

Η ΟΔΗΓΙΑ 2004/35 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ (Νοέμβριος 2009)

Συγγραφέας: ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ ΚΟΥΤΟΥΠΑ - ΡΕΓΚΑΚΟΥ

I. Εισαγωγή

Η Οδηγία 2004/35/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας^[1] εκδόθηκε για την αποτελεσματική καθιέρωση ενός καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης με βάση αφενός την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»^[2], βασικής αρχής του δικαίου του περιβάλλοντος που διατυπώνεται και στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο άρθρο 174 παρ. 2, και αφετέρου την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης.

Η κατευθυντήρια γραμμή της οδηγίας είναι ότι ο φορέας εκμετάλλευσης η δραστηριότητα του οποίου προκάλεσε περιβαλλοντική ζημία ή άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημίας, είναι οικονομικά υπεύθυνος προς αποκατάσταση της ζημίας, έτσι ώστε να παρακινούνται οι φορείς εκμετάλλευσης να λαμβάνουν μέτρα και να αναπτύσσουν πρακτικές που να αποσκοπούν στην ελαχιστοποίηση των κινδύνων περιβαλλοντικής ζημίας.

Η οδηγία εισάγει την έννοια της περιβαλλοντικής ζημίας που καλύπτει και ζημίες όχι μόνο σε πρόσωπα ή αγαθά αλλά και στη φύση, θεσπίζει καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης για ζημίες από επικίνδυνες δραστηριότητες, τονίζει την αξία των προληπτικών αλλά και των αποκαταστατικών μέτρων και θεσπίζει μηχανισμό ευθύνης δημοσίου δικαίου, στο βαθμό που εμπλέκει και τις δημόσιες αρχές είτε στο στάδιο της εποπτείας τήρησης των υποχρεώσεων των φορέων εκμετάλλευσης, είτε στην υποχρέωση αυτενέργειας των ίδιων.

Στην έκδοση της οδηγίας οδήγησε, σύμφωνα με το προοίμιό της, το γεγονός ότι πολυάριθμες τοποθεσίες έχουν υποστεί ρύπανση, γεγονός που συνεπάγεται σοβαρούς

κινδύνους για την υγεία, ενώ κατά τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται θεαματική επιτάχυνση της απώλειας της βιοποικιλότητας. Εξάλλου, επελέγη η οδός της οδηγίας λόγω των διαστάσεων και των συνεπειών της για τη λοιπή κοινοτική νομοθεσία, και συγκεκριμένα την οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979 περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας και την οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2000, για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων. Κατά την εκπόνηση της οδηγίας ελήφθη μέριμνα να χρησιμοποιηθούν τεχνικές έννοιες με ομοιόμορφο τρόπο σε σχέση προς άλλες οδηγίες.

Η οδηγία χορηγεί ευρέα πεδία διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη και ως εκ τούτου πιθανόν να προκύψουν μεγάλες διαφορές στα καθεστώτα ευθύνης ανά κράτος μέλος[3].

Η οδηγία 2004/35/ΕΚ διαδέχθηκε την αντίστοιχη Πράσινη Βίβλο του 1993 και τη Λευκή Βίβλο του 2000 και τροποποιήθηκε με την οδηγία 2006/21/ΕΚ σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας και την τροποποίηση της οδηγίας 2004/35/ΕΚ.

Η Ελλάδα μετέφερε την οδηγία με το π.δ. 148 της 29ης Σεπτεμβρίου 2009 για την "Περιβαλλοντική ευθύνη για την πρόληψη και την αποκατάσταση των ζημιών στο περιβάλλον. Εναρμόνιση με την οδηγία 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 2004, όπως ισχύει".

II. Πεδίο εφαρμογής

Βασικό στοιχείο της οδηγίας 2004/35/ΕΚ αποτελεί η έννοια της περιβαλλοντικής ζημίας, διότι μέχρι την έκδοσή της τα οικολογικά αγαθά τύγχαναν προστασίας μόνον εφόσον συνεπέφεραν και οικονομική ζημία[4]. Σημειωτέον ότι η

Συνθήκη του Λουγκάνο του Συμβουλίου της Ευρώπης "για την αστική ευθύνη για ζημίες που προέρχονται από δραστηριότητες επικίνδυνες για το περιβάλλον" του 1993 περιλαμβάνει στο πεδίο εφαρμογής της τόσο την οικολογική ζημία όσο και τις παραδοσιακές ζημίες (θάνατος, σωματική βλάβη και περιουσιακή ζημία)[\[5\]](#).

