

## Νομική ανάλυση - μελέτη βιωσιμότητας μιας νομοθετικής πράξης από την ΕΕ για την απαγόρευση νέων έργων ορυκτών καυσίμων

Από τους καθηγητές Dr. Dörte Fouquet, Andrea Carta, και Mattia Bosio  
Οκτώβριος 2024

Copyright - Greenpeace European Unit

### ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΝΟΜΙΚΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ

#### ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Καθώς αντιμετωπίζουμε παγκοσμίως τις καταστροφικές κλιματικές επιπτώσεις, αλλά και τον ταχέως συρρικνούμενο προϋπολογισμό άνθρακα που απομένει για να υπάρχει ακόμη η πιθανότητα να περιοριστεί η παγκόσμια υπερθέρμανση στον 1,5°C και να σταματήσει η κλιματική κρίση από την περαιτέρω κλιμάκωση, απαιτούνται επαρκή μέτρα για την ταχεία μείωση των παγκόσμιων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και την επίτευξη ανθρακικής ουδετερότητας το συντομότερο δυνατό.

Τα ορυκτά καύσιμα - άνθρακας, πετρέλαιο και αέριο - είναι μακράν ο μεγαλύτερος παράγοντας της επιδείνωσης της παγκόσμιας κλιματικής κρίσης, καθώς αντιπροσωπεύουν πάνω από το 75% των παγκόσμιων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και σχεδόν το 90% όλων των εκπομπών CO<sub>2</sub>. Ως εκ τούτου, το πλέον επείγον βήμα που πρέπει να κάνουμε είναι να σταματήσουμε την επέκταση των ορυκτών καυσίμων και να τα καταργήσουμε σταδιακά αλλά οριστικά.

Οι πολιτικές που επικεντρώνονται αποκλειστικά στη μείωση της ζήτησης για ορυκτά καύσιμα δεν έχουν σταθεί επαρκείς για τη μείωση των παγκόσμιων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου σύμφωνα με το σενάριο του 1,5°C, αλλά οι πολιτικές που στοχεύουν στην προσφορά κερδίζουν όλο και περισσότερο έδαφος. Οι έρευνες δείχνουν ότι δεν υπάρχει χώρος για κανένα νέο έργο ορυκτών καυσίμων στο πλαίσιο του σεναρίου του 1,5°C. Ως εκ τούτου, το ευρωπαϊκό γραφείο της Greenpeace ζήτησε νομικές συμβουλές σχετικά με τη βιωσιμότητα μιας απαγόρευσης όλων των νέων έργων ορυκτών καυσίμων σε ολόκληρη την ΕΕ.

Ως “έργα ορυκτών καυσίμων” ορίζονται οι έρευνες και η εξόρυξη ορυκτών καυσίμων, οι υποδομές μεταφοράς και αποθήκευσης ορυκτών καυσίμων (π.χ. αγωγοί και τερματικοί σταθμοί υγροποιημένου “φυσικού” αερίου) και η χρήση ορυκτών καυσίμων π.χ. για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας.

#### ΜΕΡΟΣ Ι: Η ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΕΡΓΩΝ ΟΡΥΚΤΩΝ ΚΑΥΣΙΜΩΝ ΣΤΗΝ ΕΕ - ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ

Οι γνωμοδοτήσεις των εμπειρογνομώνων από διεθνείς και ευρωπαϊκές αρχές (όπως την Διακυβερνητική Επιτροπή για την Κλιματική Αλλαγή (IPCC), τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Περιβάλλοντος (ΕΟΠ) ή την Ευρωπαϊκή Επιστημονική Συμβουλευτική Επιτροπή για την



Κλιματική Αλλαγή (ESABCC)) επιβεβαιώνουν τη σοβαρή απειλή που αποτελεί η κλιματική κρίση σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο, με τα ορυκτά καύσιμα να αποτελούν το κύριο αίτιο και τη σταδιακή εξάλειψή τους να αποτελεί προτεραιότητα.

Με την υιοθέτηση της Σύμβασης-Πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή (UNFCCC) και, βάσει αυτής, της Συμφωνίας του Παρισιού για το Κλίμα του 2015, η διεθνής κοινότητα δεσμεύτηκε να μειώσει τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου με στόχο να περιορίσει την υπερθέρμανση του πλανήτη στον 1,5°C.

