

ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ

Διοικητικού Δικαίου

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ - ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ - ΘΕΩΡΙΑ

Ιούλιος - Αύγουστος 2010 / Τιμή: 25 €
ISSN: 1790-7322-1 / Αρ. Άδειας: 7935

■ Η μεταρρύθμιση
της διοικητικής δικαιοσύνης

■ Η αιτιολογία των
διοικητικών πράξεων

■ Η περιβαλλοντική ευθύνη

■ ο Θεόδωρος Φλωγαΐτης
και η εποχή μας

Επικαιρότητα

Νέες όψεις του
κοινοβουλευτικού ελέγχου

Η διαδικασία υπερβολικού
ελλείμματος στην ΟΝΕ

Σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών
και υπεργολαβία

Θεώρηση φορολογικών βιβλίων
και στοιχείων

Κοινωνική ασφάλιση μελών διοίκησης
ανωνύμων εταιριών

Αναδρομική εφαρμογή επιεικέστερης
κοινωνικοασφαλιστικής κύρωσης

Απόρριψη ενδίκου βοηθήματος
λόγω μη καταβολής παραβόλου

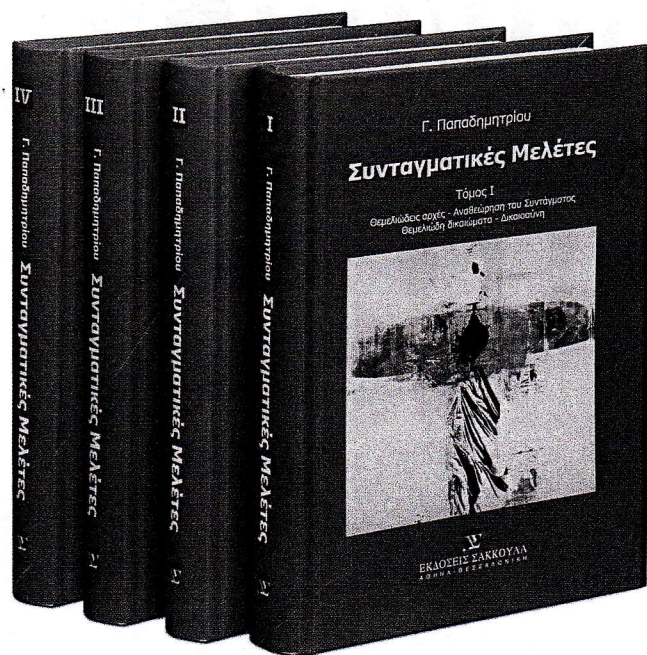
Χρονικό Νομολογίας

Σύνταγμα και εργασιακές σχέσεις
των ιδιωτικών εκπαιδευτικών



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

4
2010



Κείμενα του
αείμνηστου Καθηγητή
Γ. Παπαδημητρίου
που διατρέχουν
τη συνταγματική
τριακονταετία της
μεταπολίτευσης

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ I - II - III - IV

Γιώργος Παπαδημητρίου

Τόμος I: Θεμελιώδεις αρχές - Αναθεώρηση του Συντάγματος - Θεμελιώδη δικαιώματα - Δικαιοσύνη
ISBN: 978-960-445-237-8 ©2007, XXII+484 σελίδες, €30,00

Τόμος II: Ευρωπαϊκή ενοποίηση - Συνταγματοποίηση της Ε.Ε. - Το κυπριακό πρόβλημα - Περιβαλλοντικό Σύνταγμα - ISBN: 978-960-445-238-5 ©2007, XX+445 σελίδες, €30,00

Τόμος III: Γνωμοδοτήσεις
ISBN: 978-960-445-520-1 ©2010, XIII+267 σελίδες, €30,00

Τόμος IV: Θεμελιώδη δικαιώματα - Δικαιοσύνη - Ανεξάρτητες Αρχές - Ευρωπαϊκή Ενοποίηση - Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Κυπριακό Πρόβλημα
ISBN: 978-960-445-582-9 ©2010, XVIII+260 σελίδες, €25,00

Το τετράτομο αυτό έργο αποτελείτο καρπό συστηματικής δουλειάς 30 σχεδόν χρόνων του Δικηγόρου, Νομικού, Επιστήμονα, Καθηγητή Γιώργου Παπαδημητρίου.

Στις σελίδες των τόμων I και II αναδεικνύονται προσπάθειες για τη συγκρότηση και την ωρίμανση της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, την ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, την εύρυθμη λειτουργία του πολιτικού συστήματος, την παραπέρα οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την επίλυση του συνταγματικού προβλήματος της Κυπριακής Δημοκρατίας και την εμπέδωση του περιβαλλοντικού Συντάγματος.

Στον τρίτο τόμο παρουσιάζονται γνωμοδοτήσεις του συγγραφέα για το οικονομικό Σύνταγμα, την ελευθερία του τύπου της επιστήμης και της τέχνης, την παροχή δικαστικής προστασίας, την κοινωνική ασφάλιση, ενώ προστέθηκε η τελευταία και αδημοσίευτη γνωμοδότησή του, του Δεκεμβρίου του 2008, για τη σύγκληση Γενικής Συνέλευσης σωματείου ενόψει του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι και των αρχών της δημοκρατικής συμμετοχής και της διαφάνειας.

Στον τέταρτο και τελευταίο τόμο περιέχονται κείμενα του Γ. Παπαδημητρίου που έγραψε την τριετία 2006-2008. Πρόκειται ίσως για την πιο παραγωγική περίοδο της ζωής του. Οι εξελίξεις στη χώρα αλλιά και διεθνώς του έδωσαν την αφορμή και πλούσια ερεθίσματα για γόνιμο προβληματισμό. Πολλές από τις επεξεργασίες αποτελούν εμπλουτισμένη μορφή της δουλειάς του στο Κοινοβούλιο, ως βουλευτή Επικρατείας του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος, συνιστούν δε έμπρακτη απόδειξη της ευσυνειδησίας με την οποία επιτέλεσε και αυτά του τα καθήκοντα.



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ Α.Ε.
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

425 Εκδοτικό Σημείωμα

Επικαιρότητα

- 426 «Έγκλημα» και τιμωρία: Η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση μεταξύ δικαίου και πολιτικής του Κ. Γώγου
- 438 Νέες όψεις του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Με αφορμή τις νέες ρυθμίσεις για τον κοινοβουλευτικό έλεγχο δημοσίων συμβάσεων και τη σύσταση κοινοβουλευτικής Επιτροπής Εξοπλιστικών Προγραμμάτων του Ν. Παπασπύρου

Νομοθεσία

- 446 Δελτίο Νομοθεσίας (επιμέλεια: Ευ. Μπάλτα)

Νομολογία

Ελληνικά δικαστήρια

- 448 ΣτΕ 1185/2010 [Μη θεώρηση φορολογικών βιβλίων και στοιχείων και Σύνταγμα] (Παρατ.: Ακρ. Καϊδατζής)
- 452 ΣτΕ 622/2010 [Καταγγελία των συμβάσεων αορίστου χρόνου των ιδιωτικών εκπαιδευτικών] (Βλ. Χρονικό Νομολογίας από Χαρ. Ανθόπουλο)
- 457 ΣτΕ Ολ. 1583/2010 [Η απόρριψη του ενδίκου βοηθήματος λόγω μη καταβολής ιδιαίτερα μικρού ποσού παραβόλου] (Παρατ.: Ιάκ. Μαθιουδάκης)
- 460 ΣτΕ 2115/2009 [Εναρξη της τριακονθήμερης αποκλειστικής προθεσμίας άσκησης ελέγχου νομιμότητας κατ' άρθ. 150 ΔΚΚ από την αρμόδια Επιτροπή] (Παρατ.: Ιάκ. Μαθιουδάκης)
- 463 ΔΕφΑθ 1021/2010 [Διοίκηση ανωνύμων εταιριών και κοινωνική ασφάλιση] (Παρατ.: Ακρ. Καϊδατζής)

- 468 ΔΠρΘεσ 1088/2008 [Αναδρομική εφαρμογή της νεότερης επεικέστερης κοινωνικοασφαλιστικής κύρωσης] (Παρατ.: Ιάκ. Μαθιουδάκης)

ΔΕΕ

- 472 ΔΕΕ 13.4.2010, C-91/08, Wall AG κατά Δήμου της Frankfurt am Main, Frankfurter Entsorgungs- und Service (FES) GmbH [Σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών και υπεργολαβία] (Σχόλιο: Κ. Γιαννακόπουλος)

Χρονικό Νομολογίας

- 484 Σύνταγμα και εργασιακές σχέσεις των ιδιωτικών εκπαιδευτικών. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση 622/2010 του ΣτΕ του Χαρ. Ανθόπουλου
- 494 Δελτίο Νομολογίας (επιμέλεια: Ευ. Μπάλτα - Α. Σακελλαρίου)

Παρατηρητήριο Ανεξάρτητων Αρχών

- 508 Οι γνωμοδοτήσεις της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα για τη βιντεοεπιτήρηση σε δημόσιους χώρους του Προέδρου της ΑΓΔΠΧ Χρίστου Γεραρή

Μελέτες - Απόψεις

- 510 Η αντίληψη για μια άλλη Διοικητική Δικαιοσύνη, εναρμονισμένη με τις θεμελιώδεις απαιτήσεις της κοινωνίας των πολιτών, είναι ζήτημα δομικών αλλαγών του Φ. Κατσιγιάννη
- 515 Η μεταρρύθμιση στο χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης του Ιω. Συμεωνίδη
- 528 Η οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη: πρόληψη, αποκατάσταση, κατανομή υποχρεώσεων του Γ. Μπάλια
- 556 Ο Θεόδωρος Φλογαίτης και η εποχή μας του Χαρ. Κύρκου
- 568 Η αιτιολογία ως ουσιαδής τύπος των ατομικών διοικητικών πράξεων: μία υποβαθμισμένη διαδικαστική εγγύηση της Β. Καψάλη

Οδηγίες για την υποβολή κειμένων

Σε κάθε τεύχος της Εφημερίδας Διοικητικού Δικαίου περιλαμβάνονται οι εξής ενότητες:

I. Επικαιρότητα: Στην ενότητα αυτή δημοσιεύονται σύντομα κείμενα που παρουσιάζουν και σχολιάζουν ζητήματα της νομικής επικαιρότητας στο χώρο του διοικητικού δικαίου, από τη νομοθετική και νομολογιακή παραγωγή, τη λειτουργία των δημοσίων θεσμών και την επιστημονική κίνηση στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η έκταση κάθε κειμένου της ενότητας αυτής δεν πρέπει να υπερβαίνει τις 1.000 λέξεις.

II. Νομοθεσία: Μία από τις καινοτομίες που εισάγει η Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου είναι η κριτική παρέμβαση στο νομοθετικό έργο. Στην ενότητα αυτή δημοσιεύονται σύντομα κριτικά σχόλια και παρατηρήσεις που αφορούν την πρόσφατη διοικητική νομοθεσία. Η έκταση των σχολίων δεν πρέπει να υπερβαίνει τις 1.000 λέξεις και των παρατηρήσεων τις 500.

III. Νομολογία: Στην ενότητα αυτή δημοσιεύονται οι σημαντικότερες αποφάσεις του ΣτΕ, των ΤΔΔ και του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς και αποφάσεις των Ειδικών Δικαστηρίων που παρουσιάζουν ενδιαφέρον από τη σκοπιά του διοικητικού δικαίου. Όλες οι δημοσιευόμενες αποφάσεις συνοδεύονται από σχόλια ή παρατηρήσεις. Επίσης, δημοσιεύονται και σχολιάζονται αποφάσεις του ΔΕΚ και του ΕΔΔΑ. Τα σχόλια

δεν πρέπει να υπερβαίνουν τις 1.500 λέξεις, οι δε παρατηρήσεις τις 500.

IV. Παρατηρητήριο Ανεξάρτητων Αρχών

Στην υποενότητα αυτή δημοσιεύονται με σχόλια ή παρατηρήσεις οι σημαντικότερες αποφάσεις και τα σημαντικότερα πορίσματα των Ανεξάρτητων Αρχών. Η έκταση των μεν σχολίων έχει ως όριο τις 1.500 λέξεις, των δε παρατηρήσεων τις 500.

V. Μελέτες - Απόψεις: Πρόκειται για σχετικά εκτενέστερα κείμενα που εμβαθύνουν σε σημαντικά ζητήματα του διοικητικού δικαίου, με ιδιαίτερο θεωρητικό και πρακτικό ενδιαφέρον. Η κάθε μελέτη ή άποψη καταλαμβάνει μέχρι 5.000 λέξεις.

Τα κείμενα των σχολίων, μελετών ή απόψεων, πρέπει να έχουν, πλην του αρχικού τίτλου, και τίτλους παραγράφων.

Τα κείμενα αποστέλλονται υπ' όψιν του Ιωάννη Παπαρηγοράκη, σε ηλεκτρονική μορφή, είτε με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, στη διεύθυνση efdd@sakkoulas.gr, είτε με δισκέτα, στα γραφεία των Εκδόσεων Σάκκουλα, Ιπποκράτους 23 Αθήνα ή στην οδό Εθνικής Αμύνης 42, στη Θεσσαλονίκη και αξιολογούνται από ανώνυμους κριτές.

Οι συγγραφείς δεσμεύονται ότι δεν υποβάλλουν το κείμενο προς κρίση και σε άλλο έντυπο και ότι, από τη στιγμή που αυτό εγκρίνεται, δεν το δημοσιεύουν αλλού.

Συντακτική Επιτροπή: Σπ. Καραλής, Σύμβουλος της Επικρατείας, Ευ. Κουτούπα, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής Παν/μίου Θεσ/νίκης, Κ. Ρέμελης, Καθηγήτης Νομικής Σχολής Παν/μίου Θράκης, Σ. Λύτρας, Καθηγήτης Νομικής Σχολής Παν/μίου Αθηνών, Γ. Σιούτη, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής Παν/μίου Αθηνών, Σπ. Φλογαίτης, Καθηγήτης Νομικής Σχολής Παν/μίου Αθηνών

Επιτροπή Σύνταξης: Χ. Ανθόπουλος, Επ. Καθηγήτης Ελληνικού Ανοικτού Παν/μίου, Θ. Γεωργόπουλος, ΔΝ, Δικηγόρος, Κ. Γιαννακόπουλος, Επ. Καθηγήτης Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών, Γ. Κάρκαλης, Αντεπίτροπος Επικρατείας Ελεγκτικού Συνεδρίου, Π. Κασιμάτης, ΔΝ, Δικηγόρος, Α. Κεχρής, ΔΝ, Δικηγόρος, Ειδικός Επιστήμων στο ΕΣΡ, Α. Μεταξάς, ΔΝ, Δικηγόρος, Ν. Μηλιώνης, Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου, Χ. Μουκίου, ΔΝ, Δικηγόρος, Λέκτορας Παντείου Πανεπιστημίου, Ν. Παπασπύρου, ΔΝ, Δικηγόρος, Α. Παραράς, ΔΕΑ, Δικηγόρος, Β-Μ. Παυλόπουλος, ΔΕΑ, Δικηγόρος, Δ. Σκιαδάς, ΔΝ, Δικηγόρος, Λέκτορας Πανεπιστημίου Κρήτης, Χ. Τσιλιώτης, ΔΝ, Δικηγόρος, Κ. Τσιμάρας, ΔΝ, Δικηγόρος

Τακτικοί συνεργάτες: Χ. Ακριβοπούλου, ΔΝ, Δικηγόρος, Π. Ανδρικόπουλος, Δικηγόρος, Π. Βογιατζής, ΔΝ, Δικηγόρος, Εισηγητής στο ΕΔΔΑ, Κ. Γαλανοπούλου, Ασκ. Δικηγόρος, Κ. Γώγος, Επ. Καθηγήτης ΑΠΘ, Στ. Θάνου, Δικηγόρος, Μ2R, Ηλ. Θεοδωράτος, ΔΝ, Δικηγόρος, Ακ. Καϊδατζής, Λέκτορας ΑΠΘ, Σπ. Καλογήρου, ΔΝ, Δικηγόρος, Π. Καποτάς, ΛΜ, Δικηγόρος, Β. Καραγεώργου, ΔΝ, Δικηγόρος, Μ. Καραπαθάκης, Δικηγόρος, Ε. Κατσούλη, Δικηγόρος, ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου, Ι. Κοϊμτζόγλου, ΔΝ, Δικηγόρος, Ηλ. Κοκκίνης, Δικηγόρος, Μ2R, Μ. Κωστοπούλου, ΔΕΑ, Δικηγόρος, Μ. Κωτσοβίλη, Δικηγόρος, Ι. Μαθιουδάκης, Λέκτορας ΑΠΘ, Σ. Μανωλκίδης, ΔΝ, Δικηγόρος, Επ. Μαριάς, Αν. Καθηγ. Παν/μίου Κρήτης, Μ. Μουστάκας, Επ. Καθηγήτης Παντείου Πανεπιστημίου, Ευ. Μπάλτα, ΔΝ, Δικηγόρος, Φ. Μπότσης, Δικηγόρος, Κ. Ν. Παπαδόπουλος, ΛΜ, Δικηγόρος Θεσσαλονίκης, Α. Παπακωνσταντίνου, Ασκ. Δικηγόρος, Ν. Παπαχρήστος, ΔΝ, Δικηγόρος, Ευ. Πρεβεδούρου, Επ. Καθηγήτρια ΑΠΘ, Α. Σακελλαρίου, Εισηγητής Ελεγκτικού Συνεδρίου, Β. Σωτηρόπουλος, Δικηγόρος, Δ. Τάγαρης, Δικηγόρος, Κ. Τσαντζαλος, Δικηγόρος, Μ. Τσαπώγας, ΔΝ, Δικηγόρος, Α. Τσιφτσόγλου, Δικηγόρος, ΛΜ, Α. Τσουρουφλής, ΔΝ, Δικηγόρος, Ευ. Φυτράκης, ΔΝ, Ειδικός Επιστήμων στον Συνήγορο του Πολίτη, Αλκ. Φωτιάδου, ΔΝ, Δικηγόρος, Χ. Χατζή, ΔΝ, Ειδική Επιστήμων στον Συνήγορο του Πολίτη, Β. Χρήστου, ΔΝ, Δικηγόρος

Συντονιστές Έκδοσης: Χ. Ανθόπουλος, Κ. Γιαννακόπουλος, Β.-Μ. Παυλόπουλος

Διευθυντής: Σπ. Φλογαίτης

Εκδότης: Παναγιώτης Η. Σάκκουλας

Ιδιοκτησία-Διαχείριση: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε. (Αθήνα - Θεσσαλονίκη)

Γραφεία Αθήνας:

Ιπποκράτους 23, 10679

τηλ.: 210 33.87.500 - fax: 210 33.90.075

Γραφεία Θεσσαλονίκης:

Φράγκων 1, 54626

τηλ.: 2310 535.381 - fax: 2310 546.812

Εθνικής Αμύνης 42, 546 21

τηλ.: 2310 244.228-9 - fax: 2310 244.230

Ηλεκτρονική Διεύθυνση: <http://www.sakkoulas.gr>

Διεύθυνση ηλεκ/κής αλληλογραφίας: info@sakkoulas.gr

Επιμέλεια Ύλης: Ευαγγελία Γ. Μπάλτα

Ηλεκτρονική Σχεδίαση - DTP: Δήμητρα Παναγοπούλου

Υπεύθυνη Διαφήμισης: Πολύμνια Ρέγκου

Εκτύπωση - Βιβλιοδεσία: ΒΙΒΛΙΟΣΥΝΕΡΓΑΤΙΚΗ Α.Ε.Π.Ε.Ε.

Copyright: ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ Α.Ε. 2010

Κυκλοφορία: 2μηνιαία

Τιμή τεύχους: 25 €

Ετήσια συνδρομή (φυσικά πρ.): 100 €

Ετήσια συνδρομή (νομικά πρ.): 140 €

Ετήσια συνδρομή (φοιτητές): 75 €

Ετήσια συνδρομή (εξωτερικού): 165 €

Η οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη: πρόληψη, αποκατάσταση, κατανομή υποχρεώσεων

του Γιώργου Μπάλια

Δ.Ν., Δικηγόρου

Ι. Εισαγωγή

Η οδηγία 2004/35/ΕΚ¹ για την περιβαλλοντική ευθύνη (στο εξής: ΟΠΕ) αποτελεί το καταληκτικό σημείο μιας μακράς διαδικασίας διαβουλεύσεων, τροποποιήσεων και αλλαγών σε τέτοιο βαθμό μάλιστα που το τελικό κείμενο να αφίσταται κατά πολύ από το αρχικό. Η πιο σημαντική αλλαγή αφορά στον πυρήνα της οδηγίας, την έννοια της ευθύνης. Αρχικά είχε επιλεγεί ως βάση της οδηγίας η αστική ευθύνη, καθώς κάλυπτε όλες τις ζημίες που θα υφίσταντο οι ιδιώτες και ιδιαίτερος τη φυσική βλάβη και τις οικονομικές απώλειες («παραδοσιακή ζημία»). Αυτό συνάγεται τόσο από την πρώτη Πρόταση της Επιτροπής για την περιβαλλοντική ευθύνη στον τομέα των αποβλήτων² και από την Πράσινη Βίβλο για την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημιάς³, όσο -και κυρίως- από τη Λευκή Βίβλο για την περιβαλλοντική ευθύνη⁴. Ειδικότερα, στα συμπεράσματα της Λευκής Βίβλου επισημαίνεται ότι: «...Η Επιτροπή θεωρεί ως καταλληλότερη επιλογή τη λύση μιας κοινοτικής οδηγίας-πλαίσου για την περιβαλλοντική ευθύνη, η οποία θα θεσπίζει αντικειμενική ευθύνη αφενός -με την παράλληλη αναγνώριση λόγων απαλλαγής- όσον αφορά στις παραδοσιακές ζημίες (ζημίες στην υγεία και στην ιδιοκτησία) και στις περιβαλλοντικές ζημίες (ρύπανση χώρων και ζημία στη βιοποικιλότητα στις περιοχές του Natura 2000) από επικίνδυνες δραστηριότητες που διέπονται από το κοινοτικό δίκαιο και, αφετέρου, θα θεσπίζει

υποκειμενική ευθύνη για τις τυχόν ζημίες στη βιοποικιλότητα από μη επικίνδυνες δραστηριότητες»⁵.

Φαίνεται λοιπόν ότι η Λευκή Βίβλος ήθελε να εισάγει τόσο την αναγνώριση των συστημάτων του ιδιωτικού δικαίου των κρατών μελών ως αποτελεσματικών μηχανισμών για την αποκατάσταση της παραδοσιακής ζημιάς όσο και την καθιέρωση του συστήματος του διοικητικού δικαίου ως μηχανισμού πρόληψης και αποκατάστασης της ζημιάς στη βιοποικιλότητα, στο έδαφος και στα ύδατα⁶. Αυτή η φιλοδοξία της Λευκής Βίβλου δεν βρήκε ανταπόκριση, καθώς η αντίδραση στην εισαγωγή διατάξεων αστικού δικαίου ήταν έντονη από την πλευρά των κρατών μελών και ιδίως των αστικολόγων οι οποίοι διέβλεπαν μια αποσταθεροποίηση των επί δεκαετίες ή και αιώνες αναπτυσσόμενων μέσω της νομολογίας και της θεωρίας εθνικών αστικών δικαίων για την αντιμετώπιση της ζημιάς στην υγεία ή/και στην ιδιοκτησία⁷. Έτσι, η οδηγία περιορίστηκε στη διοικητική ευθύνη για την αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής ζημιάς ευθυγραμμισμένη με την αντίστοιχη νομοθεσία των ΗΠΑ⁸. Πράγματι, η ισχύουσα νομοθεσία στις ΗΠΑ (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act) [CERCLA]⁹ αποτελεί ένα πλαίσιο διατάξεων διοικητικού χαρακτήρα που δεν καλύπτει τις παραδοσιακές ζημίες (μείωση της αξίας των ακινήτων, διαφυ-

(1) 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 της περιβαλλοντικής ζημιάς, ΕΕ L 143 της 30.4.2004, σ. 56.

(2) Επιτροπή (ΕΚ), Πρόταση Οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη για τη ζημία που προκαλείται από απόβλητα, COM (89) 282 τελικό, 4 Οκτωβρίου 1989.

(3) Επιτροπή (ΕΚ), Πράσινη Βίβλος για την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημιάς, COM (1993) 43 τελικό, 14 Μαΐου 1993.

(4) Επιτροπή (ΕΚ), Λευκή Βίβλος για την περιβαλλοντική ευθύνη, COM (2000), 66 τελικό, 7 Φεβρουαρίου 2000.

(5) Ibid., σ. 34.

(6) G. Winter/J. A. Jans/R. Macrory/L. Kramer, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, Journal of Environmental Law, Vol. 20(2), 2008, σ. 164 - 165.

(7) Ibid., σ. 165.

(8) Βλ., Επιτροπή (ΕΚ), Πράσινη Βίβλος για την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημιάς, ό.π. και συγκεκριμένα το παράρτημα II και Επιτροπή (ΕΚ) Λευκή Βίβλος για την περιβαλλοντική ευθύνη, ό.π. και συγκεκριμένα το κεφάλαιο 7. Ομοίως, Επιτροπή (ΕΚ) Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά στην πρόληψη και αποκατάσταση περιβαλλοντικών ζημιών, COM (2002) 7 τελικό, 23 Ιανουαρίου 2002, ιδίως το κεφάλαιο 4.

(9) 42 USC 9601-9675 (2000).

γόντα κέρδη, σωματικές βλάβες κ.λπ.) παραπέμποντας, για τις ανωτέρω ζημίες, στις διατάξεις του κοινού δικαίου¹⁰.

