



Πάντειο Πανεπιστήμιο

Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Δίκαιο

Διοικητική Επιστήμη

Οικονομία

Φορολογία
& Ελεγκτική

Διάλογοι στη
Δημόσια Διοίκηση

Ηλεκτρονικό Περιοδικό
του Τμήματος
Δημόσιας Διοίκησης

Τεύχος 3
Δεκέμβριος 2022

ISSN: 2654-1580

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Αγαπητές και αγαπητοί συνάδελφοι, αγαπητές φίλες, αγαπητοί φίλοι του ηλεκτρονικού μας περιοδικού!

Έχουμε την τιμή και τη χαρά να σας παρουσιάσουμε το 3^ο τεύχος του περιοδικού, στο οποίο φιλοξενούνται άρθρα βασισμένα στις εισηγήσεις συναδέλφων πανεπιστημιακών και άλλων ερευνητών, όπως αυτές παρουσιάστηκαν στο Διεθνές Συνέδριο υπό τον τίτλο «**Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ: Αναζητώντας τη Χρυσή Τομή της Βιώσιμης Ανάπτυξης**», που διοργανώθηκε από τα Τμήματα Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου και Μηχανικών Περιβάλλοντος του Πανεπιστημίου Πατρών και πραγματοποιήθηκε διαδικτυακά στις 1 και 2 Απριλίου 2022, συμβάλλοντας έτσι στην υλοποίηση των επιστημονικών σκοπών του περιοδικού, όπως αυτοί έχουν τεθεί ήδη από την πρώτη έκδοση.

Μια από τις επιδιώξεις της παγκόσμιας κοινότητας σε επίπεδο διακυβέρνησης και που συμμερίζεται η επιστήμη, επίσης σε παγκόσμιο επίπεδο, είναι η διεπιστημονική αντιμετώπιση των διαρκώς διογκούμενων προβλημάτων, όπως είναι η συνεχής αύξηση του παγκόσμιου πληθυσμού, τα υψηλά ποσοστά κατανάλωσης, η αυξανόμενη ζήτηση ενέργειας εξαιτίας της ταχύτατης οικονομικής ανάπτυξης των οικονομιών τόσο των ανεπτυγμένων χωρών, όσο και των χωρών που βρίσκονται τώρα στην τροχιά της ανάπτυξης, ο παγκόσμιος ανταγωνισμός για τους διαθέσιμους πόρους, η κλιματική αλλαγή, η απώλεια της βιοποικιλότητας, η υποβάθμιση του εδάφους, ο περιορισμός των πόρων και των διαθέσιμων πηγών και η διαχείριση και εξάλειψη των κινδύνων που επηρεάζουν την ζωή και την ευημερία του ανθρώπου. Ταυτόχρονα και παράλληλα προς τα παραπάνω ζητήματα, τίθενται υπό διακινδύνευση οι ηθικοί και νομικοί κανόνες, και ιδίως οι σχετικοί με τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, όπως αυτά διακηρύσσονται, θεμελιώνονται και αναγνωρίζονται σε κάθε επίπεδο.

Η απαίτηση της παγκόσμιας κοινότητας για τη μετάβαση από μια κατάσταση ασθενικών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης και συσσωρευόμενης απορρύθμισης της περιβαλλοντικής ισορροπίας προς μια βιώσιμη - οικολογικά και οικονομικά - ανάπτυξη, καθιστούν αναγκαία τη διαμόρφωση αντιστοίχων διοικητικών, νομικών και οικονομικών πολιτικών και θεσμικών πλαισίων, τόσο σε εθνική όσο και σε διεθνή κλίμακα. Ήδη η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει χαράξει στρατηγικές, οι οποίες στοχεύουν σε μία «Πράσινη και Βιώσιμη Ευρώπη», με χρονικό ορίζοντα το έτος 2050, ενώ η Ελλάδα έχει επεξεργαστεί αντίστοιχα το «Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα». Σε κάθε περίπτωση, η αναζήτηση εναλλακτικών πολιτικών, οι οποίες θα αντιμετωπίζουν επιτυχώς τα ακανθώδη ζητήματα των υποκείμενων αλληλεπιδράσεων ανάμεσα στο οικοσύστημα και στην κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη, βρίσκεται στο επίκεντρο του παγκόσμιου προβληματισμού, ο οποίος αναπτύσσεται με όλο και πιο έντονους ρυθμούς κατά τις τελευταίες δεκαετίες.

Οι συμβολές εξάιρετων επιστημόνων από πανεπιστημιακά ιδρύματα της Ελλάδας και του εξωτερικού, που έλαβαν μέρος στο προαναφερθέν διεθνές συνέδριο, επιχειρούν να δώσουν απαντήσεις στους προβληματισμούς αυτούς και με το διάλογο που αναπτύχθηκε να συμβάλουν ουσιαστικά στην πολύπλευρη ανάλυση των παραμέτρων του ζητήματος του περιβάλλοντος και της σύνδεσής του με τη βιώσιμη ανάπτυξη. Τα συμπεράσματα του συνεδρίου στηρίχτηκαν στις επιστημονικές προτάσεις για την επίλυση ή, έστω τη διαχείριση των προαναφερθέντων ζητημάτων και, ταυτοχρόνως, τη διαμόρφωση πλέγματος τεχνικών, τεχνολογικών, διοικητικών, νομικών και οικονομολογικών προτάσεων για την ανακατεύθυνση του ελληνικού και διεθνικού κυκλικού δικτύου παραγωγής και κατανάλωσης σε τροχιά αειφόρου ανάπτυξης, με στόχο τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας.

Οι εισηγήσεις που παρουσιάστηκαν και δημοσιεύονται στο τεύχος αυτό κατατάσσονται, στις εξής θεματικές ενότητες:

- Περιβάλλον, Ενέργεια και Τεχνολογία
- Περιβάλλον, Οικονομία, Ανάπτυξη
- Περιβαλλοντική διακυβέρνηση και πολιτικές
- Νομική διάσταση, Θεσμοί προστασίας, Περιβαλλοντική ηθική

Τα άρθρα δημοσιεύονται με την αλφαβητική σειρά των συγγραφέων ή των ονομάτων των συγγραφέων που αναφέρονται πρώτα (επί συλλογικών εισηγήσεων) και δεν ακολουθείται κάποια συγκεκριμένη θεματική ή άλλη κατάταξη.

Καθηγήτρια Πολυξένη Παπαδάκη
Πρόεδρος της Συντακτικής Επιτροπής

Επιτροπές Περιοδικού

Συντακτική Επιτροπή

Πολυξένη Παπαδάκη, Καθηγήτρια, Διευθύντρια του Περιοδικού, Πετράκος Γεώργιος, Καθηγητής, Χριστοπούλου Χριστίνα, Επίκουρη Καθηγήτρια, Κόρδας Γρηγόριος, Επίκουρος Καθηγητής, Μπάλτα Ευαγγελία, Επίκουρη Καθηγήτρια Παναγοπούλου Φερενίκη, Επίκουρη Καθηγήτρια, Πολυμέρης Σπυρίδων, Ε.ΔΙ.Π.

Επιστημονική Επιτροπή

Καραβίτης Νικόλαος – Καθηγητής, Κέφης Βασίλειος – Καθηγητής, Κοντιάδης Ξενοφών – Καθηγητής, Κριάρη Ισμήνη – Καθηγήτρια, Κτιστάκη Σταυρούλα – Καθηγήτρια, Μαριόλης Θεόδωρος – Καθηγητής, Μουστάκας Μελέτιος - Καθηγητής, Παπαδάκη Πολυξένη - Καθηγήτρια, Φίλος Ιωάννης – Καθηγητής, Μουκίου Χρυσούλα - Αν. Καθηγήτρια, Μπώλος Άγγελος - Καθηγητής, Πετράκος Γεώργιος - Καθηγητής, Χάνος Αντώνιος - Αν. Καθηγητής, Αναγνώστου Διαμάντω – Αν. Καθηγήτρια, Βόγκλης Ελευθέριος - Επ. Καθηγητής, Κόρδας Γρηγόριος - Επ. Καθηγητής, Μηλιώνης Νικόλαος - Επ. Καθηγητής, Μπάλτα Ευαγγελία- Επ. Καθηγήτρια, Μπαμπαλιούτας Λάμπρος - Επ. Καθηγητής, Παναγοπούλου Φερενίκη - Επ.Καθηγήτρια, Χριστοπούλου Χριστίνα - Επ. Καθηγήτρια, Παπάζογλου-Μητροπούλου Αιμιλία – Λέκτορας, Πολυμέρης Σπυρίδων - Ε.ΔΙ.Π.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Turkish constitutional provisions about environment and environmental problems in Turkey Ceyda AKSU	7
Η έκδοση των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU για τη χρηματοδότηση των πράσινων επενδύσεων στο πλαίσιο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας Κωνσταντίνος Αποστολίδης	31
Το περιβαλλοντικό θύμα ως «όχημα» για τη μετάβαση από τις σύγχρονες δυσχέρειες στις μελλοντικές προοπτικές αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών εγκλημάτων Βασιλική Βλάχου	46
Τοπικές πολιτικές πρόληψης του εγκλήματος και ποιότητα ζωής Χριστίνα Ζαραφωνίτου, Χαράλαμπος Καραγιαννίδης, Ελένη Κοντοπούλου,	58
Η διάσταση των μεταρρυθμίσεων στη διεθνή περιβαλλοντική διακυβέρνηση Δρ. Βασίλειος Θ. Ζούμπος,	75
Καθιέρωση και αξιοποίηση της εμπράγματης ωφέλειας του Ελληνικού Δημοσίου επί των αυθαιρέτων ακινήτων ιδιωτών διά Εταιρειών Κτηματικής Αξιοποίησης Ιωάννης Ελ. Κυμιωνής,	93
Συστήματα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών Ρύπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και Επενδύσεις Ασφαλιστικών Εταιριών και Συνταξιοδοτικών Ταμείων Δρ. Μέμος Κωνσταντίνος,	106
Ευρωπαϊκή Ένωση και Κλιματική Αλλαγή: από την σκοπιά των Ελεγκτών Νικόλαος Α. Μηλιώνης	124
Από την πίστη στο Σύνταγμα στην πίστη στο περιβάλλον. Η συμβολή του συνταγματικού πατριωτισμού στην προστασία του περιβάλλοντος Μιχάλη Όλγα-Χαριτωμένη	138
Καταγραφή ανθρωπογενών αέριων με έντονη επίδραση στο φαινόμενο του θερμοκηπίου. Η περίπτωση του εξαφθοριούχου θείου Λάμπρος Π. Μπαμπαλιούτας, Θεόδωρος Αργυρόπουλος, Ευγενία Παναγιωτακοπούλου,	155
«Ελλείμματα» ηθικής κατά τη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής Κωνσταντίνα Μπαρδάκα	167
Πράσινη Φορολογία: Από την τεχνοκρατική δημοσιονομική απόδοση στη δίκαιη και δημοκρατική μεταρρύθμιση για τις ανταγωνιστικές ενωσιακές προκλήσεις της βιώσιμης ανάπτυξης Μιχαήλ Θ. Παπαγεωργίου	195
Η συμβολή των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών Αιμιλία Παπάζογλου – Μητροπούλου, Θεόδωρος - Γεώργιος Αργυρόπουλος, Ευγενία Παναγιωτακοπούλου,	219
Περιβάλλον, Ασφάλεια, Κοινωνία: Η ανάγκη για ολιστικές, ευρέως διεπιστημονικές, προσεγγίσεις Μαρία Παπαδάκη, Γιούλη Μιχαλακάκου,	234

Η ηθική πλευρά της Ηγεσίας στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης	
Αριστείδης (Άρης) Ραβανός	245
Γενετικά τροποποιημένοι οργανισμοί (ΓΤΟ): μια περιβαλλοντική ηθική προσέγγιση	
Γεώργιος Δ. Σαλαμούρας.....	254
Οι Δημόσιες Συμβάσεις ως μοχλός προώθησης περιβαλλοντικών πολιτικών	
Μαριάνθη Ν. Σταθάκη.....	271
Το δικαίωμα σε ένα υγιές περιβάλλον υπό το πρίσμα της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)	
Σωτήριος Τσίγγανας	285
Ενεργειακές Κοινότητες: Σύντομη αναφορά σε διατάξεις του ν. 4513/2018	
Φεφές Μιχαήλ.....	295
Κλιματική Αλλαγή και Προστασία της Πολιτιστικής Κληρονομιάς	
Βασιλική Χατζή, Σπύρος Πολυμέρης.....	311

Turkish constitutional provisions about environment and environmental problems in Turkey

Ceyda AKSU,

Ph.D Candidate, Department of Public Administration, Panteion University

Abstract

The term “environment” has a wide range of meanings, interpretations, and definitions. In general, it can be defined simply as air, water, and soil that form the common habitats for all living beings. In other words, it contains all living and non-living things, mountains, forests, grizzles, streams, rivers, cultivated areas, and other living quarters. Nevertheless, over-industrialization, growing world population, unplanned urban growth, territorial wars, toxic pesticides, and increasing chemical usage caused pollution and consequently many environmental problems. Under these circumstances polluted air, water, and soil have reached their peak and have started to threaten the right to live, one of the basic rights of living beings. As a result, all these serious problems have forced governments to take judicial actions on environmental issues.

In this way, the right to the environment has started to gain legal dimensions in constitutions, laws, and regulations by both interstate agreements and national constitutional reforms of states. One of those countries is Turkey and it gave place to the environmental right in 56 Article 56, part 3 titled “Social and Economic Rights and Duties Environment” of Turkish Constitution of 1982. This article is a matter of debate because it is not only regulated under the title “Right to Environment” but is also referenced to “Health Services”. The article delivers solutions to temporary environmental problems in Turkey; something which raises questions. In this study, Turkish environmental provisions have been analyzed and temporary environmental problems in Turkey have been evaluated in the light of those provisions. While evaluating these problems on constitutional provisions basis, the outcomes have been summarized under the headings water pollution, air pollution, soil pollution, noise pollution, waste management and climate change.

Keywords: Environment, environmental rights, environmental constitutional provisions, environmental problems, Turkish constitutions.

Introduction

The conflict between the environment and human dates back to the existing process of human. In the beginning, while humans were one of the key elements of the habitat, in the process of time, all elements have shifted and nature began to be a part of the human. Thereby, a human-centered environment is started to be mentioned instead of an ecological environment that included humans.

At this point, it must be said that the “Right to Environment” is defined as a right that references the human.¹ Besides, the right to the environment can be clarified as the authority of people to live in a healthy environment and this right is absolute for all people. From this point of view, protecting the environment (air, water, soil, natural sources, flora, and fauna) and taking necessary measures to restore the unprotected environment to its natural state can be indicated as the subject of the right to the environment. The Right to the Environment beneficiaries is people and organizations formed by people (Government, public and private enterprises, etc.). At the same time, those are answerers (responsible) of the right.²

In practice, when the right to the environment is discussed, typically, the right of living away from an unpolluted-polluted environment is emphasized. Whereas such an indirect and limited definition of the right to the environment runs counter to its mission and the content that it has to make sense. Right to the environment as much as it contains living away from pollution must be perceived as a super concept which includes the participation and decision-making processes of balanced usage of sources and preventing killing animals.³

However, the rising of environmental problems and the accelerating of those problems in the 1970s sparked off taking an action on national and international platforms. And the right to the environment is accepted as a Human Right by UNESCO as well. Then, it has been added to the list of third-generation human rights.⁴

It will be appropriate here to clarify what is meant by third-generation rights. Human rights have been analyzed by the division into three generations. Two of these rights can be explained as First-Generation Human Rights, (sometimes called "blue" rights) dealing essentially with civil and political rights since the 18th century; Second-Generation Human

¹ İlhan Tekeli, “Çevre Hakkına Yerelden Yaklaşmak”, (Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, Ankara, 2005) p.6

² Faruk Bilir, Berkan Hamdemir “International Conference on Eurasian Economies 2011” p.143

³ Buğrahan Eldelekli “Çevre Hukuku Bakımından Çevre Hakkı” Master Thesis, (Ankara Üniversitesi, Ankara, 2010) p.73

⁴ İ. Güneş Gürseler “İnsan Hakları, Çevre, Anayasa” TBB Dergisi, Vol.75, (2008) p.119

Rights are related to social, economic, and cultural rights since early the 20th century.⁵ Also, the term “Third-Generation Human Rights” remains largely unofficially used informally for “green” rights, and thus housed an extremely broad spectrum of rights. Also, those rights can be set an example as the Right to Development, Right to Peace, Right to Self-Determination, Right to Environment, etc.⁶

In this period, certainly, one of the greatest and the most important developments is that solutions to several environmental problems gave rise to the emergence of the legalization process of the right to the environment. World-widely, many countries updated their constitutions and have given place to the right to the environment. Under these circumstances, Turkey became a member of a range of environmental agreements at both global and regional levels, and the right to the environment took place in the constitution of 1982. Nevertheless, the formulation of this provision has raised some problematic issues since the right is only regulated under the title “Health Services” instead of referencing directly to “Right to Environment.” To understand how the right works in practice and put a general case for the other countries similar to Turkey, these constitutional provisions would not have been overlooked.

In the first section of this article, Turkish constitutional provisions regarding the environment have been handled since 1876 and analyzed the obstacles and barriers lying in front of the right to the environment in Turkey.

In the second section, temporary environmental problems in Turkey have been evaluated in light of those provisions to estimate how the mentioned articles work in practice. Also, in this study, we have determined the method for literature survey and qualitative data analysis and retrieved data from public enterprises.

1. Environmental Rights in Turkey

1.1 Turkish Constitutional Provisions about Environment

When Turkish constitutions have been evaluated, it appears, not possible to encounter obviously and directly the right to environment in the constitution of 1921, the constitution of

⁵ İbrahim Ö. Kaboğlu, “Özgürlükler Hukuku 1-İnsan Hakları Genel Kuramına Giriş” (İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2013) p. 41

⁶ Emin Memiş, “Türkiyede Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808- 2009); Anayasa Hukuku Notları” Filiz Kitabevi, İstanbul, 2009, p. 145

1924, or the constitution of 1961 and even not mentioned in the earlier constitution of 1876.⁷ But, in the constitution of 1961, just an article about the environment has taken place indirectly. Under the title of “Right to Health” in article 49 of the 1961 constitution regarded as the basis of environmental protection and development in Turkey. The article states that;

*“It is the responsibility of the state to ensure that everyone leads a healthy life both physically and mentally.”*⁸ In the article, public forces are assigned to take measures regarding the negative effects of the environment on the people.⁹

Besides, the environment takes place indirectly in several other provisions. Just to mention some of these; while Article 36 of the constitution regulates that the property right cannot be used against the public interest, Article 52 states, “and the state is obligated to prevent the loss of land.” And Article 131 regulates that the state is obligated to protect forests, expand forest areas, and usage of forests for public interests.¹⁰

The right to the environment started to become legalized internationally in the 1970s and consequently took place in the Turkish legal system. The right to the environment is directly regulated in Article 56, 3rd part titled “Social and Economic Rights and Duties”, under the title of “Health Services and Conservation of Environment” of the Turkish Constitution dated 1981.

According to the article *“Everyone has the right to live in a healthy, balanced environment. The state and citizens must improve the natural environment and prevent environmental pollution”*¹¹ as permitting solely facial challenges to legislation, notwithstanding its orbit with other “Social and Economic Rights and Duties.”¹²

Exceptions of Article 56, there are in several articles regarding environmental protection and its different aspects. Article 35: to not use the right to property against the benefit of the society, Article 43; to illustrate the state is held responsible for taking the measures required to benefit from the sea coast, lakeshores river banks, the coastal strip along, the sea

⁷ Ümit Güveyi, “1982 Anayasası Kapsamında Çevre Hakkının Karşılaştırmalı Kısa Bir Tahlili” Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Vol.24, No.2, (2018) p.647.

⁸ Anayasa, “Kemal Gözler (Der.), *Türk Anayasaları*,” (Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 1999,+117 p) (www.anayasa.gen.tr/metodoloji.htm; 07 Oct 2020.

⁹ Hayriye Şengün, “Türkiye’de Çevre Yönetimi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Uygulamaları,” Strategic Public Management Journal (SPMJ),Vol.1, (2015) p.112.

¹⁰Leyla Çürük “Türk Hukukunda Çevre Hakkının Korunması” Bartın Üniversitesi i.i.B.F Dergisi, Vol. No.2 (2010) p.90

¹¹ Mevzuat “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982)” <https://www.mevzuat.gov.tr> 05 Oct. 2020

¹² James R. May & Erin Daly “Global Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism” United Nations Environment Programme (UNEP) (Widener University, Delaware Law School, 2019) p. 66

and lakes,¹³ Article 44; to maintain and promote efficient and cultivate and prevent its loss through erosion, Article 45; to prevent improper use of distraction of agricultural land, meadows, and pastures, Article 57; to provide housing, for the plans developed based on the characteristics of cities and also environmental conditions, Article 63; To protect the historical, cultural and natural assets and wealth, Article 169; to preserve, improve and manage forest areas and their integrity, Article 170; also to improve their inhabitants living conditions and cooperation between these inhabitants and the state.¹⁴

Within the framework of these provisions regulated in the Constitution, there are also extensive laws concerning the environment and other related matters. The main laws in this regard are as follows¹⁵:

- Environment Law (Law No 2872, 1983)
- Forestry Law (Law No 6831, 1956)
- National Parks Law (Law No. 2873, 1983)
- Bosphorus Conservation and Zoning Law (Law No. 2960, 1983)
- Code of Protection of Cultural and National Properties (Law No 2863, 1983)
- Coastal Law (Law No. 3621, 1990)
- Law on Hunting Law No. (Law No 4915, 2003)
- The Law for Underground Water (Law No 167, 1960)
- Animal Protection Act (Law No 5199, 2004)

Besides, it would be very useful here to briefly mention the 2872 Environmental Law entered into force on 11 August 1983. Since the Environment Law is at the forefront of a series of laws prepared on the environment after the new Constitutional period and constitutes the first legal regulation in the modern sense under the title of environmental protection in Turkish Law.¹⁶ The purpose of the law, which has undergone significant changes until today, has been kept quite broad. According to the Article 1:

“To protect and improve the environment which is the common asset of all citizens; make better use of, and preserve land and natural resources in rural and urban areas; prevent water, land, and air pollution; by preserving the country's vegetative and livestock assets and natural

¹³ Leyla Çürük, p.91

¹⁴ Zerrin Savaşan, Vakıf Sümer “Environmental Law and Policies in Turkey” (Springer International Publishing, Cham, 2020) p.39

¹⁵ Osman Devrim Elvan “Analysis of environmental impact assessment practices and legislation in Turkey” Environmental Science and Policy, 84 (2018) p. 2.

¹⁶ Güneş Gürseler “Türkiye’de Çevre Hukuku” Türkiye Barolar Birliği Dergisi-3 (1999) p. 820.

*and historical richness, organize all arrangements and precautions for improving and securing health, civilization, and living conditions of present and future generations in conformity with economic and social development objectives, and based on certain legal and technical principles.*¹⁷”

Also, the membership process of the European Union has a great influence on the development of Turkish environmental legislation. Adaptations to the following nine separate titles have been made in the Turkish Environmental Legislation and they have been put into practice.¹⁸

- Air Quality
- Noise Pollution Management
- Water Quality
- Waste Management
- Industrial Pollution Control and Risk Management
- Chemicals and Conservation of the Nature
- Climate Change
- Nuclear Safety and Radiation Protection
- Horizontal Legislation

On the other hand, when the provision “*Everyone has the right to live in a healthy, balanced environment*” is analyzed, it is obvious that the right to the environment has been accepted as a human right by the Constitution 1981 and it is possible to say that Article 56 regulates the right to the environment as both rights and duties. As for the article “*Everyone has the right to live in a healthy, balanced environment. It is the duty of the state and citizens to improve the natural environment and to prevent environmental pollution,*” another significant point is both citizens and the state not only assigned to prevent environmental destruction (passive duty) but also improve the environment (active duty).¹⁹

Moreover, the subject of the right to the environment has been specified as “everyone” but the protection of the right has been assigned to both the state and citizens as a common duty. This situation has been criticized for being incompatible. To prevent the contradiction between the subject of right and acceptors of right, Article 56 must be handled by the

¹⁷ Environmental Law 2872/1983,

¹⁸ Osman Devrim Elvan, p. 2

¹⁹ Muhammed Yunus Bilgili, “Anayasal Bir Hak Olarak Çevre Hakkı” Çankırı Karatekin University Journal of Institute of Social Sciences, Vol.6 No.2 (2015) p.587

teleological interpretation method. Also, the expression of citizens assigned to protect the environment must be understood widely as “everyone” who is compatible with the subject of the right.²⁰

Nevertheless, in the 3rd article of the environmental law, the duty of protecting the environment is given to the citizens as well as the state. “*Protecting the environment and preventing environmental pollution are the duties of the real and legal persons and citizens and they are obliged to obey the corresponding measures and specified principles.*”²¹

As we have mentioned earlier, Article 56 has been regulated as a part of “Health Services and Conservation of Environment” instead of stressing directly to “Right to Environment.”²² However, the fact that the right to the environment has not been regulated under the Article entitled “Environmental Right” in the Constitution of 1982 may cause legal problems. Taking into consideration both the legal development of the right to the environment and the dimensions of current environmental problems, the mentioned right should be arranged as a different article.²³ The state must assign many duties required, taking some actions actively; protection of the environment, preventing pollution, and improving the natural environment to ensure the right to the environment. The state that has avoided pollution is essential but inadequate.²⁴

1.2 Restrictions of the Environmental Rights

The general reasons for restrictions in Article 13 of the Constitution of 1982 are validated for all fundamental rights and freedoms, including the right to the environment.

According to the article, *fundamental rights and freedoms may be restricted by law, in conformity with the letter and spirit of the Constitution, to safeguard the indivisible integrity of the State with its territory and nation, national sovereignty, the Republic, national security, public order, general peace, the public interest, public morals and public health (...)*²⁵

Also, Article 65 brings very important exceptions for direct and indirect economic and social rights to perform their duties. Article 65 put forwards that “*the state shall fulfill its duties*

²⁰ Yasemin Özdek, Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı, (TODAİE, Ankara, 1993) p.127

²¹ Environmental Law 2872/1983

²² Yasemin Semiz, Anayasa Mahkemesi'nin Çevre Hakkı Perspektifi”, Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Vol. 4 No.2 (2014) p. 10-11

²³ Yavuz Atar, “Türk Anayasa Hukuku”Baskı, (Mimoza Yayınları, Konya, 2009), p.106.

²⁴ Yasemin Semiz, p. 10-11.

²⁵ Bülent Tanör “İki Anayasa; 1961 ve 1982” (İstanbul, 1986) p. 135-136.

within the capacity of its financial resources, taking into consideration the priorities appropriate with the aims of these duties.”²⁶

Article 65 has a wide range of interpretations. Primarily, it sets two important criteria in a term of fulfilling the duties of the state;

- 1- The state must supervise priorities that are appropriate for the objectives of tasks.
- 2- The state is assigned to fulfill the duties within the adequacy of financial resources and is supposed to be considering some priorities when determining the areas under the financial burden and preparing the budget as well; instead of investing inefficiently in different areas, it must choose effective investments in areas of priority. Also, it has been obligated to transfer funds in the line with the priorities that have already been determined.²⁷

This Article conducts the state within the limits of its financial resources and whether its financial capacity to do so is inadequate; it is not obligated to fulfill its duties. As stated, citizens will be affected by the negative deviations of the economic plans of the state.

Moreover, Article 65 recalls the question “Will the duties that are imposed on the state take place only by the adequacy of its financial resources?” According to the Article, the construction and operation of thermal and hydroelectric power plants can be decided by the state due to economic growth; even though it harms human health and the ecosystem.²⁸

2. Temporary Environmental Problems in Turkey

2.1 Water Pollution

All elements of the environment interact with each other. Hence, distinguishing environmental problems from one to the other is nigh on impossible in every circumstance. But it would be better to evaluate Turkish temporary environmental problems under separate headlines. The Turkish Ministry of Environment and Urban Planning published a report titled “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”²⁹ in 2018. According to the report, the priority environmental problem in Turkey is “Water Pollution”.

²⁶ Fazıl Hüsnü Erdem, Yunus Heper “Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri” (Seta Yayınları, Ankara, 2011) p.180.

²⁷ Veysel Dinler, “Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı Açısından İdarenin Sorumluluğu” Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Vol.1 No.1 (2008) p.5.

²⁸ Yasemin Semiz, p.15.

²⁹ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı “Türkiye Çevre Sorunları ve Öncelikleri Değerlendirme Raporu” <https://csb.gov.tr/> 05 Jan 2020.

In the report, when surface waters were checked according to the quality criteria of “Surface Quality Management Regulation” the following outcomes have appeared; fourth-grade water with high contamination 33%, first-grade water with high quality 27%, third grade contaminated water 21%, second-grade water with low contamination 20%.

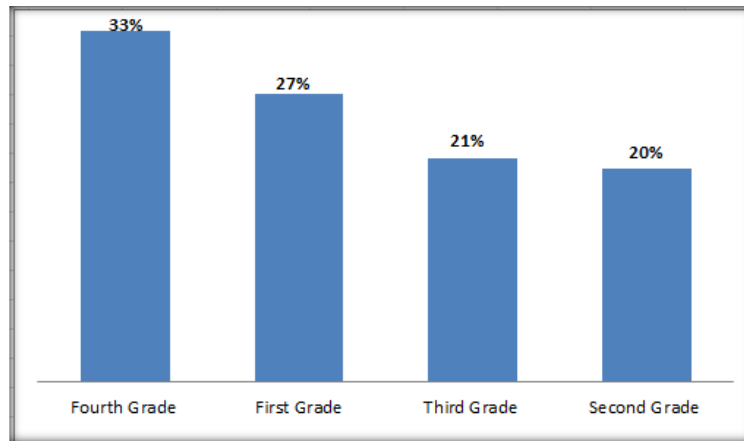


Figure 2.1: Surface Waters Management

Source: Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”

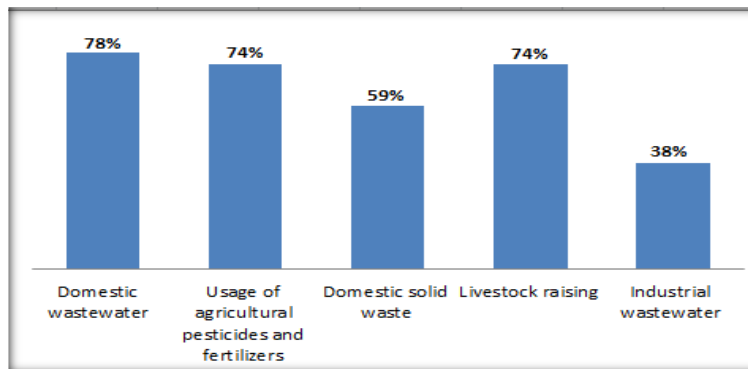


Figure 2.2: Expectative Reasons for Pollution of Surface Waters

Source: Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”

As seen in figure 2.2, expectative reasons for pollution of surface waters have been indicated as; domestic wastewater 78%, usage of agricultural pesticides and fertilizers 74%, domestic solid waste 59%, livestock raising 74%, and industrial wastewater 38%.

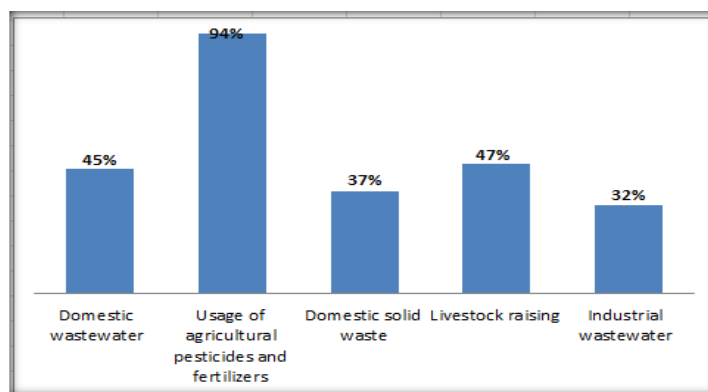


Figure 2.3: Expectative Reasons for Pollution of Surface Water

Source: Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”

Also in figure 2.3, it is seen that the same reasons are validated for groundwaters but statistically different. The rate of those problems is the usage of agricultural pesticides and fertilizers at 94%, livestock raising 47%, domestic wastewater 45%, domestic solid waste 37%, and industrial wastewater 32%.

Moreover, the blue flag situation of seas in Turkey surrounded by seas on three sides shows the rate of swimming water with a blue flag award (43.4%) less than the rate of swimming water without the blue flag (56.6%).

Water pollution has also caused another environmental problem and Turkey has had to deal with a problem such as a sea snout in recent years. Sea snout, which is mostly seen in the Marmara Sea, which connects the Black Sea to the Aegean Sea, has also spread to the Aegean Sea and is even seen in the Black Sea. However, in addition to water pollution, the effect of global warming caused by climate change has caused this environmental crisis. This crisis has devastated the marine ecosystem, caused the mass death of sea creatures, and adversely affected the fishing industry.

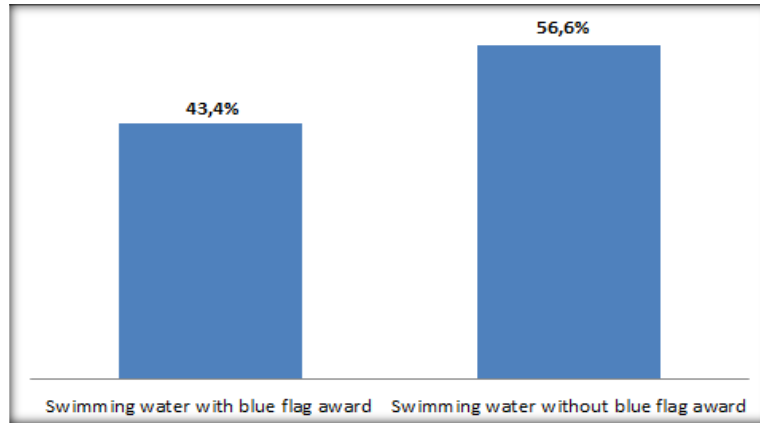


Figure 2.4: Expectative Reasons of Pollution of Surface Water

Source: Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”

At least, it will be beneficial to handle the reasons for pollution caused by wastewater. These are; the transfer of domestic wastewater in settlements (43.5%), the absence or inadequate sewerage network (41.7%), lack of collective treatment in small industries (40.9%), usage of pesticides (37.4%), livestock waste (32.2%), construction of cesspool pits by unhealthy ways (28.7%), inadequate capacity and efficiency of the treatment plan (20%), cessation of septic tanks pits in random places after pulling with vacuum trucks (18.2%), mining waste (9.6%), other (8.7%), the inefficient personal of the treatment plant (7.8%), large industrial enterprises which do not treat their wastewater (7%).

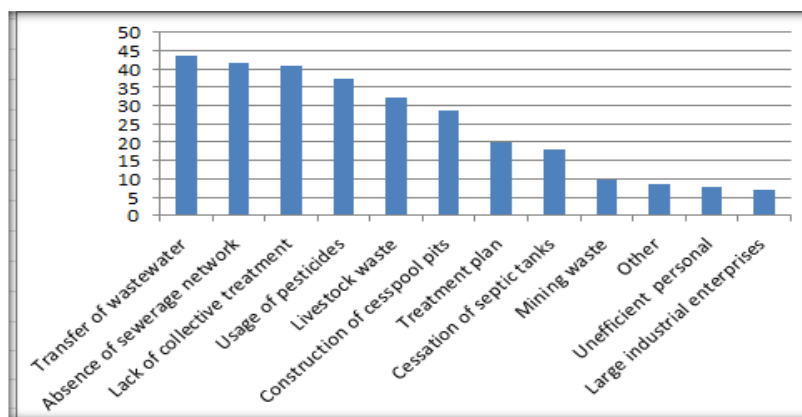


Figure 2.5: Reasons of Pollution Caused by Wastewater

Source: Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”⁸

When we look at the obstacles and barriers lying in front of water pollution, the followings are apparent: failure of establishment of treatment facilities due to financial impossibilities are seen in the front row (57%), lack of consciousness in society (24.1%), insufficient supervision (7.6%), institutional and legal deficiencies (7.6%) and the others (3.8 %).

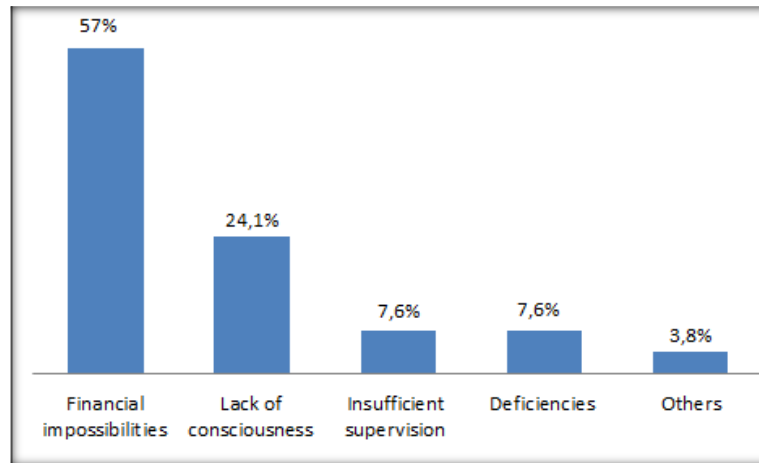


Figure 2.6: Obstacles Lying in front of Water Pollution

Source: Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”

Here, it needs to be focused on the first item to remind the Article 65 in the Constitution of 1982. As for the article, the state is not obligated to fulfill its duties in case of having inadequate financial capacity, even though the citizens have been affected by negative outcomes.

2.2. Air Pollution

After water pollution, the second most severe environmental problem is air pollution in Turkey. In the Black Report of Right to Clean Air Platform³⁰ (Right to Clean Air Platform, consists of 16 professional organizations and NGOs, working on air pollution and health impacts in Turkey since 2015) that has been published in 2019, seven times more deaths than traffic accidents experienced in 2017, has been indicated obviously. Nevertheless, in the same year, if air pollution was reduced as per reference values recommended by the World Health

³⁰ Temiz Hava Hakkı Platformu “Kara Rapor” <https://www.temizhavahakki.com/kara-rapor/> o6 Jan 2020

Organization (WHO), approximately 13% of the deaths could have been prevented. Also, other outcomes of the report followed as below:

- In 2018, the province with the worst air quality is Kahramanmaraş. There are already two fossil fuel plants and a third one is slated as well.
- In 2018, only 1 out of 81 cities had PM 10 levels below WHO guideline levels: Ardahan.
- Air qualities at 67% of the cities are dirty even according to national air quality limits in 2018.
- In 2017, the top three provinces with the highest number of deaths caused by air pollution: İstanbul, Bursa, and Ankara.
- It is not yet known whether the people breathed polluted or unpolluted air in ten provinces due to inefficient measurements in 2018.
- In the last five years, there is no improvement in air quality in sixteen provinces and severe air pollution is experienced: Afyon, Ankara, Burdur, Bursa, Çorum, Denizli, Erzincan, Mersin, Kahramanmaraş, Manisa, Mardin, Muğla, Niğde, Osmaniye, Sakarya ve Sivas.

According to the report of the Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, the causes of air pollution; are domestic heating (63%), manufacturing industry enterprises (8.6%), highway traffic (6.2%), and fossil fuel power plants (2.5%), other industrial activities (2.5%) and other sources (1.2%).

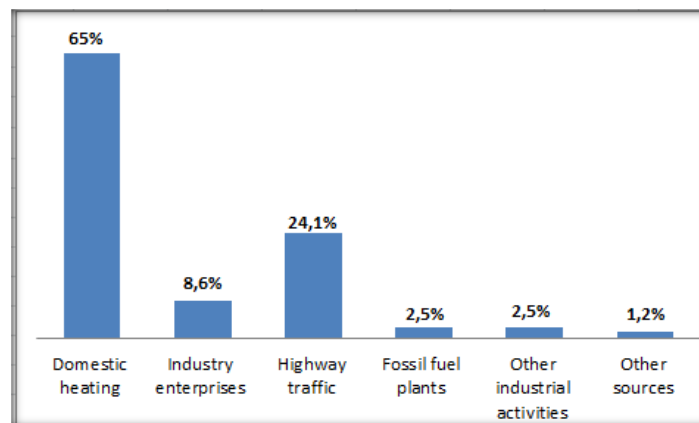


Figure 2.7: The Causes of Air Pollution

Source: Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”

Also, in figure 2.8, obstacles to prevent air pollution are seen on a provincial basis. Titles of those reasons are handled as; insufficient supervision, unprofessional and unconscious firemen and use of poor-quality fuel due to the low purchasing power of the public, difficulties in providing quality fuel, institutional and legal shortcomings, lack of consciousness in society, meteorological factors, topographic factors, and others.

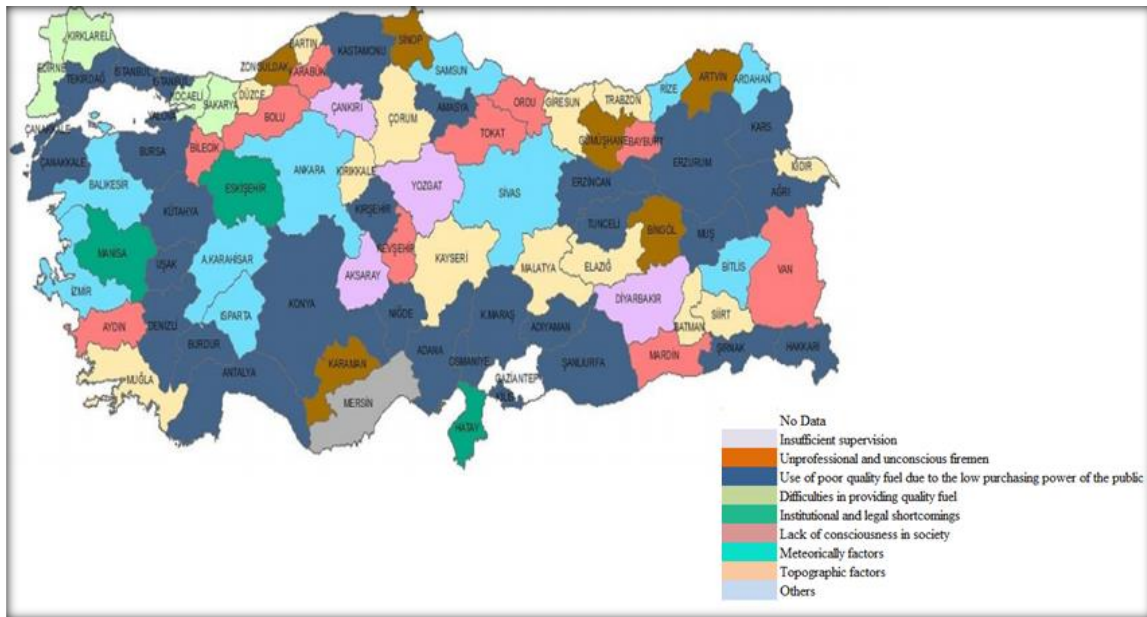


Figure 2.8: Obstacles to Prevent Air Pollution are seen on a Provincial Basis

Source: Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”

In addition to the above reasons, there is an important juristic case for criticism of Article 65 of the Constitution of 1982. In this way, it needs to draw attention to make sense of the barriers against air pollution. Since 2013 the centrals have not to fulfilled compulsory environmental investments because of expensiveness, such as flue gas filters, that prevent air pollution at a certain amount. The draft law on extending the period granted until the end of 2019 for another 2 years came up by the Grand National Assembly of Turkey. As a result, it is withdrawn by the joint decision of all political parties in parliament with the help of campaigns contacted by non-governmental organizations.

2.3. Soil Pollution

When it comes to factors of soil pollution, domestic solid wastes stored wildy (48.8%), industrial waste discharge (16.3%), unplanned urbanization (8.8%), excessive pesticide use (7.5%), excessive use of fertilizer (6.3%), mining waste (6.3 %), livestock waste (3.6%) and the others (2.5%).

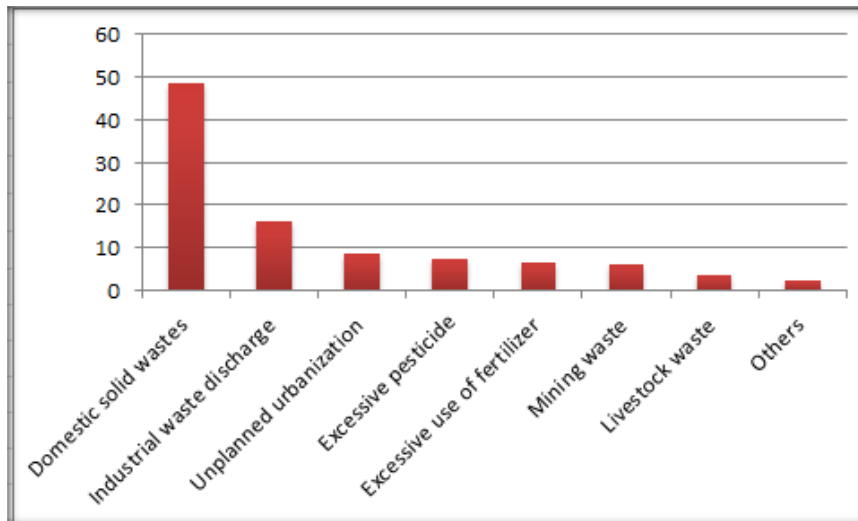


Figure 2.9: Factors of Soil Pollution

Source: Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”

Also, some measures have been taken by the state to prevent soil pollution;

- Ensuring the disposal of liquid, solid, and gaseous wastes of industrial/mining facilities by the legislation (52%),
- Realization of urbanization by the environmental plans (15%),
- Fertilization, spraying, and irrigation by the legislation (7.5%),
- Recycling/reuse applications (6.3%),
- Others (2.5%).

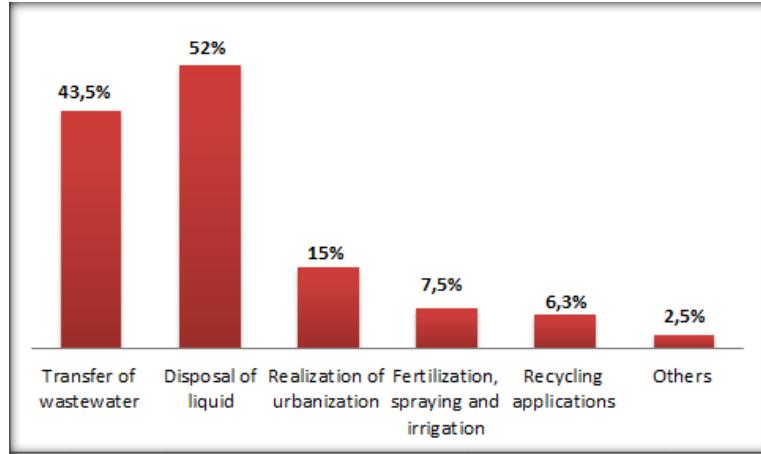


Figure 2.10: Measures have been taken by the State to Prevent Soil Pollution

Source: Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”

2.4. Noise pollution

Noise pollution is not one of the crucial problems of Turkey as much as water and air pollution. Regarding the regions where the most noise pollution is experienced; the location of entertainment places, manufacturing industry places, and highways have taken place among the causes of noise pollution as for the report of environmental engineers dated 2019.

According to the report of ministry, also it is seen in the below figure;

- Provinces where noise pollution is the primary problem; Adana, Antalya ve Eskişehir,
- Provinces where noise pollution is the second priority problem; Sivas ve Tunceli and finally,
- Provinces where third priority problem; Çorum, Iğdır, Kahramanmaraş, Karaman ve Sakarya.

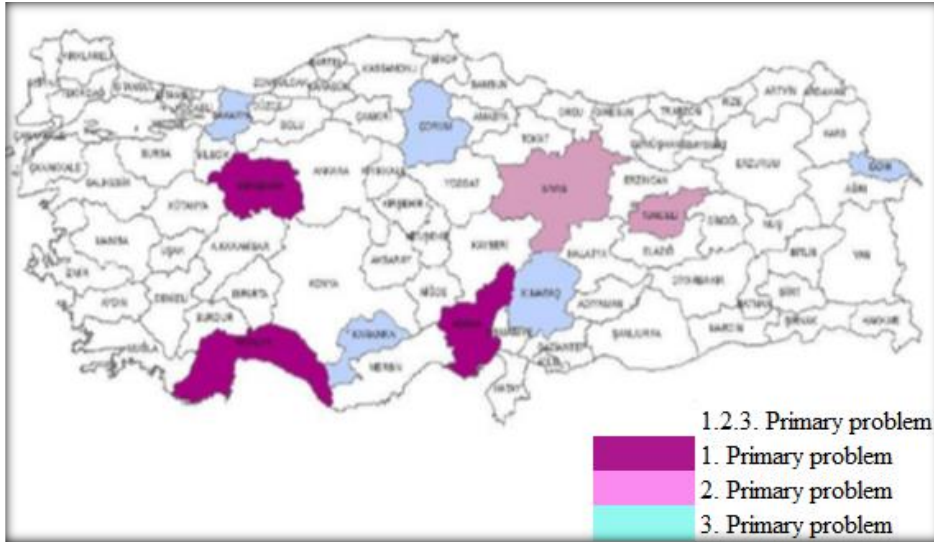


Figure 2.11: Provinces where Noise Pollution is Primary, Second and Third Problem

Source: Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, “Turkish Environmental Problems and Priorities Assessment Report”

2.5. Waste

According to “Waste Management and Action Plan 2023” published by the Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, the rate of hazardous waste remarked 1,413,220 tones, and the amount of hazardous waste increased by 55.6% from 2010 to 2014.

Moreover, data of the Turkish Statistical Institute (TUIK)³¹ of 2017 reveals some important rates; approximately 58,000 tons of waste are disposed of by burning, pouring into the stream, burying, filling, and pouring into the land in 36 municipalities. When the waste amounts are compared, it seems that 61.2 % of 31.6 % million tons of waste is to landfill facilities, 25.8% to municipal dumps, and 9.8% to recycling facilities, 0.2% of has been disposed of by burning, burying, and pouring into the stream-land. Besides, the average amount of collected waste per capita is 1.17 kg; the rate of waste in three major provinces; İstanbul 1.30 kg, Ankara 1.14 kg, and İzmir 1.32 kg.

Here, it will be beneficial to provide some statistical data to understand the effects of fossil fuel plants on waste management. Again, as per the data of TUIK dated 2017, despite the decrease in the number of thermal power plants and total waste compared to 2014, there is an increase in the amount of hazardous waste. 19.5 million tons of waste has been generated in

³¹ Türkiye İstatistik Kurumu “Atık Yönetimi” <http://www.tuik.gov.tr> 07 Jan 2020.

the thermal power plants in 2016 and approximately 12 thousand tons of those wastes are hazardous wastes.³²

Nevertheless, as we have already interpreted in the first section, as per Article 65, the construction and operation of thermal and hydroelectric power plants can be decided by the state due to economic growth; even though it harms human health and the ecosystem. Short and long terms goals are emphasized by the Turkish Ministry of Environment and Urban Planning in the report titled Waste Management and Action Plan 2023.³³ As far as waste management is concerned, the actions below will be taken;

- In 2013, ensuring the recovery of 35% of the waste to be generated and the disposal of 65% with regular storage,
- rehabilitation of wild casting sites,
- expansion of construction waste and excavation soil management,
- increasing collection and recycling in the management of private wastes,
- facility investments are provided for the recovery and disposal of hazardous waste.

2.6. Climate Change

Every year, Turkey is more and more affected by heatwaves caused by global climate change. Soil structure and ecosystem are changing, getting dry and some species are disappearing. According to research, if global warming continues in the same way, some of the problems that await Turkey are as follows.³⁴

- Although the temperature increase in the next 15-20 years will be limited, it is predicted that there will be a rapid temperature increase towards the end of the 2030s.
- Although it varies according to the regions, it is thought that there will be a difference of 4°C in winters and 6°C in summers in general temperature increases. It has been observed that there will be an increase in the annual average temperature of Turkey between 2.5°C and 4°C.
- Despite an increase in precipitation in the eastern part of North Anatolia, precipitation is expected to decrease throughout Turkey.

³² Çevre Mühendisleri Odası “Hava Kirliliği Raporu 2018 “<http://www.cmo.org.tr> 09 Jan 2019.

³³ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı “ Ulusal Atık Yönetimi ve Eylem Planı 2023” <https://csb.gov.tr/> 08 Jan 2020.

³⁴ Boğaziçi University Center for Climate Change and Policy Studies “İklim Değişikliğinin Türkiye’ye Etkileri” <http://climatechange.boun.edu.tr/iklim-degisikliginin-turkiyeye-etkileri> 08 Mar 2022.

- All these will bring along a serious decrease in our country's water resources, drought, and desertification, loss of agricultural productivity, increase in the number and effect of forest fires, and loss of biodiversity.

Turkey became a member of the United Nations Framework Convention on Climate Change in 2004 within the scope of combating climate change. Its participation in the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change was approved in 2009. In addition, Turkey has prepared the "National Climate Change Strategy" in order to contribute within the framework of its own special conditions and possibilities. The objectives of this plan are briefly as follows:³⁵

- Incorporating the United Nations Framework Convention on Climate Change's climate change mitigation and adaptation policies and measures into national development plans,
- Contributing to the extent of its own possibilities, by limiting the rate of increase in greenhouse gas emissions, without disrupting the development program harmonized with sustainable development principles,
- To increase the level of national preparedness and capacity in order to reduce the negative effects of global climate change and adapt to these effects,
- Increasing access to financial resources needed to carry out mitigation and adaptation activities,
- To develop R&D and innovation capacity for cleaner production, considering our current technology and development level,
- To actively participate in the negotiations for the establishment of a comprehensive and functional international cooperation mechanism in the efforts to combat and adapt to global climate change,
- Initiating structuring on climate change in relevant institutions,
- Establishing the necessary infrastructure for a healthier emission inventory,
- To develop climate change policies with the cooperation of all stakeholders.

Conclusion

In this study, Turkish constitutions have been evaluated since 1876. It is not possible to encounter indirectly and directly the right to environment in the Constitution of 1876 and the

³⁵ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı "Türkiye İklim Değişikliği Stratejisi 2010-2023" <https://www.gmka.gov.tr/> 10 Mar 2022.

Constitution of 1924 but in the Constitution of 1961, there is an article that references indirectly the right to the environment under the title “Right to Health”. In the Constitution of 1982, the right to the environment has been conducted under the title of “Health Services and Conservation of Environment”. Nevertheless, the Article delivers solutions to temporary environmental problems in Turkey, something which arises questions.

However, it is observed that the restrictive articles of the right to the environment are more effective than the articles that the right to the environment has taken place directly and indirectly. In particular, in Article 65, the state is not obliged to fulfill its duties in case of having inadequate financial capacity, even though the citizens have been affected by negative outcomes. It is seen that it is against Article 56 which explains the duty of the state as “the state and citizens must improve the natural environment and prevent environmental pollution”

In practice, the ability of these provisions to protect the environment and to deliver solutions to the temporary environmental problems has been evaluated and outcomes supported by the temporary research of public enterprises. In the temporary report of the Turkish Ministry of Environment and Urban Planning it is seen that among the most crucial environmental problems in Turkey is water and air pollution which are basic elements of life. Also, the most important factor in preventing water pollution is the adequacy of property.

In air pollution, a more serious picture emerges. Seven times more deaths than traffic accidents experienced in 2017 and if air pollution was reduced as per reference values recommended by WHO, approximately 13% of the deaths could have been prevented.

In waste management, there is an increase in the amount of hazardous waste every year. It is noteworthy that the amount of waste from thermal power plants is higher than the number of other wastes. In the Waste Management and Action Plan 2023, published by the Turkish Ministry of Environment and Urban Planning, both short and long-term goals have been settled down. But there is a question of whether these can be realized within the framework of these constitutional provisions.

On the other hand, climate change seriously threatens Turkey. Turkey is more and more affected by heatwaves caused by global climate change. Soil structure and ecosystem are changing, getting dry and some species are disappearing. Moreover, global warming with the water pollution caused another serious environmental problem such as sea snout that Turkey needs to deal with. This crisis has devastated the marine ecosystem, caused the mass death of sea creatures, and adversely affected the fishing industry.

Finally, in the light of all these dates, the following can be said; in the Constitution of 1982, even if there are provisions related to the environment, these provisions become ineffective when restrictive substances are applied. Therefore, these provisions are insufficient to prevent basic environmental problems such as air, water, and soil pollution. When the dimensions that are reached by the most basic environmental problems have been evaluated, it is possible to assume that environmental problems threaten the right to live, one of the most basic human rights. In our opinion, for all these reasons mentioned above, reconditioning and implementing the right to the environment only under the title of “Right to Environment” renewing restrictive provisions will be the healthiest solution.

BIBLIOGRAPHY

Books

- Atar, Yavuz *Türk Anayasa Hukuku*, (Mimoza Yayınları, Konya, 2009),
Erdem, Fazıl Hüsnü, Heper, Yunus, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri*, Seta Yayınları, Ankara, 2011
Kaboğlu, İbrahim Ö. *Özgürlükler Hukuku 1-İnsan Hakları Genel Kuramına Giriş*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2013
May, James R. & Daly, Erin, *Global Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism” United Nations Environment Programme (UNEP)*, Widener University, Delaware Law School, 2019
Memiş, Emin *Türkiyede Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808- 2009); Anayasa Hukuku Notları*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2009
Savaşan, Zerrin, Sümer, Vakıf, *Environmental Law and Policies in Turkey*, Springer International Publishing, Cham, 2020
Tanör, Bülent, *İki Anayasa; 1961 ve 1982*, İstanbul, 1986
Tekeli, İlhan, *Çevre Hakkına Yerelden Yaklaşmak*, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, Ankara, 2005
Özdek, Yasemin, *Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı*, TODAİE, Ankara, 1993

Articles

- Bilgili, Muhammed Yunuz, *Anayasal Bir Hak Olarak Çevre Hakkı Cankiri Karatekin University Journal of Institute of Social Sciences*, Vol.6 No.2 (2015) p.563-584
Bilir Faruk, Hamdemir Berkan, *International Conference on Eurasian Economies*, 2011
Çürük, Leyla, *Türk Hukukunda Çevre Hakkının Korunması*, Bartın Üniversitesi i.i.B.F Dergisi, Vol. No.2 (2010) p.83-99
Dinler, Veysel, *Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı Açısından İdarenin Sorumluluğu*, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Vol.1 No.1 (2008) p.1-19
Elvan, Osman Devrim *Analysis of environmental impact assessment practices and legislation in Turkey*, Environmental Science and Policy, 84 (2018) p. 1-6
Environmental Law 2872/1983
Gürseler, İ. Güneş, *İnsan Hakları, Çevre, Anayasa*, TBB Dergisi, Vol.75, (2008) p. 199-208
Gürseler, Güneş, *Türkiye’de Çevre Hukuku*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi-3 (1999) p. 811-830
Güveyi, Ümit, *1982 Anayasası Kapsamında Çevre Hakkının Karşılaştırmalı Kısa Bir Tahlili*, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Vol.24, No.2, (2018) p.633-659
Semiz, Yasemin, *Anayasa Mahkemesi’nin Çevre Hakkı Perspektifi*, Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Vol. 4 No.2 (2014) p.9-46
Şengün, Hayriye, *Türkiye’de Çevre Yönetimi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Uygulamaları*, Strategic Public Management Journal (SPMJ), Vol.1, (2015) p.109-130

Thesis

Eldelekli, Buğrahan, *Çevre Hukuku Bakımından Çevre Hakkı*, Master Thesis, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2010

Online Sources

Anayasa “Kemal Gözler (Der.), Türk Anayasaları,” (Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 1999,+117 p) (www.anayasa.gen.tr/metodoloji.htm);

Boğaziçi University Center for Climate Change and Policy Studies “İklim Değişikliğinin Türkiye’ye Etkileri” <http://climatechange.boun.edu.tr/iklim-degisikliginin-turkiyeye-etkileri>

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı “Türkiye Çevre Sorunları ve Öncelikleri Değerlendirme Raporu” <https://csb.gov.tr/>

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı “Türkiye İklim Değişikliği Stratejisi 2010-2023” <https://www.gmka.gov.tr/>

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı “Ulusal Atık Yönetimi ve Eylem Planı 2023” <https://csb.gov.tr/>

Çevre Mühendisleri Odası “Hava Kirliliği Raporu 2018” <http://www.cmo.org.tr>

Mevzuat, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982)” <https://www.mevzuat.gov.tr>

Temiz Hava Hakkı Platformu “Kara Rapor” <https://www.temizhavahakki.com/kara-rapor/>

Türkiye İstatistik Kurumu “Atık Yönetimi” <http://www.tuik.gov.tr>

Η έκδοση των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU για τη χρηματοδότηση των πράσινων επενδύσεων στο πλαίσιο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Κωνσταντίνος Αποστολίδης,

Υποψήφιος Διδάκτωρ, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Δικηγόρος Αθηνών

1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Η πανδημική έξαρση της νόσου COVID-19 στις αρχές του έτους 2020, επηρέασε και εξακολούθει να επηρεάζει όλα τα κράτη του πλανήτη με πολυσχιδείς κοινωνικές, οικονομικές και δημοσιονομικές συνέπειες. Παράλληλα, οι δυσεξάλειπτες επιπτώσεις της κλιματικής κρίσης είναι σε θέση να επιτείνουν ακόμη περισσότερο τα προβλήματα και τις ανισότητες που προκάλεσε ή επιδείνωσε η νόσος.

Σε ενωσιακό επίπεδο, τέθηκε ως απόλυτη προτεραιότητα η ανάκαμψη των κοινωνιών και των οικονομιών των κρατών μελών από τους πλειόνες κλυδωνισμούς της πανδημίας, με το σχετικό εγχείρημα να αξιολογείται ως ιδιαίτερα περίπλοκο καθώς οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την ανάκαμψη είναι σε πολλές περιπτώσεις ανισομεγέθεις και ανομοιογενείς. Παράλληλα, η δημοσιονομική ικανότητα παροχής των απαιτούμενων χρηματοδοτικών πόρων για την ανάκαμψη, διαφοροποιείται σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Επιπλέον, δεν πρέπει να παροράται το γεγονός, ότι οι προσπάθειες ανάκαμψης θα πρέπει να συμβάλουν στην επίτευξη των πρωτοποριακών και φιλόδοξων στόχων της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας¹ και των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών².

Για την υλοποίηση των στόχων της ανάκαμψης από την πανδημία αλλά και της δίκαιης και χωρίς αποκλεισμούς πράσινης και ψηφιακής μετάβασης, έγινε αντιληπτό ότι προαπαιτούμενο αποτελούσε η διαρκής και επαρκής χρηματοδοτική ικανότητα εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι άνευ προηγουμένου χρηματοδοτικές ανάγκες της ανάκαμψης, κρίθηκε ότι θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν επιτυχώς μόνο μέσω ενός πλαισίου μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών το οποίο θα ευνοούσε τη δημιουργία νέων χρηματοδοτικών μέσων και νέων επενδυτικών προγραμμάτων. Στα πλαίσια αυτά, απαραίτητη προϋπόθεση κατέστη η ύπαρξη ενός μακροπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου το οποίο θα ενισχύεται και θα υποστηρίζεται από ένα καινοτόμο εργαλείο ανάκαμψης, πυρήνας του οποίου θα είναι ένας μηχανισμός παροχής οικονομικής στήριξης για την υλοποίηση βιώσιμων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων.

¹ Με την παρουσίαση της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας το Δεκέμβριο του έτους 2019, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεσμεύτηκε για την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας σε όλους τους τομείς της οικονομίας έως το έτος 2050. Το Σεπτέμβριο του έτους 2020 παρουσιάστηκε το σχέδιο των κλιματικών στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το έτος 2030, στο οποίο περιλαμβάνεται και ο στόχος της μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 55 % έως το έτος 2030 σε σύγκριση με τα επίπεδα του έτους 1990. Τον Ιούλιο του έτους 2021, παρουσιάστηκε η δέσμη προτάσεων με τίτλο «Προσαρμογή στον στόχο του 55 %» για την προώθηση της προσαρμογής της Ένωσης στο στόχο του 55%.

² Βλ. αναλυτικά: <https://sdgs.un.org/goals>.

2. Η θέσπιση του Μέσου Ανάκαμψης NextGenerationEU και του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

2.1 Το μέσο ανάκαμψης NextGenerationEU

Την 27^η Μαΐου 2020, προκειμένου η Ευρωπαϊκή Ένωση να αποκριθεί κατά τρόπο στοχευμένο, συντονισμένο και ταχύ στη φθοροποιό επίδραση της COVID-19 στην ευρωπαϊκή κοινωνία, οικονομία και ενιαία αγορά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε³ ένα νέο εργαλείο ανάκαμψης στο πλαίσιο ενός ανανεωμένου μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού της Ένωσης, το οποίο καλείται NextGenerationEU (ΕΕ-Επόμενη Γενιά). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, έχοντας υπ' όψιν την προαναφερθείσα πρόταση της Επιτροπής και το άρθρο 122 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)⁴, εξέδωσε τον Κανονισμό (ΕΕ) 2020/2094⁵, με τον οποίον θεσπίστηκε το Μέσο Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη στήριξη της ανάκαμψης μετά την κρίση της νόσου COVID-19. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε τον Κανονισμό (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 2020/2093⁶ για τον καθορισμό του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου για τα έτη 2021 έως 2027.

Με την έκδοση των Κανονισμών 2020/2093 και 2020/2094, η Ευρωπαϊκή Ένωση απέκτησε έναν εκσυγχρονισμένο μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό ο οποίος θα ενισχύεται από το Μέσο Ανάκαμψης NextGenerationEU, με το συνολικό ύψος των χρηματικών πόρων να ανέρχεται στα 2,018 τρισεκατομμύρια ευρώ⁷.

Δεδομένου ότι ο Κανονισμός 2020/2094 για τη θέσπιση του Μέσου Ανάκαμψης εκδόθηκε ως έκτακτη απάντηση στις δυσμενείς συνθήκες που δημιούργησε η νόσος COVID-19 και σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, επισημαίνεται ότι ως προς τη φύση του, το νέο Μέσο Ανάκαμψης είναι έκτακτο και προσωρινό.

³ Βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο *Η ώρα της Ευρώπης: ανασύνταξη και προετοιμασία για την επόμενη γενιά*, COM(2020) 456 final, 27.5.2020, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EL>.

⁴ Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ύστερα από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μπορεί να θεσπίζει σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση σοβαρών δυσκολιών οι οποίες οφείλονται σε έκτακτες περιστάσεις, οι οποίες εκφεύγουν από τον έλεγχο των κρατών μελών.

⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2094 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με τη θέσπιση Μέσου Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη στήριξη της ανάκαμψης μετά την κρίση της νόσου COVID-19, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094&from=EL>.

⁶ Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 2020/2093 του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2020 για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για τα έτη 2021 έως 2027, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=EL>.

⁷ Βλ. European Commission, Directorate-General for Budget, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, 2021, σελ. 6, διαθέσιμο σε: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/91357>.

Στο πλαίσιο του Μέσου NextGenerationEU θα χορηγηθούν έως και 806,9 δισεκατομμύρια ευρώ⁸ στην οικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη μορφή δαπανών και δανείων. Για τη συγκέντρωση αυτών των κεφαλαίων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε την Απόφαση (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 2020/2053⁹, και δυνάμει των οριζομένων στην περίπτωση α' της παραγράφου 1 του άρθρου 5, παρέχεται κατ' εξαίρεση, έκτακτη και προσωρινή εξουσιοδότηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να δανείζεται κεφάλαια από τις κεφαλαιαγορές εξ ονόματος της Ένωσης, αποκλειστικά και μόνο για τη χρηματοδότηση των μέτρων αντιμετώπισης των συνεπειών της νόσου COVID-19. Επιπρόσθετα, λόγω της εξαιρετικά μεγάλης κλίμακας των απαιτούμενων χρηματοδοτικών πόρων του Μέσου Ανάκαμψης, και προκειμένου να μπορέσει να αναληφθεί η ευθύνη που σχετίζεται με τον δανεισμό των κεφαλαίων αυτών, κατέστη απαραίτητη η έκτακτη και προσωρινή αύξηση των ανώτατων ορίων των ιδίων πόρων της Ένωσης. Η προαναφερθείσα Απόφαση του Συμβουλίου, ανταποκρίθηκε και σε αυτή την ανάγκη, αναθεωρώντας το σύστημα ιδίων πόρων της Ένωσης. Έτσι, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 3 της Απόφασης (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 2020/2053, αυξήθηκε στο 1,40 % του αθροίσματος των Ακαθάριστων Εθνικών Εισοδημάτων (ΑΕΕ) όλων των κρατών μελών (από το προϊσχύσαν 1,23%) το συνολικό ποσό των ιδίων πόρων που χορηγείται στην Ένωση για την κάλυψη των ετήσιων πιστώσεων πληρωμών. Αντίστοιχα, με την παράγραφο 2 του προαναφερθέντος άρθρου, αυξήθηκε στο 1,46 % του αθροίσματος των Ακαθάριστων Εθνικών Εισοδημάτων (ΑΕΕ) όλων των κρατών μελών (από το προϊσχύσαν 1,29 %) το συνολικό ετήσιο ποσό των πιστώσεων αναλήψεων υποχρεώσεων που εγγράφονται στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Ειδικά σε σχέση με την έκτακτη και προσωρινή αύξηση των ανώτατων ορίων των ιδίων πόρων για την κατανομή των πόρων που είναι αναγκαίοι για την αντιμετώπιση των συνεπειών της νόσου COVID-19, σύμφωνα με το άρθρο 6 της Απόφασης αυτής, τα προαναφερθέντα όρια που καθορίζονται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 3, αυξάνονται προσωρινά έκαστο κατά 0,6 ποσοστιαίες μονάδες. Η προσωρινή αυτή αύξηση για τη συγκεκριμένη κατηγορία πόρων, θεσμοθετήθηκε με αποκλειστικό σκοπό την κάλυψη όλων των υποχρεώσεων της Ένωσης που προκύπτουν από τον δανεισμό για τη χρηματοδότηση του Μέσου Ανάκαμψης, μέχρι να παύσουν να υφίστανται όλες αυτές οι υποχρεώσεις και το αργότερο έως τις 31^η Δεκεμβρίου του έτους 2058. Συνεπώς, δυνάμει της συγκεκριμένης Απόφασης, για τη συγκέντρωση των πόρων που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση του

⁸ Βλ. European Commission, Directorate-General for Budget, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, ό.π., σελ. 6.

⁹ Απόφαση (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 2020/2053 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2020 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για την κατάργηση της απόφασης 2014/335/ ΕΕ, Ευρατόμ, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D 2053&from=EL>.

Μέσου Ανάκαμψης NextGenerationEU, το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων αυξήθηκε στο 2% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος της Ένωσης, ενώ σημειώνεται ότι η αυτή η έκτακτη και προσωρινή αύξηση των ορίων των ιδίων πόρων, δεν χρησιμοποιείται για την κάλυψη τυχόν άλλων υποχρεώσεων της Ένωσης¹⁰.

2.2 Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΜΑΑ) και η χρηματοδοτική στήριξη των πράσινων επενδύσεων

Στις 28 Μαΐου 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε¹¹ την έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση ενός μηχανισμού, ο οποίος θα αποτελούσε το κύριο εργαλείο και τον πυρήνα του Μέσου Ανάκαμψης NextGenerationEU εξασφαλίζοντας μη επιστρεπτέα χρηματοδοτική στήριξη και δάνεια προς τα κράτη μέλη. Έχοντας υπ' όψιν την πρόταση αυτή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, εξέδωσαν τον Κανονισμό (ΕΕ) 2021/241 για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας¹². Ο Μηχανισμός, θα πρέπει να συμβάλει στην ενσωμάτωση κλιματικών δράσεων και στην επίτευξη του συνολικού στόχου της διάθεσης του 30 % των δαπανών του προϋπολογισμού της Ένωσης για την υποστήριξη των φιλόδοξων κλιματικών στόχων, λαμβάνοντας συγχρόνως υπ' όψιν τις δεσμεύσεις της Ένωσης για την εφαρμογή της Συμφωνίας των Παρισίων¹³ και των 17 Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Άλλωστε, μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις σε πράσινες τεχνολογίες και ικανότητες θα είναι αυτές οι δράσεις που τελικώς θα στηρίζουν την πράσινη μετάβαση. Ο Μηχανισμός θα υλοποιείται από την Επιτροπή με άμεση διαχείριση, ενώ τα κράτη μέλη θα πρέπει να καταρτίζουν εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας στα οποία θα περιγράφεται το θεματολόγιο μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων για τα οποία θα ζητείται χρηματοδοτική στήριξη.

¹⁰ Δυνάμει της παραγράφου 1 του άρθρου 5 της Απόφασης (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 2020/2053, το ανώτατο όριο του ποσού το οποίο εξουσιοδοτείται να δανείζεται η Επιτροπή εξ ονόματος της Ένωσης από τις κεφαλαιαγορές για το Μέσο Ανάκαμψης, αναπροσαρμόζεται βάσει σταθερού αποπληθωριστή 2% ετησίως. Σχετική ρύθμιση, προβλέπεται και στην παράγραφο 1 του άρθρου 2 του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2094, ενώ διευκρινίζεται ότι για πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων ο εν λόγω αποπληθωριστής εφαρμόζεται στις ετήσιες δόσεις.

¹¹ Βλ. την Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο *Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας*, COM (2020) 408 final, 2020/0104 (COD), 28.5.2020, διαθέσιμο σε: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea3d5577-a4e7-11ea-bb7a-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF.

¹² Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2021 για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=PT>.

¹³ Η συμφωνία των Παρισίων που εγκρίθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2015 στο πλαίσιο της σύμβασης-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή, εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 5 Οκτωβρίου 2016 εξ ονόματος της Ένωσης. Η προαναφερθείσα κύρωση πραγματοποιήθηκε με την Απόφαση (ΕΕ) 2016/1841 του Συμβουλίου της 5ης Οκτωβρίου 2016.

Το πεδίο εφαρμογής του Μηχανισμού αφορά σε τομείς πολιτικής με ευρωπαϊκή σημασία, οι οποίοι διαρθρώνονται σε έξι πυλώνες, ένας εκ των οποίων είναι η πράσινη μετάβαση, σύμφωνα με την περίπτωση α' του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/241. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 6 του Κανονισμού αυτού, τα μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 1 του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2094 για τη θέσπιση του Μέσου Ανάκαμψης NextGenerationEU υλοποιούνται στο πλαίσιο του Μηχανισμού με τη σχετική στήριξη να έχει τη μορφή είτε μη επιστρεπτέας χρηματοδοτικής στήριξης είτε τη μορφή δανειακής στήριξης. Στα μέτρα του άρθρου 1 του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2094, η περίπτωση στ' περιλαμβάνει ρητά και μέτρα τα οποία εξασφαλίζουν ότι η δίκαιη μετάβαση σε μια κλιματικά ουδέτερη οικονομία δεν θα υπονομευθεί από την κρίση της νόσου COVID-19. Από τις διατάξεις αυτές, καθίσταται προφανές ότι οι πράσινες επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις δύνανται να στηριχθούν από το Μηχανισμό.

Η άποψη αυτή ενισχύεται και από το γεγονός ότι η περίπτωση ε' της παραγράφου 4 του άρθρου 18 του Κανονισμού για τον Μηχανισμό, προβλέπει ότι στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας θα πρέπει να υπάρχει ποιοτική επεξήγηση του τρόπου με τον οποίο τα μέτρα του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας αναμένεται να συνεισφέρουν στην πράσινη μετάβαση, συμπεριλαμβανομένης της βιοποικιλότητας, ή στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που απορρέουν από αυτήν, και αν αντιπροσωπεύουν ποσό που αναλογεί τουλάχιστον στο 37 % των συνολικών πιστώσεων του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας. Ο ισχυρισμός των κρατών μελών σχετικά με τη συνεισφορά των προτεινόμενων μέτρων του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητάς στην πράσινη μετάβαση, ελέγχεται και αξιολογείται από την Επιτροπή. Έτσι, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην περίπτωση ε' της παραγράφου 3 του άρθρου 19 του Κανονισμού για τον Μηχανισμό, εξετάζεται από την Επιτροπή, κατά πόσον το σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας ενός κράτους μέλους περιλαμβάνει μέτρα που συμβάλλουν αποτελεσματικά στην πράσινη μετάβαση, συμπεριλαμβανομένης της βιοποικιλότητας ή στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που απορρέουν από αυτήν και κατά πόσον αντιπροσωπεύουν ποσό που αναλογεί τουλάχιστον στο 37 % των συνολικών πιστώσεων του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, με βάση τη μεθοδολογία για την παρακολούθηση των κλιματικών στόχων που ορίζεται στο παράρτημα VI του εν λόγω Κανονισμού.

Τούτων δοθέντων, καθίσταται σαφές ότι τα μέτρα τα οποία περιλαμβάνονται στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας των κρατών μελών, για να λάβουν χρηματοδοτική στήριξη από τον Μηχανισμό θα πρέπει να συμβάλλουν στην πράσινη μετάβαση, αντιπροσωπεύοντας

ποσό που αντιστοιχεί τουλάχιστον στο 37 % των συνολικών πιστώσεων του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.

Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, αντιπροσωπεύει το 90 % των συνολικών κονδυλίων στο πλαίσιο του Μέσου Ανάκαμψης NextGenerationEU, με τις σχετικές εκταμιεύσεις στα κράτη μέλη να πραγματοποιούνται δύο φορές τον χρόνο με την προϋπόθεση ότι αυτά έχουν επιτύχει τους συμφωνημένους στόχους μεταρρυθμίσεων.

3. Η κάλυψη των χρηματοδοτικών αναγκών του Μέσου Ανάκαμψης NextGenerationEU

Το Μέσο Ανάκαμψης NextGenerationEU, αποτελεί κεφαλαιώδη παράμετρο της ταχείας και συντονισμένης ανάκαμψης της Ένωσης από την πανδημική κρίση, και όπως προαναφέρθηκε, μέσω αυτού θα χορηγηθούν έως και 806,9 δισεκατομμύρια ευρώ με τη μορφή δαπανών και δανείων. Οι οικονομικοί πόροι που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση του Μέσου Ανάκαμψης NextGenerationEU είναι ιδιαίτερα υψηλοί και για τη συγκέντρωσή τους προβλέφθηκε έκτακτη και προσωρινή αύξηση του ανώτατου ορίου των ιδίων πόρων σε 2% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος της Ένωσης, ώστε η Επιτροπή να μπορέσει να χρησιμοποιήσει την ιδιαίτερα ισχυρή πιστοληπτική της αξιολόγηση για να δανειστεί τα απαιτούμενα ποσά από τις χρηματοπιστωτικές αγορές. Για την επιτυχή υλοποίηση του σχετικού εγχειρήματος, η διαφοροποιημένη στρατηγική χρηματοδότησης είναι εκείνη η οποία θα δώσει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να αντλεί μέσω των χρηματοπιστωτικών αγορών, τα απαιτούμενα κεφάλαια ανάκαμψης. Αυτή η διαφοροποιημένη στρατηγική χρηματοδότησης, περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα χρηματοδοτικών εργαλείων και θα δώσει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να χρηματοδοτήσει το Μέσο Ανάκαμψης NextGenerationEU με χαμηλότερο κόστος.

Σχετικά με τη διαφοροποιημένη στρατηγική χρηματοδότησης, ανακοινώθηκε από την Επιτροπή ότι αυτή θα διαμορφώνεται με βάση οκτώ πυλώνες¹⁴, ήτοι:

- α) τη δημοσίευση τακτικών σχεδίων χρηματοδότησης,
- β) τον αποτελεσματικό συντονισμό με εθνικούς και ομότιμους εκδότες, με δεδομένο ότι η δημοσίευση των σχεδίων χρηματοδότησης NextGenerationEU θα διευκολύνει τον συντονισμό με τις ομότιμες υπερεθνικές και εθνικές υπηρεσίες διαχείρισης χρέους,

¹⁴ Βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο *Σχετικά με τη νέα στρατηγική για τη χρηματοδότηση του NextGenerationEU*, COM(2021) 250 final, 14.4.2021, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0250&from=EN>.

- γ) τη σθεναρή διαχείριση ρευστότητας για την αντιστοίχιση εισροών και εκροών,
- δ) τη σθεναρή ικανότητα εκτέλεσης για την πραγματοποίηση επιμέρους χρηματοδοτικών πράξεων,
- ε) τα αξιόπιστα συστήματα διακυβέρνησης και διαχείρισης κινδύνου,
- στ) τις λύσεις υποστήριξης, πληρωμών και λογιστικής κατάλληλες για τον επιδιωκόμενο σκοπό,
- ζ) τα δάνεια σε καλές τιμές υπό ορθή διαχείριση και
- η) την αποτελεσματική επικοινωνία και επαφή με τους επενδυτές.

Ένα μέρος των αναγκών χρηματοδότησης θα καλυφθεί όπως ανακοίνωση η Επιτροπή μέσω της έκδοσης πράσινων ομολόγων. Συγκεκριμένα, το 30 % του Μέσου Ανάκαμψης NextGenerationEU θα χρηματοδοτηθεί μέσω της έκδοσης πράσινων ομολόγων, ποσοστό το οποίο αντιστοιχεί σε περίπου 250 δισεκατομμυρίων ευρώ, καθιστώντας έτσι την Ένωση, έναν από τους μεγαλύτερους εκδότες πράσινων ομολόγων σε παγκόσμια κλίμακα¹⁵.

4. Η έκδοση των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU

4.1 Η έκδοση των πράσινων ομολόγων ως εργαλείο χρηματοδότησης των πράσινων επενδύσεων

Η αγορά των πράσινων ομολόγων αποτελεί μία ταχέως και διαρκώς αναπτυσσόμενη αγορά¹⁶, καθώς τα ομόλογα αυτά έχουν αναδειχθεί τα τελευταία χρόνια σ' ένα βασικό εργαλείο χρηματοδότησης των πράσινων επενδύσεων και των προσπαθειών για την αντιμετώπιση και το μετριασμό της κλιματικής αλλαγής.

Με τον όρο πράσινα ομόλογα νοούνται τα ομόλογα εκείνα, τα έσοδα από την έκδοση των οποίων αξιοποιούνται για τη χρηματοδοτική στήριξη έργων, επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων

¹⁵ Βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο *Σχετικά με τη νέα στρατηγική για τη χρηματοδότηση του NextGenerationEU*, ό.π., σελ. 10.

¹⁶ Έτσι και Schoenmaker D., Schramade W., *Principles of Sustainable Finance*, Oxford University Press, 2019, σελ. 272, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, *What are Green Bonds?*, 2015, σελ. 5, διαθέσιμο σε: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/400251468187810398/pdf/99662-REVISED-WB-Green-Bond-Box393208B-PUBLIC.pdf>, Beschloss A., Mashayekhi M., *A Greener Future for Finance, The successes and challenges of green bonds offer lessons for sustainable finance*, σε *Finance & Development*, December 2019, Volume 56, Number 4, International Monetary Fund, σελ. 60, Maragopoulos, N., *Towards a European Green Bond: A Commission's Proposal to Promote Sustainable Finance* (April 6, 2022), European Banking Institute Working Paper Series 2022 - no. 103, σελ. 10, διαθέσιμο σε: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3933766>.

που στοχεύουν στον μετριασμό ή στην προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, στην προστασία της βιοποικιλότητας ή στην αντιμετώπιση άλλων περιβαλλοντικών ζητημάτων. Το πρώτο πράσινο ομόλογο εκδόθηκε το έτος 2007 από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και στη συνέχεια εξέδωσαν πράσινα ομόλογα κράτη, δήμοι, χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, πολυεθνικές εταιρείες, κ.ά. Οι αρχές των πράσινων ομολόγων (Green Bond Principles-CBP)¹⁷ της Διεθνούς Ένωσης Κεφαλαιαγορών (International Capital Market Association-ICMA)¹⁸ και τα πρότυπα¹⁹ που θέσπισε η Πρωτοβουλία Κλιματικών Ομολόγων (Climate Bond Initiative-CBI)²⁰, είναι τα πλέον διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα που προβλέπουν θεμελιώδεις αρχές και συγκεκριμένες διαδικασίες για την έκδοση των πράσινων ομολόγων. Σε ενωσιακό επίπεδο, τον Ιούλιο του έτους 2021, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή²¹ υπέβαλε πρόταση Κανονισμού για την θέσπιση ενός ευρωπαϊκού προτύπου πράσινων ομολόγων. Ο Κανονισμός αυτός, θα αποτελεί το σύνολο των κανόνων οι οποίοι θα πρέπει να πληρούνται και να τηρούνται από τους εκδότες πράσινων ομολόγων, προκειμένου αυτοί να είναι σε θέση να αποκαλούν ένα ομόλογο «ευρωπαϊκό πράσινο ομόλογο» ή «EuGB». Τα ομόλογα αυτά, σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να επιδιώκουν περιβαλλοντικά βιώσιμους στόχους κατά την έννοια του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/852 και γι' αυτό το λόγο, η Επιτροπή πρότεινε για τους σκοπούς των ευρωπαϊκών πράσινων ομολόγων, ο Κανονισμός (ΕΕ) 2020/852 για την ταξινόμηση και οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις του να ορίζουν τι θεωρείται πράσινο²².

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το άρθρο 3 του προτεινόμενου Κανονισμού για τα ευρωπαϊκά πράσινα ομόλογα, η ονομασία «ευρωπαϊκό πράσινο ομόλογο» ή «EuGB» θα χρησιμοποιείται μόνο για ομόλογα που πληρούν τις απαιτήσεις του Τίτλου II (και συγκεκριμένα τις απαιτήσεις των άρθρων 4 έως 13) έως τη ληκτότητά τους.

¹⁷ Βλ. σχετικά: https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2022-updates/Green-Bond-Principles_June-2022-280622.pdf.

¹⁸ Βλ. σχετικά: <https://www.icmagroup.org/>.

¹⁹ Βλ. σχετικά: <https://www.climatebonds.net/files/files/climate-bonds-standard-v3-20191210.pdf>.

²⁰ Βλ. σχετικά: <https://www.climatebonds.net/>.

²¹ Βλ. Πρόταση της Επιτροπής με τίτλο *Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα ευρωπαϊκά πράσινα ομόλογα*, COM(2021) 391 final, 2021/0191 (COD), 6.7.2021, διαθέσιμο σε: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e77212e8-df07-11eb-895a-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF.

²² Βλ. Πρόταση της Επιτροπής με τίτλο *Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα ευρωπαϊκά πράσινα ομόλογα*, ό.π., σελ. 3.

4.2 Το πλαίσιο που διέπει τα πράσινα ομόλογα NextGenerationEU

Στις 7 Σεπτεμβρίου του έτους 2021, εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ένα ανεξάρτητα αξιολογούμενο πλαίσιο για τα πράσινα ομόλογα NextGenerationEU²³, το οποίο εγγυάται σε όσους επενδυτές επιλέξουν να κατευθύνουν τα κεφάλαιά τους στα ομόλογα αυτά, ότι τα κεφάλαια που επένδυσαν, θα αξιοποιηθούν σε πραγματικά πράσινα έργα και επενδύσεις. Το πλαίσιο για τα πράσινα ομόλογα NextGenerationEU, έχει καταρτιστεί σύμφωνα με τις αρχές των πράσινων ομολόγων της Διεθνούς Ένωσης Κεφαλαιαγορών (ICMA)²⁴ και εξετάστηκε από έναν δεύτερο πάροχο γνωμοδότησης²⁵, ο οποίος αποφάνθηκε ότι το πλαίσιο ευθυγραμμίζεται με τις αρχές των πράσινων ομολόγων της προαναφερθείσας Ένωσης Κεφαλαιαγορών. Επιπλέον, το πλαίσιο για τα πράσινα ομόλογα NextGenerationEU, ευθυγραμμίζεται στο μέγιστο δυνατό βαθμό με την Πρόταση της Επιτροπής για τη θέσπιση προτύπου πράσινων ομολόγων, του κοινού δηλαδή πλαισίου κανόνων σχετικά με τη χρήση της ονομασίας «ευρωπαϊκό πράσινο ομόλογο».

Το πλαίσιο για τα πράσινα ομόλογα NextGenerationEU περιλαμβάνει ρυθμίσεις που αφορούν στους παρακάτω τέσσερις άξονες:

- 1) χρήση των εσόδων,
- 2) διαδικασία αξιολόγησης δαπανών και επιλογής επενδύσεων,
- 3) διαχείριση των εσόδων και
- 4) υποβολή αναφορών.

4.2.1 Χρήση των εσόδων

Αναφορικά με το ζήτημα της χρήσης των πόρων που αντλούνται από την έκδοση των συγκεκριμένων ομολόγων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο πλαίσιο αυτό, τα έσοδα τα οποία θα συγκεντρωθούν από την έκδοση αυτών, θα χρηματοδοτήσουν μερικώς ή ολικώς τις πράσινες επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις, οι οποίες περιέχονται στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας των κρατών. Θα χρηματοδοτούνται δηλαδή μεταρρυθμίσεις και έργα τα οποία ανταποκρίνονται στην υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν ότι το 37 % των

²³ European Commission, Commission Staff Working Document, *NextGenerationEU-Green Bond Framework*, SWD (2021) 242 final, 7.9.2021, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/nextgenerationeu_green_bond_framework.pdf.

²⁴ Για τις αρχές και το πλαίσιο των πράσινων ομολόγων της Διεθνούς Ένωσης Κεφαλαιαγορών βλ.: https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2022-updates/Green-Bond-Principles_June-2022-280622.pdf.

²⁵ Βλ. σχετικά: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/v.e._second_party_opinion_on_the_framework.pdf.

δαπανών που χρηματοδοτούνται από τα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας προορίζεται για επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις που συμβάλλουν στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Το πλαίσιο προβλέπει εννέα κατηγορίες δαπανών²⁶, τις αποκαλούμενες «πράσινες δαπάνες», οι οποίες είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από τα έσοδα των ομολόγων αυτών²⁷. Οι εννέα αυτές κατηγορίες περιλαμβάνουν διάφορα πεδία παρέμβασης, τα οποία περιγράφονται αναλυτικά στο παράρτημα VI του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/241. Στο πλαίσιο των ομολόγων αυτών, αναφέρεται και η συμβολή των επιλέξιμων δαπανών των εννέα κατηγοριών στην επίτευξη των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Δέον λεχθεί ότι κανένα μέτρο (είτε πρόκειται για μεταρρύθμιση είτε πρόκειται για επένδυση)²⁸ που περιλαμβάνεται σε σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας κράτους μέλους, δεν θα πρέπει να προκαλεί σημαντική επιβάρυνση στους περιβαλλοντικούς στόχους κατά την έννοια του άρθρου 17 του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/852 για την ταξινόμηση.

4.2.2 Διαδικασία αξιολόγησης δαπανών και επιλογής επενδύσεων

Ως προς τη διαδικασία αξιολόγησης των δαπανών και επιλογής των επενδύσεων, η Επιτροπή θα πρέπει να ελέγχει και να διαπιστώνει ότι τα προτεινόμενα μέτρα στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας που υποβάλλουν τα κράτη μέλη, συμμορφώνονται με το ελάχιστο απαιτούμενο ποσοστό δαπανών για το κλίμα (37%).

Η μεθοδολογία για την παρακολούθηση των κλιματικών στόχων και οι συντελεστές για τον υπολογισμό της στήριξης των προτεινόμενων επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων των σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας στην επίτευξη των στόχων για την κλιματική αλλαγή, περιλαμβάνονται στο παράρτημα VI του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/241, βασίζονται στις διαστάσεις και τους κωδικούς για τους τύπους παρέμβασης και μπορούν να λάβουν τιμές 0%, 40% ή 100%.

Εφόσον ένα μέτρο έχει κριθεί ότι μπορεί να λάβει χρηματοδότηση από τα έσοδα της έκδοσης των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU, προσδιορίζεται εάν η χρηματοδότηση του μέτρου θα είναι ολική ή μερική. Για παράδειγμα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα χρηματοδοτήσει

²⁶ European Commission, Commission Staff Working Document, *NextGenerationEU-Green Bond Framework*, ό.π., σελ. 10-11.

²⁷ Για παράδειγμα επιλέξιμες προς χρηματοδότηση είναι δαπάνες οι οποίες σχετίζονται με την έρευνα και τις δραστηριότητες καινοτομίας οι οποίες στηρίζουν την πράσινη μετάβαση. Η χρηματοδότηση μέτρων αυτής της κατηγορίας συμβάλλει παράλληλα στην επίτευξη των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης υπ' αριθμ. 8, 11 και 12.

²⁸ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο *Τεχνική καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης» στο πλαίσιο του κανονισμού για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας*, (2021/C 58/01), διαθέσιμο σε: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01)&from=EN).

μέσω των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU μόνο το 40% της συνολικής δαπάνης ενός μέτρου του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, εάν στο τελευταίο έχει αποδοθεί συντελεστής στήριξης για την επίτευξη των στόχων για την κλιματική αλλαγή 40%.

Η επιλεξιμότητα για χρηματοδότηση μέσω των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU μπορεί να αφορά και μέτρα του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας τα οποία πλέον των κλιματικών, συμβάλλουν και στην επίτευξη άλλων περιβαλλοντικών στόχων. Αυτό είναι εφικτό, καθώς ότι ο Κανονισμός (ΕΕ) 2020/852 για την Ταξινόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνει και άλλους περιβαλλοντικούς στόχους, ενώ ο Κανονισμός για τον Μηχανισμό περιλαμβάνει στο Παράρτημα VI συντελεστές για τον υπολογισμό της στήριξης των μέτρων για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων. Κατά συνέπεια, είναι δυνατόν να υπάρχουν περιπτώσεις προτεινόμενων μέτρων στα οποία έχει αποδοθεί συντελεστής στήριξης για την επίτευξη των στόχων για την κλιματική αλλαγή 40% και συντελεστής στήριξης για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων 100% ή αντιστρόφως, με τα μέτρα αυτά να θεωρούνται εξίσου επιλέξιμα για χρηματοδότηση. Σε μία τέτοια περίπτωση, η σχετική χρηματοδότηση ενός μέτρου μέσω των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU μπορεί να φτάσει και σε ποσοστό 100%. Ωστόσο, εάν στην προαναφερθείσα περίπτωση, η Επιτροπή εκτιμήσει ότι ο θετικός περιβαλλοντικός αντίκτυπος των προτεινόμενων μέτρων δεν αποδεικνύεται επαρκώς, τότε τα μέτρα αυτά θα λάβουν χρηματοδότηση μέσω των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU ίση με το 40% της συνολικής δαπάνης του μέτρου, λαμβανομένου δηλαδή υπ' όψιν μόνο του αποδοθέντος 40% στον συντελεστή στήριξης για την επίτευξη των στόχων για την κλιματική αλλαγή και όχι του αποδοθέντος 100% στον συντελεστή στήριξης για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων²⁹. Στην περίπτωση κατά την οποία σε ένα μέτρο έχει απονεμηθεί 100% στον συντελεστή στήριξης για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων αλλά 0% στον συντελεστή στήριξης για την επίτευξη των στόχων για την κλιματική αλλαγή, τότε δεν είναι επιλέξιμο για χρηματοδότηση από τους πόρους που συγκεντρώνονται από την έκδοση των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU.

Η εκταμίευση των πόρων για όσα έργα κρίθηκαν επιλέξιμα από την Επιτροπή για χρηματοδότηση από τα έσοδα των συγκεκριμένων ομολόγων, θα γίνεται μόνον εφόσον διαπιστώνεται ικανοποιητική πρόοδος και επίτευξη των ορόσημων και των στόχων που τέθηκαν. Κατά συνέπεια, η συντέλεση προόδου στις πράσινες επενδύσεις, είναι υποχρεωτική προκειμένου να εκταμιευθούν οι σχετικοί ενωσιακοί πόροι που αντλήθηκαν. Κατ' αυτόν τον

²⁹ European Commission, Commission Staff Working Document, *NextGenerationEU-Green Bond Framework*, ό.π., σελ. 12-13.

τρόπο, η Ένωση διασφαλίζει ότι τα αντληθέντα κεφάλαια από την έκδοση των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU θα στηρίζουν επενδύσεις που πραγματικά συμβάλλουν στην πράσινη μετάβαση.

4.2.3. Διαχείριση των εσόδων

Αναφορικά με τη διαχείριση των εσόδων, η Επιτροπή θα παρακολουθεί τα καθαρά έσοδα που εισφέρει η έκδοση των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU και η σχετική οικονομική στήριξη θα εκταμιεύεται στα κράτη μέλη αφού επιτευχθούν τα σχετικά ορόσημα και οι σχετικοί στόχοι³⁰.

4.2.4 Υποβολή Αναφορών

Για την ενίσχυση της διαφάνειας αλλά και την εμπέδωση της εμπιστοσύνης με το επενδυτικό κοινό και τους πολίτες της Ένωσης, η Επιτροπή θα υποβάλλει αναφορές σχετικά με την κατανομή των εσόδων που συγκέντρωσε η έκδοση των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU και τον αντίκτυπο που αφήνουν τα έργα που λαμβάνουν τις σχετικές χρηματοδοτήσεις. Για τη σύνταξη των αναφορών σχετικά με την κατανομή των εσόδων, η Επιτροπή θα αξιοποιεί τα στοιχεία που υποβάλλουν τα κράτη μέλη αναφορικά με τις δαπάνες στις οποίες προέβησαν για πράσινες επενδύσεις, ενώ ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής θα επαληθεύει την ανάλυση της Επιτροπής η οποία θα περιλαμβάνεται στις εν λόγω αναφορές³¹.

Για τη σύνταξη των αναφορών του αντικτύπου των έργων που χρηματοδοτούνται μέσω των εσόδων των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU, θα ακολουθείται μία διαδικασία μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών της Επιτροπής, προκειμένου να αξιοποιηθεί η ευρεία εμπειρογνωμοσύνη και εξειδίκευση των στελεχών αυτής. Μέσω αυτών των αναφορών, οι επενδυτές των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU, θα είναι σε θέση να εκτιμήσουν τον θετικό αντίκτυπο των επενδύσεών τους. Για τη σύνταξη των αναφορών αντικτύπου, η Επιτροπή θα αξιοποιεί και ανεξάρτητες συμβουλές εμπειρογνομόνων³².

³⁰ European Commission, Commission Staff Working Document, *NextGenerationEU-Green Bond Framework*, ό.π., σελ. 14.

³¹ European Commission, Commission Staff Working Document, *NextGenerationEU-Green Bond Framework*, ό.π., σελ. 14-15.

³² European Commission, Commission Staff Working Document, *NextGenerationEU-Green Bond Framework*, ό.π., σελ. 16-18.

4.3 Η έκδοση του πρώτου πράσινου ομολόγου NextGenerationEU και η δημιουργία πίνακα δεικτών για την ενίσχυση της διαφάνειας

Στις 12 Οκτωβρίου του έτους 2021, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε το πρώτο πράσινο ομολόγο NextGenerationEU³³, μέσω της έκδοσης του οποίου συγκεντρώθηκαν 12 δισεκατομμύρια ευρώ, αποτελώντας έτσι τη μεγαλύτερη έκδοση πράσινου ομολόγου στην ιστορία, σε παγκόσμιο επίπεδο. Το ομολόγο αυτό ήταν 15ετές και λήγει στις 4 Φεβρουαρίου του έτους 2037, υπερκαλύφθηκε πάνω από 11 φορές και τα βιβλία προσφορών ξεπέρασαν τα 135 δισεκατομμύρια ευρώ.

Στις 31 Μαρτίου του έτους 2022³⁴, η Επιτροπή έθεσε στη διάθεση του κοινού ένα εργαλείο διαφάνειας, έναν πίνακα δεικτών για τα πράσινα ομολόγα NextGenerationEU. Η δημιουργία του πίνακα αυτού, έχει ως βασικό στόχο την παροχή πλήρους διαφάνειας τόσο στο επενδυτικό κοινό όσο και στους πολίτες της Ένωσης, σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο επενδύονται τα κεφάλαια τα οποία συγκεντρώθηκαν από την έκδοση των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU. Τα στοιχεία αυτού του πίνακα, θα ανανεώνονται σε τακτά διαστήματα.

5. Συμπεράσματα

Με βάση όσα προεκτέθηκαν στην παρούσα μελέτη, αναδεικνύεται ο κρίσιμος ρόλος που θα διαδραματίσει η έκδοση των πράσινων ομολόγων NextGenerationEU στις προσπάθειες ανάκαμψης των κρατών μελών από τις επιπτώσεις της πανδημίας της νόσου COVID-19. Καθοριστικής σημασίας θα είναι επίσης η έκδοση των ομολόγων αυτών και για την επίτευξη των κλιματικών στόχων της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, των στόχων της Συμφωνίας των Παρισίων για την Κλιματική Αλλαγή αλλά και της Ατζέντας 2030 των Ηνωμένων Εθνών. Η θέσπιση συγκεκριμένου πλαισίου σχετικά με τα πράσινα ομολόγα NextGenerationEU, οι αυστηρές προϋποθέσεις για την παροχή χρηματοδότησης και η ύπαρξη μηχανισμών διαφάνειας και λογοδοσίας, συντελούν στην σφυρηλάτηση σχέσεων εμπιστοσύνης της Ένωσης με την επενδυτική κοινότητα αλλά και τους πολίτες της. Τέλος, με τις σαφώς προσδιορισμένες διαδικασίες που περιλαμβάνονται στο πλαίσιο αυτό, στηρίζονται χρηματοδοτικά κατά τρόπο σταθερό οι πράσινοι στόχοι της Ένωσης και καταπολεμάται παράλληλα το φαινόμενο της ψευδεπίγραφης οικολογικής ταυτότητας, καθώς επιλέξιμα για

³³ Βλ. σχετικά: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_21_5207.

³⁴ Βλ. σχετικά: https://ec.europa.eu/info/news/nextgenerationeu-commission-launches-tool-provide-details-use-green-bond-proceeds-2022-mar-31_en.

χρηματοδότηση είναι μόνο μέτρα τα οποία αποτελούν πραγματικά πράσινες επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις.

Το περιβαλλοντικό θύμα ως «όχημα» για τη μετάβαση από τις σύγχρονες δυσχέρειες στις μελλοντικές προοπτικές αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών εγκλημάτων

Βασιλική Βλάχου, Επίκουρη Καθηγήτρια, Τμήμα Κοινωνιολογίας,
Τομέας Εγκληματολογίας, Παντείου Πανεπιστημίου

Περίληψη

Με την παρούσα εισήγηση επιχειρείται να αναδειχθεί ο καθοριστικός ρόλος των περιβαλλοντικών θυμάτων στην αναγνώριση και την έγκαιρη αντιμετώπιση των σύγχρονων περιβαλλοντικών εγκλημάτων. Θα προσδιορισθεί η έννοια του περιβαλλοντικού εγκλήματος και οι επιμέρους τυπολογίες του, θα παρουσιασθούν, ενδεικτικά, ορισμένες από τις σύγχρονες δυσχέρειες που αφορούν στην προσέγγιση του και θα υπογραμμισθεί ο ρόλος των θυμάτων προς την κατεύθυνση αφενός της κοινωνικής συσπείρωσης και της ευαισθητοποίησης των πολιτών και, αφετέρου, της προώθησης και της υλοποίησης των προτεινόμενων θεσμικών και κοινωνικών παρεμβάσεων. Το ζητούμενο εντοπίζεται στο σημείο όπου οι παρούσες δυσχέρειες, σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος και την αποτελεσματική προσέγγιση του προβλήματος, μετατρέπονται αρχικά σε προκλήσεις προς περαιτέρω διερεύνηση και, μεταγενέστερα, σε προοπτικές αντιμετώπισης υπό την καθοριστική αρωγή των θυμάτων.

Λέξεις-κλειδιά

Περιβαλλοντικό έγκλημα, συλλογικό έγκλημα, περιβαλλοντικό θύμα, περιβάλλον, βλάβη, θυματοποίηση, νομοθεσία

"The environmental victim as a 'vehicle' for the transition from the current difficulties to the future perspectives of tackling environmental crimes"

Abstract

This paper seeks to highlight the crucial role of environmental victims in identifying and addressing contemporary environmental crimes. The concept of environmental crime and its individual typologies will be defined, some of the modern difficulties related to its approach will be presented and the role of the victims will be emphasized to the direction, on the one hand, to social mobilization and public awareness, and on the other hand to the promotion and implementation of the proposed institutional and social interventions. The issue is located at the point where the current difficulties in relation to the protection of the environment and the effective approach of the problem, are at first transformed into challenges for further investigation and subsequently into prospects for treatment under the decisive assistance of the victims.

Keywords

Environmental crime, corporate crime, environmental victim, environment, damage, victimization, legislation

Εισαγωγή

Με την παρούσα εισήγηση θα επιχειρηθεί να αναδειχθεί ο ρόλος των περιβαλλοντικών θυμάτων στην αντιμετώπιση των σύγχρονων περιβαλλοντικών εγκλημάτων, αφού προηγουμένως προσδιορισθούν εννοιολογικά τα τελευταία, αναδειχθούν τα επιμέρους χαρακτηριστικά τους και επισημανθούν ορισμένες από τις κυριότερες δυσχέρειες που σχετίζονται με τα ανωτέρω ζητήματα. Θα υπογραμμισθεί ο ρόλος των θυμάτων, αφενός στην αναγνώριση του προβλήματος και αφετέρου προς την κατεύθυνση της κοινωνικής ευαισθητοποίησης και της αντίστοιχης συσπείρωσης, με γνώμονα την προώθηση και την υλοποίηση αποτελεσματικών θεσμικών και κοινωνικών παρεμβάσεων αντιμετώπισης του περιβαλλοντικού εγκλήματος. Η μεγαλύτερη πρόκληση για τις σύγχρονες κοινωνίες εντοπίζεται στο σημείο όπου οι υφιστάμενες δυσχέρειες καλούνται αρχικά να μετατραπούν σε προκλήσεις προς περαιτέρω διερεύνηση και, μεταγενέστερα, σε προοπτικές αντιμετώπισης του φαινομένου υπό την καθοριστική συνδρομή των θυμάτων.

1. Το περιβαλλοντικό έγκλημα

Η προσέγγιση του περιβαλλοντικού θύματος είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το περιβαλλοντικό έγκλημα ως ειδικότερη κατηγορία συλλογικού εγκλήματος. Τα συλλογικά εγκλήματα διακρίνονται αφενός για το εύρος τους και αφετέρου για το ότι τα ίδια τα θύματα συχνά δε συνειδητοποιούν τη θυματοποίησή τους¹. Η τελευταία επισημάνση συνδέεται άμεσα με το μεγάλο σκοτεινό αριθμό που τα χαρακτηρίζει, μολονότι κύρια στοιχεία τους είναι η επαναλαμβανόμενη θυματοποίηση των ατόμων/θυμάτων και το μεγάλο εύρος τους. Προκειμένου να καταστούν σαφείς οι κοινωνικές και οι οικονομικές επιπτώσεις εν γένει των συλλογικών εγκλημάτων – συμπεριλαμβανομένων των περιβαλλοντικών - υπογραμμίζεται ότι υπερβαίνουν τις αντίστοιχες άλλων εγκλημάτων. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι πολλές φορές οι τραυματισμοί και οι θάνατοι που επιφέρουν τα συλλογικά εγκλήματα είναι περισσότεροι από τους αντίστοιχους στο πεδίο της διαπροσωπικής βίας². Κατά συνέπεια, μεγάλη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση των ιδίων των θυμάτων –

¹ Βλ. Skinnider, E., *Victims of Environmental Crime – Mapping the Issues*, Vancouver: The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, 2011 και Whyte D., «Victims of corporate crime», στο Walklate S., *Handbook of Victims and Victimology*, Routledge, 2011, σελ. 446.

² Whyte D., «Corporate Crime and Regulation», στο Wilson D. and Muncie J. (ed.), *Student Handbook of Criminal Justice*, 2004, London: Cavendish και Slapper G. & Tombs S., *Corporate Crime*, 1999, Harlow: Longman.

υφιστάμενων και εν δυνάμει - ώστε να αναγνωρίσουν το πρόβλημα και να ενεργοποιηθούν προς την κατεύθυνση της άμεσης αντιμετώπισής του.

Σε επίπεδο αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών εγκλημάτων καθοριστικό ρόλο διαδραματίζουν αφενός η εννοιολογική τους προσέγγιση και αφετέρου, βάσει αυτής, οι νομοθετικές παρεμβάσεις για τον περιορισμό και την πρόληψή τους, καθόσον η μη τήρηση των σχετικών θεσμικών κανόνων επιφέρει σοβαρούς κινδύνους και βλάβες τόσο στην υγεία των ατόμων όσο και ευρύτερα στο οικοσύστημα³.

Αναφορικά με το πρώτο ζήτημα, παρατηρούνται δυσχέρειες και διχογνωμίες στον εννοιολογικό προσδιορισμό του περιβαλλοντικού εγκλήματος, οι οποίες αναπόφευκτα επηρεάζουν και τον ορισμό του περιβαλλοντικού θύματος. Ειδικότερα, μία μερίδα επιστημόνων προσδιορίζει το περιβαλλοντικό έγκλημα αποκλειστικά βάσει της νομοθεσίας, περιλαμβάνοντας σε αυτό μόνο τις συμπεριφορές που αναφέρονται στο νόμο. Ωστόσο, διατυπώνονται και απόψεις, σύμφωνα με τις οποίες στην κατηγορία των ανωτέρω εγκλημάτων θα πρέπει να περιλαμβάνεται και η ίδια βλάβη στο περιβάλλον, ανεξαρτήτως των ανθρώπων/θύματων και της ισχύουσας νομοθεσίας⁴. Υπό αυτή την οπτική, στο συγκεκριμένο έγκλημα περιλαμβάνονται επιβλαβείς συμπεριφορές τόσο προς τον άνθρωπο όσο και προς άλλα όντα, αλλά και πράξεις που προκαλούν ζημία με την ευρύτερη έννοια στο περιβάλλον και στις οποίες εμπλέκονται κατά κάποιον τρόπο, μεταξύ άλλων, εταιρείες, διευκολύνοντας ως ένα βαθμό την υλοποίηση επιβλαβών δραστηριοτήτων⁵. Παρατηρείται δηλαδή η υιοθέτηση τόσο ενός στενού ορισμού για το περιβαλλοντικό έγκλημα, άμεσα συναρτώμενου με το νομοθετικό πλαίσιο, όσο και ενός ευρύτερου, που δεν επικεντρώνεται στο τελευταίο αλλά στη βλάβη του περιβάλλοντος, η οποία δεν έχει μόνο ανθρωποκεντρικές πτυχές. Συμπληρωματικά, έχουν διατυπωθεί και απόψεις προσδιορισμού της έννοιας του περιβαλλοντικού εγκλήματος, οι οποίες δεν επικεντρώνονται στην οικολογική υποβάθμιση και τις προεκτάσεις σε επίπεδο ανθρώπινης υγείας, παγκόσμιας ασφάλειας και δικαιοσύνης⁶, αλλά

³ Carole Gibbs, Meredith L. Gore, Edmund F. McGarrell, Louie Rivers, III, «Introducing Conservation Criminology: Towards Interdisciplinary Scholarship on Environmental Crimes and Risks», *The British Journal of Criminology*, Volume 50, Issue 1, January 2010, 124–144, <https://doi.org/10.1093/bjc/azp045>.

⁴ White, R., & Heckenberg, D., *Green Criminology: An Introduction to the Study of Environmental Harm*, London, England: Routledge, 2014.

⁵ White R., *Transnational Environmental Crime Toward an Eco-global Criminology*, Routledge, 2011.

⁶ Walters R., «Crime, regulation and radioactive waste in the United Kingdom», στο Bierne, Piers and South, Nigel (eds.), *Issues in green criminology – Confronting harms against environments, humanity and other animals*, 2013, Routledge, σελ. 187 επ.

εστιάζουν σε ποικίλες δράσεις – εταιρικές και κυβερνητικές - με γνώμονα την επίτευξη του ελεύθερου εμπορίου και της προόδου οι οποίες υπό αυτή την έννοια, συνιστούν ουσιαστικά «επιθέσεις εναντίον του ανθρώπου», καθόσον του στερούν ποικίλα οφέλη (κοινωνικά, οικονομικά, πολιτιστικά) που συνδέονται με το περιβάλλον⁷. Κατά συνέπεια, υποστηρίζεται ότι το περιβαλλοντικό έγκλημα θα μπορούσε να θεωρηθεί ως παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων υπό την έννοια της στέρησης ελευθεριών.

Σε επίπεδο κατηγοριοποίησης των περιβαλλοντικών εγκλημάτων γίνεται εκτενής αναφορά στις κατηγορίες εκείνες που προκαλούν άμεσα βλάβες στο περιβάλλον (όπως π.χ. η ρύπανση των θαλασσών, του αέρα κ.α.), αλλά και σε εκείνες που προκαλούν έμμεσα βλάβες σε αυτό, όπως α. η αδυναμία νομικού χαρακτηρισμού των αναδασωτέων εκτάσεων, η οποία οδηγεί στην καθυστέρηση της αξιοποίησής τους, σύμφωνα με τη δασική τους φύση και έκταση, με συνέπεια την πρόκληση πλημμυρών και την υποβάθμιση του περιβάλλοντος, και β. η έλλειψη αυστηρών προδιαγραφών για την έλευση και τον ελλιμενισμό διαφόρων τύπων πλοίων σε κλειστές θάλασσες και κόλπους.

Για την κατανόηση και την ουσιαστική ανάλυση των περιβαλλοντικών εγκλημάτων υπογραμμίζονται⁸ συγκεκριμένα πεδία με προεκτάσεις στα θύματα, που επικεντρώνονται σε: α) προσεγγίσεις εστιακές, με έμφαση στα θύματα της περιβαλλοντικής βλάβης, β) γεωγραφικές προσεγγίσεις (π.χ. εθνικές, διεθνείς), γ) τοπικές, που αναφέρονται σε συγκεκριμένες περιβαλλοντικές τοποθεσίες (π.χ. ποτάμια, ωκεανοί, λίμνες κ.α.) και δ) χρονικές αναλύσεις, που εστιάζουν σε βλάβες που επέρχονται με την πάροδο του χρόνου (βραχυπρόθεσμες ή μακροπρόθεσμες). Οι δυσχέρειες όμως επεκτείνονται και στο πεδίο των ανωτέρω προσεγγίσεων και, αναφορικά με την εκτίμηση της βλάβης στα θύματα περιβαλλοντικής ατμοσφαιρικής ρύπανσης, η απουσία ειδικών δεδομένων καθιστά δυσχερή

⁷ Βλέπε ενδεικτικά Westra L., *Ecoviolence and the Law*. Supranational Normative Foundation of Ecocrime, Transnational Publishers, 2004, σελ. 309, Westra L., Taylor P., Michelot A. (eds.), *Confronting Ecological and Economic Collapse. Ecological Integrity for Law, Policy and Human Rights*, 1st Edition, Routledge, 2013, Walters, R., «Toxic Atmospheres Air Pollution, Trade and the Politics of Regulation», *Crit Crim* 18, 307–323, 2010. <https://doi.org/10.1007/s10612-010-9119-3>.

⁸ White R., *Crimes against Nature: Environmental Criminology and Ecological Justice*, Willan, 2008.

τον υπολογισμό των θανάτων που προκαλούνται από εταιρική ρύπανση⁹. Και αυτό διότι δεν είναι εύκολο να διαχωριστούν οι εταιρικές από τις ιδιωτικές πηγές περιβαλλοντικής ρύπανσης (π.χ. σε σχέση με τις τελευταίες βασικό παράδειγμα συνιστά η προσωπική χρήση οχήματος). Ωστόσο, καθόσον τα δεδομένα που έχουμε στη διάθεσή μας υποδηλώνουν ότι το μεγαλύτερο μέρος των πιο επικίνδυνων και θανατηφόρων εκπομπών (όπως π.χ. το οξείδιο του αζώτου κ.α.), μπορούν να αναγνωριστούν ως πηγές συνδεδεμένες με εμπορική χρήση¹⁰, υποστηρίζεται ότι μπορούμε να υποθέσουμε ότι η μεγαλύτερης έκτασης περιβαλλοντική ρύπανση προκαλείται από εταιρείες συγκριτικά με την αντίστοιχη που προκαλείται από ιδιώτες.

Παρά τις όποιες δυσχέρειες σε επίπεδο προσέγγισης των συλλογικών εγκλημάτων και ειδικότερα του περιβαλλοντικού, είμαστε σε θέση να γνωρίζουμε ότι συνιστά ένα πολύ σοβαρό κοινωνικό φαινόμενο, την έκταση και το εύρος του οποίου επιδιώκουμε ποικιλοτρόπως να διερευνήσουμε, αντιμετωπίζοντας την εύλογη δυσκολία που αφορά στη διαθεσιμότητα των σχετικών δεδομένων και στοιχείων. Το περιβαλλοντικό θύμα δύναται να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο σε αυτή την προσπάθεια.

2. Το περιβαλλοντικό θύμα

Το περιβαλλοντικό θύμα μπορεί να συμβάλει τόσο σε σχέση με την αναγνώριση του προβλήματος όσο και με την έγκαιρη αντιμετώπισή του. Ο σαφής εννοιολογικός προσδιορισμός του περιβαλλοντικού θύματος συνεισφέρει σε αυτή την κατεύθυνση, παρά τις όποιες δυσχέρειες έχουν εμφανισθεί και σε αυτό το ζήτημα. Πιο συγκεκριμένα, έχουν εκφρασθεί απόψεις, έχουν διατυπωθεί διαφωνίες και προβληματισμοί και έχουν εμφανισθεί προκλήσεις και προσκόμματα, ορισμένα από τα οποία είναι άμεσα συναρτώμενα με τις αντίστοιχες δυσκολίες εννοιολογικού προσδιορισμού του περιβαλλοντικού θύματος.

Σε επίπεδο Διεθνών Οργανισμών, ενδεικτικά ήδη από το 1985, στο άρθρο 1 της «Διακήρυξης Βασικών Αρχών Δικαιοσύνης για τα Θύματα του Εγκλήματος και της Κατάχρησης Εξουσίας» του Ο.Η.Ε. (Μιλάνο, 1985), γίνεται έμμεση αναφορά στο συλλογικό θύμα, στο οποίο εντάσσεται το περιβαλλοντικό και συγκεκριμένα υπογραμμίζεται ότι ως θύματα νοούνται «τα πρόσωπα τα οποία, ατομικά ή συλλογικά, έχουν υποστεί βλάβη συμπεριλαμβανομένης και της σωματικής και ψυχικής βλάβης, οικονομικής απώλειας ή που

⁹ Whyte D., 2011, ό. π. σελ. 450 κ.ε.

¹⁰ Coleman R., Tombs S., Whyte D., «Capital, crime control and statecraft in the entrepreneurial city», *Urban Studies*, 2005, 42(13).

έχουν υποστεί σημαντική προσβολή των βασικών τους δικαιωμάτων από πράξεις ή παραλείψεις που συνιστούν παράβαση εθνικών ποινικών νόμων, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που απαγορεύουν την κατάχρηση εξουσίας». Ενδεικτικά, άλλες απόπειρες εννοιολογικού προσδιορισμού των περιβαλλοντικών θυμάτων τα παρουσιάζουν αφενός ως τις γενιές (του παρόντος, του παρελθόντος και του μέλλοντος), οι οποίες προσβάλλονται από μεταβολές του φυσικού περιβάλλοντος, απόρροια ανθρώπινων πράξεων ή παραλείψεων¹¹ και, αφετέρου, ως τα «φυσικά πρόσωπα, τα έμβια όντα, τους φυσικούς πόρους και τα οικοσυστήματα, τα οποία ατομικά και συλλογικά έχουν υποστεί βλάβη, εξαιτίας πράξεων ή παραλείψεων που στοιχειοθετούν παραβίαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας»¹².

