

Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης
Τομέας Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών

Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα

Δρ. Λυδία Αβράμη

Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης

Αθήνα, 14/12/2017

Γιατί χρειαζόμαστε μια πολιτική για το περιβάλλον;

- Το περιβάλλον, από τη φύση του, υπερβαίνει τα πολιτικά, νομικά και ανθρωπογενή όρια.
- Αναγκαία η διασυνοριακή συνεργασία σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο.
- Αυξανόμενη πίεση στους πεπερασμένους φυσικούς πόρους: 12πλασιάστηκε η χρήση ορυκτών καυσίμων κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα.
- Βασικός στόχος είναι
 - η βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος
 - η προστασία της ανθρώπινης υγείας
 - η συνετή και ορθολογική χρήση των φυσικών πόρων και
 - η προώθηση διεθνών μέτρων για την αντιμετώπιση παγκόσμιων ή περιφερειακών περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Κύριοι σταθμοί στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής περιβάλλοντος

1^η περίοδος (1952-1971): Με το βλέμμα στραμμένο στην Κοινή Αγορά

Δυναμική ερμηνεία άρθρων 235-100 – έκδοση των πρώτων περιβαλλοντικών οδηγιών

2^η περίοδος (1972-1986): Η Περιβαλλοντική «Επανάσταση»

Σύνοδο Κορυφής των Παρισίων (1972): Απόφαση για ανάληψη κοινοτικής δράσης στο τομέα του περιβάλλοντος.

1^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1973-1976)

2^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1977-1981)

3^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1983-1986)

3^η περίοδος (1987-1992): Επίσημη αναγνώριση της κοινοτικής αρμοδιότητας

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987): Προσθήκη του νέου Κεφαλαίου VII για το περιβάλλον, επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στη ψηφοφορία των περιβαλλοντικών προτάσεων της Επιτροπής.

4^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1987-1992)

Κύριοι σταθμοί στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής περιβάλλοντος

4η Περίοδος (1992-2000): Προς την ολοκλήρωση της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος

Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992): Επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας, προσθήκη της αρχής της προφύλαξης, διεύρυνση των στόχων της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής.

5^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1993-2000)

Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997): Αναγνωρίζεται η «βιώσιμη ανάπτυξη» ως ένας από τους στόχους της Κοινότητας.

5η Περίοδος (2002-2012): Εδραίωση της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής

6^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (2002-2012)

Συνθήκη της Λισσαβόνας (2009): Νέο κεφάλαιο XXI για την ενέργεια, προσθήκη της κλιματικής αλλαγής στους στόχους της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Επικύρωση Πρωτοκόλλου Κιότο για την κλιματική αλλαγή (2008-2012)

6η Περίοδος (2013-2020): Ο δρόμος προς την Πράσινη Ανάπτυξη

7^ο Πρόγραμμα Δράσης (2013-2020): Ευημερία εντός των ορίων του πλανήτη μας

Συμφωνία των Παρισίων (COP21) για την κλιματική αλλαγή (2015)

Με το βλέμμα στραμμένο στην Κοινή Αγορά (1952-1971)

- Οι ιδρυτικές Συνθήκες δεν έκαναν καμία αναφορά σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και δεν έδωσαν στα κοινοτικά όργανα καμία εξουσία για συνεργασία.
- Η δημιουργία της κοινής αγοράς και της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων αποτελούσαν τους πρωταρχικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Στόχος των πρώτων περιβαλλοντικών μέτρων:

- εξάλειψη των εμποδίων για την άσκηση ελεύθερου εμπορίου
- εναρμόνιση των εθνικών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων.

⇒ **Δυναμική ερμηνεία των άρθρων 235 και 100**

⇒ νομική βάση για τις πρώτες περιβαλλοντικές οδηγίες (Οδηγίες 67/548, 70/220 και 72/306)

⇒ παρεπόμενες του πρωταρχικού στόχου της Κοινότητας, δηλαδή της οικοδόμησης της κοινής αγοράς.

Περιβαλλοντική «Επανάσταση» (1972-1986)

Οκτώβριος 1972: Δήλωση των κρατών-μελών στη σύνοδο κορυφής των Παρισίων για την ανάγκη διαμόρφωσης μιας κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Γιατί;

- Οικολογικές καταστροφές έφεραν στο προσκήνιο τις αρνητικές συνέπειες των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στο περιβάλλον.
- Ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης και της επιστημονικής κοινότητας για τις περιβαλλοντικές συνέπειες της οικονομικής ανάπτυξης.

Καταλυτικό ρόλο, όμως, στη εξέλιξη αυτή διαδραμάτισαν...

- 1) Η πραγματοποίηση της πρώτης Διάσκεψης των Η.Ε. για το Περιβάλλον στη Στοκχόλμη το 1972.**
- 2) Ο φόβος του οικολογικού προστατευτισμού, δηλαδή της χρήσης εθνικών περιβαλλοντικών κανόνων ως μη δασμολογικών εμποδίων, που δημιούργησε την ανάγκη εναρμόνισης των περιβαλλοντικών προτύπων εντός της Κοινότητας.**

Επίσημη αναγνώριση της κοινοτικής αρμοδιότητας (1987-1992)

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987): Προσθήκη του νέου Κεφαλαίου VII για το περιβάλλον, επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στη ψηφοφορία των περιβαλλοντικών προτάσεων της Επιτροπής.

Γιατί η ΕΕΠ μερίμνησε για την ισχυροποίηση της δράσης της Κοινότητας στα περιβαλλοντικά θέματα;

- **Πρώτον**, η εμπειρία των προηγούμενων χρόνων είχε κάνει σαφές ότι τα εμπόδια στην ελεύθερη αγορά και, κυρίως, στο εμπόριο δεν προέρχονται μόνον από τις δασμολογικές και φορολογικές ρυθμίσεις, αλλά, μεταξύ άλλων, και από τις διαφορετικές εθνικές περιβαλλοντικές πολιτικές.
- **Δεύτερον**, η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενθάρρυναν σε μεγάλο βαθμό την επίσημη αναγνώριση της κοινοτικής αρμοδιότητας στον περιβαλλοντικό τομέα, εκτιμώντας ότι, κατ' αυτόν τον τρόπο, θα αυξήσουν την πολιτική επιρροή τους στο κοινοτικό σύστημα.
- **Τρίτον**, η διεθνοποίηση των περιβαλλοντικών προβλημάτων και το αυξανόμενο ενδιαφέρον της διεθνούς κοινότητας για τους παγκόσμιους περιβαλλοντικούς κινδύνους, όπως η κλιματική αλλαγή, εκλήφθησαν από την ΕΚ ως μια μοναδική ευκαιρία για να ισχυροποιήσει τη θεσμική της παρουσία στη διαδικασία διαμόρφωσης της διεθνούς περιβαλλοντικής πολιτικής.

