Bundesverfassungsgericht

Reclamações constitucionais contra a Lei de Proteção do Clima parcialmente bem-sucedidas

Comunicado à imprensa nº 31/2021 de 29 de abril de 2021

Decisão de 24 de março de 2021
1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20

Com decisão publicada hoje, o Primeiro Senado do Tribunal Constitucional Federal decidiu que as regulamentações da Lei de Proteção do Clima de 12 de dezembro de 2019 (Lei de Proteção do Clima <KSG>) sobre as metas nacionais de proteção do clima e as quantidades de emissões anuais permitidas até o ano 2030 são incompatíveis com os direitos fundamentais, pois faltam padrões suficientes para as novas reduções de emissões a partir de 2031. Caso contrário, as reclamações constitucionais foram rejeitadas.

A Lei de Proteção do Clima obriga a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 55% até 2030 em relação a 1990 e define os caminhos de redução aplicáveis até então por meio de emissões anuais relacionadas ao setor (Seção 3 (1) e Seção 4 (1), sentença 3 KSG em conjunto com Anexo 2). É verdade que não se pode estabelecer que com essas disposições o legislador violou seus direitos fundamentais de proteger o reclamante dos perigos das mudanças climáticas, ou contra o requisito de proteção do clima do artigo 20a da Lei Básica. Os reclamantes, alguns dos quais ainda são muito jovens, são violados em seus direitos de liberdade pelas disposições contestadas. Os regulamentos adiam irreversivelmente as cargas de alta redução de emissões para períodos após 2030. As emissões de gases de efeito estufa devem ser reduzidas, também segue da Lei Básica. A meta constitucional de proteção do clima do Art. 20a GG é especificada para limitar o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2 ° C e, se possível, a 1,5 ° C em comparação com o nível pré-industrial, de acordo com o denominado “destino de Paris”. Para tal, as reduções que ainda são necessárias após 2030 devem ser alcançadas com maior urgência e a curto prazo. Praticamente qualquer liberdade é potencialmente afetada por essas obrigações futuras de redução de emissões, porque quase todas as áreas da vida humana ainda estão associadas à emissão de gases de efeito estufa e, portanto, estão ameaçadas por restrições drásticas após 2030. A legislatura deveria, portanto, ter tomado precauções a fim de preservar a liberdade fundamentalmente garantida a fim de aliviar esses altos fardos. Os requisitos legais para a continuação da trajetória de redução das emissões de gases de efeito estufa a partir de 2031 são insuficientes para a transição oportuna para a neutralidade climática que é necessária. O legislador é obrigado a regulamentar a atualização das metas de redução das emissões de gases de efeito estufa para os períodos após 2030 a 31 de dezembro de 2022 com mais detalhes.

Fatos:

A Lei de Proteção do Clima reage à necessidade de maiores esforços de proteção do clima, conforme visto pela legislatura, e tem como objetivo proteger contra os efeitos das mudanças climáticas globais (§ 1 sentença 1 KSG). De acordo com o § 1 frase 3 do KSG, a base é, por um lado, a obrigação do Acordo de Paris, que entrou em vigor em 4 de novembro de 2016, segundo o qual a temperatura média global deve subir para bem abaixo de 2 ° C e , se possível, a 1,5 ° C em comparação com o nível pré-industrial e, por outro lado, o compromisso da República Federal da Alemanha de buscar a neutralidade dos gases de efeito estufa até 2050 como uma meta de longo prazo. De acordo com a Seção 3 (1) KSG, as emissões de gases de efeito estufa serão gradualmente reduzidas em pelo menos 55% até o ano alvo de 2030 em comparação com 1990. No § 4 par. 1 frase 3 KSG em conjunto com o Anexo 2, as quantidades de emissões anuais permitidas correspondentes à cota de redução para o ano-alvo de 2030 em vários setores são regulamentadas. A lei não contém qualquer regulamentação após 2030. Em vez disso, de acordo com a Seção 4 (6) KSG, o governo federal em 2025 estipula a redução das quantidades de emissões anuais para períodos posteriores a 2030 por meio de um decreto estatutário.

