

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Λευκή Βίβλο για την περιβαλλοντική ευθύνη»

(2000/C 268/07)

Στις 18 Φεβρουαρίου 2000, και σύμφωνα με τα άρθρα 174 και 175 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την «Λευκή Βίβλο για την περιβαλλοντική ευθύνη».

Το τμήμα γεωργίας, ανάπτυξης της υπαίθρου και περιβάλλοντος, που επιφορτίστηκε με την προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 21 Ιουνίου 2000. Εισηγήτρια ήταν η κ. Sánchez Miguel.

Κατά την 374η σύνοδο ολομέλειας της 12ης και 13ης Ιουλίου 2000 (συνεδρίαση της 12ης Ιουλίου), η ΟΚΕ υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 87 ψήφους υπέρ, 7 ψήφους κατά και 19 αποχές.

1. Εισαγωγή

1.1. Χρειάστηκε να περάσουν σχεδόν επτά χρόνια από την δημοσίευση του Πράσινου Βιβλίου της Επιτροπής σχετικά με την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών⁽¹⁾, για να προβεί η Επιτροπή στη δημοσίευση της Λευκής Βίβλου για τη θέσπιση της διάρθρωσης του μελλοντικού κοινοτικού καθεστώτος σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, στο οποίο περιγράφονται οι βασικές αρχές που θα διέπουν το εν λόγω καθεστώς ώστε να διασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα και η βιωσιμότητά του.

1.2. Στο διάστημα που μεσολάβησε κατέστη σαφής η ανάγκη όχι μόνον της πρόληψης των ζημιών που προκαλούν στο περιβάλλον οι ανθρώπινες δραστηριότητες αλλά επίσης και η ανάγκη θέσης σε εφαρμογή μίας άλλης βασικής αρχής, η οποία περιλαμβάνεται πλέον σε όλες τις κοινοτικές κανονιστικές ρυθμίσεις και η οποία έχει, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, γίνει αποδεκτή από όλους τους ενδιαφερόμενους κοινωνικούς παράγοντες, δηλαδή της αρχής σύμφωνα με την οποία «ο ρυπαίνων πληρώνει».

1.3. Τα σοβαρά γεγονότα που έλαβαν χώρα κατά τα τελευταία έτη («Donana», «Erika», «Baia Mare», κ.λπ.) κατέστησαν σαφή την ανάγκη υπερεδαφικής εφαρμογής των εθνικών νόμων περιβαλλοντικής ευθύνης, διότι οι εν λόγω νόμοι δεν προβλέπουν τους μηχανισμούς που απαιτούνται για την αντιμετώπιση περιπτώσεων στις οποίες οι ζημιές που προκαλούνται αφορούν περισσότερες από μία χώρες. Όχι μόνον έχουν εντοπισθεί σημαντικές διαφορές μεταξύ των διαφόρων εθνικών νόμων για την περιβαλλοντική ευθύνη αλλά επίσης, επισημαίνεται, ότι υπάρχουν ακόμη χώρες που δεν διαθέτουν σχετικούς ρυθμιστικούς κανόνες, γεγονός που δυσχεραίνει την εξεύρεση της κατάλληλης λύσης για την επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων.

1.4. Επίσης, είναι πιθανόν να δημιουργηθούν διάφορες καταστάσεις για τις οποίες θα πρέπει να προβλεφθεί η αντιμετώπιση των πιθανών συνεπειών τους, όπως όσον αφορά την εκτεταμένη χρήση γενετικά τροποποιημένων οργανισμών (ΓΤΟ) η χρήση των οποίων προς το παρόν προκαλεί την έντονη αντίδραση της Κοινωνίας των Πολιτών. Στην περίπτωση των εν λόγω οργανισμών πρέπει να υπάρξει πλήρης εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης. Η ΕΕ διαθέτει επί του παρόντος μία σειρά κανονιστικών ρυθμίσεων⁽²⁾ οι οποίες βρίσκονται στο στάδιο της αναθεώρησης. Σε ορισμένα κράτη μέλη μία μερίδα της κοινής γνώμης ζητεί την

προσωρινή αναστολή της χρήσης τους μέχρι να αποδειχθεί επιστημονικά ότι δεν βλάπτουν την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον.