1. Η έννοια της περιβαλλοντικής ζημίας

Ο ορισμός της περιβαλλοντικής ζημίας περιλαμβάνεται στο άρθρο 2 παρ. 1 της Οδηγίας. Καταρχάς, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2, ως «ζημία» ορίζεται γενικά η *μετρήσιμη δυσμενής μεταβολή φυσικού πόρου ή η μετρήσιμη υποβάθμιση υπηρεσίας συνδεδεμένης με φυσικό πόρο που μπορεί να συμβεί άμεσα ή έμμεσα*. Ειδικότερα, η ζημία περιλαμβάνει τη ζημία των προστατευόμενων ειδών και φυσικών οικοτόπων (άρθρο 2(1)(α)), των υδάτων (άρθρο 2(1)(β)) και τη ζημία του εδάφους (άρθρο 2(1)(γ)). Η οδηγία δεν καλύπτει τις οικονομικές ζημίες, μολονότι τα υδατικά και γήινα οικοσυστήματα δίνουν οικονομικά και κοινωνικά πλεονεκτήματα.

Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ως προς την καλυπτόμενη περιβαλλοντική ζημία φαίνεται αρκετά ευρύ. Κατά το άρθρο 3 παρ. 1, η οδηγία εφαρμόζεται:

α) στην περιβαλλοντική ζημία που προκαλεί η άσκηση οιασδήποτε από τις επαγγελματικές δραστηριότητες που απαριθμούνται στο Παράρτημα III και σε οιαδήποτε επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας συνεπεία οιασδήποτε εκ των δραστηριοτήτων αυτών. Εδώ η ευθύνη είναι *γνήσια αντικειμενική*, δηλαδή γεννάται ανεξαρτήτως υπαιτιότητας.

Τέτοιες δραστηριότητες είναι η λειτουργία εγκαταστάσεων που προϋποθέτουν άδεια, σύμφωνα με την οδηγία 96/61/EK, οι διαδικασίες διαχείρισης αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένης της συλλογής, της μεταφοράς, της ανάκτησης και της διάθεσης των αποβλήτων και των επικινδύνων αποβλήτων, όλες οι απορρίψεις σε εσωτερικά επιφανειακά ύδατα, για τις οποίες απαιτείται προηγούμενη άδεια σύμφωνα με την οδηγία 76/464/EOK, η παραγωγή, χρήση, αποθήκευση, κατεργασία, ταφή,

απελευθέρωση στο περιβάλλον και μεταφορά εντός της περιμέτρου της επιχείρησης επικινδύνων ουσιών, οι μεταφορές οδικώς, σιδηροδρομικώς, δια των εσωτερικών πλωτών οδών, θαλασσίως ή εναερίως επικινδύνων ή ρυπογόνων εμπορευμάτων κ. ά.

β) στη ζημία προστατευόμενων ειδών και φυσικών οικοτόπων που προκαλεί η άσκηση οιασδήποτε από τις επαγγελματικές δραστηριότητες *πλην εκείνων οι οποίες απαριθμούνται στο Παράρτημα III*, και σε οιαδήποτε επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας συνεπεία οιασδήποτε εκ των δραστηριοτήτων αυτών, *οσάκις ο φορέας εκμετάλλευσης ενήργησε εκ δόλου ή εξ αμελείας*. Στην περίπτωση αυτή κατά την οδηγία η ευθύνη είναι *υποκειμενική*, γεννάται δηλαδή υπό την προϋπόθεση συνδρομής υπαιτιότητας με τη μορφή δόλου ή αμέλειας, όταν πρόκειται για ζημία η οποία προκαλείται από επαγγελματικές δραστηριότητες, που δεν υπάγονται στις χαρακτηρισθείσες στο Παράρτημα III ως ιδιαίτερα επικίνδυνες για το περιβάλλον, αλλά δικαιολογούν έναν βαθμό προστασίας.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι θα ήταν προτιμότερη και στην περίπτωση αυτή η θέσπιση αντικειμενικής ευθύνης, εφόσον πρόκειται όπως ελέχθη για μηχανισμό ευθύνης δημοσίου δικαίου και δεδομένου ότι η υποκειμενική ευθύνη θέτει ζητήματα απόδειξης. Για τον λόγο αυτό, είναι ευπρόσδεκτη η ρύθμιση του άρθρου 4 παρ. 1 περ. β΄) του π.δ. 148/2009, κατά την οποία η ευθύνη στη δεύτερη αυτή περίπτωση υπάρχει *"ανεξάρτητα από υπαιτιότητα του φορέα εκμετάλλευσης"*.