Μολονότι η δυσχέρεια διατύπωσης ενός καθολικά αποδεκτού ορισμού για το περιβαλλοντικό θύμα είναι υπαρκτή, ο ρόλος του ωστόσο είναι καθοριστικής σημασίας σε επίπεδο αναγνώρισης του προβλήματος, καταγγελίας και κοινωνικής συσπείρωσης προς την προώθηση και την υλοποίηση αποτελεσματικών θεσμικών και κοινωνικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση του περιβαλλοντικού εγκλήματος. Για να μπορέσει να φέρει εις πέρας τον προαναφερόμενο ρόλο του πρέπει κατ' αρχάς να αναγνωρίσει το έγκλημα και τη θυματοποίησή του και μετά να αποφασίσει τον τρόπο αντίδρασής του. Σε αυτή την προσπάθεια το πρώτο βήμα έγκειται στην ουσιαστική ενεργοποίηση της διαδικασίας λήψης της απόφασης για καταγγελία, η οποία, όπως υποστηρίζεται¹³ (γενικά στα θύματα) διέρχεται από τρία βασικά στάδια :

1. *Την αντίληψη για την έννοια του εγκλήματος που έχει το ίδιο το θύμα. Για παράδειγμα, είναι πιθανό να μην θεωρεί την εν λόγω πράξη ή την παράλειψη ως έγκλημα, στοιχείο το οποίο ενισχύεται, όπως προαναφέρθηκε, από το ότι συχνά τα περιβαλλοντικά θύματα δεν γνωρίζουν ούτε ότι έχουν θυματοποιηθεί, ούτε από ποιον.*
2. *Τον αυτό-χαρακτηρισμό του ως περιβαλλοντικού θύματος, ο οποίος δεν επέρχεται εάν δεν θεωρεί τη σε βάρος του συμπεριφορά ως έγκλημα.*

¹¹ Williams C, «Environmental victimology», *Social Science*, 1996, 23(1), σελ. 30-35.

¹² Παπανικολάου Π., *Το περιβαλλοντικό θύμα. Συμβολή στην Πρόληψη και Αντιμετώπιση ενός κοινωνικού φαινομένου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 354-355.

¹³ Για τη διαδικασία γενικά στα θύματα βλ. Greenberg, M., Ruback, R., Westcott, «Seeking help from the police: The victim's perspective», στο Nadler, A., Fisher, J., DePaulo, B. (Eds.), *Applied perspectives on help-seeking and-receiving*, New York: Academic Press, 1983, pp. 71-103.

3. Την επιλογή του τρόπου αντιμετώπισης μεταξύ συγκεκριμένων εναλλακτικών, όπως την καθολική απραξία, την απλή αναφορά του περιστατικού, την ιδιωτική επίλυση που ενέχει τον κίνδυνο της αυτοδικίας και τη δικαστική αντιμετώπιση του εγκλήματος.

Η λήψη της συγκεκριμένης απόφασης είναι ιδιαίτερα δύσκολη και ψυχοφθόρα διαδικασία, κυρίως εάν η τελευταία συνδυασθεί με καταστάσεις φτώχειας και εξαθλίωσης, οι οποίες συχνά αναγκάζουν τα άτομα να αποδεχθούν επιβλαβείς δραστηριότητες για λόγους απασχόλησης και οικονομικής ανάπτυξης. Επίσης, η λήψη της ως άνω απόφασης παρεμποδίζεται και από άλλους παράγοντες ή καταστάσεις, όπως από το ότι τα θύματα αντιλαμβάνονται τη θυματοποίησή τους αρκετά αργότερα και επιπλέον δεν είναι σίγουρα από ποιον θυματοποιήθηκαν¹⁴. Ωστόσο, η αντικειμενική και επιστημονικά τεκμηριωμένη ενημέρωση από τους καθ' ύλην αρμοδίους φορείς συνιστά ένα ισχυρό αντίβαρο σε εξελίξεις τέτοιου τύπου, ώστε οι όποιες ανησυχίες σε ατομικό επίπεδο και συλλογικό επίπεδο να καμφθούν και εν τέλει να συνεισφέρουν θετικά στη λήψη της ανωτέρω απόφασης για καταγγελία.

Αναμφίβολα, η δράση των Διεθνών Οργανισμών, αλλά και των κοινωνικών κινημάτων μπορούν να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο σε επίπεδο ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης όχι μόνο των θυμάτων, αλλά και ευρύτερα της κοινωνίας, και να ενισχύσουν πρωτοβουλίες για την προώθηση και την υλοποίηση αποτελεσματικών θεσμικών και κοινωνικών παρεμβάσεων.

Ενδεικτικά, ήδη από το 12ο Συνέδριο του Ο.Η.Ε για την Πρόληψη του Εγκλήματος και την Ποινική Δικαιοσύνη (2010), η διεθνής κοινότητα αναγνώρισε τις προκλήσεις που απορρέουν από τις αναδυόμενες μορφές εγκλήματος που έχουν σοβαρό αντίκτυπο στο περιβάλλον και παρότρυνε τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν τις βέλτιστες πρακτικές, διαμέσου αφενός της εφαρμογής προληπτικών μέτρων σε εθνική κλίμακα και, αφετέρου, δια της θεσμοθέτησης της κατάλληλης ποινικής νομοθεσίας¹⁵.

Σε παρόμοιο πνεύμα κινήθηκαν το Συμβούλιο της Ευρώπης (ήδη από το 1977 με την υπ' αριθμ. 28 Απόφαση για τη συμβολή του ποινικού δικαίου στην προστασία του περιβάλλοντος), ένα σύνολο διεθνών διασκέψεων για το φαινόμενο του θερμοκηπίου και πλήθος Ευρωπαϊκών

¹⁴ Skinnider, E., *Victims of environmental crime: Mapping the issues*. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Vancouver, B.C., Canada, 2011, σελ. 31-36.

¹⁵ Salvador Declaration on Comprehensive Strategies for Global Challenges: Crime Prevention and Criminal Justice Systems and Their Development in a Changing World, 19 April 2010, A/ CONF 213/18, para 14 [Salvador Declaration].

Συνθηκών και κανονιστικών πράξεων υπό τη μορφή Οδηγιών, Κανονισμών ή Αποφάσεων που διαρκώς ανανεώνονται. Αντίστοιχα, ο Έλληνας νομοθέτης, ενδεικτικά, εισήγαγε την προστασία του περιβάλλοντος στο Σύνταγμα (άρθρ. 24Σ, 1975), αντικατέστησε παλαιότερη νομοθεσία (π.χ. τον ν. 1650/1986 με τον 4042/2012), εναρμόνισε την υφιστάμενη - νομοθεσία - με τις διατάξεις της Οδηγίας 2009/123/EK και την εμπλούτισε με τον ν. 4037/2012 σχετικά με τη ρύπανση από τα πλοία και τη θέσπιση κυρώσεων.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι τόσο η παγκόσμια κοινότητα όσο και η ελληνική διαθέτει το απαιτούμενο νομικό οπλοστάσιο για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Ωστόσο, η νομική πλημμυρίδα συνιστά ένα από τα σημαντικότερα προσκόμματα στην προσπάθεια αποτελεσματικής αντιμετώπισης του προβλήματος, ενεργοποιώντας επιπλέον δυσχέρειες, δεδομένου ότι πολλές από τις ρυθμίσεις τυγχάνουν αλληλοσυγκρουόμενες ή και αντιφατικές. Βάσει των ανωτέρω συχνά υποστηρίζεται, τόσο από τα θύματα όσο και από τους κοινωνούς, ότι η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας εν τέλει εφαρμόζεται επιλεκτικά και προσκρούει σε σκοπιμότητες, καθόσον συχνά η εφαρμογή των ποινικών κανόνων προϋποθέτει την προγενέστερη έκδοση και υλοποίηση των σχετικών διοικητικών πράξεων (π.χ. σε περίπτωση καταπάτησης δασικής έκτασης, η εφαρμογή της νομοθεσίας προϋποθέτει τον προηγούμενο χαρακτηρισμό αυτής ως αναδασωτέας). Συνεπώς η ύπαρξη της σχετικής νομοθεσίας δε συνιστά από μόνη της απαραίτητη προϋπόθεση για την ουσιαστική προστασία του περιβάλλοντος, αλλά απαιτείται και η αντίστοιχη βούληση για την επιτυχία του εγχειρήματος.

3. Επίλογος

Απέναντι σε όλα τα προαναφερόμενα, οι πολίτες έκαναν αισθητή την παρουσία τους στον αγώνα για την προστασία του περιβάλλοντος, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '60 με τη δράση των κοινωνικών κινημάτων και ειδικότερα του οικολογικού. Η ευαισθητοποίηση και η ενημέρωση της κοινωνίας μοιάζει ατελέσφορη εάν δε συμπορεύεται από την εν γένει συμμετοχή του θύματος στην ενεργοποίηση του επίσημου κοινωνικού ελέγχου προς την κατεύθυνση της πρόληψης και της ουσιαστικής ποινικής αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών εγκλημάτων. Εν κατακλείδι, ο ρόλος του θύματος αναγορεύεται σε υψίστης σημασίας παράγοντα προς την κατεύθυνση της αναγνώρισης και της καταγγελίας του εγκλήματος, παρέχοντας τα απαιτούμενα αποδεικτικά μέσα στις Αρχές για την υπαγωγή των οικείων νομοθετικών διατάξεων στη συντέλεση του συγκεκριμένου εγκλήματος. Συνεπώς, στην

προσπάθεια μετατροπής των υφιστάμενων δυσχερειών σε προκλήσεις προς περαιτέρω επιστημονική και εμπειρική διερεύνηση, με γνώμονα την ορθολογική αντιμετώπιση του προβλήματος, καμία συνεισφορά δεν περισεύει, πολλώ δε μάλλον του ιδίου θύματος.

Βιβλιογραφία

- Coleman R., Tombs S., Whyte D., «Capital, crime control and statecraft in the entrepreneurial city», *Urban Studies*, 2005, 42(13).
- Gibbs Carole, Meredith L. Gore, Edmund F. McGarrell, Louie Rivers, III, «Introducing Conservation Criminology: Towards Interdisciplinary Scholarship on Environmental Crimes and Risks», *The British Journal of Criminology*, Volume 50, Issue 1, January 2010, 124–144, <https://doi.org/10.1093/bjc/azp045>.
- Greenberg, M. S., Ruback, R. B., Westcott D. R., «Seeking help from the police: The victim's perspective», στο Nadler, A., Fisher, J., DePaulo, B. (Eds.), *Applied perspectives on help-seeking and-receiving*, New York: Academic Press, 1983, pp. 71–103.
- Παπανικολάου Π., *Το περιβαλλοντικό θύμα. Συμβολή στην Πρόληψη και Αντιμετώπιση ενός κοινωνικού φαινομένου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 354-355.
- Skinnider, E., *Victims of environmental crime: Mapping the issues*. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Vancouver, B.C., Canada, 2011, σελ. 31-36.
- Slapper G.& Tombs S., *Corporate Crime*, 1999, Harlow: Longman.
- Walters, R., «Toxic Atmospheres Air Pollution, Trade and the Politics of Regulation», *Crit Crim* 18, 307–323, 2010. <https://doi.org/10.1007/s10612-010-9119-3>.
- Walters R., «Crime, regulation and radioactive waste in the United Kingdom», στο Bierne, Piers and South, Nigel (eds.), *Issues in green criminology – Confronting harms against environments, humanity and other animals*, 2013, Routledge, σελ. 187 επ.
- Westra L., *Ecoviolence and the Law. Supranational Normative Foundation of Ecocrime*, Transnational Publishers, 2004.
- Westra L., Taylor P., Michelot A. (eds.), *Confronting Ecological and Economic Collapse. Ecological Integrity for Law, Policy and Human Rights*, 1st Edition, Routledge, 2013.
- White R., *Crimes against Nature: Environmental Criminology and Ecological Justice*, Willan, 2008.
- White R., *Transnational Environmental Crime Toward an Eco-global Criminology*, Routledge, 2011.
- White, R., & Heckenberg, D., *Green Criminology: An Introduction to the Study of Environmental Harm*, London, England: Routledge, 2014.
- Whyte D., «Corporate Crime and Regulation», στο Wilson D. and Muncie J. (ed.), *Student Handbook of Criminal Justice*, 2004, London: Cavendish.
- Whyte D., «Victims of corporate crime», στο Walklate S., *Handbook of Victims and Victimology*, Routledge, 2011, σελ. 446-459.
- Williams C., «Environmental victimology», *Social Science*, 1996, 23(1), σελ. 30-35.
- White R., *Crimes against Nature: Environmental Criminology and Ecological Justice*, Willan, 2008.
- White, Heckenberg, 2014, Green Criminology. An Introduction to the Study of Environmental Harm, Routledge, 2014.
- White Rob, Transnational Environmental Crime Toward an Eco-global Criminology, Routledge, 2011.
- Walters, Reece (2013). Crime, regulation and radioactive waste in the United Kingdom, στο Bierne, Piers and South, Nigel (eds.), *Issues in green criminology – Confronting harms against environments, humanity and other animals*. Routledge, σελ. 187.
- Westra L., *Ecoviolence and the Law. Supranational Normative Foundation of Ecocrime*, Transnational Publishers, 2004, σελ. 309.

Νομοθετικά Κείμενα

- Salvador Declaration on Comprehensive Strategies for Global Challenges: Crime Prevention and Criminal Justice Systems and Their Development in a Changing World, 19 April 2010, A/ CONF 213/18, para 14 [Salvador Declaration].
-

Τοπικές πολιτικές πρόληψης του εγκλήματος και ποιότητα ζωής

Χριστίνα Ζαραφωνίτου,

Καθηγήτρια Εγκληματολογίας, Τμήμα Κοινωνιολογίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Χαράλαμπος Καραγιαννίδης,

Νομικός, Δρ. Εγκληματολογίας, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Ελένη Κοντοπούλου,

Νομικός, Δρ. Εγκληματολογίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο

I. Εισαγωγή

Ο ρόλος της πρόληψης¹ στο πεδίο άσκησης της αντεγκληματικής πολιτικής έχει αναδειχθεί πολλαπλώς τόσο από την εγκληματολογική θεωρία (Ζαραφονίτου, 2003, 2011· Καραγιαννίδης, 2011) όσο και από διεθνείς διακυβερνητικούς οργανισμούς, όπως είναι το Συμβούλιο της Ευρώπης και ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών. Μετά το 1950, σηματοδοτήθηκε μια στροφή του επιστημονικού ενδιαφέροντος στις πολιτικές πρόληψης του εγκλήματος, γεγονός το οποίο αποτυπώθηκε σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο μέσα από την ίδρυση ειδικών τμημάτων του Ο.Η.Ε.² (United Nations, 1991· Ζαραφονίτου, 2003) αλλά και μέσα από σειρά Συστάσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης (λ.χ. Σύσταση NoR (87) 19, NoR (96) 8, NoR (83) 7)³ (Αλεξιάδης, 2011· Ζαραφονίτου, 2003). Στο πλαίσιο αυτό, το συμμετοχικό μοντέλο αντεγκληματικής πολιτικής εκφράζει τη σύγχρονη μορφή των πολιτικών πρόληψης της εγκληματικότητας σε τοπικό επίπεδο έτσι όπως αυτές διαμορφώθηκαν από τη δεκαετία του 1980 και μετά (Ζαραφονίτου, 2019). Πρόκειται για ένα αποκεντρωμένο μοντέλο αντεγκληματικής πολιτικής με βασικούς άξονες τη συμμετοχή της κοινότητας⁴, τη διεταιρικότητα και την εφαρμογή σε τοπικό επίπεδο (Ζαραφονίτου, 2003, σ. 16· Παπαθεοδώρου, 2005). Η έννοια της αποκέντρωσης⁵ διέπει τη φιλοσοφία της συμμετοχικής αντεγκληματικής πολιτικής μέσα από την προοπτική δημιουργίας νέων κέντρων πρωτοβουλίας και λήψης αποφάσεων σε επίπεδο τοπικής κοινωνίας. Πρόκειται για τη βασική αρχή που χαρακτηρίζει ένα σύγχρονο κράτος και έγκειται στη διαρκή μέριμνά του για αποκέντρωση αρμοδιοτήτων της Πολιτείας στο πλησιέστερο προς τον πολίτη επίπεδο, με εξασφάλιση όλων των απαραίτητων πόρων και προϋποθέσεων για την ορθολογική και

¹Αναφορικά με τις διακρίσεις της πρόληψης βλ. Ζαραφονίτου (2003), Σπινέλλη και Τσίνας (2002), Σπινέλλη (1982).

²Στο πλαίσιο αυτό συστάθηκαν η Επιτροπή Πρόληψης και Ελέγχου του Εγκλήματος καθώς και ο Τομέας Πρόληψης του Εγκλήματος και Ποινικής Δικαιοσύνης.

³ Βλ. Σύσταση (83) 7 «Η συμμετοχή του κοινού στην αντεγκληματική πολιτική». Σύσταση (87) 19 «Η οργάνωση της πρόληψης του εγκλήματος». Σύσταση (96) 8 «Αντεγκληματική πολιτική στην Ευρώπη σε μια εποχή αλλαγής».

⁴ Αν και το εννοιολογικό περιεχόμενο του όρου «κοινότητα» διαφοροποιείται στη βάση του εκάστοτε πλαισίου αναφοράς, (Crawford 1998· Ζαραφονίτου, 2003, σ. 23), η κρατούσα έννοια της κοινοτικής πρόληψης παραπέμπει σε «*παρεμβάσεις που αποσκοπούν στην αλλαγή των κοινωνικών συνθηκών οι οποίες επηρεάζουν την εγκληματική δράση στο εσωτερικό των συνοικιών*» και υλοποιείται μέσα από την εφαρμογή μέτρων τόσο κοινωνικής όσο και περιστασιακής πρόληψης. Βλ. Tonry και Farrington (1995, σ. 2) και Ζαραφονίτου (2019, σ. 43).

⁵ Για την έννοια της αποκέντρωσης στον τομέα της αντεγκληματικής πολιτικής, βλ. Παπαθεοδώρου, 2005, σ. 314.

αποτελεσματική άσκησή τους. Στην ουσία πρόκειται για πολιτικές πρόληψης οι οποίες εφαρμόζονται σε επίπεδο περιφέρειας, πόλης ή γειτονιάς, στη βάση της συνεργασίας μεταξύ κεντρικής διοίκησης, τοπικής αυτοδιοίκησης, τοπικών θεσμικών ή κοινωνικών φορέων και των πολιτών, οι οποίοι καλούνται να συμβάλλουν εθελοντικά στο σχεδιασμό και την εφαρμογή εγκληματοπροληπτικών δράσεων⁶. Η σημασία της συμβολής των πολιτών αναδείχθηκε για πρώτη φορά από τη Σύσταση R(83) 7 του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη «συμμετοχή του κοινού στην αντεγκληματική πολιτική» (Conseil del' Europe, 1984) ενώ και στη Σύσταση R(96) 8 δίνεται ανάλογη έμφαση στην ενεργό συμμετοχή των πολιτών στο πλαίσιο εφαρμογής μιας ορθολογικής αντεγκληματικής πολιτικής (Conseil del' Europe, 1999). Η συμμετοχική αντεγκληματική πολιτική στηρίζεται στην ευαισθητοποίηση, ενεργοποίηση και συλλογική συμμετοχή των πολιτών σε δράσεις πρόληψης του εγκλήματος (Αλεξιάδης, 1994, σ. 30· Παπαθεοδώρου, 2005, σ. 247). Σύμφωνα με την κεντρική φιλοσοφία της πολιτικής αυτής, οι κοινωνίες είναι περισσότερο ασφαλείς όταν οι πολίτες συνεργάζονται για την πρόληψη της εγκληματικότητας και οι δείκτες της τελευταίας παρουσιάζουν ευδιάκριτη μείωση στις κοινωνίες όπου τα μέλη τους εκδηλώνουν προθυμία συνεργασίας σε προγράμματα πρόληψης του εγκλήματος, αναγνωρίζοντας ότι η ασφάλεια στις γειτονιές τους αποτελεί ζήτημα συνυπευθυνότητας. Ο ρόλος των μελών της τοπικής κοινωνίας στην εφαρμογή του συμμετοχικού προτύπου αντεγκληματικής πολιτικής αποτυπώνεται μέσα από την εμπλοκή τους στην υλοποίηση μέτρων και δράσεων τόσο γενικής κοινωνικής πρόληψης (Σπινέλλη, 1982) με στόχο την αντιμετώπιση των παραγόντων εγκληματογένεσης, όσο και περιστασιακής πρόληψης με σκοπό τη μείωση των ευκαιριών τέλεσης ή δυσχέρασης του στόχου του εγκλήματος (Clarke, 1995). Στο πλαίσιο αυτό, οι πολίτες δύνανται να συμμετέχουν σε δράσεις που υλοποιούνται μέσα από τοπικούς θεσμικούς και κοινωνικούς φορείς, άτυπα κοινωνικά δίκτυα αλλά και μέσα από ειδικά αποκεντρωμένα όργανα για την πρόληψη του εγκλήματος όπως τα Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας (Παπαθεοδώρου, 2005, σ. 319). Παράλληλα, το μικρο-επίπεδο της πόλης και της γειτονιάς αναδεικνύεται σε σημαντικό κέντρο

⁶ Βασική προϋπόθεση για την κινητοποίηση και ενεργό συμμετοχή των πολιτών αποτελεί η ορθή ενημέρωση και ευαισθητοποίησή τους αναφορικά με το εγκληματικό φαινόμενο. Όπως επισημαίνει, η Ζαραφωνίτου (2011, σ. 59 επ.), για την αποτελεσματική συμμετοχή των μελών της κοινότητας στο σχεδιασμό και την εφαρμογή μέτρων για την πρόληψη του εγκλήματος απαιτούνται επιπλέον οι παρακάτω όροι: η θετική στάση των πολιτών απέναντι στη φιλοσοφία των εγκληματοπροληπτικών δράσεων, η ορθή ενημέρωση και «νηφάλια» αντιμετώπιση του εγκληματικού φαινομένου, η απαγκίστρωση των εφαρμοζόμενων πολιτικών από πολιτικά ή οικονομικά ή άλλα συμφέροντα, ο ορθός συντονισμός των εφαρμοζόμενων δράσεων και η αξιολόγησή τους καθώς και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

λήψης αποφάσεων αφού οι αρμοδιότητες διαχέονται από το κεντρικό επίπεδο στα αρμόδια όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και σε θεσμικούς και κοινωνικούς φορείς της τοπικής κοινωνίας. Ωστόσο, η κεντρική διοίκηση στο πλαίσιο της διεταιρικότητας συντονίζει και εποπτεύει το εγχείρημα, παρέχοντας οικονομική και πολιτική στήριξη καθώς και τεχνογνωσία στις τοπικές κοινωνίες, ενώ παράλληλα σχεδιάζει τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές και θεσμοθετεί μέτρα για την άσκηση της αντεγκληματικής πολιτικής (Ζαραφώνιτου, 2003, σ. 20-21· Παπαθεοδώρου, 2005, σ. 317).

Ως πλαίσιο αναφοράς για την εφαρμογή ενός τέτοιου μοντέλου τίθεται το αστεακό περιβάλλον ενώ βασικό ζητούμενο, το οποίο αποκτά πλέον προεξάρχουσα σημασία στη σύγχρονη εγκληματολογική ατζέντα, είναι η αστεακή ασφάλεια⁷. Σκοπός των ως άνω αναφερόμενων πολιτικών είναι η πρόληψη και αντιμετώπιση της εγκληματικότητας (κυρίως της μικρομεσαίας εγκληματικότητας), η μείωση του φόβου του εγκλήματος και της ανασφάλειας⁸ των πολιτών καθώς και η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στην Αστυνομία, στο σύστημα απονομής ποινικής δικαιοσύνης και τις τοπικές αρχές, τα οποία αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας της καθημερινής ζωής. Οι πολιτικές αυτές, ωστόσο, διαφοροποιούνται ανάλογα με το εκάστοτε χωροχρονικό πλαίσιο, προτεραιοποιώντας άλλοτε το στοιχείο της κοινωνικής αλληλεγγύης και της κοινωνικής συνοχής, μέσα από την αξιοποίηση του ρόλου των θεσμών κοινωνικοποίησης, και άλλοτε το στοιχείο της επιτήρησης και της ασφάλειας μέσα από πολιτικές αστυνόμευσης και επιτήρησης του χώρου αλλά και μέσα από περιβαλλοντικές, πολεοδομικές και χωροταξικές παρεμβάσεις στον αστεακό χώρο (Ζαραφώνιτου, 2019, σ. 42).

⁷ Σύμφωνα με τον Tulumello (2017, σ. 397) η αστεακή ασφάλεια αναφέρεται στην πρόληψη του εγκλήματος και της βίας στον αστεακό χώρο. Ο ίδιος αναφέρει ότι η αστεακή ασφάλεια αποτελεί δικαίωμα, στόχο πολιτικής και κοινωνική απαίτηση. Ωστόσο, στο πλαίσιο της αστεακής ασφάλειας έμφαση δίνεται στο εξίσου σημαντικό ζήτημα του φόβου του εγκλήματος, ως κατεξοχήν αστεακού φαινομένου. Βλ. www.uia-initiative.eu/en/urban-security και Παπαθεοδώρου, 2005, σ. 115.

⁸ Ο φόβος του εγκλήματος ορίζεται ως «μια λογική ή παράλογη κατάσταση συναγερμού ή ανησυχίας προκαλούμενη από την πεποίθηση ότι κάποιος κινδυνεύει να γίνει θύμα εγκλήματος». Βλ. σχετικά McLaughlin και Muncie (2006, σ. 164). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο φόβος του εγκλήματος διακρίνεται από τη γενικότερη ανησυχία που προκαλείται από την πρόσληψη του εγκλήματος ως σοβαρού κοινωνικού προβλήματος. Βλ. Furstenberg (1971) όπως παραπέμπεται σε Ζαραφώνιτου (2009, σ. 1). Για το φόβο του εγκλήματος και την ανασφάλεια βλ. Ζαραφώνιτου (2002), Ζαραφώνιτου και Κουράκης (2009), Ζαραφώνιτου (2009, 2011, 2013), Ζαραφώνιτου & Kontopoulou (2020), Tseloni & Ζαραφώνιτου (2008).

II. Πολιτικές πρόληψης του εγκλήματος σε τοπικό επίπεδο στον ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο

Η διαφοροποίηση στη μορφή και το περιεχόμενο του συμμετοχικού μοντέλου αντεγκληματικής πολιτικής αποτυπώνεται μέσα από τη διεθνή και ευρωπαϊκή εμπειρία στο πεδίο της εφαρμογής των επιμέρους πολιτικών πρόληψης αλλά και των προγραμμάτων και καλών πρακτικών για την αστεακή ασφάλεια.

Σε επίπεδο Δήμων το συμμετοχικό μοντέλο βρίσκει την εφαρμογή του μέσα από τη δημιουργία αποκεντρωμένων οργάνων άσκησης αντεγκληματικής πολιτικής όπως τα *Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας* τα οποία λειτουργούν σε πολλές χώρες της Ηπειρωτικής Ευρώπης (λ.χ. Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα) με διαφορετική, ωστόσο μορφή, σύνθεση και λειτουργία (Ζαραφωνίτου, 2003·EUCPN, 2018). Οι βάσεις για την ανάπτυξη του θεσμού των Τοπικών Συμβουλίων τέθηκαν από το γαλλικό μοντέλο αντεγκληματικής πολιτικής καθώς η Γαλλία κατά τη δεκαετία του 1980 αποτέλεσε τη χώρα «πιλότο» για την εφαρμογή του εν λόγω θεσμού στο πλαίσιο ανάπτυξης μιας συνολικής «πολιτικής πόλης» με σκοπό την ανάπτυξη των συνοικιών και την αναδόμηση του κοινωνικού ιστού (Ζαραφωνίτου, 2003· Παπαθεοδώρου, 2005), μέσα από την ανάπτυξη της κοινωνικής αλληλεγγύης και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής⁹.

Ορόσημο για τη διαμόρφωση του γαλλικού συμμετοχικού μοντέλου αποτέλεσε η έκθεση *Bonnemaison* ως αποτέλεσμα των εργασιών της Επιτροπής Δημάρχων (1982) με πρόεδρο τον Gilbert Bonnemaison (*Commission des maires sur la sécurité*, 1982). Στο πλαίσιο αυτό, συστήνεται το Εθνικό Συμβούλιο Πρόληψης της Εγκληματικότητας ενώ σε τοπικό επίπεδο καθιερώνεται ο θεσμός των Κοινοτικών ή Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης της Εγκληματικότητας με τις δημοτικές αρχές να αποκτούν πρωτεύοντα ρόλο (Ζαραφωνίτου, 2003, σ. 47). Στο πλαίσιο αυτό, η προσπάθεια προσανατολίζεται στον ολοκληρωμένο χαρακτήρα¹⁰, που αποδίδεται στις αποκεντρωμένες πολιτικές πρόληψης. Ενδεικτικό το παράδειγμα των λεγόμενων *Τοπικών Συμβάσεων Ασφάλειας* οι οποίες δύνανται να συναφθούν στο πλαίσιο δράσης των Τοπικών Συμβουλίων δεσμεύοντας τα συμβαλλόμενα μέρη μέσα από

⁹Η έννοια της κοινωνικής συνοχής παραπέμπει «στην ικανότητα της κοινότητας να επιτυγχάνει την ηθική και κοινωνική ενσωμάτωση των κατοίκων της». Βλ. Wikström, Oberwittler, Treiber και Hardie (2012, σ. 34).

¹⁰ Η έννοια της ολοκληρωμένης πολιτικής «παραπέμπει στον τρόπο σχεδιασμού και εφαρμογής των δράσεων, στη συστηματική αξιολόγησή τους, στον καλύτερο δυνατό συντονισμό των συναρμόδιων υπηρεσιών και φορέων που συμμετέχουν σε αυτές και στην ανάπτυξη μιας συνολικής στρατηγικής μείωσης της ανασφάλειας και αντιμετώπισης των εγκληματογενών παραγόντων». Βλ. Παπαθεοδώρου (2005, σ. 354).

την ανάληψη συγκεκριμένων υποχρεώσεων ως προς το σχεδιασμό και την υλοποίηση των εγκληματοπροληπτικών δράσεων (IHESI, 1998).

Στο Βέλγιο, σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι λεγόμενες «*Δημοτικές Επιτροπές για την Πρόληψη της Εγκληματικότητας*» στις οποίες προεδρεύει ο Δήμαρχος και αποτελούνται από εκπροσώπους τοπικών θεσμικών και κοινωνικών εταίρων. Οι εν λόγω επιτροπές αποτελούν προϋπόθεση για τη σύναψη ενός *Συμβολαίου Ασφάλειας*¹¹ και τη λήψη της απαιτούμενης χρηματοδότησης από τις δημοτικές αρχές για την υλοποίηση των εγκληματοπροληπτικών δράσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ο Δήμαρχος αναλαμβάνει το επιπλέον ρόλο της δικτύωσης των εμπλεκόμενων φορέων -τόσο από το δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα- μέσα από μια συνεχομένη διαδικασία συμβουλευτικών συναντήσεων¹².

Στη Γερμανία, τα Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας έκαναν την εμφάνισή τους τη δεκαετία του 1990 με το πρώτο Τοπικό Συμβούλιο να συστήνεται στο ομοσπονδιακό κρατίδιο Schleswing-Holstein με σκοπό την επανασύσταση του κοινωνικού ιστού και την εμπλοκή των πολιτών ως συνυπεύθυνων εταίρων για το σχεδιασμό και την εφαρμογή εγκληματοπροληπτικών δράσεων και μέτρων για την ενίσχυση του αισθήματος της ασφάλειας σε τοπικό επίπεδο (Vourg'h & Marcus, 1993, σ. 118 επ.· Ζαραφωνίτου, 2003, σ. 138). Τα γερμανικά Τοπικά Συμβούλια παρουσιάζουν τρεις διαφορετικούς τύπους δομής: (α) να έχει τη μορφή Συντονιστικής Επιτροπής με συμμετέχοντες εκπροσώπους από το σύστημα απονομής ποινικής δικαιοσύνης (Εισαγγελία), το Δημοτικό Συμβούλιο, τον εκπαιδευτικό τομέα, τον οικονομικό τομέα, οργανώσεις νεολαίας κ.λπ., (β) να αποτελείται από ομάδες εργασίας και (γ) να μην έχει ευδιάκριτη δομή. Στο πλαίσιο των εφαρμοζόμενων εγκληματοπροληπτικών δράσεων τα Τοπικά Συμβούλια εστιάζουν σε ζητήματα όπως η νεανική παραβατικότητα, τα ναρκωτικά, η ενσωμάτωση μεταναστών και ευάλωτων κοινωνικών ομάδων καθώς η προστασία του δημόσιου χώρου¹³.

Οι πολιτικές πρόληψης σε τοπικό επίπεδο περιλαμβάνουν και την εφαρμογή μέτρων ενίσχυσης της αστυνόμευσης με τη συμμετοχή της κοινότητας. Πρόκειται για το θεσμό της *κοινοτικής αστυνόμευσης* (community policing) με σαφείς τις επιδράσεις του αγγλοσαξονικού μοντέλου¹⁴. Ωστόσο, η κοινοτική αστυνόμευση λαμβάνει άλλοτε τη μορφή συνεργασίας της αστυνομίας

¹¹ Σχετικά με τις Συμβάσεις Ασφάλειας στο Βέλγιο βλ. Cartuyvels και Hebberecht (2001).

¹² Σύμφωνα με έρευνα του European Forum for Urban Security στο πλαίσιο του συγχρηματοδοτούμενου από την Ε.Ε. BeSecure-FeelSecure προγράμματος (αδημοσίευτη).

¹³ Το ίδιο.

¹⁴ Για τις πολιτικές πρόληψης στον αγγλοσαξονικό χώρο βλ. αναλυτικά Ζαραφωνίτου (2003), Παπαθεοδώρου (2005) και Καραγιαννίδης (2011).

με τους πολίτες στο πλαίσιο της διεισδυτικότητας (Βρετανία) και άλλοτε τη μορφή της λεγόμενης αστυνομίας της εγγύτητας (Γαλλία). Η κοινοτική αστυνόμευση ως έννοια ορίζεται ως «ένα νέο μοντέλο αστυνομίας, το οποίο ευνοεί την επίλυση των προβλημάτων της κοινότητας μέσα από την κατασταλτική αντίδραση απέναντι στα ατομικά περιστατικά και το οποίο προτείνει τη σύσταση μιας διεισδυτικότητας μεταξύ της αστυνομίας και της κοινότητας με στόχο την επίλυση των προβλημάτων που αφορούν την τήρηση της τάξης και την εγκληματικότητα» (Brodeur, 1994, σ. 235)¹⁵. Τα βασικά χαρακτηριστικά της κοινοτικής αστυνομίας παραπέμπουν σε στοιχεία όπως η εγγύτητα, η θεατότητα, η προσεγγισιμότητα και η αμεσότητα της αστυνομίας, ενισχύοντας παράλληλα μέσα και από τη διεισδυτικότητα με τον πολίτη τις σχέσεις κοινού και αστυνομίας (Zarafonitou, 2020· Ζαραφονίτου, 2019). Χαρακτηριστικό παράδειγμα της συνεργασίας μεταξύ της αστυνομίας, των τοπικών αρχών και των κατοίκων με σκοπό την επίλυση των τοπικών προβλημάτων της κοινότητας αποτελεί το πρόγραμμα «*Η γειτονιά έχει τον έλεγχο*» που υλοποιείται σε περισσότερες από 70 γειτονιές στην πόλη του Ρότερνταμ, στην Ολλανδία. Στο πλαίσιο αυτό, συγκροτείται η λεγόμενη «Επιτροπή της Γειτονιάς» αποτελούμενη από 5-10 κατοίκους με σκοπό την καταγραφή των πιο σημαντικών προβλημάτων, αναφορικά με την ασφάλεια και τις γενικότερες συνθήκες διαβίωσης. Τα προβλήματα αυτά επιδιώκεται να επιλυθούν, μέσα από το σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων όπως: βελτίωση φωτισμού στο δημόσιο χώρο, δημιουργία χώρων πρασίνου, βελτίωση της ασφάλειας των ποδηλατοδρόμων προσφορά γευμάτων σε άπορους ηλικιωμένους και παροχή συνδρομής σε μαθητές σε εκπαιδευτικά ζητήματα κ.λπ. Το εν λόγω πρόγραμμα έχει αξιολογηθεί και το 2011 κέρδισε το «*Βραβείο Δημόσιας Ασφάλειας*» (Sagel-Grande & Aarsen, 2013). Ένα άλλο επιτυχημένο παράδειγμα στο πλαίσιο εφαρμογής του κοινοτικού μοντέλου πρόληψης αποτελεί το πρόγραμμα «*Operation Weed and Seed*» το οποίο εφαρμόζεται από το 1992 στις Η.Π.Α. υπό την εποπτεία του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Το πρόγραμμα αυτό στηρίζεται σε 2 άξονες: (α) στην «*αποψίλωση*» της εγκληματικότητας (weed) στην περιοχή υλοποίησης του προγράμματος και (β) στην «*σπορά*» και οικονομική ενίσχυση των αρμόδιων κοινωνικών υπηρεσιών με απώτερο σκοπό την γενικότερη ανάπτυξη της εν λόγω περιοχής (seed). Κεντρικό ρόλο διαδραματίζει ο θεσμός της κοινοτικής αστυνομίας η οποία υλοποιείται μέσα από πεζές περιπολίες και την επαφή της αστυνομίας με την κοινότητα

¹⁵Παρεμφερείς και οι έννοιες community oriented policing και problem oriented policing. Η Ζαραφονίτου (2012, σ. 91) αναφέρει ότι οι δύο αυτές έννοιες αλληλεπικαλύπτονται επισημαίνοντας ότι η πρώτη «*αποσκοπεί στη μείωση της εγκληματικότητας μέσα από τη βελτίωση των γενικότερων κοινωνικών συνθηκών οι οποίες συνδέονται με αυτήν και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής*» ενώ η δεύτερη «*αποτελεί μια μάλλον στοχευμένη στρατηγική*». Γενικά στη βιβλιογραφία δεν παρατηρείται ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της κοινοτικής αστυνομίας. Βλ. McLaughlin και Muncie (2006, σ. 52-53), Dehbi (2019), Wilser και Onwudiwe (2009).

και τις αρμόδιες κοινωνικές υπηρεσίες στο πλαίσιο μιας σταθερής πολυπαραγοντικής συνεργασίας, ενώ ιδιαίτερη έμφαση δίνεται και στη δικτύωση όλων των εμπλεκόμενων εταίρων. Η αποτίμηση του εν λόγω προγράμματος υπήρξε θετική ενισχύοντας την κοινωνική αλληλεγγύη και συνοχή στις περιοχές εφαρμογής του (Roehl κ.ά., 1996· Miller, 2001· Καραγιαννίδης, 2011, σ. 202-204).

Η σημασία των αποκεντρωμένων πολιτικών πρόληψης με έμφαση στην ενεργό συμμετοχή της κοινότητας και την πολυπαραγοντική συνεργασία πολλών και διαφορετικών θεσμικών και κοινωνικών εταίρων αναδεικνύεται και μέσα από σύγχρονα προγράμματα για την προαγωγή της αστυακής ασφάλειας, τόσο από το διεθνή όσο και τον ευρωπαϊκό χώρο, όπως για παράδειγμα το ευρωπαϊκό πρόγραμμα IcARUS (Innovative Approaches to Urban Security) το οποίο υλοποιείται από το 2020 και συντονίζεται από το Ευρωπαϊκό Forum για την Αστυακή Ασφάλεια. Στο πρόγραμμα συμμετέχουν 17 εταίροι από όλη την Ευρώπη μεταξύ των οποίων και το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δια του Εργαστηρίου Αστυακής Εγκληματολογίας¹⁶. Σκοπός του προγράμματος είναι ο σχεδιασμός και η ανάπτυξη καινοτόμων κοινωνικών και τεχνολογικών εργαλείων και μεθοδολογιών προκειμένου να εφαρμοστούν στο ιδιαίτερο πλαίσιο διαφορετικών ευρωπαϊκών πόλεων προσφέροντας λύσεις προσαρμοσμένες στις εκάστοτε τοπικές ανάγκες αναφορικά με τα ζητήματα της πρόληψης της εγκληματικότητας, της ενίσχυσης του αισθήματος της ασφάλειας και της εμπέδωσης της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς και τις τοπικές αρχές. Απώτερος στόχος του προγράμματος η ανάπτυξη κοινών στρατηγικών για την αστυακή ασφάλεια σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο με έμφαση στη συμμετοχή των πολιτών και τη διατμητικότητα¹⁷.

III. Η ελληνική εμπειρία

Στην ελληνική πραγματικότητα, οι πολιτικές πρόληψης σε τοπικό επίπεδο εκφράζονται κυρίως μέσα από το θεσμό των Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης της Παραβατικότητας¹⁸ τα οποία θεσπίστηκαν με το Ν. 2713/1999¹⁹. Αποτελούν αποκεντρωμένα όργανα αντεγκληματικής πολιτικής και διαχείρισης του προβλήματος της εγκληματικότητας σε τοπικό επίπεδο με συμβουλευτικό-γνωμοδοτικό χαρακτήρα θέτοντας στο επίκεντρο την τοπική κοινωνία και

¹⁶<https://easte.panteion.gr/index.php/el-gr/>

¹⁷ <https://www.icarus-innovation.eu/>

¹⁸ Στο εξής ΤοΣΠΠα.

¹⁹ Ν. 2713/1999 «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. Α' 89/30-4-1999.

στοχεύοντας στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης (Zarafonitou, 2003, σ. 1563 επ.· Αλεξιάδης, 2011, σ. 327 επ.). Τα Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας μετονομάστηκαν σε Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Παραβατικότητας με το Ν. 3387/2005²⁰ ενώ το νέο πλαίσιο λειτουργίας τους αναφέρεται στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων²¹. Τα Τοπικά Συμβούλια μπορούν να συσταθούν σε κάθε δήμο της χώρας με πληθυσμό μεγαλύτερο των τριών χιλιάδων κατοίκων²², ενώ ως προς τη σύνθεσή τους αποτελούνται από επιστήμονες με ειδικές γνώσεις στον τομέα της εγκληματικότητας, όπως είναι για παράδειγμα οι εγκληματολόγοι, οι κοινωνιολόγοι, οι δικαστικοί λειτουργοί, οι αστυνομικοί κ.ά., καθώς και εκπροσώπους των παραγωγικών τάξεων και κοινωνικών εταίρων²³.

Η φιλοσοφία του θεσμού παραπέμπει κατά βάση στον αντίστοιχο γαλλικό (Ζαραφονίτου, 1996, σ. 811 επ.), ενώ το έργο των ΤοΣΠΠα συνίσταται ειδικότερα στην κατάρτιση προγράμματος πρόληψης της εγκληματικότητας στη δημοτική περιφέρεια της αρμοδιότητάς τους, στην διατύπωση γνώμης επί σχετικών ερωτημάτων του Δημάρχου ή των τοπικών κοινωνικών και επιστημονικών φορέων, στην συνεργασία με αντίστοιχα ΤοΣΠΠα όμορων Δήμων, στη διοργάνωση ημερίδων, σεμιναρίων και άλλων συναφών εκδηλώσεων με στόχο την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης, στη συνεχή ενημέρωση των κατοίκων με τη βοήθεια των τοπικών μέσων μαζικής επικοινωνίας και στην εκδήλωση κάθε άλλης δραστηριότητας σχετικής με την πρόληψη του εγκληματικού φαινομένου σε τοπικό επίπεδο (Ζαραφονίτου, 2011, σ. 45). Τα βασικά χαρακτηριστικά του θεσμού παραπέμπουν στον κυρίαρχο ρόλο της πρόληψης, τόσο της κοινωνικής όσο και της περιστασιακής, στη συμμετοχική αντεγκληματική πολιτική, τη διατμητικότητα, τον εθελοντισμό και την κοινωνική διαμεσολάβηση (Αλεξιάδης, 1994, σ. 30 · Αλεξιάδης, 2011, σ. 327 · Σπινέλλη, Κ.Δ., Τσίνας, Κ., 2002, σ. 368 · Παπαθεοδώρου, 2005, σ. 247 · Κουράκης, 2007). Προκειμένου το Τοπικό Συμβούλιο να προτείνει μέτρα πρόληψης της εγκληματικότητας και βελτίωσης της ποιότητας της ζωής σε επίπεδο Δήμου θα πρέπει να προβεί: (α) στη διεξαγωγή διαγνωστικής έρευνας για την καταγραφή των απόψεων και των στάσεων των δημοτών σχετικά με τα προβλήματα που

²⁰ Ν. 3387/2005 «Κέντρο Μελετών Ασφάλειας (ΚΕ.ΜΕ.Α.) και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 224/Α/12-9-2005. Η μετονομασία των τοπικών συμβουλίων πρόληψης της εγκληματικότητας σε τοπικά συμβούλια πρόληψης της παραβατικότητας με το άρθρο 13 του Ν. 3387/2005, συνοδεύτηκε από την συγκρότηση στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης του Κεντρικού Συμβουλίου Πρόληψης της Παραβατικότητας, το οποίο όμως πλέον δεν λειτουργεί. Για το άστοχο της μετονομασίας αυτής, βλ. Ζαραφονίτου, 2014, σ.117.

²¹ Άρθρο 84 Ν. 3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ Α' 114/30-6-2006).

²² Άρθρο 16 παρ. 1 Ν. 2713/1999.

²³ Άρθρο 16 παρ. 2 Ν. 2713/1999. Βλ. επίσης άρθρο 2 παρ.1 Υ.Α. 3002/1/14-στ' του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Κουράκης, 2006, σ. 44.

αντιμετωπίζουν στην περιοχή τους καθώς και των προτάσεών τους για την επίλυση αυτών, (β) στην καταγραφή των τοπικών φορέων οι οποίοι δραστηριοποιούνται στον τομέα πρόληψης του εγκλήματος και των εν γένει κοινωνικών προβλημάτων και (γ) στην καταγραφή και μελέτη των στατιστικών της Αστυνομίας σε επίπεδο Δήμου και τη σύνταξη σχετικής ετήσιας έκθεσης. Κατόπιν τούτου το ΤοΣΠΠα θα είναι σε θέση να προτείνει εγκληματοπροληπτικά μέτρα και παρεμβάσεις και στη βάση αυτή να διατυπώσει συγκεκριμένες προτάσεις στα αρμόδια υπουργεία με σκοπό τη σύναψη συμβάσεων στο πλαίσιο της διεταιρικότητας.

Στη χώρα μας, ωστόσο, είκοσι και πλέον χρόνια από την νομοθετική τους πρόβλεψη, ο αριθμός των συσταθέντων Τοπικών Συμβουλίων παραμένει ιδιαίτερα χαμηλός, ενώ έχει αναδειχθεί από την εγκληματολογική έρευνα η σε μεγάλο βαθμό έλλειψη επαρκούς πληροφόρησης του κοινού για τον ίδιο το θεσμό, η ανεπαρκής χρηματοδότηση και οικονομική στήριξή του, η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού αλλά και προβλήματα συντονισμού στη λειτουργία τους (Ζαραφονίτου, 2003, σ. 190 · Ζαραφονίτου, 2011, σ. 45-61, Καραγιαννίδης, 2011, σ. 325 επ. · Κρανιδιώτη, Παπανικολάου, Γιώτη, 2020, σ. 241 επ.). Έτσι, στην πράξη υλοποιήθηκαν ελάχιστες αποκεντρωμένες δράσεις αντεγκληματικού σχεδιασμού, με αποτέλεσμα τα προγράμματα αυτά και οι δράσεις να είναι αποσπασματικές ενώ παρατηρήθηκε και η απουσία αξιολόγησής τους²⁴.

Στην Ελλάδα, εκτός από το θεσμό των ΤοΣΠΠα, τα τελευταία χρόνια, ιδιαίτερο ενδιαφέρον δόθηκε στην ενίσχυση της αστυνόμευσης της εγγύτητας και στην επιχείρηση ανάδειξης του κοινωνικού προφίλ της Αστυνομίας, επενδύοντας την αστυνόμευση με την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προς τον πολίτη, μέσα από την καθιέρωση του μέτρου του *Αστυνομικού της Γειτονιάς*²⁵. Το μέτρο αυτό διαπνέεται από την κουλτούρα της κοινοτικής αστυνόμευσης καθώς ο ΑτΓ έρχεται σε επαφή με τα μέλη της τοπικής κοινωνίας, του μεταφέρονται τα παράπονα και οι ανησυχίες τους, αλλά διαπιστώνει και ο ίδιος τις προβληματικές καταστάσεις που εμφανίζονται στα γεωγραφικά όρια της περιοχής του και δύναται να μεταφέρει τις προτάσεις για την επίλυσή τους στην αστυνομική διοίκηση και τους προϊσταμένους του, ενώ παράλληλα συνεργάζεται και με τις αρμόδιες δημοτικές υπηρεσίες και τη δημοτική αστυνομία (Πανούσης, 1997, σ. 49-60 · Δημόπουλος, 2000, σ. 50 επ.). Στην Ελλάδα η πορεία του Αστυνομικού της Γειτονιάς ακολουθεί εν πολλοίς εκείνη των ΤοΣΠΠα²⁶: δραστηριοποιήθηκε το 2003 με μορφή πιλοτικής εφαρμογής, στη συνέχεια όμως απόληξε και τον Ιανουάριο 2010

²⁴ Για μια πρόσφατη παρουσίαση, ανάλυση και αποτίμηση του θεσμού με ανατροφοδότηση της σχετικής συζήτησης με καίριες κριτικές επισημάνσεις, βλ. Ζαραφονίτου, 2019, σ. 41-51.

²⁵ 74Α' του Π.Δ. 141/1991. Στο εξής ΑτΓ.

²⁶ Για μια πρόσφατη παρουσίαση, ανάλυση και αποτίμηση του μέτρου, βλ. Ζαραφονίτου, 2019, ό.π.

επανήλθε με αναβαθμισμένο και πιο εξειδικευμένο ρόλο. Ωστόσο, ο ΑτΓ περιέπεσε και πάλι σε αδράνεια για να επανέλθει πλέον τον Μάρτιο του 2015. Σύμφωνα με διαθέσιμα δεδομένα από το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη το μέτρο του ΑτΓ εφαρμόζεται από το 2015 σε 39 αστυνομικά τμήματα στην Ελλάδα (13 στην Αθήνα, 4 στη Θεσσαλονίκη και 22 στην υπόλοιπη χώρα), ενώ 199 αστυνομικοί έχουν αναλάβει τέτοιες αρμοδιότητες. Στο πλαίσιο αυτό, το 2019 οι παρεμβάσεις των ΑτΓ ανήλθαν στις 119.099 (Zarafonitou, 2020). Και σε αυτή την περίπτωση, τα διαθέσιμα ερευνητικά δεδομένα αναφορικά με την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του μέτρου είναι εξαιρετικά περιορισμένα.

Το συμμετοχικό πρότυπο αντεγκληματικής πολιτικής στην Ελλάδα εφαρμόζεται και μέσα από την υλοποίηση σύγχρονων προγραμμάτων για την αστακή ασφάλεια. Στο πλαίσιο αυτό αξίζει να αναφερθεί το καινοτόμο ευρωπαϊκό πρόγραμμα “BeSecure-FeelSecure” το οποίο υλοποιείται από το 2019 στο Δήμο του Πειραιά, το οποίο χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας για τις Αστακές Καινοτόμες Δράσεις (UIA) με επιστημονικά υπεύθυνο του προγράμματος το Εργαστήριο Αστακής Εγκληματολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου. Σκοπός του προγράμματος είναι η ενίσχυση της αστακής ασφάλειας στην πόλη του Πειραιά μέσα από το σχεδιασμό και την εφαρμογή κοινωνικών δράσεων σε τοπικό επίπεδο, όπως είναι οι συμβουλευτικές συναντήσεις και τα εκπαιδευτικά σεμινάρια με τοπικούς εταίρους και μέλη του ΤοΣΠΠα, τα σεμινάρια ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης σε μαθητές γυμνασίου, τα εκπαιδευτικά σεμινάρια σε καταστηματαρχες, χωρικών παρεμβάσεων, όπως για παράδειγμα αναβάθμιση παιδικών χαρών, εξωραϊσμός σχολικών κτιρίων τα οποία έχουν υποστεί βανδαλισμό καθώς και ασφάλιση σχολικών κτιρίων αλλά και παρεμβάσεων σε ψηφιακό επίπεδο, όπως ανάπτυξη συνεργατικής πλατφόρμας για τη συλλογή και αξιολόγηση απειλών σε φυσικό και ψηφιακό επίπεδο στη βάση μια πολυπαραγοντικής συνεργασίας μεταξύ τοπικών θεσμικών και κοινωνικών εταίρων αλλά και με τη συμμετοχής της ίδιας της τοπικής κοινωνίας. Ορόσημα στην υλοποίηση του προγράμματος αποτελούν η επανασύσταση του ΤοΣΠΠα του Δήμου Πειραιά τον Απρίλιο του 2020²⁷, καθώς και η ίδρυση Μονάδας Υποστήριξης Θυμάτων Εγκληματικότητας (ΜΕΘΕ) τον Μάιο του 2021 στην πόλη²⁸. Στο πλαίσιο αυτό, μάλιστα, έχει ήδη διενεργηθεί μια ευρείας κλίμακας διαγνωστική έρευνα σε δύο δημοτικά διαμερίσματα της πόλης, το 2^ο και το 5^ο, με σκοπό τη μελέτη των διαστάσεων της εγκληματικότητας και της ανασφάλειας προκειμένου τα

²⁷ Για το ΤοΣΠΠα του Δήμου Πειραιά βλ. σχετικές πληροφορίες στην ιστοσελίδα: www.bsfs-piraeus.eu/el/news-el/h-systash-toy-topikou-symvoulou-prolipshs-parabatikohtas/

²⁸ Για τη Μ.Ε.Θ.Ε βλ. σχετικές πληροφορίες στην ιστοσελίδα: www.bsfs-piraeus.eu/el/news-el/monada-enimerosis-thymaton-eglimatikotitas/

πορίσματα αυτά να αποτελέσουν τη βάση για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των ως άνω δράσεων και παρεμβάσεων, ενώ επίκειται η διεξαγωγή έρευνας αξιολόγησης κατά την τελική φάση του προγράμματος²⁹.

IV. Συμπεράσματα

Η διεθνής, ευρωπαϊκή και εθνική εμπειρία έχει αναδείξει τη σημασία της συμμετοχικής αντεγκληματικής πολιτικής, η οποία στηρίζεται στην ενημέρωση, ευαισθητοποίηση, ενεργοποίηση και συλλογική συμμετοχή των πολιτών σε δράσεις πρόληψης του εγκλήματος στο μικρο-επίπεδο της πόλης ή της γειτονιάς τους. Περαιτέρω έχει αναδείξει ότι η ασφάλεια των πολιτών δηλώνει παρούσα στις γειτονιές του αστιακού περιβάλλοντος, όταν οι ίδιοι συμμετέχουν ενεργά σε συνεργατικά σχήματα για την πρόληψη της εγκληματικότητας στην περιοχή τους (Ζαραφωνίτου, 2011, 45 επ. · Ζαραφωνίτου, 2003, σ. 187 επ.).

Οι αποκεντρωμένες αυτές πολιτικές πρόληψης, αναδεικνύουν το ρόλο και της τοπικής αυτοδιοίκησης που, όταν λειτουργεί ορθά, μπορεί να καταγράψει σημαντικά αποτελέσματα, δεδομένου ότι στο μικρο-επίπεδο της πόλης/συνοικίας εντοπίζονται με μεγαλύτερη ευχέρεια τα κοινωνικά προβλήματα καθώς και οι προϋποθέσεις ανάπτυξης της κοινωνικής αλληλεγγύης, ενώ παράλληλα αμβλύνονται οι όποιες δυσχέρειες στην εφαρμογή των πολιτικών αυτών λόγω του καλύτερου συντονισμού των εμπλεκόμενων συναρμόδιων φορέων καθώς και λόγω του περιορισμένου πεδίου εφαρμογής των εγκληματοπροληπτικών δράσεων (Ζαραφωνίτου, 2019, σ. 42).

Ωστόσο, ο βαθμός επιτυχίας των εν λόγω πολιτικών εξαρτάται από μια σειρά παραμέτρων όπως ο ορθός σχεδιασμός και συντονισμός των εφαρμοζόμενων δράσεων και παρεμβάσεων στη βάση αξιόπιστων ερευνητικών δεδομένων, ο ολιστικός χαρακτήρας των εγκληματοπροληπτικών μέτρων με προοπτική βιωσιμότητας σε βάθος χρόνου, η ανταπόκριση στις πραγματικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες της τοπικής κοινωνίας, η ενεργός συμμετοχή των πολιτών καθώς και η διαμόρφωση αλλά και ο συντονισμός ενός ισχυρού δικτύου τοπικών θεσμικών και κοινωνικών εταίρων με απώτερο στόχο την ανάπτυξη αποτελεσματικών συνεργειών μεταξύ των εμπλεκόμενων εταίρων, της Αστυνομίας, της δημόσιας διοίκησης και φυσικά της τοπικής κοινωνίας. Σε κάθε περίπτωση, κρίνεται απαραίτητη η ύπαρξη πολιτικής βούλησης στήριξης των πολιτικών αυτών, ώστε να λειτουργήσουν ουσιαστικά με την ανάλογη

²⁹ www.bsfs-piraeus.eu, όπου αναλυτική περιγραφή των στόχων του προγράμματος και των εγκληματοπροληπτικών συμμετοχικών δράσεων του.

επιστημονική καθοδήγηση, αλλά και την οικονομική στήριξη, πολιτική βούληση δηλαδή, για την προώθηση ενός ολιστικού προγράμματος συμμετοχικής αντεγκληματικής πολιτικής. Η επελθούσα δε οικονομική κρίση δεν θα πρέπει να αποθαρρύνει τις όποιες προσπάθειες για επένδυση σε μια επιστημονική ορθολογική αντεγκληματική πολιτική με μακρόπνοο χαρακτήρα και βασισμένη σε συμμετοχικές πρακτικές κοινωνικής πρόληψης του εγκλήματος με στόχο την ανάπτυξη του κοινοτικού δεσμού στις σύγχρονες πόλεις, την βελτίωση της ποιότητας της ζωής σε αυτές και την προαγωγή του αισθήματος συνευθύνης των πολιτών στο θέμα της πρόληψης του εγκλήματος από τις τοπικές αρχές.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αλεξιάδης, Σ. (1994). Αντεγκληματική πολιτική: Προσεγγίσεις και προβληματισμοί. Στο Ν. Κουράκης (Επιμ.), *Αντεγκληματική Πολιτική. Είκοσι έξι μελέτες για τα θεωρητικά της ζητήματα και τις αστοχίες κατά την εφαρμογή της* (σσ. 15-62). Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Αλεξιάδης, Στ. (2011). *Εγκληματολογία*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα.

Δημόπουλος, Χ. (2000). *Η Αστυνομία και ο Αστυνομικός*. Σειρά Εγκληματολογικά, Νο. 13. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Ζαραφώνιτου, Χ. (Επιμ.) (1996). *Η προστασία του περιβάλλοντος από εγκληματολογική σκοπιά*. Τετράδια Εγκληματολογίας. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ζαραφώνιτου, Χ. (1996). «Πόλη και Φόβος του Εγκλήματος: Παραγοντικές Εμπειρικές Προσεγγίσεις και Τοπικές Πολιτικές Πρόληψης». Στο Ν. Κουράκης (Επιμ.). *ΜΝΗΜΗ II*, Ι. Δασκαλόπουλου, Κ. Σταμάτη, Χρ. Μπάκα, Τόμος Γ', 801-818.

Ζαραφώνιτου, Χ. (2002). *Ο φόβος του εγκλήματος. Εγκληματολογικές προσεγγίσεις και προβληματισμοί με βάση την εμπειρική διερεύνηση του φαινομένου στο εσωτερικό της Αθήνας*. Μελέτες Ευρωπαϊκής Νομικής Επιστήμης 3. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. Σάκκουλα.

Ζαραφώνιτου, Χ. (2003). *Πρόληψη της εγκληματικότητας σε τοπικό επίπεδο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ζαραφώνιτου, Χ. (2009). Ο φόβος του εγκλήματος: Ένα ελληνικό παράδοξο. *Ποινική Δικαιοσύνη & Εγκληματολογία*, τ.1, 1-10.

Ζαραφώνιτου, Χ. (2011). Τοπική κοινωνία και αντεγκληματική πολιτική: Όροι και προϋποθέσεις της συμμετοχής των πολιτών στις κοινοτικές μορφές πρόληψης της εγκληματικότητας. Στο Ε. Φασούλα & Φ. Μηλιώνη (Επιμ.), *Κοινωνία, Έγκλημα, Εθελοντισμός*. Τεύχος 25, Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών, Νομική Σχολή Πανεπιστημίου Αθηνών (σσ. 45-61). Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Α Σάκκουλα.

Ζαραφώνιτου, Χ. (2012). (Αν)ασφάλεια καταστηματαρχών Αθηνών και Πειραιώς και νέες μορφές αστυνόμευσης. *ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑ*, τ. 1, 91-98.

Ζαραφώνιτου, Χ. (2014). «Περί όρων και ορολογίας στην Εγκληματολογία». *Ποινική Δικαιοσύνη*, τ. 1/2, 117.

Ζαραφώνιτου, Χ. (2019). Κοινοτικές μορφές πρόληψης του εγκλήματος κι του φόβου του εγκλήματος. Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης-Αστυνομικός της Γειτονιάς. *ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑ*, 41-51.

Ζαραφώνιτου, Χ., & Κουράκης, Ν. (2009). *(Αν)ασφάλεια, τιμωρητικότητα και αντεγκληματική πολιτική*. Αθήνα-Κομοτηνή. Εκδ. Σάκκουλα.

Καραγιαννίδης, Χ. (2011). *Προς μια συμμετοχική αντεγκληματική πολιτική*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Κουράκης, Ν. (2006). (επιμ.). *Για να νιώθουμε ασφαλείς μέσα σε μια κοινωνία ενεργών πολιτών*. Πρακτικό Εγχειρίδιο για τη νόμιμη προστασία του πολίτη από την καθημερινή παραβατικότητα. Κεντρικό Συμβούλιο Πρόληψης της Παραβατικότητας και Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών Πανεπιστημίου Αθηνών. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Κουράκης, Ν. (Επιμ.). (2007). *Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Σάκκουλα.

Κρανιδιώτη, Μ., Παπανικολάου, Π., Γιώτη, Η. (2020). «Ο θεσμός των Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης της Παραβατικότητας στο παρελθόν και στο μέλλον: Μια έρευνα σε επίπεδο ελληνικής επικράτειας». Στο *ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑ: ΠΕΡΙΒΛΕΠΤΟΝ ΑΛΕΞΙΦΩΤΟΝ*; Τιμητικός Τόμος για τον Ομότιμο Καθηγητή Εγκληματολογίας Γιάννη Πανούση (σσ. 225-243). Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Πανούσης, Γ. (1997). «Πόλη, πολίτης, κινητοποίηση» Εισήγηση. Στο Ελληνική Εταιρεία Θεματολογίας, κ.ά., *Η Συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Πρόληψη της Θυματοποίησης από το Έγκλημα* (σσ. 49-60). Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.

Παπαθεοδώρου, Θ. (2005). *Δημόσια ασφάλεια & αντεγκληματική πολιτική - Συγκριτική προσέγγιση*. Β' έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Σπινέλλη, Κ.Δ. (1982). *Η γενική πρόληψη των εγκλημάτων*. Αθήνα-Κομοτηνή: εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα.

Σπινέλλη, Κ.Δ., & Τσίνας, Κ. (2002). Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας και τοπικές κοινωνίες: Μια μορφή αποκεντρωμένης πρόληψης. *Ποινικός Λόγος*, τ.1, 363-379.

Ξενόγλωσση

Brodeur J.P. (1994). Police et recherche empirique. Στο D. Szabo & M. Le Blanc (Επιμ.), *Traite de Criminologie Empirique* (σσ. 221-261). Les presses del' université de Montréal.

Cartuyvels, Y., & Hebberecht, P. (2001). La politique fédérale belge de sécurité et de prevention de la criminalité (1990-1999). *Déviante et Société*, 25 (4), 403-426.

Clarke, R. (1995). Situational crime prevention. Στο M. Tonry & D.P. Farrington (Επιμ.), *Building a safer society: Strategic approaches to crime* (σσ. 91-150). Chicago: University of Chicago Press.

Commission des maires sur la sécurité (1982). Face à la délinquance : Prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier Ministre. Collections des rapports officiels.

Conseil de l'Europe (1984). Σύσταση R (83) 7, La participation du public à la politique criminelle. Comité Européen pour les problèmes criminels. Strasbourg.

Conseil de l'Europe (1999). Σύσταση R (96) 8, Politique criminelle et droit pénale dans une Europe en transformation. Strasbourg.

Crawford, A. (1998). *Crime prevention and community safety. Politics, Policies and Practices*. London & N. York: Longman.

Dehbi, Ch. (2019). *Community-oriented policing in the European Union today*. Toolbox No14, EUCPN. Διαθέσιμο σε

www.eucpn.org/sites/default/files/document/files/Toolbox%2014_EN_LR.pdf

EFUS (2020). Working document in the frame of BeSecure-FeelSecure Project (unpublished).

EUCPN (2018). Report crime prevention in member states with and without National Prevention Councils. Διαθέσιμο στο

www.eucpn.org/sites/default/files/document/files/report_crime_prevention.pdf

Furstenberg, F. (1971). Public reaction to crime in streets. *American Scholar*, 40, 601-610.

- IHESI (Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure) (1998). *Guide pratique pour les Contrats Locaux des Sécurité*. La documentation Française. Paris.
- Lagrange, H. & Zauberman, R. (1991). Introduction: Du débat sur le crime et l' insécurité aux politiques locales. *Déviance et Société*, 15(3), 233-255.
- McLaughlin, E. & Muncie, J. (Επιμ.) (2006). *The Sage Dictionary of Criminology*, L.A., London, New Delhi: Sage Publ.
- Miller, L. (2001). *The politics of community crime prevention*. Aldershot: Ashgate.
- Roehl, J., Huitt, R., Wycoff, M.A., Pate, A., Rebovich, D., & Coyle, K. (1996). National process evaluation of Weed and Seed. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice Research in Brief.
- Sagel-Grande, I., & Aarsen, L. (2013). *Report from the Netherlands concerning Local Crime Prevention Councils* (αδημ.). Centre for Crime Prevention and Security. The Netherlands.
- Tseloni, A. & Zarafonitou, Ch. (2008). Fear of crime and victimisation: A multivariate multilevel analysis of competing measurements. *European Journal of Criminology*, 5, 387-409.
- Tulumello, S. (2017). Toward a critical understanding of urban security within the Institutional Practice of Urban Planning: The case of the Lisbon metropolitan area. *Journal of Planning Education and Research*, 37 (4), 397-410.
- United Nations (1991). *The United Nations and the Crime Prevention*. N. York.
- Vourg'h, C., & Marcus, M. (1993). *Sécurité et Démocratie*. Forum Européen pour la Sécurité Urbaine. Rapport.
- Wikström, P.H., Oberwittler, D., Treiber, K., & Hardie, B. (2012). *Breaking rules. The social and situational dynamics of young people's urban crime*, Clarendon Studies in Criminology. Oxford University Press.
- Wilser, D., & Onwudiwe, D.I. (Επιμ.) (2009). *Community Policing. International Patterns and Comparative Perspectives*. CRC PRESS.
- Zarafonitou, Ch. (2003). "New tendencies in prevention policy in Greece: Local Crime Prevention Councils and the partnership model". Στο Α. Μαγγανάς (Εκδ. Επιμ.). *Τιμητικός Τόμος για τη Α. Γιωτοπούλου – Μαραγκοπούλου*. Τόμος Β' (σσ. 1563-1573). Αθήνα/Bruxelles: Νομική Βιβλιοθήκη/Bruyland.
- Zarafonitou, Ch. (2009). Criminal victimisation in Greece and the fear of crime: A "paradox" for interpretation. *International Review of Criminology*, 16, 277-300.
- Zarafonitou Ch. (Επιμ.) (2011). Fear of crime: A comparative approach in the european context. *CRIMINOLOGY* (Special Issue).
- Zarafonitou, Ch. (2013). New forms of policing and the feeling of (un)safety among the shopkeepers in Athens and Piraeus. Στο Α. Khun, Ch, Swarzenegger, P. Margot, A. Donatch, M. Aebi, & D. Jositsch (Επιμ.), *Criminology, Criminal Policy and Criminal Law in an International Perspective*, Essays in Honour for the Prof. Martin Killias (σσ. 485-498). Stampfli Verlag Berne.
- Zarafonitou, Ch. (2020). Contemporary trends in community crime prevention in Greece. *Presentation at Meeting of National Crime Prevention Councils organized by the European Crime Prevention Network (EUCPN) in 18/2/2020 in Brussels*.

Zarafonitou, Ch. & Kontopoulou, E. (2020). Environmental degradation and fear of crime. The research evidence from the center of Athens. *Urban Crime-An International Journal*, 1(1), 3-33.

Η διάσταση των μεταρρυθμίσεων στη διεθνή περιβαλλοντική διακυβέρνηση

Δρ. Βασίλειος Θ. Ζούμπος,

Διδάκτωρ Κοινωνιολογίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Το ερώτημα που αντιμετωπίζει η εισήγηση αφορά τον όρο της διεθνούς περιβαλλοντικής διακυβέρνησης και την ανάγκη μεταρρύθμισης του, λαμβάνοντας υπόψη την ταχύτερη μεταβολή των περιβαλλοντικών προβλημάτων και λύσεων τους από την ανταπόκριση σε αυτά των διαθέσιμων διεθνώς θεσμικών οργάνων και τους φορείς του συστήματός τους.

Η αειφόρος ανάπτυξη, βασικός στόχος στη διάρκεια των τελευταίων τεσσάρων δεκαετιών (με αφετηρία τη διάσκεψη της Στοκχόλμης το 1972) της διεθνούς περιβαλλοντικής διακυβέρνησης υπηρετείται από «οργανώσεις», «συνθήκες», «μηχανισμούς χρηματοδότησης», διαδικασίες και πρότυπα προστασίας του περιβάλλοντος. Η πρωταρχική της επιρροή αναζητείται στα εξειδικευμένα προγράμματα, τους οργανισμούς και τις πολυμερείς περιβαλλοντικές συμφωνίες. Η ανάγκη μεταρρύθμισης σε αυτές τις συνθήκες οφείλει α) να αποκτήσει τρεις διαστάσεις: των «δρώντων» για την αειφόρο ανάπτυξη (Παγκόσμια Τράπεζα, Παγκόσμιος Οργανισμός εμπορίου) της «χρηματοδότησης» (Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ, Ταμείο Περιβάλλοντος) και των «προτύπων» (Διάσκεψη του Ρίο) και β) να απαντήσει σε βασικές προκλήσεις, όπως είναι ο κατακερματισμός και η αλληλοεπικάλυψη οργανισμών, ο συντονισμός και η ορθή χρήση οικονομικών πόρων, η συμμετοχή μη κρατικών φορέων στην κρατική κυβερνητική πολιτική για το περιβάλλον κλπ.).

Η παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση (Global Environmental Governance - GEG) χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό, επικάλυψη, διάσπαρτη εξουσία και αδύναμες ρυθμίσεις. Το χάσμα μεταξύ της ανάγκης για δράση και των υφιστάμενων απαντήσεων οδήγησε σε απαιτήσεις λογοδοσίας. Αυτό έχει δημιουργήσει ένα παράδοξο: οι μηχανισμοί λογοδοσίας για τη βελτίωση της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης έχουν πολλαπλασιαστεί ενώ το περιβάλλον χειροτερεύει. Προσφέρουμε μια εξήγηση δύο επιπέδων για αυτό το παράδοξο. Πρώτον, οι φορείς που την απαρτίζουν δεν λογοδοτούν για τον σχεδιασμό των περιβαλλοντικών τους παρεμβάσεων. Οι μεροληψίες σε δημόσιους, ιδιωτικούς, με κυβερνητικούς οργανισμούς, που διαμορφώνουν στόχους και καθορίζουν τι πρέπει να λογοδοτήσουν και σε ποιον, παραμένουν ανεξιχνίαστες. Δεύτερον, οι προσπάθειες για τη δημιουργία λογοδοσίας εστιάζονται σε λειτουργικές απαιτήσεις όπως η παρακολούθηση και η συμμόρφωση, με αποτέλεσμα η λογοδοσία να θεωρείται αυτοσκοπός.

Λέξεις – κλειδιά: περιβαλλοντική διακυβέρνηση, μεταρρύθμιση, διεθνείς δρώντες

Εισαγωγή

Η διακυβέρνηση αναφέρεται στους τρόπους και τα μέσα που χρησιμοποιεί η κοινωνία για τη λήψη συλλογικών αποφάσεων, την επιλογή συλλογικών στόχων και την ανάληψη δράσης για την επίτευξη αυτών των στόχων¹. Η αναφορά στη διακυβέρνηση περιλαμβάνει τις σχέσεις μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένων των μέσων όπου οι ιδιωτικοί φορείς, οι αγορές και τα δίκτυα που βασίζονται τα συμφέροντα τους, επηρεάζοντας τις αποφάσεις πολιτικής². Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση αντιμετωπίζει συγκεκριμένα ζητήματα πρόσβασης, χρήσης, προστασίας και διαχείρισης των φυσικών πόρων. Ο G. Hardin χρησιμοποίησε δύο μηχανισμούς για να αποτρέψει την υπερβολική εκμετάλλευση των πόρων³: ιδιωτική ιδιοκτησία (και επομένως μηχανισμοί αγοράς για την ανταπόκριση στην αλλαγή) και κρατική ρύθμιση. Ο E. Ostrom εντόπισε έναν τρίτο μηχανισμό περιβαλλοντικής διακυβέρνησης τεκμηριώνοντας την αναδυόμενη, αυτοοργάνωση κοινοτήτων που εξαρτώνται από κοινούς πόρους με ή χωρίς αγορές και ρύθμιση⁴. Η αυτοοργανωμένη περιβαλλοντική διακυβέρνηση μπορεί να ανταποκριθεί πιο ευκίνητα και προσαρμοστικά από τις κυβερνητικές ρυθμίσεις και ταυτόχρονα να αντιμετωπίσει ζητήματα που προκύπτουν από την αποτυχία της αγοράς. Οι επείγουσες, συχνά άτυπες και μη κυβερνητικές πτυχές της περιβαλλοντικής

¹ Βλ., United Nations (UN), (2012), *UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda: governance and development thematic think piece*, UN Dep. Econ. Soc. Aff., UN Dev. Progr., UN Educ. Sci. Cult.

² Βλ. MC. Lemos, Agrawal A. 2006. Environmental governance. *Annu. Rev. Environ. Resour.* 31:297–325· Rogers P, Hall A. (2003), *Effective water governance*. Backgr. Pap. 7, Tech. Comm., Glob. Water Partnersh, Stockh, Swed.
<http://www.gwp.org/Global/ToolBox/Publications/Background%20papers/07%20Effective%20Water%20Governance%20%282003%29%20English.pdf>; Delmas MA, Young OR, (2009), *Governance for the Environment: New Perspectives*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, *passim*.

³ Βλ. G. Hardin (1968), «The tragedy of the commons», *Science*, Vol. 162, σσ. 1243–1250.

⁴ Βλ. E. Ostrom (2009), «A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems», *Science*, Vol. 325, σσ. 419–422.

διακυβέρνησης είναι κοινές σε προσεγγίσεις που αναφέρονται ως προσαρμοστική διαχείριση⁵, συνεργατική διακυβέρνηση⁶, χρηστή διακυβέρνηση⁷ και προσαρμοστική διακυβέρνηση⁸.

Η ανθεκτικότητα - ορίζεται απλώς ως ένα μέτρο του ποσού της διαταραχής που μπορεί να απορροφήσει ένα σύστημα διατηρώντας τη δομή και τις διαδικασίες - είναι μια ιδιότητα των κοινωνικο – οικολογικών συστημάτων. Η ανθεκτικότητα επηρεάζεται από την εσωτερική δυναμική ενός τέτοιου συστήματος, το οποίο περνά από διαδοχικές φάσεις ανάπτυξης, γήρανσης, κατάρρευσης και ανανέωσης⁹. Η αρχική φάση της ταχείας ανάπτυξης χαρακτηρίζεται από αυξήσεις στη δομή, τη συνδεσιμότητα και την πολυπλοκότητα. Με την πάροδο του χρόνου, τα συστήματα ωριμάζουν και εισέρχονται σε μια φάση διατήρησης, όταν το σύστημα γίνεται «υπερσυνδεδεμένο», λιγότερο ευέλικτο και πιο ευάλωτο σε διαταραχές, επομένως λιγότερο ανθεκτικό¹⁰. Εξωτερικές διαταραχές ή μικρές διακυμάνσεις μπορεί να προκαλέσουν μια ξαφνική απελευθέρωση συσσωρευμένου κεφαλαίου ή δομής, ενώ μετά την κατάσταση αυτή το σύστημα αναδιοργανώνεται και εμφανίζεται ως μια νέα συστημική αλλαγή. Αυτό το μοτίβο ταχείας/επιβραδύνουσας ανάπτυξης, καταστροφής και αναμόρφωσης, έχει παρατηρηθεί σε πολλά κοινωνικο – οικολογικά συστήματα¹¹.

Από τη δεκαετία του 1970, η προστασία του περιβάλλοντος αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σημασία. Καθώς τα περιβαλλοντικά ζητήματα γίνονται όλο και πιο πιεστικά, οι παράγοντες

⁵ Βλ. W. N. Adger, K. Brown, E. L. Tompkins (2005), «The political economy of cross-scale networks in resource co-management», *Ecological Sociology*, Vol. 10, No. 2, σ. 9· D. Armitage, M. Marschke, R. Plummer, (2008), «Adaptive co - management and the paradox of learning», *Global Environmental Change*, Vol. 18, σσ. 86–98· R. Plummer, D. R. Armitage, R. C. de Loe (2013), «Adaptive co - management and its relationship to environmental governance», *Ecological Sociology*, Vol. 18, No. 1, σ. 21.

⁶ Βλ. C. Ansell, A. Gash, (2008), «Collaborative governance in theory and practice», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, σσ. 543–71· L. B. Bingham, (2010), «The next generation of administrative law: Building the legal infrastructure for collaborative governance», *Wisconsin Law Review*, Vol. 10, No. 2, σσ. 297–356.

⁷ Βλ. M. Lockwood, J. Davidson, A. Curtis, E. Stratford, R. Griffith, (2010), «Governance principles for natural resource management», *Society and Social Resources*, Vol. 23, σσ. 986–1001· M. Lockwood, (2010), «Good governance for terrestrial protected areas: a framework, principles and performance outcomes», *Journal of Environmental Management*, Vol. 91, σσ. 754–766.

⁸ Βλ. T. Dietz, E. Ostrom, P. C. Stern, (2003), «The struggle to govern the commons», *Science*, Vol. 302, σσ. 1907–1912; C. Folke, T. Hahn, P. Olsson, J. Norberg, (2005), «Adaptive governance of social-ecological systems», *Annual Review of Environmental Resources*, Vol. 30, σσ. 441–473; R. D. Brunner, T. A. Steelman, L. Coe-Juell, C. M. Cromley, C. M. Edwards, D. W. Tucker, (2005), *Adaptive Governance: Integrating Science, Policy, and Decision Making*, New York: Columbia University Press; L. H. Gunderson, S. S. Light, (2006), «Adaptive management and adaptive governance in the everglades ecosystem», *Policy Science*, Vol. 39, σσ. 323–334· B. C. Chaffin, H. Gosnell, B. A. Cosens, (2014), «A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions», *Ecological Sociology*, Vol. 19, No. 3, σ. 56.

⁹ Βλ. L. H. Gunderson, C. S. Holling, (2002), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, Washington, DC: Island Press.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Βλ. C. R. Allen, D. G. Angeler, A. S. Garmestani, L. H. Gunderson, C. S. Holling, (2014), «Panarchy: theory and application», *Ecosystem*, Vol. 17, σσ. 578–589· B. Walker, D. Salt, (2006), *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*, Washington, DC: Island Press, *passim*.

που στοχεύουν στις πολιτικές για τη μείωση ή την ανάσχεση των επιπτώσεων αυτών των ζητημάτων είναι πιθανό να αυξηθούν. Στις διεθνείς συμφωνίες για τους περιβαλλοντικούς κανόνες, όπως η Συμφωνία του Παρισιού, τα υπανάπτυκτα και αναπτυσσόμενα κράτη πιέζονται να τηρήσουν τους περιβαλλοντικούς στόχους και να προωθήσουν την ανάπτυξη των κρατών τους με φιλικό προς το περιβάλλον τρόπο. Η ανάπτυξη αρκετών από αυτά τα κράτη χρηματοδοτείται μέσω δανείων που χορηγούνται από μεγάλα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (International Financial Institutions - IFIs). Επικεφαλής αυτών των ιδρυμάτων είναι η Παγκόσμια Τράπεζα, επενδύοντας σχεδόν 200 δισεκατομμύρια δολάρια σε πάνω από 1600 έργα σε 145 χώρες¹².

Τα τελευταία χρόνια, πολλοί από αυτούς τους διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς έχουν μετατοπίσει περισσότερο την εστίασή τους προς βιώσιμες πρακτικές χρηματοδότησης, σύμφωνα με τη διεθνή τάση, για την τήρηση των διεθνών στόχων βιώσιμης ανάπτυξης¹³. Τα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα μπορούν να αποδειχθούν σημαντικοί παράγοντες όσον αφορά την εφαρμογή των περιβαλλοντικών κανόνων στις εθνικές πολιτικές, ιδίως για τον αναπτυσσόμενο κόσμο, καθώς τόσο η τεχνική όσο και η χρηματοδοτική στήριξη που έχουν να προσφέρουν μπορούν να βοηθήσουν στη βιώσιμη ανάπτυξη αυτών των χωρών¹⁴. Ένας τρόπος για να βοηθηθούν τα υπανάπτυκτα και αναπτυσσόμενα κράτη είναι η σύνδεση των όρων δανεισμού με τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης, (π.χ. χρηματοδοτική συμφωνία για χαμηλότερα επιτόκια όταν ένα έργο είναι φιλικό προς το περιβάλλον). Δεδομένου ότι η αειφόρος ανάπτυξη εξακολουθεί, μέχρι στιγμής, να είναι συχνά πιο δαπανηρή από την ανάπτυξη με ρυπογόνο τρόπο, μέσω της σύνδεσης των περιβαλλοντικών στόχων με την τεχνική και χρηματοδοτική στήριξη, οι αναπτυσσόμενες χώρες μπορούν να αναπτυχθούν χωρίς να αυξηθούν υπερβολικά τα επίπεδα ρύπανσης. Με τη σύνδεση των δανείων με τους

¹²Βλ. World Bank (2017), Global Reach Map, Retrieved March 11, 2022, from <http://maps.worldbank.org/p2e/mcmap/map.html?code=&level=&indicatorcode=0553&title=Global&org=ibrd>

¹³ Βλ., World Bank (2016), *World Bank Group climate change action plan*. Washington, D.C.: World Bank; African Development Bank (2004). African Development Bank Group's Policy on the Environment. Retrieved March 11, 2022, from <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000027-EN-BANK-GROUP-POLICY-ON-THE-ENVIRONMENT.PDF>. European Investment Bank (2013). *Environmental and Social Handbook*, Retrieved March 11, 2022, from http://www.eib.org/attachments/strategies/environmental_and_social_practices_handbook_en.pdf. Inter-American Development Bank (2015), «Climate Change Sector Framework Document». Retrieved March 11, 2022, from <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40013909>;

¹⁴ Βλ. F. Nunan, A. Campbell, and E. Foster, (2012), «Environmental mainstreaming: the organisational challenges of policy integration», *Public Administration and Development*, Vol. 32, No. 3, σσ. 262-277.

στόχους βιωσιμότητας, τα έργα μπορούν να αξιολογηθούν με κριτήρια που έχουν καθοριστεί στην περιβαλλοντική πολιτική¹⁵.

Οι προκλήσεις της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης είναι τεράστιες και εξακολουθούν να αυξάνονται. Τι χρειάζεται για να βελτιωθεί το σύστημα και να γίνει πιο αποτελεσματικό; Θα μπορούσαμε να κατευθυνθούμε προς ένα πιο αποτελεσματικό σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης που θα βασίζεται σε πολυμερείς περιβαλλοντικές συμφωνίες (Multilateral Environmental Agreements - MEA) στο μέλλον ή χρειάζεται να αλλάξουμε κατεύθυνση προς ένα πιο εξορθολογισμένο σύστημα επίλυσης προβλημάτων; Ποιες μεταρρυθμίσεις απαιτούνται, ποιες είναι οι επιλογές; Πόσο μεγάλο είναι το χάσμα μεταξύ της αναγκαίας μεταρρύθμισης και της τρέχουσας πολιτικής βούλησης; Τι θα μπορούσε να μειώσει αυτό το χάσμα;

Ανάγκη για μεταρρυθμίσεις στην περιβαλλοντική διακυβέρνηση

Με την πάροδο των ετών, έχουν κυκλοφορήσει πολλές προτάσεις μεταρρυθμίσεων. Το Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών (United Nations Environmental Programme - UNEP) συνέχισε εσωτερικές προσπάθειες για τον εξορθολογισμό των δραστηριοτήτων του και την επίτευξη συνεργιών μεταξύ των διαφόρων έργων του στο Ευρύ Μεσοπρόθεσμο Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα το 1990 (System-wide Medium-Term Environment Programme - SWMTEP). Η Task Force για το περιβάλλον και τους οικισμούς το 1997, που ιδρύθηκε από τον Γενικό Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών Κόφι Ανάν, πρότεινε την ενίσχυση του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών με την ανάδειξή του σε «ειδικό» οργανισμό (επομένως το δικαίωμα σε σταθερό και τακτικό προϋπολογισμό) και τη βελτίωση της ικανότητάς του να συντονίζει τις δραστηριότητες με άλλους εξειδικευμένους οργανισμούς, αν και δεν δόθηκαν σαφείς κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο επρόκειτο να επιτευχθεί αυτός ο συντονισμός ελλείψει ισχυρής πολιτικής βούλησης από τα κράτη μέλη ή τους επικεφαλής των οργανισμών. Αυτό ώθησε την Task Force να διατυπώσει τη σύσταση να δημιουργηθεί μια προσέγγιση «διαχείρισης ζητημάτων» στα Ηνωμένα Έθνη για την αντιμετώπιση ζητημάτων που καλύπτουν τις εντολές συγκεκριμένων ιδρυμάτων που ασχολούνται με το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη, όπως το Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών και το Πρόγραμμα των

¹⁵ Βλ. J. B. Skaereth, O. S. Stokke, and J. Wettestad, (2006), «Soft law, hard law, and effective implementation of international environmental norms», *Global Environmental Politics*, Vol. 6, No. 3, σσ. 104-120.

Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη (United Nations Development Programme - UNDP), και σε κάποιο βαθμό οι ΜΕΑ. Παράλληλα, η Συμβουλευτική Επιτροπή για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη διέκοψε τις εργασίες της και αντικαταστάθηκε από την Ομάδα Διαχείρισης Περιβάλλοντος (Environmental Management Group - EMG), υπό την προεδρία του Εκτελεστικού Διευθυντή του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών¹⁶. Το παραπάνω ιδρύθηκε για να βοηθήσει στο συντονισμό των δραστηριοτήτων μεταξύ του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών, του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη και άλλων υπηρεσιών του ΟΗΕ, υιοθετώντας μια προσέγγιση επίλυσης προβλημάτων, προσανατολισμένη στα αποτελέσματα που θα επέτρεπε στα όργανα των Ηνωμένων Εθνών και στους εταίρους τους να μοιράζονται πληροφόρηση, να διαβουλεύονται σχετικά με προτεινόμενες νέες πρωτοβουλίες και να συνεισφέρουν σε ένα πλαίσιο προγραμματισμού και ανάπτυξης συμφωνημένων προτεραιοτήτων και των αντίστοιχων ρόλων τους στην υλοποίηση αυτών των προτεραιοτήτων, προκειμένου να επιτευχθεί μια πιο ορθολογική και οικονομικά αποδοτική χρήση των πόρων τους¹⁷. Ωστόσο, μέχρι σήμερα, οι λειτουργίες συντονισμού δεν είναι πολύ αποτελεσματικές επειδή: 1) υπήρξε ελάχιστη δέσμευση υψηλού επιπέδου στο έργο του, 2) η αρνητική αντίληψη της Ομάδας Διαχείρισης Περιβάλλοντος ως εργαλείου του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για την επιβολή ελέγχου στο έργο άλλων φορέων, και 3) έλλειψη σαφούς αίσθησης των αποτελεσμάτων¹⁸. Ένα αναδιοργανωμένο Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών υποστηρίχθηκε επίσης από τη Διακήρυξη του Ναϊρόμπι το 1997, σχετικά με τον ρόλο των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον.

Πιο μακρόπνοες προτάσεις απαιτούσαν τη δημιουργία ενός νέου Παγκόσμιου Περιβαλλοντικού Οργανισμού (World Environment Organisation - WEO) ή Παγκόσμιας Περιβαλλοντικής Οργάνωσης (Geo-Environmental Policy - GEO) που θα αντικαταστάσει πιθανώς το Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών και θα ήταν εφοδιασμένο με ισχυρότερους και πιο συγκεντρωμένους πόρους και επιρροή. Οι υποστηρικτές που ζητούν τη δημιουργία ενός κεντρικού Παγκόσμιου Περιβαλλοντικού Οργανισμού ή μιας Παγκόσμιας Περιβαλλοντικής Οργάνωσης αναθέτουν πολλές από τις ευθύνες που κατανέμονται επί του

¹⁶ Βλ. M. Knigge, J. Herweg, and D. Huberman, (2005), *Geographical Aspects of International Environmental Governance: Illustrating Decentralisation*, Berlin: Ecologic· επίσης, P. Roch, and F. X. Perrez, (2005), «International Environmental Governance: The Strive Towards a Comprehensive, Coherent, Effective and Efficient International Environmental Regime», *Colorado Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 16, No. 1, σσ. 1-25.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

παρόντος σε όλο το σύστημα των Ηνωμένων Εθνών¹⁹. Πιο συγκεκριμένα, ένα τέτοιο συλλογικό όργανο θα ήταν υπεύθυνο για τη διατύπωση περιβαλλοντικών και βιώσιμων πολιτικών ανάπτυξης για τη διεθνή κοινότητα και θα διέθετε πόρους για την επαλήθευση της συμμόρφωσης και την επιβολή κυρώσεων σε όσους δεν συμμορφώνονται. Παράλληλα θα μπορούσε και να είχε τη νομική εξουσία και το προσωπικό να συνηγορεί υπέρ του περιβάλλοντος στις επιτροπές εμπορίου και διαιτησίας του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) ή να διεκδικεί την αρμοδιότητα να επιλύει μόνο του τέτοιες διαφορές. Επιπλέον, θα ενοποιούσε κατά ένα μέρος το τεράστιο φάσμα των πολυμερών περιβαλλοντικών συμφωνιών, συμπληρώνοντας τις αδυναμίες του τρέχοντος συστήματος μειώνοντας το διοικητικό φόρτο των κυβερνήσεων που προσπαθούν να συμβαδίσουν με το τεράστιο φάσμα των διεθνών περιβαλλοντικών υποχρεώσεων, καθώς και την ενίσχυση της πολιτικής επιρροής των περιβαλλοντικών αξιωματούχων στις δικές τους κυβερνήσεις. Ένα τέτοιο εγχείρημα έτυχε αρχικά ευνοϊκής υποδοχής από τη Βραζιλία, τη Γερμανία, τη Σιγκαπούρη και τη Νότια Αφρική. Ωστόσο, η πρόταση συνάντησε θεσμική αντίσταση από οργανισμούς που θα έχαναν ευθύνες και αδιαφορία από μεγάλο μέρος της κοινότητας του ΟΗΕ.

Μια υβριδική έκδοση ενός τέτοιου οργάνου, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, σε συνδυασμό με ένα πιο βελτιωμένο Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών έχει επίσης λάβει πρόσφατη προσοχή για να ενθαρρύνει «μια νέα προσέγγιση διακυβέρνησης» που βασίζεται σε μερικώς αποσυνδεδεμένους δεσμούς μεταξύ των επίσημων θεσμικών φορέων²⁰. Αυτό θα συνεπάγονταν μια ανακατανομή της εξουσίας, καθώς θα δημιουργούνταν ένας Παγκόσμιος Περιβαλλοντικός Οργανισμός (World Environment Organisation - WEO) ή μια Παγκόσμια Περιβαλλοντική Οργάνωση (Geo-Environmental Policy - GEO) για την ανάπτυξη πολιτικής, για τον συντονισμό των πολυμερών περιβαλλοντικών συμφωνιών και για την αντιστάθμιση του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου. Οι δυο παραπάνω νέοι φορείς θα συνεργαζόταν χαλαρά με άλλους διεθνείς οργανισμούς και θα προωθούσε τη μη κρατική συμμετοχή, επιδιώκοντας παράλληλα πιθανές συνέργειες μεταξύ των πολυμερών περιβαλλοντικών συμφωνιών και των ιδρυμάτων τους. Παραταύτα, το Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών θα συνέχιζε να συντονίζει τη διεθνή διαχείριση της περιβαλλοντικής επιστήμης.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Βλ. C. D. Esty and H. M. Ivanova (2002), *Global Environmental Governance*, New Haven: Yale School of Forestry & Environmental Studies· M. P. Haas, (2001), «Pollution», in *Managing Global Issues*, ed. P.J. Simmons and Chantal de Jonge Oudraat, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, σσ. 310-353.

Η προπαρασκευαστική διαδικασία προς τη Σύνοδο Κορυφής για τη βιώσιμη ανάπτυξη (World Summit on Sustainable Development - WSSD) του 2002 παρουσίασε τον βαθμό στον οποίο πολλές κυβερνήσεις ήταν πρόθυμες να αναλάβουν εκτεταμένες θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Η διαδικασία της Συνόδου επιβεβαίωσε επίσης τη σημασία των πολυμερών περιβαλλοντικών συμφωνιών και την ανάγκη να διατηρηθούν ανέπαφα από τις προκλήσεις του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου. Η συνεδρίαση της Καρθαγένης του Φεβρουαρίου 2002 κατέληξε σε μια απόφαση για τη Διεθνή Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση που κατέστησε σαφές ότι οι κυβερνήσεις επιθυμούσαν να διατηρήσουν το Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών ως το κέντρο του συστήματος διακυβέρνησης, γύρω από το οποίο θα περιστρέφονταν άλλες προσπάθειες²¹. Το πρωτόκολλο της Καρθαγένης το 2000, πρότεινε ότι «η διαδικασία της θεσμικής μεταρρύθμισης πρέπει να έχει εξελικτικό χαρακτήρα και έτσι απαιτείται μια συνετή προσέγγιση στη θεσμική αλλαγή, με προτίμηση στην καλύτερη χρήση των υφιστάμενων δομών²². Επιπλέον, τονίστηκε ότι:

1. Η αειφόρος ανάπτυξη απαιτεί καλύτερο συντονισμό μεταξύ των υπουργείων σε εθνικό επίπεδο.
2. Η αυξανόμενη πολυπλοκότητα και ο αντίκτυπος των τάσεων στην περιβαλλοντική υποβάθμιση απαιτούν ενισχυμένη ικανότητα για επιστημονική αξιολόγηση και παρακολούθηση για την παροχή έγκαιρων προειδοποιήσεων στις κυβερνήσεις.
3. Η περιβαλλοντική πολιτική σε όλα τα επίπεδα θα πρέπει να συνδέεται με τις πολιτικές βιώσιμης ανάπτυξης.
4. Οι ΜΚΟ, η κοινωνία των πολιτών και ο ιδιωτικός τομέας θα πρέπει να συμμετέχουν εκτενέστερα σε όλους τους τομείς λήψης αποφάσεων εντός και μεταξύ των κυβερνήσεων.
5. Οι λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες θα πρέπει να αντιμετωπίζονται «με βάση την κοινή αλλά διαφοροποιημένη ευθύνη».²³
6. Η ανάπτυξη ικανοτήτων και η μεταφορά τεχνολογίας αποτελούν ζωτικά στοιχεία της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.
7. Ενίσχυση του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών και αναβάθμιση σε εξειδικευμένο οργανισμό του ΟΗΕ με «προβλέψιμη» χρηματοδότηση.

²¹ Βλ., Governing Council of the United Nations Environment Programme, «Global Ministerial Environment Forum», S.S. VII/I. International Environmental Governance, (UNEP/GC/21).

²² Βλ., UNEP/IGM/5/2 and Earth Negotiations Bulletin, vol 16, No 20· IGM-NYC Final Summary <http://www.iisd.ca/linkages/unepgc/iegnyc/> (assessed on 11 March, 2022).

²³ Ibidem.

Το Παγκόσμιο Υπουργικό Φόρουμ για το Περιβάλλον (Global Ministerial Environment Forum - GMEF) ιδρύθηκε για να αποτελέσει τον ακρογωνιαίο λίθο της διεθνούς θεσμικής δομής της διεθνούς διακυβέρνησης του περιβάλλοντος και της αειφόρου ανάπτυξης. Από την πρώτη συνάντησή του το 2000, οι εθνικοί υπουργοί περιβάλλοντος συναντήθηκαν για να συζητήσουν θέματα πολιτικής υψηλού επιπέδου, που συμπίπτουν με τις συνεδριάσεις του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών. Αν και η υπόθεση του παραπάνω Φόρουμ για το Περιβάλλον παραμένει ασαφής και η συγκεκριμένη αρχιτεκτονική του μένει να φανεί, πολλοί θεωρούν ότι έχει τη δυνατότητα να γίνει ένα πιο αποτελεσματικό φόρουμ για δημιουργία πολιτικής υψηλού επιπέδου μεταξύ κρατικών και μη κρατικών δρώντων²⁴.

Πολιτική ανάλυση της πενταετίας από τη Σύνοδο Κορυφής του Γιοχάνεσμπουργκ και η δυναμική για μεταρρυθμίσεις

Ενώ οι συνεχιζόμενες πιέσεις για θεσμική μεταρρύθμιση προέρχονται από ΜΚΟ καθώς και ένα διεθνώς οργανωμένο ακαδημαϊκό δίκτυο,²⁵ η πολιτική δυναμική για την πολυμερή θεσμική μεταρρύθμιση για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη είναι προφανώς λιγότερο εμφανής στη μετά το Γιοχάνεσμπουργκ περίοδο σε σύγκριση με τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Η διαπραγμάτευση για το Κεφάλαιο Δέκα του Σχεδίου Εφαρμογής της Συνόδου Κορυφής του Γιοχάνεσμπουργκ σχετικά με τους θεσμούς για την αειφόρο ανάπτυξη έδειξε ότι υπάρχει βούληση στη διεθνή κοινότητα να συζητηθούν, αλλά μικρή πολιτική βούληση να προχωρήσουν πραγματικά. Για να δημιουργηθεί ένα νέο διεθνές σύστημα διακυβέρνησης που να υποστηρίζει τη Βιώσιμη Ανάπτυξη θα απαιτούσε, τουλάχιστον, τη συμφωνία των μεγάλων βιομηχανικών χωρών των οποίων οι οικονομικές δραστηριότητες βλάπτουν περισσότερο το παγκόσμιο περιβάλλον.

Από τη μια, οι Ηνωμένες Πολιτείες, έτειναν πρόσφατα να εμποδίζουν τις προσπάθειες ενίσχυσης ή εμπάθυνσης της πολυμερούς διακυβέρνησης σχεδόν σε όλους τους τομείς. Η κυβέρνηση Μπους είχε σηματοδοτήσει ξεκάθαρα μια υποχώρηση από την πολυμέρεια, καθώς και μια βαθιά αδιαφορία για την πολυμερή περιβαλλοντική διακυβέρνηση και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Ενώ ακαδημαϊκοί και ΜΚΟ μπορεί να υποστηρίζουν μεταρρυθμίσεις για τη βιώσιμη ανάπτυξη, η κεντρική διοίκηση δεν ενδιαφέρεται. Από την άλλη, η ΕΕ φάνηκε να υποστηρίζει την ιδέα της βιώσιμης ανάπτυξης, αν και δεν μπόρεσε να εγκρίνει το φόρο

²⁴ Ibidem.

²⁵ Βλ., UNU/IAS Report, (2002), *International Sustainable Development Governance: The Question of Reform, Key Issues and Proposals*.

άνθρακα ή να υιοθετήσει μέτρα που συνεπάγονται σημαντικό οικονομικό κόστος για τα κράτη μέλη της. Οι σύνοδοι κορυφής της G8 έχουν εγκρίνει δηλώσεις που υποστηρίζουν τη βιώσιμη ανάπτυξη, αν και θα μπορούσαν να είναι ισχυρότερες. Οι βιομηχανικές χώρες δεν κινητοποιούνται για την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, ενώ υπάρχει κάποιος βαθμός θεσμικής κόπωσης. Η Ολλανδία και η Σκανδιναβία συνεχίζουν να υποστηρίζουν τις μεταρρυθμίσεις. Τα εγχώρια προοδευτικά στοιχεία στον Καναδά και την Ιταλία μπορεί να υποστηρίζουν πολυμερείς θεσμικές μεταρρυθμίσεις και βιώσιμη ανάπτυξη, αλλά είναι πολύ μικρός συνασπισμός για να επηρεάσουν το βιομηχανοποιημένο μπλοκ. Η Γερμανία και η Γαλλία είναι ένθερμοι υποστηρικτές της θεσμικής μεταρρύθμισης και της ίδρυσης ενός Παγκόσμιου Οργανισμού Περιβάλλοντος.

Προς μια «εποικοδομητική» μεταρρύθμιση

Από τη Στοκχόλμη έχει σημειωθεί μεγάλη πρόοδος στη διεθνή περιβαλλοντική πολιτική. Το σύστημα παραμένει, ωστόσο, εύθραυστο και απαιτεί συνεχή υποστήριξη για την ενίσχυση των πολλών δικτύων πολιτικής του και τη διατήρηση της πίεσης στις κυβερνήσεις για βιώσιμη προστασία του περιβάλλοντος. Η τρέχουσα πολιτική κατάσταση δεν φαίνεται να ευνοεί τις εκτεταμένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Δεδομένων των δυνατών και αδύναμων σημείων του τρέχοντος συστήματος περιβαλλοντικής διακυβέρνησης που επικεντρώνεται στις πολυμερείς περιβαλλοντικές διαπραγματεύσεις και της περιορισμένης πολιτικής βούλησης μέσα στα επόμενα πέντε περίπου χρόνια, προτείνω ότι κάποιος εξορθολογισμός του διεθνούς συστήματος διακυβέρνησης μπορεί να είναι η πιο εφαρμόσιμη πολιτική επιλογή για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της διακυβέρνησης στον τομέα του περιβάλλοντος και της αειφόρου ανάπτυξης. Για παράδειγμα, η μεταρρύθμιση των διεθνών δομών διακυβέρνησης πρέπει να αντιμετωπίσει τις κύριες λειτουργίες της παγκόσμιας διακυβέρνησης, ενώ παράλληλα θα προβλέπει τη συμμετοχή όλων των ομάδων συμφερόντων (διεθνών οργανισμών, κρατικών και ιδιωτικών φορέων και ΜΚΟ) που εμπλέκονται σε παγκόσμιο επίπεδο. Η χρηματοδότηση παραμένει προβληματική και απαιτείται περαιτέρω έρευνα σχετικά με τον καταμερισμό καθηκόντων. Η θέσπιση κανόνων, συμπεριλαμβανομένων των διαπραγματεύσεων, είναι η λειτουργία που διαδραματίζουν επίσημα οι εθνικοί φορείς, αλλά μπορούν επίσης να συμμετέχουν στη διαδικασία και ΜΚΟ παρέχοντας θέσεις αρχών, καθώς επίσης οι επιχειρήσεις και η βιομηχανία παρέχοντας de facto πρότυπα.

Σύμφωνα με την οργανωσιακή σκέψη, τα αποκεντρωμένα συστήματα πλούσια σε πληροφορίες είναι ο καλύτερος σχεδιασμός για την αντιμετώπιση εξαιρετικά περίπλοκων και στενά συνυφασμένων προβλημάτων.²⁶ Έτσι, η διεθνής διακυβέρνηση για τη βιώσιμη ανάπτυξη μπορεί να εξυπηρετηθεί καλύτερα μέσω μιας αποκεντρωμένης αρχιτεκτονικής που συντονίζεται από έναν εξελιγμένο κόμβο που είναι ικανός να έχει γρήγορη πρόσβαση σε χρήσιμες πληροφορίες και να τις μεταδίδει σε άλλους κατάλληλους θεσμικούς κόμβους του δικτύου. Όπως συζητήθηκε παραπάνω, ο χρηματοδοτικός πλεονασμός και η αποτελεσματικότητα αποδεικνύονται δυνατά σε τέτοια αποκεντρωμένα συστήματα. Ο πλεονασμός ενισχύει την πολιτική επιρροή των δικτύων πολιτικής που εμπλέκονται στη διακυβέρνηση και επίσης διασφαλίζει ότι το σύστημα διακυβέρνησης επιμένει ακόμα κι αν ένας από τους κόμβους υποστεί πολιτικά «εμπόδια». Ο πλεονασμός των πηγών χρηματοδότησης μπορεί επίσης να αντισταθμίσει τις προσωρινές ελλείψεις στη χρηματοδότηση από τις κύριες πηγές. Ομοίως, η αποτελεσματικότητα είναι μια αρχή που συγκαλύπτει τις συμβιωτικές επιρροές μεταξύ των στοιχείων του δικτύου. Τα αποκεντρωμένα συστήματα δεν εκχωρούν πλήρη αυτονομία σε κράτη ή αγορές: μάλλον επιδιώκουν να εμπλέξουν τα κράτη και τις αγορές με φορείς και δίκτυα πολιτικής που είναι ευαίσθητα σε πιθανές ασυνέπειες της ελεύθερης αγοράς.

Οι πολυμερείς περιβαλλοντικές διαπραγματεύσεις θα πρέπει να τοποθετηθούν σε ένα αποκεντρωμένο και πυκνά δικτυωμένο σύστημα ώστε να εξεταστούν οι μεταρρυθμιστικές επιλογές για μια πιο αποτελεσματική περιβαλλοντική διακυβέρνηση. Τα δυνατά σημεία τους θα πρέπει να διατηρηθούν και να ενισχυθούν περαιτέρω, ενώ οι αδυναμίες θα πρέπει να επιλυθούν. Όταν δεν υπάρχει επαρκής πολιτική ώθηση για την πλήρη ανάπτυξη της μεταρρύθμισης της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, οι δυναμικές για μεταρρύθμιση θα πρέπει να καλλιεργούνται όπου χρειάζεται, έτσι ώστε όταν έρθει η κατάλληλη στιγμή, να πραγματοποιηθεί πιο εύκολα η απαραίτητη ανάπτυξη²⁷.

²⁶ Βλ. C. D. Esty and H. M. Ivanova, (2002), *Global Environmental Governance*, New Haven: Yale School of Forestry & Environmental Studies; M. P. Haas (2001), «Pollution», in *Managing Global Issues*, ed. P.J. Simmons and Chantal de Jonge Oudraat, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, σσ. 310-353,.

²⁷ Ένας από τους κύριους λόγους για τη χρήση των πολυμερών περιβαλλοντικών διαπραγματεύσεων στα περιβαλλοντικά προβλήματα προκύπτει από την ίδια τη φύση και την πολυπλοκότητα των προβλημάτων. Οι περιβαλλοντικές διαδικασίες διέπονται από νόμους της φύσης που δεν υπόκεινται σε συμβατικές διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο των εγχώριων ή διεθνών διαδικασιών χάραξης πολιτικής. Οι υπεύθυνοι χάραξης περιβαλλοντικής πολιτικής πρέπει να επιμένουν στο ζήτημα της «επιστημονικής αβεβαιότητας» καθώς και της ασυμβατότητας μεταξύ των ηθικών και πολιτικών προεκτάσεων της αρχής της προφύλαξης. Από πολλές απόψεις, το ισχύον διεθνές νομοθετικό περιβάλλον δεν ευνοεί την ανάπτυξη συντονισμένων ή συνεργατικών προσεγγίσεων για τη συλλογική επίλυση προβλημάτων περιβάλλοντος – και βιώσιμης ανάπτυξης. Συγκεκριμένες διεθνείς συμφωνίες συχνά αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης μέσω «ειδικών»

Η μεγαλύτερη αδυναμία του σημερινού συστήματος διακυβέρνησης είναι η έλλειψη συντονισμού. Το Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών οφείλει να διαδραματίσει τον κεντρικό ρόλο στον συντονισμό, αλλά οι ευθύνες του δεν αντιστοιχίστηκαν από την αρχή με επαρκείς πόρους. Είναι πλέον ευρέως αναγνωρισμένο ότι δεν μπορεί να εκτελέσει όλα τα καθήκοντα που του έχουν ανατεθεί και ορισμένοι υποστηρίζουν ότι θα πρέπει μάλλον να επικεντρωθεί στην επιστημονική του λειτουργία και να συντονίζει τις επιστημονικές δραστηριότητες σε όλο το σύστημα των Ηνωμένων Εθνών²⁸, επιβλέποντας την περιβαλλοντική παρακολούθηση και παρέχοντας τις πληροφορίες στη διεθνή κοινότητα μέσω διαφόρων διαύλων. Εάν οι δραστηριότητες παρακολούθησης συγκεντρώνονταν σε περιβαλλοντικά ζητήματα, θα ήταν δυνατό να επιτευχθεί οικονομική αποδοτικότητα και επίσης να επιταχυνθεί η ροή έγκυρων πληροφοριών έγκαιρης προειδοποίησης. Στο πλαίσιο των πολυμερών περιβαλλοντικών διαπραγματεύσεων, η περισσότερη περιβαλλοντική παρακολούθηση έχει πραγματοποιηθεί σε περιφερειακό επίπεδο και δεδομένου του τρέχοντος πολιτικού περιβάλλοντος και της περιορισμένης πολιτικής βούλησης, η συσσώρευση εμπειρίας σε μικρότερη κλίμακα μπορεί να διευκολύνει μεγαλύτερες αλλαγές όταν αλλάζει το πολιτικό περιβάλλον²⁹. Ήδη, ορισμένα δεδομένα συλλέγονται σε περιφερειακό και όχι σε παγκόσμιο επίπεδο. Με αυτή την έννοια, επί του παρόντος, το Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών δεν διαθέτει τους πόρους για να εκτελέσει όλες τις λειτουργίες διακυβέρνησής του αποτελεσματικά και να πείσει τα κράτη να ακολουθήσουν περιβαλλοντικά βιώσιμες πολιτικές. Ωστόσο, είναι επίσης αλήθεια ότι το συγκεκριμένο πρόγραμμα έχει μακρόχρονη εμπειρία στο συντονισμό χαλαρών και αποκεντρωμένων δικτύων σε όλο τον κόσμο. Έτσι μπορεί να είναι σε θέση να εξυπηρετήσει συντονιστικό ρόλο για να εξασφαλίσει ότι τα πολλαπλά στοιχεία των πολυμερών περιβαλλοντικών διαπραγματεύσεων συντονίζονται,

καθεστώτων που εξετάζονται κατά περίπτωση. Κάθε συμφωνία αντιμετωπίζεται, λίγο πολύ, με την τεχνητή αποσύνθεση των αιτιολογικών φαινομένων που εμπλέκονται για χάρη της πρακτικής «διαχειρισσιμότητας». Επιπλέον, η διαδικασία οικοδόμησης συναίνεσης εντός του πλαισίου μη συνεργατικών στάσεων, που είναι χαρακτηριστικές της παγκόσμιας πολυμερούς σύναψης συνθηκών, περιλαμβάνει μεγάλο βαθμό ad-hoc κύλισης αρχείων. Αυτό, πολύ συχνά, συσκοτίζει τη διασύνδεση των στόχων που πρέπει να μοιράζονται μεταξύ διαφορετικών καθεστώτων για συγκεκριμένα θέματα. Η διαδικασία σύναψης συνθηκών είναι επίσης εξαιρετικά χρονοβόρα.

²⁸ Βλ. M. P. Haas, N. Kanie, and N. C. Murphy (2004), «Conclusion: Institutional design and institutional reform for sustainable development», in *Emerging Forces in Environmental Governance*, K. Norichika and P. M. Haas, UNU Press.

²⁹ Υπάρχουν περισσότερες από 250 πολυμερείς περιβαλλοντικές διαπραγματεύσεις εγγεγραμμένες στον ΟΗΕ (Najam et. al. 2006· WTO, 2022). Πολλές από αυτές είναι περιφερειακής εμβέλειας ή εμφολευμένες σε μια ιεραρχική δομή συμφωνιών, και ένας μεγάλος αριθμός στην πραγματικότητα δεν λειτουργεί, αλλά παρόλα αυτά η πλειονότητα από αυτές λειτουργούν σε παγκόσμιο επίπεδο. Ο πολλαπλασιασμός των πολυμερών περιβαλλοντικών διαπραγματεύσεων με μικρή εξουσία συντονισμού δραστηριοτήτων, οδηγεί σε συμφόρηση της συνθήκης καθώς και θεσμική και πολιτική ασυναρτησία, σύγχυση και επικάλυψη εργασιών, ενώ ο πλεονασμός σε αναποτελεσματικότητα.

για την πρόβλεψη τυχόν κενών και για τη διατήρηση των μελών των διεθνών δικτύων πολιτικής σε επαφή μεταξύ τους. Θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως ελεγκτικός μηχανισμός για ζητήματα της διεθνούς περιβαλλοντικής ατζέντας, καθώς και για το πλήθος των σχετικών συνεχιζόμενων μελετών και διαπραγματεύσεων. Ο ΟΗΕ συνέστησε τόσο στους τομείς της ανάπτυξης, της ανθρωπιστικής βοήθειας όσο και του περιβάλλοντος ότι η αποτελεσματικότητα και ο ουσιαστικός συντονισμός θα πρέπει να επιδιωχθούν από διάφορους φορείς για την υποστήριξη της αποτελεσματικής εφαρμογής μεγάλων πολυμερών περιβαλλοντικών συμφωνιών. Συνιστά περαιτέρω ότι «θα πρέπει να καταβληθούν ισχυρότερες προσπάθειες για τη μείωση του διοικητικού κόστους και για τον εξορθολογισμό της εφαρμογής. Αντί το Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών ή ένα μεταρρυθμισμένο τέτοιο πρόγραμμα, να λειτουργεί ως συντονιστικό όργανο των πολυμερών περιβαλλοντικών διαπραγματεύσεων, θα μπορούσε να λειτουργήσει πιο αποτελεσματικά ως ελεγκτικός μηχανισμός προτείνοντας δράσεις για ενίσχυση των συνεργειών και μείωση της αναποτελεσματικότητας. Ο συγκεντρωτισμός τους έχει τη δυνατότητα να μειώσει το συνολικό διοικητικό κόστος, να αυξήσει περαιτέρω τις δραστηριότητες συντονισμού και πιθανώς να αυξήσει τον αριθμό των κοινών συνεδριάσεων. Η αύξηση του αριθμού των ταυτόχρονων συνεδριάσεων έχει επίσης τη δυνατότητα να αυξήσει τη συμμετοχή από τις αναπτυσσόμενες χώρες. Το τελευταίο είναι σύμφωνο με πολλές συστάσεις για τη μεταρρύθμιση της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης για τη συνοχή σε όλο το σύστημα των Ηνωμένων Εθνών, καθώς συνιστά ότι ο μεγαλύτερος συντονισμός στην κεντρική διοίκηση θα πρέπει να προάγει τη συνοχή σε επίπεδο χώρας και την ίδια στιγμή οι προσπάθειες σε επίπεδο χώρας να προάγουν τη συνοχή σε διεθνές επίπεδο.

Ο συντονισμός των πολυμερών περιβαλλοντικών διαπραγματεύσεων ή η δημιουργία ενός εξελιγμένου κόμβου/δικτύου, θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί από το Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών εάν αναβαθμιστεί σε εξειδικευμένο οργανισμό ή από μια αναμορφωμένη Ομάδα Διαχείρισης Περιβάλλοντος ή ένα Παγκόσμιο Υπουργικό Φόρουμ για το Περιβάλλον. Ωστόσο, δεδομένης της τρέχουσας κατάστασης σχετικά με θέματα περιβάλλοντος και αειφόρου ανάπτυξης και της έλλειψης πολιτικής βούλησης για μεταρρυθμίσεις, η αναβάθμιση του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών και η παροχή του «πραγματική εξουσία ως «πυλώνας περιβαλλοντικής πολιτικής» του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών, που υποστηρίζεται από κανονιστική και αναλυτική ικανότητα και με ευρεία ευθύνη για την ανασκόπηση της προόδου προς τη βελτίωση του

παγκόσμιου περιβάλλοντος»³⁰ φαίνεται δύσκολο να επιτευχθεί στο εγγύς μέλλον, αν και μια τέτοια πορεία θα πρέπει να ακολουθηθεί μακροπρόθεσμα.

Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση λαμβάνει χώρα μέσω πολύπλοκων συνεργιών μεταξύ δικτύων που εμπλέκουν διάφορα επίπεδα διεθνούς πολιτικής. Οι τρέχουσες ρυθμίσεις διακυβέρνησης παραμένουν ως αλληλεπικαλυπτόμενες δραστηριότητες, για τις οποίες πολλοί κυβερνητικοί, ακαδημαϊκοί και περιβαλλοντικοί αναλυτές ΜΚΟ εκφράζουν επιφυλάξεις. Αν και το σύστημα είναι πιθανότατα πολύ περίπλοκο για να κατανοηθεί, δεν πρέπει και να απορριφθεί, επειδή η δομικότητα του το κάνει να φαίνεται ασυνάρτητο³¹.

Υπάρχουν αδυναμίες στο τρέχον σύστημα πολυμερών περιβαλλοντικών διαπραγματεύσεων που θα πρέπει να αντιμετωπιστούν και περιττές επικαλύψεις να επιλυθούν. Προκειμένου να προσδιοριστεί πού και πώς να μεταρρυθμιστεί, θα μπορούσε να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στη διευκρίνιση του ποιοι είναι οι βασικοί δρώντες και ποιες λειτουργίες διακυβέρνησης αποδίδουν καλύτερα στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων περιβαλλοντικών απειλών. Μόνο τότε, μπορούν να γίνουν πιο εμφανείς οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για τη δημιουργία ενός επιτυχημένου συστήματος δικτύου πολυμερών περιβαλλοντικών διαπραγματεύσεων με συγκεκριμένο τρόπο.

³⁰ Βλ. G. J. Speth (2002), «A New Green Regime», *Environment*, Vol. 44, No. 7, σσ. 16-25.

³¹ *Ibidem*.

