

ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ

ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ:

Θεοδώρα Αντωνίου
Μαρία Γαβουνέλη
Εμμανουέλα Δούση
Αικατερίνη Ηλιάδου

Δημήτριος Κυριαζής
Νικόλαος Μηλιώνης
Μιχαήλ Παπαγεωργίου
Μαθίλδη Χατζηπαναγιώτου

ΕΠΙΣΤ. ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ:

Ευαγγελία Μπάλτα / Φερενίκη Παναγοπούλου - Κουτνατζή

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ:

Πέτρος Χριστόφορος

ΠΡΟΛΟΓΟΣ:

Αθανάσιος Ράντος



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ
ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ

ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ

ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ:

Θεοδώρα Αντωνίου
Μαρία Γαβουνέλη
Εμμανουέλα Δούση
Αικατερίνη Ηλιάδου

Δημήτριος Κυριαζής
Νικόλαος Μηλιώνης
Μιχαήλ Παπαγεωργίου
Μαθίλδη Χατζηπαναγιώτου

ΕΠΙΣΤ. ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ:

Ευαγγελία Μπάλτα/Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ:

Πέτρος Χριστόφορος

ΠΡΟΛΟΓΟΣ:

Αθανάσιος Ράντος



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

2022



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Αθήνα

Ιπποκράτους 23 - 106 79 Αθήνα
Τηλ.: (+30 210) 33.87.500, Fax: (+30 210) 33.90.075

Θεσσαλονίκη

Φράγκων 1 - 546 26 Θεσσαλονίκη
Τηλ.: (+30 2310) 535.381, Fax: (+30 2310) 546.812
Εθνικής Αμύνης 42 - 546 21 Θεσσαλονίκη
Τηλ.: (+30 2310) 244.228, 9, Fax: (+30 2310) 244.230
<http://www.sakkoulas.gr> • email: info@sakkoulas.gr

Η πνευματική ιδιοκτησία αποκτάται χωρίς καμία διατύπωση και χωρίς την ανάγκη ρήτρας απαγορευτικής των προσβολών της. Επισημαίνεται πάντως ότι κατά το Ν. 2121/1993 και κατά τη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης (που έχει κυρωθεί με το Ν. 100/1975) απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη και του συγγραφέα.

© 2022



ISBN: 978-960-648-503-9

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ

Ως Πρόεδρος της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών ευχαριστώ πολύ τους ομιλητές και τις ομιλήτριες της εξαιρετικά ενδιαφέρουσας επιστημονικής εσπερίδας για τις εισηγήσεις τους και τις γραπτές μελέτες. Ευχαριστώ, επίσης, τις επιμελήτριες του τόμου για την επιμέλεια των μελετών και τη μετουσίωση όλων των κειμένων στο ανά χείρας ηλεκτρονικό βιβλίο, το οποίο προσφέρεται ελεύθερα σε κάθε ενδιαφερόμενο.

Εύχομαι και σε άλλα αντίστοιχα γόνιμα επιστημονικά γεγονότα.

Αθήνα, Άνοιξη 2022

Πέτρος Χριστόφορος
Πρόεδρος της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών,
τ. Πρόεδρος Αρχής Προστασίας Δεδομένων
Προσωπικού Χαρακτήρα,
Επίτιμος Σύμβουλος Επικρατείας

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το Δίκαιο *σπάνια* προπορεύεται. Ίσως δεν είναι η αποστολή του. Οφείλει, όμως, να ρυθμίζει *έγκαιρα* τα αναφεύμενα κοινωνικά ζητήματα. Η κλιματική κρίση είναι ένα από αυτά. Είναι, βέβαια, προφανές ότι, από τη φύση του, έχει *διασυνοριακό* χαρακτήρα. Ίσως γι' αυτό, ίσως λόγω του φόβου του οικονομικού κόστους της προσαρμογής, τα κράτη μετέθεσαν το πρόβλημα σε διεθνή fora, προκειμένου στη συνέχεια να μεταφέρουν απλώς στο εσωτερικό δίκαιο τους θεσπιζόμενους σ' αυτό το επίπεδο κανόνες. Το βέβαιο, πάντως, είναι ότι δημιουργήθηκε και εξακολουθεί να δημιουργείται, λόγω της κλιματικής κρίσης, ένα corpus δικαίου.

Τις προάλλες, εξ αιτίας μιας εκκρεμούς υπόθεσης [Τσεχία - Πολωνίας, C-121/21], το Δικαστήριο στο Λουξεμβούργο είχε, για ένα διήμερο, περικυκλωθεί από αστυνομικές δυνάμεις, με απαγόρευση πρόσβασης, προκειμένου να αντιμετωπισθούν διαδηλωτές διαμαρτυρόμενοι για το κλείσιμο ανθρακωρυχείων, στο πλαίσιο ενωσιακών μέτρων για την κλιματική αλλαγή. Μπορεί η αστυνομική αντίδραση απέναντι σε ειρηνικούς διαδηλωτές που είχαν έλθει από άλλο κράτος να ήταν υπερβολική (στην Ελλάδα θα μας φαινόταν αδιανόητη...), αλλά το όλο ζήτημα δείχνει την αυξανόμενη επιρροή της κλιματικής κρίσης στο δίκαιο, με επίπτωση στο δικαιοδοτικό έργο.

Γι' αυτό, το πολύ ενδιαφέρον ζήτημα θα μας μιλήσουν οι διακεκριμένοι εισηγητές της σημερινής εκδήλωσης.

Αθήνα (διαδικτυακά), 9 Δεκεμβρίου 2021

Αθανάσιος Ράντος,
Γενικός Εισαγγελέας ΔΕΕ,
Πρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Χαιρετισμός.....	V
Πρόλογος.....	VII
Εισαγωγή.....	1
Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου , Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, ΔΝ, Δικηγόρος	
<i>Κλιματική αλλαγή και Δίκαιο. Ζητήματα δημοσίου δικαίου</i>	5
I. Εισαγωγή.....	5
II. Ιδιαιτερότητα κλιματικής αλλαγής.....	7
A. Περιγραφή.....	7
B. Χαρακτηριστικά.....	8
Γ. Κλιματική αλλαγή και Δίκαιο του Περιβάλλοντος.....	10
III. Ειδικό νομικό πλαίσιο για το κλίμα.....	12
IV. Νομολογία του κλίματος.....	16
A. Ορισμός.....	16
B. Βασικοί προβληματισμοί.....	17
V. Κλιματική αλλαγή και δικαιώματα.....	19
VI. Συμπέρασμα.....	24
Μαρία Γαβουνέλη , Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Πρόεδρος Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου	
<i>Κλιματική αλλαγή και ανθρώπινα δικαιώματα</i>	25
I. Ένα νέο δικαίωμα;.....	26
II. Μια νέα νομολογία;.....	31
Θεοδώρα Δ. Αντωνίου , Καθηγήτρια Νομικής Σχολής Αθηνών	
<i>Η κλιματική αλλαγή και η στάση Ανωτάτων εθνικών Δικαστηρίων</i>	41
I. Η υπόθεση – URGENDA του Ανωτάτου Δικαστηρίου της Ολλανδίας.....	42
II. Η υπόθεση Grande-Synthe ενώπιον του Conseil d’Etat (Συμβούλιο της	

Επικρατείας) της Γαλλίας συνεκδίκαση 6 ^ο και 5 ^ο Τμήμα, 01.07.2021, 427301, δημοσιευμένη στο Publié au recueil Lebon	50
Ενδιάμεσο Συμπέρασμα	55
III. Το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο-Απόφαση για την προστασία του κλίματος.....	56
Ενδιάμεσο Συμπέρασμα	71
IV. Sharma v. Minister for the Environment, Απόφαση του Ομοσπονδιακού Εφετείου της Αυστραλίας («FFC» Full Federal Court) της 15ης Μαρτίου 2022	76
Α. Το Ιστορικό	76
Β. Η απόφαση	78
Γ. Ενδιάμεσο συμπέρασμα.....	81
Ματθίλδη Χατζηπαναγιώτου, Dr. iur., LL.M.	
<i>Συνοπτική παρουσίαση και σχολιασμός σημείων της Απόφασης του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Γερμανίας για την κλιματική αλλαγή και την προστασία του περιβάλλοντος (24.3.2021).....</i>	85
Επιστημονική τεκμηρίωση ως εξωτερική αιτιολόγηση της νομικής επιχειρηματολογίας του συνταγματικού δικαστηρίου.....	86
Κλιματική αλλαγή και διασταύρωση των λειτουργιών	89
Παγκόσμια πρόκληση και διεθνής συνεργασία	90
Σταθμίσεις ενώπιον μίας μη αναστρέψιμης συνθήκης.....	91
Αντί κατακλείδας: πρόταση μίας εναλλακτικής οπτικής στην απόφαση για τον Klimaschutzgesetz	93
Νικόλαος Α. Μηλιώνης, Μέλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αντιπρόεδρος ε.τ. του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου	
<i>Η πρόκληση της κλιματικής αλλαγής και η απόκριση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου</i>	95
Εισαγωγή	95
1. Έλεγχοι της κλιματικής αλλαγής από το ΕΕΣ.....	96
1.1 Προσαρμογή της κλιματικής αλλαγής.....	97

1.2 Ενωσιακές και εθνικές απογραφές των αερίων θερμοκηπίου	97
1.3 Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπής (ΣΕΔΕ).....	98
1.4 Γεωργία	99
2. Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία και κύριες προκλήσεις.....	99
2.1 Οι δράσεις της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.....	99
2.2 Οι οικονομικοί πόροι της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.....	101
3. Η ελεγκτική αντιμετώπιση των προκλήσεων από το ΕΕ.....	103
3.1 Έγκριση νομοθεσίας	103
3.2 Απορρόφηση	104
3.3 Διασφάλιση ότι τα κονδύλια που διατίθενται για το κλίμα όντως επι- τυγχάνουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.....	104
4. Τι θα πράξει το ΕΕΣ.....	106
Επίλογος.....	108

Emmanuella Doussis, Professor of International Institutions, National and Kapodistrian University of Athens, UNESCO Chairholder on Climate Diplomacy

<i>The road to climate neutrality by 2050: policy realities and political dilemmas</i>	109
1. Introduction.....	109
2. The international framework: From top-down to bottom-up approaches..	111
3. The European Green Deal: policy realities and political dilemmas.....	115
4. The decarbonization process in Greece: from laggard to leader?.....	118
References.....	128

Δημήτρης Κυριαζής, Διδάκτωρ Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Οξφόρδης, Μεταδιδακτορικός Ερευνητής στον Τομέα Δημοσίου Δικαίου της Νομικής Αθηνών, Δικηγόρος Αθηνών

<i>Δίκαιο Βιώσιμης Χρηματοδότησης: Νεότευκτη Έννοια, Νεότευκτα Ερωτήματα;</i>	129
I. Εισαγωγή.....	129
Πράσινη Ανάπτυξη. Πράσινη Συμφωνία. Βιώσιμη ανάπτυξη. Βιώσιμη Χρηματοδότηση.....	129

II. Νεότευκτη Έννοια;.....	131
III. Νεότευκτα Ερωτήματα;	132
IV. Κρατικοί πόροι στην «υπηρεσία» του περιβάλλοντος: το παράδειγμα των κρατικών ενισχύσεων.....	134
V. Επίλογος.....	140
Μιχαήλ Θ. Παπαγεωργίου , Δικηγόρος, Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου, Μεταδιδακτορικός Ερευνητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, V. Research Fellow University of Cambridge (Wolfson College), Επιστημονικός Συνεργάτης Νομικής Σχολής ΔΠΘ	
<i>Κλιματική δικαιοσύνη και πολυεπίπεδη δημοκρατική διακυβέρνηση.....</i>	141

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο παρών τόμος φιλοξενεί σε επεξεργασμένη μορφή τις εισηγήσεις στη διαδικτυακή εκδήλωση της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών με τίτλο «Κλιματική Κρίση και Δίκαιο» που έλαβε χώρα διαδικτυακά την Πέμπτη, 9.12.2021. Πέραν των εισηγήσεων της επιστημονικής εκδήλωσης, φιλοξενούνται και τέσσερις μελέτες στην αυτή θεματική ενότητα που εκπονήθηκαν από εξειδικευμένους επιστήμονες στον τομέα αυτό. Η σειρά των μελετών που τηρείται στον τόμο δεν ακολουθεί τη σειρά που εκφωνήθηκαν οι αντίστοιχες εισηγήσεις στην εκδήλωση ούτε την τυπική ακαδημαϊκή ιεραρχία, αλλά επιδιώκει να εξυπηρετήσει τη λογική ενός συλλογικού τόμου με νοηματική συνοχή και πληρότητα.

Μετά από τον χαιρετισμό του Προέδρου της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών, κ. Πέτρου Χριστόφορου, και τον πρόλογο του Γενικού Εισαγγελέως του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ., κ. Αθανασίου Ράντου, ο τόμος ξεκινάει με την εισαγωγική μελέτη της Αναπληρώτριας Καθηγήτριας Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, κ. Αικατερίνης Ηλιάδου, αναφορικά με τη στάση του δικαίου στην κλιματική αλλαγή. Η συγγραφέας διαγράφει τους βασικούς άξονες του δημοσίου δικαίου που πραγματεύονται την κλιματική αλλαγή τονίζοντας τον συστημικό χαρακτήρα του προβλήματος. Εντοπίζει τα διαφοροποιητικά χαρακτηριστικά της κλιματικής αλλαγής σε σύγκριση με συνήθη προβλήματα περιβαλλοντικής προστασίας. Έχοντας ως αφετηρία την ιδιαιτερότητα αυτήν, περιγράφει τις αλλαγές, οι οποίες παρατηρούνται στην έννομη τάξη. Το ενδιαφέρον επικεντρώνεται ειδικότερα στη νομολογία και δη στα προβλήματα δημοσίου δικαίου, τα οποία ανακύπτουν. Εν όψει τούτου, πρωτίστως ενδιαφέρουν τα θέματα τα οποία αφορούν στην ερμηνεία και εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά αναδεικνύονται με αφορμή την νομολογία αλλοδαπών δικαστηρίων.

Επί των σημαντικών ζητημάτων που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα, η μελέτη της Καθηγήτριας Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, κ. Μαρίας Γαβουνέλη συνεχίζει τον σχετικό προβληματισμό και αναδεικνύει τη μετεξέλιξη και τις σύγχρονες εκφάνσεις του δικαιώματος στο περιβάλλον υπό το φως της πρόκλησης της κλιματικής κρίσης και της νέας νομολογίας τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Στο πλαίσιο της εξέτασης της νομολογιακής αντιμετώπισης της πρόκλησης της κλιματικής αλλαγής, έπεται η διεισδυτική ανάλυση της Καθηγήτριας Νομικής

Σχολής ΕΚΠΑ, κ. Θεοδώρας Αντωνίου. Η συγγραφέας εξετάζει κριτικά τις ιστορικές δικαστικές αποφάσεις Ανωτάτων εθνικών Δικαστηρίων που εκδόθηκαν από το 2020 μέχρι σήμερα αναδεικνύοντας τη δυσκολία της νομικής σύλληψης της έννοιας του κλίματος. Οι εν λόγω αποφάσεις ενσωματώνουν τις προϋποθέσεις των νομικών επαναστάσεων που διαμορφώνονται μέσα από βασικές έννοιες, όπως το μέλλον της προστασίας του κράτους, η υποχρέωση σύνεσης, το καθήκον της μέριμνας συνδέοντας τα θεμελιώδη δικαιώματα από τα συντάγματα με τα δικαιώματα του ανθρώπου από την ΕΣΔΑ και άλλες διεθνείς Συμβάσεις.

Σε αυτήν την κατεύθυνση ανάλυσης ιστορικών αποφάσεων, η Δρ Ματθίλδη Χατζηπαναγιώτου εξειδικεύει τις σκέψεις της στην Απόφαση του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Γερμανίας για την κλιματική αλλαγή και την προστασία του περιβάλλοντος (24.3.2021).

Ακολούθως, ο κ. Νικόλαος Μηλιώνης, Μέλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και Αντιπρόεδρος του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου ε.τ., πραγματεύεται στην ενδιαφέρουσα μελέτη του τον βαθμό κατά τον οποίο το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ως ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σημαντικός παράγων λογοδοσίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ανταποκρίνεται στη σύγχρονη πρόκληση της κλιματικής αλλαγής.

Στη συνέχεια, ο αναγνώστης θα εμβαθύνει τις σκέψεις του στο ζήτημα της κλιματικής ουδετερότητας μέσω της μελέτης της Καθηγήτριας Διεθνών Θεσμών ΕΚΠΑ, κ. Εμμανουέλας Δούση. Η κ. Δούση παρουσιάζει την κατάσταση της ελληνικής πολιτικής για το κλίμα, τη χαρτογραφεί στο πλαίσιο του διεθνούς και ευρωπαϊκού νομικού και πολιτικού πλαισίου και αναδεικνύει τις προκλήσεις που έχουμε μπροστά μας για την επίτευξη της δίκαιης μετάβασης και της κλιματικής ουδετερότητας μέχρι το 2050. Υποστηρίζει ότι η ένταξη της δράσης για το κλίμα στο σχέδιο ανακούφισης του Covid-19 ανοίγει ένα παράθυρο ευκαιρίας για την καλύτερη αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης και την επίτευξη προόδου προς την κατεύθυνση της εφαρμογής της Συμφωνίας του Παρισιού για το κλίμα και της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας. Ταυτόχρονα, τονίζει ότι τα σχετικά ενδιαφερόμενα μέρη και η κοινωνία γενικότερα πρέπει να εμπλακούν αποτελεσματικά σε αυτήν τη διαδικασία όχι απλώς μέσω επίσημων διαδικασιών διαβούλευσης, αλλά μέσω ενός ανοικτού και εποικοδομητικού κοινωνικού διαλόγου που θα τους επιτρέψει να συνδιαμορφώσουν βιώσιμες λύσεις.

Ένα ζήτημα κομβικής σημασίας αναφορικά με το δίκαιο βιώσιμης χρηματοδότησης πραγματεύεται ο Δρ Δημήτριος Κυριαζής. Ο συγγραφέας κινείται σε

τρεις άξονες. Πρώτον, περιγράφει την έννοια της βιώσιμης χρηματοδότησης και τις απαρχές της στο ενωσιακό δίκαιο και το ήπιο δίκαιο. Δεύτερον, θέτει τα «νεότευκτα» ερωτήματα αναφορικά με το νομικό πλαίσιο το οποίο «περιβάλλει» τη βιώσιμη χρηματοδότηση. Τρίτον, αναφέρεται στο παράδειγμα των κρατικών ενισχύσεων, ως ένα διαφορετικού είδους εργαλείο διοχέτευσης πόρων προς τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης.

Ο τόμος περατώνεται με τη συμπεριληπτική μελέτη του Δρ Μιχαήλ Παπαγεωργίου υπό τον τίτλο «Κλιματική δικαιοσύνη και πολυεπίπεδη δημοκρατική Διακυβέρνηση». Ο συγγραφέας τονίζει την αναγκαιότητα της συντεταγμένης καθιέρωσης μεταρρυθμιστικών δικαιοκτών και διακυβερνητικών όρων με κοινωνικά αλληλέγγυο και δημοκρατικά αξιακό βάθος. Κατά τον ίδιο, οι συγκεκριμένες θεσμικές συνέργειες αποτελούν την κοινή δικαιοπολιτική συνισταμένη σε κάθε περίπτωση-συνθήκη που απαιτείται και επιτάσσεται ένας συγκροτημένος σύγχρονος και συγχρονισμένος «διαπολιτειακός» παρεμβατισμός με προστατευτικές δικαιοκρατικές εγγυήσεις και διάφανες πρακτικές εφαρμογές ως προς τις δημόσιες δράσεις και αντιδράσεις.

Η προβληματική είναι έντονη, η νομολογία πλούσια, η βιβλιογραφία αχανής και, ως εκ τούτου, ο τόμος δεν φιλοδοξεί να εξαντλήσει ένα τόσο επίκαιρο ζήτημα που θα απασχολήσει την ανθρωπότητα τα επόμενα χρόνια. Ευελπιστεί, όμως, ότι θα προσφέρει μια εισαγωγική προσέγγιση στον όλο προβληματισμό και με αυτήν την προσδοκία παραδίδεται στην κρίση του αναγνώστη.

Στόχος της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών είναι η δημοκρατικοποίηση της γνώσης μέσω πολλών πρωτοβουλιών, όπως η ψηφιοποίηση του αρχείου της και η έκδοση του πρώτου ηλεκτρονικού βιβλίου ελευθέρως προσβάσιμου στο κοινό που δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα της Εταιρείας (<https://edm.gr/>) και σε άλλα δίκτυα. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται στις Εκδόσεις Σάκκουλα για την ανάληψη της έκδοσης και προπάντων στον Διευθυντή Ανάπτυξης του Εκδοτικού Οίκου, κ. Ιωάννη Παπαγρηγοράκη.

Αθήνα, Απρίλιος 2022

Ευαγγελία Μπάλτα

και

Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή

Επικ. Καθηγήτριες Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης
Παντείου Πανεπιστημίου

Κλιματική αλλαγή και Δίκαιο. Ζητήματα δημοσίου δικαίου

*Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου,
Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ,
ΔΝ, Δικηγόρος*

I. Εισαγωγή

Από τα τέλη του 20ου αιώνα και εφεξής η αναζήτηση λύσεων για την απο-τελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής βρίσκεται στην κορυφή στην πολιτικής ατζέντας σε παγκόσμια κλίμακα. Κατά την τελευταία μάλιστα δεκαετία, αναδείχθηκε ο συστημικός χαρακτήρας του προβλήματος και η πρόκληση της αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής απέκτησε καθοριστική σημασία για την διαμόρφωση της πολιτικής εν γένει, επηρεάζοντας δραστικά τις εξελίξεις σε διάφορους τομείς της οικονομίας και κατευθύνοντας προς ένα νέο μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης, χάριν της μετάβασης σε μία κλιματικά ουδέτε-ρη οικονομία και κοινωνία.

Η προσπάθεια αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής επηρεάζει το Δίκαιο, το οποίο τόσο σε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο, αλλάζει, συμπληρώνεται, τροποποιείται. Ειδικότερα, αφενός θεσπίζονται ειδικοί κανόνες και αφετέρου εξελίσσεται η ερμηνεία υφιστάμενων κανόνων, αποβλέποντας στην διαχείρι-ση και αντιμετώπιση των επιμέρους εκφάνσεων του σύνθετου προβλήματος, το οποίο περιγράφεται με τον όρο «κλιματική αλλαγή». Η απλή επισκόπηση του συστήματος κανόνων, οι οποίοι έχουν ήδη υιοθετηθεί και οι οποίοι επικαιρο-ποιούνται τακτικά σε επίπεδο Δικαίου ΕΕ επιβεβαιώνει την εξέλιξη σε επίπεδο γραπτού δικαίου προς την κατεύθυνση της «*νομοθεσίας του κλίματος*». Η βασι-κή επιλογή της ΕΕ για την κλιματική ουδετερότητα μέχρι το έτος 2050, όπως αποτυπώθηκε στην Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία¹, οδηγεί στην αναμόρφωση του νομικού πλαισίου που διέπει διάφορες επιμέρους εκφάνσεις οικονομικής δραστηριότητας εν γένει². Η αλλαγή της ερμηνείας υφιστάμενων κανόνων φαί-νεται από την άλλη πλευρά ιδιαίτερα εύγλωττα σε υποθέσεις έγκρισης κρατι-

1. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, COM(2019) 640 final.

2. Για το σύνθετο πλαίσιο το οποίο εφαρμόζεται στην ΕΕ με στόχο την μετάβαση στην κλι-ματική ουδετερότητα βλ. <https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal_en>.

κών ενισχύσεων, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της έγκρισης χορήγησης λειτουργικών ενισχύσεων για μονάδες ηλεκτροπαραγωγικής από πυρηνική ενέργεια, κατ' απόκλιση από την βασική επιλογή για ανταγωνισμό στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας³.

Παράλληλα, συχνά ενεργοποιούνται μηχανισμοί δικαστικού ελέγχου της νομοθεσίας, όταν για παράδειγμα αμφισβητείται η επάρκεια της παρέμβασης του νομοθέτη ή ακόμη και όταν ο νομοθέτης αδρανεί και δεν θεσπίζει κατάλληλα μέτρα για τον σκοπό της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής. Επιπλέον, σε δικαστική κρίση και αξιολόγηση υπάγεται ενίοτε και η δράση ιδιωτικών φορέων, η οποία επιφέρει σημαντικές κλιματικές συνέπειες, όπως για παράδειγμα συμβαίνει στην περίπτωση της βιομηχανίας ορυκτών καυσίμων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, για την αξιολόγηση επιμέρους ζητημάτων του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής διαμορφώνεται σταδιακά εξειδικευμένη νομολογία σε παγκόσμιο επίπεδο, η λεγόμενη «*νομολογία του κλίματος*»⁴.

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι κατ' αρχήν η καταγραφή των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών, εξ αιτίας των οποίων το πρόβλημα της κλιματικής αλλαγής διαφοροποιείται σε σύγκριση με συνήθη προβλήματα περιβαλλοντικής προστασίας. Έχοντας ως αφετηρία την ιδιαιτερότητα αυτήν, περιγράφονται οι αλλαγές, οι οποίες παρατηρούνται στην έννομη τάξη. Το ενδιαφέρον επικεντρώνεται ειδικότερα στη νομολογία και δη στα προβλήματα δημοσίου δικαίου τα οποία ανακύπτουν. Εν όψει τούτου, πρωτίστως ενδιαφέρουν τα θέματα τα οποία αφορούν στην ερμηνεία και εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά αναδεικνύονται με αφορμή την νομολογία αλλοδαπών δικαστηρίων.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η κλιματική αλλαγή αποτελεί πρόβλημα με καινοφανή χαρακτηριστικά, σκοπός της μελέτης είναι να επισημανθούν τυχόν αλλαγές ως προς την ερμηνεία και τις λειτουργίες των θεμελιωδών δικαιωμάτων στη σύγχρονη εποχή, οι οποίες αναδεικνύονται μέσα από την νομολογία του κλίματος.

3. Απόφαση (ΕΕ) 2015/658 της Επιτροπής, της 8ης Οκτωβρίου 2014, σχετικά με το μέτρο ενίσχυσης SA.34947 (2013/C) (πρώην 2013/N) που προτίθεται να εφαρμόσει το Ηνωμένο Βασίλειο με σκοπό τη στήριξη του πυρηνικού σταθμού ηλεκτροπαραγωγής Hinkley Point C [κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό C(2014) 7142], L 109/44. Για το θέμα αυτό βλ. *Αικ. Ηλιάδου, Δίκαιο της ενέργειας – Σύγχρονες προκλήσεις και ρόλος του Κράτους*, Αθήνα 2021, σ. 7 επ.

4. Πρβλ. τον όρο «*κλιματικές διαφορές*», ο οποίος επίσης χρησιμοποιείται στην ελληνική βιβλιογραφία. Ενδεικτικώς, *Β. Μπουκουβάλα*, Θεμελιώδη δικαιώματα και φυσικές καταστροφές υπό το πρίσμα των κλιματικών διαφορών, *ΔιΔικ* 2020, σ. 160 επ.

II. Ιδιαιτερότητα κλιματικής αλλαγής

A. Περιγραφή

Σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 1 παρ. 1 της Σύμβασης πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή, με τον όρο «κλιματική αλλαγή» περιγράφονται οι αλλαγές των κλιματολογικών συνθηκών, «οι οποίες αποδίδονται άμεσα ή έμμεσα σε ανθρώπινη δραστηριότητα που μεταβάλλει τη σύνθεση της ατμόσφαιρας του πλανήτη και η οποία προστίθεται στις φυσικές κλιματικές διακυμάνσεις που παρατηρούνται κατά τη διάρκεια συγκρίσιμων χρονικών περιόδων»⁵. Κύρια αρνητική συνέπεια της κλιματικής αλλαγής αποτελεί η υπερθέρμανση του πλανήτη, η αύξηση δηλαδή της θερμοκρασίας σε βάθος χρόνου και κατά τρόπο σταθερό, όπως παρατηρείται από την βιομηχανική εποχή και εφεξής. Αιτίες του προβλήματος είναι κατά το μεγαλύτερο ποσοστό (75%) η συσσώρευση εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα στην ατμόσφαιρα λόγω της καύσης ορυκτών καυσίμων (άνθρακας, λιγνίτης, πετρέλαιο και φυσικό αέριο), κατά μικρότερο ποσοστό (15%) οι εκπομπές μεθανίου που οφείλονται στις δραστηριότητες κτηνοτροφίας και κατά τα λοιπά άλλες δραστηριότητες όπως είναι ιδίως η βαριά βιομηχανία (παραγωγή τσιμέντου, χάλυβα κ.λπ.), η απώλεια δασών, κ.λπ.⁶. Με αυτά τα δεδομένα, το πρόβλημα της κλιματικής αλλαγής είναι πρωτίστως ανθρωπογενές, συναρτάται δε με την καθιερωμένη αντίληψη για την οικονομική ανάπτυξη και το οικονομικό μοντέλο που εφαρμόζεται από τα τέλη του 18ου αιώνα και εφεξής.

Καθώς ο πλανήτης λειτουργεί ως ενιαίο σύστημα, η κλιματική αλλαγή επιφέρει σημαντικά αρνητικά επακόλουθα, όπως για παράδειγμα τα προβλήματα αύξησης της συχνότητας εμφάνισης ακραίων καιρικών φαινομένων, πυρκαγιών και πλημμυρών, τήξης των πάγων στις πολικές περιοχές, αύξησης της στάθμης της θάλασσας, απώλειας εδαφών, υποβάθμισης οικοσυστημάτων, οι αρνητικές επιπτώσεις στην βιοποικιλότητα κ.ά. Παρόμοιες καταστάσεις θέτουν υπό διακίνδυνηση ή ακόμη και βλάβη την ανθρώπινη περιουσία ενώ ταυτόχρονα γεννούν άμεσους κινδύνους για την ανθρώπινη ζωή, υγεία και ασφάλεια στο παρόν και στο μέλλον⁷. Μάλιστα, οι εκτιμώμενες βλάβες είναι τέτοιου μεγέθους, ώστε να

5. Βλ. Ν. 2205/1994 (Α' 60). Για το πρόβλημα βλ. Α. Ρωμανού, Οι κλίμακες της κλιματικής αλλαγής, σε: Περιβαλλοντικές προκλήσεις στον 21ο αιώνα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2020, σ. 15 επ.

6. IPCC, Special Report, Understanding Global Warming of 1.5°C, διαθέσιμο σε: <<https://www.ipcc.ch/sr15/>>.

7. IPCC, Climate ρChange 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability – Summary for policymakers, διαθέσιμο σε: <https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_

προκύπτει ζήτημα διακινδύνευσης σε σχέση με τις ίδιες τις οντολογικές προϋποθέσεις ομαλής συνέχισης της ζωής στον πλανήτη. Επιπροσθέτως, τα προβλήματα τα οποία συναρτώνται με την κλιματική αλλαγή έχουν και άμεσο αρνητικό αντίκτυπο εν γένει στην παγκόσμια οικονομία. Υπό την έννοια αυτήν, η κλιματική αλλαγή κατατάσσεται ως κεντρικό συστημικό πρόβλημα της σύγχρονης εποχής⁸.

B. Χαρακτηριστικά

Πέραν του συστημικού χαρακτήρα, το πρόβλημα της κλιματικής αλλαγής έχει βασικά χαρακτηριστικά τα οποία το καθιστούν ιδιαίτερο, σε σύγκριση με άλλα προβλήματα περιβαλλοντικής προστασίας.

Πρώτα απ' όλα, οι εκπομπές αερίων οι οποίες προκαλούν την κλιματική αλλαγή διαχέονται άμεσα στο σύνολο του πλανήτη και δεν περιορίζονται χωρικά. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι εκπομπές δεν επιβαρύνουν μόνον τον φορέα που εκπέμπει, αλλά ούτε και μόνον όσους γειτνιάζουν χωρικά με την πηγή των εν λόγω εκπομπών. Το πρόβλημα είναι έτσι εκ φύσεως πρόβλημα του πλανήτη εν τω συνόλω και δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένες περιοχές, ακόμη και εάν ορισμένες περιοχές λόγω γεωγραφικής θέσης ή οικονομικής κατάστασης μπορεί να θίγονται περισσότερο ή εντονότερα, όπως για παράδειγμα μπορεί να συμβαίνει σε σχέση με παραθαλάσσιες περιοχές ή λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες.

Όπως προαναφέρθηκε, άλλωστε, το πρόβλημα της κλιματικής αλλαγής είναι ανθρωπογενές και συνδέεται δομικά με τη βιομηχανική δραστηριότητα. Μέχρι πρότινος, οι χώρες οι οποίες συσώρευαν εκπομπές αερίων που προκαλούν την κλιματική αλλαγή ήταν οι ανεπτυγμένες οικονομικά χώρες, όπου υπήρχε

SummaryForPolicymakers.pdf>. Για την Ελλάδα, βλ. Χρ. Ζερεφό, Κλιματική αλλαγή – βιώσιμη ανάπτυξη, σε: Η Συμβολή της νομολογίας στην εξέλιξη του δικαίου περιβάλλοντος – Βιώσιμη ανάπτυξη, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009, σ. 25 επ., Σ. Μοιρασγεντή, Από την Κλιματική Αλλαγή σε Περισσότερες Φυσικές Καταστροφές: σενάρια και Προβλέψεις για την Ελλάδα, ΔιΔικ 2020, σ. 118 επ.

8. B. Choudhury, Climate change as systemic risk, BerkleyBusLJ 2021, σ. 52 επ. (57 επ.), όπου και ο ακόλουθος ορισμός του συστημικού κινδύνου: «*Systemic risk lacks a widely accepted definition. Broadly speaking, it involves a shock that causes adverse economic effects that spread the consequences through a "domino effect," leading to the material impairment of the market*» με παραπομπή περαιτέρω σε: Ol. De Bandt/Ph. Hartmann, What Is Systemic Risk Today? 40-41 (Institute for Monetary and Econ. Studies, Bank of Japan, Working Paper, 1998), <<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.400&rep=repr&type=pdf>>, St. L. Schwarcz, Systemic Risk, 97 GEO. L. J. 193, 198 (2008), EUR. CENT. BANK, FINANCIAL STABILITY REVIEW: DECEMBER 2009, σ. 139 (2009).

και μεγαλύτερη βιομηχανική δραστηριότητα. Πλέον όμως, στο πλαίσιο της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας και του διεθνούς ανταγωνισμού που επέφερε μεταξύ άλλων και την χωρική μετατόπιση των παραγωγικών δραστηριοτήτων, οι χώρες οι οποίες εκπέμπουν αέρια του θερμοκηπίου επιτείνοντας το πρόβλημα της κλιματικής αλλαγής είναι οι αναπτυσσόμενες. Υπ' αυτήν την οπτική, η παραδοσιακή ταξινόμηση των κρατών με βάση οικονομικούς δείκτες χάνει τη σημασία της μεταξύ άλλων και στο πλαίσιο της αναζήτησης απόδοσης ευθύνης ή και για την κατανομή του κόστους που προκαλεί η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

Ακριβώς δε λόγω της διάχυσης των ρύπων σε όλον τον πλανήτη, για να αποφευχθεί η κλιματική αλλαγή είναι αναγκαίο όλοι να μειώσουν τις εκπομπές και δεν αρκεί η μεμονωμένη δράση σε τοπικό επίπεδο. Άλλωστε, εάν κάποιος λαμβάνει μέτρα μονομερώς, ωφελούνται και όσοι αδρανούν. Και αντίστροφα, εάν δεν κάνουν όλοι κάτι, δεν λύνεται το πρόβλημα. Έτσι, μία λογική προσέγγιση του τύπου «η λύση του προβλήματος δεν εξαρτάται από εμένα» δεν μπορεί να έχει εφαρμογή σε σχέση με την κλιματική αλλαγή. Υπ' αυτό το πρίσμα, η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής αποτελεί ένα παράδειγμα της «τραγωδίας των κοινών αγαθών» (*tragedy of the commons*)⁹. Υπενθυμίζεται σχετικά ότι ως τραγωδία των κοινών αγαθών περιγράφεται το δίλημμα, το οποίο προκύπτει από την κατάσταση στην οποία πολλοί, οι οποίοι ενεργούν ανεξάρτητα και με άξονα το ίδιο συμφέρον οδηγούνται στο να καταστρέψουν τελικά έναν κοινό πεπερασμένο πόρο, ακόμη και όταν είναι σαφές ότι μακροπρόθεσμα αυτό δεν συμφέρει σε κανέναν. Σε τέτοιες περιπτώσεις, για την αντιμετώπιση του προβλήματος κρίνεται αναγκαία η κινητοποίηση συλλογικής δράσης (*collective action*), η οποία στην περίπτωση του κλίματος ισοδυναμεί με διεθνή συνεργασία¹⁰.

Επιπλέον, στην περίπτωση του κλίματος, είναι άγνωστο ποιος βλάπτει ποιον και μάλλον εξαιρετικά δύσκολο να προσδιοριστεί. Άλλωστε, ακόμη κι αν αυτό μπορούσε να προσδιοριστεί θα είχε μάλλον μικρή αξία, αφού η επιβάρυνση του κλίματος μέσω εκπομπών επιβαρύνει όλον τον πλανήτη και σε βάθος χρόνου. Ακόμη περισσότερο, προς το παρόν δεν βλάπτεται κανένας ή η βλάβη δεν είναι εμφανής, αλλά αναμένεται στο απώτερο μέλλον. Επιπροσθέτως, δεν υπάρχει προφανής απόδειξη αιτιότητας ως προς τις επιπτώσεις και είναι δύσκολο να δο-

9. Για τον όρο βλ. G. Hardin, *The tragedy of the commons*, Science 1968, σ. 1243 επ.

10. L. Schenck, *Climate Change Crisis - Struggling for Worldwide Collective Action*, 19 Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y 319 (2008), σ. 319 επ. (334 επ.).

μηθεί αποδεικτική διαδικασία για το σκοπό της απόδοσης ευθύνης¹¹.

Περαιτέρω, οι συνέπειες της κλιματικής αλλαγής οφείλονται στη συσσώρευση των εκπομπών κατά τη διάρκεια πολλών δεκαετιών. Ήδη, όμως, στον παρόντα χρόνο το πρόβλημα τίθεται με όρους επείγοντος καθώς καθίστανται εμφανή τα αποτελέσματα της δραστηριότητας των δεκαετιών που προηγήθηκαν. Άλλωστε, οι εκπομπές της σημερινής γενιάς, αθροιζόμενες στο αποτέλεσμα των περασμένων ετών, δημιουργούν μη αναστρέψιμα αποτελέσματα για επόμενες γενεές. Σε αντίθεση με άλλα προβλήματα βλάβης του περιβάλλοντος, η αλλαγή του κλίματος δεν μπορεί να διορθωθεί. Έτσι, όμως, οι αποφάσεις και πράξεις της σημερινής γενιάς αφαιρούν την δυνατότητα της επόμενης γενιάς να λύσει το πρόβλημα. Η κλιματική αλλαγή είναι εγγενώς με αυτήν την έννοια ένα πρόβλημα διαγενεακής δικαιοσύνης μεταξύ της υφιστάμενης και μελλοντικών γενιών¹².

Το οικονομικό κόστος της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, της δημιουργίας νέων υποδομών και της προστασίας υφιστάμενων υποδομών και δραστηριοτήτων είναι τεράστιο. Και μόνον ο υπολογισμός του κόστους της ενεργειακής μετάβασης, η οποία προϋποθέτει νέο παραγωγικό μοντέλο για την ηλεκτροπαραγωγή χωρίς τη χρήση ορυκτών καυσίμων, αποδεικνύει ευχερώς την παρατήρηση αυτήν¹³.

Γ. Κλιματική αλλαγή και Δίκαιο του Περιβάλλοντος

Παρά τις ιδιαιτερότητες που παρατηρούνται, η προστασία του κλίματος δεν παύει να εντάσσεται στον ευρύτερο κύκλο των προβλημάτων προστασίας του

11. Βλ. για το θέμα αυτό κάτωθι υπό IV.B.

12. Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations, διαθέσιμο σε: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2006future.pdf>>: «*In the context of sustainable development, intergenerational solidarity goes beyond the relations among currently living representatives of different generations and embraces future generations, who do not yet exist. At the 1995 World Social Summit, countries committed themselves to create a framework of action to, among other things, "fulfil our responsibility for present and future generations by ensuring equity among generations and protecting the integrity and sustainable use of our environment"*». Για την έννοια της διαγενεακής δικαιοσύνης στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης βλ. Ed. Brown Weiss, In fairness to future generations and sustainable development, American University International Law Review 8, no. 1 (1992): 19-26 (σε: <<https://www.futuregenerations.gi/uploads/docs/Edith%20Brown%20Weiss.pdf>>).

13. Βλ. ενδεικτικώς την έκθεση της Τράπεζας της Ελλάδος για την κλιματική αλλαγή, δημοσιευμένη σε: <https://www.bankofgreece.gr/Publications/ClimateChange_FullReport_bm.pdf>.

περιβάλλοντος¹⁴. Ένα από τα κλασικά θέματα τα οποία ανακύπτουν είναι κατά συνέπεια το ερώτημα εάν το Δίκαιο του Περιβάλλοντος, όπως έχει εξελιχθεί ιδίως από την δεκαετία του 1970 και εφεξής ως αυτόνομος κλάδος της επιστήμης του Δικαίου, περιλαμβάνοντας κανόνες που αποσκοπούν στην εν γένει «εξουδετέρωση των αρνητικών συνεπειών της τεχνικής και οικονομικής προόδου και στην αντιμετώπιση και λύση του οικολογικού προβλήματος»¹⁵, εμπεριέχει τις βασικές αξίες και κανόνες και για την αντιμετώπιση της καταστροφής του κλίματος.

Εάν γίνει δεκτό ότι το πρόβλημα των εκπομπών αερίων ρύπων είναι μία ειδική περίπτωση μόλυνσης της ατμόσφαιρας, η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι θετική. Η παραδοχή αυτή έγινε για παράδειγμα στην απόφαση ορόσημο του Ανώτατου Δικαστηρίου των ΗΠΑ *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*¹⁶, κατά την οποία κρίθηκε ότι τα αέρια του θερμοκηπίου προκαλούν μόλυνση του περιβάλλοντος, η οποία υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας για τον καθαρό αέρα (*Clean Air Act*) και κατ'επέκταση εμπίπτει στο πεδίο της ρυθμιστικής αρμοδιότητας της Αρχής για την Προστασία του Περιβάλλοντος¹⁷.

Ωστόσο, η σύγχρονη θεωρία κατευθύνεται προς την ανάδειξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της κλιματικής αλλαγής, κατατείνοντας προς την διαφοροποίησή της από τα γνωστά προβλήματα βλάβης του περιβάλλοντος και ρύπανσης. Βασικό επιχείρημα για την αποδοχή αυτής της αντίληψης αποτελεί η διαπίστωση ότι στις σχέσεις που ρυθμίζονται κατά το Δίκαιο του Περιβάλλοντος υπάρχει σαφήνεια ως προς την αιτιότητα, γεγονός το οποίο επιτρέπει την εφαρμογή βασικών μηχανισμών απόδοσης ευθύνης, σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (πρβλ. ά. 191 παρ. 2 εδ. β' ΣΛΕΕ)¹⁸. Η κλιματική αλλαγή όμως με τα χαρακτηριστι-

14. Βλ. τον ορισμό του περιβάλλοντος στο ά. 2 περ. 1 Ν. 1650/1986 (Α' 160): «το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα της ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες».

15. Για τον ορισμό του Δικαίου του Περιβάλλοντος βλ. Γλ. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου του Περιβάλλοντος³, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σ. 2.

16. 549 US 583 (2007). Για την υπόθεση αυτήν βλ. Ν. Τσοκανά, Η δικαστική αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών που οφείλονται στην κλιματική αλλαγή σε ΗΠΑ και Ευρώπη, *ΔιΔικ* 2020, σ. 92 επ. (105 επ.).

17. Έτσι, στην απόφαση ορόσημο του για την σημασία της απόφασης αυτής Ν. Richardson, *The Rise and Fall of Clean Air Act Climate Policy*, *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law* 2020, σ. 69 επ.

18. Ενδεικτικά, βλ. Κλ. Πουϊκλή, Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» στο Δίκαιο Περιβάλλοντος υπό το φως το οδηγίας 2004/35/ΕΚ σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, Αθήνα-Θεσσαλο-

κά που περιγράφονται ανωτέρω υπό II.B είναι ένα πρόβλημα κατεξοχήν ασάφειας ως προς τη σχέση αιτίας και αποτελέσματος, γεννά βλάβη και διακινδύνευση που μπορεί να μην μπορεί να αποτιμηθεί σε χρήμα και να αποκατασταθεί, ιδίως προς την διάσταση της ανάγκης διασφάλισης της ομαλής ανθρώπινης διαβίωσης εν τω συνόλω και μελλοντικώς.

Υποστηρίζεται έτσι η ανάγκη υιοθέτησης ενός νέου οράματος που θα κατευθύνει προς την οικονομία καθαρής ενέργειας, μηδενικών ρύπων, ασφάλειας εφοδιασμού και δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας¹⁹. Μια τέτοια αντίληψη επιβάλλει την ανάληψη δράσης από τον νομοθέτη για την θέσπιση νέων κανόνων, εργαλείων και μέσων που θα επιτρέψουν την δραστική αντιμετώπιση του προβλήματος και την ενεργοποίηση μηχανισμών απόδοσης ευθύνης. Με την έννοια αυτή, το Δίκαιο του Περιβάλλοντος παρέχει εργαλεία που μπορεί να αξιοποιούνται για την αντιμετώπιση προβλημάτων τα οποία συναποτελούν το σύνθετο ζήτημα της κλιματικής αλλαγής, χρειάζονται όμως και επιπλέον εξειδικευμένα μέτρα δυνάμει των οποίων συντονίζεται η δημόσια δράση για το κλίμα σε διάφορους τομείς της οικονομίας, χάριν της επίτευξης του βασικού στόχου που είναι η αποτροπή της αύξησης της θερμοκρασίας της γης.

III. Ειδικό νομικό πλαίσιο για το κλίμα

Γεγονός είναι πάντως ότι με σκοπό την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής η έννομη τάξη αλλάζει, έτσι ώστε να ενσωματώνονται στο Δίκαιο βασικές πολιτικές επιλογές, όπως είναι για παράδειγμα ο στόχος προς την μετάβαση σε μία οικονομία μηδενικών εκπομπών άνθρακα και την διασφάλιση της κλιματικής ανθεκτικότητας, ο οποίος κατευθύνει την διαμόρφωση της πολιτικής για την ενέργεια και το κλίμα στην ΕΕ.

Το Δίκαιο αλλάζει κατ' αρχήν σε διεθνές επίπεδο, καθώς συνομολογούνται εξειδικευμένες διεθνείς συνθήκες με αντικείμενο προστασίας το κλίμα. Κεντρική σημασία αποδίδεται ειδικότερα στην Σύμβαση Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για το κλίμα (1992) η οποία κυρώθηκε με τον Ν. 2205/1994 (Α' 60), στο Πρωτόκολλο του Κυότο (1997), το οποίο κυρώθηκε με τον Ν. 3017/2002 (Α' 117) και στην Συμφωνία των Παρισίων (2015)²⁰, η οποία κυρώθηκε με τον Ν. 4426/2016 (Α' 187).

νίκη 2017, σ. 61 επ., 96 επ.

19. *M. Shellenberger /T. Nordhaus, The Death of Environmentalism: Global Warming Politics in a Post-environmental World* (2004), διαθέσιμο σε: <<https://grist.org/article/doe-reprint/>>, *οι ίδιοι, Break Through: From the Death of Environmentalism to the Politics of Possibility*, 2007.

20. *Δ. Λελοβίτης, Νέα παγκόσμια συμφωνία για την κλιματική αλλαγή, Ενέργεια και Δίκαιο*

Αντίστοιχα, αλλαγές παρατηρούνται και στο επίπεδο του Δικαίου ΕΕ, αλλά και του εθνικού δικαίου, καθώς συχνά υιοθετούνται μηχανισμοί διαχείρισης και προσαρμογής του προβλήματος κλιματικής αλλαγής. Η παρέμβαση του νομοθέτη ενίοτε μάλιστα αποτυπώνεται σε εξειδικευμένα νομοθετήματα, τους «κλιματικούς νόμους»²¹. Τα βασικά εργαλεία τα οποία εφαρμόζονται είναι αφενός η θέσπιση στόχων για την μείωση των εκπομπών που προκαλούν την κλιματική αλλαγή και αφετέρου ο προγραμματισμός της δραστηριότητας που αναλαμβάνεται για την επίτευξη των στόχων αυτών. Αλλά και πέραν των κλιματικών νόμων, σε γενικό πλαίσιο ελεύθερης οικονομίας, υιοθετούνται μηχανισμοί επηρεασμού της ιδιωτικής οικονομικής δραστηριότητας με στόχο την κατεύθυνση προς λύσεις με μικρότερο ή χωρίς αντίκτυπο στο κλίμα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της επιλογής αποτελεί το σύστημα εμπορίου δικαιωμάτων εκπομπών αερίων ρύπων της ΕΕ (*EU ETS*), το οποίο ρυθμίζεται με τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/87/ΕΚ, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει²².

Στο χώρο της ΕΕ, κεντρική σημασία για τον συντονισμό της πολιτικής των κρατών μελών αποδίδεται στον Κανονισμό για την διακυβέρνηση της ένωσης ενέργειας (Κανονισμός ΕΕ 2018/1999)²³, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει. Το εργαλείο στο οποίο βασίζεται ο Κανονισμός αυτός είναι τα «Ενοποιημένα εθνικά σχέδια για την ενέργεια και το κλίμα» (άρθρο 3 του Κανονισμού), τα οποία καταρτίζονται από τα κράτη μέλη, βάσει των οποίων επιτυγχάνεται συντονισμός και παρακολούθηση της συμβολής των κρατών στην επίτευξη των στόχων απανθρακοποίησης της ΕΕ.

Στο πεδίο της ελληνικής έννομης τάξης, βασικό εργαλείο αντίστοιχα αποτελεί το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ), το οποίο εγκρίθηκε με απόφαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής το 2019²⁴. Το ΕΣΕΚ είναι το κατεξοχήν κείμενο διαμόρφωσης πολιτικής στο πλαίσιο της συμβολής της χώρας στην προσπάθεια αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής και σε ορί-

2015, σ. 10 επ.

21. Συγκέντρωση νομοθεσίας για το κλίμα γίνεται σε διάφορες βάσεις δεδομένων, όπως για παράδειγμα στην βάση που τηρείται από το Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment: <<https://climate-laws.org/>> και το Sabin Center for Climate Change Law του Columbia Law School: <<https://climate.law.columbia.edu/content/energy-law>>.

22. L 275/32. Για την ελληνική έννομη τάξη βλ. ΚΥΑ 181478/965/2017 (Β' 3763/28.10.2017), καθώς και ΚΥΑ 105040/2297/2019 (Β' 4315/29.11.2019).

23. L 328/1.

24. ΦΕΚ Β' 4893/2019.

ζοντα δεκαετίας.

Σημειώνεται εξίσου το σχέδιο νόμου «Εθνικός Κλιματικός Νόμος - Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή», το οποίο τέθηκε προσφάτως σε δημόσια διαβούλευση²⁵. Στο σχέδιο αυτό αποτυπώνονται συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές και νομικά δεσμευτικά μέτρα αποβλέποντας στην επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας, ενώ περαιτέρω ρυθμίζονται και διαδικαστικά θέματα παρακολούθησης της επιδίωξης των στόχων. Ειδικότερα, όπως αναφέρεται στην σχετική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, με το προτεινόμενο σχέδιο νόμου «θεσπίζεται πλαίσιο για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή και τον σταδιακό μετριασμό των ανθρωπογενών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, για την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας, έως το 2050, προκειμένου να περιοριστεί η αύξηση της θερμοκρασίας, κατά ένα κόμμα πέντε βαθμούς κελσίου (1,5°C), πάνω από τα προβιομηχανικά επίπεδα, σε εφαρμογή της Συμφωνίας των Παρισίων που κυρώθηκε με τον ν. 4426/2016 (Α' 187) και του στόχου κλιματικής ουδετερότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), ως το 2050. Ειδικότερα, θεσπίζονται ενδιάμεσοι στόχοι μετριασμού των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου για το 2030 και το 2040, σύστημα παρακολούθησης, αξιολόγησης και επαναρύθμισης, όπου αυτό απαιτείται, μέσω του μηχανισμού κατάρτισης προϋπολογισμών άνθρακα για τους βασικούς τομείς της οικονομίας, δείκτες παρακολούθησης της σχετικής προόδου, διαδικασίες αξιολόγησης της προόδου, αναπροσαρμογής των στόχων και λήψης πρόσθετων μέτρων, όποτε απαιτείται. Επιπροσθέτως, τίθενται οι βασικοί άξονες πολιτικής οι οποίοι λαμβάνονται υπόψιν και δύνανται να εξειδικεύονται στο Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ), του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 2018/1099 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 (L 328), με συγκεκριμένα μέτρα. Οι θεσπιζόμενες πολιτικές και τα μέτρα για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή έχουν ως στόχο την επίτευξη μίας κλιματικά ανθεκτικής κοινωνίας, πλήρως προσαρμοσμένης στις αναπόφευκτες επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Τέλος, εισάγεται ένα αποτελεσματικό σύστημα διακυβέρνησης και συμμετοχής φορέων και πολιτών στην ανάληψη κλιματικής δράσης μέσα από υφιστάμενες δομές»²⁶.

Περαιτέρω, στην ενότητα της εθνικής νομοθεσίας για το κλίμα με ευρύτερη έννοια εντάσσονται διάφορα νομοθετήματα τα οποία αφορούν στην εφαρμογή

25. <<http://www.opengov.gr/minenv/?p=12285>>.

26. Διαθέσιμο σε: <<http://www.opengov.gr/minenv/wp-content/uploads/downloads/2021/11/%CE%91%CE%A3%CF%85%CE%A1.pdf>>.

ειδικών μέτρων για την επίτευξη στόχων κλιματικής πολιτικής, όπως είναι για παράδειγμα στην ελληνική έννομη τάξη η ειδική νομοθεσία για την προώθηση των ΑΠΕ, η οποία διαχρονικά βασίστηκε σε σύστημα χορήγησης λειτουργικών ενισχύσεων, όπως προκύπτει από τις διατάξεις των Ν. 2244/1994 (Α' 168), 2773/1999 (Α' 286), 3468/2006 (Α' 129) και 4414/2016 (Α' 149), κατ' απόκλιση από την αυστηρή απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων²⁷, όπως προβλέπεται άλλωστε στις κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις για την ενέργεια και το κλίμα²⁸.

Άρρηκτα δεμένη με την νομοθεσία του κλίματος είναι τέλος και η ειδική νομοθεσία η οποία καλείται να αντιμετωπίσει την δίκαιη κατανομή του κόστους που προκαλείται από την μετάβαση σε μία οικονομία μηδενικών εκπομπών, δηλαδή η νομοθεσία για την διαχείριση της δίκαιης μετάβασης. Σε αυτήν την κατηγορία νομοθετημάτων εντάσσεται για παράδειγμα ο Ν. 4872/2021 (Α' 247) με τίτλο «Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση, ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων απολιγνιτοποίησης και άλλες επείγουσες διατάξεις».

Η εκάστοτε νομοθετική παρέμβαση για το κλίμα καλείται να αποφασίσει επί της ουσίας, δηλαδή να αναζητήσει και να καθορίσει τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής.

Πέραν τούτου, το κεντρικό ζήτημα το οποίο απαιτείται να διαχειριστεί ο νομοθέτης είναι η διασφάλιση δεσμευτικότητας των κλιματικών στόχων για το μέλλον, με την έννοια της σταθεροποίησης του ελάχιστου επιπέδου προστασίας έναντι αλλαγής προτεραιοτήτων. Αυτή η παρατήρηση έχει ιδιαίτερη αξία, ενόψει της διαχρονικότητας που εγγενώς χαρακτηρίζει το πρόβλημα της κλιματικής αλλαγής και των επιπτώσεων που επάγεται η συμπεριφορά της σημερινής γενιάς έναντι των δυνατοτήτων και επιλογών των μελλοντικών γενιών. Χρειάζεται έτσι αναγωγή σε θεμελιώδεις κανόνες που συγκροτούν την βάση της έννομης τάξης και ιδίως αναγωγή στα θεμελιώδη δικαιώματα, δηλαδή τις συνταγματικής περιωπής διατάξεις που αποτελούν τη βάση οργάνωσης της σχέσης κράτους και ατόμου.

27. Βλ. Greek support scheme for the production of electricity from renewable energy sources and high efficiency cogeneration (SA.44666): <https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/265395/265395_1876241_194_2.pdf> και Greek auction scheme for renewable electricity (SA.48143): <https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/277065/277065_2045301_95_2.pdf>.

28. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την περίοδο 2014-2020 (2014/C 200/01) και αντίστοιχη ανακοίνωση για το έτος 2022 (2022/C 80/01).

IV. Νομολογία του κλίματος

A. Ορισμός

Η ενεργοποίηση της έννομης τάξης για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής οδηγεί κατά την τελευταία δεκαετία σε σημαντικό αριθμό κλιματικών αντιδικιών, με αποτέλεσμα να υφίσταται πλέον σημαντικός αριθμός δικαστικών αποφάσεων, οι οποίες κατατάσσονται στην λεγόμενη «νομολογία του κλίματος». Με τον όρο αυτό περιγράφεται το σύνολο των κάθε είδους δικαστικών αποφάσεων με τις οποίες τέμνονται διαφορές σχετικές με τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής ή την πολιτική που εφαρμόζεται για την αντιμετώπισή της. Με αυτή την ευρεία κατανόηση, στη νομολογία του κλίματος περιλαμβάνονται κάθε είδους αποφάσεις επίλυσης διαφορών, ανεξαρτήτως φύσεως δικαιοδοτικού μηχανισμού και ανεξαρτήτως του ζητήματος το οποίο εξετάζεται εκάστοτε, με μόνο κριτήριο την συσχέτιση με το πρόβλημα της κλιματικής αλλαγής είτε κατά το πραγματικό είτε κατά τον νόμο²⁹.

Συστηματοποιώντας την νομολογία του κλίματος, διακρίνονται δύο μεγάλοι κύκλοι υποθέσεων, αφενός οι υποθέσεις οι οποίες στρέφονται εναντίον φορέων δημόσιας εξουσίας - κρατών, και αφετέρου οι υποθέσεις οι οποίες στρέφονται εναντίον ιδιωτών. Νομικό θεμέλιο για τον δικαστικό έλεγχο της δράσης του κράτους αποτελούν συνταγματικές διατάξεις ή διεθνείς δεσμεύσεις, τα δε ένδικα βοηθήματα που ασκούνται κατατείνουν στην ακύρωση αποφάσεων του νομοθέτη. Σε σχέση, από την άλλη πλευρά, με τη δράση ιδιωτών, τα επιχειρήματα αντλούνται κυρίως με αναγωγή στο κοινό δίκαιο, αποβλέποντας πρωτίστως σε επιδίωξη αποζημιώσεων και στην αποκατάσταση βλάβης που τυχόν έχει επέλθει ή στην επιβολή περιορισμών κατά την άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας που έχει αρνητικές επενέργειες στο κλίμα³⁰.

29. Βλ. *D. Markell/J.B. Ruhl, An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?*, 64 Fla. L. Rev. 15, 27 (2012), σ. 27: «*We decided to define climate change litigation as any piece of federal, state, tribal, or local administrative or judicial litigation in which the party filings or tribunal decisions directly and expressly raise an issue of fact or law regarding the substance or policy of climate change causes and impacts*». Ο ορισμός αυτός ακολουθείται για παράδειγμα σε UN Environment, *The status of climate change litigation – A global review*, 2017, σ. 17 (<<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>).

30. Βλ. ενδιαφέρουσα αναλυτική ταξινόμηση των υποθέσεων σε: <<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-climate-change-litigation/>>.

B. Βασικοί προβληματισμοί

Σε άμεση συνάρτηση με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής, τα βασικά ζητήματα τα οποία καλείται να αντιμετωπίσει η νομολογία του κλίματος συνοψίζονται στα ακόλουθα σημεία:

(α) Εν όψει του καθολικού χαρακτήρα των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής και της δύσκολης εξατομίκευσης της επιβάρυνσης σε σχέση με συγκεκριμένα πρόσωπα ένα ζήτημα το οποίο συχνά αναδεικνύεται είναι το θέμα της συνδρομής των προϋποθέσεων πρόσβασης στην δικαιοσύνη.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα υπόθεσης στην οποία τέθηκε τέτοιο ζήτημα αποτέλεσε η υπόθεση η οποία απασχόλησε τα Δικαστήρια της ΕΕ «*the people's climate case*»³¹, η οποία αφορά αφενός σε προσφυγή κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ για την ακύρωση του άρθρου 1 της Οδηγίας 2018/410, του άρθρου 4 (2) και του Παραρτήματος Ι του Κανονισμού 2018/842 και του άρθρου 4 του Κανονισμού 2018/841 και αφετέρου, σε αίτημα αποκατάστασης εξωσυμβατικής ευθύνης κατά τα άρθρα 268 και 340 ΣΛΕΕ, με στόχο να επιβληθεί στον νομοθέτη υποχρέωση για την θέσπιση μέτρων μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου έως το 2030 κατά τουλάχιστον 50% έως 60% συγκριτικά με τα επίπεδα του 1990 ή κατά το ανώτερο επίπεδο κατά το οποίο θα κριθεί από το Δικαστήριο προσήκον.

Με την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου, στην υπόθεση αυτή, κατ'επίκληση της πάγιας νομολογίας ως προς την ερμηνεία των διαδικαστικών προϋποθέσεων πρόσβασης στα δικαιοδοτικά όργανα της ΕΕ και ιδίως την απαίτηση εξατομικευμένης επίδρασης από την εκάστοτε προσβαλλόμενη πράξη³², η υπόψη προσφυγή απορρίφθηκε ως απαράδεκτη³³. Η απόφαση αυτή επιβεβαιώθηκε μεταγενέστερα κατόπιν αναίρεσης και από το Δικαστήριο της Ένωσης³⁴.

Η θέση των δικαιοδοτικών οργάνων στην εν λόγω υπόθεση συντονίζεται με την παγία ερμηνεία των κανόνων και αρχών που διέπουν το σύστημα απονομής δικαιοσύνης στην ΕΕ. Εντέλει, όμως, κατ'αποτέλεσμα και επειδή δεν ανευρίσκεται ερμηνευτική διέξοδος, που θα επέτρεπε να παραμεριστούν τα διαδικαστικά εμπόδια, όπως για παράδειγμα θα μπορούσε να γίνει μέσω της αναγωγής στις εγγυήσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τον ΧΘΔΕΕ για ζωή, υγεία, περιουσία

31. Πληροφορίες σχετικά με την υπόθεση: <<https://peoplesclimatecase.caneurope.org/>>.

32. ΔΕΚ υπόθεση 25/62 *Plaumann*, σκ. (ECLI:EU:C:1963:17).

33. ΓενΔικ Τ-330/18 *Armando Carvalho κ.λπ. κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου ΕΕ*, σκ. 33 επ. (ECLI:EU:T:2019:324).

34. ΔΕΕ C-565/19 P (ECLI:EU:C:2021:252).

σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του ίδιου Χάρτη³⁵ (δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας)³⁶, εμποδίζεται τελικά η κατ' ουσίαν αντιπαράθεση για το θέμα ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων³⁷. Έτσι, όμως, δεν απομένουν και πολλές δυνατότητες για μία δυναμική διεκδίκηση κλιματικών στόχων, λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά του προβλήματος, όπως περιγράφονται ανωτέρω (II.B).

(β) Το δεύτερο σημαντικό θέμα το οποίο ανακύπτει σχετικά είναι το πρόβλημα απόδειξης σχέσεων αιτιότητας ως προς τις υπό κρίση ενέργειες σε συνάρτηση με τα προβλήματα που προκαλούνται από την κλιματική αλλαγή. Άλλωστε, ο προβληματισμός για την αιτιότητα είναι στενά συνδεδεμένος με την εγγενή ασάφεια του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής, όπως περιγράφεται στα χαρακτηριστικά ανωτέρω.

Το ζήτημα αυτό είναι για παράδειγμα κεντρικής αξίας στην υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιον του ΕΔΔΑ με αριθμό προσφυγής 53600/20 (*Verein Klimaseniorinnen κατά Ελβετίας*)³⁸. Στην υπόθεση αυτή, αιτών είναι σωματείο ελβετικού δικαίου με μέλη υπερήλικες, οι οποίοι υποστηρίζουν ότι βλάπτεται η ζωή και υγεία τους από την άνοδο της θερμοκρασίας και τους καύσωνες που είναι αποτέλεσμα της κλιματικής αλλαγής και ενόψει τούτου στράφηκαν κατά των αρχών της Ελβετίας λόγω παραλείψεων λήψης κατάλληλων μέτρων για την μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Το εθνικό δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή του αιτούντος κρίνοντας ότι δεν θίγονται τα μέλη του σωματείου επαρκώς σε σχέση με τα δικαιώματα ζωής και υγείας που επικαλέστηκαν, ενώ άλλωστε εν απουσία δικονομικών δυνατοτήτων τύπου *actio popularis*, συναφείς αιτιάσεις δεν μπορεί να αποτελούν αντικείμενο δικαστικής αντιπαράθεσης³⁹. Ένα από τα κεντρικά ερω-

35. Δ. Σαρμάς/Ολ. Τσόλκα, άρθρο 47, σε: *Ευγ. Σαχπεκίδου/Χ. Ταγαρά* (επιμ.), Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ. 485 επ.

36. L. Krämer, Climate Change, Human Rights and Access to Justice, *Journal for European Environmental and Planning Law* 16 (2019), σ. 21-34.

37. Chr. Trüe, Economic and Legal Issues of Climate Change in the EU, σ. 174 (διαθέσιμο σε: <<https://caes.upol.cz/wp-content/uploads/2021/08/161-176-True.pdf>>).

38. Βλ. και την υπόθεση υπ' αριθ. 39371/20 *Cláudia DUARTE AGOSTINHO κ.λπ. κατά Πορτογαλίας και 32 ακόμη κρατών*, η οποία εξίσου εκκρεμεί ενώπιον του ΕΔΔΑ. Σχετικά με την υπόθεση αυτήν βλ. <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22%3A%2239371%2F20%22%2C%22itemid%22%3A%22001-206535%22%7D>>.

39. <https://www.klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2020/05/Urteil-BGer_anonymisiert.pdf> - βλ. ιδίως σ. 6 επ. της απόφασης.

τήματα τα οποία τέθηκαν στα μέρη από το ΕΔΔΑ εν προκειμένω αφορά στο εάν οι αιτούντες έχουν υποστεί αμέσως ή εμμέσως και κατά τρόπο σοβαρό συνέπειες από την ανεπαρκή δράση ή αδράνεια του κράτους κατά του οποίου στρέφονται οι προσφεύγοντες⁴⁰.

(γ) Ιδιαίτερη σημασία για τις κλιματικές διαφορές ενόψει της αρχής της διάκρισης των εξουσιών έχει το ερώτημα ποιος είναι τελικά αρμόδιος για να αποφασίσει για τα μέτρα που απαιτούνται για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

Έτσι για παράδειγμα στην υπό εξέλιξη ενώπιον των Δικαστηρίων των ΗΠΑ υπόθεση *Juliana v. United States* αναγνωρίστηκε το δικαίωμα στο καθαρό περιβάλλον ως θεμελιώδες δικαίωμα. Ωστόσο, αμφισβητείται η αρμοδιότητα της δικαστικής εξουσίας να επιλύσει το πρόβλημα καθώς κρίνεται ότι η σχετική αρμοδιότητα ανήκει στον νομοθέτη ή και στην εκτελεστική εξουσία⁴¹. Από την άλλη πλευρά, με την απόφαση-σταθμό *Urgenda Foundation* κατά Ολλανδίας καθορίστηκε δικαστικά συγκεκριμένο ποσοστό υποχρέωσης για μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, αυξάνοντας το όριο που είχε καθορίσει ο νομοθέτης (από -20% μέχρι το 2020 σε σχέση με το 1990 σε -25%)⁴². Αυτονόητο είναι βεβαίως ότι κάθε επιμέρους έννομη τάξη διαθέτει το δικό της σύστημα ισορροπίας ανάμεσα στο πεδίο κρίσης περί της νομοθετικής σκοπιμότητας που αναγνωρίζεται υπέρ του νομοθέτη και την άσκηση δικαστικού ελέγχου επί των επιλογών του.

(δ) Επί της ουσίας των υποθέσεων, τα νομικά επιχειρήματα τα οποία προβάλλονται σε υποθέσεις κλιματικών αντιδικιών διαφοροποιούνται. Λόγω της ευρύτητας ως προς την κατανόηση του όρου νομολογία του κλίματος καταλαμβάνεται ένας μεγάλος όγκος υποθέσεων, που αφορά σε θέματα πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφορία, αδειοδότηση δραστηριοτήτων, μείωση των εκπομπών και εμπόριο ρύπων, προστασία της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημάτων κ.ά.

V. Κλιματική αλλαγή και δικαιώματα

Κεντρική αξία για την οπτική του Δημοσίου Δικαίου έχουν οι αντιδικίες οι οποίες οργανώνονται με άξονα τον έλεγχο αποφάσεων δημοσίων αρχών και του νομοθέτη βάσει των δικαιωμάτων του ανθρώπου, καθώς η συγκεκριμένη οπτική αποδίδει την προσέγγιση του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής βάσει των

40. <[41. <\[>\]\(https://static1.squarespace.com/static/571d109b04426270152febe0/t/5e22101b7a850a06acdff1bc/1579290663460/2020.01.17+JULIANA+OPINION.pdf\).](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-209313%22]}>.</p></div><div data-bbox=)

42. Διαθέσιμη σε: <[19](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>.</p></div><div data-bbox=)

θεμελιωδών κανόνων που διέπουν την σχέση κράτους και ατόμου.

Μία από τις πρώτες σχετικές υποθέσεις είναι η απόφαση *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan* του *High Court Green Bench* της Λαχόρης, η οποία εκδόθηκε το έτος 2015. Σύμφωνα με την απόφαση αυτήν, επιβάλλεται κατάλληλη θεσμική οργάνωση και υποχρέωση λήψης μέτρων, στο πλαίσιο μίας ολιστικής θεώρησης. Έτσι, η επιδίωξη εμπέδωσης των στόχων καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής απαιτείται να λαμβάνεται υπόψη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ενώ η αδράνεια του κράτους κρίνεται ότι αντίκειται προς συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα όπως η ζωή, η υγεία, η αξιοπρέπεια⁴³.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας στην υπόθεση 1 BvR 2656/18 κ.λπ., η οποία αφορά στον έλεγχο συνταγματικότητας του κλιματικού νόμου της Γερμανίας⁴⁴. Αντικείμενο των συνταγματικών προσφυγών που εξετάστηκαν εν προκειμένω ήταν αφενός συγκεκριμένες διατάξεις του Ομοσπονδιακού νόμου για το Κλίμα του Δεκεμβρίου 2019⁴⁵ και αφετέρου, η παράλειψη του νομοθέτη να λάβει επαρκή μέτρα για την άμεση μείωση των εκπομπών και κυρίως του διοξειδίου του άνθρακα, όπως έχει συμφωνηθεί βάσει διεθνών συμβάσεων. Οι αιτιάσεις των προσφευγόντων στην εν λόγω υπόθεση, πολλοί από τους οποίους ήταν ανήλικοι και κάτοικοι απομακρυσμένων περιοχών του πλανήτη (Νεπάλ, Μπαγκλαντές κ.ά.), αφορούσαν κατ' αρχήν στις συνταγματικές διατάξεις για την προστασία της ζωής και της ιδιοκτησίας, η οποία θίγεται λόγω της αύξησης της στάθμης της θάλασσας. Στα κλασικά θεμελιώδη δικαιώματα προστέθηκαν περαιτέρω δύο νέα δικαιώματα: Το «θεμελιώδες δικαίωμα σε ένα αξιοπρεπές μέλλον» (*Grundrecht auf menschenwürdige Zukunft*) και το «θεμελιώδες δικαίωμα στο ελάχιστο όριο οικολογικώς αξιοπρεπούς διαβίωσης» (*Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum*). Τα δικαιώματα αυτά δεν τυποποιούνται στον Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης ρητώς. Υποστηρίχθηκε ωστόσο από τους προσφεύγοντες ότι συνάγονται από τις

43. Για την υπόθεση αυτή αναλυτικές πληροφορίες βλ. Β. Μπουκουβάλα, *ό.π.*, σ. 166 επ. Το κείμενο της απόφασης στην αγγλική ανευρίσκεται στον σύνδεσμο: <<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/>>.

44. BVerfG, Order of the First Senate of 24 March 2021 - 1 BvR 2656/18 κ.λπ., απόφαση της 21ης Απριλίου 2021 (ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618), διαθέσιμη στην αγγλική γλώσσα σε: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html;jsessionid=A9D79F57F94C9BB270132BF1DC5AD5D0.2_cid354>.

45. BGBl I S. 2513.

συνταγματικές διατάξεις κατά τις οποίες κατοχυρώνεται το δικαίωμα στη ζωή, σε συνδυασμό με την προστασία του περιβάλλοντος καθώς και σε συνδυασμό με την προστασία της αξίας του ανθρώπου⁴⁶. Η προσπάθεια ανάδειξης νέων δικαιωμάτων συνταγματικής περιωπής, στο πλαίσιο της δικαστικής αντιπαράθεσης για το κλίμα, είναι ασφαλώς ενδιαφέρουσα, όπως, άλλωστε, και η συλλήβδην των θεμελιωδών ελευθεριών, η δυνατότητα μελλοντικής απόλαυσης των οποίων τελεί υπό διακινδύνευση, όταν το κράτος παραλείπει να ανταπεξέλθει ήδη από το παρόν στις υποχρεώσεις άμεσης μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Η αναλυτική θεμελίωση της δικαστικής κρίσης επί των προβαλλόμενων αιτιάσεων βασίστηκε στα ακόλουθα σημεία:

(α) Η αντικειμενική διάσταση της συνταγματικής εγγύησης του δικαιώματος στη ζωή συνεπάγεται κρατική υποχρέωση προστασίας από βλάβη συνταγματικών αγαθών που προκαλείται από περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις, ανεξάρτητα από την πηγή κινδύνου. Η κρατική υποχρέωση προστασίας της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας και της υγείας κατά το άρθρο 2 παρ. 1 του Θεμελιώδους Νόμου περιλαμβάνει και την προστασία από κινδύνους που οφείλονται στην κλιματική αλλαγή, η δε αντικειμενικώς θεμελιωμένη υποχρέωση προστασίας λειτουργεί και υπέρ των μελλοντικών γενεών. Ωστόσο, οι δυνατότητες δικαστικού ελέγχου στο σημείο αυτό είναι μάλλον μειωμένες, καθώς ελέγχεται μόνον η προφανής αστοχία του νομοθέτη να ανταπεξέλθει στις συνταγματικά θεμελιωμένες υποχρεώσεις του.

(β) Υποχρέωση κρατικής προστασίας για το κλίμα θεμελιώνεται με βάση το ά. 20α του Θεμελιώδους Νόμου, για την προστασία του περιβάλλοντος και μάλιστα αυτή η υποχρέωση κρατικής προστασίας κατευθύνει προς την βασική απόφαση για κλιματική ουδετερότητα. Αυτή η ερμηνεία δεν συνεπάγεται σύμφωνα με το Δικαστήριο σειρά τάξης και προτεραιότητα υπέρ της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής κατά τρόπο αφηρημένο, αλλά αποτυπώνει μία παράμετρο που θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη σε περίπτωση στάθμισης μεταξύ συγκρουόμενων συνταγματικών αγαθών και αρχών. Οπωσδήποτε, η σημασία της προστασίας

46. Η επιστημονική συζήτηση για την αναγνώριση ελαχίστου ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης δεν είναι νέα, καταγράφεται δε στη θεωρία των δικαιωμάτων ως θέμα ανάλογο της αναγνώρισης κοινωνικού ελαχίστου ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης και γίνεται δεκτό ότι αφορά στις περιπτώσεις κατά τις οποίες διαπιστώνεται διακινδύνευση των οικολογικών βασικών προϋποθέσεων της ανθρώπινης ύπαρξης κατά τρόπο υπαρξιακό. Σχετικά με το θέμα αυτό, βλ. Scholz, Artikel 20a GG, σε: *Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar*, Bd. III, αρ. περ. 8 (επεξεργασία 2002).

του κλίματος αυξάνει πάντως, ενόσω επιδεινώνεται η κλιματική αλλαγή. Ακόμη, η αβεβαιότητα για το μέλλον, γεννά μία ειδική υποχρέωση μέριμνας σε βάρος του νομοθέτη, να συνεκτιμά βάσει των ενδείξεων που ήδη διαθέτει για το επιβαρυντικό αποτέλεσμα ορισμένων επιλογών το ενδεχόμενο σημαντικής και ανεπανόρθωτης βλάβης.

(γ) Το γεγονός ότι η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής εξαρτάται από δραστηριοποίηση και σύμπραξη σε παγκόσμιο επίπεδο δεν απαλλάσσει το κράτος από τις υποχρεώσεις του. Η συνταγματική επιταγή για την προστασία του κλίματος επιβάλλει δραστηριοποίηση του κράτους στο διεθνές επίπεδο για την λήψη μέτρων προστασίας του κλίματος σε διεθνές επίπεδο υποχρεώνοντας σε διεθνή συνεργασία. Το κράτος δεν απαλλάσσεται της ειδικής ευθύνης που του αναλογεί βάσει του συντάγματος, λόγω των επιλογών άλλων κρατών.

(δ) Βάσει του ανωτέρω συνταγματικού πλαισίου, η απόφαση για καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και ειδικότερα η απόφαση για μείωση της αύξησης της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη σε σύγκριση με τα προβιομηχανικά επίπεδα, έχει συνταγματικό θεμέλιο.

(ε) Η ελευθερία, όπως κατοχυρώνεται μέσω των συνταγματικών διατάξεων για τα θεμελιώδη δικαιώματα, έχει μια διαχρονική διάσταση, με την έννοια ότι δεν μπορεί οι σημερινές επιλογές να μειώνουν το περιθώριο άσκησης μελλοντικής ελευθερίας υπέρμετρα. Έτσι, βάσει της υποκειμενικής λειτουργίας των δικαιωμάτων, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων εκτείνεται και στην αποτροπή της μονομερούς μελλοντικής αναβολής των μέτρων που απαιτούνται για την προς τον σκοπό της μείωσης των αερίων του θερμοκηπίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η προστασία της μελλοντικής ελευθερίας απαιτεί την έγκαιρη λήψη μέτρων για την μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα, δίνοντας κατευθύνσεις για την μελλοντική ανάπτυξη. Και βέβαια, αυτές οι αποφάσεις πρέπει να γίνονται από τον νομοθέτη υπό συνθήκες δημοσιότητας, έτσι ώστε να είναι εφικτή από ρυθμιστική άποψη η διασφάλιση της μελλοντικής ελευθερίας.

Με το ανωτέρω σκεπτικό, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποκτά διάσταση διαχρονική και διαγενεακή, αλλά και διασυνοριακή. Ενδιαφέρουσα, άλλωστε, είναι η επιλογή του Δικαστηρίου να εφαρμόσει έναν μηχανισμό ανύψωσης της τυπικής ισχύος των κανόνων διεθνούς δικαίου για το κλίμα, κάτι το οποίο επιτυγχάνεται με τη συστηματική ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 20^α του Θεμελιώδους Νόμου και της Συμφωνίας των Παρισίων.

Ακόμη, με το ανωτέρω σκεπτικό, η απόφαση λειτουργεί τελικά θετικά προς την κατεύθυνση της συνταγματικής θεμελίωσης της διασφάλισης του κλίματος στο

παρόν και το μέλλον. Ωστόσο, η θεωρία επεσήμανε δογματικό έλλειμμα στο σκεπτικό του Δικαστηρίου, μεταξύ άλλων εξαιτίας της έμμεσης μεταστροφής αντικειμενικών διατάξεων όπως το ά. 20α του Θεμελιώδους Νόμου σε υποκειμενικές αξιώσεις και της προενέργειας (*Vorwirkung*) της ελευθερίας των μελλοντικών γενεών έναντι περιορισμών που επιβάλλονται στον παρόντα χρόνο⁴⁷. Άλλωστε, λίγους μήνες αργότερα, σε νεότερες υποθέσεις που αφορούσαν στην κλιματική νομοθεσία των κρατιδίων η νομολογία δεν υιοθέτησε αντίστοιχη προωθημένη ερμηνεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁴⁸.

Αντίστοιχη υπόθεση με τις ανωτέρω δεν απαντάται στην ελληνική νομολογία. Ωστόσο, η ελληνική συνταγματική τάξη είναι εξοικειωμένη με την ιδιαιτερότητα της συνταγματικής προστασίας του περιβάλλοντος και την επιδίωξη διασφάλισης βιώσιμης ανάπτυξης, όπως επιβάλλεται κατά το άρθρο 24 Σ. Υπενθυμίζεται συναφώς ότι σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, «*με τις διατάξεις του Συντάγματος, ιδίως με το άρθρο 24 παρ. 1 και 6, το φυσικό και το (πολιτιστικό) περιβάλλον έχει αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό. Τα αρμόδια όργανα του Κράτους οφείλουν να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την αποτελεσματική διαφύλαξη του αγαθού αυτού και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα. Κατά τη λήψη των ανωτέρω μέτρων, τα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας οφείλουν να σταθμίζουν και άλλους παράγοντες, αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, η επιδίωξη όμως των σκοπών αυτών και η στάθμιση των προστατευόμενων αντίστοιχων εννόμων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη*»⁴⁹. Στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης άλλωστε, «*δεν αποκλείεται η θέσπιση από το νομοθέτη ρυθμίσεως, δια της οποίας παρέχεται η δυνατότητα σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να εγκριθεί επέμβαση σε έκταση που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα, ακόμη και πριν ανακτήσει τη δασική μορφή της, προκειμένου να εκτελεστεί έργο, το οποίο αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ανάγκης με ιδιαίτερη κοινωνική, εθνική ή οικονομική σημασία, αν η εκτέλεση του έργου στην έκταση αυτή είναι απολύτως αναγκαία και επιτακτική, στο μέτρο που*

47. Ενδεικτικά, *Chr. Calliess*, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG?, ZUR 2021, σ. 355 επ. (357).

48. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. Januar 2022 - 1 BvR 1565/21 -, Rn. 1-20 (ECLI:DE:BVerfG:2022:rk20220118.1bvr156521).

49. ΣτΕ Ολ. 177/2021, σκ. 5.

η παρέλευση του απαιτούμενου για την πραγματοποίηση της αναδάσωσης χρονικού διαστήματος θα είχε ως συνέπεια τη ματαίωση του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού». Δημόσιο δε σκοπό που δικαιολογεί την ανοχή εκτέλεσης έργων εντός αναδασωτέων περιοχών συνιστά και η εγκατάσταση σταθμών Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ), χάριν της ασφάλειας εφοδιασμού της χώρας και της αντιμετώπισης των προβλημάτων κλιματικής αλλαγής, χορηγώντας στην περίπτωση αυτήν άδεια επέμβασης στο μέτρο που είναι αναγκαίο και όχι άρση της αναδάσωσης, με υποχρέωση αποκατάστασης μετά την παύση της δραστηριότητας⁵⁰.

VI. Συμπέρασμα

Τα δεδομένα της νομολογίας του κλίματος σε σχέση με ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων φανερώνουν τις δογματικές δυσκολίες που ενέχει η κατάστρωση του δικανικού συλλογισμού για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του σύνθετου προβλήματος της κλιματικής αλλαγής με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που εντοπίστηκαν ανωτέρω. Το κρίσιμο ερώτημα το οποίο τίθεται εν προκειμένω λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών αυτών είναι τελικά μήπως για την περίπτωση του κλίματος δεν αρκεί η κλασική αντίληψη για τη στάθμιση μεταξύ συγκρουόμενων αγαθών και συμφερόντων και χρειάζεται να διαμορφωθεί μία διαφορετική ερμηνευτική προσέγγιση που θα διασφαλίσει με νομικές εγγυήσεις αυξημένης τυπικής ισχύος τις κρατικές υποχρεώσεις έναντι μελλοντικών γενιών, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η ομαλή συνέχιση της ανθρώπινης ζωής στον πλανήτη. Το ερώτημα το οποίο τελικά τίθεται είναι μήπως χρειάζεται ειδική συνταγματική εγγύηση για το κλίμα που θα λειτουργήσει ως περιορισμός των νομοθετικών επιλογών, οριοθετώντας τις δυνατότητες αλλαγής πολιτικής κατεύθυνσης σε σχέση με το κλίμα. Εάν πάντως ο προβληματισμός αυτός ενταχθεί στην κλασική θεωρία περί στάθμισης, που ελλείψει σταθερής σειράς τάξης κατά την δογματική των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁵¹ θα πρέπει να καταλαμβάνει και το κλίμα, τότε μία ειδική συνταγματική εγγύηση θα πρέπει σε σχέση με ζητήματα οντολογικής αξίας να περιβάλλει το συνταγματικό αγαθό με εγγυήσεις ιδιαίτερης βαρύτητας, επιβάλλοντας στον νομοθέτη ειδικό βάρος αιτιολογίας των αποφάσεων που τυχόν κινούνται προς την αντίθετη κατεύθυνση κατά την αναζήτηση πρακτικής αρμονίας.

50. ΣτΕ Ολ. 2499/2012, σκ. 14.

51. Π. Δ. Δαγτόγλου, Συνταγματικό δίκαιο – Ατομικά δικαιώματα⁴, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012, σ. 114, Σπ. Βλαχόπουλος, Θεμελιώδη δικαιώματα, Αθήνα 2017, σ. 24 επ., Κ. Χρυσόγονος/Σπ. Βλαχόπουλος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα⁴, Αθήνα 2017, σ. 141.

Κλιματική αλλαγή και ανθρώπινα δικαιώματα*

Μαρία Γαβουνέλη,

Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ,

Πρόεδρος Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

Η πρόκληση της κλιματικής αλλαγής είναι, χωρίς αμφιβολία, ίσως η σπουδαιότερη των γενεών μας, γενεών που μεγάλωσαν χωρίς την εμπειρία του πολέμου –για την ώρα τουλάχιστον. Είναι, όμως, κοινός τόπος της ανθρώπινης κατάστασης η αντιμετώπιση της ζωής και του θανάτου, η ανάγκη επιβίωσης για το άτομο, την κοινότητα και τελικά τον πλανήτη. Στον αγώνα αυτό μετέχει το σύνολο της διεθνούς κοινότητας, όχι απλώς τα κράτη –που εξακολουθούν να είναι τα βασικά υποκείμενα του διεθνούς δικαίου– αλλά όλο το ευρύ πεδίο των δρώντων στην διεθνή σκηνή.

Είναι πλέον απολύτως σαφές ότι τα κράτη έχουν αναλάβει πολύ συγκεκριμένες υποχρεώσεις για την απομείωση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής: Η Σύμβαση-Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή¹ του 1992 συνιστά ασφαλώς ένα από τα πρωϊμότερα παραδείγματα μιας προγραμματικής περιβαλλοντικής σύμβασης, καθώς ορίζει τον σκοπό της συμβατικής ρύθμισης: τον περιορισμό των επιπτώσεων του φυσικού φαινομένου της κλιματικής μεταβολής και την σταθεροποίηση των συγκεντρώσεων των αερίων του θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα², χωρίς, όμως, να προσδιορίζει τον τρόπο και τα μέσα, με τα οποία ο στόχος αυτός θα επιτευχθεί. Αντιθέτως, αποπειράται μια κατανομή ρόλων και βαρών, που απαντάται για πρώτη –και τελευταία, νομίζω– φορά στην εμπειρία της διεθνούς κοινότητας και στην πραγματικότητα συνιστά ρήγμα στην θεμελιώδη αρχή της κυρίαρχης ισότητας των κρατών. Η αρχή της κοινής αλλά διαφοροποιημένης ευθύνης των κρατών ανάλογα με τις δυνατότητες τους³ οδήγησε στην αρκούντως προβληματική προσπάθεια του Πρωτοκόλλου του Κ्यοτο το 1997 και τελικώς στην Συμφωνία των Παρισίων του 2015⁴, η οποία προβλέπει ότι κάθε χώρα ορίζει μόνη της το

* Το κείμενο εκφράζει προσωπικές απόψεις.

1. Η Ελλάδα την επικύρωσε με τον κυρωτικό Νόμο 2205/1994, ΦΕΚ Α' 60/15.4.1994.

2. Άρθρο 2 της Σύμβασης.

3. Άρθρο 3 παράγραφος 1 της Σύμβασης.

4. Η Ελλάδα την επικύρωσε με τον κυρωτικό Νόμο 4426/2016, ΦΕΚ Α' 187/6.10.2016.

πλήρες εύρος των υποχρεώσεων της (Nationally Determined Contributions) και δεσμεύεται από αυτές.

Η επιλογή αυτή μετακινεί το κέντρο βάρους της Συμφωνίας από το διεθνές στο εσωτερικό πεδίο και επομένως τίθεται θέμα για τον τρόπο, με τον οποίο η υψηλόφρων υποχρέωση του διεθνούς δικαίου θα πρέπει να περάσει στην εσωτερική έννομη τάξη. Ταυτοχρόνως, είναι σαφές ότι η φύση του προβλήματος, που συνιστά κοινό πρόβλημα για τον πλανήτη, απαιτεί μια ολιστική απάντηση, που ξεπερνά τα όρια του κράτους και χρειάζεται την ανάμειξη και συμμετοχή όλων των δυνάμεων της αγοράς, άρα και των επιχειρήσεων, καθώς και της κοινωνίας, άρα και της κοινωνίας των πολιτών. Στην πραγματικότητα, το τεχνικό θέμα της υλοποίησης της Συμφωνίας των Παρισίων και το γενικότερο θέμα της κλιματικής κρίσης μετακινείται από το επίπεδο της διακρατικής διαπραγμάτευσης σε αυτό της διαχείρισης της κλιματικής αλλαγής ως ανθρώπινο δικαίωμα. Και ως ανθρώπινο δικαίωμα, μπορεί κανείς να το διεκδικήσει ενώπιον των δικαστηρίων, εσωτερικών τε και διεθνών, και βεβαίως, αφού έχει να κάνει με την ιδιωτική πρωτοβουλία, με το δικαίωμα ενός εκάστου να διεκδικήσει τα εκ του νόμου οριζόμενα –θα μπορούσε κανείς να πάει ένα βήμα παραπέρα αναγνωρίζοντας στην διαδικασία αυτή ένα στοιχείο δημοκρατικής συμμετοχής και ελέγχου. Αν μέχρι σήμερα υπήρχε μια διάσταση ανάμεσα στην διεθνή παρουσία του Κράτους, μεταξύ αφενός της υψηλής πολιτικής και αφετέρου της εσωτερικής σχέσης ανάμεσα στο κράτος και στον πολίτη, διαπιστώνουμε στην τάση αυτή μια μέθοδο ελέγχου του κράτους ως προς τον ορθό τρόπο εφαρμογής των διεθνών του υποχρεώσεων. Αυτός ο έλεγχος ήταν κατεξοχήν το πεδίο εφαρμογής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως το έχουμε βιώσει τα τελευταία 70 χρόνια. Ήδη, όμως, βλέπουμε την επέκταση αυτού του μηχανισμού, την επέκταση αυτού του τρόπου ελέγχου εφαρμογής, και σε θέματα που ξεφεύγουν από τον σκληρό πυρήνα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων – εξακολουθούν, όμως, να είναι στον σκληρό πυρήνα της ανθρώπινης υπόστασης, γιατί έτσι και αποτύχουμε στα θέματα κλιματικής αλλαγής ο πλανήτης και το είδος μας καταστρέφονται.

I. Ένα νέο δικαίωμα;

Η νέα αυτή προσέγγιση στηρίζεται σε διαδικασίες και μηχανισμούς που διατίθενται είτε σε άλλες διεθνείς συμβάσεις είτε στην εσωτερική έννομη τάξη. Αλλά και μέσα στην τελευταία ενεργοποιούνται κυρίως κατ' εφαρμογή διεθνών υποχρεώσεων της χώρας αλλά και ευθέως κατ' εφαρμογή συνταγματικών επιταγών.

Η αντιμετώπιση αυτή κατοπτρίζεται στα διεθνή κείμενα. Αναφερόμενη στο γε-

νικό πλαίσιο των κανόνων δικαίου που την διέπουν, το προοίμιο της Συμφωνίας των Παρισίων ρητώς ενθέτει τις κρατικές δράσεις για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής στο γενικότερο πλαίσιο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, έτσι όπως αυτά εμφανίζονται στην πολύμορφη ποικιλότητά τους:

Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity (έμφαση δική μου).

Λίγα χρόνια αργότερα, το Glasgow Climate Pact 2021, το τελικό κείμενο στην Συνδιάσκεψη των μερών COP26 στην Γλασκώβη⁵, κείμενο μη νομικώς δεσμευτικό όπως άλλωστε όλες οι αποφάσεις των συμβατικών οργάνων, προτρέπει τα κράτη να εφαρμόσουν το αποφασισθέν Πρόγραμμα Δράσης όχι απλώς στο πλαίσιο αλλά ενσωματώνοντας το σύνολο των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τις διεθνείς δεσμεύσεις τους για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων:

91. Urges Parties to swiftly begin implementing the Glasgow work programme for Action on Climate Empowerment, respecting, promoting and considering their respective obligations on human rights, as well as gender equality and empowerment of women⁶ (έμφαση δική μου).

Η ίδια λογική διατρέχει και τους κανόνες υλοποίησης της Συμφωνίας, το περίφημο Rulebook on Market mechanism and non-market approaches⁷, που τελι-

5. Για μια πρώτη αξιολόγηση βλ. Mitchell Lenna/Elisa Morgera, *The Glasgow Climate Conference (COP26)*, 37 *TIJMCL* 2022, 1-15.

6. UNFCCC, Decision 1/CM.3, Glasgow Climate Pact, advanced unedited version, paragraph 91, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_2_cover%20decision.pdf>, 13 November 2021.

7. Πρόκειται στην πραγματικότητα για μια σειρά αποφάσεων: UNFCCC, 2/CMA.3, Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement; 3/CMA.3, Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement; 4/CMA.3, Work programme under the framework for non-market approaches referred to in Article 6, paragraph 8, of the Paris Agreement, October 2021. Για έναν πρώιμο σχολιασμό βλ. Sébastien Duyck *et al.*, Human rights and the Paris Agreement's Implementation Guidelines: Opportunities to develop a rights-based approach, 12 *Carbon & Climate Law Review* 2018, 191.

κώς υιοθετήθηκε με μεγάλη καθυστέρηση στην Γλασκώβη τον Δεκέμβριο 2021. Σε κάθε περίπτωση, η άμεση αυτή σύνδεση είναι ενδεικτική μιας γενικότερης τάσης προς την οριοθέτηση και τον επαρκή προσδιορισμό του περιεχομένου ενός ευρύτερου δικαιώματος στο περιβάλλον.

Ποιο είναι το περιεχόμενο αυτής της υποχρέωσης; Το πάλοι ποτέ μιλούσαμε για ένα δικαίωμα στο περιβάλλον, ένα νεφελώδες δικαίωμα τρίτης γενιάς, το οποίο δεν μπορούσε κανείς να διεκδικήσει ενώπιον των δικαστηρίων. Ήδη ομιλούμε για δικαιώματα με περιεχόμενο και ουσία, η εκπλήρωση των οποίων μπορεί να απαιτηθεί δια της δικαστικής οδού⁸. Η διαδικασία μετεξέλιξης δεν ήταν απλή. Είναι χαρακτηριστικό ότι εκκίνησε με πρωτοβουλία της διεθνούς επιστημονικής κοινότητας: 120 νομικοί αποπειράθηκαν να δημιουργήσουν ένα Global Pact for the Environment, στην πραγματικότητα ένα σχέδιο οικουμενικής σύμβασης για τις γενικές αρχές και κανόνες του δικαίου του περιβάλλοντος⁹. Το εγχείρημα δεν ευοδώθηκε γιατί ασφαλώς τα κράτη δεν είναι διατεθειμένα να χάσουν την νομοθετική πρωτοβουλία στο διεθνές πεδίο. Με την σθεναρή υποστήριξη της Γαλλίας, όμως, το θέμα έφθασε στην Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ¹⁰ και τελικώς η όλη προσπάθεια κατέληξε σε μια χλιαρή Διακήρυξη στην Συνέλευση του UN Environment για τον εορτασμό των 50 χρόνων του Προγράμματος του ΟΗΕ για το Περιβάλλον (UNEP@50).

Έστω και αποτυχημένη όμως, η προσπάθεια αυτή αναζωπύρωσε την συζήτηση για ένα πληρέστερο δικαίωμα στο περιβάλλον. Το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έχει ήδη υιοθετήσει 11 διαφορετικές συστάσεις για την κλιματική αλλαγή και τα ανθρώπινα δικαιώματα¹¹. Οι εκθέσεις αρχικώς του Independent Expert on human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean,

8. S. Sathabama/S. Vedavalli, A Climate Warrior for the Global South: Will the New Human Right to Live in a Healthy Environment Succeed?, *Völkerrechtsblog*, 22 March 2022.

9. White Paper, *Toward a Global Pact for the Environment*, September 2017, <<https://globalpactenvironment.org/uploads/White-paper-Global-pact-for-the-environment.pdf>>. Margaret Young, *Global Pact for the Environment: Defragging international law?*, *EJIL Talk!*, 29 August 2018.

10. Resolution 72/277 of 10 May 2018, entitled "Towards a Global Pact for the Environment", UN GA, A/RES/73/333, 14 May 2018.

11. Πρόκειται για τις συστάσεις του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων HRC 47/24 (July 2021); HRC 44/7 (July 2020); HRC 42/21 (July 2019); HRC 38/4 (July 2018); HRC 35/20 (July 2017); HRC 32/33 (July 2016); HRC 29/15 (July 2015); HRC 26/27 (July 2014); HRC 18/22 (September 2011); HRC 10/4 (March 2009); HRC 7/23 (March 2008).

healthy and sustainable environment (2012-2015)¹² και αργότερα του UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment (2015-2014)¹³ προχώρησαν σε μια καταγραφή των ισχυουσών υποχρεώσεων των κρατών, τόσο ουσιαστικών όσο και διαδικαστικών¹⁴, κατά την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Οι υποχρεώσεις αυτές περιλαμβάνουν την θετική υποχρέωση να υιοθετήσουν και να εφαρμόσουν νομοθεσία σχετική με την προσαρμογή (adaptation) και τον μετριασμό (mitigation) και την αρνητική υποχρέωση να απέχουν από την αδειοδότηση δραστηριοτήτων (π.χ. νέες έρευνες και εξορύξεις για πετρέλαιο και άλλα ορυκτά καύσιμα) που έχουν επιπτώσεις στην κλιματική κρίση. Αναφέρονται επίσης στην ανάγκη συν-διαμόρφωσης τέτοιων πολιτικών, ιδίως με διαδικασίες συμμετοχής του κοινού στην λήψη αποφάσεων, καθώς και στην διαθεσιμότητα και προσβασιμότητα σε μηχανισμούς άρσης και αποκατάστασης τυχόν παραβάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων σχετικών με την κλιματική κρίση. Ιδιαίτερη σημασία έχει, εν προκειμένω, η προοδευτική αναγνώριση εταιρικών υποχρεώσεων για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής: μια υποχρέωση να λαμβάνουν οι ίδιες οι επιχειρήσεις μέτρα για τον περιορισμό των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και να εισφέρουν στην διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών προς τον σκοπό αυτό και μια υποχρέωση μετριασμού, που απαιτεί την δημοσιοποίηση όλων των σχετικών στοιχείων και την πρόσβαση σε αποτελεσματικούς μηχανισμούς ανόρθωσης τυχόν παραβάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η καταγραφή αυτή οδήγησε στην υιοθέτηση της Σύστασης 48/13, η οποία αναγνωρίζει το ανθρώπινο δικαίωμα στο καθαρό, υγιές και βιώσιμο περιβάλλον¹⁵ ως μια σαφή και διακριτή νομική βάση για την προστασία του περιβάλλο-

12. OHCHR, *Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, Focus report on human rights and climate change prepared for the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy, and sustainable environment, June 2014.

13. OHCHR, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, A/HRC/31/52, 2016; *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, A/74/161, 2019.

14. Για μια συνολική θεώρηση βλ. Annalisa Savaresi, *Climate change and human rights: Fragmentation, interplay and institutional linkages*, in Sébastien Duyck, Sébastien Jodoin and Alyssa Johl (eds), *Routledge Handbook on Human Rights and Climate Change*, Routledge, 2018, 31-42.

15. Annalisa Savaresi, *The UN HRC recognizes the right to a healthy environment and*

ντος και στο πλαίσιο της κλιματικής κρίσης. Το νέο δικαίωμα βέβαια συναποτελείται από περισσότερες εκφάνσεις ή και παγιωμένα δικαιώματα, όπως εμφανίζεται από τα πολλά επίθετα του τίτλου, και καταδεικνύει την εξελικτική πορεία για την ύπαρξη και το περιεχόμενο του δικαιώματος. Σε κάθε περίπτωση, πρόκειται και πάλι για κείμενο μη αυστηρώς δεσμευτικό, η συνθετική όμως πορεία του ενισχύει την τάση προς την περαιτέρω διαμόρφωση του νομικώς δεσμευτικού περιεχομένου του κανόνα στο διεθνές και στο περιφερειακό πεδίο. Υπενθυμίζεται, για παράδειγμα, ότι η Κοινοβουλευτική Συνδιάσκεψη του Συμβουλίου της Ευρώπης ζήτησε για άλλη μια φορά τον Σεπτέμβριο 2021 την υιοθέτηση ενός πρωτοκόλλου στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων¹⁶, που θα συμπεριλαμβάνει ένα νέο δικαίωμα στο περιβάλλον – ενισχύοντας περαιτέρω την ήδη ισχυρή προστασία που παρέχει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου¹⁷, έστω και χωρίς ρητή διάταξη. Για την ώρα πάντως η εφαρμογή και περαιτέρω ανάπτυξη του δικαιώματος ανατίθεται και στον νέο Ειδικό Εισηγητή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και την Κλιματική Αλλαγή¹⁸, που μόλις εξελέγη.

Εν αναμονή όμως των μηχανισμών αυτών, η χρήση των ήδη υπαρχόντων θεσμών καθίσταται καθοριστική και αναγκαία. Είναι, άλλωστε, χαρακτηριστικό ότι η νέα έκθεση του Intergovernmental Panel on Climate Change¹⁹, της ομάδας των ειδικών που μελετούν της εξέταση της κλιματικής κρίσης, θεωρεί τις διαδικασίες ενώπιον δικαιοδοτικών και οιονεί δικαιοδοτικών σχηματισμών ως ένα σημαντικό παράγοντα για την ποιοτική αναβάθμιση των υποχρεώσεων των κρατών.

appoints a new Special Rapporteur on Human Rights and Climate Change. What does it all mean?, *EJIL Talk!*, 12 October 2021.

16. PACE, Resolution 2396 (2021), *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, 29 September 2021, <<https://pace.coe.int/pdf/658d3f594762736ba3c0f378798b2c9529cf4be34aa45a8c38616ecd18fa80c0/resolution%202396.pdf>>.

17. Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment, Principles emerging from the case law of the European Court on Human Rights and the conclusions and decisions of the European Committee of Social Rights*, 3rd ed., February 2022.

18. Resolution 48/14, *Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change*, adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021, UN Doc. A/HRC/RES/48/14, 13 October 2021.

19. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change*, April 2022, paragraph 13.4.2, pp. 13-29/13-31.

II. Μια νέα νομολογία;

Μετακινούμενοι από την διπλωματία στον χώρο των δικαιοδοτικών σχηματισμών, υπάρχει ήδη ένας εντυπωσιακός αριθμός υποθέσεων που άγεται ενώπιον των διεθνών θεσμών αλλά και των εσωτερικών δικαστηρίων. Οι περισσότερες από αυτές ανάγονται στον χώρο της στρατηγικής προσφυγής στην δικαιοσύνη (strategic litigation) και επιχειρούν να υπερβούν τα δικονομικά όρια του forum προκειμένου να εξαχθούν γενικότερα συμπεράσματα. Είναι, όμως, αναμφισβήτητος ο *ad hoc* χαρακτήρας κάθε τέτοιας προσπάθειας, χαρακτηριστικό, άλλωστε, κάθε δικαστικής απόφασης –ή οιονεί δικαιοδοτικής διαδικασίας. Ένα δεύτερο κοινό χαρακτηριστικό είναι η συνθετική προσέγγιση, η οποία χρησιμοποιεί όλα τα διαθέσιμα εργαλεία του διεθνούς δικαίου προκειμένου να καταλήξει στο τελικό αποτέλεσμα, έστω και αν χρειαστεί να τα προσαρμόσει στην οπτική γωνία του κρίνοντος οργάνου. Πρόκειται για την μεθοδολογία που χρησιμοποιεί κατεξοχήν το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για να ενσωματώσει το σύνολο του διεθνούς δικαίου στις αποφάσεις του, οι οποίες τυπικά εξακολουθούν να εφαρμόζουν αποκλειστικά την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Οι πρώτες υποθέσεις που άχθηκαν ενώπιον των διεθνών οιονεί δικαιοδοτικών οργάνων δεν ήταν επιτυχείς για τους αιτούντες αλλά έδωσαν πλούσιο υλικό για περαιτέρω ανάλυση. Αντιμετωπίζοντας ατομική αναφορά (communication) σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 4 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, το όργανο ελέγχου εφαρμογής του Συμφώνου, συζήτησε την τύχη των κλιματικών προσφύγων. Στην υπόθεση *Teitiota κατά Νέας Ζηλανδίας*, ο κ. Ioane Teitiota και η σύζυγός του με καταγωγή από το Kiribati βρέθηκαν χωρίς άδεια παραμονής στην Νέα Ζηλανδία. Ανθιστάμενοι στην προοπτική της απομάκρυνσης από την χώρα, υποστήριξαν ενώπιον των αρμοδίων αρχών ότι η κατάσταση στο νησί Tarawa λόγω της ανόδου του επιπέδου της θάλασσας και της κλιματικής κρίσης ήταν τέτοια ώστε να καθιστά την συνεχιζόμενη παρουσία τους σε ένα εχθρικό περιβάλλον, χωρίς καλλιεργήσιμη γη και καθαρό νερό και με εξάρσεις βίας λόγω της αυξανόμενης ανέχειας, αδύνατη και να τους εξαναγκάζει να ζητήσουν άσυλο αλλού. Τα εσωτερικά δικαστήρια αναγνώρισαν τις δυσχερείς συνθήκες ζωής στο νησί αλλά η αναγκαία κατά την Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων απαίτηση δίωξης δεν καταφάσκει καθώς προϋποθέτει ανθρώπινη παρέμβαση²⁰. Η Επιτροπή αντιμετώπισε το ερώτημα αν η άρνη-

20. *AF (Kiribati)* [2013] NZIPT 800413 (25 June 2013), paragraph 54.

ση των αρχών της Νέας Ζηλανδίας να αναγνωρίσουν καθεστώς πρόσφυγα στον Teitiota και την οικογένειά του θέτει σε κίνδυνο το δικαίωμα τους στη ζωή κατά το άρθρο 6 του Διεθνούς Συμφώνου.

Η σκέψη δεν ήταν παράλογη. Στις Concluding observations της Επιτροπής κατά την εξέταση του Πράσινου Ακρωτηρίου τον Σεπτέμβριο 2019 υπήρχε ήδη μια πρώτη αναφορά στην κλιματική κρίση ως παράμετρο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων²¹. Στο Γενικό Σχόλιο 36 για το δικαίωμα στη ζωή, η Επιτροπή είχε επίσης αναγνωρίσει ότι:

Implementation of the obligation to respect and ensure the right to life, and in particular life with dignity, depends, inter alia, on measures taken by States parties to preserve the environment and protect it against harm, pollution and climate change caused by public and private actors²².

Στην προκείμενη περίπτωση, η Επιτροπή δεν δέχθηκε ότι υπάρχει τώρα κίνδυνος παράβασης του δικαιώματος στη ζωή αλλά, εφαρμόζοντας μια πρακτική στην εφαρμογή της οποίας το δικό μας Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αριστεύσει, έβαλε τις βάσεις για μια ενδεχόμενη μελλοντική προσβολή του δικαιώματος από την κλιματική κρίση:

The Committee recognizes that in certain places, the lack of alternatives to subsistence livelihoods *may place individuals at a heightened risk of vulnerability* to the adverse effects of climate change²³. (έμφαση δική μου)

The Committee is of the view that *without robust national and international efforts*, the effects of climate change in receiving states *may expose individuals to a violation of their rights under articles 6 or 7 of the Covenant*, thereby triggering the non-refoulement obligations of sending states. Furthermore, given that the risk of an entire country becoming submerged under water is such an extreme risk, the conditions of life in such a country *may become incompatible*

21. Human Rights Committee, Concluding Observations on the initial report of Cabo Verde, CCPR/C/CPV/CO/1/Add.1, 7 November 2019.

22. Human Rights Committee, General Comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, CCPR/C/GC/36, 30 October 2018, paragraph 61.

23. Human Rights Committee, View adopted by the Committee under article 5(4) of the Optional Protocol, concerning Communication No. 2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 January 2020, paragraph 9.9. Για μια συνολική προσέγγιση βλ. Simon Behrman/Avidan Kent, The Teitiota case and the limitations of human rights framework, 30 November 2020, 75 QIL, Zoom-in 2020, 25-39.

*with the right to life with dignity before the risk is realized*²⁴. (έμφαση δική μου)

Το ενδιαφέρον εδώ έγκειται όχι μόνο στην υποχρέωση της χώρας καταγωγής του αιτούντος να πράξει τα δέοντα ώστε να αποφευχθεί μια τέτοια προσβολή αλλά και στην αναγνώριση/απαίτηση οι όποιες τέτοιες δραστηριότητες να αναληφθούν από κοινού με την διεθνή κοινότητα²⁵, μια παρότρυνση που ασφαλώς ξεφεύγει από την αρμοδιότητα ενός συμβατικού ελεγκτικού οργάνου:

However, it notes that the timeframe of 10 to 15 years, as suggested by the author, could allow for intervening acts by the Republic of Kiribati, *with the assistance of the international community*, to take affirmative measures to protect and, where necessary, relocate its population²⁶. (έμφαση δική μου)

Εξαιρετικό ενδιαφέρον έχει επίσης η αναφορά στην πιθανή προσβολή του δικαιώματος να ζει κανείς με αξιοπρέπεια, η οποία ελέγχεται χωρίς να απαιτείται η αφαίρεση της ζωής. Αυτό είναι το κεντρικό επιχείρημα μιας ακόμη υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιον της Επιτροπής και αντιδιαστέλλει την μεταλλευτική πολιτική της Αυστραλίας με την συνεχιζόμενη υποβάθμιση των συνθηκών ζωής στην Παπούα Νέα Γουϊνέα, ιδίως μεταξύ των αυτοχθόνων πληθυσμών: *Papua New Guinea (Rio Tinto) v. Australia*.

Η ίδια γραμμή ακολουθείται και στην πρώτη απόφαση της Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Παιδιού σε σχέση με την κλιματική αλλαγή – η οποία αποτέλεσε και βάπτισμα του πυρός γι' αυτή μια και δεν έχει ακόμη μεγάλη εμπειρία στις ατομικές προσφυγές²⁷. Στην υπόθεση *Chiara Sacchi et al. κατά Αργεντινής, Βραζιλίας, Γαλλίας, Γερμανίας και Τουρκίας*²⁸, 16 παιδιά θεώρησαν ότι τουλάχιστον 5 χώρες, όλες μέλη των G20 και ασφαλώς μέρη στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμ-

24. *Ibid.*, paragraph 9.11.

25. Greta Reeh, Climate change in the Human Rights Committee, *EJIL Talk!*, 18 February 2020.

26. Communication No. 2728/2016, *supra* σημ. 23, paragraph 9.12.

27. Βλ. Christine Bakker, Baptism of fire? The first climate case before the UN Committee on the Rights of the Child, 31 January 2021, 77 *QIL Zoom-in* 2021, 5-25.

28. Committee on the Rights of Child, Decision adopted by the Committee on the Rights of the Child under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure in respect of Communication No. 108/2019, CRC/C/88/D/108/2019, 8 October 2021. Βλ. επίσης Lorenzo Gradoni/Martina Mantovani, No Kidding!: Mapping Youth-Led Climate Change Litigation across the North-South Divide, *Völkerrechtsblog*, 23 March 2022; Maria Antonia Tigre/Victoria Lichet, The CRC decision in *Sacchi v. Argentina*, 25 *ASIL Insight* 26, 13 December 2021.

βαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού σχετικά με την διαδικασία προσφυγών²⁹, αγνοούν συστηματικά την σχετική επιστημονική γνώση και αμέλησαν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να σεβαστούν, να προστατεύσουν και να υλοποιήσουν τα δικαιώματα των αιτούντων στη ζωή (άρθρο 6), στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο υγείας (άρθρο 24) και την απόλαυση του πολιτισμού (άρθρο 30) κατά την Σύμβαση. Είναι ενδιαφέρον ότι τα παιδιά προέρχονταν από 12 διαφορετικές χώρες και όχι υποχρεωτικά με την εθνικότητα των εκκαλουμένων κρατών και επομένως το πρώτο νομικό θέμα ήταν η εξωεδαφικότητα των σχετικών υποχρεώσεων.

Η Επιτροπή στηρίχθηκε στην μεγάλη σχετική εμπειρία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αλλά και στην γνωμοδότηση του Διαμερικανικού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στην υπόθεση OC-23/17 «Περιβάλλον και Ανθρώπινα Δικαιώματα»³⁰, για να τονίσει:

...when transboundary harm occurs, children are under the jurisdiction of the State on whose territory the emissions originated for the purposes of article 5 (1) [jurisdiction] of the Optional Protocol, if there is a *causal link* between the acts or omissions of the State in question and the negative impact on the rights of children located outside its territory, when the State of origin exercises *effective control* over the sources of the emissions in question (έμφαση δική μου).

Συμπλήρωσε ακόμη ότι, ακόμη και αν κάθε κράτος μπορεί να λαμβάνει διαφορετικά μέτρα για την επίτευξη του στόχου αυτού κατ' εφαρμογή της αρχής της κοινής αλλά διαφοροποιημένης ευθύνης (common but differentiated responsibilities), η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της έλλειψης μέτρων και της κλιματικής κρίσης παραμένει και μάλιστα επιτείνεται

...due to the particular impact on children, and the recognition by States

29. Optional Protocol to the United Nations Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure, UN Doc A/RES/66/138, 19 December 2011. Το Πρωτόκολλο ισχύει από τις 14 Απριλίου 2014 και η Επιτροπή είχε εμπειρία μόλις 8 υποθέσεων όταν αντιμετώπισε την τεράστια δημοσιότητα της προκείμενης υπόθεσης. Η ημετέρα πατρίς δεν έχει αποδεχτεί το πρωτόκολλο και, επομένως, δεν μετέχει στον μηχανισμό.

30. Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17 of 15 November 2017 requested by the Republic of Colombia, *The environment and human rights* (State obligations in relation to the environment in the context of the protection and guarantee of the rights to life and to personal integrity: Interpretation and scope of Articles 4(1) and 5(1) in relation to Articles 1(1) and 2 of the American Convention on Human Rights), <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf>.

parties to the Convention that children are entitled to special safeguards, including appropriate legal protection States have heightened obligations to protect children from foreseeable harm.

Οι αιτούντες θεώρησαν ότι το θέμα είναι επαρκώς επείγον ώστε να αποφύγουν την βάσανο των εσωτερικών ενδίκων μέσων, βασιζόμενοι στο άρθρο 7(e) του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου που επιτρέπει την παράκαμψή τους “where the applicable of remedies is unreasonably prolonged or unlikely to bring effective relief”, αλλά η Επιτροπή δεν ήθελε να παρακάμψει τις διαδικαστικές προϋποθέσεις πρόσβασης σε αυτή που η ίδια η Σύμβαση θέτει, ιδίως σε μια εποχή που ολόένα περισσότερες υποθέσεις κλιματικής αλλαγής άγονται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων³¹.

Ζητήματα εξωεδαφικότητας αλλά και μη εξάντλησης των εσωτερικών ενδίκων μέσων γεννώνται και σε υποθέσεις που ήδη εκκρεμούν ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για παραβάσεις του δικαιώματος στην ζωή ως αποτέλεσμα της κλιματικής αλλαγής (άρθρο 2 ΕΣΔΑ). Οι αιτούντες επικαλούνται επίσης προσβολή του δικαιώματος στον ιδιωτικό βίο (άρθρο 8 ΕΣΔΑ) και την απαγόρευση διακρίσεων (άρθρο 14 ΕΣΔΑ) ενώ το ίδιο το ΕΔΔΑ πρόσθεσε και την απαγόρευση απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης κατά παράβαση του άρθρου 3 ΕΣΔΑ³²: επιρροές από την υπόθεση *Teitiota*, άραγε;

Στην υπόθεση *Duarte Agostinho and others v. Portugal and 32 other States*³³, 6 παιδιά των οποίων η ζωή επηρεάζεται από τις επιπτώσεις της κλιματικής κρίσης, ιδίως από τις εφιαλτικές πυρκαγιές της Πορτογαλίας, ζητούν από 32 κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την αναστροφή της κλιματικής αλλαγής, η οποία επιδεινώνεται από την απραξία τους. Η υπόθεση έρχεται ενώπιον του Δικαστηρίου χωρίς να εξαντληθούν τα εσωτερικά ένδικα μέσα³⁴. Παραταύτα, το ΕΔΔΑ επέλεξε να παραπέμψει την υπόθεση στην επιταχυσμένη διαδικασία και η συζήτηση αναμένεται με μεγάλο ενδιαφέρον³⁵.

31. Aoife Nolan, Children’s rights and climate change at the UN Committee on the Rights of the Child: Pragmatism and principle in *Sacchi v. Argentina*, *EJIL Talk!*, 20 October 2021.

32. Corina Heri, The ECtHR’s pending *Climate change* case: What’s ill-treatment got to do with it?, *EJIL Talk!*, 22 December 2020.

33. ECHR, *Duarte Agostinho and others v. Portugal and others* (communicated case), 13 November 2020.

34. Paul Clark/Gerry Liston/Ioannis Kalprouzos, Climate change and the European Court of Human Rights: the Portuguese Youth case, *EJIL Talk!*, 6 October 2020.

35. Ole W. Pedersen, The European Convention of Human Rights and Climate Change –

Η ίδια λογική ακολουθείται και στην υπόθεση *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*, στην οποία μια ένωση γυναικών άνω των 64 ετών με πάνω από 1800 μέλη καθώς και 4 άλλοι αιτούντες καταγγέλλουν παραβάσεις (και) του Ελβετικού Συντάγματος που καταλήγουν σε ανεπαρκείς πολιτικές αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής, οι οποίες με την σειρά τους επιφέρουν αυξημένο κίνδυνο θανάτου από την αύξηση της θερμοκρασίας³⁶. Επίκληση ζητημάτων υγείας γίνεται και στην υπόθεση *Mex M v. Austria*, στην οποία ο αιτών παραπονείται για την ανεπάρκεια των μέτρων περιορισμού του φαινομένου του θερμοκηπίου και της αυξημένης θερμοκρασίας στον πλανήτη, η οποία επιδεινώνει την προϋπάρχουσα ιατρική του κατάσταση³⁷. Αντιθέτως, η υπόθεση *Greenpeace Nordic and others v. Norway*³⁸ κινείται σε παραδοσιακότερα μονοπάτια: δυο οργανώσεις και 6 άτομα ισχυρίζονται ότι η άρνηση των Νορβηγικών αρχών να ακυρώσουν νέες άδειες για έρευνα και εξόρυξη υδρογονανθράκων στην Θάλασσα του Barents στον Αρκτικό Ωκεανό³⁹ παραβιάζει το δικαίωμα στη ζωή και τον ιδιωτικό βίο των προσφευγόντων.

Κοινό στοιχείο σε όλες αυτές τις υποθέσεις είναι η ευρεία συμμετοχή της κοι-

Finally!, *EJIL Talk!*, 22 September 2022; Vassilis P. Tzevelekos/Kanstantsin Dzehtsiarou, Climate Change: The world and the ECtHR in uncharted waters, 3 *European Convention on Human Rights Law Review* 2022, 1-7.

36. Βλ. και Federal Supreme Court, Public Law Division I, Judgment 1C_37/2019 of 5 May 2020, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. v. Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC)*, Ruling on real acts relating to climate protection, Appeal against the judgment of the Federal Administrative Court, Section 1, of 27 November 2018 (A-2992/2017), <<https://klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2020/06/Judgment-FSC-2020-05-05-KlimaSeniorinnen-English.pdf>>.

37. Constitutional Court, judgment G144-145/2020-13, V332/2020-13, 12 October 2020, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210325_13412_complaint.pdf>.

38. ECHR, Fifth section, *Greenpeace Nordic and others against Norway*, Application no. 34068/21, 15 June 2021, communicated on 16 December 2021. Βλ. επίσης Sarah Vigne/Louis Mason, All eyes turn to the European Court of Human Rights to assess future of rights-based climate litigation, Universal Rights Group, 1 February 2022, <<https://www.universal-rights.org/blog/all-eyes-turn-to-the-european-court-of-human-rights-to-assess-future-of-rights-based-climate-litigation/>>.

39. Για την ιστορία της υπόθεσης βλ. Supreme Court of Norway, Judgment on 22 December 2020, HR-2020-2472-P (case no. 20-051052SIV-HRET), Appeal against Borgarting Court of Appeal's judgment of 23 January 2020, <<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/greenpeace-nordic-assn-v-ministry-of-petroleum-and-energy-ecthr/>>.

ωνίας των πολιτών αλλά και των θεσμικών οργάνων του Συμβουλίου της Ευρώπης με την παρουσία τους ως *amici curiae*. Στις υποθέσεις κατά Ελβετίας⁴⁰ και Νορβηγίας υπόμνημα κατέθεσε επίσης το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εθνικών Θεσμών Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI) και μέσω αυτού και η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ).

Το βασικό ερώτημα παραμένει η εξωεδαφική εφαρμογή των υποχρεώσεων που εδράζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Το ΕΔΔΑ καλείται εν προκειμένω να υπερβεί τον εξαιρετικό χαρακτήρα της εδαφικότητας, έτσι όπως τον περιέγραψε στην υπόθεση *Al-Skeini*⁴¹, και να αξιολογήσει τις επιπτώσεις κρατικών παραλείψεων πέραν του εδάφους των συμβαλλομένων μερών. Μέχρι σήμερα, η άσκηση αυτή απαιτούσε κάποιας μορφής αποτελεσματικό έλεγχο στο έδαφος ή έστω σε πρόσωπα, αν και προσφάτως το Δικαστήριο κινήθηκε και στον κυβερνοχώρο με τις υποθέσεις *Big Brother Watch and others v. United Kingdom*⁴² και *Centrum för rättvisa v. Sweden*⁴³, παρακάμπτοντας το θέμα της εξωεδαφικότητας⁴⁴. Από την άλλη πλευρά, μια ευρύτερη ανάγνωση του *espace judiciaire* της Ευρωπαϊκής Σύμβασης, θα μπορούσε να φέρει ενώπιον του ΕΔΔΑ πλήθος υποθέσεων σε θέματα κλιματικής αλλαγής –και όλοι ξέρουμε πόσο διαστακτικό είναι το Δικαστήριο σε κάθε σκέψη που προσομοιάζει στην λογική της *actio popularis*⁴⁵. Το κλειδί θα πρέπει, υποπτεύομαι, να αναζητηθεί στον αιτιώδη σύνδεσμο ανάμεσα στις πράξεις και παραλείψεις των κρατών μερών στην ΕΣΔΑ και τις επιπτώσεις της κλιματικής κρίσης σε αυτά και άλλα σημεία του πλανήτη.

Η προστασία που παρέχει η ΕΣΔΑ είναι άλλωστε και στον πυρήνα των αντίστοιχων συζητήσεων στις υποθέσεις που άγονται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

40. Βλ. Jenny Sandvig/Hannah Cecilie Brænden/Peter Dawson, European National Human Rights Institutions intervene in a high-profile climate case, *Strasbourg Observers*, 3 December 2021.

41. ECHR, *Al-Skeini and others v. UK*, Grand Chamber, 7 July 2011, paragraph 131.

42. ECHR, *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, Grand Chamber, application no. 58170/13, Judgment of 25 May 2021.

43. ECHR, *Centrum för rättvisa v. Sweden*, Grand Chamber, application no. 35252/08, Judgment of 25 May 2021.

44. Marko Milanovic, The Grand Normalization of Mass Surveillance: ECtHR Grand Chamber Judgments in *Big Brother Watch* and *Centrum för rättvisa*, *EJIL Talk!*, 26 May 2021.

45. Βλ. ECHR, *M.N. and others v. Belgium*, Grand Chamber, application no. 3599/18, Judgment of 5 May 2020, paragraph 123.

Στην σημαντικότερη ίσως εξ αυτών: *Urgenda Foundation v. The Netherlands*⁴⁶, το ολλανδικό Hoge Raad θεώρησε ότι το δικαίωμα στη ζωή και στην οικογενειακή ζωή, όπως αυτά προστατεύονται από τα άρθρα 2 και 8 ΕΣΔΑ, επιβάλλουν στα κράτη την θετική υποχρέωση να νομοθετήσουν και να λάβουν άλλα μέτρα για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής. Με αυτή την βάση, το Ανώτατο Δικαστήριο διαμόρφωσε τις παραμέτρους μιας υποχρέωσης φροντίδας (duty of care) για το Ολλανδικό κράτος, για να διαπιστώσει ότι η προτεινόμενη Nationally Determined Contribution – NDC, που δεσμεύει την Ολλανδία για την εφαρμογή της Συμφωνίας των Παρισίων, υπολείπεται σημαντικά από το αναγκαίο επίπεδο. Ως αποτέλεσμα, η Ολλανδική Κυβέρνηση αναθεώρησε δραστικά τον κλιματικό της νόμο.

Η ολλανδική έννομη τάξη πήγε ένα βήμα παρακάτω όταν το πρωτοδικείο της Χάγης θεώρησε, στην υπόθεση *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc*⁴⁷, ότι η υποχρέωση φροντίδας –και, επομένως, λήψης συγκεκριμένων μέτρων περιορισμού των εκπομπών καυσαερίων για τον περιορισμό των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής– βαρύνει όχι μόνο τις κρατικές αρχές αλλά και τις εταιρείες πετρελαιοειδών, οι οποίες έχουν αυτοτελή υποχρέωση να μετάσχουν στην κοινή προσπάθεια του πλανήτη. Η υπόθεση εκκρεμεί ενώπιον κατ' έφεση αλλά το ιστορικό πρώτο βήμα για την εταιρική ευθύνη στο διεθνές δίκαιο έχει ήδη γίνει.