(Σύγκληση της πρώτης Παγκόσμιας Διάσκεψης για το Κλίμα το 1979, που πραγματοποιήθηκε υπό τον ΟΗΕ στη Γενεύη)

Επίσημη αναγνώριση της κοινοτικής αρμοδιότητας (1987-1992)

⇒ *Η σύνδεση των περιβαλλοντικών προτεραιοτήτων και των οικονομικών στόχων αντί να αποδυναμώνεται, με την πάροδο του χρόνου ολοένα και ισχυροποιείται.*

Σταδιακή αλλαγή της στρατηγικής προσέγγισης της ΕΚ στον τομέα του περιβάλλοντος, η οποία συνδέεται άρρηκτα με την οικονομική συγκυρία.

- Η πτώση του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης, τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και ο αυξανόμενος διεθνής ανταγωνισμός αποθάρρυναν τα κράτη-μέλη να υιοθετήσουν αυστηρά περιβαλλοντικά μέτρα, τα οποία γίνονταν αντιληπτά ως οικονομική απειλή για την ευρωπαϊκή βιομηχανία.
- Άρχισαν να διαφαίνονται τα όρια της παραδοσιακής προσέγγισης εντολών και ελέγχου (command-and-control) και να αυξάνονται οι υποστηρικτές υπέρ της απορρύθμισης και της χρήσης οικονομικών και φορολογικών μέσων, μεταξύ αυτών, συγκαταλέγονται οι σκανδιναβικές χώρες, η Ολλανδία και η Γερμανία.
- Στο 4^ο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον (1987-1992) διερευνάται, για πρώτη φορά, η ανάγκη χρήσης αγορακεντρικών μηχανισμών.
- Ωστόσο, ο επαναπροσανατολισμός της στρατηγικής προσέγγισης εδραιώνεται και αντανakλάται έμπρακτα στην πολιτική που ακολουθείται την περίοδο 1993-2000.

Προς την ολοκλήρωση της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος (1992-2000)

Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992):

- Η ειδική πλειοψηφία ως κανόνας λήψης αποφάσεων στον τομέα του περιβάλλοντος
- Η προστασία του περιβάλλοντος στους πολιτικούς στόχους της ΕΕ
- Στους στόχους συμπεριλαμβάνεται και «η προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων»

Συνθήκη Άμστερνταμ (1997):

- Ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, προβλέποντας την αντικατάσταση της διαδικασίας συνεργασίας με εκείνη της συναπόφασης, κατά την οποία το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο έχουν ίση νομοθετική εξουσία.

Η ΕΕ συμμετέχει πιο ενεργά στις διαπραγματεύσεις και ενθαρρύνει τη σύναψη συμφωνιών στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών, αλλά και σε διμερές επίπεδο με τρίτες χώρες.

Προς την ολοκλήρωση της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος (1992-2000)

5^ο πρόγραμμα δράσης «Στόχος η Αειφορία» : το μόνο βιώσιμο κοινωνικό-οικονομικό μοντέλο

- **Βιώσιμη Ανάπτυξη:** «η συνεχής οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη που δεν οδηγεί σε καταστροφή του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων από τους οποίους εξαρτώνται οι ανθρώπινες δραστηριότητες και η περαιτέρω ανάπτυξη»
- Ίδιος ορισμός με Brundtland Commission (1987)
- Ανάπτυξη κοινοτικής στρατηγικής στον τομέα της κλιματικής αλλαγής

Πρωτόκολλο του Κιότο (2002) για την Κλιματική αλλαγή: Περίοδος εφαρμογής 2008-2012

Ο δρόμος προς την Πράσινη Ανάπτυξη (2013-2020)

7ο Πρόγραμμα Δράσης (2013-2020): Ευημερία εντός των ορίων του πλανήτη μας

Στηρίζεται σε στρατηγικές πρωτοβουλίες:

- Χάρτη πορείας για την αποδοτική χρήση των φυσικών πόρων
- Στρατηγική του 2020 για τη βιολογική ποικιλότητα
- Χάρτη πορείας για τη μετάβαση σε μια ανταγωνιστική οικονομία χαμηλών επιπέδων ανθρακούχων εκπομπών έως το 2050

Εννέα προτεραιότητες:

- η προστασία της φύσης
 - μεγαλύτερη ανθεκτικότητα των οικοσυστημάτων
 - η βιώσιμη οικονομική μεγέθυνση με αποδοτική χρήση πόρων και χαμηλή εκπομπή άνθρακα και
 - ο αγώνας κατά των περιβαλλοντογενών απειλών για την υγεία.
-
- ✓ Ανάγκη για καλύτερη εφαρμογή της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας
 - ✓ Ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών πτυχών στις άλλες πολιτικές

Διεθνής Συμφωνία των Παρισίων (2015) για την κλιματική αλλαγή

Η περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Με μια ματιά

- Η ΕΕ έχει συμβάλει καταλυτικά στην προαγωγή και εμπέδωση της διεθνούς συνεργασίας για την προστασία του περιβάλλοντος και ιδίως για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.
- Η ΕΕ αντιπροσωπεύει ένα μικρόκοσμο του παγκόσμιου προβλήματος → «περίπτωση δοκιμής ή ελέγχου» για το διεθνές πλαίσιο.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο:

- ✓ 7 Πολυετή Προγράμματα Δράσης: Θέτουν στόχους και προτεραιότητες
- ✓ Οριζόντιες στρατηγικές π.χ. Ευρώπη 2020 «έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»
- ✓ Εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων
- ✓ Διαβούλευση όλων των εμπλεκόμενων μερών (επιχειρήσεις, κοινωνία των πολιτών)
- ✓ Περίπου 120 κανονιστικά μέτρα (οδηγίες, κανονισμοί, αποφάσεις)
- ✓ Οικονομικά εργαλεία

Σε διεθνές επίπεδο:

- ✓ Έχει επικυρώσει 48 Διεθνείς και Περιφερειακές Περιβαλλοντικές Συμβάσεις

Γενικές Αρχές Περιβαλλοντικής Πολιτικής

- **Αρχές της προφύλαξης και της πρόληψης**

Η αρχή της προφύλαξης καθιστά δυνατή την ταχεία αντίδραση ενόψει ενδεχομένου κινδύνου για την υγεία των ανθρώπων, των ζώων και των φυτών ή για την προστασία του περιβάλλοντος.