2. Κυριότερα σημεία της Λευκής Βίβλου

2.1. Στη Λευκή Βίβλο εξετάζονται διάφορες πιθανές λύσεις σχετικά με το ζήτημα της θέσπισης ενός συστήματος περιβαλλοντικής ευθύνης σε κοινοτικό επίπεδο στόχος του οποίου θα είναι τόσο η καλύτερη εφαρμογή των περιβαλλοντικών αρχών που αναφέρονται στο άρθρο 174, παράγραφος 2 της Συνθήκης της ΕΚ (αρχές της «προφύλαξης» και της «πρόληψης» καθώς και η αρχή σύμφωνα με την οποία «ο ρυπαίνων πληρώνει») όσο και η βελτίωση της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Όσον αφορά την εφαρμογή των προαναφερθεισών αρχών, στόχος του εν λόγω συστήματος θα είναι να αποτελέσει ένα αποτελεσματικό μηχανισμό πρόληψης που θα λειτουργεί συμπληρωματικά σε σχέση με την εφαρμογή των υπολοίπων περιβαλλοντικών κανόνων που ισχύουν στην ΕΕ. Εντούτοις, κύριος στόχος της εφαρμογής του εν λόγω συστήματος θα είναι η αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών, βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», ώστε να αποφευχθεί η άμεση ανάληψη του κόστους από την κοινωνία.

2.2. Στη Λευκή Βίβλο περιγράφονται τα κυριότερα, πιθανά, χαρακτηριστικά ενός μελλοντικού κοινοτικού καθεστώτος. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά είναι τα ακόλουθα:

- ο μη αναδρομικός του χαρακτήρας·
- η κάλυψη τόσο των παραδοσιακών ζημιών (ζημιές στην υγεία και στην ιδιοκτησία) όσο και των περιβαλλοντικών ζημιών (μόλυνση χώρων και ζημιές στη βιοποικιλότητα). Όσον αφορά τις ζημιές στη βιοποικιλότητα αυτές αφορούν αποκλειστικά τη βιοποικιλότητα που προστατεύεται στο πλαίσιο του δικτύου Natura 2000 και ειδικότερα των οδηγιών περί οικοτόπων και αγρίων πτηνών. Παρά το γεγονός αυτό οι ζημιές μπορεί να αφορούν όχι μόνον τους οικοτόπους αλλά και γενικότερα τη χλωρίδα και την πανίδα (παραδείγματα: χάρη τα αποδημητικά πουλιά)·
- το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής του («ρυθμιζόμενες δραστηριότητες») το οποίο βασίζεται στην ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία. Η μόλυνση χώρων και οι παραδοσιακές ζημιές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του μόνον στην περίπτωση που αποτελούν συνέπεια μίας (πιθανώς) επικίνδυνης, ρυθμιζόμενης από την κοινοτική νομοθεσία, δραστηριότητας (οι εν λόγω δραστηριότητες προσδιορίζονται σε πολυάριθμες οδηγίες, όπως παραδείγματος χάρι οι οδηγίες που καθορίζουν τα όρια εκπομπής επικίνδυνων ουσιών στον αέρα και στο υδάτινο περιβάλλον, οι οδηγίες για την Ολοκληρωμένη Πρόληψη και τον Έλεγχο της Ρύπανσης (ΟΠΕΡ) και Seveso II, η νομοθεσία σχετικά με την εξάλειψη των αποβλήτων, τους ΓΤΟ, κ.λπ.)·

(1) COM(93) 47 τελικό της 14ης Μαΐου 1993. — ΕΕ L 117 της 8.5.1990.

(2) Οδηγία 90/220/ΕΟΚ, ΕΕ L 117 της 8.5.1990.

- η ύπαρξη αντικειμενικής ευθύνης (το οποίο σημαίνει ότι δεν είναι απαραίτητη η απόδειξη της ενοχής του υπευθύνου αλλά ότι αρκεί η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας σχέσης μεταξύ των δραστηριοτήτων και των ζημιών) για τις ζημιές που προκαλούνται από την άσκηση «επικίνδυνων δραστηριοτήτων» και η ύπαρξη ευθύνης που βασίζεται στην ενοχή στην περίπτωση ζημιών που προκλήθηκαν από την άσκηση μίας «μη επικίνδυνης δραστηριότητας» (όσον αφορά αποκλειστικά τις ζημιές που συνδέονται με την εφαρμογή του δικτύου Natura 2000).
- ο προσδιορισμός ελαφρυντικών που μπορούν να προκαλέσουν τον περιορισμό ή την απαλλαγή από την ευθύνη.
- η απόδοση ευθύνης στο πρόσωπο ή στην επιχείρηση που ασκούν τον έλεγχο της σχετικής δραστηριότητας. Στην περίπτωση εταιρείας που είναι νομικό πρόσωπο η ευθύνη βαρύνει το νομικό πρόσωπο και όχι τους διοικούντες ή τους υπαλλήλους της εταιρείας.
- ο καθορισμός κριτηρίων για την αξιολόγηση διαφόρων τύπων ζημιών.
- η υποχρέωση οι αποζημιώσεις που καταβάλλονται από τον ρυπαίνοντα για την αποκατάσταση των ζημιών που έχουν προκληθεί στο περιβάλλον να δαπανώνται πραγματικά για το σκοπό αυτό.
- προτάσεις για τη βελτίωση της προσφυγής στη δικαιοσύνη (εξετάζεται το ζήτημα της «ανάληψης νομικής δράσης» («*ius standi*») σχετικά με την κατάθεση προσφυγής για την απόδοση ευθύνης)· στη Λευκή Βίβλο δίδεται προτεραιότητα στο κράτος έναντι των περιβαλλοντικών οργανώσεων ή ενώσεων, οι οποίες μπορούν να προσφεύγουν πρώτες στα δικαστήρια μόνον σε επείγουσες περιπτώσεις.

