Ελλάς κατά την περίοδο 2005-2019 είναι αναρτημένες εδώ: https://www.wwf.gr/ti_kanoume/anthropos/perivallontiki_dimokratia/

² Intergovernmental Panel on Climate Change. Reports. <https://www.ipcc.ch/reports/>

³ WWF. (2020). Living Planet Report 2020 - Bending the curve of biodiversity loss. <https://livingplanet.panda.org/> Όλα τα Living Planet Reports προ του 2020 μπορούν να αναζητηθούν εδώ:

https://wwf.panda.org/knowledge_hub/all_publications/living_planet_report_timeline/

⁴ IPBES. (2019). Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors).

⁵ NASA. (2020, September). Carbon dioxide. Latest measurement. Global climate change – Vital signs of the Planet.

<https://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/>

⁶ Όλες οι ετήσιες εκθέσεις του WWF Ελλάς για την κατάσταση εφαρμογής και την εξέλιξη του περιβαλλοντικού δικαίου στην Ελλάδα είναι διαθέσιμες στον ιστότοπο του WWF Ελλάς, στην ενότητα «Νομικές εκθέσεις»:

https://www.wwf.gr/ti_kanoume/anthropos/perivallontiki_dimokratia/

Σε επικεφαλίδες, τα οκτώ θεμελιώδη κριτήρια καλής νομοθεσίας για το περιβάλλον είναι:

1. **Επιστημονική βάση:** Τόσο ευρύτερα η κλιματική κρίση και η απώλεια της βιοποικιλότητας, όσο και τα ειδικότερα περιβαλλοντικά προβλήματα καθορίζονται με επιστημονικά κριτήρια. Οι λύσεις είναι πολιτικές, όμως πρέπει να ανταποκρίνονται στα επιστημονικά δεδομένα των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν
2. **Ευρεία και διαφανής διαβούλευση:** Η κοινωνική συμμετοχή και η διαφάνεια είναι θεμελιώδεις συστατικό αποτελεσματικότητας και καλή εφαρμογής σωστών νόμων.
3. **Καθαρές ρυθμίσεις:** Ασφάλεια δικαίου και προστασία του διοικούμενου, αλλά και του προστατευτέου αντικειμένου διασφαλίζονται με σαφείς και συμπαγείς ρυθμίσεις.
4. **Βελτίωση και όχι απώλεια περιβαλλοντικού κεκτημένου:** Το δίκαιο προστασίας του δικαιώματος σε έναν ζωντανό πλανήτη πρέπει να ανταποκρίνεται στα δεδομένα της περιβαλλοντικής κρίσης και όχι να σημειώνει οπισθοχώρηση σε σχέση με θετικά βήματα που έχουν κατακτηθεί ή δεδομένα δικαιώματα.
5. **Ασφάλεια δικαίου:** Οι σωστή, κατανοητή και διαφανής νομοθέτηση, προσφέρει ασφάλεια δικαίου σε όλους, ιδιαίτερα όταν συνοδεύεται από εργαλεία δημόσιας και ανοιχτής διάθεσης των απαραίτητων πληροφοριών για αποτελεσματική προστασία.
6. **Δημόσια περιβαλλοντική λογοδοσία:** Η δημοσιοποίηση όλων των διαθέσιμων περιβαλλοντικών δεδομένων και τακτικών εκθέσεων εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου πρέπει να προβλέπεται σε κάθε νέα νομοθεσία, καθώς ισχυροποιεί τη βάση εφαρμογής της. Μέχρι πέρυσι τουλάχιστον στην Ελλάδα, μόνο σταθερό εργαλείο, για την πορεία εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου, ήταν δυστυχώς, και το εννοώ το δυστυχώς, η έκθεση μας. Ελπίζουμε ότι αυτό κάποια στιγμή θα αρχίσει να βελτιώνεται. Υπήρχαν και εκθέσεις από την Επιτροπή, οι οποίες δεν ήταν όμως τακτικές, αλλά έδιναν επίσης μια μεγάλη εικόνα εφαρμογής.
7. **Αποτελεσματικός μηχανισμός εφαρμογής:** Η άτεγκτη αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής παραβατικότητας και του περιβαλλοντικού εγκλήματος μέσα από ισχυρό μηχανισμό ελέγχου και επιθεωρήσεων προσφέρει την απαραίτητη ισονομία και ενισχύει την εφαρμογή της νομοθεσίας.
8. **Πρόσβαση στη δικαιοσύνη:** Το δικαίωμα της προσφυγής στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα και βεβαίως για την αναχαίτιση της κλιματικής κρίσης δεν αποτελεί μόνο πρόνοια της Συνθήκης του Aarhus, αλλά και θεμέλιο για μια ισχυρή περιβαλλοντική δημοκρατία.

Από το 2005, οπότε εκδόθηκε η πρώτη έκθεση του WWF Ελλάς για την περιβαλλοντική νομοθεσία, μέχρι σήμερα, η Ελλάδα έχει διανύσει πολύ δρόμο στον ζωτικής σημασίας τομέα του περιβαλλοντικού δικαίου. Ενώ όμως σημειώθηκαν βελτιώσεις σε πολλά πεδία, όπως για παράδειγμα η πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες για το περιβάλλον, εντούτοις ιδιαίτερα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης είδαμε απανωτά επεισόδια υποχώρησης σε κρίσιμα μέτωπα του περιβαλλοντικού κεκτημένου. Νομοθετικές και πολιτικές πρωτοβουλίες με μεγάλο κλιματικό αποτύπωμα και με εξαιρετικά σοβαρές επιπτώσεις στο φυσικό περιβάλλον της χώρας άφησαν έντονο στίγμα τόσο στην ποιότητα των νόμων, όσο και στην εφαρμογή τους.

Η ΜΕΓΑΛΗ ΕΙΚΟΝΑ

ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ



- Υπερθέρμανση $\approx +1^\circ\text{C}$ (όριο: 1.5°C).
- Εκθέσεις IPCC για τις χρήσεις γης και τους ωκεανούς.
- CO_2 : 379 - 415 ppm.
- Σεπτέμβριος 2020: **Θερμότερος** στην ιστορία.

ΒΙΟΠΟΙΚΙΛΟΤΗΤΑ

Έκθεση IPBES / Έκθεση «Ζωντανός Πλανήτης»: Δραματική μείωση

- Μείωση 47% κατανομής χερσαίων θηλαστικών.
- Μείωση 20% ιθαγενούς βιοποικιλότητας.
- 75% της ξηράς είναι «σοβαρά τροποποιημένη».
- 33% των καρφαριών, των κοραλλιών που σχηματίζουν υφάλους & των θαλάσσιων θηλαστικών απειλούνται με εξαφάνιση.
- >40% των αμφιβίων απειλούνται με εξαφάνιση.



Εικόνα 1. Η μεγάλη εικόνα

Με την ανθρωπότητα να ζει την πρωτοφανών διαστάσεων κρίση της πανδημίας και με την κλιματική αλλαγή να επιδεινώνεται με δραματικούς ρυθμούς και να εκδηλώνεται πλέον ως κρίση, είναι πια θέμα ζωής και θανάτου να αντιμετωπίσουμε το περιβάλλον στις πραγματικές του διαστάσεις: ως πηγή ζωής και δημόσιας υγείας, αλλά και ζωντανής οικονομίας και βιώσιμου μέλλοντος για όλους μας. Τώρα περισσότερο από ποτέ, χρειαζόμαστε νόμους που προλαμβάνουν τις περιβαλλοντικές κρίσεις, αντί απλώς να αναχαιτίζουν και να μετριάζουν τις ζημιές. Η ανθρωπότητα χρειάζεται πολιτικές που κοιτούν προς το μέλλον.

2005-2010: Το περιβάλλον από την αφάνεια στο πολιτικό προσκήνιο

Ας ανατρέξουμε σε αυτά τα 15 χρόνια. Η σημερινή ομιλία μου χωρίζεται σε δύο μεγάλες περιόδους, η πρώτη αφορά το διάστημα 2005 και το 2010. Είναι η περίοδος που αφορά την πρώτη πενταετία πριν την κρίση. Η κρίση, δηλαδή η περίοδος από το 2010 ως το 2018, είναι μία περίοδος από μόνη της η οποία έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά.

Όταν ξεκινήσαμε να βγάζουμε το 2005 να εκδίδουμε τις ετήσιες εκθέσεις μας για το περιβαλλοντικό δίκαιο, είχαμε να αντιμετωπίσουμε πολύ σημαντικά προβλήματα, όπως για παράδειγμα η εξαιρετικά περιορισμένη πρόσβαση των πολιτών σε πολύ ουσιώδεις πληροφορίες για το περιβάλλον. Ήταν πάρα πολύ συνηθισμένο να στέλνει κανείς ένα αίτημα για πληροφορία σε μία υπηρεσία, και να μη λαμβάνει ποτέ μα ποτέ απάντηση. Σε αυτό το θεμελιώδες πεδίο διαφάνειας και χρηστής περιβαλλοντικής διακυβέρνησης έχουν σημειωθεί σημαντικές βελτιώσεις.

Επιπλέον, δεν υπήρχε συμμετοχή του κοινού, με εξαίρεση την υποχρεωτική από το ενωσιακό δίκαιο υποτυπώδη διαβούλευση για τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Η διαδικασία νομοθέτησης δεν περιείχε στάδιο διαβούλευσης. Έτσι τα νομοσχέδια που συζητούσε το κοινοβούλιο είτε έπρεπε κάποια περιβαλλοντική οργάνωση ή πολίτες να τα αναζητούν ενεργητικά από τις υπηρεσίες της Βουλής ή σε κάποιες περιπτώσεις απλά να τα πληροφορούνται εκ των υστέρων, αφού δηλαδή ψηφίζονταν, μέσα από ρεπορτάζ εφημερίδων. Αφού ψηφίζονταν οι νόμοι, ξεκινούσε μια άλλη οδύσσεια: η αναζήτηση του ΦΕΚ, το οποίο έπρεπε να αγοράσει κανείς ως έντυπο από το Εθνικό Τυπογραφείο – εάν γινόταν κάποιο λάθος στον αριθμό του ΦΕΚ ή ο νόμος παρέπεμπε σε προγενέστερους νόμους, τότε απαιτούνταν ακόμα περισσότερες επισκέψεις στο Εθνικό Τυπογραφείο για αγορά περισσότερων φύλλων της Εφημερίδας της

Κυβέρνησης. Δύσκολες εποχές για όσους επέμεναν να διαβάσουν τους νόμους του κράτους και τις αποφάσεις των υπουργών και να παρεμβαίνουν υπέρ της προστασίας του περιβάλλοντος.

Ιδιαίτερα οξυμένο επίσης πρόβλημα ήταν η διάχυτη περιβαλλοντική παρανομία και το περιβαλλοντικό έγκλημα. Κυριότερο παράδειγμα ήταν η εκτεταμένη οικοδομική αυθαιρεσία και οι παράνομες αλλαγές χρήσεων γης, ακόμα και πάνω σε προστατευόμενη γη, σε δασική γη, σε ακτές κλπ. Επίσης σχεδόν ασυγκράτητη ήταν η ρύπανση, η απόρριψη ακόμα και τοξικών αποβλήτων σε φυσικούς αποδέκτες. Τόσο πολιτικά, αλλά και κοινωνικά η αντιμετώπιση των έντονων παραβιάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας ήταν μια σιωπηλή μοιρολατρική αποδοχή ότι τα πράγματα έτσι είναι και δεν θα αλλάξουν ποτέ. Ειδικά όσον αφορά τα αυθαίρετα, πρόβλημα που δυστυχώς εμμένει και κάθε προσπάθεια αναχίτησης του φαινομένου και επιβολής των απαραίτητων κυρώσεων προσκρούει σε ισχυρές πολιτικές αντιστάσεις και σε χρόνια διακομματική ανοχή.

Επίσης η Ελλάδα έχει και πολύ μεγάλο πρόβλημα παραβίασης του κοινοτικού δικαίου. Το κοινοτικό δίκαιο ήταν πάντα μια πολύ μεγάλη εγγύηση για τα περιβαλλοντικά πράγματα στην Ελλάδα και εγγύηση ότι θα προχωρήσουμε και θα εκσυγχρονιστεί το δίκαιο στην Ελλάδα. Υπήρχαν όμως και πάρα πολύ σοβαρά προβλήματα εφαρμογής του. Και αυτά αποτυπωνόταν σε έναρξη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαδικασιών παράβασης του ενωσιακού περιβαλλοντικού δικαίου. Το πρόβλημα όμως της κακής εφαρμογής των κανονισμών και οδηγιών της ΕΕ οξυνόταν ακόμα περισσότερο από την απροστροφή που έδειχναν οι πολιτικές ηγεσίες της χώρας για κάθε μορφής διαφάνεια και δημόσια λογοδοσία για την πορεία υλοποίησης των εθνικών δεσμεύσεων έναντι σημαντικών νομικών υποχρεώσεων προστασίας του περιβάλλοντος. Έτσι, η εκκίνηση διαδικασιών παράβασης και η παραπομπή της Ελλάδας στο Δικαστήριο της ΕΕ για παραβάσεις οδηγιών που αφορούσαν κατά κύριο λόγο τα απόβλητα είχε σε πολλές περιπτώσεις αποτέλεσμα καταδικές που επέφεραν οικονομικές κυρώσεις, το ύψος των οποίων ποτέ δεν ανακοινωνόταν δημόσια.

Στον παρακάτω πίνακα φαίνεται μια μεγάλη εικόνα της πρώτης περιόδου, δηλαδή της πενταετίας 2005-2010.

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΠΡΙΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ

2005	2010
<ul style="list-style-type: none"> • Έλλειμμα πρόσβασης σε πληροφορίες • Καμία δημόσια συμμετοχή • Έλλειμμα δημόσιων δεδομένων • Διάσπαρτη αυθαιρεσία • Καμία πολιτική βούληση • Ισχυρές περιβαλλοντικές αντιδράσεις • Ελλάδα: Παραβάσεις δικαίου ΕΕ • Σημαντική νομολογία από το ΣΤΕ 	<ul style="list-style-type: none"> • Πράσινο Ταμείο • Δι@ύγεια • Διαβουλεύσεις opengov.gr • Δωρεάν διάθεση ΦΕΚ • Νόμος για τους δασικούς χάρτες <p style="text-align: center;">ΜΝΗΜΟΝΙΟ I</p>

Εικόνα 2. Περιβαλλοντικό δίκαιο πριν την κρίση

2010-2019: Βήματα εμπρός, άλματα προς τα πίσω

Το 2010, φτάνουμε μέσα σε μια πενταετία να έχουν γίνει πολύ σημαντικά βήματα, για τα ελληνικά πάντα δεδομένα. Βελτιώθηκε η πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες, θεσμοθετήθηκε η Διαύγεια, οπότε ήταν πλέον δυνατή η πρόσβαση στις διοικητικές αποφάσεις. Σημειώθηκε επίσης μεγάλη βελτίωση στην πρόσβαση των πολιτών τους νόμους του κράτους.

Η θεσμοθέτηση της Διαύγειας και η δωρεάν διάθεση των ΦΕΚ⁷ μέσα από τον ηλεκτρονικό ιστότοπο et.gr ίσως μας ακούγεται σήμερα τετριμμένη και δεδομένη, ήταν όμως στην πραγματικότητα μια κοσμοϊστορική αλλαγή που βελτίωσε θεαματικά την πρόσβαση του κοινού στη νομοθεσία και ενίσχυσε τη διαφάνεια της διοικητικής διαδικασίας. Η ψήφιση του εμβληματικού ν. 3861/2010 αποτέλεσε τομή που σε άλλες χώρες της ΕΕ ήταν δεδομένη, για την Ελλάδα όμως ήταν ένα τεράστιο βήμα προόδου.

Οι ετήσιες εκθέσεις μας για το περιβαλλοντικό δίκαιο που εκδόθηκαν μέσα στην οκταετία της κρίσης και των μνημονίων αποτυπώνουν καταλεπτώς τις περιβαλλοντικές διαστάσεις των πολιτικών που εφαρμόστηκαν. Από το 2010 μέχρι το 2018, υπήρξαν μερικές αξιολογές εξελίξεις. Χαρακτηριστική ίσως, αλλά όχι η μόνη, ήταν ο νόμος 3937/2011 (ΦΕΚ Α' 60/31/3/2011) «Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις».⁸ Σημειώθηκε επίσης ένας μερικός εκσυγχρονισμός του συστήματος διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών, δειλός σίγουρα, αλλά υπήρξε μια βελτίωση σε σχέση με την πενταετία 2005-2010. Ειδικά όμως στο μεγάλο κεφάλαιο της διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος σημειώθηκαν αλληπάλληλες αλλαγές οπότε είναι δύσκολο κάποιος να διατυπώσει συνολική εκτίμηση.

Μέσα στα χρόνια αυτά, με σταθμό το 2010, είδαμε μεγάλη βελτίωση στην πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντική πληροφορία, κυρίως μέσα από την αργή μεν αλλά σταθερή ανάπτυξη διαδικτυακών εφαρμογών, όπως το Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο και ο ιστότοπος ανάρτησης των αποφάσεων έγκρισης περιβαλλοντικών όρων.⁹ Ειδικά όσον αφορά την ανταπόκριση των διοικητικών υπηρεσιών, θεωρείται πια δεδομένο ότι πρέπει να απαντώνται τα αιτήματα κοινού για πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικές με το περιβάλλον. Σίγουρα υπάρχει πολύ μακρύς δρόμος προς την επίτευξη πραγματικά ικανοποιητικού επιπέδου περιβαλλοντικής διαφάνειας, όμως σίγουρα δεν αντιμετωπίζουμε πια την κατάσταση που είχαμε να αντιμετωπίσουμε το 2005. Τα μεγάλα πλέον κενά αφορούν την περιβαλλοντική λογοδοσία των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα.

Επίσης αξιολογή ήταν η βελτίωση της διαφάνειας στη νομοθετική διαδικασία, ειδικά μέσα από την πραγματοποίηση διαβουλεύσεων για νομοσχέδια και άλλα κείμενα δημόσιων πολιτικών. Οφείλουμε να αναγνωρίσουμε ότι η διαβούλευση, έστω και υποτυπώδης, μέσα από το orengon.gr, είναι εμβληματική εξέλιξη, πάντα σε σχέση με το «έτος βάσης», δηλαδή το 2005. Ειδικά όμως όσον αφορά το κομβικής σημασίας πρόταγμα για ουσιαστική κοινωνική συμμετοχή, ο δρόμος είναι ακόμα πολύ μακρύς και συναντά πολλά πολιτικού χαρακτήρα εμπόδια. Η περιβαλλοντική δημοκρατία για να χτιστεί, για να ωριμάσει, έχει ακόμα μέλλον και πολλά εμπόδια που πρέπει να υπερπηδηθούν.

Πρώτο Μνημόνιο: πρωτοφανής απώλεια περιβαλλοντικού κεκτημένου

Θα επιχειρήσω μία πολύ γρήγορη περιβαλλοντική αναδρομή στα τρία μνημόνια. Το πρώτο μνημόνιο ίσως είναι χρήσιμο νομίζω, για τους συμμετέχοντες. Το πρώτο μνημόνιο όπως σας είπα έδινε κατ' αρχήν, επί της αρχής μεγάλη έμφαση στις εισπράξεις. Δημόσια έσοδα και με περιβαλλοντική οπισθοχώρηση αν θέλετε και επενδύσεις με μεγάλο περιβαλλοντικό αποτύπωμα. Τότε, εμείς ως WWF μπήκαμε σε κατάσταση συναγερμού και σηκώσαμε κάποιες, ας το πούμε έτσι λαϊκά, σημαίες προς την τρόικα και προς την Task Force,¹⁰ ειδικά σε ότι αφορούσε το κεφάλαιο που φαινόταν ότι ξεκινάει για τις νομιμοποιήσεις αυθαιρέτων, αυθαίρετων οικισμών, αυθαιρέτων κατασκευών πάσης φύσεως και μέσα σε δασική γη.

Το 2010 μπαίνουμε στο πρώτο μνημόνιο. Από εκεί άρχισε μία πολιτικά ταραχώδης, όμως πολιτικά αρκετά συμπαγής αν θέλετε περίοδος, η οποία συμπαρασύρει και το περιβαλλοντικό δίκαιο. Στην αρχή ειδικά, η κατεύθυνση ήταν πως θα υπάρξουν εισπράξεις δημοσίων εσόδων. Αυτό αφορούσε προφανώς και το φυσικό περιβάλλον και τις περιβαλλοντικές πολιτικές. Έτσι, το 2010 είχαμε τον πρώτο νόμο για τις "fast track" αδειοδοτήσεις επενδυτικών σχεδίων, αλλά και άλλους με τους οποίους επιχειρήθηκε επιτάχυνση των διαδικασιών αδειοδότησης και αυτό συμπάρεσυρε και περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις με συντμήσεις

⁷ Άρθρο 7 του ν. 3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις»

⁸ WWF. (2011, 10 March). In tough times, Greece takes bold steps to protect its biodiversity! [press release]. <https://wwf.panda.org/?199617/in-tough-times-greece-takes-bold-steps-to-protect-its-biodiversity>

⁹ Άρθρο 17, ν. 4014/2011 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος».

¹⁰ WWF Ελλάς. (2013). Απάντηση Ράιχενμπαχ σε WWF Ελλάς. https://www.wwf.gr/ta_nea_mas/?uNewsID=365467

χρόνων, σιωπηρές ή τεκμαιρόμενες θετικές γνωμοδοτήσεις.¹¹ Αυτό αποτελούσε πηγή μεγάλης περιβαλλοντικής αναστάτωσης. Γιατί πρέπει η περιβαλλοντική αδειοδότηση να γίνεται σωστά, με σωστές μελέτες και με ισχυρή κρίση, τεχνική κρίση από τη διοίκηση.

Είχαμε όμως μέσα σε αυτήν την οκταετία αλληπάλληλες οπισθοχωρήσεις στο δασικό δίκαιο, στη νομοθεσία για την προστασία των δασών, στη νομοθεσία για την προστασία των ακτών, είχαμε μεγάλη έμφαση στις ιδιωτικοποιήσεις, ακόμα και δημόσιων γαιών και σε περιοχές Natura 2000.

Διανύοντας την οκταετία των μνημονίων, φθάνουμε στο 2018 με τουλάχιστον 49 μήνες παράτασης της πολιτικής για την τακτοποίηση των αυθαιρέτων. Βαθύ πράσινο φως στην περιβαλλοντική αυθαιρεσία, κόκκινο στη νομιμότητα, την ισονομία και την ισοπολιτεία.

Μνημόνιο II και III: Δασικοί χάρτες, απλοποιήσεις, στήριξη στον λιγνίτη

Στα επόμενα μνημόνια, η τάση παρέμεινε αμετάβλητη υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων δημόσιων φυσικών εκτάσεων και διοικητικών - αδειοδοτικών απλοποιήσεων, που σε αρκετές περιπτώσεις είχαν και εκπτώσεις στο περιβαλλοντικό κεκτημένο. Συμφωνήθηκαν όμως και αρκετά μέτρα με σαφώς θετικό πρόσημο. Παράδειγμα, η υποχρέωση της χώρας να ολοκληρώσει τους δασικούς χάρτες.

Αν και οι δασικοί χάρτες δεν έχουν ακόμα ολοκληρωθεί, ενώ το σπουδαίο αυτό έργο πλήττεται τον τελευταίο χρόνο από συνεχείς καθυστερήσεις και πολιτικές παλινδρομήσεις,¹² κατ' αγνόηση της σχετικής δέσμευσης έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η δασική χαρτογράφηση και οριοθέτηση αποτελεί εμβληματικής σημασίας περιβαλλοντική προτεραιότητα. Θα ήταν σημαντικό η ανάρτηση και κύρωση όλων των δασικών χαρτών και η ολοκλήρωση του δασολογίου να έχει τεθεί και ως προαπαιτούμενο, για να το παρακολουθεί η Κομισιόν πιο ενεργητικά. Τουλάχιστον όμως αναγνωρίστηκε ότι οι δασικοί χάρτες προσφέρουν ασφάλεια δικαίου και αποτελούν εργαλείο επιτάχυνσης των αδειοδοτήσεων για όσους ενδιαφέρονται για κάποιες επενδύσεις. Το κυριότερο όμως είναι ότι αποτελούν το καλύτερο μέσο θωράκισης και προστασίας της δασικής γης. Υπενθυμίζεται πως η υποχρέωση του κράτους για ολοκλήρωση των δασικών χαρτών και του δασολογίου απορρέει από το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975.

Στο τρίτο μνημόνιο δόθηκε επίσης έμφαση σε διοικητικές απλοποιήσεις, ενώ συμπεριλήφθηκαν και κάποια περιβαλλοντικά μέτρα με τους δασικούς χάρτες να παραμένουν ως το σημαντικότερο έργο. Ένα από τα πιο προβληματικά μέτρα των μνημονιακών συμβάσεων ήταν η επιμονή για το άνοιγμα της αγοράς λιγνίτη.¹³ Η πίεση δηλαδή να πωληθούν λιγνιτικά στοιχεία της ΔΕΗ ώστε να μουν και οι ιδιώτες σε μια αγορά που βρισκόταν ήδη σε φθίνουσα πορεία σε όλη την Ευρώπη, ακριβώς λόγω του καταστροφικού της κλιματικού αποτυπώματος. Η μεγάλη ανησυχία λοιπόν, ήταν ότι αυτή η πολιτική, που στόχο είχε την εισπραξη εσόδων, θα έφερνε περισσότερο λιγνίτη στην Ελλάδα. Θα έδινε δηλαδή κίνητρα, ώστε μπαινοντας και οι ιδιώτες στην αγορά, να χτίσουν νέες λιγνιτικές μονάδες, πέρα από την Πτολεμαΐδα V, που ήδη ήταν στα σκαριά από τη ΔΕΗ. Η πίεση αυτή συνεχίστηκε από το πρώτο μνημόνιο, μέχρι και το τρίτο.¹⁴

Η δυσκολία της αποτύπωσης αυτής της δεκαπενταετίας λοιπόν σε μία διαφάνεια, νομίζω ότι μπορεί να μας δώσει αυτήν την εικόνα που βλέπουμε τώρα. Στον παρακάτω πίνακα φαίνεται μια μεγάλη εικόνα της

¹¹ α) Σχόλια στο νομοσχέδιο του ΥΠΟΙΑΝ [κοινή ανακοίνωση 11 περιβαλλοντικών οργανώσεων]. (2010, 27 Δεκεμβρίου). https://www.wwf.gr/ta_nea_mas/?uNewsID=365046 β) χαρακτηριστικό παράδειγμα η πρόβλεψη τεκμαιρόμενης σύμφωνης γνώμης για παραχωρήσεις αιγιαλού ακόμα και εντός περιοχών Natura 2000 μετά από παρέλευση προθεσμίας 7 ημερών, όπως προέβλεπαν οι σχετικές ετήσιες υπουργικές αποφάσεις από το 2014 και μετά. Βλ. σχετική ανάλυση στις σελ. 112-114 της ετήσιας έκθεσης «Νόμος και περιβάλλον στην Ελλάδα – Έκθεση 2017 για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας».

¹² Στο Συμβούλιο της Επικρατείας για τους δασικούς χάρτες. (2020, 1 Οκτωβρίου). Ανακοίνωση επτά οργανώσεων προστασίας του περιβάλλοντος και των ανθρώπινων δικαιωμάτων. https://www.wwf.gr/ta_nea_mas/?uNewsID=926241

¹³ Karavellas, Demetres, and Nikos Charalambides. (2019, February 1). Big fat Greek lignite sale burns EU climate policies. Euractiv. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/big-fat-greek-lignite-sale-burns-eu-climate-policies/>

¹⁴ Nantsou, Theodota. (2017, January 19). EU pushes Greece towards longer coal dependence. CrisisWatch. <https://contentarchive.wwf.gr/crisis-watch/crisis-watch/energy-climate/energy/eu-pushes-greece-towards-longer-coal-dependence>

πρώτης περιόδου, δηλαδή της περιόδου της οικονομικής κρίσης και των τριών μνημονιακών συμβάσεων. Οφείλω στο σημείο αυτό μια ειδική αναφορά στην εμβληματικά σημαντική νομολογία, στις αποφάσεις

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

2010	→	2018
Μνημόνιο I	Νόμος για τη βιοποικιλότητα	50% των δασικών χαρτών
Νόμος Fast – track	Απώλεια κεκτημένου για τα δάση και τις ακτές	3 νόμοι για τα αυθαίρετα
Επενδύσεις μεγάλου περιβαλλοντικού αποτυπώματος	Έναρξη τακτοποίησης αυθαιρέτων	49 μήνες παρατάσεων στις τακτοποιήσεις αυθαιρέτων
	Εξασθένιση σώματος επιθεωρητών περιβάλλοντος	Αποδυνάμωση νομοθεσίας για την εκτίμηση επιπτώσεων
	Καταιγισμός παραχωρήσεων για εξορύξεις υδρογονανθράκων	Αδύναμο καθεστώς για τις περιοχές Natura
	Έμφαση στις ιδιωτικοποιήσεις	Τέλος Μνημονίου III

Εικόνα 3. Περιβαλλοντικό δίκαιο κατά τη διάρκεια της κρίσης

δηλαδή που εκδόθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κράτησε ψηλά τη συνταγματική πρόνοια για υψηλού επιπέδου προστασία του περιβάλλοντος. Το Συμβούλιο της Επικρατείας εφαρμόζοντας με συνέπεια και ερμηνεύοντας με αρκετά ισχυρό τρόπο το άρθρο 24 του Συντάγματος που προβλέπει ότι η προστασία του περιβάλλοντος είναι υποχρέωση του κράτους, έβγαλε μία σειρά από αποφάσεις, για τις οποίες θα μιλήσουν αργότερα οι ομιλητές, μια σειρά από αποφάσεις που σήκωσαν ψηλά το δικαίωμα αυτό. Σημαντικές αποφάσεις αφορούσαν για παράδειγμα λιγνιτικά εργοστάσια, προστατευόμενες περιοχές, την εκτροπή του Αχελώου, τις πολιτικές για τα αυθαίρετα και βέβαια την προστασία των δασών. Αναλυτική παρουσίαση των σημαντικών αποφάσεων του ΣτΕ υπάρχει στις ετήσιες εκθέσεις μας για το περιβαλλοντικό δίκαιο.

Κλιματική κρίση και η Βουλή εγκρίνει εξορύξεις υδρογονανθράκων

Η περίοδος της κρίσης χαρακτηρίστηκε από σαφή και διακομματικά πανθομολογημένη έμφαση σε εγκρίσεις επενδυτικών σχεδίων με μεγάλο περιβαλλοντικό αποτύπωμα, όπως για παράδειγμα μεγάλες τουριστικές εγκαταστάσεις και οι επενδύσεις στην εξόρυξη χρυσού στη Χαλκιδική. Το χειρότερο ίσως: με πρόσχημα την κρίση, άνοιξε στην Ελλάδα το πρωτοφανών διαστάσεων και περιβαλλοντικά απειλητικό κεφάλαιο των υδρογονανθράκων, της παραχώρησης δηλαδή πολύ μεγάλων θαλάσσιων και χερσαίων εκτάσεων, για έρευνα και εξόρυξη πετρελαίου και αερίου. Ενώ λοιπόν η Μεσόγειος και οι περισσότερες χώρες της ΕΕ σταματούν τα νέα προγράμματα εξόρυξης υδρογονανθράκων, κάνοντας αγώνα για την επίτευξη της απανθρακοποίησης και της κλιματικής ουδετερότητας, όλες οι ελληνικές κυβερνήσεις της περιόδου 2013-2020 έχουν στηρίξει την ταχεία παραχώρηση τεράστιων θαλάσσιων και χερσαίων εκτάσεων σε πετρελαϊκούς κολοσσούς για έρευνα και εκμετάλλευση κοιτασμάτων υδρογονανθράκων.¹⁵

¹⁵ α) Economics for the Environment Consultancy Ltd (Eftec). (2019, January). Economic impacts of the exploitation of hydrocarbons in Greece. Analysis for WWF Greece. α) WWF Ελλάς. (2019, 11 Φεβρουαρίου). Τουρισμός, αλιεία και τοπικές κοινωνίες, οι μεγάλοι χαμένοι από τις εξορύξεις υδρογονανθράκων στην Ελλάδα [δελτίο τύπου].

Επειδή οι εξορύξεις υδρογονανθράκων αποτέλεσαν καινούργιο κεφάλαιο και αμιγώς εθνική πολιτική, δεν ήταν δηλαδή μέρος των μνημονιακών δεσμεύσεων της Ελλάδας, είχε δυστυχώς επίδραση ακόμα και στη νομοθεσία για τις προστατευόμενες περιοχές, καθώς πολλές περιοχές Natura 2000 περιλαμβάνονται σε αυτές τις παραχωρήσεις για εξορύξεις. Μια χαρακτηριστική από τις πολλές τέτοιες περιπτώσεις αποτελεί το Εθνικό Πάρκο Κοτυχίου- Στροφυλιάς, του οποίου τμήμα έχει παραχωρηθεί για έρευνα και εξόρυξη υδρογονανθράκων στην εταιρεία «Ελληνικά Πετρέλαια».¹⁶ Ακριβώς επειδή τουλάχιστον 40 περιοχές Natura 2000 περιλαμβάνονται ολικά ή μερικά στα οικόπεδα που έχουν δια νόμων παραχωρηθεί σε μεγάλες πετρελαϊκές,¹⁷ ψηφίστηκαν με τον ν. 4685/2020 αλλαγές στη νομοθεσία για τους προστατευόμενους βιοτόπους, ώστε στα προεδρικά διατάγματα προστασίας τους να μπορούν να επιτρέπονται εξαιρετικά επικίνδυνες δραστηριότητες, όπως οι εξορύξεις πετρελαίου και ορυκτού αερίου.

Περιβαλλοντική και κλιματική πολιτική στην Ελλάδα μετά τα μνημόνια

Προς το τέλος αυτής της δεκαεπταετίας, τον Σεπτέμβριο του 2019, είδαμε επιτέλους την αρχή του επίσημου τέλους του λιγνίτη.¹⁸ Πίσω στο 2005, ακόμα και μέχρι πριν λίγα χρόνια, ποιος θα πίστευε ότι η Ελλάδα θα αποφάσιζε να εκθρονίσει τον βαριά ρυπογόνο και καταστροφικό για την υγεία ανθρώπων και πλανήτη λιγνίτη από την ηγεμονία στην ελληνική αγορά ηλεκτρισμού; Για το WWF Ελλάς, μια οργάνωση που εδώ και περισσότερα από 12 χρόνια δίνει μάχη για να σταματήσει η κρατική εύνοια προς τον λιγνίτη¹⁹ και να ξεκινήσει με σωστούς κοινωνικούς όρους και περιβαλλοντική προστασία η μετάβαση προς την καθαρή ενέργεια²⁰ και την κλιματική ουδετερότητα, η έναρξη της διαδικασίας απολιγνιτοποίησης είναι σίγουρα μια εμβληματική εξέλιξη για την Ελλάδα.

Ο πήχης για τη μετάβαση προς την κλιματική ουδετερότητα είναι τοποθετημένος πολύ ψηλά από τα ίδια τα επιστημονικά δεδομένα που δείχνουν διαρκή επιδείνωση των δεικτών της κλιματικής κρίσης. Όσο καθυστερεί η Ελλάδα και κάθε κράτος και η διεθνής κοινότητα, να λάβει τις σωστές αποφάσεις και να δρομολογήσει τις απαραίτητες πολιτικές και μέτρα, τόσο θα συρρικνώνεται ο διαθέσιμος χρόνος προσαρμογής.

Όπως είτε στην πολύ σημαντική ομιλία της προηγουμένως η Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η καταπολέμηση της κλιματικής κρίσης συνδέεται άρρηκτα με το δίκαιο και είναι ανάγκη να ληφθούν νομοθετικές πρωτοβουλίες. Άρα αυτό είναι το επόμενο βήμα. Τεράστια πρόκληση για την Ελλάδα, καθώς μπορεί να ανοίξει και μεγάλο κεφάλαιο πολιτικής βαινοτομίας. Η Ελλάδα ως πρωταθλήτρια στην απολιγνιτοποίηση, έχει μεγάλο δρόμο να κερδίσει και να αναδείξει ως πρωτοποριακή πολιτική σε αυτόν τον τομέα.

Την τελευταία χρονιά, σημαντική περιβαλλοντική οπισθοδρόμηση σημειώθηκε με τον ν. 4685/2020, καθώς σε αυτόν περιλαμβάνονται αρκετές μεταβολές που κατά τη γνώμη μας αποτελούν εκπτώσεις στη νομοθεσία για την περιβαλλοντική αδειοδότηση, ειδικά κατά το πρώτο στάδιο της έρευνας. Αυτό έχει αποτελέσει και αντικείμενο κρίσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, και είναι μια υπόθεση που εξελίσσεται.

Σε σχέση με τις περιοχές Natura 2000, με το εθνικό σύστημα προστατευόμενων περιοχών, υπήρξε θετική

https://www.wwf.gr/ta_nea_mas/?uNewsID=1122891 γ) Έκκληση προς τον πρωθυπουργό της Ελλάδας κ. Αλέξη Τσίπρα για προστασία της Ελληνικής Τάφρου από τις εργασίες έρευνας και εξόρυξης υδρογονανθράκων. (2019).

https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/resolution_text_gr_1.pdf δ) Ανάλυση των επιπτώσεων από τα προγράμματα έρευνας και εξόρυξης υδρογονανθράκων υπάρχει σε όλες τις ετήσιες εκθέσεις από το 2015 και μετά. Χαρακτηριστικά: «Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα – 2019», σελ. 33-34 και 125 -131.

https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/wwf_nomo2019.pdf

¹⁶ Ελληνική Διαχειριστική Εταιρεία Υδρογονανθράκων. ΒΔ Πελοπόννησος. Έρευνα & Παραγωγή.

https://www.greekhydrocarbons.gr/gr/nwPeloponnesus_gr.html

¹⁷ WWF Ελλάς. (2018, 12 Δεκεμβρίου). Υδρογονάνθρακες και περιβάλλον δεν πάνε μαζί.

¹⁸ WWF Ελλάς. (2019, 24 Σεπτεμβρίου). Το πρώτο μετέωρο βήμα της απανθρακοποίησης [δελτίο τύπου].

https://www.wwf.gr/ta_nea_mas/?uNewsID=365994

¹⁹ WWF Ελλάς. (2008, Νοεμβρίου 27). Χαριστικές άδειες στη ΔΕΗ – χαριστική βολή στην υγεία και το περιβάλλον.

https://archives.hallo.gr/ohiallokarvouno.gr/index6925.html?option=com_content&view=article&id=102:2008-12-01-10-33-56&catid=34:news&Itemid=76

²⁰ WWF Ελλάς. (2013). Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας: Κεντρικό κείμενο πολιτικής του WWF Ελλάς.

<https://contentarchive.wwf.gr/images/pdfs/Renewables-position-paper-January-2013.pdf>

πρόοδος αλλά και αρνητικές εξελίξεις. Οπότε δεν είναι εύκολο να πει κάποιος ότι από το 2005 μέχρι σήμερα είχαμε μεγάλη βελτίωση. Υπάρχει και η υπόθεση που εκκρεμεί στο δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.²¹ Η Ελλάδα έχει ακόμα ανοιχτές υποθέσεις και παραβιάζει το δίκαιο. Υπολείπεται πάρα πολύ του ευρωπαϊκού πήχη σχετικά με τη διαχείριση και αποτελεσματική προστασία των περιοχών Natura.

Έχουμε όμως και μια οπισθοχώρηση σημαντική, σε ότι αφορά το βασικό δίκαιο, προβλήματα στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, καθώς αυτή πρέπει να προλαμβάνει τις κρίσεις και τις ζημιές, και όχι να κυνηγάει τις ζημιές από πίσω. Είναι πάρα πολλά τα ζητήματα που έχει να κατακτήσει η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

Έλλειμμα ελεγκτικών μηχανισμών και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου

Μέσα στη δεκαετία, άσχετα από τις μνημονιακές περιόδους και πολιτικές, είδαμε επίσης μερική πρόοδο, αλλά στη συνέχεια σοβαρά βήματα προς τα πίσω δυστυχώς και στους ελεγκτικούς μηχανισμούς. Οι περιβαλλοντικοί έλεγχοι και επιθεωρήσεις είναι μεγάλο κεφάλαιο της ασφάλειας δικαίου.

Οι επιθεωρητές περιβάλλοντος και η απαξίωσή τους είναι μια μεγάλη αγωνία για μας. Υπάρχει μεν κάποιος περιβαλλοντικός έλεγχος, από το επίπεδο των περιφερειών αποκεντρωμένων διοικήσεων κλπ. Ο κεντρικός όμως ρόλος που καλούνται να επιτελέσουν στον έλεγχο της περιβαλλοντικής νομιμότητας, οι επιθεωρητές περιβάλλοντος, έχει υποβαθμιστεί. Ο έλεγχος της περιβαλλοντικής συμμόρφωσης και η αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής παραβατικότητας είναι κρίσιμος θεσμός για τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, αλλά και θεμελιώδες στοιχείο ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας.

Κατά τα τελευταία χρόνια, με μεγάλη απογοήτευση βλέπουμε μια ασταμάτητη αποδυνάμωση του σώματος επιθεωρητών περιβάλλοντος. Στον παρακάτω πίνακα βλέπουμε την άνοδο και την πτώση του συνολικού αριθμού ελέγχων, τουλάχιστον μέχρι το 2018 που υπήρξε μία μικρή μεταβολή. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι για πρώτη φορά τουλάχιστον κατά την τελευταία δεκαετία δεν έχει δημοσιευθεί ετήσια έκθεση πεπραγμένων του Σώματος Επιθεωρητών Περιβάλλοντος.

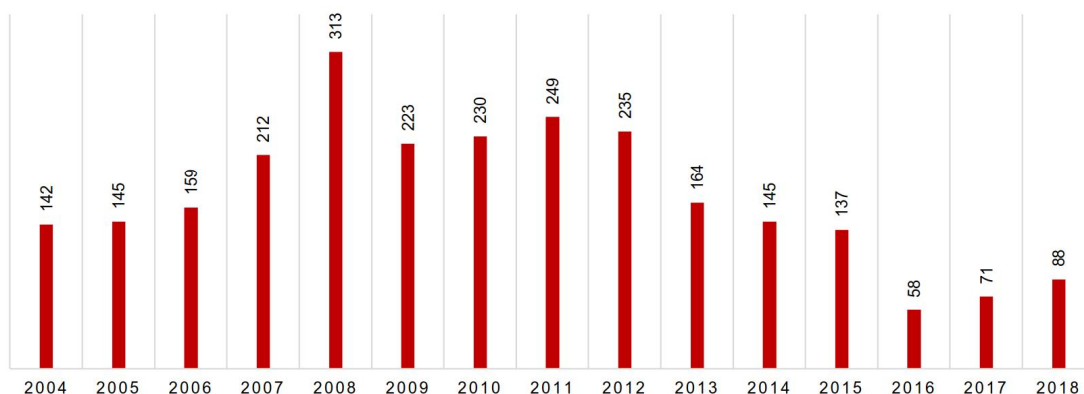
Το WWF Ελλάς έχει από το 2008 προτείνει την ίδρυση ανεξάρτητης αρχής περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, ώστε ο έλεγχος της περιβαλλοντικής συμμόρφωσης να μην αποτελεί επιλογή των πολιτικών ηγεσιών του αρμόδιου σήμερα υπουργείου, αλλά να υπόκειται στον έλεγχο της Βουλής.²²

Αλλά και ως μέλος της οικογένειας της ενωμένης Ευρώπης, η χώρα μας δεν διακρίνεται για τις επιδόσεις της, καθώς διατηρεί τα αρνητικά πρωτεία στο πεδίο της συμμόρφωσης με το ενωσιακό δίκαιο περιβάλλοντος η Ελλάδα είναι πρώτη στη μη συμμόρφωση με καταδικαστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο παρακάτω πίνακας (Πίνακας 1) αποτυπώνει στοιχεία που μας δίνει η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και δείχνει ότι η Ελλάδα τουλάχιστον κατά τα τρία τελευταία χρόνια έχει την αρνητική πρωτοκαθεδρία στην παραβίαση αποφάσεων του δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

²¹ Μετά το συνέδριο, η υπόθεση κρίθηκε στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ανακοινώθηκε η καταδικαστική για την Ελλάδα απόφαση C-849/19 της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2020 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας «Παράβαση κράτους μέλους – Περιβάλλον – Οδηγία 92/43/ΕΟΚ – Διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας – Ειδικές ζώνες διατήρησης – Άρθρο 4, παράγραφος 4 – Υποχρέωση καθορισμού στόχων διατήρησης – Άρθρο 6, παράγραφος 1 – Υποχρέωση λήψης μέτρων διατήρησης – Απόφαση 2006/613/ΕΚ – Μεσογειακή βιογεωγραφική περιοχή».

²² Σημείωση εκτός ομιλίας: Η ίδια πρόταση διατυπώθηκε και στο Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία, στο οποίο «προτείνεται η Επιθεώρηση Περιβάλλοντος (που ονομάζεται, πλέον, Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας) να μην υπάγεται πλέον στο ΥΠΕΝ αλλά να καταστεί Ανεξάρτητη Αρχή, στην οποία να υπαχθούν και οι περιφερειακές υπηρεσίες επιθεώρησης». [Πισσαριδης, Χ., Βαγιανός, Δ., Βέττας, Ν, και Μεγίρ, Κ. (2020, 14 Νοεμβρίου). Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία. <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia/>]

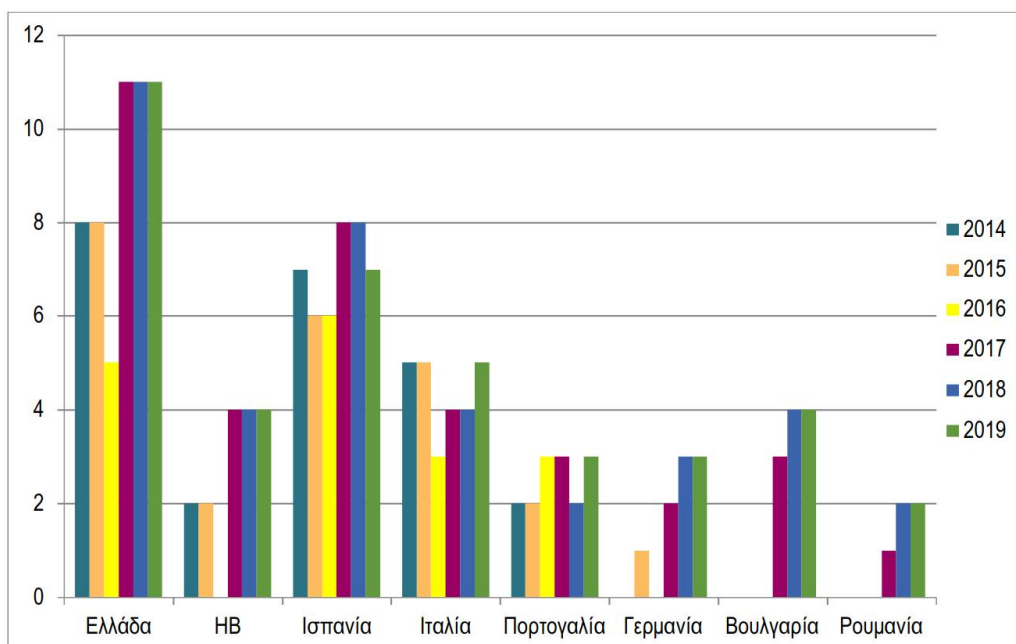
ΕΛΕΓΧΟΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ



Πίνακας 1. Έλεγχοι από επιθεωρητές περιβάλλοντος, ανά έτος

Ο παρακάτω πίνακας (Πίνακας 2) παρουσιάζει στοιχεία μέχρι το 2019 και αφορά τον αριθμό υποθέσεων για τις οποίες έχει υπάρξει καταδικαστική απόφαση από το δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ελλάδα φαίνεται πρωταθλήτρια στη μη συμμόρφωση.

Υποθέσεις μη συμμόρφωσης με αποφάσεις του ΔΕΕ 260



Πίνακας 2. Υποθέσεις μη συμμόρφωσης με αποφάσεις του ΔΕΕ

Για κάποιες από αυτές τις υποθέσεις, η Ελλάδα πληρώνει πρόστιμα. Πληρώνει αρκετά εκατομμύρια. Οι πιο εμβληματικές υποθέσεις είναι αυτές οι τέσσερις, που αφορούν χωματερές, μια μεγάλη πληγή για την Ελλάδα ήδη από τη δεκαετία του '90. Η διαχείριση των λυμάτων βιολογικοί καθαρισμοί κλπ. Και η διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων.

Ενδεικτικά αξίζει να αναφέρω ότι μόνο κατά το διάστημα Ιούλιος 2018 – Αύγουστος 2019, η Ελλάδα κλήθηκε να καταβάλει περίπου 24 εκατ. ευρώ σε πρόστιμα για τις εξής υποθέσεις μη συμμόρφωσης με αποφάσεις του ΔΕΕ:²³

1. Υπόθεση C-378/13 – Παράνομοι χώροι ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων (ΧΑΔΑ): 5.480.000 ευρώ,
2. Υπόθεση C-167/14 – Επεξεργασία αστικών λυμάτων σε οικισμούς με ισοδύναμο πληθυσμού άνω των 15.000: 6.924.762,96 ευρώ,
3. Υπόθεση C-584/14 – Διαχείριση επικινδύνων αποβλήτων: 7.784.632,55 ευρώ,
4. Υπόθεση C-328/16 – Επεξεργασία αστικών λυμάτων στο Θριάσιο: 3.633.381,83 ευρώ.

Γενικότερα όμως η ελλιπής συμμόρφωση με το περιβαλλοντικό δίκαιο και τις βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές διαχείρισης και προστασίας του περιβάλλοντος έχει και οικονομικό κόστος, εκτός από τις προφανείς και συνήθως υποτιμημένες επιπτώσεις στο περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία.

