

# ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ: ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ (Σεπτέμβριος 2003)

**Συγγραφέας:** ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΒΑΛΑΤΣΟΣ

## I. Εισαγωγή

Το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος και της ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στην αναπτυξιακή διαδικασία έχει αποκτήσει μεγάλη σημασία τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό έχει κριθεί από την Κοινότητα ότι είναι απαραίτητη η χρησιμοποίηση όχι μόνο νομοθετικών οργάνων (μέσων) αλλά και οικονομικών εργαλείων για την περιβαλλοντική προστασία. Σήμερα γίνεται δεκτό ότι τα μέσα συνίστανται στην δημόσια άμεση νομοθέτηση, τη φορολογία και την αυτο-νομοθεσία, ώστε να εξασφαλισθεί ότι η κατανομή πόρων γίνεται με περισσότερο σεβασμό στο περιβάλλον.

Η πλειονότητα των νομοθετικών μέτρων που λήφθηκαν από την Κοινότητα στον τομέα του περιβάλλοντος από το 1972 είναι Οδηγίες (περισσότερες από 230<sup>[1]</sup>). Εντούτοις, για διάφορους λόγους, τα Κράτη μέλη δεν ενσωματώνουν τις Οδηγίες στις οριζόμενες προθεσμίες, γεγονός το οποίο συνιστά μία από τις πιο σημαντικές δυσλειτουργίες της νομοθετικής διαδικασίας στις Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η κατάσταση χαρακτηρίζεται επιπλέον από αργή διαδικασία και ελλείψεις κατά την ενσωμάτωση των Οδηγιών στην νομοθεσία των Κρατών-μελών. Εάν ένα Κράτος μέλος δεν εκπληρώνει την υποχρέωσή του να μεταφέρει μία Οδηγία, η Επιτροπή μπορεί να εκκινήσει τη διαδικασία του άρθρου 226 της Συνθήκης ΕΚ, η οποία είναι επίσης αρκετά αργή.

Όταν μία Οδηγία τελικά μεταφέρεται ορθά στην εθνική νομοθεσία, αυτή η νέα νομοθεσία πρέπει να εφαρμοσθεί: η εμπειρία των τελευταίων ετών δείχνει ότι η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι συχνά το πιο δύσκολο έργο. Οι αιτίες αυτών των δυσκολιών είναι διάφορες. Κατ' αρχήν, τα μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος σχετίζονται συχνά με το κόστος που αναλογεί στα πρόσωπα, στα οποία τα μέτρα αυτά απευθύνονται. Επίσης, το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος εναπόκειται κυρίως στις δημόσιες αρχές. Από τη στιγμή που οι εθνικές περιβαλλοντικές νομοθεσίες δεν απονέμουν ενισχυμένα δικαιώματα στους ιδιώτες, ο ρόλος τους στην εφαρμογή τους είναι πολύ περιορισμένος. Αλλά και όταν μία εθνική νομοθεσία απονέμει στους ιδιώτες ενισχυμένα δικαιώματα, δεν είναι βέβαιο ότι αυτοί

μπορούν να τα διεκδικήσουν με αποτελεσματικό τρόπο, κυρίως διότι δεν μπορούν να αποδείξουν ότι έχουν επαρκές έννομο συμφέρον.

Σε κοινοτικό επίπεδο, όπως προαναφέρθηκε, η Επιτροπή πρέπει να εξασφαλίσει ότι τα Κράτη μέλη εφαρμόζουν ορθά το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος. Συμβαίνει πολύ συχνά η κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία, αφού υιοθετηθεί, να προσβάλλεται εν συνεχεία από τα Κράτη μέλη που συνέβαλαν στην υιοθέτησή της. Ωστόσο, η δυνατότητα για την Επιτροπή να εξακριβώσει την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος είναι ακόμη πολύ περιορισμένη, παρά τις προσπάθειες που έγιναν τα τελευταία έτη. Η Επιτροπή δεν διαθέτει ούτε κοινοτικούς ελεγκτές ούτε την ειδική εξουσία για να εξετάζει επί τόπου την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας. Το μόνο μέσο που διαθέτει είναι η διαδικασία του άρθρου 226 της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο εν τούτοις δεν είναι το πιο αποτελεσματικό εν προκειμένω. Πάντως, πρέπει να σημειωθεί ότι ο όγκος των υποθέσεων που βασίζονται στο άρθρο 226 της Συνθήκης ΕΚ αυξήθηκε σημαντικά τα τελευταία έτη, γεγονός που δείχνει ότι η Επιτροπή ενέτεινε τις προσπάθειές της.

## II. Ανάγκη ιδιωτικών δράσεων

Απ' ότι προαναφέρθηκε, προκύπτει ότι οι ιδιωτικές δράσεις θα πρέπει να ενθαρρυνθούν: αν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις προσφερθούν να συμπεριφέρονται με τρόπο πιο φιλικό στο περιβάλλον, ο σκοπός της προστασίας του περιβάλλοντος θα μπορούσε να επιτευχθεί πιο εύκολα. Το γεγονός ότι η βιομηχανική δράση θα στηρίζεται στη συναίνεση των εμπλεκομένων επιχειρήσεων, κάνει την υπόθεση πολύ πιθανή. Τα προβλήματα σχετικά με την εφαρμογή και τον έλεγχο της περιβαλλοντικής νομοθεσίας θα μειώνονταν στην περίπτωση της εθελούσιας δράσης[2].

