

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**Το καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης που θεσπίζει η
Οδηγία 2004/35 και η εφαρμογή της στην Ελλάδα.**



**Σοφία Ραϊσάκη
Α.Μ 1220Μ068
Αθήνα, Ιανουάριος 2022**

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΚΑΡΑΓΕΩΡΓΟΥ, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
(επιβλέπουσα)

ΜΑΡΙΑ ΜΕΓΚ-ΠΑΠΑΝΤΩΝΗ, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

ΚΛΕΟΝΙΚΗ ΠΟΥΙΚΛΗ,

Copyright © Σοφία Ραϊσάκη, 2021

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα.

«Σε όλη τη διάρκεια της Ιστορίας , ο άνθρωπος έπρεπε να παλεύει με τη Φύση για να επιβιώσει. Σ' αυτόν τον αιώνα, έχει αρχίσει να συνειδητοποιεί ότι για να επιβιώσει, πρέπει να την προστατέψει»

Ζαν-Υβ Κουστώ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Λέξεις-κλειδιά: Οδηγία 2004/35, ΠΔ 148/2009, Περιβαλλοντική Ευθύνη, περιβάλλον, ορυπαίνων πληρώνει

Από την πρώτη κιόλας στιγμή της παρουσίας της ανθρώπινης οντότητας, ο άνθρωπος είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με το περιβάλλον. Το περιβάλλον αποτελεί ένα αδιάκοπο πεδίο δράσης για τον άνθρωπο και τόπο ανάπτυξης της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής δραστηριότητάς και συμπεριφοράς του. Η αέναη και αλόγιστη παρέμβαση του ανθρώπου στο περιβάλλον, προκειμένου να επιτύχει το μέγιστο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης σε ατομικό επίπεδο εκμεταλλευόμενος τους φυσικούς πόρους τους οποίους θεωρούσε ως ανεξάντλητους, είχε ως απόρροια αφενός μεν την ταχύτατη υποβάθμιση και καταστροφή του περιβάλλοντος αφετέρου δε προξένησε σοβαρούς κινδύνους στη λειτουργία του οικοσυστήματος και εν τέλει στην υγεία και την ευημερία του ίδιου του ατόμου. Η άμετρη και εγωιστική συμπεριφορά του ανθρώπου σε συνδυασμό την σημαντική υποβάθμιση του περιβάλλοντος που εγκυμονεί ανυπολόγιστους κινδύνους σε όλες τις εκφάνσεις της ανθρώπινης ύπαρξης, όχι μόνο της παρούσας γενιάς αλλά και των μελλοντικών, ήταν τα στοιχεία που κατέστησαν επιτακτική την άμεση ενεργοποίηση των νομοθετικών μηχανισμών για τη δημιουργία ενός νομικού οπλοστασίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο ικανού να ανακόψει την ταχύτητα καταστροφής της φύσης και να εξασφαλίσει ένα υγιές και καθαρό περιβάλλον. Στόχος του νομοθετικού πλαισίου της οδηγίας 2004/35 /ΕΚ και του πδ 148/2009 δυνάμει του οποίου έχει μεταφερθεί η οδηγία στην ελληνική έννομη τάξη είναι ο εντοπισμός του φορέα εκμετάλλευσης, η ανάληψη του κόστους των δραστηριοτήτων που μολύνουν το περιβάλλον και η λήψη μέτρων αποτροπής ή εξάλειψης τέτοιων φαινομένων. Ωστόσο από την μέχρι σήμερα εφαρμογή υιοθέτηση τους δεν έχει κριθεί αποτελεσματική λαμβανομένων υπόψη ότι τα κράτη δεν συμμορφώθηκαν ταυτόχρονα και κατά τον ίδιο βαθμό την νομοθεσία της περιβαλλοντικής ευθύνης. Εξίσου σημαντικό είναι ότι δεν υπάρχει επαρκής και ακριβής πληροφόρηση εκ μέρους των κρατών μελών. Σε επίπεδο ελληνικής έννομης τάξης ο περιορισμένος αριθμός των δικαστικών αποφάσεων του ΣτΕ μαρτυρεί την περιορισμένη εφαρμογή και ανάγκη ερμηνείας του νομοθετικού πλαισίου.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΟΠΕ = Οδηγία Περιβαλλοντικής Ευθύνης
ICCPR =International Covenant on Civil and Political Rights
Δ.Ε.Κ.= Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Ε.Δ.Δ.Α. = Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Ο.Κ.= Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Η.Ε. = Ηνωμένα Έθνη
Ο.Η.Ε. = Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ο.Ο.Σ.Α. = Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Π.Ο.Υ.= Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας
ΣυνθΕΟΚ = Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΣΥΓΑΠΕΖ =Συντονιστικό Γραφείο Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών
ΠΕΑΠΖ=Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών

Ο δρόμος για την θέσπιση της οδηγίας 2004/35/EK για την περιβαλλοντική ευθύνη (ΟΠΕ) ήταν μακρύς και περίπλοκος λαμβανομένου υπόψη ότι καταβλήθηκαν επίπονες προσπάθειες και συζητήσεις μεταξύ των ενωσιακών οργάνων για περίπου δύο δεκαετίες έως ότου τα διαμορφωθεί ένα κοινό πεδίο ευρωπαϊκής ευθύνης για ζημίες που προκαλούνται στο περιβάλλον. Η πρώτη προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της περιβαλλοντικής ευθύνης πραγματοποιήθηκε με το άρθρο 11 παρ. 3 της Οδηγίας 84/6313 της 6ης Δεκεμβρίου 1984 σχετικά με τη διασυνοριακή διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων, χωρίς να ολοκληρωθεί ποτέ. Το Σεπτέμβριο του 1989 τέθηκε η πρόταση για μια Οδηγία σχετικά με την αστική ευθύνη για ζημία που προκλήθηκε από απόβλητα που περιλάμβανε ένα πιο ολοκληρωμένο σχέδιο πάνω στην περιβαλλοντική ευθύνη. Ακολούθως το έτος 1993 εκδόθηκε η Πράσινη Βίβλος από την Επιτροπή ΕΚ. Επί της ουσίας επρόκειτο για μια κατευθυντήρια ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή για την πρόληψη και αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών, η οποία ήταν νομικά μη δεσμευτική για τα κράτη-μέλη και την κοινότητα. Στο επίκεντρο της Πράσινης Βίβλου ήταν η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και προωθούσε την εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων καθώς και την υιοθέτηση ενός συστήματος αντικειμενικής ευθύνης για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζημιών. Μεταξύ άλλων και λόγω της ιδιαίτερης δυσκολίας εντοπισμού και απόδειξης της ευθύνης στον ασκούντα τις επικίνδυνες δραστηριότητες ή στον παραγωγό ή στον κάτοχο επικίνδυνων ουσιών, προτάθηκε η δημιουργία αλληλέγγυων μηχανισμών αποζημίωσης που θα συγκεντρώνουν κεφάλαια από τι εισφορές ρυπογόνων επιχειρήσεων των οποίων οι δραστηριότητες συνδέονται με την απειλούμενη ζημία, για τις περιπτώσεις που η ζημία από επικίνδυνη δραστηριότητα είναι δύσκολο να αποδοθεί σε συγκεκριμένο πρόσωπο. Ακολούθησε το Φεβρουάριο του 2000 η «Λευκή Βίβλος», σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Η Λευκή βίβλος αποτέλεσε ένα φιλόδοξο κείμενο με στόχο την κάλυψη του νομοθετικού κενού που υπήρχε σχετικά με την πρόκληση ζημιών στο περιβάλλον μόνο από την πλευρά της προσβολής των δικαιωμάτων στην υγεία και την ιδιοκτησία¹. Η Λευκή Βίβλος αποτέλεσε το εφαλτήριο για το σχέδιο της οδηγίας. Το σχέδιο προέβλεπε δύο είδη ζημιών, αφενός μεν αυτές που αφορούν τις περιβαλλοντικές ζημίες αφετέρου δε

¹Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, Αντ. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 2006,σελ.59

αυτές που αφορούν την βιοποικιλότητα. Σκοπός ήταν η αποκατάσταση των βλαβών που προκαλούνται στους φυσικούς πόρους μέσω της θέσπισης ενός συστήματος πρόληψης και αποκατάστασης των δημοσίων αρχών σε εθνικό επίπεδο, οι οποίες είναι επιφορτισμένες με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Οι αρχές καθορίζουν τον τρόπο δράσης και τους φορείς εκμετάλλευσης που αναπτύσσουν ζημιογόνο ή επικίνδυνη δραστηριότητα.

Η Οδηγία 2004/35/EK² για την πρόληψη και την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ευθύνης θεσπίστηκε την 21.04.2004 βάσει του άρθρου 175 ΣΕΚ σύμφωνα με τη διαδικασία της συναπόφασης και αποτέλεσε ουσιαστικό κανονιστικό βήμα για την περιβαλλοντική ευθύνη. Το καθεστώς που θεσπίζει δεν προσομοιάζει με καθεστώς αστικής ευθύνης. Η οδηγία θεσπίζει ένα *sui generis*³ διοικητικού (δημόσιου) δικαίου σύστημα περιβαλλοντικής ευθύνης, το οποίο αποτελείται από ένα πλέγμα διατάξεων διοικητικού και ιδιωτικού δικαίου, σύμφωνα με το οποίο για τους φορείς δραστηριοτήτων εκμετάλλευσης αναλόγως τη δραστηριότητας τους και εφόσον εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής, μπορεί να θεμελιωθεί αντικειμενική ή υποκειμενική ευθύνη αναφορικά με την πρόκληση της περιβαλλοντικής βλάβης στο έδαφος, το νερό και στην βιοποικιλότητα. Η οδηγία επιβάλλει τη λήψη μέτρων είτε στον τομέα της πρόληψης είτε στον τομέα της αποκατάστασης μόνον *in natura* τόσο στους φορείς εκμετάλλευσης όσο και στη διοίκηση. Έτσι, καθίσταται σαφές ότι στόχος της Οδηγίας είναι να καθιερώσει ένα πλαίσιο περιβαλλοντικής ευθύνης, επί τη βάση της θεμελιώδους αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», με απώτερο σκοπό την αποτροπή και την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας με εύλογο κόστος. Η προθεσμία συμμόρφωσης των κρατών μελών με την οδηγία εκπνέει στις 30 Απριλίου 2007.

Κεντρικός άξονας της Οδηγίας είναι ότι ο «φορέας εκμετάλλευσης» (ρυπαίνων), η δραστηριότητα (πράξη ή παράλειψη) του οποίου προκάλεσε την περιβαλλοντική ζημία ή την επικείμενη απειλή μιας τέτοιας ζημίας, θα πρέπει να καταστεί υπεύθυνος για την χρηματική αποκατάστασή της. Υπό τη δαμόκλειο σπάθη της οδηγίας οι ρυπαίνοντες ή εν δυνάμει ρυπαίνοντες θα λαμβάνουν μέτρα και θα αναπτύσσουν πρακτικές, οι οποίες θα ελαχιστοποιούν τον κίνδυνο περιβαλλοντικής ζημίας, με αποτέλεσμα να μειώνεται το ενδεχόμενο ενεργοποίησης της ευθύνης τους.

² (EE L 143, 30.4.2004, σελ. 56)

³ Β.Καραγεώργου, Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για τα περιβαλλοντικά ζητήματα ενόπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η επιρροή της Σύμβασης Aarhus και του ενωσιακού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη 2021, σελ.157

Η επιλογή από τον ευρωπαϊκό νομοθέτη της Οδηγίας αντί άλλου νομικού κειμένου, ως νομικού «οχήματος» για τη θέση σε ισχύ ενός τέτοιου καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης ήταν η προσφορότερη λύση μετά την αποτυχημένη προσπάθεια της Σύμβασης του Λουγκάνο⁴, η οποία δεν επικυρώθηκε από έξι Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που την υπέγραψαν.

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η έννοια του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής ευθύνης

Μολονότι συχνά επικαλούμαστε το περιβάλλον είτε για να δικαιολογήσουμε επιλογές είτε ως την αιτία για την λήψη πολιτικών, οικονομικών μέτρων ή αποφάσεων, ωστόσο όταν φτάνουμε στο σημείο εκείνο κατά το οποίο πρέπει να αποδώσουμε τον ορισμό του περιβάλλοντος αντιλαμβανόμαστε ότι δεν μπορούμε να θέσουμε σε συγκεκριμένο πλαίσιο και να αποδώσουμε τον ορισμό του περιβάλλοντος. Η έννοια του περιβάλλοντος δεν επιδέχεται μια ενιαία, σαφή και γενικά αποδεκτή απάντηση⁵, καθώς υπάρχει πλήθος θεωρήσεων ενδεικτικά αναφέρουμε την ανθρωποκεντρική, την οικολογική θεώρηση⁶ αντίστοιχα, και συσχετισμών όπως επί παραδείγματι ο συσχετισμός του περιβάλλοντος με τον άνθρωπο ως προϋπόθεση της απόλαυσης άλλων αγαθών του όπως η υγεία, η ιδιοκτησία κ.α, αναλόγως με το ποιος είναι ο τελικός σκοπός της προστασίας του, δηλαδή ο άνθρωπος ή η φύση εν συνόλω. Όπως συνάγεται εκ των ανωτέρω η απάντηση στο ερώτημα είναι σύνθετη λόγω της φιλοσοφικής του φύσης⁷.

