

ΕΥΓΕΝΙΑ ΔΑΚΟΡΩΝΙΑ

Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Η νέα Οδηγία 200⁴/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και
του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 2004 σχετικά με την
περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την
αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας

Ανάτυπο

του περιοδικού «Ενέργεια & Δίκαιο» τεύχος 3ο (2005)



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Η αστική ευθύνη στην κοινοτική και περιβαλλοντική Η νέα Οδηγία 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 2004 σχετικά με την περιβαλλο- ντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση πε- ριβαλλοντικής ζημίας

Ευγενία Δακορώνια,
 Λέκτορας Νομικού Τμήματος Πανεπιστημίου Αθηνών

Το παρόν άρθρο παρουσιάζει και αναλύει τις διατάξεις
 της νέας Οδηγίας 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
 και του Συμβουλίου, που αφορά στην πρόληψη
 και αποκατάσταση της συνολικής οικολογικής ζημίας.

44

I. Εισαγωγή.

Ο Λευκός Χάρτης για την Περιβαλλοντική Ευθύνη

Μετά την «Πράσινη Βίβλο» του Μαΐου του 1993, που αποτελούσε μια κατευθυντήρια ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, για την πρόληψη και αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών και δεν ήταν νομικά δεσμευτική ούτε για τα όργανα της Κοινότητας ούτε για τα κράτη μέλη¹, στις 9.2.2000 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε τον Λευκό Χάρτη για την Περιβαλλοντική Ευθύνη (White Paper on Environmental Liability). Σκοπός του Χάρτη ήταν να ερευνήσει τον τρόπο με τον οποίο η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» ("pollueur-payeur" ή "qui nuit paie", "the polluter pays")² μπορεί να εφαρμοστεί ώστε να εξυπηρετηθεί ο κύριος σκοπός της Κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής που είναι η αποφυγή της περιβαλλοντικής ζημίας. Η Επιτροπή κατέληξε στο ότι ο ενδεικνυόμενος τρόπος δράσης είναι η υιοθέτηση μιας Κοινοτικής οδηγίας-πλαισίου για την Περιβαλλοντική Ευθύνη.

Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν θεσμοθετήσει εθνικούς κανόνες περιβαλλοντικής ευθύνης για την κάλυψη ζημιών σε πρόσωπα και αγαθά και έχουν ψηφίσει νόμους που αναφέρονται στην ευθύνη και τον καθαρισμό μολυσμένων χώ-

ρων, δεν έχουν όμως μέχρι σήμερα πράγματι ασχοληθεί με το θέμα της ευθύνης για ζημία στη φύση. Αυτός είναι ένας από τους λόγους για τον οποίο οι οικονομικοί παράγοντες έχουν εστιάσει την προσοχή τους στην ευθύνη τους για την υγεία ή την περιουσία των άλλων μελών της κοινωνίας και όχι στην ευθύνη για τη ζημία του ευρύτερου περιβάλλοντος. Το ευρύτερο περιβάλλον αντιμετωπίζεται παραδοσιακά ως ένα «δημόσιο αγαθό» ("public good") για το οποίο η κοινωνία ως σύνολο πρέπει να είναι υπεύθυνη, και όχι ως ένα αγαθό για τη ζημία του οποίου υπεύθυνος πρέπει να είναι ο δράστης που την προξένησε. Η

* Βλ. το κείμενο της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ στη στήλη «Κοινοτική Νομοθεσία» του παρόντος τεύχους.

1. Βλ. σχετικά I. Καράκωστα, Περιβάλλον και Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 28-30.

2. Περισσότερα για την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» βλ. σε Άννα Γκυζάρη-Ξανθοπούλου, Οι νέοι μηχανισμοί περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, σ. 77-108. I. Καράκωστα, σ. 24-26, Α. Τάχο, Δίκαιο Προστασίας του Περιβάλλοντος, 5η έκδ., Θεσσαλονίκη 1998, Μέρος Α', Κεφ. Α', § 3,3, (6) Β', σ. 82, και Μέρος Β', Κεφ. Β', § 2,2, σ. 189, 190, καθώς και, από τη διεθνή βιβλιογραφία, μεταξύ άλλων, σε M. Prieur, Droit de l'environnement, 3η έκδ., Παρίσι 1996, σ. 135-143.

αντιμετώπιση αυτή αναμένεται να αλλάξει με την εισαγωγή της ευθύνης για ζημία στη φύση που θα έχει ως αποτέλεσμα ένα αυξημένο επίπεδο πρόληψης και πρόνοιας³.