Σε σχετική ανακοίνωσή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει ως αδιαμφισβήτητα τα οφέλη από τη σωστή εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας: «*Η περιβαλλοντική πολιτική και νομοθεσία της ΕΕ έχουν αναμφισβήτητα οφέλη: προστατεύουν, διατηρούν και βελτιώνουν το περιβάλλον για τη σημερινή και τις επόμενες γενιές, και διαφυλάσσουν την ποιότητα ζωής των πολιτών της ΕΕ. Η ανεπαρκής εφαρμογή τους επιφέρει υψηλό κοινωνικό, οικονομικό και περιβαλλοντικό κόστος και δημιουργεί άνισους όρους ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις. Η σημασία της ορθής εφαρμογής του κεκτημένου της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποτυπώνεται επίσης στο έβδομο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον*».²⁴

Ένας χαρακτηριστικός αριθμός, είναι ότι είχαμε τουλάχιστον δεκαπέντε νόμους, μέσα σε αυτή τη δεκαετία κυρίως της κρίσης, που μετέβαλαν το δίκαιο προστασίας των δασών με πάρα πολλές αλλαγές. Άλλες ήταν φωτογραφικές, άλλες κρίθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας ως αντισυνταγματικές. Αφορούσαν κυρίως τις τακτοποιήσεις αυθαιρέτων χρήσεων και κατασκευών. Μίλησα για το κεφάλαιο της τακτοποίησης αυθαιρέτων που ακόμα δεν έχει λήξει δυστυχώς. Αυτό δείχνει μία υποβάθμιση, μία υποτίμηση της περιβαλλοντικής νομιμότητας. Και αυτό είναι ένα μεγάλο ζήτημα.

Ένα σημαντικό πρόβλημα είναι η απονομή της περιβαλλοντικής δικαιοσύνης που παραμένει αργή. Ενώ έχουμε δει πάρα πολύ μεγάλη βελτίωση στην εξέταση των υποθέσεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας, εκεί υπάρχει μία σαφής βελτίωση στους χρόνους εξέτασης των υποθέσεων αυτών και έκδοσης αποφάσεων. Στα υπόλοιπα δικαστήρια δεν υπάρχει αντίστοιχη βελτίωση. Μία χαρακτηριστική υπόθεση, είναι ότι έχουμε κλείσει τρία χρόνια από το ναυάγιο του Σαρωνικού, η μήνυση που υποβάλαμε ως WWF Ελλάς, πιστεύω και άλλοι έχουμε υποβάλει αντίστοιχες μηνύσεις, για εξέταση με βάση τη νομοθεσία για το περιβαλλοντικό έγκλημα, ακόμα δεν έχει ολοκληρωθεί στο επίπεδο της έρευνας από την εισαγγελία του Πειραιά.²⁵ Άρα δεν μιλάμε καν για την εκδίκαση της υπόθεσης, δεν έχουμε καμία εικόνα πόσο χρόνο θα διαρκέσει η ολοκλήρωση αυτής της υπόθεσης.

Επίλογος

Τελευταία διαφάνεια και σας αφήνω για ερωτήσεις. Ποια είναι η αξία του νόμου, του περιβαλλοντικού δικαίου σε έναν κόσμο που αλλάζει; Ένα από τα θετικά στοιχεία της κατά τ' άλλα δραματικής πανδημίας COVID-19 είναι ότι έφερε στο προσκήνιο την περιβαλλοντική και την κλιματική κρίση. Η σχέση του ανθρώπου με το φυσικό περιβάλλον με τον πλανήτη είναι προφανής. Μπορούμε να πούμε πια, ότι η προστασία του περιβάλλοντος και η αντιμετώπιση της κρίσης αυτής είναι θέμα ζωής και θανάτου. Η

²³ ΥΠΕΝ, Τμήμα Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων Περιβάλλοντος. (2019, 4 Σεπτεμβρίου). Χρηματικές ποινές σε συμμόρφωση με αποφάσεις του ΔΕΕ [απάντηση στο 93/2019/26-8-2019 έγγραφο του WWF Ελλάς].

²⁴ Νάντσου Θεοδότα και Γιώργος Χασιώτης. (2017, 19 Δεκεμβρίου). Η μη εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου έχει κόστος [blog post]. <https://contentarchive.wwf.gr/blog/2047-i-mi-efarmogi-tou-perivallontikoy-dikaiou-exei-kostos>

²⁵ WWF Ελλάς. (2020, 7 Δεκεμβρίου). Αναφορά στον Άρειο Πάγο για το ναυάγιο Αγία Ζώνη II [ανακοίνωση]. https://www.wwf.gr/ta_nea_mas/?uNewsID=1378441

μεγάλη λοιπόν πρόκληση για το περιβαλλοντικό δίκαιο, είναι να βγει μπροστά από αυτήν την κρίση και να την προλάβει και όχι να ακολουθεί από πίσω μαζεύοντας τα σπασμένα, ή επιβραδύνοντας την κρίση.²⁶

Είναι απόλυτα σημαντικό να αναπτυχθεί και μία ευρεία και ουσιαστική περιβαλλοντική δημοκρατία. Να υπάρξει δηλαδή έστω και τώρα που είμαστε σε κατάσταση κρίσης, ουσιαστική όμως, βαθιά συμμετοχή του κοινού, στη διαμόρφωση του περιβαλλοντικού δικαίου ώστε να υπάρξει και βαθιά και ουσιαστική εφαρμογή του. Όταν γίνει κτήμα όλων μας το δίκαιο, αυτό είναι μεγάλη εγγύηση για την εφαρμογή του.

Ένα άλλο στοιχείο που νομίζω ότι αναδεικνύεται μέσα από αυτήν την κρίση, είναι ο ρόλος της επιστήμης στο να θέσει τον πήχη της λύσης, που προφανώς τις δίνουν οι άνθρωποι. Αυτή είναι και η σημασία της περιβαλλοντικής δημοκρατίας. Τον πήχη όμως, ειδικά με τα θέματα κατάστασης του φυσικού περιβάλλοντος και σίγουρα της κλιματικής κρίσης τον πήχη τον βάζει η επιστήμη. Στο δεύτερο πάνελ αυτού του συνεδρίου, θα γίνει και μια πάρα πολύ σημαντική κουβέντα, για τους κλιματικούς νόμους και ποιος ο ρόλος της επιστήμης στη διαμόρφωσή τους.

Αυτό που χρειαζόμαστε, και εδώ τελειώνω, είναι περιβαλλοντικό δίκαιο το οποίο κοιτάει στο μέλλον. Προσπαθεί και για τις επόμενες γενιές, δεν είναι περιβαλλοντικό δίκαιο διάρκειας πολιτικής τετραετίας. Είναι δίκαιο το οποίο ανοίγει τις πόρτες για ένα μέλλον καλύτερο για όλους. Για διαγενεακή δικαιοσύνη, και σίγουρα για προφύλαξη όλων μας από τις κρίσεις που βλέπουμε ότι έρχονται.

Σας ευχαριστώ πολύ για την προσοχή σας και ελπίζω να μην καταχράστηκα το χρόνο σας.

²⁶ Νάντσου, Θεοδότα και Γιώργος Χασιώτης. (2017, 11 Δεκεμβρίου). Το περιβαλλοντικό δίκαιο έχει αξία για όλους [blog post]. <https://contentarchive.wwf.gr/blog/2042-to-perivallontiko-dikaio-exei-aksia-gia-olous>

KΕΝΤΡΙΚΗ ΟΜΙΛΙΑ

ΟΙ ΑΝΕΞΕΡΕΥΝΗΤΕΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Christoph Sobotta, **Εισηγητής, Γραφείο Γενικής Εισαγγελέως, Δικαστήριο της ΕΕ**

(Ακολουθεί μετάφραση της εισήγησης στα Ελληνικά, το πρωτότυπο κείμενο βρίσκεται στο Παράρτημα Ι)

Σύνοψη

Σε πολλά πεδία το περιβαλλοντικό δίκαιο της ΕΕ είναι πολύ αποτελεσματικό, αλλά συχνά απαιτείται χρόνος για να διαφανεί πλήρως ο αντίκτυπος ορισμένων κανόνων, πολλώ δε μάλλον για να εφαρμοστούν οι κανόνες αυτοί στην πράξη. Έως ότου συμβεί αυτό, οι εν λόγω κανόνες μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουν ανεξερεύνητες δυνατότητες, οι οποίες δεν έχουν αξιοποιηθεί πλήρως ή ακόμη και καθόλου. Ένα παλιό παράδειγμα είναι η προστασία των περιοχών για τα πουλιά, σύμφωνα με την Οδηγία για τα πουλιά,¹ την οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άρχισε να εφαρμόζει² μόλις το Συμβούλιο επεξεργαζόταν ήδη το καθεστώς προστασίας της Οδηγίας για τους οικοτόπους.³

Θα ήθελα να εστιάσω σε τρία σημεία, τα οποία θεωρώ ότι έχουν ανεξερεύνητες δυνατότητες σήμερα ή έχουν μόλις πρόσφατα αρχίσει να αξιοποιούνται: μία πιο αυστηρή ερμηνεία της αρχής της προφύλαξης, η επανεξέταση των υφιστάμενων αδειών ώστε να συμμορφώνονται με το καθεστώς προστασίας των περιοχών σύμφωνα με την Οδηγία για τους οικοτόπους, και η αλληλεπίδραση μεταξύ της υποχρέωσης ενημέρωσης και των χρονικών περιορισμών, σύμφωνα με την Οδηγία για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.⁴

Η αρχή της προφύλαξης είχε καθιερωθεί ως αρχή του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992. Κατά τη συνήθη ερμηνεία της, επιτρέπει τον περιορισμό δραστηριοτήτων για περιβαλλοντικούς λόγους όταν ακόμη οι αρνητικές επιπτώσεις είναι αβέβαιες. Ωστόσο, και κυρίως πρόσφατα, έχει προωθηθεί μία πιο αυστηρή ερμηνεία της, απαιτώντας την επιβολή περιορισμών εφόσον υπάρχει αβεβαιότητα σχετικά με τις αρνητικές επιπτώσεις.⁵ Η ερμηνεία αυτή μεγιστοποιεί την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά μπορεί να εφαρμοστεί ευρέως;

Η επανεξέταση των υφιστάμενων αδειών ώστε να συμμορφώνονται με το καθεστώς προστασίας των περιοχών, σύμφωνα με την Οδηγία για τους οικοτόπους, αποτελεί ένα πιο σκοτεινό πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ. Το Δικαστήριο την έχει επικαλεστεί σε μία σειρά αποφάσεων,⁶ αλλά ποτέ δεν διευκρίνισε πώς λειτουργεί αυτή η επανεξέταση στην πράξη.

Μπορεί αυτή η επανεξέταση να υπερβεί τις εύλογες προσδοκίες και την ασφάλεια δικαίου, άλλως τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της ΕΕ; Όποτε, δεν είναι πιθανό να έχουν γίνει πολλές επανεξετάσεις στην πράξη και η ιδέα αυτή θα πρέπει να θεωρείται ως μία ανεξερεύνητη δυνατότητα.

Τέλος, μία πρόσφατη ελληνική υπόθεση, η *Flausch*,⁷ ανέδειξε ότι μία άλλη έκφανση της ασφάλειας

¹ Αρχική Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979 περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών (ΕΕ 1979 L 103, σελ. 1), πλέον Οδηγία 2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών (ΕΕ 2010 L 20, σελ. 7).

² Απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, [Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας](#) (C-57/89, ΕΥ:C:1991:89), και της 2ας Αυγούστου 1993, [Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου της Ισπανίας](#) (C-355/90, ΕΥ:C:1993:331).

³ Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1992 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992 L 206, σελ. 7).

⁴ Οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ 2012 L 26, σελ. 1).

⁵ Αποφάσεις της 28ης Μαρτίου 2019, [Verlezza κ.λπ.](#) (C-487/17 έως C-489/17, ΕΥ:C:2019:270, σκέψη 60^η), της 10ης Οκτωβρίου 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola](#) (C-674/17, ΕΥ:C:2019:851 σκέψη 66^η) και της 24ης Οκτωβρίου 2019, [Prato Nevoso Termo Energy](#) (C-212/18, ΕΥ:C:2019:898, σκέψη 58^η). Μία πιο πρώιμη διατύπωση μπορείτε να βρείτε στην απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, [Waddeverening and Vogelbeschermingsvereniging](#) (C-127/02, ΕΥ:C:2004:482, σκέψεις 57^η και 58^η).

⁶ Π.χ. Αποφάσεις [Waddeverening and Vogelbeschermingsvereniging](#) (σκέψη 37^η), της 20ής Οκτωβρίου 2005, [Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας](#) (C-6/04, ΕΥ:C:2005:626, σκέψη 58^η), και της 14ης Ιανουαρίου 2010, [Stadt Papenburg](#) (C-226/08, ΕΥ:C:2010:10, σκέψη 49^η).

⁷ Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2019, [Flausch κ.λπ.](#) (C-280/18, ΕΥ:C:2019:928).

δικαίου, ο χρονικός περιορισμός για την προσβολή μίας άδειας, είναι πιο ευέλικτη απ' όσο θα αναμέναμε. Ειδικότερα, η υπόθεση κατέδειξε ότι αυτοί οι χρονικοί περιορισμοί δικαιολογούνται μόνο εφόσον τα εμπλεκόμενα μέρη ενημερώθηκαν επαρκώς για την άδεια ή τουλάχιστον είχαν τη δυνατότητα να ενημερωθούν.

Εισαγωγή

Κυρίες και κύριοι,

Πριν ξεκινήσω την ομιλία μου, θα ήθελα να σας μιλήσω λίγο για τον εαυτό μου και τη θέση μου στο Δικαστήριο της ΕΕ. Εργάζομαι για τη Γενική Εισαγγελέα. Η Γενική Εισαγγελέας συμβουλεύει το Δικαστήριο συντάσσοντας ανεξάρτητες προτάσεις για εκκρεμείς υποθέσεις. Εγώ τη βοηθώ στα καθήκοντα αυτά. Αφού το Δικαστήριο αναγνώσει τις προτάσεις, το Δικαστήριο αποφασίζει επί της υπόθεσης, αλλά η Γενική Εισαγγελέας δεν συμμετέχει στη λήψη της απόφασης. Ωστε, ούτε εκείνη, ούτε και εγώ γνωρίζουμε τι συζητήσαν οι δικαστές ώστε να αποφασίσουν. Ως αποτέλεσμα αυτού, ό,τι θα σας παρουσιάσω σήμερα είναι η προσωπική μου γνώμη και όχι η άποψη του Δικαστηρίου ή της προϊσταμένης μου, και επομένως θα πρέπει να είστε προσεκτικοί ως προς το τι θα κρατήσετε.

Ας επικεντρωθούμε στο σημερινό θέμα. Μπορεί να αναρωτιέστε τι εννοώ με τον τίτλο «Οι ανεξερεύνητες δυνατότητες του ενωσιακού περιβαλλοντικού δικαίου». Με απλά λόγια, θα προσπαθήσω να δείξω πως δεν αξιοποιούμε ακόμη όλη την περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ για την προστασία του περιβάλλοντος. Ο λόγος είναι ότι η εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ στην πράξη, ιδίως στο πλαίσιο μιας δίκης, διαμορφώνεται ως επί το πλείστον από ορισμένες πολύ συγκεκριμένες παραμέτρους. Αυτές οι παράμετροι είναι πολύ λογικές. Αντικατοπτρίζουν τους συγκεκριμένους στόχους αυτών των δικαστικών υποθέσεων. Αλλά ταυτόχρονα περιορίζουν την επίδραση του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ στην πράξη και, κατά συνέπεια, την προστασία του περιβάλλοντος.

Η πιο σημαντική παράμετρος αφορά στην εστίαση σε μεμονωμένα έργα και στην αναχαίτησή τους. Πολλές περιβαλλοντικές υποθέσεις ξεκινούν με αυτό ως κίνητρο. Η πρόσφατη υπόθεση Flausch είναι ένα παράδειγμα: Γείτονες και ΜΚΟ προσπαθούν να αποτρέψουν την ανάπτυξη ενός ξενοδοχείου στο νησί του Ίου.⁸ Ως εκ τούτου, όπως και πολλοί άλλοι, επικαλούνται την Οδηγία για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων,⁹ ένα εργαλείο το οποίο το Δικαστήριο έχει ήδη συζητήσει σε περισσότερες από 80 υποθέσεις. Ωστόσο, αυτή η υπόθεση έφερε στο προσκήνιο ένα ζήτημα που δεν ήταν ακόμη στο επίκεντρο της προσοχής μου και το οποίο θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ανεξερεύνητο. Ωστόσο, αναμένω ότι το πρακτικό αποτέλεσμα αυτής της νέας προοπτικής θα είναι πολύ περιορισμένο.

Αντίθετα, υπάρχουν τομείς της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ όπου αν δίναμε περισσότερη προσοχή θα μπορούσαμε να έχουμε πολύ πιο έντονα αποτελέσματα. Θα αναφερθώ σε δύο από αυτούς, την επανεξέταση, δηλαδή, των υφιστάμενων αδειών βάσει του άρθρου 6 παράγραφος 2 της Οδηγίας για τους οικοτόπους,¹⁰ και ορισμένες πρόσφατες εξελίξεις στη νομολογία σχετικά με την αρχή της προφύλαξης.

Η υπόθεση Flausch ως παράδειγμα ανεξερεύνητης δυνατότητας

Οι ενάγοντες στην υπόθεση Flausch αντιμετώπισαν ένα ζήτημα που συνήθως εμποδίζει τη συνέχιση τέτοιων ενεργειών, δηλαδή τον χρονικό περιορισμό. Ξεκίνησαν την προσφυγή τους περισσότερο από 17 μήνες μετά τη δημοσίευση της άδειας από τις αρχές. Μόνο επειδή επέμειναν και επειδή το ελληνικό Συμβούλιο της Επικρατείας άρχισε να ασπάζεται τις αμφιβολίες τους, το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να επανεξετάσει την υπόθεση αυτή. Ανέδειξε δύο πτυχές της Οδηγίας για την περιβαλλοντική εκτίμηση των επιπτώσεων που θα μπορούσαν να αποτρέψουν την έναρξη της προθεσμίας.

⁸ Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2019, [Flausch κ.λπ.](#) (C-280/18, EU:C:2019:928).

⁹ Οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ 2012 L 26, σελ. 1).

¹⁰ Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1992 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992 L 206, σελ. 7).

Θεωρώ ότι και οι δύο πτυχές ήταν ανεξερεύνητες πριν από αυτήν την παραπομπή, αλλά αυτή η άποψη οφείλεται ενδεχομένως στο γεγονός ότι εμείς, στο Δικαστήριο, δεν συμμετέχουμε άμεσα στις λεπτομέρειες της διαδικασίας αδειοδότησης των κρατών μελών. Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή Συμμόρφωσης της Σύμβασης του Aarhus είχε ήδη αντιμετωπίσει πολλές τέτοιες υποθέσεις και η νομολογία της ήταν πολύ χρήσιμη για τη σύνταξη των προτάσεων σε αυτήν την υπόθεση.¹¹ Η νομολογία της, παρεμπιπτόντως, αποτελεί άλλη μία ανεξερεύνητη δυνατότητα για την ανάπτυξη του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ, τουλάχιστον όσον αφορά την προοπτική του Δικαστηρίου.

Η πρώτη πτυχή της Flausch αφορά στην ενημέρωση του κοινού σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και τη συμμετοχή του κοινού στην αδειοδοτική διαδικασία. Αφορά μόνο έμμεσα στον χρονικό περιορισμό, αλλά θα μπορούσε να επηρεάσει τη νομιμότητα της άδειας. Οι ενάγοντες ισχυρίστηκαν ότι οι αρχές είχαν δημοσιεύσει αυτές τις πληροφορίες μόνο στην περιφερειακή διοικητική πρωτεύουσα που βρίσκεται σε άλλο νησί, και απέχει μια μέρα μακριά με πλοίο από την Ίο. Για να συμμετάσχουν θα έπρεπε να ταξιδέψουν μέχρι εκεί, αλλά ελλείψει πληροφόρησης στην Ίο δεν γνώριζαν καν για τη διαδικασία.

Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι οι αρχές πρέπει να διασφαλίσουν ότι οι διαυλοι ενημέρωσης που χρησιμοποιούνται πρέπει να μπορούν εύλογα να θεωρηθούν κατάλληλοι. Πληροφορίες που δεν έφτασαν στην Ίο δεν θα μπορούσαν να είναι επαρκείς. Επιπλέον, οι συνθήκες συμμετοχής του κοινού θα πρέπει να είναι ανάλογες. Θα ήταν πολύ δύσκολο να δικαιολογηθεί η απαίτηση πραγματοποίησης ενός ή περισσότερων ταξιδιών σε άλλο νησί μια μέρα μακριά από την Ίο.

Η δεύτερη πτυχή της υπόθεσης είναι η εφαρμογή του χρονικού περιορισμού. Η άδεια ήταν μια από τις πρώτες άδειες που δημοσιεύθηκαν σε έναν ειδικό ιστότοπο που δημιουργήθηκε από τις ελληνικές αρχές. Αυτός ο τρόπος ενημέρωσης δεν είναι από μόνος του προβληματικός, και επομένως μπορεί να εκκινήσει μια τέτοια προθεσμία. Ωστόσο, δεν μπορεί να αναμένεται από το ενδιαφερόμενο κοινό να παρακολουθεί στενά έναν τέτοιο ιστότοπο εάν δεν γνωρίζει για το έργο. Από αυτήν την άποψη, μια ενδεχόμενη αποτυχία να κοινοποιηθεί σωστά η έναρξη της αδειοδοτικής διαδικασίας και η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, θα μπορούσε να επηρεάσει την έναρξη της προθεσμίας.

Το ελληνικό Συμβούλιο της Επικρατείας ακόμα πρέπει να εξετάσει και τις δύο πτυχές. Ακούω ότι πριν από δύο ημέρες συζητήθηκε η υπόθεση σε συνέχεια της κρίσης μας. Εάν το Συμβούλιο της Επικρατείας διαπιστώσει ότι υπήρχαν επαρκείς πληροφορίες σχετικά με την αδειοδοτική διαδικασία, η προθεσμία θα είχε εκκινήσει και η προσφυγή θα ήταν εκπρόθεσμη.

Ωστόσο, ακόμη και αν το Συμβούλιο της Επικρατείας κρίνει ότι η προσφυγή ήταν εμπρόθεσμη και ακυρώσει την άδεια, οι ενάγοντες πιθανότατα θα αντιμετωπίσουν ένα άλλο πρόβλημα. Προσέφυγαν αφότου ο επενδυτής είχε ξεκινήσει την υλοποίηση του έργου. Φαίνεται ότι, ως εκ τούτου, τουλάχιστον τμήματα του έργου έχουν ήδη ολοκληρωθεί. Θα πρέπει να καταδαφιστούν αυτά τα τμήματα του έργου; Ή μήπως ο επενδυτής μπορεί να βασιστεί στην ασφάλεια δικαίου και τις εύλογες προσδοκίες του;

Από νομική άποψη, η δεύτερη απάντηση τουλάχιστον είναι ξεκάθαρη: Μια άδεια που δεν κατέστη οριστική επειδή η σχετική προθεσμία δεν εκκίνησε δεν μπορεί να δημιουργήσει εύλογες προσδοκίες. Ωστόσο, εάν το μόνο πρόβλημα που επηρεάζει την άδεια είναι η ανεπαρκής συμμετοχή του κοινού στην εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, τότε οι αρχές πιθανώς μπορούν να θεραπεύσουν αυτή τη διαδικαστική πλημμέλεια. Θα μπορούσαν να οργανώσουν μια άλλη ευκαιρία να υποβληθούν παρατηρήσεις σχετικά με το έργο και να τις εξετάσουν για τη νέα άδεια.¹² Αυτό δεν θα απαιτούσε απαραίτητα να καταδαφιστεί οτιδήποτε.

Η επανεξέταση των αδειών και εύλογες προσδοκίες

Η ασφάλεια δικαίου και οι εύλογες προσδοκίες μας φέρνουν στο επόμενο θέμα προς συζήτηση. Σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 2 της Οδηγίας για τους οικοτόπους, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για να αποφύγουν την υποβάθμιση των περιοχών Natura 2000. Το

¹¹ Προτάσεις της γενικής εισαγγελέως J. Kokott στην [Flausch κ.λπ.](#) (C-280/18, EU:C:2019:449).

¹² Πρβλ. απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, [Comune di Corridonia κ.λπ.](#) (C-196/16 και C-197/16, EU:C:2017:589).

Δικαστήριο έκρινε ότι αυτή η διάταξη μπορεί να δημιουργήσει υποχρέωση επανεξέτασης των επιπτώσεων των υφιστάμενων σχεδίων ή έργων για την εν λόγω περιοχή.¹³ Η συνέπεια αυτής της επανεξέτασης θα μπορούσε να είναι η ανάκληση υφιστάμενης οριστικής άδειας, η παύση δραστηριοτήτων και η απομάκρυνση εγκαταστάσεων που υποβαθμίζουν την περιοχή. Ωστόσο, πρέπει να γνωρίζουμε ότι αυτή η υποχρέωση αφορά στο μέλλον. Πρέπει να αποφευχθεί η περαιτέρω υποβάθμιση. Αντίθετα, παρελθούσα υποβάθμιση, δηλαδή ζημιές σε περιοχή που έγιναν πριν από την εφαρμογή του άρθρου 6, δεν καλύπτονται και δεν θα πρέπει να απαιτείται η αποκατάσταση τέτοιων ζημιών.

Αυτή εξακολουθεί να είναι δυνητικά μια ευρεία υποχρέωση. Ωστόσο, φαίνεται ότι υπάρχει μικρή εφαρμογή αυτής της νομολογίας στην πράξη και εκεί θεωρώ ότι υπάρχει μια ανεξερεύνητη δυνατότητα.

Υποθέτω ότι η απροθυμία εφαρμογής αυτής της νομολογίας βασίζεται στην αρχή της ασφάλειας δικαίου και στις εύλογες προσδοκίες των κατόχων τέτοιων αδειών. Αυτές είναι θεμελιώδεις έννοιες του δικαίου της ΕΕ,¹⁴ και ενισχύουν την αρχή περί μη αναδρομικής εφαρμογής, καταρχήν, του δικαίου της ΕΕ.¹⁵

Στη νομολογία του άρθρου 6 παράγραφος 2 της Οδηγίας για τους οικοτόπους, το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψη αυτές τις σκέψεις. Σε γενικό επίπεδο, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η υποχρέωση επανεξέτασης των υφιστάμενων έργων δεν είναι απόλυτη, αλλά συνεπάγεται τουλάχιστον κάποια διακριτική ευχέρεια.¹⁶ Αυτή η διακριτική ευχέρεια μπορεί να επιτρέψει να ληφθούν υπόψη η ασφάλεια δικαίου και οι εύλογες προσδοκίες.

Πιο συγκεκριμένα, υπάρχει μακρά νομολογία που ορίζει ότι η προστασία των εύλογων προσδοκιών δεν μπορεί να ελεκασθεί σε σημείο που γενικά να εμποδίζει την εφαρμογή νέων κανόνων σε μελλοντικά αποτελέσματα που παράγουν καταστάσεις, οι οποίες προέκυψαν υπό την ισχύ προηγούμενων κανόνων. Επομένως, ένας νέος κανόνας εφαρμόζεται αμέσως στις μελλοντικές επιπτώσεις μιας κατάστασης, η οποία προέκυψε από τον παλιό κανόνα.¹⁷

Αυτό σημαίνει ότι οι άδειες που εκδόθηκαν πριν από την εφαρμογή της Οδηγίας για τους οικοτόπους δεν προστατεύονται απολύτως.¹⁸ Μπορούν να ανακληθούν, παράγοντας αποτελέσματα τουλάχιστον για το μέλλον. Αυτή η νομολογία εφαρμόζεται άμεσα κυρίως στις παλιές άδειες, από την περίοδο πριν τεθεί σε ισχύ η Οδηγία για τους οικοτόπους. Ωστόσο, η εφαρμογή της Οδηγίας θα προκύψει, επίσης, από τη θεσμοθέτηση των περιοχών. Επομένως, το άρθρο 6 παράγραφος 2 θα μπορούσε, επίσης, να επηρεάσει νεότερες άδειες.

Επιτρέψτε μου να τονίσω και πάλι, ότι αυτό το είδος επανεξέτασης δεν θα απαιτήσει αποκατάσταση παλαιότερων ζημιών, αλλά θα επηρεάσει μόνο το αποτέλεσμα που παράγουν οι άδειες για το μέλλον. Επιπλέον, στην πράξη, η συνέχιση των υφιστάμενων πρακτικών θα είναι συχνά δυνατή. Το γεγονός ότι αυτές οι πρακτικές συνυπάρχουν με τους προστατευόμενους οικοτόπους και είδη είναι ισχυρός δείκτης ότι δεν προκαλούν υποβάθμιση.

Ας δούμε για τις νέες άδειες τώρα. Η νομολογία σχετικά με τα μελλοντικά αποτελέσματα που παράγουν καταστάσεις που προέκυψαν υπό την ισχύ προηγούμενων κανόνων δεν ισχύει για τις άδειες που χορηγήθηκαν μεταγενέστερα, ιδίως για τις άδειες που προβλέπονται στο άρθρο 6 παράγραφοι 3 ή 4 της Οδηγίας για τους οικοτόπους. Προφανώς, δεν υπάρχει ανάγκη επανεξέτασης εάν η δέουσα εκτίμηση

¹³ Αποφάσεις της 20ής Οκτωβρίου 2005, [Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας](#) (C-6/04, EU:C:2005:626, σκέψεις 57^η και 58^η), και της 14ης Ιανουαρίου 2016, [Grüne Liga Sachsen κ.λπ.](#) (C-399/14, EU:C:2016:10, σκέψη 38^η).

¹⁴ Αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, [Deutsche Milchkontor](#) κ.λπ. (C-205/82 έως C-215/82, EU:C:1983:233, σκέψη 30^η), της 9ης Μαρτίου 1994, [TWD Textilwerke Deggendorf](#) (C-188/92, EU:C:1994:90, σκέψεις 17^η και 18^η), και της 13ης Μαρτίου 2008, [Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening](#) κ.λπ. (C-383/06 έως C-385/06, EU:C:2008:165, σκέψη 52^η).

¹⁵ Αποφάσεις της 29ης Ιανουαρίου 2002, [Pokrzeptowicz-Meyer](#), (C-162/00, EU:C:2002:57, σκέψη 49^η), και της 30ής Απριλίου 2019, [Ιταλική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης \(Συνολικό επιτρεπόμενο αλιεύμα \(TAC\) για τον ξιφία της Μεσογείου\)](#) (C-611/17, EU:C:2019:332, σκέψη 106^η).

¹⁶ Απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2016, [Grüne Liga Sachsen κ.λπ.](#) (C-399/14, EU:C:2016:10, σκέψεις 39^η και 40^η).

¹⁷ Αποφάσεις της 29ης Ιανουαρίου 2002, [Pokrzeptowicz-Meyer](#) (C-162/00, EU:C:2002:57, σκέψη 55^η), και της 12ης Σεπτεμβρίου 2013, [Kuso](#) (C-614/11, EU:C:2013:544, σκέψη 30^η), και ειδικά για το άρθρο 6 παρ. 2 της Οδηγίας για τους οικοτόπους απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2010, [Stadt Papenburg](#) (C-226/08, EU:C:2010:10, σκέψη 46^η).

¹⁸ Αποφάσεις της 14ης Ιανουαρίου 2010, [Stadt Papenburg](#) (C-226/08, EU:C:2010:10, σκέψεις 48^η και 49^η), και της 14ης Ιανουαρίου 2016, [Grüne Liga Sachsen κ.λπ.](#) (C-399/14, EU:C:2016:10, σκέψη 33^η).

ορθά απέδειξε ότι δεν θα επηρεαζόταν η ακεραιότητα της περιοχής ή εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση μιας παρέκκλισης. Εναλλακτικά, εάν μια τέτοια άδεια προσβληθεί πριν καταστεί οριστική, δεν τίθενται σε εφαρμογή οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και των εύλογων προσδοκιών.

Ωστόσο, όταν μια τέτοια άδεια καταστεί οριστική, η επανεξέταση θα έρχεται σε σύγκρουση με την ασφάλεια δικαίου και τις εύλογες προσδοκίες.¹⁹ Ωστόσο, το Δικαστήριο θεωρεί ότι ακόμη και σε τέτοιες περιπτώσεις το άρθρο 6 παράγραφος 2 μπορεί να εφαρμοστεί για τη διασφάλιση της επίτευξης των στόχων της Οδηγίας για τους οικοτόπους.²⁰ Ήδη, στην υπόθεση *Waddenzee* του 2004, το Δικαστήριο συνέστησε ρητά την εφαρμογή του άρθρου 6 παράγραφος 2 της Οδηγίας για τους οικοτόπους εάν ένα σχέδιο ή έργο εγκρίθηκε σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 3 «αποδεικνύεται, ελλείπει οποιασδήποτε πλάνης των αρμοδίων εθνικών αρχών, ικανό να επιφέρει υποβάθμιση ή ενοχλήσεις».²¹ Με άλλα λόγια: Εάν η δέουσα εκτίμηση δεν αξιολογήσει σωστά τις σημαντικές επιπτώσεις στους οικοτόπους, το άρθρο 6 παράγραφος 2 είναι το μέσο για τη διασφάλιση της επίτευξης των στόχων διατήρησης των οικοτόπων.

Δεν γνωρίζουμε ακόμη πώς πρέπει αυτό να λειτουργεί στην πράξη. Μπορούμε να κατανοήσουμε το άρθρο 6 παράγραφος 2 ως δυνατότητα επανεξέτασης των υφιστάμενων αδειών; Τέτοιες δυνατότητες υπάρχουν σε σχέση με τις βιομηχανικές εγκαταστάσεις²² ή τα φυτοφάρμακα,²³ καθώς και στο άρθρο 11 παράγραφος 5 της Οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα. Η ασφάλεια δικαίου και οι εύλογες προσδοκίες του κατόχου της άδειας δεν θα παραβιάζονταν κατ' ανάγκη από μία τέτοια ερμηνεία, καθώς θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο μιας αναλογικής εφαρμογής του άρθρου 6 παράγραφος 4.²⁴ Ωστόσο, το άρθρο 6 παράγραφος 2 της Οδηγίας για τους οικοτόπους είναι λιγότερο σαφές όσον αφορά την επανεξέταση αδειών, σε σχέση με τα παραδείγματα άλλων νομοθεσιών. Επομένως, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι, όσον αφορά τις νέες άδειες, το άρθρο 6 παράγραφος 2 περιορίζεται αυστηρά από την ασφάλεια δικαίου και τις εύλογες προσδοκίες. Για να βρούμε την απάντηση σε αυτό το ερώτημα, θα ήταν χρήσιμο να έρθουν στο Δικαστήριο νέες πρακτικές υποθέσεις επί του θέματος.

Η περιοριστική ερμηνεία της αρχής της προφύλαξης

Τώρα φτάνω στο τελευταίο μέρος της παρουσίασής μου. Εδώ θέλω να μιλήσω για μερικές πρόσφατες εξελίξεις που σχετίζονται με την αρχή της προφύλαξης που θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι αποτελούν την ενεργοποίηση των ανεξερεύνητων δυνατοτήτων αυτής της αρχής.²⁵

Θα βρείτε την αρχή της προφύλαξης στο άρθρο 191 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Δικαστήριο την αντιλαμβάνεται κυρίως ως μία θετική έννοια (*enabling concept*). Επιτρέπει στις αρχές να επιβάλλουν προστατευτικά μέτρα όπου υπάρχει αβεβαιότητα ως προς την ύπαρξη ή την έκταση των κινδύνων για την ανθρώπινη υγεία ή το περιβάλλον. Οι αρχές δεν χρειάζεται να περιμένουν έως ότου γίνει εμφανής η πραγματικότητα και η σοβαρότητα αυτών των κινδύνων. Όταν αποδεικνύεται αδύνατο να προσδιοριστεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έκταση του φερόμενου κινδύνου, επειδή τα αποτελέσματα των μελετών που διεξήχθησαν είναι ασαφή, αλλά η πιθανότητα πραγματικής

¹⁹ Αποφάσεις της 13ης Ιανουαρίου 2004, [Kühne & Heitz](#) (C-453/00, EU:C:2004:17, σκέψη 24^η), της 12ης Φεβρουαρίου 2008, [Kempter](#) (C-2/06, EU:C:2008:78, σκέψη 37^η), και της 3ης Σεπτεμβρίου 2009, [Fallimento Olimpiclub](#) (C-2/08, EU:C:2009:506, σκέψη 22^η).

²⁰ Απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, [Waddeveniging and Vogelbeschermingsvereniging](#) (C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψη 37^η), βλ. επίσης απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2005, [Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας](#) (C-6/04, EU:C:2005:626, σκέψη 58^η), της 20ής Σεπτεμβρίου 2007, [Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ιταλικής Δημοκρατίας \(Santa Caterina\)](#) (C-304/05, EU:C:2007:532, σκέψη 94^η), και της 24ης Νοεμβρίου 2011, [Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου της Ισπανίας \(Alto Sil\)](#) (C-404/09, EU:C:2011:768, σκέψη 121^η).

²¹ Απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, [Waddeveniging and Vogelbeschermingsvereniging](#) (C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψη 37^η).

²² Άρθρο 21 της Οδηγίας 2010/75/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, περί βιομηχανικών εκπομπών (ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης), (ΕΕ L 334, σελ. 17).

²³ Άρθρο 21 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, σχετικά με τη διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά και την κατάργηση των οδηγιών 79/117/ΕΟΚ και 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου, (ΕΕ L 309, σελ. 1). Πρβλ. Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση [Bayer CropScience AG και Bayer AG κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής](#) (C-499/18 P, EU:C:2020:735).

²⁴ Προτάσεις της γενικής εισαγγελέως J. Kokott της [στην υπόθεση Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Βουλγαρίας \(Kaliakra\)](#) (C-141/14, EU:C:2015:528, σκέψη 134^η).

²⁵ Πρβλ. Sobotta, «[Πρόσφατες εφαρμογές της αρχής της πρόληψης στη νομολογία του ΔΕΕ – ένα νέο μέτρο σύγκρισης για τη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον στην ΕΕ](#)», Συνέδριο Ακαδημίας Ευρωπαϊκού Δικαίου, 17 Σεπτεμβρίου 2020.

βλάβης στη δημόσια υγεία παραμένει σε περίπτωση που υλοποιηθεί ο κίνδυνος, η αρχή της προφύλαξης δικαιολογεί την υιοθέτηση περιοριστικών μέτρων.²⁶

Ωστόσο, υπάρχει λιγότερο εξέχουσα νομολογία που αναπτύσσει μια περιοριστική διάσταση (*restrictive dimension*) στην αρχή της προφύλαξης. Ορισμένες πρόσφατες περιπτώσεις έχουν ενισχύσει αυτήν την προσέγγιση. Αυτή η νομολογία ξεκίνησε στο πλαίσιο της Οδηγίας για τους οικοτόπους. Ήδη στην υπόθεση *Waddenzee* του 2004, το Δικαστήριο συνήγαγε από την αρχή της προφύλαξης ότι ένα σχέδιο ή έργο μπορεί να επιτραπεί μόνο εάν έχει αποκλειστεί κάθε επιστημονική αμφιβολία σχετικά με την απουσία ζημιάς σε προστατευόμενη περιοχή.²⁷ Στην πράξη, αυτό θα πρέπει να αποτελεί ουσιαστικό εμπόδιο σε σχέδια και έργα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν προστατευόμενες περιοχές, επειδή έχουμε μόνο περιορισμένη γνώση για πιθανές οικολογικές επιπτώσεις.

Πιο πρόσφατα, το Δικαστήριο επέκτεινε αυτήν την προσέγγιση στην προστασία των ειδών. Αυτό είναι το δεύτερο σκέλος της Οδηγίας για τους οικοτόπους. Απαγορεύει ορισμένες δραστηριότητες που θα μπορούσαν να βλάψουν προστατευόμενα είδη, ιδίως τη θανάτωση ειδών ή την καταστροφή των τόπων αναπαραγωγής και ανάπαυσης τους. Προφανώς, η Οδηγία για τους οικοτόπους προβλέπει επίσης παρεκκλίσεις από αυτές τις απαγορεύσεις, αλλά επιτρέπονται μόνο, εάν οι πληθυσμοί των σχετικών ειδών παραμένουν σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης. Στην πρόσφατη υπόθεση *Tapiola*, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι αυτή η προϋπόθεση πληρούται μόνο εάν, μετά από εξέταση των βέλτιστων διαθέσιμων επιστημονικών δεδομένων, δεν παραμένει αβεβαιότητα ότι η παρέκκλιση δεν θα είναι επιζήμια για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση πληθυσμών.²⁸

Επιπλέον, το Δικαστήριο ακολούθησε παρόμοια ερμηνεία σε δύο υποθέσεις αποβλήτων. Η πρώτη περίπτωση της *Verlezza*, αφορούσε στο ερώτημα εάν ένα μείγμα αποβλήτων πρέπει να θεωρηθεί επικίνδυνο. Προφανώς, τα επικίνδυνα απόβλητα υπόκεινται σε αυστηρότερους κανόνες. Στην προκειμένη περίπτωση, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ο κάτοχος των αποβλήτων πρέπει να εξακριβώσει τις επικίνδυνες ουσίες που μπορεί εύλογα να βρεθούν σε αυτά τα απόβλητα προκειμένου να εξακριβώσει εάν τα απόβλητα αυτά πρέπει να θεωρηθούν επικίνδυνα. Εάν μετά από ενδελεχή εξέταση η παρουσία επικίνδυνων αποβλήτων παραμένει αβέβαιη, τα απόβλητα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως επικίνδυνα.²⁹ Σε αυτήν την περίπτωση, πάλι, η αβεβαιότητα οδηγεί στην πιο περιοριστική ερμηνεία.

Η δεύτερη περίπτωση αποβλήτων της *Prato Nevoso Termo Energy*, αφορούσε στη χρονική στιγμή που τα απόβλητα δεν χρειάζεται πλέον να αντιμετωπίζονται ως απόβλητα. Στην ορολογία της νομοθεσίας για τα απόβλητα, ονομάζεται «αποχαρακτηρισμός αποβλήτων». Ο αποχαρακτηρισμός αποτελεί, φυσικά, στόχο της νομοθεσίας για τα απόβλητα. Εάν είναι δυνατόν, τα απόβλητα πρέπει να ανακυκλώνονται ή να ανακτώνται κατά τρόπο ώστε να μπορούν να χρησιμοποιηθούν ξανά. Ταυτόχρονα, πρέπει να διασφαλίσουμε ότι αυτή η χρήση πρώην αποβλήτων δεν βλάπτει το περιβάλλον ή την ανθρώπινη υγεία. Σε αυτήν την περίπτωση, το Δικαστήριο καθόρισε τότε μπορούμε να υποθέσουμε ότι τα απόβλητα δεν ενέχουν πλέον τέτοιους κινδύνους. Για τους σκοπούς αυτού του ορισμού, το Δικαστήριο χρησιμοποίησε και πάλι την περιοριστική ερμηνεία της αρχής της προφύλαξης. Ωστε, διαπίστωσε ότι η νομοθεσία για τα απόβλητα εξακολουθεί να εφαρμόζεται εάν, μετά από εξέταση των βέλτιστων διαθέσιμων επιστημονικών πληροφοριών, εξακολουθεί να υπάρχει αβεβαιότητα ως προς το εάν, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, η χρήση αυτής της ουσίας μπορεί να προκαλέσει δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία.³⁰

²⁶ Απόφασεις του Δικαστηρίου της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, [Monsanto Agricoltura Italia κ.λπ.](#) (C-236/01, EU:C:2003:431, σκέψεις 111^η και 112^η), της 22ας Δεκεμβρίου 2010, [Gowan Comércio Internacional e Serviços](#) (C-77/09, EU:C:2010:803, σκέψεις 73^η και 76^η), όπως και της 1ης Οκτωβρίου 2019, [Blaise κ.λπ.](#) (C-616/17, EU:C:2019:800, σκέψη 43^η).

²⁷ Απόφασεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, [Waddevereniging and Vogelbeschermingsvereniging](#) (C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψεις 43^η επ. και 58^η επ.), της 8ης Νοεμβρίου 2016, [Lesoochranárske zoskupenie VLK](#) (C-243/15, EU:C:2016:838, σκέψη 66^η), και πιο πρόσφατα της 16ης Ιουλίου 2020, [WWF Italia Onlus κ.λπ.](#) (C-411/19, EU:C:2020:580, σκέψη 48^η).

²⁸ Απόφαση της 10ης Οκτωβρίου 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola](#) (C-674/17, EU:C:2019:851, σκέψη 66^η). Υποστηρίζεται από την απόφαση της 10ης Οκτωβρίου 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola](#) (C-674/17, EU:C:2019:851, σκέψη 63^η), και περαιτέρω παραπομπή στις αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, [Waddevereniging and Vogelbeschermingsvereniging](#) (C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψεις 44^η), και της 17ης Απριλίου 2018, [Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας \(Białowieża Forest\)](#) (C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψη 117^η).

²⁹ Απόφαση της 28ης Μαρτίου 2019, [Verlezza κ.λπ.](#) (C-487/17 έως C-489/17, EU:C:2019:270, σκέψη 59^η).

³⁰ Απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2019, [Prato Nevoso Termo Energy](#) (C-212/18, EU:C:2019:898, σκέψη 58^η).

Εάν εξετάσουμε αυτές τις περιπτώσεις μεμονωμένα, έχουν ήδη σημαντικό πιθανό αντίκτυπο. Ειδικότερα, η νομολογία για την Οδηγία για τους οικοτόπους μπορεί να επηρεάσει πολλά σχέδια, έργα ή άλλες δραστηριότητες. Επιπλέον, οι περιορισμοί που προκύπτουν από αυτές τις περιπτώσεις δεν θα ξεπεραστούν εύκολα επειδή η γνώση μας για πιθανές δυσμενείς επιπτώσεις είναι περιορισμένη. Με άλλα λόγια: Θα υπάρξουν πολλές περιπτώσεις αβεβαιότητας όπου περιορίζεται η ελευθερία μας να δράσουμε.

Επιπλέον, αυτές οι περιπτώσεις εγείρουν το ερώτημα αν πρέπει να ερμηνεύσουμε άλλες διατάξεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ με παρόμοιο τρόπο. Έχω ήδη αναφέρει ότι η αρχή της προφύλαξης θεωρείται ως αρχή που επιτρέπει περιορισμούς. Ωστόσο, υπάρχουν πολλές διατάξεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ που απαιτούν από τις αρχές να εκτιμούν τους κινδύνους για το περιβάλλον ή την ανθρώπινη υγεία προκειμένου να επιτρέπουν δραστηριότητες. Ερμηνεύουμε αυτές τις διατάξεις με θετικό τρόπο, επιτρέποντας στις αρχές να περιορίσουν τις δραστηριότητες εάν υπάρχει αβεβαιότητα; Ή πρέπει να εφαρμόσουμε την περιοριστική ερμηνεία; Τότε, οι αρχές θα μπορούσαν να επιτρέψουν τη δραστηριότητα μόνο εάν αφαιρεθεί οποιαδήποτε αβεβαιότητα. Αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε πολύ μεγαλύτερη προστασία του περιβάλλοντος, επειδή οι αρχές δεν θα μπορούσαν πλέον να δίνουν προτεραιότητα σε οικονομικά ή άλλα συμφέροντα. Υπό αυτό το πρίσμα, η περιοριστική ερμηνεία της αρχής της προφύλαξης είναι μία ανεξερεύνητη δυνατότητα της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ που θα μπορούσε να έχει πολύ μεγάλο αντίκτυπο εάν εφαρμοστεί με συνέπεια.

Θα ήθελα να επισημάνω δύο σημεία σε αυτό το πλαίσιο:

Καταρχάς, πρέπει να προσεγγίσουμε αυτήν την ερώτηση ως ένα ζήτημα ερμηνείας της εν λόγω διάταξης. Πρέπει να αναλύσουμε τη γραμματική διατύπωση, το πλαίσιο και τους στόχους, εάν επιτρέπουν ή ακόμα και απαιτούν την περιοριστική ερμηνεία. Ίσως χρειαστεί επίσης να εξετάσουμε την ιστορία της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Και πρέπει να γνωρίζουμε ότι η περιοριστική ερμηνεία της αρχής της προφύλαξης μπορεί να εφαρμοστεί μόνο σε έναν συγκεκριμένο τύπο κανόνα, δηλαδή σε έναν δυαδικό κανόνα. Αυτός είναι ένας κανόνας που επιτρέπει, είτε μόνο τη χορήγηση της άδειας, είτε την άρνησή της. Εάν η διάταξη απαιτεί μια πιο σταδιακή προσέγγιση ή αφήνει περιθώριο εκτίμησης, συχνά δεν είναι πλέον εφικτό να στηριχτούμε στην αβεβαιότητα. Για παράδειγμα, το σχέδιο διαχείρισης μιας προστατευόμενης περιοχής ή οι αποφάσεις για τη διαχείριση των αποβλήτων θα απαιτούν την αποδοχή της αβεβαιότητας ή ακόμη και την αποδοχή της υποβάθμισης, επειδή όλες οι πιθανές λύσεις δύνανται να έχουν δυσμενείς επιπτώσεις. Ωστόσο, οι αρχές θα πρέπει να υιοθετήσουν μία από αυτές τις λύσεις.

Αυτό οδηγεί στο δεύτερο σημείο, που συνδέεται με την αρχή της αναλογικότητας: Θα υπάρξουν κανόνες όπου ο νομοθέτης έχει ήδη σταθμίσει τα οφέλη και τις ζημιές που σχετίζονται με μια απόφαση. Σε τέτοιες περιπτώσεις, είναι δυνατή η εφαρμογή της περιοριστικής ερμηνείας της αρχής της προφύλαξης κατά την εκτίμηση μίας κατάστασης. Οι υποθέσεις αποβλήτων αποτελούν ένα τέτοιο παράδειγμα: Ο νομοθέτης θεωρεί ότι οι αυστηρότεροι κανόνες που ισχύουν για τα απόβλητα δικαιολογούνται εάν υπάρχει κίνδυνος για το περιβάλλον ή την ανθρώπινη υγεία.

