

Α. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΚΠΟΜΠΕΣ ΑτΘ ΚΑΙ ΤΑ ΟΡΥΚΤΑ ΚΑΥΣΙΜΑ (ΑΝΘΡΑΚΑΣ, ΠΕΤΡΕΛΑΙΟ, ΦΥΣΙΚΟ ΑΕΡΙΟ)

1. Το 2015, η Διάσκεψη των Μερών στη Σύμβαση-πλαίσιο για την κλιματική αλλαγή “UNFCCC” υιοθέτησε τη Συνθήκη του Παρισιού για την κλιματική αλλαγή¹. Το άρθρο 2 της συνθήκης προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θα στοχεύσουν να διατηρήσουν “την αύξηση της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη κάτω από 2°C κάτω από τα προβιομηχανικά επίπεδα και θα συνεχίσουν τις προσπάθειες να περιορίσουν την αύξηση της θερμοκρασίας στους 1.5°C κάτω από τα προβιομηχανικά επίπεδα, αναγνωρίζοντας ότι αυτό θα μειώσει σημαντικά τους κινδύνους και τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής”.
2. Το 2023 (COP28, Ντουμπάι ΗΑΕ), η Διάσκεψη των Μερών στη Σύμβαση-πλαίσιο για την κλιματική αλλαγή “UNFCCC” υιοθέτησε τη συμφωνία First global stocktake². Τα μέρη της COP28 συμφώνησαν ότι ο περιορισμός της υπερθέρμανσης του πλανήτη στους 1,5 °C απαιτεί μεγάλη, γρήγορη και διαρκή μείωση των παγκόσμιων εκπομπών ΑτΘ κατά 43 % έως το 2030 και κατά 60 % έως το 2035 σε σύγκριση με τα επίπεδα του 2019 και μηδενικές καθαρές εκπομπές CO₂ παγκοσμίως το 2050 το αργότερο. Κατά τη συμφωνία, ο παγκόσμιος απολογισμός έδειξε ότι η εποχή των ορυκτών καυσίμων θα πρέπει να τερματιστεί, αναγνωρίζοντας την ανάγκη για καθολική απομάκρυνση από τα ορυκτά καύσιμα.
3. Το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για τις εκπομπές ΑτΘ αποτελείται κυρίως από: α) την οδηγία ΣΕΔΕ (2003/87 όπως ισχύει) και β) τον κανονισμό 2018/842 (όπως ισχύει).

Οδηγία ΣΕΔΕ

Η Οδηγία ΣΕΔΕ καλύπτει τις εκπομπές ΑτΘ που προέρχονται από εγκαταστάσεις του τομέα της ενέργειας και από τις μεγάλες βιομηχανικές εγκαταστάσεις, οι οποίες από κοινού εκπέμπουν το 37% των συνολικών εκπομπών ΑτΘ στην ΕΕ (έτος αναφοράς, 2022). Ειδικότερα, στην ΕΕ ο τομέας της ενέργειας εκπέμπει το 27% των συνολικά εκπεμπόμενων ΑτΘ (έτος αναφοράς 2022). Δεν υπάρχουν ειδικοί δεσμευτικοί στόχοι μείωσης εκπομπών ΑτΘ κατά τομέα. Η επιτροπή πρότεινε για τον τομέα της ενέργειας μείωση των εκπομπών ΑτΘ σε απόλυτους αριθμούς, από τα 1500 MtCO₂e (2005) σε 430 MtCO₂e το 2030.

Πηγή: EEA Report no 11/2024, Trends and projections in Europe 2024

Κανονισμός 2018/842

¹ U.N. Doc. F CCC/CP/2015/10/Add. 1. Κυρώθηκε από την Ελλάδα με το ν. 4226/2016.

² FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, Decision 1/CMA.5 Outcome of the first global stocktake.

