

ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2004/35 ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ (Ιανουάριος 2005)

Συγγραφέας: ΒΑΣΙΛΗΣ ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ

[Εισαγωγικές παρατηρήσεις:](#)

Όπως προκύπτει από το άρθρο 1 και τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/35[1], σκοπός της είναι η δημιουργία κοινού πλαισίου για την περιβαλλοντική ευθύνη βάσει της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει", με στόχο την πρόληψη και την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας με εύλογο κόστος. Ευθύς εξαρχής θα πρέπει να λεχθεί ότι λόγω του πολύπλοκου χαρακτήρα των ρυθμίσεων της αλλά και λόγω των σημαντικών επιπτώσεων που συνεπάγονται για την ελληνική έννομη τάξη καθώς και των τροποποιήσεων που θα επιφέρει στο εσωτερικό δίκαιο, η μεταφορά της στην Ελλάδα σκόπιμο είναι να γίνει με νόμο και όχι όπως συνηθίζεται με προεδρικό διάταγμα. Ασφαλώς δεν είναι εύκολο να αναφερθώ σε όλες τις δυνατές επιπτώσεις ή τις τροποποιήσεις που θα πρέπει να επέλθουν. Θα περιοριστώ στα ουσιώδη.

Θεμελιώδης αρχή της οδηγίας είναι ότι ο φορέας εκμετάλλευσης, η δραστηριότητα του οποίου προκάλεσε την περιβαλλοντική ζημία ή τον άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημίας, είναι οικονομικά υπεύθυνος. Με τον τρόπο αυτό παρακινούνται οι φορείς εκμετάλλευσης να ελαχιστοποιούν τους κινδύνους περιβαλλοντικής ζημίας προκειμένου να μειώνεται η έκθεσή τους σε οικονομικές ευθύνες (βλ. αιτιολ. σκ. 2).

Εξετάζοντας όλες τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας, τα 21 άρθρα της και τα 6 παραρτήματά της, θεωρώ ότι η προσαρμογή στην οδηγία, που πρέπει να πραγματοποιηθεί ως τις 30.4.2007, εντοπίζεται κυρίως σε τρία κεντρικά ζητήματα.

- Πρώτον, τον καθορισμό μιας ή περισσότερων αρμοδίων αρχών (I).
- Δεύτερον, την οριοθέτηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των φορέων

εκμετάλλευσης (II).

- Τρίτον, την οριοθέτηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των ενδιαφερομένων τρίτων (φυσικών ή νομικών προσώπων ή μη κυβερνητικών οργανώσεων).

I. Καθορισμός μιας ή περισσότερων αρμοδίων αρχών

Η Αρχή ή οι Αρχές που θα ορισθούν από την Ελληνική Δημοκρατία ως αρμόδιες για την πρόληψη και αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας θέτουν τα εξής θέματα: Πρώτον, τη μορφολογία τους (Α), δεύτερον, τους κανόνες λειτουργίας τους (Β) και τρίτον, τις αρμοδιότητές τους (Γ).

A. Μορφολογία της Αρχής

Η οδηγία (άρθρο 11) αναφέρεται σε μια ή περισσότερες Αρχές που θα ορίσουν τα κράτη μέλη για την εκπλήρωση των καθηκόντων που προβλέπει η οδηγία. Θεωρώ ότι για να αποφεύγονται συγκρούσεις αρμοδιοτήτων *ορθότερο είναι να ορισθεί μία μόνο Αρχή.*

Σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο (αρχή της θεσμικής αυτονομίας), τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να ορίσουν ήδη υπάρχουσα και λειτουργούσα αρχή (π.χ. για την Ελλάδα ΥΠΕΧΩΔΕ) ή να συστήσουν νέα π.χ. Ανεξάρτητη Αρχή ή Ν.Π.Δ.Δ., κατ' επιλογή τους, υπό την τυπική εποπτεία του ΥΠΕΧΩΔΕ. (αιτιολ. σκ. 16).