Στο πλαίσιο αυτό, το Πέμπτο και Έκτο Κοινοτικό Πρόγραμμα δράσης[3] για το περιβάλλον[4] καθώς και η Ανακοίνωση της Επιτροπής που αφορά τη σχέση μεταξύ βιομηχανικής ανταγωνιστικότητας και προστασίας του περιβάλλοντος[5], αποσκοπούν στο να ενθαρρύνουν μορφές εθελουσίων δράσεων, ως στοιχείων ενός συνολικού πλαισίου ολοκληρωμένων μέτρων προκειμένου να απαντήσουν αποτελεσματικά στις αλληλοεπιδράσεις των περιβαλλοντικών και βιομηχανικών πολιτικών. Έτσι, το Συμβούλιο έχει προτείνει στην Επιτροπή να δώσει προτεραιότητα στα όργανα που ευνοούν περισσότερο τη σχέση κόστους - αποτελεσματικότητας

προκειμένου να επιτευχθούν οι περιβαλλοντικοί σκοποί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, λαμβανομένου υπ' όψιν κυρίως του σκοπού της εθελούσιας δράσης από την βιομηχανία και των πλεονεκτημάτων των οικονομικών εργαλείων ως εναλλακτική λύση ή συμπλήρωμα στη νομοθεσία. Ειδικότερα, στην ανωτέρω Ανακοίνωσή η Επιτροπή διάκειται υπέρ μιας προσεκτικής πολιτικής ανταγωνισμού. Δηλώνει ότι «κάθε φορά που αυτό είναι δυνατόν, η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων και των απαιτήσεων για βιομηχανική ανταγωνιστικότητα οδηγεί στην εφαρμογή μιας στρατηγικής με λύσεις που στηρίζονται στην ανταγωνιστική λειτουργία των αγορών. Αυτό συνεπάγεται ότι ειδικότερη προσοχή θα δοθεί στα εργαλεία της πολιτικής του περιβάλλοντος που σχετίζονται με την αγορά». Εξ άλλου, το Πέμπτο Κοινοτικό Πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον εισάγει την έννοια της «κοινής ευθύνης» που συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, ότι οι επιχειρήσεις συμπεριφέρονται με ένα ορισμένο τρόπο χωρίς να αναγκάζονται από τη νομοθεσία. Τέλος, η Πράσινη Βίβλος σχετικά με την επανόρθωση των ζημιών που προκαλούνται στο περιβάλλον[6], θεωρεί τους ρυπαίνοντες και τους καταναλωτές ως υπεύθυνους για τις επελθούσες βλάβες στο περιβάλλον.

Η περιβαλλοντική πολιτική της Κοινότητας εδράζεται ευρέως και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (άρθρο 174 παράγραφος 3 Συνθήκης ΕΚ). Το πλεονέκτημα αυτής της αρχής είναι ότι χρησιμοποιεί το μηχανισμό των τιμών προκειμένου να μεταφέρει σε αυτές τα αρνητικά αποτελέσματα που προκαλούνται στο περιβάλλον και να ενθαρρύνει τις επιχειρήσεις να προσαρμοσθούν σε εθελούσια συστήματα που ευνοούν περισσότερο τη σχέση κόστους - αποτελεσματικότητας και ταυτόχρονα να χρησιμοποιήσουν μεθόδους που είναι φιλικές στο περιβάλλον, γεγονός που συνιστά ένα σοβαρό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για τους εξής λόγους:

α) Εάν οι εθελούσιες δράσεις έχουν επιτυχία, η περιοριστική νομοθεσία θα αποφευχθεί[7].

β) Επί πλέον, οι καταναλωτές λαμβάνουν σοβαρά υπ' όψιν το περιβαλλοντικό αντίκτυπο ενός προϊόντος. Αυτό το σημαντικό επιχείρημα για το marketing ενός προϊόντος που είναι φιλικό στο περιβάλλον συνιστά κίνητρο για τις επιχειρήσεις να παράγουν και να κυκλοφορήσουν τα προϊόντα τους με τρόπο που σέβεται το περιβάλλον, χωρίς να τους υποχρεώνει η νομοθεσία.

Βέβαια, από οικονομική άποψη, και σε μία ανταγωνιστική θεώρηση, η φορολογία είναι το όργανο που επιτρέπει καλύτερα στο μηχανισμό των τιμών να παίξει τον ρόλο του δείκτη, μέσω της εσωτερίκευσης του κόστους για τις επιχειρήσεις. Εντούτοις, για να μπορέσει ο μηχανισμός των τιμών να παίξει αυτόν το ρόλο του δείκτη με σωστό τρόπο, πρέπει αυτό το «εσωτερικευμένο» κόστος να είναι επίσης όσο πλησιέστερα δυνατόν στο κοινωνικό κόστος απορρύπανσης, που πραγματικά αναλαμβάνεται από την κοινωνία.

Όταν ο μηχανισμός των τιμών παίζει σε όλη την Κοινότητα τον ρόλο του δείκτη και οδηγεί κατά συνέπεια τις επιχειρήσεις να μετατρέπουν σε οικονομικούς όρους το κόστος του περιβάλλοντος που προκύπτει από μία οικονομική δραστηριότητα, ο ανταγωνισμός επιφέρει την πιο αποτελεσματική κατανομή των πόρων, παρακινώντας στην καταπολέμηση του κόστους. Αυτό είναι θετικό τόσο από την άποψη του περιβάλλοντος όσο και από αυτή της οικονομίας γενικότερα. Η ανταγωνιστική πίεση γίνεται επομένως ένας από τους μηχανισμούς που παρακινούν τις επιχειρήσεις να μειώσουν τις εκπομπές τους χρησιμοποιώντας κυρίως τεχνικές παραγωγής και ανακύκλωσης αποβλήτων, λιγότερο ρυπαίνουσες. Πιο μακροπρόθεσμα, η υποκίνηση μέσω των τιμών ενθαρρύνει την έρευνα περισσότερο οικολογικών προϊόντων ή τεχνικών παραγωγής που αποσκοπούν στην πρόληψη των περιβαλλοντικών βλαβών επιτρέποντας να οργανωθούν οι οικονομικές δραστηριότητες σε ένα λιγότερο ρυπαίνοντα κόσμο. Εντούτοις, σε πολλές περιπτώσεις, είναι πολύ δύσκολο να δημιουργήσουμε ένα σύστημα που εσωτερικεύει όλο το κοινωνικό κόστος της ρύπανσης δεδομένων των πρακτικών και πολιτικών δυσκολιών.

