

Ι. Καράκωστας, Α. Καραμπατζός, «Ο ρυπαίνων πληρώνει»: μία σημαντική προσπάθεια ενίσχυσης της νομικής προστασίας του περιβάλλοντος

ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΡΑΚΩΣΤΑΣ, Αντιπρύτανης Πανεπιστημίου Αθηνών, Καθ. Αστικού Δικαίου Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

ΑΝΤΩΝΙΟΣ ΚΑΡΑΜΠΑΤΖΟΣ, Λέκτωρ Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

Με το σχέδιο προεδρικού διατάγματος για την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2004/35/EK, η ελληνική Πολιτεία αντιλαμβάνεται πλέον τις αυξημένες υποχρεώσεις της απέναντι στην Κοινότητα και το περιβάλλον ως αυτοτελώς προστατευόμενο έννομο αγαθό, προβαίνοντας σε μία ολοκληρωμένη ενσωμάτωση του περιεχόμενου της Οδηγίας αυτής στο ελληνικό δίκαιο.

Στις 18.9.2008 ο Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ υπέγραψε το Σχέδιο ενός Προεδρικού Διατάγματος, με το οποίο ενσωματώνεται στη χώρα μας η Κοινοτική Οδηγία 2004/35/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 2004 «σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά στην πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας» (στο εξής: Οδηγία). Η Ελληνική Πολιτεία έρχεται έτσι να ανταποκριθεί σε μία ακόμη κοινοτική υποχρέωσή της, αποσκοπώντας να ανυψώσει τον πήχυ νομικής προστασίας του περιβάλλοντος. Ας δούμε όμως εγγύτερα σε τι συνίσταται αυτή η καινοτομία, που πρόκειται σύντομα να αποτελέσει τμήμα της ελληνικής έννομης τάξης.

Ι. Η Οδηγία 2004/35/EK και η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Η βασική στοχοθεσία που διέπει την Οδηγία αναλύεται στα ακόλουθα κυρίως σημεία:

α) Σήμερα υπάρχουν στην Κοινότητα πολυάριθμες τοποθεσίες που έχουν υποστεί περιβαλλοντική ρύπανση, γεγονός που συνεπάγεται σοβαρούς κινδύνους για τη δημόσια υγεία, ενώ παράλληλα κατά τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται θεαματική επιτάχυνση της απώλειας της βιοποικιλότητας. Ο κοινοτικός νομοθέτης ορθώς έκρινε ότι οιαδήποτε αδράνεια εν προκειμένω θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την κλιμάκωση της ρύπανσης και την ακόμη μεγαλύτερη απώλεια της βιοποικιλότητας στο μέλλον. Στο πλαίσιο αυτό η πρόληψη και αποκατάσταση, στο μέτρο του δυνατού, των περιβαλλοντικών ζημιών αποκτά ιδιαίτερη σπουδαιότητα, συμβάλλει δε στην υλοποίηση της στοχοθεσίας και των αρχών της κοινοτικής πολιτικής για το περιβάλλον, όπως αυτές περιγράφονται στη Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

β) Η πρόληψη και αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών θα πρέπει να επιτυγχάνεται μέσω της προώθησης της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», όπως επίσης και της αρχής της αειφόρου ανάπτυξης. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με την Οδηγία, οι λεγόμενοι «φορείς εκμετάλλευσης» -φυσικά ή νομικά πρόσωπα, προεχόντως δε επιχειρήσεις- των οποίων η δραστηριότητα προκαλεί περιβαλλοντική ζημία ή άμεσο κίνδυνο τέτοιας ζημίας, καθίστανται οικονομικώς υπεύθυνοι για την πρόληψη ή την αποκατάστασή της. Με τον τρόπο αυτό, οι φορείς εκμετάλλευσης παρακινούνται να λαμβάνουν μέτρα και να αναπτύσσουν πρακτικές που να αποσκοπούν στην ελαχιστοποίηση των κινδύνων περιβαλλοντικής ζημίας, προκειμένου έτσι να μειώνουν την πιθανότητα έκθεσής τους σε οικονομικές ευθύνες.