Η τάση που παρατηρείται στην Ολλανδία δεν είναι απομονωμένο φαινόμενο⁴⁸: η συλλογιστική της *Urgenda* χρησιμοποιείται ήδη με επιτυχία σε άλλες 40 περίπου περιπτώσεις σε μια σειρά κρατών, μεταξύ των οποίων η Γαλλία: *Notre affaire à Tous, La Fondation pour la Nature et l'Homme, Oxfam France, Greenpeace France*⁴⁹, το Βέλγιο:

46. Hoge Raad, *Urgenda Foundation v. The Netherlands*, ECLI:NL:2019:2007, 20 December 2019, <<https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>>.

47. The Hague District Court, *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc*, C/09/571932 / HA ZA 19-379, Judgment of 26 May 2021, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210526_8918_judgment-2.pdf>.

48. Jenny Sandvig/Peter Dawson/Marit Tjilmeland, Can the ECHR Encompass the Transnational and Intertemporal Dimensions of Climate Harm?, *EJIL Talk!*, 23 June 2021; Joana Setzer/Catherine Higham, *Global trends in climate litigation: 2021 Snapshot*, Policy Report, LSE, July 2021, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2021-snapshot.pdf>.

49. Tribunal administratif de Paris, *Notre Affaire à Tous, La Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH), Oxfam France et Greenpeace France contre l'État français*, 3 février 2021, <<http://>

VZW *Klimatzaak v. Belgium*⁵⁰, η Ιταλία: *A Sud v. Italy*⁵¹, η Πολωνία: *Maya Ozbayoglu v. Poland*⁵², η Ιρλανδία: *Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland*⁵³, ακόμη και η Αυστραλία: *Sharma and others v. Minister for the Environment*⁵⁴. Στο ίδιο πνεύμα το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο στην υπόθεση *Neubauer and others v. Germany*⁵⁵ αντιμετώπισε με χαρακτηριστική σαφήνεια τις διεθνείς παραμέτρους της συνταγματικής προστασίας, διευκρινίζοντας τον επιμερισμό των βαρών για την κλιματική αλλαγή μεταξύ κρατών:

As an obligation to take climate action, Art. 20a of the Basic Law has an international dimension. The fact that no State can resolve the problems of

climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210203_NA_decision.pdf>.

50. *Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, VZW Klimaatzaak contre l'État belge*, Jugement du 17 juin 2021, <<https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunal-de-premiere-instance-francophone-de-bruxelles?page=10347>>. Βλ. επίσης Charlotte Renglet/Stefaan Smis, *The Belgian Climate case: A step forward in invoking human rights standards in climate litigation?*, 25 *ASIL Insights* 18, 4 October 2021.

51. *Tribunale civile di Roma, A Sud e altri v. Stato Italiano*, 2021, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210605_14016_petition-1.pdf> (εκκρεμεί).

52. Πρόκειται στην πραγματικότητα για πέντε χωριστές αιτήσεις που κατατέθηκαν σε διαφορετικά πρωτοδικεία της χώρας τον Ιούνιο 2021: <<https://www.clientearth.org/media/ilnjfco/clientearth-legal-briefing-on-polish-climate-case.pdf>>.

53. The Supreme Court, Appeal No. 205/19, *Friends of the Irish Environment CLG v. The Government of Ireland and the Attorney General*, Judgment of 31 July 2020, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200731_2017-No.-793-JR_opinion-1.pdf>. Βλ. επίσης Orla Kelleher, *The Supreme Court of Ireland's decision in Friends of the Irish Environment v. Government of Ireland ("Climate case Ireland")*, *EJIL Talk!*, 9 September 2022.

54. Federal Court of Australia, *Minister for the Environment v. Sharma*, [2022] FCAFC 35, 15 March 2022, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2022/20220315_VID3892021_decision.pdf>.

55. Bunderverfassungsgericht, Order of the First Senate of 24 March 2021, 1 BvR 2656/18-, paragraphs 1-270, <http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html>. Βλ. επίσης Louis J. Kotzé, *Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene?*, 22 *German Law Journal* 2021, 1423–1444; Helmut Philipp Aust, *Climate Protection Act case, Order of the First Senate*. ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618. At <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html>. Federal Constitutional Court, March 24, 2021, 116 *AJIL* 2022, 150-157.

climate change on its own due to the global nature of the climate and global warming does not invalidate the national obligation to take climate action. Under this obligation, the State is compelled to engage in internationally oriented activities to tackle climate change at the global level and is required to promote climate action within the international framework. The State cannot evade its responsibility by pointing to greenhouse gas emissions in other States.

Θα μπορούσε να δει κανείς την παράγραφο αυτή και στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ ή ακόμη και στην ελληνική της εκδοχή από το Συμβούλιο της Επικρατείας: σημειώνεται όμως ότι στις εκκρεμούσες ενώπιόν του υποθέσεις κατά της αδειοδότησης εργασιών έρευνας για φυσικό αέριο στα νοτιοδυτικά της Κρήτης, οι αιτούσες περιβαλλοντικές οργανώσεις περιορίστηκαν σε αιτιάσεις σχετικές με την ανεπάρκεια της σχετικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων.

Είναι αυτό το μέλλον για την δικαστική προστασία του πλανήτη έναντι της κλιματικής αλλαγής; Η σωστή απάντηση είναι πως είναι και αυτό⁵⁶. Στον αγώνα αυτόν χρησιμοποιούνται όλα τα μέσα και τα εργαλεία του διεθνούς δικαίου: ήδη ορισμένες μικρές νησιωτικές χώρες: η Antigua and Barbuda, το Tuvalu, το Palau συγκρότησαν μια Commission of Small Island States on Climate Change and International Law⁵⁷, με σκοπό να προκαλέσουν γνωμοδότηση από το Διεθνές Δικαστήριο για το Δίκαιο της Θάλασσας για τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στον θαλάσσιο χώρο. Και χρειάζεται να θυμίσω ότι η Τσεχία και η Πολωνία έφθασαν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πριν συμβιβαστούν στην μεταξύ τους διακρατική διαφορά για το ανθρακωρυχείο του Turón⁵⁸; Είναι φανερό πως ακολουθούν πολλά επεισόδια ακόμη – stay tuned!

56. Jacqueline Peel/Rebekkah Markey-Towle, Recipe for Success?: Lessons for Strategic Climate Litigation from the *Sharma, Neubauer, and Shell Cases*, 22 *German Law Journal* 2021, 1484–1498.

57. David Freestone/Richard Barnes/Payam Akhavan, Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS), 37 *TIJMCL* 2022, 166-178.

58. ΔΕΕ, υπόθεση C-121/21, *Τσεχική Δημοκρατία κατά Πολωνίας*, Order of the Court (Grand Chamber) of 4 February 2022.

Η κλιματική αλλαγή και η στάση Ανωτάτων εθνικών Δικαστηρίων

Θεοδώρα Δ. Αντωνίου,
Καθηγήτρια Νομικής Σχολής Αθηνών

Οι περισσότερες κλιματικές διαφορές έχουν μέχρι στιγμής παραπεμφθεί ενώπιον εθνικών δικαστηρίων σε όλο τον κόσμο και υπάρχει μεγάλη πρόσφατη κινητοποίηση εκ μέρους τους και μάλιστα σε όλες τις ηπείρους. Οι δικαστικές αποφάσεις που εκδόθηκαν στην Ευρώπη το 2020-2021 σε ανώτατο επίπεδο αναγνώρισαν, εν μέρει, την ανεπάρκεια της δράσης ενδεικτικά του γερμανικού, του ολλανδικού αλλά και του γαλλικού κράτους στις υποθέσεις URGENDA του Ανωτάτου Δικαστηρίου της Ολλανδίας, προστασίας Κλίματος (Klimaschutz) του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας και στην υπόθεση Grande Synthe του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι υποθέσεις αυτές με παράλληλα επιχειρήματα αναδεικνύουν τη δυσκολία της νομικής σύλληψης της έννοιας του κλίματος και είναι πρωτοπόρες ως προς το ζήτημα αυτό.

Χαρακτηρισμένες ως ιστορικές από ορισμένους, αυτές οι αποφάσεις ενσωματώνουν τις προϋποθέσεις των νομικών επαναστάσεων που διαμορφώνονται μέσα από βασικές έννοιες, όπως το μέλλον της προστασίας του κράτους, η υποχρέωση σύνεσης, το καθήκον προστασίας συνδέοντας τα θεμελιώδη δικαιώματα από τα συντάγματα με τα δικαιώματα του ανθρώπου από την ΕΣΔΑ και άλλες διεθνείς Συμβάσεις.

Αυτές οι δίκες για το κλίμα αλλάζουν επίσης χαρακτήρα από την άποψη, ότι στρέφονται προς υπερεθνικούς φορείς, όπως η Διαμερικανική Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ακόμη και των επιτροπών του ΟΗΕ¹. Το Δικαστήριο του Στρασβούργου δέχθηκε τέσσερις αιτήσεις το 2020 και το 2021 που θέτουν το ζήτημα έκτακτης ανάγκης για το κλίμα.

Μια μικρή οπισθοδρόμηση αποτελεί η πρόσφατη απόφαση της 22ας Μαρτίου 2022 του Ομοσπονδιακού Εφετείου της Αυστραλίας στην υπόθεση Sharma v. Minister for the Environment («FFC» Full Federal Court), πλην όμως αφήνει το ζήτημα της θεμελίωσης του Καθήκοντος Προστασίας που θέτει για τη Κυβέρνηση ανοικτό για μελλοντικές αποφάσεις των δικαστηρίων εν όψει του δεσμευτι-

1. Βλ. *Christel Cournil*, *Les prémisses de révolutions juridiques? Récents contentieux climatiques européens*, RFDA 221, σ. 957 επ.

κού χαρακτήρα της νομολογίας που επικρατεί στο αγγλοσαξωνικό δίκαιο από το οποίο διέπεται η χώρα.

I. Η υπόθεση – URGENDA του Ανωτάτου Δικαστηρίου της Ολλανδίας

1. Το Ανώτατο Δικαστήριο της Ολλανδίας κλήθηκε να εκδώσει απόφαση στην υπόθεση Ολλανδικό Κράτος (Υπουργός Οικονομικών και Κλιματικής Έρευνας) κατά του Ιδρύματος STICHTING URGENDA, με έδρα τη Χάγη:

Το ζήτημα που τέθηκε σε αυτή την υπόθεση ήταν εάν το ολλανδικό κράτος υποχρεούται να μειώσει, έως το τέλος του 2020, τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου που προέρχονται από ολλανδικό έδαφος κατά τουλάχιστον 25% σε σύγκριση με το 1990, και εάν τα δικαστήρια μπορούν να διατάξουν το κράτος να το πράξει.

2. Ο ισχυρισμός της Urgenda και οι γνωμοδοτήσεις του Επαρχιακού Δικαστηρίου και του Εφετείου

Η Urgenda ζήτησε δικαστική απόφαση που να κατευθύνει το κράτος να μειώσει τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου έτσι ώστε, μέχρι το τέλος του 2020, αυτές οι εκπομπές να έχουν μειωθεί κατά 40%, ή σε κάθε περίπτωση τουλάχιστον κατά 25%, σε σύγκριση με το 1990.

Το 2015, το Επαρχιακό Δικαστήριο έκανε δεκτή την αξίωση της Urgenda, με την έννοια ότι το κράτος διατάχθηκε να μειώσει τις εκπομπές έως το τέλος του 2020 κατά τουλάχιστον 25% σε σύγκριση με το 1990.

Το 2018, το Εφετείο επιβεβαίωσε την απόφαση του Επαρχιακού Δικαστηρίου.

3. Το Ανώτατο Δικαστήριο έκρινε μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

Άρθρα 2 και 8 ΕΣΔΑ

Το κράτος έχει θετική υποχρέωση σύμφωνα με το άρθρο 2 της ΕΣΔΑ να προστατεύει τις ζωές των πολιτών εντός της δικαιοδοσίας του, ενώ το άρθρο 8 ΕΣΔΑ υποχρεώνει το κράτος να προστατεύει το δικαίωμά τους στην οικογενειακή και ιδιωτική τους ζωή. Αυτή η υποχρέωση ισχύει για όλες τις δραστηριότητες, δημόσιες και μη, που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο τα δικαιώματα που προστατεύονται από αυτά τα άρθρα, και οπωσδήποτε έναντι βιομηχανικών δραστηριοτήτων που από την φύση τους είναι επικίνδυνες. Εάν η κυβέρνηση γνωρίζει ότι υπάρχει πραγματική και επικείμενη απειλή, το κράτος πρέπει να λάβει προληπτικά μέτρα για να αποτρέψει όσο το δυνατόν περισσότερο την παραβίαση².

Γνήσια απειλή επικίνδυνης κλιματικής αλλαγής

2. παρ. 39-43.

Τα διαπιστωμένα γεγονότα και οι συνθήκες υποδηλώνουν ότι υπάρχει πραγματική απειλή επικίνδυνης κλιματικής αλλαγής, με αποτέλεσμα τον σοβαρό κίνδυνο η σημερινή γενεά των Ολλανδών κατοίκων να βρεθεί αντιμέτωπη με την απώλεια της ζωής της ή τη διατάραξη της οικογενειακής της ζωής. Τα άρθρα 2 και 8 της ΕΣΔΑ υπονοούν ότι το κράτος έχει καθήκον να προστατεύει αυτά τα δικαιώματα από αυτήν την πραγματική απειλή³.

Ο τελικός στόχος είναι ξεκάθαρος και δεν αμφισβητείται μεταξύ των μερών. Μέχρι το έτος 2100, οι παγκόσμιες εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου πρέπει να έχουν σταματήσει εντελώς. Ούτε τα μέρη έχουν διαφορετικές απόψεις ως προς τον απαιτούμενο ενδιάμεσο στόχο μείωσης 80-95% σε σχέση με το 1990 έως το 2050, και η Urgenda υποστηρίζει τον στόχο μείωσης του 49% σε σχέση με το 1990 έως το 2030, όπως καθορίστηκε από την κυβέρνηση. Η διαφορά μεταξύ των μερών αφορούσε συγκεκριμένα το ερώτημα εάν μπορεί να απαιτηθεί από το κράτος να επιτύχει μείωση τουλάχιστον 25% σε σχέση με το 1990 έως το τέλος του 2020⁴.

Θα πρέπει να καταβληθεί σημαντική προσπάθεια από τώρα έως το 2030 για να επιτευχθεί ο στόχος του 49% το 2030, που απαιτεί περισσότερες τις περιορισμένες προσπάθειες που έχουν καταβάλει μέχρι στιγμής οι Κάτω Χώρες. Έχει επίσης διαπιστωθεί ότι θα ήταν σκόπιμο να ξεκινήσουν οι προσπάθειες μείωσης όσο το δυνατόν νωρίτερα για να περιοριστούν οι συνολικές εκπομπές σε αυτή την περίοδο. Η καθυστέρηση της μείωσης θα οδηγήσει σε μεγαλύτερους κινδύνους για το κλίμα. Σε τελική ανάλυση, μια καθυστέρηση θα επέτρεπε τη συνέχιση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, που θα παραμείνουν στην ατμόσφαιρα για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα και θα συμβάλουν περαιτέρω στην υπερθέρμανση του πλανήτη. Μια ομοιόμορφη κατανομή των προσπαθειών μείωσης κατά την περίοδο έως το 2030 θα σήμαινε ότι το κράτος θα πρέπει να επιτύχει σημαντική μείωση το 2020 σε σχέση με το 20%. Η ομοιόμορφη κατανομή είναι επίσης το σημείο εκκίνησης του κράτους για τον στόχο μείωσης του 49% έως το 2030, ο οποίος έχει προκύψει με γραμμικό τρόπο από τον στόχο του 95% για το 2050. Αν παρεκταθεί μέχρι σήμερα, αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα 28% μείωση έως το 2020, όπως επιβεβαίωσε η Πολιτεία απαντώντας στις ερωτήσεις του Εφετείου⁵.

3. παρ. 44-45.

4. παρ. 46.

5. παρ. 47.

Στο AR4⁶, η IPCC⁷ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ένα επίπεδο συγκέντρωσης που δεν υπερβαίνει τα 450 ppm⁸ το 2100 είναι επιτρεπτό για να διατηρείται ο στόχος των δύο μοιρών σε κοντινή απόσταση. Μετά από ανάλυση των διαφόρων σεναρίων μείωσης, η IPCC κατέληξε στο συμπέρασμα ότι για να επιτευχθεί αυτό το επίπεδο συγκέντρωσης, οι συνολικές εκπομπές αερίων θερμοκηπίου το 2020 των χωρών του Παραρτήματος Ι, μεταξύ των οποίων είναι η Ολλανδία, πρέπει να είναι 25-40% χαμηλότερες από τα επίπεδα του 1990. Στο AR5, η IPCC υπέθεσε επίσης ότι δεν πρέπει να ξεπεραστεί το επίπεδο συγκέντρωσης των 450 ppm προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος των δύο βαθμών⁹.

Το σενάριο των 450 ppm και η σχετική αναγκαιότητα μείωσης των εκπομπών CO₂ κατά 25-40% έως το 2020 δεν είναι υπερβολικά απαισιόδοξες αφητηρίες για να χρησιμοποιηθούν ως βάση καθορισμού της υποχρέωσης δράσης του κράτους. Δεν είναι βέβαιο εάν ο στόχος των δύο βαθμών μπορεί να επιτευχθεί με αυτό το σενάριο. Επιπλέον, η κλιματική επιστήμη έχει πλέον αναγνωρίσει ότι μια άνοδος της θερμοκρασίας κατά 1,5° C είναι πολύ πιο πιθανό να είναι ασφαλής από μια άνοδο κατά 2° C¹⁰.

6. Η AR αποτελεί θέμα ενδιαφέροντος για την αυτοκινητοβιομηχανία, καθώς πολλοί από τους κορυφαίους κατασκευαστές αρχίζουν να διερευνούν τα ψηφιακά συστήματα σε συνδυασμό με το διαδίκτυο των πραγμάτων (IoT). Οι τεχνολογίες καθώς έχουν ωριμάσει, γίνονται φθηνότερες, οι ψηφιακές αναλύσεις εικόνας που χρησιμοποιούν την AI (τεχνητή νοημοσύνη) είναι προηγμένες και το θέμα Industry 4.0 φέρνει ένα νέο κύμα αυτοματοποίησης. Αυτές οι εξελίξεις καθιστούν δυνατή τη συλλογή και ανάλυση δεδομένων που συγκεντρώνονται από πολλές μηχανές, επιτρέποντας ταχύτερες, πιο ευέλικτες και αποδοτικότερες διαδικασίες για την εκτέλεση επισκευών υψηλότερης ποιότητας με μειωμένο κόστος.

7. Η Διακυβερνητική Επιτροπή για την Αλλαγή του Κλίματος (*Intergovernmental Panel on Climate Change* - IPCC) είναι επιστημονική διακυβερνητική επιτροπή υπό την αιγίδα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Ιδρύθηκε το 1988 από τον Παγκόσμιο Μετεωρολογικό Οργανισμό και το Πρόγραμμα Περιβάλλοντος των Ηνωμένων Εθνών.

8. Οι συμβολισμοί ppm, ppb κλπ. χρησιμοποιούνται στην επιστήμη και στη τεχνολογία για να υποδηλώσουν περιεκτικότητες και αναλογίες της τάξης κυρίως του εκατομμυριοστού (ppm εκ του αγγλικού parts per million), δισεκατομμυριοστού (ppb - parts per billion) και τρισεκατομμυριοστού (ppt - parts per trillion). Είναι αδιάστατοι αριθμοί γιατί είναι σχέσεις ομοίων ποσοτήτων. Μέρη στο εκατομμύριο (ppm). Συμβολίζεται με «ppm» και δηλώνει το ποσό μιας δεδομένης ουσίας σε ένα συνολικό ποσό του 1000000, ανεξάρτητα από τις μονάδες μέτρησης, εφόσον αυτές παραμένουν ίδιες. π.χ. 1 χιλιοστογραμμάριο ανά χιλιόγραμμο (1 mg/Kg), ppm = 1). Βλ. <<https://mekepal.gr>>.

9. παρ. 48.

10. παρ. 50.

Μέχρι το 2011, η Ολλανδία υπολόγιζε ότι ο στόχος της μείωσης θα ήταν 30% το 2020. Μια επιστολή της 12ης Οκτωβρίου 2009 από τον Υπουργό Έρευνας και Τεχνολογίας δείχνει ότι το ίδιο το κράτος ήταν πεπεισμένο ότι το σενάριο μείωσης κάτω του 25%-40% για το 2020 δεν θα ήταν αξιόπιστο, προκειμένου να διατηρηθεί ως εφικτός ο στόχος των δύο βαθμών. Ο ολλανδικός στόχος μείωσης για το 2020 προσαρμόστηκε στη συνέχεια προς τα κάτω. Όμως ποτέ δεν δόθηκε τεκμηρίωση βασισμένη στη κλιματική επιστήμη, ενώ είναι αποδεδειγμένο ότι η αναβολή των μειώσεων στο μεταξύ θα προκαλέσει συνεχείς εκπομπές CO₂, οι οποίες με τη σειρά τους θα συμβάλουν στην περαιτέρω υπερθέρμανση του πλανήτη. Πιο συγκεκριμένα, το κράτος παρέλειψε να αιτιολογήσει γιατί μια μείωση μόνο κατά 20% έως το 2020 (σε επίπεδο ΕΕ) θα πρέπει επί του παρόντος να θεωρείται αξιόπιστη, για παράδειγμα παρουσιάζοντας ένα σενάριο που αποδεικνύει πώς –σε συντονισμό με τις προσπάθειες άλλων χωρών– η επί του παρόντος αναβληθείσα μείωση θα μπορούσε να οδηγήσει στην επίτευξη του στόχου των δύο βαθμών. Η ίδια η ΕΕ έκρινε επίσης μια μείωση κατά 30% για το 2030 απαραίτητη για την πρόληψη της επικίνδυνης κλιματικής αλλαγής¹¹.

Το κράτος ισχυρίζεται, ότι τα άρθρα 2 και 8 της ΕΣΔΑ δεν το υποχρεώνουν να προσφέρει προστασία από την πραγματική απειλή της επικίνδυνης κλιματικής αλλαγής. Το κράτος ισχυρίζεται ότι αυτός ο κίνδυνος δεν είναι αρκετά συγκεκριμένος ώστε να εμπίπτει στο πεδίο της προστασίας που παρέχεται από τα άρθρα 1, 2 και 8 της ΕΣΔΑ. Για το σκοπό αυτό, το κράτος ισχυρίζεται ότι η απειλή είναι παγκόσμιας φύσης. Με άλλα λόγια, ότι είναι παγκόσμιο τόσο ως προς την αιτία όσο και ως προς το εύρος του και ότι σχετίζεται με το περιβάλλον, το οποίο η Πολιτεία υποστηρίζει ότι δεν προστατεύεται ως τέτοιο από την ΕΣΔΑ¹².

Το άρθρο 1 της ΕΣΔΑ ορίζει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να διασφαλίζουν σε οποιονδήποτε υπάγεται στη δικαιοδοσία τους τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που ορίζονται στο τμήμα Ι της ΕΣΔΑ. Με άλλα λόγια, η προστασία της ΕΣΔΑ παρέχεται στα πρόσωπα που εμπίπτουν στη δικαιοδοσία των κρατών. Στις Κάτω Χώρες, αυτό αφορά, πρωτίστως και στον βαθμό που είναι σχετικό εν προκειμένω, τους κατοίκους των Κάτω Χωρών (5.2.1).

Το άρθρο 2 της ΕΣΔΑ προστατεύει το δικαίωμα στη ζωή. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ, αυτή η διάταξη περιλαμβάνει επίσης τη θετική υποχρέωση ενός συμβαλλόμενου κράτους να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία

11. παρ. 52.

12. (5.1).

της ζωής όσων υπάγονται στη δικαιοδοσία του. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, η υποχρέωση αυτή ισχύει, μεταξύ άλλων, εάν η εν λόγω κατάσταση συνεπάγεται επικίνδυνες βιομηχανικές δραστηριότητες, ανεξάρτητα από το αν αυτές διεξάγονται από την ίδια τη κυβέρνηση ή από άλλους, καθώς και σε καταστάσεις που περιλαμβάνουν φυσικές καταστροφές. Το ΕΔΔΑ έχει επανειλημμένα διαπιστώσει ότι το άρθρο 2 ΕΣΔΑ παραβιάστηκε σε σχέση με πράξεις ή παραλείψεις ενός κράτους αναφορικά με φυσική ή περιβαλλοντική καταστροφή. Είναι υποχρεωμένο να λάβει τα κατάλληλα μέτρα εάν υπάρχει πραγματικός και άμεσος κίνδυνος για πρόσωπα και το εν λόγω κράτος γνωρίζει αυτόν τον κίνδυνο. Σε αυτό το πλαίσιο, ο όρος «πραγματικός και άμεσος κίνδυνος» πρέπει να νοηθεί ότι αναφέρεται σε έναν κίνδυνο που είναι ταυτόχρονα πραγματικός και επικείμενος. Ο όρος «άμεσος» δεν αναφέρεται στο άμεσο με την έννοια ότι ο κίνδυνος πρέπει να υλοποιηθεί εντός σύντομης χρονικής περιόδου, αλλά μάλλον ότι ο εν λόγω κίνδυνος απειλεί άμεσα τα εμπλεκόμενα άτομα. Η προστασία του άρθρου 2 της ΕΣΔΑ αφορά επίσης κινδύνους που ενδέχεται να πραγματοποιηθούν μόνο μακροπρόθεσμα¹³.

4. Το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ προστατεύει το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής. Η διάταξη αυτή αφορά και περιβαλλοντικά θέματα. Η ΕΣΔΑ μπορεί να μην εμπεριέχει το δικαίωμα προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ, η προστασία μπορεί να απορρέει από το άρθρο 8 ΕΣΔΑ σε περιπτώσεις στις οποίες η πραγματοποίηση περιβαλλοντικών κινδύνων μπορεί να έχει άμεσες συνέπειες για την ιδιωτική ζωή ενός ατόμου, ακόμη κι αν η υγεία του ατόμου δεν διατρέχει κίνδυνο. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, όταν πρόκειται για περιβαλλοντικά ζητήματα, το άρθρο 8 ΕΣΔΑ περιλαμβάνει τη θετική υποχρέωση λήψης εύλογων και κατάλληλων μέτρων για την προστασία των ατόμων από πιθανή σοβαρή βλάβη στο περιβάλλον τους. Το ΕΔΔΑ διαπίστωσε ότι το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ παραβιάστηκε σε διάφορες υποθέσεις που αφορούν περιβαλλοντική βλάβη. Η υποχρέωση λήψης μέτρων υπάρχει όταν ο κίνδυνος σοβαρής περιβαλλοντικής μόλυνσης μπορεί να επηρεάσει την ευημερία των ατόμων και να τους εμποδίσει να απολαμβάνουν το σπίτι τους σε τέτοιο βαθμό που να επηρεάσει αρνητικά την ιδιωτική και οικογενειακή τους ζωή. Αυτός ο κίνδυνος δεν χρειάζεται να υπάρχει βραχυπρόθεσμα¹⁴.

Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, όταν πρόκειται για δραστηριότητες που είναι επικίνδυνες για το περιβάλλον, η θετική υποχρέωση που συνεπάγεται το άρθρο 8 ΕΣΔΑ

13. (5.2.2).

14. (5.2.3).

συμπίπτει σε μεγάλο βαθμό με την υποχρέωση που συνεπάγεται το άρθρο 2 ΕΣΔΑ. Συνεπώς, η νομολογία σχετικά με την πρώτη υποχρέωση ισχύει και για τη δεύτερη υποχρέωση. Στην περίπτωση επικίνδυνων για το περιβάλλον δραστηριοτήτων, το κράτος αναμένεται να λάβει τα ίδια μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 8 ΕΣΔΑ που θα έπρεπε να λάβει σύμφωνα με το άρθρο 2 ΕΣΔΑ. Ως εκ τούτου, οι υποχρεώσεις σύμφωνα με τα άρθρα 2 και 8 της ΕΣΔΑ θα αναφέρονται συλλογικά παρακάτω¹⁵.

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ, οι διατάξεις της ΕΣΔΑ πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται έτσι ώστε οι διασφαλίσεις της να καταστούν πρακτικές και αποτελεσματικές. Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, αυτή η «αρχή της αποτελεσματικότητας» απορρέει από «το αντικείμενο και τον σκοπό της Σύμβασης ως μέσου για την προστασία μεμονωμένων ανθρώπων». Αυτό αφορά επίσης την εφαρμογή του άρθρου 31 παράγραφος 1 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών, που ορίζει ότι μια συνθήκη πρέπει να ερμηνεύεται με καλή πίστη σύμφωνα με τη συνθήκη έννοια που πρέπει να δοθεί στους όρους της συνθήκης υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού της¹⁶.

Το Δικαστήριο, κατά τον καθορισμό της έννοιας των όρων και εννοιών στο κείμενο της Σύμβασης, μπορεί και πρέπει να λάβει υπόψη του στοιχεία του διεθνούς δικαίου εκτός της Σύμβασης, την ερμηνεία τέτοιων στοιχείων από τα αρμόδια όργανα και την πρακτική των ευρωπαϊκών κρατών που αντικατοπτρίζουν κοινές αξίες. Η συναίνεση που προκύπτει από εξειδικευμένα διεθνή κείμενα και από την πρακτική των συμβαλλόμενων κρατών μπορεί να ληφθεί υπόψη για το Δικαστήριο όταν ερμηνεύει τις διατάξεις της Σύμβασης σε συγκεκριμένες περιπτώσεις¹⁷.

5. Το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ σχετίζεται επίσης με την ερμηνεία των άρθρων 2 και 8 της ΕΣΔΑ. Το άρθρο 13 προβλέπει ότι εάν παραβιάζονται τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που απορρέουν από την ΕΣΔΑ, υπάρχει το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, η διάταξη αυτή εγγυάται την ύπαρξη ενδίκου μέσου σε εθνικό επίπεδο που να υποχρεώνει τον σεβασμό αυτών των δικαιωμάτων και ελευθεριών. Σε περιπτώσεις που αφορούν καταγγελία σχετικά με την παραβίαση αυτών των δικαιωμάτων και ελευθεριών, η εθνική νομοθεσία πρέπει επομένως να προσφέρει ένα ένδικο μέσο που οδηγεί στην εξασφάλιση της κατάλληλης ανακούφισης. Το εύρος αυτής της

15. (5.2.4.).

16. (5.4.1).

17. (5.4.2.).

υποχρέωσης εξαρτάται από την φύση της παράβασης. Το ένδικο μέσο πρέπει να είναι τόσο πρακτικά όσο και νομικά αποτελεσματικό¹⁸.

Σύμφωνα με τα άρθρα 93 και 94 του ολλανδικού Συντάγματος, τα ολλανδικά δικαστήρια πρέπει να εφαρμόζουν κάθε διάταξη της ΕΣΔΑ που είναι δεσμευτική για όλα τα πρόσωπα. Επειδή η ΕΣΔΑ υπάγει επίσης τις Κάτω Χώρες στη δικαιοδοσία του ΕΔΔΑ (άρθρο 32 ΕΣΔΑ), τα ολλανδικά δικαστήρια πρέπει να ερμηνεύουν αυτές τις διατάξεις όπως ήδη έχει πράξει το ΕΔΔΑ ή να τις ερμηνεύουν με βάση τα ίδια ερμηνευτικά πρότυπα που χρησιμοποιεί το ΕΔΔΑ¹⁹.

Όπως υποστήριξε η Πολιτεία, το ΕΔΔΑ δεν έχει εκδώσει ακόμη αποφάσεις σχετικά με τη κλιματική αλλαγή ούτε έχει αποφασίσει επί υποθέσεων που φέρουν τα χαρακτηριστικά που αφορούν ιδιαίτερα τα ζητήματα κλιματικής αλλαγής. Αυτά τα χαρακτηριστικά είναι, εν συντομία, οι κίνδυνοι που παρουσιάζει μια παγκόσμια δραστηριότητα –η εκπομπή αερίων του θερμοκηπίου σε όλο τον κόσμο και όχι μόνο στην ολλανδική επικράτεια– της οποίας οι συνέπειες θα έχουν παγκόσμιο αντίκτυπο, συμπεριλαμβανομένης της Ολλανδίας. Το ερώτημα είναι αν ο παγκόσμιος χαρακτήρας των εκπομπών και οι συνέπειές τους συνεπάγονται ότι δεν μπορεί να εξαχθεί προστασία από τα άρθρα 2 και 8 ΕΣΔΑ, έτσι ώστε οι διατάξεις αυτές να μην επιβάλλουν καμία υποχρέωση στο κράτος εν προκειμένω²⁰.

Η απάντηση στο ερώτημα που αναφέρεται παραπάνω είναι κατά τη γνώμη του Ανωτάτου Δικαστηρίου, ότι, σύμφωνα με τα άρθρα 2 και 8 ΕΣΔΑ, οι Κάτω Χώρες υποχρεούνται να πράξουν «κατά το μέρος που τους αναλογεί» προκειμένου να αποτρέψουν την επικίνδυνη κλιματική αλλαγή, ακόμη και αν είναι παγκόσμιο πρόβλημα. Αυτό βασίζεται στους ακόλουθους λόγους²¹.

6. Ο στόχος της Σύμβασης-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τη Κλιματική Αλλαγή (UNFCCC) είναι να σταθεροποιήσει τις συγκεντρώσεις αερίων του θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα σε επίπεδο που θα αποτρέψει την επικίνδυνη ανθρώπινη παρέμβαση στο κλιματικό σύστημα (άρθρο 2). Το άρθρο 3 περιέχει διάφορες αρχές για την επίτευξη αυτού του στόχου. Για παράδειγμα, το άρθρο 3 παράγραφος 1 προβλέπει ότι τα μέρη «πρέπει να προστατεύουν το κλιματικό σύστημα προς όφελος των σημερινών και μελλοντικών γενεών της ανθρωπότητας, με βάση την ισότητα και σύμφωνα με τις κοινές αλλά διαφορετοποιημένες ευθύνες και τις αντί-

18. (5.5.1).

19. (5.6.1.).

20. (5.6.3.).

21. (5.7.1.).

στοιχες δυνατότητές τους». Το άρθρο 3 παράγραφος 3 ορίζει ότι τα μέρη «θα πρέπει να λαμβάνουν προληπτικά μέτρα για να προβλέψουν, να αποτρέψουν ή να ελαχιστοποιήσουν τα αίτια της κλιματικής αλλαγής και να μετριάσουν τις αρνητικές επιπτώσεις της». Και το άρθρο 4 προβλέπει, συνοπτικά, ότι όλα τα μέρη θα λάβουν μέτρα και θα αναπτύξουν πολιτική σε αυτόν τον τομέα. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι κάθε κράτος έχει υποχρέωση να λάβει τα απαραίτητα μέτρα σύμφωνα με τις ειδικές του αρμοδιότητες και δυνατότητες²².

Από τις σκέψεις 5.1.7-6.2 ανωτέρω προκύπτει ότι, στην προκειμένη περίπτωση, το κράτος έχει νομική υποχρέωση βάσει των άρθρων 2 και 8 της ΕΣΔΑ να παρέξει προστασία όσον αφορά το δικαίωμα των πολιτών του στη ζωή και το δικαίωμά τους στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή. Ως εκ τούτου, μπορεί να διαταχθεί από τα δικαστήρια να συμμορφωθεί το κράτος με αυτό το καθήκον, εκτός εάν υπάρχει εξαίρεση που προβλέπει ο νόμος ή αν προκύπτει από την φύση της υποχρέωσης ή τυχόν δικαιοπραξίας. Η νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου σχετικά με τις διαταγές προς τον νομοθέτη αποτελεί εφαρμογή αυτής της εξαίρεσης. Η πρώτη σκέψη δεν σημαίνει ότι τα δικαστήρια δεν μπορούν καθόλου να εισέλθουν στο πεδίο της λήψης πολιτικών αποφάσεων. Στη νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου, η οποία υπαγορεύει ότι, βάσει του άρθρου 94 του ολλανδικού Συντάγματος, τα δικαστήρια πρέπει να μην εφαρμόζουν τη νομοθεσία εάν τυχόν δεσμευτικές διατάξεις των συνθηκών το επιβάλλουν. Στην εν λόγω νομολογία έχει, επίσης, αποφασιστεί ότι τα δικαστήρια μπορούν να εκδώσουν διαπιστωτική απόφαση με την οποία διαπιστώνεται, ότι ο εν λόγω δημόσιος φορέας ενεργεί παράνομα παραλείποντας να θεσπίσει νομοθεσία με συγκεκριμένο περιεχόμενο.

Η πρώτη σκέψη στην οποία βασίζεται η νομολογία είναι ότι τα δικαστήρια δεν πρέπει να παρεμβαίνουν στη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων σχετικά με τη σκοπιμότητα δημιουργίας νομοθεσίας με συγκεκριμένα καθορισμένο περιεχόμενο εκδίδοντας εντολή για τη δημιουργία νομοθεσίας. Εν όψει των συνταγματικών διατάξεων, εναπόκειται αποκλειστικά στον ενδιαφερόμενο νομοθέτη να καθορίσει μόνος του εάν θα θεσπιστεί νομοθεσία με συγκεκριμένο περιεχόμενο. Επομένως, τα δικαστήρια δεν μπορούν να διατάξουν τον νομοθέτη να δημιουργήσει νομοθεσία με συγκεκριμένο περιεχόμενο²³.

Ως εκ τούτου, τα δικαστήρια δεν κωλύονται να εκδώσουν διαπιστωτική απόφαση με την οποία διαπιστώνεται, ότι η παράλειψη νομοθεσίας είναι παράνομη

22. (5.7.3.).

23. (8.2.4.).

(βλ. 8.2.4 παραπάνω). Μπορούν επίσης να διατάξουν τον εν λόγω δημόσιο φορέα να λάβει μέτρα για την επίτευξη ορισμένου στόχου, εφόσον η εντολή αυτή δεν ισοδυναμεί με εντολή του νομοθετηί με συγκεκριμένο περιεχόμενο²⁴.

7. Ορθά υποστηρίζεται για την παραπάνω απόφαση ότι κατέστησε το κράτος υποκείμενο υπό την ιδιότητά του ως ένας από τους φορείς της κλιματικής δικαιοσύνης και αντικειμενικοποίησε την ευθύνη που απορρέει από τη κλιματική αλλαγή, αν και το άμεσο πεδίο εφαρμογής της είναι περιορισμένο, και συγκεκριμένα η πολιτική μετριασμού της κλιματικής αλλαγής των Κάτω Χωρών έως το 2020. Ο σκοπός αυτών των κλιματικών διαφορών δεν είναι τόσο η αναζήτηση αποζημίωσης όσο η συμβολή στην αυστηροποίηση του προβλεπόμενου νόμου ή στην αλλαγή της ερμηνείας του κατά τη διάρκεια της δίκης. Αν και οι δίκες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων διεξάγονται μεταξύ των δύο μερών, ο δικαστής συμμετέχει επίσης στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του νόμου και συμβάλλει στη θέση του πλαισίου προστασίας. Σε κάθε περίπτωση, ο δικαστής συμβάλλει στον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων εξουσίας, στον καθορισμό μιας καλύτερης κατανόησης και εφαρμογής των κανονιστικών πλαισίων, ενώ, παράλληλα, συμβάλλει αναπόφευκτα στους μετασχηματισμούς τους με σεβασμό πάντοτε του κράτους δικαίου. Μία από τις τάσεις που προκύπτουν μεμονωμένα από τα δικαστήρια σχετίζεται με τη συνάφεια και την αποτελεσματικότητα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

II. Η υπόθεση Grande-Synthe ενώπιον του Conseil d'Etat (Συμβούλιο της Επικρατείας) της Γαλλίας συνεκδίκαση 6^ο και 5^ο Τμήμα, 01.07.2021, 427301, δημοσιευμένη στο Publié au recueil Lebon

1. Η κοινότητα Grande-Synthe μαζί με άλλους προσφεύγοντες ζήτησε από το Συμβούλιο της Επικρατείας:

- 1) να ακυρώσει για υπέρβαση εξουσίας τις σιωπηρές απορριπτικές αποφάσεις που προκύπτουν από τη σιωπή που τήρησαν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Πρωθυπουργός και ο Υπουργός Επικρατείας, Υπουργός Οικολογικής και Περιεκτικής Μετάβασης, επί των αιτημάτων τους που αποσκοπούν, αφενός, να λαμβάνονται όλα τα χρήσιμα μέτρα για τη κάμψη της καμπύλης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου που παράγονται στην εθνική επικράτεια, ώστε να τηρούνται τουλάχιστον οι δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η Γαλλία σε διεθνές και εθνικό επίπεδο αφετέρου να εφαρμόζονται άμεσα μέτρα ώστε

24. (8.2.6.).

η Γαλλία να προσαρμοστεί στη κλιματική αλλαγή και, τέλος, να αναληφθούν όλες οι νομοθετικές και ρυθμιστικές πρωτοβουλίες προκειμένου «να καταστεί υποχρεωτική η προτεραιότητα του κλίματος και να απαγορεύεται κάθε μέτρο που ενδέχεται να αυξήσει τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου»

2) να ζητήσει από τον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Επικρατείας, Υπουργό Οικολογικής και Περιεκτικής Μετάβασης, να λάβουν τα προαναφερθέντα μέτρα και διατάξεις εντός έξι μηνών κατ' ανώτατο όριο

3) ως επικουρικό ζήτημα, να υποβληθούν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διάφορα προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία:

- των διατάξεων των άρθρων 2, 3 και 4 της Συμφωνίας των Παρισίων, προκειμένου να καθοριστεί κατά πόσον αποτελούν διατάξεις άμεσου αποτελέσματος των οποίων δικαιούνται να κάνουν χρήση οι ιδιώτες,

- των διατάξεων του άρθρου 3 της απόφασης 406/2099/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2009 σχετικά με την προσπάθεια που πρέπει να καταβάλουν τα κράτη μέλη να μειώσουν τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου προκειμένου να τηρήσουν τις δεσμεύσεις της Κοινότητας για μείωση αυτών των εκπομπών έως το 2020,

- των διατάξεων της Οδηγίας 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου σχετικά με την ενεργειακή απόδοση και της 2009/28/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2009 σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές

4) Να καταδικασθεί το κράτος στη καταβολή 3000 Ευρώ²⁵.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκανε δεκτή την αίτηση μεταξύ άλλων και της βόρειας γαλλικής παράκτιας κοινότητας Grande-Synthe κοντά στη Δουνκέρκη. Η πόλη των 23.000 κατοίκων στη Μάγχη φοβάται ότι μέρος της θα βυθιστεί εάν ανέβει η στάθμη της θάλασσας.

Συγκεκριμένα, η παραπάνω απόφαση κατέληξε στα ακόλουθα συμπεράσματα:

1) Η σιωπηρή άρνηση λήψης οποιωνδήποτε χρήσιμων μέτρων για τη κάμψη της καμπύλης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που παράγονται στην εθνική επικράτεια προκειμένου να διασφαλιστεί η συμβατότητά της με τους στόχους μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που ορίζονται στο

25. Arrêt rendu par Conseil d'Etat, 6^e et 5^e chambres réunies-19.11.2020 no 427301, Recueil Lebon – Recueil des décisions du Conseil d'Etat 2020.

άρθρο L. 100-4 του Ενεργειακού Κώδικα και το Παράρτημα I του Κανονισμού (ΕΕ) 2018/842 της 30ης Μαΐου 2018 ακυρώνεται.

- 2) Ο Πρωθυπουργός καλείται να λάβει όλα τα χρήσιμα μέτρα για τη κάμψη της καμπύλης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που παράγονται στην εθνική επικράτεια προκειμένου να διασφαλιστεί η συμβατότητά της με τους στόχους μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, που ορίζονται στο άρθρο L. 100- 4 του Ενεργειακού Κώδικα και στο Παράρτημα I του Κανονισμού (ΕΕ) 2018/842 της 30ης Μαΐου 2018, πριν από την 31η Μαρτίου 2022.
- 3) Το Δημόσιο θα καταβάλει στον δήμο Grande-Synthe ποσό 5.000 ευρώ.
- 4) Η παρούσα απόφαση θα κοινοποιηθεί στον δήμο Grande-Synthe, τον πρώτο κατονομαζόμενο αιτούντα, στην πόλη των Παρισίων, στην πόλη της Γκρενόμπλ, στις ενώσεις Oxfam France, Greenpeace France και Notre Affaire à tous και στο Fondation pour la Nature and Man, στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, στον Πρωθυπουργό και στον Υπουργό Οικολογικής Μετάβασης.

2. Το Δικαστήριο εξήγησε ότι η Γαλλία είχε δεσμευτεί στη σύνοδο του ΟΗΕ για το κλίμα στο Παρίσι το 2015 να μειώσει τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου κατά 40% έως το 2030 σε σύγκριση με το 1990. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια η χώρα υπερβαίνει τακτικά τον λεγόμενο προϋπολογισμό άνθρακα που έχει η ίδια υποβάλει. Κατ' αρχάς, στην παραπάνω απόφασή του το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιμετώπισε την αίτηση για ακύρωση μιας σιωπηρής απόφασης απόρριψης του αιτήματος των προσφευγόντων, με την οποία αποσκοπούσαν ιδίως να διασφαλιστεί ότι ελήφθησαν όλα τα χρήσιμα μέτρα για τη κλίση της καμπύλης των αερίων θερμοκηπίου, εκπομπές που παράγονται στην εθνική επικράτεια, προκειμένου να ζητήσει από τους ενδιαφερόμενους υπουργούς να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα και να προβούν σε ρυθμίσεις εντός έξι μηνών. Αξιολογώντας αυτό το είδος αιτήματος σε σχέση με τους εφαρμοστέους κανόνες και τις συνθήκες που επικρατούσαν κατά την ημερομηνία της απόφασής του, ο δικαστής θεώρησε ότι ο φάκελος δεν απέδειξε τα στοιχεία και τους λόγους που επιτρέπουν να διαπιστωθεί η συμβατότητα της απόκρουσης της άρνησης με τη τροχιά (διαβάθμιση) μείωσης εκπομπών αερίων θερμοκηπίου όπως προκύπτει από το διάταγμα της 21.04.2020. Ως εκ τούτου, ανέστειλε τη διαδικασία και διέταξε πρόσθετη έρευνα με στόχο την παραγωγή αυτών των στοιχείων.

Περαιτέρω, το Διοικητικό Δικαστήριο του Παρισιού, με απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 2021, έκρινε επί αγωγής αποζημίωσης που άσκησαν το 2018 τέσσερις ενώσεις, η οποία δεν τελεσφόρησε. Από την άλλη πλευρά, οι αιτήσεις αποσκοπούσαν στο να ζητήσουν από το κράτος, προκειμένου να βάλει τέλος για το

μέλλον στην επιδείνωση της οικολογικής ζημίας που σημειώθηκε, να λάβει όλα τα μέτρα που επιτρέπουν την επίτευξη των στόχων που έχει θέσει η Γαλλία για τη μείωση εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Σε αυτό το δεύτερο σημείο, ο δικαστής ανέστειλε την απόφαση και διέταξε πρόσθετη έρευνα προκειμένου να προσκομισθούν οι παρατηρήσεις των αρμόδιων υπουργών.

Στη συνέχεια, το Συμβούλιο της Επικρατείας, αφού έλαβε τα στοιχεία που ζητήθηκαν από αυτό αποφάνθηκε επί των εκκρεμών σημείων της υπόθεσης Grande-Synthe στην απόφαση της 1ης Ιουλίου 2021. Ακυρώνει την άρνηση της Διοίκησης, εναντίον της οποίας στράφηκε ο αιτών δήμος, να λάβει τα πρόσθετα μέτρα που απαιτούνται για τη κάμψη της καμπύλης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου που παράγονται στην εθνική επικράτεια ως ασυμβίβαστη με τη τροχιά μείωσης αυτών των εκπομπών που ορίζεται με το διάταγμα της 21ης Απριλίου 2020. Ο δικαστής διατάσσει επίσης τη θέσπιση τέτοιων μέτρων εντός εννέα μηνών, δηλαδή πριν από τις 31 Μαρτίου 2022.

Με τον τρόπο αυτό, οι τρεις αποφάσεις θέτουν σε εφαρμογή «έναν έλεγχο τροχιάς (trajectoire)» της μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου που ορίζονται από τα διατάγματα, τα οποία καθορίζουν τις «χαμηλές εκπομπές άνθρακα» σύμφωνα με διατάξεις του ενεργειακού κώδικα και του περιβαλλοντικού κώδικα. Πρόκειται για την εκ των προτέρων επαλήθευση της συμμόρφωσης μιας νομικής πράξης με μια τροχιά που περιγράφεται περισσότερο ή λιγότερο από ένα σύνολο νομικών πράξεων και οδηγεί σε μελλοντικούς στόχους. Αυτός ο έλεγχος βασίζεται μερικές φορές σε ευρήματα, ακόμη και σε επιστημονικές προβολές που καταρτίζονται από ειδικούς προκειμένου να δικαιολογηθεί ότι οι στόχοι έχουν επιτευχθεί ή θα επιτευχθούν ή όχι, λόγω των μέτρων που εφαρμόζονται για τη τήρηση της τροχιάς²⁶.

Η ακύρωση της σιωπηρής άρνησης λήψης πρόσθετων μέτρων που καθιστούν δυνατή την κάμψη της καμπύλης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που παράγονται στην εθνική επικράτεια προκειμένου να διασφαλιστεί η συμβατότητά της με τους στόχους μείωσης αυτών των εκπομπών όπως ορίζονται στο άρθρο L. 100-4 του Ενεργειακού Κώδικα και του Παραρτήματος I του Κανονισμού (ΕΕ) 2018/842 της 30ης Μαΐου 2018 συνεπάγεται αναγκαστικά τη θέσπιση τέτοιων μέτρων. Κατά συνέπεια, κρίθηκε κατά τα παραπάνω απαραίτητο το Συμβούλιο της

26. Βλ. *Hubert Delzangles*, Le «contrôle de la trajectoire» et la carence de l'Etat français à lutter contre les changements climatiques -Retour sur les décisions Grande-Synthe en passant par l'Affaire du siècle- AJDA 2021, 2115.

Επικρατείας να διατάξει την ψήφιση νόμου πριν από τις 31 Μαρτίου 2022.

3. Στη διαδικασία που κίνησε το 2019 ο δήμος Grande-Synthe, το Συμβούλιο της Επικρατείας ζήτησε από τη κυβέρνηση τον Νοέμβριο του 2020 να αιτιολογήσει ότι τα μέτρα που λαμβάνονται για τη καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής θα επιτρέψουν τη τήρηση της τροχιάς για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 40% έως το 2030.

Για να ανταποκριθεί σε αυτό το αίτημα του Συμβουλίου της Επικρατείας, η Κυβέρνηση παρουσίασε όλα τα νέα μέτρα που τέθηκαν σε εφαρμογή τον προηγούμενο χρόνο για να επιταχυνθεί η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής:

- τη διάθεση επιπλέον 30 δισεκατομμυρίων ευρώ στο πλαίσιο της France Relance αφιερωμένη ιδίως στην ανακαίνιση κτιρίων, τη μείωση των εκπομπών από την βιομηχανία, τη γεωργία και την ανάπτυξη καθαρών μεταφορών,
- νέα νομοθετικά μέτρα που περιέχονται στο νομοσχέδιο «Κλίμα και Ανθεκτικότητα», όπως η θέσπιση στήριξης για όλα τα νοικοκυριά που θέλουν να ανακαινίσουν τα σπίτια τους, η ανάπτυξη ζωνών χαμηλών εκπομπών σε πόλεις με περισσότερους από 150.000 κατοίκους, υποστήριξη για ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, απλοποίηση της εγκατάστασης σταθμών φόρτισης ηλεκτρικών οχημάτων ή της υποχρέωσης πλήρους αποζημίωσης για οικιακή κλοπή.

Επιπλέον, η κυβέρνηση υποστήριξε την υιοθέτηση, τους επόμενους μήνες, ενός νέου ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου που θα επιτρέπει ιδίως την ενίσχυση των ποσοστώσεων εκπομπών για τις εταιρείες, την αυστηροποίηση των προτύπων εκπομπών για τα οχήματα, αλλά και την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών εταιρειών με μηχανισμό προσαρμογής των ορίων άνθρακα για εισαγωγές προϊόντων που δεν συμμορφώνονται με τους ίδιους κλιματικούς κανόνες με αυτούς της Γαλλίας.

Η κυβέρνηση σημειώνει αυτή την απόφαση και επαναλαμβάνει την αποφασιστικότητά της να ενισχύσει τη δράση της για το κλίμα, επιταχύνοντας περαιτέρω τις μειώσεις εκπομπών και εφαρμόζοντας μέτρα για την προστασία των Γάλλων από τις ήδη παρατηρήσιμες επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.

Η δέσμευση αυτή θα μεταφραστεί ιδίως στις ακόλουθες ενέργειες:

- τη ταχεία δημοσίευση όλων των κειμένων εφαρμογής του νόμου «Κλίμα και Ανθεκτικότητα» μετά την ψήφισή του από τη Βουλή.

Ισχυρή πολιτική δέσμευση για τη θέσπιση νέων μέτρων υπό συζήτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και τα οποία καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα εκπομπών (βιομηχανία, μεταφορές, αερομεταφορές, θαλάσσιες μεταφορές). Αυτή η δέσμευση θα

οδηγήσει σε υψηλή προτεραιότητα που θα δοθεί στη διαπραγμάτευση αυτού του ευρωπαϊκού πλαισίου κατά τη διάρκεια της γαλλικής προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θα ξεκινήσει την 1η Ιανουαρίου 2022,

- τη συνέχιση των οικονομικών προσπαθειών για να βοηθήσουν τους Γάλλους στην οικολογική μετάβαση με μέτρα που τώρα γνωρίζουν μεγάλη επιτυχία όπως το Ma Prime Répon (περισσότερες από 220.000 κατοικίες που ανακαινίστηκαν από την 1η Ιανουαρίου 2021), η ενίσχυση για την απόκτηση καθαρών οχημάτων (με σχεδόν ένα εκατομμύριο καθαρά αυτοκίνητα που αγοράστηκαν κατά τη διάρκεια της πενταετίας χάρη στην κρατική βοήθεια) ή την ανάπτυξη ηλεκτρικών τερματικών (περισσότεροι από 550.000 τερματικοί σταθμοί υπολογίζονται τώρα κατά την πενταετία)²⁷.

Ενδιάμεσο Συμπέρασμα

Στην απόφασή του, το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνωρίζει ότι οι εκπομπές της Γαλλίας είναι από τις χαμηλότερες από τις βιομηχανικές χώρες και ότι το 2019 τηρήθηκαν οι στόχοι του προϋπολογισμού για τον άνθρακα. Αναγνωρίζει επίσης ότι τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο νομοσχέδιο «Κλίμα και Ανθεκτικότητα», συμπληρωμένα με τα ρυθμιστικά μέτρα που είναι απαραίτητα για την εφαρμογή του, θέτουν τη χώρα σε μια πορεία συνεπή με τον στόχο του 40%.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας υπογραμμίζει ωστόσο ότι για να καταστεί αποτελεσματική η τήρηση της γαλλικής τροχιάς, θα πρέπει να εγκριθούν ορισμένα μέτρα, ιδίως αυτά που επιτρέπουν την εφαρμογή των μέτρων που περιλαμβάνονται στο νομοσχέδιο «Κλίμα και Ανθεκτικότητα». Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο καλεί την κυβέρνηση να λάβει, εντός εννέα μηνών, όλα τα απαραίτητα μέτρα για να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με τους στόχους της.

Έτσι, το Συμβούλιο της Επικρατείας με βάση τα παραπάνω έχει προσαρμοστεί στην εποχή της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής εγκαινιάζοντας ένα νέο είδος ελέγχου, που ονομάστηκε έλεγχος της τροχιάς. Οι στόχοι που εγγράφονται στον νόμο μπορεί κάλλιστα να έχουν μακρινούς ορίζοντες –2030, 2040, ακόμη και 2050–. Ο δικαστής δεν μπορεί, όμως, να περιμένει δέκα, είκοσι ή τριάντα χρόνια για να επαληθεύσει ότι έχουν επιτευχθεί, εκτός εάν αρνηθεί τον επείγοντα χαρακτήρα της δράσης σήμερα ή εάν στερήσει τον έλεγχό του από οποιοδήποτε

27. Communiqué de Presse, 1. Juillet 2021, Affaire Grande Synthé- Le Gouvernement prend acte de décision du Conseil d'Etat et renforcera encore davantage son action climatique, [gouvernement_de_presse_de_m_jean_castex_premier_ministre__affaire_grande_synthe__01.07.2021.pdf](#).

χρήσιμο αποτέλεσμα, δεδομένης της πολύ ισχυρής αδράνειας του κλίματος. Ο έλεγχος της τροχιάς είναι τότε παρόμοιος με έναν έλεγχο συμμόρφωσης μέσω πρόβλεψης, που οδηγεί τον δικαστή να διασφαλίσει, την ημερομηνία κατά την οποία αποφασίζει, όχι ότι οι στόχοι έχουν επιτευχθεί, αλλά ότι μπορούν να επιτευχθούν και συνεπώς ευρίσκονται στη διαδικασία επίτευξής τους και ότι αποτελούν μέρος μιας επαληθεύσιμης τροχιάς.

Θα πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι το Conseil Constitutionnel [Συνταγματικό Συμβούλιο] (απόφαση της 13ης Αυγούστου 2021) δεν άσκησε αυτού του είδους τον έλεγχο στον Νόμο για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας στις επιπτώσεις της, έκρινε ότι οι προσφεύγοντες δεν μπορούν να κρίνουν γενικά τις προθέσεις του νομοθέτη χωρίς να προσδιορίσουν μια από τις διατάξεις του και μάλιστα υπό τον όρο αμφισβήτησης του συστήματος που θεσπίζουν οι διατάξεις αυτές. Το Συνταγματικό Συμβούλιο έκρινε τελικά ότι δεν διαθέτει τη γενική εξουσία ελέγχου του νομοθέτη.

III. Το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο-Απόφαση για την προστασία του κλίματος

Ένα βήμα παρακάτω κάνει το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας και λόγω των αρμοδιοτήτων του. Η απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου έγινε δεκτή σε εθνικό και διεθνές επίπεδο ως ορόσημο για την προστασία του κλίματος, η οποία είναι εφάμιλλη με επιτυχημένες αγωγές για το κλίμα στην Ολλανδία, την Ιρλανδία και τη Γαλλία.

1. Το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο της Γερμανίας με την απόφασή του της 24.03.2021 τοποθετείται εκτεταμένα και σε βάθος στο μεγάλο θέμα της κλιματικής αλλαγής.

Σε ένα πρώτο στάδιο, το Δικαστήριο καταγράφει την υπάρχουσα κατάσταση και την προσπάθεια λύσης του φαινομένου της κλιματικής κρίσης μέσω εθνικών και διεθνών οργάνων. Συγκεκριμένα, στις σκέψεις 16-31 καταγράφει μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

Το πραγματικό υπόβαθρο της ανθρωπογενούς κλιματικής αλλαγής, οι συνέπειες και οι κίνδυνοί της περιγράφονται στις εκθέσεις για την υπάρχουσα κατάσταση και στις ειδικές εκθέσεις της «Διακυβερνητικής Επιτροπής για την Κλιματική Αλλαγή (IPCC)». Αυτές θεωρούνται αξιόπιστες περιλήψεις της τρέχουσας κατάστασης των γνώσεων σχετικά με τη κλιματική αλλαγή και χρησιμοποιούνται ως τέτοιες από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Διατήρησης της Φύσης και Πυρηνικής Ασφάλειας, την Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Περιβάλλοντος

(UBA) ή το Γερμανικό Γνωμοδοτικό Συμβούλιο για το Περιβάλλον (εφεξής: Γερμανικό Γνωμοδοτικό Συμβούλιο <SRU>) καθώς και από την Ευρωπαϊκή Ένωση και εφαρμόζονται σε διεθνές επίπεδο.

Όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω, η IPCC είναι μια Διακυβερνητική Επιτροπή που ιδρύθηκε από το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (UNEP) και τον Παγκόσμιο Μετεωρολογικό Οργανισμό (WMO) το 1988 (Μνημόνιο Συνεννόησης μεταξύ του UNEP και του WMO σχετικά με το IPCC της 8ης Μαΐου 1989) και επιβεβαιώθηκε από τη Γενική Συνέλευση Ηνωμένων Εθνών (Ψήφισμα 43/53 της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών της 6ης Δεκεμβρίου 1988, Προστασία του παγκόσμιου κλίματος για τις παρούσες και μελλοντικές γενιές της ανθρωπότητας, E 5, στο: Γενική Συνέλευση, 43η σύνοδος, Έγγραφο A 43/49).

Το καθήκον της IPCC είναι να παρουσιάσει τη κατάσταση της επιστημονικής έρευνας για την αλλαγή του κλίματος με ολοκληρωμένο και αντικειμενικό τρόπο και έτσι να παρέχει μια βάση για αποφάσεις που βασίζονται στην επιστήμη. Για να το κάνει αυτό, συγκεντρώνει τα αποτελέσματα της επιστημονικής, τεχνικής και κοινωνικοοικονομικής βιβλιογραφίας που δημοσιεύεται αυτή τη στιγμή παγκοσμίως. Η IPCC δεν διεξάγει τη δική της έρευνα, αλλά συνοψίζει τις δηλώσεις που γίνονται σε αυτές τις δημοσιεύσεις σε αναφορές κατάστασης και ειδικές εκθέσεις και τις αξιολογεί από επιστημονική άποψη. Οι συγγραφείς πρέπει να συμφωνήσουν για την αντίστοιχη αξιολόγηση της κατάστασης των πραγμάτων, προσδιορίζοντας τα επίπεδα εμπιστοσύνης και παρουσιάζοντας σαφώς αντικρουόμενες απόψεις, κενά στη γνώση και αβεβαιότητες (πιο συγκεκριμένα IPCC, Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties, 2010· βλέπε επίσης IPCC, Special Report, 1,5°C Global Warming, Summary for Policymakers, 2018, σ. 8 στ. 3). Τα αποτελέσματα επανεξετάζονται και πάλι από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες. Η περίληψη για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής εγκρίνεται στη συνέχεια σε ολομέλεια από τις κυβερνήσεις των μελών. Μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνον οι πληροφορίες που περιέχονται στη συνολική αναφορά. Η επιτροπή των συγγραφέων, που συγκροτήθηκε από εμπειρογνώμονες, αποφασίζει εάν οι αναδιατυπώσεις που προτείνονται από τις κυβερνήσεις είναι ορθές.

Σύμφωνα με σχεδόν ομόφωνη την επιστημονική γνώμη, η επί του παρόντος παρατηρούμενη αύξηση της θερμοκρασίας της γης, η οποία επιταχύνεται σημαντικά σε μια κλιματική-ιστορική σύγκριση, οφείλεται ουσιαστικά στην αλλαγή της υλικής ισορροπίας της ατμόσφαιρας που προκαλείται από ανθρωπογενείς εκπομπές. Τονίζεται ιδιαίτερα η αύξηση της συγκέντρωσης του CO₂ (IPCC, 5η έκθεση

αξιολόγησης, κλιματική αλλαγή 2013, επιστημονικές αρχές, περίληψη για λήπτες πολιτικών αποφάσεων, 2016, σ. 11, UBA, κλίμα και φαινόμενο θερμοκηπίου, 2020, σ. 2 στ.). Η συγκέντρωση CO₂ της ατμόσφαιρας έχει αυξηθεί κατά 40% σε σύγκριση με την προβιομηχανική περίοδο, κυρίως λόγω των εκπομπών από ορυκτά καύσιμα και δευτερευόντως λόγω της αποψίλωσης των δασών και άλλων αλλαγών στη χρήση γης (IPCC, *loc.cit.*, σ. 9).