2. Η έννοια του φορέα εκμετάλλευσης

Αρκετά ευρύς είναι και ο ορισμός του φορέα εκμετάλλευσης. Κατά το άρθρο 2 παρ. 6, ως «φορέας εκμετάλλευσης» νοείται οιοδήποτε φυσικό πρόσωπο ή νομικό πρόσωπο, ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου, το οποίο εκμεταλλεύεται ή ελέγχει την επαγγελματική δραστηριότητα ή, όταν αυτό προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία, στο οποίο έχει μεταβιβασθεί αποφασιστική οικονομική αρμοδιότητα, ενώ κατά το ίδιο άρθρο 2 παρ. 7 ως «επαγγελματική δραστηριότητα» νοείται οποιαδήποτε δραστηριότητα που ασκείται στο πλαίσιο οικονομικής δραστηριότητας ή επιχείρησης,

ανεξαρτήτως εάν αυτή είναι ιδιωτική ή δημόσια, κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα.

3. Εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής

Η οδηγία δεν εφαρμόζεται, κατά το άρθρο 4, όταν η περιβαλλοντική ζημία οφείλεται σε ένοπλη σύγκρουση, εχθροπραξίες, εμφύλιο πόλεμο ή εξέγερση ή σε δραστηριότητες κύριος σκοπός των οποίων είναι η εξυπηρέτηση της εθνικής άμυνας ή της διεθνούς ασφάλειας. Σημαντική όμως είναι η διάταξη της παρ. 5, κατά την οποία η οδηγία εφαρμόζεται σε περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας, *λόγω ρύπανσης διάχυτου χαρακτήρα*, μόνον εφόσον είναι δυνατόν να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και των δραστηριοτήτων μεμονωμένων φορέων εκμετάλλευσης. Ρόλο για την σημαντική μείωση του πεδίου εφαρμογής παίζει το ίδιο το αντικείμενο της οδηγίας, δηλαδή το καθεστώς αστικής ευθύνης, το οποίο στις περισσότερες έννομες τάξεις είναι αυστηρά οριοθετημένο.

III. Περιεχόμενο της περιβαλλοντικής ευθύνης

1. Προληπτική δράση

1.1. Οι υποχρεώσεις του φορέα εκμετάλλευσης

Υποκείμενο της ευθύνης συνιστά κατά βάση ο φορέας της εκμετάλλευσης που προξένησε την περιβαλλοντική ζημία, το πρόσωπο δηλαδή που ελέγχει την επαγγελματική δραστηριότητα, δεδομένου ότι έχει τις απαραίτητες τεχνικές γνώσεις και τον έλεγχο της σχετικής δραστηριότητας, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 8 παρ. 3, όταν δηλαδή μπορεί να αποδείξει ότι η περιβαλλοντική ζημία προκλήθηκε από τρίτο, και επήλθε παρά την ύπαρξη των ενδεδειγμένων μέτρων

ασφαλείας, ή οφείλεται σε συμμόρφωση προς υποχρεωτική διαταγή ή εντολή δημόσιας αρχής. Κατά το άρθρο 5 της οδηγίας, στις περιπτώσεις επικείμενης απειλής περιβαλλοντικής ζημίας, ο φορέας εκμετάλλευσης υποχρεούται να λάβει αμελλητί τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα, και όταν η επικείμενη απειλή δεν εξαλείφεται παρά τα προληπτικά μέτρα, να ενημερώνει την αρμόδια αρχή για την κατάσταση το ταχύτερο δυνατόν.

