

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΛΗΨΗ ΚΑΙ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΖΗΜΙΑΣ: Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ "Ο ΡΥΠΑΙΝΩΝ ΠΛΗΡΩΝΕΙ" ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μαργαρίτα Χονδρού-Καραβασίλη

ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, Κηφισίας 1-3, 11523-Αθήνα

KEYWORDS: περιβάλλον, αειφόρος ανάπτυξη, ο ρυπαίνων πληρώνει, περιβαλλοντική ευθύνη, περιβαλλοντική ζημιά, πρόληψη, αποκατάσταση, ανάκτηση κόστους, αρμόδια αρχή, καταλογισμός ευθύνης και κόστους, δίκτυο ασφάλειας, χρηματοοικονομική ασφάλεια, επικουρική ευθύνη, πρόσβαση στην πληροφόρηση και στην δικαιοσύνη, μηχανισμοί εφαρμογής και ελέγχου.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ένα νέο καθεστώς ευθύνης και ασφάλισης, που βασίζεται στην αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει", εισάγεται στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τον Οκτώβριο του 2005, που τίθεται σε ισχύ η Οδηγία για την Περιβαλλοντική Ευθύνη για την πρόληψη και αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημιάς, όπου πλέον ο κάθε φορέας εκμετάλλευσης που θα προκαλεί περιβαλλοντική ζημιά θα είναι και οικονομικά υπεύθυνος. Η εφαρμογή της προϋποθέτει σημαντικές θεσμικές, διοικητικές και άλλες αλλαγές, που επαφίενται στα κράτη μέλη, στη βάση της επικουρικότητας και αναλογικότητας, που θα πρέπει ωστόσο να τηρούν ορισμένους κανόνες για την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημιάς, ώστε να υπάρξει αποτελεσματικότητα.

ENVIRONMENTAL LIABILITY FOR PREVENTION AND RESTORATION OF THE ENVIRONMENTAL DAMAGE: THE IMPLEMENTATION OF THE "POLLUTER-PAYS" PRINCIPLE IN THE EUROPEAN UNION AND GREECE.

Margarita Chondrou-Karavassili

ENVIRONMENTAL INSPECTORATE AUTHORITY, Kifissias 1-3, 11523-Athens

KEYWORDS: environment, sustainable development, the polluter payer principle, environmental liability, environmental damage, prevention, remediation, restoration, cost recovery, competent

authority, cost allocation, subsidiary state liability, financial security, επικουρική ευθύνη, access to the environmental information, access to justice, implementation and control mechanisms.

SUMMARY

By October 2005 a new Directive will be in force in all members states of the community aiming at establishing a framework of environmental liability for the prevention and remediation of the environmental damage, based on the "polluter pays" principle and an operator, whose activity has caused the environmental damage or an imminent threat of such damage occurring, will be held financially liable. Institutional and procedural detailed arrangements as to how the prescribed results will be achieved are left to a very large extent to the Member States, in line with the subsidiarity and proportionality principles, while certain rules on the restoration objectives to be achieved and how to choose the measures to achieve them are however established to ensure effective implementation.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αειφόρο Ανάπτυξη¹, που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Γκέτεμποργκ, το 2001, έθεσε φιλόδοξους στόχους για μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση στη χάραξη πολιτικής, που εξυπηρετεί παράλληλα τους οικονομικούς, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους² της Στρατηγικής της Λισσαβόνας. Οι στόχοι αυτοί εξειδικεύτηκαν στο 6^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον, με συγκεκριμένα μέτρα και μέσα και με χρονικό ορίζοντα το 2010. Η ενδυνάμωση της περιβαλλοντικής διάστασης της αειφόρου ανάπτυξης υλοποιείται με τη θέσπιση όλο και αυστηρότερων κοινοτικών οδηγιών και με την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών σε όλες τις τομεακές πολιτικές³.