Η ΟΠΕ στηρίζεται στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»¹¹ (στο εξής: ΑΡΠ). Πρόκειται για ερμηνευτική αρχή του κοινοτικού δικαίου, η οποία περιλαμβάνεται όχι μόνο στο παράγωγο¹², αλλά και στο πρωτογενές δίκαιο [άρθρο 191 ΣΛΕΕ πρώην άρθρο 174(1) ΣΕΚ], τα δε βασικά χαρακτηριστικά της προσδιορίστηκαν από τη νομολογία¹³. Έτσι, είναι κοινός τόπος πλέον ότι η εν λόγω αρχή αποσκοπεί τόσο στην πρόληψη όσο και στην αποκατάσταση της ζημίας¹⁴. Ωστόσο, ενώ η ΑΡΠ έχει ένα κοινά αποδεκτό περιεχόμενο, η έννοια της περιβαλλοντικής ευθύνης είναι αμφίσημη εξ αιτίας του διαφορετικού περιεχομένου που έχει τόσο στις επί μέρους έννομες τάξεις όσο και στους επί μέρους κλάδους του δικαίου (αστικό, διοικητικό, ποινικό). Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, αλλά και εξ αιτίας του ότι η ΟΠΕ αποτελείται προεχόντως από ένα σύνολο διατάξεων δημοσίου δικαίου που συνδέονται όμως και με διατάξεις ιδιωτικού δικαίου (όπως αυτές που αναφέρονται στην αντικειμενική ή στην υποκειμενική ευθύ-

νη)¹⁵ επιβάλλεται, σε κάθε αναφορά στην έννοια της ευθύνης κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της οδηγίας, να διατυπώνεται ρητά για ποια μορφή ευθύνης πρόκειται (αστική, διοικητική ή ποινική)¹⁶.

II. Πεδίο εφαρμογής

1. Γενικές παρατηρήσεις

Το πεδίο εφαρμογής της ΟΠΕ καθορίζεται από τους κρίσιμους ορισμούς των εννοιών (άρθρο 2), των διατάξεων για την εφαρμογή (άρθρο 3), των εξαιρέσεων (άρθρο 4) και των λόγων απαλλαγής, αν και δεν γίνεται ευθεία αναφορά στους τελευταίους (άρθρο 8). Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι οι διατάξεις περί εφαρμογής της οδηγίας δεν ανευρίσκονται τόσο στο άρθρο 3 (που τιτλοφορείται «πεδίο εφαρμογής») όσο στο άρθρο 4 (που τιτλοφορείται «εξαιρέσεις»). Έτσι, σύμφωνα με την ΟΠΕ, εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της η περιβαλλοντική ζημία ή απειλή που οφείλεται σε ένοπλη σύγκρουση, σε εχθροπραξίες ή σε αναπόφευκτο φυσικό φαινόμενο (το επονομαζόμενο Act of God).

Αξίζει, επίσης, να υπογραμμιστεί ότι είναι ασυνήθιστη η αναφορά που γίνεται για τις ανωτέρω εξαιρέσεις υπό τον τύπο «η οδηγία δεν καλύπτει» τέτοια ζημία. Θα μπορούσε να τυποποιηθεί ως λόγος εξαιρέσεως που προβάλλεται από τον υπόχρεο για την αποκατάσταση, όπως «ο φορέας εκμετάλλευσης δεν θα είναι υπεύθυνος εάν αποδείξει ότι η ζημία οφείλεται σε...»¹⁷. Έτσι, όμως, όπως είναι η διατύπωση, το βάρος απόδειξης ότι η ζημία καλύπτεται από την ΟΠΕ, το έχει η αρμόδια δημόσια αρχή¹⁸. Το ίδιο συμβαίνει, επίσης, στη ρύθμιση του άρθρου 4(2) αναφορικά με την περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή

(10) A. B. Class, From Reservoirs to Remediation: The Impact of CERCLA to Common Law Strict Liability Environmental Claims, Wake Forest Law Review, Vol. 39, 2004, σ. 905. Για μια γενική περιγραφή των ομοιοτήτων και διαφορών των δύο συστημάτων (ΗΠΑ και ΕΕ), βλ., μεταξύ άλλων, V. Fogleman, Liability for damage to natural resources: a landmark US case provides guidance on its scope under CERCLA and the ELD 2004/35, Environmental Liability, 1/2007, σ. 1 επ..

(11) Άρθρο 1 της οδηγίας ΟΠΕ: «Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι να διαμορφώσει ένα πλαίσιο για την περιβαλλοντική ευθύνη βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», με σκοπό την πρόληψη και αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας».

(12) Εκτός από την ΟΠΕ, η εν λόγω αρχή αναφέρεται στην οδηγία 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών, ΕΕ L 312 της 22.11.2008, σ. 3. Συγκεκριμένα, στο μεν Προοίμιο αναφέρεται ότι «η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» συνιστά κατευθυντήρια αρχή σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο...» (αιτιολ. σκ. 26) στο δε κυρίως περιεχόμενο ότι «Σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» το κόστος διαχείρισης των αποβλήτων βαρύνει τον...» (άρθρο 14). Ομοίως, στην 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, ΕΕ L 327 της 22.12.2000, σ. 1, υπάρχει αναφορά στην εν λόγω αρχή. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 9, η ανάκτηση του κόστους των υπηρεσιών ύδατος θα γίνεται βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».

(13) Υπόθεση C-239/97 Standley [1999] Συλλ I-2603, υπόθεση C-1/03 Van de Walle [2004] Συλλ I-7613, υπόθεση C-188/07 Commune de Mesquer [2008] Συλλ I-4501.

(14) A. Bleeker, Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice, European Energy and Environmental Law Review, Dec. 2009, σ. 289 επ..

(15) K. De Smedt, Is Harmonisation Always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive, European Energy and Environmental Law Review, February 2009, σ. 2. N. de Sadeleer, La directive 2004/35/EC relative a la responsabilité environnementale: avancée ou recul pour le droit de l'environnement des états membres?, σε: G. Viney/B. Dubuisson (dir.), Les responsabilités environnementales dans l'espace européen. Point de vue franco-belge, Bruylant, Bruxelles 2006, σ. 732.

(16) G. Winter/J. A. Jans/R. Macrory/L. Kramer, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, ό.π., σ. 167.

(17) Άρθρο 8 της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την περιβαλλοντική ευθύνη, Λουγκάνο 21.6.1999, η οποία δεν έχει τεθεί ακόμη σε εφαρμογή. Διαθέσιμη σε: <<http://conventions.coe.int>>.

(18) G. Bettlem, Scope and Defences of the 2004 Environmental Liability Directive: Who is Liable for What?, Διαθέσιμο σε: <<http://ssrn.com/abstract=1465558>>. V. Fogleman, Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions, Environmental Liability, 4/2006, σ. 137 - 138.

τέτοιας ζημίας που οφείλεται σε δραστηριότητες που υπάγονται σε διεθνείς συμβάσεις για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος. Τούτο μάλιστα παρά το ότι σ' αυτές τις συμβάσεις προβλέπεται λόγος απαλλαγής από την ευθύνη, το δε βάρος απόδειξης του ανήκει στον ιδιοκτήτη του ρυπαίνοντος πλοίου¹⁹.

Στην ΟΠΕ η έννοια γύρω από την οποία εξυφαίνονται όλες οι ρυθμίσεις είναι η έννοια της περιβαλλοντικής ζημίας²⁰. Η ευθύνη επεκτείνεται στην περιβαλλοντική ζημία ως τέτοια, ανεξαρτήτως δηλαδή του αν πρόκειται για ζημία σε ατομική ιδιοκτησία ή όχι, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι αφορά σε προστατευόμενα είδη και οικοτόπους ή στα ύδατα ή στο έδαφος²¹. Για τη ζημία στην ιδιοκτησία ή στην υγεία του ανθρώπου («παραδοσιακή ζημία») εφαρμόζονται αποκλειστικά οι εθνικές διατάξεις, κυρίως αυτές του αστικού δικαίου²².

Όπως ήδη αναφέρθηκε, δεν εφαρμόζεται η ΟΠΕ, εκτός των άλλων, στην περίπτωση που η ζημία ή επικείμενη απειλή ζημίας οφείλεται «σε φυσικό φαινόμενο εξαιρετικού, αναπάντεχου και ακατανίκητου χαρακτήρα»²³. Ο παραπάνω περιορισμός είναι ορθός, διότι η ΟΠΕ καταλαμβάνει τις ζημιές που προέρχονται από τις ανθρώπινες δραστηριότητες²⁴.

Ένα σημαντικό ζήτημα που σχετίζεται με την περίπτωση του «φυσικού φαινομένου» είναι η κλιματική αλλαγή. Γνωρίζουμε ότι η κλιματική αλλαγή είναι μεν φυσικό φαινόμενο πλην όμως ανθρωπογενούς προέλευσης²⁵ και επηρεάζει αρνητικά ή επιφέρει ζημία στη βιοποικιλότητα κυρίως²⁶ αλλά και στο

έδαφος²⁷. Επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί «φυσικό φαινόμενο» ούτε είναι «εξαιρετικού χαρακτήρα», καθώς αποτελεί μόνιμη παράμετρο της ατμόσφαιρας του πλανήτη και, κατά συνέπεια, φαίνεται να μην ανήκει στις εξαιρέσεις. Ωστόσο, είναι αδύνατη η απόδειξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ μιας συγκεκριμένης δραστηριότητας και της κλιματικής αλλαγής διότι: α) οι συνέπειες των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου εμφανίζονται σε χώρους που βρίσκονται πολύ μακριά από την πηγή εκπομπών. β) Είναι πολλαπλές οι πηγές εκπομπών, η δε παραμονή των αερίων θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα διαρκεί δεκάδες ή εκατοντάδες χρόνια έτσι ώστε να μη γνωρίζουμε εάν η σημερινή ζημία οφείλεται σε σημερινές ή σε παλαιότερες εκπομπές. γ) Είναι αδύνατο να παρακολουθήσουμε τον κύκλο ζωής εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από μια συγκεκριμένη πηγή με συνέπεια να καθίσταται ανέφικτη η διαπίστωση κατά πόσο συγκεκριμένες εκπομπές προκαλούν συγκεκριμένες ζημιές²⁸. Αυτό σημαίνει ότι δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί ο φορέας εκμετάλλευσης που είναι υπεύθυνος για τη ζημία ή την επικείμενη απειλή ζημίας πράγμα που οδηγεί στη σκέψη ότι η σχετική ευθύνη θα πρέπει να ανήκει στις αρμόδιες αρχές. Αυτή όμως η επιλογή -που προτάθηκε, μάλιστα, από την Επιτροπή- δεν έγινε δεκτή από το Συμβούλιο²⁹.

Αφού λοιπόν έτσι έχουν τα πράγματα δεν είναι δυνατόν να συμπεριλάβει η ΟΠΕ την κλιματική αλλαγή ως αιτία περιβαλλοντικής ζημίας και να την εντάξει στις ρυθμίσεις της. Κατά συνέπεια, δεν απομένει παρά η προσφυγή στις διατάξεις της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ για την προστασία της άγριας πτηνοπανίδας³⁰ και της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων³¹ για να αντιμετωπιστεί η παρα-

(19) Βλ., ενδεικτικά, άρθρο III(2) International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, Brussels, 29.11.1969 (όπως τροποποιήθηκε το 1992). Διαθέσιμο σε: <<http://www.imo.org>> (conventions).

(20) Ορίζεται αναλυτικά στο άρθρο 2(1) της ΟΠΕ.

(21) E. H. P. Brans, Liability for Damage to Public Natural Resources under the 2004 EC Environmental Liability Directive: Standing and Assessment of Damages, *Environmental Law Review*, Vol. 7, 2005, σ. 95.

(22) Στην Ελλάδα, εκτός από τις διατάξεις του αστικού κώδικα υπάρχει η ειδική διάταξη του άρθρου 29 ν. 1650/86, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

(23) Άρθρο 4(1)(β) της ΟΠΕ.

(24) G. Winter/J. A. Jans/R. Macrory/L. Kramer, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, *δ.π.*, σ. 172.

(25) IPCC Working Group I, Summary for Policymakers, in CLIMATE CHANGE 2007: THE PHYSICAL SCIENCE BASIS (2007) σ. 1, διαθέσιμο σε: <http://ipcc-wglucar.edu/wgl/Report/ART4WGL_Print_SPM.pdf>.

(26) J. B. Ruhl, Climate Change and the Endangered Species Act: Building Bridges to the No-Analog Future, *Boston University Law Review*, Vol. 88, 2008, σ. 1 *επ. M. Gehart*, Climate Change and the Endangered Species Act: The Difficulty to Proving Causation, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 36, 2009, σ. 167 *επ.*

(27) R. Glicksman, Ecosystem Resilience to Disruptions Linked to Global Climate Change: An Adaptive Approach to Federal Land Management, *Nebraska Law Review*, Vol. 87, 2009, σ. 833 *επ.*

(28) M. Gehart, Climate Change and the Endangered Species Act: The Difficulty to Proving Causation, *δ.π.*, σ. 173.

(29) G. Winter/J. A. Jans/R. Macrory/L. Kramer, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, *δ.π.*, σ. 172. Στο Προοίμιο της οδηγίας (αιτιολ. σκ. 13) αναφέρεται: «...Κατά συνέπεια, η ευθύνη δεν αποτελεί το κατάλληλο μέσο για την αντιμετώπιση της ευρέως διαδεδομένης και διάχυτης ρύπανσης, εφόσον είναι αδύνατον να συνδεθούν οι αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις με πράξεις ή παραλείψεις συγκεκριμένων εξατομικευμένων παραγόντων».

(30) ΕΕ L 103 της 2.4.1979. Η οδηγία έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα με οδηγίες της Επιτροπής προσαρμόζοντας κυρίως τα παραρτήματα στην τεχνική πρόοδο και στην εισδοχή νέων κρατών μελών.

(31) ΕΕ L 206 της 22.7.1992, σ. 1.

πάνω πρόκληση των αρνητικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στη βιοποικιλότητα. Πράγματι, στη Λευκή Βίβλο για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο της διαχείρισης του δικτύου Natura 2000, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η ποικιλότητα των φυσικών περιοχών και η σύνδεση μεταξύ τους και, στη συνέχεια, να είναι δυνατή η μετανάστευση και η επιβίωση των ειδών υπό συνθήκες κλιματικών αλλαγών³². Είναι προφανές ότι δεν πρόκειται για αποκατάσταση ζημίας που οφείλεται στην κλιματική αλλαγή αλλά για λήψη προληπτικών μέτρων υπό τη μορφή μέτρων προσαρμογής. Αυτή η προσέγγιση υιοθετείται και στις ΗΠΑ, καθώς προβλέπεται στην αντίστοιχη νομοθεσία Endangered Species Act (1973)³³.

Ένα άλλο σημείο που αξίζει να μνημονευθεί είναι οι προβλεπόμενες εξαιρέσεις σε σχέση με ισχύουσες διεθνείς συμβάσεις. Συγκεκριμένα, προβλέπεται στην ΟΠΕ ότι αυτή δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις περιβαλλοντικής ζημίας από ατυχήματα στη θάλασσα ή σε οδικές και σιδηροδρομικές μεταφορές, συνεπεία των οποίων προκαλείται ρύπανση από πετρέλαιο ή άλλες επικίνδυνες ουσίες. Ο προβαλλόμενος λόγος εξαίρεσης είναι ότι τέτοιοι κίνδυνοι καλύπτονται από ορισμένες διεθνείς συμβάσεις στις οποίες έχουν προσχωρήσει όλα τα κράτη-μέλη³⁴. Ωστόσο, με αφορμή το ναυάγιο ERIKA διαπιστώθηκε ότι οι προκαλούμενες ζημιές στο περιβάλλον είναι μερικές φορές τόσο σοβαρές, ώστε οι σχετικές διεθνείς συμβάσεις (οι αναφερόμενες στο παράρτημα IV της οδηγίας) αδυνατούν να τις αντιμετωπίσουν³⁵.

Οι προβλεπόμενες περιπτώσεις εξαίρεσης είναι πολύ συγκεκριμένες καθώς αφορούν σε ατυχήματα πλοίων, αυτοκινήτων και σιδηροδρόμων. Συνεπώς, δεν υπάγονται στις εξαιρέσεις οι αγωγοί μεταφοράς πετρελαίου και φυσικού αερίου και επομένως γι' αυτούς

εφαρμόζεται η ΟΠΕ. Εν όψει του γεγονότος ότι βρίσκονται σε πλήρη εξέλιξη στην Ευρώπη τέτοιοι αγωγοί, εύκολα κατανοεί κανείς τη μεγάλη σημασία που έχει η υπαγωγή τους στις ρυθμίσεις της ΟΠΕ³⁶.

2. Η έννοια της «περιβαλλοντικής ζημίας»

Η περιβαλλοντική ζημία υποδιαιρείται σύμφωνα με το άρθρο 2(1) της ΟΠΕ σε τρεις κατηγορίες: στη ζημία που προκαλείται στα προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους, στη ζημία που επηρεάζει αρνητικά την κατάσταση των υδάτων και, τέλος, στη ζημία που προκαλείται στο έδαφος. Ωστόσο, στις ρυθμίσεις της ΟΠΕ δεν υπόκειται οποιαδήποτε ζημία από τις αναφερόμενες παραπάνω, αλλά μόνο εκείνη που έχει ορισμένα χαρακτηριστικά, δηλαδή «η μετρήσιμη δυσμενής μεταβολή φυσικού πόρου ή η μετρήσιμη υποβάθμιση υπηρεσίας συνδεδεμένης με φυσικό πόρο που μπορεί να συμβεί άμεσα ή έμμεσα»³⁷. Μία μορφή έμμεσης ζημίας είναι η «ζημία που προκαλείται από αερομεταφερόμενα στοιχεία, εφόσον η ζημία αφορά στα ύδατα, στο έδαφος ή σε προστατευόμενα είδη ή φυσικούς οικοτόπους»³⁸.

Η ζημία λοιπόν εμφανίζεται υπό δύο μορφές: είτε ως δυσμενής μεταβολή ενός «φυσικού πόρου» είτε ως υποβάθμιση μιας «υπηρεσίας». Δεν εμπίπτουν στην ΟΠΕ όλοι οι φυσικοί πόροι, αλλά μόνο «τα προστατευόμενα είδη και φυσικοί οικοτόποι, τα ύδατα και το έδαφος»³⁹. Σε ό,τι αφορά στις «υπηρεσίες» τα πράγματα γίνονται πιο περίπλοκα. Οριοθετείται στην ΟΠΕ η έννοια των «υπηρεσιών», καθώς λογίζονται σαν τέτοιες «οι λειτουργίες που επιτελούνται από ένα φυσικό πόρο προς όφελος άλλων φυσικών πόρων ή του κοινού»⁴⁰. Η αναφορά στις υπηρεσίες (οικολογικές ή οικοσυστημικές υπηρεσίες, όπως είναι η κοινά αποδεκτή ονομασία τους) γίνεται για να διευκολυνθεί ή να καταστεί εφικτή τόσο η αξιολόγηση της ζημίας όσο και ο προσδιορισμός των κατάλληλων προληπτικών ή αποκαταστατικών μέτρων⁴¹.

(32) Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λευκή Βίβλος, Η Προσαρμογή στην αλλαγή του κλίματος: προς ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο δράσης, COM (2009) 147 τελικό, 1.4.2009, σ. 14.

(33) 16 U.S.C. 1531-1544 (2000). Βλ., σχετικά, J. B. Ruhl, Climate Change and the Endangered Species Act: Building Bridges to the No-Analog Future, ό.π., σ. 31 επ., R. Glicksman, Ecosystem Resilience to Disruptions Linked to Global Climate Change: An Adaptive Approach to Federal Land Management, ό.π., σ. 888 επ..

(34) Άρθρο 4(2) και Παράρτημα IV της ΟΠΕ.

(35) TGI Paris, 16.1.2008, D. 2008, AJ. 351. Βλ., επίσης, L. Neyret, Naufrage de l'Erika: vers un droit commun de la réparation des atteintes à l'environnement, D. 2008, Chron. 2681.

(36) Το ίδιο ισχύει κατά μείζονα λόγο για την Ελλάδα λόγω των αγωγών Μπουργκάς-Αλεξανδρούπολη και South Stream.

(37) Άρθρο 2(2).

(38) Αιτιολ. σκ. 4.

(39) Άρθρο 2(12).

(40) Άρθρο 2(13).

(41) I. Doussan, Les services écologiques: un nouveau concept pour le droit de l'environnement? σε: C. Cans (ed.), La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation, Dalloz, Paris 2009, σ. 132.

Ωστόσο, θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι ο συνδυασμός των διατάξεων του άρθρου 2(1) και του άρθρου 2(2) της ΟΠΕ δημιουργεί προβλήματα ερμηνείας, διότι οι παράμετροι της περιβαλλοντικής ζημίας που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2(1) είναι διαφορετικές από την παράμετρο των υπηρεσιών που περιλαμβάνεται στο άρθρο 2(2). Σε κάθε περίπτωση, οι πρώτες δύσκολα μπορούν να ερμηνευτούν υπό το φως της δεύτερης. Γι' αυτούς τους λόγους, είναι ορθή η επιλογή της Γαλλίας να συμπεριλάβει τις «οικολογικές υπηρεσίες» στις κατηγοριοποιήσεις της περιβαλλοντικής ζημίας του άρθρου 2(1) της ΟΠΕ. Έτσι, στη ζημία ειδών και οικοτόπων, στη ζημία στα νερά και στη ζημία στο έδαφος προστίθεται η ζημία στις οικολογικές υπηρεσίες⁴².

Είναι φανερό ότι η παραπάνω αναφορά της ΟΠΕ στις υπηρεσίες είναι ελλειπτική και κατά συνέπεια στην κάλυψη του κενού σημαντική βοήθεια μπορεί να προσφέρει η έκθεση του ΟΗΕ «Millennium Ecosystem Assessment» στην οποία η οριοθέτηση της έννοιας των υπηρεσιών είναι αρκετά διαφωτιστική. Εκεί λοιπόν ορίζονται τέσσερις κατηγορίες οικοσυστημικών υπηρεσιών: 1) η παροχή νερού, τροφής και γενετικών πόρων. 2) Οι θετικές επιπτώσεις από τη ρύθμιση των διαδικασιών που συνδέονται με τα οικοσυστήματα, όπως η ρύθμιση του κλίματος, του νερού και ορισμένων ασθενειών του ανθρώπου. 3) Η υποστήριξη της παραγωγής όλων των άλλων υπηρεσιών που παρέχουν τα οικοσυστήματα. Περιλαμβάνουν την παραγωγή βιομάζας, την παραγωγή του οξυγόνου της ατμόσφαιρας, τον σχηματισμό και τη συγκράτηση των εδαφών, τον κύκλο των θρεπτικών στοιχείων, τον κύκλο του νερού και την προσφορά ενδιαιτημάτων. 4) Πολιτιστικές υπηρεσίες, όπως η πνευματική αναζήτηση, η διασκέδαση, η αισθητική εμπειρία ή ο εμπλουτισμός των κοινωνικών σχέσεων⁴³.

Είναι κοινά αποδεκτό ότι τα οικοσυστήματα έχουν λειτουργίες και υπηρεσίες που συνδέονται μεταξύ τους, πλην όμως από αναλυτικής απόψεως διαφέρουν⁴⁴. Η

οικοσυστημική λειτουργία αφορά στις ποικίλες φυσικές διεργασίες που τα οικοσυστήματα επιτελούν, ενώ οι οικοσυστημικές υπηρεσίες αφορούν στις λειτουργίες εκείνες που προσφέρουν συγκεκριμένα και αποτιμητά σε χρήμα οφέλη στον άνθρωπο⁴⁵. Από τον ορισμό των υπηρεσιών στο άρθρο 2(13) προκύπτει ότι υπάρχει συνδυασμός των δύο (λειτουργίες και υπηρεσίες), πράγμα που σημαίνει ότι ο όρος «μετρήσιμη» δεν αναφέρεται στην αξιολόγηση μόνο με ποσοτικούς, αλλά και με ποιοτικούς όρους⁴⁶. Με βάση τις παραπάνω παρατηρήσεις είναι ορθή η σκέψη ότι για να εκτιμηθεί ότι υφίσταται ζημία σύμφωνα με το άρθρο 2(2), έτσι ώστε να ενεργοποιηθεί η ΟΠΕ, δεν είναι απαραίτητη η ανάλυση κόστους/οφέλους με αυστηρά ποσοτικούς όρους⁴⁷.

Η ΟΠΕ δεν περιορίζεται στα χαρακτηριστικά της περιβαλλοντικής ζημίας. Προβαίνει στη συγκεκριμενοποίησή της κάνοντας σαφή αναφορά στις επί μέρους ζημίες που τη συνθέτουν: στα προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους, στα ύδατα και στο έδαφος. Η τεχνική που ακολουθείται είναι ο δανεισμός εννοιών από άλλα νομοθετικά κείμενα τόσο ευρωπαϊκά [άρθρο 2(3)α) όσο και εθνικά (άρθρο 2(3)γ)].

2.1. Η ζημία στα προστατευόμενα είδη και στους φυσικούς οικοτόπους

Η παρατηρούμενη δραματική επιτάχυνση της απώλειας της ευρωπαϊκής βιοποικιλότητας και η ανάγκη προστασίας της αποτελούν τον κύριο λόγο για τη θέσπιση της ΟΠΕ⁴⁸. Παρά το γεγονός ότι οι προσβολές

(42) Βλ. Article 161-1. -I 4o Code de l'Environnement, όπως προστέθηκε με Loi n. 2008-757 du 1er Août 2008 relative à la responsabilité environnementale.

(43) Millennium Ecosystem Assessment, Living Beyond Our Means: Natural Assets and Human Well-Being, 2005, σ. 7. Διαθέσιμο σε: <<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.429.aspx.pdf>>.

(44) A. Dan Tarlock, Ecosystem services in the Klamath Basin: Battlefield Casualties or the Future?, Journal of Land Use, Vol. 22, 2007, σ. 216.

(45) Ibid.