Σύμφωνα με τους γνωστούς κανόνες περί αστικής ευθύνης, πρέπει να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ ζημίας και δραστηριότητας. Η οδηγία στο σημείο αυτό δεν είναι σαφής, η απόδειξη της αιτιώδους συνάφειας ωστόσο παραμένει το πιο λεπτό σημείο του καθεστώτος ευθύνης[6] ιδίως στον τομέα του περιβάλλοντος, το γεγονός δε αυτό υποθηκεύει την αποτελεσματικότητα της οδηγίας. Αξιοπρόσεκτη είναι η ρύθμιση της παρ. 2 του άρθρου 4 του π.δ. 148/2009, κατά την οποία το διάταγμα εφαρμόζεται «ως προς τον φορέα εκμετάλλευσης της δραστηριότητας που προκάλεσε την περιβαλλοντική ζημία ή την άμεση απειλή πρόκλησής της, μόνο εφόσον αυτός έχει εντοπισθεί, σύμφωνα με την παράγραφο Ε΄ του άρθρου 6, η ζημία είναι συγκεκριμένη και εφόσον υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ως άνω δραστηριότητας και της επελθούσας περιβαλλοντικής ζημίας ή της άμεσης απειλής τέτοιας ζημίας».

1.2. Οι υποχρεώσεις των αρμοδίων αρχών

Η αρμόδια αρχή μπορεί να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης την παροχή πληροφοριών για τυχόν επικείμενη απειλή περιβαλλοντικής ζημίας, να απαιτήσει να λάβει αυτός τα αναγκαία προληπτικά μέτρα, να δώσει εντολές στον φορέα εκμετάλλευσης ή να λάβει η ίδια τα αναγκαία προληπτικά μέτρα. Η αρμόδια αρχή ενεργεί η ίδια προληπτικά όταν ο φορέας εκμετάλλευσης δεν συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις του ή αν αυτός δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί ή δεν υποχρεούται δυνάμει της οδηγίας να αναλάβει τις σχετικές δαπάνες.

Το π.δ. 148/2009 περιέχει νέα ρύθμιση στο άρθρο 8 παρ. 3 περ. β) αυτού, κατά

την οποία η αρμόδια αρχή μπορεί να εξουσιοδοτεί τρίτους ή να απαιτεί από τρίτους να εκτελέσουν τα εν λόγω προληπτικά μέτρα.

Κατά το άρθρο 11 της οδηγίας τα κράτη μέλη ορίζουν την ή τις αρμόδιες αρχές που είναι υπεύθυνες για την εκπλήρωση των καθηκόντων που προβλέπει. Ως αρμόδια αρχή ορίζεται από το π.δ. 148/2009 στο άρθρο 6 το ΥΠΕΧΩΔΕ, σήμερα το Υπουργείο Περιβάλλοντος καθώς και οι Περιφέρειες. Με το π.δ. συνιστάται επίσης αυτοτελές συντονιστικό γραφείο υπαγόμενο απευθείας στον Υπουργό για την πρόληψη και αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών αποκαλούμενο "Συντονιστικό Γραφείο Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών" (ΣΥΓΑΠΕΖ).

2. Μέτρα αποκατάστασης

2.1. Οι υποχρεώσεις του φορέα εκμετάλλευσης

Με την επέλευση της περιβαλλοντικής ζημίας, και σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας, ο φορέας εκμετάλλευσης ενημερώνει την αρμόδια αρχή αμελλητί σχετικά με την κατάσταση και λαμβάνει όλα τα εφικτά μέτρα για τον άμεσο έλεγχο και τον περιορισμό των συγκεκριμένων ρύπων προκειμένου να περιορισθεί ή να προληφθεί η περιβαλλοντική ζημία και τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης.

