

Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ (Ιανουάριος 2010)

Συγγραφέας: ΓΛΥΚΕΡΙΑ ΣΙΟΥΤΗ

I

Σύμφωνα με το άρθρο 174.2 της Συνθήκης για την Ε.Ε., η πολιτική της Κοινότητας για το περιβάλλον «πρέπει να βασίζεται στην αρχή της προφύλαξης και στην αρχή της διενέργειας πράξεων πρόληψης ...». Θα μπορούσε να υποστηριχθεί, καθώς δεν υπάρχει ορισμός για καμία από τις δύο αρχές στη Συνθήκη για την Ε.Ε. και συχνά χρησιμοποιούνται ως ταυτόσημες, ότι η προστιθέμενη νομική αξία τους δεν είναι ξεκάθαρη και πρέπει να χρησιμοποιούνται ως συνώνυμες^[1]. Πάρα ταύτα, υπάρχει μία ορατή διάκριση μεταξύ των δύο αρχών. Η αρχή της πρόληψης εισήχθη στη Συνθήκη της Ε.Ε. με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987 και αποτέλεσε το κεντρικό θέμα του Τρίτου Περιβαλλοντικού Προγράμματος Δράσης^[2]. Υπογραμμίζει την ανάγκη δράσης για την προστασία του περιβάλλοντος σε ένα πρώιμο στάδιο και απαιτεί τη λήψη μέτρων για να αποφευχθεί η βλάβη. Η καλύτερη περιβαλλοντική πολιτική συνίσταται στην πρόληψη δημιουργίας ρύπανσης ή οχλήσεων στην πηγή παρά στην προσπάθεια αντιστάθμισης των επιπτώσεών τους.

Η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι ένα εξαιρετικό διαδικαστικό εργαλείο για τη θέση της αρχής της πρόληψης σε ισχύ. Σύμφωνα με την Οδηγία 85/337^[3] για την αποτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, είναι ζωτικής σημασίας να γίνει επεξεργασία και εφαρμογή διαδικασιών, οι οποίες εξασφαλίζουν ότι τα κατάλληλα πραγματικά περιστατικά λαμβάνονται υπόψη εγκαίρως κατά τη

διαδικασία λήψης αποφάσεων, σχετικά με κάθε δραστηριότητα που επηρεάζει ουσιαδώς το περιβάλλον.

Η αρχή της προφύλαξης εμφανίστηκε στη Διακήρυξη του Ρίο του 1992 ως αρχή 15, σύμφωνα με την οποία «... προκειμένου να προστατευθεί το περιβάλλον, η προληπτική προσέγγιση πρέπει να εφαρμόζεται ευρέως από τα Κράτη σύμφωνα με τις δυνατότητες τους. Όπου επαπειλούνται σοβαρές ή ανεπανόρθωτες βλάβες, η έλλειψη επιστημονικής βεβαιότητας δεν πρέπει να αποτελεί λόγο ματαίωσης αποδοτικών, συγκριτικά με το κόστος τους, μέτρων για να προληφθεί η περιβαλλοντική υποβάθμιση». Η αρχή της προφύλαξης έχει χαρακτηριστεί ως μία αλλαγή προτύπου στο διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο[4], και εισήχθη στη Συνθήκη της Ε.Ε. με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1993. Μεγιστοποιεί την περιβαλλοντική προστασία, καθώς αντικείμενό της είναι η αποφυγή ενδεχόμενων κινδύνων, και δικαιολογεί την ανάληψη δράσης για την πρόληψη βλάβης, στην περίπτωση που δεν υπάρχει αιτιώδης συνάφεια που να προκύπτει ξεκάθαρα και αναντίρρητα βάσει των διαθέσιμων επιστημονικών αποδεικτικών στοιχείων. Απαιτεί μέτρα πρόληψης της ρύπανσης ακόμη και αν ο κίνδυνος ή η έκταση της βλάβης είναι αβέβαιοι και ενδέχεται να συνοδεύεται από την αντιστροφή του βάρους απόδειξης. Βέβαια, αυτό δεν σημαίνει ότι επιβάλλει καθήκον αποχής από κάθε καινοτόμο ή ενέχουσα κινδύνους δραστηριότητα, παρεμποδίζοντας ως εκ τούτου κάθε επιστημονική ή τεχνολογική πρόοδο: πρέπει να τύχει εφαρμογής σε περίπτωση όπου υπάρχει λογική επιστημονική αξιοπιστία του κινδύνου[5]. Οι περιοχές όπου συνήθως εκδηλώνεται είναι τα μέτρα για την κλιματική αλλαγή, τους γενετικά τροποποιημένους οργανισμούς, τη βιοασφάλεια και τη νομοθεσία τροφίμων, την ακτινοβολία από ηλεκτρομαγνητικές πηγές, τις εγκαταστάσεις κινητής τηλεφωνίας και τα λοιπά.