Κατά τη γνώμη μου ορθότερο είναι να ιδρυθεί ως Ανεξάρτητη Αρχή ενόψει των ειδικότερων αρμοδιοτήτων και των κανόνων λειτουργίας που θα τη διέπουν.

Β. Κανόνες λειτουργίας της Αρχής

Για να διασφαλισθεί αποτελεσματικά η εφαρμογή της οδηγίας, θεωρώ ότι η Αρχή θα πρέπει να λειτουργεί βάσει των εξής τριών κανόνων:

α. Να επιφορτιστεί αποκλειστικά με την πρόληψη και την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας, χωρίς να έχει αρμοδιότητα για την εποπτεία ή λειτουργία των φορέων εκμετάλλευσης, πλην του πεδίου της συγκεκριμένης αρμοδιότητάς της.

β. Να αποφασίζει βάσει εγκύρων επιστημονικών δεδομένων και ερευνητικών πορισμάτων, χωρίς να δεσμεύεται από πολιτικές υποδείξεις.

γ. Οι δραστηριότητές της και οι αποφάσεις της να είναι διαφανείς και να υπόκεινται σε δημόσιο έλεγχο.

Γ. Αρμοδιότητες της Αρχής

Εδώ μπορεί να λεχθούν πολλά. Θα επικεντρώσω τις παρατηρήσεις μου στα πιο σημαντικά κατά τη γνώμη μου.

- Όπως προκύπτει από το άρθρο 11 της οδηγίας, κύρια καθήκοντα της ως άνω Αρχής θα είναι : i) Ο εντοπισμός του υπεύθυνου φορέα εκμετάλλευσης, ii) η αξιολόγηση και εκτίμηση της επαπειλούμενης ή επελθούσας ζημίας, iii) η επιλογή των κατάλληλων μέτρων αποκατάστασης που προβλέπονται στο Παράρτημα II (πρωτογενής, συμπληρωματική, αντισταθμιστική αποκατάσταση). Για το σκοπό αυτό, η αρμόδια Αρχή έχει το δικαίωμα να απαιτήσει από τον οικείο φορέα εκμετάλλευσης να διενεργήσει τη δική του αξιολόγηση και να παράσχει κάθε πληροφορία και στοιχείο που είναι απαραίτητο.

- Η εθνική νομοθεσία πρέπει να διασφαλίζει σύμφωνα με την οδηγία ότι η αρμόδια Αρχή μπορεί επίσης να έχει την αρμοδιότητα να εξουσιοδοτήσει τρίτους ή να απαιτήσει από τρίτους να εκτελέσουν τα αναγκαία προληπτικά μέτρα ή μέτρα αποκατάστασης.

- Η αρμόδια Αρχή έχει υποχρέωση να αιτιολογεί τις αποφάσεις της που επιβάλλουν προληπτικά μέτρα ή μέτρα αποκατάστασης. Η εθνική νομοθεσία πρέπει να προβλέπει ότι οι εν λόγω αποφάσεις πρέπει να κοινοποιούνται πάραυτα στον οικείο φορέα εκμετάλλευσης, και ο τελευταίος να ενημερώνεται ταυτοχρόνως για τα ένδικα μέσα που του παρέχει το ισχύον δίκαιο καθώς και για τις σχετικές προθεσμίες ασκήσεως των εν λόγω μέσων. Οι επιταγές αυτές ισχύουν σε γενικές γραμμές στην ελληνική έννομη τάξη. Κατά το μέρος που είναι αναγκαίο, θα πρέπει να διευκρινισθούν και για την περίπτωση της αρμόδιας Αρχής που θα προβλεφθεί.

Εν προκειμένω, εκτός των ανωτέρω αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων, θεωρώ ότι στην Αρχή θα πρέπει να ανατεθούν σύμφωνα με την οδηγία οι παρακάτω αρμοδιότητες:

- Η αξιολόγηση της αρχικής κατάστασης οικοτόπων και ειδών (πρβλ. άρθρο 2 §1, στοιχείο α' και 14).