(46) Δύο, εκ διαμέτρου αντίθετες απόψεις, κυριαρχούσαν μέχρι τώρα. Σύμφωνα με την πρώτη, η φύση έχει μόνο εγγενή αξία και επομένως δεν είναι αποτιμητή σε χρήμα. Σύμφωνα με τη δεύτερη, η φύση έχει μόνο εργαλειώδη αξία και είναι αποτιμητή σε χρήμα. Με τη νέα αντίληψη στην επιστήμη της οικολογίας ότι τα οικοσυστήματα δεν μπορούν να λειτουργούν ξεχωριστά από τον άνθρωπο και ότι, αντίθετα, ο άνθρωπος είναι αναπόσπαστο μέρος τους οδηγεί στην υπέρβαση αυτής της αντίθεσης και στην υιοθέτηση της άποψης ότι η διαχείρισή τους συμπεριλαμβάνει αναγκαστικά τόσο τα εγγενή όσο και τα εργαλειώδη χαρακτηριστικά τους (A. Dan Tarlock, Ecosystem services in the Klamath Basin: Battlefield Casualties or the Future?, ό.π., σ. 216).

(47) Εξ άλλου, το οικονομικό εργαλείο της ανάλυσης κόστους/οφέλους παρουσιάζει σημαντικά κενά και αντιφάσεις και έχει αποτελέσει αντικείμενο σφοδρής κριτικής. Γι' αυτόν τον λόγο δεν αποτελεί κυρίαρχο εργαλείο για την άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής. Να σημειώσουμε ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση χρησιμοποιούμε την αρχή της αναλογικότητας, η οποία έχει ποιοτικά χαρακτηριστικά. (Βλ., αντί πολλών, Γ. Μπάλια, Περιβαλλοντικοί κίνδυνοι: Διαπλοκή επιστήμης, δικαίου και πολιτικής, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2009, σ. 483 επ.).

(48) Προοίμιο, αιτιολ. σκ. 1.

της βιοποικιλότητας αφορούν στο σύνολό της, ο νομοθέτης επέλεξε τη θέσπιση προστατευτικού καθεστώτος για ορισμένους επί μέρους τομείς.

Το άρθρο 2(3) ορίζει ως προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους:

α) Τα είδη που αναφέρονται στο άρθρο 4 παράγραφος 2 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ ή απαριθμούνται στο Παράρτημα Ι αυτής ή απαριθμούνται στα Παραρτήματα ΙΙ και ΙV της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.

β) Οι οικότοποι των ειδών που αναφέρονται στο άρθρο 4 παράγραφος 2 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ ή απαριθμούνται στο Παράρτημα Ι αυτής ή απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, και οι φυσικοί οικότοποι 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, και γ) (...).

Είναι αξιοσημείωτο ότι το πεδίο εφαρμογής της ΟΠΕ δεν περιορίζεται στο δίκτυο Natura 2000⁴⁹. Στον ορισμό της Ζημίας των ειδών δεν περιλαμβάνονται μόνο τα είδη που υπάρχουν στις Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) σύμφωνα με την οδηγία για τα άγρια πτηνά ή τα είδη που υπάρχουν στις Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ) σύμφωνα με την οδηγία για τους οικότοπους. Περιλαμβάνονται επίσης τα είδη που μνημονεύονται στο άρθρο 2(3) και βρίσκονται εκτός ΖΕΠ και ΕΖΔ, όπως επίσης και τα αποδημητικά είδη. Τα είδη που δεν είναι ενδημικά ή δεν περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας για τα άγρια πτηνά δεν μπορούν να υπαχθούν στο καθεστώς πρόληψης και αποκατάστασης της ΟΠΕ. Αυτό μπορεί να γίνει μόνο αν αποφασίσει διαφορετικά το κράτος μέλος⁵⁰. Περαιτέρω, από τη διατύπωση του άρθρου 2(3)α) προκύπτει ότι υπάγονται στην ΟΠΕ και τα είδη που περιλαμβάνονται στην οδηγία για τους οικότοπους και τα οποία θεωρούνται «κοινοτικού ενδιαφέροντος», δηλαδή τα είδη που διατρέχουν κίνδυνο, είναι ευπρόσβλητα, σπάνια ή ενδημικά⁵¹.

Ομοίως, στον ορισμό της Ζημίας των οικότοπων δεν περιλαμβάνονται μόνο οι οικότοποι ειδών και οι τύποι φυσικών οικότοπων που εμφανίζονται στις ΖΕΠ και ΕΖΔ, αλλά και οι οικότοποι που απαριθμούνται στα παραρτήματα της οδηγίας για τα άγρια πτηνά ή της οδηγίας για τους οικότοπους που μνημονεύονται στο άρθρο 2(3). Αυτό σημαίνει ότι υπάγονται στις ρυθμίσεις της ΟΠΕ οι οικότοποι ειδών και οι τύποι φυσικών οικότοπων που απαριθμούνται στην οδηγία για τα άγρια πτηνά ή στην οδηγία για τους οικότοπους και οι οποίοι δεν εκπληρώνουν τα κριτήρια για να οριστούν ως ΖΕΠ ή ΕΖΔ ή εκπληρώνουν τα κριτήρια αλλά δεν έχουν οριστεί έγκαιρα από τα κράτη-μέλη⁵². Απαραίτητη ωστόσο προϋπόθεση είναι να φιλοξενούν οι ως άνω οικότοποι ένα αρκετά σημαντικό αριθμό ειδών από αυτά που αναφέρονται στα οικεία παραρτήματα της οδηγίας για τα άγρια πτηνά ή της οδηγίας για τους οικότοπους, η δε ζημία να είναι τέτοια που να έχει αρνητική επίπτωση στην κατάσταση διατήρησης των ειδών⁵³.

Επίσης, υπάγονται στις ρυθμίσεις της ΟΠΕ οι τόποι αναπαραγωγής ή ανάπαυσης των ειδών που διατρέχουν κίνδυνο, είναι ευπρόσβλητα, σπάνια ή ενδημικά. Οι τόποι αυτοί ενδέχεται να είναι εκτός του δικτύου Natura 2000. Ειδικότερα, σύμφωνα με την οδηγία για τους οικότοπους⁵⁴ τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να θεσπίσουν ένα «καθεστώς αυστηρής προστασίας» των ειδών που περιλαμβάνονται στο παράρτημα ΙV απαγορεύοντας, εκτός των άλλων, «τη βλάβη ή την καταστροφή των τόπων παραγωγής ή των τόπων ανάπαυσης⁵⁵». Αυτό σημαίνει ότι το καθεστώς προστασίας των παραπάνω τόπων δεν ακολουθεί υποχρεωτικά τη διαδικασία των άρθρων 6(2), (3) και (4) της οδηγίας για τους οικότοπους δηλαδή τη διαδικασία ένταξης στο δίκτυο Natura 2000, αλλά ότι επιβάλλεται «αυτόματη» προστασία από το κράτος μέλος ευθύς ως διαπιστωθεί η συνδρομή των προϋποθέ-

(49) Το δίκτυο Natura 2000 είναι το σύνολο των ειδικών ζωνών προστασίας και διατήρησης, όπως ορίζονται στις οδηγίες 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ. Στόχος του δικτύου είναι η μακροπρόθεσμη επιβίωση των αξιολογότερων και πλέον απειλούμενων ειδών και οικότοπων της Ευρώπης. Βλ. *European Commission*, Working Document on Natura 2000, Δεκέμβριος 2002. Είναι διαθέσιμο σε: <<http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000>>.

(50) Άρθρο 2(3)(γ) της ΟΠΕ.

(51) Βλ., άρθρο 1 ζ) της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.

(52) *G. M. van den Broek*, Environmental liability and nature protection areas: Will EU Environmental Liability Directive actually lead to the restoration of damaged natural resources?, *Utrecht Law Review*, Vol. 5(1), 2009, σ. 118 - 119. Διαθέσιμο σε: <<http://www.utrechtlawreview.org>>.

(53) *N. de Sadeleer*, La directive 2004/35/EC relative a la responsabilité environnementale : avancée ou recul pour le droit de l'environnement des états membres ?, ό.π., σ. 740.

(54) Άρθρο 12(1)(α έως δ) της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.

(55) Άρθρο 12(1)δ) της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.

σεων του άρθρου 12(1)(α έως δ) της οδηγίας για τους οικοτόπους⁵⁶.

Επομένως, από τη στιγμή που διαπιστωθεί επιστημονικά ότι εξ αιτίας μιας συγκεκριμένης επαγγελματικής δραστηριότητας υπάρχει επικείμενη απειλή ζημίας ή ζημία ενός τόπου αναπαραγωγής ή ανάπαυσης των ειδών τα οποία διατρέχουν κίνδυνο, είναι ευπρόσβλητα, σπάνια ή ενδημικά, τότε επιβάλλεται η λήψη μέτρων πρόληψης ή/και αποκατάστασης⁵⁷. Επειδή η προστασία ενός τόπου αναπαραγωγής ή ανάπαυσης των ειδών την οποία απαιτεί το άρθρο 12(1) της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι αυστηρή, τα ενδεικνυόμενα μέτρα πρέπει να λαμβάνονται σύμφωνα με τις διατάξεις της ΟΠΕ⁵⁸.

2.1.1. Το κατώφλι

Το σημείο εκκίνησης για να στοιχειοθετηθεί η ζημία βρίσκεται στο άρθρο 2(1) της ΟΠΕ, σύμφωνα με το οποίο η ζημία θα πρέπει να έχει σημαντικά δυσμενείς συνέπειες στην επίτευξη ή τη συντήρηση της ευνοϊκής κατάστασης των οικοτόπων ή των ειδών. Επί πλέον, οι ως άνω συνέπειες θα πρέπει να αξιολογούνται σε σχέση με την αρχική κατάσταση, λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια του παραρτήματος Ι. Η έννοια της αρχικής κατάστασης προσδιορίζεται στην ΟΠΕ ως «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 βέλτιστες διαθέσιμες πληροφορίες⁵⁹».

(56) Υπόθεση C-103/00 Επιτροπή κατά Ελλάδος (caretta-caretta) [2002] Συλλ I-1147, σκ. 26: «Το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχεία β και δ της οδηγίας επιβάλλει τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για τη θέσπιση ενός συστήματος αυστηρής προστασίας των ζωικών ειδών που αναφέρονται στο παράρτημα IV στοιχείο α' της οδηγίας αυτής στην περιοχή φυσικής κατανομής τους, απαγορεύοντας [...] τη βλάβη ή την καταστροφή των τόπων αναπαραγωγής ή των τόπων ανάπαυσης». Βλ., επίσης, *European Commission*, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, 2007, σ. 27: «...η απαίτηση για αυστηρή προστασία των ειδών του παραρτήματος IV δεν σημαίνει αναγκαστικά δημιουργία νέων δομών...».

(57) *European Commission*, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, 2007, σ. 47 - 48.

(58) Στη γαλλική νομοθεσία για την περιβαλλοντική ευθύνη περιλαμβάνεται ρητά η ζημία ενός τόπου αναπαραγωγής ή ανάπαυσης των ειδών [Article 161-1. -I 3ο c) Code de l'Environnement, όπως προστέθηκε με Loi n. 2008-757 du 1er Août 2008 relative à la responsabilité environnementale].

(59) Άρθρο 2(14) της ΟΠΕ.

Η αξιολόγηση κατά πόσο υπάρχει ζημία γίνεται με τη σύγκριση μεταξύ της κατάστασης που προέκυψε από το ζημιογόνο γεγονός και της κατάστασης που θα υφίστατο εάν δεν είχε υπάρξει το γεγονός (αρχική κατάσταση). Αυτή λοιπόν η αρχική κατάσταση είναι υποθετική, καθώς αφήνεται κατά μέρος το ζημιογόνο γεγονός και λαμβάνονται υπόψη όλοι οι άλλοι παράγοντες⁶⁰. Τα κριτήρια του παραρτήματος Ι της ΟΠΕ λειτουργούν, έτσι ώστε η αξιολόγηση των δυσμενών συνεπειών του ζημιογόνου γεγονότος σε σχέση με την αρχική κατάσταση να προσλαμβάνει σχετικά συγκεκριμένο περιεχόμενο. Ειδικότερα, τα κριτήρια αυτά είναι μετρήσιμα δεδομένα, όπως:

- ο αριθμός ατόμων, η πυκνότητά τους ή καλυπτόμενη περιοχή,
- ο ρόλος συγκεκριμένων ατόμων ή της πληγείσας περιοχής σε σχέση με τη διατήρηση του είδους ή του οικοτόπου, σπανιότητα του είδους ή του οικοτόπου (όπως εκτιμάται σε τοπικό, περιφερειακό και ανώτερο επίπεδο, συμπεριλαμβανομένου του κοινοτικού⁶¹),
- η ικανότητα πολλαπλασιασμού του είδους, η βιωσιμότητά του ή η ικανότητα του οικοτόπου για φυσική αναγέννηση,
- η ικανότητα σύντομης ανάπτυξης του είδους ή του οικοτόπου μετά τη ζημία, χωρίς άλλη παρέμβαση πέραν ενισχυμένων μέτρων προστασίας, σε κατάσταση η οποία θα οδηγήσει, αποκλειστικά λόγω της εξέλιξης του είδους ή του οικοτόπου, σε κατάσταση που θεωρείται ως ισοδύναμη ή ανώτερη της αρχικής.

Τέλος, ζημία με αποδεδειγμένη επίπτωση στην ανθρώπινη υγεία πρέπει να χαρακτηρίζεται ως σημαντική⁶².

Από τον συνδυασμό λοιπόν των διατάξεων του άρθρου 2(1)(α) και των κριτηρίων που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι παρατηρούμε ότι το επίπεδο απόδειξης για την ύπαρξη ζημίας είναι αρκετά υψηλό με

(60) *G. M. van den Broek*, Environmental liability and nature protection areas: Will EU Environmental Liability Directive actually lead to the restoration of damaged natural resources?, ό.π., σ. 119.

(61) Πρέπει να υπογραμμιστεί εδώ ότι δεν είναι απαραίτητο να προσδιορίζεται η χωρική κλίμακα, πράγμα που σημαίνει ότι στο ζήτημα αυτό είναι ευρεία η διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας αρχής.

(62) Αυτά είναι τα κριτήρια του παραρτήματος Ι που πρέπει να εκπληρώνονται για να θεωρηθεί η ζημία σημαντική και να υπαχθεί στις ρυθμίσεις της ΟΠΕ. Στο παράρτημα Ι συμπεριλαμβάνονται επίσης τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία η ζημία δεν είναι σημαντική και δεν υπάγεται στις ρυθμίσεις της ΟΠΕ.

αποτέλεσμα να ελλοχεύει ο κίνδυνος, ώστε να μην καταγνωστεί ζημία εκεί που πράγματι υπάρχει. Κρίσιμο, ωστόσο, ρόλο διαδραματίζει το ζήτημα των διαθέσιμων στοιχείων για την αρχική κατάσταση. Το άρθρο 2(14) κάνει λόγο για «τις καλύτερες διαθέσιμες πληροφορίες» και όχι για τις καλύτερες επιστημονικές γνώσεις. Αυτό σημαίνει ότι «χαμηλώνει» το επίπεδο απόδειξης και διευκολύνεται έτσι η διαπίστωση της ζημίας. Το πού, όμως, θα αναζητηθούν οι καλύτερες διαθέσιμες πληροφορίες δεν το διευκρινίζει η ΟΠΕ. Δυνατότητες για την αναζήτησή τους μάς προσφέρει η οδηγία για τους οικοτόπους είτε πρόκειται για το δίκτυο Natura 2000 (ΕΖΔ και ΖΕΠ)⁶³ είτε για εκτός δικτύου περιοχές⁶⁴. Οι πληροφορίες που συλλέγονται βάσει της οδηγίας για τους οικοτόπους και της οδηγίας για τα άγρια πτηνά, όπως επίσης η ποιότητά τους και η αξιοπιστία τους είναι ζωτικής σημασίας για την αξιολόγηση της ζημίας στα πλαίσια της ΟΠΕ⁶⁵.

2.1.2. Η ευνοϊκή κατάσταση διατήρησης

Μία άλλη παράμετρος της ζημίας είναι η ευνοϊκή κατάσταση διατήρησης των οικοτόπων ή ειδών⁶⁶. Το περιεχόμενό της οριοθετείται στο άρθρο 2(4) και είναι δάνειο από την οδηγία για τους οικοτόπους⁶⁷. Συγκεκριμένα, ως κατάσταση διατήρησης των φυσικών οικοτόπων ορίζεται «το σύνολο των παραγόντων που επιδρούν σε αυτόν, καθώς και στα χαρακτηριστικά του είδη και οι οποίοι ενδέχεται να επηρεάσουν μακροπρόθεσμα τη φυσική του κατανομή, τη δομή του και τις λειτουργίες του, καθώς και τη μακροπρόθεσμη επιβίωση των χαρακτηριστικών του ειδών...». Η κατά-

σταση διατήρησης ενός φυσικού οικοτόπου θεωρείται ευνοϊκή όταν:

- το φυσικό του φάσμα και οι περιοχές που καλύπτει εντός αυτού του φάσματος είναι σταθερό ή αυξάνεται,
- οι ειδικές δομές και λειτουργίες που είναι αναγκαίες για τη μακροπρόθεσμη διατήρησή του υπάρχουν και είναι πιθανόν να συνεχίσουν να υπάρχουν στο προβλέψιμο μέλλον (...)⁶⁸.

Περαιτέρω, ως κατάσταση διατήρησης ενός είδους ορίζεται «το σύνολο των παραγόντων που επιδρούν στα είδη αυτά και οι οποίοι ενδέχεται να επηρεάσουν μακροπρόθεσμα την κατανομή και αφθονία των πληθυσμών τους...». Η κατάσταση διατήρησης ενός είδους θεωρείται ευνοϊκή όταν:

- τα δεδομένα στοιχεία εξέλιξης του πληθυσμού του συγκεκριμένου είδους δείχνουν ότι διατηρείται μακροπρόθεσμα ως βιώσιμο συστατικό των φυσικών του οικοτόπων,
- το φυσικό φάσμα των ειδών δεν μειώνεται ούτε προβλέπεται να μειωθεί στο προβλέψιμο μέλλον, και
- υπάρχει, και κατά πάσα πιθανότητα θα συνεχίσει να υπάρχει, ένας αρκετά ευρύς οικότοπος για τη διατήρηση των πληθυσμών του μακροπρόθεσμα⁶⁹.

Η έννοια της ευνοϊκής κατάστασης διατήρησης οικοτόπων και ειδών αποτελεί ένα νομικό σταθερότυπο (standard juridique) που προσδιορίζεται από συγκεκριμένα κριτήρια⁷⁰. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αυτά τα κριτήρια είναι -σε ό,τι αφορά τους οικοτόπους- το φυσικό τους φάσμα, οι περιοχές, οι ειδικές δομές και λειτουργίες τους και η συντήρησή τους στο μέλλον. Σε ό,τι αφορά στα είδη, τα κριτήρια είναι το φυσικό φάσμα των ειδών, ο πληθυσμός τους, οι κατάλληλοι οικότοποι και η συντήρησή τους στο μέλλον⁷¹.

Για να αξιολογηθεί επιστημονικά ότι η κατάσταση διατήρησης δεν είναι ευνοϊκή, θα πρέπει να αποδειχθεί ότι η ζημία που προκλήθηκε από ένα φορέα εκμετάλλευσης εντοπίζεται στη μείωση του φυσικού φάσματος ενός οικοτόπου ή ενός είδους, στη μείωση του πληθυσμού ενός είδους ή στην ανυπαρξία ειδι-

(63) Σύμφωνα με το άρθρο 4(1) της οδηγίας για τους οικοτόπους, είναι υποχρεωμένα τα κράτη-μέλη να υποβάλουν κατάλογο προτεινόμενων τόπων για το δίκτυο Natura 2000 που θα συνοδεύεται από τις απαραίτητες πληροφορίες για κάθε προτεινόμενο τόπο. Οι πληροφορίες περιλαμβάνονται στο Έντυπο Πληροφοριών που προβλέπεται στην απόφαση της Επιτροπής υπ' αριθ. 97/266/ΕΚ.

(64) Σύμφωνα με το άρθρο 11 της οδηγίας για τους οικοτόπους, τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να διασφαλίζουν την εποπτεία της κατάστασης της διατήρησης των οικοτόπων και των ειδών του άρθρου 2. Η Επιτροπή αναφέρει ότι η ως άνω υποχρέωση εποπτείας δηλαδή συλλογής στοιχείων και πληροφοριών δεν περιορίζεται μόνο στο δίκτυο Natura 2000, αλλά επεκτείνεται και εκτός αυτού. (Βλ. *European Commission, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interests under the Habitats Directive 92/43/EEC*, 2007, σ. 9 - 10). Περαιτέρω, τα κράτη-μέλη έχουν την υποχρέωση να κοινοποιούν στην Επιτροπή κάθε έξι χρόνια τα αποτελέσματα της εποπτείας τους, σύμφωνα με το άρθρο 17.

(65) *G. M. van den Broek*, ό.π., σ. 123 - 124.

(66) Άρθρο 2(1)α) της ΟΠΕ.

(67) Άρθρο 1 ε) και θ), αντίστοιχα, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.

(68) Άρθρο 2(4)α) της ΟΠΕ.

(69) Άρθρο 2(4)β) της ΟΠΕ.

(70) Άρθρο 2(4) της ΟΠΕ.

(71) *European Commission, Background Document με τον τίτλο Article 17 Reporting Consultation on the Conservation Status of Habitats & Species*, June 2008, σ. 3.

κών δομών και λειτουργιών που είναι αναγκαίες για τη διατήρηση ενός οικοτόπου. Αν και οι παράμετροι είναι συγκεκριμένες, ωστόσο μια πλήρης απόδειξη της ζημίας δεν είναι πάντοτε εφικτή, με αποτέλεσμα να καθίσταται δύσκολη η εφαρμογή των διατάξεων της ΟΠΕ⁷². Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο πρέπει να υιοθετηθούν χαμηλότερα επίπεδα απόδειξης, τα οποία συνάδουν άλλωστε με τη φύση και τα χαρακτηριστικά των περιβαλλοντικών προβλημάτων⁷³. Προς αυτή την κατεύθυνση είναι και η νομολογία του ΔΕΕ, ειδικά σε σχέση με την ερμηνεία της ΟΠΕ⁷⁴.

Φαίνεται, με βάση τα ανωτέρω, ότι η έννοια της κατάστασης διατήρησης, παρά το ότι προσδιορίζεται από τα επιστημονικά κριτήρια του άρθρου 2(4), δεν είναι βέβαιο ότι θα ανταποκριθεί στον ρόλο που της επιφυλάσσει η ΟΠΕ. Η ως άνω έννοια, ενώ είναι χρήσιμη για τη μακροπρόθεσμη διαχείριση του περιβάλλοντος και των οικοσυστημάτων, δεν ενδείκνυται στον ίδιο βαθμό για παρεμβάσεις των αρμόδιων αρχών που αφορούν σε συγκεκριμένα μέτρα πρόληψης ή/και αποκατάστασης εξ αιτίας του ρευστού ή και ασαφούς περιεχομένου της.

2.1.3. Το γεωγραφικό εύρος εφαρμογής

Όπως αναφέρθηκε ήδη, η ΟΠΕ εφαρμόζεται στη ζημία προστατευόμενων ειδών, φυσικών οικοτόπων και οικοτόπων ειδών σύμφωνα με τα άρθρα 2(1α) και (3)(1)(α) και (β), όπου γίνεται ευθεία αναφορά στις οδηγίες για τα άγρια πτηνά και για τους οικοτόπους. Αφού λοιπόν το πεδίο εφαρμογής της συναρτάται με τις ρυθμίσεις των οδηγιών για τα άγρια πτηνά και τους οικοτόπους, είναι φυσικό το γεωγραφικό εύρος εφαρμογής των ως άνω οδηγιών να καθορίσει και το αντίστοιχο γεωγραφικό εύρος εφαρμογής της ΟΠΕ.

Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 1 της οδηγίας για τα άγρια πτηνά και το άρθρο 2(1) της οδηγίας για τους οικοτόπους, η εφαρμογή τους εκτείνεται «στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών στο οποίο εφαρμόζεται η συνθήκη». Το Δικαστήριο αποσαφήνισε το περιεχόμενο των παραπάνω άρθρων και έκρινε ότι τόσο η οδηγία για τα άγρια πτηνά όσο και η οδη-

γία για τους οικοτόπους εφαρμόζονται σε θαλάσσιες περιοχές που εκτείνονται τόσο εντός των χωρικών υδάτων (12 μίλια) όσο και πέραν αυτών και στις οποίες περιλαμβάνονται η υφαλοκρηπίδα και η Οικονομική Αποκλειστική Ζώνη (200 μίλια πέραν των χωρικών υδάτων)⁷⁵. Αυτή η προσέγγιση εναρμονίζεται με τα άρθρα 55 - 57 της Σύμβασης για το Δίκαιο της Θάλασσας στην οποία η Ελλάδα είναι συμβαλλόμενο μέρος και την έχει ήδη κυρώσει⁷⁶.

Επομένως, οι φυσικοί οικοτόποι, όπως οι κοραλλιογενείς ύφαλοι, και είδη, όπως τα υδρόβια πουλιά και τα θαλάσσια θηλαστικά τα οποία απαντώνται συνήθως και κατά κύριο λόγο πέραν των χωρικών υδάτων, επιβάλλεται να προστατεύονται από την οδηγία για τα άγρια πτηνά και την οδηγία για τους οικοτόπους⁷⁷. Αυτό σημαίνει ότι υπάγονται και στο προστατευτικό καθεστώς πρόληψης και αποκατάστασης της ΟΠΕ χωρίς μάλιστα να είναι απαραίτητη η ένταξή τους σε ΖΕΠ ή ΕΖΔ⁷⁸.