Έχει υποστηριχθεί ότι η υλοποίηση της αρχής της προφύλαξης σημαίνει ότι μπορεί να ληφθούν κοινοτικά μέτρα χωρίς να απαιτείται μία μελέτη αποτίμησης του κινδύνου, η οποία συχνά χρειάζεται πολύ χρόνο και είναι ασαφής ή ερμηνεύεται διαφορετικά ως προς τα αποτελέσματα[6]. Δεν μπορεί κανείς εύκολα να συμφωνήσει με τη θέση αυτή, καθώς φαίνεται περισσότερο ορθολογικό να υιοθετήσει κανείς μέτρα προστασίας μόνο αφού διενεργηθεί μία επιστημονική αποτίμηση του κινδύνου η οποία τεκμηριώνει μία μάλλον ισχυρή δυνατότητα επιζήμιων για το περιβάλλον συνεπειών μιας δραστηριότητας. Όπου υφίσταται ισχυρή αβεβαιότητα, όσον αφορά την ύπαρξη ή την έκταση των κινδύνων για την ανθρώπινη υγεία ή το περιβάλλον,

τότε πρέπει να ληφθούν προστατευτικά μέτρα ή πρέπει να απαγορευθούν οι δραστηριότητες που ενέχουν κίνδυνο.

Η αρχή της προφύλαξης αναπτύχθηκε λεπτομερώς με την από 2.2.2000 Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής[7], η οποία έθεσε τις κατευθυντήριες αρχές για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης. Η Ανακοίνωση καθορίζει το πλαίσιο της αρχής της προφύλαξης με βάση τον κίνδυνο, δίνοντας έμφαση στη σχέση μεταξύ της αρχής και της διαχείρισης των κινδύνων οι οποίοι ενδεχομένως να έχουν επιβλαβείς συνέπειες όσον αφορά στο περιβάλλον και την υγεία ανθρώπων, ζώων ή φυτών. Καθιστά σαφές ότι δε μπορεί να γίνει επίκληση της αρχής αυτής αμυντικά. Τονίζει επίσης ότι το αποδεκτό επίπεδο κινδύνου έχει μία ισχυρή κοινωνική και πολιτική υποδήλωση. Συνιστά μία κατ' ουσίαν πολιτική απόφαση, η οποία πρέπει να στηριχθεί στην αρχή της αναλογικότητας και σε μία ανάλυση κόστους-οφέλους, η οποία περιλαμβάνει όχι μόνο περιβαλλοντικές αλλά επίσης οικονομικές παραμέτρους, την δημόσια αποδοχή και τυχόν εναλλακτικές επιλογές όπως επίσης ότι πρέπει να έχει συνοχή με μέτρα που έχουν ληφθεί σε παρόμοιες περιοχές[8].

Η αρχή της προφύλαξης είναι πράγματι όχι μόνο μία νομική αρχή αλλά επίσης μία ηθική και πολιτική αρχή, η οποία συνεπάγεται την ευθύνη της Κοινότητας και των κρατών για παρέμβαση και προστασία του κοινού από την έκθεση σε βλάβη, όταν η επιστημονική έρευνα καταδεικνύει εύλογους κινδύνους. Η εφαρμογή της είναι καταρχήν μία κανονιστική επιλογή αλλά ο βαθμός των υιοθετούμενων πολιτικών και μέτρων που έχουν επιλεχθεί αντανακλά τις αξίες τις οποίες μία συγκεκριμένη κοινωνία αναγνωρίζει στη φύση, στην ποιότητα ζωής και στην κοινωνική ισότητα. Ο επιλεγόμενος τρόπος εφαρμογής της σε ένα κανονιστικό πλαίσιο αναδιανέμει κινδύνους και κόστη και επηρεάζει έντονα τα δικαιώματα και τις ελευθερίες ιδιωτών, εταιριών αλλά και επιστημονικής κοινότητας, προκαλώντας έτσι περαιτέρω οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις[9].

