

Η ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ (Ιούλιος 2006)

Συγγραφέας: ΜΑΝΩΛΗΣ ΠΕΡΑΚΗΣ

I. Εισαγωγικά

Στη μελέτη αυτή διερευνάται η έννοια της παράνομης υποβάθμισης του περιβάλλοντος στο ευρωπαϊκό δίκαιο και αναλύονται τα επιμέρους στοιχεία της ευθύνης, δηλαδή η πράξη, η υπαιτιότητα και η ζημία. Στο πρώτο μέρος γίνεται μια συνοπτική ανασκόπηση της προστασίας του περιβάλλοντος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (εφεξής: ΕΚ), ενώ στο δεύτερο εξετάζεται η έννοια της ευθύνης της Κοινότητας, καθώς και της ευθύνης του κράτους απέναντι στην Κοινότητα και στον ιδιώτη για παραβίαση του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου.

II. Το περιβάλλον ως θεμελιώδες έννομο αγαθό στην κοινοτική έννομη τάξη. Πηγές της περιβαλλοντικής προστασίας.

A. Το περιβάλλον ως έννομο αγαθό στην κοινοτική έννομη τάξη

Το περιβάλλον αναδείχθηκε σταδιακά ως στοιχείο της κοινοτικής έννομης τάξης, προστατευόμενο από τους γενικούς και ειδικούς κανόνες του συστήματος αυτού^[1]. Αρχικά, η ανάγκη προστασίας του προέκυψε αντανακλαστικά ως παράμετρος για τη διασφάλιση άλλων εννόμων αγαθών, όπως η ανθρώπινη ζωή και υγεία, το υψηλό επίπεδο διαβίωσης και η ιδιοκτησία. Μέσα από αυτή τη διαδικασία καθιερώθηκε η θεώρηση της προστασίας του περιβάλλοντος ως αυτοτελούς έννομου αγαθού, αυτόνομου σε σχέση με την ανθρώπινη ευημερία.

Κατά μία σύγχρονη θεώρηση του περιβάλλοντος ως έννομου αγαθού η

προσέγγισή του ως ενός υψηλά ιστάμενου στην ιεραρχία του νομικού συστήματος έννομου αγαθού αντικαθίσταται από την έννοια της βιωσιμότητας, ήτοι της βιώσιμης[2] (ή αειφόρου ή διηνεκούς) ανάπτυξης, σε μία δυναμική, στη σύλληψή της, νομική κατασκευή[3]. Βάσει των διδαγμάτων της συστημικής θεωρίας της βιώσιμης ανάπτυξης, εγκαταλείπεται η βεβιασμένη προσπάθεια διαπίστωσης μιας λειτουργικής συνέργειας μεταξύ των κανόνων του δικαίου της ανάπτυξης και των κανόνων για την προστασία του περιβάλλοντος και αναγνωρίζεται η ύπαρξη μίας ενιαίας, δημόσιας οικολογικής τάξης, στο πλαίσιο της οποίας εκλείπει η αυτονομία των άλλων τομέων κοινωνικής και οικονομικής δράσης[4]. Υπό την έννοια αυτή, κάθε δημόσια πολιτική πρέπει να λαμβάνει υπόψη την περιβαλλοντική διάσταση.

B. Πρωτογενείς[5] κοινοτικοί κανόνες για το περιβάλλον

i. Πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο

Όπως ήδη ειπώθηκε, η αναγνώριση του περιβάλλοντος ως δημόσιου αγαθού είναι στο διεθνή χώρο μια κατάκτηση εξαιρετικά πρόσφατη, αν λάβει κανείς υπ' όψη του την ιστορία των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων που το επηρεάζουν και, ακόμη πιο σημαντικό, το υποβαθμίζουν. Επόμενο είναι ότι η ανάλογη ιστορία του δικαίου του περιβάλλοντος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι εξίσου πρόσφατη και παράλληλη με αυτή στα κράτη-μέλη της.

Πιο συγκεκριμένα, η συζήτηση γύρω από την αναγωγή του ως δημοσίου αγαθού ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του '70. Έως τα μέσα της δεκαετίας του '80, καμία κυβέρνηση κράτους-μέλους δεν διέθετε αυτόνομο Υπουργείο Περιβάλλοντος, αλλά οι σχετικές αρμοδιότητες υπάγονταν στο Υπουργείο Εσωτερικών, Υγείας και Γεωργίας[6]. Όσο τα περιβαλλοντικά προβλήματα οξύνονταν, έγινε προφανής η ανάγκη μιας πιο συγκεντρωτικής και ολοκληρωμένης πολιτικής[7], ενώ ολοένα και περισσότερα «πράσινα» κόμματα και κοινωνικά κινήματα και οργανώσεις γεννιόνταν,

προβάλλοντας το πρόβλημα πλέον ως καθημερινό και την επίλυσή του προσιτή στον πολίτη[8].

Η εξέλιξη της αναγωγής του περιβάλλοντος ως δημοσίου αγαθού στην Κοινότητα ακολουθεί μια χρονικά παράλληλη πορεία[9]. Τη δεκαετία του '70 η Κοινότητα άρχισε να συνειδητοποιεί τη στενή σύνδεση μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης και της φιλελευθεροποίησης του εμπορίου με τα αυξανόμενα περιβαλλοντικά προβλήματα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προώθησε ήδη δύο Προγράμματα Περιβαλλοντικής Δράσης το 1973 και το 1977 και άλλα τρία μεταγενέστερα (χωρίς δεσμευτικούς νομικούς κανόνες), ορίζοντας τις κοινοτικές προτεραιότητες, ενώ το Συμβούλιο προχώρησε στην έκδοση αντίστοιχων Κανονισμών και Οδηγιών.

Ανάλογη ήταν και η ανάπτυξη της σχετικής Διεύθυνσης στην Επιτροπή. Τις περιβαλλοντικές αρμοδιότητες τις χειριζόταν αρχικά η ίδια Διεύθυνση που είχε αναλάβει και την προστασία του καταναλωτή. Το 1981 ανατέθηκαν στη Διεύθυνση για το Περιβάλλον, την Πυρηνική Ασφάλεια και την Προστασία των Πολιτών. Μετά το 1986 και ως σήμερα, η επονομαζόμενη «Διεύθυνση Περιβάλλοντος» (με σημερινό Επίτροπο τον Σταύρο Δήμα) αριθμεί άνω των 600 υπαλλήλων. Μετά από συνεχείς αναθεωρήσεις της ιδρυτικής Συνθήκης, σημαντικές είναι και οι αντίστοιχες αρμοδιότητες της Επιτροπής Περιβάλλοντος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Τέλος, σπουδαία και ολοένα αυξανόμενη είναι και η αντίστοιχη παρουσία επιτροπών μη κυβερνητικών οργανισμών και των πραγματογνωμόνων τους στις Βρυξέλλες, οι οποίοι ξεπερνάνε σήμερα σε αριθμό τους 3.000[10].

Έως το 1987, οπότε τέθηκε σε ισχύ η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η Κοινότητα δεν διέθετε ρητή, βασιζόμενη στη Συνθήκη, αρμοδιότητα να λαμβάνει μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος. Το 1971, η Επιτροπή πρότεινε να ασκείται αυτή η αρμοδιότητα μέσω του σημερινού άρθρου 308 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (εφεξής: ΣυνθΕΚ), δηλαδή του άρθρου που προβλέπει τη δυνατότητα στα όργανα της Κοινότητας να νομοθετούν, όταν προκύπτει η ανάγκη να εκπληρωθεί στόχος της Συνθήκης, αλλά δεν τους έχουν αναγνωριστεί οι απαραίτητες εξουσίες από αυτή. Τέσσερα χρόνια αργότερα, η Κοινότητα εξέδωσε την πρώτη νομοθεσία, βασιζοντάς την στα άρθρα 308 και 94 (κεφάλαιο περί Κοινής Αγοράς).

