

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ. ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ (Οκτώβριος 1998)

Συγγραφέας: ΓΙΩΡΓΟΣ ΚΡΕΜΛΗΣ

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η Επίτροπος Περιβάλλοντος *Ritt Bjerregaard* μου ζήτησε να σας μεταφέρω τον θερμό χαιρετισμό της και να απευθύνω τις καλύτερες ευχές της για την ευόδωση των εργασιών του Συνεδρίου, τα πορίσματα του οποίου επιθυμεί να της γνωστοποιηθούν, ώστε να προωθήσει περαιτέρω πρωτοβουλίες για την ενημέρωση των δικαστών στα θέματα εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος. Τις πρωτοβουλίες αυτές θεωρεί σημαντικές δράσεις περιβαλλοντικής πολιτικής, αφού οι δικαστές αποτελούν θεματοφύλακες της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομιμότητας. Γι' αυτό πρέπει να είναι πλήρως ενημερωμένοι για όλα τα θέματα που άπτονται της περιβαλλοντικής πολιτικής και της εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος.

Είμαστε όλοι κάτοικοι του πλανήτη Γη. Μίας βιόσφαιρας, στην οποία το περιβάλλον δεν γνωρίζει σύνορα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ίσως μία περιβαλλοντική όαση -άνκαι πιστεύω ότι η διαπίστωση αυτή είναι σχετική- αν τη συγκρίνουμε με άλλες περιοχές του πλανήτη μας. Δεν αποτελεί όμως ένα οχυρό^[1] περιβαλλοντικής προστασίας, υπό την έννοια ότι δεν μπορούν να στηθούν τείχη και σύνορα που να απομονώνουν το περιβάλλον και να εμποδίζουν τη διασυνοριακή ρύπανση.

II. Η περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ένωση διαθέτει μία *σύγχρονη περιβαλλοντική πολιτική* ευρέος φάσματος. Στόχος της είναι να τη μεταλαμπαδεύσει και στις άλλες ηπείρους του πλανήτη, προσφέροντας έτσι το παράδειγμα για ένα αποτελεσματικό πρότυπο περιβαλλοντικής προστασίας.

Αξίζει να σημειωθεί, ως αρχική παρατήρηση, ότι ο φλοιός της γης, στον οποίο όλοι ζούμε, έχει 1,5 περίπου μέτρο βάθος, όσο υπάρχουν ζώντες οργανισμοί, και δύο περίπου μέτρα ύψος, όσο δηλαδή είναι το ύψος ενός υψηλού ανθρώπου. Αυτός ο φλοιός της γης δέχεται πολύ μεγάλες περιβαλλοντικές πιέσεις και υφίσταται σημαντική περιβαλλοντική επιβάρυνση. Χρειάζεται γι' αυτό ιδιαίτερη προστασία, προκειμένου να υλοποιηθεί *η αρχή της αειφορίας*, σύμφωνα με την οποία πρέπει να διαφυλάξουμε το περιβάλλον στην κατάσταση στην οποία το βρήκαμε, ώστε και οι μελλοντικές γενιές να το βρουν, αν όχι σε καλύτερη κατάσταση, τουλάχιστον όπως το παραλάβαμε. Αυτή είναι επιγραμματικά η αρχή της αειφορίας. Έχουμε την

υποχρέωση να μεταβιβάσουμε στις νεώτερες γενιές το περιβάλλον, όπως το κληρονομήσαμε.

Η περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι σχετικά νέα πολιτική και το περιβαλλοντικό δίκαιο σχετικά νέος κλάδος του δικαίου. Η πολιτική αυτή άρχισε να διαμορφώνεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο στις αρχές της δεκαετίας του '70 με το Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης για το περιβάλλον. Αυτή τη στιγμή βρισκόμαστε, για να γίνει αντιληπτή η πρόοδος που επιτελέστηκε ως σήμερα, στην αναθεώρηση του Πέμπτου Προγράμματος Δράσης[2].

Η περιβαλλοντική πολιτική θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά -σε επίπεδο κανόνων πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου- στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986, με την οποία τροποποιήθηκαν οι ιδρυτικές Συνθήκες. Στη συνέχεια, στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1991-2) και πρόσφατα στη Συνθήκη του Αμστερνταμ (1997). Όλα αυτά τα σημαντικά καταστατικά κείμενα επέφεραν βελτιώσεις στο υπάρχον κοινοτικό περιβαλλοντικό κεκτημένο. Η τελευταία Συνθήκη δεν επέφερε ίσως τις βελτιώσεις εκείνες που θα προσδοκούσαμε οι περισσότεροι. Παρ' όλα αυτά αποτελεί ένα πολύ θετικό βήμα για τη βελτίωση του *κοινοτικού περιβαλλοντικού κεκτημένου*.

III. Το περιβαλλοντικό κεκτημένο

Σχηματικά μπορεί να πει κανείς, ότι το «περιβαλλοντικό Σύνταγμα[3]» θεμελιώνεται στις ιδρυτικές Συνθήκες και αποτυπώνεται στα άρθρα 130ρ, σ και τ της Συνθήκης ΕΚ, στα οποία η νέα Συνθήκη του Αμστερνταμ επιφέρει βελτιώσεις, καθώς και σε κάποιες άλλες επί μέρους διατάξεις των Συνθηκών, όπως λ.χ. το άρθρο 100α για την ενιαία εσωτερική αγορά, το οποίο προβλέπει και τη λήψη μέτρων εναρμόνισης για την προστασία του περιβάλλοντος. Υπάρχουν επίσης και άλλες διάσπαρτες διατάξεις στη Συνθήκη, οι οποίες άμεσα ή έμμεσα αφορούν και το περιβάλλον (λ.χ. άρθρα 30, 36, 235).