Εξάλλου και το ίδιο το Σύνταγμα δεν υιοθετεί αλλά ούτε προσδιορίζει ρητά την έννοια του περιβάλλοντος αντίθετα δέχεται και ακολουθεί έναν ευρύ ορισμό του

⁴Ο εν λόγω διεθνής μηχανισμός κρίθηκε μη αποτελεσματικός στο βαθμό που συνεπάγεται ελλείμματα στην ασφάλεια δικαίου λόγω του εξαιρετικά ευρέος πεδίου εφαρμογής του και των ασαφών ορισμών του. Βλ. ειδικότερα: Τσοκανάς (2007, σελ. 223 επ.)

⁵Ι.Καράκωστας, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Αντώνης Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2011 σελ.2

⁶Παναπούλου-Μπέκα, Ο προσδιορισμός του προστατευόμενου έννομου αγαθού υπό την ονομασία «περιβάλλον», Αρμ.1994 σελ.251

⁷Γ.Δελλής, Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη, Αντ.Σάκκουλα,1998. σελ 29, υποστηρίζει σχετικά ότι «η αέναη φιλοσοφική αναζήτηση ως προς το αν ο άνθρωπος προηγείται της φύσης ή η φύση του ανθρώπου είναι στην πραγματικότητα ένα νομικό ψευδοπρόβλημα στο μέτρο που οι δύο προσεγγίσεις του περιβάλλοντος, η οικολογική και η ανθρωποκεντρική δεν συγκρούονται μεταξύ τους αλλά μάλλον αλληλοσυμπληρώνονται» και Α.Τάχος,Δίκαιο Προστασίας του Περιβάλλοντος 5η έκδοση,1998, σελ 71και Δίκαιο Προστασίας του περιβάλλοντος 6η έκδοση,2006, σελ 62 υποστηρίζει σχετικά «ότι η αυτοτελής προστασία του περιβάλλοντος έχει ως στόχο την επιβίωση του ανθρώπινου είδους και του πολιτισμού δηλαδή καταλήγει τελικά στον ίδιο τον άνθρωπο αποτελεί μέσο για την ποιότητα ζωής του ανθρώπου διότι το περιβάλλον μπορεί να υπάρξει και χωρίς τον άνθρωπο ενώ ο άνθρωπος δε μπορεί να υπάρξει χωρίς το περιβάλλον διότι ζει εντός του περιβάλλοντος»

περιβάλλοντος είτε πρόκειται για το φυσικό είτε για το πολιτιστικό. Μια προσπάθεια για τον ορισμό του περιβάλλοντος αποτυπώνεται στον νόμο 1650/1986 και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 2 παρ.1 το περιβάλλον ορίζεται ως «το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες». Ακόμα και σ αυτήν την προσπάθεια οριοθέτησης της έννοιας του περιβάλλοντος είναι εμφανής η γενικότητα και ουδόλως επιχειρείται η ρητή καταγραφή του. Από όλα τα ως άνω προκύπτει άνευ ετέρου ότι ο σκοπός του συνταγματικού και κοινού νομοθέτη είναι μέσω της διευρυμένης ερμηνείας άλλως της έλλειψης της οριοθέτησης του ορισμού του περιβάλλοντος, να προστατεύσει κάθε έκφανση και κάθε μορφή εμφάνισης του περιβαλλοντικού και προσβαλλόμενου έννομου αγαθού που χρήζει προστασίας χωρίς να κινδυνεύσει να μείνει εκτός της νομοθετικής προστασίας, λόγω αδυναμίας επαρκούς πρόβλεψης.

Η συνειδητή παράλειψη συγκεκριμενοποίησης της έννοιας του περιβάλλοντος, συνιστά πανηγυρική έκφραση της βούλησης του συνταγματικού νομοθέτη να διευρύνει όσο το δυνατόν περισσότερο το προστατευτικό πεδίο των διατάξεων του Συντάγματος και να μην μείνει τίποτα αρρύθμιστο σχετικά με το περιβάλλον είτε αφορά το παρόν είτε το μέλλον. Όλα τα ως άνω συνηγορούν στην βαρύνουσα σημασία που αποδίδει στο περιβάλλον αλλά και στο μέγεθος της προστασίας που θέλει να επιτύχει. Το άρθρο 24 του Συντάγματος, το οποίο σε συνδυασμό με άλλες συνταγματικές διατάξεις απαρτίζουν το λεγόμενο "Περιβαλλοντικό Σύνταγμα", και συνθέτει έναν ανοιχτό και δυναμικό χαρακτήρα, ο οποίος εμπλουτίζεται υπό το φως κοινοτικών, οικονομικών και πολιτιστικών συνθηκών που διαμορφώνονται στο ιστορικό γίνεσθαι⁸. Περαιτέρω είναι γεγονός ότι η έννοια περιβάλλον νοείται πάντα σε σχέση με τον άνθρωπο, ο οποίος αποτελεί τον αποδέκτη των κανόνων δικαίου που το αφορούν χωρίς κατ' ανάγκη να προηγείται αξιολογικά η προστασία της ανθρώπινης ζωής ή υγείας από το έννομο αγαθό της σωτηρίας του περιβάλλοντος, αφού η διαφύλαξη των περιβαλλοντικών αγαθών αποσκοπεί εντέλει στη διασφάλιση του ίδιου του ανθρώπου. Μια άλλη προσπάθεια

⁸ Κ.Πουικλή, Η αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει υπό το φως της Οδηγίας 2004/35/EK σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, Διδακτορική Διατριβή, 2016, σελ.22 επ

ορισμού του περιβάλλοντος αποτυπώνεται στο πρώτο(1^ο) κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον είναι ο εξής: «περιβάλλον είναι το σύνολο των στοιχείων που συγκροτούν με την διαπλοκή των σχέσεών τους, το πλαίσιο, τα μέσα και τις συνθήκες ζωής του ανθρώπου και της κοινωνίας».

ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΑ ΕΝΝΟΜΑ ΑΓΑΘΑ

Στη διαμόρφωση – οριοθέτηση του πεδίου της διάταξης του άρθρου 24Σ έχει συνδράμει καθοριστικά η πλούσια νομολογία του ΣτΕ. Στα προστατευόμενα έννομα αγαθά που εντάσσονται συνταγματικά ή νομοθετικά στην έννοια "περιβάλλον" εμπεριέχονται το δασικό περιβάλλον, η βιοποικιλότητα, το τοπίο, οι παράκτιες ζώνες και τα μικρά νησιά⁹, τα ύδατα¹⁰, οι υδατικοί πόροι, η διαχείριση των αποβλήτων, το οικιστικό περιβάλλον, ο χωροταξικός σχεδιασμός καθώς και το πολιτιστικό περιβάλλον.

Ακόμα από πλευρά νομοθεσίας ο ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος, στο άρθρο 1 παρ. 1 ορίζει ότι στόχος του είναι "η θέσπιση θεμελιωδών κανόνων και η καθιέρωση κριτηρίων και μηχανισμών για την προστασία του περιβάλλοντος, έτσι ώστε ο άνθρωπος, ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου, να ζει σε ένα υψηλής ποιότητας περιβάλλον, μέσα στο οποίο να προστατεύεται η υγεία του και να ευνοείται η ανάπτυξη της προσωπικότητάς του."

Επιπρόσθετα, μέσω της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ δίνεται μία περαιτέρω εξειδίκευση στο περιεχόμενο των προστατευόμενων περιβαλλοντικών αγαθών μέσω της ιδιαίτερης αναφοράς στην ανάπτυξη των υπηρεσιών φυσικών πόρων καθώς αποτυπώνεται η ανάγκη για διαχείριση του μη στατικού χωροχρονικά χαρακτήρα των επιμέρους στοιχείων του περιβάλλοντος. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον σχετικό ορισμό της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ πρόκειται για τις "λειτουργίες που επιτελούνται από ένα φυσικό πόρο προς όφελος άλλων φυσικών πόρων ή του κοινού" 52 και συνίστανται στις βιοφυσικές σχέσεις και διασυνδέσεις ενός οικοσυστήματος ανεξαρτήτως εάν ικανοποιούν ή όχι ανθρώπινα συμφέροντα .

ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

⁹Γ. Σιούτη, Η νομική προστασία των οικοσυστημάτων των ακτών, Περιβάλλον & Δίκαιο, 1/1997, σ. 10 και Α. Παπαετρόπουλος, Ο χωροταξικός σχεδιασμός του αιγιαλού και της παραλίας. Θεωρητικές και νομολογιακές προσεγγίσεις, Νόμος και Φύση, 2009

¹⁰ Ν. 1739/1987 και ο Ν. 3199/2003

Εκτός από τις γενικές αρχές της ενσωμάτωσης και της επικουρικότητας υπάρχουν και άλλες αρχές που προκύπτουν από την παράγραφο 2 του άρθρου 174 ΣυνΕκ και αναφέρονται στο περιεχόμενο των κοινοτικών ρυθμίσεων που αφορούν το περιβάλλον. Ειδικότερα το άρθρο 174 ΣυνΕκ ορίζει ότι « η πολιτική της κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων σε διάφορες περιοχές της κοινότητας. Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος κατά προτεραιότητα στην πηγή καθώς και στην αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει.

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΛΗΨΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΦΥΛΑΞΗΣ

Οι αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης καθιερώθηκαν με το άρθρο 191 ΣΛΕΕ και τη Διακήρυξη του Ρίο του 1992 αποσκοπεί στην πρόληψη περιβαλλοντικών ζημιών σχετικά με τα προστατευόμενα είδη ή φυσικούς βιοτόπους, το νερό και το έδαφος. Αρχικά η διάκριση μεταξύ των δύο αρχών δεν ήταν εύκολη υπόθεση. Ενώ υπήρχε διάχυτη η εντύπωση ότι η αρχή της πρόληψης όπως μαρτυρα και το όνομα της αφορούσε τη λήψη αρνητικών μέτρων όπως η απαγόρευση λειτουργίας της επιχείρησης ενώ η αρχή της προφύλαξης αφορούσε την λήψη θετικών μέτρων .

Η αρχή της πρόληψης απαιτεί τη λήψη προληπτικών μέτρων για την πρόβλεψη και αποφυγή περιβαλλοντικών ζημιών προτού συμβούν, εφαρμόζεται όταν είναι ορατός ο κίνδυνος ζημίας στο περιβάλλον. Ωστόσο, οι αρχές της προφύλαξης και της πρόληψης έχουν στενή σχέση μεταξύ τους, για παράδειγμα στην περίπτωση των χημικών ουσιών που καταστρέφουν το όζον. Η αρχή της πρόληψης ήταν ένας από τους έντεκα στόχους και αρχές που απαριθμούνταν στο πρώτο πρόγραμμα περιβαλλοντικής δράσης της ΕΕ το 1973. Αργότερα, εφαρμόστηκε στην πολιτική της ΕΕ για τα απόβλητα (π.χ. αποτέφρωση, υγειονομική ταφή και λύματα), στις απαιτήσεις διαχείρισης των υδάτων, στην προστασία της βιοποικιλότητας, στην εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, αλλά και σε άλλους τομείς σχετικούς με την περιβαλλοντική ρύθμιση. Σήμερα, βρίσκεται στο επίκεντρο της πολιτικής σχεδιασμού και διέπει μεγάλο μέρος της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Επιτροπής της 2ας Φεβρουαρίου 2000 , με αφορμή την σπογγώδη εγκεφαλοπάθεια των βοειδών και την διάθεση μεταλλαγμένων προϊόντων, για την με σκοπό τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής της αρχής προφύλαξης κρίθηκε ότι υπάγονται στο πεδίο της όσες περιπτώσεις δεν εμπίπτουν στην προληπτική δράση του κράτους ή για όσες περιπτώσεις δεν υπάρχουν επαρκή επιστημονικά δεδομένα, όμως υπάρχουν ενδείξεις ή

Η αρχή της προφύλαξης ως μια εκ των θεμελιωδών αρχών του ευρωπαϊκού δικαίου του περιβάλλοντος είναι δεσμευτική για τον εθνικό δικαστή¹¹. Ο βαθμός διείσδυσης και η μεγάλη σημασία τόσο της αρχής της πρόληψης όσο και της προφύλαξης επιρρώνεται καθώς διατρέχει πλήθος οδηγιών και εκδηλώνεται είτε με την θέσπιση προληπτικού ελέγχου περιβαλλοντικών επιπτώσεων είτε προληπτικών δράσεων είτε ακόμα ακόμα με την μορφή ενημέρωσης και συμμετοχής των πολιτών σε ζητήματα που αφορούν το περιβάλλον.

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΠΑΝΟΡΘΩΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΤΑ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΠΗΓΗ

Η αρχή αυτή ερείδεται στην παρ.2 του άρθρου 191 ΣΛΕΕ και έχει μεγάλη πρακτική σημασία ιδίως στο πλαίσιο της διασυννοριακής ρύπανσης ή κατά τη μεταφορά αποβλήτων¹². Η αρχή αυτή αποτυπώνεται σε πληθώρα νομοθετικών κειμένων¹³ ενώ αποτυπώνεται σε μεγάλο αριθμό δικαστικών αποφάσεων. Σε αντίθετο πνεύμα με την κρατούσα νομολογία του ΔΕΚ είναι η υπ'αριθμόν C-203/1996 δυνάμει της οποίας κρίθηκε ότι η κοινοτική νομοθεσία για τα απόβλητα δεν επέβαλλε την εφαρμογή των αρχών της αυτάρκειας και της εγγύτητας εφόσον αυτά προορίζονται για οικονομική εκμετάλλευση¹⁴.

