

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

ΚΟΜ(93) 47 τελικό

Βρυξέλλες, 14 Μαΐου 1993

Ανακοίνωση της Επιτροπής
προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο
και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

Πράσινη Βίβλος σχετικά με την αποκατάσταση
των περιβαλλοντικών ζημιών

Πίνακας περιεχομένων

1.0	Εισαγωγή.....	4
2.0	Αποκατάσταση περιβαλλοντικών ζημιών μέσω μηχανισμών αστικής ευθύνης.....	6
2.1	Τα προβλήματα.....	6
2.1.1	Ευθύνη λόγω υπαιτιότητας.....	6
2.1.2	Αντικειμενική ευθύνη.....	6
2.1.3.	Καταλογισμός ευθύνης.....	7
2.1.4	Συνυπευθυνότητα.....	8
2.1.5	Ποιος και τι βλάπτουν το περιβάλλον i) Χρόνια ρύπανση.....	8
	ii) Εκπομπές με την άδεια των αρχών.....	9
	iii) Ζημίες του παρελθόντος.....	9
2.1.6	Περιορισμοί της ευθύνης.....	9
2.1.7	Οριομός περιβαλλοντικών ζημιών.....	10
2.1.8	Προβλήματα απόδειξης του αιτιώδους συνδέσμου.....	10
2.1.9	Δικαίωμα άσκησης ενδίκων μέσων.....	11
2.1.10	Το ζήτημα της ενδεδειγμένης αποκατάστασης.....	11
2.1.11	Το πρόβλημα των δυνατοτήτων ασφάλισης.....	11
2.2	Οι γενικές τάσεις της νομοθεσίας για την περιβαλλοντική ευθύνη.....	13
2.2.1	Επισκόπηση των τάσεων σε εθνικό επίπεδο.....	14
2.2.2	Οι επιλεγείσες λύσεις σε διεθνές επίπεδο.....	15
2.2.3	Η θέση της Κοινότητας.....	17
3.0	Αποκατάσταση περιβαλλοντικών ζημιών μέσω αλληλεγγύων συστημάτων αποζημίωσης.....	20
3.1	Τα προκύπτοντα προβλήματα.....	20
3.1.1	Απαίτηση αποκατάστασης.....	20
3.1.2	Καταμερισμός των δαπανών αποκατάστασης.....	21
3.1.3	Η προληπτική δράση.....	21
3.2	Οι επιλεγείσες λύσεις σε διεθνές και εθνικό επίπεδο.....	21
3.2.1	Διεθνή συστήματα.....	21
3.2.2	Εθνικά συστήματα.....	22
3.2.3	Προτάσεις σε κοινοτικό επίπεδο.....	23
4.0	Ενδεχόμενες κατευθύνσεις της κοινοτικής δράσης.....	23
4.1.	Οριζόντια προσέγγιση της αστικής ευθύνης για ζημίες του περιβάλλοντος.....	23
4.1.1	Ευθύνη λόγω υπαιτιότητας.....	25
4.1.2	Αντικειμενική ευθύνη.....	25

4.2. Οριζόντια προσέγγιση των αλληλέγγυων συστημάτων αποζημίωσης.....	27
4.3 Προοπτικές.....	28
Παράρτημα I : Τάσεις σε εθνικό επίπεδο.....	1
Παράρτημα II : Η κατάσταση σε κράτη μη μέλη : Ιαπωνία και Ηνωμένες Πολιτείες.....	2
Παράρτημα III : Τάσεις σε διεθνές επίπεδο.....	5
Παράρτημα IV : Το σύστημα της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης.....	7

1.0 Εισαγωγή

Seveso, Amoco Cadiz, Sandoz, Corunna και Braer - λέξεις οι οποίες αναμοχλεύουν αναμνήσεις μεγάλων περιβαλλοντικών ατυχημάτων που συνέβησαν στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και προκάλεσαν γενική αγανάκτηση, ενώ τόνισαν με δραματικό τρόπο την ανάγκη απορρύπανσης και αποκατάστασης των καταστροφών του περιβάλλοντος. Αλλά η πρόκληση ζημιών από βιομηχανικά ατυχήματα αποτελεί μικρό μόνο μέρος της συνεχιζόμενης περιβαλλοντικής υποβάθμισης στην Κοινότητα σήμερα. Οι εκπομπές των βιομηχανικών εγκαταστάσεων και των αυτοκινήτων ρυπαίνουν την ατμόσφαιρα, επιφέροντας το θάνατο των δασών. Τα λύματα των πόλεων και των καλλιεργειών ρυπαίνουν τα επιφανειακά και τα υπόγεια ύδατα. Επικίνδυνες ουσίες συσσωρευμένες κατά το παρελθόν μολύνουν τα εδάφη. Οι ζημιές που προκαλούν αυτές οι δραστηριότητες δεν έχουν χαρακτήρα ατυχήματος, είναι λιγότερο θεαματικές αλλά απαιτούν και αυτές απορρύπανση και άλλες επανορθωτικές ενέργειες.