II

Όλα τα Περιβαλλοντικά Προγράμματα Δράσης (1973,1977,1983) και πιο συγκεκριμένα το Τέταρτο Πρόγραμμα Δράσης του 1987[10] περιέλαβαν

κατευθυντήριες αρχές για την επινόηση τρόπων βελτίωσης της πρόσβασης του κοινού σε πληροφορίες που τηρούνται από τις περιβαλλοντικές αρχές, με σκοπό τη βελτίωση της περιβαλλοντικής προστασίας.

Η αρχή 10 της Διακήρυξης του Ρίο του 1992 προβλέπει ότι «τα περιβαλλοντικά θέματα τυγχάνουν καλύτερης διαχείρισης με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων πολιτών στο σχετικό επίπεδο. Σε εθνικό επίπεδο κάθε ιδιώτης πρέπει να έχει κατάλληλη πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία, η οποία τηρείται από τις δημόσιες αρχές περιλαμβανομένης της πληροφορίας σχετικά με επικίνδυνα υλικά και δραστηριότητες και την ευκαιρία να συμμετάσχει στις διαδικασίες λήψης απόφασης. Τα κράτη θα διευκολύνουν και θα ενθαρρύνουν τη δημόσια ευαισθητοποίηση και συμμετοχή καθιστώντας ευρέως προσιτές τις πληροφορίες. Πρέπει να προβλέπεται αποτελεσματική πρόσβαση σε δικαστικές και διοικητικές διαδικασίες, περιλαμβανομένων σε αυτές ενστάσεων και αιτήσεων θεραπείας».

Είναι προφανές από αυτή την πρώτη συστηματική διατύπωση ότι η ελεύθερη πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία θεωρείται απαραίτητη συνιστώσα της συμμετοχής στη λήψη απόφασης για τα περιβαλλοντικά θέματα και ουσιώδες εργαλείο για τη περιβαλλοντική προστασία. Τα μέτρα που ανακοινώθηκαν στο Τέταρτο Πρόγραμμα Δράσης είχαν ως αποτέλεσμα σε κοινοτικό επίπεδο την υιοθέτηση της Οδηγίας 90/313[11]. Η Οδηγία αυτή εστιάζεται στην ιδέα ότι είναι απαραίτητο να κατοχυρωθεί σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που βρίσκεται σε όλη την Κοινότητα η ελεύθερη πρόσβαση στις διαθέσιμες περιβαλλοντικές πληροφορίες γραπτής, οπτικής, ακουστικής ή μηχανογραφικής μορφής που τηρούνται από δημόσιες αρχές και αφορούν την κατάσταση του περιβάλλοντος, καθώς και σε δραστηριότητες ή μέτρα που επιδρούν βλαπτικά ή δύνανται να επηρεάσουν το περιβάλλον καθώς και σε εκείνα που είναι σχεδιασμένα για να το προστατέψουν. Τονίζεται επίσης η ανάγκη για μία στρατηγική για την ενεργητική διάδοση πληροφοριών για την κατάσταση του περιβάλλοντος. Από την 14.2.2005, η Οδηγία 90/313 αντικαταστάθηκε από την Οδηγία 2003/4[12], εν μέρει με σκοπό να καταστεί αυτή συνεκτική με τη Σύμβαση του Παριζιού και κυρίως προκειμένου να επεκταθεί η υπάρχουσα πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία.

Ειδική αναφορά γίνεται στην αναγκαιότητα των δημοσίων αρχών να καταστήσουν διαθέσιμη και να διαδώσουν την περιβαλλοντική πληροφορία στο κοινό

στην ευρύτερη δυνατή έκταση, χρησιμοποιώντας ιδιαίτερα τεχνολογίες πληροφόρησης και επικοινωνίας.

Ο ορισμός της περιβαλλοντικής πληροφορίας διευκρινίζεται περιλαμβάνοντας οποιαδήποτε μορφή για την κατάσταση του περιβάλλοντος, για τους παράγοντες, τα μέτρα ή τις δραστηριότητες που επηρεάζουν ή ενδέχεται να επηρεάσουν το περιβάλλον ή το σχεδιασμό προστασίας του, σε σχέση με τις οικονομικές αναλύσεις κόστους-οφέλους που χρησιμοποιούνται και περιλαμβάνοντας πληροφορίες για την κατάσταση της ανθρώπινης υγείας και ασφάλειας, τη μόλυνση της τροφικής αλυσίδας, τις συνθήκες της ανθρώπινης διαβίωσης, τους πολιτιστικούς χώρους και τις κτιριακές εγκαταστάσεις.

