

3.4. Όσον αφορά το περιεχόμενο, η ΕΟΚΕ, στη γνωμοδότησή της για τα ειδικά προγράμματα, διατύπωσε προτάσεις, οι οποίες δίνουν τη δυνατότητα να καταστούν συνεκτικοί οι άξονες έρευνας με τις ανησυχίες των πολιτών (κυρίως όσον αφορά το θέμα της εκ

νέου επεξεργασίας των αποβλήτων). Στον τομέα αυτό, η έρευνα για την πυρηνική ασφάλεια συμπεριλαμβάνεται μεταξύ των σημείων προτεραιότητας της προαναφερόμενης γνωμοδότησης.

Βρυξέλλες, 18 Ιουλίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά στην πρόληψη και αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών»

(COM(2002) 17 τελικό — 2002/0021 (COD))

(2002/C 241/31)

Στις 6 Μαρτίου 2002 και σύμφωνα με το άρθρο 175 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Γεωργία, ανάπτυξη της υπαίθρου και περιβάλλον», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 21 Ιουνίου 2002 με βάση εισηγητική έκθεση της κας Sanchez Miguel.

Κατά την 392η σύνοδο ολομέλειας (συνεδρίαση της 18ης Ιουλίου 2002), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 63 ψήφους υπέρ, 3 ψήφους κατά και 1 αποχή την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Μετά από ένα μεγάλο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε ανάμεσα στη δημοσίευση του Πράσινου Βιβλίου⁽¹⁾ και της μεταγενέστερης Λευκής Βίβλου⁽²⁾, η Επιτροπή παρουσίασε μια πρόταση οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη, στην οποία θεσπίζεται το κοινοτικό νομικό πλαίσιο για την πρόληψη και την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών. Με την πρόταση αυτή επιδιώκεται, επιπλέον, η έναρξη των ενεργειών που προβλέπονται από το Έκτο Πρόγραμμα Δράσης για το περιβάλλον⁽³⁾, οι οποίες που αποβλέπουν, μεταξύ άλλων, να καταστήσουν εφαρμοστέα την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».

1.2. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες έχουν επιταχυνθεί οι ζημιές στη βιοποικιλότητα, όπως επισημάνθηκε στην πρόταση κοινοτικής

στρατηγικής για την αειφόρο ανάπτυξη⁽⁴⁾, όπου παρατηρείται ότι η επιδείνωση αυτή μπορεί να αποτελέσει μια από τις μεγαλύτερες απειλές για το μέλλον της φύσης. Οι πιο σημαντικοί κανόνες⁽⁵⁾ για την προστασία της δεν έχουν επιφέρει το επιθυμητό αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων λόγω της ανυπαρξίας ρυθμίσεων όσον αφορά την ευθύνη για τις ζημιές που προκαλούνται στο περιβάλλον. Η κατάσταση αυτή καθιστά απαραίτητο έναν κανόνα κοινοτικής κλίμακας για την αποκατάσταση και την πρόληψη των περιβαλλοντικών ζημιών και για την υποχρέωση των υπαιτίων να εσωμιστούν το κόστος της αποκατάστασής τους.

1.3. Παρά την αναγνώριση αυτής της ανάγκης, είναι σκόπιμο να επισημανθούν οι δυσκολίες που συναντήθηκαν κατά την κατάρτιση της παρούσας πρότασης, δεδομένου ότι ελήφθησαν υπόψη τα αντικρουόμενα συμφέροντα που πρόκειται να ρυθμίσει:

(1) Πράσινο Βιβλίο της Επιτροπής 1993 (COM(93) 47 τελικό). Γνωμοδότηση ΟΚΕ 226/94 (ΕΕ C 133 της 15.5.1994).

(2) Λευκή Βίβλος της Επιτροπής 2000 (COM(2000) 66 τελικό). Γνωμοδότηση ΟΚΕ 803/2000 (ΕΕ C 268 της 19.9.2000).

(3) Γνωμοδότηση ΟΚΕ 711/2001 (ΕΕ C 221 της 7.8.2001).

(4) Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 15ης Μαΐου 2001 σχετικά με μια κοινοτική στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη.

(5) Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206 της 22.7.1992) και Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών (ΕΕ L 103 της 25.4.1979).

από τη μία πλευρά, τα γενικά συμφέροντα της προστασίας του περιβάλλοντος και, από την άλλη, τα ειδικά συμφέροντα των οικονομικών παραγόντων και των δημόσιων διοικήσεων. Μολονότι αναγνωρίζεται πως όλα τα συμφέροντα είναι θεμιτά, δεν πρέπει να λησμονείται η ανάγκη να προσδιοριστεί οριστικά η ευθύνη του καθενός στο πεδίο δράσης και αρμοδιοτήτων του.