Ο Κανονισμός 2018/842 επιβάλλει στα κράτη μέλη να προβούν σε ετήσιες μειώσεις εκπομπών ΑτΘ έως το 2030. Για την Ελλάδα η μείωση έως το 2030 είναι της τάξης -22,7% σε σχέση με το 2005. Στον Κανονισμό υπάγονται οι οδικές μεταφορές, τα κτίρια, η γεωργία, μικρές βιομηχανίες και τα απόβλητα. Οι εκπομπές ΑτΘ από τους τομείς αυτούς αντιστοιχούν στο 60-63% περίπου των συνολικών εκπομπών ΑτΘ στην ΕΕ (έτος αναφοράς 2022). Επιπλέον, τα ορυκτά καύσιμα συνέβαλαν κατά 32,5% της συνολικής παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας (έτος αναφοράς 2022).

Πηγή: EEA Report no 11/2024, *Trends and projections in Europe 2024*

Περαιτέρω, η Επιτροπή επισημαίνει ότι Σε πρόσφατη Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής³ η ΕΕ πρέπει να θέσει ως στόχο τη μείωση των καθαρών εκπομπών ΑτΘ κατά 90% σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990 έως το 2040. Υπογραμμίζεται, επίσης, ότι το 2040 η κατανάλωση ορυκτών καυσίμων για ενέργεια αναμένεται να έχει μειωθεί κατά περίπου 80% σε σύγκριση με το 2021.

Πηγή: Ανακοίνωση της Επιτροπής, *Εξασφαλίζουμε το μέλλον μας*, com(2024) 63.

4. Στην Ελλάδα το έτος 2023, το 22% των εκπομπών ΑτΘ επί του συνόλου προέρχεται από τον τομέα της ενέργειας (11η μεταξύ των 27 ΚΜ). Ο στόχος που έχει τεθεί από την Επιτροπή για τη μείωση των εκπομπών ΑτΘ στην ΕΕ για το 2030 είναι -40% σε σχέση με το 2005 (για τους τομείς που καλύπτονται από τον Κανονισμό 2018/842). Οι στόχοι της Επιτροπής για την Ελλάδα σχετικά με τη μείωση των εκπομπών ΑτΘ που καλύπτονται από τον Κανονισμό 2018/842 είναι οι εξής:

Στόχοι: -16% (2021), -19% (2022), -22% (2023), -47% (2030).

Εκπομπές ΑτΘ: -20% (2021), -24% (2022), -26% (2023), -24% (2030).

Παρατηρούμε ότι οι εκπομπές ΑτΘ είναι πάντοτε μεγαλύτερες σε σχέση με τους στόχους.

Πηγή: EC, EU Climate Action Progress Report 2024, COM(2024) 498.

Πηγή: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on EU Climate Action Progress Report 2024, SWD(2024) 249.

Κανονισμός 2021/1119 (ευρωπαϊκός κλιματικός νόμος)

Το άρθρο 2 ορίζει ότι:

1. Οι εκπομπές και οι απορροφήσεις των αερίων του θερμοκηπίου που ρυθμίζονται από το ενωσιακό δίκαιο, σε ολόκληρη την Ένωση, θα έχουν ισοσκελιστεί εντός της Ένωσης το αργότερο έως το 2050, έτσι ώστε οι καθарές εκπομπές να είναι μηδενικές έως το έτος εκείνο, και η Ένωση θα επιδιώξει την επίτευξη αρνητικών εκπομπών στη συνέχεια.

2. Τα αρμόδια θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, αντίστοιχα, ώστε να καταστεί δυνατή η συλλογική επίτευξη του στόχου για κλιματική ουδετερότητα που ορίζεται στην παράγραφο 1.

³ Ανακοίνωση της Επιτροπής, *Εξασφαλίζουμε το μέλλον μας*. Ο κλιματικός στόχος της Ευρώπης για το 2040 και η πορεία προς την κλιματική ουδετερότητα έως το 2050, με την οικοδόμηση μιας βιώσιμης, δίκαιης και ευημερούσας κοινωνίας, COM(2024) 63 final.