2.3. Στη Λευκή Βίβλο εξετάζονται διάφορες εναλλακτικές λύσεις σχετικά με τις δυνατότητες ανάληψης κοινοτικής δράσης. Το συμπέρασμα το οποίο εξάγεται είναι ότι την καταλληλότερη λύση αποτελεί η υιοθέτηση μίας κοινοτικής οδηγίας — πλαίσιο. Οι ειδικές πτυχές της εν λόγω οδηγίας θα εξετασθούν μεταγενέστερα, υπό το φως των αποτελεσμάτων που θα έχουν οι σχετικές διαβουλεύσεις της Επιτροπής.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για τη Λευκή Βίβλο και καλεί την Επιτροπή να προβεί τελικά στην υποβολή μίας νομοθετικής πρότασης η οποία, από κοινού με τους υπόλοιπους κοινοτικούς μηχανισμούς, που ήδη υφίστανται, θα έχει ως στόχο την αντιμετώπιση του προβλήματος της περιβαλλοντικής υποβάθμισης που χαρακτηρίζει την επικράτεια της ΕΕ.

3.2. Όπως και σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της⁽¹⁾, η ΟΚΕ δηλώνει ότι συμφωνεί με τη θέσπιση του προτεινόμενου νομοθετικού μηχανισμού (Οδηγία-πλαίσιο) επειδή θεωρεί ότι κατά τον τρόπο αυτό θα καταστεί δυνατή η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, η εναρμόνιση των βασικών κατευθύνσεων και θα δοθεί η δυνατότητα στα κράτη μέλη να αναπτύξουν τους κανόνες εκείνους που κρίνουν περισσότερο απαραίτητους.

3.2.1. Με τη θέσπιση της οδηγίας-πλαίσιο θα ενσωματωθούν σε ένα μόνον κείμενο όλοι οι ισχύοντες, αλλά διασκορπισμένοι, κανόνες που είναι δύσκολο να εφαρμοσθούν. Επίσης θα καταργηθούν ορισμένοι παρωχημένοι κανόνες, θα διατηρηθούν οι

επιστημονικές εκείνες έννοιες η αξία των οποίων έχει επιβεβαιωθεί και, κυρίως, θα απλοποιηθεί η εφαρμογή τους, δεδομένου ότι θα διευκολυνθεί η πρόσβαση και η χρήση τους εκ μέρους των ενδιαφερομένων μερών.

3.3. Η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι το προτεινόμενο καθεστώς δεν θα έχει αναδρομικό χαρακτήρα. Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η εν λόγω αρχή δεν ισχύει για τις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες οι ρυπαίνουσες δραστηριότητες άρχισαν πριν από τη θέση σε εφαρμογή του κοινοτικού καθεστώτος αλλά συνεχίζονται ακόμη: στις περιπτώσεις αυτές παρά το γεγονός ότι ο ρυπαίνων θεωρείται ότι φέρει ευθύνη, θα πρέπει να λαμβάνεται, επιπλέον, υπόψη κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου κατά πόσον τηρούνται οι περιβαλλοντικοί κανόνες.

3.4. Όσον αφορά την κάλυψη των ζημιών που προτείνεται από τη Λευκή Βίβλο, η ΟΚΕ υπογραμμίζει την καθοριστική σημασία που έχει η θέσπιση ενός ευρύτατου συστήματος ευθύνης, δεδομένου ότι με αυτό καλύπτονται όχι μόνον οι παραδοσιακές αλλά και οι περιβαλλοντικές ζημιές. Βεβαίως και σήμερα υφίστανται στην ΕΕ καθεστώς απόδοσης ευθύνης στην περίπτωση μη συμμόρφωσης προς την περιβαλλοντική νομοθεσία, τα οποία, αφενός, έχουν περιορισμένο χαρακτήρα και προβλέπουν την επιβολή προστίμων και, αφετέρου, δίδουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να επεκτείνουν τις υφιστάμενες κυρώσεις με την επιβολή και άλλων ειδών κυρώσεων. Παρά το γεγονός αυτό, οι εν λόγω κυρώσεις έχουν ως αποτέλεσμα την κάλυψη μόνον ενός μέρους των ζημιών και όχι την πλήρη αποκατάστασή τους.