- **Αρχή της διόρθωσης της ρύπανσης στην πηγή**

Παρέμβαση στην ίδια την πηγή. Διόρθωση της επιβλαβούς δραστηριότητας (π.χ. πρέπει όχι μόνο να θεσπιστούν στόχοι ποιότητας, αλλά ακόμα και να μειωθεί η ρύπανση επιβάλλοντας στους ρυπαίνοντες νέες κατάλληλες τεχνολογίες).

- **Αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»**

Οι φορείς που ασκούν ορισμένες επαγγελματικές δραστηριότητες όπως π.χ. μεταφορά επικίνδυνων ουσιών, οφείλουν να λαμβάνουν προληπτικά μέτρα σε περίπτωση άμεσης απειλής για το περιβάλλον. Εάν έχει ήδη προκληθεί βλάβη, οφείλουν να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για να την αποκαταστήσουν και να πληρώσουν τη δαπάνη.

- **Αρχή ενσωμάτωσης**

Οι δραστηριότητες της Κοινότητας σε άλλους τομείς (γεωργική πολιτική, κοινωνική πολιτική, περιφερειακή πολιτική, βιομηχανική πολιτική, ενεργειακή πολιτική, κ.λπ.) πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους την ανησυχία για την προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος

Εργαλεία περιβαλλοντικής πολιτικής

A) Κανονιστική προσέγγιση (Command and Control)

- Στόχος είναι η άμεση αντιμετώπιση του αιτίου που προκαλεί περιβαλλοντική υποβάθμιση μέσω του περιορισμού ή της απαγόρευσης ενός υλικού, μιας δραστηριότητας κλπ.
- Θέτει τα ΠΡΕΠΕΙ και τα ΜΗΝ

Ευρωπαϊκή νομοθεσία - περίπου 120 κανονιστικά μέτρα (οδηγίες, κανονισμοί, αποφάσεις)

B) Οικονομικά εργαλεία πολιτικής

- Αποσκοπούν στην παροχή κινήτρων των καταναλωτών και των εταιρειών για την ενθάρρυνση ή αποθάρρυνση της χρήσης τεχνολογιών, πρώτων υλών, πρακτικών που συνδέονται με την περιβαλλοντική υποβάθμιση.
- Μηχανισμός μεταβολής των τιμών και του κόστους -οφέλους

Κύρια οικονομικά εργαλεία:

- Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Ρύπων – εμπορεύσιμα δικαιώματα εκπομπών άνθρακα
- Περιβαλλοντικοί φόροι
- Επιδοτήσεις
- Φοροαπαλλαγές

Εργαλεία περιβαλλοντικής πολιτικής

Λόγοι υιοθέτησης οικονομικής προσέγγισης:

- A) Δυσκολίες αποτελεσματικής εφαρμογής των κανονιστικών πολιτικών λόγω αδυναμιών του κρατικών μηχανισμών ελέγχου και επιβολής
- B) Μειωμένη ευελιξία των κανονιστικών πολιτικών ως προς το σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αναπροσαρμογή τους.
- Γ) Εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Τομείς Περιβαλλοντικής Πολιτικής της ΕΕ

1. Διατήρηση της Βιοποικιλότητας

- ✓ Το 2011 η ΕΕ δεσμεύθηκε να σταματήσει την απώλεια της βιοποικιλότητας και την υποβάθμιση των οικοσυστημάτων μέχρι το 2020.
- ✓ Από το 1992, το LIFE αντιπροσωπεύει το σημαντικότερο χρηματοδοτικό μέσο για την προστασία της βιοποικιλότητας στην ΕΕ.

2. Αντιμετώπιση της Κλιματικής Αλλαγής

- ✓ Πρωτόκολλο του Κιότο (2008-2012), Στόχοι 20 20 20, Συμφωνία Παρισίων (2016) με ορίζοντα το 2030

3. Ατμοσφαιρική ρύπανση και ηχορύπανση

- ✓ Ουσίες όπως το διοξείδιο του θείου (SO_2), το μονοξείδιο του άνθρακα (CO), το βενζόλιο (C_6H_6) και ο μόλυβδος (Pb) μειώθηκαν σημαντικά σε σχέση με τα επίπεδα του 1970.
- ✓ Ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα, Οδικές μεταφορές, Βιομηχανικές εκπομπές

4. Προστασία και διαχείριση των υδάτων

- ✓ Οδηγία πλαίσιο (2000) για τα ύδατα & διεθνείς συμφωνίες για τη ρύπανση, την ποιότητα και την ποσότητα των υδάτων.

Τομείς Περιβαλλοντικής Πολιτικής της ΕΕ

5. Αποδοτική Χρήση των Πόρων και Διαχείριση των αποβλήτων

- ✓ Το 2011, το 37% των αποβλήτων απορριπτόταν σε χωματερές, το 23% αποτεφρωνόταν και λιγότερο από 40% υφίστατο ανάκτηση, ανακύκλωση ή επαναχρησιμοποίηση.
- ✓ Οδηγίες για διαχείριση αποβλήτων, ανακύκλωση, ραδιενεργά απόβλητα, επεξεργασία και διάθεση αποβλήτων (χώροι υγειονομικής ταφής).

6. Ενεργειακή Απόδοση - Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας

- ✓ Στόχοι βελτίωσης της ενεργειακής αποδοτικότητας και αύξηση της παραγωγής από ανανεώσιμες πηγές.
- ✓ Οικολογική σήμανση και επισήμανση της κατανάλωσης ενέργειας.

Πολιτική για την Κλιματική Αλλαγή

Διεθνές πλαίσιο συνεργασίας:

Σύμβαση - Πλαίσιο των Η.Ε. για την κλιματική αλλαγή (UNFCCC) (1992):

σταθεροποίηση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στα επίπεδα του 1990 μέχρι το 2000, σε εθελοντική βάση.

