



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΦΥΣΗ 2000 Λεωφόρος Μεσογείων 205, Αθήνα 11525

Γνωμοδότηση της Επιτροπής Φύση 2000 επί της απολογιστικής μελέτης του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας για την Εθνική Στρατηγική για τη Βιοποικιλότητα

Διαβιβαστικό έγγραφο: ΥΠΕΝ/ΔΔΦΠΒ/75244/1865 της 31ης/7/2020 της Δ/ντριας Διαχείρισης Φυσικού Περιβάλλοντος και Βιοποικιλότητας, ΥΠΕΝ

Ημερομηνία: Αθήνα, 19 Απριλίου 2021

Γνωμοδότηση

Η Επιτροπή Φύση 2000 εξέτασε την απολογιστική μελέτη του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας για την Εθνική Στρατηγική για τη Βιοποικιλότητα και διατυπώνει τα ακόλουθα:

- Κρίνεται θετικό ότι το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα, καθώς και του Σχεδίου Δράσης 2014-2020, εκπόνησε απολογιστική μελέτη.
- Παρατηρήσεις, οι οποίες αφορούν στη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε, στα αποτελέσματα και στα συμπεράσματα που διατυπώνονται.

Η Επιτροπή Φύση 2000 διατυπώνει συγκεκριμένες προτάσεις, καθώς και κατευθύνσεις για το νέο Σχέδιο Δράσης για τη Βιοποικιλότητα το οποίο η πολιτεία, με ευθύνη του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, πρέπει να καταρτίσει.

Παρατηρήσεις

1) Παρατηρήσεις ως προς τη μεθοδολογία

- Η μελέτη δεν έχει βασιστεί σε συγκεκριμένη μεθοδολογία συγκέντρωσης υλικού. Ως εκ τούτου, πρόκειται για μία μη συστηματική συλλογή στοιχείων. Ενδεικτικά, θα μπορούσαν να τεθούν δικλείδες ασφαλείας, οι οποίες να εξασφαλίζουν ότι δεν υπάρχει υποκειμενικότητα και επαναλήψεις. Επίσης, θα έπρεπε να καθοριστούν σταθερές παράμετροι κατά την παρουσίαση των δράσεων ώστε να είναι δυνατή η εξαγωγή κάποιων συγκεντρωτικών αποτελεσμάτων (π.χ. τύπος δράσης (έρευνα, μελέτη, δημοσίευση, θεσμική παρέμβαση, νομοθετική πρωτοβουλία, δράση επικοινωνίας, κοκ) και φορέας υλοποίησης (Υπουργείο, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Πανεπιστήμιο, Ερευνητικό κέντρο, ΜΚΟ, Φορέας Διαχείρισης Προστατευόμενης Περιοχής, κοκ).
- Από τη μελέτη απουσιάζει μια παρουσίαση του ευρύτερου πλαισίου εντός του οποίου η Εθνική Στρατηγική υιοθετήθηκε και υλοποιήθηκε, και το οποίο θα μπορούσε να εμπλουτίσει τα

συμπεράσματα σχετικά με την πορεία υλοποίησης της Στρατηγικής. Ενδεικτικά, δεν υπάρχει αναφορά στην οικονομική κρίση και στα σημαντικά προβλήματα στη δημόσια διοίκηση που βίωσε η Ελλάδα το μεγαλύτερο διάστημα υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα. Απουσιάζουν στοιχεία για την κατάσταση της ίδιας της βιοποικιλότητας της χώρας, παρόλο που στο διάστημα αυτό υλοποιήθηκαν ερευνητικά έργα, έργα παρακολούθησης (ειδών και τύπων οικοτόπων, υδάτων, κοκ) από το ίδιο το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ενώ δημοσιεύτηκαν και εκθέσεις για την Κατάσταση του Περιβάλλοντος. Αντίστοιχα, δεν αξιοποιούνται άλλα διαθέσιμα στοιχεία, π.χ. από τις εκθέσεις που καταθέτει η χώρα σε διεθνείς οργανισμούς, όπως για τα δάση και τα αλιευτικά αποθέματα στον Διεθνή Οργανισμό Τροφίμων και Γεωργίας (FAO).