3.5. Η αναγνώριση ελαφρυντικών δεν πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των θετικών συνεπειών που συνεπάγεται η εφαρμογή του καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης. Τα ελαφρυντικά θα πρέπει να αναγνωρίζονται σταδιακά ανάλογα με το, μεγαλύτερο ή μικρότερο, βαθμό συμμόρφωσης προς την περιβαλλοντική νομοθεσία, ενώ επίσης στους λόγους απαλλαγής από την ευθύνη θα πρέπει να περιληφθούν και οι περιπτώσεις εκτέλεσης μίας σαφούς εντολής εκ μέρους της αρμόδιας διοικητικής αρχής.

3.6. Το προτεινόμενο καθεστώς μπορεί επίσης να συμβάλει στον τομέα της πρόληψης δεδομένου ότι προβλέπει την εξεύρεση και την αύξηση των πόρων που απαιτούνται για την ανάληψη ουσιαστικότερης δράσης στον τομέα του περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να προβλεφθεί και η λήψη μέτρων για τη διευκόλυνση των ΜΜΕ προκειμένου να προβούν στην προσαρμογή των παραγωγικών τους συστημάτων στις περιβαλλοντικές ανάγκες, μέσω της υιοθέτησης απλούστερων διαδικασιών που θα λαμβάνουν υπόψη τον αριθμό των επιχειρήσεων που αναλαμβάνουν δραστηριότητες που εγκυμονούν κινδύνους. Επίσης, θα μπορούσε να προβλεφθεί η διάθεση πιστώσεων για τη διασφάλιση των μέσων που είναι απαραίτητα για τη διευκόλυνση της προσαρμογής τους στις νέες ανάγκες, ιδιαίτερα όσον αφορά το κόστος της ασφάλισης.

3.7. Για τη διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της περί δικαίου αρχής είναι απαραίτητο να υπάρξει καθορισμός των κριτηρίων και της μεθόδου υπολογισμού των περιβαλλοντικών ζημιών. Μέχρι σήμερα έχουν εφαρμοσθεί περιφερειακά συστήματα στο πλαίσιο των οποίων χρησιμοποιούνται κριτήρια αξιολόγησης, όπως το κριτήριο της αποτίμησης των φυσικών πόρων. Θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ακόμη το κριτήριο της εκτίμησης των κόστους αποκατάστασης των ζημιών που έχουν προκληθεί. Η ύπαρξη διαφόρων κριτηρίων υπολογισμού δίδει τη δυνατότητα προσαρμογής τους στα χαρακτηριστικά της κάθε συγκεκριμένης ζημιάς, λαμβάνοντας υπόψη τις συγκεκριμένες περιστάσεις υπό τις οποίες προκλήθηκε. Σε κάθε περίπτωση κατά την εξέταση των διαφόρων κριτηρίων θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη διασφάλισης της εφαρμογής της περί δικαίου αρχής ως προς την αποκατάσταση των ζημιών.

⁽¹⁾ Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για το Πράσινο Βιβλίο σχετικά με την αποκατάσταση των οικολογικών ζημιών — ΕΕ C 133 της 16.5.1994. Σχετικά με τη θέση της ΟΚΕ για τη θέσπιση μίας οδηγίας-πλαίσιο βλ. επίσης και τη γνωμοδότηση της ΟΚΕ σχετικά με την πρόταση οδηγίας — πλαίσιο για τους «υδάτινους πόρους» — ΕΕ C 355 της 21.11.1997.

3.7.1. Κρίνεται σκόπιμη, κατά την ανάπτυξη κριτηρίων αξιολόγησης, η χρησιμοποίηση βάσεων δεδομένων σχετικά με τη μεταφορά του οφέλους όπως η βάση EVRI (Environmental Valuation Resource Inventory), η οποία περιέχει πολύτιμο υλικό αποτίμησης.

3.7.2. Στο πλαίσιο της εφαρμογής των κριτηρίων υπολογισμού των αποζημιώσεων που θα πρέπει να καταβάλει ο ρυπαίνων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η συμμόρφωση ή όχι προς την περιβαλλοντική νομοθεσία, η ύπαρξη διοικητικών αδειών για την άσκηση μίας δραστηριότητας, η ύπαρξη περισσότερων του ενός αρμοδίων, κ.λπ., καθώς και τα ελαφρυντικά που ισχύουν και μπορούν να επηρεάσουν το βαθμό της συνολικής ευθύνης.

