

Εθνικός Κλιματικός Νόμος

Θέσεις και προτάσεις του Ινστιτούτου για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του EPLO¹

Μάιος 2022

Η κατάθεση του υπό συζήτηση κλιματικού νόμου στο Κοινοβούλιο από την Κυβέρνηση αποτελεί ένα αναμφίβολα σημαντικό βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Έχει μεγάλη σημασία, ιδιαίτερα σε συνθήκες παγκόσμιας κρίσης, με κρίσιμες επιπτώσεις στην ενεργειακή ασφάλεια, η χώρα να έχει ένα σχεδιασμό και κατεύθυνση για το πως οι προκλήσεις που ήδη βρίσκονται μπροστά μας αλλά και εκείνες που θα έρθουν ως συνδυασμός της ενεργειακής κρίσης και της κλιματικής αλλαγής, θα μπορέσουν να αντιμετωπιστούν χωρίς να γίνουν βήματα προς τα πίσω σε ό, τι αφορά την εκπεφρασμένη πολιτική της χώρας για απεξάρτηση από τα ορυκτά καύσιμα και συμμετοχή στο όραμα για μια Ευρώπη μηδενικών εκπομπών.

Το Ινστιτούτο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Δημοσίου Δικαίου, με την ιδιότητα του Διεθνούς Οργανισμού και το θεσμικό ρόλο του Μόνιμου Παρατηρητή στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών, έχει παρακολουθήσει με ιδιαίτερη προσοχή τη συζήτηση για την θεσμοθέτηση και εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κλιματικού Νόμου, και την εξέλιξη των αντίστοιχων θεσμικών πλαισίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ιδιαίτερα σε ό, τι αφορά στον Κλιματικό Νόμο που η Ελλάδα ανακοίνωσε ότι θα ετοιμάσει και θεσμοθετήσει μέσω την έγκρισης του σχετικού Σχεδίου Νόμου στη Βουλή των Ελλήνων, το Ινστιτούτο διοργάνωσε σειρά διαδικτυακών συζητήσεων/webinars ώστε να ενσωματώσει τις θέσεις και απόψεις κοινωνικών φορέων, ΜΚΟ αλλά και των ιδίων των οργάνων που το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας έχει συστήσει για την επεξεργασία και προετοιμασία του σχετικού νομοθετήματος.

Η θέση του Ινστιτούτου ήταν εξ αρχής ότι η θέσπιση ενός Κλιματικού Νόμου στην Ελλάδα αποτελεί μια εξαιρετική και ίσως μοναδική ευκαιρία για τον εκσυγχρονισμό του νομοθετικού και διοικητικού πλαισίου της χώρας ώστε να είναι σε θέση να λάβει μέτρα τόσο για τον περιορισμό της κλιματικής αλλαγής, αλλά, ακόμη σημαντικότερο, να προετοιμαστεί κατάλληλα για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων που αναπόφευκτα η κλιματική κρίση φέρνει στην ζωή, την οικονομία και την κοινωνία.

Για το λόγο αυτό το Ινστιτούτο υπογράμμισε μέσω των τηλεδιασκέψεων, αλλά και σε συναντήσεις με την πολιτική ηγεσία του ΥΠΕΝ, την ανάγκη να θεσμοθετηθεί **ένας Νόμος - Πλαίσιο**, στα πρότυπα προηγούμενων αντίστοιχων περιπτώσεων, ο οποίος θα προβλέπει και θα επιτρέπει, σε βάθος ενός σαφώς προσδιορισμένου χρονικού ορίζοντα, οι τομεακές πολιτικές και νομοθεσία σε σχέση με την οικονομία και την κοινωνία της χώρας να ευθυγραμμιστούν με τις προβλέψεις αυτού του Νόμου - Πλαισίου ώστε η χώρα να είναι όσο περισσότερο γίνεται θωρακισμένη απέναντι στην κλιματική κρίση.

Κατά την κοινή συνεδρίαση των τεσσάρων Επιτροπών του Κοινοβουλίου σχετικά με τη στρατηγική για την μετάβαση σε μια κλιματικά ουδέτερη οικονομία που προκάλεσε η αείμνηστη Φώφη Γεννηματά τον Μάιο του 2021,

¹ Σύνταξη κειμένου: Σ. Κουβέλης, Χρ. Δεληγιάννη. Έρευνα υλικού: Φ. Γιουκάκης

ο Πρωθυπουργός τοποθετούμενος στη δευτερολογία του αναφέρθηκε σαφώς στη θέσπιση ενός Νόμου - Πλαισίου αναφέροντας: «... Ένας νέος κλιματισμός νόμος λοιπόν, ένας **Νόμος - Πλαίσιο** ο οποίος θα προσδιορίζει με ακόμα μεγαλύτερη σαφήνεια συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους για τα επόμενα 10 20 30 χρόνια αλλά θα προσδιορίζει και ένα πλαίσιο συμμετοχής του Κοινοβουλίου, της Κοινωνίας των Πολιτών, των παραγωγικών δυνάμεων στον έλεγχο εφαρμογής αυτής της πολιτικής που πιστεύω ότι στην παρούσα συγκυρία έχει τεράστια σημασία. Δώδεκα κράτη-μέλη της ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν ήδη έναν τέτοιο νόμο και πρόθεση της Κυβέρνησης είναι να αποκτήσει και η Ελλάδα τον πρώτο κλιματικό νόμο εντός των επόμενων μηνών μέσα από μία ευρεία ανοιχτή διαβούλευση που θα συμπεριλαμβάνει τα κόμματα και κοινωνία των πολιτών τις μη κυβερνητικές οργανώσεις τις παραγωγικές δυνάμεις της χώρας...». Αυτή η αποστροφή του Πρωθυπουργού έγινε αφορμή να θεωρηθεί από πολλούς - και από το Ινστιτούτο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη - ότι η συζήτηση για τον Κλιματικό Νόμο βρισκόταν σε μια πολύ καλή κατεύθυνση, και οι προσδοκίες ήταν ιδιαίτερα θετικές.