2.2. Η ζημία στα ύδατα

Στο άρθρο 2(1β) της ΟΠΕ ως ζημία των υδάτων νοείται «Οποιαδήποτε ζημία επηρεάζει δυσμενώς σε σημαντικό βαθμό, την οικολογική, χημική ή/και ποσοτική κατάσταση, ή/και το οικολογικό δυναμικό, όπως ορίζει η οδηγία 2000/60/ΕΚ...».

Παρατηρούμε ότι, όπως στην προηγούμενη περίπτωση της ζημίας προστατευόμενων ειδών και φυσικών οικοτόπων, έτσι και στη ζημία των υδάτων ακολουθείται η ίδια μεθοδολογία. Πρόκειται δηλαδή για την αναφορά σε άλλη νομοθεσία της ΕΕ και συγκεκριμένα, στην οδηγία-πλαίσιο 2000/60/ΕΚ για τα ύδατα

(75) Υπόθεση C-6/04 Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου [2005] Συλλ I-9017, σκ. 117.

(76) United Nations Convention on the Law of the Sea [21 ILM (1982), σ. 1261].

(77) Βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέως Julian Kokott (9.6.2005) στην υπόθεση C-6/04 Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (σημείο 132).

(78) Θα πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι η Ελλάδα αντιμετωπίζει πρόβλημα στην υπαγωγή των πέραν της αιγιαλίδας ζώνης υδάτων στις οδηγίες 79/409, 92/43 και 2004/35 λόγω των διαφωνιών με την Τουρκία. Είναι γνωστό ότι τα χωρικά μας ύδατα εκτείνονται στα 6 μίλια, η υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου αμφισβητείται από την Τουρκία και, τέλος, δεν ορίσαμε Οικονομική Αποκλειστική Ζώνη. Είναι λοιπόν αναγκαίο να αντιμετωπιστεί το ζήτημα αυτό σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Π.χ., η αποστολή προδικαστικού ερωτήματος με αφορμή σχετική δίκη ίσως να αποσαφηνίσει αρκετά το τοπίο, δεδομένου ότι η Τουρκία δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος στη Σύμβαση για το Δίκαιο της Θάλασσας και παράλληλα πρέπει να σέβεται το ευρωπαϊκό κεκτημένο εν όψει της προοπτικής ένταξής της στην ΕΕ.

(72) G. M. van den Broek, ό.π., σ. 121.

(73) Αναλυτικά για το ζήτημα αυτό, βλ., μεταξύ άλλων, Γ. Μπάλια, Περιβαλλοντικοί κίνδυνοι: Διαπλοκή επιστήμης, δικαίου και πολιτικής, ό.π., σ. 161 επ..

(74) Υπόθεση C-378/08 ERG κ.ά. Απόφαση της 9.3.2010 (μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή), σκ. 57 : «...η αρμόδια αρχή οφείλει να διαθέτει ευλογοφανείς ενδείξεις, ικανές να στηρίζουν την υπόθεσή της...».

(στο εξής: ΟΠΥ)⁷⁹. Έτσι, η ζημία στα ύδατα η οποία καλύπτεται από την ΟΠΕ είναι η δυσμενής, σε σημαντικό βαθμό, επίπτωση μιας δραστηριότητας στην οικολογική, στη χημική ή/και ποσοτική κατάσταση, ή/και στο οικολογικό δυναμικό των υδάτων που είναι βασικές εννοιολογικές κατηγορίες της ΟΠΥ. Για να προσδιοριστεί λοιπόν η ζημία των υδάτων θα πρέπει να προσφύγουμε στις παραπάνω βασικές έννοιες, όπως αυτές ορίζονται στην ΟΠΥ.

Η πρώτη βασική έννοια είναι η «κατάσταση των υδάτων» η οποία αναφέρεται τόσο στα επιφανειακά όσο και στα υπόγεια ύδατα. Ως «κατάσταση επιφανειακών υδάτων» νοείται η συνολική έκφραση της κατάστασης ενός επιφανειακού υδατικού συστήματος, που καθορίζεται από τις χαμηλότερες τιμές της οικολογικής και χημικής του κατάστασης⁸⁰. Ως «κατάσταση υπογείων υδάτων» νοείται η συνολική έκφραση της κατάστασης υπόγειου υδατικού συστήματος, που καθορίζεται από τις χαμηλότερες τιμές της ποσοτικής και χημικής του κατάστασης⁸¹. Περαιτέρω, το επιφανειακό υδατικό σύστημα είναι ένα διακεκριμένο και σημαντικό στοιχείο επιφανειακών υδάτων, όπως π.χ. μια λίμνη, ένας ταμιευτήρας, ένα ρεύμα, ένας ποταμός ή μια διώρυγα, ένα τμήμα ρεύματος, ποταμού ή διώρυγας, μεταβατικά ύδατα ή ένα τμήμα παράκτιων υδάτων⁸². Το υπόγειο υδατικό σύστημα είναι ένας συγκεκριμένος όγκος υπόγειων υδάτων εντός ενός ή περισσότερων υδροφόρων οριζόντων⁸³.

Από τα παραπάνω λοιπόν προκύπτει ότι: α) η ζημία στα ύδατα περιλαμβάνει τη ζημία στα επιφανειακά και τη ζημία στα υπόγεια ύδατα και β) η ζημία στα ύδατα περιορίζεται μόνο στα συστήματα των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων δεδομένου ότι δεν αποτελούν μέρος των υδατικών συστημάτων όλα τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα (π.χ. ένα μικρό ρεύμα). Ωστόσο, δραστηριότητες που επηρεάζουν άμεσα επιφανειακά ή υπόγεια ύδατα τα οποία, όμως, δεν αποτελούν μέρος υδατικών συστημάτων, ενδέχεται να επηρεάζουν έμμεσα ένα υδατικό σύστημα και, συνεπώς, να επιφέρουν ζημία στα ύδατα κατά την έννοια της ΟΠΕ (π.χ. η απόρριψη ρύπων σε ένα μικρό

ρεύμα ενδέχεται να καταλήξει κατάντη σε υδατικό σύστημα)⁸⁴. Σε ό,τι αφορά στον καθορισμό των υδατικών συστημάτων, αυτός γίνεται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τα κριτήρια του παραρτήματος II της ΟΠΥ⁸⁵.

Συνεχίζοντας τις παραπομπές στην ΟΠΥ, είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστεί περαιτέρω η έννοια της «κατάστασης των υδάτων». Αυτό επιτυγχάνεται με την κατηγοριοποίηση της παραπάνω έννοιας, όπως αποτυπώνεται στις διατάξεις του άρθρου 2 της ΟΠΥ. Έτσι λοιπόν, η κατάσταση των υδάτων αναφέρεται: α) στην οικολογική κατάσταση ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων διαφορετικού από το σύστημα επιφανειακών υδάτων που χαρακτηρίζεται ως τεχνητό ή ιδιαιτέρως τροποποιημένο υδατικό σύστημα σύμφωνα με την ΟΠΥ⁸⁶. β) Στο οικολογικό δυναμικό ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων που χαρακτηρίζεται ως τεχνητό ή ιδιαιτέρως τροποποιημένο υδατικό σύστημα σύμφωνα με την ΟΠΥ⁸⁷. γ) Στη χημική κατάσταση των επιφανειακών υδάτων ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων⁸⁸. δ) Στη χημική κατάσταση των υπόγειων υδάτων ενός συστήματος υπόγειων υδάτων⁸⁹. ε) Στην ποσοτική κατάσταση ενός συστήματος υπόγειων υδάτων⁹⁰.

Παρατηρούμε λοιπόν ότι οι ως άνω κατηγοριοποιημένες υδατικές καταστάσεις είναι εκείνες που προσδιορίζουν την έννοια της ζημίας των υδάτων σύμφωνα με την ΟΠΕ⁹¹ και, συνεπώς, προς αυτές πρέπει να στρέψουμε την προσοχή μας.

2.2.1. Η οικολογική κατάσταση

Η οικολογική κατάσταση ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων, όπως ορίζεται στην ΟΠΥ⁹², είναι το

(79) 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, ΕΕ L 327 της 22.12.2000, σ. 1.

(80) Άρθρο 2(17) της οδηγίας 2000/60/ΕΚ.

(81) Άρθρο 2(19) της οδηγίας 2000/60/ΕΚ.

(82) Άρθρο 2(10) της οδηγίας 2000/60/ΕΚ.

(83) Άρθρο 2(12) της οδηγίας 2000/60/ΕΚ.

(84) The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009, Guidance for England and Wales, 2nd update November 2009, σ. 61. Διαθέσιμο σε: <www.defra.gov.uk>.

(85) Για τα επιφανειακά υδατικά συστήματα τα κριτήρια είναι αυτά που αναφέρονται στο σημείο υπ' αριθ. 1 του παραρτήματος II, για δε τα υπόγεια υδατικά συστήματα στο σημείο υπ' αριθ. 2 του παραρτήματος II. Αναλυτικότερα, για τον προσδιορισμό των υδατικών συστημάτων, βλ. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/ΕΚ), Guidance document No 2, Identification of Water Bodies, 2003. Το κείμενο είναι διαθέσιμο σε: <<http://www.circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/>>.

(86) Άρθρο 2(8)(9) της ΟΠΥ.

(87) Άρθρο 2(23) της ΟΠΥ.

(88) Άρθρο 2(24) της ΟΠΥ.

(89) Άρθρο 2(25) της ΟΠΥ.

(90) Άρθρο 2(26) της ΟΠΥ.

(91) Άρθρο 2(1)(β) της ΟΠΕ.

(92) Άρθρο 2(21): «Οικολογική κατάσταση»: η ποιοτική έκφραση της διάρθρωσης και της λειτουργίας υδάτινων οικοσυστημάτων που

μέτρο αξιολόγησης της αλλοίωσης που τυχόν παρατηρείται στη διάρθρωση και λειτουργία ενός υδατικού οικοσυστήματος, εξ αιτίας της επέμβασης του ανθρώπου⁹³. Ειδικότερα, η οικολογική κατάσταση κατηγοριοποιείται ως υψηλή, καλή, μέτρια, ελλιπής ή κακή ανάλογα με την κατάσταση συγκεκριμένων παραμέτρων (βιολογικά, υδρομορφολογικά και φυσικοχημικά ποιοτικά στοιχεία)⁹⁴. Π.χ. υψηλή οικολογική κατάσταση σημαίνει ότι δεν υπάρχουν ή υπάρχουν λίγες αλλοιώσεις σε διάφορες ομάδες φυτών και ζώων. Αντίθετα, κακή οικολογική κατάσταση σημαίνει ότι υπάρχουν σοβαρές αλλοιώσεις στις κοινότητες φυτών και ζώων, έτσι ώστε μεγάλα τμήματα των κοινοτήτων φυτών και ζώων που απαντώνται σε συνθήκες υψηλής οικολογικής κατάστασης να μην υπάρχουν.

Η συνολική οικολογική κατάσταση ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων καθορίζεται από την τιμή του ποιοτικού στοιχείου που αλλοιώθηκε περισσότερο από την ανθρώπινη επέμβαση⁹⁵. Τα ποιοτικά στοιχεία, σύμφωνα με το παράρτημα V της ΟΠΥ, είναι οι διάφορες ομάδες φυτών και ζώων και οι διάφοροι χημικοί και φυσικοχημικοί παράγοντες που περιλαμβάνονται στις παραπάνω παραμέτρους.

2.2.2. Το οικολογικό δυναμικό

Το οικολογικό δυναμικό αντανακλά τον βαθμό στον οποίο επιτεύχθηκε η ποιότητα ενός υδατικού οικοσυστήματος με χαρακτηριστικά ενός τεχνητού ή ιδιαιτέρως τροποποιημένου υδατικού συστήματος. Το οικολογικό δυναμικό, λοιπόν, αναφέρεται μόνο στα συστήματα επιφανειακών υδάτων που έχουν οριστεί ως τεχνητά ή ιδιαιτέρως τροποποιημένα (π.χ. ένας ταμιευτήρας, μια διώρυγα, ένα κανάλι κ.λπ.). Ειδικότερα, το οικολογικό δυναμικό κατηγοριοποιείται ως υψηλό, καλό, μέτριο, ελλιπές ή κακό ανάλογα με την κατάσταση συγκεκριμένων παραμέτρων (βιολογικά, υδρομορφολογικά και φυσικοχημικά ποιοτικά στοιχεία)⁹⁶. Η ΟΠΥ προβλέπει μια σειρά ορισμών που περιγράφουν τις τιμές για διάφορα φυτικά, ζωϊκά, χημικά και φυσικοχημικά ποιοτικά στοιχεία που προσιδιάζουν στα διαφορετικά οικολογικά δυναμικά. Οι τιμές για τα χη-

μικά και φυσικοχημικά ποιοτικά στοιχεία που αντιστοιχούν στο μέγιστο και καλό οικολογικό δυναμικό είναι οι ίδιες με αυτές που αντιστοιχούν στην υψηλή και καλή οικολογική κατάσταση (δηλαδή τα περιβαλλοντικά στάνταρντ, όπως επίπεδα θερμοκρασίας, ισοζυγίου οξυγόνου, pH κ.λπ.)⁹⁷.

2.2.3. Η χημική κατάσταση των επιφανειακών υδάτων

Η χημική κατάσταση των επιφανειακών υδάτων ταξινομείται σε δύο κατηγορίες: στην «καλή χημική κατάσταση επιφανειακών υδάτων» και *a contrario* στη μη επίτευξη καλής χημικής κατάστασης επιφανειακών υδάτων. Οι παράμετροι που καθορίζουν την καλή ή κακή χημική κατάσταση ορίζονται στο άρθρο 2(24) της ΟΠΥ. Με βάση τις παραμέτρους αυτές, καλή χημική κατάσταση επιφανειακών υδάτων είναι η χημική κατάσταση στην οποία οι συγκεντρώσεις ουσιών προτεραιότητας και ορισμένων άλλων επικίνδυνων ουσιών δεν υπερβαίνουν τα πρότυπα ποιότητας περιβάλλοντος που έχουν θεσπιστεί γι' αυτές τις ουσίες⁹⁸. Η θέσπιση των ως άνω προτύπων, όπως επίσης και ο κατάλογος ουσιών προτεραιότητας έγινε με την οδηγία 2008/105/ΕΚ⁹⁹. Αναφορικά με τις άλλες επικίνδυνες ουσίες που δεν έχουν ενταχθεί στον κατάλογο των ουσιών προτεραιότητας, αυτές περιλαμβάνονται στο παράρτημα I της οδηγίας 2006/11/ΕΚ¹⁰⁰.

2.2.4. Η χημική κατάσταση των υπόγειων υδάτων

Η χημική κατάσταση των υπόγειων υδάτων είναι ένα μέτρο της επίπτωσης που έχουν οι συγκεντρώσεις ρύπων στα συνδεδεμένα επιφανειακά ύδατα, στα χερσαία οικοσυστήματα που εξαρτώνται άμεσα από αυτά (π.χ. υγρότοποι) και στις χρήσεις των υπόγειων υδάτων από τον άνθρωπο, όπως η άντληση ύδατος¹⁰¹. Οι παράμετροι προσδιορισμού της καλής χημικής κατάστασης των υπόγειων υδάτων είναι οι συ-

συνδέονται με επιφανειακά ύδατα, η οποία ταξινομείται σύμφωνα με το παράρτημα V.

(93) The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009, ό.π., σ. 63.

(94) Παράρτημα V, αριθ. 1.2. της ΟΠΥ.

(95) The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009, ό.π., σ. 63.

(96) Ibid., σ. 64.

(97) Παράρτημα V, αριθ. 1.2.5. της ΟΠΥ.

(98) The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009, ό.π., σ. 65.

(99) Οδηγία 2008/105/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, για τη θέσπιση προτύπων ποιότητας περιβάλλοντος στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, ΕΕ L 348 της 24.12.2008, σ. 84.

(100) Οδηγία 2006/11/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2006, για τη ρύπανση που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητας, ΕΕ L 64 της 4.3.2006, σ. 52.

(101) The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009, ό.π., σ. 65.

γκεντρώσεις των ρύπων και η αγωγιμότητα¹⁰². Οι τιμές των παραμέτρων της καλής χημικής κατάστασης των υπόγειων υδάτων ορίζονται στο παράρτημα V της ΟΠΥ και στην οδηγία 2006/118/ΕΚ¹⁰³.

Στην ως άνω οδηγία 2006/118/ΕΚ προβλέπεται ότι η αξιολόγηση της χημικής κατάστασης ενός συστήματος υπόγειων υδάτων διενεργείται από τα κράτη μέλη καθόσον αυτά ορίζουν τις ανώτερες αποδεκτές τιμές¹⁰⁴. Είναι, λοιπόν, αυτονόητο ότι χωρίς τη θέσπιση, από τα κράτη μέλη, ανώτερων αποδεκτών τιμών δεν μπορεί να προσδιοριστεί αν είναι καλή η χημική κατάσταση¹⁰⁵ και κατ' επέκταση δεν μπορεί να προσδιοριστεί ασφαλώς η ζημία στα υπόγεια ύδατα, διότι λείπει μία από τις κρίσιμες παραμέτρους.

2.2.5. Η ποσοτική κατάσταση των υπόγειων υδάτων

Η ποσοτική κατάσταση «είναι η έκφραση του βαθμού στον οποίο ένα σύστημα υπόγειων υδάτων επηρεάζεται από άμεσες και έμμεσες αντλήσεις»¹⁰⁶. Με άλλες λέξεις, είναι ένα μέτρο των επιπτώσεων της άντλησης υπόγειων υδάτων στα συνδεδεμένα επιφανειακά ύδατα και στα χερσαία οικοσυστήματα, τα οποία εξαρτώνται άμεσα από το σύστημα υπογείων υδάτων¹⁰⁷. Η παράμετρος για την ταξινόμηση της ποσοτικής κατάστασης του συστήματος υπόγειων υδάτων ως καλής ή κακής είναι το καθεστώς στάθμης των υπόγειων υδάτων¹⁰⁸. Οι προϋποθέσεις για την επίτευξη του επιπέδου στάθμης των υπόγειων υδάτων, ώστε να εξασφαλιστεί η καλή ποσοτική κατάσταση, ορίζονται στο παράρτημα V της ΟΠΥ.

Σύμφωνα λοιπόν με την προβληματική που αναπτύχθηκε, η υποβάθμιση ή η μείωση της οικολογικής, χημικής ή/και ποσοτικής κατάστασης ή του οικολογικού δυναμικού των υδάτων που αναφέρονται στην ΟΠΥ, οι οποίες προέρχονται από επαγγελματική δρα-

στηριότητα¹⁰⁹ και υπό τους όρους που τίθενται ανωτέρω, συνιστά ζημία των επιφανειακών ή/και υπόγειων υδάτων¹¹⁰. Ωστόσο, θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι οι παράμετροι που καθορίζουν την υδατική κατάσταση σε όλες τις διαστάσεις της (οικολογική, χημική, ποσοτική) χαρακτηρίζονται από τεχνική πολυπλοκότητα εξ αιτίας του χαρακτήρα των στοιχείων τα οποία πρέπει να αξιολογηθούν (π.χ. η σύνθεση και η ποσότητα του φυτοπλαγκτόν, της υδρόβιας χλωρίδας, της βενθικής ασπόνδυλης πανίδας, των ιχθύων κλπ.)¹¹¹. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο χρειάζεται να αναζητείται η βέλτιστη διαθέσιμη επιστημονική γνώση και να οργανωθεί η επιστημονική εμπειρογνωμοσύνη σύμφωνα με τις αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου, δηλαδή τις αρχές της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας.

Τέλος, μεγάλης σημασίας είναι το ζήτημα του «δυσμενούς επηρεασμού σε σημαντικό βαθμό» της κατάστασης των υδάτων¹¹². Παρά το ότι η βαρύτητα της ζημίας αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για να υπαχθεί στις διατάξεις της ΟΠΕ, ωστόσο για την αξιολόγησή της δεν δίνουν έστω και ελάχιστες πληροφορίες ούτε η ΟΠΕ ούτε η ΟΠΥ. Υπάρχει λοιπόν ο κίνδυνος το παραπάνω ζήτημα να αντιμετωπίζεται με διαφορετικούς όρους και προϋποθέσεις από τα κράτη μέλη. Αυτό θα έχει σαν αποτέλεσμα, στις περιπτώσεις διασυνοριακών υδάτων, να αναδειχθούν σημαντικά προβλήματα κατά την αντιμετώπισή του. Το άρθρο 15 της ΟΠΕ περιορίζεται απλώς στην υποχρέωση συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών όταν επίκειται ή έλαβε χώρα περιβαλλοντική ζημία σε διάφορα κράτη-μέλη.

2.3. Η ζημία στο έδαφος

2.3.1. Η έννοια της ζημίας του εδάφους

Ως ζημία του εδάφους νοείται «οιαδήποτε ρύπανση του εδάφους, η οποία δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο δυσμενών συνεπειών για την ανθρώπινη υγεία,

(102) Άρθρο 2(25) και παράρτημα V αριθ. 2.3.1. της ΟΠΥ.

(103) Οδηγία 2006/118/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με την προστασία των υπόγειων υδάτων από τη ρύπανση και την υποβάθμιση, ΕΕ L 372 της 27.12.2006, σ. 19.

(104) Άρθρο 3 οδηγίας 2006/118/ΕΚ.

(105) Η οδηγία 2006/118/ΕΚ ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 39626/2208/Ε130/2009 (ΦΕΚ Β' 2075/25.9.2009). Στο άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΚΥΑ προβλέπεται ότι «οι ανώτερες αποδεκτές τιμές ορίζονται σε εθνικό επίπεδο με απόφαση του Υπουργού Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε. [ήδη Π.Ε.ΚΑ.] μετά από εισήγηση της Κεντρικής Υπηρεσίας Υδάτων».

(106) Άρθρο 2(26) της ΟΠΥ.

(107) Παράρτημα V, αριθ. 2.1.2. της ΟΠΥ.

(108) Παράρτημα V, αριθ. 2.1.1. της ΟΠΥ.

(109) Όπως ορίζεται στο άρθρο 2(7) της ΟΠΕ.

(110) Εξαιρούνται, σύμφωνα με το άρθρο 2(1)β) της ΟΠΕ, οι ζημιές που προέρχονται από νέες τροποποιήσεις των φυσικών χαρακτηριστικών των υδατικών συστημάτων και από νέες ανθρώπινες δραστηριότητες βιώσιμης ανάπτυξης (άρθρο 4(7) της ΟΠΥ). Αναλυτικά για τις εξαιρέσεις βλ., Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive (Policy Paper), 2007, διαθέσιμο σε: <http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l/framework_directive/thematic_documents/>.

(111) W. Howarth, The progression towards ecological quality standards, Journal of Environmental Law, Vol. 18(1), 2006, σ. 20.

(112) Άρθρο 2(1)β) της ΟΠΕ.

ως αποτέλεσμα της άμεσης ή έμμεσης εισαγωγής εντός του εδάφους, επί του εδάφους ή στο υπέδαφος ουσιών, παρασκευασμάτων, οργανισμών ή μικροοργανισμών»¹¹³.

Η ζημία στο έδαφος σε σχέση αφενός μεν με τη ζημία στα είδη και στους οικοτόπους αφετέρου δε με τη ζημία στα ύδατα διαφοροποιείται ως προς δύο σημεία: Πρώτον, σε αντίθεση με την προστασία των ειδών και οικοτόπων, όπως και με την προστασία των υδάτων, οι οποίες στηρίζονται σε ρυθμίσεις του δικαίου ΕΕ, η προστασία του εδάφους στηρίζεται σε εθνικές ρυθμίσεις. Πράγματι, υπάρχει μόνο μια πρόταση οδηγίας η οποία δεν κατέστη δυνατό να αποτελέσει αντικείμενο συμφωνίας των κρατών μελών¹¹⁴. Δεύτερον, ενώ τόσο η ζημία των ειδών και των οικοτόπων όσο και η ζημία των υδάτων λογίζονται ως τέτοιες όταν υπάρχουν σημαντικές δυσμενείς επιπτώσεις στα είδη, στους οικοτόπους και στα ύδατα, ως ζημία του εδάφους λογίζεται μόνο εκείνη που δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο για τον άνθρωπο. Ενώ δηλαδή στις δύο πρώτες περιπτώσεις η ζημία έχει οικολογική διάσταση, στην τρίτη περίπτωση (του εδάφους) έχει αποκλειστικά ανθρωποκεντρική διάσταση¹¹⁵. Συνεπώς, η ρύπανση του εδάφους μη κατοικημένων περιοχών δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ΟΠΕ¹¹⁶.

Όπως προκύπτει από την παραπάνω διάταξη, η ζημία του εδάφους προέρχεται από ένα ευρύτατο ριπίδιο ρυπάνσεων άμεσων ή έμμεσων των οποίων η πηγή εντοπίζεται στο έδαφος, στον αέρα, στο υπέδαφος ή στα ύδατα. Περαιτέρω, η ρύπανση μπορεί να προκαλείται από ουσίες, παρασκευάσματα, οργανισμούς ή μικροοργανισμούς που έχουν σχέση με τις επαγγελματικές δραστηριότητες του παραρτήματος III της ΟΠΕ.

Έτσι, η ρύπανση του εδάφους μπορεί να προέλθει -όπως ενδεικτικά- από:

- αέριους ρύπους που προέρχονται από εκπομπές εγκαταστάσεων που προϋποθέτουν άδεια (αριθ. 1 του παραρτήματος III),
- στερεά ή/και επικίνδυνα απόβλητα (αριθ. 2 του παραρτήματος III),
- απόρριψη χημικών ουσιών, φυτοπροστατευτικών προϊόντων και βιοκτόνων (αριθ. 7 του παραρτήματος III),
- απόρριψη γενετικά τροποποιημένων οργανισμών ή μικροοργανισμών (αριθ. 10 και 11 του παραρτήματος III),
- απόρριψη εξορυκτικών αποβλήτων (αριθ. 13 του παραρτήματος III),
- διαρροή στο υπέδαφος διοξειδίου του άνθρακα που δεσμεύεται για να αποθηκευθεί είτε κατά τη μεταφορά είτε αφού έχει αποθηκευθεί σε υπόγειους γεωλογικούς σχηματισμούς (αριθ. 14 του παραρτήματος III).