γ) Στην περιβαλλοντική ζημία, της οποίας επιζητείται η ελαχιστοποίηση, εντάσσεται κυρίως η ρύπανση στα ύδατα (που συχνά έχει διασυννοριακό χαρακτήρα), στο έδαφος, σε προστατευόμενα είδη ή τους οικοτόπους τους. Η ρύπανση μπορεί να οφείλεται σε οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα του φορέα εκμετάλλευσης. Επειδή δε η Οδηγία αποσκοπεί (μόνο) στην πρόληψη και αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας, δεν θίγει τυχόν δικαιώματα αποζημίωσης για παραδοσιακές ζημίες, τα οποία αναγνωρίζονται σε σχετικές διεθνείς συμφωνίες περί αστικής ευθύνης. Παράλληλα, η Οδηγία δεν άπτεται θεμάτων προσωπικής βλάβης, ζημίας ιδιωτικής περιουσίας ή οιασδήποτε οικονομικής απώλειας και δεν επηρεάζει τυχόν δικαιώματα που απορρέουν από ζημίες αυτού του είδους. Έτσι, τυχόν αστικές αξιώσεις -ιδίως αδικοπρακτικές- για πάσης φύσεως προσβολές παραμένουν ανέπαφες από την Οδηγία.

δ) Σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», κάθε φορέας εκμετάλλευσης που προκαλεί περιβαλλοντική ζημία ή άμεσο κίνδυνο τέτοιας ζημίας θα πρέπει κατ' αρχήν να επωμίζεται ο ίδιος το κόστος των απαραίτητων μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης. Σε περιπτώσεις όπου η αρμόδια - για την τήρηση των μέτρων αυτών - δημόσια 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. Κατά συνέπεια, και στην περίπτωση αυτή το κόστος της περιβαλλοντικής προστασίας μετακυλιέται τελικώς στους φορείς εκμετάλλευσης, που παράμενουν σε κάθε περίπτωση οικονομικώς υπεύθυνοι για την πρόκληση της περιβαλλοντικής ζημίας ή του άμεσου κινδύνου τέτοιας ζημίας. Κατ' εξαίρεσιν, ο φορέας εκμετάλλευσης δεν υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος των δράσεων πρόληψης ή αποκατάστασης, όταν η συγκεκριμένη ζημία ή ο κίνδυνος πρόκλησης τέτοιας ζημίας είναι αποτέλεσμα συμβάντων εκτός του ελέγχου επιρροής του φορέα.

ε) Περαιτέρω, οι συντάκτες της Οδηγίας έκριναν ότι πρόσωπα που επηρεάζονται ή ενδέχεται να επηρεασθούν δυσμενώς από περιβαλλοντική ζημία θα πρέπει να έχουν το δικαίωμα να καλέσουν την αρμόδια δημόσια αρχή να αναλάβει δράση, υποβάλλοντας σε αυτήν σχετικό αίτημα ανάληψης δράσης. Το ίδιο ισχύει και για τις μη κυβερνητικές οργανώσεις που

προάγουν την προστασία του περιβάλλοντος, οι οποίες έτσι διαθέτουν και αυτές τη δυνατότητα να συμβάλλουν στην αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».

στ) Τα όργανα της Κοινότητας, αντιλαμβανόμενα ότι το οικονομικό βάρος που πρόκειται να επωμισθούν οι επιχειρήσεις-φορείς εκμετάλλευσης είναι αρκετά μεγάλο, μερίμνησαν σχετικά, προβλέποντας στην Οδηγία ότι τα κράτη-μέλη θα πρέπει να ενθαρρύνουν τη χρήση εκ μέρους των φορέων εκμετάλλευσης οιασδήποτε κατάλληλης ασφάλισης ή άλλων μορφών παροχής χρηματοοικονομικής ασφάλειας, καθώς επίσης και την ανάπτυξη μέσων και αγορών χρηματοοικονομικής ασφάλειας για την αποτελεσματική κάλυψη των οικονομικών υποχρεώσεων που προκύπτουν για τους φορείς εκμετάλλευσης από τις επιταγές της Οδηγίας.

ζ) Τέλος, η Οδηγία δεν παραλείπει να θίξει και το εξαιρετικά επίκαιρο, όσο και πολιτικά ευαίσθητο, ζήτημα της διασυννοριακής περιβαλλοντικής ζημίας: στις περιπτώσεις όπου η περιβαλλοντική ζημία επηρεάζει ή μπορεί να επηρεάσει πλείονα κράτη - μέλη προβλέπεται ότι τα επηρεαζόμενα κράτη - μέλη θα πρέπει να συνεργάζονται, προκειμένου να εξασφαλίζεται η κατάλληλη και αποτελεσματική δράση πρόληψης ή αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημίας. Η υποχρέωση αυτή διασυννοριακής συνεργασίας, προς αντιμετώπιση μιας περιβαλλοντικής ζημίας, είναι κρίσιμη, καθιστά δε σε όλα τα κράτη - μέλη σαφές ότι η προστασία του περιβάλλοντος είναι μία κοινή υπόθεση, η οποία ως τέτοια απαιτεί κοινοτική δράση.