Βιβλιογραφία

- Adger, WN. Brown, K. Tompkins, EL. (2005), «The political economy of cross-scale networks in resource co-management», *Ecological Sociology*, Vol. 10, No. 2, pp. 9.
- African Development Bank (2004). African Development Bank Group's Policy on the Environment. Retrieved March 11, 2022, from <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000027-EN-BANK-GROUP-POLICY-ON-THE-ENVIRONMENT.PDF>
- Allen, CR. Angeler, DG. Garmestani, AS. Gunderson, LH. Holling, CS. (2014), «Panarchy: theory and application», *Ecosystem*, Vol. 17, pp. 578–589.
- Ansell, C. Gash, A. (2008), «Collaborative governance in theory and practice», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, pp. 543–71.
- Armitage, D. Marschke, M. Plummer, R. (2008), «Adaptive co - management and the paradox of learning», *Global Environmental Change*, Vol. 18, pp. 86–98.
- Bingham, L. B. (2010), «The next generation of administrative law: Building the legal infrastructure for collaborative governance», *Wisconsin Law Review*, Vol. 10, No. 2, pp. 297–356.
- Brunner, RD. Steelman, TA. Coe-Juell, L. Cromley, CM. Edwards, CM. Tucker, DW. (2005), *Adaptive Governance: Integrating Science, Policy, and Decision Making*, New York: Columbia Univ. Press.
- Chaffin, BC. Gosnell, H. Cosens, BA. (2014), «A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions», *Ecological Sociology*, Vol. 19, No. 3, pp. 56.
- Delmas MA, Young OR, (2009), *Governance for the Environment: New Perspectives*, Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.
- Dietz, T. Ostrom, E. Stern, PC. (2003), «The struggle to govern the commons», *Science*, Vol. 302, pp. 1907–1912.
- Esty C. D. and Ivanova H. M. (2002), «Global Environmental Governance», New Haven: Yale School of Forestry & Environmental Studies.
- European Investment Bank (2013). Environmental and Social Handbook, Retrieved March 11, 2022, from <http://www.eib.org/attachments/strategies/environmentalandsocialpracticeshandbooken.pdf>
- Folke, C. Hahn, T. Olsson, P. Norberg, J. (2005), «Adaptive governance of social-ecological systems», *Annual Review of Environmental Resources*, Vol. 30, pp. 441–473.
- Governing Council of the United Nations Environment Programme, «Global Ministerial Environment Forum», S.S. VII/I. International Environmental Governance, (UNEP/GC/21).
- Gunderson, LH. Holling, CS. (2002), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, Washington, DC: Island Press.
- Gunderson, LH. Light, SS. (2006), «Adaptive management and adaptive governance in the everglades ecosystem», *Policy Science*, Vol. 39, pp. 323–34.
- Haas M. P. (2001), «Pollution», in *Managing Global Issues*, ed. P.J. Simmons and Chantal de Jonge Oudraat, pp. 310-353, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

- Haas, M. P. Kanie, N. and Murphy N. C. (2004), «Conclusion: Institutional design and institutional reform for sustainable development», in *Emerging Forces in Environmental Governance*, Norichika Kanie and Peter M. Haas, UNU Press.
- Hardin G. (1968), «The tragedy of the commons», *Science*, Vol. 162, pp. 1243–50.
- Inter-American Development Bank (2015). Climate Change Sector Framework Document. Retrieved March 11, 2022, from <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40013909>.
- Knigge, M. Herweg, J. and Huberman, D. (2005), *Geographical Aspects of International Environmental Governance: Illustrating Decentralisation*, Berlin: Ecologic.
- Knigge, M. Herweg, J. and Huberman, D. (2005), *Geographical Aspects of International Environmental Governance: Illustrating Decentralisation*, Berlin: Ecologic.
- Lemos MC, Agrawal A. 2006. Environmental governance. *Annu. Rev. Environ. Resour.* 31:297–325; Rogers P, Hall A. (2003), Effective water governance. Backgr. Pap. 7, Tech. Comm., Glob. Water Partnersh, Stockh, Swed. <http://www.gwp.org/Global/ToolBox/Publications/Background%20papers/07%20Effective%20Water%20Governance%20%282003%29%20English.pdf>;
- Lockwood, M. (2010), «Good governance for terrestrial protected areas: a framework, principles and performance outcomes», *Journal of Environmental Management*, Vol. 91, pp. 754–766.
- Lockwood, M. Davidson, J. Curtis, A. Stratford, E. Griffith, R. (2010), «Governance principles for natural resource management», *Society and Social Resources*, Vol. 23, pp. 986–100.
- Najam, A. Papa, M. and Taiyab, N. (2006), *Global Environmental Governance : A Reform Agenda*, IISD.
- Nunan, F. Campbell, A. and Foster, E. (2012), «Environmental mainstreaming: the organisational challenges of policy integration», *Public Administration and Development*, Vol. 32, No. 3, pp. 262-277.
- Ostrom E. (2009), «A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems», *Science*, Vol. 325, pp.419–22.
- Plummer R, Armitage DR, de Loe RC. (2013), «Adaptive co - management and its relationship to environmental governance», *Ecological Sociology*, Vol. 18, No. 1, pp. 21.
- Roch, P. and Perrez, F. X. (2005), «International Environmental Governance: The Strive Towards a Comprehensive, Coherent, Effective and Efficient International Environmental Regime», *Colorado Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 16, No. 1.
- Skaerseth, J.B. Stokke, O.S. and Wettestad, J. (2006), «Soft law, hard law, and effective implementation of international environmental norms», *Global Environmental Politics*, Vol. 6, No. 3, pp. 104-120.
- Speth G. J. (2002), «A New Green Regime», *Environment*, Vol. 44, No. 7, pp. 16-25.
- UNEP/IGM/5/2 and Earth Negotiations Bulletin, vol 16, No 20, IGM-NYC Final Summary <http://www.iisd.ca/linkages/unepgc/iegnyc/> (assessed on 11 March, 2022).
- United Nations (UN), (2012), *UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda: governance and development thematic think piece*, UN Department of Economic Social Affairs.

UNU/IAS Report, (2002), *International Sustainable Development Governance: The Question of Reform, Key Issues and Proposals*.

Walker, B. Salt, D. (2006), *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*, Washington, DC: Island Press.

World Bank (2016), *World Bank Group climate change action plan*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2017), Global Reach Map, Retrieved March 11, 2022, from <http://maps.worldbank.org/p2e/mcmap/map.html?code=&level=&indicatorcode=0553&title=Global&org=ibrd>

WTO, 2022, https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_neg_mea_e.htm, accessed on 11/3/2022.



Καθιέρωση και αξιοποίηση της εμπράγματης ωφέλειας του Ελληνικού Δημοσίου επί των αυθαιρέτων ακινήτων ιδιωτών διά Εταιρειών Κτηματικής Αξιοποίησης

Ιωάννης Ελ. Κομιωνής¹

Δικηγόρος ΔΣΑ παρ' Αρείω Πάγω

Έμμισθος Δικηγόρος Τμήματος Δικαστηρίων ΔΝΥ ΔΥΠΙΑ/τ.ΟΑΕΔ,

Υποψήφιος Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου

¹ Με βαθεία ευγνωμοσύνη ως ένα ταπεινόφρον «ευχαριστώ» η μελέτη αφιερώνεται στον Ομότιμο Καθηγητή Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Δρ Κωνσταντίνο Δ. Κρεμαλή, για τους δρόμους στην Επιστήμη, που άνοιξε απλόχερα στους μαθητές του με το γενναίοψυχο παράδειγμα του Πανεπιστημιακού Διδασκάλου και του διαρκώς ανήσυχου διανοούμενου Επιστήμονος ερευνητή, και για το παράδειγμα ζωής του άξιου και ακέραιου Ανθρώπου.

Περίληψη

Το ζήτημα των αυθαιρέτων στην Χώρα μας ως αναξιοποίητο κεφάλαιο μπορεί να συμβάλει θετικά στην Εθνική Οικονομία. Οι εν εξελίξει ταμειακής στόχευσης διατάξεις περί τακτοποίησης των αυθαιρέτων απλώς αναδεικνύουν το πρόβλημα, αλλά τονίζουν και την δυνατότητα δημοσιονομικής αξιοποίησης. Η άμεση αξιοποίηση υπέρ του Δημοσίου του αποθέματος των παράνομων κατασκευών μπορεί να αποδώσει οφέλη από την ίδρυση και λειτουργία "Εταιρειών Κτηματικής Αξιοποίησης" (ΕΚΑ) με κεφάλαιο τα δικαιώματα του Δημοσίου επί των αυθαιρέτων ιδιοκτησιών στην βάση ενός 10ετούς προγράμματος συνεπούς μακροχρόνιας πολιτικής, χρόνος (10ετία) που θα συμφωνηθεί ως καταληκτική της ανοχής της Πολιτείας απέναντι στα αυθαίρετα και τους αυθαιρετούχους. Τα άρθρα 24 και 117 Συντάγματος 1975/2019 αποτελούν την βάση για την προτεινόμενη ρύθμιση: α. Η καταγραφή του αυθαιρέτου και η αποτίμησή του ως περιουσιακού στοιχείου μπορεί να αποτελέσει απλό μαχητό τεκμήριο ωφέλειας υπέρ του Δημοσίου σε ποσοστό (30%) επί της αντικειμενικής αξίας του αρχικού ακινήτου, ενώ σε εξ υπαρχής κατασκευές επί εδάφους και όχι προϋπάρχοντος ακινήτου το μαχητό αυτό τεκμήριο θα ανέρχεται σε (120%). Την αμφισβήτηση ως προς το τεκμήριο θα κρίνουν τα Διοικητικά Δικαστήρια υπό τον όρο της πολεοδομικής νομιμότητας. β. Το ποσό εκ του ποσοστού της αυθαίρετης υπεραξίας έως σήμερα υπέρ του ιδιώτη (α) θα τεκμαίρεται περιουσία του Δημοσίου λόγω της επιβάρυνσης του πολεοδομικού και περιβαλλοντικού ισοζυγίου, (β) θα κτηματογραφείται ως τέτοια και το Δημόσιο θα διαθέτει ελεύθερα μεταβιβάσιμο δικαίωμα. Το ειδικό δικαίωμα του Δημοσίου και η εμπράγματη κοινωνία θα εξαλείφεται μόνο διά της κατεδάφισης και αποξήλωσης του αυθαιρέτου. Η εμπράγματη ωφέλεια του Δημοσίου θα μεταγράφεται αμελλητί στα αρμόδια Κτηματολογικά Γραφεία με ευθύνη των Πολεοδομικών Γραφείων των Δήμων με εγγραπτέο τίτλο την Έκθεση Ταχείας Αυτοψίας του Κλιμακίου Ελέγχου του ακινήτου (κατά τα πρότυπα της εγγραφής προσημείωσης υποθήκης). γ. Αυτή η ωφέλεια θα αποτελέσει νομοθετικά νέο ειδικό εμπράγματο δικαίωμα ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, παρακολουθηματικού χαρακτήρα, εντασσόμενο στο σύστημα του *numerus clausus* του συστήματος του Ελληνικού Ιδιωτικού Δικαίου υπό τον τίτλο "εμπράγματη ωφέλεια". Η εμπράγματη ωφέλεια θα είναι πραγματοπαγές δικαίωμα ελεύθερα μεταβιβάσιμο ακόμα και στον κύριο του βαρυνόμενου ακινήτου για διάρκεια δεκαετίας χωρίς να χάνει τον χαρακτήρα της ή να εξαλείφεται διά συγχύσεως, ενώ θα καταργείται νωρίτερα μόνο διά της πλήρους συμμόρφωσης του ιδιώτη στην πολεοδομική νομιμότητα. δ. Σε επίπεδο καλλικρατικού Δήμου μπορούν να ιδρυθούν "Εταιρείες Κτηματικής Αξιοποίησης" ως Εταιρείες του Δημοσίου Ειδικού Σκοπού και ως

φορείς του νέου δικαιώματος. Μόνος και αποκλειστικός μέτοχος θα είναι το Δημόσιο, ενώ πάγιο κεφάλαιο της ΕΚΑ το σύνολο της εμπράγματης ωφέλειας επί όλων των ακινήτων εντός των διοικητικών ορίων του εν λόγω Δήμου. Η αποτίμηση της εμπράγματης ωφέλειας είναι ευχερής διά ταχείας αυτοψίας από Κλιμάκια Μηχανικών, για να ενεργοποιηθεί ο μαχητός μαθηματικός μηχανισμός υπολογισμού του 30% ή του 120%. ε. Η ιδρυόμενη ΕΚΑ θα μπορεί να διαθέσει το κεφάλαιό της με τιτλοποίηση ή διά κτηματικής πίστης ως κτηματικό ομόλογο ή κτηματικό παράγωγο διαρκώς καλυμμένο από τον στεγαστικό πλούτο των αυθαιρέτων και αενάως διαπραγματευόμενο στην αγορά έως την διαπίστωση της πλήρους συμμόρφωσης του ιδιώτη στην πολεοδομική νομιμότητα και της αποκατάστασης του ισοζυγίου της περιοχής και με καταληκτικό όριο την δεκαετία.

I. A. Στη σύγχρονη κοινωνία και συγκυρία (και) λόγω της παγκόσμιας κλιματικής αλλαγής, εάν όχι κρίσης, το κομβικό βιοτικό δίπολο του περιβάλλοντος, φυσικού και ανθρωπογενούς, η διαρκής προστασία και η αέναη ανάδειξή του, αποτελεί πλέον βασική, καταστατική, αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικής και Κοινοτικής. Προς την κατεύθυνση αυτή, στόχος της μελέτης είναι η υποβολή μίας πρότασης και μίας ρεαλιστικής και άμεσα υλοποιήσιμης λύσης προς αποτελεσματική αντιμετώπιση και ίσως και εξάλειψη του συμφυούς με την ύπαρξη του ίδιου του Νεώτερου και Σύγχρονου Ελληνικού Κράτους ζητήματος των αυθαιρεσιών σε ακίνητα ιδιωτών, καθώς και σε ακίνητα του ίδιου του Ελληνικού Δημοσίου, του θεωρούμενου μεν ως θύματος στο τελούμενο περιβαλλοντικό έγκλημα, μα και ως δράστη τελικά του ίδιου!

B. Η μελέτη προτείνει την κατά Νόμο καταγραφή, συμπερίληψη και θεώρηση όλων των πολεοδομικών αυθαιρεσιών ως ενιαίου κτηματικού παραγώγου και εισφορά αυτού στις υπό προτεινόμενη ίδρυση ανά καλλικρατικό Δήμο (ΟΤΑ) της Χώρας Εταιρείας Κτηματικής Αξιοποίησης με σκοπό την αξιοποίηση του νεοπαγούς αυτού εμπράγματου δικαιώματος του Ελληνικού Δημοσίου προς όφελος της αποκατάστασης του περιβαλλοντικού ισοζυγίου σε τοπικό επίπεδο, καθώς και την περαιτέρω παραγωγική αξιοποίηση προς όφελος της τοπικής και της Εθνικής Οικονομίας.

II. A. Το τεραστίων διαστάσεων σύνθετο ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης, των αυθαιρέτων ακινήτων και των αυθαιρεσιών επί ακινήτων, κάθε κατηγορίας (πχ αστικά, δασικά, αυθαίρετα σε αιγιαλούς και ρέματα, σε παραδοσιακούς οικισμούς, σε διατηρητέα κτίρια σε ειδικές πολεοδομικές ζώνες κ.ά.) στην Πατρίδα μας είναι πολυπαραγοντικό με βαθεία ιστορικότητα, ωστόσο η διεπιστημονική – διακλαδική συστηματική προσέγγισή του

ιδίως την τελευταία μεταπολιτευτική 50ετία τείνει να φθάσει αισίως στα θεσμικά και επιστημονικά όριά της, όπως διακηρύσσει και η πάγια πλέον νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων της Χώρας, Αρείου Πάγου και Συμβουλίου της Επικρατείας.² Η εν λόγω νομολογία δεν επιτρέπει πιά καμία συνταγματική ανοχή στην αποσπασματική πολυνομία και κακονομία επί του θέματος, που εμπεδώνουν την ατιμωρησία και τελικώς την ανομία, ούτε εξαιρέσεις λόγω δήθεν απουσίας μηχανισμών ελέγχου, πρόληψης και καταστολής της όλης παράνομης δράσης στις ρητές βασικές υποχρεώσεις εναρμόνισης του σχεδιασμού και της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης με το περιβαλλοντικό κεκτημένο διά της αθρόας εξαίρεσης από την κατεδάφιση. Πολλώ δε μάλλον, όταν ακόμα και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) έχει καταδικάσει την Χώρα μας για ευθεία παραβίαση του άρ. 6 ΕΣΔΑ περί δίκαιης δίκης, λόγω της μακροχρόνιας παράλειψης της Δημόσιας Διοίκησης να κατεδαφίσει αυθαίρετες κατασκευές.³ Πλέον όμως το αναξιοποίητο έως σήμερα προς ευρύτερους κοινωνικούς και τελικώς εθνικούς στόχους πράγματι σχηματιζόμενο τεράστιο οικονομικό κεφάλαιο, ήδη συγκροτημένο από τον στεγαστικό και οικοδομικό πλούτο, το οικιστικό απόθεμα και τις υπεραξίες ανά περιοχή και ζώνη ανέγερσης και οικοδομικής δραστηριοποίησης, ενώ έως σήμερα λόγω ηθελημένων παραλείψεων χορηγεί και απονέμει αδάπανα στον παρανομήσαντα ιδιώτη και στους καθολικούς και ειδικούς διαδόχους του σχεδόν ανυπολόγιστες υπεραξίες και υπερκέρδη από την ελεύθερη χρήση, κάρπωση και μεταβίβαση σε κανόνες ελεύθερης (έως ασύδοτης!) αγοράς, επιτέλους πρέπει να συμβάλει ταυτόχρονα στην αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ισορροπίας, μα και στην αντιμετώπιση της κυκλικώς πιά εμφανιζόμενης οικονομικής κρίσης. Με δεδομένο το πρακτικώς εξαιρετικά δυσχερές έως αδύνατο της κατεδάφισης, οι εν εξελίξει ταμειακής στόχευσης μεταβατικές νομοθετικές διατάξεις περί προσωρινής «ρύθμισης» και «τακτοποίησης» των αυθαιρέτων απλώς αναδεικνύουν το πρόβλημα, αλλά τονίζουν και την δυνατότητα δημοσιονομικής αξιοποίησης υπέρ της Κοινωνίας και της Χώρας.

Η άμεση αξιοποίηση των αυθαιρέτων στη βάση της διευρυμένης κτηματικής πίστης υπέρ του Δημοσίου του αποθέματος των παράνομων κατασκευών μπορεί να αποδώσει πραγματικά και ουσιώδη οφέλη από την ίδρυση και λειτουργία "Εταιρειών Κτηματικής Αξιοποίησης" (ΕΚΑ) ως Εταιρειών Ειδικού Σκοπού και Ανωνύμων Εταιρειών Εκμετάλλευσης και Αξιοποίησης της Ακίνητης Περιουσίας (ΑΕΕΑΠ) του Δημοσίου με κεφάλαιο τις αξιώσεις και τα δικαιώματα του Δημοσίου επί των αυθαιρέτων ιδιοκτησιών στην

² Βλ. ΟΛΣτΕ 1858/2015 ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ Σκ. 9.

³ Βλ. ΕΔΔΑ 22.05.2003 Υπόθεση Κυρτάτας v. Ελληνική Δημοκρατία.

βάση ενός 10ετούς το πολύ προγράμματος συνεπούς μακροχρόνιας πολιτικής και στενά στοχοπροσηλωμένου χρονοδιαγράμματος, χρόνος (10ετία), που θα συμφωνηθεί πολιτικώς ως αμετακλήτως καταληκτική της ανοχής της Πολιτείας απέναντι στα αυθαίρετα και τους αυθαιρετούχους.

Β. Τα άρ. 24 και 117 ισχύοντος Συντάγματος 1975/2019 από το 1975 έχουν τόσο καταρρακωθεί διά των συστημικά ηθελημένων πολιτικώς παραλείψεων εκτελέσεως των συνταγματικών καθηκόντων εκ της ανοχής από πλευράς Πολιτείας της ιδιωτικής αυθαιρεσίας, ώστε αποτελούν την στέρεα βάση για την προτεινόμενη ρύθμιση. Το περιεχόμενο της ρύθμισης είναι απλό, διότι στην βάση του δεν αποτελεί απόσπαση ή και δήμευση περιουσιακών στοιχείων των ιδιωτών, αλλά τρόπο διαχείρισης των αξιώσεων του Ελληνικού Δημοσίου στην νομοθετική βάση της γενικής αρχής «ρύθμιση έναντι αντιτίμου»:

α. Δίνοντας έναν πρόχειρο συγκεντρωτικό ορισμό κατά τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας «αυθαίρετο» θεωρείται οποιαδήποτε κατασκευή επί του εδάφους ή άλλου ακινήτου ανεξαρτήτως κυριότητας και κτηματολογικής κατάστασης αυτού κατά υπαίτια παράβαση των ισχυουσών πολεοδομικών, κατασκευαστικών και κτιριοδομικών προδιαγραφών και υποχρεώσεων κατά παράβαση οικοδομικών αδειών/αδειών δόμησης, είτε ως μόνιμη είτε ως πρόσκαιρη κατασκευή, πάντως όμως επιφέρουσα μόνιμο ή παροδικό οικονομικό όφελος στον καρπωτή της έως την χρονική στιγμή της οριστικής κατεδάφισής της ή άλλης αποξήλωσης και ανεπίστρεπτης απομάκρυνσής της από το ακίνητο, είτε άνευ αρχικής οικοδομικής άδειας / άδειας δόμησης,⁴ είτε βάσει εκ των υστέρων πάσχουσας διοικητικής αδειοδότησης ανακαλουμένης διοικητικώς ή ακυρωνόμενης δικαστικώς.⁵

Η έννοια του «αυθαίρετου» κατά τις ισχύουσες διατάξεις του άρ. 81 παρ. 1 Ν.4495/2017, ως ισχύει,⁶ διακρίνεται από πλευράς χρονικής διάκρισης σε αυθαίρετα με χρόνο κατασκευής την περίοδο προ της 28.07.2011, όπου και έχουν τυχόν εφαρμογή οι όποιες νομοθετικές διατάξεις περί «τακτοποίησης» κτλ, και στα αυθαίρετα με χρόνο κατασκευής την 28.07.2011 και μετά, όπου συνταγματικώς πλέον δεν υπάρχει καμμία απολύτως δυνατότητα συμπερίληψης σε οποιαδήποτε διαδικασία και η κατεδάφιση είναι μονόδρομος. Η αυτή έννοια του «αυθαίρετου» αναλύεται περαιτέρω πλέον σε τρεις τυπικές μορφές παράνομης δραστηριότητας : (ι) αυθαίρετες κατασκευές και εγκαταστάσεις για τυπικούς και ουσιαστικούς λόγους [κατασκευές ή εγκαταστάσεις, που έχουν εκτελεσθεί ή εκτελούνται χωρίς την

⁴ ΝΔ 17.07.-16.08.1923, ΑΝ 410/1968, ΝΔ 349/1974, Β.651/1977, Ν.720/1977.

⁵ Ν.1337/1983, Ν.1577/1985, Ν.4014/2011, Ν. 4067/2012, Ν.4178/2013.

⁶ Ν.4546/2018, Ν.4602/2019, Ν.4759/2020, Ν.4876/2021.

απαιτούμενη οικοδομική άδεια ή καθ' υπέρβαση αυτής – υπό τους νομοθετικούς ωστόσο περιορισμούς του άρ. 79 Ν. 4759/2020, που έχουν εκτελεσθεί κατά παράβαση των ισχυουσών πολεοδομικών διατάξεων, που έχουν εκτελεσθεί με βάση άδεια, που ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε, (ι) αυθαίρετες αλλαγές χρήσης [επί το δυσμενέστερο στα στοιχεία του διαγράμματος δόμησης ή στα φορτία σχεδιασμού της στατικής μελέτης ή αλλαγή των μηχανολογικών εγκαταστάσεων ως προς τις διελεύσεις τους επί μέρους ή όλου του ακινήτου κατ'άρ. 5 παρ. 1 Νέου Οικοδομικού Κανονισμού (ΝΟΚ), (ιι) πολεοδομικές παραβάσεις. Για τον χαρακτηρισμό μίας κατασκευής ως αυθαίρετης αρκεί τελικώς η συνδρομή μίας των ως άνω περιπτώσεων χωρίς την συνδρομή και των λοιπών.

Ο χαρακτηρισμός ως αυθαίρετου επιφέρει, πέραν των πολλών ποινικών και διοικητικών, και αστικές συνέπειες και απαγορεύσεις και έτσι όλες οι δικαιοπραξίες εν ζωή – περιλαμβανομένων των περιορισμένων εμπράγματων δικαιωμάτων, οι δωρεές αιτία θανάτου, οι εκμισθώσεις και οι με όποιο τρόπο παραχωρήσεις της χρήσης θεωρούνται πλήρως άκυρες με σκοπό την αποτροπή της αποκόμισης οποιασδήποτε ωφέλειας από την εκμετάλλευση του επίμαχου ακινήτου. Από τις απαγορεύσεις ρητώς εξαιρούνται περιοριστικώς (α) τα ακίνητα με αυθαιρέσιες προ της 30.11.1955, (β) τα απαλλασσόμενα από την οριστική κατεδάφιση κατά Ν.720/1977, (γ) τα υπαγόμενα κατά Ν.4495/2017 ή κατά Ν.1337/1983, Ν.3843/2010, 4014/2011 και Ν.4178/2013 σε καθεστώς επί χρονικό διάστημα «τακτοποίησης» και αναστολής επιβολής κυρώσεων, διατήρησης ή εξαίρεσης από την οριστική κατεδάφιση.

β. Για την καταγραφή του αυθαιρέτου και την αποτίμησή του ως πράγματος εντός συναλλαγών και την αξιολόγησή του ως προς αξιοποίηση υπέρ του Δημοσίου υλικού περιουσιακού στοιχείου, μπορεί να ακολουθηθεί το συνταγματικώς επιτρεπόμενο απλό μαχητό δικαστικώς τεκμήριο ωφέλειας υπέρ του Κράτους σε ενδεικτικό ποσοστό τριάντα τοις εκατόν (30%). Δηλαδή, σε κάθε διαπίστωση ύπαρξης αυθαιρέτου θα τεκμαίρεται μαχητά ότι αυτό έχει συμβάλει κατά 30% επί της αντικειμενικής και της εμπορικής αξίας του αρχικού ακινήτου, ενώ σε εξ υπαρχής κατασκευές επί εδάφους και όχι επί προϋπάρχοντος ακινήτου το μαχητό αυτό τεκμήριο θα ανέρχεται σε εκατόν είκοσι τοις εκατό (120%). Την αμφισβήτηση του ιδιώτη ως προς το ύψος του ποσοστιαίου τεκμηρίου καθοριζόμενου από τους Ελεγκτές Δόμησης Αυθαιρέτων και τις Υπηρεσίες Δόμησης των ΟΤΑ θα κρίνουν – ακόμα και στα πλαίσια της προβλεπόμενης διαδικασίας της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Ακινήτου Κτιρίου - διοικητικώς μεν κατόπιν ενδικοφανούς προσφυγής η Επιτροπή Εξέτασης προσφυγών αυθαιρέτων, η Επιτροπή προσβασιμότητας, τα αρμόδια Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων {ΣΥΠΟΘΑ}, δικαιοδοτικώς δε οριστικά σε πρώτο και τελευταίο βαθμό τα Διοικητικά Δικαστήρια, δεδομένης της αποδοχής της δήλωσης

αυθαιρέτου και του σχετικού αιτήματος, που αυτή περιέχει, ως εκτελεστής διοικητικής πράξης υποκείμενης σε Αίτηση Ακυρώσεως [ΣτΕ 419/2021] υπό τον όρο του παραδεκτού για την συζήτηση του ενδίκου βοηθήματος της αμφίπλευρης δέσμευσης, Πολιτείας και ιδιώτη, για πλήρη συμμόρφωση αμοτέρων στην πολεοδομική νομιμότητα διά της αποκατάστασης του πολεοδομικού-περιβαλλοντικού ισοζυγίου σε χωρικά και χρονικά εντοπισμένο επίπεδο εντός της προγραμματικής δεκαετίας.⁷

γ. Το ειδικό χρηματικό ποσό εκ του ποσοστού της παράνομης αυθαίρετης υπεραξίας έως σήμερα υπέρ του ιδιώτη:

(i) θα τεκμαίρεται περιουσία του ζημιωνόμενου Δημοσίου, αφού ούτως ή άλλως η ωφέλεια του ιδιώτη προκύπτει από την επιβάρυνση του πολεοδομικού και περιβαλλοντικού ισοζυγίου και την θρασεία αζήμια κάρπωση, μιας και αφού δεν θίγεται καν η ιδιοκτησία του ιδιώτη επί του εδάφους ή του νομίμου ακινήτου,

(ii) θα καταγράφεται και θα κτηματογραφείται υπέρ Δημοσίου και διά του τρόπου αυτού το Δημόσιο θα καθίσταται συνιδιοκτήτης εξ αδιαιρέτου με ελεύθερα μεταβιβάσιμο στο αυθαίρετο ακίνητο το ιδανικό μερίδιό του.

Το ειδικό δικαίωμα του Δημοσίου και η αναγκαστική κοινωνία του δικαιώματος εμπράγματης ωφέλειας θα λειτουργεί ως απαραίτητη προηγούμενη προϋπόθεση άρσης της απαγόρευσης σύνδεσης των αυθαιρέτων με τα Δίκτυα Κοινής Ωφέλειας ή της προβλεπόμενης απόδειξης χρόνου κατασκευής των εν λόγω κατασκευών, ενώ θα εξαλείφεται μόνο διά της οριστικής κατεδάφισης και αποξήλωσης του αυθαιρέτου προς συμμόρφωση στους πολεοδομικούς κανόνες – ανεξάρτητα από την καταβολή τελών και ποσών «τακτοποίησης», «νομιμοποίησης», διατήρησης κτλ του αυθαιρέτου - και από την στιγμή της συμμόρφωσης για το μέλλον και όχι αναδρομικώς: σε κάθε περίπτωση άμεσο και σημαντικό όφελος το Ελληνικό Δημόσιο θα έχει την αποκατάσταση του πολεοδομικού-περιβαλλοντικού ισοζυγίου. Η δυνατότητα αυτή θα μπορεί να τύχει εφαρμογής και στις ειδικές περιπτώσεις αυθαιρέτων προ της 28.07.2011 λχ στις αυθαίρετες κατασκευές ακινήτων δημοσίου συμφέροντος, σε αντίστοιχες ακινήτων σε παραδοσιακούς οικισμούς και διατηρητέα δημόσια και ιδιωτικά κτίρια, σε αυθαίρετες κατασκευές πλησίον γραμμών μεταφοράς ηλεκτρικού ρεύματος υψηλής τάσης, τουριστικών εγκαταστάσεων, σταυλικών και κτηνοτροφικών κτλ εγκαταστάσεων, μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας και δημοσίων ιχθυοτροφείων. Η εμπράγματη ωφέλεια του Δημοσίου ως εμπράγματο δικαίωμα θα μεταγράφεται αμελλητί στα αρμόδια

⁷ Βλ. ΟΛΣτΕ 2210/2020, ΟΛΣτΕ 2208/2020, ΣτΕ 419/202.

Υποθηκοφυλακεία και Κτηματολογικά Γραφεία με ευθύνη των Υπηρεσιών Δόμησης των επιχώριων Δήμων με εγγραπτό τίτλο την Εκθεση Ταχείας Αυτοψίας του Κλιμακίου Ελέγχου του ακινήτου (κατά τα πρότυπα της εγγραφής προσημείωσης υποθήκης στα ίδια ακίνητα).

δ. Αυτή η υπεραξία - ωφέλεια μπορεί να αποτελέσει νομοθετικά κατοχυρωμένο νέο ειδικό εμπράγματο δικαίωμα ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, παρακολουθηματικού χαρακτήρα, εντασσόμενο στο σύστημα του καθιερωμένου και λειτουργικού *numerus clausus* του συστήματος του Ελληνικού Ιδιωτικού Δικαίου υπό τον τίτλο "εμπράγματη ωφέλεια". Η εμπράγματη ωφέλεια θα μπορεί να είναι πραγματοπαγές δικαίωμα ελεύθερα μεταβιβάσιμο ακόμα και στον ίδιο τον κύριο του βαρυνόμενου ακινήτου και δράστη της αυθαιρεσίας για αποσβεστική διάρκεια δεκαετίας και μόνο και έως την οριστική συμμόρφωση στην πολεοδομική νομιμότητα χωρίς να χάνει τον χαρακτήρα της ή να εξαλείφεται διά συγχύσεως, ενώ θα δύναται να καταργείται νωρίτερα μόνο διά της πλήρους συμμόρφωσης του ιδιώτη στην νομιμότητα.

Η καταγραφή των αυθαιρέτων και των ειδικότερων αυθαιρεσιών και παρανομιών κατά την πρόταση σκοπό πέραν του άμεσου ταμειακού έχει και την εξαίρεση του παράνομου ακινήτου από τις προβλεπόμενες διαδικασίες κατά την διαρκώς μεταβαλλόμενη πολεοδομική νομοθεσία περί τακτοποίησης των ακινήτων μετά τεχνικούς ελέγχους. Η προτεινόμενη ρύθμιση έχει να κάνει με την το πρώτον μετουσίωση σε πλήρες εμπράγματο δικαίωμα ιδιωτικού δικαίου υπέρ του Δημοσίου της αυθαιρεσίας των ιδιωτών με περιεχόμενο μαχητό νομοθετικά συντελεστή και την άμεση ελεύθερη διάθεση και αξιοποίηση αυτού παντοιοτρόπως επ' ωφελεία του δημοσίου συμφέροντος.

ε. Σε επίπεδο καλλικρατικού Δήμου, αφού οι προβλεπόμενες κατά Νόμο Υπηρεσίες Δόμησης έχουν ενταχθεί οργανικά στους τοπικά αρμόδιους επιχώριους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ – πλην της Κεντρικής Υπηρεσίας Δόμησης για τα ζητήματα των Στρατηγικών Επενδύσεων της Χώρας - κατά τα Κρατικά Αναπτυξιακά Προγράμματα «Κλεισθένης», «Θησέας» και «Αντώνης Τρίτσης» μπορούν να ιδρυθούν "Εταιρείες Κτηματικής Αξιοποίησης" ως Εταιρείες και νομικά πρόσωπα του Δημοσίου Ειδικού Σκοπού κατά το πρότυπο της - αδίκως - διαβόητης «Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας» (ΕΕΣΥΠ/ Υπερταμείο) και της θυγατρικής αυτής «Εταιρείας Ακινήτων Δημοσίου» ως φορείς του νέου δικαιώματος. Μόνος και αποκλειστικός μέτοχος θα είναι το Δημόσιο, ενώ πάγιο κεφάλαιο της ΕΚΑ θα είναι το σύνολο των νέων δικαιωμάτων της εμπράγματης ωφέλειας επί όλων των ακινήτων εντός των διοικητικών ορίων του Δήμου σε συνεννόηση και προγραμματική συμφωνία με τις Τοπικές Κτηματικές Υπηρεσίες του Δημοσίου.

Επίκαιρο νομοθετικό παράδειγμα, που κινείται προς την κατεύθυνση της πρότασης της Εισήγησης, είναι η προσφάτως ψηφισθείσα και προβλεπόμενη στο άρ. 10 Ν. 4892/22.02.2022 (Α' 28) Μονοπρόσωπη Ανώνυμη Εταιρεία Αξιοποίησης Ακίνητης Περιουσίας του e-ΕΦΚΑ, Δημόσιος Φορέας που καλείται να εφαρμόσει τις προβλέψεις του Ν. 4548/2018 περί Ανωνύμων Εταιρειών και τις πολιτικές της εταιρικής διακυβέρνησης του Ν. 4706/2020 (Α' 136) προσαρμοσμένες στην φύση της εν λόγω Εταιρείας, αλλά προς τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας να υποβάλει δημοσιονομικές αναφορές προϋπολογιστικά και απολογιστικά ως προς την σύνοψη μητρώου δεσμεύσεων και τις υποχρεώσεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής της Χώρας.

στ. Η αποτίμηση της εμπράγματης ωφέλειας είναι ευχερής, διότι ακόμα και μία ταχεία αυτοψία από Κλιμάκια Μηχανικών των τοπικά αρμόδιων Υπηρεσιών Δόμησης μπορεί να καταγράψει την ύπαρξη αυθαιρεσίας, για να ενεργοποιήσει τον μαχητό μαθηματικό μηχανισμό υπολογισμού του 30% ή του 120%, πολλώ δε μάλλον, όταν η βάση δεδομένων από τους φακέλους των ιδιωτών για την τακτοποίηση των ημιυπαιθρίων και των αυθαιρεσιών θα είναι μία καλή αρχή. Η έτσι ιδρυόμενη ΕΚΑ με συγκροτούμενο εταιρικό κεφάλαιο σχεδόν αυτόματα και χωρίς διοικητικό κόστος ή διοικητική ενέργεια θα μπορεί να διαθέσει το κεφάλαιό της με τιτλοποίηση ή διά των νομοθετικώς ήδη προβλεπόμενων μέσων και μεθόδων δημόσιας και ιδιωτικής κτηματικής πίστης και της κτηματικής αγοράς ως κτηματικό ομόλογο ή κτηματικό παράγωγο διαρκώς καλυπτόμενο από τον ατελείωτο (!) στεγαστικό πλούτο των αυθαιρέτων και αενάως διαπραγματευόμενο ή συναλλασσόμενο στην αγορά επ' ωφελεία της Εθνικής Οικονομίας στην βάση της σύναψης Αναπτυξιακών Συμβάσεων και Προγραμματικών Συμφωνιών έως την χρονική στιγμή της διαπίστωσης της πλήρους συμμόρφωσης του αυθαιρετία-ιδιώτη στην πολεοδομική νομιμότητα και της αποκατάστασης του πολεοδομικού-περιβαλλοντικού ισοζυγίου της περιοχής και με ανυπέρθετο καταληκτικό χρονικό όριο την δεκαετία.

Γ. Η διαδικασία καθιέρωσης της εμπράγματης ωφέλειας είναι νομοθετικά ευχερής και κοινοβουλευτικά απλή και μπορεί να συνδυασθεί με τις εναπομείνουσες φάσεις ολοκλήρωσης του Εθνικού Κτηματολογίου και την επικείμενη διαδικασία απόκτησης Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Ακινήτου, ενώ η διαδικασία ίδρυσης, στελέχωσης και λειτουργίας των ΕΚΑ διά των υπό αξιολόγηση υπαλλήλων και στελεχών του ευρύτερου δημόσιου τομέα είναι αζήμια, το δε όφελος για την τοπική και την Εθνική Οικονομία και τα συμφέροντα του Δημοσίου τεράστιο και καθαρό, ενώ η πρόταση κινείται στις εξαγγελίες της τρέχουσας κυβερνητικής στρατηγικής επιλογής της διαδικασίας μεταφοράς κοστολογημένων και προϋπολογισμένων μέσων ανάπτυξης στους ΟΤΑ. Ήδη ένδειξη για τον ισχυρισμό μας είναι η ανολοκλήρωτη, μα

σχεδιαζόμενη κεντρικά, αναρρύθμιση του περιεχομένου και μεταβίβαση της εισπραξης στους ΟΤΑ του σύνολου πλαισίου του νέου μειωμένου Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ) κατά την έννοια του πολύ πρόσφατου Νόμου 4916/28.03.2022 (Α' 65).

Η πρόταση για την καθιέρωση της εμπράγματης ωφέλειας δεν θα πρέπει να συγχέεται με την απόκτηση από το Ελληνικό Δημόσιο στην τελική φάση της σύνταξης του Εθνικού Κτηματολογίου και της διαδικασίας οριστικής κτηματογράφησης της Χώρας των «ακινήτων αγνώστου ιδιοκτήτη» ή έτερων περιουσιακών στοιχείων με «θολό», λόγω της εξάντλησης των συντελεστών δόμησης και κάλυψης των επίμαχων ακινήτων, κανονιστικό καθεστώς. Τέτοιες περιπτώσεις είναι το δικαίωμα του υψούν και της αποκλειστικής χρήσης χώρων στάθμευσης σε οριζόντιες ιδιοκτησίες κατά Ν.3741/1929, ως ισχύει, περιπτώσεις, που αφενός μεν κυμαίνονται κατά μέσο όρο έως σήμερα στο ποσοστό του 7% των δηλώσεων εγγραπτέων δικαιωμάτων στην Επικράτεια, ενώ αφετέρου ρυθμίζονται από πλευράς διττής, διοικητικής και ενδικοφανούς, διαδικασίας προ του απευχόμενου δικαιοδοτικού σταδίου κατ'άρ. 8 Ν. 4821/31.07.2021 (Α' 134) από την πρόβλεψη διενέργειας κτηματολογικής διαμεσολάβησης από Ειδικό Μητρώο Κτηματολογικών Διαμεσολαβητών υπό την εποπτεία Κτηματολογικού Εφέτη και κτηματολογικής διόρθωσης προδήλου σφάλματος. Για την ιστορία, ας αναφερθεί ότι εντελώς συμπτωματικώς η προβλεπόμενη από την εν λόγω ΚΥΑ από 31.12.2021 διαδικασία Κτηματολογικής Διαμεσολάβησης ετέθη σε ισχύ την 01.04.2022.

Κατά τους επίσημους υπολογισμούς τόσο από το αρμόδιο Υπουργείο Περιβάλλοντος, όσο και από το Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδος (ΤΕΕ) ως υπεύθυνο για το πληροφοριακό και το ηλεκτρονικό σύστημα δηλώσεων αυθαιρέτων:

(α) στο σύστημα τακτοποίησης των αυθαιρέτων έχουν ενταχθεί περισσότερα από δύο (2) εκατ. αυθαίρετα ακίνητα, εκ των οποίων περίπου 500.000 ακίνητα με αυθαιρεσίες, καθ'ον χρόνο περίπου 400.000 ακίνητα έχουν περαιώσει τις διαδικασίες του Ν. 4495/2017, έχουν περαιτέρω εκδοθεί περίπου 2,2 εκατ. βεβαιώσεις μεταβίβασης για ακίνητα με αυθαιρεσία είτε καταγεγραμμένα είτε όχι ακόμα τυπικώς,

(β) τα έσοδα από την εφαρμογή των σχετικών ταμειακής και εισπρακτικής αντίληψης Νόμων 4014/2011, 4178/2013 και 4495/2017 και η κατάταξη των αυθαιρέτων σε πέντε μεγάλες κατηγορίες ανάλογα με την ίδια την έκταση της αυθαιρεσίας την περίοδο 2011-2020 περιλαμβανομένων των παραβόλων και των προστίμων είχαν ήδη ανέλθει σε 2,5 δισεκ. Ευρώ, ενώ στην περίοδο του κορονοϊού (2020-2022) είχε σχεδιασθεί να εισπραχθούν ακόμα 2 δισεκ. Ευρώ.⁸ Από τα ίδια στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι το σύστημα των προστίμων

⁸«Εισπράξεις 2,5 δις. Ευρώ από δηλώσεις αυθαιρέτων», «Ναυτεμπορική» 07.10.2020 [SID 13761758].

«τακτοποίησης» του Ν.4495/2017, να επιβαρύνονται δηλαδή περισσότερο από πλευράς συντελεστή προστίμου όσα ακίνητα δεν έχουν καμία προηγούμενη πολεοδομική άδεια και όσα ευρίσκονται εκτός σχεδίου, οδήγησε στο ποσοστό 25% να αφορά ακίνητα χωρίς καμία άδεια, αλλά με επιβάρυνση κατά 28% των προστίμων, και 75% με άδεια και 72% αντίστοιχα των προστίμων, και οι 3 στις 10 δηλώσεις να αφορούν τακτοποίηση ακινήτων εκτός σχεδίου και 7 στις 10 εντός σχεδίου.

III. Συμπερασματικά, κατά άτυπους / εμπειρικούς υπολογισμούς το προσδοκώμενο άμεσο ταμειακό όφελος για το Ελληνικό Δημόσιο από την αποτίμηση των εμπραγμάτων ωφελειών ανά την Χώρα επί των 3.000.000 περίπου αυθαιρέτων – συμπεριλαμβανομένων των ακινήτων του Δημοσίου, των ακινήτων δημοσίου χαρακτήρα και των Οικισμών του τέως Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (τ.ΟΑΕΔ/ΔΥΠΑ) σε όλη την Χώρα, είτε ως 30% είτε ως 120%, φθάνει το ύψος, εάν δεν το ξεπερνά, των ήδη ληφθέντων περιοριστικών μέτρων δημοσιονομικού χαρακτήρα της περιόδου 2010 έως σήμερα, περιόδου μαρασμού της Εθνικής Οικονομίας, την ίδια στιγμή, που το κεφάλαιο των ΕΚΑ, άμεσα και χωρίς χρονοτριβή, μπορεί να αποτελέσει την κάλυψη φερεγγυότητας για αναπτυξιακά προγράμματα στοχευμένης δράσης ανά περιοχή της Χώρας ή ανά κλάδο της Εθνικής Οικονομίας, για μία δεκαετία, τουλάχιστον, χωρίς να διακυβεύεται στο παραμικρό ο εθνικός στεγαστικός πλούτος της Χώρας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Γιαννακόπουλου Κων. «Από την αυθαίρετη δόμηση στην αυθαίρετη νομοθέτηση. Σκέψεις γύρω από τη συμβολή του διοικητικού δικαστή στον εξορθολογισμό της κρατικής δράσης με αφορμή την Απόφαση ΣτΕ (Ε') 3610/2007», *Περ. Νόμος και Φύση*, 2008.

Γιαννακούρου Μαρίας, *Χωροταξική πολεοδομική νομοθεσία – Δίκαιο δόμησης*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019.

Κοτρώνη Σωτηρίου, *Η οριστικοποίηση και το αμάχητο τεκμήριο των πρώτων εγγραφών στο Εθνικό Κτηματολόγιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ, Αθήνα 2022.

Μαθιουδάκη Ιακώβου, *Νόμιμη και αυθαίρετη δόμηση*, Εκδόσεις Ανιόν, Αθήνα 2019.

Μαρά Σοφίας, *Νομοθεσία Αυθαιρέτων*, Εκδόσεις Δεδεμάδη, Αθήνα 2021.

Μελίσσα Δημ., *Το Ειδικό Πολεοδομικό Σχέδιο στην πράξη*, Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ, Αθήνα 2022.

Μελίσσα Δημ., *Οι χρήσεις γης*, Εκδόσεις Σάκκουλας ΑΕ Αθήνα 2021.

Μελίσσα Δημ., *Νέος Οικοδομικός Κανονισμός [Ν.4067/2012] – Ερμηνεία κατ'άρθρον*, Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ, Αθήνα 2018.

Μελίσσα Δημ. – Σερραίου Κ. (Επιμ.), *Αυθαίρετη δόμηση – αναζητώντας την στάθμιση μεταξύ πολιτικής, επιστήμης και συνταγματικών επιταγών*, [Σπουδαστήριο Πολεοδομικών Ερευνών ΕΜΠ και Ελληνική Εταιρεία Περιβάλλοντος και Πολιτισμού, Επιστημονική Εταιρεία Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας], Εκδόσεις Σάκκουλας ΑΕ, Αθήνα 2017.

Παναγιωτόπουλου Ελευθ., *Πολεοδομικές εφαρμογές [πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, κτηματογράφηση]*, Εκδόσεις Ίων, Αθήνα 2019.

Παπαδόπουλου Ιωάννη, *Έλεγχος και προστασία του δομημένου περιβάλλοντος – Νέος Νόμος Αυθαιρέτων*, Εκδόσεις Αρναούτη, Αθήνα 2018.

Παπαδόπουλου Χάρη, *Νέος Κώδικας αυθαιρέτων – ο νέος Νόμος για τα αυθαίρετα Ν.4495/2017 «Έλεγχος και προστασία του δομημένου περιβάλλοντος» κωδικοποιημένος και πλήρης, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα*, Εκδόσεις Δεδεμάδη, Αθήνα 2020.

Παπακωνσταντίνου Παντελή, *Εκτός σχεδίου δόμηση*, 2^η έκδοση, Εκδόσεις Δεδεμάδη, Αθήνα 2022.

Παπαπετρόπουλου Ανδρέα, *Νέος Οικοδομικός Κανονισμός – ΝΟΚ*, Εκδόσεις Αρναούτη, Αθήνα 2017.

Παπαπετρόπουλου Ανδρέα, *Δίκαιο και πολιτική του χωροταξικού σχεδιασμού*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα 2013.

Πούλου Ελισάβετ, *Αυθαίρετη δόμηση – Ζητήματα Ιδιωτικού Δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2020.

Ρόζου Ν. *Νομοθέτης, Διοίκηση, Δικαστής και αυθαίρετη δόμηση*, Περ. ΝΟΜΟΣ και ΦΥΣΗ, Αθήνα 2019.

Σαράντη Νικ., *Νέα Νομοθεσία Ακινήτων – Έλεγχος και προστασία του δομημένου περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις*, Εκδόσεις Βροτέας, Αθήνα 2019.

Χριστοφιλόπουλου Δημ., *Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης Ν.1337/1983, Ν.2508/1997, Ν. 3044/2002, Ν.3212/2003*, Εκδόσεις Π.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα 2010.

Χριστοφιλόπουλου Δημ., *Το Δίκαιο της δόμησης – Αυθαίρετη δόμηση, νομιμοποίηση, κατεδαφίσεις Ν.1337/1983 και ΠΔ 267/1998*, Εκδόσεις Π.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα 2010.

Συστήματα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών Ρύπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και Επενδύσεις Ασφαλιστικών Εταιριών και Συνταξιοδοτικών Ταμείων

Δρ. Μέμος Κωνσταντίνος,

Διδάσκων (ΕΔΙΠ), Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής Παντείου Πανεπιστημίου

1. Εισαγωγή

Η κύρια πηγή της ενέργειας αποτελεί η καύση των ανθρακικών αλυσίδων που φέρει ως αποτέλεσμα την παραγωγή διοξειδίου του άνθρακα (CO₂). Ειδικότερα, απελευθερώνονται στην ατμόσφαιρα ποσότητες διοξειδίου του άνθρακα και άλλων αερίων θερμοκηπίου, παραγών της ατελούς καύσης, χωρίς να δίνεται αρκετός χρόνος για την επαναφορά του οικοσυστήματος σε συνθήκες ισορροπίας.

Έτσι εμφανίζεται αύξηση της ποσότητας των ρύπων αυτών στην ατμόσφαιρα. Αυτή η διεργασία, παρά το γεγονός ότι είναι φυσική, δύναται να προκαλέσει πλήθος αρνητικών συνεπειών, με την πιο γνωστή σε όλους, την κλιματική αλλαγή.

Η κλιματική αλλαγή και το φαινόμενο του θερμοκηπίου αποτελούν μέρος της σύγχρονης πραγματικότητας. Η ανακάλυψη ύπαρξης κλιματικής αλλαγής ξεκινάει ήδη από τον 19^ο αιώνα, όπου παρατηρήθηκε η έντονη αλλαγή του κλίματος, και άρα το φαινόμενο του θερμοκηπίου¹. Από την δεκαετία του '60 ξεκινούν οι πρώτες δειλές προσπάθειες για ανάδειξη της ανθρώπινης δραστηριότητας που κρίνεται υπεύθυνη και επιβλαβής για το περιβάλλον, ενώ την δεκαετία του '90, ένεκα της βελτίωσης της τεχνολογίας, οι παραπάνω φόβοι επιβεβαιώνονται.

Η Ευρωπαϊκή ένωση αποφάσισε να μειώσει τους ρύπους που εκπέμπει κατά 40%, από το 1990 έως το 2030. Για να μπορέσει να πραγματοποιηθεί αυτός ο στόχος, είναι αδήριτη ανάγκη να υπάρχει ένα ανώτατο όριο εκπομπής ρύπων για κάθε χώρα. Αυτό το όριο φυσικά αφορά και τον ιδιωτικό τομέα και τις βιομηχανίες κάθε χώρας. Οι χώρες δύνανται να κάνουν δύο πράγματα, είτε να προβούν σε μείωση των ρύπων, είτε να αγοράσουν το δικαίωμα εκπομπής ρύπων από άλλες χώρες που έχουν πλεόνασμα. Αυτή η νέα Ευρωπαϊκή πραγματικότητα επισφραγίστηκε με το πρωτόκολλο του Κιότο, στο οποίο εμπεριέχεται και η εμπορία δικαιωμάτων ρύπανσης. Μάλιστα εξέδωσε και ορισμένες οδηγίες, τις 2003/ 87/ ΕΚ και 2004/ 101/ ΕΚ, οι οποίες συγκεκριμενοποιούν τις χρονικές περιόδους στις οποίες χωρίζεται το εγχείρημα. Η χώρα μας, όντας μια γεωργική χώρα, φυσικά έχει πλεόνασμα στους ρύπους.

Στις σύγχρονες κοινωνίες οι επιχειρήσεις προσπαθούν να μειώσουν τους ρύπους εκπομπών και να στραφούν σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, βελτιώνοντας και τη τεχνολογία που χρησιμοποιούν.

¹ Τράπαλης Χ., διαπίστωση των φορέων επαλήθευσης εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου (GHG) σύμφωνα με το πρότυπο ISO 14065 και εφαρμογή των Ευρωπαϊκών κανονισμών (ΕΕ) 600- 601/ 2012 και (ΕΕ) 757/ 2015 που αφορούν τις εκπομπές αερίων στη βιομηχανία, την αεροπλοΐα και τις θαλάσσιες μεταφορές, σελ. 6

Η πράσινη ανάπτυξη και επιχειρηματικότητα μάλιστα έχει αποκτήσει την δική της θέση στο χρηματιστήριο, διεθνές και εγχώριο. Συγκεκριμένα είναι το πράσινο χρηματιστήριο που εμπεριέχει και το χρηματιστήριο ρύπων. Σε αυτά πραγματοποιούνται οι αγοραπωλησίες προϊόντων που αποφέρουν βελτίωση των περιβαλλοντικών συνθηκών. Βέβαια υπάρχουν και τραπεζικά προϊόντα τα οποία συναπαρτίζουν αυτά τα χρηματιστήρια

Τον Σεπτέμβριο του 2014, τράπεζες, ασφάλειες εταιρείες, φιλανθρωπικά ιδρύματα, συνταξιοδοτικά ταμεία και αμοιβαία κεφάλαια ανακοίνωσαν ότι θα επενδύσουν επιπλέον 125 δισεκατομμύρια δολάρια ανά έτος έως το 2020 σε επενδύσεις που απευθύνονται την αλλαγή του κλίματος. Η διαχείριση της αξίας των περιουσιακών στοιχείων γίνεται παγκοσμίως και περισσότερα από 20 τρισεκατομμύρια δολάρια νέων επενδύσεων προβλέπεται να εισρεύσουν στην παγκόσμια οικονομία κάθε χρόνο².

2. Το πρωτόκολλο του Κιότο

Η Ευρωπαϊκή ένωση είναι η πρώτη περιοχή που έχει θεσπίσει αυστηρή νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος και της ενέργειας. Στόχος αποτελεί η μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά 20%³ έως το 2020 από την ποσότητα που εκπεμπόταν το 1990. Παράλληλα επόμενος στόχος είναι η μείωση κατά 40%⁴ έως το 2030, και τέλος κατά 80% έως το 2050. Αυτοί οι στόχοι πρέπει να συνοδεύονται από χαμηλό κόστος παραγωγής ενέργειας. Με αυτό τον τρόπο, το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών καθίσταται ως το κύριο μέσο επίτευξης των ορίων που τίθενται.

Ορισμένες χώρες εμφανίζουν πλεόνασμα και άλλες έλλειμμα. Οι ελλειμματικές σε δικαιώματα χώρες μπορούν να αγοράσουν δικαιώματα από χώρες με πλεόνασμα, να συμμετέχουν σε δημοπρασίες δικαιωμάτων ή να δανείζονται δικαιώματα από αυτά του ερχόμενου έτους. Αν δηλαδή κρίνουν πως αδυνατούν να πραγματοποιήσουν μείωση των εκπομπών ρύπων, μπορούν να ακολουθήσουν έναν από τους ευέλικτους μηχανισμούς του πρωτοκόλλου του Κιότου.

Η UNFCCC (united nations framework convention on climate change) το 1992, υιοθέτησε τον στόχο να καταπολεμήσει την υπερθέρμανση του πλανήτη, μειώνοντας τις εκπομπές

² The Global Commission on the Economy and Climate, *The New Climate Economy Report* , 2014.

³ Μπέκος Δ., *μοντελοποίηση αγοράς δικαιωμάτων εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα*, Διπλωματική εργασία/ Σεπτέμβριος 2016, σελ. 12

⁴ Γραμματικογιάννη Β., *Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Ρύπων*, Newsroom , CNN Greece 09:23 Τετάρτη, 07 Φεβρουαρίου 2018, σελ. 1

ρύπων⁵. Πιο συγκεκριμένα έπρεπε να μειωθεί η συγκέντρωση αερίων του θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα ώστε να εμποδίζεται η επιβλαβή ανθρωπογενή αλληλεπίδραση με το περιβάλλον. Επικεντρώθηκε στις ανεπτυγμένες βιομηχανικά χώρες καθώς θεωρούνται περισσότερο υπεύθυνες για τα σημερινά υψηλά επίπεδα εκπομπών αερίου. Η αρχική συμφωνία προέβλεπε πως το πρωτόκολλο του Κιότο θα τεθεί σε εφαρμογή 90 μέρες μετά την στιγμή που θα υπογράψουν 55 μέλη της UNFCCC τα οποία θα είναι υπεύθυνα για το 55% των εκπομπών ρύπων. Έτσι λοιπόν μετά την υπογραφή της Ρωσίας 18 Νοεμβρίου 2004, το πρωτόκολλο τέθηκε σε εφαρμογή στις 16 Φεβρουαρίου 2005⁶. Ο γενικός στόχος έχει μετατραπεί σε διαφορετικούς στόχους μείωσης ή περιορισμού των οικείων εκπομπών για κάθε κράτος μέλος βάσει συμφωνίας κατανομής των βαρών.

Η μείωση αυτή επιχειρείται να γίνει με τον πιο οικονομικά αποδοτικό τρόπο, ώστε να μην επιβαρυνθεί η παγκόσμια οικονομία. Έτσι, το Πρωτόκολλο του Κιότο περιλαμβάνει τρεις ευέλικτους μηχανισμούς⁷:

1. Την εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών,
2. Την κοινή εφαρμογή, και
3. Το μηχανισμό καθαρής ανάπτυξης.(CDM)

Τα αέρια που πραγματεύεται το Πρωτόκολλο του Κιότο είναι τα εξής:

- διοξείδιο του άνθρακα CO₂ (που αποτελεί το σημαντικότερο αέριο).
- μεθάνιο CH₄,
- υποξείδιο του αζώτου N₂O, (καθώς και τα παράγωγα του N).
- υδροφθοράνθρακες HFC,
- πλήρως φθοριωμένοι υδρογονάνθρακες ή υπερφθοράνθρακες PFC και
- εξαφθοριούχο θείο SF₆, (καθώς και τα παράγωγα του F)».

⁵ Φωτόπουλος Α., *Οι επιπτώσεις του Ευρωπαϊκού συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών CO₂ στις Ελληνικές επιχειρήσεις*, Διπλωματική εργασία, Σεπτέμβριος 2015, σελ. 4

⁶ Σαρτζετάκης Ε. και Χατζήνας Γ., *μεταβιβάσιμες άδειες εκπομπής αερίων ρύπων και Ευρωπαϊκή αγορά αδειών ρύπανσης*, Θεσσαλονίκη, 2006

⁷ Γραμματικογιάννη Β., *Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Ρύπων*, Newsroom, CNN Greece 09:23 Τετάρτη, 07 Φεβρουαρίου 2018, σελ. 6 - 7

Οι στόχοι που έχει θέσει η Ευρωπαϊκή ένωση βρίσκονται αρκετά μακριά από την βιομηχανική πραγματικότητα των ανεπτυγμένων οικονομικά χωρών, οι οποίες δυσκολεύονται να μειώσουν τις εκπομπές ρύπων σε σημείο ώστε παραμείνουν εντός των ορίων. Για αυτό τον λόγο, συγκροτηθήκαν τρεις μηχανισμοί ευελιξίας με στόχο την ελαχιστοποίηση του κόστους και των αρνητικών συνεπειών από την προσαρμογή στους στόχους του Κιότο⁸ με ταυτόχρονη αύξηση της αποτελεσματικότητας. Αυτοί οι μηχανισμοί είναι:

1. Η διαπραγμάτευση δικαιωμάτων εκπομπών κατά την οποία χώρες με δυσκολία στην προσαρμογή του στόχου δύνανται να αγοράσουν τα δικαιώματα εκπομπής ρύπων από άλλες χώρες, οι οποίες βρίσκονται εντός του ορίου και μάλιστα έχουν και πλεόνασμα (χρηματιστήριο ρύπων).
2. Ο μηχανισμός καθαρής ανάπτυξης, σύμφωνα με τον οποίο παρέχονται κίνητρα στις βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες να χρηματοδοτήσουν την υλοποίηση προγραμμάτων μείωσης της εκπομπής ρύπων στις αναπτυσσόμενες χώρες όπου η μείωση αυτή είναι ευκολότερη και πιο οικονομική. Με αυτό τον τρόπο, αντί να προβεί σε μείωση των δικών της ρύπων, βοηθάει μια άλλη χώρα να μειώσει τους δικούς της (άρθρο 12)⁹.
3. Η εφαρμογή προγραμμάτων από κοινού ή μηχανισμός κοινής εφαρμογής_όπου ουσιαστικά πρόκειται για ένα παρόμοιο εργαλείο με τον μηχανισμό καθαρής ανάπτυξης. Στόχος για ακόμη μία φορά είναι η μείωση εκπομπών ρύπων στην χώρα εφαρμογής. Η ειδοποιός διαφορά είναι πως ενώ ο προηγούμενος αφορά αναπτυσσόμενες χώρες, αυτός αναφέρεται σε χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου. Εκείνες φυσικά έχουν δεσμευτεί στις μειώσεις που ορίζει το πρωτόκολλο του Κιότο (άρθρο 6).

3. Οι εκπομπές ρύπων στην Ελλάδα

Η Ελλάδα, όντας μια Ευρωπαϊκή χώρα, δεν θα μπορούσε να μην συμμετέχει στο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ένωσης για την μείωση των ρύπων από τα αέρια των θερμοκηπίων. Στην χώρα μας το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών εισήχθη με το νομοθέτημα ΚΥΑ 54409/2632/ 2004 και την τροποποίηση ΚΥΑ 57495/ 2959/ Ε103/ 2010 με την οποία εισήχθησαν και οι αεροπορικές δραστηριότητες. Οι κύριες εκπομπές της χώρας μας, ποσοστό άνω των 70%¹⁰,

⁸ Χριστοδούλου Α., *Χρηματιστήριο ρύπων; αποτελεσματικό για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης;*, Διπλωματική εργασία, Οκτώβριος 2005, σελ. 49 - 50

⁹ Μπέκος Δ., *μοντελοποίηση αγοράς δικαιωμάτων εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα*, Διπλωματική εργασία/ Σεπτέμβριος 2016, σελ. 10

¹⁰ Χριστοδούλου Α., *Χρηματιστήριο ρύπων; αποτελεσματικό για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης;*, Διπλωματική εργασία, Οκτώβριος 2005, σελ. 107 - 109

αφορούν κυρίως αέρια θερμοκηπίου που αφορούν τις υποδομές της ηλεκτροπαραγωγής της ΔΕΗ (75,1%)¹¹.

Η Ελλάδα, εμπλεκόμενη με τον τρίτο μηχανισμό, με εκπλειστηριασμό 25 εκ. δικαιωμάτων εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, αναμένεται να λάβει το ποσό των 500 εκατομμυρίων ευρώ για την δεκαετία 2012- 2030. Μάλιστα για την Ελλάδα έχει προστεθεί ειδικό άρθρο που προβλέπει την δημιουργία ειδικού ταμείου για την απεξάρτηση του ελληνικού ηλεκτρικού συστήματος από τα ορυκτά καύσιμα¹². Τα έσοδα αυτά θα αποτελούν μέρος της χρηματοδότησης (60%) για την διασύνδεση των μη διασυνδεδεμένων νησιών με το ηπειρωτικό δίκτυο, με σκοπό την απόσυρση των παραδοσιακών πετρελαϊκών μηχανών εσωτερικής καύσης που χρησιμοποιούνται στο παρόν. Έτσι θα μειωθεί το κόστος παραγωγής ηλεκτρισμού στα νησιά, οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα και η αέρια ρύπανση. Κατά την διαπραγματευτική διαδικασία απορρίφθηκαν οι προτάσεις εξαίρεσης της βιομηχανίας οικοδομικών υλικών λόγω της υψηλής πιθανότητας διαρροής άνθρακα. Αυτό φυσικά ήταν αναμενόμενο αν καθώς οι προτάσεις αυτές θα επέφεραν αρνητικές επιπτώσεις στον εξαγωγικό χαρακτήρα της ελληνικής βιομηχανίας¹³. Τέλος σημαντική κρίθηκε η εξασφάλιση ότι η ευρωπαϊκή ένωση δεν θα προβεί σε μονομερείς ενέργειες αναφορικά με την μείωση εκπομπών ρύπων στη διεθνή ναυτιλία.

Κατά το τέλος της πρώτης δεκαετίας του 21^{ου} αιώνα, εξαιτίας της οικονομικής κρίσης και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας παρατηρήθηκε μείωση των εκπομπών ρύπων. Το 2010 η χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας βρισκόταν στο ποσοστό του 4%. Αυτό το ποσοστό αυξήθηκε στο 14%, μόλις 3 χρόνια μετά, το 2013, γεγονός που οφείλεται και στην μείωση της χρήσης λιγνίτη¹⁴. Σε πιο γενικό πλαίσιο βέβαια, η μείωση των εκπομπών πραγματοποιήθηκε λόγω της ύφεσης και αναδιάρθρωσης της ελληνικής οικονομίας από την προαναφερθείσα κρίση, και όχι τόσο λόγω της προσπάθειας για βελτίωση των υποδομών, τη χρήση μεγαλύτερου ποσοστού ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, ή της τεχνολογικής ανάπτυξης.

Στην Ελλάδα δόθηκε το δικαίωμα αύξησης του ποσοστού εκπομπών κατά 25% μέχρι το έτος 2010. Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία που δημοσιεύτηκαν το 2002, η χώρα μας είχε ήδη φτάσει σε αυτό το ποσοστό και αναμενόταν μέχρι το έτος 2010 να το έχει ξεπεράσει και να έχει φτάσει

¹¹ Φωτόπουλος Α., *Οι επιπτώσεις του Ευρωπαϊκού συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών CO₂ στις Ελληνικές επιχειρήσεις*, Διπλωματική εργασία, Σεπτέμβριος 2015, σελ. 36 - 41

¹² Γραμματικογιάννη Β., *Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Ρύπων*, Newsroom , CNN Greece 09:23 Τετάρτη, 07 Φεβρουαρίου 2018, σελ. 2

¹³ Γραμματικογιάννη Β., *Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Ρύπων*, Newsroom , CNN Greece 09:23 Τετάρτη, 07 Φεβρουαρίου 2018. σελ. 2 - 3

¹⁴ Φωτόπουλος Α., *Οι επιπτώσεις του Ευρωπαϊκού συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών CO₂ στις Ελληνικές επιχειρήσεις*, Διπλωματική εργασία, Σεπτέμβριος 2015, σελ. 36 - 41

στο 39,2%¹⁵ (15.000.000 έλλειμμα στους τόνους διοξειδίου του άνθρακα). Σύμφωνα με την Greenpeace¹⁶ πολύ πιθανό να δοθεί πρόστιμο στην Ελλάδα σε περίπτωση υπέρβασης του ορίου που έχει θέσει το πρωτόκολλο του Κιότο. Πιο συγκεκριμένα στην καλύτερη περίπτωση το πρόστιμο να φτάσει στο ύψος των 150.000.000 ευρώ, ενώ το χειρότερο σενάριο είναι το ποσό των 1.500.000.000 ευρώ. Σύμφωνα με στοιχεία του εθνικού αστεροσκοπείου Αθηνών, πέρα από την ηλεκτροπαραγωγή, το 2002 το 87,3% των αερίων του θερμοκηπίου που εκπέμπονται αφορούν την ενέργεια και τις βιομηχανικές διεργασίες. Την ίδια χρονιά το διοξείδιο του άνθρακα αποτελούσε το 79.7% των συνολικών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου¹⁷. Στο κομμάτι της ενέργειας, τα υγρά καύσιμα καλύπτουν το μεγαλύτερο ποσοστό της πρωτογενούς ζήτησης ενέργειας. Παράλληλα παρατηρείται μια μικρή αύξηση της κατανάλωσης στερεών καυσίμων με ταυτόχρονη σημαντική διεύρυνση του φυσικού αερίου¹⁸.

Οι Ελληνικές βιομηχανικές επιχειρήσεις κατά την δεύτερη περίοδο λειτουργίας του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών (ΣΕΔΕ) που όρισε το πρωτόκολλο του Κιότο, δεν επέφερε αρνητικές αποδόσεις για την ανταγωνιστικότητα τους στην αγορά. Σε αντίθετη όψη, αυτές οι επιχειρήσεις αποκόμισαν μη αναμενόμενα κέρδη από την αγορά ρύπων της ευρωπαϊκής ένωσης. Κύριοι παράγοντες για αυτά τα κέρδη αποτέλεσε το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις αυτές επικαλέστηκαν το κόστος που απαιτεί η συμμόρφωση με τους κανονισμούς του συστήματος, όπως και η έλλειψη δικαιωμάτων που επικρατούσε εκείνη τη περίοδο. Σίγουρα το μόνο το οποίο ενίσχυσαν αυτοί οι κανονισμοί, ήταν ο κίνδυνος διαρροής άνθρακα. Για τους παραπάνω λόγους, κατά την τρίτη φάση του μηχανισμού, τα έτη 2013 με 2020, οι βιομηχανικές επιχειρήσεις δεν επιδιώκουν να εκσυγχρονίζουν τις υποδομές δραστηριότητάς τους και να αναμορφωθούν σύμφωνα με τους κανόνες της αγοράς. Τέλος χρησιμοποιούν ως βασικά αίτια τα παραπάνω ώστε να αναβάλλουν την αυστηροποίηση του ανώτατου ορίου εκπομπών άνθρακα¹⁹.

Σύμφωνα με τον εθνικό κατάλογο κατανομής δικαιωμάτων, κατά την τρίτη φάση της λειτουργίας του μηχανισμού φαίνεται η περίπτωση όπως και η καθορισμένη χρονολογική στιγμή όπου θα αναγκαστούν οι ελληνικές βιομηχανίες να προβούν στο χρηματιστήριο ρύπων και να προμηθευτούν με δικαιώματα εκπομπών ρύπων. Αργότερα, αντιπαραβάλλονται η

¹⁵ Χριστοδούλου Α., *Χρηματιστήριο ρύπων; αποτελεσματικό για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης;*, Διπλωματική εργασία, Οκτώβριος 2005, σελ. 107 - 109

¹⁶ Χριστοδούλου Α., *Χρηματιστήριο ρύπων; αποτελεσματικό για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης;*, Διπλωματική εργασία, Οκτώβριος 2005, σελ. 107 - 109 (www.greenpeace.org)

¹⁷ Εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου στην Ελλάδα (1990 - 2002), Αστεροσκοπείο της Αθήνας 2005

¹⁸ Ακαθάριστη εγχώρια ενεργειακή κατανάλωση στην Ελλάδα (1995- 2020), Αστεροσκοπείο της Αθήνας 2005

¹⁹ Η εφαρμογή του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών στην Ελλάδα, WWF, - Φεβρουάριος 2013, σελ. 7 - 8

εξέλιξη των εκπομπών με την πιθανότητα της δωρεάν διάθεσης δικαιωμάτων και του αθροιστικού πλεονάσματος των δικαιωμάτων. Αυτά βέβαια θα τα κατέχουν οι δύο πιο ευνοημένες βιομηχανικές επιχειρήσεις καθ' όλη την διάρκεια της περιόδου αυτής. Έτσι λοιπόν μελετάται ο βαθμός προστασίας που παρείχαν τα αδιάθετα δικαιώματα κατά την δεύτερη φάση του μηχανισμού, δηλαδή τα έτη 2008 με 2012. Βασικός σκοπός είναι η επιστροφή της βιομηχανικής παραγωγής στα ποσά που βρισκόταν την περίοδο πριν ξεσπάσει η κρίση (2008). Το γεγονός που ισχύει αμφότερα και για τις δύο φάσεις του μηχανισμού είναι ότι με την ύπαρξη συσσωρευμένων ανεκμετάλλευτων αδειών ρύπανσης, οι επιχειρήσεις δεν κοστολογούνται για την συμμετοχή τους στον μηχανισμό, καθώς σύμφωνα και με τον νόμο της προσφοράς και της ζήτησης, από την στιγμή που υπάρχει πλεόνασμα μειώνονται οι τιμές των αδειών, ενώ ένα μεγάλο μέρος αυτών διανέμονται δωρεάν.

Η ελληνική πραγματικότητα παρουσιάζεται δυσμενής για το 92% των Ελληνικών επιχειρήσεων με δραστηριότητες που αφορούν καύσεις άνθρακα, καθώς συμπεριλαμβάνονται στην λίστα διαρροής άνθρακα. Το σύστημα δηλαδή παρέχει στις επιχειρήσεις το δικαίωμα να εκπέμπουν δωρεάν ένα ποσό ρύπων από αέρια του θερμοκηπίου, όμως αυτές οι επιχειρήσεις δεσμεύονται πως θα βελτιώσουν τις υποδομές τους με σκοπό η ενέργεια που καταναλώνουν να αποφέρει λιγότερους περιβαλλοντικούς ρύπους. Ταυτόχρονα αξιοσημείωτη είναι η ύπαρξη ενός συντελεστή μείωσης δικαιωμάτων, ο οποίος διαχωρίζεται ανά τομείς.

Στη χώρα μας δημιουργήθηκε το ελληνικό χρηματιστήριο ρύπων, όπου είναι και ο επίσημος φορέας καταγραφής και πιστοποίησης δικαιωμάτων ρύπων σε εθνικό επίπεδο, διαπραγμάτευσης και εκκαθάρισης συναλλαγών, παροχής συμβουλών και εκπροσώπησης της Ελλάδας στις διεθνείς αγορές.

Η πράσινη ανάπτυξη και επιχειρηματικότητα μάλιστα έχει αποκτήσει την δική της θέση στο χρηματιστήριο, διεθνές και εγχώριο. Συγκεκριμένα είναι το πράσινο χρηματιστήριο που εμπεριέχει και το χρηματιστήριο ρύπων. Σε αυτά πραγματοποιούνται οι αγοραπωλησίες προϊόντων που αποφέρουν βελτίωση των περιβαλλοντικών συνθηκών. Βέβαια υπάρχουν και τραπεζικά προϊόντα τα οποία συναπαρτίζουν αυτά τα χρηματιστήρια.

Η Ευρωπαϊκή ένωση, στο πλαίσιο βελτίωσης των περιβαλλοντικών συνθηκών και της ποιότητας ζωής των πολιτών, αποφάσισε να θέσει αυστηρή νομοθεσία με σκοπό την μείωση εκπομπών ρύπων που προκαλούνται από τα αέρια του θερμοκηπίου.

Επέλεξε το σύστημα ETS για να λειτουργήσει το πρωτόκολλο του Κιότο. Το ETS είναι ένα σύστημα «ανωτάτου ορίου και εμπορίας», σύμφωνα με το οποίο, όλοι οι συμμετέχοντες θέτουν ένα ανώτατο όριο εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και καθορίζουν την ποσότητα που πρέπει να εκπέμπεται.

Εκτός από το ελάχιστο κόστος που απαιτείται για την μείωση των εκπομπών με αυτό το σύστημα οι επιχειρήσεις με πλεόνασμα σε ρύπους μπορούν να πωλούν τα πλεονάζοντα δικαιώματα σε επιχειρήσεις που βρίσκονται εκτός του ορίου που έχει θέσει το πρωτόκολλο του Κιότο.

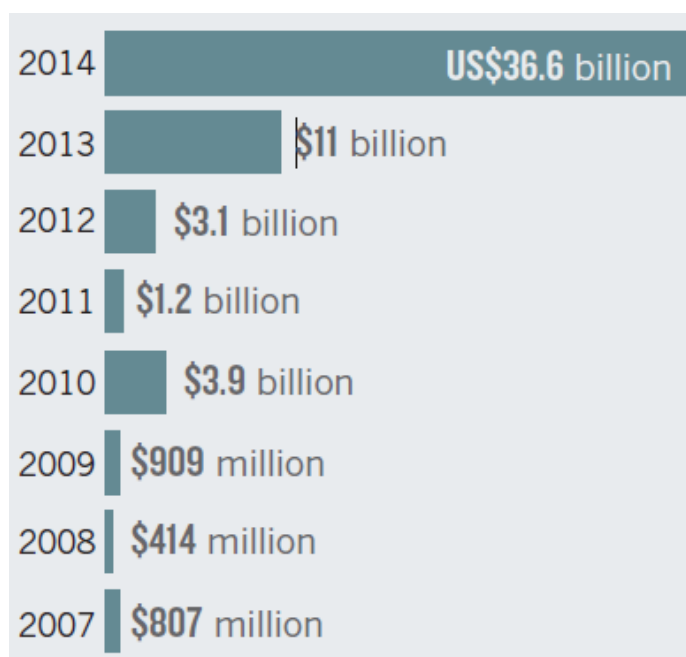
4. Επενδύσεις σε πράσινα προϊόντα και εκπομπές ρύπων

Η εμπορία δικαιωμάτων εκπομπής αερίων για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, έχει αναπτυχθεί αρκετά τα τελευταία χρόνια. Πρόκειται, για μία αγοραπωλησία δικαιωμάτων εκπομπών άνθρακα, οι τιμές των οποίων καθορίζονται από την αρχή της προσφοράς και της ζήτησης, και από επί μέρους ρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Ρύπων καλύπτει περισσότερες από 11.000 ηλεκτροπαραγωγικές μονάδες και βιομηχανικές εγκαταστάσεις σε 31 χώρες στην Ευρώπη ενώ, παράλληλα, καλύπτει και τις εκπομπές των αερομεταφορών εντός των ευρωπαϊκών αεροδρομίων.

Τράπεζες, κυβερνήσεις και εταιρείες έχουν εκδώσει πράσινα ομόλογα αξίας δεκάδων δισεκατομμυρίων δολαρίων για τη χρηματοδότηση βιώσιμων έργων. Οι επενδυτές κερδίζουν τακτικό εισόδημα από τόκους και μια περαιτέρω πληρωμή όταν το ομόλογο λήξει μετά από μια καθορισμένη περίοδο.

Επενδύσεις σε Πράσινα Ομόλογα



Πηγή: Nathan Fabian, Support low – carbon investment

Τα ασφαλιστικά ταμεία έχουν ξεκινήσει να επενδύουν τα αποθεματικά τους σε εναλλακτικά και πράσινα επενδυτικά προϊόντα. Παγκοσμίως αυτές οι επενδύσεις έχουν αναχθεί σε μείζονας σημασίας ζήτημα. Στην χώρα μας βέβαια έχουν δημιουργηθεί προβλήματα που οφείλονται στο νομοθετικό πλαίσιο.

Δυστυχώς τα νομοθετήματα που αφορούν τις επενδύσεις των αποθεματικών των ασφαλιστικών ταμείων τα έχουν φτάσει σε ένα σημείο ένδειας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να μην υπάρχουν αρκετά αποθεματικά για επενδύσεις στην πράσινη οικονομία, της οποίας τα προϊόντα είναι ακριβά.

Τα συνταξιοδοτικά ταμεία, οι διαχειριστές περιουσιακών στοιχείων και οι ασφαλιστικές εταιρείες διαθέτουν έως και το 50% του ενεργητικού τους στις διεθνείς αγορές. Παρόλο που οι διασυνοριακές χρηματοοικονομικές ροές χαμηλών εκπομπών άνθρακα ήταν σχετικά χαμηλές, θα αυξηθούν καθώς βελτιώνονται οι πολιτικές, αυξάνεται η εμπειρία των επενδυτών, μειώνεται το κόστος του εμπορίου και εμφανίζονται νέες ευκαιρίες. Οι επενδυτές θα μεταφέρουν περισσότερα κεφάλαια στις αγορές αυτές γιατί ανταποκρίνονται καλύτερα στους μακροπρόθεσμους επενδυτικούς στόχους τους²⁰.

Σε παγκόσμιο επίπεδο βέβαια παρατηρείται μια αύξηση των επενδύσεων των αποθεματικών των ασφαλιστικών ταμείων σε πράσινα επενδυτικά προϊόντα. Η αύξηση αυτή επιδιώκει την εξισορρόπηση του κινδύνου της κλιματικής αλλαγής με τα επενδυτικά ποσά και την γενικότερη βελτίωση του περιβάλλοντος. Κάποια ταμεία τείνουν μάλιστα να συσχετίζουν τις επενδυτικές δραστηριότητες με ευρύτερα περιβαλλοντικά ή αναπτυξιακά προϊόντα.

Τα πράσινα ομόλογα ορίζονται ευρέως ως τίτλοι σταθερού εισοδήματος που εκδίδονται (από κυβερνήσεις, πολυεθνικές τράπεζες ή εταιρείες) προκειμένου να συγκεντρωθούν τα απαραίτητα κεφάλαια για ένα έργο που συμβάλλει σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα και ανθεκτική στο κλίμα. Μέχρι σήμερα, έχουν εκδοθεί κυρίως ως τίτλοι με αξιολόγηση AAA από την Παγκόσμια Τράπεζα και άλλες αναπτυξιακές τράπεζες και ορισμένες άλλες οντότητες προκειμένου να αντλήσουν κεφάλαια ειδικά για έργα που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή και την πράσινη ανάπτυξη. Αν και γενικά προσφέρει αυτά τα ομόλογα με το ίδιο επιτόκιο με άλλα μέσα και με την ίδια πιστοληπτική ικανότητα, ο περιορισμός της χρηματοδότησης για τέτοια έργα επιτρέπει στους εκδότες να αξιοποιήσουν ένα ευρύτερο φάσμα επενδυτών.

²⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Mapping Channels to Mobilise Institutional Investment in Sustainable Energy* (OECD, 2015)

Αρκετά ασφαλιστικά ταμεία καταναίμουν τις επενδύσεις σε πράσινα προϊόντα με κάποια συγκεκριμένα περιβαλλοντικά κριτήρια. Συγκεκριμένα είναι 37 στον αριθμό²¹. Οι επενδυτές διαφοροποιούνται αναλογικά με τις προσεγγίσεις της βιωσιμότητας. Βασικά κριτήρια διάκρισης είναι η επενδυτική διαδικασία όπως και το επενδύμενο ποσό. Αξιοσημείωτο μάλιστα αποτελεί το γεγονός ότι παρατηρείται μια γενική αύξηση του αριθμού των πράσινων επενδύσεων από αποθεματικά ασφαλιστικών ταμείων²². Η αύξηση αυτή ενισχύει τον σκοπό του ESG και την δημιουργία μιας περιβαλλοντικής επενδυτικής πολιτικής η οποία φέρει και καινούργιους στόχους. Αυτοί οι στόχοι επιδιώκουν την εξισορρόπηση του κινδύνου της κλιματικής αλλαγής με τα επενδυτικά ποσά και την γενικότερη βελτίωση του περιβάλλοντος. Κάποια ταμεία τείνουν μάλιστα να συσχετίζουν τις επενδυτικές δραστηριότητες με ευρύτερα περιβαλλοντικά ή αναπτυξιακά προϊόντα.

Πολλά ασφαλιστικά ταμεία επενδύουν τα αποθεματικά τους σε ξένες αγορές. Αυτό φυσικά βοηθάει την τοπική αγορά, ενώ τα ποσά που επενδύονται σε ποσοστό από 6,5% έως 98,9%. Αυτή η κύμανση εξαρτάται και καθορίζεται από τον βαθμό ανάπτυξης της εσωτερικής αγοράς του ίδιου του κράτους. Σε ανώριμα ασφαλιστικά συστήματα οι επενδύσεις των αποθεματικών αποφασίζονται από συνήθεις πρακτικές και ατομικές πολιτικές²³. Πριν από περίπου 8 χρόνια αναπτύχθηκαν τα Stock markets. Μεγαλύτερη άνθιση παρατηρήθηκε στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής αλλά και στην Ευρώπη. Σε τέτοιου τύπου επενδύσεις λαμβάνονται υπόψη και τα κριτήρια ESG όπως προαναφέρθηκε. Αυτά τα κριτήρια ουσιαστικά αφορούν τον έλεγχο αν τα χρήματα μεταφέρονται από ασφαλιστικά ταμεία σε πράσινες αγορές, αν τα προϊόντα που πραγματεύονται φτιάχνονται σύμφωνα με τα περιβαλλοντικά κριτήρια που προστάζει το ESG, και αν τέλος συνάδουν με τα κυβερνητικά κριτήρια²⁴.

Οι επενδυτές μειώνουν την έκθεση των χαρτοφυλακίων τους σε κινδύνους από την αύξηση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Τον Σεπτέμβριο του 2014, οι τράπεζες, οι ασφαλιστικές εταιρείες, τα φιλανθρωπικά ιδρύματα, τα συνταξιοδοτικά ταμεία, τα αμοιβαία κεφάλαια και τα ταμεία επενδύσεων ανακοίνωσαν ότι θα διοχετεύσουν επιπλέον 125 δισεκατομμύρια δολάρια ετησίως έως το 2020 σε επενδύσεις που αντιμετωπίζουν την κλιματική αλλαγή.

²¹ Annual survey of large pension funds and public pension reserve funds 2019, σελ. 13 – 14, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

²² Annual survey of large pension funds and public pension reserve funds 2019, σελ. 14 – 15, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

²³ Annual survey of large pension funds and public pension reserve funds 2019, σελ. 21 – 22, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

²⁴ Annual survey of large pension funds and public pension reserve funds 2019, σελ. 40 – 44, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

Τα πράσινα χρηματοοικονομικά προϊόντα χωρίζονται σε 5 βασικές κατηγορίες. Στην πρώτη συγκαταλέγονται όλα εκείνα τα προϊόντα που αφορούν μεγάλη κλίμακα περιβαλλοντικής προστασίας, όπως για παράδειγμα η αγοραπωλησία των ρύπων και οι χορηγήσεις σε επενδύσεις Α.Π.Ε. (Χρηματιστήριο ρύπων). Παράλληλα στα πράσινα χρηματιστηριακά προϊόντα ανήκουν αυτά που βελτιώνουν ορισμένα άλλα προϊόντα και με αυτό αποσκοπούν στην προώθηση πράσινων επενδύσεων. Επιπλέον δεν θα μπορούσαν να εξαιρεθούν οι περιβαλλοντικοί και χρηματιστηριακοί δείκτες καθώς και δείκτες αειφορίας που αποσκοπούν στην περιβαλλοντική αξιολόγηση των εταιριών, ώστε να δώσουν και την ευκαιρία στους επενδυτές να θέσουν περιβαλλοντικά κριτήρια στις επιχειρήσεις τους.

Οι ασφαλιστικές εταιρείες δεσμεύτηκαν να επενδύσουν 420 δισεκατομμύρια δολάρια σε διάστημα πέντε ετών σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ενέργεια, ενεργειακή απόδοση και βιώσιμη γεωργικά έργα. Οι εμπορικές τράπεζες θα εκδώσουν 30 δισεκατομμύρια δολάρια στα πράσινα ομόλογα το 2015, σε σχέση με 37 δισεκατομμύρια δολάρια που εκδόθηκαν το 2014. Τα συνταξιοδοτικά ταμεία επενδύουν στην κλιματική αλλαγή. Τα συνταξιοδοτικά ταμεία CalSTRS, APG και PensionDanmark δεσμεύτηκαν να χορηγήσουν έως και 31 δισεκατομμύρια δολάρια σε χαμηλές εκπομπές άνθρακα έως το 2020²⁵.

Στην συνέχεια παρατηρήσαμε τις ετήσιες παγκόσμιες εκθέσεις του OECD για τις επενδύσεις των Ελληνικών ασφαλιστικών ταμείων από το 2015 έως το 2019, εκτός από αυτή του 2016 για την οποία δεν βρήκαμε στατιστικά.

²⁵ Nathan Fabian, Support low – carbon investment, Comment, Vol. 519, Macmillan Publishers Limited, March 2015

Επενδύσεις των Ελληνικών ασφαλιστικών ταμείων για τα έτη 2015 με 2019

Έτος	Ταμεία	Κεφάλαια	Ακίνητη Περιουσία	Λογαριασμοί και δεσμοί που διανέμονται από την δημόσια διοίκηση
2015 ²⁶	επαγγελματικά ασφαλιστικά ταμεία	70%	100%	100%
2017 ²⁷	επαγγελματικά ασφαλιστικά ταμεία	70%	20%	100%
2018 ²⁸	επαγγελματικά ασφαλιστικά ταμεία	70%	20%	100%
2019 ²⁹	επαγγελματικά ασφαλιστικά ταμεία	70%	20%	100%

Έτος	δεσμοί που δανείζονται από ιδιωτικούς παράγοντες	λιανικά επενδυτικά ταμεία	ιδιωτικά επενδυτικά ταμεία	δάνεια	τραπεζικές καταθέσεις
2015	70%	70%	5%	0%	100%
2017	70%	100%	5%	Δεν επιτρέπεται ο δανεισμός	100%
2018	70%	100%	5%	Δεν επιτρέπεται ο δανεισμός	100%
2019	70%	100%	5%	Δεν επιτρέπεται ο δανεισμός	100%

Πηγή: OECD

²⁶ Annual survey of Investment regulation of pension funds 2015, σελ. 15 – 16, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

²⁷ Annual survey of Investment regulation of pension funds 2017, σελ. 17 – 18, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

²⁸ Annual survey of Investment regulation of pension funds 2018, σελ. 15 – 16, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

²⁹ Annual survey of Investment regulation of pension funds 2019, σελ. 15 – 16, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

Οι επενδυτικές πολιτικές και οι στρατηγικές διαχείρισης πρέπει να ακολουθούνται από κάποιους άτυπους κανόνες. Αρχικά τα ασφαλιστικά ταμεία έχουν την ευθύνη να εξηγήσουν το ποσό, την αιτία και την έκταση των εναλλακτικών επενδύσεων, και πως θα χρησιμοποιηθούν τα παράγωγα των επενδύσεων αυτών. Ταυτόχρονα πρέπει να συμπεριφέρονται κατάλληλα, για να μπορούν να ενσαρκώνουν αυτές τις πρακτικές³⁰.

Ήδη από το 2009 ξεκίνησε η έκδοση προτεινόμενων πολιτικών για βελτίωση του πράσινου επενδυτικού τομέα. Η πρώτη εκδόθηκε στη Σιγκαπούρη τον Ιούνιο του 2009, και αναφέρεται στην ανάλυση πολιτικών και στην δημιουργία προτάσεων για τις κυβερνήσεις που θα δυναμώσουν τις εργασίες θέτοντας όρια για τραπεζικά προγράμματα. Τον Δεκέμβριο του 2019 στην Μαδρίτη εκδόθηκε μια πολιτική η οποία επιδιώκει να συνδέσει πολιτικές και προοπτικές marketing (διαφήμισης) μέσω διαλόγων (σε εργατικό επίπεδο) για να αναπτυχθούν πολιτικές ενδυνάμωσης της πράσινης οικονομίας και των πράσινων επενδύσεων³¹.

Ποσά επενδυμένα σε εναλλακτικά προϊόντα

	2013 ³²	2014 ³³	2015 ³⁴	2016 ³⁵	2017 ³⁶	2018 ³⁷	2019 ³⁸
Ιδιωτική κυριότητα	6	8	10	24	8	9	8
Ανάπτυξη προσαρμοσμένη στο σταθερό εισόδημα	19	27	40	33	34	37	37
Πραγματικά επενδυτικά προϊόντα	30	41	48	48	52	45	49

³⁰ Good practices of pension funds' use of alternative investments and derivatives, Investment policy & risk management strategy, December 2011, σελ. 6, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

³¹ Investor network of the centre on green finance and investment, σελ. 1 – 2, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

³² Mercer, *Asset Allocation survey/ European institutional marketplace overview 2013*, Environmental, social and corporate governance issues, Alternative investments σελ. 9 - 12

³³ Mercer, *Asset Allocation survey/ European institutional marketplace overview 2014*, Environmental, social and corporate governance issues, Alternative investments, σελ. 9 - 11

³⁴ Mercer, *European Asset Allocation survey 2015*, Alternative investment, σελ. 18 - 22

³⁵ Mercer, *European Asset Allocation survey 2016*, Alternative investment, σελ. 22 - 24

³⁶ Mercer, *European Asset Allocation survey 2017*, Alternative investment, σελ. 22 - 26

³⁷ Mercer, *European Asset Allocation survey 2018*, Alternative investment, σελ. 22 - 26

³⁸ Mercer, *European Asset Allocation survey 2019*, Alternative investment, σελ. 23 - 27

Αντιστάθμιση χρημάτων/ ταμείων	15	17	27	34	37	36	42
Άλλα επενδυτικά προϊόντα	19	18	26	9	22	25	22

Πηγή: Mercer

Ο πίνακας αυτός αναφέρεται στα ποσά που επενδύθηκαν τα τελευταία χρόνια σε εναλλακτικές μορφές και επενδυτικά προϊόντα. Αυτό που είναι αρκετά αξιοσημείωτο είναι πως αναφορικά με την ιδιωτική κυριότητα τα περσινά ποσοστά αντιστοιχούν με του έτους κορύφωσης της οικονομικής κρίσης του 2009. Επίσης γίνεται αντιληπτό το γεγονός ότι τα ποσά δεν έχουν μια σταθερά ανοδική ή καθοδική πορεία. Αντιθέτως θα μπορούσε κανείς να πει πως ενώ το 2016, δύο μόλις χρόνια μετά την κορύφωση της κρίσης, οι επενδύσεις σε εναλλακτικά προϊόντα έχουν αυξηθεί αρκετά, τα επόμενα χρόνια δεν ακολουθούνται από την ίδια αύξηση. Μάλιστα με μία τόσο μεγάλη αύξηση μέσα σε 2 χρόνια, τα ποσοστά δείχνουν να σταθεροποιούνται παρά το γεγονός ότι σημειώνεται μια μικρή αύξηση. Στην αντίστοιχη έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 2015 κρίθηκε σημαντική και μη αναμενόμενη η αύξηση που υπήρχε, που θεωρήθηκε πρόβλεψη να απομονωθούν τα στατιστικά για τους δύο αυτούς πίνακες. Η μεγαλύτερη έκπληξη ήταν η αύξηση της ανάπτυξης σύμφωνα με το σταθερό εισόδημα, όπου από 27% το 2014, το 2015 το ποσό αντιστοιχούσε σε 40%, μόλις δηλαδή 13%. Όπως προαναφέρθηκε, η απομόνωση αυτή κρίθηκε επιτακτική μιας και το 2015 ήταν μόλις ένα έτος μετά την κορύφωση της κρίσης.

5. Συμπεράσματα

Στις σύγχρονες κοινωνίες οι επιχειρήσεις προσπαθούν να μειώσουν τους ρύπους εκπομπών και να στραφούν σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, βελτιώνοντας και τη τεχνολογία που χρησιμοποιούν συνάμα. Η πράσινη ανάπτυξη και επιχειρηματικότητα μάλιστα έχει αποκτήσει την δική της θέση στο χρηματιστήριο, διεθνές και εγχώριο. Συγκεκριμένα είναι το πράσινο χρηματιστήριο που εμπεριέχει και το χρηματιστήριο ρύπων. Σε αυτά πραγματοποιούνται οι αγοραπωλησίες προϊόντων που αποφέρουν βελτίωση των περιβαλλοντικών συνθηκών. Βέβαια υπάρχουν και τραπεζικά προϊόντα τα οποία συναπαρτίζουν αυτά τα χρηματιστήρια.

Ακολουθώντας τις παγκόσμιες εξελίξεις της οικονομίας και επιχειρηματικότητας, πλέον και τα ασφαλιστικά ταμεία σε παγκόσμιο επίπεδο ξεκινάν να επενδύουν τα αποθεματικά τους στην πράσινη οικονομία επιδιώκοντας αύξηση των κερδών με ταυτόχρονη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του μέσου ανθρώπου. Με αυτό τον τρόπο έχει κατορθωθεί ήδη μια τεράστια εξέλιξη σε αυτό τον τομέα αφού σε συνεργασία οι κυβερνήσεις, οι πολίτες αλλά και οι επιχειρηματίες δείχνουν πιο ευαισθητοποιημένοι κοινωνικά. Σίγουρα χρειάζονται μερικά χρόνια ακόμα ώστε η συγκεκριμένη τεχνολογία να είναι διαθέσιμη για μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού.

Πέρα από τα περιβαλλοντικά πλεονεκτήματα που απορρέουν από τέτοιου είδους επενδύσεις, ποικίλα είναι και αυτά που απολαμβάνει ο ίδιος ο άνθρωπος. Του παρέχεται η δυνατότητα να εργάζεται σε ένα περιβάλλον πιο φιλικό προς την φύση αλλά και τον εργαζόμενο, του παρέχονται πιο αξιοπρεπείς συνθήκες εργασίας και διαβίωσης, ένεκα της μείωσης της ρύπανσης, και φυσικά μπορεί να απολάβει μια μεγάλη μερίδα από επιπλέον ανέσεις, προερχόμενες από τις μη παραδοσιακές/ εναλλακτικές πρακτικές.

Με αυτό τον τρόπο έχει κατορθωθεί ήδη μια τεράστια εξέλιξη σε αυτό τον τομέα αφού σε συνεργασία οι κυβερνήσεις, οι πολίτες αλλά και οι επιχειρηματίες δείχνουν πιο ευαισθητοποιημένοι κοινωνικά.

Σίγουρα χρειάζονται μερικά χρόνια ακόμα ώστε η αποτελεσματικότητα των επενδύσεων σε πράσινα προϊόντα να επιφέρει σημαντικά κέρδη για τους επενδυτές και για τα ασφαλιστικά Ταμεία ειδικότερα παράλληλα με την προώθηση αναπτυξιακών πράσινων επενδύσεων των επιχειρήσεων με απώτερο σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Ακαθάριστη εγχώρια ενεργειακή κατανάλωση στην Ελλάδα (1995- 2020), Αστροσκοπείο της Αθήνας 2005

Γραμματικογιάννη Β., *Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Ρύπων*, Newsroom , CNN Greece 09:23 Τετάρτη, 07 Φεβρουαρίου 2018

Εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου στην Ελλάδα (1990 – 2002), Αστροσκοπείο της Αθήνας 2005

Η εφαρμογή του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών στην Ελλάδα, WWF, - Φεβρουάριος 2013

Μπέκος Δ., *μοντελοποίηση αγοράς δικαιωμάτων εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα*, Διπλωματική εργασία/ Σεπτέμβριος 2016

Σαρτζετάκης Ε. και Χατζήνας Γ., *μεταβιβάσιμες άδειες εκπομπής αέριων ρύπων και Ευρωπαϊκή αγορά αδειών ρύπανσης*, Θεσσαλονίκη, 2006

Τράπαλης Χ., διαπίστευση των φορέων επαλήθευσης εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου (GHG) σύμφωνα με το πρότυπο ISO 14065 και εφαρμογή των Ευρωπαϊκών κανονισμών (ΕΕ) 600- 601/ 2012 και (ΕΕ) 757/ 2015 που αφορούν τις εκπομπές αερίων στη βιομηχανία, την αεροπλοΐα και τις θαλάσσιες μεταφορές,

Φωτόπουλος Α., *Οι επιπτώσεις του Ευρωπαϊκού συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών CO₂ στις Ελληνικές επιχειρήσεις*, Διπλωματική εργασία, Σεπτέμβριος 2015

Χριστοδούλου Α., *Χρηματιστήριο ρύπων; αποτελεσματικό για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης;*, Διπλωματική εργασία, Οκτώβριος 2005, σελ. 49 – 50

Ξενόγλωσση

Mercer, *Asset Allocation survey/ European institutional marketplace overview 2013*, Environmental, social and corporate governance issues, Alternative investments

Mercer, *Asset Allocation survey/ European institutional marketplace overview 2014*, Environmental, social and corporate governance issues, Alternative investments

Mercer, *European Asset Allocation survey 2015*, Alternative investment

Mercer, *European Asset Allocation survey 2016*, Alternative investment

Mercer, *European Asset Allocation survey 2017*, Alternative investment

Mercer, *European Asset Allocation survey 2018*, Alternative investment

Mercer, *European Asset Allocation survey 2019*, Alternative investment

Nathan Fabian, *Support low – carbon investment*, Comment, Vol. 519, Macmillan Publishers Limited, March 2015

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Mapping Channels to Mobilise Institutional Investment in Sustainable Energy* (OECD, 2015)

The Global Commission on the Economy and Climate. *The New Climate Economy Report* , 2014.

Ιστοσελίδες

Annual survey of large pension funds and public pension reserve funds 2019, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

Good practices of pension funds' use of alternative investments and derivatives, Investment policy & risk management strategy, December 2011, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti

Investor network of the centre on green finance and investment, Ανακτήθηκε από: www.OECD.org/finance/lti



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Ευρωπαϊκή Ένωση και Κλιματική Αλλαγή: από την σκοπιά των Ελεγκτών¹

Νικόλαος Α. Μηλιώνης,

Μέλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Αντιπρόεδρος ε.τ. του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου

¹ Οι απόψεις που εκφράζονται στο παρόν άρθρο είναι αποκλειστικά του συγγραφέα και δεν αντιπροσωπεύουν αυτές του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, στηρίζονται δε στο άρθρο N. MILIONIS, H.O. 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.

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 (Ε.Ε.Σ.)² –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 2017³, το Συνέδριο δημοσίευσε σειρά εκθέσεων για θέματα όπως οι πλημμύρες, η ερημοποίηση, η ενεργειακή απόδοση και η λογιστική καταγραφή των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Το Συνέδριο 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.

² 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.

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

1. ΕΛΕΓΧΟΙ ΤΗΣ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ ΑΠΟ 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 υποχρεώσεών 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 αλλαγή⁴, 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 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.

α. Προσαρμογή της κλιματικής αλλαγής

Στον τομέα της προσαρμογής, επί παραδείγματι, δημοσιεύσαμε δύο ειδικές εκθέσεις το 2018, μία σχετικά με τις πλημμύρες⁵ και μία σχετικά με την ερημοποίηση⁶. Τα τελευταία χρόνια, ο αριθμός των στιγμιαίων πλημμυρών μεσαίας έως μεγάλης κλίμακας που έχουν καταγραφεί

⁴ ΕΕΕ (2017), Πανοραμική Επισκόπηση, Νο 01/2017: Δράση της ΕΕ για την ενέργεια και την κλιματική αλλαγή.

⁵ 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.

⁶ ΕΕΕ (2018), Ειδική Έκθεση Νο 33/2018: Καταπολέμηση της ερημοποίησης στην ΕΕ: διογκούμενη απειλή που χρήζει περαιτέρω δράσης.

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.

β. Ενωσιακές και εθνικές απογραφές των αερίων θερμοκηπίου

Τον επόμενο χρόνο, το 2019, δημοσιεύσαμε έκθεση σχετικά με τις ενωσιακές απογραφές των αερίων θερμοκηπίου⁷. 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 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.

⁷ 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.

γ. Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπής (ΣΕΔΕ)

Το 2020 εξετάσαμε ενδελεχώς το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ⁸. 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.

δ. 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 γεωργία⁹. 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

⁸ ΕΕΕ (2020), Ειδική Έκθεση Νο 18/2020: Σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ: πρέπει να βελτιωθεί η στόχευση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής

⁹ 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.

ζωικού κεφαλαίου (στο οποίο αποδίδεται το 50 % των γεωργικών εκπομπών) και στηρίζει γεωργούς που καλλιεργούν αποστραγγισμένους τυρφώνες (20 % των εκπομπών).

2. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΣΙΝΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΚΑΙ ΚΥΡΙΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

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

α. 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 Συμφωνία¹⁰. 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 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.

¹⁰ 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>

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.

β. 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 συνοριακής 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 καίριο 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 ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΚΛΗΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΟ ΕΕΣ

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.

α. 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.

β. 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»¹¹. 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.

γ. 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 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

¹¹ ΕΕΕ(2020), Γνώμη 6/2020 [υποβαλλόμενη δυνάμει 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.

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 γνώμη¹² 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 χρηματοδοτούνταν 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 ανέφερε¹³ ότι η σχέση των επιδόσεων με τη χρηματοδότηση 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

¹²ΕΕΕ(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].

¹³ 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.

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.

δ. 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 χρηματοδότησης¹⁴. Τέλος, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η κλιματική αλλαγή αποτελεί πράγματι ζήτημα παγκόσμιου ενδιαφέροντος, σχεδιάζουμε επίσης να αξιολογήσουμε κατά 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 2021-2025¹⁵, 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

¹⁴ ΕΕΕ(2021), Ειδική Έκθεση Νο 22.2021: Βιώσιμη χρηματοδότηση: Απαιτείται συνεπέστερη δράση της ΕΕ για να ανακατευθυνθεί η χρηματοδότηση προς βιώσιμες επενδύσεις.

¹⁵ ΕΕΕ(2021), Η στρατηγική του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για την περίοδο 2021-25.

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 χθες ή στην εξέταση των φλεγόντων ζητημάτων του σήμερα, αλλά περιλαμβάνει και την πρόβλεψη των προκλήσεων του αύριο.

Επίλογος

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σημαντικός παράγων της λογοδοσίας¹⁶ 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 Ευρωπαϊό πολίτη, που αποτελούν ουσιαστικά και τον τελικό συνομιλητή του.

¹⁶ Βλ. Ν. ΑΛ. ΜΗΛΙΩΝΗ, *Λογοδοσία και Ευρωπαϊκή Ένωση, Η δημοσιονομική διάσταση* (πρόλ. Alex BRENNINKMEIJER), Νομική Βιβλιοθήκη, 2022.

Από την πίστη στο Σύνταγμα στην πίστη στο περιβάλλον. Η συμβολή του συνταγματικού πατριωτισμού στην προστασία του περιβάλλοντος.¹

Μιγάλη Όλγα-Χαριτωμένη,

Δικηγόρος , Υπ. Διδάκτωρ Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου

¹ Το παρόν βασίζεται σε ομότιτλη εισήγηση που παρουσιάστηκε στο διαδικτυακό Διεθνές συνέδριο με τίτλο «Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ: Αναζητώντας τη Χρυσή Τομή της Βιώσιμης Ανάπτυξης» που διοργανώθηκε από το Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης της Σχολής Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών και το Τμήμα Μηχανικών Περιβάλλοντος της Πολυτεχνικής Σχολής του Παν/μίου Πατρών την 1η και 2α Απριλίου 2022.

Περίληψη:

Ο συνταγματικός πατριωτισμός βασίζεται στην ιδέα ότι οι άνθρωποι πρέπει να σχηματίσουν μια πολιτική συσχέτιση περισσότερο με τους κανόνες και τις αξίες ενός πλουραλιστικού φιλελεύθερου και δημοκρατικού Συντάγματος παρά με μια εθνική κουλτούρα ή μια κοσμοπολιτική κοινωνία. Με πιο απλά λόγια, το συνεκτικό στοιχείο των πολιτών του κράτους δεν θα πρέπει να είναι η πατροπαράδοτη πίστη στις εθνικές παραδόσεις και τα εθνικά σύμβολα αλλά η κοινή πίστη σε συνταγματικές αξίες.

Σε αντίθεση με άλλα κράτη, αλλά και με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α.), όπου η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί προέκταση του δικαιώματος στην προσωπικότητα και την ιδιωτικότητα, το Σύνταγμά μας ήδη από το 1975 περιέχει χωριστή διάταξη για την προστασία του περιβάλλοντος και μάλιστα σε όλες τις διαστάσεις του: φυσικό και ανθρωπογενές (άρθρο 24) . Η διάταξη αυτή αν και δεν ανήκει στις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις όπως προβλέπονται στο άρθρο 110 του Συντάγματος, αποτυπώνει μια αρχή θεμελιώδους σημασίας για τα ευρωπαϊκά κράτη και βρίσκεται στη βάση των αρχών υπό τις οποίες δομείται ο συνταγματικός πατριωτισμός.

Ο συνταγματικός πατριώτης είναι οικολόγος χωρίς όμως να ανάγει το περιβάλλον σε υπέρτατη αξία, χρησιμοποιεί όμως το δικαίωμά του να διεκδικήσει από το κράτος να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος από ενδεχομένως βλαπτικές δραστηριότητες που πραγματοποιεί είτε το ίδιο είτε άλλοι ιδιώτες.

Οι αρχές της αειφορίας, της πρόληψης, και της προφύλαξης που βρίσκονται στον πυρήνα της συνταγματικής προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, είναι αρχές τις οποίες ενστερνίζεται ή τουλάχιστον σέβεται ένας συνταγματικός πατριώτης.

Ωστόσο για την επίτευξη αυτού του ιδανικού στόχου είναι αναγκαία η αλλαγή άρδην του τρόπου με τον οποίο οι πολίτες αντιμετωπίζουν το περιβάλλον. Το μέσο δε για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι η κατάλληλη παιδεία.

Ο συνταγματικός πατριωτισμός

Η σύλληψη της ιδέας του συνταγματικού πατριωτισμού ανήκει στον Jürgen Habermas² ενώ η διάδοσή της στον αγγλόφωνο κόσμο οφείλεται στον Jan-Werner Müller³. Βάση της θεωρίας αυτής αποτελεί η ιδέα ότι οι άνθρωποι πρέπει να σχηματίσουν μια πολιτική συσχέτιση περισσότερο με τους κανόνες και τις αξίες ενός πλουραλιστικού φιλελεύθερου και δημοκρατικού Συντάγματος παρά με εθνικά σύμβολα και παραδόσεις μιας εθνικής κουλτούρας ή μιας κοσμοπολιτικής κοινωνίας.⁴ Επί τη βάσει του συνταγματικού πατριωτισμού το συνεκτικό στοιχείο των πολιτών του κράτους δεν θα πρέπει να είναι η πατροπαράδοτη πίστη στις εθνικές παραδόσεις και τα εθνικά σύμβολα αλλά η κοινή πίστη σε συνταγματικές αξίες.

Ο πατριωτισμός του άρθρου 120 Συντάγματος

Στο ελληνικό Σύνταγμα η έννοια του πατριωτισμού απαντάται στο άρθρο 120⁵ το οποίο αναθέτει την τήρηση του Συντάγματος στους Έλληνες πολίτες. Η ρήτρα αυτή, η οποία βρίσκεται στο ακροτελεύτιο άρθρο όλων των ελληνικών συνταγμάτων, αποτελεί ιδιαιτερότητα του συνταγματικού πολιτισμού της χώρας μας, η οποία παρόλο που έχει μικρή, μέχρι σήμερα, πρακτική σημασία έχει μεγάλη πολιτική και συμβολική σημασία⁶. Ήδη από τα πρώτα βήματά του ο ελληνικός συνταγματισμός βασίστηκε στην πίστη ότι η προστασία του Συντάγματος δεν μπορεί παρά να είναι κατά πρώτο και κύριο λόγο υπόθεση των Ελλήνων πολιτών και του ίδιου του λαού.

Η σημασία του άρθρου αυτού τονίστηκε ήδη από την εισηγητική επιτροπή του Συντάγματος του 1843 όπου υποστηρίχθηκε ότι το άρθρο 107 Σ αποτελεί το μέσο με το οποίο θα υλοποιηθούν όλες οι «ευχές» που περιλαμβάνονται σε αυτό.⁷

² Ίδετε ενδεικτικώς Jan-Werner Müller, *“On the Origins of Constitutional Patriotism”*, Contemporary Political Theory, 2006, (278-296) <https://www.princeton.edu/~jmueller/CPT-CP-Origins-JWMueller.pdf>

³ J.W. Müller, οπ.

⁴ J.W. Müller, *“A general theory of constitutional patriotism”*, International Journal of Constitutional Law, 2007 <https://academic.oup.com/icon/article/6/1/72/669052>

⁵ Άρθρο 120 Σ «*Η τήρηση του Συντάγματος επαφίεται στον πατριωτισμό των Ελλήνων, που δικαιούνται και υποχρεούνται να αντιστέκονται με κάθε μέσο εναντίον οποιουδήποτε επιχειρεί να το καταλύσει με τη βία.*»

⁶ Αντ.Μανιτάκης «*Το “δικαίωμα” αντίστασης κατά το άρθρο 120§4 Σ (Μεταξύ ηθικο-πολιτικού δικαιώματος, πραγματικού γεγονότος και εκδήλωσης συνταγματικού πατριωτισμού)*» ΝοΒ 52, 2004

⁷ Κ. Μαυριά, Α. Παντελή, *“Συνταγματικά Κείμενα”*, Σάκκουλα 2007, Σελ. 91

Να σημειωθεί ότι αυτό που ενδιαφέρει εν προκειμένω, δεν είναι το -πολυσυζητημένο- δικαίωμα αντίστασης καθ' εαυτό, αλλά ο «πατριωτισμός» των Ελλήνων ως πηγή και θεμέλιο που νομιμοποιεί αυτή την αντίσταση.

Σε μια πρώτη ανάγνωση, φαίνεται ότι η φιλοπατρία ανάγεται σε συστατικό στοιχείο της συνταγματικής νομιμοφροσύνης. Η σχέση όμως ανάμεσα σε αυτά τα δυο, ήτοι το Σύνταγμα και τον πατριωτισμό, είναι εσωτερική. Ο πατριωτισμός τρέφεται και προσδιορίζεται από την πίστη και την αφοσίωση των πολιτών στην αξία του Συντάγματος και ταυτόχρονα το Σύνταγμα και τα υπ' αυτού διασφαλιζόμενα δικαιώματα, αναμιγνύονται με τα αισθήματα, τα κίνητρα και τον τρόπο ζωής των πολιτών.⁸

Στην περίπτωση της Ελλάδας, ο συνταγματικός πατριωτισμός δεν φαίνεται να έχει το γενικευμένο χαρακτήρα μιας θεωρίας, νοούμενης εκτός του τόπου, της ιστορίας και της πολιτικής πρακτικής της Ελληνικής πραγματικότητας. Αντιθέτως, είναι μια πολιτική βασισμένη στην ελληνική πραγματικότητα. Συνεπώς δεν εντάσσεται στην υπεράσπιση κάποιου γενικού προτύπου θεμελιωδών αξιών οικουμενικής ισχύος πέρα από το συγκεκριμένο δημοκρατικό πολίτευμα που το Σύνταγμα υπόσχεται και εξαγγέλλει.

Όπως επισημαίνει ο καθηγητής Μανιτάκης, ο συνταγματικός μας πατριωτισμός, αναφέρεται κατ' αρχήν σε συγκεκριμένη χώρα, την Ελλάδα, και δεν αφορά τις κοινωνίες του κόσμου. Αναφέρεται βέβαια σε οικουμενικές συνταγματικές αρχές, αλλά όπως αυτές γίνονται αντιληπτές από τους Έλληνες πολίτες⁹. Συνεπώς τα αισθήματα συνταγματικού πατριωτισμού δεν φαίνεται σε πρώτη ανάγνωση, να επιδιώκουν ένα αφηρημένο, οικουμενικό πρότυπο συνταγματικής δημοκρατίας, αλλά αναφέρονται στην ηθικοπολιτική συναίνεση των Ελλήνων πολιτών στο «κανονιστικό δημοκρατικό ιδεώδες που το συγκεκριμένο Σύνταγμα διακηρύσσει.»¹⁰

Η προσήλωση στο συνταγματικό δημοκρατικό ιδεώδες, δεν συνεπάγεται απαραίτητα αποδοχή της συγκεκριμένης συνταγματικής πραγματικότητας ή της κρατούσας ερμηνείας και εφαρμογής του ισχύοντος συντάγματος. Αυτό που απαιτείται είναι ο σεβασμός στο Σύνταγμα ο οποίος προϋποθέτει κάτι παραπάνω από την απλή τήρηση: μια θετική στάση απέναντί του. Όχι απλώς μη παραβίαση αλλά εν συνόλω θετική αξιολόγηση.

Αξιοσημείωτη είναι εδώ η διαφορά του «σεβασμού» ως προς την «πίστη» στο Σύνταγμα η οποία απαιτείται για τους δημοσίους υπαλλήλους και αποκλείει τη διαφωνία,

⁸ Αντ. Μανιτάκης οπ

⁹ Αντ. Μανιτάκης οπ

¹⁰ Αντ. Μανιτάκης οπ

απαιτώντας συνειδητή προσχώρηση στις θεμελιώδεις διαδικασίες που αυτό θεμελιώνει για την ελεύθερη έκφραση και την ίση διαχείριση των κοινών υποθέσεων του κράτους και τη συμμόρφωση των πολιτών με τους κανόνες και τις αρχές της καταστατικής οργάνωσής του.¹¹

Οι διαφωνίες για την ερμηνεία, εφαρμογή και το νόημα των συνταγματικών αρχών και κανόνων είναι αυτονόητες, διαρκείς και έντονες. Όμως, αυτές οι διαφωνίες δεν θέτουν υπό αμφισβήτηση τη θεμελιώδη συναίνεση πάνω στις καταστατικές αρχές. Με άλλα λόγια, οι πολίτες-συνταγματικοί πατριώτες δέχονται την ισχύ του Συντάγματος αλλά διαφωνούν για το νόημα κάποιων διατάξεών του σε συγκεκριμένες περιπτώσεις.

Με τον τρόπο αυτό, το Σύνταγμα αποτελεί το σταθερό σημείο αναφοράς του συνταγματικού μας πολιτισμού. Στο σχήμα αυτό, το δημοκρατικό πολίτευμα και το σύστημα των συνταγματικών δικαιωμάτων εκλαμβάνεται ως ένα ιδεατό κανονιστικό πλαίσιο που αντιστοιχεί στη δική μας πολιτική κοινότητα η οποία είναι και νομική κοινότητα εμποτισμένη με έναν ιστορικά καθορισμένο πολιτικό πολιτισμό.¹²

Το άρθρο 24 Συντάγματος

Σε αντίθεση με άλλα κράτη, αλλά και με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α.), όπου η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί προέκταση του δικαιώματος στην προσωπικότητα και την ιδιωτικότητα, το Σύνταγμά μας ήδη από το 1975 περιέχει χωριστή διάταξη για την προστασία του περιβάλλοντος και μάλιστα σε όλες τις διαστάσεις του: φυσικό και ανθρωπογενές (άρθρο 24) . Η διάταξη αυτή αν και δεν ανήκει στις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις όπως προβλέπονται στο άρθρο 110 του Συντάγματος, αποτυπώνει μια αρχή θεμελιώδους σημασίας για τα ευρωπαϊκά κράτη και βρίσκεται στη βάση των αρχών υπό τις οποίες δομείται ο συνταγματικός πατριωτισμός.

Η νομοθεσία του Ε' Τμήματος του ΣτΕ ανέδειξε τη μεγάλη σημασία του άρθρου αυτού ενώ ταυτόχρονα η θεωρία του δικαίου συνέδεσε το περιβάλλον με το πολιτικό, κοινωνικό και ατομικό δικαίωμα χρήσης ωφέλειας και απόλαυσης του περιβάλλοντος ως έκφραση της προσωπικότητας του ανθρώπου. Μάλιστα η διάταξη αυτή είναι ανεπίδεκτη νομοθετικής στάθμισης πλην εκείνης της ανθρώπινης αξίας.¹³ Παράλληλα δε, η αναθεώρηση του άρθρου

¹¹Σπυρόπουλος Φ., «Εισαγωγή στο συνταγματικό δίκαιο» εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2006 σελ. 29 επ.

¹²Αντ. Μανιτάκης οπ.

¹³ Γεωργία Γιαννακούρου, «Το περιβαλλοντικό σύνταγμα και το αναθεωρητικό εγχείρημα» <https://nomosphysis.org.gr/18128/to-perivallontiko-syntagma-kai-to-anatheoritiko-egxeirima/>

24 Σ πυροδότησε το δημόσιο διάλογο ο οποίος εστιάστηκε στην ανάγκη εξισορρόπησης των περιβαλλοντικών και των οικονομικών αγαθών με το επιχείρημα ότι η αειφορία δεν αφορά μόνο το περιβάλλον αλλά και την οικονομική ανάπτυξη, αφού στόχος της είναι η ποιοτική και ποσοτική διατήρηση των οικοσυστημάτων ώστε να διαφυλάσσεται το περιβάλλον ως αυταξία αλλά και η οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Γι' αυτό και προτάθηκε η χρήση του όρου «βιώσιμη ανάπτυξη».

Η οικολογική διάσταση της ιδιότητας του πολίτη συμπεριλαμβάνει οπωσδήποτε καθήκοντα και υποχρεώσεις απέναντι στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον της κοινωνίας. Ειδικότερα, από την νομολογία του ΣτΕ γίνεται δεκτό ότι από την ίδια τη διάταξη απορρέουν οι περιορισμοί εκείνοι στην αναπτυξιακή πολιτική της πολιτείας, οι οποίοι είναι αναγκαίοι για την πρόληψη της βλάβης του φυσικού περιβάλλοντος, με τρόπο ώστε όχι κάθε ανάπτυξη αλλά μόνον η βιώσιμη να είναι επιτρεπτή από το Σύνταγμα, δηλαδή εκείνη που δεν επιφέρει βλάβη στο περιβάλλον και άρα είναι διατηρήσιμη και όχι πρόσκαιρη.

Παραδοσιακά δινόταν εν γένει προβάδισμα στα δικαιώματα των ατόμων έναντι συλλογικών σκοπών και του «κοινού αγαθού» με τη δικαιολογία ότι οι αντιλήψεις για το κοινό καλό αποκλίνουν και αρμόζει να κρίνουν οι ίδιοι οι δρώντες περί αυτών. Επομένως, σύμφωνα με αυτή τη σκέψη, δεν είναι ηθικώς ορθό να επιβάλλεται υποχρεωτικά ένα νόημα ζωής, έστω και αν αυτό εκφράζει τη βούληση της πλειοψηφίας.