1.4. Δεν μπορεί να παραγνωριστεί κατά την εξέταση αυτή ότι σήμερα υπάρχουν ποικίλα εθνικά νομικά καθεστώτα, πολύ διαφορετικής φύσεως, που έχουν τεθεί ήδη σε εφαρμογή στις περισσότερες χώρες μέλη. Αυτή η κατάσταση μπορεί να αποτελέσει στοιχείο στρέβλωσης του τελικού περιεχομένου του κανόνα και για το λόγο αυτό είναι σκόπιμο να υποστηριχθεί η κοινοτική εναρμόνιση, αφού η εθνική νομοθεσία δεν επιτυγχάνει πάντοτε να εξασφαλίσει την εξυγίανση των ζωνών που έχουν πληγεί, η οποία αποτελεί έναν από τους πιο σημαντικούς στόχους της πρότασης. Υπάρχουν εκ των πραγμάτων και άλλοι παράγοντες, όπως το γεγονός ότι ορισμένες από τις προκαλούμενες ζημιές μπορεί να πλήττουν περισσότερους από έναν εθνικούς χώρους, οπότε είναι εφαρμοστέοι περισσότεροι του ενός νομικοί κανόνες, ενώ ενδέχεται να υπάρχει ακόμη και νομικό κενό.

1.5. Μπορεί να λεχθεί ότι η πρόταση επιχειρεί να λάβει υπόψη όλα τα σχετικά συμφέροντα μέσω της κατάλληλης εξισορρόπησης τους και πάντοτε βάσει των περιβαλλοντικών στόχων που έχουν καθοριστεί τόσο στο Έκτο Πρόγραμμα Δράσης όσο και στις υπόλοιπες κοινοτικές ρυθμίσεις που συνιστούν το περιβαλλοντικό κεκτημένο, καθώς και στο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο στο οποίο εφαρμόζονται.

1.6. Πριν από οποιαδήποτε παρατήρηση για την πρόταση, πρέπει να επισημανθεί ότι δεν καλύπτει τις παραδοσιακές ζημιές (ανθρώπινες και υλικές), με το αιτιολογικό ότι αυτές ρυθμίζονται από την νομοθεσία περί αστικής ευθύνης, που είναι πολύ αναπτυγμένη στα εθνικά κράτη.

1.7. Μία άλλη παράλειψη που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι η πρόταση δεν καλύπτει την ευθύνη για τους γενετικά τροποποιημένους οργανισμούς (ΓΤΟ) τόσο όσον αφορά γενικά τη βιοποικιλότητα όσο και σε σχέση με την υγεία των καταναλωτών. Οι λόγοι που παρέχονται αναφέρονται στην ύπαρξη της οδηγίας σχετικά με την ευθύνη για τις ζημιές λόγω ελαττωματικών προϊόντων (1), η οποία όμως μετά τη διεύρυνσή της καλύπτει μόνο τις ζημιές από μη μεταποιημένα προϊόντα, οπότε δεν φαίνεται να αποτελεί το κατάλληλο μέσο για αυτόν τον σκοπό, λαμβανομένης υπόψη της εξέλιξης της συζήτησης και της νομοθεσίας για τους ΓΤΟ (2).

2. Κύρια σημεία της πρότασης

2.1. Η νομική βάση της πρότασης είναι το άρθρο 175 παράγραφος 1 της ΣΕΚ, επειδή ο στόχος της έχει περιβαλλοντικό χαρακτήρα, τη διατήρηση, την προστασία και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος.