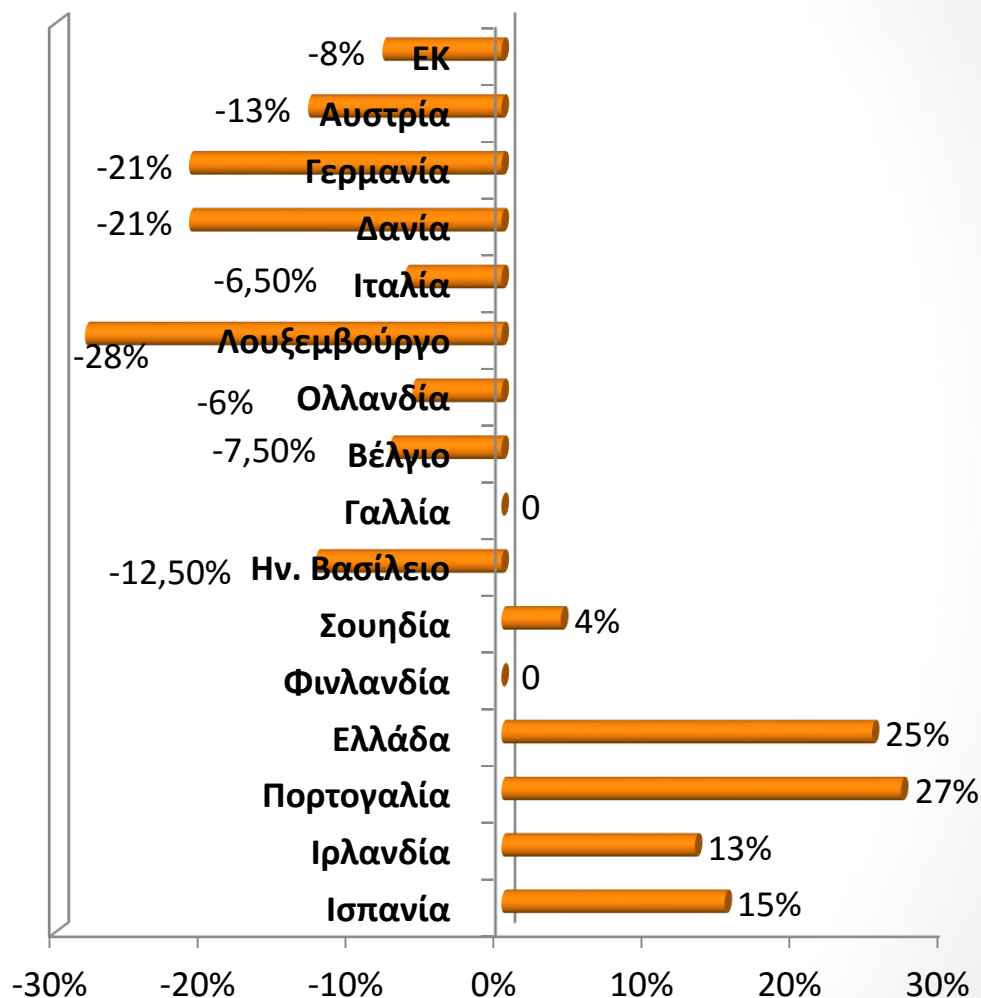
Πρωτόκολλο του Κιότο (1997): συλλογικός στόχος μείωσης των εκπομπών έξι αερίων του θερμοκηπίου κατά 5 % σε σχέση με τα επίπεδα του 1990, μεταξύ 2008-2012

Χρήση των λεγόμενων «μηχανισμών ευέλικτης εφαρμογής» (flexibility mechanisms)

- α) Ο μηχανισμός της Κοινής Επίτευξης Δεσμεύσεων, γνωστός και ως «ευρωπαϊκή σφαίρα»
- β) Το Σύστημα Εμπορίας Ρύπων (Emissions Trading Scheme)
- γ) Ο Μηχανισμός Καθαρής Ανάπτυξης (Clean Development Mechanism)
- δ) Ο μηχανισμός της από κοινού εφαρμογής (Joint Implementation mechanism)

Πρωτόκολλο του Κιότο (2008-2012)

- Ο στόχος μείωσης των εκπομπών για την ΕΚ καθορίστηκε στο -8%.
- Η κατανομή αυτή, όμως, βασιζόταν σε μεγάλο βαθμό στους εθνικούς στόχους που είχαν υιοθετήσει μονομερώς τα κράτη-μέλη πριν το 1996.



Πρωτόκολλο του Κιότο (2008-2012)

- ✓ Δεσμευτικοί στόχοι ΜΟΝΟ για τα ανεπτυγμένα κράτη (όχι Κίνα, Ινδία κλπ)
- ✓ ΗΠΑ: Το 2001 αρνήθηκαν να το επικυρώσουν
- ✓ Τέθηκε σε ισχύ το 2005: Επικύρωση από Ρωσία - Καθοριστικός ρόλος της ΕΕ

Η **διαπραγματευτική επιτυχία της ΕΚ** περιορίστηκε μόνον σε δύο σημεία του Πρωτοκόλλου:

- 1. Αποδοχή δεσμευτικών στόχων** από τα αναπτυγμένα κράτη, που αποτελούν τους κύριους εμπορικούς εταίρους της ΕΚ, γεγονός που διασφαλίζει την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας, και
- 2. Υιοθέτηση του μηχανισμού της από κοινού επίτευξης των δεσμεύσεων (EU bubble).**

Η μετά Κιότο εποχή (1997-)

Ιδιαίτερα σημαντική εξέλιξη, προς αυτήν την κατεύθυνση, αποτέλεσε ...

- ✓ η έγκριση του Ευρωπαϊκού Προγράμματος για την Κλιματική Αλλαγή το 2000, και
- ✓ η δημιουργία του Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπής Αερίων Θερμοκηπίου (EU Emissions Trading System).

Υιοθετήθηκαν μέχρι το 2012 περίπου 100 κανονιστικά μέτρα σε πέντε κατηγορίες/ τομείς πολιτικής:

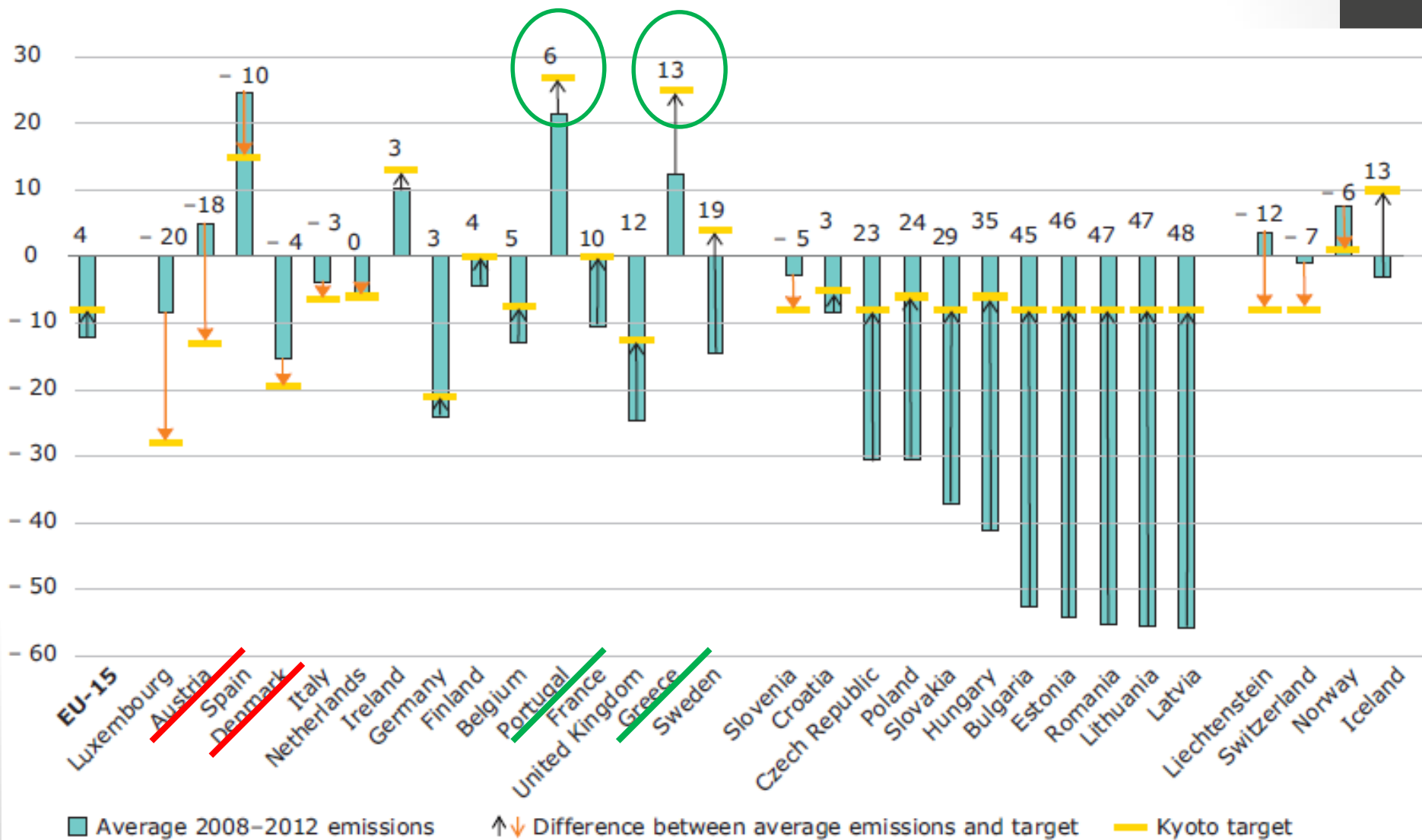
- α) Οριζόντια θέματα (ΣΕΔΕ, ευέλικτοι μηχανισμοί και μηχανισμός παρακολούθησης εκπομπών)
- β) ενέργεια (παραγωγή και κατανάλωση ενέργειας)
- γ) μεταφορές
- δ) βιομηχανία (συμπεριλαμβανομένων των αποβλήτων)
- ε) αγροτική παραγωγή και δασοκομία

Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Ρύπων

- Εποικοδομητική πίεση για την θέσπιση του ΣΕΔΕ άσκησαν το **Ηνωμένο Βασίλειο** και η **Δανία (constructive pushers)**
- Η λειτουργία του ΣΕΔΕ ξεκίνησε για μια πιλοτική περίοδο (2005-2007) και επεκτάθηκε για μια πενταετία (2008-2012). Το 2008 αποφασίστηκε η μεταρρύθμισή του [**τρίτη περίοδος εφαρμογής (2013-2020)**].
- Η ΕΕ πέτυχε τον «εξευρωπαϊσμό» ενός εργαλείου αμερικανικής καταγωγής
- **11.500 εγκαταστάσεις από 30 χώρες** (27 κράτη μέλη της ΕΕ, Ισλανδία, Λιχτενστάιν και Νορβηγία) με κατά μέσο όρο 1,9 δις τόνους ισοδύναμο CO₂ /έτος
- περίπου το 41% του συνόλου των εκπομπών στις χώρες αυτές
- **Για να μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά: 20€/ τόνο άνθρακα**
- **Οικονομική κρίση:**
 - Αδιάθετες άδειες – Υπερπροσφορά & χαμηλή ζήτηση
 - Σημαντικές στρεβλώσεις στην τιμή άνθρακα (0,50€ / τόνο άνθρακα)
 - Αντικίνητρο για την υιοθέτηση μέτρων /τεχνολογιών φιλικών προς το περιβάλλον

Επιδόσεις κρατών-μελών (2008-2012)

Αποκλίσεις (+ / -) από τους εθνικούς στόχους του Κιότο



Η μετα Κιότο Εποχή (Στόχοι 20 20 20)

Τον Μάρτιο του 2007 ανέλαβε **μονομερή δέσμευση** και χωρίς όρους (unconditional commitment) **με ορίζοντα το 2020** όσον αφορά:

- ✓ Τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου τουλάχιστον κατά 20 % έως το 2020, σε σχέση με το 1990,
 - ✓ Την αύξηση του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στη συνολική ενεργειακή κατανάλωση σε 20%,
 - ✓ Τον περιορισμό της χρήσης πρωτογενούς ενέργειας κατά 20% σε σύγκριση με τα προβλεπόμενα επίπεδα μέσω της βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης.
-
- Οικονομικοί και αναπτυξιακοί λόγοι ...
 - **Ενεργειακή Ασφάλεια:** Η μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και η αύξηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας θα περιορίσουν κατά πολύ την εξάρτηση της ΕΕ από τις εισαγωγές πετρελαίου και φυσικού αερίου. Συνεπώς, θα ελαττωθεί η έκθεση της οικονομίας της ΕΕ στις αυξανόμενες και ασταθείς ενεργειακές τιμές.
 - **Μέσο προώθησης της ανάπτυξης και της απασχόλησης** στην Ευρώπη (δημιουργία 1 εκατ. θέσεων εργασίας μέχρι το 2020)

Συμφωνία των Παρισίων (2015) (COP21)

- Παγκόσμια Συμφωνία (Δεκέμβριος 2015): Στόχος η συγκράτηση της αύξησης της θερμοκρασίας του πλανήτη «αρκετά κάτω» από τους 2°C

Στις 4 Νοεμβρίου 2016 τέθηκε σε ισχύ : επικύρωση από τουλάχιστον 55 χώρες που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 55% των παγκόσμιων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου.