Η ΑΡΧΗ Ο ΡΥΠΑΙΝΩΝ ΠΛΗΡΩΝΕΙ

¹¹ ΣτΕ3445/1998 και ΣτΕ 613/2002, Ολ ΣτΕ 1264/2005 τέθηκε ζήτημα για την τοποθέτηση κεραιών ,το δικαστήριο έλαβε υπόψιν του την αρχή της προφύλαξης σκέψεις 5 και 8

¹² Ι.Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο,Αντώνης Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, ο.π σελ.31

¹³ Σε επίπεδο παράγωγου δικαίου εμφανίζεται στην οδηγία 84/631/ΕΟΚ όπως αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό ΕΚ1013/2006 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και Κοινοβουλίου,σχετικά με τις διασυννοριακές μεταφορές επικίνδυνων αποβλήτων

¹⁴ Ι.Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο,Αντών.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή,σελ 31, ΔΕΚ C-2/1990,ΔΕΚ C-422/1992

Η αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει παρουσιάστηκε για πρώτη φορά από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) το έτος 1972¹⁵. Η προέλευση της αρχής είναι οικονομικής φύσεως και εντάσσεται στη γενικότερη προσπάθεια συγκερασμού των οικονομικών εργαλείων με τους εκάστοτε περιβαλλοντικούς στόχους. Η αρχή ορίζει ότι «ο ρυπαίνων βαρύνεται μετα έξοδα για την υλοποίηση των μέτρων που αποφασίζουν οι δημόσιες αρχές, για να διασφαλισθεί η διατήρηση του περιβάλλοντος σε αποδεκτή κατάσταση». Αρχικά, το έτος 1972, οπότε και το πεδίο εφαρμογής της αρχής ήταν αμιγώς οικονομικό, το ζητούμενο μέσω της λειτουργίας της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» δεν είναι να επιτευχθεί η καλύτερη προστασία του περιβάλλοντος και η τιμώρηση των ρυπαντών αλλά κυρίως η διαφύλαξη των κανόνων της ελεύθερης αγοράς. Στο πρώτο αυτό επίπεδο η αρχή εστίαζε αποκλειστικά στο κόστος πρόληψης και ελέγχου της ρύπανσης, αλλά στη συνέχεια επεκτάθηκε ώστε να επωμίζεται τις δαπάνες των μέτρων που λάμβαναν οι δημόσιες αρχές για την αντιμετώπιση των εκπομπών ρύπων, ώστε να διασφαλίζεται ότι το περιβάλλον βρίσκεται σε αποδεκτή κατάσταση. Ακολούθως, το πεδίο εφαρμογής της αρχής επεκτάθηκε περαιτέρω προκειμένου να καλύπτει και την περιβαλλοντική ευθύνη, έτσι οι ρυπαίνοντες πρέπει να βαρύνονται με το κόστος της περιβαλλοντικής ζημίας που προκαλούν, ανεξάρτητα από το αν η ρύπανση που προκάλεσε τη ζημία δεν υπερέβαινε τα νόμιμα όρια («επιτρεπόμενη υπολειμματική ρύπανση») ή ήταν ακούσια¹⁶.

Στο ενωσιακό δίκαιο, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτυπώνεται για πρώτη φορά στη Σύσταση 75/436 του Συμβουλίου¹⁷ κατά την οποία «φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου που είναι υπεύθυνα για πρόκληση μόλυνσης οφείλουν να αναλάβουν τα έξοδα των μέτρων εκείνων που είναι απαραίτητα για την εξάλειψη της μόλυνσης ή για τον περιορισμό της σε συμμόρφωση προς τις προδιαγραφές ή τις αντίστοιχες ρυθμίσεις, οι οποίες καθιερώνουν ποιοτικούς στόχους ή ελλείπει αυτών, σε συμμόρφωση προς τις προδιαγραφές ή αντίστοιχα

¹⁵ Σύσταση της 26ης Μαΐου 1972, OECD, Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies, C(72) 128. Διαθέσιμο σε https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/4.OOZA_Recommendation_of_the_Council_on_Guiding_Principles_concerning_International_Economic_Aspects_of_Environmental_Policies, 2020.

¹⁶ ΟΟΣΑ, Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution, 1989

¹⁷ Σύσταση 75/436 του Συμβουλίου της 3ης Μαρτίου 1975, ΕΕ 1975 L. 194, σ. 1

μέτρα που τίθενται από τις δημόσιες αρχές. Η αρχή αυτή αποσκοπεί στον να κινητροδοτήσει τους επιχειρηματίες ή τους εν δυνάμει ρυπαντές να αμβλύνουν τα επίπεδα της ρύπανσης που οφείλονται σε δική τους δραστηριότητα, να στραφούν σε υιοθέτηση νέων τεχνολογιών που δεν επιβαρύνουν και δεν ρυπαίνουν το περιβάλλον και τέλος να εκλογικεύσουν την χρήση των φυσικών πόρων καθώς οι τελευταίοι δεν είναι ανεξάντλητοι. Επιπλέον εισήχθη στο Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον(1973-1976), κατά το οποίο ως ρυπαίνων νοείται αυτός που «επιβαρύνει άμεσα ή έμμεσα το περιβάλλον, ή αυτός που θέτει τους όρους για την προσβολή του».

Τέλος, σε επίπεδο διεθνούς δικαίου η ως εν λόγω αρχή τυγχάνει αναγνώρισης ενώ έρεισμά της θεωρούνται οι αρχές 21 και 22 της Διακήρυξης της Στοκχόλμης του 1972 καθώς και η αποτύπωση της στη Διακήρυξη του Ρίο¹⁸. Ειδικότερα το 1992, η Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (γνωστή ως «Δήλωση του Ρίο»¹⁹) συμπεριέλαβε την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» ως μία από τις 27 κατευθυντήριες αρχές της μελλοντικής βιώσιμης ανάπτυξης. Η εν λόγω αρχή δεν αποτελεί κανόνα διεθνούς εθιμικού δικαίου, παρά χρησιμοποιείται ως μέσο για την άσκηση πίεσης σε πολιτικό επίπεδο για την υιοθέτηση φιλοπεριβαλλοντικής πολιτικής από τα κράτη. Σχετικά με το περιεχόμενο της ως άνω αρχής διατυπώθηκε σε διεθνές επίπεδο, για πρώτη φορά, στην Υπόθεση TrailSmelter, από το διαιτητικό δικαστήριο που ανέλαβε να επιλύσει τη διαφορά μεταξύ ΗΠΑ και Καναδά, η οποία είχε ανακύψει λόγω της περιβαλλοντικής καταστροφής και της διασυνοριακής ρύπανσης που προκλήθηκε από τις δραστηριότητες καναδικού εργοστασίου εξόρυξης και τήξης μεταλλευμάτων. Επιπρόσθετα επίκληση της ίδιας αρχής έγινε και ενώπιον του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης (ICJ), στη Γνωμοδότηση του 1996 για τη νομιμότητα χρήσης πυρηνικών όπλων.

Στο σημείο αυτό θα ήταν καλό να επισημάνουμε ότι η αποτελεσματικότητα της αρχής αυτής έχει αμφισβητηθεί αρκετές φορές, αφού ναι μεν ο ρυπαίνων πληρώνει για τη ρύπανση που προκαλεί, όμως η διατήρηση του περιβάλλοντος σε αποδεκτή κατάσταση είναι ζήτημα πολιτικής βούλησης και των συνακόλουθων μέτρων που λαμβάνουν οι δημόσιες αρχές. Επί παραδείγματι, η Ελλάδα μολονότι εφαρμόζει την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» η έλλειψη ολοκληρωμένων συστημάτων

¹⁸ Η Διακήρυξη του Ρίο για το Περιβάλλον και την ανάπτυξη υιοθετήθηκε κατά τη Συνδιάσκεψη του Ρίο από 176 κράτη, μαζί με άλλα νομικά μη-δεσμευτικά και δεσμευτικά κείμενα. Σύμφωνα με τη 16η Αρχή της Διακήρυξης «ο ρυπαίνων βαρύνεται καταρχήν με το κόστος της ρύπανσης λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος και χωρίς να στρεβλώνεται το διεθνές εμπόριο και οι διεθνείς επενδύσεις»

¹⁹ UNCED, Rio Declaration on Environment and Development, 1992.

διαχείρισης και διάθεσης των απορριμμάτων προσκρούει στην άρνηση των εκάστοτε τοπικών αρχών να δημιουργήσουν χώρους υγειονομικής ταφής ή επεξεργασίας των απορριμμάτων τους.²⁰ Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής μπορούν να χρησιμοποιούν την αρχή αυτή για τον περιορισμό της ρύπανσης και την αποκατάσταση του περιβάλλοντος. Περαιτέρω η εφαρμογή της αρχής αυτής, λειτουργεί τόσο αποτρεπτικά όσο και προληπτικά καθώς οι ρυπαίνοντες λαμβανομένης υπόψη της ευθύνης που γεννάται στο πρόσωπο τους για αποζημίωση και αποκατάσταση αποφεύγουν την πρόκληση περιβαλλοντικών ζημιών. Το δε κόστος που προκαλείται από την τυχόν ρύπανση που προξενούν στο περιβάλλον καλύπτεται από τους ρυπαίνοντες και όχι από τους φορολογούμενους. Επομένως γίνεται αντιληπτό ότι δημιουργείται ένα πρόσθετο κόστος που συνιστά «εσωτερίκευση» των «αρνητικών περιβαλλοντικών εξωτερικοτήτων (internalisation of externalities)²¹». Αναγκαία συνέπεια των ανωτέρω είναι ότι πρόσθετο κόστος επηρεάζει και αυξάνει κατ' επέκταση την τιμή του παραγόμενου προϊόντος ή της προσφερόμενης υπηρεσίας. Με την σειρά της η αύξηση της τιμής του προϊόντος ή της υπηρεσίας έχει επιπτώσεις στην ευρύτερη αγορά καθώς μειώνει τη ζήτηση του, οδηγώντας τους υποψήφιους αγοραστές-καταναλωτές σε εναλλακτικές επιλογές. Το πρόσθετο αυτό κόστος συνεπάγεται την αύξηση της τιμής των αγαθών ή υπηρεσιών και συνεπώς μικρότερη καταναλωτική προτίμηση.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτελεί τη βάση της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 191 της ΣΛΕΕ, η πολιτική της ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος συμβάλλει στην επιδίωξη των ακόλουθων στόχων την διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, την προστασία της υγείας του ανθρώπου, τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτελεί θεμελιώδη αρχή της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» καθιερώνει ή επιδιώκει να δημιουργήσει μια σύνδεση

²⁰ Δ.Βασιλειάδης, Χρ. Διβάνη, Θ. Κανελλοπούλου, Μ. Κουσκουνά, Ανδρέας Παπαπετρόπουλος, Το Δίκαιο του Περιβάλλοντος μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 5-6

²¹ ΔΕΚ Υποθ. C-378/2008 απόφ. της 9.3.2010, ΔΕΚ συνεκδ. Υποθ. C-379/2008 και C-380/2008 απόφ. της 9.3.2010, ΠερΔικ. 2/2010, σ.383 επ. στην 397

μεταξύ μιας ρυπογόνου δραστηριότητας και περιβαλλοντικών φόρων ή τελών προκειμένου να μειωθεί η ρύπανση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αρμόδια για την κατάρτιση προτάσεων περιβαλλοντικής νομοθεσίας που θεμελιώνονται στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», ενώ τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για τη μεταφορά, την εφαρμογή και την επιβολή των περιβαλλοντικών οδηγιών και κανονισμών της ΕΕ. Οι νομοθέτες της ΕΕ και των κρατών μελών διαθέτουν διάφορα μέσα και διακριτική ευχέρεια για την αυστηρή ή μη εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Επιπλέον στο ίδιο το παραπάνω άρθρο 191 παρ.2 της ΣΛΕΕ ορίζεται ότι: «Η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές στη Ένωσης. Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”». Στόχος της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι να διασφαλίσει ότι όλοι οι πολίτες της ΕΕ διαβιούν σε ένα υγιές περιβάλλον όπου γίνεται βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και προστατεύεται η βιοποικιλότητα. και η αρχή 2 της Διακήρυξης του Ρίο, του 1992, για το περιβάλλον και την ανάπτυξη. Κατά τη θέσπιση ενωσιακών πολιτικών τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να υιοθετήσουν κοινή μέθοδο για την εκτίμηση του κόστους της καταπολέμησης της ρύπανσης που θα βασίζεται στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Ένα άλλο ζήτημα που τίθεται από την υποχρέωση ανάληψη ολοκλήρου του κόστους της περιβαλλοντικής ζημίας που προκαλούσε η δραστηριότητα των οικονομικών φορέων έπρεπε να γίνει ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη-μέλη, ώστε να αποφευχθούν οι στρεβλώσεις στο εμπόριο και στον αθέμιτο ανταγωνισμό. Κλείνοντας, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» θεωρείται ως θεμελιώδες εργαλείο για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της Ευρώπης κατά τρόπο αποδοτικό και δίκαιο και διατρέχει πλήθος βασικών νομοθετικών πράξεων όπως η ΟΒΕ για τη βιομηχανική ρύπανση, η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα, η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα σχετικά με τη ρύπανση των υδάτων και σε διάφορες οδηγίες και κανονισμούς που σχετίζονται με τη ρύπανση του εδάφους.