2.2. Η πρόταση περιέχει το νομοθετικό πλαίσιο για την πρόληψη ή αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών, με τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- Οι περιβαλλοντικές ζημιές πρέπει να νοηθούν τόσο σε σχέση με τη βιοποικιλότητα και με το νερό, αντικείμενο της οδηγίας-πλαισίου για την πολιτική των υδάτων (3), όσο και με τη ρύπανση του εδάφους. Σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», αυτός που θα πρέπει να επωμιστεί το κόστος για την αποκατάσταση της ζημίας είναι ο φορέας εκμετάλλευσης που την έχει προκαλέσει ή που παρουσιάζει άμεσο κίνδυνο να προκαλέσει ανάλογες. Ωστόσο, το άρθρο 9 θεσπίζει μια σειρά εξαιρέσεων, που απαλλάσσουν τον φορέα εκμετάλλευσης από την ευθύνη.
- Ανάμεσα σ' αυτές τις εξαιρέσεις, η πρόταση περιλαμβάνει τις ζημιές που έχουν προκληθεί από φορείς που συμμορφούνται προς την άδεια που τους έχει χορηγηθεί ή προς τις διαθέσιμες τεχνικές γνώσεις.
- Η αίτηση για τη λήψη κατάλληλων μέτρων μπορεί να υποβληθεί είτε από τους νομιμοποιούμενους φορείς είτε από τα άτομα που έχουν επαρκές συμφέρον, λαμβανομένου υπόψη ότι οι περιβαλλοντικοί πόροι (η βιοποικιλότητα και το νερό) δεν αποτελούν συνήθως αντικείμενο δικαιωμάτων ιδιοκτησίας.
- Οι διασυνοριακές ζημιές ρυθμίζονται από την οπτική της συνεργασίας των εθνικών αρχών των πληττόμενων χωρών, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η αποκατάσταση της ζημίας σε συνεργασία με τον υπαίτιο.
- Προβλέπεται διπλό σύστημα για την αποκατάσταση των ζημιών: αφενός, άμεση χρηματοδότηση από τον υπαίτιο και, αφετέρου, η αρμόδια αρχή να αναθέτει την αποκατάσταση σε τρίτο, προσδιορίζοντας στον υπαίτιο ή στους υπαίτιους ότι θα είναι οι υπεύθυνοι για την πληρωμή της. Υπάρχει, πάντως, δυνατότητα συνδυασμού των δύο συστημάτων, προκειμένου για να επιτευχθεί πιο αποτελεσματική αποκατάσταση.
- Η παροχή μιας χρηματοοικονομικής εγγύησης διευκολύνει την κάλυψη των δαπανών, αποτρέποντας το ενδεχόμενο να παρεμποδιστεί η αποκατάσταση λόγω αφερεγγυότητας των υπαιτίων.
- Εξαιρούνται από την οδηγία οι περιβαλλοντικές ζημιές που έχουν προκληθεί από φορείς που συμμορφούνται προς την άδεια που τους έχει χορηγηθεί ή προς τις διαθέσιμες τεχνικές γνώσεις.
- Οι προβλεπόμενες εξαιρέσεις για την απαλλαγή από την ευθύνη δεν εφαρμόζονται όταν έχει υπάρξει αμελεία, αν και η εθνική νομοθεσία των κρατών μελών μπορεί να τροποποιήσει τους όρους εφαρμογής της απαλλαγής σύμφωνα με τους δικούς της κανόνες.
- Καθιερώνεται ο μη αναδρομικός χαρακτήρας της, καθώς και συγκεκριμένη περίοδος ισχύος για την εφαρμογή της διαδικασίας καταλογισμού της ευθύνης.

(1) Οδηγία 85/74/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 99/34/ΕΕ (ΕΕ L 141 της 4.6.1999).

(2) ΟΚΕ 358/2000 (ΕΕ C 125 της 27.5.2000) και ΟΚΕ 694/2002 που υποβλήθηκε στις 30.5.2002.

(3) Οδηγία 2000/60/ΕΚ για το πλαίσιο της πολιτικής των υδάτων — ΕΕ L 327 της 22.12.2000.

— Θεσπίζεται οικονομική αξιολόγηση, στην οποία εξετάζονται τα κυριότερα ζητήματα αποτελεσματικότητας, κόστους και οφελούς, συμπεριλαμβανομένης της κατανομής των δαπανών μεταξύ των οικονομικών παραγόντων, καθώς και των αναμενόμενων επιπτώσεων στην ανταγωνιστικότητα, στην πρόληψη, στη χρηματοοικονομική εγγύηση και στην αξιολόγηση των ζημιών των φυσικών πόρων.

2.3. Εκ των πραγμάτων, η παρούσα πρόταση οδηγίας αποκλείει σε μεγάλο βαθμό ορισμένα σημαντικά πεδία που ενδέχεται να είναι ζημιόγωνα για το περιβάλλον, μεταξύ των οποίων αξίζει να επισημανθούν οι πυρηνικές ζημιές, οι ζημιές από πετρελαϊκή ρύπανση, από τη μεταφορά επιβλαβών ουσιών κ.ά. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η ύπαρξη διεθνών Συμβάσεων, που ρυθμίζουν την αστική ευθύνη σε αυτά τα θέματα και στις οποίες έχει προσχωρήσει η πλειοψηφία των κρατών μελών, καθιστά περιττή, για την ώρα, τη συμπερίληψή τους στην πρόταση.