Το κοινοτικό, λοιπόν, κεκτημένο αποτελείται από τη μία μεριά από το πρωτογενές δίκαιο των καταστατικών Συνθηκών και από την άλλη από το πλούσιο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, που αριθμεί πλέον των 230 κοινοτικών πράξεων, εκ των οποίων οι περισσότερες είναι οδηγίες. Συγκεκριμένα, έχουμε 140 περίπου οδηγίες, ενώ οι υπόλοιπες πράξεις είναι κανονισμοί, αποφάσεις του Συμβουλίου αλλά και πράξεις «μαλακού δικαίου» (soft law). Λόγω της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, η Κοινότητα βρίσκεται σε φάση μειωμένης νομοθετικής παραγωγής. Το κοινοτικό κεκτημένο είναι πάντως πάρα πολύ ευρύ και καλύπτει όλους σχεδόν τους επί μέρους τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής.

Παρ' όλα αυτά εξακολουθούν να παράγονται νέες νομοθετικές πράξεις για να αντιμετωπισθούν επί μέρους προβλήματα. Το περιβάλλον εξελίσσεται άλλωστε

ραγδαία, σε συνάρτηση και με την τεχνολογία που είναι σε θέση να διαγνώσει σήμερα κινδύνους από την άσκηση δραστηριοτήτων, οι οποίες θεωρούνταν στο παρελθόν φιλικές ή ουδέτερες προς το περιβάλλον. Ενδεικτικά αναφέρω στο παράδειγμα του αμιάντου, ο οποίος πριν από 15-20 χρόνια εθεωρείτο ένα εξαιρετικά χρήσιμο υλικό, ενώ σήμερα θεωρείται καρκινογόνος ουσία. Θα έχετε ακούσει ότι το περίφημο *berlaymont*, το οποίο στέγαζε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υφίσταται εδώ και τρία χρόνια ένα (αντιαμιαντικό) «λίφτινγκ» που είναι εξαιρετικά δύσκολο.

Σχηματικά λοιπόν διαθέτουμε από τη μία μεριά το *πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο* με τις Συνθήκες και από την άλλη το *παράγωγο κοινοτικό δίκαιο*, που περιλαμβάνει οδηγίες για το νερό, τον αέρα, τα απόβλητα, το θόρυβο, όπως επίσης και ορισμένες οριζόντιες Οδηγίες για τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων και για την περιβαλλοντική πληροφόρηση. Η Κοινότητα έχει υπογράψει παράλληλα πολλές διεθνείς Συμβάσεις που διέπουν θέματα διεθνούς περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος και οι οποίες καθίστανται με την προσχώρησή της σ' αυτές μέρος του κοινοτικού κεκτημένου, δεσμεύουν δε αντανakλαστικά και τα Κράτη μέλη. Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος αναδεικνύεται έτσι σε ένα δίκαιο διακλαδικό που αφενός έχει ενσωματώσει διατάξεις του διεθνούς δικαίου -και αναφερόμαστε στο διεθνές δίκαιο περιβάλλοντος- και αφετέρου έχει γίνει κοινοτικό. Παράλληλα όμως τα Κράτη μέλη δεσμεύονται κατ' ιδίαν και από άλλες διεθνείς συμβάσεις, τις οποίες η Κοινότητα δεν έχει υπογράψει και κυρώσει.

Έχουμε, δηλαδή, μία πρώτη πηγή: τους κανόνες του διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος, στους οποίους περιλαμβάνονται και κανόνες του διεθνούς εθιμικού περιβαλλοντικού δικαίου, όπως λχ. η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Στην πηγή αυτή ανήκουν και οι κανόνες διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος οι οποίοι, λόγω της κυρώσεώς τους από την Κοινότητα, αποτελούν μέρος του κοινοτικού κεκτημένου. Μία δεύτερη πηγή αποτελεί το *κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος*, πρωτογενές και παράγωγο, ενώ την τρίτη συνιστούν τα εθνικά δίκαια περιβάλλοντος που κατά 80% περίπου -αυτός είναι ένας μέσος όρος για τις χώρες της Ένωσης- περιλαμβάνουν κανόνες κοινοτικής προέλευσης. Ένα περίπου 20%, που ποικίλει βέβαια από χώρα σε χώρα, περιλαμβάνει τέλος *διατάξεις αμιγώς εθνικής προέλευσης*. Τα νομοθετήματα αυτά είτε ρυθμίζουν θέματα εκτός πεδίου εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας είτε συμπληρώνουν κάποια κενά της είτε, τέλος, ενισχύουν τις διατάξεις της [\[4\]](#).