Ο Λευκός Χάρτης, συνεπώς, καθόρισε τη δομή ενός μελλοντικού κοινοτικού καθεστώτος που πρέπει να περιστρέφεται γύρω από τους ακόλουθους βασικούς άξονες:

α) στην εφαρμογή της βασικής κοινοτικής αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» που ορίζει ειδικότερα ότι: «ο ρυπαίνων βαρύνεται με τα έξοδα για την υλοποίηση των μέτρων που αποφασίζουν οι δημόσιες αρχές, για να διασφαλισθεί η διατήρηση του περιβάλλοντος σε αποδεκτή κατάσταση», καθώς και στην εφαρμογή των αρχών της προφύλαξης, της προληπτικής δράσης και της αντιμετώπισης της ρύπανσης στην πηγή,

β) στην κάλυψη όχι μόνο της «παραδοσιακής ζημίας» (ζημίας σε πρόσωπα και αγαθά), αλλά και της περιβαλλοντικής ζημίας. Η τελευταία θα πρέπει να καλύπτει τόσο την μόλυνση των χώρων (contamination of sites) όσο και τη ζημία στη φύση και τη βιολογική ποικιλία στην Κοινότητα. Για το λόγο αυτό το καθεστώς αυτό ευθύνης πρέπει να εφαρμοσθεί σε περιοχές και είδη που καλύπτονται από το Δίκτυο Natura 2000. Οι περιοχές που προστατεύονται πρέπει να καθοριστούν ή έχουν ήδη καθορισθεί από τα κράτη μέλη σύμφωνα με την Οδηγία του 1979 για τη διατήρηση των άγριων πτηνών του 1979 (Wild Birds Directive)⁴ και την Οδηγία για τους Οικοτόπους του 1992 (Habitats Directive⁵) και

γ) στην υιοθέτηση της αντικειμενικής ευθύνης, δηλαδή της ευθύνης χωρίς πιάσμα του ρυπαίνοντος, όταν η ζημία προκαλείται από επικίνδυνη δραστηριότητα (hazardous activity). Η ζημία στη βιοποικιλότητα στις περιοχές που προστατεύονται από το Δίκτυο Natura 2000 θα πρέπει να καλύπτεται ακόμη και αν προκαλείται από μια μη επικίνδυνη δραστηριότητα (non-hazardous activity). Στην περίπτωση όμως αυτή, η ευθύνη θα πρέπει να σπρίζεται σε πιάσμα. Η ευθύνη πρέπει να βαρύνει εκείνον που ήλεγχε τη δραστηριότητα που προκάλεσε τη ζημία ("the operator in control of the activity that caused the damage"). Στην περίπτωση της περιβαλλοντικής ζημίας: α) η αποζημίωση που θα καταβάλλεται από τον ρυπαίνοντα θα πρέπει να δίδεται για την πραγματική αποκατάσταση της ζημίας και β) ομάδες δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να δικαιούνται να υποκαταστήσουν τις δημόσιες αρχές, όπου οι τελευταίες είναι αρμόδιες να αντιμετωπίσουν την περιβαλλοντική ζημία, αλλά δεν έχουν ενεργήσει σχετικά. Στις ομάδες αυτές θα μπορεί επίσης να επιτραπεί να λαμβάνουν μέτρα σε επείγουσες περιπτώσεις, εάν υπάρχει ανάγκη πρόληψης ζημίας.

II. Η Πρόταση Οδηγίας

Μετά το Λευκό Χάρτη, η Επιτροπή ετοίμασε Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την Περιβαλλοντική Ευθύνη σχετικά με την Πρόληψη και την Αποκατάσταση Περιβαλλοντικής Ζημίας [COM (2002) 17 final 2002/0021 (COD)], η οποία ψηφίσθηκε από την Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά πλειοψηφία στις 14 Μαΐου 2003. Σύμφωνα με την εν λόγω Πρόταση Οδηγίας όποιος προκαλεί περιβαλλοντική ζημία ή δημιουργεί επικείμενο κίνδυνο ("imminent threat") επελευσής μιας τέτοιας ζημίας πρέπει, κατά κανόνα, να φέ-

ρει το κόστος των αναγκαίων προληπτικών ή αποκαταστατικών μέτρων, όπως επίσης και το κόστος εκτίμησης της ζημίας ή του επικείμενου κινδύνου επελευσής της. Στις περιπτώσεις που η αρμόδια αρχή πρέπει να ενεργήσει η ίδια ή μέσω τρίτου προσώπου επί του ζημιώσαντος, η εν λόγω αρχή πρέπει να μπορεί να αναλάβει στον ζημιώσαντα, ο οποίος και τελικά θα φέρει το σχετικό κόστος.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η ως άνω Πρόταση Οδηγίας σκοπεύει να αποκαταστήσει τη συνολική οικολογική ζημία και όχι τα ιδιωτικά έννομα αγαθά, όπως το δικαίωμα της κοινοχρησίας, τη ζωή, την υγεία, την κυριότητα κ.λπ., που ενδεχομένως προσβάλλονται σε περίπτωση περιβαλλοντικής ζημίας. Η ζημία στα αγαθά αυτά θα εξακολουθεί να αποκαθίσταται με βάση τις σχετικές εθνικές διατάξεις. Στην ελληνική έννομη τάξη η ζημία αυτή αποκαθίσταται, κατά κανόνα με τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα (ΑΚ 914 επ.) που ρυθμίζουν την αδικοπρακτική ευθύνη ή με βάση το νόμο - πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος (ν. 1650/1986). Ο εν λόγω νόμος, ανταποκρινόμενος στην τάση που υπάρχει στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο καθιέρωσης ευθύνης από διακινδύνευση του φορέα δραστηριοτήτων, που συνεπάγονται αυξημένους κινδύνους πρόκλησης περιβαλλοντικών ζημιών ορίζει στο άρθρο 29 ότι: «οποιοσδήποτε, φυσικό ή νομικό πρόσωπο, προκαλεί ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος, ευθύνεται σε αποζημίωση, εκτός αν αποδείξει ότι η ζημία οφείλεται σε ανώτερη βία ή ότι προήλθε από υπαίτια ενέργεια τρίτου, που ενήργησε δολίως», διάταξη πάντως που δεν έχει επαρκώς αξιοποιηθεί από τα δικαστήρια και έχει επικριθεί από τη θεωρία ως γενική και αόριστη⁶.