Ωστόσο η πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ κλίνει προς την προστασία του βιοφυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος. Ειδικότερα αναγνωρίζει εκ προοιμίου προβάδισμα στο ορθό από άποψη ηθικοπολιτική, έναντι των δικαιωμάτων που άπτονται της οικονομικής ελευθερίας των δρώντων. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να τύχει σαφούς προτεραιότητας η αξία να διατηρηθούν στην υφήλιο οι οικολογικές προϋποθέσεις της ζωής εν γένει. Η αξία αυτή προτάσσεται συνεπώς απέναντι σε εκείνες τις ελευθερίες που κατοχυρώνουν απεριόριστη οικονομική δραστηριότητα των ατόμων, των επιχειρήσεων και των ίδιων των κρατών.¹⁴

Οι ανωτέρω δικαστικές αποφάσεις ανακινούν σοβαρότατα ζητήματα πρακτικής φιλοσοφίας. Πράγματι, η φιλελεύθερη αρχή που προτάσσει την κοσμοθεωρητική ουδετερότητα της κρατικής εξουσίας ως προς τις προσωπικές πεποιθήσεις και στάσεις ζωής των μελών της κοινωνίας πολιτών αξίζει πάντοτε του σεβασμού μας. Και γενικότερα, οι ελευθερίες που αναφέρονται στην αυτόνομη διάπλαση της προσωπικότητας, στην ελεύθερη επιλογή σχεδίων ζωής από τους ανθρώπους, πρέπει σε κάθε περίπτωση να διατηρηθούν στο

¹⁴ Γεωργία Γιαννακούρου, ό.π.

μέλλον, σε οποιαδήποτε καλύτερη κοινωνία από τις σημερινές. Οσοδήποτε δημοκρατική και αν είναι μία καθ' υπόθεσιν καλύτερη κοινωνία, οι ελευθερίες αυτές πρέπει να γίνονται σεβαστές στο ίδιο τους το περιεχόμενο. Καμία πλειοψηφία, όσοδήποτε ισχυρή και αν είναι, δεν δικαιούται καθ' αρχήν, να επιβάλλει συγκεκριμένο νόημα ζωής σε πολίτες που επιθυμούν να μη συμμερίζονται την κυρίαρχη μορφή ζωής ορισμένης κοινωνίας.

Σε κάθε περίπτωση όμως, η ειρηνική επιδίωξη των εύλογων συμφερόντων καθενός, του σχεδίου ζωής που επιλέγει καθένας, πρέπει να γίνεται σεβαστή, εφόσον δεν αντιβαίνει ούτε προς το γενικό συμφέρον για έλλογο συλλογικό αυτοκαθορισμό της κοινωνικής συνύπαρξης, ούτε προς τα επί μέρους συμφέροντα των άλλων για την ακώλυτη προσωπική ανάπτυξη καθενός.

Το πρόβλημα

Τα τελευταία χρόνια η ανθρωπότητα βρίσκεται μπροστά σε ολοένα και πιο σύνθετα ζητήματα αναφορικά με το περιβάλλον. Η οικολογική διακινδύνευση της ζωής στον πλανήτη, η διεθνοποίηση των οικονομικών και πολιτισμικών σχέσεων, η αναδιάταξη του κοινωνικού διαχωρισμού, τα διογκούμενα μεταναστευτικά ρεύματα, οι εθνοτικές και θρησκευτικές μειονότητες προκαλούν την ανάγκη επαναπροσδιορισμού της ιδιότητας του πολίτη. Μέσα στο νέο ιστορικό πλαίσιο, η ιδιότητα του πολίτη δοκιμάζεται στα παραδοσιακά της σημαινόμενα και η επανεξέτασή της θέτει κανονιστικά αιτήματα για ουσιαστικό εμπλουτισμό της ιδιότητας αυτής, σε οικουμενική κλίμακα και με οικολογική διάσταση.¹⁵

Η ιδιότητα του πολίτη αποκτά πλέον αναγκαστικά οικολογικό περιεχόμενο και αναδεικνύει τον φορέα της, σε πολίτη του κόσμου, συνυπεύθυνο για τα πεπρωμένα όλου του κόσμου. Οι ιστορικές εξελίξεις θέτουν ζήτημα μιας νέας ιδιότητας του πολίτη σε πλαίσιο υπερεθνικών συσσωματώσεων, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, στις οποίες όμως δεν υπάρχει μία αντίστοιχη κοινωνία πολιτών¹⁶. Περαιτέρω, οι κοινωνικοί αποκλεισμοί, τυπικοί ή άτυποι, η εντεινόμενη κοινωνική ανισότητα και η πολιτική απραξία, η καχεκτική λειτουργία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, στο εσωτερικό των ίδιων των αναπτυγμένων χωρών, θέτουν και πάλι στην ημερήσια διάταξη το νόημα της ιδιότητας του πολίτη. Όσο για τους μετανάστες, αυτοί στη χώρα της υποδοχής σε περιορισμένο βαθμό μόνον απολαμβάνουν των δικαιωμάτων

¹⁵ Κώστας Σταμάτης, «Βιώσιμη Ανάπτυξη και Οικολογική διάσταση της ιδιότητας του πολίτη», διαθέσιμο στο <https://nomosphysis.org.gr/7008/biosimi-anaptuksi-kai-oikologiki-diasititis-idiotitas-tou-politi-ianouarios-1995/>

¹⁶ Elizabeth Meehan, "Citizenship and the European Community", Sage Publications, London etc., 1993.

που συνάπτονται με την ιδιότητα του πολίτη.

Πριν από οποιαδήποτε συζήτηση σχετικά με το περιβάλλον είναι απαραίτητο να συνειδητοποιήσουμε την οικολογική αλληλεξάρτηση ανάμεσα στα μέλη του ανθρώπινου γένους πάνω στην υφήλιο¹⁷. Για να κατανοήσουμε αυτή την οικολογική διαπλοκή μεταξύ των χωρών, αρκεί να θυμηθούμε γεγονότα του παρελθόντος, όπως π.χ. το ατύχημα του Chernobyl, μνήμες του οποίου ξύπνησαν πρόσφατα με τον πόλεμο στην Ουκρανία. Η γεωγραφική δε εγγύτητα μεταξύ των χωρών δεν έχει σημασία. Για παράδειγμα η λεηλασία του τροπικού δάσους του Αμαζονίου συνεπάγεται ανησυχητική μείωση του παραγόμενου οξυγόνου σε ολόκληρη τη Γη, άρα και στην Ελλάδα. Ταυτόχρονα δε, υφίστανται κίνδυνοι στην ολότητα του πλανήτη μας, όπως το φαινόμενο του θερμοκηπίου, η τρύπα στο προστατευτικό στρώμα του όζοντος ή η έκλυση και κυκλοφορία ραδιενέργειας ακόμη και από την «ειρηνική» χρήση της πυρηνικής ενέργειας.¹⁸

Κατά τον καθηγητή Σταμάτη, *«αν κατακρημνισθεί ο φυσικός οίκος της ανθρωπότητας, θα παρασύρει όλους τους ενοίκους του. Ήδη εξ αυτού του λόγου γεννάται το αίτημα για συνυπευθυνότητα και αλληλεγγύη, ώστε να εξασφαλισθούν για τις μέλλουσες γενιές ανθρώπων συνθήκες αξιοπρεπούς και οικολογικώς ασφαλούς διαβίωσης.»*¹⁹

Οι πεπερασμένες αντοχές του πλανήτη αναδεικνύουν την ανάγκη επίδειξης φρόνησης ως προς μία τολμηρή και συνεπή αναδιευθέτηση των σχέσεων της ανθρώπινης κοινωνίας προς τον έμβιο κόσμο πάνω σε ήπια βάση. Η κεντρική αξία της νεωτερικότητας, η επίτευξη δίκαιων και αλληλέγγυων σχέσεων μεταξύ λαών και ανθρώπων, σε συνθήκες ελευθερίας και ισοτιμίας, χρειάζεται να αναδιατυπωθεί με την επίγνωση ότι η ιστορική διαδικασία για την απελευθέρωση των υποκειμένων προσκρούει σε ανυπέρβλητα φυσικά όρια.²⁰

Θα ήταν βέβαια αφελής η ιδέα ότι υφίσταται μια ενιαία γήινη ταυτότητα, που προσδιορίζεται οντολογικά παρακάμπτοντας την πολιτισμική ποικιλότητα τόσο διεθνώς όσο και στο εσωτερικό κάθε χώρας.²¹ Η ιδιότητα του πολίτη του κόσμου, υπό την έννοια αυτή, είναι κατανοήσιμη στο πλαίσιο μιας καντιανού τύπου θεωρίας οικουμενικής δικαιοσύνης σχετικά με την κατανομή βαρών και ωφελημάτων μεταξύ ανθρώπων και λαών, δικαιούμενων ίσης προσοχής και ελευθερίας, σε συνθήκες αλληλέγγυας συνύπαρξης αντάξιες σε έλλογα και

¹⁷ F. Twine, *“Citizenship and Social Rights”*, Sage Publications, London etc., 1994, μέρος πρώτο, σ. 47-75.

¹⁸ Κ. Σταμάτης, όπ

¹⁹ Κ. Σταμάτης, ό.π.

²⁰ Τάκης Φωτόπουλος, *«Ανάπτυξη ή Δημοκρατία;»*, Κοινωνία και Φύση, αρ. 7, 1994, σ. 67-98.

²¹ Pascal Bruckner, *«Πρέπει να είμαστε κοσμοπολίτες;»*, Λεβιάθαν, αρ. 14, 1994, σ. 67.

αυτόνομα υποκείμενα δράσης. Με την έννοια αυτή πρόκειται μάλλον για καθολικεύσιμη ιδιότητα και όχι για μία ήδη υπαρκτή οικουμενική ταυτότητα.

Είναι πλέον βέβαιο ότι η περαιτέρω ιστορική δράση των ανθρώπινων ομάδων πάνω στη Γη εξαρτάται από τη διατήρηση της ακεραιότητας της βιόσφαιρας. Η οικολογική προβληματική μας καλεί εν τούτοις να στοχασθούμε κατεπειγόντως πάνω στα «δικαιώματα» της φύσης και των ζώντων οργανισμών μέσα σε αυτή. Πρέπει να σκεφθούμε τη φύση ως αυτοσκοπό, ως σύνθεση οργανικής και ανόργανης ύλης που αξίζει να υπάρχει χάριν εαυτής και όχι μόνο προς εξυπηρέτηση ανθρώπινων αναγκών.²²

Άλλωστε, το ανθρώπινο γένος αποτελεί αναμφισβητήτως τμήμα του φυσικού κόσμου, παρότι συχνά ξεχνούμε τις φυσικές ρίζες και τη ζωική φύση μας. Όμως η οικολογική διακινδύνευση του ανθρώπινου είδους, μας υπενθυμίζει επιτακτικά ότι παραμένουμε κομμάτι της Φύσης, πράγμα που σφραγίζει την ίδια την ανθρώπινη φύση μας.

Πρόσφυγες λόγω κλιματικής αλλαγής

Ο όρος ξεκίνησε από το 1970 ενώ το 2007 διατυπώθηκε η αναγκαιότητα αναγνώρισής του από τον ΟΗΕ. Την 21/01/2020 η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ έλαβε απόφαση-ορόσημο στην υπόθεση Ιοάνε Τεϊτιότα κατά Νέας Ζηλανδίας. Συγκεκριμένα η απόφαση αναγνωρίζει ότι όσοι εγκαταλείπουν τη χώρα τους επειδή υφίστανται απειλή λόγω της κλιματικής έκτακτης ανάγκης θα πρέπει να αντιμετωπίζονται όπως οι πρόσφυγες που εγκαταλείπουν τη χώρα τους λόγω πολέμου ή διώξεων²³.

Οι ειδικοί εκτιμούν ότι αριθμός των προσφύγων λόγω κλιματικής αλλαγής αναμένεται τα επόμενα χρόνια να αυξηθεί σημαντικά. Λόγοι μπορεί να είναι πυρκαγιές όπως στην Αυστραλία, αύξηση της στάθμης της θάλασσας, καταστροφή της σοδειάς και των ζώων στην υποσαχάρια Αφρική και πλημμύρες σε όλο τον κόσμο, συμπεριλαμβανομένων τμημάτων και του ανεπτυγμένου κόσμου.²⁴ Συνεπώς είναι σαφές ότι χρειάζεται πολιτική για τη μετανάστευση και πολύ σημαντική είναι (και) εδώ η έννοια της «ενσωμάτωσης» η οποία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη θεωρία του συνταγματικού πατριωτισμού ως το μέσο που θα διευκολύνει τον ενστερνισμό των κοινών αξιών από την κοινωνία. Επίσης απαιτείται

²² Κώστας Σταμάτης, «Φιλοσοφία και Οικολογική Ηθική», Αθήνα, εκδ. νήσος, 2013, σελ. 31 επ.

²³ Βλ. <https://www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html>

²⁴ Βλ. <https://www.unhcr.org/gr/24023-unhcr-urgent-steps-needed-mitigate-climate-impact-displaced-people.html>

καλλιέργεια κουλτούρας και ύπαρξη νομοθεσίας στα κράτη και μηχανισμοί που θα διασφαλίζουν ότι όλοι οι πολίτες ανεξαρτήτως προέλευσης σέβονται το περιβάλλον.

Ο ρόλος του συνταγματικού πατριωτισμού

Σε μία κοινωνία, που ασπάζεται το συνταγματικό πατριωτισμό και τις αξίες του οι πολίτες είναι οικολόγοι, χωρίς βέβαια να ανάγεται το περιβάλλον σε υπέρτατη αξία, χρησιμοποιείται όμως το δικαίωμα να διεκδικήσουν από το κράτος να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος από ενδεχομένως βλαπτικές δραστηριότητες που πραγματοποιεί είτε το ίδιο είτε άλλοι ιδιώτες.

Οι αρχές της αειφορίας, της πρόληψης, και της προφύλαξης που βρίσκονται στον πυρήνα της συνταγματικής προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, είναι αρχές τις οποίες ενστερνίζεται ή τουλάχιστον σέβεται ένας συνταγματικός πατριώτης. Βέβαια, διατηρείται μία προτεραιότητα της ελευθερίας του ατόμου έναντι του κοινού συμφέροντος. Το άτομο, εν τούτοις, οφείλει να συμμορφώνεται προς έλλογες αποφάσεις της πλειοψηφίας, διαφορετικές από τις δικές του προτιμήσεις και προκαταλήψεις. Λόγου χάριν, οφείλει να σέβεται τις έλλογες συλλογικές αποφάσεις της κοινότητας, μολονότι αυτές αποβλέπουν είτε σε περιορισμό της καπιταλιστικής οικονομικής ορθολογικότητας, είτε σε πολιτική αλληλεγγύης προς ημεδαπούς και αλλοδαπούς πολίτες, με σεβασμό στις πολιτισμικές κλπ. ιδιαιτερότητές τους.²⁵

Ίσως επιπροσθέτως θα πρέπει να προστεθεί σε μία νέα οικουμενική διακήρυξη αρχών, αλλά και στα Συντάγματα των επί μέρους χωρών, ένα δικαίωμα αντίστασης σε σοβαρές προσβολές της ακεραιότητας οικοσυστημάτων. Παραλλήλως θα ήταν καλό σε παρόμοιες περιπτώσεις να καθιερωθούν δυνατότητες συλλογικών αιτήσεων έννομης προστασίας. Χρήσιμο είναι ωστόσο να υπογραμμισθεί ότι οσοδήποτε προχωρημένη και αν ήταν μία κανονιστική κατοχύρωση «οικολογικών δικαιωμάτων του πολίτη», σε εθνική και διεθνή κλίμακα, θα κινδύνευε να μείνει ανενεργός, ενόσω δεν θα αναπτύσσονταν διεκδικητικοί αγώνες για την έμπρακτη ενάσκησή τους από τους ενδιαφερομένους, σε τοπικό, περιφερειακό ή και παγκόσμιο επίπεδο.²⁶

Χρειάζεται πάντως μία βαθιά μεταρρύθμιση των σύγχρονων νομικο-πολιτικών συστημάτων, τα οποία οργανώνονται γύρω από ιδιοκτησιακά δικαιώματα (property-centered). Ένα ζωτικό βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση θα ήταν να αναγνωρισθούν οι εναπομένοντες

²⁵ Κώστας Σταμάτης, «Φιλοσοφία και Οικολογική Ηθική», Αθήνα, εκδ. νήσος, 2013

²⁶ Κώστας Σταμάτης, όπ, σελ. 131επ

φυσικοί πόροι του πλανήτη μας ως κοινή κληρονομιά της ανθρωπότητας²⁷. Αυτό συμβαίνει για παράδειγμα στη λίμνη Βαϊκάλη η οποία συγκεντρώνει, όπως είναι γνωστό, περίπου το ένα πέμπτο του πόσιμου νερού πάνω στη Γη και η οποία έχει αναγνωριστεί ως μνημείο παγκόσμιας πολιτιστικής κληρονομιάς (φυσική κληρονομιά). Κάτι τέτοιο θα γινόταν εφικτό με την ίδρυση ενός ισχυρού Παγκοσμίου Ταμείου για τη Φύση²⁸, στο οποίο θα εισέρρεαν πόροι, μεταξύ άλλων πηγών, από φορολογία των καθημερινώς πραγματοποιούμενων διεθνών οικονομικών συναλλαγών. Κάτι ανάλογο συμβαίνει ήδη εδώ και λίγες δεκαετίες, πρωτίστως με τη δράση της UNESCO, σε ποικίλα πεδία δραστηριοτήτων, από μία στοιχειώδη ιατρική και φαρμακευτική περίθαλψη σε πληθυσμούς του τρίτου κόσμου μέχρι και σε πρωτοβουλίες για τη διάσωση μνημείων ή τόπων οικουμενικής περιωπής, όπως η αθηναϊκή Ακρόπολη ή η Βενετία.

Οι προαναφερόμενες σκέψεις επιτρέπουν την εκτίμηση ότι αξιώνονται οικουμενικές διαδικασίες διαλόγου και συναίνεσης, με διαύλους συνεννόησης είτε θεσμοποιημένους είτε άτυπους, αλλά πάντως αποτελεσματικούς²⁹. Η διεθνής αποτελεσματικότητα παρόμοιων παρεμβάσεων δεν θα μπορούσε να συντρέξει μακροπρόθεσμα παρά μονάχα με τη διάπλαση ενός ήθους αλληλεγγύης με το συμφέρον της ανθρωπότητας, σε όλους τους λαούς και τις ηγεσίες τους.

Από την άποψη αυτήν η καντιανή «ιδέα μιας γενικής ιστορίας με πρίσμα κοσμοπολιτικό» (1784)³⁰ προσλαμβάνει νέα ένταση, ακριβώς διότι η οικουμενικότητα είναι πλέον ιστορικό δεδομένο και όχι γεγονός μέλλον και αβέβαιο. Στην καντιανή πρακτική φιλοσοφία ενυπάρχουν στοιχεία υποχρέωσης τήρησης μιας υπεύθυνης ηθικής στάσης απέναντι στις μέλλουσες γενιές, δεσμευτικής για τους δρώντες στο ιστορικό παρόν. «Πώς οι μακρινοί απόγονοι μας θα προσπαθήσουν να τα βγάλουν πέρα με το φορτίο της ιστορίας που πρόκειται να τους αφήσουμε ύστερα από μερικούς αιώνες; Χωρίς αμφιβολία θα αξιολογήσουν τα (παρελθόντα) γεγονότα (...) μόνον από την άποψη εκείνου που θα τους ενδιαφέρει, δηλαδή του τί λαοί και κυβερνήσεις δημιούργησαν ή ζημίωσαν την ανθρωπότητα στην κοσμοπολιτική

²⁷ Martine Remond-Gouilloud, «Du droit de defruire. Essai sur le droit de l' environnement», PUF, Paris, 1989, σ. 147 επ.

²⁸ Βλ. σχετικά Χίλαρι Φ. Φρέντς, «Για μια ριζική αναμόρφωση της Διεθνούς Τράπεζας», σε: Λέστερ Μπράουν κ.ά. (επιμέλεια ελληνικής έκδοσης Μιχάλη Μοδινού), «Η κατάσταση του πλανήτη», 1994, Έκδοση του Διεθνούς Ινστιτούτου περιβαλλοντικών ερευνών, Νέα Οικολογία και εκδόσεις Τροχαλία, Αθήνα, 1994, σ. 259-289.

²⁹Frieder Otto Wolf, «La socialisation et le genre humain», in: L' idee du socialisme a-t-elle un avenir, Actuel Marx, PUF, Paris, 1992, σ. 207-208.

³⁰Im. Kant, «Δοκίμια», ελλ.μετ. εκδ. Δωδώνη, Αθήνα, XX, σ. 24 επ.

κλίμακα».³¹

Ωστόσο για την επίτευξη αυτού του ιδανικού στόχου είναι αναγκαία η αλλαγή άρδην του τρόπου με τον οποίο οι πολίτες αντιμετωπίζουν το περιβάλλον. Το μέσο δε για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι η κατάλληλη παιδεία. Όχι μόνο η εν στενή έννοια παιδεία ήτοι το εκπαιδευτικό σύστημα αλλά εν ευρεία έννοια η κουλτούρα της κοινωνίας να είναι τέτοια που να προωθεί το σεβασμό του περιβάλλοντος.

Κατά τον Καντ ελευθερία σημαίνει δυνατότητα για δράση, ανεξάρτητη από εσωτερική (ψυχολογική) ή εξωτερική (φυσική) αναγκαιότητα.³² Ο συνταγματικός πατριωτισμός συμπλέει με την ιδέα ότι ο άνθρωπος δρα και υπάρχει χάριν του φυσικού περιβάλλοντος. Άρα εάν αποδίδουμε στον εαυτό μας βαρύτερη αξία ως ανθρώπινο γένος, δε μπορεί η αξία αυτή να μην αντανακλάται στον κόσμο που μας εμπερικλείει.³³

Μέσα στο ανθρώπινο υποκείμενο ενυπάρχει μια ξεχωριστή αιτιότητα, η οποία δεν απαντάται αλλού στο φυσικό κόσμο και στα ζώα. Η ικανότητα ηθικής δράσης εκτιμάται σύμφωνα με το ορθολογικό κριτήριο πώς οι άνθρωποι οφείλουν να είναι, δυνάμει της ιδέας της ανθρωπότητας.

Το τι αξίζει να πράττουμε ρυθμίζεται από νόμους που παραγγέλλουν να πράττουμε ό,τι παρουσιάζει αξία καθολική για τα έλλογα όντα.³⁴ Η επιδίωξη της ευδαιμονίας των άλλων επιτάσσει να θεωρούμε τους θεμιτούς σκοπούς εκείνων ως δικούς μας σκοπούς.³⁵ Για να γίνει όμως αυτό χρειάζεται πολιτική αρετή και αποφασιστικότητα, με συλλογική επαγρύπνηση των ενδιαφερομένων, ο καθένας ανάλογα με τις δυνάμεις του.

Οφείλουμε να προστατεύσουμε τη φύση επειδή είναι πρακτικά αναγκαίο να αυτοσυντηρούμαστε με αξιοπρέπεια.³⁶ Εάν πρόκειται για ζήτημα ζωής και θανάτου της ανθρωπότητας, έλλογο είναι να δεσμευόμαστε υπέρ της διατήρησης της ζωής. Η θεμελίωση ενός καθήκοντος συμφιλίωσης κοινωνίας και φύσης ανταποκρίνεται σε έλλογες προσμονές των ανθρώπων όχι απλώς σε προσωπικές επιθυμίες.

Η ιδέα μιας «κυριαρχησης» (domination) των ανθρώπων παριστά ένα οξύμωρο αφού κάτι τέτοιο είναι εντελώς ακατόρθωτο όμως θεμιτό και εφικτό είναι να αποκτήσουν οι

³¹ Im. Kant στο ίδιο, σ.41.

³² Im. Kant, «Κριτική του Πρακτικού Λόγου» μτφ Κ. Ανδρουλιδάκης, Αθήνα, Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», 2004, σελ.45-47

³³ Κώστας Σταμάτης, «Φιλοσοφία και Οικολογική Ηθική», Αθήνα, εκδ. νήσος, 2013, σελ. 34

³⁴ Κ. Σταμάτης, όπ., σελ. 77 και υποσ.11

³⁵ Κ. Σταμάτης, όπ, σελ.79

³⁶ Κ. Σταμάτης, όπ, σελ.102

άνθρωποι επίγνωση και συνειδητό έλεγχο.³⁷ Ο συνταγματικός πατριώτης αντιλαμβάνεται ότι επιτρέπεται να ιδιοποιείται ό,τι είναι αναγκαίο για την κοινωνική αναπαραγωγή αλλά χωρίς να εξαντλεί τα φυσικά αποθέματα. Σε τελική δε ανάλυση, η μέριμνα για τον φυσικό κόσμο ενδυναμώνει την αξιοσύνη μας ως έλλογα όντα. Είναι δείκτης πολιτισμένης συμπεριφοράς σε μια τεολογική δυναμική που προτάσσει την αξία του καθολικού εκπολιτισμού της οικουμένης, εις πείσμα πιθανής ιστορικής οπισθοδρόμησης.³⁸

Αντί επίλογου... Ηθική ή δίκαιο;

Τίθεται το ερώτημα αν τελικά ο συνταγματικός πατριώτης πρέπει να σέβεται το περιβάλλον ωθούμενος από κάποιο ηθικό καθήκον ή απλά να συμμορφώνεται εξωτερικά με τη συνταγματική διάταξη και τους εφαρμοστικούς νόμους.

Οι αρχές της δικαιοσύνης ενέχουν αξίωση για την πραγμάτωσή τους και ισχύουν τόσο ενδοπολιτειακά όσο και σε διεθνές επίπεδο λόγω της εντεινόμενης αλληλεξάρτησης των χωρών της οικουμένης. Η συμπεριφορά μας προς τα πρόσωπα, παρόντα και μέλλοντα πρέπει να μην υποσκάπτει τις απαραίτητες συνθήκες, όπως η καλή κατάσταση της φύσης, για την διαβίωση και την ευημερία τους, γενικότερα δε για την ικανότητα δράσης τους στο χρόνο. Βέβαια η ισχύς των κανόνων και των αρχών είναι ζήτημα διακριτό από την αποτελεσματικότητα στην κοινωνική πρακτική. Όταν η κοινωνική πρακτική προσκρούει στις αρχές εκείνη αλλάζουμε και όχι τις αρχές.³⁹

Ο Καντ προέκρινε ως κορυφαίες αρχές ορθής συντεταγμένης πολιτείας όχι μόνο την ελευθερία και την ισότητα αλλά και τη βιοτική αυτοτέλεια υπό όρους αλληλεγγύης. Ήτοι αναφέρονταν στην διασφάλιση ενός κατ' ελάχιστον κοινωνικού στηρίγματος ζωής για τους πολίτες.⁴⁰

Αυτό που διαφοροποιεί τα ηθικά από τα δικαιικά καθήκοντα είναι ο τρόπος με τον οποίο τα πρόσωπα δεσμεύονται απέναντι σ αυτά. Τα εκ του νόμου καθήκοντα διατηρούν καθολική δεσμευτικότητα με τρόπο εξαναγκαστό έναντι όλων, ακόμα κι αν κάποιοι, για ιδιοτελείς λόγους, θα ήθελαν να μη δεσμεύονται από αυτά. Επίσης η ηθική παρέχει γνώμονες πράξεων ενώ το δίκαιο θετούς νόμους για πράξεις. Η έννομη τάξη αρκείται σε εξωτερική

³⁷ Κ. Σταμάτης, όπ, σελ. 110

³⁸ Κ. Σταμάτης, όπ, σελ.113 και 122

³⁹ Κ. Σταμάτης, όπ, σελ.134

⁴⁰ Κ. Σταμάτης, όπ, σελ.145

συμμόρφωση των κοινωνιών με το δικαίκο καθήκον χωρίς να ενδιαφέρεται για τα παραγωγικά αίτια της βούλησης. Δηλαδή ο νόμος ενδιαφέρεται για πράξεις προς το καθήκον και όχι από καθήκον. Τελικά η έννομη τάξη ενδιαφέρεται να είναι ο πολίτης νομοταγής και όχι απαραίτητα δικαιοπολιτικά ενάρετος. Άλλωστε μια έννομη τάξη που θα επέβαλε ηθικισμό δεσμεύοντας την εσωτερική προαίρεση των ανθρώπων θα ήταν ανελεύθερη.⁴¹ Επί της ουσίας, κανείς δεν υποχρεούται από την ηθική και το θετικό δίκαιο να αγαπά το περιβάλλον αλλά μπορεί να υποχρεωθεί ως υποκείμενο δικαίου να σέβεται τη ζωή και τη σωματική ακεραιότητα των ζώων για παράδειγμα, ανεξαρτήτως των κατ' ιδίαν συναισθημάτων του.

Ο Καντ εισηγήθηκε ένα ηθικό καθήκον αλληλεγγύης των τωρινών απέναντι στις ύστερες γενιές ανθρώπων. Δεν μπορεί να γίνει ακριβώς λόγος για έννομη υποχρέωσή μας καθότι δεν υπάρχουν ακόμα στη δική μας χρονική συνάφεια και άρα δεν μπορούν να θεωρηθούν φορείς δικαιωμάτων. Πρόκειται ουσιαστικά για μονόδρομη υπευθυνότητα προκειμένου να μπορούν οι μελλοντικές ανθρώπινες γενιές να απολαύσουν δικαιώματα⁴².

Το άρθρο 25 παρ. 4 Συντάγματος κατοχυρώνει ένα χρέος που ανταποκρίνεται στην αλληλεγγύη ως αρχή δικαιοσύνης στην ειδικότερη έκφασή της για αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών ως προς τη διαφύλαξη του φυσικού περιβάλλοντος. Υπάρχει ένα είδος νοητής λογοδοσίας ως προς την ποιότητα βίου και πολιτισμού εντός του φυσικού περιβάλλοντος το οποίο κληροδοτούμε. Με τα λόγια του Μαρξ, δεν είμαστε ιδιοκτήτες του περιβάλλοντος αλλά επικαρπωτές του και οφείλουμε να το κληροδοτήσουμε βελτιούμενο στις επόμενες γενιές. Άρα οι ανθρωπίνως προβλεπτές συνέπειες από την τήρηση ορισμένου γνώμονα δράσης πρέπει να συνυπολογίζονται εκ των προτέρων με υπεύθυνο τρόπο.

Ευκαταία είναι η χρήση της αναγκαιότητας προς όφελος του ευ ζην από κοινού. Ξεκινάμε από πολύ βασικές γνώσεις για τη φύση, ώστε να διαγνωσθεί ο υποστατικός εξωτερικός όρος για την επιβίωση της ανθρωπότητας. Προχωράμε με εκτίμηση ότι οι άνθρωποι τελούν υπό αναγκαστική συμβιωτική σχέση η οποία διακανονίζεται με κανόνες εξωτερικής νομοθεσίας, για να καταλήξουμε σε ένα θεμελιώδες δικαίωμα ως προς τη χρήση και ιδιοποίηση αντικειμένων της φύσης και μια κεφαλαιώδη υποχρέωση πολιτών και κράτους για διαφύλαξη του οικοσυστήματος.

Η αρχή της περιβαλλοντικής δικαιοσύνης απαιτεί ισότιμη πρόσβαση σε υγιεινό περιβάλλον, ισότιμη απόλαυση περιβαλλοντικών αγαθών, αναλογική κατανομή

⁴¹ Κ. Σταμάτης, όπ, σελ.165

⁴² Κ. Σταμάτης, όπ, σελ. 166

περιβαλλοντικών βαρών. Η αρχή αυτή συνάδει με μια αρχή διανεμητικής δικαιοσύνης ως προς την ισότιμη συμμετοχή στα αποτελέσματα της κοινωνικής συνεργασίας για ποιοτική ανάπτυξη και όχι απλώς ποσοτική οικονομική μεγέθυνση⁴³. Ο καθένας φέρει την ηθικοπολιτική ευθύνη που του αναλογεί για ό,τι πράττει ατομικά και ευθύνη να συνεργήσει με άλλους ως προς το ίδιο το ευρύτερο κοινωνικό πλαίσιο καθώς και για το φυσικό περιβάλλον στο οποίο συμβιούν. Αυτή η συλλογική δράση επί τη βάσει αρχών που απορρέουν από το Σύνταγμα βρίσκεται στον πυρήνα του συνταγματικού πατριωτισμού.

⁴³ Κ. Σταμάτης, όπ, σελ.177

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Bruckner P., «Πρέπει να είμαστε κοσμοπολίτες;», Λεβιάθαν, αρ. 14, 1994, σε <http://pandemos.panteion.gr/index.php?op=record&lang=el&pid=iid:1603>

Γιαννακούρου Γ., «Το περιβαλλοντικό σύνταγμα και το αναθεωρητικό εγχείρημα» <https://nomosphysis.org.gr/18128/to-perivallontiko-syntagma-kai-to-anatheoritiko-egxeirima/>

Καντ Ιμ., «Για την αιώνια ειρήνη», ελλ. μετ. εκδ. Αλεξάνδρεια, Αθήνα, 1992

Καντ Ιμ., «Δοκίμια», ελλ.μετ. εκδ. Δωδώνη, Αθήνα, XX

Καντ Ιμ., «Κριτική του Πρακτικού Λόγου» μτφ Κ. Ανδρουλιδάκης, Αθήνα, Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», 2004

Μανιτάκης Αντ., «Το “δικαίωμα” αντίστασης κατά το άρθρο 120§4 Σ (Μεταξύ ηθικοπολιτικού δικαίωματος, πραγματικού γεγονότος και εκδήλωσης συνταγματικού πατριωτισμού)», ΝοΒ 52, 2004

Μαυριάς Κ., Παντελής Α., «Συνταγματικά Κείμενα», εκδ. Σάκκουλα, 2007

Σπυρόπουλος Φ., «Εισαγωγή στο συνταγματικό δίκαιο», εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2006

Σταμάτης Κ., «Βιώσιμη Ανάπτυξη και Οικολογική διάσταση της ιδιότητας του πολίτη», διαθέσιμο στο <https://nomosphysis.org.gr/7008/biosimi-anaptuksi-kai-oikologiki-diasititis-idiotitas-tou-politi-ianouarios-1995/>

Σταμάτης Κ., «Φιλοσοφία και Οικολογική Ηθική», Αθήνα, εκδ. νήσος, 2013

Φρέντς Χίλαρι Φ., «Για μια ριζική αναμόρφωση της Διεθνούς Τράπεζας», σε: Λέστερ Μπράουν κ.ά. (επιμέλεια ελληνικής έκδοσης Μιχάλη Μοδινού), Η κατάσταση του πλανήτη, 1994, Έκδοση του Διεθνούς Ινστιτούτου περιβαλλοντικών ερευνών, Νέα Οικολογία και εκδόσεις Τροχαλία, Αθήνα, 1994

Φωτόπουλος Τ., «Ανάπτυξη ή Δημοκρατία;», Κοινωνία και Φύση, αρ. 7, 1994, σ. 67-98.

Ξενόγλωσση

Meehan E., “*Citizenship and the European Community*”, Sage Publications, London etc., 1993.

Müller J.W., “*A general theory of constitutional patriotism*”, International Journal of Constitutional Law, 2007 <https://academic.oup.com/icon/article/6/1/72/669052>

Müller J.W., “*On the Origins of Constitutional Patriotism*”, Contemporary Political Theory, 2006, (σελ. 278-296) at <https://www.princeton.edu/~jmueller/CPT-CP-Origins-JWMueller.pdf>

Otto Wolf F., “*La socialisation et le genre humain*», in: *L’ idee du socialisme a-t-elle un avenir*”, Actuel Marx, PUF, Paris, 1992, σ. 207-208.

Remond-Gouilloud M., “*Du droit de defruire. Essai sur le droit de l’ environnement*”, PUF, Paris, 1989, σ. 147 επ.

Twine F., “*Citizenship and Social Rights*”, Sage Publications, London etc., 1994

Ιστοσελίδες

<https://www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html>

<https://www.unhcr.org/gr/24023-unhcr-urgent-steps-needed-mitigate-climate-impact-displaced-people.html>

Καταγραφή ανθρωπογενών αέριων με έντονη επίδραση στο φαινόμενο του θερμοκηπίου. Η περίπτωση του εξαφθοριούχου θείου

Λάμπρος Π. Μπαμπαλιούτας,

Δικηγόρος – Επ. Καθηγητή Παντείου Παν/μίου

Θεόδωρος Αργυρόπουλος,

ΕΔΙΠ Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου

Ευγενία Παναγιωτακοπούλου,

Υποψήφια Διδάκτορας Παντείου Πανεπιστημίου

1. Εισαγωγή

Το εξαφθοριούχο θείο (SF_6) είναι ένα ανθρωπογενές αέριο¹ που έγινε εμπορικά διαθέσιμο το 1947. Στην κανονική του μορφή το SF_6 , είναι χημικά αδρανές, μη τοξικό, μη αναφλέξιμο, μη εκρηκτικό, και θερμοκρασιακά σταθερό (δεν αποσυντίθεται στην αέρια φάση σε θερμοκρασίες μικρότερες από 500°C).

Αποτελεί ένα από τα κύρια αέρια θερμοκηπίου με εκτιμώμενο χρόνο ζωής στην ατμόσφαιρα τα 750-2000 έτη. Απορροφά την υπέρυθη (IR) ακτινοβολία μεταξύ των κυματικών αριθμών 915 και 960 cm^{-1} και είναι 22.800 φορές πιο δραστικό από το CO_2 , δηλαδή η αποδέσμευση 1 λίτρου SF_6 στην ατμόσφαιρα συμβάλει κατ' αντιστοιχία στο φαινόμενο του θερμοκηπίου όσο 22 τόνοι CO_2 ή όσο η καύση 6 τόνων άνθρακα.

2. Χρήσεις στην ηλεκτρική & ηλεκτρονική βιομηχανία

Σήμερα, η βασική χρήση του εξαφθοριούχου θείου στην ηλεκτρική βιομηχανία έγκειται στους διακόπτες ισχύος των υποσταθμών κλειστού τύπου ή τύπου GIS². Αυτές οι διατάξεις συνήθως χρησιμοποιούνται για τη διακοπή του ρεύματος στον εξοπλισμό υψηλών τάσεων. Ήδη βρίσκονται σε λειτουργία διακόπτες ισχύος στα 765kV με ονομαστικές εντάσεις που φθάνουν στα 3000 amperes. Καθώς αρχίζουν να χρησιμοποιούνται ακόμα υψηλότερες τάσεις, τα πλεονεκτήματα του SF_6 γίνονται όλο και πιο επιτακτικά. Για τάσεις πάνω από τα 132kV, οι τεχνικοοικονομικές ανάγκες ωθούν προς μία γενικότερη αντικατάσταση των υφισταμένων διακοπών ισχύος, ελαίου και αέρος από τους διακόπτες SF_6 κλειστού τύπου.

Το SF_6 αποτελεί επίσης αέριο μονωτικό στις γραμμές μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας με τάσεις λειτουργίας που φθάνουν μέχρι και τα 765kV, σε υπέργειες, υπόγειες και υποθαλάσσιες εγκαταστάσεις σε πυκνοκατοικημένες περιοχές για τις οποίες μπορεί να δικαιολογηθεί το υψηλό τους κόστος. Αυτές οι γραμμές μπορούν να τοποθετηθούν πολύ κοντά μεταξύ τους, απαιτώντας μόλις το 1/10 – 1/20 του χώρου που απαιτούν οι συμβατικές υπερυψωμένες γραμμές με μόνωση αέρα, μειώνοντας συγχρόνως αισθητά την οπτική ρύπανση και τα ηλεκτρομαγνητικά πεδία.

Κυματοδηγοί με μονωτικό το SF_6 μπορούν να μεταδώσουν κατά 7 έως 10 φορές περισσότερη μικροκυματική ισχύ απ' ό τι αυτοί που χρησιμοποιούν ως μονωτικά τον αέρα ή

¹ Βλ. και *D. Koch* « SF_6 properties, and use in MV and HV switchgear», σε *Cahier Technique Electric*, 2003, No 188, p. 2 επ.

² Gas Insulated Substation (GIS).

το άζωτο στην ίδια πίεση, ή να επιτύχουν την ίδια ισχύ μετάδοσης όπως, με τον αέρα ή το άζωτο αλλά σε χαμηλότερη πίεση αερίου. Επίσης, οι επιδόσεις των γραμμικών επιταχυντικών συστημάτων μπορούν να βελτιωθούν με την χρήση του SF₆. Ο περιορισμός των μερικών εκκενώσεων και η ικανότητα σβέσης τόξου είναι επίσης σημαντικοί παράγοντες στις εφαρμογές αυτές.

Το SF₆ χρησιμοποιείται προκειμένου να απομονωθούν τμήματα πομπών στις μεγάλες εγκαταστάσεις ραντάρ, υψηλής ισχύος όπως είναι τα ραντάρ τύπου AWACS.

Υπάρχει ένα αυξανόμενο ενδιαφέρον για τους υποσταθμούς μικρού μεγέθους (minisubstations), κάποιοι από τους οποίους λειτουργούν στην Ευρώπη και στην Ιαπωνία για πολλές δεκαετίες. Στη χώρα μας εγκαταστάθηκαν και λειτουργούν από τα τέλη της δεκαετίας του '70 οκτώ τέτοιοι υποσταθμοί των 150kV σε περιοχές των Αθηνών και της Θεσσαλονίκης. Τα τελευταία χρόνια για την κάλυψη των αυξημένων αναγκών ενέργειας έχει επεκταθεί η εφαρμογή τους. Αυτό κυρίως οφείλεται στις ενδογενείς ιδιότητες του αερίου, οπότε οι διακόπτες ισχύος, οι μετασχηματιστές, τα καλώδια, οι διακόπτες φορτίου και ο λοιπός εξοπλισμός που χρησιμοποιεί το SF₆ μπορεί να είναι πολύ πιο συμπαγής προσφέροντας τα ακόλουθα πλεονεκτήματα:

- Πολύ λιγότερη απαιτούμενη έκταση γης για τους υποσταθμούς μικρού μεγέθους.
- Αντικατάσταση των συμβατικών υποσταθμών που είναι επικίνδυνοι, άσχημοι, εκτεθειμένοι και υπαίθριοι με μικρού μεγέθους υποσταθμούς που μπορούν να τοποθετηθούν μέσα σε κτίρια, όπου προφυλάσσονται από τον καιρό, τους ρύπους και τους βανδαλισμούς.

Είναι πιθανό ότι το SF₆ θα εξακολουθήσει να είναι το κυρίαρχο αέριο διηλεκτρικό για την επόμενη δεκαετία. Υπάρχουν πλέον περιορισμοί κατά τη διαχείρισή του. Τα νέα συστήματα δεν θα επιτρέπουν τη διαρροή του αερίου προς το περιβάλλον. Θα γίνεται αναγέννηση του αερίου επί τόπου στις εγκαταστάσεις GIS όταν αυτό είναι δυνατόν, και οι γηρασμένες ακατάλληλες ποσότητες θα συλλέγονται για θερμική καταστροφή παρουσία καταλυτών.

2. Η συμβολή του SF₆ στο «φαινόμενο του θερμοκηπίου»

Όταν το ηλιακό φως φθάνει στην επιφάνεια της Γης, ένα μέρος του απορροφάται και θερμαίνει την επιφάνειά της. Η ακτινοβολία από τον ήλιο, λόγω της υψηλής θερμοκρασίας της επιφάνειάς του, φθάνει στη Γη κυρίως στην υπεριώδη και ορατή περιοχή του ηλεκτρομαγνητικού φάσματος. Σύμφωνα με τους νόμους ακτινοβολίας μέλανος σώματος,

επειδή η θερμοκρασία της επιφάνειας της Γης είναι πολύ χαμηλότερη από εκείνη του ηλίου, η ακτινοβολούμενη από αυτή ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία βρίσκεται σε περιοχές μεγαλύτερου μήκους κύματος και κυρίως στην περιοχή του υπέρυθρου. Η ισορροπία μεταξύ της εισερχόμενης ακτινοβολίας (ηλιακής) και της εξερχόμενης (ακτινοβολία επιφάνειας Γης) είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη διαχρονική σταθεροποίηση της μέσης θερμοκρασίας της ατμόσφαιρας.

Η απορρόφηση μέρους αυτής της «ανακλώμενης» μακροκυματικής ακτινοβολίας από συστατικά της ατμόσφαιρας συμβάλλει στη θέρμανσή της. Το φαινόμενο αυτό είναι ευρύτερα γνωστό ως φαινόμενο του θερμοκηπίου (greenhouse effect)³ και τα συστατικά της ατμόσφαιρας που απορροφούν στις περιοχές αυτές (υπέρυθρο) αναφέρονται ως αέρια θερμοκηπίου (greenhouse gases, GHGs).

Στην απορρόφηση της «ανακλώμενης» ακτινοβολίας συμβάλλουν κυρίως οι υδρατμοί και το CO₂ της ατμόσφαιρας. Πέραν αυτών στο φαινόμενο συμβάλλουν και αέρια όπως το CH₄ και το N₂O, που σε ιχνοποσότητες είναι φυσικά συστατικά της ατμόσφαιρας.

Μέχρι ένα σημείο το φαινόμενο του θερμοκηπίου όχι μόνο είναι ανεκτό, αλλά και απαραίτητο για τη ζωή στον πλανήτη μας. Ότι όμως το επιτείνει συμβάλλει στην υπερθέρμανση της ατμόσφαιρας με όλα τα επακόλουθα καταστρεπτικά αποτελέσματα, όπως κλιματική αλλαγή, τήξη παγετώνων και πολικών πάγων, πλημμύρες. Επίσης, αυτό που το επιτείνει είναι η υπερβολική εκπομπή αερίων θερμοκηπίου λόγω των δραστηριοτήτων του ανθρώπου.

Αν και τη «μερίδα του λέοντος» στις εκπομπές λόγω ανθρωπίνων δραστηριοτήτων κατέχει το CO₂, ιδιαίτερα δραστικά αποδείχθηκαν και άλλα αέρια, τα οποία δεν δημιουργεί η φύση αλλά είναι ουσιαστικά 100% ανθρωπογενούς προέλευσης, όπως είναι διάφορα φθοροπαράγωγα υδρογονανθράκων αλλά και το SF₆.

³ Βλ. Π. Κατσαφάδου – Ηλ. Μαυροματίδη «Εισαγωγή στη φυσική της ατμόσφαιρας και την κλιματική αλλαγή», 2015, σελ. 214 επ. Πρβλ. και Κ. Κατσιμπάρδη «Η νέα ευρωπαϊκή πολιτική για τις κλιματικές αλλαγές», σε Γ. Τσάλτα – Κ. Κατσιμπάρδη «Αειφορία και Περιβάλλον – Η Ευρωπαϊκή και Εθνική Πολιτική», 2004, σελ. 197 επ., Β. Καραγιώργου «Η Ευρωπαϊκή Πολιτική για τις κλιματικές αλλαγές», σε Heleco '05, TEE, 2005, σελ. 2 επ.

3. Το ευρωπαϊκό οργανωτικό πλαίσιο μείωσης των αερίων του θερμοκηπίου

Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο του Kyoto⁴, μιας διεθνούς συμφωνίας υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών (Kyoto, 1997), 160 κράτη τα οποία παράγουν περίπου το 60% των εκπεμπόμενων αερίων θερμοκηπίου, συμφώνησαν να λάβουν μέτρα με τα οποία μέχρι τα έτη 2008-2012 θα έχουν σταθεροποιήσει τις εκπομπές όλων των κύριων «αερίων του θερμοκηπίου» στα επίπεδα του 1990. Το Πρωτόκολλο του Kyoto προβλέπει τη δυνατότητα αγοροπωλησίας άδειας εκπομπών μεταξύ των χωρών. Δηλαδή, εάν μια χώρα έχει περιθώρια περαιτέρω αύξησης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου αλλά δεν προτίθεται να τα αξιοποιήσει, μπορεί τα περιθώρια αυτά να τα «πωλήσει» σε χώρες που δεν έχουν άλλα περιθώρια αύξησης των εκπομπών.

Επίσης η συμφωνία του Παρισίου (2015)⁵, που υπογράφηκε από 197 χώρες, έθεσε ως στόχο τον περιορισμό της αύξησης της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη αρκετά κάτω από τους 2° C σε σύγκριση με τα προβιομηχανικά επίπεδα και την προώθηση των προσπαθειών για τον περιορισμό της αύξησης της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη ακόμη περισσότερο, ήτοι στον 1,5° C πάνω από τα προβιομηχανικά επίπεδα.

Η Συμφωνία του Παρισίου δεν εισάγει δεσμευτικούς στόχους όσον αφορά τη μείωση των εκπομπών για τα συμβαλλόμενα μέρη. Αντιθέτως, επιβάλλει εθνικά καθορισμένες συνεισφορές στον συνολικό στόχο του περιορισμού της αύξησης της θερμοκρασίας του πλανήτη. Οι συνεισφορές αυτές περιλαμβάνουν τόσο τις μειώσεις των ανθρωπογενών εκπομπών των χωρών στην πηγή τους, όσο και τις απορροφήσεις («καταβόθρες άνθρακα») των αερίων θερμοκηπίου.

Τόσο το Πρωτόκολλο του Κιότο, όσο και η Συμφωνία του Παρισίου, ορίζουν το πλαίσιο που απαιτείται για την παρακολούθηση και την αναφορά στοιχείων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου, καθώς και αξιόπιστων πληροφοριών σχετικά με τις προβλεπόμενες αλλαγές στις εκπομπές, οι οποίες προκύπτουν από τις υφιστάμενες και προγραμματισμένες πολιτικές και μέτρα.

Το Πρωτόκολλο του Κιότο ισχύει μέχρι την αναφορά στοιχείων για τις εκπομπές του 2020. Το πλαίσιο της Συμφωνίας του Παρισίου χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά για την αναφορά στοιχείων για τις εκπομπές του 2021 που θα δημοσιευθούν το 2023. Περιλαμβάνει διαδικασίες

⁴ Κυρώθηκε με το Ν. 3017/2002 (ΦΕΚ Α' 117). Πρβλ. *Αντ. Χατζηκώστα – Γ. Σδούκα* «Το Πρωτόκολλο του Κιότο και η εφαρμογή του στην Ελλάδα», 2013, σελ. 18 επ.

⁵ Κυρώθηκε με το Ν. 4426/2016 (ΦΕΚ Α' 187).

διασφάλισης της ποιότητας και υποστηρίζεται από κατευθυντήριες γραμμές της United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) και της Διακυβερνητικής Επιτροπής για την Κλιματική Αλλαγή.

Ως συμβαλλόμενο μέρος στο Πρωτόκολλο του Κιότο (1997) και στη Συμφωνία του Παρισιού (2015), η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) έχει δεσμευθεί να συμμετέχει στην παγκόσμια προσπάθεια για τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, στο πλαίσιο εφαρμογής της πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος⁶. Σύμφωνα με τις αυτές Συμφωνίες, η Ε.Ε. αποσκοπεί στη μείωση κατά 20% των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου έως το 2020, κατά 40% έως το 2030 και κατά 80-95% έως το 2050. Για την αξιολόγηση της προόδου προς την επίτευξη αυτών των στόχων, ήταν αναγκαία η ύπαρξη εκτιμήσεων που αφορούν τις παρελθούσες και τις προβλεπόμενες εκπομπές, καθώς και της επίδρασης των πολιτικών και των μέτρων που αποσκοπούν στη μείωση των εκπομπών. Για το λόγο αυτό στην πρώτη Έκθεση που κατάρτισε το 2017 το ευρωπαϊκό ελεγκτικό κέντρο σχετικά με τη δράση της Ε.Ε. για την ενέργεια και την κλιματική αλλαγή προσδιορίζονταν οι απογραφές εκπομπών αερίων θερμοκηπίου ως τομέας δυνητικού κινδύνου, για τον οποίο είχαν πραγματοποιηθεί περιορισμένες ελεγκτικές εργασίες.

4. Το νομοθετικό πλαίσιο εφαρμογής

Προκειμένου να επιτύχει τις δεσμεύσεις της ως προς τη μείωση των εκπομπών, καθώς και ως προς την παρακολούθηση και την αναφορά στοιχείων έως το 2020, η Ε.Ε. θέσπισε την ακόλουθη «ειδική» και παράγωγη νομοθεσία, η οποία είναι δεσμευτική για τα κράτη μέλη:

α) τον Κανονισμό 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013 για τον μηχανισμό παρακολούθησης⁷ και τους κανόνες εφαρμογής του⁸, οι οποίοι

⁶ Για την πολιτική της Ε.Ε. στον Τομέα προστασίας του περιβάλλοντος, βλ. ενδεικτικά αντί άλλων, *Κ. Γόγου* «Ερμηνεία άρθρων 191-192 της ΣΛΕΕ», σε *Β. Σκουρή* (Επιμ.) «Συνθήκη της Λισσαβόνας», Ερμηνεία κατ' άρθρον, 2020, σελ. 1.507 επ. Ιδίως για την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, βλ. *Ν. Μούση* «Ευρωπαϊκή Ένωση», Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, 16^η έκδ., 2018, σελ. 352 επ.

⁷ Βλ. τον Κανονισμό (ΕΕ) υπ' αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, σχετικά με μηχανισμό παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου και άλλων πληροφοριών σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο που αφορούν την αλλαγή του κλίματος και την κατάργηση της Απόφασης υπ' αριθ. 280/2004/ΕΚ (ΕΕ L 165 της 18.6.2013, σ. 13).

⁸ Βλ. τον Εκτελεστικό Κανονισμό (ΕΕ) υπ' αριθ. 749/2014 της Επιτροπής σχετικά με τη δομή, τον μορφότυπο, τις διαδικασίες υποβολής και την εξέταση των πληροφοριών που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) υπ' αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) υπ' αριθ. 666/2014 της Επιτροπής σχετικά με τον καθορισμό ουσιαστικών απαιτήσεων για ένα ενωσιακό σύστημα απογραφής, με βάση τις μεταβολές των δυναμικών υπερθέρμανσης του πλανήτη και τις διεθνώς συμφωνηθείσες κατευθυντήριες γραμμές για τις απογραφές σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) υπ' αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

καθορίζουν το γενικό πλαίσιο λογιστικής και αναφοράς στοιχείων για τα ανθρωπογενή αέρια θερμοκηπίου της Ε.Ε., τις προβλέψεις, τις αναπτυξιακές στρατηγικές χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και τις πολιτικές, τα μέτρα μετριασμού και την εξουσία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων που ανατίθεται στην Επιτροπή.⁹

β) το Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών¹⁰, το οποίο καθορίζει αφενός μεν το πλαίσιο και τους στόχους για τη μείωση των εκπομπών από μεγάλης κλίμακας εγκαταστάσεις παραγωγής ενέργειας και βιομηχανικές εγκαταστάσεις, αφετέρου δε συγκεκριμένο πλαίσιο επιβολής ανώτατων ορίων παρακολούθησης και αναφοράς στοιχείων για τις εκπομπές των αεροπορικών μεταφορών εντός του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου·

γ) την απόφαση επιμερισμού των προσπαθειών¹¹, η οποία θέτει δεσμευτικούς ετήσιους στόχους μείωσης των εκπομπών για κάθε κράτος μέλος στους τομείς της ενέργειας, της βιομηχανίας, της γεωργίας και των αποβλήτων, για δραστηριότητες οι οποίες δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών ή άλλης ειδικής νομοθεσίας, όπως αυτή προσδιορίζεται κατωτέρω (υπό στοιχείο δ')·

δ) ειδική νομοθεσία παρακολούθησης, αναφοράς στοιχείων και λογιστικής για τις εκπομπές και απορροφήσεις διοξειδίου του άνθρακα από τη χρήση Γης, τις αλλαγές χρήσεων Γης και τη δασοκομία (LULUCF)¹², αλλά και για τις εκπομπές από τη διεθνή θαλάσσια ναυσιπλοΐα, όπως πλοία που καταπλέουν σε λιμένες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου¹³.

Η προαναφερθείσα νομοθεσία ουσιαστικά ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη μέσω της Κύρωσης του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ)¹⁴ στο οποίο υιοθετούνται όλοι οι προαναφερόμενοι στόχοι της Ε.Ε. για την κλιματική αλλαγή. Το ΕΣΕΚ

⁹ Βλ. σχετικά τα άρθρα 4, 25 και το Παράρτημα υπ' αριθμ. Ι του Κανονισμού.

¹⁰ Βλ. την Οδηγία υπ' αριθμ. 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της Οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ) (ΕΕ L 275 της 25.10.2003, σ. 32).

¹¹ Βλ. την Απόφαση υπ' αριθ. 406/2009/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί των προσπαθειών των κρατών μελών να μειώσουν τις οικείες εκπομπές αερίων θερμοκηπίου, ώστε να τηρηθούν οι δεσμεύσεις της Κοινότητας για μείωση των εκπομπών αυτών μέχρι το 2020 (ΕΕ L 140 της 5.6.2009, σ. 136).

¹² Βλ. την Απόφαση υπ' αριθ. 529/2013/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, σχετικά με λογιστικούς κανόνες για τις εκπομπές και τις απορροφήσεις αερίων θερμοκηπίου από δραστηριότητες σχετιζόμενες με τις χρήσεις γης, τις αλλαγές χρήσεων γης και τη δασοπονία και πληροφόρηση για δράσεις σχετιζόμενες με τις δραστηριότητες αυτές (ΕΕ L 165 της 18.6.2013, σ. 80).

¹³ Βλ. τον Κανονισμό (ΕΕ) υπ' αριθμ. 2015/757 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων και επαλήθευση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα από θαλάσσιες μεταφορές και για την τροποποίηση της Οδηγίας 2009/16/ΕΚ (ΕΕ L 123 της 19.5.2015, σ. 55).

¹⁴ Με την υπ' αριθμ. 4/23.12.2019 Απόφαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής (ΦΕΚ Β' 4893) εγκρίθηκε το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) [National Energy and Climate Plan (NECP)].

είναι ουσιαστικά ο «οδικός χάρτης» βάσει του οποίου θα εφαρμοστεί το πλαίσιο και οι μηχανισμοί για την καταγραφή και τον έλεγχο των αερίων του θερμοκηπίου.

Η εφαρμογή του παραπάνω σχεδίου υλοποιείται μέσω του Εθνικού Κλιματικού Νόμου (Ν. 4936/2022)¹⁵, ο οποίος λαμβάνοντας υπόψη το άρθρο 3 του Κανονισμού της (ΕΕ) 2018/1099 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 (L 328 της 21.12.2018) για τα ενοποιημένα εθνικά σχέδια για την ενέργεια και το κλίμα, θεσπίζει πολιτικές και μέτρα για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή που έχουν ως στόχο την επίτευξη μίας κλιματικά ανθεκτικής κοινωνίας, πλήρως προσαρμοσμένης στις αναπόφευκτες επιπτώσεις της.

5. Η Θέση των Ο.Τ.Α. στη μείωση των εκπομπών για την ενέργεια και το κλίμα

Στον ανωτέρω Νόμο (άρθρο 16) προβλέπεται ότι έως την 1η Ιανουαρίου 2023, κάθε Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) Α΄ βαθμού καταρτίζει Δημοτικό Σχέδιο Μείωσης Εκπομπών (ΔηΣΜΕ), το οποίο εκπονείται από τον οικείο Δήμο, εγκρίνεται με απόφαση της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής, έπειτα και από γνώμη της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος και Χωροταξίας της οικείας Περιφέρειας. Η δε πρόοδος εφαρμογής του ΔηΣΜΕ παρακολουθείται σε ετήσια βάση, μέσω της σύνταξης Τεχνικής Έκθεσης Προόδου από τον ενεργειακό υπεύθυνο¹⁶, όχι το αργότερο από την 31 Μαρτίου του επομένου έτους.

Κατ' αυτόν τον τρόπο ο κοινός νομοθέτης μέσα και από την συνεργασία και των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ενέταξε τις δράσεις για τη μείωση των εκπομπών για την ενέργεια και το κλίμα στον ευρύτερο χώρο των «τοπικών υποθέσεων» και της προστασίας του «τοπικού συμφέροντος».

Το ΔηΣΜΕ αποτελεί κατ' ουσίαν το βασικό προαπαιτούμενο για την αξιολόγηση των Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού σχετικά με την υλοποίηση Προγραμμάτων στον Τομέα της εξοικονόμησης ενέργειας και κλιματικής αλλαγής, ιδίως μέσω των Προγραμματικών Περιόδων για την εφαρμογή της πολιτικής της Ε.Ε. για την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Το ΔηΣΜΕ διερευνά, προσδιορίζει και ιεραρχεί τεκμηριωμένα τα απαραίτητα μέτρα και τις δράσεις για τη μείωση των εκπομπών του οικείου ΟΤΑ, είναι συμβατό με τους στόχους και τις πολιτικές του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα (Ε.Σ.Ε.Κ.), του άρθρου 3 του Κανονισμού

¹⁵Βλ. Ν. 4936/2022 «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή», (ΦΕΚ Α΄ 105).

¹⁶ Πρβλ. την υπ' αριθμ. Δ6/Β/14.826/17-6-2008 ΚΥΑ των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών και Ανάπτυξης (ΦΕΚ Β΄ 1122).

(ΕΕ) 2018/1099 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 (L 328), και αναθεωρείται τουλάχιστον ανά πενταετία.

Ειδικότερα, περιλαμβάνει απογραφή και στόχους μείωσης εκπομπών για τα κτίρια, τον εξοπλισμό και τις υποδομές που καταναλώνουν ενέργεια, που χρησιμοποιούνται από τους ΟΤΑ Α' βαθμού, καθώς και τα νομικά πρόσωπα που εποπτεύονται από αυτούς.

6. Υφιστάμενη κατάσταση – Τελικές Παρατηρήσεις

Στα πλαίσια ανάπτυξης του δικτύου του ΑΔΜΗΕ, έχει ήδη ανακοινωθεί η πρόθεση κατασκευής κλειστού τύπου υποσταθμών προς αντικατάσταση υπαρχόντων ή νέων σε διάφορες περιοχές της Ελληνικής επικράτειας, όπως π.χ στα νησιά των Κυκλάδων¹⁷.

Ήδη σε πολλές περιοχές της Αττικής λειτουργούν τέτοιου τύπου υποσταθμοί, όπως στο κέντρο της Αθήνας, στο Ν. Φάληρο, στο Μαρούσι και αλλού. Όλες αυτές οι μονάδες, υπάρχουσες και νέες, ως κύριο αέριο λειτουργίας χρησιμοποιούν το εξαφθοριούχο θείο. Με βάση την ισχύουσα νομοθεσία ο ΑΔΜΗΕ, είναι υπόχρεος να διαθέτει όλες τις απαραίτητες διατάξεις και προσωπικό για την μεταφορά καταγραφή και χρήση των χρησιμοποιούμενων ποσοτήτων SF₆.

Μικρότερης έντασης χρήσεις του συγκεκριμένου αερίου προέρχονται και από μεταλλουργικές μονάδες επεξεργασίας αλουμινίου ή μαγνησίου οι οποίες επίσης δραστηριοποιούνται στον ελλαδικό χώρο για την οποία δεν υπάρχουν επαρκεί στοιχεία.

Στον πίνακα που ακολουθεί αναγράφονται οι υπολογισμένες εκπομπές SF₆ (υπολογισμένες σε κιλά) για τα έτη 1990-2019 που αφορούν τη κύρια χρήση του αερίου στην ηλεκτρική βιομηχανία¹⁸.

¹⁷ Βλ. ενδεικτικά, τη ΔΙΑΚΗΡΥΞΗ ΔΑΠΜ – 41614 για την ανάδειξη Αναδόχου στο έργο: «Μελέτη, προμήθεια υλικών και κατασκευή με το κλειδί στο χέρι (Turn key project) ενός Υ/Σ 150kV/MT στη νήσο Νάξο, κλειστού τύπου με εξοπλισμό μόνωσης αερίου SF₆ (GIS)», στο πλαίσιο της Β' ΦΑΣΗΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ ΤΩΝ ΚΥΚΛΑΔΩΝ ΜΕ ΤΟ ΕΣΜΗΕ», https://www.admie.gr/sites/default/files/inline-files/groups/ADMIE_DAPM/41614/Erotiseis_-Apantiseis__No5.pdf.

¹⁸ Βλ. σχετικά, «NATIONAL INVENTORY REPORT OF GREECE FOR GREENHOUSE AND OTHER GASES FOR THE YEARS 1990-2019», 15 Apr 2021, https://ypen.gov.gr/wp-content/uploads/2021/06/2021_NIR_Greece.pdf.

Έτος	SF ₆ (kg)	Έτος	SF ₆ (kg)
1990	2,93	2006	7,98
1991	3,02	2007	9,46
1992	3,11	2008	7,18
1993	3,2	2009	5,02
1994	3,29	2010	5,86
1995	3,42	2011	5,13
1996	3,51	2012	5,05
1997	3,56	2013	5,15
1998	3,6	2014	4,92
1999	3,69	2015	5,06
2000	3,81	2016	5,2
2001	3,88	2017	5,01
2002	4,06	2018	4,94
2003	4,06	2019	4,92
2004	4,26		
2005	6,16		

Οι παραπάνω εκπομπές αντιστοιχούν και σε ισοδύναμους χιλιοτόνους (ktons) εκπομπής CO₂ ανά έτος.

Οι εκπομπές αναφέρονται στη διαφυγή του αερίου λόγω παλαιών, χρησιμοποιημένων μονωτικών τμημάτων του εξοπλισμού και, πολύ πιο σπάνια, σε αστοχία του συστήματος. Στην πρώτη περίπτωση τα μονωτικά μέρη πρέπει να αλλάξουν. Στη δεύτερη περίπτωση, το SF₆ πρέπει να αφαιρεθεί σε κυλίνδρους υπό πίεση και στη συνέχεια να ξαναγεμιστεί στον εξοπλισμό (μετά τη επιδιόρθωση του τελευταίου).

Για τον υπολογισμό των ποσοτήτων ακολουθείται κοινή μεθοδολογία η οποία εφαρμόζεται, τόσο για τις αναφερόμενες εκπομπές, όσο και για τις δραστηριότητες μεταφοράς και διανομής. Στην πραγματικότητα αναφέρεται σε άμεσες μετρήσεις του SF₆ που χρησιμοποιείται για την πλήρωση οποιασδήποτε διαφυγής αερίου. Η διαδικασία μέτρησης περιλαμβάνει τη ζύγιση του συμπιεσμένου κυλίνδρου SF₆ πριν και μετά το γέμισμα του εξοπλισμού. Η διαφορά στο βάρος αντιστοιχεί στα κιλά SF₆ που έχει διαρρεύσει (και επομένως χρειάστηκε να ξαναγεμιστεί). Ο ΑΔΜΗΕ προχώρησε το 2009 σε αγορά νέου μετρητή μάζας SF₆ στο τμήμα Διανομής, προκειμένου να διασφαλιστεί η μεγαλύτερη ακρίβεια της ζύγισης.

Όσον αφορά την υπόλοιπη εκπομπή, δηλαδή για τα έτη 1990 – 1994, εκτιμήθηκαν μέσω γραμμικής παρέκτασης. Η αβεβαιότητα σχετικά με τα στοιχεία δραστηριότητας εκτιμάται στο 50%.

Σε αυτό το σημείο πρέπει να αναφερθούν δύο σημαντικά σημεία που σχετίζονται με την διαχείριση του αερίου:

α) Οι συνολικές ποσότητες είναι διαθέσιμες μόνο από τη ΔΕΗ και γι' αυτό η επαλήθευση από εξωτερικές πηγές δεν είναι εύκολο να γίνει.

β) Η πλήρωση του νέου εξοπλισμού με αέριο μπορεί να πραγματοποιηθεί από διαφορετικές εταιρείες από αυτές που καλύπτουν την πλήρωση του εξοπλισμού που ήδη χρησιμοποιείται.

Πρακτικά γίνεται κατανοητό ότι δεν υπάρχει επαρκής έλεγχος των διαθέσιμων ποσοτήτων του αερίου που χρησιμοποιείται και διάκινεται εντός της ελληνικής επικράτειας.

Λαμβάνοντας υπόψη αρχικά την σημαντική επίδραση του εξαφθοριούχου θείου στο φαινόμενο του θερμοκηπίου, την ανοδική τάση που παρατηρείται ως προς την χρήση του, καθώς και την νομοθετική αδυναμία του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου για την ακριβή παρακολούθηση των ποσοτήτων χρήσης και διακίνησης προτείνεται η εφαρμογή ενός σχεδίου δράσης με δύο κύριες κατεύθυνσης.

Αρχικά σε τεχνικό επίπεδο να εφαρμοστεί ο Κανονισμός 517/2014 της Ε.Ε.¹⁹ για την ενθάρρυνση χρήσης τεχνολογιών με μηδενικές ή μικρότερες κλιματικές επιπτώσεις, που στην περίπτωση του SF₆ συνεπάγεται την χρήση μιγμάτων SF₆ με άλλα αέρια όπως π.χ. άζωτο, που μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην ηλεκτρική βιομηχανία. Καθώς επίσης και την απαγόρευση της χρήσης του εξαφθοριούχου θείου στην υπό πίεση χύτευση μαγνησίου και στην ανακύκλωση κραμάτων, με αντικατάσταση άλλων συμβατών αέριων μιγμάτων.

Για την βελτίωση της διαδικασίας καταγραφής της χρήσης και διακίνησης των ποσοτήτων του αερίου προτείνονται τα ακόλουθα :

- i. Καταγραφή από τους ΟΤΑ των υποσταθμών κλειστού τύπου που υπάρχουν και λειτουργούν στην περιοχή τους.
- ii. Διαθεσιμότητα από τη ΔΕΗ στους ΟΤΑ των στοιχείων των προμηθευτών του αερίου.

¹⁹ Βλ. τον Κανονισμό (ΕΕ) υπ' αριθ. 517/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 για τα φθοριούχα αέρια του θερμοκηπίου και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 842/2006.

iii. Μέσω της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας του «Συμφώνου των Δημάρχων για το Κλίμα και την Ενέργεια»²⁰ να γίνεται άντληση στοιχείων (όπου αυτό είναι εφικτό) σε συνεργασία με τους αντίστοιχους ελληνικούς δήμους που στην περιοχή τους λειτουργούν οι διάφοροι προμηθευτές της ΔΕΗ.

Με αυτό τον τρόπο θα υπάρξει διασταύρωση των στοιχείων από εξωτερικές πηγές κάτι που τελικά θα οδήγησε σε ακριβέστερη καταγραφή των ποσοτήτων και άρα σε καλύτερη παρακολούθηση της διακίνησης και χρήσης αυτού του εξαιρετικά επικινδύνου και χρησιμότερου αερίου του θερμοκηπίου.

²⁰ Βλ. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103031/comce_reporting%20guidelines_final%20el_online.pdf . Στο πλαίσιο της EE-27 συμμετέχουν 10.962 ΟΤΑ και έχουν υποβληθεί συνολικά 7.281 Σχέδια Δράσης στο πλαίσιο της EE-27.

«Ελλείμματα» ηθικής κατά τη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής

Κωνσταντίνα Μπαρδάκα,

Υποψηφία Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου

Περίληψη

Η ανθρωπότητα, κατά γενική ομολογία, βρίσκεται μπροστά σ' ένα «οικολογικό κραχ», σε μία οικολογική κατάρρευση. Ουδείς πλέον αμφισβητεί την κλιματική αλλαγή. Πρόκειται για το αποτέλεσμα των βιοτεχνολογικών επεμβάσεων στο φυσικό περιβάλλον, με ανυπολόγιστες συνέπειες στην υγεία του πληθυσμού παγκοσμίως, αλλά και σε αυτή την ίδια του την επιβίωση. Παρόλα αυτά, τα τελευταία χρόνια, ο ορίζοντας της πολιτικής κοινωνίας εξαντλείται στα όρια των οικονομικών και τεχνοκρατικών αποφάσεων. Όμως, η σύγχρονη οικολογική επιστήμη και πολιτική, αλλά και η φιλοσοφία της φύσης, αναζητούν νέες αντιλήψεις και θεσμούς. Έτσι, κρίθηκε επιβεβλημένη η *αλλαγή παραδείγματος*. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ φαίνεται να έχει συλλάβει τη σπάνια στιγμή στην ιστορία της ανθρωπότητας και έλαβε την πολιτική απόφαση για κλιματική ουδετερότητα έως το 2050, εγχείρημα το οποίο είναι «υπό κατασκευή». Συνεπώς, η ευρωπαϊκή κοινωνία βρίσκεται σε μία ιστορική φάση της εξέλιξής της, ενώ ανάλογες πρωτοβουλίες αναμένεται να υπάρξουν παντού στον πλανήτη. Ενόψει αυτής της πορείας και καθώς το διακύβευμα είναι μεγάλο, οφείλουμε να στοχαστούμε και να αναστοχαστούμε για τα «ελλείμματα» ηθικής, που ανακύπτουν κατά τη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής. Προκρίνεται η Αξιοβίωτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη, η οποία θα σχεδιάζεται μέσα από μία πολυσήμαντη διαλεκτική αρμονία, συμμετρία και ισορροπία μεταξύ φύσης και ανάπτυξης. Ενσωματώνει την κοινωνική και τη διαγενεακή δικαιοσύνη και προστατεύει τις μελλοντικές γενεές από την απώλεια των ελευθεριών τους.

Λέξεις – κλειδιά: Περιβαλλοντική ηθική, Αξιοβίωτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη, ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

I. Εισαγωγή

Για πρώτη φορά στην ιστορία της ανθρωπότητας όλοι συμφωνούν: Η «Μάννα-Γη», η «Μεγάλη Μητέρα» των μυθικών μας χρόνων ή η «Φύση» των ιστορικών μας χρόνων βρίσκεται υπό διακινδύνευση. Αιτία δεν είναι οι διαταραχές, που οφείλονται στους αμετάβλητους φυσικούς νόμους, αλλά οι βάνασες και απερίσκεπτες επεμβάσεις, που επιχειρεί ο ίδιος ο άνθρωπος, αυτός που, λόγω των δυνατοτήτων συνείδησης και των πολλών ζωνών ευαισθησίας, ορίζεται ως «*μείζων Διαφορά*», αυτός που βλέπει, αυτός που γνωρίζει πως βλέπει και μπορεί να αλλάξει αυτό που βλέπει.¹ Όλοι οι παράγοντες, που συναποτελούν τη

¹ Αποστ. Τρομπούκη, *Η φύση στην ιστορία της φιλοσοφίας*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, Ιωάννινα 2010, σελ. 5, 68. Επίσης, Αναστασοπούλου – Καπογιάννη Θ. «Η έννοια της Διαφοράς και η αρχή της υπευθυνότητας:

φύση - ανθρώπινοι, βιοτικοί και αβιοτικοί - απειλούνται, με την κατάσταση να παρουσιάζεται, από πολλές έρευνες και μελέτες, σχεδόν μη αναστρέψιμη. Τα τελευταία εκατόν πενήντα χρόνια παρατηρείται μία αύξηση της θερμοκρασίας του πλανήτη κατά 1° C,² η οποία συνοδεύεται από ακραίες κλιματικές μεταβολές. Η επιστημονική κοινότητα, ομόφωνα, δέχεται ότι το άνευ προηγουμένου κύμα καταστροφών, το οποίο πλήττει τον πλανήτη, σχετίζεται με την κλιματική αλλαγή.³ Το ταχύτερο λιώσιμο των παγετώνων (αύξηση του ρυθμού κατά 31 % σε σχέση με 15 χρόνια πριν), η μεγάλη αποψίλωση των δασών της Αμαζονίας στη Βραζιλία, η αύξηση της έκλυσης αερίων του θερμοκηπίου είναι μερικές από τις «ζωτικές ενδείξεις» του πλανήτη, οι οποίες μας ενημερώνουν ότι βρισκόμαστε σε σημείο χωρίς επιστροφή. Ταυτόχρονα, με ταχείς ρυθμούς – στο όριο του συναγερμού – εξελίσσεται η απώλεια βιοποικιλότητας και φυσικών πόρων. Υποστηρίζεται⁴ ότι κατά τις δύο τελευταίες χιλιετίες ο αριθμός της εξαφάνισης των ειδών είναι κατά μέσο όρο τα 1000 είδη το χρόνο παγκοσμίως. Σύμφωνα με την έκθεση «Ζωντανός πλανήτης 2020», τα μεγέθη των πληθυσμών θηλαστικών, πουλιών, ψαριών, αμφιβίων και ερπετών έχουν υποστεί δραματική μείωση 68% από το 1970.⁵ Τη δεκαετία 2005-2014, η κλιματική αλλαγή έχει προκαλέσει σε παγκόσμιο επίπεδο οικονομικές απώλειες της τάξης του 1 τρις. ευρώ, αυξημένες κατά 10 φορές σχετικά με τη δεκαετία του 1970. Για την Ελλάδα, σύμφωνα με έκθεση της Τράπεζας της Ελλάδας του 2011, οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής μπορεί να κοστίσουν στην οικονομία έως και 700 δις. ευρώ, μέχρι τα τέλη του αιώνα, ενώ, με την εφαρμογή κατάλληλων προγραμμάτων προσαρμογής, το κόστος μπορεί να μειωθεί στα 400 δις. ευρώ, με δυνατότητα μείωσης έτι περαιτέρω, σε περίπτωση λήψης μέτρων για τη μείωση των αερίων του θερμοκηπίου παγκοσμίως.⁶

Προϋποθέσεις για μια περιβαλλοντική ηθική», στο Κ. Βουδούρη (ed.) *Φιλοσοφία και οικολογία*, Εκδόσεις Ιωνία, Αθήνα 1999, σελ. 11-18.

² <https://climate.nasa.gov/evidence>

³ Βλ., μεταξύ άλλων και Naomi Klein, *Στις φλόγες: Το καυτό θέμα της κλιματικής αλλαγής*, μτφ: Μιχ. Μακρόπουλος, Εκδόσεις Κλειδάριθμος, Αθήνα 2020., όπου η συγγραφέας – «πνευματική νονά του Πράσινου New Deal» και «η πλέον επιδραστική μορφή της αμερικανικής Αριστεράς» - διατυπώνει την άποψη ότι η κλιματική αλλαγή φαίνεται να είναι ο κύριος λόγος των εκτεταμένων φυσικών καταστροφών, που σημειώνονται στον πλανήτη.

⁴ Δήμου Τσαντίλη, «Η φύση σε αριθμούς», στο: Μοδινού Μ. και Ευθυμιόπουλου Η.(eds), *Η φύση στην οικολογία*, Εκδόσεις Στοχαστής/ΔΙΠΕ, Αθήνα 1999, σελ. 79.

⁵ WWF (2020), «Living Planet Report 2020 – Bending the curve of biodiversity loss», Almond, R.E.A., Grooten M. and Petersen, T. (Eds), κατά παραπομπή Θεοδότας Νάντσου, «Κλιματική κρίση: παγκόσμια πρόκληση επιβίωσης και αλλαγής παραδείγματος», *Η Εφημερίδα των Συντακτών*, Ένθετο ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ, Πορτάλιου Ελένης (Επιμέλεια), Ιούνιος 2021, σελ. 24.

⁶ Χρήστου Γιαννακόπουλου, «Ερευνώντας την κλιματική αλλαγή και τις επιπτώσεις της», *Η Εφημερίδα των Συντακτών*, Ένθετο ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ, έ.α., σελ. 13, 16.

Παρόλα αυτά, η πολιτική κοινωνία φαίνεται να μην αντιλαμβάνεται πλήρως την προϊούσα καταστροφή. Ως αισιόδοξο γεγονός, καταγράφεται η Συμφωνία των Παρισίων για το Κλίμα, η οποία αποτελεί την πρώτη οικουμενική, νομικά δεσμευτική παγκόσμια συμφωνία για το Κλίμα,⁷ στο πλαίσιο της οποίας τέθηκε ο στόχος περιορισμού της αύξησης της παγκόσμιας θερμοκρασίας τον 21^ο αιώνα κάτω από 1,5^ο C σε σχέση με την προβιομηχανική περίοδο 1860-1900. Οι πολιτικές αναγνώσεις της Συμφωνίας των Παρισίων ανέδειξαν ότι τα περιθώρια για δράση ολοένα και συρρικνώνονται, ενώ αυξάνεται δραματικά η ανάγκη για κατεπείγοντα μέτρα, όχι μόνο σε παγκόσμιο και ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά και από κάθε κράτος χωριστά, με τις διακριτές αλλαγές που πρέπει να κάνει το καθένα, αναλόγως της δραστηριότητάς του. Η ΕΕ, εξετάζοντας τη συνεχή ανατροφοδότηση από τα δεδομένα της επιστήμης, έκρινε επιβεβλημένη την *αλλαγή παραδείγματος*, δηλαδή την αλλαγή των σχέσεων του ανθρώπου με τη φύση.⁸ Έτσι και καθώς το ενωσιακό θεσμικό κεκτημένο χαρακτηρίζεται από ένα κενό σε κλιματική νομοθεσία, έλαβε την πολιτική της απόφαση και έθεσε ως στόχο της περιβαλλοντικής της πολιτικής την κλιματική ουδετερότητα για το έτος 2050, δηλαδή μία κατάσταση στην οποία η δραστηριότητα θα έχει ρυθμιστεί με τρόπο ώστε οι εκπομπές άνθρακα να είναι ισοσκελισμένες με τις δυνατότητες απορρόφησής τους από το τοπικό οικοσύστημα. Το κανονιστικό πλαίσιο του στόχου αυτού έχει ήδη σχεδιασθεί και είναι «υπό διαπραγμάτευση» στο Συμβούλιο της ΕΕ, με τα όρια μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης και της προστασίας του περιβάλλοντος να ανακατασκευάζονται. Οδηγός πορείας είναι η ήδη εξαγγελθείσα Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία,⁹ συνοδευόμενη από ένα πακέτο νομοθετικών και μη πρωτοβουλιών, το οποίο καταλαμβάνει όλους σχεδόν τους τομείς: ενέργεια, βιομηχανία, μεταφορές, δασική στρατηγική, προστασία της βιοποικιλότητας, διατροφικό τομέα, κ.λπ. Συνεπώς, η ευρωπαϊκή κοινωνία προσπαθεί να χαράξει μία προοπτική επιβίωσης και δημιουργίας, με καθοριστικό στοιχείο του όλου εγχειρήματος να παραμένει η συνειδητοποίηση ότι ο άνθρωπος, για να κάνει κάτι διαφορετικό, πρέπει να υποχρεωθεί να το

⁷ Εγκρίθηκε στις 12.12.2015 στο Παρίσι και πρόκειται για Συμφωνία στο πλαίσιο της Σύμβασης Πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή. Η ΕΕ κύρωσε τη Συμφωνία με την Απόφαση (ΕΕ) 2016/841 του Συμβουλίου της 5.10.2016. Σχετικοί ιστότοποι:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:22016A1019(01))

<https://eur-lex.europa.eu/content/paris-agreement/paris-agreement.html?locale=el>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32016D1841>

⁸ Ευτύχη Μπιτσάκη, «Κλιματική Αλλαγή και η έννοια της προόδου», *Εφημερίδα των Συντακτών*, Ένθετο *ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ*, έ.α, σελ. 11-12, εδώ σελ.11. Επίσης, Θεοδότας Νάντσου, «Κλιματική κρίση: παγκόσμια πρόκληση επιβίωσης και αλλαγής παραδείγματος», στο ίδιο, σελ. 23-29.

⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2019) 640/11.12.2019, Ανακοίνωση: Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία.

κάνει.¹⁰ Όμως, η αποδοχή και η επιτυχία των μεταρρυθμίσεων θα είναι συνάρτηση, αφενός της ουσιαστικής κοινωνικής συμμετοχής στη διαμόρφωση και στον έλεγχο εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου, αφετέρου της διαφάνειας και της λογοδοσίας κυβερνήσεων και επιχειρήσεων.

Και, καθώς το διακύβευμα είναι μεγάλο, έχει ήδη ανέβει ψηλά διεθνώς και ο πήχυς για μία κοινωνικά δίκαιη ανάπτυξη με οικολογικό πρόσημο. Ενόψει αυτής της πορείας, οφείλουμε να στοχαστούμε και να αναστοχαστούμε για τα «ελλείμματα» ηθικής, που ανακύπτουν κατά τη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Όμως, γιατί χρειάζεται να τεθεί το ηθικό πλαίσιο της περιβαλλοντικής πολιτικής;

Όπως προαναφέρθηκε, η κλιματική αλλαγή είναι αποτέλεσμα της ανθρωπογενούς επιβάρυνσης του περιβάλλοντος. Ένα σημαντικό θέμα, που προκύπτει στο πλαίσιο αυτό, είναι το κατά πόσον είναι ηθικά θεμιτό να επιβάλλουμε αθέλητους περιβαλλοντικούς κινδύνους στους άλλους. Πρόκειται για ζήτημα που εξετάζει η περιβαλλοντική ηθική και ευρύτερα η βιοηθική.¹¹ Στην ηθική, δεν μπορεί κανείς να εμποδίζει την ελεύθερη δράση του άλλου ή να προκαλεί άσκοπη βλάβη. Αυτή η αρχή περιλαμβάνει την υποχρέωση της απόρριψης της καταστροφής του φυσικού κόσμου, καθώς μπορεί να επιφέρει συστηματική ή ανώφελη βλάβη σε κάποιους.¹² Επιπλέον, η περιβαλλοντική διακινδύνευση θέτει το αίτημα της ίσης προστασίας από περιβαλλοντικές καταστροφές ή κινδύνους και εγείρει ζητήματα εγγύησης θεμελιωδών δικαιωμάτων από παγκόσμιους και κρατικούς θεσμούς.¹³ Όμως, ηθικές υποχρεώσεις νοούνται μόνο σε όντα που φέρουν την ικανότητα για πράξη και για συλλογισμό γύρω από την πράξη, αφού η ηθική κατηγορία είναι συνδεδεμένη με την ικανότητα έλλογης σκέψης. Συνεπώς, μόνον οι άνθρωποι πράττουν σύμφωνα με αρχές και, ταυτόχρονα, έχουν την ικανότητα να αξιολογούν και να κρίνουν τις αρχές που διέπουν τις πράξεις και τις πεποιθήσεις τους. Οι άνθρωποι, όμως, εκτός από φορείς πράξεων είναι και αποδέκτες των πράξεων, ο ένας του άλλου, και συνεπώς, ζώντας σ' έναν κοινό κόσμο, μπορούν να βλάψουν ή να υπονομεύσουν την ικανότητα πράξης των άλλων.¹⁴ Στο πλαίσιο αυτό, βλέποντας τα πράγματα από μία κοινή οπτική για όλους, άνθρωποι μπορούν να υποχρεώσουν ο ένας τον άλλον,

¹⁰ Βλ. Isabelle Stengers, «Από την επιδημική κρίση στην οικολογική καταστροφή», *Εφημερίδα των Συντακτών*, 15-16.5.2021, σελ. 85.

¹¹ Σταυρούλας Γσινόρεμα, «Φύση, βιοτεχνολογία και ηθική: Αρχές μιας σύγχρονης περιβαλλοντικής ηθικής», στο συλλογικό τόμο: *Θέματα Βιοηθικής*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο, 2019, σελ.379-403:380.

¹² Ομοίως, έ.α., σελ. 391-392.

¹³ Ομοίως, έ.α., σελ. 400.

¹⁴ Ομοίως, σελ. 390-391.

εγείροντας αιτήματα αμοιβαίου σεβασμού.¹⁵ Εάν, όμως, μία αρχή γεννά λόγο για κάποιον να πράξει κάτι, τότε γεννά λόγο για όλους.¹⁶ Έτσι, υπάρχει συλλογική ευθύνη για την προστασία του περιβάλλοντος, στη βάση να μην καταστρέφονται οι αναγκαίοι όροι επιβίωσης όλων. Πρόκειται για θέμα δικαιοσύνης και ηθικής της ευθύνης απέναντι στη φύση, αλλά και απέναντι στις παρούσες και μελλοντικές γενεές, ώστε να μην υπονομεύεται η ικανότητα επιβίωσής τους.¹⁷ Η μέριμνα για τα φυσικά συστήματα αποτελεί αίτημα της ηθικότητάς μας, ενώ η αδιαφορία προσβάλλει την αξιοπρέπεια της έλλογης φύσης μας.¹⁸ Περαιτέρω, η μέριμνα για την προστασία του περιβάλλοντος εμπεριέχει και τη μέριμνα για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, η ταχύτητα και η δραστηριότητα της οποίας δεν επιτρέπουν σε όλους να προσαρμοσθούν χωρίς να θιγούν θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματά τους (ζωή, υγεία, ασφάλεια).¹⁹ Η φιλοσοφική διάνοηση, τις τελευταίες δεκαετίες, μελετώντας τις αποφάσεις της πολιτικής κοινωνίας, επεσήμανε πολλά ηθικά «κενά», τα οποία υπέχουν θέση ηθικών αξιώσεων έναντι των ανθρωπίνων όντων. Στη συνέχεια, συζητούνται μερικά από αυτά.

II. «Ελλείμματα» ηθικής

Η επικράτηση της ανθρωποκεντρικής θεωρίας έναντι της οικοκεντρικής

Οι σχέσεις που αναπτύσσει ο άνθρωπος με το περιβάλλον του, το φυσικό, το πολιτισμικό, το τεχνολογικό κ.λ.π., προσδιορίζονται σε γενικές γραμμές από τις βασικές φιλοσοφικές και μεταφυσικές αντιλήψεις της εποχής του. Κάθε κοινωνία προβαίνει τρόπον τινά σε μία κατασκευή ή σε υιοθέτηση κάποιας αντίληψης για τη φύση και, επομένως, το πώς ο άνθρωπος βλέπει τη φύση είναι κάτι που κυκλοφορεί ως πολιτιστικό *a priori* και που μπορεί να επηρεάζει τη στάση όλων εν γένει των ανθρώπων.²⁰ Συνεπώς, η έννοια της φύσης, η σχέση του ανθρώπου με αυτήν, καθώς και ο τρόπος με τον οποίον αυτή αξιοποιείται και προστατεύεται, συναρτώνται άμεσα με την εκάστοτε αντίληψη που έχει ο άνθρωπος για τον εαυτό του και τη φύση, αλλά και με το περιεχόμενο που κάθε φορά προσδίδει στον όρο «ανάπτυξη». Η σημερινή παρέμβαση του ανθρώπου στη φύση και η συνακόλουθη καταστροφή της βρίσκονται

¹⁵ Πρόκειται για τη φιλοσοφική προσέγγιση του Kant, σύμφωνα με τον οποία ο κάθε άνθρωπος αντιμετωπίζει τον άλλον ως «αυτοσκοπό» και ποτέ ως «μέσο».

¹⁶ Πρόκειται για τον καθολικεύσιμο και κατηγορικό χαρακτήρα της ηθικής, όπως μας τον παρέδωσε ο Kant.

¹⁷ Σταυρούλας Τσινόρεμα, έ.α., σελ. 393 και 395.

¹⁸ Ομοίως, σελ. 395-396.

¹⁹ Ομοίως, σελ. 400-401.

²⁰ Κων. Βουδούρη, «Φύση, μεταφυσική και οικολογία», στο Κ. Βουδούρη (ed.) *Οικολογικές αξίες*, Αθήνα 2002 σελ. 56

σε αντιστοίχιση με την επί αιώνες κρατούσα *ανθρωποκεντρική αντίληψη* του ανθρώπου για τη φύση και τη θέση του μέσα σε αυτή.

Στην ανθρωποκεντρική θεωρία ξεχωρίζουμε τις ακόλουθες τρεις θέσεις: «Το ανθρώπινο συνειδέναι είναι η μόνη πηγή όλων των αξιών, το ανθρώπινο συνειδέναι είναι η μόνη εστία των αξιών και τα ανθρώπινα συμφέροντα αμετακλήτως προηγούνται σε σύγκριση με τα μη ανθρώπινα συμφέροντα σε κάθε σύγκρουση συμφερόντων».²¹

Σύμφωνα με τις θέσεις αυτές, τα ζητήματα της φύσης, σε σχέση με τον άνθρωπο, θα πρέπει να θεωρούνται κυρίως από τη σκοπιά μόνο του ανθρωπίνου συμφέροντος και ότι μόνο ο άνθρωπος είναι η πηγή και η εστία κάθε αξιολογικής διαδικασίας, ενώ τα μη ανθρώπινα όντα στερούνται νοήματος και αξίας. Σύμφωνα με την Καθηγήτρια Keekok Lee, από τους πλέον ειδικούς ερευνητές σε σχέση με τη φύση και το περιβάλλον σήμερα, οι ρίζες του ανθρωποκεντρισμού βρίσκονται στη νεότερη φιλοσοφία και μάλιστα και με τις τρεις μορφές του: την αυστηρή μορφή, την ήπια μορφή και την αρχή της επιμελητείας της φύσης, που είναι χριστιανικής εμπνεύσεως.²²

Από την εποχή του Διαφωτισμού, η έννοια της κυριαρχίας έγινε η κεντρική ιδέα του σύγχρονου κόσμου, ενώ η αρχή της ωφελιμότητας έγινε μία πανταχού παρούσα εντολή για την αύξηση του «πλούτου των εθνών» και τη δημιουργία κέρδους. Η κατάσταση αυτή, τελικά, κατάφερε να καθυποτάξει τον άνθρωπο στη «λογική» της, υποσχόμενη την ευημερία του. Και παρά τον ισχυρισμό του Marx ότι «όχι μόνον η ανθρώπινη εργασία, αλλά και η φύση παράγουν αξίες και αποτελούν τις δύο πηγές όλου του πλούτου» και την προειδοποίηση του Engels να «μην κολακευόμαστε πάρα πολύ για τις ανθρώπινες νίκες μας πάνω στη φύση»,²³ η σχέση του ανθρώπου με τη φύση έγινε «κυριαρχική» και η φύση μετατράπηκε σε ένα *απόθεμα*, το οποίο έπρεπε να αντληθεί και να χρησιμοποιηθεί από τον άνθρωπο, με μοναδικό στόχο την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συσσώρευση κεφαλαίου και με απώτερο σκοπό την «καλύτερευση» της ζωής του. Έτσι, όσο η ανάπτυξη ποσοτικοποιούνταν και «μετρούσε ό,τι μετρίοταν», ο

²¹ Keekok Lee, «Ανθρωποκεντρισμός: οι ρίζες του στη νεώτερη δυτική φιλοσοφία και η εμπλοκή του στη νεώτερη επιστήμη και τεχνολογία», στο Κ. Βουδούρη (ed.), *Φιλοσοφία και Οικολογία*, Εκδόσεις Ιωνία, Αθήνα 1999, σελ. 191.

²² Ομοίως, *έ.α.*, σελ. 191

²³ Αποστ. Τρομπούκη, 2010, *έ.α.*, σελ. 169-170.

Ειδικότερα, ο Engels στο έργο του «Η διαλεκτική της φύσης» αναφέρει: «Και έτσι τα γεγονότα μας θυμίζουν σε κάθε βήμα να μην εξουσιάζουμε τη φύση μόνο όπως ένας κατακτητής εξουσιάζει έναν ξένο λαό, σαν κάποιος που θα είναι έξω από τη φύση, αλλά σαν να της ανήκουμε με τη σάρκα μας, το αίμα μας, τον εγκέφαλό μας, σαν να είμαστε μέσα της και κάθε εξουσία μας πάνω σ' αυτήν να βασίζεται στο πλεονέκτημα που έχουμε απέναντι στο σύνολο των άλλων δημιουργημάτων...». (Βλ. Ένγκελς Φ., *Η διαλεκτική της φύσης*, Εκδόσεις Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα 1997, σελ. 159).

ανθρωποκεντρισμός του Francis Bacon (1561-1626) και του Descartes (1596-1650), που υποστήριζε την κατάκτηση και την «κατοχή» της φύσης από τον άνθρωπο και ότι η φύση, ως πόρος, αποκτά αξία μόνο ως εμπορεύσιμο αγαθό, κατέστησε τον άνθρωπο ένα ον άπληστο, επιθετικό και εξουσιαστικό σε σχέση με τη φύση. Αυτή η κυριαρχούσα για αιώνες ανθρωποκεντρική φιλοσοφική διάνοηση, σύμφωνα με την οποία η φύση είναι μία εχθρική «ετερότητα», έγινε η κυρίαρχη ιδεολογία και στον 20^ο αιώνα, αλλά και το ασφαλές καταφύγιο, μέσα στο οποίο εξετράφη η παραβατική συμπεριφορά του ανθρώπου, η οποία, σε συνδυασμό με την αλματώδη ανάπτυξη της επιστήμης και της τεχνολογίας και την επικράτηση της οικονομίας της ελεύθερης αγοράς, οδήγησε στα σημερινά οικουμενικά προβλήματα και αδιέξοδα. Το καταστροφικό έργο του ανθρώπου εκτείνεται σε παγκόσμιο επίπεδο, λόγω της διασύνδεσης μεταξύ των συστημάτων της υδρογείου και της διάχυσης των επιπτώσεών τους σ' ολόκληρο τον πλανήτη, ενώ η αλληλοσυσχέτιση και αλληλοεξάρτηση θεωρείται πλέον ως κάτι περισσότερο από βέβαιη και πρέπει να αποκλεισθεί η περίπτωση του να νοούνται και να εξετάζονται τα οικολογικά προβλήματα ως τελείως ανεξάρτητα μεταξύ τους.²⁴

Από τα ανωτέρω, πολύ γρήγορα αντιλαμβανόμαστε τον παραλογισμό και τον εγωιστικό τρόπο διάνοησης των ανθρωποκεντρικών θεωριών, οι οποίες οδηγούν σε μία κατ' επίφαση προστασία της φύσης, ενώ τα σημερινά περιβαλλοντικά προβλήματα θεωρούνται πλέον ως η κατάληξη του ανθρωποκεντρισμού.²⁵ Ως εκ τούτου, αυτή η μορφή προσέγγισης του οικολογικού ζητήματος δεν θεωρείται κατάλληλη για την άρση και τη θεραπεία του.

Με τη διαπίστωση των αρνητικών παρεμβάσεων του ανθρώπου στο οικοσύστημα και, καθώς η φύση αποδείχθηκε ευάλωτη και εύθραυστη και συγχρόνως μη ανεξάντλητη στην υπερεκμετάλλευση, αναδύθηκε και το ζήτημα περί μιας νέας ηθικής θεωρίας ή μιας οικολογικής φιλοσοφίας. Έτσι, κατά το δεύτερο ήμισυ του 20^{ου} αιώνα, πολλοί σύγχρονοι διανοητές, άρχισαν να διερευνούν και να θέτουν στις βαθύτερες και ουσιώδεις διαστάσεις της την προστασία της φύσης και, ταυτόχρονα, έκαναν προσπάθειες να ανεύρουν τα βαθύτερα αίτια της οικολογικής κρίσης. Ο φιλοσοφικός και κοινωνικός διάλογος στράφηκε, αφενός μεν στον καθορισμό των ορίων δράσης και κυριαρχίας του ανθρώπου πάνω στη φύση, με δεδομένα τα όρια ανοχής και αντοχής εκ μέρους της φύσης, αφετέρου δε στην ανάδειξη της συνεργασίας μεταξύ φύσης και ανθρώπου. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να αναδειχθεί η ιδιαίτερη αξία της

²⁴ Κων. Βουδούρη, έ.α., σελ. 28.

Βλ. και Isabelle Stengers, «Από την επιδημική κρίση στην οικολογική καταστροφή», *Εφημερίδα των Συντακτών*, 15-16.5.2021, σελ.84- 85.

²⁵ Αποστ. Τρομπούκη, 2010, σελ. 180.

φύσης, να τονισθεί η αξία της *φιλίας* μεταξύ φύσης και ανθρώπου και να υπερτονισθεί ο ρόλος της παιδείας για το σεβασμό προς όλα τα όντα, που υπάρχουν στη φύση. Στο πλαίσιο αυτού του διαλόγου μεταξύ φιλοσόφων, αλλά και πολιτικών, έχουν επιχειρηθεί μέχρι σήμερα διάφορες φιλοσοφικές προσεγγίσεις, οι οποίες οδήγησαν στη διατύπωση οικοκεντρικών ηθικών θεωριών για την προστασία του περιβάλλοντος, με πολλά κοινά χαρακτηριστικά, αλλά και με σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ τους. Οι θεωρίες αυτές άλλοτε συνεργάζονται και άλλοτε ανταγωνίζονται η μία την άλλη, παρέχοντας δυστυχώς πρόσφορο έδαφος για αναπτυξιακά σχέδια με μεγάλες περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Έτσι, από την θεωρία του ανθρωποκεντρισμού, περάσαμε στη διατύπωση, αφενός μεν των βιοκεντρικών και οικοκεντρικών θεωριών, οι οποίες υποστηρίζουν ότι τα οικοσυστήματα, ως οργανικά σύνολα, είναι ξεχωριστές οντότητες, έχουν εσωτερική διάρθρωση και εγγενή αξία και ότι η ανθρώπινη ηθικότητα πρέπει να διευρυνθεί, ώστε να συμπεριλάβει και τη σχέση του ανθρώπου προς όλα τα άλλα όντα, αφετέρου δε της θεωρίας της βαθείας οικολογίας, η οποία αποδέχεται τις αρχές της οικοκεντρικής θεώρησης και επιπλέον επιθυμεί, στα πλαίσια ενός βιοσφαιρικού εξισωτισμού, να βλέπει ο άνθρωπος τη φύση ως ένα μέρος του εαυτού του, χωρίς αυτός να έχει κάποιο ιδιαίτερο προνόμιο έναντι των άλλων όντων, παρά μόνο για την ικανοποίηση των ζωτικών του αναγκών.²⁶ Γενικά, η οικοκεντρική λογική θεωρεί πως οι ηθικές υποχρεώσεις μας οφείλονται στη φύση καθ' εαυτή, η οποία έχει εγγενή αξία και δικαιούται να υπάρχει και να λειτουργεί πέρα από τα ανθρώπινα συμφέροντα.

Ως συναφείς θεωρίες, που κινούνται στο χώρο του οικοκεντρισμού, είναι η κοινωνική οικολογία, η οποία προσδιορίζεται ως μία πλατιά ολιστική αντίληψη του εγώ, της κοινωνίας και της φύσης, καθώς και ο οικοφεμινισμός, ο οποίος θεωρεί ότι η υποβάθμιση και καταστροφή του περιβάλλοντος σχετίζεται με τα κοινωνικά προβλήματα και ιδιαίτερα με το πρόβλημα του ελέγχου και της κυριαρχίας που ασκούν κάποιες κοινωνικές ομάδες πάνω σε άλλες. Επιπλέον, ο οικοφεμινισμός επεξεργάστηκε την ηθική της μέριμνας²⁷, σύμφωνα με την οποία οι αξίες, που συνδέονται με τους ρόλους των γυναικών ως συζύγων και μητέρων, μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για έναν ηθικό κώδικα, που θα λαμβάνει υπόψη τις σχέσεις ανάμεσα στα όντα. Η τελευταία αυτή θεωρία και σκέψη έφερε στο προσκήνιο το δικαίωμα και την ηθική υποχρέωση των γυναικών να μιλήσουν για τη Γη, τη Μεγάλη Μητέρα ή τη Φύση και φαίνεται να παρέμειναν πιστές στις μελλοντικές γενεές και στον ίδιο τον πλανήτη,

²⁶ Βουδούρη Κ., «Φύση, μεταφυσική και οικολογία», στο Κ. Βουδούρη (ed.) *Φιλοσοφία και οικολογία*, Εκδόσεις Ιωνία, Αθήνα 1999, σελ. 65-70.

²⁷ Γεωργόπουλου Α., *Περιβαλλοντική ηθική*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 2002, σελ.432-433

χρησιμοποιώντας μάλιστα και την περιβαλλοντική τέχνη, στην προσπάθειά τους να προεικονίσουν το μέλλον.²⁸ Για το λόγο αυτό, η ηθική της μέριμνας αξίζει να θεωρείται ως μία σημαντικότερη συνεισφορά στην ηθική θεωρία, αφού τονίζει τη συνεργατικότητα και τη μέριμνα, αντί τις συγκρούσεις, ανάμεσα στα δικαιώματα των όντων.

Στη σύγχρονη οικολογική θεωρία κύριο πρόβλημα είναι η σύγκρουση του ανθρωποκεντρισμού με τον οικοκεντρισμό.²⁹ Αυτή η μετάβαση ισοδυναμεί με ένα τεράστιο βήμα, με πολλές δυσκολίες. Και αυτή την ευθύνη τη μοιράζονται και οι φιλόσοφοι και οι πολιτικοί. Οι μεν πρώτοι, με τις διάφορες οικοκεντρικές προσεγγίσεις, με τον ιδεαλισμό τους, τα μεταφυσικά τους στοιχεία και τον βιοσφαιρικό εξισωτισμό, έχουν την τάση να δραπετεύουν σε δυσνόητα και, εκ πρώτης όψεως, μη εύληπτα μεταφυσικά επιχειρήματα, οι δε δεύτεροι - μη πεπαιδευμένοι περιβαλλοντικά - αναζητούν άμεσες και γρήγορες λύσεις στα ζητήματα του περιβάλλοντος.

Σήμερα όλοι γνωρίζουμε ότι το περιβαλλοντικό πρόβλημα είναι το αποτέλεσμα της στάσης του ανθρώπου έναντι της φύσης και η υπέρβαση των ορίων της αφομοιωτικής δύναμης της φύσης, που οδηγεί στην ανατροπή της ισορροπίας και της σταθερότητας των οικοσυστημάτων. Οι ρίζες πρέπει να ανιχνευθούν, κατ' αρχάς, σε επίπεδο αρχών και αξιών, η κρίση των οποίων διαχέεται και στο οικονομικο-πολιτικό πεδίο. Έτσι η οικοκεντρική προσέγγιση, με τις πρόνοιες που αυτή ενσωματώνει, βοηθά τον άνθρωπο να κατανοήσει τις ηθικές του υποχρεώσεις, που οφείλονται στη φύση καθ'εαυτή, ώστε να καταφέρει να την προστατεύσει με τον πλέον βέλτιστο τρόπο.

Ο αυστηρός διαχωρισμός γεγονότων και αξιών

Η επικράτηση του ανθρωποκεντρισμού συνδέεται στενά με τον αυστηρό διαχωρισμό των γεγονότων και αξιών, τον οποίο διατηρούν οι οικονομικές και κοινωνικές επιστήμες. Στο πλαίσιο της ελληνικής φιλοσοφικής παράδοσης (Πλάτων, Αριστοτέλης, Στωϊκοί, κ.λπ.) όχι μόνο δεν υφίστατο το πρόβλημα του διχασμού μεταξύ όντων και αξιών, αλλά θεωρείτο αυτονόητο ότι το *είναι* και το *δέον* συνυφαίνονται. Και, ενώ για πολλούς αιώνες στην ιστορία της ευρωπαϊκής διάνοησης αυτό που χαρακτηρίζεται σήμερα ως φυσική επιστήμη εύρισκε την

²⁸ Μανδρώνη Κ., «Οικοφεμινισμός και περιβαλλοντική τέχνη στον 21^ο αιώνα: Ερμηνευτικές προσεγγίσεις», στο Μ. Βενετή και Κ. Βουδούρη (eds) *Θέματα σχέσεων πολιτικής, οικονομίας και περιβαλλοντικής φιλοσοφίας*, Εκδόσεις Ιωνία, Αθήνα 2014, σελ. 149-158.

²⁹ Αθανασόπουλου Κ., «Η οικολογία, η ηθική και η ανεξάρτητη αξία της φύσης», στο Ε. Μαραγγιανού (ed.) *Φιλοσοφίας αγώνισμα, Μελέτες προς τιμήν του Καθηγητού Κων/νου Βουδούρη*, Εκδόσεις Ιωνία, Αθήνα 2004, σελ. 18.

εξέτασή του στο πλαίσιο της φιλοσοφίας της φύσης, από την εποχή του Isaac Newton (1643-1727) μέχρι και το 18^ο αιώνα έχουμε το διαχωρισμό φυσικής επιστήμης και φιλοσοφίας, ο οποίος θεσμοποιήθηκε με την ίδρυση ιδιαίτερων σχολών φυσικών επιστημών και την απονομή χωριστών ακαδημαϊκών τίτλων. Αυτή η χειραφέτηση της φυσικής επιστήμης και ο περιορισμός της φιλοσοφίας στο «δικό» της έργο συνεχίστηκε μέχρι και τον προηγούμενο αιώνα και αυτό, που θα μπορούσε να ήταν φιλοσοφία της φύσης, στην πραγματικότητα ήταν επιστημολογία των φυσικών επιστημών.³⁰ Αυτή η λεγόμενη επιστημονική «επανάσταση» δημιούργησε έναν άλλον κόσμο, έναν άλλον πολιτισμό, μέσα στον οποίο ο τεχνοκράτης και ο επιστήμονας πίστευε ότι θα βελτιώσει τις ανθρώπινες δυνατότητες. Ο αυστηρός διαχωρισμός ανάμεσα σε γεγονότα και αξίες αφήρησε από τους ανθρώπους την ικανότητα να διακρίνουν τι όφειλαν να πράξουν ή να επιλέξουν, η δε φιλοσοφία τότε δεν έκανε καμία σημαντική προσπάθεια να γεφυρώσει αυτό το χάσμα. Έτσι διαμορφώθηκε μία ανθρωποκεντρική φιλοσοφική διάνοηση για τη φύση, η οποία επικράτησε για αιώνες και έγινε η κυρίαρχη ιδέα και κατά τον 20^ο αιώνα. Στον αιώνα αυτό, ο θρίαμβος της τεχνόσφαιρας πάνω στην οικόσφαιρα και η παγκοσμιότητα των φαινομένων οδήγησαν σε μία προσπάθεια για την προσαρμογή της φύσης στα μέτρα του ανθρώπου, χωρίς παράλληλα να ικανοποιούνται οι κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες όλης της ανθρωπότητας.³¹ Στο όνομα της ανάπτυξης, που ακολούθησε, έκαναν την εμφάνισή τους και πολλά γεγονότα, τα οποία έδειξαν με τον πιο δραματικό τρόπο τις καταστροφικές συνέπειες που προκύπτουν από την έλλειψη των αξιών.

Η σύμπλευση γεγονότων και αξιών δεν θα πρέπει να υπονοεί κάποια υποτίμηση του επιστημονικού έργου εν γένει, αφού για την προστασία του περιβάλλοντος είναι απαραίτητη η συμφωνία και τα κοινά συμπεράσματα των επιστημόνων. Για την αντικειμενική εγκυρότητα των επιστημονικών διακριβώσεων πρέπει να αποφευχθεί η ανεξέλεγκτη αξιολογική φόρτιση της έρευνας, χωρίς όμως να αγνοηθεί το βαθύτερο και κοινό για ολόκληρη την ανθρωπότητα αξιακό υπόβαθρο της σχέσης του ανθρώπου με το φυσικό κόσμο.³² Οι οικονομολόγοι θεωρούν ότι η οικονομική προσέγγισή τους θα πρέπει να είναι ηθικά ουδέτερη, ώστε αυτή να χαρακτηρίζεται επιστημονική. Σήμερα, η κυρίαρχη οικονομική σκέψη διατηρεί έναν αυστηρό διαχωρισμό μεταξύ δεδομένων και αξιών. Οι ηθικές και κοινωνικές αξίες απουσιάζουν, παρά

³⁰Ευθύμη Παπαδημητρίου, «Φύση και ηθική», στο: Μοδινού Μ. και Ευθυμιόπουλου Η. (eds), *Οικολογία και επιστήμες του περιβάλλοντος*, Εκδόσεις Στοχαστής/ΔΙΠΕ, Αθήνα 1998, σελ. 260.

³¹Ηλία Ευθυμιόπουλου, «Διάλογοι και στρατηγικές για τη φύση» στο: Μοδινού Μ. και Ευθυμιόπουλου Η. (eds), *Η φύση στην οικολογία*, Εκδόσεις Στοχαστής/ΔΙΠΕ, Αθήνα 1999, σελ. 77.

³² Για μία εκτενή ανάλυση του διαχωρισμού γεγονότων και αξιών και τη σχέση του με την οικολογική ηθική, βλ. Σοφίας Βουδούρη, *Το κοινόν αγαθόν από πολιτική, ηθική και οικολογική άποψη εξεταζόμενο*, Εκδόσεις Ιωνία, Αθήνα 2008, σελ. 255-287.

το γεγονός ότι οι άνθρωποι, ως ηθικά όντα, συχνά έχουν ανάγκη να στοχαστούν, πέρα από το συμφέρον τους και για τις ηθικές δεσμεύσεις τους. Ο νομπελίστας Amartya Sen στο έργο του «Περί ηθικής και οικονομίας» (1987) αναφέρεται στην απόσταση που χωρίζει τα σύγχρονα οικονομικά από την ηθική και τονίζει ότι οι δύο επιστήμες θα είχαν πολλά να κερδίσουν από μία στενότερη σχέση. Μας προτρέπει να προσέξουμε περισσότερο την ηθική διάσταση της ανθρώπινης συμπεριφοράς. Ο Sen προσπαθεί να αναζωογονήσει ένα είδος διαλόγου μεταξύ ηθικής και οικονομικής επιστήμης εξετάζοντας τα φαινόμενα της πείνας, της φτώχειας και των ανισοτήτων. Άσκησε κριτική στην πεποίθηση των οικονομικών επιστημόνων ότι η ευημερία των ανθρώπων συνδέεται με την ικανοποίηση των επιθυμιών τους, υποστηρίζοντας ότι οι ηθικές και οι κοινωνικές αξίες δεν μπορεί να απουσιάζουν από την εξέταση της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και το σημαντικό είναι τα άτομα να έχουν δυνατότητες για χρήσιμες λειτουργίες.

Η ορθή αξιολόγηση της οικονομικής ευημερίας, φαίνεται να προσκρούει στην έλλειψη της κατάλληλης φιλοσοφικής εκπαίδευσης των οικονομολόγων.³³ Το γεγονός αυτό συνδέεται, κατά ένα μεγάλο μέρος, με το πρόβλημα της διαστρέβλωσης των εννοιών της ανάπτυξης και της προόδου, στις οποίες θα αναφερθούμε παρακάτω.

Ο επανακαθορισμός των πραγματικών μας αναγκών

Η μετάβαση από το ανθρωποκεντρικό πρότυπο σε μία οικοκεντρική στάση ζωής απαιτεί αλλαγή της σχέσης του ανθρώπου με τη φύση, καθώς και επανακαθορισμό των πραγματικών αναγκών μας στο πλαίσιο της «εξηρμένης ζωής», δηλαδή της ζωής υπό την προοπτική του αισθητικού. Αντί να δημιουργούμε και να ικανοποιούμε μέσω της επιστήμης και της τεχνολογίας «ψευτοανάγκες», θα πρέπει να ικανοποιούμε τις πραγματικές ανάγκες μιας «εκλεπτυσμένης ζωής», η οποία θα θεμελιώνεται σε μία άλλη σχέση του ανθρώπου με τη φύση.³⁴ Βεβαίως και δεν μπορούμε να εγκαταλείψουμε την τεχνολογία, αφού διευκολύνει τη ζωή μας. Η τεχνολογία μπορεί να δημιουργήσει εναλλακτικές λύσεις, αλλάζοντας τα πρότυπα ζωής, χωρίς, όμως, να ισχύει το ίδιο και για την ποιότητα της ζωής μας και αυτό μπορεί να επιτευχθεί όταν δεν συγχέουμε την απεριόριστη κατανάλωση με την ευτυχία.³⁵ Μία τέτοια

³³ Βλ. τη σχετική ανάλυση του Ευκλείδη Τσακαλώτου, «Φιλοσοφικά κενά της κυρίαρχης οικονομικής σκέψης», στο Περιοδικό για τη φιλοσοφία *cogito*, τεύχος 8, Μάιος 2008.

³⁴ Λαμπρέλλη Δ., «Ο Marcuse για τη φύση και το περιβάλλον», στο Κ. Βουδούρη (ed.) *Φιλοσοφία και οικολογία*, Εκδόσεις Ιωνία, Αθήνα 1999, σελ. 183-184.

³⁵ Μπουροδήμου Ευστ., «Οικολογική παιδεία και ηθική», στο Κ. Βουδούρη (ed.) *Φιλοσοφία και οικολογία*, Εκδόσεις Ιωνία, Αθήνα 1999, σελ. 246.

κοινωνία, η οποία χρησιμοποιεί τα πλέον ευγενικά κριτήρια στη χρήση της τεχνολογίας και στο εσωτερικό της οποίας κάθε κατηγορία όντων «προσαρμόζει τη διατροφή της αυστηρά στις βιολογικές καταβολές της», θα μπορούσε να αυτοδεσμευθεί καθολικά για τη διατήρηση της ζωής, αλλά και της ποιότητας, του κόσμου.

Ο διαχωρισμός της φύσης σε προστατευτέα και μη

Η συστηματική προσπάθεια για τη διατήρηση της φύσης οδήγησε στη θέσπιση προστατευόμενων περιοχών, η οποία ξεκίνησε ως μία προσπάθεια διάσωσης ενός τμήματος της φυσικής κληρονομιάς, όταν άρχισε να διαφαίνεται η έκταση των καταστροφών.³⁶ Όμως, αυτή η πρακτική πολύ γρήγορα έδειξε τα όριά της, αφενός επειδή η προστασία δεν μπορούσε να επεκταθεί περαιτέρω, αφετέρου επειδή οι πληθυσμοί των ειδών κινδύνευαν να εξαφανιστούν, δεδομένου ότι η εγκατάσταση ενός υγιούς πληθυσμού εξαρτάται από την ποιότητα και τη διαθεσιμότητα των φυσικών πόρων, καθώς και από τη συνέχεια της ζώνης εξάπλωσής του.³⁷ Στον αντίποδα, οι μη προστατευόμενες περιοχές υπέστησαν αλόγιστη χρήση, με αποτέλεσμα την εξάντληση και την απώλεια της γονιμότητας.

Ο θεσμός της προστασίας του περιβάλλοντος διαχώρισε τη φύση σε εκείνη που παρουσιάζεται προς «προστασία» και σε εκείνη που προσφέρεται για «εκμετάλλευση». Όμως, ο διαχωρισμός αυτός μετατράπηκε ως βασικό «άλλοθι» για την κατάκτηση και εκμετάλλευση της φύσης, με αποτέλεσμα να γίνει πεδίο σύγκρουσης συμφερόντων και διεκδικήσεων, καθώς και έντονης κριτικής αντιπαράθεσης.³⁸ Επιπλέον, έχει αμφισβητηθεί έντονα, εξαιτίας της καθολικότητας των περιβαλλοντικών προβλημάτων, τα οποία δεν γνωρίζουν σύνορα και διαχωρισμούς εδαφών. Σήμερα, λόγω της έκτασης και της έντασης των προβλημάτων, ολόκληρος ο πλανήτης χρίζει προστασίας, οπότε η οριοθέτηση της φύσης σε προστατευτέα και μη έχει χάσει την ουσιαστική της αξία, ενώ ο εν λόγω διαχωρισμός ενοχοποιείται ως ένα από τα αίτια της περιβαλλοντικής κρίσης που βιώνουμε.³⁹ Εν τω μεταξύ, η εξορία του ανθρώπου από τις προστατευόμενες περιοχές, αφενός δημιούργησε την εντύπωση ότι υπάρχουν άλλες περιοχές για πλήρη εκμετάλλευση, αφετέρου στέρησε τη δυνατότά του να συνυπάρξει αρμονικά με το προστατευόμενο οικοσύστημα. Ας μη μας διαφεύγει ότι η αρμονική σχέση συνύπαρξης φύσης και ανθρωπίνου πνεύματος ήταν αυτή που ώθησε τους καλλιτέχνες του 5^{ου} π.χ. αιώνα

³⁶ Αποστ. Τρομπούκη, *Ανθρώπος και περιβάλλον*, Εκδόσεις Πέτρα, Αθήνα, 2006, σελ. 352-353.

³⁷ Ομοίως, 351, 353.

³⁸ Ομοίως, σελ. 353-354.

³⁹ Ομοίως, σελ. 354-355.