Το περιβάλλον θεωρείται, εξάλλου, ο κατ' εξοχήν τομέας όπου δεσπάζει η αρχή της επικουρικότητας. Αλλωστε η πρώτη ρητή αναφορά της έγινε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, με το σκεπτικό ότι τα περιβαλλοντικά προβλήματα πρέπει, λόγω και των ιδιαιτεροτήτων του περιβάλλοντος σε κάθε περιοχή, να αντιμετωπίζονται στην πηγή τους. Η επίλυσή τους, δηλαδή, πρέπει να αντιμετωπίζεται στα κατώτερα επίπεδα της διοικητικής πυραμίδας που είναι πλησιέστερα προς τα περιβαλλοντικά προβλήματα (τις σταθερές πηγές ρύπανσης): κατά σειρά προτεραιότητας, την τοπική

αυτοδιοίκηση, την περιφέρεια, το κράτος. Εάν αυτά δεν μπορούν, λ.χ. λόγω διασυνοριακών προβλημάτων, να τα διαχειρισθούν, τότε αναλαμβάνει να τα αντιμετωπίσει η Κοινότητα, σε μία διαφορετική κλίμακα, με τη περιβαλλοντική της νομοθεσία.

IV. Οι αρχές της περιβαλλοντικής πολιτικής

α. Αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης

Η περιβαλλοντική πολιτική της Κοινότητας, όπως διατυπώνεται στα άρθρα 130ρ, σ και τ, διαπνέεται από την *αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ή αειφορίας*. Ο όρος εμπεριέχει το στοιχείο της ανάπτυξης. Η αρχή της αειφορίας δεν είναι έννοια στατική. Αλλωστε «τα πάντα ρει». Η οικονομική και κοινωνική δραστηριότητα εξακολουθούν και πρέπει να εξελίσσονται, αφού η οικονομική και κοινωνική συνοχή αποτελεί και αυτή με τη σειρά της κοινοτική πολιτική. Η ανάπτυξη όμως πρέπει να διαπνέεται από την αρχή της αειφορίας, που εισάγει την έννοια του μέτρου στην αρχαιο-ελληνική του σύλληψη.

Σύμφωνα με ορισμένες μελέτες ειδικών επιστημόνων της αειφορίας, προκειμένου να μπορέσει ο πλανήτης να επιτύχει την ιδανική αειφορία πρέπει οι οικονομικές δραστηριότητες να μειωθούν κατά μέσο όρο περίπου 90%. Η προοπτική αυτή είναι τελείως ανεδαφική, δείχνει όμως το μέγεθος των προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο πλανήτης και τα οποία θέτει η βιώσιμη ανάπτυξη και η προβληματική που αναπτύσσεται γύρω από αυτήν.

Η Συνθήκη υιοθετεί την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία με τη Συνθήκη του Αμστερνταμ ανάγεται σε *καταστατική αρχή* της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το άρθρο 2 (πρώην άρθρο β) της νέας Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που αποτελεί και το γενικότερο πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργούν οι άλλοι τρεις πυλώνες, ορίζει ρητά ότι η Ένωση θέτει ως στόχο να επιτύχει ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη. Αλλά και το νέο άρθρο 2 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣυνθΕΚ) αναφέρεται στην έννοια αυτή.

Αποτελεί πλέον δεσμευτική αρχή για την Κοινότητα. Με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ορίζεται παράλληλα ότι η βιώσιμη ανάπτυξη πρέπει να συνοδεύεται και από *βιώσιμη μεγέθυνση* (sustainable growth). Και εδώ βέβαια, όπως αντιλαμβάνεσθε, εισάγεται μία πρόσθετη έννοια, η οποία σε κάποιο βαθμό είναι αντινομική, αφού η βιώσιμη ανάπτυξη είναι βιώσιμη αφ' εαυτής. Η έννοια της βιώσιμης μεγέθυνσης είναι πλεονασματική, διότι η βιώσιμη ανάπτυξη συμπεριλαμβάνει και μία εύλογη βιώσιμη μεγέθυνση. Ενσωματώθηκε όμως -ή μάλλον παρέμεινε στο κείμενο της Συνθήκης- εν όψει και της ΟΝΕ αλλά και της πολιτικής της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής [5].

β. Αρχή της ενσωμάτωσης

Η αρχή της αειφορίας ενισχύεται από μία άλλη πολύ σημαντική λειτουργική αρχή, την *αρχή της ενσωμάτωσης* (integration principle), η οποία με την Συνθήκη του Μάαστριχτ διατυπώθηκε στο άρθρο 130ρ παρ. 2 in fine της Συνθήκης. Οι περιβαλλοντικοί όροι και η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης πρέπει δηλαδή να ενσωματώνονται σε όλες τις άλλες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η αρχή επαναδιατυπώθηκε και στο άρθρο 6 Συνθήκης, όπως διαμορφώνεται με την Συνθήκη του Αμστερνταμ. Σ' αυτήν ορίζεται: «Οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη».

Η βιώσιμη ανάπτυξη δεν είναι πάντως έννοια μόνον περιβαλλοντική, έστω κι αν έχει περιβαλλοντική αφετηρία. Προσβλέπει στην οικονομική και κοινωνική βιώσιμη ανάπτυξη και την καταπολέμηση της ανεργίας. Συνιστά δηλαδή ένα σύνθετο πρότυπο οικονομικής αναπτύξεως. Για να επιτύχει λοιπόν το μοντέλο αυτό, η περιβαλλοντική αειφορία πρέπει να ενσωματώνεται και σε όλες τις άλλες πολιτικές, λ.χ. τις μεταφορές, τον τουρισμό, την ενέργεια, τη βιομηχανία, τη γεωργία και την αλιεία. Όλες αυτές οι δραστηριότητες, εάν λειτουργούσαν χωρίς περιβαλλοντικές παραμέτρους, θα υπέσκαπταν και τελικώς θα ανέντροπαν την βιώσιμη ανάπτυξη, όπως αυτή προωθείται μέσω της περιβαλλοντικής πολιτικής. Με άλλα λόγια, η βιώσιμη ανάπτυξη είναι μία έννοια οριζόντια -μία ενιαία συνιστώσα- και γι' αυτό διατυπώνεται ως καταστατική αρχή της Συνθήκης.

