



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 9.2.2000
COM(2000) 66 τελικό

ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ

(υποβάλλεται από την Επιτροπή)

ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ

ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ

Εισαγωγή

Τις ημέρες αυτές αντιμετωπίζουμε περιπτώσεις σοβαρών ζημιών του περιβάλλοντος από ανθρώπινες ενέργειες. Το πρόσφατο συμβάν με το Erika είχε ως αποτέλεσμα την εκτεταμένη ρύπανση των γαλλικών ακτών καθώς και την ταλαιπωρία και τον επώδυνο θάνατο εκατοντάδων χιλιάδων θαλασσοπούλιων και άλλων ζώων. Δυστυχώς, δεν επρόκειτο για το πρώτο κρούσμα θαλάσσιας πετρελαιοκηλίδας με τρομερές επιπτώσεις για το περιβάλλον. Πριν από μερικά χρόνια, σημειώθηκε μια διαφορετικού τύπου καταστροφή κοντά στον βióτοπο της Doñana, στην Νότια Ισπανία, όπου ένα ρήγμα σε φράγμα που περιείχε ποσότητες τοξικών λυμάτων προκάλεσε τεράστιες ζημιές στο γύρω περιβάλλον, και, μεταξύ άλλων, σε αναρίθμητα προστατευόμενα πτηνά. Αυτά, όπως και άλλα, ανάλογα συμβάντα, εγείρουν το ζήτημα του ποιος οφείλει να καταβάλει το τίμημα του καθαρισμού της ρύπανσης και της αποκατάστασης των ζημιών. Πρέπει τον σχετικό λογαριασμό να τον πληρώσει το κοινωνικό σύνολο, δηλαδή ο φορολογούμενος ή ο ρυπαίνων, στις περιπτώσεις που είναι δυνατός ο εντοπισμός του;

Επίσης, όσον αφορά τα γενετικώς μεταλλαγμένα προϊόντα, διάχυτη είναι η ανησυχία ότι αυτά ενδέχεται να επηρεάσουν την υγεία μας ή να έχουν δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον. Οι ανησυχίες αυτές εγείρουν το ζήτημα της ευθύνης του υπεύθυνου για την ζημία.

Ένας τρόπος να εξασφαλιστεί ότι θα δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην αποφυγή της πρόκλησης περιβαλλοντικών ζημιών είναι, όντως, η επιβολή ευθύνης στο μέρος που είναι υπεύθυνο για δραστηριότητα που ενέχει κινδύνους πρόκλησης τέτοιων ζημιών. Αυτό σημαίνει ότι όταν μία τέτοια δραστηριότητα καταλήγει όντως σε πρόκληση ζημιών, το μέρος που ελέγχει τη δραστηριότητα (ο φορέας εκμετάλλευσης) που αποτελεί τον εν τοις πράγμασι ρυπαίνοντα οφείλει να πληρώσει το κόστος των επανορθώσεων.

Η παρούσα Λευκή Βίβλος σκιαγραφεί τους βασικούς άξονες ενός μελλοντικού κοινοτικού καθεστώτος ευθύνης για την εφαρμογή της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει". Περιγράφει τα βασικά στοιχεία που απαιτούνται προκειμένου ένα τέτοιο καθεστώς να είναι αποτελεσματικό και εφαρμόσιμο.

Το προτεινόμενο καθεστώς πρέπει όχι μόνο να καλύπτει τις τυχόν ζημιές σε πρόσωπα, αγαθά ή την ρύπανση χώρων, αλλά και τις ζημιές στην ίδια φύση, ιδίως δε στους φυσικούς πόρους που είναι καίριας σημασίας προκειμένου να διαφυλαχθεί η βιοποικιλότητα στην Κοινότητα (ειδικότερα δε των περιοχών και ειδών που τυγχάνουν προστασίας στο πλαίσιο του δικτύου Natura 2000). Μέχρι στιγμής, τα καθεστώτα περιβαλλοντικής ευθύνης των κρατών μελών της ΕΕ δεν πραγματεύονται το ζήτημα αυτό.

Η θέσπιση ευθύνης για τις τυχόν ζημιές στην φύση αποτελεί προϋπόθεση για την ενίσχυση του αισθήματος ευθύνης των οικονομικών παραγόντων για τα τυχόν αρνητικά αποτελέσματα των δραστηριοτήτων τους στο ίδιο το περιβάλλον. Μέχρι τώρα, οι επιχειρήσεις φαίνονται να νοιώθουν υπεύθυνες για την υγεία των ατόμων ή για την ιδιοκτησία - για τα οποία ήδη υφίσταται, σε διαφορετικές μορφές και σε εθνικό επίπεδο, η έννοια της περιβαλλοντικής ευθύνης - παρά για το περιβάλλον. Έχουν την τάση να θεωρούν το περιβάλλον ως "δημόσιο αγαθό" για το οποίο πρέπει να ευθύνεται το σύνολο της κοινωνίας και όχι ένας μεμονωμένος

φορέας ο οποίος συνέβη να προκαλέσει ζημίες σε αυτό. Η ευθύνη αποτελεί ένα σίγουρο μέσο για να συνειδητοποιήσει ο κόσμος ότι ευθύνεται επίσης για τις πιθανές επιπτώσεις των πράξεών του στην φύση. Η προσδοκώμενη αυτή αλλαγή νοοτροπίας αναμένεται να αυξήσει τα επίπεδα πρόληψης και προφύλαξης.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα Λευκή Βίβλος διερευνά τρόπους διαμόρφωσης ενός κοινοτικού καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης προκειμένου να βελτιωθεί η εφαρμογή των περιβαλλοντικών αρχών που περιέχονται στην συνθήκη ΕΚ και του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου, καθώς και να εξασφαλισθεί η επαρκής αποκατάσταση του περιβάλλοντος. Στο ιστορικό περιλαμβάνεται μία Πράσινη Βίβλος της Επιτροπής του 1993, μία Κοινή Ακρόαση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την ίδια χρονιά, ένα Ψήφισμα του Κοινοβουλίου για την έκδοση κοινοτικής οδηγίας, Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής του 1994, καθώς και απόφαση της Επιτροπής του Ιανουαρίου του 1997 για την σύνταξη Λευκής Βίβλου. Πολλά κράτη μέλη δήλωσαν ότι θα υποστηρίξουν ενδεχόμενη ανάληψη κοινοτικής δράσης στον τομέα αυτόν και προέβησαν προσφάτως σε σχόλια για την ανάγκη αντιμετώπισης του ζητήματος της ευθύνης όσον αφορά τους γενετικά μεταλλαγμένους οργανισμούς (ΓΜΟ). Σε όλα τα στάδια της επεξεργασίας της Λευκής Βίβλου διενεργήθησαν διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Η περιβαλλοντική ευθύνη υποχρεώνει αυτόν που προκάλεσε περιβαλλοντική ζημία (τον ρυπαίνοντα) να πληρώσει για την επανόρθωση των ζημιών που προκάλεσε. Η θέσπιση της ευθύνης είναι αποτελεσματική υπό την προϋπόθεση να εντοπισθεί ο ρυπαίνων, να διαγνωσθεί το μέγεθος της ζημίας και να αποδειχθεί η αιτιώδης σχέση μεταξύ της συμπεριφοράς του πρώτου και του αποτελέσματος. Ως εκ τούτου δεν ενδείκνυται αυτή για την διάχυτη ρύπανση που προκύπτει από πληθώρα πηγών. Μεταξύ των λόγων θέσπισης κοινοτικού καθεστώτος ευθύνης περιλαμβάνεται η βελτίωση της εφαρμογής των, καίριας σημασίας, περιβαλλοντικών αρχών (ο ρυπαίνων πληρώνει, πρόληψη και προφύλαξη) και του υφιστάμενου κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου, η ανάγκη εξασφάλισης της απορρύπανσης και αποκατάστασης του περιβάλλοντος, η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στους άλλους τομείς πολιτικής και η βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Η θέσπιση της ευθύνης αναμένεται να εντείνει την διάθεση των εταιρειών για περισσότερο υπεύθυνη συμπεριφορά και, ως εκ τούτου, να έχει προληπτική επίδραση, μολονότι πολλά εξαρτώνται από το περιεχόμενο και τις επιμέρους ρυθμίσεις του καθεστώτος.

Περιγράφονται τα πιθανά κύρια χαρακτηριστικά ενός κοινοτικού καθεστώτος: μη αναδρομικότητα (εφαρμογή μόνον στις μελλοντικές ζημίες)· κάλυψη τόσο των περιβαλλοντικών ζημιών (και των ζημιών στην βιοποικιλότητα) όσο και των παραδοσιακών ζημιών (βλαβών στην υγεία και την ιδιοκτησία)· κλειστό πεδίο εφαρμογής συνδεδεμένο με το κοινοτικό περιβαλλοντικό δίκαιο· κάλυψη των ρυπανθέντων χώρων και των παραδοσιακών ζημιών μόνο εφόσον έχουν προκληθεί από επικίνδυνη ή εν δυνάμει επικίνδυνη δραστηριότητα που διέπεται από το κοινοτικό δίκαιο· των ζημιών στην βιοποικιλότητα μόνο εφόσον προστατεύονται στο πλαίσιο του δικτύου Natura 2000· αντικειμενική ευθύνη για ζημίες που προκλήθηκαν από εγγενώς επικίνδυνες δραστηριότητες, υποκειμενική ευθύνη για ζημία στην βιοποικιλότητα που προκλήθηκε από μη επικίνδυνη δραστηριότητα¹· κοινώς αποδεκτοί λόγοι απαλλαγής, κάποια ελάφρυνση του βάρους της απόδειξης που φέρει ο ενάγων και δίκαιος περιορισμός της ευθύνης του καθ'ού· ευθύνη επικεντρωμένη στον φορέα εκμετάλλευσης που ελέγχει τη δραστηριότητα που προκάλεσε τις ζημίες· κριτήρια αξιολόγησης και αντιμετώπισης των διαφόρων τύπων ζημιών· θέσπιση υποχρέωσης για την διοχέτευση της αποζημίωσης που καταβάλλει ο ρυπαίνων στην αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών· μία προσέγγιση στο ζήτημα της ευχερέστερης

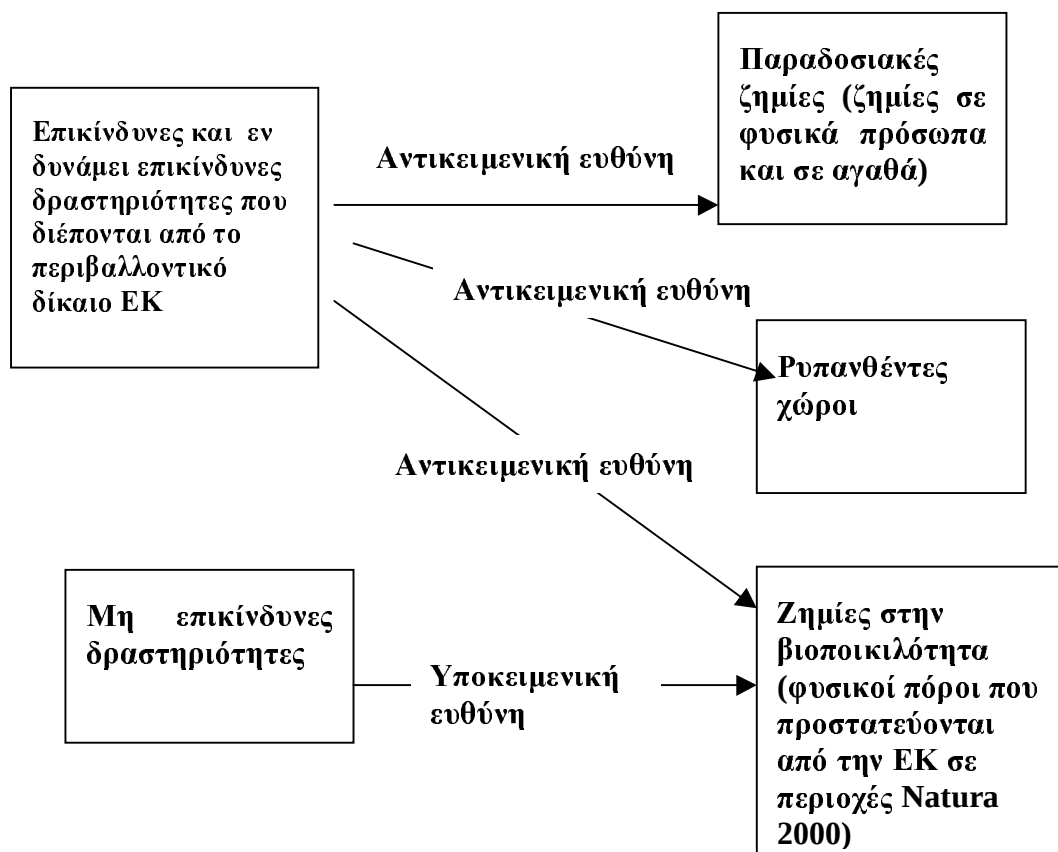
¹ Βλ. σχηματική παράσταση του ενδεχόμενου πεδίου εφαρμογής του καθεστώτος, στο παράρτημα της παρούσας περίληψης.

πρόσβασης στη δικαιοσύνη σε περιπτώσεις περιβαλλοντικών ζημιών· συντονισμός με διεθνείς συμβάσεις· ασφαλιστική κάλυψη σε περίπτωση καταλογισμού ευθύνης, συνεργασία με τις αγορές.

Παρουσιάζονται και αξιολογούνται διαφορετικές πιθανές μορφές κοινοτικής δράσεως: η προσχώρηση της Κοινότητας στη σύμβαση του Λουγκάνο, του Συμβουλίου της Ευρώπης· ένα καθεστώς που καλύπτει μόνο τις διασυνοριακές ζημιές· σύσταση της Κοινότητας που θα καθοδηγεί τη δράση των κρατών μελών· κοινοτική οδηγία· ξεχωριστό καθεστώς για τον τομέα της βιοτεχνολογίας. Παρατίθενται επιχειρήματα υπέρ και κατά κάθε επιλογής, εντούτοις η προοπτική μίας κοινοτικής οδηγίας ξεχωρίζει, λόγω της μεγαλύτερης συνοχής που αυτή εξασφαλίζει. Μία κοινοτική πρωτοβουλία στον τομέα αυτό δικαιολογείται από πλευράς επικουρικότητας και αναλογικότητας, λαμβάνοντας υπόψη και την αδυναμία των μεμονωμένων καθεστώτων των κρατών μελών να αντιμετωπίσουν όλες τις πτυχές των περιβαλλοντικών ζημιών, από το ενοποιητικό αποτέλεσμα που δημιουργεί η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και από την ευελιξία ενός κοινοτικού καθεστώτος-πλαισίου που καθορίζει στόχους και αποτελέσματα, αφήνοντας στα κράτη μέλη την επιλογή των τρόπων και μέσων επίτευξής τους. Υπολογίζεται ότι ο αντίκτυπος ενός κοινοτικού καθεστώτος ευθύνης στην ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας της ΕΕ σε σχέση μ'εκείνη τρίτων κρατών θα είναι περιορισμένος. Εξετάστηκαν τα υφιστάμενα καθεστώτα ευθύνης, και διαπιστώθηκε ότι ο αντίκτυπός τους στην ανταγωνιστικότητα της εθνικής βιομηχανίας δεν ήταν δυσανάλογα μεγάλος. Εξετάζεται επίσης το ζήτημα των επιπτώσεων στις ΜΜΕ και στις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες καθώς και το σημαντικό ζήτημα της ασφαλισιμότητας βασικών στοιχείων του καθεστώτος. Για να είναι αποτελεσματικό ένα καθεστώς νομικής ευθύνης, απαιτείται η ύπαρξη λειτουργικού συστήματος χρηματοοικονομικής ασφάλειας βασισμένου στη διαφάνεια και την ασφάλεια δικαίου όσον αφορά την ευθύνη. Το καθεστώς πρέπει να είναι διαμορφωμένο κατά τρόπο ώστε να ελαχιστοποιείται το κόστος συναλλαγών.

Η Λευκή Βίβλος καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η καταλληλότερη επιλογή θα ήταν η θέσπιση οδηγίας-πλαισίου που θα ορίζει αφενός την αντικειμενική ευθύνη για τις ζημιές που προκαλούνται από επικίνδυνες δραστηριότητες που διέπονται από το κοινοτικό δίκαιο, με προβλεπόμενους λόγους απαλλαγής από την ευθύνη, η οποία θα καλύπτει τόσο τις παραδοσιακές όσο και τις περιβαλλοντικές ζημιές, και αφετέρου την υποκειμενική ευθύνη για τις ζημιές στην βιοποικιλότητα που προκαλούνται από μη επικίνδυνες δραστηριότητες. Οι λεπτομερείς ρυθμίσεις μιας τέτοιας οδηγίας πρέπει να τύχουν περαιτέρω επεξεργασίας υπό το φως διαβουλεύσεων. Τα όργανα της ΕΕ και τα ενδιαφερόμενα μέρη καλούνται να συζητήσουν τη Λευκή Βίβλο και να υποβάλουν τυχόν σχόλια μέχρι την 1η Ιουλίου 2000.