2.2. Οι υποχρεώσεις των αρμοδίων αρχών

Η αρμόδια αρχή μπορεί να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης συμπληρωματικές πληροφορίες, να απαιτήσει να λάβει όλα τα εφικτά μέτρα ή τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης, να δώσει εντολές που πρέπει να τηρηθούν για τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης ή τέλος να λάβει η ίδια τα μέτρα αυτά. Η αρμόδια

αρχή ενεργεί η ίδια κατασταλτικά, εάν ο φορέας εκμετάλλευσης δεν συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις του ή δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί, ή δεν υποχρεούται δυνάμει της οδηγίας να αναλάβει τις δαπάνες.

Κατά τη θέσπιση των μέτρων αποκατάστασης, τα οποία κατά το άρθρο 7 πρέπει να υποβληθούν στην αρμόδια αρχή προς έγκριση, η αρμόδια αρχή διαθέτει διακριτική ευχέρεια π.χ. ως προς το ποιά περίπτωση περιβαλλοντικής ζημίας πρέπει να αποκατασταθεί πρώτη, εάν συντρέχουν πλείονες περιπτώσεις περιβαλλοντικής ζημίας, με κριτήριο τη φύση, την έκταση και τη σοβαρότητα των διαφόρων περιπτώσεων.

Όπως και στην προηγούμενη περίπτωση των μέτρων πρόληψης, το π.δ. 148/2009 περιέχει νέα ρύθμιση στο άρθρο 9 παρ. 4, κατά την οποία η αρμόδια αρχή μπορεί να εξουσιοδοτεί τρίτους ή να απαιτεί από τρίτους να εκτελέσουν τα μέτρα αποκατάστασης.

2.3. Τα είδη αποκατάστασης

Η Οδηγία στο Παράρτημα II προβλέπει τρία είδη αποκατάστασης: την πρωτογενή, τη συμπληρωματική και την αντισταθμιστική.

Σύμφωνα με το παράρτημα II, ως *πρωτογενής* αποκατάσταση νοείται κάθε μέτρο αποκατάστασης που έχει ως αποτέλεσμα την επαναφορά των φυσικών πόρων που υπέστησαν ζημία στην αρχική τους κατάσταση. Εφόσον η πρωτογενής αποκατάσταση δεν οδηγεί στην επαναφορά του περιβάλλοντος στην αρχική του κατάσταση, αναλαμβάνεται *συμπληρωματική* αποκατάσταση. Επιπλέον, αναλαμβάνεται *αντισταθμιστική* αποκατάσταση για την αντιστάθμιση των προσωρινών απωλειών.

Η έννοια της ολικής αποκατάστασης φαίνεται ελκυστική, αλλά παρουσιάζει προβλήματα ειδικά στον τομέα του περιβάλλοντος, διότι είναι δύσκολη η διάγνωση

της αρχικής του κατάστασης. Κατά το άρθρο 2 παρ. 14 της οδηγίας, ως «αρχική κατάσταση» νοείται η κατάσταση που θα επικρατούσε κατά τη στιγμή της ζημίας των φυσικών πόρων και των υπηρεσιών εάν δεν είχε συμβεί η περιβαλλοντική ζημία, υπολογιζόμενη με βάση τις καλύτερες διαθέσιμες πληροφορίες.

3. Το κόστος πρόληψης και αποκατάστασης

Με το κόστος των δράσεων πρόληψης και αποκατάστασης επιβαρύνεται κατά το άρθρο 8 ο φορέας εκμετάλλευσης, ενώ η αρμόδια αρχή μπορεί να ανακτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης, μεταξύ άλλων μέσω ασφαλιστικής κάλυψης της ιδιοκτησίας ή άλλων κατάλληλων εγγυήσεων, το κόστος με το οποίο επιβαρύνθηκε για την ανάληψη δράσεων πρόληψης ή αποκατάστασης. Σύμφωνα με το άρθρο 7 του π.δ. 148/2009, οι φορείς εκμετάλλευσης οφείλουν να καλύπτουν τις σχετικές δαπάνες οιοδήποτε και αν είναι το ύψος τους.

Ο φορέας εκμετάλλευσης δεν υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος των δράσεων πρόληψης ή αποκατάστασης εάν μπορεί να αποδείξει ότι η περιβαλλοντική ζημία προκλήθηκε από τρίτο και επήλθε παρά την ύπαρξη των ενδεδειγμένων μέτρων ασφαλείας, ή οφείλεται σε συμμόρφωση προς υποχρεωτική διαταγή ή εντολή δημόσιας αρχής.

Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να επιτρέψουν στον φορέα εκμετάλλευσης να μην επωμισθεί το κόστος των δράσεων αποκατάστασης, εφόσον αποδείξει ότι δεν ενήργησε εκ δόλου ή εξ αμελείας και ότι η περιβαλλοντική ζημία προκλήθηκε από: α) εκπομπή ή συμβάν που επιτρέπονται ρητά από εξουσιοδότηση, η οποία παραχωρήθηκε από τις εφαρμοστέες εθνικές νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που εφαρμόζονται τα νομοθετικά μέτρα τα οποία θεσπίζει η Κοινότητα και που αναφέρονται στο Παράρτημα III, β) εκπομπή ή δραστηριότητα ή οιοδήποτε τρόπο χρήσης προϊόντος στο πλαίσιο δραστηριότητας, εφόσον ο φορέας εκμετάλλευσης αποδεικνύει ότι δεν είχε πιθανολογηθεί ότι θα προκαλούσαν περιβαλλοντική ζημία, σύμφωνα με τις επιστημονικές και τεχνικές γνώσεις που ήταν διαθέσιμες κατά το

χρόνο που έλαβε χώρα η εκπομπή ή η δραστηριότητα.

4. Έννομη προστασία

4.1. Έννομο συμφέρον

Στην οδηγία περιλαμβάνεται η ειδική διάταξη του άρθρου 12, η οποία παρέχει το δικαίωμα σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί από περιβαλλοντική ζημία, ή έχει «επαρκές συμφέρον» από τη λήψη περιβαλλοντικής απόφασης ή υποστηρίζει ότι επέρχεται «προσβολή δικαιώματος» να υποβάλλει στην αρμόδια αρχή του άρθρου 12 οιοσδήποτε παρατηρήσεις σχετικά με περιπτώσεις περιβαλλοντικής ζημίας που έχουν υποπέσει στην αντίληψή του και να καλεί την αρμόδια αρχή να αναλάβει δράση. Η οδηγία ορίζει ότι το έννομο συμφέρον των μη κυβερνητικών οργανώσεων, που προάγουν την προστασία του περιβάλλοντος και πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζει το εθνικό δίκαιο, θεωρείται επαρκές.

Η απαίτηση *επαρκούς* εννόμου συμφέροντος είναι αλήθεια ότι μειώνει τον ευρύ κατά την ελληνική διοικητική νομολογία κύκλο προσώπων που μπορούν να ζητήσουν έννομη προστασία σε θέματα περιβάλλοντος [7], δικαιολογείται ωστόσο επειδή πρόκειται για διαφορά που αφορά αξίωση αποζημίωσης και όχι ακυρωτική διαφορά. Το π.δ. 148/2009 δεν επανέλαβε την απαίτηση του επαρκούς εννόμου συμφέροντος στο σχετικό άρθρο 13 αυτού. Έτσι, κατά το άρθρο 13 παρ. 1, «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο: α) επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί από περιβαλλοντική ζημία, ή β) έχει έννομο συμφέρον από τη λήψη απόφασης σχετικά με περιβαλλοντική ζημία, δικαιούται να υποβάλει εγγράφως στον αρμόδιο Τομέα της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.), τις πληροφορίες που διαθέτει, σχετικά με την περιβαλλοντική ζημία που έχει υποπέσει στην αντίληψή του, όπως επίσης και να καλέσει την αρμόδια αρχή να αναλάβει δράση».

Σύμφωνα με τις γενικά παραδεδεγμένες αρχές της διοικητικής διαδικασίας, και κατά το άρθρο 12 παρ. 3 και 4 της οδηγίας, εφόσον η αίτηση για ανάληψη δράσης

αποδεικνύουν εύλογα ότι υπάρχει περιβαλλοντική ζημία, η αρμόδια αρχή εξετάζει το αίτημα και δίνει την ευκαιρία στον ενδιαφερόμενο φορέα εκμετάλλευσης να γνωστοποιήσει τις απόψεις του. Επίσης, η αρμόδια αρχή το ταχύτερο δυνατόν οφείλει να ενημερώσει τα πρόσωπα που της υπέβαλαν παρατηρήσεις σχετικά με την απόφασή της να δεχθεί ή να απορρίψει το αίτημα και να αιτιολογήσει δεόντως την απόφασή της αυτή.