Σύμφωνα με τη Δήλωση υπ' αριθ. 12, που υιοθέτησε η Διακυβερνητική Διάσκεψη του Αμστερνταμ, όταν η Επιτροπή καταθέτει νέες νομοθετικές προτάσεις σε άλλους τομείς -λ.χ. τη γεωργία, τις μεταφορές, την ενέργεια- πρέπει να συνοδεύει τις σχετικές προτάσεις της από πλήρη μελέτη για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους. Έτσι είναι δυνατόν να διαπιστώνεται, εάν και κατά πόσον η άσκηση των άλλων πολιτικών θα έχει επιπτώσεις στο περιβάλλον και πώς οι επιπτώσεις αυτές μπορούν να εκμηδενιστούν ή έστω να περιοριστούν.

Η πολιτική περιβάλλοντος, όπως αποτυπώνεται στη Συνθήκη, αποβλέπει στη διατήρηση, την προστασία και τη βελτίωση του φυσικού περιβάλλοντος. Το πολιτιστικό περιβάλλον αποτελεί, εξάλλου, αντικείμενο άλλου τίτλου της Συνθήκης (π.χ., άρθρο 128), ενώ στην πολιτική περιβάλλοντος προεξάρχον στοιχείο συνιστά και η προστασία της υγείας του ανθρώπου. Στόχος της Συνθήκης είναι όμως και η συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων, αφού και οι νέες γενιές πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν τους φυσικούς πόρους του πλανήτη ?λ.χ. τα αποθέματα πετρελαίου, τα δάση, την ξυλεία και το πόσιμο νερό που χρειάζονται- πόρους που δεν είναι βέβαια ανεξάντλητοι στον πλανήτη μας.

Η πολιτική αυτή της Κοινότητας αποβλέπει σε ένα υψηλό πάντοτε επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, λαμβάνοντας ασφαλώς υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων και προβλημάτων στις διάφορες περιοχές της. Το περιβάλλον δεν είναι το ίδιο στη Μεσόγειο και στη Βόρειο Θάλασσα, τις βιομηχανικές πόλεις του βορρά και τα παράλια του ευρωπαϊκού νότου. Οι μεγάλες πόλεις και η επαρχία στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας δεν αντιμετωπίζουν τις ίδιες περιβαλλοντικές πιέσεις και τα ίδια περιβαλλοντικά προβλήματα. Ως εκ τούτου, οι λύσεις πρέπει να είναι κάθε φορά προσαρμοσμένες στα περιβαλλοντικά δεδομένα της κάθε περιοχής, πράγμα που καταγράφεται επίσης ως κατευθυντήρια αρχή της Συνθήκης[6].

γ. Αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης

Η πολιτική της Κοινότητας στηρίζεται επίσης στις *αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης*. Η αρχή της προφύλαξης προβλέπει συνοπτικά ότι είναι καλύτερα να προνοούμε παρά να θεραπεύουμε. Πρόκειται για μία πάρα πολύ σημαντική αρχή που διατυπώθηκε για πρώτη φορά πανηγυρικά στη Διάσκεψη του Ρίο. Η «precautionary principle» ή «principe de précaution» επιβάλλει σε περιπτώσεις όπου υπάρχει υπόνοια ότι μία συγκεκριμένη δραστηριότητα μπορεί να εγκυμονεί δυνάμει κινδύνους για το περιβάλλον, να λαμβάνονται τα πρόσφορα μέτρα, ώστε να αποτραπούν ή να ελεγχθούν οι δυσμενείς επιπτώσεις που μπορεί να έχει η συγκεκριμένη δραστηριότητα στο περιβάλλον. Αρκεί δηλαδή να πιθανολογείται με βάση τα επιστημονικά δεδομένα της εποχής (έστω κι αν αυτά δεν έχουν επιβεβαιωθεί) ο κίνδυνος δυσμενούς επίπτωσης ή εξέλιξης στο περιβάλλον, ώστε να ενεργοποιηθεί αυτή η αρχή.

Και τούτο σε αντίθεση με την *αρχή της πρόληψης* (preventive principle), η οποία προβλέπει ότι πρέπει να λαμβάνονται προληπτικά μέτρα, εάν με βάση τα επιστημονικά δεδομένα είναι αποδεδειγμένο ότι συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι επιβλαβής για το περιβάλλον. Στη μία δηλαδή περίπτωση (προφύλαξη) υπάρχουν ενδείξεις, ενώ στην άλλη (πρόληψη) υπάρχουν αποδείξεις. Στη μία περίπτωση πιθανολογείται ο κίνδυνος, ενώ στην άλλη υπάρχει επιστημονική βεβαιότητα ότι η άσκηση της συγκεκριμένης δραστηριότητας έχει δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Πρόκειται για δύο εξαιρετικά σημαντικές αρχές, που δεσμεύουν τον κοινοτικό νομοθέτη, ο οποίος οφείλει να τις λαμβάνει υπόψη του κατά την θέσπιση κανόνων παραγωγού δικαίου, υποχρέωση που υπόκειται καταρχήν στον ακυρωτικό έλεγχο του άρθρου 173 ΣυνθΕΚ. Δεν είναι όμως κατά τα λοιπά καταναγκαστικές (enforceable), ούτε παράγουν άμεσα αποτελέσματα. Δεν μπορούν, δηλαδή, καταρχήν να τις επικαλεσθούν οι ιδιώτες ενώπιον των εθνικών τους δικαστηρίων -εκτός, βέβαια, αν έχουν συγκεκριμενοποιηθεί σε ρητές υποχρεώσεις στην εθνική νομοθεσία μεταφοράς τους-, μπορούν όμως τα εθνικά δικαστήρια, ερμηνεύοντας την κοινοτική ή την εθνική νομοθεσία, να λάβουν υπόψη τους τις δύο αυτές αρχές και να τις ενσωματώσουν στη

νομολογία τους[7].