Όλες οι παραπάνω περιπτώσεις προβλέπονται από την οικεία νομοθεσία της ΕΕ. Αυτή που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι η περίπτωση των αποβλήτων, διότι αποτελεί μια κατεξοχήν πηγή ρύπανσης του εδάφους και ταυτόχρονα φαίνεται να εφαρμόζονται τόσο η ΟΠΕ όσο και η οδηγία για τα απόβλητα¹¹⁷. Πράγματι, η υποχρέωση διαχείρισης των αποβλήτων ώστε η απόρριψή τους να διενεργείται με τρόπο που να μην προσβάλλεται η υγεία του ανθρώπου προβλέπεται και στις δύο οδηγίες. Η κοινοτική νομολογία έλυσε το ζήτημα με πολύ πειστικό τρόπο. Στην υπόθεση Van de Wall, το δικαστήριο αντιμετώπισε το πρόβλημα της ρύπανσης του εδάφους από πετρέλαιο¹¹⁸. Έκρινε λοιπόν ότι το έδαφος που έχει ρυπανθεί θεωρείται και αυτό απόβλητο σύμφωνα με την οδηγία περί στερεών αποβλήτων και, συνεπώς, υπάρχει υποχρέωση για απορρύπανση ανεξάρτητα από άλλη κοινοτική νομοθεσία¹¹⁹. Σε μια άλλη -πολύ πρόσφατη- υπόθεση, το ΔΕΚ έκρινε ότι υδρογονάνθρακες που έχουν απορριφθεί στη θάλασσα, κατόπιν ναυαγίου και αναμίχθηκαν με νερό και ιζήματα και κατέληξαν κατά μήκος των ακτών κράτους μέλους, είναι απόβλητα σύμφωνα με την οδηγία περί στερεών απο-

(113) Άρθρο 2(1)γ της ΟΠΕ.

(114) Πρόταση για Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό πλαισίου προστασίας του εδάφους και την τροποποίηση της οδηγίας 2004/35/ΕΚ, COM(2006) 232 τελικό, Βρυξέλλες, 22.9.2006. Η καθυστέρηση στην ψήφιση της οδηγίας οφείλεται στην άρνηση της Γαλλίας, της Γερμανίας και της Μ. Βρετανίας.

(115) L. Demez, Directive 2004/35/EC sur la responsabilité environnementale, σε: CEDRE, La responsabilité environnementale, éditions Anthemis, Bruxelles 2009, σ. 25.

(116) Ε. Π. Δικαίου, Η προστασία του περιβάλλοντος στο ιδιωτικό δίκαιο. Συγκριτική θεώρηση ζητημάτων του ελληνικού και γερμανικού δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2009, σ. 280.

(117) Οδηγία 2006/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2006, περί των στερεών αποβλήτων, ΕΕ L 114 της 27.4.2006, σ. 9.

(118) Υπόθεση C-1/03 Van de Wall [2004] Συλλ I-7613.

(119) Ibid., σκ. 52.

βλήτων και υπάρχει υποχρέωση απορρύπανσης από τους υπεύθυνους¹²⁰.

Η παραπάνω προσέγγιση του ΔΕΚ είναι ορθή, διότι δεν συνδέει τη ρύπανση του εδάφους με τον κίνδυνο συνεπειών για την υγεία του ανθρώπου. Ωστόσο, η νεώτερη οδηγία για τα απόβλητα έρχεται σε αντίθεση με την παραπάνω νομολογία, διότι αναφέρει ρητά ότι εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της τα εδάφη που περιλαμβάνουν ρυπασμένες γαίες που δεν έχουν ακόμη εκσκαφθεί¹²¹.

Είναι αναγκαίο να υπογραμμιστεί εδώ ότι τα δύο βασικά ζητήματα που σχετίζονται με τη ζημία του εδάφους αφορούν: α) στην έννοια του εδάφους και β) στο πώς αξιολογείται η σχέση της ρύπανσης του εδάφους με τον σοβαρό κίνδυνο για την υγεία. Σε ό,τι αφορά στο πρώτο θα πρέπει να σημειωθεί ότι δεν υπάρχει προσδιορισμός της έννοιας του εδάφους στην ΟΠΕ. Τέτοιος προσδιορισμός υπάρχει στην Πρόταση οδηγίας για την προστασία του εδάφους¹²². Εκεί λοιπόν αναφέρεται ότι έδαφος είναι «το ανώτερο στρώμα του στερεού φλοιού της Γης, μεταξύ του γεωλογικού υποβάθρου και της επιφάνειας, εξαιρουμένων των υπόγειων υδάτων...»¹²³. Επομένως, οποιαδήποτε ρύπανση -από τις ως άνω αναφερόμενες- εντοπίζεται στο έδαφος, όπως αυτό προσδιορίζεται ανωτέρω, είναι η πρώτη προϋπόθεση για να έχει εφαρμογή η ΟΠΕ.

Σε ό,τι αφορά στο δεύτερο, στην ΟΠΕ αναφέρεται ότι για να ληφθούν μέτρα πρόληψης ή αποκατάστασης θα πρέπει να προηγηθεί αξιολόγηση του κινδύνου δηλαδή συσχέτιση της ρύπανσης του εδάφους με τον σοβαρό κίνδυνο υγείας¹²⁴. Περαιτέρω, αποσαφηνίζεται ότι οι διαδικασίες αξιολόγησης κινδύνου «λαμβάνουν υπόψη τα χαρακτηριστικά και τη λειτουργία του εδάφους, τον τύπο και τη συγκέντρωση των επιβλαβών ουσιών, παρασκευασμάτων, οργανισμών ή μικροοργανισμών, τον κίνδυνο και την πιθανότητα διασπο-

ράς τους»¹²⁵. Από την παραπάνω προϋπόθεση, ότι δηλαδή η ζημία του εδάφους για να λογιστεί ως τέτοια σύμφωνα με την ΟΠΕ πρέπει να δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο δυσμενών συνεπειών για υγεία του ανθρώπου¹²⁶, προκύπτει -όπως ήδη τονίστηκε- ότι μόνο το έδαφος επί ή πλησίον του οποίου αναπτύσσονται ανθρώπινες δραστηριότητες μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προστασίας της ΟΠΕ¹²⁷.

2.3.2. Ζητήματα απόδειξης σχετικά με τη ζημία του εδάφους

Η αιτιώδης σχέση μεταξύ της ρύπανσης του εδάφους και του σοβαρού κινδύνου της υγείας είναι εξαιρετικά δυσαπόδεικτη. Τούτο συμβαίνει για δύο λόγους. Πρώτον, η αξιολόγηση αρχικά αφορά στη ζημία του εδάφους αυτή καθαυτή, κατά πόσο δηλαδή η ρύπανση θα έχει ή είχε επιπτώσεις στα «χαρακτηριστικά και στη λειτουργία του εδάφους». Μεταξύ των λειτουργιών του εδάφους ως δυναμικού συστήματος περιλαμβάνονται, κυρίως, η παραγωγή βιομάζας, η αποθήκευση, διήθηση και μετατροπή θρεπτικών στοιχείων και νερού, υποδοχή του αποθέματος βιοποικιλότητας, βάση για τις περισσότερες δραστηριότητες του ανθρώπου, παροχή πρώτων υλών, απόθεμα άνθρακα και φύλαξη της γεωλογικής και αρχαιολογικής κληρονομιάς¹²⁸. Το έδαφος προσφέρει επίσης και άλλες υπηρεσίες, όπως τον φυσικό χώρο στον οποίο εξελίσσεται η αναγκαία αλληλόδραση των κύκλων του άνθρακα, του αζώτου, του θείου και του οξυγόνου και ρυθμίζει τη χημική σύνθεση της ατμόσφαιρας και της υδρόσφαιρας και, μέσω της αναπνοής του, επιφέρει μια συνεχή ανταλλαγή αερίων -όπως το μεθάνιο, η αμμωνία ή τα οξείδια του αζώτου- με τη χαμηλή ατμόσφαιρα. Αυτές οι διαρκείς αλληλοδράσεις και ανταλλαγές, τις οποίες δεν μπορούμε να ποσοτι-

(120) Υπόθεση C-188/07 Commune de Mesquer [2008] Συλλ I-4501, σκ. 63.

(121) Άρθρο 2(1β) της Οδηγίας 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών, ΕΕ L 312 της 22.11.2008, σ. 3.

(122) Πρόταση για Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό πλαισίου προστασίας του εδάφους και την τροποποίηση της οδηγίας 2004/35/ΕΚ, ό.π..

(123) Άρθρο 1(2) της Πρότασης Οδηγίας.

(124) Προοίμιο, αιτιολ. σκ. 7 της ΟΠΕ.

(125) Παράρτημα II, αριθ. 2 της ΟΠΕ.

(126) Στις δυσμενείς συνέπειες περιλαμβάνονται -χωρίς ο κατάλογος να είναι περιοριστικός- ο θάνατος, η ασθένεια, η σοβαρή βλάβη, οι γενετικές μεταλλάξεις, ελαττωματικές γεννήσεις, προσβολή των αναπαραγωγικών λειτουργιών, γαστρεντερικές διαταραχές, αναπνευστικά προβλήματα, καρδιαγγειακά προβλήματα, επιπτώσεις στο κεντρικό νευρικό σύστημα, δερματικές παθήσεις και διαταραχές των ενζύμων του ήπατος και των νεφρών. Βλ., σχετ., The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009, ό.π., σ. 69 - 70.

(127) M. Petersen, European Soil Protection Law after the Setback of December 2007 - Existing Law and Outlook, European Energy and Environmental Law Review, June 2008, σ. 154.

(128) Προοίμιο, αιτιολ. σκ. αριθ. 1 της Πρότασης Οδηγίας για την προστασία του εδάφους.

κοποήσουμε με ακρίβεια, δείχνουν τον δυναμικό χαρακτήρα και την πολυπλοκότητα του συστήματος¹²⁹. Είναι λοιπόν προφανές ότι η πολλαπλότητα των λειτουργιών και η πολυπλοκότητα της επιτέλεσής τους καθιστά εξαιρετικά δύσκολη αν όχι αδύνατη την πλήρη ή οριστική απόδειξη της προσβολής ή της υποβάθμισής τους. Επί πλέον, η συχνή διαφωνία μεταξύ των αρμόδιων αρχών, των επιστημόνων, των επιχειρήσεων και των πολιτών σχετικά με το τι συνιστά ρύπανση σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση επιτείνει τη δυσκολία του προβλήματος¹³⁰.

Δεύτερον, η αξιολόγηση των επιπτώσεων στην ανθρώπινη υγεία από την παραπάνω προσβολή ή υποβάθμιση είναι, με τη σειρά της εξαιρετικά δύσκολη, αν όχι αδύνατη. Μάλιστα, εν προκειμένω, ο βαθμός δυσκολίας είναι πολύ μεγαλύτερος, διότι ο σοβαρός κίνδυνος για την υγεία του ανθρώπου πρέπει να αξιολογηθεί σε συνάρτηση με τα χαρακτηριστικά και τις λειτουργίες του εδαφικού συστήματος που έχουν προσβληθεί ή υποβαθμιστεί, όπως είναι η ρύπανση των πρώτων υλών ή η διατάραξη των κύκλων του άνθρακα, του αζώτου, του θείου και του οξυγόνου. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να αποδειχθεί ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της ρύπανσης του εδάφους, όπως οριοθετείται ανωτέρω, και των αρνητικών επιπτώσεων στην υγεία. Μια τέτοια (οριστική) απόδειξη είναι πολύ δυσχερής, αν όχι αδύνατη¹³¹. Εν όψει λοιπόν αυτής της κατάστασης, ότι δηλαδή δεν είναι δυνατή η πλήρης και οριστική απόδειξη των αρνητικών επιπτώσεων στην υγεία του ανθρώπου από την έκθεσή του σε ρυπαμένο περιβάλλον (εν προκειμένω το έδαφος), έχει εφαρμογή η αρχή της προφύλαξης¹³².

3. Η αρχή της προφύλαξης

Στη Διακήρυξη του Ρίο (1992)¹³³ η αρχή της προφύλαξης ορίζεται ως εξής: «Αποσκοπώντας στην προστασία του περιβάλλοντος, η προφυλακτική προσέγγιση θα εφαρμοστεί ευρέως από τα κράτη ανάλογα με τις δυνατότητές τους. Όταν υπάρχουν απειλές σοβαρής ή ανεπανόρθωτης ζημίας, η έλλειψη πλήρους επιστημονικής βεβαιότητας δεν θα χρησιμοποιηθεί σαν λόγος για την αναβολή λήψης αποδοτικών μέτρων που προλαμβάνουν την περιβαλλοντική υποβάθμιση»¹³⁴. Στο κοινοτικό δίκαιο δεν υφίσταται ορισμός είτε θετικός είτε αρνητικός¹³⁵, πλην όμως η εν λόγω αρχή συνδέεται άμεσα με την υποχρέωση λήψης μέτρων, τόσο από τα όργανα της Κοινότητας όσο και από τα κράτη-μέλη, όπως προκύπτει από την Ανακοίνωση της Επιτροπής¹³⁶, από τη Δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου¹³⁷ και από τη νομολογία¹³⁸. Απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης είναι να οριστεί το κατώφλι, πέρα από το οποίο μία δραστηριότητα, ένα προϊόν ή μία ουσία θεωρείται ότι ενδεχομένως έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην υγεία του ανθρώπου ή στο περιβάλλον¹³⁹.

(133) Rio Declaration on Environment and Development, 13 June 1992, UN. Doc. A/Conf. 151/5/Rev.1, 31 ILM (1992), σ. 876.

(134) Ibid., Αρχή 15.

(135) Άρθρο 191 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 174 παρ. 2 ΣυνθΕΚ): «Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις 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"».

(136) *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Ανακοίνωση της Επιτροπής για την αρχή της προφύλαξης, COM (2000) 1 τελικό, Βρυξέλλες, 2.2.2000, παρ. 5.2.

(137) Δήλωση για τις κατευθυντήριες αρχές της αειφόρου ανάπτυξης, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμπεράσματα της Προεδρίας DOC 10255/05, Βρυξέλλες, 16 - 17 Ιουνίου 2005. («Να υιοθετείται η προσέγγιση που διέπεται από την αρχή της προφύλαξης σε περίπτωση αντικειμενικής επιστημονικής αβεβαιότητας, ώστε να αποφεύγεται κάθε ενδεχόμενη ζημιά για την υγεία του ανθρώπου ή του περιβάλλοντος, και να λαμβάνονται προληπτικά μέτρα»).

(138) Βλ., ενδεικτικά: ΠΕΚ, απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 2002, υπόθ. T-74/00, 76/00 κ.λπ., *Artegodam κατά Επιτροπής*, Συλλ. II-2002, σ. 4945, σμ. 184: «Συνεπώς η αρχή της προφύλαξης μπορεί να οριστεί ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου που επιβάλλει στις αρμόδιες αρχές τη λήψη κατάλληλων μέτρων [...]». Ομοίως, ΠΕΚ, απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2002, υπόθ. T-13/99, *Pfizer Animal κατά Συμβουλίου*, σμ. 456. ΠΕΚ, απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2002, υπόθ. T-70/99 *Alpharma κατά Συμβουλίου*, σμ. 356.

(139) J. S. Applegate, *The Prometheus Principle: Using the Precautionary Principle to Harmonize the Regulation of Genetically Modified Organisms*, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 9, 2001, σ. 249.

(129) B. G. Rozanov/B. Targulian/D. S. Orlov, *Soils*, σε: B. L. Turner/J. F. Richards/W. B. Meyer (eds.), *The Earth as Transformed by Human Action: Global and Regional Changes in the Biosphere over the Past 300 Years*, Cambridge University Press, Cambridge/N.Y. 1990, σ. 204.

(130) J. Copeland Nagle, *The Idea of Pollution*, *UC Davis Law Review*, Vol. 43(1) 2009, σ. 30 επ. (ο οποίος υποστηρίζει ότι στην πράξη πολύ δύσκολα υπάρχει συμφωνία κατά πόσο επήλθε ρύπανση διότι, μεταξύ των άλλων, α) ο νομικός ορισμός της ρύπανσης είναι τόσο ευρύς ώστε να καθιστά πολύ δύσκολη έως ανέφικτη τη διαφοροποίηση των μη ρυπαντών (ουσιών ή παρασκευασμάτων) από τους ρυπαντές και β) υπάρχει επιστημονική αβεβαιότητα σχετικά με το επίπεδο πέραν του οποίου η απόρριψη ρυπαντών συνιστά ρύπανση).

(131) D. Kriebel, *How much evidence is enough? Conventions on causal inference, Law & Contemporary Problems*, Vol. 72, 2009, σ. 122 (ο οποίος υποστηρίζει ότι ένας από τους λόγους είναι ότι το ανθρώπινο σώμα, όπως και το οικοσύστημα, είναι πολύπλοκα συστήματα για τα οποία η επιστήμη δεν μπορεί να δώσει οριστικές ή ακόμη και αξιόπιστες απαντήσεις).

(132) Αναλυτικά για το θέμα, βλ. Γ. Μπάλια, *Περιβαλλοντικοί κίνδυνοι: Διαπλοκή Επιστήμης, Δικαίου και Πολιτικής*, ό.π., σ. 175 επ..

Η κοινά αποδεκτή άποψη είναι ότι πρέπει να υπάρχει μια αξιόπιστη επιστημονική πληροφορία, έστω και μειοψηφούσα στην επιστημονική κοινότητα, με βάση την οποία να εικάζεται η ύπαρξη κινδύνου. Με άλλες λέξεις, να υπάρχει εύλογος κίνδυνος έστω και μη δυνάμενος να ποσοτικοποιηθεί και όχι μια καθαρά διανοητική κατασκευή¹⁴⁰.

Πρόκειται για δεσμευτικό κανόνα δικαίου, ο οποίος υποχρεώνει σε λήψη μέτρων όταν επηρεάζονται σοβαροί κίνδυνοι για την υγεία ή/και το περιβάλλον, έστω και αν δεν γνωρίζουμε ακριβώς τις πιθανότητες αυτών των κινδύνων, θεσπίζεται δηλαδή ένα τεκμήριο υπέρ της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας¹⁴¹. Η νομολογία των δικαστηρίων υιοθετεί παγίως αυτήν την άποψη, τόσο στο στάδιο των ασφαλιστικών μέτρων όσο και στο στάδιο της κύριας δίκης.

4. Η επιστημονική αξιολόγηση

Περαιτέρω και σε συνδυασμό με τα παραπάνω, υπάρχει ο κρίσιμος παράγοντας του τύπου της επιστημονικής αξιολόγησης που θα χρησιμοποιηθεί. Πράγματι, από τον τύπο αξιολόγησης θα εξαρτηθεί σε σημαντικό αν όχι καθοριστικό βαθμό τι συμπεράσματα θα εξαχθούν. Είναι γνωστό ότι δεν υπάρχει κοινά αποδεκτή μεθοδολογία για την εκτίμηση του κινδύνου που να αναγνωρίζεται στο διεθνές και στο ευρωπαϊκό δίκαιο¹⁴². Αυτό συμβαίνει διότι για το ουσιαστικό περιεχόμενο της εκτίμησης του κινδύνου υπάρχουν αποκλίνουσες απόψεις, τόσο στο αμερικανικό

όσο στο ευρωπαϊκό ή στο διεθνές δίκαιο¹⁴³. Η κυρίαρχη μέχρι πρότινος μεθοδολογία ήταν η ποσοτική εκτίμηση του κινδύνου που διεξάγεται σε τέσσερα στάδια: α) στον εντοπισμό της πηγής του κινδύνου, β) στην εκτίμηση δόσης-απόκρισης, γ) στην εκτίμηση της έκθεσης και δ) στον χαρακτηρισμό του κινδύνου¹⁴⁴.

Γίνεται, όμως, ολοένα και περισσότερο αποδεκτό ότι η ως άνω μεθοδολογία για την ποσοτική εκτίμηση του κινδύνου παρουσιάζει σοβαρά μειονεκτήματα, κυρίως σε ό,τι αφορά στην επιστημονική πληροφόρηση. Η τελευταία δεν είναι επαρκής, επί πλέον δε στηρίζεται σε αμφισβητούμενα συγκριτικά αποτελέσματα που έχουν να κάνουν με το κατά πόσο: α) τα συμπεράσματα με βάση την έκθεση σε υψηλές δόσεις ισχύουν και για την έκθεση σε χαμηλές δόσεις, β) τα συμπεράσματα με βάση τις βραχυχρόνιες εκθέσεις ισχύουν και για τις μακροχρόνιες εκθέσεις και γ) τα συμπεράσματα με βάση τα πειράματα στα ζώα ισχύουν και για τους ανθρώπους¹⁴⁵. Επίσης, αγνοείται η λειτουργία της συνέργειας των πολλαπλών πηγών κινδύνου¹⁴⁶.

Οι παραπάνω επιστημάνσεις μάς οδηγούν στη σκέψη ότι υπάρχει ανάγκη για μια διαφορετική προσέγγιση της εκτίμησης του κινδύνου, η οποία έχει ως αφετηρία την παραδοχή ότι η επιστημονική γνώση δεν είναι σε θέση να παράσχει από μόνη της οριστικές και αδιαμφισβήτητες απαντήσεις¹⁴⁷. Ειδικότερα, δεδομένης της αβεβαιότητας ή και της άγνοιας σχετικά με τους κινδύνους για το περιβάλλον ή/και την υγεία του ανθρώπου και ειδικότερα για τις επιπτώσεις, το

(140) Ibid., σ. 250. C. Noiville, Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce. Le cas du commerce alimentaire, Journal du droit international, Vol. 127(2), 2000, σ. 276. V. R. Walker, Keeping the WTO from Becoming the World Trans-science Organization: Scientific Uncertainty Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute, Cornell International Law Journal, Vol. 31(2), 1998, σ. 305.

(141) Για την αρχή της προφύλαξης υπάρχει πλούσια ξένη βιβλιογραφία, κυρίως την τελευταία δεκαετία. Στην ελληνική θεωρία άρχισε να γίνεται αντικείμενο μελέτης σχετικά αργότερα. Βλ. Α. Σηφάκη, Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές δίκαιο του περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση, 1-2/2000, σ. 53 - 62, Τ. Νικολόπουλου, Οι αρχές του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος, Νόμος και Φύση, 3/2000, σ. 282 - 294, Γ. Μπάλια, Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2005.

(142) Βλ., αντίστοιχα., OECD/IPCS's database on chemical risk assessments methodologies. Διαθέσιμο σε: <<http://webdomino1.oecd.org/ehs/ipcs.nsf>>. Commission of the European Communities, First Report on the Harmonization of Risk Assessment Procedures (Health and Consumer Protection Directorate-General 2000.

(143) V. Heyvaert, The Changing Role of Science in Environmental Regulatory Decision-Making in the European Union, ό.π., σ. 439 - 440.

(144) US National Research Council, Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process, 1983, σ. 1 - 3. Πρόκειται για την έκθεση, γνωστή ως Red Book, η οποία επέδρασε καθοριστικά στην καθιέρωση της ανάλυσης των κινδύνων στο αμερικανικό δίκαιο που μεταφέρθηκε ακολούθως στην Ευρώπη.

(145) A. Babich, Too Much Science in Environmental Law, Columbia Journal of Environmental Law, Vol. 28(1), 2003, σ. 140 - 141. H. Latin, Good Science, Bad Regulation, and Toxic Risk Assessment, Yale Journal on Regulation, Vol. 5, 1988, σ. 91, R. L. Melnick/J. R. Bucher, Determining Disease Causality from Experimental Toxicology Studies, Journal of Law & Policy, 2007, σ. 113 επ..

(146) Αναλυτικά για την αξιολόγηση του κινδύνου στην υγεία ή/και στο περιβάλλον, βλ. Γ. Μπάλια, Περιβαλλοντικοί κίνδυνοι: Διαπλοκή επιστήμης, δικαίου και πολιτικής, ό.π., σ. 424 επ..

(147) Βλ., ενδεικτικά, H. Doremus, Precaution, Science, and Learning While Doing in Natural Resource Management, Washington Law Review, Vol. 82, 2007, σ. 548. W. E. Wagner, Commons Ignorance: The Failure of Environmental Law to Produce a Needed Information on Health and the Environment, Duke Law Journal, Vol. 53, 2004, σ. 1625 - 1633.

εύρος και τις πιθανότητες επέλευσής τους, είναι φυσικό να απομειώνεται ο ρόλος της επιστήμης τόσο σε ό,τι αφορά τον καθορισμό όσο και την αξιολόγησή τους¹⁴⁸. Αυτό σημαίνει ότι «χαμηλώνουμε» το επίπεδο απόδειξης του κινδύνου της υγείας και παράλληλα υιοθετούμε όχι μόνο ποσοτικά αλλά -κυρίως- ποιοτικά στοιχεία για τον προσδιορισμό του¹⁴⁹.

Παράλληλα, εξ αιτίας της παραπάνω απομείωσης του ρόλου της επιστήμης προκύπτει ένα γνωσιακό κενό, το οποίο καλύπτεται από αξιακές παραμέτρους (ηθικές, αισθητικές, πολιτιστικές, κοινωνικές κ.λπ.), οι οποίες αποτελούν το θεμελιώδες χαρακτηριστικό της πρόσληψης των κινδύνων από το κοινό¹⁵⁰. Έτσι, το τελευταίο τους προσδίδει μια ευρύτερη διάσταση από εκείνη των ειδικών και αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να είναι απαραίτητες, για την αξιολόγηση των ως άνω κινδύνων και για την αντιμετώπισή τους, τόσο η θεσμοποιημένη επιστήμη όσο και η πρακτική λαϊκή γνώση¹⁵¹.