- Ο καθορισμός τυχόν νέων οικοτόπων ή ειδών που δεν απαριθμούνται στα παραρτήματα των διαφόρων οδηγιών (πρβλ. άρθρο 2 § 3, στοιχείο γ').

- Ο προσδιορισμός, ο καταλογισμός λόγω συντρέχοντος πταίσματος (άρθρο 9) και η ανάκτηση του κόστους πρόληψης και αποκατάστασης (άρθρο 2 § 1 και άρθρα 8 και 10).

- Η δυνατότητα να λαμβάνει η ίδια η Αρχή προληπτικά μέτρα ή μέτρα αποκατάστασης και να ορίζει, αν δεν είναι δυνατό να ληφθούν ταυτόχρονα πλείονα μέτρα αποκατάστασης, ποια μέτρα αποκατάστασης θα ληφθούν κατά προτεραιότητα (άρθρο 7).

- Η συνεργασία και ο συντονισμός, κατά το άρθρο 15 της οδηγίας, μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής για την ανταλλαγή πληροφοριών, όσον αφορά την ανάληψη δράσης ή αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημίας

καθώς και της ανάκτησης του κόστους.

- Η εκπόνηση έκθεσης προς την Επιτροπή μέχρι 30.4.2013 σχετικά με την κτηθείσα εμπειρία από την εφαρμογή της οδηγίας (άρθρο 18 και Παράρτημα VI) κ.α.

II. Δικαιώματα και υποχρεώσεις των φορέων εκμετάλλευσης

Η οδηγία στηρίζεται στην αρχή ο «ρυπαίνων πληρώνει». Πρέπει συνεπώς η εθνική νομοθεσία να προσδιορίσει όχι μόνο ποιος πληρώνει (ο ορισμός του φορέα εκμετάλλευσης είναι ευρύς) και πότε πληρώνει (α) αλλά και πότε δεν πληρώνει (β) και τι πληρώνει (γ), καθώς και ποιες άλλες υποχρεώσεις υπέχει (δ).

α. Ποιος και πότε πληρώνει

Πληρώνει ο φορέας εκμετάλλευσης που προκαλεί περιβαλλοντική ζημία ή άμεσο κίνδυνο τέτοιας ζημίας επωμιζόμενος το κόστος πρόληψης ή αποκατάστασης. Επειδή ο ορισμός του φορέα πρέπει να μεταφερθεί αυτούσιος στο εσωτερικό δίκαιο, εκείνο που έχει σημασία είναι η εθνική νομοθεσία να προβεί και σε εξειδίκευση και απαρίθμηση της κοινοτικής νομοθεσίας με οδηγό το Παράρτημα III για να προσδιορισθούν οι επαγγελματικές δραστηριότητες που συνεπάγονται κίνδυνο για την υγεία ή το περιβάλλον για τις οποίες θα υπάρχει αντικειμενική ευθύνη του φορέα. Θα πρέπει επίσης η εθνική νομοθεσία να ορίσει περιπτώσεις ευθύνης εκ πταίσματος (επαγγελματικές δραστηριότητες που δεν απαριθμούνται στο Παράρτημα III - αιτιολ. σκ. 9) και τις εξαιρέσεις που προβλέπει η οδηγία στο άρθρο 4, οι οποίες υπάγονται σε άλλες ρυθμίσεις. Τα ζητήματα αποδείξεως ως προς την πλήρωση προϋποθέσεων αντικειμενικής ευθύνης του φορέα εκμετάλλευσης ή πταίσματος του τελευταίου θα πρέπει να ρυθμισθούν από την εθνική νομοθεσία.