Οι παραπάνω σχέσεις μπορούν να συνοψιστούν ως εξής: Η ανθρωπογενής αύξηση της συγκέντρωσης των αερίων του θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα αλλάζει την ποσότητα της ακτινοβολίας της γης και έτσι οδηγεί στην υπερθέρμανση του πλανήτη. Η παραγωγή αερίων του θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα της γης απορροφούν τη θερμική ακτινοβολία που εκπέμπεται από τη γη και εκπέμπουν μέρος της πίσω στην επιφάνεια της γης. Η θερμική ακτινοβολία που εκπέμπεται από τα αέρια του θερμοκηπίου φτάνει έτσι στην επιφάνεια της γης ως πρόσθετη θερμική ακτινοβολία. Για να εξισορροπηθεί η εισερχόμενη και η εξερχόμενη θερμότητα, η επιφάνεια της Γης εκπέμπει περισσότερη θερμότητα. Ως αποτέλεσμα, η ατμόσφαιρα κοντά στο έδαφος γίνεται θερμότερη. Μέχρι ποιο επίπεδο και με ποια ταχύτητα θα συνεχίσει να αυξάνεται η θερμοκρασία εξαρτάται από την αναλογία των αερίων του θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα και συνεπώς σε μεγάλο βαθμό από τον όγκο των ανθρωπογενών αερίων του θερμοκηπίου που εκπέμπονται, ιδίως από τις εκπομπές CO₂, επειδή υπάρχει μια σχεδόν γραμμική σχέση μεταξύ της συνολικής ποσότητας αερίων θερμοκηπίου που επηρεάζουν το κλίμα που εκπέμπονται και της αύξησης της μέσης θερμοκρασίας της επιφάνειας.

Το φαινόμενο του θερμοκηπίου έχει ποικίλες επιπτώσεις στο περιβάλλον και στο κλίμα της γης. Οι μάζες πάγου (κρουόσφαιρα) επηρεάζονται. Οι συνέπειες της υπερθέρμανσης του πλανήτη είναι η υποχώρηση του πολικού θαλάσσιου πάγου, το λιώσιμο των ηπειρωτικών στρωμάτων πάγου στη Γροιλανδία και στην Ανταρκτική και η συρρίκνωση των παγετώνων που είναι ήδη ορατά σε όλο τον κόσμο. Αυτές οι αλλαγές στις μάζες πάγου συμβάλλουν σημαντικά στην άνοδο της στάθμης της θάλασσας. Μέχρι το 2100, η παγκόσμια μέση άνοδος της στάθμης της θάλασσας προβλέπεται να είναι 26 έως 77 cm με υπερθέρμανση του πλανήτη 1,5°C. Για υπερθέρμανση 2°C, θα είναι περίπου 10 εκατοστά περισσότερο. Υπάρχουν επίσης ενδείξεις ότι η κυκλοφορία θερμοαλίνης του Βορείου Ατλαντικού (κίνηση ανατροπής του Ατλαντικού) χάνει δύναμη ως αποτέλεσμα της τήξης του στρώματος πάγου της Γροιλανδίας και άλλων εισροών γλυκού νερού στον Βόρειο Ατλαντικό. Μια ισχυρή εξασθένηση θα είχε σημαντικό αντίκτυπο στα καιρικά συστήματα στην Ευρώπη και τη Βόρεια Αμερική, μεταξύ άλλων. Ο Βόρειος Ατλαντικός θα

κρυώσει γρήγορα κατά αρκετούς βαθμούς. Το νότιο ημισφαίριο θα ζεσταίνεται ακόμα περισσότερο. Περαιτέρω συνέπειες αναμένεται να είναι η αύξηση των χειμερινών καταιγίδων, οι βροχοπτώσεις και οι πλημμύρες στην Βόρεια Ευρώπη και η μείωση των βροχοπτώσεων στη Νότια Ευρώπη. Αναμένεται μείωση των βροχοπτώσεων και των σχετικών ξηρασιών. Η άνοδος της θερμοκρασίας που προκαλείται από τη κλιματική αλλαγή έχει επίσης αντίκτυπο στη θέση και την ισχύ του αεριωθούμενου ρεύματος και συνεπώς στα παγκόσμια αιολικά συστήματα, τα οποία μπορούν να οδηγήσουν σε εξαιρετικά μακροχρόνιες μεγάλης κλίμακας και ακραίες καιρικές συνθήκες όπως έντονες βροχοπτώσεις, πλημμύρες, τυφώνες, κύματα καύσωνα και ξηρασίες. Με αύξηση της παγκόσμιας θερμοκρασίας άνω των 3°C έως το έτος 2100, η οποία θεωρείται πιθανή χωρίς πρόσθετα μέτρα για τη καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, αναμένονται δραστικές συνέπειες της υπερθέρμανσης του πλανήτη και της κλιματικής αλλαγής αλλά ακόμη και με χαμηλότερη αύξηση της θερμοκρασίας, η κλιματική αλλαγή έχει ήδη σημαντικές αρνητικές συνέπειες για τους ανθρώπους και τις κοινωνίες (α). Στη Γερμανία, επίσης, η κλιματική αλλαγή έχει ήδη πολυάριθμες άμεσες επιπτώσεις, οι οποίες μπορεί να επιδεινωθούν δραστικά καθώς προχωρά η υπερθέρμανση του πλανήτη (β). Επιπλέον, η Γερμανία θα μπορούσε να επηρεαστεί έμμεσα από τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής σε άλλα μέρη του κόσμου μέσω της αύξησης των φυγών και της μετανάστευσης προς την Ευρώπη που σχετίζονται με το κλίμα (γ).

Ειδικότερα για τις επιπτώσεις στη Γερμανία το Δικαστήριο επισημαίνει τα ακόλουθα:

Η παγκόσμια άνοδος της στάθμης της θάλασσας θα επηρεάσει και τη Γερμανία. Τα τελευταία 100 χρόνια, η στάθμη της θάλασσας έχει ανέβει κατά περίπου 20 cm στον Γερμανικό όρμο και κατά περίπου 14 cm στη γερμανική ακτή της Βαλτικής Θάλασσας. Στην περίπτωση των αμειώτων εκπομπών, η άνοδος της στάθμης της θάλασσας αναμένεται να ξεπεράσει κατά πολύ το ένα μέτρο μέχρι το τέλος του 21ου αιώνα. Αυτό δεν περιλαμβάνει την πιθανότητα κατάρρευσης των στρωμάτων πάγου. Οι μακροπρόθεσμες αλλαγές στη μέση στάθμη της θάλασσας μπορούν να αυξήσουν σημαντικά την πιθανότητα ιδιαίτερα υψηλών υδάτων από καταιγίδες στη Βόρεια και την Βαλτική Θάλασσα. Αυτό σημαίνει ότι οι γερμανικές παράκτιες περιοχές εκτίθενται επίσης σε αυξημένο κίνδυνο πλημμύρας. Στη Γερμανία, περιοχές στις ακτές της Βόρειας Θάλασσας που βρίσκονται έως και πέντε μέτρα πάνω από την επιφάνεια της θάλασσας και στις ακτές της Βαλτικής Θάλασσας που βρίσκονται έως και τρία μέτρα πάνω από την επιφάνεια της θάλασσας θεωρούνται απειλούμενες. Αυτό επηρεάζει μια περιοχή περίπου 13.900

τετραγωνικών χιλιομέτρων με 3,2 εκατομμύρια ανθρώπους να ζουν εκεί. Παράκτιες πόλεις όπως το Αμβούργο, η Βρέμη, το Κίελο, το Lübeck, το Rostock και το Greifswald απειλούνται ιδιαίτερα από καταιγίδες.

Στη Γερμανία, οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στην αναπλήρωση των υπόγειων υδάτων είναι ήδη εμφανείς (UBA, *loc.cit.*, σ. 48 στ.). Η άνοδος της θερμοκρασίας προκαλεί υψηλότερη εξάτμιση συνολικά, με αποτέλεσμα λιγότερο νερό να μπορεί να διαρρέυσει και να εισέλθει στα υπόγεια ύδατα. Οι μήνες με επίπεδα υπόγειων υδάτων κάτω του μέσου όρου γίνονται σημαντικά πιο συχνοί σε σύγκριση με τον μακροπρόθεσμο μέσο όρο. Ιδιαίτερα έντονη τάση προς αυξημένα χαμηλά επίπεδα υπόγειων υδάτων παρατηρείται στις περιοχές με χαμηλές βροχοπτώσεις στην βορειοανατολική Γερμανία. Αυτό ισχύει κυρίως για το Βραδεμβούργο, τη Σαξονία-Άνχαλτ και το Μεκλεμβούργο-Δυτική Πομερανία. Ωστόσο, τα χαμηλά επίπεδα των υπόγειων υδάτων είναι επίσης σαφώς ορατά σε περιοχές με ιδιαίτερα υψηλές βροχοπτώσεις, δηλαδή στις χαμηλές οροσειρές και στις Άλπεις. Επιπλέον, η κλιματική αλλαγή αλλάζει το καθεστώς των υδάτων στη Γερμανία σε διάφορους τομείς. Η διαθεσιμότητα νερού μειώνεται σημαντικά τους καλοκαιρινούς μήνες, η θερμοκρασία του νερού στις λίμνες αυξάνεται και η θερμοκρασία του νερού στην Βόρεια και την Βαλτική Θάλασσα αυξάνεται επίσης.

Η αύξηση της ξηρασίας που παρατηρείται στη Γερμανία θεωρείται ιδιαίτερη πρόκληση. Η σχετική ξήρανση του εδάφους έχει ιδιαίτερη σημασία για τη γεωργία. Η υγρασία του εδάφους είναι καθοριστική για τον βαθμό παροχής νερού των φυτών. Εάν η υγρασία του εδάφους πέσει κάτω από το 30% έως 40% της λεγόμενης χρησιμοποιήσιμης χωρητικότητας, η απόδοση της φωτοσύνθεσης και επομένως η ανάπτυξη των φυτών μειώνονται σημαντικά. Στη Γερμανία, ο μέσος αριθμός ημερών με τιμές εδαφικής υγρασίας κάτω από 30% έχει αυξηθεί σημαντικά από το 1961 τόσο για ελαφρύ, αμμώδες έδαφος όσο και για βαρύ έδαφος, το οποίο αποθηκεύει καλύτερα το νερό. Η Ανατολική Γερμανία και η περιοχή του Ρήνου-Μάιν επηρεάζονται ιδιαίτερα από την αυξανόμενη ξηρότητα του εδάφους.

Η προστασία της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 2 εδάφιο 1 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης περιλαμβάνει προστασία από προσβολή των θεμελιωδών προστατευτέων αγαθών από τη ρύπανση του περιβάλλοντος, ανεξάρτητα από ποιον και ποιες είναι οι συνθήκες υπό τις οποίες αυτά απειλούνται. Το καθήκον του κράτους για προστασία που απορρέει από το άρθρο 2 παράγραφος 2 πρόταση 1 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης περιλαμβάνει, επίσης, την υποχρέωση προστασίας της ζωής και της υγείας από τους κινδύνους της κλιματικής αλλαγής. Μπορεί, επίσης, να δικαιολο-

γήσει μια αντικειμενική νομική υποχρέωση προστασίας έναντι των μελλοντικών γενεών.

Η κλιματική αλλαγή είναι επίσης σημαντική αιτία φυγής και μετανάστευσης. Οι άνθρωποι εγκαταλείπουν τα σπίτια τους ως αποτέλεσμα φυσικών καταστροφών και μακροπρόθεσμων περιβαλλοντικών αλλαγών, όπως η αυξημένη ξηρασία και η άνοδος της στάθμης της θάλασσας. Εκτός από την υγεία, οι αλλαγές επηρεάζουν πρωτίστως την παραγωγή και την προσφορά τροφίμων. Ο κίνδυνος πείνας αυξάνεται. Ταυτόχρονα, η κλιματική αλλαγή επιδεινώνει τις κοινωνικές ανισότητες και εγκυμονεί τον κίνδυνο βίαιων συγκρούσεων καθώς αυξάνεται ο ανταγωνισμός για νερό, τροφή και βοσκότοπους. Η αυξανόμενη θερμοκρασία εκθέτει ιδιαίτερα τις παράκτιες περιοχές με χαμηλό υψόμετρο, τα δέλτα και τα μικρά νησιά στους κινδύνους που συνδέονται με την άνοδο της στάθμης της θάλασσας, συμπεριλαμβανομένης της αυξημένης απόρριψης άλατος, των πλημμυρών και των ζημιών στις υποδομές. Με την άνοδο της στάθμης της θάλασσας, νησιά και παράκτιες ζώνες εγκαταλείπονται από τον πληθυσμό που ζει εκεί λόγω περιοδικών ή μόνιμων πλημμυρών. Οι αυξανόμενες κλιματικές αλλαγές αυξάνουν έτσι τις μετακινήσεις προσφύγων παγκοσμίως και θα μπορούσαν να εντείνουν τη διεθνή φυγή και τη μετανάστευση προς την Ευρώπη.

Το άρθρο 20α του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης υποχρεώνει το κράτος να προστατεύει το κλίμα. Αυτό αποσκοπεί επίσης στην επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας.

Με παγκόσμιο μερίδιο πληθυσμού περίπου 1,1%, η Γερμανία ευθύνεται επί του παρόντος για λίγο λιγότερο από το 2% των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κάθε χρόνο. Οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου στη Γερμανία μειώθηκαν από το 1990: Ενώ εκπέμπονταν 1.251 γιγατόνοι αερίων θερμοκηπίου το 1990, το 2019 ήταν ακόμη περίπου 0.805 γιγατόνοι αερίων θερμοκηπίου. Ο ενεργειακός τομέας προκάλεσε το μεγαλύτερο μερίδιο των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου το 2019. Αυτά προέρχονται κυρίως από τη καύση ορυκτών καυσίμων σε σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής. Σε σύγκριση με το 1990, ωστόσο, οι εκπομπές αερίων θερμοκηπίου μειώθηκαν κατά 45% έως το 2019. Ο βιομηχανικός τομέας ήταν ο δεύτερος μεγαλύτερος συνεισφέρων στις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου στη Γερμανία το 2019. Τα αέρια του θερμοκηπίου παράγονται κυρίως στους ενεργοβόρους τομείς του χάλυβα, των χημικών, των μη σιδηρούχων μετάλλων, του τσιμέντου, του ασβέστη, του γυαλιού και του χαρτιού, καθώς και στην βιομηχανική αυτάρκεια. Σε σύγκριση με το 1990, μειώθηκαν κατά 34% έως το 2019.

Στον αγροτικό τομέα, η χρήση γης και η κτηνοτροφία συγκεντρώνουν το με-

γαλύτερο μερίδιο των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Τα αέρια του θερμοκηπίου μεθάνιο και υποξείδιο του αζώτου είναι ιδιαίτερα σημαντικά εδώ. Σε σύγκριση με το 1990, οι εκπομπές αερίων θερμοκηπίου του κλάδου μειώθηκαν κατά 24% έως το 2019. Μέχρι το 2019, οι εκπομπές αερίων θερμοκηπίου στον τομέα της διαχείρισης αποβλήτων είχαν μειωθεί κατά 76% σε σύγκριση με το 1990.

Όπως έχουν τα πράγματα επί του παρόντος, η κλιματική αλλαγή που προκαλείται από τον άνθρωπο μπορεί να σταματήσει σημαντικά μόνο με τη μείωση των εκπομπών CO₂.

2. Όσον αφορά τα ουσιαστικά επιχειρήματα του Δικαστηρίου στο πλαίσιο του παραδεκτού, αυτά συνοψίζονται στα ακόλουθα. Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας (BVerfG) συζήτησε αρχικά τρεις επιλογές θεμελιωδών δικαιωμάτων. Όσον αφορά το θεμελιώδες δικαίωμα στο υπαρκτικό οικολογικό ελάχιστο που αναφέρουν οι αιτούντες, το BVerfG θεωρεί τουλάχιστον πιθανό ότι ένα τέτοιο θεμελιώδες δικαίωμα μπορεί να αναπτύξει ανεξάρτητο αποτέλεσμα, αλλά δεν βλέπει πεδίο εφαρμογής στη συγκεκριμένη περίπτωση λόγω της ερμηνείας του στην παρούσα υπόθεση. Αντίθετα, το Δικαστήριο αιτιολογεί το καθήκον του κράτους να προστατεύει τα θεμελιώδη δικαιώματα στη ζωή, την υγεία και την ιδιοκτησία²⁸. Συμπερασματικά δεν υπάρχει καταληκτική κρίση εν όψει του περιοριστικού προτύπου ελέγχου, ενός απλού δηλαδή ελέγχου αποδεικτικών στοιχείων (σκέψεις 151-172).

Συγκεκριμένα το Δικαστήριο εξετάζει τυχόν παραβίαση των θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης (GG γερμανικού Συντάγματος) σε σχέση με τις υποχρεώσεις του στο πλαίσιο προστασίας του κλίματος.

Κατά το Δικαστήριο υπήρχε πιθανότητα να λάβει χώρα παραβίαση ως προς το θεμελιώδες δικαίωμα των προσφευγόντων για παροχή προστασίας, όπως αυτό απορρέει από το άρθρο 2 παρ. 2 πρόταση 1 GG. Η προστασία της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 2 εδάφιο 1 Θεμελιώδους Νόμου περιλαμβάνει προστασία από ζημίες που προκαλούνται από περιβαλλοντική ρύπανση. Το Δικαστήριο παραπέμπει σε μια σειρά αποφάσεων του ΕΔΔΑ (πρβλ. BVerfGE 49, 89 <140 στ.> προηγούμενη νομολογία· επίσης στο άρθρο 2 του το ΕΔΔΑ, όπως το ΕΔΔΑ, Önerildiz κατά Τουρκίας, απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 2004, αριθ. 48939/99, παράγραφος 89 επ., ΕΔΔΑ, Budayeva και άλλοι

28. Βλ. για τα δικαιώματα που πραγματεύεται το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας, αλλά και που τίθενται εν γένει σε συζήτηση σε σχέση με τη κλιματική αλλαγή, εις: *Walter Frenz, Klimaschutz und Grundrechte*, EuR 2022, σ. 7 επ.

κατά Ρωσίας, απόφαση της 20ής Μαρτίου 2008, αρ. 153 και άλλα, παράγραφος 128 επ.· επί του άρθρου 8 ΕΣΔΑ, π.χ. ΕΔΔΑ, Cordella et Autres c. Italie, απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 2019, αρ. 54414/13 και 54264/15, παρ. 157 επ.). Αυτό ισχύει και για τους κινδύνους που προκαλεί η κλιματική αλλαγή για την ανθρώπινη ζωή και υγεία. Ο νομοθέτης θα μπορούσε να έχει παραβιάσει το καθήκον του αυτό παρέχοντας ανεπαρκή προστασία από βλάβες στην υγεία και απειλητικούς για τη ζωή κινδύνους που προκαλούνται από τη κλιματική αλλαγή. Είναι αλήθεια ότι η κλιματική αλλαγή έχει έναν γνήσιο παγκόσμιο χαρακτήρα. Ωστόσο, η ίδια η συνεισφορά της Γερμανίας στην προστασία του κλίματος δεν είναι ούτε αδύνατη ούτε περιττή²⁹. Η προστασία της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 πρόταση 1 GG περιλαμβάνει προστασία από βλάβες και ειδικότερα από ζημιά σε συνταγματικά αγαθά μέσω της ρύπανσης του περιβάλλοντος, ανεξάρτητα από το ποιον και ποιες συνθήκες αυτά απειλούνται (βλ. BVerfGE 49, 89 < 140 στ.>· stRspr· Sparwasser/Engel/Voßkuhle, περιβαλλοντικό δίκαιο, 5η έκδοση 2003, σ. 51 στ.). Σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα γεννά επίσης θετικές υποχρεώσεις εκ μέρους του κράτους για προστασία από περιβαλλοντικές ζημίες που είναι επικίνδυνες για τη ζωή και την υγεία (βλ. άρθρο 2 ΕΔΑΔ, για παράδειγμα, ΕΔΔΑ, Öneriyildiz κατά Τουρκίας, απόφαση της 30ης Νοεμβρίου 2004, αριθ. 02 και άλλα, παράγραφος 128 επ.· επί του άρθρου 8 ΕΣΔΑ, π.χ. ΕΔΔΑ, Cordella et Autres c. Italie, απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 2019· Hänni, EuGRZ 2019, 1 <7 επ.> με περαιτέρω αναφορές· Groß, στο: Kahl/Weller <editors>, Climate Change Litigation, 2021, 81 <85 επ.> με περαιτέρω παραπομπές). Ωστόσο, όπως φαίνεται, αυτό δεν οδηγεί σε εκτενέστερη προστασία από αυτή που απαιτείται βάσει του άρθρου 2 παράγραφος 2, παράγραφος 1 Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης³⁰.

Κατά το Δικαστήριο, η διακινδύνευση εν προκειμένω θα μπορούσε να ισχύσει και ως αντικειμενική υποχρέωση του κράτους να προστατεύει σύμφωνα με το άρθρο 2.2 πρόταση 1 του Θεμελιώδους Νόμου *τη ζωή και τη σωματική ακεραιότητα των μελλοντικών γενεών* (επ' αυτού, παρ. 146 ανωτέρω). Θα ήταν επίσης κακό από τις υπερβολικές εκπομπές CO₂ η κλιματική αλλαγή να λάβει αναπόφευκτα διαστάσεις επικίνδυνες για τον άνθρωπο. Οι αξιώσεις που απορρέουν από τον αντικειμενικό κανόνα υποχρέωσης του κράτους να προστατεύει από το άρθρο

29. Σκέψη 99.

30. Σκέψη 147.

2.2 πρόταση 1 GG όσον αφορά τη ζωή και τη σωματική ακεραιότητα των μελλοντικών γενεών δεν υπερβαίνουν κατά το Δικαστήριο τις αξιώσεις που απορρέουν από το περιεχόμενο της προστασίας του κλίματος³¹.

Παρά το γεγονός ότι το ΕΔΔΑ σε μια σειρά αποφάσεών του έχει συζητήσει το ζήτημα της εξωεδαφικής εφαρμογής της Σύμβασης και παρά το γεγονός ότι και το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο σε μια απόφασή του διευκρίνισε ότι οι δεσμεύσεις προστασίας που απορρέουν από τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν περιορίζονται μόνον για τη γερμανική επικράτεια, στην προκείμενη απόφαση όμως αυτή ρητά αναφέρει ότι δεν έχει διευκρινισθεί πιο ειδικά μέχρι τώρα υπό ποιές προϋποθέσεις οι υποχρεώσεις προστασίας που απορρέουν από τα θεμελιώδη δικαιώματα του Θεμελιώδους Νόμου ισχύουν και για τους ανθρώπους που ζουν στο εξωτερικό. Συγκεκριμένα, κατά το Δικαστήριο, μπορεί να γίνει διάκριση μεταξύ διαφορετικών διαστάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως η επίδραση των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως αμυντικών δικαιωμάτων, ως δικαιωμάτων για παροχή, ως αποφάσεων συνταγματικής αξίας ή ως βάσης των υποχρεώσεων προστασίας (βλ. BVerfGE 154, 152 <224 παρ. 104> – BND – ξένη τηλεπικοινωνιακή αναγνώριση). Οι συνθήκες, όμως, –κατά το Δικαστήριο– υπό τις οποίες χρησιμοποιούνται τα θεμελιώδη δικαιώματα ως βάση για τα καθήκοντα προστασίας των ατόμων που ζουν στο εξωτερικό δεν έχουν ακόμη διευκρινιστεί. Μια πιθανή αφετηρία για την υποχρέωση προστασίας βάσει των θεμελιωδών δικαιωμάτων θα ήταν –κατά το Δικαστήριο– ότι οι σοβαρές βλάβες στις οποίες θα μπορούσαν να εκτεθούν οι προσφεύγοντες λόγω της κλιματικής αλλαγής προκαλούνται επίσης σε μικρό βαθμό από τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου που προέρχονται από τη Γερμανία³².

Όσον αφορά το «θεμελιώδες δικαίωμα στο οικολογικό υπαρξιακό ελάχιστο» ή στο παρόμοιο «δικαίωμα σε ένα αξιοπρεπές μέλλον», δεν μπορεί κατά το Δικαστήριο να θεμελιώσει έννομο συμφέρον για την υπό κρίση προσφυγή. Για την

31. Σκέψη 191.

32. Σκέψη 175. Βλ. όμως και κριτική ως προς το σημείο αυτό προς τη κατεύθυνση, ότι η παραβίαση του καθήκοντος προστασίας θα πρέπει πιθανώς να εξεταστεί και με το εάν τα μέτρα προσαρμογής της κυβέρνησης από την πλευρά του Νεπάλ και του Μπαγκλαντές προφανώς δεν μπορούν πλέον να εγγυηθούν την προστασία των πολιτών, κάτι που δεν απέχει πολύ λόγω της τρέχουσας κατάστασης της κλιματικής αλλαγής. Επιπλέον, θα ήταν προφανές και εδώ να αντιμετωπιστεί η ιδιαίτερη σοβαρότητα και η υψηλή πιθανότητα των επικείμενων βλαβών για τους προσφεύγοντες από το Νεπάλ και το Μπαγκλαντές. Βλ. *Andreas Buser, Die Freiheit der Zukunft, Verfassungsblog* 30.04.2021.

έκταση στην οποία προστατεύει ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης (Γερμανικό Σύνταγμα - GG) τέτοια δικαιώματα δεν χρήζει απόφασης εν προκειμένω. Σε κάθε περίπτωση, ο νομοθέτης δεν θα το παραβίαζε³³.

Το δικαίωμα στο οικολογικό υπαρξιακό ελάχιστο βασίζεται, μεταξύ άλλων, στο υπαρξιακό ελάχιστο που εγγυάται το άρθρο 1 παράγραφος 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 20 παράγραφος 1 του GG. Ωστόσο, άλλα θεμελιώδη δικαιώματα ήδη υποχρεώνουν τη διατήρηση των θεμελιωδών οικολογικών ελαχίστων προτύπων και από αυτή την άποψη την προστασία από περιβαλλοντικές ζημιές «καταστροφικών ή και αποκαλυπτικών διαστάσεων» (BVerfG, απόφαση του 2ου Τμήματος της 18ης Φεβρουαρίου 2010 - 2 BvR 2502/08 -, παρ. 13). Στην πραγματικότητα, για παράδειγμα, η σωματική επιβίωση και η ευκαιρία διατήρησης διαπροσωπικών σχέσεων και συμμετοχής στη κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική ζωή (βλ. BVerfGE 125, 175 <223>) δεν θα μπορούσαν να ικανοποιηθούν μόνο με οικονομικές διασφαλίσεις, εάν μία έστω από αυτές τις εκδηλώσεις υφίστατο ριζική αλλαγή από την κλιματική αλλαγή και εάν το περιβάλλον καθίσταται εχθρικό για τη ζωή με βάση τα ανθρώπινα πρότυπα. Ωστόσο, άλλα θεμελιώδη δικαιώματα ήδη υποχρεώνουν τη διατήρηση των θεμελιωδών οικολογικών ελαχίστων προτύπων και από αυτή την άποψη την προστασία από περιβαλλοντικές ζημιές «καταστροφικών ή και αποκαλυπτικών διαστάσεων» (BVerfG, απόφαση του 2ου Τμήματος της 18ης Φεβρουαρίου 2010 - 2 BvR 2502/08 -, παρ. 13)³⁴.

3. Το άρθρο 20a GG (Θεμελιώδης Νόμος) υποχρεώνει το κράτος να προστατεύει το κλίμα. Η κεντρική παράμετρος για την κλιματική κατάσταση του γήινου συστήματος στο σύνολό του είναι η μέση θερμοκρασία της γης. Κατά συνέπεια, η απαίτηση για την προστασία του κλίματος αποσκοπεί ουσιαστικά στη διατήρηση ενός ορίου θερμοκρασίας στο οποίο πρέπει να σταματήσει η υπερθέρμανση του πλανήτη που προκαλείται από τον άνθρωπο. Η υπερθέρμανση του πλανήτη που μπορεί να παρατηρηθεί αυτή τη στιγμή προκύπτει από ανθρωπογενείς εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου που εισέρχονται στην ατμόσφαιρα της γης. Προκειμένου να σταματήσει η υπερθέρμανση του πλανήτη στο όριο θερμοκρασίας που είναι σχετικό σύμφωνα με το συνταγματικό δίκαιο, πρέπει να αποτραπεί περαιτέρω αύξηση της συγκέντρωσης αερίων του θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα της γης πάνω από αυτό το όριο. Και τούτο διότι η συγκέντρωση των αερίων του θερμοκηπίου και η κλιματική αλλαγή που προκύπτει από την υπερθέρμανση του

33. Σκέψη 113.

34. Σκέψη 114.

πλανήτη είναι σε μεγάλο βαθμό μη αναστρέψιμες όπως έχουν τα πράγματα επί του παρόντος. Προπάντων, απαιτούνται επομένως μέτρα για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Εάν επιτευχθούν τα συνταγματικά όρια περαιτέρω υπερθέρμανσης του πλανήτη, η συνταγματική απαίτηση για την προστασία του κλίματος επιβάλλει τον περιορισμό των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου σε επίπεδο ουδέτερο όσον αφορά τη συγκέντρωση αερίων θερμοκηπίου στη γήινη ατμόσφαιρα. Από αυτήν την άποψη, το άρθρο 20a του Βασικού Νόμου αποσκοπεί επίσης στη δημιουργία κλιματικής ουδετερότητας. Ωστόσο, το άρθρο 20a GG δεν έχει απόλυτη προτεραιότητα έναντι άλλων προβλημάτων, αλλά σε περίπτωση σύγκρουσης πρέπει να εξισορροπείται με άλλα συνταγματικά έννομα συμφέροντα και συνταγματικές αρχές. Λόγω του γεγονότος ότι η κλιματική αλλαγή είναι σε μεγάλο βαθμό μη αναστρέψιμη όπως έχουν τα πράγματα σήμερα, η υπέρβαση του ορίου θερμοκρασίας που πρέπει να τηρείται για την προστασία του κλίματος θα δικαιολογείται μόνο υπό περιορισμένες συνθήκες –για παράδειγμα για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επιπλέον, συνεχίζει να αυξάνεται η πιθανότητα της επιτακτικής ανάγκης για την προστασία του κλίματος κατά την εξέταση της πρόωθησης της κλιματικής αλλαγής³⁵.

Κατά την εκτέλεση του έργου της συγκεκριμενοποίησης και θέσης προδιαγραφών, ο νομοθέτης έχει προσδιορίσει επί του παρόντος τον στόχο προστασίας του κλίματος κατά το άρθρο 20a GG μέσω της § 1 πρόταση 3 KSG (Klimaschutzgesetz -Νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος-) υπό την έννοια ότι η αύξηση της παγκόσμιας μέσης θερμοκρασίας πρέπει να περιοριστεί πολύ κάτω από τους 2°C και, εάν είναι δυνατόν, 1,5°C σε σύγκριση με το προβιομηχανικό επίπεδο. Επί του παρόντος, δεν υπάρχει υπέρβαση του νομοθετικού πεδίου εφαρμογής του άρθρου 20a GG. Το όριο θερμοκρασίας της § 1 πρόταση 3 KSG, ως συνταγματική σχετική προδιαγραφή, θα χρησιμοποιηθεί επίσης ως βάση για την εξέταση από το συνταγματικό δικαστήριο³⁶.

Η παρ. 1 πρόταση 3 Η KSG θέτει ως βάση για την υποχρέωση προστασίας τη Συμφωνία των Παρισίων. Ο ίδιος ο νόμος θέλει το δηλωμένο όριο θερμοκρασίας να νοείται ως βασικός προσανατολισμός της προστασίας του κλίματος. Δεν υπάρχει άλλος, παρόμοιος θεμελιώδης στόχος στη γερμανική νομοθεσία για την προστασία του κλίματος. Το επιλεγμένο όριο θερμοκρασίας δεν είναι μόνο έκφραση αυτού που είναι επί του παρόντος πολιτικά επιθυμητό, αλλά πρέπει, επί-

35. Σκέψη 198.

36. Σκέψη 208.

σης, να γίνει κατανοητό ως προδιαγραφή του στόχου προστασίας του κλίματος που απαιτείται από το συνταγματικό δίκαιο. Αυτό υποστηρίζεται κυρίως από το γεγονός ότι ο στόχος για την προστασία του κλίματος που αναφέρεται στην § 1 πρόταση 3 KSG είναι το διεθνώς συμφωνημένο κατώτατο όριο θερμοκρασίας του άρθρου 2 παράγραφος 1 στοιχ. Α της Συμφωνίας των Παρισίων. Στη συνταγματική του σημασία, αυτό υπερβαίνει τη συγκατάθεση του γερμανικού νομοθέτη στη Σύμβαση των Παρισίων μέσω του δικαίου των συνθηκών. Το γεγονός ότι ο στόχος της Συμφωνίας των Παρισίων προσδιορίζεται συγκεκριμένα ως η βάση του γερμανικού νόμου για την προστασία του κλίματος σχετίζεται ιδιαίτερα με την απαίτηση προστασίας του κλίματος κατά το άρθρο 20α του Θεμελιώδους Νόμου. Λόγω της γνήσιας παγκόσμιας διάστασης της κλιματικής αλλαγής, το κράτος μπορεί τελικά μόνον έτσι να επιτύχει τον στόχο του άρθρου 20α του Θεμελιώδους Νόμου για την ανάσχεση της κλιματικής αλλαγής, ήτοι μέσω διεθνούς συνεργασίας. Για τον σκοπό αυτό δραστηριοποιήθηκε η Γερμανία όταν προσχώρησε στη Σύμβαση των Παρισίων, στο πλαίσιο της οποίας εκπληρώνει πλέον και τις πιο εκτεταμένες υποχρεώσεις της για την προστασία του κλίματος βάσει όμως του άρθρου 20α του Θεμελιώδους Νόμου. Με βάση τον προσδιορισμό από τη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 περ. Α της Σύμβασης των Παρισίων για τη κύμανση της θερμοκρασίας ο νομοθέτης καθόρισε την βασική κατεύθυνση της προστασίας του κλίματος κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να δίδεται στο γερμανικό κράτος η δυνατότητα να πραγματοποιεί την εντολή που έχει από το Σύνταγμα για προστασία του κλίματος μέσω διεθνών διατάξεων αλλά με δικές του πρωτοβουλίες και εντατικοποιημένες προσπάθειες³⁷.

Η εθνική δέσμευση για την προστασία του κλίματος δεν έρχεται σε αντίθεση με το γεγονός ότι η παγκόσμια φύση του κλίματος και η υπερθέρμανση του πλανήτη αποκλείουν την επίλυση των προβλημάτων της κλιματικής αλλαγής από ένα μόνο κράτος. Η αξίωση για την προστασία του κλίματος απαιτεί από το κράτος να λάβει διεθνώς προσανατολισμένη δράση για την προστασία του παγκόσμιου κλίματος και είναι υποχρεωμένο να εργαστεί για την προστασία του κλίματος στο πλαίσιο του διεθνούς συντονισμού. Το κράτος δεν μπορεί να αποφύγει την ευθύνη του αποδίδοντας τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου σε άλλα κράτη.

Κατ' αρχήν, το όριο θερμοκρασίας πολύ κάτω από 2°C και κατά προτίμηση 1,5°C μπορεί να μετατραπεί σε αντίστοιχο παγκόσμιο όγκο εκπομπών CO₂, ο οποίος μπορεί στη συνέχεια να κατανεμηθεί μεταξύ των χωρών. Όπως είδαμε,

37. Σκέψη 210.

υπάρχει μια περίπου γραμμική σχέση μεταξύ της συνολικής ποσότητας ανθρωπογενών εκπομπών CO₂ που συσσωρεύονται ανά πάσα στιγμή και της παγκόσμιας αύξησης της θερμοκρασίας (παράγραφος 32 παραπάνω), η οποία επιτρέπει μια τέτοια μετατροπή. Για να γίνει αυτό, το πρώτο βήμα είναι να προσδιοριστεί η ποσότητα των παγκόσμιων εκπομπών που απομένουν εάν πρέπει να επιτευχθεί το συγκεκριμένο όριο θερμοκρασίας –αυτός είναι ο συγκεκριμένος παγκόσμιος προϋπολογισμός υπολειπόμενου CO₂. Σε ένα δεύτερο βήμα, πρέπει να καθοριστεί πόσο μεγάλο είναι το μερίδιο της Γερμανίας σε αυτό –αυτός είναι ο συγκεκριμένος εθνικός προϋπολογισμός για το υπόλοιπο CO₂. Η IPCC έχει ονομάσει συγκεκριμένους παγκόσμιους προϋπολογισμούς υπολειπόμενου CO₂ για διαφορετικά όρια θερμοκρασίας και διαφορετικές πιθανότητες εμφάνισης. Σε αυτή την βάση, το Γερμανικό Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομών καθόρισε έναν εθνικό υπολειπόμενο προϋπολογισμό για τη Γερμανία. Αυτό μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη μέτρηση της συμβατότητας των ποσοτήτων εκπομπών που επιτρέπονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1 εδ. 2 και στο άρθρο 4, παράγραφος 1, ρήτρα 3 του KSG με το όριο θερμοκρασίας³⁸.

Η IPCC έχει παράσχει ποσοτικοποιημένες πληροφορίες σχετικά με το μέγεθος του αντίστοιχου υπολειπόμενου παγκόσμιου προϋπολογισμού CO₂ για διάφορα κατώφλια θερμοκρασίας και τις πιθανότητες επίτευξης αυτών των ορίων. Για παράδειγμα, για 67% πιθανότητα περιορισμού της υπερθέρμανσης του πλανήτη στους 1,5°C, υπολόγισε έναν υπολειπόμενο παγκόσμιο προϋπολογισμό CO₂ 420 γιγατόνων από το 2018 και έναν υπολειπόμενο προϋπολογισμό 1.170 γιγατόνων για έναν στόχο 2°C από το 2018 (IPCC, Ειδική Έκθεση, Υπερθέρμανση του πλανήτη 1,5°C, 2018, Κεφάλαιο 2, σ. 108, Πίνακας 2.2). Με βάση τα στοιχεία της IPCC, το Γερμανικό Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομών υπολόγισε έναν συγκεκριμένο εθνικό υπολειπόμενο προϋπολογισμό 6,7 γιγατόνων που απομένει από το 2020 με στόχο τον περιορισμό της αύξησης της μέσης θερμοκρασίας της γης στους 1,75°C με πιθανότητα 67% (SRU, Για μια αποφασιστική περιβαλλοντική πολιτική στη Γερμανία και την Ευρώπη, Περιβαλλοντική Έκθεση 2020, σ. 52, 88 παρ. 111)³⁹.

Επιπλέον, η Σύμβαση των Παρισίων παρέχει τη δυνατότητα πρακτικής επέκτασης του υπολειπόμενου εθνικού προϋπολογισμού με τη μεταφορά μη υποχρεωτικών υπηρεσιών μείωσης των εκπομπών σε άλλα συμβαλλόμενα κράτη της Σύμ-

38. Σκέψη 216.

39. Σκέψη 219.

βασης (Άρθρο 6 παρ. 2 και παρ. 4 ΡΑ). Ωστόσο, μέχρι στιγμής δεν έχει καταστεί δυνατό να δημιουργηθεί ένα αξιόπιστο σύστημα αντιστάθμισης για υπηρεσίες μείωσης διεθνώς (βλ. έντυπο της Bundestag 19/15906, σ. 1 επ.). Επί του παρόντος δεν μπορεί να προβλεφθεί εάν ο εθνικός προϋπολογισμός θα μπορούσε να επεκταθεί σε μεγάλο βαθμό στο μέλλον μέσω ενός τέτοιου συστήματος μεταφοράς και πιστώσεων. Ενόψει των πολύ υψηλών βαρών μείωσης που θα πρέπει ακόμη να επιβαρύνει η διεθνής κοινότητα στο σύνολό της προκειμένου να επιτύχει τον στόχο θερμοκρασίας της Συμφωνίας του Παρισιού (βλ. UNFCCC, Εθνικά καθορισμένες συνεισφορές βάσει της Συμφωνίας του Παρισιού, έκθεση σύνθεσης της γραμματείας, 2021, σ. 5 παρ. 13), ο ανταγωνισμός για μεταβιβάσιμες μη υποχρεωτικές μειώσεις πιθανόν να είναι έντονος⁴⁰.

Για να παραμείνει εντός των ορίων του προϋπολογισμού, η κλιματική ουδετερότητα θα πρέπει να επιτευχθεί μετά το 2030. Ωστόσο, δεν είναι πιθανό αυτό να επιτύχει. Σύμφωνα με την πορεία μείωσης που προβλέπεται στον νόμο περί προστασίας του κλίματος, το επίπεδο εκπομπών το 2030 θα πρέπει να μειωθεί κατά 55% σε σύγκριση με το 1990 (§ 3 παρ. 1 εδ. 2 KSG). Ωστόσο, το επίπεδο των εκπομπών απέχει πολύ από το να είναι κλιματικά ουδέτερο. Ρεαλιστικά, η μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα θα πάρει κάποιο χρόνο –εκτός από εμπόδια οφειλόμενα στις εγγυήσεις θεμελιωδών ελευθεριών–, και μόνο για τεχνικούς λόγους. Ο υπόλοιπος προϋπολογισμός των 6,7 γιγατόνων εκπομπών CO₂ πιθανότατα θα ξεπεραστεί. Ωστόσο, εάν ο καθορισμός του εθνικού υπολειπόμενου προϋπολογισμού βασίστηκε σε μια κάπως πιο γενναιόδωρη προδιαγραφή θερμοκρασίας μεταξύ 1,75°C και 2°C, η συμμόρφωση με τον εθνικό υπολειπόμενο προϋπολογισμό που καθορίστηκε με τη μέθοδο του Γερμανικού Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομόνων δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί. Ένας προϋπολογισμός που απομένει μετά το 2030 θα επαρκεί όσο περισσότερο μειώνονται συνεχώς οι ετήσιες εκπομπές μετά το 2030⁴¹.

4. Σύμφωνα με το άρθρο 80 παράγραφος 1 του Θεμελιώδους Νόμου, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση μπορεί να εξουσιοδοτηθεί με νόμο να εκδίδει κανονισμούς. Ωστόσο, το περιεχόμενο, ο σκοπός και η έκταση της εξουσιοδότησης που χορηγείται πρέπει να προσδιορίζονται στον νόμο. Ο βαθμός εξειδίκευσης που απαιτείται για έναν κανονισμό εξαρτάται επίσης από την ένταση των επιπτώσεων του κανονισμού σε αυτούς που επηρεάζονται. Όσο πιο σοβαρές είναι οι επιπτώ-

40. Σκέψη 226.

41. Σκέψη 234.

σεις η συνταγματική αρχή της επιφύλαξης του νόμου απαιτεί από τον ίδιο τον νομοθέτη να θέσει τα καθοριστικά θεμέλια του νομικού πεδίου που πρέπει να ρυθμιστεί, εφόσον επηρεάζονται ουσιαστικά η ελευθερία και η ισότητα του πολίτη, πράγμα που δεν μπορεί να εναποτεθεί στην ευχέρεια της διοίκησης (BVerfGE 56, 1 <13>· πρβλ. BVerfGE 141, 143 <170 παρ. 59>· 147, 253 <309 στ. παρ. 116>· 150, 1 <99 επ. παρ. 199 επ.> με περαιτέρω παραπομπές). Αυτό έχει ως στόχο να διασφαλίσει ότι οι αποφάσεις ιδιαίτερης σημασίας προκύπτουν από μια διαδικασία που προσφέρει στο κοινό την ευκαιρία να αναπτύξει και να εκπροσωπήσει τις απόψεις του και που ενθαρρύνει τους εκπροσώπους του λαού να αποσαφηνίσουν την αναγκαιότητα και την έκταση των παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο δημόσιο διάλογο. Απαιτείται μια διαδικασία που να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και να διασφαλίζει τη συμμετοχή της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης (BVerfGE 150, 1 <96 f. Rn. 192> με περαιτέρω παραπομπές)⁴².

Ο νομοθέτης μπορεί να αποφασίσει μόνος του για το μέγεθος των περαιτέρω ετήσιων ποσοτήτων εκπομπών ρυθμίζοντάς τις άμεσα βήμα προς βήμα. Μπορεί όμως να παρέχει και στον κανονιστικό νομοθέτη ουσιαστικά κριτήρια για την εκτίμηση των ετήσιων ποσοτήτων. Είναι δυνατόν, για παράδειγμα, ο νομοθέτης να καθορίσει ποσοστώσεις μείωσης για ορισμένα έτη-στόχους. Επειδή αυτά δεν έχουν νόημα από μόνα τους, θα πρέπει στη συνέχεια να προβεί σε πρόσθετες προδιαγραφές για τη διαδρομή μείωσης που οδηγεί στο έτος-στόχο. Πέραν αυτού, δεν είναι συνταγματικά αδύνατο να αφεθούν οι λεπτομερέστερες ρυθμίσεις στον κανονιστικό νομοθέτη εκτός από τις απαραίτητες νομοθετικές ρυθμίσεις για το μέγεθος των περαιτέρω ετήσιων ποσοτήτων εκπομπών⁴³.

Το Δικαστήριο καταλήγει στο συμπέρασμα, ότι η διάταξη 3 (1) εδ. 2 και η διάταξη 4 (1) εδ. 3 KSG σε συνδυασμό με το παράρτημα 2 είναι αντισυνταγματικές στον βαθμό που μια ρύθμιση για τη συνέχιση των στόχων μείωσης για την περίοδο από το 2031 έως την ημερομηνία που απαιτείται για τη κλιματική ουδετερότητα από το άρθρο 20α GG λείπει⁴⁴.

Εάν ένας κανόνας δεν είναι σύμφωνος με τον Θεμελιώδη Νόμο, πρέπει να κηρυχθεί άκυρος (Άρθρο 95 (3) εδ. 1 του Νόμου για το Συνταγματικό Δικαστήριο). Ωστόσο, κάτι άλλο ισχύει σε περιπτώσεις που η ακύρωση ενός κανόνα οδηγεί σε μια κατάσταση που θα ήταν ακόμη πιο απομακρυσμένη από τη συνταγματική

42. Σκέψη 260.

43. Σκέψη 264.

44. Σκέψη 266.

τάξη. Στη συνέχεια, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο προβαίνει σε δήλωση μη συμφωνίας προς το Θεμελιώδη Νόμο και, κατά κανόνα, διατάσσει ταυτόχρονα να συνεχίσουν να ισχύουν οι αντίστοιχοι κανόνες για ορισμένο χρονικό διάστημα⁴⁵.

Και το Δικαστήριο καταλήγει στο ότι η διαπιστωθείσα παραβίαση του συντάγματος δεν οδηγεί στην ακυρότητα των § 3 πρόταση 1 εδ. 2 και § 4 πρόταση 1 εδ. 3 KSG σε σχέση με το Παράρτημα 2, αλλά μόνο στον προσδιορισμό της ασυμβατότητάς τους με τον Θεμελιώδη Νόμο σε συνδυασμό με εντολή συνεχιζόμενης ισχύος. Επομένως, οι διατάξεις εξακολουθούν να ισχύουν, αλλά ο νομοθέτης πρέπει να ρυθμίσει την ενημέρωση των στόχων μείωσης για περιόδους μετά το 2030 λεπτομερέστερα έως τις 31 Δεκεμβρίου 2022, λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις του παρόντος νόμου.

Κατά την εκπλήρωση του καθήκοντος συγκεκριμενοποίησης και του προνομίου του να συγκεκριμενοποιεί, ο νομοθέτης έχει καθορίσει τον στόχο προστασίας του κλίματος κατά το άρθρο 20a GG, ο οποίος είναι επί του παρόντος συνταγματικά επιτρεπτός, με τέτοιο τρόπο ώστε η αύξηση της παγκόσμιας μέσης θερμοκρασίας να είναι σημαντικά κάτω από 2°C και, εάν είναι δυνατόν, σε 1,5°C σε σχέση με το προβιομηχανικό επίπεδο.

Η Ομοσπονδιακή Βουλή (Bundestag) υλοποίησε την απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου για την προστασία του κλίματος της 24ης Μαρτίου 2021 με την ψήφιση νόμου της 24ης Ιουνίου 2021 με στόχο την εξάλειψη της υποτιθέμενης αντισυνταγματικής κατάστασης.

Ενδιάμεσο Συμπέρασμα

Συμπερασματικά το Δικαστήριο εκκινώντας από την βασική θέση, ότι το άρθρο 20a του Θεμελιώδους Νόμου συνιστά έναν αγωγήμο και δικαστικά επιδιώξιμο κανόνα δικαίου, ο οποίος πρέπει να δεσμεύσει την πολιτική διαδικασία υπέρ των οικολογικών αγαθών, επίσης ενόψει των μελλοντικών γενεών, θεμελιώνει την κρίση του κυρίως σε διεθνή κείμενα και επιστημονικά δεδομένα⁴⁶, αλλά και σε

45. Σκέψη 267.

46. Το πραγματικό υπόβαθρο της ανθρωπογενούς κλιματικής αλλαγής, οι συνέπειες και οι κίνδυνοί της περιγράφονται στις εκθέσεις κατάστασης και στις ειδικές εκθέσεις της «Διακυβερνητικής Επιτροπής για τη Κλιματική Αλλαγή (IPCC)». Αυτές θεωρούνται αξιόπιστες περιλήψεις της τρέχουσας κατάστασης των γνώσεων σχετικά με τη κλιματική αλλαγή και χρησιμοποιούνται ως τέτοιες από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Διατήρησης της Φύσης και Πυρηνικής Ασφάλειας, την Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Περιβάλλοντος (UBA) ή το

νομολογιακά δεδομένα άλλων εθνικών δικαστηρίων, όπως την από 31.07.2020 απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου της Ιρλανδίας. Ως προς την τελευταία το Δικαστήριο παραπέμπει σε αυτήν στον βαθμό που ο νομοθέτης δεν εμποδίζεται να διαμορφώσει στόχους μείωσης χωρίς να αναπτύξει μια ιδέα από την αρχή για το συνολικό ποσό των εκπομπών που είναι ακόμη διαθέσιμο. Ωστόσο, λόγω της μη αναστρέψιμης λειτουργίας των διεργασιών που έχουν ξεκινήσει, τότε διατρέχει τον κίνδυνο υπέρβασης του ορίου θερμοκρασίας. Θεωρητικά, όταν διατυπώνουν τους στόχους μείωσης, οι πολιτικοί μπορεί ακόμη και να παραιτηθούν οριστικά από την ιδέα της συνολικής ποσότητας εκπομπών και να προσπαθήσουν να διατηρήσουν το καθορισμένο όριο θερμοκρασίας μέσω δοκιμής και λάθους. Ωστόσο, κανένα συγκεκριμένο επίπεδο θερμοκρασίας δεν θα μπορούσε να ελεγχθεί με αυτόν τον τρόπο, επειδή οι μη αναστρέψιμες επιπτώσεις των εκπομπών CO₂ στο κλίμα επιτρέπουν μόνον περιορισμένες διορθώσεις στην πορεία που ακολουθήθηκε. Τελικά, αυτό θα σήμαινε ότι η προστασία του κλίματος θα οδηγείτο σε αποτυχία.

Αλλά δεν είναι αυτός ο στόχος της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Αντίθετα, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση δηλώνει εδώ ότι οι εθνικές συνεισφορές στην παγκόσμια διαδικασία διαπραγματεύσεων θα πρέπει να μετρηθούν με βάση το πόρισμα ότι το άθροισμα των συνεισφορών που θα καθοριστεί σε εθνικό επίπεδο σύμφωνα με τη Συμφωνία των Παρισίων είναι συνολικά επαρκές για την επίτευξη των στόχων της Συμφωνίας των Παρισίων.

Το Δικαστήριο κάνοντας αναφορά στο Ανώτατο δικαστήριο της Ιρλανδίας κρίνει ότι η προσέγγιση του παραπάνω υπολογισμού είναι βασικά κατάλληλη για την ικανοποίηση των υποχρεώσεων σε σχέση με την υπερθέρμανση, πράγμα που δεν αμφισβητείται (βλ. και το Hoge Raad της Ολλανδίας, απόφαση της 20ης Δεκεμβρίου 2019, 19/00135, αριθμός 2.1, 7η περίπτωση, αριθμός 4.6, 7.4.3.· Ανώτατο Δικαστήριο της Ιρλανδίας, απόφαση της 31ης Ιουλίου 2020, 205/19, παράγραφος 4.3)⁴⁷. Αντίθετα, η ένσταση της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης σχετίζεται με τις αβεβαιότητες σχετικά με το μέγεθος του υπόλοιπου παγκόσμιου προϋπολογισμού και ενός εθνικού προϋπολογισμού. Σε σχέση με τη μεθοδολογία αυτή, επικαλείται τόσο την απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου της Ιρλανδίας όσο και αυτή του Ολλανδικού Ανωτάτου Δικαστηρίου. Κυρίως αναφέρεται στον μέγιστο

Γερμανικό Γνωμοδοτικό Συμβούλιο για το Περιβάλλον (εφεξής: Γερμανικό Γνωμοδοτικό Συμβούλιο <SRU>) καθώς και από την Ευρωπαϊκή Ένωση και εφαρμόζονται σε διεθνές επίπεδο.

47. Σκέψη 218.

στόχο 1,5°C, επειδή η ειδική έκθεση της IPCC δείχνει επίσης ότι αυτός ο περιορισμός μειώνει αισθητά την πιθανότητα υπέρβασης των λεγόμενων σημείων ανατροπής (βλ. επίσης Hoge Raad της Ολλανδίας, απόφαση 20 Δεκεμβρίου 2019, 19/00135, παράγραφοι 4.2, 4.4· Ανώτατο Δικαστήριο της Ιρλανδίας, απόφαση της 31ης Ιουλίου 2020, 205/19, παράγραφος 3.7). Η υπέρβαση των οριακών σημείων θα είχε στην πραγματικότητα αρνητικές συνέπειες για τους ανθρώπους και το περιβάλλον που υπερβαίνουν τις άμεσες επιπτώσεις της αύξησης της θερμοκρασίας. Τα μεγαλύτερα υποσυστήματα του περιβάλλοντος θα μπορούσαν να αλλάξουν ποιοτικά ως αποτέλεσμα⁴⁸. Στην υπόθεση URGENDA γίνεται βέβαια αναφορά σε υποχρεώσεις προστασίας του κλίματος μέχρι το έτος 2020.

Θα πρέπει να σημειωθεί ακόμη ότι το Ανώτατο Δικαστήριο της Ιρλανδίας λαμβάνοντας υπόψη και άλλες αποφάσεις εθνικών Δικαστηρίων ερευνά το αγωγίμο έναντι των μέτρων προστασίας του κλίματος. Έτσι αναλύει και αντλεί επιχειρήματα όσον αφορά τον ρόλο των δικαστηρίων στην προστασία του περιβάλλοντος από δικαστήρια άλλων χωρών, όπως τις ΗΠΑ, τον Καναδά, το Ηνωμένο Βασίλειο καθώς και με αναφορά στην υπόθεση UGENDA. Με βάση αυτή την έρευνα καταλήγει, ότι δεν υπάρχει η επονομαζόμενη “no-go-Zone” για τα δικαστήρια.

Κριτική ασκείται ως προς το σημείο αυτό στο Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας από την άποψη ότι δεν διαλέγεται με δικαστήρια άλλων εννόμων τάξεων. Το πρώτο Τμήμα του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου δεν παίρνει θέση για τα ζητήματα αυτά. Κυρίως ασκείται κριτική ως προς το γεγονός ότι το Δικαστήριο απλά παραπέμπει σε αποφάσεις εθνικών δικαστηρίων χωρίς να δίνει την προσοχή στα επιχειρήματά τους. Υπό αυτήν την έννοια, η απόφαση αυτή για το κλίμα παρά τη διεθνή κατεύθυνση που ακολουθεί εμπεριέχει τελικά περιορισμούς⁴⁹. Στον όλο προβληματισμό προστίθεται και η κοινωνική διάσταση. Έτσι υποστηρίζεται, ότι η κοινωνική ισορροπία πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όταν πρόκειται για την προστασία του κλίματος. Λειτουργικά, υπάρχουν προτάσεις ότι τα βάρη, για παράδειγμα από τους φόρους CO², θα πρέπει να αντισταθμιστούν με τέτοιο τρόπο ώστε το εισόδημα να επιστραφεί στους πολίτες. Διαπιστώνεται επίσης, ότι μια ποσόστωση εκπομπών CO² 6,7 γιγατόνων έως το 2050 προϋποθέτει την υπεροχή του οικολογικού έναντι του κοινωνικού σχεδιασμού. Ορθά επισημαίνεται ότι η αποφασιστική συμβολή της απόφασης έγκειται στο γεγονός, ότι

48. Σκέψη 161.

49. Βλ. σχετικά *Katja Gelinsky/Marie-Christine Fuchs*, Bitte noch mehr -Rechtsprechungsdialog im K, Verfassungsblog 26 Mai 2021.

ο νομοθέτης έχει καθορίσει άμεσα μόνο ποσοστώσεις μέχρι το 2030. Όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω, σύμφωνα με το Δικαστήριο, δεν μπορεί να αποκλειστεί το γεγονός, ότι ο νόμος δεν προχωρά αρκετά με αυτούς τους στόχους. Εάν συμβεί αυτό και η συνολική ποσοστωση έχει ήδη εξαντληθεί, τότε για την περίοδο από το 2031 έως το 2050 είναι αναπόφευκτες οι υπερβολικές επιβαρύνσεις για τους μελλοντικούς πολίτες και για την οικονομία και τη κοινωνία. Ο νομοθέτης πρέπει να αποφύγει αυτή τη δυσαναλογία μεταξύ των επιβαρύνσεων έως το 2030 και της περιόδου από το 2031 έως το 2050, θέτοντας εξαρχής στόχους έως το 2050⁵⁰. Η παράλειψή του είναι στο επίκεντρο της συνταγματικής παραβίασης. Έτσι οι συνταγματικές απαιτήσεις που ισχύουν για τη μελλοντική νομοθεσία όσον αφορά την προστασία του κλίματος δεν εξαντλούνται στις αξιώσεις που το δικαστήριο εξήγαγε από το άρθρο 20α του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Θα πρέπει και η αρχή του κράτους πρόνοιας του άρθρου 20 GG να παίξει τον ρόλο της με την εξισορρόπηση των σχετικών βαρών⁵¹.

Η απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας έθεσε και για άλλα εθνικά δικαστήρια ζητήματα προς συζήτηση, όπως η κατάσταση ανάγκης, η εξωεδαφική εφαρμογή της ΕΣΔΑ, οι υποχρεώσεις προστασίας, η συλλογική δέσμευση, η διαγενεακή διάσταση. Τα ζητήματα αυτά θα αντιμετωπιστούν και από το ΕΔΔΑ. Δύο προσφυγές τέλη του 2020 και δύο τον Απρίλιο και τον Ιούνιο του 2021 κατατέθηκαν στο Δικαστήριο. Ήδη το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο της Αυστραλίας τον Μάιο του 2021 έκρινε ότι ο Υπουργός Περιβάλλοντος θα πρέπει να λάβει υπόψη του το duty of care (την υποχρέωση προστασίας) προκειμένου να προστατευθούν τα παιδιά (οι μέλλουσες γενεές), γεγονός που θεμελιώνεται στην ευθύνη από παράλειψη (liability for negligence). Αυτή ήταν η νομική βάση, καθώς επίσης και τα ατομικά δικαιώματα, επί τη βάσει των οποίων καταδικάστηκε και ο όμιλος Shell από τον ολλανδό δικαστή⁵².

Έτσι βασική διάταξη με την οποία θεμελιώνει την κρίση του το Δικαστήριο είναι η διάταξη του άρθρου 20 α του Θεμελιώδους Νόμου και τα όριά της. Η διάταξη του άρθρου 20 α αναφέρεται στην υποχρέωση παροχής προστασίας της ζωής στο φυσικό της περιβάλλον και των ζώων στο πλαίσιο της συνταγματικής έννο-

50. Σκέψεις 259, 265.

51. Βλ. σχετικά *Gerald Becker-Neetz*, Klimaschutz oder Sozialstaat? Zwei Dimensionen zur Verteilung der Emissionsrechte-, Verfassungsblog 14.07-2021.

52. Βλ. εκτενή παράθεση των πρόσφατων αποφάσεων από εθνικά και διεθνή δικαστήρια, εις: *Christel Cournil*, Les prémisses des révolutions juridiques ? Récents contentieux climatiques européens, RFDA 221, σ. 957 επ.

μης τάξης με την παρέμβαση της νομοθετικής εξουσίας και της εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας, που δεσμεύονται από τον νόμο και το δίκαιο. Και όλα αυτά εν όψει της ευθύνης απέναντι στις επόμενες γενεές!

Στην πραγματικότητα, η απόφαση κρίθηκε μόνον ως μια μικρή επιτυχία για την προστασία του κλίματος. Οι πρακτικές συνέπειες της απόφασης σχετικά με τον νόμο περί προστασίας του κλίματος και τη γερμανική πολιτική για το κλίμα είναι επί του παρόντος ασήμαντες. Ωστόσο, η απόφαση θέτει τα θεμέλια για περαιτέρω και μόνιμο συνταγματικό δικαστικό έλεγχο των κρατικών προσπαθειών όσον αφορά την προστασία του κλίματος με βάση τα θεμελιώδη δικαιώματα και το άρθρο 20α του Βασιικού Νόμου. Συγκεκριμένα, το KSG (§ 4 εδ. 1 σε συνδυασμό με το Παράρτημα 2) περιέχει μόνο μέγιστες ετήσιες εκπομπές έως το 2030. Αυτό δεν αρκεί για το BVerfG (Rn. 256, 259 επ.). Ο νομοθέτης πρέπει να συνεχίσει την πορεία μείωσης προς την κλιματική ουδετερότητα για να διασφαλίσει τη μελλοντική ελευθερία (πριν από τα μέτρα προστασίας του κλίματος από το κράτος) και προς το συμφέρον μιας ήπιας μετάβασης και της μέγιστης διαφάνειας. Αυτή η υποχρέωση εκ μέρους του νομοθέτη δεν είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη, καθώς το KSG προβλέπει ήδη μια τέτοια ρύθμιση για το 2025 (άρθρο 4 (6)). Σημαντικό είναι όμως το γεγονός, ότι το BVerfG απαιτεί σε σχέση με το άρθρο 80 παράγραφος 1 προτ. 1 GG τα ετήσια ποσά εκπομπών να καθορίζονται από τον νόμο ή τουλάχιστον η εξουσία έκδοσης κανονισμών να καθορίζεται με συγκεκριμένα κριτήρια για τον καθορισμό των ετήσιων ποσών εκπομπών. Η επιτυχία, συνεπώς, της συνταγματικής προσφυγής περιορίζεται στο γεγονός ότι ο νομοθέτης πρέπει να καθορίσει νωρίτερα και με μεγαλύτερη ακρίβεια τη διαδρομή μείωσης μετά το 2030.