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη εφοδίασε την Κοινότητα με ρητή νομική βάση για παραγωγή δικαίου περί περιβάλλοντος, δηλαδή τα σημερινά άρθρα 174-176 ΣυνθΕΚ. Επιπλέον, όσον αφορά την περιβαλλοντική προστασία θέσπισε τέσσερις βασικές

αρχές, σαφώς επηρεασμένες από την εξέλιξη του περιβαλλοντικού δικαίου στο διεθνές στερέωμα. Η πρώτη είναι η αρχή της επικουρικότητας (σήμερα θεσπισμένη με το άρθρο 5 ΣυνθΕΚ για όλες τις κοινοτικές δραστηριότητες), δηλαδή η δυνατότητα της Κοινότητας να νομοθετεί, όταν μέτρα περιβαλλοντικής προστασίας θα είναι πιο αποτελεσματικά αν ληφθούν στο κοινοτικό αντί στο εθνικό επίπεδο. Η δεύτερη είναι η αρχή της πρόληψης, σύμφωνα με την οποία η Κοινότητα πρέπει να επιδεικνύει εξαιρετική προσοχή, όταν έχει να κάνει με επικίνδυνες ουσίες ή δραστηριότητες, που είναι πιθανό να προκαλέσουν ζημιά στο περιβάλλον, ακόμη και όταν η επιστημονική μελέτη για την ουσία ή τη δραστηριότητα δεν είναι ακόμη αρκετά ανεπτυγμένη για να προσδιορίσει το μέγεθος της ζημίας. Οι άλλες δύο αρχές είναι «ο ρυπαίνων πληρώνει» και «η ζημιά στο περιβάλλον πρέπει να αποκαθίσταται στην πηγή της». Όπου είναι δυνατόν, η Κοινότητα οφείλει να νομοθετεί υπό το πρίσμα των δύο τελευταίων. Είναι αναμφισβήτητο ότι στην πορεία της αναγνώρισης του περιβάλλοντος ως δημοσίου αγαθού, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη είναι, ως σήμερα, ο σημαντικότερος σταθμός.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, που τέθηκε σε ισχύ το 1993, η προστασία του περιβάλλοντος τοποθετήθηκε στην ίδια κλίμακα με τις υπόλοιπες προτεραιότητες της ΕΚ στα άρθρα 2 και 3 ΣυνθΕΚ. Με την αναθεώρηση εδραιώνονται οι αρχές: α) της ενσωμάτωσης, βάσει της οποίας η προστασία του περιβάλλοντος δεν αποτελεί πλέον απλή συνιστώσα των άλλων πολιτικών της Κοινότητας, αλλά πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψη κατά τη διαμόρφωσή τους, και β) της επικουρικότητας, βάσει της οποίας η Κοινότητα πρέπει να επεμβαίνει σε θέματα περιβαλλοντικά μόνο, όταν το έννομο αγαθό προστατεύεται πιο αποτελεσματικά με τη δράση της εν συγκρίσει με τη δράση των Κρατών Μελών (σημειωτέον ότι η εμβέλεια αυτής της αρχής που είχε ως αφετηρία το περιβάλλον επεκτάθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και απέκτησε γενική ισχύ). Ακόμη, προστίθεται η «αρχή της προφύλαξης» παράλληλα με τις υπόλοιπες κοινοτικές περιβαλλοντικές αρχές. Η αρχή αυτή αφορά στη λήψη μέτρων προνοητικού χαρακτήρα από τις αρμόδιες αρχές, για την προληπτική αντιμετώπιση νέων τεχνολογικών καινοτομιών, των οποίων οι επιπτώσεις στην υγεία και στο περιβάλλον είναι άγνωστες, αλλά για τις οποίες υπάρχουν υπόνοιες πιθανών κινδύνων. Η διαφορά δηλαδή της καινούριας αρχής της προφύλαξης από την αρχή της πρόληψης είναι ότι στην πρώτη περίπτωση οι κίνδυνοι είναι άγνωστοι και αβέβαιοι, ενώ στη δεύτερη είναι γνωστοί και σχετικά μετρήσιμοι[11].

Ακόμη μεγαλύτερο βήμα έγινε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, που τέθηκε σε

ισχύ το 1999, με την οποία σημειώθηκαν δύο σημαντικές αλλαγές. Πρώτον, αναθεωρήθηκε το άρθρο 6 ΣυνθΕΚ, με αποτέλεσμα ο σεβασμός και η προστασία του περιβάλλοντος να διατρέχει όλες τις κοινοτικές πολιτικές και δραστηριότητες, αφού ενσωματώνονται οι περιβαλλοντικές απαιτήσεις στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων, «ειδικά προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη». Δεύτερον, καθιερώθηκε η δυνατότητα των κρατών-μελών να θεσπίζουν κατά βούληση αυστηρότερα μέτρα περιβαλλοντικής προστασίας, καθιστώντας τα κοινοτικά μέτρα ως τον ελάχιστο παρονομαστή. Επίσης, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ αναφέρθηκε για πρώτη φορά στο επίσημο κείμενο ο όρος «βιώσιμη ανάπτυξη». Αξίζει να σημειωθεί ότι η ΕΚ αποτελεί μέλος μεγάλων διεθνών περιβαλλοντικών συμβάσεων, το δίκαιο των οποίων δεσμεύει τόσο την ίδια όσο και τα κράτη-μέλη της, σύμφωνα με το άρθρο 300 παρ. 7 ΣυνθΕΚ.

Από τα παραπάνω, αναδεικνύεται η ιδιαίτερη σημασία του Περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη. Στην πραγματικότητα, το περιβάλλον συνιστά στη διαδικασία εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου το πρώτο έννομο αγαθό μη αμιγώς οικονομικού χαρακτήρα, του οποίου αναγνωρίστηκε η ανάγκη προστασίας και ελήφθησαν νομοθετικά και άλλα μέτρα σχετικά.

ii. Παράγωγο κοινοτικό δίκαιο

Η έκδοση Κανονισμών και Οδηγιών από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στον τομέα του περιβάλλοντος ξεκινάει στα τέλη της δεκαετίας του 1960^[12]. Έτσι πολλά ζητήματα που σχετιζόνταν με το περιβάλλον είχαν ήδη αποτελέσει αντικείμενο ρύθμισης από Οδηγίες και πριν από την ΕΕΠ× οι εν λόγω Οδηγίες είχαν βέβαια οικονομική αφετηρία, αλλά και σημαντικό αντίκτυπο στην προστασία του περιβάλλοντος. Τη δεκαετία του '70 η ΕΚ εξέδωσε Οδηγίες για τις εξατμίσεις και το θόρυβο των κινητήρων, για την ποιότητα του πόσιμου νερού, για τη διαχείριση των απορριμμάτων και των τοξικών αποβλήτων και για την προστασία των φυσικών οικοσυστημάτων και των πουλιών υπό εξαφάνιση. Έως τα τέλη της δεκαετίας του '80 υπήρχαν πάνω από 200 νομοθετήματα, αριθμός που ξεπέρασε τα 300 την επόμενη

δεκαετία[13], τα περισσότερα εκ των οποίων είναι Οδηγίες. Πέραν των καινούριων νομοθετημάτων, συντελείται και μια συνεχής αναθεώρηση των σημαντικότερων από τα ήδη υπάρχοντα.

Γενικότερα, η νομοθετική ατζέντα της ΕΚ για το περιβάλλον είναι οργανωμένη σε Πακέτα Περιβαλλοντικής Δράσης. Έως σήμερα, έχουν υιοθετηθεί έξι τέτοια, στα εξής έτη: 1973, 1977, 1983, 1987, 1993 και 2002. Η Συνθήκη καθιερώνει σήμερα τον υπερεθνικό τύπο ψηφοφορίας στα μέτρα που αφορούν το περιβάλλον. Η συναπόφαση είναι η καθιερωμένη διαδικασία για την περιβαλλοντική νομοθεσία, και τα άρθρα 2 και 174 παρέχουν στην Κοινότητα τη δυνατότητα να νομοθετεί σε οποιοδήποτε χώρο περιβαλλοντικής πολιτικής, όπου έχουν αρμοδιότητα και τα κράτη-μέλη, με μόνο περιορισμό την αρχή της επικουρικότητας.

Τα συμπεράσματα που μπορεί κανείς να εξαγάγει από μια εξέταση των κοινοτικών νομοθετημάτων στον τομέα του περιβάλλοντος είναι πολλά. Κατ' αρχάς είναι θεαματικός ο αριθμός τους σε όλους τους τομείς των αρμοδιοτήτων της, και ειδικότερα στον τομέα του περιβάλλοντος, ο οποίος, λόγω του προσφάτου της ένταξής του στις κοινοτικές αρμοδιότητες, μας δίνει τη δυνατότητα να διαπιστώσουμε καλύτερα τη συχνότητα θέσπισης κανόνων δικαίου. Η σύγκριση τόσο με το διεθνές αλλά και με τα εθνικά δίκαια είναι επίσης ενδεικτική. Το 90% της περιβαλλοντικής νομοθεσίας των κρατών-μελών της Κοινότητας αποτελεί κοινοτικό δίκαιο.