### III. Περιβαλλοντικές συμφωνίες

Με στόχο να ενθαρρυνθούν οι ιδιωτικές δράσεις, μια νέα μορφή συνεργασίας μεταξύ βιομηχανιών ή μεταξύ βιομηχανιών και δημόσιας διοίκησης αναπτύχθηκε τα τελευταία έτη: πρόκειται για εθελούσιες δράσεις και ειδικότερα για τις περιβαλλοντικές συμφωνίες. Οι συμφωνίες αυτές καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα μορφής δράσης υπέρ του περιβάλλοντος εκ μέρους του ιδιωτικού τομέα (κυρίως τις βιομηχανίες) και αφορούν την εφαρμογή και την ενίσχυση μέτρων, είτε αυτά λαμβάνονται στο πλαίσιο της άμεσης δημόσιας νομοθέτησης ή της φορολογίας ή της αυτο-ρύθμισης. Σήμερα, μετά από μερικά έτη εφαρμογής των περιβαλλοντικών συμφωνιών, βρισκόμαστε μπροστά στη δεύτερη «γενιά» αυτών των συμφωνιών.

Η εθελούσια προσέγγιση και οι περιβαλλοντικές συμφωνίες ειδικότερα παρουσιάζουν κατά τη γνώμη μας βασικά πλεονεκτήματα ενεργού συμμετοχής των εμπλεκόμενων φορέων, είτε πρόκειται για βιομηχανίες, είτε για δημόσιες αρχές (τοπικές ή εθνικές) και ενδιαφερόμενους πολίτες παρέχοντας περισσότερα κίνητρα. Αυτά τα κίνητρα είναι δυνατό να μεταφραστούν κυρίως σε προσδοκία κερδών ή σε μείωση του κόστους (βιομηχανίες), ή σε μία δυνατότητα πιο άμεσης παρέμβασης για τα ζητήματα που αφορούν τους πολίτες και τις τοπικές ή εθνικές αρχές.

Εξάλλου, σε σχέση με την άμεση δημόσια νομοθέτηση υπάρχουν άλλα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει η σύναψη τέτοιων συμφωνιών, όπως η συνεισφορά τους στην καλύτερη εκτίμηση των τεχνικών και οικονομικών επιπτώσεων που προκύπτουν από την άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων ως προς τους δημόσιους σκοπούς της προστασίας του περιβάλλοντος και ως εκ τούτου της βέλτιστης σχέσης κόστους - αποτελεσματικότητας, μεταφραζόμενης κυρίως σε ευελιξία, σε ταχύτητα δράσης και σε αποτελεσματικότητα με το μικρότερο δυνατό κόστος (δεδομένου ότι αυτό το κόστος αναλαμβάνεται από τη βιομηχανία και κατανέμεται στο σύνολό του στους μετέχοντες στη συμφωνία). Εξάλλου, το αντιστάθμισμα για τις εμπλεκόμενες επιχειρήσεις μπορεί να συνίστανται σε πλεονεκτήματα όπως η απονομή αδειών (η χορήγησή τους είναι δυνατόν να προβλεφθεί σε περίπτωση τήρησης της περιβαλλοντικής συμφωνίας), φοροαπαλλαγές κλπ.

Ωστόσο, από την άλλη πλευρά, οι συμφωνίες αυτές ενδέχεται να περιέχουν περιορισμούς του ανταγωνισμού, όπως αυτοί που προβλέπονται από το άρθρο 81 παράγραφος 1 της Συνθήκης ΕΚ: θέσπιση τιμών ή άλλων όρων συναλλαγών ή κατανομή της αγοράς. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σταθμίζει κατά την ανάλυση ατομικών υποθέσεων τους περιορισμούς του ανταγωνισμού που πηγάζουν από τη περιβαλλοντική συμφωνία και τους περιβαλλοντικούς στόχους που αυτή η συμφωνία επιτρέπει να επιτευχθούν, εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 81, παράγραφος 3 ΕΚ). Πάντως, σύμφωνα με την Επιτροπή η βελτίωση του περιβάλλοντος μπορεί ασφαλώς να θεωρηθεί, κατά το άρθρο 81 παράγραφος 3 ΕΚ, ως στοιχείο βελτίωσης της παραγωγής ή της διανομής ή ως στοιχείο της προώθησης της τεχνικής ή οικονομικής προόδου. Έτσι, εξετάζει εάν οι περιορισμοί είναι απαραίτητοι για να επιτευχθούν οι περιβαλλοντικοί στόχοι και εάν οι καταναλωτές επωφελούνται σε ένα σημαντικό βαθμό από τα πλεονεκτήματα που πηγάζουν από την εκάστοτε περιβαλλοντική συμφωνία.