- Τέλος, απουσιάζει η αναφορά, καθώς και η διασύνδεση με διεθνείς και ευρωπαϊκές εξελίξεις όπως είναι οι παγκόσμιοι στόχοι για τη βιοποικιλότητα, καθώς και η νέα Στρατηγική της ΕΕ για τη Βιοποικιλότητα για το 2030, η Πρωτοβουλία της ΕΕ για τους επικονιαστές, η νέα Στρατηγική της ΕΕ για την προστασία του εδάφους, κοκ.

2) Παρατηρήσεις ως προς τα αποτελέσματα και τα συμπεράσματα

- Η απολογιστική μελέτη αποτελεί την καταγραφή διάσπαρτων δράσεων από διαφορετικούς φορείς. Αν και οι δράσεις αυτές είναι, κατά πάσα πιθανότητα πολύτιμες και χρήσιμες, ωστόσο, παρουσιάζονται χωρίς συνοχή και χωρίς δυνατότητα να εξεταστεί η συνδρομή τους στην εκάστοτε δράση και στόχο της Στρατηγικής. Το αποτέλεσμα αυτό είναι αναμενόμενο λόγω της ανεπαρκούς μεθοδολογίας συγκέντρωσης υλικού.
- Λόγω της αποσπασματικής προσέγγισης που ακολουθείται, εντοπίζονται επίσης κενά και ελλείψεις. Ενδεικτικά, απουσιάζει η αναφορά σε τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου για τη βιοποικιλότητα που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί, αλλά και η αξιολόγηση της αναγκαιότητας εισαγωγής νέων ρυθμίσεων. Επίσης, δεν υπάρχει αναφορά στο γεγονός ότι παρόλο που έχει ολοκληρωθεί η κύρωση του πρωτοκόλλου της Ναγκόγια, η εφαρμογή του δεν έχει ουσιαστικά ξεκινήσει, καθώς η σχετική γνωμοδοτική επιτροπή δεν έχει ακόμα συσταθεί.
- Η μελέτη δεν περιλαμβάνει ανάλυση των ευρημάτων της.
 - Πρώτον, τα αποτελέσματα της μελέτης – δηλαδή το υλικό που συλλέχθηκε – παρουσιάζεται περιγραφικά υπό μορφή ελευθέρου κειμένου, γεγονός που δυσχεραίνει την αποτίμηση της συνδρομής των εκάστοτε δράσεων και τη σύγκριση μεταξύ των στόχων.
 - Δεύτερον, δεν επιχειρείται αξιολόγηση – ιδανικά με ποσοτικό τρόπο – του βαθμού συνεισφοράς των δράσεων που έχουν καταγραφεί, μεμονωμένα ή συλλογικά, στην επίτευξη του εκάστοτε στόχου της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα.
 - Τρίτον, δεν αξιολογείται κατά πόσο οι δράσεις που υλοποιήθηκαν παρουσιάζουν αλληλοεπικάλυψη ή/και αντιθέσεις μεταξύ τους.
 - Τέταρτον, σε κανένα σημείο της μελέτης δεν υπάρχει αναφορά ή αξιολόγηση πρωτοβουλιών, δράσεων ή έργων, τα οποία είναι αντίθετα με τους στόχους της Στρατηγικής ή εμπόδισαν την επίτευξή τους.
- Στα συμπεράσματα της μελέτης δεν περιλαμβάνεται αξιολόγηση της προόδου υλοποίησης της Στρατηγικής τόσο συνολικά, όσο και στο επίπεδο επιμέρους στόχων, εκτός από τα γενικά συμπεράσματα που διατυπώνονται στο τέλος της μελέτης. Ακόμα όμως και σε αυτή την περίπτωση τα συμπεράσματα φαίνονται αυθαίρετα, καθώς για παράδειγμα αναφέρονται 85 δράσεις του Σχεδίου Δράσης για τη βιοποικιλότητα (57,4% των δράσεων), οι οποίες παρουσιάζεται ότι υλοποιήθηκαν πλήρως. Ωστόσο, εξετάζοντας πιο προσεκτικά τις δράσεις, αντιλαμβάνεται κανείς ότι αυτό δεν είναι ακριβές. Ενδεχομένως σε κάποιες δράσεις να έχει υπάρξει σημαντική πρόοδος, όμως στις περισσότερες δεν έχει υπάρξει πρόοδος ή αυτή είναι μόνο μερική. Ενδεικτικά, το Σχέδιο Δράσης προβλέπει τη δημιουργία βάσης δεδομένων με όλα τα διαθέσιμα στοιχεία (δράση 3.1.3), δράση η οποία, παρά τις επιμέρους βάσεις δεδομένων