2.4. Πρέπει να επισημανθεί ότι η πρόταση αυτή παρουσιάζει δυσκολίες λόγω της νομικής πολυπλοκότητας του πεδίου και των εξαιρέσεων από την εφαρμογή της. Θα πρέπει να καταβληθεί προσπάθεια προκειμένου να διατυπωθεί με τρόπο κατανοητό από κάθε ενδιαφερόμενο για την εφαρμογή της.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Η ΕΟΚΕ δέχεται θετικά το καθεστώς της αντικειμενικής περιβαλλοντικής ευθύνης, που επιδιώκει να προλάβει τις ζημιές και να επαναφέρει τη φύση στην προηγούμενη κατάσταση της, με την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει». Ωστόσο, μολονότι αναγνωρίζουμε τον θετικό χαρακτήρα του προτεινόμενου κανόνα, ενόψει της μη συμμόρφωσης πολλών κρατών μελών με πολλές από τις περιβαλλοντικές οδηγίες θεωρούμε σκόπιμο να διατυπώσουμε ορισμένες σκέψεις σε συνέχεια των προηγούμενων γνωμοδοτήσεών μας, προκειμένου να βελτιωθεί το περιεχόμενό του, ιδίως σε εκείνα τα θέματα όπου υπάρχουν αποκλίσεις απόψεις μεταξύ των περιβαλλοντικών οργανώσεων και των οικονομικών φορέων σε σχέση με το πεδίο εφαρμογής και την ευθύνη των φορέων εκμετάλλευσης, είτε αυτοί είναι ιδιωτικοί είτε δημόσιοι.

3.2. Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής, πρέπει να επισημανθεί ότι καλύπτονται μόνο οι ζημιές που προκαλούνται ως συνέπεια της μη συμμόρφωσης με τους ισχύοντες περιβαλλοντικούς κανόνες που απαριθμούνται στο Παράρτημα Ι (1). Ωστόσο, η συμπερίληψη των ζημιών που προκαλούνται στη βιοποικιλότητα θέτει ορισμένα πρόσθετα προβλήματα, δεδομένου ότι περιορίζεται στις τοποθεσίες που προστατεύονται από το Δίκτυο Natura 2000, από την οδηγία για τους οικοτόπους και από την οδηγία για τα άγρια πτηνά, χωρίς να μπορεί να θεωρηθεί ότι σήμερα πρέπει να περιλαμβάνει όλους τους χώρους κοινοτικής σημασίας (εκ των πραγμάτων, η έκταση που καλύπτει αυτή η πρόταση αντιπροσωπεύει λιγότερο από το 20 % της επικράτειας και τις παράκτιες ζώνες της ΕΕ). Θα ήταν σκόπιμο να καλέσει η Επιτροπή όλα τα κράτη μέλη να συμμορφωθούν με την υποχρέωση που επιβάλλεται σχετικά από την Οδηγία 92/43/ΕΟΚ (2).

3.2.1. Η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντικό να διευκρινιστεί η μη εφαρμογή του κανόνα για την περιβαλλοντική ευθύνη βάσει της ύπαρξης διεθνών Συνθηκών, δεδομένου ότι όχι μόνο έχει αποδειχθεί η αναποτελεσματικότητά τους σε σχέση με πολλά από τα σοβαρά περιβαλλοντικά ατυχήματα που συνέβησαν πρόσφατα στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και ότι πολλές από αυτές τις τομεακού χαρακτήρα Συνθήκες είτε δεν έχουν τεθεί ακόμη σε ισχύ είτε δεν έχουν κυρωθεί από τις περισσότερες χώρες που απαρτίζουν την ΕΕ (3).

3.2.2. Η Επιτροπή θα πρέπει να εξετάσει την ανάγκη συμπλήρωσης των διεθνών κανόνων, όταν αποδεικνύονται αναποτελεσματικοί για την κάλυψη των περιβαλλοντικών ζημιών της ΕΕ, με μία κοινοτική πρωτοβουλία, η οποία θα μπορούσε να έχει ως αφετηρία την παρούσα πρόταση οδηγίας.

3.3. Ένα θέμα μεγάλης σημασίας είναι οι έννοιες που θεσπίζονται στο άρθρο 2. Ο προσδιορισμός του περιεχομένου τους θα αποτρέψει τις ενδεχόμενες αμφιβολίες για την εφαρμογή του κανόνα, περιορίζοντας τη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών όσον αφορά τη μεταφορά του. Από την άποψη αυτή, θα ήταν σκόπιμο να ενισχυθούν και διευκρινιστούν μερικοί ορισμοί:

3.3.1. Βιοποικιλότητα: οριζόμενη σε σχέση με τις Οδηγίες 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ για τους φυσικούς οικοτόπους και τα άγρια πτηνά, μπορεί να θεωρηθεί αρκετά περιορισμένη έννοια. Γι' αυτό, οι περισσότερες από τις οργανώσεις που ερωτήθηκαν προτείνουν τη διεύρυνση της στις μη προστατευόμενες περιοχές, όταν οι ζημιές αλλοιώνουν σοβαρά ένα χώρο ή όταν ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στην υγεία των περιοίκων (4).