Com suas queixas constitucionais, os reclamantes afirmam principalmente que o estado, com a Seção 3 (1) e a Seção 4 (1) sentença 3 KSG em conjunto com o Anexo 2, não possui regulamentos suficientes para a redução imediata de gases de efeito estufa, especialmente dióxido de carbono (CO_2)., Realizados, os quais, entretanto, são necessários para interromper o aquecimento da Terra a 1,5 ° C ou pelo menos bem abaixo de 2 ° C Isso é necessário porque, se a temperatura subir mais de 1,5 ° C, estarão em jogo milhões de vidas humanas e a superação de pontos de inflexão com

consequências imprevisíveis para o sistema climático. Com a redução das emissões de CO_2 regulamentada na Lei de Proteção do Clima , o "CO_2 - Orçamento de descanso "não são respeitados. Os reclamantes, alguns dos quais vivem em Bangladesh e no Nepal, baseiam suas queixas constitucionais principalmente nos direitos fundamentais para proteger as obrigações nos termos do Artigo 2, Parágrafo 2, Cláusula 1 da Lei Básica e Artigo 14, Parágrafo 1 da Lei Básica, em uma direito a um futuro humano e um direito fundamental ao nível de subsistência ecológica que decorrem do artigo 2.º, n.º 1 da Lei Básica em conjugação com o artigo 20.º-A da Lei Básica e do artigo 2.º, n.º 1 da Lei Básica em conjunto com Artigo 1º, Parágrafo 1º, Sentença 1º da Lei Básica. No que diz respeito aos encargos futuros das obrigações de redução de emissões para períodos após 2030, que os queixosos referiram como "travagem de emergência", os queixosos referem-se geralmente aos direitos de liberdade.

Principais considerações do Senado:

As reclamações constitucionais são parcialmente bem-sucedidas.

I. Se os denunciantes forem pessoas singulares, as suas denúncias constitucionais são admissíveis. As duas associações ambientais, no entanto, não têm o direito de apelar. Com base no Art. 2 Parágrafo 1 GG em conjunto com o Art. 19 Parágrafo 3 GG e Art. 20a GG à luz do Art. Mudanças climáticas e, portanto, ignorou os requisitos obrigatórios da legislação da UE para a proteção dos fundamentos naturais da vida. A Lei Básica e a lei processual constitucional não prevêem esse direito de reclamação.

II - Não se pode estabelecer que as obrigações de proteção previstas no art. 2º, §2º, §1º da Lei Básica e no art. 14, §1º da Lei Básica sejam violadas em razão dos perigos das mudanças climáticas.

A proteção da vida e da integridade física de acordo com o art. 2º, § 2º, inciso 1º da Lei Básica inclui a proteção contra os efeitos adversos da poluição do meio ambiente, independentemente de quem e em que circunstâncias a ameace. O dever do Estado de proteger, decorrente do Artigo 2, Parágrafo 2, Cláusula 1 da Lei Básica, também inclui a obrigação de proteger a vida e a saúde dos perigos das mudanças climáticas, como de eventos climáticos extremos, como ondas de calor, florestas e incêndios florestais, furacões, chuvas fortes, inundações, avalanches ou deslizamentos de terra, para proteger. Pode estabelecer uma obrigação legal objetiva de proteger também em relação às gerações futuras. Como propriedades, como terras agrícolas e imóveis, podem ser danificadas devido ao aumento do nível do mar ou secas como resultado das mudanças climáticas,

Uma violação dessas obrigações de proteção não pode ser verificada em vista do escopo do legislador para o cumprimento. Um conceito de proteção que não persiga o objetivo da neutralidade climática seria obviamente inadequado para a proteção contra os perigos das mudanças climáticas, que é exigida por lei; o aquecimento global não poderia ser interrompido porque cada aumento na concentração de CO_2 na atmosfera contribui para o aquecimento global e CO_2, uma vez que tenha entrado na atmosferapermanece lá tanto quanto possível e dificilmente pode ser removido novamente no futuro previsível. Também seria completamente inadequado deixar a mudança climática livre e implementar o mandato de proteção dos direitos básicos apenas por meio das chamadas medidas de adaptação. Nenhum é o caso aqui. Como resultado, não se pode afirmar que a legislatura excedeu sua latitude de tomada de decisão tomando como base a "meta de Paris", segundo a qual o aumento da temperatura média global deve ser limitado a bem abaixo de 2 ° C e , se possível, a 1,5 ° C é. Também é importante aqui que a proteção adicional por meio de medidas de adaptação seja possível, em princípio, para proteger os direitos fundamentais dos perigos das mudanças climáticas.