Ένα δεύτερο συμπέρασμα είναι η αλλαγή, μετά τις Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ, του στόχου των νομοθετημάτων από την απλή εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών στην κοινή δράση και πολιτική. Είναι πλέον κοινός τόπος ότι η προστασία του περιβάλλοντος απαιτεί κάτι παραπάνω από κοινούς κανόνες, χρειάζεται μια μακρόπνοη πολιτική και θετική δράση σε κοινοτικό επίπεδο, λόγω και του ότι είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το εμπόριο και την οικονομική ανάπτυξη, που αποτελούν ήδη τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κοινότητας.

Πασιφανής είναι επίσης η προτίμηση στην έκδοση Οδηγιών αντί Κανονισμών. Τόσο η έως σχετικά πρόσφατα διαδικασία απόφασης στο Συμβούλιο με ομοφωνία για τα κοινοτικά θέματα όσο και η απουσία μιας αντίληψης ατομικού δικαιώματος του πολίτη στο περιβάλλον (που θα μπορούσε να καθρεφτιστεί σε έναν Κανονισμό με

αναμφισβήτητο άμεσο αποτέλεσμα) αποτελούν ικανοποιητικές εξηγήσεις στην προτίμηση αυτή.

Τέλος, είναι αξιοσημείωτος ο διατομεακός χαρακτήρας της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Αφενός υπάρχουν Οδηγίες που είναι οριζόντιες, δηλαδή καλύπτουν με διαδικαστικής φύσεως προβλέψεις όλο το φάσμα της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Πρόκειται για όσες καθιερώνουν λόγω χάρη το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση γύρω από πράξεις που αφορούν το περιβάλλον ή το καθήκον των αρμοδίων φορέων να εκπονούν λεπτομερείς μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων προτού προχωρήσουν σε έργα που μπορεί να έχουν περιβαλλοντικό αντίκτυπο. Αφετέρου υπάρχουν νομοθετήματα που αφορούν πολύ συγκεκριμένους τομείς περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος, όπως η ρύπανση, η διαχείριση αποβλήτων και η προστασία οικοσυστημάτων.

iii. Η νομολογία του ΔΕΚ

Δεν θα ήταν υπερβολή να πει κανείς ότι κατά ένα μεγάλο μέρος το περιβαλλοντικό δίκαιο της Κοινότητας είναι δημιούργημα της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (εφεξής: ΔΕΚ). Από το 1982 έως τα μέσα του 1998 τα εθνικά δικαστήρια υπέβαλαν ογδόντα δύο προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την περιβαλλοντική προστασία στο ΔΕΚ, το οποίο έλαβε πενήντα μία αποφάσεις[14]. Στις προδικαστικές αποφάσεις του, έδειξε ότι είναι αφοσιωμένο στην προστασία του περιβάλλοντος ως στόχου πολιτικής[15].

Έτσι, στην υπόθεση ADBHU[16] το ΔΕΚ ερμήνευσε για πρώτη φορά τα δικαιώματα των εμπόρων υπό το φως του κοινοτικού ενδιαφέροντος για την προστασία του περιβάλλοντος. Για την ακρίβεια, σ' αυτήν την απόφαση-σταθμό[17] αναγνώρισε την περιβαλλοντική προστασία ως ένα «ουσιώδη στόχο» της Κοινότητας, νομιμοποιώντας έτσι το χώρο αυτό αρμοδιότητας, παρά την έλλειψη ρητής αναφοράς στη Συνθήκη.

Στην υπόθεση Peralta[18], το ΔΕΚ αντιμετώπισε για πρώτη φορά το θέμα της αρχής της πρόληψης. Εξάλλου, σε δύο σημαντικές αποφάσεις[19] που αφορούσαν την αρχή της προφύλαξης, αναγνωρίζει σαφέστατα την άμεση εφαρμογή της, μέσω και λόγω της οποίας υποχωρεί η αρχή της ελεύθερης διακίνησης των εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Κοινότητας. Μάλιστα αυτό γίνεται αποδεκτό σε έναν τομέα (την ανθρώπινη υγεία), που δεν αναφερόταν τότε στο άρθρο 174 ΣυνθΕΚ (σήμερα αναφέρεται ρητά). Επίσης, με την απόφασή του στην υπόθεση «απόβλητα Βαλονίας»[20], το ΔΕΚ αναγνωρίζει για πρώτη φορά δεσμευτικό περιεχόμενο, με άμεση και καθολική ισχύ, στην αρχή της επανόρθωσης των προσβολών στο περιβάλλον κατά προτεραιότητα στην πηγή[21].

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι η νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με τη μεταφορά Οδηγιών στις εσωτερικές έννομες τάξεις των κρατών μελών και την άμεση ισχύ τους δέχτηκε ερμηνευτικά την καθιέρωση στο παράγωγο κοινοτικό περιβαλλοντικό δίκαιο ορισμένων δικαιωμάτων υπέρ ιδιωτών[22]. Κρίθηκε, για παράδειγμα, ότι οι διαδικαστικές διατάξεις της Οδηγίας 80/68/ΕΟΚ, περί προστασίας των υπογείων υδάτων από τη ρύπανση που προέρχονται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες, για να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική προστασία των υπογείων υδάτων, «περιέχουν ακριβείς και λεπτομερείς διατάξεις που έχουν ως σκοπό τη θεμελίωση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των ιδιωτών[23]».

Γ. Η έννοια της κοινοτικής και της κρατικής ευθύνης από παραβίαση του κοινοτικού δίκαιου

Στο τμήμα αυτό θα διερευνηθούν τα εργαλεία αναζήτησης της περιβαλλοντικής ευθύνης και οι παράμετροί τους στο κοινοτικό δίκαιο. Θα αναδειχθεί ταυτόχρονα η αυξημένη αποτελεσματικότητα, αυστηρότητα και εν γένει δραστικότητα αυτών των κανόνων σε σχέση με τους κανόνες του διεθνούς δικαίου. Όπως είναι φυσικό, σε ένα *suī generis* σύστημα -όπως το κοινοτικό στο παρόν στάδιο εξέλιξης, συνοχής και συνταγματοποίησής του- οι πρωτογενείς κανόνες και οι αυστηρές συνέπειες της παραβιάσής τους αντιστοιχούν σε αυξημένη παραγωγή δευτερογενών κανόνων για την αναζήτηση της ευθύνης, ούτως ώστε να επιτευχθεί η απαιτούμενη ειδικότητα,

προβλεψιμότητα και ασφάλεια δικαίου που θα ανταποκρίνονται στη νομιμότητα ενός σύγχρονου κράτους δικαίου. Το γεγονός αυτός αντανακλά μια σημαντική εξέλιξη σε σχέση με τα ισχύοντα στο διεθνές δίκαιο.

Ευθύνη με βάση τις γενικού χαρακτήρα διατάξεις του κοινοτικού δικαίου

i. Περί ευθύνης της Κοινότητας γενικά

Η ευθύνη της Κοινότητας κατοχυρώνεται με το άρθρο 230 (πρώην 173) ΣυνΘΕΚ. Πρόκειται για την προσφυγή ακυρώσεως κατά κοινοτικής πράξης που έχει εκδοθεί από κοινού από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (εφεξής ΕΚΤ) και των πράξεων του Κοινοβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Η βάση για την ακύρωση μπορεί να είναι είτε η αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την πράξη ή η παράβαση ουσιώδους τύπου συστατικού για την έκδοσή της ή η παράβαση του πρωτογενούς και παραγώγου κοινοτικού δικαίου (καθώς και των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου[24] και του διεθνούς δικαίου) ή, τέλος, η κατάχρηση εξουσίας από το εκδίδον την πράξη όργανο.

Όσον αφορά την ενεργητική νομιμοποίηση για την προσφυγή ακύρωσης, η Συνθήκη διαχωρίζει μεταξύ προνομιούχων, μερικώς προνομιούχων και μη προνομιούχων διαδίκων. Προνομιούχοι διάδικοι λογίζονται τα κράτη-μέλη, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο[25]. Αυτοί μπορούν να ασκούν προσφυγή ακυρώσεως εναντίον οποιασδήποτε πράξης οποιουδήποτε κοινοτικού οργάνου, χωρίς να επικαλούνται ή να αποδεικνύουν ειδικό έννομο συμφέρον. Οι μερικώς προνομιούχοι διάδικοι είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο και η ΕΚΤ. Η ιδιοτυπία εδώ συνίσταται στο ότι τα όργανα αυτά μπορούν να προσβάλλουν πράξεις των κοινοτικών οργάνων, μόνο για να προασπίσουν τις δικές τους αρμοδιότητες, δηλαδή μόνο όταν αυτές προσβάλλονται[26].