Η Ε.Υ.Ε.Π. κατά την παρ. 4 του άρθρου 13 του π.δ. 148/2009 μπορεί εξ αρχής να απορρίπτει την αίτηση, αν η αίτηση είναι εμφανώς παράλογη, ακατάλληλη ή προδήλως αβάσιμη, αν διατυπώνεται κατά τρόπο καταχρηστικό καθώς και όταν δεν συνοδεύεται από τις πληροφορίες και τα απαραίτητα στοιχεία.

4.2. Ένδικα βοηθήματα

Στα ίδια πρόσωπα στα οποία αναγνωρίζεται κατά το άρθρο 12 έννομο συμφέρον να ζητήσουν από την αρμόδια αρχή την ανάληψη δράσης, το άρθρο 13 της οδηγίας εξασφαλίζει ότι μπορούν να έχουν πρόσβαση σε δικαστήριο ή άλλο ανεξάρτητο και αμερόληπτο κρατικό όργανο αρμόδιο για τον έλεγχο, τόσο ως προς την διαδικασία όσο και ως προς την ουσία, της νομιμότητας των αποφάσεων, πράξεων ή παραλείψεων της αρμόδιας αρχής. Κατά την παρ. 2 του άρθρου 13, η οδηγία εφαρμόζεται υπό την επιφύλαξη τυχόν διατάξεων εθνικού δικαίου που ρυθμίζουν την πρόσβαση στη δικαιοσύνη και εκείνων σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να εξαντλούνται οι διαδικασίες διοικητικής προσφυγής προτού ασκηθεί προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου, όπως συμβαίνει με την ελληνική ρύθμιση π.χ. περί ενδικοφανούς προσφυγής.

Κατά το άρθρο 18 παρ. 1 του π.δ. 148/2009 οποιαδήποτε πράξη της αρμόδιας αρχής σχετική με μέτρα πρόληψης ή αποκατάστασης πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς. Η εν λόγω απόφαση ή πράξη κοινοποιείται άμεσα στον φορέα εκμετάλλευσης, ο οποίος ενημερώνεται συγχρόνως και για τα ένδικα μέσα που του παρέχει το ισχύον δίκαιο κατά της πράξης, καθώς επίσης και για τις σχετικές

προθεσμίες στις οποίες υπόκεινται τα μέσα αυτά. Η άσκηση ενδίκου μέσου δεν συνεπάγεται αναστολή της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, χωρίς να αποκλείεται η δυνατότητα άσκησης αιτήσεως αναστολής εκτέλεσης κατά της πράξης αυτής.

Το άρθρο 16 του π.δ. 148/2009 προβλέπει επίσης τακτικούς και έκτακτους ελέγχους εκ μέρους των αρμόδιων Τομέων της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.). Στους φορείς εκμετάλλευσης που παραβαίνουν τις διατάξεις του π.δ. επιβάλλονται, κατά το άρθρο 17, οι διοικητικές κυρώσεις του άρθρου 30 του ν. 1650/1986.

5. Χρηματοοικονομική ασφάλεια

Σύμφωνα με το άρθρο 14 της οδηγίας, τα κράτη μέλη λαμβάνουν μέτρα για να ενθαρρύνουν την ανάπτυξη μέσων και αγορών χρηματοοικονομικής ασφάλειας, εκ μέρους των κατάλληλων οικονομικών και χρηματοπιστωτικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων χρηματοπιστωτικών μηχανισμών σε περίπτωση αφερεγγυότητας, με στόχο να καταστεί δυνατή η χρήση χρηματοοικονομικών εγγυήσεων από τους φορείς εκμετάλλευσης προκειμένου να καλύψουν τις ευθύνες τους δυνάμει της παρούσας οδηγίας. Αυτό σημαίνει ότι η οδηγία δεν επιβάλλει υποχρεωτική ασφάλιση των κινδύνων, ενώ η Συνθήκη του Λουγκάνο προβλέπει ότι τα κράτη οφείλουν να εξασφαλίσουν υποχρεωτική ασφάλιση για οιαδήποτε εγκατάσταση που ενέχεται με επικίνδυνες για το περιβάλλον δραστηριότητες.