Παρά τα σημαντικά βήματα που έχουν γίνει το έλλειμμα εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι μεγάλο και οι ρυθμοί συμμόρφωσης πολύ αργοί με συνέπεια την συνεχιζόμενη περιβαλλοντική κρίση, που έχει πάρει ανησυχητικές διαστάσεις, καθώς εντείνονται οι φυσικές καταστροφές και άλλα καιρικά φαινόμενα, που είναι αποτέλεσμα της υπερθέρμανσης του πλανήτη και της κλιματικής αλλαγής. Προς τούτο διανύουμε μια εποχή επαναπροσδιορισμού, αφενός των επιπτώσεων της αδυναμίας ανάσχεσης των σημερινών μη βιώσιμων τάσεων και του κόστους της αδράνειας αυτής στο περιβάλλον, την οικονομία και την κοινωνία, αφετέρου των επιδιώξεων και δυνατοτήτων, προκειμένου το περιβάλλον να αποτελέσει μοχλό για την επίτευξη των οικονομικών και κοινωνικών στόχων της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη ότι η αδυναμία ορθής διαχείρισης των φυσικών πόρων, στους οποίους βασίζεται η οικονομική και κοινωνική πρόοδος, προκαλεί ανεπανόρθωτες ζημιές σε όλα τα επίπεδα ιδιαίτερα στην υποβάθμιση της ποιότητας ζωής και στην αύξηση του κόστους για την οικονομία και την

¹ Δηλαδή η ανάπτυξη η οποία εξυπηρετεί τις ανάγκες του παρόντος δίχως να υποθηκεύει τις αντίστοιχες ανάγκες των μελλοντικών γενεών.

² Τοιουτοτρόπως συμπλήρωσε την στρατηγική της Λισσαβόνας, ώστε να καταστεί η ΕΕ «η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία με βάση τη γνώση ανά την υφήλιο, ικανή για αειφόρο οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή».

³ Επιταχύνεται η διαδικασία Κάρντιφ

κοινωνία.

1.2. Το περιβαλλοντικό κόστος της αλόγιστης ανάπτυξης

Οι προσπάθειες, σε κάθε επίπεδο, για τον περιορισμό της ρύπανσης στο νερό, το έδαφος και την βιοποικιλότητα, αλλά και για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής κοστίζουν αποδεδειγμένα πολλά χρήματα στην κοινωνία. Εάν επιπρόσθετα λάβουμε υπόψη ότι στην Κοινότητα υπάρχουν πολυάριθμες τοποθεσίες που έχουν υποστεί ρύπανση και ότι παρατηρείται θεαματική επιτάχυνση της απώλειας της βιοποικιλότητας, κατά τις τελευταίες δεκαετίες, και εάν προσπαθήσουμε να υπολογίσουμε το κόστος των μέτρων αποκατάστασης θα αντιληφθούμε ότι το οικονομικό κόστος αυτών, το οποίο θα επωμισθεί η κοινωνία είναι ανυπολόγιστο.

Η ρύπανση προκαλείται κυρίως από παραγωγικές (οικονομικές) δραστηριότητες, που κερδίζουν υπέρμετρα από την αλόγιστη, εκτεταμένη και ανορθολογική χρήση των φυσικών πόρων, μη τηρώντας ούτε και τους στοιχειώδεις περιβαλλοντικούς όρους, που τους έχουν τεθεί, και που τελικά λειτουργούν σε βάρος του οικολογικού αποθέματος, της κοινωνίας και της οικονομίας. Οι υπεύθυνοι παραμένουν ανενόχλητοι να συνεχίζουν το καταστροφικό τους έργο και να πλουτίζουν χωρίς να παίρνουν μέτρα πρόληψης της περιβαλλοντικής ζημιάς.

Η ανάδειξη της προστασίας του περιβάλλοντος ως μοχλός κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, αφύπνισε συνειδήσεις και ο προβληματισμός που αναπτύχθηκε στην Κοινότητα είχε ως αποτέλεσμα να αναγνωρισθεί η ανάγκη της έγκαιρης λήψης μέτρων πρόληψης, ως βασική προϋπόθεση για τον περιορισμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, άρα και του οικονομικού κόστους. Μετά από διαβουλεύσεις χρόνων αποφασίστηκε να γίνουν συγκεκριμένα βήματα προς την κατεύθυνση της εφαρμογής των αρχών της πρόληψης, της προφύλαξης, αλλά και της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει", που έμεναν για χρόνια στα χαρτιά και στις διακηρύξεις.

2. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ "Ο ΡΥΠΑΙΝΩΝ ΠΛΗΡΩΝΕΙ" ΚΑΙ ΤΟ ΝΕΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνέχεια της Λευκής Βίβλου για την Περιβαλλοντική Ευθύνη και σχετικών διαβουλεύσεων με τους εμπλεκόμενους φορείς προχώρησε στην υποβολή πρότασης οδηγίας που εξετάστηκε στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το 2002 επί Ισπανικής Προεδρίας. Η Ελλάδα έθεσε στις προτεραιότητες της Προεδρίας της και πέτυχε συμφωνία στο Συμβούλιο Περιβάλλοντος το 2003 για την έγκριση της οδηγίας, η οποία στη συνέχεια εγκρίθηκε και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Έως τον Οκτώβριο του 2005 η οδηγία θα πρέπει να μεταφερθεί στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών της ΕΕ.

Στο "περιβαλλοντικό γίνεσθαι" της Ευρώπης εισήχθη ένα καινοτόμο σύστημα ευθύνης και ασφάλισης με το οποίο θα εφαρμόζεται η αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" για την ανάληψη μέτρων πρόληψης και αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημιάς στο νερό, το έδαφος και στην βιοποικιλότητα σε περιοχές των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ενισχύει την εφαρμογή των μέτρων του 6^{ου} Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον, που επίσης προβλέπει τη θέσπιση καθεστώτος ευθύνης⁴, αλλά και την στρατηγική της ΕΕ για την αειφόρο ανάπτυξη.

⁴ Βλέπε άρθρο 3, παράγραφος 8 της απόφασης 1600/2002/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2002, για τη θέσπιση του έκτου κοινοτικού προγράμματος δράσης για το περιβάλλον (ΕΕ L 242, 10.09.2002, σ. 1).

Η απόδοση όχι μόνο της ευθύνης, αλλά και του κόστους των μέτρων πρόληψης και αποκατάστασης στους φορείς εκμετάλλευσης, η δραστηριότητα των οποίων προκάλεσε την περιβαλλοντική ζημία ή τον άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημίας, θα αποτελεί σύντομα την θεμελιώδη αρχή στο εθνικό δίκαιο όλων των κρατών μελών της Ένωσης, όπου θα αποκαθίσταται η ισορροπία μεταξύ αιτίου και αιτιατού, θα απονέμεται δικαιοσύνη τόσο στα ζητήματα περιβάλλοντος, όσο και στα δικαιώματα αποζημίωσης για παραδοσιακές ζημίες και έτσι έμμεσα θα παρακινούνται οι φορείς εκμετάλλευσης να λαμβάνουν μέτρα πρόληψης και να χρησιμοποιούν πρακτικές ικανές να ελαχιστοποιούν τον κίνδυνο περιβαλλοντικής ζημίας. Και τούτο όχι πάντα από ξαφνική αγάπη για το περιβάλλον, αλλά προκειμένου να περιορίσουν την έκθεσή τους σε οικονομικές ευθύνες και σοβαρό κόστος.

2.1. Το πεδίο εφαρμογής και οι εξαιρέσεις

Το νέο καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης έχει εφαρμογή για τη ζημιά στο νερό, το έδαφος και στη βιοποικιλότητα, μολονότι σε ορισμένες περιπτώσεις η ρύθμιση ορισμένων θεμάτων επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, όπως σχετικά με τους φυσικούς οικοτόπους και τα είδη που προστατεύονται βάσει της εθνικής νομοθεσίας ή σχετικά με τις περιπτώσεις συντρέχοντος πταίσματος. Δεν εφαρμόζεται σε περιπτώσεις προσωπικής βλάβης, ζημίας ιδιωτικής περιουσίας ή οιασδήποτε οικονομικής απώλειας και δεν επηρεάζει ενδεχόμενα δικαιώματα όσον αφορά ζημίες του είδους αυτού, καθότι αυτά εμπίπτουν στο αστικό δίκαιο. Θα ισχύσει, σε δεύτερη φάση και για τις ζημίες στη θάλασσα, από τις θαλάσσιες μεταφορές, καθώς και από τα εργοστάσια πυρηνικής ενέργειας, μετά από αξιολόγηση της πρώτης φάσης εφαρμογής της οδηγίας και σχετικής πρότασης που θα υποβάλλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ειδικότερα, όσον αφορά στην περιβαλλοντική ζημιά από την πυρηνική βιομηχανία και τη θαλάσσια ρύπανση από τις μεταφορές ισχύουν άμεσα η Συνθήκη Ευρατόμ, οι διεθνείς συμβάσεις και η κοινοτική νομοθεσία που ρυθμίζει πληρέστερα και αυστηρότερα τη λειτουργία οιασδήποτε εκ των δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω Οδηγίας. Διευκρινίζεται επίσης ότι οι διεθνείς συμβάσεις για την ευθύνη των μεταφορέων σε περίπτωση, μεταξύ άλλων, θαλάσσιας ρύπανσης δεν υπερισχύουν έναντι των διατάξεων της μελλοντικής οδηγίας εάν δεν έχουν τεθεί σε ισχύ στο οικείο κράτος μέλος.

Στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας συμπεριλαμβάνονται και ζημίες, που προκαλούνται από εκπομπές ή συμβάντα τα οποία είχαν επιτραπεί (αδειοδοτηθεί), καθώς και ζημίες που προκαλούνται από εκπομπές ή δραστηριότητες που δεν θεωρήθηκε ότι ήταν επιζήμιες βάσει των διαθέσιμων επιστημονικών και τεχνικών γνώσεων κατά το χρόνο πραγματοποίησης των αντιστοιχών εκπομπών ή της εκτέλεσης των σχετικών δραστηριοτήτων. Σε αυτές τις περιπτώσεις, τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέψουν στο φορέα εκμετάλλευσης να μην επωμισθεί το κόστος των δράσεων αποκατάστασης, εφόσον θα είναι σε θέση να αποδείξει ότι το συμβάν, οι εκπομπές ή οι δραστηριότητες που ευθύνονται για τις ζημίες δεν καλύπτονταν από οιαδήποτε των αναφερόμενων περιστάσεων καθώς και ότι δεν έσφαλε εκ δόλου ή εξ αμελείας.

Σημαντικό στοιχείο αποτελεί το γεγονός ότι η οδηγία δίνει τη δυνατότητα σε νομικά ή φυσικά πρόσωπα να υποβάλλουν προς τις αρμόδιες αρχές αιτήσεις σχετικά με την άμεση ανάληψη δράσης όταν έχει συντελεσθεί περιβαλλοντική ζημιά ή ακόμη και σε περιπτώσεις επικείμενης απειλής περιβαλλοντικής ζημίας.

Η Οδηγία δεν προβλέπει πρόσθετους κανόνες όσον αφορά τη σύγκρουση δικαίων κατά τον

καθορισμό των εξουσιών των αρμοδίων αρχών και εφαρμόζεται υπό την επιφύλαξη των κανόνων περί διεθνούς δικαιοδοσίας των δικαστηρίων, όπως προβλέπονται, μεταξύ άλλων, στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 44/2001 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 2000, για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις⁵, ενώ δεν θα εφαρμόζεται σε δραστηριότητες κύριος σκοπός των οποίων είναι η εξυπηρέτηση της εθνικής άμυνας ή της διεθνούς ασφάλειας.

2.2. Πρόληψη και αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημιάς

Εφεξής, κάθε φορέας εκμετάλλευσης που προκαλεί περιβαλλοντική ζημία ή άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημιάς θα πρέπει να επωμίζεται το κόστος των απαραίτητων μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης, ενώ σε περιπτώσεις όπου 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, ενώ οι φορείς εκμετάλλευσης θα επωμίζονται τελικά και το κόστος της εκτίμησης περιβαλλοντικής ζημιάς και, κατά περίπτωση, την αξιολόγηση του άμεσου κινδύνου πρόκλησης τέτοιας ζημιάς.

Παρά το γεγονός ότι η οδηγία συμπεριλαμβάνει αρκετές εξαιρέσεις και ειδικές διατάξεις για ορισμένες περίπλοκες περιπτώσεις διαμορφώνει ωστόσο ένα νέο καθεστώς στα θέματα πρόληψης και αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημιάς με βασικό άξονα το γεγονός ότι το κόστος σχετικά με τη λήψη προληπτικών μέτρων και μέτρων αποκατάστασης θα βαρύνει τους φορείς εκμετάλλευσης, τόσο στις περιπτώσεις στις οποίες τα μέτρα αυτά θα έπρεπε να είχαν ληφθεί κανονικά, προκειμένου να τηρηθούν οι νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν τις δραστηριότητες του, όσο ως προς τις προϋποθέσεις οιασδήποτε άδειας ή εξουσιοδότησης.