Όμως, δεν θα πρέπει να παραλειφθεί η επισήμανση, ότι το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αρνείται ρητά την παραβίαση του καθήκοντος προστασίας, επικαλούμενο την ευρεία νομοθετική ευχέρεια, επιβεβαιώνει όμως παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως «διαχρονική διασφάλιση της ελευθερίας» (παράγραφος 182 επ.). Αυτή η «προληπτική επίδραση στη μελλοντική ελευθερία» (παράγραφος 116) δικαιολογείται από το γεγονός ότι εάν τα μέτρα είναι ανεπαρκή σήμερα, οι προσφεύγοντες «μπορεί να απειληθούν με δραστικούς περιορισμούς μετά το 2030» (παράγραφος 117). Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο τονίζει έτσι πολύ έντονα την αμυντική συνιστώσα των θεμελιωδών δικαιωμάτων με την έννοια ότι οι μελλοντικές μειώσεις της ελευθερίας θα είναι αναπόφευκτες εάν τα μέτρα είναι ανεπαρκή σήμερα. Κρίθηκε από τη θεωρία ότι αυτή η κατασκευή επιλέχθηκε εσκεμμένα. Από τη μία πλευρά, θα πρέπει να απο-

φεύγεται η αντίφαση της άρνησης της παραβίασης του καθήκοντος προστασίας και από την άλλη η κατασκευή αυτή οδηγεί σε αυστηρότερο επίπεδο ελέγχου, διότι η παρέμβαση σε αμυντικό δικαίωμα τίθεται υπό αυστηρή απαγόρευση και όχι, όπως στην περίπτωση του καθήκοντος προστασίας, που η παραβίασή του υπόκειται σε απλό έλεγχο της ανεπάρκειας.

Επιφυλάξεις διατυπώνονται και ως προς το γεγονός ότι υπάρχει ασάφεια που προκύπτει από τον συνδυασμό πιθανών περιορισμών στην ελευθερία, εφόσον όλα τα δικαιώματα ελευθερίας δυναμικά επηρεάζονται. Αυτό μπορεί να είναι κατάλληλο στο πλαίσιο της νομοθεσίας για την προστασία του κλίματος, αλλά ταυτόχρονα ενέχει υψηλό κίνδυνο κατάχρησης εάν η δογματική κατασκευή που ακολουθήθηκε εν προκειμένω εφαρμοστεί και σε άλλους τομείς δικαίου⁵³.

IV. Sharma v. Minister for the Environment, Απόφαση του Ομοσπονδιακού Εφετείου της Αυστραλίας («FFC» Full Federal Court) της 15ης Μαρτίου 2022

A. Το Ιστορικό

Τον Σεπτέμβριο του 2020, οκτώ Αυστραλοί έφηβοι εκπροσωπούμενοι από τον κηδεμόνα τους, μια μοναχή που ευρίσκετο ηλικιακά στη δεκαετία των ογδόντα, υπέβαλαν ομαδική αγωγή ως εκπρόσωποι όλων των παιδιών της Αυστραλίας. Η αγωγή αποσκοπούσε στην αποτροπή της έγκρισης επέκτασης του ανθρακωρυχείου Whitehaven στη Νέα Νότια Ουαλία με το επιχείρημα ότι, μεταξύ άλλων, ο Υπουργός Περιβάλλοντος (ο «Υπουργός») όφειλε να προστατεύει τα παιδιά της Αυστραλίας με εύλογη προσοχή, προκειμένου να ασκήσουν τα δικαιώματά τους βάσει του Νόμου για την Προστασία του Περιβάλλοντος και τη Διατήρηση της Βιοποικιλότητας («EPBC»), ώστε να αποφευχθεί η πρόκληση βλάβης (συμπεριλαμβανομένου προσωπικού τραυματισμού ή θανάτου) που θα προέκυπτε από εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα στην ατμόσφαιρα της Γης (το «Καθήκον Προστασίας»). Οι ενάγοντες ζήτησαν προσωρινή διαταγή για να εμποδίσουν τον Υπουργό να εγκρίνει το έργο βάσει του Νόμου για την Προστασία του Περιβάλλοντος και τη Διατήρηση της Βιοποικιλότητας (EPBC). Στις 27 Μαΐου 2021, το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο της Αυστραλίας καθιέρωσε ένα νέο Καθήκον Προστασίας για την αποφυγή πρόκλησης προσωπικής βλάβης στα παιδιά, αλλά αρνήθηκε να εκδώσει διαταγή για να αναγκάσει τον Υπουργό να εμποδίσει την επέκταση του ανθρακωρυχείου.

53. *Marten Breuer*, Die Freiheit der Anderen, Verfassungsblog 18.05.2021.

Σε πρώτο βαθμό, στην απόφαση που εκδόθηκε στις 27 Μαΐου 2021, ο δικαστής Bromberg διαπίστωσε ότι: (i) η πιθανή βλάβη στα παιδιά της Αυστραλίας που προέρχονται από εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα θα έπρεπε να πιθανολογηθεί σύμφωνα με το EPBC (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act (Νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος και της βιοποικιλότητας)

Το Καθήκον Προστασίας όφειλε υποχρεωτικά να το αναλάβει ο Υπουργός. Πιο συγκεκριμένα, ο δικαστής Bromberg καθόρισε το Καθήκον Προστασίας με βάση το ότι: (i) ήταν ευλόγως προβλέψιμο από τον Υπουργό ότι από την επέκταση του ορυχείου θα προέκυπτε κίνδυνος βλάβης σε παιδιά από την Αυστραλία, (ii) ο Υπουργός είχε άμεσο έλεγχο αυτού του κινδύνου, καθώς το ζήτημα αυτό εξαρτιόταν από τις σχετικές εγκρίσεις που χορηγούσε· και (iii) τα παιδιά της Αυστραλίας είναι ευάλωτα σε πραγματικό κίνδυνο βλάβης από «κλιματικούς κινδύνους».

Παρά το γεγονός ότι διαπίστωσε υπέρ των εναγόντων την ύπαρξη του Καθήκοντος Προστασίας, ο δικαστής Bromberg αρνήθηκε να χορηγήσει την αιτούμενη διαταγή, με το σκεπτικό ότι δεν είχε αποδειχθεί ότι εύλογα αναμενόταν παραβίαση του Καθήκοντος Προστασίας. Στις 8 Ιουλίου 2021, το Δικαστήριο εξέδωσε μια Δήλωση, σύμφωνα με την οποία ο Υπουργός έχει ένα Καθήκον εύλογης προστασίας, προκειμένου να αποφευχθεί η πρόκληση προσωπικής ζημίας ή θανάτου προσώπων ηλικίας κάτω των 18 ετών, οι οποίοι είναι μόνιμοι κάτοικοι της Αυστραλίας κατά τον χρόνο έναρξης αυτής της διαδικασίας που προκύπτει από εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα στην ατμόσφαιρα της Γης. Κατά την έκδοση της Δήλωσης, το Δικαστήριο απέρριψε τα επιχειρήματα του Υπουργού να περιορίσει τη Δήλωση μόνο στους προσφεύγοντες. Αντίθετα, το Δικαστήριο έκρινε ότι το καθήκον ισχύει για όλους τους νέους της Αυστραλίας επειδή τόσο οι αιτούντες όσο και οι νέοι από την Αυστραλία είχαν το «ίδιο συμφέρον». Το Δικαστήριο καταδίκασε τον Υπουργό στα δικαστικά έξοδα.

Στις 13 Σεπτεμβρίου 2021, το Υπουργείο Περιβάλλοντος άσκησε έφεση αμφισβητώντας το πόρισμα του δικαστή ότι ο Υπουργός έχει Καθήκον προστασίας για την αποφυγή πρόκλησης τραυματισμών σε παιδιά που σχετίζονται με ανθρωπογενή κλιματική αλλαγή. Η έφεση βασίζεται στη διάκριση των εξουσιών και στο επιχείρημα ότι η απόφαση του Υπουργού είναι ζήτημα πολιτικής και υπόκειται σε διακριτική ευχέρεια. Η ρύθμιση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου ταιριάζει καλύτερα στην εκτελεστική εξουσία και δεν θα πρέπει να αναγνωριστεί κανένα νέο Καθήκον Προστασίας. Η έφεση αμφισβήτησε, επίσης, εάν το εγκεκριμένο έργο θα προκαλούσε καθαρή αύξηση στις παγκόσμιες εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου και το αντίστροφο βάρος απόδειξης για την προσέγγιση αυτού

του ζητήματος.

Στο μεσοδιάστημα μεταξύ της Πρωτοβάθμιας Απόφασης και της εκδίκασης της εφέσεως, ο Υπουργός ενέκρινε την επέκταση του ορυχείου.

B. Η απόφαση

Στις 15 Μαρτίου 2022, μια ομάδα τριών δικαστών του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Αυστραλίας (το «FFC» Full Federal Court) εξέδωσε την απόφασή της σχετικά με την έφεση, ανατρέποντας την Πρωτοβάθμια Απόφαση.

Σε ένδειξη της πολυπλοκότητας των υπό εξέταση ερωτημάτων, καθένας από τους τρεις δικαστές - Chief Justice Allsop, Justice Beach και Justice Wheelahan (μαζί «οι δικαστές») - απέρριψε την έφεση για διαφορετικούς λόγους, με ξεχωριστή αιτιολογία. Η απόφαση της FFC (η οποία περιείχε το χωριστό σκεπτικό και των τριών κριτών) ξεπέρασε τις 200 σελίδες.

1. Η απόφαση του ανώτατου δικαστή Allsop επικεντρώθηκε στην αλληλεπίδραση μεταξύ του Καθήκοντος Προστασίας και των ζητημάτων πολιτικής, τα οποία από τη φύση τους είναι μη δικαστικά επιδιώξιμα. Κατά την άποψή του, «το προβλεπόμενο καθήκον ως προς το θέμα της παραβίασής του συνεξετάζεται με ζητήματα που αποτελούν βασικά ζητήματα πολιτικής και άρα ακατάλληλα από την φύση και τον χαρακτήρα τους για δικαστικό προσδιορισμό». Δήλωσε ότι τα δικαστήρια δεν είναι καλά εξοπλισμένα και είναι ανεπαρκώς ενημερωμένα σε σχέση με τους ισχυρισμούς που προβάλλονται για τη θέσπιση τέτοιου Καθήκοντος Προστασίας, δηλαδή με άλλα λόγια για τη κατάλληλη πολιτική απόκριση στην κλιματική αλλαγή και σε σχέση με το ερώτημα εάν και με ποιον τρόπο θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι εκπομπές από το ορυχείο κατά τη λήψη απόφασης σχετικά με την έγκριση της επέκτασης του ορυχείου. Αυτό, κατά την άποψή του, ήταν από μόνο του αρκετό για να αρνηθεί το Καθήκον Προστασίας.

2. Ο Δικαστής Beach θεώρησε ότι το ζήτημα του Καθήκοντος Προστασίας θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί χωρίς να ληφθούν υπόψη ζητήματα πολιτικής που θα οδηγούσαν στην ουσία σε αρνησιδικία. Ωστόσο, κατά την άποψή του, ο Δικαστής Blomberg θα έπρεπε να είχε αρνηθεί να κάνει οποιαδήποτε Δήλωση σχετικά με το Καθήκον Προστασίας, επειδή τα δικαστήρια δεν μπορούν να εξετάζουν το ζήτημα της ύπαρξης του Καθήκοντος Προστασίας πριν από την εξέταση των αλληλένδετων μεταξύ τους ζητημάτων παραβίασης, δηλαδή την αιτιώδη συνάφεια και τη ζημία. Με άλλα λόγια, η άποψή του ήταν ότι η ύπαρξη του Καθήκοντος Προστασίας μπορεί να εξεταστεί δεόντως μόνον όταν έχει συμβεί μια εικαζόμενη παράβαση.

3. Το πρωτοβάθμιο Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «οι αιτούντες

έχουν αποδείξει ότι ο Υπουργός έχει καθήκον να προστατεύει εύλογα για την αποφυγή πρόκλησης προσωπικού τραυματισμού στα παιδιά όταν αποφασίζει, σύμφωνα με τα άρθρα 130 και 133 του νόμου EPBC, να εγκρίνει ή να μην εγκρίνει το Έργο Επέκτασης. «Καθορίζοντας το Καθήκον Προστασίας, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η προβλέψιμη βλάβη από το έργο, εάν οι κίνδυνοι επαληθεύονταν, θα ήταν “καταστροφική” και, ως εκ τούτου, τα παιδιά θα πρέπει να θεωρούνται άτομα που θα επηρεάζονταν τόσο άμεσα ώστε ο Υπουργός θα έπρεπε να λαμβάνει υπόψη τα συμφέροντά τους κατά τη λήψη της απόφασης έγκρισης».

4. Όλοι διαφώνησαν με αυτό. Ο Ανώτατος Δικαστής Allsop και ο Δικαστής Wheelahan κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι, το Καθήκον Προστασίας δεν ήταν σύμφωνο με το EPBC, επειδή θα υπερέβαινε τους όρους που θέτει το EPBC κατά τρόπο ασυμβίβαστο με το νομικό και κυβερνητικό πλαίσιο. Ο Δικαστής Beach δεν θεώρησε το ζήτημα της συμβατότητας με τον νόμο τόσο σοβαρό, ώστε να αποκλείεται η ύπαρξη του Καθήκοντος Προστασίας. Συνεπώς, αρνούμενο να εκδώσει Διαταγή, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι οι ενάγοντες δεν είχαν αποδείξει ότι είναι πιθανό ότι ο Υπουργός θα παραβίαζε το Καθήκον Προστασίας κατά τη λήψη της εγκριτικής απόφασης και δεν είχε αποδείξει ότι δεν θα έχουν περαιτέρω ευκαιρία να υποβάλουν αίτηση για Διαταγή. Στην απόφασή του της 27ης Μαΐου 2021, το Δικαστήριο καθυστέρησε την έκδοση Δήλωσης σχετικά με το Καθήκον Προστασίας που οφείλει ο υπουργός και έθεσε ορισμένα ερωτήματα στα μέρη σχετικά με το εύρος του καθήκοντος.

5. Σε πρώτη φάση, οι εμπειρογνώμονες των εναγόντων σχετικά με την επίδραση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα δεν αμφισβητήθηκαν. Περαιτέρω διαπιστώθηκε τουλάχιστον από πολιτική άποψη, ότι οι χώρες και οι οργανισμοί δεν επιθυμούσαν πλέον να θεωρούνται ότι αρνούνται τη σύνδεση μεταξύ εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και κλιματικής αλλαγής. Ενώ τόσο ο Ανώτατος Δικαστής Allsop όσο και ο Δικαστής Beach αναγνώρισαν ότι υπήρχαν ορισμένοι τομείς των αποδεικτικών στοιχείων των εμπειρογνομένων που θα μπορούσαν να αμφισβητηθούν, συμφώνησαν ότι η αποδοχή από τον δικαστή Bromberg αυτών των αδιαμφισβήτητων αποδεικτικών στοιχείων και η ερμηνεία τους ήταν απολύτως νόμιμες και δεν να ξανανοιξει η υπόθεση ως προς τα ζητήματα αυτά σε επίπεδο έφεσης. Με άλλα λόγια, ο Υπουργός είχε χάσει την ευκαιρία του να αμφισβητήσει τα στοιχεία.

6. Οι δικαστές αφού έλαβαν υπόψη τους καθένα από τα στοιχεία ή τους παράγοντες που σχετίζονται με τη θέσπιση του Καθήκοντος Προστασίας κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι το Καθήκον Προστασίας δεν θεμελιώνεται, επειδή ένα ή πε-

ρισσότερα από αυτά τα στοιχεία ή οι σημαντικοί παράγοντες δεν είχαν προσδιοριστεί με τον απαιτούμενο τρόπο.

7. Ο Ανώτατος Δικαστής Allsop και ο Δικαστής Beach συμφώνησαν και οι δύο με τον δικαστή Bromberg ότι θα ήταν εύλογα προβλέψιμος για τον Υπουργό ο κίνδυνος βλάβης στα παιδιά της Αυστραλίας από την επέκταση του ορυχείου, καθώς ο Υπουργός θα μπορούσε να προβλέψει ότι ακόμη και μια μικρή αύξηση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα θα μπορούσε να συμβάλει σε τέτοια βλάβη.

8. Ο δικαστής Wheelaan, ωστόσο, δεν ήταν πεπεισμένος ότι η έγκριση του ορυχείου θα αποτελούσε εύλογα προβλέψιμη αιτία σωματικής βλάβης «καθώς η έννοια της αιτιώδους συνάφειας γίνεται κατανοητή σε σχέση με την αδικοπραξία του κοινού δικαίου από αμέλεια». Ειδικότερα, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η απόφαση του Υπουργού να εγκρίνει την επέκταση του ορυχείου θα είχε ως αποτέλεσμα τη συμβολή σε αυξημένο κίνδυνο βλάβης, αλλά όχι απαραίτητα την πρόκληση κινδύνου στην ίδια τη βλάβη.

9. Ο Ανώτατος Δικαστής Allsop κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, ενώ η Υπουργός έχει σχεδόν αποκλειστικό έλεγχο του κινδύνου που δημιουργείται από την έγκριση του ορυχείου, δεν έχει επαρκή έλεγχο για να καθορίσει το Καθήκον Προστασίας, επειδή δεν έχει τον έλεγχο της βλάβης (που είναι παγκοσμίως παγκόσμια κλιματική καταστροφή). Ο κίνδυνος αυτής της βλάβης μπορεί να μετριάσει από «αμέτρητους άλλους σε όλο τον κόσμο».

10. Ο δικαστής Wheelaan συμφώνησε ότι ο απλός έλεγχος του Υπουργού σχετικά με την έγκριση του ορυχείου ήταν ανεπαρκής ελλείψει ελέγχου της βλάβης.

11. Ο Δικαστής Beach υιοθέτησε μια στενότερη ερμηνεία του ελέγχου, θεωρώντας ότι το ερώτημα περιορίζεται στο εάν ο Υπουργός έχει τον έλεγχο των εκπομπών από το ορυχείο. Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι αυτός ο έλεγχος ήταν αναμφισβήτητος, καθώς το μέρος στο οποίο χορηγείται η έγκριση αναμένεται να ενεργήσει σύμφωνα με αυτήν την έγκριση.

12. Ο Ανώτατος Δικαστής Allsop και ο Δικαστής Beach κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι τα ευρήματα του δικαστή Bromberg ήταν ανεπαρκή για να χαρακτηρίσουν τα παιδιά της Αυστραλίας ως ευάλωτα με τη στενή ειδική έννοια.

13. Ο Ανώτατος Δικαστής Allsop στήριξε το συμπέρασμά του στην άποψή του ότι τα παιδιά της Αυστραλίας δεν έχουν καμία άμεση σχέση με τον Υπουργό που να είναι διαφορετική από ότι με άλλους Αυστραλούς.

14. Ο Δικαστής Beach θεώρησε ότι μόνο μερικά παιδιά από την Αυστραλία θα ήταν ιδιαίτερα ευάλωτα με τη σχετική έννοια του όρου, και ως εκ τούτου δεν μπορούσε να διαπιστωθεί το ευάλωτο για τη συγκεκριμένη τάξη.

15. Ο Ανώτατος Δικαστής Allsop και ο Δικαστής Beach διαπίστωσαν περαιτέρω ότι η φύση της σχέσης μεταξύ του Υπουργού και των παιδιών της Αυστραλίας δεν ήταν αρκετά άμεση ή εγγύτερη, προκειμένου να θεμελιωθεί το καθήκον Προστασίας. Ο Ανώτατος δικαστής Allsop στήριξε το σκεπτικό του στην φύση της σχέσης του μέλους της κυβέρνησης και του κυβερνωμένου. Ο Δικαστής Beach εστίασε στην έλλειψη φυσικής, χρονικής ή άλλης σχεσιακής εγγύτητας μεταξύ του Υπουργού και της βλάβης που μπορεί να υποστούν τα παιδιά της Αυστραλίας. Συγκεκριμένα, σημείωσε ότι: (i) η βλάβη μπορεί να μην συμβεί για αρκετές δεκαετίες, (ii) τα μέλη της τάξης κατοικούν σε όλη την Αυστραλία, ενώ το ορυχείο βρίσκεται σε μια τοπική περιοχή και (iii) υπάρχουν πολλοί άλλοι παράγοντες στην αιτιολογική αλυσίδα μεταξύ της έγκρισης από τον Υπουργό και της βλάβης.

16. Τέλος ο Δικαστής Beach κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η αοριστία ήταν μοιραία για το Καθήκον Προστασίας στο πλαίσιο των κυλιόμενων γεγονότων που ενδέχεται να προκαλέσουν ζημία, εφόσον δεν υπάρχει ουσιαστικό όριο για το πόσα παιδιά από την Αυστραλία θα υποστούν βλάβη και πόσες φορές θα υποστούν τέτοια βλάβη, τότε θα συμβεί αυτή η ζημία τον επόμενο αιώνα περίπου, και την έκταση αυτής της ζημίας.

17. Ο Δικαστής Allsop ακολούθησε παρόμοιο σκεπτικό, αλλά έδωσε πρόσθετη έμφαση στην έλλειψη αναλογικότητας μεταξύ της μικρής συμβολής στον αυξημένο κίνδυνο βλάβης, της έλλειψης του ελέγχου αυτής της ζημίας και της ευθύνης για κάθε ζημιά που θα συνεχιστεί στο μέλλον⁵⁴.

Γ. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

Η απόφαση του FFC θα θεωρηθεί αναμφίβολα ως μια οπισθοδρόμηση για τους υποστηρικτές της προστασίας του κλίματος. Οι Δικαστές όχι μόνον απέρριψαν το Καθήκον Προστασίας από πλευράς της Κυβέρνησης, αλλά η απόφασή τους περιορίσθηκε στα βασικά ζητήματα του αγώγιμου της απαίτησης, της αιτιώδους συνάφειας και προβλεψιμότητας της βλάβης, τα οποία σε μεγάλο βαθμό όντως απουσιάζουν. Οι Δικαστές έχασαν έτσι την ευκαιρία να αναδείξουν την ιδιαιτερότητα των διαφορών περί το κλίμα, πράγμα που έγκαιρα συνειδητοποίησαν τα παραπάνω ανώτατα εθνικά δικαστήρια με αναφορά βεβαίως και στη μεγάλη πρόοδο που έχει επιτευχθεί εν προκειμένω και από το διεθνές δίκαιο.

54. Βλ. παρουσίαση της απόφασης και σχόλια από τους *Mark Clarke/Stephanie Stocker/Alexander Hublet*, *Sharma v. Minister for the Environment: A setback for climate change claimants as landmark decision is overturned on appeal*, <<https://www.whitecase.com/publications/alert/sharma-v-minister-environment-setback-climate-change-claimants-landmark-decision>>.

Υπάρχουν, όμως, σημεία σύγκλισης μεταξύ των δικαστών, που είναι άξια αναφοράς: α) η ανθρώπινη ασφάλεια δεν αποτελεί υποχρεωτικό κριτήριο κατά την άσκηση εξουσίας σύμφωνα με τα άρθρα 130 και 133 του Νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος και της βιοποικιλότητας, β) η διατύπωση ανησυχιών κυρίως από τους Δικαστές Beach και Wheelahan JJ σχετικά με τον διαχωρισμό του ζητήματος του «duty of care» από τα άλλα στοιχεία μιας ολοκληρωμένης αδικοπραξίας και γ) η κατανόηση ότι για τη θεμελίωση του Καθήκοντος Προστασίας υπήρχε η βάση της εύλογης προβλεψιμότητας, ότι τα παιδιά μπορεί να υποστούν βλάβη από την έκλυση εκπομπών που προκαλούνται από τη καύση άνθρακα από το ορυχείο (κυρίως από τους Δικαστές Allsop CJ Beach J). Τέλος, θα πρέπει να επισημανθεί ότι και οι τρεις δικαστές αρνήθηκαν να κάνουν δεκτή την έφεση του Υπουργού με το επιχείρημα ότι ο πρωτοβάθμιος δικαστής περιείχε στην απόφασή του λανθασμένα πορίσματα που αφορούσαν την επιστήμη του κλίματος. Είναι σημαντικό ότι ενώπιον του πρωτοβάθμιου δικαστή μόνον ένας πραγματογνώμονας κλήθηκε από τα παιδιά για να καταθέσει σχετικά με τους κινδύνους των «μελλοντικών κόσμων» και τη συνεισφορά του ορυχείου στον προϋπολογισμό άνθρακα. Κανένα από τα στοιχεία του καθηγητή Steffen δεν αμφισβητήθηκε από τον Υπουργό σε πρώτο βαθμό. Το Δικαστήριο συμφώνησε ομόφωνα ότι όλα τα πορίσματα του πρωτοβάθμιου δικαστή ήταν ανοιχτά με βάση τα μη αμφισβητηθέντα στοιχεία⁵⁵.

Σε κάθε περίπτωση, οι υποστηρικτές της προστασίας του κλίματος πήραν ορισμένα θετικά σημεία από την απόφαση. Πρώτον, οι ενάγοντες έχουν δηλώσει την πρόθεσή τους να ασκήσουν αναίρεση ενώπιον του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Δεύτερον, οι δικαστές έκαναν ειδική αναφορά στην ανάγκη μεταρρύθμισης του νόμου, αφήνοντας ανοιχτή την πόρτα για τα στοιχεία που είναι απαραίτητα για τη θεμελίωση του Καθήκοντος Προστασίας που θα πρέπει να αντιμετωπισθεί από το Ανώτατο Δικαστήριο της Αυστραλίας. Τρίτον, ο Δικαστής Beach ήταν ρητά ανοιχτός σε μελλοντικές αξιώσεις από ένα ή περισσότερα παιδιά από την Αυστραλία τη στιγμή που μπορεί να διαπιστωθεί βλάβη. Και οι τρεις δικαστές δήλωσαν ότι θα ακούσουν περαιτέρω παρατηρήσεις σχετικά με το εάν είναι σκόπιμο να προκύψει επανεξέταση της κρίσης τους⁵⁶.

Σημαντική είναι, όμως, και η επισήμανση, ότι η Αυστραλία διέπεται από το αγ-

55. Βλ. *Towler, Rebekka*: Climate Law as a “Lining Tree”: Reflections on Minister for the Environment v. Sharma, *VerfBlog*, 2022/3/24, <<https://verfassungsblog.de/climate-law-as-a-livingtree/>>, DOI:1017176/20220325-001123-0.

56. Βλ. *Mark Clarke/Stephanie Stocker/Alexander Hublet*, ό.π.

γλωσσαξονικό δίκαιο όπου οι δικαστικές αποφάσεις αποτελούν δεσμευτική πηγή δικαίου. Ως εκ τούτου, το «σήμα κατατεθέν» του δικαίου αυτού είναι η προσαρμοστικότητα του και η ικανότητά του να αλλάζει με την πάροδο του χρόνου μέσω των εξελίξεων της νομολογίας, αν και αυτή είναι γενικά «αργή και σταδιακή» και όχι «αιφνίδια και ουσιαστική»⁵⁷, πράγμα που σημαίνει ότι οι συνέπειες της κλιματικής αλλαγής δεν αποκλείεται να αντιμετωπιστούν με διαφορετικό τρόπο στο μέλλον απ' ό,τι έγινε με την απόφαση αυτή.

57. Βλ. *Towler, Rebekka*, ό.π.

Συνοπτική παρουσίαση και σχολιασμός σημείων της Απόφασης του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Γερμανίας για την κλιματική αλλαγή και την προστασία του περιβάλλοντος (24.3.2021)¹

Ματθίλδη Χατζηπαναγιώτου,

Dr. iur., LL.M.

Στις 24 Μαρτίου 2021, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο [στο εξής: ΟΣΔ] της Γερμανίας εξέδωσε, έπειτα από προσφυγή ακτιβιστών για την προστασία του περιβάλλοντος, μία απόφαση-σταθμό² για την κλιματική αλλαγή και την προστασία του περιβάλλοντος. Οι προσφεύγοντες στο ΟΣΔ ήταν, συγκεκριμένα, ιδιώτες, μεταξύ αυτών και ανήλικοι, και οργανώσεις από τη Γερμανία, αλλά και ιδιώτες από το Μπαγκλαντές και το Νεπάλ. Το δικαστήριο της Καρλσρούης έκρινε πως ο *Klimaschutzgesetz* [ο νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος] δεν προστατεύει επαρκώς τις θεμελιώδεις ελευθερίες των επόμενων γενεών, καθώς αυτές επιβαρύνονται δυσανάλογα με την ευθύνη περιορισμού των εκπομπών CO₂ μετά το 2030, τον χρονικό δηλαδή ορίζοντα που έθεσε η κυβέρνηση για την επίτευξη των στόχων μείωσης των εκπομπών. Ο συνταγματικός δικαστής έκρινε αναγκαία την αναθεώρηση της ισχύουσας νομοθεσίας έως το τέλος του 2022.

Η δογματική προσέγγιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το ΟΣΔ παρουσιάζει στοιχεία πρωτοπορίας, όπως επεσήμανε στην παρέμβασή της στη διαδικτυακή επιστημονική εκδήλωση της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών με θέμα «Κλιματική κρίση και Δίκαιο» (9.12.2021) η Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Νομικής Σχολής Δρ. Αικατερίνη Ηλιάδου, κατά το ότι αναγνωρίζει τον διαχρονικό και διασυννοριακό χαρακτήρα της προστασίας τους και ενεργοποιεί έναν μηχανισμό ανύψωσης της τυπικής ισχύος των κανόνων διεθνούς δικαίου δια του συνδυασμού της Συμφωνίας των Παρισίων για την κλιματική αλλαγή με την υποχρέωση

1. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270.

2. Βλ. *Schlacke S.*, Klimaschutzgesetz – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 921, σ. 916 [“Das BVerfG transformiert nicht die bislang nur objektivrechtlich anerkannten intergenerationellen Wirkungen von Schutzpflichten in eine subjektiv-rechtliche Dimension. Stattdessen kreiert das Gericht in dogmatisch überzeugender und innovativer Art und Weise auf der Basis von Freiheitsgrundrechten und in Verknüpfung mit dem Staatsziel Umweltschutz ein neues Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung.”]. *Faßbender K.*, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085, σ. 2085 [“eine historische oder gar epochale Entscheidung”].

του κράτους να προστατεύει το περιβάλλον κατά το άρθρο 20a GG [*Grundgesetz*, Θεμελιώδης Νόμος].

Το ΟΣΔ θεμελίωσε την απόφασή του στην έννοια της διαγενεακής δικαιοσύνης, συγκεκριμένα στην αναγνώριση διαγενεακού δικαιώματος στην ελευθερία, και δεν εντόπισε παραβιάσεις άλλων δικαιωμάτων, όπως η ζωή, η σωματική ακεραιότητα και η ιδιοκτησία ή τη μη ανταπόκριση του κράτους σε υποχρεώσεις προστασίας της ζωής και της υγείας. Το δικαστήριο δέχθηκε ότι η προστασία του περιβάλλοντος ως αντικειμενικός κανόνας μπορεί να συνδυαστεί με το άρθρο 1 GG (προστασία της αξίας του ανθρώπου), δηλαδή ότι υφίσταται έρεισμα στον Θεμελιώδη Νόμο για την αναγνώριση ενός οικολογικού ελαχίστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης [*Existenzminimum*]³, του οποίου, ωστόσο, η παραβίαση έκρινε πως δεν μπορεί να τεκμηριωθεί, καθώς η Γερμανία δεν έχει παραλείψει να θέσει μετρήσιμους στόχους και να λάβει μέτρα προς επίτευξη αυτών. Λόγω της αντικειμενικής διάστασης της συνταγματικής προστασίας που προβλέπεται στο άρθρο 20a GG, δεν μπορεί να αποκλειστεί κατ' αρχήν η συνταγματική υποχρέωση του κράτους να προστατεύσει τους πολίτες από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής από το Μπαγκλαντές και το Νεπάλ που προσέφυγαν στο ΟΣΔ (§ 90). Ωστόσο, επειδή ακριβώς τα μέτρα που λαμβάνει η Γερμανία αφορούν τόσο στην καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής με τη μείωση των εκπομπών, η οποία επιδρά ευθέως στον προϋπολογισμό εκπομπών CO₂ σε παγκόσμιο επίπεδο, όσο και σε μέτρα προσαρμογής, τα οποία όμως δεν μπορούν να εφαρμοστούν εκτός Γερμανίας και άρα να ισχύσουν για πολίτες άλλων κρατών (§ 178), απορρίφθηκε τελικά η παραβίαση δικών τους δικαιωμάτων, παρά το παραδεκτό των προσφυγών τους, λόγω αδυναμίας τεκμηρίωσής τους.

Ακολουθεί συνοπτική παρουσίαση και σχολιασμός σημείων της απόφασης. Προτείνεται η υιοθέτηση των αρχών καλής νομοθέτησης ως θεωρητικού και μεθοδολογικού πρίσματος για την περαιτέρω εμβάθυνση και κατανόηση της επιχειρηματολογίας του δικαστηρίου.

Επιστημονική τεκμηρίωση ως εξωτερική αιτιολόγηση της νομικής επιχειρηματολογίας του συνταγματικού δικαστηρίου

Το κεντρικό ερώτημα που αναδύεται από την απόφαση του ΟΣΔ είναι κατά πόσον το κράτος ανταποκρίνεται επαρκώς στην υποχρέωση –και την ανάγκη–

3. Βλ. *Callies C.*, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?, ZUR 2021, 355, σ. 357. Επίσης, βλ. *Stäsche Ut.*, Geburt eines Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum und intertemporale Freiheitssicherung, EnWZ 2021, 193.

λήψης μέτρων για την κλιματική αλλαγή⁴. Επιχειρώντας να απαντήσει τεκμηριωμένα στο ερώτημα, το ΟΣΔ εκθέτει την πραγματική βάση της κλιματικής αλλαγής (§§ 16 και εξής) και της προστασίας του κλίματος (§§ 31 και εξής) [*“tatsächliche Grundlagen des Klimawandels, tatsächliche Grundlagen des Klimaschutzes”*], περιγράφοντας εκτενώς τα κρίσιμα φυσικά φαινόμενα και τα σχετικά επιστημονικά δεδομένα, ενημερώνοντας την απόφαση με ορισμούς τεχνικών όρων και εννοιών και σκιαγραφώντας με εύληπτο τρόπο το πρόβλημα της κλιματικής αλλαγής. Στην απόφαση του ΟΣΔ για τον *Klimaschutzgesetz*, ο συνταγματικός δικαστής προβαίνει σε μία πρωτοφανή διεύρυνση της εξωτερικής αιτιολόγησης της νομικής του επιχειρηματολογίας⁵. Πέρα από τις διακριτές αναφορές στα ανωτέρω σημεία [πραγματικές βάσεις, *tatsächliche Grundlagen*] στο κείμενο της απόφασης, το ΟΣΔ ενσωματώνει με συνέπεια επιστημονικά δεδομένα στο σύνολο του νομικού συλλογισμού. Αξιοσημείωτη είναι η ανάδειξη σημείων αβεβαιότητας ως προς τα συμπεράσματα στα οποία μας οδηγούν τα έως τώρα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα. Εάν, σε μία πρώτη ανάγνωση, εντυπωσιάζει το εύρος της πληροφορίας και ο βαθμός εμβάθυνσης στο αντικείμενο της κλιματικής αλλαγής, εξίσου πρωτόγνωρη είναι η μεθοδολογική αξιολόγηση της πληροφορίας και του αποτυπώματός της στη διαμόρφωση της κρίσης του δικαστηρίου. Η αξιολόγηση της επιστημονικής τεκμηρίωσης των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής καθοδηγεί, εντέλει, την κρίση του συνταγματικού δικαστή περί επάρκειας της ανταπόκρισης των άλλων εκδηλώσεων της κρατικής λειτουργίας, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σε αυτήν την παγκόσμια κλίμακα πρόκληση.

Ενδείξεις της σημασίας που αποδίδει το ΟΣΔ στην επιστημονική τεκμηρίωση και τη μεθοδολογική συνέπεια είναι ο σχολιασμός της εγκυρότητας και αξιοπιστίας των πηγών δεδομένων, η επισήμανση της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων σχετικών ερευνών από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες (§§ 16, 17), η αναγνώριση της σημασίας επιστημονικής θεμελίωσης της λήψης αποφάσεων σε αυτό το πεδίο (§ 17) και η επίκληση της ομοφωνίας της επιστημονικής κοινότητας αναφορικά με τον συσχετισμό της επιτάχυνσης υπερθέρμανσης του πλανήτη και της συγκέντρωσης CO₂ στην ατμόσφαιρα (§ 18). Μάλιστα, το δικαστήριο δεν αρκείται στην παράθεση πορισμάτων των σχετικών εκθέσεων, αλλά συνοψίζει

4. Αξίζει να σημειωθεί εδώ η εμφάνιση των όρων *Klimawandel* [κλιματική αλλαγή], *Klimaschutz* [προστασία του περιβάλλοντος], *Klimaschutzgebot* [υποχρέωση προστασίας του κλίματος] και *Klimaschutzziel* [στόχος προστασίας του κλίματος] στην απόφαση του ΟΣΔ.

5. Βλ. *Alexy R., A Theory of Legal Argumentation. The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Argumentation*, 1989, σ. 230 επ.

την υφιστάμενη κατάσταση και τις προεκτάσεις της για την κλιματική αλλαγή με συνεκτικό, απλό και κατανοητό τρόπο (*"vereinfacht"*, § 19).

Η κρισιμότητα της λήψης μέτρων για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής σε παγκόσμιο επίπεδο αλλά και εντός των ορίων της Γερμανίας στοιχειοθετείται επιπλέον από την επιστημονική θεμελίωση των επιπτώσεών της. Το ΟΣΔ υπογραμμίζει πως οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής σε άλλες περιοχές του κόσμου αφορούν και τη Γερμανία και αναφέρεται χαρακτηριστικά στην περιβαλλοντική μετανάστευση προς την Ευρώπη (§ 22) και στα ακραία φαινόμενα που συνδέονται με την κλιματική αλλαγή και εντείνουν την ανθρώπινη ευαλωτότητα, δηλαδή τη διακινδύνευση της σωματικής και ψυχικής υγείας, αλλά και της ίδιας της ζωής (§ 23). Η επιστημονική θεμελίωση οδηγεί με ασφάλεια στο συμπέρασμα ότι η ανθρωπογενής κλιματική αλλαγή μπορεί να επιβραδυνθεί μόνο δια του περιορισμού της αύξησης της συγκέντρωσης εκπομπών στην ατμόσφαιρα (§ 32). Η εκτίμηση, ωστόσο, της αναγκαιότητας περιορισμού των εκπομπών CO₂ στην ατμόσφαιρα αφενός και των επιπέδων υπερθέρμανσης του πλανήτη αφετέρου, καθώς και ο προσδιορισμός των ενδεδειγμένων επιπέδων, αποτελεί ζήτημα κλιματικής πολιτικής [*"eine klimapolitische Frage"*], παρά αντικείμενο των θετικών επιστημών [*"Sie ist nicht durch die Naturwissenschaften zu beantworten"*] (§ 35). Άλλωστε, ζητήματα όπως ο υπολογισμός του εναπομείναντος προϋπολογισμού εκπομπών CO₂ σε παγκόσμιο και εθνικό επίπεδο και ο συσχετισμός των εκπομπών με την κλιματική αλλαγή συνιστούν σημεία αβεβαιότητας για την επιστημονική κοινότητα, τα οποία δεν επιτρέπουν την εξαγωγή νομικών συμπερασμάτων υψηλής ακρίβειας (§§ 220-222, βλ. και § 228). Η επιστημονική, ωστόσο, αβεβαιότητα αναφορικά με την αιτιώδη συνάφεια των ανωτέρω μεγεθών και φαινομένων δεν απαλλάσσει τον νομοθέτη, ιδίως σε περιπτώσεις μη αναστρέψιμων συνεπειών για το περιβάλλον, από την ευθύνη του. Απεναντίας, συντρέχουν τότε ακριβώς λόγοι αναγνώρισης ενός ειδικού καθήκοντος φροντίδας/επιμέλειας και της ευθύνης μέριμνας για τις μελλοντικές γενιές. Αυτό το ειδικό καθήκον υποχρεώνει τον νομοθέτη να λαμβάνει υπόψη ακόμη και ενδείξεις, εφόσον αυτές αξιολογηθούν ως επαρκώς αξιόπιστες (§ 229). Έτσι, νέα και επαρκώς αξιόπιστα ευρήματα σχετικά με την εξέλιξη της ανθρωπογενούς υπερθέρμανσης του πλανήτη, τις συνέπειές της και τη δυνατότητα ελέγχου της ενδέχεται να καταστήσουν αναγκαία τη διαφοροποίηση της στοχοθεσίας στο πλαίσιο προστασίας του άρθρου 20a GG και να περιορίσουν το περιθώριο λήψης αποφάσεων του νομοθέτη. Το άρθρο 20a GG γεννά μόνιμη υποχρέωση του νομοθέτη να προσαρμόζει την περιβαλλοντική νομοθεσία στις τελευταίες επιστημονικές εξελίξεις (§ 212).

Κλιματική αλλαγή και διασταύρωση των λειτουργιών

Στον συλλογισμό του συνταγματικού δικαστή της Γερμανίας στην υπό συζήτηση απόφαση εντοπίζονται σημεία διασταύρωσης των λειτουργιών, δηλαδή κάμψης της οργανικής διάκρισής⁶ τους. Κατά τον Μάνεση, σκοπός της αρχής της διάκρισης των εξουσιών είναι τα όργανα του κράτους να ασκούν «εν ισοτιμία μεταξύ των, μέρος μόνο της κρατικής εξουσίας, ελεγχόμενα και περιοριζόμενα αμοιβαίως δια ποικίλης φύσεως θεσμών “ανασχέσεων και εξισορροπήσεων” (checks and balances)»⁷. Πρόκειται για προληπτική εγγύηση τηρήσεως του Συντάγματος που αποσκοπεί στην ελευθερία του ατόμου⁸. Τα σημεία ισορροπίας των λειτουργιών, ωστόσο, δεν είναι *a priori* προσδιορισμένα και σταθερά σε μία «ζώσα δημοκρατία», αλλά αποτελούν «διαρκές ζητούμενο»⁹. Η απόφαση του ΟΣΔ για την κλιματική αλλαγή αποτελεί παράδειγμα δυναμικού προσδιορισμού αυτών των σημείων ισορροπίας.

Με την § 3(1) KSG [*Klimaschutzgesetz*], ο ομοσπονδιακός νομοθέτης υιοθέτησε συγκεκριμένους στόχους για την ανταπόκριση στην κλιματική αλλαγή, οι οποίοι προϋπήρχαν σε σχέδια και προγράμματα δημόσιας πολιτικής (§ 5). Αυτή η μετάβαση από τη δημόσια πολιτική στη νομοθέτηση συνδέεται τόσο με την κρισιμότητα αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής, όσο και με τη σταδιακή ωρίμανση της στοχοθεσίας που αποτυπώνεται σε μία σειρά από σχέδια δράσης σε εθνικό επίπεδο. Αντικείμενο του ελέγχου συνταγματικότητας από το ΟΣΔ είναι το ίδιο το όριο θερμοκρασίας που θέτει ο νομοθέτης ως συνταγματικά αναγκαία και θεμελιώδη εξειδίκευση της υποχρέωσης προστασίας του περιβάλλοντος που προβλέπει το άρθρο 20a GG (§ 213). Το άρθρο 20a GG αναθέτει στον νομοθέτη κατ’

6. Μάνεσης Α., Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, ΙΙ, Αφοί Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1965, σ. 354.

7. Μάνεσης Α., 1965, σ. 354, Γεραπετρίτης Γ., Αγγλο-Αμερικανικοί Συνταγματικοί Θεσμοί: Θεμέλια και αλληλεπίδραση με το δίκαιο της Ηπειρωτικής Ευρώπης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σ. 176-177.

8. Μάνεσης Α., 1965, σ. 351.

9. Καμίνης Γ., Συνέχειες και τομές στο έργο του Αριστόβουλου Μάνεση: το παράδειγμα της «μοναρχικής» διάλυσης της Βουλής, σε: Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση: Κράτος, Σύνταγμα και Δημοκρατία στο έργο του, Τόμος Ι, Επιστημονικό Συμπόσιο που οργανώθηκε στη Θεσσαλονίκη [...] με θέμα Κράτος – Σύνταγμα – Δημοκρατία, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1994, σ. 299. Μάνεσης Α., Περί Αναγκαστικών Νόμων. Αι εξαιρετικά νομοθετικά αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας, Εκδοτικός Οίκος «Το Νομικόν» Νικ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1953, σ. 11. Κουβαράς Η., Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών ως κανόνας οριοθέτησης μεταξύ Διοικητικής Δικαιοσύνης και Διοίκησης, ΤοΣ 4/2015, σ. 801, 822-823.

αρχήν την εξειδίκευση της υποχρέωσης προστασίας, όπως επισημαίνει το ΟΣΔ, ωστόσο αναγνωρίζει και αντίβαρα στον πολιτικό προσδιορισμό του περιεχομένου της. Η αναγωγή της προστασίας του περιβάλλοντος σε ζήτημα συνταγματικής φύσεως υποδηλώνει, κατά το ΟΣΔ, ότι δεν καταλείπεται εξ ολοκλήρου στην αποφασιστική αρμοδιότητα του νομοθέτη και στη δημοκρατική πολιτική διαδικασία, η οποία οργανώνεται στη βάση μίας βραχυπρόθεσμης κυκλικής πορείας από τη μία εκλογική αναμέτρηση στην επόμενη και, ως εκ τούτου, θα συνεπαγόταν τη συστηματική διακινδύνευση των οικολογικών ζητημάτων που απαιτούν και μακροπρόθεσμο σχεδιασμό.

Επιπροσθέτως, είναι φυσικό ότι οι μελλοντικές γενεές, οι οποίες θα υποστούν τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, δεν έχουν στην παρούσα στιγμή τη δυνατότητα να εκφράσουν τη δική τους «φωνή» και να συνδιαμορφώσουν την πολιτική ατζέντα. Υπό την έννοια αυτή, η συνταγματική διάταξη του άρθρου 20α GG επιβάλλει ουσιαστικούς περιορισμούς στην δημοκρατική λήψη αποφάσεων από τον νομοθέτη, δεσμεύει δηλαδή την πολιτική διαδικασία, ώστε να αποτρέψει τη διακινδύνευση του προστατευόμενου αγαθού από τη βραχυπρόθεσμη προσέγγιση που είναι συνυφασμένη με τη δημοκρατικά επιβεβλημένη εναλλαγή των θεσμικών δρώντων, αλλά και από την πραγματική αδυναμία έκφρασης της «φωνής» των μελλοντικών γενεών. Ο νομοθέτης καλείται να μεταφράσει την «ανοιχτή» σε εξειδίκευση διάταξη του άρθρου 20α GG σε ποσοτικά μετρήσιμα όρια υπερθέρμανσης του πλανήτη και στα αντίστοιχα όρια εκπομπών CO₂ ή σε στόχους μείωσής τους, αλλά το ΟΣΔ ελέγχει κατά πόσον διαφυλάσσονται τα άκρα όρια της συνταγματικής υποχρέωσης προστασίας (§§ 205-207).

Παγκόσμια πρόκληση και διεθνής συνεργασία

Η συνθήκη της κλιματικής αλλαγής συνιστά μία παγκόσμια πρόκληση. Ο κίνδυνος για την αντιμετώπιση του φαινομένου χώρος υπερβαίνει καταρχήν τα όρια κάθε ενός κράτους. Συνυφασμένο με την αλληλεπίδραση του παγκόσμιου και του τοπικού επιπέδου προστασίας του κλίματος είναι και το περιεχόμενο της ευθύνης και της λογοδοσίας για τη λήψη επαρκών ή μη μέτρων. Οι συνέπειες της λήψης ή παράλειψης μέτρων από το κάθε κράτος συνδέονται με τον κοινό προϋπολογισμό CO₂. Ως αποτέλεσμα, η ευθύνη του κράτους διαστέλλεται. Δεν διαστέλλεται, ωστόσο, απαραίτητα και το πεδίο που αντιστοιχεί στην υποχρέωση λογοδοσίας, της οποίας οι αποδέκτες, ιδίως σε ό,τι αφορά μέτρα προσαρμογής, φαίνεται πως περιορίζονται στους πολίτες του ίδιου του κράτους¹⁰. Ο Θεμελιώ-

10. *Faßbender K.*, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW

δης Νόμος ορίζει στο άρθρο 20a GG τον νομοθέτη ως τον κατεξοχήν αρμόδιο να εξειδικεύσει τη συνταγματική επιταγή προστασίας του περιβάλλοντος, διότι σε μία δημοκρατία εκείνος νομιμοποιείται να συμβιβάσει τυχόν εντάσεις που προκαλούνται από αντικρουόμενα συμφέροντα και καλείται να λογοδοτήσει για αυτές τις σταθμίσεις. Η κοινοβουλευτική διαδικασία νομιμοποιεί την αναγκαία στάθμιση των συμφερόντων δια των εγγυήσεων δημοσιότητας και διαφάνειας των διαβουλεύσεων.

Η παγκόσμια διάσταση της κλιματικής αλλαγής επιβάλλει ως μόνη βιώσιμη αντιμετώπιση τη διεθνή συνεργασία. Υιοθετώντας το όριο θερμοκρασίας που έθεσε η Συμφωνία των Παρισίων στο άρθρο 2(1)(a), ο εθνικός νομοθέτης ενσωματώνει στο διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο προστασίας την προσπάθεια αποτελεσματικής εκπλήρωσης της συνταγματικής επιταγής προστασίας του περιβάλλοντος (§ 210). Το γεγονός ότι η Γερμανία δεν δύναται να ανατρέψει την κλιματική αλλαγή απλώς με ενέργειες και έλεγχο των εκπομπών σε εθνικό επίπεδο, δεν καθιστά τη συμβολή της στην προστασία του περιβάλλοντος «ούτε αδύνατη ούτε περιττή» [*“weder unmöglich noch überflüssig”*] (§ 99). Μάλιστα το ΟΣΔ αναγνωρίζει και την πιθανή ευθύνη της Γερμανίας –ευθύνη πάντως πολιτική και στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου– ως προς την ανάληψη πρωτοβουλιών για την προστασία ανθρώπων σε κράτη που είναι φτωχότερα ή υφίστανται σε μεγαλύτερο βαθμό τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής (§ 179). Η αναγνώριση της υπερεθνικής και διεθνούς διάστασης της συνταγματικής υποχρέωσης προστασίας του περιβάλλοντος δεν σημαίνει ότι η ανταπόκριση σε αυτήν εξαντλείται στην σύναψη διεθνών συμφωνιών, αλλά πρωτίστως αφορά στην αποτελεσματική υλοποίηση των συμφωνηθέντων στόχων (§ 201). Στην περίπτωση της Συμφωνίας των Παρισίων, προϋπόθεση αποτελεσματικής εφαρμογής είναι η αμοιβαία εμπιστοσύνη: θεσπίζεται ένας μηχανισμός προσδιορισμού μέτρων κατά τη βούληση του κάθε κράτους, υπό τον όρο ότι θα τηρείται η αρχή της διαφάνειας ως βάση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης (§ 204).

Σταθμίσεις ενώπιον μίας μη αναστρέψιμης συνθήκης

Είναι συνταγματικά επιτρεπτός ο περιορισμός της ελευθερίας ως συνέπεια της επιβάρυνσης μελλοντικών γενεών με την υποχρέωση μείωσης των εκπομπών και των επιπέδων υπερθέρμανσης του πλανήτη και, ιδίως, όσων θα φέρουν την ευ-

2021, 2085, σ. 2091 [*“Insofern bleibt das Motto, ‘Think global, act local’ der UN-Umweltkonferenz von 1992 in Rio de Janeiro, die auch dem internationalen Klimaschutz entscheidende Impulse gegeben hat, in einem weiteren Sinne aktuell.”*]

θύνη αντιμετώπισης του φαινομένου μετά το 2030 (§ 115); Το ΟΣΔ απαντά πως για τον «εύλογο» [*zumutbar*] περιορισμό του συνταγματικά κατοχυρωμένου θεμελιώδους δικαιώματος στην ελευθερία του άρθρου 2(1) GG στο μέλλον, το κράτος θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη και τη συνταγματική υποχρέωση προστασίας του περιβάλλοντος του άρθρου 20a GG (§ 117). Η μη αναστρέψιμη *ad infinitum* εξέλιξη της κλιματικής αλλαγής και των συνεπειών των εκπομπών CO₂ επιφέρει «εκ των προτέρων», προκαταβολικά [*rechtlich vorwirkend*], έννομα αποτελέσματα (§ 118).

Η συνθήκη της κλιματικής αλλαγής αναδεικνύει επιπλέον τη διασύνδεση της απόλαυσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων κάθε γενιάς με τις επόμενες. Η βλάβη που προκαλείται από τις εκπομπές CO₂ στην ατμόσφαιρα και κατά συνέπεια στο κλίμα είναι μη αναστρέψιμη. Η ύπαρξη κοινού προϋπολογισμού CO₂ και οι αριθμητικοί στόχοι που έχουν τεθεί σε επίπεδο υπερεθνικού και εθνικού δικαίου αναφορικά με τις εκπομπές καθιστούν μετρήσιμη την κρισιμότητα των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Η συνεχής ανάπτυξη και προσαρμογή των μέτρων προς επίτευξη στόχων για την προστασία του περιβάλλοντος, οι οποίοι στον *Klimaschutzgesetz* προσδιορίζονται μόνο έως και το 2030, θα πρέπει να γίνεται σταδιακά αλλά και έγκαιρα. Ως διαχρονικές εγγυήσεις ελευθερίας, τα θεμελιώδη δικαιώματα επιβάλλουν τον προσδιορισμό των ελάχιστων ορίων μείωσης των εκπομπών μετά το 2030 με στόχο τον προσανατολισμό και την παροχή κινήτρων για την απαραίτητη στροφή προς τεχνολογίες και πρακτικές που συντελούν στην κλιματική ουδετερότητα (§ 183), δεδομένης ασφαλώς και της μη αναστρεψιμότητας των συνεπειών συγκέντρωσης CO₂ στην ατμόσφαιρα (§ 187).

Η προστασία του περιβάλλοντος υπόκειται σε στάθμιση κατά τον συνταγματικό δικαστή. Η διακύβευση αφορά στον βαθμό περιορισμού της ελευθερίας μελλοντικών γενεών (§ 126) σε περίπτωση που τα όρια-στόχοι έως το 2030 καταστήσουν αναγκαία τη λήψη εξαιρετικά επιβαρυντικών για τα θεμελιώδη δικαιώματα μέτρων. Η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει την απαγόρευση κατανάλωσης μεγάλων τμημάτων του προϋπολογισμού CO₂ από μία γενιά, καθώς μία περιορισμένη προσπάθεια μείωσης των εκπομπών θα συνεπαγόταν δυσανάλογη επιβάρυνση των επόμενων γενεών και έκθεσή τους στον κίνδυνο σοβαρών απωλειών των ελευθεριών τους (§ 192). Για την αποφυγή αυτού του κινδύνου, η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί την έγκαιρη πρόβλεψη κατανομής των βαρών σε αυτήν και τις επόμενες γενεές και έναν μακροπρόθεσμο σχεδιασμό που θα διασφαλίζει τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους (§ 243).

Αντί κατακλείδας: πρόταση μίας εναλλακτικής οπτικής στην απόφαση για τον Klimaschutzgesetz

Μία ανάγνωση σημείων της απόφασης υπό το θεωρητικό και μεθοδολογικό πρίσμα των αρχών καλής νομοθέτησης και της νομοτεχνικής¹¹ μπορεί να αποδειχθεί διαφωτιστική αναφορικά με το αντικείμενο του ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου και να δώσει ώθηση σε περαιτέρω διερεύνηση της χρησιμότητας αυτής της προσέγγισης στη νομοθεσία για την κλιματική αλλαγή. Στην απόφαση αναφέρεται η ανταπόκριση του *Klimaschutzgesetz* στην «ανάγκη» αύξησης των μέτρων προστασίας από την κλιματική αλλαγή (§ 2). Το ΟΣΔ παραθέτει τον σκοπό του νομοθέτη, δηλαδή την εναρμόνιση του εθνικού πλαισίου με τους στόχους που έχουν τεθεί σε Ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο (§ 3)¹². Ως νόμος πλαίσιο, ο *Klimaschutzgesetz* στοχεύει στην ενίσχυση της διαφάνειας αναφορικά με τη λήψη μέτρων για τη μείωση των εκπομπών (§ 6). Το βάρος της ευθύνης αυτής πρέπει να κατανεμηθεί στις επόμενες γενεές και χρονικές περιόδους ώστε να μην προκαλείται δυσανάλογη επιβάρυνση των θεμελιωδών δικαιωμάτων μίας γενιάς (§ 122)¹³. Η δε ευχέρεια του νομοθέτη αναφορικά με τον προσδιορισμό των ορίων περιορίζεται από τον δικαστικό έλεγχο της αποτελεσματικότητας των κρατικών μέτρων προστασίας. Το ΟΣΔ οφείλει να ελέγξει τη συνταγματικότητα των ορίων και να προλάβει παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων σε περίπτωση προφανούς ακαταλληλότητας ή απόλυτης ανεπάρκειάς τους για την επίτευξη των στόχων προστασίας του περιβάλλοντος (§ 152). Μία βραχυπρόθεσμη και μονομερής προσέγγιση της κατανομής των βαρών δεν είναι κατάλληλη και επαρκής (§ 194). Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων απαιτεί «τον σχεδιασμό των νομοθετικών ρυθμίσεων με τρόπο που θα μειώνει στο ελάχιστο τη διακινδύνευσ[ή]» τους (§ 194). Το ΟΣΔ αξιολογεί ακόμη την τεχνική νομοθετικής ρύθμισης που υιοθέτησε ο νομοθέτης για την ενημέρωση των στόχων μείωσης σε ετήσια βάση, τον βαθμό ανάλυσης και εξειδίκευσης της διαδικασίας ενημέρωσής τους στον ίδιο τον νόμο και στις εξουσιοδοτικές του διατάξεις και την πρόβλεψη ενός δομημένου μηχανισμού που θα καθορίζει τον προσανατολισμό της λήψης αποφάσεων στο μέλλον (§ 256).

11. Βλ. *Xanthaki H.*, *Drafting Legislation, Art and Technology of Rules for Regulation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2014.

12. Βλ. *Frenz W.*, *Klimaschutz nach BVerfG-Beschluss und EU-Klimagesetz*, *EnWZ* 2021, 201, σ. 204 επ.

13. Βλ. *Wickel M.*, *Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen*, 332, σ. 334 [“Schrittweise Minderung”].

Από τις ανωτέρω αναφορές σε στοιχεία της απόφασης προκύπτει η προσφορότητα των αρχών καλής νομοθέτησης και της νομοτεχνικής ως εναλλακτικών της δογματικής ανάλυσης πρισμάτων προσέγγισης της υπό συζήτηση απόφασης του ΟΣΔ. Ευρύτερα, αυτό το πρίσμα μπορεί να συμβάλει στην ποιότητα των επιχειρημάτων εκτίμησης της απόκρισης του κράτους στην παγκόσμιας κλίμακας πρόκληση της κλιματικής αλλαγής. Αρχές καλής νομοθέτησης όπως η αναλογικότητα, η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητά τους, που ασφαλώς προϋποθέτουν την ενσωμάτωση συγκεκριμένης στοχοθεσίας στη νομοθετική ρύθμιση, η διαφάνεια, η λογοδοσία, η ασφάλεια δικαίου και η δημοκρατική νομιμοποίηση συναντώνται ως διακριτοί θεματικοί άξονες στις δογματικές αναφορές και, ευρύτερα, στη νομική επιχειρηματολογία του δικαστηρίου. Η επιστημονική τεκμηρίωση της ανάγκης στην οποία ανταποκρίνεται ο νομοθέτης διαμορφώνει μία κοινή πραγματική βάση, η εγκυρότητα της οποίας επιτρέπει την υπέρβαση του χώρου και του χρόνου, αλλά και επιβάλλει, πέρα από τα *checks and balances* ως προς την επάρκεια των μέτρων κατά τον έλεγχο συνταγματικότητάς τους από τον δικαστή, την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης από τον νομοθέτη και την αξιοποίηση των κατάλληλων εργαλείων νομοτεχνικής. Η απόφαση του ΟΣΔ για την προστασία του περιβάλλοντος υιοθετεί ως καταλληλότερη τη μέθοδο της σταδιακής νομοθέτησης¹⁴. Καθώς είναι αδύνατο να γνωρίζουμε σήμερα με βεβαιότητα την εξέλιξη της κλιματικής αλλαγής και των συνεπειών της, η μέθοδος της σταδιακής νομοθέτησης [*incrementalism*] ενθαρρύνει τον συνεχή και περιοδικό έλεγχο της αποτελεσματικότητας της ισχύουσας νομοθετικής ρύθμισης με στόχο τον περιορισμό της διακινδύνευσης των προστατευόμενων αγαθών και δικαιωμάτων¹⁵.

14. Xanthaki H., ό.π., σ. 53.

15. Xanthaki H., ό.π., σ. 53.

Η πρόκληση της κλιματικής αλλαγής και η απόκριση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου*

*Νικόλαος Α. Μηλιώνης,
Μέλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου,
Αντιπρόεδρος ε.τ. του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου*

Εισαγωγή

Στις 28 Νοεμβρίου 2019, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα σχετικά με την κλιματική και περιβαλλοντική κατάσταση έκτακτης ανάγκης και κάλεσε την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να λάβουν επείγοντως τα συγκεκριμένα μέτρα που απαιτούνται για την καταπολέμηση και τον περιορισμό της απειλής αυτής. Στις 11 Δεκεμβρίου του ίδιου έτους, η Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση, εξαγγέλλοντας την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία. Πρωταρχικός στόχος της Συμφωνίας αυτής είναι η επίτευξη μιας κλιματικά ουδέτερης ΕΕ έως το 2050, μέσω συντονισμένης δράσης σε όλους τους σχετικούς τομείς, με παράλληλη εφαρμογή της αρχής «κανείς δεν μένει στο περιθώριο». Τον Ιανουάριο του 2020, η Επιτροπή παρουσίασε ένα επενδυτικό σχέδιο, στόχος του οποίου είναι η κινητοποίηση ενός τρισεκατομμυρίου ευρώ σε βιώσιμες επενδύσεις κατά την επόμενη δεκαετία.

Τα τελευταία χρόνια, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ)¹ –ο ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής της ΕΕ– έχει ιεραρχήσει την κλιματική αλλαγή στις πρώτες θέσεις της ελεγκτικής θεματολογίας του: μετά την πανοραμική επισκόπηση της δράσης της ΕΕ για την ενέργεια και το κλίμα του 2017², το Συνέδριο δημοσίευσε σειρά εκθέσεων για θέματα όπως οι πλημμύρες, η ερημοποίηση, η ενεργειακή απόδοση και η λογιστική καταγραφή των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Το Συ-

* Οι απόψεις που εκφράζονται στο παρόν άρθρο είναι αποκλειστικά του συγγραφέα και δεν αντιπροσωπεύουν αυτές του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, στηρίζονται δε στο άρθρο Ν. MILIONIS/Η.Ο. KÖSE/M. TARTAGGIA, «The European Union and Climate Change: An Auditor's perspective», SAYISTAY DERGISI (Journal of Turkish Court of Accounts), issue 122 – September 2021, σ. 9-35.

1. Ν. ΑΛ. ΜΗΛΙΩΝΗ, *Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο* (πρόλ. Γ. ΒΙΤΑΛΗ), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999, ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Άρθρα 285-287 ΣΛΕΕ, σε: Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΥ, *Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ*, κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 1174 επ.· Ι. Δ. ΣΑΡΜΑ, *Καλύτερο Κράτος, Η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006.

2. ΕΕΕ (2017), Πανοραμική Επισκόπηση, Νο 01/2017: Δράση της ΕΕ για την ενέργεια και την κλιματική αλλαγή.