δ. Αρχή της επανόρθωσης στην πηγή

Μία άλλη σημαντική αρχή είναι ότι οι περιβαλλοντικές επενέργειες και ζημίες πρέπει να επανορθώνονται κατά προτεραιότητα στην πηγή τους. Έτσι, όταν μία βιομηχανία είναι ρυπογόνος ή όταν κάποιες δραστηριότητες μολύνουν το περιβάλλον, δεν θα προσπαθήσουμε να λύσουμε το πρόβλημα στην τελευταία του απόληξη. Με άλλα λόγια, αν κάποιες βιομηχανίες, που βρίσκονται κοντά σε μία λίμνη την ρυπαίνουν, δεν θα προσπαθήσουμε να καθαρίσουμε τη λίμνη αλλά θα ελέγξουμε, θα διαχειριστούμε μέσω βιολογικών καθαρισμών τα λύματα που εκχέονται από τις εν λόγω βιομηχανίες στη λίμνη. Το πρόβλημα λοιπόν πρέπει να αντιμετωπίζεται ενπρώτοις στην πηγή του και όχι στο περιβαλλοντικό μέσο (νερό, αέρα, γη) που υφίσταται την ρύπανση.

Η Κοινότητα χρησιμοποιεί βέβαια στη νομοθεσία της συχνά συνδυασμό δύο συστημάτων. Θέτει καταρχήν όρια και παραμέτρους στις εκπομπές, προσπαθώντας να ρυθμίσει το πρόβλημα στην πηγή. Θέτει όμως και ποιοτικά όρια (στόχους) όσον αφορά το περιβαλλοντικό μέσο που υφίσταται τη ρύπανση. Για να αναφέρω ένα συγκεκριμένο παράδειγμα, το πόσιμο ύδωρ πρέπει να έχει ορισμένες προδιαγραφές ποιότητας. Ανεξαρτήτως των πηγών μόλυνσής του πρέπει, εφόσον προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση, να είναι πόσιμο και κατάλληλο προς κατανάλωση. Γι' αυτό ακριβώς πρέπει να τύχει επεξεργασίας, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι πληροί αυτές τις προδιαγραφές. Στο παράδειγμα αυτό γίνεται παρέμβαση τόσο στο ίδιο το ύδωρ που προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση όσο και στις πηγές ρύπανσής του.

Το ίδιο συμβαίνει και με τα ύδατα κολυμβήσεως, τα οποία αποτελούν αντικείμενο κοινοτικής οδηγίας. Τα ύδατα κολυμβήσεως μπορεί, όπως γνωρίζετε, να μολυνθούν από βιολογικούς καθαρισμούς που δεν λειτουργούν σωστά ή από αστικά ή βιομηχανικά λύματα που δεν υφίστανται επεξεργασία σε βιολογικούς καθαρισμούς. Σύμφωνα με την οδηγία τα ύδατα αυτά πρέπει να πληρούν συγκεκριμένες προδιαγραφές. Εδώ ακολουθείται προφανώς το σύστημα (μέθοδος), που συνίσταται στο να εξασφαλίσουμε μία συγκεκριμένη ποιότητα, σε συνδυασμό όμως και με την καταπολέμηση του προβλήματος στην πηγή, πράγμα που δεν είναι πάντοτε εύκολο, όπως λ.χ. συμβαίνει στην ατμοσφαιρική ρύπανση. Το νέφος της Αθήνας λ.χ. έχει πολλές πηγές προελεύσεως. Η μία είναι τα αυτοκίνητα ή η θέρμανση των κτιρίων, η άλλη οφείλεται σε κάποιες ρυπογόνες μονάδες που εξακολουθούν να λειτουργούν στο Λεκανοπέδιο Αττικής κ.ο.κ. Στην περίπτωση αυτή επειδή οι παρεμβάσεις στο περιβαλλοντικό μέσο (αέρα) δεν είναι εφικτές, ο έλεγχος της ρύπανσης γίνεται μόνο στην πηγή ρύπανσης (περιορισμός εκπομπών από αυτοκίνητα, καμινάδες κ.ο.κ.).

ε. Αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Η Συνθήκη ΕΚ διατυπώνει, τέλος, μία άλλη σημαντική αρχή, την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» που ισχύει και σε παγκόσμια κλίμακα ως αρχή του Διεθνούς Δικαίου Περιβάλλοντος. Σύμφωνα με αυτή, όποιος ρυπαίνει οφείλει να πληρώσει για την αποκατάσταση του περιβάλλοντος και για τις ζημίες που έχουν προκληθεί σε τρίτους.