Pode permanecer em aberto se os direitos fundamentais para proteger o Estado alemão também obrigam os reclamantes que vivem em Bangladesh e no Nepal a tomar medidas contra esses efeitos adversos ameaçados e já existentes da mudança climática global. Porque a violação de um direito fundamental ao dever de proteção não pôde ser determinada no resultado.

III. Os direitos fundamentais são, no entanto, violados pelo fato de que as quantidades de emissão permitidas até 2030 de acordo com a Seção 3, Parágrafo 1, Cláusula 2 e Seção 4, Parágrafo 1, Cláusula 3 KSG em conjunto com o Anexo 2, reduzem significativamente as possibilidades de emissão que permanecem após 2030 e assim, praticamente qualquer liberdade protegida fundamentalmente está em risco. Como uma salvaguarda intertemporal da liberdade, os direitos fundamentais protegem os reclamantes de uma ameaça abrangente à liberdade por meio da transferência unilateral da carga de redução de gases de efeito estufa cedida pelo Art. 20a GG para o futuro. A legislatura deveria ter tomado precauções para garantir uma transição favorável à liberdade para a neutralidade climática, o que tem faltado até agora.

1. Os regulamentos questionados desenvolvem efeitos preliminares semelhantes aos de uma usurpação da liberdade protegida de forma abrangente pela Lei Básica. As possibilidades de fazer uso dessa liberdade de forma direta ou indiretamente ligada às emissões de CO_2 esbarram em limites constitucionais porque as emissões de CO_2 contribuem amplamente de forma irreversível para o aquecimento global de acordo com o estado atual das coisas, mas o legislativo

não pode, constitucionalmente, ficar de braços cruzados diante do avanço ad infinitum das mudanças climáticas. Regulamentações que agora permitem emissões de CO_2 criam uma ameaça legal irreversível à liberdade futura, porque todo CO_2-Volume de emissões que hoje é permitido, reduz as demais possibilidades de emissão de acordo com o Art. 20a GG; Da mesma forma, o uso da liberdade relevante para o CO_2 estará exposto a restrições cada vez mais severas, também exigidas constitucionalmente. É verdade que o uso da liberdade relacionado ao CO_2 teria que ser essencialmente interrompido em algum ponto, de qualquer maneira, a fim de deter as mudanças climáticas, porque o aquecimento global só pode ser interrompido se a concentração antropogênica de CO_2 na atmosfera terrestre não aumentar mais. Um extenso consumo de CO_2- Orçamentos já em 2030, no entanto, aumentam o risco de grave perda de liberdade, porque o intervalo de tempo para desenvolvimentos técnicos e sociais com a ajuda dos quais a mudança do estilo de vida, que ainda hoje está amplamente associado às emissões de CO_2, para o comportamento neutro para o clima pode ser realizado de uma forma favorável à liberdade , aumenta o risco de perda grave de liberdade.

A constitucionalidade deste efeito preliminar não meramente factual, mas legalmente mediado, das atuais regulamentações de volume de emissões pressupõe, por um lado, que seja compatível com o requisito legal objetivo de proteção do clima do Art. 20a GG. As intervenções em direitos fundamentais só podem ser justificadas nos termos do direito constitucional se os regulamentos subjacentes corresponderem às decisões de base elementares e aos princípios constitucionais gerais da Lei Básica. Isso também se aplica aqui, em vista do efeito preliminar sobre a liberdade protegida pelos direitos fundamentais, que é semelhante a uma usurpação. O artigo 20.º-A da Lei Básica também é um dos princípios a observar. Por outro lado, a justificativa constitucional pressupõe que a regulamentação do volume de emissão não acarrete ônus desproporcionais à liberdade futura do reclamante.