νέδριο διαπίστωσε ότι υπάρχουν όχι μόνο υψηλοί στόχοι πολιτικής αλλά και ανάγκη για περισσότερη και αποδοτικότερη δράση, καθώς και για αρτιότερη πληροφόρηση σχετικά με τις μελλοντικές μειώσεις των εκπομπών. Από την άποψη αυτή, η Πράσινη Συμφωνία θα αποτελέσει τη λυδία λίθο για την εξακρίβωση του κατά πόσον η ΕΕ είναι σε θέση να προχωρήσει στο επόμενο στάδιο της δράσης της για το κλίμα και να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις αδυναμίες που εντόπισε το Συνέδριο στο παρελθόν.

Σήμερα, θα ήθελα να σας παρουσιάσω τις πρόσφατες διαπιστώσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με ζητήματα που συνδέονται με την κλιματική αλλαγή, να κάνω μια επισκόπηση της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και να συζητήσω μαζί σας τις προκλήσεις που αυτή θέτει τόσο για τους υπευθύνους για τη χάραξη πολιτικών όσο και για τους ελεγκτές.

1. Έλεγχοι της κλιματικής αλλαγής από το ΕΕΣ

Παρά την πρόσφατη επιτάχυνσή της, η δράση της ΕΕ για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής δεν είναι ζήτημα που μας απασχολεί μόνο τα τελευταία χρόνια. Η ΕΕ είναι συμβαλλόμενο μέρος του πρωτοκόλλου του Κιότο από την υπογραφή του το 1997 και, το 2016, υπέγραψε τη συμφωνία του Παρισιού, η οποία το διαδέχθηκε. Για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της βάσει του πρωτοκόλλου του Κιότο και της Συμφωνίας του Παρισιού, η ΕΕ έθεσε για την ίδια διάφορες τιμές-στόχο με σκοπό τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής. Αυτές οι τιμές-στόχος περιλαμβάνουν ποσοτικοποιημένες μειώσεις των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, καθώς και ειδικές τιμές-στόχο για την κατανάλωση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την αύξηση της ενεργειακής απόδοσης. Το 2017, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δημοσίευσε συνολική επισκόπηση της δράσης της ΕΕ για την ενέργεια και την κλιματική αλλαγή³, θέτοντας το πλαίσιο μελλοντικών ελεγκτικών εργασιών στον τομέα αυτό.

Από την επισκόπηση προέκυψε ότι το ΕΕΣ και τα ανώτατα όργανα ελέγχου (ΑΟΕ) των κρατών μελών της ΕΕ είχαν διενεργήσει, κατά μέσο όρο, περί τους 50 ελέγχους ετησίως σχετικά με την ενέργεια και την κλιματική αλλαγή. Εκείνη την εποχή, τα περισσότερα ΑΟΕ που συμμετείχαν στην έρευνά μας απάντησαν ότι η ενέργεια και η κλιματική αλλαγή κατατάσσονταν χαμηλά ως προτεραιότητα στο πρόγραμμα εργασιών τους, ενώ η ενέργεια ήταν το θέμα που κυριαρχούσε

3. ΕΕΕ (2017), Πανοραμική Επισκόπηση, Νο 01/2017: Δράση της ΕΕ για την ενέργεια και την κλιματική αλλαγή.

στις εκθέσεις τους. Διαπιστώσαμε ότι ορισμένοι τομείς που αφορούσαν την ενέργεια και το κλίμα καλύπτονταν λιγότερο από ελέγχους. Ως τέτοιοι αναφέρονται η προσαρμογή, οι ενωσιακές και εθνικές απογραφές αερίων θερμοκηπίου, η τρίτη φάση του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ ή οι εκπομπές από τις οδικές μεταφορές και τη γεωργία.

Έκτοτε, έχουμε δημοσιεύσει σειρά εκθέσεων σχετικά με τα θέματα αυτά.

1.1 Προσαρμογή της κλιματικής αλλαγής

Στον τομέα της προσαρμογής, επί παραδείγματι, δημοσιεύσαμε δύο ειδικές εκθέσεις το 2018, μία σχετικά με τις πλημμύρες⁴ και μία σχετικά με την ερημοποίηση⁵. Τα τελευταία χρόνια, ο αριθμός των στιγμιαίων πλημμυρών μεσαίας έως μεγάλης κλίμακας που έχουν καταγραφεί είναι υπερδιπλάσιος του αντίστοιχου στα τέλη της δεκαετίας του '80. Η κλιματική αλλαγή αποτελεί επιβαρυντικό παράγοντα που προκαλεί μεταβολές στις βροχοπτώσεις και στις καιρικές συνθήκες, άνοδο της στάθμης της θάλασσας και, κατά συνέπεια, συχνότερες και σοβαρότερες πλημμύρες. Ως απόκριση στην αυξανόμενη συχνότητα των πλημμυρών, η ΕΕ ενέκρινε το 2007 την οδηγία για τις πλημμύρες. Διαπιστώσαμε ότι η οδηγία αυτή έφερε μεν κάποια πρόοδο ως προς την εκτίμηση των κινδύνων, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση ωστόσο χρειάζονταν περαιτέρω βελτίωση.

Επισημάναμε, επίσης, ότι η ερημοποίηση αποτελεί μια απειλή που λαμβάνει διαρκώς μεγαλύτερες διαστάσεις στην ΕΕ. Τα σενάρια για την κλιματική αλλαγή δείχνουν μια ευαισθησία στην ερημοποίηση, που διαρκώς θα αυξάνεται στην ΕΕ καθ' όλη τη διάρκεια του αιώνα, με ανόδους της θερμοκρασίας και της ξηρασίας και μείωση των βροχοπτώσεων στη νότια Ευρώπη. Οι επιπτώσεις της θα είναι ιδιαίτερα έντονες στην Πορτογαλία, στην Ισπανία, στην Ιταλία, στην Ελλάδα, στην Κύπρο, στη Βουλγαρία και στη Ρουμανία. Περαιτέρω, διαπιστώσαμε ότι ο τρόπος αντιμετώπισης του κινδύνου ερημοποίησης στην ΕΕ δεν ήταν ούτε αποτελεσματικός ούτε αποδοτικός, ενώ απουσίαζε ένα κοινό όραμα στην ΕΕ σχετικά με τον τρόπο επίτευξης μηδενικής υποβάθμισης της γης έως το 2030.

1.2 Ενωσιακές και εθνικές απογραφές των αερίων θερμοκηπίου

Τον επόμενο χρόνο, το 2019, δημοσιεύσαμε έκθεση σχετικά με τις ενωσιακές

4. ΕΕΕ (2018), Ειδική Έκθεση Νο 25/2018: Οδηγία για τις πλημμύρες: πρόοδος ως προς την αξιολόγηση των κινδύνων, ανάγκη βελτίωσης του σχεδιασμού και της υλοποίησης.

5. ΕΕΕ (2018), Ειδική Έκθεση Νο 33/2018: Καταπολέμηση της ερημοποίησης στην ΕΕ: διοκούμενη απειλή που χρήζει περαιτέρω δράσης.

απογραφές των αερίων θερμοκηπίου⁶. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την επισκόπηση των στοιχείων που αναφέρουν τα κράτη μέλη σχετικά με τις τρέχουσες και τις προβλεπόμενες εκπομπές, καθώς και για την υποβολή προτάσεων για ενωσιακές πολιτικές και μέτρα που θα συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων μείωσης των εκπομπών. Διαπιστώσαμε ότι η αναφορά στοιχείων σχετικά με τις εκπομπές στην ΕΕ γίνεται με τον ενδεδειγμένο τρόπο, ωστόσο υπό την προοπτική των μελλοντικών μειώσεων των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, η ΕΕ χρειάζεται να έχει καλύτερη εικόνα της κατάστασης. Διατυπώσαμε, εν προκειμένω, συστάσεις σχετικά με το πλαίσιο για τις μελλοντικές μειώσεις των εκπομπών, ιδίως στους κλάδους της διεθνούς ναυτιλίας και της γεωργίας.

1.3 Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπής (ΣΕΔΕ)

Το 2020 εξετάσαμε ενδελεχώς το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ⁷. Το σύστημα αυτό αποτελεί μία από τις βασικές ενωσιακές πολιτικές για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και αποτελεί την πρώτη αγορά ανθρακούχων εκπομπών παγκοσμίως. Αποσκοπεί στη δημιουργία ενός αποδοτικού μηχανισμού μείωσης των εκπομπών. Στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, οι επιχειρήσεις οφείλουν να εξασφαλίζουν δικαιώματα εκπομπής, τα οποία να καλύπτουν τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα που παράγουν. Η δωρεάν κατανομή προβλέπεται ως μεταβατική μέθοδος κατανομής δικαιωμάτων σε αντιδιαστολή προς την παγίως χρησιμοποιούμενη μέθοδο, που είναι ο πλειστηριασμός. Ωστόσο, τόσο κατά την τρίτη όσο και κατά την τέταρτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, η μέθοδος αυτή συνέχισε να αντιστοιχεί σε περισσότερο από το 40% του συνολικού αριθμού των διαθέσιμων δικαιωμάτων. Διαπιστώσαμε ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων δεν ήταν επαρκώς στοχευμένη. Σε οκτώ κράτη μέλη, ο τομέας της ηλεκτρικής ενέργειας έλαβε επίσης δωρεάν δικαιώματα με σκοπό τον εκσυγχρονισμό της ηλεκτροπαραγωγής. Επισημάναμε ότι, λαμβανόμενοι ως σύνολο, οι τομείς της ηλεκτροπαραγωγής στα εν λόγω κράτη μέλη είχαν σημειώσει σημαντικά βραδύτερη πρόοδο όσον αφορά την απεξάρτηση από τον άνθρακα: οι σχετικές επενδύσεις είχαν επικεντρωθεί στη βελτίωση της παραγωγής ενέργειας από άνθρακα.

6. ΕΕΕ (2019), Ειδική Έκθεση Νο 18/2019: Εκπομπές αερίων θερμοκηπίου: η αναφορά στοιχείων είναι ικανοποιητική, απαιτείται όμως καλύτερη γνώση της κατάστασης υπό την προοπτική των μελλοντικών μειώσεων.

7. ΕΕΕ (2020), Ειδική Έκθεση Νο 18/2020: Σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ: πρέπει να βελτιωθεί η στόχευση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής.

1.4 Γεωργία

Το 2021 εξετάσαμε επίσης κατά πόσον η κοινή γεωργική πολιτική υποστήριξε πρακτικές μετριασμού της κλιματικής αλλαγής, ικανές να μειώσουν τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου που προέρχονται από τη γεωργία⁸. Κατά την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή διέθεσε άνω του ενός τετάρτου του προϋπολογισμού της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ) για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμογή σε αυτή. Διαπιστώσαμε ότι τα ύψους 100 δισεκατομμυρίων ευρώ κονδύλια της ΚΓΠ που διατέθηκαν για τη δράση για το κλίμα είχαν μικρό αντίκτυπο στις εκπομπές αυτές, οι οποίες δεν έχουν μεταβληθεί σημαντικά από το 2010. Η ΚΓΠ χρηματοδοτεί ως επί το πλείστον μέτρα με περιορισμένες δυνατότητες μετριασμού της κλιματικής αλλαγής. Η ΚΓΠ δεν επιδιώκει τον περιορισμό ή τη μείωση του ζωικού κεφαλαίου (στο οποίο αποδίδεται το 50 % των γεωργικών εκπομπών) και στηρίζει γεωργούς που καλλιεργούν αποστραγγισμένους τυρφώνες (20 % των εκπομπών).

2. Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία και κύριες προκλήσεις

Ακολουθούν εν συντομία η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, οι δράσεις που έχει προτείνει η Επιτροπή και ο τρόπος με τον οποίο προτίθεται να τη χρηματοδοτήσει.

2.1 Οι δράσεις της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας

Ως απόκριση στις αυξανόμενες ανησυχίες σχετικά με την επάρκεια της απόκρισης της ΕΕ στην κλιματική αλλαγή και σε μια προσπάθεια οι κλιματικές και περιβαλλοντικές προκλήσεις να μετατραπούν σε ευκαιρίες, η Επιτροπή δημοσίευσε, τον Δεκέμβριο του 2019, ανακοίνωση σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία⁹. Στόχος της Πράσινης Συμφωνίας είναι να καταστεί η ΕΕ μια οικονομία ανταγωνιστική και αποδοτική ως προς τη χρήση των πόρων, να αποκατασταθεί η βιοποικιλότητα και να μειωθεί η ρύπανση, ενώ παράλληλα θα διασφαλίζεται ότι η μετάβαση αυτή είναι δίκαιη και χωρίς αποκλεισμούς.

Πρωταρχικός στόχος της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας είναι να καταστεί η

8. ΕΕΕ (2021), Ειδική Έκθεση Νο 16/2021: Κοινή γεωργική πολιτική και κλίμα. Οι εκπομπές γεωργικής προέλευσης παραμένουν αμείωτες, μολονότι το ήμισυ των δαπανών της ΕΕ για το κλίμα συνδέεται με τη γεωργία.

9. ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ, *Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία*, 11.12.2019, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>>.

ΕΕ κλιματικά ουδέτερη έως το 2050. Προκειμένου να μετατρέψει αυτή την πολιτική δέσμευση σε νομική υποχρέωση, η Επιτροπή πρότεινε τον λεγόμενο «ευρωπαϊκό νόμο για το κλίμα». Ο προτεινόμενος κανονισμός της ΕΕ για τη θέσπιση πλαισίου για την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας αποτέλεσε αντικείμενο απαιτητικών τριμερών διαπραγματεύσεων, γνωστές ως «τριμερής διάλογος», μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Τον Απρίλιο του 2021 επιτεύχθηκε η προσωρινή συμφωνία και ο κανονισμός εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2021.

Για την επίτευξη αυτού του στόχου, το σχέδιο δράσης για την Πράσινη Συμφωνία προβλέπει μια σειρά δράσεων, τις οποίες η Επιτροπή έχει ήδη μεταφράσει σε στρατηγικές και νομοθετικές προτάσεις ή αναμένεται να το πράξει. Θα σας παρουσιάσω αμέσως τις σπουδαιότερες από αυτές τις δράσεις, οι οποίες, όπως θα δούμε στη συνέχεια, θέτουν ορισμένες προκλήσεις.

Το 2020 και το 2021, η Επιτροπή παρουσίασε μια σειρά στρατηγικών, μεταξύ άλλων και τις εξής:

- Τη βιομηχανική στρατηγική της ΕΕ για την υποστήριξη του πράσινου και του ψηφιακού μετασχηματισμού.
- Το νέο σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία, συμπεριλαμβανομένων μέτρων που θα επιτρέπουν στους καταναλωτές να επιλέγουν επαναχρησιμοποιήσιμα, ανθεκτικά και επισκευάσιμα προϊόντα.
- Τη στρατηγική «Από το αγρόκτημα στο πιάτο», η οποία θέτει ένα νέο στόχο για τα κονδύλια της ΚΓΠ, τα οποία θα πρέπει να προωθούν τη χρήση βιώσιμων πρακτικών, τη βιολογική γεωργία, τα αυστηρότερα πρότυπα καλής διαβίωσης των ζώων και την ανάπτυξη της γεωργίας ακριβείας. Οι στόχοι αυτοί θα πρέπει να περιγράφονται λεπτομερώς στα στρατηγικά σχέδια της ΚΓΠ που οφείλουν να καταρτίσουν τα κράτη μέλη και τα οποία πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή στις αρχές του 2023. Η στρατηγική αποσκοπεί επίσης στην καλύτερη ενημέρωση των καταναλωτών σχετικά με τα τρόφιμα που καταναλώνουν, με στόχο την προαγωγή της βιώσιμης κατανάλωσης τροφίμων.
- Τη στρατηγική για την υπεράκτια παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, η οποία αποσκοπεί στην αύξηση της ευρωπαϊκής δυναμικότητας υπεράκτιας παραγωγής αιολικής και ωκεάνιας ενέργειας.
- Τη στρατηγική «Κύμα ανακαινίσεων» για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των ιδιωτικών και δημόσιων κτιρίων.

Τον Ιούλιο του 2021, η Επιτροπή ενέκρινε τη δέσμη νομοθετικών προτάσεων «Fit for 55», η οποία καλύπτει πολλές από τις δράσεις που είχε παρουσιάσει στην ανακοίνωσή της σχετικά με την Πράσινη Συμφωνία και, ειδικότερα, τις εξής:

- Μεταρρύθμιση του συστήματος εμπορίας των δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της επέκτασής του σε νέους τομείς και της σταδιακής κατάργησης των δωρεάν δικαιωμάτων.
- Μηχανισμό συνοριακής προσαρμογής άνθρακα για επιλεγμένους τομείς, προκειμένου να μειωθεί ο κίνδυνος διαρροής άνθρακα, δηλαδή η μεταφορά της παραγωγής σε άλλες χώρες με χαμηλότερες φιλοδοξίες ή η αντικατάσταση των προϊόντων της ΕΕ με εισαγόμενα από τις χώρες αυτές.
- Αναθεωρημένη οδηγία για την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές, για την περαιτέρω απαλλαγή του ενεργειακού συστήματος από τις ανθρακούχες εκπομπές, συμπεριλαμβανομένης αναθεώρησης στο 40 % της τιμής-στόχου για το μερίδιο των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας με ορίζοντα το 2030.
- Αναθεωρημένη οδηγία για την ενεργειακή απόδοση, συμπεριλαμβανομένης αναθεωρημένης τιμής-στόχου για την ενεργειακή απόδοση.
- Τροποποίηση της οδηγίας για τη φορολογία της ενέργειας, η οποία αποσκοπεί στην ευθυγράμμιση της φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων με τις πολιτικές της ΕΕ για την ενέργεια και το κλίμα, ιδίως μέσω της προώθησης καθαρών τεχνολογιών και της κατάργησης παρωχημένων εξαιρέσεων, οι οποίες ενθαρρύνουν επί του παρόντος τη χρήση ορυκτών καυσίμων.

2.2 Οι οικονομικοί πόροι της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας

Εκτός από ένα νέο στρατηγικό και κανονιστικό πλαίσιο, η Πράσινη Συμφωνία συνοδεύεται από το λεγόμενο «επενδυτικό σχέδιο για μια βιώσιμη Ευρώπη». Το αρχικό σχέδιο που παρουσιάστηκε τον Ιανουάριο του 2020 φιλοδοξούσε να κινητοποιήσει, μέσω του προϋπολογισμού της ΕΕ και των σχετικών χρηματοοικονομικών μέσων, περί το 1 τρισεκατομμύριο ευρώ (δηλαδή χίλια δισεκατομμύρια δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων σε διάστημα μιας δεκαετίας. Το ήμισυ του ποσού αυτού, δηλαδή περί τα 500 δισεκατομμύρια ευρώ, αναμενόταν να χρηματοδοτηθεί με τη διάθεση τουλάχιστον του ενός τετάρτου του προϋπολογισμού της ΕΕ που προορίζεται για επενδύσεις για το κλίμα. Το άλλο ήμισυ προβλεπόταν να προέλθει από την εθνική συγχρηματοδότηση στο πλαίσιο των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων, από έναν νέο «Μηχανισμό Δίκαιης Μετάβασης», από ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις που θα κινητοποιούνταν μέσω εγγυήσεων στο πλαίσιο του προγράμματος InvestEU, και από το Ταμείο Καινοτομίας και Εκσυγχρονισμού στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ.

Το σχέδιο αυτό δημοσιεύθηκε λίγο πριν από την εκδήλωση της πανδημίας COVID-19 που έπληξε την Ευρώπη και τον υπόλοιπο κόσμο. Οι νέες προκλήσεις

που επέφερε η πανδημία οδήγησαν στην εξαγγελία ενός προσωρινού μέσου ανάκαμψης, επιπλέον του προϋπολογισμού, ύψους 750 δισεκατομμυρίων ευρώ, με την ονομασία «Next Generation EU», που έχει ως στόχο τη στήριξη μιας πράσινης, ψηφιακής και ανθεκτικής ανάκαμψης. Ταυτόχρονα, το συνολικό μέγεθος του μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού μειώθηκε κατά περίπου 60 δισεκατομμύρια σε σύγκριση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής του 2018, με τον τελικό προϋπολογισμό που εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να ανέρχεται στα 1 074 δισεκατομμύρια (σε τιμές 2018). Το μέσο «Next Generation EU» θα αυξήσει σημαντικά τους διαθέσιμους πόρους, καθώς προσθέτει ένα επιπλέον 70 % στο ΠΔΠ 2021-2027. Πράγματι, δεδομένου ότι τα κεφάλαια από το «Next Generation EU» θα πρέπει να δεσμευθούν τα πρώτα χρόνια της περιόδου αυτής, με όλους αυτούς τους διαθέσιμους πόρους θα διπλασιαστεί, κατά το διάστημα αυτό, η συνήθης χρηματοδότηση από το ΠΔΠ.

Το μέσο «Next Generation EU» χρηματοδοτείται με δανεισμό της ΕΕ στις χρηματαγορές. Αντίθετα, ο μακροπρόθεσμος προϋπολογισμός θα χρηματοδοτηθεί από τους παραδοσιακούς ιδίους πόρους (ήτοι τελωνειακούς δασμούς, εισφορές των κρατών μελών με βάση τον ΦΠΑ και το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα), συν μια νέα εισφορά βασιζόμενη στα μη ανακυκλωμένα απορρίμματα πλαστικών συσκευασιών. Τον περασμένο Δεκέμβριο, η Επιτροπή πρότεινε τρεις νέους ιδίους πόρους, που θα συμβάλουν στην αποπληρωμή του δανεισμού που προβλέπεται στο πλαίσιο του μέσου «Next Generation EU». Ο πρώτος συνδέεται με τον πλειστηριασμό δικαιωμάτων του ΣΕΔΕ, ο δεύτερος με τον μηχανισμό συννομιματικής προσαρμογής άνθρακα και ο τρίτος βασίζεται στο μερίδιο επί των υπολειπόμενων κερδών πολυεθνικών επιχειρήσεων που θα ανακατανέμονται στα κράτη μέλη της ΕΕ βάσει της πρόσφατης συμφωνίας ΟΟΣΑ/G20 για την ανακατανομή των φορολογικών δικαιωμάτων. Πρόσθετες προτάσεις αναμένεται να ακολουθήσουν το 2024.

Τέλος, η ανακοίνωση για την Πράσινη Συμφωνία της ΕΕ υπογραμμίζει τον καιρό ρόλο που πρέπει να διαδραματίσει ο ιδιωτικός τομέας και οι εθνικοί προϋπολογισμοί. Στο πλαίσιο αυτό, τον Ιούνιο του 2020, οι νομοθέτες ενέκριναν ένα σύστημα για την ταξινόμηση των περιβαλλοντικά βιώσιμων δραστηριοτήτων. Ο κανονισμός περί ταξινόμησης αναθέτει στην Επιτροπή την κατάρτιση του πραγματικού καταλόγου των περιβαλλοντικά βιώσιμων δραστηριοτήτων, με καθορισμό τεχνικών κριτηρίων ελέγχου για κάθε περιβαλλοντικό στόχο μέσω κατ'εξουσιοδότηση πράξεων. Η Επιτροπή εξέδωσε μια πρώτη κατ'εξουσιοδότηση πράξη τον Ιούλιο του 2021, ενώ τον Φεβρουάριο του τρέχοντος έτους ενέκρινε,

επί της αρχής, δεύτερη κατ' εξουσιοδότηση πράξη, με την οποία συγκεκριμένες δραστηριότητες που σχετίζονται με την πυρηνική ενέργεια και το φυσικό αέριο εντάσσονται στον κατάλογο των οικονομικών δραστηριοτήτων που καλύπτονται από το σύστημα ταξινόμησης της ΕΕ. Οι εν λόγω έντονα αμφιλεγόμενες προσθήκες αποτέλεσαν αντικείμενο μακρών συζητήσεων. Η δεύτερη πράξη βρίσκεται ακόμη υπό εξέταση από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, που οφείλουν εντός τετραμήνου να ολοκληρώσουν την εξέταση του εγγράφου και, ενδεχομένως, να διατυπώσουν αντιρρήσεις.

3. Η ελεγκτική αντιμετώπιση των προκλήσεων από το ΕΕ

Στο σημείο αυτό, θα ήθελα να σας παρουσιάσω ορισμένες από τις προκλήσεις που θα κληθούν να αντιμετωπίσουν οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής, καθώς και τις εργασίες που σχεδιάζει να υλοποιήσει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στον τομέα αυτό.

3.1 Έγκριση νομοθεσίας

Μια πρώτη πρόκληση συνίσταται στη μετάβαση από τις ανακοινώσεις, τις στρατηγικές και τα σχέδια δράσης στην πραγματική δεσμευτική νομοθεσία. Θα ήθελα να αναφέρω δύο παραδείγματα κανονισμών, των οποίων η έγκριση καθυστέρησε λόγω της μεγάλης διάρκειας των διαπραγματεύσεων μεταξύ των συννομοθετών. Αντίστοιχες καταστάσεις αναμένεται να προκύψουν με μελλοντικές προτάσεις.

Όπως προανέφερα, ο προτεινόμενος κανονισμός της ΕΕ για τη θέσπιση πλαισίου για την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας αποτέλεσε αντικείμενο δύσκολων τριμερών διαπραγματεύσεων μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στα συμπεράσματά του της 12ης Δεκεμβρίου 2019, συμφώνησε ως προς τον στόχο της επίτευξης μιας κλιματικά ουδέτερης ΕΕ έως το 2050, ευθυγραμμιζόμενο με τους στόχους της συμφωνίας του Παρισιού. Ένα χρόνο αργότερα, μετά από μακρές συζητήσεις, υποστήριξε μια νέα τιμή-στόχο της ΕΕ για μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 55% έως το 2030 σε σύγκριση με το 1990, δίνοντας εντολή στην Προεδρία του για περαιτέρω συζητήσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής. Σε ορισμένα βασικά ζητήματα της νομοθεσίας για το κλίμα – μεταξύ των οποίων η τιμή-στόχος για το κλίμα για το 2030, η απαγόρευση των επιδοτήσεων ορυκτών καυσίμων, οι αρνητικές εκπομπές και η προσφυγή στη δικαιοσύνη – η θέση του Κοινοβουλίου ήταν περισσότερο φιλόδοξη, με αποτέλεσμα οι συζητήσεις να διαρκέσουν πολύ.

Ένα άλλο παράδειγμα είναι η νέα ΚΓΠ. Οι αρχικές προτάσεις χρονολογούνται από το 2018, επί Επιτροπής Γιούνκερ. Έπειτα από μακρές τριμερείς συζητήσεις, επιτεύχθηκε συμφωνία στο τέλος Ιουνίου του 2021. Η τελική ψηφοφορία στο Κοινοβούλιο έλαβε χώρα τον Νοέμβριο του περασμένου έτους, και η νέα πολιτική δεν θα τεθεί σε ισχύ πριν από το 2023. Το κατά πόσον η πολιτική αυτή θα καταφέρει να επιτύχει τους στόχους στρατηγικών του τύπου «από το αγρόκτημα στο πιάτο» θα εξαρτηθεί από τη φιλοδοξία των στρατηγικών σχεδίων των κρατών μελών για την ΚΓΠ. Θα επανέλθω στο ζήτημα αυτό στη συνέχεια.

3.2 Απορρόφηση

Όσον αφορά τα κεφάλαια καθ' εαυτά, μια πρόκληση που θα χρειαστεί να αντιμετωπίσουν άμεσα τα κράτη μέλη τα επόμενα χρόνια είναι η ικανότητα δέσμευσης και ανάλωσης της πρόσθετης χρηματοδότησης που θα διατεθεί στο πλαίσιο του «Next Generation EU»¹⁰. Όπως προανέφερα, τα επόμενα χρόνια αυτά τα νέα κεφάλαια θα διπλασιάσουν τη συνήθη χρηματοδότηση του ΠΔΠ. Τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν επαρκή χρόνο και κατάλληλη διοικητική ικανότητα για να απορροφήσουν τους πόρους που θα τους διαθέσει η Επιτροπή μέσω διαφόρων προγραμμάτων. Ορισμένα δυσκολεύονται ήδη να χρησιμοποιήσουν τα κονδύλια που τους διατίθενται συνήθως στο πλαίσιο των διαφόρων διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων της ΕΕ, ενώ κάποια από αυτά, με τη χαμηλότερη απορρόφηση κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού (όπως η Ιταλία και η Ισπανία), θα λάβουν σημαντική πρόσθετη στήριξη στο πλαίσιο του NGEU.

Το γεγονός αυτό επιτείνει τον κίνδυνο τα κράτη μέλη είτε να μην χρησιμοποιήσουν τη χρηματοδότηση είτε να τη χρησιμοποιήσουν χωρίς να επιτύχουν τα απαιτούμενα αποτελέσματα. Η ύπαρξη σημαντικών πρόσθετων πόρων που πρέπει να δαπανηθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα αυξάνει επίσης τον κίνδυνο απάτης και παρατυπιών. Όλοι αυτοί οι κίνδυνοι, με τη σειρά τους, αποτελούν πρόκληση για τους ελεγκτές του δημόσιου τομέα.

3.3 Διασφάλιση ότι τα κονδύλια που διατίθενται για το κλίμα όντως επιτυγχάνουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα

Μια άλλη πρόκληση είναι να διασφαλιστεί ότι τα κονδύλια που διατίθενται για

10. EEE(2020), Γνώμη 6/2020 [υποβαλλόμενη δύναμη των άρθρων 287, παράγραφος 4, και 322, παράγραφος 1, στοιχείο α), ΣΛΕΕ] σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας [COM(2020) 408], Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C 350/01.

το κλίμα επιτυγχάνουν πράγματι τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Ας επανέλθω, λόγου χάριν, στην κοινή γεωργική πολιτική. Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το επενδυτικό σχέδιο για την Πράσινη Συμφωνία, η μελλοντική ΚΓΠ θα διαθέσει το 40 % των συνολικών κονδυλίων της για την υποστήριξη στόχων που σχετίζονται με το κλίμα. Μετά από εξέταση της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020, το Ελεγκτικό Συνέδριο ανέφερε πέρυσι ότι ορισμένες από τις παραδοχές στις οποίες βασίζεται η συμβολή της ΚΓΠ στους στόχους για το κλίμα ήταν αμφισβητήσιμες, και οδηγούσαν πιθανώς σε υπερεκτιμήσεις. Το ΕΕΣ ανέφερε επίσης ότι η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε για την παρακολούθηση της συνεισφοράς της ΚΓΠ στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής δεν λάμβανε υπόψη τη στήριξη γεωργικών δραστηριοτήτων με δυνητικώς αρνητικό αντίκτυπο στην κλιματική αλλαγή (όπως η κτηνοτροφία και η χρήση λιπασμάτων). Για την επικείμενη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, η Επιτροπή αύξησε περαιτέρω τον εκτιμώμενο συντελεστή της συνεισφοράς της εισοδηματικής στήριξης στην κλιματική αλλαγή. Η Επιτροπή αιτιολόγησε αυτή την αυξημένη συνεισφορά μέσω της νέας «ενισχυμένης αιρεσιμότητας». Στη γνώμη¹¹ του σχετικά με τις προτάσεις της Επιτροπής, το ΕΕΣ έκρινε ότι αυτή η νέα εκτιμώμενη συνεισφορά δεν είναι ρεαλιστική. Το ΕΕΣ αναγνώριζε ότι η πρόταση περιλάμβανε εργαλεία που συνέβαλλαν στην επίτευξη περιβαλλοντικών και κλιματικών στόχων. Ωστόσο, τα κράτη μέλη θα ήταν υπεύθυνα για την ιεράρχηση των διαφόρων μορφών παρεμβάσεων που θα χρηματοδοτούσαν στο πλαίσιο των στρατηγικών τους σχεδίων για την ΚΓΠ. Εξακολουθεί να μην είναι σαφές με ποιον τρόπο η Επιτροπή θα ελέγχει τα εν λόγω σχέδια, προκειμένου να διασφαλίζει ότι αυτά ανταποκρίνονται στο επίπεδο φιλοδοξίας των στόχων σχετικά με το περιβάλλον και το κλίμα.

Ένα άλλο παράδειγμα είναι το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης. Το Ταμείο αυτό θα επικεντρωθεί στις περιφέρειες και στους τομείς που επηρεάζονται περισσότερο από τη μετάβαση στην πράσινη οικονομία, ώστε να διασφαλιστεί ότι «κανείς δεν μένει στο περιθώριο». Το ΕΕΣ ανέφερε¹² ότι η σχέση των επιδόσεων με τη χρημα-

11. ΕΕΕ(2019), Γνώμη αριθ. 7/2018 [υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 322, παράγραφος 1, στοιχείο α), ΣΛΕΕ] σχετικά με τις προτάσεις κανονισμών της Επιτροπής που αφορούν την κοινή γεωργική πολιτική για την περίοδο μετά το 2020 [COM(2018) 392, 393 και 394 final].

12. ΕΕΕ (2020), Γνώμη, αριθ. 5/2020 [υποβαλλόμενη δυνάμει των άρθρων 288, παράγραφος 4, και 322, παράγραφος 1, στοιχείο α), ΣΛΕΕ] σχετικά με τις προτάσεις κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης, τις οποίες υπέβαλε η Επιτροπή στις 14 Ιανουαρίου 2020 και στις 28 Μαΐου 2020 [COM(2020) 22 final και COM(2020) 460 final], Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C 290/01.

τοδότηση είναι σχετικά αδύναμη, ενώ υπάρχει σοβαρός κίνδυνος η χρήση αυτών των κονδυλίων να μη συμβάλει στην απεξάρτηση ορισμένων περιφερειών από δραστηριότητες υψηλής έντασης άνθρακα, με συνέπεια την ανάγκη εκ νέου χρηματοδότησης της μετάβασης. Όσον αφορά τα εθνικά στρατηγικά σχέδια για την ΚΓΠ, οι παρεμβάσεις πολιτικής στο πλαίσιο του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης θα εξαρτηθούν σε μεγάλο βαθμό από τις επιλογές που θα κάνουν τα κράτη μέλη στα εθνικά σχέδια δίκαιης μετάβασης, καθώς και από την έγκριση των τελευταίων από την Επιτροπή. Κατά την ανάλυση της μεθόδου κατανομής των πόρων του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης στα κράτη μέλη, το ΕΕΣ τόνισε ότι η αιρεσιμότητα με γνώμονα τις επιδόσεις ήταν ανεπαρκής. Κατ' αυτό τον τρόπο, δύο κράτη μέλη με παρεμφερείς ανάγκες μετάβασης θα λάμβαναν θεωρητικά παρόμοια χρηματοδότηση, παρόλο που μόνο το ένα εξ αυτών θα ήταν σε θέση να δεσμευθεί και τελικά να επιτύχει την κατάργηση των δραστηριοτήτων υψηλής έντασης άνθρακα, ενώ το άλλο θα μπορούσε απλώς να τις μειώσει, και μάλιστα προσωρινά. Τα κίνητρα που παρέχει η μέθοδος κατανομής –καίτοι αυτή στοχεύει στις πληττόμενες περιφέρειες– για την εις βάθος, σημαντική, διαρθρωτική αλλαγή που απαιτείται για την επίτευξη των κλιματικών στόχων της ΕΕ δεν είναι ισχυρά.

4. Τι θα πράξει το ΕΕΣ

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο θα παρακολουθεί στενά τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα αντιδράσουν έναντι αυτών των προκλήσεων. Στο πρόγραμμα εργασίας μας για το 2021 και το 2022 έχουμε ήδη προγραμματίσει ελέγχους με θέματα όπως η ενσωμάτωση της διάστασης του κλίματος, η έκθεση σχετικά με τον οποίο αναμένεται να δημοσιευθεί σύντομα, ή οι τιμές-στόχος για το κλίμα για το 2030.

Εξετάζουμε επίσης τον τρόπο με τον οποίο δαπανήθηκαν στο παρελθόν κονδύλια για τη στήριξη της μετάβασης των περιφερειών εξόρυξης άνθρακα στη μετά-άνθρακα εποχή, προκειμένου να διατυπώσουμε χρήσιμες συστάσεις για τη χρήση των μελλοντικών κονδυλίων. Δεδομένης της σημασίας των ιδιωτικών επενδύσεων, πρόσφατα αναλύσαμε την αποτελεσματικότητα των δράσεων της ΕΕ για την προώθηση και τη ρύθμιση της βιώσιμης χρηματοδότησης¹³. Τέλος, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η κλιματική αλλαγή αποτελεί πράγματι ζήτημα παγκόσμιου ενδιαφέροντος, σχεδιάζουμε επίσης να αξιολογήσουμε κατά

13. ΕΕΕ(2021), Ειδική Έκθεση Νο 22/2021: Βιώσιμη χρηματοδότηση: Απαιτείται συνεπής δράση της ΕΕ για να ανακατευθυνθεί η χρηματοδότηση προς βιώσιμες επενδύσεις.

πόσον η αναπτυξιακή βοήθεια και οι πρωτοβουλίες της ΕΕ βοηθούν τις πλέον ευάλωτες χώρες να μετριάσουν τους κινδύνους και να προσαρμοστούν στην κλιματική αλλαγή.

Αυτά είναι μερικά μόνο από τα θέματα που έχει ήδη συμφωνήσει να καλύψει το Συνέδριο την επόμενη διετία, ενώ θα προστεθούν και άλλα ενόψει της προόδου στην εφαρμογή της Πράσινης Συμφωνίας. Πράγματι, στην πρόσφατα αναθεωρημένη στρατηγική του για την περίοδο 2021-2025¹⁴, το Συνέδριο προσδιόρισε την «κλιματική αλλαγή, το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους» ως έναν από τους τέσσερις στρατηγικούς τομείς στους οποίους θα επικεντρωθούν οι έλεγχοι επιδόσεων που θα διενεργήσει τα επόμενα χρόνια.

Μια άλλη σημαντική πτυχή του έργου μας είναι η ανάλυση προοπτικών. Επικρατεί συχνά η εντύπωση ότι ο έλεγχος αποτελεί καθαρά δραστηριότητα που αναφέρεται στο παρελθόν: στο πλαίσιο του χρηματοοικονομικού ελέγχου εξετάζονται χρηματοοικονομικές πληροφορίες παρελθουσών χρήσεων, προκειμένου να διαπιστωθεί αν παρέχουν πιστή και πραγματική εικόνα του ισολογισμού και του λογαριασμού αποτελεσμάτων ενός οργανισμού, ενώ, στο πλαίσιο των παραδοσιακών ελέγχων οικονομικής αποδοτικότητας, εξετάζονται οι επιδόσεις μιας πολιτικής, προκειμένου να αξιολογηθεί κατά πόσον εκπληρώθηκαν τα κριτήρια της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Στο σημερινό διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον, και δεδομένων των διακυβευμάτων της ενωσιακής πολιτικής για το κλίμα, είναι σημαντικό οι ελεγκτικές εργασίες μας να έχουν προσανατολισμό προς το μέλλον. Ήδη το 2017, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αποφάσισε να ενισχύσει τον προσανατολισμό του στο μέλλον. Αυτό αποτυπώνεται τόσο στην επιλογή των θεμάτων ελέγχου, όσο και στην εκτίμηση κινδύνου για τα ελεγκτικά έργα που αναλαμβάνουμε. Στις περιπτώσεις επιλεγμένων έργων που προσφέρονται για τον σκοπό αυτό, πρόθεσή μας είναι να ενσωματώνουμε την ανάλυση προοπτικών στα ερωτήματα του ελέγχου. Παραδείγματος χάριν, θα μπορούσαμε να θέτουμε το ερώτημα κατά πόσον ο ελεγχόμενος συνεκτίμησε μελλοντικούς κινδύνους και μελλοντικές εξελίξεις ή αν εντόπισε προσεγγίσεις που θα μπορούσαν να συντελέσουν στην επίτευξη των στόχων της πολιτικής. Και, φυσικά, επιδιώκουμε να διασφαλίσουμε τη μακροπρόθεσμη χρησιμότητα των συστάσεών μας. Ο ρόλος μας δεν περιορίζεται στον εντοπισμό των σφαλμάτων του χτες ή στην εξέταση των φλεγόντων ζητημάτων του σήμερα,

14. ΕΕΕ(2021), Η στρατηγική του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για την περίοδο 2021-25.

αλλά περιλαμβάνει και την πρόβλεψη των προκλήσεων του αύριο.

Επίλογος

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σημαντικός παράγων της λογοδοσίας¹⁵ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, διαθέτοντας τα εχέγγυα της ανεξαρτησίας και του επαγγελματισμού, καθώς και σύγχρονα ελεγκτικά εργαλεία επιδόσεων των ευρωπαϊκών πολιτικών, έχει ήδη εισέλθει δυναμικά στον έλεγχο των προκλήσεων της κλιματικής αλλαγής, προσφέροντας έγκυρη και έγκαιρη πληροφόρηση στον Ευρωπαίο πολίτη, που αποτελούν ουσιαστικά και τον τελικό συνομιλητή του.

15. Βλ. Ν. Αλ. ΜΗΛΙΩΝΗ, *Λογοδοσία και Ευρωπαϊκή Ένωση, Η δημοσιονομική διάσταση* (πρόλ. Alex BRENNINKMEIJER), Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.

The road to climate neutrality by 2050: policy realities and political dilemmas

Emmanuella Doussis,

*Professor of International Institutions, National and Kapodistrian University
of Athens, UNESCO Chairholder on Climate Diplomacy*

1. Introduction

Although Southern European countries have contributed little to the climate change crisis¹, they are highly vulnerable to its impacts. Extreme weather events, wildfires, and floods, as well as slower environmental degradation, including sea level rise, droughts, and loss of biodiversity, continue to spread and intensify across the region. According to climate scientists, the Mediterranean is a climate change hotspot² and it will be significantly drier in coming decades. It is a question of geography; being a big sea enclosed by continents impacts the pattern of air flow high in the atmosphere, creating a dry zone and warming up the land faster³. Thus, intense heatwaves and devastating wildfires such as the ones we have witnessed recently, will be more frequent and intense in the future and countries involved should get ready to adapt and build more resilient societies. The latest report of the world's leading scientific authority on climate change, the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), published in August 2021, warns that although major climate changes are unavoidable and irreversible, rapid, and drastic reductions in greenhouse gas emissions in this decade can prevent further deterioration of our climate⁴.

1. For an overview of the annual GHG emissions per country see <https://ourworldindata.org/co2/country/greece?country=BGR~SRB~ALB~MKD~HRV~MNE~ROU#citation> (accessed on 16/8/2021).

2. D.L. Chandler (2021), "Why the Mediterranean is a Climate Change Hotspot", MIT News, <https://news.mit.edu/2020/why-mediterranean-climate-change-hotspot-0617> (accessed on 16/8/2021).

3. A. Tuel & E.A.B. Eltahir (2020), "Why is the Mediterranean a Climate Change Hotspot?", 33 *Journal of Climate*, p. 14.

4. IPCC (2021) Climate Change 2021. The Physical Science Basis. Summary for Policy Makers, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf (accessed on 16/8/2021).

The European Union (EU) has committed to this direction and decided to further limit its emissions to 55% below 1990 levels by 2030 and to channel at least 30% of the global total expenditure of the Multiannual Financial Framework (MFF) and the Next Generation EU towards climate action. In December 2019, the EU launched an ambitious plan, the European Green Deal, which is the new road map for sustainability in Europe, with the goal of making the continent climate neutral by 2050, that is zeroing its net greenhouse gas emissions. This goal will be achieved by modernizing the economy through green technology, sustainable industry and transport while making the transition just and inclusive for all. A European Climate Law translated the political target of climate neutrality into a legal obligation and regulated the next steps for the transition⁵. Moreover, an updated EU strategy on adaptation to climate change sets out pathways to prepare for the inevitable impacts of climate change⁶.

In line with those imperatives, Greece has taken further action to implement the coal (lignite) phase-out process, announced at the 2019 UN Climate Summit, few months before the launch of the European Green Deal. A Master Plan for a Just Development Transition⁷ providing for a set of emblematic investments for the post-lignite era has been elaborated. The Greek National Recovery and Resilience Plan⁸, announced in May 2021, makes the green transition a top priority, while the adoption of a national climate law is under consideration. But are these actions enough to meet the 2030 targets and achieve climate neutrality by 2050? Do they ensure public support, especially from the people and the regions directly involved in the decarbonization process?

5. Regulation establishing the framework for achieving climate neutrality and amending regulations (EC) n. 401/2009 and (EU) 2018/1991 (European Climate Law), June 2021, not yet published in the Official Gazette. The text is available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-27-2021-INIT/en/pdf> (accessed on 21/8/2021).

6. Forging a climate-resilient Europe – The new EU strategy on Adaptation to Climate Change, 24 February 2021, available at:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0082&from=EN> (accessed on 15/8/2021).

7. Just Transition Development Plan of lignite areas, September 2020, available at: https://www.sdsm.gr/sites/default/files/consultation/Master_Plan_Public_Consultation_ENG.pdf (accessed on 15/8/2021).

8. Greece 2.0. National Recovery and Resilience Plan, May 2021, available at: https://primeminister.gr/wp-content/uploads/2021/03/Greece-2_0-April-2021.pdf (accessed on 16/8/2021).

This paper aims to present the state-of-the-art of the Greek climate mitigation policy developed so far⁹, map it in the context of the international and European legal and policy framework and highlight the challenges ahead to achieve just transition and climate neutrality by 2050. It is constructed in three parts. The first part draws the bigger picture of the climate crisis and the policy challenges which shaped international action and national commitments. The second part discusses the European Green Deal, its main characteristics, as well as its limitations. The third part delves into the Greek responses, mainly the ongoing decarbonization process and the just transition plan to explore their impact on the regions involved. It argues that making climate action part of the Covid-19 relief plan opens a window of opportunity to deal with the climate crisis better and make progress towards the implementation of the Paris Climate Agreement and the European Green Deal. At the same time, relevant stakeholders as well as society needs to be effectively engaged in this process not simply through formal consultation but through open and constructive social dialogue that will enable to co-designing sustainable solutions and build more resilient societies, able to address the effects of climate change. The paper concludes with some general remarks on the challenges ahead.

2. The international framework: From top-down to bottom-up approaches

Climate change is not a local or even regional but a global problem. However, its mitigation and effective management requires the cooperation of states with very different -and often contradicting- interests, priorities, capacities, levels of development, let alone greenhouse gas emissions profiles¹⁰. At the same time, the protection against climate change is linked to a global public good. The most difficult challenge in dealing with global public goods is how to ensure the participation of everyone in the effort, especially those who are most responsible for causing the problem and avoid free riding. In other words, it requires a common pace and a high degree of global coordination.

Yet, long delays have hindered the progress of international cooperation, even though the first international agreement tackling climate change (the 1992 UN Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) has been widely accepted

9. Although crucial to address climate change impacts, the climate change adaptation policy will not be discussed in this paper.

10. D. Bodansky, J. Brunnee, R. Lavanya, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 13.

and signed by almost every country in the world¹¹. This Convention recognized the importance of the problem and its connection to human activities¹²; it further acknowledged the need for action to minimize climate change and mitigate its impacts¹³ but left the details of implementation to be settled later through negotiations within the framework of a mechanism created by the same convention, the so-called COPs (Conference of the Parties to be convened every year)¹⁴. Thus, valuable time was lost. Had states started to reduce their emissions once the scientific agreement on climate change was documented, the world would not be in its current unpleasant situation. In fact, in 2019, greenhouse gas emissions were much higher than¹⁵ they were when international negotiations began in the early nineties. Reductions recorded in 2020 due to the lockdowns imposed by the global pandemic, had no impact on greenhouse gas concentrations because carbon dioxide remains in the atmosphere for many years.

A very important step was taken in 2015, after repeated alarming appeals from the scientific community and both exhausting and exhaustive negotiations. Some common understanding was found and was reflected in the Paris Climate Agreement¹⁶. This agreement modified the original idea of setting targets at the international level and called on the states themselves to draft national plans for mitigation (to reduce their emissions)¹⁷ and adaptation to the effects of climate change (to address the impacts that cannot be avoided)¹⁸; and then communicate them in a manner that facilitates clarity, transparency and understanding. Additionally, with the Paris Agreement, states should review these policies regularly, under international supervision¹⁹. In a nutshell, this is the institutional foundation of the Agreement, which puts all states on a common

11. Currently there are 197 parties to the UNFCCC; 196 states and the EU. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/status-of-ratification-of-the-convention> (accessed on 1/8/2021).

12. Article 1.

13. Article 2.

14. Article 7.

15. IPCC (2021), A2.1. p. 9.

16. https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (accessed on 1/8/2021).

17. Nationally Determined Contributions (NDCs), Article 4.2.

18. Article 7.

19. Article 6.

path to the gradual decoupling of national economies from fossil fuels²⁰. The long-term goal of the agreement being to limit the global temperature increase in this century to well below 2 degrees Celsius above preindustrial levels, while pursuing efforts to limit the increase to 1,5 degrees. To achieve this goal, parties should take measures to achieve climate neutrality, that is “a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gas emissions”²¹ according to the wording of the Agreement, in the second half of the century.

In other words, the Paris Agreement does not require specific cuts to greenhouse gas emissions as did the 1997 Kyoto Protocol, which was the first complementary to the UNFCCC agreement, in force until 2020. Instead, it creates a system that requires all parties to come up with their own responses, then monitor their progress and continue ramping efforts. The idea behind this system is that states get to choose their level of ambition and the means of its achievement, in other words how they will achieve the self-determined targets (the so-called Nationally Determined Contributions – NDCs). Others will do it with regulations, others by imposing a carbon tax, other by using the emissions trading system or a combination of these. There are two conditions, however, set by the agreement: the first is regular updating (at least every five years) and the second is an obligation of non-regression (they cannot go back). The Agreement provides a dynamic mechanism to take stock and strengthen the ambition over time.

Where do we stand today, six years after the adoption of this landmark agreement? Climate change has become an issue of major public concern and governments seem to be more committed nowadays. The US, after an unfortunate break of four years, have rejoined the Paris Agreement and promised to achieve carbon neutrality within the next three decades. China has committed to net-zero emissions before 2060. The EU has launched the most ambitious plan so far which resets the EU’s commitment to tackling climate change. Since China, the US and the EU combined and in this order are responsible today for more than half of global carbon emissions, these commitments send a clear message to investors, producers, and consumers that the global transition to clean energy is an ongoing process and that resources must shift away from fossil fuels.

20. Emm. Doussis, *The role of international law and diplomacy in effectively managing climate change*, Nomiki Vivliothiki, Athens, 2020 (in Greek).

21. Article 4.1.

However, the national commitments (NDCs) that states have announced so far are not enough to avoid crossing over dangerous temperature thresholds²². The latest Climate Summit (COP 26) convened in Glasgow in November 2021 called states which have not yet communicated new or updated their NDC, to do so before the next COP to be held at the end of 2022 in Egypt. The COP adopted the Glasgow Climate Pact²³, which is not a new treaty, but a COP decision that builds on and complements the Paris Climate Agreement. Its adoption required the consensus of all parties, therefore, its language is cautious and sometimes vague.

Certainly, all compromises are far from perfect. In fact, the Pact provides some positive steps forward. One of them is bold trust in science. The text recognizes that the 1,5 degrees goal should now be the norm, and that limiting global warming to 1,5 degrees requires rapid, deep, and sustained reductions in GHG, including carbon dioxide emissions by 45 per cent by 2030. It thus aligns with the latest IPCC report published in August which called for the need to accelerate climate action during this decade to reach the temperature goal. And the Glasgow Pact actually calls states to update their NDCs before the next COP instead of the original timeline which was 2025 because that date would be too late to reduce emissions this decade.

Moreover, the Pact calls for a phase down of coal and a phase out of inefficient fossil fuel subsidies, two key issues that have never been explicitly mentioned at climate COP decisions before. Therefore, Glasgow did signal a shift away from fossil fuels and towards renewable energy. However, it is a signal to markets that changes are in order and that it not reasonable anymore to invest in heavily polluting sectors. Parties also managed to finalize the Paris Agreement Rulebook, especially on the controversial issue of carbon markets governance, and adopted other substantive outcomes. Another important achievement is that the Glasgow Pact calls for doubling of finance by 2025 to support developing countries in adapting to the impacts of climate change. However, the question remains if finance is enough to address the devastating impacts of climate change in vulnerable countries which face significant challenges that test the resilience and even the survival of their societies. What about people that they are forced to move because their homes have been rendered uninhabitable and livelihoods unsustainable? Policy frameworks to deal with these challenges are still very limited.

22. <https://www.wri.org/ndcs> (accessed on 15/8/2021).

23. <https://unfccc.int/documents/310475> (accessed on 7/12/2021).

Glasgow advanced the global discussion in other critical areas such as sector-specific climate deals, such as on methane, deforestation, and transports that could all have positive impacts if implemented. But most of these are voluntary commitments and there are no guarantees that governments, investors, and corporations will implement them. Another deal that attracted attention in Glasgow and that is the 'US-China Joint Glasgow Declaration on Enhancing Climate Action'. Although vague, it is a promising political document especially if we consider the cold relationship between the two countries in recent years. Both count for more than 40% of global greenhouse gas emissions and their collaboration will be crucial for achieving the temperature goal of the Paris Agreement.

Therefore, moving from Glasgow, three main challenges arise. The first is to persuade laggards to update their NDCs to be more ambitious than the previous versions to narrow the global emissions gap to a level compatible with the 1,5 degrees trajectory. The second priority is to ensure alignment of all financial flows with the goals of the Paris Agreement. The cost of inaction is far greater than the cost of prevention. The third challenge would be to accelerate implementation of what has been agreed, including national climate plans for both mitigation and adaptation. It is equally important to strengthen the links between climate change and other agendas, including biodiversity and trade. Global governance in these areas should adapt with the Paris Climate Agreement temperature goal.

3. The European Green Deal: policy realities and political dilemmas

The EU has already achieved a substantial reduction in greenhouse gas emissions during the last decade, mainly due to a good performance of the commitments under the Kyoto protocol. It has further committed to limit its emissions at least 55% below 1990 levels by the end of the current decade (instead of by 40% which was the previous commitment). The European Green Deal is the EU's response to the implementation of the Paris Climate Agreement and the global call for robust measures, while transforming the European economy into climate neutral with no net greenhouse gas emissions in 2050.

The European Green Deal has multiple readings. The first one has an environmental dimension: it is a plan that attempts to protect, conserve, and enhance the climate and the EU's natural capital, while protecting the health and well-being of citizens from environmental related risks.

The second reading has an economic and a social connotation. The Green Deal

aims to create a sustainable economic model, which at the same time strengthens the EU's energy autonomy. How will it be implemented? By giving a boost to green technology and development through a series of structural reforms ranging from the decarbonization of the energy sector and the promotion of green transport, to a circular economy and a new agreement on agriculture, among others. It is the beginning of a long journey that will take many years and all the reforms for the transformation of the economy should be done in a just way, especially for those who will be most affected, that is the workers and the local communities that have been trapped in polluting economic activities for decades and now should shift towards sustainable alternatives. To that end, a European Just Transition Mechanism has been set up to fund part of this effort and support EU regions most affected by the transition to a neutral carbon economy.

The European Green Deal has also a third reading, with an international dimension. If Europe becomes climate neutral by 2050, this is certainly not enough to save the planet since EU's emissions represent currently less than 10% of the world global greenhouse gas emissions. Giving the example, however, may lead other countries to follow in the same path²⁴. Thus, the biggest challenge in this context for the EU is to persuade other countries to follow suit, to create a large coalition for the transition to climate neutrality. The EU may facilitate this process by mobilizing its partnerships networks as well as its diplomatic capacity. It has done something similar before the Paris Agreement with positive results²⁵.

Despite the disruption caused by the coronavirus pandemic to the global and European economy, achieving the goal of climate neutrality remains a top priority for the EU, as confirmed by the European Council in its latest meetings, which gave the general directions for the next steps. The process is indeed moving rapidly. On July 14th, 2021, the European Commission adopted a package of legislative proposals, called "Fit for 55 package", to deliver on the targets agreed in the European Climate Law and make different EU policies fit for reducing greenhouse gas discharges. Achieving climate neutrality requires transformative

24. For an interesting overview concerning EU's leadership in climate change action see Parker, C.F., Karlsson, C., Hjerpe, M. (2017) "Assessing the European Union's Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement", 39 *Journal of European Integration*, 2.

25. For further analysis see S. Oberthür, L. Groen "Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change", 25 *Journal of European Public Policy*, 2018, p. 5.

policies with a strong impact on a wide range of activities, changing the way we produce, consume, travel and live. To accelerate the necessary reductions, the proposals combine the strengthening of existing climate policies (application of the EU's emissions trading system to new sectors, increased use of renewable sources and greater energy efficiency) with new ones, such as a faster roll-out of low-emissions transport modes, an alignment of taxation policies with the European Green Deal objectives, measures to prevent carbon leakage and tools to preserve and grow natural carbon sinks²⁶.

Although at first sight it looks like a strong top-down plan, and some of the above-mentioned legislation proposals will take the form of regulations, the success of the European Green Deal will depend on the Member State's willingness to follow the path. Moreover, many sectors, called non-ETS sectors, accounting for about 60% of EU greenhouse gas emissions²⁷, such as agriculture, buildings, waste, and transport (road, rail, and shipping) are still outside the European emissions trading system. Therefore, it is the responsibility of Member States to decide how to chart the best reduction paths for these sectors according to a target set by the EU. One of proposals of the "Fit for 55 package" is to amend the so-called Effort Sharing Regulation so as to align it with the new objectives. The proposal provides for new national targets for cutting emissions in non-ETS sectors. For example, Germany would have to cut its non-ETS emissions by 50% below the levels of 2005 by 2030, while Greece would have to cut them by 22,7%. Similarly, France would have to reduce by 47% while Poland would have to cut by only just 17,7%. Meeting these targets require substantial structural changes in the non-ETS sectors and these changes will be shaped by national politicians.

Therefore, two main concerns arise regarding the implementation of the European Green Deal. On the one hand, given the varied economic contexts of the Member States, any one-size-fits-all approach should be treated with caution. A balance should be found between the EU sustainable policies with the specific Member States needs and capacities. On the other hand, Member States should not use the European Green Deal as a top-down affair and blame the EU for national responsibilities. In this context, lessons need to be remembered from the Brexit and the significant costs –both political and economic– from creating

26. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-plan-for-a-green-transition/> (accessed on 15/8/2021).

27. https://ec.europa.eu/clima/policies/effort/regulation_en (accessed on 20/8/2021).

false impressions about the EU. Member States should come up with their own decisions for tailor-made measures on how to achieve a common European climate goal.

4. The decarbonization process in Greece: from laggard to leader?

Being a country directly affected by the impacts of climate change, Greece has every interest in advocating for robust measures and in supporting international and regional initiatives. Nowadays it is expected to align its development process with the imperatives of the European Green Deal and the new midterm and long-term climate targets. But how does a country, considered so far as a 'laggard' in environmental policies²⁸, get prepared to implement the transition to climate neutrality at a time when it is struggling to recover from an economic and a health crisis?

Some of the key elements of this transition are:

- first, the strategic planning that will go beyond the limits of an electoral cycle;
- second, the bold financial support of the plan;
- last but not least, the support of relevant stakeholders and society in general.

Significant steps have already been taken and a policy to deal with the climate crisis has gradually begun to take shape. According to the latest data provided to the UN²⁹, by 2017, Greece had reduced its greenhouse gas emissions by 7,45% below the 1990 levels. More than half of the emissions derived from energy industries, while the contribution of transport, manufacturing industries, and construction has been also significant. The reduction percentage is estimated to have risen to about 27% by 2020 due to the gradual withdrawal of lignite plants. Lignite was chosen as the national energy source in the early 50s and has supported greatly the development of the economy and the electrification of the country for over seventy years³⁰.

28. For further analysis, see among others G. Pridham, S. Verney, and D. Konstadakopoulos, "Environmental Policy in Greece: evolution, structures and processes", *1 Environmental Politics*, 1996, p. 244, Emm. Doussis, "The Europeanization of the Greek Environmental Policy: Between Ambition and Ambivalence", *58 Revista de Estudios Europeos*, 2011, p. 47.

29. Fourth Biennial Report under the UNFCCC (January 2020), available at https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BR4_Greece.pdf (accessed on 20/8/2021).

30. For an historical overview of the evolution of the Greek energy sector see Chloé Vlassopoulos (2020), "Persistent lignite dependency: The Greek energy sector under pressure", *Energy Policy*, Elsevier, vol. 147 (C).

The lignite phase-out process

The decision to reduce the share of lignite in power generation and put a complete end to the operation of the lignite units and mines by 2028 -far earlier than other EU lignite producer countries³¹- was announced by the Greek Prime Minister in 2019. Most units will be withdrawn by 2023 except for the new Ptolemais 5 Plant which is under construction and is meant to be closed in 2028. This landmark decision of rapid delignification has been further elaborated in the 2019 National Energy and Climate Plan which set out priorities and policy measures to be attained by 2030³². The Plan has set a higher objective for reducing greenhouse gas emissions by 42% below 1990 levels³³ and improving energy efficiency for higher energy savings by 38%. It has also set a new objective for increasing penetration of renewable sources in gross final energy consumption by 35%.

The rapid delignification is of great importance for improving the country's climate performance, especially considering that in the period between 1990-2017 lignite was responsible for 34% of greenhouse gas emissions coming from all sectors of the Greek economy combined³⁴. It arose from the need to harmonize Greece's national energy and climate policy with the EU targets but also for economic reasons. Lignite mining and incineration is no longer profitable, following the revision of European ETS legislation which led to carbon emission allowance prices skyrocketing and subsidies being abolished. In fact, from January 2016 until June 2019 the Public Power Corporation (PPC) has accumulated net losses of 683 million euros just from the operation of its lignite units.

However, at the same time, this decision created a new *status quo* and significant

31. Currently, Germany, Poland and the Czech Republic are the main EU lignite producers. According to the German coal phase-out law, the use of coal to produce electricity will have to phase-out by 2038, while the early closure of lignite-fired power plants will be encouraged. The Czech Republic will also phase-out by 2038, while Poland committed to end coal production by 2049.

32. National Energy and Climate Plan, December 2019, available at: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/el_final_necp_main_en.pdf (accessed on 15/8/2021).

33. When announced, this target exceeded the then EU target which was 40% below 1990 levels by 2030.

34. This percentage was the third highest in the EU after Bulgaria and Poland.

challenges for the lignite-dependent regions, i.e. Western Macedonia (Ptolemais, Amyntaio and Florina) and the Peloponnese (Megalopolis), whose economies have revolved around lignite extraction for many decades. These areas are already facing problems, including long-term unemployment, poverty, lack of employment opportunities and skills' development³⁵. Further, they face issues of pollution and the restitution of mines and their surrounding environment after the closure of lignite plants. These problems take on a new dimension during the pandemic and the economic crisis that follows, the second serious economic crisis that the country has faced in recent years. Given the very short timeframe set by the Government for decarbonization, achieving the goal of a just transition becomes even more challenging to mitigate the effects for the regions involved.

Just transition: definition and examples

Just transition means restoring the jobs that will be lost through the elimination of polluting economic activities, while ensuring the long-term environmental and economic development of and for those areas that had based their economic survival in the former activities for decades, including mining and burning lignite³⁶. In a nutshell, this is the conceptual core of just transition. The role of the state is crucial in all stages of the just transition process. State authorities should activate social dialogue with stakeholders and local communities; regulate the rules of climate, energy, and labor policy; and invest in infrastructure and social welfare, education and research and technology. In other words, to bring together the launch of appropriate measures to ensure a just outcome for those most affected.