ΠΙΘΑΝΟ ΠΕΛΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΕΝΟΣ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ



Πίνακας περιεχομένων

1.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
1.1.	Στόχος της Λευκής Βίβλου	9
1.2.	Η δομή της Λευκής Βίβλου.....	9
1.3.	Γενικό και θεσμικό πλαίσιο.....	9
1.3.1.	Η Πράσινη Βίβλος για την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών	9
1.3.2.	Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	10
1.3.3.	Η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.....	10
1.3.4.	Η απόφαση της Επιτροπής για την σύνταξη Λευκής Βίβλου.....	10
1.3.5.	Οι θέσεις των κρατών μελών	10
1.3.6.	Η διαδικασία διαβουλεύσεων	11
2.	ΤΙ ΕΙΝΑΙ Η ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ;.....	11
2.1.	Στόχος της περιβαλλοντικής ευθύνης.....	11
2.2.	Οι τύποι περιβαλλοντικής ζημίας για την οποία θεσπίζεται ευθύνη.....	11
3.	ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΘΕΣΠΙΣΗΣ ΕΝΟΣ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ	12
3.1.	Εφαρμογή της αρχής του "ο ρυπαίνων πληρώνει", των αρχών της πρόληψης και της προφύλαξης	12
3.2.	Η εξασφάλιση της απορρύπανσης και της αποκατάστασης του περιβάλλοντος ...	12
3.3.	Προαγωγή της εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας	12
3.4.	Ενίσχυση της αρχής της ενσωμάτωσης	13
3.5.	Βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς	13
3.6.	Αναμενόμενες επιπτώσεις	14
4.	ΠΙΘΑΝΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΕΝΟΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ	15
4.1.	Μη αναδρομικό αποτέλεσμα.....	15
4.2.	Πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος	15
4.2.1.	Οι καλυπτόμενες ζημίες	15
4.2.2.	Οι προς κάλυψη δραστηριότητες	16
4.3.	Ο τύπος ευθύνης, τα ελαφρυντικά και το βάρος της απόδειξης.....	18
4.4.	Ποιος πρέπει να θεωρηθεί υπεύθυνος;.....	20
4.5.	Κριτήρια για διαφόρους τύπους ζημιών	20
4.5.1.	Ζημίες στην βιοποικιλότητα	20
4.5.2.	Ρυπανθέντες χώροι.....	22
4.5.3.	Παραδοσιακές ζημίες	23
4.5.4.	Σε σχέση με την οδηγία που αφορά την ευθύνη για τα ελαττωματικά προϊόντα	23
4.6.	Η εξασφάλιση της αποτελεσματικής απορρύπανσης και αποκατάστασης του περιβάλλοντος	23
4.7.	Πρόσβαση στη δικαιοσύνη	24

4.7.1.	«Η διβαθμιδική προσέγγιση »: η ευθύνη πρέπει να ανήκει καταρχήν στο κράτος.....	24
4.7.2.	Καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης (δικαστικές εντολές, κόστος των προληπτικών μέτρων).....	25
4.7.3.	Η εξασφάλιση κατάλληλης τεχνογνωσίας και η αποφυγή του άσκοπου κόστους	25
4.8.	Σχέση με τις διεθνείς συμβάσεις.....	25
4.9.	Χρηματοοικονομικές ασφάλειες	26
5.	ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΕΩΣ	27
5.1.	Η προσχώρηση της Κοινότητας στη Σύμβαση του Λουγκάνο	28
5.2.	Καθεστώς εφαρμοστέο κατ' αποκλειστικότητα στις διασυνοριακές ζημίες	29
5.3.	Δράση των κρατών μελών καθοδηγούμενη από κοινοτική σύσταση.....	30
5.4.	Η θέσπιση κοινοτικής οδηγίας	30
5.5.	Τομεακή ευθύνη, ιδίως στον τομέα της βιοτεχνολογίας.....	30
6.	ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ	31
7.	ΟΙ ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΚ	32
8.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	34

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Στόχος της παρούσας Λευκής Βίβλου

Σύμφωνα με το άρθρο 174 παράγραφος 2 της Συνθήκης ΕΚ:

"Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος (.....) στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει".

Στόχος της παρούσας Λευκής Βίβλου είναι να διερευνηθεί πώς είναι δυνατόν η αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" να υπηρετήσει καλύτερα τους εν λόγω στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής της Κοινότητας, έχοντας κατά νου ότι κύρια επιδίωξη της πολιτικής αυτής είναι η αποφυγή των περιβαλλοντικών ζημιών.

Με τα ως άνω δεδομένα, η Βίβλος διερευνά τους βέλτιστους τρόπους με τους οποίους είναι δυνατόν να διαμορφωθεί η περιβαλλοντική ευθύνη σε επίπεδο ΕΚ, προκειμένου να βελτιωθεί η εφαρμογή των περιβαλλοντικών αρχών της Συνθήκης ΕΚ και να εξασφαλιστεί η αποκατάσταση των ζημιών του περιβάλλοντος. Η Λευκή Βίβλος εξετάζει επίσης τους τρόπους με τους οποίους ένα κοινοτικό καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, καθώς και τις πιθανές οικονομικές συνέπειες μιας τέτοιας κοινοτικής δράσης.

1.2. Η δομή της Λευκής Βίβλου

Μετά από ένα εισαγωγικό μέρος όπου περιέχονται ορισμένες γενικές πληροφορίες και την παρουσίαση του στόχου που επιτυγχάνεται με την θέσπιση της περιβαλλοντικής ευθύνης στα τμήματα 1 και 2, η Λευκή Βίβλος αναλύει στο τμήμα 3 τη σκοπιμότητα ενός κοινοτικού καθεστώτος. Το τμήμα 4 περιλαμβάνει ορισμένα δυνητικά χαρακτηριστικά ενός κοινοτικού καθεστώτος, ενώ το τμήμα 5 εξετάζει και συγκρίνει διαφορετικές εκδοχές ενός τέτοιου καθεστώτος. Το τμήμα 6 εξετάζει το ζήτημα υπό το πρίσμα της επικουρικότητας και αναλογικότητας, το δε τμήμα 7 τις οικονομικές συνέπειες ενός κοινοτικού καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης. Τέλος, το τμήμα 8 περιέχει τα συμπεράσματα και προδιαγράφει τα εν προκειμένω επόμενα βήματα.

1.3. Γενικό και θεσμικό πλαίσιο

1.3.1. Η Πράσινη Βίβλος για την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών

Τον Μάιο του 1993 η Επιτροπή δημοσίευσε την Πράσινη Βίβλο για την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών². Διατυπώθηκαν άνω των 100 σχολιασμοί από κράτη μέλη, την βιομηχανία, τις περιβαλλοντικές οργανώσεις και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, οι οποίοι ακολουθήθηκαν από συνεχείς διαβουλεύσεις. Τον Νοέμβριο του 1993 πραγματοποιήθηκε κοινή δημόσια ακρόαση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή.

² Ανακοίνωση της 14ης Μαΐου 1993 (COM 93/47 τελικό) που υπεβλήθη στο Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

1.3.2. Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Τον Απρίλιο του 1994, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε ψήφισμα με το οποίο καλείται η Επιτροπή να υποβάλει "πρόταση οδηγίας για την αστική ευθύνη όσον αφορά τις (μελλοντικές) περιβαλλοντικές ζημιές"³. Στο ψήφισμα αυτό, το Κοινοβούλιο εφάρμοσε για πρώτη φορά το άρθρο 192 παράγραφος 2 (πρώην άρθρο 138(β) παράγραφος 2) της συνθήκης ΕΚ, το οποίο το εξουσιοδοτεί να ζητά από την Επιτροπή την υποβολή νομοθετικών προτάσεων. Έκτοτε, το ζήτημα της περιβαλλοντικής ευθύνης ετέθη επανειλημμένα από το Κοινοβούλιο με την ευκαιρία λχ., των ετήσιων προγραμμάτων εργασίας της Επιτροπής, κοινοβουλευτικών ερωτήσεων και επιστολών προς την Επιτροπή.

Στα ερωτήματα που απηύθυνε προς τους υποψήφιους Επιτρόπους κατά την διάρκεια των ακροάσεών τους, το Κοινοβούλιο ήγειρε εκ νέου το ζήτημα αυτό και εξέφρασε την άποψη ότι χρειάζεται επείγοντως κοινοτική νομοθεσία στον συγκεκριμένο τομέα. Ειδικότερα, υπογράμμισε την ανάγκη να εισαχθούν διατάξεις στην υφιστάμενη κοινοτική νομοθεσία σχετικά με το ζήτημα της ευθύνης στον τομέα της βιοτεχνολογίας.

1.3.3. Η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Στις 23 Φεβρουαρίου 1994 διατυπώθηκε λεπτομερής γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής επί της Πράσινης Βίβλου, όπου υποστηρίζεται η κοινοτική δράση για την θέσπιση ευθύνης για τις περιβαλλοντικές ζημιές, υποδεικνύοντας ότι αυτό θα μπορούσε να λάβει τη μορφή οδηγίας πλαισίου βάσει των άρθρων 174 και 175 της Συνθήκης (πρώην άρθρα 130Ρ και 130Σ)⁴.

1.3.4. Η απόφαση της Επιτροπής για την σύνταξη Λευκής Βίβλου

Μετά από μία συζήτηση γενικών κατευθύνσεων, στις 29 Ιανουαρίου 1997, η Επιτροπή αποφάσισε, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη ανταπόκρισης στο ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του 1994 - το οποίο ζητούσε την ανάληψη δράσης από την Κοινότητα - την σύνταξη Λευκής Βίβλου για την περιβαλλοντική ευθύνη⁵.

1.3.5. Οι θέσεις των κρατών μελών

Σειρά κρατών μελών εξέφρασαν, επισήμως ή ανεπισήμως, θετική γνώμη όσον αφορά την ανάληψη κοινοτικής δράσεως στον τομέα της εν γένει περιβαλλοντικής ευθύνης (Αυστρία, Βέλγιο, Φινλανδία, Ελλάδα, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία και Σουηδία). Είναι γνωστό ότι πολλά κράτη μέλη αναμένουν τις προτάσεις της Επιτροπής προτού δρομολογήσουν την θέσπιση εθνικής νομοθεσίας στον σχετικό τομέα, ιδίως όσον αφορά την ευθύνη για βλάβες στην βιοποικιλότητα. Επιπλέον, η Αυστρία, το Βέλγιο, η Φινλανδία, η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες, η Ισπανία και η Σουηδία, δήλωσαν πρόσφατα στο Συμβούλιο ότι χαίρετίζουν τις προθέσεις της Επιτροπής στο πλαίσιο της αναμενόμενης Λευκής Βίβλου περί ευθύνης, για την αξιολόγηση του ζητήματος της ευθύνης για περιβαλλοντικές ζημιές που συνδέονται με την σκόπιμη ελευθέρωση και διάθεση, στην αγορά, γενετικά μεταλλαγμένων οργανισμών (ΓΜΟ). Το Ηνωμένο

³ Ψήφισμα της 20.4.94 (ΕΕ C 128/165).

⁴ Γνώμη ΟΚΕ της 23.2.94 (CES 226/94).

⁵ Έχουν εκπονηθεί τέσσερις μελέτες για τη διαμόρφωση κοινοτικής πολιτικής στον συγκεκριμένο τομέα. Περιλήψεις των εν λόγω μελετών βρίσκονται στην διάθεση του κοινού.

Βασιλείο κάλεσε προσφάτως την Επιτροπή να εξετάσει επειγόντως την σκοπιμότητα και τα πιθανά κριτήρια θέσπισης καθεστώτος ή καθεστώτων ευθύνης που θα καλύπτουν την ελευθέρωση και εμπορία ΓΜΟ. Οι εν προκειμένω θέσεις των άλλων κρατών δεν είναι ακόμη σαφείς.

1.3.6. Η διαδικασία διαβουλεύσεων

Κατά την σύνταξη της Λευκής Βίβλου, πραγματοποιήθηκαν διαβουλεύσεις με ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη, με εθνικούς εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη και με ενδιαφερόμενα μέρη, πολλά εκ των οποίων απέστειλαν, επίσης, γραπτά σχόλια σε απάντηση ανεπίσημων εγγράφων εργασίας των οποίων έγιναν αποδέκτες κατά τη διάρκεια της διαδικασίας. Οι εκφρασθείσες απόψεις διέφεραν μεταξύ τους σημαντικά, μεταξύ άλλων όσον αφορά την ανάγκη για την ανάληψη κοινοτικής δράσεως. Συνοπτική έκθεση των σχολίων των ενδιαφερομένων μερών διατίθεται κατόπιν αιτήσεως.

2. ΤΙ ΕΙΝΑΙ Η ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ;

2.1. Στόχος της περιβαλλοντικής ευθύνης

Η θέσπιση της περιβαλλοντικής ευθύνης αποβλέπει στο να υποχρεωθεί ο προκαλέσας περιβαλλοντική ζημία (ρυπαίνων) να καταβάλει χρηματικό τίμημα για την επανόρθωση της ζημίας που προκάλεσε.

Το περιβαλλοντικό κανονιστικό πλαίσιο καθορίζει πρότυπα και διαδικασίες που αποβλέπουν στην διαφύλαξη του περιβάλλοντος. Χωρίς την ευθύνη, η μη συμμόρφωση με τα ισχύοντα πρότυπα και τις ισχύουσες διαδικασίες μπορεί να έχει ως μόνο αποτέλεσμα την επιβολή διοικητικών ή ποινικών κυρώσεων. Ωστόσο, εάν προστεθεί η ευθύνη στο κανονιστικό πλαίσιο, οι πιθανοί ρυπαίνοντες αντιμετωπίζουν επίσης το ενδεχόμενο να υποχρεωθούν να καταβάλουν τίμημα για την αποκατάσταση ή την επανόρθωση της **ζημίας** που προκάλεσαν.

2.2. Οι τύποι περιβαλλοντικών ζημιών για την οποία θεσπίζεται ευθύνη

Δεν καλύπτονται όλες οι μορφές περιβαλλοντικών ζημιών από το καθεστώς ευθύνης. Προκειμένου να είναι αποτελεσματική η θέσπιση ευθύνης πρέπει:

- να έχει εντοπιστεί ένας ή περισσότεροι δράστες (ρυπαίνοντες)
- η **ζημία** να είναι συγκεκριμένη και να μπορεί να αποτιμηθεί το μέγεθος της, και
- να έχει αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της **ζημίας** και του(των) εντοπισθέντος(ων) ρυπαίνοντος(ων).

Κατά συνέπεια, η ευθύνη ενδέχεται να αποδοθεί, λόγου χάριν, σε περιπτώσεις όπου η **ζημία** είναι αποτέλεσμα βιομηχανικών ατυχημάτων ή βαθμιαίας ρύπανσης που προκαλείται από επικίνδυνες ουσίες ή απόβλητα που εισάγονται στο περιβάλλον από εντοπίσιμες πηγές.

Ωστόσο, η ευθύνη δεν αποτελεί κατάλληλο μέσο για την αντιμετώπιση της ευρείας και διάχυτης ρύπανσης, όπου είναι αδύνατον να συνδεθεί η **ζημία** του περιβάλλοντος με τις

δραστηριότητες συγκεκριμένων παραγόντων. Τέτοιο παράδειγμα αποτελούν οι συνέπειες της αλλαγής του κλίματος ως αποτέλεσμα των εκπομπών CO₂ και άλλων εκπομπών, η καταστροφή δασών ως αποτέλεσμα της όξινης βροχής και η ρύπανση του ατμοσφαιρικού αέρα από την οδική κυκλοφορία.

3. ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΘΕΣΠΙΣΗΣ ΕΝΟΣ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

3.1. Εφαρμογή βασικών περιβαλλοντικών αρχών της Συνθήκης ΕΚ

Η περιβαλλοντική ευθύνη συνιστά τρόπο εφαρμογής των κύριων αρχών περιβαλλοντικής πολιτικής που ορίζονται στην συνθήκη ΕΚ (άρθρο 174 παράγραφος 2), και ιδίως της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει". Εάν η εν λόγω αρχή δεν εφαρμόζεται για την κάλυψη του κόστους της αποκατάστασης των περιβαλλοντικών ζημιών, είτε το περιβάλλον παραμένει αναποκατάστατο, ή το κράτος, και σε τελευταία ανάλυση ο φορολογούμενος, καλείται να πληρώσει γι' αυτό. Κατά συνέπεια, ο πρώτος στόχος συνίσταται στο να καταστεί ο ρυπαίνων υπεύθυνος για την *ζημία* που προκάλεσε. Εάν οι ρυπαίνοντες καλούνται να πληρώσουν για την *ζημία* που προκάλεσαν, θα μειώσουν την ρύπανση μέχρι του σημείου εκείνου όπου το περιθωριακό κόστος της μείωσης υπερβαίνει την αποφευχθείσα αποζημίωση. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η περιβαλλοντική ευθύνη έχει ως αποτέλεσμα την πρόληψη της *ζημίας* και την εσωτερίκευση του περιβαλλοντικού κόστους⁶. Επίσης, η ευθύνη δύναται επίσης να οδηγήσει σε ευρύτερη εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης, με αποτέλεσμα την αποφυγή των κινδύνων και των ζημιών, καθώς και στην ενθάρρυνση των επενδύσεων στην Ε&Α για τη βελτίωση των γνώσεων και των τεχνολογιών.

3.2. Η εξασφάλιση της απορρύπανσης και της αποκατάστασης του περιβάλλοντος

Προκειμένου να καταστεί αληθινά εφαρμόσιμη στην πράξη η αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει", τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική απορρύπανση και αποκατάσταση του περιβάλλοντος - ή και την αντικατάσταση στοιχείων του - στις περιπτώσεις όπου υπάρχει υπεύθυνος ρυπαίνων, εξασφαλίζοντας ότι η αποζημίωση που θα καταβάλει θα χρησιμοποιηθεί προς τον σκοπό αυτό κατά τρόπο αποτελεσματικό και ενδεδειγμένο.