5. Η εθνική νομοθεσία

N. 4936/2022 (εθνικός κλιματικός νόμος)

Στο άρθρο 1(2) ορίζεται ότι “Προκειμένου να επιτευχθεί ο μακροπρόθεσμος στόχος κλιματικής ουδετερότητας της παρ. 1, ορίζονται ως ενδιάμεσοι κλιματικοί στόχοι για τα έτη 2030 και 2040 η μείωση των καθαρών ανθρωπογενών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον πενήντα πέντε τοις εκατό (55%) και ογδόντα τοις εκατό (80%), αντίστοιχα, σε σύγκριση με τα επίπεδα του έτους 1990.....”

6. Σχετικά με την αυξανόμενη παραγωγή ορυκτών καυσίμων σε παγκόσμια κλίμακα (άνθρακας, πετρέλαιο, αέριο) ο ΟΗΕ σε πρόσφατη έκθεση επισημαίνει ότι τα παγκόσμια επίπεδα παραγωγής ορυκτών καυσίμων παραμένουν σε πλήρη δυσαρμονία προς τα επίπεδα που είναι συμβατά με τις απαιτήσεις της Συνθήκης του Παρισιού. Εάν συνεχιστεί αυτή η έλλειψη δράσεων για μείωση της παραγωγής ορυκτών καυσίμων θα τεθεί σε κίνδυνο το βιώσιμο παρόν και το μέλλον του πλανήτη. Για να επιτευχθεί ο στόχος του περιορισμού της αύξησης της θερμοκρασίας στους 1.5°C απαιτείται μια ταχεία απεμπλοκή από τα ορυκτά καύσιμα, αρχίζοντας από μείωση για όλα τα ορυκτά καύσιμα από τώρα.” Επίσης, πρόσφατες μελέτες επισημαίνουν ότι για να επιτευχθεί ο στόχος της μη υπέρβασης της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη κατά 1,5C σε σχέση με την προβιομηχανική περίοδο, θα πρέπει να απαγορευτούν οι εξορύξεις πετρελαίου και φυσικού αερίου.

Πηγή: UN Production Gap Report 2023

Πηγή: International Energy Agency (2021), Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector

Πηγή: Global Energy Monitor (2024), Drilling Deeper.

ΕΣΕΚ

7. Στο ΕΣΕΚ (2019) αναφέρεται ότι “σε μια περίοδο που η παραγωγή των κοιτασμάτων φυσικού αερίου και πετρελαίου της παραδοσιακής ενεργειακής τροφοδότης της Ευρώπης, της Βόρειας Θάλασσας, ακολουθεί μία εκθετική μείωση, Ελλάδα μπορεί να διαδραματίσει ένα σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη εγχώριων και κατ’επέκταση ενδοκοινοτικών πηγών ενέργειας και κυρίως φυσικού αερίου, το οποίο αναμένεται να αποτελέσει το καύσιμο για την ενεργειακή μετάβαση της Ευρώπης.....”

Μια συντηρητική εκτίμηση των δυνητικών και πιθανών αποθεμάτων των προτεινόμενων περιοχών, στις οποίες ωστόσο δεν έχει ακόμη διενεργηθεί εξερευνητική γεώτρηση, κυμαίνεται σύμφωνα με προκαταρκτικά στοιχεία της ΕΔΕΥΕΠ στα 24 τρις κυβικά πόδια (trillion cubic feet) ή 680 bcm . Η πιθανή επιβεβαίωση αυτών των κοιτασμάτων υπερκαλύπτει τόσο την παρούσα όσο και τη μέλλουσα εγχώρια ζήτηση φυσικού αερίου καθιστώντας τη χώρα μας εξαγωγική έως τα τέλη της δεκαετίας.

Από την ως άνω αναφορά προκύπτει ότι ο όγκος των 24 τρις κυβικών ποδιών αντιστοιχεί σε 1032 εκατομμύρια τόνους CO₂ που θα διαφύγουν στην ατμόσφαιρα. Άλλωστε, σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Περιβάλλοντος, οι εκπομπές ΑτΘ που προέρχονται από την εξερεύνηση, παραγωγή, επεξεργασία και μεταφορά φυσικού αερίου και πετρελαίου αντιπροσωπεύουν το 61% των συνολικών διαφυγών ΑτΘ στην ατμόσφαιρα το έτος 2020. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω εκπομπές (που περιλαμβάνονται στο ΕΣΕΚ) δεν είναι συμβατές με τους στόχους του εθνικού κλιματικού νόμου (άρθρο 1 (2) ν. 4936/2022) και με το παράρτημα Ι του Κανονισμού 2018/842.