How is a just transition achieved in practice? Just transition plans have been developed and implemented in several countries that had begun carbon phasing out at earlier points in time, for reasons not linked to climate change. In Germany, for example, North Rhine-Westphalia, an area dependent on carbon for many decades, has been transformed into a region that is now active and even

35. Emm. Doussis and N. Mantzaris, *Just transition in the post-lignite era, Quantitative research*, DiaNEOsis, 2020 (in Greek) <https://www.dianeosis.org/research/dikaii-metavasi-sti-metalignitiki-epoxi/>.

36. For further analysis see B. Galgocs, *Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, Policy brief, International Labour Organization, 2018, Emm. Doussis, *Just transition: from theory to practice*, DiaNEOsis, 2020 <https://www.dianeosis.org/research/dikaii-metavasi-sti-metalignitiki-epoxi/> (in Greek).

pioneering in various fields such as biomedicine, environmental technology, research and education, and tourism, with an emphasis on industrial tourism. The Zollverein mine in Hesse was inscribed on the UNESCO World Heritage List in 2001 and has since become one of the most important industrial heritage sites in Europe. Central to this endeavour was strategic planning that went beyond the limits of an electoral cycle and provided generous financial support, and long-lasting policy measures. From 2007 to 2018, 17 billion euros were spent on voluntary retirement programs for older workers, training, and orientation programs for younger ones in order to move to other activities, as well as on the restoration of the environment and the renovation of industrial facilities. Most importantly, an extensive and systematic social dialogue with the participation of all stakeholders preceded any action.

Another example of a successful just transition approach is Denmark. The transition from coal to clean energy, mainly wind energy, began in the 1970s³⁷. Since then, Denmark has become an energy exporter, developing an internationally competitive wind industry (which includes companies such as Vestas -the world's second-largest wind turbine manufacturer- and the mostly state-owned Dong Energy, which undertakes renewable energy sources installation plans). Today, the wind industry in Denmark employs over 33.000 people. The active involvement of the stakeholders from the earliest stages of the transition was crucial³⁸. The role of the workers' unions was decisive as they had great influence over shaping public opinion and, consequently, political, and social consensus. It should, of course, be noted that trade unions in Denmark have been pro-environmental from the outset and have supported the renewable energy sources industry as they considered green jobs as the greatest opportunity to boost employment. The unions even launched a green think tank as a lever of pressure on the government for more ambitious energy and climate goals, which also acts as regular commentator on new proposals and initiatives in the field of addressing climate change and its impact on employment.

The Just Transition Development Master Plan and its impact on local society

Of course, Greece is not Germany or Denmark. Each country has its own special

37. S. Smith, *Just Transition. A Report for the OECD*, Just Transition Centre, 2017, <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/collapsecontents/Just-Transition-Centre-report-just-transition.pdf> (accessed on 1/10/2021).

38. *Ibid.*

characteristics and, therefore, no single model can be applied in all areas where mining activity is nearing its end. Many factors significantly influence the transition process: the specific conditions in each region, the degree of dependence of the local economy on mining activities, the adaptability of businesses, the workforce and the local community; the quality and the outcome of social dialogue. Each case should be considered separately through a transition plan that takes the specific characteristics and conditions of the regions involved into account.

The Just Development Transition Plan of lignite areas, launched by the Greek government in September 2020, revolves around three main axes: employment protection, compensation of the socio-economic impact of the transition and energy self-efficiency of lignite areas and the country in large. It includes a long list of investments supporting clean energy, the development of new industrial activities such as the manufacturing of batteries and battery chargers, smart agricultural production, and sustainable tourism. According to the Plan, these investments will create jobs in both emerging and traditional sectors of the economy, while preserving the environment and ecological stability of the regions involved. They will be supported by horizontal actions such as digital infrastructure, rapid training and reskilling of human resources, and entrepreneurship guidance among others.

At this important crossroad in time, it is especially important to consider the views and interests of the inhabitants of the lignite-dependent areas regarding the decarbonization and the Just Development Transition Plan. After all, they will be the ones who will primarily benefit from a successful transition, or suffer the consequences of wrong choices, omissions and delays. Their active involvement in both the planning and implementation of the transition plan is a prerequisite for the success of transition, as the examples of best practices from other countries show. It is worth mentioning that this requirement is also provided by the new regulation on the European Just Transition Fund which will finance part of the efforts³⁹.

In order to investigate the views and attitudes of the locals in the lignite areas, a quantitative survey via a questionnaire over telephone interviews was organized by our University (National and Kapodistrian University of Athens – Department of Political Science and Public Administration) in collaboration with the think tank *The Green Tank* and the financial support of DiaNEOsis. The sample consisted

39. Regulation 2021/1056 of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund, article 11.

of 802 people, aged 17 and over, in the two lignite areas (Western Macedonia and Peloponnese) during the period between 21-29 October 2020, while the public consultation for the Just Development Transition Master Plan (expiring on November 10, 2020) was on-going. The survey was conducted by 18 researchers and 3 supervisors by MARC SA polling company.

The research showed that regarding the government's decision to completely phase-out lignite by 2028 itself, the respondents understood the importance of the decision for the protection of the environment and the climate⁴⁰. However, they did not seem to have fully grasped the economic and irreversible impasse in which the Greek lignite industry had fallen. Nor did they understand the connection between the two, since due to the high climate ambitions of the EU, the European legislation was revised, and the cost of emission rights increased. The soundness of the decision for a complete lignite phase-out is still a matter of public debate in these areas. A significant percentage of respondents believe that the decision towards Greece's coal phase-out was imposed by the EU and that the decision was taken to serve the interests of the fossil gas industry.

The decision to proceed with coal phase-out caused negative feelings in most of the citizens who took part in the survey, while even more people are particularly pessimistic about the future of local economies, the expected rise in unemployment and the migration of young people. This view is widespread and is not limited to citizens whose family or personal income is related to lignite activity. However, it is understandable given the great dependence of the two areas on lignite activity.

Undoubtedly, the transformation of local economies in the deeply lignite-dependent regions of the country is an objectively difficult task. But one possible interpretation of the extent of negative sentiment and pessimism about the future has to do with the fact that more than 13 months after the announcement of the plan for complete decarbonization, public debate in lignite areas continues to revolve around the soundness of this choice and the possibility of a reversal of this decision, rather than around the day-after the end of lignite. This is despite the fact that about one in two citizens of lignite areas characterize coal phase-out as an opportunity to change the local development model and that the majority of citizens seem to have a clear image of the most important sectors of the economy that need to be developed in the new era, regarding local economies

40. Emm. Doussis and N. Mantzaris, *op.cit.*

and their road to sustainability, including promoting agricultural production and the development of clean energy and energy storage technologies as key priorities. The Just Development Transition Master Plan includes these areas but few citizens (well below 50%) were aware that the latter was under public consultation during the period of the survey and even fewer were aware of the key proposals it contained. It is no coincidence that only 85 comments were submitted in the public consultation that ended on 10 November 2020. Most responses came from institutions (NGOs, think tanks) and other stakeholders, rather than individuals.

In addition, there was a lot of confusion about the amount of money available for the just transition of the lignite areas, which may have intensified the residents' worries about the prospects for the success of the transition. Further, confusion and ignorance prevailed as to the timing of the completion of the lignite phase-out process. More than a third of respondents said they did not know the exact date of the planned cessation of lignite activity.

The negative attitude of the citizens may also be related to the centrally controlled way in which the Plan was drafted. The government followed a top-down approach to drawing up the Plan with a limited number of informative and consultation events with local communities. The restrictions imposed by the pandemic on the organization of such events might have also affected the outcome.

The research outcomes highlight that the interviewed citizens are interested in the implementation of the Plan and show increased confidence in the regional authorities and the municipalities in comparison to the central government on the key issue of governance. This preference may also be related to the view of most respondents that the long delays and wrong choices that led to today's challenges are mainly the responsibility of governments and not local authorities. It is worth noting that the Greek Steering Committee for Decarbonization does not include representatives of the local municipalities involved.

Based on the findings of the research, a large and systematic information campaign is considered necessary for the citizens of the lignite areas regarding the proposals that have been submitted to the public debate for the development of economic activities as well as the clarification of the amount and source of resources. It is important for citizens to receive reliable and comprehensible information about the options available and to understand the prospects for the future.

At the same time, a substantive, comprehensive and constructive dialogue with the inhabitants of the lignite areas is imperative to be launched; one that is to be direct and not involve numerous committees that would inhibit its success. Discussions and constructive consultations on a local level should take place with representatives of other local productive forces, active in non-lignite-related economic activities. If this happens, it is very possible that the “anxiety” of the locals will be alleviated to a great degree, and that the latter will be able to see themselves as active participants in the project of the transition. By extension, the strengthening of sound initiatives of local communities for the creation of energy communities based on renewable sources can also contribute towards the same direction. Consequently, a boost in such schemes (citizen-led co-ops) could contribute to the transformation of the production model of lignite areas, without the latter losing their identity as energy hubs.

Central to success of any attempt to just transition is the establishment of a permanent, multi-stakeholder governance mechanism for the transition to the post-coal era, which will operate for many years after the completion of the planning, regardless of political affiliations or pressure. This mechanism would and should allow the various actors involved in local communities and civil society to interact, collaborate, and participate in decision-making regarding the planning and implementation of the transition. Towards this goal, examples from the experience of other European countries might be of interest.

The National Recovery and Resilience Plan: Greece 2.0

Adequate financial support is another critical factor for a successful transition to climate neutrality. Greece has been allocated approximately €18 billion in grants from the EU Recovery Fund and the MFF⁴¹, while it can also have access to additional resources. It is a significant amount of funding that offers a unique opportunity for the country to reorient its post-COVID 19 economy towards a development model that is sustainable, environmentally viable and socially inclusive⁴².

In May 2021, the Greek government submitted a Recovery and Resilience Plan (RRP)⁴³ to the European Commission, describing how it intends to use those

41. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3022 (accessed on 21/8/2021).

42. O. Vardakoulis, *Blueprint for a green recovery in Greece*. WWF Greece report, 2020.

43. https://primeminister.gr/wp-content/uploads/2021/03/Greece-2_0-April-2021.pdf

funds. The green transition appears as a top priority with 38% of its total allocation devoted to reforms and investments that support climate-related objectives. This includes investments in upgrading the electricity network, clean technologies, and renewable energy sources, as well as a large program of energy efficiency renovation for buildings. Furthermore, the plan supports the development of local urban plans for strengthening the climate resilience of urban areas, a national reforestation program and a strategy to strengthen civil protection and disaster management systems, such as investments in flood mitigation.

The priority given to the green transition in the RRF is undoubtedly a very positive step towards the road to climate neutrality. It can accelerate the decarbonization process and support other necessary reforms to reorient the Greek economy towards sustainability. Its successful implementation can make Greece a pioneer in Europe and a best practice for other countries. It can also make Greece an important force to support the recently announced EU “Fit for 55 package” and even a more assertive actor in Brussels.

The adoption of a “national climate law”

The adoption of a dedicated law for climate action is being under consideration; its adoption will help to better organize the transition to climate neutrality, focusing on those areas that need more coordination. By introducing this law, Greece will be following the good example set by other countries inside and outside of the EU. Although they are not the same, these legal frameworks tend to draw on a set of common elements, including targets, carbon budgets, monitoring, public participation processes and scientific bodies.

Greece could benefit from a climate law in more than one way. The country could not only be assisted to better organize the transition to climate neutrality, but also to regulate the monitoring of progress and the regular review of objectives when and where needed. In addition, a climate law would strengthen the social acceptance of the measures. Suffice to state here the obvious: such an ambitious law should be supported by the widest cross-party consensus possible.

The way forward

There are, however, several challenges and critical choices to be addressed in the near future. A very first challenge is how to replace the electricity that lignite provided so far. Will dependence from lignite be covered by renewable energy

(accessed on 21/8/2021).

sources with energy storage technologies or by fossil gas which could lock the energy system in a high carbon intensity plan for many decades? A reconsideration of the national development plans in all economic sectors is needed to avoid wrong decisions (like those taken with lignite plants) and prevent investing in energy sources that will be deemed redundant or, even, useless in the long run, such as those related to (the projected) hydrocarbon extractions. These critical choices should be addressed in the next version of the National Plan for Energy and Climate that needs to be updated to incorporate the new EU targets and the “Fit for 55 package”.

Another challenge relates to the implementation of the Just Development Transition Plan of the lignite areas and the restoration of their surrounding environment. Given the very short timeframe, the need for a successful delignification process as well as the restoration of the environment is imperative to mitigate the effects on the local economy and society.

Finally, the support of society is absolutely necessary. The transition to climate neutrality will fail if society is not effectively integrated in this effort. This can be achieved by building better bridges of communication between science, politics, and citizens. The coronavirus pandemic has been an indisputable lesson in the need of systematic, targeted, and official information in collaboration with science, and the same applies to climate change. There is a need to find a common language of communication to inform citizens as to why the transition to climate neutrality is necessary and to keep them “in the loop” regarding the dilemmas that arise in this process. Moreover, the government must explain that there are no “magic” solutions to the climate crisis, inform them about the opportunities and how citizens can contribute to this effort. The formal consultation process has shown its limits and it is time for new participatory and more inclusive arrangements to be provided to enable relevant stakeholders and citizens to co-design sustainable solutions.

What the coronavirus pandemic has shown is that there is a need to rely more on scientific knowledge for policymaking and legal frameworks. However, the implementation of the relevant decisions and legal frameworks presupposes the cooperation of society. To achieve the goal of climate neutrality, it is not enough for governments to take measures and the administration to be committed to the implementation of these objectives, nor the individual awareness of the private sector and organized civil society. The coordinated mobilization of all actors and citizens for the part that corresponds to each one is essential. This includes

individual responsibility, another humbling lesson from the Covid-19 pandemic.

References

- Bodansky, D., Brunnee, J., Lavanya, R. (2017) *International Climate Change Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Doussis, Emm. (2011) "The Europeanization of the Greek Environmental Policy: Between Ambition and Ambivalence", 58 *Revista de Estudios Europeos*, 47.
- Doussis, Emm. (2020a) *The role of international law and diplomacy in effectively managing climate change*, Athens: Nomiki Vivliothiki (in Greek).
- Doussis, Emm. (2020b), Just transition: from theory to practice, DiaNEOsis, <https://www.dianeosis.org/research/dikaii-metavasi-sti-metalignitiki-epoxi/> (in Greek).
- Doussis, Emm. (2020c) Climate and Sustainable Development in 2021, in ELIAMEP Outlook: Special Edition, available at: <https://www.eliamep.gr/en/publication/>
- Doussis, Emm., Mantzaris, N. et al. (2020) Just transition in the post-lignite era, Quantitative research, DiaNEOsis, (in Greek) <https://www.dianeosis.org/research/dikaii-metavasi-sti-metalignitiki-epoxi/>
- Doussis, Emm. (2021) *The road to climate neutrality and just transition in Southeast European Countries: the case of Greece*, ECPR paper presented at the ECPR General Conference in September 2021.
- Galgocs, B. (2018) *Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, Policy brief, International Labour Organization.
- Oberthür, S., Groen, L. (2018) "Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change", 25 *Journal of European Public Policy*, 5.
- Oei, P., Brauers, H., and Herpich, P. (2019) "Lessons from Germany's Hard Coal Mining Phaseout: Policies and Transition from 1950 to 2018", 20 *Climate Policy*, 963.
- Parker, C.F., Karlsson, C., Hjerpe, M. (2017) "Assessing the European Union's Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement", 39 *Journal of European Integration*, 2.
- Pridham, G., Verney, S., and Konstadakopoulos, D. (1996) "Environmental Policy in Greece: evolution, structures and processes", 1 *Environmental Politics*, 244.
- Smith, S. (2017) *Just Transition. A Report for the OECD*, Just Transition Centre. <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/collapsecontents/Just-Transition-Centre-report-just-transition.pdf>
- Vardakoulias, O. (2020) Blueprint for a green recovery in Greece. WWF Greece report.

Δίκαιο Βιώσιμης Χρηματοδότησης: Νεότευκτη Έννοια, Νεότευκτα Ερωτήματα;

Δημήτρης Κυριαζής,
Διδάκτωρ Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Οξφόρδης,
Μεταδιδακτορικός Ερευνητής στον Τομέα Δημοσίου Δικαίου
της Νομικής Αθηνών, Δικηγόρος Αθηνών*

I. Εισαγωγή

Πράσινη Ανάπτυξη. Πράσινη Συμφωνία. Βιώσιμη ανάπτυξη. Βιώσιμη Χρηματοδότηση.

Αυτοί οι όροι, μαζί με ποικίλους άλλους, έχουν αρχίσει τα τελευταία χρόνια να μονοπωλούν την «ατζέντα» των ενωσιακών θεσμών, καθώς η προστασία του περιβάλλοντος λαμβάνει ολοένα και πιο επιτακτική σημασία. Ωστόσο, τι ακριβώς «σημαίνει» η βιώσιμη χρηματοδότηση και πώς συνδέεται με το εθνικό και ενωσιακό (δημόσιο¹) δίκαιο;

Η βιώσιμη χρηματοδότηση, συνελόντι ειπείν, εντάσσεται στη διαδικασία λήψης υπόψη πολιτικών Περιβάλλοντος, Κοινωνικής Ευθύνης και Διακυβέρνησης (Environmental, Social and Governance - ESG) κατά την διαμόρφωση επενδυτικών αποφάσεων. Βάσει του ορισμού που δόθηκε στην έκθεση του G20 Sustainable Finance Study Group, η βιώσιμη χρηματοδότηση μπορεί να νοηθεί ευρέως ως η χρηματοδότηση –καθώς και οι σχετικές θεσμικές ρυθμίσεις και ρυθμίσεις αγοράς– που συμβάλλουν στην επίτευξη ισχυρής, βιώσιμης², ισορροπημένης και χω-

* Ο γράφων θα ήθελε να ευχαριστήσει θερμά την Καθηγήτρια κα Παναγοπούλου-Κουτνατζή για την πρόσκληση να συνεισφέρει στο παρόν τεύχος.

1. Σημειωτέον ότι, στην ελληνική έννομη τάξη, σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΣτΕ (βλ. λ.χ. ΟλΣτΕ 3953/1995) η διασφάλιση, αποκατάσταση και βελτίωση των περιβαλλοντικών αγαθών ανάγονται σε επιδιώξεις συνταγματικής υφής, οι οποίες δεσμεύουν το σύνολο της κρατικής εξουσίας κατά τη δράση της. Για το «συνταγματικό δικαίωμα στο περιβάλλον» βλ. μεταξύ άλλων Ι. Καράκωστα, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2011, σ. 71 επ. Βλ. ιδίως Σ. Παυλάκη σε: Σ. Βλαχόπουλου (επιμ.) *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σ. 195 επ.

2. Για την αρχή της βιωσιμότητας στο ελληνικό Σύνταγμα βλ. μεταξύ άλλων Δ. Βασιλειάδη, άρθρο 24 (φυσικό περιβάλλον) στο *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία* (επιμ. Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης), εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017, σ. 654 επ.

ρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, μέσω της άμεσης και έμμεσης υποστήριξης των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ)³.

Ένας από τους κυρίους στόχους της βιώσιμης χρηματοδότησης είναι να δοθεί έμφαση σε μακροπρόθεσμες επενδύσεις σε βιώσιμες οικονομικές δραστηριότητες. Σε αυτό το πλαίσιο, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁴, η περιβαλλοντική διάσταση ενδέχεται να περιλαμβάνει, *inter alia*, τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής, καθώς και την προστασία του περιβάλλοντος ευρύτερα, για παράδειγμα μέσω της διατήρησης της βιοποικιλότητας, της πρόληψης της ρύπανσης και της κυκλικής οικονομίας⁵.

Κρίσιμη είναι, *en proκειμένω*, η συμβολή της βιώσιμης χρηματοδότησης στην επίτευξη των «πράσινων στόχων» της ΕΕ. Αυτή μπορεί να λάβει ποικίλες μορφές, από τις οποίες εξαρτώνται και τα νομικά ερωτήματα που ανακύπτουν. Για παράδειγμα, ο ίδιος ο χρηματοπιστωτικός τομέας δύναται, *inter alia*, να επικεντρωθεί στον επαναπροσανατολισμό των επενδύσεων προς πιο βιώσιμες τεχνολογίες και επιχειρήσεις. Επίσης, μπορεί να επιλέξει να χρηματοδοτεί την ανάπτυξη με μακροπρόθεσμα βιώσιμο τρόπο, συμβάλλοντας έτσι στη δημιουργία μιας οικονομίας χαμηλών εκπομπών άνθρακα.

Το παρόν άρθρο επιδιώκει να αναλύσει, κατά τρόπο περιεκτικό, τρία ζητήματα. Πρώτον, στο μέρος II, θα περιγραφεί συνοπτικά η έννοια της βιώσιμης χρηματοδότησης και οι απαρχές της στο ενωσιακό δίκαιο και ήπιο δίκαιο⁶. Δεύτερον, στο μέρος III, θα τεθούν τα νεότευκτα (;) ερωτήματα τα οποία ανακύπτουν σχετικά με το νομικό πλαίσιο το οποίο «περιβάλλει» την βιώσιμη χρηματοδότηση. Τρίτον, στο μέρος IV, θα αναφερθούμε στο παράδειγμα των κρατικών ενισχύσεων, ως ένα διαφορετικού είδους εργαλείο διοχέτευσης πόρων προς τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης. Το μέρος V καταλήγει.

3. G20 Sustainable Finance Study Group (2018): *Synthesis Report*, July, διαθέσιμη εδώ: <https://www.g20.utoronto.ca/2018/g20_sustainable_finance_synthesis_report.pdf>.

4. <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en>.

5. Βλ. γενικότερα Bose, S., Dong, G. and A. Simpson (2019): *The Financial Ecosystem: The Role of Finance in Achieving Sustainability*, Palgrave Studies in Impact Finance, Palgrave Macmillan, Cham – Switzerland.

6. Για τη γενικότερη σημασία και την έκταση της διαμόρφωσης των κανόνων δικαίου μέσω της νομολογίας βλ. την κλασική ανάλυση του Καθ. Ε. Σπηλιωτόπουλου στο *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 11η εκδ. 2005 εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 75 επ.

II. Νεότευκτη Έννοια;

Σε αυτό το σημείο, αξίζει να εξετάσουμε συνοπτικά την εξέλιξη της έννοιας και της ρύθμισης της βιώσιμης χρηματοδότησης, ιδίως στο ενωσιακό⁷ δίκαιο (και ήπιο δίκαιο).

Οι απαρχές της έννοιας⁸ στην πιο σύγχρονη εκδοχή της στο ενωσιακό πλαίσιο, μπορούν να εντοπισθούν στο Green Paper της Επιτροπής με τίτλο «Οικοδομώντας μια Ένωση Κεφαλαιαγορών» (Φεβ. 2015)⁹ και στο σχετικό Σχέδιο Δράσης (Σεπ. 2015)¹⁰.

Η ήπιου δικαίου συνέχεια δόθηκε με την Ανακοίνωση της «Ένωση Κεφαλαιαγορών - επιταχύνοντας την μεταρρύθμιση» (Σεπ 2016)¹¹ και την Ανακοίνωση του Ιουνίου 2019 με την οποία ετέθησαν εννιά δράσεις προτεραιότητας, εκ των οποίων η έκτη αφορούσε αποκλειστικά τη βιώσιμη χρηματοδότηση¹². Η νομοθετική «πραγμάτωση» των σχετικών στόχων έως τώρα έχει λάβει τη μορφή μιας νομοθετικής «τριλογίας», ήτοι του Κανονισμού 2019/2088¹³, Κανονισμού 2019/2089¹⁴ και του Κανονισμού 2020/852¹⁵, και οι σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες αναμένεται να πληθύνουν¹⁶. Είναι βέβαιο ότι η «κίτρινη κάρτα» την οποία έδειξε το

7. Γ. Δελλής, *Κοινωνικό δίκαιο περιβάλλοντος: Οι διαστάσεις της περιβαλλοντικής προστασίας στην κοινοτική έννομη τάξη*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

8. Βλ. ευρύτερα Rens van Tilburg and Aleksandar Simić, *Every Avenue Available: Lessons from monetary history for tackling climate change*, Sustainable Finance Lab (2021).

9. COM/2015/63 final.

10. COM/2015/468 final.

11. COM/2016/601 final.

12. COM/2017/292 final.

13. Κανονισμός (ΕΕ) 2019/2088 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2019 περί γνωστοποιήσεων αειφορίας στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

14. Κανονισμός (ΕΕ) 2019/2089 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2019 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1011 σχετικά με τους ενωσιακούς δείκτες αναφοράς για την κλιματική μετάβαση και τους ευθυγραμμισμένους με τη συμφωνία του Παρισιού ενωσιακούς δείκτες αναφοράς καθώς και τις γνωστοποιήσεις σχετικά με την αειφορία για τους ενωσιακούς δείκτες.

15. Κανονισμός (ΕΕ) 2020/852 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 2020 σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου για τη διευκόλυνση των βιώσιμων επενδύσεων και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/2088.

16. Για μια ενδελεχή ανάλυση του Κανονισμού 2020/852, βλ. Gortsos, Ch.V. (2021): The EU Taxonomy Regulation: more important than just an element of the Capital Markets Union, in

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο πριν το Σεπτέμβριο του 2021 με την έκθεση του (αριθ. 22/2021), δε θα είναι εύκολο να αγνοηθεί¹⁷.

Ποιος είναι, ωστόσο, ο ορισμός τον οποίο συνηθέστερα χρησιμοποιεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή; Η «βιώσιμη χρηματοδότηση», σύμφωνα με αυτή, αναφέρεται γενικά στη διαδικασία που λαμβάνει δεόντως υπόψη περιβαλλοντικούς και κοινωνικούς παράγοντες κατά τη λήψη επενδυτικών αποφάσεων, οδηγώντας έτσι σε αυξημένες επενδύσεις σε μακροπρόθεσμες και βιώσιμες δραστηριότητες¹⁸.

Ειδικότερα, οι περιβαλλοντικοί παράγοντες, οι οποίοι μας αφορούν πιο άμεσα στο πλαίσιο του παρόντος άρθρου, αναφέρονται στον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμογή σε αυτήν, καθώς και στο περιβάλλον ευρύτερα και τους συναφείς κινδύνους (π.χ. φυσικές καταστροφές). Γενικότερα, αξίζει να σημειωθεί ότι η βιώσιμη ανάπτυξη απαιτεί τη διατήρηση των φυσικών πόρων και τον σεβασμό των ανθρωπίνων και κοινωνικών δικαιωμάτων. Η κλιματική δράση συνιστά σημαντική πτυχή της, καθώς η ανάγκη περιορισμού και μετριασμού των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής καθίσταται ολοένα και πιο επείγουσα. Για τους λόγους αυτούς, η ΕΕ έχει δεσμευτεί να μειώσει σταδιακά τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου. Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, η εμβληματική πρωτοβουλία της ΕΕ για τη δράση για το κλίμα, θέτει ως στόχο μηδενικές καθαρές εκπομπές έως το 2050¹⁹.

III. Νεότευκτα Ερωτήματα;

Τα ερωτήματα τα οποία προκύπτουν είναι πολυάριθμα και ποικίλα. Ο γράφων, για λόγους οικονομίας, θα αναφερθεί συνοπτικά σε ορισμένα εξ αυτών²⁰.

Busch, D., Ferrarini, G. and S. Grünwald (2021, eds): *Sustainable Finance in Europe: Corporate Governance, Financial Stability and Financial Markets*, Palgrave Macmillan, Cham – Switzerland, Κεφάλαιο 11, σ. 351-395.

17. Ειδικότερα, η έκθεση του ΕΕΣ, με τίτλο «Βιώσιμη χρηματοδότηση: Απαιτείται συνεπής δράση της ΕΕ για να ανακατευθυνθεί η χρηματοδότηση προς βιώσιμες επενδύσεις», καταλήγει ότι για τη μετάβαση σε μια οικονομία μηδενικών καθαρών εκπομπών θα απαιτηθούν σημαντικές δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις, ωστόσο η ΕΕ δεν κάνει αρκετά ώστε να διοχετεύσει πόρους σε βιώσιμες δραστηριότητες.

18. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο Δράσης: Χρηματοδοτώντας την Βιώσιμη Ανάπτυξη, Βρυξέλλες, 8.3.2018 COM (2018) 97 final, διαθέσιμο εδώ: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097>>, τελευταία πρόσβαση: 6 Φεβρουαρίου 2022.

19. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία COM/2019/640 final.

20. Όσον αφορά τη «συνάντηση» της οικονομικής επιστήμης με το δημόσιο δίκαιο, έχει πει-

Αρχικώς, αναλυτέο είναι το πρωτογενές²¹ ενωσιακό δίκαιο και η νομολογία του ΔΕΕ, ώστε να εξετασθεί κατά πόσον επιτρέπεται (ή και επιβάλλεται) η περιβαλλοντική προστασία να αποτελέσει πρωταρχικό (primary) και όχι μόνο δευτερογενή (secondary) στόχο της ΕΚΤ κατά τη διαμόρφωση της νομισματικής της πολιτικής. Κατ' ουσίαν, η τρέχουσα επιστημονική συζήτηση περιστρέφεται γύρω από την ορθή ερμηνεία συγκεκριμένων διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου (ιδίως άρθρα 119 παρ. 2, 127 παρ. 1 και 282 παρ. 2 ΣΛΕΕ, καθώς και το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου για το ΕΣΚΤ και την ΕΚΤ)²².

Σε ένα δεύτερο στάδιο, εξεταστέα είναι η επιρροή του Δημοσίου Διεθνούς δικαίου στην επίλυση των σχετικών ζητημάτων, ιδίως εν όψει της επικύρωσης της συμφωνίας του Παρισιού από την ΕΕ²³ και της συνακόλουθης υποχρέωσης τήρησης των συμπεφωνηθέντων και σεβασμού του διεθνούς δικαίου (άρθρο 3 παρ. 5 ΣΕΕ, άρθρο 11 ΣΛΕΕ και άρθρο 216 παρ. 2 ΣΛΕΕ)²⁴.

Σειρά έχει η ανάλυση των μέτρων νομισματικής πολιτικής που μπορούν να υιοθετηθούν στην πράξη από την ΕΚΤ ώστε αυτή να γίνει πιο «πράσινη», ήτοι φιλικότερη προς το περιβάλλον²⁵. Οι επιλογές εδώ ποικίλλουν και κυμαίνονται από

στικά υποστηριχθεί ότι η οικονομική ανάλυση του δικαίου «είναι το μεθοδολογικό εργαλείο μετασχηματισμού του παραδοσιακού δημόσιου δικαίου σε κάτι καλύτερο· σε ένα σύστημα που θα συνδυάζει τη νομιμότητα και την προστασία των ατόμων με την επιτυχή και βιώσιμη λειτουργία των δημόσιων θεσμών». Βλ. George Dellis, *An Economic Analysis of Public Law: Demos and Agora* (Edward Elgar, 2021) p. 20.

21. Για τη διάκριση μεταξύ πρωτογενούς και παράγωγου ενωσιακού δικαίου βλ. Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, 2021, σ. 179 επ.

22. Βλ. μεταξύ άλλων Rosa Maria Lastra and Alexander Kern, *The ECB's Mandate: Perspectives on Sustainability and Solidarity, Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs*, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament (2020), Seraina Grunewald, 'The ECB's response to the COVID-19 crisis and its role in the green recovery' σε Christos V. Gortsos and Wolf Georg Ringe (eds), *Financial Stability amidst the Pandemic Crisis: On Top of the Wave* (EBI E-book, 2021), σ. 273 επ, και György Várhelyi, 'EU Taxonomy and the monetary policy prism' in European Central Bank (ed), *ESCB Legal Conference 2020* (2021).

23. Απόφαση (ΕΕ) 2016/1841 του Συμβουλίου, της 5ης Οκτωβρίου 2016, για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της συμφωνίας του Παρισιού που εγκρίθηκε στο πλαίσιο της σύμβασης-πλαisiού των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή.

24. Για τη νομική φύση της Συμφωνίας του Παρισιού, βλ. see Daniel Bodansky, *The Legal Character of the Paris Agreement*, Review of European, Comparative, and International Environmental Law (2016).

25. Βλ. γενικότερα Yannis Dafermos et al., *Eurosystem collateral framework – How to*

μια πιο πράσινη ποσοτική χαλάρωση²⁶ μέχρι την υιοθέτηση πράσινων TLTROs (Targeted Long Term Refinancing Operations)²⁷. Φυσικά, για όλες τις ως άνω προτάσεις αναφύονται ερωτήματα περί της συμβατότητάς τους με το ενωσιακό δίκαιο, τα οποία είναι μέρος των ερωτημάτων επί των οποίων απαιτείται περαιτέρω έρευνα.

Τρίτον, οι προοπτικές εξέλιξης της ρύθμισης της βιώσιμης χρηματοδότησης παραμένουν ένα ανοιχτό «ερώτημα». Εν είδει παραδείγματος, κρίσιμη θεωρείται η δημοσίευση όλων των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων (delegated acts) της Επιτροπής επί τη βάση του Κανονισμού Ταξονομίας. Επίσης, εκκρεμεί η πρόταση Οδηγίας περί των standards αναφοράς εταιρικής πολιτικής «βιωσιμότητας», ενώ σημαντικό ρόλο θα παίξουν και οι γενικότερες πρωτοβουλίες της Ένωσης, όπως το Ευρωπαϊκό επενδυτικό σχέδιο πράσινης συμφωνίας²⁸ και το πρότυπο ομολόγων βάσει πράσινης συμφωνίας της ΕΕ²⁹. Κρίσιμη, επίσης, είναι η νέα στρατηγική βιώσιμης χρηματοδότησης την οποία ανακοίνωσε η Επιτροπή τον Ιούλιο του 2021³⁰. Τέλος, την μεγαλύτερη, ίσως, σημασία όσον αφορά την κατεύθυνση που θα κληθεί να ακολουθήσει το τραπεζικό σύστημα έχει η έκθεση της ΕΒΑ του Ιουνίου 2021, σχετικά με τη διαχείριση και την εποπτεία των κινδύνων ESG για πιστωτικά ιδρύματα και επενδυτικές εταιρίες. Γενικότερα, στο άμεσο μέλλον, η ανάγκη για ξεκάθαρα κριτήρια βάσει των οποίων θα καθορίζεται αν μια οικονομική δραστηριότητα είναι βιώσιμη και φιλική προς το περιβάλλον και η αποφυγή του “greenwashing” αναμένεται να κυριαρχήσει στη νομική ανάλυση των σχετικών πρωτοβουλιών.

IV. Κρατικοί πόροι στην «υπηρεσία» του περιβάλλοντος: το παράδειγμα των κρατικών ενισχύσεων

Η ενθάρρυνση (nudging) ιδιωτικών επενδυτών προς επενδύσεις με θετικό

decarbonize the ECB's monetary policy, The New Economics Foundation (2021).

26. Stanislas Jourdan and Wojtek Kalinowski, *Aligning Monetary Policy with the EU's Climate Targets*, Veblen Institute for Economic Reforms and Positive Money Europe (2019) και Clovis Hopman, 'Monetary policy and the principle of an open market economy with free competition' in European Central Bank (ed), *ESCB Legal Conference 2018* (2018).

27. Jens van 't Klooster, Rens van Tilburg, *Targeting a sustainable recovery with Green TLTROs*, Positive Money Europe & Sustainable Finance Lab (2020).

28. COM/2020/21 final.

29. COM/2021/391 final.

30. COM/2021/390 final.

περιβαλλοντικό αντίκτυπο βρίσκεται, κατά βάση, στον πυρήνα του δικαίου της βιώσιμης χρηματοδότησης, όπως αυτός προεξετέθη *supra*. Στον αντίποδα αυτού βρίσκεται η απευθείας κρατική χρηματοδότηση σχετικών δραστηριοτήτων. Φυσικά, όταν λαμβάνει χώρα σε ένα Κράτος Μέλος της ΕΕ, αυτή υπόκειται στους κανόνες κρατικών ενισχύσεων.

Ως γνωστόν, για να συνιστά ένα εθνικό μέτρο κρατική ενίσχυση, θα πρέπει αυτό να χορηγεί ένα επιλεκτικό πλεονέκτημα σε επιχειρήσεις, κατά τρόπο που χρησιμοποιεί κρατικούς πόρους και είναι καταλογιστός σε Κράτος Μέλος. Επίσης, είναι αναγκαίο να απειλείται, κατ' ελάχιστο, στρέβλωση του ανταγωνισμού και επηρεασμός του διακρατικού εμπορίου³¹.

Τα Κράτη Μέλη διαθέτουν ποικίλους τρόπους κινητοποίησης του κρατικού μηχανισμού προς την επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων. Δε συνιστούν ωστόσο όλοι κρατική ενίσχυση. Εν είδει παραδείγματος, η πρώτη κατηγορία κρατικής στήριξης η οποία ωστόσο δε συνιστά κρατική ενίσχυση είναι τα οικονομικά πλεονεκτήματα με αποδέκτες φυσικά ή νομικά πρόσωπα τα οποία δεν αποτελούν «επιχείρηση» υπό την έννοια της σχετικής νομολογίας του ΔΕΕ. Τέτοια παραδείγματα συνιστούν οι «ενισχύσεις» που δίδονται απευθείας σε μεμονωμένους καταναλωτές (λ.χ. για την ενίσχυσή τους ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στην ενεργειακή κρίση και ακρίβεια) ή σε οντότητες οι οποίες δεν έχουν οικονομική δραστηριότητα (λόγου χάριν εκκλησίες)³², στο βαθμό, φυσικά, που δεν χορηγείται τοιουτοτρόπως κάποιο έμμεσο πλεονέκτημα σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις³³. Δεύτερον, σε περίπτωση που τα σχετικά μέτρα στήριξης είναι σύμφωνα με το κριτήριο του Φορέα της Οικονομίας της Αγοράς (ΦΟΑ), δεν χορηγείται οικονομικό πλεονέκτημα στους αποδέκτες και δεν τίθεται θέμα κρατικής ενίσχυσης³⁴. Τρίτον, εάν η στήριξη με μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος δίνεται αποκλειστικά και μόνον μέσω ενωσιακών πόρων, τότε ελλείπει το στοιχείο των «κρατικών πόρων» και το άρθρο 107 ΣΛΕΕ δεν τυγχάνει εφαρμογής. Τέταρτον, το ίδιο ισχύει και όταν το σχετικό οικονομικό πλεονέκτημα χορηγείται στους αποδέκτες αποκλειστικά μέσω ιδιωτικών πόρων, επί τη βάσει της παγιω-

31. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C/2016/2946 (OJ C 262 19.7.2016), σ. 1–50.

32. Βλ. Απόφαση N94/2007 της Επιτροπής της 22ας Μαρτίου 2007.

33. Βλ. Απόφαση N386/2010 της Επιτροπής της 8ης Μαρτίου 2011.

34. Βλ. Απόφαση SA.36591 της Επιτροπής της 7ης Μαΐου 2014.

μένης πλέον νομολογίας του ΔΕΕ μετά την περίφημη απόφαση *PreussenElektra*³⁵. Υπενθυμίζεται ότι, στην υπόθεση αυτή, καίτοι το μέτρο χορηγούσε σημαντικό οικονομικό πλεονέκτημα στους παρόχους ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, οι χρησιμοποιούμενοι πόροι ήταν καθαρά ιδιωτικοί. Η απουσία οιασδήποτε παρεμβολής του Κράτους Μέλους στη «μεταφορά» των πόρων από ιδιώτη σε ιδιώτη σήμαινε πως το μέτρο, κατά την κρίση του ΔΕΕ, δε συνιστούσε κρατική ενίσχυση. Η Επιτροπή ακολούθησε τη γραμμή αυτή σε μια σειρά αποφάσεων της³⁶. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο και η Επιτροπή έχουν «σκληρύνει» τη στάση τους επί του θέματος τα τελευταία χρόνια³⁷.

Συνεχίζοντας, ορισμένα κρατικά μέτρα πιθανώς να μην πληρούν το κριτήριο της επιλεκτικότητας. Ξαναθυμίζουμε πάλι σε αυτό το σημείο ότι οι προϋποθέσεις είναι σωρευτικές και συνεπώς η έλλειψη μιας οδηγεί αυτομάτως στην μη εφαρμογή του άρθρου 107 ΣΛΕΕ. Ένα κρατικό μέτρο στήριξης μπορεί, λόγω χάριν, να μην είναι επιλεκτικό λόγω του γεγονότος ότι οι αποδέκτες της ενίσχυσης δεν βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση με τους μη αποδέκτες³⁸. Για παράδειγμα, μια φοροαπαλλαγή η οποία υπηρετεί και στόχους περιβαλλοντικής προστασίας, πλην της απλής συλλογής εσόδων, μπορεί να χορηγείται μόνο σε επενδυτές σε «πράσινα» ομόλογα. Αυτομάτως ανακύπτει το ερώτημα εάν αυτή η φοροαπαλλαγή (οικονομικό πλεονέκτημα) είναι επιλεκτική και άρα κατ' αρχήν απαγορευμένη. Το ερώτημα αυτό, εάν «μεταφραστεί» στη γλώσσα του δικαίου κρατικών ενισχύσεων, μετατρέπεται στο εξής ερώτημα: βρίσκονται οι επενδυτές σε πράσινα ομόλογα σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση με τους επενδυτές σε «παραδοσιακά» ομόλογα, από τη σκοπιά του στόχου για τον οποίο χορηγείται η φοροαπαλλαγή; Καθώς ο στόχος αυτός είναι πρωτίστως η περιβαλλοντική προστασία, η απάντηση θα πρέπει να είναι αρνητική. Κατά συνέπεια, μιας και πρόκειται για μη συγκρίσιμες/άνομιες καταστάσεις, η διαφορετική τους μεταχείριση είναι επιτρεπτή. Κατά λογική ακολουθία, η διαφορετική αυτή μεταχείριση δεν είναι επιλεκτική, υπό την έννοια του άρθρου 107

35. Απόφαση C-379/98, *PreussenElektra* EU:C:2001:160.

36. Βλ. Απόφαση N14/2002 της Επιτροπής της 2ας Αυγούστου 2002· Απόφαση N254/2006 της Επιτροπής της 24ης Οκτωβρίου 2006.

37. Βλ. Απόφαση C-262/12 *Vent de Colère* EU:C:2013:851· Βλ. επίσης Απόφαση SA.42536 της Επιτροπής της 27ης Μαΐου 2016.

38. Βλ. Απόφαση C-5/14 *Kernkraftwerke Lippe-Ems* EU:C:2015:354. Γενικότερα για το τεστ συγκρισιμότητας βλ. Απόφαση C-78/08 *Paint Graphos* EU:C:2011:550.

ΣΛΕΕ και της σχετικής νομολογίας, και άρα δεν υφίσταται κρατική ενίσχυση³⁹.

Ένας έτερος λόγος έλλειψης επιλεκτικότητας ενός κρατικού μέτρου στήριξης μπορεί (προφανώς) να είναι και ότι η στήριξη χορηγείται σε όλες τις επιχειρήσεις στην επικράτεια μιας χώρας. Τέτοια μέτρα θεωρούνται «γενικά» μέτρα και όχι επιλεκτικά, και συνεπώς εκφεύγουν του ελέγχου κρατικών ενισχύσεων⁴⁰. Ειδικότερα, αν δε προσκρούουν σε έτερη διάταξη του ενωσιακού δικαίου, τα Κράτη Μέλη μπορούν να τα εφαρμόζουν άμεσα, χωρίς οιοδήποτε καθήκον γνωστοποίησης (notification) στην Επιτροπή. Για παράδειγμα, ένα τέτοιο μέτρο θα ήταν η χορήγηση επιδότησης σε όλες, ανεξαιρέτως, τις επιχειρήσεις στην επικράτεια ενός Κράτους Μέλους.

Τι συμβαίνει, ωστόσο, εάν ένα μέτρο κρατικής στήριξης το οποίο αποσκοπεί στην προστασία του περιβάλλοντος πληροί όλα τα κριτήρια του Άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ και συνεπώς συνιστά κρατική ενίσχυση; Ως γνωστόν, βάσει του Άρθρου 108 ΣΛΕΕ, σε αυτές τις περιπτώσεις, το Κράτος Μέλος δεν μπορεί να το θέσει σε ισχύ (standstill obligation), αλλά πρέπει πρώτα να το γνωστοποιήσει στην Επιτροπή και αυτή να το εγκρίνει.

Δύο είναι οι κύριες εξαιρέσεις σε αυτόν τον κανόνα. Η πρώτη είναι οι ενισχύσεις ήσσονος σημασίας (de minimis aid). Ως τέτοιες ορίζονται οι ενισχύσεις που αναφέρονται σε μικρά ποσά κρατικών ενισχύσεων προς επιχειρήσεις, τα οποία δεν χρειάζεται να κοινοποιήσουν οι χώρες της ΕΕ στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς ο επηρεασμός του ανταγωνισμού τεκμαίρεται ότι είναι αμελητέος. Το μέγιστο ποσό ανέρχεται σε 200.000 ευρώ ανά επιχείρηση για περίοδο 3 ετών⁴¹.

Η δεύτερη, και σημαντικότερη εξαίρεση, είναι να εμπίπτει η ενίσχυση σε κάποια από τις κατηγορίες του Γενικού Κανονισμού Απαλλαγής κατά Κατηγορία (εφεξής «ΓΚΑΚ»)⁴². Οι γενικές αρχές που διέπουν την εφαρμογή του ΓΚΑΚ, καθώς

39. Schön W., 'Tax Legislation and the Notion of Fiscal Aid - A Review of Five Years of European Jurisprudence' (2015) Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance Working Paper.

40. Βλ. Quigley C., *European State Aid Law and policy*, 2015 (3^η έκδοση, Hart Publishing), κεφάλαιο 1.

41. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1407/2013 της Επιτροπής, της 18ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ, OJ L 352, 24.12.2013, σ. 1-8.

42. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2014, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης, εφεξής «ΓΚΑΚ».

και οι προϋποθέσεις⁴³ που πρέπει να πληροί ένα κρατικό μέτρο, ανεξαρτήτως τομέα, ώστε να μπορεί να τεθεί σε ισχύ χωρίς πρότερη γνωστοποίηση και έγκριση, εκφεύγουν των ορίων του παρόντος. Υπενθυμίζεται ότι η ισχύς του ΓΚΑΚ, βάσει του Κανονισμού 2020/972 της Επιτροπής, παραιτάται έως το τέλος του 2023⁴⁴.

Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του ΓΚΑΚ, σύμφωνα με το άρθρο 1 στοιχ. γ' του Κανονισμού, αυτός εφαρμόζεται, μεταξύ άλλων, στις ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος. Όπως τονίζεται στο προοίμιο του Κανονισμού, η βιώσιμη ανάπτυξη, η οποία αποτελεί στόχο της ΕΕ, στηρίζεται στο υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος⁴⁵. Ωστόσο, οι επιχειρήσεις οι οποίες δραστηριοποιούνται στην εσωτερική αγορά ενδέχεται να μην έχουν απαραίτητως κίνητρο να μειώσουν τη ρύπανση που προκαλούν, ιδίως όταν αυτή συνεπάγεται αύξηση δαπανών χωρίς αντίστοιχα οφέλη. Συνεπώς, η χορήγηση ποικίλων κινήτρων από τα Κράτη Μέλη θα πρέπει να ενθαρρύνεται, και συνεπώς αυτά να καλύπτονται, υπό όρους, από την απαλλαγή κατά κατηγορία. Σε αυτό το πνεύμα, για παράδειγμα, θα πρέπει να απαλλάσσονται οι ενισχύσεις που χορηγούνται σε επιχειρήσεις για την προσαρμογή τους σε μελλοντικά ενωσιακά περιβαλλοντικά πρότυπα⁴⁶. Το αυτό θα πρέπει να ισχύει και για τη χρηματοδότηση εκπόνησης περιβαλλοντικών μελετών που αποβλέπουν στη στήριξη επενδύσεων για την περιβαλλοντική προστασία οι οποίες εμπίπτουν στον Κανονισμό⁴⁷.

Ερχόμενοι στο κυρίως μέρος του Κανονισμού, τα άρθρα που σχετίζονται με το περιβάλλον είναι τα άρθρα 36 έως 49, ήτοι το Τμήμα 7 του ΓΚΑΚ. Καίτοι ο τίτλος του Τμήματος 7 είναι «ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος», οι διατάξεις του καλύπτουν και ποικίλα μέτρα ενισχύσεων στον τομέα της ενέργειας, λόγου χάριν τις ενισχύσεις για την προώθηση της παραγωγής ενέργειας από ανα-

43. Για παράδειγμα, ο τρόπος υπολογισμού της έντασης της ενίσχυσης, οι υποχρεώσεις διαφάνειας κ.λπ.

44. Κανονισμός (ΕΕ) 2020/972 της Επιτροπής της 2ας Ιουλίου 2020 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1407/2013 όσον αφορά την παράταση ισχύος του και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 651/2014 όσον αφορά την παράταση ισχύος του και συναφείς προσαρμογές C/2020/4349, OJ L 215, 7.7.2020, σ. 3-6.

45. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2014, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης, εφεξής «ΓΚΑΚ», αιτιολογική σκέψη 55.

46. Ibid, αιτιολογική σκέψη 57.

47. Ibid, αιτιολογική σκέψη 68.

νεώσιμες πηγές⁴⁸. Ο αναγνώστης δύναται να αναζητήσει περαιτέρω λεπτομέρειες στον ίδιο τον Κανονισμό και στη σχετική βιβλιογραφία⁴⁹.

Κλείνοντας την εξέταση ζητημάτων δικαίου κρατικών ενισχύσεων, είναι φανερό ότι υφίστανται μέτρα κρατικών ενισχύσεων τα οποία δεν εμπίπτουν στον ΓΚΑΚ, και συνεπώς εξετάζονται από την Επιτροπή βάσει των Κατευθυντηρίων Γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα του περιβάλλοντος και της ενέργειας. Έως πρόσφατα (αρχές 2021), ίσχυαν οι Κατευθυντήριες Γραμμές 2014-2020, κατόπιν παράτασης της διάρκειας ισχύος τους από την Επιτροπή⁵⁰. Πλέον, εν ισχύ βρίσκονται οι Κατευθυντήριες γραμμές του 2022 για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του κλίματος, της προστασίας του περιβάλλοντος και της ενέργειας⁵¹.

Υπενθυμίζεται ότι ο ρόλος των κατευθυντηρίων γραμμών είναι πολύ συγκεκριμένος. Ειδικότερα, αποτελούν μορφή ηπίου δικαίου (soft law) η οποία δεν παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα επί των Κρατών Μελών. Παρ' όλα αυτά, δεν στερούνται νομικής σημασίας. Οι Γραμμές, ως γνωστόν, είναι ένας τρόπος αυτοπεριορισμού της Επιτροπής, η οποία, βάσει του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου (Αρ. 107 ΣΛΕΕ) διαθέτει αξιοσημείωτο εύρος διακριτικής ευχέρειας. Μέσω της έκδοσης και δημοσίευσης των Γραμμών, η Επιτροπή ξεκαθαρίζει τον τρόπο με τον οποίο θα την ασκήσει, και συνεπώς καθιστά την όλη διαδικασία πιο διαφανή και προβλέψιμη. Επίσης, τοιούτοτρόπως αυτοπροστατεύεται από πιθανές πολιτικές πιέσεις εκ μέρους ισχυρών Κρατών Μελών, τα οποία θα μπορούσαν ίσως να ζητήσουν διακριτική μεταχείριση από την Επιτροπή και έγκριση πιο γενναιόδωρων μέτρων στήριξης. Τέλος, αξίζει να σημειώσουμε εδώ ότι, παρότι δεν δεσμεύουν τα Κράτη Μέλη, οι Γραμμές ενδέχεται να δημιουργούν νομικά αποτελέσματα επί της ίδιας της Επιτροπής, λόγω, *inter alia*, της αρχής της ασφάλειας δικαίου και της

48. Ibid, αιτιολογική σκέψη 41.

49. Βλ. Quigley C., *European State Aid Law and policy*, 2015 (3^η έκδοση, Hart Publishing), κεφάλαιο 5. Βλ. επίσης Bacon K., *European Union Law of State Aid*, 2017 (3^η έκδοση, OUP), κεφάλαιο 5.

50. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020), (2014/C 200/01). Βλ. Catherine Banet, "Legal Status and Legal Effects of the Commission's State Aid Guidelines: The Case of the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy (EEAG) (2014-2020)" *European State Aid Law Quarterly*, Τόμος 19 (2020), Τεύχος 2, σ. 172 -184.

51. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Κατευθυντήριες γραμμές του 2022 για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του κλίματος, της προστασίας του περιβάλλοντος και της ενέργειας, Βρυξέλλες, 27.1.2022 C(2022) 481 final.

δημιουργίας δικαιολογημένων προσδοκιών⁵².

V. Επίλογος

Εν κατακλείδι, το δίκαιο βιώσιμης χρηματοδότησης, κατά τη γνώμη του γράφοντος, χαρακτηρίζεται από πρωτοτυπία και παρουσιάζει ενδιαφέρον. Οι λόγοι είναι ποικίλοι. Αρχικά, το θέμα βρίσκεται εν τη γενέσει του, τόσο σε διεθνές όσο και σε ενωσιακό επίπεδο. Λόγω της αυξανόμενης έμφασης της ΕΕ στην περιβαλλοντική προστασία, και στις συνεχώς αυξανόμενες υποχρεώσεις τις οποίες αυτή επιβάλλει στους ενωσιακούς θεσμούς και κατόπιν στους παράγοντες της αγοράς, είναι επιβεβλημένη μια ολοκληρωμένη και συστηματική θεώρηση όλων των νομικών ερωτημάτων που αναφέρονται. Επομένως, αναμένεται αυξανόμενο ενδιαφέρον στο πεδίο αυτό κατά τα προσεχή έτη. Η χρηματοδότηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, όπως και οι επενδύσεις εντός της ΕΕ, αναγκαία θα πρέπει, έως ένα βαθμό, να λαμβάνουν υπόψη και την περιβαλλοντική διάσταση⁵³. Η διοχέτευση των σχετικών πόρων, ιδιωτικών ή κρατικών, θα διέπεται, μεταξύ άλλων, από το δίκαιο βιώσιμης χρηματοδότησης και το δίκαιο κρατικών ενισχύσεων. Συνεπώς, οι συνεχείς και ραγδαίες εξελίξεις στους σχετικούς τομείς παρουσιάζουν οικονομικό, νομικό και ακαδημαϊκό ενδιαφέρον. Ένα πιο πράσινο μέλλον περνάει από ένα ορθά «ρυθμισμένο» παρόν.

52. Antonios Bouchagiar 'The Binding Effects of Guidelines on the Compatibility of State Aid: How Hard is the Commission's Soft Law?' (2016) 8 *Journal of European Competition Law and Practice* 157.

53. Σχετικά με, μεταξύ άλλων, τις δικονομικές προεκτάσεις των σχετικών ζητημάτων στην ελληνική έννομη τάξη, βλ. Γ. Δελλή, *Μεταξύ εξιδανίκευσης και ρεαλισμού: τα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα και οι δικονομικές τους προεκτάσεις από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου*, σε: *Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος (επιμ.), Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον. Τιμητικός Τόμος για τον επ. Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Κωνσταντίνο Μενουδάκο*, εκδ. Σάκκουλα, 2016, σ. 257.

Κλιματική δικαιοσύνη και πολυεπίπεδη δημοκρατική διακυβέρνηση

Μιχαήλ Θ. Παπαγεωργίου,

*Δικηγόρος, Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου, Μεταδιδακτορικός Ερευνητής
Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, V. Research Fellow University of Cambridge
(Wolfson College), Επιστημονικός Συνεργάτης Νομικής Σχολής ΔΠΘ*

Με αφορμή τις πολυδιάστατες προκλήσεις που γεννά στις ζωές των ανθρώπων το φαινόμενο της Κλιματικής Αλλαγής γίνεται πλέον κοινά αποδεκτό, ανάμεσα στις έννομες τάξεις ανά τον Κόσμο, πως υφίσταται η αναγκαιότητα της συντεταγμένης καθιέρωσης μεταρρυθμιστικών δικαιοπολιτειακών όρων με κοινωνικά αλληλέγγυο και δημοκρατικά αξιακό βάθος, όπως ακριβώς είναι οι έννοιες της Κλιματικής Δικαιοσύνης και της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Οι εν λόγω «μεταρρυθμιστικές συνέργειες» αποτελούν άλλωστε την κοινή δικαιοπολιτική συνισταμένη σε κάθε περίπτωση-συνθήκη¹ που απαιτείται και επιτάσσεται ένας συγκροτημένος σύγχρονος και ...συγχρονισμένος «διαπολιτειακός» παρεμβατισμός με προστατευτικές δικαιοκρατικές εγγυήσεις και διάφανες πρακτικές εφαρμογές ως προς τις δημόσιες δράσεις και αντιδράσεις, ιδίως για:

α) την αξιολόγηση και την εκτίμηση της προσφορότητας των αντίστοιχων στρατηγικών πρωτοβουλιών και παρεμβάσεων,

β) τις συμμετοχικές διαδικασίες σύνθεσης και λήψης των συναφών διακυβερνητικών σχεδιασμών και αποφάσεων, καθώς και

γ) τον οριοθετημένο δικαιοδοτικό έλεγχο επί των σχετικών περιθωρίων νομιμοποίησης ενός αποτελεσματικού κράτους δικαίου, υπό την κατευθυντήρια μάλιστα παράλληλη δυναμική υιοθέτηση των πλέον ενδεδειγμένων και βέλτιστων επιστημονικών και τεχνοκρατικών δεδομένων. Επιδιώκοντας τοιουτοτρόπως εναρμονιστικά, ορθολογικά και ισόρροπα τη διαμόρφωση βιώσιμων και δίκαιων συνθηκών Ευημερίας και Ασφάλειας.

Σε παγκόσμια κλίμακα διακυβέρνησης μέσα σε μία δεκαετία η ...σχεδόν αναμενόμενη οικονομική-χρηματοπιστωτική ύφεση και η απόλυτα αναπάντεχη υγειονο-

1. Σημ.: Βλ. λ.χ. την εγγυητική θέση του κράτους ως προς την αντιμετώπιση και τη διαχείριση, τόσο της δημοσιονομικής, όσο και της υγειονομικής κρίσης με παρεμβατικό γνώμονα τους αλληλέγγυους όρους και τις αξιακές συνθήκες του δημοσίου συμφέροντος.

μική κρίση που βιώνουν αμήχανα οι Κοινωνίες του Κόσμου κατέδειξαν τη σημασία της εγγυητικής παρουσίας των κρατικών και των πολιτειακών θεσμών με συνεργατικό και αλληλέγγυο προσανατολισμό προς την κοινωνία των Πολιτών και την οικονομία των Αγορών. Ωστόσο, αν αυτά τα δύο «παγκόσμια σοκ» έχουν –κατ’ ελπίδα– παροδικά και εν πολλοίς «κυκλικά» χαρακτηριστικά στο χωροχρόνο ανάμεσα στις γενιές και το ανθρωποκεντρικό σύστημα της κοινωνικο-οικονομικής διαβίωσης, η παράμετρος της κλιματικής αλλαγής «έχει έρθει για να μείνει». Γι’ αυτό και επί τούτου στην παρούσα προσέγγιση δεν προτιμάται ο όρος «κρίση», αλλά επιλέγεται η πλέον παγιωμένη, και φύσει εξελικτική συνάμα, έννοια της «αλλαγής», προσεγγίζοντας ανθρωπογενώς την πολυεπίπεδη επιδραστικότητα του κλιματικού φαινομένου επί της επιβεβλημένης προσαρμογής και της αποφασιστικής μεταρρυθμιστικής μετάβασης σ’ ένα νέο παραγωγικό μοντέλο ανάπτυξης, πολιτειακής βιωσιμότητας και δημόσιας διακυβέρνησης, με ιδιαίτερη διαγενεακή αιτιώδη αναφορά και σκοπό.

Υπό αυτές τις συνθήκες, έννομα και πρακτικά, «δικαιο-τεχνοκρατικές» απαιτήσεις και πρότυπα, όπως: α) η αρχή της προφύλαξης, κατά την ανάλυση του αβέβαιου και επαπειπουλούμενου δημόσιου κινδύνου και κατά τον εμπεριστατωμένο προσδιορισμό των συναφών πιθανολογούμενων σημαντικών επιπτώσεων στο περιβάλλον και στην κοινωνικο-οικονομική διαβίωση, β) η δικαιοπλαστική εκτίμηση και κρίση της αναγκαιότητας της εκάστοτε δημόσιας παρέμβασης και γ) η αποδοτική τεκμηρίωση του ολιστικά βέλτιστου μέτρου, στοιχειοθετούν και ακτινοβολούν αφενός ένα επιπλέον μεταρρυθμιστικό βάρος και αφετέρου ένα προστιθέμενο κανονιστικό και δικαιοπαραγωγικό περιεχόμενο. Η δε δημοκρατική διαδικασία για την κατάρτιση όλων των παραπάνω, πέρα από την ηθικοπολιτική της διάσταση, αποκτά και ένα επιπρόσθετο σηματοδοτικό αξιολογικό βάρος ως προς τη νομιμοποίηση της «δημόσιας» (εν ευρεία εννοία) δράσης, τόσο σε εθνικό, όσο όμως και σε διακρατικό επίπεδο, αναπλάθοντας τους όρους και τις συνθήκες της παγκόσμιας πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και των «συνεργειακών» απαιτήσεων που η τελευταία προϋποθέτει ανάμεσα στα κράτη, στις τοπικές κοινωνίες και στις ανταγωνιστικές αγορές.

Κατ’ επέκταση, με αιτία τις πιεστικές προκλήσεις, αλλά και τις ανανεωτικές προοπτικές που ανακύπτουν μέσα από την αντιμετώπιση και τη διαχείριση της κλιματικής αλλαγής, με σκοπό ένα πιο βιώσιμο περιβάλλον διαβίωσης, ανάπτυξης και κοινωνικής προόδου, σχηματοποιείται μία νέα αναζωογονητική και «συμπεριληπτική» προσέγγιση για τη Δικαιοσύνη. Συσπειρώνοντας τόσο τα «Κελσενιανά» χαρακτηριστικά², όσο και τις ανθρωπιστικές ηθικοπολιτικές αξίες, που αθροιστικά

2. Χ. Κέλσεν, Τι είναι Δικαιοσύνη;, εκδ, Αντίποδες, 2019, σ. 68.