να φιλοτεχνήσουν στο αττικό τοπίο περίλαμπρα έργα αρχιτεκτονικής, γλυπτικής και άλλων τεχνών, δημιουργώντας σύνολα ισόρροπα και σύμμετρα με τα δημιουργήματα της φύσης. Οι Αθηναίοι, έχοντας υπόψη τους τα κελεύσματα της φύσης και αντιλαμβανόμενοι εγκαίρως ότι η ισορροπία της φύσης είναι απαραίτητος όρος ζωής, ύψωσαν στην αττική γη ανεπανάληπτα έργα, η συμμετρία των οποίων αδελφώνεται με το φυσικό περιβάλλον και αποτελεί μία ενότητα με το φυσικό χώρο, τους λόφους και τον αιθέρα. Αυτή η αντίληψη καταγράφηκε ως ένα πρώιμο κοσμοείδωλο της οικοκεντρικής θεώρησης.⁴⁰

Σήμερα πολλά δασικά οικοσυστήματα εξαφανίζονται ή υποβαθμίζονται, ιδιαίτερα στις τροπικές περιοχές. Τα τροπικά δάση, πέραν των οικολογικών υπηρεσιών υψίστης σημασίας που προσφέρουν, παρέχουν οικολογικούς θώκους στα διάφορα είδη άγριας ζωής, αποτελώντας κοιτίδες φιλοξενίας γι' αυτά. Υπολογίζεται ότι τα δάση αυτά αποτελούν τα ενδιαιτήματα για το 50-90% των παγκόσμιων ζωικών ειδών. Σε πολλά τροπικά δάση επικρατεί έντονη αντιπαράθεση ανάμεσα στις φυλές που κατοικούν σε αυτά και των οποίων η επιβίωση εξαρτάται από το οικοσύστημα του δάσους (π.χ. συλλέκτες καουτσούκ στη Βραζιλία) και στις εταιρείες υλοτόμησης.⁴¹ Η καταστροφή και αποψίλωση περιορίζει τους αυτόχθονες λαούς και πιθανώς εκτοπίζει ή και αφανίζει πολλούς παραδοσιακούς πολιτισμούς και αυτό έχει επιπτώσεις που εκτείνονται στην πολιτική πλευρά του θέματος, αλλά και πέραν αυτής, στην ηθική πλευρά. Πολλοί από τους εναπομείναντες πολιτισμούς κατέχουν ανεκτίμητες γνώσεις σχετικά με την αναγνώριση και τις χρήσεις των τροπικών ειδών. Έτσι, κάποιοι οργανισμοί, όπως το Διεθνές Ταμείο για τη Φύση (WWF), έστω και αργά, άρχισαν να συνεργάζονται με τις κοινότητες των δασών για να περισώσουν ό,τι μπορούν από την πανάρχαια ανθρώπινη γνώση και λαϊκή σοφία. Μάλιστα στη Λατινική Αμερική δημιουργήθηκαν οι λεγόμενες «εκμεταλλεύσιμες προστατευμένες περιοχές», όπου παρέχεται στις τοπικές κοινότητες βοήθεια για την ανάπτυξη διατηρήσιμης εμπορικής παραγωγής «καρπών του δάσους» (καουτσούκ, καρύδας, κακάο, βοτάνων, κ.ά.), με αντάλλαγμα την απαγόρευση υλοτόμησης και εκχέρσωσης της γης.⁴² Πολλοί αναλυτές εκτιμούν ότι η γενοκτονία και ο περιορισμός των αυτόχθονων λαών προξενεί μία τραγική απώλεια της «Σοφίας της Γης» και της πολιτιστικής ποικιλότητας και για το λόγο αυτό ζητούν την προστασία και το σεβασμό των αυτόχθονων

⁴⁰ Ομοίως, σελ. 60-61.

⁴¹ Ομοίως, σελ. 330 και 335.

⁴² Ομοίως, σελ. 335-336.

λαών, που έχουν απομείνει και οι οποίοι έχουν να μας διδάξουν ακόμη πολλά για τη διάσωση του πλανήτη.⁴³

Γενικά τα δάση θα μπορούσαν να αποτελέσουν τον κατ' εξοχήν ανανεώσιμο πόρο, αν ακολουθηθούν πολιτικές αειφορίας και αν το ποσοστό υλοτόμησης και υποβάθμισης δεν ξεπεράσει το ποσοστό ανάπτυξης, ταυτόχρονα δε αν τονισθεί ιδιαίτερα η ανάγκη προστασίας της βιοποικιλότητας.⁴⁴ Ωστόσο, ενθαρρυντικά κρίνονται τα πρόσφατα αποτελέσματα της COP 15 στο Μόντρεαλ, όπου περισσότερες από 190 χώρες υιοθέτησαν ένα «σύμφωνο ειρήνης με τη φύση», για την αναστροφή της απώλειας της βιοποικιλότητας έως το 2030, μέσω της προστασίας των χερσαίων εκτάσεων, των ωκεανών και των ειδών της φύσης από τη μόλυνση, την υποβάθμιση και την κλιματική κρίση. Πρόκειται για ένα ιστορικό βήμα με στόχο τη δημιουργία προστατευόμενων περιοχών στο 30% του πλανήτη μέχρι το 2030. Ταυτόχρονα, δίδονται εγγυήσεις για τις κοινότητες αυτοχθόνων, που είναι οι φύλακες του 80% της εναπομείνουσας βιοποικιλότητας στη γη.⁴⁵

Η αποδοχή της λογικής «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Η αύξηση των ρύπων έχει καταστεί η μεγαλύτερη απειλή για τη σταθερότητα των θεμελιωδών οικολογικών κύκλων του πλανήτη. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» εισήχθη για πρώτη φορά από τον ΟΟΣΑ το 1972. Είκοσι χρόνια μετά, το 1992, συμπεριελήφθη στη Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για το περιβάλλον και την Ανάπτυξη ως μία από τις 27 κατευθυντήριες αρχές της μελλοντικής βιώσιμης ανάπτυξης. Σήμερα, αποτελεί τη βάση της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ και κατοχυρώνεται στο άρθρο 191 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ.

Η Παγκόσμια Διάσκεψη του 1997 για το κλίμα, στο Κιότο της Ιαπωνίας, προέβλεψε συγκεκριμένες ποσοτικές μειώσεις των αερίων του θερμοκηπίου. Αρχικά, οι ΗΠΑ, Ρωσία και Αυστραλία δεν υπέγραψαν το σχετικό Πρωτόκολλο, με αποτέλεσμα αυτό να τεθεί σε εφαρμογή μόλις το 2005, μετά την υπογραφή της Ρωσίας. Οι ΗΠΑ, όμως, κατάφεραν να μπορούν να κερδίζουν τα δικαιώματα των εκπομπών άλλων χωρών στο «εμπόριο της ρύπανσης», στο νέο εργαλείο διαπραγμάτευσης που τέθηκε στο Κιότο.⁴⁶

⁴³ Ομοίως, σελ. 341-342.

⁴⁴ Ομοίως, σελ. 328.

⁴⁵ Ηνωμένα Έθνη, COP15, 15^η Διάσκεψη της Σύμβασης για τη Βιοποικιλότητα, 19.12.2022.

⁴⁶ Αποστ. Τρομπούκη, 2006, σελ. 276.

Η εμπορία ρύπων, με την επίκληση της κλιματικής αλλαγής, υπακούει στην εν λόγω αρχή. Με αυτόν τον τρόπο, τα κράτη προσπαθούν να ενσωματώσουν το περιβαλλοντικό κόστος στη βιομηχανική λειτουργία και να δώσουν κίνητρα για επενδύσεις σε καθαρές τεχνολογίες. Η λύση αυτή, ενώ φαίνεται ότι λύνει το πρόβλημα, στην ουσία το επιδεινώνει, αφού τα εισπραττόμενα από το κάθε κράτος ποσά δεν είναι ικανά να επαναφέρουν την κατεστραμμένη από τους ρύπους φύση.⁴⁷

Με τη λογική της εν λόγω αρχής συμφωνεί και η ΕΕ, η οποία, με τα κείμενά της, πάντα δεσμεύεται να βοηθήσει τις βιομηχανίες να μειώσουν τις αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, κατοχυρώνοντας εμμέσως το αναφαίρετο δικαίωμά τους να συνεχίζουν να ρυπαίνουν. Επίσης, αναγνωρίζει ότι οι εταιρείες «χρειάζονται», για το σκοπό αυτό, νέα κίνητρα, μειώσεις φόρων, επιβραβεύσεις κ.λπ.⁴⁸ Έτσι, θεσμοποιείται η δυνατότητα απόλυτης ρύπανσης του περιβάλλοντος από τις ισχυρές βιομηχανικές χώρες. Για παράδειγμα, οι ΗΠΑ, λόγω της μεγάλης βιομηχανικής παραγωγής της προηγούμενης δεκαετίας, έχουν αυξήσει την εκπομπή ρύπων στην ατμόσφαιρα. Στο πλαίσιο της ως άνω αρχής, και κυρίως λόγω της εστίασής της στη διαφοροποιημένη περιβαλλοντική, αλλά και οικονομική ευθύνη, οφείλουν να αποζημιώσουν για τη βλάβη που έχουν προκαλέσει στο περιβάλλον. Σύμφωνα με αναλυτές,⁴⁹ η επίκληση και εφαρμογή της αρχής θεωρείται απλοϊκή και αναποτελεσματική για πολλούς λόγους, μεταξύ των οποίων, αφενός το γεγονός ότι τα κράτη δεν είναι πρόσωπα για να υπέχουν την ίδια ευθύνη, αφετέρου δεν είναι δίκαιο οι παροντικές γενεές να φέρουν ευθύνη αποζημίωσης για πράξεις παρελθουσών γενεών, μετατρέποντας την αρχή σε: «αυτός που ωφελήθηκε πληρώνει», ακόμη και αν έχουν, εν τω μεταξύ, επωφεληθεί από την ανάπτυξη. Όμως, στο πλαίσιο εξισωτικών αρχών, τα βιομηχανικά κράτη θα πρέπει να αναλάβουν το κόστος της κλιματικής αλλαγής, αναλαμβάνοντας επιπλέον βάρη στο όνομα της ισότητας.⁵⁰ Παρόλο που οι ρυπαντές είναι υπόλογοι για τη ρύπανση που προκαλούν, πρόσφατα το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σε έκθεσή του⁵¹ διαπιστώνει ότι η εν λόγω αρχή αποτυπώνεται και εφαρμόζεται σε διαφορετικό βαθμό στις διάφορες πολιτικές της ΕΕ για το

⁴⁷ Ομοίως, σελ. 282.

⁴⁸ Δημ. Ρόκου, «Αξιοβίωτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη. Για έναν ειρηνικό και καλύτερο κόσμο», διαθέσιμο στο: https://www.giannena-e.gr/sygxrona_themata/anaptixi_syghroni/Rokos_D_Anaptixi_Eirini.aspx Προσπέλαση: 1.12.2022.

⁴⁹ Eric Posner και Gass Sunstein, “Global Warming and Social Justice”, *Regulation*, 31.1 (2008), σελ. 14-20, στο Κ. Κουκουζέλη, «Κλιματική αλλαγή και κοινωνική δικαιοσύνη», *Θέματα Βιοηθικής*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο, 2019, σελ.459- 480: 464, 465.

⁵⁰ Κ. Κουκουζέλη, έ.α., σελ. 467-468.

⁵¹ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 12/2021, με θέμα: «Αρχή ‘‘ο ρυπαίνων πληρώνει’’: Ασυνεπής η εφαρμογή της στις πολιτικές και τις δράσεις της ΕΕ για το περιβάλλον».

περιβάλλον, ενώ η κάλυψη και η εφαρμογή τους κρίνονται ανεπαρκείς. Μάλιστα, ο προϋπολογισμός της ΕΕ ενίοτε χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση δράσεων απορρύπανσης, το κόστος των οποίων θα έπρεπε να έχουν επωμιστεί οι ρυπαίνοντες και να αποφεύγεται, με αυτόν τον τρόπο, η επιβάρυνση της κοινωνίας με το κόστος ανόρθωσης ζημιών στο φυσικό περιβάλλον.

Πολλές ανεπτυγμένες χώρες, παρόλο που έχουν υπογράψει σχετικές συμφωνίες, υπολείπονται σημαντικά από τη μείωση των εκπομπών αερίων. Ωστόσο, επιλέγουν τη μετανάστευση των ρυπογόνων βιομηχανιών στις αναπτυσσόμενες χώρες ή εναποθέτουν εκατομμύρια τόνους αποβλήτων κάθε χρόνο στον (απαράδεκτα) εμπομαζόμενο Τρίτο Κόσμο, ενώ, ταυτόχρονα, οι ίδιες, ως χώρες του «Πρώτου Κόσμου», δηλώνουν «πράσινες». Πρόκειται για νοοτροπία που βλέπει τη ρύπανση, όχι ως πρόβλημα που πρέπει να ξεπεραστεί, αλλά ως ένα πρόβλημα προς διαχείριση στη λογική της ελεύθερης αγοράς. Μία νοοτροπία, που επιδεικνύει ευθεία εκμεταλλευτική στάση απέναντι στους φτωχούς κατοίκους του πλανήτη, αλλά και μία διαφορετική αξιολόγηση της ζωής.⁵²

Η απουσία Ανεξαρτήτων Περιβαλλοντικών Αρχών

Πολλές ευρωπαϊκές χώρες, υπό την επίδραση του δικαίου της ΕΕ (Οδηγία 92/43/ΕΚ/21.5.1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας) προχώρησαν στην ίδρυση Ανεξαρτήτων Περιβαλλοντικών Αρχών, ώστε να διασφαλίσουν το αδιάβλητο της διαδικασίας αξιολόγησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των έργων, μέσω της «δέουσας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων». Πρόκειται για Αρχές με εχέγγυα ανεξαρτησίας, οι οποίες καλούνται να διασφαλίσουν την αμεροληψία. Ενδεικτικά, οι χώρες Γαλλία, Γερμανία, Ιρλανδία, Ιταλία, Ολλανδία θέσπισαν μία τέτοια Αρχή.⁵³ Επίσης,

⁵² Αποστ. Τρομπούκη, 2006, σελ. 267 και 269.

⁵³ Βλ. και σχετικούς ιστοτόπους:

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

<https://www.umweltbundesamt.de/en/the-uba/about-us>

<https://www.epa.ie/>

https://www.arera.it/it/che_cosa/presentazione.htm

<https://www.pbl.nl/en>

Επίσης, στην πλατφόρμα της ΕΕ για τη Διάσκεψη υπάρχει πρόταση, εξ ονόματος Ομάδας Περιβάλλοντος της Τσεχίας, για δημιουργία ειδικής αρχής επιθεώρησης περιβάλλοντος σε επίπεδο ΕΕ, με σκοπό τον εντοπισμό και την πρόληψη παραβιάσεων του περιβαλλοντικού δικαίου από δραστηριότητες που ορίζονται από το νόμο, οι οποίες καλύπτουν επίσης τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής. Πηγή:https://futureu.europa.eu/processes/GreenDeal/f/1/proposals/27827?filter%5Bcategory_id%5D%5B%5D=

το Σύνταγμα του Ισημερινού του 2008 προβλέπει (άρθρο 399) τη σύσταση Αρχής για την Προστασία του Περιβάλλοντος και της Φύσης, η οποία θα μπορούσε να παρέχει τα μέσα για το μετριασμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και να βοηθήσει τη χώρα στην προσαρμογή στα νέα δεδομένα που θέτει η κλιματική αλλαγή.⁵⁴ Επιπλέον, και η Βολιβία με νόμο προχώρησε στη δημιουργία της Πολυεθνικής Αρχής της «Μητέρας-Γης», η οποία είναι ανεξάρτητη και υπεύθυνη για τη διαμόρφωση πολιτικών και δράσεων στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής. Η ιδιαίτερη αξία της έγκειται στο ότι εμφανίζει τη «Μητέρα-Γη» ως «συλλογικό υποκείμενο δημοσίου συμφέροντος».⁵⁵ Αξίζει να αναφέρουμε ότι στη Βραζιλία, η νέα κυβέρνηση του Λούλα ντα Σίλβα εξήγγειλε την ίδρυση Εθνικής Αρχής για το Κλίμα, η οποία θα είναι επιφορτισμένη με την επαλήθευση των δράσεων για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου.⁵⁶

Η έλλειψη προστασίας των κλιματικών/περιβαλλοντικών ή οικολογικών προσφύγων.

Από τη δεκαετία του 1970 μέχρι σήμερα υπάρχει μία πλούσια και συχνά αντικρουόμενη βιβλιογραφία, που αφορά τη σύνδεση της περιβαλλοντικής ή κλιματικής αλλαγής με την ανθρώπινη μετανάστευση και τους λεγόμενους περιβαλλοντικούς/κλιματικούς ή οικολογικούς πρόσφυγες.

Ο όρος *περιβαλλοντικός πρόσφυγας* χρησιμοποιήθηκε πρώτη φορά τη δεκαετία του 1970 από το Ινστιτούτο Worldwatch σε έγγραφα που προσπαθούσαν να συσχετίσουν την αύξηση της μετανάστευσης σε χώρες της Αφρικής και της Ασίας με το περιβαλλοντικό ζήτημα. Το 1985 ο El-Hinnawi όρισε τους περιβαλλοντικούς πρόσφυγες, σε έκθεση του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών (UNEP), ως τους ανθρώπους «που αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν την παραδοσιακή τους κατοικία, προσωρινά ή μόνιμα, εξαιτίας μιας σημειούμενης περιβαλλοντικής διατάραξης (φυσικής ή/και προκαλούμενης από τον άνθρωπο), η οποία θέτει σε κίνδυνο την ύπαρξή τους ή/και έχει σοβαρές επιπτώσεις στην ποιότητα ζωής τους». Ο ορισμός αυτός δέχθηκε αρκετές κριτικές, εξαιτίας του γεγονότος ότι πρόκειται για ορισμό ιδιαίτερα διευρυμένο.

&filter%5Brelated_to%5D=&filter%5Bsearch_text%5D=authority&filter%5Bstate_withdraw%5D=&order=rank

⁵⁴ Νικ. Τσοκανά, «Ο “νέος συνταγματισμός” της Λατινικής Αμερικής δημιουργεί τα “δικαιώματα της φύσης”, στο: *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Νο 92/2022, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 407-440: 420.

⁵⁵ Νικ. Τσοκανά, έα., σελ. 427.

⁵⁶ Βλ. μεταξύ άλλων: <https://www.energia.gr/article/197920/vrazilia-y-poyrgos-perivallontos-h-aktivistria-marina-silva-gia-thn-prostasia-ths-amazonias>

Πολλές περιπτώσεις αναγκαστικών μετακινήσεων πληθυσμών, εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής, έλαβαν μεγάλη δημοσιότητα. Τον Ιούλιο του 2001, 11.000 κάτοικοι των μικρών νήσων Tuvalu στον Ειρηνικό ζήτησαν από την Αυστραλιανή κυβέρνηση να τους επιτρέψει να μεταναστεύσουν στα νησιά της, καθώς η στάθμη του ωκεανού ανέβαινε, εξαιτίας της υπερθέρμανσης του πλανήτη. Η Αυστραλία αρνήθηκε να δώσει άσυλο.⁵⁷ Άλλες περιπτώσεις αφορούν τα νησιά Cartaret στην Παπούα-Νέα Γουινέα (2005), το χωριό Lateu στη νήσο Tegua (2005), το νησί Lohachara στον κόλπο της Βεγγάλης (2006), το χωριό Shishmaref στη νήσο Sarichef της Αλάσκα. Η Σύμβαση του ΟΗΕ, συνταχθείσα το 1951 στη Γενεύη, η οποία ορίζει ποιος θεωρείται πρόσφυγας, δεν καλύπτει αυτούς, οι οποίοι καταδιώκονται λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, οπότε τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να εφαρμόσουν τις σχετικές διατάξεις περί χορήγησης ασύλου ή προστασίας. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη για τις κλιματολογικές αλλαγές (IPCC) υπολόγιζε, το 2006, ότι μέχρι το έτος 2050 οι περιβαλλοντικοί πρόσφυγες ενδέχεται να αριθμούν 150 εκ.,⁵⁸ θύματα της έλλειψης ανθεκτικότητας των υποδομών απέναντι στα ακραία καιρικά φαινόμενα. Νεότεροι υπολογισμοί ανεβάζουν τον αριθμό των μόνιμα εκτοπισμένων μέχρι τα μέσα του αιώνα σε 200 εκ.,⁵⁹ ενώ σύμφωνα με έκθεση Παγκόσμιων Καταστροφών του 2013, τα ακραία καιρικά φαινόμενα το 2010 επηρέασαν πάνω από 320 εκ. ανθρώπους – ο μεγαλύτερος αριθμός αυτόν τον αιώνα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα χώρας, που υποφέρει από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, είναι το Μπαγκλαντές, για το οποίο υπολογίζεται ότι ένα μέτρο αύξησης της στάθμης των υδάτων μπορεί να μετατοπίσει 40 εκ. ανθρώπους, ενώ οι απώλειες της οικονομίας ετησίως ανέρχονται στο 3% του ΑΕΠ.⁶⁰

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για πρώτη φορά, χρηματοδοτεί από το 2007 ερευνητικό πρόγραμμα (EACH-FOR), με σκοπό την περαιτέρω ανάλυση της σχέσης μεταξύ της περιβαλλοντικής υποβάθμισης και της μετανάστευσης, καθώς και την εκτίμηση του αριθμού των μεταναστών, που θα μπορούσαν να ενταχθούν σε αυτή την κατηγορία σε παγκόσμιο επίπεδο. Το Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανθρώπινη Ασφάλεια εξετάζει το ζήτημα και κάνει συστάσεις για το πώς θα μπορούσαν να αντιδράσουν οι κυβερνήσεις. Ιδιαίτερη έμφαση, προτείνει, να δοθεί στους ευάλωτους, ώστε να έχουν

⁵⁷ Αποστ. Τρομπούκη, 2006, σελ. 319.

⁵⁸ Ομοίως, 2006, σελ. 320.

⁵⁹ Νικολ. Χρυσόγελου, «Κλιματική κρίση και δίκαιη πράσινη μετάβαση: οι βασικές πολιτικές αντιπαραθέσεις στον αιώνα μας», σε *Εφημερίδα των Συντακτών*, Ένθετο ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ, έ.α., σελ. 35.

⁶⁰ Ομιλία του μέλους του Κοινοβουλίου του Μπαγκλαντές Saber Hossain Chowdhury στη συνεδρίαση της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Προστασίας του Περιβάλλοντος της Βουλής των Ελλήνων στις 18.11.2021.

προτεραιότητα στα εθνικά προγράμματα, αλλά, προπάντων, συνιστά στα κράτη να μην περιμένουν να αρχίσει η μετανάστευση, αλλά να προβλέψουν ενωρίτερα την πρόσβαση σε στέγαση, γη και περιουσία για τους ανθρώπους που θα εκτοπιστούν. Άλλοι ερευνητές επισημαίνουν το «κενό προστασίας» των ανθρωπίνων δικαιωμάτων για τα άτομα που αναγκάζονται να μεταναστεύσουν λόγω κλιματικής αλλαγής. Πρόσφατα, ο Ύπατος Αρμοστής των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Filippo Grandi, με αφορμή την 70ή επέτειο της Σύμβασης της Γενεύης, μίλησε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κατά τη διάρκεια της Συνόδου Ολομέλειας της 10^{ης} Νοεμβρίου 2021, κάνοντας αναφορά στον αυξανόμενο αντίκτυπο του εκτοπισμού και της μετανάστευσης, λόγω της κλιματικής αλλαγής.⁶¹

Σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες έχουν ήδη ξεπεραστεί τα όρια αντοχής των υποδομών, ενώ πολλές κατοικίες δεν πληρούν τις προδιαγραφές ασφαλείας. Συνήθως, τα θύματα είναι οι φτωχοί εργαζόμενοι και οι κοινωνικά ευάλωτοι, οι οποίοι αναγκάζονται να καταστρέφουν το περιβάλλον για να επιβιώσουν. Στο πλαίσιο αυτό, και λόγω των ζητημάτων κοινωνικής δικαιοσύνης που τίθενται, προκρίνεται άμεσα η ενεργοποίηση οικονομικών μηχανισμών για αναπτυξιακή βοήθεια, με σκοπό την καλύτερη βιωσιμότητα του βιοτικού επιπέδου των λαών, καθώς και την προστασία των εδαφών των περιοχών, που ενδέχεται, τα επόμενα χρόνια, να πληγούν περισσότερο από την κλιματική κρίση.⁶²

Η απρεπώς απούσα περιβαλλοντική αγωγή και εκπαίδευση

Η ανθρωποκεντρική προσέγγιση της φύσης είναι εκείνη που μας προτρέπει να χρησιμοποιούμε την φύση ως κάτι που πρέπει να χειραγωγηθεί, έτσι ώστε να μας υπηρετεί σύμφωνα με τις κάθε φορά πολλαπλασιαζόμενες ανάγκες μας. Πρόκειται για μία κατακερματισμένη θέαση των πραγμάτων και μία αντίληψη καθαρώς μεριστική απέναντι στο Όλον, η οποία τους τελευταίους αιώνες εισήχθη, συνειδητά ή ασυνειδητά, και στην εκπαίδευση, θεωρούμενη ως κάτι το αυτονόητο. Με τη σειρά της, προώθησε στις ανθρώπινες κοινωνίες το ανθρωποκεντρικό κοσμοείδωλο, το οποίο δεν σεβάστηκε την ιερότητα και το κάλλος της φύσης, καθώς και την αρμονία της οικόσφαιρας και είναι αυτή η αντίληψη που τελικά κατέστρεψε τη φύση.⁶³

⁶¹ Σχετικοί ιστότοποι: <https://www.ccema-portal.org/article/read/each-for/project-publications>
<https://environmentalmigration.iom.int/meclep-highlights>

https://environment.ec.europa.eu/research-and-innovation/science-environment-policy_en, ειδικότερα, τεύχος 51, Σεπτέμβριος 2015, θεματικό θέμα: «Μετανάστευση ως απάντηση στην περιβαλλοντική αλλαγή».

⁶² Attfield Robin, «Οικολογικές πολιτικές και οικολογικές αξίες», στο Κ. Βουδούρη (ed) Οικολογικές αξίες, Αθήνα 2002, σελ. 24, καθώς και Αποστ. Τρομπούκη, 2010, σελ. 177-189.

⁶³ Αποστ. Τρομπούκη, 2006, σελ. 30.

Σήμερα, επανεξετάζοντας την εκπαιδευτική διαδικασία και προοπτική, η τακτική αυτή θεωρείται ως η μεγάλη εκπαιδευτική παρεκτροπή του 20^{ου} αιώνα.⁶⁴

Ενόψει αυτής της κατάστασης, ουσιαστικό παράγοντα, για την προστασία του περιβάλλοντος, συνιστά και η διαμόρφωση του ανθρώπινου ήθους για το οικολογικό αγαθό. Και αυτό, επειδή η καταστροφή του περιβάλλοντος συντελείται μεν στη φύση, δρομολογείται, όμως, στη σκέψη και στο νου του ανθρώπου.⁶⁵ Η επιγραμματική ρήση του Albert Einstein, η οποία συχνά αναφέρεται σε κάθε συστημική προσέγγιση, είναι χαρακτηριστική: «Αν δεν μάθουμε να αλλάζουμε τον τρόπο που σκεφτόμαστε, δεν θα μπορέσουμε να λύσουμε τα προβλήματα που δημιουργούμε εξαιτίας του τρόπου που σκεφτόμαστε».⁶⁶ Οι οικολογικές στρατηγικές, για να έχουν πιθανότητες επιτυχίας, δεν πρέπει να αγνοούν, αφενός τα γενεσιουργά αυτά αίτια,⁶⁷ αφετέρου το γεγονός ότι, στο χώρο της εκπαίδευσης, υφίσταται μία ετοιμότητα πρόσληψης των θετικών αξιών, ώστε να διαμορφωθούν πολίτες με οικολογική συνείδηση και περιβαλλοντική ευθύνη.⁶⁸ Η περιβαλλοντική ηθική θέτει μία βάση αξιών για τη διαμόρφωση στάσεων προς όλες τις μορφές ζωής, τις ανθρώπινες και μη ανθρώπινες, ενώ οι φιλοσοφικοί στοχασμοί σμιλεύουν διαχρονικά τη σκέψη και το νου των ανθρώπων και προσφέρουν την κατανόηση αυτού που βιώνουμε. Η περιβαλλοντική εκπαίδευση αναπτύσσει συγκεκριμένες στάσεις, αξίες και συμπεριφορές, εκδιπλώνοντας ολόκληρη την κλίμακα των οικουμενικών οικολογικών αξιών, δηλαδή αναπτύσσει το λεγόμενο περιβαλλοντικό ήθος. Πρώτα, δηλαδή, αρθρώνεται το ηθικό και το καλό και ακολούθως μεταγράφεται στο επίπεδο μιας περιβαλλοντικής ηθικής. Έτσι, η σύνδεση ανάμεσα στην περιβαλλοντική ηθική και την περιβαλλοντική εκπαίδευση είναι κρίσιμης σημασίας. Παρά την άποψη ότι το εκπαιδευτικό παιχνίδι δυσχεραίνεται από την όλο και μεγαλύτερη διείδυση των βιολογικών συντεταγμένων

⁶⁴ Ομοίως, σελ. 30.

⁶⁵ Αιμίλιου Μπουρατίνου, *Περιβάλλον και συνείδηση στην Αρχαία Ελλάδα*, Εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα 1997, σελ. 20-21.

⁶⁶ Φραγκίσκου Καλαβάση, «Προλογικό σημείωμα: Σκέψεις για την περιβαλλοντική εκπαίδευση και πράξη» στο: Θεοδωροπούλου Ε., Καίλα Μ., Bonnett M., Larrere C. (eds), *Περιβαλλοντική ηθική*, Εκδόσεις Διάδραση, Αθήνα 2011, σελ. 13.

⁶⁷ Αποστ. Τρομπούκη, 2006, σελ. 28.

⁶⁸ Οι άνθρωποι, λόγω της ηθικής τους φύσης, πάντα νοιάζονταν και έχουν δώσει αγώνες για την προστασία του περιβάλλοντος, από την Αρχαία Ελλάδα μέχρι και σήμερα, σε όλο τον κόσμο (Ινδία, Μαλαισία, Βραζιλία, ΗΠΑ, Κένυα, κ.λπ). Για παράδειγμα, το 1730, όταν στη Βόρεια Ινδία διατάχθηκε να κοπούν τα ελάχιστα εναπομείναντα δένδρα στην περιοχή, οι γυναίκες, για να τα προστατεύσουν, έτρεξαν και αγκάλιασαν τους κορμούς των δένδρων. Όμως, ο Μαχαραγιάς διέταξε την κατακοπή των δένδρων, με αποτέλεσμα τη δολοφονία των 363 γυναικών, που είχαν αγκαλιασμένα τα δένδρα εκείνη την ημέρα. Διακόσια χρόνια αργότερα, το 1973, η ίδια κίνηση (Chipko) κατοίκων χωριών των Ιμαλαίων στη Βόρεια Ινδία πέτυχε, αφού οι ξυλοκόποι αναγκάστηκαν να υποχωρήσουν. Το σημαντικό είναι ότι η προτροπή των χωρικών έγινε από έναν φύλαρχο, ο οποίος ειδοποίησε τους κατοίκους να τρέξουν στο δάσος πριν από τους ξυλοκόπους. Παρατίθεται στο: Αποστ. Τρομπούκη, 2006, σελ. 337-338.

στην κατανόηση της ηθικής και τη δυσπιστία αν πράγματι μπορούμε να αποκλείσουμε το «κακό» ή το μη ηθικό κατά τη διάρκεια της διαμόρφωσης της προσωπικότητας, οι περισσότεροι θα συμφωνούν με την άποψη ότι δεν είναι δυνατόν να «φανταστούμε κοινωνίες δίχως τις προφυλακτικές μπάρες της ηθικής, δίχως την ιερή υπεράσπιση της αρχής της προσαρμογής».⁶⁹

Εδώ πρέπει να προσθέσουμε και τα ανησυχητικά ευρήματα για τους νέους, τα οποία περιέχονται σε μία επιστημονική έρευνα, που πρόσφατα είδε το φως της δημοσιότητας, σχετικά με το «κλιματικό άγχος», το οποίο ορίζεται ως η ανησυχία, η απογοήτευση, η θλίψη, ακόμα και ο θυμός, που προκαλεί η κλιματική κρίση και η συνεχιζόμενη αποτυχία των κυβερνήσεων να ανταποκριθούν. Η έρευνα δείχνει ότι, σε κάθε χώρα, το άγχος για την πλανητική κρίση είναι πολύ υψηλό και τα αποτελέσματα αυτά θεωρούνται τρομακτικά.⁷⁰

Στη βάση αυτή, προκρίνεται η περιβαλλοντική εκπαίδευση όλων των πολιτών, ωστόσο στη Χώρα μας αυτή εμφανίζεται ως ασαφής και αόριστη, αλλά και πενιχρή έως ανύπαρκτη.⁷¹ Ως εκ τούτου, επιβάλλεται να διατρέχει οριζόντια όλα τα προγράμματα σπουδών, σε όλες τις βαθμίδες της Εκπαίδευσης, ώστε οι νέοι να αποκτήσουν νέα πρότυπα για το μέλλον. Όμως, οι υπεύθυνοι περιβαλλοντικής εκπαίδευσης είναι φορείς συγκεκριμένων περιβαλλοντικών αντιλήψεων, κατανεμημένων σύμφωνα με το δίπολο ανθρωποκεντρισμός – οικοκεντρισμός, και, συνεπώς, η υιοθέτηση της μιας ή της άλλης αντίληψης κρίνεται ως θεμελιώδες θέμα για την περιβαλλοντική εκπαίδευση. Η κατεύθυνση είναι ότι το νέο ηθικό πρίσμα επιβάλλει την υιοθέτηση της οικοκεντρικής αντίληψης.

Είναι σημαντικό να προσθέσουμε ότι η ολιστική προσέγγιση των θεμάτων του περιβάλλοντος φαίνεται να επιτυγχάνεται μέσα από τη συνεργασία όλων ή τουλάχιστον των περισσότερων επιστημονικών κλάδων, δηλαδή μέσω της διεπιστημονικότητας, η οποία στις μέρες μας παραμένει έννοια και πρακτική αδιαμόρφωτη.⁷² Ο κάθε επιστημονικός τομέας έχει ιδιαίτερους κώδικες επικοινωνίας και αυτή η «επιστημονική Βαβέλ» είναι που δημιουργεί το πρόβλημα, αφού απουσιάζει η κοινή γλώσσα μεταξύ των διαφορετικών ειδικοτήτων. Έτσι φαντάζει

⁶⁹ Έλενας Θεοδοροπούλου Ε. «Στο εργαστήριο της περιβαλλοντικής ηθικής: Η φιλοσοφία, οι αξίες, η έννοια της φροντίδας» στο: Θεοδοροπούλου Ε., Καϊλα Μ., Bonnett M., Larrere C. (eds), *Περιβαλλοντική ηθική*, Εκδόσεις Διάδραση, Αθήνα 2011, σελ. 29-30.

⁷⁰ Σχετικοί ιστότοποι: <https://www.oneofus.gr/life/kosmos/ereyna-deichnei-oti-paidia-kai-neoi-yoferoyrn-ago-chos-gia-tin-klimatiki-allagi/>
https://www.efsyn.gr/epistimi/epistimonika-nea/310241_ereyna-i-klimatiki-allagi-enteinei-aghos-ton-neon-pagkosmios

⁷¹ Ευγενίας Φλογαΐτη, *Περιβαλλοντική Εκπαίδευση*, Εκδόσεις Πεδίο, Αθήνα 2011, σελ. 15, 16 και 197.

⁷² Ευγενίας Φλογαΐτη, *έ.α.*, σελ. 198.

αδύνατη η ανάπτυξη μιας ισχυρής θεωρητικής βάσης και συνεννόησης πάνω στην οποία θα προστεθούν, εν συνεχεία, οι συνεισφορές της κάθε μιας ξεχωριστής ειδικότητας. Όμως, οι όποιες δυσκολίες δεν πρέπει να μας απομακρύνουν από το στόχο της ορθής και βαθύτερης κατανόησης του εαυτού μας, ως μέρους της φύσης, η οποία θα μας κάνει λιγότερο αδιάφορους προς την καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος, ενώ, ταυτόχρονα, θα ενισχύσει την αυτογνωσία μας για την αποδοχή της περατότητάς μας και την υπέρβαση της αίσθησης σπουδαιότητας του εαυτού.⁷³ Και αυτό, επειδή από την ηθική φύση του ανθρώπου πηγάζουν υποχρεώσεις, οι οποίες, με τη μορφή των περιβαλλοντικών αξιών, θεωρούνται κανονιστικές αξιώσεις που δεσμεύουν όλους.

Ο ασαφής ορισμός της «βιώσιμης» ή «αιφόρου» ανάπτυξης και η σύνδεσή της με την κοινωνική δικαιοσύνη.

Η έννοια *πρόοδος*, παρά το ότι έχει μία θετική δημιουργική όψη, η οποία είναι αναγκαία, μεταλλάχθηκε σε έννοια που αφορά την αστική τεχνολογική πρόοδο, ενώ διαφορεύει για τις κοινωνικές και ανθρωπιστικές συνέπειές της.⁷⁴ Στο Κίνημα του Διαφωτισμού, η έννοια της προόδου ορίζεται ως «η ιδέα ότι, μέσω της εφαρμογής λογικών και βασιζόμενων στην εμπειρία γνώσεων, μπορούσαν να δημιουργηθούν κοινωνικοί θεσμοί, οι οποίοι θα έκαναν τους ανθρώπους πιο ευτυχείς και θα τους ελευθέρωναν από τη σκληρότητα, την αδικία και το δεσποτισμό».⁷⁵ Όμως, η πρόοδος έχει και μία άλλη όψη, την καταστροφική, η οποία συνδέεται με την αντίληψη για την *ανάπτυξη*, στη μονοδιάστατη εκδοχή της ως «οικονομική μεγέθυνση». Διεθνώς, σε επιστημονικό, αλλά και σε πολιτικό επίπεδο, παρατηρείται μία σκόπιμη ή μη σύγχυση εννοιών και αντιλήψεων για την *ανάπτυξη*, οι συνέπειες των οποίων καταγράφονται και βιώνονται στα πραγματικά τους μεγέθη και στις αληθινές τους ποιότητες στη ζωή των ανθρώπων, τόσο των αναπτυσσόμενων όσο και των ανεπτυγμένων χωρών, με μοναδικό κριτήριο διάκρισης το επίπεδο της βιομηχανικής τους δραστηριότητας. Έτσι, με βάση το κριτήριο αυτό, μία χώρα θεωρείται ανεπτυγμένη, ακόμη και αν έχει ένα αυξανόμενο ποσοστό πολιτών της που ζει με εισοδήματα κάτω από το όριο της φτώχειας, χαμηλής ποιότητας δημόσια αγαθά υγείας και παιδείας, μεγάλες ανισότητες κάθε τύπου, κ.λπ.⁷⁶

⁷³ Σταυρ. Τσινόρεμα, *έ.α.*, σελ. 398.

⁷⁴ Ευτύχη Μπιτσάκη, *έ.α.*, σελ. 11-12.

⁷⁵ Stuart Hall – Bram Gieben, *Η διαμόρφωση της νεωτερικότητας*, Μτφ: Θανάσης Τσακίρης, Βίκτωρ Τσακίρης, Β' έκδοση, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα 2003, σελ. 67.

⁷⁶ Δημ. Ρόκου, *έ.α.*

Το ήδη, λοιπόν, διαμορφωμένο αφήγημα της ανάπτυξης ορίζεται με όρους πλασματικής κοινωνικής ευημερίας, χωρίς να περιλαμβάνονται οι όροι της πραγματικής ευημερίας (ποιότητα περιβάλλοντος, υγεία, παιδεία, ελεύθερος χρόνος, πολιτισμός, δημοκρατία, ισότητα, δικαιοσύνη, κοινωνική συμμετοχή κ.λπ.⁷⁷ Μία προσπάθεια για μία προοδευτικότερη αντίληψη της έννοιας της *ανάπτυξης* έγινε το 1987 από τη Διεθνή Επιτροπή για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (Εκθεση Brundtland), ως «μία ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες του παρόντος χωρίς να διακυβεύει την ικανότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες». Πρόκειται για την «αειφόρο ή βιώσιμη ή διατηρήσιμη ανάπτυξη», η οποία προσπαθεί να συγκεράσει την οικονομική ανάπτυξη και την προστασία των κοινωνικών και περιβαλλοντικών ισορροπιών. Μάλιστα, αυτή η ανάπτυξη κατέστη επισήμως ένας από τους μακροπρόθεσμους στόχους της ΕΕ, δυνάμει του άρθρου 3 της Συνθήκης για την ΕΕ.

Όμως, παρά την πρόοδο που επιτεύχθηκε στον 20^ο αιώνα και η οποία εκτιμάται ως τεράστια από την Έκθεση για την Ανθρώπινη Ανάπτυξη του 1999 του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη, η φτώχεια και η κοινωνική ανισότητα εξακολουθούν να μαστίζουν τόσο τις αναπτυσσόμενες, όσο και τις βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες. Ένα μικρό μέρος του πλανήτη μπορεί να ευημερεί, όμως για εκατομμύρια ανθρώπους το προσδόκιμο όριο ζωής τους δεν ξεπερνά τα 40 έτη, ενώ ζουν ή πεθαίνουν σε συνθήκες φτώχειας, πείνας και εξαθλίωσης, πρωτοφανείς στην ιστορία της ανθρωπότητας.

Ένα μεγάλο ποσοστό φτωχών που ζουν σε ακραία μορφή φτώχειας είναι οι κάτοικοι της Αφρικής, οι οποίοι είναι αδύνατον να συνειδητοποιήσουν πλήρως τα περιβαλλοντικά προβλήματα. Σύμφωνα με τον Πρωθυπουργό της Ζιμπάμπουε, το 1987, «οι φτωχοί και πεινασμένοι συχνά καταστρέφουν το άμεσο περιβάλλον τους για να επιβιώσουν... (και) μετατρέπουν σε ερήμους εδάφη, που προηγουμένως ήταν παραγωγικά. Οι φτωχοί, όμως, δεν έχουν εναλλακτικές λύσεις γι' αυτές τις ενέργειες. Δεν μπορούν να ακολουθήσουν την προοπτική του “πεθαίνω σήμερα για να ζήσω αύριο”».⁷⁸ Πολλοί αναλυτές υποστηρίζουν ότι τα προβλήματα φτώχειας και υπερπληθυσμού στα περισσότερα αναπτυσσόμενα κράτη και η σχετιζόμενη με αυτά καταστροφή του περιβάλλοντος είναι το αποτέλεσμα των κοινωνικών και πολιτικών δομών και των βαθύτατα χαραγμένων ανισοτήτων.⁷⁹ Όμως δεν είναι δίκαιο και ηθικό να τίθεται θέμα μείωσης του ανθρώπινου πληθυσμού στη Γη, μετρώντας τη φέρουσα

⁷⁷ Δέσποινας Σπανούδη, «Κλίμα, πανδημία και περιβαλλοντική κρίση», σε *Εφημερίδα των Συντακτών*, Ένθετο ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ, έ.α., σελ. 39-45: 40.

⁷⁸ Διατίθεται στο Αποστ. Τρομπούκη, 2006, σελ. 387.

⁷⁹ Αποστ. Τρομπούκη, 2006, σελ. 387-388.

ικανότητα της Γης.⁸⁰ Άρα, η προστασία και διατήρηση της φύσης δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς να ανακουφισθεί η φτώχεια εκατομμυρίων ανθρώπων. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να ενισχυθούν οι αδύναμοι άνθρωποι του πλανήτη ως προς την ικανότητά τους να προστατεύσουν το περιβάλλον τους και να φροντίσουν το φυσικό τους κόσμο.⁸¹ Και αυτό θα πρέπει να συμβεί άμεσα για «να μην καταλήξει η όποια δικαιοσύνη προς τη φύση αδικία προς τους λαούς». Οι φτωχοί του πλανήτη, είτε ζουν στον αναπτυσσόμενο, είτε στον ανεπτυγμένο κόσμο, και οι οποίοι έχουν ήδη πληρώσει το κόστος της «ανάπτυξης», δεν θα πρέπει να κληθούν να πληρώσουν και το κόστος της μετάβασης.⁸²

Με δεδομένη την επιδεινούμενη κατάσταση παγκοσμίως, σε οικονομικό και περιβαλλοντικό επίπεδο,⁸³ ή έννοια της «βιώσιμης ή αειφόρου ανάπτυξης» αμφισβητήθηκε. Θεωρήθηκε μια ψευδεπίγραφη σύνθεση, η οποία έχει εξωραΐσει το σημερινό μοντέλο ανάπτυξης και έχει οδηγήσει τις ανθρώπινες κοινωνίες σε αδιέξοδα και τον πλανήτη Γη σε κρίσιμη καμπή. Επίσης, ο ορισμός είναι καθαρά ανθρωποκεντρικός, αφού δεν αναφέρονται τα «δικαιώματα» βιοτικών και αβιοτικών παραγόντων. Επιπλέον, απουσιάζει η αναφορά στην κοινωνική δικαιοσύνη.⁸⁴ Ο στοχαστής της εποχής μας για περιβαλλοντικά θέματα Robin Attfield δίνει έναν πληρέστερο ορισμό της βιωσιμότητας: «ένα σύστημα ή μια κοινωνία είναι βιώσιμη, εάν και μόνον εάν μπορεί να συνεχίζει την πορεία της χωρίς καθορισμένο όριο και που, καθόσον αυτό συμβαίνει, δεν περιορίζει ούτε τον εαυτό της, ούτε άλλα δυνάμει βιώσιμα συστήματα ή βιώσιμες κοινωνίες, ούτε ακόμη οποιοδήποτε δυνάμει οικουμενικά βιώσιμο σύστημα».⁸⁵

Περαιτέρω, στον αντίποδα του ως άνω ορισμού της βιώσιμης ανάπτυξης, προτάθηκε «μία ανάπτυξη, η οποία είναι, ταυτόχρονα και διαχρονικά, Ολοκληρωμένη, σε οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό, πολιτισμικό και κατάλληλα τεχνικό/τεχνολογικό επίπεδο, η οποία τελείται σε αρμονία και με σεβασμό στο φυσικό και πολιτισμικό περιβάλλον, μέσα στο οποίο

⁸⁰ Αποστ. Τρομπούκη, 2010, σελ. 177-189.

⁸¹ Attfield Robin, έ.α., σελ. 24.

⁸² Δέσποινας Σπανούδη, έ.α., σελ. 45.

⁸³ Σύμφωνα με έκθεση του 2022, για τις παγκόσμιες ανισότητες, η οποία πραγματοποιήθηκε σε διάστημα 4 ετών από 100 επιστήμονες από όλο τον κόσμο, πηγαίνουμε ολοταχώς δύο αιώνες πίσω. Μία σημαντική διαπίστωση της έκθεσης είναι ότι, παρότι τα τελευταία 40 χρόνια οι χώρες έχουν γίνει σημαντικά πλουσιότερες, οι κυβερνήσεις τους έχουν γίνει σημαντικά φτωχότερες. Το μερίδιο του πλούτου που κατέχουν οι φορείς του Δημοσίου είναι σχεδόν μηδενικό ή αρνητικό στις πλούσιες χώρες, κάτι που σημαίνει ότι το σύνολο του πλούτου βρίσκεται σε ιδιωτικά χέρια. Η εξέλιξη αυτή και ευρύτερα ο τρέχων χαμηλός πλούτος κυβερνήσεων έχει σημαντικές επιπτώσεις στη δυνατότητά τους να αντιμετωπίσουν την ανισότητα στο μέλλον, αλλά και βασικές προκλήσεις του 21^{ου} αιώνα, όπως η κλιματική αλλαγή. Βλ. World Inequality Report 2022, <https://wir2022.wid.world/>

⁸⁴ Αποστ. Τρομπούκη, 2006, σελ. 355-356.

⁸⁵ Attfield Robin, έ.α., σελ. 10.

ο άνθρωπος δρα ειρηνικά και δημιουργικά, ως αναπόσπαστο μέρος του και όχι ως κυρίαρχος, ιδιοκτήτης, “επενδυτής” και εκμεταλλευτής του». Πρόκειται για την Αξιοβίωτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη, η οποία, ως αξιολογικός όρος είναι μία νέα, καλύτερη για τη Φύση και τον Πολιτισμό, κατάσταση ισορροπίας ανθρώπινων, κοινωνικών και παραγωγικών σχέσεων και την οποία μπορεί να κτίσει ο άνθρωπος με ήθος και πολλή δουλειά από τον τόπο του, προστατεύοντας όλους τους πολιτισμούς και την αυτόχθονη γνώση και γενικά τη Φύση, ως την πολυτιμότερη, αλλά εύθραυστη, κοινή μας περιουσία. Δηλαδή, μία ανάπτυξη που εμπεριέχει την ολική ποιότητα και αξίζει να τη ζούμε, να την εξασφαλίζουμε σε όλους τους λαούς, αλλά και στις μελλοντικές γενεές, και να την προστατεύουμε με τη βούλησή μας ως ελεύθεροι άνθρωποι, με ολοκληρωμένη προσωπικότητα.⁸⁶ Ο τελευταίος αυτός ορισμός φρονούμε ότι, εκτός των άλλων, ενσωματώνει την κοινωνική και τη διαγενεακή δικαιοσύνη και προστατεύει τις μελλοντικές γενεές από την απώλεια των ελευθεριών τους. Και αυτό, επειδή η κοινωνική δικαιοσύνη απαιτεί κάτι πολύ περισσότερο. Δεν μπορεί κανείς να στοχεύει στην υλοποίηση των οικουμενικών στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης από όλους ανεξαιρέτως με όμοιο τρόπο. Δεν είναι δυνατόν ο άνθρωπος να συνεχίσει να διατηρεί μία απολύτως άδικη κοινωνία, ακόμη και αν πληρούνται τα κριτήρια φυσικής βιωσιμότητας. Η κοινωνική δικαιοσύνη απαιτεί περισσότερη δικαιοσύνη στους αρχικούς κανόνες ενός συνεργατικού κοινωνικού σχήματος, με τη μορφή της ελευθερίας και της επιλογής, ώστε να μπορούν όλοι οι λαοί να μετατρέψουν τις παροχές σε ικανότητες.⁸⁷ Όπως επισημαίνει και ο νομπελίστας Amartya Sen, οι ελευθερίες επιβάλλεται να προηγούνται της ανάπτυξης, αφού δεν αποτελούν μόνο τους βασικούς σκοπούς της, αλλά ανήκουν και στα κυριότερα μέσα της.⁸⁸ Στο πλαίσιο αυτό, ο οικολογικός μετασχηματισμός θα πρέπει να σχεδιάζεται στο υπόβαθρο της κοινωνικής δικαιοσύνης, ενώ καθίσταται πλέον ανάγκη η προστασία του περιβάλλοντος να προηγείται έναντι των οικονομικών αποφάσεων, ως μία προσπάθεια να ξεφύγουμε, πλέον, από το γνωστό αντιθετικό ζεύγος εννοιών, *ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στην οικονομία/ενσωμάτωση της*

⁸⁶ Δημ. Ρόκου, «Η “ολική” πλανητική κρίση», διαθέσιμο στο: https://www.giannena-e.gr/sygxrona_themata/anaptixi_syghroni/Rokos_Dimitris_Oliki_Planitiki_Krisi.aspx και «Αξιοβίωτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη. Για έναν ειρηνικό και καλύτερο κόσμο», διαθέσιμο στο: https://www.giannena-e.gr/sygxrona_themata/anaptixi_syghroni/Rokos_D_Anaptixi_Eirini.aspx Προσπέλαση: 1.12.2022. Επίσης, βλ. Αποστ. Τρομπούκη, 2006, σελ. 355-359.

⁸⁷ Για μία κατάλληλη θεωρία δικαιοσύνης, με κεντρικά θέματα την κοινωνική και διαγενεακή δικαιοσύνη, βλ. και John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971 (Ελληνική έκδοση: *Θεωρία της δικαιοσύνης*, Μτφ: Φ. Βασιλογιάννη, Β. Βουτσάκη, Φ. Παιονίδη, Κ. Παπαγεωργίου, Ν. Στυλιανίδη, Α. Τάκη, Εκδόσεις: Πόλις, Αθήνα 2001).

⁸⁸ Για σχετική ανάλυση, βλ. Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999.

οικονομίας στο περιβάλλον,⁸⁹ το οποίο κυριάρχησε σε διάφορες περιόδους στην εξέλιξη της περιβαλλοντικής πολιτικής. Πρόκειται για μία ατυχή προσαρμογή της περιβαλλοντικής διάστασης στην οικονομική, αντί της ορθής τακτικής να δομούμε και να σχεδιάζουμε την οικονομική πολιτική στη βάση της περιβαλλοντικής διάστασης.

Όσον αφορά τη μέριμνα για τις μελλοντικές γενεές, ως θεματοφύλακες και φρουροί των δικαιωμάτων τους, αποδεικνύονται οι δικαστές. Το 2021, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας έκρινε ανεπαρκή τη νομοθεσία για την προστασία του κλίματος, με την αιτιολογία ότι αφήνει για το μέλλον μεγάλο μέρος των θεσμοθετημένων υποχρεώσεων της χώρας. Έτσι αποφάνθηκε ότι η επιβάρυνση των επόμενων γενεών συνιστά παραβίαση και απώλεια θεμελιωδών ελευθεριών τους.⁹⁰

Σύμφωνα με την ερευνήτρια Isabelle Stengers, γνωστή για την ανάπτυξη της θεωρίας των πολύπλοκων φυσικών συστημάτων, οι απόγονοί μας θα χρειασθεί να αντιμετωπίσουν την κλιματική αλλαγή για πολλούς αιώνες. Για να το καταφέρουν, θα πρέπει να βοηθούν ο ένας τον άλλον. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να διαφύγουν από τη βαρβαρότητα που ενέχει η έκφραση «ο καθένας για τον εαυτό του». Η εμπειρία της γενιάς μας θα μπορούσε να αποτελεί γι' αυτούς έναν πολύτιμο οδηγό.⁹¹

III. Συμπέρασμα

Σήμερα ο άνθρωπος, η «μείζων Διαφορά», ο «διαμορφωτής του κόσμου και του πολιτισμού», υπό το βάρος των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής, καλείται να πλοηγήσει τη ζωή του στα αχαρτογράφητα νερά του μέλλοντος. Παγκόσμιοι και περιφερειακοί θεσμοί διαχειρίζονται πολιτικά ζητήματα, τα οποία αφορούν στον κοινωνικό βίοκοσμο όλων των λαών. Οι στιγμές θεωρούνται κρίσιμες και οι δράσεις, που θα αναληφθούν, επιβάλλεται να είναι αντίστοιχες με

⁸⁹ Οι Δήμος Τσαντίλης και Κίμων Χατζημπίρος παραθέτουν και άλλα αντιθετικά ζεύγη εννοιών. Βλ. το άρθρο αυτών: «Η περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο συλλογικό τόμο *ΝΕΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ, ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ, 50 ΧΡΟΝΙΑ*, Επιμέλεια Ναπ. Μαραβέγια και Μιχ. Τσινιτσιζέλη, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2007, σελ. 635- 668, ιδίως τη σελ. 667.

⁹⁰ Η κεντρική πρόταση της απόφασης αναφέρει ότι «δεν θα πρέπει να εναπόκειται στη δικαιοδοσία μιας γενιάς να καταναλώνει μεγάλες ποσότητες CO₂, θέτοντας χαμηλά όρια μείωσης των ρύπων, όταν η επόμενη γενιά θα πρέπει, για να καλύψει τη διαφορά, να λάβει αυστηρότερα μέτρα και να εκτεθεί έτσι σε μεγάλους περιορισμούς άσκησης των ελευθεριών της».

Βλ. σχετικούς ιστοτόπους:

<https://ecopress.gr/germania-i-nomothesia-gia-to-klima-vlapteti-atomikes-elftheries-kai-dikaiomata/>

Γερμανία: Οι ΜΚΟ στα δικαστήρια για την περιβαλλοντική πολιτική - ECOPRESS

⁹¹ Βλ. Isabelle Stengers, «Από την επιδημική κρίση στην οικολογική καταστροφή», *Εφημερίδα των Συντακτών*, 15-16.5.2021, σελ. 84-85.

το μέγεθος του προβλήματος. Κυρίαρχο ζήτημα παραμένει πάντα η εκπαίδευση των παιδιών, για την οποία, με καθαρότητα ψυχής, θα επιθυμούσαμε μία επιστημονική διαφοροποίηση, σε σχέση με ό,τι συμβαίνει σήμερα.

Ο Eno Morales, ο πρώτος ιθαγενής Πρόεδρος της Δημοκρατίας της Βολιβίας, θεωρεί ότι μετά τον 20^ο αιώνα, που υπήρξε ο αιώνας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ο 21^{ος} αιώνας θα είναι ο αιώνας των «δικαιωμάτων» της Γης.⁹² Έχουμε, λοιπόν, χρέος να δούμε, όχι μόνο τι σχεδιάζεται, αλλά να θέσουμε και την αξιακή πυξίδα: *«όλες οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται με όρους που τιμούν την αξιοπρέπεια του ανθρώπου»*.⁹³

⁹² Πρέπει να σημειώσουμε ότι ο Eno Morales ανέδειξε σε διεθνές επίπεδο την έκφραση «Μητέρα-Γη» (Pachamama) για τον πλανήτη και κατάφερε, αφενός να εισαγάγει το θέμα στη Γενική Συνέλευση των ΗΕ, στις 23.4.2009, αφετέρου να καθιερωθεί η 22^α Απριλίου κάθε έτους ως Ημέρα της «Μητέρας-Γης». Βλ. Νικ. Τσοκανά, έ.α., σελ. 410.

⁹³ Η έκφραση αυτή ανήκει στον Καθηγητή Κώστα Μαυριά, από ομιλία του στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθήνας στις 14.12.2022.

Πράσινη Φορολογία: Από την τεχνοκρατική δημοσιονομική απόδοση στη δίκαιη και δημοκρατική μεταρρύθμιση για τις ανταγωνιστικές ενωσιακές προκλήσεις της βιώσιμης ανάπτυξης.

Μιχαήλ Θ. Παπαγεωργίου,

Δικηγόρος- Δ.Ν. (Συνταγματικό & Διοικητικό Δίκαιο)

Μεταδιδακτορικός Ερευνητής/ Εντεταλμένος Διδασκαλίας Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Επιστημονικός Συνεργάτης Νομικής Σχολής ΔΠΘ

V. Research Fellow University of Cambridge (Wolfson College/ Faculty of Law)

1. Στην πολιτειακή και (μεταρ-) ρυθμιστική θέαση της βιώσιμης ανάπτυξης εντός του σύγχρονου ευρωπαϊκού κράτους δικαίου, με άξονα το αλληλένδετο και αλληλέγγυο περιβαλλοντικό, κοινωνικό και οικονομικό όφελος, οι δημοσιονομικές επιλογές της δημόσιας διακυβέρνησης συνδιαμορφώνουν καθοριστικότερα, κατά την πολυεπίπεδη διαδραστικότητά τους, τον προσανατολισμό και τη συνοχή του κρατικού παρεμβατισμού και της κοινωνικο-οικονομικής προσαρμογής ως προς την έκταση και την προοπτική της «αειφόρας ανθεκτικότητας» και της «δίκαιης αναδιανομής» των κεφαλαιακών φυσικών και των ανθρωπογενών πόρων.¹ Άλλωστε, η μεγαλύτερη πρόκληση της σύγχρονης φορολογικής πολιτικής είναι η δίκαιη, η ασφαλής και η αναδιανεμητικά μεταρρυθμιστική της αλληλεπίδραση με τις ανάγκες της κοινωνίας και τους στόχους της εθνικής οικονομίας με τρόπο διαγενεακό, συνεργατικό, βιώσιμο και ισόρροπο.

2. Κατά τον κλασσικό, στο δημόσιο δίκαιο, ορισμό του «φόρου» αυτός προσδιορίζεται ως: «η άμεση, αναγκαστική, οριστική, χρηματική εισφορά, που καταβάλλεται χωρίς ειδικό αντάλλαγμα με σκοπό την κάλυψη δημόσιων αναγκών».² Μολαταύτα, γίνεται αποδεκτό πως δημόσια «οικονομική επιβάρυνση» δύναται να συνιστά «φόρο» ακόμα και αν δεν προσβλέπει σε αμιγώς «ταμειευτικούς» σκοπούς.³ Μάλιστα, διακρίνεται και μία ειδικότερη νομολογιακή προσέγγιση, ως προς τη διαρθρωτική έννοια του «φόρου», σε σχέση με ευρύτερες δημοσιονομικές παρεμβάσεις, που λειτουργούν ως ένα «ιδιόμορφο επαχθές-κυρωτικό μέτρο επιβολής για λόγους δημοσίου συμφέροντος», χωρίς επίσης η σχετική οικονομική κύρωση να εξυπηρετεί απαραίτητα έναν «αμιγώς ταμειευτικό σκοπό».⁴ Επαγωγικά όλων των παραπάνω, αναφορικά με τη δημοσιονομική αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών αγαθών και των «πράσινων» πόρων εν γένει, τέτοιες αξιολογήσεις-κατηγοριοποιήσεις έχουν μεν άμεση λειτουργική συνάφεια, αλλά ελάχιστη πρακτική σημασία, αφού η πολιτειακή επιδίωξη της προστασίας του περιβάλλοντος και μόνο στοιχειοθετεί επαρκώς ένα σημαντικό δημόσιο «λόγο», «σκοπό» και «ανάγκη» οικονομικού παρεμβατισμού, φορολογικής επιβάρυνσης, χρηματοδοτικής ενίσχυσης και κατασταλτικής κύρωσης-προστίμων, με αποφασιστικούς άξονες το κοινωνικό όφελος, την παραγωγική ανταπόκριση-προσαρμογή και την περιβαλλοντική αειφορία.

¹ Σημ.: Για τη δομή, τη συγκρότηση, τις εφαρμογές και τους μηχανισμούς της Περιβαλλοντικής Φορολογίας βλ. αναλυτικότερα σε Μ. Παπαγεωργίου, Η Προστασία του Περιβάλλοντος και η Οικονομική Ελευθερία, από τη σύγκρουση συμφερόντων στη Βιώσιμη Ανάπτυξη, Σάκκουλας/ EPLO, 2022, σελ. 340- 391.

² Λ. Θεοχαρόπουλος, Δημόσια Οικονομική, Σάκκουλας, 1975, σελ. 41 επ.

³ Κ. Φινοκαλιώτης, Φορολογικό Δίκαιο, 2^η έκδ., Σάκκουλας, 1999, σελ. 27 επ.. βλ. και αποφάσεις: ΑΕΔ 6/1983, ΑΕΔ 1/1986, ΣτΕ 835/1985, ΣτΕ 2160/1991.

⁴ Βλ. ΣτΕ 4027/1998 εισιτήριο εισόδου σε Καζίνο.

3. Παράλληλα, σύμφωνα με την προσέγγιση των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 2 του Ευρωπαϊκού Κανονισμού 691/2011 «*σχετικά με τους ευρωπαϊκούς περιβαλλοντικούς οικονομικούς λογαριασμούς*», για την πλέον συντονισμένη καταγραφή των εθνικών δημοσιονομικών περιβαλλοντικών εφαρμογών, ως προς τις κατευθυντήριες κοινές βάσεις των οικονομικών πρακτικών των κρατών-μελών και τη διακρατική κοινωνική συνοχή των βιώσιμα αναπτυξιακών στόχων της Ένωσης συνολικά, σε μία στενή, «κατά αντικείμενο» της δημοσιονομικής επιβάρυνσης, τεχνοκρατική θεώρηση: «*Περιβαλλοντικός φόρος νοείται ο φόρος του οποίου η φορολογική βάση αποτελεί φυσική μονάδα (ή υποκατάστατο φυσικής μονάδας) για μία παράμετρο που αποδεδειγμένα έχει συγκεκριμένο αρνητικό αντίκτυπο στο περιβάλλον και που αναγνωρίζεται ως φόρος στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών 95*»· δηλαδή στην αξιολογική βάση δεδομένων και ανάλυσης της Eurostat. Αυτός ο αρκετά τυποποιημένος ορισμός παρατηρείται πως επαφίεται αποκλειστικά και περιοριστικά στο αντικείμενο της φορολογικής βάσης, δίχως την οποιαδήποτε συνεκτικότερη αναφορά στο περιβαλλοντικό κίνητρο, εφαρμογή και σκοπό της δημοσιονομικής παρέμβασης ή στην αποδοτική περιβαλλοντική αντανάκλαση- έννομη δέσμευση των φορολογικών «υποκειμένων» και «αντικειμένων». Καθιερώνοντας έτσι αφενός τη «θεσμική διακριτότητα» και αφετέρου τον «οριοθετημένο σεβασμό» τόσο ως προς το δημοσιονομικό προγραμματισμό του κάθε κράτους- μέλους, όσο και ως προς τα εθνικά περιθώρια εκτίμησης του «πράσινου» αναπτυξιακού σχεδιασμού, αλλά και επιδιώκοντας κατεξοχήν την ισορροπία των κοινών συνισταμένων της ενιαίας αγοράς, δίχως την παρεμβολή κανονιστικών και παρεμβατικών στρεβλώσεων.

4. Παρά ταύτα στο «συνεργειακό» ρυθμιστικό τρίπτυχο της βιώσιμης ανάπτυξης κατά τη σύγχρονη πολιτειακή επανεκτίμηση του φορολογικού σχεδιασμού διαμορφώνεται ο εξής εκσυγχρονιστικός διακυβερνητικός προσανατολισμός-τάση: Ο περιβαλλοντικός φόρος, πέρα από βασικό («αντικειμενικό») έσοδο του Κράτους, ευθέως συνδεδεμένο με την αρνητική απόδοση της παραγωγικής και της καταναλωτικής δραστηριότητας στο περιβάλλον, (πρέπει να) εκφράζει πλέον ένα σαφώς πιο στρατηγικό μεταρρυθμιστικό πλαίσιο για τη θετική «αναδιανεμητική» αλληλεπίδραση μεταξύ Οικονομίας, Περιβάλλοντος και Κοινωνίας· με ειδοποιό γνώμονα την εγγυημένη διαφύλαξη, ανάδειξη και κάρπωση των «δημοσίων αγαθών», όπως επιτάσσει το σύγχρονο φιλελεύθερο και κοινωνικό κράτος δικαίου. Άλλωστε, από την άλλη, ο κυρίαρχα υφιστάμενος προσδιοριστικός περιορισμός της έννοιας και της επενέργειας του «περιβαλλοντικού» φόρου ως αμιγώς κρατικού μηχανισμού εξυπηρέτησης του «ταμειακού» δημοσιονομικού συμφέροντος για την κάλυψη πλήθους ετερογενών δημοσίων

αναγκών, χωρίς ν' ανταποκρίνεται, ή έστω να συνυπολογίζει αιτιωδώς από τη μία την κατά υποκείμενο φοροδοτική ικανότητα των μερών κατά το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος και από την άλλη το συναρτώμενο έννομο και πρακτικό αποτέλεσμα (-«αιτιατό») του σε σχέση με την ίδια την περιβαλλοντική επιδίωξη και τη βιωσιμότητα της ανάπτυξης, καλλιεργεί την άκριτη και αφηρημένη αντίληψη και θέσπισή του ως «αναγκαίο κακό»⁵ οριζόντιας κρατικής παρεμβατικής επιβολής, αντί της θέασής του ως μία επιβεβλημένη «θεσμική εγγύηση» συστηματικά αιεφόρας (και κυκλικής) αναπτυξιακής ανασυγκρότησης.

5. Σε κάθε περίπτωση, η φορολογία της παραγωγικότητας και της κατανάλωσης σε συνάρτηση με τον περιβαλλοντικό τους αντίκτυπο είναι ο βασικός χρηματοδοτικός δημόσιος πόρος για την αντίστοιχη διά-πλαση και ανά-πλαση τόσο της οικονομικής, όσο και της κοινωνικής πολιτικής.⁶ Ως εκ τούτου κατ' επέκταση συνδέεται είτε με άμεσο, είτε με έμμεσο τρόπο και με την ουσιαστικοποίηση ατομικών και κοινωνικών συνταγματικών δικαιωμάτων. Δια μέσω του φορολογικού συστήματος, κατά το «δικαιοαξιακό δέον», η άνιση κατανομή των κεφαλαιακών (φυσικών και ανθρωπογενών) πόρων⁷ στην ανταγωνιστική δομή του «ανοιχτού» παραγωγικού ανταγωνισμού κρίνεται δημοκρατικά αναγκαίο ν' αποκαθίσταται και να επιδέχεται κανονιστικές και ρυθμιστικές συγκλίσεις, ούτως ώστε να διατηρείται ανθεκτικά ή και ν' αναβαθμίζεται βελτιστοποιητικά η σταθερότητα, η συνοχή και η βιώσιμη προοπτική της ανάπτυξης προς την κοινωνική ευημερία. Εξασφαλίζοντας και «ανακυκλώνοντας» εν τέλει τη βιωσιμότητα του κράτους, της οικονομίας, της κοινωνίας και του «επενδυτικού» περιβάλλοντος εν γένει. Νομοτελειακά, ακόμα δε πιο διασταλτικά, στις μέρες μας, ο φορολογικός σχεδιασμός επιβάλλεται ν' αποπνέεται από τα βιώσιμα και κατεξοχήν συνεκτικά στοιχεία της «Φέρουσας Ικανότητας» του φορολογικού «υποκειμένου» και «αντικειμένου», λαμβάνοντας υπόψη συστηματικά και τελολογικά τόσο τις συνταγματικές επιταγές και όσο και εναρμονιστικές ρυθμιστικές ισορροπίες ανάμεσα στο Κράτος, την Αγορά και την Κοινωνία.

6. Σε πρακτικό επίπεδο στην Ελλάδα η φορολογική πολιτική, κατά κανόνα, διαρθρώνεται τουλάχιστον ως «παθητικός», αν όχι ως ανασταλτικός, πυλώνας στην αναπτυξιακή προοπτική και ταυτότητα της χώρας -ανεξαρτήτως των πολιτικών σχηματισμών που αναλαμβάνουν τη διακυβέρνησή της- χωρίς να λαμβάνει ιδιαίτερα υπόψη τις ως άνω συνταγματοποιημένες και συντεταγμένες δικαιοπολιτειακές απαιτήσεις και «φύσει»

⁵Ε. Θεοχαροπούλου, Κοινωνικές λειτουργίες του φόρου και φοροδοτική ικανότητα, ΔτΑ, Ανάτυπο 13, Α.Ν. Σάκκουλας, 2002, σελ. 215.

⁶Ε. Θεοχαροπούλου, ό.π., σελ. 238.

⁷Ι. Αναστόπουλος, Φορολογικό Δίκαιο, Α.Ν. Σάκκουλας, 1992, σελ. 40.

μακροοικονομικές εκτιμήσεις. Άλλωστε παραδοσιακά, η γενικότερη εθνική δημοσιονομική παρέμβαση διακρίνεται από έλλειψη βιώσιμου μεταρρυθμιστικού προγραμματισμού και σταθερότητας, αντικατοπτρίζοντας και τ' αντίστοιχο «επενδυτικό» περιβάλλον... Ο κρατικός φορολογικός μηχανισμός εξακολουθεί να λειτουργεί ομορτυνιστικά, άτακτα και βεβιασμένα για τη διάσπαρτη «επικάλυψη» των δημοσιονομικών αναγκών και των κοινωνικών επιταγών, καλλιεργώντας μία πολύπλευρη επιφύλαξη-καχυποψία ως προς την ουσιαστική προστατευτική παρουσία και τη θετική επενέργεια του κράτους στην πραγματική οικονομία και στην κοινωνική απόδοση, κυρίως εξαιτίας του «επιτηδευμένα» τεχνοκρατικού και σαφώς μονομερώς μονεταριστικού-ταμειυτικού του προσανατολισμού. Μάλιστα, εξαιτίας του διάπλου περιθωρίου εκτίμησης του κράτους και της τεκμαιρόμενης δημοκρατικής νομιμοποίησης επί των σχετικών παρεμβατικών φορολογικών επιλογών, ως κεντρική πολιτική αρμοδιότητα για τη δημόσια διακυβέρνηση της χώρας, δίχως κάποια κανονιστικά επιμελέστερη πολιτειακή δέσμευση για την πλέον διεξοδική ανάλυση και τεκμηρίωση των έννομων εφαρμογών, των απαιτούμενων αναλογιστικών μελετών, των οριοθετημένων αποδοτικών επιδιώξεων και των ρυθμιστικών επιπτώσεων επί των αντίστοιχων δημοσιονομικών παρεμβάσεων, ο δικαστικός έλεγχος νομιμότητας ελάχιστα μπορεί να προσφέρει στην αποτελεσματική και στην ποιοτική διαρρύθμισή τους. Συνεπώς, υπό αυτές τις συνθήκες, αλλά και τις ευρύτερες αναπτυξιακές απαιτήσεις-προκλήσεις, η δυναμικότερη εισαγωγή και η μεταρρυθμιστική στρατηγική καθιέρωση των «περιβαλλοντικών φόρων», ειδικά με τη λειτουργική και ενεργητική πτυχή των «αντισταθμιστικών παρεμβάσεων» ή αντίστροφα των «πριμοδοτικών πράσινων φοροελαφρύνσεων», μπορεί να επιδράσει θετικά, όχι μόνο υπέρ του συντονιστικότερου πλέγματος της δημόσιας οικονομικής πρωτοβουλίας για την εκσυγχρονιστική κατεύθυνση και την ανταγωνιστική (ανα-)προσαρμογή των οικονομικών συμφερόντων της Πολιτείας, αλλά και στην ασφαλέστερη έννομη αξιολόγηση και ελεγχιμότητα των δημοσιονομικών επιλογών του κράτους. Συνδεδόμενες έτσι οι τελευταίες αμεσότερα με τον κοινωνικό αντίκτυπο και την τεχνοκρατική απόδοση του εκάστοτε «περιβαλλοντο-κεντρικού» μέτρου, με βάση τα αιτιωδέστερα κανονιστικά και πραγματολογικά κριτήρια της ρυθμιστικής συνάφειας και της αποδεικτικής εκτίμησης μεταξύ: πολιτειακής δράσης, επιδιωκόμενου σκοπού και έννομου αποτελέσματος. Με αυτόν τον τρόπο, υποστηρίζεται ακόμα ένας σύνθετος θεμέλιος λίθος για τη δημόσια διακυβέρνηση, που δεν είναι άλλος από τις έννοιες της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της εμπιστοσύνης στις εγγυήσεις και στις εφαρμογές της νομιμότητας για τη διασφάλιση των επιτακτικότερων κοινωνικών αναγκών και δημόσιων σκοπών, σε κάθε βιώσιμη όψη ενός αλληλέγγυου

«πολιτειακού κερκτημένου», όπως είναι η συνοχή και η ισορροπία ενός «δίκαιου φορολογικού συστήματος».⁸

7. Κατά τη θεώρηση της εκσυγχρονιστικής διάστασης της περιβαλλοντικής φορολογίας, διαπιστώνεται πως, παρά τις προωθητικές τάσεις της Ε.Ε., το ελληνικό κράτος⁹ υπολείπεται καταφανώς σε επίπεδο «πράσινου» στρατηγικού αναπτυξιακού προγραμματισμού. Πόσω μάλλον σε επίπεδο μίας ολιστικής «περιβαλλοντικής φορολογικής μεταρρύθμισης», που θα επικεντρωνόταν συνολικά στη συντεταγμένη αναδιοργάνωση των κοινωνικο-οικονομικών προτύπων και επιδιώξεων μίας ευνομούμενης και βιώσιμης Πολιτείας.¹⁰ Οι κάθε είδους «πράσινοι» φόροι-τέλη¹¹ στα καύσιμα και σε διάφορες κατηγορίες ενεργειακής παραγωγής και κατανάλωσης, αλλά και οι «πράσινες» κρατικές ενισχύσεις μέσα από την αντίστροφη λογική των κινήτρων, των επιδοτήσεων και των φοροελαφρύνσεων, αν και εθνικά έχουν υιοθετηθεί-ενσωματωθεί χωρίς ιδιαίτερο στρατηγικό προσανατολισμό, αντιπροσωπεύουν σημασιολογικά τις πλέον καίριες διαπλαστικές βάσεις για την αποφασιστική «δημοσιονομικο-κεντρική» επιβολή της περιβαλλοντικής προστασίας του κράτους σε μία κατευθυντήρια σχέση προς την οικονομία της αγοράς. Ωστόσο, στην ελληνική έννομη τάξη οι υφιστάμενες περιβαλλοντικές οικονομικές εφαρμογές της γενικευμένης και της «ασύνδετης» ταμειυτικής εισπραξιμότητας ενός «χρηστικού» και «νομιμοποιημένου» περιβαλλοντικού κόστους ή οι μεμονωμένες αναιμικές εθνικές παρεμβάσεις πάνω σε «παρεπόμενες» ενωσιακές δεσμεύσεις, όπως λ.χ.: η επιβολή τέλους στην χρήση πλαστικής σακούλας,¹² η «κατ' όνομα» «πράσινη» διαχείριση των απορριμμάτων-αποβλήτων και η αλυσιτελής ενίσχυση των Α.Π.Ε. εντός μίας άκρως ευμετάβλητης και αστάθμητης ενεργειακής αγοράς, επ' ουδενί δεν μπορούν να προϊδεάσουν, ούτε καν τη μερικότερη και στοχευμένη

⁸Σημ.: Για τη σύλληψη του αντίστοιχου περιβαλλοντικού κερκτημένου στο δημόσιο προστατευτισμό, βλ. «κλασσικές αποφάσεις» ΣτΕ 10/1988 και ΣτΕ 301/2002.

⁹Βλ. Μελέτη-Πρόταση για την εφαρμογή μιας ριζικής εθνικής περιβαλλοντικής φορολογικής μεταρρύθμισης, Ελληνική Εταιρεία Περιβάλλοντος και Πολιτισμού, διαθέσιμη στο: en.ellet.gr/sites/default/files/Genikes%20arxes.pdf, 2007.

¹⁰Σημ.: Παρατηρείται ότι το ελληνικό κράτος, κατά την ελλειμματική και μερική εισδοχή-εφαρμογή της «περιβαλλοντικής οικονομίας», προτιμά κυρίως τα «διοικητικά» μέσα (συμπεριλαμβανομένων των αδειοδοτικών-παραγωγικών τελών-προστίμων-κυρώσεων), συγκριτικά με τα αμιγώς «οικονομικά», σε σχέση με τους τιθέμενους περιβαλλοντικούς στόχους και τις αντιδράσεις της υποκείμενης παραγωγικής δραστηριότητας. (βλ. και Μ. Σκούρτος/Κ. Σοφούλης, Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα, Τυπωθήτω, 1995, 237 και 248). Η αποδοτικότητα δε των προστίμων ως εργαλείο κύρωσης και προσαρμογής είναι γενικώς επίσης αναιμική, αφού οι παραβάτες-(ρυπαίνοντες), επιλέγουν το ρίσκο επιβάρυνσής τους με την επαπειλούμενη επιβολή προστίμου, παρά την οργανωμένη συμμόρφωσή τους στους βέλτιστους όρους της νομιμότητας με καινοτόμα μέσα, με γνώμονα κατά κύριο λόγο ποσοτικοποιημένες σταθμίσεις «κόστους-οφέλους».

¹¹Σημ.: Η «συνήθης μορφή» της «περιβαλλοντικής φορολογίας» κατά παράδοση εφαρμόζεται στην ενέργεια, στις μεταφορές και στην εκμετάλλευση των φυσικών πόρων.

¹²Βλ. Ν. 4496/2017 περί ρυθμίσεων ζητημάτων ανακύκλωσης και καθιέρωσης τέλους επί της χρήσης πλαστικής σακούλας.

επιδραστικότητα τους για την ενεργητική επέκταση και στρατηγική διάχυση της «πράσινης» δημοσιονομικής πολιτικής.

8. Στις ημέρες μας, εν μέσω ενεργειακής κρίσης, μίας τρίτης κατά σειρά παγκοσμιοποιημένης αναπτυξιακής ύφεσης μέσα σε μία δεκαετία, μετά την χρηματοπιστωτική κατάρρευση του 2010 και την Πανδημία, η Περιβαλλοντική Φορολογία, ήτοι η κοστολογημένη δημοσιονομική επιβάρυνση των παραγωγικών δράσεων και καταναλωτικών αντιδράσεων, που επενεργούν αρνητικά στο περιβάλλον, είναι θεμιτό λοιπόν να προσδιορίζεται διττά. Με άξονες αφενός την περιβαλλοντική βιωσιμότητα και αφετέρου την εναρμονισμένη κοινωνικο-οικονομική ισορροπία του «πράσινου» δημοσιονομικού μέτρου με αναδιανεμητικό και αντισταθμιστικό αναπτυξιακό πρόσημο. Δίχως συνεπώς ν' αποτελεί πεδίο κατεξοχήν οικονομικής διαπραγμάτευσης και «νομιμοποίησης» της περιβαλλοντικής βλάβης, με αποκλειστικά... παραμορφωτικά κριτήρια: α) είτε τους άτακτους κανόνες της οικονομίας της αγοράς, β) είτε την εισπραξιμότητα των δημόσιων ταμείων.

9. Συνακόλουθα, για την επιβεβλημένη ριζοσπαστική και αναζωογονητική αναπροσαρμογή όλων των παραπάνω, φαίνεται ότι «εργαλειακοί» μηχανισμοί, με σαφώς οικονομο-κεντρικό προσανατολισμό, όπως είναι:

- η ως επί το πλείστον τεχνοκρατική (με σημαντικό ωστόσο κοινωνικο-αξιακό αντιστάθμισμα) «Πιγκουβιανή» μέθοδος¹³ της αιτιωδώς κοστολογημένης «εσωτερίκευσης των αρνητικών περιβαλλοντικών εξωτερικοτήτων»,

- η δικαιο-κοινωνική αντανάκλαση και εφαρμογή της θεωρίας του «διπλού μερίσματος»,

-οι αναπτυξιακά «πράσινες» «νεοκεϋνσιανές» ρυθμιστικές παρεμβάσεις,

-και οι ανταγωνιστικές προσαρμογές του «δεύτερου βέλτιστου» αποτελέσματος (εμπνευσμένο επίσης από την οικονομική θεωρία) με τη δημιουργία μίας παράλληλης «περιβαλλοντικής αγοράς» σε συνθήκες προβλεψιμότητας και βιωσιμότητας,

έχουν τη δυναμική, κατά την ορθολογική και «εκδημοκρατισμένη» διάστασή τους, να συνδιαμορφώσουν συγκροτημένες μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις «περιβαλλοντικής απόδοσης», που μπορούν να ενταχθούν και να συν-εξελιχθούν τις ισορροπίες των δικαιοκων κεκτημένων του κοινωνικού κράτους δικαίου.

¹³ Σημ.: *“Internalization of negative externalities”* βλ. το διαχρονικό και κατευθυντήριο για την οικονομική θεωρία και τη δημόσια πολιτική έργο του A. Pigou, *The Economics of Welfare*, εκδ. MacMilan and Co., 1920

10. Πάνω σ' αυτές τις «δικαιο-οικονομικές συνέργειες» στις λειτουργικές πτυχές της περιβαλλοντικής φορολογίας είναι πρακτικά σημαντικό να υπογραμμιστούν και επιμέρους εφαρμοστικές διαφοροποιήσεις «είδους».¹⁴ Όπως είναι, δηλαδή, πρωτίστως η ουσιαστική διαφορά της έννοιας του «φόρου» από αυτήν του «τέλους»: με σαφώς ισχυρότερη αιτιώδη συνάφεια μεταξύ δράσης και αποτελέσματος για το δεύτερο, ως χρηματική επιβάρυνση με *«ειδική αντιπαροχή προς όφελος του υπόχρεου»*.¹⁵ Πιο ειδικά, το «περιβαλλοντικό τέλος» επικεντρώνεται σε προϊόντα, υπηρεσίες, παραγωγικές δραστηριότητες και χρήσεις, που επιβαρύνουν το περιβάλλον, συγκεντρώνοντας από αυτές ανταποδοτικούς πόρους-έσοδα για ευθέως αποτιμητές και ευκρινώς διορθωτικές και αποκαταστατικές παρεμβάσεις υπέρ συγκεκριμένων περιβαλλοντικών προσβολών και αντίστοιχων αναγκών, προάγοντας ευθέως και συνεπέστερα την περιβαλλοντική κανονιστική αρχή ο «ρυπαίνων πληρώνει». Ενώ αντίθετα, ο «περιβαλλοντικός φόρος» στην κλασική του μορφή εξυπηρετεί δομικά γενικότερους δημοσιονομικούς σκοπούς, αξιόνοντας και μία αντίστοιχα ευρύτερη παραγωγική προσαρμογή.¹⁶ Παράλληλα δε, άλλη μία ειδοποιός παράμετρος επί της στοχευμένης ανταποδοτικότητας του «τέλους», είναι πως δεν πρέπει ν' αναφέρεται σ' έναν «αόριστο κύκλο προσώπων», αλλά σε μία προσδιορίσιμη κατηγορία υποκειμένων που επιλέγουν να χρησιμοποιούν, να εκμεταλλεύονται, να επιβαρύνουν ή και ν' αξιοποιούν νόμιμα ένα συγκεκριμένο περιβαλλοντικό αγαθό/πόρο, προτάσσοντας έτσι την αποζημιωτική, την «εξατομικευμένη» και τη σαφώς πιο οικονομικά αποδοτική θεώρηση των προτύπων της ως άνω θεμελιώδους περιβαλλοντικής αρχής. Συναφώς, και η νομολογία του Δ.Ε.Ε., ως αντίστροφο αξιολογικά αναγκαίο στοιχείο, αλλά και αιτιώδες κριτήριο της έννοιας του «ανταποδοτικού τέλους», ερμηνεύει και κρίνει «το είδος», όπως και «τη διαδικασία» της συνακόλουθης *«δημόσιας παροχής»* για την οποία αυτό εισπράττεται, αξιόνοντάς την ως μία *«ανάλογη και εύλογη αντιπαροχή»*.¹⁷

11. Συνεπώς, σε επίπεδο νομικού ορισμού και εφαρμοστικής εκτίμησης, η διάκριση «φόρου και τέλους», εξαρτάται εύληπτα από το «διαχειριστικό» τους περιεχόμενο και το παρεμβατικό ρυθμιστικό τους αποτέλεσμα, ανάμεσα στα δημόσια οικονομικά και στο περιβαλλοντικό διακύβευμα, πέρα της όποιας ονομασίας καταφεύγει περιπτωσιολογικά, και

¹⁴ Θ. Φορτσάκης/Κ. Σαββαΐδου, Φορολογικό δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, παρ. 57.

¹⁵ Βλ. Διαφοροποιήσεις περιβαλλοντικού «φόρου» και «τέλους» σε Β. Καραγεώργου, Η αιτιώδης ανάπτυξη ως βάση της σύγχρονης περιβαλλοντικής πολιτικής-Βασικοί άξονες και εργαλεία με βάση νέα δεδομένα, ΠερΔικ, Τεύχος 3, Νομική Βιβλιοθήκη, 2004, σελ. 331.

¹⁶ Βλ. και Ν. Wallart, *The Political Economy of Environmental Taxes*, Edward Elgar Publishing, 1999, σελ. 2 και 3.

¹⁷ Θ. Φορτσάκης/Κ. Σαββαΐδου, ό.π. (893) και Δ.Ε.Κ., C-446/98 Επιτροπή κατά Ελλάδας.

κυρίως πολιτικοποιημένα, το εκάστοτε φορολογικό νομοθετικό πλαίσιο καθιέρωσής τους.¹⁸ Η λειτουργική κατηγοριοποίηση των φορολογικών επιβαρύνσεων¹⁹ είναι χρησιμότερη για τον ίδιο τον κρατικό μηχανισμό, αφού μ' αυτόν τον τρόπο μπορεί αποφασιστικά να προκαθορίσει, τόσο τον επιδιωκόμενο σκοπό, γενικό ή ειδικό, όσο και την «πρόσφορη αναγκαιότητα» του επιλεχθέντος μέτρου και του εφαρμοστικού μέσου με τεχνοκρατική συνάφεια, αλλά και δημοκρατική διαφάνεια ως προς τις δημοσιονομικές ισορροπίες του κράτους δικαίου. Ακριβώς δε επειδή η προβληματική γύρω από την εννοιολογική και κανονιστική διαφοροποίηση μεταξύ «φόρου-τέλους-κύρωσης/προστίμου»²⁰ αναπτύσσεται πάνω σε διακριτές έννομες απαιτήσεις, προσδίδεται και η αντίστοιχη δικαιοδοτική ευκαιρία για μία σαφώς πιο οριοθετημένη ερμηνευτική κρίση επί του οικείου δικαστικού ελέγχου,²¹ αναπτύσσοντας τοιούτοτρόπως περαιτέρω θετικά τον ελεγκτικό εξορθολογισμό και τη δικαιοπαραγωγική αποσαφήνιση των συναφών δημοσιονομικών ρυθμιστικών παρεμβάσεων.

12. Άλλωστε, μία περιβαλλοντική φορολογική πολιτική μπορεί ν' αξιολογηθεί ως επιτυχημένη, ως προς τη συνεκτική και σφαιρική επιδραστικότητά της στην έννομη τάξη, όταν από τη μία πλευρά το παραγωγικό της υποκείμενο ωθείται ανταγωνιστικά στο να περιορίσει και να υποκαταστήσει την περιβαλλοντικά επιβλαβή του δραστηριότητα· και όταν από την άλλη, παράλληλα το κράτος, με τα έσοδα που εξασφαλίζει, προάγει την περιβαλλοντική αναβάθμιση, επενδύοντας στην στρατηγική αποκατάσταση των σχετικών αρνητικών επιπτώσεων, με αντίστροφες θετικές «πράσινες» αναπτυξιακές δράσεις προς όφελος της κοινωνίας και της εθνικής οικονομίας. Ενσωματώνοντας, μάλιστα, τις κοινωνικο-οικονομικές περιστάσεις- κίνητρα στο «συστηματικό» περιεχόμενο μίας στρατηγικής δημοσιονομικής μεταρρύθμισης, δεν είναι δογματική αντίφαση να υποστηριχθεί, πως η περιβαλλοντική φορολογία είναι σημαντικό να οικοδομεί και να κατευθύνει ακόμα και τις θεσμικές προοπτικές της θεμιτής και συντονισμένης «φοροαποφυγής» της. Με την παράλληλη χρηματοδοτική προώθηση και δημοσιονομική ανάπτυξη των πλέον καινοτόμων φιλο-περιβαλλοντικών παραγωγικών μέσων και διαδικασιών να στέκεται ανταγωνιστικά ελκυστικότερη, συγκριτικά με την παθητική και συμβιβαστική καταβολή της αντίστοιχης φορολογικής επιβάρυνσης.

¹⁸Κ. Φινοκαλιώτης, ό.π., σελ. 15.

¹⁹Γ. Σμπώκος, Εφαρμογές Μέτρων Περιβαλλοντικής Προστασίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 53.

²⁰Σημ.:Περί διοικητικών κυρώσεων και προστίμων, βλ. ενδεικτικά άρθρα 48 και 75 αντίστοιχα του Ν. 4495/2017 για «τον έλεγχο του δομημένου περιβάλλοντος».

²¹Σημ.:Βλ. ενδεικτικά την ερμηνευτική σημασία της έννοιας της «ειδικής παροχής» που διερευνά το ΣτΕ για το χαρακτηρισμό μίας δημοσιονομικής επιβάρυνσης ως «ανταποδοτικό τέλος».

13. Με βάση τις παραπάνω συγκροτημένες και συνεπείς μεθοδολογικές εφαρμογές, που αποτελούν στρατηγικές δημοσιονομικές επιλογές-πλαίσιο στο δρόμο της αναπτυξιακής βιωσιμότητας, οι βελτιστοποιητικές δικαιопαραγωγικές πολιτειακές παρεμβάσεις συγκλίνουν εξαιτίας των αναπόδραστα κοινών πιέσεων επί των επιμέρους «αρνητικών εξωτερικοτήτων», προωθώντας τις σύγχρονες πτυχές του «πράσινου κεϋνσιανισμού»²² υπό την «πιγκουβιανή εσωτερίκευση» αυτών των πολυδιάστατων στρεβλώσεων και εστιάζοντας σαφώς πιο ολιστικά και σφαιρικά στην εξισορροπιστική ανθεκτικότητα και στην αλληλέγγυα βιωσιμότητα των φυσικών και των ανθρωπογενών κεφαλαιακών πόρων. Συμπεριλαμβάνοντας, μάλιστα, στη σύζευξη της οικονομικής προοπτικής με την κοινωνική πρόοδο, την «αξία»-«σημασία» ακόμα και των «πιθανολογούμενων» περιβαλλοντικών και των διαγενεακών κινδύνων²³ με ιδιαίτερα ορθολογικό δικαιοπολιτικό υπόβαθρο. Ο δυναμικός χαρακτήρας αυτού του μεταρρυθμιστικά κατευθυντήριου πλαισίου υποβάλλει και επιβάλλει τόσο κομβικά την καταλυτική θέση μίας διάφανης και ευνομούμενης Πολιτειακής Διακυβέρνησης,²⁴ ώστε αν σε μία παντελώς φιλελεύθερη και αποσπασματική εκδοχή της Οικονομίας της Αγοράς δεν υφίστατο η έννοια της προστατευτικής και της εγγυητικής παρουσίας του Κράτους, αυτή να έπρεπε να επινοηθεί, για ν' αναλάβει τον επιτακτικό συντονισμό, ανάμεσα στις «οικονομικές και μη οικονομικές» μεταβλητές κατά την επιδίωξη της Ευημερίας, με σημείο βιώσιμης αναφοράς το κοινωνικό όφελος.

14. Πρέπει να καταστεί σαφές, λοιπόν, ότι οι οικονομικοί όροι και οι αλγοριθμικές συναρτήσεις στοιχειοθετούν «ένα χρήσιμο εργαλείο», αλλά όχι και το μοναδικό, σ' ένα σύνολο ποιοτικών ρυθμιστικών μηχανισμών για τη γενικότερη δημόσια διακυβέρνηση και την στοχευμένη διαχείριση των περιβαλλοντικών και των κοινωνικο-οικονομικών πόρων, ειδικά μάλιστα κατά την υπαγωγή τους στην έννομη τάξη. Κρίνεται κατ' επέκταση επιβεβλημένο, η περιβαλλοντική φορολογία να εξυπηρετεί άμεσα την κοινωνική διάσταση του δικαιώματος στην περιβαλλοντική προστασία και πιο έμμεσα τις ισόρροπες εγγυήσεις της διαγενεακής ισότητας στο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο που προάγουν οι «τρισδιάστατες» προδιαγραφές της βιώσιμης ανάπτυξης, υπέρ ενός αναδιανεμητικού πολιτειακού παρεμβατισμού²⁵ που

1 ²² Βλ. εκτενέστατη μελέτη J. Harris, The macroeconomics of development without throughput growth, σε: M. Cohen/H. Szejnwald Brown/P. Vergragt (επιμ.), Innovations in Sustainable Consumption: New Economics, Socio-technical Transitions and Social Practices, Edward Elgar Publishing Limited, 2013, και ιδίως σελ. 35.

²³M.L. Harris/R.W. Collins/A.R. Hevner, Control of flexible software development under uncertainty, Information Systems Research, Τεύχος 20, Informs, 2009, σελ. 400-419.

²⁴T. Tietenberg, Οικονομική Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων, Τόμος Α', Guteberg, 1997, σελ. 107.

²⁵Βλ. αναλυτικά και K. Bithas, The necessity for environmental taxes for the avoidance of environmental thievery. A note on the paper, "Environmental responsibility versus taxation", Ecological Economics, Τεύχος 56, Elsevier, 2006, ιδίως σελ. 161.

απορρίπτει τις αλυσιτελείς μονεταριστικές πρακτικές.²⁶ Ενώ τα ίδια τα δικαιопλαστικά συστατικά της περιβαλλοντικής φορολογίας επιβάλλεται να αποζητούν και να διεκδικούν τόσο την τεχνοκρατική, όσο και τη δημοκρατική της συνέπεια: αφενός για το «πώς πρέπει», κατά περίπτωση, να στοιχειοθετούνται οι αναπτυξιακές της επιδιώξεις και επιπτώσεις, και αφετέρου για το «ποιος, τι και πόσο» θα είναι το «υποκείμενο» και το «αντικείμενο» του «πράσινου» φόρου. Αυτή η διαδικασία προφανώς δεν είναι ούτε δεδομένη, ούτε εξ ορισμού ομαλοποιημένη για τη βέλτιστη δυνατή ρυθμιστική προσαρμογή των φόρων και των τελών με περιβαλλοντικό περιεχόμενο και σκοπό, εντός ενός ήδη σύνθετου και πολυδαίδαλου φορολογικού δικαίου.

15. Επισημαίνεται δε, πως κατά το συγχρονισμό της δημοσιονομικής διακυβέρνησης με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό μίας Πολιτείας,²⁷ απαιτείται η διασφάλιση τριών δικαιопλαστικών ερμηνευτικών σταθερών όπως είναι: η προβλεψιμότητα, η ενότητα και η βελτιστοποίηση όλων των αλληλεπιδρώντων και συναρτώμενων ρυθμιστικών παραγόντων. Και σε αυτούς τους συσχετισμούς η δυναμική και η προοπτική της βιώσιμης ανάπτυξης καθίσταται η μεγαλύτερη δικαιοπολιτική πρόκληση. Κάτω από αυτά τα δεδομένα, η επινόηση της «*Θεωρίας του Διπλού Μερίσματος*» («*Theory of the Double Divident*»)²⁸ από μακροοικονομικός ελιγμός «δημοσιονομικής ανάπτυξης» μετατρέπεται σε μία σπουδαία μεταρρυθμιστική διαδικασία βιώσιμων και εξισορροπιστικών παραγωγικών εφαρμογών υπέρ του κοινωνικού κράτους δικαίου. Πιο πρακτικά, η αναδιανεμητική λειτουργία του «διπλού μερίσματος» σ' ένα δημοσιονομικό προγραμματισμό με «πράσινο» παραγωγικό προσανατολισμό επικεντρώνεται στη συνθετική και συμμετρική κάλυψη πολύπλευρων δημόσιων αναγκών και επιδιώξεων σε αναπτυξιακό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό επίπεδο. Υποδεικνύοντας πως πράγματι οι στοχευμένες φορολογικές παρεμβάσεις επί της προστασίας του περιβάλλοντος μπορούν να επιδράσουν με τρόπο οριζόντιο, βιώσιμο και βελτιστοποιητικό για την έννομη τάξη και την εθνική οικονομία: Από τη συντεταγμένη πολιτειακή προάσπιση των πλέον ευαίσθητων κοινωνικών αναγκών διαβίωσης και τον εκσυγχρονιστικό μετασχηματισμό των όρων της παραγωγικής ανταγωνιστικότητας μέχρι και την κινητήρια επανατροφοδότηση των κοινωνικών και οικονομικών κεφαλαιακών πόρων, με τη συνεπή

²⁶F. Hettich, *Economic Growth and Environmental Policy, A Theoretical Approach*, Edward Elgar, 2000, σελ. 220.

²⁷D. Pearce/E. Barbier/A. Markandya/R. Turner/S. Barrett/T. Swanson, *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan, 1991.

²⁸Βλ. Μεταξύ πολλών: L.H. Goulder, *Environmental taxation and the double dividend*, *International Tax and Public Finance*, Τεύχος 2, Springer, 1995, 157, J. Schwartz/R. Repetto, *Non separable utility and the double dividend debate: reconsidering the tax interaction effects*, *Environmental and Resource Economics*, Τεύχος 15, Springer, 2002, σελ. 149, και G. Tullock, *Excess benefit*, *Water Resources Research*, Τεύχος 3, Wiley, 1967, σελ. 643-644.

ενίσχυση της εργασιακής απασχόλησης, μέσα από την αντίστοιχα διαβαθμισμένη αντιστάθμιση των φορο-ασφαλιστικών υποχρεώσεων του παραγωγικού κεφαλαίου. Η δικαιοπαραγωγική ανάπλαση της οικονομικής ανάλυσης του «διπλού μερίσματος» στο πλέγμα των «περιβαλλοντικών φόρων» επιβεβαιώνει πως το τελολογικό έννομο περιεχόμενο των τελευταίων απολαμβάνει έναν αέναο μεταρρυθμιστικό χαρακτήρα κατά τη βιώσιμη ανασύνθεση μίας πιο δίκαιης και πιο ανταγωνιστικής παραγωγικής ανάπτυξης, παρά επιβάλλει έναν προστιθέμενο παρεμβατικό πατερναλισμό συγκυριακών δημοσιονομικών επιβαρύνσεων για τη «νομιμοποιητική» εκμετάλλευση των φυσικών πόρων και αγαθών. Υπό αυτή μάλιστα τη θεώρηση-πλαίσιο, η χρηματοδοτική ευρωστία της Πολιτείας δεν εξαρτάται από την αποταμιευτική παθητική εισπραξιμότητα «γενικών» και «άτακτων» εσόδων, αλλά στηρίζεται στην κυκλική αναμόχλευση της παραγωγικής δραστηριότητας σ' ένα διάχυτα αναπτυξιακό περιβάλλον.

16. Καθηγητές Οικονομίας από την άλλη πλευρά του Ατλαντικού,²⁹ εξετάζοντας τις συνέργειες της μεθοδολογίας του «διπλού μερίσματος» προσδιόρισαν τη λειτουργικότητα και τη συνάφειά του: ως την ολιστική δημοσιονομική παρέμβαση, που είναι ικανή να προστατέψει θετικά και αποθετικά το περιβάλλον, αλλά και να επαυξήσει θεμιτά και ισόρροπα την ανταγωνιστικότητα των παραγωγικών αποδόσεων. Μεταβάλλοντας «οικοκεντρικά» το κέντρο βάρους της φορολογητέας ύλης και παρέχοντας ταυτόχρονα ανάλογα κίνητρα για «κάθετες» φοροελαφρύνσεις σε συνάρτηση με την αντίστοιχη αποκλιμάκωση της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης, ευθέως επί της ουσίας αντισταθμιστικά με την παράλληλη απομείωση λ.χ. των έμμεσων φόρων κατανάλωσης, του γενικού και οριζόντιου έμμεσου φόρου προστιθέμενης αξίας (Φ.Π.Α.), της φορολογίας εισοδήματος, αλλά και των επιβληθέντων κοινωνικο-ασφαλιστικών εισφορών, σ' ένα ελκυστικό επενδυτικά «πράσινο» περιβάλλον ανάπτυξης.³⁰ Μάλιστα, ως ένα επιπρόσθετο και διόλου ευκαταφρόνητο «διαχειριστικό» αποτέλεσμα-γεγονός αυτής της στρατηγικής δημοσιονομικής διαδικασίας, καταγράφεται ο σημαντικός περιορισμός της φοροδιαφυγής, αφού η εφαρμογή της περιβαλλοντικής φορολογίας διαρθρώνεται κατά τεκμήριο σε πιο διάφανες, αντικειμενικές, προβλέψιμες και τεχνικά ελεγχόμενες πρακτικές απορρόφησης για τα δημόσια ταμεία συγκριτικά με τις άλλες

²⁹D. Fullerton/G. Metcalf, Environmental Taxes and the Double-Dividend Hypothesis: Did You Really Expect Something for Nothing?, NBER Working Paper No. 6199, 1997, σελ. 42.

³⁰A. Sandmo, Public Policy and the Environment: An Overview, The Public Economics of the Environment, Oxford Scholarship Online, διαθέσιμο στο: www.oxfordscholarship.com/view/10.1093, 2003, σελ. 1-27 και M. Chiroleu-Assouline/M. Fodha, Environmental Tax and the Distribution of Income among Heterogeneous Workers, *Annales d' Economie et de Statistique*, Τεύχος, 103-104, ANDRES, 2011, σελ. 71-92.

κατηγορίες φορολογικών εσόδων. Πιο δομικά, με την κινητήρια θετική αρωγή της δογματικής του «διπλού μερίσματος» σε αναπτυξιακές δράσεις και πρωτοβουλίες καινοτόμας ανταγωνιστικότητας και περιβαλλοντικής αποτελεσματικότητας, καθιερώνονται αντίστροφα και οι έννομες συνθήκες για την εξασφάλιση μίας θεμιτής και ανταγωνιστικής «φοροαποφυγής», όπως και μίας θεσμοθετημένης δημοσιονομικής «έκπτωσης» υπέρ της διάχυτης «πράσινης» παραγωγικής δραστηριότητας. Επενδύοντας έτσι προς ένα «συνεργατικό μπαλαντζάρισμα» για τις βιώσιμες προοπτικές της εθνικής οικονομίας, ανάμεσα στο ολιστικό δημόσιο συμφέρον του κράτους και την πολυεπίπεδη κοινωνική ευθύνη της αγοράς. Με άλλα λόγια, η μεταρρυθμιστική λογική του «διπλού μερίσματος» αποκαθιστά και αντικαθιστά τις δημοσιονομικές και περιβαλλοντικές στρεβλώσεις³¹ εκ των έσω, συνθέτοντας ένα αιτιώδες, ουδετεροποιημένο, ολοκληρωμένο και αναδιανεμητικό φορολογικό σύστημα, στοχοθετημένα προβλέψιμο, ταυτοτικά βιώσιμο και αντικειμενικά βελτιστοποιητικό επί των συναρτώμενων συμφερόντων ανάμεσα στο Κράτος, την Κοινωνία και την Αγορά.³²

17. Όπως διαφαίνεται, οι αλληλεξαρτώμενες διεργασίες του «διπλού μερίσματος» δεν αντικαθιστούν απλώς το πεδίο της φορολογητέας ύλης κατά μία «στεγνά» ισόποση οικονομική επιβάρυνση, υπό την επιφύλαξη της «μη περαιτέρω» δημοσιονομικής στρέβλωσης της οικονομίας της αγοράς· συντηρώντας διττά αναιμικά αποτελέσματα υπό το πρίσμα των αμιγώς δημοσιονομικών εσόδων, αλλά και από τη θέαση της επιδιωκόμενης περιβαλλοντικής αναβάθμισης. Αντίθετα, οι δικαιοπαραγωγικές ρυθμίσεις, που συνθέτει στρατηγικά μέσω των περιβαλλοντικών φορολογικών κινήτρων, συνδράμουν στην ενεργητική εγκαθίδρυση ενός αμοιβαίου τριμερούς “win-win” αποτελέσματος, ανάμεσα στην στοχευμένη προστασία του περιβάλλοντος, την καινοτόμα ανταγωνιστική οικονομία και την πολυδιάστατη κοινωνική ευημερία, πλήρως δηλαδή συνυφασμένου με το τρισυπόστατο κανονιστικό πλέγμα της βιώσιμης ανάπτυξης. Συνεπώς, οι όποιες «πρακτικές» ενστάσεις επί των εφαρμογών του «διπλού μερίσματος» δεν λειτουργούν αποτρεπτικά, αφού εξ αντιδιαστολής, παρακινούν και υποκινούν τη θεμιτή δέσμευση για την πλέον μεθοδευμένη ενοποιητική και σφαιρική εκτίμηση

³¹I.W.H. Parry, Pollution Taxes and Revenue Recycling, Journal of Environmental Economics and Management, Τεύχος 29, Elsevier BV, 1995, σελ. 64-77, L.H. Goulder, Effects of Carbon Taxes in an Economy with Prior Tax Distortions: an Intertemporal General Equilibrium Analysis, Journal of Environmental Economics and Management, Τεύχος 29, Elsevier, 1995, σελ. 271-297.

³²Βλ. Environmental tax reform in Europe: implications for income distribution, EEA Technical report, No 16, 2011, σελ. 51. Οι «πράσινοι» φορολογικοί συντελεστές πρέπει να αντικατοπτρίζουν μια σειρά παραγόντων, όπως: το περιβαλλοντικό διακύβευμα, ο πληθωρισμός, η πραγματική οικονομική δυναμική, οι εναρμονισμένες κοινωνικές ανάγκες, το κόστος και η αποτελεσματικότητα των βέλτιστων διαθέσιμων πρακτικών για την ουσιαστική μείωση της ρύπανσης. Η διάφανη διαδικασία της αναπροσαρμογής των φορολογικών συντελεστών εξαρτάται από την απόδειξη της αντικειμενικής μεταβλητότητας και τις ισορροπημένες προβλέψεις της ενοποιητικής προοπτικής αυτών των παραγόντων.

όλων των αξιολογητέων δεδομένων, αναγκών και επιδιώξεων, καθώς και του ήδη υφιστάμενου φορολογικού status quo,³³ στη συνάφεια και στη συνοχή των βιώσιμων αλληλεπιδράσεων που (πρέπει να) εξυπηρετεί,³⁴ με βάση το δομικό μεταρρυθμιστικό και αναδιανεμητικό προσανατολισμό όλων των παραπάνω. Εξ αυτού του λόγου έχει υποστηριχθεί, πως το συντονιστικά συγκεντρωτικό πλαίσιο που προσφέρει η δογματική του «διπλού μερίσματος», την καθιστά σαφώς πιο επιβεβλημένη σε έννομες τάξεις και οικονομίες που διέπονται από ένα κατακερματισμένο και εκτεταμένο φορο-ασφαλιστικό καθεστώς με de facto άναρχες στρεβλώσεις, αποθαρρυντικές για τη βιώσιμη ανάπτυξη της οικείας εθνικής παραγωγικής δραστηριότητας³⁵ και την ισόρροπη σταθερότητα του οικονομικού -και όχι μόνο- περιβάλλοντος. Ωστόσο, σ' αυτές τις δημοσιονομικά και αναπτυξιακά χαοτικές και άτακτες περιστάσεις ελλοχεύει διαρκώς ο κίνδυνος της «αφηρημένης» απομάκρυνσης από τις ουσιαστικές περιβαλλοντικές επιταγές, υπό το βάρος της κάλυψης των προϋφιστάμενων πολλαπλών και πολυεπίπεδων δημοσιονομικών αναγκών του κράτους. Επιστρέφοντας έτσι μάταια, αυτοαναιρετικά και ανορθόδοξα σε κριτήρια, ως επί το πλείστον, ταμειευτικού-εισπρακτικού χαρακτήρα για το δημόσιο κορβανά, που διόλου δεν συνάδουν με την τριμερή ρυθμιστική επιδίωξη της Βιωσιμότητας της Ανάπτυξης....

18. Επικεντρώνοντας την αναφορά μας σε επίπεδο ευρωπαϊκού κράτους δικαίου και της συνεξέλιξης της ενιαίας κοινής αγοράς υπό τις πιέσεις της παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας,³⁶ είναι γενικά παραδεκτό, πως οι αντι-αναπτυξιακές στενά εισπρακτικές εφαρμογές ιδίως των «έμμεσων» φόρων, κυρίως στις «υγιείς» οικονομίες της Ευρώπης, έχουν

³³L.H. Goulder, ό.π. (1957), σελ. 157-183.

³⁴Σημ.:Βλ. International Monetary Fund, Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April, 30, 1996, (διαθέσιμο και στο: www.imf.org/en/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/Annual-Report-of-the-Executive-Board-for-the-Financial-Year-Ended-April-30-1996), όπου εκθέτονται σαφείς αμφιβολίες όσον αφορά τα πιθανά οφέλη μιας περιβαλλοντικής φορολογικής μεταρρύθμισης, στην προβληματική για το κατά πόσο η φορολογική βάση και η έκταση των περιβαλλοντικών φόρων θα είναι αρκετά ευρεία και αποδοτική, ώστε ν' αντικαταστήσει ισόρροπα ή έστω συμπληρωτικά τη σημασία και τη συνοχή των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών. Ωστόσο, παραδοσιακά σχετικές εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήδη από το 1993 προωθούν μια στοχευμένη περιβαλλοντική φορολογική μεταρρύθμιση σε ενωσιακή κλίμακα, με την προοπτική ν' αξιοποιηθούν τα εθνικά έσοδα κυρίως από το φόρο άνθρακα για την ανακυκλούμενη προώθηση της «πράσινης» οικονομίας και για την παράλληλη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, χωρίς τη διατάραξη των δημόσιων εσόδων και δαπανών, αλλά απεναντίας με την κινητήρια ενίσχυση της βιώσιμης ανταγωνιστικότητας και τη συγχρονισμένη καταπολέμηση της ανεργίας. (κατά τα πρότυπα της θεωρίας του «διπλού μερίσματος»). Commission White Paper on Growth, Competitiveness and Employment-The challenges and ways forward into the 21st century. Potential Benefits of Integration of Environmental and Economic Policy, EU Publications, διαθέσιμο στο: hop.europa.eu/en/publication-detail/-/publication, 1994.

³⁵Αναλυτικότερα, E. Sartzetakis/P. Tsigaris, Uncertainty and the double dividend hypothesis, Environment and Development Economics 14, Cambridge University Press, 2009, σελ. 568-569.

³⁶ Βλ. αναλυτ. Μ. Σκούρτος/Κ. Σαββόγλου/Α. Κοντογιάννη, Η διεθνής διάσταση των οικονομικών εργαλείων περιβαλλοντικής πολιτικής, σε: Η. Ευθυμιοπούλου/Μ. Μοδινού (επιμ.), Παγκοσμιοποίηση και Περιβάλλον, Ελληνικά Γράμματα, 2003, σελ. 374.

περιορισθεί σημαντικά, εξαιτίας και των οριζόντιων παραγωγικών έννομων συγκλίσεων του ενωσιακού ευρωπαϊκού δημοσίου δικαίου. Διατηρώντας τις παραδοσιακές εθνικές δημοσιονομικές διαφοροποιήσεις ως στίγμα-θεμέλιο εθνικής κυριαρχίας και δημόσιας πολιτικής, κατά κανόνα, στο παρεμβατικό πεδίο των «άμεσων» φόρων. Εξάλλου, στο φιλελεύθερο πυρήνα της ενιαίας ενωσιακής αγοράς η άρση των εκτεταμένων παρεμβατικών δημοσιονομικών στρεβλώσεων βρίσκεται σε ρυθμιστική ισορροπία με τον επιτακτικό προστατευτισμό των κοινών και των επιμέρους ιδιαίτερων κοινωνικών αναγκών και στόχων, υπό την κεντρική κανονιστική ρήτρα των όρων και των ορίων της βιώσιμης ανάπτυξης μεταξύ της Ε.Ε. και των Κρατών-μελών. Ακόμα και μέσα από τη θέσπιση και διάχυτη καθιέρωση του Φ.Π.Α. ως κοινοτικού έμμεσου φόρου,³⁷ προβάλλεται η «ουδετεροποίηση» της φορολογίας, ως προϋπόθεση διασφάλισης των όρων του υγιούς και βιώσιμου ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς,³⁸ κάτω από τις εύλογες και οριοθετημένες σταθμίσεις της «διακριτικής ευχέρειας» και του «περιθωρίου εκτίμησης» των κρατών-μελών, σύμφωνα με τις δημοσιονομικές τους επιδιώξεις, ανάγκες και ιδιαιτερότητες. Βέβαια από την άλλη, η ανακολουθία μεταξύ της κοινής νομισματικής πολιτικής της ευρωζώνης και των διαφοροποιημένων οικονομικών προγραμματισμών κάθε κράτους-μέλους της Ε.Ε., δημιουργεί μία ευρύτερα αμήχανη και ατελή διακυβερνητική πολυγλωσσία στις αναπτυξιακές συνθήκες και τις βιώσιμες προοπτικές του ενωσιακού εγχειρήματος, που επηρεάζει αντανακλαστικά ευθέως την οργάνωση και την κατεύθυνση και του εθνικού φορολογικού σχεδιασμού για την ανταγωνιστική διαρρύθμιση των αντίστοιχων δημοσιονομικών δράσεων και τη διάρθρωση της διακρατικής κοινωνικής συνοχής.

19. Παρόλα αυτά, αρκετές Οδηγίες της Ε.Ε., αλλά και η ερμηνευτική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το πρωτογενές Δίκαιο των Συνθηκών, προάγουν και ενθαρρύνουν τη θέσπιση εθνικά εναρμονισμένων δημοσιονομικών προτύπων για: την παραγωγική φορολογία των εταιρειών και των προσώπων,³⁹ την πρόληψη της ενωσιακής διακρατικής φοροδιαφυγής, αλλά και την αποφυγή της διπλής φορολόγησης,⁴⁰ την προάσπιση του ενιαίου ανταγωνισμού,⁴¹ τη μη διατάραξη της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς από αθέμιτες

³⁷Σημ.: Με απαρχή εγκαθίδρυσης και καθιέρωσής του σε κοινοτικό επίπεδο την Οδηγία 77/388/ΕΚ, όπως ισχύει σήμερα με την Οδηγία 2006/112/ΕΚ.

³⁸Ν. Μπάρμπας, Το Νομικό καθεστώς των συμπηφιστικών φόρων επί των εισαγόμενων στην Ελλάδα προϊόντων, Σάκκουλας, 1990, σελ. 12 και Κ. Φινοκαλιώτης, Ο ΦΠΑ, Κοινοτικές ρυθμίσεις και ελληνική νομοθεσία, Σάκκουλας, 1995, σελ. 64.

³⁹Βλ. άρθρο 115 της Σ.Λ.Ε.Ε..

⁴⁰Βλ. και άρθρα 110-113 της Σ.Λ.Ε.Ε. περί ευρωπαϊκής φορολογικής ουδετερότητας και εναρμόνισης στη διακίνηση προϊόντων, αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων και προσώπων εντός της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς.

⁴¹Βλ. και άρθρα 107-109 της Σ.Λ.Ε.Ε..

εσωτερικές διακρίσεις,⁴² και κατ' επέκταση τη συνακόλουθη διαφύλαξη των κεκτημένων έννομων συμφερόντων, των ενωσιακών ελευθεριών και των δικαιωμάτων (οικονομικών και μη οικονομικών) σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Καθιστώντας τη νομιμότητα και τη «νομιμοποίηση» του φορολογικού παρεμβατισμού ένα ιδιαίτερο και εξελισσόμενο πεδίο συνάφειας, βιωσιμότητας και ισορροπίας στον ευρωπαϊκό συνταγματισμό, προσπερνώντας τελολογικά και νομοτελειακά τις αναχρονιστικές (πλέον) “ultra vires” ενστάσεις γύρω από τον σκληρό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας.⁴³ Μάλιστα, ο συγκεκριμένος διακυβερνητικός δημοσιονομικός προσανατολισμός δύναται να θέσει λειτουργικά και οργανωτικά σε πρώτο πλάνο την προστασία του περιβάλλοντος, ως πεδίο παραγωγικής αλληλεπίδρασης των δημόσιων οικονομικών παρεμβάσεων, που επηρεάζει ευθέως τη βιώσιμη ταυτότητα της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας της ενιαίας ενωσιακής αγοράς. Σύμφωνα με εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁴⁴ η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική φορολογία καθιερώνεται πρωταγωνιστικά στους τομείς: της ενέργειας (εδώ απαντώνται και οι επιτρεπτές έμμεσες φοροελαφρύνσεις, τα χρηματοδοτικά τέλη και οι κρατικές επιχορηγήσεις για τις Α.Π.Ε.),⁴⁵ των

⁴²Βλ. άρθρο 65 της Σ.Λ.Ε.Ε., 55 της Σ.Λ.Ε.Ε., αλλά και 45 της Σ.Λ.Ε.Ε. όπως στοιχειοθετήθηκε ως νομική βάση στη Δ.Ε.Κ., C-279/93.

⁴³Σημ.:Βλ.Δ.Ε.Ε., C-617/10 Akeberg Fransson. Στην εν λόγω άκρως διδακτική υπόθεση υπήρξε δυναμική αποσαφήνιση των άρθρων 51-53 του Χάρτη (πεδίο και όρια εφαρμογής, εμβέλειες, ερμηνείες και επίπεδο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δικαιοκρινών αρχών), με αφορμή φορολογικές κυρώσεις που συμπεριελάμβαναν και αξιώσεις του ενωσιακού Φ.Π.Α. και την κανονιστική προβληματική του “ne bis in idem” μεταξύ διοικητικών και ποινικών κυρώσεων.

⁴⁴Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway, 2017, σελ. 250-251 και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Taxation trends in the European Union, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, σελ. 12.