Στην κατηγορία των μη προνομιούχων διαδίκων εντάσσονται τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα (δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου), των οποίων οι προσφυγές εκδικάζονται από το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (εφεξής: ΠΕΚ). Οι διάδικοι αυτοί θεωρούνται μη προνομιούχοι, αφού μπορούν να προσβάλλουν κοινοτικές πράξεις, είτε αν απευθύνονται ατομικά σε αυτούς είτε όταν τους αφορούν άμεσα και ατομικά. Οι έννοιες «άμεσα» και «ατομικά» ερμηνεύονταν ανέκαθεν πολύ στενά από το ΔΕΚ, προκαλώντας αρνητικά σχόλια της θεωρίας[27]. Έτσι, η αμεσότητα γίνεται δεκτή όταν για την επέλευση των αποτελεσμάτων της πράξης έναντι του ιδιώτη είτε δεν απαιτούνται εκτελεστικές πράξεις των εθνικών αρχών είτε, όταν απαιτούνται, πρόκειται για ενέργειες χωρίς ιδιαίτερη αξία, στις οποίες οι εθνικές αρχές οφείλουν να προβούν χωρίς να διαθέτουν περιθώρια διακριτικής ευχέρειας ή εκτίμησης[28]. Η ατομικότητα εξάλλου συντρέχει, όταν η προσβαλλόμενη πράξη θίγει τον ιδιώτη λόγω συγκεκριμένων προσωπικών του ιδιοτήτων ή συγκεκριμένων συνθηκών, που τον ξεχωρίζουν από όλα τα υπόλοιπα πρόσωπα και τον εξατομικεύουν[29]. Δεν αρκεί να θίγει και τον ιδιώτη[30].

Όπως ήδη τονίστηκε, η προστασία του περιβάλλοντος και η βιώσιμη ανάπτυξη τίθενται πλέον ως βασικοί στόχοι της Κοινότητας. Επομένως, κοινοτική νομοθεσία που οδηγεί σε υποβάθμιση του περιβάλλοντος είναι προσβλητέα με την προσφυγή ακύρωσης ως παραβιάζουσα πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο. Το θέμα της ενεργητικής νομιμοποίησης των ιδιωτών παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον. Όπως ήδη ειπώθηκε, το ΔΕΚ επέμεινε έως σήμερα στην πιστή τήρηση των αυστηρών κριτηρίων της ατομικότητας[31] και αρνήθηκε να μεταβάλλει τη στάση του πολύ πρόσφατα στην υπόθεση *Union de Pequeños Agricultores*[32]. Παρότι ο Γενικός Εισαγγελέας *Jacobs* πρότεινε μια επεικέστερη ερμηνεία των όρων της ατομικότητας με στόχο την αποτελεσματικότερη έννομη προστασία των φυσικών και νομικών προσώπων[33] και παρόλο που και το ΠΕΚ συμμερίσθηκε τις απόψεις του *Jacobs* σε μια υπόθεση της ίδιας χρονικής περιόδου και επιχείρησε μια πιο φιλελεύθερη προσέγγιση[34], το ΔΕΚ επέμεινε αυστηρά στη θέση του και παρέπεμψε για τυχόν αλλαγές στον κοινοτικό αναθεωρητικό νομοθέτη.

Όπως γίνεται κατανοητό, η στάση του καθιστά απαγορευτική για τον ιδιώτη την άσκηση προσφυγής ακύρωσης για την υποβάθμιση του περιβάλλοντος, καθώς θα είναι εξαιρετικά δύσκολο να αποδείξει το φυσικό ή το νομικό πρόσωπο ότι η κοινοτική πράξη το αφορά άμεσα και ατομικά. Πράγματι, μια έρευνα της νομολογίας τόσο του

ΔΕΚ όσο και του ΠΕΚ (που είναι αρμόδιο πλέον για τις προσφυγές ακυρώσεως από νομικά ή φυσικά πρόσωπα) δεν εντοπίζει περιπτώσεις όπου αιτία της προσφυγής ιδιώτη είναι η υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Αρνητική εντύπωση προκαλούν επίσης οι αποφάσεις του ΠΕΚ και του ΔΕΚ (μετά από αναίρεση) στην υπόθεση Greenpeace, όπου και τα δύο δικαστήρια απέρριψαν την προσφυγή οικολογικής οργάνωσης, δεχόμενα, μεταξύ άλλων, ότι η ενεργητική νομιμοποίηση μπορεί να απορρέει μόνο από αυστηρά οικονομικά και όχι άλλης φύσεως κριτήρια, όπως η προστασία του περιβάλλοντος[35]. Η αντιμετώπιση και η θέση των περιβαλλοντικών οργανώσεων αλλάζει με τη νέα κοινοτική Οδηγία, όπως θα αναλυθεί παρακάτω.

Αδύναμοι προστάτες του περιβάλλοντος όμως καταδεικνύονται και οι προνομιούχοι διάδικοι, δηλαδή τα κράτη μέλη και τα κοινοτικά όργανα. Έτσι, δεν εντοπίζεται προσφυγή κράτους-μέλους ή κοινοτικού οργάνου κατά κοινοτικής πράξης με αιτιολογική βάση την προστασία του περιβάλλοντος. Βέβαια αυτό έχει μια λογική εξήγηση, αφού η νομοθεσία που αφορά την προστασία του περιβάλλοντος εκδίδεται με τη διαδικασία της συναπόφασης (άρθρα 175 και 251 ΣυνθΕΚ). Επομένως, το τελικό νομοθέτημα είναι προϊόν συμβιβασμού μεταξύ των κοινοτικών οργάνων και των κρατών-μελών (μέσω του Συμβουλίου). Επιπλέον, η γενικότητα στη διατύπωση των κανόνων του άρθρου 174 ΣυνθΕΚ παρέχει στον κοινοτικό νομοθέτη ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την εξειδίκευσή τους σε κάθε μέτρο περιβαλλοντικής πολιτικής, με αποτέλεσμα να περιορίζει αντίστοιχα το δικαστικό έλεγχό τους[36]. Όπως τόνισε το ΔΕΚ, λόγω της ανάγκης εξισορρόπησης ορισμένων στόχων και αρχών, καθώς και της πολυπλοκότητας κατά την εφαρμογή των κριτηρίων, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας του κοινοτικού νομοθέτη[37].

ii. Περί εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας

Η εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας κατοχυρώνεται στο άρθρο 288 εδάφιο 2 της Συνθήκης. Σύμφωνα με αυτό, «η Κοινότητα υποχρεούται, κατά τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών-μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα όργανα ή υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους».

Οι προϋποθέσεις για την άσκηση της αγωγής αποζημίωσης είναι τρεις. Η πρώτη είναι η ζημιολόγος συμπεριφορά της Κοινότητας. Κατά τη νομολογία, «ευθύνη της Κοινότητας για συνέπειες που προέρχονται από κανονιστικές πράξεις δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί παρά μόνο όταν συντρέχει κατάφωρη παράβαση υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες»^[38]. Η παράβαση αυτή πρέπει να είναι «πρόδηλη» και «σοβαρή», έννοιες που ερμηνεύονται στενά στη νομολογία. Η δεύτερη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη ζημίας, το βάρος της απόδειξης της οποίας φέρει ο ενάγων. Η ζημία πρέπει να είναι «συγκεκριμένη» και «επιβεβαιωμένη». Η τρίτη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της ζημιολόγους συμπεριφοράς της Κοινότητας και της ζημίας.