2. No momento, não pode ser determinado que a Seção 3 (1) frase 2 e a Seção 4 (1) frase 3 KSG em conjunto com o Anexo 2 violam o artigo 20a da Lei Básica.

a) Art. 20a GG obriga o estado a proteger o clima e visa alcançar a neutralidade climática. A proteção do clima não tem prioridade incondicional sobre os demais assuntos e, em caso de conflito, deve ser equilibrada com os demais interesses e princípios constitucionais. Devido à atual irreversibilidade das mudanças climáticas, os comportamentos que levam a meta constitucional de proteção do clima ultrapassar o limite de temperatura só podem ser justificados em condições estritas - por exemplo, para proteger os direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, o peso relativo da exigência de proteção do clima aumenta no contexto do avanço das mudanças climáticas.

A obrigação de proteção do clima do Art. 20a GG não contradiz o fato de que o clima e o aquecimento global são fenômenos globais e, portanto, os problemas das mudanças climáticas não podem ser resolvidos apenas pelas contribuições de um estado para a proteção do clima. O mandato de proteção do clima do Art. 20a GG tem uma dimensão internacional especial. O Art. 20a GG obriga o Estado a buscar uma solução para o problema da proteção do clima, especialmente em nível supranacional. O estado não poderia se esquivar de sua responsabilidade referindo-se às emissões de gases de efeito estufa em outros países. Por outro lado, a dependência específica da comunidade internacional de estados resulta na necessidade constitucional de realmente tomar as próprias medidas para proteção do clima e não estabelecer quaisquer incentivos para outros estados.

O conteúdo normativo aberto do Art. 20a GG e a referência explicitamente formulada à legislação não impedem uma revisão constitucional do cumprimento do requisito de proteção do clima; O Art. 20a GG é uma norma jurídica justiciável que se propõe a vincular o processo político a favor das questões ecológicas também com vistas às futuras gerações particularmente afetadas.

Ao declarar a meta de Paris no § 1 frase 3 KSG como base, o legislador, no exercício de seu mandato de concretização e sua prerrogativa de concretização, permitiu a meta de proteção climática da Arte se possível a 1,5 ° C em comparação com o nível pré-industrial. Essa também é a base para o exame constitucional.

b) Levando em consideração a margem de manobra da legislatura, atualmente não pode ser determinado que as disposições da Seção 3 (1) sentença 2 e Seção 4 (1) sentença 3 KSG em conjunto com o Apêndice 2 violam o requisito constitucional de proteção do clima do Artigo 20a do Lei Básica.

O limite de temperatura constitucionalmente relevante de bem abaixo de 2 ° C e de preferência 1,5 ° C pode, em princípio, ser convertido em um balanço global de CO_2 residual, que pode então ser distribuído entre os estados. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) tem CO_2 global específico para diferentes limites de temperatura e diferentes probabilidades de ocorrência devido a um procedimento de garantia de qualidade com divulgação da incerteza remanescente- Orçamentos residuais nomeados. Com base nisso, o Conselho Consultivo Alemão

sobre o Meio Ambiente determinou um orçamento nacional remanescente específico a partir de 2020 que seria compatível com a meta de Paris. Devido às incertezas e avaliações contidas neste documento, o tamanho do orçamento determinado não pode atualmente fornecer uma medida numérica para controle constitucional. A legislatura tem espaço para tomar decisões. No entanto, ele não tem permissão para preencher isso à vontade. Se houver incerteza científica sobre as relações causais ambientalmente relevantes, o Art. 20a GG impõe um dever especial de cuidado ao legislador. Depois disso, indicações confiáveis da possibilidade de deficiências graves ou irreversíveis devem ser levadas em consideração.