Πηγή: ΕΕΑ, *Annual EU GHG inventory 1990-2020 and inventory report 2022*

B. ΚΛΙΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΚΕΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

A. ΕΛΛΑ

Στην υπόθεση Verein KlimaSeniorinnen κατά Ελβετίας το ΕΔΔΑ (9 Απριλίου 2024) έκρινε ότι η Ελβετία δεν έλαβε τα κατάλληλα μέτρα για τη μείωση των εκπομπών ΑτΘ και αυτό συνιστά παραβίαση της υποχρέωσης για την προστασία του περιβάλλοντος.

B. ΕΘΝΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

Τα εθνικά δικαστήρια καταδίκασαν τα κράτη διότι δεν έλαβαν τα κατάλληλα μέτρα μείωσης των εκπομπών ΑτΘ. Ενδεικτικά:

α) *Neubauer κατά Γερμανίας*, Bundesverfassungsgericht [Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο] 1 BvR 2656/18, 24 Μαρτίου 2021,

β) *Κάτω Χώρες κατά Urgenda* [Ανώτατο Δικαστήριο Κάτω Χωρών] 19/00135, 20 Δεκεμβρίου 2019,

γ) *Friends of the Irish Environment CLG κατά Ιρλανδίας* [Ανώτατο Δικαστήριο Ιρλανδίας] 205/19, 31 Ιουλίου 2020,

δ) *Friends of the Earth Netherlands (Milieudefensie) κατά Royal Dutch Shell* [Πρωτοδικείο Χάγης] C/09/571932/ HAZA19-379, 26 Μαΐου 2021.

Γ. Η ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗΣ ΥΔΡΟΓΟΝΑΝΘΡΑΚΩΝ

8. Η εξόρυξη υδρογονανθράκων στην Ελλάδα προβλέπεται στο ν. 2289/1995 (όπως ισχύει), ο οποίος παρέχει σε εταιρείες ορυκτών καυσίμων το δικαίωμα να παράγουν ή/και να εξάγουν ορυκτά

καύσιμα. Ωστόσο, ήδη αρκετά Κ.Μ. νομοθέτησαν την απαγόρευση των εξορύξεων υδρογονανθράκων (Γαλλία, Δανία, Πορτογαλία κλπ).

Η περιβαλλοντική αδειοδότηση της έρευνας και εκμετάλλευσης Υ/Α διεξάγεται σε τρεις φάσεις:

Α) Στην πρώτη φάση που είναι το πρόγραμμα έρευνας και εκμετάλλευσης εκπονείται ΣΜΠΕ που εγκρίνεται από το ΥΠΕΝ και αφορά κυρίως σεισμικές έρευνες.

Β) Στη δεύτερη φάση που είναι κυρίως η ερευνητική γεώτρηση και εντοπίζεται σε συγκεκριμένο χώρο, εκπονείται ΜΠΕ και υπογράφεται ΑΕΠΟ. Στόχος της ερευνητικής γεώτρησης είναι η επιβεβαίωση κοιτάσματος Υ/Α, ο καθορισμός της έκτασης και η αποτίμηση των εμπορικά εκμεταλλεύσιμων ποσοτήτων. Οι δύο αυτές φάσεις εντάσσονται στο βασικό στάδιο έρευνας.

Γ) Στην τρίτη φάση που είναι κυρίως η άντληση και εμπορική εκμετάλλευση των Υ/Α (εκτελούνται σεισμικές έρευνες και γεωτρητικές εργασίες) εκπονείται ΜΠΕ και υπογράφεται ΑΕΠΟ.