Η προσφυγή αποζημίωσης από ιδιώτη κατά της Κοινότητας για παράνομη υποβάθμιση του περιβάλλοντος είναι εξαιρετικά δυσχερής για διάφορους λόγους. Κατ' αρχάς κατά πάγια νομολογία του το ΔΕΚ χορηγεί *locus standi* μόνο σε όσα υποκείμενα δικαίου επικαλούνται ευθεία προσβολή της σφαίρας των περιουσιακών αποτιμητών δικαιωμάτων τους. Κατά συνέπεια, η έγερση αγωγής αποζημίωσης από ιδιώτη ή περιβαλλοντική οργάνωση δεν είναι πιθανό να ευοδωθεί, διότι ο ιδιώτης δεν μπορεί να κάνει λόγο για συγκεκριμένη περιουσιακή του ζημία λόγω γενικώς υποβάθμισης του περιβάλλοντος, ενώ η περιβαλλοντική οργάνωση δεν είναι εκείνη που υφίσταται περιουσιακή βλάβη. Επιπλέον, δεν έχει αναγνωρισθεί ως τώρα ένα κοινοτικό δικαίωμα στη διατήρηση του περιβάλλοντος ως «κανόνας υπέρτερης ισχύος», ώστε η προσβολή του να επισύρει την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας.

iii. Περί κρατικής ευθύνης απέναντι στην Κοινότητα από παραβίαση του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου

Η πιο επιτυχημένη έως τώρα μέθοδος εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι αναμφισβήτητα η προσφυγή της Επιτροπής στο ΔΕΚ για παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας από κράτος-μέλος. Πρόκειται για τη διαδικασία που θεσπίζεται με το άρθρο 226 ΣυνθΕΚ (πρώην άρθρο 169). Σύμφωνα με αυτό: «Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί την υποχρέωσή του εκ

της παρούσας Συνθήκης, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του. Αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της προθεσμίας που του τάσσει η Επιτροπή, δύναται η τελευταία να προσφύγει στο Δικαστήριο». Πρόκειται για μια αρνητική αναγνωριστική αγωγή της Επιτροπής, στη θετική έκβαση της οποίας όμως η ΣυνθΕΚ επισυνάπτει τη νομική υποχρέωση συμμορφώσεως προς την απόφαση του ΔΕΚ[39].

Η προσφυγή αυτή έχει αντικειμενικό χαρακτήρα[40]. Εναπόκειται δηλαδή στο ΔΕΚ να διαπιστώνει, εάν υφίσταται ή όχι η επιτελούμενη παράβαση, χωρίς να εξετάζει ποιοι σκοποί επιδιώκονται με την άσκηση της προσφυγής[41]. Επιπλέον, κατά πάγια νομολογία, η Επιτροπή διαθέτει διακριτική ευχέρεια ως προς την κίνηση και τη συνέχιση της διαδικασίας της προσφυγής[42], και μάλιστα χωρίς να δεσμεύεται από κάποια προθεσμία[43].

Στην άσκηση της προσφυγής νομιμοποιείται ενεργητικά μόνο η Επιτροπή και ποτέ οι ιδιώτες. Αντίστοιχα, παθητικά νομιμοποιούνται μόνο το κράτη-μέλη, ανεξαρτήτως της φύσης του κρατικού οργάνου που διέπραξε την παράβαση, είτε δηλαδή ανήκει στην εκτελεστική[44] είτε στη νομοθετική[45] είτε (σπανιότερα) στη δικαστική εξουσία [46]. Υπό προϋποθέσεις -και μάλιστα αυτό είναι ενδιαφέρον για προφανείς λόγους όσον αφορά το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος- η παράβαση μπορεί να προέρχεται και από ιδιωτικό οργανισμό, εφόσον αυτός ελέγχεται άμεσα ή έμμεσα απ' το κράτος[47].

Επίσης σημαντική για την κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία είναι η δυνατότητα του ΔΕΚ να διατάζει μετά από αίτημα της Επιτροπής τη λήψη προσωρινών μέτρων, όταν υπάρχει πρόδηλη και ιδιαίτερα σοβαρή παράβαση του κοινοτικού δικαίου, η οποία θέτει σε κίνδυνο τα συμφέροντα της Κοινότητας και μπορεί να προκαλέσει σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία[48]. Η παράβαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας έγκειται συνήθως σε πράξεις ή παραλείψεις που προκαλούν σοβαρή και συχνά ανεπανόρθωτη ζημία στο περιβάλλον, και των οποίων η παύση είναι επείγουσα. Επομένως, η δυνατότητα του ΔΕΚ να διατάζει τη λήψη προσωρινών μέτρων μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα αποτελεσματική.

Βασική προϋπόθεση για την άσκηση της προσφυγής από την Επιτροπή είναι,

προφανώς, η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου από το κράτος-μέλος. Ως κοινοτικό δίκαιο λογίζεται τόσο το πρωτογενές όσο και το παράγωγο, οι δεσμευτικές πράξεις των κοινοτικών οργάνων καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις που έχει συνάψει η Κοινότητα (άρα, και όλες οι περιβαλλοντικές). Η παράβαση μπορεί να αφορά είτε πράξη είτε παράλειψη, και η ευθύνη είναι αντικειμενική, δεν προϋποθέτει δηλαδή πταίσμα του αντίστοιχου οργάνου. Λόγοι που προβάλλονται από τα κράτη-μέλη για άμυνα και απορρέουν από το εσωτερικό δίκαιο[49], την αντίστοιχη παράλειψη από άλλο κράτος-μέλος[50] και τη λήψη μέτρων για την εκτέλεση των υποχρεώσεων μετά την ημερομηνία κατάθεσης της προσφυγής[51] δεν γίνονται δεκτοί από το ΔΕΚ.

Η επιτυχία της προσφυγής κατά κράτους-μέλους από την Επιτροπή όσον αφορά την περιβαλλοντική νομοθεσία είναι μεγάλη και συνυφασμένη, όπως είναι φυσικό, με την αντίστοιχη κοινοτική νομοθεσία. Έτσι, ενώ την περίοδο 1975-1994 το ΔΕΚ εξέδωσε 78 αποφάσεις μετά από προσφυγή της Επιτροπής κατά κράτους- μέλους για παράβαση της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, την περίοδο 1995-1997 εξέδωσε 61 αποφάσεις[52]. Από το 1985 έως το 1995, το 12% όλων των προσφυγών του άρθρου 226 ΣυνθΕΚ αφορούσαν παράβαση κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενώ το 14% όλων των δικαστικών αποφάσεων αφορούσαν τέτοιες υποθέσεις. Μετά το 1995 μια στις πέντε προσφυγές του άρθρου 226 ΣυνθΕΚ αφορούν περιβαλλοντική νομοθεσία, η συντριπτική πλειονότητα των οποίων έχει να κάνει με Οδηγίες. Το 1998 αναφέρθηκαν 212 προσφυγές, που οδήγησαν σε 138 δικαστικές αποφάσεις, ενώ το 88% είναι καταδικαστικές για το κράτος-μέλος[53]. Μια σειρά από Οδηγίες μετά το 1990 έδωσαν σε ιδιώτες και μη κυβερνητικές οργανώσεις κάποια δικαιώματα πρόσβασης σε πληροφορίες και επίσημα έγγραφα, με αποτέλεσμα να μπορούν να ασκούν πιέσεις στην Επιτροπή για άσκηση προσφυγής κατά κράτους-μέλους που παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος[54].

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος είναι και οι μόνες δύο υπάρχουσες υποθέσεις που αφορούν επιβολή προστίμου από το ΔΕΚ σε κράτος-μέλος γιατί δεν συμμορφώθηκε με καταδικαστική απόφαση του ΔΕΚ. Στην απόφαση C-387/97, η Ελλάδα καταδικάστηκε σε πρόστιμο[55], επειδή δεν προέβη σε συμμόρφωση μετά από προηγούμενη καταδίκη της για διάθεση τοξικών αποβλήτων και την απόφαση C-278/01, αντίστοιχα, η Ισπανία καταδικάστηκε από το ΔΕΚ σε πρόστιμο, επειδή δεν συμμορφώθηκε με προηγούμενη καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου για την ποιότητα των νερών κολύμβησης.

iv. Περί κρατικής ευθύνης απέναντι στον ιδιώτη από παραβίαση του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου

Όπως είναι γνωστό, η κρατική ευθύνη αστικού χαρακτήρα που γεννάται λόγω παραβίασης του κοινοτικού δικαίου είναι δημιούργημα νομολογιακό. Το ΔΕΚ είχε επισημάνει από νωρίς ότι μεταξύ των υποχρεώσεων που έχουν τα κράτη- μέλη βάσει του κοινοτικού δικαίου είναι και η υποχρέωση εξάλειψης των παρανόμων συνεπειών της παράβασης του κοινοτικού δικαίου[56], καθώς και η πλήρης προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο μέσω των εθνικών ενδίκων βοηθημάτων τους[57]. Η νομολογία αυτή παρέπεμπε όμως στα εθνικά συστήματα επιβολής κυρώσεων για τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, δημιουργώντας μια ανομοιομορφία σε επίπεδο Κοινότητας[58].