Προχωρώντας στην ανάλυση των στοιχείων που απαρτίζουν την αρχή βλέπουμε ότι δεν αρκεί να εντοπισθεί ο ρυπαίνων αλλά θα πρέπει παράλληλα να συντρέχουν στο πρόσωπο του ταυτόχρονα και τα τρία ακόλουθα στοιχεία: να υφίσταται η ευθύνη του ρυπαίνοντος ως απόρροια της επιζήμιας δραστηριότητάς

του, να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της δραστηριότητας του ρυπαίνοντος της επελθούσης ή απειλούμενης βλάβης και τέλος η ίδια η βλάβη σε περιβαλλοντικά αγαθά.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2004/35

Σύμφωνα με το προοίμιο της οδηγίας σε επίπεδο κοινότητας έχουν καταγραφεί αρκετές τοποθεσίες που έχουν υποστεί ρύπανση, γεγονός που συνεπάγεται σοβαρούς κινδύνους για την υγεία, ενώ ταυτόχρονα κατά τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται σημαντική επιτάχυνση της απώλειας της βιοποικιλότητας. Η τότε κοινότητα νυν Ευρωπαϊκή ένωση, έκρινε σκόπιμο την άμεση λήψη μέτρων καθώς σε αντίθετη περίπτωση η γεωμετρικά αυξανόμενη ρύπανση θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις στη βιοποικιλότητα. Περαιτέρω βάσιμα υποστηρίζεται ότι η πρόληψη και η αποκατάσταση, στο μέτρο του δυνατού, των περιβαλλοντικών ζημιών συμβάλλει στην υλοποίηση των στόχων και των αρχών της κοινοτικής πολιτικής για το περιβάλλον, όπως διατυπώνονται στη Συνθήκη. Ως προς τον τρόπο αποκατάστασης των ζημιών θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι εκάστοτε ιδιαίτερες και ειδικότερες συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα.

Η επιλογή της οδηγίας από το ευρωπαϊκό νομοθέτη ερείδεται στην ανάγκη αντιμετώπισης συνεχώς αυξανόμενων ρυπογόνων περιστατικών με αυξημένες δημιουργία κοινού πλαισίου για την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας με εύλογο κόστος για την κοινωνία, είναι αδύνατο να επιτευχθεί επαρκώς από τα κράτη μέλη και μπορεί, κατά συνέπεια, να επιτευχθεί καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο λόγω των διαστάσεων της παρούσας οδηγίας και των συνεπειών της για τη λοιπή κοινοτική νομοθεσία, και συγκεκριμένα την οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας και την οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2000, για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της

πολιτικής των υδάτων , η Κοινότητα μπορεί να λάβει μέτρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας που διατυπώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης. Σκοπός της οδηγίας 2004/35/EK (εφεξής «ΟΠΕ») ήταν η θέσπιση κοινού πλαισίου για την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας με εύλογο κόστος για την κοινωνία και με βάση την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», η οποία περιλαμβάνεται στο άρθρο 191 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ. Η οδηγία εκδόθηκε για την αποτελεσματική καθιέρωση ενός καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης με βάση αφενός την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», βασικής αρχής του δικαίου του περιβάλλοντος που διατυπώνεται και στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο άρθρο 174 παρ. 2, και αφετέρου την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης.

Στα τέλη Ιουλίου του 2001, η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προχώρησε στην δημοσίευση ενός σχεδίου εργασίας σχετικά με την πρόληψη και την αποκατάσταση σημαντικής περιβαλλοντικής ζημίας (περιβαλλοντική ευθύνη). Το προτεινόμενο σχέδιο πρότεινε μια προσέγγιση δημοσίου δικαίου αντί για ένα σύστημα αστικής ευθύνης. Μετά από περίπου μισό χρόνο διαπραγματεύσεων, την 23η Ιανουαρίου του 2002, η Επιτροπή κατέθεσε επίσημη πρόταση²² για μια «οδηγία του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την περιβαλλοντική ευθύνη σχετικά με την πρόληψη και την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας», η οποία υποβλήθηκε στη διαδικασία της συναπόφασης όπως προέβλεπε το άρθρο 251 ΣΕΚ. Η προτεινόμενη Οδηγία διαφοροποιήθηκε από το σύστημα αστικής ευθύνης που είχε προκρίνει η Σύμβαση Λουγκάνο.

Η πρόταση υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ωστόσο προέκυψε διαφωνία μεταξύ των δύο βασικών εμπλεκόμενων Επιτροπών, ήτοι της Επιτροπής Περιβάλλοντος και της Επιτροπής Νομικών Υποθέσεων. Εν τέλει στις 14 Μάϊου 2003, το Κοινοβούλιο υιοθέτησε την πρώτη νομοθετική λύση, ακολουθώντας την έκθεση της Επιτροπής Νομικών Υποθέσεων και προτείνοντας μια σειρά από τροποποιήσεις. Στις 13 Ιουνίου 2003 το Συμβούλιο, υπό την ελληνική προεδρία, κατέληξε σε μια πολιτική συμφωνία πάνω στην πρόταση. Υιοθέτησε επισήμως μια Κοινή Θέση στις 18 Σεπτεμβρίου 2003, με την παρουσία μειοψηφίας της Γερμανίας, της Αυστρίας και της Ιρλανδίας. Την επόμενη ημέρα μεταβίβασε στο Κοινοβούλιο

²² COM(2002) 17 final, 23.1.2002, 2002/0021(COD)

την άποψη της πάνω στην Κοινή Θέση. Έτσι, στις 17 Δεκεμβρίου 2003 το Κοινοβούλιο, ψηφίζοντας σε ολομέλεια, ψήφισε ένα νομοθετικό κείμενο κατά τη δεύτερη συζήτηση, υιοθετώντας μόνο τέσσερις από τις 40 τροποποιήσεις στην Κοινή Θέση, που είχε προτείνει η Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων στις 3 Δεκεμβρίου του 2003. Η Επιτροπή προέβαλε τη γνώμη της στις τροποποιήσεις όμως κατά το στο στάδιο της συνδιαλλαγής στις 27 Φεβρουαρίου το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο κατόρθωσαν τελικά να συμφωνήσουν σε ένα κοινό κείμενο. Εν τέλει στο τέλος Μαρτίου του 2004 το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποδέχθηκαν την τελική εκδοχή της Οδηγίας.

Προς την ανάγκη θέσπισης ενός νομοθετικού κειμένου καταλυτικός ήταν ο μεγάλος αριθμός ατυχημάτων που είχαν λάβει χώρα σε όλη την ένωση και είχαν προκαλέσει ρύπανση όλα βεβαία τα παραπάνω θα πρέπει να προστεθεί ια σειρά συνεχόμενων σοβαρών ζημιών²³ του περιβάλλοντος σε συνδυασμό με τις δυσμενείς συνέπειες αυτών ήγειραν έντονο προβληματισμό σχετικά με το ποιος φέρει την ευθύνη του ατυχήματος καθώς και το ποιος οφείλει να αποκαταστήσει τη ζημιά. Ταυτόχρονα με τις περιπτώσεις ζημιών έντονη ανησυχία υπήρχε σχετικά με τα γενετικώς μεταλλαγμένα προϊόντα καθώς τα τελευταία ενδέχεται να βλάψουν την ανθρώπινη υγεία και εν γένει να προκαλέσουν δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον. Όλοι οι ως άνω προβληματισμοί αποτυπώθηκαν στη Λευκή Βίβλο για την περιβαλλοντική ευθύνη²⁴ η οποία έθεσε ως στόχο να διερευνήσει κατά πόσον η αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει δύναται να εξυπηρετήσει κατά τρόπο αποτελεσματικό τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής της κοινότητας.

Στον τομέα της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής την πρώτη νομική βάση για τη διαφύλαξη της ποιότητας του περιβάλλοντος, την ανθρώπινη υγεία και τη διασφάλιση της ορθής χρήσης των φυσικών πόρων υπήρξε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987. Τα μεταγενέστερα νομοθετικά κείμενα ενίσχυαν διαρκώς την προστασία του περιβάλλοντος. Επισήμως, το περιβάλλον καθιερώθηκε ως πεδίο της πολιτικής το έτος 1993 με την Συνθήκη του Μάαστριχτ. Ακολούθως η Συνθήκη του Άμστερνταμ το έτος 1999 προέβλεπε την υποχρέωση ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής προστασίας σε όλες τις πολιτικές με σκοπό την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης. Η Οδηγία για την πρόληψη και την αποκατάσταση της

²³ [Επικαιρότητα - Αρχεία - Σημαντικά γεγονότα - Ασφάλεια στη θάλασσα \(europa.eu\)](#)

²⁴ [Microsoft Word - el.doc \(europa.eu\)](#)

περιβαλλοντικής ευθύνης τέθηκε επισήμως σε ισχύ την 21η Απριλίου 2004. Η βασική πρωτοβουλία που οδήγησε στην επίμαχη Οδηγία ξεκινάει από το 1993 όταν υιοθετήθηκε η Πράσινη Βίβλος, η ιδέα όμως για την δημιουργία ενός κοινοτικού νομοθετήματος που να ρυθμίζει την περιβαλλοντική ευθύνη έχει τις ρίζες της πολύ νωρίτερα, στις αρχές της δεκαετίας του '80. Η οδηγία 2004/35/EK τροποποιήθηκε: α. από το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/21/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15^{ης} Μαρτίου 2006 αναφορικά με την διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας, οπότε και προστέθηκε το άρθρο 13 στο Παράρτημα III αυτής που αφορά τη διαχείριση εξορυκτικών αποβλήτων β. από την Οδηγία 2009/31/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2009 σχετικά με την αποθήκευση διοξειδίου του άνθρακα σε γεωλογικούς σχηματισμούς και για την τροποποίηση της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, των οδηγιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2000/60/EK, 2001/80/EK, 2004/35/EK, 2006/12/EK και 2008/1/EK, και γ. από τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1013/200 και την Οδηγία 2013/30/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Ιουνίου 2013.

ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2004/35

Βασικό στοιχείο της οδηγίας 2004/35/EK αποτελεί η έννοια της περιβαλλοντικής ζημίας, διότι μέχρι την έκδοσή της τα οικολογικά αγαθά τύγχαναν προστασίας μόνον εφόσον συνεπέφεραν και οικονομική ζημία. Σημειωτέον ότι η Συνθήκη του Λουγκάνο του Συμβουλίου της Ευρώπης “για την αστική ευθύνη για ζημιές που προέρχονται από δραστηριότητες επικίνδυνες για το περιβάλλον” του 1993 περιλαμβάνει στο πεδίο εφαρμογής της τόσο την οικολογική ζημία όσο και τις παραδοσιακές ζημιές (θάνατος, σωματική βλάβη και περιουσιακή ζημία). Με την οδηγία αυτή γίνεται φανερό ότι δεν θεσπίζεται καθεστώς αστικής ευθύνης για ζημιές προερχόμενες από την πυρηνική ενέργεια.

Σημαντικό στοιχείο της εν λόγω οδηγίας είναι ότι καθιερώνει ένα ευρύ ελάχιστο πεδίο προστασίας σε οριζόντιο επίπεδο ενώ αφήνει στα κράτη μέλη την πρωτοβουλία να θεσπίσουν τα μέτρα που θεωρούν κατάλληλα για την περιβαλλοντική ευθύνη. Η θέσπιση της οδηγίας αποσκοπεί στο να αντιμετωπίσει πολλά και σημαντικά προβλήματα που έχουν αναδειχθεί όλο το διάστημα έως την θέση της σε ισχύ. Ειδικότερα η οδηγία έχει ως βασικούς στόχους τους εξής: να

αποφευχθεί η αύξηση της περιβαλλοντικής ρύπανσης, να ανασταλεί η απώλεια της βιοποικιλότητας καθώς όπως αναφέρεται στο προοίμιο της οδηγίας παρατηρείται θεαματική επιτάχυνση της μείωσης της βιοποικιλότητας, να μειωθεί στο ελάχιστο κατά το δυνατόν επίπεδο η ρύπανση στα ύδατα, στο έδαφος, στα προστατευόμενα είδη και τους οικοτόπους, να υλοποιήσει τις αρχές της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής όπως αυτές αναλύθηκαν παραπάνω, να προωθήσει την αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει σε συνδυασμό με την βιώσιμη ανάπτυξη, να γίνει η ανάληψη της οικονομικής ευθύνης για την πρόληψη και αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ευθύνης από τους φορείς εκμετάλλευσης (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) από τη δραστηριότητα των οποίων προκαλείται η βλάβη ή ο άμεσος κίνδυνος και τέλος μέσα από όλα τα μέτρα να κινητοποιηθούν οι φορείς εκμετάλλευσης προκειμένου να πράξουν τα δέοντα για να μειώσουν τις πιθανότητες έκθεσης τους σε οικονομικές ευθύνες.