V. Εθνικός δικαστής και Κοινοτικό Δίκαιο του Περιβάλλοντος

Στο τελευταίο μέρος της εισήγησής μου θα αναφερθώ, εν συντομία, στο ρόλο του εθνικού δικαστή όταν καλείται να εφαρμόσει Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, τόσο πρωτογενές όσο και παράγωγο. Όπως γνωρίζετε, ο εθνικός δικαστής έχει καθολική αρμοδιότητα για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Το κοινοτικό δίκαιο εφαρμόζεται από τους εθνικούς δικαστές ως ενιαίο δίκαιο. Σήμερα είναι μαζί μας και δικαστές από τα άλλα Κράτη μέλη της Κοινότητας, οι οποίοι έχουν, μαζί με τους Έλληνες συναδέλφους τους, το εξής κοινό στοιχείο: όλοι υπηρετούν την ίδια έννομη τάξη και εφαρμόζουν το Κοινοτικό Δίκαιο, του οποίου κλάδος είναι και το Δίκαιο Περιβάλλοντος. Δίκαιο, κοινό σε όλες τις εθνικές έννομες τάξεις που λειτουργούν και ως υποσυστήματα της κοινοτικής έννομης τάξης.

Η δικονομία και η οργάνωση των δικαστηρίων στα διάφορα Κράτη μέλη παρουσιάζουν βέβαια διαφορές. Σε ορισμένες χώρες επιλαμβάνονται τα διοικητικά δικαστήρια, σε άλλες τα αστικά, ενώ ορισμένες υποθέσεις έχουν ποινικό χαρακτήρα. Καθίσταται έτσι ανάγλυφος ο διακλαδικός χαρακτήρας του Περιβαλλοντικού Δικαίου. Το Περιβαλλοντικό Δίκαιο είναι ένα δίκαιο, το οποίο βρίθει διατάξεων δημοσίου δικαίου, στην χώρα μας και συνταγματικού δικαίου, όπως λ.χ. το άρθρο 24 Συντ., που αποτελεί ένα από τα πιο προοδευτικά άρθρα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και παγκοσμίως. Το φάσμα των διατάξεων του καλύπτει έτσι την πυραμίδα του συνταγματικού, του διοικητικού και του ιδιωτικού δικαίου.

Η ελληνική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, με γνώμονα τις αρχές της αειφορίας και της φέρουσας ικανότητας, υπήρξε ιδιαίτερα προστατευτική για το περιβάλλον. Αλλά και τα πολιτικά δικαστήρια δεν υστερούν από πλευράς προοδευτικότητας, αφού διαμόρφωσαν μία εξαιρετικά ενδιαφέρουσα νομολογία με αφετηρία τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για την προσβολή της προσωπικότητας και την κατάχρηση δικαιώματος. Η πανοπλία συμπληρώνεται και από διατάξεις του ποινικού δικαίου, οι οποίες καθιστούν ποινικά κολάσιμες πράξεις ή παραλείψεις επιχειρήσεων ή φυσικών προσώπων που παραβιάζουν το δίκαιο περιβάλλοντος (λ.χ. παράνομη διακίνηση τοξικών αποβλήτων, θήρα προστατευόμενων πτηνών, εμπορία χλωροφθορανθράκων - cfc's, κ.ο.κ.).

Ως εκ τούτου, τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς δεν επιλαμβάνεται για τις περιβαλλοντικές υποθέσεις ένα μόνο δικαστήριο αλλά, κατά περίπτωση, τα διοικητικά, τα πολιτικά ή τα ποινικά δικαστήρια. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις η

ίδια πράξη στοιχειοθετεί παραβιάσεις διοικητικού, αστικού και ποινικού δικαίου που άγονται έτσι εκ των πραγμάτων σε διαφορετικά δικαστήρια. Μόνο στην Ινδία και τη Νέα Ζηλανδία υπάρχουν αμιγώς περιβαλλοντικά δικαστήρια που επιλαμβάνονται καταρχήν μίας περιβαλλοντικής υποθέσεως στο σύνολό της. Η σύσταση περιβαλλοντικών δικαστηρίων στην Ινδία έγινε ύστερα από το μεγάλο ατύχημα του bohral, το οποίο αποτέλεσε το έναυσμα για την ευαισθητοποίηση και την ενεργοποίηση όλων των δυνάμεων αυτής της χώρας και οδήγησε στη δημιουργία ειδικών περιβαλλοντικών δικαστηρίων. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο η νέα κυβέρνηση των Εργατικών σκέφτεται να ιδρύσει περιβαλλοντικά δικαστήρια, τα οποία θα έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες σε περιβαλλοντικές υποθέσεις, δεν θα έχουν όμως καθολική αρμοδιότητα στα θέματα περιβάλλοντος. Τα δικαστήρια αυτά θα ενισχύονται από εμπειρογνώμονες, διότι στα θέματα του περιβάλλοντος η τεχνική γνώση προσλαμβάνει εξαιρετική σημασία. Είναι θέματα διεπιστημονικά και εξαιρετικά πολύπλοκα ως προς τα οποία ο δικαστής πρέπει να διαθέτει και γνώσεις σχετικά με το αντικείμενο για να μπορέσει να δώσει τις κατάλληλες λύσεις.

Ανεξάρτητα, πάντως, από την κατανομή των περιβαλλοντικών διαφορών μεταξύ των επιμέρους εθνικών δικαστηρίων, ο εθνικός δικαστής -όπως λένε προσφυώς και οι Γάλλοι- είναι κατά βάση ο «*juge de droit commun du droit communautaire*». Η διατύπωση αυτή δεν μπορεί να αποδοθεί επιτυχώς στην ελληνική γλώσσα. Είναι ο δικαστής, ο οποίος έχει την καθολική αρμοδιότητα εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, ενώ το ΔΕΚ έχει μόνο κατ' απονομή αρμοδιότητα είτε μέσω του άρθρου 177 είτε μέσω άλλων διατάξεων (άρθρ. 169, 173 ΣυνθΕΚ). Μόνο στις περιπτώσεις αυτές επιλαμβάνεται υποθέσεων που θέτουν ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου.