Με την απόφασή του στην υπόθεση «Francovich»[59], το ΔΕΚ αναγνώρισε την αρχή της κρατικής ευθύνης προς αποζημίωση των ιδιωτών ως απορρέουσα από το σύστημα της ΣυνθΕΚ και, άρα, κοινή για όλα τα κράτη-μέλη. Τα ακριβή του λόγια ήταν: «Το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει την αρχή, κατά την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από τις παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου που τους καταλογίζονται». Η απόφαση αυτή αποτελεί την απαρχή μιας νέας περιόδου για το ζήτημα. Την απόφαση Francovich πρέπει κανείς να τη δει ως συνδυασμό με παλαιότερες αποφάσεις του ΔΕΚ, που τη συμπληρώνουν. Οι αποφάσεις αυτές ξεκινάνε περίπου είκοσι χρόνια πριν, όταν με την απόφασή του στην υπόθεση 77/69 (Επιτροπή κατά Βελγίου)[60] το ΔΕΚ διακήρυξε ότι παράβαση από κράτος μέλος του κοινοτικού δικαίου μπορεί να συνιστά η δραστηριότητα οποιουδήποτε οργάνου του. Στην απόφασή του στην υπόθεση 8/88 (Γερμανία κατά Επιτροπής)[61], διευκρίνισε ότι όλα ανεξαιρέτως τα όργανα των κρατών-μελών έχουν καθήκον να εξασφαλίζουν την τήρηση του κοινοτικού δικαίου στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους.

Μετά την απόφαση-σταθμό στην υπόθεση Francovich, το ΔΕΚ προχώρησε σε μια σειρά αποφάσεων, οι οποίες ολοκληρώνουν την αναφερθείσα αρχή. Έτσι, στην

υπόθεση Brasserie du Pecheur / Factortame[62] τόνισε την υποχρέωση του κράτους για αποζημίωση σε περίπτωση ζημίας ιδιώτη από παραβιάσεις κοινοτικού δικαίου, ακόμη και όταν η παράβαση αποδίδεται στον εθνικό νομοθέτη. Μετά την εκτελεστική εξουσία δηλαδή, το ΔΕΚ κατέστησε υπεύθυνο για αποζημίωση ένα κράτος και όταν η νομοθετική του εξουσία αντίκειται το κοινοτικό δίκαιο. Το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου ολοκλήρωσε πρόσφατα τον κύκλο με τις αποφάσεις του στις υποθέσεις Kóbler[63] και Επιτροπή κατά Ιταλίας[64], στις οποίες έκρινε αφενός ότι το κράτος οφείλει αποζημίωση στον ιδιώτη, όταν απόφαση ανωτάτου εθνικού δικαστηρίου παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο, και αφετέρου ότι ένα κράτος-μέλος μπορεί να καταδικαστεί για παράβαση του κοινοτικού δικαίου, όταν διατηρεί σε ισχύ διάταξη νομοθεσίας που ερμηνεύεται και εφαρμόζεται από τη διοίκηση και σημαντικό μέρος των δικαστηρίων -συμπεριλαμβανομένου και του ανωτάτου- με τρόπο αντίθετο στο κοινοτικό δίκαιο[65].

Απαραίτητη είναι η περαιτέρω μελέτη του περιεχομένου και των προϋποθέσεων για τη θεμελίωση της κρατικής ευθύνης από παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, πάντα με βάση τις αποφάσεις του ΔΕΚ κατά την μετά-Francovich εποχή, και με διαρκώς επικεντρωμένο το ενδιαφέρον στην κοινοτική νομοθεσία περί προστασίας του περιβάλλοντος, η υποβάθμιση του οποίου είναι παράνομη και επιφέρει την κρατική ευθύνη για ανόρθωση και αποζημίωση. Η κρατική ευθύνη αστικού χαρακτήρα για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου είναι κατ' αρχήν αντικειμενική. Δεν απαιτείται δηλαδή για τη θεμελίωσή της η ύπαρξη πρόθεσης ή αμέλειας εκ μέρους του διαπράξαντος την παράβαση κρατικού οργάνου[66]. Είναι επίσης ευθύνη αυτόνομη και όχι παραπληρωματική, με την έννοια ότι η αξίωση αποζημίωσης του ζημιωθέντος ιδιώτη έναντι του κράτους μέλους ενεργοποιείται, ακόμη και όταν υπάρχει άλλη δυνατότητα εννόμου προστασίας που προβλέπεται σε διατάξεις του εθνικού δικαίου[67].

Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για τη γέννηση της κρατικής ευθύνης από πράξη ή παράλειψη είναι πέντε:

1) Πρέπει να υπάρχει πράξη ή παράλειψη ενός κρατικού οργάνου που, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, μπορεί να ανήκει είτε στην εκτελεστική είτε στη νομοθετική είτε στη δικαστική εξουσία.

2) Η πράξη ή η παράλειψη πρέπει να παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο, δηλαδή είτε το πρωτογενές ή το παράγωγο είτε διεθνή σύμβαση της οποίας είναι μέλος η Κοινότητα.

3) Ο παραβιαζόμενος με την πράξη ή παράλειψη κανόνας δικαίου πρέπει να αναγνωρίζει δικαιώματα στους ιδιώτες. Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, ακόμη και αν μια κοινοτική διάταξη απευθύνεται στα κράτη μέλη, μπορεί να αναγνωρίζει προσδιορίσιμα δικαιώματα στους ιδιώτες[68], ενώ ακόμη και αν ο κανόνας δεν είναι αμέσου εφαρμογής μπορεί να θεμελιώνονται σ' αυτόν εμμέσως ιδιωτικά δικαιώματα. Διαπιστώνεται λοιπόν ότι το ΔΕΚ κάνει συσταλτική ερμηνεία της προϋπόθεσης αυτής, όπως αντίστοιχα πράττουν και τα ελληνικά δικαστήρια εν όψει του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, όπου απαιτείται για τη θεμελίωση της κρατικής ευθύνης η παραβίαση κανόνα δικαίου για συγκεκριμένο δικαίωμα του ζημιωθέντος διοικουμένου[69].

4) Η διαπραχθείσα παράβαση πρέπει να είναι «κατάφωρη», δηλαδή να είναι πρόδηλη και σοβαρή. Καθότι πρόκειται για αφηρημένες έννοιες, ο προσδιορισμός τους επαφίεται στα εθνικά δικαστήρια. Παραδείγματα πρόδηλης παραβίασης του κοινοτικού δικαίου με βάση τη νομολογία του ΔΕΚ είναι η συνέχιση της παραβατικής συμπεριφοράς από κράτος μέλος, παρά την ύπαρξη απόφασης του ΔΕΚ που τη διαπιστώνει ή η θέσπιση νομοθετικής διάταξης, το αντικείμενο της οποίας αντίκειται σε πάγια νομολογία του ΔΕΚ. Γενικά πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από το εθνικό δικαστήριο η διακριτική ευχέρεια ή μη του κρατικού οργάνου, η σοβαρότητα της παραβίασης, ο εκούσιος ή ακούσιος χαρακτήρας της παράβασης, η σαφήνεια και ακρίβεια του κοινοτικού κανόνα, το περιθώριο εκτίμησης που αφήνει στις εθνικές ή κοινοτικές αρχές, κ.ά. Πρόδηλη είναι και η παράβαση που συνεχίζεται παρά την έκδοση δικαστικής απόφασης του άρθρου 228 ΣυνθΕΚ (βλ. παραπάνω) που διαπιστώνει την παραβίαση ή προδικαστικής απόφασης[70] ή αντίστοιχης πάγιας νομολογίας του ΔΕΚ[71].

5) Πρέπει να προκαλείται στον ιδιώτη ζημία, πραγματική και βέβαιη, υλική ή ηθική. Ως ζημία ορίζεται κάθε δυσμενής μεταβολή ενός έννομου αγαθού που ανήκει στον ιδιώτη.