3.3. Προαγωγή της εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας

Εάν η θέσπιση της ευθύνης έχει τα προληπτικά αποτελέσματα που προαναφέρθηκαν και εξασφαλίζεται η αποκατάσταση σε περίπτωση ζημιών, αναμένεται επίσης να βελτιώσει την συμμόρφωση με το κοινοτικό περιβαλλοντικό δίκαιο. Κατά συνέπεια, η σύνδεση των διατάξεων του κοινοτικού περί ευθύνης καθεστώτος και της υφιστάμενης περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι μεγάλης σημασίας. Ενώ τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει εθνικές διατάξεις που πραγματεύονται την αντικειμενική ευθύνη για ζημιές που προκλήθηκαν από δραστηριότητες επικίνδυνες κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο, για το περιβάλλον, οι εν λόγω νομοθετικές διατάξεις διαφέρουν πολύ μεταξύ τους

⁶ Εσωτερίκευση του περιβαλλοντικού κόστους σημαίνει ότι το κόστος της πρόληψης και της αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ρύπανσης καλύπτεται απευθείας από τα υπεύθυνα για τις ζημιές μέρη και όχι από το κοινωνικό σύνολο.

από πλευράς πεδίου εφαρμογής και, πολύ συχνά, δεν καλύπτουν κατά τρόπο ενιαίο όλες τις ζημίες που προκαλούνται από δραστηριότητες εγνωσμένης επικινδυνότητας για το περιβάλλον. Επιπλέον, τα εν λόγω καθεστώτα ευθύνης αφορούν μόνο τις ζημίες στην υγεία του ανθρώπου, στην ιδιοκτησία ή στους ρυπανθέντες χώρους. Γενικά, δεν εφαρμόζονται στις περιπτώσεις **ζημιών** των φυσικών πόρων. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να καλύπτει, το κοινοτικό καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης, τις ζημίες σε φυσικούς πόρους, τουλάχιστον σε αυτούς που ήδη προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο, και ειδικότερα από τις οδηγίες περί αγρίων πτηνών και οικοτόπων (ενδιαιτημάτων), στις χαρακτηρισμένες περιοχές του δικτύου Natura 2000⁷. Τα κράτη μέλη καλούνται να εξασφαλίσουν οπωσδήποτε την επανόρθωση των ζημιών στους εν λόγω φυσικούς πόρους, όπως και στις περιπτώσεις όπου δεν θα ήταν δυνατή η εφαρμογή καθεστώτος ευθύνης (λόχου χάριν, εάν δεν είναι δυνατός ο εντοπισμός του ρυπαίνοντος), δεδομένου ότι αποτελεί υποχρέωση που απορρέει από την οδηγία για τα ενδιαιτήματα. Το προληπτικό αποτέλεσμα της θέσπισης ευθύνης αναμένεται να λειτουργήσει θετικά στο πλαίσιο της διευρυμένης Ένωσης, διευκολύνοντας σημαντικά την εκ μέρους των κρατών μελών εφαρμογή περιβαλλοντικών κανόνων.

3.4. Ενίσχυση της αρχής της ενσωμάτωσης

Η συνθήκη του Άμστερνταμ θέσπισε, με το άρθρο 6 της συνθήκης ΕΚ, την αρχή βάσει της οποίας οι απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενσωματώνονται στην χάραξη και στην εφαρμογή των άλλων κοινοτικών πολιτικών και δραστηριοτήτων. Η θέσπιση κοινοτικού καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης που θα καλύπτει όλες τις - διεπόμενες από κοινοτικές κανονιστικές ρυθμίσεις - δραστηριότητες που συνιστούν κίνδυνο για το περιβάλλον (βλ. σημείο 4.2.2 για τις καλυπτόμενες δραστηριότητες) θα προωθήσει την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών παραμέτρων στους σχετικούς τομείς, μέσω της εσωτερίκευσης του περιβαλλοντικού κόστους.

3.5. Βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς

Παρόλο που οι κύριοι στόχοι ενός κοινοτικού καθεστώτος είναι περιβαλλοντικοί, η επίτευξή τους μπορεί επίσης να συμβάλει στη προώθηση ισότιμων όρων ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά. Αυτό είναι σημαντικό, δεδομένου ότι το μεγαλύτερο μέρος του εμπορίου της ΕΕ πραγματοποιείται στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, δηλαδή το ενδοκοινοτικό εμπόριο είναι σημαντικότερο από το εξωκοινοτικό εμπόριο για τα κράτη μέλη και, ως εκ τούτου, οι τυχόν διαφορές στο νομικό πλαίσιο και στο κόστος που αντιμετωπίζουν οι εταιρείες στην εσωτερική αγορά, τις ενδιαφέρει πολύ περισσότερο από τις τυχόν διακυμάνσεις έναντι τρίτων χωρών.

Επί του παρόντος δεν είναι σαφής η ύπαρξη προβλημάτων ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά, προκαλούμενων από τυχόν διαφορές στις προσεγγίσεις των κρατών μελών όσον αφορά την περιβαλλοντική ευθύνη. Αυτό ενδέχεται να οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι τα εθνικά καθεστώτα περιβαλλοντικής ευθύνης στην ΕΕ είναι σχετικώς νέα και δεν έχουν τεθεί ακόμα πλήρως σε εφαρμογή.

Ωστόσο, τα περισσότερα υφιστάμενα καθεστώτα περιβαλλοντικής ευθύνης στα κράτη μέλη δεν καλύπτουν τις ζημίες στην βιοποικιλότητα. Οι οικονομικές επιπτώσεις των

⁷ Οδηγίες του Συμβουλίου 79/409/ΕΟΚ περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, ΕΕ L103 σ.1, και 92/43/ΕΟΚ περί της διατηρήσεως των φυσικών οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, ΕΕ L 206, σ.7.

τελευταίων θα μπορούσαν κάλλιστα να είναι σημαντικά μεγαλύτερες από τον αντίκτυπο των υφιστάμενων εθνικών νομοθετικών διατάξεων περί ευθύνης και να φθάσουν σε επίπεδα όπου οι ανησυχίες για την ανταγωνιστικότητα των εγκατεστημένων σε κράτος μέλος εταιρειών θα ωθούσαν τις εθνικές αρχές να αναμένουν την ανάληψη κοινοτικής πρωτοβουλίας και να απόσχουν από τη μονομερή επιβολή ευθύνης για τη βιοποικιλότητα. Στην περίπτωση αυτή θα εδικαιολογείτο η ανάληψη κοινοτικής δράσεως και από την ανάγκη εξασφάλισης ισότιμων όρων ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ένα κοινοτικό καθεστώς ευθύνης θα πρέπει επίσης να στοχεύει στην ελαχιστοποίηση του ενδεχόμενου αντίκτυπου στην εξωτερική ανταγωνιστικότητα της κοινοτικής βιομηχανίας⁸ - ζήτημα που εξετάζεται ειδικότερα στο τμήμα 7. Αυτό συνηγορεί υπέρ της υιοθέτησης μιας βήμα προς βήμα προσέγγισης κατά τη θέσπιση κοινοτικού καθεστώτος (βλ. επίσης τμήμα 6).

3.6. Αναμενόμενες επιπτώσεις

Από τα αναφερόμενα στην παράγραφο 3.1 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών «ο ρυπαίνων πληρώνει», της πρόληψης και της προφύλαξης, προσδοκάται ότι η ευθύνη θα δημιουργήσει κίνητρα για πιο υπεύθυνη συμπεριφορά των επιχειρήσεων. Για να συμβεί αυτό ωστόσο, πρέπει να πληρούνται σειρά προϋποθέσεων. Λόγου χάριν, η πείρα από την εφαρμογή της νομοθεσίας Superfund στις ΗΠΑ (ευθύνη για τον καθαρισμό ρυπανθέντων χώρων) αναδεικνύει την ανάγκη της αποφυγής έμμεσων τρόπων αποποίησης της ευθύνης με την μεταβίβαση των επικίνδυνων δραστηριοτήτων σε εταιρείες μικρού κεφαλαίου οι οποίες είναι αναξιόχρεες σε περίπτωση πρόκλησης σημαντικών ζημιών. Εάν οι εταιρείες μπορούν να καλυφθούν από τους κινδύνους που συνεπάγεται η ευθύνη, ασφαλιζόμενες, δεν θα εκτίθενται στον πειρασμό να προσφύγουν στην ανορθόδοξη αυτή πρακτική. Ως εκ τούτου, η ύπαρξη χρηματοοικονομικής ασφάλειας, όπως είναι η ασφάλιση, είναι σημαντική για να εξασφαλιστεί ότι η ευθύνη είναι αποτελεσματική για την διαφύλαξη του περιβάλλοντος· το ζήτημα αυτό εξετάζεται στο τμήμα 4.9. Η αποτελεσματικότητα κάθε καθεστώτος νομικής ευθύνης απαιτεί την ύπαρξη ενός λειτουργικού συστήματος χρηματοοικονομικής ασφάλειας, γεγονός που σημαίνει ότι διατίθεται χρηματοοικονομική κάλυψη για τα βασικά στοιχεία που συνιστούν το καθεστώς. Επιπλέον, η αποτελεσματικότητα της θέσπισης ευθύνης για τις περιβαλλοντικές ζημιές (σε αντιδιαστολή με τις παραδοσιακές ζημιές) εξαρτάται από την ικανότητα των διοικητικών και δικαστικών αρχών να διεκπεραιώνουν αποτελεσματικά το έργο τους, καθώς και από την ύπαρξη κατάλληλων μέσων πρόσβασης του κοινού στη δικαιοσύνη.

Είναι λοιπόν σαφές ότι η συνολική αποτελεσματικότητα της θέσπισης ευθύνης αποτελεί συνάρτηση του ευρύτερου πλαισίου και του ειδικού σχεδιασμού του συστήματος ευθύνης.

⁸ Πρέπει να σημειωθεί εν προκειμένω ότι στο πλαίσιο της νομοθεσίας για την περιβαλλοντική ευθύνη, η οποία εφαρμόζεται επίσης στις ζημιές στους φυσικούς πόρους, οι ΗΠΑ επιβάλλουν - μεθοριακά προσαρμοζόμενους - φόρους για τους πλέον ευαίσθητους τομείς, δηλαδή τις βιομηχανίες πετρελαίου και χημικών προϊόντων.

4. ΠΙΘΑΝΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΕΝΟΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Το τμήμα αυτό περιλαμβάνει περιγραφή των πιθανών κύριων χαρακτηριστικών ενός κοινοτικού καθεστώτος. Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το σύνολο ή τμήμα των εν λόγω στοιχείων, ανάλογα με την επιλογή περαιτέρω δράσεως (βλ. τμήμα 5).

4.1. Μη αναδρομικότητα

Για λόγους ασφάλειας δικαίου, το κοινοτικό καθεστώς πρέπει να έχει προοπτικό μόνο χαρακτήρα. Πρέπει να καλύπτονται οι ζημίες που διαπιστώνονται μετά την θέση σε ισχύ του κοινοτικού καθεστώτος, εκτός εάν η πράξη ή η παράλειψη που είχε ως αποτέλεσμα τις ζημίες, προηγήθηκε της θέσεως σε ισχύ. Θα πρέπει να επαφίεται στα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν, δι' ιδίων μέσων, την ρύπανση που έχει προκληθεί κατά το παρελθόν. Αυτά θα μπορούσαν να θεσπίσουν χρηματοδοτικούς μηχανισμούς για την αντιμετώπιση ρυπανθέντων χώρων ή ζημιών στην βιοποικιλότητα, κατά τρόπο που θα ανταποκρινόταν καλύτερα στις εθνικές ιδιαιτερότητές τους, λαμβάνοντας υπόψη στοιχεία όπως ο αριθμός των χώρων, η φύση της ρύπανσης και το κόστος καθαρισμού ή αποκατάστασης. Για μια εναρμονισμένη εφαρμογή της αρχής της μη-αναδρομικότητας, θα πρέπει, σε ένα μεταγενέστερο στάδιο, να οριστεί η έννοια της "παρελθούσας ρύπανσης".

Πρέπει να αναμένονται ορισμένα έξοδα συνδεδεμένα με τη διευθέτηση διαφορών σχετικά με το σημείο τομής μεταξύ παρελθούσας ρύπανσης και ρύπανσης καλυπτόμενης από το νέο καθεστώς. Ωστόσο, ένα σύστημα αναδρομικής ισχύος θα είχε σημαντικά υψηλότερο οικονομικό κόστος.

4.2. Πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος

Το πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος πρέπει να προσεγγίζεται υπό δύο διαφορετικά πρίσματα: πρώτον, οι τύποι καλυπτόμενων ζημιών και, δεύτερον, οι προς κάλυψιν δραστηριότητες που έχουν ως αποτέλεσμα τέτοιες ζημίες. Οι ακόλουθες υποπαράγραφοι εξετάζουν, ακριβώς, το ζήτημα αυτό.

4.2.1. Οι καλυπτόμενες ζημίες

Περιβαλλοντικές ζημίες

Δεδομένου ότι το καθεστώς αφορά την *περιβαλλοντική ευθύνη*, πρέπει να καλύπτονται οι περιβαλλοντικές ζημίες. Αυτό δεν είναι τόσο αυτονόητο όσο φαίνεται: πολλές εθνικές νομοθετικές διατάξεις που τιτλοφορούνται «νόμος για την περιβαλλοντική ευθύνη» (ή που φέρουν παρόμοιους τίτλους) αφορούν παραδοσιακούς τύπους ζημιών, όπως η ζημία σε άτομα ή η ζημία σε ιδιοκτησία, αντί των καθαυτό περιβαλλοντικών ζημιών. Η ζημία καλύπτεται από τέτοιες νομοθετικές διατάξεις εφόσον προκαλείται από δραστηριότητες που θεωρούνται επικίνδυνες για το περιβάλλον ή από επιδράσεις που έχουν ως αποτέλεσμα (παραδοσιακές) ζημίες μέσω του περιβάλλοντος (λόγου χάριν: ρύπανση του ατμοσφαιρικού αέρα ή των υδάτων). Παραδείγματα τέτοιων νομοθετικών διατάξεων είναι ο γερμανικός Νόμος για την Περιβαλλοντική Ευθύνη, του 1990, και ο δανικός Νόμος για την Επανόρθωση Περιβαλλοντικών Ζημιών, του 1994. Σε άλλες εθνικές νομοθετικές διατάξεις καλύπτεται επίσης η ζημία του περιβάλλοντος μαζί με την παραδοσιακή ζημία, πλην όμως ελάχιστα προσδιορίζεται περαιτέρω η εν λόγω έννοια.

Στην παρούσα Λευκή Βίβλο η έννοια της «*περιβαλλοντικής ζημίας*» περιλαμβάνει δύο τύπους ζημιών που θα έπρεπε να καλύπτονται από κοινοτικό καθεστώς, και ειδικότερα:

α) Ζημίες στη βιοποικιλότητα

β) Ζημίες υπό μορφήν μόλυνσης χώρων.

Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν άρχισαν ακόμη να καλύπτουν ρητά τις ζημίες της βιοποικιλότητας, στα οικεία καθεστώτα περιβαλλοντικής ευθύνης. Ωστόσο, όλα τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει νόμους ή προγράμματα για να αντιμετωπίσουν το θέμα της ευθύνης όσον αφορά μολυνθέντες χώρους. Πρόκειται κατά βάσιν για διοικητικές διατάξεις που αποβλέπουν στον καθαρισμό ρυπανθέντων χώρων με επιβάρυνση του ρυπαίνοντος (κα/ή άλλων).

Παραδοσιακές ζημίες

Για λόγους συνέπειας, είναι σημαντικό να καλύπτονται και οι παραδοσιακές ζημίες, όπως οι ζημίες στην υγεία ή στην ιδιοκτησία, εφόσον προκαλούνται από επικίνδυνη δραστηριότητα, όπως αυτή ορίζεται από το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης, δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις οι παραδοσιακές και οι περιβαλλοντικές ζημίες προκύπτουν από το ίδιο ζημιογόνο γεγονός. Η κατ' αποκλειστικότητα κάλυψη των περιβαλλοντικών ζημιών από το κοινοτικό καθεστώς και η παράλληλη εκχώρηση στα κράτη μέλη της ευθύνης για τις παραδοσιακές ζημίες, θα είχε, ενδεχομένως, άνισα αποτελέσματα (λόγου χάριν, απουσία ή ανεπαρκής αποκατάσταση για βλάβες υγείας απ' ό,τι για περιβαλλοντικές ζημίες που προκαλούνται από το ίδιο συμβάν). Επιπλέον, η υγεία του ανθρώπου – ένας *per se* σημαντικός στόχος πολιτικής – συνδέεται ως αξία στενά με την περιβαλλοντική προστασία: το άρθρο 174 παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ ορίζει ότι η κοινοτική πολιτική περιβάλλοντος θα συμβάλλει (μεταξύ άλλων) στην επίτευξη του στόχου της προστασίας της υγείας του ανθρώπου.

4.2.2. Οι προς κάλυψη δραστηριότητες

Στόχος όλων σχεδόν των εθνικών καθεστώτων περιβαλλοντικής ευθύνης είναι η κάλυψη των δραστηριοτήτων⁹ που συνεπάγονται κινδύνους πρόκλησης ζημιών. Πολλές από τις εν λόγω δραστηριότητες διέπονται σήμερα από την κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία ή από την κοινοτική νομοθεσία που, μεταξύ άλλων, έχει και περιβαλλοντικούς στόχους.