που έχουν δημιουργηθεί, δεν έχει πραγματοποιηθεί καθώς δεν υφίσταται εθνική βάση δεδομένων, όπως επισημαίνεται και στο ίδιο το κείμενο της μελέτης. Παρόλα αυτά, στα συμπεράσματα της μελέτης, η δράση παρουσιάζεται ότι έχει υλοποιηθεί πλήρως. Επίσης, για τους στόχους που υλοποιήθηκαν εν μέρει, δεν υπάρχει ουδεμία εξήγηση ή ερμηνεία. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της δράσης που προέβλεπε τη δημιουργία εθνικής τράπεζας γενετικού υλικού (δράση 4.2.4), η οποία συνάγεται ότι υλοποιήθηκε εν μέρει, χωρίς όμως να υπάρχει αναφορά στα προβλήματα λειτουργίας της ή στην ανάγκη ενίσχυσης της, κάτι που ισχύει και για τα υπόλοιπα ερευνητικά ινστιτούτα και ιδρύματα που διατηρούν φυτογενετικούς πόρους.

- Από τα τελικά συμπεράσματα της μελέτης απουσιάζει η αξιολόγηση του βαθμού συνεισφοράς του πρώτου Σχεδίου Δράσης στην επίτευξη των στόχων – γενικών και ειδικών - της Εθνικής Στρατηγικής.
- Δεν υπάρχει αξιολόγηση του ρόλου και του έργου του ίδιου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, καθώς και των συναρμόδιων Υπουργείων, όπως είναι το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, στην υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής.
- Τα συμπεράσματα στο τέλος της απολογιστικής έκθεσης δεν δίνουν κατεύθυνση για το μέλλον και ειδικά για το νέο Σχέδιο Δράσης για την επόμενη πενταετία, το οποίο πρέπει να καταρτιστεί άμεσα.

3) Προτάσεις και κατευθύνσεις

3.1. Προτάσεις: Η Επιτροπή Φύση 2000 διατυπώνει τις ακόλουθες προτάσεις κυρίως με ορίζοντα την επόμενη πενταετία υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα, και όχι με στόχο την εκ νέου εκπόνηση της μελέτης. Για την υλοποίηση των προτάσεων αυτών η Επιτροπή Φύση 2000 δηλώνει έτοιμη να συνδράμει.

- Προτάσεις για την παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής: Προτείνεται να καταρτιστεί οργανωμένο σύστημα παρακολούθησης, όπως προβλέπει και η ίδια Στρατηγική, με μετρήσιμους σχετικούς δείκτες παρακολούθησης, οι οποίοι θα τροφοδοτούν και την αξιολόγηση της Στρατηγικής.

- Προτάσεις για την αξιολόγηση της Εθνικής Στρατηγικής:
 - Προτείνεται να επιλεγεί ένα σύστημα αξιολόγησης – με κοινή συναίνεση από τους εμπλεκόμενους φορείς – στη βάση των δεικτών, η οποία θα επιτρέπει τη σύνθεση γνώσης και πληροφορίας που θα συγκεντρώνεται.
 - Το σύστημα αξιολόγησης θα πρέπει να οδηγεί σε δύο τύπους συμπερασμάτων:

1) Πρώτον, να αξιολογεί την πρόοδο υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής και των επί μέρους στόχων της. Πρότυπα συστημάτων αξιολόγησης είναι διαθέσιμα και χρησιμοποιούνται ευρέως, για παράδειγμα κατά την ενδιάμεση αξιολόγηση της Στρατηγικής της ΕΕ για τη Βιοποικιλότητα του 2020¹ και την έκθεση Παγκόσμιων Προοπτικών για τη Βιοποικιλότητα². Το Green Tank, επίσης, πρόσφατα

¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 2015. Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Ενδιάμεση Επανεξέταση της Στρατηγικής ΕΕ για τη Βιοποικιλότητα έως το 2020. (COM (2015) 478 final. <https://cutt.ly/jhWpJIX>.

² Γραμματεία Σύμβασης για τη Βιολογική Ποικιλότητα. 2020. Global Biodiversity Outlook 5. <https://cutt.ly/UhWpw7Y>.