ΤΟ ΔΙΤΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Η οδηγία 2004/35/EK, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, καθιερώνει ένα *sui generis* σύστημα αναφορικά με τη λήψη μέτρων διοικητικού καταναγκασμού με απώτερο στόχο την ανάληψη του κόστους από τον φορέα της εκμετάλλευσης. Το καθεστώς ευθύνης που θεσπίζεται είναι διττό. Αφενός μεν, εισάγεται το καθεστώς της αντικειμενικής ευθύνης για περιπτώσεις ζημίας (ή επικείμενη απειλή ζημίας) από επικίνδυνες ή εν δυνάμει επικίνδυνες επαγγελματικές δραστηριότητες, όπως αυτές αναφέρονται στο Παράρτημα III της οδηγίας, Εδώ η ευθύνη είναι γνήσια αντικειμενική, δηλαδή γεννάται ανεξαρτήτως υπαιτιότητας. Τέτοιες δραστηριότητες είναι η λειτουργία εγκαταστάσεων που προϋποθέτουν άδεια, σύμφωνα με την οδηγία 96/61/EK, οι διαδικασίες διαχείρισης αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένης της συλλογής, της μεταφοράς, της ανάκτησης και της διάθεσης των αποβλήτων και των επικινδύνων αποβλήτων, όλες οι απορρίψεις σε εσωτερικά επιφανειακά ύδατα, για τις οποίες απαιτείται προηγούμενη άδεια σύμφωνα με την οδηγία 76/464/ΕΟΚ, η παραγωγή, χρήση, αποθήκευση, κατεργασία, ταφή, απελευθέρωση στο περιβάλλον και μεταφορά εντός της περιμέτρου της επιχείρησης επικινδύνων ουσιών, οι μεταφορές οδικώς, σιδηροδρομικώς, δια των εσωτερικών πλωτών οδών, θαλασσίως ή εναερίως επικινδύνων ή ρυπογόνων εμπορευμάτων κ. ά., αφετέρου εισάγεται το καθεστώς της υποκειμενικής ευθύνης για τις περιπτώσεις ζημίας σε είδη

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

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

ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2004/35/ΕΚ

Όπως είναι λογικό η οδηγία στο άρθρο 4 της οδηγίας αναφέρει περιοριστικά τις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες δεν τυχάνει εφαρμογής η οδηγία. Ειδικότερα η οδηγία δεν εφαρμόζεται σε περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας, οφειλόμενη α) ένοπλη σύγκρουση, εχθροπραξίες, εμφύλιο πόλεμο ή εξέγερση, β) φυσικό φαινόμενο εξαιρετικού, αναπάντεχου και ακατανίκητου χαρακτήρα. Περαιτέρω η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται σε περιβαλλοντική ζημία ή σε τυχόν επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας που προκύπτει λόγω συμβάντος, η ευθύνη ή η αποζημίωση για το οποίο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής οιασδήποτε από τις διεθνείς Συμβάσεις που απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙV, συμπεριλαμβανομένων τυχόν μελλοντικών τροποποιήσεων των Συμβάσεων αυτών, η οποία ισχύει στο οικείο κράτος μέλος. Ακόμα η διάταξη της παρ. 5 είναι εξίσου σημαντική καθότι η οδηγία εφαρμόζεται σε περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας, λόγω ρύπανσης διάχυτου χαρακτήρα, μόνον εφόσον είναι δυνατόν να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και των δραστηριοτήτων μεμονωμένων φορέων εκμετάλλευσης. Ρόλο για την σημαντική

μείωση του πεδίου εφαρμογής παίζει το ίδιο το αντικείμενο της οδηγίας, δηλαδή το καθεστώς αστικής ευθύνης, το οποίο στις περισσότερες έννομες τάξεις είναι αυστηρά οριοθετημένο

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΖΗΜΙΑ

Για την στοιχειοθέτηση της περιβαλλοντικής ευθύνης πρέπει να υπάρχει ένα κοινό και ομοιόμοφο πλαίσιο περί των ορισμών .

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

Στο πλαίσιο της οδηγίας, η περιβαλλοντική ζημία ορίζεται ως εξής: α) Είναι η ζημία η οποία επηρεάζει σοβαρά την περιβαλλοντική (οικολογική, χημική ή ποσοτική) κατάσταση των υδάτινων πόρων, όπως ορίζεται στην οδηγία 2000/60/ΕΚ, στην οδηγία-πλαίσιο περί υδάτων της ΕΕ και στην οδηγία 2008/56/ΕΚ, την οδηγία σχετικά με τη στρατηγική για το θαλάσσιο περιβάλλον, β) είναι η ζημία του εδάφους η οποία δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία και γ) η ζημία των προστατευόμενων ειδών και των φυσικών οικοτόπων η οποία επηρεάζει δυσμενώς τη διατήρηση όπως ορίζεται στην οδηγία 2009/147/ΕΚ σχετικά με τη διατήρηση των άγριων πτηνών και στην οδηγία 92/43/ΕΟΚ, την οδηγία περί φυσικών οικοτόπων. Ο ορισμός περιλαμβάνει την απόρριψη ρυπαντών στην ατμόσφαιρα (καθώς η εν λόγω απόρριψη επηρεάζει τις συνθήκες του εδάφους ή των υδάτων), σε εσωτερικά επιφανειακά και υπόγεια ύδατα, καθώς και κάθε σκόπιμη ελευθέρωση στο περιβάλλον γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών, όπως ορίζονται στην οδηγία 2001/18/ΕΚ.

1. ΟΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΦΟΡΕΑ ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗΣ.- ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΗ ΔΡΑΣΗ

Ως υποκείμενο της ευθύνης σύμφωνα με την οδηγία ορίζεται ο φορέας της εκμετάλλευσης που προξένησε την περιβαλλοντική ζημία, το πρόσωπο δηλαδή που ελέγχει την επαγγελματική δραστηριότητα, δεδομένου ότι έχει τις απαραίτητες τεχνικές γνώσεις και τον έλεγχο της σχετικής δραστηριότητας, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 8 παρ. 3, όταν δηλαδή μπορεί να αποδείξει ότι η περιβαλλοντική ζημία προκλήθηκε από τρίτο, και επήλθε παρά την ύπαρξη των ενδεδειγμένων μέτρων ασφαλείας, ή οφείλεται σε συμμόρφωση προς υποχρεωτική διαταγή ή εντολή δημόσιας αρχής. Κατά το άρθρο 5 της οδηγίας, στις περιπτώσεις επικείμενης απειλής περιβαλλοντικής ζημίας, ο φορέας εκμετάλλευσης υποχρεούται να λάβει αμελλητί τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα, και όταν η επικείμενη απειλή δεν εξαλείφεται παρά τα προληπτικά μέτρα, να ενημερώνει την αρμόδια αρχή που έχει ορισθεί σε κάθε χώρα, για την κατάσταση το ταχύτερο δυνατόν.

Για την νομική βάση της αστικής ευθύνης, πρέπει να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ ζημίας και δραστηριότητας. Η οδηγία στο σημείο αυτό φαίνεται να σιωπά καθώς δεν προκύπτει με σαφήνεια. Η απόδειξη της αιτιώδους συνάφειας είναι καίριας σημασίας για το καθεστώς ευθύνης του φορέα εκμετάλλευσης αλλά και γενικότερα για την οδηγία η οποία αφορά εξ ολοκλήρου την ευθύνη και κόστος της ευθύνης ως απόρροια της συμπεριφοράς. Στο σημείο αυτό αξίζει μνείας η ρύθμιση της παρ. 2 του άρθρου 4 του π.δ. 148/2009, κατά την οποία το διάταγμα εφαρμόζεται «ως προς τον φορέα εκμετάλλευσης της δραστηριότητας που προκάλεσε την περιβαλλοντική ζημία ή την άμεση απειλή πρόκλησής της, μόνο εφόσον αυτός έχει εντοπισθεί, σύμφωνα με την παράγραφο Ε' του άρθρου 6, η ζημία είναι συγκεκριμένη και εφόσον υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ως άνω δραστηριότητας και της επελθούσας περιβαλλοντικής ζημίας ή της άμεσης απειλής τέτοιας ζημίας». Επομένως εισάγεται ζήτημα εν προκειμένω όχι μόνο ως προς την απόδειξη και τεκμηρίωση της αιτιώδους συνάφειας ανάμεσα στον στην επιβλαβή δραστηριότητα του φορέα εκμετάλλευσης και την σύνδεση του με την ζημία που επήλθε ή απειλείται.

2. ΟΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΩΝ ΑΡΧΩΝ.

Η εκάστοτε αρμόδια αρχή μπορεί να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης την παροχή πληροφοριών για τυχόν επικείμενη απειλή περιβαλλοντικής ζημίας, να απαιτήσει να λάβει αυτός τα αναγκαία προληπτικά μέτρα, να δώσει εντολές στον φορέα εκμετάλλευσης ή να λάβει η ίδια τα αναγκαία προληπτικά μέτρα. Η αρμόδια

αρχή ενεργεί η ίδια προληπτικά όταν ο φορέας εκμετάλλευσης δεν συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις του ή αν αυτός δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί ή δεν υποχρεούται δυνάμει της οδηγίας να αναλάβει τις σχετικές δαπάνες.

Το π.δ. 148/2009 περιέχει νέα ρύθμιση²⁵, κατά την οποία η αρμόδια αρχή μπορεί να εξουσιοδοτεί τρίτους ή να απαιτεί από τρίτους να εκτελέσουν τα εν λόγω προληπτικά μέτρα.

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

3. ΟΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΦΟΡΕΑ ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗΣ

Κατά το άρθρο 5 που αφορά την προληπτική δράση η αρμόδια αρχή μπορεί α απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης την παροχή πληροφοριών για τυχόν επικείμενη απειλή περιβαλλοντικής ζημίας ή για περιπτώσεις που υπάρχουν υποψίες για τέτοια επικείμενη απειλή, β) να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης να λάβει τα αναγκαία προληπτικά μέτρα, γ) να δώσει εντολές στον φορέα εκμετάλλευσης, οι οποίες πρέπει να τηρηθούν για τα αναγκαία προληπτικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν, ή δ) να λάβει η ίδια τα αναγκαία προληπτικά μέτρα. 4. Η αρμόδια αρχή απαιτεί τα προληπτικά μέτρα να λαμβάνονται από τον φορέα εκμετάλλευσης. Εάν ωστόσο ο φορέας εκμετάλλευσης δεν συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1 ή στην παράγραφο 3, στοιχεία β) ή γ), ή δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί, ή δεν υποχρεούται δυνάμει της παρούσας οδηγίας να αναλάβει τις δαπάνες, η αρμόδια αρχή δύναται να λαμβάνει η ίδια αυτά τα προληπτικά μέτρα.

Με την επέλευση της περιβαλλοντικής ζημίας, και σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας, ο φορέας εκμετάλλευσης ενημερώνει την αρμόδια αρχή αμελλητί

²⁵ στο άρθρο 8 παρ. 3 περ. β

σχετικά με την κατάσταση και λαμβάνει όλα τα εφικτά μέτρα για τον άμεσο έλεγχο και τον περιορισμό των συγκεκριμένων ρύπων προκειμένου να περιορισθεί ή να προληφθεί η περιβαλλοντική ζημία και τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης.

4. ΟΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΩΝ ΑΡΧΩΝ

Η αρμόδια αρχή μπορεί να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης συμπληρωματικές πληροφορίες, να απαιτήσει να λάβει όλα τα εφικτά μέτρα ή τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης, να δώσει εντολές που πρέπει να τηρηθούν για τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης ή τέλος να λάβει η ίδια τα μέτρα αυτά. Η αρμόδια αρχή ενεργεί η ίδια κατασταλτικά, εάν ο φορέας εκμετάλλευσης δεν συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις του ή δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί, ή δεν υποχρεούται δυνάμει της οδηγίας να αναλάβει τις δαπάνες.

Η αρμόδια αρχή έχει την υποχρέωση θέσπισης μέτρων. Κατά τη θέσπιση των μέτρων αποκατάστασης, τα οποία κατά το άρθρο 7 πρέπει να υποβληθούν στην αρμόδια αρχή προς έγκριση, η αρμόδια αρχή διαθέτει διακριτική ευχέρεια π.χ. ως προς το ποια περίπτωση περιβαλλοντικής ζημίας πρέπει να αποκατασταθεί πρώτη, εάν συντρέχουν πλείονες περιπτώσεις περιβαλλοντικής ζημίας, με κριτήριο τη φύση, την έκταση και τη σοβαρότητα των διαφόρων περιπτώσεων. Έτσι η αρμόδια αρχή αφού λάβει υπόψη της όλα τα απαραίτητα στοιχεία και σταθμίσει τον κίνδυνο, δύναται να κρίνει ποια βλάβη πρέπει να αντιμετωπισθεί κατά προτεραιότητα.

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

5. ΤΑ ΤΡΙΑ ΕΙΔΗ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ Η ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ, Η ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΗ ΚΑΙ Η ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΤΙΚΗ.

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

Σύμφωνα με το παράρτημα II, με τον όρο πρωτογενής αποκατάσταση θεωρείται κάθε μέτρο αποκατάστασης που έχει ως αποτέλεσμα την επαναφορά των φυσικών πόρων που υπέστησαν ζημία στην αρχική τους κατάσταση. Εφόσον η πρωτογενής αποκατάσταση δεν οδηγεί στην επαναφορά του περιβάλλοντος στην αρχική του κατάσταση, αναλαμβάνεται συμπληρωματική αποκατάσταση. Επιπλέον,

αναλαμβάνεται αντισταθμιστική αποκατάσταση για την αντιστάθμιση των προσωρινών απωλειών.

Από τα ως άνω είδη αποκατάστασης φαίνεται η πρωτογενής αποκατάσταση μοιάζει μη εφικτή ιδίως στον τομέα του περιβάλλοντος, διότι αρκετά συχνά είναι δύσκολη η διάγνωση της αρχικής του κατάστασης. Κατά το άρθρο 2 παρ. 14 της οδηγίας, ως «αρχική κατάσταση» νοείται η κατάσταση που θα επικρατούσε κατά τη στιγμή της ζημίας των φυσικών πόρων και των υπηρεσιών εάν δεν είχε συμβεί η περιβαλλοντική ζημία, υπολογιζόμενη με βάση τις καλύτερες διαθέσιμες πληροφορίες. Επι παραδείγματι στην περίπτωση μιας πετρελαιοκηλίδας εντός θαλάσσης ή πρόκληση μεγάλης θαλάσσιας καταστροφής κατά την άποψη της γράφουσας θα απαιτηθούν χιλιάδες χρόνια για να γίνει καθαρισμός του βυθού και στην ιδανική περίπτωση που επέλθει δεν δυνάμεθα να συγκρίνουμε την προτεραιότητα και τη μετέπειτα κατάσταση.