β. Πότε ο φορέας εκμετάλλευσης δεν πληρώνει (αιτιολ. σκ. 18)

Δεν είναι δυνατό να αποκατασταθούν όλες οι μορφές περιβαλλοντικής ζημίας μέσω του μηχανισμού της ευθύνης. Η αποτελεσματική χρήση του μηχανισμού αυτού προϋποθέτει ότι θα πρέπει να υφίστανται ένας ή περισσότεροι ρυπαντές οι οποίοι να μπορεί να εντοπισθούν, η ζημία θα πρέπει να είναι συγκεκριμένη και να μπορεί να προσδιορισθεί ποσοτικά και θα πρέπει να μπορεί να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και του ή των εντοπισθέντων ρυπαντών. Κατά συνέπεια, η ευθύνη δεν αποτελεί το κατάλληλο μέσο για την αντιμετώπιση της ευρέως διαδεδομένης και διάχυτης ρύπανσης, εφόσον είναι αδύνατον να συνδεθούν οι αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις με πράξεις ή παραλείψεις συγκεκριμένων εξατομικευμένων παραγόντων. Στις περιπτώσεις αυτές η οδηγία δεν μπορεί να εφαρμοσθεί. Οι τυχόν ρυπαντές στις περιπτώσεις αυτές δεν πληρώνουν, όχι γιατί αποκλείεται η ευθύνη τους, αλλά γιατί είναι αδύνατο να στοιχειοθετηθεί, διότι είναι είτε αδύνατο να εντοπισθούν ή είναι αδύνατη η ποσοτικοποίηση της ζημίας ή η απόδειξη της αιτιώδους συνάφειας. Στην περίπτωση αυτή δεν απαιτείται νομοθετική παρέμβαση του εσωτερικού νομοθέτη, όπως απαιτείται στην αμέσως επομένη.

Πράγματι (αιτ. σκ. 20), επειδή ο φορέας εκμετάλλευσης δεν θα πρέπει να υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος των δράσεων πρόληψης ή αποκατάστασης που πραγματοποιούνται σε συμφωνία με την οδηγία, θα πρέπει να εξαιρεθεί σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η συγκεκριμένη ζημία ή ο κίνδυνος πρόκλησης τέτοιας ζημίας είναι το αποτέλεσμα συμβάντων εκτός του ελέγχου του φορέα εκμετάλλευσης, π.χ. παρά το ότι ελήφθησαν τα ενδεδειγμένα μέτρα από τον φορέα η ζημία επήλθε από δράση τρίτου ή οφείλεται σε υποχρεωτική διαταγή ή εντολή δημοσίας αρχής (άρθρο 8 § 3, στοιχεία α' και β'). Για τις περιπτώσεις αυτές είναι αναγκαία η νομοθετική παρέμβαση για την προσαρμογή στην οδηγία. Οι υποκρυπτόμενες στην εν προκειμένω ρύθμιση ιδέες είναι είτε η ανωτέρω βία ή η διακοπή της αιτιώδους συνάφειας. Το ζήτημα του ποιος φέρνει το βάρος αποδείξεως στις περιπτώσεις αυτές πρέπει να προβλεφθεί από τον εθνικό νομοθέτη.

Επειδή τα κράτη μέλη *μπορούν* να επιτρέπουν τους φορείς εκμετάλλευσης που δεν έχουν ενεργήσει εκ δόλου ή εξ αμελείας να μην επωμίζονται το κόστος των μέτρων αποκατάστασης, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η συγκεκριμένη ζημία είναι το αποτέλεσμα εκπομπών ή γεγονότων για τα οποία έχει εκδοθεί ρητή άδεια ή των οποίων θα ήταν αδύνατο να είναι γνωστή η εν δυνάμει καταστροφική φύση, (state of art) όταν πραγματοποιήθηκε το αντίστοιχο συμβάν ή η εκπομπή (άρθρο 8 § 4), μπορεί ο εσωτερικός νομοθέτης να αποκλείσει την ευθύνη του φορέα στις περιπτώσεις αυτές.