Έτσι λοιπόν στο κεντρικό ερώτημα πόση πληροφόρηση σχετικά με τη σοβαρότητα των αρνητικών επιπτώσεων¹⁵² είναι αναγκαία ώστε να αναλάβει δράση είτε ο φορέας εκμετάλλευσης είτε η αρμόδια αρχή, η απάντηση δεν αναζητείται μόνο στην επιστήμη -παρά τον σημαντικό ρόλο που διαδραματίζει- διότι εξαρτάται από το ευρύτερο κοινωνικο-πολιτικό πλαίσιο. Όπως επισημαίνει ο David Cassuto, «οι ρυπαντές δεν υπάρχουν έξω από το σύστημα, καθώς η ρύπανση προϋποθέτει ένα σύστημα

ρύπανσης. Η ταυτοποίηση των ρυπαντών απαιτεί να έχει προσδιοριστεί ότι μια ξένη παρουσία και πιθανή πηγή βλάβης υπάρχει εντός του συστήματος. Για να ληφθεί απόφαση ότι μια ουσία είναι ρυπαντής έχει δύο προβληματικά προαπαιτούμενα: τον καθορισμό των ορίων του συστήματος και τον καθορισμό της βλάβης»¹⁵³. Ο καθορισμός λοιπόν των δύο ως άνω παραμέτρων είναι εξαιρετικά δύσκολος, διότι στηρίζεται σε αντικειμενικά και υποκειμενικά στοιχεία, δηλαδή στην πρόσληψη και στα γεγονότα¹⁵⁴. Συνεπώς, η απάντηση βρίσκεται στο συνδυασμό της επιστημονικής και της κοινωνικής ορθολογικότητας, με άλλες λέξεις στη συνεργασία των επιστημόνων με το κοινό και τη διοίκηση¹⁵⁵.

III. Υποχρεώσεις της διοίκησης και των φορέων εκμετάλλευσης

Η ΟΠΕ επιβάλλει υποχρεώσεις τόσο στους φορείς εκμετάλλευσης όσο και στη διοίκηση για τη λήψη προληπτικών μέτρων ή μέτρων αποκατάστασης. Ο φορέας εκμετάλλευσης είναι κεντρική εννοιολογική κατηγορία της ΟΠΕ και από αυτή εξαρτάται το εύρος του δικτύου ευθύνης που εγκαθιδρύει. Παράλληλα, η αρμόδια αρχή διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο εξ αιτίας της θέσης που της επιφυλάσσει η ΟΠΕ.

1. Οι υποχρεώσεις του φορέα εκμετάλλευσης και οι απαλλαγές

1.1. Πρωτεύουσα και δευτερεύουσα ευθύνη

Σύμφωνα με την ΟΠΕ, ο φορέας εκμετάλλευσης έχει μια πρωτεύουσα και μια δευτερεύουσα ευθύνη¹⁵⁶. Η πρώτη αναφέρεται στην υποχρέωση του φορέα εκμετάλλευσης να λαμβάνει μέτρα από μόνος του ή κατόπιν εντολής της αρμόδιας αρχής (και συνήθως να αναλαμβάνει το κόστος τους) και η δεύτερη αναφέρεται στην υποχρέωση να καταβάλει το κόστος των μέτρων που ελήφθησαν από την αρμόδια αρχή.

Ειδικότερα, έχει την υποχρέωση να προλαμβάνει, να ενημερώνει τις αρμόδιες αρχές και να διαχειρίζεται την περιβαλλοντική ζημία (μέτρα για έλεγχο και πε-

(148) Αντί πολλών, S. Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Harvard University Press, Cambridge MA/London 1990, σ. 1 - 19.

(149) Γ. Μπάλια, *Περιβαλλοντικοί κίνδυνοι: Διαπλοκή επιστήμης, δικαίου και πολιτικής*, ό.π., σ. 424 επ..

(150) Με τον όρο «πρόσληψη του κινδύνου» εννοούμε τη διαισθητική κρίση των ανθρώπων για την ύπαρξη και την αξιολόγησή του, η οποία στηρίζεται στην εμπειρία. Τα στοιχεία δε που την προσδιορίζουν είναι η εκούσια ή μη έκθεση στους κινδύνους, η ελεγχσιμότητα, η εξοικείωση, η δίκαιη κατανομή τους κ.λπ.. Βλ., σχετ., P. Slovic, *Perception of Risk*, Science, Vol. 236, 17.4.1987, σ. 280 - 285.

(151) M. Leach/I. Scoones, *Science and citizenship in a global context*, σε: M. Leach/I. Scoones/B. Wynne (eds.), *Science and Citizens*, Zed Books, London/New York 2005, σ. 28 - 30.

(152) Η σοβαρότητα των επιπτώσεων είναι συνάρτηση, μεταξύ άλλων, της πιθανής διάρκειας των δυνητικών ή υπαρχουσών επιπτώσεων στην υγεία, της αναστρεψιμότητας ή μη των επιπτώσεων, του βαθμού του κινδύνου και της αποδεικτικής του δύναμης, του επιπέδου της υπάρχουσας ή πιθανής έκθεσης στη ρύπανση, του τρόπου έκθεσης, του αριθμού των ανθρώπων που εκτίθενται, του βαθμού τραντότητας κ.λπ.. Βλ., σχετ., *The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009*, ό.π., σ. 70 - 71.

(153) D. Cassuto, *The Law of Words: Standing, Environment, and Other Contested Terms*, Harvard Environmental Law Review, Vol. 28, 2004, σ. 107. Επίσης, D. Kriebel, *How much evidence is enough? Conventions on causal inference*, ό.π., σ. 135.

(154) D. Cassuto, ό.π. σ. 108.

(155) D. Kriebel, ό.π., σ. 135.

(156) G. Bettlem, *Scope and Defences of the 2004 Environmental Liability Directive: Who is Liable for What?*, ό.π., σ. 378.

ριορισμό και μέτρα αποκατάστασης)¹⁵⁷. Ο φορέας εκμετάλλευσης δεν έχει πρωτεύουσα ευθύνη μόνο στις περιπτώσεις που η δραστηριότητα έχει λάβει άδεια σύμφωνα με τα άρθρα 6(3) και (4) ή το άρθρο 16 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους, το άρθρο 9 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ για την άγρια πτηνοπανίδα και το άρθρο 4(7) της οδηγίας 2000/60/ΕΚ για τα ύδατα¹⁵⁸. Αντίθετα, η παραπάνω ευθύνη υπάρχει ακόμη και στις περιπτώσεις όπου η ζημία προκλήθηκε από τρίτο πρόσωπο ή οφείλεται σε συμμόρφωση προς εντολή δημόσιας αρχής ή προκλήθηκε από δραστηριότητα νομίμως αδειοδοτημένη ή από δραστηριότητα που θεωρήθηκε ασφαλής σύμφωνα με την κατάσταση των τεχνικών και επιστημονικών γνώσεων που επικρατούσε κατά την κρίσιμη χρονική στιγμή της τέλεσης της ζημίας¹⁵⁹.

Για τη δευτερεύουσα ευθύνη του φορέα εκμετάλλευσης, προβλέπονται τέσσερις περιπτώσεις εξαιρέσεων-απαλλαγών. Οι δύο πρώτες είναι υποχρεωτικές¹⁶⁰, οι δε δύο δεύτερες δυνητικές¹⁶¹. Πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η απαλλαγή αφορά στο κόστος και όχι στην ευθύνη για λήψη μέτρων, η οποία πάντοτε υπάρχει με την εξαίρεση των αναφερόμενων παραπάνω περιπτώσεων.

Ειδικότερα, οι υποχρεωτικές απαλλαγές από το κόστος των δράσεων πρόληψης ή/και αποκατάστασης αφορούν στις περιπτώσεις όπου η περιβαλλοντική ζημία ή η επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας προκλήθηκε από τρίτο ή οφείλεται σε συμμόρφωση προς υποχρεωτική διαταγή ή εντολή δημόσιας αρχής¹⁶². Έτσι, ο φορέας εκμετάλλευσης μπορεί να προτείνει την απαλλαγή του από το κόστος των μέτρων μόνο στην περίπτωση που έχει λάβει τα προληπτικά ή αποκαταστατικά μέτρα. Περαιτέρω, εάν η αρμόδια αρχή προέβη σε λήψη μέτρων επειδή δεν είχε εντοπίσει τον υπεύθυνο φορέα αλλά στη συνέχεια τον εντόπισε, μπορεί να αναζητήσει το κόστος από αυτόν, χωρίς ο τελευταίος να μπορεί να επικαλεστεί την απαλλαγή του άρθρου 8(3). Αυτό συμβαίνει διότι δεν πρόκειται για απαλλαγή από την ευθύνη, αλλά για ισχυρισμό εναντίον τρίτου ή της δημόσιας αρχής. Άλ-

λωστε, ο θεμελιώδης κανόνας της ΟΠΕ είναι ότι, εάν η απειλή ζημίας ή η ζημία προκλήθηκε από τη δραστηριότητα ενός φορέα, ο τελευταίος είναι υπεύθυνος¹⁶³.

Οι δυνητικές απαλλαγές είναι αυτές που προβλέπονται στο άρθρο 8(4) της ΟΠΕ. Σύμφωνα με τη ρύθμιση, δεν υποχρεούται ο φορέας εκμετάλλευσης να αναλάβει το κόστος των μέτρων αποκατάστασης -αυτό δεν ισχύει για τα μέτρα πρόληψης για τα οποία αναλαμβάνει πάντοτε το κόστος υπό την επιφύλαξη των ως άνω περιπτώσεων- εάν η ζημία προκλήθηκε από επαγγελματική δραστηριότητα που διαθέτει την απαιτούμενη άδεια και ενεργούσε σύμφωνα με τους όρους της¹⁶⁴ ή δεν μπορούσε να προβλεφθεί σύμφωνα με την κατάσταση των τεχνικών και επιστημονικών γνώσεων κατά τον χρόνο πρόκλησής της¹⁶⁵. Η ως άνω ρύθμιση, πέραν του ότι απομειώνει το επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα κατά την εφαρμογή της που έχουν να κάνουν με τη διαφοροποίηση μεταξύ των κρατών μελών, όπως απεικονίζεται στα εθνικά μέτρα προσαρμογής της ΟΠΕ¹⁶⁶. Γι' αυτόν τον λόγο, χρειάζεται να επικεντρώσουμε την προσοχή μας στο εν λόγω ζήτημα¹⁶⁷.

1.2. Η απαλλαγή λόγω υπάρχουσας άδειας ή λόγω της κατάστασης των γνώσεων

Η πρώτη περίπτωση της απαλλαγής από την καταβολή του κόστους, επειδή ο φορέας εκμετάλλευσης διαθέτει ήδη άδεια, αποτελεί υποχώρηση σε σχέση με υπάρχουσες εθνικές ρυθμίσεις. Σύμφωνα με τις τελευταίες, η ύπαρξη άδειας δεν απαλλάσσει τον ρυπαίνοντα από την υποχρέωση αποζημίωσης¹⁶⁸. Η ρύθμιση της ΟΠΕ βρίσκεται στην αντίθετη κατεύθυνση, διότι η απαλλαγή λόγω ύπαρξης άδειας καθιστά τον φορέα εκμετάλλευσης ανεύθυνο και τον οδηγεί να μην επεν-

(157) Άρθρα 5(1)(2) και 6(1) της ΟΠΕ.

(158) Άρθρο 2(1)(α) και (β) της ΟΠΕ.

(159) G. Winter/J. A. Jans/R. Macrory/L. Kramer, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, ό.π., σ. 169.

(160) Άρθρο 8(3) της ΟΠΕ.

(161) Άρθρο 8(4) της ΟΠΕ.

(162) Άρθρο 8(3)(α) και (β) της ΟΠΕ.

(163) Άρθρα 3(1), 5(1), 6(1) και 8(1) της ΟΠΕ.

(164) Άρθρο 8(4)(α) της ΟΠΕ.

(165) Άρθρο 8(4)(β) της ΟΠΕ.

(166) Για ένα πανόραμα των εθνικών ρυθμίσεων προσαρμογής σχετικά με τους δύο λόγους απαλλαγής, βλ. K. De Smedt, Is Harmonisation Always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive, ό.π., σ. 14 - 18.

(167) Άλλωστε, αποτέλεσε αντικείμενο των μεγαλύτερων αντιπαραθέσεων και διαφωνιών στις σχετικές συζητήσεις στα όργανα της ΕΕ. Η επιλογή που ρυτάνευσε θεωρείται νίκη του βιομηχανικού λόμπυ. Σχετικά με τις γνώμες που κατέθεσαν οι διάφορες ομάδες συμφερόντων, βλ. <<http://europa.eu.int/comm/environment/liability>>.

(168) Ε. Δακορώνια, Εκπομπές και περιβαλλοντική ζημία από λειτουργία επιχείρησης με άδεια της αρχής, ΠερΔικ 1/1997, σ. 15 επ..

δύει σε αντιρροπτική τεχνολογία, αλλά να αρκείται απλώς στην τήρηση των όρων της άδειας. Αυτή όμως η επιλογή δύσκολα συμβιβάζεται με την ΑΡΠ, διότι το κόστος μετακυλύεται από τον ρυπαίνοντα στην αρμόδια αρχή¹⁶⁹. Αν ληφθεί υπόψη ότι υπάρχουν εθνικά μέτρα προσαρμογής που δεν προβλέπουν τέτοια απαλλαγή, τότε τίθεται ζήτημα παραβίασης του άρθρου 87 ΣΕΚ (νυν άρθρο 107 ΣΛΕΕ). Πράγματι, η ανάληψη του κόστους από τη δημόσια αρχή μπορεί να θεωρηθεί κρατική ενίσχυση που νοθεύει τον ανταγωνισμό, οπότε αναγκαστικά πρέπει να αναζητήσει το κόστος από τον φορέα εκμετάλλευσης¹⁷⁰. Επί πλέον, η πρόβλεψη για την απαλλαγή και κατ' επέκταση για την ανάληψη του κόστους από τη δημόσια αρχή φαίνεται ότι δύσκολα συμβιβάζεται με την πρόβλεψη του άρθρου 8(5) της ΟΠΕ. Με την τελευταία ορίζεται ότι μέτρα που λαμβάνονται από την αρμόδια αρχή ισχύουν υπό την επιφύλαξη του άρθρου 87 ΣΕΚ¹⁷¹.

Τέλος, πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η απαλλαγή ισχύει για άδεια, η οποία χορηγήθηκε με βάση εθνικές διατάξεις, υπό την προϋπόθεση όμως ότι έχουν ενσωματώσει ορθά τις οδηγίες που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ της ΟΠΕ¹⁷². Οτιδήποτε άλλο σημαίνει ότι θα προκληθεί διαφοροποίηση των κρατών μελών εξ αιτίας μη ορθών ενσωματώσεων, πράγμα που θα οδηγήσει σε μια στρεβλή εναρμόνιση.

Η δεύτερη περίπτωση αφορά στην απαλλαγή από την καταβολή του κόστους επειδή δεν μπορούσε να προβλεφθεί η ζημία σύμφωνα με την κατάσταση των τεχνικών και επιστημονικών γνώσεων κατά τον χρόνο πρόκλησής της. Πρόκειται γι' αυτό που ονομάστηκε από τη θεωρία «αναπτυξιακός κίνδυνος» στην έννοια του οποίου περιλαμβάνεται τόσο η απαλλαγή από την ευθύνη γενικά όσο και η απαλλαγή από το κόστος των μέτρων αποκατάστασης¹⁷³. Στην ΟΠΕ περιορίζεται μόνο στην απαλλαγή από το κόστος των μέτρων αποκατάστασης, καθώς δεν περιλαμβάνει τα μέτρα

πρόληψης¹⁷⁴. Ωστόσο, θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι ο αναπτυξιακός κίνδυνος συνδέεται στενά με την αρχή της προφύλαξης, καθώς αυτό που είναι κοινό μεταξύ τους είναι η έννοια της κατάστασης των επιστημονικών γνώσεων¹⁷⁵. Επομένως, στην περίπτωση του «αναπτυξιακού κινδύνου» εφαρμόζεται η ως άνω αρχή, η οποία οδηγεί στο να περιορίζονται οι ρήτρες απαλλαγής από την ευθύνη¹⁷⁶. Συγκεκριμένα, ο περιορισμός της ρήτρας απαλλαγής επιβάλλεται στην περίπτωση κατά την οποία «υπάρχει στην επιστημονική κοινότητα της συγκεκριμένης χρονικής περιόδου έστω και μια απομονωμένη φωνή (η οποία, όπως διδάσκει η ιστορία της επιστήμης θα μπορούσε να γίνει με τον χρόνο η αποδεκτή από όλους άποψη) που επισημαίνει το ελάττωμα ή/και τον πιθανό κίνδυνο»¹⁷⁷. Σε ό,τι αφορά, λοιπόν, στην απαλλαγή από το κόστος σύμφωνα με την ΟΠΕ, η υπάρχουσα αν και μη οριστική ή ακόμη και μη αποδεκτή από όλους γνώση σχετικά με την περιβαλλοντική ζημία, μπορεί να αποκλείσει την εφαρμογή του άρθρου 8(4)(β)¹⁷⁸. Το βάρος απόδειξης για το αν υπάρχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ανωτέρω διάταξης το φέρει ο φορέας εκμετάλλευσης¹⁷⁹. Στην περίπτωση όμως όπου δεν είναι δυνατόν ούτε κατ' ελάχιστο να υπάρχουν υπόνοιες κινδύνου, καθώς δεν προκύπτει κάτι τέτοιο από μελέτες που έχουν εντωμεταξύ διενεργηθεί, τότε δεν υφίσταται περιορισμός της ρήτρας απαλλαγής¹⁸⁰.

Οι λόγοι απαλλαγής του φορέα εκμετάλλευσης, ώστε να μην επωμιστεί το κόστος των δράσεων αποκατάστασης, εκτός των άλλων προβλημάτων για τα οποία έγινε λόγος παραπάνω, δημιουργούν μια «γκρίζα» ζώνη, καθώς επιτρέπουν στις επιχειρήσεις να μεταφερθούν στα κράτη μέλη που ισχύουν οι λόγοι απαλλαγής. Όπως είναι προφανές, παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας στην οποία στηρίζεται η ΟΠΕ.

(174) Άρθρο 8(4) πρώτη περίοδος, της ΟΠΕ.

(175) P. Oudot, La responsabilité environnementale et le risque de développement, ό.π., σ. 179.

(176) P. Bechmann/V. Mansuy, Le principe de précaution. Environnement, Santé et sécurité alimentaire, Litec, Paris 2002, σ. 103.

(177) Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Tesaro, της 23ης Ιανουαρίου 1997, στην υπόθεση C-300/95 Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου [1997] Συλλ. Ι-2660.

(178) J. H. Jans/H. H. B. Vedder, European Environmental Law, ό.π., σ. 344.

(179) K. Foucher, Principe de précaution et risque sanitaire. Recherche sur l'encadrement juridique de l'incertitude scientifique, L'Harmattan, Paris 2002, σ. 166 - 167.

(180) M.-A. Hermitte, Le sang et le Droit. Essai sur la transfusion sanguine, Seuil, Paris 1996, σ. 298.

(169) K. De Smedt, Is Harmonisation Always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive, ό.π., σ. 8.

(170) G. Bettlem, Scope and Defences of the 2004 Environmental Liability Directive: Who is Liable for What?, ό.π., σ. 386.

(171) Αρχικά η Επιτροπή δεν είχε συμπεριλάβει τη συμμόρφωση στους όρους της άδειας στον κατάλογο των κοινά αποδεκτών λόγων απαλλαγής. Βλ. Λευκή Βίβλος για την περιβαλλοντική ευθύνη, COM (2000) 66 τελικό, σ. 18.

(172) J. H. Jans/H. H. B. Vedder, European Environmental Law, 3rd edition, Groningen, Europa Law Publishing, Groningen 2008, σ. 344.

(173) P. Oudot, La responsabilité environnementale et le risque de développement, σε: C. Cans (ed.), La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation, ό.π., σ. 170.

2. Οι υποχρεώσεις της αρμόδιας αρχής

Επειδή η ΟΠΕ δεν παραχωρεί δικαιώματα στα πρόσωπα που έχουν υποστεί περιβαλλοντική ζημία, προσανατολίζεται αποκλειστικά στη δράση των δημόσιων αρχών, οι οποίες έχουν το δικαίωμα να προλαμβάνουν ή να αποκαθιστούν την περιβαλλοντική ζημία. Η αρμόδια αρχή που αναλαμβάνει την παραπάνω δράση σύμφωνα με την ΟΠΕ ορίζεται από τα κράτη μέλη και όπως είναι φυσικό καθορίζεται ανάλογα με τον τύπο της διοικητικής διάρθρωσης του καθενός.

Σύμφωνα με την ΟΠΕ, η αρμόδια αρχή αναλαμβάνει ένα μεγάλο εύρος υποχρεώσεων τόσο σε ό,τι αφορά την πρόληψη όσο και σε ό,τι αφορά την αποκατάσταση¹⁸¹. Ειδικότερα, έχει την υποχρέωση του εντοπισμού της ζημίας¹⁸², της εκτίμησης της σοβαρότητας της ζημίας¹⁸³ και του καθορισμού των μέτρων αποκατάστασης¹⁸⁴. Ομοίως, έχει την υποχρέωση να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης να λάβει προληπτικά μέτρα¹⁸⁵ και τη δυνατότητα να τα λαμβάνει η ίδια¹⁸⁶. Περαιτέρω, έχει τη δυνατότητα να δώσει εντολές στον φορέα εκμετάλλευσης για τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης που πρέπει να ληφθούν¹⁸⁷, να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης να λάβει τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης¹⁸⁸ ή στην περίπτωση που αυτό δεν γίνει να τα λάβει η ίδια¹⁸⁹. Τέλος, διαθέτει άλλες αρμοδιότητες (π.χ. να απαιτήσει παροχή πληροφοριών από τον φορέα εκμετάλλευσης)¹⁹⁰, όπως επίσης την υποχρέωση να αιτιολογεί δεόντως τις αποφάσεις που λαμβάνει δυνάμει της ΟΠΕ¹⁹¹.

Η ΟΠΕ, σύμφωνα με τα παραπάνω, παρέχει διακριτική ευχέρεια στην αρμόδια αρχή, το εύρος της οποίας όμως δεν είναι μεγάλο. Ειδικότερα, υποχρεούται να απαιτεί να λαμβάνονται τα προληπτικά μέτρα από τον φορέα εκμετάλλευσης, προκειμένου να αποφευχθεί η ζημία¹⁹², ή να απαιτεί τα μέτρα αποκατάστασης να λαμβάνονται από τον φορέα εκμετάλλευ-

σης, αν έχει επέλθει η ζημία¹⁹³. Αυτό σημαίνει ότι η δυνατότητα που παρέχεται στην αρμόδια αρχή να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης να λάβει προληπτικά μέτρα ή να αναλάβει δράση αποκατάστασης¹⁹⁴ πρέπει να ερμηνευτεί πολύ στενά, διότι διαφορετικά αναιρείται η υποχρέωση να απαιτήσει τη λήψη μέτρων από τον φορέα εκμετάλλευσης¹⁹⁵. Προς την ορθή κατεύθυνση κινείται ο εθνικός νομοθέτης, διότι σύμφωνα με το π.δ. 148/2009 η αρμόδια αρχή υποχρεούται να λαμβάνει η ίδια προληπτικά μέτρα ή μέτρα αποκατάστασης σε περίπτωση που ο φορέας εκμετάλλευσης δεν εκτελεί τις υποχρεώσεις του, ή δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί ή δεν υποχρεούται να αναλάβει τις σχετικές δαπάνες¹⁹⁶.

3. Η αιτιώδης συνάφεια

Ένα πρώτο ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο μπορούμε να προσδιορίσουμε ποιοι φορείς εκμετάλλευσης προκάλεσαν ή πρόκειται να προκαλέσουν ζημία στο περιβάλλον. Στο άρθρο 4(5) της ΟΠΕ προβλέπεται ότι η τελευταία εφαρμόζεται σε περιπτώσεις ρύπανσης διάχυτου χαρακτήρα μόνο αν είναι δυνατόν να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και των δραστηριοτήτων μεμονωμένων φορέων εκμετάλλευσης. Ωστόσο, είναι εξαιρετικά δύσκολο στην πράξη να αποδειχθεί μια τέτοια αιτιώδης συνάφεια. Εν όψει της παραπάνω δυσκολίας, πρέπει να ερμηνευτεί υπό ευρύ πρίσμα η προϋπόθεση που τίθεται στο άρθρο 3(1) της ΟΠΕ, ότι δηλαδή η ζημία συνδέεται αιτιωδώς με μια επαγγελματική δραστηριότητα.

Παράλληλα, η ΟΠΕ, προβλέπει την αναζήτηση των αιτιών της ζημίας. Στο άρθρο 11(2) αναφέρεται ότι είναι καθήκον των αρμόδιων αρχών να εντοπίσουν τον φορέα εκμετάλλευσης που προκάλεσε τη ζημία ή την επικείμενη απειλή ζημίας. Περαιτέρω, σύμφωνα με τα άρθρα 5(4), 6(3) και 8(2) δεύτερο εδάφιο, επιτρέπεται να ληφθούν μέτρα πρόληψης ή/και αποκατάστασης, όταν δεν μπορεί να προσδιοριστεί ο φορέας εκμετάλλευσης που προκάλεσε τη ζημία ή την επικείμενη

(181) Άρθρα 5 και 6 αντίστοιχα της ΟΠΕ.

(182) Άρθρα 6(1), 7(1) και 11(2) της ΟΠΕ.

(183) Άρθρο 11(2) της ΟΠΕ.

(184) Άρθρα 6(3) και 11(2) της ΟΠΕ.

(185) Άρθρο 5(4) της ΟΠΕ.

(186) Άρθρα 5(3)(δ) και 5(4) της ΟΠΕ.

(187) Άρθρο 6(2)(δ) της ΟΠΕ.