Ένα συνεκτικό πλαίσιο για το καθεστώς ευθύνης πρέπει να είναι συνδεδεμένο με τη σχετική κοινοτική νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος. Πέραν της αποκατάστασης του περιβάλλοντος, όταν πια αυτό δεν είναι δυνατόν, το καθεστώς ευθύνης οφείλει να παρέχει περαιτέρω κίνητρα για την ορθή τήρηση των εθνικών νομοθετικών διατάξεων εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Η παράβαση της νομοθεσίας αυτής δεν θα είχε ως αποτέλεσμα μόνο την επιβολή διοικητικών ή ποινικών κυρώσεων αλλά και – εφόσον η ζημία προέρχεται από την παράβαση – την επιβολή υποχρέωσης στον υπαίτιο (ρυπαίνοντα) να αποκαταστήσει την ζημία ή να καταβάλει αποζημίωση για την απώλεια αξίας του αγαθού που υπέστη τη ζημία. Η περιορισμένου εύρους αυτή προσέγγιση, σε συνδυασμό με την υφιστάμενη

⁹ Η αντιμετώπιση ουσιών που εμπεριέχουν τέτοιο, εγγενή, κίνδυνο αναφέρεται, επίσης, στην παρούσα βίβλο, ως άσκηση (επικίνδυνων) δραστηριοτήτων.

κοινοτική νομοθεσία έχει, επιπλέον, το πλεονέκτημα της εξασφάλισης όσον το δυνατό μεγαλύτερης ασφάλειας δικαίου.

Οι προς κάλυψη δραστηριότητες από πλευράς ζημιών της υγείας, ιδιοκτησίας και ρυπανθέντων χώρων θα μπορούσαν να είναι αυτές που αποτελούν αντικείμενο ρυθμίσεων στις ακόλουθες κατηγορίες της κοινοτικής νομοθεσίας: νομοθεσία που καθορίζει όρια αποβολής ή εκπομπής επικίνδυνων ουσιών στα ύδατα ή στον ατμοσφαιρικό αέρα, νομοθεσία που διαλαμβάνει τις επικίνδυνες ουσίες και τα επικίνδυνα παρασκευάσματα με προοπτική (επίσης) την προστασία του περιβάλλοντος, νομοθεσία με στόχο την πρόληψη και τον έλεγχο των κινδύνων που προέρχονται από ατυχήματα και ρύπανση, ειδικότερα δε η οδηγία ΟΠΕΡ (Ολοκληρωμένη Πρόληψη και Έλεγχος της Ρύπανσης) και η αναθεωρημένη οδηγία Seveso II, νομοθεσία για την παραγωγή, τον χειρισμό, την επεξεργασία, την ανάκτηση, την ανακύκλωση, τον περιορισμό, την αποθήκευση, τη μεταφορά, τη διαμεθοριακή μεταφορά και διάθεση επικίνδυνων και άλλων αποβλήτων, νομοθεσία στον τομέα της βιοτεχνολογίας και νομοθεσία στον τομέα της μεταφοράς επικίνδυνων ουσιών. Ενόψει περαιτέρω επεξεργασίας μιας κοινοτικής πρωτοβουλίας, πρέπει να καθοριστεί με μεγαλύτερη ακρίβεια το φάσμα των δραστηριοτήτων, λόγου χάριν με την κατάρτιση καταλόγου όλων των σχετικών κοινοτικών νομοθετημάτων με τα οποία πρέπει να συνδεθεί το καθεστώς ευθύνης. Επιπλέον, ορισμένες από τις εν λόγω δραστηριότητες, όπως οι δραστηριότητες που αφορούν γενετικά μεταλλαγμένους οργανισμούς (ΓΜΟ) δεν είναι αυτές καθαυτές επικίνδυνες, αλλά ενδέχεται, υπό ορισμένες περιστάσεις, να προκαλέσουν ζημιές στην υγεία ή σημαντικές περιβαλλοντικές ζημιές. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να συμβεί, π.χ., σε περίπτωση διαρροής από εγκαταστάσεις ασφαλείας αυστηρών προδιαγραφών ή εκούσιας διαρροής με απρόβλεπτες συνέπειες. Για τον λόγο αυτόν θεωρείται σκόπιμο, προκειμένου περί τέτοιων δραστηριοτήτων, να ενταχθούν στο πεδίο εφαρμογής ενός - κοινοτικής κλίμακας - καθεστώτος ευθύνης. Στις περιπτώσεις αυτές, ο ακριβής ορισμός του καθεστώτος, λόγου χάριν αναφορικά με τους επιτρεπόμενους λόγους απαλλαγής, ενδέχεται να μην είναι ο ίδιος για όλες τις δραστηριότητες που σχετίζονται με ΓΜΟ, αλλά ενδέχεται να επιβάλλεται η διαφοροποίησή του, με βάση την σχετική νομοθεσία και τις εμπλεκόμενες δραστηριότητες.

Ένας σημαντικός παράγοντας όσον αφορά τις ζημιές στη βιοποικιλότητα είναι η ύπαρξη ειδικής κοινοτικής νομοθεσίας για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας και ειδικότερα οι οδηγίες περί αγρίων πτηνών και περί (ενδιαιτημάτων) οικοτόπων. Οι εν λόγω οδηγίες θεσπίζουν ένα καθεστώς – εφαρμοστέο μέσω του δικτύου Natura 2000 – ειδικής προστασίας των φυσικών πόρων, ειδικότερα δε αυτών που είναι σημαντικοί για την διατήρηση της βιοποικιλότητας. Περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, απαιτήσεις για την αποκατάσταση σημαντικών ζημιών σε προστατευόμενους φυσικούς πόρους. Οι εν λόγω υποχρεώσεις αφορούν τα κράτη μέλη. Το καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης αναμένεται να εξασφαλίσει το μέσον με το οποίο θα υποχρεώνεται ο ρυπαίνων να πληρώσει για την αποκατάσταση τέτοιων ζημιών. Δεδομένου ότι στόχος των δύο αυτών οδηγιών είναι η προστασία των περιών ο λόγος φυσικών πόρων, *ανεξαρτήτως της δραστηριότητας που προκαλεί τη σχετική ζημία*, και αφού οι εν λόγω πόροι είναι ευπρόσβλητοι και δύνανται, ως εκ τούτου, εύκολα να υποστούν ζημιές από δραστηριότητες άλλες, πλην των εγγενώς επικίνδυνων, το εφαρμοστέο στις ζημιές της βιοποικιλότητας καθεστώς ευθύνης πρέπει επίσης να καλύπτει και άλλες, πλην των επικίνδυνων, δραστηριότητες που προκαλούν σημαντικές ζημιές σε προστατευόμενες περιοχές του Natura 2000. Ωστόσο, ο τύπος ευθύνης στην περίπτωση αυτή πρέπει να διαφέρει από την ευθύνη που ισχύει στις ζημιές που προκαλούνται από επικίνδυνες δραστηριότητες, όπως επεξηγείται στο σημείο 4.3.

4.3. Ο τύπος ευθύνης, οι λόγοι απαλλαγής και το βάρος της απόδειξης

Με την υιοθέτηση της αντικειμενικής ευθύνης, δεν είναι αναγκαία η απόδειξη της υπαιτιότητας του προσώπου που προκάλεσε την ζημία, αλλά μόνο η απόδειξη του γεγονότος ότι η περί ης ο λόγος πράξη του(ή η παράλειψη του) προκάλεσε τη ζημία. Εκ πρώτης όψεως, η εξ αδικήματος ευθύνη εκ πταίσματος (υποκειμενική ευθύνη)¹⁰ μπορεί να φαίνεται αποδοτικότερη, από οικονομικής απόψεως, απ' ό,τι η αντικειμενική ευθύνη, δεδομένου ότι τα κίνητρα όσον αφορά το κόστος περιορισμού δεν υπερκαλύπτουν το όφελος από τη μείωση των εκπομπών. Ωστόσο, τα προσφάτως θεσπισθέντα εθνικά και διεθνή καθεστώτα περιβαλλοντικής ευθύνης τείνουν να υιοθετούν την αρχή της αντικειμενικής ευθύνης, με το σκεπτικό ότι οι περιβαλλοντικοί στόχοι επιτυγχάνονται καλύτερα κατ' αυτόν τον τρόπο. Ένας από τους λόγους συνίσταται στο γεγονός ότι είναι πολύ δύσκολο για τους ενάγοντες να αποδεικνύουν την υπαιτιότητα του εναγομένου στις υποθέσεις περιβαλλοντικής ευθύνης. Άλλος λόγος συνίσταται στο ότι κάποιος που ασκεί μια εγγενώς επικίνδυνη δραστηριότητα οφείλει να αναλαμβάνει ο ίδιος τους σχετικούς κινδύνους εάν προκληθούν ζημίες από αυτήν, και όχι το θύμα ή το κοινωνικό σύνολο. Οι λόγοι αυτοί συνηγορούν υπέρ ενός κοινοτικού καθεστώτος βασισμένου, γενικά, στην αντικειμενική ευθύνη. Όπως αναφέρθηκε στο σημείο 4.2, οι ζημίες στην βιοποικιλότητα θα μπορούσαν να καλύπτονται από την ευθύνη, ανεξάρτητα από το κατά πόσον προκλήθηκαν από επικίνδυνη δραστηριότητα ή όχι. Προτείνεται, ωστόσο, να εφαρμοστεί αντί της αντικειμενικής ευθύνης, η υποκειμενική ευθύνη για τις ζημίες αυτές, *εφόσον προκαλούνται από μη επικίνδυνη δραστηριότητα*. Οι δραστηριότητες που ασκούνται σύμφωνα με τα μέτρα εφαρμογής των Οδηγιών για τα άγρια πτηνά και τα ενδιαιτήματα, που αποβλέπουν στην διαφύλαξη της βιοποικιλότητας, θα δημιουργούν ευθύνες για το πρόσωπο που ασκεί την δραστηριότητα μόνο σε περίπτωση υπαιτιότητας του. Οι δραστηριότητες αυτές, λόγω χάριν, μπορούν να ασκηθούν στο πλαίσιο μιας αγρο-περιβαλλοντικής σύμβασης σύμφωνα με τον κανονισμό του Συμβουλίου για την στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης¹¹. Το κράτος θα είναι υπεύθυνο για την αποκατάσταση των ζημιών στην βιοποικιλότητα που προκαλούνται από μη επικίνδυνη δραστηριότητα, εφόσον δεν είναι δυνατόν να αποδειχθεί υπαιτιότητα του προσώπου που προκάλεσε την ζημία.

Στο πλαίσιο ενός καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης, πρέπει να εξασφαλίζεται η συνέπεια με τις άλλες κοινοτικές πολιτικές, καθώς και με τα μέτρα εφαρμογής των εν λόγω πολιτικών.

Η αποτελεσματικότητα ενός καθεστώτος ευθύνης εξαρτάται όχι μόνο από τον βασικό χαρακτήρα του καθεστώτος αλλά και από στοιχεία όπως οι αναγνωριζόμενοι λόγοι απαλλαγής από την ευθύνη και η κατανομή του βάρους της απόδειξης. Οι θετικές συνέπειες της αντικειμενικής ευθύνης δεν πρέπει, κατά συνέπεια, να φαλκιδεύονται από την αναγνώριση υπερβολικών λόγων απαλλαγής, ή από την επιβολή ενός ιδιαίτερα επαχθούς βάρους απόδειξης στον ενάγοντα.

Λόγοι απαλλαγής από την ευθύνη

¹⁰ Η υποκειμενική ευθύνη (εκ αδικήματος) ισχύει όταν ένας φορέας (επιχείρηση) ενήργησε κατά τρόπο λανθασμένο εκ προθέσεως, εξ αμελείας ή εκ παραλείψεως. Μια τέτοια ενέργεια (ή παράλειψη) ενδέχεται να συνυπάρχει με μη συμμόρφωση με νομικές διατάξεις ή με τους όρους αδείας, ή ενδέχεται να λαμβάνει άλλη μορφή.

¹¹ Κανονισμός του Συμβουλίου αριθ. 1257/99 (ΕΕ L 160, σ. 80).

Πρέπει να αναγνωρίζονται κοινώς αποδεκτοί λόγοι απαλλαγής από την ευθύνη όπως η ανωτέρα βία, το συντρέχον πταίσμα του ενάγοντος στην πρόκληση ζημίας ή η συναίνεσή του και η επέμβαση τρίτου μέρους (παράδειγμα του τελευταίου αυτού λόγου είναι η περίπτωση όπου ένας φορέας εκμετάλλευσης προκαλεί ζημίες από δραστηριότητες που άσκησε κατόπιν αναγκαστικής διοικητικής πράξης).¹²

Πολλά ενδιαφερόμενα μέρη, ειδικότερα δε οικονομικοί φορείς, εξέφρασαν την άποψη ότι πρέπει να αναγνωρίζεται ως λόγος απαλλαγής από την ευθύνη(σε περιπτώσεις ζημιών που προκλήθηκαν από εκπομπές) το γεγονός ότι αυτές επιτρέπονταν βάσει των κοινοτικών κανόνων ή ότι οι επιζήμιες συνέπειες δεν μπορούσαν να διαγνωσθούν με βάση τις υπάρχουσες γνώσεις της επιστήμης και της τεχνολογίας (state of the art) και/ή ότι δεν μπορούσε να προβλεφθεί ο κίνδυνος που προέκυψε από την άσκηση νέων δραστηριοτήτων ή την παραγωγή νέων προϊόντων (development risk). Για οικονομικούς λόγους, έχουν ανάγκη από την εκ των προτέρων γνώση των ευθυνών τους έναντι τρίτων μερών, πλην όμως η δημιουργία και η έκταση των εν λόγω ευθυνών υπόκεινται στις σημειούμενες εξελίξεις (π.χ. μεταβολές στο δίκαιο και στην νομολογία, ιατρική πρόοδος, κλπ.). Τέτοιου είδους λόγοι δεν αναγνωρίζονται, καθώς εχόντων των πραγμάτων, από τα υφιστάμενα εθνικά καθεστώτα περιβαλλοντικής ευθύνης των κρατών μελών της ΕΕ.

Όταν λαμβάνεται απόφαση σχετικά με τους ως άνω λόγους, πρέπει να συνεκτιμώνται όλες οι σχετικές επιπτώσεις, και μεταξύ άλλων, οι δυνατές επιπτώσεις στις ΜΜΕ (βλ. επίσης τμήμα 7).

Το βάρος της απόδειξης

Στις περιβαλλοντικές διαφορές ενδέχεται να είναι πιο δύσκολο για τον ενάγοντα (και ευκολότερο για τον εναγόμενο) να αποδείξει τη αιτιώδη σχέση (ή την απουσία τέτοιας σχέσης) μεταξύ μιας δραστηριότητας που άσκησε ο εναγόμενος και της ζημίας. Ως εκ τούτου, υφίστανται διατάξεις σε πολλά εθνικά καθεστώτα περιβαλλοντικής ευθύνης που ελαφρύνουν το βάρος της απόδειξης όσον αφορά την υπαιτιότητα ή τον αιτιώδη σύνδεσμο, υπέρ του ενάγοντος. Το κοινοτικό καθεστώς θα μπορούσε επίσης να περιλαμβάνει κάποια μορφή ελάφρυνσης του παραδοσιακού βάρους απόδειξης, η οποία θα μπορούσε να καθοριστεί ακριβέστερα σε μεταγενέστερο στάδιο.

Εφαρμογή της περί δικαίου αρχής

Σε ορισμένες περιστάσεις, θα ήταν άδικο για τον ρυπαίνοντα να κληθεί να πληρώσει την πλήρη αποζημίωση για τις ζημίες που προκλήθηκαν από αυτόν. Θα έπρεπε, ως εκ τούτου, να δοθούν κάποια περιθώρια στο δικαστήριο (ή σε όποιον άλλο αρμόδιο φορέα, π.χ. σε έναν διαιτητή) να αποφαινεται – λόγου χάριν, σε περιπτώσεις όπου η επιχείρηση που προκάλεσε τη ζημία δύναται να αποδείξει ότι η ζημία προκλήθηκε αποκλειστικά και μόνο από εκπομπές που επιτρέπονταν ρητά βάσει της αδείας που της χορηγήθηκε – ότι τμήμα της επανόρθωσης πρέπει να βαρύνει την χορηγήσασα την άδεια αρχή, αντί του ρυπαίνοντος. Στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να θεσπιστούν περαιτέρω κριτήρια τα οποία πρέπει να πληρούνται, όπως, π.χ., ότι η υπεύθυνη επιχείρηση είχε πράξει παν το δυνατόν για να αποφευχθεί η ζημία.

¹²

Η ευθύνη μπορεί να αμφισβητηθεί και από διαδικαστική σκοπιά, όπως, λ.χ., από την έλλειψη δικαιοδοσίας του δικαστηρίου ή από ζητήματα που αφορούν την διάρκεια των περιόδων κατά τις οποίες επιτρέπεται προσφυγή.

4.4. Ποιος πρέπει να θεωρηθεί υπεύθυνος;

Υπεύθυνος(οι) βάσει ενός κοινοτικού καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης πρέπει να είναι το άτομο (ή άτομα) που ασκεί(ούν) τον έλεγχο μιας δραστηριότητας (που καλύπτεται από τον ορισμό του πεδίου εφαρμογής) η οποία προκάλεσε την ζημία¹³ (δηλαδή ο φορέας εκμετάλλευσης). Όταν η δραστηριότητα ασκείται από εταιρεία υπό μορφήν νομικού προσώπου, η ευθύνη βαρύνει το νομικό πρόσωπο και όχι τους διοικούντες (αποφασιστικά όργανα) ή άλλους υπαλλήλους που ενδέχεται να εμπλέκονται στη δραστηριότητα. Οι δανειστές που δεν ασκούν επιχειρησιακό έλεγχο δεν πρέπει να είναι υπόλογοι.