3.8. Προκειμένου να διατηρηθεί η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας μας, χρειάζεται να προβλεφθεί κατά την εφαρμογή της αρχής της περιβαλλοντικής ευθύνης η διασφάλιση της αποφυγής αρνητικών επιπτώσεων. Παρά το γεγονός ότι επί του παρόντος η Επιτροπή δεν διαθέτει στοιχεία σχετικά με τις επιπτώσεις στην εξωτερική ανταγωνιστικότητα, οι προοπτικές είναι αισιόδοξες δεδομένου ότι η πλειοψηφία των χωρών του ΟΟΣΑ διαθέτει ήδη παρόμοιες νομοθετικές διατάξεις⁽¹⁾, γεγονός που ελαχιστοποιεί τον κίνδυνο αρνητικών συνεπειών, διότι γενικεύεται όχι μόνον η εφαρμογή των συστημάτων ευθύνης αλλά και η τήρηση των εγγυήσεων που έχουν καθορισθεί σχετικά με τη συμμόρφωση προς αυτά.

3.8.1. Εξάλλου, η ΟΚΕ θεωρεί ότι βάσει των σχετικών διεθνών συμφωνιών (παραδείγματος χάρι της Σύμβασης του Λουγκάνο), η ΕΕ θα πρέπει να προτείνει τη διασφάλιση της κύρωσης των κανόνων περιβαλλοντικής ευθύνης που ισχύουν από όλες τις χώρες, ιδιαίτερα όσον αφορά τον ΠΟΕ, ώστε να αποφευχθεί η εμφάνιση φαινομένων στρέβλωσης του ανταγωνισμού.

3.9. Επίσης, πρέπει να ληφθεί υπόψη η μελλοντική διεύρυνση της ΕΕ, δεδομένου ότι οι περιβαλλοντικές πολιτικές των υποψηφίων χωρών διαφέρουν από τις αντίστοιχες πολιτικές της Κοινότητας. Η εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου στις χώρες που θα ενταχθούν είναι ανάγκη να συνοδεύεται από ευρεία ενημέρωση, διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη και την παροχή οικονομικής υποστήριξης, μέσω των προενταξιακών ταμείων, ώστε να καταστεί δυνατή η εφαρμογή του εντός του χρονικού διαστήματος που έχει καθορισθεί.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1. Όσον αφορά την πρόταση περί της περιβαλλοντικής ευθύνης για τις ζημιές που αφορούν την βιοποικιλότητα, η ΟΚΕ θεωρεί απαραίτητο να προβεί στην επισημάνση ορισμένων πτυχών, που θα μπορούσαν να βελτιωθούν περαιτέρω ενόψει της κατάρτισης της μελλοντικής οδηγίας-πλαισίου.

4.1.1. Η εφαρμογή του καθεστώτος ευθύνης για τις ζημιές στη βιοποικιλότητα θα περιορισθεί στο δίκτυο Natura 2000. Για το λόγο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία να μπορέσει να υιοθετηθεί η Επιτροπή τον κατάλογο των περιοχών κοινοτικού ενδιαφέροντος το συντομότερο δυνατόν. Εν τω μεταξύ, η ΟΚΕ ζητεί από τα κράτη μέλη να συμμορφωθούν, τελικά, προς την υποχρέωση της οδηγίας

⁽¹⁾ Στις ΗΠΑ, οι οποίες εφαρμόζουν το καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης εδώ και 20 έτη, έχει υπολογισθεί ότι το καθεστώς Superfund αντιπροσωπεύει λιγότερο από το 5 % των πόρων που χρησιμοποιούνται ετησίως σε εθνικό επίπεδο για τη διασφάλιση του σεβασμού της ομοσπονδιακής νομοθεσίας για το περιβάλλον.

92/43/ΕΟΚ και να παρουσιάσουν εθνικούς καταλόγους που να ανταποκρίνονται πραγματικά στις απαιτήσεις της εν λόγω οδηγίας.

4.1.2. Ο καθορισμός ενός κατωτέρου ορίου για την έγερση μιας αγωγής περί ευθύνης είναι, κατά την έννοια της νομικής ασφάλειας, αναγκαίος. Επιβάλλεται όμως να ληφθεί υπόψη ότι δεν είναι πάντα δυνατός ο αρχικός ποσοτικός προσδιορισμός της ζημιάς και να τονισθεί ότι καθορισμός του εν λόγω ορίου δεν θα πρέπει να βασισθεί σε αποκλειστικά οικονομικά κριτήρια, αλλά αντιθέτως να θεωρείται μία ζημιά ως σημαντική ανάλογα με τη ζημιά που προκαλείται στη βιοποικιλότητα ή τη ρύπανση ενός χώρου. Για το λόγο αυτό η ΟΚΕ θεωρεί ότι είναι απαραίτητο να αποσαφηνισθούν οι έννοιες «κατώτερο όριο» και «σημαντική ζημιά», ώστε να μην υπάρξουν διαφορές κατά την εφαρμογή των δράσεων για την απόδοση ευθυνών.