Ωστόσο, πιο συχνά η τελική στάθμιση θα επαφίεται στην αρχή που αποφασίζει επί της υπόθεσης. Η Οδηγία για τους οικοτόπους είναι ένα καλό παράδειγμα: Δύνανται να επιτραπούν η επέλευση αρνητικών επιπτώσεων σε περιοχές και η πραγματοποίηση απαγορευμένων δραστηριοτήτων, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις μιας παρέκκλισης. Επομένως, το αυστηρό πρότυπο της υπόθεσης Waddenzee εξακολουθεί να επιτρέπει σχέδια ή έργα που απαιτούνται για την επίτευξη επιτακτικών στόχων. Αντίθετα, το αυστηρό πρότυπο της υπόθεσης Tapriola δεν επιτρέπει παρέκκλιση εάν υπάρχει αβεβαιότητα σχετικά με την επίπτωση στην κατάσταση διατήρησης του είδους. Αυτό σημαίνει ότι δεν μπορούμε να σκοτώσουμε μια αρκούδα ή έναν λύκο που απειλεί ένα παιδί εάν δεν είμαστε σίγουροι εάν αυτό θα επηρέαζε την κατάσταση διατήρησης;

Συνοψίζοντας αυτή την ενότητα: Η περιοριστική ερμηνεία της αρχής της προφύλαξης υπόσχεται ισχυρότερη προστασία του περιβάλλοντος, αλλά πρέπει να εφαρμοστεί πολύ προσεκτικά. Μπορούμε να την εφαρμόσουμε μόνο σε κανόνες που είναι δομικά ανοιχτοί σε αυτήν την ερμηνεία και πρέπει να είμαστε προσεκτικοί ώστε να εξακολουθούν να εξυπηρετούνται τα επιτακτικά συμφέροντα.

Συμπεράσματα

Υπάρχουν πολλές ακόμη πτυχές του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ που πρέπει να ενεργοποιηθούν ανεξάρτητα από μεμονωμένα έργα. Μερικές φορές, η Επιτροπή κινεί τέτοιες ενέργειες. Ένα διάσημο

παράδειγμα ήταν μια προσφυγή εναντίον της Ιρλανδίας βάσει του άρθρου 3 της Οδηγίας για τα πτηνά³¹, καθώς οι πληθυσμοί του Red Grouse, ενός είδους πτηνού, μειώνονταν³². Τα Κόκκινα Βιβλία δείχνουν ότι και οι πληθυσμοί πολλών άλλων ειδών πουλιών επίσης μειώνονται. Γιατί δεν έχουν γίνει ενέργειες για τέτοιες μειώσεις πληθυσμών;

Σε άλλους τομείς, η ανάληψη νομικών ενεργειών από πολίτες και ΜΚΟ δεν περιορίζεται πλέον σε έργα. Ο πιο αξιοσημείωτος θεματικός τομέας είναι αυτός που αφορά στη ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα, όπου μπορούμε να δούμε σημαντικές δίκες σε όλη την Ευρώπη και το Δικαστήριο.³³ Η νιτρορύπανση των υδάτων μπορεί να αποτελέσει έναν ακόμα.³⁴ Θα έλεγα ότι πρέπει να αναζητήσουμε περισσότερους από αυτούς τους τομείς και να επιδιώξουμε να τους ενεργοποιήσουμε, διότι διαφορετικά η περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ δεν θα αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές της.

Κυρίες και κύριοι,

Σας ευχαριστώ για την προσοχή σας!

³¹ Οδηγία 2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ 2010 L 20, σελ. 7).

³² Απόφαση της 13ης Ιουνίου 2002, [Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ιρλανδίας](#) (Χιονόκοτα) (C-117/00, ΕU:C:2002:366)

³³ Παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συνέδριο των Δικαστών για το Περιβάλλον, Διαδικτυακό συνέδριο για τη νομοθεσία για την αέρια ρύπανση 2020, ιδίως Christoph Sobotta, [«Η σχετική νομολογία του ΔΕΕ» \(παρουσίαση\)](#).

³⁴ Πρβλ, απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2019, [Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland κ.λπ.](#) (C-197/18, ΕU:C:2019:824), Deutsche Umwelthilfe, [Deutsche Umwelthilfe klagt für sauberes Wasser im Ems-Gebiet](#). Βλ. επίσης απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, [Coöperatie Mobilisation for the Environment κ.λπ.](#) (C-293/17 και C-294/17, ΕU:C:2018:882).

ΜΕΡΟΣ Α΄

Η ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

ΣΥΝΟΨΗ ΜΕΡΟΥΣ Α΄

Η περιβαλλοντική αδειοδότηση αποτελεί μια εξισορροπητική διαδικασία που στοχεύει στην εισαγωγή της περιβαλλοντικής διάστασης στον αναπτυξιακό σχεδιασμό προωθώντας εμπράκτως την αιεφόρο ανάπτυξη. Αναμένεται να ενισχυθεί μέσω της ενεργοποίησης των ιδιωτών πιστοποιημένων Περιβαλλοντικών Αξιολογητών, μετά την έκδοση προεδρικού διατάγματος που θα ρυθμίζει τόσο τα απαιτούμενα προσόντα όσο και τα καθήκοντά τους. Σημαντικό στοιχείο επίσης είναι η διασφάλιση και ενίσχυση της διαφάνειας μέσω του ανασχεδιασμού του Ηλεκτρονικού Περιβαλλοντικού Μητρώου, με ενσωμάτωση όλων των σύγχρονων επιτευγμάτων ψηφιακής διακυβέρνησης, καθώς και μέσω της ευθυγράμμισης των περιβαλλοντικών ελέγχων με τις αρχές της εποπτείας οικονομικών δραστηριοτήτων και προϊόντων. [Αλέξανδρος Κουλίδης]

Τομεακές ρυθμίσεις για τη συνέχιση της λειτουργίας έργων χωρίς ΑΕΠΟ ή χωρίς ανανέωση της παρακάμπτου και υπονομεύουν τον θεσμό της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Οι ρυθμίσεις αυτές μπορούν να καταταχθούν στις εξής κατηγορίες: (α) τη «λειτουργική τακτοποίηση», και (β) νομιμοποίηση με νομοθετική διακήρυξη που αφορά σε νόμους που προβλέπουν ότι κάποια έργα είναι νόμιμα. Οι διατάξεις αυτές δεν είναι σύμφωνες με το ενωσιακό δίκαιο και με τις προϋποθέσεις που αναγνωρίζει η ενωσιακή νομοθεσία και η νομολογία του ΔΕΕ. Το περιβαλλοντικό δίκαιο ρυθμίζει κινδύνους, και η παροχή προκαλύμματος νομιμοποίησης εγκαταστάσεων και έργων χωρίς περιβαλλοντική αδειοδότηση εντείνει τους κινδύνους για το περιβάλλον και όλους εμάς. [Γιώργος Χασιώτης]

Η τεχνοκρατικοποίηση που χαρακτηρίζει το σύγχρονο περιβαλλοντικό δίκαιο και η συναφής αίσθηση μιας προϊούσας διαστολής του χώρου που καταλαμβάνουν οι τεχνικές κρίσεις στη νομολογία απαιτεί μια επανεπίσκεψη του ζητήματος της σχέσης του δικαστικού ελέγχου με τις τεχνικές κρίσεις της διοίκησης. Μια λύση δραστική αλλά και πιο συμβατή με το υφιστάμενο συνταγματικό και θεσμικό πλαίσιο και η οποία από μακρόν ακολουθείται σε άλλα πεδία διοικητικής δράσης με υψηλό βαθμό τεχνοκρατικοποίησης είναι η ίδρυση μιας ανεξάρτητης αρχής για την περιβαλλοντική αδειοδότηση. [Ηλίας Κουβαράς]

Η κρίση της βιοποικιλότητας είναι ένα γεγονός που αναγνωρίζεται ευρέως. Ο ρυθμός αλλαγής της φύσης παγκοσμίως, τα τελευταία 50 χρόνια, είναι άνευ προηγουμένου στην ανθρώπινη ιστορία. Με αυτή την τροχιά, δεν θα επιτύχουμε τους διεθνείς στόχους που έχουν συμφωνηθεί. Βρίσκεται, λοιπόν, η νομοθεσία της ΕΕ σε θέση να αντιμετωπίσει αυτήν την πρόκληση; Το πρόβλημα δεν βρίσκεται στους στόχους ή στον σχεδιασμό των οδηγιών για τη φύση, αλλά περισσότερο στην εφαρμογή τους. Τα κράτη μέλη τείνουν να καθυστερούν την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων ή να παραβλέπουν την εφαρμογή τους, δίνοντας προτεραιότητα σε άλλα συμφέροντα. Επομένως, υπάρχει ανάγκη βελτίωσης της εφαρμογής για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων των οδηγιών για τη φύση. [Marta Ballesteros]

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗ: Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΩΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Αλέξανδρος Κουλίδης, Προϊστάμενος, Τμήμα Γ, Δ/ση περιβαλλοντικής αδειοδότησης, Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Ξεκινώ με τις θερμές και ειλικρινείς ευχαριστίες για την πραγματικά τιμητική πρόσκληση να συμμετάσχω σε αυτό το συνέδριο υψηλής σημασίας, σε μια εποχή που οι δυσκολίες της μας κάνουν όλους να σκεφτούμε πραγματικά πού βαδίζουμε. Και στο «πού βαδίζουμε» δεν μπορεί κανείς παρά να αξιολογήσει και την περιβαλλοντική κρίση η οποία εντείνεται συνεχώς.

Η περιβαλλοντική κρίση εξελίσσεται – τα σημάδια είναι σαφή

Πολλά πρόσφατα διάσημα βιβλία, όπως το “The Sixth Extinction” της Elizabeth Kolbert, το “How to Avoid a Climate Disaster” του Bill Gates ή το “Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed” του Jared Diamond, υπογραμμίζουν τα σημάδια και τις συνέπειες της περιβαλλοντικής κρίσης σε παγκόσμιο επίπεδο, είτε αυτή αφορά στην απώλεια της βιοποικιλότητας που κοντεύει να πάρει έκταση του έκτου κύματος εξαφάνισης, είτε αφορούν στην κλιματική καταστροφή, είτε τις συνέπειες που επιφέρουν οι περιβαλλοντικές κρίσεις όχι μόνο στο περιβάλλον, αλλά και στις κοινωνίες των ανθρώπων, προκαλώντας την κατάρρευση ολόκληρων κοινωνιών σε πολλά μέρη του πλανήτη και σε πολλές στιγμές του ιστορικού χρόνου.

Ερχόμενοι από το παγκόσμιο επίπεδο σε αυτό της ευρωπαϊκής μας γειτονιάς, διαπιστώνουμε ότι η φύση εξακολουθεί να απειλείται, σύμφωνα με την τελευταία έκθεση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (EEA, State of Nature in the EU, Aug-2020). Παρά τις συνεχείς προσπάθειες, το αποτέλεσμα ακόμα είναι ανεπαρκές, με κύριες απειλές τον τρόπο παραγωγής και κατανάλωσης τροφής, τη διαχείριση και χρήση των δασών, αλλά και την εξάπλωση του δομημένου περιβάλλοντος εις βάρος του φυσικού, ενώ παράλληλα η κλιματική αλλαγή απειλεί και πνίγει τα οικοσυστήματα.

Από την Ευρωπαϊκή μας γειτονιά, στη φυσική μας γειτονιά που είναι η Μεσόγειος, μια θάλασσα κλειστή και ιδιαίτερα ευαίσθητη, η οποία παρότι καλύπτει λιγότερο από το 1% των θαλασσών της γης, φιλοξενεί το 18% της συνολικής θαλάσσιας βιοποικιλότητας. Βλέπουμε και στη Μεσόγειο σημαντικές απειλές, σαφή σημάδια περιβαλλοντικής κρίσης, οφειλόμενα κυρίως στην υπεραλίευση και την καταστροφή των λιβαδιών Ποσειδωνίας, αλλά και στη ρύπανση από τις παράκτιες χρήσεις (UNEP/MAP/PlanBleu, State of the Environment and Development in the Mediterranean, Oct-2020).

Η περιβαλλοντική κρίση απαιτεί αντιμετώπιση

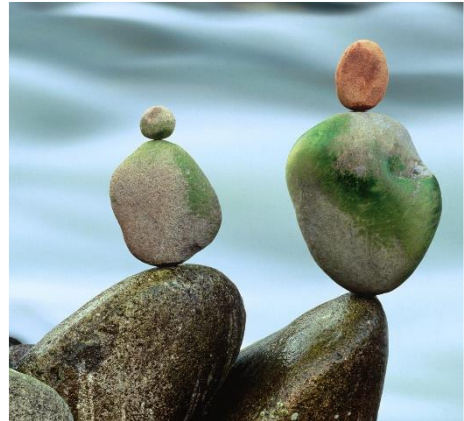
Η κατάσταση αυτή μας απειλεί όλους και απαιτεί αντιμετώπιση. Η πρώτη σκέψη θα ήταν να κάνουμε τα πάντα ώστε να πετύχουμε την απόλυτη προστασία του περιβάλλοντος: για να χρησιμοποιήσω έναν σημερινό όρο, να κάνουμε lockdown: να σταματήσουμε τα πάντα για να προστατεύσουμε το περιβάλλον. Είναι αυτό μια λύση; Μάλλον όχι. Κυρίως διότι αντιστρατεύεται την ανάπτυξη, η οποία είναι απαραίτητη για την ευημερία και την κοινωνική συνοχή. Εμπράκτως, έχει αποδειχθεί ότι οι φτωχές κοινωνίες σπανίως μπορούν να αφιερώσουν τις δυνάμεις τους στη διαφύλαξη των περιβαλλοντικών αγαθών, διότι, όπως καταλαβαίνετε, προέχει η επιβίωση των μελών τους. Η λύση είναι γνωστή και είναι η αειφόρος ανάπτυξη, δηλαδή προσεγγίσεις ισορροπημένες, που επιτρέπουν την ανάπτυξη εντός της φέρουσας ικανότητας του περιβάλλοντος, εξασφαλίζοντας παράλληλα πόρους για την ενίσχυση της προστασίας του.

Εδώ θα πρέπει να υπογραμμιστεί το γεγονός ότι ο παγκόσμιος οικονομικός ανταγωνισμός δυσχεραίνει την επίτευξη επαρκούς περιβαλλοντικής προστασίας, διότι όταν σε ένα μέρος του κόσμου οι περιβαλλοντικοί κανόνες είναι χαλαροί, είναι αυξημένα τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα και αντιστρόφως όταν οι επιχειρήσεις σε άλλο μέρος του κόσμου πρέπει να ανταποκριθούν σε αυστηρούς περιβαλλοντικούς περιορισμούς, μειώνουν αναπόφευκτα την ανταγωνιστικότητα των προϊόντων τους. Διαμορφώνεται έτσι ένα σύνθετο πλέγμα περιβαλλοντικών και αναπτυξιακών προκλήσεων, στο οποίο το περιβαλλοντικό δίκαιο μπορεί και πρέπει να διαδραματίσει πρωτεύοντα ρόλο, στην αναζήτηση και τελικά στην επίτευξη της ισορροπίας, ανάμεσα στην άκρατη ανάπτυξη και τους υπερβολικούς περιβαλλοντικούς περιορισμούς.

Η συνεισφορά της περιβαλλοντικής αδειοδότησης

Σε αυτή την αναζήτηση, σημαντικός είναι ο ρόλος της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, η οποία αποτελεί μια άσκηση ισορροπίας, μια εξισορροπητική διαδικασία που στοχεύει στην εισαγωγή της περιβαλλοντικής διάστασης στον αναπτυξιακό σχεδιασμό. Πρόκειται δηλαδή για μια έμπρακτη προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης.

Ποιες είναι οι ιδιότητες που κάνουν την περιβαλλοντική αδειοδότηση ένα βασικό εργαλείο για την προστασία του περιβάλλοντος; Πρώτον απαιτείται εμβριθής και κυρίως ειδική για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση μελέτη και απόφαση. Αυτό σημαίνει ότι οι γενικοί κανόνες εφαρμόζονται με ειδικό για την περίπτωση τρόπο, καταλήγοντας σε κατάλληλα κατά ειδικό τρόπο μέτρα, πέρα ή και πάνω από τις πάγιες απαιτήσεις της νομοθεσίας. Δεύτερον, απαιτείται ολοκληρωμένη ανάλυση των περιβαλλοντικών ζητημάτων, δηλαδή συνδυασμός των θεματικών κανόνων όπως αυτών για παράδειγμα που αφορούν την προστασία των οικοτόπων και ειδών, τα δάση, τα ύδατα, την ατμόσφαιρα, το θόρυβο και μια σειρά άλλων περιβαλλοντικών θεματικών ενοτήτων. Οι κανόνες αυτοί αναλύονται υπό το πρίσμα του αξιολογούμενου έργου και καταλήγουν σε μέτρα προστασίας ειδικά, τα οποία συχνά είναι πολλαπλής στόχευσης διότι ενσωματώνονται στον σχεδιασμό του έργου και πετυχαίνουν πολλαπλά περιβαλλοντικά οφέλη. Παράλληλα, τα τελευταία χρόνια η ολοκληρωμένη ανάλυση περιλαμβάνει όχι μόνο τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις μέσα στη ζώνη του έργου, αλλά και σε πιο απομακρυσμένα σημεία, όπως για παράδειγμα λατομεία που ενδεχομένως χρειάζονται για την κατασκευή του.



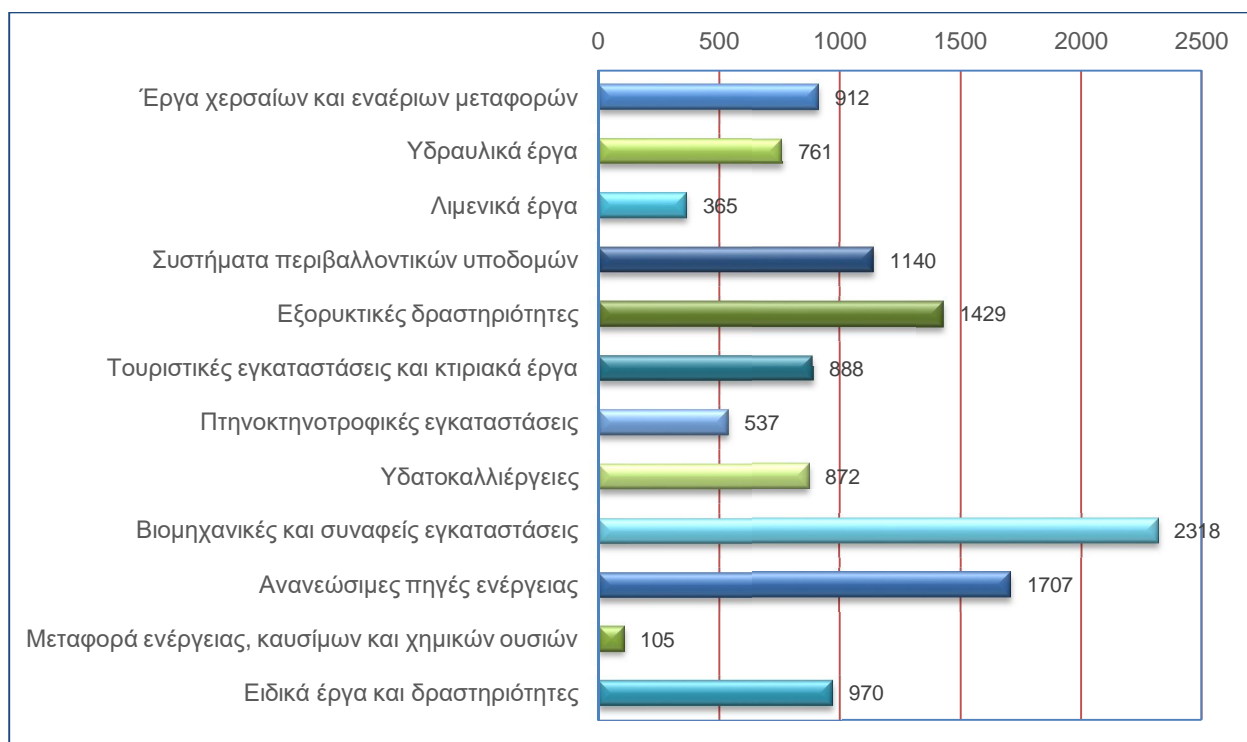
Εικόνα 1. Η περιβαλλοντική αδειοδότηση είναι μια άσκηση ισορροπίας.

Επιπλέον, μια άλλη σημαντική ιδιότητα της περιβαλλοντικής αδειοδότησης που την καθιστά βασικό εργαλείο προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά και μέσο δημοκρατικού προγραμματισμού της ανάπτυξης, είναι ότι πρόκειται για μια διαδικασία ανοιχτή και πολυμερή. Η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι ένα πολυεπιστημονικό πόνημα, από μία συνήθως πολυάριθμη και ιδιαίτερα καταρτισμένη ομάδα. Στη συνέχεια, επί της μελέτης αυτής γνωμοδοτούν όλες οι Υπηρεσίες και Φορείς των οποίων η αρμοδιότητα συνδέεται, είτε θεματικά είτε χωρικά, με το έργο. Ταυτόχρονα διεξάγεται δημόσια διαβούλευση επί της μελέτης, η οποία στην Ελλάδα δεν προϋποθέτει το παραμικρό έννομο ή άλλο συμφέρον ή ενδιαφέρον· αντίθετα είναι ανοιχτή σε όλους αδιακρίτως. Αυτή λοιπόν η απολύτως ανοιχτή δημόσια διαβούλευση επιτρέπει στους μεμονωμένους πολίτες, στους φορείς εκπροσώπησης τους, στις περιβαλλοντικές οργανώσεις και σε οποιονδήποτε άλλο φορέα απόψεων, να συνδιαμορφώσει το αποτέλεσμα της διαδικασίας με τις παρατηρήσεις του. Και ένα πρόσθετο και τελικό σημείο που αξίζει να υπογραμμιστεί, είναι ότι ενώ η περιβαλλοντική αδειοδότηση κινείται στο επίπεδο των έργων και δραστηριοτήτων, συμπληρώνεται από τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση, η οποία κινείται στο υπερκείμενο επίπεδο, των σχεδίων και προγραμμάτων, και μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η πρωιμότερη δυνατή ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στον αναπτυξιακό σχεδιασμό.

Εφαρμογή της περιβαλλοντικής αδειοδότησης στην Ελλάδα

Αφού είδαμε μερικές βασικές ιδιότητες της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, ας δούμε και πώς εφαρμόζεται έμπρακτως στην Ελλάδα. Στοιχεία της τελευταίας επταετίας (2012 – 2019), δείχνουν ότι έχουν εκδοθεί λίγο πάνω από 12.000 πράξεις περιβαλλοντικής αδειοδότησης στην Ελλάδα αυτά τα χρόνια. Από αυτές, νέες αποφάσεις, δηλαδή αποφάσεις περιβαλλοντικής αδειοδότησης νέων έργων, είναι περίπου 5.000 ενώ οι άλλες αφορούν σε τροποποιήσεις ή ανανεώσεις υφιστάμενων αποφάσεων. Επιπλέον, από το σύνολο των 12.000, περίπου οι 1.700 αφορούσαν έργα μεγάλα, κατηγορίας Α1, έργα δηλαδή με πολύ σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, ενώ οι υπόλοιπες αφορούσαν σε έργα με απλώς σημαντικές επιπτώσεις, κατηγορίας Α2.

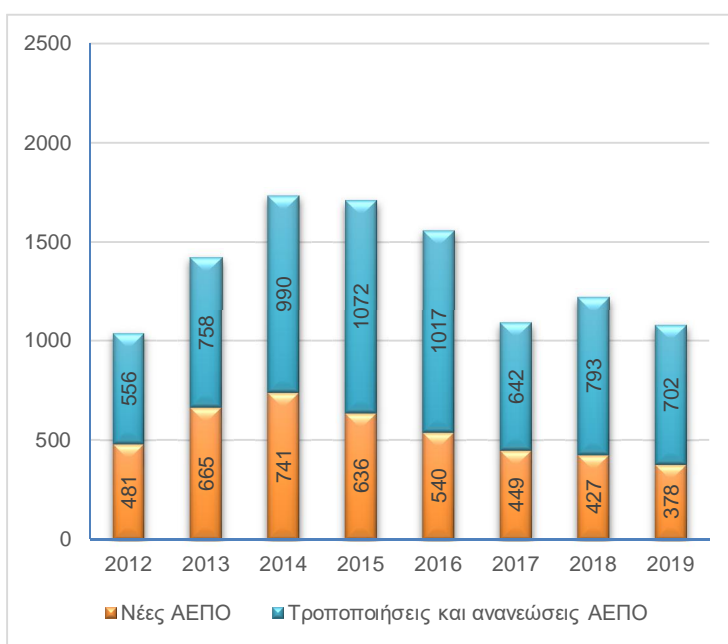
Ο καταμερισμός των αποφάσεων περιβαλλοντικής αδειοδότησης που εκδόθηκαν τα τελευταία επτά χρόνια ανά ομάδα έργων παρουσιάζεται στο επόμενο γράφημα.



Γράφημα 1. Πράξεις περιβαλλοντικής αδειοδότησης ανά ομάδα έργων 2012-2019 (πηγή: aero.ypeka.gr)

Η διακύμανση του αριθμού πράξεων περιβαλλοντικής αδειοδότησης ανά έτος παρουσιάζεται στο διπλανό γράφημα και οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι υπηρεσιακές μονάδες που ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητες πρέπει να έχουν επαρκή αποθέματα πόρων και ανθρώπινου δυναμικού για να ανταποκριθούν σε φόρτους υποχρεώσεων που μεταβάλλονται έως και $\pm 50\%$.

Ολοκληρώνοντας την περιήγηση στα ζητήματα περιβαλλοντικής αδειοδότησης, αξίζει να υπογραμμιστεί ότι οι εθνικοί μας κανόνες παρακολουθούν πλήρως και καταλεπτώς τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, τόσο σε ό,τι αφορά στην κεντρική Οδηγία Εκτίμησης των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, όσο και σε όλες τις συνδεόμενες Οδηγίες, όπως είναι η Οδηγία περί βιομηχανικών εκπομπών (Industrial Emissions Directive), η Οδηγία της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης, οι Οδηγίες για τους Οικοτόπους και για τα Πτηνά.



Γράφημα 2. Πράξεις περιβαλλοντικής αδειοδότησης ανά έτος 2012-2019 (πηγή: aero.ypeka.gr)

Επιπλέον αξίζει να σημειωθεί ότι διενεργήθηκε πρόσφατα έλεγχος από τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ορθή εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας της Ελλάδας αναφορικά με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις σε σχέση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2011/92, όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2014/52. Διαπιστώθηκε, από τον έλεγχο αυτό, πληρότητα εναρμόνισης σε όλα τα βασικά ζητήματα, τόσο σε ό,τι αφορά στις κεντρικές απαιτήσεις, δηλαδή στα κριτήρια με τα οποία

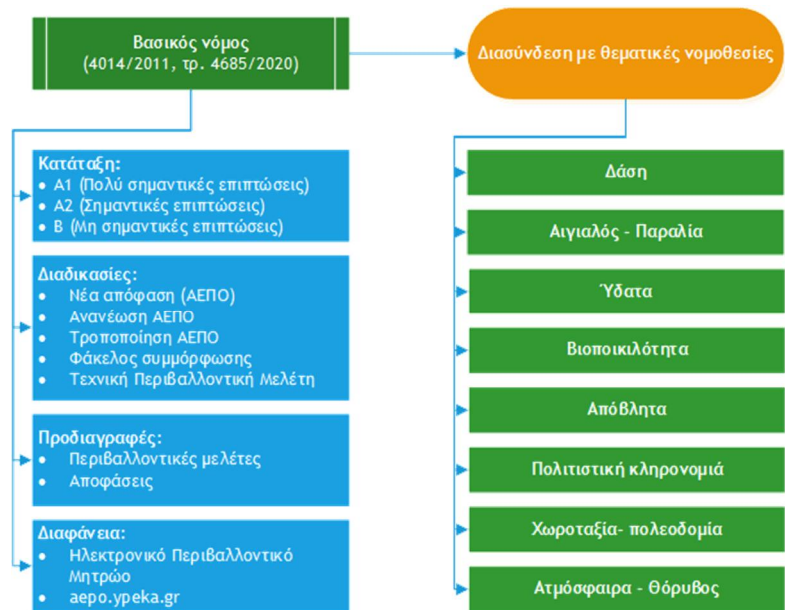
κατατάσσονται τα έργα στα διάφορα επίπεδα περιβαλλοντικής αδειοδότησης, στις απαραίτητες μελέτες, στις διαδικασίες, στις διαβουλεύσεις, όσο και στις νέες απαιτήσεις που εισήχθησαν με την Οδηγία 2014/52, όπως αυτές που αφορούν στην υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων λόγω της κλιματικής αλλαγής, ή λόγω της ευπάθειας του έργου σε φυσικές καταστροφές ή ατυχήματα. Σημεία τριβής υπήρξαν, αλλά αφορούσαν κυρίως επουσιώδη ζητήματα σχετιζόμενα με διατυπώσεις. Για παράδειγμα, οι ενωσιακοί συνάδελφοι θεωρούν απαραίτητο ο νόμος να αναφέρει ότι οι αρνητικές αποφάσεις περιβαλλοντικής αδειοδότησης δημοσιεύονται, κάτι που γίνεται ήδη στην πράξη, απλώς γίνεται από κεκτημένη ταχύτητα και όχι επειδή το απαιτεί ρητά ο νόμος. Άλλο σημείο τριβής αποτέλεσε η εξαίρεση των έργων που εξυπηρετούν σκοπούς εθνικής άμυνας. Εκεί οι συνάδελφοι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επιμένουν ότι πρέπει η εξαίρεση αυτή να αφορά έργα που στοχεύουν αποκλειστικά στην εθνική άμυνα. Όπως και να έχει τα περισσότερα σημεία τριβής αντιμετωπίστηκαν με τον πρόσφατο νόμο 4685/2020.

Η δομή της νομοθεσίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης

Εξετάζοντας τη δομή της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, διαπιστώνεται ότι υπάρχει ένας και μόνο βασικός νόμος, δεν υπάρχει δηλαδή η συνήθης πολυνομία σε αυτό το διοικητικό πεδίο. Ο βασικός νόμος είναι ένας – έστω και αν τροποποιείται κατά καιρούς – και αυτός ο νόμος ρυθμίζει όλες τις βασικές πτυχές της διαδικασίας, όπως είναι (α) η κατάταξη των έργων ανάλογα με την ένταση και τη σημασία των περιβαλλοντικών τους επιπτώσεων, (β) οι διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται κατά την περιβαλλοντική αδειοδότηση, τόσο σε ό,τι αφορά τις νέες αποφάσεις, όσο και στις ανανεώσεις ή τροποποιήσεις, (γ) τις προδιαγραφές στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνονται οι μελέτες αλλά και οι αποφάσεις, (δ) τη διαφάνεια μέσω ηλεκτρονικού περιβαλλοντικού μητρώου και του ειδικού ιστότοπου στον οποίο δημοσιεύονται, επιπροσθέτως της Διαύγειας, μόνο οι αποφάσεις περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

Και παράλληλα με τα παραπάνω βασικά στοιχεία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, ο ίδιος νόμος προβλέπει μια ενεργή διασύνδεση με τις θεματικές νομοθεσίες που αφορούν στα δάση, στον αιγιαλό και την παραλία, στα ύδατα, στη βιοποικιλότητα μέσω της ειδικής οικολογικής αξιολόγησης, στα απόβλητα μέσω των αδειών διαχείρισης αποβλήτων, αλλά και στην πολιτιστική κληρονομιά, στη χωροταξική και πολεοδομική συμβατότητα, καθώς και σε ζητήματα που σχετίζονται με την ποιότητα του αέρα και το θόρυβο.

Υπάρχει λοιπόν μια πλήρης διασύνδεση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, και όχι μια αυτονομία της από τους υπόλοιπους θεματικούς περιβαλλοντικούς κανόνες.



Εικόνα 2. Δομή της νομοθεσίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης

Από διαδικαστικής πλευράς, η περιβαλλοντική αδειοδότηση είναι σχετικώς περίπλοκη, αλλά πολύ καλά χαρτογραφημένη, με τα στάδια της σαφή και ξεκάθαρα, την έκβαση του κάθε σταδίου να οδηγεί σε συγκεκριμένα βήματα, και τον κάθε ένα συμμετέχοντα δηλαδή τους φορείς, τις αρχές, τα περιφερειακά συμβούλια, τις υπηρεσίες, τους πολίτες και τους φορείς εκπροσώπησης τους, να διαδραματίζουν έναν σαφώς οριοθετημένο ρόλο σε κάθε στάδιο της διαδικασίας.

Σκέψεις για την αποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής αδειοδότησης

Μετά από όλα αυτά, ίσως αξίζει να σκεφτούμε πόσο αποτελεσματική τελικά είναι η περιβαλλοντική αδειοδότηση; Καταρχήν, είναι μια διαδικασία κατάλληλη για το σκοπό που υιοθετήθηκε; Το χρονικό και το οικονομικό κόστος της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης αναμφισβήτητα είναι σημαντικό.

Αλλά το αποτέλεσμα είναι η ενσωμάτωση στο έργο, μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος που είναι στοχευμένα και ειδικώς προσαρμοσμένα για την κάθε φορά εξεταζόμενη περίπτωση. Και τα μέτρα αυτά καθιστούν εφικτή την υλοποίησή του, με τον μόνο τρόπο που το δίκαιό μας επιτρέπει: με τη διασφάλιση προστασίας του περιβάλλοντος.

Υπήρξαν στις δύο προηγούμενες εκδοχές της νομοθεσίας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, και στο εθνικό αλλά και στο ενωσιακό επίπεδο, ψήγματα αποσπασματικότητας. Η περιβαλλοντική αδειοδότηση εστίαζε στο δικό της πεδίο, και οδηγούσε σε καθυστερήσεις συχνά ανώφελες για το περιβάλλον. Για παράδειγμα, χορηγούνταν η απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και μετά έπρεπε, με άλλη διαδικασία, να χορηγηθεί έγκριση επέμβασης σε δασική έκταση και με μια τρίτη διαδικασία να δοθεί η άδεια διαχείρισης αποβλήτων, και με μια τέταρτη διαδικασία η άδεια επαναχρησιμοποίησης ανακτημένου νερού κ.λπ. Αυτές οι καθυστερήσεις ήταν ανώφελες για το περιβάλλον και αντιμετωπίστηκαν με την τρέχουσα μορφή της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, είτε στο επίπεδο του ενωσιακού δικαίου, όπου εισήχθη η έννοια της ενοποιημένης ή συντονισμένης προσέγγισης (η Ελλάδα επέλεξε την ενοποιημένη), και στο επίπεδο του εσωτερικού δικαίου, όπου συμπεριελήφθη πλέον στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης (α) η ειδική οικολογική αξιολόγηση, που έχει το ρόλο της δέουσας εκτίμησης, (β) η έγκριση επέμβασης σε εκτάσεις που προστατεύονται από τη δασική νομοθεσία, (γ) η άδεια διαχείρισης αποβλήτων, (δ) η άδεια επαναχρησιμοποίησης του ανακτημένου νερού από την επεξεργασία λυμάτων και (ε) οι άδειες διαχείρισης αποβλήτων.

Μια άλλη πτυχή της αποτελεσματικότητας της περιβαλλοντικής αδειοδότησης είναι η επίδρασή της στο σχεδιασμό των έργων. Αυτή η επίδραση έχει δύο σκέλη. Πρώτον, η ύπαρξη και η αποτελεσματικότητα του φίλτρου της προστασίας περιβάλλοντος, δεν επιτρέπει σε κανέναν ορθολογικά σκεπτόμενο φορέα της αγοράς ή του δημόσιου τομέα, να επενδύσει πόρους στο σχεδιασμό έργων με βαριές περιβαλλοντικές συνέπειες. Αν από τις πρώτες αναγνωριστικές μελέτες ενός επενδυτικού σχεδίου διαφαίνεται ότι θα θιγεί υπέρμετρα το περιβάλλον, το σχέδιο εγκαταλείπεται και δεν αφιερώνονται περαιτέρω πόροι στην ωρίμανσή του, διότι είναι βέβαιο ότι δεν θα λάβει περιβαλλοντική άδεια. Αυτό το, αυτονόητο σήμερα, φίλτρο έχει οδηγήσει σε σημαντική μείωση της πίεσης στο περιβάλλον, η οποία ήταν εντονότατη στο παρελθόν. Δεύτερον, η περιβαλλοντική αδειοδότηση έχει καταφέρει να ανάγει το περιβάλλον, που κάποτε ήταν δευτερεύουσα προτεραιότητα, σε ισότιμο πλέον ζήτημα σχεδιασμού μαζί με τα τεχνικά και οικονομικά ζητήματα, επιτυγχάνοντας τελικά αειφόρο σχεδιασμό στην πράξη.

Ένα άλλο ερώτημα σχετικό με την αποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής αδειοδότησης αφορά στην επάρκεια του βαθμού δημόσιας συμμετοχής. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι η περιβαλλοντική αδειοδότηση διεξάγεται πλέον μόνο διαδικτυακά. Οι περιβαλλοντικές μελέτες, όλες οι γνωμοδοτήσεις, και οι απόψεις της δημόσιας διαβούλευσης είναι ελεύθερα διαθέσιμες στο διαδίκτυο, οποιαδήποτε μέρα και ώρα από το σπίτι ή το γραφείο του καθενός, για όλους ανεξαιρέτως, χωρίς προϋποθέσεις. Με τον τρόπο αυτό διαφαίνεται ότι εξασφαλίζονται οι μέγιστες δυνατές προϋποθέσεις διαφάνειας και ενεργής συμμετοχής όλων των μερών στη διαδικασία λήψης απόφασης. Επιπλέον, η τελική απόφαση, σύμφωνα με τις προδιαγραφές που αναφέρθηκαν πιο πριν, οφείλει να περιέχει πληροφορίες όχι μόνο για τα μέτρα που επιβάλλονται στο έργο, αλλά και για τον τρόπο που αξιολογήθηκαν και λήφθηκαν υπόψη οι απόψεις της δημόσιας διαβούλευσης.

Ένα επόμενο ερώτημα για την αποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, είναι αν επαρκεί η διαδικασία αυτή, η οποία είναι προληπτική, διεξάγεται *ex ante* (εκ των προτέρων) στο στάδιο του σχεδιασμού. Και η απάντηση είναι όχι: όσο επαρκής και να είναι η περιβαλλοντική αδειοδότηση, χρειάζονται απαραίτητως οι *ex post* (εκ των υστέρων) έλεγχοι, οι περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις, ώστε να διασφαλιστεί ότι τα μέτρα τηρούνται. Από τα έως τώρα στοιχεία, όπως μάλιστα παρουσιάστηκαν προηγουμένως, προκύπτει ότι ο τομέας των περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων χρειάζεται σημαντική ενίσχυση. Παράλληλα, αξίζει να σημειωθεί η θετική συνεισφορά των υποχρεώσεων περιβαλλοντικής παρακολούθησης που επιβάλλονται μέσω της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Ο φορέας κάθε έργου υποχρεώνεται, βάσει των ειδικών κάθε φορά περιβαλλοντικών όρων, να παρακολουθεί το περιβάλλον και την επίδραση του έργου του σε αυτό, και στη συνέχεια να δημοσιεύει τα αποτελέσματα, συνεισφέροντας σε σημαντικό βαθμό στην αποτελεσματική εφαρμογή των περιβαλλοντικών όρων. Γιατί; Διότι όταν ένας φορέας έργου γνωρίζει ότι στο τέλος της χρονιάς πρέπει να δημοσιεύσει περιβαλλοντικά αποτελέσματα, είναι επιμελέστερος στην εφαρμογή των περιβαλλοντικών όρων καθ' όλη τη διάρκεια του έτους. Υπάρχουν όμως, πέραν της περιβαλλοντικής παρακολούθησης, και άλλα μεθοδολογικά εργαλεία για τον έλεγχο της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων τα οποία είναι ελαχίστως γνωστά στην Ελλάδα, όπως είναι κυρίως η ανάλυση-μετά-το-έργο, η *post project analysis*, με την οποία γίνεται μια περιβαλλοντική

αποτίμηση, τόσο της εφαρμογής των όρων, όσο και κυρίως του βαθμού που τελικά προστατεύτηκε ή υποβαθμίστηκε το περιβάλλον, και συνακόλουθα προκύπτει η αναγκαιότητα ή μη επιβολής νέων μέτρων.

Σκέψεις για το αύριο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης

Πώς θα είναι το αύριο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και σε τι βαθμό πρέπει να τεθούν νέοι κανόνες; Στο αμέσως προσεχές διάστημα, το πεδίο εμπλουτίζεται: επίκειται η ενεργοποίηση των πιστοποιημένων αξιολογητών ΜΠΕ μετά την έκδοση σχετικού προεδρικού διατάγματος. Πρόκειται για φυσικά ή νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα, που θα πιστοποιούνται κατάλληλα και θα υποστηρίζουν ενεργά το έργο των Υπηρεσιών περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Παράλληλα ενεργοποιούνται οι περιβαλλοντικοί ελεγκτές από τον ιδιωτικό τομέα, μετά την έκδοση αντίστοιχου προεδρικού διατάγματος, των οποίων η αποστολή θα είναι η διενέργεια περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων και η υποστήριξη των σχετικών Υπηρεσιών.

Εδώ διαφαίνονται δύο προκλήσεις. Πρώτον, θα καταστεί δυνατή η διαμόρφωση ενός επαρκούς πλαισίου αντικειμενικότητας και αμεροληψίας; Πώς θα ισορροπήσουν οι σχέσεις ανάμεσα στον ελεγκτή – που δε θα προέρχεται πλέον μόνο από τον δημόσιο αλλά και από τον ιδιωτικό τομέα – στον ελεγχόμενο, στη διοίκηση που θα έχει έναν εποπτικό ρόλο, αλλά και στη δικαιοσύνη, που εν τέλει θα είναι ο κριτής όλου αυτού του πλέγματος σχέσεων; Δεύτερον, πως θα ενισχυθεί περισσότερο η διαφάνεια; Ήδη το ηλεκτρονικό περιβαλλοντικό μητρώο έχει συμβάλει τα μέγιστα και ανασχεδιάζεται για να ενσωματώσει όλα τα σύγχρονα επιτεύγματα της ψηφιακής διακυβέρνησης και να ενισχύσει περαιτέρω τη διαφάνεια. Παράλληλα, οι περιβαλλοντικοί έλεγχοι ευθυγραμμίζονται με τις αρχές της εποπτείας των οικονομικών δραστηριοτήτων και των προϊόντων που έχουν θεσπιστεί με τον νόμο 4512/2018, με αποτέλεσμα να αυξηθεί η διαφάνεια, η αντικειμενικότητα και η ενοποίηση με άλλα είδη ελέγχων. Ποια πρόσθετα βήματα χρειάζονται σε ό,τι αφορά στις δύο αυτές προκλήσεις;

Σκέψεις για το μεθαύριο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης

Και μερικές σκέψεις για το μεθαύριο. Πρώτο ερώτημα: χρειάζονται άραγε ενίσχυση οι πτυχές περιβαλλοντικής αδειοδότησης που σχετίζονται με την περιβαλλοντική κρίση; Μήπως ασχολούμαστε μόνο με τα καθημερινά, τα συνήθη, και δεν βλέπουμε την κρίση που επελαύνει; Με μια πρώτη ματιά, διαπιστώνεται ότι στην πρόσφατη Οδηγία 2014/52 και στη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο, υπάρχουν ήδη πρόνοιες εξέτασης και αντιμετώπισης πτυχών της περιβαλλοντικής κρίσης, όπως η κλιματική αλλαγή και η ευπάθεια σε φυσικές καταστροφές και ατυχήματα. Χρειάζεται ωστόσο, κατά τη γνώμη μου, ενίσχυση των πτυχών αυτών και καθοδήγηση αναφορικά με τις κατάλληλες μεθόδους και τα αναγκαία μέτρα. Δεύτερο ερώτημα: το μίγμα των μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος είναι επαρκές ή χρειάζεται εμπλουτισμός του; Μέχρι στιγμής, τα μέτρα έχουν συνήθως περιοριστικό χαρακτήρα: είναι λίγες μόνο οι περιπτώσεις που κάποια μέτρα στοχεύουν στο να ενισχύσουν τον έξυπνο σχεδιασμό, να ωθήσουν σε ορθολογική χρήση πόρων, σε αξιοποίηση των υλικών που παράγονται ενδιάμεσα, σε ηπιότερες μεθόδους κατασκευής, σε πράσινη δόμηση κ.λπ. Κατά τη γνώμη μου, χρειαζόμαστε περισσότερη και εντονότερη ώθηση στην ενσωμάτωση της καινοτομίας, ως μέτρο μείωσης της πίεσης στο περιβάλλον. Ιστορικά, η καινοτομία είναι ο κοινός παρονομαστής υπέρβασης των απειλών κατά της ανθρωπότητας, είτε αυτές αφορούσαν υγειονομικές κρίσεις είτε περιβαλλοντικές κρίσεις. Σήμερα που η περιβαλλοντική και η κλιματική κρίση έχει πάρει διαστάσεις τέτοιας παγκόσμιας απειλής, η καινοτομία θα πρέπει να είναι ένας από τους βασικούς άξονες γύρω από τον οποίο θα πρέπει να περιστραφούν οι προσπάθειες υπέρβασης του κινδύνου.

Σας ευχαριστώ για την προσοχή σας.

Η EX-POST ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ

Γιώργος Χασιώτης, Νομικός συντονιστής, WWF Ελλάς

Σας ευχαριστώ πολύ κύριε πρόεδρε που συντονίζετε αυτό το πάνελ και ευχαριστώ πάρα πολύ όλους τους συμμετέχοντες που είναι μαζί μας σε αυτή την αρκετά δύσκολη ημέρα. Παρόλα αυτά θα υπάρχει και η επαύριος της πανδημίας και με την έννοια αυτή είναι πολύ σημαντική η σημερινή μας συνάντηση.

Παρεμπιπτόντως να πω ότι ένας από τους στόχους της περιβαλλοντικής αδειοδότησης είναι και η προστασία της υγείας. Δεν είναι πάρα πολύ γνωστό. Είναι γνωστό μόνο σε όσους είναι καλά εξοικειωμένοι με το θεσμό και τα κείμενα που τη διέπουν. Αλλά νομίζω ότι έχει αυτό και τη σημασία του.

Φανταστείτε τα εξής περιστατικά. Κυκλοφορεί στην αγορά ένα φάρμακο, ένα εμβόλιο ας πούμε χωρίς να έχει την απαραίτητη άδεια κυκλοφορίας. Μετά από κάποια χρόνια ή ένα σημαντικό χρονικό διάστημα, κατατίθεται στη βουλή μια διάταξη, η οποία λέει ότι το φάρμακο αυτό μπορεί να συνεχίσει να κυκλοφορεί, μέχρι να αποκτήσει τις απαραίτητες άδειες. Ή κατά μία άλλη εκδοχή η βουλή έρχεται και ψηφίζει μία διάταξη που λέει ότι μέχρι σήμερα το φάρμακο αυτό κυκλοφορούσε νόμιμα, και όλα αυτά χωρίς να εξετάσει καθόλου τα δεδομένα που προκύπτουν από τις επιπτώσεις αυτού του παρασκευάσματος στη δημόσια υγεία. Θα υπήρχε κάποιο πρόβλημα με τις διατάξεις αυτές; Φαντάζομαι ότι όλοι θα συμφωνήσουμε ότι θα υπήρχε.

Φανταστείτε τώρα την περίπτωση να μην είναι φάρμακο. Να μη μιλάμε για φάρμακο και την άδεια κυκλοφορίας του, αλλά να μιλάμε για κάποιο έργο και μια δραστηριότητα η οποία έχει απειλές για το περιβάλλον. Η οποία θα έπρεπε να είχε απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων αλλά δεν έχει. Ή η απόφαση αυτή έχει εκπνεύσει. Υπάρχει εδώ κάποιο πρόβλημα; Στη διάρκεια της εισήγησής μου θα προσπαθήσω να σας πείσω ότι όντως υπάρχει. Ουσιαστικά θα προσπαθήσω να κάνω τρία πράγματα. Πρώτον να σας πείσω ότι οι διατάξεις αυτές είναι δυστυχώς πάρα πολύ συχνές στη σύγχρονη ελληνική νομοθεσία. Δεύτερον ότι οι διατάξεις αυτές αντίκεινται στο ενωσιακό δίκαιο και τρίτον, εφόσον υπάρχει χρόνος, να κάνω κάποιες παρατηρήσεις για το τι σημαίνουν όλα αυτά, για το σημερινό μας συνέδριο.

Και αν υπάρχει μια διαφορετική οπτική με την προηγούμενη εισήγηση, δεν έχει να κάνει καθόλου με το έργο της, που κάνουν οι υπηρεσίες που εμπλέκονται στην περιβαλλοντική αδειοδότηση, το οποίο είναι τεράστιο, και ανεκτίμητο. Ούτε με την αξία του θεσμού. Αλλά έχει να κάνει με τους τρόπους που ο θεσμός αυτός και το έργο αυτό υπονομεύεται και σχετικοποιείται από αντίθετες διατάξεις της νομοθεσίας.