Τα ζητήματα που τίγονται στην παρούσα Πράσινη Βίβλο τίθενται για να ανακινήσουν ευρύτερες συζητήσεις για το θέμα της αποκατάστασης των περιβαλλοντικών ζημιών ώστε η Επιτροπή να είναι σε θέση να χαράξει καλύτερα τις μελλοντικές δράσεις της στον εν λόγω τομέα. Για τη διευκόλυνση των συζητήσεων αυτών, η Επιτροπή θα προβεί σε επίσημες διαβουλεύσεις και ακροάσεις με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών καθώς και επίσης με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη όπως η βιομηχανία και η γεωργία. Κάθε πρόταση για ενδεχόμενη δράση που παρουσιάζει η Επιτροπή πρέπει να βρίσκεται σε συμφωνία με την αρχή της επικουρικότητας, να περιλαμβάνει αναλύσεις κόστους - ωφελείας και να συμβιβάζεται με άλλες προτάσεις (όπως λόγου χάρη φορολογία κλπ.).

Στην παρούσα Πράσινη Βίβλο εξετάζεται καταρχάς η σκοπιμότητα της αστικής ευθύνης ως μέσου καταλογισμού της ευθύνης για τις δαπάνες της περιβαλλοντικής αποκατάστασης. Η αστική ευθύνη αποτελεί ένα νομικό και οικονομικό εργαλείο που χρησιμοποιείται για την κάλυψη, εκ μέρους όσων προκαλούν ζημιές στο περιβάλλον των δαπανών αποκατάστασής τους. Επιδίδοντας στους ευθυνομένους για τις ζημιές να καταβάλουν τις δαπάνες για τις ζημιές που προκάλεσαν, η αστική ευθύνη συνεπάγεται επίσης και μια δευτερεύουσα σημαντική λειτουργία, που συνίσταται στην επιβολή προτύπων συμπεριφοράς και αποτροπής ζημιών στο μέλλον. Το θέμα αυτό ευρίσκεται σήμερα στην ημερήσια διάταξη για την προστασία του περιβάλλοντος, της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για διάφορους λόγους:

(α) Το αίτημα του κοινού για συστήματα αποδόσεως ευθυνών και αποζημίωσης που εντείνεται όποτε συμβαίνουν περιβαλλοντικά δυστυχήματα όπως το βιομηχανικό ατύχημα στο Seveso ή η μόλυνση του Ρήνου κατά την πυρκαγιά του εργοστασίου της Sandoz.

(β) Η δέσμευση του Συμβουλίου Υπουργών να αναλάβει δράση στον τομέα της αστικής ευθύνης κατά τη θέσπιση του Τετάρτου και Πέμπτου Προγράμματος Περιβαλλοντικής Δράσης καθώς και άλλα νομοθετήματα⁽¹⁾. Επιπλέον, η έκκληση του Κοινού Συμβουλίου Μεταφορών και Περιβάλλοντος της 25ης Ιανουαρίου

(1) ΕΕ αριθ. C 328, 7.12.87, σελ. 15, παράγραφος 2.5.5. Οδηγία του Συμβουλίου 84/631/ΕΟΚ για την επιτήρηση και τον έλεγχο εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας των διασυνοριακών μεταφορών επικινδύνων αποβλήτων (ΕΕ αριθ. L 326, 13.12.84, σελ. 31.

1993 για την "εξέταση της σκοπιμότητας, για την ανάπτυξη ενός συστήματος κυρώσεων και αστικής ευθύνης για περιβαλλοντική ρύπανση". Η Επιτροπή απάντησε εν μέρει στην εν λόγω έκκληση του Συμβουλίου εκδίδοντας στις 24 Φεβρουαρίου 1993 μια ανακοίνωση για μία "Κοινή πολιτική ασφάλειας στη θάλασσα"(2)

(γ) Το Συμβούλιο της Ευρώπης κατάρτισε μία σύμβαση σχετικά με την αντικειμενική ευθύνη ζημιών που προκύπτουν από επικίνδυνες για το περιβάλλον δραστηριότητες· άλλοι διεθνείς οργανισμοί καταβάλλουν προσπάθειες για τη σύναψη διεθνών συμβάσεων με τις οποίες καθιερώνονται συστήματα ευθύνης για περιβαλλοντικές ζημιές.

(δ) Η χρήση διαφόρων συστημάτων αστικής ευθύνης για την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών στα κράτη μέλη μπορεί να οδηγήσει σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και της ενιαίας αγοράς.

Ένα κοινοτικό σύστημα αστικής ευθύνης για περιβαλλοντικές ζημιές θα εδράζεται σε μια βασική και παγκόσμια αρχή του αστικού δικαίου, δηλαδή τη θέση ότι κάθε άτομο πρέπει να επανορθώνει τις ζημιές που προκαλεί. Η νομική αυτή αρχή συνδέεται έντονα με δύο αρχές που αποτελούν τη βάση της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής μετά από την έκδοση της Ενιαίας Πρόξης, την αρχή της πρόληψης και την αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει".