III. Η Οδηγία 2004/35/ΕΚ

1. Σκοπός και εύρος εφαρμογής

Στη συνέχεια τον Απρίλιο του 2004 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού εκτίμησαν το πολυάριθμο των τοποθεσιών στην Κοινότητα που έχουν υποστεί ρύπανση με συνέπεια σοβαρούς κινδύνους για την υγεία και τη θεαματική επιτάχυνση της απώλειας της βιοποικιλότητας, εξέδωσαν την Οδηγία 2004/35/ΕΚ σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας⁷. Σκοπός της εν λόγω Οδηγίας

3. Βλ. White Paper on Environmental Liability, στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/index.htm>.

4. Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979 περί της διατήρησης των άγριων πτηνών (ΕΕ L 103/25.4.79, σ. 1) (ΕΛ 15 Τ1, σ. 202), η οποία ενσωματώθηκε με την Υπ. Απόφ. 414/1985 (ΦΕΚ Β' 757 της 18.12.85) και τροποποιήθηκε από τις οδηγίες 81/854/ΕΟΚ και 97/49/ΕΚ (ΕΕ L 223/13.08.97 σ. 9, επίσης ενσωματωθείσες στο ελληνικό δίκαιο με αντίστοιχες υπουργικές αποφάσεις.

5. Οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας χλωρίδας και πανίδας που ενσωματώθηκε με την Υπ. Απόφ. 33318/3028/11.12.98/ΦΕΚ Β' 1289 της 28/12/98, σ. 4050.

6. Βλ. σχετικά Ι. Καράκωστα, ο.π., σ. 331-334.

7. ΕΕ L 143, 30/04/2004, σελ. 56-75. Για μία περιληπτική παρουσίαση των κύριων σημείων της Οδηγίας βλ. Α. Σηφάκη, «Ο ρυπαίνων πληρώνει» για περιβαλλοντική ζημία, ΠερΔικ 2/2004, σ. 206, 207.

είναι, όπως ρητά ορίζεται στο άρθρο 1, να διαμορφώσει ένα πλαίσιο για την περιβαλλοντική ευθύνη βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», με σκοπό την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας. Η επιλογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», σύμφωνα με την οποία κάθε φορέας εκμετάλλευσης που προκαλεί περιβαλλοντική ζημία ή άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημίας θα πρέπει, κατ' αρχήν, να επωμίζεται το κόστος των απαραίτητων μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης, έγινε με σκοπό, όπως προαναφέρθηκε, να παρακινούνται οι φορείς εκμετάλλευσης να λαμβάνουν μέτρα και να αναπτύσσουν πρακτικές που να αποσκοπούν στην ελαχιστοποίηση των κινδύνων περιβαλλοντικής ζημίας προκειμένου να μειώνεται η έκθεσή τους σε οικονομικές ευθύνες. Ως «φορέας εκμετάλλευσης» νοείται, κατά το άρθρο 2 § 6 της Οδηγίας, οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου, το οποίο εκμεταλλεύεται ή ελέγχει την επαγγελματική δραστηριότητα ή, όταν αυτό προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία, στο οποίο έχει μεταβασθεί αποφασιστική οικονομική αρμοδιότητα, όσον αφορά την τεχνική λειτουργία τέτοιας δραστηριότητας, συμπεριλαμβανομένου του κατόχου σχετικής άδειας ή εξουσιοδότησης ή οποιουδήποτε προσώπου καταχωρεί ή κοινοποιεί τέτοια δραστηριότητα.

46

Η Οδηγία δεν θίγει τα δικαιώματα αποζημίωσης για παραδοσιακές ζημιές, τα οποία παραχωρούνται σύμφωνα με οποιαδήποτε σχετική διεθνή συμφωνία περί αστικής ευθύνης, δεν εφαρμόζεται σε περιπτώσεις προσωπικής βλάβης, ζημίας ιδιωτικής περιουσίας ή οιασδήποτε οικονομικής απώλειας και δεν επηρεάζει ενδεχόμενα δικαιώματα όσον αφορά ζημιές του είδους αυτού.

Την ορθή εφαρμογή και επιβολή της εφαρμογής του καθεστώτος που προβλέπει η Οδηγία πρέπει να εξασφαλίζουν οι δημόσιες αρχές.