Nenhuma violação deste dever de cuidado pode ser determinada atualmente. Conclui-se que as estimativas do IPCC sobre o tamanho do orçamento global remanescente de CO_2 devem ser levadas em consideração, embora contenham incertezas. As quantidades de emissão reguladas na Seção 4 (1) sentença 3 KSG em conjunto com o Anexo 2 consumiriam amplamente o orçamento restante determinado pelo Conselho Consultivo para Questões Ambientais com base nas estimativas do IPCC até o ano 2030. No entanto, em comparação com as incertezas atualmente contidas no cálculo do orçamento remanescente, o grau de má conduta não forneceu base suficiente para uma reclamação constitucional.

3. Seção 3 (1) frase 2 e Seção 4 (1) frase 3 KSG em conjunto com o Anexo 2, no entanto, não atendem ao requisito resultante do requisito de proporcionalidade, as reduções constitucionalmente necessárias nas emissões de CO_2 até o Artigo 20a da Lei Básica em direção à neutralidade climática de uma maneira voltada para o futuro ao longo do tempo de uma forma que preserve os direitos fundamentais.

a) Depois disso, não se deve permitir que uma geração sofra grandes partes do CO_2 sob uma carga de redução comparativamente leve- Esgotar os orçamentos se, ao mesmo tempo, isso deixar as gerações seguintes com um fardo radical de redução e expor suas vidas a uma grande perda de liberdade. No futuro, mesmo perdas graves de liberdade para proteger o clima podem ser proporcional e constitucionalmente justificadas; é precisamente por isso que existe o risco de ter de aceitar uma perda considerável de liberdade. Como o curso para futuras cargas sobre a liberdade já foi definido pela regulamentação atual de emissões permitidas, os efeitos sobre a liberdade futura devem ser proporcionais da perspectiva de hoje. O mandato de proteção legal objetivo do Art. 20a GG também inclui a necessidade de lidar com os fundamentos naturais da vida com tanto cuidado e deixá-los em tal condição para a posteridade,

A carga de redução de gases de efeito estufa constitucionalmente exigida após 2030 será considerável. Não é possível determinar se é tão drástico que, na perspectiva atual, estaria associado a violações irracionais dos direitos fundamentais. No entanto, o risco de fardos graves é alto e só pode ser conciliado com as liberdades fundamentais que serão afetadas no futuro se isso for combinado com precauções para lidar com o fardo de redução que ameaça depois de 2030 de uma forma suave no fundamental direitos. Isso também requer o início da transição para a neutralidade climática em tempo hábil. O que é especificamente necessário é que medidas transparentes para um maior desenvolvimento da redução de gases de efeito estufa sejam formuladas em um estágio inicial, que oferecem orientação para os processos de desenvolvimento e implementação necessários e dão-lhes um nível suficiente de pressão de desenvolvimento e segurança de planejamento. Nos termos do direito constitucional, é essencial, por um lado, que novas medidas de redução sejam definidas em tempo útil para além do ano 2030 e, ao mesmo tempo, suficientemente longe no futuro. Por outro lado, as quantidades anuais adicionais de emissões e as medidas de redução devem ser especificadas de forma diferenciada que crie uma orientação suficientemente concreta.

b) A legislatura regulamentou de forma constitucional inadequada a atualização da trajetória de redução de gases de efeito estufa na seção 4 (6) sentença 1 do KSG. É verdade que não se pode exigir que as quantidades decrescentes de emissões já estejam especificamente determinadas quando a meta de neutralidade climática para 2050 for atingida. No entanto, não basta apenas obrigar o governo federal a fazer uma nova estipulação uma vez - em 2025 - por meio de portaria. Em vez disso, teria de ser pelo menos regulado em que intervalos de tempo outras determinações devem ser feitas com transparência. O procedimento regulado na Seção 4 (6) KSG também não garante que o caminho de redução adicional possa ser identificado em tempo hábil. Então já parece duvidoso que a primeira definição adicional de quantidades anuais de emissões em períodos posteriores a 2030 chegaria a tempo em 2025. Mesmo além desta estipulação inicial, a oportunidade não é garantida porque a Seção 4 (6) sentença 1 KSG não garante que as estipulações se estendam o suficiente no futuro. A legislatura teria que dar ao legislador estipulações mais abrangentes, desde que ele se atenha ao seu envolvimento; Em particular, ele teria de obrigá-lo a fazer as primeiras estipulações adicionais antes de 2025 ou pelo menos estipular a ele por regulamento estatutário muito mais cedo até que ponto no futuro as estipulações em 2025 devem se estender. Se a legislatura assumir a continuação da trajetória de redução na íntegra, ela deve regular tudo o que é necessário bem o suficiente no futuro, em tempo hábil. Mesmo além desta estipulação inicial, a oportunidade não é garantida porque a Seção 4 (6) sentença 1 KSG não garante que as estipulações se estendam o suficiente no futuro. A legislatura teria que dar ao legislador estipulações mais abrangentes, desde que ele se atenha ao seu envolvimento; Em particular, ele teria de obrigá-lo a fazer as primeiras estipulações adicionais antes de 2025 ou pelo menos estipular a ele por regulamento estatutário muito mais cedo até que ponto no futuro as estipulações em 2025 devem se estender. Se a legislatura assumir a continuação da trajetória de redução na íntegra, ela deve regular tudo o que