Ως κλάδος του κοινοτικού δικαίου, το δίκαιο περιβάλλοντος διαπνέεται από τις αρχές της υπεροχής και της άμεσης εφαρμογής. Όταν εφαρμόζει δηλαδή ο εθνικός δικαστής το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, το εφαρμόζει όπως ακριβώς και το γενικό κοινοτικό δίκαιο. Θα πρέπει συνεπώς, εάν οι διατάξεις του εθνικού δικαίου έρχονται σε σύγκρουση με διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, να μην εφαρμόσει τις διατάξεις του εθνικού δικαίου αλλά να εφαρμόσει μόνο τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου (αρχή της υπεροχής) ή να αναγνωρίσει στους ιδιώτες τα δικαιώματα εκείνα, τα οποία απορρέουν άμεσα από ορισμένες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος που έχουν άμεση εφαρμογή (αρχή της άμεσης εφαρμογής).

Το δίκαιο του περιβάλλοντος δεν διαθέτει δηλαδή ιδιαιτερότητες σε σχέση με τους άλλους κλάδους του κοινοτικού δικαίου. Θα έλεγα μάλιστα ότι είναι ένας κλάδος στον οποίο η πρωτοποριακή νομολογία Francovich (υποθ. c-6/90 και c-9/90, απόφαση 19.11.91) και Brasserie du pêcheur (υποθ. c-46/93 και c-48/93, απόφαση 5.3.96) του

ΔΕΚ μπορεί να τύχει εφαρμογής. Με άλλα λόγια, στις περιπτώσεις εκείνες όπου το κράτος παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο και τούτο έχει ως συνέπεια την πρόκληση ζημίας σε ιδιώτες, η οποία οφείλεται στην συμπεριφορά, πράξη ή παράλειψη του κράτους, και εφ' όσον, βέβαια, υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της πράξης και της ζημίας, θεμελιώνεται σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ δικαίωμα αποζημίωσης έναντι του κράτους. Στοιχειοθετείται, δηλαδή, αντικειμενική ευθύνη του κράτους και υποχρέωση αποκατάστασης της σχετικής ζημίας.

Η νομολογία αυτή μπορεί κάλλιστα να εφαρμοσθεί στις περιπτώσεις παραβιάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από πλευράς του κράτους, οι οποίες εμφανίζονται συνήθως με τις εξής μορφές: Είτε το κράτος δεν έχει μεταφέρει μία κοινοτική περιβαλλοντική οδηγία στην εθνική έννομη τάξη είτε την έχει μεταφέρει πλημμελώς είτε την έχει μεταφέρει κατά τρόπο ορθό αλλά δεν την εφαρμόζει στην πράξη. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις μπορεί να τύχει εφαρμογής η προαναφερόμενη νομολογία, εφόσον βέβαια πληρούνται και οι άλλες προϋποθέσεις που έχει θέσει το ΔΕΚ.

Και εδώ πρέπει βέβαια να επισημάνουμε ότι το μεγάλο πρόβλημα του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος δεν είναι η ύπαρξη διατάξεων. Διατάξεις υπάρχουν πολλές. Το πρόβλημα είναι η εφαρμογή του στην πράξη. Αυτή είναι η «αχίλλειος πτέρνα» του, όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και σε παγκόσμια κλίμακα. Σε αυτόν ακριβώς τον τομέα της εφαρμογής και επιβολής του δικαίου περιβάλλοντος η Κοινότητα προσπαθεί να επικεντρώσει τις προσπάθειές της. Ήλλωστε στα πλαίσια αυτά ο ρόλος του δικαστή κρίνεται εξαιρετικά σημαντικός, σε συνδυασμό βέβαια και με την ενημέρωση των πολιτών, οι οποίοι πρέπει να γνωρίζουν ότι, όταν ανακύπτουν ζητήματα εφαρμογής του δικαίου περιβάλλοντος, πρέπει να απευθύνονται στις αρμόδιες εθνικές αρχές και, σε περίπτωση που δεν δικαιωθούν, στα αρμόδια εθνικά δικαστήρια.

VI. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποτελεί τον θεματοφύλακα των Συνθηκών και του κοινοτικού δικαίου^[8]. Στα θέματα όμως του περιβάλλοντος δεν διαθέτει περιβαλλοντική επιθεώρηση. Δεν έχει, δηλαδή, υπηρεσίες αρμόδιες για να επιθεωρούν στα Κράτη μέλη εγκαταστάσεις που ρυπαίνουν το περιβάλλον ή να διενεργούν αυτοψίες και δειγματοληπτικούς ελέγχους.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε κατ' επανάληψη τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας περιβαλλοντικής επιθεώρησης. Είναι κάτι το οποίο δεν προβλέπεται πάντως να υλοποιηθεί στο ορατό μέλλον. Αυτή τη στιγμή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκπονεί πρόταση Σύστασης του Συμβουλίου για την θέσπιση μηχανισμών περιβαλλοντικών ελέγχων-επιθεωρήσεων στα Κράτη μέλη σύμφωνα με minimum κριτήρια που τα Κράτη μέλη καλούνται να ακολουθήσουν. Σημειωτέον ότι στη χώρα μας δεν διαθέτουμε ακόμη περιβαλλοντική επιθεώρηση. Το ΥΠΕΧΩΔΕ ετοιμάζει σχέδιο