Η πορεία που ακολούθησε αυτές τις ανακοινώσεις αποδείχθηκε λιγότερο δυναμική σε σχέση με τα αναμενόμενα:

- Το Σχέδιο Νόμου με τίτλο: «*Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή*» που παρουσιάστηκε από το ΥΠΕΝ και τέθηκε σε διαβούλευση από την 24^η Νοεμβρίου 2021 έως την Παρασκευή 24^η Δεκεμβρίου 2021 δεν ήταν Νόμος - Πλαίσιο, και ελάχιστες προβλέψεις περιλαμβάνει για την ανωτέρω αναφερθείσα ανάγκη ευθυγράμμισης του συνολικού θεσμικού και διοικητικού πλαισίου της χώρας με την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κλιματικής κρίσης.
- Παράλληλα η όλη διαδικασία καθυστέρησε σημαντικά: αφού η παρουσίαση του Κλιματικού Νόμου δεν έγινε εντέλει εφικτό να ολοκληρωθεί πριν την 26^η Διάσκεψη των Συμβαλλόμενων Μερών της Σύμβασης Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή το Νοέμβριο του 2021 στη Γλασκώβη, η διαδικασία φαίνεται ότι απώλεσε μέρος της δυναμικής της με αποτέλεσμα μέχρι τον Φεβρουάριο του 2022 να μην έχει ολοκληρωθεί και τεθεί προς συζήτηση στο Εθνικό Κοινοβούλιο.
- Η εισβολή στην Ουκρανία που ακολούθησε τις επόμενες εβδομάδες διατάραξε βαθύτατα τις ενεργειακές ισορροπίες σε παγκόσμιο και πανευρωπαϊκό επίπεδο, δημιουργώντας μια σειρά από αλληπάληλες ανατροπές στο σχεδιασμό και το ενεργειακό μίγμα της χώρας, πιθανώς καθιστώντας αρκετές από τις προβλέψεις του σχεδίου νόμου που είχε παρουσιαστεί ανεφάρμοστες στην πράξη, έτσι ώστε αυτές να χρήζουν αναθεώρησης, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα και ίσως μεσοπρόθεσμα.

Με την παρούσα έκθεση και με βάση τα παραπάνω, και με την αφορμή της κατάθεσης στο Κοινοβούλιο του σχετικού Νομοσχεδίου, το Ινστιτούτο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη καταθέτει θέσεις και προτάσεις σε σχέση με το τι μορφή και περιεχόμενο θα μπορούσε και θα έπρεπε να έχει ο κλιματικός νόμος της χώρας ώστε, αντλώντας και από παραδείγματα άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, ακόμη και ετούτη την ώρα να αξιολογηθεί από την Κυβέρνηση, από τα κόμματα που καλούνται συζητήσουν το νόμο στο Κοινοβούλιο και από τους κοινωνικούς φορείς, το εάν θα μπορούσε η συγκυρία αυτή να είναι μια ευκαιρία ώστε ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου της χώρας σε σχέση με την κλιματική κρίση να αποτελέσει μια σημαντική τομή που θα ανοίξει το δρόμο στην Ελλάδα, παράλληλα με την υλοποίηση σημαντικών αναπτυξιακών προγραμμάτων όπως της Πράσινης Συμφωνίας της ΕΕ, της Δίκαιης Μετάβασης, και του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (RRF) να εισέλθει σε μια νέα εποχή βιώσιμης ανάπτυξης, παράλληλα προστατεύοντας την ζωή και την περιουσία των πολιτών, και θωρακίζοντας την οικονομία και την κοινωνία απέναντι στο επερχόμενο πρωτόγνωρο κύμα ανατροπών και εξελίξεων λόγω της κλιματικής κρίσης σε κάθε έκφανση της ανθρώπινης δραστηριότητας στον πλανήτη.

Συχνά αντίστοιχες προτάσεις βελτίωσης αντιμετωπίζονται με τη ρήση ότι «το καλύτερο είναι ο εχθρός του καλού». Στην περίπτωση όμως της Κλιματικής Κρίσης αυτό δεν μπορεί να ισχύει, πολύ απλά γιατί το καλό δεν φτάνει, αν δεν είναι επαρκές. Ο ρόλος του Κράτους είναι να προβλέψει και να προετοιμάσει τη χώρα, την κοινωνία και την οικονομία ώστε να έχει τη μέγιστη δυνατή ανθεκτικότητα (resilience) απέναντι σε προβλέψιμους κινδύνους και απειλές.

1. Νόμος ή Νόμος - Πλαίσιο;

Νόμοι κατά την έννοια του δικαίου, καλούνται οι θεσμοθετημένοι γραπτοί κανόνες δικαίου που στηρίζονται στο Σύνταγμα μιας χώρας, και ρυθμίζουν υποχρεωτικά τις σχέσεις μεταξύ των πολιτών, καθώς και των πολιτών με το κράτος, και ορίζουν διάφορες ρυθμίσεις για την ομαλή λειτουργία του κράτους. Το σύνολο των Νόμων, αλλά και η παραγωγή αυτών, είναι η νομοθεσία.