4.5. Κριτήρια για διαφόρους τύπους ζημιών

Για διαφορετικούς τύπους ζημιών ενδείκνυνται διαφορετικές προσεγγίσεις. Για τις ζημίες στην βιοποικιλότητα, δεν υφίστανται αξιόλογου εύρους κανόνες και κριτήρια όσον αφορά την ευθύνη, και ως εκ τούτου είναι αναγκαίο να διαμορφωθούν τέτοιοι κανόνες και κριτήρια. Όσον αφορά την ευθύνη για μολυνθέντες χώρους, υφίστανται εθνικές νομοθετικές διατάξεις και συστήματα, πλην όμως οι διαφορές είναι μεγάλες. Οι παραδοσιακές ζημίες πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά τρόπο συνεπή σε σχέση με τις περιβαλλοντικές μορφές ζημιών, πράγμα που μπορεί να επιτευχθεί μόνο εφόσον οι βασικοί κανόνες για κάθε τύπο ζημιών είναι οι ίδιοι.

4.5.1. Ζημίες στην βιοποικιλότητα

Δεδομένου ότι ο τομέας αυτός δεν καλύπτεται γενικά από τους περί ευθύνης νόμους των κρατών μελών, ένα κοινοτικό καθεστώς ευθύνης θα αποτελούσε ένα κατάλληλο πρώτο βήμα, καλύπτοντας τον εν λόγω τύπο ζημιών στο πλαίσιο της κείμενης κοινοτικής νομοθεσίας για τη βιοποικιλότητα.

- Ποιες ζημίες στην βιοποικιλότητα θα έπρεπε να καλύπτονται;

Πρέπει να καλύπτονται οι ζημίες στη βιοποικιλότητα, η οποία προστατεύεται στις περιοχές του Natura 2000, βάσει των οδηγιών για τα ενδιαιτήματα και για τα άγρια πτηνά. Μεταξύ των ζημιών θα μπορούσαν να περιλαμβάνονται οι ζημίες στα ενδιαιτήματα και στα είδη της άγριας πανίδας και χλωρίδας, όπως ορίζονται στα παραρτήματα των οικείων οδηγιών.

- Σε ποιες περιπτώσεις είναι σκόπιμο να καλύπτονται οι ζημίες στη βιοποικιλότητα;

Για να τεθεί σε ισχύ το καθεστώς θα πρέπει να θεσπιστεί ένα *ελάχιστο όριο* για το μέγεθος της ζημίας: *μόνο οι σημαντικές ζημίες* πρέπει να καλύπτονται. Τα σχετικά κριτήρια πρέπει να αποτελούν, κατά κύριο λόγο, απόρροια της ερμηνείας της εν λόγω έννοιας στο πλαίσιο της οδηγίας για τα ενδιαιτήματα (οικοτόπους)¹⁴.

¹³ Ωστόσο, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να καταστήσουν και άλλα μέρη υπόλογα, βάσει του άρθρου 176 της Συνθήκης ΕΚ.

¹⁴ Θα δημοσιευθεί προσεχώς έγγραφο των υπηρεσιών της Επιτροπής για την ερμηνεία της ως άνω έννοιας, καθώς και άλλων εννοιών στο πλαίσιο του άρθρου 6 της οδηγίας για τα ενδιαιτήματα (οικοτόπους).

- Αποτίμηση των ζημιών στη βιοποικιλότητα και εξασφάλιση της αποκατάστασης με λογικό κόστος

Η – με οικονομικά κριτήρια – αποτίμηση των ζημιών στη βιοποικιλότητα έχει ιδιαίτερη σημασία για τις περιπτώσεις όπου η ζημία είναι ανεπανόρθωτη. Εάν όμως η αποκατάσταση της ζημίας είναι εφικτή, πρέπει να υπάρχουν κριτήρια αποτίμησης του ζητηθέντος φυσικού πόρου, προκειμένου να αποφεύγεται ένα δυσανάλογο κόστος για την αποκατάσταση. Για κάθε περίπτωση ξεχωριστά πρέπει να εξετάζεται η σχέση κόστους/οφέλους και η σκοπιμότητα της αποκατάστασης. Αφετηρία της εξέτασης αυτής, για τις περιπτώσεις όπου η αποκατάσταση είναι εφικτή, πρέπει να είναι το *κόστος αποκατάστασης* (συμπεριλαμβανομένου του κόστους της αποτίμησης της ζημίας). Για την αποτίμηση της βαρύτητας του φυσικού πόρου¹⁵ πρέπει να διαμορφωθεί σύστημα εμπνεόμενο από ορισμένα υφιστάμενα ή υπό ανάπτυξιν συστήματα σε περιφερειακό επίπεδο (π.χ. Ανδαλουσία, Έσσην).

Εάν η αποκατάσταση είναι τεχνικά ανέφικτη ή μερικώς μόνο πραγματοποιήσιμη, η αποτίμηση του φυσικού πόρου πρέπει να στηρίζεται στο κόστος των εναλλακτικών λύσεων, με στόχο την εγκατάσταση ισοδύναμων προς τους καταστραφέντες φυσικών πόρων, προκειμένου να αποκατασταθεί το επίπεδο της διατήρησης της φύσεως και της βιολογικής ποικιλότητας που προβλέπει το δίκτυο Natura 2000.

Το κόστος της αποτίμησης των φυσικών πόρων κυμαίνεται ανάλογα με την εκάστοτε χρησιμοποιούμενη μέθοδο. Οι οικονομικοί μέθοδοι αποτίμησης, όπως η υποθετική αποτίμηση, τα έξοδα ταξιδιού και άλλες αποδεκτές τεχνικές που απαιτούν έρευνες στις οποίες συμμετέχει μεγάλος αριθμός ατόμων, μπορούν να αποδειχθούν δαπανηρές εάν διεξάγονται σε κάθε περίπτωση ξεχωριστά. Ωστόσο, η χρήση τεχνικών "μεταφοράς του οφέλους" μπορεί να μειώσει σημαντικά το κόστος. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η ανάπτυξη βάσεων δεδομένων όσον αφορά την μεταφορά του οφέλους, όπως η βάση Environmental Valuation Resource Inventory (EVRI) η οποία περιέχει πολύτιμο υλικό αποτίμησης. Οι εν λόγω βάσεις δεδομένων μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την δημιουργία ενός πλαισίου σε σχέση με το πρόβλημα και ως πηγή άμεσα συγκρίσιμης αποτίμησης.

- Πώς θα εξασφαλιστεί ένα ελάχιστο επίπεδο αποκατάστασης;

Η αποκατάσταση πρέπει να στοχεύει στην επαναφορά του φυσικού πόρου στην προ της *ζημίας* κατάσταση. Για τον καθορισμό της κατάστασης αυτής μπορούν να χρησιμοποιηθούν ιστορικά δεδομένα και δεδομένα αναφοράς (τα φυσιολογικά χαρακτηριστικά του περί ου ο λόγος φυσικού πόρου). Στις περισσότερες περιπτώσεις, η επαναφορά των φυσικών πόρων στην πρότερη κατάσταση ποιότητας και ποσότητας δεν θα είναι δυνατή, ή, θα ήταν δυνατή μόνο με εξαιρετικά μεγάλο κόστος. Κατά συνέπεια, το ζητούμενο πρέπει να είναι περισσότερο η επαναφορά των ζημιωθέντων πόρων σε μια συγκρίσιμη κατάσταση, συνεκτιμώντας παράγοντες όπως η λειτουργία και η προβλεπόμενη μελλοντική χρήση των ζημιωθέντων πόρων.

- Επιπτώσεις των ζημιών της βιοποικιλότητας στο κόστος της πρόληψης και της αποκατάστασης

¹⁵ Λόγου χάριν, η παρουσία μεσοδιάστικτου δρυοκολάπτη (βλ. εξώφυλλο), ενός προστατευόμενου, βάσει της περί αγρίων πτηνών Οδηγίας, είδους.

Ως ζημίες στη βιοποικιλότητα, κατά την έννοια της παρούσας Λευκής Βίβλου, μπορούν να νοηθούν μόνο αυτές που σημειώνονται σε περιοχές που προστατεύονται δυνάμει των περί ενδιαιτημάτων (οικοτόπων) και αγρίων πτηνών οδηγιών οι οποίες, μετά τη δημιουργία του δικτύου Natura 2000, αναμένεται να καλύπτουν μέχρι το 10% περίπου του κοινοτικού εδάφους. Στις περιοχές αυτές μόνο φιλοπεριβαλλοντικές δραστηριότητες θα μπορούν να ασκούνται. Αυτό σημαίνει ότι το μεγαλύτερο μέρος περιβαλλοντικών ζημιών στις εν λόγω περιοχές μπορεί να προκληθεί μόνο από μονάδες που ασκούν επικίνδυνες δραστηριότητες σε γειτνιάζουσες περιοχές. Πλην όμως, οι εν λόγω μονάδες καλύπτονται ήδη από τους άλλους πυλώνες του προτεινόμενου καθεστώτος που διαλαμβάνουν τις ζημίες που έχουν τη μορφή παραδοσιακών ζημιών και ρύπανσης χώρων. Ως εκ τούτου, το μόνο πρόσθετο κόστος για τις εν λόγω δραστηριότητες λόγω της κάλυψης της βιοποικιλότητας, είναι το κόστος που σχετίζεται με την πρόληψη των ζημιών στην βιοποικιλότητα ή την αποκατάστασή τους, σύμφωνα με τα κριτήρια που καθορίζονται στη Λευκή Βίβλο.

Δεδομένου ότι δεν προβλέπεται η άσκηση επικίνδυνων δραστηριοτήτων σε προστατευόμενες περιοχές, τυχόν ζημίες στην βιοποικιλότητα στις εν λόγω περιοχές θα μπορούσαν να προκληθούν μόνο κατ' εξαίρεση από βιομηχανίες ΟΠΕΡ ή από μεγάλες μονάδες, για τις οποίες τα ζητήματα του κόστους και της ανταγωνιστικότητας είναι κρίσιμα. Ως εκ τούτου, ο αντίκτυπος της θέσπισης ευθύνης για τις ζημίες στην βιοποικιλότητα θα είναι ελάχιστος για τις εν λόγω βιομηχανίες. Από την άλλη πλευρά, λόγω της φύσεως των φιλοπεριβαλλοντικών δραστηριοτήτων που επιτρέπονται στις προστατευόμενες περιοχές, αυτές αναμένεται να ενσωματώσουν κατά τρόπο οικονομικά ανώδυνο τα επιθυμητά επίπεδα πρόληψης και αποκατάστασης.

4.5.2. *Ρυπανθέντες χώροι*

Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει ειδικούς παλαιούς και νέους, νόμους ή προγράμματα για τον καθαρισμό των ρυπανθέντων χώρων. Το κοινοτικό καθεστώς οφείλει να στοχεύει στην εφαρμογή των περιβαλλοντικών αρχών (ο ρυπαίνων πληρώνει, πρόληψη και προφύλαξη) στα πρόσφατα περιστατικά ρύπανσης, καθώς και σε συγκεκριμένο βαθμό εναρμόνισης όσον αφορά τα πρότυπα και τους στόχους καθαρισμού. Για τους ρυπανθέντες χώρους, η υιοθέτηση του κριτηρίου των επικίνδυνων δραστηριοτήτων και η εφαρμογή του σχετικού καθεστώτος θα είχαν νόημα μόνο εφόσον η ρύπανση είναι σημαντική. Μεταξύ των ρυπανθέντων χώρων περιλαμβάνεται το έδαφος, τα υπέργεια και υπόγεια ύδατα. Στις περιπτώσεις όπου μια περιοχή που προστατεύεται βάσει της σχετικής με τη βιοποικιλότητα νομοθεσίας αποτελεί τμήμα ρυπανθέντος χώρου, θα εφαρμόζεται στην εν λόγω περιοχή το σχετικό με τις ζημίες στη βιοποικιλότητα καθεστώς, σε συνδυασμό με το καθεστώς για τους ρυπανθέντες χώρους. Αυτό σημαίνει ενδεχομένως ότι η αποκατάσταση του φυσικού πόρου πρέπει να ακολουθεί την απορρύπανση του χώρου.

- **Πρότυπα καθαρισμού**

Πρόκειται για πρότυπα βάσει των οποίων διενεργείται αξιολόγηση και λαμβάνεται απόφαση για το κατά πόσον είναι αναγκαίος ο καθαρισμός ρυπανθέντος χώρου. Όπως και με τη βιοποικιλότητα, μόνον οι σημαντικές ζημίες πρέπει να καλύπτονται. Το βασικό εν προκειμένω ποιοτικό κριτήριο θα είναι: συνιστά η ρύπανση σοβαρή απειλή για τον άνθρωπο και το περιβάλλον;

- **Στόχοι καθαρισμού**

Οι στόχοι αυτοί πρέπει να καθορίζουν την ποιότητα του εδάφους και των υδάτων που πρέπει να διατηρηθεί ή να αποκατασταθεί. Κύριος στόχος πρέπει να είναι η άρση κάθε τυχόν σοβαρής απειλής για τον άνθρωπο και το περιβάλλον. Είναι σκόπιμο να καθοριστούν τα όρια αποκατάστασης βάσει των βέλτιστων διαθέσιμων τεχνικών, υπό οικονομικά και τεχνικά βιώσιμους όρους (όπως στην οδηγία ΟΠΕΡ). Ένας άλλος στόχος θα ήταν το να καταστεί το έδαφος κατάλληλο για τρέχουσα και πιθανή μελλοντική χρήση της γης. Οι ποιοτικοί αυτοί στόχοι πρέπει, όποτε αυτό είναι δυνατόν, να συνδυάζονται με αριθμητικά πρότυπα που θα καθορίζουν τη ζητούμενη ποιότητα του εδάφους και των υδάτων. Σε περίπτωση που ο καθαρισμός δεν είναι τεχνικά ή οικονομικά εφικτός, η πλήρης ή η μερική απομόνωση του χώρου θα μπορούσε να αποτελεί ενδεχόμενη λύση.

4.5.3 Παραδοσιακές ζημίες

Ο καθορισμός των παραδοσιακών ζημιών, και ειδικότερα των ζημιών στα πρόσωπα και στην ιδιοκτησία, όπως και, ενδεχομένως, η οικονομική ζημία, θα παραμείνει στις αρμοδιότητες των κρατών μελών. Όλα τα στοιχεία του καθεστώτος που διαλαμβάνει η παρούσα Βίβλος πρέπει, ωστόσο, να εφαρμόζονται επίσης στην περίπτωση των παραδοσιακών ζημιών, με την εξαίρεση των ειδικών κανόνων πρόσβασης στη δικαιοσύνη (4.7) και των ειδικών κριτηρίων για την αποκατάσταση και αποτίμηση των περιβαλλοντικών ζημιών (4.5.1 και 4.5.2).

4.5.4 Σε σχέση με την οδηγία που αφορά την ευθύνη για τα ελαττωματικά προϊόντα¹⁶

Η οδηγία για την ευθύνη όσον αφορά ελαττωματικά προϊόντα διαλαμβάνει την ζημία προσώπων και αγαθών (δηλ. τις παραδοσιακές ζημίες) που προκαλείται από ελαττωματικό προϊόν, χωρίς να καλύπτει όμως τις περιβαλλοντικές ζημίες. Δεν είναι δυνατόν να αποκλεισθούν οι τυχόν επικαλύψεις μεταξύ των δύο καθεστώτων ευθύνης στον τομέα των παραδοσιακών ζημιών. Αυτό θα συνέβαινε, π.χ., εάν επροκαλούντο ζημίες από προϊόν που περιέχει επικίνδυνες ουσίες, γεγονός που θα το κατέτασσε στην κατηγορία των ελαττωματικών προϊόντων - λόγω συγκέντρωσης χημικών ουσιών μεγαλύτερης απ'ό,τι επιτρέπεται βάσει του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου. Στην περίπτωση αυτή, η Οδηγία για την ευθύνη όσον αφορά τα προϊόντα υπερισχύει, ως η εφαρμοστέα νομοθεσία όταν επιδιώκεται αποζημίωση για παραδοσιακές ζημίες¹⁷.

4.6. Η εξασφάλιση της αποτελεσματικής απορρύπανσης και αποκατάστασης του περιβάλλοντος

Μια υποχρέωση κοινή για τις ζημίες στην βιοποικιλότητα και τη ρύπανση χώρων είναι ότι οι αποζημιώσεις που καταβάλλονται από τον ρυπαίνοντα για την αποκατάσταση ή τον καθαρισμό, πρέπει όντως να δαπανώνται για τον προβλεπόμενο σκοπό. Εάν η επανόρθωση της ζημίας δεν είναι δυνατή, ή είναι μόνο εν μέρει δυνατή, για τεχνικούς ή για οικονομικούς (κόστος-όφελος) λόγους, η αποζημίωση που ανέρχεται στην αξία της μη αποκατασταθείσας ζημίας πρέπει να δαπανάται σε συγκρίσιμα έργα αποκατάστασης

¹⁶ Οδηγία του Συμβουλίου 85/374/ΕΟΚ για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σε θέματα ευθύνης λόγω ελαττωματικών προϊόντων· ΕΕ αριθ. 85, L210, σ.29, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 99/34/ΕΚ· ΕΕ αριθ. 99, L141, σ. 20.