é necessário bem o suficiente no futuro, em tempo hábil. Mesmo além desta estipulação inicial, a oportunidade não é garantida porque a Seção 4 (6) sentença 1 KSG não garante que as estipulações se estendam o suficiente no futuro. A legislatura teria que dar ao legislador estipulações mais abrangentes, desde que ele se atenha ao seu envolvimento; Em particular, ele teria de obrigá-lo a fazer as primeiras estipulações adicionais antes de 2025 ou pelo menos estipular a ele por regulamento estatutário muito mais cedo até que ponto no futuro as estipulações em 2025 devem se estender. Se a legislatura assumir a continuação da trajetória de redução na íntegra, ela deve regular tudo o que é necessário bem o suficiente no futuro, em tempo hábil. que as estipulações se estendem o suficiente no futuro. A legislatura teria que dar ao legislador estipulações mais abrangentes, desde que ele se atenha ao seu envolvimento; Em particular, ele teria de obrigá-lo a fazer as primeiras estipulações adicionais antes de 2025 ou pelo menos estipular a ele por regulamento estatutário muito mais cedo até que ponto no futuro as estipulações em 2025 devem se estender. Se a legislatura assumir a continuação da trajetória de redução na íntegra, ela deve regular tudo o que é necessário bem o suficiente no futuro, em tempo hábil. que as estipulações se estendem o suficiente no futuro. A legislatura teria que dar ao legislador estipulações mais abrangentes, desde que ele se atenha ao seu envolvimento; Em particular, ele teria de obrigá-lo a fazer as primeiras estipulações adicionais antes de 2025 ou pelo menos estipular a ele por regulamento estatutário muito mais cedo até que ponto no futuro as estipulações em 2025 devem se estender. Se a legislatura assumir a continuação da trajetória de redução na íntegra, ela deve regular tudo o que é necessário bem o suficiente no futuro, em tempo hábil. Em particular, ele teria de obrigá-lo a fazer as primeiras estipulações adicionais antes de 2025 ou pelo menos estipular a ele por regulamento estatutário muito mais cedo até que ponto no futuro as estipulações em 2025 devem se estender. Se a legislatura assumir a continuação da trajetória de redução na íntegra, ela deve regular tudo o que é necessário bem o suficiente no futuro, em tempo hábil. Em particular, ele teria de obrigá-lo a fazer as primeiras estipulações adicionais antes de 2025 ou pelo menos estipular a ele por regulamento estatutário muito mais cedo até que ponto no futuro as estipulações em 2025 devem se estender. Se a legislatura assumir a continuação da trajetória de redução na íntegra, ela deve regular tudo o que é necessário bem o suficiente no futuro, em tempo hábil.

c) O § 4, n.o 6, do KSG ainda não cumpriu os requisitos constitucionais do artigo 80.o, n.o 1, da Lei Fundamental e o princípio da reserva legal. Em qualquer caso, o próprio legislador deve determinar o tamanho das quantidades anuais de emissões a serem determinadas para períodos após 2030 ou fornecer requisitos mais detalhados para sua determinação específica pelo decreto.