II. Το Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος για την ενσωμάτωση της Οδηγίας

Η μεγάλη σπουδαιότητα της προπεριγραφείσας κοινοτικής στοχοθεσίας έγινε συνειδητή και στη χώρα μας. Το προσφάτως παρουσιασθέν Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος του ΥΠΕΧΩΔΕ επιδιώκει να ενσωματώσει στην ελληνική έννομη τάξη τις κοινοτικές προβλέψεις και, έτσι, να ενισχύσει τη νομική προστασία του περιβαλλοντικού αγαθού στη χώρα μας. Ως εικός, σκοπός του συγκεκριμένου Π.Δ. είναι η θέσπιση περιβαλλοντικής ευθύνης βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», με τον καθορισμό μέτρων και δράσεων, ώστε ο κάθε φορέας εκμετάλλευσης, που προκαλεί περιβαλλοντική ζημία ή άμεσο κίνδυνο τέτοιας ζημίας, να είναι κατ' αρχήν υπεύθυνος για τη λήψη των απαραίτητων μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης της ζημίας. Οι βασικότερες ρυθμίσεις του παρουσιασθέντος Σχεδίου Π.Δ. είναι οι ακόλουθες:

α) Αρμόδια αρχή για την εφαρμογή του Π.Δ. είναι το ΥΠΕΧΩΔΕ και οι Περιφέρειες. Για την αποτελεσματικότερη δε εφαρμογή του νέου νομοθετικού πλαισίου, συγκροτείται στο ΥΠΕΧΩΔΕ αυτοτελές συντονιστικό γραφείο, με την επωνυμία «Συντονιστικό Γραφείο Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών», το οποίο θα υποστηρίζεται στο έργο του κυρίως από μία κεντρική γνωμοδοτική επιτροπή με την επωνυμία «Επιτροπή Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών», στην οποία θα συμμετέχουν εκπρόσωποι Υπουργείων και επιστημονικών ή άλλων φορέων.

Η αρμόδια αρχή, ΥΠΕΧΩΔΕ ή Περιφέρεια, έχει την αρμοδιότητα: i) εφόσον εμφανίζεται μία άμεση απειλή περιβαλλοντικής ζημιάς, να υποχρεώνει τον φορέα εκμετάλλευσης (δυσνητικώς ρυπαίνοντα) να λάβει προληπτικά μέτρα· και ii) όταν έχει επέλθει περιβαλλοντική ζημιά, να υποχρεώνει τον φορέα εκμετάλλευσης να λάβει τα κατάλληλα μέτρα αποκατάστασης. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις η αρμόδια αρχή έχει το δικαίωμα να λαμβάνει η ίδια τα αναγκαία μέτρα πρόληψης ή αποκατάστασης και εν συνεχεία να ανακτά τα έξοδα από τους φορείς εκμετάλλευσης που εμπλέκονται στην υπόθεση.

β) Ως περιβαλλοντικές ζημιές ορίζονται οι άμεσες ή έμμεσες ζημιές που προκαλούνται στο υδάτινο περιβάλλον, στα προστατευόμενα είδη και τους οικοτόπους τους, καθώς επίσης και η άμεση ή έμμεση μόλυνση του εδάφους η οποία δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία.

γ) Το θεσπιζόμενο καθεστώς ευθύνης θα ισχύει για περιβαλλοντικές ζημιές που οφείλονται σε επαγγελματικές δραστηριότητες των φορέων εκμετάλλευσης, εφόσον -σύμφωνα άλλωστε και με τις σχετικές επιταγές της Οδηγίας- αποδεικνύεται η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημιάς και των εν λόγω δραστηριοτήτων.

δ) Σε ενδεχόμενη απειλή περιβαλλοντικής ζημιάς, ο φορέας εκμετάλλευσης υποχρεούται, χωρίς προειδοποίηση, να λαμβάνει τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα και να ενημερώνει άμεσα και εμπεριστατωμένα την αρμόδια αρχή. Αντίστοιχα, στις περιπτώσεις που έχει επέλθει η περιβαλλοντική ζημιά, ο φορέας εκμετάλλευσης υποχρεούται να ενημερώνει την αρμόδια αρχή για όλες τις πτυχές της κατάστασης, να διενεργεί τη δική του αξιολόγηση για την προκληθείσα ζημιά, να υποβάλει πρόταση μέτρων προς έγκριση από την αρμόδια αρχή, να λαμβάνει όλα τα αντικειμενικώς εφικτά μέτρα αποκατάστασης. Θα πρέπει δε να υπογραμμισθεί εδώ ότι ο τρόπος αποκατάστασης των περιβαλλοντικών ζημιών διαφέρει κάθε φορά ανάλογα με τον χαρακτήρα της προκληθείσας ζημιάς: από τη μία πλευρά, σε περίπτωση ζημιάς στο έδαφος επιβάλλεται η απορρύπανσή του, ενώ, από την άλλη, σε περίπτωση ζημιάς στα ύδατα ή στα προστατευόμενα είδη και τους οικοτόπους τους απαιτείται η αποκατάσταση του περιβάλλοντος, με στόχο να επανέλθει στην προτέρα κατάστασή του.