6.ΤΟ ΚΟΣΤΟΣ ΠΡΟΛΗΨΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

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

Εισάγονται όμως και κάποιες εξαιρέσεις και απαλλαγή σχετικά με την ανάληψη του κόστους. Επιπλέον οφείλουμε να επισημάνουμε ότι η εκάστοτε αρμόδια αρχή είναι υποχρεωμένη να εντοπίσει τον φορέα της εκμετέλλευσης που προκάλεσε τη βλάβη. Ο φορέας εκμετάλλευσης δεν υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος των δράσεων πρόληψης ή αποκατάστασης εάν μπορεί να αποδείξει ότι η περιβαλλοντική ζημία προκλήθηκε από τρίτο και επήλθε παρά την ύπαρξη των ενδεδειγμένων μέτρων ασφαλείας, ή οφείλεται σε συμμόρφωση προς υποχρεωτική διαταγή ή εντολή δημόσιας αρχής.

Ακόμα μια ενδιαφέρουσα περίπτωση είναι εκείνη κατά την οποία τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να επιτρέψουν στον φορέα εκμετάλλευσης να μην επωμισθεί το κόστος των δράσεων αποκατάστασης, υπό τον όρο να αποδείξει ότι δεν ενήργησε εκ δόλου ή εξ αμελείας και ότι η περιβαλλοντική ζημία προκλήθηκε από: α) εκπομπή ή

συμβάν που επιτρέπονται ρητά από εξουσιοδότηση, η οποία παραχωρήθηκε από τις εφαρμοστέες εθνικές νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που εφαρμόζονται τα νομοθετικά μέτρα τα οποία θεσπίζει η Κοινότητα και που αναφέρονται στο Παράρτημα III, β) εκπομπή ή δραστηριότητα ή οιονδήποτε τρόπο χρήσης προϊόντος στο πλαίσιο δραστηριότητας, εφόσον ο φορέας εκμετάλλευσης αποδεικνύει ότι δεν είχε πιθανολογηθεί ότι θα προκαλούσαν περιβαλλοντική ζημία, σύμφωνα με τις επιστημονικές και τεχνικές γνώσεις που ήταν διαθέσιμες κατά το χρόνο που έλαβε χώρα η εκπομπή ή η δραστηριότητα.

7. ΈΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

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

Στην ελληνική νομοθεσία όπως θα δούμε στην συνέχεια ο νομοθέτης δεν απαιτεί επαρκές έννομο συμφέρον αλλά εκλαμβάνει το έννομο συμφέρον με ευρύτητα. Η απαίτηση του ευρωπαϊού νομοθέτη για επαρκές έννομο συμφέρον κρίνεται ως αντιφατικό με την ευρύτητα και την ευελιξία, την διακριτική ευχέρεια που διαπνέει όλη την οδηγία. Ένας δικαιολογητικός λόγος που θα μπορούσε να εξηγήσει αυτή τη διαφορά ανάμεσα στον ευρωπαϊό και στον Έλληνα νομοθέτη είναι ότι πρόκειται για διαφορά που αφορά αξίωση αποζημίωσης και όχι ακυρωτική διαφορά. Σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 1, «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο: α) επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί από περιβαλλοντική ζημία, ή β) έχει έννομο συμφέρον από τη λήψη απόφασης σχετικά με περιβαλλοντική ζημία, δικαιούται να υποβάλει εγγράφως στον αρμόδιο Τομέα της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.), τις πληροφορίες που διαθέτει, σχετικά με την περιβαλλοντική ζημία που έχει υποπέσει στην αντίληψή του, όπως επίσης και να καλέσει την αρμόδια αρχή να αναλάβει δράση».

Σύμφωνα με τις γενικά παραδεδεγμένες αρχές της διοικητικής διαδικασίας, και κατά το άρθρο 12 παρ. 3 και 4 της οδηγίας, εφόσον η αίτηση για ανάληψη δράσης αποδεικνύουν εύλογα ότι υπάρχει περιβαλλοντική ζημία, η αρμόδια αρχή εξετάζει το αίτημα και δίνει την ευκαιρία στον ενδιαφερόμενο φορέα εκμετάλλευσης να γνωστοποιήσει τις απόψεις του. Επίσης, η αρμόδια αρχή το ταχύτερο δυνατόν οφείλει να ενημερώσει τα πρόσωπα που της υπέβαλαν παρατηρήσεις σχετικά με την απόφασή της να δεχθεί ή να απορρίψει το αίτημα και να αιτιολογήσει δεόντως την απόφασή της αυτή.

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

8. ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ

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

9. ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 14 της οδηγίας, τα κράτη μέλη λαμβάνουν μέτρα για να ενθαρρύνουν την ανάπτυξη μέσων και αγορών χρηματοοικονομικής ασφάλειας, εκ μέρους των κατάλληλων οικονομικών και χρηματοπιστωτικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων χρηματοπιστωτικών μηχανισμών σε περίπτωση αφερεγγυότητας, με στόχο να καταστεί δυνατή η χρήση χρηματοοικονομικών εγγυήσεων από τους φορείς εκμετάλλευσης προκειμένου να καλύψουν τις ευθύνες τους δυνάμει της παρούσας οδηγίας. Αυτό σημαίνει ότι η οδηγία δεν επιβάλλει υποχρεωτική ασφάλιση των κινδύνων, γεγονός που έρχεται σε αντίθεση με τη

Συνθήκη του Λουγκάνο που προβλέπει την υποχρέωση των κρατών να εξασφαλίσουν υποχρεωτική ασφάλιση για οιαδήποτε εγκατάσταση που ενέχεται με επικίνδυνες για το περιβάλλον δραστηριότητες.

NOMΟΛΟΓΙΑ ΔΕΕ

Όπως εντοπίστηκε και σχολιάστηκε παραπάνω, ένα κρίσιμο ερώτημα που κλήθηκε να αντιμετωπίσει το ΔΕΕ δεν είναι άλλο από αυτό της αιτιώδους συνάφειας που πρέπει να υπάρχει μεταξύ της επελθούσας περιβαλλοντικής βλάβης και της ρυπογόνου δραστηριότητας, ώστε να θεμελιώνεται ευθύνη του φορέα εκμετάλλευσης. Η νομολογία του ΔΕΕ στο πλαίσιο της οδηγίας είναι περιορισμένη. Σύμφωνα με το Δ.Ε.Ε., για να θεμελιωθεί ευθύνη μίας επιχείρησης λόγω περιβαλλοντικής ζημίας και υποχρέωση λήψης μέτρων εκ μέρους της θα πρέπει να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια²⁶. Αυτό ισχύει και για την περίπτωση της αντικειμενικής ευθύνης, αφού δεν είναι δυνατόν να ευθύνεται ένα πρόσωπο χωρίς να έχει προκαλέσει τη βλάβη.

C-534/13

C-297/19, Σύμφωνα με την απόφαση του Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 9ης Ιουλίου 2020 *Naturschutzbund Deutschland - Landesverband Schleswig-Holstein e.V. κατά Kreis Nordfriesland* Αίτηση του *Bundesverwaltungsgericht* για την έκδοση προδικαστικής απόφασεως

Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Περιβαλλοντική ευθύνη – Οδηγία 2004/35/ΕΚ – Παράρτημα I, τρίτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση – Ζημία η οποία μπορεί να μη χαρακτηριστεί ως “σημαντική ζημία” – Έννοια της “συνήθους διαχείρισης των τοποθεσιών, όπως ορίζεται στα μητρώα οικοτόπων ή τα έγγραφα στόχων ή όπως διεξαγόταν προηγουμένως από τους ιδιοκτήτες ή τους φορείς εκμετάλλευσης” – Άρθρο 2, σημείο 7 – Έννοια της “επαγγελματικής δραστηριότητας” – Δραστηριότητα που ασκείται προς το δημόσιο συμφέρον βάσει αρμοδιότητας που έχει ανατεθεί από τον νόμο – Εξέταση του ζητήματος αν εμπίπτει

²⁶ C-378/08

C-129/16 - Túrkevei Tejtermelő Kft.

Túrkevei Tejtermelő Kft. κατά Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség. Αίτηση του Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως

Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Άρθρα 191 και 193 ΣΛΕΕ – Οδηγία 2004/35/EK – Δυνατότητα εφαρμογής *ratione materiae* – Ατμοσφαιρική ρύπανση από παράνομη αποτέφρωση αποβλήτων – Αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει” – Εθνική κανονιστική ρύθμιση που προβλέπει εις ολόκληρον ευθύνη του κυρίου του ακινήτου εντός του οποίου προκλήθηκε η ρύπανση και του ρυπαίνοντος

C-156/14 - Tamoil Italia

διάταξη του Δικαστηρίου (όγδοο τμήμα) της 6ης Οκτωβρίου 2015 Tamoil Italia SpA κατά Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare Αίτηση του Consiglio di Stato για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως Προδικαστική παραπομπή — Άρθρο 99 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου — Άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ — Οδηγία 2004/35/EK — Περιβαλλοντική ευθύνη — Εθνική ρύθμιση μη προβλέπουσα τη δυνατότητα της διοικήσεως να επιβάλει, στους κυρίους γηπέδων στα οποία έχει διαπιστωθεί ρύπανση χωρίς εκείνοι να φέρουν ευθύνη για τη ρύπανση αυτή, την εφαρμογή προληπτικών μέτρων και μέτρων αποκαταστάσεως, αλλά απλώς υποχρέωση αποδόσεως των δαπανών για τις ενέργειες της διοικήσεως — Συμφωνία με την αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει” καθώς και τις αρχές της προφυλάξεως, της προληπτικής δράσεως και της επανορθώσεως κατά προτεραιότητα στην πηγή των ζημιών που προκαλούνται στο περιβάλλον

C-592/13 – Ediltecnica και Υπόθεση C-534/13

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΤΟ ΠΡΟΙΣΧΥΣΑΝ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΈΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 με ρηξικέλευθο πνεύμα περιέλαβε για πρώτη φορά ρητές διατάξεις²⁷ για την προστασία του περιβάλλοντος. Στην έννοια της προστασίας του περιβάλλοντος περιλαμβάνονται όλα τα σημαντικά αγαθά του φυσικού, του οικιστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Το ίδιο προστατευτικό και πιο ενισχυτικό πνεύμα ακολούθησε ο συντακτικός νομοθέτης κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001. Πιο συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 24Σ «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή ανασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας». Στο σημείο αυτό αξίζει να τονισθεί ότι παρά τη συνταγματική πρόβλεψη παρατηρείται έλλειψη νομοθετικού πλαισίου το οποίο θα υποχρέωνε τους φορείς εκμετάλλευσης να λάβουν μέτρα σχετικά με το κόστος πρόληψης ή την αποκατάσταση της ζημίας που θα προκαλούσαν στο περιβάλλον.

Το δικαίωμα στο περιβάλλον είναι δικαίωμα μικτό (ατομικό-κοινωνικό -πολιτικό) δημοσίου δικαίου και αποτελεί αυτοτελώς²⁸ προστατευόμενο αγαθό κατά τρόπον ώστε να εξασφαλισθεί η οικολογική ισορροπία και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων προς όφελος της παρούσας αλλά και των επερχόμενων γενεών. Η επαπειλούμενη βλάβη και ο εξυπηρετούμενος σκοπός για την υλοποίηση του έργου ή δραστηριότητας οφείλουν να τελούν σε αναλογία. Περαιτέρω θα πρέπει να υπάρχει αναλογία ανάμεσα στην υιοθέτηση του επαχθούς μέτρου και το δημόσιο συμφέρον ή το προστατευόμενο ιδιωτικό που εξυπηρετείται από την εκτέλεση του έργου. Το δικαίωμα στο περιβάλλον ως ατομικό και κοινωνικό δικαίωμα δεν μπορεί κατ'αρχήν να έχει τριτενέργεια. Όμως ως αμυντικό δικαίωμα του ατόμου το δικαίωμα στο περιβάλλον έχει τριτενέργεια μέσω των διατάξεων του Αστικού Κώδικα²⁹. Το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα του περιβάλλοντος συνιστά κανόνα άμεσης και επιτακτικής ισχύος και δεσμεύει τον κοινό νομοθέτη, τη διοίκηση, τα δικαστήρια και φυσικά τους διοικούμενους καθώς οι τελευταίοι οφείλουν να συμμορφωθούν με το περιεχόμενο του κανόνα και να προβαίνουν σε ενέργειες που αποσκοπούν στην αποτελεσματική προστασία του πολύτιμου αγαθού. Από την πλευρά του νομοθέτη και της εκτελεστικής εξουσίας είναι αναγκαία η λήψη προληπτικών και

²⁷ Άρθρο 24Σ, 117, 2παρ.1,5 παρ1,17,25,106

²⁸ Βλεπ. ΣτΕ3818/1995, ΣτΕ 5236/1996, ΣτΕ 637/1998,ΣτΕ 3478/2000

²⁹ ΑΚ57 επ ,914 επ,1003 επ

κατασταλτικών μέτρων δυνάμει των οποίων γίνεται παρέμβαση στον αναγκαίο βαθμό στην εκάστοτε οικονομική ή ατομική ή συλλογική δραστηριότητα. Η παράλειψη των οργάνων της διοίκησης για λήψη προληπτικών ή κατασταλτικών μέτρων με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος, σύμφωνα με την νομολογία προβαίνοντας σε διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 45 του ΠΔ 18/1989, θεωρείται ως παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας υποκειμένη σε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Από την άλλη πλευρά, δεν αντιμετωπίζεται ως παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας όταν ο νόμος παρέχει απλά τη δυνατότητα στη διοίκηση της θέσπισης μέτρων και δεν την υποχρεώνει³⁰.