Ένας ειδικότερος τομέας των κλιματικών δικών αφορά τις εγκρίσεις μεμονωμένων σχεδίων και έργων για την έρευνα και εκμετάλλευση Υ/Α. Η νομοθεσία για την περιβαλλοντική αδειοδότηση στην ΕΕ είναι α) η οδηγία 2001/42 για τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση και β) η οδηγία 2011/92 για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Στον τομέα της έρευνας και εκμετάλλευσης Υ/Α εφαρμόζονται και οι δύο οδηγίες ανάλογα με τη φάση του προγράμματος.

9. Δύο είναι τα ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν σε μια δίκη για τις εξορύξεις Υ/Α:

Το πρώτο (και σημαντικότερο) είναι η υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να συμπεριλάβει στην έννοια “εκπομπές ΑτΘ” όχι μόνο τις άμεσες (Scope. 1) αλλά και τις έμμεσες εκπομπές ΑτΘ (Scope 2) και (Scope 3).

Οι Scope 1 εκπομπές ΑτΘ είναι αυτές που προέρχονται από το χώρο εξόρυξης. Οι εν λόγω εκπομπές είναι ελάχιστες και αφορούν κυρίως τη διαφυγή Μεθανίου.

Οι Scope 2 εκπομπές ΑτΘ είναι αυτές που προέρχονται από την ηλεκτρική ενέργεια που χρησιμοποιεί η εγκατάσταση εξόρυξης.

Οι Scope 3 εκπομπές ΑτΘ είναι αυτές που προέρχονται από τους τελικούς χρήστες των προϊόντων της εξόρυξης. Αυτοί είναι όλοι οι καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας που προέρχεται από την άνω εξόρυξη. Όπως γίνεται αντιληπτό, η συμπερίληψη όλων των εκπομπών ΑτΘ (Scope 1, Scope 2, Scope 3) οδηγεί σε μεγάλες ποσότητες εκπομπών Ατθ. Η ως άνω προσέγγιση έγινε δεκτή από αρκετά δικαστήρια. Ενδεικτικά:

[2024] UKSC 20 (20.6.2024)

Mullaley Gas v Santos [2021] LGERA 2021 (Australia).

Oslo District Court, Greenpeace v Ministry of Energy, 18.1.2024.

Για την ποσοτικοποίηση των ως σωρευτικών επιπτώσεων στο κλίμα από τις εκπομπές ΑτΘ χρησιμοποιείται η λεγόμενη μέθοδος Carbon Budget και ακολούθως αξιολογείται το κοινωνικό κόστος των ΑτΘ δηλαδή οι ασθένειες, οι θάνατοι, η μείωση του φυσικού κεφαλαίου κλπ. Σημαντικό σημείο αναφοράς της μεθόδου Carbon Budget είναι η οδηγία ΣΕΔΕ και ο Κανονισμός 2018/842.

Το δεύτερο ζήτημα έχει να κάνει με την προστασία του περιβάλλοντος και ιδίως των οικοτόπων και των ειδών (οδ. 92/43 και 2009/147). Στην επιστημονική βιβλιογραφία επισημαίνεται ότι η έρευνα και η εξόρυξη στις θαλάσσιες περιοχές συνιστούν από τη φύση τους σημαντικές πηγές κινδύνων. Στη νομολογία κρίθηκε ότι η έρευνα και η εκμετάλλευση Υ/Α έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και για το λόγο αυτό ακύρωσαν τις σχετικές εγκρίσεις. Ενδεικτικά:

Sustaining the Wild Coast NPC v Minister of Mineral Resources [2022] (6) SA 589 (ECMK).

District Court of The Hague, Deutsche Umwelthilfe eV (DUH) v the State Secretary for Economic Affairs and Climate, 18.4.2024 ECLI:NL:RBDHA:2024:5519.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει μια πρόσφατη απόφαση του Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η αίτηση εταιρείας για έρευνα και εξόρυξη Υ/Α, με ενεργή σύμβαση με το κράτος δεν μπορεί να εγκριθεί διότι έρχεται σε αντίθεση με τους στόχους της Συνθήκης του Παρισιού. (Conseil d'Etat, 24.7.2024, no 471780).