Δεδομένου ότι η οδηγία δεν προβλέπει υποχρεωτική ασφάλιση κινδύνων, τίθεται το ζήτημα της ύπαρξης ανώτατων ορίων ευθύνης. Η οδηγία περιέχει για τον σκοπό αυτό μια έμμεση ρύθμιση στο άρθρο 14 παρ. 2, κατά την οποία η Επιτροπή υποβάλλει μέχρι την 30ή Απριλίου 2010 έκθεση σχετικά με την αποτελεσματικότητά της και στην οποία μεταξύ άλλων εξετάζεται ένα μέγιστο ποσό για την χρηματοοικονομική εγγύηση.

IV. Συμπεράσματα

Μεταξύ των λόγων που οδήγησαν στην έκδοση της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη ήταν η εξασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού. Οικονομικές και νομικές αναλύσεις που επακολούθησαν δεν επιβεβαίωσαν την πρόβλεψη αυτή, και η ερμηνεία του κειμένου της οδηγίας που προηγήθηκε στο παρόν κείμενο έθιξε την αιτία, δηλαδή το ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας που αφέθηκε στα κράτη μέλη καθώς και στην ασάφεια των διατάξεών της. Το ίδιο αμφίβολο φαίνεται εάν επετεύχθη η συμβολή στην αρχή της αειφόρου ανάπτυξης που εξαγγέλλεται στο προοίμιο της οδηγίας, δεδομένου ότι πολλά κράτη μέλη είτε οδηγήθηκαν στη μείωση του πεδίου εφαρμογής της είτε θέσπισαν εξαιρέσεις από το καθήκον ανάληψης του κόστους.

Εν πάση περιπτώσει το 2010 θα δοθεί μια εκτίμηση της εφαρμογής της οδηγίας 2004/35/ΕΚ εκ μέρους της Επιτροπής που θα συνοδευθεί από πιο συγκεκριμένες προτάσεις.

[1] Βλ. σχετικά με την οδηγία *E.-A. Μαριά/Γ. Καρατζά*, Περιβαλλοντικά μοντέλα και διάχυτη ρύπανση-Εφαρμογή πεδίου σε σχέση με την Οδηγία 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ευθύνη, ΠερΔικ 4/2007, σ. 522 επ., *N. Τσοκανά*, Η Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Περιβαλλοντική Ευθύνη και η μοίρα της Συνθήκης του Λουγκάνο του 1993 του Συμβουλίου της ευρώπης, ΠερΔικ 2/2007, σ. 223 επ., γενικότερα *E. Δακοκορώνια*, Η αστική ευθύνη στο κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, *Ενέργεια και Δίκαιο* 3/2005, σ. 44 επ., *Chr. Palme/A.u. J. Schumacher/M. Schlee*, Die europäische Umwelthaftungsrichtlinie, EurUP 5/2004, σ. 204 επ. *Kr. De Smet*, Ist Harmonisierung immer wirkungsvoll?-Der Erlass der EG- Umwelthaftungsrichtlinie, EurUP 2/2009, σ. 52 επ., *A. Endres*, Ein wirtschaftstheoretischer Blick auf die EU-Umwelthaftungsrichtlinie, EurUP 1/2009, σ. 19 επ.

[2] Βλ. *I. Καράκωστα*, Η κοινοτική αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" (άρθρο 174 ΣυνθΕΚ) στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης, ΠερΔικ 2002, σ. 30 επ. Βλ. επίσης *Γλ. Σιούτη*, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, 2003, *E. Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Δίκαιο του Περιβάλλοντος,

2008.

[3] *Kr. De Smet*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 52.

[4] *Chr. Palme/A.u. J. Schumacher/M. Schlee*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 204.

[5] Βλ. *N. Τσοκανά*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 224.

[6] *Kr. De Smet*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 59.

[7] Όπως σημειώνει η *E.-A. Μαριά* στο έργο *E.-A. Μαριά/Γ. Καρατζά*, όπ.π. (σημ.), σ. 525.