Για το ζήτημα των ζημιών που είναι αδύνατο να καταλογισθούν, δηλαδή όπου κανείς φορέας εκμετάλλευσης επωμίζεται την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημιάς, η αντίστοιχη λήψη απόφασης για ανάληψη δράσης ή όχι επαφίεται αποκλειστικά και μόνο στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών τα οποία πάντως οφείλουν να λάβουν τα ίδια τα ανάλογα μέτρα εφόσον δεν είναι δυνατό να ληφθούν από τους φορείς εκμετάλλευσης.

Στην περίπτωση αυτή οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει, μεταξύ άλλων, να καταλογίζουν, σε κάθε περίπτωση, τις δαπάνες λαμβάνοντας υπόψη την ειδική περίπτωση των χρηστών προϊόντων, οι οποίοι ενδέχεται να μην θεωρούνται υπεύθυνοι για περιβαλλοντική ζημία, στην ίδια βάση και υπό τις ίδιες συνθήκες με εκείνες που ισχύουν για τους παραγωγούς των εν λόγω προϊόντων, καθώς επίσης να επιμερίζουν την ευθύνη, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και να ανακτούν το κόστος των μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης από τον φορέα εκμετάλλευσης, εντός εύλογης προθεσμίας από την ημερομηνία κατά την οποία έχουν ολοκληρωθεί τα εν λόγω μέτρα.

2.3. Σύστημα ασφάλισης και χρηματοοικονομικών εγγυήσεων

Οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει επίσης να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την ενθάρρυνση της χρήσης οιασδήποτε κατάλληλης ασφάλισης ή άλλων μορφών χρηματοοικονομικής ασφάλειας και την ανάπτυξη ικανών μέσων και αγορών για την αποτελεσματική κάλυψη των οικονομικών υποχρεώσεων βάσει της οδηγίας, ώστε για κάθε περίπτωση να υπάρξουν σοβαρές εγγυήσεις για την

⁵ ΕΕ L 12, 16.1.2001, σ. 1.

εφαρμογή των μέτρων πρόληψης και αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημιάς, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καλείται να περιλάβει, στις εκθέσεις με τις οποίες επισκοπεί τη λειτουργία του καθεστώτος, πολλά θέματα τα οποία προσδιορίζονται συγκεκριμένα και μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνεται το θέμα της χρηματοοικονομικής ασφάλειας, ώστε να είναι εγγυημένη η αποτελεσματικότητα του καθεστώτος ευθύνης.

2.4. Η εκτίμηση του κόστους της περιβαλλοντικής ζημιάς και η οικονομική αξία του περιβάλλοντος

Το νέο καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης διαμορφώνει ένα νέο τοπίο και στα ζητήματα της εκτίμησης, τόσο των μέτρων πρόληψης, όσο και της αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημιάς και προϋποθέτει σοβαρές μελέτες προκειμένου να είναι δυνατό να συνυπολογισθούν πολλοί παράμετροι, ώστε να προσδιορισθεί αφενός η έκταση της ζημιάς και οι επιπτώσεις της στο νερό, το έδαφος και τη βιοποικιλότητα, αφετέρου το οικονομικό κόστος.

Η οδηγία θέτει βασικές κατευθύνσεις στη βάση των οποίων τα κράτη μέλη θα δημιουργήσουν ένα σύστημα αναφοράς για την αξιολόγηση και την εκτίμηση της περιβαλλοντικής ζημιάς σε σχέση με την αρχική κατάσταση του περιβάλλοντος, που προϋποθέτει σοβαρές μελέτες, δημιουργία περιβαλλοντικών δεικτών, ικανής βάσης δεδομένων, αλλά και συστηματική καταγραφή τόσο των έργων και δραστηριοτήτων που είναι "εν δυνάμει" ρυπογόνες, όσο και της κατάστασης του περιβάλλοντος γύρω από αυτές.

Για παράδειγμα για την αξιολόγηση και εκτίμηση της ζημιάς στο εδάφος θα πρέπει να προηγείται αξιολόγηση των κινδύνων, ούτως ώστε να μπορεί να σταθμισθεί σε ποια έκταση είναι πιθανόν να επηρεασθεί δυσμενώς η ανθρώπινη υγεία. Στο εγγύς μέλλον θα διαμορφωθεί στην Κοινότητα ένα εναρμονισμένο πλαίσιο για την παραπάνω αξιολόγηση, που θα βασίζεται στις κατευθύνσεις της Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Έδαφος με τίτλο: "Προς μία θεματική στρατηγική για την προστασία του εδάφους"⁶.