- Υπεγράφη από ΗΠΑ και Κίνα

Κύρια σημεία:

- **συνεισφορές:** πριν και κατά τη διάσκεψη των Παρισίων, οι χώρες υπέβαλαν ολοκληρωμένα εθνικά σχέδια δράσης για το κλίμα με στόχο τη μείωση των εκπομπών τους
- **διαφάνεια:** γνωστοποίηση της προόδου κάθε κράτους
- **αλληλεγγύη:** Παροχή χρηματοδότησης για τις αναπτυσσόμενες χώρες

Στόχοι της ΕΕ:

- μείωση των **εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου** κατά 40% τουλάχιστον σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990
- άντληση του 27% τουλάχιστον της συνολικής ενεργειακής κατανάλωσης από **ανανεώσιμες πηγές ενέργειας**
- αύξηση της **ενεργειακής απόδοσης** κατά 27% τουλάχιστον

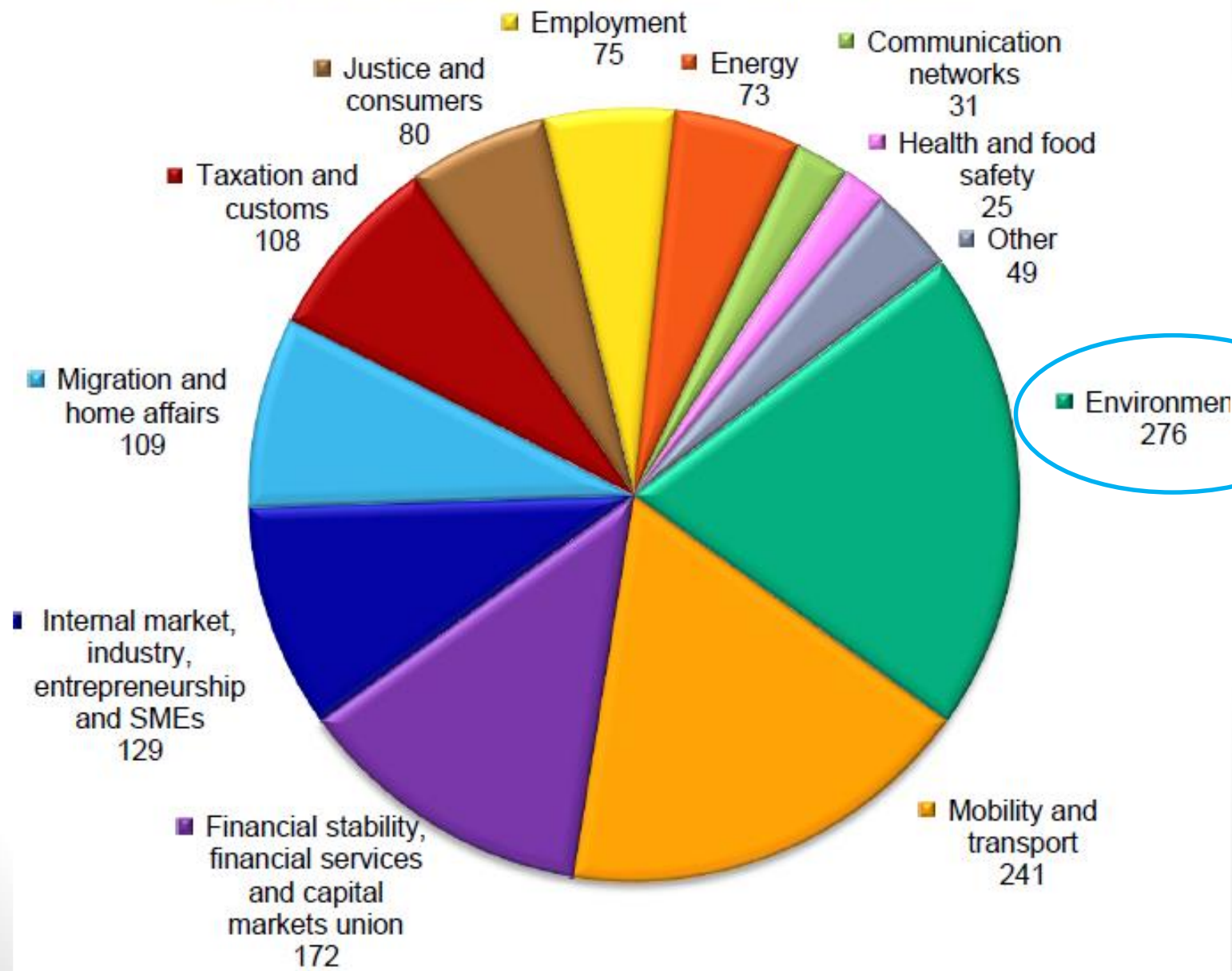
Μη συμμόρφωση με την ευρωπαϊκή νομοθεσία / Μη ορθή εφαρμογή

Καθυστερημένη ή μη ορθή εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας: μια από τις κυριότερες - διαχρονικά- αδυναμίες της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ

- «Μεσογειακό Σύνδρομο»: Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία
 - *Εγχώρια χαρακτηριστικά:* Αναποτελεσματικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί, ελλιπής διοικητική ικανότητα, έλλειψη τεχνογνωσίας, κομματοκεντρική νομοθετική διαδικασία, χαμηλά επίπεδα ανάπτυξης, αδύναμη περιβαλλοντική κουλτούρα
- Εγχώριοι παράγοντες που συμβάλλουν σε αποτελεσματικότερες – πιο φιλοπεριβαλλοντικές πολιτικές
- ✓ **Πρωτοπόροι:** Αυστρία, Δανία, Γερμανία, Ολλανδία, Σουηδία, Φινλανδία
 - ✓ **Βραδυπορούντες:** Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία
 - ✓ Παράγοντες αποτελεσματικότητας:
 - *Υψηλή πίεση που ασκούν οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις*
 - *Ισχυρή εγχώρια πράσινη συμμαχία*
 - *Δημιουργία ή/και διασφάλιση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος για την εγχώρια βιομηχανία*
 - *Δυνατότητα επιρροής της διεθνούς ή/και της ευρωπαϊκής νομοθεσίας*