Όταν πρόκειται να εκτιμηθεί το συμφέρον των καταναλωτών, θεωρείται ότι το συμφέρον που πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν συνίσταται στην προστασία του περιβάλλοντος, ακόμη και εάν βραχυπρόθεσμα αυτοί επιβαρύνονται οικονομικά. Θα πρέπει βέβαια να εξασφαλισθεί ότι η ενδεχόμενη αύξηση των τιμών για τους καταναλωτές θα είναι το αποτέλεσμα της λήψης υπ' όψιν των περιβαλλοντικών πτυχών της συμφωνίας και όχι του περιορισμού του ανταγωνισμού. Έτσι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει την πρόθεση να συνεχίσει να είναι σταθερή ως προς την αρχή του ανοίγματος των εθνικών αγορών στους επιχειρηματίες των άλλων Κρατών μελών και στην αρχή της ελευθερίας της εισόδου τρίτων σε ένα σύστημα. Έχει εξ άλλου αρνητική στάση ως προς τις συμφωνίες που καταλήγουν στην εξάλειψη ενός προϊόντος από μία αγορά, όπως και στον πολύπλευρο καθορισμό τιμών ή εισφορών ως συνέπεια της πρακτικής εφαρμογής μιας περιβαλλοντικής συμφωνίας[8].

Σε αυτά τα πλαίσια, η Επιτροπή υιοθέτησε το 1996 μια Ανακοίνωση απευθυνόμενη στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο[9] μια σχετική Σύσταση[10] σχετικά με τις περιβαλλοντικές συμφωνίες. Ειδικότερα, σε ότι αφορά τις περιβαλλοντικές συμφωνίες που υλοποιούν κοινοτικές Οδηγίες, δίνονται προσανατολισμοί που αφορούν τη χρήση αυτών των συμφωνιών μεταξύ των δημοσίων αρχών και των εμπλεκόμενων οικονομικών φορέων και προτείνεται ένα νομικό πλαίσιο γι' αυτές που περιέχει υποχρεωτικούς και προαιρετικούς όρους. Θα πρέπει εν τούτοις να σημειώσουμε ότι αυτές οι περιβαλλοντικές συμφωνίες υλοποιούν κοινοτικές Οδηγίες σε θέματα περιβάλλοντος κι έτσι πρέπει, στο βαθμό που ο σκοπός τους είναι η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις κοινοτικές πολιτικές και δράσεις να επιτυγχάνουν αυτόν τον στόχο. Έτσι, ένας συνολικός απολογισμός σε ό,τι αφορά την προστασία του περιβάλλοντος ή τις απαιτήσεις της αειφόρου ανάπτυξης πρέπει να πραγματοποιείται στο πλαίσιο αυτών των συμφωνιών και οι ουσιώδεις όροι θα πρέπει να αποσκοπούν στο να επιτυγχάνουν αυτό το στόχο (δηλ. την αειφόρο ανάπτυξη - άρθρο 2 ΕΚ).

Μετά από ορισμένα χρόνια εμπειρίας έχουμε περάσει στη δεύτερη γενιά αυτών των συμφωνιών[11]. Σε κοινοτικό επίπεδο, το 1999 η Επιτροπή υπέγραψε περιβαλλοντικές συμφωνίες με την Ένωση Ευρωπαϊκών Κατασκευαστών Αυτοκινήτων (ACEA)[12], την Ένωση Ιαπώνων Κατασκευαστών Αυτοκινήτων (JAMA) και την Ένωση Κορεατών Κατασκευαστών Αυτοκινήτων (KAMA)[13] σε εφαρμογή της Οδηγίας 98/70 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ποιότητα του πετρελαίου και του ντίζελ.

#### **IV. Νομικό πλαίσιο**

Λαμβάνοντας υπόψη αυτή την εμπειρία, ακολουθούν ορισμένες γενικές σκέψεις σχετικά με το νομικό πλαίσιο που διέπει τις περιβαλλοντικές συμφωνίες σε εφαρμογή των κοινοτικών Οδηγιών.

Κατ' αρχήν, η προοπτική αποτελεσματικότητας διατρέχει την έννοια αυτών των συμφωνιών και επιτάσσει την επιδίωξη ευελιξίας σε αυτό το πλαίσιο. Έτσι, η απαίτηση να αποκτήσουν οι συμφωνίες μια εύκαμπτη συμβατική μορφή προκειμένου να εξασφαλισθούν η διαφάνεια και αξιοπιστία, εύλογα περιλαμβάνεται σε αυτά τα κείμενα. Εντούτοις, και παρά το πνεύμα της ενεργού συμμετοχής της βιομηχανίας που πηγάζει από την έννοια των περιβαλλοντικών συμφωνιών, η επιλογή του εφαρμοστέου δίκαιου, όταν πρόκειται για συμφωνίες συναφθείσες σε εθνικό επίπεδο (αστικό ή δημόσιο δίκαιο), έχει αφεθεί αρχικά στα Κράτη μέλη, σύμφωνα κυρίως με την πρακτική τους. Πρέπει να σημειωθεί ότι η επιλογή του αστικού δικαίου, προκειμένου οι επιχειρήσεις να έχουν αποτελεσματικά μέτρα προσφυγής κατ' άλλων επιχειρήσεων που είναι μέρη στη συμφωνία (και είναι ταυτόχρονα ανταγωνιστές τους), προϋποθέτει την εισδοχή και κυρίως την οργάνωση και την αποτελεσματική λειτουργία μιας πολιτικής και κανόνων του ανταγωνισμού σε εθνικό επίπεδο, πράγμα το οποίο φαίνεται ότι συμβαίνει όλο και περισσότερο σε όλα τα Κράτη μέλη. Από την άλλη πλευρά, η χρησιμοποίηση του δημόσιου δικαίου (και κυρίως ο βαθμός ευθύνης, η αρμόδια δικαιοδοτική αρχή και οι συνθήκες λύσης αυτών των συμφωνιών) δε μοιάζει ως η πλέον κατάλληλη, στα πλαίσια μιας προοπτικής ενεργού συμμετοχής της βιομηχανίας.