Κατ' αυτή την έννοια, ένας νόμος σχετικός με την κλιματική κρίση θα μπορούσε να έχει μια από τις παρακάτω προβλεπόμενες, σύμφωνα με το Σύνταγμα, μορφές²:

- **Εκτελεστικός νόμος:** Πρόκειται για “τους κατ’ επιταγήν ή προς εφαρμογήν του Συντάγματος τιθεμένους νόμους”, η θέσπιση των οποίων προβλέπεται από κάποια συνταγματική διάταξη είτε ρητά («ως νόμος ορίζει») είτε σιωπηρά. Μπορεί να είναι τυπικοί ή / και ουσιαστικοί νόμοι, και ονομάζονται «εκτελεστικοί» καθώς αποσκοπούν στην πραγμάτωση και εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων.
- **Οργανικός (ή Οργανωτικός) νόμος:** Ως ειδικότερη κατηγορία των εκτελεστικών νόμων οι οργανικοί (ή οργανωτικοί) νόμοι, όχι μόνον προβλέπονται από συνταγματική διάταξη, αλλά είναι και απαραίτητοι για την εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης, η οποία θα έμενε αδρανής χωρίς την ύπαρξη νόμου που να την εξειδικεύει και πραγματώνει (π.χ. εκλογικός νόμος).
- **Νόμος-Μέτρο:** Οι νόμοι-μέτρα είναι τυπικοί αλλά όχι ουσιαστικοί νόμοι. Η ρύθμισή τους είναι διατυπωμένη με γενικό τρόπο αλλά όχι και αφηρημένο, καθώς έχουν χρονικά ή/και γεωγραφικά περιορισμένο χαρακτήρα, δηλαδή δεν ρυθμίζουν και κάθε παρόμοια μελλοντική περίπτωση, και στην πραγματικότητα αφορούν συγκεκριμένες καταστάσεις και περιπτώσεις. Υπό αυτή την έννοια μοιάζουν ως προς το ιδεοτυπικό τους περιεχόμενο με τις ΠΝΠ, αλλά ψηφίζονται το πρώτον από τη Βουλή και εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.
- **Νόμος-Πλαίσιο:** Νόμος ο οποίος εκδίδεται σύμφωνα με το άρθρο 43 §4 του Συντάγματος. Πρόκειται για τυπικούς νόμους, εφόσον ψηφίζονται από τη Βουλή και δη την Ολομέλειά της, **και χαράσσουν τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις της ρύθμισης ενός ζητήματος, παρέχοντας παράλληλα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων εντός συγκεκριμένης προθεσμίας προκειμένου να ρυθμιστούν διεξοδικά τα διάφορα θέματα³.**

Είναι προφανές ότι όχι μόνο από ουσιαστική, αλλά και από νομοθετική άποψη η ενδεδειγμένη προσέγγιση για την κατάρτιση και θέσπιση ενός νομοθετήματος που θα θέσει τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις της λειτουργίας του κράτους σε σχέση με την Κλιματική Κρίση θα έπρεπε να είναι ένας Νόμος - Πλαίσιο. Κάτι τέτοιο θα επέτρεπε, σε ένα σχετικά σύντομο, και όχι τεχνικό και εφαρμοστικό επίπεδο, να δοθούν όλες οι κατευθύνσεις ώστε οι αρμόδιοι φορείς και εκτελεστικά μέρη του Κράτους να θεσπίσουν τις ρυθμιστικές πράξεις, με πολιτικές, νομοθετήματα και αποφάσεις που θα επέτρεπαν την ευθυγράμμιση της λειτουργίας του Κράτους με τις παρούσες και επερχόμενες πλείστες προκλήσεις και κινδύνους που απορρέουν από την κλιματική κρίση.

Κατά συνέπεια, το παρόν σχέδιο νόμου, που εμπίπτει μάλλον στην κατηγορία ενός εκτελεστικού νόμου που ρυθμίζει κατά κύριο λόγο ζητήματα μείωσης εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, θα μπορούσε να αποτελεί εφαρμοστικό νόμο που να αφορά στα ζητήματα αυτά, και βέβαια να συζητηθεί σε άμεση συνέχεια με ένα ευρύτερο Νόμο – Πλαίσιο.

Ο ίδιος ο Νόμος - Πλαίσιο θα μπορούσε να θέτει όλα τα γενικότερα ζητήματα νομοθεσίας και ρυθμίσεων στο επίπεδο του συνόλου του κράτους, σε σχέση με:

² Παπαδοπούλου, Τ., 2015. Συνταγματικό δίκαιο

³ Η έμφαση στο κείμενο από τους συντάκτες του παρόντος.

- α) με τα ζητήματα μείωσης εκπομπών,
- β) προσαρμογής και ανθεκτικότητας, και
- γ) παρακολούθησης, διακυβέρνησης και συμμετοχής.