Ο ορισμός των δημοσίων αρχών έχει επίσης επεκταθεί ώστε να μην καλύπτει μόνο την κυβέρνηση ή άλλους φορείς της δημόσιας διοίκησης συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων γνωμοδοτικών φορέων σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο αλλά επίσης κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που εκτελεί δημόσια διοικητικά καθήκοντα δυνάμει του εθνικού δικαίου, περιλαμβανομένων ειδικών καθηκόντων, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών που σχετίζονται με το περιβάλλον ή που συνίστανται στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών σχετικών με το περιβάλλον, υπό τον έλεγχο κάποιου φορέα ή προσώπου όπως αυτά αναφέρονται παραπάνω. Το αντικείμενο αυτής της νέας Οδηγίας είναι, όπως δηλώνεται, όχι μόνο να εξασφαλίσει την ελευθερία της πρόσβασης, αλλά και να εγγυηθεί το δικαίωμα της πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφορία που τηρείται από, αλλά επίσης και για, τις δημόσιες αρχές. Αυτό το δικαίωμα ασκείται από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο χωρίς αυτό να αποδείξει ή ακόμη και να επικαλεστεί οποιοδήποτε συμφέρον.

Η γενική υποχρέωση των δημοσίων αρχών να εξασφαλίσουν ελεύθερη πρόσβαση υπόκειται σε ένα περιορισμένο αριθμό εξαιρέσεων και η γνωστοποίηση άρνησης πρέπει να αναφέρει τους λόγους γραπτά ή ηλεκτρονικά μέσα σε δύο μήνες από την παραλαβή της αίτησης. Μία ενδιαφέρουσα καινοτομία είναι ότι οι προβλεπόμενοι λόγοι άρνησης πρέπει να ερμηνεύονται με περιοριστικό τρόπο, συνεκτιμώντας σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται με την παροχή πληροφοριών και το συμφέρον που εξυπηρετείται με την άρνηση. Έμφαση επίσης δίνεται στην ενεργητική πληροφόρηση, δηλαδή στη διάδοση της περιβαλλοντικής πληροφορίας χωρίς την προηγούμενη υποβολή αίτησης από ιδιώτη. Τα κράτη μέλη

πρέπει να εγγυώνται ότι οι δημόσιες αρχές οφείλουν να διαδώσουν την περιβαλλοντική πληροφορία στο κοινό, με ένα ενεργό και συστηματικό τρόπο ιδιαίτερα με μέσα τηλεπικοινωνίας και με το διαδίκτυο όπου αυτό είναι διαθέσιμο. Επίσης, πρέπει να εγγυηθούν ότι η περιβαλλοντική πληροφορία, κατάλληλα επικαιροποιημένη καθίσταται διαθέσιμη προοδευτικά σε ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων που είναι εύκολα προσβάσιμες στο κοινό μέσω δημόσιων τηλεπικοινωνιακών δικτύων.

Η Σύμβαση για την πρόσβαση στην πληροφόρηση, για τη δημόσια συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, συνήθως γνωστή ως Σύμβαση του Ήαρχους, υπεγράφη στις 25.6.1998 και τέθηκε σε ισχύ στις 30.10.2001[13]. Ως τον Ιούλιο του 2009, είχε υπογραφεί από 40 χώρες και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η σύμβαση χωρίζεται σε 3 πυλώνες: πρόσβαση στην πληροφόρηση, δημόσια συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα. Πρόκειται για διαδικαστικά δικαιώματα, ως εργαλεία για να επιτευχθεί ο ουσιαστικός στόχος της περιβαλλοντικής προστασίας[14].

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα εφάρμοσε τη Σύμβαση Ήαρχους με τη μορφή του Κανονισμού 1367/2006[15] και εν μέρει με τις Οδηγίες 2003/4 και 2003/35.