γ. Τι πληρώνει ο φορέας

Ελέχθη ότι κάθε φορέας εκμετάλλευσης που προκαλεί περιβαλλοντική ζημία ή άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημίας θα πρέπει, κατ' αρχήν, να επωμίζεται το κόστος των απαραίτητων μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης. Πρέπει συνεπώς ο εθνικός νομοθέτης να θεσπίσει ρητώς την υποχρέωση αυτή. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες, η αρμόδια Αρχή αυτενεργεί ή επεμβαίνει μέσω τρίτων αντί του φορέα εκμετάλλευσης, η Αρχή αυτή θα πρέπει να εξασφαλίζει ότι το προκύπτον γι' αυτήν κόστος θα ανακτάται από τον φορέα εκμετάλλευσης (αναγωγή) εντός προθεσμίας 5 ετών κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 10 της οδηγίας. Κρίνεται επίσης σκόπιμο οι φορείς εκμετάλλευσης να επωμίζονται τελικά το κόστος της εκτίμησης περιβαλλοντικής ζημίας και, κατά περίπτωση, την αξιολόγηση του άμεσου κινδύνου πρόκλησης τέτοιας ζημίας. Αν τούτο γίνει δεκτό, ο εθνικός νομοθέτης οφείλει να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα.

Περαιτέρω, κατά την αιτιολογική σκέψη 19 προβλέπεται η δυνατότητα υπολογισμού των σχετικών ανακτηθησομένων δαπανών σε εθνικό επίπεδο: «Τα κράτη μέλη δύνανται να προβλέπουν τον κατ' αποκοπήν υπολογισμό των διοικητικών δαπανών, των δαπανών επιβολής του νόμου και των άλλων γενικών δαπανών που πρέπει να ανακτηθούν». Ορθό είναι και εδώ ο εθνικός νομοθέτης να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα.

Σημειώνεται επίσης ότι τα οικονομικά μέτρα που θα πρέπει να μπορεί να λάβει ή να διατάξει η αρμόδια εθνική Αρχή, σύμφωνα με το νομοθέτημα που θα μεταφέρει την οδηγία, θα πρέπει να καλύπτουν ευρύ φάσμα ενεργειών. Πάντως δεν θα συνιστούν κύρωση, ανεξάρτητα από το ότι θα έχουν οικονομικές επιπτώσεις για τους υπευθύνους.

Τέλος, αν υπάρχει συντρέχον παίσιμα (άρθρο 9) και υπάρχει επιμερισμός ευθύνης μεταξύ παραγωγού και χρήστη των αγαθών, η εθνική νομοθεσία μπορεί να υποχρεώνει τον φορέα αλλά και τον χρήστη να καταβάλει το ποσό που αντιστοιχεί στο μέρος ευθύνης του (βλ. και αιτ. σκ. 22). Εδώ τίθενται δύο ζητήματα που απλώς θα αναφερθούν χωρίς ανάλυση: Αφενός, το ζήτημα του ορισμού του χρήστη και αφετέρου, το ζήτημα αν η υποχρέωση του φορέα και του χρήστη θα προβλεφθεί ως διαιρετή ή εις ολόκληρο ενοχή.

δ. Άλλες υποχρεώσεις

Πρώτον, όσον αφορά την υποχρέωση προληπτικής δράσης (άρθρο 5) ο φορέας εκμετάλλευσης, όχι μόνο πρέπει να υποχρεωθεί από τον εθνικό νομοθέτη να λαμβάνει αμελλητί τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα, αλλά και να ενημερώνει την Αρχή και να συνεργάζεται μ' αυτή όταν εκείνη το ζητεί (άρθρο 11).