¹⁷ Η Επιτροπή δημοσίευσε πρόσφατα Πράσινη Βίβλο για την ευθύνη όσον αφορά τα προϊόντα, ώστε να συλλεγούν πληροφορίες σχετικά με την εμπράγματη εφαρμογή της οδηγίας και να δρομολογηθεί συζήτηση για την ενδεχόμενη σκοπιμότητα ουσιαστικής αναθεώρησης της οδηγίας.

ή βελτίωσης προστατευόμενων φυσικών πόρων. Ο καθορισμός των συγκρίσιμων έργων από τις αρμόδιες αρχές πρέπει να συναρτάται με την πλήρη ανάλυση των περιβαλλοντικών οφελών.

4.7. Πρόσβαση στη δικαιοσύνη

Η περίπτωση των περιβαλλοντικών ζημιών διαφέρει από αυτήν των παραδοσιακών ζημιών, όπου τα θύματα έχουν το δικαίωμα να εγείρουν αξιώσεις στην αρμόδια διοικητική ή δικαστική αρχή ώστε να προστατεύσουν τα συμφέροντά τους. Δεδομένου ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί δημόσιο αγαθό, το κράτος (περιλαμβανομένων άλλων φορέων της πολιτικής) φέρει την πρωταρχική ευθύνη να αντιδράσει εάν το περιβάλλον ζημιώνεται ή κινδυνεύει να υποστεί ζημία. Ωστόσο, υπάρχουν όρια στην διάθεση δημοσίων πόρων για τον σκοπό αυτόν, και εμπεδώνεται η αντίληψη ότι το ευρύ κοινό πρέπει να αισθάνεται υπεύθυνο για το περιβάλλον και να είναι ικανό, υπό ορισμένους όρους, να ενεργεί εξ ονόματός του. Η Επιτροπή αναφέρθηκε στην ανάγκη αναβάθμισης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, στην ανακοίνωσή της προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο σχετικά με την «Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος»¹⁸.

Ένα σημαντικό νομικό μέσο στον τομέα αυτόν είναι η Σύμβαση του Århus.¹⁹ Αυτή περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, οι οποίες συνιστούν την βάση ενεργειών εκ μέρους ιδιωτών και ομάδων υπεράσπισης του δημοσίου συμφέροντος. Μεταξύ των ενεργειών αυτών περιλαμβάνονται: η προσβολή απόφασης δημοσίας αρχής σε δικαστήριο ή άλλο, ανεξάρτητο και αμερόληπτο σώμα συσταθέν κατά τον νόμο (το δικαίωμα διοικητικής και δικαστικής αναθεώρησης) η απαίτηση λήψης κατάλληλων και αποτελεσματικών αντιμέτρων, συμπεριλαμβανομένων των ασφαλιστικών μέτρων και η προσβολή πράξεων και παραλείψεων που συνιστούν παράβαση του δικαίου του περιβάλλοντος, από ιδιώτες και δημόσιες αρχές²⁰. Ένα κοινοτικό καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης θα συνέβαλε στην εφαρμογή της Σύμβασης στο κοινοτικό δίκαιο, προς τις εξής κατευθύνσεις.

4.7.1. Η «διβαθμιδική προσέγγιση»: η πρωταρχική ευθύνη πρέπει να ανήκει στο κράτος

Τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν κατά πρώτο λόγο την υποχρέωση της αποκατάστασης των ζημιών στην βιοποικιλότητα και της απορρύπανσης (*πρώτη βαθμίδα*), χρησιμοποιώντας την αποζημίωση που καταβάλλει ο ρυπαίνων. Οι οργανώσεις και οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται στην προστασία του

¹⁸ COM (96) 500 τελικό. «Η βελτίωση της πρόσβασης στα δικαστήρια για τις μη κυβερνητικές οργανώσεις και τους ιδιώτες θα είχε μερικές ενεργητικές επιπτώσεις όσον αφορά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος. Πρώτα απ' όλα θα ενισχυόταν η προοπτική, όπου αυτό είναι αναγκαίο, να επιλυθούν οι μεμονωμένες υποθέσεις που αφορούν προβλήματα υλοποίησης του κοινοτικού δικαίου σύμφωνα με τις απαιτήσεις της κοινοτικής νομοθεσίας. Δεύτερον, και κατά πάσα πιθανότητα πολύ ουσιαστικότερο, αυτό θα είχε ευρύτερες επιπτώσεις για τη βελτίωση της πρακτικής εφαρμογής και επιβολής της κοινοτικής νομοθεσίας στα θέματα του περιβάλλοντος, εφόσον οι ενδεχομένως υπεύθυνοι φορείς θα έτειναν να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις της νομοθεσίας αυτής, για να αποφύγουν την πολύ μεγάλη πιθανότητα της δικαστικής διένεξης». (σημείο 40).

¹⁹ Σύμβαση HE/OEE για την Πρόσβαση στις Πληροφορίες, τη Δημόσια Συμμετοχή στη Λήψη των Αποφάσεων και την Πρόσβαση στην Δικαιοσύνη για Περιβαλλοντικά Ζητήματα, που εγκρίθηκε και υπεγράφη και από την Κοινότητα στην Τέταρτη Διυπουργική Συνδιάσκεψη στο Århus (Δανία), 23-25 Ιουνίου 1998.

²⁰ Άρθρο 9 της Σύμβασης του Århus.

περιβάλλοντος (και οι οποίες πληρούν τους όρους που απαιτούνται από το εθνικό δίκαιο) θεωρούνται ως έχουσες συμφέρον στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων σε θέματα περιβάλλοντος²¹. Σε γενικές γραμμές, οι ομάδες υπεράσπισης του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να έχουν το δικαίωμα δράσεως σε επικουρική βάση, δηλαδή μόνο εφόσον το κράτος δεν προβαίνει σε οιαδήποτε ενέργεια ή δεν ενεργεί καταλλήλως (δεύτερη βαθμίδα). Αυτή η προσέγγιση θα έπρεπε να εφαρμόζεται στους διοικητικούς και δικαστικούς ελέγχους καθώς και στις αξιώσεις κατά του ρυπαίνοντος.

4.7.2. Καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης (ασφαλιστικά μέτρα, κόστος των προληπτικών μέτρων)

Σε καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης, οι ομάδες συμφερόντων πρέπει να έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν απευθείας από το δικαστήριο την λήψη ασφαλιστικών μέτρων προκειμένου να υποχρεώνεται ο πιθανολογούμενος ρυπαίνων να λάβει μέτρα ή να παύσει τις δραστηριότητές του, προκειμένου να προληφθούν σημαντικές ζημιές, ή να αποφευχθούν περαιτέρω ζημιές στο περιβάλλον. Προς τον σκοπό αυτόν, πρέπει να έχουν το δικαίωμα να υποβάλουν ένδικο μέσο κατά του πιθανολογούμενου ρυπαίνοντος, χωρίς να πρέπει πρώτα να απευθυνθούν στο κράτος. Τα επιβληθησόμενα μέτρα θα μπορούσαν να αποβλέπουν στην απαγόρευση μιας επιβλαβούς δραστηριότητας ή στο να υποχρεωθεί ο φορέας εκμετάλλευσης να λάβει μέτρα πρόληψης για πιθανές ζημιές πριν ή μετά από ένα περιστατικό, ή να προβεί σε επανόρθωση. Εναπόκειται στο δικαστήριο να κρίνει κατά πόσον δικαιολογούνται τα ασφαλιστικά μέτρα.

Πρέπει να παρέχεται κατά πρώτο λόγο στις ομάδες συμφερόντων η δυνατότητα αξίωσης της επιστροφής - λογικού ύψους - δαπανών στις οποίες υποβλήθηκαν κατά τη λήψη επείγοντων προληπτικών μέτρων (δηλαδή για την αποφυγή ζημιών ή περαιτέρω ζημιών), χωρίς αυτές να οφείλουν πρώτα να προσφύγουν σε δημόσια αρχή.

4.7.3. Η εξασφάλιση κατάλληλης τεχνογνωσίας και η αποφυγή του άσκοπου κόστους

Μόνο οι ομάδες συμφερόντων που πληρούν αντικειμενικά ουσιαστικά κριτήρια θα πρέπει να είναι σε θέση να ασκήσουν ένδικο μέσο κατά του κράτους ή του ρυπαίνοντος ενώπιον των δικαστηρίων. Η αποκατάσταση του περιβάλλοντος πρέπει να διενεργείται σε συνεργασία με τις δημόσιες αρχές, κατά τρόπο βέλτιστο και αποδοτικό.

Η χρήση ειδικών δεξιοτήτων και η εμπλοκή ανεξάρτητων και ανεγνωρισμένων εμπειρογνομόνων και επιστημόνων μπορεί να διαδραματίσει καίριο ρόλο.

Δεδομένου ότι η χρήση των δικαιωμάτων πρόσβασης στη δικαιοσύνη συνεπάγεται, αναπόφευκτα, κάποιο κόστος, θα ήταν ενδιαφέρον να εξετασθεί ο τρόπος με τον οποίο θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο αυτό *εξωδικαστικές λύσεις*, όπως η διαιτησία ή η διαμεσολάβηση. Οι λύσεις αυτές αποβλέπουν στο να εξοικονομηθεί χρόνος και να αποφευχθούν δαπάνες.

4.8. Σχέση με τις διεθνείς συμβάσεις

Ολοένα και περισσότερες διεθνείς συμβάσεις και πρωτόκολλα καλύπτουν διάφορους τομείς περιβαλλοντικής ευθύνης. Λόγου χάριν, υφίσταται εδώ και καιρό ένα σύνολο συμβάσεων και πρωτοκόλλων που αφορούν τις ζημιές που προκαλούνται από τις

²¹ Άρθρο 2 παράγραφος 5 της Σύμβασης του Århus.

πυρηνικές δραστηριότητες και τη θαλάσσια ρύπανση από υδρογονάνθρακες. Μια πιο πρόσφατη σύμβαση διαλαμβάνει τις ζημίες που προκαλούνται από τη θαλάσσια μεταφορά επικίνδυνων και επιζήμιων ουσιών. Τα κράτη μέλη εξετάζουν την ενδεχόμενη επικύρωσή της. Όλες οι συμβάσεις αυτές στηρίζονται στην αντικειμενική αλλά παράλληλα περιορισμένη ευθύνη και στην έννοια της δεύτερης βαθμίδας αποζημίωσης. Στην περίπτωση της πετρελαϊκής ρύπανσης, η δεύτερη βαθμίδα συνίσταται στην δράση ενός ταμείου, το οποίο τροφοδοτείται από κοινού από τις συνεισφέρουσες εταιρείες πετρελαίου στα εισάγοντα κράτη, το οποίο αποζημιώνει - επίσης μέχρι ενός ορίου - για εκείνα τα ποσοστά ευθύνης που υπερβαίνουν την ευθύνη του πλοιοκτήτη. Υπό το φως των πρόσφατων ατυχημάτων θαλάσσιας ρύπανσης, πρέπει να εξεταστεί το κατά πόσο το διεθνές καθεστώς πρέπει να συμπληρωθεί από κοινοτικά μέτρα. Η Επιτροπή θα καταρτίσει ανακοίνωση για την ασφάλεια των πετρελαιοφόρων (Ιούνιος 2000) όπου θα εξετάζεται, μεταξύ άλλων, η ανάγκη συμπληρωματικού κοινοτικού καθεστώτος για την ευθύνη από τις πετρελαιοκηλίδες. Θα εξεταστούν εν προκειμένω διάφορες επιλογές, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες του κλάδου. Γενικότερα, ένα μελλοντικό κοινοτικό καθεστώς για την περιβαλλοντική ευθύνη οφείλει να διευκρινίζει τα περιθώρια εφαρμογής στους τομείς αυτούς, που ήδη καλύπτονται από το διεθνές δίκαιο.

4.9. Χρηματοοικονομικές ασφάλειες

Η ασφαλισιμότητα είναι σημαντική για να εξασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων ενός καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης.

Έχει διαπιστωθεί ότι η αντικειμενική ευθύνη προκαλεί δευτερογενή αποτελέσματα ή μεταβίβαση επικίνδυνων παραγωγικών δραστηριοτήτων από μεγαλύτερες εταιρείες σε μικρότερες, με στόχο την καταστρατήγηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το καθεστώς ευθύνης. Οι μικρότερες αυτές εταιρείες, οι οποίες, συχνά, στερούνται των πόρων που είναι αναγκαίοι για να έχουν το ίδιο αποτελεσματικά, όσο και οι μεγαλύτερες, συστήματα διαχείρισης της επικινδυνότητας, καθίστανται, πολλές φορές, υπεύθυνες για μεγαλύτερο μερίδιο ζημιών απ' ό,τι το μέγεθός τους θα προοιωνίζε. Οι εταιρείες αυτές σπάνια διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους για την επανόρθωση της ζημίας. Η δυνατότητα ασφάλισης περιορίζει τους κινδύνους στους οποίους εκτίθενται οι εταιρείες (μεταφέροντας μέρος αυτών στους ασφαλιστές). Κατ' αυτόν τον τρόπο αποθαρρύνονται επίσης και από τις τάσεις ανορθόδοξων πρακτικών παράκαμψης της ευθύνης²².

Οι δυνατότητες ασφάλισης για τους περιβαλλοντικούς κινδύνους και ειδικότερα για τις ζημίες των φυσικών πόρων αναμένεται να αναπτυχθούν βαθμιαία. Ενώσω δεν υπάρχουν ευρύτερης αποδοχής τεχνικές μέτρησης για την διάγνωση του μεγέθους των περιβαλλοντικών ζημιών, θα είναι δύσκολη η πρόβλεψη του ύψους της ευθύνης. Ωστόσο, ο υπολογισμός των συνδεόμενων με τους κινδύνους τελών είναι σημαντικός για την ανταπόκριση στις ευθύνες στο πλαίσιο των ασφαλιστικών συμβάσεων και οι ασφαλιστικές εταιρείες καλούνται να διαθέτουν ανά πάσα στιγμή την κατάλληλη τεχνογνωσία. Η ανάπτυξη ποιοτικών και αξιόπιστων ποσοτικών κριτηρίων για την

²²

Από την άλλη πλευρά, μια εταιρεία η οποία είναι σε θέση να ασφαλιστεί κατά των ζημιών που δύναται να προκαλέσει σε φυσικούς πόρους, έχει συμφέρον να ενεργήσει υπεύθυνα. Και αυτό, διότι προκειμένου να συνάψει ασφαλιστήριο συμβόλαιο, μια εταιρεία οφείλει κανονικά να υποβληθεί σε περιβαλλοντικό έλεγχο, να διαθέτει, συχνά, ένα αποτελεσματικό σύστημα διαχείρισης του κινδύνου και, εάν απαιτούνται ασφαλιστικές πληρωμές, να επωμισθεί, συχνά, τμήμα του καταβλητέου ποσού.

διάγνωση και την μέτρηση των περιβαλλοντικών ζημιών θα βελτιώσει την διαθέσιμη ασφαλιστική κάλυψη για την περιβαλλοντική ευθύνη και θα συμβάλει στην βιωσιμότητά του καθεστώτος που την προβλέπει, χωρίς όμως αυτό να συμβεί ευθύς αμέσως ή έστω με χαμηλό κόστος. Το στοιχείο αυτό συνηγορεί υπέρ μιας επιφυλακτικής προσεγγίσεως στον καθορισμό του καθεστώτος ευθύνης.

Η κάλυψη της ευθύνης για τις ζημίες στους φυσικούς πόρους αναμένεται να προαγάγει την ανάπτυξη μιας ασφαλιστικής αγοράς στον τομέα αυτόν, μολονότι παράλληλα θα υπέσκαπτε την αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».

Όσον αφορά την ασφαλιστική αγορά – η ασφάλιση αποτελεί έναν από τους δυνητικούς τρόπους χρηματοοικονομικής ασφάλειας πέραν των, μεταξύ άλλων, τραπεζικών εγγυήσεων, εσωτερικών αποθεμάτων ή κλαδικών συγκεντρωτικών συστημάτων – φιλοτεχνείται μια αγορά όπου η κάλυψη των κινδύνων περιβαλλοντικών ζημιών δεν έχει ακόμη αναπτυχθεί, πλην όμως πραγματοποιούνται σαφή βήματα προόδου σε τμήματα των χρηματοοικονομικών αγορών που εξειδικεύονται στον εν λόγω τομέα. Σχετικό παράδειγμα είναι η ανάπτυξη νέων τύπων ασφαλιστικών πολιτικών για την κάλυψη του κόστους του καθαρισμού ρυπανθέντων χώρων, όπως συμβαίνει στις Κάτω Χώρες.

Η δυνατότητα ασφαλιστικής κάλυψης έναντι των περιβαλλοντικών κινδύνων είναι απαραίτητη για την εδραίωση της χρηματοοικονομικής ασφάλειας, πλην όμως εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το κλίμα ασφάλειας δικαίου και διαφάνειας που δημιουργεί το εκάστοτε καθεστώς ευθύνης. Εντούτοις, τα καθεστώτα περιβαλλοντικής ευθύνης σχεδόν όλων των κρατών μελών δεν ανήγαγαν τη χρηματοοικονομική ασφάλεια σε απαίτηση που πηγάζει από τον νόμο. Όπου έγινε αυτό, όπως με τον Γερμανικό Νόμο Περιβαλλοντικής Ευθύνης, η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων προσέκρουσε σε δυσκολίες οι οποίες, μέχρι στιγμής, έχουν εμποδίσει την έκδοση του αναγκαίου διατάγματος εφαρμογής.