(3) Υφίσταται μια πράξη τομεακού χαρακτήρα που, μολονότι έχει υπογραφεί, δεν έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ: το Πρωτόκολλο της Βασιλείας του 1999 σχετικά με την ευθύνη και την αντιστάθμιση ζημιών που οφείλονται στη διασυνοριακή διακίνηση επικινδύνων αποβλήτων και τη διάθεσή τους. Υφίσταται και άλλες προβλεπόμενες ή υπό εξέλιξη πρωτοβουλίες, όπως μια ενδεχόμενη πράξη σχετικά με την κοινή ευθύνη δυνάμει της Σύμβασης του Ελσίνκι του 1992 για τις διασυνοριακές επιπτώσεις των βιομηχανικών ατυχημάτων (Σύμβαση TEIA) και της Σύμβασης του Ελσίνκι του 1992 για την προστασία και τη χρήση των διασυνοριακών υδατινών ρευμάτων και των διεθνών λιμνών (Σύμβαση για την προστασία των υδάτων), καθώς και ένα ή περισσότερα ενδεχόμενα (μεσοπρόθεσμα) μέσα σχετικά με την ευθύνη δυνάμει της Σύμβασης για τη βιολογική ποικιλότητα και του Πρωτοκόλλου της Καρθαγένης σχετικά με την βιοασφάλεια. Για λόγους εξαντλητικότητας, πρέπει να γίνει επίσης αναφορά στο μόνο υφιστάμενο οριζόντιο διεθνές καθεστώς για την περιβαλλοντική ευθύνη, τη Σύμβαση του Λουγκάνο του 1993 σχετικά με την αστική ευθύνη για τις ζημιές που οφείλονται σε επικίνδυνες για το περιβάλλον δραστηριότητες. Η Σύμβαση αυτή ωστόσο, δεν έχει τεθεί ακόμη σε ισχύ και δεν θεωρείται πιθανό να προσχωρήσει σε αυτήν η Κοινότητα στο άμεσο μέλλον.

(4) Στη Σύνοδο Κορυφής της Βαρκελώνης της 15ης και 16ης Μαρτίου 2002, το Συμβούλιο Περιβάλλοντος της 4ης Μαρτίου 2000 παρουσίασε τη Στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη. Στις μελλοντικές προτεραιότητες, παράγραφος 38, εκφράζει την άποψη ότι θα πρέπει να συντελεσθεί πρόοδος στην «πλήρη ενσωμάτωση της προστασίας και της διατήρησης της βιοποικιλότητας σε όλους τους σχετικούς τομείς και τις σχετικές δραστηριότητες», όπως και ότι απαιτείται «η πλήρης εφαρμογή του [δικτύου] και για την προστασία, εκτός από των περιοχών του Natura 2000, των ειδών που προστατεύονται στο πλαίσιο των οδηγιών για τους οικοτόπους και τα πτηνά».

(1) Αναφέρονται 18 οδηγίες, που όλες τους σχετίζονται με τις ζημιές στο νερό ή στο έδαφος, καθώς και οι οδηγίες που αφορούν την περιορισμένη χρήση και τη σκόπιμη ελευθέρωση ΓΤΟ.

(2) ΕΕ L 176 της 20.7.1993.

3.3.1.1. Στον ορισμό της βιοποικιλότητας θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επιπτώσεις των ΓΤΟ.

3.3.2. Νομιμοποιούμενος φορέας: πρόκειται για το πρόσωπο ή τον φορέα που θα συμμετάσχει στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής ευθύνης από την οπτική του ενδιαφέροντός του για το περιβάλλον. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η πρόταση περιορίζει την αναγνώριση αυτών των φορέων από διπλή σκοπιά:

- Αυτά που θα καθορίσουν στη νομοθεσία τους τα κριτήρια για την αναγνώριση των εν λόγω φορέων είναι τα κράτη μέλη.
- Αναγνωρίζονται μόνο οι φορείς που έχουν ως πρωταρχικό στόχο την προστασία του περιβάλλοντος.

3.3.2.1. Πιστεύουμε ότι η ύπαρξη διαφορετικών νοοτροπιών θα αποβεί εις βάρος των οργανώσεων των χωρών που είναι πιο καθυστερημένες από περιβαλλοντική άποψη, αλλά και ότι θα μείνουν εκτός οργανώσεις που μπορούν να προστατεύσουν το περιβάλλον, αλλά ο πρωταρχικός σκοπός τους δεν είναι η προστασία του, όπως οι συνδικαλιστικές ενώσεις και οι οργανώσεις των εργοδοτών, οι οποίες ωστόσο μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην πρόληψη περιβαλλοντικών ζημιών.

3.3.3. Περιβαλλοντική ζημία: προσδιορίζονται τρεις κατηγορίες περιβαλλοντικών ζημιών:

- ζημιές στη βιοποικιλότητα,
- ζημιές στο νερό,
- ζημιές στο έδαφος.