Δεύτερον, αντίστοιχα πρέπει να προβλέπει η εθνική νομοθεσία και για τις υποχρεώσεις του φορέα εκμετάλλευσης ως προς κάθε δράση αποκατάστασης (άρθρο 6) σύμφωνα με το Παράρτημα II της οδηγίας. Ειδικότερα, θα πρέπει να θεσπισθεί υποχρέωση του φορέα εκμετάλλευσης να προτείνει μέτρα αποκατάστασης προς έγκριση από την Αρχή.

Τρίτον, σημαντική είναι η διάταξη του άρθρου 14 (βλ. αιτ. σκ. 27) της οδηγίας για τις υποχρεώσεις του φορέα εκμετάλλευσης. Εν προκειμένω, η εθνική νομοθεσία πρέπει να προβλέπει γενικό πλαίσιο, το οποίο υπό την επιφύλαξη των ρυθμίσεων για τις κρατικές ενισχύσεις, θα επιτρέπει (ή και θα επιβάλλει, ή τουλάχιστον προωθεί

ενδεχομένως με φορολογικές ελαφρύνσεις ή έκπτωση των ασφαλίσεων) την ασφάλιση περιβαλλοντικών κινδύνων και την ανάπτυξη της σχετικής αγοράς των μέσων ασφάλισης (ιδίως σε περιπτώσεις αφερεγγυότητας), ενόψει και ενδεχόμενης πρότασης της Επιτροπής για ένα σύστημα εναρμονισμένης υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας βάσει έκθεσης που θα υποβάλει το 2010. Ένας τρόπος ανάπτυξης της αγοράς των μέσων ασφάλισης θα μπορούσε να είναι η δημιουργία ειδικών αλληλασφαλιστικών οργανισμών ή ταμείων που απαντώνται και σε άλλους τομείς.

Τέλος, μια παρατήρηση. Η οδηγία προβλέπει ελάχιστη προστασία (αιτ. σκ. 10 και άρθρο 16 § 1) ·συνεπώς, η εθνική νομοθεσία που θα θεσπισθεί συναφώς μπορεί να είναι αυστηρότερη και να προβλέπει και αστική ευθύνη - δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών (βλ. άρθρο 3 § 3).

III. Οριοθέτηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων τρίτων

Ο εθνικός μηχανισμός πρέπει να προβλέπει, σύμφωνα με το άρθρο 12 της οδηγίας, δικαίωμα καταγγελίας περί υφιστάμενης ή επαπειλούμενης περιβαλλοντικής ζημίας (συνοδευόμενης από πληροφορίες και ισχυρισμούς που θεμελιώνουν ισχυρισμούς του καταγγέλλοντος) που να απευθύνεται στην εθνική Αρχή (προκειμένου αυτή να αναλάβει δράση) από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο:

- α) *επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί* από περιβαλλοντική ζημία, ή
- β) *έχει επαρκές συμφέρον* από τη λήψη περιβαλλοντικής απόφασης σχετικά με τη ζημία ή, *εναλλακτικά,*
- γ) *υποστηρίζει ότι επέρχεται προσβολή δικαιώματος, όταν αυτό απαιτείται ως προϋπόθεση από το διοικητικό δικονομικό δίκαιο ενός κράτους μέλους (π.χ. Γερμανία).*

Εν προκειμένω, η εθνική νομοθεσία πρέπει να καθορίσει τις έννοιες "επαρκές συμφέρον" και "προσβολή δικαιώματος". Στην Ελλάδα αρκεί το έννομο συμφέρον, όπως προβλέπεται από τη νομολογία του ΣτΕ.

Όσον αφορά τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, η εθνική νομοθεσία πρέπει να προβλέπει σχετικά *locus standi*, ενεργητική νομιμοποίηση (πρέπει να έχουν νομική προσωπικότητα, να είναι ενώσεις συγκεκριμένης μορφής -π.χ. σωματεία και τυχόν άλλες προϋποθέσεις, π.χ. ανώτατο αριθμό μελών, κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας κλπ.) και ειδικό έννομο συμφέρον ως προς τις *μη κυβερνητικές οργανώσεις που προάγουν την προστασία του περιβάλλοντος* και πληρούν τις προϋποθέσεις του εθνικού δικαίου. Όπως ορίζει το άρθρο 12 § 1 της οδηγίας, το συμφέρον οιασδήποτε μη κυβερνητικής οργάνωσης, η οποία προάγει την προστασία του περιβάλλοντος και πληροί τις προϋποθέσεις που ορίζει το εθνικό δίκαιο, θεωρείται επαρκές.