Το εφαρμοστέο δίκαιο στις περιβαλλοντικές συμφωνίες διαφέρει στα διάφορα Κράτη μέλη. Για παράδειγμα, στη Ολλανδία αυτή η μορφή συμφωνιών δεν προβλέπεται από το δημόσιο δίκαιο. Οι συμφωνίες αυτές θεωρούνται ιδιωτικές συμφωνίες που συνάπτονται για νόμιμους λόγους (αιτία). Ενώ οι περιβαλλοντικές συμφωνίες που συνήφθησαν αρχικά στην χώρα αυτή δεν ήταν νομικά δεσμευτικές, οι μεταγενέστερες συμφωνίες θεωρούνται ως συμβάσεις που υπάγονται στις διατάξεις του αστικού δικαίου. Στη Δανία, οι περιβαλλοντικές συμφωνίες έχουν μια τυπική νομική μορφή, παρότι είναι ασαφές εάν υπόκεινται στο δημόσιο ή το ιδιωτικό δίκαιο. Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Νόμου για την Προστασία του Περιβάλλοντος του 1991, οι περιβαλλοντικές συμφωνίες έχουν την τυπική ισχύ που έχουν οι συλλογικές συμβάσεις

εργασίας. Έτσι, ο Υπουργός Περιβάλλοντος έχει την αρμοδιότητα με Απόφασή του να ορίσει ότι μια περιβαλλοντική συμφωνία είναι νομικά δεσμευτική για τα συμβαλλόμενα μέρη.

Σχετικά με τις υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών από τις συμβαλλόμενες επιχειρήσεις αξίζει να σημειωθεί ότι, καίτοι το ζήτημα της πρόσβασης του κοινού σε αυτές, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 90/313/EK[14], δεν φαίνεται πιθανό ότι οι βιομηχανίες/επιχειρήσεις θα ήθελαν να υπογράψουν συμφωνίες με τέτοιους όρους. Ζήτημα επίσης γεννάται στο κατά πόσο όλες οι υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών είναι πρακτικά δυνατόν να είναι διαθέσιμες στο κοινό: στα τέλη της δεκαετίας του 1990, η ολλανδική κυβέρνηση ανέθεσε τη μελέτη τήρησης και επαλήθευσης των αποτελεσμάτων ορισμένων περιβαλλοντικών συμφωνιών σε ένα ανεξάρτητο ΜΚΟ, το NOVEM. Εν τούτοις, η ολλανδική δικαιοσύνη απεφάσισε ότι η κυβέρνηση δεν μπορεί να μεταβιβάσει αρμοδιότητες σε έναν ανεξάρτητο ΜΚΟ, στο μέτρο που αυτό έχει ως αποτέλεσμα να υπάρξει παροχή στο κοινό όλων των πληροφοριών που αφορούν τις περιβαλλοντικές συμφωνίες[15]. Έτσι κρίθηκε ότι, αν και η ανάθεση των ανωτέρω αρμοδιοτήτων σε ένα ΜΚΟ είναι θεωρητικά δυνατή, η υποχρέωση παροχής πληροφοριών πρέπει σαφώς να παραμείνει υπό τον έλεγχο της κυβέρνησης.

Περαιτέρω, σημαντική πρακτική σημασία ως προς την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων μιας περιβαλλοντικής συμφωνίας αποτελεί το ζήτημα των περιοδικών αναφορών, της εκτίμησης και της συλλογής στοιχείων (δεδομένων) και της εξακρίβωσης των αποτελεσμάτων που επιδιώκονται με τη σύναψή της. Σε νομικό επίπεδο θα πρέπει να επισημανθεί ότι το άρθρο 174 παράγραφος 3 Συνθήκης ΕΚ επιτάσσει τη λήψη υπ' όψιν των διαθέσιμων τεχνικών και επιστημονικών δεδομένων. Λαμβάνοντας υπόψη την πρόοδο ως προς την συλλογή επαρκών διαθέσιμων επιστημονικών και τεχνικών δεδομένων, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τα αποτελέσματα και την αποτίμηση του κοινωνικού-περιβαλλοντικού κόστους που δημιουργείται από την άσκηση των ανθρώπινων δραστηριοτήτων (π.χ. υποβολή ερωτηματολογίων στους πολίτες σχετικά με το ποσό που θα διέθεταν για να εξαλειφθεί ή να προληφθεί το κόστος αυτό, υποτίμηση της αξίας των ακινήτων που ευρίσκονται στην περιοχή όπου τα σχετικά αποτελέσματα προκαλούν αντίκτυπο κλπ), η ανωτέρω διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 174 ΕΚ δεν στερείται, κατά τη γνώμη μας, περιεχομένου, αλλά αντίθετα είναι δυνατόν να θεωρηθεί κατά περίπτωση ως όχι μόνον