3.3.3.1. Ενώ ο ορισμός των ζημιών στο νερό παρέχεται με σαφήνεια στην οδηγία 2000/60/ΕΚ, δεν συμβαίνει το ίδιο για τις ζημιές στη βιοποικιλότητα και το έδαφος⁽¹⁾. Γι' αυτό, θα ήταν σκόπιμο, στον ορισμό των ζημιών, να προσδιοριστεί εξαντλητικά το περιεχόμενό τους.

3.4. Ένας από τους πιο εμφανέστερους στόχους της πρότασης είναι η πρόληψη των περιβαλλοντικών ζημιών, όπου διαδραματίζει σημαντικό ρόλο η αρμόδια αρχή. Το πρόβλημα, που έχει ήδη επισημανθεί από την ΕΟΚΕ σε διάφορες γνωμοδοτήσεις της, είναι η περίπλοκη διοικητική οργάνωση των περισσότερων χωρών της ΕΕ. Η ανάθεση περιβαλλοντικών αρμοδιοτήτων σε διάφορες αρχές, ενίοτε πολύ αποκεντρωμένες, δημιουργεί τουλάχιστον σύγχυση όσον αφορά την αποτελεσματική προληπτική δράση.

3.4.1. Για να καταστεί αποτελεσματικός ο προληπτικός στόχος του κανόνα, είναι σκόπιμο:

- πρώτον, να απαιτηθεί από τα κράτη μέλη να οριοθετήσουν με σαφή και ξεκάθαρο τρόπο τις αρμοδιότητες των διαφόρων αρχών, ώστε να μην υπάρχουν ούτε επικαλύψεις ούτε συσσωρεύσεις δράσεων μεταξύ τους,

- δεύτερον, μια άλλη απαίτηση για να διασφαλιστεί η διοικητική παρέμβαση είναι να προσδιοριστεί η διαδικασία για την ανάκτηση του κόστους των μέτρων πρόληψης όταν λαμβάνονται από την αρμόδια αρχή, διότι σε αντίθετη περίπτωση θα υπήρχε μετάθεση της ευθύνης από τον υπαίτιο σε όλους τους πολίτες,
- τρίτον, η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει τη σημασία της θέσπισης κανόνων για την ανάκτηση του κόστους των ενεργειών της αρμόδιας αρχής, τόσο για την πρόληψη όσο και για την αποκατάσταση των ζημιών. Για το λόγο αυτό, μολονότι αναγνωρίζει τη σημασία του περιεχομένου του άρθρου 7, θεωρεί ότι θα πρέπει να προσανατολιστεί περισσότερο σε σχέση με το όργανο που αναλαμβάνει την απαίτηση συμμόρφωσης με την ευθύνη αυτή (άρθρο 13).

3.5. Για τον καταλογισμό του κόστους σε περίπτωση που υπάρχουν περισσότεροι του ενός υπαίτιοι, επιλέχθηκε ένα διπλό σύστημα: είτε η ευθύνη από κοινού και εις ολόκληρον είτε η ποσοστιαία κατανομή της. Μολονότι με το διπλό αυτό σύστημα επιδιώκεται η προσαρμογή στα νομικά καθεστώτα των κρατών μελών, πρέπει να επισημανθεί ότι είναι δύσκολο να προσδιοριστεί η ποσοστιαία οριοθέτηση της περιβαλλοντικής ζημίας, πράγμα που δυσχεραίνει τη χρήση του συστήματος στη πράξη.

3.5.1. Ο καταλογισμός της ευθύνης από κοινού και εις ολόκληρον στους διάφορους υπαίτιους της ζημίας διευκολύνει τη διαδικασία απόδοσής της, αφού δεν είναι απαραίτητο να προσδιοριστεί καθένας από τους φορείς, ενώ με τον επιμερισμένο καταλογισμό πρέπει να κινηθεί διαδικασία εναντίον καθενός από τους υπαίτιους, στο ποσοστό που του αναλογεί. Η ΕΟΚΕ θεωρεί κατ' αρχήν σκόπιμο να οριστεί ένα σύστημα καταλογισμού της ευθύνης: το από κοινού και εις ολόκληρον, που διευκολύνει τη διαδικασία απόδοσης των ευθυνών, αν και θα πρέπει να επαφίεται στα κράτη μέλη η επιλογή των εφαρμοστέων όρων σε κάθε επιμέρους περίπτωση.

3.6. Δημιουργείται κάποια ασάφεια όσον αφορά τον προσδιορισμό της αρμόδιας αρχής. Μολονότι είναι βέβαιο ότι μπορεί να υπάρχουν διαφορετικά αρμόδια όργανα στα κράτη μέλη, ανάλογα με την εδαφική τους οργάνωση, άλλο τόσο βέβαιο είναι ότι η αστική ευθύνη κρίνεται τελικά από τη δικαστική εξουσία, χωρίς να είναι απαραίτητη η εξειδίκευσή της στην εξέταση υποθέσεων αντικειμενικής περιβαλλοντικής ευθύνης.