2. Ευθύνη για περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας. Είδος ευθύνης

Στο άρθρο 2 §§1 και 2 η Οδηγία ορίζει την «περιβαλλοντική ζημία» ως τη ζημία προστατευόμενων ειδών και φυσικών οικοτόπων⁸, τη ζημία των υδάτων και τη ζημία του εδάφους και τη «ζημία» ως τη μετρήσιμη δυσμενή μεταβολή φυσικού πόρου ή τη μετρήσιμη υποβάθμιση υπηρεσίας συνδεδεμένης με φυσικό πόρο που μπορεί να συμβεί άμεσα ή έμμεσα.

Η ευθύνη για περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας διακρίνεται σε γνήσια αντικειμενική ή υποκειμενική, ανάλογα με το είδος της ασκούμενης επαγγελματικής δραστηριότητας από την οποία προκαλείται ή απειλείται περιβαλλοντική ζημία. Σύμφωνα με το άρθρο 3 § 1 της Οδηγίας, ο φορέας εκμετάλλευσης ευθύνεται αντικειμενικά, δηλ. ανεξάρτητα από υπαιτιότητά του, όταν η περιβαλλοντική ζημία ή η επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας προκαλείται από την άσκηση οποιασδήποτε επαγγελματικής δραστηριότητας από αυτές που απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙΙΙ της Οδηγίας⁹. Για το φορέα κάθε άλλης δραστηριότητας η ευθύνη είναι υποκειμενική, δηλ. ο φορέας ευθύνεται μόνο εάν ενήργησε εκ δόλου ή εξ αμελείας.

Η Οδηγία εφαρμόζεται σε περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη

απειλή τέτοιας ζημίας, λόγω ρύπανσης διάχυτου χαρακτήρα, μόνον εφόσον είναι δυνατόν να αποδειχθεί η απώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και των δραστηριοτήτων μεμονωμένων φορέων εκμετάλλευσης (άρθρο 4§5).

Πρέπει να τονισθεί όμως εδώ ότι η Οδηγία δεν καλύπτει κάθε περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας. Συγκεκριμένα το άρθρο 4 αναφέρει τις περιπτώσεις εκείνες που δεν καλύπτονται από την Οδηγία, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας, που οφείλεται σε ένοπλη σύγκρουση, εκθροπραξίες, εμφύλιο πόλεμο ή εξέγερση, φυσικό φαινόμενο εξαιρετικού, αναπότρεπτου και ακατανίκητου χαρακτήρα.

Η Οδηγία δεν εφαρμόζεται επίσης 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 οποιασδήποτε από τις διεθνείς Συμβάσεις που απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙV και ρυθμίζουν την αστική ευθύνη για ζημιές από ρύπανση από πετρέλαιο, για ζημιές οφειλόμενες στη ρύπανση από καύσιμα δεξαμενής πλοίων, για τις ζημιές που προκαλούνται από τη διά θάλασσης μεταφορά επικινδύνων και τοξικών ουσιών και για τις ζημιές που προκαλούνται κατά τη μεταφορά επικινδύνων εμπορευμάτων οδικώς, σιδηροδρομικώς και με σκάφη εσωτερικής ναυσιπλοΐας.

Τέλος η Οδηγία δεν εφαρμόζεται στους πυρηνικούς κινδύνους ή την περιβαλλοντική ζημία ή την επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας λόγω δραστηριοτήτων που καλύπτονται από τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας ή προκλήθηκαν από συμβάν ή δραστηριότητα, για τα οποία η ευθύνη ή η αποζημίωση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής οποιασδήποτε από τις διεθνείς ρυθμίσεις που απαριθμούνται στο Παράρτημα V, δηλ. στο πεδίο εφαρμογής οποιασδήποτε

8. Ως «προστατευόμενα είδη και φυσικοί οικοτόποι» νοούνται, κατά το άρθρο 2§3 της Οδηγίας, τα είδη και οι οικοτόποι των ειδών που αναφέρονται στο άρθρο 4§2 της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ ή απαριθμούνται στο Παράρτημα Ι αυτών ή απαριθμούνται στα Παραρτήματα ΙΙ και ΙV της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ και οι φυσικοί οικοτόποι που απαριθμούνται στο Παράρτημα Ι της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, καθώς και οι τόποι αναπαραγωγής ή ανάπαυσης των ειδών που απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙV της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Ως «προστατευόμενο είδος και φυσικός οικοτόπος» νοείται επίσης και κάθε οικοτόπος ή είδος που δεν απαριθμείται στα προαναφερθέντα Παραρτήματα, όταν ένα κράτος μέλος αποφασίζει και καθορίζει αυτόν τον οικοτόπο ή το είδος για σκοπούς ισοδύναμους με εκείνους που προβλέπονται στις δύο αυτές Οδηγίες.