Η διάταξη του άρθρου 24, η οποία αναφέρεται στο κοινωνικό δικαίωμα χρήσεως του περιβάλλοντος σε όλες τις πτυχές του (ΣτΕ Ολομ. 2304/1995). Στην δε αναθεώρηση του 2001 ο συντακτικός νομοθέτης προχώρησε ένα ακόμα βήμα μπροστά, κάνοντας ρητή μνεία στην αρχή της αειφορίας στην ίδια διάταξη. Όπως γίνεται δεκτό, η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης αποδίδεται από το συνδυασμό κυρίως των διατάξεων των άρθρων 24, 22 και 106 του Συντάγματος. Η αναπτυξιακή πολιτική ασκείται σε συνδυασμό με τη δημόσια πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και με προέχουσα μέριμνα για την πρόληψη της βλάβης του περιβάλλοντος, ούτως ώστε η ανάπτυξη να είναι βιώσιμη.

Το πρώτο ολοκληρωμένο νομοθετικό κείμενο για την προστασία του περιβάλλοντος που θεσπίστηκε με σκοπό να αποτελέσει το όχημα για τη μεταφορά της οδηγίας 85/377/ΕΟΚ (ήδη 2011/92/ΕΚ) ήταν ο νόμος 1650/1986. Με τον νόμο αυτό δίδονται οι αναγκαίοι ορισμοί, προβλέπονται μέτρα, θεσπίζονται διαδικασίες, προβλέπεται η περιβαλλοντική αδειοδότηση με τον υποχρεωτικό (ex ante) έλεγχο των έργων και των δραστηριοτήτων που ενδέχεται να προκαλέσουν βλάβη στο περιβάλλον, την αξιολόγηση τους την πιθανή επιβολή όρων για τη συνέχιση της δραστηριότητας, καθιερώνονται όργανα ελέγχου και χορήγησης αδειών, εισάγονται ποινικές κυρώσεις σε περιπτώσεις παραβίασης καθώς επίσης αστικές και διοικητικές. Ακόμα στο άρθρο 29 θεσπίζεται και η ευθύνη από διακινδύνευση.

³⁰ Δ.Βασιλειάδης, Χρ. Διβάνη, Θ. Κανελλοπούλου, Μ. Κουσκουνά, Ανδρέας Παπαπετρόπουλος, Το Δίκαιο του Περιβάλλοντος μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 14

Ο νόμος 1650/1986 διατρέχεται από την αρχή της πρόληψης η οποία απορρέει από το άρθρο 24 του Συντάγματος. Μάλιστα σύμφωνα με την υπ' αριθμόν 1520/1993 απόφαση του ΣτΕ αλλά και πάγια νομολογία του έγινε δεκτό ότι η αρχή της πρόληψης επιβάλλεται να αποτελεί σταθερό γνώμονα κατά τη λήψη των διοικητικών αποφάσεων που αναφέρονται στην άσκηση των δραστηριοτήτων που κατατείνουν στην υποβοήθηση της οικονομικής ανάπτυξης.

Και ενώ σε Ευρωπαϊκό επίπεδο είχε θεσπιστεί η οδηγία 2004/35/EK η οποία δυνάμει του άρθρου έπρεπε να είχε ενσωματωθεί έως το 2007 πλην όμως δεν κατέστη εφικτό έως την προβλεπόμενη ημερομηνία, και έτσι η Επιτροπή λαμβάνοντας υπόψη ότι αρκετά κράτη δεν έχουν προχωρήσει σε ενσωμάτωση της οδηγίας ανέλαβε δράση κατά των κρατών μελών προκειμένου να συμμορφωθούν. Μεταξύ των κρατών μελών ήταν και η Ελλάδα. Η Επιτροπή στράφηκε κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας λόγω παραβίασης των υποχρεώσεων του κράτους, οπότε και εκδόθηκε η υπ' αριθμόν C-368/08 απόφαση του Δικαστηρίου (έκτο τμήμα) της 19ης Μαΐου 2009. Το Π.Δ. 148/2009 εκδόθηκε σε συνέχεια της απόφασης του Δ.Ε.Κ. C-368/08, με την οποία διαπιστώθηκε πως «η Ελληνική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τις αναγκαίες νομοθετικές κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, προκειμένου να συμμορφωθεί προς την Οδηγία 2004/35/EK, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 19 παρ. 1 αυτής». Η άμεση θέσπιση του εν λόγω νομοθετήματος (πδ 148/2009 ΦΕΚ Α 190/29.9.2009) λόγω της καταδικαστικής απόφασης δεν επέτρεψε την συμμετοχή της διοίκησης προκειμένου να συνδιαμορφώσει το νέο περιβαλλοντικό εργαλείο με συνέπεια να μην υπάρχει πληρότητα.

ΠΩΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΝΕΤΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΜΕΤΑ ΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ ΠΔ 148/2009

Σκοπός του παρόντος διατάγματος είναι η θέσπιση περιβαλλοντικής ευθύνης βάσει της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει", με τον καθορισμό μέτρων, όρων και διαδικασιών, ώστε κάθε φορέας εκμετάλλευσης, η δραστηριότητα του οποίου προκάλεσε περιβαλλοντική ζημία ή άμεση απειλή περιβαλλοντικής ζημίας να είναι κατ' αρχήν οικονομικά υπεύθυνος για τη λήψη των απαραίτητων μέτρων πρόληψης ή/και αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημίας.

Παρά τη βεβιασμένη προσαρμογή- εντός τεσσάρων μηνών ψηφίσθηκε το πδ από την έκδοση της απόφασης για συμμόρφωση του κράτους μέλους- της ελληνικής

νομοθεσίας στην ενωσιακή δεν μπορούμε να μην διαγνώσουμε το πρωτοπόρο πνεύμα του νομοθέτη καθώς εισήγαγε τις κάτωθι καινοτομίες : πρώτα πρώτα προέβλεψε την αντικειμενική ευθύνη για κάθε περίπτωση, δηλαδή ακόμα και για δραστηριότητες που δεν εμπίπτουν στο Παράρτημα III και προκαλούν ή απειλούν να προκαλέσουν περιβαλλοντική ζημία σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους. Έτσι σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 στοιχ. β' του Π.Δ. 148/2009 ορίζεται ότι «στην περιβαλλοντική ζημία και σε οποιαδήποτε άμεση απειλή τέτοιας ζημίας που προκαλείται σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους, από την άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων άλλων από αυτές που απαριθμούνται στο Παράρτημα III, ανεξάρτητα από υπαιτιότητα του φορέα εκμετάλλευσης». Εν συνεχεία το πδ καθιέρωσε ως υποχρέωση την ανάληψη των δαπανών πρόληψης και αποκατάστασης εκ μέρους της Διοίκησης στις περιπτώσεις που δεν είναι δυνατό να προσδιορισθεί ο φορέας εκμετάλλευσης ή ο τελευταίος απαλλάσσεται νόμιμα από τις σχετικές δαπάνες (άρθρα 8 παρ. 3, α' και 9 παρ. 3 του Π.Δ. 148/2009),. Μια αρκετά σημαντική καινοτομία που εισήγαγε το πδ 148/2009 ήταν ο μη περιορισμός του αναφορικά με τον καθορισμό του εννόμου συμφέροντος των φυσικών ή νομικών προσώπων. Με τον τρόπο αυτό ο νομοθέτης θέλησε να δώσει την ευκαιρία σε όποιον εντοπίζει την βλάβη και τον υπεύθυνο του περιβαλλοντικού προβλήματος να μπορεί να καταφύγει στις αρχές. Περαιτέρω έννομο συμφέρον αναγνωρίστηκε και στις μη κυβερνητικές οργανώσεις σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ 1 και 2 του πδ 148/2009 Ειδικότερα προβλέπεται ότι 1. Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο: α) επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί από περιβαλλοντική ζημία, ή β) έχει έννομο συμφέρον από τη λήψη απόφασης σχετικά με περιβαλλοντική ζημία, δικαιούται να υποβάλει εγγράφως στον αρμόδιο Τομέα της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.), που έχει συσταθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 9 (παρ. 4, 5, 6 και 7) του ν. 2947/2001 (Α' 228) και του π.δ. 165/2003 (Α' 137), τις πληροφορίες που διαθέτει, σχετικά με την περιβαλλοντική ζημία που έχει υποπέσει στην αντίληψη του, όπως επίσης και να καλέσει την αρμόδια αρχή να αναλάβει δράση βάσει του παρόντος διατάγματος. 2. Το συμφέρον οποιασδήποτε Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης, η οποία αναλαμβάνει πρωτοβουλίες και δράσεις για την προαγωγή της περιβαλλοντικής προστασίας, ανεξάρτητα εάν η Οργάνωση αυτή έχει ή όχι νομική προσωπικότητα, θεωρείται "έννομο" κατά την έννοια του εδαφίου β της παρ. 1 του παρόντος άρθρου.

Επιπλέον καθιερώθηκε η υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια για τις επαγγελματικές δραστηριότητες που εμπίπτουν στο Παράρτημα ΙΙΙ (άρθρο 14 παρ. 2 Π.Δ. 148/2009). Ειδικότερα προβλέπεται ότι «Από την 1η Μαΐου 2010, ξεκινά η υποχρεωτική υπαγωγή των επαγγελματικών δραστηριοτήτων που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ, σε σύστημα χρηματοοικονομικής ασφάλειας (ιδιωτικής ασφάλισης καθώς και άλλων μορφών χρηματοοικονομικών εγγυήσεων), μέσω των κατάλληλων οικονομικών και χρηματοπιστωτικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων χρηματοπιστωτικών μηχανισμών σε περίπτωση αφερεγγυότητας. Με αποφάσεις του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, Ανάπτυξης και άλλου τυχόν συναρμόδιου Υπουργού, προσδιορίζεται επακριβώς για κάθε μία ή για κάθε κατηγορία από τις ανωτέρω δραστηριότητες, το χρονοδιάγραμμα της ανωτέρω υποχρεωτικής υπαγωγής τους στα εν λόγω συστήματα, λαμβάνοντας υπόψη την Έκθεση της Επιτροπής Ε.Κ. που προβλέπεται στο άρθρο 14 (παρ.2) της οδηγίας 2004/35/ΕΚ, καθώς και την ικανότητα της οικονομικής αγοράς για τη διάθεση ολοκληρωμένης και οικονομικά εφικτής προσφοράς της σχετικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας.

Ως προς το σκέλος των κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης των προβλεπόμενων, αυτές αποτυπώνονται στο άρθρο 17 του Προεδρικού Διατάγματος. Η ύπαρξη του εν λόγω νομοθετήματος ειδικότερα ως προς το τμήμα των κυρώσεων δεν υπερισχύει άλλου τυχόν περιβαλλοντικού νομοθετήματος ή εν γένει άλλου νόμου, λειτουργεί ανεξάρτητα και αυτόνομα. Με απλά λόγια αυτό σημαίνει ότι εάν κάποιος τιμωρηθεί στα πλαίσια των κυρώσεων του πδ αυτό δεν σημαίνει ότι δεν τιμωρηθεί στα πλαίσια ευθύνης που προβλέπει άλλος νόμος και ειδικότερα το άρθρο 29 του νόμο 1650/1986.

Μέχρι την ψήφιση του π.δ. 148/2009 το περιβάλλον δεν θεωρούνταν αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό . Η προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών προβλεπόταν μέσω του άρθρου 57ΑΚ και του άρθρου 914 περί αδικοπρακτικής ευθύνης.

Σχετικά με την εφαρμογή του ως άνω π/δ αρμόδια αρχή ορίζεται το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, όταν η ζημία ή η επικείμενη απειλή ζημίας επηρεάζει φυσικούς πόρους ή υπηρεσίες εθνικής σημασίας ή όταν η ζημία ή η άμεση απειλή ζημίας επηρεάζει φυσικούς αποδέκτες ή υπηρεσίες, που εκτείνονται στα διοικητικά όρια περισσότερων της μιας Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ή στην επικράτεια άλλων όμορων κρατών- μελών. Σε κάθε περίπτωση αρμόδια αρχή καθίσταται η οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, όταν η ζημία ή η άμεση απειλή ζημίας επηρεάζει

φυσικούς πόρους ή υπηρεσίες που βρίσκονται μέσα στα διοικητικά τους όρια και δεν εμπίπτουν στις περιπτώσεις του προηγούμενου εδαφίου. Έτσι οι αρμόδιες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αναλαμβάνουν την υποχρέωση να ενημερώνουν αμελλητί το Υπουργείο Περιβάλλοντος για την άμεση ή επελθούσα ζημία, καθώς επίσης και για κάθε δράση που αναλαμβάνουν, ενώ σε ιδιαίζουσες καταστάσεις ή όταν το επιβάλλουν λόγοι εξαιρετικής σημασίας ή έκτακτης ανάγκης, μπορεί το Υπουργείο να αναλαμβάνει τον συντονισμό των εμπλεκόμενων συναρμόδιων αρχών και φορέων (άρθρο 6 π.δ/ος 148/2009).

Στην χώρα μας συστήθηκε αυτοτελές Συντονιστικό Γραφείο Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών (ΣΥΓΓΑΠΕΖ), στο οποίο ανατίθεται η εποπτεία και ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων του ως άνω διατάγματος και ο συντονισμός των σχετικών δράσεων των αρμόδιων Υπηρεσιών Περιβάλλοντος σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο. Επιπλέον σε κάθε Περιφέρεια, ιδρύθηκαν οι Περιφερειακές Επιτροπές Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών (ΠΕΑΠΖ), με αποφάσεις των Γενικών Γραμματέων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και χωρική αρμοδιότητα την οικεία Αποκεντρωμένη Περιφέρεια. Σχετικά με την φύση των μέτρων δράσης αρμόδιοι είναι οι εκάστοτε Γενικοί Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, κατόπιν εισηγήσεως της ΠΕΑΠΖ.

ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΠΔ148/2009

Στο παρόν μέρος της εργασίας θα δοθεί έμφαση στις αποφάσεις του ΣτΕ που ανευρέθησαν κατά την εκπόνηση της παρούσης μελέτης για την περιβαλλοντική ευθύνη. Δέον να επισημανθεί ότι παρά τη μεταφορά της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ στην ελληνική έννομη τάξη και τη θεωρητική επεξεργασία της, η νομολογία που αφορά την ερμηνεία του Π.Δ. 148/2009 είναι πολύ περιορισμένη.

Άμεση εφαρμογή της οδηγίας και του εφαρμοστικού της διατάγματος αποτυπώνεται στις αποφάσεις ΣτΕ 975-976/2015 (επταμ.). Στις υποθέσεις αυτές επρόκειτο για περιπτώσεις ρυπάνσεως στους Δήμους Μεσσαπίας και Οινοφύτων, αντιστοίχως. Οι Δήμοι αυτοί υπέβαλαν αίτηση στη Διοίκηση και, συγκεκριμένα, στην Ε.Υ.Ε.Π., προκειμένου να αναληφθεί δράση, κατ' εφαρμογή του άρθρου 13 του π.δ/ος 148/2009, για τη ρύπανση που είχε διαπιστωθεί εντός των διοικητικών ορίων των ως άνω Δήμων, αντιστοίχως. Το δικαστήριο έκρινε ότι και στις δύο ως άνω περιπτώσεις οι αιτούντες Δήμοι είχαν έννομο συμφέρον προς άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως

κατά της παραλείψεως του Δήμου να αναλάβει δράση πρόληψης και αποκατάστασης της περιβαλλοντικής βλάβης σε περιοχές που βρίσκονται εντός των διοικητικών τους ορίων, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 13 του π.δ/ος 148/2009. Το δικαστήριο έκρινε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 13 του π.δ/τος 148/2009, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί από περιβαλλοντική ζημία ή έχει έννομο συμφέρον από τη λήψη περιβαλλοντικής απόφασης σχετικά με τη ζημία, δικαιούται να υποβάλλει αίτημα για ανάληψη δράσης ενώπιον της Ε.Υ.Ε.Π., προσκομίζοντας και τα αντίστοιχα στοιχεία που θεμελιώνουν τις αιτιάσεις του περί ρυπάνσεως, χωρίς να υποχρεούται να κατονομάσει τον υπαίτιο φορέα της ρύπανσης.

Στην ίδια απόφαση το δικαστήριο έκρινε ότι στην περίπτωση που ο φορέας εκμετάλλευσης λειτουργεί υπό καθεστώς άδειας (εν προκειμένω οι νόμιμα λειτουργούσες εταιρείες διέθεταν άδειες απευθείας διάθεσης στον Ασωπό των επεξεργασμένων υγρών τους αποβλήτων, άδειες επιφανειακής ή υπεδάφιας διάθεσης και άδειες υπαίθριας προσωρινής αποθήκευσης των στερεών βιομηχανικών τους αποβλήτων), τούτο συνιστά, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 11 παρ. 5.1 του π.δ/τος 148/2009, λόγο απαλλαγής του από την υποχρέωση καταβολής των δαπανών για τις δράσεις αποκατάστασης, χωρίς, πάντως, να αίρεται η υποχρέωσή του να λάβει όλα τα απαιτούμενα μέτρα πρόληψης και αποκατάστασης των περιβαλλοντικών ζημιών (άρθρο 11 παρ. 5.2). Τέλος, στην ίδια απόφαση, το δικαστήριο τόνισε ότι τα μέτρα πρόληψης και αποκατάστασης κατά τα άρθρα 8 και 9 του π.δ/ος 148/2009 για να εξυπηρετούν τους στόχους του νομοθετήματος πρέπει να έχουν το χαρακτήρα «οργανωμένης δράσης» και δεν αρκεί να είναι μεμονωμένα ή αποσπασματικά. Ακόμα το δικαστήριο, εξάλλου, έκρινε ότι εφόσον διαπιστωθεί η περιβαλλοντική ζημία, η αρμόδια αρχή προσδιορίζει τα μέτρα πρόληψης και αποκατάστασης, κατά περίπτωση, τα οποία υλοποιούνται είτε από τον υπεύθυνο φορέα εκμετάλλευσης είτε από την ίδια, καθ' υποκατάσταση, με καταλογισμό της δαπάνης σε βάρος του υπεύθυνου φορέα ή με ανάληψη από αυτή της σχετικής δαπάνης, σε περίπτωση που ο φορέας δεν είναι δυνατόν να εντοπισθεί ή δεν υποχρεούται να αναλάβει τις σχετικές δαπάνες. Η αξίωση της αρμόδιας αρχής να ανακτήσει τις δαπάνες από τον φορέα εκμετάλλευσης παραγράφεται μετά πενταετία από το ολοκληρώθηκαν τα αναγκαία μέτρα πρόληψης ή αποκατάστασης και εντοπίστηκε ο φορέας εκμετάλλευσης. Αν για την προκληθείσα περιβαλλοντική

ζημία ευθύνονται πλείονες φορείς εκμετάλλευσης, για τον καταλογισμό και την αναζήτηση των δαπανών πρόληψης ή αποκατάστασης εφαρμόζονται αναλογικώς τα άρθρα 926 και 927 του Αστικού Κώδικα, στα οποία προβλέπεται η εις ολόκληρον ευθύνη περισσοτέρων υπόχρεων σε αποζημίωση, καθώς και το δικαίωμα αναγωγής εκείνου που τελικά κατέβαλε ολόκληρο το ποσό και την κατανομή της ευθύνης κατ' ίσα μέρη.

Στις αποφάσεις ΣτΕ 3974-3978/2010 (επταμ.), όπου το δικαστήριο κλήθηκε να κρίνει περιπτώσεις ρύπανσης στην περιοχή του Ασωπού ποταμού στη Βοιωτία, το δικαστήριο εφάρμοσε στη μείζονα πρόταση του δικανικού του συλλογισμού την αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει, που κατοχυρώνεται στο (τότε ισχύων) άρθρο 174 παρ.2 της ΣΥΝΘΕΚ. Με τις αποφάσεις αυτές ακυρώθηκαν αρνήσεις της Διοίκησης να ανακαλέσει άδειες λειτουργίας και αποφάσεις έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΑΕΠΟ) εταιριών που ρύπαιναν τον ποταμό.

Με τις αποφάσεις ΣτΕ 551/2015 (επταμ.) και 1492/2013 (επταμ.), οι οποίες αφορούν στις εγκαταστάσεις μεταλλείων χρυσού στη Χαλκιδική, ελέγχθηκαν οι τιθέμενοι όροι της προσβαλλόμενης απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων λειτουργίας της επιχείρησης. Το δικαστήριο έκρινε ότι οι τιθέμενοι περιβαλλοντικοί όροι συνάδουν με τον μηχανισμό περιβαλλοντικής ευθύνης της οδηγίας, τόνισε δε ότι η σχετική ευθύνη του φορέα εκμετάλλευσης ουδόλως καταργείται με επιμέρους συμβατικές ρήτρες.

Πρόσφατες αποφάσεις σχετικά με το πδ 148/2009 είναι οι 480/2019 ΣτΕ και 1820/2019 ΣτΕ

Από την μελέτη της οδηγίας, των τροποποιήσεων αυτής, του πδ των εκθέσεων που συντάχθηκαν κατά τα έτη 2014 και 2017 σχετικά με την αποτελεσματικότητα της οδηγίας αλλά διαπιστώθηκε η μη αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας καθώς προσκρούσει σε διάφορα εμπόδια τα οποία θα αναλυθούν στην συνέχεια. Η μη ορθή εφαρμογή της οδηγίας αφορά το σύνολο της ΕΕ και όχι μόνο την Ελλάδα. Η αξιολόγηση της Επιτροπής του 2016 κατέδειξε ότι η έλλειψη σαφήνειας και ομοιόμορφης εφαρμογής βασικών εννοιών της ΟΠΕ («περιβαλλοντική ζημία» και «σημασία») αποτέλεσε πρόσκομμα για την εκπλήρωση του στόχου της οδηγίας για επίτευξη υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας στην ΕΕ. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» εφαρμόζεται με διαφορετικό και ανομοιογενή τρόπο στο

πλαίσιο των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ για το περιβάλλον. Από την μακρόχρονη εφαρμογή της οδηγίας καθίσταται σαφές ότι δεν επιλύθηκαν βασικές αδυναμίες, όπως ασάφειες σε βασικές έννοιες και ορισμούς και η απουσία χρηματοοικονομικής ασφάλειας σε περιπτώσεις αφερεγγυότητας προκαλεί προβλήματα. Ενίοτε, ο προϋπολογισμός της ΕΕ χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση δράσεων απορρύπανσης, το κόστος των οποίων θα έπρεπε, βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» να έχουν επωμιστεί οι ρυπαίνοντες.

Ορισμένα παραδείγματα είναι τα παρακάτω. Η ερμηνεία του τι συνιστά σημαντική περιβαλλοντική ζημία και, ως εκ τούτου, υπόκειται στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» βάσει της οδηγίας παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών. Ένα γεγονός που ενεργοποιεί την εφαρμογή της ΟΠΕ σε ένα κράτος μέλος ενδέχεται να μην την ενεργοποιήσει σε άλλο. Όσον αφορά συγκεκριμένα τον ορισμό του τι συνιστά «ζημία στο έδαφος», η ΟΠΕ αναφέρεται μόνο στη ζημία που συνεπάγεται σοβαρό κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία αλλά όχι για το περιβάλλον. Το 2017, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δήλωσε ότι «η διαφορετική ερμηνεία και εφαρμογή της έννοιας του “ορίου σημαντικότητας” για την περιβαλλοντική ζημία αποτελεί ένα από τα βασικά εμπόδια για την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή της ΟΠΕ. Επιπλέον η συμβολή των κρατών στην εφαρμογή της ήταν μικρή όπως επίσης και στην προσκόμιση των απαραίτητων στοιχείων. Η νέα τροποποίηση επιφέρει έντονη συμμετοχή των κρατών και παρακολούθηση των αποτελεσμάτων με συστηματικό τρόπο. Η ορθή εφαρμογή της οδηγίας είναι το μεγάλο στοίχημα που έχει να αντιμετωπίσει η ΕΕ σε συνδυασμό με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Σύμφωνία.

ΠΗΓΕΣ -ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Β.Καραγεώργου η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για τα περιβαλλοντικά ζητήματα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, Νομική Βιβλιοθήκη,2021
2. Παπαδόπουλος Β., 2019. Τεχνικός Οδηγός: Η Οδηγία για την Περιβαλλοντική Ευθύνη και η Άγρια Ζωή – Οδηγός για Δικαστές, Εισαγγελείς, Υπαλλήλους Δικαστηρίων και Εισαγγελιών. Ελληνική Εταιρία Προστασίας της Φύσης, Διαθέσιμο στο [εδώ](#).
3. Καρακώστας Ι., 2011. Περιβάλλον & Δίκαιο. 3^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη,
4. *Van Calster, G., Reins, L., 2017. EU Environmental Law. Edward Elgar Publishing., σελ. 37.*
5. Παυλάκη Σ., 2019. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ – Εθνικό, ενωσιακό και διεθνές νομοθετικό πλαίσιο και εφαρμογή. [dasarxeio.com](#). Διαθέσιμο [εδώ](#).

6. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Περιβαλλοντική ευθύνη: Οι κανόνες της ΕΕ για την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας στις χώρες της ΕΕ και πώς εφαρμόζονται. Διαθέσιμο [εδώ](#).
7. Σιούτη Γλ., Γ' έκδοση 2018. Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος. Εκδόσεις Σάκκουλα,
8. Γενικαλιώτη Στ., 2018. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»: σημείο συνάντησης νομικής και οικονομικής σκέψης (Διπλωματική Εργασία), Νομική Σχολή ΕΚΠΑ, Διαθέσιμο [εδώ](#).
9. European Commission, Environmental Liability. Διαθέσιμο [εδώ](#).
10. Γ. Δελλή, Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1998,
11. Πουϊκλή Κλ., Περιβαλλοντική ευθύνη και αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»
12. Α. Καλλία, Μ. Καραβασίλη, Σ. Πουλή, Γ. Κωσταντινόπουλου, Χ. Χασιώτη, Κ. Χατζηγιαννάκη. Εκδήλωση του ECOCITY: «Ο ρυπαίνων πληρώνει», Θεσσαλονίκη, 25.1.2012, www.ecocity.gr. Α. Kallia-Antoniou, «Civil Liability-The implementation of the Directive 2004/35/EC». Ankara, Turkey, Regional Environment Committee (REC), 2010,
13. https://www.rec.org.tr/dyn_files/.../1655-Environmental-Liability.pdf. Δικηγορικός Σύλλογος Πειραιά «Περιβαλλοντική Ευθύνη-Θεωρητικές Εξελίξεις και Ζητήματα Εφαρμογής», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010.
14. Ίδρυμα Μαραγκοπούλου, Η προστασία του περιβάλλοντος στο δίκαιο και την πράξη
15. Δ.Βασιλειάδης, Χρ. Διβάνη, Θ. Κανελλοπούλου, Μετ.Κουσκουνά, Α.Πετρόπουλος, Το Δίκαιο του περιβάλλοντος μέσα από την νομολογία του ΣτΕ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2021
16. Π.Παπανικολάου, το Περιβαλλοντικό θύμα, Νομική βιβλιοθήκη, 2018