3.7. Η ΕΟΚΕ δεν μπορεί να μην αναγνωρίσει ότι η καθιέρωση χρηματο-οικονομικής εγγύησης για την επίτευξη της αποτελεσματικότητας του κανόνα ήταν ένα από τα αιτήματά της στη γνωμοδότηση για τη Λευκή Βίβλο, μολονότι ο μη υποχρεωτικός χαρακτήρας της ασφάλισης για περιβαλλοντική ευθύνη των φορέων που ασκούν δραστηριότητες που περιλαμβάνονται στις οδηγίες του Παραρτήματος Ι, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 16, μπορεί να μετριάσει την αποτελεσματικότητα αυτής της πρότασης.

4. Προτεινόμενες τροποποιήσεις

4.1. Ο χαρακτήρας βασικού (ή ελάχιστου) προτύπου της παρούσας οδηγίας απαιτεί από την Επιτροπή μεγαλύτερη προσπάθεια διασαφήνισης και διευκρίνισης από οποιαδήποτε άλλη νομοθετική διάταξη, αφού ο σκοπός της δεν είναι μόνο η τήρηση των ισχυόντων περιβαλλοντικών κανόνων που απαριθμούνται στο Παράρτημα Ι, αλλά και η πρόληψη και αποκατάσταση των

(1) Ανακοίνωση COM(2002) 179 τελικό, 16.4.2002: «Προς μια θεματική στρατηγική για την προστασία του εδάφους».

περιβαλλοντικών ζημιών στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για να είναι ομοιόμορφη η εφαρμογή της, είναι απαραίτητο να αναθεωρηθούν οι έννοιες του άρθρου 2.

4.2. Η αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών είναι μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες αυτής της πρότασης οδηγίας. Οι ισχύοντες κανόνες προβλέπουν μόνο διοικητικές κυρώσεις με τη μορφή προστίμων. Η αποκατάσταση των ζημιών βαρύνει τον φορέα που τις προκάλεσε, αν και η αρμόδια αρχή δύναται να τον υποκαταστήσει αν δυσκολεύεται να τον εντοπίσει. Αυτή η καθ' υποκατάσταση επιδιόρθωση θέτει τα ακόλουθα προβλήματα.

4.2.1. Η μέθοδος αποκατάστασης που προβλέπεται στο Παράρτημα II καθορίζει διάφορες εναλλακτικές λύσεις, που επιτρέπουν στην αρμόδια αρχή να επιλέξει το κριτήριο με τον οποίο θα τη φέρει εις πέρας. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι θα πρέπει να αποφευχθεί η χρήση ενός μόνο κριτηρίου, ιδίως εκείνου που αφορά το μικρότερο κόστος. Πρέπει να λαμβάνεται πάντοτε υπόψη το κριτήριο της επαναφοράς του περιβάλλοντος στην αρχική του κατάσταση.

4.2.2. Η ανάκτηση του κόστους αποκατάστασης, όταν η τελευταία έχει πραγματοποιηθεί από την αρμόδια αρχή, πρέπει να είναι ένας από τους θεμελιώδεις άξονες της διαδικασίας απόδοσης της ευθύνης. Διαφορετικά, αυτοί που θα πληρώσουν το κόστος θα είναι οι πολίτες.

4.2.2.1. Ωστόσο, στην περίπτωση που προβλέπεται στο άρθρο 9 παράγραφος 3 β), θα ήταν δυνατό να θεωρηθεί ότι η αποκατάσταση κατανέμεται μεταξύ της διοίκησης και του υπαιτίου, αν ο τελευταίος ενήργησε με αμέλεια.

4.3. Ο ορισμός της αρμόδιας αρχής εναπόκειται στα κράτη μέλη. Είναι ένα από τα θέματα που μπορούν να έχουν ιδιαίτερες επιπτώσεις στην κοινοτική εναρμόνιση. Γι' αυτό θεωρούμε ότι:

- Η ευθύνη του ορισμού της αρμόδιας αρχής εναπόκειται στα κράτη μέλη, σύμφωνα με το σύστημα καταμερισμού των αρμοδιοτήτων του καθενός τους.
- Σε περίπτωση που υπάρχουν διάφορα επίπεδα αρμοδιότητας, θα πρέπει να διευκρινιστούν οι αρμοδιότητες κάθε αρχής, για να αποφευχθεί η επικάλυψη των δράσεων ή η σύγκλιση πολλών εξουσιών.