⁴⁵Σημ.:Βλ. Οδηγία 2003/96/ΕΚ σχετικά με την αναδιάρθρωση του κοινοτικού πλαισίου φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας. Χαρακτηριστικά μεταξύ άλλων στις αιτιολογικές σκέψεις 10-14: «Τα κράτη-μέλη επιθυμούν να καθιερώσουν ή να διατηρήσουν διαφορετικά είδη φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας. Προς το σκοπό αυτόν επιτρέπεται στα κράτη-μέλη να συμμορφώνονται προς τα κοινοτικά ελάχιστα επίπεδα φορολογίας, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των εισπραττομένων επιβαρύνσεων από όλους τους έμμεσους φόρους, τους οποίους έχουν επιλέξει να εφαρμόζουν (εξαιρουμένου του ΦΠΑ)(...) τα κράτη-μέλη δύνανται να αποφασίσουν να μην αυξήσουν τις συνολικές φορολογικές επιβαρύνσεις, εάν θεωρούν ότι η εφαρμογή της φορολογικής ουδετερότητας θα μπορούσε να συντελέσει στην αναδιάρθρωση και στον εκσυγχρονισμό των φορολογικών συστημάτων τους, ενθαρρύνοντας μια τακτική που θα οδηγήσει σε ευρύτερη προστασία του περιβάλλοντος και αυξημένη απασχόληση. (...) Οι τιμές της ενέργειας αποτελούν ζωτικά στοιχεία των κοινοτικών πολιτικών ενέργειας, μεταφορών και περιβάλλοντος. (...) Η φορολογία καθορίζει εν μέρει την τιμή των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας. (...) Τα ελάχιστα επίπεδα φορολογίας θα πρέπει να εκφράζουν την ανταγωνιστική θέση των διαφόρων ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας. Θα ήταν σκόπιμο εν προκειμένω ο υπολογισμός των ελαχίστων αυτών επιπέδων να βασίζεται όσο το δυνατόν περισσότερο στο ενεργειακό περιεχόμενο των προϊόντων.»βλ και Οδηγία 2009/28/ΕΚ για την προώθηση των Α.Π.Ε., Άρθρο 2, ια): «καθεστώς στήριξης: Κάθε μέσο, καθεστώς ή μηχανισμός που δρομολογείται από κράτος μέλος ή ομάδα κρατών μελών και προάγει τη χρήση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές μειώνοντας το κόστος της εν λόγω ενέργειας, αυξάνοντας την τιμή πώλησής της ή αυξάνοντας, με την επιβολή υποχρέωσης χρήσης ανανεώσιμων ενεργειακών πηγών ή με άλλον τρόπο, τις αγοραζόμενες ποσότητες της εν λόγω ενέργειας». Με την ίδια Οδηγία τα κράτη-μέλη μεριμνούν ώστε η επιβολή των σχετικών τελών ειδικά επί της «μεταφοράς» και της «διανομής»

μεταφορών⁴⁶ (συμπεριλαμβανομένων των αεροπορικών και θαλάσσιων μεταφορών), της διαχείρισης των αποβλήτων (με ιδιαίτερο βάρος στην οικονομική απόδοση της ανακύκλωσης) και της πρωτογενούς παραγωγικής δραστηριότητας (ειδικά επί της αγροτικής χρήσης χημικών, φυτοφαρμάκων και λιπασμάτων).⁴⁷

20. Κεντρική νομική βάση για το ευρωπαϊκό φορολογικό δίκαιο είναι το άρθρο 110 της Σ.Λ.Ε.Ε., αναφορικά με τη μη επιβολή εθνικών παρεμβατικών-προστατευτικών διακρίσεων στη φορολογία των εισαγόμενων ενωσιακών προϊόντων. Οι διατάξεις του διαφέρουν σε περιεχόμενο και κλιμάκωση από τις γενικότερες διατάξεις των άρθρων 34-36 της Σ.Λ.Ε.Ε. και της απαγόρευσης κάθε λογής «ποσοτικών περιορισμών και άλλων μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος», τόσο στις εισαγωγές, όσο και στις εξαγωγές των κρατών-μελών. Γίνεται αντιληπτό ότι οι τελευταίες δεν επαφίονται ευθέως επί των χρηματοοικονομικών και δημοσιονομικού τύπου επιβαρύνσεων, αλλά στοχεύουν στην καταστολή παρεμβατικών εθνικών επιλογών που σχετίζονται με το ουσιαστικό περιεχόμενο και τα χαρακτηριστικά των παραγόμενων προϊόντων-αγαθών, όπως: η σύνθεση, η λειτουργία, η εμπορική σήμανση, η συσκευασία, η ίδια η παραγωγικότητα και η κατανάλωσή τους. Το άρθρο 110 της Σ.Λ.Ε.Ε. συνήθως αξιολογείται ως “lex specialis”⁴⁸ έναντι των διατάξεων των άρθρων 34-36 της Σ.Λ.Ε.Ε., με αποτέλεσμα η υιοθέτησή του ν’ αποκλείει την εφαρμογή των γενικότερων προβλέψεων, που στέκονται εν συνόλω εγγυητικά ως θεμελιώδεις βάσεις στο ενωσιακό οικοδόμημα. Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ αυτών των διατάξεων έγκειται στο γεγονός ότι: η απαγόρευση εθνικών φορολογικών επιβαρύνσεων που καθιερώνουν εσωτερικές εμπορικές διακρατικές διακρίσεις είναι απόλυτη, αφού δεν αναγνωρίζεται στα κράτη-μέλη η οποιαδήποτε ευχέρεια και περιθώριο εκτίμησης⁴⁹ «αναγκαίας και πρόσφορης» παρέκκλισης. Ασχέτως ακόμα και αν επικαλούνται την προστασία επιτακτικών κοινωνικών συμφερόντων και αναγνωρισμένες πτυχές του δημοσίου συμφέροντος ή των κοινών διαπολιτειακών επιδιώξεων κατά τα κανονιστικά πρότυπα του άρθρου 36 της Σ.Λ.Ε.Ε.,⁵⁰ συμπεριλαμβανομένων και των περιβαλλοντικών προστατευτικών παρεμβάσεων. Αξιώνοντας ουσιαστικά και εύλογα την κοινή εθνική «φορολογική» αντιμετώπιση σε κάθε συναφή δημόσια οικονομική παρέμβαση,

να μην εισάγει διακρίσεις για την εμπορευσιμότητα των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας εντός του συνολικού ανταγωνισμού της ηλεκτρικής ενέργειας.

⁴⁶Βλ. Οδηγία 1999/62/ΕΚ περί επιβολής τελών στα βαρέα φορτηγά οχήματα που χρησιμοποιούνται σε ορισμένα έργα υποδομής.

⁴⁷Environmental Taxes, Implementation and Environmental Effectiveness, Environmental Issues Series No 1, ΕΕΑ, Copenhagen, August 1996, σελ. 8.

⁴⁸Βλ. Δ.Ε.Κ., C-45/87, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας.

⁴⁹Βλ. διατύπωση των διατάξεων του άρθρου 110 της Σ.Λ.Ε.Ε.

⁵⁰Βλ. Δ.Ε.Κ., C-375/95 Επιτροπή κατά Ελλάδας.

ανεξαρτήτως της ενωσιακής (από έτερο κράτος-μέλος) παραγωγικής προέλευσης του υπαγόμενου εμπορεύσιμου εισαγόμενου αγαθού. Στον ειδικότερο, μάλιστα, προβληματισμό για τη διακρατική δυνατότητα επιβολής ενισχυμένης και διακριτής εθνικής φορολογικού τύπου επιβάρυνσης σε εισαγόμενα προϊόντα/αγαθά κατά τη συνδυαστική επίκληση των άρθρων 34-36 της Σ.Λ.Ε.Ε. στην περίπτωση που δεν υφίσταται αντίστοιχη εγχώρια παραγωγική δραστηριότητα (-αγορά), το Δικαστήριο, μετά από μία καταρχάς έμμεση αναγνώριση μιας τέτοιας δημοσιονομικής πρωτοβουλίας,⁵¹ φαίνεται πλέον να την αποκλείει,⁵² αφού αξιολογεί ευθέως και με νομικό εξ-ορθολογισμό το «είδος», διακριτά από τις «συνθήκες», του εκάστοτε δημόσιου παρεμβατισμού στην ενιαία και εναρμονισμένη ενωσιακή αγορά.

21. Η θεμιτή «αποθετική» ενοποίηση ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. που εγγυώνται τα άρθρα 110 έως 112 της Σ.Λ.Ε.Ε., ειδικά υπό τη μορφή της ενδοκοινοτικής απαγόρευσης των φορολογικών διακρατικών διακρίσεων στις εθνικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις, δεν αρκεί για να διασφαλιστεί ο στρατηγικός διακυβερνητικός στόχος της ενωσιακής φορολογικής «ουδετερότητας». Η πληθώρα των εθνικών φορολογικών μέτρων σε διάφορες πτυχές της παραγωγικής δραστηριότητας, ανεξαρτήτως των τυχόν αθέμιτων εμπορικών διακρίσεων ή του δυσανάλογου κρατικού προστατευτισμού, μπορεί να επιφέρει και μερικότερες πρακτικές στρεβλώσεις στην εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής ενωσιακής αγοράς και στη βιωσιμότητα του υγιούς ανταγωνισμού. Αντισταθμιστικά προς αυτήν την πρωτίστως θεσμική απειλή, οι διατάξεις του άρθρου 113 της Σ.Λ.Ε.Ε. παρέχουν την αρμοδιότητα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα κατά την «ειδική νομοθετική διαδικασία» και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, να λαμβάνει και να θέτει μέτρα οριζόντιας εναρμόνισης στο ανταγωνιστικό σύμπλεγμα των έμμεσων φόρων, όπως: του Φ.Π.Α. και των ειδικών φόρων κατανάλωσης στο πεδίο της ενέργειας και του περιβάλλοντος, καθώς και σε ειδικότερους παραγωγικούς τομείς λ.χ. της καπνοβιομηχανίας και των αλκοολούχων ποτών, που άπτονται δηλαδή επί της δημόσιας υγείας και της κοινωνικής σημασιολογίας... εν γένει.⁵³ Η διάταξη αυτή πρεσβεύει το κύριο ρυθμιστικό εργαλείο για την προώθηση της «θετικής» δημοσιονομικής ευρωπαϊκής ενοποίησης. Είναι όμως αναγκαίο να υπογραμμιστεί πως η προοπτική αυτής της δημοσιονομικής εναρμόνισης, όπως οριοθετείται στο πλαίσιο του άρθρου 113 της Σ.Λ.Ε.Ε.,

⁵¹Βλ. Δ.Ε.Κ., C-47/88 Επιτροπή κατά Δανίας (περί του τέλους ταξινόμησης μεταχειρισμένων αυτοκινήτων).

⁵²Βλ. Δ.Ε.Κ., C-313/05 Δ. Brzezinski (επίσης περί τελωνειακών δασμών εισαγωγής μεταχειρισμένων αυτοκινήτων και αντίστοιχου απαγορευμένου «ειδικού φόρου κατανάλωσης» στην Πολωνία).

⁵³Βλ. και Θεματολόγια δελτία της Ε.Ε. από το Ε.Κ. διαθέσιμα στο: www.europarl.europa.eu/factsheets.

είναι περιορισμένη και δύσκαμπτη. Κυρίως επειδή τα κράτη-μέλη επιδεικνύουν μία πάγια επιφύλαξη ενόπιον της οποιασδήποτε επιβολής ή συρρίκνωσης της φορολογικής τους εθνικής κυριαρχίας. Γι' αυτό άλλωστε και κατά το ισχύον δίκαιο των Συνθηκών δεν αποδίδεται στο Συμβούλιο μία «γενική εξουσιοδότηση» για την περαιτέρω «εκδημοκρατισμένη» λήψη κοινών ενωσιακών φορολογικών μέτρων/παρεμβάσεων, παρά μόνο περιπτωσιολογικά και κατόπιν πλήρους διακρατικής συναίνεσης, ρητά και αποκλειστικά για την βιωσιμότητα και την ανταγωνιστική ισορροπία των «έμμεσων» φόρων.

22. Εστιάζοντας λοιπόν στους έμμεσους περιβαλλοντικούς φόρους ως προς τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητά τους, διαχρονικά οι εκθέσεις του Ε.Ο.Π.⁵⁴ προβάλλουν την αναγκαιότητα για τη θωράκιση ενός συγκροτημένου και αλληλέγγυου περιθωρίου εκτίμησης των κρατών-μελών υπέρ της βιώσιμης δημοσιονομικής διαμόρφωσης «πράσινων» οικονομικών παρεμβατικών μηχανισμών (“*green market based instruments*”), βασιζόμενων πλήρως συντεταγμένα: στην εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, στη δίκαιη εξισορρόπηση των συναρτώμενων έννομων συμφερόντων και στην αιτιώδη κοινωνική συνοχή και επάρκεια. Ακόμα πιο στρατηγικά, οι βιώσιμες δημοσιονομικές εθνικές πρωτοβουλίες, που τεκμαίρονται ως περιβαλλοντικά, ανταγωνιστικά και κοινωνικά ωφέλιμες⁵⁵ γίνονται θεσμικά αποδεκτές και θεμιτές στην ενωσιακή έννομη τάξη υπό τη μεταρρυθμιστική διαρθρωτική προοπτική μίας εκτενέστερης διακυβερνητικής “*Environmental Tax Reform*”.⁵⁶ Η συγκεκριμένη θετική-ενεργητική προσέγγιση εκφράζει μία κατευθυντήρια σύγχρονη διακρατική πρόταση και για τον ίδιο τον ενωσιακό αναπτυξιακό προγραμματισμό τόσο για την επερχόμενη⁵⁷, όσο και για τη νέα δεκαετία που διερχόμαστε εν μέσω αλληπάλληλων κρίσεων, που εμπερικλείουν εξάλλου και έναν σημαντικό περιβαλλοντικό αντίκτυπο. Αξίζει ιστορικά να επισημανθεί, πως σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Συμβουλίου η περιβαλλοντική αναφορά των φορολογικών και των γενικότερων δημοσιονομικών παρεμβάσεων προς ισόρροπη ικανοποίηση των όρων και των επιδιώξεων της βιώσιμης ανάπτυξης προτεινόταν ήδη στρατηγικά από τη Συνδιάσκεψη Κορυφής της 12^{ης} Δεκεμβρίου 1991, θεμελιώνοντας την κοινή κοινοτική πολιτική πλατφόρμα για τις θέσεις της τότε Ε.Ο.Κ. ενόπιον της Συνόδου Κορυφής των Ηνωμένων Εθνών για το «*Περιβάλλον και την Ανάπτυξη*» (*UNCED του Ρίο το*

⁵⁴Ενδεικτικά: βλ. EEA Report, No 17/2016, European Environment Agency, 2016 και Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, Περιβαλλοντικοί Φόροι, Εφαρμογή και Περιβαλλοντική Αποδοτικότητα, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1997, σελ. 6.

⁵⁵Βλ. Environmental Taxes, Implementation and Environmental Effectiveness, Environmental Issues Series No 1, Copenhagen, 1996, σελ. 9.

⁵⁶Βλ. και Technical report No 16/2011, Environmental tax reform in Europe: implications for income distribution, P. Ekins-S. Speck, Environmental Tax Reform (ETR): A Policy for Green Growth, Oxford University Press, 2011.

⁵⁷Βλ. Προγραμματική Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM (2010) 2020, Τελικό, σελ. 19.

1992). Είναι χαρακτηριστικό πως στις Κοινοτικές διατυπώσεις καταγράφηκαν τα εννοιολογικά πρότυπα της «Πιγκουβιανής» μεθοδολογίας, μεταφέροντας επί της ουσίας τη συλλογιστική της οικονομικής ανάλυσης στην πολιτική βούληση και στη δικαιοκρατική δέσμευση. Πιο συγκεκριμένα τονίστηκε εμφατικά ότι: *«Προκειμένου να επιτευχθεί η αναγκαία ανακατανομή των οικονομικών πόρων για την επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης, πρέπει το κοινωνικό και περιβαλλοντικό κόστος να ενσωματωθεί στις οικονομικές δραστηριότητες για την απορρόφηση των αντίστοιχων αρνητικών εξωτερικοτήτων με την αξιοποίηση ανάλογων δημοσιονομικών μέτρων»*. Προς επίρρωση αυτής της θεσμοθετημένης πεποίθησης, αμέσως μετά στο πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον το 1992 (για τη δεκαετία 1993-2002) υπογραμμίστηκε η ευθεία «συμπεριφορική» αλληλεπίδραση μεταξύ του δημοσιονομικού σχεδιασμού, της ενιαίας αγοράς και της περιβαλλοντικής προστασίας καθώς: *«Προκειμένου να επιτευχθούν οι σωστές τιμές και να δημιουργηθούν κίνητρα που βασίζονται στην αγορά για μια φιλική προς το περιβάλλον οικονομική συμπεριφορά, η χρήση οικονομικών και φορολογικών μέσων θα πρέπει να αποτελέσει μια ολοένα και πιο σημαντική παράμετρος της συνολικής προσέγγισης. Ο βασικός στόχος αυτών των μέσων θα είναι η εσωτερικοποίηση όλων των εξωτερικών περιβαλλοντικών δαπανών που πραγματοποιούνται καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής των προϊόντων από την πηγή της παραγωγικότητας, τη διανομή, τη χρήση μέχρι και τη τελική διάθεση (και κατανάλωση) των αγαθών, έτσι ώστε τα φιλικά προς το περιβάλλον προϊόντα να μην βρίσκονται σε ανταγωνιστικό μειονέκτημα στην αγορά σε σχέση με τα προϊόντα που προκαλούν ρύπανση και απόβλητα»*. Σήμερα, η προώθηση της περιβαλλοντικής φορολογίας στην Ε.Ε. εκτιμάται επίσης και ως η πλέον ελκυστική και σε επίπεδο αποδοτικότητας των κρατικών μηχανισμών για τον περιορισμό της συνολικής «διοικητικής επιβάρυνσης», εξοικονομώντας λειτουργικούς πόρους και πρακτικότερα, αναβαθμίζοντας τη διοικητική διαδικασία σε επίπεδο γραφειοκρατίας, διαφάνειας και ελέγχου. Αφού η φορολογητέα ύλη ορίζεται πιο αντικειμενικά και πιο προβλέψιμα σε συνάρτηση με τον παραγωγικό κύκλο και τα αξιολογήσιμα τεχνικά χαρακτηριστικά των υποκείμενων δραστηριοτήτων-προσώπων, πέρα βέβαια από την αντίστοιχη τεχνολογική επάρκεια και τη διοικητική κατάρτιση που απαιτείται για τον έλεγχο και τη διαφάνεια επιβαρυντικών περιβαλλοντικά μέσων παραγωγής και προϊόντων κατανάλωσης.⁵⁸

23. Διαβλέποντας ωστόσο πέρα από τις εν λόγω θεμιτές ενωσιακές προγραμματικές κατευθύνσεις και ορισμένες κάθετες βελτιστοποιητικές εθνικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις, η

⁵⁸Βλ. Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, 2014/C-226/01 και σχετικές επίσης αναφορές σε A. Alexandre/J.-Ph. Barde/D.W. Pearce, The Practical Determination of a Charge for Noise Pollution, *Journal of Transport Economics and Policy*, Τεύχος 14, University of Bath, 1980, σελ. 205 επ..

ουσιαστική συνολική αναμόρφωση του ευρωπαϊκού φορολογικού συστήματος, ως «κυκλικού» ενεργητικού επανατροφοδότη ενός αναπτυξιακά βιώσιμου και ανταγωνιστικού προσανατολισμού για την ευρωπαϊκή οικονομία, προϋποθέτει βαθύτερες τομές στο διακυβερνητικό πυρήνα της Ε.Ε., με κινητήρια βάση την κανονιστική αξιοποίηση των αρχών της επικουρικότητας, της αναλογικότητας, της ενσωμάτωσης και της αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Αυτές οι αρχές έχουν τη συνεκτική δικαιοπολιτική δυναμική να προάγουν την πλέον ενδεδειγμένη εναρμόνιση και συμβατότητα των φορολογικών μέτρων ανάμεσα στην ενιαία αγορά, στις κοινωνικές ανάγκες και στις κρατικές επιδιώξεις σε βασικά πεδία δράσης του ευρωπαϊκού «αναπτυξιακού μετασχηματισμού», όπως είναι: η καινοτόμα «πράσινη» ενέργεια, οι εφαρμογές της κυκλικής οικονομίας, η ανταγωνιστικότητα του «πράσινου» πρωτογενή τομέα παραγωγής, τα βιώσιμα πρότυπα της εμπορικής δραστηριότητας και η αναδιανεμητική προοπτική της εργασιακής απασχόλησης.

24. Επομένως, σταδιακά γίνεται ολοένα και πιο απαιτητό οι ισορροπίες της περιβαλλοντικής φορολογίας στο ευρωπαϊκό δημόσιο δίκαιο να υποστηρίζουν μία ανοιχτή “win-win” έννομη διαδικασία αμοιβαίου οφέλους μεταξύ της περιβαλλοντικής προστασίας, της κοινωνικής ευημερίας και της οικονομικής ανάπτυξης, κατά τη συστηματική και τελεολογική δογματική των όρων και των συνθηκών μίας βιώσιμης «εναρμονισμένης ενσωμάτωσης». Μέσα δε από τις δικαιопαραγωγικές πρακτικές εφαρμογές των «αναδιανεμητικών εσωτερικεύσεων» και του «διπλού μερίσματος»,⁵⁹ στη συνεκτική σύνθεση ανθεκτικών και βιώσιμων δημοσιονομικών συστημάτων στο σύνολο της Ε.Ε. σχηματοποιείται επίσης ένα πολυεπίπεδο συμπαγές κοινό δημόσιο συμφέρον με οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές σταθερές. Ικανό να συμπαρασύρει σε σαφώς πιο ενοποιημένες ενωσιακές δράσεις και σφαιρικές εθνικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις, που ρέπουν τεχνοκρατικά, δικαιοκρατικά και εκδημοκρατισμένα προς την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Βάσει, λοιπόν, των «πράσινων» δημοσιονομικών συγκλίσεων, που δύναται να πυροδοτηθούν στην πλουραλιστική έννομη τάξη της Ένωσης για τις κοινές αξιώσεις και ανάγκες εντός μίας κοινής και ενιαίας αγοράς, δίδεται το ανταγωνιστικό έναυσμα για την ίδια μεταρρυθμιστική επιδίωξη

⁵⁹J. Ligthard, The macroeconomic effects of environmental taxes: A closer look at the feasibility of win-win outcomes, Working paper No. 98/75, IMF, 1998, σελ. 28, διαθέσιμο και στο: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882358. Στη Λευκή Βίβλο κατά την προεδρία στην Επιτροπή του J. Delors με τίτλο «Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση - Οι προκλήσεις και η αντιμετώπισή τους για τη μετάβαση στον 21ο αιώνα», το 1993 είχε καταγραφεί η θετική προοπτική του περιβαλλοντικά και κοινωνικο-οικονομικά θεμιτού δημοσιονομικού πλαισίου του «Διπλού Μερίσματος» (σελ. 150), EU Publications, διαθέσιμη στο: op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0d563bc1-f17e-48ab-bb2a-9dd9a31d5004.

και στην παγκοσμιοποιημένη διάρθρωση της οικονομίας των αγορών⁶⁰ και των διεθνών συναλλαγών.⁶¹

25. Καθίσταται ευκρινές ότι η συμφιλιωτική εξισορρόπηση της ελεύθερης ανοιχτής οικονομίας με τους «κοινούς πλην διαφοροποιημένους» δημόσιους στόχους και κοινωνικές ανάγκες, τόσο διεθνώς, όσο και στο εσωτερικό ενός ενοποιημένου εξισορροπιστικά συνόλου ευρωπαϊκών κρατών με διαφορετικές οικονομικές καταβολές και «δικαιοπολιτική ιδιοσυγκρασία», υπό το πρίσμα της αμοιβαιότητας, της αλληλεγγύης και της επικουρικότητας του “*think globally, act locally*”, γεννά έναν καινοτόμο κώδικα παγκοσμιοποιημένου προστατευτικού συνταγματισμού. Αυτό -το εν εξελίξει- θεσμοθετημένο πλαίσιο μπορεί να συμπεριλάβει διακυβερνητικά διεθνώς, όχι μόνο τα θεμελιώδη πρότυπα των κοινωνικών κεκτημένων μίας δημοκρατικής διαπολιτειακής εγγύησης και ενός αξιακού δικαιωματοσμού, αλλά και τις πλέον καίριες δημόσιες οικονομικές πολιτικές με επαυξημένο συνεργειακό, ανθρωπιστικό και περιβαλλοντικό πρόσημο προς τις κοινωνικά υπεύθυνες αγορές, ως το ανατρεπτικό εκσυγχρονιστικό αντιστάθμισμα στην κυριαρχία του κατεξοχήν μονεταριστικού κεφαλαίου. Γι’ αυτό και ως διεθνοποιημένη αξίωση, η αναδιανεμητική φορολογική διακυβέρνηση συνιστά μία κρίσιμη βελτιστοποιητική παράμετρο για τη διακρατική δικαιοσύνη και την ανταγωνιστική προώθηση της «πράσινης αναπτυξιακής δυναμικής» (“*green development capacity building*”)· ειδικά στο πλέγμα των ολοκληρωμένων δημόσιων πολιτικών για την υλοποίηση των θεμελιωδών στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης σε επίπεδο Ο.Η.Ε..⁶²

26. Οι θεσμοί της Ε.Ε. φαίνεται, παρά τις διακυβερνητικές και δη διακρατικές αγκυλώσεις που επιφορτίζονται, πως έχουν αντιληφθεί στην παγκόσμια «σκακιέρα» τις ως άνω τάσεις στρατηγικής ανασυγκρότησης της βιώσιμης ανάπτυξης, επιδιώκοντας να προσπεράσουν τις βαθιά ριζωμένες λειτουργικές αντιφάσεις του ίδιου του ενωσιακού

⁶⁰Σημ.:Η θεσμική στήριξη προς την περιβαλλοντική φορολογία είναι αξιοσημείωτη και από Διεθνείς Οργανισμούς, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.), και ιδιαίτερα ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.). Διεθνή πρότυπα αποτελούν τα σκανδιναβικά κράτη με πρωτοπόρα τη Δανία και τη Σουηδία: Προωθούν πτυχές της περιβαλλοντικής φορολογίας, στο στρατηγικό πλάνο της δημοσιονομικής και αναπτυξιακής τους αναδιανεμητικής προοπτικής, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, βλ. European Environment Agency, Environmental taxation and EU environmental policies, Report 17, 2016, σελ. 6 και 17 και R. Patuelli/E. Pels/P. Nijkamp, ό.π. (969), σελ. 4 και 24.

⁶¹Σημ.:Η διαμόρφωση μίας λειτουργικής φορολογικής συνεργασίας, που θα επιδρά στους κανόνες του ανταγωνισμού, του εμπορίου, του περιβάλλοντος και κατ’ επέκταση της βιώσιμης ανάπτυξης, οφείλει να συμπεριληφθεί σ’ ένα ευρύτερο και αποφασιστικότερο συντονιστικό πλαίσιο εντός των θεσμικών οργάνων του Ο.Η.Ε., προσπερνώντας τα δικαιοπολιτικά στεγανά που έχει περιέλθει ο συγκεκριμένος διεθνής οργανισμός.

1.1.1 ⁶²Αικ. Σαββαΐδου, Φορολογία και Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης, 6th Taxation Law Forum, 8-10-2019, διαθέσιμο στο: logistikoskosmos.blogspot.com/2019/10/6th-taxation-law-forum-palladian.html.

οικοδομήματος ανάμεσα ακόμα και στα πλέον αντικρουόμενα εθνικά συμφέροντα των κρατών-μελών, επιδιώκοντας την ισόρροπη ανάδειξη και τη δίκαιη ανάπτυξη του κοινού συμφέροντος μίας αειφόρας και σταθερής ευημερίας. Εδώ και μία δεκαετία η Συνθήκη της Λισαβόνας εκπέμπει μία σπουδαία παρακαταθήκη και προοπτική για τον ενιαίο ενωσιακό συνταγματισμό στις ράγες της «βιωσιμότητας» (“sustainability”) με ανάλογες δημοσιονομικές κατευθύνσεις. Έτσι, πέρα από τις εσωτερικές της ταλαντώσεις, σε διεθνή κλίμακα -και ίσως ακόμα πιο συντονισμένα- η Ε.Ε. μπορεί να διαδραματίσει έναν καταλυτικό και ανταγωνιστικό ρόλο κατά την πιο δίκαιη και κοινωνικά ισόρροπη μετάβαση προς την 4^η μετα-βιομηχανική επανάσταση της «κυκλικής» (έναντι της «γραμμικής») Οικονομίας. Επισημαίνεται πως σε αυτό το «δικαιοπολιτικό» ρεύμα κινείται ήδη διακηρυκτικά και το πολυσέλιδο «*Έγγραφο Προβληματισμού προς μία Βιώσιμη Ανάπτυξη έως το 2030*» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.⁶³ Μεταξύ δε πολλών άλλων, κατά κύριο λόγο, προοδευτικών κατευθυντήριων εκτιμήσεων επαναδιατυπώνεται μάλιστα το αμφιλεγόμενο ζήτημα «ταμπού» για τα Κράτη-μέλη και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, της «διακρατικής φορολογικής δημοκρατίας» στην ενωσιακή διαδικασία λήψης των αποφάσεων ως επί το πλείστον επί των κοινών φορολογικών παρεμβάσεων. Με την πρόταση, δηλαδή, για τη μεταστροφή της νομοπαρασκευαστικής απαίτησης από την αυστηρή απόλυτη «ομοφωνία» σε μία πιο δημιουργική ειδική πλειοψηφική συναίνεση (κατά τα πρότυπα της «συνήθους νομοθετικής διαδικασίας») για τη σαφώς πιο ευέλικτη εναρμόνιση και καθιέρωση των ενωσιακών φορολογικών εφαρμογών· παρά τους έντονους δικαιοπολιτικούς συσχετισμούς, που μπορεί να επιφέρει αυτή η σημαίνουσα για την ενωσιακή ταυτότητα διακρατική δημοσιονομική μεταβολή. Με αυτόν τον τρόπο στο στρατηγικό φάσμα της ενωσιακής περιβαλλοντικής φορολογίας και της ανταγωνιστικής σύνθεσης γενικότερα των ενωσιακών έμμεσων φόρων διεκδικείται μία πιο άμεση, συνεκτική και ευθεία διαπολιτειακή προσαρμογή για την εναρμονισμένη αντιμετώπιση των κοινών αρνητικών περιβαλλοντικών και κοινωνικών «εξωτερικοτήτων» στις διάχυτες στρεβλώσεις της ενιαίας αγοράς, με την αντίστοιχη αντικειμενική και αναπτυξιακή αναδιανομή των σχετικών χρηματοδοτικών και δημοσιονομικών πόρων.⁶⁴ Στις τρανταχτές προκλήσεις της δεκαετίας που διανύουμε μένει να φανεί πως αυτές οι διακυβερνητικές προθέσεις θα μετουσιωθούν σε αποφασιστικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις μπροστά στις σύγχρονες απαιτήσεις του κοινωνικού κράτους δικαίου και της ανοιχτής οικονομίας της αγοράς εντός των

⁶³Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM (2019) σελ. 22, Τελικό, βλ. και ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_el_v2_web.pdf.

⁶⁴Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM (2019) 22, Τελικό, σελ. 26. Βλ. και ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_el_v2_web.pdf. και Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM (2019) 8, Τελικό.

κρατών-μελών της Ε.Ε.. Ενισχύοντας συμμετρικά τη «διαπολιτειακή» συνοχή και την ενωσιακή εμπιστοσύνη και μεταστρέφοντας την εσωστρεφή πολιτική των τακτικισμών των εθνοκεντρικών “veto”, υπέρ της συνειδητής εξωστρεφούς συνεργατικότητας των «επιταχυντήριων» διακρατικών συγκλίσεων για μία ισορροπημένη και πλέον δίκαιη ενιαία κοινωνική οικονομία της αγοράς.

Η συμβολή των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών

Αιμιλία Παπάζογλου – Μητροπούλου,

Λέκτορας Παντείου Πανεπιστημίου

Θεόδωρος - Γεώργιος Αργυρόπουλος,

ΕΔΙΠ Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

Ευγενία Παναγιωτακοπούλου,

Υποψήφια Διδάκτορας Παντείου Πανεπιστημίου

1. Εισαγωγή

Οι συμβατικές πηγές ενέργειας που βασίζονται στον άνθρακα, το φυσικό αέριο και το πετρέλαιο είναι πολύ χρήσιμες για τη βελτίωση της οικονομίας μιας χώρας. Από την άλλη πλευρά όμως, ορισμένες αρνητικές επιπτώσεις αυτών των πόρων στο περιβάλλον, μας έχουν δεσμεύσει να χρησιμοποιήσουμε αυτούς τους πόρους εντός κάποιου ορίου και έχουν στρέψει τη προσοχή μας προς τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας¹ (ΑΠΕ). Τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και οικονομικά προβλήματα μπορούν να παραλειφθούν με τη χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, επειδή αυτοί οι πόροι θεωρούνται φιλικόι προς το περιβάλλον, με καθόλου ή ελάχιστη εκπομπή καυσαερίων και δηλητηριωδών αερίων όπως διοξείδιο του άνθρακα, μονοξείδιο του άνθρακα, διοξείδιο του θείου και λοιπά. Οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας είναι μια σημαντική πηγή για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, επειδή δύνανται να χρησιμοποιηθούν αυτοί οι πόροι ξανά και ξανά για να παραχθεί χρήσιμη και καθαρή ενέργεια.

2. Τύποι ανανεώσιμων πηγών ενέργειας

Ανανεώσιμη πηγή ενέργειας σημαίνει ενέργεια που είναι βιώσιμη - κάτι που δεν μπορεί να εξαντληθεί ή είναι ατελείωτη, όπως ο ήλιος. Εναλλακτικές ονομασίες που χρησιμοποιούνται είναι «ήπιες μορφές ενέργειας», «νέες πηγές ενέργειας», «πράσινη ενέργεια» και «εναλλακτική ενέργεια». Συγκεκριμένα σύμφωνα με την Οδηγία 2009/28/ΕΚ² του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως ενέργεια από ανανεώσιμες μη ορυκτές πηγές θεωρείται η αιολική, η ηλιακή, η αεροθερμική, η γεωθερμική, η υδροθερμική, η ενέργεια των ωκεανών (παλιρροϊακή ενέργεια), η υδροηλεκτρική και η ενέργεια από βιομάζα που προέρχεται από τα εκλυόμενα στους χώρους υγειονομικής ταφής αέρια, από αέρια μονάδων επεξεργασίας λυμάτων και από βιοαέριο.

2.1. Ηλιακή ενέργεια

¹Βλ. Παναγιωτίδου, Μαρία, Κοντοπούλου, Ευαγγελία, & Βαλεριάνου, Κωνσταντίνα, (2016), «Προσεγγίζοντας τις πολιτικές για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας», Αειχώρος: Κείμενα Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Ανάπτυξης, (26), 123–149. <https://doi.org/10.26253/heal.uth.ojs.aei.2016.429>.

²Βλ. Οδηγία 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2009 σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των Οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ.

Το φως του ήλιου είναι ένας από τους πιο άφθονους και ελεύθερα διαθέσιμους ενεργειακούς πόρους του πλανήτη μας. Η ποσότητα της ηλιακής ενέργειας που φτάνει στην επιφάνεια της γης σε μία ώρα είναι μεγαλύτερη από τις συνολικές ενεργειακές απαιτήσεις του πλανήτη για έναν ολόκληρο χρόνο³. Αν και ακούγεται σαν μια τέλεια ανανεώσιμη πηγή ενέργειας, η ποσότητα ηλιακής ενέργειας που μπορεί να χρησιμοποιηθεί ποικίλλει ανάλογα με την ώρα της ημέρας, την εποχή του έτους καθώς και τη γεωγραφική θέση.

2.2. Αιολική ενέργεια

Ο άνεμος είναι μια άφθονη πηγή καθαρής ενέργειας. Τα αιολικά πάρκα είναι ένα όλο και πιο οικείο θέαμα, με την αιολική ενέργεια να συμβάλλει ολοένα και περισσότερο στο Εθνικό Δίκτυο. Για την αξιοποίηση της ηλεκτρικής ενέργειας από την αιολική ενέργεια, οι ανεμογεννήτριες χρησιμοποιούνται για την κίνηση γεννητριών οι οποίες στη συνέχεια τροφοδοτούν ηλεκτρική ενέργεια στο Εθνικό Δίκτυο⁴. Παρόλο που είναι διαθέσιμα οικιακά ή «εκτός δικτύου» συστήματα παραγωγής, δεν είναι όλα τα ακίνητα κατάλληλα για οικιακή ανεμογεννήτρια.

2.3. Υδροηλεκτρική ενέργεια

Ως ανανεώσιμη πηγή ενέργειας, η υδροηλεκτρική ενέργεια είναι μία από τις πιο ανεπτυγμένες εμπορικά. Κατασκευάζοντας ένα φράγμα, μια μεγάλη δεξαμενή μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη δημιουργία ελεγχόμενης ροής νερού που θα κινήσει έναν στρόβιλο παράγοντας ηλεκτρική ενέργεια⁵. Αυτή η πηγή ενέργειας μπορεί συχνά να είναι πιο αξιόπιστη από την ηλιακή ή την αιολική ενέργεια και επιτρέπει επίσης την αποθήκευση ηλεκτρικής ενέργειας για χρήση όταν η ζήτηση φτάσει στο μέγιστο. Όπως η αιολική ενέργεια, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα υδροηλεκτρικά μπορεί να είναι πιο βιώσιμα ως εμπορική πηγή ενέργειας (ανάλογα με τον τύπο και σε σύγκριση με άλλες πηγές ενέργειας).

2.4. Παλιρροϊακή ενέργεια

Η παλιρροϊακή ενέργεια είναι μια μορφή ενέργειας που παράγεται από τη φυσική άνοδο και πτώση της παλίρροιας που προκαλείται από τη βαρυτική αλληλεπίδραση μεταξύ Γης, Ήλιου και Σελήνης. Παλιρροϊακά ρεύματα με αρκετή ενέργεια για εκμετάλλευση παράγονται

³Βλ. *Inganäs O, Sundström V*. "Solar energy for electricity and fuels." *Ambio*. 2016 Jan;45 Suppl 1(Suppl 1): S15-23. doi: 10.1007/s13280-015-0729-6. PMID: 26667056; PMCID: PMC4678122.

⁴ Βλ. *H. Ibrahim, M. Ghandour, M. Dimitrova, A. Ilinca, J. Perron*, "Integration of Wind Energy into Electricity Systems: Technical Challenges and Actual Solutions", *Energy Procedia*, Volume 6, 2011, Pages 815-824, ISSN 1876-6102, <https://doi.org/10.1016/j.egypro.2011.05.092>.

⁵ Βλ. *Emilio F. Moran, Maria Claudia Lopez, Nathan Moore, Norbert Müller, and David W. Hyndman*, "Sustainable hydropower in the 21st century", November 5, 2018, 115 (47) 11891-11898, <https://doi.org/10.1073/pnas.1809426115>.

όταν το νερό διέρχεται από μια συστολή, με αποτέλεσμα να κινείται πιο γρήγορα. Χρησιμοποιώντας ειδικά κατασκευασμένες γεννήτριες σε κατάλληλες τοποθεσίες, η παλιρροιακή ενέργεια μπορεί να μετατραπεί σε χρήσιμες μορφές ενέργειας, συμπεριλαμβανομένης της ηλεκτρικής ενέργειας⁶. Άλλες μορφές ενέργειας που μπορούν επίσης να εκμεταλλευτούν από τον ωκεανό, είναι η ενέργεια των κυμάτων, τα υπάρχοντα ωκεάνια ρεύματα και οι διαφορές στη θερμοκρασία και την αλατότητα στο θαλασσίνο νερό.

2.5. Γεωθερμική ενέργεια

Αξιοποιώντας τη φυσική θερμότητα κάτω από την επιφάνεια της γης, η γεωθερμική ενέργεια μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την απευθείας θέρμανση των σπιτιών ή για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας⁷. Για την παραγωγή ενέργειας από γεωθερμική ενέργεια, σκάβονται πηγάδια βάθους περίπου ενός χιλιομέτρου σε υπόγειες δεξαμενές για πρόσβαση στον ατμό και το ζεστό νερό που βρίσκεται εκεί, τα οποία μπορεί στη συνέχεια να χρησιμοποιηθούν για την κίνηση τουρμπίνων που συνδέονται με γεννήτριες ηλεκτρικής ενέργειας ή την άμεση θέρμανση κατοικιών ή εγκαταστάσεων.

2.6. Αεροθερμική ενέργεια

Η αεροθερμική ενέργεια (ή αεροθερμία) είναι μια ανανεώσιμη πηγή ικανή να εξάγει την ενέργεια που περιέχεται στον αέρα που μας περιβάλλει, για να τη χρησιμοποιήσει για διαφορετικούς σκοπούς. Σήμερα, η αεροθερμία μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την παραγωγή ζεστού νερού για ίδια χρήση αλλά και για θέρμανση και κλιματισμό κατοικιών ή κλειστών χώρων⁸. Η αναλογία μεταξύ παραγόμενης ενέργειας και της απαιτούμενης ποικίλλει ανάλογα με την εξωτερική θερμοκρασία. Όσο πιο κρύο είναι, τόσο πιο δύσκολα μπορεί να παραχθεί θέρμανση και όσο περισσότερο ζέστη έχει, τόσο πιο δύσκολο είναι να παραχθεί ψύξη.

2.7. Ενέργεια από βιομάζα.

Πρόκειται για τη μετατροπή στερεών καυσίμων που παράγονται από φυτικά υλικά σε ηλεκτρική ενέργεια. Αν και βασικά, η βιομάζα περιλαμβάνει την καύση οργανικών υλικών για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, στις μέρες μας αυτή η διαδικασία είναι μια πολύ πιο

⁶Βλ. *Simon P. Neill, Kevin A. Haas, Jérôme Thiébot, and Zhaoqing Yang*, "A review of tidal energy—Resource, feedbacks, and environmental interactions", *Journal of Renewable and Sustainable Energy* 13, 062702 (2021) <https://doi.org/10.1063/5.0069452>.

⁷Βλ. *Askari Mohammad Bagher, Mirzaei Vahid and Mirhabibi Mohsen*. "Geothermal Energy". *Journal of Engineering and Technology Research* 6, no. 8 (2014): 146-150.

⁸ Βλ. *Zhang B, Qiang X*. "Aerothermal and aerodynamic performance of turbine blade squealer tip under the influence of guide vane passing wake." *Proceedings of the Institution of Mechanical Engineers, Part A: Journal of Power and Energy*. 2021;235(4):651-670. doi:10.1177/0957650920965733.

καθαρή και ενεργειακά πιο αποδοτική. Μετατρέποντας τα γεωργικά, βιομηχανικά και οικιακά απόβλητα σε στερεά, υγρά και αέρια καύσιμα, η βιομάζα παράγει ενέργεια με πολύ χαμηλότερο οικονομικό και περιβαλλοντικό κόστος⁹.

3. Ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο

Η κύρια Οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας που αποτελεί ταυτόχρονα και το νομικό πλαίσιο για την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας σε όλους τους τομείς της οικονομίας της ΕΕ είναι η Οδηγία 2009/28/ΕΚ. Η παραπάνω Οδηγία αναθεωρήθηκε αρχικά το 2018¹⁰ και σε δεύτερη φάση το 2021¹¹. Στην προαναφερόμενη Οδηγία θεσπίζονται οι κοινές αρχές και οι κανόνες για την άρση των περιορισμών, την τόνωση των επενδύσεων και τη μείωση του κόστους στις τεχνολογίες ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και δίνεται η δυνατότητα στους πολίτες, τους καταναλωτές και στις επιχειρήσεις να συμμετέχουν στη μετάβαση στην καθαρή ενέργεια.

Τίθεται δε ως στόχος η κλιματική ουδετερότητα το 2050 με τρόπο που συμβάλλει στην ευρωπαϊκή οικονομία, στην ανάπτυξη και στη δημιουργία θέσεων εργασίας. Ο εν λόγω στόχος απαιτεί μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 55 % έως το 2030, όπως επιβεβαιώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2020. Αυτό με τη σειρά του απαιτεί την ενσωμάτωση σημαντικά υψηλότερου ποσοστού ανανεώσιμων πηγών ενέργειας σε ένα ενοποιημένο ενεργειακό σύστημα. Για την επίτευξη αυτού τέθηκε από την ΕΕ ο στόχος της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές να φτάσει το 32 % τουλάχιστον έως το 2030, που ορίζεται στην Οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (REDII¹²), το οποίο τελικά κρίθηκε ανεπαρκές και αναπροσαρμόστηκε σε 38-40%, σύμφωνα με το σχέδιο κλιματικών στόχων (ClimateTargetPlan, CTP¹³).

Το βασικό μέσο για την επίτευξη των παραπάνω στόχων είναι η ενοποίηση του ενεργειακού συστήματος. Ενοποίηση του ενεργειακού συστήματος σημαίνει ότι το σύστημα

⁹ Βλ. Reid WV, Ali MK, Field CB. "The future of bioenergy." *Glob Chang Biol.* 2020 Jan;26(1):274-286. doi: 10.1111/gcb.14883. Epub 2019 Dec 5. PMID: 31642554; PMCID: PMC6973137.

¹⁰ Βλ. Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

¹¹ Βλ. την τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, του Κανονισμού (ΕΕ) 2018/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της Οδηγίας 98/70/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την προώθηση της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την κατάργηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/652 του Συμβουλίου.

¹² Βλ. Renewable Energy – Recast to 2030 (RED II).

¹³ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Ενίσχυση της κλιματικής φιλοδοξίας της Ευρώπης για το 2030. Επενδύουμε σε ένα κλιματικά ουδέτερο μέλλον προς όφελος των πολιτών μας», Βρυξέλλες, 17.9.2020.

προγραμματίζεται και λειτουργεί ως σύνολο, συνδέοντας διάφορους φορείς ενέργειας, υποδομές και τομείς κατανάλωσης. Αυτό το συνδεδεμένο και ευέλικτο σύστημα θα είναι πιο αποδοτικό και θα μειώσει το κόστος παραγωγής, διακίνησης και κατανάλωσης ενέργειας για την κοινωνία.

Στο ισχύον μοντέλο η κατανάλωση ενέργειας στον τομέα των μεταφορών, της βιομηχανίας, του φυσικού αερίου και των κτιρίων πραγματοποιείται εντός στεγανών πλαισίων – καθένα από τα οποία έχει χωριστές αξιακές αλυσίδες, κανόνες, υποδομές, προγραμματισμό και τρόπους λειτουργίας. Τέτοιου είδους περιορισμοί εμποδίζουν την επίτευξη της κλιματικής ουδετερότητας με οικονομικά αποδοτικό τρόπο, προκρίνοντας έτσι την ενσωμάτωση καινοτόμων λύσεων στον τρόπο με τον οποίο αυτό λειτουργεί.

Πρακτικά, αυτό σημαίνει ένα σύστημα στο οποίο για παράδειγμα θα μπορούσε η ηλεκτρική ενέργεια με την οποία κινούνται τα αυτοκίνητα της Ευρώπης να προέρχεται από τους ηλιακούς συλλέκτες στις στέγες των σπιτιών μας, ενώ τα κτίρια διατηρούνται ζεστά με θερμότητα από ένα κεντρικό εργοστάσιο, το οποίο χρησιμοποιεί ως καύσιμο καθαρό υδρογόνο που παράγεται από υπεράκτιο αιολικό πάρκο.

Μία από τις σημαντικότερες τροποποιήσεις της Οδηγίας 2009/28/EK είναι η COM(2016) 767¹⁴ στην οποία υιοθετείται για πρώτη φορά η έννοια της «ενεργειακής κοινότητας». Ως «ενεργειακή κοινότητα» ορίζεται ένας αστικός συνεταιρισμός αποκλειστικού σκοπού με στόχο την προώθηση της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας και της καινοτομίας στον ενεργειακό τομέα, την αντιμετώπιση της ενεργειακής ένδειας και την προαγωγή της ενεργειακής αειφορίας.

Τέλος μία από τις πιο σημαντικές ευρωπαϊκές Οδηγίες είναι η Οδηγία 2019/944¹⁵ με την οποία καθορίζεται μεταξύ άλλων, οι έννοιες του ενεργού πελάτη/καταναλωτή, της ενεργειακής κοινότητας πολιτών, της δυναμικής τιμολόγησης, του έξυπνου συστήματος μέτρησης σε σχεδόν πραγματικό χρόνο καθώς και της αποθήκευσης ενέργειας.

Ορίζεται επίσης η έννοια της «ενεργειακής κοινότητας πολιτών» ως εκείνη η νομική οντότητα, μέσω της οποίας συμμετέχουν στην αγορά ενέργειας, ως μέλη της, ομάδες πολιτών για τις οποίες προβλέπεται να παρέχονται περιβαλλοντικά, κοινωνικά και οικονομικά οφέλη σε επίπεδο κοινότητας στις τοπικές περιοχές όπου δραστηριοποιούνται. Τομείς της αγοράς

¹⁴Βλ. την πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Βρυξέλλες, 23.2.2017 COM(2016) 767 final.

¹⁵Βλ. την Οδηγία (ΕΕ) 2019/944 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2019 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την τροποποίηση της Οδηγίας 2012/27/ΕΕ.

ενέργειας στους οποίους μια ενεργειακή κοινότητα πολιτών μπορεί να δραστηριοποιείται είναι η παραγωγή, η διανομή και η προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας παράλληλα με τις υπηρεσίες κατανάλωσης, σωρευτικής εκπροσώπησης και αποθήκευσης.

Ειδικότερα με τον όρο «ενεργός πελάτης» ορίζεται ο τελικός καταναλωτής ή ομάδα τελικών καταναλωτών που καταναλώνουν ή αποθηκεύουν ενέργεια που παράγεται από τους ίδιους, σε δικούς τους ή μη χώρους, εντός καθορισμένων ορίων, ή πωλούν την αυτοπαραγόμενη ηλεκτρική ενέργεια στο Δίκτυο. Καταναλώνοντας ενέργεια που οι ίδιοι παράγουν, οι ενεργοί πελάτες καθίστανται αυτοπαραγωγοί (prosumers) και μπορούν επιπλέον να συμμετέχουν σε προγράμματα ευελιξίας ή ενεργειακής αποδοτικότητας, αν αποδείξουν ότι τέτοιου είδους δραστηριότητες δεν αποτελούν τη βασική εμπορική ή επαγγελματική τους δραστηριότητα.

Η παραπάνω Οδηγία δεν έχει ακόμα ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο κάτι το οποίο προβλέπεται να γίνει σύντομα.

4. Νομοθετικό πλαίσιο στον Ελλαδικό χώρο

Πριν από την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2009/28/EK στην ελληνική νομοθεσία υπήρχε ήδη το νομοθετικό πλαίσιο ρύθμισης παραγωγής και διανομής ενέργειας από ΑΠΕ. Η νομοθετική ενσωμάτωση βασίζονταν σε διάφορα νομοθετικά σχήματα, όπως στον:

Α) Νόμο 2244/1994¹⁶, που ρύθμιζε θέματα ηλεκτροπαραγωγής που προέρχονται από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και από συμβατά καύσιμα.

Β) Νόμο 2773/1999¹⁷, ο οποίος σχετίζεται με την απελευθέρωση της αγοράς της ηλεκτρικής ενέργειας και θέτει το πλαίσιο με το οποίο καθορίζεται ο τρόπος μεταφοράς αυτής.

Γ) Νόμο 2941/2001¹⁸, όπου ενσωματώνεται η απλοποίηση των διαδικασιών όσον αναφορά την ίδρυση μιας εταιρίας η οποία σχετίζεται με την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με την αδειοδότηση μίας περιοχής για χρήση παραγωγής ενέργεια από ΑΠΕ.

¹⁶ Βλ. Νόμο 2244/1994 (ΦΕΚ 168/Α/7-10-1994), «Ρύθμιση θεμάτων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και από συμβατικά καύσιμα και άλλες διατάξεις».

¹⁷ Βλ. Νόμο 2773/1999 (ΦΕΚ 286/Α/22-12-1999), «Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας Ρύθμιση θεμάτων ενεργειακής πολιτικής και λοιπές διατάξεις».

¹⁸ Βλ. Νόμο 2941/2001 (ΦΕΚ 201/Α/12-9-2001), «Απλοποίηση διαδικασιών ίδρυσης εταιρειών αδειοδότησης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας ρύθμιση θεμάτων της Α.Ε. Ελληνικά Ναυπηγεία και άλλες διατάξεις».

Δ) Νόμο 3017/2002¹⁹, για την κύρωση του Πρωτοκόλλου του Κιότο στην Σύμβαση πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με την αλλαγή του κλίματος.

Ε) Νόμο 3175/2003²⁰, με τον οποίον καθορίζεται ο οδικός χάρτης για την αξιοποίηση του γεωθερμικού δυναμικού και την ανάπτυξη της τηλεθέρμανσης.

ΣΤ) Νόμο 3423/2005²¹, που αποτελεί ενσωμάτωση των Οδηγιών 2003/30/ΕΚ και 2003/96/ΕΚ στο εθνικό δίκαιο, ρυθμίζοντας επίσης και τα θέματα που αφορούν την παραγωγή και την διακίνηση των βιοκαυσίμων.

Ζ) Νόμο 3468/2006²², που διέπει τις προϋποθέσεις για τη δημιουργία μονάδων παραγωγής ηλεκτρισμού από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Βασικές ρυθμίσεις του Νόμου είναι ότι επιτρέπεται σε ιδιώτες η δημιουργία μονάδας παραγωγής ηλεκτρισμού με ανανεώσιμες πηγές ενέργειας αλλά απαιτεί κατά κανόνα άδεια από το Υπουργείο Ανάπτυξης και ότι ο διαχειριστής του δικτύου διανομής ηλεκτρικού ρεύματος είναι υποχρεωμένος να αγοράζει την ενέργεια που παράγουν νόμιμα αδειοδοτημένες μονάδες. Ο Νόμος μεταγράφει μεταξύ άλλων και την Οδηγία 2001/77/ΕΚ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Η εφαρμογή της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ οδήγησε τελικά στην αναδιαμόρφωση του παραπάνω νομοθετικού πλαισίου με αποτέλεσμα την κατάργηση ή τροποποίηση μέρους αυτών.

Τα νομοσχέδια που προέκυψαν από αυτή την ενσωμάτωση καθώς και από τις αναθεωρήσεις της παραπάνω Οδηγίας σε ενωσιακό επίπεδο οδήγησαν στην δημιουργία των διάφορων Νόμων. Μερικοί από τους κυριότερους είναι:

Α΄) Ο Νόμος 3734/2009²³, όπου καθιερώνονται τα προγράμματα εγκατάστασης Φωτοβολταϊκών Συστημάτων σε ταράτσες και προσόψεις κτηρίων αλλά και οι σταθμοί εκμετάλλευσης ανεμογεννητριών χωρίς να απαιτείται οικοδομική άδεια μειώνοντας έτσι το γραφειοκρατικό βάρος.

¹⁹ Βλ. Νόμο 3017/2002 (ΦΕΚ 117/Α/30-5-2002), «Κύρωση του Πρωτοκόλλου του Κιότο στη Σύμβαση - πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την αλλαγή του κλίματος».

²⁰ Βλ. Νόμο 3175/2003 (ΦΕΚ Α/ 207/ 29-8-2003), «Αξιοποίηση του γεωθερμικού δυναμικού, τηλεθέρμανση και άλλες διατάξεις».

²¹ Βλ. Νόμο 3423/2005 (ΦΕΚ 304/Α/13-12-2005), «Εισαγωγή στην Ελληνική Αγορά των Βιοκαυσίμων και των Άλλων Ανανεώσιμων Καυσίμων».

²² Βλ. Νόμο 3468/2006 (ΦΕΚ 129/Α/27-6-2006), «Παραγωγή Ηλεκτρικής Ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και Συμπαράγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης και λοιπές διατάξεις».

²³ Βλ. Νόμο 3734/2009 (ΦΕΚ 8/Α/28-1-2009), «Προώθηση της συμπαράγωγής δυο ή περισσότερων χρήσιμων μορφών ενέργειας, ρύθμιση ζητημάτων σχετικών με το Υδροηλεκτρικό Έργο Μεσοχώρας και άλλες διατάξεις».

Β΄) Ο Νόμος 3851/2010²⁴, που αφορά την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ, υιοθετώντας έτσι και το και τους αντίστοιχους στόχους που έχουν τεθεί μέσω αυτής από την ΕΕ, για την αύξηση της παραγωγής της ενέργειας από ΑΠΕ.

Γ΄) Ο Νόμος 4062/2012²⁵, όπου μεταξύ άλλων εναρμονίζεται και το εθνικό δίκαιο με τις διατάξεις των Οδηγιών 2009/28/ΕΚ και 2009/30/ΕΚ του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου από την Εθνική νομοθεσία. Η ενσωμάτωση περιλαμβάνει τις τεχνικές καθώς και το πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα των ΑΠΕ.

Δ΄) Ο Νόμος 4513/2018²⁶, Ενεργειακές Κοινότητες και άλλες διατάξεις με τον οποίο καθορίζεται το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας των ενεργειακών κοινοτήτων και αποτελεί ουσιαστικά την ενσωμάτωση της αντίστοιχης ευρωπαϊκής Οδηγίας.

5. Ο ρόλος της τοπικής κοινωνίας.

Το μέχρι πρότινος νομοθετικό πλαίσιο, πριν από την εφαρμογή του Ν. 4513/2018, δεν επέτρεπε στις τοπικές κοινωνίες να έχουν ενεργό ρόλο στην παραγωγή ενέργειας μέσω ΑΠΕ. Πρακτικά πέρα από τη δυνατότητα παραγωγής ενέργειας, κυρίως με το Πρόγραμμα «Φωτοβολταϊκά σε στέγες»²⁷ και τον αντιλογισμό με τη ΔΕΗ που αυτό προσέφερε ανά τοπική σύνδεση, δεν υπήρχε η δυνατότητα για την υιοθέτηση ενός ολοκληρωμένου σχεδίου που θα περιλάμβανε την παραγωγή, διάθεση και ιδιοκατανάλωση της παραγόμενης ενέργειας σε τοπικό επίπεδο. Η εφαρμογή του Ν. 4513/2018 άλλαξε άρδην αυτή τη κατάσταση.

Η καθιέρωση των Ενεργειακών Κοινοτήτων²⁸ απελευθέρωσε την παραπάνω διαδικασία και την κατέστησε προσβάσιμη από ένα μεγάλο μέρος της κοινωνίας. Έτσι έγινε επιτρεπτό σε όλους, φυσικά πρόσωπα, νομικά πρόσωπα, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, να συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία της ενεργειακής μετάβασης της χώρας προς τις καθαρές πηγές ενέργειας (ΑΠΕ). Πρακτικά δεν παρέχεται μόνο η δυνατότητα του πλήρους έλεγχου στην παραγωγή, τη

²⁴ Βλ. Νόμο 3851/2010 (ΦΕΚ 85/Α/4-6-2010), «Επιτάχυνση της ανάπτυξης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και άλλες διατάξεις σε θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής».

²⁵ Βλ. Νόμο 4062/2012 (ΦΕΚ 70/Α/22-3-2012), «Αξιοποίηση του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού - Πρόγραμμα ΗΛΙΟΣ - Προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/28/ΕΚ) - Κριτήρια Αειφορίας Βιοκαυσίμων και Βιορευστών (Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/30/ΕΚ)».

²⁶ Βλ. Νόμο 4513/2018 (ΦΕΚ 9/Α/23-1-2018), «Ενεργειακές Κοινότητες και άλλες διατάξεις».

²⁷ Βλ. Mangiante MJ, Whung PY, Zhou L, Porter R, Cepada A, Campirano E Jr, Licon D Jr, Lawrence R, Torres M. "Economic and technical assessment of rooftop solar photovoltaic potential", *Comput Environ Urban Syst*. 2020 Mar 1;80:1-101450. doi: 10.1016/j.compenvurbsys.2019.101450. PMID: 35444358; PMCID: PMC9016635.

²⁸ Βλ. Gruber, L., Bachhiesl, U. & Wogrin, S. "The current state of research on energy communities", *Elektrotech. Inftech*.138, 515–524 (2021). <https://doi.org/10.1007/s00502-021-00943-9>.

διάθεση και ιδιοκατανάλωση της παραγόμενης ενέργειας σε τοπικό επίπεδο αλλά και η πρόσβαση της εκάστοτε Ενεργειακής Κοινότητας σε δραστηριότητες όπως ενεργειακός εφοδιασμός, η ενεργειακή απόδοση και η ηλεκτροκίνηση, η διανομή ή και η παροχή ενέργειας σε τελικούς καταναλωτές σε επίπεδο περιφέρειας/τοπικής κοινωνίας.

Μέσα από αυτό το πλαίσιο αναδεικνύονται διάφορες περιπτώσεις χρήσης οι οποίες οδηγούν τοπικά σε ενεργειακή αυτοτέλεια και οικονομική ανάπτυξη. Μερικά πιθανά σενάρια είναι τα ακόλουθα:

Η δημιουργία μιας Ενεργειακής Κοινότητας από τους ιδιοκτήτες ή ενοικιαστές των διαμερισμάτων μιας πολυκατοικίας με σκοπό την εγκατάσταση ενός φωτοβολταϊκού συστήματος ή και μίας ανεμογεννήτριας σε ένα ακίνητο που μπορεί να βρίσκεται είτε τοπικά, είτε απομακρυσμένα, και με εφαρμογή του εικονικού ενεργειακού συμψηφισμού της παραγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας μπορεί να οδηγήσει σε μείωση των καταναλώσεων των διαμερισμάτων τους.

Ένας ή περισσότεροι ΟΤΑ²⁹ μέσω μιας Ενεργειακής Κοινότητας δημιουργούν ένα ΑΠΕ σύστημα, αποτελούμενο από οποιοδήποτε τύπο ή συνδυασμό αυτών, για παράδειγμα βιομάζα ή και γεωθερμία, για την παραγωγή και διάθεση της ενέργειας στους κατοίκους της περιοχής μέσω του εικονικού ενεργειακού συμψηφισμού. Σε αυτή τη περίπτωση δικαιούχοι μπορεί να είναι και ευάλωτοι καταναλωτές ή πολίτες που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας.

Σε περιοχές όπου υπάρχει διαθέσιμο γεωθερμικό δυναμικό παρέχεται η δυνατότητα στους κατοίκους, σε επιχειρήσεις αλλά και στους τοπικούς ΟΤΑ, μέσω Ενεργειακών Κοινοτήτων να εγκαταστήσουν μία μονάδα παραγωγής θερμικής ενέργειας με σύστημα τηλεθέρμανσης για την κάλυψη των ενεργειακών αναγκών τους σε θέρμανση³⁰.

Οι κάτοικοι ή και επιχειρήσεις μιας περιοχής μαζί με τον τοπικό Δήμο, εγκαθιστούν μια μονάδα ΑΠΕ οποιασδήποτε μορφής με σκοπό την εμπορική εκμετάλλευση της παραγόμενης ενέργειας και με στόχο την οικονομική ανάπτυξη της περιοχής³¹.

²⁹Βλ. *Tarpani, E.; Piselli, C.; Fabiani, C.; Pigliatulle, I.; Kingma, E.J.; Pioppi, B.; Pisello, A.L.* "Energy Communities Implementation in the European Union: Case Studies from Pioneer and Laggard Countries." *Sustainability* 2022", 14, 12528. <https://doi.org/10.3390/su141912528>.

³⁰ Βλ. *Hartmann Katharina, Palm Jenny*, "The role of thermal energy communities in Germany's heating transition", *Frontiers in Sustainable Cities*, 4, 2023, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frsc.2022.1027148>.

³¹ Βλ. *Meister, T., Schmid, B., Seidl, I. et al.*, "How municipalities support energy cooperatives: survey results from Germany and Switzerland." *Energ Sustain Soc* 10, 18 (2020). <https://doi.org/10.1186/s13705-020-00248-3>.

Δίνεται πλέον η δυνατότητα για την εγκατάσταση ενός ολοκληρωμένου συστήματος ΑΠΕ με σύστημα αποθήκευσης για τη διαχείριση ηλεκτρικής ενέργειας ως αυτόνομο σύστημα σε απομακρυσμένες μη διασυνδεδεμένες περιοχές με το εθνικό δίκτυο μεταφοράς π.χ ένα μικρό νησί. Το συγκεκριμένο σύστημα υλοποιείται και διαχειρίζεται από τους κάτοικους, τον τοπικό ΟΤΑ ή και συνδυασμό άλλων ενδιαφερόμενων.

Η εφαρμογή της ηλεκτροκίνησης είναι πλέον εφικτή σε τοπικό επίπεδο καθώς επιτρέπεται σε μια περιοχή η εγκατάσταση σταθμών φόρτισης ηλεκτρικών οχημάτων όπως ποδήλατα, μικρά οχήματα, κλπ τα οποία στη συνέχεια διατίθενται προς ενοικίαση στους επισκέπτες/τουρίστες της περιοχής. Οι παραπάνω σταθμοί λειτουργούν με την ενέργεια που παρέχεται από ένα ΑΠΕ σύστημα.

Η δημιουργία από τους κατοίκους ή και τους ΟΤΑ μονάδων αφαλάτωσης με χρήση ΑΠΕ για την κάλυψη των αναγκών ύδρευσης ενός νησιού.

Είναι πλέον εφικτή η παραγωγή ηλεκτρικής και θερμικής ενέργειας σε αγροτικές και κτηνοτροφικές περιοχές, με χρήση βιομάζας η και βιοαερίου που προέρχονται από εγκαταστάσεις επεξεργασίας γεωργικών και κτηνοτροφικών αποβλήτων. Η παραχθείσα ενέργεια μπορεί να χρησιμοποιηθεί και να διατεθεί σε τοπικό και όχι μόνο επίπεδο.

Οι παραπάνω περιπτώσεις αποτελούν έναν οδικό χάρτη των δυνατοτήτων που παρέχονται από την ισχύουσα νομοθεσία στις τοπικές κοινωνίες. Παρατηρείται, ότι υπάρχει τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο μια προσπάθεια αναβάθμισης των τοπικών, κεντρικών και περιφερειακών, κοινοτήτων με στόχο να αναλάβουν κύριο ρόλο στην παραγωγή ενέργειας μέσω συστημάτων ΑΠΕ, που τελικά θα τις οδηγήσει σε τοπική ανάπτυξη και αειφορία, ενώ θα συμβάλλει και στη δημιουργία νέων βιώσιμων θέσεων εργασίας σε αυτές.

6. Προβλήματα στην ανάπτυξη των τοπικών κοινοτήτων.

Συνολικά στην Ελλάδα δραστηριοποιούνται περίπου 409 ενεργειακές κοινότητες βάση μίας έρευνα της Greenpeace Ελλάδας³², που αναρτήθηκε στις 8 Δεκεμβρίου 2020 και οι

1.1.1.1 ³²Βλ. "Αποτελέσματα έρευνας των Greenpeace, Electra Energy Cooperative και της ερευνητικής ομάδας του ΕΜΠ Smart Rue", <https://www.greenpeace.org/greece/issues/klima/15472/oi-energeiakes-koinothtes-stin-ellada/>.

οποίες δημιουργήθηκαν με βάση την ισχύουσα νομοθεσία. Από την παραπάνω έρευνα αλλά και από παρόμοιες που έχουν διεξαχθεί από την αρχή της εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας έγινε σαφές ότι οι τοπικές κοινωνίες θα πρέπει να αντιμετωπίσουν μία σειρά προκλήσεων έτσι ώστε να επιτύχουν τον επιθυμητό στόχο. Μία κατηγορία αυτών σχετίζεται με την εφαρμογή του Νόμου, τις ελλείψεις και ασάφειες που παρουσιάζει καθώς επίσης και με την καθυστέρηση εκ μέρους της πολιτείας της υιοθέτησης των απαραίτητων μέτρων που απαιτούνται και πρέπει να ισχύουν για την υποστήριξη των συστημάτων ΑΠΕ³³.

Υπάρχει όμως και μία δεύτερη κατηγορία η οποία έχει να κάνει με τον τρόπο λειτουργίας της ίδιας της κοινότητας. Πρακτικά για να υποστηριχθεί ένα τοπικό σχέδιο ανάπτυξης θα πρέπει να υπάρξει συμφωνία μεταξύ ποικίλων ενδιαφερομένων ετερογενών ατόμων, εταιρειών, φορέων, μη κερδοσκοπικών οργανώσεων κ.λπ., που μπορεί να έχουν (αρκετά) διαφορετικά συμφέροντα. Η παραπάνω διαδικασία από μόνης της εισάγει μία σειρά ζητημάτων τα οποία πρέπει να διαλευκανθούν έτσι ώστε να προκύψει ένα βιώσιμο τοπικό αναπτυξιακό σχέδιο³⁴. Μια σειρά τέτοιου τύπου ζητήματα παρουσιάζονται παρακάτω.

Αρχικά θα πρέπει να επιλέγει το κατάλληλο ενεργειακό έργο το οποίο θα υλοποιηθεί μέσω συστημάτων ΑΠΕ και το οποίο θα ταιριάζει με τις ενεργειακές δυνατότητες που παρουσιάζει η κάθε περιοχή. Γνώμονας για το παραπάνω θα πρέπει να είναι ο τύπος του ανανεώσιμου ενεργειακού δυναμικού που διαθέτει η περιοχή, όπως το γεωθερμικό, αιολικό ή άλλης φύσεως ενεργειακό δυναμικό.

Μία δεύτερη παράμετρος που θα πρέπει να εξεταστεί είναι η περιβαλλοντική επίπτωση του έργου επειδή κάθε ανθρωπογενής παρέμβαση στο περιβάλλον, ακόμη και η πιο μικρή, προκαλεί περιβαλλοντική επιβάρυνση. Έτσι λοιπόν ο σχεδιασμός έργων βιώσιμης ενέργειας θα πρέπει να λαμβάνεται ως πρόκληση για την ελαχιστοποίηση της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης. Επομένως, στο αρχικό στάδιο σχεδιασμού επιβάλλεται η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης του τοπικού περιβάλλοντος για τον προγραμματισμό σχεδίων και έργων βιώσιμης ενέργειας.

Σε κάποιες περιπτώσεις, τα έργα ΑΠΕ μπορεί να απαιτούν υψηλότερο επενδυτικό κεφάλαιο σε σχέση με αντίστοιχα συμβατικά έργα, ιδιαίτερα όταν στα τελευταία, δεν συνυπολογίζονται εξωτερικά κόστη, όπως οι επιπτώσεις στην υγεία ή στο περιβάλλον. Αυτό

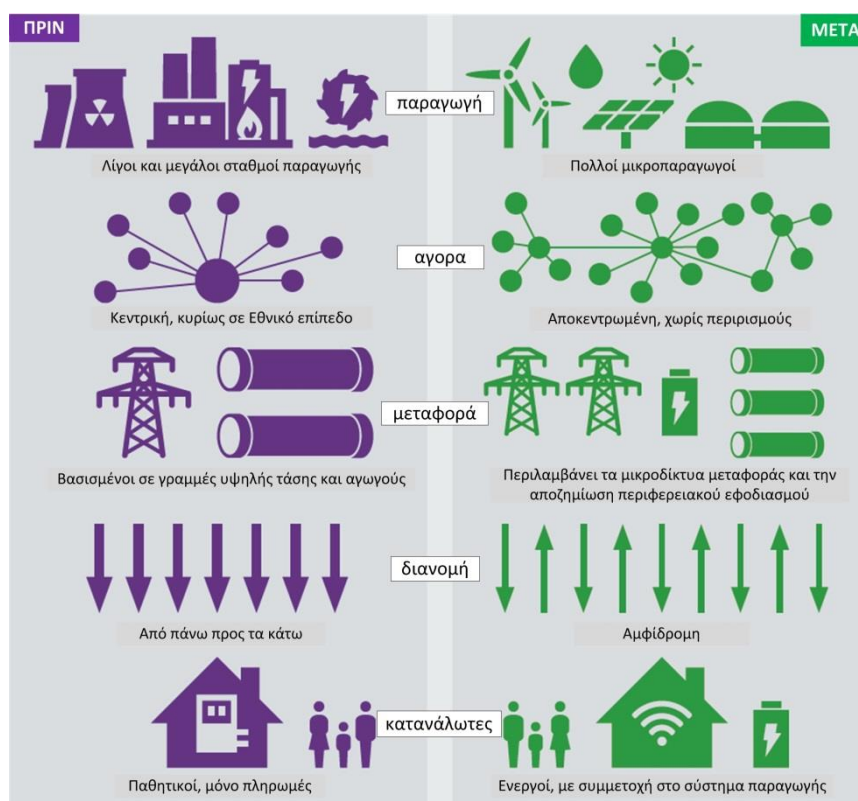
³³Βλ. "Greek energy communities at risk: urgent action needed", Posted on: 04/02/2021, <https://www.rescoop.eu/news-and-events/press/development-of-energy-communities-in-greece-challenges-and-recommendations>.

³⁴Βλ. *Ίδρυμα Χάινριχ Μπελ Γραφείο Θεσσαλονίκης*, «Χτίζοντας Ενεργειακές Κοινότητες: Η ενέργεια στα χέρια των πολιτών», 1η εκδ.: Θεσ/κη 2019.

αποτελεί μια σημαντική πρόκληση για την τοπική κοινωνία που καλείται να αναλάβει δράση για την υλοποίηση τέτοιου είδους έργων, εφόσον μακροπρόθεσμα ανακύπτουν πολλαπλά, άμεσα ή έμμεσα οφέλη για την τοπική κοινότητα.

Επίσης, πρέπει να ληφθεί υπόψη ο αναμενόμενος αντίκτυπος στην τοπική οικονομία, δηλαδή οι κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις, που θα επιφέρει η υλοποίηση ενός τέτοιου έργου καθώς αυτό συνδέεται άμεσα με την ενίσχυση των παραγωγικών δυνατοτήτων σε τοπικό επίπεδο.

Προκύπτει επίσης και ένα σημαντικό ζήτημα τεχνικής φύσεως το οποίο έχει να κάνει με την μεταφορά και τη διανομή της παρεχόμενης ενέργειας σε τοπικό επίπεδο και το οποίο συνοπτικά παρουσιάζεται στο σχήμα 1.



Σχήμα 1. Απεικόνιση του τρόπου μεταφοράς και διακίνησης της παραγόμενης ενέργειας πριν και μετά την υλοποίηση ενός συστήματος ΑΠΕ σε τοπικό επίπεδο³⁵.

³⁵Πηγή: *Energy Atlas: Facts and figures about renewables in Europe*, Heinrich BoellStiftung, Friends of the Earth, Green European Foundation, European Renewable Energies Federation, 2018.

Η δυνατότητα χρησιμοποίησης – διακίνησης της παραγόμενης ηλεκτρικής, θερμικής ή ψυκτικής ενέργειας από ΑΠΕ πρέπει να υποστηρίζεται από τις κατάλληλες υποδομές. Όπως μπορεί κανείς να διακρίνει και από το σχήμα 1, οι υπάρχουσες υποδομές έχουν κεντρικό χαρακτήρα και όχι τοπικό. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι η ενέργεια που παράγεται σε τοπικό κοινοτικό επίπεδο δεν μπορεί να διαχειριστεί άμεσα από την κοινότητα αλλά θα πρέπει να απορροφηθεί από το κεντρικό/εθνικό δίκτυο και στην συνέχεια με κάποιο τύπο εικονικού συμψηφισμού να επιτρέψει στην τοπική κοινωνία.

Καθίσταται λοιπόν ανάγκη να υπάρξει σε τοπικό επίπεδο η ανάπτυξη εκείνων των υποδομών που θα επιτρέψει στην κοινότητα την άμεση χρήση/διακίνηση της παραγόμενης ενέργειας.

Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να υπάρξει μία ανάπτυξη διαφόρων τύπων υποδομών, γραμμές ή/και υδραυλικά δίκτυα μεταφοράς ενέργειας, υποσταθμοί κλπ, για την υποστήριξη της παραπάνω διαδικασίας. Τέτοιου τύπου δίκτυα καλούνται κοινοτικά μικροδίκτυα.

Τα κοινοτικά μικροδίκτυα αποτελούν δίκτυα διανομής, συνδεδεμένα στον ίδιο υποσταθμό και τα οποία περιλαμβάνουν μονάδες διεσπαρμένης παραγωγής ενέργειας με μικρή ονομαστική ισχύ όπως Φ/Β σε στέγες, μικρές ανεμογεννήτριες, υδροηλεκτρικά, γεωθερμικά συστήματα κ.λπ., συστήματα αποθήκευσης και γενικά όλες τις απαραίτητες υποδομές για την παραγωγή διακίνηση και αποθήκευση της ενέργειας. Αυτά τα δίκτυα δεν διαφέρουν σε δομή από το εθνικό δίκτυο μεταφοράς, έχουν όμως τοπικό χαρακτήρα και στοχεύουν στην άσκηση συγκεντρωτικού ελέγχου επί της παραγόμενης ενέργειας έτσι ώστε να αποτελεί ένα ενιαίο υποσύνολο ως προς το εθνικό δίκτυο. Τα δίκτυα αυτά μπορεί να λειτουργήσουν ανεξάρτητα του εθνικού δικτύου και αποτελούν αυτόνομες παροχές δίνοντας έτσι την ενεργειακή ανεξαρτησία στην κοινότητα που θα έχει και τον αποκλειστικό ρόλο του διαχειριστή, με ότι αυτό συνεπάγεται.

Στα μικροδίκτυα περιλαμβάνεται επίσης και κάθε δίκτυο που διανέμει θερμική ενέργεια υπό μορφή ατμού, ζεστού νερού ή ψυχρών υγρών, από μια κεντρική πηγή παραγωγής όπως μονάδες ΣΗΘΥΑ³⁶, συστήματα γεωθερμίας ή βιομάζας, βιοαέριο κ.ά., μέσω κατάλληλου δικτύου σε πολλά κτίρια ή τοπικά διαμερίσματα, για τη θέρμανση ή ψύξη χώρων και τη βιομηχανική θέρμανση ή ψύξη³⁷. Τέλος σε αυτά ενσωματώνονται τεχνολογίες

³⁶ Βλ. Συστήματα «Συμπαγωγής Ηλεκτρισμού-Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης (ΣΗΘΥΑ)».

³⁷ Βλ. Ν. 3468/2006, «Παραγωγή Ηλεκτρικής Ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και Συμπαγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης και λοιπές διατάξεις».

ευφών δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας³⁸, κυβερνοφυσικών συστημάτων³⁹ οι οποίες έχουν στόχο την βελτιστοποίηση της παραγωγής, διαχείρισης και διανομής σε πραγματικό χρόνο της παραγόμενης ενέργειας.

Από την ανάγνωση των παραπάνω προκύπτει ότι βρισκόμαστε στο κατώφλι μίας αλλαγής παραδείγματος η οποία θα αποτελέσει το όχημα προς τη δημοκρατία της ενέργειας και θα ανοίξει το δρόμο προς έναν κόσμο με σεβασμό τόσο στον άνθρωπο όσο και στο περιβάλλον. Ταυτόχρονα δίνεται η δυνατότητα στην τοπική κοινωνία να αποκτήσει ενεργό ρόλο στην παραγωγή, την αποθήκευση, την πώληση και γενικά τη διαχείριση καθαρής ενέργειας.

³⁸Κατά την European Commission Task Force, ευφυή δίκτυο είναι ένα ηλεκτρικό δίκτυο το οποίο με αποδοτικό τρόπο μπορεί να ενσωματώσει τη συμπεριφορά και τις δράσεις όλων των παραγόντων που βρίσκονται συνδεδεμένοι σε αυτό – παραγωγοί, καταναλωτές ή και καταναλωτές που παράγουν ενέργεια– ώστε να διασφαλίσει ένα οικονομικά αποδοτικό, βιώσιμο σύστημα ενέργειας με χαμηλές απώλειες και υψηλής ποιότητας υπηρεσία, σε ένα ασφαλές και αξιόπιστο δίκτυο.

³⁹Με τον όρο κυβερνοφυσικά σύστημα εννοούμε φυσικές διεργασίες οι οποίες ελέγχονται και ρυθμίζονται σε πραγματικό χρόνο από ανάλογες υπολογιστικές διατάξεις.

Περιβάλλον, Ασφάλεια, Κοινωνία: Η ανάγκη για ολιστικές, ευρέως διεπιστημονικές, προσεγγίσεις

Μαρία Παπαδάκη,

Καθηγήτρια, Τμήμα Γεωπονίας, Πανεπιστήμιο Πατρών,

Γιούλη Μιχαλακάκου,

Καθηγήτρια, Τμήμα Μηχανολόγων κα Αεροναυπηγών Μηχανικών, Πανεπιστήμιο Πατρών

1. Εισαγωγή

1.1. Κατάσταση συναγερμού

Τα τελευταία χρόνια η κοινωνία μας βρίσκεται σε μια διαρκή κατάσταση συναγερμού. Οι αρνητικές πτυχές των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στο περιβάλλον αυξάνονται ραγδαία. Ως συνέπεια, προγραμματίζονται δράσεις και υλοποιούνται ενέργειες, λαμβάνονται μέτρα, σχεδιάζονται και αναπτύσσονται νέες τεχνολογίες για την αντιστάθμιση των συνεπειών των επί του παρόντος πιεστικών προβλημάτων, όμως όλα με μεγάλη βιασύνη. Πρέπει συνεχώς να βρίσκουμε γρήγορες λύσεις για σοβαρά προβλήματα. Και προστρέχουμε στην επιστήμη. Η επιστήμη καλείται λοιπόν να βρει εσπευσμένα αποτελεσματικά εργαλεία είτε ως μηχανήματα ή ως λογισμικό και εφαρμογές νέων τεχνολογιών ή ως πρωτόκολλα (παραδείγματος χάριν ιατρικά) για να λύσει νέα ή και παλιά αλλά ξεχασμένα προβλήματα χωρίς ποτέ να της δίνεται επαρκής χρόνος για να εξετάσει πιθανές θυγατρικές επιπτώσεις των «λύσεων» που προσφέρει.

Στην επίλυση των προβλημάτων η στρατηγική έχει υποκατασταθεί από την τακτική με γρήγορες σφαιρικά ανεπεξέργαστες αποφάσεις. (Ackoff, 1990). Όμως, η «λύση» ή η «διέξοδος» από μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης που γίνεται χωρίς προηγούμενο σχέδιο αντιμετώπισης σχετικών προβλημάτων, μπορεί να οδηγήσει σε σοβαρή κλιμάκωση και απώλεια του ελέγχου σε πολλά άλλα επίπεδα.

Για παράδειγμα η αντιμετώπιση του κορωνοϊού έχει δημιουργήσει μεγάλο πρόβλημα ρύπανσης (στερεά και υγρά: μάσκες, τεστ, φάρμακα και ναρκωτικά που το μεγαλύτερο μέρος τους αποβάλλονται από το σώμα για να καταλήξουν στο έδαφος και στα νερά), σημαντικές κοινωνικές συνέπειες οικονομικής φύσης και ιδιαίτερα αυξημένη ενδοοικογενειακή βία, αγοραφοβία, κατάθλιψη, για να αναφέρουμε μόνο μερικά.

Αντίστοιχα, η προσπάθεια για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής δημιουργεί ή έχει τη δυναμική να δημιουργήσει σημαντικά παράπλευρα περιβαλλοντικά, κοινωνικά και άλλα προβλήματα.

1.2. Η ανάλυση αντί της σύνθεσης. Η ανάγκη για λειτουργία σε επίπεδο συστημάτων

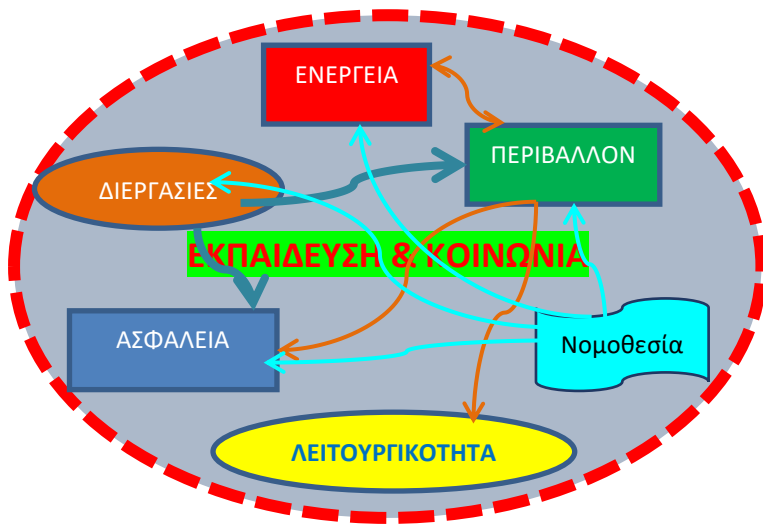
Η κατάτμηση των προβλημάτων σε αποσπασματικά «εξειδικευμένη» επιστημονική περιοχή και η άγνοια ή η έντεχνη απόκρυψη παράπλευρων συνδέσεων συχνά καταλήγει σε αλυσιδωτά πολλαπλασιαστικά αποτελέσματά, το ίδιο ή περισσότερο πολύπλοκα από τα αρχικά. Οι λέξεις «πράσινος», «έξυπνος» σε συστήματα είναι λέξεις που παραπλανούν, εντέχνως οδηγώντας τόσο την επιστημονική κοινότητα όσο και το ευρύτερο κοινό στο να εκλάβει ποιότητες που

δεν αντιστοιχούν με ακρίβεια στον επιθετικό προσδιορισμό που αποδίδεται στο αντίστοιχο «προϊόν».

Επιπροσθέτως, συχνά σπεύδουμε στην εξεύρεση λύσεων προβλημάτων ασαφώς ορισμένων με ή χωρίς ακατάλληλες για τη φύση τους μεθόδους. Η εξειδίκευση αντί της συνέργειας οδηγεί συχνά όχι στην επίλυση αλλά στην απλή μετάθεση του προβλήματος σε άλλα πεδία ή απλώς στη χρονική μετατόπισή του. Με την ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας, την συνεπαγόμενη πολυπλοκότητα των διαδικασιών αλλά και τη σπουδή για την ταχύτατη εφαρμογή και προώθηση στην παραγωγή νέων προϊόντων μεταβάλλεται συχνά η ανθρωπότητα ή οι καταναλωτές σε ένα τεράστιο εργαστήριο από το οποίο συλλέγονται τα δεδομένα, ταυτοποιείται η δυναμική και οι ατέλειες των εφαρμογών εστιάζοντας στη διαχείριση του «ό,τι ήθελε προκύψει» αντί της εκ των προτέρων μελέτης για τον εντοπισμό και επίλυση αναμενόμενων προβλημάτων, πριν αυτά παρατηρηθούν. Παραδείγματος χάριν, λογισμικό που σε προηγούμενες χρονικές περιόδους ελεγχόταν διεξοδικά πριν από την εμπορική διάθεσή του, σήμερα διατίθεται σε μια όχι ιδιαίτερα μελετημένη μορφή, η οποία βελτιώνεται μέσω συνεχών αναβαθμίσεων, οι οποίες δημιουργούνται μετά από τον εντοπισμό των προβλημάτων από τους καταναλωτές. Ανάλογη προσέγγιση υπάρχει στην παραγωγή φαρμάκων και φυτοφαρμάκων, στην αξιοποίηση φυσικών πόρων, κ.α.

Η τεχνολογική πρόοδος, μέσα από την κατάτμηση του όλου σε ανεξάρτητα επιμέρους τμήματα με αυξανόμενους ρυθμούς οδηγεί στην εστίαση στην κατάντι και όχι την ανάντι πλευρά της εφαρμοσμένης επιστήμης σε θέματα που αφορούν τόσο στη λειτουργικότητα όσο και στις πιθανές αρνητικές επιπτώσεις της τεχνολογίας και της εφαρμοσμένης επιστήμης. "*A clever man is one who finds ways out of an unpleasant situation into which a wise man would never have got himself*" (DA Segre, 1988, Kletz, 1996). Έξυπνος είναι κάποιος που μπορεί να βρει διέξοδο από μια δύσκολη κατάσταση με την οποία ένας συνετός άνθρωπος δεν βρισκόταν ποτέ αντιμέτωπος.

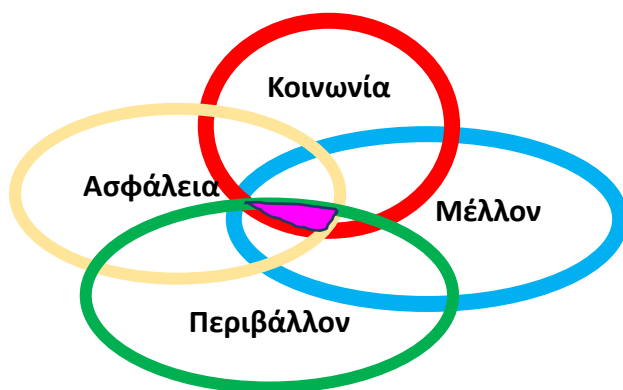
Η πολυπλοκότητα της σύγχρονης κοινωνίας απαιτεί λύσεις σε επίπεδο συστημάτων και όχι σε επίπεδο εξειδικευμένων επιστημών και επιστημόνων (Ackoff, 1974)



Σχήμα 1. Αλληλεξαρτήσεις

αλλά να συσχετίζονται με συναρτώμενα θέματα ενέργειας, να διασφαλίζουν τη λειτουργικότητα διεργασιών και κάλυψης αναγκών και να μην μετατοπίζουν προβλήματα στο πεδίο της ασφάλειας. Η νομοθεσία σπάνια συνδέεται συνθετικά με το καθένα από αυτά. Για να υπηρετηθεί αποτελεσματικά μια τέτοια διαδικασία οι κοινωνικές επιπτώσεις και η εκπαίδευση επιστημόνων και κοινού είναι αυτά που θα θεμελιώσουν ή θα καταστρέψουν την αποτελεσματικότητα κάθε ενέργειας ή επιλογής. Η συνθετική θεώρηση όλων των παραμέτρων ως σύστημα μπορεί να αποβεί παραγωγική γιατί ελαχιστοποιεί τις αντιφάσεις που μπορεί να προκύψουν καθώς, σε αντίθετη περίπτωση, η επίλυση ενός προβλήματος συχνά απλώς το μεταθέτει, ανισοβαρώς σε άλλες περιοχές.

Όπως εικονικά παρουσιάζεται στο σχήμα 1, οποιαδήποτε διεργασία επηρεάζει θετικά ή αρνητικά το περιβάλλον και εμπεριέχει θέματα ασφάλειας. Ενέργεια και περιβάλλον έχουν ισχυρές εγγενείς αλληλεξαρτήσεις. Αποφάσεις που αφορούν σε προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να μην αντιμετωπίζονται μεμονωμένα



Σχήμα 2. Κοινός τόπος από σύνθεση παραμέτρων

Όπως φαίνεται στο Σχήμα 2, ο τόπος, το πεδίο για λύση ενός κοινωνικού, περιβαλλοντικού προβλήματος ενός προβλήματος ασφάλειας ή διασφάλισης μελλοντικών πόρων ή δυνατοτήτων, αν εξετασθούν αποσπασματικά είναι αρκετά διευρυμένος. Η εξεύρεση λύσεων που ταυτόχρονα ικανοποιούν περισσότερες από μία παραμέτρους περιορίζουν την ευελιξία

στην εξεύρεση λύσεων με ελαχιστοποίησή της όταν ζητείται η ικανοποίηση όλων των εικονιζόμενων παραμέτρων.

Συχνά η αποσπασματικότητα των λύσεων είναι αποτέλεσμα ανεπαρκούς εκπαίδευσης, εκπαίδευσης που εστιάζει στην γραμμικότητα της σκέψης και δεν προάγει την αναγκαιότητα της σύνθεσης

Παρακάτω αναλύονται μερικές τεχνολογικές εφαρμογές και παρουσιάζονται τα θέματα περιβαλλοντικών και κοινωνικών παρενεργειών από την εφαρμογή τους καθώς και τα παραγνωρισμένα θέματα ασφάλειας που τα συνθέτουν. Μέσω αυτών δεικνύεται γιατί είναι επιτακτική η ανάγκη πιο μελετημένης, συνετής και σφαιρικότερης εξέτασης των επιπτώσεων που μπορεί να δημιουργήσουν νέες επιστημονικές λύσεις πριν αυτές εμπορευματοποιηθούν, πριν διατεθούν προς εφαρμογή και πριν αναπτυχθεί η νομοθεσία που τα θα συνοδεύει.

2. Η αγωνία για το περιβάλλον

Η κοινωνία, το μέλλον, η ασφάλεια και το περιβάλλον είναι σημαντικές παράμετροι των επιλογών και των λύσεων. Στην παρούσα εποχή της παγκοσμιοποίησης δεν μπορούν να συμπυκνωθούν σε μορφή αποφάσεων και επιλογών που προκύπτουν μέσω μιας οικονομικής φύσης βελτιστοποίησης. Η οικονομική βελτιστοποίηση ήταν ένα εξαιρετικό εργαλείο για τα μέσα του προηγούμενου αιώνα. Αυτό το εργαλείο πρέπει να αντικατασταθεί από πιο σύνθετες πλέον μεθόδους.

Στο παρόν δίνεται άμεση προτεραιότητα στην κλιματική αλλαγή, η οποία έχει συνδεθεί στενά με τη κατανάλωση των μη ανανεώσιμων ορυκτών καυσίμων και στην αναζήτηση εναλλακτικών τρόπων κάλυψης των ενεργειακών αναγκών μας μεταξύ των οποίων οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, οι οποίες όμως, περιορίζοντας την μείωση των αποθεμάτων ορυκτών καυσίμων μεταφέρουν το πρόβλημα στην μη ανανεώσιμη δαπάνη σπανίων μετάλλων (Farina & Anctil, 2022). Επιπλέον, η στερεά, υδάτινη και ατμοσφαιρική ρύπανση είναι στενά συναρτώμενες με τις προσπάθειες για επίλυση του ενεργειακού. Αυτά τα περιβαλλοντικά προβλήματα παραγνωρίζονται έως ότου -σύντομα-θα γίνουν κι αυτά ανησυχητικά, επιβάλλοντας πιθανόν νέα εσπευσμένα μοντέλλα αντιμετώπισης. Η αποψίλωση των δασών και η αναπόφευκτη εγγύτητα της άγριας ζωής με τις ανθρώπινες κατοικίες πιθανόν να ενοχοποιούνται για την ανάπτυξη ιών όπως ο SARS-1 και ο SARS-2. (Burki 2020, Rohr et al 2020, Civitello et al, 2020, Gibb et al 2020, Keesing et al 2010)

Οι λύσεις όμως που προτάθηκαν δεν εστίασαν σ'αυτήν την διάσταση. Η «λύση» απλώς μετατοπίζει το πρόβλημα χωρικά και χρονικά.,

Η μετατροπή τεράστιων καλλιεργήσιμων εκτάσεων σε φωτοβολαταικά ή αιολικά πάρκα επιφέρει σημαντικές αλλαγές στον κοινωνικό ιστό και στην πρωτογενή παραγωγή με πιθανή τη δημιουργία διατροφικών κρίσεων.

Λύσεις σε προβλήματα που συχνά ονομάζονται «περιβαλλοντικά» έχουν τεράστιο αρνητικό αντίκτυπο στο ίδιο αυτό καθαυτό το περιβάλλον αλλά και σε θέματα εργασιακής και κοινωνικής ασφάλειας στην ασφάλεια διεργασιών και στην κοινωνική ευμάρεια των παρόντων αλλά και μελλοντικών γενεών όπως διαφαίνεται παρακάτω.

2.1. Αιολική ενέργεια.

Τεράστια αιολικά πάρκα εξαπλώνονται στις βουνοκορφές και στα πελάγη. Ο χρόνος ζωής τους είναι περίπου 25 έτη. Τώρα μόλις αρχίζει να γεννιέται το πρόβλημα με τα μη ανακυκλώσιμα 100 μέτρων μήκους πτερύγια τους. Αυτό είναι ένα αναδυόμενο πρόβλημα το οποίο, συνεχώς αυξανόμενο αναμένεται να έχει πάρει σημαντικές διαστάσεις το 2050 (Liu et al, 2017)

Η ταχύτατη επέκτασή τους αναμένεται σύντομα να δημιουργήσει σημαντικά προβλήματα διαθεσιμότητας μετάλλων που χρησιμοποιούνται σ' αυτές (Farina & Anctil, 2022),

Οι άνθρωποι που ζουν κοντά σε ανεμογεννήτριες έχουν εμφανίσει συμπτώματα που περιλαμβάνουν υποβάθμιση της ποιότητας ζωής τους, εκνευρισμό, στρες, διαταραχές ύπνου, πονοκεφάλους, ανησυχία, κατάθλιψη και νοητική δυσλειτουργία. Πιθανές αιτίες είναι ο συνδυασμός του θορύβου από τις ανεμογεννήτριες με τους υπέρηχους, επίδραση ηλεκτρομαγνητικών πεδίων, υπόγεια ηλεκτρικά ρεύματα και την περιοδική σκίαση του ηλιακού φωτός από τα κινούμενα πτερύγια. Αυτή η κατάσταση μπορεί να οξυνθεί δραματικά από την αίσθηση του ότι η υγεία τους και οι ανάγκες τους ως πολίτες έχει παραβλεφθεί. (Jeffery et al, 2013)

Εάν οι ανεμογεννήτριες εγκατασταθούν πολύ κοντά σε κατοικημένα μέρη, μπορεί να επηρεαστεί αρνητικά η φυσική, πνευματική και κοινωνική ευημερία των κατοίκων. (Jeffery et al, 2014)

Μια ανεμογεννήτρια έχει πολλές πιθανές πηγές ανάφλεξης στην κεφαλή της, οι οποίες εάν αρχίσουν, η φωτιά θα συνεχίζεται αδιαλείπτως και θα εξαπλώνεται ταχύτατα. Λόγω του μεγάλου ύψους της ανεμογεννήτριας και ειδικά σε περίπτωση που αυτή βρίσκεται σε βουνό, όταν φθάσει η πυροσβεστική πολύ λίγα θα μπορεί να κάνει εκτός του να κοιτάει τη φωτιά μέχρι αυτή να σταματήσει. (Sun et al, 2019)

Νερά και διάφορες άλλες φυσικές αιτίες προκαλούν και διεγείρουν τις κατολισθήσεις. Για παράδειγμα, ισχυρές βροχοπτώσεις, απότομη τήξη χιονιού, παρατεταμένη βροχόπτωση, απότομη μετατόπιση βράχων στην πλαγιά, σεισμικές δονήσεις φυσικής και ανθρωπογενούς προέλευσης, εκρήξεις ηφαιστείων, κατακάθιση υπόγειου εδάφους, άδειασμα υπογείου υδροφορέα και άλλα συναφή μπορούν να αποτελέσουν αιτίες καταλισθήσεων αιολικών πάρκων. Πολλές ανθρώπινες δραστηριότητες λόγω άγνοιας μπορεί να επηρεάσουν τη σταθερότητα του εδάφους και να οδηγήσουν σε κατολίσθηση. Το άνοιγμα δρόμων στις πλαγιές για πρόσβαση στην κορυφή επίσης ενοχοποιείται για τις κατολισθήσεις (Yaremovych, 2020)

Επιπλέον, οι πλωτές στη θάλασσα ανεμογεννήτριες έχουν ένα υψηλό και λεπτό ιστό στην κορυφή του οποίου βρίσκεται ένα ιδιαίτερα μεγάλο βάρος. Τέτοιες δομές είναι ιδιαίτερα ασταθείς και όταν εκτίθενται σε μεταβαλλόμενα ρεύματα και ισχυρούς ανέμους ή σεισμικές δονήσεις μπορεί να προκαλέσουν σημαντική αστάθεια και υπόγειες κατολισθήσεις. (Subhamoy Bhattacharya et al, 2021)

Επιπροσθέτως η παρουσία τους και τα λιπαντικά τους επηρεάζουν τα θαλάσσια οικοσυστήματα, προκαλούν ρύπανση των υδάτων, αποτελούν κίνδυνο για τη ναυσιπλοΐα και περιορίζουν την αλιεία,

2.2 Βιομηχανικά φωτοβολταϊκά πάρκα και ηλεκτρικά αυτοκίνητα

Τα φωτοβολταϊκά πάρκα θεωρείται ότι παράγουν καθαρή «πράσινη» ηλεκτρική ενέργεια. Αυτό ισχύει βεβαίως κατά τη διάρκεια της λειτουργίας τους. Όμως για να παραχθούν και να εγκατασταθούν δαπανάται ενέργεια, προκαλείται ρύπανση και παραγωγή διοξειδίου του άνθρακα. Κατά τη διάρκεια της λειτουργίας τους πιθανόν να δαπανάται σημαντική ποσότητα νερού για να καθαριστεί η επιφάνειά τους. Η ανακύκλωσή τους είναι επίσης προβληματική.

Από πού προέρχεται η ηλεκτρική ενέργεια που χρησιμοποιείται για τα ηλεκτρικά αυτοκίνητα;

Τα ηλεκτρικά αυτοκίνητα είναι βαρύτερα από τα βενζινοκίνητα αυτοκίνητα και κατά συνέπεια καταναλώνουν μεγαλύτερη ποσότητα ενέργειας για τα ίδια χιλιόμετρα κάτω από τις ίδιες ακριβώς συνθήκες. Παράγουν σωματιδιακή ρύπανση από στερεά σωματίδια μέσω τριβής λόγω του μεγαλύτερου βάρους τους. Το κοβάλτιο και το λίθιο που χρησιμοποιούνται για τις ηλεκτρικές μπαταρίες τους βρίσκονται σε περιορισμένη διαθεσιμότητα στον πλανήτη ενώ έχουν παράλληλα αυξημένη τοξικότητα. Οι ηλεκτρικές μπαταρίες μπορούν να πιάσουν εύκολα φωτιά και κατά την καύση τους παράγουν το ιδιαίτερα τοξικό υδροφθόριο HF. Οι πυροσβέστες και αυτοί που παρέχουν πρώτες βοήθειες αλλά και οι χρήστες δεν είναι εξοικειωμένοι με την διαχείριση σχετικών κινδύνων και αντιμετώπιση συναφών ατυχημάτων. Η λειτουργικότητά

τους είναι επίφοβη και ίσως γίνονται επικίνδυνα σε περίπτωση ισχυρής βροχόπτωσης ενώ τα ηλεκτρομαγνητικά πεδία που αναπτύσσονται πιθανόν να εγκυμονούν επιπρόσθετους κινδύνους για τους επιβάτες.

2.3. Υδρογόνο

Το υδρογόνο παρουσιάζεται ως μια εξαιρετική εναλλακτική λύση στα ορυκτά καύσιμα. Οι μηδενικές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα επισημαίνονται διαρκώς, επισκιάζοντας, ειδικά για το ευρύ κοινό, όχι μόνο «κρυφές» πτυχές εκπομπών άνθρακα στα πλαίσια της δημιουργίας «πράσινων» δομών και διεργασιών παραγωγής του αλλά και σοβαρά ζητήματα ασφάλειας που σχετίζονται με τη χρήση του. Πολύ λίγοι μηχανικοί έχουν επαρκή κατανόηση των κινδύνων και των εγγενώς ασφαλέστερων μεθόδων παραγωγής των σχετικών τεχνολογιών.

Το υδρογόνο έχει το μικρότερο άτομο από όλα τα στοιχεία. Το μέγεθός του του επιτρέπει να διαρρέει εύκολα. Είναι εξαιρετικά εύφλεκτο με μεγάλο εύρος αναφλεξιμότητας (ελάχιστο όριο LFL=4% και ανώτατο, UFL, 75% στους 21 °C και 1 atm) έναντι 5 και 15% αντίστοιχα για το μεθάνιο. Αυτή του η ιδιότητα έχει σημαντικό αντίκτυπο στην ασφάλεια των διαδικασιών. Επιπροσθέτως απαιτείται πολύ μικρή ενέργεια σπινθήρα για να αναφλεγεί. Λόγω του μικρού του μεγέθους διαχέεται πολύ εύκολα στην ατμόσφαιρα σχηματίζοντας εκρηκτικά μίγματα. Είναι άοσμο και οι διαρροές του δεν μπορούν να ανιχνευτούν από τον άνθρωπο. (Pasman & Rogers 2010)

Τέλος, το νερό, το προϊόν της καύσης του υδρογόνου είναι ένα από τα σημαντικότερα αέρια του θερμοκηπίου. Ως εκ τούτου, παρά την αφθονία του στον πλανήτη, η αυξημένη παραγωγή ατμού μπορεί να πρέπει να αξιολογηθεί εκ των προτέρων.

Συμπεράσματα-Προτάσεις

Στην παρούσα εργασία η αναφορά στα αιολικά και φωτοβολταϊκά πάρκα έγινε για να επισημανθεί το ότι η σπουδή στην εφαρμογή τους γέννησε δευτερεύοντα πολλαπλασιαστικά προβλήματα μετασχηματίζοντας και όχι εξαλείφοντας περιβαλλοντικά αδιέξοδα ή/και μετατοπίζοντας τα σε άλλα πεδία συμπεριλαμβανομένου του κοινωνικού. Τα ηλεκτρικά αυτοκίνητα και το υδρογόνο, η χρήση των οποίων αυξάνεται εκθετικά, αποτελούν άλλο παράδειγμα για το ότι η εσπευσμένη εφαρμογή τους είναι προτεραιότητα, παρά το ότι υπάρχουν διαπιστωμένα προβλήματα που θα έπρεπε εκ των προτέρων να επιλυθούν.

Κατά τη μεταβατική περίοδο από τις συμβατικές στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας το φυσικό αέριο και τα βιοκαύσιμα από την αξιοποίηση των αποβλήτων θα μπορούσαν να αντικαταστήσουν τα υγρά ορυκτά καύσιμα. Οι μηχανές εσωτερικής καύσης είναι μια γνωστή τεχνολογία. Οι επιπρόσθετες υποδομές για την παραγωγή και χρήση βιοκαυσίμων είναι ελάχιστη. Οι φορείς αντιμετώπισης εκτάκτων καταστάσεων και το κοινό γνωρίζουν και είναι εξοικειωμένοι με τους κινδύνους που συνδέονται με αυτές. Η χρήση των βιοκαυσίμων που παράγονται από την αξιοποίηση υπολειμματικής βιομάζας οδηγεί σε μειωμένη ρύπανση από τη βιομάζα αυτή.

Σε μια πιο σύνθετη θεώρηση, η συμμετοχή κοινωνικών παραμέτρων επιβάλλεται να αποτελεί συνιστώσα που συνοδεύει τις τεχνολογικές λύσεις. Η κοινωνία, ιδίως στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, πρέπει να προσαρμόζεται σε πιο σύνθετες καταστάσεις, λόγω της αλληλεξάρτησης παραγόντων που επηρεάζουν ολόκληρο τον πλανήτη. Νέοι τρόποι σκέψης, εκπαίδευσης, νέα εργαλεία, συνέργεια και σύνθεση, επιβράδυνση-αποανάπτυξη θα μπορούσαν να είναι παράμετροι αυτής της μορφής ενώ οι αποφάσεις δεν θα πρέπει να απομονώνουν το "παρόν" από το "μέλλον".

Ευχαριστίες: Για τον M Sam Mannan

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- Ackoff R.A. 1974, *The Systems Revolution, Long Range Planning*, 7: 2-20)g.
- Ackoff R. *Redesigning the Future*, *Systems Practice*, Vol. 3, No. 6, 1990)
- T Burki (2020) The origin of SARS-CoV-2 *The Lancet infectious diseases*, www.thelancet.com/infection Vol 20 August 2020 DOI:[https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(20\)30641-1](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30641-1)
- A. Farina & A. Anctil (2022), Material consumption and environmental impact of wind turbines in the USA and globally, *Resources, Conservation & Recycling* 176 105938, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2021.105938>)
- R. Gibb, D. W. Redding, K. Q. Chin, Christ, A. Donnelly, T. M. Blackburn, T. Newbold & K. E. Jones (2020) Zoonotic host diversity increases in human-dominated ecosystems, *Nature*, 584:, 398–402
- R. D. Jeffery, C. Krogh, B. Horner, (2013) Adverse health effects of industrial wind turbines. *Can Fam Physician*;59:473-475
- Roy D. Jeffery, Carmen M.E. Krogh and B. Horner (2014) Industrial wind turbines and adverse health effects *Can J Rural Med*;19:21-26
- F. Keesing, L. K. Belden, P. Daszak, A. Dobson, C. Drew Harvell, R. D. Holt, P. Hudson, A. Jolles, K. E. Jones, C. E. Mitchell, S. S. Myers, T. Bogich & R. S. Ostfeld (2010), Impacts of biodiversity on the emergence and transmission of infectious diseases, *NATURE* 468:647-652, doi:10.1038, nature09575.
- T. Kletz OTH 96 521 *Improving Inherent Safety*, HSE books 1996
- Pu Liu, Claire Y. Barlow (2017) Wind turbine blade waste in 2050, *Waste Management*, 62Q 229-240 <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2017.02.007>
- H. J. Pasma, W.J. Rogers, 2010, Safety challenges in view of the upcoming hydrogen economy: An overview *Journal of Loss Prevention in the Process Industries* Volume 23, Issue 6, November 2010, Pages 697-704 <https://doi.org/10.1016/j.jlp.2010.06.002>
- J. R. Rohr, D. J. Civitello, F. W. Halliday, P. J. Hudson, K. D. Lafferty, C. L. Wood & E. A. Mordecai, (2020) Towards common ground in the biodiversity–disease debate, *Nature Ecology & Evolution*, 4: 24–33
- D.A. 'DA Segre, *Memoirs of a Fortunate Jew*, Grafton Books (Paladin, London, 1988, p.117)
- Subhamoy Bhattacharya, Suryakanta Biswal, Muhammed Aleem, Sadra Amani, Athul Prabhakaran, Ganga Prakhya, Domenico Lombardi and Harsh K. Mistry, 2021, *Seismic Design of Offshore Wind Turbines: Good, Bad and Unknowns*, *Energies*, 14(12), 3496; <https://doi.org/10.3390/en1412349>
- Wei Sun, Wei-Cheng Lin, Fei You, Chi-Min Shu, Sheng-Hui Qin (2019) Prevention of green energy loss: Estimation of fire hazard potential in wind turbines, *Renewable Energy*, 140, 62-69

M. Yaremovych 2020 Risk assessment of landslides and debris flows during the construction and exploitation of the Volovets wind farm in the Western part of the Polonina Borzhava (Zakarpattia region, Ukraine) Second EAGE Workshop on Assessment of Landslide Hazards and impact on communities, 8-11 September, 2020, Kyiv, Ukraine

Η ηθική πλευρά της Ηγεσίας στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης

Αριστείδης (Άρης) Ραβανός,

Διδάκτωρ Τμήματος Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων,

Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Διδάσκων Π.Δ. 407 (Πανεπιστήμιο Πειραιώς- Τμήμα ΟΔΕ),

Δικηγόρος – Διαμεσολαβητής- Δημοσιογράφος

Περίληψη

Σκοπός του άρθρου είναι να αναδείξει τι πρέπει να κάνει ένας Ηγέτης, κατά την σημερινή ευμετάβλητη περίοδο στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η ηθική των ηγετών απασχολεί την ανθρωπότητα από την εποχή των σπηλαίων και ειδικά κατά την σημερινή εποχή της κλιματικής κρίσης, είναι πάρα πολύ κρίσιμο η εκάστοτε ηγεσία που ασκεί διοίκηση στα θέματα περιβάλλοντος να δίνει έμφαση και στο ηθικό υπόβαθρο.

Μόλις το 1998 δημοσιεύτηκε ένα από τα πρώτα έργα που αφορούν την ηθική της ηγεσίας υπό τον τίτλο, *Ethics, the heart of Leadership* (Ηθική, η καρδιά της Ηγεσίας) και αντικείμενο του ήταν ο τρόπος με τον οποίο θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν η θεωρία και η πρακτική της ηγεσίας, με στόχο να οικοδομηθεί μια δικαιότερη και καλύτερη κοινωνία.

Στο πλαίσιο της στρατηγικής για μια βιώσιμη ανάπτυξη μια ηγεσία που έχει όραμα, στηρίζεται σε τρεις πυλώνες που σχηματίζουν ένα τρίγωνο και αυτοί είναι, η οικονομική αποτελεσματικότητα, η κοινωνική δικαιοσύνη και η περιβαλλοντική προστασία.

Υπό αυτή την σκοπιά, η ηγεσία καλείται να λάβει αποφάσεις με μείζον κριτήριο και την ηθική. Και αυτό, διότι, τα τελευταία χρόνια, λόγω πολλών σκανδάλων και στα ζητήματα της περιβαλλοντικής πολιτικής, έχει αυξηθεί το ενδιαφέρον για την ηθική πλευρά της ηγεσίας που θα λαμβάνει υπόψη και τις μελλοντικές γενιές κυρίως για την προστασία του περιβάλλοντος.

Λέξεις κλειδιά: Ηγέτης, Ηγεσία, Ηθική, Βιώσιμη Ανάπτυξη

**Το παρόν άρθρο βασίζεται σε εισήγηση που παρουσιάστηκε (2 Απριλίου 2022) στο Διεθνές Συνέδριο «Η Δημόσια Διοίκηση και το Περιβάλλον. Αναζητώντας τη Χρυσή Τομή της Βιώσιμης Ανάπτυξης» που συνδιοργάνωσαν τα Τμήματα Δημόσιας Διοίκησης της Σχολής Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου και Μηχανικών Περιβάλλοντος της Πολυτεχνικής Σχολής του Πανεπιστημίου Πατρών.*

1. Εισαγωγή

Το παρόν άρθρο, επικεντρώνεται στις κινήσεις που οφείλει να κάνει ένας Ηγέτης, ακολουθώντας και τα τρία στάδια ηθικής ανάπτυξης κατά Kohlberg. Αυτά είναι το πρώτο επίπεδο της προσυμβατικής ηθικής, το δεύτερο επίπεδο της συμβατικής ηθικής και το τρίτο επίπεδο της μετασυμβατικής ηθικής, όπου επικεντρώνεται περισσότερο η εισήγηση διότι αυτό έχει συλλογιστική βασισμένη στο πράττειν κατά συνείδηση και στη δημιουργία μιας δίκαιης κοινωνίας, η οποία θα ενισχυθεί και μέσω της βιώσιμης ανάπτυξης.

Υπό αυτή την σκοπιά, η Ηγεσία ως διαδικασία είναι πολύτιμη διότι μέσω αυτής ο ασκών διοίκηση Ηγέτης, δύναται να επηρεάσει τους άλλους προκειμένου να επιτύχουν έναν κοινό στόχο, εν προκειμένω την βιώσιμη ανάπτυξη. Στο σημείο αυτό αναδεικνύεται η κεντρική σημασία της ηθικής για μια τέτοια ηγεσία.

Εξάλλου, με βάση την θεωρία που αναπτύσσεται εν συντομία στην παρούσα εισήγηση, οι ηθικοί ηγέτες είναι δίκαιοι και στο πλαίσιο αυτό καθοδηγούνται από ένα όραμα που εδώ αναφέρεται στην βιώσιμη ανάπτυξη που θα αποτελέσει όχημα για περιβαλλοντική ηθική.

2. Το ηθικό σκέλος της Ηγεσίας

Η βιώσιμη ανάπτυξη ως συλλογική κατάκτηση είναι το ζητούμενο της εποχής και αυτό που ορίζει ένας Ηγέτης και μια Ηθική Ηγεσία. Αποτελεί το μείζον δημοκρατικό – καθ’ υπερβολή- διακύβευμα στο πλαίσιο της εξισωτικής δικαιοσύνης.

Ουσιαστικά ο Rawls στη θεωρία περί της δικαιοσύνης (σελ. 102) το περιγράφει και δίνει μια οπτική που θα όφειλαν οι Ηθικοί Ηγέτες ν’ ακολουθήσουν στο πλαίσιο της ακριβοδικίας και η οποία είναι η εξής: «...Στη Δικαιοσύνη ως ακριβοδικία οι άνθρωποι συμφωνούν και μοιράζονται ο ένας τη μοίρα του άλλου. Σχεδιάζοντας θεσμούς αποδέχονται τα ατυχήματα της φύσης και των κοινωνικών περιστάσεων μόνον όταν αυτό είναι για το κοινό καλό. Οι δυο αρχές συνιστούν έναν ακριβοδίκαιο τρόπο αντιμετώπισης της αυθαιρεσίας της τύχης και, παρόλο που ενδέχεται υπό μια άλλη έννοια να είναι ατελείς, οι θεσμοί που ικανοποιούν αυτές τις αρχές είναι δίκαιοι».

Ο Renault (2006) θεωρεί ότι είναι δίκαιο από πολιτική σκοπιά: «1) όλα τα μέλη της ίδιας κοινωνίας να έχουν δικαίωμα στις ίδιες θεμελιώδεις ελευθερίες και 2) αν υποτεθεί ότι το εν λόγω δικαίωμα διασφαλίζεται και γίνεται σεβαστό μέσω ενός συστήματος εξίσωσης ευκαιριών χωρίς το οποίο ο σεβασμός στις ελευθερίες είναι άνευ νοήματος, οι δημόσιοι

πολιτικοί στόχοι είναι αρμόδιοι να μεγιστοποιήσουν κατά το δυνατόν τα κοινωνικά ελάχιστα ανεκτά όρια».

Θα ανατρέξουμε στον Rawls (1971), τον θιασώτη της άποψης ότι η ηθική φιλοσοφία είναι δημοκρατική και στην θεώρησή του για την προτεραιοποίηση του ορθού και και προκρίνει την προτεραιότητα του ορθού απέναντι στο αγαθό, ενώ αναδεικνύει το χάσμα ανάμεσα στις αρχές της δικαιοσύνης και του κινήτρου να πράττει κανείς με βάση αυτές. Θα αντιμάχεται κατά κάποιους τον ηθικό σχετικισμό που προκρίνει ότι μια ηθική αρχή δύναται να έχει ισχυρή αξία και να διατηρεί στοιχεία δεσμευτικότητας στη βάση ενός μωσαϊκού προϋποθέσεων και συνθηκών, ενώ μπορεί να και να συμβαίνει το αντίθετο.

Επί του νομικού σκέλους θα ανατρέξει κανείς στον Αριστοτέλη και στη φράση του: «οι γαρ νομοθέται τους πολίτας εθίζοντες ποιούσιν αγαθούς». Εδώ αξίζει να εστιάσει κανείς στη μετοχή «εθίζοντες» που οριοθετεί την αναγκαία διαπαιδαγώγηση των πολιτών. Ο Αριστοτέλης θεωρεί ότι μέσω της νομοθεσίας θα υπάρξει η κατάλληλη διαπαιδαγώγηση των πολιτών για να προωθηθούν οι ηθικές πράξεις.

Δύναται να υποστηριχθεί ότι η ταύτιση της ηθικής με τις επιταγές της κοινωνίας αποδυναμώνει το άτομο, εν προκειμένω τον Ηγέτη. Αυτή η εξέλιξη θα καθιστούσε τον Ηγέτη έρμαιο της κοινωνίας που θα υπαγόρευε αποφάσεις επί του πρακτέου.

Ο Ηγέτης οφείλει να έχει μεγάλο βαθμό ελευθερίας και να κατασκευάσει όπως ο ίδιος θεωρεί το ηγετικό του οικοδόμημα, όπου η ηθική ως στοιχείο της αρχιτεκτονικής του θα έχει βαρύνουσα αξία και θέση. Ο Αριστοτέλης έλεγε ότι οι ηθικές αλήθειες δεν είναι σαν τη φωτιά.

Περί ορθολογικότητας και ηθικότητας υφίσταται μείζον θέμα προσέγγισης καθώς διατυπώνονται πολλές αντιρρήσεις επί της επικυριαρχίας των ηθικών λόγων προς το πράττειν. Την απάντηση των δίνει κατά πολλούς ο Αμερικανός φιλόσοφος Dworkin (1996) που υποστηρίζει ό,τι δεν μπορεί να υπάρξει πολεμική αμφισβήτηση και απαξίωση ή ακόμα και προβληματισμός γενικά εναντίον της ηθικότητας με επιχειρήματα που είναι εξωηθικά. Ο Dworkin επί της ουσίας αρνείται ό,τι πίσω από την επιλογή να προταχθούν ηθικοί λόγοι υποκρύπτονται συμφέροντα.

Στο σημείο όμως αυτό τίθεται ο προβληματισμός περί του ηθικού καθήκοντος, ειδικά κατά την σημερινή εποχή, όπου αναδεικνύεται η ανάγκη της προώθησης της βιώσιμης ανάπτυξης.