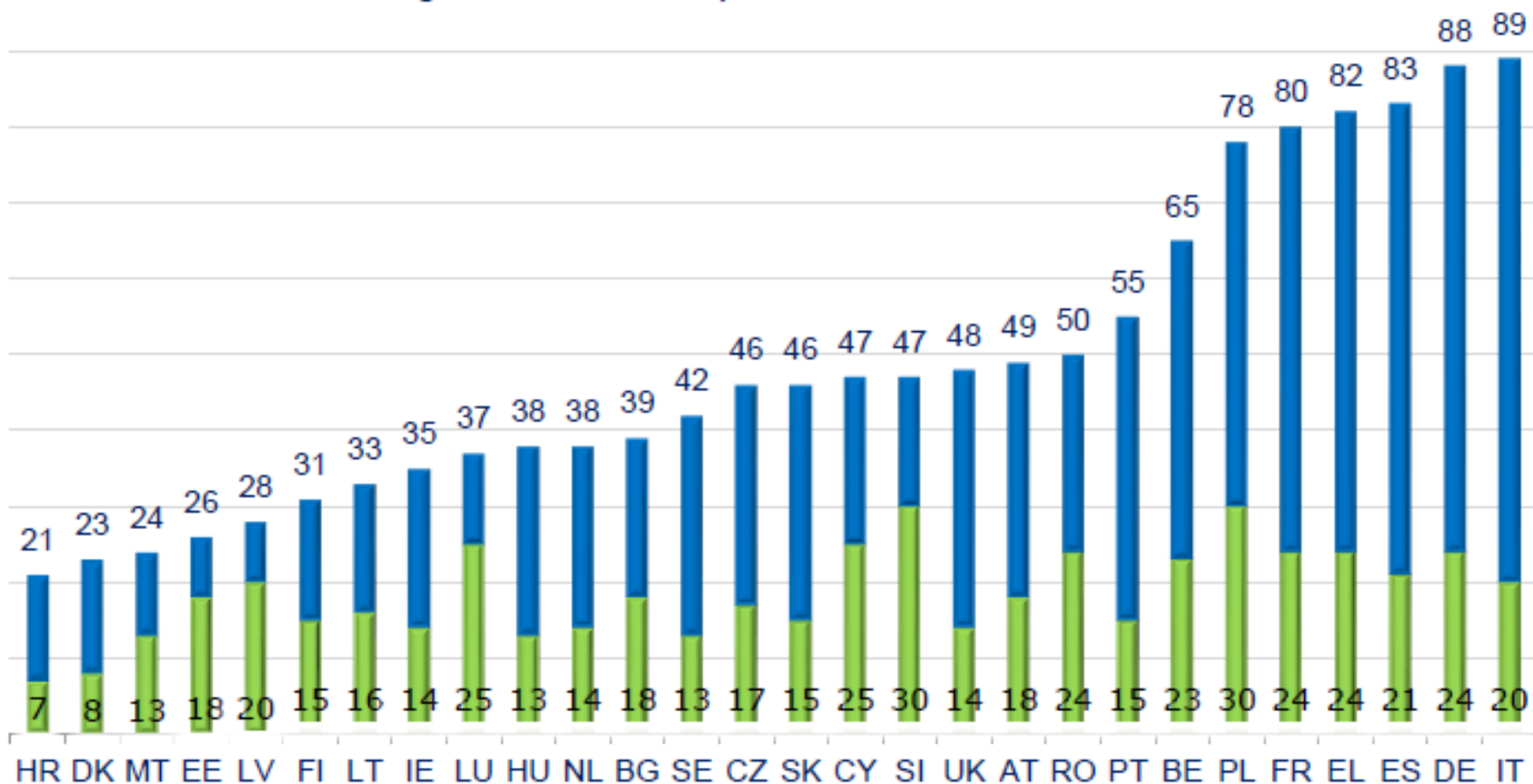
Μη συμμόρφωση με την ευρωπαϊκή νομοθεσία / Μη ορθή εφαρμογή

Infringement cases open at end-2015: policy areas



Μη συμμόρφωση με την ευρωπαϊκή νομοθεσία / Μη ορθή εφαρμογή

Infringement cases open on 31 December 2015



Top figures: Total number of infringements

- Infringements for incorrect transposition and/or bad application of EU laws
- Late transposition infringements

Η Ελληνική Περιβαλλοντική Πολιτική: Το θεσμικό πλαίσιο

- Πρώτη Αναφορά - αναθεώρηση του Συντάγματος το 1975 / άρθρο 24
- 1986 – Νομοθεσία
- Μάλλον συμβολικό χαρακτήρα.
- Εθνικές προτεραιότητες που εστιάζουν στην οικονομική ανάπτυξη.
- Τα περιβαλλοντικά ζητήματα διαχειρίζονταν επιτροπές των επιμέρους υπουργείων
- **1980 – Σύσταση ΥΠΕΧΩΔΕ**
- Οι επιτροπές διατηρούν την αρμοδιότητά τους για περιβαλλοντικά ζητήματα που συνδέονται με το χαρτοφυλάκιο του εκάστοτε υπουργείου, γεγονός που καθιστά προβληματική την άσκηση μιας ομοιόμορφης και ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής πολιτικής.
- **Γραφείο Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών (ΓΕΔΕ)** του ΥΠΕΧΩΔΕ είναι η αρμόδια αρχή για τη λειτουργία του ΣΕΔΕ και των ευέλικτων μηχανισμών του Πρωτοκόλλου του Κιότο στην Ελλάδα.
- **Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΚΒΑΑ)** σε συνεργασία με το ΓΕΔΕ καταρτίζει και τηρεί το μητρώο για την εκχώρηση, κατοχή, μεταβίβαση και ακύρωση δικαιωμάτων ρύπων.
- Σημαντικές αρμοδιότητες για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης διατηρούν το Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και το Υπουργείο Οικονομίας

Η Ελληνική Περιβαλλοντική Πολιτική: Το θεσμικό πλαίσιο

- **Ρυθμιστική Αρχή Ενέργεια (ΡΑΕ)** αποτελεί τον αρμόδιο φορέα για την αδειοδότηση των έργων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές
(εμπλέκονται και οι αρχές της τοπικής και της περιφερειακής αυτοδιοίκησης)
- **Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΑΔΜΗΕ)**: σχεδιασμός και ανάπτυξη του δικτύου ηλεκτρικής ενέργειας
- **Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ)** αποτελεί τον διαχειριστή των μη διασυνδεδεμένων νησιών
- **Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών και Εξοικονόμησης Ενέργειας (ΚΑΠΕ)**, που λειτουργεί από το 1987 υπό την εποπτεία του ΥΠΕΧΩΔΕ, αλλά έχει οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια, αποτελεί τον εθνικό φορέα για την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης σε εθνικό επίπεδο.
- Μόλις το 2005 συστάθηκε η **Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Προστασίας Περιβάλλοντος της Ελληνικής Βουλής**, που έχει κυρίως συμβουλευτικό χαρακτήρα
- ✓ *Μια από τις σημαντικότερες προκλήσεις και διαχρονικές αδυναμίες του ελληνικού συστήματος περιβαλλοντικής διακυβέρνησης είναι ο **συντονισμός όλων των εμπλεκόμενων φορέων***

Η Ελληνική Περιβαλλοντική Πολιτική: Το θεσμικό πλαίσιο

- Σύσταση του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ) το 2009
- Μεταφορά του χαρτοφυλακίου των δημοσίων έργων σε άλλο Υπουργείο
 - ✓ πολιτική βούληση για την ανάληψη πιο αποτελεσματικών δράσεων στον τομέα του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής
- Ενσωμάτωση σε αυτό της Γενικής Διεύθυνσης Ενέργειας και Φυσικών Πόρων και της Γενικής Διεύθυνσης Δασικής Ανάπτυξης και Προστασίας και Φυσικών Πόρων, που κατά το παρελθόν υπάγονταν σε άλλα Υπουργεία
 - ✓ σημαντικό βήμα για το καλύτερο συντονισμό της περιβαλλοντικής πολιτικής
- ❖ Η σύσταση νέων θεσμών που συνοδεύονται από έντονη ρητορική, αλλά όχι ενισχυμένες αρμοδιότητες και ανάληψη ουσιαστικών δράσεων μπορεί να προκαλέσει αποπροσανατολισμό και επιδείνωση της αναποτελεσματικότητας του θεσμικού πλαισίου.