Με τον τρόπο αυτό, ο εθνικός κλιματικός νόμος θα μπορούσε να ξεπερνάει τα συγκεκριμένα όρια δικαιοδοσίας και αρμοδιότητας συγκεκριμένων υπουργείων και να αποτελεί μια επιτελική προσέγγιση σε επίπεδο συνόλου κράτους, ιδίως τη στιγμή που τα Ηνωμένα Έθνη και διεθνείς φορείς σαφώς υποστηρίζουν ότι χρειάζεται μια συγκροτημένη και δια-κυβερνητική προσπάθεια προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κλιματική αλλαγή: «*Η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή απαιτεί συντονισμένες απαντήσεις πολιτικής, επειδή είναι μια σύνθετη, μακροπρόθεσμη, έντασης γνώσης, δια-τομεακή και πολύ-επίπεδη πρόκληση διακυβέρνησης που περιλαμβάνει πολλές αλληλεξαρτήσεις και φορείς με διαφορετικές αντιλήψεις, στόχους και προσεγγίσεις*»⁴, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν κινείται σε περιορισμένα πλαίσια αλλά αντίθετα προάγει την δια-τομεακή και συντονισμένη δράση σε επίπεδο κυβέρνησης, κράτους και εμπλεκόμενων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων.

2. Περιορισμός εκπομπών (Mitigation)

Παρά το γεγονός ότι το υπό συζήτηση νομοσχέδιο εστιάζει στον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και τον περιορισμό των εκπομπών, υπολείπεται κάποιων σημαντικών αναφορών. Για παράδειγμα, σχετικά με τους προϋπολογισμούς άνθρακα δεν υπάρχει κάποια αναφορά για την εκτίμηση της επιτυχίας των στόχων – ορίων, ενώ σχετικά με τη μείωση των εκπομπών δεν γίνεται αναφορά σε σημαντικούς τομείς (π.χ. γεωργία, ναυτιλία, αεροπορία), ούτε υπάρχει κάποιο σχέδιο σε περίπτωση που δεν επιτευχθούν οι στόχοι.

Η παρούσα ενότητα της έκθεσης δεν έχει σκοπό να είναι εξαντλητική, καθώς ποικίλοι φορείς έχουν καταθέσει αναλυτικά σχόλια και προτάσεις σε σχέση με τις πολιτικές και πρακτικές περιορισμού των εκπομπών, και εκτιμάται ότι θα απασχολήσει ουσιαστικά τη συζήτηση με ενδεχόμενες βελτιώσεις. Παρατίθενται όμως παρακάτω κάποια ειδικότερα θέματα που εκτιμώνται ως σημαντικά για τον Ελληνικό νόμο με βάση τις πρακτικές άλλων ευρωπαϊκών χωρών, με τη σημείωση όπως προαναφέρθηκε ότι μια τόσο αναλυτική και τεχνική προσέγγιση θα έπρεπε να αποτελεί εφαρμοστικό νόμο που θεσμοθετείται σε εφαρμογή ενός γενικότερου νόμου - πλαισίου:

Προϋπολογισμοί Άνθρακα

Ο ελληνικός νόμος θα ήταν χρήσιμο να περιλαμβάνει προτάσεις και πολιτικές για την κάλυψη των προϋπολογισμών για τον άνθρακα, παρόμοια με το Ενότητα 4 του [Γερμανικού Νόμου για την Κλιματική Αλλαγή](#) καθώς και συγκεκριμένα τμήματα για τον καθορισμό του εάν πληρούνται οι προϋπολογισμοί άνθρακα και αν όχι, τι πρέπει να κάνει η χώρα στη συνέχεια, όπως το [τμήμα 16 – 20](#) του νόμου για την αλλαγή του κλίματος του Ηνωμένου Βασιλείου.

Μείωση Εκπομπών

Όσον αφορά τις μειώσεις των εκπομπών, είναι ζωτικής σημασίας η Ελλάδα να διαθέτει ένα πρόγραμμα δράσης σε περίπτωση υπέρβασης των ετήσιων προϋπολογισμών εκπομπών, σύμφωνα με τον Ομοσπονδιακό Νόμο για την Κλιματική Αλλαγή της Γερμανίας, [Ενότητα 8](#).

Για να επιτευχθεί η μετάβαση σε μια κλιματικά ουδέτερη οικονομία θα πρέπει να ενταχθούν στον κλιματικό νόμο όλοι οι κλάδοι της οικονομίας εφόσον μιλάμε για μεγάλες ή/και μεσαίες επιχειρήσεις σε κρίσιμους τομείς. Για παράδειγμα, δεν υπάρχει καμία αναφορά στη βιομηχανία τροφίμων, στον κλάδο του τουρισμού, της αλιείας ή στον κλάδο παραγωγής και διανομής ορυκτών καυσίμων πέραν της αναφοράς «επιχειρήσεων παροχής ηλεκτρικής

⁴ Duncan Russel, Sergio Castellari, et al., 2020: Policy Coordination for National Climate Change Adaptation in Europe: All Process, but Little Power

ενέργειας και φυσικού αερίου». Η ένταξη κλάδων της οικονομίας θα πρέπει να γίνεται με βάση την ανάλυση τρωτότητας και τον προσδιορισμό των τομέων προτεραιότητας που χρήζουν μέτρων προσαρμογής για την κλιματική αλλαγή, όπως περιγράφονται και στην «Εθνική Στρατηγική για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή».

Σχετικά με τη μείωση των εκπομπών αερίων από επιχειρήσεις (Άρθρο 17), οι απαιτήσεις που αναφέρονται στο άρθρο υστερούν σημαντικά σε σύγκριση με τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας, αλλά και σε σχέση με τις αντίστοιχες προβλέψεις των κλιματικών νόμων άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, όπως της Γαλλίας. Πιο συγκεκριμένα, οι υποχρεώσεις για δημοσίευση εκπομπών καλύπτουν μόνο τις εκπομπές των Score 1 (άμεσες) και 2 (έμμεσες) ενώ η βέλτιστη διεθνής πρακτική προβλέπει και το Score 3 τις εκπομπές δηλαδή που σχετίζονται με την εφοδιαστική αλυσίδα μιας εταιρίας. Το Score 3 παραλείπεται και από άλλα άρθρα για τη μείωση των εκπομπών αερίων, π.χ. άρθρο 13, των εκπομπών δηλαδή έξω από τα όρια ενός δήμου, που οφείλονται όμως σε δραστηριότητες εντός του δήμου, παρόλο που οι εκπομπές του Score 3 αποτελούν το μεγαλύτερο μερίδιο των εκπομπών που συνδέεται με την κοινωνική ζωή και την οικονομική δραστηριότητα ενός δήμου.