νόμου, βάσει του οποίου θα συσταθεί υπηρεσία περιβαλλοντικής επιθεώρησης, υπό την μορφή α.ε. Αυτός ο φορέας θα έχει αρμοδιότητα να ελέγχει τις βιομηχανίες, να διαπιστώνει από που προέρχονται οι πηγές ρύπανσης και να παραπέμπει ενδεχομένως την υπόθεση στις αρμόδιες υπηρεσίες, οι οποίες και θα επιβάλλουν τα πρόστιμα στις περιπτώσεις που διαπιστώνονται περιβαλλοντικές παραβιάσεις.

Θα ήθελα να κάνω και δύο συμπληρωματικές παρατηρήσεις για το ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Όπως προαναφέρθηκε, η Επιτροπή αποτελεί τον θεματοφύλακα της κοινοτικής νομιμότητας. Οποιοσδήποτε πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να της απευθύνει καταγγελία για θέματα παραβίασεως του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος. Η Επιτροπή εξετάζει την περίπτωση και κινεί ενδεχομένως τη διαδικασία του άρθρου 169 ΣυνθΕΚ, τη διαδικασία δηλαδή παραβίασεως κατά του κράτους μέλους, το οποίο είτε δεν μετέφερε οδηγίες στην εθνική έννομη τάξη είτε τις εφαρμόζει πλημμελώς είτε δεν επιβάλλει τις κυρώσεις που οφείλει να προβλέπει η εθνική έννομη τάξη για την πάταξη παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου από πλευράς βιομηχανιών που ρυπαίνουν κ.ο.κ. Η διαδικασία αυτή είναι πάντως εξαιρετικά χρονοβόρα. Στο στάδιο της προδικασίας χρειάζονται δύο περίπου χρόνια μέχρις ότου η υπόθεση αχθεί στο ΔΕΚ και, στη συνέχεια, ενάμιση με δύο χρόνια μέχρις ότου εκδοθεί η απόφασή του.

Το περιβάλλον σ' αυτές τις περιπτώσεις, ενόψει μάλιστα και της ελλείψεως ειδικής διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων (το άρθρο 186 ΣυνθΕΚ δεν προσφέρεται για αυτές τις παραβιάσεις), εξακολουθεί καθ' όλη την εξέλιξη της διαδικασίας να υποβαθμίζεται, με κίνδυνο την πρόκληση ανεπανόρθωτων ζημιών. Για το λόγο αυτό η άποψη της Επιτροπής, που διαπνέεται και από την αρχή της επικουρικότητας, είναι ότι αρμόδιοι για την αντιμετώπιση και επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων είναι οι τοπικοί φορείς, οι εθνικές αρχές και σε τελική ανάλυση τα εθνικά δικαστήρια, που οφείλουν να εφαρμόσουν την περιβαλλοντική νομοθεσία και να επιβάλουν τις κυρώσεις που αυτή προβλέπει.

Το επίπεδο αυτό (κατά σειρά: τοπικό, περιφερειακό, εθνικό) είναι το εγγύτερο προς την πηγή του προβλήματος και τους παραβάτες (ρυπαίνοντες). Είναι αυτό στο οποίο η συλλογή αποδείξεων είναι πιο ευχερής και, τέλος, αυτό στο οποίο η επιβολή κυρώσεων ικανοποιεί τις αρχές της γενικής και ειδικής πρόληψης. Η παράλληλη ενεργοποίηση της διαδικασίας του άρθρου 169 ΣυνθΕΚ διατηρεί βεβαίως την χρησιμότητά της, όταν τείνει στη διαπίστωση παραβιάσεων που καταλογίζονται στο κράτος μέλος, και αποτελεί ισχυρό μοχλό συμμόρφωσης, πολλώ μάλλον που η ΣυνθΕΚ προβλέπει, με την αναθεώρηση του Μάαστριχτ, ειδική διαδικασία επιβολής κυρώσεων^[9] κατά Κράτους μέλους για μη συμμόρφωση προς προηγούμενη απόφαση του ΔΕΚ που διαπιστώνει παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας^[10].

[1] Κατά το «Fortress Europe».

[2] Βλ. Απόφαση αριθ. 2179/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Σεπτεμβρίου 1998 περί αναθεώρησης του προγράμματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με την πολιτική και τη δράση για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη «Στόχος η αειφορία», ΕΕ L275 της 10.10.98, σ. 1 επ.

[3] Βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση τ. 1 (1994), σ. 375 επ.

[4] Πρβλ. άρθρο 130Τ και 100Α παρ. 4.

[5] Βλ. άρθρα 130Α? 130Ε ΣυνθΕΚ.

[6] Βλ. άρθρο 130Ρ παρ. 2 και 3.

[7] Η νομολογία του ΣτΕ αποτελεί πρωτοποριακό παράδειγμα της προσέγγισης αυτής. Βλ. *Μ. Δεκλερής*, Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος. Εγκόλπιο βιωσίμου αναπτύξεως, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1996.

[8] Βλ. άρθρο 155 ΣυνθΕΚ.

[9] Προστίμου ή χρηματικής ποινής.

[10] Βλ. άρθρο 171 ΣυνθΕΚ.