4.1.3. Ένα ιδιαίτερα λεπτό σημείο που πρέπει να εξετασθεί αφορά τη συγκεκριμένη εφαρμογή των διατάξεων της γενικής οδηγίας στην περίπτωση των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών (ΓΤΟ). Πράγματι, οι κανονιστικές διατάξεις για την αξιολόγηση των κινδύνων και τη χορήγηση αδειών (90/220) βρίσκονται στο στάδιο της αναθεώρησης ενώ επί του παρόντος έχει τεθεί σε εφαρμογή η διαδικασία συνδιαλλαγής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου: ένα από τα σημεία τριβής είναι το ζήτημα της ευθύνης το οποίο η Επιτροπή, με δήλωση της Επιτρόπου κας Wallström, δεσμεύθηκε να αντιμετωπίσει σε οριζόντιο επίπεδο μέσω της οδηγίας-πλαίσιο μέχρι το τέλος του 2001. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι τα προϊόντα που περιέχουν ΓΤΟ καλύπτονται ήδη από την οδηγία που αφορά την ευθύνη για ζημιές που προκλήθηκαν από ελαττωματικά προϊόντα⁽²⁾ (ζημιές σε φυσικά πρόσωπα και υλικές ζημιές), το πεδίο εφαρμογής της οποίας επεκτάθηκε πρόσφατα προκειμένου να περιλάβει και τα μη μεταποιημένα γεωργικά προϊόντα. Τονίζεται ότι τα προαναφερθέντα αναφέρονται στη Λευκή Βίβλο στο σημείο 4.5.4. το οποίο αναφέρει ότι η οδηγία ευθύνης λόγω βλάβης του προϊόντος υπερισχύει στην περίπτωση υποβολής αγωγής αποζημίωσης για παραδοσιακή ζημία. Στην περίπτωση πρόκλησης ζημιών στο περιβάλλον και στη βιοποικιλότητα το καθεστώς ευθύνης που θα ισχύσει θα πρέπει να καθορισθεί ταχύτατα όπως κατέδειξε η πρόσφατη περίπτωση των γεωργών που βρέθηκαν να χρησιμοποιούν γενετικά τροποποιημένους σπόρους χωρίς να το γνωρίζουν.

4.2. Η πρόβλεψη δύο τύπων δράσεων περιβαλλοντικής ευθύνης έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή του βάρους της απόδειξης κατά διαφορετικό τρόπο για κάθε μία από αυτές. Στην περίπτωση της δράσης αντικειμενικής ευθύνης (περίπτωση ζημιών που προκαλούνται από την άσκηση επικίνδυνης δραστηριότητας σύμφωνα με την ισχύουσα σήμερα κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία)⁽³⁾ ο ενάγων περιορίζεται να αποδείξει την αιτιώδη σχέση που συνδέει τη ζημία και τον εναγόμενο, ενώ στην περίπτωση της δράσης υποκειμενικής ευθύνης (εκ προθέσεως) πρέπει να αποδειχθεί η ύπαρξη πρόθεσης εκ μέρους του εναγομένου. Η ΟΚΕ εκτιμά ότι η πρόταση της Επιτροπής είναι εν προκειμένω δικαιολογημένη και την υποστηρίζει.

⁽²⁾ Οδηγία 85/374/ΕΟΚ όπως αυτή τροποποιήθηκε από την 99/34/ΕΚ, ΕΕ L 141, σ. 99.

⁽³⁾ Η Λευκή Βίβλος επισημαίνει ότι είναι ιδιαίτερα σημαντικό να συμπεριληφθούν στο πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης για την προστασία της βιοποικιλότητας και οι μη επικίνδυνες δραστηριότητες, δεδομένου ότι η οδηγία για τα αποδημητικά πουλιά και τους οικοτόπους περιλαμβάνει μία σειρά απαιτήσεων σχετικά με την αποκατάσταση των σημαντικών ζημιών, ανεξάρτητα από το είδος της δραστηριότητας που τις προκάλεσε. Παρά το γεγονός αυτό η Επιτροπή κρίνει ότι στις εν λόγω περιπτώσεις ο τύπος της ευθύνης διαφέρει από τον τύπο της ευθύνης στην περίπτωση που οι ζημιές προκληθούν από την άσκηση επικίνδυνων δραστηριοτήτων.