Σύστημα Εμπορίας Εκπομπών

Παρά τη νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με το Σύστημα Εμπορίας Εκπομπών (EU ETS), ο ελληνικός νόμος για το κλίμα στερείται οποιουδήποτε άρθρου σχετικά με τα συστήματα εμπορίας, όπως οι [Ενότητες 44 - 54](#) του Νόμου για την Κλιματική Αλλαγή του Ηνωμένου Βασιλείου και τα άρθρα 15 - 20 του νόμου για το CO₂ της Ελβετίας.

Αναλυτικότερα, παρουσιάζονται στο παρακάτω πίνακα αναφορές σε αντίστοιχες ρυθμίσεις στο θεσμικό πλαίσιο ευρωπαϊκών χωρών που μπορούν να αποτελέσουν καλά παραδείγματα προς ένταξη στον Ελληνικό νόμο:

France	Germany	United Kingdom	Switzerland
Le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets	Federal Climate Change Act (Bundes-Klimaschutzgesetz)	Climate Change Act 2008	Federal Act on the Reduction of CO2 Emissions
	Carbon Budgets Section 4	Carbon Budgets Sections 4 – 10 Section 16 – 20 (Determination whether objectives met)	
Energy Production from fossil fuels Article 4			Energy Production from fossil fuels Chapter 3, Section 2
Emissions Reductions Article 25 & 27 (Transportation) Article 33 (Shipping companies) Article 38 (Aviation) Articles 62 – 63 (Agriculture)	Emissions Reductions Section 3 – 3a (land use, land-use change and forestry) Section 8 (action programme in the event of budgets exceeded)	Emissions Reductions Part 1, Section 16 Part 1, Section 29 Part 5, Section 79	Emissions Reductions
		Trading schemes Sections 44 - 54	Trading schemes Articles 15 -20

Πηγή: Ινστιτούτο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Δημοσίου Δικαίου

3. Προσαρμογή και Ανθεκτικότητα (Adaptation & Resilience)

Σε ό,τι αφορά την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, το περιεχόμενο του νόμου κρίνεται ότι έχει σημαντικά περιθώρια βελτίωσης, τόσο σε επίπεδο προβλέψεων και σχεδιασμού, όσο και περιεχομένου. Βασική αδυναμία εδώ είναι ότι καθώς εν τελεί δεν πρόκειται για Νόμο - Πλαίσιο, αλλά για ένα εφαρμοστικό νόμο, δεν έχει τη δυνατότητα να προβεί στη χάραξη γενικότερων κατευθύνσεων που θα δικαιοδοτούσαν και εντέλει θα υποχρέωναν τα συναρμόδια υπουργεία και άλλες σχετικές δημοσιές αρχές να ευθυγραμμίσουν τις δικές τους πολιτικές με την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή και να νομοθετήσουν σχετικά.

Η διαδικασία προσαρμογής επαφίεται στην εκπόνηση της *Εθνικής Στρατηγικής για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή - ΕΣΠΚΑ* (Άρθρο 5 του νομοσχεδίου) που όμως:

- Εκπονείται αποκλειστικά από το Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας (με Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου) χωρίς να υπάρχει κάποια πρόβλεψη για την ευρεία συμμετοχική διαδικασία που θα χρειαζόταν, όπως έχει γίνει σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Πρόκειται για μια σημαντική έλλειψη καθώς η δημόσια διαβούλευση που προβλέπεται για 30 ημέρες μετά την δημοσιοποίηση του δεν εξασφαλίζει ότι οι συναρμόδιες αρχές που θα κληθούν να χειριστούν ειδικά θέματα, όπως αυτά που αναφέρονται παρακάτω αναλυτικότερα σε σχέση, για παράδειγμα με τη δημόσια υγεία και πανδημίες, διατροφική ασφάλεια, μετανάστευση κλπ., θα έχουν μπορέσει να αναλύσουν και ενσωματώσουν τις αναγκαίες

αναλύσεις, προσεγγίσεις και προτεινόμενες λύσεις εξαρχής, κάτι που σύμφωνα με το νομοσχέδιο θα κληθούν να κάνουν εκ των υστέρων.