- Αρμόδια για την εφαρμογή των διαδικασιών καταλογισμού της ευθύνης δεν είναι, σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα πολιτικά δικαστήρια· υπάρχουν συστήματα παρέμβασης των διοικητικών αρχών κατά τα οποία ακολουθείται η διαδικασία των διοικητικών δικαστηρίων, που κατά κανόνα είναι μακροχρόνια και περίπλοκη. Λαμβανομένης υπόψη της πείρας που υπάρχει ήδη στην ΕΕ σε θέματα αστικής ευθύνης λόγω ελαττωματικών προϊόντων, τα πολιτικά δικαστήρια μας φαίνονται τα πλέον κατάλληλα να ανακηρυχθούν αρμόδια αρχή για την περιβαλλοντική ευθύνη.

4.4. Όσον αφορά τη χρηματοοικονομική εγγύηση, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι ο μη υποχρεωτικός χαρακτήρας της μπορεί να έχει ως συνέπεια την μη αποκατάσταση της ζημιάς λόγω αφερεγγυότητας του υπαιτίου. Η Επιτροπή θα πρέπει να συγκεκριμενοποιήσει τις ζημιές, ούτως ώστε οι ασφαλιστικές εταιρείες να συνάπτουν τα ασφαλιστήρια συμβόλαια που απαιτούνται προς τούτο. Ωστόσο, θα ήταν σκόπιμο να δημιουργηθούν εθνικά ή τοπικά Ταμεία, που θα χρηματοδοτούνται από τις εισπράξεις των οικονομικών κυρώσεων που προβλέπονται για τις παραβάσεις των οδηγιών του Παραρτήματος I. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι κυρώσεις θα εκπληρώσουν τον σκοπό τους, που είναι η αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών.

4.5. Όσον αφορά τη μη αναδρομικότητα του κανόνα, τίθεται το πρόβλημα της αποκατάστασης των ιστορικών ή προγενέστερων ζημιών. Επιβάλλεται να ληφθεί υπόψη, όπως αναφέρεται στο άρθρο 19 παράγραφος 2, ότι αυτό που καθορίζει τον σύγχρονο ή μη χαρακτήρα των ζημιών θα είναι η απόδειξη από τον υπαίτιο ότι η ζημία ήταν προγενέστερη της έναρξης ισχύος της οδηγίας, οπότε δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της.

4.6. Τέλος, πρέπει να τονιστεί η σημασία των εκθέσεων που οφείλουν να εκπονούν τα κράτη μέλη, όπως προβλέπεται στο άρθρο 20 και στο Παράρτημα III. Μετά την πάροδο 5 ετών θα είναι δυνατό να εκτιμηθεί:

- η εφαρμογή που έγινε,
- η ανάγκη τροποποίησης των κανόνων, για να εκσυγχρονιστεί το σημερινό περιεχόμενο της πρότασης,
- η τροποποίηση του Παραρτήματος I, όπως θα προκύπτει από την εφαρμογή της οδηγίας κατά την εν λόγω χρονική περίοδο.

Βρυξέλλες, 18 Ιουλίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

στη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Η ακόλουθη τροπολογία, η οποία συγκέντρωσε πάνω από το ένα τέταρτο των ψήφων, απορρίφθηκε στην πορεία των συζητήσεων:

Σημείο 3.3.1

Να αναδιατυπωθεί ως εξής:

«Βιοποικιλότητα: οριζόμενη σε σχέση με τις Οδηγίες 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ για τους φυσικούς οικοτόπους και τα άγρια πτηνά, μπορεί να θεωρηθεί σχετικά νέα έννοια. Πριν από τη διεύρυνσή της στις μη προστατευόμενες περιοχές, πρέπει να συλλεχθούν εμπειρίες από την πρόταση της Επιτροπής.»

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 19, ψήφοι κατά: 37, αποχές: 0.

Το ακόλουθο κείμενο της γνωμοδότησης του τμήματος απορρίφθηκε λόγω της έγκρισης σχετικής τροπολογίας από την Ολομέλεια, αλλά συγκέντρωσε πάνω από το ένα τέταρτο των ψήφων:

Σημείο 4.2

Να διαγραφεί το σημείο.

«Σε αντίθεση με τους υδρογονάνθρακες και τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ο τομέας της πυρηνικής ενέργειας εξαιρείται από τη διάταξη της οδηγίας και, κατά συνέπεια, χαιρεί ευμενέστερης μεταχείρισης. Οι υφιστάμενες συμφωνίες για τον τομέα της πυρηνικής ενέργειας δεν συμπεριλαμβάνουν τις ζημιές στο περιβάλλον και, σε άλλες περιπτώσεις, προβλέπουν εξαιρετικά χαμηλές αποζημιώσεις, οι οποίες δεν αντιστοιχούν στο πραγματικό κόστος. Για το λόγο αυτό, η ΕΟΚΕ συνιστά να διαγραφεί από την οδηγία το άρθρο 3 παράγραφος 4, που προβλέπει την εξαίρεση αυτού του τομέα.»

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 29, ψήφοι κατά: 27, αποχές: 4.