Στόχοι του Κανονισμού του Ήαρχους είναι να συνεισφέρει στην εφαρμογή της Σύμβασης του Ήαρχους, ιδιαίτερα με: α) την εγγύηση του δικαιώματος της δημόσιας πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφορία που λαμβάνεται ή παράγεται από κοινοτικά όργανα ή φορείς που τηρείται από αυτά και εξασφαλίζει ότι η περιβαλλοντική πληροφορία είναι προοδευτικά διαθέσιμη και δύναται να διαδοθεί στο κοινό, β) την πρόβλεψη της δημόσιας συμμετοχής σε σχέδια και προγράμματα που σχετίζονται με το περιβάλλον, και γ) την εξασφάλιση πρόσβασης στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, σε επίπεδο Κοινότητας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υιοθετήσει δύο αποφάσεις για την περαιτέρω εφαρμογή του Κανονισμού του Ήαρχους: την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2008/50 στις 13.12.2007 και την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2008/401 στις 30.4.2008, οι οποίες καθορίζουν λεπτομερείς διαδικαστικούς κανόνες όσον αφορά τις αιτήσεις για την εσωτερική επανεξέταση των διοικητικών πράξεων. Η πρώτη απόφαση εξειδικεύει κυρίως τα στοιχεία που πρέπει να παρέχονται από Μη

Κυβερνητικούς Οργανισμούς, τον υπολογισμό των χρονικών περιορισμών για την απάντηση σε αιτήσεις και στη συνεργασία μεταξύ των Κοινοτικών οργάνων και φορέων. Η δεύτερη απόφαση εξασφαλίζει ότι οι γενικές αρχές και οι ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφαρμόζονται στη δημόσια συμμετοχή που αφορά σχέδια και προγράμματα που σχετίζονται με το περιβάλλον. Προσδιορίζει επίσης τα καθήκοντα και τις αποφασιστικές αρμοδιότητες των αρμοδίων οργάνων ή προσώπων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις του Κανονισμού, που αφορούν τις αιτήσεις για εσωτερική κρίση.

Το Ευρωπαϊκό Γραφείο Περιβάλλοντος (ΕΕΒ) έχει πρόσφατα διεξάγει μία έρευνα σχετικά με την εφαρμογή των Ευρωπαϊκών Οδηγιών της Σύμβασης του Παριζιού (2003/4 και 2003/35) στα κράτη-μέλη, θέτοντας ερωτήματα σχετικά με την μεταφορά και εφαρμογή για την πρόσβαση στην πληροφορία και τη δημόσια συμμετοχή και διερευνώντας την αντίδραση προς την προτεινόμενη, το 2003, Οδηγία για την πρόσβαση στην δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα. Η έρευνα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο πρώτος πυλώνας «η πληροφόρηση» εφαρμόζεται επαρκώς, αντίθετα με τον δεύτερο πυλώνα «η πρόσβαση στη δικαιοσύνη». Το συμπέρασμα είναι ότι χωρίς την υιοθέτηση της σχετικής Οδηγίας δεν υπάρχει ακριβώς συμμόρφωση των κρατών-μελών[16].

Το άρθρο δημοσιεύθηκε στο περιοδικό «ΔΙΚΑΙΟΠΑΜΑ», Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2009, σ. 8-9.

[1] *Kraemer Ludwig*, E.C. Environmental Law, 4th edition, 2000, Sweet & Maxwell, p. 17).

[2] OJ 1983 C 46/1.

[3] OJ 1985 L 175/40.

[4] *Hohman Harald*, Precautionary legal duties and principles of modern international law, 1994, p. 344.

[5] *De Sadeleer Nicholas*, Environmental principles-From political slogans to legal rules, 2002, Oxford University Press, Oxford 91, p. 158.

[6] Kraemer L., p. 17.

[7] COM 2000,
https://europa.eu.int/comm./dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf

[8] *Bell Stuart & McGillivray Donald*, Environmental Law, 6th edition, 2006, Oxford University Press, p. 74.

[9] *Ahteensum Marco*, I dubio pro natura, 2008. Reports from the Department of Philosophy, Vol. 20, Torku University, Finland.

[10] OJC 70, 18.3.1987, p. 3.

[11] OJL 158M23.6.1990, p. 56.

[12] OJL 41, 14.3.03.

[13] <http://europa.eu.int/comm..environment/aarhus/>

[14] *Kremlis George*, The Aarhus Convention and its implementation in the European Community. Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, p. 141.

[15] OJL 2006, 25.9.2006, L 264/13.

[16] *Hallo Ralph*, The Aarhus Convention in operation: EEB Survey initial results, elni Review, no 2/2007, p. 2-4.