προσάρμοσε αυτές τις μεθοδολογίες για να αξιολογήσει την πορεία υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα και του πρώτου Σχεδίου Δράσης της³.

II) Δεύτερον, να εκτιμά τον βαθμό στον οποίο οι δράσεις που υλοποιούνται βάσει του Σχεδίου Δράσης συμβάλουν στην επίτευξη των Ειδικών και των Γενικών Στόχων.

- Προτείνεται επίσης να προβλεφθεί η αξιολόγηση των ίδιων των δράσεων του Σχεδίου Δράσης και των στόχων, ειδικών και γενικών, της Στρατηγικής, και κατά πόσο ήταν σαφώς διατυπωμένοι, συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, επιτεύξιμοι, και ως εκ τούτων ορθοί και εν τέλει ακόμα επίκαιροι.

- Στο στάδιο της αξιολόγησης απαιτείται επίσης, ανάλυση των δυσκολιών και των προκλήσεων που αντιμετωπίστηκαν κατά την υλοποίηση της Στρατηγικής. Τέτοιες δυσκολίες μπορεί να είναι: τα κενά γνώσης ή οι δυσχέρειες στην αντιμετώπιση νέων θεμάτων που μπορεί να δημιουργούν αδράνεια (βλ. διατήρηση γενετικών πόρων, αντιμετώπιση των ξενικών ειδών, καθυστερήσεις εφαρμογής του πρωτοκόλλου της Ναγκόγια), η αντίσταση τομέων στις προβλεπόμενες δράσεις, η χαμηλή πολιτική προτεραιότητα, η οικονομική συγκυρία, κοκ. Επίσης, μπορεί να αφορούν τον συντονιστικό και εποπτικό ρόλο του Υπουργείου Περιβάλλοντος ή τις συνέργειες με άλλα συναρμόδια Υπουργεία, καθώς και την ανεπάρκεια των πόρων (ανθρώπινοι και οικονομικοί πόροι, ελλιπής κατάρτιση, υλικοτεχνικός εξοπλισμός κτλ).

3.2 Κατευθύνσεις για το επόμενο πενταετές σχέδιο δράσης: Δεδομένου ότι η πολιτεία πρέπει στο αμέσως επόμενο διάστημα να καταρτίσει το επόμενο πενταετές σχέδιο δράσης, η Επιτροπή Φύση 2000 διατυπώνει τις ακόλουθες κατευθύνσεις επιδιώκοντας να συνδράμει το έργο των αρμόδιων υπηρεσιών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας:

- Το νέο σχέδιο δράσης, πρέπει να ολοκληρωθεί έγκαιρα και πριν ολοκληρωθεί ο σχεδιασμός όλων των δράσεων του νέου ΕΣΠΑ (2021-2027), του νέου Στρατηγικού Σχεδίου για την Αγροτική Ανάπτυξη και του Ταμείου Ανάκαμψης. Η επισήμανση αυτή είναι σημαντική καθώς για πρώτη φορά τίθεται υποχρέωση δέσμευσης πόρων: 7,5% από το 2024 και 10% από το 2026 για τη βιοποικιλότητα στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Επίσης, το νέο σχέδιο δράσης, μπορεί να αποτελέσει μία ουσιαστική συνδρομή στο νέο παγκόσμιο πλαίσιο για τη βιοποικιλότητα, μετά το 2020, το οποίο αναμένεται να συμφωνηθεί στη Συνδιάσκεψη των κρατών μερών της Σύμβασης της Βιοποικιλότητας στην Κίνα, η οποία αναβλήθηκε εκ νέου για τον Οκτώβριο του 2021.
- Η Εθνική Στρατηγική, όσο και το Σχέδιο Δράσης πρέπει να ευθυγραμμίζονται με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές εξελίξεις.
 - Το προσχέδιο για το νέο Παγκόσμιο Πλαίσιο για τη Βιοποικιλότητα μετά το 2030 που αναθεωρήθηκε τον Αύγουστο του 2020, ήδη δίνει τον τόνο σχετικά με τους νέους στόχους στους οποίους θα πρέπει να συνδράμει το νέο Σχέδιο Δράσης. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, την κατεύθυνση δίνει η νέα Στρατηγική της ΕΕ για το 2030, βάσει της οποίας το νέο Σχέδιο Δράσης θα πρέπει δίνει έμφαση τόσο στη διατήρηση της βιοποικιλότητας, όσο και στην αποκατάστασή της (βλ. στόχους της νέας Στρατηγικής της ΕΕ για το 2030). Παράλληλα, το νέο Σχέδιο Δράσης, πρέπει να δεσμεύει για τον μετασχηματισμό τομεακών πολιτικών, όπως είναι η γεωργία, η ενέργεια, ο τουρισμός, ο σχεδιασμός των υποδομών, κοκ, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, την οποία η χώρα έχει ήδη ενστερνιστεί.