Σύμφωνα με τον Σούρλα (2017), «η πράξη, όταν ξεπερνά το επίπεδο της αυτόματης αντίδρασης στα εσωτερικά ερεθίσματα, τελείται αφού ο πράττων αποφασίσει να προβεί σε

αυτήν βασιζόμενος στην έλλογη εκτίμηση των παραγόντων που συνηγορούν υπέρ της τέλεσής της σε συνάρτηση και αντιπαραβολή τους με τους αποτρεπτικούς. Ανώτερη μορφή ορθολογικότητας είναι, κατά τα ανωτέρω η ηθική».

Είναι σαφές ότι δεν είναι υποχρεωτικό στο πλαίσιο της ηθικής δεσμευτικότητας να υπάρξει μια ενδόμυχη διαδικασία διαβούλευσης, αυτογνωσίας και αναστοχασμού. Το μείζον είναι οι όποιες πράξεις του Ηγέτη εν προκειμένω να μπορούν να δικαιολογούνται ηθικά και να υπάρξει μια ηθική νομιμοποίηση των όποιων ενεργειών.

Η ηθική ηγεσία έχει τις βάσεις της σε μεγάλο βαθμό στους αρχαίους Έλληνες φιλοσόφους, κυρίως τον Πλάτωνα και τον Αριστοτέλη. Σύμφωνα με τον Μπουραντά (2017), «η διάσταση του ηθικού ατόμου περιλαμβάνει την ηθική του ηγέτη, την ακεραιότητα, την ειλικρίνεια, την εντιμότητα, καθώς και την τήρηση των αποδεκτών αξιών και κανόνων συμπεριφοράς για το κοινό καλό».

3. Η ηθική Ηγεσία και η βιώσιμη ανάπτυξη

Το κοινό καλό είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης που αφορά όλους και δεν διαχωρίζεται σε ιδιωτικά και δημόσια. Η Άρεντ (2017) θα υποστηρίξει ότι «η βαθιά σύνδεση ανάμεσα στο ιδιωτικό και στο δημόσιο, η οποία, στο πιο στοιχειώδες επίπεδό της, εκδηλώνεται με το ζήτημα της ιδιωτικής ιδιοκτησίας, τείνει να παρανοείται σήμερα, καθώς στη νεότερη εποχή έχει εξομοιωθεί αφενός η ιδιοκτησία με τον πλούτο και αφετέρου η έλλειψη ιδιοκτησίας με τη φτώχεια».

Η βιώσιμη ανάπτυξη όμως δεν είναι προνόμιο ούτε μόνο πτωχών, ούτε μόνο πλουσίων. Αυτό όμως θα το καταστήσει σαφές ο Ηγέτης, καθώς οι πολίτες δεν δείχνουν διάθεση ενεργούς συμμετοχής και περισσότερο ομοιάζουν με αδρανή συστήματα που συμβάλλουν και στην έκλειψη της πολιτικής.

Ο Αγκαμπέν (2020) αναφέρεται στην ιδιόμορφη ανησυχία της εξουσίας «ακριβώς σε μια εποχή στην οποία έρχεται αντιμέτωπη με ένα κοινωνικό σώμα περισσότερο πειθήνιο και δειλό από ποτέ άλλοτε στην ανθρώπινη ιστορία».

Η βιώσιμη ανάπτυξη δύναται να τεθεί στο πλαίσιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων; Ο Δουζίνας (2012) θα σημειώσει ότι, «τα ανθρώπινα δικαιώματα είναι ο μοναδικός τομέας όπου έχουν επιβεβαιωθεί σχεδόν καθολικά οι ρεαλισμοί και κριτικοί νομικοί ισχυρισμοί». Στο ίδιο πλαίσιο ο Παπαχαλαράμπους (2021) θα αναφέρει ότι, «τα ανθρώπινα δικαιώματα γίνονται,

λοιπόν, όντως ο προνομιακός τόπος του σύγχρονου λόγου για το δίκαιο, καθώς μέσα στην καταστροφή τους από την κυριαρχική αντηχία ενός αξιακού μηδενισμού, ταυτόχρονα και ακριβώς μέσα από την απουσία τους αυτή προβάλλουν ως αίτημα μιας άλλης σύνταξης του κόσμου, συμβαντικής και λυτρώνουσας»

Υπό μία έννοια η βιώσιμη ανάπτυξη του 21^{ου} αιώνα είναι ένα είδος κοινωνικού συμβολαίου, σύμφωνα με τη θεωρία του οποίου, «η ηθική συγκροτείται από κανόνες τους οποίους θα αποδέχονται και οι άλλοι» (Rachels & Rachels, 2012). Στο σημείο αυτό πολύτιμο εργαλείο είναι τα Ηθικά Νικομάχεια του Αριστοτέλη και ειδικά η αξιοποίηση των βασικών ερωτημάτων που θέτει και σχετίζονται με τον χαρακτήρα του ανθρώπου.

«Τι είναι το αγαθό για τον άνθρωπο;» σύμφωνα με τον Αριστοτέλη, οποίος δίδει την εξής απάντηση: «η δραστηριότητα της ψυχής σύμφωνα με την αρετή». Και εδώ τίθεται το καίριο ερώτημα. Δύναται η βιώσιμη ανάπτυξη να είναι αγαθό για τον άνθρωπο; Στη σημερινή εποχή ναι, διότι η επίτευξης βιώσιμης ανάπτυξης καθίσταται πλέον μείζον στόχος.

Εξάλλου, είναι «πιλότος-οδηγός» για τις Ηγεσίες που πρέπει να αναπτύξουν στρατηγικές με γνώμονα και το κοινό αγαθό στο πλαίσιο μιας αναδιανεμητικής δικαιοσύνης, η υλοποίηση των 17 στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης κατά τον ΟΗΕ και οι οποίοι είναι μεταξύ άλλων: μηδενική φτώχεια, ισότητα των φύλων, μηδενική πείνα, λιγότερες ανισότητες, ειρήνη, δικαιοσύνη και ισχυροί θεσμοί, κ.α.

4. Το όραμα στις Ηθικές Ηγεσίες

Για να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι που έχει θέσει ο ΟΗΕ χρειάζονται Ηθικές Ηγεσίες με όραμα, βασικό χαρακτηριστικό που πρέπει να εκφράζει τον Ηγέτη του 21ου αιώνα. Όραμα και αλλαγή αποτελούν δυο βασικούς πυλώνες της Ηγεσίας που καλείται με την ηθική της διάσταση στο πλαίσιο προώθησης της βιώσιμης ανάπτυξης να δημιουργήσει δημόσια αξία. Και όπως σημειώνει η Mazzoucatto (2021), «το “δημόσιο” δεν σημαίνει ότι το κράτος είναι ο μόνος δρών που δημιουργεί αξία, αλλά ότι η αξία δημιουργείται συλλογικά από διαφορετικούς δρώντες και για την κοινότητα συνολικά, προς το δημόσιο συμφέρον».

Ως αγαθός σκοπός δύναται να θεωρηθεί το δημόσιο συμφέρον που εν προκειμένω είναι η βιώσιμη ανάπτυξη. Αυτός ο αγαθός σκοπός όμως για να επιτευχθεί σύμφωνα με τον Βέμπερ (2019) στο κορυφαίο πόνημα, «εξαρτάται σε πολυάριθμες περιπτώσεις από τη χρήση ηθικά

αμφίβολων ή έστω επικίνδυνων μέσω... και καμία ηθική στον κόσμο δεν μπορεί να ορίσει πότε και σε ποιο μέτρο ο ηθικά αγαθός σκοπός «αγιάζει» τα ηθικώς επικίνδυνα μέσα και τις παρενέργειές τους.

Για να συμβούν πολλά, απ' όσα προαναφέρθηκαν απαιτείται φρόνηση, που κατά τον Σαντέλ (2019) είναι μια ηθική αρετή με πολιτική σημασία και διευκρινίζεται ως εξής: «τα άτομα που διαθέτουν φρόνηση μπορούν να διαβουλευτούν καλά για το καλό, όχι μόνο για τον εαυτό τους αλλά και για τους συμπολίτες τους, και για τα ανθρώπινα όντα εν γένει».

Η συζήτηση περί της φρόνησης των ανθρώπων και της διαβούλευσης για το καλό και το κακό οδηγεί και στον Λεβιάθαν και στα περί ατομικής ιδιοκτησίας. Η Δικαιοσύνη είναι η διαρκής θέληση να αποδίδεις στον καθένα το δικό του. Γι' αυτό δεν υπάρχει πράγμα δικό του, δηλ. ιδιοκτησία, όπου δεν υπάρχει αδικία κι όπου δεν υφίσταται κατασταλτική εξουσία.

Μια σύγχρονη ηγεσία οφείλει να δίνει βαρύτητα στο όραμα που αποτελεί πηγή έμπνευσης, κινητοποίησης και δέσμευσης και είναι κατά τον Μπουραντά (2017), «μια προσδοκία, μια ελπίδα, ένα όνειρο για ένα μέλλον ιδανικό, καλύτερο από το σήμερα και επιθυμητό από όλους τους ανθρώπους». Το όραμα για μια βιώσιμη ανάπτυξη που θα ωφελεί το σύνολο της κοινωνίας καθίσταται σημαντικός παράγοντας για μια Ηθική Ηγεσία που όμως πρέπει παράλληλα να δίνει και ιδιαίτερο βάρος και στα κοινωνικά δικαιώματα. Το δικαίωμα στην βιώσιμη ανάπτυξη κατά μια διασταλτική ερμηνεία δύναται να προσδιοριστεί ως κοινωνικό δικαίωμα που βρίσκεται σε σχέση εξάρτησης με τις ατομικές και πολιτικές ελευθερίες.

«Αποτελεσματική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν υπάρχει εάν περιορίζεται μόνο σε παροχές'» σύμφωνα με τον Μάνεση που σημειώνει χαρακτηριστικά: «...Επισφαλής είναι η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, αν δεν συνδυάζεται και με δυνατότητα “συμμετοχής” στον πολιτικό βίο. Τόσο η διεκδίκησή τους, όσο και η διασφάλιση και διεύρυνσή τους δεν επιτυγχάνεται παρά με την παράλληλη κατοχύρωση ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Διότι σε πολιτική “παροχών”, χωρίς όμως πολιτική ελευθερία, αρκούνται και τα κάθε μορφής αυταρχικά καθεστώτα». Η Ηθική Ηγεσία δεν δύναται να έχει σχέση με αυταρχικές μορφές διακυβέρνησης.

5. Επίλογος

Συμπερασματικά, όπου δεν υπάρχει Κράτος δεν υφίσταται ιδιοκτησία, αφού όλοι οι άνθρωποι έχουν δικαιώματα πάνω σ' όλα τα πράγματα. Και στο σημείο αυτό οδηγούμαστε στον Καντ που αξιολογεί την ιδιοκτησία με βάση τις επιταγές του καθαρού πρακτικού λόγου.

Ο καθαρός πρακτικός λόγος, προδιαγράφοντας ότι είναι αντικειμενικά δυνατή η νόμιμη κατοχή ενός εξωτερικού αντικειμένου διαμορφώνει μια Αρχή ηθικής τάξης, που μετουσιώνεται σε ένα επιτρεπτικό νόμο.

Αυτός ο νόμος δίνει τη δυνατότητα –απόλυτα και όχι σαν συνάρτηση των αρχών του δικαίου γενικά- να επιβληθεί σ' όλους η υποχρέωση, που αλλιώς δεν θα είχαν, ν' απέχουν από τη χρήση ορισμένων αντικειμένων, διότι πριν απ' αυτούς τέθηκαν στην κατοχή.

Ο Καντ στρέφει το βλέμμα του στο πεδίο της Ηθικής και στηρίζεται στη θεία βούληση. Δεν ενδιαφέρεται για τις γενεσιουργές αιτίες, τις ειδικές μορφές και τις ιστορικές συνθήκες της ύπαρξης της ατομικής ιδιοκτησίας. Ο σκοπός του είναι νομιμοποιητικός και γι' αυτό ορίζει ότι η ύπαρξη της ιδιοκτησίας επιβάλλεται.

Η καντιανή λύση αποδεικνύει ότι για την κατανόηση του τι είναι ατομική ιδιοκτησία υπάρχει ένας δρόμος που πρέπει απαραίτητα ν' αποφευχθεί και είναι αυτός των νομικιστικών πραγματειών.

Αρα, η νομική κατασκευή έπεται ως η κορωνίδα των κινήσεων ενός Κράτους και αυτό είναι ζητούμενο στη σημεινή ευμετάβλητη εποχή που επιστρέφει ο ρόλος του Κράτους και οι δημόσιες πολιτικές.

Και όπως ορίζει ο Χομπς, κάθε δίκαιο, κάθε νόμος πηγάζει από το Κράτος που συνιστά το πλαίσιο αναφοράς κάθε κοινωνικής πρακτικής.

Αναπόφευκτα πρέπει να εστιάσει κανείς στην επιρροή της ηθικής στο Δίκαιο. Το Δίκαιο κάθε Κράτους, κατά τον Χαρτ, δείχνει σε αμέτρητα σημεία την επιρροή τόσο της αποδεκτής κοινωνικής ηθικής όσο και των ευρύτερων ηθικών ιδανικών.

Η κοινωνική ηθική, κατά τον Βρετανό φιλόσοφο του Δικαίου και μείζονα μορφή της πολιτικής φιλοσοφίας, και τα ευρύτερα κοινωνικά ιδανικά εισδύουν στο δίκαιο είτε αιφνιδίως και ρητώς μέσω της νομοθεσίας είτε σιωπηρά και σταδιακά μέσω της δικαστικής διαδικασίας.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Αγκαμπέν, Τζ. (2020) «Μέσα χωρίς σκοπό. Σημειώσεις για την πολιτική και τι είναι μια διάταξη», (μτφ. Παπαναγιώτου, Αθ., Ζαρταλούδης, Θ.), Αθήνα: Εκδόσεις Νήσος.
- Arendt, H. (2017), «Η ανθρώπινη κατάσταση», (μτφ. Γεωργίου, Π.), Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
- Βέμπερ, Μαξ (2019). «Η πολιτική ως κάλεσμα και επάγγελμα»
- Δουζίνας, Κ. (2012). «Ριζοσπαστική πολιτική και νομική φιλοσοφία. Δικαιώματα, αυτοκρατορία, κοσμοπολιτισμός», Αθήνα: Εκδόσεις Νήσος.
- Dworkin, R. (1996), «Objectivity and Truth : You’ d Better Believe It’», Philosophy and Public Affairs, 25.
- Hart, H.L. (2019), «Η έννοια του Δικαίου» (μτφρ. Μακρής, Στ.), Αθήνα: Εκδόσεις Αρσενίδη.
- Μάνεσης, Αρ. Συνταγματικά Δικαιώματα – α’ατομικές ελευθερίες (πανεπιστημιακές εκδόσεις), Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Mazzucato, Mar. (2021). «Η οικονομία της αποστολής». Εκδόσεις Επίκεντρο.
- Μπουραντάς, Δ. (2017), «Ηγεσία» (σειρά Μικρές Εισαγωγές), Αθήνα: Εκδόσεις Παπαδόπουλος
- Παπαχαραλάμπους, Χ. (2021). «Φιλοσοφία του Δικαίου. Στοιχεία. Μέθοδοι. Ρεύματα Σκέψεις, Αθήνα: Εκδόσεις Ευρασία.
- Rachels, J. & Rachels, St., mt. (2012), «Στοιχεία Ηθικής Φιλοσοφίας», (μτφρ.: Μπαμιατζόγλου. Ξεν.), Αθήνα, Εκδόσεις Οκτώ.
- Renault, Al. (2006), «Τι είναι δίκαιη πολιτική;», (μτφ. Στεφοπούλου, Φρ.), Αθήνα: Εκδόσεις ΠΟΛΙΣ.
- Sandel, M. J. , (2019). «Δικαιοσύνη τι είναι σωστό;» (μτφρ. Κιουπκιόλης, Αλ.), Αθήνα: Εκδόσεις ΠΟΛΙΣ.
- Σούρλας, Π. (2017). «Δίκαιο και Δικανική Κρίση. Μια φιλοσοφική αναθεώρηση της Μεθοδολογίας του Δικαίου», Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.
-

Γενετικά τροποποιημένοι οργανισμοί (ΓΤΟ): μια περιβαλλοντική ηθική προσέγγιση¹

Γεώργιος Δ. Σαλαμούρας,

Υποψήφιος Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου

¹ Το κείμενο αυτό αποτελεί επεξεργασμένη και εμπλουτισμένη μορφή ομότιτλης εισήγησης, η οποία πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του Διεθνούς Συνεδρίου με τον τίτλο: *Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ: αναζητώντας τη Χρυσή Τομή της Βιώσιμης Ανάπτυξης* που συνδιοργάνωσαν τα Τμήματα Δημόσιας Διοίκησης της Σχολής Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου και Μηχανικών Περιβάλλοντος της Πολυτεχνικής Σχολής του Πανεπιστημίου Πατρών, την 1^η και 2^η Απριλίου 2022. Θερμές ευχαριστίες οφείλονται στην Καθηγήτρια Πολυξένη Παπαδάκη για τη δυνατότητα συμμετοχής μου στο Διεθνές Συνέδριο.

Περίληψη

Ένα εξαιρετικά αμφιλεγόμενο και κρίσιμο ζήτημα για το δημόσιο διάλογο αποτελεί η συζήτηση περί της απελευθέρωσης των Γενετικά Τροποποιημένων Οργανισμών (ΓΤΟ). Πρόκειται για ένα ζήτημα το οποίο συχνά δημιουργεί υπερδιογκωμένες προσδοκίες και φοβίες, πέρα από το επιστημονικό μέτρο. Αφενός, διότι δημιουργεί προσδοκίες οικονομικής ανάπτυξης, αντιμετώπισης της φτώχειας, καθώς και μείωσης της περιβαλλοντικής ρύπανσης. Αφετέρου, διότι εγείρει σοβαρούς (βιο)ηθικούς προβληματισμούς σχετικά με τους ενδεχόμενους κινδύνους για τον άνθρωπο, τη βιοποικιλότητα και το φυσικό περιβάλλον. Στην παρούσα μελέτη προσεγγίζουμε το ζήτημα υπό το πρίσμα της περιβαλλοντικής ηθικής, υποστηρίζοντας τη θέση ότι η περίπτωση των ΓΤΟ αποτελεί κυρίως και πρωτίστως ηθικό ζήτημα. Συνεπώς, το κεντρικό ηθικό ερώτημα-δίλλημα που ανακύπτει είναι μέχρι ποιού βαθμού ο άνθρωπος δικαιούται να πειραματίζεται –έστω και επ’ αγαθώ– με τη βιοποικιλότητα διακινδυνεύοντας και εργαλειοποιώντας το φυσικό του περιβάλλον; Η διάρθρωση της μελέτης γίνεται ως εξής: στο πρώτο μέρος θα παρουσιαστούν συνοπτικά τα κυριότερα επιδιωκόμενα οφέλη από την εφαρμογή των γενετικών τροποποιήσεων στα φυτά και στα ζώα. Στο δεύτερο μέρος επιδιώκεται η αποτύπωση των κυριότερων προβληματισμών που αναφύονται από την εφαρμογή των ΓΤΟ, ενώ στο τρίτο και τελευταίο μέρος επιχειρείται μια περιβαλλοντική ηθική προσέγγιση του ζητήματος, επισημαίνοντας την τάση του σύγχρονου διαλόγου για την επέκταση της ηθικής πέραν των έλλογων όντων.

Λέξεις κλειδιά: Γενετική Βελτίωση –Τροποποίηση, (ΓΤΟ), Περιβαλλοντική Ηθική.

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Στις μέρες μας θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι ο άνθρωπος κατάφερε πλέον να ελέγξει τη φυσική εξελικτική διαδικασία, αφού με τις ενέργειές του, μπορεί σε μεγάλο βαθμό να επηρεάσει και να καθορίσει την πορεία και την τύχη τόσο του έμβιου όσο και του άβιου κόσμου. Τα ομολογουμένως εντυπωσιακά επιτεύγματα της Γενετικής Μηχανικής παρέχουν στους επιστήμονες τη γνώση και τη δυνατότητα –κυρίως δια της μεθόδου του ανασυνδυασμένου DNA²– να τροποποιούν και να βελτιώνουν το γενετικό υλικό σχεδόν όλων των οργανισμών³. Από την εν λόγω παρέμβαση προκύπτει το επιθυμητό γονίδιο (διαγονίδιο⁴/ transgene) που πλέον φέρει εκείνα τα επιθυμητά χαρακτηριστικά τα οποία συμβάλλουν καθοριστικά στις φαινομενικά καταρχήν εύλογες επιδιώξεις του ανθρώπου.

Αναντίρρητα, οι γενετικές βελτιωτικές παρεμβάσεις δεν αποτελούν μια καινοφανή διαδικασία. Ο άνθρωπος από αρχαιοτάτων χρόνων επεδίωκε και επέτυχε μέσω της επιλεκτικής αναπαραγωγής (selective breeding) τη γενετική βελτίωση σε μέρος τόσο του φυτικού όσο και του ζωικού βασιλείου. Ειδικότερα, οι καλλιεργητές επέλεξαν για τη σπορά της επόμενης χρονιάς τους καλύτερους δυνατούς σπόρους με κύριο κριτήριο την αποδοτικότητα του φυτού, αλλά και την ανθεκτικότητά του. Ομοίως, διαχρονικά επέλεξαν για την αναπαραγωγή εκείνα τα ζώα που προέρχονταν από ενήλικα ιδιαίτερα παραγωγικά ως προς το γάλα, το μαλλί και το κρέας τους. Πρόκειται για παρεμβάσεις οι οποίες δεν διατάραξαν σχεδόν καθόλου την οικολογική ισορροπία τα τελευταία 65 εκατομμύρια χρόνια⁵. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι οι σκοποί βελτίωσης ως προς την ωφέλεια του ανθρώπου δεν άλλαξαν ακόμη και σήμερα, εντούτοις η ραγδαία εκβιομηχάνιση των τριών τελευταίων αιώνων οδήγησε σε εμφανή ανισορροπία ανάμεσα στην ανθρωπότητα και τη φύση⁶.

Πράγματι, από τη συγκρότηση των πρώτων ανθρώπινων κοινωνιών έως και περίπου ενάμιση αιώνα πριν, η βελτίωση αποσκοπούσε στην επιβίωση της οικογένειας ή της ομάδας. Σήμερα στόχος είναι η αποδοτικότερη παραγωγή αγαθών και ωφελειών από τις φυτικές και ζωικές βελτιώσεις συνδεδεμένη επί το πλείστον με οικονομικά κριτήρια. Τούτο, μεταξύ άλλων, συμβαίνει διότι οι γενετικές τεχνικές βελτίωσης της παραγωγικότητας προέρχονται μέσα από

² Τεχνική που επιτρέπει τη μεταφορά επιλεγμένων τμημάτων γενετικού υλικού από έναν οργανισμό σε έναν άλλο με σκοπό την ένωσή τους.

³ James D. Watson, *DNA: η ιστορία της γενετικής επανάστασης*, μτφρ. Π. Ζησιμοπούλου, εκδ. Πεδίο, Αθήνα 2018, σ. 195.

⁴ Γονίδιο που μεταφέρθηκε μέσω τεχνικών της Γενετικής Μηχανικής από έναν οργανισμό σε κάποιον άλλο με σκοπό να τροποποιήσει τα παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά (φαινότυπο) του δέκτη οργανισμού.

⁵ Peter Vardy – Paul Grosch, *Το αίνιγμα της ηθικής*, μτφρ. Θ. Δρίτσας, εκδ. Αρσενίδη, Αθήνα 2013, σ. 305.

⁶ *Ο,π.*, σ. 305.

την εργαστηριακή επιστημονική έρευνα και όχι από την έμπνευση, την εμπειρία και την τυχαία επιλογή φυτών και ζώων από τους αντίστοιχα ενασχολούμενους επαγγελματίες. Άλλωστε, θα ήταν εξαιρετικά αδύνατο κάθε παραγωγός να κατέχει τη γνώση και ένα γενετικό εργαστήριο, με αποτέλεσμα, τα «ιδανικά» φυτά και ζώα να παρέχονται από γενετικά ερευνητικά εργαστήρια, προφανώς με κάποιο ορισμένο, συχνά ετήσιο, αντίτιμο.

I. Γενετικές τροποποιήσεις στα φυτά και στα ζώα

α. Η περίπτωση των γενετικά τροποποιημένων φυτών

Όταν γίνεται λόγος για Γενετικά Τροποποιημένους Οργανισμούς (στο εξής ΓΤΟ) (Genetically Modified Organisms - GMOs) αναφερόμαστε σε εκείνους τους οργανισμούς (μικροοργανισμοί, φυτά, ζώα) των οποίων το γενετικό υλικό (DNA) έχει τροποποιηθεί με τρόπο τέτοιο που δε συμβαίνει υπό φυσιολογικές συνθήκες⁷. Πιο συγκεκριμένα, με αυτή τη μέθοδο εγκαταλείπεται η φυσιολογική διαδικασία αναπαραγωγής μεταξύ ατόμων του ίδιου είδους –σύζευξη, «φυσικός ανασυνδυασμός»– με αποτέλεσμα η αναπαραγωγή να επιτυγχάνεται με μεθόδους εισαγωγής και ένωσης ξένου γενετικού υλικού. Για παράδειγμα, εισάγονται γονίδια ζώων σε φυτά ή κύτταρα⁸ με σκοπό να δημιουργηθούν είδη με νέες ιδιότητες και νέες δυνατότητες, οι οποίες μεταφέρονται και κληρονομούνται στους απογόνους τους.

Στο σημείο αυτό χρήσιμο είναι να επισημάνουμε ότι η γενετική τροποποίηση ενός οργανισμού μπορεί να επιτευχθεί όχι μόνο με την προσθήκη, αλλά και με την αφαίρεση ή την αλλοίωση ενός ή περισσότερων γονιδίων. Στους ΓΤΟ οι γενετικές παρεμβάσεις αφορούν συνήθως την τροποποίηση ή την προσθήκη τουλάχιστον ενός γονιδίου, ενώ μειώνεται σημαντικά –χωρίς να εξαλείφεται– η συχνότητα εμφάνισης απρόβλεπτων τυχαίων επιδράσεων σε άλλα σημεία του γονιδιώματος. Ειδοποιός διαφορά της εν λόγω μορφής παρεμβάσεως από άλλες μεθόδους είναι ότι συχνά στους ΓΤΟ ενσωματώνεται γενετικό υλικό από μη συγγενικά είδη, κάτι που δε θα μπορούσε να συμβεί υπό φυσιολογικές συνθήκες. Ωστόσο, επανέρχεται το διαχρονικό ερώτημα: ποιοί είναι οι βασικοί λόγοι της γενετικής τροποποίησης ενός οργανισμού-φυτού;

Οι υπέρμαχοι της χρήσης των ΓΤΟ θεωρούν ότι με αυτόν τον τρόπο θα καταπολεμηθεί το πρόβλημα του επισιτισμού λόγω της συνεχούς αύξησης του παγκόσμιου πληθυσμού. Έτσι, με

⁷ Βλ. Οδηγία 2001/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12^{ης} Μαρτίου 2001, για τη σκόπιμη ελευθέρωση Γενετικώς Τροποποιημένων Οργανισμών στο περιβάλλον.

⁸ Σταμάτης Αλαχιώτης, *Βιοηθική, Αναφορά στους γενετικούς και τεχνολογικούς νεωτερισμούς*, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2017, σ. 83.

την απελευθέρωση των γενετικά τροποποιημένων φυτών επιτυγχάνεται αύξηση της παραγωγής, αυξημένη ανθεκτικότητα στα ζιζάνια και στα βλαπτικά έντομα, αντίσταση σε διάφορους ιούς και ασθένειες, καθώς και η δυνατότητα καλλιέργειών σε ακραίες περιβαλλοντικές συνθήκες⁹. Ειδικότερα, με την αρωγή της Γενετικής Μηχανικής μπορεί να επιτευχθεί η καθυστέρηση της ωρίμανσης φρούτων και λαχανικών, η δημιουργία ποικιλιών άνευ σπόρων (εσπεριδοειδή και σταφύλια), καθώς και ποικιλίες καφέ με μικρότερη περιεκτικότητα σε καφεΐνη. Συνεπώς, σύμφωνα με την παραπάνω προσέγγιση, οι ωφέλειες για τον άνθρωπο και το περιβάλλον μπορούν να συνοψιστούν ως εξής: **α')** επίλυση του επισιτισμού –ιδίως των χωρών του τρίτου κόσμου–, **β')** βελτίωση της ποιότητας των τροφίμων, μείωση της χημικής ρύπανσης και άρα προστασία του περιβάλλοντος, **γ')** δημιουργία νέων καλλιέργειών, **δ')** παραγωγή βιοπλαστικών και βιοκαυσίμων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως πρώτες ύλες στη βιομηχανία, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην οικονομική ανάπτυξη. Μεταξύ των γενετικά τροποποιημένων φυτών που καλλιεργούνται παγκοσμίως και χρησιμοποιούνται ευρέως είναι η σόγια (που αντιπροσωπεύει περί το 60%), το καλαμπόκι (που αντιπροσωπεύει περί το 23%), το βαμβάκι (που αντιπροσωπεύει το περί το 11%), και η ελαιοκράμβη/canola (να αντιπροσωπεύει περί το 6%)¹⁰.

β. Η περίπτωση των γενετικά τροποποιημένων ζώων

Οι

εντυπωσιακές δυνατότητες της Γενετικής Μηχανικής δεν περιορίστηκαν μόνο στα φυτά αλλά τάχιστα επεκτάθηκαν και στα ζώα. Εκτός από την αύξηση της τροφικής παραγωγής συνδέθηκαν άμεσα και με την ιατρική επιστήμη. Χρησιμοποιήθηκαν δηλαδή ως αντικείμενα πειραματικής έρευνας προκειμένου να δοκιμαστούν ουσίες ή διάφορες επεμβάσεις πριν εφαρμοστούν στον άνθρωπο¹¹. Με τη δημιουργία ιδανικών φυλών ζώων –κυρίως ποντικών– επιδιώκεται η μελέτη ασθενειών που μαστίζουν την ανθρωπότητα. Ασθένειες όπως το AIDS και ο καρκίνος, αλλά και αυτοάνοσων νοσημάτων, όπως η νόσος Alzheimer, η σκλήρυνση κατά πλάκας και ο εφηβικός σακχαρώδης διαβήτης. Επιπλέον, με τη δημιουργία ξενομοσχευμάτων τα διαγονιδιακά ζώα –κυρίως οι χοίροι– μπορούν να παράγουν ιστούς, ακόμη και όργανα, τα οποία στο εγγύς μέλλον μπορούν να χρησιμοποιηθούν για

⁹Ευάγγελος Δ. Πρωτοπαπαδάκης, «Γενετικώς τροποποιημένες καλλιέργειες και ηθική: Μια συνεπειοκρατική προσέγγιση» στο *Περιβαλλοντική Πολιτική: Θεωρία και Πράξη*, Τόμος προς τιμήν του Αλκιβιάδη Δερβιτσιώτη, (επιμ.) Ευάγγελος Μανωλάς, εκδ. Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης, Ορεστιάδα 2015, σσ. 290-302. Διαθέσιμο στο <https://protopapadakis.gr/wp-content/uploads/2017/03/Evangelos-D.-Protopapadakis-The-Ethics-of-Genetically-Modified-Crops-A-Utilitarian-Approach.pdf>. Τελευταία επίσκεψη 26-5-2022.

¹⁰Βλ. <http://www.globalchange.umich.edu/globalchange2/current/workspace/sect008/s8g5/history.htm>. Τελευταία επίσκεψη 14-5-2022.

¹¹Νικόλαος Κόϊος, *Ηθική θεώρηση των τεχνικών παρεμβάσεων στο ανθρώπινο γονιδίωμα*, εκδ. Σταμούλης, Αθήνα 2003.

μεταμοσχεύσεις στον άνθρωπο¹². Σήμερα, παρά τις τεχνικές δυσκολίες, έχουν γίνει εξαιρετικά βήματα προς την επίτευξη αυτού του στόχου¹³. Μια ακόμα εφαρμογή της Γενετικής Μηχανικής στην ιατρική επιστήμη αποτελεί η παραγωγή διατροφικών συμπληρωμάτων και φαρμακευτικών ουσιών οι οποίες θα μπορούν να παράγονται από το γάλα διαγονιδιακών αγελάδων, προβάτων ή αιγών. Εκτός των παραπάνω, τα γενετικώς τροποποιημένα ζώα μπορούν να παράγουν προϊόντα χρήσιμα και για τη βιομηχανία. Ήδη, γίνονται προσπάθειες παραγωγής πολυμερών για ιατρική χρήση όπως χειρουργικά ράμματα και εμφυτεύματα.

Στο σημείο αυτό θα αναφέρουμε συνοπτικά τα πρώτα γενετικά τροποποιημένα ζώα που εγκρίθηκαν προς κατανάλωση. Στα τέλη του 2015 έλαβε έγκριση από τον FDA¹⁴ για πώληση και κατανάλωση το πρώτο γενετικά τροποποιημένο ζώο, πρόκειται για το σολομό του Ατλαντικού με την εμπορική ονομασία «AquAdvantage»¹⁵. Η ιδιαιτερότητα του συγκεκριμένου είδους σολομού είναι ότι παρουσιάζει δύο φορές αυξημένο ρυθμό ανάπτυξης καταναλώνοντας ταυτόχρονα μικρότερη ποσότητα τροφής σε σχέση με έναν συμβατικό σολομό Ατλαντικού. Εν συνεχεία, η Αργεντινή ενέκρινε το 2018 την πώληση και κατανάλωση του γενετικά επεξεργασμένου ψαριού tilapia. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι στιγμής –παρά την εξαιρετική πίεση από τις εταιρείες γενετικών βελτιώσεων– δεν επιτρέπεται η κατανάλωση προϊόντων που προέρχονται από γενετικά τροποποιημένα ζώα. Πέρα όμως από την κάλυψη των διατροφικών αναγκών και της ιατρικής έρευνας, η γενετική τροποποίηση των ζώων επεκτάθηκε και σε άλλες ανθρώπινες ανάγκες. Αναφερόμαστε στα ζώα συντροφιάς (σκύλοι, γάτες) τα οποία, παρά το θάνατό τους, μπορούν πλέον να καλύψουν τη μέχρι πρότινος αδύνατη επιθυμία του ανθρώπου. Δηλαδή, να βρεθούν ξανά στη συντροφιά του με τη μέθοδο της κλωνοποίησης¹⁶. Από την πλευρά των γενετιστών μια τέτοια ενέργεια θεωρείται θεμιτή, διότι προάγει τον ύψιστο σκοπό της επαφής και της αλληλεπίδρασης του ανθρώπου με τα ζώα. Κατά βάση με την ίδια επιχειρηματολογία, δημιουργούνται ζώα με τα επιθυμητά εμφανισιακά, αναπτυξιακά και συμπεριφορικά χαρακτηριστικά, όπως μέγεθος, τρίχωμα, χρώμα και χαρακτήρας. Ως προς τούτο έχουν δημιουργηθεί φθορίζοντα ψάρια (Glofish), ενώ γίνονται

¹² Βλ. <https://www.protothema.gr/world/article/1173108/monadiko-iatriko-epiteugma-sti-nea-uorki-metamosheusan-nefro-apo-hoiro-se-anthropo/>. Τελευταία επίσκεψη 14-5-2022.

¹³ Bagle, T.R., Kunkulol, R.R., Baig, M.S. and More, S.Y., 2013. Transgenic animals and their application in medicine. *International Journal of Medical Research & Health Sciences*, 2(1), pp.107-116.

¹⁴ Ο FDA (Υπηρεσία Τροφίμων και Φαρμάκων των ΗΠΑ) είναι υπεύθυνος για την προστασία και την προαγωγή της δημόσιας υγείας μέσω του ελέγχου και της επίβλεψης της ασφάλειας των τροφίμων και των φαρμάκων.

¹⁵ Hafsa, A.B., Nabi, N., Zellama, M.S., Said, K. and Chaouachi, M., 2016. A new specific reference gene based on growth hormone gene (GH1) used for detection and relative quantification of Aquadvantage® GM salmon (*Salmosalar L.*) in food products. *Food chemistry*, 190, pp.1040-1045.

¹⁶ Sidra Shafique, 2020. Scientific and ethical implications of human and animal cloning. *International Journal of Science, Technology and Society*, 8(1), pp.9-17.

προσπάθειες δημιουργίας υποαλλεργικών γατών. Από ηθικής και περιβαλλοντικής σκοπιάς εγείρονται εύλογοι προβληματισμοί ως προς τη χρησιμότητα τέτοιων ενεργειών με αποτέλεσμα ο συγκεκριμένος σκοπός βελτίωσης να επιδέχεται πολλές ερμηνείες ένθεν κακείθεν.

II. Προβληματισμοί για τους Γενετικά Τροποποιημένους Οργανισμούς

Όσο εντυπωσιακά και αν είναι τα επιτεύγματα της Γενετικής Μηχανικής, η χρήση των ΓΤΟ αποτελεί μια αμφιλεγόμενη καινοτομία¹⁷. Αφενός, διότι δημιουργεί υπέρογκες προσδοκίες οικονομικής ανάπτυξης, αποτελεσματικής αντιμετώπισης της φτώχειας –ιδίως στον τρίτο κόσμο–, αποτελεσματικής καταπολέμησης ασθενειών και μείωσης της περιβαλλοντολογικής ρύπανσης. Αφετέρου, διότι εγείρει σοβαρούς βιοηθικούς προβληματισμούς σχετικά με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον, στην υγεία του ανθρώπου και κατ' επέκταση στην κοινωνία. Με άλλα λόγια, προβληματισμούς που σχετίζονται με την εφαρμογή της νέας γνώσης καθώς και τις ενδεχόμενες θετικές ή αρνητικές επιπτώσεις από τις νέες και αναδυόμενες τεχνολογίες και ειδικότερα από τη βιοτεχνολογία.

Περιγράφηκαν προτύτερα οι δυνατότητες και τα επιτεύγματα της Γενετικής Μηχανικής, ας δούμε τώρα τον προβληματισμό που εκπορεύεται από αυτές τις επιστημονικές κατακτήσεις. Αναφορικά με τη χρήση και την κατανάλωση των γενετικά τροποποιημένων φυτών και των προϊόντων τους ο προβληματισμός δύναται να συνοψιστεί σε τρεις κυρίως τομείς οι οποίοι σχετίζονται με την ασφάλεια, τη γεωργική πρακτική και τα κοινωνικοοικονομικά ζητήματα που ενδεχομένως προκύψουν. Ανακύπτει συνεπώς το ερώτημα: εγκυμονεί κινδύνους, και αν ναι ποιους, η ανεξέταστη χρήση και κατανάλωση προϊόντων προερχόμενων από ΓΤΟ; Πράγματι η επιδίωξη άμεσης εφαρμογής της τεχνολογίας νεοφανών τροφίμων που προέρχονται από ΓΤΟ οδηγεί αναπόφευκτα σε σκεπτικισμό και κατ' επέκταση σε δυισμό για τη χρήση της νέας γνώσης. Από τη μια πλευρά παραμένει ως διαχρονικός «ιερός σκοπός» η αντιμετώπιση του επισιτισμού, όπως υποστηρίζονταν και από τους εμπνευστές της *Πράσινης Επανάστασης*¹⁸, και από την άλλη, οι τυχόν καταστροφικές επιπτώσεις στα οικοσυστήματα και συλλήβδην στο περιβάλλον.

¹⁷Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής & Τεχνοηθικής, εισηγητές: Β. Μολλάκη – Τ. Βιδάλης. Έκθεση «*Δημιουργία Γενετικά Τροποποιημένων Οργανισμών [...] Ηθικά ζητήματα για τον άνθρωπο και το περιβάλλον*», σσ. 11-14.

¹⁸ Σταμάτης Αλαχιώτης, *Βιοηθική, ό.π.*, σσ. 84-86. Σύμφωνα με τον Αλαχιώτη, η *Πράσινη Επανάσταση* αντί να οδηγήσει στην αναβάθμιση της γεωργίας, οδήγησε στην υπερκατανάλωση ύδατος, φυτοφαρμάκων, λιπασμάτων, ωθώντας τις τριτοκοσμικές χώρες που την εφάρμοσαν σε δεινή θέση.

Σταχυολογώντας την επιχειρηματολογία των πολέμιων των γενετικών βελτιώσεων αυτή μπορεί να αποδοθεί στα εξής κάτωθι σημεία:

1^{ον} Η πιθανότητα διατάραξης των οικοσυστημάτων και της βιοποικιλότητας μέσω της μεταφοράς «ξένων» γονιδίων από τα ΓΤ φυτά σε συμβατικές καλλιέργειες ή άγρια συγγενικά είδη με αποτέλεσμα να μετασχηματιστούν γενετικά και να επιφέρουν την εμφάνιση μη αναμενόμενων χαρακτηριστικών. Επίσης, ο υπαρκτός κίνδυνος να «δραπετεύσουν» γενετικά τροποποιημένες ποικιλίες στα φυσικά οικοσυστήματα με απρόβλεπτες επιπτώσεις.

2^{ον} Η πιθανότητα να επηρεαστούν οργανισμοί μη-στόχοι με αποτέλεσμα τη διατάραξη του οικοσυστήματος, αφενός μέσω της τροφικής αλυσίδας, κατανάλωση γενετικά τροποποιημένων φυτών από άγρια ή οικόσιτα ζώα, αφετέρου δε μέσω της επικονίασης των εντόμων και εν συνεχεία του θανάτου των φυσικών θηρευτών εντόμων. Πρόκειται για ένα είδος γενετικής ρύπανσης η οποία χαρακτηρίζεται ως η μεγαλύτερη απειλή για το φυσικό περιβάλλον¹⁹.

3^{ον} Οι ενδεχόμενες επιπτώσεις των τροφίμων-προϊόντων της Γενετικής Μηχανικής στην υγεία των καταναλωτών από την κατά βάση τυχαία εισαγωγή ξένου DNA στο γενετικό υλικό ενός οργανισμού. Συνεπώς, ενδέχεται να προκληθούν απρόβλεπτες και δυσάρεστες συνέπειες, όπως λ.χ. ο υποβιβασμός της θρεπτικής αξίας ενός προϊόντος, αλλά και η πιθανότητα εμφάνισης τοξινών και νέων αλλεργιογόνων παραγόντων. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η γενετικά τροποποιημένη ελαιοκράμβη, η οποία –είναι λιγότερο στυφή από τη μη τροποποιημένη– όταν καλλιεργήθηκε τα άγρια ελάφια έτρωγαν χωρίς μέτρο με επακόλουθο να πεθαίνουν από υπερβολική κατανάλωση της συγκεκριμένης τροφής.

4^{ον} Προβληματισμό επίσης προκαλεί το κόστος των σπόρων ΓΤ ποικιλιών με αποτέλεσμα να είναι ορατός ο κίνδυνος της μονοκαλλιέργειας. Η κατοχύρωση διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας σε ΓΤ φυτά ίσως βρεθεί σε αντιπαράθεση με τα δικαιώματα των γεωργών. Τούτο διότι ενδέχεται να απαγορεύεται στο γεωργό να χρησιμοποιεί για την επόμενη καλλιεργητική περίοδο σπόρους από τη συγκομιδή του ή ακόμα το ενδεχόμενο οι σπόροι να χάνουν την αποδοτικότητά τους την επόμενη καλλιεργητική περίοδο. Επιπλέον, η χρήση ΓΤ φυτών ίσως προϋποθέτει και τη χρήση συγκεκριμένων φυτοφαρμάκων, γεγονός που θα αναγκάζει τους γεωργούς να χρησιμοποιούν τα φυτοφάρμακα της εταιρείας που εμπορεύεται τους σπόρους. Σε διαφορετική περίπτωση –μη χρήση των συγκεκριμένων φυτοφαρμάκων– οι ασφαλιστικές εταιρείες αγροτικών προϊόντων πιθανά να μην παρέχουν την προβλεπόμενη ασφάλεια στις

¹⁹ Απόστολος Νικολαΐδης, *Από τη γένεση στη γενετική*, εκδ. Γρηγόρη, Αθήνα 2006, σ. 96.

αγροκαλλιέργειες από τυχόν καταστροφές. Από τα παραπάνω συνάγεται η αύξηση του κόστους για τη γεωργική παραγωγή.

Ωστόσο, οι ανωτέρω εύλογοι προβληματισμοί μπορούν αν όχι να εξαλειφθούν, τουλάχιστον να περιοριστούν λαμβάνοντας τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα²⁰. Ενδεικτικά θα αναφέρουμε τη γεωγραφική απομόνωση των γενετικά τροποποιημένων καλλιεργειών από περιοχές όπου υπάρχουν συμβατικές καλλιέργειες. Επίσης, την ιχνηθέτηση των γενετικά τροποποιημένων φυτών –χρωματισμός κορμών ή φύλλων– με σκοπό την εύκολη ανίχνευσή τους από πιθανή μεταφορά του γενετικού τους υλικού σε συγγενικά είδη. Επιπρόσθετα, η ασφάλεια χρήσης των γενετικά τροποποιημένων τροφών μπορεί να προέλθει μέσα από μακροχρόνιες, αναλυτικές και πολύπλευρες μελέτες σχετικά με το πώς αντιδρούν οι οργανισμοί που καταναλώνουν γενετικά τροποποιημένα τρόφιμα, καταλήγοντας εν συνεχεία σε επιστημονικά τεκμηριωμένα συμπεράσματα.

Αντίστοιχο και εντονότερο προβληματισμό προκαλεί η γενετική τροποποίηση των ζώων. Αφενός, από την κατανάλωση των ζωικών προϊόντων και τις ενδεχόμενες επιδράσεις για τη δημόσια υγεία και αφετέρου για τις συνέπειες από τη χρήση των πειραματόζωων στην έρευνα, την τροποποίηση δηλαδή της ποιότητας της ζωής των ζώων. Και τούτο διότι, με την τροποποίηση του γενετικού τους κώδικα –η οποία μεταφέρεται στους απογόνους– υπάρχει πιθανότητα να μεταβληθεί η φυσιολογική γενετική τους σύσταση, και ως εκ τούτου να εκδηλωθούν απρόσμενες διαφοροποιήσεις τόσο στη συμπεριφορά τους όσο και στην υγεία τους. Για παράδειγμα, τα ζώα μπορεί να εκδηλώσουν αυξημένο άγχος, υπογονιμότητα, κινητικά, καρδιαγγειακά και άλλα οργανικά προβλήματα.

Επιπλέον, προβληματισμό προκαλεί η επίδραση των γενετικά τροποποιημένων ζώων στο οικοσύστημα στην περίπτωση που εσκεμμένως απελευθερωθούν ή ατυχώς διαφύγουν στο φυσικό περιβάλλον. Η πιθανότητα μεταφοράς των ανασυνδυασμένων γονιδίων μεταξύ ζώων του ίδιου ή συγγενικού είδους μπορεί να έχει απρόσμενες συνέπειες για τα άγρια είδη. Αλλά και η δημιουργία ζώων-χιμαιρών –που συνδυάζουν χαρακτηριστικά διάφορων ειδών– θεωρείται από αρκετούς ότι αλλοιώνει τη φύση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο γενετικά τροποποιημένος σολομός του Ατλαντικού ο οποίος διασταυρώθηκε με άγρια πέστροφα, απέκτησε απογόνους που αναπτύσσονταν πολύ ταχύτερα από τον πρόγονό του επικρατώντας εις βάρος των υπολοίπων ψαριών στην αναζήτηση τροφής²¹. Επίσης, έχει

²⁰ Φερενίκη Παναγοπούλου - Κουτναντζή, «Η βιοπεριβαλλοντική και ηθική προσέγγιση της απελευθέρωσης γενετικά τροποποιημένων οργανισμών (ΓΤΟ)», στο *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, ΔΤΑ Ν° 70/2016 σσ. 881-912.

²¹ Βλ. <https://m.naftemporiki.gr/story/657979/foboi-gia-diastavrosi-metallagmenou-solomou-me-agria-psaria>. Τελευταία επίσκεψη 22-5-2022. Σύμφωνα με μελέτη που δημοσιεύτηκε στο περιοδικό *Proceedings of the Royal*

παρατηρηθεί ότι η σύζευξη «φυσιολογικών» (wild-type) ψαριών με γενετικά τροποποιημένα ψάρια του ίδιου είδους αύξησε σημαντικά τη θνητότητα των απογόνων τους. Κατά συνέπεια, ένας άμεσα ορατός κίνδυνος είναι η απρόβλεπτη μείωση της γενετικής βιοποικιλότητας, ενδεχομένως και η εξαφάνιση κάποιων ειδών.

Εκτός των ανωτέρω, προκύπτουν ηθικά ζητήματα που αφορούν το σεβασμό της ζωής των ζώων και τα δικαιώματά τους ως όντα, να αντιμετωπίζονται όχι με βάση τη χρησιμότητα τους για τον άνθρωπο, δηλαδή να θεωρούνται τα ζώα ως αναλώσιμο είδος, προσέγγιση που ενισχύει την άποψη ότι αποτελούν ανθρώπινη ιδιοκτησία. Η σύγχρονη Γενετική, με τη δημιουργία γενετικά τροποποιημένων ζώων, στοχεύει στην ανάπτυξη πειραματικών μοντέλων ανθρώπινων ασθενειών. Είναι όμως ηθικά θεμιτή η παραπάνω ενέργεια; Και τούτο διότι είναι πολύ πιθανό αυτά τα ζώα να υποφέρουν από τη στιγμή της γέννησής τους έχοντας κακή ποιότητα ζωής. Επιπλέον, ο πόνος και η ταλαιπωρία τους μπορεί να διαρκέσουν για μεγάλο χρονικό διάστημα στην περίπτωση μακροχρόνιων ερευνών. Από το άλλο μέρος, έχει προταθεί να δημιουργηθούν ζώα τα οποία δε θα νιώθουν πόνο και θα αντέχουν σε παντός είδους κακουχίες, μέσω γενετικών παρεμβάσεων στο νευρικό τους σύστημα. Ωστόσο, ακόμα και η ερευνητική αποδοχή μιας τέτοιας πρότασης δεν θα σήμαινε ότι αυτομάτως θα γινόταν ηθικά αποδεκτή.

Παρόμοιοι βιοηθικοί προβληματισμοί ανακύπτουν από την ενδεχόμενη δημιουργία ανθρώπινων-ζωικών οργάνων μέσω των χιμαιρών²². Με μια πρώτη προσέγγιση τούτο θα συνέβαλε καθοριστικά στο να αντιμετωπιστούν σημαντικά οι λίστες αναμονής ληπτών για κάθε είδος μεταμόσχευσης. Όμως, με την υιοθέτηση μιας τέτοιας πρακτικής ελλοχεύει ο κίνδυνος μεταφοράς ζωνοσόων ή νέων παθογόνων παραγόντων στον άνθρωπο. Σε κάθε περίπτωση το βέβαιο είναι ότι πρέπει να τεθούν όρια προς αποφυγή ενδεχόμενων καταστροφικών συνεπειών. Πρόσφατα, το 2019, στην Κίνα, Ισπανοί επιστήμονες ενσωμάτωσαν σε έμβρυα πιθήκων ανθρώπινα γονίδια που σχετίζονται με την ευφυΐα με σκοπό τη μελέτη των εξελικτικών ριζών της ευφυΐας²³. Πράγματι, οι συγκεκριμένοι πίθηκοι παρουσίασαν υψηλότερο βαθμό ευφυΐας σε σύγκριση με τους υπολοίπους πιθήκους. Μολονότι τέτοιου είδους γενετικές τροποποιήσεις ενδεχομένως να συνεισέφεραν στη μελέτη

Society B (<https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rspb.2020.1671>) οι επιστήμονες σημειώνουν ότι στην άγρια φύση παρατηρούνται σπάνια (σε ποσοστό περίπου 1%) διασταυρώσεις ανάμεσα σε σολομούς και πέστρες. Όταν όμως σολομοί διαφεύγουν από ιχθυοτροφεία, το ποσοστό ανέρχεται ακόμα και στο 41%.

²² Οι χιμαιρες θεωρούνται ως ένας πιθανός τρόπος αντιμετώπισης της έλλειψης δωρεάς οργάνων για μεταμόσχευση, καθώς και ως λύση των προβλημάτων ασυμβατότητας οργάνων.

²³ Βλ. <https://www.theguardian.com/science/2019/aug/03/first-human-monkey-chimera-raises-concern-among-scientists>. Τελευταία επίσκεψη 22-5-2022.

ανθρώπων νευροεκφυλιστικών ασθενειών²⁴, η εν λόγω περίπτωση αντιμετωπίστηκε ως άκρως επικίνδυνη ενέργεια.

III. Περιβαλλοντική ηθική και γενετικές βελτιωτικές παρεμβάσεις

Το ζήτημα των γενετικών βελτιωτικών τροποποιήσεων αποτελεί κυρίως και πρωτίστως ηθικό ζήτημα και ως τέτοιο προσεγγίζεται από την περιβαλλοντική ηθική σκοπιά, καθώς όλο και περισσότεροι αναγνωρίζουν το γεγονός ότι η κατάχρηση των σύγχρονων εντυπωσιακών επιτευγμάτων ενδεχομένως να επιφέρει μια αστόχαστη καταστροφή τμημάτων του φυσικού περιβάλλοντος²⁵. Με άλλα λόγια, μέσω των ΓΤΟ διακινδυνεύεται ο περιορισμός της βιοποικιλότητας, που σε τελευταία ανάλυση θα επηρεάσει και το ανθρώπινο είδος. Ωστόσο, η προστασία του περιβάλλοντος από περιβαλλοντικής ηθικής σκοπιάς δεν προσεγγίζεται ενιαία. Άλλοι υποστηρίζουν την ανάγκη προστασίας του ως μέσο για την επιβίωση και την ευημερία του ανθρώπου και άλλοι προκρίνουν το χρέος του ανθρώπου να προστατεύει το περιβάλλον ως αυτοσκοπό²⁶.

Η περιβαλλοντική ηθική προσέγγιση σήμερα παύει να είναι εντελώς ανθρωποκεντρική²⁷ «φύση για τον άνθρωπο»²⁸, και παρατηρείται μια τάση επέκτασης της ηθικής. Πλέον δίδεται βαρύτητα –εκτός από την ηθική των σχέσεων των ανθρώπων μεταξύ τους– στην ηθική σχέση του ανθρώπου με το περιβάλλον ως σύνολο²⁹. Ο άνθρωπος, ως αναπόφευκτο μέρος του συνολικού οικοσυστήματος, οφείλει να εξετάζει σχολαστικά την επίδρασή του σε αυτό και εάν οι ενέργειές του εγκυμονούν κινδύνους οφείλει να επαναπροσδιορίσει τα όρια της επεμβάσεώς του, χαράσσοντας εκ νέου τα όρια του επιτρεπτού. Υπάρχουν ωστόσο ηθικοί λόγοι που μας δεσμεύουν να προστατεύουμε και να διατηρούμε το περιβάλλον; Και αν ναι, πώς μπορούν αυτοί να μας δεσμεύουν και να κατευθύνουν τις πράξεις μας;

Θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής ηθικής συνέβαλε σημαντικά και η ηθική θεωρία του ωφελιμισμού, η οποία διεύρυνε την ηθική θεώρηση προς όλα τα όντα που αισθάνονται πόνο και ευχαρίστηση, καθιστώντας την

²⁴ Πρόκειται για ανίατες παθήσεις που προκαλούν προοδευτικά προβλήματα στην κίνηση καθώς και νοητική δυσλειτουργία. Χαρακτηριστικά παραδείγματα: η νόσος Parkinson, η νόσος Alzheimer και άλλες μορφές άνοιας, η νόσος Huntington, κ.α.

²⁵ Peter Vardy – Paul Grosch, *Το αίνιγμα της ηθικής*, ό.π., σ. 303.

²⁶ Θεοδόσης Ν. Πελεγρίνης, *Λεξικό της Φιλοσοφίας*, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2005, σ. 465.

²⁷ Μυρτώ Δραγώνα-Μονάχου, *Σύγχρονη ηθική φιλοσοφία*, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1995, σ. 401.

²⁸ Σταυρούλα Τσινόρεμα – Κίτσος Λούης (Επιμ.), *Θέματα Βιοηθικής*, εκδ. ΠΕΚ, Ηράκλειο 2013, σ. 382.

²⁹ Μυρτώ Δραγώνα-Μονάχου, *Σύγχρονη Ηθική Φιλοσοφία*, ό.π., σ. 401.

αισθητικότητα³⁰ κριτήριο της ηθικότητας³¹. Τα δικαιώματα των μελλοντικών γενεών, των ζώων και της φύσης επιτάσσουν την απομάκρυνση από την εργαλειακή σχέση του ανθρώπου προς το περιβάλλον υιοθετώντας την εγγενή αξία της φύσης³² η οποία αποτελεί κίνητρο ηθικών υποχρεώσεων. Η φύση είναι φορέας αξιών, παρά το γεγονός ότι όλα τα όντα της δεν έχουν τη δυνατότητα αξιολόγησης της αξίας τους³³. Ο Jeremy Bentham, στην προσπάθειά του να προσδιορίσει το ηθικό status των όντων, σημειώνει: «το ερώτημα δεν είναι, εάν τα όντα μπορούν να συλλογιστούν, ούτε αν μπορούν να μιλήσουν, αλλά, μπορούν να υποφέρουν;»³⁴. Κατά την ωφελμιστική περιβαλλοντική ηθική προσέγγιση κρίνεται ηθικά επιλήψιμο να υποβάλλουμε τα ζώα σε πόνο διότι είναι προς το συμφέρον τους –προς την ευχαρίστησή τους– το ακριβώς αντίθετο, να αποφεύγουν τον πόνο³⁵. Κατά συνέπεια, η ανθρωπότητα οφείλει να επαναπροσδιορίσει τη θέση της απέναντι στο περιβάλλον, δηλαδή να μετεξελιχθεί από φορέα μόνο δικαιωμάτων και σε φορέα σύστοιχων υποχρεώσεων. Η αχαλιναγώγητη παρέμβαση του ανθρώπου στη φύση, είτε μέσω των γενετικών βελτιώσεων είτε μέσω οποιασδήποτε αλόγιστης ενέργειας, κρίνεται ηθικά επιλήψιμη. Και τούτο όχι επειδή επιδιώκεται μόνο το συμφέρον του ανθρώπου, αλλά και λόγω της αδιαφορίας του για το γενικότερο καλό των υπολοίπων έμβιων όντων. Πλέον το περιβάλλον πρέπει να αντιμετωπίζεται ως σκοπός καθ' εαυτός, ως αυτοσκοπός, και όχι μόνο ως μέσο για την επίτευξη πρόσκαιρων ή αλλότριων σκοπών (λ.χ. μόνο ως μέσο για την ευχαρίστηση και την καλύτερη δυνατή διασφάλιση της διαβίωσης των ανθρώπων)³⁶. Η προστασία του περιβάλλοντος μπορεί να αιτιολογηθεί ως συλλογική ευθύνη υπό την κανονιστική οπτική της δικαιοσύνης³⁷. Δηλαδή, να πράττουμε κατά τέτοιον τρόπο ώστε με τις παρεμβάσεις μας να μην προκαλούμε συστηματική ή ανώφελη βλάβη επιβίωσης τόσο στην παρούσα όσο και στη μέλλουσα ανθρωπότητα και βιοποικιλότητα.

Πάρα ταύτα, ένας ήπιος μετριοπαθής ανθρωποκεντρισμός καθίσταται αναπόφευκτος³⁸. Η περιβαλλοντική ηθική είναι υποχρεωμένη να θέτει στο επίκεντρό της τον άνθρωπο, διότι ο

³⁰ Εισηγητής του όρου της «αισθητικότητας» υπήρξε ο Peter Singer. Ωστόσο, με το κριτήριο της αισθητικότητας μέρος των ωφελμιστικών θεωριών ουσιαστικά αποκλείουν πρωτογενώς από το ηθικό και αξιακό status –και άρα από την προστασία μας– όλα εκείνα τα είδη που δεν μπορούν να αισθανθούν πόνο ή ευχαρίστηση, όπως για παράδειγμα, τα δάση και τη βιοποικιλότητα.

³¹ Σταυρούλα Τσινόρεμα – Κίτσος Λούης (Επιμ.), *Θέματα Βιοηθικής*, ό.π., σ. 385.

³² Βλ. Tom Regan, *The Case for Animal Rights*, University of California Press, Berkeley, 2004.

³³ Μυρτώ Δραγώνα-Μονάχου, *Σύγχρονη ηθική φιλοσοφία*, ό.π., σ. 417.

³⁴ Jeremy Bentham, *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1798), Οξφόρδη: Clarendon Press, 1996, p. 283. Βλ. επίσης, Σταυρούλα Τσινόρεμα – Κίτσος Λούης (Επιμ.), *Θέματα Βιοηθικής*, ό.π., σ. 385.

³⁵ Σταυρούλα Τσινόρεμα – Κίτσος Λούης (Επιμ.), *Θέματα Βιοηθικής*, ό.π., σ. 387.

³⁶ Peter Vardy – Paul Grosch, *Το αίνιγμα της ηθικής*, ό.π., σ. 309.

³⁷ Σταυρούλα Τσινόρεμα – Κίτσος Λούης (Επιμ.), *Θέματα Βιοηθικής*, ό.π., σ. 393.

³⁸ Μυρτώ Δραγώνα-Μονάχου, *Σύγχρονη Ηθική Φιλοσοφία*, ό.π., σσ. 420-21.

ηθικός στοχασμός είναι αποκλειστικά ανθρώπινη δραστηριότητα³⁹. Όπως σημειώνει η Σταυρούλα Τσινόρεμα: «ηθικές υποχρεώσεις υπάρχουν εκεί που υπάρχει ικανότητα για πράξη και για συλλογισμό γύρω από την πράξη»⁴⁰. Όμως, αυτό δεν σημαίνει ότι ο κόσμος υπάρχει για να τον απολαμβάνει κατά αποκλειστικότητα μόνον ο άνθρωπος. Δεν αποτελεί απαραίτητη συνθήκη η ύπαρξη του ανθρώπου για την ύπαρξη της φύσης. Ένα περιβάλλον δεν μπορεί να χαρακτηριστεί βιώσιμο αν εξυπηρετεί μόνο ένα είδος, διότι η βιωσιμότητα είναι αλληλένδετη με το σύνολο των όντων –έμβιων και άβιων– που το απαρτίζουν. Υπό αυτή την έννοια, η *Πραγματεία* του Rousseau μπορεί να επεκταθεί σε όλο το ζωικό βασίλειο όταν υπογραμμίζει: «Χαθήκατε, αν ξεχάσετε πως οι καρποί ανήκουν σε όλους και η γη δεν ανήκει σε κανέναν»⁴¹. Οι γενετικές βελτιωτικές παρεμβάσεις μέσω της τροποποίησης οργανισμών αλόγιστα και παρακινδυνευμένα μας καθιστούν ηθικά και πρακτικά υπόλογους, τόσο για τις ανθρώπινες μέλλουσες γενεές όσο και για τα υπόλοιπα μη ανθρώπινα έμβια όντα. Κατά τον I. Kant: «δύνασαι διότι οφείλεις», διότι δικαίωμα σημαίνει αυτοδέσμευση και υποχρέωση. Το δικαίωμα δεν είναι μόνο δικαίωμα για κάτι, αλλά και πάντοτε οφειλή προς κάτι, διότι ο άνθρωπος ως αυτοσυνείδητο ον, γνωρίζει ότι γνωρίζει το τι πράττει. Η ηθική μας στάση θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει απροϋπόθετα και τη φύση, μέσω της αυτοδέσμευσής μας για σεβασμό και προστασία της ακεραιότητας του φυσικού περιβάλλοντος⁴². Με την παραπάνω προσέγγιση συντάσσονται οι περισσότερες θρησκείες και ιδίως οι εξ αποκαλύψεως θρησκείες, όπως ο Χριστιανισμός και ο Ιουδαϊσμός. Πιο συγκεκριμένα, κάνουν λόγο για ορθολογική διαχείριση της φύσης και όχι για κατάχρηση, ενώ δεν είναι αντίθετες σε βελτιωτικές παρεμβάσεις που δεν αλλοιώνουν τις οικολογικές ισορροπίες⁴³. Με άλλα λόγια, μπορούν να συμφωνήσουν στην υπό όρους βελτίωση των φυσικών όρων διαβίωσης των ανθρώπων. Άλλωστε στη *Βίβλο* η φύση δεν αντιμετωπίζεται ως αντίπαλος, αλλά ως φίλος και συμπαραστάτης του ανθρώπου⁴⁴. Για την Ορθόδοξη Εκκλησία η οικολογική καταστροφή οφείλεται σε πνευματικά και ηθικά αίτια, ενώ συνεχώς επισημαίνει ότι ο άνθρωπος είναι οικονόμος και όχι κάτοχος της Δημιουργίας. Επίσης, η Ορθόδοξη Εκκλησία συμμετέχει ενεργά στις διάφορες διεθνείς οικολογικές προσπάθειες και επιπλέον όρισε την 1^η Σεπτεμβρίου ως ημέρα προσευχής για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος⁴⁵. Στην *Κοινή Διακήρυξη*

³⁹ Peter Vardy – Paul Grosch, *Το αίνιγμα της ηθικής*, ό.π., σ. 317.

⁴⁰ Σταυρούλα Τσινόρεμα – Κίτσος Λούης (Επιμ.), *Θέματα Βιοηθικής*, ό.π., σ. 390.

⁴¹ Jean-Jacques Rousseau, *Πραγματεία περί της καταγωγής και των θεμελίων της ανισότητας μεταξύ των ανθρώπων*, μτφρ. Μ. Αλεξίου-Καναγκίνη, εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα 2010, σ. 113.

⁴² Σταυρούλα Τσινόρεμα – Κίτσος Λούης (Επιμ.), *Θέματα Βιοηθικής*, ό.π., σ. 400.

⁴³ Απόστολος Νικολαΐδης, *Από τη γένεση στη γενετική*, ό.π., σ. 102.

⁴⁴ *Ο,π.*, σ. 101.

⁴⁵ Βλ. *Μήνυμα της Αγίας και Μεγάλης Συνόδου της Ορθόδοξης Εκκλησίας*, Κολυμπάρι-Κρήτη, 2016. Διαθέσιμο στο: <https://www.oac.gr/el/agia-kai-megali-synodos>. Τελευταία επίσκεψη 27-5-2022.

της Βενετίας το 2002 ο Πάπας Ιωάννης-Παύλος και ο Οικουμενικός Πατριάρχης Βαρθολομαίος –ο επονομαζόμενος και «πράσινος Πατριάρχης»– κατέθεσαν τις ανησυχίες τους για την υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος, παροτρύνοντας τη χρήση της επιστήμης και της τεχνολογίας με πλήρη και εποικοδομητικό τρόπο, για το καλό του ανθρώπου και της Δημιουργίας⁴⁶. Εντούτοις, η σημερινή εξαιρετικά οριακή περιβαλλοντική κατάσταση υπενθυμίζει το δυστύχημα ότι ο άνθρωπος κυριάρχησε στη φύση πριν προλάβει να κυριαρχήσει στον εαυτό του.

Τελικές παρατηρήσεις

Το γεγονός ότι αποτελεί επιτακτική ανάγκη η προστασία του περιβάλλοντος είναι πλέον αναμφισβήτητο. Εξίσου αναμφισβήτητη κρίνεται και η διαχρονική επιθυμία του ανθρώπου για βελτίωση των όρων της διαβίωσής του. Σταχυολογώντας τις πιθανές συνέπειες από την εφαρμογή των ΓΤΟ οι ενδεχόμενες ωφέλειες και οι κίνδυνοι δείχνουν να είναι πολυεπίπεδοι. Όπως σημειώνει η Φερενίκη Παναγοπούλου οι ΓΤΟ δεν πρέπει να εκλαμβάνονται ούτε ως ευλογία ούτε ως δαίμονας⁴⁷. Και τούτο διότι, έως σήμερα, σπανίως πραγματώνονται όλες οι ενθουσιώδεις επιστημονικές υποσχέσεις στο ακέραιο, όπως επίσης σπάνια έρχεται η καταστροφή που προμηνύουν οι εσχατολόγοι πολέμοί τους⁴⁸.

Ο άνθρωπος, ως έλλογο ηθικό ον, που έχει επίγνωση των πράξεών του, οφείλει να επιδεικνύει μεγαλύτερη αυτοσυγκράτηση στις παρεμβάσεις του, ιδιαίτερα όταν από αυτές εκλείπουν οι εμπειριστατωμένες μελέτες με αποτέλεσμα να μην αιτιολογούνται επαρκώς. Η ανθρωπότητα οφείλει να ενεργεί με προνοητικότητα ως προς την επιδίωξη των ευκαταίων στόχων της. Είναι καιρός η ουτοπική ηθική της πραγματοποιήσιμης τελειότητας να δώσει τη θέση της στην ηθική της ευθύνης⁴⁹. Με άλλα λόγια, όπως αναφέρει ο Γερμανός φιλόσοφος Hans Jonas, να ενεργεί κανείς υπό το πρίσμα μιας ηθικής της ευθύνης⁵⁰. Ευθύνη όχι μόνο για τις υπάρχουσες γενεές, αλλά και για τις μέλλουσες που θα φιλοξενήσει ο πλανήτης⁵¹. Συχνά

⁴⁶ Κοινή Διακήρυξη της Βενετίας Πάπα Ιωάννη Παύλου Β΄ και Οικουμενικού Πατριάρχη Βαρθολομαίου, 2002.

⁴⁷ Φερενίκη Παναγοπούλου - Κουτναντζή, «Η βιοπεριβαλλοντική και ηθική προσέγγιση...», *ό.π.*, σσ. 881-912.

⁴⁸ Halldor Stefansson, *Το μέλλον των βιοεπιστημών*, μτφρ. Β. Βακάκη, εκδ. ΠΕΚ, Ηράκλειο 2006, σ. 187.

⁴⁹ Hans Jonas, *Η αρχή της ευθύνης: αναζητώντας μια ηθική για τον τεχνολογικό πολιτισμό*, μτφρ. Ν. Σαμοθράκη – Θ. Στουφής, εκδ. Αρμός, Αθήνα 2018, σσ. 519- 520.

⁵⁰ *Ο,π.*, σσ. 359- 361.

⁵¹ Απόστολος Νικολαΐδης, *Από τη γένεση στη γενετική, ό.π.*, σ. 103.

διαπιστώνεται ότι ο φυσικός κόσμος, λόγω της κατάχρησης, δεν υπάρχει πλέον για την κάλυψη των αναγκών αλλά για την εξασφάλιση των περιττών⁵².

Οι παραπάνω βιοηθικοί προβληματισμοί σε καμία περίπτωση δεν σημαίνουν αποτροπή και καταδίκη κάθε προσπάθειας γενετικής βελτίωσης, ούτε επιθυμούν τη στασιμότητα στην έρευνα και την επιστημονική πρόοδο. Διατυπώνονται ως ένα είδος αναστοχασμού που σκοπό έχει να συμβάλει στη διατήρηση και στην αρμονική συνύπαρξη ανθρώπων και φυσικού περιβάλλοντος. Πριν πραγματοποιήσουμε το επόμενο βήμα ας συνειδητοποιήσουμε ότι *δεν κληρονομήσαμε τη γη, αλλά τη δανειστήκαμε από τα παιδιά μας.*

⁵²Ο,π., σ. 92.

Βιβλιογραφία

- Αλαχιώτης, Σταμάτης (2017). *Βιοηθική, Αναφορά στους γενετικούς και τεχνολογικούς νεωτερισμούς*. Αθήνα: Λιβάνη.
- Bagle, T.R., Kunkulol, R.R., Baig, M.S. and More, S.Y., (2013). Transgenic animals and their application in medicine. *International Journal of Medical Research & Health Sciences*, 2(1), pp.107-116.
- Bentham, Jeremy. (1996). *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1798), Οξφόρδη: Clarendon Press.
- Δραγώνα-Μονάχου, Μυρτώ(1995). *Σύγχρονη ηθική φιλοσοφία*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής & Τεχνοηθικής. Εισηγητές: Β. Μολλάκη –Τ. Βιδάλης. Έκθεση «*Δημιουργία Γενετικά Τροποποιημένων Οργανισμών [...] Ηθικά ζητήματα για τον άνθρωπο και το περιβάλλον*».
- Hafsa, A.B., Nabi, N., Zellama, M.S., Said, K. and Chaouachi, M., (2016). A new specific reference gene based on growth hormone gene (GH1) used for detection and relative quantification of Aquadvantage® GM salmon (Salmosalar L.) in food products. *Foodchemistry*, 190, pp.1040-1045.
- Jonas, Hans. (2018). *Η αρχή της ευθύνης: αναζητώντας μια ηθική για τον τεχνολογικό πολιτισμό*, μτφρ. Ν. Σαμοθράκη – Θ. Στουφής. Αθήνα: Αρμός.
- Κόϊος, Νικόλαος (2003). *Ηθική θεώρηση των τεχνικών παρεμβάσεων στο ανθρώπινο γονιδίωμα*. Αθήνα: Σταμούλης.
- Lassen, J. & Madsen, K. & Sandoe, Peter.(2002). Ethics and genetic engineering – Lessons to be learned from GM foods. *Bioprocessand Biosystems Engineering*. 24. 263-271. 10.1007/s004490100262.
- Μήνυμα της Αγίας και Μεγάλης Συνόδου της Ορθοδόξου Εκκλησίας* (2016). Κρήτη. Διαθέσιμο στο: <https://www.oac.gr/el/agia-kai-megali-synodos>.
- Κοινή Διακήρυξη Πάπα Ιωάννη Παύλου Β΄ και Οικουμενικού Πατριάρχη Βαρθολομαίου* (2002).
- Νικολαΐδης, Απόστολος (2006). *Από τη γένεση στη γενετική*. Αθήνα: Γρηγόρη.
- Παναγοπούλου-Κουτναντζή, Φερενίκη (2016). Η βιοπεριβαλλοντική και ηθική προσέγγιση της απελευθέρωσης γενετικά τροποποιημένων οργανισμών (ΓΤΟ), στο *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, ΔΤΑ Ν° 70/2016 σσ. 881-912.
- Πελεγρίνης, Ν. Θεοδόσης (2005). *Λεξικό της Φιλοσοφίας*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Πρωτοπαπαδάκης, Δ. Ευάγγελος (2015). «Γενετικώς τροποποιημένες καλλιέργειες

- και ηθική: Μια συνεπειοκρατική προσέγγιση» στο *Περιβαλλοντική Πολιτική: Θεωρία και Πράξη, Τόμος προς τιμήν του Αλκιβιάδη Δερβιτσιώτη*, (επιμ.) Ευαγ. Μανωλάς, σσ. 290-302. Ορεστιάδα: Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης. Διαθέσιμο στο <https://protopapadakis.gr/wp-content/uploads/2017/03/Evangelos-D.Protopapadakis-The-Ethics-of-Genetically-Modified-Crops-A-UtilitarianApproach.pdf>.
- Regan, Tom (2004). *The Case for Animal Rights*. Berkeley: University of California Press.
- Rousseau, Jean-Jacques (2010). *Πραγματεία περί της καταγωγής και των θεμελίων της ανισότητας μεταξύ των ανθρώπων*. Μτφρ. Μ. Αλεξίου-Καναγκίνη. Αθήνα: Σύγχρονη Εποχή.
- Τσινόρεμα, Σταυρούλα – Λούης, Κίτσος (2013). *Θέματα Βιοηθικής*. Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.
- Shafique, Sidra (2020). Scientific and ethical implications of human and animal cloning. *International Journal of Science, Technology and Society*, 8, pp.9-17.
- Singer, Peter (1973). *Animal liberation*. In *Animal rights*. London: Palgrave Macmillan.
- Stefansson, Halldor (2006). *Το μέλλον των βιοεπιστημών*. Μτφρ. Β. Βακάκη. Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.
- Vardy, Peter – Grosch, Paul (2013). *Το αίνιγμα της ηθικής*. Μτφρ. Θ. Δρίτσας. Αθήνα: Αρσενίδη.
- Watson, D. James (2018). *DNA: η ιστορία της γενετικής επανάστασης*. Μτφρ. Π. Ζησιμοπούλου. Αθήνα: Πεδίο.
-

Οι Δημόσιες Συμβάσεις ως μοχλός προώθησης περιβαλλοντικών πολιτικών

Μαριάνθη Ν. Σταθάκη,

Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Paris I Panthéon-Sorbonne- Δικηγόρος

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μια συζήτηση για τον ρόλο της Δημόσιας Διοίκησης στην προώθηση περιβαλλοντικών πολιτικών με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη, αναπόδραστα περιλαμβάνει την προβληματική του ρόλου των δημοσίων συμβάσεων σε αυτή την προσπάθεια. Ο ρόλος που διαδραματίζουν στην οικονομία γίνεται εύκολα αντιληπτός, λαμβάνοντας υπόψη ότι, όπως δείχνουν τα επίσημα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περισσότερες από 250.000 αναθέτουσες αρχές εντός αυτής δαπανούν ετησίως, κατά μέσο όρο, το 14% του ΑΕΠ της, ήτοι 1,9 τρισεκατομμύρια ευρώ για την απόκτηση δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών μέσω της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων σε ιδιώτες¹. Ωστόσο, ως φορείς μιας χρηστής Δημόσιας Διοίκησης, οι αναθέτουσες αρχές δεν έχουν ως μόνο σκοπό την ορθή διαχείριση και εξοικονόμηση του δημοσίου χρήματος αλλά, επιπλέον, και την εξυπηρέτηση άλλων πτυχών του δημοσίου συμφέροντος. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η προσπάθεια προώθησης περιβαλλοντικών και κοινωνικών πολιτικών μέσω των δημοσίων συμβάσεων, η οποία ανέδειξε τον όρο «Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις (ΠΔΣ)», που σκοπό έχουν την προώθηση περιβαλλοντικών πολιτικών και τον όρο «Βιώσιμες Δημόσιες Συμβάσεις (ΒΔΣ)» με σκοπό την προώθηση περιβαλλοντικών αλλά και κοινωνικών σκοπών.

Σε διεθνές επίπεδο, με την σύσταση του ΟΟΣΑ το 2002 για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις² καθορίστηκαν για πρώτη φορά κατά τρόπο ειδικό και σαφή οι περιβαλλοντικές επιδιώξεις, οι «πράσινοι στόχοι» στις δημόσιες συμβάσεις και τη θέσπιση μέτρων για τη διασφάλιση της επίτευξης των στόχων αυτών, ενώ καθοριστικό ρόλο στην προώθησή τους διαδραμάτισε τον Σεπτέμβριο του ίδιου χρόνου η Παγκόσμια Διάσκεψη Κορυφής του Γιοχάνεσμπουργκ για την αειφόρο ανάπτυξη του 2002³. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της Διάσκεψης αυτής 300 καινούργιες συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου (PPP) αναγνώρισαν την ανάγκη για ευρύτερη συμμετοχή μη κυβερνητικών παραγόντων στην επίτευξη στόχων για την αειφόρο ανάπτυξη. Μάλιστα, με σκοπό τη «διάδοση αειφόρων πρακτικών» σύναψης δημόσιων συμβάσεων, συγκροτήθηκε η ομάδα εργασίας του Marrakech για τις αειφόρες προμήθειες, Έκτοτε, πολιτικές με αντικείμενο τις αειφόρες ή πράσινες δημόσιες συμβάσεις δρομολογήθηκαν σε πολλές χώρες του ΟΟΣΑ (ΗΠΑ, Ιαπωνία, Καναδάς, Αυστραλία αλλά και σε ταχέως αναπτυσσόμενες χώρες (όπως η Κίνα, η Ταϊλάνδη και οι Φιλιππίνες)⁴.

¹ Πηγή: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en.

² Για την περιβαλλοντική πολιτική που προωθείται μέσω των δημοσίων συμβάσεων από τον ΟΟΣΑ βλ. <https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/green-procurement.htm>

³ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής της 16 Ιουλίου 2008 με τίτλο «Οι δημόσιες συμβάσεις στην υπηρεσία του περιβάλλοντος [COM(2008) 400].

⁴ Όπ.π.

Προκειμένου να αναδειχθούν οι δυνατότητες των δημοσίων συμβάσεων για την προώθηση περιβαλλοντικών πολιτικών με σκοπό τη βιώσιμη ανάπτυξη (II), καθίσταται απαραίτητη προηγουμένως η παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων και, συγκεκριμένα, των προβλέψεων για την προώθηση περιβαλλοντικών πολιτικών υπό το πρίσμα των επιταγών του ευρωπαϊκού δικαίου (I).

I. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Χαρακτηριστικό της αναγνώρισης της δυνατότητας προώθησης περιβαλλοντικών πολιτικών μέσω των δημοσίων συμβάσεων είναι το γεγονός ότι τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και σε εθνικό, υφίστανται πράγματι κανονιστικές προβλέψεις που τη ρυθμίζουν (A). Ωστόσο, οι προβλέψεις αυτές δεν υφίστανται χωρίς περιορισμούς, καθώς οι περιβαλλοντικές πολιτικές προφανώς και δεν αποτελούν αυτοσκοπό της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, αλλά σταθμίζονται με άλλους στόχους που επιδιώκονται ταυτόχρονα (λ.χ. προστασία ανταγωνισμού, ορθή διαχείριση δημόσιου χρήματος κ.λπ.) (B)

A. Οι προβλέψεις της νομοθεσίας

1. Η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ήδη στα κείμενα των συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαντώνται τα θεμέλια για την προώθηση περιβαλλοντικών πολιτικών μέσω των δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, το άρθρο 21, παράγραφος 2 υπό δ) και στ) της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται στον καθορισμό και την εφαρμογή κοινών πολιτικών και δράσεων με σκοπό την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης και διαχείρισης των παγκόσμιων φυσικών πόρων, αλλά και το άρθρο 11 Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει ρητώς ότι «[ο]ι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη». Στο πλαίσιο αυτό και, συγκεκριμένα, αναφορικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε την από 16 Ιουλίου του 2008 Ανακοίνωσή της με τίτλο «Οι δημόσιες συμβάσεις στην υπηρεσία του περιβάλλοντος»⁵, με την οποία, σε συνέχεια της σύστασης του ΟΟΣΑ για τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις, μεταξύ άλλων, καθορίστηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές για τη σύναψη Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων, η υιοθέτηση κοινής προσέγγισης των κρατών μελών, καθώς επίσης και η θέσπιση ενιαίας δέσμης κριτηρίων για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις.

⁵ Όπ. π..

Ακολούθως, με τις ευρωπαϊκές Οδηγίες 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων⁶ επιχειρήθηκε ουσιαστικά η πρόβλεψη απαιτήσεων σχετικά με την περιβαλλοντική προστασία και την εφαρμογή των πολιτικών της ένωσης με σκοπό την αειφόρο ανάπτυξη, με συγκεκριμένες προβλέψεις αναφορικά με τα μέσα επίτευξης των σκοπών αυτών. Οι προβλέψεις αυτές αφορούν κυρίως τις τεχνικές προδιαγραφές⁷, τις υποχρεώσεις τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας⁸, τους όρους εκτέλεσης⁹ και τα πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης¹⁰. Οι παραπάνω προβλέψεις επαναλήφθηκαν και στις ισχύουσες αυτή τη στιγμή οδηγίες και, συγκεκριμένα, στην με Οδηγία 2014/24/ΕΕ αναφορικά με τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων προμηθειών και υπηρεσιών¹¹, την Οδηγία 2014/25/ΕΕ¹² για τους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών και την Οδηγία 2014/23 για τις συμβάσεις παραχώρησης¹³. Μια εξίσου σημαντική ρύθμιση των παραπάνω ευρωπαϊκών Οδηγιών είναι αυτή των κριτηρίων ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, και συγκεκριμένα, της πρόβλεψης του

⁶ Οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών και Οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Βλ. ιδίως σκ. 5 της Οδηγίας 2004/18 και 12της Οδηγίας 2004/17, στις οποίες προβλέπεται ότι «[σ]ύμφωνα με το άρθρο 6 της συνθήκης, οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να εντάσσονται στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3 αυτής, ιδίως προκειμένου να προωθείται η αειφόρος ανάπτυξη. Ως εκ τούτου, η παρούσα οδηγία διευκρινίζει με ποιο τρόπο οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συμβάλλουν στην προστασία του περιβάλλοντος και στην προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης, ενώ ταυτόχρονα εγγυάται στις αρχές αυτές τη δυνατότητα να επιτυγχάνουν, για τις συμβάσεις τους, την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής».

⁷ Βλ. για την Οδηγία 2004/18 σκ. 29 του προοιμίου και άρθρο 23 και για την Οδηγία 2004/17 σκ.42 του προοιμίου και άρθρο 34.

⁸ Βλ. για την Οδηγία 2004/18 σκ. 43 του προοιμίου και άρθρο 27 και για την Οδηγία 2004/17 σκ. 54 του προοιμίου και άρθρο 39.

⁹ Βλ. για την Οδηγία 2004/18 σκ. 33 του προοιμίου και άρθρο 26 της Οδηγίας και για την Οδηγία 2004/17 σκ. 44 του προοιμίου και άρθρο 38.

¹⁰ Βλ. για την Οδηγία 2004/18 σκ. 44 του προοιμίου και άρθρο 50 της Οδηγίας 2004/18 και για την Οδηγία 2004/17 σκ. 53 του προοιμίου και άρθρο 52.

¹¹ Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Βλ και άρθρο 18 της Οδηγίας σύμφωνα με το οποίο «[ο]ι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης». Επιπλέον, βλ. ιδίως, άρθρο 54 για τις τεχνικές προδιαγραφές, άρθρο 73 για την τήρηση των υποχρεώσεων σχετικά με την περιβαλλοντική νομοθεσία και τον σχετικό λόγο αποκλεισμού, άρθρο 62 για τα πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης,

¹² Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ.

¹³ Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης.

κριτηρίου της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς¹⁴. Μάλιστα, προοδευτικά παρατηρείται η υποχώρηση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής υπέρ αυτού της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς και μπορεί να περιλαμβάνει τη βέλτιστη σχέση ποιότητας τιμής, η οποία εκτιμάται βάσει κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, ποιοτικών, περιβαλλοντικών ή κοινωνικών πτυχών που συνδέονται με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η αποφυγή επιλογής «φτηνών» λύσεων εκ μόνου του λόγου της χαμηλής τους τιμής που ενδεχομένως στην πορεία καταστούν, τελικά, επιζήμιες για το περιβάλλον. Πράγματι, για πολλά προϊόντα και υπηρεσίες, το κόστος που προκύπτει κατά τη χρήση και τη διάθεση όπως λ.χ. το κόστος που αφορά την κατανάλωση ενέργειας, τη συντήρηση και τη διάθεση επικίνδυνων υλικών ενδέχεται να είναι εξαιρετικά υψηλό και, τελικά, ζημιογόνο για τα δημόσια οικονομικά. Προς τον σκοπό αυτό, η Οδηγία της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 έχουν ενσωματώσει μια σημαντική προσθήκη: αυτή της πρόβλεψης της κοστολόγησης του κύκλου ζωής ενός προϊόντος, μιας υπηρεσίας ή ενός έργου, το οποίο είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο του αντικειμένου της σύμβασης¹⁵.

2. Η ελληνική νομοθεσία

Σε εθνικό επίπεδο, οι παραπάνω προβλέψεις αναφορικά με την προώθηση περιβαλλοντικών πολιτικών μέσω των δημοσίων συμβάσεων ενσωματώθηκαν στην ελληνική νομοθεσία αρχικά με τα προεδρικά διατάγματα 60 και 59 του 2007¹⁶ και τον Κώδικα Δημοσίων Έργων¹⁷ και στη συνέχεια με τον Ν.4412/2016, ο οποίος έχει μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες του 2014 αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις διέπει το καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας¹⁸.

Επιπλέον, η Ελλάδα, όπως και τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, έχει δημοσιεύσει το εθνικό σχέδιο δράσης της για την προώθηση των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων. Η πρώτη αναφορά της ελληνικής νομοθεσίας στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την προώθηση των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων έγινε το 2010, και συγκεκριμένα στο άρθρο 18 του Ν.

¹⁴ Βλ. άρθρο 67 Οδηγίας 2014/24 και άρθρο 82 Οδηγίας 2014/23.

¹⁵ Αναφορικά με την κοστολόγηση του κύκλου ζωής, βλ. αναλυτικά παρακάτω, σημείο 22.

¹⁶ Προεδρικό Διάταγμα 59/2007 (ΦΕΚ Α' 63/16.03.2007) και Προεδρικό Διάταγμα 60/2007 (ΦΕΚ Α' 64/16.03.2007).

¹⁷ Ν.3669/2008 (ΦΕΚ Α' 116/18.6.2008).

¹⁸ Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147/08.08.2016). Βλ. ιδίως άρθρο 54 για τις τεχνικές προδιαγραφές, άρθρο 73, για την τήρηση των υποχρεώσεων σχετικά με την περιβαλλοντική νομοθεσία και τον σχετικό λόγο αποκλεισμού και άρθρο 82 για τα πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης.

3855/2010 «Μέτρα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά την τελική χρήση, ενεργειακές υπηρεσίες και άλλες διατάξεις»¹⁹.

Αυτή τη στιγμή, το εθνικό σχέδιο δράσης για τα έτη 2021-2023 που δημοσιεύθηκε με την Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης και Επενδύσεων και Περιβάλλοντος και Ενέργειας της 04.02.2021²⁰ θέτει συγκεκριμένους στόχους και, ειδικότερα: τη μείωση του ενεργειακού και οικολογικού αποτυπώματος, συμβάλλοντας στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, τη μείωση των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, τη συμβολή στην αειφορική και αποδοτικότερη χρήση των φυσικών πόρων και της ενέργειας, την προώθηση της καινοτομίας και της ανταγωνιστικότητας, την εξοικονόμηση δημοσίων πόρων, λαμβάνοντας υπόψη το κόστος του κύκλου ζωής, την τόνωση της ζήτησης των δευτερογενών υλικών, ενισχύοντας την εγχώρια επιχειρηματικότητα, τις περιβαλλοντικές τεχνολογίες, τις υπηρεσίες επισκευής και επαναχρησιμοποίησης, καθώς και το κυκλικό πρότυπο παραγωγής και κατανάλωσης αντί του γραμμικού και, τέλος, την ενίσχυση της κοινωνικής ευαισθητοποίησης για τα θέματα της προστασίας του περιβάλλοντος, στην αναπαραγωγή και επέκταση του μοντέλου προμηθειών και στον ιδιωτικό τομέα.

Στο σημείο αυτό, ανακύπτει αναπόδραστα το ερώτημα αν υπάρχουν όρια στο πώς πρέπει όλες οι παραπάνω ρυθμίσεις να εντάσσονται στις δημόσιες συμβάσεις, προκειμένου αυτές να είναι σύννομες και σύμφωνες με το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Σε αυτό, λοιπόν το σημείο απαντά η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

B. Οι περιορισμοί της νομολογίας

1. Η οριοθέτηση της πρόβλεψης περιβαλλοντικών όρων από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ένωσης

Η πρώτη και σημαντικότερη ίσως σχετική απόφαση του Δικαστηρίου είναι αυτή των «Λεωφορείων του Ελσίνικι», με την οποία κρίθηκε ότι «... οσάκις, στο πλαίσιο δημοσίας συμβάσεως με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών αστικών συγκοινωνιών με λεωφορεία, η αναθέτουσα αρχή αποφασίζει να συνάψει σύμβαση με τον διαγωνιζόμενο ο οποίος υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα οικονομικά προσφορά, μπορεί να λαμβάνει υπόψη οικολογικά κριτήρια,

¹⁹ Ν. 3885/2010 (ΦΕΚ Α' 95/23.06.2010)

²⁰ Βλ. τη με αρ.14900/2021 ΚΥΑ (ΦΕΚ Β' 466/08.02.2021) - Έγκριση σχεδίου Δράσης για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις.

όπως είναι το επίπεδο εκπομπών μονοξειδίου του αζώτου ή το επίπεδο θορύβου των λεωφορείων, εφόσον τα κριτήρια αυτά συνδέονται με το αντικείμενο της συμβάσεως, δεν παρέχουν στην εν λόγω αναθέτουσα αρχή απεριόριστη ελευθερία επιλογής, μνημονεύονται ρητώς στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στην προκήρυξη του διαγωνισμού και τηρούν όλες τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου, ιδίως την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων»²¹.

Οι παραπάνω περιορισμοί επιβεβαιώθηκαν και από μεταγενέστερες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ένωσης²². Ειδικότερα, στην υπόθεση *Wienstrom* κατά της Αυστριακής Δημοκρατίας κρίθηκαν τα εξής: «[η] κοινοτική ρύθμιση περί δημοσίων συμβάσεων δεν απαγορεύει στην αναθέτουσα αρχή να εφαρμόζει, στο πλαίσιο της εκτιμήσεως της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής απόψεως προσφοράς για την ανάθεση μιας συμβάσεως προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας, ένα κριτήριο αναθέσεως που απαιτεί την προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές ηλεκτρικής ενέργειας, υπολογιζόμενο με συντελεστή 45 % στην τελική αξιολόγηση, ενώ δεν ασκεί επιρροή συναφώς το γεγονός ότι το εν λόγω κριτήριο δεν καθιστά οπωσδήποτε δυνατή την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου. Αντιθέτως, αυτή η ρύθμιση απαγορεύει ένα τέτοιο κριτήριο κατά το μέτρο που αυτό δεν συνοδεύεται από επιταγές καθιστώσες δυνατό αποτελεσματικό έλεγχο της ακρίβειας των πληροφοριών που περιέχονται στις προσφορές, απαιτεί από τους προσφέροντες να αναγράφουν την ποσότητα της παραγόμενης από ανανεώσιμες μορφές ηλεκτρικής ενέργειας που θα είναι σε θέση να προμηθεύσουν σε μη περαιτέρω προσδιοριζόμενο κύκλο πελατών και απονέμει το σύνολο των μονάδων στον προσφέροντα που δηλώνει τη μεγαλύτερη ποσότητα, ενώ διευκρινίζεται ότι λαμβάνεται υπόψη μόνον η ποσότητα που υπερβαίνει την αναμενόμενη στο πλαίσιο της υπό ανάθεση συμβάσεως κατανάλωση. Στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να εξετάσει εάν, παρά την παράλειψη αυτή εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής να ορίσει συγκεκριμένη ημερομηνία για την προμήθεια, το κριτήριο αναθέσεως έχει διατυπωθεί κατά τρόπο επαρκώς σαφή ώστε να πληροί τις επιταγές της ίσης μεταχειρίσεως και διαφάνειας των διαδικασιών αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων»²³.

²¹ ΔΕΕ, απόφαση της 17.09.2002, *Concordia Bus Finland*, υπόθ. C-513/99. Για περισσότερα σχετικά με αυτήν την απόφαση βλ. σχόλιο Llorens F *CMP*, n°11 2002, σελ.16-18 comm. 225, σχόλιο Ménéménis A *DA*, n° 11 2002, σελ. 15-17, comm. 174 και σχόλιο Ballester R., *RDUE*, n° 4 2002, σελ. 835-838.

²² ΔΕΕ, απόφαση της 10.05.2012, *Επιτροπή κατά Ολλανδίας*, υπόθ. C-368/10. Για περισσότερα σχετικά με αυτήν την απόφαση βλ. παρατηρήσεις Lawrence Durviaux A. και Thieffry. P., *RTD eur.* 2013, σελ. 357 και 410, αντίστοιχα.

²³ ΔΕΕ, απόφαση της 04.12.2003, *Wienstrom* κατά της Αυστριακής Δημοκρατίας, υπόθ. C-448/01. Για περισσότερα σχετικά με αυτήν την απόφαση βλ. σχόλιο Delelis Ph.; *CMP*, 2004, comm. 28 και σχόλιο Maugüe Ch., *BJCP*, n° 34/2004, σελ. 201.

Συνοψίζοντας τα συμπεράσματα της παραπάνω νομολογίας μπορούμε να πούμε ότι η πρόβλεψη περιβαλλοντικών κριτηρίων στις διαδικασίες ανάθεσης επιτρέπονται στο μέτρο που αυτά συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης, θέτουν εύλογους περιορισμούς στην ελευθερία επιλογής κάθε αναθέτουσας αρχής, διασφαλίζουν τη δυνατότητα αποτελεσματικού ανταγωνισμού και ευθυγραμμίζονται με τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής των διακρίσεων.

2. Η ενσωμάτωση των περιορισμών της νομολογίας στο Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων

Οι περιορισμοί στην πρόβλεψη περιβαλλοντικών όρων στις δημόσιες συμβάσεις οι οποίοι κρίθηκαν ως απαραίτητοι από το Δικαστήριο της Ένωσης προκειμένου οι περιβαλλοντικοί όροι στις δημόσιες συμβάσεις να είναι σύμφωνοι με το δίκαιο της Ένωσης, πλέον αποτελούν ρητές και σαφείς προβλέψεις των Οδηγιών της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014.

Ειδικότερα, το άρθρο 67, παράγραφος 2 της Οδηγίας 2014/24 προβλέπει ότι η ένταξη περιβαλλοντικών κριτηρίων στις διαδικασίες ανάθεσης επιτρέπονται στο μέτρο που αυτά συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης²⁴, διασφαλίζουν τη δυνατότητα αποτελεσματικού ανταγωνισμού και συνοδεύονται από προδιαγραφές που επιτρέπουν την αποτελεσματική επαλήθευση των πληροφοριών που παρέχονται από τους προσφέροντες, προκειμένου να αξιολογείται ο βαθμός συμμόρφωσής τους προς τα κριτήρια ανάθεσης²⁵.

Έχοντας, λοιπόν, οριοθετήσει τις νομοθετικές προβλέψεις, το ερώτημα που αναπόδραστα ανακύπτει είναι το πώς αυτές εφαρμόζονται στην πράξη. Με άλλα λόγια, πώς οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αξιοποιήσουν τα εργαλεία που τους παρέχει η νομοθεσία για να συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις με σκοπό τη βιώσιμη ανάπτυξη;

II. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

Προκειμένου οι προαναφερθείσες ρυθμίσεις να μην παραμείνουν κενό γράμμα αλλά να εφαρμοστούν στην πράξη με απώτερο στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη, θα πρέπει προεχόντως οι αναθέτουσες αρχές να εκμεταλλευτούν τα εργαλεία και τις δυνατότητες που τους παρέχει το θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων τόσο κατά την προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης (Α) όσο και κατά την επιλογή των συμβατικών όρων (Β).

A. Η προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης

²⁴ Άρθρο 86, παρ. 8 του Ν. 4412/2016. Βλ. και σκέψη 90 της Οδηγίας 2014/24/

²⁵ Άρθρο 86 παρ. 9 του Ν. 4412/2016.

Καταρχήν, είναι αυτονόητο ότι κατά την προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να προβούν σε μια όσο το δυνατόν πιο διεξοδική ανάλυση και σχεδιασμό της σύμβασης και να καθορίσουν συγκεκριμένους επιδιωκόμενους στόχους, προκειμένου να εξασφαλιστεί η βέλτιστη σχέση κόστους- ωφέλειας. Κομβικό ρόλο στην επίτευξη των παραπάνω στόχων παίζει η προετοιμασία της διαδικασίας ανάθεσης από τις αναθέτουσες αρχές. Στο πλαίσιο αυτό, πρωτίστως πρέπει να γίνει μια πρώτη εκτίμηση από αυτές των κυριότερων περιβαλλοντικών επιπτώσεων ανάλογα με το αντικείμενο της σύμβασης. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε για τις συμβάσεις προμηθειών ότι μπορούν να λαμβάνονται υπόψη λ.χ. οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των υλικών που χρησιμοποιούνται για την κατασκευή του προϊόντος (π.χ. προέρχονται οι πρώτες ύλες από ανανεώσιμες πηγές), η ανθεκτικότητα/διάρκεια ζωής του προϊόντος, οι δυνατότητες ανακύκλωσης/επαναχρησιμοποίησης του προϊόντος στο τέλος του κύκλου ζωής του και η συσκευασία και μεταφορά του προϊόντος, για τις συμβάσεις υπηρεσιών. Για τις συμβάσεις υπηρεσιών, κρίσιμες είναι οι διοικητικές διαδικασίες που δρομολογούνται για την ελαχιστοποίηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της υπηρεσίας, καθώς επίσης η κατανάλωση ενέργειας και ύδατος και όγκος αποβλήτων που προκύπτουν από την παροχή της υπηρεσίας.

Συναφώς, απαραίτητη όπως προαναφέρθηκε είναι η κοστολόγηση κύκλου ζωής των έργων, αγαθών και υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης. Σύμφωνα με την παράγραφο 1, του άρθρου 68, της Οδηγίας 2014/24 «[η] κοστολόγηση του κύκλου ζωής καλύπτει, στον βαθμό που αρμόζει, ένα μέρος ή το σύνολο των ακόλουθων ειδών κόστους κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής ενός προϊόντος, μιας υπηρεσίας ή ενός έργου: α) κόστος που βαρύνει την αναθέτουσα αρχή ή άλλους χρήστες, όπως: i) το κόστος που σχετίζονται με την απόκτηση, ii) το κόστος χρήσης, όπως για την κατανάλωση ενέργειας και άλλων πόρων, iii) το κόστος συντήρησης, iv) το κόστος που αφορά το τέλος του κύκλου ζωής, όπως το κόστος της συλλογής και της ανακύκλωσης· β) το κόστος που οφείλεται σε περιβαλλοντικές εξωτερικές παρενέργειες που συνδέονται με το προϊόν, την υπηρεσία ή τις εργασίες στη διάρκεια του κύκλου ζωής, εφόσον η χρηματική αξία του μπορεί να προσδιοριστεί και να επαληθευτεί· στο κόστος αυτό μπορεί να περιλαμβάνεται το κόστος των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και άλλων εκπομπών ρύπων, καθώς και το κόστος για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής». Με τον τρόπο αυτό, όχι μόνο αποφεύγονται οι «εκπλήξεις» στα επιγενόμενα κόστη κατά τη χρήση ή την εκμετάλλευση των προϊόντων, υπηρεσιών ή έργων, αλλά, ταυτόχρονα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ποσοτικοποιήσουν τα επιπλέον οφέλη που θα αποκομίσουν από τη σύναψη

της σύμβασης, και, τελικά, να προσανατολιστούν προς την επιλογή βιώσιμων και όχι απλά «φτηνών» λύσεων.

Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να επισημανθεί ειδικά για τις συμβάσεις έργων ότι οι συμβάσεις αυτές ενδέχεται να έχουν σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, λ.χ. ως προς τις χρήσεις γης ή τον σχεδιασμό της κυκλοφορίας. Για τον λόγο αυτόν, για ορισμένα έργα θα πρέπει να διενεργείται επίσημη εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, τα αποτελέσματα της οποίας θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την ανάθεση της σχετικής σύμβασης. Πράγματι, αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας της σύναψης της σύμβασης δημοσίου έργου αποτελεί η μελέτη περιβαλλοντικών όρων και έκδοση απόφασης έγκρισης για τα δημόσια έργα τα οποία λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της έκτασής τους είναι πιθανό να προκαλέσουν σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον, σύμφωνα με τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης που προβλέπει ο Ν. 4014/2011²⁶. Χαρακτηριστικά πρόσφατα παραδείγματα έγκρισης περιβαλλοντικών όρων ως προϋπόθεσης για την υλοποίηση έργων αποτελούν η παραχώρηση υπηρεσιών λειτουργίας λιμένος και του δικαιώματος χρήσης, λειτουργίας, διαχείρισης και εκμετάλλευσης της μαρίνας Καλαμαριάς²⁷ και η σύμβαση παραχώρησης σχετικά με τη χρήση και την εκμετάλλευση ορισμένων χώρων και περιουσιακών στοιχείων εντός του Λιμένος Πειραιώς²⁸.

Κρίσιμη, επίσης, είναι η επιλογή από τις αναθέτουσες αρχές συγκεκριμένης διαδικασίας σύναψης (ανοιχτής ή κλειστής, με διαπραγμάτευση ή ανταγωνιστικό διάλογο), σύμφωνα με τις προβλέψεις του Ν. 4412/2016, όπως ισχύει και αναλόγως και με την πολυπλοκότητα του αντικειμένου της σύμβασης²⁹. Μάλιστα, η επιλογή μιας «συμφωνίας-πλαίσιο»³⁰ από τις αναθέτουσες αρχές σε μπορούν να συμβάλουν στις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις παρέχοντας μεγαλύτερη ευελιξία στην ανάθεση τους. Αυτό μπορεί επίσης να αυξήσει τα κίνητρα των προμηθευτών για την παροχή περιβαλλοντικά βελτιωμένων λύσεων, λόγω της δυνατότητας

²⁶ Ν. 4014/2011 (ΦΕΚ Α' 209/21.09.2011).

²⁷ ΣτΕ 567/2022, με την οποία ακυρώθηκε η εν λόγω Πρόσκληση, καθώς κρίθηκε ότι πριν την έκδοση της Προσκήσεως έπρεπε να είχε ολοκληρωθεί η κινηθείσα από το ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε. διαδικασία νέας χωροθετήσεως της μαρίνας κατά το άρθρο 31 του Ν. 2160/1993, δηλαδή να έχει εκδοθεί το προεδρικό διάταγμα του νέου γενικού σχεδιασμού της και η κοινή υπουργική απόφαση έγκρισεως περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή και λειτουργία των προβλεπόμενων έργων.

²⁸ ΣτΕ Ολ 547-549/2022, με τις οποίες ακυρώθηκαν πράξεις της Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων, με τις οποίες είχαν εγκριθεί, στο πλαίσιο έγκρισης του Γενικού Προγραμματικού Σχεδίου (Master Plan) της εταιρείας "Όργανισμού Λιμένος Πειραιώς (Ο.Λ.Π.) Α.Ε.", έκρινε ότι οι πράξεις αυτές ήταν μη νόμιμες, διότι δεν είχε προηγηθεί, κατά παράβαση της οδηγίας 2001/42/ΕΚ και της κοινής υπουργικής απόφασης ΥΠΕΧΩΔΕ/ΕΥΠΕ/οικ. 107017/28.8.2006 (Β' 1225), στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση του νέου σχεδιασμού του λιμένα του Πειραιά.

²⁹ Τέτοια περίπτωση συνιστά λ.χ. η σύμπραξη καινοτομίας του άρθρου 31, του Ν. 4412/2016.

³⁰ Άρθρο 33 της Οδηγίας 2024/24 και άρθρο 39 του Ν. 4412/2016.

εξασφάλισης πολλαπλών συμβάσεων και, επομένως, της ανάκτησης τυχόν πρόσθετων εξόδων που συνεπάγεται η υλοποίηση τέτοιων λύσεων. Εξάλλου, περισσότερες αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιλέξουν μια από κοινού προμήθεια. Επισημαίνεται ότι ο όρος «από κοινού προμήθεια» υποδηλώνει τον συνδυασμό των δραστηριοτήτων προμηθειών μιας ομάδας δημόσιων αρχών με στόχο την εξοικονόμηση πόρων μέσω της αγοράς μεγάλων ποσοτήτων, τη μείωση του διοικητικού κόστους και τη συγκέντρωση περιβαλλοντικών και τεχνικών γνώσεων, καθώς και γνώσεων σχετικά με την αγορά. Αυτό το είδος προμηθειών μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμο για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις, ώστε να μπορεί να υπάρξει ανταλλαγή περιβαλλοντικών δεξιοτήτων και γνώσεων για την αγορά πράσινων προϊόντων και υπηρεσιών³¹.

Περαιτέρω, ιδιαίτερη σημασία έχει η δυνατότητα διαβούλευσης με την αγορά με σκοπό οι αναθέτουσες αρχές να αποκτούν εξειδικευμένες γνώσεις π.χ. για τη διαθεσιμότητα, το κόστος και τις ενδεχόμενες πρακτικές συνέπειες των φιλικότερων προς το περιβάλλον λύσεων, πρακτική που φαίνεται ολοένα να κερδίζει έδαφος τα τελευταία χρόνια, ειδικά, μάλιστα, μετά τις προβλέψεις των Ευρωπαϊκών Οδηγιών της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014³². Ωστόσο, πρέπει να διευκρινιστεί ότι υπό καμία εκδοχή η προσφυγή σε διαβουλεύσεις με την αγορά δεν θα πρέπει να χορηγεί αθέμιτο πλεονέκτημα σε οποιονδήποτε οικονομικό φορέα και ότι όλες οι πληροφορίες τίθενται στη διάθεση όλων των δυνητικών διαγωνιζόμενων οικονομικών φορέων.

B. Η επιλογή των συμβατικών όρων

Σύμφωνα με τις προτάσεις της ίδιας της Ένωσης³³, η επιλογή των συμβατικών όρων συνιστά κατεξοχήν πρακτική για την υλοποίηση περιβαλλοντικών πολιτικών.

Καταρχάς, οι ίδιες οι ευρωπαϊκές Οδηγίες προβλέπουν την τήρηση περιβαλλοντικής νομοθεσίας ως κριτήριο δυνητικού αποκλεισμού των οικονομικών φορέων³⁴. Εφόσον, ωστόσο, πρόκειται για κριτήριο δυνητικού αποκλεισμού, επαφίεται στις αναθέτουσες αρχές να αξιοποιήσουν αυτό το εργαλείο, ώστε να μπορούν να αποκλείουν οικονομικούς φορείς που δεν τηρούν την περιβαλλοντική νομοθεσία, προβλέποντάς το κατά τρόπο ρητό στις οικείες διακηρύξεις.

³¹ Ως προς αυτά τα οφέλη, βλ. το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη προώθηση των Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων (2021-2023) όπ. π.

³² Βλ. άρθρο 40 της Οδηγίας 2014/24 και άρθρο 46, του Ν. 4412/2016.

³³ Πράσινες Αγορές - Εγχειρίδιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις, 3^η έκδ., 2016

³⁴ Άρθρο 57 της Οδηγίας 2014/24, άρθρο 73 του Ν. 4412/2016.

Επιπλέον, όπως προαναφέρθηκε³⁵, θα πρέπει ως κριτήριο ανάθεσης να προβλέπεται η βέλτιστη σχέση ποιότητας τιμής και όχι η απλά η χαμηλότερη τιμή, προκειμένου τα προβλεπόμενα περιβαλλοντικά κριτήρια να έχουν ουσιαστική βαρύτητα στην επιλογή του αναδόχου, ενώ εξίσου κρίσιμη είναι τα κριτήρια επιλογής που θα επιλέξει η αναθέτουσα αρχή. Αυτά μπορούν να αφορούν την τεχνική και την επαγγελματική ικανότητα (λ.χ ανθρώπινοι και τεχνικοί πόροι, συστήματα και προγράμματα περιβαλλοντικής διαχείρισης λ.χ. ISO, πιστοποιήσεις αξιολόγησης της συμμόρφωσης με περιβαλλοντικά πρότυπα).

Συναφώς, παρέχεται και η δυνατότητα πρόβλεψης υποβολής από τους οικονομικούς φορείς εναλλακτικών προσφορών³⁶, οι οποίες συμβάλλουν στην εκτίμηση την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, η οποία με τη σειρά της, όπως προαναφέρθηκε, συμβάλλει στην επίτευξη υψηλών περιβαλλοντικών επιδόσεων. Η επιλογή αυτή θεωρείται χρήσιμη κυρίως στις περιπτώσεις που δεν είναι ακριβής ο εκ των προτέρων υπολογισμός του κόστους ή άλλες επιπτώσεις του εναλλακτικού προϊόντος ή της εναλλακτικής υπηρεσίας. Επισημαίνεται, ωστόσο ότι, προκειμένου να γίνουν δεκτές όμως οι εναλλακτικές προσφορές σε μια διαδικασία ανάθεσης σύμβασης, πρέπει να αναφέρεται ρητά στη διακήρυξη ότι γίνονται δεκτές, να προσδιορίζονται οι ελάχιστες απαιτήσεις που πρέπει αυτές να πληρούν και να προσδιορίζονται και τυχόν συγκεκριμένες απαιτήσεις σχετικά με την υποβολή εναλλακτικών προσφορών (όπως λ.χ. υποβολή εναλλακτικής προσφοράς μόνο σε συνδυασμό με βασική προσφορά)³⁷.

Περαιτέρω, οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη δυνατότητα να προβλέπουν τεχνικές προδιαγραφές με παραπομπή σε σήματα³⁸. Το οικολογικό σήμα της ΕΕ (ecolabel) θεσπίστηκε το 1992 για να παροτρύνει τις επιχειρήσεις να διαθέτουν στην αγορά προϊόντα και υπηρεσίες που βλάπτουν λιγότερο το περιβάλλον³⁹. Στο πλαίσιο αυτό, σύμφωνα με τις προτάσεις της Ένωσης⁴⁰, μπορούν να χρησιμοποιηθούν σήματα που επικεντρώνονται σε μια μόνο παράμετρο όπως λ.χ., το βιολογικό σήμα της ΕΕ και το σήμα «Energy Star» για τον εξοπλισμό γραφείου ή σήματα για συγκεκριμένους τομείς λ.χ. τα συστήματα πιστοποίησης των δασών που εφαρμόζουν

³⁵ Βλ. παραπάνω, σημείο 8.

³⁶ Βλ. άρθρο 45 και σκ. 48 του προοιμίου της Οδηγίας 2014/14, και άρθρο 57 του Ν. 4412/2016.

³⁷ Όπ. π.

³⁸ Άρθρο 43 της Οδηγίας 2014/24 και άρθρο 55 του Ν. 4412/2016.

³⁹ Για τις προϋποθέσεις χορήγησης σήματος Ecolabel βλ. τον Κανονισμό 66/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2009. Ειδικότερα για τη ρύθμιση σε εθνικό επίπεδο, βλ. τη με αρ. ΥΠΕΝ/ΔΝΕΠ/125392/4693 ΚΥΑ της 31.12.2021 (ΦΕΚ Β' 6414/31.12.2021) - Καθορισμός αρμόδιων φορέων, μέτρων και διαδικασιών για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΚ) 66/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2009 σχετικά με το οικολογικό σήμα της ΕΕ (EU Ecolabel) και εκσυγχρονισμός του εθνικού συστήματος απονομής του οικολογικού σήματος της ΕΕ.

⁴⁰ Πράσινες Αγορές - Εγχειρίδιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις, όπ. π.

φορείς όπως το Συμβούλιο Διαχείρισης των ή Δασών. Ωστόσο, κάθε παραπομπή σε πρότυπο πρέπει να συνοδεύεται από τη μνεία «ή ισοδύναμο», προς αποφυγή δημιουργίας αδικαιολόγητων εμποδίων στον ανταγωνισμό, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης⁴¹.

Μάλιστα, προκειμένου να εξασφαλιστεί η επίτευξη των επιδιωκόμενων κατά περίπτωση περιβαλλοντικών στόχων, προτείνεται η σύνδεση των συνθηκών εκτέλεσης της σύμβασης με την αμοιβή του αντισυμβαλλομένου ιδιώτη με την παροχή κινήτρων συνήθως οικονομικού χαρακτήρα (λ.χ. ποινικών ρητρών, πριμ κ.λπ.), δυνατότητα που μπορεί να αξιοποιηθεί ιδιαίτερος στα δημόσια έργα. Με τον τρόπο αυτό οι αναθέτουσες αρχές ουσιαστικά καθιστούν συνυπεύθυνο τον ιδιώτη για την προσήκουσα εκτέλεση της σύμβασης συνδέοντας άρρηκτα την αμοιβή του με την προσήκουσα εκτέλεση της σύμβασης, η οποία προφανώς δύναται να περιλαμβάνει και την εξυπηρέτηση περιβαλλοντικών στόχων⁴².

Τέλος, μια ειδικότερη λύση που προτείνεται από την Ένωση είναι οι Συμβάσεις ενεργειακής απόδοσης (ΣΕΑ), οι οποίες αποτελούν συμβατική ρύθμιση μεταξύ του ιδιοκτήτη ή του χρήστη ενός κτιρίου (συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων αρχών) και μιας εταιρίας ενεργειακών υπηρεσιών (ΕΕΥ) για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης ενός κτιρίου. Συνήθως, το επενδυτικό κόστος καλύπτεται από την ΕΕΥ με αμοιβή ή από τρίτο φορέα, π.χ. μια τράπεζα, ώστε να μην απαιτείται οικονομική επιβάρυνση της αναθέτουσας αρχής. Μια τέτοια επιλογή από τις αναθέτουσες αρχές ενδεχομένως να καταστεί ιδιαίτερος χρήσιμη εν μέσω ενεργειακής κρίσης, συμβάλλοντας στην εξεύρεση λιγότερο ενεργοβόρων λύσεων.

ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Ολοκληρώνοντας, καλό είναι να επισημάνουμε ότι η προσπάθεια προώθησης περιβαλλοντικών πολιτικών μέσω των δημοσίων συμβάσεων βρίσκεται εν γένει σε μια καλή κατεύθυνση. Μέχρι τώρα, στη χώρα μας χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι 20 δήμοι οι οποίοι ήδη από το 2018 έχουν προβεί σε σύναψη ΠΔΣ προμήθειας φωτιστικών σωμάτων LED, όπως επίσης και ο Δήμος Τρικκαίων και η χρήση ΠΔΣ για την προμήθεια ενέργειας, το 50% της οποίας προέρχεται από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας. Παράλληλα, ενθαρρύνονται τα

⁴¹ Βλ. ΔΕΕ, απόφαση της 03.12.2001, *Vestergaard*, υπόθ. C-59/00, σκ. 19 ως και 21 και 24, απόφαση της 20.10.2005, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, υπόθ. C-264/03, σκ. 32 και 33 και απόφαση της 14.06.2007, *Medipac – Καζαντζίδης*, υπόθ. C-6/05, σκ. 33.

⁴² Προς αυτήν την κατεύθυνση βλ. Stathaki M., *La rémunération du cocontractant de l'Administration dans les contrats de la commande publique – Étude comparée : France, Grèce, Allemagne*, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, ιδίως σημεία 1603 επ.

πανεπιστημιακά ιδρύματα της χώρας να προβούν σε διαδικασίες ανάθεσης ΠΔΣ, όπως λ.χ. για την θέρμανση αποκλειστικά με φυσικό αέριο.

Ωστόσο, σε αυτήν τη φιλόδοξη προσπάθεια, όπως είναι αναμενόμενο, υπάρχουν εμπόδια. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ και τα στοιχεία των χωρών μελών του, τα βασικά εμπόδια συνοψίζονται στον φόβο για επιπλέον κόστη, στην έλλειψη μηχανισμών εποπτείας της αποτελεσματικότητας των δημόσιων πολιτικών, στην απουσία κινήτρων για την υλοποίηση πράσινων έργων, καθώς επίσης και στην έλλειψη επαρκών προμηθευτών⁴³.

Εξάλλου, η διεθνής συγκυρία της ενεργειακής κρίσης όχι μόνο επέτεινε τα παραπάνω προβλήματα, αλλά και από μόνη της αποτελεί μια νέα πρόκληση για την προώθηση περιβαλλοντικών πολιτικών μέσω των δημοσίων συμβάσεων, προεχόντως λόγω της ανάγκης εξεύρεσης διαφορετικών και όλο και λιγότερο ενεργοβόρων προϊόντων και λύσεων. Πέραν αυτής, αξίζει όμως να υπομνηστούν οι χρόνιες αγκυλώσεις των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων όπως η γραφειοκρατία και, κυρίως, οι χρονοβόρες διαδικασίες ενστάσεων και προδικαστικών προσφυγών μεταξύ ανταγωνιστών οικονομικών φορέων που μειώνουν την αποτελεσματικότητα εν γένει των διαδικασιών ανάθεσης, λόγω καθυστερήσεων και συνακόλουθης οικονομικής επιβάρυνσης των αναθετουσών αρχών. Τα προβλήματα όμως αυτά υπάρχουν και θα συνεχίσουν να υπάρχουν. Ωστόσο, δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να απομειώσουν τη σημασία των δημοσίων συμβάσεων ως καθοριστικό παράγοντα για τον μετασχηματισμό της οικονομίας σε μια πράσινη οικονομία. Αρκεί οι αναθέτουσες αρχές να αξιοποιήσουν ορθά τα εργαλεία που τους παρέχονται στην προσπάθεια αυτή.