2. ΠΡΟΣ ΕΝΑ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΟΙ ΕΥΘΥΝΕΣ ΠΟΥ ΑΠΟΡΡΕΟΥΝ ΓΙΑ ΤΗ ΧΩΡΑ.

Έως τώρα ο «ρυπαίνων» στη χώρα μας μπορεί – εφόσον ελεγχθεί η επιχείρησή του και διαπιστωθούν παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας – μπορεί να πληρώσει πρόστιμο για «μη τήρηση των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων» ή να παραπεμφθεί στη δικαιοσύνη για τυχόν αξιόποινες πράξεις. Σπάνια οι αρμόδιες αρχές προχωρούν στη λήψη μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης της ζημιάς και ουδέποτε το κόστος αυτών δεν το επωμίζεται βεβαίως ο υπεύθυνος φορέας εκμετάλλευσης. Με την εφαρμογή της οδηγίας όλα αυτά αλλάζουν.

Είναι προφανές ότι προκειμένου να είναι αποτελεσματική η μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό μας δίκαιο, αλλά και η εφαρμογή της πρέπει να υπάρξει σοβαρή και υπεύθυνη προετοιμασία από μέρους των αρμόδιων αρχών, πλατειά ενημέρωση και σειρά διαβουλεύσεων με όλους τους εμπλεκόμενους, καθώς και εγρήγορση, άμεση και αποτελεσματική ενημέρωση της κοινωνίας για την ανάπτυξη ενός σοβαρού διαλόγου και την επιλογή των βέλτιστων αξιόπιστων λύσεων για τη θέσπιση κανόνων, φορέων, μηχανισμών που θα είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις σημαντικές

⁶ (COM(2002) 179 τελικό της 16.4.2002)

προκλήσεις. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο νέος μηχανισμός ευθύνης δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί σε όλες τις μορφές περιβαλλοντικής ζημιάς, όπως η ευρέως διαδεδομένη και διάχυτη ρύπανση, καθότι είναι αδύνατον να συνδεθούν οι αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις με πράξεις ή παραλείψεις συγκεκριμένων εξατομικευμένων παραγόντων.

Για το λόγο αυτό και προκειμένου να υπάρξει αποτελεσματική εφαρμογή χωρίς επιπλοκές πρέπει να κατανοήσουμε τη ροή της «νέας τάξης πραγμάτων», δηλαδή των απαιτήσεων στις οποίες θα πρέπει να ανταποκριθούν οι αρμόδιες αρχές, που θα ορισθούν και στη συνέχεια να ορίσουμε ποιο θα είναι το κατάλληλο σχήμα που θα αναλάβει την υλοποίηση.

3.1. Προϋποθέσεις εφαρμογής

Το πρώτο άμεσο βήμα για τη θέσπιση ενός εθνικού καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης, στη βάση των κατευθύνσεων της οδηγίας, είναι η αφύπνιση των αρμόδιων αρχών, ώστε να προετοιμάσουν έγκαιρα το αναγκαίο πλαίσιο ρυθμίσεων, εθνικών όρων και κανόνων, που θα εγγραφούν στην αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας και να εκδώσουν τη σχετική νομοθεσία, παράλληλα με μια πλατιά ενημέρωση όλων των ενδιαφερομένων μέσα από ένα ορθά κατευθυνόμενο διάλογο που θα δώσει εκκίνηση για μια διαδικασία ουσιαστικής ζύμωσης και ευαισθητοποίησης.