9. Το Παράρτημα ΙΙΙ απαριθμεί 12 κατηγορίες δραστηριοτήτων, στις οποίες περιλαμβάνονται: η λειτουργία εγκαταστάσεων που προϋποθέτουν άδεια, σύμφωνα με την Οδηγία 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου, διαδικασίες διαχείρισης αποβλήτων, όλες οι απορρίψεις σε εσωτερικά επιφανειακά και σε υπόγεια ύδατα, για τις οποίες απαιτείται προηγούμενη άδεια, η παραγωγή, χρήση, αποθήκευση, κατεργασία, ταφή, απελευθέρωση στο περιβάλλον και μεταφορά εντός της περιμέτρου της επιχείρησης επικινδύνων ουσιών, επικινδύνων παρασκευασμάτων, φυτοπροστατευτικών και βιοκτόνων προϊόντων, οποιαδήποτε σκόπιμη ελευθέρωση στο περιβάλλον, μεταφορά και διάθεση στην αγορά γενετικά τροποποιημένων οργανισμών κ.ά.

από τις διεθνείς συμβάσεις σχετικά με την ευθύνη τρίτων στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας, την αστική ευθύνη για πυρηνικές καταστροφές, την αστική ευθύνη στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών πυρηνικών υλών.

3. Πρόληψη και αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας

i. Υποχρέωση λήψης προληπτικών μέτρων.

Εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Επειδή σκοπός της Οδηγίας, όπως προαναφέρθηκε, δεν είναι μόνο η αποκατάσταση, αλλά κυρίως η πρόληψη της ζημίας, και μάλιστα από τον φορέα εκμετάλλευσης, η Οδηγία ορίζει ότι όταν δεν έχει ακόμη συμβεί περιβαλλοντική ζημία αλλά υπάρχει επικείμενη απειλή να προκληθεί τέτοια ζημία, ο φορέας εκμετάλλευσης πρέπει να λάβει ο ίδιος αμελλητί τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα. Η αρμόδια αρχή, που ορίζεται από κάθε κράτος μέλος (άρθρο 11), δύναται να λαμβάνει η ίδια αυτά τα προληπτικά μέτρα εάν ο φορέας εκμετάλλευσης δεν συμμορφώνεται, ή δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί, ή δεν υποχρεούται να αναλάβει τις δαπάνες (άρθρο 5§ 4).

Το κόστος των δράσεων πρόληψης βαρύνει τον φορέα εκμετάλλευσης (άρθρο 8§1). Αν η αρμόδια αρχή επιβαρύνθηκε το κόστος των δράσεων πρόληψης, ανακτά το κόστος αυτό από τον φορέα εκμετάλλευσης που προκάλεσε την επικείμενη απειλή ζημίας, μεταξύ άλλων, μέσω ασφαλιστικής κάλυψης της ιδιοκτησίας ή άλλων κατάλληλων εγγυήσεων (άρθρο 8§2). Ο φορέας εκμετάλλευσης δεν υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος των δράσεων πρόληψης, εάν μπορεί να αποδείξει ότι η επικείμενη απειλή περιβαλλοντικής ζημίας:

α) προκλήθηκε από τρίτο, και επήλθε παρά την ύπαρξη των ενδεδειγμένων μέτρων ασφαλείας, ή

β) οφείλεται σε συμμόρφωση προς υποχρεωτική διαταγή ή εντολή δημόσιας αρχής, διαφορετικής από διαταγή ή εντολή λόγω εκπομπής ή συμβάντος που προκλήθηκε από τις δραστηριότητες του ίδιου του φορέα της εκμετάλλευσης (άρθρο 8§3).

ii. Υποχρέωση λήψης μέτρων αποκατάστασης της ζημίας.

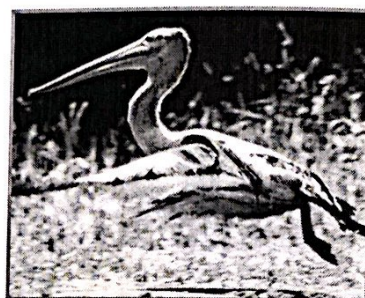
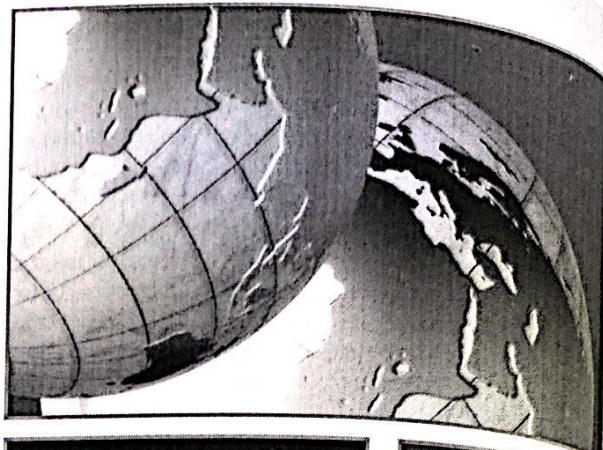
Εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Στις περιπτώσεις που έχει συμβεί περιβαλλοντική ζημία, ο φορέας εκμετάλλευσης έχει, σύμφωνα με το άρθρο 6§1, την υποχρέωση ενημέρωσης αμελλητί της αρμόδιας αρχής για όλες τις σχετικές πτυχές της κατάστασης και λήψης:

α) όλων των εφικτών μέτρων για τον άμεσο έλεγχο, περιορισμό, απομάκρυνση ή άλλου είδους διαχείριση των ρύπων ή ζημιόγονων παραγόντων προκειμένου να περιορισθεί ή να προληφθεί η περαιτέρω περιβαλλοντική ζημία και οι δυσμενείς συνέπειες για την ανθρώπινη υγεία, ή η περαιτέρω υποβάθμιση των υπηρεσιών, και

β) των αναγκαίων μέτρων αποκατάστασης.