4.3. Ο καθορισμός λόγων απαλλαγής από την ευθύνη μπορεί να επηρεάσει τη δράση για την απόδοση ευθυνών, όπως υπογραμμίζεται και στο σημείο 3.5. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι τα μόνα ελαφρυντικά που μπορεί να ισχύουν είναι η ύπαρξη ανωτέρας βίας ή η σαφής ύπαρξη εντολής ανάληψης δράσης εκ μέρους της διοίκησης. Οι προαναφερθέντες λόγοι μπορούν να θεωρηθούν ως επαρκείς για την απαλλαγή από την ευθύνη. Σε πολλές περιπτώσεις, η σύμπτωση αρμοδιοτήτων μεταξύ των παραγωγών και των αρμόδιων διοικήσεων είναι δυνατόν να έχει ως αποτέλεσμα τον καταμερισμό των ευθυνών σχετικά με τις ζημιές που προκλήθηκαν στο περιβάλλον.

4.4. Ένα ζήτημα καθοριστικής σημασίας το οποίο δεν αναπτύσσεται στη Λευκή Βίβλο είναι το ζήτημα της ενημέρωσης. Προκειμένου να διασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα ενός συστήματος όπως αυτού που προτείνεται είναι απαραίτητο να εξασφαλισθεί η συμμετοχή των ενώσεων, καθώς και των κοινωνικοοικονομικών οργανώσεων και των ΜΚΟ που ενδιαφέρονται για την προστασία του περιβάλλοντος. Προς το σκοπό αυτό το εν λόγω σύστημα θα πρέπει να διαδίδει ένα δίκτυο ενημέρωσης που θα πληροφορεί τόσο τις διοικήσεις όσο και τους πολίτες για όλες τις δράσεις που μπορούν να αναληφθούν για την αποφυγή της πρόκλησης ζημιών:

4.4.1. Θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένα θεματικό δίκτυο παρόμοιο με αυτό που υφίσταται στο πλαίσιο της ανάληψης κοινοτικής δράσης στον τομέα της τυχαίας θαλάσσιας ρύπανσης.

4.4.2. Θα μπορούσε να τεθεί σε εφαρμογή η Σύμβαση Århus των Ηνωμένων Αθών⁽¹⁾.

4.4.3. Θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί το δίκτυο IMPEL.

4.5. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο, η πρωταρχική ευθύνη της ανάληψης νομικής δράσης, δηλαδή της ανάληψης του ρόλου του ενάγοντος, ανήκει στο κράτος, δηλαδή σε κάθε αρμόδια διοικητική αρχή, και κατά δεύτερο λόγο στις περιβαλλοντικές οργανώσεις και στα άλλα ενδιαφερόμενα πρόσωπα. Σύμφωνα με την άποψη της ΟΚΕ το σύστημα αυτό είναι αναγκαίο προκειμένου να υπάρχει παρέμβαση σε περίπτωση καθυστέρησης ή αμέλειας από την πλευρά των αρχών.

4.5.1. Ιδιαίτερα θετικό θα ήταν να προβλεφθεί στο πλαίσιο της ανάληψης δράσης απόδοσης ευθυνών η δυνατότητα λήψης άμεσων μέτρων διακοπής των δραστηριοτήτων που ασκεί ο ρυπαίνων, υπό την μορφή προληπτικών μέτρων, ώστε να αποφευχθεί η πρόκληση μεγαλύτερων ζημιών.

4.6. Ένα άλλο θέμα που έχει ζωτική σημασία για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της προτεινόμενης δράσης είναι η υποχρεωτική ασφάλιση όλων των δραστηριοτήτων που θεωρείται

ότι εγκυμονούν κινδύνους για το περιβάλλον. Η εφαρμογή της οδηγίας 85/374/ΕΟΚ, όπως έχει καταδειχθεί, δεν επηρέασε σημαντικά το οικονομικό κόστος που επιβαρύνει τις επιχειρήσεις. Η εφαρμογή της επεκτάθηκε και στους τομείς των υπηρεσιών (ιδιαίτερα όσον αφορά τα ιατρικά επαγγέλματα) λόγω του αισθηματός ασφάλειας που εξασφαλίζει για όσους έχουν παρόμοια ευθύνη. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η απαίτηση για την υποχρεωτική ασφάλιση συμβαδίζει με τις ρυθμίσεις που ήδη ισχύουν στην ΕΕ σχετικά με την ανάληψη ευθύνης, όπως παραδείγματος χάρι η υποχρεωτική ασφάλιση των αυτοκινήτων, η υποχρεωτική ασφάλιση έναντι ζημιών που προκαλούνται στην υγεία από ελαττωματικά προϊόντα κ.λπ. Παράλληλα, η ΟΚΕ κρίνει ότι είναι λογικό να δύνανται οι επιχειρήσεις να λαμβάνουν και άλλα συμπληρωματικά μέτρα, όπως τα αποθεματικά ποσά, οι δηλώσεις πρόθεσης, άλλες ασφαλίσεις κ.λπ., τα οποία θα επιλέγουν σε εθελοντική βάση.