Με δεδομένο ότι το πλαίσιο εφαρμογής της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη αφορά σε δραστηριότητες που καλύπτονται από το σύνολο σχεδόν της υφιστάμενης περιβαλλοντικής νομοθεσίας και άπτεται ευρύτατου φάσματος θεμάτων είναι απολύτως αναγκαίο να δημιουργηθεί, σε κεντρικό επίπεδο, μια νέα "Αρχή" που θα είναι αρμόδια για την εφαρμογή της οδηγίας και θα συνεργάζεται στενά με υπηρεσίες και φορείς που έχουν στην ευθύνη τους την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και με κεντρικές, περιφερειακές και νομαρχιακές υπηρεσίες ελέγχου της τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Η νέα αρμόδια αυτή "Αρχή", που θα πρέπει να διαθέτει ευελιξία και αυτονομία, μπορεί να είναι μια Ανεξάρτητη Αρχή με σημαντικό ρόλο και εξουσία που θα εγγυάται διαφάνεια και αξιοπιστία και θα διαθέτει ισχυρούς μηχανισμούς ελέγχου, ικανή και πλήρη νομική υποστήριξη, εμπειρογνωμοσύνη, κατάλληλη στελέχωση, πόρους και κάθε υλικο-τεχνική υποδομή, δεδομένου ότι - εκτός των άλλων - θα έχει στην αρμοδιότητά της την καταγραφή δραστηριοτήτων που εν δυνάμει μπορούν να προκαλέσουν περιβαλλοντική ζημιά, τον εντοπισμό των υπευθύνων, τη θέσπιση κανονισμών για την αξιολόγηση του κόστους των έργων αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημιάς και τον καταλογισμό του στους υπευθύνους, την υπόδειξη αξιόπιστων τρόπων αποκατάστασης της κάθε είδους περιβαλλοντικής ζημιάς στο νερό, το έδαφος και τη βιοποικιλότητα, την προσφυγή στα δικαστήρια για την ανάκτηση του κόστους πρόληψης και αποκατάστασης, την ενημέρωση των ενδιαφερομένων. Παράλληλα θα πρέπει να διαμορφώσει ένα σαφές πλαίσιο χρηματοοικονομικής ασφάλειας, που θα εγγυάται την άμεση αποκατάσταση της ζημιάς.

3.2. Τα βήματα και οι διαδικασίες για την εφαρμογή της οδηγίας

Το βάρος που πέφτει στις αρμόδιες εθνικές αρχές προκειμένου να διεκπεραιώσουν οι ίδιες τόσο πολύπλοκα καθήκοντα είναι μεγάλο και συνεπάγονται άλλου τύπου οργάνωση των υπηρεσιών, διοικητική διακριτική ευχέρεια, εμπειρογνωμοσύνη, τεχνογνωσία, αποτελεσματικούς μηχανισμούς εφαρμογής και ελέγχου, κ.λ.π., εξασφαλίζοντας συγχρόνως ότι τα έννομα συμφέροντα των

σχετικών φορέων εκμετάλλευσης και των άλλων ενδιαφερομένων θα διαφυλάσσονται καταλλήλως.

Οι αρμόδιες εθνικές αρχές θα πρέπει να ανταποκριθούν επίσης και σε ευρύτερες διαδικασίες που εισάγει η οδηγία, όπως το ότι πρόσωπα που επηρεάζονται ή ενδέχεται να επηρεασθούν δυσμενώς από περιβαλλοντική ζημία, μεταξύ των οποίων μη κυβερνητικές οργανώσεις που προάγουν την προστασία του περιβάλλοντος, θα έχουν το δικαίωμα να καλέσουν την αρμόδια αρχή να αναλάβει δράση και με τον τρόπο αυτό θα συμβάλλουν δεόντως στην αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας, ενώ τα ενδιαφερόμενα φυσικά ή νομικά πρόσωπα θα διαθέτουν πρόσβαση στις διαδικασίες αναθεώρησης των αποφάσεων, πράξεων ή παραλείψεων της αρμόδιας αρχής.

Ενδεικτικά παρατίθενται **τα βήματα** που πρέπει να ακολουθηθούν:

- ◆ Διάλογος - διαβούλευση με όλους τους εμπλεκόμενους υπηρεσίες (κεντρικές, περιφερειακές, νομαρχιακές), φορείς (εκπροσώπους παραγωγικών τάξεων, ασφαλιστικών οργανισμών, ΜΚΟ, κ.λ.π.), πολίτες
- ◆ Νομοθετικό πλαίσιο μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο
- ◆ Επιλογή και ορισμός αρμόδιας ή αρμόδιων αρχών.
- ◆ Ενίσχυση των μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου έργων και δραστηριοτήτων για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και τήρησης των περιβαλλοντικών όρων ή δημιουργία νέων.
- ◆ Δημιουργία κατάλληλης βάσης δεδομένων για την καταγραφή έργων και δραστηριοτήτων στη χώρα, καθώς και της αρχικής κατάστασης του περιβάλλοντος πριν από την έναρξη λειτουργίας τους.
- ◆ Δημιουργία υποδομής για την διευκόλυνση της ελεύθερης πρόσβασης των πολιτών στην περιβαλλοντική πληροφόρηση.
- ◆ Δημιουργία φορέα για την αξιολόγηση και εκτίμηση της περιβαλλοντικής ζημιάς (στο νερό, το έδαφος και τη βιοποικιλότητα), καθώς και του υπολογισμού του κόστους των μέτρων.
- ◆ Καθορισμός διαδικασιών για τον καταλογισμό της ευθύνης και του κόστους των μέτρων πρόληψης και αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημιάς.
- ◆ Διαμόρφωση σαφούς πλαισίου χρηματοοικονομικής ασφάλειας, που θα εγγυάται την άμεση αποκατάσταση της ζημιάς.
- ◆ Διάλογος με τους ασφαλιστές