Η αρμόδια αρχή μπορεί ανά πάσα στιγμή, εκτός από το να δώσει εντολές στον φορέα της εκμετάλλευσης για τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης που πρέπει να ληφθούν, να λάβει η ίδια τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης (άρθρο 6§2).



«Επειδή σκοπός της Οδηγίας, όπως προαναφέρθηκε, δεν είναι μόνο η αποκατάσταση, αλλά κυρίως η πρόληψη της ζημίας, και μάλιστα από τον φορέα εκμετάλλευσης, η Οδηγία ορίζει ότι όταν δεν έχει συμβεί περιβαλλοντική ζημία, αλλά υπάρχει επικείμενη απειλή να προκληθεί τέτοια ζημία, ο φορέας εκμετάλλευσης πρέπει να λάβει ο ίδιος αμελλητί τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα».

Το Παράρτημα II της Οδηγίας θεσπίζει κοινό πλαίσιο που πρέπει να τηρείται προκειμένου να επιλέγονται τα κατάλληλα μέτρα για να εξασφαλίζεται η αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας. Ειδικότερα η αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας όσον αφορά τα ύδατα ή τα προστατευόμενα είδη ή φυσικούς οικοτόπους, επιτυγχάνεται μέσω πρωτογενούς, συμπληρωματικής και αντισταθμιστικής αποκατάστασης. Στόχος της πρωτογενούς αποκατάστασης είναι η επαναφορά των φυσικών πόρων ή/και υπηρεσιών που υπέστησαν ζημία στην αρχική τους κατάσταση ή προς αυτήν. Εφόσον οι φυσικοί πόροι ή/και υπηρεσίες που υπέστησαν ζημία δεν επανέρχονται στην αρχική τους κατάσταση, τότε επιχειρείται συμπληρωματική αποκατάσταση, στόχος της οποίας είναι η παροχή φυσικών πόρων ή/και υπηρεσιών.

ών, ενδεχομένως και σε διαφορετική τοποθεσία, παρεμφερούς επιπέδου με εκείνους που θα παρείχοντο εάν η τοποθεσία που υπέστη τη βλάβη είχε επανέλθει στην αρχική της κατάσταση. Η *αντισταθμιστική* αποκατάσταση, που συνίσταται σε συμπληρωματικές βελτιώσεις των προστατευόμενων οικοτόπων και ειδών ή του ύδατος, είτε στην τοποθεσία που υπέστη ζημία είτε σε διαφορετική και επιχειρείται για την αντιστάθμιση της προσωρινής απώλειας φυσικών πόρων και υπηρεσιών έως ότου επιτευχθεί η ανάκαμψη, δεν περιλαμβάνει οικονομική αντιστάθμιση σε μέλη του κοινού.

Όσον αφορά την αποκατάσταση της ρύπανσης του εδάφους, λαμβάνονται τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλισθεί τουλάχιστον, ότι οι συγκεκριμένοι ρύποι απομακρύνονται, ελέγχονται, περιορίζονται ή μειώνονται, ούτως ώστε το έδαφος που ρυπάνθηκε, λαμβανομένης υπόψη της τρέχουσας χρήσης του ή της εγκεκριμένης μελλοντικής χρήσης του κατά τη στιγμή που επήλθε η ζημία, να μην δημιουργεί πλέον σημαντικό κίνδυνο αρνητικών συνεπειών για την ανθρώπινη υγεία.

Το κόστος των δράσεων αποκατάστασης, όπως και το κόστος των δράσεων πρόληψης, βαρύνει το φορέα εκμετάλλευσης (άρθρο 8§1). Αν η αρμόδια αρχή επιβαρύνθηκε το κόστος των δράσεων αποκατάστασης, ανακτά το κόστος αυτό από τον φορέα εκμετάλλευσης που προκάλεσε την επικείμενη απειλή ζημίας, μεταξύ άλλων, μέσω ασφαλιστικής κάλυψης της ιδιοκτησίας ή άλλων κατάλληλων εγγυήσεων, όπως και στην περίπτωση της ανάκτησης του κόστους των προληπτικών μέτρων (άρθρο 8§2).