Ενεργώντας βάσει των αρμοδιοτήτων που της ανατέθηκαν από τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η ΕΕ έγινε συμβαλλόμενο μέρος της Συμφωνίας του Παρισιού του 2015 και δεσμεύτηκε να πετύχει κλιματική ουδετερότητα έως το 2050, μαζί με τα κράτη μέλη της. Ωστόσο, τα επιστημονικά στοιχεία της IPCC και του ΕΟΠ δείχνουν ότι τα νομικά μέτρα που έχει λάβει η ΕΕ μέχρι σήμερα, καθώς και η εφαρμογή τους σε εθνικό επίπεδο, δεν επαρκούν για να διασφαλίσουν ότι η ΕΕ θα τηρήσει τις διεθνείς δεσμεύσεις της.

Ως εκ τούτου, είναι σκόπιμο να εξεταστεί η θέσπιση πρόσθετων μέτρων, ιδίως με στόχο την επιτάχυνση της σταδιακής κατάργησης των εκπομπών ορυκτών καυσίμων. Μεταξύ αυτών των μέτρων, το πιο επείγον είναι η απαγόρευση από την ΕΕ όλων των νέων σχεδίων για ορυκτά καύσιμα. Η νομική ανάλυση που εκπονήθηκε από το ευρωπαϊκό γραφείο της Greenpeace, σε συνεργασία με τον καθηγητή Dr. Doerte Fouquet, διερευνά την εφικτότητα και τα χαρακτηριστικά ενός τέτοιου μέτρου.

## **ΜΕΡΟΣ II: ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΝΕΩΝ ΕΡΓΩΝ ΟΡΥΚΤΩΝ ΚΑΥΣΙΜΩΝ ΣΤΗΝ ΕΕ - ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ, ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ, ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ**

Το Άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) ορίζει ότι όλα τα νομοθετικά μέτρα που θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να συμμορφώνονται με τις γενικές αρχές της αρμοδιότητας, της αναλογικότητας και της επικουρικότητας. Επιπλέον, τα μέτρα της ΕΕ πρέπει να θεσπίζονται βάσει της κατάλληλης διάταξης της Συνθήκης (“νομική βάση”). Πράγματι, η επιλογή της νομικής βάσης καθορίζει τη νομοθετική διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί για την έκδοση μιας νομοθετικής πράξης της ΕΕ και παίζει ρόλο στη διαμόρφωση της έκτασης, των ορίων και των στόχων των αρμοδιοτήτων της ΕΕ.

### **ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ**

Η απαγόρευση νέων έργων ορυκτών καυσίμων είναι αναγκαία και κατάλληλη ώστε η ΕΕ να αντιμετωπίσει τις ελλείψεις της τρέχουσας κλιματικής πολιτικής της, ιδίως ενόψει της επίτευξης του στόχου της κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050 και της διασφάλισης ότι θα υπάρξει συνέπεια ως προς τη στόχευση για τις Εθνικά Καθορισμένες Συνεισφορές (ΕΚΣ) που έχει ορίσει. Η απαγόρευση δικαιολογείται επίσης από την ανάγκη ευθυγράμμισης της κλιματικής δράσης της ΕΕ με το γενικό καθήκον της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που κατοχυρώνεται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Η νομολογία σε διεθνές επίπεδο και σε επίπεδο κρατών-μελών επιβεβαιώνει ότι η ΕΕ έχει καθήκον να ενεργεί για την προστασία των πολιτών της από τις επιπτώσεις της κλιματικής κρίσης.

## ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ

Η απαγόρευση αντιμετωπίζει ένα ζήτημα που αφορά την ΕΕ στο σύνολό της (τη συμμόρφωση με τις δεσμεύσεις της ΕΕ στο πλαίσιο της Συμφωνίας του Παρισιού) και, ως εκ τούτου, απαιτεί ενιαία απάντηση σε επίπεδο ΕΕ και όχι κατακερματισμό ανά κράτος. Μια απαγόρευση σε επίπεδο ΕΕ διατηρεί επίσης ίσους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και στοχεύοντας στη σταδιακή κατάργηση των ορυκτών καυσίμων, αποτρέπει έναν “αγώνα δρόμου προς τον πάτο”.

## ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ & ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

Τα νομοθετικά προηγούμενα στη δράση της ΕΕ για το κλίμα, η ειδική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) και η εσωτερική πρακτική των νομοθετών της ΕΕ δείχνουν ότι η ΕΕ είναι αρμόδια να θεσπίσει νομοθεσία που θα απαγορεύει τα νέα έργα ορυκτών καυσίμων στην επικράτειά της. Βάσει του στόχου και του περιεχομένου της, η νομοθεσία αυτή θα είχε τη σωστή νομική βάση της στο Άρθρο 192, παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (περιβαλλοντική/κλιματική πολιτική) και θα μπορούσε να εγκριθεί ακολουθώντας τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

## ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ: ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΜΙΑΣ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗΣ ΝΕΩΝ ΕΡΓΩΝ ΟΡΥΚΤΩΝ ΚΑΥΣΙΜΩΝ

Η απαγόρευση θα είναι πιθανότατα **Κανονισμός** (και όχι Οδηγία), αφού πρόκειται για μια πράξη γενικής εφαρμογής, δεσμευτική στο σύνολό της και με άμεση εφαρμογή σε όλα τα Κράτη-Μέλη. Ο Κανονισμός θα πρέπει να κάνει ρητή αναφορά στο εξής **θέμα**: “*απαγόρευση ορισμένων δραστηριοτήτων που αφορούν την εξόρυξη, παραγωγή, μεταφορά, διανομή και χρήση των ορυκτών καυσίμων στην ΕΕ*”. **Θα πρέπει να ορίσει τους εξής στόχους:**

1. Διασφάλιση της συμμόρφωσης της ΕΕ με τις διεθνείς δεσμεύσεις της στο πλαίσιο της Συμφωνίας του Παρισιού του 2015 και τη σχετική νομοθεσία της ΕΕ για την κλιματική αλλαγή, όπως τον νόμο της ΕΕ για το κλίμα
2. Συμβολή στις προσπάθειες της ΕΕ “να περιοριστεί η αύξηση της παγκόσμιας θερμοκρασίας στον 1.5°C πάνω από τα προβιομηχανικά επίπεδα”
3. Διευκόλυνση της επίτευξης του στόχου για την πλήρη απανθρακοποίηση της οικονομίας της ΕΕ, προωθώντας τη γρήγορη μετάβαση από τη χρήση ορυκτών καυσίμων
4. Συμβολή στην προστασία του θεμελιώδους δικαιώματος σε ένα καθαρό, υγιές και βιώσιμο περιβάλλον καθώς και στα υπόλοιπα δικαιώματα που απειλούνται εξαιτίας της κλιματικής κρίσης.

Ο Κανονισμός θα πρέπει να διευκρινίζει με σαφήνεια τις **βασικές νομικές υποχρεώσεις** που προκύπτουν για τα Κράτη-Μέλη και τους πολίτες της ΕΕ, εν προκειμένω την απαγόρευση: “*τα έργα που απαριθμούνται στο Παράρτημα Ι δεν θα επιτρέπονται στην ΕΕ, στον βαθμό που περιλαμβάνουν ή πιθανώς να περιλαμβάνουν, την εξόρυξη, παραγωγή, μεταφορά, διανομή και χρήση ορυκτών καυσίμων*”. Η **εφαρμογή** θα ορίζεται ξεκάθαρα στο Παράρτημα που θα απαριθμεί τα έργα που καλύπτονται από την απαγόρευση και η **χρονική εφαρμογή** θα διευκρινίζεται μέσω ενός αυστηρού περιορισμού της αναδρομικής εφαρμογής. Θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνεται μια φιλόδοξη **ρήτρα αναθεώρησης**, ώστε να μπορεί να παραταθεί η απαγόρευση.



Ο Κανονισμός θα πρέπει να αφορά και **άλλες νομικές πράξεις της ΕΕ** που ίσως χρειαστεί να ανακληθούν. Αυτό πιθανότατα θα ίσχυε στην περίπτωση της κατ' Εξουσιοδότηση πράξης για την Ταξινόμηση του Κλίματος (EU Taxonomy Climate Delegated Act), μιας και χαρακτηρίζει την παραγωγή ενέργειας από ορυκτό αέριο (και πυρηνική ενέργεια) ως "βιώσιμη" για τον σκοπό της Ταξινόμησης της ΕΕ, με την προϋπόθεση τη συμμόρφωση με μια σειρά τεχνικών κριτηρίων διαλογής.

Επιπλέον, ο Κανονισμός θα πρέπει να αντιμετωπίζει τους **κινδύνους που συνδέονται με τη διαιτησία μεταξύ επενδυτή και κράτους**, όπως οι Διμερείς Επενδυτικές Συμφωνίες και η Συνθήκη για τον Χάρτη Ενέργειας (ΣΧΕ), καθώς και τους τρόπους μετριασμού τους, ιδίως μέσω του προσεκτικού καθορισμού της χρονικής εφαρμογής του.

Διαβάστε ολόκληρη τη νομική μελέτη στα αγγλικά [εδώ](#)