Όσον αφορά την προστασία, σκόπιμο είναι να γίνει διάκριση μεταξύ [προστασίας σε επίπεδο αρμόδιας εθνικής αρχής](#) (διοικητικό επίπεδο) και *ένδικης προστασίας*.

Ως προς την προστασία στο επίπεδο της διοικητικής Αρχής, η οδηγία ορίζει ότι ο εθνικός μηχανισμός διοικητικής προστασίας πρέπει να προβλέπει την (υποχρεωτική) εξέταση των αιτημάτων των φυσικών ή νομικών προσώπων που έχουν έννομο συμφέρον ή των μη κυβερνητικών οργανώσεων για ανάληψη δράσης καθώς και των παρατηρήσεων που υποβάλλουν, εφόσον, βάσει της αίτησης και των συνοδευτικών παρατηρήσεων πιθανολογείται ότι υπάρχει περιβαλλοντική ζημία.

Επίσης στο διοικητικό επίπεδο πρέπει να προβλέπεται η χορήγηση δυνατότητας από την αρμόδια Αρχή στον ενδιαφερόμενο φορέα εκμετάλλευσης να γνωστοποιήσει τις απόψεις του (δικαίωμα ακρόασης) όσον αφορά την αίτηση για ανάληψη δράσης και τις συνοδευτικές παρατηρήσεις (άρθρο 12 § 3).

Επίσης, με την εθνική νομοθεσία πρέπει να θεσπισθεί υποχρέωση έκδοσης αιτιολογημένης απόφασης περί ανάληψης ή μη δράσης από την εθνική αρχή σε εύλογο χρόνο και ενημέρωσης των καταγγελλόντων σχετικά (άρθρο 12 § 4).

Ως προς τα ανωτέρω, θεωρώ ότι η ελληνική νομοθεσία ήδη προβλέπει την υποχρέωση εξέτασης αιτημάτων, το δικαίωμα ακρόασης και την αιτιολογία των αποφάσεων.

Εκείνο που πρέπει να προβλεφθεί όμως είναι η δυνατότητα θεσπίσεως συνοπτικής διαδικασίας, ώστε η Αρχή να μην αναμένει παρατηρήσεις από τους ενδιαφερόμενους (άρθρο 12 § 1 ή να μην κοινοποιεί σ' αυτούς την απόφασή) στις περιπτώσεις

επικείμενης απειλής ζημίας (άρθρο 12 § 5).

Ως προς την ένδικη προστασία, η αιτιολογική σκέψη 26 της οδηγίας υπενθυμίζει ότι τα ενδιαφερόμενα φυσικά ή νομικά πρόσωπα θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα συμμετοχής στις διαδικασίες αναθεώρησης των αποφάσεων, πράξεων ή παραλείψεων της αρμόδιας Αρχής.

Όσον αφορά ειδικότερα την ένδικη προστασία, τα πρόσωπα που αναφέρονται στο άρθρο 12, παράγραφος 1 της οδηγίας, πρέπει 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. Αυτά ισχύουν κατά το διοικητικό δίκαιο στην Ελλάδα και εδώ δεν χρειάζεται ειδική πρόβλεψη.