Προχωρώντας το θέμα μου θα ήθελα να κάνω τρεις προκαταρκτικές παρατηρήσεις. Μπορεί να ξενίσει ορισμένους το γεγονός ότι κάποιες από τις διατάξεις που θα αναφέρω, δεν αφορούν τόσο την περιβαλλοντική αδειοδότηση, δεν αφορούν την απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Αυτό δεν θα πρέπει να μας ξενίζει για δύο τουλάχιστον λόγους. Πρώτον διότι κατά το εθνικό μας δίκαιο κάθε άδεια πρέπει να βασίζεται στην απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Είναι ουσιαστικό για να διατηρήσει ο θεσμός την ισχύ του.

Δεύτερον γιατί η έννοια της χορήγησης άδειας για λόγους περιβαλλοντικής αδειοδότησης είναι μια έννοια ενωσιακού δικαίου. Κατά τη σχετική οδηγία: Άδεια δεν είναι παρά η απόφαση της αρμόδιας αρχής που επιτρέπει στον κύριο του έργου να υλοποιήσει το έργο. Συνεπώς αν κατά το εθνικό δίκαιο μαζί με την απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων χρειάζονται και άλλες άδειες, για παράδειγμα το ειδικό σήμα λειτουργίας ή η άδεια δόμησης, τότε έχουμε μία διαδικασία αδειοδότησης η οποία υπάγεται στο ενωσιακό δίκαιο.

Τρίτον πολλές από τις διατάξεις που θα αναφερθώ είναι λίγο περιθωριοποιημένες. Δεν αφορούν την κεντρική νομοθεσία για την περιβαλλοντική αδειοδότηση που περιέγραψε ο κύριος Κουλιδης. Είναι διατάξεις συνήθως οι οποίες εμφανίζονται στο τμήμα αυτό των νομοσχεδίων, το οποίο τιτλοφορείται ως μεταβατικές διατάξεις. Είναι διατάξεις τομεακές και πολύ συχνά δεν τυγχάνουν της απαραίτητης προσοχής. Βρίσκονται κάτω από το ραντάρ. Όμως είναι εκεί γιατί διέπουν τη διοικητική δράση και έχουν σημαντικές επιπτώσεις.

Μετά από αυτή τη λίγο μακριά εισαγωγή θα ήθελα να προχωρήσω στην εισήγησή μου. Και στο πρώτο της κομμάτι θα ήθελα να σας δώσω έναν οδηγό αναγνώρισης, αν μου επιτρέπετε, για ορισμένες από τις διατάξεις αυτές που όπως περιέγραψα υπονομεύουν το θεσμό της περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

Η πρώτη κατηγορία διατάξεων θα μπορούσε να ονομαστεί κάπως έτσι περιγραφικά ως «λειτουργική τακτοποίηση». Ο όρος παρεμπιπτόντως δεν είναι δικός μου, ανήκει στον νομοθέτη ο οποίος φαίνεται ότι τον χρησιμοποίησε για πρώτη φορά το 2009 για τα τουριστικά καταλύματα. Αυτήν τη στιγμή η βασική μας διάταξη βρίσκεται στο νόμο 4403 του 2016, ο οποίος μας λέει περίπου τα εξής: 'Ότι τα υφιστάμενα κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα διατηρούν το ειδικό σήμα λειτουργίας τους ακόμα και από το σύνολο των προσηκόντως κατατεθειμένων στην αρμόδια για τη χορήγηση του ειδικού σήματος λειτουργίας υπηρεσία προβλεπόμενων δικαιολογητικών ελλείπει απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων.

Αυτό είναι το πρότυπο της «λειτουργικής τακτοποίησης», δηλαδή ουσιαστικά πρόκειται για μια ρύθμιση η οποία δίνει μια προθεσμία, σε μία ομάδα εγκαταστάσεων η οποία κανονικά θα έπρεπε να αδειοδοτηθεί περιβαλλοντικά, να τακτοποιήσει την έλλειψη περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Και η προθεσμία αυτή ανανεώνεται συνέχεια. Ας πούμε στην περίπτωση των τουριστικών εγκαταστάσεων είχαμε μια παλαιότερη ρύθμιση του 2009, δηλαδή έχουμε ένα καθεστώς περίπου έντεκα ετών.

Αφήνοντας λίγο τον τουριστικό τομέα, θα μπορούσαμε να προχωρήσουμε στον εξορυκτικό τομέα και να σας αναφέρω μία διάταξη του 2018. Για τα λατομεία. Συγκεκριμένα τα λατομεία σχιστολιθικών πλακών, τα οποία πάλι αναφέρει ο νόμος, ότι νομικά και φυσικά πρόσωπα που εκμεταλλεύονται τα λατομεία αυτά, προκειμένου να συνεχίσουν την εκμετάλλευση των λατομείων αυτών, οφείλουν να υποβάλουν τα απαιτούμενα δικαιολογητικά σύμφωνα με το άρθρο κλπ. μέχρι το 2020. Και δόθηκε και επιπλέον παράταση πάλι με νόμο του 2019.

Ένα τρίτο παράδειγμα πολύ γνωστό, για το οποίο η οργάνωσή μας έχει κάνει και καταγγελία στην Επιτροπή Συμμόρφωσης της Σύμβασης Aarhus. Αφορά στην ενέργεια και συγκεκριμένα στις εγκαταστάσεις της ΔΕΗ. Πρόκειται για το ζήτημα της προσωρινής ενιαίας άδειας λειτουργίας. Εδώ πέρα ο νομοθέτης προβλέπει ότι χορηγείται αυτή η ενιαία άδεια λειτουργίας στις εγκαταστάσεις της ΔΕΗ. Και παρατείνεται διαδοχικά, αυτήν τη στιγμή η τελευταία παράταση είναι μέχρι τις 31/12/2021. Με αυτό το καθεστώς οι εγκαταστάσεις της ΔΕΗ λειτουργούν από το 1999. Το νόημα της προσωρινής ενιαίας άδειας λειτουργίας είναι ότι αυτές οι εγκαταστάσεις μπορούν να συνεχίσουν να λειτουργούν, χωρίς να έχουν απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων σε ισχύ, ή χωρίς να την έχουν τροποποιήσει σύμφωνα με τις διατάξεις που πρέπει.

Αντίστοιχες είναι και άλλες ρυθμίσεις που υπάρχουν για διάφορα άλλα ζητήματα. Δεν χρειάζεται να τα πω εδώ πέρα, είναι πάρα πολλά. Δεν θέλω να σας κουράσω. Να αναφέρω ένα τελευταίο παράδειγμα, στην ίδια κατηγορία θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ανήκει και η πολύ γνωστή σε όσους ζούμε στην Ελλάδα νομοθεσία για τα αυθαίρετα. Θυμίζω ότι για την υπαγωγή ενός αυθαίρετου στις ρυθμίσεις του 4495/2017 δεν χρειάζεται απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Φυσικά εκεί που το αυθαίρετο υπάγεται στη νομοθεσία για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων, και φυσικά υπάρχουν οι αντίστοιχες ρυθμίσεις που αφορούν τη λειτουργική τακτοποίηση έργων, τα οποία έχουν κατασκευαστεί-λειτουργούν με βάση οριζόντια περιβαλλοντική νομοθεσία, για παράδειγμα εδώ αναφέρομαι σε έργα στον αιγιαλό, πολλά από τα οποία «τακτοποιήθηκαν» με τις τελευταίες τροποποιήσεις του νόμου 2971/2001 και φυσικά έργα σε δάση και δασικές εκτάσεις, τα οποία έχουν τακτοποιηθεί με διαφορετές άλλες ρυθμίσεις, οι οποίες ισχύουν κατά καιρούς.

Η δεύτερη κατηγορία διατάξεων με την οποία αποσυνδέεται η λειτουργία αυτών των έργων από την περιβαλλοντική αδειοδότηση είναι λίγο πιο ωμή. Πιο συγκεκριμένη και θα μπορούσε να ονομαστεί, ελλείπει καλύτερου όρου, σαν «νομιμοποίηση με νομοθετική διακήρυξη». Εδώ πέρα ο νομοθέτης είναι λίγο πιο ευθύς, έρχεται και διακηρύττει ότι ορισμένες κατασκευές και ορισμένα έργα είναι νόμιμα χωρίς να περιμένει κάποια πρωτοβουλία από τον φορέα του έργου να προσκομίσει τα δικαιολογητικά, να προσκομίσει την απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων σε κάποια προθεσμία. Ένα τυπικό παράδειγμα είναι οι εγκαταστάσεις του ΕΟΤ οι οποίες νομιμοποιήθηκαν σε εισαγωγικά με το νόμο του μεσοπρόθεσμου για τα δημόσια κτήματα.

Επιτρέψτε μου να σας τον διαβάσω αυτολεξεί: «Θεωρούνται νομίμως υφιστάμενες όλες οι τουριστικές εγκαταστάσεις, κτιριακές και λιμενικές, που έχουν ανεγερθεί από τον ΕΟΤ ή τρίτο για λογαριασμό του μέχρι την ημερομηνία δημοσίευσης του ν. 2837/2000 χωρίς την κατά νόμο άδεια».

Ένα πιο πρόσφατο παράδειγμα αφορά το Ελληνικό. Πρόκειται για τη διάταξη του άρθρου 67 του νόμου 4663/2020. Θεωρούνται νομίμως υφιστάμενες όλες οι εγκαταστάσεις κτίρια και εν γένει κτίσματα και κατασκευές που έχουν ανεγερθεί μέχρι την ημερομηνία δημοσίευσης του παρόντος νόμου, είτε με άδεια, είτε χωρίς άδεια, είτε καθ' υπέρβαση αυτής, εντός του Μητροπολιτικού πόλου Ελληνικού Αγίου Κοσμά κλπ. και πάρα πολλές ακόμα, δεν χρειάζεται να σας κουράζω.

Η ενέργεια έχει την τιμητική της και σε αυτή την κατηγορία διατάξεων. Υπάρχει μια διάταξη για τις ενεργειακές εγκαταστάσεις της Κρήτης στο νομό 4618/2019, η οποία λίγο ξενίζει με την ευθύτητα με την οποία προσπαθεί να παρακάμψει το ενωσιακό δίκαιο. Από την 1η Ιανουαρίου του 2020 και μέχρι την ολοκλήρωση της ηλεκτρονικής διασύνδεσης της νήσου Κρήτης με την Αττική οι ατμοηλεκτρικές μονάδες που υπάγονται στην οδηγία η οποία εφαρμόζεται εν μέρει μέσω της περιβαλλοντικής αδειοδότησης στην Ελλάδα, οι εγκαταστάσεις αυτές δύναται να λειτουργούν κατά παρέκκλιση της κοινής υπουργικής απόφασης, που ενσωματώνει την οδηγία, κατά παρέκκλιση της οδηγίας ουσιαστικά. Μάλιστα για τη διάταξη αυτή υπάρχει και επιστολή όχλησης της χώρας από τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Φυσικά υπάρχουν αρκετές ακόμα.

Προχωρώντας στο δεύτερο μέρος της εισήγησής μου, θα ήθελα να εξετάσω κατά πόσο οι διατάξεις αυτές είναι σύμφωνες με το ενωσιακό δίκαιο. Κατά την άποψή μου δεν είναι. Πρώτα απ' όλα να βγάλουμε από τη μέση ένα ζήτημα. Το ενωσιακό δίκαιο προβλέπει την αδειοδότηση ορισμένων έργων με νομοθετικές διατάξεις. Συγκεκριμένων έργων. Δεν πρόκειται για την περίπτωση αυτή εδώ πέρα, διότι κατά το ενωσιακό δίκαιο η αδειοδότηση αυτή, η οποία έχει γίνει στην Ελλάδα πολλές φορές και είχε απασχολήσει και το Συμβούλιο της Επικρατείας πρέπει να γίνεται καταλεπτώς, πρέπει να γίνεται δηλαδή με έναν τρόπο ο οποίος να προσιδιάζει με την περιβαλλοντική αδειοδότηση. Δηλαδή πρέπει η Βουλή να εξετάζει ένα συγκεκριμένο έργο. Πρέπει να εξετάζει κάτι σαν μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, έτσι ώστε να υπάρχει μια λειτουργική αντιστοιχία μεταξύ της περιβαλλοντικής αδειοδότησης από τη διοίκηση και της περιβαλλοντικής αδειοδότησης μέσω νομοθετικής διάταξης. Στη συνέχεια πρέπει να ειπωθεί ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει κρίνει για παράδειγμα στην υπόθεση Stadt Wiener Neustadt, την C-348/15, ότι κανένα καθεστώς νομιμοποίησης, δεν τηρεί τις απαιτήσεις της οδηγίας για την περιβαλλοντική αδειοδότηση εφόσον χορηγείται χωρίς να συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις.

Συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις σε όλα αυτά τα παραδείγματα που ανέφερα; Θα έλεγα ότι δεν συντρέχουν. Πρώτα απ' όλα γιατί αυτά τα παραδείγματα διαρκούν για ένα πάρα πολύ μεγάλο διάστημα. Για παραδείγματα για τις τουριστικές εγκαταστάσεις μιλάμε για ένα καθεστώς 11 ετών. Για την ενιαία άδεια λειτουργίας της ΔΕΗ μιλάμε για ένα καθεστώς το οποίο μπορεί και να έχει ξεπεράσει τα 20 χρόνια. Για να είμαστε βέβαιοι ακριβείς, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει πει ότι δεν είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, εθνικοί κανόνες οι οποίοι επιτρέπουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, τη νομιμοποίηση παράτυπων πράξεων, παράτυπων με την έννοια του ενωσιακού δικαίου. Αυτό όμως πρέπει να συμβαίνει με ένα τρόπο, έτσι ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μην μπορούν να παρακάμπτουν τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης ή να αποφύγουν να τους εφαρμόσουν και πρέπει να παρέχεται κατ' εξαίρεση. Παρέχεται κατ' εξαίρεση στις περιπτώσεις που ανέφερα; Κατά την άποψή μου όχι, δεν παρέχεται κατ' εξαίρεση.

Και ο όγκος των περιπτώσεων που καλύπτονται από τις διατάξεις αυτές, και η χρονική τους διάρκεια, οδηγούν θα έλεγα αβίαστα στο συμπέρασμα ότι δεν πρόκειται για μια εξαιρετική ρύθμιση, αλλά πρόκειται για μια ρύθμιση η οποία έχει πλέον κανονικοποιηθεί. Επίσης, το Δικαστήριο στις περιπτώσεις αυτές απαιτεί η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, να μην ανατρέχει μόνο στη χρονική στιγμή της νομιμοποίησης, της τακτοποίησης, αλλά στη χρονική στιγμή της δημιουργίας του έργου. Στη χρονική στιγμή που έπρεπε να εφαρμοστεί ο νόμος. Κάτι το οποίο είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν θα συμβεί. Για παράδειγμα σε αυτές τις διατάξεις που ανέφερα για την ενέργεια ή για τα λατομεία.

Θα ήθελα να προχωρήσω τώρα σε μερικές γενικές παρατηρήσεις. Κατά την άποψή μου πρόκειται για ένα καθεστώς το οποίο είναι ευρύτατα διαδεδομένο. Επαναλαμβάνεται συνέχεια. Εννοείται ότι σαν εκπρόσωπος μιας περιβαλλοντικής οργάνωσης, θεωρώ ότι όλα αυτά υπονομεύουν τη συμμετοχή του κοινού και την περιβαλλοντική αδειοδότηση και δεν θα πρέπει να συμβαίνουν. Από την άλλη μεριά είναι σαφές ότι εδώ πέρα έχουμε να κάνουμε με ένα δείγμα σημαντικής διοικητικής αδυναμίας. Η διοίκηση αδυνατεί να διεκπεραιώσει την περιβαλλοντική αδειοδότηση ορισμένων κατηγοριών εγκαταστάσεων, στα περιθώρια που πρέπει, με αποτέλεσμα να παρεμβαίνει νομοθέτης. Αναρωτιέμαι τι θα συμβεί μπροστά στις νομοθετικές ανάγκες που θα φέρει το κοντινό μέλλον. Η Πρόεδρος της Δημοκρατίας μας μίλησε για την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία. Έρχεται η κυκλική οικονομία. Έρχεται η κλιματική νομοθεσία. Όλες αυτές οι νομοθεσίες θα επηρεάσουν και εν μέρει θα εφαρμοστούν μέσω της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Θα συνεχιστεί η ίδια πρακτική;

Δεύτερον, θα ήθελα να παρατηρήσω ότι όλες αυτές οι διατάξεις διακρίνονται από μία μεγάλη αδιαφάνεια. Η θέσπισή τους είναι αδιαφανής. Αυτή τη στιγμή οι περισσότερες από αυτές δεν είναι γνωστές. Κυρίως η εφαρμογή τους είναι αδιαφανής, δηλαδή δεν γνωρίζουμε ποιες από αυτές τις τουριστικές εγκαταστάσεις, και ποιες από αυτές τις ενεργειακές εγκαταστάσεις, τελικά εκμεταλλεύονται τις συνεχείς προθεσμίες που

τους δίνονται, για να τακτοποιήσουμε από πλευράς περιβαλλοντικής αδειοδότησης τη λειτουργία τους. Θα ήθελα να θυμίσω επίσης, ότι το ενωσιακό δίκαιο δεσμεύει και τις διοικητικές αρχές. Αυτό είναι ένα μεγάλο πρόβλημα για τις διοικητικές αρχές.

Μια τελευταία παρατήρηση και με αυτό και με αυτό καταλήγω κύριε πρόεδρε. Που έχει κάνει με το θέμα του συνεδρίου. Το περιβαλλοντικό δίκαιο μπροστά στην περιβαλλοντική κρίση. Το περιβαλλοντικό δίκαιο ρυθμίζει κινδύνους και η παροχή αυτού του προκαλύμματος νομιμοποίησης σε ορισμένες εγκαταστάσεις και έργα τα οποία δεν έχουν την περιβαλλοντική τους αδειοδότηση, εντείνει σε τελική ανάλυση τους κινδύνους για το περιβάλλον και για όλους εμάς.

Σας ευχαριστώ για την προσοχή σας και συγγνώμη για την πάρα πολύ σημαντική υπέρβαση του χρόνου.

ΤΟ ΑΒΑΤΟΝ ΤΩΝ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΟΥ ΑΚΥΡΩΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΟΥ ΣΤΕ

Ηλίας Κουβαράς, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Μεταδιδάκτωρ Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

1. Οι τεχνικές κρίσεις στον ακυρωτικό έλεγχο

Το θέμα της εισήγησης, φαντάζει ίσως σε όσους έχουν ασχοληθεί με την περιβαλλοντική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σαν ριμέικ ταινίας ιδιαίτερα αγαπητής για τη θεωρία του δημοσίου δικαίου από τη δεκαετία του 1990.¹ Η επανεπίσκεψις όμως του ζητήματος της σχέσης του δικαστικού ελέγχου με τις τεχνικές κρίσεις της διοίκησης υπαγορεύεται από τη συνεχώς εντεινόμενη τεχνοκρατικοποίηση που χαρακτηρίζει το σύγχρονο περιβαλλοντικό δίκαιο² και τη συναφή αίσθηση μιας προϊούσας διαστολής του χώρου που καταλαμβάνουν οι τεχνικές κρίσεις στη νομολογία.

Οι ζυμώσεις στο δικαιοδοτικό έργο κατά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής της νομοθεσίας για την περιβαλλοντική αδειοδότηση, κατέληξαν, ως γνωστόν στη διαμόρφωση ενός νομολογιακού πλαισίου για τον τρόπο άσκησης του δικαστικού ελέγχου επί της απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων.³

Για το ζήτημα των τεχνικών κρίσεων που εξετάζεται εν προκειμένω, κρίσιμα είναι συγκεκριμένα τα αρνητικά όρια του ακυρωτικού ελέγχου:

Εξέρχεται λοιπόν των ορίων αυτών, η ευθεία αξιολόγηση εκ μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας, διότι προϋποθέτει διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές.

Ειδικότερα, παράβαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης ελέγχεται ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή μόνον αν, από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας, προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη ή είναι προφανώς δυσανάλογη με το προσδοκώμενο όφελος και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες ώστε προδήλως να

¹ Βλ. Γ. Δελλή, Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η «βιώσιμη ανάπτυξη», μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας, in: ΤΤ ΣτΕ (75 χρόνια), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσ/νίκη, 2004, σελ.1057επ., Μ. Καραμανάωφ, Η νομική μεθοδολογία της βιωσιμότητας, in: ΤΤ ΣτΕ (75 χρόνια), ό.π., σελ.3επ., Απ. Παπακωνσταντίνου, Δικαστικός ακτιβισμός και Σύνταγμα. Το παράδειγμα της περιβαλλοντικής νομολογίας του ΣτΕ, ΕφαρμΔΔ 2005 (τεύχος ειδικό), σελ.103, contra Π-Μ Ευστρατίου, Ο δικαστικός έλεγχος κατά την εφαρμογή του δικαίου του περιβάλλοντος: ο ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΕφαρμΔΔ 2005 (τεύχος ειδικό), σελ.7, Η. Κουβαράς, Η Διελκυστήριδα Νομοθέτη-Δικαστή στη Διαδικασία Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, ΘΠΔΔ 2010, σελ. 748επ.

²Βλ. συναφώς τα συμπεράσματα του πρόσφατου συνεδρίου του Φόρουμ των δικαστών της Ε.Ε. για το περιβάλλον (European Union Forum of Judges for the Environment-EUFJE) που έλαβε χώρα στο Ελσίνκι, The use of science in environmental adjudication, EUFJE Annual Conference — 13-14 September 2019, Helsinki, https://www.eufje.org/images/docConf/hel2019/Summary_report_Questionnaire_EUFJE2019.pdf, σελ. 3επ και τις σχετικές εισηγήσεις των K. Sulyok/F. Bögös, The role of science in environmental adjudication in EUFJE member's courts - Findings of the questionnaire, https://www.eufje.org/images/docConf/hel2019/Answers_to_the_questionnaire_EUFJE_Sulyok_final.pdf και M. Hildén, Opportunities and challenges in providing and using research based knowledge in legal cases, https://www.eufje.org/images/docConf/hel2019/Hilden_Mikael_EUFJE_Helsinki.pdf. Οι προκλήσεις για το δικαιοδοτικό έργο (βλ. τα πορίσματα, σελ.24) απορρέουν από την προφανή και δικαιολογημένη πλημμελή επιστημονική γνώση του δικαστή, τη δυσκολία ελέγχου των πορισμάτων των επιστημόνων/εμπειρογνομόνων, τις δυσκολίες διάκρισης νομικού και πραγματικού ζητήματος και συνακόλουθα προσδιορισμού της γραμμής μεταξύ δικαιοδοτικού και επιστημονικού έργου.

³ Κατά την προσβολή λοιπόν με αίτηση ακύρωσης απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, ο δικαστής εξετάζει (βλ. ΣτΕ 1220, 2832/2019): i) αν τηρήθηκε συννόμως από ουσιαστική και τυπική άποψη η διαδικασία που κατέληξε στην έγκριση· ii) αν τα στοιχεία, στα οποία στηρίζεται η ελεγχόμενη διοικητική πράξη, είναι σύμφωνα με τους σχετικούς ορισμούς της νομοθεσίας και επαρκή για να προσδώσουν έρεισμα στην πράξη iii) αν το διοικητικό όργανο έχει πεπλανημένα στηρίξει την κρίση του σε δεδομένα που δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα (πλάνη περί τα πράγματα). Ειδικότερα η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων ελέγχεται ως προς το: i) αν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του νόμου· ii) αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακρίβωνουν και να αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητας και να εκτιμούν αν η πραγματοποιήσή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας και τις συνταγματικές επιταγές· iii) αν το προσδοκώμενο από το έργο όφελος τελεί σε σχέση αναλογίας με την τυχόν επαπειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος.

αντιστρατεύεται τη συνταγματική αυτή αρχή.⁴

Οι τεχνικές λοιπόν κρίσεις της διοίκησης ελέγχονται ως προς την ορθότητά τους αν παρίστανται προδήλως εσφαλμένες με βάση την κοινή πείρα.⁵ Παρίσταται ωστόσο αμφίβολο αν έχει ιδιαίτερο νόημα η αναφορά σε κοινή πείρα για τόσο υψηλής εξειδίκευσης τεχνικά ζητήματα, όπως αυτά που ρυθμίζει η περιβαλλοντική νομοθεσία.

2. Η προϊούσα διαστολή του χώρου των ανέλεγκτων τεχνικών κρίσεων την τελευταία εικοσαετία

Ποια λοιπόν η έκταση της επικράτειας των τεχνικών θεμάτων τα οποία αδυνατεί να ελέγξει ο δικαστής; Υφίστανται ορισμένες ενδείξεις ότι ο χώρος των ανέλεγκτων ακυρωτικών τεχνικών κρίσεων της διοίκησης διευρύνεται με την πάροδο του χρόνου. Η αυξανόμενη αναφορά στη νομολογία σε ανέλεγκτες ακυρωτικές τεχνικές κρίσεις μπορεί κάλλιστα να αποδοθεί και να δικαιολογηθεί από την εκθετική εκτίναξη του πλήθους και της συνθετότητας των τεχνικών ζητημάτων με τα οποία έρχεται ολοένα και περισσότερο αντιμέτωπο το ΣτΕ.

Από μια εντελώς ενδεικτική -και σίγουρα δεκτική αμφισβήτησης και αντιλόγου- έρευνα στη νομολογία με βάση συνδυαστικά τα λήμματα «περιβάλλον» και «ανέλεγκτη τεχνική κρίση» προκύπτουν τα ακόλουθα: Από το 1977 έως και το 2000 φαίνεται να τίθεται ζήτημα ανέλεγκτης ακυρωτικής κρίσης σε 23 υποθέσεις, ενώ αντίθετα, σε ίδιο περίπου διάστημα, από το 2000 έως το 2020, τέτοιο ζήτημα ηγήθη σε 166 υποθέσεις περιβαλλοντικού, στη συντριπτική τους πλειονότητά, ενδιαφέροντος. Το σχετικό αυτό στατιστικό δεδομένο περί επταπλασιασμού της αναφοράς σε ανέλεγκτες τεχνικές κρίσεις, φαίνεται ίσως να ανταποκρίνεται σε ένα βαθμό στη δικηγορική κριτική ότι όλο και περισσότερο, το Συμβούλιο της Επικρατείας επικαλείται το ακυρωτικό ανέλεγκτο των τεχνικών κρίσεων για να «νύψει τας χείρας του». Σύμφωνα δε με μια έντονα κριτική άποψη που έχει διατυπωθεί, η επίκληση του ανελέγκτου ή μη των τεχνικών κρίσεων από το Δικαστήριο δεν λαμβάνει χώρα με μεθοδολογική συνέπεια, αλλά το όριο των τεχνικών κρίσεων μεταβάλλεται αυθαίρετα κατά το δοκούν.⁶

Για παράδειγμα, κατά την πρόσφατη νομολογία, η επιλογή της καταλληλότερης μεθόδου επεξεργασίας των αποβλήτων σε συγκεκριμένη εγκατάσταση εναπόκειται στην ανέλεγκτη ακυρωτική τεχνική κρίση της Διοίκησης, με την προϋπόθεση ότι τηρείται το κανονιστικό πλαίσιο που ρυθμίζει συνολικά το ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων και ότι η επιλεγόμενη μέθοδος εντάσσεται στο πλαίσιο εθνικού σχεδιασμού.⁷ Περαιτέρω, ανάγονται σε ακυρωτικώς ανέλεγκτα τεχνικά ζητήματα, το είδος και οι ποσότητες των εκπεμπόμενων από την καύση φυσικού αερίου ρύπων, εφόσον δεν αποτελούν γεγονότα πασίδηλα ή δεδομένα κοινής πείρας ή δεν προκύπτουν από τη σύσταση του καυσίμου ή τις προδιαγραφές του εξοπλισμού ή από έγγραφα της Διοίκησης ή άλλων αρμόδιων επιστημονικών φορέων.⁸ Ως ανέλεγκτη τεχνική κρίση έχουν κριθεί και οι οριακές τιμές εκπομπής για ρυπαντικές ουσίες, οι οποίες αναμένεται να εκπέμπονται από εγκατάσταση κατά τους κανόνες της επιστήμης και τη νομοθεσία.⁹ Ακυρωτικώς ανέλεγκτη κρίνεται τέλος η τεχνική - επιστημονική κρίση της Διοίκησης, εφόσον υιοθετεί τα πορίσματα της ΜΠΕ και επιβάλλει τους κατάλληλους, κατά την κρίση της, περιβαλλοντικούς όρους.¹⁰

3. Η ανάγκη για θεσμική απάντηση στην εντεινόμενη τεχνοκρατικοποίηση του περιβαλλοντικού δικαίου

Αν τη δεκαετία του '90 και στις αρχές του 2000, το ΣτΕ υπήρξε πρωτοπόρος των εξελίξεων όσον αφορά την εφαρμογή αλλά και τον εκσυγχρονισμό της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, η ταχύτητα της μεταβολής των τεχνικών και επιστημονικών δεδομένων φαίνεται να καθιστά όλο και δυσκολότερη την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής της.

⁴ ΣτΕ Ολ.3478/2000, Ολ. 613/2002, ΣτΕ 2787/2017, 1286/2019.

⁵ ΣτΕ 866/2020.

⁶ Πρβλ. Π. Λαζαράτο, Αναλογικότητα, Δικαστικός Έλεγχος και Σκεπτικισμός - Με αφορμή τις ΣτΕ 1249/2010, ΑΠ 6/2009 και μια μελέτη του Μ. Σταθόπουλου, ΘΠΔΔ 2011, σελ. 769επ., υποσημ. 76: «Συνήθως ως «τεχνικές» κρίσεις βαφτίζονται οι εξειδικεύσεις αδριστων αξιολογικών εννοιών που ο ακυρωτικός δικαστής δεν θέλει να κάνει. Χωρίς βέβαια να είναι πάντα συνεπής σ'αυτό. Όταν επιθυμεί ελέγχει και ξεχνάει το πρόβλημα.»

⁷ ΣτΕ 963/2019, 1815, 2405/2016.

⁸ ΣτΕ 1362/2018, 103/2018, 7μ.

⁹ ΣτΕ 103/2018, 7μ.

¹⁰ ΣτΕ 2793/2017.

Κατά τη δεκαετία του '90, το ΣτΕ είχε μάλιστα διατάξει τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης από ειδικούς επιστήμονες για τεχνικά ζητήματα, όπως για παράδειγμα από γεωλόγο και υδροβιολόγο προκειμένου να σχηματίσει δικανική πεποίθηση όσον αφορά το ζήτημα της ύπαρξης ή μη παλαιού αιγιαλού σε ορισμένη περιοχή¹¹ ή πραγματογνωμοσύνη προκειμένου να διαπιστωθεί ο δασικός ή μη χαρακτήρας έκτασης.¹²

Έκτοτε, η προσφυγή στη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης εγκαταλείφθηκε από το δικαστή ως επιλογή, ενώ το δικονομικό οπλοστάσιο παρέμεινε στην πορεία των χρόνων σχεδόν αμετάβλητο ως προς τη δυνατότητα του δικαστή να συνδιαλέγεται με επιστημονικούς φορείς.

Η συνεχής διεύρυνση της επικράτειας των τεχνικών κρίσεων και τελικά του πεδίου της διοικητικής δράσης που εκφεύγει του δικαστικού ελέγχου εγείρει ένα σοβαρό ζήτημα δικαστικής προστασίας και τελικά θεσμικού κενού. Ούτε μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητικό και επαρκές αντιστάθμισμα η παράλληλη διεύρυνση των οριζόντων του ακυρωτικού δικαστή όσον αφορά τα επιστημονικά πασιδία.¹³ Η εντεινόμενη τεχνοκρατικοποίηση του περιβαλλοντικού δικαίου θα πρέπει μάλλον να αντιμετωπιστεί με δραστικότερες βελτιωτικές παρεμβάσεις στη θεσμική αρχιτεκτονική. Η δημιουργία υποστηρικτικού σώματος πραγματογνωμόνων-επιστημόνων για τους αρμόδιους δικαιοδοτικούς σχηματισμούς (ή πόσο μάλλον η συμμετοχή επιστημόνων στους τελευταίους) φαντάζει μάλλον ριζοσπαστική για τις εγχώριες δικαιοδοτικές παραδόσεις.¹⁴ Εγείρει παράλληλα ερωτηματικά για τις εγγυήσεις που θα απολαμβάνουν τα συγκεκριμένα πρόσωπα. Μια παρέμβαση προς την ορθή κατεύθυνση θα αποτελούσε ίσως η θέσπιση ειδικών διαδικαστικών κανόνων για την αντιμετώπιση από το Δικαστήριο τεχνικών ζητημάτων.¹⁵

Μια λύση πάντως δραστική αλλά και πιο συμβατή με το υφιστάμενο συνταγματικό και θεσμικό πλαίσιο που θα μπορούσε να εξεταστεί, θα ήταν αυτή που από μακρόν ακολουθείται σε άλλα πεδία διοικητικής δράσης με υψηλό βαθμό τεχνοκρατικοποίησης και μάλιστα ενίοτε σημαντικά χαμηλότερο από αυτόν που διακρίνει τα περιβαλλοντικά ζητήματα. Ο τεχνικός χαρακτήρας των περιβαλλοντικών ζητημάτων αποτελεί σοβαρή ένδειξη που συνηγορεί υπέρ της ίδρυσης μιας ανεξάρτητης αρχής για την περιβαλλοντική αδειοδότηση. Η αρχή θα στελεχώνεται από καταρτισμένους επιστήμονες που θα απολαμβάνουν τις γνωστές προσωπικές και λειτουργικές εγγυήσεις των μελών των ανεξάρτητων αρχών¹⁶. Η λειτουργία μιας τέτοιας αρχής θα εναρμονιζόταν εξάλλου καλύτερα και με μια σειρά διατάξεων του ενωσιακού δικαίου που αξιώνουν από τις αρμόδιες περιβαλλοντικές αρχές εχέγγυα αμεροληψίας, αλλά και πρόσβασης σε επαρκή εμπειρογνωμοσύνη.¹⁷

¹¹ ΣτΕ 1465/1996, 4869/1997, 190/1998, 1583-6/1998.

¹² ΣτΕ 867/1998.

¹³ Πρβλ. Γ. Δελλή, Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας, ό.π., σελ. 1082.

¹⁴ Κάτι τέτοιο βέβαια δεν αποτελεί επιστημονική φαντασία σε άλλες χώρες, όπως οι Σκανδιναβικές, στις οποίες υφίστανται εξειδικευμένοι δικαστές ή μέλη του δικαστηρίου που λειτουργούν από κοινού με τους τακτικούς δικαστές. Αυτοί οι επαγγελματίες είναι είτε πλήρως μέλη του δικαστηρίου, όπως στη Φιλανδία και τη Σουηδία, είτε διορίζονται επί τη βάση συγκεκριμένης υπόθεσης προκειμένου να την αξιολογήσουν από τεχνική άποψη, όπως συμβαίνει στη Νορβηγία. Η σύνθεση των δικαστηρίων στις δικαιοδοσίες αυτές δεν αποκλείει μάλιστα το διορισμό εμπειρογνομώνων είτε αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο είτε από τους διαδίκους (πρβλ. τη δυνατότητα διορισμού τεχνικών συμβούλων από τους διαδίκους, κατ' άρθρο 167 του Κ.Δ.Δ.). Η συμμετοχή σε δικαιοδοτικούς σχηματισμούς εμπειρογνομώνων δικαστών καθιστά άνευ αντικειμένου τον προβληματισμό γύρω από τη διάκριση μεταξύ τεχνικών και νομικών ζητημάτων, βλ. συναφώς την εισήγηση του Φιλανδού expert-δικαστή *M. Seppälä*, Scientific knowledge in environmental judicial review - Subjective comments, https://www.eufje.org/images/docConf/hel2019/Mika_Seppala.pdf.

¹⁵ Βλ. έτσι συναφώς *B. Preston*, Specialised Court Procedures for Expert Evidence,

https://www.eufje.org/images/docConf/hel2019/Preston_Specialised_Court_Procedures_for_Expert_Evidence.pdf.

¹⁶ Για τις ανεξάρτητες αρχές βλ. από την πρόσφατη βιβλιογραφία αντί πολλών *Κ. Παπανικολάου*, Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, *Ε. Πρεβεδούρου*, Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;, <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun>.

¹⁷ Η ίδρυση ανεξάρτητης αρχής φαίνεται να εναρμονίζεται με το άρθρο 6 παρ.1 της Οδηγίας 2001/42 για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, το οποίο επιβάλλει τη λειτουργική διάκριση των υπηρεσιών της αρχής η οποία είναι επιφορτισμένη με τη διενέργεια διαβουλεύσεων σε περιβαλλοντικά θέματα «κατά τρόπο συνεπαγόμενο την πραγματική αυτοτέλεια μιας εσωτερικής διοικητικής υπηρεσίας της, με την έννοια, ιδίως, ότι η υπηρεσία αυτή διαθέτει δικά της διοικητικά μέσα και δικό της προσωπικό και είναι, συνεπώς, σε θέση να εκπληρώσει τα καθήκοντα που ανατίθενται στις αρμόδιες για διαβουλεύσεις αρχές βάσει της οδηγίας αυτής και, ειδικότερα, να εκφράζει αντικειμενικώς τη γνώμη της επί σχεδίου ή προγράμματος του οποίου έχει επιληφθεί η αρχή στην οποία οργανικώς ανήκει, γεγονός το οποίο εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διακριβώσει» ΔΕΕ απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2011, Department of the Environment for Northern Ireland κατά Seaport (NI) Ltd, C-474/2010, σκ.42, βλ. και Conseil d'Etat, Décision n° 365876 du 26 juin 2015 καθώς και προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα της 28ης Απριλίου 2016 στην υπόθεση C-379/15: σκ. 18. «Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι κατά το

Αρμοδιότητα της αρχής θα μπορούσε να είναι η περιβαλλοντική αδειοδότηση των έργων, ή σκοπιμότερο, για λόγους οικονομίας διοικητικών πόρων, η εξέταση διοικητικών προσφυγών κατά αποφάσεων έγκρισης ή απόρριψης περιβαλλοντικών όρων.¹⁸ Οι αιτιολογημένες αποφάσεις της επί των τεχνικών ζητημάτων κάθε υπόθεσης θα υπόκειντο βεβαίως στον ακυρωτικό έλεγχο του Ε' τμήματος. Εξάλλου, πέραν της εκκαθάρισης των αμφισβητούμενων υποθέσεων περιβαλλοντικής αδειοδότησης από τεχνική άποψη, στην εν λόγω αρχή θα μπορούσε να ανατεθεί μια σειρά αρμοδιοτήτων, όπως για παράδειγμα να γνωμοδοτεί επί ερωτημάτων υποβληθέντων τόσο από όργανα της δημόσιας διοίκησης όσο και από το ίδιο το Δικαστήριο στα πλαίσια μιας διαλεκτικής σχέσης με το τελευταίο.

Η απουσία ανεξάρτητης αρχής για περιβαλλοντικά ζητήματα, παρά την κατά συρροή προσφυγή συνταγματικού και κοινού νομοθέτη στην ίδρυση τέτοιων αρχών, μπορεί να αποδοθεί ίσως, μεταξύ άλλων, στην ακτινοβολία του ΣτΕ ως εγγυητή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας κατά τις προηγούμενες δεκαετίες και στην αυξημένη δικαιοπλαστική του μέριμνα.

Δεδομένου ωστόσο του σαρωτικού αναπτυξιακού προτάγματος της εποχής, είναι αμφίβολο αν ο τρόπος εφαρμογής της εξαιρετικά σύνθετης τεχνικής νομοθεσίας, εφόσον δεν ελέγχεται ακυρωτικά, μπορεί να επαφίεται αποκλειστικά στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, τις αποκεντρωμένες διοικήσεις και τα λοιπά διοικητικά όργανα, τα οποία καλούνται, στα πλαίσια της ενότητας του κυβερνητικού έργου,¹⁹ να προβούν σε επιλογές υπό την ασφυκτική πίεση για οικονομική ανάπτυξη.

Κατά την άποψή μας λοιπόν, θα παρουσίαζε υψηλότερα εχέγγυα να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της εποχής, ένα υβριδικό σύστημα²⁰ που θα διασφαλίζει την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην περιβαλλοντική αδειοδότηση. Το σύστημα αυτό θα αποτελούταν σε ένα πρώτο στάδιο από ένα εξειδικευμένο τεχνικό όργανο, οι αποφάσεις του οποίου θα υπόκεινται εν συνεχεία σε ακυρωτικό έλεγχο.

άρθρο 6, παράγραφος 3, δεν απαγορεύεται η αρχή που είναι αρμόδια για την κατάρτιση κάποιου σχεδίου ή προγράμματος ή έχει οριστεί προς τούτο, να γνωμοδοτεί παράλληλα (ή ίδια) για τις πράξεις αυτές. Στην περίπτωση αυτή όμως απαιτείται τουλάχιστον να διακρίνονται λειτουργικώς οι υπηρεσίες της αρχής με την οποία διεξάγονται κατά κανόνα οι διαβουλεύσεις σε περιβαλλοντικά θέματα αρχής, κατά τρόπον ώστε μια εσωτερική διοικητική μονάδα (με την οποία διεξάγονται οι διαβουλεύσεις) να διαθέτει πραγματική αυτοτέλεια». Η ύπαρξη μιας τέτοιας ανεξάρτητης αρχής φαίνεται επίσης να ικανοποιεί καλύτερα και τις απαιτήσεις της Οδηγίας 2014/52, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 3 περ. β' της οποίας «η αρμόδια αρχή εξασφαλίζει ότι διαθέτει ή, κατά περίπτωση έχει πρόσβαση σε επαρκή εμπειρογνωμοσύνη για την αξιολόγηση της μελέτης εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων».

¹⁸ Μια τέτοια περιβαλλοντική αρχή (Autorité environnementale-Ae) έχει ιδρυθεί για παράδειγμα στη Γαλλία, ήδη από το 2009. Η εν λόγω αρχή παρίσταται ανεξάρτητη από τις λοιπές κρατικές δομές (υπουργεία κλπ) και διαθέτει γνωμοδοτικές αρμοδιότητες κατά την αδειοδότηση έργων, ιδίως όσον αφορά την αξιολόγηση των συνεπειών τους στο περιβάλλον. Ενδεικτικά το 2019, η Ae εξέδωσε 123 γνωμοδοτήσεις, εκ των οποίων 78 για έργα και 45 για σχέδια/προγράμματα. Αν και δεν προσδιορίζεται ως ανεξάρτητη υπό τη στενή έννοια που θέτει για τις ανεξάρτητες αρχές η γαλλική νομοθεσία, λαμβάνεται ιδιαίτερα μέριμνα ώστε να αποφεύγεται οποιαδήποτε υποψία μεροληψίας. Στην κατεύθυνση αυτή συμβάλλουν εγγυήσεις όπως η συλλογικότητα των συζητήσεων και η δημοσιότητα των απόψεων των μελών αυτής και των αποφάσεών της που δημοσιεύονται στον ιστότοπό της, καθώς και η δημόσια κριτική στην οποία υπόκεινται, αλλά και ο αποκλεισμός από τη συμμετοχή σε συνεδριάσεις των μελών, στα οποία συντρέχει σε ορισμένη περίπτωση σύγκρουση ενδιαφέροντος Βλ. τις ετήσιες εκθέσεις της αρχής, αναρτημένες στην ιστοσελίδα της, με τελευταία την Ae annual report 2019 from the environmental authority, http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/201008-raae-2019-pages_web_3_cle066a41.pdf, σελ.12 αλλά και Ph. Ledenic, EIA by the Environmental Authority and French administrative court decisions regarding EIA, https://www.eufje.org/images/doc/Conf/hel2019/Ae_Judges_Environment.pdf.

¹⁹ Πρβλ. άρθρο 82 παρ.2 του Συντάγματος: «Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων.».

²⁰ Πρβλ. ΣτΕ ΟΛ 3319/2010: «Επομένως, και στις περιπτώσεις αυτές (δηλ. των διαφορών που προκαλούνται από την προσβολή διοικητικών κυρώσεων) πρέπει το δικαστήριο, που εκδικάζει τις διαφορές αυτές, να παρέχει τις εγγυήσεις της «δικαιής δίκης», και, συνεπώς, να είναι δικαστήριο πλήρους δικαιοδοσίας. Μπορεί, ωστόσο, σύμφωνα πάντα με τη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α., να κρίνει επί των τελευταίων αυτών διαφορών και δικαστήριο, που δεν εκδικάζει τις ενώπιόν του αγόμενες διαφορές ως δικαστήριο πλήρους δικαιοδοσίας, αλλά ως ακυρωτικό δικαστήριο ελέγχου της νομιμότητας και μόνο των ενώπιόν του προσβαλλομένων διοικητικών πράξεων, αν το διοικητικό (ή πάντως το μη δικαστικό) όργανο, που εξέδωσε την πράξη, η αμφισβήτηση της οποίας προκάλεσε τη δικαστική διαφορά, παρέχει αυτό το ίδιο, ως εκ των όρων της λειτουργίας του, ορισμένες εγγυήσεις, τέτοιες που να επιτρέπουν να μπορεί να θεωρηθεί ως «δικαστήριο» για τις ανάγκες εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α. Οι εγγυήσεις αυτές είναι ο πάγιος χαρακτήρας του οργάνου αυτού, η αμεροληψία και ανεξαρτησία των μελών του, η εκ μέρους του έκδοση δεσμευτικών για την οικεία έννομη τάξη αποφάσεων, και η δημοσιότητα της ενώπιόν του διαδικασίας, κατά τα, με τρόπο ειδικότερο, εκτεθέντα ανωτέρω (πρβλ. σχετικές αποφάσεις Ε.Δ.Δ.Α. Bellios κατά Ελβετίας, 10328/83, της 29.4.1998, σκέψεις 64-67 και 71- 73, E TTL κλπ. κατά Αυστρίας, 9273/81, της 23.4.1987, σκέψεις 42-43, Gradinger κατά Αυστρίας, 33/1994/480/562, της 23.10.1995, σκέψη 42, Silvester's Horeca Service κατά Βελγίου, [...]), βλ και ΣτΕ 1019/2020.

ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΘΕΙ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ; Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΟΔΗΓΙΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΦΥΣΗ

Marta Ballesteros, Associate Senior Manager, Milieu Consulting Sprl.

(Ακολουθεί μετάφραση της εισήγησης στα Ελληνικά, το πρωτότυπο κείμενο βρίσκεται στο Παράρτημα I)

Είμαι η Marta Ballesteros. Εργάζομαι ως διευθυντικό στέλεχος στη Milieu Consulting Sprl, μια συμβουλευτική εταιρεία που ειδικεύεται στην περιβαλλοντική νομοθεσία και πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), και δουλεύει κυρίως για τον δημόσιο τομέα, και ειδικότερα για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Μου ζητήθηκε ως δικηγόρος να παράσχω νομικά επιχειρήματα σχετικά με το εάν η περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ μπορεί να αντιμετωπίσει την τρέχουσα περιβαλλοντική κρίση, εστιάζοντας ειδικότερα στις οδηγίες για τη φύση. Αυτή η παρουσίαση θα συζητήσει τον κύριο σκοπό των οδηγιών για τη φύση, που είναι η αντιμετώπιση του προβλήματος της απώλειας της βιοποικιλότητας.

Η κρίση της βιοποικιλότητας είναι ένα γεγονός που αναγνωρίζεται ευρέως. Η τελευταία Έκθεση για την Κατάσταση της Φύσης (State of Nature report), που δημοσιεύθηκε από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Περιβάλλοντος (ΕΟΠ) τον περασμένο Οκτώβριο, επιβεβαιώνει ότι τουλάχιστον το 81% των οικοτόπων βρίσκονται σε μη ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης στην ΕΕ. Τον Μάιο του 2019, η Διακυβερνητική Πλατφόρμα Επιστήμης-Πολιτικής για τη Βιοποικιλότητα και τις Υπηρεσίες Οικοσυστημάτων (IPBES), εξέδωσε την Παγκόσμια Αξιολόγηση Βιοποικιλότητας (Global Biodiversity Assessment), όπου οι επιστήμονες ζητούν επείγουσα δράση. Οι εκθέσεις ανέφεραν ότι η βιοποικιλότητα μειώνεται ταχύτερα από οποιαδήποτε άλλη στιγμή στην ανθρώπινη ιστορία. Ο ρυθμός αλλαγής της φύσης παγκοσμίως, τα τελευταία 50 χρόνια, είναι άνευ προηγουμένου στην ανθρώπινη ιστορία. Σε αυτήν την τροχιά, δεν θα επιτύχουμε τους διεθνείς στόχους που έχουν συμφωνηθεί.

Βρίσκεται, λοιπόν, η νομοθεσία της ΕΕ σε θέση να αντιμετωπίσει αυτήν την πρόκληση; Καταρχήν, το δίκαιο της ΕΕ υιοθετείται για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων στόχων, σύμφωνα με την αρμοδιότητα της ΕΕ, οι οποίοι συνδέονται με συγκεκριμένα προβλήματα. Έτσι, με τον ίδιο τρόπο, η περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ που υιοθετείται βάσει του άρθρου 192 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ, θα πρέπει να αντιμετωπίζει όλα τα περιβαλλοντικά προβλήματα. Ποιοι είναι αυτοί οι στόχοι; Για παράδειγμα, οι οδηγίες για τα πτηνά και τους οικοτόπους (ή οι οδηγίες για τη φύση) στοχεύουν να συμβάλουν στη διασφάλιση της διατήρησης ή αποκατάστασης της βιοποικιλότητας σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης. Επομένως, αυτή είναι μια λύση σε αυτήν την κρίση. Πώς σχεδιάζουν οι οδηγίες να το κάνουν αυτό; Απαιτούν από τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα για να διασφαλίσουν ότι η βιοποικιλότητα, με άλλα λόγια η φύση, τα ενδιαφέροντα και τα είδη, διατηρούνται σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης. Είτε με τον καθορισμό περιοχών του δικτύου Natura 2000, είτε με την καθιέρωση αυστηρών συστημάτων προστασίας για τα είδη. Ο έλεγχος καταλληλότητας των οδηγιών για τη φύση, που δημοσιεύθηκε το 2016, επιβεβαίωσε ότι οι οδηγίες για τη φύση είναι κατάλληλες για τους στόχους για τους οποίους υιοθετήθηκαν, και ότι παραμένουν επίκαιρες.