έχουν τη δυναμική να «κανονιστικοποιήσουν» περαιτέρω την αρχή της αλληλεγγύης. Πιο συγκεκριμένα, το Κράτος Δικαίου, η Δημοκρατική Διακυβέρνηση και ο Επιστημονικός Τεχνοκρατισμός συμπλέουν αξιακά αλληλένδετα με προσανατολισμό να διασφαλίσουν τη συνοχή και την ισορροπία ανάμεσα στις κοινωνικές/θεσμικές επιταγές και τις οικονομικές/παραγωγικές επιδιώξεις του «εκ-συγχρονισμένου» Κόσμου κατά την προάσπιση των κοινών αγαθών, αξιώσεων και αναγκών. Υπό αυτές τις κατεχοχόν διακρατικές συνέργειες και πολυεπίπεδες ζυμώσεις διαπιστώνεται πως η έννοια της «Βιώσιμης Ανάπτυξης» από αμιγώς soft law διακηρυκτικός και «αφηρημένος» σκοπός³, μετατρέπεται σε συμπαγή δικαιοκρατικό και ευνομούμενο «συγκεκριμένο» στόχο. Αυτή η δυναμική προσέγγιση για τη συντεταγμένη ανάπτυξη των όρων και των συνθηκών της Βιωσιμότητας στις μέρες μας προάγεται και εκφράζεται κυρίως μέσα από το παγκοσμιοποιημένο συμπλέγμα των 17 διακριτών «Στόχων της Βιώσιμης Ανάπτυξης» (“SDGs”) του ΟΗΕ με τις αντίστοιχες επιμέρους 169 επιδιώξεις, που κυμαίνονται συνεργατικά και αλληλέγγυα μεταξύ των ανεπτυγμένων και των αναπτυσσόμενων κρατών.⁴

Η εν λόγω ολιστική και εκσυγχρονιστική τάση για το δικαιοπολιτικό πλαίσιο της Βιώσιμης Ανάπτυξης αναδεικνύεται και αξιώνει την πραγμάτωσή της ειδικά μέσα από την καταλυτική παράμετρο των «κοινών αλλά διαφοροποιημένων ευθυνών» (“*common but differentiated responsibilities*”), που δεσπόζει, ιδιαίτερα μετά τη Συμφωνία του Παρισιού για το Κλίμα το 2016, κατά τη «διαπολιτειακή» διάρθρωση των δεσμεύσεων και των επιταγών της Κλιματικής Δικαιοσύνης ανά εθνική έννομη τάξη, με ιδιαίτερη εξωστρεφή και διεθνοποιημένη αναφορά. Ενσωματώνοντας έτσι στην παραδοσιακή «διεθνή» και στην καινοτόμα «διεθνική» (transnational) εμβέλεια της αρχής της Αλληλεγγύης τα ρυθμιστικά και δικαιοπλαστικά κριτήρια της Επικουρικότητας και της Αναλογικότητας επί των αντίστοιχων πολυεπίπεδων διακυβερνητικών μέτρων, επιλογών και αποφάσεων με ουσιαστικό ανθρωπιστικό πρόσημο για τις Κοινωνίες και τις Αγορές στο προσδιοριστικό περιεχόμενο της Βιώσιμης Ανάπτυξης, κατά τη δικαιοπολιτική αποσαφήνιση του καίριου στρατηγικού διακυβεύματος “*think globally, act locally*”.

Αν και η Κλιματική Δικαιοσύνη (“*Climate Justice*”) έχει ως αντικειμενική αφετηρία την αντιμετώπιση του «φαινομένου του θερμοκηπίου» και της υπερθέρμανσης του Πλανήτη σε ευθεία αιτιώδη συνάφεια και αναφορά με την ανθρωπογενή ρυπογόνα παραγωγική δραστηριότητα κατά την άτακτη εκμετάλλευση των

3. P.-M. Dupuy/J. Vinuales, *International Environmental Law*, σ. 3-20 και ιδίως σ. 34-37.

4. Βλ. Επίσημο διαδικτυακό τόπο ΟΗΕ: sdgs.un.org.

ορυκτών καυσίμων του άνθρακα, ιδίως τα τελευταία 60 χρόνια της Βιομηχανικής Επανάστασης η θέση της στις έννομες τάξεις διαλαμβάνει και συνθέτει ένα ευρύτερο διακυβερνητικό και δικαιοπλαστικό νόημα στη σύγχρονη διάρθρωση του κράτους δικαίου και στη διασύνδεση των επιμέρους πολιτειακών θεσμών ανά τον Κόσμο με την παγκόσμια οικονομία και την κοινωνική ισορροπία. Κάτω από το επίσης πολυεπίπεδο διασυννοριακό σύμπλεγμα των *«αρνητικών εξωτερικότητων»* της κλιματικής απειλής για την ίδια την Ανθρωπότητα η Κλιματική Δικαιοσύνη εξετάζει, διαπλάθει και οριοθετεί διεπιστημονικά και με μεταρρυθμιστικό ριζοσπαστισμό τους εξισορροπιστικούς συσχετισμούς των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των διακρατικών εγγυήσεων στην ανασύνθεση της διακυβερνητικής ευθύνης κατά την αναμόρφωση ενός βιώσιμου και αναπόδραστα παγκοσμιοποιημένου παραγωγικού συστήματος. Σε αυτές τις διεργασίες πιστώνεται και (ανά-)γεννάται ο εκ-δημοκρατισμός τόσο του κυρίαρχου παραγωγικού οικονομικού μοντέλου, όσο και των κοινών δικαιοκικών απαιτήσεων σε σχέση με τη διαπολιτειακή διαχείριση και τη λογοδοσία του περιβαλλοντικού και του κοινωνικο-οικονομικού «κόστους και οφέλους» της κλιματικής αλλαγής.

Η Κλιματική Δικαιοσύνη επιδιώκει, εν ολίγοις, να συνδέσει τα ανθρώπινα δικαιώματα με την ανάπτυξη με τρόπο στοχευμένο και συνεκτικό σ' ένα πολυεπίπεδο διακυβερνητικό πλαίσιο βιωσιμότητας. Με σκοπό να διασφαλιστεί η αμοιβαία και η κοινή αντιμετώπιση των κλιματικών επιβαρύνσεων, αλλά και των προοπτικών που ανακύπτουν μέσα από τις αναγκαίες δικαιο-παραγωγικές προσαρμογές με τρόπο ισότιμο, δίκαιο και ισόρροπο ανάμεσα στα κράτη, τις αγορές και τις κοινωνίες. Αδιαμφισβήτητα εγκολπώνει την αριστοτελική αρχή της αναδιανεμητικής (*«διορθωτικής»-“corrective”*) δικαιοσύνης ως προς τη διαγενεακή και βιώσιμη διαμόρφωση μίας ανταγωνιστικής μετα-βιομηχανικής και κατεχοχόν ενεργειακά *«πράσινης»* παραγωγικής δραστηριότητας, με σταθμιστικό γνώμονα τις πλέον ευάλωτες περιοχές και πληθυσμούς ανά τον κόσμο, ανάμεσα στις ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες, κατά την αντίστοιχα ισορροπημένη διάχυση των σχετικών χρηματοδοτικών πόρων και των αναπτυξιακών μηχανισμών. Αξιοποιώντας και διαχέοντας ταυτόχρονα την τεχνολογική πρόοδο και τους διάφανους όρους των επιταγών του ανθρωπιστικού κράτους δικαίου και αναζητώντας ολόένα και πιο δυναμικά την αιτιώδη συνάφεια σε σχέση με τον προσδιορισμό της ευθύνης και της λογοδοσίας ανάμεσα στην κλιματική προσβολή και τη συναφή αδικοπρακτική ενέργεια και στην *«άμεση»* ζημία-βλάβη σε μία φύσει διασυννοριακή και παγκοσμιοποιημένη προβληματική, που ξεπερνά ακόμα και τα αυστηρώς οριοθετημένα πρότυπα της έννομης προστασίας του περιβαλλοντικού κεκτημένου στις μερικότερες πτυχές του.

Βέβαια, παρά το πολλά υποσχόμενο ως άνω δικαιοπολιτικό πλαίσιο δεν μπορεί να μην καταγραφεί και η μέχρι σήμερα αμφίβολη και μετέωρη αξιολογική διαδικασία-δοκιμασία ως προς αυτήν καθαυτήν την καθιέρωση, τον επιμερισμό και τον προσδιορισμό της κλιματικής ευθύνης, ακριβώς κατά έναν τρόπο πολυεπίπεδα ισόρροπο, δίκαιο και αναλογικό ανάμεσα στα κράτη, αλλά και ευθέως στις επιμέρους ρυπογόνες παραγωγικές δραστηριότητες ανά τον Κόσμο. Ενώ και επί του δικονομικού πρακτέου ως προς τη δυναμική και την εμβέλεια του δικαστικού ελέγχου εξακολουθείται να υφίσταται μία δύσκολη εξίσωση. Τόσο σε σχέση με τα δικανικά όρια των έννομων και των πραγματολογικών εκτιμήσεων, όσο και αναφορικά με την καθιέρωση ενός παγιωμένου νομικού καθεστώτος "locus standi" για την σχετική «ικανότητα διαδίκου» ενώπιον της δικαιοδοσίας και της αρμοδιότητας της δικαστικής λειτουργίας⁵, κατά τον οριοθετημένο έλεγχο νομιμότητας και τη λογοδοσία της *in concreto* ευθύνης, ως προς την εφαρμογή, τη διαφύλαξη και την προάσπιση της κλιματικής προσαρμογής· ειδικά αφενός ως προς τη σύννομη σύνθεση και τη συνεπή κατάρτιση μίας νομοθετικής ρύθμισης σε εναρμόνιση με τις συνταγματικές επιταγές και τις υπερεθνικές/ διεθνείς δεσμεύσεις και αφετέρου ως προς την ελεγχιμότητα μίας μερικότερης διοικητικής διαδικασίας για την αδειοδοτική έγκριση ή μη της λειτουργίας μίας επιμέρους παραγωγικής δραστηριότητας ή για την αδικοπρακτική ευθύνη της τελευταίας προς αποζημίωση εξαιτίας της υπέρμετρα ρυπαντικής της συμπεριφοράς⁶.

Παρά ταύτα, στην τρέχουσα και ολοένα και πιο συνεκτική συνεξέλιξη όλων αυτών των συναρτήσεων γίνεται αντιληπτό πως ανάμεσα στις έννομες τάξεις και στις πολιτειακές δεσμεύσεις η επιτακτική απαίτηση για την εγκαθίδρυση κοινών και εναρμονισμένων όρων Κλιματικής Δικαιοσύνης εντός μίας παγκόσμιας διοικητικής διακυβέρνησης και ενός παγκοσμιοποιημένου και αλληλοεξαρτώμενου παραγωγικού οικονομικού πλαισίου, σταδιακά καθιερώνεται ως «συνείδηση Δικαίου» αναβαθμίζοντας, προάγοντας και διαχέοντας στις εκτιμήσεις και στις εφαρμογές του κράτους δικαίου, την ουσία και τη σημασία της «οριζόντιας» και πρόσφορης ενάσκησης των Περιβαλλοντικών Δικαιωμάτων⁷, όπως και της προ-

5. *M. Robinson, Climate Change Liability*, (επιμ.) R. Lord/S. Goldberg/L. Rajamani/J. Brunnee, *Transnational Law and Practice*, Cambridge University Press, 2012, σ. xviii.

6. *J. Brunnee/S. Goldberg/R. Lord/L. Rajamani*, *Overview of legal issues relevant to climate change*, επιμ. των ιδίων, ό.π., σ. 31-32.

7. Βλ. Την καίρια καθιέρωση των διαδικαστικών περιβαλλοντικών δικαιωμάτων που αντανακλούν και την ολοκληρωμένη προοπτική της Περιβαλλοντικής Δημοκρατίας από τη Συνθήκη του Ααρχους του 1998. Βλ. ενδεικτικά, *Μ. Γαβουνέλη*, *Περιβαλλοντικά Δικαιώματα των*

ωθητικά κινητήρια και θεμιτά ανταγωνιστικής ανάπτυξης της Πράσινης Οικονομίας⁸. Αναδύονται έτσι ανάμεσα σε διαφορετικές όψεις πολιτειακής αντίληψης και δικαιοπολιτικής οργάνωσης τα δομικά στοιχεία του «Κοινωνικού Φιλελευθερισμού», με βιώσιμο κεντρομόλο άξονα τη θέση και την αξία του Ατόμου ως πολίτη, ως εργαζόμενου, ως διοικούμενου, ως επενδυτή και ως καταναλωτή. Δεν είναι ιδεαλιστική υπερβολή να διατυπωθεί, πως το σύγχρονο απαιτητό δίπολο του «κράτους της Πρόληψης» και του «κράτους των Δικαιωμάτων» με προμετωπίδα τη Βιωσιμότητα των απαιτήσεων της Κλιματικής Δικαιοσύνης αναζητά και διαπλάθει την αλληλέγγυα εγγυητική ταυτότητα της κάθε επιμέρους Πολιτείας ανάμεσα στον ευνομούμενα ισορροπημένο κοινωνικό Προστατευτισμό και τις εύλογα οριοθετημένες Ελευθερίες της συνεργατικής οικονομίας της αγοράς, υπό τον εύρυθμο συντονισμό της διάκρισης των Λειτουργιών.

Έτσι, τα συναφή δικαιοπολιτικά περιθώρια εκτίμησης του κράτους δικαίου υπάγονται όλο και πιο ενεργητικά και «δικαιο-τεχνοκρατικά» –έστω με διαφοροποιημένη κλιμακούμενη ένταση και έκταση επί του δημόσιου παρεμβατισμού και ελέγχου, με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις θεσμικές παραδόσεις κάθε πολιτειακής οργάνωσης και έννομης τάξης– στην ενδεδειγμένη απόδειξη και στη συντεταγμένη απόδοση των αντικειμενικών του δεσμεύσεων και των εγγυητικών του επιδιώξεων, σε συνάρτηση βέβαια με την αναπτυξιακή δυναμική και την ανταγωνιστική θέση του κάθε κράτους στο σύγχρονο κόσμο. Ακόμα πιο ειδικά, η Κλιματική Δικαιοσύνη εμπλουτίζει τον καθορισμό και τον προσδιορισμό της δημόσιας ευθύνης και της λογοδοσίας με δικαιοκό βάθος και δημοκρατική ουσία, σ' έναν ολοένα και πιο αιτιώδη δικαιοδοτικό έλεγχο με συνεκτικά οριοθετημένες τεχνοκρατικές και δημοκρατικές αναφορές, αξιώνοντας έτσι ένα σαφώς πιο ενισχυμένο βάρος απόδειξης επί των δράσεων και των ...αντιδράσεων του ίδιου του κράτους δικαίου⁹.

πολιτών: Το παράδειγμα της Σύμβασης του Aarhus, Η προστασία του Περιβάλλοντος στο δίκαιο και στην πράξη, επιμ. Α. Γιωτοπούλου-Μαραγκοπούλου/Α. Μπρεδήμας/Λ.-Α. Σισιλιάνος, ΙΜΔΑ, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σ. 125-154 και Κ. Μενουδάκο, Η Σύμβαση του Aarhus και η Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για την πληροφόρηση και τη συμμετοχή των πολιτών, Νόμος και Φύση, nomosphysis.org.gr/11128, 2007.

8. Βλ. χαρακτηριστικά σε επίπεδο ΕΕ τις σύγχρονες τάσεις του "taxonomy regulation" κατά τον Κανονισμό υπ' αριθμ. 2020/852 και στο ανταγωνιστικό ενεργειακό πεδίο το θεμιτό πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων των ΑΠΕ με βάση κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με την Ανακοίνωση 2014/C 200/01.

9. Βλ. τις κατ' αρχήν σηματοδοτικές, αλλά και αρκετά αλυσιτελείς μέχρι σήμερα αποφάσεις

Σε αυτήν την κρίσιμη μεταστροφή των θεσμικών αντιβάρων σε διεθνή κλίμακα αξίζει να μνημονευτεί, παρά τις όποιες επιμέρους εσωτερικές ταλαντεύσεις, η δικαιοδοτική παράδοση του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας, που κινείται σταθερά ήδη από τη δεκαετία του 1990 προς αυτήν την κατεύθυνση¹⁰, συμβάλλοντας πρωτότυπα από τη πλευρά του υπέρ του περιβαλλοντικού συνταγματισμού του Ευρωπαϊκού Οικοδομήματος¹¹ και φυσικά στη διαμόρφωση του «περιβαλλοντικού» και «κοινωνικού» Συντάγματος της Ελληνικής Δημοκρατίας. Κατά κύριο λόγο, με την ευδιακριτή αναγνώριση και την πολυεπίπεδη υποστήριξη της έννομης «προστασίας του Περιβάλλοντος» ως ατομικό και συλλογικό δικαίωμα και με εξισορροπιστικό κριτήριο το «τρισυπόστατο» σχήμα της βιωσιμότητας επί της περιβαλλοντικής ευφορίας, της οικονομικής ευημερίας και του κοινωνικού οφέλους· ειδικά μέσα από τη λελογισμένη και την αιτιώδη εξέταση ενός «ανοιχτού» έννομου συμφέροντος και ενός «συνεργατικού» δημοσίου συμφέροντος στο δικανικό έλεγχο της νομιμότητας, σύμφωνα με όρους διαγενεακής ισότητας κατά την έννομη αξιολόγηση των βέλτιστων εναλλακτικών εφαρμογών και την ορθολογική δικαιοκρατική απαίτηση της στοιχειοθετημένης απόδειξης της φέρουσας ικανότητας των επιμέρους τόπων και των οικείων αναπτυξιακών αναγκών¹².

Urgenda Foundation κατά Ολλανδίας στο Εφετείο της Χάγης, *Massachusetts vs Environmental Protection Agency*, 549 U.S. 497 (2007) του Supreme Court των ΗΠΑ, και του Γ.Δ. της ΕΕ T-330/18, *Carvalho and Others vs Parliament and Council* εκκρεμούσα αναιρετικά στο ΔΕΕ C-565P/19. Βλ. μεταξύ άλλων, και Κ. Σακελλαροπούλου, Η Κλιματική Κρίση και ο ρόλος του Δικαστή, Νόμος και Φύση, nomosphysis.org.gr/19843, 2019.

10. Βλ. πλούσια νομολογιακή θεώρηση του ΣτΕ ειδικά για την πρώτη δεκαετία του Ε' Τμήματος, ανάμεσα στην οριοθέτηση του δικαστικού ακτιβισμού και τη δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος σε: Μ. Δεκλερή, Το Δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως, Γενικές Αρχές, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σ. 249-747.

11. Σημ.: Αντίστοιχα η περιβαλλοντική – «κλιματική» νομολογία του ΔΕΕ και του ΓΔ της ΕΕ εστιάζει κυρίως: στον έλεγχο της δοτής αρμοδιότητας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών, στην ερμηνεία της ισχύος και της εμβέλειας της ενωσιακής νομοθεσίας (με πολύ περιοριστικό πλαίσιο για το «άμεσο» και «προσωπικό» έννομο συμφέρον των ιδιωτών έναντι των δράσεων και των επιλογών της ΕΕ) και περαιτέρω κυρωτικά επί της μη έγκαιρης και ορθής ενσωμάτωσης των ενωσιακών νομοθετικών παρεμβάσεων από τα κράτη-μέλη. Βλ. αντιπροσωπευτικά: L. Kramer, *European Union Law*, σε: (επιμ.) R. Lord/S. Goldberg/L. Rajamani/J. Brunnee, *ό.π.*, σ. 360-371.

12. Βλ. αντιπροσωπευτικές σύγχρονες προσεγγίσεις της νομολογίας του ΣτΕ με τη συμπερίληψη στην έννομη προστασία του περιβάλλοντος των παγκόσμιων δεσμεύσεων για την αντιμετώπιση της Κλιματικής Αλλαγής σε: ΣτΕ 3943/2015 (προστασία Ασωπού ποταμού από

Στις μέρες μας, για την ταυτοποίηση και την προσδοκία της Κλιματικής Δικαιοσύνης, Καταστατικό κείμενο με ειδοποιό ρυθμιστικό χαρακτήρα σε παγκόσμια εμβέλεια είναι η προαναφερθείσα Συμφωνία του Παρισιού του 2016, υπό την πρωταγωνιστική μάλιστα θεσμική παρουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως συνακόλουθα κυρώθηκε βέβαια ευθύς αμέσως και στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν. 4426/2016. Θέτοντας ως αλληλέγγυα και κοινή δέσμευση ανάμεσα στα κράτη-μέλη του ΟΗΕ το «Μετριασμό» και την «Προσαρμογή» τους στις συνθήκες και στις προκλήσεις της Κλιματικής Αλλαγής, με ρήτρα βιώσιμης ανάπτυξης ως προς τη συγκράτηση της επαπειλούμενης αύξησης της θερμοκρασίας της Γης, υπό το διακυβερνητικό πρίσμα των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας «των κοινών αλλά και διαφοροποιημένων ευθυνών»¹³. Προτάσσοντας έτσι στην πολυεπίπεδη διάσταση της διεθνούς πρωτοβουλίας για το Κλίμα τη συμμετρική και δίκαιη ικανοποίηση των κοινών επιδιωκόμενων αναγκών, επί της ουσίας σύμφωνα με τη φέρουσα ικανότητα και την αναπτυξιακή προοπτική του κάθε κράτους, υπό την παράλληλη καταλυτική κινητοποίηση ακόμα και Μη Κυβερνητικών παραγόντων από την οικονομία της αγοράς, αλλά και από την κοινωνία των πολιτών, που πλήττονται ανά τον Κόσμο περισσότερο και δυσανάλογα από τις πιέσεις

τα βιομηχανικά απόβλητα), ΣΤΕ Ολ. 3367/2015 (ΠΑΕ και αίτηση ακύρωσης της 323/2013 απόφασης σχετικά με τις αριθμητικές τιμές των συντελεστών της μεθοδολογίας επιμερισμού του Ειδικού Τέλους Μείωσης Εκπομπών Αέριων Ρύπων του άρθρου 143 παρ. 2 περ. γ' του Ν. 4001/2011) και ΣΤΕ 1421/2013 (σχετικά με το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο των ΑΠΕ).

13. Σημ.: Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 και της Συμφωνίας του Παρισιού, όπως κυρώθηκε με το Ν. 4426/2016:

«1. Η παρούσα Συμφωνία, στο πλαίσιο της ενίσχυσης της εφαρμογής της Σύμβασης, αποσκοπεί στην ενίσχυση της παγκόσμιας ανταπόκρισης στην απειλή της κλιματικής αλλαγής, στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης και των προσπαθειών για την εξάλειψη της φτώχειας, μεταξύ άλλων: α) Μέσω της διατήρησης της αύξησης της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη αρκετά κάτω από τους 2°C πάνω από τα προβιομηχανικά επίπεδα και της συνέχισης των προσπαθειών για τον περιορισμό της αύξησης της θερμοκρασίας σε 1,5°C πάνω από τα προβιομηχανικά επίπεδα, αναγνωρίζοντας ότι αυτό θα μειώσει σημαντικά τους κινδύνους και τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, β) μέσω της αύξησης της ικανότητας προσαρμογής στις δυσμενείς επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και της ενίσχυσης της ανθεκτικότητας στην κλιματική αλλαγή και της ανάπτυξης χαμηλών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, με τρόπο που δεν απειλεί την παραγωγή τροφίμων και γ) καθιστώντας τις χρηματοδοτικές ροές συμβατές με την κατεύθυνση της ανάπτυξης χαμηλών εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου και της ανθεκτικότητας στην κλιματική αλλαγή.

2. Η παρούσα Συμφωνία θα εφαρμοστεί κατά τρόπο που να αντικατοπτρίζει την αρχή της ισότητας και των κοινών αλλά διαφοροποιημένων ευθυνών και αντίστοιχων δυνατοτήτων, στο πλαίσιο διαφορετικών εθνικών συνθηκών».

της κλιματικής αλλαγής. Στοιχείο και διαδικασία, που αποτελεί και την ειδοποιό διαφορά της εν λόγω Διεθνούς Σύμβασης, η οποία κινείται για την υλοποίηση των επιταγών της από «κάτω προς τα επάνω» και όχι αντιστρόφως, κατά τη συνήθη μέχρι σήμερα ιεραρχική αντιπαραβολή των πολυμερών διεθνών περιβαλλοντικών Συμφωνιών, με επίκεντρο, δηλαδή, την επιμέρους και πλέον ενεργητικότερη εθνική συμμετοχή για την στρατηγική εκπλήρωση των δεσμεύσεων της. Μάλιστα, επαγωγικά μπορεί να παρατηρήσει κανείς, πως σε υπερεθνικό περιφερειακό επίπεδο η ΕΕ, ως *sui generis* συνομοσπονδιακού τύπου διακυβερνητική οργάνωση, με αφορμή την Κλιματική Δικαιοσύνη και την επ' αυτής διεθνώς δικαιοπολιτικά κυρίαρχη παρουσία της, διεκδικεί την εν συνόλω ανταγωνιστική αναδιαμόρφωση του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου με εσωτερική συνοχή και συντονισμένη εξωστρέφεια, ενσωματώνοντας την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης «οριζόντια» στις πολιτικές της κατά τη στοιχειοθέτηση ενός κοινού και συνεργατικού δημοσίου συμφέροντος, που δομείται και νομιμοποιείται προσαρμοστικά και στοχευμένα επίσης από τις δικαιοδικές αρχές της Επικουρικότητας και της Αναλογικότητας. Οι δε συναφείς εφαρμοστικές νομοθετικές ενωσιακές παρεμβάσεις αναδεικνύουν την προοπτική του ενιαίου και πολυεπίπεδου περιβαλλοντικού συνταγματισμού¹⁴ με «πράσινη» ουσία και «κοινωνική» αξία, επίσης δίχως ιεραρχικές, αλλά με περισσότερο συνεργατικές βάσεις. Υιοθετώντας μηχανισμούς και ρυθμιστικές πρωτοβουλίες με ευρύτερο δικαιοπαραγωγικό πρόταγμα επί των «κοινών πλην όμως διαφοροποιημένων» δεσμεύσεων και επιδιώξεων μεταξύ των κρατών-μελών, όπως είναι: η κινητήρια και θεμιτή προώθηση των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας¹⁵ και η συνεπέστερη λειτουργικότητα του Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών ρύπων¹⁶ αντισταθμιστικά και ανατρεπτικά της κυριαρχίας του *status quo* των ορυκτών καυσίμων στο χώρο του ενεργειακού ανταγωνισμού και της βαριάς βιομηχανικής παραγωγής.

Προς γενικότερη επίρρωση του εν λόγω ενωσιακού θεσμικού προσανατολισμού σε εμπειριστατωμένη Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ) με θέμα τη Κλιματική Δικαιοσύνη¹⁷ μεταξύ πολλών άλ-

14. Βλ. άρθρο 11της ΣΛΕΕ, άρθρο 21 της ΣΕΕ, άρθρο 191 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, άρθρο 37 του ΧΘΔ της ΕΕ.

15. Βλ. τη νέα Οδηγία για την προώθηση των ΑΠΕ 2018/2001/ΕΕ.

16. Βλ. την σχετική Απόφαση 2015/1814 της ΕΕ κατά τροποποίηση της Οδηγίας 2003/87/ΕΚ.

17. Βλ. γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κλιματική δικαιοσύνη» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας) υπ' αριθμ. 2018/С 081/04.

λων, τονίστηκε εμφατικά ότι: «όλοι οι πολίτες (εργαζόμενοι-καταναλωτές) έχουν δικαίωμα σε ένα υγιεινό καθαρό περιβάλλον και δικαιούνται να αναμένουν από τις κυβερνήσεις να επωμιστούν την ανάλογη ευθύνη για τις εθνικές τους δεσμεύσεις και τις εθνικά καθορισμένες συνεισφορές (ΕΚΣ) στο πλαίσιο της συμφωνίας του Παρισιού, έναντι των παραγόντων και των απειλών που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή, αναγνωρίζοντας όχι μόνο τις πιο προφανείς περιβαλλοντικές και οικονομικές πτυχές αλλά και τον κοινωνικό αντίκτυπο». Η ΕΟΚΕ πρότεινε δε την έναρξη της δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με την κατάρτιση Χάρτη Δικαιωμάτων της ΕΕ για το Κλίμα, με σκοπό την έννομη ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών δικαιωμάτων - αξιώσεων των πολιτών (είτε εντός του ΧΘΔ της ΕΕ στο άρθρο 37¹⁸, είτε αυτοτελώς) στις ευθείες πρωτογενείς επιταγές και στη λογοδοσία του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου με βάση τις αντίστοιχες πιέσεις της κλιματικής αλλαγής σε διεθνές, ενωσιακό και εθνικό επίπεδο.

Επιγραμματικά, η Κλιματική Δικαιοσύνη ως θεσμικό πλαίσιο αποδίδει και διεκδικεί μία ολιστικότερη διαπολιτειακή και διακυβερνητική προσέγγιση προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η στοχευμένη μετάβαση σε μια ανταγωνιστική οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα θα δομείται και θα αξιώνεται με δίκαιο και ισότιμο τρόπο για τα ανθρώπινα δικαιώματα και την κοινωνική ευημερία. Αποτελεί, δηλαδή, μία δικαιοαξιακή, αλλά συνάμα και τεχνοκρατική, διαδικασία - πλαίσιο με αναδιανεμητική και πολύπλευρη επωφελή επενέργεια για τις ανθρωπίνες κοινωνίες, κάτω από τη μέγγνη κρίσιμων εκπτωτικών προκλήσεων ακόμα και σε καθημερινά, πλην όμως με διαγενεακό αντίκτυπο, ζητήματα, τόσο στις ανεπτυγμένες, όσο και στις αναπτυσσόμενες χώρες, όπως είναι: η υποβάθμιση του πρωτογενούς τομέα παραγωγής, η ευαλωτότητα της δημόσιας υγείας και των συνθηκών διαβίωσης, η αποδόμηση των ίσων ευκαιριών και η σχετικοποίηση της φέρουσας ικανότητας επιμέρους περιοχών, η διατάραξη των οικολογικών ισορροπιών του πυρήνα της βιοποικιλότητας, η ενεργειακή ανεπάρκεια και εξάρτηση και η περιορισμένη προσβασιμότητα σε βασικούς πόρους, αλλά και σε ανταγωνιστικά «πράσινα» τεχνολογικά μέσα παραγωγής.

Όλα τα παραπάνω συντείνουν πως, πέρα από την τυποποιημένη τήρηση των όρων της νομιμότητας του ευρωπαϊκού κράτους Δικαίου, η εναργέστερη προσ-

18. Σημ.: Σήμερα στο άρθρο 37 του ΧΘΔ της ΕΕ, περισσότερο ως ενωσιακή θεσμική εγγύηση, προβλέπεται ότι: «Το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης».

δοκία της έννομης αποτελεσματικότητας του Δημοσίου Δικαίου στη δυναμική και ανοιχτή θεώρησή του κρίνεται ως η πλέον σημαίνουσα για τη ριζοσπαστική αναμόρφωση του σύγχρονου και συνεργατικού πολιτειακού παρεμβατισμού. Γι' αυτό και λειτουργικά οι αποδόσεις και οι προοπτικές της Κλιματικής Δικαιοσύνης αναδύονται ως ένας θεμελιώδης αθροιστικός παράγοντας για την πλέον Διάφανη, Υπεύθυνη, Δίκαιη και Βιώσιμη συνεκτική και συνεπή Δημοκρατική Διακυβέρνηση.

Εξετάζοντας και αξιώνοντας τη δυναμική μίας ευνομούμενης Πολιτείας εντός του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου, με αφορμή την καθιέρωση και την ανάδειξη της Κλιματικής Δικαιοσύνης, που μεταφέρει τις εθνικές έννομες τάξεις σε ένα παγκόσμιο πλέγμα έννομης αποτελεσματικότητας, αλληλέγγυας επικουρικότητας, αποκεντρωμένου εθνικά και περιφερειακά στρατηγικού σχεδιασμού και διαφάνου εκδημοκρατισμού των διακρατικών σχέσεων, αξίζει παράλληλα και συνδυαστικά να εμπεδωθούν επίσης εντός της ενωσιακο-κεντρικής πολιτειακής οργάνωσης οι κατευθυντήριες δικαιοπολιτικές βάσεις της *Λευκής Βίβλου* για την πολυεπίπεδη και χρηστή δικαιοπαραγωγική σύνθεση της ευρωπαϊκής δημόσιας διακυβέρνησης¹⁹, που καταρτίστηκε εν έτει 2001²⁰ και που την τελευταία εικοσαετία διανθίζεται όλο και περισσότερο, ακόμα και μέσα από το πρωτογενές Δίκαιο των Συνθηκών²¹, με δημοκρατικό λειτουργικό βάθος και δικαιοκρατική ρυθμιστική ουσία. Σε αυτήν προβάλλεται ως κεντρική διακυβερνητική επιδίωξη η συντονισμένη και εναρμονιστική αντιμετώπιση πρωτίστως των ενοποιημένων «δι-απολιτειακών» αναγκών και επιδιώξεων κατά τη νομοτελειακή τους διαμόρφωση ως «κοινών δημόσιων συμφερόντων», όπως χαρακτηριστικά είναι η ολιστική διαχείριση του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής, πανευρωπαϊκά και διεθνώς, κάτω από αποδοτικές και αποδεκτές δημόσιες δράσεις και ενωσιακές παρεμβάσεις. Συνδέοντας με τεμνόμενους κύκλους το παραδοσιακό διοικητικό δίκαιο και τον πυρήνα του ενιαίου ευρωπαϊκού συνταγματισμού με τις σύγχρονες όψεις του διεθνούς και του διεθνικού δικαίου, όπως και του δικαίου του ανταγωνισμού και της λογοδοσίας (law of accountability). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντιπροσωπευτικά στην ως άνω Λευκή Βίβλο προσδιόρισε πέντε δικαιοπλαστικές αρχές για τη

19. Για την έννοια της «Διακυβέρνησης» - «Διακυβερνησιμότητας» με σημείο αναφοράς την ΕΕ βλ. και Δ. Σκιαδά, *Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, Θεωρία και Εμπειρία στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση*, εκδ. Πανεπιστημίου Μακεδονίας, 2017, σ. 113-116.

20. COM(2001)428 τελικό.

21. Βλ. πανηγυρικά τα Προόμια ΣΕΕ και ΣΛΕΕ, αλλά και τα άρθρα 15 παρ. 1 της ΣΛΕΕ και 174 της ΣΛΕΕ.

νομιμοποίηση της Καλής Διακυβέρνησης. Αυτές είναι: α) η διαφάνεια, β) η συμμετοχικότητα, γ) η υπευθυνότητα, δ) η αποτελεσματικότητα και ε) η διακρατική/εδαφική συνοχή. Παράμετροι και έννομες κατευθύνσεις, δηλαδή, που βρίσκονται στον πυρήνα των αξιώσεων και των επιδιώξεων και της Κλιματικής Δικαιοσύνης.

Η δε «πολυεπίπεδη» διαστρωμάτωση της ενωσιακής διακυβερνησιμότητας με επίσης συνεργειακά και όχι ιεραρχικά ταυτοτικά στοιχεία ανάμεσα στα υπερεθνικά, τα εθνικά και τα περιφερειακά/τοπικά κέντρα λήψης των αλληλεπιδρώντων δημόσιων αποφάσεων, δράσεων και αντιδράσεων στοχεύει επί τούτου στην κανονιστική εφαρμογή των αρχών αυτών, τη συνέπεια και τη συμπληρωματικότητά τους, με καταλυτικό άξονα τη βιωσιμότητα της ίδιας της Ενωσιακής Ενοποίησης, που είναι και θα παραμείνει μία ανοιχτή και φύσει συμμετοχική «Συμπολιτειακή» διαδικασία²².

Αδιαμφισβήτητα, και από αυτήν την προοπτική του σύγχρονου ρόλου του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους δικαίου, η υλοποίηση της πολυεπίπεδης δημοκρατικής διακυβέρνησης βασίζεται στη δικαιοπαραγωγική εφαρμογή και στη συστηματική οριοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας²³ ως προς την στοχευμένη έννομη αποτελεσματικότητα της εκάστοτε διαπολιτειακής πρωτοβουλίας και παρέμβασης. Ο δε σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας υπό τη λειτουργικά αιτιώδη συνάρτησή της με την πολυεπίπεδη δημοκρατική διακυβέρνηση αποτελεί μία άρρηκτα συνδεδεμένη διαδικασία, αφού αλυσιδωτά, αφενός η αρχή της επικουρικότητας αφορά τις αρμοδιότητες διαφορετικών επιπέδων εξουσίας και αφετέρου η «πολυεπίπεδη» διακυβέρνηση δίνει έμφαση στη «ζωντανή» και στη θεσμική διαδραστικότητά τους, όπως και στην επιμερισμένη και διακριτή συν-ευθύνη αυτών των αρμοδιοτήτων για την εξυπηρέτηση των θεμιτών δημόσιων σκοπών του κράτους δικαίου²⁴.

22. Σύμφωνα με τις διατυπώσεις της Λευκής Βίβλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: «η Επιτροπή προτείνει και εκτελεί τις πολιτικές, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λαμβάνουν αποφάσεις, και οι εθνικοί και περιφερειακοί φορείς συμμετέχουν στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής της ΕΕ». Ενώ στη Διακήρυξη επ' ευκαιρία της πεντηκοστής επετείου της υπογραφής των Συνθηκών της Ρώμης, στο Βερολίνο, 25 Μαρτίου 2007 καταγράφηκε η αξιακή θέση για το ενωσιακό Οικοδόμημα πως «Υπάρχουν πολλοί στόχοι που δεν μπορούμε να τους πετύχουμε μόνοι μας, αλλά μόνο από κοινού. Τα καθήκοντα κατανέμονται μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των κρατών μελών και των περιφερειακών και τοπικών αρχών τους». Βλ. και Διακήρυξη της Επιτροπής των Περιφερειών για την Ευρώπη DI/CdR 55/2007 fin.

23. Βλ. άρθρο 5 παρ. 3 της ΣΣΕ.

24. Σημ.: Αντίστοιχοι προβληματισμοί, αλλά και προοπτικές ανακύπτουν στην εξέταση της

Κατά αυτό λοιπόν το σκεπτικό, σε θεμελιώδες οργανωτικό επίπεδο, η επικουρικότητα, η αναλογικότητα, η εγγύτητα, η εταιρική σχέση, η συμμετοχικότητα, η αλληλεγγύη και η αμοιβαία εμπιστοσύνη αποτελούν διαρθρωτικές Καταστατικές αρχές, που (θα έπρεπε ακόμα πιο νομιμοποιητικά να) διαπνέουν και καθοδηγούν την ενωσιακή δράση, καθορίζοντας το δικαιοκρατικό πρότυπο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των κοινών ενωσιακών κεκτημένων, στόχων και ελευθεριών, ανέκαθεν υπό την παράλληλη συμπερίληψη των όρων της βιώσιμης ανάπτυξης²⁵ και της λειτουργικής συνεκτίμησης της περιφερειακής και τοπικής ποικιλομορφίας. Επιδιώκοντας στο αέναο πλαίσιο της ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης ενάντια των πολυδιάστατων πιέσεων των παγκόσμιων μεταβολών, όπως πολυπαραγοντικά και κυρίαρχα είναι η κλιματική αλλαγή, να διασφαλιστεί η παραγωγική της ανταγωνιστικότητα, η περιβαλλοντική της ανθεκτικότητα, η αποκατάσταση της αναπτυξιακής της ανομοιογένειας και η δομική αναθεώρηση του δημοκρατικού της ελλείμματος, μέσα από τη συνέπεια και το διάχυτο έλεγχο της έννομης αποτελεσματικότητάς της και την προαγωγή των ισορροπημένων ρυθμιστικών εκτιμήσεων των παρεμβάσεων και των επιλογών της, τόσο για την εναρμόνιση των εθνικών έννομων τάξεων, όσο και για το συμπαγές διεθνές εκτόπισμά της με θεμελιώδη διακρατικό άξονα την ενιαία κοινή αγορά, αλλά και την αλληλέγγυα ευρωπαϊκή κοινωνία των πολιτών²⁶.

Σε συνακόλουθη των παραπάνω Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Περιφερειών για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση²⁷ στο ίδιο πνεύμα και ακόμα πιο διεκδικητικά καταδείχθηκε ότι *η δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κρά-*

πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και από την αντίπερα όχθη του Ατλαντικού Ωκεανού, αφού και στις ΗΠΑ ειδικά ως προς τις ιδιαιτερότητες του αμιγώς ομοσπονδιακού περιβαλλοντικού φεντεραλισμού και ο αντίστοιχος συγκεχυμένος δικαιοδοτικός έλεγχος των κλιμακούμενων δράσεων και παρεμβάσεων αποτυπώνει εξίσου την ανάγκη για την τεκμηρίωση της αποτελεσματικότητας του μέτρου-παρέμβασης μέσα από πολυεπίπεδα συνεργατικές διαδικασίες διαβούλευσης και ρυθμιστικής ανάλυσης των επιπτώσεων κάθε αντίστοιχης δημόσιας πρωτοβουλίας για τη λήψη μίας απόφασης, είτε σε ομοσπονδιακό είτε σε επιμέρους πολιτειακό, αναζητώντας τη βέλτιστη δυνατή ισορροπία ανάμεσα στην παραγωγική ανταγωνιστικότητα, την περιβαλλοντική αναγκαιότητα, τις έννομες επιδιώξεις και το δημόσιο συμφέρον. Βλ. αναλ. σε *E. Ryan, Multilevel environmental governance in the United State, Environmental Scientist, November 2016, σ. 51-56.*

25. Βλ. άρθρο 3 παρ. 3 και 5 της ΣΕΕ.

26. Βλ. τη σημασία του 2ου Πρωτοκόλλου των Συνθηκών σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

27. Βλ. γνωμοδότηση 2015/C 140/07.

τος δικαίου είναι οι τρεις θεμελιώδεις πυλώνες στους οποίους πρέπει να στηρίζεται κάθε αξιόπιστη ευρωπαϊκή έννομη τάξη για την εναρμονισμένη ικανοποίηση του γενικού (-κοινού) συμφέροντος, ανεξάρτητα από τον τύπο και τη μορφή της πολιτειακής της οργάνωσης. Μάλιστα, το δημοκρατικό καθεστώς στη συστηματική του λειτουργία για τη συνοχή και τις ισορροπίες των έννομων συμφερόντων στην ουσία του αποτυπώνεται ως προϋποθετικής νομιμοποίησης «κοινωνικό δικαίωμα», τα ανθρώπινα δικαιώματα εντός του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού και συνταγματισμού χαρακτηρίζονται, έστω στον συγκλίνοντα πυρήνα τους, ως «κοινά» αξιώνοντας τη βέλτιστη έννομη απόδοσή τους²⁸, ενώ οι δικαιοαξιακές βάσεις του κράτους δικαίου στοιχειοθετούν αθροιστικά τον συνδυετικό κρίκο για την ουσιώδη πραγμάτωση, αλλά και τη διαρκή προάσπιση του δημοκρατικού κεκτημένου κατά τη συνθετική κανονιστική απόδοση και ελεγχιμότητα των δικαιωμάτων, των ελευθεριών και των έννομων αγαθών στους διακυβερνητικούς συσχετισμούς της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης πολυεπίπεδα ανάμεσα στα κράτη-μέλη, εντός της ενιαίας οικονομίας της αγοράς και ευθέως προς την πλουραλιστική κοινωνία των πολιτών για τη συνεργατική αντιμετώπιση των παγκόσμιων προκλήσεων.

Η δομική προοπτική της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπως αναπτύσσεται εντός της ΕΕ και υιοθετείται όλο και πιο συντεταγμένα από τα κράτη-μέλη της. Εκφράζει και αποτυπώνει την αναγκαιότητα το διοικητικό σύστημα σύνθεσης, εφαρμογής και αξιολόγησης των δημόσιων αποφάσεων ν' αναπτύσσεται από το δημοκρατικό του πυρήνα προς την αλληλέγγυα ακτινοβολία του από «κάτω προς τα επάνω»²⁹, όπως, δηλαδή, ακριβώς συντίθεται συστηματικά και η δογματική των όρων και των επιταγών της Κλιματικής Δικαιοσύνης, προάγοντας ως κοινό σημείο αναφοράς τις δύο διαστάσεις της επικουρικότητας:

- Την «κάθετη», με την ενίσχυση της συμμετοχής, της συνευθύνης και της συ-

28. Βλ. το επίπεδο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εντός του ΧΘΔ της ΕΕ στο άρθρο 53: «Καμία διάταξη του παρόντος Χάρτη δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως περιορίζουσα ή θίγουσα τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες που αναγνωρίζονται στα αντίστοιχα πεδία εφαρμογής από το δίκαιο της Ένωσης, το διεθνές δίκαιο καθώς και από τις διεθνείς συμβάσεις, στις οποίες είναι μέρη η Ένωση, ή όλα τα κράτη μέλη, και ιδίως από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, καθώς και από τα Συντάγματα των κρατών μελών».

29. Βλ. ειδικά για τις έννομες συνθήκες της προστασίας του περιβάλλοντος εντός της ΕΕ, την κλιμάκωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της αρχής της επικουρικότητας, υπό το πρίσμα της συντρέχουσας αρμοδιότητας (κατ' άρθρο 4 παρ. 2 ΣΛΕΕ) και του νομοθετικού εναρμονισμού των κρατών-μελών τα άρθρα 192, 193 και 114 παρ. 3-6 της ΣΛΕΕ.

νεργασίας των αποκεντρωμένων φορέων της δημόσιας εξουσίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης και

- Την «οριζόντια», με τη διάχυση της συνευθύνης και της συνεργατικότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της δημόσιας σφαίρας και σε άλλους Μη Κυβερνητικούς φορείς από την ανταγωνιστική οικονομία της αγοράς και τη διεκδικητική, αλλά και διαβουλευτική κοινωνία των πολιτών. Όπως περιγράφεται και στη Λευκή Βίβλο, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σημαίνει διακυβέρνηση από κοινού με πολλούς παράγοντες και σε πολλά επίπεδα, δίχως ωστόσο να επιδιώκεται ο κατακερματισμός, αλλά ο στοχευμένος επιμερισμός της ευθύνης στο κράτος δικαίου. Προοπτική, που επίσης επιβεβαιώνεται από το περιεχόμενο της Κλιματικής Δικαιοσύνης, ως κομβικό στοιχείο της έννομης αποτελεσματικότητας των διεκδικήσεων και των εγγυήσεών της. Παρά ταύτα, η εντατική συμμετοχή των αυτοδιοικητικών αρχών στους κοινούς δημόσιους σκοπούς και στόχους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη συντονισμένη στρατηγική δράση των κεντρικών εθνικών και των ευρωπαϊκών αρχών, οι οποίες καθορίζουν και οριοθετούν τα περιθώρια δράσης και αρμοδιότητας κατά την αντίστοιχη κλιμάκωση των πολιτειακών παρεμβάσεων. Συνθέτοντας άλλοτε επιτυχημένα, και άλλοτε όχι τόσο επαρκώς, ένα ιδιότυπο πλέγμα διακυβερνητικού “check and balances” για τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την αποτελεσματικότητα του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου. Συνεπώς, κάτω από ένα οριοθετημένο και στρατηγικό αναδιανεμητικό πλαίσιο ίσων ευκαιριών, κοινωνικής συνοχής, και εν τέλει, συνεκτικών κοινών συμφερόντων, λαμβάνονται σαφώς πιο συντονισμένα, αλλά και πιο εστιασμένα συνάμα υπόψη οι ανταγωνιστικές συνθήκες της παγκοσμιοποιημένης πραγματικότητας, απορροφώντας κατά το δυνατόν τους σχετικούς ενδογενείς και εξωγενείς κραδασμούς και δημιουργώντας αντίστροφα στοχευμένες επαγωγικές προοπτικές βιωσιμότητας, τόσο σε αναπτυξιακό και παραγωγικό, όσο και σε περιβαλλοντικό και διαγενεακό επίπεδο από «κάτω προς τα επάνω», από τον «Δήμο» στο «Κράτος».

Στη σημασία της πολυεπίπεδης δημοκρατικής διακυβέρνησης, ειδικά ως προς την αποτελεσματικότερη μεταρρυθμιστική απόδοση των απαιτούμενων βιώσιμων προσαρμογών επί της Κλιματικής Αλλαγής, έχει εστιάσει προγραμματικά σε επίπεδο προτάσεων, παραινέσεων και αναλύσεων και ο ΟΟΣΑ³⁰. Μεταξύ άλλων, εκτιμά ότι, ανεξάρτητα από την επιμέρους, ανά έννομη τάξη και πολιτειακή οργάνωση, αποκεντρωμένη ή μη διακυβερνητική διάρθρωση, κατά την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στους περιφερειακούς φορείς της δημόσιας διοίκησης και στους

30. J. Corfee-Morlot/L. Kamal-Chaoui/M. G. Donovan/I. Cochran/A. Robert/P.J. Teasdale, *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD, 2009, σ. 29-63.

ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού³¹, οι τοπικές αρχές διαλαμβάνοντας διακριτές και επιμέρους δεσμεύσεις προς τους αντίστοιχους εθνικούς νομοθετικούς προγραμματισμούς: από το χωροταξικό σχεδιασμό, τη διαχείριση των υδάτινων πόρων και των αποβλήτων, τη δημόσια υγεία ως προς τις συνθήκες και την ποιότητα της καθημερινής διαβίωσης, έως την αστική ατμοσφαιρική ρύπανση, το δίκτυο των μεταφορών και των «πράσινων» υποδομών, το βιώσιμο πρωτογενή τομέα παραγωγής και το αναπτυξιακό «πράσινο» ενεργειακό τους ισοζύγιο και capacity³², έχουν τη δυναμική με περαιτέρω στοχευμένες και ως εκ τούτου βέλτιστες πρακτικές, καθώς και με προσβασιμότερη δημοκρατική νομιμοποίηση-έλεγχο να ενσωματώσουν πιο άμεσα και πιο συνεκτικά τις αντίστοιχα αλληλεπιδρώμενες αναπτυξιακές και περιβαλλοντικές επιδιώξεις κατά τη συνεργατική κατευθυντήρια κινητοποίηση του κεντρικού κράτους. Με το τελευταίο να συντονίζει και να διαχέει την καινοτόμα τεχνογνωσία και τους χρηματοδοτικούς πόρους ανά επιμέρους περιφερειακή και τοπική δράση. Κατ' επέκταση, ειδικότερα λ.χ. εκτιμάται ότι η πρόοδος σε εθνική κλίμακα της μείωσης των ρυπογόνων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, καταρχάς για τον αποφασιστικό μετριασμό και συνακόλουθα προσαρμοστικά για τον στρατηγικό περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής σε κάθε παραγωγικό και αναπτυξιακό πεδίο αειφορίας, εξαρτάται από ένα «οριζόντιο» προγραμματικό πλαίσιο δημόσιων παρεμβάσεων, που θα εξετάζει δομικά το διαμοιρασμό των «κάθետων» αποκεντρωμένων δράσεων με βάση τις ιδιαιτερότητες και τα κοινωνικο-οικονομικά χαρακτηριστικά της κάθε Περιφέρειας. Για να αποφευχθεί δε ένα συνονθύλευμα ασυντόνιστων στόχων και επιταγών, το κεντρικό κράτος μπορεί και πρέπει να αναλάβει τη ρυθμιστική πρωτοβουλία ως προς τις προδιαγραφές, τις αξιώσεις και τις δεσμεύσεις της αποκεντρωμένης δράσης με κριτήρια τη δίκαιη ισορροπία και τη θεμιτή εναρμόνιση-σύγκλιση των επιμέρους αναγκών και επιδιώξεων· ήτοι υπό το οριοθετημένο και συνεκτικό πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας και της φέρουσας ικανότητας της εκάστοτε περιοχής.

Ειδικά στο πεδίο της περιβαλλοντικής-κλιματικής δράσης, γίνεται ολοένα και πιο αποδεκτό, πως οι επιμέρους διακυβερνητικές παρεμβάσεις προωθούνται

31. Βλ. την ελληνική συνταγματική προσέγγιση γύρω από την αποκεντρωμένη δημόσια διακυβέρνηση στο άρθρο 101 παρ. 1 του Συντάγματος και τις αντίστοιχες συνταγματικές δεσμεύσεις γύρω από την περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη στο άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος.

32. Βλ. γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Για μια συντονισμένη ευρωπαϊκή δράση για την πρόληψη και την καταπολέμηση της ενεργειακής φτώχειας», ΕΕ C 341, της 21.11.2013, σ. 21.

αποτελεσματικότερα με τη συμμετοχική κινητοποίηση των τοπικών δημόσιων αρχών και των τοπικών κοινωνιών, συμβάλλοντας στον εκδημοκρατισμό και στην επιμελέστερη σχεδιαστική προσαρμογή με βάση την αρχή της εγγύτητας. Λαμβάνοντας έτσι υπόψη, αιτιωδέστερα και αποδοτικότερα την κοινωνικο-οικονομική, αλλά και την περιβαλλοντική παράμετρο κάθε επιμέρους συντεταγμένης και συνεκτικής παρέμβασης, κατά τρόπο πρόσφορο και αναγκαίο, επί των γενικότερων κλιματικών απαιτήσεων και αναγκών, τόσο με ποιοτικές, όσο και με ποσοτικές εκτιμήσεις, επί του ειδικότερου, ανά περιοχή «κόστους-οφέλους»³³, καλλιεργώντας συνακόλουθα και ένα ασφαλέστερο και πιο συμπαγές in concreto επενδυτικό περιβάλλον.

Υπό αυτό το σκεπτικό, τόσο η εγγύτητα προς τον πολίτη, όσο και η πολυμορφία της δημόσιας διακυβέρνησης σε τοπικό και εθνικό επίπεδο αποτελούν σημαντικό πλεονέκτημα για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο παγκόσμιο στερέωμα με τα κράτη-μέλη να διατηρούν μεν τη δεσπόζουσα κυριαρχία τους, μέσα, ωστόσο, σ' ένα πλέγμα συνεργατικότητας, θεμιτής και υγιούς ανταγωνιστικότητας και αμοιβαίου οφέλους. Ασχετως, αν και μέχρι και σήμερα, οι μεγάλες αποφάσεις για τα «κοινά συμφέροντα» έχουν ως πρόταγμα πρωτίστως τα ισχυρότερα επιμέρους συμφέροντα της ενιαίας αγοράς και δευτερευόντως την ευαλωτότητα της ευρωπαϊκής συνοχής. Παρά τις σημαντικές θεσμικές προόδους, που σημειώνονται τα τελευταία χρόνια όσον αφορά τη νομοθετική αναγνώριση και τη δικαιοπλαστική καθιέρωση των (επιβεβλημένων) συνεργειών της πολυεπίπεδης δημοκρατικής διακυβέρνησης για την περαιτέρω νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, παραμένει αλυσιτελής η εκπλήρωσή τους στο εφαρμοστικό πεδίο της διοικητικής προσαρμογής για τη συγκροτημένη συνέπεια των συνταγματικών αυτών επιταγών, τόσο σε ενωσιακό επίπεδο, όσο και στο εσωτερικό των κρατών-μελών. Ούτως ώστε, εξορθολογιστικά και δικαιοαξιακά, η αρχή της επικουρικότητας να καταστεί ως δικαιοπαραγωγική συνάρτηση ο καταλυτικός πρωταγωνιστής της συμμετρικής και αποδοτικής βιώσιμης ανάπτυξης σε κάθε γωνιά της Ενωμένης Ευρώπης. Πλέον το μεγάλο διακυβερνητικό διακύβευμα δεν είναι επί της ουσίας η περαιτέρω θέσπιση μεταρρυθμιστικών και εκσυγχρονιστικών κανόνων, αλλά η συνετή και η αποτελεσματική έννομη εφαρμογή των ήδη κερτημένων, όπως και η ενδεδειγμένη ελεγκσιμότητα της τήρησής τους. Απαιτείται, λοιπόν, μία συνεπέστερη διακρατική προσπάθεια για να ξεπεραστούν οι λειτουργικά δομικές αγκυλώσεις και οι τυποποιημένες κατ'επίφαση και μόνο προσαρμογές,

33. Βλ. θεμελιωδώς 191 παρ. 3 της ΣΛΕΕ.

που παρακωλύουν τις ήδη θεμελιωδώς καθιερωμένες έννομες διαδικασίες και επιδιώξεις της αποκεντρώμενης δράσης του εθνικού στρατηγικού σχεδιασμού και του υπερεθνικού ενωσιακού συντονισμού. Πάνω σε αυτήν την προβληματική οι προκλήσεις της κλιματικής αλλαγής δίνουν συνεπώς συνειρμικά μία πρώτη τάξεως κινητήρια αφορμή για τη μεταρρυθμιστική εφαρμογή του μέχρι σήμερα θεσμικά μεν κεκτημένου, αλλά πρακτικά αναιμικού πλαισίου βιώσιμης και χρηστής διακυβέρνησης.

Χαρακτηριστικά, στη διασύνδεση της Κλιματικής Δικαιοσύνης και της πολυεπίπεδης δημοκρατικής διακυβέρνησης εντός του ευρωπαϊκού Οικοδομήματος αντιπροσωπευτικό ως προς το συντονισμό του και πολλά υποσχόμενο οργανωτικά παράδειγμα αποτελεί το προγραμματικό πλαίσιο του «Συμφώνου των Δημάρχων», που αποτελεί πρότυπο πεδίο αναφοράς για την ενεργητικότερη δικαιопολιτική δέσμευση των Δήμων και των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσον αφορά την υλοποίηση των πλέον στρατηγικών πρωτοβουλιών της τελευταίας επί της ισόρροπης βιώσιμης ανάπτυξης. Ας μην παρόραται, άλλωστε, πως και σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας και στην ελληνική έννομη τάξη, με βάση τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του Ν. 3463/2006, όπως σήμερα ισχύει, στις οργανωτικές διατάξεις του άρθρου 70, που κατηγοριοποιείται το σύνολο των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ α΄ βαθμού, εντάσσονται (ασχέτως αν οι εν λόγω αρμοδιότητες... κείτονται σχεδόν ξεχασμένες από την έλλειψη σχετικών πρωτοβουλιών και ικανοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση), μεταξύ άλλων, αναπτυξιακά: η προστασία, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, (...) των ανανεώσιμων μορφών ενέργειας, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση των σχετικών έργων και εγκαταστάσεων. Ενώ δε κατεξοχήν περιβαλλοντικά στο φάσμα των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ εμπίπτουν: η εκπόνηση τοπικών προγραμμάτων για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών, η προστασία και η διαχείριση των υδάτινων πόρων, η προστασία του εδάφους και των εσωτερικών υδάτων, η καταπολέμηση της ρύπανσης στην περιφέρειά τους, η καθαριότητα όλων των κοινόχρηστων χώρων της εδαφικής τους περιφέρειας, η αποκομιδή και διαχείριση των αποβλήτων και των απορριμάτων, με την παράλληλη δυνατότητα να συγχρηματοδοούν επιπλέον ευέλικτα προγράμματα (πέρα των αποκεντρωμένων ανταγωνιστικών προοπτικών που προάγει λ.χ. η θεμιτή υιοθέτηση από τους ΟΤΑ των «Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων»³⁴), που

34. Βλ. τη δυναμική ένταξη των Π.Δ.Σ. εντός των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ και

συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη, στην κοινωνική πρόνοια και συνοχή, στην περιβαλλοντική προστασία και στην εν γένει βελτίωση της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας³⁵.

Το Σύμφωνο των Δημάρχων, αν και είναι μια καταρχάς πολιτική πρωτοβουλία που στοχεύει στο συντονισμό των Δήμων και των Περιφερειών της Ευρώπης γύρω από τον κοινό στόχο μείωσης των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα φαίνεται να αποκτά μία περαιτέρω θεσμική και δικαιοπλαστική εμβέλεια σε συνεργασία με την Επιτροπή των Περιφερειών της ΕΕ, υπό το πρίσμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Εντελώς δε πρακτικά ως προς την χρηστικότητα τέτοιου είδους διαρθρωτικών οργανωτικών εφαρμογών, που από την πολιτική πρωτοβουλία, διέρχονται ευθέως εντός της εύρυθμης και συμμετοχικής νομιμοποιητικής λειτουργίας της αποκεντρωμένης δημόσιας διοίκησης, επισημαίνεται ότι τα αστικά κέντρα ευθύνονται για περισσότερο από το ήμισυ των ρυπογόνων αερίων θερμοκηπίου που παράγονται από την χρήση ενέργειας στις ανθρώπινες δραστηριότητες. Αποτιμάται επομένως ως καθοριστικής σημασίας η διακυβερνητική εγκαθίδρυση ενός τέτοιου κατευθυντήριου προγραμματικού πλαισίου για την ανάληψη διαρθρωτικά κλιμακούμενων ευθυνών από τους Δήμους και τις Περιφέρειες εντός των Κρατών-Μελών ενόψει της αντίστοιχα πολυεπίπεδης καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής. Το ως άνω Σύμφωνο επισημαίνεται πως υπό το θεσμικό πλέγμα της συμμετοχικότητας και της διαβούλευσης επιτρέπει και καλλιεργεί τη δικτύωση και τη μεταλαμπάδευση καινοτόμων πρακτικών εφαρμογών, την ενίσχυση της ευαισθητοποίησης των πολιτών και τη διάχυτη προώθηση του ανταγωνιστικού ενδιαφέροντος εν συνόλω της «πράσινης» αγοράς. Ενώ ενδεικτικά ως προς την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του Συμφώνου των Δημάρχων, κρίνεται δε απαραίτητο, όπως πολλάκις έχει προταθεί και από την ίδια την Επιτροπή των Περιφερειών³⁶, να υιοθετηθούν ολοένα και πιο ευέλικτες αναπτυξιακές πρωτοβουλίες από πλευράς κεντρικής ευρωπαϊκής δικαιοπολιτικής οργάνωσης, ακόμα και για την αμεσότερη λ.χ. εξασφάλιση επενδυτικών χρηματοδοτήσεων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, με σκοπό την αποκεντρωμένη προώθηση «πράσινων» παρεμβάσεων στο πεδίο της «καθαρής» ενέργειας, τόσο επί της παραγωγής, όσο και επί της κατανάλωσης, αλλά και σε ευρύτερες στρατη-

την αντίστοιχη ενσωμάτωσή τους στο Ν. 4412/2016.

35. Βλ. άρθρο 96 του Ν. 3852/2010.

36. Βλ. γνωμοδότηση Πρωτοβουλίας της Επιτροπής Περιφερειών, cDr 89/2009 FINKaΠ/ΔΣ/γς, 2009, σ. 13.

γικές τοπικές δράσεις επί της καθημερινής διαβίωσης των πολιτών για την πραγματικά πολυεπίπεδη αναμόρφωση των βιώσιμων συνθηκών της περιφερειακής ανάπτυξης.

Εν κατακλείδι, οι αποκεντρωμένες αυτοδιοικητικές αρχές έρχονται αντιμέτωπες άμεσα με τις κοινές διασυνοριακές προκλήσεις της διακυβέρνησης των «παγκοσμιοποιημένων» κοινών αγαθών, όπως και με τα «βιωματικά» προβλήματα και τους επαπειλούμενους κινδύνους της κλιματικής αλλαγής. Έχουν δε παράλληλα το χαρακτηριστικό ότι μπορούν να αναλάβουν τις συναφώς στοχευμένες επιμέρους εκτελεστικές εφαρμογές εγγύτερα προς του πολίτες, αλλά και συνεπέστερα σε σχέση με τις κοινωνικο-οικονομικές απαιτήσεις και τα περιβαλλοντικά δεδομένα της περιοχής τους. Συνεπώς, η κλιμακούμενα αποκεντρωμένη «Καλή» και «Δίκαιη» δημόσια διοίκηση βρίσκεται στη βάση του κράτους δικαίου για κάθε «κοινή», αλλά και στοχευμένη διακυβερνητική δράση «δημοσίου συμφέροντος» με δημοκρατική αντανάκλαση και αμεσότητα.³⁷ Σε αυτήν λοιπόν τη δικαιοπολιτειακά συστηματική και την αποδοτικά δομική «βάση» επιβάλλεται να στηριχθεί και ν' αναπτυχθεί η σύγχρονη πολυεπίπεδη δημόσια διακυβέρνηση με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα, στους συνεπέστερους όρους της διαφάνειας της χρηστής διοίκησης, στις ιδιαιτερότητες και στις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών και στη δημοκρατική διακρατική ισορροπία των διάσπαρτων μεταβλητών πιέσεων της σύγχρονης πραγματικότητας, που emphaticά προκαλούν οι συνθήκες της κλιματικής αλλαγής, απαιτώντας εξίσου, με την ίδια αλληλέγγυα συνοχή και μέτρο, και Δημοκρατία και Δικαιοσύνη.

37. Βλ. αναλ. Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών - Ο ρόλος των αυτοδιοικητικών αρχών στην πολυεπίπεδη προστασία του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015/C 140/07.



© 2022



ISBN: 978-960-648-503-9

A dark grey rectangular area at the bottom right of the page containing a white box with a barcode and copyright information.