Οι ανησυχίες του χρηματοπιστωτικού κλάδου είναι ένας λόγος για την βήμα προς βήμα προσέγγιση που περιγράφεται στην παρούσα Λευκή Βίβλο (βλ. τμήμα 6). Το περιορισμένο εύρος των προβλεπόμενων επικινδύνων δραστηριοτήτων, ο περιορισμός στους φυσικούς πόρους που ήδη προστατεύονται από τις υφιστάμενες κοινοτικές διατάξεις και η αποκλειστική επικέντρωση στις σημαντικές έκτασης ζημίες, αποτελούν στοιχεία που συμβάλλουν στη βελτίωση της εκτίμησης και της αντιμετώπισης των κινδύνων που απορρέουν από το καθεστώς. Επιπλέον, *το κοινοτικό καθεστώς δεν θα έπρεπε να επιβάλει υποχρέωση χρηματοοικονομικής ασφάλειας*, προκειμένου να παράσχει τα απαραίτητα περιθώρια ευελιξίας μέχρις ότου αποκτηθεί εμπειρία υπο το νέο καθεστώς. Η χρηματοοικονομική ασφάλεια που παρέχεται από τους ασφαλιστικούς και τραπεζικούς κλάδους για τους κινδύνους που απορρέουν από το καθεστώς πρέπει να πραγματοποιηθεί σε εθελοντική μόνο βάση. Η Επιτροπή προτίθεται να συνεχίσει τις συζητήσεις με τους εν λόγω κλάδους προκειμένου να επιταχυνθεί η περαιτέρω ανάπτυξη ειδικών μέσων χρηματοοικονομικής εγγύησης.

5. ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΕΩΣ

Στη διάρκεια της διαδικασίας διαμόρφωσης μιας προσέγγισης για την περιβαλλοντική ευθύνη εξετάσθηκε σειρά διαφορετικών επιλογών και μέσων, τα κυριότερα των οποίων περιγράφονται στο παρόν τμήμα με παράλληλη έκθεση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων τους.

5.1. Η προσχώρηση της Κοινότητας στη Σύμβαση του Λουγκάνο

Η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την αστική ευθύνη όσον αφορά τις ζημιές που απορρέουν από επικίνδυνες για το περιβάλλον δραστηριότητες, συνήφθη το 1993. Η Επιτροπή και όλα τα κράτη μέλη συμμετείχαν στις διαπραγματεύσεις. Η Σύμβαση θεσπίζει ένα καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης που καλύπτει όλους τους τύπους ζημιών (τόσο των παραδοσιακών ζημιών, όπως οι τραυματισμοί προσώπων και οι ζημιές στην ιδιοκτησία, όσο και των καθαυτό ζημιών στο περιβάλλον), όταν προκαλούνται από επικίνδυνη δραστηριότητα. Προσδιορίζονται περαιτέρω οι επικίνδυνες δραστηριότητες στον τομέα των επικίνδυνων ουσιών, της βιοτεχνολογίας και των αποβλήτων. Το πεδίο εφαρμογής είναι ανοικτό, υπό την έννοια ότι και άλλες, πλην των ρητά αναφερομένων, δραστηριότητες μπορούν να χαρακτηρισθούν ως επικίνδυνες. Περίληψη του ιστορικού, του περιεχομένου καθώς και ο κατάλογος των υπογεγραμμένων μερών στην σύμβαση, βρίσκονται στην διάθεση του κοινού.

Η προσχώρηση της Κοινότητας στη σύμβαση αυτή θα παρουσίαζε το πλεονέκτημα να είναι σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας σε διεθνές επίπεδο (δεν είναι σκόπιμο να θεσπιστεί νέα κοινοτική νομοθεσία, εφόσον το ζήτημα μπορεί να αντιμετωπισθεί με την προσχώρηση της Κοινότητας σε υφιστάμενη διεθνή σύμβαση). Εξάλλου, η σύμβαση έχει το πλεονέκτημα της πληρότητας (περιλαμβάνονται όλοι οι τύποι ζημιών που απορρέουν από επικίνδυνες δραστηριότητες) και ενός ευρέος και ανοικτού πεδίου εφαρμογής· παρουσιάζει επίσης το πλεονέκτημα να διαθέτει ένα σύστημα που για να εξασφαλίσει συνοχή αντιμετωπίζει κατά τρόπο ομοιόμορφο όσους ασκούν επικίνδυνες δραστηριότητες, οποιεσδήποτε κι αν είναι αυτές. Έξι²³ κράτη μέλη έχουν ήδη υπογράψει τη σύμβαση, ενώ ορισμένα άλλα προτίθενται να τα μιμηθούν. Πολλά²⁴ κράτη μέλη έχουν ήδη θεσπίσει τη νομοθεσία εφαρμογής της σύμβασης, ή ετοιμάζουν την επικύρωση (ωστόσο, άλλα κράτη μέλη²⁵ δεν προτίθενται να την υπογράψουν ή να την επικυρώσουν). Η Σύμβαση είναι επίσης ανοικτή στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης καθώς και σε χώρες μη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, προκειμένου να έχει ευρεία διεθνή βάση. Η προσχώρηση της Κοινότητας αναμένεται να ενθαρρύνει άλλες χώρες προς την ίδια κατεύθυνση.

Όταν συγκρίνουμε το καθεστώς της Σύμβασης του Λουγκάνο με τα καθεστώτα περιβαλλοντικής ευθύνης των κρατών μελών, δημιουργείται η γενική εντύπωση ότι σε ορισμένα ζητήματα η Σύμβαση εμφανίζεται, χάρη στο ανοικτό πεδίο εφαρμογής της, πιο προοδευτική (στον βαθμό που η Σύμβαση καλύπτει ρητά τις καθ'αυτό περιβαλλοντικές ζημιές, δηλαδή τις οικολογικές ζημιές) σε σύγκριση με το καθεστώς πολλών κρατών μελών το οποίο είναι πιο περιορισμένης έκτασης και ισχύος. Ακριβώς τα τελευταία αυτά κράτη μέλη καθώς και το μεγαλύτερο μέρος της βιομηχανίας εκτιμούν ότι το πεδίο εφαρμογής της σύμβασης του Λουγκάνο είναι υπερβολικά ευρύ και παρέχει ελάχιστη ασφάλεια δικαίου, όπως επίσης και ότι οι ορισμοί της, ιδίως στον τομέα των οικολογικών ζημιών, είναι εξαιρετικά ασαφείς. Είναι αλήθεια ότι η σύμβαση διαλαμβάνει τις περιβαλλοντικές ζημιές, πλην όμως κατά τρόπο όχι συγκεκριμένο. Λόγου χάριν, δεν απαιτεί την αποκατάσταση, ούτε καθορίζει κριτήρια για την αποκατάσταση ή την αποτίμηση των εν λόγω ζημιών. Ως εκ τούτου, σε περίπτωση εξέτασης μιας ενδεχόμενης προσχώρησης, θα έπρεπε να συμπληρωθεί το καθεστώς της

²³ Φινλανδία, Ελλάδα, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες και Πορτογαλία.

²⁴ Αυστρία, Φινλανδία, Ελλάδα, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία.

²⁵ Δανία, Γερμανία, ΗΒ.

σύμβασης του Λουγκάνο με κοινοτική πράξη, προκειμένου να βελτιωθεί η σαφήνεια και ακρίβεια όσον αφορά την εφαρμογή της περιβαλλοντικής ευθύνης στον νέο αυτόν τομέα.

5.2. Καθεστώς εφαρμοστέο κατ' αποκλειστικότητα στις διασυνοριακές ζημίες

Τα κράτη μέλη ευαισθητοποιούνται όλο και περισσότερο απέναντι στις ζημίες διασυνοριακού χαρακτήρα, ιδίως επειδή η κοινή γνώμη ανησυχεί για την ρύπανση που προέρχεται από άλλες χώρες. Η κατανόηση των διασυνοριακών προβλημάτων αναμένεται να αυξηθεί με την προοδευτική εφαρμογή της οδηγίας «ενδιαιτήματα» (οικότοποι) και με τη συνειδητοποίηση της ύπαρξης πολυάριθμων ενδιαιτημάτων και από τις δύο πλευρές των συνόρων. Παρά το γεγονός ότι η ρύπανση και οι άμεσες ζημίες που προκαλούνται σε κάποιο από τα ενδιαιτήματα αυτά αφορούν ένα μόνο κράτος μέλος, ενδέχεται οι ζημίες να έχουν επιπτώσεις και σε άλλα κράτη μέλη, λόγω χάριν προσβάλλοντας ένα είδος, ή ένα ενδιαίτημα στο σύνολό του. Επίσης, η ρύπανση των ποταμών ή των λιμνών έχει, συχνά, διασυνοριακό χαρακτήρα.

Το βασικό επιχείρημα που προβάλλουν οι υπέρμαχοι ενός καθεστώτος εφαρμοστέου μόνο στις διασυνοριακές ζημίες συνίσταται στο ότι, για λόγους επικουρικότητας, δεν υπάρχουν επαρκείς λόγοι που να συνηγορούν στην εφαρμογή ενός κοινοτικού καθεστώτος ευθύνης στα προβλήματα που αντιμετωπίζει ένα κράτος μέλος και στο ότι τα διασυνοριακά προβλήματα, αντιθέτως, μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικότερα σε κοινοτικό επίπεδο. Ένα καθεστώς που θα αντιμετώπιζε μόνο τα διασυνοριακά προβλήματα θα παρουσίαζε ένα νομοθετικό κενό όσον αφορά την ευθύνη για τις ζημίες στην βιοποικιλότητα, δεδομένου ότι οι εν λόγω ζημίες δεν καλύπτονται καθόλου στα περισσότερα κράτη μέλη. Ο σημαντικός στόχος της ενίσχυσης της πρακτικής εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί με ένα καθεστώς το οποίο, επικεντρωνόμενο κατ' αποκλειστικότητα στις διασυνοριακές ζημίες, δεν θα κάλυπτε το μεγαλύτερο μέρος των δυνητικών παραβάσεων της εν λόγω νομοθεσίας (τις ζημίες που δεν αφορούν παρά μόνο ένα κράτος μέλος). Έτσι, ένα σύστημα περιορισμένο στις διασυνοριακές ζημίες θα είχε ως αποτέλεσμα την τελείως διαφορετική αντιμετώπιση προβλημάτων στο εσωτερικό του ιδίου κράτους μέλους, δεδομένου ότι άτομα εμπλεκόμενα σε υπόθεση διασυνοριακών ζημιών θα ήταν δυνατόν να θεωρηθούν υπεύθυνα στο πλαίσιο του κοινοτικού καθεστώτος του περιοριζόμενου στις διασυνοριακές ζημίες, ενώ άλλα, τα οποία ασκούν την ίδια δραστηριότητα στην ίδια χώρα, και προκαλούν παρόμοιες ζημίες, ενδέχεται να μην τους καταλογίζεται ευθύνη εάν το εθνικό σύστημα δεν καλύπτει το συγκεκριμένο ενδεχόμενο. Η νομιμότητα ενός τέτοιου συστήματος θα μπορούσε να αμφισβητηθεί βάσει της αρχής της ισότιμης μεταχείρισης, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

5.3. Δράση των κρατών μελών βάσει κοινοτικής σύστασης

Η επιλογή αυτή, η οποία θα μπορούσε, λόγω χάριν, να λάβει τη μορφή σύστασης συνδεδεμένης με την ισχύουσα στον τομέα αυτόν κοινοτική νομοθεσία, θα ήταν δυνατόν να στηριχθεί από όσους δεν έχουν πεισθεί για την ανάγκη ενός υποχρεωτικής νομικής πράξης. Αυτοί εκτιμούν ότι δεν υπάρχουν αρκετές ενδείξεις μη επάρκειας των εθνικών διατάξεων για την αντιμετώπιση των σχετικών περιβαλλοντικών προβλημάτων. Δεδομένου ότι η σύσταση αποτελεί μη υποχρεωτική πράξη, χωρίς μηχανισμούς συμμόρφωσης, αυτή θα συνεπαγόταν μεν μικρότερη επιβάρυνση για τους φορείς εκμετάλλευσης απ' ό,τι μία υποχρεωτική πράξη, ιδίως στις περιπτώσεις διασυνοριακών ζημιών, με πλεονεκτήματα όμως όσον αφορά το περιβάλλον περιορισμένα. Ανάλογα είναι και τα επιχειρήματα όσον αφορά την χρησιμοποίηση των (προαιρετικών) περιβαλλοντικών συμφωνιών στο πλαίσιο αυτό.

5.4. Η θέσπιση κοινοτικής οδηγίας

Οι κύριες διαφορές μεταξύ μιας κοινοτικής οδηγίας και της προσχώρησης της Κοινότητας στη Σύμβαση του Λουγκάνο συνίστανται κατά κύριο λόγο στο ότι μια κοινοτική δράση μπορεί να οριοθετήσει πληρέστερα το πεδίο εφαρμογής της και να καθορίσει καλύτερα το καθεστώς όσον αφορά τις ζημίες στην βιοποικιλότητα, φροντίζοντας να βρίσκεται πάντα αυτό σε συμφωνία με την εφαρμοστέα στον σχετικό τομέα κοινοτική νομοθεσία. Οι δύο αυτές διαφορές έχουν ως αποτέλεσμα ότι μια οδηγία εξασφαλίζει μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου απ' ό,τι η Σύμβαση του Λουγκάνο. Ωστόσο, η Σύμβαση του Λουγκάνο μπορεί να αποτελέσει σημαντική πηγή έμπνευσης για μια μελλοντική κοινοτική οδηγία, ακόμη και εάν η Κοινότητα δεν προσχωρήσει σ' αυτήν. Όσον αφορά το επιχείρημα της εφαρμογής της Σύμβασης του Λουγκάνο στα εξωκοινοτικά κράτη, είναι σαφές ότι μια κοινοτική οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη θα λαμβανόταν υπόψη στη διαδικασία σύγκλισης των υποψηφίων για προσχώρηση χωρών, ενώ θα εξεταζόταν επίσης η κατάσταση στις χώρες αυτές από πλευράς περιβαλλοντικής ευθύνης.

Συγκρίνοντας τον εν λόγω τύπο κοινοτικής δράσεως με τις πιο περιορισμένες και μη δεσμευτικές επιλογές που ήδη περιγράφηκαν στα σημεία 5.2 και 5.3, η τελευταία αυτή επιλογή εμφανίζει το επιπλέον πλεονέκτημα να εξασφαλίζει καλύτερη εφαρμογή των κοινοτικών περιβαλλοντικών αρχών και νομοθετικών διατάξεων και της αποτελεσματικής αποκατάστασης του περιβάλλοντος.

5.5. Τομεακή ευθύνη, ιδίως στον τομέα της βιοτεχνολογίας

Επανειλημμένως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ζητήσει από την Επιτροπή να ενσωματώσει διατάξεις περί ευθύνης στις υφιστάμενες οδηγίες στον τομέα της βιοτεχνολογίας. Η δυνατότητα που αναφέρεται στο σημείο 5.4 θα μπορούσε να προωθηθεί με την υποβολή πρότασης για περισσότερο εξειδικευμένες διατάξεις περί ευθύνης, εφαρμοστέες σε ειδικούς τομείς (π.χ. βιοτεχνολογία) αντί της οριζόντιας προσέγγισης, καλύπτοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, όλες τις (εν δυνάμει) επικίνδυνες δραστηριότητες κατά τρόπο ισότιμο.

Μια οριζόντια προσέγγιση έχει το πλεονέκτημα της δημιουργίας ενός γενικού πλαισίου με μία και μόνη πράξη. Υπό την προϋπόθεση ότι οι καλυπτόμενες δραστηριότητες δημιουργούν ανάλογους περιβαλλοντικούς κινδύνους και θέτουν συγκρίσιμα οικονομικά προβλήματα, η εν λόγω προσέγγιση όχι μόνο θα ήταν συνεπέστερη αλλά και

αποτελεσματικότερη. Μια τομεακή προσέγγιση δεν θα εξασφάλιζε ένα συνεκτικό καθεστώς ή ίση εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», καθώς και της αρχής της πρόληψης και της προφύλαξης, σε δραστηριότητες που είναι συγκρίσιμες υπό την έννοια ότι συνεπάγονται κινδύνους για τον άνθρωπο και για το περιβάλλον. Επιπλέον, ο στόχος της καλύτερης εφαρμογής όλων των σχετικών πράξεων κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας δεν θα επιτυγχανόταν εάν θεσπίζονταν διατάξεις περί ευθύνης μόνο σε έναν ειδικό τομέα νομοθεσίας. Τέλος, θα ήταν δύσκολο να εξηγηθεί σε έναν και μόνο κλάδο γιατί αυτός μόνο υπόκειται σε διατάξεις περί ευθύνης, σε αντίθεση με όλους τους άλλους κλάδους των οποίων οι δραστηριότητες εγκυμονούν ανάλογους κινδύνους. Για όλους αυτούς τους λόγους, κρίνεται προτιμότερο ένα οριζόντιο καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης.

6. ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ

Η Συνθήκη ΕΚ ορίζει ότι η κοινοτική πολιτική περιβάλλοντος οφείλει να συμβάλλει στη διαφύλαξη, την προστασία και την βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος (άρθρο 174 παράγραφος 1). Η πολιτική αυτή οφείλει επίσης να στοχεύει σε υψηλά επίπεδα προστασίας, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας. *Θα στηρίζεται* στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, στην αρχή της επανόρθωσης, κατά προτίμηση στην πηγή, των περιβαλλοντικών ζημιών, καθώς και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (άρθρο 174 παράγραφος 2). Όλες αυτές οι αρχές, οι οποίες, σύμφωνα με τη διατύπωση της Συνθήκης (βλ. κυρτούς χαρακτήρες) είναι δεσμευτικές για τα κοινοτικά όργανα, δεν τίθενται σε εφαρμογή κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο σε ολόκληρη την Κοινότητα. Ένας λόγος είναι η ύπαρξη κενών στα περισσότερα συστήματα ευθύνης των κρατών μελών όσον αφορά τις ζημίες στη βιοποικιλότητα. (στο πλαίσιο αυτό, προβλ. επίσης το τμήμα 3).

Εξάλλου, η εθνική νομοθεσία δεν είναι σε θέση να καλύψει αποτελεσματικά τις διασυνοριακές περιβαλλοντικές ζημίες στην Κοινότητα, οι οποίες αφορούν ιδίως τα υδάτινα ρεύματα και τα ενδιαιτήματα που βρίσκονται εκατέρωθεν των συνόρων. Ως εκ τούτου, ένα κοινοτικό σύστημα κρίνεται αναγκαίο, προκειμένου οι διασυνοριακές ζημίες να αντιμετωπίζονται κατά τρόπο ικανοποιητικό.

Διαφορετικά επίσης είναι και τα μέσα που χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη για την εκ μέρους τους εφαρμογή των κανόνων περιβαλλοντικής ευθύνης. Ορισμένα στηρίζονται περισσότερο στο διοικητικό ή δημόσιο δίκαιο, ενώ άλλα προσφεύγουν περισσότερο στο αστικό δίκαιο. Όλα τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν συνδυασμό των δύο. *Ένα κοινοτικό σύστημα θα πρέπει να καθορίσει τους στόχους και τα αποτελέσματα, πλην όμως εναπόκειται στα κράτη μέλη να επιλέξουν τα μέσα και εργασία για την επίτευξή τους.*

Σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, ένα κοινοτικό σύστημα – στηριζόμενο στο άρθρο 175 της Συνθήκης – θα μπορούσε να αποτελεί ένα σύστημα -πλαίσιο που περιλαμβάνει τις βασικές απαιτήσεις, συμπληρούμενες, αργότερα, από άλλα στοιχεία που θα κρίνονταν αναγκαία βάσει της κτηθείσας πείρας κατά την περίοδο αρχικής εφαρμογής (*βαθμιαία προσέγγιση*).

Σε περίπτωση που το επιλεγόμενο μέσο θέσπισης του συστήματος είναι η έκδοση οδηγίας, η συνοχή στην εφαρμογή του συστήματος σε όλη την Κοινότητα θα μπορεί να εξασφαλιστεί με τον έλεγχο της Επιτροπής όσον αφορά την τήρηση του κοινοτικού δικαίου και την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

7. ΟΙ ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΣΕ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Ένα κοινοτικό καθεστώς στο πλαίσιο που καθορίζει η Λευκή Βίβλος θα διέφερε σημαντικά από τα υφιστάμενα καθεστώτα. Κατά συνέπεια, η ήδη κτηθείσα πείρα δεν επαρκεί για μια συνολική εκτίμηση των οικονομικών επιπτώσεων του κοινοτικού καθεστώτος, συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων στην εξωτερική ανταγωνιστικότητα. Η Επιτροπή θα συνεχίσει τις έρευνες στον σχετικό τομέα και θα δρομολογήσει περαιτέρω μελέτες για τις οικονομικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις της περιβαλλοντικής ευθύνης. Τα ευρήματα των μελετών αυτών θα εξετασθούν εις βάθος και θα δοθεί η δέουσα προσοχή στην προετοιμασία των μελλοντικών εν προκειμένω πρωτοβουλιών της Επιτροπής. Ωστόσο, τα στοιχεία τα σχετικά με τα υφιστάμενα καθεστώτα ευθύνης διαμορφώνουν ένα χρήσιμο γενικό αναλυτικό πλαίσιο.

Από τα διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με τις συνολικές επιπτώσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στη βιομηχανική ανταγωνιστικότητα προκύπτει ότι δεν έχουν εντοπισθεί σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις. Υπάρχουν επίσης διαθέσιμα στοιχεία για τις επιπτώσεις των υφιστάμενων καθεστώτων περιβαλλοντικής ευθύνης. Το συνολικό ετήσιο κόστος καθαρισμού, εξαιρουμένων όμως των δαπανών για την αποκατάσταση των φυσικών πόρων, του δρώντος αναδρομικά²⁶ Superfund των ΗΠΑ, αντιπροσωπεύει το 5%, περίπου, του συνολικού ποσού που δαπανάται κάθε χρόνο στις Ηνωμένες Πολιτείες για τη συμμόρφωση προς όλους τους ομοσπονδιακούς περιβαλλοντικούς κανονισμούς. Δεν υπάρχουν συνολικά στοιχεία, όσον αφορά το Superfund των ΗΠΑ, για το κόστος των αποκαταστάσεων των φυσικών πόρων. Όσον αφορά τα ισχύοντα καθεστώτα περιβαλλοντικής ευθύνης στα κράτη μέλη, τα διαθέσιμα στοιχεία υποδηλώνουν ότι δεν έχουν ανακύψει σημαντικά προβλήματα ανταγωνιστικότητας.

Μολονότι δεν υπάρχει βεβαιότητα όσον αφορά τις επιπτώσεις ενός κοινοτικού καθεστώτος ευθύνης στον ανταγωνισμό των κρατών μελών με το εμπόριο τρίτων κρατών, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ διαθέτουν κάποιας μορφής νομοθεσία περιβαλλοντικής ευθύνης. Κατά συνέπεια, ένα κοινοτικό καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης δεν θα ισοδυναμεί με την θέσπιση, εκ μέρους της ΕΕ, μονομερούς προτύπου περιβαλλοντικής προστασίας²⁷.

Αυτό δεν σημαίνει ότι η διεθνής ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας ΕΕ και ειδικότερα των εξαγωγικά προσανατολισμένων βιομηχανιών και των κλάδων που αντιμετωπίζουν έντονο ανταγωνισμό από τις εισαγωγές, δεν θα έπρεπε να προστατευθεί με κάθε μέσον. Υπάρχουν τρόποι αντιμετώπισης τυχόν προβλημάτων εξωτερικής ανταγωνιστικότητας τα οποία θα μπορούσαν να προκύψουν από διαφορές στα συμβατά με τους διεθνείς κανόνες εμπορίου πρότυπα ευθύνης σε διεθνές επίπεδο.

²⁶ Η Λευκή Βίβλος δεν τάσσεται υπέρ της αναδρομικής ευθύνης η οποία, ενώ είναι ίδια στις υπόλοιπες παραμέτρους, έχει μεγαλύτερες επιπτώσεις από πλευράς κόστους.

²⁷ Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι τα περισσότερα προβλήματα ανταγωνιστικότητας και μετεγκατάστασης παρουσιάζονται μεταξύ των ανεπτυγμένων χωρών και όχι μεταξύ αναπτυσσομένων και ανεπτυγμένων (μία θέση που επιβεβαιώνεται στην πρόσφατη μελέτη του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) για το εμπόριο και το περιβάλλον, *Special Studies "Trade and the Environment"* WTO 1999). Δεδομένου λοιπόν ότι οι περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ διαθέτουν ήδη κάποιας μορφής νομοθεσία περιβαλλοντικής ευθύνης, ο αντίκτυπος ενός κοινοτικού καθεστώτος ευθύνης στην εξωτερική ανταγωνιστικότητα αναμένεται να είναι περιορισμένος.

Όσον αφορά τις **MME**, αυτές συχνά ευθύνονται για ένα δυσανάλογα μεγαλύτερο μερίδιο των προκαλούμενων περιβαλλοντικών ζημιών απ' ό,τι θα αναμενόταν βάσει του μεγέθους των, ενδεχομένως λόγω της έλλειψης κεφαλαίου. Από την σκοπιά αυτή, ενδέχεται να αντιμετωπίσουν σημαντικότερες επιπτώσεις. Οι τυχόν παρενέργειες, όπως μια ενδεχόμενη αύξηση του ποσοστού των ζημιών που προκύπτουν από τα MME, πρέπει να αντιμετωπισθούν με περισσότερο εύστοχη χρήση των εθνικών ή κοινοτικών μηχανισμών στήριξης, με στόχο την ενίσχυση της εκ μέρους των MME υιοθέτησης τεχνικών που σέβονται το περιβάλλον.

Η προτεινόμενη προσέγγιση στο ζήτημα της ευθύνης προστατεύει **τους φορείς του χρηματοπιστωτικού κλάδου** από την ευθύνη, εκτός εάν έχουν επιχειρησιακές ευθύνες. Οι ανεπιθύμητες αρνητικές επιπτώσεις στον κλάδο αυτόν είναι, ως εκ τούτου, απίθανες. Υπό την προϋπόθεση της εξασφάλισης ασφάλειας δικαίου όσον αφορά την ευθύνη και την διαφάνεια, ο αντίκτυπος ιδίως στον **ασφαλιστικό** κλάδο, αναμένεται να είναι συν τα χρόνια θετικός, καθώς θα συσσωρεύεται πείρα από την λειτουργία του καθεστώτος και θα αναδύονται νέες αγορές για τα ασφαλιστικά προϊόντα.

Σημασία έχουν εν προκειμένω και οι επιπτώσεις της θέσπισης περιβαλλοντικής ευθύνης στην απασχόληση. Από τα διαθέσιμα στοιχεία για τις συνολικές επιπτώσεις του περιβαλλοντικού κανονιστικού δικαίου προκύπτει ότι ενώ σε επιμέρους βιομηχανίες οι θέσεις εργασίας ενδέχεται να αυξηθούν ή να μειωθούν, η συνολική απασχόληση δεν θα επηρεαστεί συνολικά²⁸.

Ενώ δεν υπάρχουν εμπειρικές μελέτες για τις ειδικές επιπτώσεις της θέσπισης περιβαλλοντικής ευθύνης στην απασχόληση, είναι σαφές ότι ενδέχεται να παρουσιαστούν αρνητικές επιπτώσεις στο μέτρο που ορισμένες επιχειρήσεις θα στρέφονται από δραστηριότητες και διαδικασίες που προκαλούν περισσότερες περιβαλλοντικές ζημιές, σε άλλες λιγότερες βλαπτικές για το περιβάλλον. Ωστόσο, οι επιδράσεις αυτές πιθανότατα θα αντισταθμιστούν. Η οικονομική ουσία της θέσπισης ευθύνης συνίσταται στο ότι παρέχει κίνητρα για αυξημένα επίπεδα πρόληψης. Πρέπει επομένως να αναμένεται ότι η απασχόληση στις βιομηχανίες που παράγουν και χρησιμοποιούν τεχνολογίες και συναφείς υπηρεσίες που σέβονται το περιβάλλον θα ωφεληθούν από την θέσπιση περιβαλλοντικής ευθύνης. Επίσης, παράλληλα με την ανάπτυξη της ασφάλισης για τις ζημιές στους φυσικούς πόρους αναμένεται να αυξηθούν και οι θέσεις εργασίας στον εν λόγω κλάδο.

Το βασικό στοιχείο εν προκειμένω είναι η αειφόρος ανάπτυξη, λαμβανομένων υπόψη, κατά τρόπο ισόρροπο, της οικονομικής, της κοινωνικής και της περιβαλλοντικής διάστασης.

Τέλος, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η χρήση μέσων πολιτικής συνεπιφέρει συχνά κόστος, ακόμη και εάν εν γένει αποφέρει κέρδος. Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο να επιδιωχθεί η ελαχιστοποίηση του κόστους σε συνδυασμό με προκαθορισμό των στόχων.

Όσον αφορά την ευθύνη, το κόστος συναλλαγών, δηλαδή το κόστος της θέσπισης και εφαρμογής κανόνων, αποτελεί θέμα ειδικής εξέτασης. Εν προκειμένω, τρεις είναι οι περιπτώσεις που μπορούν να αναφερθούν. Πρώτον, η περίπτωση, των ΗΠΑ, όπου οι δικαστικές διενέξεις είναι, ομολογουμένως, συχνότερο φαινόμενο απ' ό,τι στην Ευρώπη,

²⁸

Βλ., λόγου χάριν, την συγκριτική μελέτη "Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation: What are the real issues", R. Repetto, World Resources Institute, Μάρτιος 1995.

και όπου η περί ευθύνης νομοθεσία είχε ως αποτέλεσμα υψηλό κόστος συναλλαγών, κυρίως δε νομίμων τελών, σε επίπεδα του ύψους του 20% του συνολικού κόστους εφαρμογής της νομοθεσίας και αποζημιώσεων. Δεύτερον, όσον αφορά τα καθεστώτα αντικειμενικής περιβαλλοντικής ευθύνης στα κράτη μέλη, δεν υπάρχουν ενδείξεις ότι οδήγησαν σε αύξηση των καταγγελιών ή του κόστους συναλλαγών. Τέλος, υπάρχει η πείρα που έχει αποκομισθεί από την έκδοση της οδηγίας περί ευθύνης για ελλατωματικά προϊόντα (βλ. παραπομπή 9) στην Κοινότητα. Εκθεση από την μελέτη της πρώτης περιόδου εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, δεν διαπίστωσε κάποια σημαντική αύξηση στον αριθμό ή στο είδος των καταγγελιών. Από το γεγονός αυτό μπορεί να συναχθεί ότι κατά την διαμόρφωση ενός καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης, είναι σημαντικό να διερευνώνται οι λόγοι που οδηγούν στην εμφάνιση διαφορών στο κόστος συναλλαγών μεταξύ των διαφόρων συστημάτων, και να αποφεύγονται οι ρυθμίσεις που θα συνέβαλαν στη δημιουργία τέτοιου κόστους.

Υπό το φως των ανωτέρω πρέπει να εξετάζονται και οι κανόνες σχετικά με την άμεση πρόσβαση στη δικαιοσύνη από τρίτα μέρη, πλην των δημοσίων αρχών. Η υιοθέτηση εξωδικαστικών λύσεων θα ήταν εν προκειμένω ωφέλιμη. Επίσης, τα πρότυπα καθαρισμού και αποκατάστασης πρέπει να εξετασθούν υπό το πρίσμα του κόστους που ενδέχεται να δημιουργήσουν.

Προκειμένου να είναι δυνατή η αντιμετώπιση της ιστορικής ρύπανσης και άλλων μορφών ρύπανσης για τις οποίες η ευθύνη αποτελεί ένα πρόσφορο μέσον, λόγου χάριν στην περίπτωση των ζημιών από διάχυτες πηγές, ή στις περιπτώσεις όπου είναι αδύνατος ο εντοπισμός του ρυπαίνοντος, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν – όπως ήδη έχουν πράξει ορισμένα – άλλα μέσα, όπως τα επιβολή τελών για την αντιμετώπιση ζημιών από ρυπαίνουσες δραστηριότητες, ή την δημιουργία ταμείου εθνικού ή περιφερειακού επιπέδου.

8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Στην παρούσα Λευκή Βίβλο επιδιώχθηκε η αξιολόγηση διαφόρων επιλογών κοινοτικής δράσεως στον τομέα της περιβαλλοντικής ευθύνης. Βάσει της ανάλυσης που περιέχεται στην παρούσα Βίβλο, η Επιτροπή θεωρεί ως καταλληλότερη επιλογή τη λύση μιας κοινοτικής οδηγίας-πλαίσιου για την περιβαλλοντική ευθύνη, η οποία θα θεσπίζει αντικειμενική ευθύνη αφενός– με την παράλληλη αναγνώριση λόγων απαλλαγής- όσον αφορά τις παραδοσιακές ζημίες (ζημίες στην υγεία και την ιδιοκτησία) και τις περιβαλλοντικές ζημίες (ρύπανση χώρων και ζημίες στη βιοποικιλότητα στις περιοχές του Natura 2000) από επικίνδυνες δραστηριότητες που διέπονται από το κοινοτικό δίκαιο, και αφετέρου θα θεσπίζει αφετέρου υποκειμενική ευθύνη για τις τυχόν ζημίες στην βιοποικιλότητα από μη επικίνδυνες δραστηριότητες. Η προσέγγιση αυτή αναμένεται να εξασφαλίσει την θέσπιση των πλέον κατάλληλων και αποτελεσματικών μέσων εφαρμογής των περιβαλλοντικών αρχών που προβλέπονται στη συνθήκη ΕΚ, ειδικότερα δε της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».

Οι λεπτομερείς ρυθμίσεις μιας τέτοιας οδηγίας-πλαίσιου πρέπει να εξετασθούν περαιτέρω υπό το φως των επικείμενων διαβουλεύσεων.

Η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, καθώς και τα ενδιαφερόμενα μέρη,

να συζητήσουν και να σχολιάσουν τη Λευκή Βίβλο. Τα τυχόν σχόλια μπορούν να αποσταλούν στην Επιτροπή, στην ακόλουθη διεύθυνση:

Directorate General for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection Legal Affairs Unit (DG ENV.B.3), Rue de la Loi 200, 1049 Brussels, ή να αποσταλούν με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο (e-mail) στην διεύθυνση Carla.DEVRIES@cec.eu.int ή Charlotta.COLLIANDER@cec.eu.int πριν από την 1η Ιουλίου 2000.