Το πρόβλημα δεν βρίσκεται στους στόχους ή στον σχεδιασμό των οδηγιών, αλλά περισσότερο στην εφαρμογή τους. Τα κράτη μέλη τείνουν να καθυστερούν την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων ή να παραβλέπουν την εφαρμογή τους, δίνοντας προτεραιότητα σε άλλα συμφέροντα. Επομένως, υπάρχει ανάγκη βελτίωσης της εφαρμογής για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων των οδηγιών για τη φύση.

Οι ειδικοί στόχοι των οδηγιών οδήγησαν σε μετασχηματιστικές αλλαγές στην ΕΕ. Πρώτα απ' όλα, το δίκτυο προστατευόμενων περιοχών στην ΕΕ έχει διευρυνθεί και αποτελεί το μεγαλύτερο στον κόσμο, καθώς καλύπτει περισσότερο από το 15% του εδάφους της ΕΕ. Αυτό είναι ένα αποτέλεσμα που τα κράτη μέλη δεν θα μπορούσαν να φτάσουν ενεργώντας ξεχωριστά. Το σύστημα νομικής προστασίας των περιοχών, που ορίζεται στο άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους, αποδεικνύεται αποτελεσματικό και εφαρμόσιμο σε ολόκληρη την ΕΕ. Οι οικονομικοί παράγοντες έχουν αναγνωρίσει ότι η εναρμόνιση των κανόνων προστασίας έχει οδηγήσει σε ισότιμους όρους ανταγωνισμού, οι οποίοι μπορούν να εφαρμοστούν από όλους τους οικονομικούς παράγοντες σε όλες τις δραστηριότητες, σε όλα τα κράτη μέλη, και που προσφέρει την ασφάλεια δικαίου που απαιτείται να παρέχει ο νόμος. Επιπλέον, το σύστημα νομικής προστασίας των ειδών που έχει δημιουργηθεί φαίνεται να λειτουργεί αποτελεσματικά.

Το σύστημα νομικής προστασίας για τις περιοχές Natura 2000 απαιτεί, καταρχάς, την υιοθέτηση

συγκεκριμένων και κατάλληλων μέτρων διατήρησης για κάθε περιοχή, συμπεριλαμβανομένων των σχεδίων διαχείρισης. Επιπλέον, τα κράτη μέλη της ΕΕ πρέπει να αποφύγουν τυχόν υποβάθμιση των οικοτόπων και τυχόν όχληση των ειδών στις περιοχές που έχουν καθοριστεί. Έμμεσα, οι οδηγίες για τη φύση επέφεραν, επίσης, την εφαρμογή της αρχής της αειφόρου ανάπτυξης. Η διαχείριση των θεσμοθετημένων περιοχών Natura 2000 απαιτεί από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη όχι μόνο τις επιστημονικές και οικολογικές παραμέτρους, αλλά και τις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτιστικές πτυχές, γεγονός που οδήγησε τους ενδιαφερόμενους φορείς που συμμετέχουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων να συμβάλλουν στην ανάπτυξη των μέτρων διαχείρισης και διατήρησης.

Το πιο σημαντικό, για οποιοδήποτε σχέδιο ή έργο που μπορεί να επηρεάσει σημαντικά μια συγκεκριμένη περιοχή Natura 2000, θα πρέπει να διεξαχθεί δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων του σε σχέση με τους στόχους διατήρησης. Επομένως, ένα τέτοιο έργο ή σχέδιο δεν πρέπει να εγκριθεί ή να επιτραπεί εάν επηρεάζει την ακεραιότητα της περιοχής. Υπάρχουν ορισμένες εξαιρέσεις. Ένα τέτοιο έργο ή σχέδιο θα μπορούσε να εγκριθεί, εάν πληρούνται οι ακόλουθες τρεις προϋποθέσεις: εάν δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις, εάν το έργο δικαιολογείται για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος και εάν ο φορέας εκμετάλλευσης ή η αρχή έγκρισης λάβει αντισταθμιστικά μέτρα.

Αυτό είναι το πλαίσιο που θεσπίζει η νομοθεσία της ΕΕ για τη διατήρηση της φύσης, ωστόσο παραμένει το πρόβλημα της απώλειας της βιοποικιλότητας που οδηγεί σε κρίση βιοποικιλότητας. Γιατί συμβαίνει αυτό; Όπως είπαμε προηγουμένως, τα προβλήματα βρίσκονται στην εφαρμογή του νόμου. Η εφαρμογή αυτών των μέτρων χρειάζεται χρόνο, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας των απαραίτητων διοικητικών δομών για την υιοθέτηση μέτρων διατήρησης. Επιπλέον, η φύση χρειάζεται χρόνο για να αντιδράσει και να ανταποκριθεί σε αυτά τα μέτρα. Βρισκόμαστε στο σημείο όπου τα προπαρασκευαστικά μέτρα έχουν υιοθετηθεί και η εφαρμογή βελτιώνεται. Ο νόμος μπορεί να μας βγάλει από την κρίση στο εγγύς μέλλον εάν τον εφαρμόσουμε πλήρως τώρα, χωρίς περαιτέρω καθυστερήσεις.

Υπάρχουν παραδείγματα περιπτώσεων κακής εφαρμογής που πρέπει να αντιμετωπιστούν και να σταματήσουν. Υπήρξαν νομικές υποθέσεις ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ που βοήθησαν στην αποσαφήνιση ορισμένων αρχών του νομικού πλαισίου των οδηγιών για τη φύση. Για παράδειγμα, δεν βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών η υιοθέτηση μέτρων διατήρησης για κάθε περιοχή, όπως απαιτείται βάσει του άρθρου 6 παράγραφος 1 της οδηγίας για τους οικοτόπους. Οι οδηγίες για τη φύση θεσπίζουν την υποχρέωση για συστηματική λήψη μέτρων διατήρησης ή σχεδίων διαχείρισης για καθεμία από τις περιοχές που έχουν καθοριστεί (Υπόθεση C-293/07 Επιτροπή κατά Ελλάδας).

Επιπλέον, το άρθρο 6 παράγραφοι 2 και 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους πρέπει να εφαρμοστεί με συνέπεια. Συνεπώς, κατά τη διαδικασία αδειοδότησης ενός έργου δεν αρκεί να αναλύεται ή να αξιολογείται μόνο εάν το έργο θα επηρεάσει την ακεραιότητα μιας περιοχής σε μια συγκεκριμένη στιγμή. Πρέπει επίσης να αξιολογείται και εάν αυτό το έργο ή σχέδιο θα μπορούσε να οδηγήσει σε επιδείνωση των οικοτόπων ή σημαντικές οχλήσεις για τα είδη στο μέλλον (Υπόθεση Waddenzee C-127/02).

Το Δικαστήριο επανέλαβε επίσης σε μια υπόθεση κατά της Γαλλίας, ότι ορισμένες από τις υφιστάμενες οικονομικές δραστηριότητες δεν μπορούν να θεωρηθούν από τον νόμο ως γενικά και συστηματικά εξαιρούμενες από την ανάλυση της δέουσας εκτίμησης, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους (Υπόθεση C-241/08 Επιτροπή κατά Γαλλίας). Το γεγονός ότι είναι υφιστάμενες δεν τις εξαιρεί από τη δέουσα εκτίμηση βάσει της οδηγίας για τους οικοτόπους. Το γεγονός ότι δεν θεωρούνται έργα, βάσει της οδηγίας για την εκτίμηση των επιπτώσεων, δεν δικαιολογεί το να μην εξεταστούν βάσει της οδηγίας για τους οικοτόπους. Το νομικό σύστημα βάσει των οδηγιών για τη φύση έχει καθιερωθεί έτσι ώστε οι δραστηριότητες αυτές να θεωρούνται έργα, και οι επιπτώσεις τους πρέπει να εκτιμώνται δεόντως, σε σχέση με τους στόχους διατήρησης των περιοχών Natura 2000.

Επιπλέον, σε μια άλλη περίπτωση, το Δικαστήριο της ΕΕ πρόσφατα αποφάσισε σχετικά με το πρόβλημα της υπέρμετρης εναπόθεσης αζώτου στις Κάτω Χώρες, επαναλαμβάνοντας ότι δραστηριότητες, όπως η βοσκή βοοειδών ή η χρήση λιπασμάτων στη γη κοντά σε μια περιοχή Natura 2000, θα πρέπει να θεωρούνται ως έργα, ώστε να αξιολογούνται σύμφωνα με τις διατάξεις για τη δέουσα εκτίμηση της οδηγίας για τους οικοτόπους (Υπόθεση C-293/17). Και αυτό, ανεξάρτητα από το αν θεωρούνται έργα βάσει της οδηγίας για την εκτίμηση των επιπτώσεων, και ανεξάρτητα από το εάν έχουν ήδη εγκριθεί βάσει της εθνικής νομοθεσίας πριν από την εφαρμογή των οδηγιών για τη φύση. Η έγκριση αυτών των δραστηριοτήτων πρέπει επομένως να βασίζεται στη βέλτιστη κατά τον χρόνο αυτό επιστημονική γνώση σχετικά με τον αντίκτυπο στην περιοχή Natura 2000. Το Δικαστήριο της ΕΕ το ερμηνεύει αυτό απαιτώντας να μην υπάρχει εύλογη επιστημονική αμφιβολία ως προς την απουσία αρνητικών

επιπτώσεων στην ακεραιότητα της περιοχής, προκειμένου να εγκριθεί μια τέτοια δραστηριότητα (Υπόθεση Waddenzee C-127/02 και Υπόθεση C- 293/17).

Αυτό το κριτήριο της εύλογης επιστημονικής αμφιβολίας, οδήγησε σε ορισμένες χώρες σε μεγάλο αριθμό υποθέσεων ενώπιον των εθνικών ή τοπικών δικαστηρίων, ιδίως στις Κάτω Χώρες. Και αυτό οδήγησε με τη σειρά του ορισμένες τοπικές αδειοδοτούσες αρχές να αποφεύγουν τον κίνδυνο, ζητώντας είτε δυσανάλογα μέτρα για την αποφυγή ζημιών, ή την απαγόρευση ορισμένων δραστηριοτήτων υπερβαίνοντας το αληθινό γράμμα της οδηγίας. Ωστόσο, το Δικαστήριο αναγνώρισε στα κράτη μέλη τη διακριτική ευχέρεια να υπερβούν την οδηγία, και να εφαρμόσουν αυστηρότερους κανόνες εντός των ορίων τήρησης των κανόνων της εσωτερικής αγοράς (Υπόθεση C-2/10, Azienda Agro-zootecnica Franchini).

Ως προς τη στάθμιση των συμφερόντων, η νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ ορίζει ότι, όταν οι αρχές πρέπει να αποφασίσουν για μια άδεια για ένα συγκεκριμένο έργο ή δραστηριότητα και να σταθμίσουν μεταξύ του συμφέροντος διατήρησης της βιοποικιλότητας και άλλων συμφερόντων οικονομικών δραστηριοτήτων, πρέπει να εξετάσουν τη διατήρηση της βιοποικιλότητας στο πλαίσιο της τρέχουσας κρίσης της βιοποικιλότητας ή της τρέχουσας μείωσης της βιοποικιλότητας (Υπόθεση C-182/10 Solvay κ.λπ.).

Εν κατακλείδι, θεωρώ ότι η νομοθεσία της ΕΕ και ιδίως οι οδηγίες για τη φύση έχουν τα κατάλληλα στοιχεία και παρέχουν το απαραίτητο σύστημα νομικής προστασίας, για την επίλυση της τρέχουσας περιβαλλοντικής κρίσης και της τρέχουσας κρίσης βιοποικιλότητας. Είναι ένα σύστημα που καθιερώνει ισότιμους όρους ανταγωνισμού, είναι εφαρμόσιμο, είναι ευέλικτο επειδή μπορεί να εξεταστεί κατά περίπτωση, και παρέχει τη δυνατότητα να διασφαλιστεί ότι η προστασία της βιοποικιλότητας ως συμφέρον, ως δημόσιο συμφέρον, σταθμίζεται σωστά σε σχέση με άλλα συμφέροντα, λαμβάνοντας υπόψη το πραγματικό πρόβλημα της μείωσης της βιοποικιλότητας.

Αυτά είναι όλα όσα είχα να πω, και είμαι ανοιχτή σε ερωτήσεις, αν υπάρχουν.

ΜΕΡΟΣ Β΄

Η ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
- ΒΑΣΙΖΕΤΑΙ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ
ΣΤΗΝ «ΕΠΙΣΤΗΜΗ»;

ΣΥΝΟΨΗ ΜΕΡΟΥΣ Β΄

Η υπερθέρμανση του πλανήτη εντείνεται διαρκώς τις τελευταίες δεκαετίες ειδικά μετά το 1950. Αρχικά, στην εποχή του Τζιμ Χάνσεν τη δεκαετία το 1980, το φαινόμενο αποκαλείτο global warming (πλανητική υπερθέρμανση), μετά ονομάστηκε climate change (κλιματική αλλαγή) και σήμερα επικρατεί ο όρος climate crisis (κλιματική κρίση). Η διαρκώς οξύτερη ορολογία αντικατοπτρίζει την αυξανόμενη ανησυχία αλλά και την ερευνητική κλιμάκωση στον επιστημονικό χώρο και υποδεικνύει την αλλαγή νοοτροπίας στον κοινωνικό χώρο. Η λήψη αποφάσεων στην πολιτική όμως δεν έχει προχωρήσει με τον ίδιο ρυθμό. Χρειάζεται λοιπόν ένα ισχυρό, δεσμευτικό πλαίσιο που να απολαμβάνει ευρεία κοινωνική υποστήριξη και να υπόκειται σε αυξημένη εποπτεία και δημοκρατικό έλεγχο. Ένα σχέδιο που να γεφυρώνει την επιστήμη με την κοινή γνώμη με την πολιτική πρακτική. [Αναστασία Ρωμανού]

Οι πιο επίφοβες επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής επιστρέφουν και επικάθονται στον τελευταίο αποδέκτη της κλιματικής αλλαγής, τον άνθρωπο. Οι περιβαλλοντικές καταστροφές ως αιτία και αποτέλεσμα εξωθούν σε αυξανόμενη μετακίνηση πληθυσμιακών ομάδων που μετακινούνται με νόμιμα αλλά κυρίως με παράνομα μέσα. Ποιο είναι το καθεστώς αυτών των ομάδων και ατόμων που τις απαρτίζουν; Τη στιγμή αυτή δεν υπάρχει ειδικό νομικό καθεστώς. Μόνο καθ' ερμηνεία θα μπορούσαν να καλυφθούν ορισμένες όψεις του φαινομένου. Η αλληλουχία της κλιματικής αλλαγής και των μεταναστευτικών ροών αποτελεί μίγμα ανθρωπιστικής κρίσης που πρέπει να βρούμε τρόπο να αντιμετωπίσουμε. [Γιώργος Καριφιάδης]

Ζούμε σε μια εποχή όπου απαιτείται επείγουσα δράση. Τα περιθώρια αντιμετώπισης της μη αναστρέψιμης βλάβης στενεύουν ταχύτατα. Επομένως, πρέπει να καταλάβουμε ότι έχουμε μπροστά μας ένα αρκετά διαφορετικό πλαίσιο και ότι πλέον αντιμετωπίζουμε συστημικές προκλήσεις. Η Ευρώπη ανταποκρίνεται τώρα σε αυτό, με έναν μοναδικό τρόπο με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, η οποία μιλά για μακροπρόθεσμες προοπτικές, για πολύ πιο συστημική κατανόηση, και για την αναζήτηση και αντιμετώπιση των παραγόντων που εμποδίζουν την περιβαλλοντική βιωσιμότητα. Διαμορφώνουν, λοιπόν, αυτό που αποκαλώ ως «δέσμες πολιτικών». Ο κλιματικός νόμος είναι ένα πολύ ισχυρό παράδειγμα αυτού. [Hans Bruyninckx]

Οι κλιματικοί νόμοι πλαίσιο ως ένα νέο είδος περιβαλλοντικής νομοθεσίας, το οποίο κερδίζει έδαφος. Μπορούμε να μάθουμε πολλά μέσα από τα παραδείγματα άλλων χωρών. Αφθονούν οι καλές πρακτικές. Οι κλιματικοί νόμοι είναι μια ευκαιρία σύνδεσης με τους πολίτες, και αυτό μπορεί να βοηθήσει σημαντικά στην εφαρμογή. Οι στόχοι θα είναι ανέφικτοι αν δεν ταχθούν υπέρ τους οι πολίτες και τα εμπλεκόμενα μέρη. Ωστε, η ενσωμάτωση της συμμετοχής τους, στους νόμους και στη διαδικασία της συζήτησης για την επιδίωξη κάποιας μορφής κοινωνικής συναίνεσης, αποτελεί πραγματική ευκαιρία. [Matthias Duwe]

Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών σε σχέση με το περιβαλλοντικό δίκαιο, είναι ένας ρόλος σύνθετος, είναι ένας ρόλος πιστεύουμε πολύ σημαντικός και είναι ένας ρόλος ο οποίος εξελίσσεται, όσο τα πράγματα εξελίσσονται και με τους ρυθμούς που εξελίσσονται. Οφείλει η κοινωνία των πολιτών να διαθέτει τα αντανάκλαστικά αυτά, που της επιτρέπουν να δει τις διαφορές, να τις καταλάβει και να προσαρμοστεί σ' αυτές. [Δημήτρης Καραβέλλας]

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΠΟΔΟΧΗ ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΗ ΕΝΟΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΔΡΑΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ

Δρ. Αναστασία Ρωμανού, NASA Goddard Institute for Space Studies

Χαιρετίζω όλους από τη Νέα Υόρκη, και από τις διχασμένες πολιτείες της Αμερικής. Σας ευχαριστώ πολύ για την πρόσκληση και εύχομαι να είστε καλά. Είμαι η Αναστασία Ρωμανού, ερευνήτρια στο Ινστιτούτο Goddard της Νέας Υόρκης και θα μιλήσω σήμερα για τη σημασία που έχει ένα ισχυρό θεσμικό πλαίσιο στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

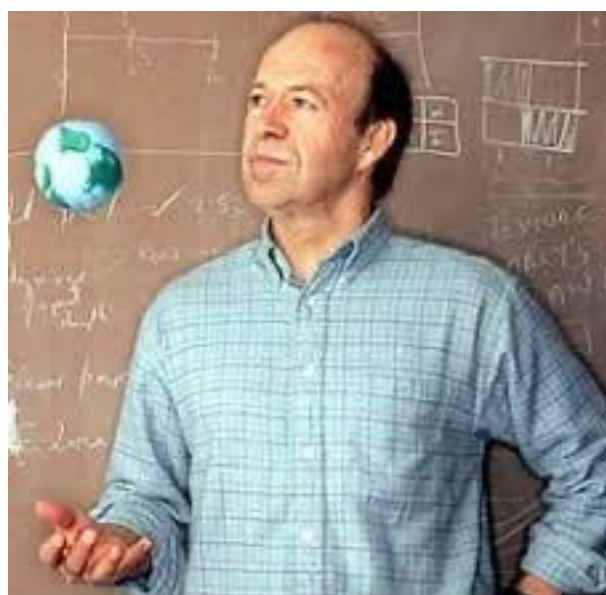
Αλλά πριν ξεκινήσω θα ήθελα να πω δύο λόγια για το ινστιτούτο στο οποίο εργάζομαι, το Ινστιτούτο Διαστημικών Μελετών Goddard της ΝΑΣΑ, που ειδικεύεται στη μελέτη του κλίματος και της κλιματικής αλλαγής και στη μελέτη της αντιμετώπισης και της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή.

Ο ευρύτερα γνωστός επιστήμονας αυτού του ινστιτούτου είναι ο Δρ. Τζέιμς Χάνσεν (Εικόνα 1), ο οποίος στη δεκαετία 1980 έγινε διάσημος γιατί εκπροσώπησε την επιστημονική κοινότητα στις ακροάσεις της Γερουσίας και μίλησε για την υπερθέρμανση του πλανήτη. Η τότε κυβέρνηση, το 1988, υπό τον Ρόναλντ Ρήγκαν, έδωσε πολύ λίγη προσοχή δυστυχώς στο θέμα αυτό, ενώ ανάλογη πολιτική αντιμετώπιση, όπως ξέρουμε, συνεχίστηκε και τις επόμενες δεκαετίες από άλλες κυβερνήσεις με μικρές μόνο διαφοροποιήσεις.

Βλέπετε στην Εικόνα 2 την πρώτη σελίδα των New York Times της περιόδου εκείνης, την Παρασκευή 24 Ιουνίου 1988, που αναφέρεται στις μεγάλες μειώσεις της χρήσης των ορυκτών καυσίμων που απαιτούνται για την αποτροπή της κλιματικής αλλαγής και των μεταβολών του κλίματος, όπως λέγονταν την εποχή εκείνη. Έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον ότι παράλληλη θεματολογία της εφημερίδας την ίδια εποχή ήταν η μετανάστευση και οι ξηρασίες και οι τιμές των τροφίμων, που είναι η κυρίαρχη θεματολογία στον τύπο ακόμα που συναντούμε ακόμα και σήμερα.

Ο Δρ. Τζέιμς Χάνσεν παρέμεινε διευθυντής του Ινστιτούτου και κορυφαίος επιστήμονας ενώ προς το τέλος της καριέρας του τη δεκαετία του 2000 αφιέρωσε τις δυνάμεις του στον λεγόμενο «επιστημονικό ακτιβισμό». Συμμετείχε σε διαδηλώσεις στην Ουάσιγκτον για το κλίμα, όπου και συνελήφθη, ενώ κατά τη διάρκεια της θητείας του Τζόρτζ Μπους (του 2^{ου}) ήρθε αντιμέτωπος με λογοκρισία στον επιστημονικό λόγο και τα γραπτά του. Αργότερα, συντάχθηκε και υποστήριξε ενεργά την οργάνωση 350.org, διάσημη περιβαλλοντική οργάνωση στην Αμερική, τα περιβαλλοντικά κινήματα της νεολαίας, και συμμετείχε στις δικαστικές διαμάχες από ομάδες νέων κατά της Αμερικανικής κυβέρνησης για το θέμα της αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής.

Για τον επιστημονικό κόσμο αλλά και την κοινωνία γενικότερα, ο Τζιμ Χάνσεν αντιπροσωπεύει τον κορυφαίο επιστήμονα ο οποίος άνοιξε τον δρόμο στην επιστήμη και στον επιστημονικό ακτιβισμό και αντιπροσωπεύει την ηθική υποχρέωση που έχουμε όλοι για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής,



Εικόνα 1. Δρ. Τζέιμς Χάνσεν, ο πρώτος επιστήμονας που έφερε το θέμα της υπερθέρμανσης του πλανήτη στη δημόσια σφαίρα. Παραμένει ένας πολύ δραστήριος μαχητής για την αποσόβηση της κλιματικής αλλαγής.

μια υποχρέωση ειδικά προς τις νέες γενιές. Ο λόγος που αναφέρω την ιστορία του Τζέιμς Χάνσεν είναι γιατί υπήρξε από τους πρώτους και λίγους επιστήμονες που αναγνώρισαν από νωρίς τη σημασία της γεφύρωσης της επιστήμης και της πολιτικής, με σκοπό την άμεση απόκριση και την εξεύρεση λύσεων. Οι εκκλήσεις του έμειναν σε μεγάλο βαθμό αναπάντητες, αλλά παραμένει προφανώς ένα εξέχον παράδειγμα στον επιστημονικό ακτιβισμό.



Εικόνα 2. Πρωτοσέλιδο της Εφημερίδας New York Times της 24ης Ιουνίου 1988 όταν ο Δρ Τζέιμς Χάνσεν μίλησε για πρώτη φορά στη Γερουσία των ΗΠΑ για την υπερθέρμανση του πλανήτη.

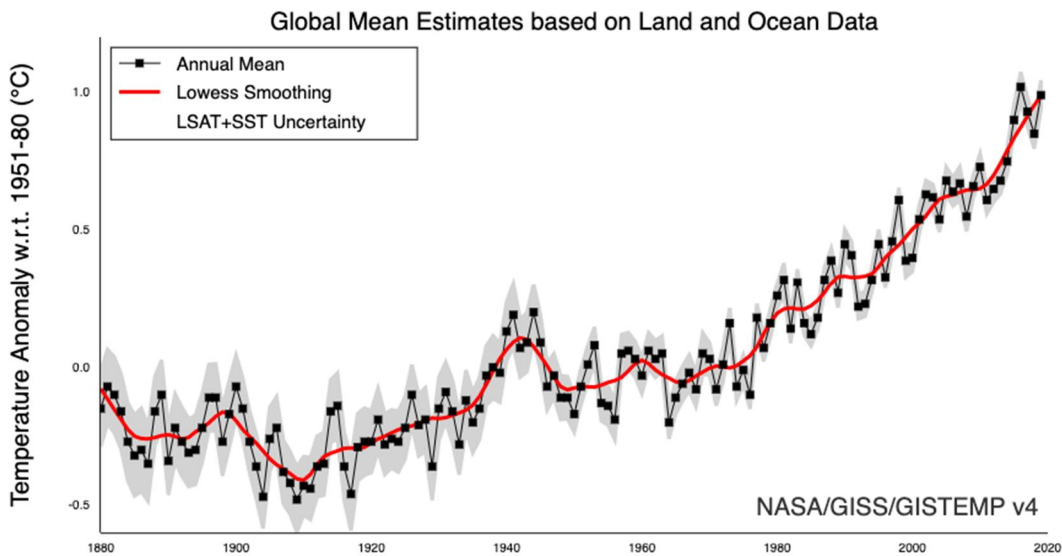
Στην ομιλία μου θα αναφερθώ σε ορισμένα από τα τελευταία επιστημονικά ευρήματα όσον αφορά την αύξηση της θερμοκρασίας και της στάθμης της θάλασσας, τις μεταβολές στον κύκλο του νερού και τις επιπτώσεις που έχουν αυτές στο φυσικό σύστημα, τις πυρκαγιές, την ερημοποίηση, τις μεγάλες καταιγίδες σκόνης, τους τυφώνες, τις πλημμύρες και την αποψίλωση του εδάφους. Επίσης, θα περιγράψω τη θέση που έχουν στην κοινή γνώμη σήμερα, η επιστημονική γνώση και η πληροφόρηση γύρω από το θέμα της κλιματικής αλλαγής. Και τέλος θα απευθύνω έκκληση για τη δημιουργία ενός δεσμευτικού νομικού και θεσμικού πλαισίου για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

Η υπερθέρμανση του πλανήτη εντείνεται διαρκώς τις τελευταίες δεκαετίες ειδικά μετά το 1950. Αρχικά, στην εποχή του Τζέιμς Χάνσεν τη δεκαετία του 1980, το φαινόμενο αποκαλείτο global warming (πλανητική υπερθέρμανση), μετά ονομάστηκε climate change (κλιματική αλλαγή) και σήμερα επικρατεί ο όρος climate crisis (κλιματική κρίση). Η διαρκώς οξυτερη ορολογία αντικατοπτρίζει την αυξανόμενη ανησυχία αλλά και την ερευνητική κλιμάκωση στον επιστημονικό χώρο και υποδεικνύει την αλλαγή νοοτροπίας στον κοινωνικό χώρο. Η λήψη αποφάσεων στην πολιτική, όμως, δεν έχει προχωρήσει με τον ίδιο ρυθμό.

Από το 1850, που είναι ουσιαστικά η αρχή της βιομηχανικής εποχής, σε όλο τον κόσμο η επιταχυνόμενη πλανητική υπερθέρμανση έχει γίνει γνωστή και αδιαμφισβήτητη μέσα από εκατομμύρια μετρήσεις της επιφανειακής θερμοκρασίας της γης που συγκεντρώνονται στα μεγάλα ερευνητικά κέντρα στον κόσμο, ένα εκ των οποίων είναι και το Ινστιτούτο Goddard της Νέας Υόρκης. Διαγράμματα της μεταβολής των φαινομένων ανανεώνονται συνεχώς από την αρχή των μετρήσεων στα μέσα του 19ου αιώνα μέχρι σήμερα. Σε σύγκριση με τη δεκαετία του 1950, η αύξηση της θερμοκρασίας σήμερα είναι γύρω στον ένα βαθμό.

Υπάρχουν βέβαια αυξομειώσεις από τον έναν χρόνο στον άλλο, αλλά η κόκκινη γραμμή, που βλέπουμε στο διάγραμμά μας, δείχνει μία συνεχή αυξητική τάση (Εικόνα 3). Χαρακτηριστικά αναφέρω ότι το έτος 1988, όταν ο Τζέιμς Χάνσεν παρουσιάστηκε στη Γερουσία, η αύξηση της θερμοκρασίας ήταν της τάξης

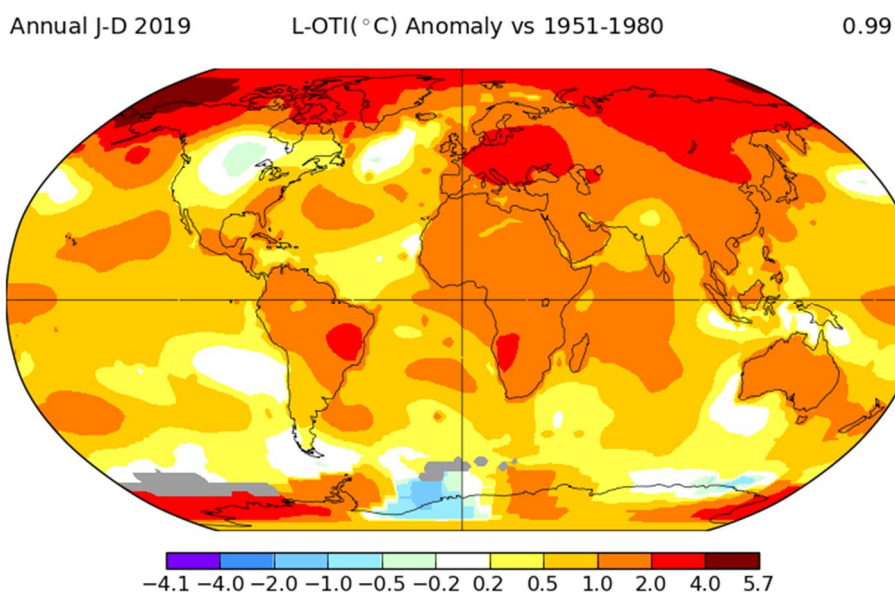
του μισού βαθμού Κελσίου πάνω από τα επίπεδα της περιόδου 1951-1980 ενώ μέσα σε 30 χρόνια έχουμε διαρκώς γρηγορότερη αύξηση. Μάλιστα το 2020 ήταν το θερμότερο έτος από την προβιομηχανική εποχή.



Εικόνα 3. Μεταβολή της μέσης επιφανειακής θερμοκρασίας σε σχέση με την περίοδο 1951-1980 παγκοσμίως, με βάση πυκνό δίκτυο μετρήσεων και επεξεργασία δεδομένων από στο Ινστιτούτο Goddard της Νέας Υόρκης

Η επιστημονική κοινότητα λοιπόν συμφωνεί, σε ποσοστό 99%, ότι η διαρκής άνοδος της θερμοκρασίας οφείλεται στις εκπομπές των αερίων του θερμοκηπίου από ανθρώπινες δραστηριότητες, όπως η καύση ορυκτών καυσίμων και η αλλαγή της χρήσης γης. Στην πραγματικότητα, το διοξείδιο του άνθρακα στην ατμόσφαιρα είναι στα υψηλότερα επίπεδα τα οποία έχουν παρατηρηθεί ποτέ. Είναι μάλλον βέβαιο, όπως αποδεικνύεται από έμμεσες μετρήσεις (αφού δεν υπάρχουν παρατηρήσεις πεδίου σε βάθος χρόνου) ότι οι συγκεντρώσεις του διοξειδίου του άνθρακα σήμερα είναι οι ψηλότερες τα τελευταία 850.000 χρόνια.

Ωστόσο, η παγκόσμια μέση τιμή της μεταβολής της επιφανειακής θερμοκρασίας δεν είναι αρκετή για να εξηγήσει επαρκώς τη διαφαινόμενη κλιματική κρίση. Αν δούμε αναλυτικά τη γεωγραφική διαφοροποίηση της μέσης τιμής κατά τόπους, θα δούμε ότι οι τιμές διαφέρουν σημαντικά από περιοχή σε περιοχή (Εικόνα 4).

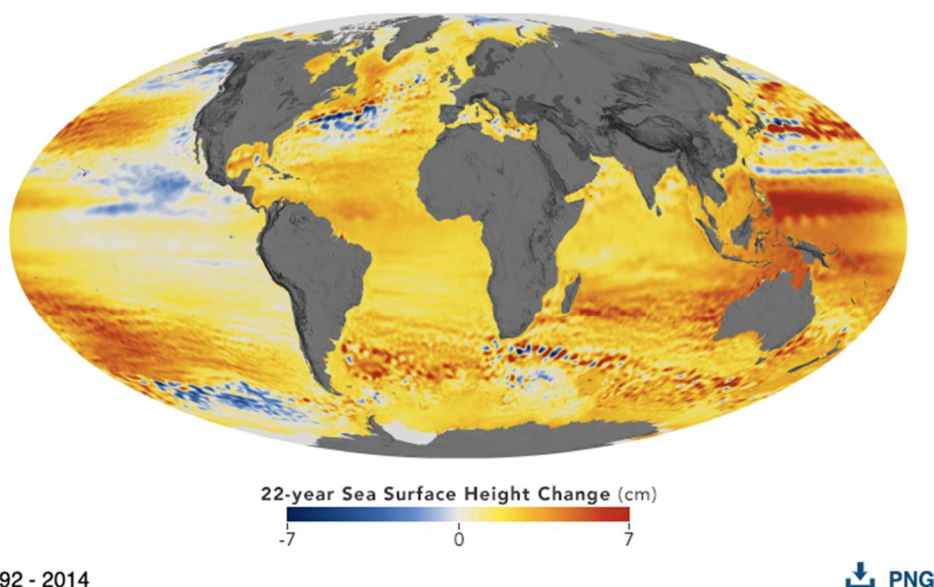


Εικόνα 4. Μεταβολή της επιφανειακής θερμοκρασίας το 2019 σε σχέση με τη μέση τιμή της περιόδου 1951-1980, κατά τόπους. Περιοχές με πορτοκαλί και κόκκινα χρώματα είδαν αύξηση θερμοκρασίας, ενώ περιοχές με θαλασσί και μπλε μείωση

Μεγάλες εκτάσεις, ιδιαίτερα πάνω από τους ωκεανούς παρουσιάζουν ηπιοτέρα υπερθέρμανση, ενώ πολικές περιοχές (στο βόρειο αλλά και το νότιο ημισφαίριο) και γειτονικές ηπειρωτικές μάζες εμφανίζουν τις μεγαλύτερες αυξήσεις που πολλές φορές υπερβαίνουν τους 6 βαθμούς Κελσίου πάνω από το κανονικό, όπου «κανονικό» ορίζουμε το επίπεδο της προβιομηχανικής εποχής. Η Ευρώπη αντιμετωπίζει τρεις με τέσσερις βαθμούς Κελσίου υπερθέρμανση και μάλιστα με τους εντονότερους ρυθμούς αύξησης από οποιαδήποτε άλλη ηπειρωτική περιοχή κάτι που, σύμφωνα με πρώτες πληροφορίες, θα επισημάνει με ιδιαίτερη έμφαση η επόμενη έκθεση της Διακυβερνητικής Επιτροπής του ΟΗΕ για το κλίμα που θα ανακοινωθεί το 2021.

Η κλιματική αλλαγή, όμως, δεν αφορά μόνο στην παγκόσμια υπερθέρμανση αλλά βέβαια σχετίζεται και με άλλα φαινόμενα. Το πιο σημαντικό νομίζω και εκείνο το οποίο θα επηρεάσει ιδιαίτερα τις ευρωπαϊκές ακτογραμμές, είναι η αύξηση της στάθμης της θάλασσας. Η αύξηση της στάθμης της θάλασσας οφείλεται αφενός στη διόγκωση των ωκεανών λόγω της αύξησης της θερμοκρασίας της θάλασσας αλλά και στην τήξη των πάγων και των παγετώνων στις πολικές περιοχές, που όπως είδαμε θερμαίνονται με τους μεγαλύτερους ρυθμούς.

Στην Εικόνα 5(α) βλέπουμε μια δορυφορική απεικόνιση των ρυθμών αύξησης της στάθμης της θάλασσας παγκοσμίως τα τελευταία 22 χρόνια, με το μέγιστο να παρατηρείται περίπου 7 εκατοστά και στις κεντρικές λεκάνες των ωκεανών.

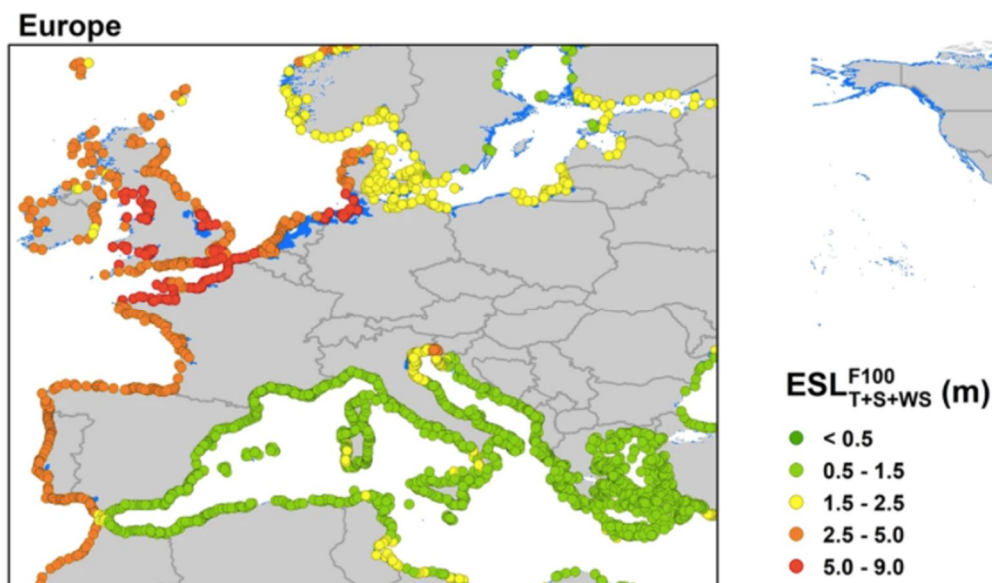


Εικόνα 5. (α) Μεταβολή της μέσης στάθμης της θάλασσας κατά την περίοδο 1992-2014 βάσει δορυφορικών παρατηρήσεων από το Jet Propulsion Laboratory της NASA.

Ωστόσο, και στην Ανατολική Μεσόγειο η στάθμη της θάλασσας παρουσιάζει επίσης ανησυχητικά μεγάλες αυξητικές τάσεις. Ξέρουμε ότι η τάση αυτή θα ενταθεί και προβλέπεται ότι τα επίπεδα της θάλασσας θα ανυψωθούν ένα με δύο μέτρα ανάλογα με τις εκλύσεις των αερίων θερμοκηπίου μέχρι το τέλος του εικοστού πρώτου αιώνα.

Θα μπορούσε να πει κανείς ότι αύξηση της στάθμης της θάλασσας κατά μερικά εκατοστά ή και μέτρα στο άμεσο μέλλον δεν είναι τόσο επικίνδυνη. Ωστόσο, μελέτες προσαρμοστικότητας στις παράκτιες περιοχές όσον αφορά υποδομές, οικιστική ανάπτυξη και υγεία των οικοσυστημάτων δείχνει ότι και μικρές ακόμα αυξήσεις της στάθμης της θάλασσας, σε συνδυασμό με την αύξηση της συχνότητας των έντονων καιρικών φαινομένων, που είναι ένα ακόμα αποτέλεσμα της κλιματικής αλλαγής, αυξάνουν σημαντικά την πιθανότητα πλημμύρας στις παράκτιες περιοχές και καταστροφής σε φυσικά και υλικά συστήματα.

Έτσι λοιπόν πιστεύεται, όπως βλέπουμε στην Εικόνα 5(β), ότι οι περιοχές της Μεσογείου, αλλά και της βορειοδυτικής Ευρώπης είναι ιδιαίτερα εύάλωτες σε αυτή την αύξηση στις ερχόμενες δεκαετίες. Θεωρείται ότι μέχρι το 2100, το 48% της συνολικής επιφάνειας της γης και το 52% του παγκόσμιου πληθυσμού θα επηρεαστούν ακριβώς από αυτή την ακραία μεταβολή της στάθμης της θάλασσας.



Εικόνα 5.(β) δείκτης επικινδυνότητας πλημμυρών (Kirezci et al, Nature-Scientific Reports 10, 2020)

Επιπλέον η υπερθέρμανση του πλανήτη, οδηγεί και σε αλλαγές στον παγκόσμιο κύκλο του νερού, και γνωρίζουμε ότι η διαθεσιμότητα του νερού είναι αναμφισβήτητα από τα πιο σημαντικά στοιχεία που θα επηρεάσουν τη ζωή στον πλανήτη στο μέλλον. Έτσι αναμένουμε ότι στη Βόρεια Ευρώπη θα έχουμε αύξηση της βροχόπτωσης ενώ στη Νότια Ευρώπη εκτεταμένη ξηρασία που θα οδηγήσει σε συνθήκες ερημοποίησης με εξάντληση τόσο των επιφανειακών υδάτων αλλά και των υπόγειων, με βαριές και δύσκολα αναστρέψιμες επιπτώσεις τόσο στη γεωργία, στα δάση, και τα διάφορα φυτικά και ζωικά οικοσυστήματα, αλλά και στην υδροδότηση μεγάλων πόλεων και ευρύτερων γεωγραφικών περιοχών.

Είναι σημαντικό να ξεχωρίσουμε το γεγονός ότι, ανάλογα με το σενάριο το οποίο θα ακολουθήσουμε για τη μείωση των εκλύσεων των αερίων του θερμοκηπίου αλλά και την προσαρμογή μας στην ήδη τελούμενη κλιματική αλλαγή ή την αντιμετώπιση της, θα έχουμε και μεγαλύτερη διαφορά στις επιπτώσεις. Το κατώφλι κινδύνου (threshold) είναι βέβαια ο 1,5 βαθμός Κελσίου, δηλαδή αν η υπερθέρμανση του πλανήτη θα είναι 1,5 βαθμούς πάνω από την προ-βιομηχανική εποχή, ένα κατώφλι το οποίο αναμένουμε ότι θα φτάσουμε έως το 2040, ίσως και νωρίτερα, μέχρι το 2030, ανάλογα με τις συνθήκες της φυσικής μεταβλητότητας του συστήματος, αν παραδειγματος χάρη έχουμε φυσικά φαινόμενα όπως το El Niño, ή εκρήξεις μεγάλων ηφαιστειών κ.ά. που μπορεί να επιταχύνουν ή να επιβραδύνουν την υπερθέρμανση. Και για να μην ξεπεράσουμε τον 1,5 βαθμό Κελσίου γνωρίζουμε ότι χρειάζεται να έχουμε 45% μείωση των αερίων του θερμοκηπίου μέχρι το 2030 και να φτάσουμε στις απόλυτες μηδενικές εκκλήσεις, ως το 2050.

Σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης παίζει βέβαια η πολιτική βούληση αλλά και η ενημέρωση και ενεργοποίηση της κοινής γνώμης η οποία μπορεί να καθοδηγήσει και να διορθώσει την πολιτική πρακτική. Σύμφωνα με σφυγμομετρήσεις που έγιναν πρόσφατα (το 2019) η κοινή γνώμη στις ΗΠΑ φαίνεται να είναι ιδιαίτερα ευαίσθητοποιημένη στο θέμα. Το ποσοστό κατανόησης του φαινομένου και των επιπτώσεών του φτάνει το 75% και μάλιστα στα ίδια υψηλά ποσοστά κυμαίνεται και η απαίτηση του πληθυσμού από τις κυβερνήσεις της χώρας τους ή και άλλων χωρών για να κάνουν κάτι ουσιαστικό για αυτό το θέμα. Είναι χαρακτηριστική μάλιστα η μεταστροφή της κοινής γνώμης αφού τα ποσοστά αυτά κυμαινόταν γύρω στο 50% στις αρχές της δεκαετίας του 2000.

Εκεί που εμφανίζονται οι μεγαλύτερες ελλείψεις και καθυστερήσεις είναι στην πραγματοποίηση των μέτρων που έχουν λάβει οι χώρες για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, μέσα από μια σειρά διεθνών συμφωνιών από το 2010 και μετά. Σύμφωνα με μελέτες των Ηνωμένων Εθνών, τα προβλήματα

υπάρχουν κυρίως στην έλλειψη ενός νομικού και θεσμικού πλαισίου, το οποίο θα μπορέσει να επιβάλλει την κοινωνική βούληση και να επιβλέπει την επιτυχία των χωρών στην επίτευξη των στόχων που έχουν θέσει, για παράδειγμα σύμφωνα με τη συνθήκη του Παρισιού του 2015. Η έλλειψη ενός τέτοιου πλαισίου είναι μάλιστα μεγαλύτερη στις αναπτυσσόμενες χώρες και τα μικρά κράτη που δεν έχουν τεχνογνωσία, ίδια μέσα, και ίσως κοινωνική πίεση για θεσμοθέτηση ανάλογων πλαισίων.

Έτσι λοιπόν ενώ εμφανίζεται ισχυρή ομοφωνία στην επιστημονική κοινότητα, και υπάρχει ταυτόχρονα σημαντική αποδοχή από την κοινή γνώμη της ανάγκης για δημιουργία αυτού του θεσμικού πλαισίου για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, υπολείπεται δημόσια, κρατική, θεσμική συμφωνία στις επιμέρους χώρες, και στην Ελλάδα και πέρα από το πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χρειάζεται λοιπόν ένα ισχυρό, δεσμευτικό πλαίσιο που να απολαμβάνει ευρεία κοινωνική υποστήριξη και να υπόκειται σε αυξημένη εποπτεία και δημοκρατικό έλεγχο. Ένα σχέδιο που να γεφυρώνει την επιστήμη με την κοινή γνώμη με την πολιτική πρακτική.

Και είμαι λοιπόν στην ευχάριστη θέση να παρακολουθήσω τις εργασίες της ημερίδας και ευχαριστώ πολύ για την πρόσκληση την WWF Ελλάς και το περιοδικό «Νόμος + Φύση».

ΚΛΙΜΑΤΙΚΟΙ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ: ΝΟΜΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ ΤΗΣ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ

Γιώργος Καριψιάδης, Προϊστάμενος, Ειδική Νομική Υπηρεσία, Υπουργείο Εξωτερικών

I. Το ζήτημα¹

Ανάμεσα στις πιο σημαντικές εκφάνσεις της κλιματικής αλλαγής, με άμεση επίδραση στις δομές και την ανθεκτικότητα των ανθρώπινων κοινωνιών, καταγράφονται:

- ακραία καιρικά φαινόμενα, καταιγίδες, πλημμύρες, πυρκαγιές, καύσωνες,
- υδατική μεταβολή, μείωση του πόσιμου νερού, αλλαγές στην άρδευση, άνοδος της στάθμης της θάλασσας, αλάτωση εδαφών και υδάτων, απειλή πρωτίστως στα μεγάλα αστικά συγκροτήματα,
- μείωση και αλλού, αντιθέτως, ενίσχυση της απόδοσης της γης, μεταβολές που δημιουργούν επισιτιστική πίεση σε περιοχές του πλανήτη και αλλάζουν δραματικά τον παραγωγικό χάρτη ολόκληρων γεωγραφικών περιφερειών,
- πίεση και μη αναστρέψιμη αλλοίωση και καταστροφή σε οικοσυστήματα, ξηρασία, απερίμωση.

Χρειάζεται εξ αρχής να τονιστεί ότι, παρά το προφανές των εννοιών της περιβαλλοντικής αλλαγής της κλιματικής αλλαγής και της περιβαλλοντικής κρίσης, ο ακριβής ορολογικός εντοπισμός τους δεν είναι δεδομένος. Έτσι, λ.χ. ως περιβαλλοντική αλλαγή θα μπορούσε να περιγραφεί η φυσική και βιο-χημικο-γεωλογική μεταβολή στο περιβάλλον, σε μεγάλη κλίμακα, που προκλήθηκε είτε από φυσικά είτε από ανθρωπογενή αίτια. Ενώ ως κλιματική αλλαγή θα μπορούσε να περιγραφεί αλλαγή στο κλίμα, έμμεσα ή άμεσα οφειλόμενη σε ανθρωπίνη δραστηριότητα, η οποία μεταβάλλει την σύσταση της ατμόσφαιρας του πλανήτη για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Έτσι, ενώ η κλιματική αλλαγή είναι σημαντικός παράγων περιβαλλοντικής κρίσης, δεν προκαλούνται όλες οι περιβαλλοντικές κρίσεις από την κλιματική αλλαγή. Ωστόσο όλες οι περιβαλλοντικές κρίσεις έχουν επιπτώσεις στην μετακίνηση πληθυσμιακών ομάδων και η διάδραση μεταξύ τους είναι περίπλοκη τόσο στο πεδίο όσο και ως προς τις νομικές συνέπειες.

Συνεπακόλουθα, οι έννοιες του «περιβαλλοντικού μετανάστη/πρόσφυγα» και του «κλιματικού μετανάστη/πρόσφυγα» πολλές φορές συγχέονται και αλληλεπικαλύπτονται. Ο τελικός αριθμός μάλιστα των μετακινουμένων ανθρώπων για περιβαλλοντικούς/κλιματικούς λόγους είναι δυσχερώς υπολογίσιμος καθώς δεν είναι πάντοτε ανιχνεύσιμη η κύρια γενεσιουργός αιτία της πληθυσμιακής μετακίνησης.