Ειδικότερα σημειώνεται ότι μετά από μια περιβαλλοντική ζημιά ή καταγγελία σχετικά με κίνδυνο να συμβεί ζημιά ή μετά από αίτηση πολιτών ή ΜΚΟ σχετικά με ανάληψη δράσης τα στάδια υποχρεώσεων είναι τα παρακάτω:

- ◆ Εντοπισμός των ρυπαντών (ένας ή περισσότεροι)
- ◆ Εντοπισμός της ζημιάς (ποσοτικός εντοπισμός)
- ◆ Απόδειξη της αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της ζημιάς και του ή των εντοπισθέντων ρυπαντών
- ◆ Καταμερισμός των ευθυνών,
- ◆ Αξιολόγηση και εκτίμηση της ζημιάς,
- ◆ Καθορισμός του ύψους του κόστους των μέτρων πρόληψης και αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημιάς
- ◆ Καταμερισμός του κόστους στον ή στους εντοπισθέντες ρυπαντές,
- ◆ Εκπόνηση μελετών αποκατάστασης - εναλλακτικές προτάσεις - επιλογή της βέλτιστης λύσης.
- ◆ Παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων αποκατάστασης

- ◆ Διαδικασίες ανάκτησης του κόστους πρόληψης και αποκατάστασης από τον υπεύθυνο

3.3. Αναμενόμενα οφέλη

Αντιλαμβανόμαστε ότι μετά τη μεταφορά της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη στα εθνικά δίκαια θα διαμορφωθεί ένα νέο συνολικό πλαίσιο που θα εγγυάται πλέον με νέους όρους την προστασία του περιβάλλοντος, μέσω της πρόληψης και της αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημιάς, όπου το κόστος δεν θα επιβαρύνει τους φορολογούμενους αλλά τον "ρυπαίνοντα".

Θα αναδειχθούν νέες αρχές και αξίες στο περιβαλλοντικό γίγνεσθαι, όπου η "περιβαλλοντική" αξία θα αποκτήσει άλλη έννοια, καθώς το περιβάλλον, που θα αξιολογείται με νέα δεδομένα και κριτήρια, θα αποκτήσει και κοινωνική και οικονομική διάσταση. Θα ισοδυναμεί πλέον με οικονομικά μετρήσιμα μεγέθη και θα αποκτήσει έτσι και οικονομική, "αξία", με αποτελέσματα να επηρεαστούν σημαντικά οι νοοτροπίες, αλλά και οι τρέχουσες πρακτικές προστασίας του περιβάλλοντος.

Ειδικότερα, το νέο καθεστώς ευθύνης και οι αλλαγές που θα επιφέρει θα επηρεάσουν θετικά όλο το σύστημα, τόσο αυτό που αφορά στη διαδικασία εκπόνησης Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (Ε.Π.Ο.), όσο και αυτό που αφορά στη διαδικασία αδειοδότησης εν γένει. Παράλληλα, θα ισχυροποιήσει τους μηχανισμούς παρακολούθησης και ελέγχου τήρησης περιβαλλοντικών όρων και θα βοηθήσει στην κατανόηση της σημασίας των μέτρων πρόληψης, καθώς τόσο η Πολιτεία και οι φορείς εκμετάλλευσης θα υποχρεωθούν να δίνουν μεγαλύτερη σημασία στις παραπάνω διαδικασίες, αλλά και στη λήψη δραστικών προληπτικών μέτρων, ώστε να ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος περιβαλλοντικής ζημιάς.

Τα ζητήματα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας θα αντιμετωπίζονται με πιο αποφασιστικό και αποτελεσματικό τρόπο και σταδιακά αναμένεται να υπάρξει ευαισθητοποίηση και κατανόηση βασικών αρχών της αειφόρου ανάπτυξης.