6) Τέλος, πρέπει να υπάρχει άμεσος πρόσφορος αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της

παράβασης και της ζημίας. Το βάρος της απόδειξης για τη συνδρομή αυτής της προϋπόθεσης φέρει ο ιδιώτης[72]. Κατά τη θεωρία και τη νομολογία, αιτιώδης σύνδεσμος υφίσταται, όταν, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και της λογικής, η συμπεριφορά του οργάνου είναι ικανή, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και χωρίς τη μεσολάβηση κάποιου έκτακτου και ασυνήθιστου περιστατικού, να προκαλέσει τη ζημία.

Είναι άξιο μνείας ότι οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις για τη γέννηση κρατικής ευθύνης από παραβίαση του κοινοτικού δικαίου διαμορφώθηκαν παράλληλα με τις προϋποθέσεις ενεργοποίησης της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας κατά το άρθρο 288 παρ. 2 ΣυνθΕΚ[73]. Ο ορισμός του αρμοδίου δικαστηρίου που θα επιλύει διαφορές σχετικές με τη σχετική αξίωση αποζημίωσης ανήκει στο κάθε κράτος μέλος, καθώς και η παροχή της δυνατότητας στους ιδιώτες για την έγερση της αντίστοιχης αξίωσης[74]. Ελλείπει σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας, το ΔΕΚ επιφυλάσσει με πάγια νομολογία του στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους τον καθορισμό των αρμόδιων δικαστηρίων και τη ρύθμιση των δικονομικών λεπτομερειών σχετικά με τα ένδικα βοηθήματα που έχουν ως σκοπό την πλήρη προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο. Η αποζημίωση πρέπει να είναι ανάλογη με τη ζημία που υπέστη, ενώ δεν αποκλείεται και η δυνατότητα αποζημίωσης για τα διαφυγόντα κέρδη.

Παρ' όλα αυτά, η προσφυγή ιδιώτη κατά κράτους για παραβίαση της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας δεν είναι επιτυχές μέσο για την προστασία του περιβάλλοντος καθαυτού. Η έλλειψη αντίστοιχης υπόθεσης αποτελεί απόδειξη της πραγματικότητας αυτής. Ένα φανταστικό παράδειγμα θα μας βοηθήσει να κατανοήσουμε καλύτερα το γιατί. Ας υποθέσουμε λοιπόν ότι το ελληνικό κράτος εκδίδει άδεια λειτουργίας σε μια μονάδα βαριάς βιομηχανίας δίπλα σε μια αγροτική περιοχή, χωρίς προηγουμένως να έχουν εκπονηθεί οι ορισμένες από το κοινοτικό δίκαιο περιβαλλοντικές μελέτες. Λόγω μόλυνσης προερχόμενης από τη βιομηχανία, η οικονομική ζωή της τοπικής κοινότητας καταστρέφεται. Οι ζημιωθέντες κάτοικοι έχουν ως σύνολο και ο καθένας χωριστά το δικαίωμα να ζητήσουν αποζημίωση κατά του ελληνικού κράτους με βάση την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου. Η αποζημίωση όμως θα έγκειται στην οικονομική ζημία που υπέστησαν και όχι τη ζημία που υπέστη το περιβάλλον. Το ρυθμιστικό κενό της αποκατάστασης του περιβάλλοντος παραμένει λοιπόν ανοιχτό, οφείλεται δε στην έλλειψη αυτόνομου δικαιώματος στο περιβάλλον. Το κενό αυτό ακριβώς επιχειρεί να καλύψει η κοινοτική Οδηγία 2004/35.

Το άρθρο αυτό συντάχθηκε στο πλαίσιο του Ερευνητικού Προγράμματος «ΠΥΘΑΓΟΡΑΣ», το οποίο συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και Εθνικούς Πόρους (ΕΠΑΕΚ II) ΠΥΘΑΓΟΡΑΣ II.

[1] Βλ. Γ. Δελλή, Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σ. 27 επ.

[2] Σε σχέση με την έννοια της βιωσιμότητας αναφέρουμε τον ορισμό από το 5ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον: «ο όρος αειφόρος ... δηλώνει μία πολιτική και στρατηγική για μια συνεχή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη που δεν οδηγεί σε καταστροφή του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων από τους οποίους εξαρτώνται οι ανθρώπινες δραστηριότητες».

[3] Η οποία υιοθετήθηκε κατά βάση και στη Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών του Rio de Janeiro για το περιβάλλον και την ανάπτυξη (1992).

[4] Γ. Δελλής, όπ.π., σ. 33

[5] Στην παρούσα μελέτη γίνεται αναφορά σε πρωτογενείς και δευτερογενείς κανόνες δικαίου με ειδικότερο περιεχόμενο που εξειδικεύεται παρακάτω. Αυτή η διάκριση συνίσταται, στην αντιδιαστολή μεταξύ, αφενός των ουσιαστικών και δικονομικών κανόνων πρωτογενούς και παραγώγου κοινοτικού δικαίου που περιέχουν δεοντολογικές ρυθμίσεις σε σχέση με το περιβάλλον ως έννομο αγαθό και αφετέρου στους κανόνες κοινοτικού δικαίου που αναφέρονται στην ευθύνη που προκύπτει από παραβίαση των πρωτογενών κανόνων. Η εν λόγω διάκριση παρουσιάζει αναλογία με τους "primary/secondary rules" του κοινοτικού δικαίου, και δεν πρέπει να συγχέεται με τη διάκριση πρωτογενούς (droit primaire - Συνθήκες) και παράγωγου (droit derivé - Οδηγίες, Κανονισμοί κ.λπ.) κοινοτικού δικαίου, όπως την γνωρίζουμε.

[6] Βλ. A. Weale-G. Pridham-A. Williams-M. Porter, Environmental Administration in Six Countries, Public Administration 74, 1996, σ. 223-225.

[7] Βλ. M. Jänicke and W. Helmut, National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building, Berlin 1997.

[8] Βλ. C. Rootes, Environmental Movements: Local, National and Global, London 1999.

[9] Βλ. Ph. Hildebrand, *The European Community's Environmental Policy, 1957 to 1992*, *Environmental Politics* 3, 1992, σ. 14.

[10] Βλ. C. Demmke, *Managing European Environmental Policy: The Role of the Member States in the Process*, Maastricht 1997.

[11] Βλ. Τ. Νικολόπουλου, Χωρο-τοπική προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και ενιαία ανταγωνιστική αγορά, *ΕΕΕυρΔ* 2004, σ. 669.

[12] Βλ. Οδηγία 67/548/ΕΟΚ για την ταξινόμηση, τυποποίηση και επισήμανση των επικίνδυνων ουσιών.

[13] Βλ. R. Cichowski, *Integrating the Environment: The European Court and the Construction of Supranational Policy*, *Journal of European Public Policy*, 5, 1998, σ. 387.

[14] Βλ. όπ.π. 6.

[15] Βλ. A. Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford University Press 2004, σ. 210.

[16] Βλ. ΔΕΚ C-240/83, *Procureur de la République/ADBHU*, Συλλ. 1985, σ. 531.

[17] Βλ. D. Demirey, *The Movement of Goods in a Green Market*, *Legal Issues of European Integration*, 1994, σ. 83.

[18] Βλ. ΔΕΚ C-379/92, *Criminal Proceedings against Peralta*, Συλλ. 1994, σ. 3453.

[19] Βλ. ΔΕΚ C-157/96, *The Queen / ex parte National Farmers Union*, Συλλ. 1998, σ. 2211 και C-180/96, *Ηνωμένο Βασίλειο/Επιτροπή*, Συλλ. 1998, σ. 2265.

[20] Βλ. ΔΕΚ C-2/90, *Επιτροπή/Βέλγιο*, Συλλ. 1992, σ. 4431.

[21] Βλ. Τ. Νικολόπουλου, *Οι Αρχές του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση*, Απρίλιος 2003, <https://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=34&lang=1&catpid=1>.