- Ο προσδιορισμός τομέων προτεραιότητας, καθώς και η κοστολόγηση και η ενσωμάτωση πολιτικών, γίνεται με μια εκ των άνω προς τα κάτω (top-down) προσέγγιση, σε αντίθεση με τη διεθνή πρακτική που προτάσσει το να ξεκινούν αυτά τα βήματα με συμπερίληψη των συναρμοδίων αρχών από τον έναρξη του εγχειρήματος, με τρόπο ώστε να είναι κοινωνοί της προσπάθειας από την αρχή, και να μην έχουν μόνο εφαρμοστικό ρόλο.
- Δεν προβλέπεται κανένα συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για την διαδικασία, η οποία θα έπρεπε να θεωρείται εξαιρετικά επείγουσα δεδομένης της εμφανούς επίδρασης της κλιματικής κρίσης ήδη σε πολλές εκφάνσεις της οικονομίας και κοινωνίας στην Ελλάδα.
- Δεν προβλέπεται κάποια διαδικασία για την παραγωγή και ευθυγράμμιση της εθνικής νομοθεσίας, και ιδίως σε σχέση με τομεακές πολιτικές, σε εφαρμογή των κατευθύνσεων.
- Η εκπόνηση των *Περιφερειακών Σχέδιων για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή - ΠεΣΠΚΑ* (Άρθρο 6) που επιχειρεί να συνδέσει την περιφερειακή διάσταση είναι επίσης μάλλον ανεπαρκής καθώς θα ήταν σημαντικό να ξεκινάει, και σε αυτή την περίπτωση μια εκ των κάτω προς τα άνω (bottom-up) προσέγγιση των παραγωγικών και κοινωνικών τομέων και φορέων των περιφερειών, σε σύνδεση με τις τομεακές πολιτικές που ήδη αναφέρθηκαν και αναλύονται ενδεικτικά παρακάτω, ώστε να συντεθεί εν καλά δεμένο και συντονισμένο σύστημα συνολικής κρατικής παρέμβασης για την πρόληψη, αντιμετώπιση και αποκατάσταση/θεραπεία θεμάτων που θα προκύψουν από την κλιματική κρίση.

Η περιγραφή των τομέων που θα πρέπει να καλυφθούν από την εν λόγω ΕΣΠΚΑ περιορίζεται σε μια αναφορά στην παράγραφο 2γ ως ακολούθως: «Οι τομείς προτεραιότητας περιλαμβάνουν, ιδίως, την υγεία, τον τουρισμό, τη γεωργία και κτηνοτροφία, τη δασοπονία, την ενέργεια, την ασφάλιση, τις υποδομές και τις μεταφορές, το δομημένο περιβάλλον, την προστασία της βιοποικιλότητας, των οικοσυστημάτων, των υδάτινων πόρων και των παράκτιων ζωνών, καθώς και την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς».

Πέραν του ότι η συγκεκριμένη αναφορά παρουσιάζει μια σχετική ανακολουθία, καθώς το παρόν νομοσχέδιο ήδη αναφέρεται στην «*Ασφάλιση Κίνδυνου από την Κλιματική Αλλαγή*» (Άρθρο 19) αγγίζοντας έτσι, περιορισμένα και χωρίς αναλύει το ζήτημα στην ολότητα του μια μόνο από τις προτεινόμενες προτεραιότητες χωρίς να εξηγείται το γιατί, παραλείπει μια σειρά από άλλες εξαιρετικά σημαντικές και πιθανώς κρισιμότερες παραμέτρους που θα επηρεαστούν άμεσα και με τρόπο που ενδέχεται να διαταράξει σημαντικά τη λειτουργία του κράτους και τη ζωή των κατοίκων της χώρας, ως αποτέλεσμα της κλιματικής κρίσης. Αναμεσα σε αυτές διακρίνουμε:

- Την **διατροφική ασφάλεια** που εφόσον αποκτήσει σημαντικές διαστάσεις μπορεί να απειλήσει τις συνθήκες διαβίωσης και δημόσιας υγείας, ειδικά για ευαίσθητες πληθυσμιακές ομάδες, αλλά και την κοινωνική ειρήνη, εφόσον αγγίζει οριακές συνθήκες,
- Τις δυο διακριτές παραμέτρους της **δημόσιας υγείας**, που είναι από τη μια οι **κίνδυνοι απέναντι στην ανθρώπινη ζωή** από ακραίες περιβαλλοντικές συνθήκες (υπερ - καύσωνες ή άλλα ακραία καιρικά φαινόμενα), και από την άλλη το **ξέσπασμα πανδημιών** που οφείλονται στην ανάπτυξη ιών και μικροοργανισμών ως αποτέλεσμα της κλιματικής αλλαγής,
- Την **μετανάστευση**, που συνδέεται ήδη άμεσα σε πολύ μεγάλους αριθμούς με την κλιματική κρίση, και αναμένεται να αυξηθεί κατακόρυφα τα επόμενα χρόνια, και θα πλήξει σημαντικά τη χώρα λαμβάνοντας υπόψη τις ήδη υπάρχουσες ροές μεταναστών και τη γεωγραφική της θέση,