⁴³ Πηγή: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en.

**Το δικαίωμα σε ένα υγιές περιβάλλον υπό το πρίσμα της νομολογίας του
Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)**

Σωτήριος Τσίγγανας,

Υπ. Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου

Institut Droit et Santé – Université Paris Cité

Η ΕΣΔΑ

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) δεν κατοχυρώνει άμεσα το δικαίωμα σε ένα υγιές περιβάλλον. Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) έχει αναπτύξει σχετική νομολογία, καθώς ορισμένα από τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που εγγυάται η Σύμβαση δύναται να παραβιασθούν λόγω της έκθεσης σε περιβαλλοντικούς κινδύνους.

Αν και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) απέρριπτε, αρχικά, ως μη παραδεκτές τις εν λόγω προσφυγές, καθώς η Σύμβαση δεν προβλέπει ένα δικαίωμα στο περιβάλλον *per se*, ο δικαστής του Στρασβούργου δεν άργησε να δεχθεί ότι περιβαλλοντικά ζητήματα μπορούν να οδηγήσουν σε παραβίαση των άρθρων 2 (δικαίωμα στη ζωή), 3 (απαγόρευση των βασανιστηρίων), 6 (δικαίωμα στη χρηστή απονομή της δικαιοσύνης), 8 (δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής), 10 (ελευθερία έκφρασης), 11 (ελευθερία του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι) καθώς και του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση (προστασία της ιδιοκτησίας).

Ήδη, με την απόφασή του της 18ης Φεβρουαρίου 1991, *Fredin κατά Σουηδίας*, το ΕΔΔΑ αναγνωρίζει ότι « η σημερινή κοινωνία ενδιαφέρεται όλο και περισσότερο για την προστασία του περιβάλλοντος »¹. Ωστόσο, για πρώτη φορά, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι ένα κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης παραβίασε την ΕΣΔΑ, με την απόφαση *López Ostra κατά Ισπανίας*². Η απόφαση αυτή εγκαινίασε την εφαρμογή του άρθρου 8 σε περιβαλλοντικές υποθέσεις. Στο άρθρο 8 στηρίχτηκαν οι περισσότερες μετέπειτα προσφυγές.

Άρθρο 2

Αναφορικά με το δικαίωμα στη ζωή, άρθρο 2 της Σύμβασης, το Στρασβούργο αναγνώρισε παραβιάσεις που σχετίζονται με επικίνδυνες βιομηχανικές δραστηριότητες, φυσικές καταστροφές, τοξικά απόβλητα, βιομηχανικές εκπομπές.

Στην υπόθεση *Öneriyıldız κατά Τουρκίας*³, το Δικαστήριο εξέτασε την περίπτωση της έκρηξης μεθανίου σε χώρο υγειονομικής ταφής απορριμμάτων που είχε ως αποτέλεσμα την ταφή περισσότερων από δέκα γειτονικών κατοικιών μεταξύ των οποίων αυτής του

¹ ΣΙΣΙΛΙΑΝΟΣ, Λ.-Α., "Η προστασία του περιβάλλοντος και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Απρίλιος 1996)", 3 Απριλίου 2003, Νόμος και Φύση, σ. 1

² ΕΔΔΑ, 9 Δεκεμβρίου 1994, 16798/90, *López Ostra κατά Ισπανίας*

³ ΕΔΔΑ, 30 Νοεμβρίου 2004, 48939/99, *Öneriyıldız κατά Τουρκίας*

προσφεύγοντα (αυθαίρετη κατοικία), ο οποίος έχασε εννέα συγγενείς του. Ο ενάγων υποστήριξε ότι κανένα μέτρο για την πρόληψη της έκρηξης δεν είχε ληφθεί παρά την έκθεση εμπειρογνομόνων που εφιστούσε την προσοχή. Το ΕΔΔΑ κατέληξε σε παραβίαση του άρθρου 2 υπό την ουσιαστική του διάσταση, λόγω έλλειψης κατάλληλων μέτρων για την πρόληψη της θανατηφόρου έκρηξης. Επίσης, κατέληξε σε παραβίαση του άρθρου 2 υπό τη διαδικαστική του διάσταση, λόγω έλλειψης νομικής πρόβλεψης για επαρκή προστασία κατάλληλη να διασφαλίσει το δικαίωμα στη ζωή.

Το Δικαστήριο απεφάνθη, ακόμη, παραβίαση του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης (προστασία της ιδιοκτησίας), καθώς και παραβίαση του άρθρου 13 (δικαίωμα πραγματικής προσφυγής) σχετικά με το αίτημα που βασίστηκε στην ουσιαστική διάσταση του άρθρου 2 και παραβίαση του άρθρου 13 σχετικά με το αίτημα που βασίστηκε στο άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου Πρωτοκόλλου.

Σε παραβίαση του άρθρου 2 της Σύμβασης κατέληξε το ΕΔΔΑ και στην απόφαση Boudaïeva και άλλοι κατά Ρωσίας⁴ σχετικά με λασπορροή που είχε ως αποτέλεσμα το θάνατο οκτώ ατόμων στην πόλη Τιρναούζ. Το Δικαστήριο διέγνωσε παραβίαση του άρθρου 2 υπό την ουσιαστική του διάσταση λόγω της παράλειψης των εθνικών αρχών να προστατέψουν τη ζωή των θυμάτων και παραβίαση του δικαιώματος στη ζωή υπό τη διαδικαστική του διάσταση λόγω έλλειψης έρευνας περί τα πραγματικά περιστατικά.

Στην απόφαση Smaltini κατά Ιταλίας⁵, το ΕΔΔΑ έκρινε απαράδεκτη την προσφυγή λόγω προδήλου έλλειψης αιτιολογίας. Πιο συγκεκριμένα, το δικαστήριο έκρινε ότι η ενδιαφερόμενη συμμετείχε σε διαδικασία αντιμωλίας κατά την οποία οι έρευνες ολοκληρώθηκαν με δικό της αίτημα και η ίδια δεν κατάφερε να αποδείξει ότι με βάση τις διαθέσιμες επιστημονικές γνώσεις, κατά την εποχή των συμβάντων, το δικαίωμα της στη ζωή παραβλέφθηκε. Με άλλα λόγια, η αιτούσα δεν κατάφερε να τεκμηριώσει αιτιώδη σχέση μεταξύ των βλαβερών εκπομπών εργοστασίου και της ασθένειάς της.

Σε μη παραβίαση του άρθρου 2 κατέληξε το Δικαστήριο και στην υπόθεση L.C.B. κατά Ηνωμένου Βασιλείου⁶, καθώς δεν θεωρήθηκε ότι οι βρετανικές αρχές είχαν υποχρέωση να προειδοποιήσουν τον πατέρα της ενάγουσας για τους κινδύνους που εγκυμονούσε για την

⁴ ΕΔΔΑ, 20 Μαρτίου 2008, 11673/02, 15339/02, 15343/02 κλπ., Boudaïeva και άλλοι κατά Ρωσίας

⁵ ΕΔΔΑ, 24 Μαρτίου 2015, 43961/09, Smaltini κατά Ιταλίας

⁶ ΕΔΔΑ, 9 Ιουνίου 1998, 23413/94, L.C.B. κατά Ηνωμένου Βασιλείου

υγεία η συμμετοχή του σε πυρηνικές δοκιμές κατά τη δεκαετία του '50. Πόσο μάλλον πριν τη γέννηση της κόρης του (1966) και τη διάγνωσή της με λευχαιμία (1970).

Σε εκκρεμότητα βρίσκονται προσφυγές κατά της Ιταλικής κυβέρνησης για το φαινόμενο « Terra dei Fuochi » προκειμένου για παράνομη ταφή αποβλήτων στις επαρχίες της Νάπολης και της Καζέρτα⁷, καθώς και κατά των Πορτογαλίας, Ελβετίας και 32 άλλων κρατών για την κλιματική αλλαγή⁸.

Άρθρο 3

Το ΕΔΔΑ έχει αναγνωρίσει παραβίαση του άρθρου 3 σχετικά με την απαγόρευση των βασανιστηρίων και των απάνθρωπων ή εξευτελιστικών μεταχειρίσεων σε δύο περιπτώσεις παθητικού καπνίσματος στα πλαίσια του σωφρονιστικού συστήματος της Ρουμανίας (αποφάσεις Florea κατά Ρουμανίας⁹ και Eleftheriadis κατά Ρουμανίας¹⁰).

Άρθρο 6

Ουκ ολίγες είναι οι υποθέσεις στις οποίες το ΕΔΔΑ κλήθηκε να εξετάσει την παραβίαση του άρθρου 6 της Σύμβασης σχετικά με το Δικαίωμα στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης.

Στην απόφαση L'Erablière asbl κατά Βελγίου¹¹, μια μη κερδοσκοπική οργάνωση που δραστηριοποιούνταν στον τομέα του περιβάλλοντος, προσέβαλε απόφαση χορήγησης πολεοδομικής άδειας με σκοπό την επέκταση χώρου εναπόθεσης αποβλήτων. Το βελγικό Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε απαράδεκτη την αίτηση ακυρώσεως. Η ενάγουσα οργάνωση υποστήριξε ότι η απόφαση αυτή του Συμβουλίου της Επικρατείας της στέρησε το δικαίωμά πρόσβασης στη δικαιοσύνη.

Το ΕΔΔΑ υπενθυμίζοντας ότι για την εφαρμογή του άρθρου 6 πρέπει να υπάρχει επαρκής σύνδεσμος με ένα δικαίωμα αστικής φύσεως, θεώρησε ότι η επέκταση της χωματερής στην

⁷ ΕΔΔΑ, Di Caprio και άλλοι κατά Ιταλίας, 39742/14, CEDH, Environnement et Convention européenne des droits de l'homme, janvier 2022

⁸ ΕΔΔΑ, Duarte Agostinho και άλλοι κατά Πορτογαλίας και 32 άλλων Κρατών, 39371/20 και Verein Klima Seniorinnen Schweiz και άλλοι κατά Ελβετίας, 53600/20, CEDH, Environnement et Convention européenne des droits de l'homme, janvier 2022

⁹ ΕΔΔΑ, 14 Σεπτεμβρίου 2010, 37186/03, Florea κατά Ρουμανίας

¹⁰ ΕΔΔΑ, 25 Ιανουαρίου 2011, 38427/05, Eleftheriadis κατά Ρουμανίας

¹¹ ΕΔΔΑ, 24 Φεβρουαρίου 2009, 49230/07, L'Erablière asbl κατά Βελγίου

προκειμένη περίπτωση θα προσέβαλε άμεσα το άρθρο 6 παράγραφο 1. Τονίζοντας ότι το έργο της εν λόγω οργάνωσης περιοριζόταν στην περιοχή Marche-Nassogne του Λουξεμβούργου, θεώρησε ότι το ενδιαφέρον της οργάνωσης δεν μπορεί να εξομοιωθεί με *actio popularis* και για το λόγο αυτό κατέληξε σε παραβίαση του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη.

Το Δικαστήριο έχει καταλήξει σε παραβίαση του άρθρου 6 και σε περιπτώσεις παράλειψης εκτελέσεως οριστικών αποφάσεων της δικαιοσύνης. Συναφής είναι η υπόθεση *Kyrtatos κατά Ελλάδος*¹². Ιδιοκτήτες ακίνητης περιουσίας στο νοτιοανατολικό τμήμα της Τήνου υποστήριξαν ότι η αστική ανάπτυξη στην περιοχή κατέστρεψε το φυσικό περιβάλλον και το βιότοπο γύρω από το έλος της περιοχής διαταράσσοντας την ιδιωτική τους ζωή. Αν και η μεγάλη πλειοψηφία των δικαστών δεν βρήκε έρεισμα για παραβίαση του άρθρου 8 (εκτός του Ιταλού δικαστή *Gustavo Zagrevelsky* που υποστήριξε το αντίθετο με ατομική διαφωνούσα γνώμη), το Στρασβούργο δέχθηκε ομόφωνα παραβίαση του άρθρου 6 της Σύμβασης, καθώς οι ελληνικές αρχές αρνούνταν να εκτελέσουν επί επτά έτη δύο οριστικές δικαστικές αποφάσεις (του Συμβουλίου της Επικρατείας). Το Δικαστήριο κατέληξε σε παραβίαση του άρθρου 6 παράγραφο 1 λόγω του γεγονότος ότι οι εθνικές αρχές δεν απάντησαν στα αιτήματα των ενδιαφερομένων σε εύλογο χρονικό διάστημα.

Άρθρο 8

Μπορεί στην απόφαση *Kyrtatos κατά Ελλάδος* το Δικαστήριο να μην αναγνώρισε παραβίαση του άρθρου 8 (το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή), ο δικαστής *Zagrevelsky*, ωστόσο, μας υπενθύμισε την ουσία μιας τέτοιας παραβίασης. Έτσι, κατά τα λεγόμενά του : « Το άρθρο 8 εξουσιοδοτεί το Κράτος να ενεργεί ορισμένες επεμβάσεις, ακόμη και σοβαρές, και στην άσκηση του δικαιώματος στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή. Ωστόσο, μια επέμβαση είναι αντίθετη στο άρθρο 8, εκτός αν είναι σύμφωνη με το νόμο, εάν επιδιώκει έναν ή περισσότερους νόμιμους σκοπούς που αναφέρονται στην παράγραφο 2 και είναι απαραίτητη σε μια δημοκρατική κοινωνία για την επίτευξή τους. Στην προκειμένη περίπτωση δεν ήταν απαραίτητο να εξεταστεί εάν η παρέμβαση στο δικαίωμα των εναγόντων ήταν αναγκαία και ανάλογη με τα διακυβευόμενα οικονομικά συμφέροντα. Το Δικαστήριο έπρεπε απλώς να εξετάσει εάν, όπως διαπίστωσαν τα ελληνικά δικαστήρια, η παρέμβαση ήταν παράνομη. Επομένως, η πρώτη και θεμελιώδης απαίτηση που εξαρτά τη νομιμότητα έστω και μικρής παρέμβασης στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή δεν έχει

¹² ΕΔΔΑ, 22 Μαΐου 2003, 41666/98, *Kyrtatos κατά Ελλάδος*

εκπληρωθεί. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο θα έπρεπε, κατά την άποψή μου, να έχει διαπιστώσει παραβίαση του άρθρου 8 της Σύμβασης»¹³.

Πολύ πριν την απόφαση Kyratos κατά Ελλάδος, η απόφαση López Ostra κατά Ισπανίας¹⁴ έθεσε τα θεμέλια της νομολογίας του ΕΔΔΑ αναφορικά με το περιβάλλον. Η ίδια απόφαση εγκαινίασε την εφαρμογή του άρθρου 8 σε θέματα περιβαλλοντικής ευθύνης.

Το ΕΔΔΑ θεώρησε ότι η Ισπανία δεν κατάφερε να βρει τη χρυσή τομή μεταξύ του οικονομικού ενδιαφέροντος για την πόλη Lorca με τη μονάδα επεξεργασίας λυμάτων και του δικαιώματος στο σεβασμό της κατοικίας και της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής της προσφεύγουσας.

Στην ουσία, η ευθύνη του ισπανικού κράτους έγκειται στην αποτυχία του να λάβει εύλογα και επαρκή μέτρα για την προστασία της ενάγουσας έναντι τρίτου (§51). Για το λόγο αυτό, ο καθηγητής Sudre υποστηρίζει ότι η απόφαση López Ostra είναι χαρακτηριστική για την ανάδειξη του οριζοντίου αποτελέσματος των διατάξεων της ΕΣΔΑ¹⁵.

Η απόφαση López Ostra θέτει μια βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή του άρθρου 8, η οποία επαναλαμβάνεται έκτοτε συστηματικά στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ. Η περιβαλλοντική υποβάθμιση πρέπει να είναι σημαντική για να τεκμηριώνει παραβίαση του άρθρου 8. Η εκτίμηση του ορίου βαρύτητας «είναι σχετική και εξαρτάται από το σύνολο των δεδομένων της εκάστοτε περίπτωσης». Συναφώς, το Δικαστήριο μπορεί να λαμβάνει υπόψη του την ένταση και τη διάρκεια των οχλήσεων καθώς και τις φυσικές και «πνευματικές» παρενέργειες, ακόμη και τη γενική κατάσταση του περιβάλλοντος.

Ωστόσο, το Δικαστήριο τόνισε ότι δεν είναι απαραίτητο να τεθεί σε σπουδαίο κίνδυνο η υγεία του ενδιαφερόμενου. Είναι το δικαίωμα του να ζει κανείς σε ένα υγιές περιβάλλον που προστατεύεται μέσω του άρθρου 8 και όχι το δικαίωμα στην υγεία.

Παρά ταύτα, για να τεκμηριωθεί η ύπαρξη σοβαρής βλάβης στο περιβάλλον απαιτείται η προσκόμιση αδιάψευστων στοιχείων. Στην υπόθεση López Ostra, ιατρικές εκθέσεις και εκθέσεις εμπειρογνομόνων, προσκομισθείσες τόσο από την ενάγουσα όσο και από την κυβέρνηση, επέτρεψαν να αποδειχθεί η σοβαρότητα της εκπομπής υδροθείου.

¹³ Ibid., ατομική γνώμη του Δικαστή Zagrebelsky

¹⁴ Ibid.

¹⁵ JCP 1995, I, 3823, n° 6, obs. F. Sudre

Αντιθέτως, στην περίπτωση της υπόθεσης Tătar κατά Ρουμανίας¹⁶, η έλλειψη επίσημου εγγράφου που να καθιστά σαφή το βαθμό κινδύνου για την υγεία των πολιτών και το περιβάλλον εξαιτίας μιας βιομηχανικής δραστηριότητας, δυσκόλεψε την απόφαση του Δικαστηρίου (§93). Έτσι, το ΕΔΔΑ αποφάσισε να στηριχτεί αποκλειστικά στις μελέτες επιπτώσεως στο περιβάλλον που προσκόμισε η κυβέρνηση (§96).

Σε αντίθεση με την απόφαση López Ostra που αποκαλύπτει την ευθύνη του Κράτους έναντι τρίτου, η απόφαση Tătar κατά Ρουμανίας διαγιγνώσκει ότι το Κράτος δεν έχει μόνο υποχρέωση να απέχει από κάθε παραβίαση το ίδιο αλλά και « την πρωταρχική υποχρέωση να θεσπίσει ένα νομικό και διοικητικό πλαίσιο με στόχο την αποτελεσματική πρόληψη των ζημιών του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας » (§88).

Στην απόφαση Öneriıldiz κατά Τουρκίας¹⁷ το ΕΔΔΑ επεσήμανε ότι στην περίπτωση που μια δραστηριότητα εγκυμονεί κινδύνους για το περιβάλλον, επιβάλλεται νομοθέτηση προσαρμοσμένη στις ιδιαιτερότητες της συγκεκριμένης δραστηριότητας.

Η απόφαση Hatton και άλλοι κατά Ηνωμένου Βασιλείου¹⁸ υπογράμμισε ότι το εύρος του περιθωρίου εκτίμησης των κρατών μελών είναι δύσκολο να οριστεί. Ωστόσο, « στον ιδιαίτερα ευαίσθητο τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, η απλή αναφορά στο οικονομικό όφελος της χώρας δεν αρκεί για να περάσουν σε δεύτερη μοίρα τα δικαιώματα του άλλου ». Υπενθυμίζοντας τον επικουρικό χαρακτήρα του ελέγχου του, το ΕΔΔΑ περιορίζεται στην εξέταση του αν ένα μέτρο πέτυχε την επιδιωκόμενη χρυσή τομή.

Υπογραμμίζοντας και πάλι ότι ο έλεγχος του περιορίζεται στη λάθος εκτίμηση ενός κράτους μέλους, στην απόφαση Giacomelli κατά Ιταλίας¹⁹ (§80), το Δικαστήριο αποσαφηνίζει ότι η απόδειξη της αναγκαιότητας παρέμβασης βαραίνει εν πρώτοις τις εθνικές αρχές.

Στην πιο πρόσφατη απόφασή του της 10ης Μαΐου 2022, Solyanik κατά Ρωσίας²⁰, το Δικαστήριο εξέτασε την περίπτωση κινδύνων για την υγεία του προσφεύγοντα και των μελών της οικογένειάς του που εγκυμονούσε η λειτουργία κοιμητηρίου σε απόσταση 34ων μόλις μέτρων από την κατοικία τους. Έπειτα από δειγματοληπτικές μελέτες το χημικό, βακτηριακό και παρασιτικό φορτίο του εδάφους της ιδιοκτησίας του ενάγοντα κρίθηκε « ιδιαίτερος

¹⁶ ΕΔΔΑ, 27 Ιανουαρίου 2007, 67021/01, Tătar κατά Ρουμανίας

¹⁷ Ibid.

¹⁸ ΕΔΔΑ, 8 Ιουλίου 2003, 36022/97, Hatton και άλλοι κατά Ηνωμένου Βασιλείου

¹⁹ ΕΔΔΑ, 2 Νοεμβρίου 2006, 59909/00, Giacomelli κατά Ιταλίας

²⁰ ΕΔΔΑ, 10 Μαΐου 2022, 47987/15, Solyanik κατά Ρωσίας

επικίνδυνο ». Επιπλέον, ο προσφεύγων είχε μοναδική πηγή νερού ένα πηγάδι στα πλαίσια της ιδιοκτησίας του που κινδύνευε από τη μόλυνση του εδάφους.

Το Στρασβούργο έκρινε ότι η παραβίαση του εθνικού δικαίου που προέβλεπε ακτίνα υγειονομικής ζώνης 500ων μέτρων γύρω από τα κοιμητήρια σε συνδυασμό με την αδικαιολόγητη αργοπορία των εθνικών αρχών να παύσουν τη λειτουργία του κοιμητηρίου Lesnoye, στερήσε από τον ενάγοντα τα δικαιώματά του που διασφαλίζονται μέσω του άρθρου 8. Συγκεκριμένα, το ΕΔΔΑ θεώρησε ότι η παρέμβαση στην ιδιωτική ζωή του ενδιαφερόμενου δεν ήταν « σύμφωνη με το νόμο » και δεν χρειάστηκε να εξετάσει περαιτέρω εάν επεδίωκε « νόμιμο σκοπό » ή εάν ήταν « απαραίτητη σε μια δημοκρατική κοινωνία ». Το Δικαστήριο, μάλιστα, κάνοντας μνεία στην απόφαση López Ostra κατά Ισπανίας²¹, υπενθυμίζει ότι περιβαλλοντική μόλυνση μπορεί να επηρεάσει το ευ ζην των ατόμων και να τους στερήσει την « απόλαυση της οικίας » κατά τρόπο που βλάπτει ανεπανόρθωτα την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, χωρίς, ωστόσο, να τίθεται σε σοβαρό κίνδυνο η υγεία τους (§41).

Άρθρο 10

Το ΕΔΔΑ έχει δεχθεί παραβίαση του άρθρου 10 σχετικά με την ελευθερία έκφρασης κυριώς σε περιπτώσεις οργανισμών για την προστασία του περιβάλλοντος, των οποίων η ελευθερία διάδοσης πληροφοριών περιστάλθηκε λόγω δυσφήμισης. Συναφής είναι η υπόθεση Steel and Morris κατά Ηνωμένου Βασιλείου²². Το Δικαστήριο θεώρησε ότι σε μια δημοκρατική κοινωνία η διάδοση πληροφοριών δημοσίου ενδιαφέροντος, σχετικά με το περιβάλλον και την υγεία, δεν μπορεί να περιορίζεται. Στην ίδια απόφαση το Δικαστήριο κατέληξε και σε παραβίαση του άρθρου 6, καθώς θεώρησε ότι οι αιτούντες δεν είχαν τις ίδιες ευκαιρίες υπεράσπισης με τον αντίδικό τους, τα McDonald's, ενώπιον του εθνικού δικαστή.

Ως γνωστόν, το άρθρο 10 παρέχει προστασία και στην ελευθερία του τύπου. Στην απόφαση Rovshan Hajiyev κατά Αζερμπαϊτζάν²³ το Δικαστήριο έκρινε ότι η άρνηση πρόσβασης δημοσιογράφου σε πληροφορίες σχετικές με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον και την υγεία ενός παλιού σταθμού ραντάρ του Σοβιετικού στρατού, παράλληλα με την ελλιπή αιτιολόγηση των εθνικών αποφάσεων, παραβίασε το άρθρο 10 της Σύμβασης.

Εκκρεμεί η προσφυγή Bryan και άλλοι κατά Ρωσίας (22515/14), 28 ακτιβιστών της

²¹ Ibid.

²² ΕΔΔΑ, 15 Φεβρουαρίου 2005, 68416/01, Steel and Morris κατά Ηνωμένου Βασιλείου

²³ ΕΔΔΑ, 9 Δεκεμβρίου 2021, 19925/12 και 47532/13, Rovshan Hajiyev κατά Αζερμπαϊτζάν

Greenpeace και δύο δημοσιογράφων, σχετικά με το δικαίωμα στην πρόσβαση και τη διάδοση πληροφοριών για την εκμετάλλευση υδρογονάνθρακα στην Αρκτική.

Άρθρο 11

Το ΕΔΔΑ δέχθηκε παραβίαση του άρθρου 11 σχετικά με την ελευθερία του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι στην υπόθεση Costel Popa κατά Ρουμανίας²⁴. Ο προσφεύγων κατήγγειλε ότι οι ρουμανικές αρχές δεν δέχθηκαν την εγγραφή της περιβαλλοντικής οργάνωσης που ίδρυσε και επιπλέον δεν του έδωσαν το προβλεφθέν από το εθνικό δίκαιο δικαίωμα διόρθωσης των πλημμελείων του καταστατικού της οργάνωσης.

Το Δικαστήριο κατέληξε σε παραβίαση του άρθρου 11 της Σύμβασης, κρίνοντας ότι οι λόγοι που ανέφεραν οι εθνικές αρχές για την άρνηση εγγραφής της οργάνωσης δεν δικαιολογούσαν καμία επιτακτική κοινωνική ανάγκη και δεν ήταν πειστικοί.

Άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου Πρωτοκόλλου

Αρκετές είναι οι περιπτώσεις παραβίασης του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου Πρωτοκόλλου που αναγνώρισε το ΕΔΔΑ σχετικά με την προστασία της κατοικίας. Στην απόφαση Papastavrou και άλλοι κατά Ελλάδος²⁵ το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν επιτεύχθη η εύλογη ισορροπία μεταξύ του γενικού συμφέροντος και των δικαιωμάτων των προσφευγόντων. Συγκεκριμένα, θεώρησε ότι οι ελληνικές αρχές κηρύσσοντας την περιοχή στην οποία κατοικούσαν ή ήταν ιδιοκτήτες ακινήτων οι ενάγοντες αναδασωτέα, χωρίς να τους προσφέρει αποζημίωση καθώς δεν προβλεπόταν από το εθνικό δίκαιο, παραβίασαν το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της Σύμβασης.

Από όσα εκτέθηκαν παραπάνω, οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι το Δικαστήριο του Στρασβούργου εισήγαγε στη νομολογία του τη θεματική του περιβάλλοντος κάνοντας διασταλτική ερμηνεία των διατάξεων της Σύμβασης. Ο καθηγητής Marguénaud, μάλιστα, μας υπενθυμίζει ότι « ελλείπει ειδικού πρόσθετου πρωτοκόλλου που θα χρησίμευε ως πυξίδα, το Δικαστήριο πλέει κατά περίπτωση »²⁶.

²⁴ ΕΔΔΑ, 26 Απριλίου 2016, 47558/10, Costel Popa κατά Ρουμανίας

²⁵ ΕΔΔΑ, 10 Απριλίου 2003, 46372/99, Papastavrou και άλλοι κατά Ελλάδος

²⁶ J.-P. Marguénaud, in Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, F. Sudre (ss dir.), 7^{ème} éd., PUF, 2015, p. 548

Η πρόσφατη παραπομπή της υπόθεσης *Carême* κατά Γαλλίας²⁷ στο τμήμα ευρείας σύνθεσης του Δικαστηρίου φανερώνει τη βαρύτητα που δίνει πλέον το ΕΔΔΑ στα ζητήματα του περιβάλλοντος. Το Στρασβούργο καλείται να εξετάσει αν τα μέτρα που έλαβε το γαλλικό Κράτος για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής ήταν ανεπαρκή παραβιάζοντας τα άρθρα 2 και 8 της Σύμβασης όπως καταγγέλλει ο ενάγων. Ήδη, το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας είχε δώσει προθεσμία εννέα μηνών στην Κυβέρνηση προκειμένου να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για τη μείωση των εκπομπών αερίου²⁸. Η προθεσμία αυτή παρήλθε στις 31 Μαρτίου 2022.

²⁷ ECHR 184 (2022), Grand Chamber to examine complaint that France's action to prevent climate change has been insufficient, 07.06.2022

²⁸ CE, 1 juillet 2021, n° 427301

Ενεργειακές Κοινότητες: Σύντομη αναφορά σε διατάξεις του ν. 4513/2018

Φεφές Μιχαήλ,

Αναπληρωτής Καθηγητής,

Τμήμα Κοινωνικής και Εκπαιδευτικής Πολιτικής

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

1) ΕΙΣΑΓΩΓΗ:

Η παραγωγή ενέργειας έχει αντανάκλαση στο φυσικό περιβάλλον. Η παραγωγή ενέργειας από συμβατικές πηγές, όπως τα ορυκτά καύσιμα, το βλάπτει και καθιστά επιτακτική την παραγωγή μεγάλου μέρους τουλάχιστον της καταναλισκόμενης ενέργειας από «καθαρές» πηγές. Ανεξαρτήτως των αλληλοσυγκρουόμενων απόψεων για την πυρηνική ενέργεια ή την μακρόχρονη παράταση της χρήσης του φυσικού αερίου, το πλέον βέβαιο και καθολικά αποδεκτό είναι ότι οι Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (εφεξής Α.Π.Ε.) είναι ένα από τα κλειδιά για καθαρή ενέργεια. Ανεξαρτήτως των όποιων τεχνικών δυσκολιών (π.χ., αποθήκευση παραγόμενης ενέργειας, αδυναμία συνεχούς παραγωγής ενέργειας), που θεωρείται δεδομένο ότι θα αντιμετωπιστούν στο εγγύς μέλλον, οι Α.Π.Ε. είναι μια απτή πραγματικότητα.

Βασικό όχημα παραγωγής ενέργειας από Α.Π.Ε., πέραν του ιδιωτικού τομέα, είναι ο τομέας της κοινωνικής οικονομίας μέσω των ενεργειακών συνεταιρισμών. Η κλιματική αλλαγή είναι μια πραγματική απειλή και οι ενεργειακοί συνεταιρισμοί είναι ένας αποτελεσματικός μοχλός δράσης και αποτελεί πλέον μια απολύτως απαραίτητη πτυχή για την ενεργειακή πολιτική κάθε κράτους. Η συνεταιριστική επιχειρηματικότητα είναι ενδεδειγμένη, ώστε η «κοινωνία των πολιτών» να εμπλακεί στις Α.Π.Ε με στόχο την πρόσβαση σε οικονομικά προσιτή ενέργεια, την αποφυγή δημιουργίας μονοπωλιακών ή ολιγοπολιακών καταστάσεων, την αποφυγή της ενεργειακής φτώχειας, την εξοικονόμηση ενέργειας και τη συνετή κατανάλωσή της, την προστασία του περιβάλλοντος και τη γεωγραφική διασπορά των επενδύσεων. Στην επίτευξη των στόχων αυτών συντείνει η θέσπιση του Ν. 4513/2018 για τις ενεργειακές κοινότητες (εφεξής Ε.Κοιν.). Στο παρόν άρθρο θα εξετάσουμε συνοπτικά όλες τις βασικές πτυχές μιας Ε.Κοιν..

Πριν κλείσουμε καλό είναι να γίνει μια πολύ σύντομη αναφορά στην ενεργειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (που αποτελεί οδηγό και για σημαντικό μέρος των εθνικών νομοθεσιών, όπως, π.χ., το ημέτερο Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα). Νομική βάση της πολιτικής για την ενέργεια στην Ε.Ε. αποτελεί το άρθρο 194 ΣΛΕΕ, ενώ η ενέργεια κατατάσσεται, με το άρθρο 4§2θ ΣΛΕΕ στην κατηγορία των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της.¹ Η Ε.Ε. έχει εκδώσει σημαντικό αριθμό Κανονισμών και Οδηγιών που υλοποιούσαν την

¹ Σύμφωνα με το άρθρο 2§2 ΣΛΕΕ, «Όταν οι Συνθήκες απονέμουν στην Ένωση συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη σε συγκεκριμένο τομέα, η Ένωση και τα κράτη μέλη δύνανται να νομοθετούν και να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις στον τομέα αυτό. Τα κράτη μέλη ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της. Τα κράτη μέλη ασκούν εκ νέου τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση αποφάσισε να παύσει να ασκεί τη δική της». Επίσης, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο 25 σχετικά με την άσκηση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, που είναι προσαρτημένο στη Συνθήκη της Λισαβόνας, τα κράτη μέλη συμφωνούν ότι όσον αφορά στο άρθρο 2§2, όταν η Ένωση αναλαμβάνει δράση σε συγκεκριμένο τομέα,

ενωσιακή ενεργειακή πολιτική είτε στο πλαίσιο της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, είτε στο πλαίσιο του ενεργειακού εφοδιασμού, είτε στο πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος, είτε στο πλαίσιο της διασύνδεσης των ενεργειακών δικτύων. Χαρακτηριστικά παραδείγματα ενωσιακής νομοθεσίας στον ενεργειακό τομέα είναι ο Κανονισμός 715/2009 (όροι πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου), οι Οδηγίες 2009/72 και 2009/73 (κοινοί κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου αντίστοιχα) όσον αφορά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, οι Οδηγίες 2004/67 και 2005/89 (μέτρα διασφάλισης εφοδιασμού με φυσικό αέριο και ηλεκτρισμό αντίστοιχα) όσον αφορά στον ενεργειακό εφοδιασμό, η Οδηγία 2009/28 (προώθηση χρήσης ενέργειας από Α.Π.Ε. και θέσπιση δεσμευτικών εθνικών στόχων), η Απόφαση 1364/2006 (καθορισμός προσανατολισμών σχετικά με τα διευρωπαϊκά δίκτυα), η Οδηγία 2018/2001 (προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές), η Οδηγία 2019/944 (κανόνες που αφορούν την παραγωγή, τη μεταφορά, τη διανομή, την αποθήκευση και την προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς και την προστασία των καταναλωτών), ο Κανονισμός (ΕΕ) 2019/942 (ίδρυση Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, ACER), και ο Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1119 («ευρωπαϊκό νομοθέτημα για το κλίμα»).

2) ΤΙ ΕΙΝΑΙ Ε.ΚΟΙΝ.;

Πριν στραφούμε στο ελληνικό νομικό καθεστώς, υπενθυμίζουμε ότι η Οδηγία 2018/2001 στο άρθρο 2.16 περιέχει ορισμό για μια οντότητα που χαρακτηρίζεται ως «**κοινότητα ανανεώσιμης ενέργειας**». Είναι η νομική οντότητα: α) η οποία, σύμφωνα με το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο, στηρίζεται σε ανοικτή και εθελοντική συμμετοχή, έχει αυτονομία και τελεί υπό τον ουσιαστικό έλεγχο των μετόχων ή των μελών που βρίσκονται κοντά στα έργα ανανεώσιμης ενέργειας που ανήκουν και αναπτύσσονται από εν την εν λόγω νομική οντότητα, β) της οποίας οι μέτοχοι ή τα μέλη είναι φυσικά πρόσωπα, ΜΜΕ ή τοπικές αρχές και δήμοι και γ) της οποίας ο πρωταρχικός στόχος είναι να προσφέρει στους μετόχους ή στα μέλη της ή στις τοπικές περιοχές όπου δραστηριοποιείται, περιβαλλοντικά, οικονομικά και κοινωνικά οφέλη σε επίπεδο κοινότητας και όχι οικονομικά κέρδη.

το πεδίο άσκησης αυτής της αρμοδιότητας καλύπτει μόνο τα στοιχεία που διέπονται από την εν λόγω πράξη της Ένωσης και, συνεπώς, δεν καλύπτει ολόκληρο τον τομέα. Το Πρωτόκολλο περιορίζει έτσι το εύρος της αρμοδιότητας της Ε.Ε. στον τομέα της ενέργειας.

Στο άρθρο 1§1 του Ν. 4513/2018² προσδιορίζεται η έννοια της Ε.Κοιν., η οποία συνάδει με τον ενωσιακό ορισμό. Η Ενεργειακή Κοινότητα (Ε.Κοιν.) είναι αστικός συνεταιρισμός αποκλειστικού σκοπού με στόχους που άπτονται του τομέα της ενέργειας προς την κατεύθυνση της αειφορίας.³ Από τον ορισμό προκύπτει ότι η Ε.Κοιν. είναι συνεταιρισμός οργανωμένος σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον οικείο νόμο και τον νόμο περί αστικών συνεταιρισμών⁴, συνεπώς έχει την εμπορική ιδιότητα και έχει ως αποκλειστικό σκοπό όσα αναφέρονται στο οικείο άρθρο, συνεπώς δεν έχει δυνατότητα επέκτασης σε άλλες δραστηριότητες πέραν του ενεργειακού τομέα και, μάλιστα, τις δραστηριότητες που απαριθμούνται στο άρθρο 4 και μόνο. Η επίτευξη των στόχων θα γίνεται μόνο μέσω της δραστηριοποίησης στους τομείς των Α.Π.Ε. και της Συμπαραγωγής Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης (Σ.Η.Θ.Υ.Α.)⁵, συνεπώς δεν έχουν δυνατότητα επίτευξης ουδενός εκ των στόχων τους με τη χρήση, π.χ., λιγνίτη.⁶

3) ΜΕΛΗ Ε.ΚΟΙΝ.

Το άρθρο 2§1 ορίζει ότι μέλη μιας Ε.Κοιν. μπορεί να είναι οποιοδήποτε φυσικό πρόσωπο, που έχει πλήρη δικαιοπρακτική ικανότητα και οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο είτε ιδιωτικού (ΝΠΙΔ) είτε δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ). Αν και δεν διευκρινίζεται μέλη μπορούν να γίνουν και αλλοδαπά φυσικά ή νομικά πρόσωπα, αρκεί να πληρούν τις λοιπές προϋποθέσεις του Νόμου. Οι Ο.Τ.Α. α' (Δήμοι) και β' βαθμού (Περιφέρειες) και οι δημοτικές επιχειρήσεις μπορούν να είναι μέλη, όμως οι Δήμοι και οι επιχειρήσεις τους πρέπει να ανήκουν στην ίδια Περιφέρεια της έδρας της Ε.Κοιν., ενώ οι Περιφέρειες γίνονται μέλη μόνο σε Ε.Κοιν. που έχουν την έδρα τους σ' αυτές. Π.χ., σε Ε.Κοιν. με έδρα στον Δήμο Βόλου μπορούν να γίνουν

². Στο εξής όταν υπάρχει αναφορά σε συγκεκριμένο άρθρο εννοείται ότι αφορά σε άρθρο του Ν. 4513/2018.

³. Είναι η προώθηση της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας, η καινοτομία στον ενεργειακό τομέα, η αντιμετώπιση της ενεργειακής ένδειας, η προαγωγή της ενεργειακής αειφορίας, η παραγωγή, αποθήκευση, ιδιοκατανάλωση, διανομή και προμήθεια ενέργειας, η ενίσχυση της ενεργειακής αυτότητας και ασφάλειας σε νησιωτικούς δήμους και η βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας στην τελική χρήση σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

⁴. Το νομικό καθεστώς των αστικών συνεταιρισμών εμπεριέχεται στον Ν. 1667/1986.

⁵. Συμπαραγωγή είναι η συνδυασμένη παραγωγή ηλεκτρικής και θερμικής ενέργειας από το ίδιο καύσιμο, ώστε να επιτυγχάνεται η πλήρης εκμετάλλευση του ενεργειακού του περιεχομένου. Τα συστήματα συμπαραγωγής μπορούν να θεωρηθούν ολοκληρωμένα ενεργειακά συστήματα με την έννοια ότι μπορούν να καλύψουν όλες τις τελικές ενεργειακές χρήσεις. Ο σταθμός συμπαραγωγής ηλεκτρισμού - θερμότητας παράγει ατμό, θερμό αέρα και θερμό νερό που χρησιμοποιούνται στην παραγωγική διαδικασία καθώς και ηλεκτρική ενέργεια για χρήση ή/και πώλησης μέρους αυτής στον αρμόδιο διαχειριστή ενέργειας. <https://www.depa.gr/fysiko-aerio/sythia/>.

⁶. Εννοείται ότι μπορεί να ιδρυθεί αστικός συνεταιρισμός, διεπόμενος μόνο από τον Ν. 1667/1986, που θα παράγει ενέργεια πέραν των Α.Π.Ε. και της Σ.Η.Θ.Υ.Α..

μέλη ο Δήμος Βόλου ή οποιοσδήποτε άλλος Δήμος της Περιφέρειας Θεσσαλίας, οι δημοτικές επιχειρήσεις των Δήμων της Περιφέρειας Θεσσαλίας και η Περιφέρεια Θεσσαλίας.

Μπορεί κάποιο πρόσωπο να συμμετέχει σε άνω της μιας Ε.Κοιν.; Καταρχάς, εννοείται ότι η συμμετοχή και σε άλλες Ε.Κοιν. μπορεί να απαγορεύεται ή να επιτρέπεται από το καταστατικό. Αν επιτρέπεται, το άρθρο 2§3, Ν. 1667/1986 απαγορεύει σε μέλος μιας Ε.Κοιν. να είναι ταυτόχρονα μέλος και άλλης Ε.Κοιν. με ίδια έδρα και σκοπό - δραστηριότητα,⁷ όπως αυτά αναλύονται στο άρθρο 4 του Νόμου. Άρα κάποιο μέλος μπορεί να είναι μέλος και άλλης Ε.Κοιν. με διαφορετική έδρα και ίδιο σκοπό – δραστηριότητα ή με ίδια έδρα και διαφορετικό σκοπό - δραστηριότητα. Αν, όμως, το μέλος συμμετέχει σε Ε.Κοιν. που έχει ως σκοπό την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από σταθμό Α.Π.Ε. ή Σ.Η.Θ.Υ.Α. ή Υβριδικό Σταθμό, ο οποίος ενισχύεται μέσω Σύμβασης Λειτουργικής Ενίσχυσης⁸, δεν μπορεί να είναι μέλος σε άλλη Ε.Κοιν. της ίδιας Περιφέρειας, ακόμη και σε περίπτωση αντίθετης πρόβλεψης του καταστατικού τους. Μάλιστα σε τέτοιες περιπτώσεις, οι Ε.Κοιν. που έχουν αυτόν τον σκοπό, οφείλουν αμελλητί να τροποποιήσουν τη σύνθεση των μελών τους (άρθρο 2§§5, 6, όπως προστέθηκε με το άρθρο 160§2, Ν. 4759/2020). Τα ΝΠΔΔ, οι Δήμοι και οι Περιφέρειες εξαιρούνται της εφαρμογής των παραπάνω και μπορούν να συμμετέχουν σε περισσότερες από μία Ε.Κοιν.. Τελευταία λεπτομέρεια: Οι αγροτικοί συνεταιρισμοί μπορούν να συμμετέχουν σε μία ή περισσότερες Ε.Κοιν. ως μέλη, ανεξαρτήτως αν στην ίδια Ε.Κοιν. συμμετέχουν και μέλη που ανήκουν στον ίδιο αγροτικό συνεταιρισμό (άρθρο 12§4).

Η Ε.Κοιν. υποχρεούται να τηρεί, μεταξύ άλλων και βιβλίο μητρώου των μελών, στο οποίο καταχωρίζονται με χρονολογική σειρά η ημερομηνία εγγραφής, το ονοματεπώνυμο, το πατρώνυμο, η διεύθυνση κατοικίας (και για τα νομικά πρόσωπα – μέλη, η επωνυμία και η διεύθυνση της έδρας) ο αριθμός των μερίδων και η αξία τους και η χρονολογία τυχόν διαγραφής των μελών. Σε Ε.Κοιν. με περισσότερα από χίλια μέλη, το μητρώο των μελών τηρείται υποχρεωτικά ηλεκτρονικά (άρθρο 9§1, Ν. 1667/1986). Σύμφωνα με το άρθρο 11§13 η ιδιότητα του μέλους δεν καθιστά υποχρεωτική την ασφάλιση στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης.

Οι Ε.Κοιν. διακρίνονται σε απεριόριστης και περιορισμένης ευθύνης. Στις μεν απεριόριστης ευθύνης, τα μέλη ευθύνονται ατομικά και εις ολόκληρον για τα χρέη της Ε.Κοιν.

⁷ Το άρθρο προβλέπει ότι δεν μπορεί να γίνει μέλος του συνεταιρισμού όποιος μετέχει σε άλλο συνεταιρισμό, που έχει την ίδια έδρα και τον ίδιο σκοπό.

⁸ Λειτουργική Ενίσχυση είναι η ενίσχυση που παρέχεται σε κατόχους σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. και Σ.Η.Θ.Υ.Α., σε ευρώ ανά μεγαβατώρα (€/MWh).

και με ολόκληρη την προσωπική τους περιουσία, ενώ στις περιορισμένης ατομικά και εις ολόκληρον μέχρι ένα ορισμένο χρηματικό ποσό που ορίζεται στο καταστατικό και είναι ίσο ή πολλαπλάσιο της αξίας της συνεταιριστικής μερίδας. Το καταστατικό της Ε.Κοιν. πρέπει να ορίζει σαφώς το όριο ευθύνης των μελών. Η απλή αναφορά στο καταστατικό και την επωνυμία ότι η Ε.Κοιν. είναι περιορισμένης ευθύνης, παραλείποντας να διευκρινίσει το όριο ευθύνης, δεν αρκεί, δεδομένης της εις ολόκληρον ευθύνης των μελών. Η ευθύνη του μέλους απέναντι στους δανειστές της Ε.Κοιν. είναι κύρια και όχι επικουρική, άρα κάθε μέλος θεωρείται ως πρωτοφειλέτης έναντι των δανειστών της Ε.Κοιν.. Το μέλος δεν ευθύνεται μόνο για τα χρέη που δημιουργήθηκαν κατά τη διάρκεια της συμμετοχής του στην Ε.Κοιν., αλλά και για εκείνα που είχαν δημιουργηθεί πριν γίνει μέλος. Δεν ευθύνεται, όμως, για τα χρέη που δημιουργήθηκαν μετά την έξοδό του από την Ε.Κοιν. για το σύνολο του ποσού αυτού. Οι αξιώσεις δανειστών της Ε.Κοιν. κατά των μελών της παραγράφονται, αν παρέλθει ένα έτος από την αποχώρηση του μέλους.

4) ΣΥΣΤΑΣΗ Ε.ΚΟΙΝ.

Σύμφωνα με το άρθρο 2§2, η σύσταση μιας Ε.Κοιν. μπορεί να γίνει είτε από τουλάχιστον πέντε μέλη, αν αυτά είναι φυσικά πρόσωπα ή ΝΠΙΔ, ή ΝΠΔΔ, που δεν είναι Ο.Τ.Α. ή οποιοσδήποτε συνδυασμός τους, είτε από τρία μέλη, αν αυτά είναι ΝΠΔΔ, ή ΝΠΙΔ, ή φυσικά πρόσωπα, ή οποιοσδήποτε συνδυασμός τους, υπό την απαραίτητη προϋπόθεση ότι τα δύο τουλάχιστον μέλη θα είναι Δήμοι ή/και Περιφέρειες, είτε από δύο, αν αυτά είναι Δήμοι νησιωτικών περιοχών με πληθυσμό κάτω από 3.100 κατοίκους, σύμφωνα με την τελευταία απογραφή.

Τουλάχιστον το 50% συν ένα από τα μέλη πρέπει να έχουν τοπική σχέση με την έδρα της Ε.Κοιν.. Τα μεν φυσικά πρόσωπα-μέλη πρέπει είτε να έχουν πλήρη ή ψιλή κυριότητα ή επικαρπία σε ακίνητο που βρίσκεται εντός της Περιφέρειας της έδρας της Ε.Κοιν., είτε να είναι δημότες Δήμου της Περιφέρειας αυτής, τα δε νομικά πρόσωπα – μέλη να έχουν την έδρα τους εντός της Περιφέρειας της έδρας της Ε.Κοιν.. Εννοείται ότι οι προϋποθέσεις για τα φυσικά πρόσωπα-μέλη μπορούν να συναντώνται και ταυτόχρονα, δηλαδή το 50% συν ένα των μελών είτε να κατέχουν ακίνητο στην Περιφέρεια της έδρας, είτε να είναι δημότες δήμου της. Τέλος, τα παραπάνω ισχύουν και σε οποιοδήποτε συνδυασμό. Θεωρείται αυτονόητο ότι οι ανωτέρω αριθμητικοί και τοπικοί περιορισμοί πρέπει να τηρούνται καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής της Ε.Κοιν., διαφορετικά θα υπάρχει παραβίαση του άρθρου 2.

Μια Ε.Κοιν. μπορεί να προέλθει και από συγχώνευση ή μετατροπή. Στην περίπτωση της συγχώνευσης πρέπει οι συγχωνευόμενες Ε.Κοιν. να εφαρμόζουν όμοιο τρόπο διάθεσης των πλεονασμάτων χρήσης και να έχουν έδρα εντός της ίδιας Περιφέρειας. Κατά τα λοιπά ακολουθείται η διαδικασία συγχώνευσης που περιγράφεται στο άρθρο 10§4 του Ν. 1667/1986. Επίσης, επιτρέπεται η μετατροπή κάθε τύπου συνεταιρισμού σε Ε.Κοιν. (άρθρο 9§6). Άρα οποιοσδήποτε συνεταιρισμός ανεξαρτήτως τύπου και σκοπού έχει τη δυνατότητα να μετατραπεί σε Ε.Κοιν. τηρώντας αναλογικά τη διαδικασία της εξ' υπαρχής σύστασης που αναλύθηκε παραπάνω. Τέλος, κάθε τύπου εταιρεία, κερδοσκοπική ή μη, μπορεί να μετατραπεί σε Ε.Κοιν. (άρθρο 16§1, Ν. 1667/1986). Η μετατροπή συντελείται από την καταχώριση της απόφασης στο Μητρώο Ε.Κοιν. του Γ.Ε.ΜΗ. και η νέα Ε.Κοιν. υφίσταται σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εταιρειών που μετατράπηκαν και συνεχίζει τις εκκρεμείς δίκες χωρίς διακοπή τους (άρθρο 16§5, Ν. 1667/1986).

5) ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΣΤΑΣΗΣ

Τα ιδρυτικά μέλη συντάσσουν καταστατικό, που είναι ιδιωτικό έγγραφο, χρονολογείται και υπογράφεται απ' αυτά και περιέχει υποχρεωτικά τα στοιχεία που αναφέρονται στο άρθρο 5 (π.χ., επωνυμία, έδρα, σκοπό, δραστηριότητες κ.ο.κ.) και εκλέγουν προσωρινή διοίκηση. Κατόπιν, η προσωρινή διοίκηση προσκομίζει το καταστατικό στο Τμήμα Υ.Γ.Ε.ΜΗ.⁹ του Επιμελητηρίου¹⁰ της περιφερειακής ενότητας της έδρας της (άρθρο 7§2α και άρθρο 87§4, Ν. 4635/2019)¹¹ μαζί με τα συμβολαιογραφικά έγγραφα ή δηλώσεις στοιχείων ακινήτων (Ε9) για τα φυσικά πρόσωπα μέλη που να αποδεικνύουν την πλήρη ή ψιλή κυριότητα ή επικαρπία σε ακίνητο εντός της Περιφέρειας της έδρας ή τα πιστοποιητικά οικογενειακής κατάστασης των φυσικών προσώπων μελών που είναι δημότες δήμου της Περιφέρειας της έδρας και τα καταστατικά των νομικών προσώπων - μελών της Ε.Κοιν. ή τα αντίστοιχα έγγραφα των ΟΤΑ – μελών (αν υπάρχουν) και καταθέτει εγγράφως αίτηση εγγραφής.

⁹. Το άρθρο 85§2ια, Ν. 4635/2019 ορίζει ότι «Υπηρεσίες Γ.Ε.ΜΗ. (Υ.Γ.Ε.ΜΗ.)» είναι οι Υπηρεσίες στις οποίες ανατίθεται η αρμοδιότητα τήρησης του Γ.Ε.ΜΗ. και πραγματοποίησης της εμπορικής δημοσιότητας των πράξεων, στοιχείων ή δηλώσεων που καταχωρούνται σε αυτό.

¹⁰. Σύμφωνα με το άρθρο 61α του Ν. 4497/2017 (ΦΕΚ Α' 171/13.11.2017) «Ως Επιμελητήρια νοούνται οι αυτοτελείς, υποχρεωτικές ενώσεις φυσικών και νομικών προσώπων, που ασκούν εμπορική δραστηριότητα. Τα Επιμελητήρια είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία ασκούν τις αρμοδιότητες και τις δραστηριότητες τους επί ορισμένης χωρικής ενότητας».

¹¹. Το άρθρο 7§2 αναφέρει προσκόμιση των δικαιολογητικών στο αρμόδιο Ειρηνοδικείο, πλην όμως το άρθρο 116§3 του Ν. 4635/2019 προβλέπει ότι «όπου γίνεται αναφορά στην αρμοδιότητα των Ειρηνοδικών, σχετικά με την καταχώριση ή μη των καταστατικών των Αστικών Συνεταιρισμών, καταργείται και στο εξής αρμόδια είναι η Υ.Γ.Ε.ΜΗ. στην οποία ανήκει ο υπόχρεος». Συνεπώς, η αναφορά του άρθρου 7§2 είναι στην ουσία ανενεργή.

Το Τμήμα Υ.Γ.Ε.ΜΗ. παραλαμβάνει και ελέγχει την πληρότητα της αίτησης και των συνοδευτικών εγγράφων και προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας και στην εγγραφή της Ε.Κοιν. στο Μητρώο, καθώς σε κάθε άλλη καταχώριση που την αφορά. Αν η Υ.Γ.Ε.ΜΗ αρνηθεί την καταχώριση, η Ε.Κοιν. μπορεί να ζητήσει από το αρμόδιο δικαστήριο να διατάξει την καταχώριση (άρθρο 110§§1, 2, Ν. 4635/2019). Αρμόδιο δικαστήριο είναι το Μονομελές Πρωτοδικείο της Περιφέρειας, όπου εδρεύει η αρμόδια Υ.Γ.Ε.ΜΗ., το οποίο και αποφασίζει με την διαδικασία της εκουσίας δικαιοδοσίας (άρθρα 739 επ. ΚΠολΔ). Η Ε.Κοιν. αποκτά νομική προσωπικότητα με την καταχώριση του καταστατικού της στο Μητρώο Ε.Κοιν. του Γ.Ε.ΜΗ., το οποίο συστήθηκε με το άρθρο 8.¹² Πέραν της καταχώρισης αυτής, δεν απαιτείται καμία άλλη καταχώριση σε οποιοδήποτε μητρώο, ούτε άλλη τυπική διαδικασία.¹³

Περαιτέρω, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριών μηνών από την καταχώριση στο Μητρώο Ε.Κοιν., προσκομίζεται στην αρμόδια υπηρεσία Γ.Ε.ΜΗ. πρακτικό της προσωρινής διοίκησης ή του διοικητικού συμβουλίου για την πιστοποίηση της καταβολής του συνεταιριστικού κεφαλαίου, διαφορετικά το Γ.Ε.ΜΗ. προβαίνει σε διαγραφή της Ε.Κοιν. από το Μητρώο. Το πρακτικό της γενικής συνέλευσης για την εκλογή του διοικητικού συμβουλίου και το πρακτικό του διοικητικού συμβουλίου για τη συγκρότησή του σε σώμα και για την κατανομή αρμοδιοτήτων εκπροσώπησης υποβάλλονται μέσα σε ένα μήνα για καταχώριση στο Γ.Ε.ΜΗ. Τέλος, ο ισολογισμός και ο λογαριασμός αποτελεσμάτων χρήσης μαζί με την έκθεση του διοικητικού συμβουλίου και των ελεγκτών δημοσιεύονται στο Γ.Ε.ΜΗ. μέσα σε ένα μήνα από την έγκρισή τους από την ετήσια τακτική γενική συνέλευση.

6) ΚΙΝΗΤΡΑ ΣΥΣΤΑΣΗΣ

Στο άρθρο 11 αναφέρονται 12 οικονομικά κίνητρα και μέτρα στήριξης των Ε. Κοιν.. Ενδεικτικά αναφέρουμε:

α) Μπορούν να εντάσσονται στο ν. 4399/201, που αφορά στο θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Για τις Ε,Κοιν, θα εφαρμοστούν αναλογικά οι διατάξεις του νόμου που αφορούν στις Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (Κοιν.Σ.Επ.) του ν.

¹². Το Μητρώο Ε.Κοιν. περιέχει: α) Την επωνυμία και το σκοπό της Ε.Κοιν., β) την κατηγορία της Ε.Κοιν. σε σχέση με την ευθύνη των συνεταίρων και γ) τα ονοματεπώνυμα των νόμιμων εκπροσώπων της Ε.Κοιν. (άρθρο 8§2). Στο Μητρώο Ε.Κοιν. καταχωρίζεται κάθε μεταβολή των παραπάνω στοιχείων. Αν μεταφερθεί η έδρα της Ε.Κοιν. γίνεται η σχετική σημείωση και στο Μητρώο Ε.Κοιν. (άρθρο 14§1, Ν. 1667/1986).

¹³. Όλες οι διαδικασίες πλέον γίνονται ηλεκτρονικά χωρίς την ανάγκη αυτοπρόσωπης παρουσίας.

4430/2016. Οι Ε.Κοιν. έχουν, επίσης, πρόσβαση και σε άλλα προγράμματα χρηματοδοτούμενα από εθνικούς πόρους ή πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τους σκοπούς τους.

β) Ο Κανονισμός Αδειών Παραγωγής Ηλεκτρικής Ενέργειας με χρήση Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και μέσω Συμπαραγωγής Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης (άρθρο 5§3, ν. 3468/2006) μπορεί να προβλέπει ειδικούς όρους για σταθμούς Α.Π.Ε. και Σ.Η.Θ.Υ.Α. και Υβριδικούς Σταθμούς που αδειοδοτούνται από Ε.Κοιν.

γ) Οι Ε.Κοιν. απαλλάσσονται από την υποχρέωση καταβολής του ετήσιου τέλους διατήρησης δικαιώματος κατοχής άδειας παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας που προβλέπεται για σταθμούς Α.Π.Ε. και Σ.Η.Θ.Υ.Α. και Υβριδικούς Σταθμούς.

δ) Οι αιτήσεις που υποβάλλονται από Ε.Κοιν. για χορήγηση Βεβαίωσης Παραγωγού για σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής από Α.Π.Ε. και Σ.Η.Θ.Υ.Α. και Υβριδικούς Σταθμούς εξετάζονται κατά προτεραιότητα έναντι λοιπών αιτήσεων. Επίσης, οι αιτήσεις για χορήγηση προσφοράς σύνδεσης, έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και υπαγωγής σε Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις, που αφορούν σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής από Α.Π.Ε. και Σ.Η.Θ.Υ.Α. που ανήκουν σε Ε.Κοιν. εξετάζονται κατά προτεραιότητα έναντι λοιπών αιτήσεων.

ε) Το ύψος της εγγυητικής επιστολής για σταθμούς Α.Π.Ε. και Σ.Η.Θ.Υ.Α. και Υβριδικούς Σταθμούς, οι οποίοι ανήκουν σε Ε.Κοιν., μειώνεται κατά πενήντα τοις εκατό (50%).

στ) Ειδικά για τις Ε.Κοιν. προβλέπεται για τη χορήγηση άδειας προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας από τη Ρ.Α.Ε. συνεταιριστικό κεφάλαιο τουλάχιστον 60.000 ευρώ, ενώ για τις ΑΕ και τις ΕΠΕ προβλέπεται εταιρικό κεφάλαιο τουλάχιστον 600.000 ευρώ.

ζ) Επιτρέπεται η εγκατάσταση σταθμών Α.Π.Ε. και Σ.Η.Θ.Υ.Α. και Υβριδικών Σταθμών από Ε.Κοιν. για την κάλυψη ενεργειακών αναγκών των μελών τους και ευάλωτων καταναλωτών ή πολιτών που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας εντός της Περιφέρειας στην οποία βρίσκεται η έδρα της Ε.Κοιν., με εφαρμογή εικονικού ενεργειακού συμψηφισμού.¹⁴

¹⁴ Εικονικός ενεργειακός συμψηφισμός είναι ο συμψηφισμός της παραγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας από σταθμούς Α.Π.Ε. ή Σ.Η.Θ.Υ.Α. αυτοπαραγωγού, με τη συνολική καταναλισκόμενη ηλεκτρική ενέργεια σε εγκαταστάσεις του αυτοπαραγωγού, από τις οποίες τουλάχιστον η μία είτε δεν βρίσκεται στον ίδιο ή όμορο χώρο με το σταθμό Α.Π.Ε. ή Σ.Η.Θ.Υ.Α. είτε, αν βρίσκεται, τροφοδοτείται από διαφορετική παροχή. Ειδικά για Ενεργειακή Κοινότητα (Ε.Κοιν.), ο συμψηφισμός της παραγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας από σταθμό Α.Π.Ε. ή Σ.Η.Θ.Υ.Α. ή Υβριδικό Σταθμό της Ε.Κοιν. γίνεται με τη συνολική καταναλισκόμενη ηλεκτρική ενέργεια σε εγκαταστάσεις μελών της Ε.Κοιν. και ευάλωτων καταναλωτών ή πολιτών που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας, εντός της Περιφέρειας στην οποία βρίσκεται η έδρα της Ε.Κοιν.».

7) ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΕΛΕΓΧΟΣ Ε.ΚΟΙΝ.

Οι διατάξεις που διέπουν τα όργανα μιας Ε.Κοιν. βρίσκονται στις διατάξεις του Ν. 1667/1986 και συγκεκριμένα στα άρθρα 5 - 8. Τα υποχρεωτικά εκ του νόμου όργανα είναι η γενική συνέλευση και το διοικητικό συμβούλιο, ενώ μπορεί να υπάρχει και τρίτο όργανο, το εποπτικό συμβούλιο. Αν τα μέλη της Ε.Κοιν. υπερβαίνουν τα 25, η ύπαρξη εποπτικού συμβουλίου είναι υποχρεωτική. Αλλιώς, μπορεί να επιλέξει μεταξύ του δυαδικού συστήματος (διοικητικό συμβούλιο και εποπτικό συμβούλιο) και του μονιστικού συστήματος. Το καταστατικό βέβαια μπορεί να ορίζει διαφορετικά.

Στη γενική συνέλευση (ΓΣ) συμμετέχουν όλα τα μέλη που έχουν εξοφλήσει πλήρως τη συνεταιριστική τους μερίδα με μία μόνο ψήφο αυτοπροσώπως, άρα απαγορεύεται η εκπροσώπηση. Εξαιρέση αποτελεί η περίπτωση της αντιπροσωπευτικής γενικής συνέλευσης, αν μια Ε.Κοιν. έχει περισσότερα από χίλια μέλη. Οι αντιπρόσωποι - μέλη της Ε.Κοιν. εκλέγονται από περιφερειακές συνελεύσεις, ανάλογα με τον αριθμό των μελών της περιφέρειας. Η ΓΣ διακρίνεται σε τακτική και έκτακτη και είναι το ανώτατο όργανο της Ε.Κοιν. και αποκλειστική αρμοδιότητα για συγκεκριμένα θέματα, που περιγράφονται στο άρθρο 6§2 του Ν. 1667/1986 (π.χ., τροποποίηση καταστατικού, συγχώνευση, παράταση διάρκειας, λύση, εκκαθάριση, μετατροπή, αναβίωση, διάθεση πλεονασμάτων κοκ). Βρίσκεται σε απαρτία και συνεδριάζει έγκυρα, εφόσον παρίσταται το 1/2 τουλάχιστον των μελών, διαφορετικά είτε το 1/5 στην 1^η επαναληπτική συνεδρίαση, είτε όσα μέλη και αν παρίστανται στη 2^η επαναληπτική συνεδρίαση. Απαιτείται αυξημένη απαρτία των 2/3 των μελών για συγκεκριμένα θέματα (π.χ., μεταβολή ποσού συνεταιριστικής μερίδας, μεταβολή ευθύνης μελών, διαγραφή μέλους κοκ). Για τη λήψη απόφασης απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων μελών, ενώ, όπου απαιτείται αυξημένη απαρτία, απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών της Ε.Κοιν., ανεξαρτήτως αν είναι παρόντα ή αν εψήφισαν.

Το διοικητικό συμβούλιο (ΔΣ) είναι ο κινητήριος παράγοντας μιας Ε.Κοιν., αφού υλοποιεί πολιτικές, κατευθύνει και ελέγχει την καθημερινή λειτουργία της Ε.Κοιν. και μεριμνά για την πρόοδό της. Αποτελείται από εκλεγμένα, με μυστική ψηφοφορία από τη ΓΣ, μέλη, ενώ αν η Ε.Κοιν. απασχολεί άνω των 20 εργαζομένων, ένα μέλος του ΔΣ εκλέγεται απ' αυτούς. Το αξίωμα του μέλους του διοικητικού συμβουλίου είναι τιμητικό και άμισθο. Τα μέλη του δεν μπορεί να είναι λιγότερα από τρία. Η διάρκεια της θητείας των μελών ορίζεται από το καταστατικό, αλλά δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερη των τεσσάρων ετών ούτε μικρότερη των

δύο ετών. Οι αρμοδιότητές του προσδιορίζονται από τον νόμο και το καταστατικό (π.χ., εκ του νόμου αρμοδιότητες είναι η σύγκληση ΓΣ, η σύνταξη ισολογισμού, η αποδοχή ή μη της αίτησης κάποιου για να γίνει μέλος κοκ). Συνεδριάζει τουλάχιστον μία φορά το μήνα. και βρίσκεται σε απαρτία και συνεδριάζει έγκυρα, όταν τα παρόντα μέλη είναι περισσότερα από τα απόντα. Εκπροσώπηση μέλους δεν επιτρέπεται. Το διοικητικό συμβούλιο αποφασίζει με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών Σε περίπτωση ισοψηφίας υπερτερεί η ψήφος του Προέδρου. Τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου οφείλουν να καταβάλλουν την επιμέλεια που καταβάλλουν στις δικές τους υποθέσεις κατά τη διαχείριση των υποθέσεων της Ε.Κοιν.

Το εποπτικό συμβούλιο (ΕΣ), η εκλογή του οποίου δεν είναι υποχρεωτική, αν τα μέλη της Ε.Κοιν. είναι λιγότερα από 25, αποτελείται από τρία τουλάχιστον μέλη που εκλέγονται από τη ΓΣ και είναι το όργανο εσωτερικού ελέγχου της Ε.Κοιν., δηλαδή ελέγχει τις πράξεις του ΔΣ και την τήρηση των διατάξεων του νόμου, του καταστατικού και των αποφάσεων της ΓΣ. Ως εκ τούτου έχει πρόσβαση σε όλα τα βιβλία, έγγραφα και στοιχεία, διενεργεί λογιστικό και διαχειριστικό έλεγχο και παρακολουθεί την πορεία των υποθέσεων της Ε.Κοιν.. Αν διαπιστώσει παραβάσεις υποδεικνύει στο διοικητικό συμβούλιο την επανόρθωσή τους, αν, όμως, πρόκειται για σοβαρές παραβάσεις ή παρατυπίες που μπορεί να βλάψουν τα συμφέροντα της Ε.Κοιν. συγκαλεί τη ΓΣ. Κατά τα λοιπά, ρυθμίζεται από τις ίδιες διατάξεις που αφορούν και στο ΔΣ. Τα μέλη του εποπτικού συμβουλίου ευθύνονται για κάθε πταίσμα.

Ο εξωτερικός έλεγχος, ο οποίος πιστοποιεί την ορθότητα και ακρίβεια της λογιστικής απεικόνισης της Ε.Κοιν. και των οικονομικών αποτελεσμάτων της, ασκείται από έναν ή περισσότερους νόμιμους ελεγκτές ή ελεγκτικά γραφεία. Ο ελεγκτής διορίζεται από την τακτική ΓΣ. Κατά τη διάρκεια της χρήσης παρακολουθεί τη λογιστική και διαχειριστική κατάσταση της Ε.Κοιν., λαμβάνει γνώση οποιουδήποτε βιβλίου, εγγράφου και στοιχείου, οφείλει να παρίσταται στη ΓΣ και να παρέχει κάθε πληροφορία που είναι σχετική με τον έλεγχο που διενήργησε, ενώ δικαιούται με αίτησή του προς το ΔΣ να ζητήσει τη σύγκληση έκτακτης ΓΣ. Ο ελεγκτής διατυπώνει γνώμη σχετικά με το αν η έκθεση διαχείρισης αντιστοιχεί στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις του ίδιου οικονομικού έτους, η έκθεση διαχείρισης έχει καταρτισθεί σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και δηλώνει αν, σύμφωνα με τη γνώση και την κατανόηση της Ε.Κοιν. και του περιβάλλοντός της που αποκτήθηκαν κατά τον έλεγχο, έχει εντοπίσει ουσιώδεις ανακρίβειες στην έκθεση διαχείρισης και δίνει ενδείξεις σχετικά με τη φύση των ανακρίβειών αυτών. Κατά τα λοιπά, το καθεστώς των ελεγκτών περιγράφεται με λεπτομέρειες στον Ν. 4449/2017.

8) ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε.ΚΟΙΝ.

Το κεφάλαιο της Ε.Κοιν. αποτελείται από τις συνεταιριστικές μερίδες. Κάθε μέλος έχει υποχρέωση να αναλάβει μία συνεταιριστική μερίδα (υποχρεωτική μερίδα), δηλαδή η μερίδα είναι το ελάχιστο χρηματικό ποσό συμμετοχής κάθε μέλους στο κεφάλαιο. Το κεφάλαιο είναι μεταβλητό, αφού μεταβλητός είναι και ο αριθμός των μελών της Ε.Κοιν.. Το ύψος του ποσού της μερίδας, ο τρόπος (δηλαδή εφάπαξ ή σε δόσεις) και ο χρόνος καταβολής ορίζονται από το καταστατικό (άρθρο 5ε). Οι υποχρεωτικές μερίδες πρέπει να έχουν καταβληθεί στο σύνολό τους το αργότερο εντός τριών μηνών από την εγγραφή της Ε.Κοιν. στο Μητρώο Ε.Κοιν. (άρθρο 8§3). Δεν υπάρχει δυνατότητα ανάληψης από τα μέλη άνω της μιας υποχρεωτικής συνεταιριστικής μερίδας.

Πέραν των υποχρεωτικών μερίδων, τα μέλη μπορούν να αποκτήσουν και μία ή περισσότερες προαιρετικές συνεταιριστικές μερίδες, με ανώτατο όριο συμμετοχής του μέλους στο συνεταιριστικό κεφάλαιο το 20% (άρθρο 3§1). Εξάιρεση στον κανόνα είναι οι ΟΤΑ που μπορούν να συμμετέχουν στο συνεταιριστικό κεφάλαιο με ανώτατο όριο το 40%, εκτός αν πρόκειται για Δήμους νησιωτικών περιοχών με πληθυσμό κάτω από 3.100 κατοίκους (τελευταία απογραφή), οπότε ανώτατο όριο είναι το 50%. Οι προαιρετικές μερίδες είναι μια καλή μέθοδος χρηματοδότησης της Ε.Κοιν., προκειμένου να μην εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τραπεζικό δανεισμό. Προφανώς, το καταστατικό θα προβλέπει προνόμια υπέρ των προαιρετικών μερίδων ως κίνητρο για την απόκτησή τους, π.χ., την καταβολή τόκου..

Η συνεταιριστική μερίδα είναι δεκτική μεταβίβασης σε μέλος ή σε τρίτο πρόσωπο στην ονομαστική της αξία. Η μεταβίβαση γίνεται μόνο ύστερα από συναίνεση του διοικητικού συμβουλίου. Το διοικητικό συμβούλιο δεν συναινεί στη μεταβίβαση, όταν εξαιτίας αυτής της μεταβίβασης παύει να συντρέχει μία από τις αριθμητικές ή τοπικές προϋποθέσεις του άρθρου 2 ή του άρθρου 6§4. Η απόφαση του διοικητικού συμβουλίου για μεταβίβαση συνεταιριστικής μερίδας καταχωρείται στο Μητρώο Ε.Κοιν. του Γ.Ε.ΜΗ.. Αν κάποιο μέλος αποχωρήσει από την Ε.Κοιν., οι μερίδες του επιστρέφονται στην ονομαστική τους αξία ή στην πραγματική τους αξία, όποια από τις δύο είναι μικρότερη, το αργότερο τρεις μήνες από την έγκριση του ισολογισμού της χρήσης (άρθρο 2§9, Ν. 1667/1986).

9) ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Η διαχειριστική χρήση είναι ετήσια και λήγει την 31η Δεκεμβρίου. Ο ισολογισμός και ο λογαριασμός αποτελεσμάτων χρήσης μαζί με την έκθεση του ΔΣ και των ελεγκτών

δημοσιεύονται στο Γ.Ε.ΜΗ. μέσα σε ένα μήνα από την έγκρισή τους από την ετήσια τακτική ΓΣ (άρθρο 8§7. Η Ε.Κοιν. τηρεί τα βιβλία που προβλέπει η φορολογική νομοθεσία (άρθρο 9§1 Ν. 1667/1986).

Ως γνωστόν, οι συνεταιρισμοί έχουν πλεονάσματα και κέρδη. Τα μεν πλεονάσματα προέρχονται από τις συναλλαγές του με τα μέλη του και το κέρδος από τις εμπορικές - διαμεσολαβητικές δραστηριότητές του με τρίτους. Ο νόμος για τις Ε.Κοιν. αναφέρεται μόνο σε πλεονάσματα και όχι σε κέρδη, πλην όμως θεωρείται αυτονόητη η δυνατότητα ύπαρξης κερδών, που θα διατίθενται με τον ίδιο τρόπο όπως τα πλεονάσματα. Σύμφωνα με το άρθρο 6, από τα πλεονάσματα της χρήσης παρακρατείται τουλάχιστον το 10% για το σχηματισμό τακτικού αποθεματικού, έως ότου αυτό φτάσει τουλάχιστον στο ύψος του συνεταιριστικού κεφαλαίου. Τα λοιπά πλεονάσματα παραμένουν στην Ε.Κοιν. υπό τη μορφή (έκτακτων) αποθεματικών και διατίθενται για τους σκοπούς της με απόφαση της ΓΣ.

Οι Ε.Κοιν. στις οποίες συμμετέχουν αποκλειστικά Ο.Τ.Α. της Περιφέρειας στην οποία έχει την έδρα της η Ε.Κοιν. ή οι Ε.Κοιν. που έχουν την έδρα τους σε νησιωτικό Δήμο με πληθυσμό κάτω από 3.100 κατοίκους και εφόσον συμμετέχει Ο.Τ.Α της Περιφέρειας στην οποία έχει την έδρα της η Ε.Κοιν., μπορούν να διαθέτουν, μετά την παρακράτηση του 10%, μέρος ή το σύνολο των πλεονασμάτων για δράσεις κοινής ωφέλειας τοπικού χαρακτήρα που σχετίζονται με την επάρκεια και τον ανεφοδιασμό πρώτων υλών, καυσίμων και νερού. Τέλος, οι Ε.Κοιν. στις οποίες συμμετέχουν τουλάχιστον 15 μέλη ή 10 (με έδρα σε νησιωτικό Δήμο με πληθυσμό κάτω από 3.100 κατοίκους) και το 50% συν ένα από τα μέλη είναι φυσικά πρόσωπα μπορούν να διανέμουν στα μέλη τους τα πλεονάσματα της χρήσης μετά την αφαίρεση του 10%, αν προβλέπεται στο καταστατικό.

10) ΛΥΣΗ-ΕΚΚΑΘΑΡΙΣΗ-ΠΤΩΧΕΥΣΗ

Το άρθρο 9§1 προβλέπει τις περιπτώσεις λύσης μιας Ε.Κοιν.. Η λύση είναι είτε οικειοθελής είτε αναγκαστική. Οικειοθελής λύση υφίσταται αν α) λήξει η χρονική διάρκεια της Ε.Κοιν. (και δεν ανανεωθεί από τη ΓΣ) και β) με απόφαση της ΓΣ που θα ληφθεί με αυξημένη απαρτία και πλειοψηφία. Αναγκαστική λύση υφίσταται αν α) μειωθεί ο αριθμός των μελών της κάτω των νομίμων ορίων, β) μειωθεί ο αριθμός των μελών που σχετίζονται με τον τόπο της έδρας κάτω των νομίμων ορίων. Η κατάσταση θεραπεύεται αν τα μέλη αντικατασταθούν ή συμπληρωθούν εντός τριμήνου. Περίπτωση αναγκαστικής λύσης είναι και η κήρυξη σε πτώχευση, οπότε ακολουθείται η διαδικασία του Πτωχευτικού Κώδικα.

Τη λύση της Ε.Κοιν. ακολουθεί η εκκαθάριση. Την εκκαθάριση διενεργούν δύο εκκαθαριστές που ορίζονται από τη ΓΣ. Η Ε.Κοιν. διατηρεί τη νομική της προσωπικότητα και μετά τη λύση της για όσο χρόνο διαρκεί η εκκαθάριση. Κατά την εκκαθάριση διεκπεραιώνονται οι εκκρεμείς υποθέσεις, ιδιαίτερα σε ό,τι έχει σχέση με την είσπραξη των απαιτήσεων της Ε.Κοιν, από τους οφειλέτες της, τη ρευστοποίηση της περιουσίας της και την εξόφληση των χρεών της. Αν υπάρξει θετικό υπόλοιπο, επιστρέφονται στα μέλη οι δοθείσες συνεταιριστικές μερίδες και οι εισφορές τους. Αν και πάλι υπάρξει θετικό υπόλοιπο, διανέμεται σε κοινότητες παραγωγών ή σωματεία ή συλλόγους ή φορείς ή ενώσεις προσώπων ή οργανώσεις ή άλλα νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που δραστηριοποιούνται στους τομείς ενέργειας και προστασίας περιβάλλοντος εντός της Περιφέρειας της έδρας της Ε.Κοιν.. Στις Ε.Κοιν. με τουλάχιστον 15 μέλη ή 10 (με έδρα σε νησιωτικό Δήμο με πληθυσμό κάτω από 3.100 κατοίκους) όπου το 50% συν ένα από τα μέλη είναι φυσικά πρόσωπα, το υπόλοιπο που απομένει διανέμεται στα μέλη, αναλογικά με τη συμμετοχή τους στο συνεταιριστικό κεφάλαιο.

11) ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ Ε.ΚΟΙΝ.

Πέντε τουλάχιστον Ε.Κοιν. που έχουν την έδρα τους στην ίδια Περιφέρεια μπορούν να συστήσουν Ένωση ενεργειακών συνεταιρισμών με σκοπό το συντονισμό και την προώθηση των δραστηριοτήτων τους (άρθρο 10§1). Η διαδικασία ίδρυσης είναι ανάλογη με αυτή της ίδρυσης και τα όργανα της Ένωσης αντίστοιχα με μιας πρωτοβάθμιας Ε.Κοιν.

Οι Ενώσεις όλης της χώρας μπορούν να συστήσουν την Ομοσπονδία των Ενεργειακών Συνεταιρισμών της Ελλάδας για το συντονισμό και τη γενικότερη εκπροσώπηση του ενεργειακού συνεταιριστικού κινήματος της χώρας. Στη γενική συνέλευση της Ομοσπονδίας των Ενεργειακών Συνεταιρισμών της Ελλάδας συμμετέχουν όλες οι Ενώσεις ενεργειακών συνεταιρισμών με δύο αντιπροσώπους η καθεμία. Οι αντιπρόσωποι εκλέγονται από τις γενικές συνελεύσεις των Ενώσεων (άρθρο 10§2).

12) ΤΕΛΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Η ΕΕ έχει δεσμευτεί να μειώσει δραστικά τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου στην επικράτειά της, ώστε να καταστεί κλιματικά ουδέτερη έως το 2050. Τον Δεκέμβριο του 2020, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε τον στόχο της μείωσης των καθαρών εκπομπών της ΕΕ κατά τουλάχιστον 55 % έως το 2030 σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990 — ένα αναγκαίο

ενδιάμεσο βήμα για την επίτευξη του στόχου του 2050. Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας αποσκοπεί στην αύξηση του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην οικονομία της ΕΕ. Ο τρέχων στόχος της οδηγίας για το 2030 είναι 32 %. Στην αναθεωρημένη πρόταση της Επιτροπής, ο στόχος αυτός αυξάνεται σε τουλάχιστον 40 % για το μερίδιο των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην αγορά ενέργειας της ΕΕ έως το 2030.¹⁵

Το Συμβούλιο έχει καθορίσει τις διαπραγματευτικές του θέσεις (γενικές προσεγγίσεις) σχετικά με δύο νομοθετικές προτάσεις για την αντιμετώπιση των ενεργειακών πτυχών της κλιματικής μετάβασης της ΕΕ στο πλαίσιο της δέσμης Fit for 55: την οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την οδηγία για την ενεργειακή απόδοση. Η απαλλαγή των ενεργειακών συστημάτων από τις ανθρακούχες εκπομπές με τη μαζική ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και σημαντικές προσπάθειες για την εξοικονόμηση ενέργειας έχει ουσιαστική σημασία για την επίτευξη των στόχων για το κλίμα και θα βοηθήσει να μειωθεί η ενεργειακή εξάρτηση από τη Ρωσία, στη συνάρτηση του πολέμου στην Ουκρανία. Το Συμβούλιο συμφώνησε να θέσει δεσμευτικό στόχο σε επίπεδο ΕΕ ώστε το ποσοστό της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές να φτάσει στο 40 % του συνολικού ενεργειακού μείγματος έως το 2030. Ο τρέχων στόχος σε επίπεδο ΕΕ αντιστοιχεί σε τουλάχιστον 32 %.¹⁶

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να αυξήσουν τις εθνικές συνεισφορές τους, οι οποίες καθορίζονται στα ενοποιημένα εθνικά σχέδια για την ενέργεια και το κλίμα (ΕΣΕΚ) που θα επικαιροποιηθούν το 2023 και το 2024, προκειμένου να επιτευχθεί συλλογικά ο νέος στόχος. Οι Ε.Κοιν. πρέπει να γίνουν ένας από τους βασικούς συντελεστές των ανωτέρω στόχων στη χώρα μας. Είναι μια ευκαιρία «εκδημοκρατισμού» της ενέργειας, η οποία δεν πρέπει να πάει χαμένη.

¹⁵. <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/green-deal/>

¹⁶. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2022/06/27/fit-for-55-council-agrees-on-higher-targets-for-renewables-and-energy-efficiency/>.

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Συρακούλης Κ. – Φεφές Μ.- Πούλιου Αφ.: «Οργάνωση και Λειτουργία Περιβαλλοντικών Οργανώσεων», WWFEλλάς, Αθήνα 2009.

Φαραντούρης Ν., «Η Ενεργειακή πολιτική της ΕΕ: Η Εξέλιξη της Αρμοδιότητας της ΕΚ/ΕΕ στον Τομέα της Ενέργειας» στο Μαραβέγιας Ν. (επ.) Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές, Κριτική, 2016.

Φεφές Μ., «Ενεργειακές Κοινότητες», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2020.

Bauwens T., Huybrechts B. και Dufays F., «Understanding the Diverse Scaling Strategies of Social Enterprises as Hybrid Organizations: The Case of Renewable Energy Cooperatives» στο *Organization & Environment*, Τεύχος 1 (2019).

Huybrechts B. και Mertens S., «The Relevance of the Cooperative Model in the Field of Renewable Energy», *Annals of Public and Cooperative Economics*, Τόμος 85, Τεύχος 2 (2014).

Tarhan M. D., «Renewable Energy Co-operatives: A Review of Demonstrated Impacts and Limitations», *Journal of Entrepreneurial and Organisational Diversity (JEOD)*, Τόμος 4, Τεύχος 1 (2015).

Wierling A., Schwanitz J., Zeiß J. P., Bout C., Candelise C., Gilcrease W. και Gregg J. S., «Statistical Evidence on the Role of Energy Cooperatives for the Energy Transition in European Countries», *Sustainability*, 10, 2018.

Κλιματική Αλλαγή και Προστασία της Πολιτιστικής Κληρονομιάς

Βασιλική Χατζή,

Υποψήφια Διδάκτωρ, Συνεργάτης Γενικού Γραμματέα Πολιτισμού

Σπύρος Πολυμέρης,

Ε.ΔΙ.Π, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Η κλιματική αλλαγή αφορά στην καθημερινότητα και επηρεάζει την οικονομία, την κοινωνία αλλά και τον κάθε άνθρωπο ξεχωριστά. Όμως, δεν θα έχει επιπτώσεις μόνο στο παρόν και στο μέλλον αλλά και στο παρελθόν. Τα μνημεία, ως το αποτύπωμα του πολιτισμού μέσα στο χρόνο, κινδυνεύουν . Και ο κίνδυνος αυτός έχει γίνει αντιληπτός τόσο σε παγκόσμιο όσο και σε εθνικό επίπεδο. Τα Ηνωμένα Έθνη, ο επίσημος διεθνής φορέας που μεριμνά για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, η Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και η Ελλάδα με την ιδιαιτερότητά της, την πλούσια ιστορία της αλλά και την τεράστια εμπειρία της στη διάσωση του πολιτιστικού της αποθέματος έχουν αναλάβει δράσεις και πρωτοβουλίες. Τις σημαντικότερες από αυτές θα επιχειρήσουμε να σκιαγραφήσουμε στο παρόν άρθρο.

Εισαγωγή

Ο πλανήτης αντιμετωπίζει σοβαρές προκλήσεις όσον αφορά στους φυσικούς πόρους και τις περιβαλλοντικές αλλαγές, όπως η κλιματική αλλαγή, η εξάντληση του πόσιμου νερού, η υπεραλίευση των ωκεανών, η αποψίλωση των δασών, η ατμοσφαιρική ρύπανση, η ρύπανση των υδάτων και ο αγώνας για τη διατροφή ενός πλανήτη που σύμφωνα με προβλέψεις θα έχει το 2050 περίπου 8.5 δις κατοίκους. Όλες αυτές οι προκλήσεις επιδεινώνονται από τις ολοένα αυξανόμενες απαιτήσεις, καθώς κατά τα επόμενα 40 χρόνια εκτιμάται ότι η ζήτηση για πόσιμο νερό θα αυξηθεί κατά 50%, η ζήτηση για τρόφιμα κατά 70% και η ζήτηση για ενέργεια κατά 50%. Έχουν ήδη αναληφθεί δεσμευτικές πρωτοβουλίες σε παγκόσμιο επίπεδο όπως η Συμφωνία των Παρισίων για την κλιματική αλλαγή που αποτελεί την πρώτη οικουμενική, νομικά δεσμευτική συμφωνία για το κλίμα. Η Συμφωνία των Παρισίων υπογράφηκε στις 22 Απριλίου 2016, συμμετέχουν 196 κράτη και κυρώθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση στις 5 Οκτωβρίου 2016¹.

Ο πολιτισμός, η ανθρώπινη πλευρά της φύσης, έχει έρθει σε ρήξη με το φυσικό περιβάλλον. Από την εποχή του Καρτέσιου, σκεφτόμαστε ενάντια στη φύση, βέβαιοι ότι η αποστολή μας είναι να την εξουσιάζουμε, να την υποτάξουμε, να την κατακτήσουμε. Είναι επιτακτική η ανάγκη να προστατεύσουμε την ανθρώπινη δημιουργία, δηλαδή τον πολιτισμό μας είτε αυτό αφορά στην κληρονομιά του παρελθόντος είτε στη δημιουργία του παρόντος. Αντικείμενο της εισήγησης μας είναι οι δράσεις που έχει αναλάβει του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού (ΥΠ.ΠΟ.Α.) για την προστασία της πολιτιστικής μας κληρονομιάς, από τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής.

Αρχικά, θα αναφερθούμε επιγραμματικά στις στρατηγικές, τις κατευθύνσεις και τις οδηγίες δύο υπερεθνικών οργανισμών, του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.) και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και στη συνέχεια θα εστιάσουμε στον τρόπο που το ελληνικό κράτος και ειδικότερα το ΥΠ.ΠΟ.Α. τις έχουν ενσωματώσει και εξειδικεύσει στα προγράμματα και τις δράσεις τους.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/climate-change/paris-agreement/> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

Η Ατζέντα 2030 των Ηνωμένων Εθνών για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη και οι 17 Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης



Η Ατζέντα 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη², οι 17 Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης (Σ.Β.Α.)³, όπως απεικονίζονται στο σχετικό πίνακα, και οι 169 υπο-στόχοι⁴ υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο της 70ής Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, στις 25 Σεπτεμβρίου 2015, με την Απόφαση «Μετασχηματίζοντας τον Κόσμο μας: η Ατζέντα 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη».

Η Ατζέντα 2030 προωθεί την ενσωμάτωση και των τριών διαστάσεων της βιώσιμης ανάπτυξης - κοινωνική, περιβαλλοντική και οικονομική - και μπορεί να γίνει αντιληπτή μέσω της αντιμετώπισης προκλήσεων που αφορούν τους εξής πέντε άξονες, τα 5 P [αγγλικό]: Άνθρωποι (People), Πλανήτης (Planet), Ευημερία (Prosperity), Ειρήνη (Peace), Εταιρική Σχέση (Partnership).

² <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2021/06/22/2030-agenda-for-sustainable-development-council-approves-conclusions-reaffirming-strong-eu-commitment/> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

³ <https://unric.org/el/17-%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%BF%CE%B9-%CE%B2%CE%B9%CF%89%CF%83%CE%B9%CE%BC%CE%B7%CF%83-%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%80%CF%84%CF%85%CE%BE%CE%B7%CF%83/> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

⁴ https://hellenicaid.mfa.gr/media/images/docs/Agenda_2030.pdf (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

Οι Στόχοι αυτοί είναι αλληλένδετοι και αδιαίρετοι με αποτέλεσμα η επίτευξη του ενός να ασκεί επίδραση σε άλλους. Ο Ο.Η.Ε. έχει καταρτίσει κατάλογο 232 δεικτών για την παρακολούθηση των Σ.Β.Α., ενώ η Ε.Ε. έχει δημιουργήσει τον δικό της κατάλογο 100 δεικτών.

Για την οικονομία της συζήτησης θα επικεντρωθούμε στα ζητήματα πολιτισμού και θα δούμε σε ποιους από τους 17 στόχους και τους 169 υπο-στόχους έχουμε σχετικές αναφορές.

Ειδικότερα, στον 8ο Στόχο με τίτλο «Αξιοπρεπής Εργασία και Οικονομική Ανάπτυξη» ο υπο-στόχος 8.9 που έχει τεθεί είναι, έως το 2030, να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν πολιτικές για την προώθηση του βιώσιμου τουρισμού που δημιουργεί θέσεις εργασίας και προωθεί τον τοπικό πολιτισμό και τα προϊόντα. Μια οδηγία που επαναλαμβάνεται από μια άλλη οπτική και στον 12ο Στόχο με τίτλο «Υπεύθυνη Κατανάλωση και Παραγωγή» ως υποστόχος 12.b και ζητάει να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν εργαλεία για την παρακολούθηση των επιπτώσεων της βιώσιμης ανάπτυξης για τον αειφόρο τουρισμό που δημιουργούν θέσεις εργασίας και προωθούν την τοπική κουλτούρα και προϊόντα. Αλλά, η πλέον άμεση και συναφής με το αντικείμενο της εισηγήσής μας αναφορά γίνεται στον 11ο Στόχο και στον υπο-στόχο 11.4 όπου ρητά πλέον, ζητείται να ενισχυθούν οι προσπάθειες για την προστασία και τη διαφύλαξη της παγκόσμιας πολιτισμικής και φυσικής κληρονομιάς.

Κλείνοντας αυτήν την ενότητα, να σημειώσουμε ότι υπό την ομπρέλα των Ηνωμένων Εθνών λειτουργεί η Διακυβερνητική Επιτροπή για την Κλιματική Αλλαγή (IPCC)⁵ που αποτελεί όργανο για την αξιολόγηση των επιστημονικών δεδομένων που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή. Ας περάσουμε στη συνέχεια στην Ε.Ε. για να δούμε πώς έχει συμπεριλάβει στην ατζέντα της θέματα κλιματικής αλλαγής και πολιτισμού.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Προστασία της Πολιτιστικής Κληρονομιάς

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αναλαμβάνει δράση και πρωτοπορεί, προσπαθώντας να γίνει η πρώτη κλιματικά ουδέτερη ήπειρος. Αυτό ισχύει και για την πολιτιστική κληρονομιά. Η βιωσιμότητα είναι ένας από τους πέντε πυλώνες του Ευρωπαϊκού Πλαισίου Δράσης για την Πολιτιστική Κληρονομιά⁶, το οποίο υπογραμμίζει τις δυνατότητές του να ενισχύσει το κοινωνικό κεφάλαιο, να τονώσει την οικονομική ανάπτυξη και να εξασφαλίσει περιβαλλοντική βιωσιμότητα. Ο

⁵ <https://www.ipcc.ch/> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

⁶ <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/5a9c3144-80f1-11e9-9f05-01aa75ed71a1> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

πολιτισμός και η πολιτιστική κληρονομιά μπορούν να βοηθήσουν στην επίτευξη μιας βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.

Τρεις ομάδες δράσεων περιλαμβάνονται στον 2ο Πυλώνα του Πλαισίου Δράσης με τίτλο «Πολιτιστική κληρονομιά για μια βιώσιμη Ευρώπη»:

1. έξυπνες λύσεις για ένα συνεκτικό και βιώσιμο μέλλον και αφορούν στην αναγέννηση πόλεων και περιοχών μέσω της πολιτιστικής κληρονομιάς,
2. προώθηση της προσαρμοστικής επαναχρησιμοποίησης κτιρίων πολιτιστικής κληρονομιάς,
3. εξισορρόπηση της πρόσβασης στην πολιτιστική κληρονομιά με τον αιεφόρο πολιτιστικό τουρισμό και τη φυσική κληρονομιά.

Η Ε.Ε. επιβεβαιώνει ότι η κλιματική αλλαγή αποτελεί απειλή για την πολιτιστική μας κληρονομιά και διαπιστώνει ότι οι πρόσφατες καταστροφές σε χώρους πολιτιστικής κληρονομιάς έχουν δώσει ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στην ανάγκη προστασίας των τόπων από φυσικούς και μη φυσικούς κινδύνους. Γι' αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγκεντρώνει εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. για να εντοπίσει και να ανταλλάξει καλές πρακτικές και καινοτόμα μέτρα για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς σε σχέση με την κλιματική αλλαγή. Αυτό αποτελεί μέρος των εργασιών στο πλαίσιο του Σχεδίου Εργασίας του Συμβουλίου για τον Πολιτισμό 2019-2022⁷, το οποίο ακολουθεί την προσέγγιση της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού.

Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού είναι μια διαδικασία χάραξης πολιτικής που δεν καταλήγει σε δεσμευτικά νομοθετικά μέτρα. Ομάδες που αποτελούνται από εμπειρογνώμονες που ορίζονται από υπουργεία πολιτισμού και εθνικά πολιτιστικά ιδρύματα συναντώνται για να ανταλλάξουν βέλτιστες πρακτικές, να συντάξουν εγχειρίδια πολιτικής και να προτείνουν καινοτόμα μέτρα⁸.

Να αναφερθούμε σε τέσσερα χαρακτηριστικά προγράμματα της Ε.Ε. που αφορούν σε θέματα πολιτιστικής κληρονομιάς: το Horizon 2020, το Creative Climate Leadership, το HERACLES project και το έργο Shelter⁹.

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0609\(03\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0609(03)&from=GA) (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.html> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

⁹ <https://culture.ec.europa.eu/el/cultural-heritage/cultural-heritage-in-eu-policies/sustainability-and-cultural-heritage> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

Το πρόγραμμα έρευνας και καινοτομίας της E.E., Horizon 2020¹⁰, χρηματοδοτεί έργα για την «αυξημένη ανθεκτικότητα και τη βιώσιμη ανασυγκρότηση ιστορικών περιοχών για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και των επικίνδυνων γεγονότων».

Το πρόγραμμα Creative Climate Leadership¹¹ είναι χρηματοδοτούμενο στο πλαίσιο του προγράμματος Creative Europe, και βοηθά καλλιτέχνες και επαγγελματίες του πολιτισμού να εξερευνήσουν τις πολιτιστικές διαστάσεις της κλιματικής αλλαγής. Οι καλλιτεχνικές και πολιτιστικές κοινότητες έχουν έναν μοναδικό και κρίσιμο ρόλο να διαδραματίσουν: να επηρεάσουν νέους τρόπους ύπαρξης, συμπεριφοράς και σκέψης. Το Creative Climate Leadership υποστηρίζει τους επαγγελματίες του πολιτισμού να εφαρμόσουν αυτές τις ιδιότητες σε προβλήματα που σχετίζονται με την κλιματική πρόκληση.

Το Heracles Project¹² στοχεύει να σχεδιάσει, να επικυρώσει και να προωθήσει λύσεις για την αποτελεσματική ανθεκτικότητα της πολιτιστικής κληρονομιάς έναντι των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής μέσω μιας ολιστικής, διεπιστημονικής προσέγγισης.

Τέλος, το έργο Shelter¹³ φέρνει σε επαφή την επιστημονική κοινότητα και τους διαχειριστές κληρονομιάς με στόχο την αύξηση της ανθεκτικότητας, τον περιορισμό της ευπάθειας και την προώθηση καλύτερης και ασφαλέστερης ανοικοδόμησης σε ιστορικές περιοχές που πλήττονται από κλιματικούς κινδύνους.

Κλιματική αλλαγή και προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς: Η περίπτωση της Ελλάδας

Εθνικές πρωτοβουλίες

Η Ελλάδα πρωτοστατεί στο σχετικό διάλογο και αναλαμβάνει πρωτοβουλίες σε εθνικό και διεθνές επίπεδο:

- Το 2016 κατάρτισε την Εθνική Στρατηγική για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή¹⁴, στην οποία ενσωματώθηκε ως διακριτή τομεακή πολιτική ο κλάδος της Πολιτιστικής Κληρονομιάς,

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-2020_en (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

¹¹ <https://www.creativeclimateleadership.com/> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

¹² <http://www.heracles-project.eu/> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

¹³ <https://shelter-project.com/> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

¹⁴ <http://www.opengov.gr/minenv/?p=12280> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

- Το 2019 στο Pre-Summit Event του Ο.Η.Ε. στη Νέα Υόρκη αλλά και στη Παγκόσμια Διάσκεψη για το Κλίμα της Μαδρίτης παρουσιάστηκαν οι ελληνικές θέσεις και η ελληνική πρωτοβουλία για διεθνή σύμπραξη των φορέων της πολιτιστικής κληρονομιάς για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής που υποστηρίχτηκε από το σύνολο σχεδόν των φορέων που συμμετείχαν.
- Η εθνική πρωτοβουλία για την προστασία των μνημείων της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς από την κλιματική αλλαγή που δρομολογείται σε συνεργασία με τη Γραμματεία των Η.Ε. για την Κλιματική Αλλαγή (UNFCCC) και την UNESCO, συντονίζεται από το Γραφείο του Πρωθυπουργού και υποστηρίζεται από τα Υπουργεία Πολιτισμού και Αθλητισμού και Περιβάλλοντος και Ενέργειας
- Η Ελλάδα πρότεινε επίσης τη διοργάνωση «θερινού σχολείου» σε ετήσια βάση και σε άλλη χώρα κάθε φορά προκειμένου να ενισχυθεί η απόκτηση ικανοτήτων και τεχνογνωσίας από τα στελέχη, που διαχειρίζονται την πολιτιστική κληρονομιά στα κ-μ του ΟΗΕ. Το πρώτο «σχολείο» διοργανώθηκε το 2020 από την Ελλάδα ψηφιακά λόγω της πανδημίας
- Στο ΥΠ.ΠΟ.Α. συστήθηκε (2019) εσωτερική Διεπιστημονική Επιτροπή για τη μελέτη των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στην πολιτιστική κληρονομιά και τη διατύπωση προτάσεων και ενεργειών στο πλαίσιο ενός Εθνικού Σχεδίου Δράσης.
- Το 2019, η Ελλάδα ανέλαβε την πρωτοβουλία για τη δημιουργία μιας «Σύμπραξης Πολιτιστικής Κληρονομιάς για Ενεργοποίηση Δράσης για την Κλιματική Αλλαγή», η οποία έκτοτε υιοθετήθηκε από εκπροσώπους 144 χωρών και έλαβε την υποστήριξη των Ηνωμένων Εθνών, της UNESCO, του ICOMOS και άλλων παγκόσμιων οργανισμών.
- Τον Σεπτέμβριο του 2021, στην 8η Σύνοδο Κορυφής των Νοτίων Χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμφωνήθηκε η ανάπτυξη πιλοτικού έργου για την «Κλιματική Ταυτότητα» επιλεγμένων μνημείων στην περιοχή της Μεσογείου, μετά τη Διακήρυξη της Αθήνας για την Κλιματική Αλλαγή και το Περιβάλλον στη Μεσόγειο¹⁵.

Άξονες στρατηγικής

Η δράση του ΥΠ.ΠΟ.Α. είναι προληπτική για ένα πρόβλημα που σήμερα είναι ακόμη υπό έλεγχο, πλην όμως εξελίσσεται και μπορεί να επιφέρει επιπτώσεις που εάν δεν ληφθούν έγκαιρα μέτρα θα είναι μη αναστρέψιμες.

¹⁵ <https://www.culture.gov.gr/el/Information/SitePages/view.aspx?nID=4232> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

Οι Άξονες της στρατηγικής είναι: Διάγνωση – Εποπτεία – Πρόληψη – Θεραπεία και εξειδικεύονται στις εξής δράσεις:

- Χαρτογράφηση και εντοπισμός των στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς που βρίσκονται σε κίνδυνο.
- Αξιολόγηση της ευπάθειας και των διαφορετικών κατηγοριών κινδύνου που αντιμετωπίζουν οι επιμέρους τύποι χώρων και μνημείων της πολιτιστικής κληρονομιάς με βάση τα ειδικά χαρακτηριστικά τους.
- Ταυτοποίηση, ανάλυση και αξιολόγηση των χαρακτηριστικών κάθε κατηγορίας κινδύνου χωριστά και προσδιορισμός του κατάλληλου τρόπου αντιμετώπισής της.
- Ανάπτυξη μεθοδολογίας, τεχνολογίας, πρωτοκόλλων, πρακτικών και διαδικασιών διάγνωσης, πρόληψης και θεραπείας ανά κατηγορία χώρου/μνημείου και κινδύνου/απειλής.
- Διαρκής προσαρμοσμένη και εξειδικευμένη εποπτεία και παρακολούθηση του πολιτιστικού κεφαλαίου βάσει προηγούμενης λεπτομερούς χαρτογράφησης και αξιολόγησης.
- Προτεραιοποίηση των χώρων και μνημείων που απειλούνται με βάση τη σοβαρότητα και την αμεσότητα του κινδύνου και τη συνολική σπουδαιότητά τους, προγραμματισμός δράσεων και διασφάλιση των αναγκαίων πόρων.
- Εφαρμογή των κατάλληλων μέτρων και πραγματοποίηση των ενδεδειγμένων παρεμβάσεων για την πρόληψη και τη θεραπεία των κινδύνων και των απειλών.

Εθνικό Σχέδιο

Στο πλαίσιο της ενεργοποίησης της Ομάδας Εργασίας για την κατάρτιση του Εθνικού Σχεδίου για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στην πολιτιστική κληρονομιά¹⁶ δρομολογήθηκαν οι κάτωθι ενέργειες:

- Σε 1η φάση, καταγράφηκε η διεθνής εμπειρία στο συγκεκριμένο θέμα και συγκεντρώθηκαν οι απόψεις των Υπηρεσιών του ΥΠ.ΠΟ.Α., κυρίως των Εφορειών Αρχαιοτήτων .
- Σε 2η φάση, εξετάστηκαν οι υποχρεώσεις της Ελλάδος ως προς τη συγκεκριμένη διάσταση της κλιματικής αλλαγής, την κείμενη νομοθεσία και τη σύνδεση της με το δίπτυχο «Κλιματική Αλλαγή και Πολιτιστική Κληρονομιά», τις προκλήσεις που διαμορφώνονται ως

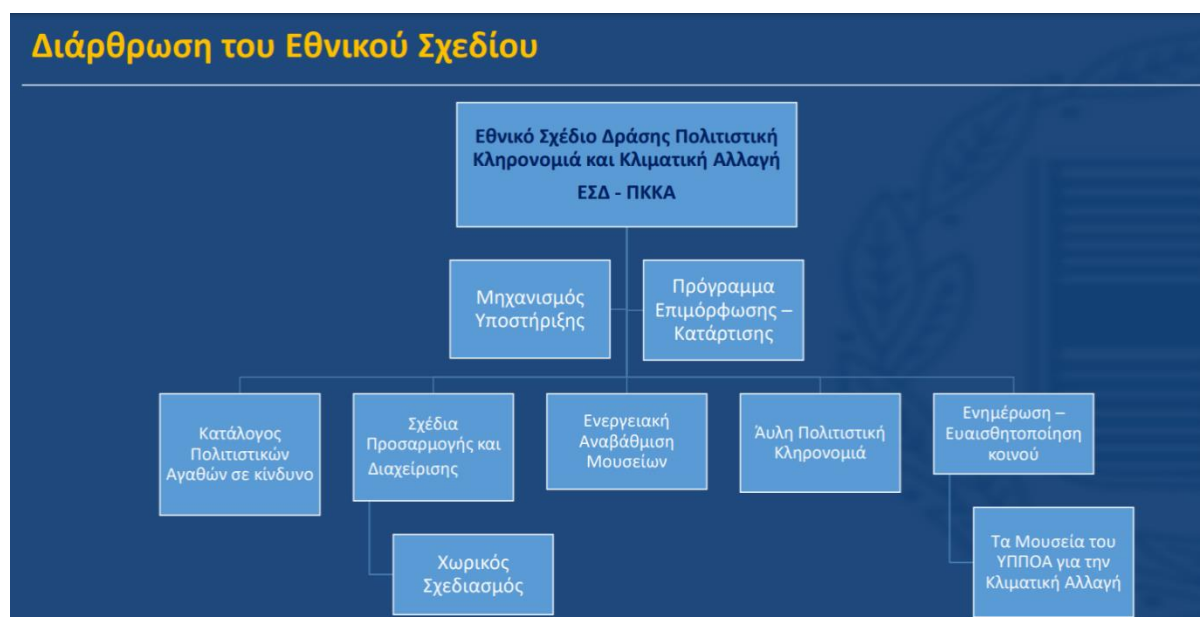
¹⁶ <https://digitalculture.gov.gr/2021/06/i-protovoulies-tou-ippoa-gia-tin-prostasia-ton-mnimion-apo-tin-klimatiki-allagi-enopsi-tis-imeras-perivallontos/> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

προς το χωρικό σχεδιασμό, τη διάκριση των κλιματικών κινδύνων (για το τοπίο, τα μνημεία, τους εργαζόμενους, τους επισκέπτες), τις κατευθύνσεις που πρέπει να υποστηρίζει το Εθνικό Σχέδιο για την Προστασία της Πολιτιστικής Κληρονομιάς από την Κλιματική Αλλαγή αλλά και τις προδιαγραφές των ειδικότερων - για τα μνημεία/αρχαιολογικούς χώρους - Σχεδίων Προσαρμογής.

Βασικές αρχές του Εθνικού Σχεδίου:

- Να διαπερνά κάθε τρέχουσα πολιτική που σχετίζεται με την πολιτιστική κληρονομιά, το τοπίο, το περιβάλλον και το κλίμα (διασυνδεσιμότητα).
- Να βασίζεται σε μακροχρόνιο σχεδιασμό με ορίζοντα το 2050 και ενδιάμεσους στόχους ανά πενταετία (ορίζοντας σχεδιασμού).
- Να προβλέπει την αναθεώρησή του με βάση νέα δεδομένα για τους κλιματικούς κινδύνους και τις κλιματικές επιπτώσεις (ευελιξία και προσαρμοστικότητα).
- Να υποστηρίζει και να αναδεικνύει την αναπτυξιακή διάσταση του πολιτισμού (όραμα).

Διάρθρωση του Εθνικού Σχεδίου



1η φάση: μέχρι το 2025

1. Δημιουργία (χαρτογραφικού) καταλόγου κλιματικής τρωτότητας σε επίπεδο χώρας (με έμφαση στις χωρικές ενότητες με μνημεία/αρχαιολογικούς χώρους) και ανάπτυξη ψηφιακού αποθετηρίου σε σύνδεση με το Αρχαιολογικό Κτηματολόγιο.

2. Κατάρτιση του Εθνικού Καταλόγου Πολιτιστικών Αγαθών σε κλιματικό κίνδυνο.
3. Σταδιακή κατάρτιση και εφαρμογή 12 Σχεδίων Προσαρμογής αρχαιολογικών χώρων/μνημείων στις επιπτώσεις της Κλιματικής Αλλαγής και η αναθεώρηση/επικαιροποίηση των αντίστοιχων Σχεδίων Πολιτικής Προστασίας.
4. Αξιολόγηση των αναγκών ενεργειακής αναβάθμισης Μουσείων του ΥΠ.ΠΟ.Α. και ενεργειακή αναβάθμιση 13 Μουσείων του ΥΠ.ΠΟ.Α..
5. Αναθεώρηση, σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, των σχεδίων πολιτικής προστασίας των ευρύτερων περιοχών στις οποίες ανήκουν οι αρχαιολογικοί χώροι/μνημεία.
6. Κατάρτιση σε συνεργασία με το Υπουργείο εριβάλλοντος και Ενέργειας και θεσμοθέτηση Ειδικών Χωρικών Σχεδίων για αρχαιολογικούς χώρους/μνημεία που χαρακτηρίζονται από αυξημένη τρωτότητα σε κλιματικούς κινδύνους - Επαναξιολόγηση των ορίων των ζωνών προστασίας των αρχαιολογικών χώρων/μνημείων, ειδικότερα σε περιοχές υψηλής τρωτότητας σε κλιματικούς κινδύνους.
7. Εκπαίδευση/κατάρτιση του στελεχιακού δυναμικού του ΥΠ.ΠΟ.Α. στο δίπτυχο «Κλιματική Αλλαγή και Πολιτιστική Κληρονομιά».
8. Ανάπτυξη ειδικού προγράμματος για την προστασία των υλικών των μνημείων και αρχαιολογικών χώρων από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.
9. Δημιουργία μηχανισμού υποστήριξης εντός του ΥΠ.ΠΟ.Α. - Πλαίσιο συνεργασίας με εξειδικευμένους φορείς του Δημόσιου Τομέα.

2η φάση: μέχρι το 2030

1. Σταδιακή κατάρτιση και εφαρμογή 35 συνολικά (και για τις δύο φάσεις) Σχεδίων Προσαρμογής αρχαιολογικών χώρων/μνημείων στις επιπτώσεις της Κλιματικής Αλλαγής.
2. Ενεργειακή αναβάθμιση 30 συνολικά (και για τις δύο φάσεις) Μουσείων του ΥΠ.ΠΟ.Α., ώστε να διασφαλίζεται η ομαλή τους λειτουργία σε επιβαρυνμένες θερμικές συνθήκες, να χαρακτηρίζονται από συνθήκες θερμικής άνεσης για τους επισκέπτες, να προστατεύονται οι συλλογές αλλά και να περιορίζονται οι εκπομπές αερίων θερμοκηπίου στο πνεύμα της Συμφωνίας των Παρισίων και των εθνικών στόχων (-40% στις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα σε σχέση με το 1990).

3. Πιλοτική ενεργειακή αναβάθμιση Μουσείων του ΥΠ.ΠΟ.Α., σε σχεδόν μηδενικής ενέργειας (near zero energy).

Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας - Πιλοτικό έργο

Μία από τις προτάσεις που έχει υποβάλει το ΥΠ.ΠΟ.Α. για χρηματοδότηση στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας¹⁷ είναι το υποέργο: «Σχεδιασμός Εθνικής Στρατηγικής για την Προσαρμογή της Προστασίας των Μνημείων Πολιτιστικής Κληρονομιάς στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής»¹⁸.

Στόχοι:

- Συστηματική επιστημονική καταγραφή και τεκμηρίωση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στην πολιτιστική κληρονομιά και κατάρτιση οδικού χάρτη για την αναγνώριση και καταγραφή των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής σε μνημεία και αρχαιολογικούς χώρους της Ελλάδας.
- Συντονισμός δράσεων και υλοποίηση συνεργειών μεταξύ Υπηρεσιών Υπουργείων, Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επιστημονικών και ερευνητικών φορέων για την κατάρτιση πρωτοκόλλων πρόληψης και αντιμετώπισης κινδύνων και ανάπτυξη καλών πρακτικών κατασκευής λειτουργικών υποδομών αποτροπής ή θεραπείας διαφορετικών κατηγοριών κινδύνου και την επίτευξη υψηλού βαθμού τεχνογνωσίας και ετοιμότητας.
- Θωράκιση επιλεγμένων αρχαιολογικών χώρων και μνημείων υψηλής σπουδαιότητας και τουριστικής επισκεψιμότητας δια της εγκατάστασης μηχανισμών εποπτείας, διάγνωσης και ελέγχου και της υλοποίησης στοχευμένων έργων υποδομών πρόληψης και αντιμετώπισης κινδύνων που σχετίζονται με τις κλιματολογικές συνθήκες και επιπτώσεις.

Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας - Αναπτυξιακή συμβολή

Οι στοχευμένες παρεμβάσεις για την προστασία από τις αυξανόμενες απειλές της κλιματικής αλλαγής χώρων και μνημείων της πολιτιστικής κληρονομιάς υψηλής σπουδαιότητας, εγγεγραμμένων στους καταλόγους της UNESCO και άλλων, έχουν σημαντικές οικονομικές και αναπτυξιακές παραμέτρους, καθώς:

¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-recovery-plan/> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

¹⁸ <https://ecopress.gr/klimatiki-krisi-7-erga-24-ek-gia-tin-prostastasia-politistikis-klironomias/> (ημ/νια πρόσβασης 20-11-2022)

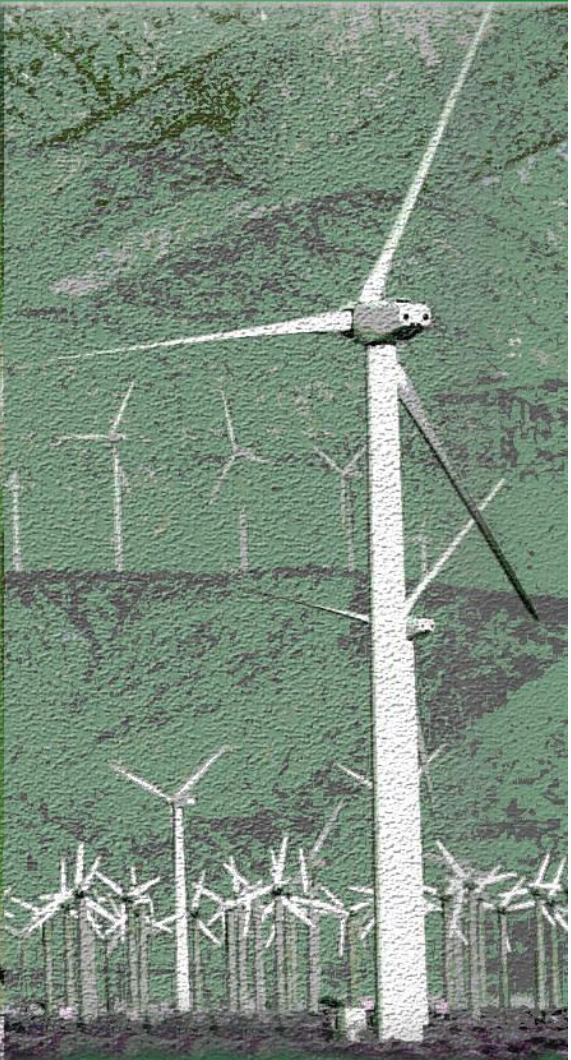
- τα στοιχεία της φύσης μπορούν να προξενήσουν άμεσες και οξείες βλάβες ή σταδιακή φθορά και υποβάθμιση των χώρων και των μνημείων απειλώντας τη βραχυπρόθεσμη διατήρησή τους ή τη μακροπρόθεσμη ανθεκτικότητά τους σε βάθος χρόνου. Η πολιτιστική, αλλά και η αναπτυξιακή τους αξία υποβαθμίζονται, ενώ το κόστος της αποκατάστασης φθορών και καταστροφών και της συντήρησής τους σε βάθος χρόνου αυξάνεται.
- Οι εργασίες αποκατάστασης φθορών και ζημιών και οι αυξανόμενες ανάγκες για εκτενή και χρονοβόρα συντήρηση περιορίζουν μερικώς ή εμποδίζουν πλήρως την επίσκεψη του κοινού για μικρά ή και μεγάλα διαστήματα αναστέλλοντας την πρόσβαση στην πολιτιστική κληρονομιά μειώνοντας τα έσοδα από τα εισιτήρια και επιφέροντας πλήγματα στην τουριστική και συναφή τοπική οικονομική δραστηριότητα.
- Φθορές στα μνημεία και κίνδυνοι που απειλούν την ασφάλεια των επισκεπτών μπορούν να αναστείλουν επίσης για παρατεταμένες χρονικές περιόδους ή επ' αόριστο την ομαλή λειτουργία και την επισκεψιμότητα αρχαιολογικών χώρων και μνημείων με ανάλογες συνέπειες.

Προτάσεις

Η αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της χώρας ώστε να λαμβάνει υπόψη τη διάσταση της κλιματικής αλλαγής παραμένει κεντρική προτεραιότητα. Παρά το γεγονός ότι η ανάγκη για την αναθεώρηση αυτή είναι γνωστή, ο βηματισμός είναι αργός την ίδια ώρα που οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής (τουλάχιστον ως προς ορισμένες κλιματικές παραμέτρους) επιταχύνονται. Η αναθεώρηση θα πρέπει να γίνει με ιδιαίτερο σεβασμό στις ιδιαιτερότητες και τη σημασία των περιοχών πολιτιστικού και πολιτισμικού ενδιαφέροντος. Δεν είναι όμως απαραίτητα το έλλειμμα στην εθνική περιβαλλοντική νομοθεσία που εμποδίζει την προστασία αλλά η απόκλιση από τις πρόνοιές της.

Αναφορές

1. <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/climate-change/paris-agreement/>
2. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2021/06/22/2030-agenda-for-sustainable-development-council-approves-conclusions-reaffirming-strong-eu-commitment/>
3. <https://unric.org/el/17%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%BF%CE%B9%CE%B2%CE%B9%CF%89%CF%83%CE%B9%CE%BC%CE%B7%CF%83%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%80%CF%84%CF%85%CE%BE%CE%B7%CF%83/>
4. https://hellenicaid.mfa.gr/media/images/docs/Agenda_2030.pdf
5. <https://www.ipcc.ch/>
6. <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/5a9c3144-80f1-11e9-9f05-01aa75ed71a1>
7. [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0609\(03\)&from=GA](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0609(03)&from=GA)
8. <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.html>
9. <https://culture.ec.europa.eu/el/cultural-heritage/cultural-heritage-in-eu-policies/sustainability-and-cultural-heritage>
10. https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-2020_en
11. <https://www.creativeclimateleadership.com/>
12. <http://www.heracles-project.eu/>
13. <https://shelter-project.com/>
14. <http://www.opengov.gr/minenv/?p=12280>
15. <https://www.culture.gov.gr/el/Information/SitePages/view.aspx?nID=4232>
16. <https://digitalculture.gov.gr/2021/06/i-protovoulies-tou-ippoa-gia-tin-prostasia-ton-mnimion-apo-tin-klimatiki-allagi-enopsi-tis-imeras-perivallontos/>
17. <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-recovery-plan/>
18. <https://ecopress.gr/klimatiki-krisi-7-erga-24-ek-gia-tin-prostastasia-politistikis-klironomias/>



ISSN: 2654 1580