ανεπιφύλακτη αλλά και επαρκώς ακριβής, υποδεικνύοντας στους αποδέκτες της συγκεκριμένες υποχρεώσεις, στο μέτρο βέβαια που αυτά τα δεδομένα είναι «διαθέσιμα». Τούτο συνεπάγεται ότι ο ανωτέρω κανόνας της παραγράφου 3 του άρθρου 174 ΕΚ θέτει ανεπιφύλακτες και συγκεκριμένες υποχρεώσεις προς τους αποδέκτες του, δεσμεύοντάς τους, αφού εξετάσουν κατά περίπτωση το κατά πόσο υπάρχουν διαθέσιμα περιβαλλοντικά δεδομένα, να τα λάβουν (ή μη) υπ' όψιν. Συνεπώς, αν και η σύναψη των περιβαλλοντικών συμφωνιών δεν βασίζεται ρητά στην ανωτέρω διάταξη, προκύπτει ότι το ουσιώδες περιεχόμενό τους θα έπρεπε να περιλαμβάνει υποχρέωση λήψης υπ' όψιν των διαθέσιμων επιστημονικών και τεχνικών δεδομένων. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει να είναι χωρίς αμφιβολία μέλη στις περιβαλλοντικές συμφωνίες και οι οργανισμοί δημόσιου χαρακτήρα που είναι πραγματικά ανεξάρτητοι από τις βιομηχανίες, και οι οποίοι θα πραγματοποιούν αυτούς τους ελέγχους, επαληθεύσεις κλπ.

Μια πρόσφατη μελέτη από την ολλανδική ΜΚΟ Stichting Natuur en Milieu συμπεραίνει ότι η επαλήθευση των προβλεπόμενων στόχων από τις περιβαλλοντικές συμφωνίες, όπως η περιβαλλοντική συμφωνία για τα ολλανδικά βασικά μέταλλα από έναν ανεξάρτητο οργανισμό, θα ήταν αποτελεσματικότερη[16]. Τούτο δεν συμβαίνει ωστόσο πάντοτε. Π.χ. στην Ολλανδία το NOVEM, μία ανεξάρτητη ΜΚΟ, ενεργεί με βάση δεδομένα που συλλέγονται από τις συμβαλλόμενες εταιρίες (ή τις ενώσεις τους), χωρίς να υπάρχουν έτσι εγγυήσεις, για ανεξάρτητη επαλήθευση[17]. Αυτή η μορφή επαλήθευσης μπορεί να πλήξει ουσιωδώς την αποτελεσματικότητα μιας περιβαλλοντικής συμφωνίας. Από την άλλη πλευρά ωστόσο, ένα παράδειγμα επιτυχούς παρακολούθησης από τρίτο οργανισμό είναι η παρακολούθηση μιας περιβαλλοντικής συμφωνίας του 1993 με την ολλανδική βιομηχανία χημικών προϊόντων από το Overleggroep Chemische Industrie (OCI). Το OCI, που αποτελείται από εκπροσώπους τόσο των δημοσίων αρχών όσο και της βιομηχανίας των χημικών προϊόντων, αναλύει τα συνολικά αποτελέσματα των περιβαλλοντικών σχεδίων των επιχειρήσεων τα οποία προετοιμάζονται από τις μετέχουσες σε αυτήν την περιβαλλοντική συμφωνία επιχειρήσεις και τα συγκρίνει με τους σκοπούς της συμφωνίας. Έτσι, το OCI εντοπίζει τις επιχειρήσεις που δεν επιτυγχάνουν τους στόχους και ασκεί πίεση ώστε αυτές να τους επιτύχουν. Εάν η πίεση αυτή αποτύχει, οι δημόσιες αρχές έχουν πάντα το δικαίωμα να αρχίσουν τη σχετική διαδικασία, η οποία οδηγεί εν τέλει την υπόθεση ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων. Στην πράξη η παρακολούθηση από το OCI αύξησε την αξιοπιστία της περιβαλλοντικής συμφωνίας

του 1993 με την ολλανδική βιομηχανία χημικών προϊόντων. Πράγματι, πολλές μελέτες αναφέρουν ότι ως αποτέλεσμα της περιβαλλοντικής αυτής συμφωνίας, η ολλανδική χημική βιομηχανία πέτυχε περισσότερο ως προς την προστασία του περιβάλλοντος απ' ό,τι αυτό που επεδιώκετο από την παραδοσιακή ολλανδική νομοθεσία. Ομοίως, η παρακολούθηση της περιβαλλοντικής συμφωνίας ως προς την συσκευασία των αποβλήτων στην Ολλανδία, ήταν σχεδόν αδύνατη, έως ότου ένας ανεξάρτητος οργανισμός, το RIVM, ανέλαβε τη συλλογή και την δημοσίευση των αποτελεσμάτων[18].

Σε ό,τι αφορά την περίπτωση της μη εκτέλεσης ή της μη ορθής εκτέλεσης των περιβαλλοντικών συμφωνιών και κυρίως τις τυχόν κυρώσεις που απορρέουν, θα πρέπει να λάβουμε κατ' αρχήν υπόψη ότι η σύναψη αυτών των συμφωνιών βασίζεται στα πλεονεκτήματα - κίνητρα που αυτές παρέχουν για τις συμβαλλόμενες επιχειρήσεις. Έτσι, στο μέτρο που αυτά τα κίνητρα συνίστανται στην προοπτική κερδών, αδειών κλπ. ή τη μείωση του κόστους, δεν βλέπουμε γιατί θα έπρεπε να προβλεφθούν ποινές σε περίπτωση μη εκτέλεσης των ανωτέρω συμφωνιών. Πάντως, το ζήτημα αυτό αποτελεί το δυσκολότερο από αυτά που θέτουν οι περιβαλλοντικές συμφωνίες. Αλλωστε είναι αλήθεια ότι σε περίπτωση μη τήρησης της περιβαλλοντικής συμφωνίας οι δημόσιες αρχές θα εφαρμόσουν φορολόγηση ή νομοθεσία. Πάντως, το ζήτημα αυτό προέκυψε με χαρακτηριστικό τρόπο από την περιβαλλοντική συμφωνία με την βιομηχανία πετρελαίων και φυσικού αερίου στην Ολλανδία: η κυβέρνηση αρχικά πρότεινε άμεση νομοθεσία, αλλά οι βιομηχανίες αυτές ήθελαν τη σύναψη περιβαλλοντικής συμφωνίας. Ατυχώς, η συμφωνία δεν προέβλεπε μηχανισμούς παρακολούθησης και σύντομα κατέστη αντιληπτό ότι δεν λειτουργούσε αποτελεσματικά. Έτσι, η ολλανδική κυβέρνηση έλαβε εκ των υστέρων νομοθετικής φύσεως μέτρα για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών αυτής της περιβαλλοντικής συμφωνίας.