- Την **απασχόληση και την αγορά εργασίας** καθώς οι δράσεις για την προσαρμογή απέναντι στην κλιματική αλλαγή συνδέονται άμεσα με την επανεκπαίδευση και αναπροσανατολισμό του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας προς τομείς και δράσεις που συνδέονται με την προσαρμογή και οφείλουν να προετοιμάσουν εγκαίρως το δυναμικό αυτό για την προοπτική τα τρέχοντα επαγγέλματα τους να εκλείψουν (π.χ. τομείς έντασης άνθρακα),
- Τις **γεωργικές αποζημιώσεις**, που ήδη έχουν διογκωθεί ως αποτέλεσμα των ακραίων καιρικών φαινομένων, και στα επόμενα χρόνια είναι αρκετά πιθανό να αποτελέσουν σημαντικό τομέα δαπάνης του κράτους αλλά και ανάγκη στήριξης των δοκιμαζομένων αγροτικών κοινωνιών,
- Την **ανθεκτικότητα** των αστικών περιοχών που θα πρέπει να συνδεθεί όχι μόνο με τις προβλεπόμενες δράσεις μείωσης των εκπομπών, αλλά και με την διαχείριση των θερμοκρασιών του αστικού περιβάλλοντος σε σχέση με τις πολιτικές για το κτιριακό απόθεμα, τους χώρους πρασίνου, και τις διαδικασίες και χώρους όπου οι αστικοί πληθυσμοί δύνανται να καταφύγουν σε περιπτώσεις ακραίων φαινομένων (υψηλές θερμοκρασίες, πλημμύρες, κλπ.).
- Τις **λύσεις παρεχόμενες από οικοσυστήματα (Nature-Based Solutions)**. Η ένταξη των λύσεων που μπορούν να δίνονται με την αξιοποίηση φυσικών ή τεχνητών οικοσυστημάτων, όπως για παράδειγμα η κατασκευή χώρων εκτόνωσης πλημμυρών σε τεχνητούς υγροτόπους και η μείωση της θερμοκρασίας των πόλεων με κίνητρα για φυτεμένες επιφάνειες των κτιρίων, αποτελούν σημαντικό μέρος των δράσεων προσαρμογής, που αποδεικνύονται ιδιαίτερα ανθεκτικές και αποτελεσματικές, αλλά και εξαιρετικά χρήσιμες στην εξοικονόμηση δημόσιου χρήματος, καθώς τα συστήματα αυτά είναι σε μεγάλο βαθμό αυτορρυθμιζόμενα και αναπαραγόμενα.

Τα παραπάνω αποτελούν μέρος μόνο των προβλέψεων που μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την προσαρμογή θα έπρεπε να λαμβάνει υπόψη της και να θέτει τις βάσεις ώστε μέσα στα επόμενα 3-5 έτη να έχει προχωρήσει σε εξαιρετικά μεγάλο βαθμό, ώστε το κράτος να μην αναγκάζεται κάθε φορά να παρεμβαίνει πυροσβεστικά και εκ των υστέρων, αφού έχει εκδηλωθεί το πρόβλημα, και μάλιστα καθώς το κόστος της μη προσαρμογής ή της κακής προσαρμογής αναμένεται να είναι πολλαπλά μεγαλύτερο. Αυτό είναι αναγκαίο τόσο για τον σωστό προγραμματισμό και προετοιμασία των κρατικών δομών, όσο και την εκπαίδευση και προετοιμασία των πολιτών.

Όλα αυτά είναι εμφανές ότι λείπουν εντελώς από το παρόν νομοσχέδιο και δυστυχώς δεν προβλέπεται κάποιο σχέδιο για την κάλυψη αυτής της επιτακτικής ανάγκης. Τεκμηριώνεται, συμπερασματικά ότι ιδιαίτερα σε ότι αφορά στην διάσταση της προσαρμογής, το παρόν νομοσχέδιο, αλλά και η επιλεχθείσα μορφή ενός εφαρμοστικού νόμου και όχι ενός νόμου πλαισίου, είναι μάλλον όχι ικανοποιητικά.

4. Διακυβέρνηση (Climate Governance)

Σε ό, τι αφορά στη διακυβέρνηση που το νομοσχέδιο προτείνει για την εφαρμογή των μέτρων και την παρακολούθηση της εφαρμογής, σε γενικό επίπεδο οι επιτροπές και διαδικασίες που συστήνονται για θέματα κλιματικής αλλαγής σύμφωνα με τα Άρθρα 23-27 αποτελούν χρήσιμα συστατικά ενός ολοκληρωμένου συστήματος διακυβέρνησης, πλην όμως οι ελλείψεις ξεκινούν σε πολύ πιο πρώιμο στάδιο.

Όπως αναφέρθηκε και στην ενότητα σχετικά με την ανάγκη μια πλήρους και ολοκληρωμένης προσέγγισης για την προσαρμογή στις επιπτώσεις της Κλιματικής Κρίσης, η διαβούλευση και η συμμετοχή των κρατικών, κοινωνικών και παραγωγικών φορέων που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο μπορούν και πρέπει να συνεισφέρουν στον περιορισμό

των εκπομπών και κατά συνέπεια στον περιορισμό του φαινομένου, και θα πληγούν, άμεσα η έμμεσα από τις επιπτώσεις, είναι αναγκαίο να αρχίσει το νωρίτερο δυνατόν.

Η θέση του Ινστιτούτου για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη είναι ότι μια τέτοια διαβούλευση και συμμετοχική διαδικασία θα έπρεπε να έχει προηγηθεί της σύνταξης του νομοσχεδίου, και όχι μόνο να καλυφθεί από τη διαβούλευση μετά την ολοκλήρωση του σχεδίου, και για το λόγο αυτό διοργάνωσε τη σειρά διαδικτυακών συζητήσεων για το θέμα αυτό. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η κοινωνία των πολιτών με πρωτοβουλία περιβαλλοντικών, κυρίως, οργανώσεων έκανε το ίδιο, πράγμα που επέτρεψε να παρασχεθούν σημαντικές βάσεις στο κράτος για τη σύνταξη του νομοσχεδίου. Αυτό αποτελεί ένα πολύ καλό και χρήσιμο προηγούμενο για τη χώρα, που αξίζει να παγιωθεί, με τη σημείωση όμως ότι σε αυτή την περίπτωση προήλθε από την πρωτοβουλία της κοινωνίας των πολιτών και του Ινστιτούτου, ενώ θα ήταν προτιμητέο να έχει προκληθεί από την ίδια την πολιτεία με την πρόσκληση της προς τους κοινωνικούς φορείς να υλοποιήσουν αυτές τις δράσεις, και με την παροχή της δέουσας υποστήριξης.