³The Green Tank (2020) «Προτεραιότητα στη φύση: Αξιολόγηση της υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα». <https://cutt.ly/NzxDPuW>

- Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να εξεταστεί και η αναδιατύπωση ειδικών στόχων της Στρατηγικής, ώστε να οδηγούν σε δράσεις βελτίωσης της διατήρησης της βιοποικιλότητας και της γνώσης μας γι' αυτή, καθώς και να οδηγούν στην καλύτερη, πληρέστερη και έγκαιρη εφαρμογή δεσμεύσεων και υποχρεώσεων για τη βιοποικιλότητα, αλλά και προσαρμογή στις διεθνείς τάσεις και προκλήσεις.
- Το νέο Σχέδιο Δράσης πρέπει να περιλαμβάνει διατύπωση επιθυμητών τιμών-στόχων ανά δράση, το οποίο θα συνδράμει τόσο στην εφαρμογή του όσο και στην αξιολόγησή του.
- Το νέο Σχέδιο Δράσης πρέπει να καταρτιστεί αναγνωρίζοντας την εκ του νόμου πενταετή διάρκεια του, συνεπώς θα πρέπει να λάβει υπόψη την αναγκαιότητα μιας σταδιακής προσέγγισης, ξεκινώντας από το πιο επείγοντα και βασικά ζητήματα, και την παράλληλη κινητοποίηση των αρμόδιων φορέων για εκείνα τα θέματα στα οποία μέχρι σήμερα έχουν ληφθεί ελάχιστα μέτρα (π.χ. τα ξενικά είδη). Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητο να συνοδεύεται από αναλυτικό χρονοδιάγραμμα, το οποίο να προβλέπει και τα στάδια του απολογισμού, της επαναξιολόγησης και κατάρτισης νέου σχεδίου δράσης.

4) Ρόλος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας: Για την επιτυχημένη υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα είναι απαραίτητο το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας να αναλάβει πλήρως την ευθύνη του συντονιστικού και εποπτικού του ρόλου.

- Ο ρόλος αυτός αφορά αρχικά τον συντονισμό των κεντρικών συναρμόδιων υπηρεσιών, καθώς και του νέο-συσταθέντος Οργανισμού Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (ΟΦΥΠΕΚΑ) ως προς την υλοποίηση δράσεων που αφορούν στην επίτευξη των στόχων της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα.
- Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα αξιοποίησης των συμβουλευτικών και γνωμοδοτικών του οργάνων, Επιτροπών και Συμβουλίων, καθώς και να ενθαρρύνει τη μεταξύ τους συνεργασία (π.χ. Επιτροπή Φύση 2000, Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων, Συμβούλιο για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή, κοκ).
- Καθοριστικός παράγοντας για την επιτυχημένη υλοποίηση του νέου Σχεδίου Δράσης και τελικά και της Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα είναι η ανάληψη πρωτοβουλιών, εκ μέρους του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας για τον συντονισμό και τη σταθερή συνεργασία μεταξύ συναρμόδιων Υπουργείων (και ειδικά του ΥΠΑΑΤ), αλλά και των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης (Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού).
- Τέλος, κρίνεται απαραίτητη η ενθάρρυνση και η παροχή δυνατοτήτων δικτύωσης, και η καλλιέργεια συνεργειών μεταξύ άλλων εμπλεκόμενων φορέων (ερευνητικά και ακαδημαϊκά ιδρύματα (ΕΛΚΕΘΕ, ΕΛΓΟ-ΔΗΜΗΤΡΑ, κτλ), Μουσείων Φυσικής Ιστορίας, Μη Κυβερνητικών Περιβαλλοντικών Οργανώσεων, Οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και μελών της επιχειρηματικής κοινότητας).