(188) Άρθρο 6(2)(γ) της ΟΠΕ.

(189) Άρθρο 6(2)(ε) της ΟΠΕ.

(190) Άρθρα 5(3) και 6(2) της ΟΠΕ.

(191) Άρθρο 11(4) της ΟΠΕ.

(192) Άρθρο 5(4) της ΟΠΕ.

(193) Άρθρο 6(3) της ΟΠΕ.

(194) Άρθρα 5(3)(β)(γ) και 6(2)(β)(γ) της ΟΠΕ.

(195) Η ευρεία διακριτική ευχέρεια της διοίκησης αποδυναμώνει την περιβαλλοντική προστασία διότι πολλές περιπτώσεις περιβαλλοντικής ζημίας θα παραμένουν σε εκκρεμότητα καθώς οι αρμόδιες αρχές θα προβάλλουν τη δικαιολογία ότι έχουν περιορισμένο προϋπολογισμό και δεν μπορούν να καλύψουν τις δαπάνες για μη συμμορφωμένους ή μη εντοπισμένους φορείς εκμετάλλευσης.

(196) Άρθρα 8(3) και 9(3) του π.δ. 148/2009.

απειλή ζημίας. Όπως παρατηρεί η Γενική Εισαγγελέας Julian Kokott, οι παραπάνω διατάξεις θα ήταν κενές περιεχομένου αν η οδηγία δεν εφαρμοζόταν στις περιπτώσεις όπου δεν είναι δυνατό να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια¹⁹⁷.

Από αυτά που προηγήθηκαν προκύπτει ότι σύμφωνα με την ΟΠΕ, η πρώτη προϋπόθεση για την εφαρμογή της είναι η απόδειξη σύνδεσης της ζημίας με μια επαγγελματική δραστηριότητα. Αυτό όμως δεν αποκλείει να εφαρμοστούν και άλλες διατάξεις της οδηγίας, παρά το ότι δεν κατέστη δυνατόν να αποδειχθεί ότι οι συγκεκριμένες ζημιές οφείλονται σε μια επαγγελματική δραστηριότητα¹⁹⁸.

4. Η εφαρμογή της ΟΠΕ *ratione temporis*

Το άρθρο 19(1) της ΟΠΕ προβλέπει ότι η μεταφορά της στα εθνικά δίκαια θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί το αργότερο μέχρι τις 30 Απριλίου 2007. Στο άρθρο 23 του π.δ. 148/2009¹⁹⁹ προβλέπεται ότι η ισχύς του αρχίζει από τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, δηλαδή από τις 30 Σεπτεμβρίου 2009. Ωστόσο, σύμφωνα με τη θεωρία του αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών, οι διατάξεις τους εφαρμόζονται άμεσα στις περιπτώσεις όπου παρήλθε ο χρόνος μεταφοράς τους, η δε υποχρέωση εφαρμογής τους ανήκει τόσο στη διοίκηση όσο και στα δικαστήρια. Επ' αυτού υπάρχει πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)²⁰⁰ και πλήρης συμφωνία στη θεωρία²⁰¹. Κατά συνέπεια, μπορεί κάποιος να επικαλεστεί ευθέως τις διατάξεις της ΟΠΕ για το χρονικό διάστημα από την 1η Μαΐου 2007 μέχρι τις 29 Σεπτεμβρίου 2009. Μετά την τελευταία ημερομηνία, έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του π.δ. 148/2009, υπό τον όρο βέβαια ότι οι διατάξεις αυτές συνάδουν προς τις ρυθμίσεις της οδηγίας ή είναι σε θέση να επιτύχουν το σκοπούμενο από αυτήν αποτέλεσμα²⁰².

(197) Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Julian Kokott (22.10.2009) στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-378/08, C-379/08 και C-380/08 Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA κ.ά. κατά Ministero dello Sviluppo Economico κ.ά., σημεία 80, 81.

(198) Ibid., σημείο 82.

(199) ΦΕΚ Α' 190/29.9.2009.

(200) Βλ., ενδεικτικά, υπόθεση 148/78 Ratti [1979] Συλλ 1629, υπόθεση C-236/92 Comitato [1994] Συλλ I-483, υπόθεση C-62/00 Marks & Spencer [2002] Συλλ I-6325.

(201) Βλ., αντί πολλών, P. Wenneras, *The Enforcement of EC Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford UK 2007, σ. 27 επ..

(202) Ibid.. Αναλυτικότερα για το άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών, βλ., *infra*, υποσημειώσεις 241 έως 255 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τα άρθρα 17 και 19(1) της ΟΠΕ (άρθρο 19 π.δ. 148/2009), η τελευταία δεν εφαρμόζεται σε ζημία που προκλήθηκε από εκπομπή, γεγονός ή ατύχημα που έλαβε χώρα πριν από την 30ή Απριλίου 2007. Ομοίως, δεν εφαρμόζεται σε ζημιές που προκλήθηκαν από εκπομπή, γεγονός ή ατύχημα που έλαβαν χώρα μετά από την 30ή Απριλίου 2007, εφόσον οι ζημιές οφείλονται σε δραστηριότητα που πραγματοποιήθηκε και έληξε πριν από την ως άνω ημερομηνία. Όπως υπογραμμίζει το ΔΕΕ, «από τη στιγμή που ορίστηκαν κατά τρόπο αρνητικό οι περιπτώσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής *ratione temporis* της οδηγίας αυτής, συνάγεται ότι κάθε άλλη περίπτωση κατ' αρχήν υπάγεται, από απόψεως χρόνου, στο σύστημα περιβαλλοντικής ευθύνης που καθιερώνει η εν λόγω οδηγία»²⁰³.

Σύμφωνα λοιπόν με τα παραπάνω, οι φορείς εκμετάλλευσης που προκάλεσαν ζημία πριν από την 30ή Απριλίου 2007 και συνεχίζουν να λειτουργούν και μετά την 30ή Απριλίου 2007, η δε ζημία που προκαλούν οφείλεται σε δραστηριότητά τους που αναπτύχθηκε και ολοκληρώθηκε μετά την εν λόγω ημερομηνία, υπάγονται στις ρυθμίσεις της ΟΠΕ²⁰⁴. Με άλλες λέξεις, στις παλαιότερες ζημιές προστίθενται και οι νέες έτσι ώστε να γίνεται λόγος για σωρευτικές ζημιές που υπάγονται στο καθεστώς της ΟΠΕ. Κατόπιν αυτών και σε συνδυασμό με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 17 της ΟΠΕ σε περίπτωση σωρευτικών ζημιών, αυτή εφαρμόζεται για το μέρος της ζημίας που επήλθε ή πρόκειται να επέλθει μετά την 30ή Απριλίου 2007²⁰⁵. Όπως, άλλωστε, τονίζει το ΔΕΕ, «η οδηγία εφαρμόζεται σε ζημιές προκληθείσες από εκπομπή, γεγονός ή ατύχημα που έλαβε χώρα μετά την 30ή Απριλίου 2007, εφόσον οι ζημιές αυτές οφείλονται είτε σε δραστηριότητες αναπτυχθείσες μετά την ημερομηνία αυτή, είτε σε δραστηριότητες οι οποίες αναπτύχθηκαν μεν αλλά δεν ολοκληρώθηκαν προ αυτής»²⁰⁶.

(203) Υπόθεση C-378/08 Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA κ.ά. κατά Ministero dello Sviluppo Economico κ.ά., (απόφαση της 9ης Μαρτίου 2010 μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή), σκ. 39.

(204) Ibid., σκ. 40.

(205) Βλ., Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Julian Kokott (22.10.2009) στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-378/08, C-379/08 και C-380/08 Raffinerie Mediterranee SpA κ.ά. κατά Ministero dello Sviluppo Economico κ.ά. (σημείο 58).

(206) Υπόθεση C-378/08 Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA κ.ά. κατά Ministero dello Sviluppo Economico κ.ά., (απόφαση της 9ης Μαρτίου 2010 μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή), σκ. 41.

Είναι προφανές ότι η ρύθμιση του άρθρου 17 της ΟΠΕ αποσκοπεί στο να αποκλειστεί οποιαδήποτε αναδρομική εφαρμογή της, υπηρετώντας την αρχή της ασφάλειας των διαμορφωθείσων νομικών καταστάσεων, αν και θα μπορούσε να είχε προβλέψει διαφορετικά²⁰⁷. Ωστόσο, ένας νέος κανόνας μπορεί να εφαρμοστεί άμεσα για μελλοντικά γεγονότα μιας κατάστασης που δημιουργήθηκε υπό το καθεστώς παλαιότερων κανόνων δικαίου²⁰⁸. Έτσι, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να επεκταθεί μέχρι του σημείου να εμποδίζει γενικά την εφαρμογή ενός νέου κανόνα δικαίου για μελλοντικά γεγονότα καταστάσεων που υπήρξαν προγενέστερα²⁰⁹. Με βάση τις παραπάνω παραδοχές, η ΟΠΕ εφαρμόζεται όταν μια δραστηριότητα ξεκίνησε πριν από την 30ή Απριλίου 2007, συνεχίζεται μετά την ως άνω ημερομηνία και προκαλεί νέες ζημιές.

Αυτή η προσέγγιση επιβάλλεται και για τον λόγο ότι θεσπίζεται υποχρέωση για λήψη μέτρων πρόληψης²¹⁰. Έτσι, πέρα από την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», το άρθρο 5 της ΟΠΕ συγκεκριμενοποιεί δύο άλλες αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου του περιβάλλοντος που αναφέρονται στο άρθρο 174(2) ΣΕΚ [ήδη άρθρο 191(2) ΣΛΕΕ]: της προληπτικής δράσης και της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος κατά προτεραιότητα στην πηγή. Συνεπώς, εάν μια δραστηριότητα η οποία προκαλεί ζημιές, είχε ξεκινήσει τη λειτουργία της πριν από τη θέση σε ισχύ της ΟΠΕ και συνεχίζει αδιαλείπτως, έχει υποχρέωση να σεβαστεί την αρχή της πρόληψης και να λάβει τα κατάλληλα μέτρα αποτροπής και μετά την 30ή Απριλίου 2007²¹¹.

Ο σεβασμός λοιπόν της αρχής της πρόληψης επιβάλλει ώστε, στις περιπτώσεις που δεν έγινε κατο-

ρθωτό να προληφθεί η ζημία με αποτέλεσμα αυτή να επέλθει, να υπάρχει υποχρέωση αποκατάστασής της. Κατά συνέπεια, οδηγούμαστε στο ίδιο ως άνω συμπέρασμα, ότι δηλαδή η ζημία που προκλήθηκε μετά την 30ή Απριλίου 2007 από δραστηριότητα που προϋπήρχε και συνεχίζει να λειτουργεί, πρέπει να αποκατασταθεί σύμφωνα με τις διατάξεις της ΟΠΕ. Περαιτέρω, το γεγονός ότι πρόκειται για σωρευτικές ζημιές σημαίνει ότι είναι πολύ δύσκολο να διακρίνει κάποιος ποιες από αυτές επήλθαν πριν και ποιες μετά την 30ή Απριλίου 2007. Ωστόσο, το πρόβλημα των σωρευτικών ζημιών δεν είναι καινοφανές, καθώς το έχει αντιμετωπίσει ήδη επιτυχώς το δίκαιο της αποζημίωσης. Αυτό αντανακλάται στη ρύθμιση του άρθρου 12 του π.δ. 148/2009 και εφαρμόζεται αναλογικά και για τους ρυπαίνοντες που δεν εμπίπτουν στην οδηγία ως παραγωγοί παλαιών ζημιών, αλλά εμπίπτουν σ' αυτή ως παραγωγοί νέων ζημιών²¹². Άλλωστε, και σε κάθε περίπτωση, στόχος της ΟΠΕ είναι να αποτρέψει του λοιπού μια δραστηριότητα να προκαλέσει ζημιές στο μέλλον. Τέλος, εάν δεν υπάρχουν οι ως άνω προϋποθέσεις εφαρμογής της ΟΠΕ «τότε η κατάσταση θα εξετασθεί υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου, τηρουμένων των κανόνων της Συνθήκης και με την επιφύλαξη λοιπών πράξεων του παραγωγού δικαίου»²¹³.

5. Μέτρα πρόληψης και αποκατάστασης

5.1 Κατηγοριοποίηση των μέτρων

Τα μέτρα πρόληψης δεν προσδιορίζονται στην ΟΠΕ, προβλέπεται απλώς ότι «ο φορέας εκμετάλλευσης λαμβάνει αμελλητί τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα»²¹⁴. Ο όρος «απαραίτητα» υποδηλώνει ότι για την υιοθέτηση τέτοιων μέτρων αποκλειστικός γνώμονας είναι η αναγκαιότητα επιβολής τους ανεξαρτήτως του κόστους τους. Η έννοια της παραπάνω ρύθμισης καθίσταται σαφέστερη αν συγκριθεί με εκείνη του άρθρου 6(1)(α) στο οποίο γίνεται λόγος για «εφικτά μέτρα». Ο όρος υποδηλώνει ότι στη δεύτερη περίπτωση ο φορέας εκμετάλλευσης έχει μεγαλύτερη ελευθερία κινήσεων. Ενώ δηλαδή ο όρος «απαραίτητα» υπονοεί ότι σκοπεύεται επίτευξη της προστασίας, ο όρος «εφικτά» οδηγεί στην αποδοχή των δυ-

(207) Η αναδρομικότητα προβλέπεται στην αντίστοιχη αμερικανική νομοθεσία Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA).

(208) Υπόθεση C-162/00 Pokrzeptowicz-Meyer [2002] Συλλ I-1049, σκ. 50, υπόθεση C-334/07P Επιτροπή κατά Freistaat Sachsen [2008] μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή, σκ. 43.

(209) Υπόθεση C-162/00 Pokrzeptowicz-Meyer [2002] Συλλ I-1049, σκ. 55. Βλ., επίσης, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Julian Kokott (22.10.2009) στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-378/08, C-379/08 και C-380/08 Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA κ.ά. κατά Ministero dello Sviluppo Economico κ.ά. (σημεία 63, 64).

(210) Άρθρο 5 της ΟΠΕ.

(211) Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Julian Kokott (22.10.2009) στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-378/08, C-379/08 και C-380/08 Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA κ.ά. κατά Ministero dello Sviluppo Economico κ.ά. (σημεία 67, 68).

(212) Ibid., σημεία 70, 71.

(213) Υπόθεση C-378/08 Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA κ.ά. κατά Ministero dello Sviluppo Economico κ.ά., (απόφαση της 9ης Μαρτίου 2010 μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή), σκ. 44.

(214) Άρθρο 5(1) της ΟΠΕ.

νατοτήτων λήψης μέτρων, πράγμα που σημαίνει ότι σχετικοποιείται ο στόχος της προστασίας²¹⁵.

Σε αντίθεση με τη ρύθμιση για τα μέτρα πρόληψης, η ΟΠΕ προσδιορίζει τα μέτρα αποκατάστασης και τα κατηγοριοποιεί σε μέτρα επείγουσας ανάγκης²¹⁶ και σε μέτρα μακράς διάρκειας²¹⁷. Για το έδαφος υπάρχει ένας τύπος μέτρου μακράς διάρκειας²¹⁸, για δε τα ύδατα (όπως και για τους προστατευόμενους οικότοπους και τα προστατευόμενα είδη) προβλέπονται τρεις τύποι τέτοιων μέτρων²¹⁹. Αναφορικά με τα μακράς διάρκειας μέτρα για το έδαφος, αυτά ως ένα βαθμό αλλοεπικαλύπτονται με τα επείγοντα μέτρα. Αυτό προκύπτει από την αναφορά που γίνεται στο Παράρτημα II.2 ότι «οι συγκεκριμένοι ρύποι απομακρύνονται, ελέγχονται, περιορίζονται ή μειώνονται» και που είναι ίδια με εκείνη του άρθρου 6(1)(α) για τα επείγοντα μέτρα. Θα πρέπει να υπομνησθεί ότι, σε αντίθεση με τα ύδατα και τους οικότοπους των οποίων η προστασία υπάγεται σε ρυθμίσεις, για την προστασία του εδάφους δεν υπάρχει ευρωπαϊκή νομοθεσία παρά μόνο η Πρόταση Οδηγίας του 2006²²⁰. Επομένως, ελλείψει συνολικού θεσμικού πλαισίου για την προστασία του εδάφους, η ΟΠΕ εξ αιτίας των συγκεκριμένων ρυθμίσεων για το έδαφος διαδραματίζει σημαντικό ρόλο καλύπτοντας έστω και μερικά το κενό²²¹.

Για τα μακράς διάρκειας μέτρα αποκατάστασης οι προβλέψεις της ΟΠΕ είναι πιο λεπτομερείς. Συγκεκριμένα, η οδηγία απαιτεί: α) ο φορέας εκμετάλλευσης να καθορίζει πιθανά μέτρα και να τα υποβάλει στην αρμόδια αρχή²²² και β) η αρχή να αποφασίζει ποια μέτρα εφαρμόζονται, ο δε φορέας εκμετάλλευσης υποχρεούται σε συνεργασία²²³. Περαιτέρω, η αρμόδια αρχή καλεί ΜΚΟ και άλλα νομικά πρόσωπα να υποβάλουν σχόλια για τα ενδεικνυόμενα μέτρα²²⁴.

(215) J.H. Jans, H.H.B. Vedder, European Environmental Law, ό.π., σ. 343.

(216) Άρθρο 6(1)(α) της ΟΠΕ.

(217) Άρθρο 6(1)(β) και Παράρτημα II της ΟΠΕ.

(218) Παράρτημα II2 της ΟΠΕ.

(219) Παράρτημα III της ΟΠΕ.

(220) Πρόταση για Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό πλαισίου προστασίας του εδάφους και την τροποποίηση της οδηγίας 2004/35/EK, COM (2006) 232 τελικό, Βρυξέλλες 22.9.2006.

(221) M. Petersen, European Soil Protection Law after the Setback of December 2007-Existing Law and Outlook, ό.π., σ. 147 επ..

(222) Άρθρο 7(1) της ΟΠΕ.

(223) Άρθρο 7(2) της ΟΠΕ.

(224) Άρθρο 7(4) της ΟΠΕ.

5.2. Τύποι των μέτρων αποκατάστασης

Τα μέτρα αποκατάστασης των υδάτων ή των προστατευόμενων φυσικών οικοτόπων ή ειδών είναι πιο εκτεταμένα και είναι τριών τύπων: μέτρα που αποσκοπούν στην «πρωτογενή αποκατάσταση», μέτρα που αποσκοπούν στη «συμπληρωματική αποκατάσταση» και δράσεις για «αντισταθμιστική αποκατάσταση».

Η «πρωτογενής αποκατάσταση» είναι μια κλασική έννοια του δικαίου και αναφέρεται στην επαναφορά στην ή προς την αρχική κατάσταση. Στόχος της πρωτογενούς αποκατάστασης είναι η «επαναφορά των φυσικών πόρων ή/και υπηρεσιών που υπέστησαν ζημία στην αρχική τους κατάσταση ή προς αυτήν»²²⁵. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η σύνδεση της πρωτογενούς αποκατάστασης με την έννοια των οικολογικών υπηρεσιών²²⁶ επεκτείνει την αποκατάσταση, ώστε να συμπεριλάβει και την αποκατάσταση των οικολογικών υπηρεσιών²²⁷. Έτσι, η καταστροφή ενός δέντρου δεν αποκαθίσταται μόνο με τη φύτευση ενός άλλου, αλλά θα πρέπει να ληφθεί υπόψη για την αποκατάσταση και η οικολογική υπηρεσία που προσέφερε το δέντρο που καταστράφηκε²²⁸.

Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η πρωτογενής αποκατάσταση δεν αρκεί για να επαναφέρει την αρχική κατάσταση δηλαδή να επανορθώσει πλήρως τη ζημία, η ΟΠΕ προέβλεψε τη λήψη μέτρων «συμπληρωματικής αποκατάστασης». Τα μέτρα αυτά πρέπει να αποσκοπούν στην παροχή πόρων ή/και υπηρεσιών παρεμφερούς επιπέδου με εκείνους που θα παρείχοντο εάν η περιοχή που υπέστη τη ζημία είχε επανέλθει στην αρχική της κατάσταση, ενδεχομένως και σε διαφορετική τοποθεσία²²⁹. Π.χ., εάν ο πληθυσμός ενός σπάνιου είδους έχει εξαφανιστεί εξ αιτίας μιας δραστηριότητας και αν η επανεισαγωγή δεν είναι εφικτή in situ, είναι δυνατόν να ληφθούν μέτρα συμπληρωματικής αποκατάστασης: είτε με την επανεισαγωγή in

(225) Παράρτημα II 1.1.1. της ΟΠΕ.

(226) Παράρτημα II 1 α) της ΟΠΕ: «ως «πρωτογενής αποκατάσταση» νοείται κάθε μέτρο αποκατάστασης που έχει ως αποτέλεσμα την επαναφορά των φυσικών πόρων ή/και υπηρεσιών που υπέστησαν ζημία στην ή προς την αρχική τους κατάσταση».

(227) Για την έννοια των οικολογικών υπηρεσιών βλ., supra, υποσημειώσεις αριθ. 40-46 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

(228) M.-P. Camproux-Duffrene, Les modalités de réparation du dommage; apports de la «responsabilité environnementale», σε: C. Cans (ed.), La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation, ό.π., σ. 116.

(229) Παράρτημα II 1.1.2. της ΟΠΕ.

situ πληθυσμών ενός παρεμφερούς γενετικά είδους με αυτό που εξαφανίστηκε είτε ex situ με τη διαχείριση ενός τόπου σε συνθήκες που να επιτρέπουν την αναπαραγωγή του είδους ώστε να επέλθει έτσι η αρχική κατάσταση. Πρόκειται λοιπόν για αντισταθμιστικά μέτρα καθόσον αποσκοπούν να αντισταθμίσουν το γεγονός ότι δεν έλαβε χώρα η πρωτογενής αποκατάσταση²³⁰.

Ωστόσο, είναι γνωστό ότι τα ως άνω μέτρα δεν μπορούν να ανταποκριθούν παρά μόνο μερικώς στη ζημία που προξενήθηκε στο περιβάλλον, καθόσον ο δυναμικός χαρακτήρας των οικοσυστημάτων καθιστά ανέφικτη οποιαδήποτε απόπειρα πλήρους επιστροφής στην ex ante κατάσταση. Επί πλέον, τα αποτελέσματα της πρωτογενούς ή συμπληρωματικής αποκατάστασης μπορεί να απαιτήσουν πολλούς μήνες ή και χρόνια για να εμφανιστούν. Γι' αυτόν τον λόγο, η ΟΠΕ προέβλεψε τη λήψη μέτρων «αντισταθμιστικής αποκατάστασης» για την αντιμετώπιση των προσωρινών απωλειών²³¹. Οι τελευταίες λαμβάνουν χώρα στο μεσοδιάστημα μεταξύ του χρόνου επέλευσης της ζημίας και του χρόνου της αποκατάστασης²³². Τα μέτρα αυτά εκτελούνται παράλληλα με τα ως άνω μέτρα πρωτογενούς ή/και συμπληρωματικής αποκατάστασης και αποσκοπούν «σε συμπληρωματικές βελτιώσεις των προστατευόμενων οικοτόπων και ειδών ή του ύδατος, είτε στην τοποθεσία που υπέστη ζημία είτε σε διαφορετική τοποθεσία»²³³. Επί πλέον, τα αντισταθμιστικά μέτρα μπορεί να εκτελεστούν τόσο in situ όσο και ex situ. Τέτοια μέτρα είναι π.χ. η προσωρινή απαγόρευση της αλιείας ή των δραστηριοτήτων αναψυχής σε μια τοποθεσία, έτσι ώστε να αποκατασταθεί η υδρόβια πανίδα.

Τέλος, οι επιλογές αποκατάστασης θα πρέπει να είναι εύλογες και η αξιολόγησή τους να γίνεται με βάση τις βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές και σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια²³⁴. Αυτό σημαίνει ότι η αρμόδια αρχή που αποφασίζει για τη λήψη τέτοιων μέτρων θα πρέπει να στηρίζεται σε ανάλυση που θα περιλαμβάνει τη σύγκριση μιας σειράς κριτηρίων, όπως η επίπτωση κάθε επιλογής στην υγεία, το κόστος της, η εν-

σωμάτωση κοινωνικών, οικονομικών και πολιτιστικών ανησυχιών ή ακόμη ο χρόνος αποκατάστασης. Περαιτέρω, υπό προϋποθέσεις, μπορεί η αρμόδια αρχή να επιλέξει μέτρα αποκατάστασης χωρίς αυτά να οδηγούν στην πλήρη επαναφορά στην αρχική κατάσταση ή που οδηγούν σ' αυτή με βραδύτερο ρυθμό²³⁵.

5.3. Η οικονομική αντισταθμηση

Ένα σημείο που αξίζει ειδικότερης διερεύνησης είναι η αναφορά που γίνεται στην οδηγία ότι η αντισταθμιστική αποκατάσταση «δεν περιλαμβάνει οικονομική αντισταθμηση σε μέλη του κοινού»²³⁶. Είναι λογικό λοιπόν να συμπεράνουμε -κατ' αντιδιαστολή- ότι στις περιπτώσεις της πρωτογενούς και της συμπληρωματικής αποκατάστασης είναι δυνατή η οικονομική αντισταθμηση σε μέλη του κοινού. Αυτό σημαίνει ότι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) προστασίας του περιβάλλοντος θα μπορούσαν να λάβουν οικονομική αντισταθμηση για τη λήψη μέτρων πρωτογενούς ή/και συμπληρωματικής αποκατάστασης²³⁷. Αυτή η άποψη ενισχύεται από την ίδια την ΟΠΕ στην οποία αναφέρεται ότι «οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις που προάγουν την προστασία του περιβάλλοντος θα πρέπει να διαθέτουν επίσης τη δυνατότητα να συμβάλλουν δεόντως στην αποτελεσματική εφαρμογή της παρούσας οδηγίας»²³⁸. Ωστόσο, στις σχετικές διατάξεις της ΟΠΕ για τη λήψη των μέτρων και για το κόστος τους δεν αναγνωρίζεται τέτοιος ρόλος στις ΜΚΟ, χωρίς όμως να αποκλείεται ρητά.