Επιπλέον, επειδή η οδηγία εφαρμόζεται υπό την επιφύλαξη τυχόν διατάξεων εθνικού δικαίου οι οποίες ρυθμίζουν την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, μεταξύ των οποίων και εκείνες σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να εξαντλούνται οι προκαταρκτικές διαδικασίες π.χ. ενδικοφανής προσφυγή, πριν ασκηθεί προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου, θα πρέπει εν προκειμένω ο εθνικός νομοθέτης να αποφασίσει αν θα προβλεφθεί ή όχι τέτοια και ποια προκαταρκτική διαδικασία και, σε περίπτωση που προβλεφθεί, να ορίσει τις σχετικές έννομες συνέπειες.

Συμπεράσματα

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι οι ρυθμίσεις της οδηγίας, τις οποίες πρέπει ο εθνικός νομοθέτης να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο, είναι, στο επίπεδο της κατασταλτικής προστασίας, ιδιαίτερα σημαντικές για το περιβάλλον και αυστηρές για τους φορείς εκμετάλλευσης. Το ερώτημα, όμως, είναι αν θα είναι και αποτελεσματικές για να αποτρέψουν προληπτικώς συμπεριφορά των φορέων εκμετάλλευσης, ώστε να μην επέλθει περιβαλλοντική ζημία. Όπως εξάλλου αναφέρθηκε, αυτός είναι ένας από τους στόχους της οδηγίας που προβλέπεται στην αιτιολογική σκέψη αρ. 2.

Στο ερώτημα αυτό μπορεί κανείς να απαντήσει με κάποιο σκεπτικισμό.

- Πρώτον, υπάρχει φόβος ότι το επαπειλούμενο κόστος που τυχόν θα φέρει ο φορέας εκμετάλλευσης και θα επιθυμεί να το αποφύγει, έστω και αν το κόστος αυτό συνίσταται σε ασφάλιστρα, θα μετακυλίεται στον καταναλωτή, με συνέπεια αυξήσεις των τιμών. Δύσκολα μπορεί έτσι να φανεί ο αποτρεπτικός χαρακτήρας του συστήματος, ώστε να προλαμβάνεται με τον τρόπο αυτό ζημιογόνος για το περιβάλλον συμπεριφορά των φορέων εκμετάλλευσης.

- Δεύτερον, εκτός της μετακύλισης με συνέπεια αυξήσεις των τιμών, οι φορείς εκμετάλλευσης, για να παραμείνουν ανταγωνιστικοί (εφόσον η οδηγία θα συνεπάγεται τα ίδια για όλους βάρη στην Ευρώπη), θα έχουν την τάση να μετακινήσουν τις επιχειρηματικές δραστηριότητες (delocalisation) εκτός Κοινότητας, σε χώρες με χαμηλότερη περιβαλλοντική ευαισθησία. Η δεύτερη αυτή παρατήρηση οδηγεί σε μια τρίτη που αφορά άμεσα την προστασία του περιβάλλοντος.

- Τρίτον, η υπερπροστασία του περιβάλλοντος, την οποία πράγματι προβλέπει η οδηγία μπορεί να οδηγήσει σε μη ηθελημένο, με άλλα λόγια σε αντίθετο αποτέλεσμα: Αν τελικά οι φορείς εκμετάλλευσης μεταφέρουν τις δραστηριότητες σε χώρες χαμηλής περιβαλλοντικής ευαισθησίας, θα μειωθεί άραγε ο κίνδυνος για το σύνολο του περιβάλλοντος; Είναι αμφίβολο. Μάλλον θα μετατεθεί σε άλλες χώρες πάντως, μπορεί να παραμείνει ο ίδιος, ακόμη και για την Ευρώπη, αφού το περιβάλλον δε γνωρίζει σύνορα.

⚡ Επεξεργασμένη μορφή της εισήγησης του Β. Χριστιανού στην Ημερίδα της Ελληνικής Εταιρίας Δικαίου του Περιβάλλοντος που πραγματοποιήθηκε στις 19 Νοεμβρίου 2004 στην αίθουσα τελετών του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών.

[1] ΕΕ L 143 της 30.4.2004, σ. 56 επ.