ε) Ο φορέας εκμετάλλευσης είναι υπεύθυνος για την κάλυψη των δαπανών των δράσεων πρόληψης ή αποκατάστασης. Σε περίπτωση δε που η αρμόδια αρχή καλύπτει αυτή, αντί του φορέα εκμετάλλευσης, τις δαπάνες των μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης των ζημιών, τότε ανακτά τις δαπάνες από τον αντίστοιχο φορέα εκμετάλλευσης εντός πέντε ετών από την έναρξη εφαρμογής των μέτρων.

στ) Εν συνεχεία, στο Σχέδιο Π.Δ. προβλέπεται ότι για ένα αρχικό στάδιο εφαρμογής του νέου νομοθετικού πλαισίου οι φορείς εκμετάλλευσης δικαιούνται, αλλά δεν υποχρεούνται, να κάνουν χρήση χρηματοοικονομικής ασφάλειας σε περίπτωση αφερεγγυότητάς του. Παράλληλα, ωστόσο, ορίζεται ότι από την 1η Μαΐου 2010 θα τεθεί σε ισχύ καθεστώς

υποχρεωτικής υπαγωγής σε σύστημα χρηματοοικονομικής ασφάλειας όλων των φορέων εκμετάλλευσης, που ασκούν επαγγελματικές δραστηριότητες υπαγόμενες στο πεδίο εφαρμογής του Π.Δ.

ζ) Σύμφωνα με περαιτέρω πρόβλεψη του Σχεδίου, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, που επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί από κάποια περιβαλλοντική ζημιά και έχει έννομο συμφέρον από τη λήψη απόφασης σχετικής με την περιβαλλοντική ζημιά, δικαιούται να υποβάλει έγγραφη αίτηση με σχετικές πληροφορίες και στοιχεία τεκμηρίωσης προς τον αρμόδιο Τομέα της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και να αιτηθεί την ανάληψη δράσης από την αρμόδια αρχή. Η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος θέτει υπό εξέταση την αίτηση και εκδίδει σχετική απόφαση έγκρισης ή απόρριψης της δράσης.

η) Τέλος, το παρουσιασθέν Σχέδιο Π.Δ. λαμβάνει μέριμνα και για τη διασυννοριακή περιβαλλοντική ζημιά. Ειδικότερα, προβλέπει ότι στις περιπτώσεις που μία περιβαλλοντική ζημιά επηρεάζει πλείονα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταξύ των οποίων και την Ελλάδα, τότε οι αρμόδιες αρχές όλων των επηρεαζόμενων κρατών-μελών συνεργάζονται, προκειμένου να αναληφθεί αποτελεσματική δράση για την αποφυγή, την πρόληψη ή την αποκατάσταση της ζημίας.

III. Συμπέρασμα

Όπως καθίσταται εμφανές από την ως άνω σύντομη καταγραφή των βασικότερων σημείων του παρουσιασθέντος Σχεδίου Π.Δ. για την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ, η Ελληνική Πολιτεία αντιλαμβάνεται πλέον τις αυξημένες υποχρεώσεις της τόσο απέναντι στην Κοινότητα όσο και απέναντι στο ίδιο το περιβαλλοντικό αγαθό, γι' αυτό και προβαίνει σε μία πλήρη ενσωμάτωση του περιεχόμενου της εν λόγω Οδηγίας στο ελληνικό δίκαιο. Ο ελληνικός νομοθέτης έχει συνειδητοποιήσει ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί πλέον διεθνώς ένα σημαντικότατο διακύβευμα, από την εξέλιξη του οποίου εξαρτάται αποφασιστικά το μέλλον των επόμενων γενεών στον πλανήτη μας. Περιθώρια για καθυστερήσεις ή υπαναχωρήσεις στο νευραλγικό αυτό πεδίο δεν υπάρχουν.

Σχόλια / Παρατηρήσεις

Γράψτε εδώ τα σχόλια και τις παρατηρήσεις σας για το συγκεκριμένο άρθρο

Αποστολή