[22] Βλ. Μ. Βηλαρά, *Συνταγματικές Πτυχές του Ευρωπαϊκού Δικαίου Προστασίας του Περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση*, Ιούνιος 2004, https://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=67&lang=1&catpid=1#_ednref27

- [23] Βλ. ΔΕΚ C-131/88, Επιτροπή/Γερμανία, Συλλ. 1991, σ. I-825, σκέψη 61.
- [24] Βλ. ΔΕΚ C-426/93, Γερμανία/Συμβούλιο, Συλλ. 1995, σ. I-3723, σκέψη 42 ως προς την αρχή της αναλογικότητας.
- [25] Μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας. Έως τότε ενεργητική νομιμοποίηση είχε μόνο σε ό,τι αφορούσε κατοχυρωμένα του δικαιώματα, σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση C-70/88, Κοινοβούλιο/Συμβούλιο, Συλλ. 1991, σ. I-4529.
- [26] Βλ. ΔΕΚ C-316/91, Κοινοβούλιο/Συμβούλιο, Συλλ. 1994, σ. I-625, σκέψεις 12 επ.
- [27] Βλ. A. Arnull, *Private applicants and the action for annulment under article 173 of the EC Treaty*, CMLRev. 1995/7, I. A. Κυριτσάκη, Προϋποθέσεις ενεργητικής νομιμοποίησης ιδιωτών για έγερση προσφυγής ακύρωσης κατά παρανόμων κοινοτικών πράξεων, ΕΕΕυρΔ 2004, σ. 314.
- [28] Βλ. ΔΕΚ C-386/98, Dreyfus/Επιτροπή, Συλλ. 1998, σ. I-2309, σκέψεις 43 επ.
- [29] Βλ. ΔΕΚ C-25/62, Plaumann, Συλλ. 1963, σ. 211-238.
- [30] Βλ. ΔΕΚ C-250/81, Greek Cannery, Συλλ. 1982, σ. 3535, σκέψη 11.
- [31] Βλ. G. Isaac et Marq Blanquet, *Droit Communautaire general*, Παρίσι 2001, σ. 290 επ.
- [32] Βλ. ΔΕΚ C-50/00, Union de Pequeños Agricultores, Συλλ. 2002, σ. I-6677, σκέψεις 36 επ.
- [33] Βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα C-55/00, Union de Pequeños Agricultores, Συλλ. 2002, σ. I-6677, σκέψεις 36 επ. 45 επ. και 59 επ.
- [34] Βλ. ΠΕΚ T-177/01, Jégo-Quéré, Συλλ. 2002, σ. II-111, σκέψεις 22 επ. και 41 επ.
- [35] Βλ. ΠΕΚ, T-585/93, Greenpeace/Επιτροπή, Συλλ. 1995, σ. II-2205, σκέψεις 56 και 63, και ΔΕΚ C-321/95, Greenpeace/Επιτροπή, Συλλ. 1998, σ. I-1651.
- [36] Βλ. Σ. Πάντζαλη, στο έργο: Β. Σκουρής, *Ερμηνεία Συνθηκών για την ΕΕ και την ΕΚ*, Αθήνα 2003, σ. 1146.
- [37] Βλ. ΔΕΚ C-341/95, Bettati, Συλλ. 1998, σ. I-4355, σκέψεις 34-35, C-284/95, Safety Hi-tech, Συλλ. 1998, σ. I-4301, σκέψη 37.

- [38] Βλ. C-194 έως 206/85, *Αστερή και άλλοι*, Συλλ. 1985, σ. 2815.
- [39] Βλ. Π. Δ. Δαγτόγλου, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι*, Αθήνα 1985, σ. 392.
- [40] Βλ. ΔΕΚ C-415/85, *Επιτροπή/Ιταλία*, Συλλ. 1992, σ. 3097, σκέψη 9.
- [41] Βλ. Ε. Μουαμελετζή, στο έργο: Β. Σκουρή, *Ερμηνεία Συνθηκών για την ΕΕ και την ΕΚ*, Αθήνα 2003, σ. 1325.
- [42] Βλ. ΔΕΚ C-247/87, *Star Fruit/Επιτροπή*, Συλλ. 1989, σ. 291, σκέψη 11.
- [43] Βλ. ΔΕΚ C-324/82, *Επιτροπή/Βέλγιο*, Συλλ. 1984, σ. 1861, σκέψη 12.
- [44] Βλ. ΔΕΚ C-199/85, *Επιτροπή/Ιταλία*, Συλλ. 1987, σ. 1039.
- [45] Βλ. ΔΕΚ C-77/69, *Επιτροπή/Βέλγιο*, Συλλ. 1970, σ. 237.
- [46] Βλ. ΔΕΚ C-52/90, *Επιτροπή/Δανία*, Συλλ. 1992, σ. I-2187, σκέψη 7.
- [47] Βλ. ΔΕΚ C-249/81, *Επιτροπή/Ιρλανδία*, Συλλ. 1982, σ. 4005, σκέψεις 14-15.
- [48] Βλ. ΔΕΚ C-246/89, *Επιτροπή/Ηνωμένο Βασίλειο*, Συλλ. 1989, σ. 3125, σκέψεις 21 και 34.
- [49] Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ C-361/88, *Επιτροπή/Γερμανία*, Συλλ. 1991, σ. I-2567, σκέψη 24.
- [50] Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ C-232/78, *Επιτροπή/Γαλλία*, Συλλ. 1979, σ. 2729, σκέψη 9.
- [51] Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ C-291/84, *Επιτροπή/Ολλανδία*, Συλλ. 1987, σ. 3483, σκέψη 15.
- [52] Βλ. Alec Stone Sweet, *European Integration and the Legal System*, στο έργο: *The State of the European Union*, Vol. 6, Oxford 2003, σ. 31.
- [53] A. Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford University Press 2004, σ. 211.
- [54] Βλ. L. Krämer, *EC Environmental Law*, London 2003, σ. 136-146.
- [55] 20.000 ευρώ κάθε μέρα καθυστέρησης να συμμορφωθεί με την Οδηγία.
- [56] Βλ. ΔΕΚ C-6/60, *Humblet*, Συλλ. 1960, σ. 1125.

[57] Βλ. ΔΕΚ C-33/76, *Rewe*, Συλλ. 1976, σ. 1989.

[58] Βλ. Ε. Μουαμελετζή, στο έργο: Β. Σκουρή, *Ερμηνεία Συνθηκών για την ΕΕ και την ΕΚ*, Αθήνα 2003, σ. 1345.

[59] Βλ. ΔΕΚ C-6/90 και C-9/90, *Francovich and Bonifaci/Italy*, Συλλ. 1991, σ. I-5357.

[60] Βλ. ΔΕΚ C-77/69, *Επιτροπή/Βέλγιο*, Συλλ. 1970, σ. 237.

[61] Βλ. ΔΕΚ C-8/88, *Γερμανία/Επιτροπή*, Συλλ. 1990, σ. I-2321.

[62] Βλ. ΔΕΚ C-46/93, *Brasserie du Pêcheur* και C-48/93, *Factortame*, Συλλ. 1996, σ. I-1029.

[63] Βλ. ΔΕΚ C-224/01, *Köbler*, Συλλ. 2003, σ. I-10239.

[64] Βλ. ΔΕΚ C-129/00, *Επιτροπή/Ιταλία*, Συλλ. 2003, σ. I-14637.

[65] Για εκτενή ανάλυση των αποφάσεων βλ. Β. Σκουρή, *Ποιες συνέπειες επιφέρει η παράβαση της υποχρέωσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα ανώτατα εθνικά δικαστήρια;*, ΕΕΕυρΔ 2004, σ. 251 επ.

[66] Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ C-46/93, *Brasserie du Pêcheur* και C-48/93, *Factortame*, Συλλ. 1996, σ. I-1029, σκέψη 80.

[67] Βλ. ΔΕΚ C-150/99, *Stockholm Lindöpark*, Συλλ. 2001, σ. I-493, σκέψη 51. Αντίθετα, ο Π. Παυλόπουλος, *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου I*, Αθήνα 1986, σ. 46.

[68] Βλ. ΔΕΚ C-26/62, *Van Gend en Loos*, Συλλ. 1963, σ. 3.

[69] Πιο αναλυτικά βλ. Π. Δ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα 2004, σ. 963 επ.

[70] Βλ. ΔΕΚ C-118/00, *Larsy*, Συλλ. 2001, σ. I-5063, σκέψη 55.

[71] Βλ. ΔΕΚ C-46/93, *Brasserie du Pêcheur* και C-48/93, *Factortame*, Συλλ. 1996, σ. I-1029, σκέψεις 56 και 82-83.

[72] Βλ. Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο*, Θεσσαλονίκη 1995, σ. 304 επ.

[73] Βλ. Ε. Αδαμαντίδου, στο έργο: Β. Σκουρή, *Ερμηνεία Συνθηκών για την ΕΕ και την*

ΕΚ, Αθήνα 2003, σ. 1615 επ.

[74] *Βλ. Α. Μεταξά, Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων, Αθήνα 2005, σ. 38.*