Η Ελληνική Περιβαλλοντική Πολιτική: Ο ρόλος της ΕΕ

- Πριν από τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής για την κλιματική αλλαγή **δεν είχε υιοθετήσει μονομερώς στόχους** για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου.
- Η σταδιακή διαμόρφωση μιας πιο ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής πολιτικής αποτελεί **απόρροια πρωτίστως της εφαρμογής της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας**.
- Ενσωματώθηκαν στο εγχώριο κανονιστικό πλαίσιο μια σειρά διατάξεις που δεν εντάσσονται στην λογική «επιβολής και ελέγχου», αλλά **υπάκουαν στους κανόνες της αγοράς**.
- Σταδιακά **εμπεδώνεται η συνεργασία των κρατικών και μη κρατικών δρώντων** και οι διαδικασίες διαβούλευσης με τις εγχώριες ομάδες συμφερόντων.
- **Άντλησε σημαντικούς πόρους από τα ευρωπαϊκά ταμεία** για να χρηματοδοτήσει την υλοποίηση περιβαλλοντικών έργων και να παράσχει οικονομικά κίνητρα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης και την αύξηση της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

Η Ελληνική Περιβαλλοντική Πολιτική: Διαχρονικές αδυναμίες

- Ελλιπής διοικητική ικανότητα
 - Κατακερματισμός των διοικητικών δομών
 - Έλλειψη τεχνογνωσίας
 - Κομματοκεντρική νομοθετική διαδικασία
 - Αναποτελεσματικοί θεσμοί επιβολής και ελέγχου
-
- ✓ Μαρτυρούν την παρουσία του λεγόμενου «Μεσογειακού Συνδρόμου» (Börzel 2000β:141, Pridham 1996:52-55, La Spina και Sciortino 1993: 224)
 - ✓ Δεν δυσχεραίνουν, όμως, μόνο τη τυπική συμμόρφωση με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, αλλά επηρεάζουν και τα ουσιαστικά στοιχεία της εφαρμογής της και τις εθνικές επιδόσεις.
 - ✓ Οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες αντιμετώπισαν τις διαχρονικές παθογένειες και δεν βελτίωσαν την αποτελεσματικότητα του συστήματος περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις δημιούργησαν στρεβλώσεις.

Η Ελληνική Περιβαλλοντική Πολιτική: Παραδείγματα

- Όπως υπογραμμίζει το ίδιο το ΥΠΕΚΑ, παρατηρείται **ιδιαίτερη δυσκολία στη συλλογή πρωτογενών δεδομένων, όσον αφορά την τελική κατανάλωση ενέργειας και τις παραμέτρους υπολογισμού της εξοικονόμησης ενέργειας**

(τα επίσημα στοιχεία για το 2009 δημοσιεύθηκαν τις αρχές του 2011, γεγονός που κατέστησε δύσκολη την ακριβή εκτίμηση της κατανάλωσης ενέργειας για το 2010 κατά την εκπόνηση του εθνικού σχεδίου ενεργειακής απόδοσης)

- **Σημαντικές καθυστερήσεις παρουσιάστηκαν στην εφαρμογή των διατάξεων για τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας**, εξ αιτίας της πολυπλοκότητας των ρυθμίσεων, της ανάγκης συντονισμού και συνεργασίας πολλών εμπλεκόμενων φορέων της αγοράς.
- Η πλειονότητα των μέτρων, που προβλέπονται στο πρώτο εθνικό σχέδιο δράσης για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης, δεν είχαν ενεργοποιηθεί μέχρι το 2010.

Η Ελληνική Περιβαλλοντική Πολιτική: Παραδείγματα

- Η **Ελλάδα** μαζί με την **Ισπανία**, την **Ιταλία** και την **Πορτογαλία** καταγράφουν διαχρονικά τον υψηλότερο αριθμό παραβάσεων της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας
- **Χαμηλά επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης** αποτελούν ανασταλτικό παράγοντα για την εφαρμογή αυστηρών περιβαλλοντικών προτύπων, που συνεπάγονται υψηλό κόστος για τα εγχώρια οικονομικά συμφέροντα και για τη διατήρηση της απασχόλησης
- Ωστόσο, η **παροχή οικονομικών κινήτρων από την ΕΕ** αποτέλεσε από τα μέσα της δεκαετίας του '90 το κυριότερο μηχανισμό για την ενθάρρυνση της συμμόρφωσής τους με τα ευρωπαϊκά περιβαλλοντικά πρότυπα, χωρίς όμως τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.
- Η **Ελλάδα** καταλαμβάνει το **2016** την **4η θέση** στην κατάταξη της παραβατών της ευρωπαϊκής νομοθεσίας με **86 ανοιχτές υποθέσεις**, εκ των οποίων οι 54 αφορούν σε μη ορθή εφαρμογή και οι υπόλοιπες σε καθυστερημένη ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία.

Η Ελληνική Περιβαλλοντική Πολιτική: Παραδείγματα

Το 2016 δύο νέες καταδικαστικές αποφάσεις από το ΔΕΚ που αφορούν την ελληνική περιβαλλοντική πολιτική:

1. μη συμμόρφωση της Ελλάδας με την **οδηγία για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων** 92/43/EEC, καθώς κρίθηκε ότι δεν προσφέρεται επαρκής προστασία στην απειλούμενη θαλάσσια χελώνα *Caretta caretta* στον κόλπο της Κυπαρισσίας μη επαρκές το επίπεδο προστασίας της (Commission v Greece, C-504/14).
2. η Ελλάδα δεν έλαβε όλα τα απαραίτητα μέτρα για τη συμμόρφωσή της με την προηγούμενη απόφαση του ΔΕΚ για τη **διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων** και της επιβλήθηκε πρόστιμο 10 εκ. € και ημερήσια χρηματική ποινή 30 χιλ. € (Commission v Greece, C-584/14, Court press release No 87/16).