Οι δυσκολίες επιβίωσης λόγω της περιβαλλοντικής υποβάθμισης, οι περιβαλλοντικές καταστροφές, ως

¹ Για περαιτέρω έρευνα, βλ. μεταξύ πολλών:

Climate Change & Migration Inspiring Practices From The Mediterranean, The Center for Mediterranean Integration (CMI), Oct 2020.

Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, 23.9.2020 COM(2020) 609 final.

Climate Change and Migration. Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration, STUDY Requested by the LIBE committee, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Migration Policy Institute, Special Issue: Climate Change and Migration. <https://www.migrationpolicy.org/programs/migration-information-source/special-issue-climate-change-and-migration>

Allan Mukuki, Re-Imagining the Concept of Forced Migration in the Face of Climate Change, Groningen Journal of International Law, vol 7(1): Open Issue.

Jackie Swift, Migration, Forced by Climate Change: <https://research.cornell.edu/news-features/migration-forced-climate-change>

Rachele Vestita, Environmentally Displaced Persons in Europe: Limits of the Legal Protection of this Controversial Category of Migrants, KENT STUDENT LAW REVIEW, Volume 3, 2017, Introduction: the controversial phenomenon of the Environmentally Displaced Persons.

Climate Change and Migration. Evidence from the Middle East and North Africa. A World Bank Study. 2014.

People on the Move in a Changing Climate: A Bibliography. IOM.

Νομολογία δικαστηρίων Ν. Ζηλανδίας: <https://www.loc.gov/law/help/climate-change-refugee/new-zealand.php>

Υπόθεση Teitiota: <file:///C:/Users/user/Downloads/G2023712.pdf>

αιτία αλλά και ως αποτέλεσμα, εξωθούν σε αυξανόμενη μετατόπιση πληθυσμιακών ομάδων που εγκαταλείπουν το γενέθλιο τόπο και μετακινούνται, με παράνομα κυρίως μέσα, για να προστατευθούν και να επιβιώσουν σε γειτονικές αρχικά περιοχές και κατόπιν προς τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιοχές του πλανήτη.

Κατά την πορεία τους μέσω χωρών διέλευσης και κατά την άφιξή τους σε χώρες προορισμού, δημιουργούνται σοβαρά προβλήματα τα οποία θίγουν πρωτίστως τις ίδιες τις μετακινούμενες πληθυσμιακές ομάδες και τα άτομα που τις απαρτίζουν και ακολούθως τις κοινωνίες και τις πολιτείες που τους υποδέχονται, και τα οποία προκαλούν ευρύ φάσμα κοινωνικών και πολιτικών κρίσεων εντός των πολιτειών και επαναθέτουν σωρεία θεμάτων που αφορούν το καθεστώς των ομάδων και των ατόμων αυτών. Τα προβλήματα αυτά είναι κατ' αρχάς ανθρωπιστικής φύσεως και σε επόμενο στάδιο θεσμικού, οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα. Τα ζητήματα που εγείρονται και οι απαντήσεις τους διαμορφώνουν το υπόβαθρο της μεταναστευτικής συζήτησης και των πολιτικών που υιοθετούνται τόσο σε διεθνές επίπεδο όσο και εντός των επιμέρους κρατών.

Το βασικό ερώτημα συμποσούται στο αν οι μετακινούμενοι λόγω κλιματικής αλλαγής μπορούν να ενταχθούν στη νομική κατηγορία των προσφύγων, δηλαδή σε καθεστώς διεθνούς προστασίας, ή αν θεωρούνται οικονομικοί μετανάστες στο βαθμό που αναζητούν καλύτερους όρους ζωής. Στη διεθνή βιβλιογραφία που ελεγκτείται διαρκώς, ο όρος κλιματικός πρόσφυγας αποτελεί αντικείμενο ευρύτατης, ζωνής και αντιλεγόμενης μελέτης.

Συγχρόνως η περιβαλλοντική μετατόπιση και μετανάστευση εγγράφεται ολοένα και περισσότερο στην ημερήσια διάταξη των διεθνών πολιτικών διαβουλεύσεων και πρωτοβουλιών και οι προσπάθειες να αναδειχθεί το ζήτημα σε διεθνείς διασκέψεις κερδίζει έδαφος. Το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση του Δεκεμβρίου 2018, μη δεσμευτική διεθνής διακήρυξη, κατέγραψε ρητά πλέον τις περιβαλλοντικές αιτίες της μετανάστευσης και τρόπους αντιμετώπισής τους μέσω διεθνούς συνεργασίας. Το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες, «δίδυμο» με το προηγούμενο Σύμφωνο για τους Μετανάστες, είναι περισσότερο διστακτικό στην αναγωγή της περιβαλλοντικής αλλαγής ως αιτίας για διεθνή προστασία στον τομέα του ασύλου.

II. Κλιματικοί μετανάστες ή πρόσφυγες;

Ωστόσο, προς το παρόν, δεν υπάρχει ειδικό νομικό καθεστώς, διεθνείς πολυμερείς ή περιφερειακές συμφωνίες που καλύπτουν ειδικά τους μετακινούμενους για κλιματικούς λόγους μετανάστες ή πρόσφυγες. Έτσι, μόνον καθ' ερμηνείαν θα μπορούσαν να καλυφθούν ορισμένες όψεις του φαινομένου.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Κράτη Μέλη της έχουν αναλάβει πρωτοβουλίες και ενεργό ρόλο για την προαγωγή της περιβαλλοντικής προστασίας εστιάζοντας ειδικότερα και στην κλιματική αλλαγή και αναδεικνύοντας την αιτιώδη σχέση μεταξύ των περιβαλλοντικών αλλαγών και της μετανάστευσης. Οι πρωτοβουλίες αυτές εκδηλώνονται σε παγκόσμιο πλαίσιο και αποτυπώνονται στις πολιτικές της Ε. Ένωσης, όπως η αναπτυξιακή πολιτική, η ανθρωπιστική αρωγή και η πολιτική προστασία.

Όμως, στο πλαίσιο της διεθνούς προστασίας, όπως καλείται η απονομή ασύλου και συμπληρωματικών δικαιωμάτων, δεν υπάρχει ρητή και ειδική πρόβλεψη για την θεσμική και νομική κάλυψη των ατόμων που θίγονται από την περιβαλλοντική και ειδικότερα από την κλιματική αλλαγή.

Σύμφωνα με την επικρατούσα ερμηνεία της Σύμβασης της Γενεύης για τους Πρόσφυγες του 1951, η εκτόπιση από περιβαλλοντικά αίτια δεν πληροί τα προαπαιτούμενα του ασύλου από μόνη της. Στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπληρωματικές μορφές προστασίας ερείδονται σε επί μέρους οδηγίες για τη μετανάστευση, χωρίς ωστόσο να καλύπτεται το έλλειμμα προστασίας. Σε εθνικό επίπεδο, οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες δεν επεκτείνουν το καθεστώς προστασίας στα άτομα που εκτοπίζονται για περιβαλλοντικές αιτίες.

Το έλλειμμα αυτό δεν είναι ανατιολόγητο, αν αναλογιστεί κανείς τα διακυβεύματα, τις διαμάχες και την πολιτική πίεση, τόσο στον χώρο της γεωπολιτικής όσο και στο χώρο του δικαίου, που προκαλούν τα ήδη υπάρχοντα μεταναστευτικά και προσφυγικά ρεύματα που οφείλονται σε οικονομικά και πολιτικά αίτια. Η εικόνα γίνεται πιο σύνθετη αν σε αυτά τα αίτια, προστεθούν ρητά και τα περιβαλλοντικά, ιδίως δε η κλιματική αλλαγή. Τα ερωτήματα που εγείρονται εκκινούν από το θεσμικό και επιστημονικό ζήτημα του ορισμού της κλιματικής αλλαγής και των ορίων βάσει των οποίων θα χαρακτηρισθούν οι εμπλεκόμενες μεταναστευτικές ομάδες και τα άτομα ως κλιματικοί μετανάστες/πρόσφυγες και φθάνουν μέχρι την

αναγνώριση δικαιωμάτων εντός των δικαίων συστημάτων στις χώρες υποδοχής.

Πολλές επιστημονικές μελέτες εδώ και δεκαετία αναδεικνύουν τον γόρδιο δεσμό του προβλήματος. Τούτο αποτυπώνεται σε σημαντικά έγγραφα εργασίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης με πολλές πτυχές και διαβαθμίσεις και με στόχο την διερεύνηση διαχειριστικών λύσεων. Ως σημείο εκκίνησης, η έννοια του περιβαλλοντικού/κλιματικού πρόσφυγα προϋποθέτει αφενός ότι ο εκτοπισμός του δεν είναι εθελούσιος και αφετέρου αυτός ο αναγκαστικός εκτοπισμός δημιουργεί την ανάγκη της προστασίας του μετακινούμενου. Από την άλλη πλευρά, ως περιβαλλοντικός μετανάστης θα μπορούσε να οριστεί το άτομο που μετακινείται εθελουσίως επειδή, ανάμεσα σε άλλους λόγους, η περιβαλλοντική αλλαγή επηρεάζει δραστικά τον τρόπο και τα μέσα διαβίωσής του στον γενέθλιο τόπο.

Στον χώρο του δικαίου, το βασικό ερώτημα επικεντρώνεται λοιπόν στο αν μπορεί να υπαχθεί ο μετακινούμενος που επικαλείται την κλιματική αλλαγή ως αιτία μετακίνησής του του σε ισχύουσες διεθνείς πολυμερείς συμφωνίες και σε διατάξεις τους που προβλέπουν διεθνή προστασία, και υπό ποιους όρους και προϋποθέσεις. Ή αν χρειάζεται να προχωρήσουμε στην δημιουργία νέων συμβατικών πλαισίων και στην εγκαθίδρυση νέων θεσμικών σχημάτων, σε περίπτωση που η υπαγωγή σε ισχύουσες διατάξεις δεν είναι τελικώς εφικτή ή αποδεκτή.

Ως νομικό ερώτημα μπορεί να εμφανίζεται απλό αλλά στις ενδεχόμενες απαντήσεις του εμφωλεύει διακινδύνευση για τα εθνικά δικαίκα συστήματα και τις κοινωνικές δομές. Η θεσμική και ουσιαστική διεύρυνση των κατηγοριών του μετανάστη/πρόσφυγα με την συμπερίληψη και εκείνων που επικαλούνται περιβαλλοντικούς λόγους, θα μπορούσε να έχει κλιμακωτές συνέπειες που δεν μπορούν να υπολογιστούν εκ προοιμίου.

Ως προς την οικονομική μετανάστευση για περιβαλλοντικούς λόγους, οι χώρες προορισμού προβάλλουν εμφατικά πραγματική ή διατεινόμενη αδυναμία να διαχειριστούν τις οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες των πληθυσμιακών αυτών μετακινήσεων. Υπογραμμίζουν τις επιπτώσεις στις κοινωνίες τους που καλούνται να ενσωματώσουν οικονομικούς μετανάστες, πόσο δε μάλλον να διευρύνουν το πεδίο με κλιματικούς μετανάστες. Ιδίως όταν πλήττονται και οι ίδιες από τα ίδια εν πολλοίς διασυννοριακά ή παγκόσμια περιβαλλοντικά φαινόμενα και αλλαγές.

Ως προς την διεθνή προστασία, πρέπει να αναλογιστεί κανείς τί θα σήμαινε η διαστολή της νομικής κατηγορίας του πρόσφυγα, όπως το γνωρίζουμε σήμερα, υπό το καθεστώς της Σύμβασης της Γενεύης για τους πρόσφυγες του 1951, για να συμπεριλάβει τις ομάδες και τους πληθυσμούς των κλιματικών προσφύγων. Τι θα σήμαινε, αν στα γνωστά προαπαιτούμενα αναγνώρισης δικαιώματος ασύλου, προσθέσουμε και την κλιματική αλλαγή. Αν αυτή η σημαντική αυτή διεύρυνση θα κατέληγε υπέρ ή τελικώς εις βάρος της πραγματικής προστασίας, τόσο των πολιτικών προσφύγων όσο και των κλιματικών προσφύγων.

Το διεθνές πλαίσιο προστασίας για τους πρόσφυγες, όπως αποτυπώνεται στην Σύμβαση του 1951, ορίζει ως πρόσφυγα το άτομο που βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του και δεν μπορεί ή δεν επιθυμεί να τεθεί υπό την προστασία της χώρας αυτής λόγω βάσιμου φόβου ότι κινδυνεύει να διωχθεί για λόγους φυλής, θρησκείας, πολιτικών απόψεων, κ.λπ. Προκειμένου να λειτουργήσει η προστασία της Σύμβασης, πρέπει να συντρέχουν όλα τα στοιχεία του ορισμού του πρόσφυγα. Όμως, εντοπίζονται βασικές δυσκολίες στην επέκταση του προσφυγικού καθεστώτος και στους περιβαλλοντικούς εκτοπισμούς. Δ.χ. δεν συντρέχει το στοιχείο της εξατομικευμένης διάκρισης και της προσωποποιημένης δίωξης στις περιβαλλοντικές καταστροφές και στην κλιματική αλλαγή καθώς επίσης δεν μπορεί να προσδιοριστεί συγκεκριμένος διώκτης, όπως συμβαίνει στις κλασικές περιπτώσεις των ένοπλων συγκρούσεων και των πολιτικών διώξεων.

Τέλος, για την πληρότητα της εικόνας στην σύντομη αυτή εισήγηση, η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων καθώς και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αν και έκριναν περιπτώσεις ατόμων που εκτοπίστηκαν για περιβαλλοντικούς λόγους, το κατώφλι αναγνώρισης καθεστώτος προστασίας τέθηκε ψηλά. Σε εθνικό επίπεδο, τα δικαστήρια των ευρωπαϊκών χωρών δεν έχουν ακόμη φθάσει σε αξιόλογη κρίση υποθέσεων κλιματικής αλλαγής και μετανάστευσης.

Αντίθετα, τα δικαστήρια της Αυστραλίας και της Νέας Ζηλανδίας έχουν αντιμετωπίσει υποθέσεις ατόμων συνελεύα κλιματικής αλλαγής. Ωστόσο, στη μόνη υπόθεση όπου δικαστήριο της Νέας Ζηλανδίας παραχώρησε άδεια διαμονής σε πρόσωπο που επικαλέστηκε αδυναμία επιστροφής στην πατρίδα του λόγω επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, το έπραξε επί τη βάσει οικογενειακών δεσμών και όχι λόγω της σοβαρής περιβαλλοντικής κατάστασης στη χώρα καταγωγής, το Τουβαλού.

Ωστόσο, σε μια αξιομνημόνευτη απόφαση στην υπόθεση Teitiota στο Κιριμπάτι, η Επιτροπή των ΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα έκρινε προσφάτως ότι η αδράνεια ενώπιον της αύξησης της θερμοκρασίας του πλανήτη μπορεί να οδηγήσει σε παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων και σε παράβαση της αρχής της μη-επαναπρόωθησης (non-refoulement), ανοίγοντας έτσι το ενδεχόμενο αιτήσεων ασύλου λόγω κλιματικής αλλαγής.

Προς το παρόν πάντως, καθώς το διεθνές δίκαιο προστασίας και ασύλου δεν καλύπτει τις περιπτώσεις του περιβαλλοντικού/κλιματικού πρόσφυγα, ως περιορισμένη οδός νομικής προστασίας σε επικουρική βάση θα μπορούσαν λειτουργήσουν οι κανόνες προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, έτσι όπως έχουν αποτυπωθεί στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα, στη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων, στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, όπως η Οδηγία 2011/95 σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, η Οδηγία 2001/55 για την προσωρινή προστασία και η Οδηγία 2008/115 περί επιστροφών.

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗ ΔΙΑΠΛΑΣΗ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ

Hans Bruyninckx, **Διευθυντής, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (ΕΟΠ)**

(Ακολουθεί μετάφραση της εισήγησης στα Ελληνικά, το πρωτότυπο κείμενο βρίσκεται στο Παράρτημα Ι)

Ευχαριστώ για τον χρόνο που μου δώσατε να επεξεργαστώ τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (ΕΟΠ) στη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Καταρχάς, να πω ότι δεν υπάρχει άμεσος ρόλος. Δεν προτείνουμε πολιτικές. Δεν φτιάχνουμε νομοθεσία. Αλλά παίζουμε, πιστεύω, σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση οδηγιών και κανονισμών. Πρώτα απ' όλα, αυτές οι οδηγίες και οι κανονισμοί αφορούν, φυσικά, στα περιβαλλοντικά και κλιματικά προβλήματα. Γι' αυτό, πρέπει πρώτα να κατανοήσουμε το πρόβλημα, και εδώ είναι που χρειάζεται να βασιστούμε στη γνώση. Και νομίζω ότι ένα από τα πλεονεκτήματα της διαμόρφωσης πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι ότι βασίζεται στην επιστήμη και τη γνώση, και μάλλον περισσότερο από ότι σε πολλές μεμονωμένες χώρες. Πάνω σ' αυτό, μπορώ να καταθέσω ως παράδειγμα τη δική μου εμπειρία από τη χώρα μου. Υπάρχει, λοιπόν, πολύ ισχυρή σύνδεση.

Η δεύτερη σύνδεση, που είναι πιο άμεση, είναι μέσω της αξιολόγησης των επιπτώσεων – όταν η νομοθεσία διαμορφώνεται αξιοποιώντας αυτή τη γνώση. Έτσι, σε ένα επίσημο στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, υπάρχει η αξιολόγηση των επιπτώσεων, και έπειτα συνεχίζεται η διαδικασία μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπου συχνά ο διάλογος βασίζεται και πάλι, σε μεγάλο βαθμό, σε αυτή τη γνώση. Όποτε, συχνά μας ζητείται ως Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος να πάμε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και να προσκομίσουμε στοιχεία που στη συνέχεια χρησιμοποιούν για τις συζητήσεις τους. Αυτός είναι ο ένας ρόλος. Και αφού μιλώ σε όλους εσάς σήμερα, ένα καλό πρόσφατο παράδειγμα είναι αυτό των οδηγιών για τη φύση. Συντάξαμε την Έκθεση για την Κατάσταση της Φύσης (State of Nature Report) που περιλαμβάνει πληθώρα πληροφοριών που χρησιμοποιείται στο Κοινοβούλιο για τη συζήτηση της Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα.

Ένα ακόμα στάδιο κατά το οποίο παίζουμε ρόλο είναι όταν διαμορφώνεται η νομοθεσία, όταν σχεδιάζονται οι πολιτικές, καθώς η νομοθεσία αποτελεί μία κωδικοποίηση της πολιτικής. Εμπλεκόμαστε ορισμένες φορές στη στοχοθεσία. Εμπλεκόμαστε στην επιλογή των εργαλείων, καθώς γνωρίζουμε ποια εργαλεία λειτουργούν και ποια όχι. Για παράδειγμα, ξέρουμε ότι οι περιοχές Natura 2000 επηρεάζουν την ποιότητα της βιοποικιλότητας. Αλλά, επίσης, γνωρίζουμε ότι αυτό που λείπει σε πολλές χώρες είναι η ισχυρή εφαρμογή και προγράμματα διαχείρισης για τις περιοχές Natura 2000. Όποτε, συμμετέχουμε στη συζήτηση αυτή.

Συνδεόμαστε, επίσης, με την υφιστάμενη νομοθεσία επειδή, σε μεγάλο βαθμό, η νέα νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) βασίζεται στην υφιστάμενη. Και, καθώς εμείς πραγματοποιούμε μεγάλο κομμάτι της παρακολούθησης και της σύνταξης αναφορών, συχνά γνωρίζουμε πού βρίσκονται τα ζητήματα και τα κενά στην εφαρμογή και πού θα ήταν χρήσιμη μια επαρκής αξιολόγηση.

Έρχομαι τώρα σε ένα μέρος της νομοθεσίας που, νομίζω ότι, συχνά υποτιμάται. Όχι μόνο από τα κράτη μέλη, αλλά και από τους μελετητές της νομοθεσίας και της πολιτικής, καθώς και από τα ενδιαφερόμενα μέλη της κοινωνίας των πολιτών. Πρόκειται για εκείνο το κομμάτι της νομοθεσίας που αφορά στην παρακολούθηση και τη σύνταξη αναφορών. Για εμάς, είναι ένα κρίσιμο στοιχείο. Είναι η βασική μας ενασχόληση. Είναι απολύτως κρίσιμο για την εφαρμογή και τη συμμόρφωση. Και όπως γνωρίζουμε, η ΕΕ διαφοροποιείται από οποιοδήποτε άλλο πολυμερές σύστημα εντός του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών, στο ότι διαθέτει δεσμευτική νομοθεσία με μηχανισμό συμμόρφωσης. Η συμμόρφωση μπορεί να είναι εξαιρετικά αδύναμη, ώστε η παρακολούθηση και η σύνταξη αναφορών είναι κρίσιμης σημασίας. Είναι, επίσης, κρίσιμες για την εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο. Και συχνά, βλέπουμε ότι σε αυτό το επίπεδο υπάρχουν προβλήματα. Δεν δίνεται αρκετό βάρος στην παρακολούθηση και τη σύνταξη αναφορών. Και παράλληλα, ως μέρος του συνολικού εγχειρήματος, αναλαμβάνουμε δράσεις ενδυνάμωσης ικανοτήτων. Συνεργαζόμαστε με συναδέλφους στην Ελλάδα, τη Βουλγαρία, τη Σουηδία, τη Γαλλία και σε πολλές ακόμα χώρες για την ενδυνάμωση ικανοτήτων. Για να συμβάλουμε στη σωστή παρακολούθηση και υποβολή εκθέσεων προς υποστήριξη των στόχων πολιτικής, ως μέρος των νομοθετικών πρωτοβουλιών.

Τώρα, θεωρώ σημαντικό να τονίσω ότι αυτό δεν το κάνουμε μόνο για τα 27 κράτη-μέλη της ΕΕ. Το κάνουμε για το σύνολο των μελών του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος, δηλαδή για 32 χώρες, συν τις 6 χώρες των Δυτικών Βαλκανίων. Αυτό σημαίνει ότι, σε όρους νομικής και πολιτικής, η θελκτικότητα και ο αντίκτυπος της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής και κλιματικής νομοθεσίας εκτείνονται πολύ πέρα από το επίπεδο των κρατών-μελών της ΕΕ. Και ενώ πιστεύω ότι αυτό είναι ένα τυπικό χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, έχουμε επίσης τη δυνατότητα να κάνουμε την παρακολούθηση σε ένα ολοκληρωμένο επίπεδο, κάτι που είναι μάλλον μοναδικό. Οι χώρες που δεν εμπίπτουν κατ' αρχήν στην εν λόγω δεσμευτική νομοθεσία, προσυπογράφουν ένα καθεστώς παρακολούθησης, αναφοράς και αξιολόγησης που σχετίζεται με αυτό το νομικό πλαίσιο.

Θα ήθελα τώρα να κάνω μια μετάβαση στο μέλλον, γιατί πιστεύω ότι το πλαίσιο της περιβαλλοντικής και κλιματικής νομοθεσίας αλλάζει. Μπορούμε να πούμε ότι βρισκόμαστε σε μια κομβική δεκαετία. Αν δείτε τις εκθέσεις της Διακυβερνητικής Επιτροπής για την Αλλαγή του Κλίματος (IPCC), ή τις εκθέσεις της Διακυβερνητικής Πλατφόρμας Επιστήμης-Πολιτικής για τη Βιοποικιλότητα και τις Οικοσυστημικές Υπηρεσίες (IPBES) σχετικά με τη βιοποικιλότητα και τα οικοσυστήματα, ή τις εκθέσεις του Διεθνούς Πάνελ για τους Φυσικούς Πόρους (IRS) για τον αρνητικό αντίκτυπο της χρήσης των φυσικών μας πόρων, όλες στέλνουν τα ίδια μηνύματα. Ζούμε σε μια εποχή όπου απαιτείται επείγουσα δράση. Πολλά από αυτά τα θέματα αλληλοσυνδέονται. Τα περιθώρια αντιμετώπισης της μη αναστρέψιμης βλάβης στενεύουν ταχύτατα. Επομένως, πρέπει να καταλάβουμε ότι έχουμε μπροστά μας ένα αρκετά διαφορετικό πλαίσιο.

Διαφέρει πολύ, και υπό νομική έννοια, στον βαθμό που μεγάλο μέρος της υφιστάμενης νομοθεσίας, και σε εθνικό επίπεδο, είναι σχετικά απλό. Υπάρχει νομοθεσία για το καθαρό νερό, την καθαρή ενέργεια, τα απόβλητα, τις προστατευόμενες περιοχές. Ενώ γνωρίζουμε ότι πλέον αντιμετωπίζουμε συστημικές προκλήσεις. Χρειαζόμαστε θεμελιώδεις συστημικές μεταβάσεις στα βασικά συστήματα που υποστηρίζουν την κοινωνία μας: στα συστήματα τροφής, ενέργειας, μετακινήσεων, και δομημένου περιβάλλοντος. Για να αναφέρω μερικά.

Η Ευρώπη νομίζω ανταποκρίνεται τώρα σε αυτό, με έναν μοναδικό τρόπο με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, η οποία μιλά για μακροπρόθεσμες προοπτικές, για πολύ πιο συστημική κατανόηση, και για την αναζήτηση και αντιμετώπιση των αιτιών που εμποδίζουν την περιβαλλοντική βιωσιμότητα. Διαμορφώνουν, λοιπόν, αυτό που ονομάζω «δέσμες πολιτικών». Δεν είναι απλή, άμεση νομοθεσία. Είναι ένα πλαίσιο, μια στρατηγική με διάφορα στοιχεία που ονομάζω «δέσμη πολιτικών», οι οποίες στη συνέχεια κωδικοποιούνται σε νομοθεσία, είτε μέσα από την επικαιροποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας, είτε μέσα από νέα νομοθεσία-πλαίσιο, ή με άλλους δεσμευτικούς τρόπους. Νομίζω ότι είναι απαραίτητο να εξετάσουμε όλα αυτά υπό την οπτική της από κοινού επίδρασής τους. Καθώς και ως προς το πώς ανταποκρίνονται σε σύνθετες προκλήσεις.

Νομίζω ότι ο κλιματικός νόμος είναι ένα πολύ ισχυρό παράδειγμα αυτού. Είναι μια πολύ διαφορετική προσέγγιση σε σχέση με το παρελθόν. Η Στρατηγική για τη Βιοποικιλότητα είναι επίσης ένας τύπος στρατηγικής που θα μεταφραστεί σε νομοθεσία για να αντιμετωπίσει αυτή την πρόκληση. Επομένως, πιστεύω ότι θα προχωρήσουμε ακόμα περισσότερο προς ένα είδος νομοθεσίας-πλαισίου που θα επιτρέπει μια «προοπτική εκμάθησης», όπως την αποκαλώ. Το παραδοσιακό δίκαιο δεν είναι απαραίτητα πολύ καλό σε αυτό. Και με αυτό εννοώ ότι αν θέτουμε μακροπρόθεσμους στόχους σε ένα σύνθετο και αβέβαιο πλαίσιο, η νομοθεσία και η πολιτική μας θα πρέπει να επιτρέπουν τακτική επικαιροποίηση ώστε να εισέρχονται νέες πληροφορίες και η παρακολούθηση να παραμένει επίκαιρη, καθώς και επιπλέον ένα είδος εκμάθησης μέσα σε αυτό το πλαίσιο που να μας επιτρέπει να αλλάζουμε και να προσαρμοζόμαστε αντίστοιχα. Επομένως, αυτό που πιστεύω ότι είναι σημαντικό είναι μια πιο ευέλικτη νομική εργαλειοθήκη.

Κάτι ακόμα στο οποίο πιστεύω ότι πρέπει να επικεντρωθούμε, είναι ο τρόπος με τον οποίο η νομοθεσία αντιμετωπίζει τις αιτίες των προβλημάτων. Παραδοσιακά, αυτό γίνεται μέσω της λεγόμενης ενσωμάτωσης πολιτικών. Γνωρίζουμε, όμως, ότι στην Κοινή Αγροτική Πολιτική, ή στον τομέα των μεταφορών δεν ελετετεύθη. Ναι, κάναμε τον κινητήρα καύσης πιο αποδοτικό, αλλά οι συνολικές εκπομπές από τις μεταφορές αυξάνονται. Ναι, επενδύσαμε λίγα περισσότερα χρήματα ώστε να γίνουν πιο πράσινες οι γεωργικές πρακτικές, αλλά οι συνολικές πιέσεις από το σύστημα τροφής μας έχουν αυξηθεί με πολλούς τρόπους. Συνεπώς νομίζω ότι είναι κρίσιμη, η αντιμετώπιση των αιτιών, με πιο ισχυρά μέσα σε σχέση με το παρελθόν.

Στον δημόσιο πολιτικό λόγο, μιλούν για ισχυρότερη πολιτική συνοχή. Πρόκειται για αυτήν τη δέσμη πρωτοβουλιών πολιτικής. Πώς μπορεί να μετουσιωθεί αυτό σε νομικούς όρους; Νομίζω ότι είναι μια

πρόκληση για τη νομική κοινότητα. Μια πρόκληση την οποία θα πρέπει να λάβουν πολύ σοβαρά υπόψη, καθώς οι νομικές υποχρεώσεις θα πρέπει να διευκολύνουν την αντιμετώπιση τέτοιων ζητημάτων.

Κάτι τελευταίο που θέλω να σημειώσω είναι ότι γίνεται πολύς λόγος τώρα στην Ευρώπη σχετικά με τη νομική έννοια της ευθύνης. Όπως η διευρυμένη ευθύνη του παραγωγού. Όπως η χημική μίσθωση, όπου η ιδιοκτησία κάποιου προϊόντος, όπως ενός χημικού, παραμένει στον κατασκευαστή. Αυτά είναι κρίσιμα στοιχεία εάν θέλουμε πραγματικά να αλλάξουμε μερικά από τα βασικά στοιχεία του συστήματος. Επιπλέον, υπάρχει η ευθύνη του χρηματοπιστωτικού τομέα σε αυτές τις θεμελιώδεις μεταβάσεις, όπου η χρηματοπιστωτική νομοθεσία ωθεί προς την κατεύθυνση της δημοσιοποίησης και της μεγαλύτερης διαφάνειας. Θα έλεγα ότι πρόκειται για σημαντικούς κανόνες και αξίες που πρέπει να κωδικοποιηθούν σε νομοθετικές προτάσεις.

Τέλος, και μιλώντας σε μια κοινότητα ευαισθητοποιημένων πολιτών, καθώς και σε περιβαλλοντικές ΜΚΟ και ακτιβιστές, νομίζω ότι η διαφάνεια στη νομοθεσία, η διαφάνεια στα δεδομένα, η πληροφορία που εισάγεται σε αυτή, η διαφάνεια στον τρόπο παρακολούθησης και αναφοράς, μαζί με την πρόσβαση σε νομικά όργανα, όπως εξηγείται και στη Σύμβαση του Aarhus, είναι απολύτως κρίσιμες για την επόμενη δεκαετία. Μιλάμε για μία κοινωνική μετάβαση, και αυτό σημαίνει ότι πρέπει να λάβουμε σοβαρά υπόψη την κοινωνία, και να της επιτρέψουμε να διαδραματίσει τον πλήρη ρόλο της σε αυτές τις μεταβατικές διαδικασίες. Και αυτό, κατά τη γνώμη μου, απαιτεί μια έντονη κατανόηση της Σύμβασης του Aarhus.

Εν συντομία, λοιπόν. Ναι, πιστεύω ότι τα νομικά εργαλεία είναι απολύτως κρίσιμα για την ουσιαστική αλλαγή των αιτιών που εμποδίζουν τη βιωσιμότητα. Δεύτερον, πρέπει να υπάρξει μια στενή σύνδεση με την επιστήμη και τη γνώση. Αυτό, νομίζω, είναι κρίσιμο μέρος της νομοθεσίας. Και τρίτον, νομίζω ότι η πρόκληση της μετάβασης είναι περίπλοκη. Οι συστημικές μεταβάσεις σε ένα νομικό πλαίσιο που να ανταποκρίνεται και να προσαρμόζεται σε αυτό το γενικότερο πλαίσιο, είναι μια πραγματική πρόκληση για τη νομική κοινότητα. Η κοινότητα αυτή, από τη φύση της, τόσο ακαδημαϊκά αλλά και εντός των παραδοσιακών της κύκλων, είναι κάπως αποκομμένη από αυτήν την πραγματικότητα, και ίσως πολύ συντηρητική στις προσεγγίσεις της. Νομίζω ότι αυτές είναι σοβαρές προκλήσεις για τη νομική κοινότητα. Βλέπουμε, ωστόσο, κάποια καινοτομία στα ανώτατα δικαστήρια χωρών, όπως η Ολλανδία και το Βέλγιο, τα οποία συμμετέχουν ενεργά στη συζήτηση, για παράδειγμα στη συζήτηση για το άζωτο ή για την κλιματική αλλαγή. Και παίζουν διαφορετικό ρόλο σε σχέση με το παρελθόν. Νομίζω, λοιπόν, ότι και εκεί ψάχνω την καινοτομία – στο πώς τα δικαστήρια και το νομικό σύστημα ανταποκρίνονται στη νομοθεσία, μέσα σε ένα μεταβαλλόμενο πλαίσιο.

Με χαρά θα απαντήσω σε οποιεσδήποτε ερωτήσεις ή παρατηρήσεις που μπορεί να έχετε, και ελπίζω να συνεισφέρερα στη συζήτηση σύμφωνα με τις προσδοκίες σας.

Η ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΩΝ ΚΛΙΜΑΤΙΚΩΝ ΝΟΜΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Matthias Duwe, **Υπεύθυνος για το Κλίμα, Ινστιτούτο Ecologic**

(Ακολουθεί μετάφραση της εισήγησης στα Ελληνικά, το πρωτότυπο κείμενο βρίσκεται στο Παράρτημα Ι)

Είναι μεγάλη μου χαρά που μετέχω σε αυτό το πάνελ διακεκριμένων καλεσμένων, και σε ευχαριστώ Hans (Bruyninckx), για την αναφορά στους κλιματικούς νόμους πλαίσιο ως ένα νέο είδος περιβαλλοντικής νομοθεσίας, το οποίο κερδίζει έδαφος, και ίσως μας κατευθύνει ως προς τη χρήση των νομικών εργαλείων για την υποστήριξη της ανάπτυξης και εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής.

Η παρουσίασή μου σήμερα βασίζεται σε μια έκθεση¹ που δημοσιεύθηκε πρόσφατα φέτος. Τη συντάξαμε από κοινού με τον Nick Evans και χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για το Κλίμα. Σε αυτή την έκθεση, συγκρίναμε τους υφιστάμενους κλιματικούς νόμους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Λάβαμε, φυσικά, βοήθεια από πολλούς ανθρώπους. Είναι, λοιπόν, σημαντικό να αναγνωριστεί η συνεισφορά τους. Θα ήθελα, όμως, να τονίσω στο κοινό ότι υπάρχει ήδη ελληνική μετάφραση της σύνοψης της έκθεσης αυτής.² Αν θέλετε περαιτέρω πληροφορίες για τα διάφορα σημεία της ομιλίας μου, μπορείτε να τις βρείτε εκεί.

Πολύ συνοπτικά, λοιπόν, πού βασίζονται οι πληροφορίες μας; Συγκρίναμε περισσότερες χώρες, και για να υπάρχει διαφάνεια, εξετάσαμε εννέα νόμους. Μάλιστα, ένας από αυτούς ήταν ένας νόμος που ενδεχομένως να έχει μεταβληθεί έκτοτε, πρόκειται για τον ισπανικό νόμο. Εξετάσαμε, επίσης, ένα προσχέδιο νόμου στη Δανία, ο οποίος έκτοτε έχει υιοθετηθεί, πιθανόν με μικρές προσαρμογές. Αυτά ως προς το πλαίσιο, αλλά, θα ήθελα να μοιραστώ μαζί σας και **πέντε βασικά συμπεράσματα** από την έκθεση αυτή, τα οποία θεωρώ πως είναι συναφή.

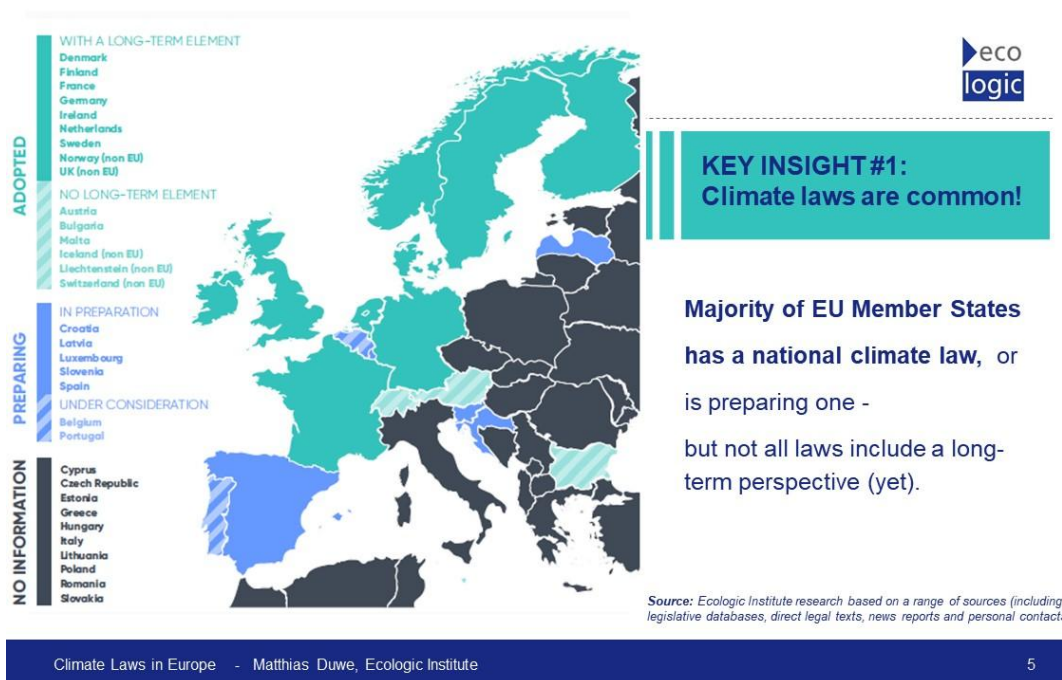
Το **πρώτο** είναι ότι, πράγματι, οι κλιματικοί νόμοι είναι πλέον αρκετά συνήθεις στην Ευρώπη. Πλέον, μπορεί κανείς να πει ότι η πλειονότητα των κρατών-μελών της ΕΕ είτε έχει υιοθετήσει ήδη έναν τέτοιο νόμο, είτε έχει προετοιμάσει κάποιο προσχέδιο, είτε εξετάζει ειδικότερα την εισαγωγή του.

Βέβαια, βλέπουμε στον χάρτη (Εικόνα 1), ότι υπάρχουν διαφοροποιήσεις μεταξύ τους. Για την ανάλυσή μας, εστίασαμε σε εκείνα τα είδη νόμων που περιλαμβάνουν ρητά μια μακροχρόνια διάσταση, ώστε να εξετάσουμε συγκεκριμένα τη μετασχηματιστική τους δύναμη. Στον χάρτη, λοιπόν, αυτοί παρουσιάζονται με σκούρο πράσινο. Και με ανοιχτό πράσινο παρουσιάζονται οι υφιστάμενοι νόμοι που δεν διαθέτουν, όμως, την προοπτική έως το 2050.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι κάποιοι εξ' αυτών είναι σχετικά πρόσφατοι. Υπάρχουν αρκετές χώρες που έχουν ήδη επανεξετάσει, ακόμα και αναθεωρήσει τους νόμους τους με βάση την εμπειρία που έχουν αποκτήσει μέχρι στιγμής, ώστε να συμπεριλάβουν νεότερα στοιχεία από τα διδάγματα που έλαβαν, αλλά και λόγω επιπρόσθετων πολιτικών εξελίξεων. Αρκετές χώρες, όπως για παράδειγμα το Ηνωμένο Βασίλειο, που διαθέτει τον παλαιότερο κλιματικό νόμο, έχουν αναθεωρήσει τον στόχο τους, ώστε πλέον κατευθύνονται προς την κλιματική ουδετερότητα έως το 2050. Αν, λοιπόν, η Ελλάδα σκεφτόταν να υιοθετήσει έναν τέτοιο εθνικό νόμο, σίγουρα δεν θα ήταν μόνη της, όπως βλέπετε.

¹ Duwe, M. and Evans, N. (2020). Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management. Berlin, Den Haag.

² Duwe, M. and Evans, N. (2020). Κλιματικοί νόμοι στην Ευρώπη: Καλές πρακτικές στον δρόμο προς την κλιματική ουδετερότητα. Περίληψη στα Ελληνικά.



Εικόνα 1. Κλιματικοί νόμοι στην Ευρώπη

Το **δεύτερο** συμπέρασμά μου είναι ότι, όντως, οι νόμοι αποτελούν, αυτήν τη στιγμή, την αυτονόητη επιλογή ως μέσα θεσμοθέτησης ενός τέτοιου πλαισίου για την οργάνωση των κυβερνήσεων με στόχο έναν μακροπρόθεσμο μετασχηματισμό. Ιδιαίτερα, μετά την υιοθέτηση της Συμφωνίας του Παρισιού, η οποία ενσωματώνει σαφώς στους στόχους και τη γενικότερη δομή της αυτήν τη μακροπρόθεσμη διάσταση της κλιματικής πολιτικής. Αυτό είναι αληθές. Γιατί συμβαίνει αυτό;

Κάποια από αυτά τα γεγονότα μπορεί να αφορούν περισσότερο κοινή λογική, αλλά είναι σημαντικό να θυμόμαστε ότι η κλιματική κρίση, όπως και η τρέχουσα κρίση του Covid-19, θέτουν πράγματι προκλήσεις άνευ προηγουμένου για τις κυβερνήσεις. Και οι κυβερνήσεις πρέπει να βρουν έναν νέο τρόπο αντιμετώπισης και διαχείρισης αυτής της κρίσης. Και η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής είναι διατομεακή ως προς τα απαραίτητα πεδία πολιτικής. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να υπάρξουν νέοι τρόποι συνεργασίας μεταξύ των κυβερνήσεων και των διαφόρων επιμέρους θεματικών πεδίων πολιτικής, όπως είναι τα υπουργεία τους. Αλλά δεν είναι όλοι οι διοικητικοί μηχανισμοί κατάλληλα εφοδιασμένοι για να επιτύχουν κάτι τέτοιο.

Σε αυτή τη βάση απαιτείται ένα νέο σύστημα, και έτσι, αναδεικνύονται τα πλεονεκτήματα της επιλογής ενός νόμου. Είναι η ισχυρότερη δήλωση που μπορεί να κάνει μία κυβέρνηση για να δείξει ότι παίρνει στα σοβαρά τον μετασχηματισμό που απαιτείται, καθώς και τον μακροπρόθεσμο στόχο. Σημαίνει, επίσης, ότι εδραιώνεται με νόμο και δεν δημοσιεύεται απλώς μια δήλωση. Αυτό θέτει ένα εμπόδιο σε μια επόμενη κυβέρνηση που ίσως θελήσει να αναθεωρήσει αυτήν την πολιτική. Και σαφώς βοηθά τις κυβερνητικές δομές να διέπονται από επαγγελματισμό. Αυτό νομίζω είναι ένα κομβικό επιπρόσθετο όφελος για πολλές κυβερνήσεις.

Το **τρίτο** συμπέρασμα. Συνδέεται στενά με τα όσα έλεγα μόλις σχετικά με το ότι η νομοθεσία μπορεί να αποτελέσει πιθανό εμπόδιο απέναντι στην αναθεώρηση της πολιτικής. Φυσικά, ο νόμος μπορεί και πάλι να αλλάξει και εκτιμούμε το γεγονός ότι ζούμε σε δημοκρατίες όπου καλούμαστε να επιλέξουμε τους πολιτικούς μας ηγέτες σε τακτική βάση, ακόμα και αν ορισμένες φορές παίρνει κάποιον χρόνο μέχρι να φτάσουμε στο αποτέλεσμα και την απόφαση. Αλλά, όλοι στηρίζουμε τη δυνατότητα κυβερνητικής αλλαγής, και αυτό μπορεί να σημαίνει την αλλαγή πολιτικής.

Αυτό που έχουμε δει να κάνουν αρκετές χώρες είναι να ενσωματώνουν στη διαδικασία ανάπτυξης των νόμων τους, για τους οποίους προσπαθούν να επιτύχουν διακομματική συναίνεση, τη σημασία και την επιπρόσθετη αξία υιοθέτησης ενός εθνικού κλιματικού νόμου πλαισίου. Και είναι αυτή η

πολιτική στήριξη, που εκτείνεται πέραν της τρέχουσας κυβέρνησης, που παρέχει πρόσθετη ισχύ και αξιοπιστία για την εδραίωση του νόμου, ανεξαρτήτως συγκεκριμένης κυβέρνησης. Αυτό δημιουργεί ένα είδος αξιοπιστίας και, αν θέλετε, ανθεκτικότητας έναντι πολιτικών κλυδωνισμών και κρίσεων.


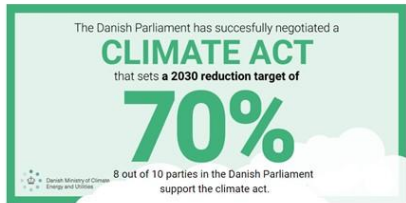
Αν μπορώ να χρησιμοποιήσω το εμφανές παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου: την εβδομάδα μετά το δημοψήφισμα για το Brexit, έγινε νέα ψηφοφορία για τον προϋπολογισμό άνθρακα, βάσει του κλιματικού νόμου του Ηνωμένου Βασιλείου.

Πολύ σύντομα, αυτό που βλέπετε στο στιγμιότυπο του Twitter και στη φωτογραφία από τη Δανία (Εικόνα 2), αυτό ήταν ένα παράδειγμα μιας τέτοιας άσκησης δημιουργίας συνασπισμών στη Δανία. Η κυβέρνηση που ανέλαβε την εξουσία το καλοκαίρι του 2019, συζήτησε με τα υπόλοιπα κόμματα εκτός κυβερνητικού συνασπισμού για να συμφωνήσουν στην αναθεώρηση του υφιστάμενου κλιματικού νόμου. Εδώ, ουσιαστικά, ο υπουργός περιβάλλοντος γράφει στο Twitter δημοσίως...«Έχουμε συμφωνία». Και είναι μια συμφωνία μεταξύ πολλών πολιτικών κομμάτων.

Ecologic Institute
ecologic.eu

**KEY INSIGHT #3: Political support is crucial
- and possible**

- **Laws can change:** they rely on support
- **Broad political support** in all cases analysed
- Laws often developed in a **multi-party** effort.
- **Buy-in can be created** through involvement
- Existing **laws are strong:**
 - ▶ Reviews have strengthened, not weakened them.
 - ▶ UK example: Brexit did not interfere with implementation

Climate Laws in Europe - Matthias Duwe, Ecologic Institute
7

Εικόνα 2. Η σημασία της διακομματικής συναίνεσης

Το **τέταρτο** συμπέρασμα είναι ότι, παρόλο που κανένας από τους υφιστάμενους νόμους που εξετάσαμε δεν είναι πανομοιότυπος με άλλον, και παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλία, και μοναδικά εθνικά χαρακτηριστικά, υπάρχουν, ωστόσο, κάποια κοινά στοιχεία που πρέπει να διαθέτουν οι περισσότεροι από αυτούς. Και αυτά είναι πολύ σημαντικά. Θα αναφερθώ σε αυτά εν τάχει.

Το πρώτο είναι ότι ο νόμος πρέπει να απαντά στο ερώτημα, «Τι θέλουμε να πετύχουμε;». Θέτουμε, λοιπόν, έναν στόχο. Έπειτα, ο νόμος θα πρέπει να παράσχει τα μέσα για να απαντηθεί το ερώτημα, «Έχουμε τον στόχο, ξέρουμε τι θέλουμε να πετύχουμε, αλλά πώς θα το καταφέρουμε;». Χρειάζεται σχεδιασμός, στρατηγική, προσδιορισμός και υιοθέτηση μεμονωμένων εργαλείων και πολιτικών. Ένα τρίτο στοιχείο είναι, «Πόσο καλά τα πάμε;». Κατ' ουσίαν, η μέτρηση της προόδου προς τον στόχο. Και αυτές είναι οι πληροφορίες που μας επιτρέπουν να κλείσουμε τον κύκλο πολιτικής, να μάθουμε και, ορισμένες φορές, να αναθεωρήσουμε τους στόχους.

Όπως ανέφερα νωρίτερα, οι στόχοι για κλιματική ουδετερότητα αρχίζουν να γίνονται ο κανόνας. Μία συνέπεια όμως θα μπορούσε να είναι και η αναθεώρηση των πολιτικών. Όποτε, εάν, βάσει της παρακολούθησης της προόδου, είμαστε εκτός πορείας, αυτό αποτελεί κίνητρο για ανάληψη επιπρόσθετης δράσης. Το επόμενο στοιχείο είναι η εσωτερική οργάνωση της κυβέρνησης,

ενσωματώνοντας στον νόμο τα ακόλουθα: «Ποιος κάνει τι;», «Ποιος είναι υπεύθυνος για το καθετί;», «Πώς καταφέρνεις όλα τα υπουργεία να συνδράμουν στην προσπάθεια ενσωματώνοντάς τον ρόλο τους αυτόν και στον νόμο;».

Και το πέμπτο στοιχείο, αλλά σίγουρα όχι το τελευταίο, είναι η συμμετοχή αφενός της επιστημονικής κοινότητας, και αφετέρου του κοινού. Είναι όντως αξιοσημείωτο ότι όλοι οι νόμοι που εξετάσαμε, έχουν θεσμοθετήσει εθνικά συμβουλευτικά επιστημονικά όργανα για την υποστήριξη της κυβέρνησης στη λήψη αποφάσεων βάσει επιστημονικών στοιχείων. Και ορισμένες φορές αυτά στέκονται ιδιαίτερος επικριτικά απέναντι στην πρόοδο της κυβέρνησης. Έτσι δρουν ως θεματοφύλακες, αλλά και παρέχουν απλώς συστάσεις για την πολιτική ή νέες επιστημονικές πληροφορίες.