Πάντως, μερικά Κράτη μέλη έχουν ρητά εξουσιοδοτήσει τις κυβερνήσεις τους να επιβάλλουν ποινές σε μη συμμορφούμενα συμβαλλόμενα μέρη. Στην Δανία, ο Νόμος για την Προστασία του Περιβάλλοντος του 1991, απονέμει την εξουσία στον Υπουργό Περιβάλλοντος να συστήσει κανόνες πλαίσιο για τις περιβαλλοντικές συμφωνίες και να ορίζει ποινές για την αποτυχία συμμόρφωσης ή την καθυστέρηση συμμόρφωσης των συμβαλλόμενων μερών ως προς τους τιθέμενους στόχους. Η Επιτροπή από την πλευρά της, έχει χαρακτηρίσει τις ποινές ως «πρόσθετες εγγυήσεις» στις οποίες τα συμβαλλόμενα μέρη σε μια περιβαλλοντική συμφωνία μπορούν να συναινέσουν. Συμπεραίνει δε ειδικότερα, ότι ο μόνος τρόπος για να τηρηθούν οι περιβαλλοντικές

συμφωνίες θα ήταν να συνδεθούν με διαδικασίες αδειοδότησης.

### V. Συμπέρασμα

Οι περιβαλλοντικές συμφωνίες αποτελούν ένα εύκαμπτο εργαλείο πολιτικής ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στην αναπτυξιακή διαδικασία, σύμφωνα με τις σχετικές επιταγές της Συνθήκης ΕΚ (ιδίως άρθρα 2 και 6 ΕΚ), και στηρίζονται στην εθελούσια προσέγγιση ως προς την επίτευξη αυτού του σκοπού. Με βάση την αποκτηθείσα εμπειρία τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο, το περιεχόμενο των περιβαλλοντικών συμφωνιών και συνακόλουθα η νομική τους μορφή, εξειδικεύονται με την πάροδο του χρόνου διαμορφώνοντας ένα κοινό νομικό πλαίσιο. Περαιτέρω, δεδομένης και της προόδου που έχει επιτευχθεί όσον αφορά την προστασία του περιβάλλοντος και την επιδίωξη της βιώσιμης ανάπτυξης, νέα ζητήματα τίθενται και σε νομικό επίπεδο, σε μια προσπάθεια μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας σε ό,τι αφορά την επίτευξη του σκοπού και των στόχων που επιδιώκεται με τη σύναψη των περιβαλλοντικών συμφωνιών. Σε κάθε περίπτωση, «κλειδί» για την επίτευξη των ανωτέρω είναι η κατανόηση τόσο από τις δημόσιες αρχές και τη βιομηχανία όσο και από τους πολίτες των πλεονεκτημάτων που παρουσιάζει η σύναψη των περιβαλλοντικών συμφωνιών.

#### Βιβλιογραφία

- *A. Autrand*, Fiscalité et environnement: les voies de l'avenir, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, no 363, Δεκέμβριος 1992, σ. 894-899.
- *P. Bailey*, The creation and enforcement of environmental agreements, *European Environmental Law Review*, Τόμος 8, no 6, Ιούνιος 1999, σ. 170 έως 179.
- *J.P. Barde/J.B. Opschoor*, Environnement: du bâton à la carotte, *Observateur de l'OCDE*, no 186, Φεβρουάριος - Μάρτιος 1994, σ. 23-27.
- *Bierkart/J. Willem*, *Negotiated Agreements in EU Environmental Policy*, Routledge, 1998.
- *Bierkart, J. Willem*, Environmental Agreements between Government and Industry: a Dutch NGO's Experience, *RECIEL*, T. 4, no 2, 1995.
- *J. C. Bongaerts*, The Commission's Communication on environmental agreements, *European Environmental Law Review*, Τόμος 6, no 3, Μάρτιος 1997, σ.

84-87.

- *J. C. Bongaerts*, Carbone dioxide emissions and cars: an environmental agreement at EU level, no 4, *Environmental Law Review*, Απρίλιος 1999, σ. 101-103.
- *L. J. Brinkhorst/P. Renaudière/J. Stuyck*, Dossier: environnement, *Journal des Tribunaux*, Έτος 1, no 5, 20 Ιανουαρίου 1994, σ. 5-12.
- *Chrisalis Environmental Consulting*, Voluntary Approaches and Sustainable Development, «Europe Environment», European Information Service, συμπλήρωμα στο τεύχος 444, 20 Δεκεμβρίου 1994.
- *Director for the environment of Dow Chemical*, Interview, *Financial Times*, 18 Ιούνιος 1993.
- *M. Düerkop*, Trade and environment: international trade law aspects of the proposed EC Directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy, *Common Market Law Review*, Τόμος 31, no 4, Αύγουστος 1994, σ. 807-844.
- *Economist*, The environment (1989), Industry and the environment (1990), Energy and the environment (1991), *Economist environment surveys 1989-1991*, 1991.
- *Θ. Εκμετζόγλου/Α. Βλάσση*, Οι περιβαλλοντικές συμφωνίες: ένα νέο εργαλείο περιβαλλοντικής πολιτικής, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 1997.
- *D. Geradin*, Trade and the environment - A comparative study of EC and US law, Cambridge University Press, 1997.
- *J.H. Jans*, State aid and articles 92 and 93 of the EC Treaty: does the polluter really pay?, *European Environmental Law Review*, Τόμος 4, Απρίλιος 1995, σ. 108-113.
- *P.H. Sand*, The effectiveness of international environmental agreements. A survey of existing international instruments, Grotius Publications, 1992.
- *Stibbe/Simont/Monahan/Duhot/Brouwer*, Environment and Europe: European Union environment law and policy and its impact on industry, Kluwer Law and Taxation, Νοέμβριος 1994.
- *J. Stuyck/A. Looijestijn-Clearie*, The European economic area EC-EFTA. Institutional aspects and financial services, Kluwer Law and Taxation, 1994.