Αξίζει να τονιστεί ότι στο εθνικό μέτρο μεταφοράς της οδηγίας το ζήτημα αντιμετωπίζεται ευθέως. Πράγματι, στο άρθρο 11(9) του π.δ. 148/2009 αναφέρεται ότι σε περίπτωση που φυσικό ή νομικό πρόσωπο ενεργήσει με δική του πρωτοβουλία, κατόπιν όμως συνεννόησης και συνεργασίας με την αρμόδια αρχή, προς αντιμετώπιση περιβαλλοντικής ζημίας ή επικείμενης απειλής τέτοιας ζημίας και λάβει τα αναγκαία μέτρα πρόληψης ή αποκατάστασης, δικαιούται να ζητήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης που προκάλεσε την περιβαλλοντική ζημία ή την επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας τις δαπάνες που κατέβαλε για τη λήψη των ανωτέρω μέτρων. Η αναζήτηση, όπως ρητά ορίζεται, θα γίνει σύμφωνα με τις διατάξεις του Αστικού

(230) P. Steichen, Le principe de compensation: un nouveau principe du droit de l'environnement?, σε: C. Cans (ed.), La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation, ό.π., σ. 158.

(231) Παράρτημα II 1 γ) της ΟΠΕ.

(232) Παράρτημα II 1 δ) της ΟΠΕ.

(233) Παράρτημα II 1.1.3. της ΟΠΕ.

(234) Παράρτημα II. 1.3.1. της ΟΠΕ.

(235) Παράρτημα II 1.3.2. της ΟΠΕ.

(236) Παράρτημα II 1.1.3. της ΟΠΕ, δεύτερη παράγραφος.

(237) P. Steichen, Le principe de compensation: un nouveau principe du droit de l'environnement?, ό.π., σ. 159.

(238) Προοίμιο, αιτιολ. σκ. αριθ. 25 δεύτερο εδάφιο της ΟΠΕ.

Κώδικα για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό (άρθρα 904 επ.) ή τη διοίκηση αλλοτρίων (άρθρα 730 επ.)²³⁹.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, εάν οι ΜΚΟ προβούν σε λήψη μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης θα μπορούν να αναζητήσουν το κόστος σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου σε συνδυασμό, ενδεχομένως, με διατάξεις του παράγωγου δικαίου της ΕΕ²⁴⁰, χωρίς την προσφυγή στις διατάξεις της ΟΠΕ.

6. Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη

6.1. Το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας

Είναι γνωστό ότι η θεωρία του άμεσου αποτελέσματος των οδηγιών αποτελεί μια νομολογιακή κατασκευή²⁴¹. Κατ' αυτή, οι οδηγίες εφαρμόζονται ευθέως από τον εθνικό δικαστή, στην περίπτωση που αναγνωρίζουν δικαιώματα στους ιδιώτες. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση *Kraaijeveld*²⁴² το (πρώην) ΔΕΚ αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει)²⁴³ και τόνισε ότι τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να την εφαρμόζουν αυτεπαγγέλτως, καθώς δεν είναι απαραίτητο να την επικαλεστούν οι αιτούντες. Στην υπόθεση *Bolzano*, το Δικαστήριο αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα της ίδιας Οδηγίας, χωρίς μάλιστα να κάνει αναφορά στο αν και κατά πόσο η οδηγία παραχωρεί δικαιώματα σε ιδιώτες²⁴⁴. Στην υπόθεση *Linster*, το δικαστήριο αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα των άρθρων 5(1) και 6(2) της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ²⁴⁵. Τέλος, στην υπόθεση *Delena Wells* -εδώ επρόκειτο για ιδιωτικό έργο- εξετάστηκε αν η ενδεχόμενη απόφαση υπέρ του άμε-

σου αποτελέσματος θα είχε αρνητικές επιπτώσεις στα έννομα συμφέροντα τρίτων. Το Δικαστήριο έλυσε το ζήτημα, τονίζοντας ότι «οι αρνητικές επιπτώσεις στα δικαιώματα τρίτων ακόμη και αν αυτές είναι βέβαιες, δεν μπορούν να εμποδίσουν κάποιον να επικαλεστεί τις προβλέψεις της οδηγίας εναντίον του κράτους²⁴⁶». Πρέπει να σημειώσουμε ότι, στην τελευταία υπόθεση, το Δικαστήριο δεν εξέτασε αν η οδηγία είναι σαφής και ορισμένη ούτε αν παρέχει δικαιώματα σε ιδιώτες ή αν ο αιτών υπέστη βλάβη στην ποιότητα της ζωής του. Με άλλες λέξεις, διέυρνε σημαντικά το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας²⁴⁷.

Περαιτέρω, θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι, σύμφωνα με την κοινοτική νομολογία, ο εθνικός δικαστής οφείλει να εξετάσει *ex officio* κατά πόσο οι αρμόδιες διοικητικές αρχές κινήθηκαν εντός των πλαισίων που διαγράφονται ευθέως από την κοινοτική νομοθεσία²⁴⁸. Με άλλες λέξεις, ο εθνικός δικαστής υποχρεούται να εξετάσει αυτεπαγγέλτως εάν μια διοικητική πράξη των εθνικών αρχών είναι σύμφωνη με την κοινοτική νομοθεσία²⁴⁹.

Ομοίως, το άρθρο 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ έχει άμεσο αποτέλεσμα, όπως αυτό προκύπτει τόσο από τη νομολογία του ΔΕΚ²⁵⁰ όσο και από τη νομολογία εθνικών δικαστηρίων, όπως του Ηνωμένου Βασιλείου²⁵¹, της Γερμανίας, της Ολλανδίας²⁵², της Δανίας κ.λπ.²⁵³. Επίσης, το ΣτΕ αναγνωρίζει εμμέσως πλην σαφώς το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, καθώς αναφέρεται ευθέως και στηρίζει την κρίση του σ' αυτό²⁵⁴.

(239) Αναφορικά με την εφαρμογή των διατάξεων για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό και τη διοίκηση αλλοτρίων στο δίκαιο του περιβάλλοντος, βλ. Α. Καλαβρού, Προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών και ευθύνη κατά τον αστικό κώδικα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2009.

(240) Βλ., υπόθεση του ναυαγίου ERIKA, Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2008 του Tribunal de Grande Instance de Paris, Recueil Dalloz, No 10, 2009, σ. 701 - 705, με σχόλιο της M. Boutonnet.

(241) Βλ. αντί πολλών, A.-M. Moreno, Environmental Impact Assessment in EC Law: A Critical Appraisal, σε: R. Macrory (ed.), Reflections on 30 Years of EU Environmental Law, Europa Law Publishing, Groningen 2006, σ. 44 επ..

(242) Υπόθεση C-72/95 Kraaijeveld [1996], Συλλ I-5403.

(243) ΕΕ L 175 της 5.7.1985, σ. 40 - 48, όπως τροποποιήθηκε με τις Οδηγίες 97/11/ΕΚ (ΕΕ L 73 της 14.3.1997, σ. 5 - 15) και 2003/35/ΕΚ (ΕΕ L 156 της 25.6.2003, σ. 17 - 24). Η σχετική ρύθμιση μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με την ΚΥΑ αριθ. 9269/470/2007 (ΦΕΚ Β' 286/2.3.2007).

(244) Υπόθεση C-435/97 Bolzano [1999], Συλλ I-5613, σκ. 71.

(245) Υπόθεση C-287/98 Linster [2000], Συλλ I-6917, σκ. 39.

(246) Υπόθεση C-201/02 Delena Wells [2004], Συλλ I-723, σκ. 57.

(247) A.-M. Moreno, Environmental Impact Assessment in EC Law, ό.π., σ. 46.

(248) Βλ., συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-430 και C-431/93 Van Schijndel [1995] Συλλ I-4705, παράγρ. 14. Ομοίως, Υπόθεση C-72/95 Kraaijeveld [1996], Συλλ I-5403, σκ. 55 - 56 και 60.

(249) P. Wenneras, The Enforcement of EC Environmental Law, Oxford University Press, Oxford UK 2007, σ. 68 επ. (και την εκεί παρατιθέμενη κοινοτική νομολογία).

(250) Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405. Υπόθεση C-239/04 Castro Verde [2006] Συλλ I-10183. Υπόθεση C-304/05 Επιτροπή κατά Ιταλίας [2007] Συλλ I-7495.

(251) R.V. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Greenpeace Ltd, High Court (Queen's Bench Division) 5.11.1999.

(252) Βλ., σχετ., J. Verschuuren, Effectiveness of nature protection legislation in the European Union and the US: The Habitats Directive and the Endangered Species Act, ό.π., σ. 39 - 67.

(253) H. Tegner Anker, The Precautionary Principle and Nature Conservation Law: EU and Danish Experiences, ό.π., σ. 281.

(254) Βλ. ΣτΕ Ολ. 2240/1999, ΣτΕ 2547/2005, ΣτΕ 3841/2006, ΣτΕ 293/2009. Αναλυτικότερα, βλ., X. Α. Πέτρου, Η προσαρμογή της ελ-

Με βάση λοιπόν τα παραπάνω μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι η ΟΠΕ έχει άμεσο αποτέλεσμα παρά το ότι η εφαρμογή της μπορεί να επιδράσει αρνητικά σε συμφέροντα τρίτων δηλαδή των φορέων εκμετάλλευσης²⁵⁵.

6.2. Ο δικαστικός έλεγχος και τα όριά του

Στην ΟΠΕ αναφέρεται ότι τα πρόσωπα του άρθρου 12 έχουν δικαίωμα πρόσβασης στα δικαστήρια για τον «έλεγχο, τόσο ως προς τη διαδικασία όσο και προς την ουσία, της νομιμότητας των αποφάσεων ή παραλείψεων της αρμόδιας αρχής»²⁵⁶. Στο π.δ. 148/2009 το εύρος των λόγων προσφυγής είναι σαφώς μικρότερο από αυτό της οδηγίας, καθώς η οικεία διάταξη κάνει λόγο μόνο για τη δυνατότητα άσκησης ενδίκων μέσων²⁵⁷. Θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η ρύθμιση του άρθρου 13(1) της ΟΠΕ είναι σχεδόν όμοια με αυτή του άρθρου 10α της οδηγίας για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην οποία προβλέπεται ότι κάθε μέλος του ενδιαφερόμενου κοινού θα έχει πρόσβαση σε μια διαδικασία εξέτασης ενώπιον των δικαστηρίων ή άλλων αμερόληπτων οργάνων, «προκειμένου να αμφισβητήσει την ουσιαστική ή τη διαδικαστική νομιμότητα αποφάσεων, πράξεων ή παραλείψεων που εμπίπτουν στις διατάξεις της παρούσας οδηγίας περί συμμετοχής του κοινού»²⁵⁸.

Η παραπάνω διάταξη είναι ιδιαίτερα σημαντική, διότι η πρόβλεψη για την «ουσιαστική νομιμότητα των αποφάσεων» αποτελεί νεωτερισμό, ο οποίος επιφέρει ανατροπή της παγίως αποδεκτής άποψης ότι ο ακυρωτικός δικαστής δεν υπεισέρχεται στην ουσία της υπόθεσης. Αυτό σημαίνει ότι ο ακυρωτικός δικαστής, εξετάζοντας την «ουσιαστική νομιμότητα της απόφασης» μπορεί να εξετάσει και τα ουσιαστικά στοιχεία της αξιολόγησης κατά πόσο υφίσταται περιβαλλοντική ζημία υπαγόμενη στην ΟΠΕ ή κατά πόσο τα μέτρα πρόληψης ή αποκατάστασης είναι τα κα-

τάλληλα κ.λπ.²⁵⁹. Το ζήτημα όμως παραμένει ανοιχτό, καθόσον σχετίζεται με την επιστημονική επάρκεια του δικαστή για τον χειρισμό των πολύπλοκων -πολλές φορές- ουσιαστικών ζητημάτων και συνδέεται με την πρόταση για τη δημιουργία εξειδικευμένων περιβαλλοντικών δικαστηρίων²⁶⁰.

Ωστόσο, όπως ήδη τονίστηκε, το άρθρο 13(7) του π.δ. 148/2009 είναι πολύ περιοριστικό. Ειδικότερα, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα (ΜΚΟ κ.ά.) έχουν τη δυνατότητα να προσβάλλουν μόνο πράξεις ή παραλείψεις της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ). Αυτό σημαίνει ότι οι πράξεις ή παραλείψεις της αρμόδιας αρχής (ΥΠΕΚΑ ή Περιφέρειες) αναφορικά με τη λήψη των μέτρων δεν μπορούν να προσβληθούν²⁶¹. Έτσι, φαίνεται ότι δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου ζητήματα όπως, κατά πόσο τα επιλεγόμενα από την αρμόδια αρχή μέτρα είναι κατάλληλα, αναγκαία ή εύλογα ή ζητήματα που σχετίζονται με την ανάκτηση του κόστους.

Η ρύθμιση, εκτός του ότι είναι περιοριστική, θέτει και ζήτημα συμβατότητας με την ΟΠΕ. Ειδικότερα, στην οδηγία προβλέπεται ότι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο (εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις) «έχει το δικαίωμα να καλεί την αρμόδια αρχή να αναλάβει δράση βάσει της παρούσας οδηγίας»²⁶². Η δράση της αρμόδιας αρχής στην ΟΠΕ δεν περιλαμβάνει μόνο τη διαπίστωση της περιβαλλοντικής ζημίας αλλά και τα μέτρα πρόληψης ή αποκατάστασης ή την ανάκτηση του κόστους των δράσεων πρόληψης και απο-

(259) Οι ανάλογες ρυθμίσεις της Σύμβασης Aarhus είναι σαφέστερες και ενισχύουν αυτήν την ερμηνεία. Ειδικότερα, στο άρθρο 9(2) προβλέπεται ότι το ενδιαφερόμενο κοινό έχει το δικαίωμα να προσβάλει την ουσιαστική και τυπική νομιμότητα οποιασδήποτε απόφασης, πράξης ή παράλειψης που υπόκειται στις διατάξεις του άρθρου 6, οι οποίες προβλέπουν για τη συμμετοχή του κοινού σε ό,τι αφορά στην αδειοδότηση των έργων που ενδέχεται να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Η αναφορά λοιπόν στην ουσιαστική νομιμότητα υποδεικνύει τον έλεγχο νομιμότητας της τελικής απόφασης. Επομένως, το εύρος του δικαστικού ελέγχου που απαιτεί το άρθρο 9(2) της Σύμβασης δεν περιορίζεται μόνο στην παραβίαση των διαδικαστικών κανόνων, αλλά επεκτείνεται και στις παραβιάσεις της ουσιαστικής νομιμότητας της τελικής απόφασης με την οποία παρέχεται η άδεια ή επιτρέπεται η εκτέλεση έργων και σχεδίων που ενδέχεται να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Βλ. σχετ., P. Wenneras, *The Enforcement of EC Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford/New York 2007, σ. 123 - 124.

(260) Έχουν ήδη θεσπιστεί τέτοια δικαστήρια σε άλλες χώρες (π.χ. στην Αυστρία, στη Δανία, στη Σουηδία, στην Αυστραλία κ.λπ.).

(261) Η αρμόδια αρχή και οι αρμοδιότητες που διαθέτει αναφέρονται στο άρθρο 6 του π.δ. 148/2009.

(262) Άρθρο 12(1) της ΟΠΕ. Όμοια είναι η διατύπωση και του άρθρου 13(1)(β) του π.δ. 148/2009.

ληνικής έννομης τάξης στο περιβαλλοντικό κοινοτικό κεκτημένο, Περδ.Δικ. 2/2008, σ. 210 επ..

(255) P. Craig, *The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions*, *European Law Review*, Vol. 34, 2009, σ. 349 επ. (ο οποίος επιχειρηματολογεί με πειστικό τρόπο ότι οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να επικαλούνται άμεσα τις οδηγίες ακόμη και στις περιπτώσεις που οι τελευταίες δημιουργούν υποχρεώσεις σε τρίτους ιδιώτες -όπως η οδηγία 2004/35- αίροντας έτσι τον τεχνικό διαχωρισμό που υπήρχε μεταξύ κάθετου και οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος).

(256) Άρθρο 13(1) της ΟΠΕ.

(257) Άρθρο 13(7) π.δ. 148/2009.

(258) Οδηγία 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, ό.π..

κατάστασης²⁶³. Επομένως, στον βαθμό που το εθνικό μέτρο μεταφοράς της ΟΠΕ (άρθρο 13(7) π.δ. 148/2009) επιτρέπει μόνο τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων ή παραλείψεων της ΕΥΕΠ εξαιρώντας εκείνες της αρμόδιας αρχής (ΥΠΕΚΑ και Περιφέρειες) παραβιάζει το άρθρο 12(1) της ΟΠΕ.

Περαιτέρω, ο ανωτέρω δραστηριτικός περιορισμός της πρόσβασης στη δικαιοσύνη παραβιάζει το άρθρο 24 Σ, διότι το δικαίωμα στο περιβάλλον πραγματώνεται μέσω του σεβασμού των διαδικαστικών όψεων του. Κατά συνέπεια, παραβιάζεται το ανωτέρω δικαίωμα όταν παρακωλύεται η άσκηση των διαδικαστικών πράξεων, οι οποίες κατατείνουν στην πραγμάτωσή του, μεταξύ των οποίων εξέχουσα θέση έχει η πραγματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη²⁶⁴. Η άποψη αυτή ενισχύεται ακόμη περισσότερο αν συγκριθεί με τη ρύθμιση του άρθρου 18 του π.δ. 148/2009. Εν προκειμένω, ο φορέας εκμετάλλευσης έχει πλήρη ένδικη προστασία, διότι του παρέχονται όλα τα ένδικα μέσα τόσο εναντίον οποιασδήποτε αποφάσεως της αρμόδιας αρχής με την οποία του επιβάλλονται προληπτικά μέτρα ή μέτρα αποκατάστασης²⁶⁵ όσο και για να αναζητήσει τις δαπάνες στις οποίες υποβλήθηκε²⁶⁶. Είναι λοιπόν φανερό ότι πρόκειται για θεσμική διασφάλιση μιας ανισορροπίας ισχύος, η οποία υφίσταται εγγενώς μεταξύ των κατά κανόνα οικονομικά και πολιτικά ισχυρών φορέων εκμετάλλευσης και των κατά κανόνα ανίσχυρων υπερασπιστών της προστασίας του περιβάλλοντος²⁶⁷.

IV. Συμπεράσματα

Θα περάσουν μερικά χρόνια για να διαπιστώσουμε πώς και σε ποιο βαθμό θα έχει επηρεάσει η ΟΠΕ τα εθνικά νομικά συστήματα ή κατά πόσο θα έχει συμβάλει στην προστασία του περιβάλλοντος²⁶⁸. Εκείνο το οποίο βεβαίως μπορούμε να ισχυριστούμε τώρα είναι ότι ο τίτλος της οδηγίας δεν ανταποκρίνεται πλήρως στο περιεχόμενό της. Άλλωστε, το τελευταίο

δεν είναι τόσο απόρροια των αναγκών για την προστασία του περιβάλλοντος όσο αποτέλεσμα πολιτικών συμβιβασμών. Βασικό μοχλό των ρυθμίσεων αποτελεί η διοικητική ευθύνη, η οποία όμως συνυπάρχει με έννοιες που προσιδιάζουν στην ευθύνη του ιδιωτικού δικαίου. Η μίξη αυτή υπερβαίνει τη γνωστή διάκριση ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου, κάτι άλλωστε που είναι σύμφυτο με τον χαρακτήρα του σύγχρονου δικαίου του περιβάλλοντος. Περαιτέρω, θα πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχουν διαφοροποιήσεις στα νομικά συστήματα αρκετών κρατών μελών σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Με την έννοια αυτή, η ΟΠΕ αποτελεί ευκαιρία για την επαναξιολόγησή τους ή και την εναρμόνισή τους.

Θα πρέπει, παράλληλα, να τονιστεί ότι τα κράτη μέλη δεν διεύρυναν το πεδίο εφαρμογής της ΟΠΕ και παρέμειναν στις *minimum* απαιτήσεις της. Αντίθετα, η θέσπιση ρητρών απαλλαγής (ύπαρξη άδειας ή η κατάσταση των επιστημονικών και τεχνικών γνώσεων) και η δυσκολία, πολλές φορές, εντοπισμού του ρυπαίνοντος φορέα εκμετάλλευσης περιορίζουν το πεδίο εφαρμογής ΟΠΕ *ratione materiae* και *personae*. Ομοίως, η διαφοροποίηση που υπάρχει μεταξύ των εθνικών μέτρων μεταφοράς, ιδίως αναφορικά με τις ρήτρες απαλλαγής δημιουργούν ένα πλαίσιο πολλαπλών επιπέδων προστασίας του περιβάλλοντος στην Ευρώπη.

Παρά την παραπάνω κριτική αποτίμηση της ΟΠΕ θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι η ένταξη νέων εννοιών στην ΟΠΕ εμπλουτίζει το δίκαιο και του προσδίδει ευρύτερο περιεχόμενο και κατ' επέκταση ευρύτερο πεδίο δράσης. Π.χ. η ένταξη της έννοιας της οικολογικής υπηρεσίας στην οδηγία σημαίνει ότι η απώλεια της συνιστά ένα νέο λόγο ευθύνης. Με άλλες λέξεις οδηγεί στη διεύρυνση της έννοιας της ζημίας και παράλληλα αποτελεί εργαλείο για την εκτίμηση και αξιολόγηση των προσβολών της βιοποικιλότητας. Το ίδιο συμβαίνει με άλλες νέες εννοιολογικές κατηγορίες, όπως η πρόσληψη της απειλής ζημίας ως ζημία και η ιδέα της αντιστάθμισης, η οποία διαθέτει μεταβλητό περιεχόμενο (άλλοτε εκλαμβάνεται ως συμπληρωματική αντιστάθμιση και άλλοτε ως προσωρινή αντισταθμιστική αποκατάσταση), βαίνει δε πέραν της αποκατάστασης, καθώς υπάρχουν και προληπτικές αντισταθμίσεις.

Παράλληλα, οι διατάξεις της ΟΠΕ θα μπορούσαν να αποτελέσουν πηγή έμπνευσης για τον έλληνα νομοθέτη, ώστε να υπάρξουν κατάλληλες ρυθμίσεις στο ιδιωτικό δίκαιο της περιβαλλοντικής ευθύνης²⁶⁹. Για να

(263) Άρθρα 5(3)(δ), 6(2)(ε), 8 και 11(2) της ΟΠΕ.

(264) Για το ζήτημα αυτό, βλ., αντί πολλών, S. Coyl/K. Morrow, *The Philosophical Foundations of Environmental Law: Property, Rights and Nature*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2004, σ. 57, 211.

(265) Άρθρο 18(1) της ΟΠΕ.

(266) Άρθρο 18(2) της ΟΠΕ.

(267) M. Janicke, *State Failure: The Impotence in Industrial Society*, University Park: PA, Pennsylvania State University Press, 1990, σ. 14. R. W. Behan, *Degenerate Democracy: The Neoliberal and Corporate Capture of America's Agenda*, *Public Land & Resources Law Review*, Vol. 24, 2004, σ. 21.

(268) G. Winter/J. A. Jans/R. Macrory/L. Kramer, *Weighing up the EC Environmental Liability Directive*, *ό.π.*, σ. 190.

(269) Ε. Π. Δικαίου, *Η προστασία του περιβάλλοντος στο ιδιωτικό δίκαιο*, *ό.π.*, σ. 290.

υπάρξει αποτελεσματική εφαρμογή της ΟΠΕ χρειάζεται η συνδρομή πολλών επιστημονικών κλάδων (π.χ., οικολογική μηχανική, λειτουργική οικολογία, οικονομικά του περιβάλλοντος κ.λπ.) και η δημιουργία ή η ενεργοποίηση κατάλληλων διοικητικών υπηρεσιών²⁷⁰. Δυστυχώς οι τελευταίες είναι η αχίλλειος πτέρνα του ελληνικού πολιτικού-διοικητικού συστήματος, πράγμα που δεν προοιωνίζεται πολύ ελπιδοφόρα αποτελέσματα από την εφαρμογή της ΟΠΕ στη χώρα μας. Η δημιουργία μιας ανεξάρτητης αρχής ως αρμόδιας αρχής αντί του ΥΠΕΚΑ, που τελικώς επελέγη, θα ήταν η πιο εν-

δεδειγμένη λύση και, επί πλέον, θα έπρεπε να συνοδευόταν από τη δημιουργία ενός ταμείου στα πρότυπα του «superfund» το οποίο προβλέπεται στην οικεία νομοθεσία των ΗΠΑ (CERCLA).

Τέλος, η μεταφορά της ΟΠΕ στην εθνική νομοθεσία θα έπρεπε να είχε γίνει με νόμο²⁷¹, διότι η περιβαλλοντική ευθύνη αφενός διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην προστασία του περιβάλλοντος αφετέρου αποτελεί μέσο κατανομής των οικονομικών βαρών, τα οποία συνεπάγεται η ανωτέρω προστασία, έχει δηλαδή πολιτική διάσταση.

(270) Α. Κοντογιάννη/Μ. Σκούρτου/Α. Παπανδρέου, Προϋποθέσεις και περιορισμοί εφαρμογής οικονομικών μεθόδων για την ενσωμάτωση της Κοινοτικής Οδηγίας 2004/35/ΕΚ στην ελληνική έννομη τάξη, ΠερΔικ 3/2005, σ. 392.

(271) Β. Χριστιανού, Πρώτες σκέψεις για τη μεταφορά στην Ελλάδα της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, ΠερΔικ 3/2005, σ. 388.