Το **τελευταίο** κομβικό συμπέρασμα είναι ότι μπορούμε να μάθουμε πολλά μέσα από τα παραδείγματα άλλων χωρών. Αφθονούν οι καλές πρακτικές. Οποιαδήποτε χώρα σκέφτεται τώρα να φτιάξει έναν τέτοιο κλιματικό νόμο, θα μπορέσει να βασιστεί σε πληθώρα παραδειγμάτων, και ίσως να μπορεί να πάρει και κάποια στοιχεία από τις πληροφορίες και την εμπειρία άλλων χωρών. Υπάρχουν πράγματι στοιχεία που σαφέστατα έχουν αναπαράχθει από κάποιες χώρες σε άλλες. Δεν έχω χρόνο να αναφέρω συγκεκριμένα παραδείγματα. Μπορείτε, ωστόσο, να τα βρείτε σε πίνακα στη σύνοψη της έκθεσης.

Πριν κλείσω, θα κάνω μια μικρή παρένθεση σχετικά με τη διαδικασία αλλά και την εφαρμογή. Οι κλιματικοί νόμοι είναι μια ευκαιρία σύνδεσης με τους πολίτες, και αυτό μπορεί να βοηθήσει σημαντικά στην εφαρμογή. Οι στόχοι θα είναι ανέφικτοι αν δεν ταχθούν υπέρ τους οι πολίτες και τα εμπλεκόμενα μέρη. Ωστε, η ενσωμάτωση της συμμετοχής στους νόμους, και στη διαδικασία της συζήτησης για την επιδίωξη κάποιας μορφής κοινωνικής συναίνεσης, αποτελεί πραγματική ευκαιρία.

Υπάρχουν αρκετές χώρες που έχουν πειραματιστεί με συνελεύσεις πολιτών, για παράδειγμα, ως μέσο συμμετοχής των πολιτών. Για παράδειγμα, στην πατρίδα μου τη Γερμανία υπήρξε μια έντονη προσπάθεια συμμετοχής των ενδιαφερόμενων φορέων η οποία είχε διάρκεια περίπου 9 μήνες, με στόχο τη συμφωνία σε στοιχεία της μακροπρόθεσμης στρατηγικής, που ενσωματώθηκαν και στον νόμο αργότερα. Και στη Γαλλία, στην Ιρλανδία και πλέον και στο Ηνωμένο Βασίλειο, υπάρχουν σαφή παραδείγματα για το πώς μπορεί να εφαρμοστεί η συμμετοχή των πολιτών.

Με αυτά, σας καλώ και πάλι να ανατρέξετε στην έκθεση για περαιτέρω πληροφορίες, και σας ευχαριστώ για την προσοχή σας.

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Δημήτρης Καραβέλλας, Διευθυντής, WWF Ελλάς

Θα μιλήσω για τον ρόλο της κοινωνίας των πολιτών σε σχέση με το περιβαλλοντικό δίκαιο, θέμα που νομίζω ότι συνδέεται με πολλά που έχουμε ήδη ακούσει σήμερα και θα ξεκινήσω με μια σύντομη ιστορική αναφορά.

Το θέμα αυτό, του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, μας έχει απασχολήσει πολλά χρόνια, πριν από περίπου δεκαπέντε χρόνια, όταν πάλι παρέα με τη «Νόμος + Φύση» είχαμε οργανώσει μαζί ένα συνέδριο με αυτό ακριβώς το θέμα. Πρωταγωνιστής τότε αυτής της προσπάθειας ήταν ο αείμνηστος Γιώργος Παπαδημητρίου που μας λέει σήμερα πολύ.

Για το θέμα λοιπόν αυτό, του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών θα ήθελα καταρχάς να πω δύο πράγματα. Το πρώτο είναι ότι ο ρόλος αυτός είναι ένας αρκετά σύνθετος ρόλος, με πολλές και διαφορετικές πτυχές. Θα έλεγα ότι η κοινωνία των πολιτών επίσης αξιοποιεί διαφορετικά εργαλεία για να παίξει αυτόν τον ρόλο. Το δεύτερο που θα ήθελα να πω είναι ότι αυτός είναι ένας ρόλος ο οποίος δεν είναι στατικός, εξελίσσεται. Εξελίσσεται στο χρόνο και είναι πολύ λογικό αυτό γιατί όπως έχουμε ακούσει και από τους προλαλήσαντες, οι συνθήκες έχουν αλλάξει, ειδικά τα τελευταία χρόνια. Οφείλει η κοινωνία των πολιτών να διαθέτει τα αντανακλαστικά αυτά, που της επιτρέπουν να δει τις διαφορές, να τις καταλάβει και να προσαρμοστεί σ' αυτές. Αν έπρεπε έτσι να κωδικοποιήσουμε τις διαφορετικές πτυχές αυτού του ρόλου, θα έλεγα ότι προκύπτουν πέντε βασικές πτυχές

Η μία περίπτωση αφορά αυτό που αναφέρεται στη διαφάνεια ως "holding the line", δηλαδή του πώς λειτουργεί η κοινωνία των πολιτών ως περιβαλλοντικός θεματοφύλακας, πώς κρατάει άμυνα απέναντι σε δυσμενείς για το περιβάλλον εξελίξεις, έτσι ώστε να διατηρηθεί αυτό το πολύτιμο περιβαλλοντικό κεκτημένο. Ο δεύτερος ρόλος έχει να κάνει με την παραγωγή, με τη δημιουργία ή με τη χρήση και την αξιοποίηση της επιστήμης, της γνώσης. Ο τρίτος έχει να κάνει με τη δημιουργία ή την επίδραση στη δημιουργία της πολιτικής και της νομοθεσίας, συχνά και στη συνδιαμόρφωση αυτής της νομοθεσίας. Ο τέταρτος αφορά το πολύ σημαντικό ζήτημα της κινητοποίησης των πολιτών, και του πώς η κοινωνία των πολιτών μπορεί να φέρνει διαφορετικές απόψεις μαζί, ούτως ώστε να βρίσκεται ένας κοινός τόπος. Και τέλος, έχοντας μπροστά το ρόλο που σχετίζεται με την καινοτομία και με το πώς η κοινωνία των πολιτών μπορεί τελικά να ανοίγει κάποιους δρόμους. Θα προσπαθήσω στο υπόλοιπο της παρέμβασής μου, δίνοντας κάποια παραδείγματα, να τεκμηριώσω ή να υποστηρίξω αυτές τις διαφορετικές πτυχές αυτού του ρόλου.

Κοιτώντας λοιπόν πρώτα το κομμάτι αυτό της κοινωνίας των πολιτών ως "watchdog" ή περιβαλλοντικό θεματοφύλακα. Στην Ελλάδα υπάρχουν πολλά παραδείγματα κινημάτων πολιτών, ή μεμονωμένων πολιτών οι οποίοι είναι εκεί, αντιμετωπίζουν τις δυσμενείς εξελίξεις, έχουν αντιδράσει σε αυτές και έχουν καταφέρει πολλές φορές και να παρακολουθούν μια κατάσταση αλλά και να καταφέρουν τελικώς να σταματήσουν ή να ανατρέψουν δεδομένα. Παραδείγματα όπως ο Ασωπός, οι εξορύξεις χρυσού στη Χαλκιδική, η περίπτωση της Ίου, για τα οποία ήδη ακούσαμε κάποια πράγματα, ο Ερημίτης στην Κέρκυρα και πολλά πολλά ακόμα.

Η συνάδελφος Θεοδότη Νάντσου, το πρωί μας παρουσίασε τη σχετική δουλειά που είχε κάνει το WWF τα τελευταία 15 χρόνια, είναι κι αυτό ένα σημαντικό κομμάτι αυτού που ανέφερε και ο προηγούμενος ομιλητής για τη σημασία του monitoring, της παρακολούθησης των πραγμάτων. Δηλαδή ότι είμαστε εκεί και παρακολουθούμε αυτή την κατάσταση. Δίπλα σ' αυτό ήθελα να σταθώ στο γεγονός ότι και ως οργάνωση όλα αυτά τα χρόνια, έχουμε μια πολύ δυναμική εθελοντική ομάδα υποστήριξης πολιτών, η οποία τα έχει χειριστεί πάνω από 800 υποθέσεις στηρίζοντας νομικά ομάδες πολιτών που αντιμετωπίζουν δύσκολες καταστάσεις τοπικά. Θα έλεγα επίσης ότι με δύο κουβέντες η κοινωνία των πολιτών είναι αυτή η οποία είναι πολλές φορές παρούσα τοπικά. Είναι αυτή η οποία στην πράξη αντιμετωπίζει αυτό το τεράστιο χάσμα που συμβαίνει πολλές φορές μεταξύ των νόμων και της πραγματικότητας. Ένα ίσως πιο εμβληματικό παράδειγμα πάλι σε αυτό που λέμε "watchdog" ή "Holding the line" είναι αυτό φυσικά της υπόθεσης της εκτροπής του Αχελώου. Ένα έργο το οποίο ξεκίνησε πριν από πάρα πολλά χρόνια. Μια συμμαχία πέντε περιβαλλοντικών οργανώσεων, που κρατάει τώρα κοντά τριάντα χρόνια, οι οποίες εναντιώθηκαν σε αυτό το έργο. Θεώρησαν και θεωρούν αυτό το έργο παράλογο από πλευράς αναπτυξιακής, επιζήμιο για το περιβάλλον. Μαζί έχουμε μέχρι στιγμής κερδίσει 6 υποθέσεις στο Συμβούλιο της Επικρατείας, μια πολύ σημαντική απόφαση και στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Είναι μία από

τις οκτώ υποθέσεις, που ο Houck στο βιβλίο του "Taking back Eden" την περιγράφει ως «μία από τις οκτώ περιβαλλοντικές υποθέσεις που άλλαξαν τον κόσμο».

Ένα πιο πρόσφατο πάλι τέτοιο παράδειγμα αφορά τα ζητήματα νομοσχεδίων για τον αιγιαλό και την παραλία. Αυτό ήταν από την περίπτωση του 2014. Το ξαναζήσαμε πάλι μετά από κάποια χρόνια. Μια κίνηση για ένα νομοσχέδιο στη Βουλή το οποίο είχε τεράστια ζητήματα σε σχέση με τις επιπτώσεις στην παραλία και στον αιγιαλό. Ξεσηκώθηκε πάρα πολύς κόσμος για αυτό. Συνεργαζόμενοι με το Ανααζ καταφέραμε να φέρουμε 150.000 υπογραφές και πολύ ισχυρή κοινωνική πίεση, με αποτέλεσμα αυτό το νομοσχέδιο τελικώς να αποσυρθεί.

Και σε ευρωπαϊκό επίπεδο ήθελα να σταθώ σε ένα πολύ ενδιαφέρον παράδειγμα. Η κυρία Ballesteros μας ανέπτυξε προ ολίγου την υπόθεση της οδηγίας των οικοτόπων πριν από περίπου τέσσερα χρόνια. Άνοιξε μία κουβέντα για την πιθανή ανάγκη, την πιθανότητα αναθεώρησης της οδηγίας των οικοτόπων. Προέκυψε μια ευρύτατη συμμαχία πάνω από 100 μη κυβερνητικών οργανώσεων σε όλη την Ευρώπη. Από την Ελλάδα συμμετείχαν πολλές οργανώσεις σε αυτή την προσπάθεια. Αποτέλεσμα ήταν ότι καταφέραμε να κινητοποιήσουμε πάνω από 500.000 Ευρωπαίους πολίτες, οι οποίοι συμμετείχαν ενεργά στη διαβούλευση. Μπήκαν δηλαδή μέσα στη διαδικασία διαβούλευσης και πέρασαν το μήνυμα στην Κομισιόν ότι όχι δεν χρειάζεται αναθεώρηση αυτή η οδηγία. Αυτό που χρειάζεται είναι να ασχοληθούμε πιο εντατικά με την υλοποίηση της εφαρμογής της. Τελικά καταφέραμε η οδηγία αυτή να μην ανοίξει για αναθεώρηση και το θεωρήσαμε αυτό μια πολύ σημαντική υλοποίηση.

Όπως και πιο πρόσφατα υπήρχε το αντίστοιχο παράδειγμα, που αφορά την οδηγία-πλαίσιο για το νερό όπου πάλι υπήρχε αυτός ο κίνδυνος αναθεώρησης προς το χειρότερο, και πάλι οι πολίτες πολύ δυναμικά, πολύ σθεναρά και τεκμηριωμένα εξέφρασαν την άποψη ότι δεν είναι η στιγμή για να «νερώσουμε» τις οδηγίες αυτές. Είναι η στιγμή για να ασχοληθούμε πολύ πιο σοβαρά και επιστάμενα με την εφαρμογή τους.

Ας φύγουμε από το κεφάλαιο αυτό της άμυνας. Εδώ βλέπετε έναν χάρτη της χώρας μας. Οι κόκκινες κουκίδες είναι κουκίδες που αφορούν φυσικούς υγροτόπους, τα νησιά μας και οι μπλε κουκίδες είναι τεχνητοί υγροτόποι. Αυτό είναι ένα πρόγραμμα που ξεκινήσαμε πριν από αρκετά χρόνια, όπου καταρχάς μπήκαμε σε μια διαδικασία για αρκετό διάστημα να καταγράψουμε πού βρίσκονται αυτοί οι υγροτόποι και καταγράψαμε πάνω από 800 υγροτόπους. Αυτή η πληροφορία δεν υπήρχε στο παρελθόν ή έστω υπήρχε πιο αποσπασματικά. Έπρεπε λοιπόν η κοινωνία των πολιτών εδώ να δημιουργήσει αυτήν τη γνώση. Να τη δημιουργήσει, να τη συστηματοποιήσει. Τονίζω εδώ, ότι τα στοιχεία αυτά μπήκαν, όπως και όλα τα στοιχεία που συλλέγουμε, ανοικτά στο Οικοσκόπιο, σε μια βάση δεδομένων που έχουμε ανοικτή στο κοινό. Το τονίζω αυτό γιατί θεωρώ ότι είναι υποχρέωση της κοινωνίας των πολιτών να είναι εντελώς διαφανής σε σχέση με τα στοιχεία που συλλέγει. Είναι ένα τεράστιο κενό στην Ελλάδα αυτό το ζήτημα των στοιχείων. Οργανώσαμε, λοιπόν, αυτήν την πληροφορία, τη δώσαμε έτοιμη προς το Υπουργείο Περιβάλλοντος, το οποίο τότε, πρόωθησε ένα Προεδρικό Διάταγμα το 2012. Ένα συγκεκριμένο, δηλαδή, νομικό πλαίσιο το οποίο αφορά ειδικά στην προστασία των νησιωτικών υγροτόπων. Στη συνέχεια το πρόγραμμα αυτό διευρύνθηκε και στο επίπεδο της Μεσογείου. Αποτελεί έτσι ένα πολύ ενδιαφέρον παράδειγμα, όπου η κοινωνία των πολιτών δημιουργεί τη γνώση, την οργανώνει, την «ανοίγει» στην κοινωνία και στη συνέχεια τη δίνει ως σημαντική πληροφορία στην πολιτεία ούτως ώστε η πολιτεία να κάνει τη δουλειά της και να διαμορφώσει ένα συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο. Σε ό,τι αφορά τη συνδιαμόρφωση πολιτικής και νομοθεσίας πάλι είχε αναφερθεί αυτό το παράδειγμα, αλλά νομίζω ότι έχει πολύ ενδιαφέρον. Εδώ εννέα διαφορετικές περιβαλλοντικές οργανώσεις συνεργάζονται, το 2009 συνδιαμορφώνουμε μία πρόταση η οποία ήταν ουσιαστικά η βάση για τη δημιουργία ενός νέου νόμου για τη βιοποικιλότητα. Ο κύριος Μενουδάκος μας είπε εισαγωγικά το πρωί για τον νόμο 1650 του 1986. Μετά τον νόμο αυτόν, ήταν πια η στιγμή να δημιουργηθεί ένας καινούργιος νόμος ειδικά για τη βιοποικιλότητα στη χώρα μας. Έτσι τουλάχιστον πιστεύαμε εμείς. Διαμορφώσαμε, λοιπόν, αυτήν την πρόταση με βάση τα πιο διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα. Την παρουσιάσαμε τότε στο Υπουργείο Περιβάλλοντος. Διαμορφώθηκε μία ομάδα εργασίας μέσα στο Υπουργείο, το οποίο προχώρησε πια με τη δημιουργία ενός σχεδίου νόμου, και το τελικό αποτέλεσμα ήταν ένας νέος νόμος για τη βιοποικιλότητα της χώρας.

Θα κλείσω αυτό το κεφάλαιο κοιτώντας το στοιχείο της καινοτομίας και του «κοιτώντας μπροστά» (forward thinking), παίρνοντας ως παράδειγμα τα θέματα της ενέργειας. Όλοι θα ξέρουμε για την πολύ σημαντική απόφαση που ανακοίνωσε ο Πρωθυπουργός τον Σεπτέμβριο του 2019 για την απολιγνιτοποίηση της χώρας μέχρι το 2028. Μια πάρα πολύ σημαντική απόφαση, η οποία ανοίγει ένα σημαντικό δρόμο για τη δική μας τη χώρα. Εμείς συγκεκριμένα ξεκινήσαμε να δουλεύουμε για τα

ζητήματα λιγνίτη πριν από περίπου 13 χρόνια. Μαζί με πολλούς άλλους, δουλέψαμε για να δείξουμε ότι η επιμονή στο λιγνίτη, ήταν ένα πρόβλημα για τη χώρα, ήταν μια επιλογή που θα δημιουργούσε και προβλήματα υγείας και προβλήματα σε σχέση με το περιβάλλον και φυσικά θα ήταν και οικονομικά ασύμφορη. Αυτό προσπαθήσαμε να το τεκμηριώσουμε όσο γινόταν καλύτερα, και παράλληλα να δείξουμε ότι η μετάβαση στην καθαρή ενέργεια, θα ήταν μια υπόθεση η οποία δεν θα έπρεπε επ' ουδενί να αφήσει κανέναν πίσω. Εδώ αναφέρομαι κυρίως στις τοπικές κοινωνίες όπου γίνεται η εξόρυξη, οι οποίες για πολλά χρόνια εξαρτώνται οικονομικά από τον λιγνίτη. Χρειάστηκαν νομικές ενέργειες, χρειάστηκαν πολλές προτάσεις, δυναμικές εκστρατείες στην Ελλάδα και στην Ευρώπη. Τελικώς είχαμε μια σημαντική απόφαση και μια κυβέρνηση η οποία, έστω και μεγάλη καθυστέρηση αντελήφθη ότι η επένδυση σ' αυτό είναι και οικονομικά ασύμφορη και πολύ κλιματικά προβληματική, και για την υγεία μας επίσης εξαιρετικά προβληματική.

Υπάρχει ακόμα πάρα πολλή δουλειά που πρέπει να γίνει γύρω από αυτό. Φυσικά το κεφάλαιο της καθαρής, της δίκαιης μετάβασης αποτελεί για μας ακόμα μια πολύ σημαντική πρόκληση, αλλά εκεί που θέλω πάλι να καταλήξω είναι ότι η κοινωνία των πολιτών ήταν αυτή η οποία ήταν παρούσα, η οποία έδειχνε το πού θα πάνε τα πράγματα στο μέλλον και προσπαθούσε με προτάσεις, και με καταγγελίες εκεί που χρειαζόταν, να δώσει ξεκάθαρη εικόνα ότι μπορούμε και πρέπει να πορευτούμε διαφορετικά.

Το τελευταίο παράδειγμα που ήθελα να μοιραστώ αφορά την προσπάθεια που ξεκινήσαμε πρόσφατα για να δημιουργηθεί στην Ελλάδα ένας κλιματικός νόμος. Το έχουμε ήδη ανακοινώσει εδώ και μερικές βδομάδες, είναι μια πρωτοβουλία που θα έχει τρία χαρακτηριστικά.

Το ένα είναι να προτείνουμε το σχέδιο, να δημιουργήσουμε μια πρόταση κλιματικού νόμου που να βασίζεται στα τελευταία επιστημονικά δεδομένα. Η επιστήμη είναι αυτή που θέτει τον πήχη σε αυτήν την υπόθεση.

Το δεύτερο στοιχείο είναι ότι, όπως είπε και ο προηγούμενος ομιλητής, υπάρχει σημαντική εμπειρία στην Ευρώπη, και θέλουμε να αντλήσουμε από αυτήν την εμπειρία στη διαμόρφωση της πρότασης αυτής, δεν υπάρχει λόγος να ανακαλύψουμε πάλι τον τροχό.

Και το τρίτο και ίσως σημαντικότερο και ίσως και το καινοτόμο για τα ελληνικά δεδομένα, θέλουμε αυτή η πρόταση να προκύψει, να συνδιαμορφωθεί μέσα από την ίδια την κοινωνία. Θέλουμε να διαμορφώσουμε μία ανοικτή πλατφόρμα συνεννόησης, συνδιαμόρφωσης, διαβούλευσης, ούτως ώστε το κείμενο που τελικά θα προκύψει, ως πρόταση προς το Υπουργείο, να είναι ένα κείμενο το οποίο στέκει επιστημονικά, θα αντλεί από την εμπειρία πολλών Ευρωπαϊκών χωρών και κυρίως θα έχει προέλθει μέσα από ένα consensus κοινωνικό - και άρα πολιτικά να είναι πολύ πιο εύκολο να γίνει αποδεκτό.

Κλείνοντας λοιπόν, να πω ξανά ότι ο ρόλος αυτός της κοινωνίας των πολιτών σε σχέση με το περιβαλλοντικό δίκαιο, είναι ένας ρόλος σύνθετος, είναι ένας ρόλος, πιστεύουμε, πολύ σημαντικός, και είναι ένας ρόλος ο οποίος εξελίσσεται όσο τα πράγματα εξελίσσονται και με τους ρυθμούς που εξελίσσονται.

Θα κλείσω διαβάζοντας ένα πολύ μικρό απόσπασμα από αυτόν τον τόμο που σας έδειξα στο πρώτο μου slide, τιμώντας παράλληλα και τη μνήμη του Γιώργου Παπαδημητρίου. Ο Γιώργος Παπαδημητρίου στην εισαγωγή του τόμου αυτού είχε γράψει τα εξής για την κοινωνία των πολιτών: *«Οι οργανώσεις πρέπει με ευρηματικότητα και φαντασία να αναζητήσουν τα πρόσφορα μέσα, να αναπτύξουν δράσεις με συγκεκριμένους στόχους, να εμπεδώσουν πνεύμα αγωνιστικότητας και να σφυρηλατήσουν νέα συνείδηση στους πολίτες. Έτσι μόνο θα μπορέσουμε να γυρίσουμε σελίδα, να αλλάξουμε παράδειγμα και να προωθήσουμε επιτέλους μια πραγματική και όχι ονομαστική πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος»*.

Ευχαριστώ πολύ.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Άννα Παπαδημητρίου – Τσάτσου, εκπρόσωπος και μέλος της Συντακτικής Ομάδας της «Νόμος + Φύση»

Ο ρόλος του ανθρώπου που κλείνει ένα τόσο εποικοδομητικό και ουσιαστικό συνέδριο για το περιβάλλον, και ας γίνεται μια ημέρα πριν από την αρχή του νέου lockdown στην Ελλάδα, είναι δύσκολος γιατί πρέπει να αρκεστεί στα λιγότερα. Και αυτό γιατί έχουν όλα ειπωθεί από τους αξιόλογους εισηγητές μας που προηγήθηκαν.

Έτσι λοιπόν εδώ θα ήθελα πρώτα να ευχαριστήσω την αξιότιμη Πρόεδρο της Δημοκρατίας Κατερίνα Σακελλαροπούλου που έθεσε το συνέδριό μας υπό την αιγίδα της. Το ενδιαφέρον της για το περιβάλλον είναι γνωστό και έμπρακτο. Στη συνέχεια θα ήθελα να ευχαριστήσω για την άψογη συνδιοργάνωση, τεχνικά και ουσιαστικά, αυτού του διαδικτυακού συνεδρίου το WWF Ελλάς. Να ευχαριστήσω όλους τους εισηγητές μας που νομίζω πως τόσο διεθνώς όσο και στην Ελλάδα ανήκουν στους λίγους εκείνους που έχουν το τεκμήριο της ποιότητας της γνώσης τους, της εμπειρίας και της αφοσίωσής τους στο περιβάλλον. Να ευχαριστήσω τέλος όλους εσάς που μας παρακολουθήσατε, άλλοι σιωπηρά και άλλοι θέτοντας δημιουργικές ερωτήσεις.

Κλείνοντας θα αναφερθώ στα λεγόμενα του Γιώργου Παπαδημητρίου, ιδρυτή του «Νόμος + Φύση», που νομίζω ότι είναι ακόμη επίκαιρα και ενθαρρύνουν πάντοτε την πραγματοποίηση τέτοιων Συνεδρίων:

«[...] Από τη στιγμή που τα περιβαλλοντικά προβλήματα άρχισαν να απασχολούν την κοινή γνώμη έγινε αντιληπτό ότι η αντιμετώπισή τους προϋποθέτει έγκυρη ενημέρωση και πληροφόρηση. Είναι προφανές ότι χωρίς επαρκή γνώση των δεδομένων και των παραμέτρων καθενός δεν μπορεί να συζητηθούν σοβαρά και να αναζητηθούν λύσεις που θα συμβάλλουν στην αειφορία και στη βιώσιμη ανάπτυξη. Η πραγματικότητα αυτή συνειδητοποιείται περισσότερο όσο τα προβλήματα προσλαμβάνουν συγκρουσιακό χαρακτήρα.

Σε κάθε σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία η επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων πρέπει να στηρίζεται σε αξιόπιστη τεκμηρίωση, ελεύθερη ανταλλαγή επιχειρημάτων και προβολή των αντιπαράθετων απόψεων. Η σύνθεσή τους αποτελεί εγγύηση για την αποδοχή της καλύτερης λύσης. Η επιστημονική πληροφόρηση και η ενεργητική συμμετοχή των πολιτών στο πλαίσιο δικαιοκρατικών διαδικασιών αποτελούν βασική προϋπόθεση για τη διαμόρφωση και την εμπέδωση των πρακτικών που πρέπει να πρωτανεύουν στην προστασία του περιβάλλοντος [...].»

Το μήνυμα λοιπόν του σημερινού συνεδρίου θα μπορούσε να ήταν πως κάτι έχουμε κάνει πολύ λάθος για να φτάσουμε στη σημερινή περιβαλλοντική και κλιματική κρίση και στην τραγική πανδημία του COVID-19 που ζούμε σήμερα. Ας προσπαθήσουμε, με όσα μέσα διαθέτουμε, να αλλάξουμε την παρούσα κατάσταση. Είναι ίσως θέμα ζωής ή θανάτου.

Η εξέλιξη και η διεύρυνση των νομικών εργαλείων και του περιβαλλοντικού δικαίου είναι απολύτως αναγκαία γι' αυτήν την αλλαγή χωρίς φυσικά να αρκούν από μόνα τους.

Σας ευχαριστώ

Άννα Παπαδημητρίου – Τσάτσου

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΟΜΙΛΙΕΣ ΣΤΑ ΑΓΓΛΙΚΑ

Ακολούθως παρατίθεται το πρωτότυπο κείμενο των εισηγήσεων που παρουσιάστηκαν στα Αγγλικά.

KEYNOTE SPEECH: DORMANT POTENTIALS OF EU ENVIRONMENTAL LAW

Christoph Sobotta, Référendaire, Chambers of Advocate General Kokott, Court of Justice of the European Union (CJEU)

Abstract

In many areas EU environmental law is very effective, but often it takes time to illuminate the full effects of specific rules and even more time to implement these rules in practice. Until this happens the rules in question can be qualified as dormant potentials that are not completely, sometimes not at all realised. A past example is the protection of bird sites under the Birds Directive¹ that the Commission only began to enforce² when the Council was already working on the new protection regime of the Habitats Directive.³

I want to focus on three spots that I consider lying dormant now or to have been activated only recently, namely a stronger reading of the precautionary principle, the review of existing permits to comply with site protection under the Habitats Directive and the interaction between information obligations and time limits under the EIA Directive.⁴

The precautionary principle has been a well-established principle of EU environmental law since the Treaty of Maastricht in 1992. In its standard reading, it allows to restrict activities for environmental reasons when negative impacts are still uncertain. However, in particular recently, a stricter reading has been advanced, *requiring* the imposition of restrictions as long as there is uncertainty about negative impacts.⁵ This maximises the protection of the environment, but can we apply it broadly?

The review of existing permits to comply with site protection under the Habitats Directive is a more obscure corner of EU environmental law. The Court has invoked it in a number of judgments,⁶ but never clarified how this review works in practice. Can such review overcome legitimate expectations and legal certainty, i.e. fundamental principles of EU law? Therefore, it is unlikely that there has been much review in practice and this idea needs to be considered dormant.

Finally, a recent Greek case, *Flausch*⁷, has illustrated that another expression of legal certainty, namely time limits to challenge permits, is more flexible than expected. In particular, the case has demonstrated that such time limits are only justified if the parties concerned received sufficient information about the permit or at least had the opportunity to receive it.

Introduction

Ladies and Gentlemen,

before I start, I need to tell you a little bit more about myself and my position at the Court of Justice. I work for an Advocate General. She advises the Court by independently presenting opinions on pending cases. I help her with this task. After the opinion has been read, the Court decides the case, but she does

¹ Originally Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds (OJ 1979 L 103, p. 1), now Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 (OJ 2010 L 20, p. 7).

² Judgments of 28 February 1991, [Commission v Germany \(Leybucht\)](#) (C-57/89, EU:C:1991:89), and of 2 August 1993, [Commission v Spain \(Santoña marshes\)](#) (C-355/90, EU:C:1993:331).

³ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ 1992 L 206, p. 7).

⁴ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (OJ 2012 L 26, p. 1).

⁵ Judgments of 28 March 2019, [Verlezza and Others](#) (C-487/17 to C-489/17, EU:C:2019:270, para 60), of 10 October 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola](#) (C-674/17, EU:C:2019:851, para 66), and of 24 October 2019, [Prato Nevoso Termo Energy](#) (C-212/18, EU:C:2019:898, para 58); an earlier expression can be found in judgment of 7 September 2004, [Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging](#) (C-127/02, EU:C:2004:482, paras 57 and 58).

⁶ Eg. Judgments [Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging](#) (para 37), of 20 October 2005, [Commission v United Kingdom](#) (C-6/04, EU:C:2005:626, para 58), and of 14 January 2010, [Stadt Papenburg](#) (C-226/08, EU:C:2010:10, para 49).

⁷ Judgment of 7 November 2019, [Flausch and Others](#) (C-280/18, EU:C:2019:928).

not participate in the deliberations. Therefore, neither she nor I know what the judges debated when they arrived at a decision. As a consequence, anything I tell you today is my personal view and you should be very careful what you take away with you.

Let's turn to today's topic. You may wonder what I mean by "Dormant potentials of EU Environmental law". Simply speaking, I will try to demonstrate that we are not yet employing all EU environmental law to advance the protection of the environment. The reason is that the activation of EU Environmental law in practice, in particular in the context of litigation, mostly is shaped by some very specific parameters. These parameters are very reasonable. They reflect the specific objectives of these cases. But at the same time they are limiting the practical effect of EU environmental law and, as a consequence, the protection of the environment.

The most important parameter is the focus on individual projects and their prevention. Many environmental cases start from this motivation. The recent *Flausch* case is an example: Neighbours and NGOs try to prevent the development of a hotel on the Island of Ios.⁸ Therefore, like many others, they invoke the EIA Directive,⁹ an instrument the Court has already discussed in more than 80 cases. However, this case brought an issue to the fore that was not yet in the focus of my attention and that could be considered dormant. However, I expect that the practical effect of this new perspective will be very limited.

Conversely, there are areas of EU environmental law where increased attention could have a much more pronounced effect. I will address two of these, namely the appreciation of existing permits under Article 6 paragraph 2 of the Habitats Directive¹⁰ and some recent developments in the jurisprudence on the precautionary principle.

The *Flausch* case as an example of dormant potentials

The claimants in the *Flausch* case ran into an issue that normally prevents such actions from going ahead, namely a time limit. They initiated their action more than 17 months after the authorities had published the permit. It is only because they persisted and because the Greek Council of State began to share their doubts that the Court of Justice had the chance to review this case. It raised two aspects of the EIA Directive that might prevent the activation of the time limit.

I would consider both aspects to have been dormant before this reference, but this view is probably a consequence of the fact that we, at the Court of Justice, are not directly involved in the details of Member States permit procedures. On the other hand, the Aarhus Compliance Committee already had dealt with numerous such cases and their jurisprudence was very helpful for the drafting of the Opinion in this case.¹¹ Their jurisprudence, by the way, is another dormant potential for the development of EU environmental law, at least as regards the perspective of the Court of Justice.

The first aspect of *Flausch* is the information of the public about the environmental impact assessment and the public participation in the permitting procedure. It relates only indirectly to the time limit, but it could affect the legality of the permit. The claimants argued that the authorities only had published this information at the regional administrative centre on another island, a day away by ship from Ios. To participate they would have had to travel there, but in the absence of information on Ios they were not even aware of the procedure.

The Court underlined that the authorities must make sure that information channels used may reasonably be regarded as appropriate. Information that did not reach Ios would not be sufficient. Moreover, the conditions of public participation would have to be proportionate. It would be very difficult to justify a requirement to undertake one or more trips to another island a day away from Ios.

⁸ Judgment of 7 November 2019, [Flausch and Others](#) (C-280/18, EU:C:2019:928).

⁹ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (OJ 2012 L 26, p. 1).

¹⁰ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora [1992] OJ L 206/7.

¹¹ Opinion of Advocate General Kokott in [Flausch and Others](#) (C-280/18, EU:C:2019:449).

The second aspect of the case is the application of the time limit. The permit was one of the first permits that were published on a special website set up by the Greek authorities. This mode of communication as such is not problematic and it can therefore start a time limit. However, the public concerned cannot be expected to monitor such a website closely if they are not aware of the project. In this regard, an eventual failure to properly communicate the start of the permitting procedure and the environmental impact assessment, could affect the initiation of a time limit.

The Greek Council of State still needs to verify both aspects. I hear that two days ago they held a hearing to discuss the consequences of our judgment. If the Council of State finds there had been sufficient information about the permit procedure the time limit would have applied and the action would have been out of time.

However, even if the Council of State considers the action was in time and annuls the permit, the claimants will probably face another problem. They only started the action after the developer had started the project. It appears that, therefore, at least parts of the project have already been completed. Would these parts need be dismantled? Or could the developer rely on legal certainty and legitimate expectations?

From a legal perspective, at least the second answer is clear: A permit that did not become definitive because the corresponding time limit did not start cannot create legitimate expectations. Nevertheless, if the only problem affecting the permit is the insufficient public participation in the EIA then the authorities probably can heal this procedural error. They could organise another opportunity to submit observations on the project and consider them for the new permit.¹² This would not necessarily require dismantling anything.

The Review of permits and legitimate expectations

Legal certainty and legitimate expectations bring us to the next topic to address. Under Article 6 paragraph 2 of the Habitats Directive Member States shall take appropriate steps to avoid the deterioration of Natura 2000 sites. The Court has held that this provision can create an obligation to review the implications of *existing* plans or projects for the site in question.¹³ The consequence of such review could be the revocation of an existing definitive permit, the cessation of activities and the removal of structures that cause deterioration at the site. However, we should be aware this obligation is looking towards the future. Further deterioration needs to be prevented. Conversely, past deterioration, that is damages to a site that occurred before Article 6 became applicable, will not be covered and remediation of such damage should not be required.

This is still a potentially very far-reaching obligation. However, it appears that there is little practical application of this jurisprudence and there I consider it a dormant potential.

I assume that the reluctance to implement this jurisprudence is based on the principle of legal certainty and on the legitimate expectations of the holders of such permits. These are fundamental concepts of EU law.¹⁴ They underpin the principle that EU law should normally not apply retroactively.¹⁵

In the jurisprudence on Article 6 paragraph 2 of the Habitats Directive the Court takes account of these considerations. On a general level, the Court has found that the obligation to review existing projects is not absolute, but implies at least some discretion.¹⁶ This discretion might allow to take legal certainty and legitimate expectations into account.

More specifically, there is a long line of jurisprudence that the protection of legitimate expectations cannot

¹² Cf. judgment of 26 July 2017, [Comune di Corridonia and Others](#) (C-196/16 and C-197/16, EU:C:2017:589).

¹³ Judgments of 20 October 2005, [Commission v United Kingdom](#) (C-6/04, EU:C:2005:626, paras 57 and 58), and of 14 January 2016, [Grüne Liga Sachsen and Others](#) (C-399/14, EU:C:2016:10, para 38).

¹⁴ Judgments of 21 September 1983, [Deutsche Milchkontor and Others](#) (205/82 bis 215/82, EU:C:1983:233, para 30), of 9 March 1994, [TWD Textilwerke Deggendorf](#) (C-188/92, EU:C:1994:90, paras 17 and 18), and of 13 March 2008, [Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening and Others](#) (C-383/06 bis C-385/06, EU:C:2008:165, Rn. 52).

¹⁵ Judgments of 29 January 2002, [Pokrzeptowicz-Meyer](#) (C-162/00, EU:C:2002:57, para 49), and of 30 April 2019, [Italy/Council \(Quota for Swordfish in the Mediterranean\)](#) (C-611/17, EU:C:2019:332, para 106).

¹⁶ Judgment of 14 January 2016, [Grüne Liga Sachsen and Others](#) (C-399/14, EU:C:2016:10, paras 39 and 40).

be extended to the point of generally preventing new rules from applying to the future effects of situations, which arose under earlier rules. Therefore, a new rule applies immediately to the future effects of a situation, which arose under the old rule.¹⁷

This means that the permits that were issued before the Habitats Directive became applicable are not absolutely protected.¹⁸ They can be revoked at least with effect for the future. This jurisprudence applies most directly to old permits from the time before the Habitats Directive became effective. However, the application of the Directive will also result from the designation of sites. Therefore, Article 6 paragraph 2 could also affect newer permits.

Let me stress again, that this kind of review will not require remediation of past damages, but only affect the future effect of permits. Moreover, in practice, the continuation of existing practices will often be possible. The fact that these practices coexist with the protected habitats and species is a strong indicator that they do not cause deterioration.

Let's look at new permits now. The jurisprudence on future effects of situations that arose under earlier rules does not apply to permits the authorities granted subsequently, in particular to permits given under Article 6 paragraphs 3 or 4 of the Habitats directive. Obviously, there is no need for review if the appropriate assessment proved correctly that the site would not be affected in its integrity or if the requirements of a derogation are met. Alternatively, if such a permit is challenged before it becomes final, legal certainty and legitimate expectations do not come into play.

Once such a permit becomes final, however, a review would come into conflict with legal certainty and legitimate expectations.¹⁹ Nevertheless, the Court considers that even in such cases Article 6 paragraph 2 can be applied to safeguard the objectives of the Habitats Directive.²⁰ Already, in the Waddenzee case of 2004 the Court explicitly recommended the application of Article 6 paragraph 2 of the Habitats Directive if a plan or project authorized under Article 6 paragraph 3 "*subsequently proves likely to give rise to ... deterioration or disturbance, even where the competent national authorities cannot be held responsible for any error.*"²¹ In other words: If the appropriate assessment did not properly identify significant impacts on sites, Article 6 paragraph 2 is the instrument to ensure that the sites' conservation objectives can be maintained.

We do not yet know how this is supposed to work in practice. Can we understand Article 6 paragraph 2 as a power to review existing permits? Such powers exist with regard to industrial installations²² or pesticides,²³ and also in Article 11 paragraph 5 of the Water Framework Directive. Legal certainty and the legitimate expectations of the permit holder would not necessarily be infringed by such a reading as they could be taken into account in the context of an analogous application of Article 6 paragraph 4.²⁴ However, Article 6 paragraph 2 of the Habitats Directive is much less explicit with regard to review than the examples in other legislation. Therefore, it cannot be excluded that with regard to new permits Article 6 paragraph 2 is severely restricted by legal certainty and legitimate expectations. To find the answer to this

¹⁷ Judgments of 29 January 2002, [Pokrzeptowicz-Meyer](#) (C-162/00, EU:C:2002:57, para 55), and of 12 September 2013, [Kuso](#) (C-614/11, EU:C:2013:544, Rn. 30), and in particular on Article 6 paragraph 2 of the Habitats Directive judgment of 14 January 2010, [Stadt Papenburg](#) (C-226/08, EU:C:2010:10, para 46).

¹⁸ Judgments of 14 January 2010, [Stadt Papenburg](#) (C-226/08, EU:C:2010:10, paras 48 and 49), and of 14 January 2016, [Grüne Liga Sachsen and Others](#) (C-399/14, EU:C:2016:10, para 33).

¹⁹ Judgments of 13 January 2004, [Kühne & Heitz](#) (C-453/00, EU:C:2004:17, para 24), of 12 February 2008, [Kempter](#) (C-2/06, EU:C:2008:78, para 37), and of 3 September 2009, [Fallimento Olimpiclub](#) (C-2/08, EU:C:2009:506, para 22).

²⁰ Judgment of 7 September 2004, [Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging](#) (C-127/02, EU:C:2004:482, para 37), see also judgment of 20 October 2005, [Commission v United Kingdom](#) (C-6/04, EU:C:2005:626, para 58), of 20 September 2007, [Commission v Italy \(Santa Caterina\)](#) (C-304/05, EU:C:2007:532, para 94), and of 24 November 2011, [Commission v Spain \(Alto Sil\)](#) (C-404/09, EU:C:2011:768, para 121).

²¹ Judgment of 7 September 2004, [Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging](#) (C-127/02, EU:C:2004:482, para 37).

²² Article 21 of Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), OJ L 334, p. 17.

²³ Art. 21 of Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC, OJ L 309, p. 1. Cf. Opinion of Advocate General Kokott in [Bayer CropScience and Bayer v Commission](#) (C-499/18 P, EU:C:2020:735).

²⁴ Opinion of Advocate General Kokott in [Commission v Bulgaria \(Kaliakra\)](#) (C-141/14, EU:C:2015:528, para 134).

question, it would be useful if new practical cases on this issue arrived at the Court of Justice.

The Restrictive Reading the Precautionary Principle

Now I come to the final part of my presentation. Here I want talk about some recent developments related to the precautionary principle that we could consider wakeup calls for a dormant potential of this principle.²⁵

You will find the precautionary principle in Article 191 paragraph 2 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The Court mostly understands it as an *enabling concept*. It allows authorities to impose protective measures where there is uncertainty as to the existence or extent of risks to human health or the environment. Authorities do not have to wait until the reality and seriousness of those risks become fully apparent. Where it proves to be impossible to determine with certainty the existence or extent of the alleged risk because the results of studies conducted are inconclusive, but the likelihood of real harm to public health persists should the risk materialize, the precautionary principle justifies the adoption of restrictive measures.²⁶

However, there is less prominent jurisprudence developing a *restrictive dimension* to the precautionary principle. Some recent cases have strengthened this approach. This jurisprudence began in the context of the Habitats Directive. Already in the Waddensee case of 2004, the Court deduced from the precautionary principle that a plan or project can only be allowed if all scientific doubt regarding the absence of harm to a protected site has been excluded.²⁷ In practice this should be a substantial barrier to plans and projects that could affect protected sites because we only have limited knowledge about possible ecological effects.

More recently, the Court extended this approach to species protection. This is the second limb of the of the Habitats directive. It prohibits certain activities that could harm protected species, in particular the killing of specimens or the destruction of their breeding and resting places. Obviously, the Habitats Directive also provides for derogations to these prohibitions, but they are only allowed, if the populations of the species concerned remain at a favourable conservation status. In the recent Tapiola case the Court found, that this condition only is met if, after examining the best scientific data available, no uncertainty remains that the derogation will not be detrimental to the maintenance or restoration of populations.²⁸

In addition, the Court applied a similar reading of precaution in two waste cases.

The first case, Verlezza, was about the question whether a mixture of waste substances should be considered hazardous. Obviously, hazardous waste comes under stricter rules. In this case the Court found that the holder of the waste must ascertain the hazardous substances which may reasonably be found in that waste in order to establish whether that waste has hazardous properties. If after a thorough examination the presence of hazardous waste remains uncertain the waste must be treated as hazardous.²⁹ In this case, again, uncertainty results in the more restrictive approach.

The second waste case, Prato Nevoso Termo Energy, concerned the moment when waste no longer needs to be treated as waste. In the terminology of waste law, we call this the “end of waste”. This end is of course an objective of waste law. If possible, waste should recycled or recovered in a way that it can again be usefully employed. At the same time we need to make sure that this use of former waste does not harm

²⁵ Cf. Sobotta, “[Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?](#)”, ERA Forum, 17 September 2020.

²⁶ Judgments of 9 September 2003, [Monsanto Agricoltura Italia and Others](#) (C-236/01, EU:C:2003:431, paras 111 and 112), of 22 December 2010, [Gowan Comércio Internacional e Serviços](#) (C-77/09, EU:C:2010:803, para 73 and 76), as well as of 1 October 2019, [Blaise and Others](#) (C-616/17, EU:C:2019:800, para 43).

²⁷ Judgments of 7 September 2004, [Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging](#) (C-127/02, EU:C:2004:482, paras 43 et seq. and 58 et seq.), of 8 November 2016, [Lesoochranárske zoskupenie VLK](#) (C-243/15, EU:C:2016:838, para 66), and most recently of 16 July 2020, [WWF Italia Onlus and Others](#) (C-411/19, EU:C:2020:580, para 48).

²⁸ Judgment of 10 October 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola](#) (C-674/17, EU:C:2019:851, para 66). Supported by the judgment of 10 October 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola](#) (C-674/17, EU:C:2019:851, para 63), citing in particular judgments of 7 September 2004, [Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging](#) (C-127/02, EU:C:2004:482, para 44), and of 17 April 2018, [Commission v Poland \(Białowieża Forest\)](#) (C-441/17, EU:C:2018:255, para 117).

²⁹ Judgment of 28 March 2019, [Verlezza and Others](#) (C-487/17 to C-489/17, EU:C:2019:270, para 59).

the environment or human health. In this case, the Court defined when we can assume that waste no longer poses such risks. For the purposes of this definition the Court again employed the restrictive reading of the precautionary principle. It therefore found that waste legislation continues to apply if, after examining the best available scientific information, there remains uncertainty as to whether the use, in specific circumstances, of that substance can cause adverse impacts on the environment and human health.³⁰

If we look on these cases in isolation they already have a significant potential impact. In particular the jurisprudence on the Habitats Directive can affect many plans, projects or other activities. Moreover, the restrictions resulting from these cases will not be easily overcome because our knowledge of possible adverse effects is limited. In other words: There will be many instances of uncertainty where these cases limit our freedom to act.

In addition, these cases raise the question whether we need to interpret other provisions of EU environmental law in a similar way. I have already mentioned that the precautionary principle mostly is understood as an enabling principle allowing restrictions. But there are many provisions of EU environmental law that require authorities to appreciate risks for the environment or human health in order to allow activities. Do we understand these provisions in an enabling way, allowing the authorities to restrict activities if there is uncertainty? Or do we have to apply the restrictive reading? Then authorities could only allow the activity if all uncertainty is removed. This could result in much stronger environmental protection because authorities could no longer give preference to economic or other interests. In this regard the restrictive reading of the precautionary principle is a dormant potential of EU environmental law that could have very far-reaching effects if implemented consistently.

I would like to highlight two points in this context:

In the first place, we should approach this question as an issue of interpretation of the provision in question. We need to analyze the wording, the context and the objectives whether they allow or even require the restrictive reading. We may also need to look into the legislative history. And we should be aware that the restrictive reading of the precautionary principle can only be applied to a certain type of rule, namely a binary rule. This is a rule that only allows for the permit or its refusal. If the provision requires a more gradual or nuanced approach, reliance on uncertainty often no longer is possible. For example, the management plan of a protected nature site or decisions on waste management will require the acceptance of uncertainty or even the acceptance of harm because all possible solutions may have adverse effects. Nevertheless, the authorities will need to adopt one of these solutions.

This leads to my second point that is bound up with the principle of proportionality: There will be rules where the legislator has already balanced the benefits and the harms related to a decision. In such instances it is possible to apply the restrictive reading of the precautionary principle to the appreciation of a condition. The waste cases exemplify this: The legislator assumes that the stricter rules that apply to waste are justified if there is risk to the environment or human health.

However, more often the final balancing will be left to the authority deciding the case. The Habitats Directive is a good example: Adverse effects on sites and prohibited activities can be allowed if the conditions of a derogation are met. Therefore, the strict standard of the Waddenzee case still allows for plans or projects that are needed to achieve overriding objectives. Conversely, the strict standard of the Tapiola case does not allow a derogation if there is uncertainty about the impact on the conservation status of the species. Does this mean that we cannot kill a bear or a wolf threatening a child if we are not sure whether this would affect the conservation status?

To sum up this section: The restrictive reading of the precautionary principle promises stronger protection of the environment, but it needs to be applied very carefully. We can only apply it to rules that structurally are open to this reading and we should be careful that overriding interests can still be realized.

³⁰Judgment of 24 October 2019, [Prato Nevoso Termo Energy](#) (C-212/18, EU:C:2019:898, para 58).

Conclusion

To conclude: There are many more aspects of EU environmental law that should be activated regardless of individual projects. Sometimes, the Commission initiates such actions. One famous example was an action against Ireland based on Article 3 of the Birds Directive³¹ because populations of the Red Grouse, a bird species, were declining.³² The red lists demonstrate that the populations of many other bird species are also declining. Why are there no actions about such declines?

In other fields, the enforcement action by citizens and NGOs no longer is restricted to projects. The most notable area is ambient air quality where we can see substantial litigation all over Europe and in the Court of Justice.³³ Nitrate pollution of water may become another one.³⁴ I would submit that we should look for more such areas and aim to activate them because otherwise EU environmental law will not achieve its full potential.

Ladies and Gentlemen,

I thank you for your attention!