- *K. Van Miert*, Environment protection and competition policy: two complementary actions, ομιλία στην «Association des anciens élèves de l' Institut d' Etudes Européens de l' U.L.B.», Βρυξέλλες, 7 Ιουνίου 1993.
- *A. J. Vossestein/J. Stuyck*, State entrepreneurship, national monopolies and European Community law: competition and free movement in the energy, postal and telecommunications markets in the EEC, European monographs 6, Kluwer Law and Taxation publ., 1993.

[1] Περιλαμβανόμενων όλων των ενεργειών στον τομέα του περιβάλλοντος: *Θ. Ε κμετζόγλου/Α. Βλάσση*, Οι περιβαλλοντικές συμφωνίες: ένα νέο εργαλείο περιβαλλοντικής πολιτικής, Περιβάλλον και Δίκαιο, 1997, σ. 202.

[2] Βλ. επίσης: *Director for the environment of Dow Chemical*, Interview, Financial Times, 18 Ιουνίου 1993, Τομέας III, σ. 1.

[3] Ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των Κρατών μελών στα πλαίσια του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με ένα κοινοτικό πρόγραμμα πολιτικής και δράσης για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη, Ε.Ε.Κ. C 138 της 17.05.1993 και Απόφαση 2179/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24 Σεπτεμβρίου 1998, σχετικά με την επανεξέταση του κοινοτικού προγράμματος πολιτικής και δράσης για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη «Προς την αειφορεία», Ε.Ε.Κ. L 275 της 10.10.1998.

[4] Απόφαση Αριθ. 1600/2002/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2002 για τη θέσπιση του έκτου κοινοτικού προγράμματος δράσης για το περιβάλλον, Ε.Ε.Κ. L 242/1 της 10.9.2002.

[5] Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τη σχέση μεταξύ βιομηχανικής ανταγωνιστικότητας και προστασίας του περιβάλλοντος, SEC (92) 1986 τελικό, η οποία υιοθετήθηκε με ψήφισμα του Συμβουλίου στις 3 Δεκεμβρίου 1992. Ε.Ε.Κ. C 331/5, 1992.

[6] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος σχετικά με την επανόρθωση των βλαβών στο περιβάλλον, COM (93) 47, 14.5.1993.

[7] *Director for the environment of Dow Chemical*, Interview, όπ.π. (σημ. 2), Τομέας III, σ. 1.

[8] Βλ. εξάλλου σχετικά την θετική γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

και την μάλλον αρνητική απάντηση της Επιτροπής (XXVème Rapport sur la politique de concurrence, Office des Publications Officielles des CE, 1995).

[9] Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τις συμφωνίες στον τομέα του περιβάλλοντος, COM (96) 561 final.

[10] Σύσταση της Επιτροπής της 9 Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με τις περιβαλλοντικές συμφωνίες που υλοποιούν κοινοτικές Οδηγίες, Ε.Ε.Κ. L 333 της 21.12.1996.

[11] Βλ. σχετικά *P. Bailey*, The creation and enforcement of environmental agreements, *Environmental Law Review*, Ιούνιος 1999, Τόμος 6, σ. 170-179.

[12] Σύσταση της Επιτροπής της 5 Φεβρουαρίου 1999 σχετικά με τη μείωση των εκπομπών CO<sub>2</sub> των ιδιωτικών αυτοκινήτων, Ε.Ε.Κ. L 40 της 13.2.1999. Βλ. σχετικά *J. Bongaerts*, Carbone dioxide emissions and cars: An environmental agreement at EU level, *Environmental Law Review*, Απρίλιος 1999, Τόμος 4, σ. 101-103.

[13] Ανακοινωθέν τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 2 Δεκεμβρίου 1999, IP/99/922.

[14] Επί του παρόντος, σχετική Πρόταση Οδηγίας ευρίσκεται σε εξέλιξη. Βλ. σχετικά το ανακοινωθέν τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 3/7/2000, IP/00/699.

[15] *Bierkart/J. Willem*, Environmental Agreements between Government and Industry: a Dutch NGO's Experience, *RECIEL*, T. 4, no 2, 1995, σ. 108.

[16] *Chrisalis Environmental Consulting*, Voluntary Approaches and Sustainable Development, έγγραφο εργασίας σε σεμινάριο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Towards a New Development Approach», European Information Service, διαθέσιμο στο «Europe Environment», European Information Service, συμπλήρωμα στο τεύχος 444 (20 Δεκεμβρίου 1994), σ. 14 και *Bierkart, J. Willem*, όπ.π. (σημ. 16), σ. 110.

[17] *Bierkart/J. Willem*, Negotiated Agreements in EU Environmental Policy, Routledge, 1998.

[18] *Bierkart/J. Willem*, όπ.π. (σημ. 18).