Παραμένει επίσης η σημαντική ένσταση και σε σχέση με τη διακυβέρνηση ως προς τη μορφή του συγκεκριμένου νομοθετήματος με την επιλογή να γίνει ένας εφαρμοστικός νόμος, χωρίς αυτό να έχει βασιστεί στο υπόβαθρο ενός Νόμου - Πλαισίου που θα μπορούσε να έχει θέσει τις βασικές κατευθύνσεις όχι μόνο σε επίπεδο πολιτικών μετριασμού και προσαρμογής, αλλά επίσης των συμμετοχικών διαδικασιών παραγωγής πολιτικών και νομοθεσίας, παρακολούθησης, ενημέρωσης και εκπαίδευσης. Το όλο εγχείρημα ξεκινάει κατά συνέπεια από μια ελλειμματική βάση, με περιορισμένο ορίζοντα εφαρμογής και συμμετοχής.

Παράλληλα, λόγω της επιλογής αυτής, η δια-κυβερνητική συνεργασία που είναι απαραίτητη για την αντιμετώπιση των τεράστιων προκλήσεων της κλιματικής κρίσης έξω από τα στεγανά των διαφορετικών φορέων της δημόσιας διοίκησης - γνωστά στην παγκόσμια ορολογία ως «σιλό» - δεν εξασφαλίζεται επαρκώς με τις συγκεκριμένες προβλέψεις, τόσο σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης, όσο και συνεργασίας και συντονισμού με το περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και με τους παραγωγικούς και κοινωνικούς φορείς.

Συμπερασματικά, όπως και με τις υπόλοιπες πλευρές του νομοσχεδίου, δηλαδή το μετριασμό και την προσαρμογή, η επιλογή να μην προταθεί ένας νόμος - πλαίσιο έχει αρνητική επίδραση και στο ζήτημα της διακυβέρνησης, καθώς περιορίζει την νομοθετική πρωτοβουλία στα στενά όρια ενός εφαρμοστικού πλαισίου, σε καμία όμως περίπτωση δεν οδηγεί στην δημιουργία εκείνων των συνθηκών δια-τομεακής συνεργασίας και ενσωμάτωσης φορέων που θα μπορούσε να επιτρέψει την αλλαγή σελίδας και τη χάραξη μια νέας εθνικής πορείας προς ένα μέλλον με τεράστιες και κρίσιμες αλλαγές.

Επίλογος - Πρόταση

Η κατάρτιση ενός κλιματικού νόμου για τη χώρα αποτελεί, όπως ήδη αναφέρθηκε ένα σημαντικό βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Όπως όμως τεκμηριώθηκε και στις προηγούμενες παραγράφους, η διαδικασία για την κατάρτιση και εντέλει κατάθεση στο Κοινοβούλιο προς συζήτηση και ψήφιση, η οποία μάλιστα διήρκεσε ένα ολόκληρο δωδεκάμηνο, θα μπορούσε και θα έπρεπε να αντιμετωπιστεί ως ευκαιρία να τεθούν οι βάσεις για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση ώστε να υπάρξει, μέσα σε σαφώς καθορισμένο χρονικό πλαίσιο, η μετάβαση του διοικητικού, νομοθετικού, παραγωγικού και κοινωνικού μοντέλου της χώρας στη νέα πραγματικότητα που ορίζεται από την Κλιματική Κρίση.

Με το παρόν νομοθέτημα αυτή η ευκαιρία μένει ανεκμετάλλευτη, και το Κοινοβούλιο καλείται να ψηφίσει ένα εφαρμοστικό νόμο που ρυθμίζει μια σειρά από, οπωσδήποτε σημαντικές και αναγκαίες, ρυθμίσεις αλλά δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση την αναμενόμενη τομή.



Institute for Sustainable Development

Το Ινστιτούτο για την Βιώσιμη Ανάπτυξη παγίως επικροτεί και υποστηρίζει κάθε προσπάθεια που κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση, και το ίδιο κάνει και στην περίπτωση αυτή. Υποστηρίζει απερίφραστα την ψήφιση του νομοσχεδίου στο Κοινοβούλιο, αλλά παράλληλα προτείνει η κυβέρνηση, με μέριμνα των συναρμόδιων υπουργείων να επανεξετάσει το θέμα και να επανέλθει με μια ευρύτερη συζήτηση για την κατάρτιση ενός νόμου - πλαισίου για την κλιματική αλλαγή, στη σφαίρα του οποίου θα εντάσσεται, ως εφαρμοστικός νόμος και το παρόν νομοσχέδιο, παράλληλα όμως θα εκκινεί τη διαδικασία για μια γενικευμένη συζήτηση και διαβούλευση που θα οδηγήσει στον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου και της λειτουργίας του κράτους, την κοινωνίας και της οικονομίας, ώστε η χώρα να είναι έτοιμη και θωρακισμένη απέναντι στην μεγάλη επερχόμενη κρίση.

Το Ινστιτούτο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη και συνολικότερα ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Δημοσίου Δικαίου επαναλαμβάνει την πρόθεση του να συνδράμει τις αρμόδιες κρατικές αρχές με την υλοποίηση ενός τέτοιου οραματικού εγχειρήματος, ως Διεθνής Οργανισμός του οποίου ο σκοπός και η αποστολή είναι να είναι χρήσιμος στις χώρες που τον συνέστησαν παρέχοντας τη σημαντική τεχνογνωσία και εμπειρία του.