5. Συμπεράσματα

5.1. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει τη σημασία που έχει για το περιβάλλον η θέσπιση ενός καθεστώτος αστικής ευθύνης. Σε κάθε περίπτωση θεωρεί ότι είναι πολλά τα θέματα που θα πρέπει να καθοριστούν με σαφήνεια προκειμένου να διασφαλισθεί η εύκολη εφαρμογή του σε όλες τις χώρες της ΕΕ. Προς το σκοπό αυτό θεωρεί ότι είναι απαραίτητο:

5.1.1. Να καταρτισθεί ένας κατάλογος που θα περιλαμβάνει όλα τα κοινοτικά νομοθετικά κείμενα στα οποία βασίζονται οι κανόνες που αφορούν το ζήτημα της ευθύνης.

5.1.2. Να καθοριστούν οι έννοιες της επικίνδυνης δραστηριότητας, της ζημιάς στη βιοποικιλότητα, οι προστατευόμενες περιοχές, τα κριτήρια για την εκτίμηση των ζημιών, κ.λπ. καθώς και όλοι οι άλλοι όροι που σχετίζονται με την εφαρμογή του εν λόγω καθεστώτος.

5.1.3. Τα δύο καθεστώτα που αφορούν την ύπαρξη αντικειμενικής ευθύνης λόγω της άσκησης «επικίνδυνης δραστηριότητας» και την ύπαρξη υποκειμενικής ευθύνης από την άσκηση «μη επικίνδυνης δραστηριότητας» πρέπει να αποσαφηνισθούν πλήρως ώστε να αποφευχθεί οιαδήποτε σύγχυση κατά την εφαρμογή τους. Θα ήταν σκόπιμο να περιληφθούν σε ένα παράρτημα τόσο οι κοινοτικοί κανόνες που προσδιορίζουν τις επικίνδυνες δραστηριότητες όσο και οι κοινοτικοί κανόνες που καθορίζουν το καθεστώς ευθύνης που ισχύει για τις μη επικίνδυνες δραστηριότητες.

5.2. Η θέσπιση μία οδηγίας-πλαίσιο, που θα αποτελέσει το νομικό μέσο για την καθιέρωση της ανάληψης δράσης περιβαλλοντικής ευθύνης, είναι κατά την άποψη της ΟΚΕ ο καταλληλότερος τρόπος για την αντιμετώπιση των διαφορετικών καταστάσεων που επικρατούν στο εσωτερικό της ΕΕ. Παρά το γεγονός αυτό στο πλαίσιο των προσπάθειών εναρμόνισης είναι απαραίτητο να αποφευχθεί η εμφάνιση διαφορών που μπορούν να επηρεάσουν την ανταγωνιστικότητα. Ο κίνδυνος αυτός είναι άμεσος στο πλαίσιο των προσπαθειών για τη θέσπιση ενός ελάχιστου υποχρεωτικού περιεχομένου.

(1) Σύμβαση της Οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών με θέμα «Η πρόσβαση στην ενημέρωση, η συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και η προσφυγή στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα». Η Σύμβαση υιοθετήθηκε κατά την Υπουργική Διάσκεψη που πραγματοποιήθηκε στην πόλη Århus (Δανία) από τις 23 έως τις 25 Ιουνίου 1998.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

στη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Η τροπολογία που ακολουθεί απορρίφθηκε κατά τη διάρκεια των συζητήσεων παρά το γεγονός ότι έλαβε περισσότερο από το $\frac{1}{4}$ των ψήφων.

Σημείο 4.3

Να τροποποιηθούν η δεύτερη και η τρίτη πρόταση ως εξής:

«Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η ύπαρξη ανωτέρας βίας ή η εντολή ανάληψης δράσης εκ μέρους της διοίκησης πρέπει πάντοτε να γίνονται δεκτές ως λόγοι εξαίρεσης. Άλλοι λόγοι επίσης ενδέχεται να θεωρηθούν ως λόγοι εξαίρεσης ή απαλλαγής».

Αιτιολογία

Για να διασφαλισθεί ένας λογικός βαθμός νομικής βεβαιότητας, λαμβάνοντας ιδιαίτερος υπόψη ότι το προτεινόμενο καθεστώς ευθύνης θα καλύπτει τον νέο τομέα των περιβαλλοντικών ζημιών παράλληλα με τις γνωστές ως τώρα ζημιές.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 35, ψήφοι κατά: 58, αποχές: 1.