Ο φορέας εκμετάλλευσης δεν υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος των δράσεων αποκατάστασης για τους ίδιους λόγους για τους οποίους δεν υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος των δράσεων πρόληψης, δηλ. εάν μπορεί να αποδείξει ότι η επικείμενη απειλή περιβαλλοντικής ζημίας:

- α) προκλήθηκε από τρίτο, και επήλθε παρά την ύπαρξη των ενδεδειγμένων μέτρων ασφαλείας, ή
- β) οφείλεται σε συμμόρφωση προς υποχρεωτική διαταγή ή εντολή δημόσιας αρχής, διαφορετικής από διαταγή ή εντολή λόγω εκπομπής ή συμβάντος που προκλήθηκε από τις δραστηριότητες του ίδιου του φορέα εκμετάλλευσης (άρθρο 8§3).

Ειδικά όμως για το κόστος των δράσεων αποκατάστασης η Οδηγία, στο άρθρο 8§ 4, ορίζει ότι, με την προϋπόθεση η περιβαλλοντική ζημία να προκλήθηκε από:

- α) εκπομπή ή συμβάν που επιτρέπονται ρητά από εξουσιοδότηση και είναι πλήρως σύμφωνα προς τους όρους της, η οποία παραχωρήθηκε από, ή δόθηκε σύμφωνα με, τις εφαρμοστέες εθνικές νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, με τις οποίες εφαρμόζονται τα νομοθετικά μέτρα, τα οποία θεσπίζει η Κοινότητα και τα οποία αναφέρονται στο Παράρτημα III, όπως εφαρμόζονται κατά την ημερομηνία της εκπομπής ή του συμβάντος,
- β) εκπομπή ή δραστηριότητα η οποιονδήποτε 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,

τα κράτη μέλη μπορούν να επιπρέψουν στον φορέα της εκμετάλλευσης να μην επωμισθεί το κόστος των δράσεων αποκατάστασης, εφόσον όμως αποδείξει ότι δεν ενήργησε εκ δόλου ή εξ αμελείας. Εάν τα κράτη μέλη, κατά τη μεταφορά της Οδηγίας στο εθνικό τους δίκαιο, δεν προβλέψουν σχετικά, ο φορέας εκμετάλλευσης επωμίζεται το κόστος και σ' αυτές τις περιπτώσεις.

4. Προθεσμία ανάκτησης κόστους

Η αρμόδια αρχή έχει το δικαίωμα να κινήσει διαδικασία ανάκτησης κόστους κατά του φορέα εκμετάλλευσης, ή, κατά περίπτωση, κατά τρίτου που προκάλεσε τη ζημία ή την επικείμενη απειλή ζημίας σε σχέση με τα μέτρα που έχουν ληφθεί εντός πέντε ετών από την ημερομηνία κατά την οποία ολοκληρώθηκαν τα μέτρα αυτά ή προσδιορίστηκε ο υπεύθυνος φορέας εκμετάλλευσης, ή ο τρίτος, εάν η ημερομηνία αυτή είναι μεταγενέστερη (άρθρο 10).

5. Πρόσωπα δικαιούμενα σε ανάληψη δράσης

Σύμφωνα με το άρθρο 12, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο:

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

δικαιούται να υποβάλλει στην αρμόδια αρχή οποιοσδήποτε παρατηρήσεις σχετικά με περιπτώσεις περιβαλλοντικής ζημίας ή με επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας που έχουν υποπέσει στην αντίληψή του και έχει το δικαίωμα να καλεί την αρμόδια αρχή να αναλάβει δράση.

Οι έννοιες «επαρκές συμφέρον» και «προσβολή δικαιώματος» καθορίζονται από τα κράτη μέλη.

Οποιαδήποτε μη κυβερνητική οργάνωση, η οποία προάγει την προστασία του περιβάλλοντος και πληροί τις προϋποθέσεις που ορίζει το εθνικό δίκαιο θεωρείται ότι έχει επαρκές συμφέρον από τη λήψη περιβαλλοντικής απόφασης σχετικά με τη ζημία και δικαιούται να ζητήσει την ανάληψη δράσης. Επίσης κάθε τέτοια οργάνωση θεωρείται ότι έχει δικαίωμα το οποίο είναι δυνατόν να προσβάλλεται (άρθρο 12 §1).

6. Χρηματοοικονομική ασφάλεια

Όπως ρητά αναφέρεται στο άρθρο 14, η Οδηγία επιδιώκει τη

λήψη μέτρων από τα κράτη μέλη για την ενθάρρυνση της ανάπτυξης 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 Οδηγίας.

Τελικός στόχος της Οδηγίας είναι να υποβάλει η Επιτροπή, πριν από τις 30 Απριλίου 2010, έκθεση σχετικά με την αποτελεσματικότητα της Οδηγίας ως προς την πραγματική αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών, σχετικά με τη διαθεσιμότητα με εύλογο κόστος και σχετικά με τους όρους ασφάλισης και άλλων μορφών χρηματοοικονομικής ασφάλειας για τις δραστηριότητες που καλύπτονται από το Παράρτημα III. Η εν λόγω έκθεση πρέπει να εξετάζει επίσης, όσον αφορά τη χρηματοοικονομική ασφάλεια, τη δυνατότητα σταδιακής προσέγγισης, ενός μέγιστου ποσού για τη χρηματοοικονομική εγγύηση και της εξαίρεσης δραστηριοτήτων χαμηλού κινδύνου.