³¹ Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 (OJ 2010 L 20, p. 7).

³² Judgment of 13 June 2002, [Commission v Ireland](#) (Red Grouse) (C-117/00, EU:C:2002:366).

³³ Illustrated by European Forum of Judges for the Environment, Online conference on Air Pollution Law 2020, in particular Christoph Sobotta, [Relevant case law of the CJEU](#) (presentation).

³⁴ Cf. judgment of 3 October 2019, [Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland and Others](#) (C-197/18, EU:C:2019:824); Deutsche Umwelthilfe, [Deutsche Umwelthilfe klagt für sauberes Wasser im Ems-Gebiet](#). See also judgment of 7 November 2018, [Coöperatie Mobilisation for the Environment and Others](#) (C-293/17 and C-294/17, EU:C:2018:882).

CAN EU ENVIRONMENTAL LAW ADDRESS THE ENVIRONMENTAL CRISIS?

Marta Ballesteros, Associate Senior Manager, Milieu Consulting Sprl.

I am Marta Ballesteros. I work as an associate manager in Milieu Consulting Sprl., which is a consultancy company specialized on EU environmental law and policy that works mainly for the public sector, in particular EU Institutions. I have been asked as a lawyer to provide legal arguments on whether the EU environmental law can address the current environmental crisis with a particular view on the nature directives.

This presentation will be talking about the main purpose of the nature directives which is to address the problem of biodiversity loss.

The biodiversity crisis is a fact that is broadly recognized. The latest State of Nature report that was published by the EEA last October confirms that at least 81% of the habitats have unfavorable conservation status in the EU. In May 2019, the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, released the Global Biodiversity Assessment where the scientists call for an urgent action. The reports stated that biodiversity is declining faster than at any time in human history. The rate of change in nature globally, during the past 50 years, is unprecedented in human history. On that path, we will not reach the international goals that have been agreed.

So, is the EU law able to address this challenge? In principle, EU law is adopted to address specific objectives according to EU competence that are linked to specific problems. So, in the same way, the EU environmental law adopted under Article 192 of the Treaty on the Functioning of the EU, should address all environmental problems. What are those objectives? For example, the Birds and the Habitats Directives (or the nature directives) aim to contribute to ensuring that biodiversity is maintained or restored to be in favourable conservation status. Therefore, this is a solution to this crisis. How does the directives plan to do it? They require member states to adopt measures to ensure that biodiversity, in other words nature, habitats and species are maintained at a favourable conservation status. By either designating sites under the Natura 2000 network or by establishing strict systems of protection for the species. The Fitness Check of nature directives, published in 2016, confirmed that the nature directives are fit for the objectives that they were adopted for, and that they remain relevant.

The problem is not in the objectives, in the design of the directives, but is more on the implementation. Member States tend to delay the implementation of certain provisions or to disregard their implementation, prioritizing other interests. So there is a need to improve the implementation to reach the full potential of the nature directives.

The specific objectives of the directives have led to transformational changes in the EU. First of all, the network of protected areas in the EU has broadened to become the largest in the world as it's covering more than 15% of the EU territory. That is an impact that member states alone would not have been able to reach acting on their own. The site legal protection system defined under Article 6 of the Habitats Directive is proved to be effective and enforceable in the whole EU. Economic actors have recognized that having harmonized protection rules has led to a level playing field, that is applicable by all economic actors in all activities, in all member states, and that provides the legal certainty that the law is required to provide. In addition, the species legal protection system that has been established seems to be working effectively.

The legal protection system for the Natura 2000 sites requires, first of all, the adoption of specific and appropriate conservation measures for each site, including management plans. In addition, EU member states need to avoid any deterioration of habitats, and any disturbance of the species in the areas that have been designated. Indirectly, the nature directives have also brought the implementation of the sustainable development principle. The management of the designated Natura 2000 sites requires Member States to take into account not only the scientific and the ecological considerations, but also social, economic and cultural considerations, which has led to stakeholders participating in decision making processes to provide their input into the development of the management and the conservation measures.

More importantly, for any plan or project that might have a significant effect on a particular site, an appropriate assessment of its impacts needs to be carried out with a view to the conservation objectives.

And therefore such a project or plan should not be approved or permitted if it affects the integrity of the site. There are certain exceptions. Such a project or plan could be authorized, if the following three conditions are met: if there are no alternative solutions, if the project is justified under imperative reasons of overriding public interest, and if the operator or the authorizing authority adopt compensatory measures.

This is the framework that the EU legislation on nature conservation establishes, and yet we have the problem of a biodiversity loss that is leading to a biodiversity crisis. Why is that? As we were saying before, the problems lie on the implementation of the law. The implementation of those measures needs time, including the establishment of the necessary administrative structures to adopt conservation measures. In addition, nature needs time to react and respond to those measures. We are in the moment when the preparatory measures have been adopted and implementation is improving. Law can take us out of the crisis in a near future if we implement it fully now without further delays.

There are examples of instances of bad implementation that need to be sorted and need to stop. There have been legal challenges at the Court of Justice that have helped clarify some of the principles of the nature directives legal framework. For example, member states don't have any discretion to adopt conservation measures for each site as required under Article 6(1) of the Habitats Directive. The nature directives establish an obligation to adopt systematically conservation measures or management plans for each of the sites that have been designated (Case C-293/07 Commission v Greece).

In addition, article 6(2) and 6(3) of the Habitats Directive need to be implemented consistently. So when a project is authorized or is analyzed for authorization or for granting a permit, it is not enough to analyze or assess only whether the project will affect the integrity of the site at a particular moment. It also needs to be assessed in relation to whether that project or plan could give raise to the deterioration of habitats or significant disturbances of species in the future (Waddenzee case C-127/02).

The court has also reiterated in a case against France, that some of the economic activities that are ongoing cannot be considered by law as generally and systematically excluded from the analysis of the appropriate assessment, under Article 6(3) of the Habitats Directive (Case C-241/08 Commission v France). The fact that they are ongoing does not exclude them from being assessed under the Habitats Directive. The fact that they are not considered projects under the Impact Assessment Directive does not justify that they are not considered under the Habitats Directive. The legal system under the nature directives has been established so that those activities should be considered projects and their impacts need to be properly assessed, in relation to the conservation objectives of the Natura 2000 sites.

Furthermore, in another case, the CJEU recently decided on the problem of nitrogen excess in the Netherlands, reiterating that activities such as grazing cattle or using fertilizer on the land close to a Natura 2000 site, should be considered like projects in order to be assessed under the appropriate assessment provisions of the Habitats Directive (Case C-293/17). Regardless, whether they are not considered projects under the Impact Assessment Directive, or regardless of whether they have been already authorized under national law prior to the enforcement of the directives. The authorization of those activities should therefore, be based on the best scientific knowledge at that moment regarding the impact on the Natura 2000 site. The CJEU interprets that as requiring that there is no reasonable scientific doubt, in relation to the absence of a negative effect on the integrity of the site, in order to authorize such an activity (Waddenzee case C-127/02 and case above C-293/17).

This criterion of reasonable scientific doubt, has led in some countries to a high number of cases brought to national courts or to the local courts, in particular in the Netherlands which has led to certain local permitting authorities to behave in an adverse risk attitude requesting either disproportionate measures to avoid damage, or prohibiting certain activities that would go beyond what the directive really says. But the court has recognized that member states have discretion to go beyond the directive and apply stricter rules within the limits of the respect of internal market rules (Case C-2/10, Azienda Agro-zootecnica Franchini).

In terms of the balance of interest, the jurisprudence of the CJEU establishes that when authorities would have to decide on a permit for a specific project or activity and balance the interests of biodiversity conservation with other interests of economic activities, they need to consider biodiversity conservation interest within the context of the biodiversity crisis or the biodiversity decline that it's happening at the moment (Case C-182/10 Solvay and Others).

To conclude, I consider that the EU law and in particular the nature directives have the appropriate elements and provide the necessary legal protection system, to bring a solution to the current environmental crisis and to the current biodiversity crisis. It is a system that establishes a level playing field, it is enforceable, it is flexible because it can be analyzed on a case by case basis and it provides the possibility to ensure that biodiversity protection as an interest, as a public interest, is properly balanced in relation to other interests taking into account the actual problem of biodiversity decline.

That's all I have to say so I'm open to questions if there are any.

THE ROLE OF EEA IN SHAPING EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW

Hans Bruyninckx, Executive Director, European Environment Agency (EEA)

Thank you for giving me a short time to reflect on the role of the EEA in shaping European environmental legislation.

Let me start by saying that there is no direct role as such. We don't propose policies. We don't make legislation. But I do think we play a significant role in shaping directives and regulation. First of all, these directives and regulations do, of course, respond to environment and climate problems. So you need to understand the problem first, and that's where you need a knowledge base. And I think one of the strengths of European-level policy making is that it is science-based and knowledge-based, and probably more so than in many of the individual countries. I can, for example, refer to my experience of my own country. So there is a really strong link.

The second link, which is more direct, comes through impact assessments — when legislation is made using that knowledge. And so, in a formal state of legislative procedure, there is the impact assessment, and then it goes through the procedure, through the European Parliament, where often the debate is also very much based on that same knowledge. So we are often asked as the European Environment Agency to go to the European Parliament and produce evidence that is then used for their discussions. That that is one element. And since I'm speaking to you all here today, a good recent example is the nature directives. We produced the State of Nature report, which contains a huge amount of information that is used in the parliament to discuss the biodiversity strategy.

Another step in which we play a role is when the actual legislation is formed, when the policies are shaped, because legislation is a codification of policy. We are sometimes involved in setting the targets. We are involved in the choice of instruments, because we know which instruments work and which do not. For example, we know that Natura 2000 sites have an impact on the quality of biodiversity. But we also know that what is lacking in many countries is strong implementation and management schemes for Natura 2000 sites. So we are part of the discussion there.

We are also linked with the existing legislation because a lot of new legislation in the EU builds on what already exists. And since we ourselves do a lot of the monitoring and reporting, we often know where the implementation issues are, where the gaps are, and where a decent evaluation would be helpful.

That brings me to a part of the legislation which I think is often underestimated. Not only in the Member States, but also by those who study legislation and policy, and by interested parties in civil society. That is the monitoring and reporting part of legislation. For us it is a critical element. It's our core business. It is absolutely critical for implementation and compliance. And as we know, the EU distinguishes itself from any other multilateral system in that it has binding legislation with a compliance mechanism within the UN system. Compliance can be extremely weak, so monitoring and reporting is critical. It's also critical for national implementation. And it's often there that we see it becomes problematic. There is not enough investment in monitoring and reporting. And alongside this, as part of the whole undertaking, we also do capacity building. We work with colleagues in Greece, in Bulgaria, in Sweden, in France, and many other countries to build capacities. To help do the proper monitoring and reporting in support of the policy objectives, as part of the legislative initiatives.

Now, I think it's important to point out that we do this not only for the EU-27 Member States. We do it for the complete membership of the European Environment Agency, which is actually 32 countries, plus the 6 West Balkan countries. This means that in legal terms and in policy terms, the attraction and impact of European environment and climate legislation goes well beyond membership of the European Union. And while I think that is a typical characteristic of European legislation, we are also allowed to do the follow up and monitoring at an integrated level, which is rather unique. Countries that in principle do not fall under that binding legislation subscribe to a regime of monitoring, reporting and assessment that is associated with that legal context.

I would like to now make the jump to look more at the future, because I think the context of environment and climate legislation is changing. You could say that we are in a pivotal decade. If you look at IPCC reports, if you look at IPBES reports on biological diversity and ecosystems, or if you look at the IRP

reports on the negative impact of our resource use, they all send the same messages. We are living in times when urgent action is needed. Many of these things are interrelated. The windows of opportunity to deal with irreversible damage are closing quickly. And so we need to understand that the context is different.

It's very different in a legal sense as well, to the extent that a lot of the existing legislation, also at national level, is relatively simple. It's clean water legislation, clean energy legislation, waste legislation, protected areas legislation. Whereas we know we are now facing systemic challenges. We need fundamental systemic transitions in the key systems that underpin our society: the food system, the energy system, the mobility system and the built environment system. To name just those.

Europe is responding to that now, I think, in a unique way with the European Green Deal, which talks about long-term perspectives, about much more systemic understanding, and about going to the drivers of environmental unsustainability and addressing those. And they are formulating what I call policy bundles. It's not simple, direct legislation. Instead, it's a framework, a strategy that has a number of elements comprising what I call a policy bundle, which are then codified in legislation, either by updating existing legislation or through new framework legislation, or in other ways that are binding. I think what is necessary is that we look at those from the perspective of how they hang together, and how they respond to the complex challenges.

I think the climate law is one very strong example of that. It's a very different approach compared to what we had in the past. The biodiversity strategy also is one type of strategy that will be translated into legislation to deal with that challenge. And so, even more I think we will go towards a sort of framework legislation context that should also allow for what I call a learning perspective. That is not necessarily what traditional legislation has been good at. And what I mean by that is that if you're setting long-term goals in a complex and uncertain context, your legislation and your policy should allow for regular updates, allowing for new knowledge to come in, for monitoring that keeps its the finger on the pulse, and then for a sort of learning within that context that allows you to change and adapt accordingly. So, what I think is important is a more flexible legal toolbox.

Something further that I think we need to focus on is how legislation is addressing the drivers of the problems. Traditionally we've done that through so-called policy integration. But we know that in the Common Agricultural Policy, or in the domain of transport, this has not been a success. Yes, we made the combustion engine more efficient, but the overall emissions for transport are going up. Yes, we spend a bit more money on greening agricultural practices, but the overall pressures from our food system have, in many ways, gone up and not down. So addressing the drivers through something that is more forceful than what we had before, I think is critical.

And in the policy discourse, they now talk about stronger policy coherence. It is that bundle of policy initiatives. How do we reflect that in legal terms? I think that is a challenge for the legal community and a challenge that they should take very seriously, because the legal obligations should help address this type of issue.

A last point that I would like to make is that there is a lot of discussion now in Europe on the legal concept of responsibility. Think of extended producer responsibility. Think of topics like chemical leasing, where the ownership of a certain product, like a chemical, remains with the manufacturer. Those are critical elements if we really want to change some of the core elements of the system. Then there is the responsibility of the financial sector in these fundamental transitions, where financial legislation is pushing in the direction of disclosure and much more transparency. I would say that these are important norms and values to be codified in legislative proposals.

To end, and speaking to a community of engaged citizens, and of environmental NGOs and activists, I think the transparency of legislation, the transparency of data, the information that goes into it, the transparency of how it is monitored and reported, along with access to legal instruments, as is also explained in the Aarhus convention, is absolutely critical for the next decade. We are talking about a societal transition, and that means that we should take society seriously and also allow society to play its full role in these transition processes. And that, in my opinion, includes a strong feeling of the Aarhus convention.

So, in brief. Yes, I do think that legal instruments are absolutely critical in fundamentally changing the causes of unsustainability. Secondly, there needs to be a close link to science and knowledge. I think that is a critical part of legislation. And thirdly, I think the challenge of transitioning is complex. Systemic

transitions in a legal framework that is both responsive and adapted to that context, is a real challenge for the legal community. This community by its very nature, both in academia and also in traditional circles, has been somewhat detached from that reality, and perhaps too conservative in its approaches. I think these are serious challenges for the legal community. We do see some innovation taking place in the highest courts of countries like the Netherlands and Belgium, which are absolutely involved in the nitrogen discussion and in the climate change discussion for example. And they are playing a different role than the one they used to play. So I think that's where I'm also looking for innovation — in how courts and the legal system respond to legislation in a context that is changing.

I am now more than happy to respond to any questions or remarks that you may have, and I hope that I've provided you the type of inputs that you were hoping for.

THE SCIENTIFIC BASIS OF CLIMATE LAWS IN EUROPE

Matthias Duwe, Head, Climate, Ecologic Institute

It's with great pleasure that I join this distinguished panel. And thank you Hans (Bruyninckx) for already alluding to climate framework laws as a new breed of environmental legislation that is taking hold and that could be showing the way forward in the use of legal instruments to support the development and implementation of environmental policy.

I'm speaking today on the basis of a report¹ that was published earlier this year. That I wrote with my co-author Nick Evans, and it was funded by the European Climate Foundation, and in which we compared existing climate laws from the European Union. And there were a lot of people that we had help from. So the acknowledgements are important here. But I should point out to this audience already that there is indeed now a Greek version translation of the summary² of that report. So should you want to look into any additional specifics to my talk, then you should find them there.

A few brief words on what we were basing the information on. We were doing a comparison across countries and to be transparent about it, there were nine laws that we were looking at. And in fact, one of them was a law at the time that may have changed since, which was the one being drafted in Spain. And we were looking at a law in Denmark that was then still in draft form and has since been adopted, probably with minor adjustments. So that just for background, but I have five key insights that I want to share with you, that should be relevant regardless.

And the first one is, in fact, that climate laws are indeed now very commonly found in Europe. Right now, one can say that the majority of EU member states either already have one adopted, or they have a draft prepared, or very specifically considering its introduction. And you can see from the map here (Figure 1)

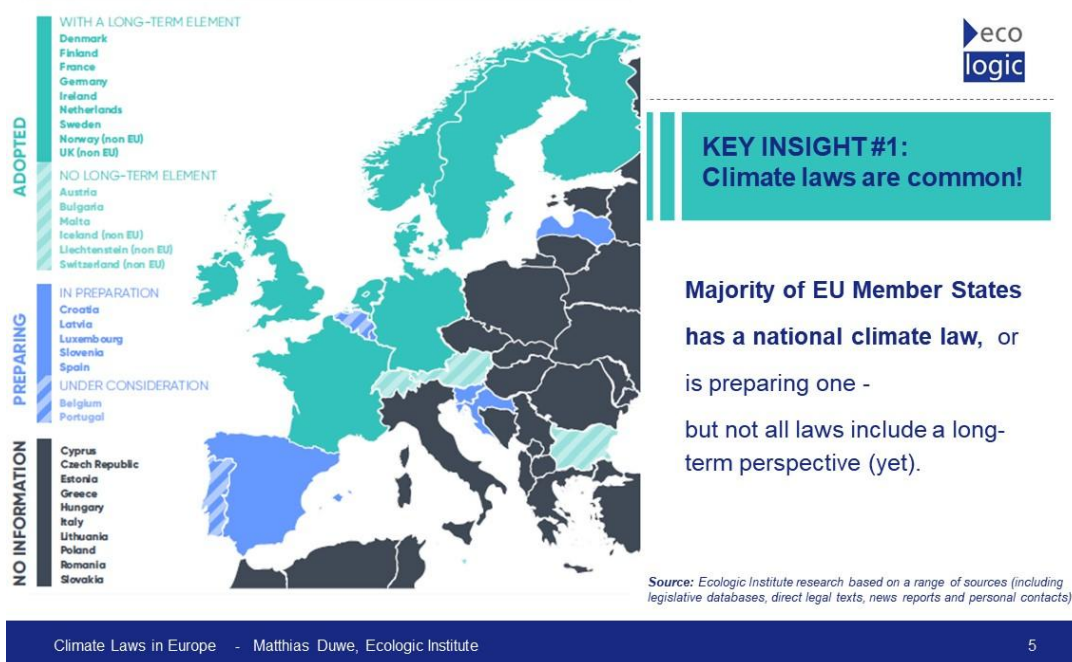


Figure 1. Climate laws in Europe

¹ Duwe, Matthias and Evans, Nicholas (2020): Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management. Berlin, Den Haag.

² Duwe, M. and Evans, N. (2020). Κλιματικοί νόμοι στην Ευρώπη: Καλές πρακτικές στον δρόμο προς την κλιματική ουδετερότητα. Περίληψη στα Ελληνικά.

that there are distinctions though between them. For our analysis, we were focusing on the types of laws that have explicitly included in them a long-term dimension, so that one would look at the transformative power specifically. And so on the map, those are the ones in dark green. And the slightly light green colored, those are existing ones but they don't have a 2050 dimension included.

One should say that a number of these are relatively recent. There's a handful of countries that have already reviewed, and even revised their laws on the basis of the experience gained so far and also to include updates from the learning that they've had and due to additional developments in policies. A number of countries, for example, such as the U.K., which is the oldest one of these laws, has actually revised its target to now be heading for climate neutrality by 2050. So if Greece, for example, were to consider a national climate law, it would be in good company, as you can see.

Then my second insight is that, indeed, the laws as means of establishing such a framework to organize government towards the long-term transformation, are now the default choice. In particular, following the adoption of the Paris agreement, which has that long-term dimension of climate policy very explicitly included in its goals and its overall set up. This is true. Why is that?

Some of these facts may be more on the conventional wisdom side, but it's important to remember that the climate crisis, such as our current Covid-19 crisis, is really an unprecedented challenge for government. And government needs to find a new way of dealing with that crisis and managing it. And dealing with climate is also cross-sectoral in terms of the policy fields that are required. So that means there need to be new forms in which the government and its different usual topical and policy areas, such as its ministries, are coordinating with each other. Not all administrations are well equipped to do that.

And so on that basis, a new system is required and then there are real benefits for going for a law. It's the strongest statement that any government can make to say we are actually really serious about this transformation that is required and the long-term target. And it also means you are establishing something in law and you're not just putting a statement out. So it acts as a hurdle against the next government coming in and revising the policy. And it can certainly help also with the professionalization of governmental structures. And I think that's a key plus for many governments.

And then a third insight. It's very closely linked to what I was just saying about the law being a potential hurdle, against revising the policy. Of course, laws still can be changed and we relish the fact that we live in democracies where on a regular cycle we get to choose our political leaders, even if sometimes getting to the outcome and the decision takes some time to do the counting. But we all want there to be the opportunity for governmental change, and that can mean policy change.

So what we've seen that a number of countries have done is actually build into the development process of their laws that they would try to get to a cross-party consensus, on the importance and the added value of adopting a national climate framework law. And it is this political support that goes beyond the government that's currently in charge, which provides an additional strength and reliability for the law to be actually in place, and also across governments. It creates a kind of reliability, and if you like, resilience against political shocks and crises.

If I may use the example visible in the UK: in the week after the referendum on the Brexit question, a new vote on the carbon budget under the UK climate law was undertaken. Very briefly, just what you see here on screen in terms of the Twitter screenshot and the little snippet (Figure 2), the visual from Denmark, this was an example of such a coalition building exercise in Denmark.

The government that took power in the summer of 2019 sat down with other parties that weren't part of the governing coalition to agree on a new revision of their existing climate law. And so this is the environment minister basically tweeting to the world... "*We've got a deal.*" And it's a deal across many political parties.



Figure 2. Political support is crucial

And the fourth insight is that while one can truly say that none of these existing laws that we have looked at are exactly the same, and there is great diversity and they all have their unique national features, there are really common elements that most of them should have. And those are quite important. And I'll quickly run through them.

The first one is the law is meant to be answering the question, what is it that we want to achieve with the law? So it's setting a target and then it's meant to give you the means of answering the question: We've got a target, we know what we want to achieve, but how do we get there? And that is about planning and strategizing and identifying and then adopting individual instruments and policies.

And then the third element is how well are we actually doing? Basically: measuring progress towards the target. And it's this information that then allows the closing of the policy cycle, allows learning and sometimes revision of the targets. As I said earlier, climate neutrality targets are becoming the norm now. But a consequence could also be the revising of policies. So if the progress monitoring shows we are off track, then there's a trigger to get additional action.

The next element is organizing government internally, putting in the law: Who does what? Who is responsible for this? Who is responsible for that? How do you get all of the ministries to contribute to the effort that can also be laid down in the law?

And fifth, and definitely not last, there is the involvement, on the one hand of the scientific community, for example, and also the public. And it's really notable that all of the laws that we were looking at all have established a national scientific advisory body to support the government in taking science-based decisions. And sometimes very critically looking at how well government is progressing. So acting is a bit of a watchdog, but also just providing recommendations for policy or new scientific information.

And then my last key insight is that there's a lot that can be learned from looking at what other countries have done. Good practice abounds. Any country that is now going to consider drafting such a law, will have plenty of examples to draw on, and can maybe take a few sheets out of another country's information and experience. So there are indeed features that have very explicitly been replicated in other countries. But, for that, for specifics, I do not have time. But you'll find them, for example, as a table in the summary of the report.

Before I close, let me just give you one little excursion, which is about the process, but also about

implementation. Climate laws are an opportunity to engage with citizens and that can help with the implementation significantly. The targets won't be achievable if we don't bring citizens and key stakeholders along. And so building that into the laws and in the process of discussing and essentially seeking some form of societal consensus is a real opportunity. There are now a number of countries that have been experimenting with citizen assemblies, for example, as a means of involving citizens. For example, in my own home country in Germany, there was a three quarters of a year intensive stakeholder engagement process in the run-up to agreeing on elements for their long term strategy, which then also made it into the law later on. And in France and Ireland, now also in the UK, there are very concrete examples for how citizen engagement can be done.

With that, I point you again to further detail in the report, and I very much thank you for your attention.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

10.00 - 10.15	Σύνδεση - Καλωσόρισμα
10.15 - 10.30	Χαιρετισμοί <ul style="list-style-type: none"> • WWF Ελλάς: Δημήτρης Καραβέλλας, Διευθυντής • Νόμος + Φύση: Κωνσταντίνος Μενουδάκος, Επίτιμος πρόεδρος, ΣΤΕ
10.30 - 10.45	Χαιρετισμός της Α.Ε. της Προέδρου της Δημοκρατίας Κατερίνας Σακελλαροπούλου
10.45 - 11.00	Εισαγωγή Θεοδότα Νάντσου, Επικεφαλής πολιτικής, WWF Ελλάς Παρουσίαση της θεματικής του συνεδρίου και των συμπερασμάτων που προκύπτουν από τις εκθέσεις νομοθεσίας του WWF Ελλάς των τελευταίων 15 ετών.
11.00 - 11.30	Ομιλητής: Christoph Sobotta , Εισηγητής (Référendaire), Δικαστήριο της ΕΕ «Οι ανεξερεύνητες δυνατότητες του ενωσιακού περιβαλλοντικού δικαίου»
11.30 - 12.00	Συζήτηση
12.00 - 12.15	Διάλειμμα

Μέρος Α	
Η περιβαλλοντική αδειοδότηση ως θεμελιώδες εργαλείο προστασίας του περιβάλλοντος	
12.15 - 13.15	Ομιλητές: <ul style="list-style-type: none"> • Αλέξανδρος Κουλίδης, Προϊστάμενος, Τμήμα Γ, Δ/ση περιβαλλοντικής αδειοδότησης, Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Περιβαλλοντική αδειοδότηση: η προστασία του περιβάλλοντος ως προϋπόθεση της ανάπτυξης» • Γιώργος Χασιώτης, Συντονιστής νομικών δράσεων, WWF Ελλάς «Η <i>ex post</i> περιβαλλοντική ρύθμιση» • Ηλίας Κουβαράς, Πρωτοδίκης Δ.Δ.- Μεταδιδάκτωρ Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ «Το άβατο των τεχνικών κρίσεων και τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου» • Marta Ballesteros, Associate Senior Manager, Milieu Law & Policy Consulting «Η δέουσα εκτίμηση στη περιβαλλοντική αδειοδότηση» <p>Συντονιστής: Κωνσταντίνος Μενουδάκος, Επίτιμος πρόεδρος ΣΤΕ</p>
13.15 - 13.45	Συζήτηση

13.45 - 14.15

Διάλειμμα

14.15 - 15.15

Μέρος Β

Η επιστήμη ως θεμέλιο για την ανάπτυξη του περιβαλλοντικού δικαίου – Βασίζεται το περιβαλλοντικό δίκαιο στην επιστήμη;

Ομιλητές:

- [Hans Bruyninckx](#), Διευθυντής, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος
«Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος στη διάπλαση του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ»
- [Αναστασία Ρωμανού](#), NASA Goddard Institute for Space Studies
«Η ανάγκη για ισχυρό θεσμικό πλαίσιο αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής»
- [Matthias Duwe](#), Head, Climate, at Ecologic Institute
«Η επιστημονική βάση των κλιματικών νόμων στην Ευρώπη»
- **Γιώργος Καριψιάδης**, Προϊστάμενος, Υπουργείο Εξωτερικών, Ειδική Νομική Υπηρεσία, Τμήμα Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης
«Κλιματικοί πρόσφυγες: νομικές πτυχές της κλιματικής αλλαγής»

Συντονιστής: Γιώργος Λιάλιος, Δημοσιογράφος, Εφημερίδα «Καθημερινή»

15.15 - 15.25

Ομιλητής:

Δημήτρης Καραβέλλας, WWF Ελλάς

“Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στη διαμόρφωση του δικαίου”

15.25 - 16.15

Συζήτηση

16.15 - 16.30

Συμπεράσματα – Λήξη του συνεδρίου

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

ΕΙΣΗΓΗΤΕΣ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ



Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΥ

Η Κατερίνα Σακελλαροπούλου γεννήθηκε στη Θεσσαλονίκη στις 30 Μαΐου 1956, με καταγωγή, από την πλευρά της μητέρας της, Αλίκης Παρασκευά, από τη Σταυρούπολη Ξάνθης. Ο πατέρας της, Νικόλαος Σακελλαρόπουλος, διετέλεσε αντιπρόεδρος του Αρείου Πάγου. Τα πρώτα οκτώ χρόνια της ζωής της έζησε στη Θεσσαλονίκη. Το 1964 εγκαταστάθηκε με την οικογένειά της στην Αθήνα. Αποφοίτησε από το Αρσάκειο Ψυχικού το 1974 και σπούδασε στη Νομική Σχολή του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, από την οποία έλαβε το πτυχίο της το 1978.

Διορίστηκε εισηγητής στο Συμβούλιο της Επικρατείας το 1982. Το 1988 προήχθη στον βαθμό του Παρέδρου και τοποθετήθηκε στο Γ' Τμήμα, όπου χειρίστηκε υποθέσεις με θέματα ιδίως εκπαίδευσης, δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης. Το 2000 προήχθη στον βαθμό του Συμβούλου και τοποθετήθηκε στο Ε' Τμήμα, το οποίο ασχολείται κυρίως με υποθέσεις που αφορούν το δίκαιο του περιβάλλοντος. Στις 23 Οκτωβρίου 2015 προήχθη στον βαθμό του Αντιπροέδρου και τοποθετήθηκε στο Γ' Τμήμα, ενώ στις 17 Οκτωβρίου 2018 επελέγη Πρόεδρος του Δικαστηρίου, θέση στην οποία παρέμεινε μέχρι στις 11 Φεβρουαρίου 2020.

Έχει συγγράψει σειρά άρθρων και μελετών σχετικών ιδίως με ζητήματα συνταγματικού δικαίου και δικαίου του περιβάλλοντος.

Έχει μία κόρη, τη Νιόβη, και ζει με τον σύντροφό της, Παύλο Κοτσώνη.

Στις 22 Ιανουαρίου 2020 εξελέγη από τη Βουλή των Ελλήνων πρώτη γυναίκα Πρόεδρος της Ελληνικής Δημοκρατίας με 261 ψήφους επί συνόλου 300. Ορκίστηκε στις 13 Μαρτίου 2020 και ανέλαβε καθήκοντα την επόμενη ημέρα.

Μιλάει αγγλικά και γαλλικά.



ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ

Ο Κωνσταντίνος Μενουδάκος είναι Επίτιμος Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, επιστημονικός υπεύθυνος της ηλεκτρονικής νομικής επιθεώρησης «Νόμος + Φύση», Πρόεδρος της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, Πρόεδρος των επιστημονικών σωματείων Ε.Ε.ΔΙ.Π.Ο.Χ. (Επιστημονική Εταιρεία Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας) και Ε.ΜΕ.ΔΙ.ΤΕ.ΚΑ. (Εταιρεία Μελέτης Δικαίου Τεχνολογίας και Κατασκευών), Πρόεδρος της Ειδικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής για τη σύνταξη Κώδικα Χωροταξίας και Πολεοδομίας, μέλος του ΔΣ του Μουσείου Γουλανδρή Φυσικής Ιστορίας, Πρόεδρος του Εποπτικού Συμβουλίου του Ελληνικού Κέντρου Βιοτόπων – Υγροτόπων.

Υπήρξε Διευθυντής Σπουδών (1994-1996) και Γενικός Διευθυντής (1996-1999) της Εθνικής Σχολής Δικαστών, Πρόεδρος της Εταιρίας Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες (1998-2007), προϊστάμενος του νομικού γραφείου της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (1998-2001), Πρόεδρος της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης (2003 – 2014), μέλος του ΔΣ του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης (1985-1989 και 1995-2001).



CHRISTOPH SOBOTTA

Ο Christoph Sobotta είναι εισηγητής στο γραφείο της γενικής εισαγγελέως Juliane Kokott, στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από το 2003. Έχει υποστηρίξει τη γενική εισαγγελέα σε περισσότερες από 100 υποθέσεις, κυρίως στον τομέα του περιβαλλοντικού δικαίου, αλλά και σε υποθέσεις που αφορούν σε θέματα πνευματικής ιδιοκτησίας, διαφάνειας και προστασίας δεδομένων. Μεταξύ 2001 και 2003 διετέλεσε Διαχειριστής στη Νομική Μονάδα της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το 2000 και το 2001 υπήρξε εισηγητής στο γραφείο του γενικού εισαγγελέα Alber, στο Δικαστήριο της ΕΕ.

Ο Christoph Sobotta σπούδασε νομική στο Πανεπιστήμιο του Keele, στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το 2000 ολοκλήρωσε τη διδακτορική του διατριβή στο Πανεπιστήμιο Frankfurt am Main, με θέμα τη Διαφάνεια στη νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Έχει πραγματοποιήσει δημοσιεύσεις και ομιλίες για πολλά θέματα του δικαίου της ΕΕ, ειδικότερα για το περιβάλλον και την προστασία δεδομένων, το συνταγματικό δίκαιο της ΕΕ, καθώς και για το Δικαστήριο της ΕΕ.



HANS BRUYNINCKX

Ο Hans Bruyninckx είναι ο Εκτελεστικός Διευθυντής του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (ΕΟΠ) από την 1^η Ιουνίου 2013.

Το 1996, ο Δρ Bruyninckx ολοκλήρωσε το διδακτορικό του στη διεθνή περιβαλλοντική πολιτική στο Πανεπιστήμιο του Κολοράντο. Μέχρι την ανάληψη της θέσης του στον ΕΟΠ, ήταν καθηγητής περιβαλλοντικής πολιτικής και διευθυντής του Ινστιτούτου Ερευνών HIVA στο Βέλγιο, ενός ερευνητικού ινστιτούτου προσανατολισμένου στην πολιτική, που συνδέεται με το Καθολικό Πανεπιστήμιο του Λέβεν.

Τα τελευταία 20 χρόνια, έχει πραγματοποιήσει έρευνα σε τομείς όπως η περιβαλλοντική πολιτική, η κλιματική αλλαγή, και η αειφόρος ανάπτυξη. Έχει διδάξει μαθήματα για την παγκόσμια περιβαλλοντική πολιτική, και την παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση σε σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), δημοσιεύοντας εκτενώς σχετικά με τις περιβαλλοντικές πολιτικές της ΕΕ, και τον ρόλο της ως παράγοντα στην παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση. Καθ' όλη τη διάρκεια της καριέρας του, ο Δρ. Bruyninckx έχει συνεργαστεί με κυβερνητικούς φορείς, την κοινωνία των πολιτών, και τις επιχειρήσεις, συχνά σε συμβουλευτικό ρόλο.

ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ ΚΟΥΛΙΔΗΣ



Ο Αλέξανδρος Κουλίδης είναι στέλεχος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας με ειδική εμπειρία στην εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων έργων/δραστηριοτήτων και σχεδίων/προγραμμάτων. Τα τελευταία τρία χρόνια, έχει τοποθετηθεί στη θέση του Προϊσταμένου του Τμήματος Γ' στη Διεύθυνση Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης, οι αρμοδιότητές του οποίου εστιάζονται στην περιβαλλοντική αξιολόγηση μεγάλων έργων και προγραμμάτων χερσαίων, εναέριων και θαλάσσιων μεταφορών, εξορυκτικών δραστηριοτήτων και αγωγών υγρών ή αέριων καυσίμων, ενώ συμμετέχει στο νομοπαρασκευαστικό έργο του υπουργείου για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Έχει οριστεί ως Εθνικός Εμπειρογνώμονας στην Ομάδα Εμπειρογνομώνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση, καθώς και ως Εκπρόσωπος της Ελλάδας στη Σύμβαση Espoo για τις διασυνοριακές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Πρόσφατα, έχει κληθεί να προσφέρει τις υπηρεσίες του ως σύμβουλος στον Υφυπουργό Περιβάλλοντος.



ΗΛΙΑΣ ΚΟΥΒΑΡΑΣ

Ο Ηλίας Κουβαράς γεννήθηκε το 1983 στην Αθήνα και τυγχάνει πτυχιούχος της Νομικής Σχολής του Ε.Κ.Π.Α. (2006) και του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών Επιστημών (2016). Διαθέτει μεταπτυχιακό δίπλωμα ειδίκευσης στο Δημόσιο Δίκαιο (2008), διδακτορικό στο δημόσιο δίκαιο με άριστα (2015), για το οποίο έλαβε υποτροφία από το Ι.Κ.Υ., καθώς και μεταδιδακτορικό τίτλο (2020) από τη Νομική Σχολή του Ε.Κ.Π.Α. Είναι απόφοιτος της Κατεύθυνσης Διοικητικής Δικαιοσύνης της Εθνικής Σχολής Δικαστών (2013) και από το 2015 Πρωτοδίκης Δ.Δ..

Έχει συγγράψει περί τις 70 μελέτες σε εγχώρια και ξενόγλωσσα νομικά περιοδικά και σε συλλογικά έργα και έχει παράσχει, μεταξύ άλλων, διδακτικό έργο στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ. Έχει υπάρξει εισηγητής σε μεγάλο αριθμό συνεδρίων για το δημόσιο δίκαιο και έχει συμμετάσχει σε μεγάλο αριθμό επιμορφωτικών σεμιναρίων/workshops στην αλλοδαπή.



MARTA BALLESTEROS

Η Marta Ballesteros είναι νομικός με εξειδίκευση στο ευρωπαϊκό δίκαιο και στο δίκαιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα και σήμερα είναι ανώτερο διευθυντικό στέλεχος στην Milieu Law & Policy Consulting, με έδρα τις Βρυξέλλες όπου υποστηρίζει δημόσιους φορείς για την ανάπτυξη κατάλληλων πολιτικών καθώς και νομικών και κανονιστικών πλαισίων σε διάφορους τομείς της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, όπως προστασία περιβάλλοντος, κλιματική αλλαγή, βιώσιμη ανάπτυξη, δικαιώματα πολιτών κ.α.

Έχει εργαστεί επί σειρά ετών στην περιβαλλοντική οργάνωση ClientEarth, και ως ανώτερη νομική σύμβουλος του προγράμματος για το κλίμα και την ενέργεια, παρείχε νομικές συμβουλές και ανάλυση σε θέματα σχετικά με το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, τις κρατικές επιχορηγήσεις στον τομέα της ενέργειας, τη μείωση εκπομπών της ΕΕ καθώς και τους στόχους για την απανθρακοποίηση. Ήταν επίσης υπεύθυνη για την ανάπτυξη του προγράμματος για τα θεσμικά ζητήματα εφαρμογής της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Έχει διατελέσει αναπληρώτρια διευθύντρια και διευθύντρια προγράμματος στο Ευρωπαϊκό Γραφείο Πολιτικής του WWF, όπου ήταν υπεύθυνη για τη διεύθυνση προγραμμάτων πολιτικής για τη βιοποικιλότητα, τα διαρθρωτικά ταμεία, τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη, το εμπόριο και το περιβάλλον, την αναπτυξιακή βοήθεια και την ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας. Στο WWF, ξεκίνησε επίσης την καθιέρωση του προγράμματος της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Βιοποικιλότητας.



ΑΝΑΣΤΑΣΙΑ ΡΩΜΑΝΟΥ

Η Αναστασία Ρωμανού γεννήθηκε στην Αθήνα και φοίτησε στο Πανεπιστήμιο Αθηνών στο τμήμα Φυσικής, και στο Διατμηματικό Μεταπτυχιακό της Ωκεανογραφίας. Πήρε το διδακτορικό της στη Φυσική Ωκεανογραφία και Γεωφυσική από το Πολιτειακό Πανεπιστήμιο της Φλόριντα. Διετέλεσε μεταδιδακτορική ερευνήτρια στο Πανεπιστήμιο του Μαϊάμι, στο Εθνικό Εργαστήριο Λος Άλαμος-N.Μεξικό και στο Πανεπιστήμιο της Νέας Υόρκης (Ινστιτούτο Μαθηματικών Επιστημών Courant – Κέντρο Επιστήμης της Ατμόσφαιρας και του Ωκεανού).

Από το 2003 εργάζεται ως ερευνήτρια στο Ινστιτούτο Διαστημικών Ερευνών Γκόνταρντ της NASA (Goddard Institute of Space Studies-GISS), και ως καθηγήτρια στο Τμήμα Εφαρμοσμένης Φυσικής και Μαθηματικών του Πανεπιστημίου Κολούμπια της Νέας Υόρκης. Είναι επίσης μέλος της ομάδας Ωκεανογραφίας του Πανεπιστημίου MIT, συνδιευθύντρια του Τμήματος CU@GISS (Κολούμπια/Goddard), και μέλος της

Συμβουλευτικής Επιτροπής της NASA για τις Γεωεπιστήμες.

Τα ερευνητικά της ενδιαφέροντα και οι επιστημονικές δημοσιεύσεις της επικεντρώνονται στη μελέτη του κλίματος και των επιπτώσεών του, και στην αλληλεπίδραση ωκεανών, ατμόσφαιρας και κλιματικής αλλαγής. Έχει συμμετάσχει σε πολλές μελέτες της διακυβερνητικής επιτροπής του ΟΗΕ για το κλίμα, στην Εθνική Έκθεση για το Κλίμα των ΗΠΑ, στην Επισκόπηση Δεκαετίας 2017-2027 για τις Γεωεπιστήμες και τις εφαρμογές τους από το Διάστημα (NASA Decadal Survey), και στην 5η Έκθεση για το Κλίμα της Διακυβερνητικής Επιτροπής του ΟΗΕ για το Κλίμα.



ΓΙΩΡΓΟΣ ΚΑΡΙΦΙΑΔΗΣ

Ο Γιώργος Καριφιάδης είναι Προϊστάμενος του Τμήματος Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών, με νομική εμπειρία στις εξωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και την πολιτική ασφάλειας, την πολιτική συνεργασίας για την ανάπτυξη, την πολιτική περιβάλλοντος, την πολιτική ασύλου και μετανάστευσης, τη μεταφορά του κοινοτικού δικαίου στο ελληνικό δικαστικό σύστημα.

Κατά τη διάρκεια της θητείας του στην Ειδική Νομική Υπηρεσία έχει εκπροσωπήσει την Ελληνική Δημοκρατία ενώπιον του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου της ΕΕ στο Λουξεμβούργο, έχει συμμετάσχει σε διαπραγματεύσεις διμερών επενδυτικών συμφωνιών, μεταναστευτικών συμφωνιών, περιβαλλοντικών συμφωνιών καθώς και σε ομάδες εργασίας του Συμβουλίου της ΕΕ και του Υπουργείου Εξωτερικών. Διατέλεσε επικεφαλής της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση (κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας, Ιανουάριος-Ιούνιος 2003, Ιανουάριος-Ιούνιος 2014). Κατά την περίοδο 2001-2004 υπήρξε Ειδικός Συνεργάτης του Γραφείου Νομικού Συμβούλου του Πρωθυπουργού. Σπούδασε Νομική στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο από όπου πήρε και τον μεταπτυχιακό του τίτλο και συνέχισε ως διδάκτωρ Διεθνούς Δικαίου στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης στο Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο. Έχει δημοσιεύσει άρθρα σε επιστημονικά περιοδικά, έχει συμμετάσχει σε ερευνητικά προγράμματα και σεμινάρια, και έχει διδάξει και πραγματοποιήσει διαλέξεις σε φορείς του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.



MATTHIAS DUWE

Ο Matthias Duwe είναι Διευθυντής του τομέα Κλίματος στο think tank “Ecologic Institute”, με έδρα το Βερολίνο της Γερμανίας. Συντονίζει τους κλάδους εργασίας του Ινστιτούτου σχετικά με την κλιματική αλλαγή και διαχειρίζεται άμεσα σχετικά ερευνητικά έργα για μια ποικιλία χρηματοδοτών. Το έργο του επικεντρώνεται κυρίως στις ενεργειακές και κλιματικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), συμπεριλαμβανομένων των συνδέσεών τους με την εθνική πολιτική και το διεθνές καθεστώς. Ο Matthias Duwe παρακολουθεί επίσης ενεργά τις διεθνείς διαπραγματεύσεις για το κλίμα για περισσότερα από 20 χρόνια. Το έργο του επικεντρώνεται επί του παρόντος στη μακροπρόθεσμη διακυβέρνηση του κλίματος (συγκεκριμένα στους νόμους για το κλίμα) και στη μελλοντική διαμόρφωση της συνολικής αρχιτεκτονικής της ΕΕ για το κλίμα.



ANNA ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ - ΤΖΑΤΣΟΥ

Η Άννα Παπαδημητρίου γεννήθηκε στην Αθήνα και σπούδασε στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών και στο Πανεπιστήμιο Paris I, στη Γαλλία. Σήμερα είναι εταίρος της Δικηγορικής Εταιρείας Παπαδημητρίου - Πιμπλής & Συνεταίροι, και Νόμιμη Εκπρόσωπος και μέλος της Συντακτικής Ομάδας της αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας «Νόμος + Φύση». Μιλάει Αγγλικά, Γαλλικά και Γερμανικά.

Έχει διατελέσει μέλος του Δ.Σ. του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες (2001 - 2009) του οποίου υπήρξε και πρόεδρος την περίοδο 2015-2016. Την περίοδο 2011-2014 διατέλεσε Αντιπεριφερειάρχης Κεντρικού Τομέα Αθηνών, και Αναπληρώτρια Περιφερειάρχης, και στη συνέχεια υπήρξε Περιφερειακή Σύμβουλος της Περιφέρειας Αττικής, και Αντιπρόεδρος του Περιφερειακού Συμβουλίου της Περιφέρειας από το 2017 έως την παραίτησή της το 2018.

Υπήρξε Μέλος της Ελληνικής Αντιπροσωπείας της ΕΝΠΕ στο Στρασβούργο κατά τη περίοδο 2011-2014 και Μέλος της Ελληνικής Αντιπροσωπείας της ΕΝΠΕ στην Επιτροπή των Περιφερειών στις Βρυξέλλες κατά την περίοδο 2014-2018.



ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΚΑΡΑΒΕΛΛΑΣ

Ο Δημήτρης Καραβέλλας έχει εργαστεί από διάφορες θέσεις και ρόλους στο WWF για περισσότερο από είκοσι πέντε χρόνια. Έχει ασχοληθεί με βασικά ζητήματα πολιτικής που συνδέονται με τους φυσικούς πόρους, τη διατήρηση και προστασία απειλούμενων ειδών και σημαντικών οικοτόπων, την κλιματική αλλαγή και την αειφόρο ανάπτυξη σε εθνικό, περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο.

Είναι Γενικός Διευθυντής του WWF Ελλάς, ενώ προεδρεύει επίσης της Θαλάσσιας Μεσογειακής Πρωτοβουλίας του WWF, μιας συλλογικής προσπάθειας του διεθνούς δικτύου του WWF για τη διατήρηση των θαλάσσιων και παράκτιων οικοσυστημάτων και την προώθηση μιας βιώσιμης «μπλε οικονομίας» στην περιοχή της Μεσογείου.

Είναι επίσης μέλος του SDSN Leadership Council of Greece. Είναι κάτοχος BSc. στη Θαλάσσια Βιολογία από το Queen Mary University of London, και MSc. στη Βιολογία και Διαχείριση της Αλιείας από το Bangor University.



ΓΙΩΡΓΟΣ ΛΙΑΛΙΟΣ

Γεννήθηκε στην Αθήνα και μεγάλωσε στη Δράμα και στη Νέα Ιωνία Αττικής. Σπούδασε στο τμήμα Επικοινωνίας και ΜΜΕ του Πανεπιστημίου Αθηνών.

Ξεκίνησε να εργάζεται στην Καθημερινή το 1998 ως συντάκτης του ελεύθερου ρεπορτάζ, και από το 2005 ανέλαβε το ρεπορτάζ του (τότε) ΥΠΕΧΩΔΕ, καλύπτοντας θέματα περιβάλλοντος, πολεοδομικά, χωροταξικά και σχετικά με τα δημόσια έργα.



ΘΕΟΔΟΤΑ ΝΑΝΤΣΟΥ

Η Θεοδότα Νάντσου είναι επικεφαλής πολιτικής της περιβαλλοντικής οργάνωσης WWF Ελλάς. Γεννήθηκε στην Αθήνα και σπούδασε φιλοσοφία, με μεταπτυχιακές σπουδές στην περιβαλλοντική ηθική (Πανεπιστήμιο Λάνκαστερ), ενώ τώρα σπουδάζει επίσης δημόσια διοίκηση.

Από το 1991 ξεκίνησε να συνεργάζεται εθελοντικά με το «νεογέννητο» τότε γραφείο του WWF στην Ελλάδα. Από το 2005 ηγείται του τμήματος περιβαλλοντικής πολιτικής. Επίσης είναι πρόεδρος στη στρατηγική ομάδα του WWF European Policy Office.



ΓΙΩΡΓΟΣ ΧΑΣΙΩΤΗΣ

Ο Γιώργος Χασιώτης είναι νομικός συντονιστής στην περιβαλλοντική οργάνωση WWF Ελλάς.

Ο Γιώργος είναι απόφοιτος της Νομικής Αθηνών και κάτοχος LL.M. από τη Harvard Law School. Επίσης έχει πτυχίο φυσικής από το Imperial College. Έχει εργαστεί ως δικηγόρος στο Λονδίνο και στην Αθήνα.

Εργάζεται στο WWF από το 2008.



Νόμος
+
Φύση