Βάσει της ως άνω έκθεσης καθώς και βάσει μιας διευρυμένης αξιολόγησης του αντικτύπου, συμπεριλαμβανομένης μιας ανάλυσης κόστους-οφελών, η Επιτροπή, εφόσον ενδείκνυται, υποβάλλει προτάσεις για ένα σύστημα εναρμονισμένης υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας.

7. Μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και χρονικά όρια εφαρμογής της Οδηγίας

Τα κράτη μέλη καλούνται να συμμορφωθούν με την Οδηγία και να θέσουν σε ισχύ τις σχετικές αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις μέχρι τις 30 Απριλίου 2007 (άρθρο 19).

Σε ζημία που προκλήθηκε από εκπομπή, γεγονός ή ατύχημα που έλαβε χώρα πριν από την ημερομηνία αυτή η Οδηγία δεν εφαρμόζεται, όπως δεν εφαρμόζεται και σε ζημία που προκλήθηκε από εκπομπή, γεγονός ή ατύχημα που έλαβε χώρα μετά την ως άνω ημερομηνία, εφόσον η ζημία οφείλεται σε συγκεκριμένη δραστηριότητα, η οποία πραγματοποιήθηκε και έληξε πριν από την ημερομηνία αυτή. Τέλος η Οδηγία δεν εφαρμόζεται σε ζημία, εάν έχουν παρέλθει περισσότερα από 30 χρόνια, αφότου έλαβε χώρα η εκπομπή, το γεγονός ή το ατύχημα που προκάλεσε τη ζημία (άρθρο 17).

IV. Γενική εκτίμηση

Η Οδηγία, η οποία δεν αποτελεί μέτρο ολικής εναρμόνισης και δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να διατηρούν ή να θεσπίζουν αυστηρότερες διατάξεις σχετικά με την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας (άρθρο 16), ορθά επιδιώκει, μέσω προληπτικών και αποκαταστατικών μέτρων, την αποκατάσταση της συνολικής οικολογικής ζημίας και ορθά δεν προβλέ-

πει υποχρεωτικά οικονομικά ασφαλιστικά συστήματα, ώστε να προωθηθεί ένα «παιχνίδι επί ίσοις όροις». Πρόβλεψη για υποχρεωτική ασφάλιση, προς το παρόν τουλάχιστον, θα παραβίαζε τις αρχές που διέπουν την ασφαλιστική αγορά, θα δημιουργούσε ένα μη επιθυμητό προηγούμενο (παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας) και ενδεχομένως να οδηγούσε σε απαγορευτικά ασφαλιστικά, εάν δεν έχουν τεθεί οι προϋποθέσεις για ένα ασφαλιστικό σύστημα. Η πρόταση υποχρεωτικών ασφαλιστικών συστημάτων δεν έχει νόημα αν δεν έχουν τεθεί πρώτα οι προϋποθέσεις για την ύπαρξή τους. Ακόμη πιο σημαντικό, για τη διαμόρφωση μιας βιώσιμης ασφαλιστικής αγοράς, είναι απαραίτητη η ύπαρξη ορίου στην ευθύνη που θα εξαρτάται τόσο από το μέγεθος της εταιρίας όσο και από τους περιβαλλοντικούς κινδύνους που μπορούν να προκληθούν από αυτήν.

Στην Ελλάδα ειδικότερα γενική ασφαλιστική υποχρέωση δεν υπάρχει. Η ασφάλιση όμως περιβαλλοντικών ζημιών προβλέπεται ειδικά στο νόμο 2496/1997 για την ιδιωτική ασφάλιση (άρθρο 23). Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου αυτού, αν δεν συμφωνήθηκε κάτι άλλο, η ασφάλιση περιβαλλοντικής ζημίας περιλαμβάνει τα έξοδα αποκατάστασης του φυσικού περιβάλλοντος, στα οποία συμπεριλαμβάνονται και τα έξοδα αποκομδής απορριμμάτων και ερειπίων που προέκυψαν από την επέλευση ασφαλιστικού κινδύνου (άρθρο 23.1). Επίσης το ασφάλισμα καταβάλλεται μόνο έναντι των πράγματι καταβληθέντων εξόδων και μόνο εφόσον η ζημία προέκυψε από ακριβή και μη αναμενόμενο συμβάν (άρθρο 23.2).

Τέλος θα μπορούσε να κρατήσει κανείς την επιφύλαξη ότι η λειτουργία με την άδεια της αρχής και η ένσταση του επιπέδου επιστημονικών και τεχνικών γνώσεων ("state-of-the-art" defense), που δεν θα αποτελούν πλέον κατά την Οδηγία, λόγους απαλλαγής από την ευθύνη, θα έπρεπε ενδεχομένως να εξακολουθούν να αναγνωρίζονται ως λόγοι απαλλαγής από αυτήν.