Η αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" αναφέρεται επειδή η αστική ευθύνη αποτελεί μέσο το οποίο υποχρεώνει όσους προκαλούν ρύπανση να πληρώσουν για τις ζημιές που προκύπτουν. Η αρχή της πρόληψης έχει σημασία επειδή οι δυνάμει ρυπαίνοντες, γνωρίζουν ότι θα πρέπει να καλύψουν το κόστος της αποκατάστασης των ζημιών που ενδεχομένως προκαλούν, λαμβάνοντας έτσι ισχυρό κίνητρο για την αποφυγή τους.

Αν η αστική ευθύνη για περιβαλλοντικές ζημιές δεν λειτουργεί ισόρροπα σε όλα τα κράτη μέλη, τότε σε ορισμένα από αυτά οι βιομηχανίες θα πληρώνουν το κόστος των ζημιών που προκαλούν, ενώ σε άλλα θα μπορούν να αποφύγουν την καταβολή του, επειδή εκεί δεν απαιτείται αποκατάσταση ή το κόστος αυτό το επωμίζονται οι φορολογούμενοι. Οι βιομηχανίες από τις οποίες δεν ζητείται να πληρώσουν τις δαπάνες αποκατάστασης λαμβάνουν στην πραγματικότητα ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα.

Ένα γενικό σύστημα περιβαλλοντικών ζημιών αντιπροσωπεύει, για τομείς όπως οι μεταφορές, έναν τρόπο ενσωμάτωσης ορισμένων εξωτερικών δαπανών.

Με την Πράσινη Βίβλο επιδιώκεται δευτερευόντως η διερεύνηση των δυνατοτήτων αποκατάστασης των περιβαλλοντικών ζημιών που δεν καλύπτονται από την εφαρμογή των αρχών αστικής ευθύνης. Έτσι εξετάζονται προσεκτικά οι λεπτομέρειες των υπάρχοντων αλληλέγγυων συστημάτων αποζημίωσης, τα προβλήματά τους και οι σχετικοί περιορισμοί τους.

Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι παρά τη σημασία του θέματος των κυρώσεων, το ζήτημα αυτό δεν εξετάζεται στην παρούσα ανακοίνωση.

2.0 Αποκατάσταση περιβαλλοντικών ζημιών μέσω μηχανισμών αστικής ευθύνης:

2.1 Τα προβλήματα

Με το νομικό δόγμα περί αστικής ευθύνης παρέχεται ένας τρόπος αποζημίωσης των ζημιωθέντων για τις ζημίες που υπέστησαν. Το δόγμα αυτό αναπτύχθηκε για την κάλυψη καταστάσεων όπου κρίνονταν δίκαιο να υποχρεώνεται το άτομο που ευθύνεται για την πράξη ή για το συμβάν που προκάλεσε ζημία και να αναλαμβάνει τις εξ αυτών δαπάνες, είτε επειδή το εν λόγω άτομο ενήργησε υπαιτίως είτε επειδή για άλλους λόγους υπέχει ευθύνη για απώλειες που προκύπτουν από τη ζημία.

Η αστική ευθύνη προκύπτει από το ιδιωτικό δίκαιο, σε αντιδιαστολή με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το δημόσιο δίκαιο, όπως λόγου χάρη η ποινική ευθύνη και η διοικητική ευθύνη.

Υπάρχουν επίσης δύο προσεγγίσεις της αστικής ευθύνης, λόγω υπαιτιότητας και η αντικειμενική ευθύνη.

2.1.1 Ευθύνη λόγω υπαιτιότητας

Για την ευθύνη λόγω υπαιτιότητας χρειάζεται να αποδειχθεί ότι ο υπαίτιος βαρύνεται με αμέλεια ή άλλη αδικοπραξία που προκάλεσε τη ζημία. Αμέλεια διαπιστώνεται, αν το εν λόγω πρόσωπο είχε καθήκον να ενεργεί σύμφωνα με ένα ορισμένο πρότυπο επιμέλειας ή σύμφωνα με κανόνα δικαίου και εντούτοις παρέβη το καθήκον αυτό.

Στον τομέα της περιβαλλοντικής ευθύνης υπάρχουν στενές σχέσεις μεταξύ της ευθύνης λόγω υπαιτιότητας και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Τα πρότυπα και οι διαδικασίες που προβλέπονται στις διατάξεις για το περιβάλλον μπορούν να προσφέρουν καθοδήγηση για να εκτιμηθεί κατά πόσον το υπόψη μέρος στη συγκεκριμένη περίπτωση ενήργησε ορθώς ή αμελώς. Η παράβαση των περιβαλλοντικών νόμων μπορεί να αποτελέσει τεκμήριο του πταίσματος. Από την άλλη πλευρά η τήρηση των κανονισμών και των χορηγηθεισών αδειών αποτελεί ένδειξη περιττής ορθής συμπεριφοράς του εν λόγω μέρους. Με τη θέσπιση νόμων για την προστασία του περιβάλλοντος, δημιουργούνται νέες υποχρεώσεις οι οποίες μπορεί να οδηγήσουν σε ενδεχόμενη ευθύνη.

Στο καθεστώς της ευθύνης λόγω υπαιτιότητας, ο ζημιωθείς ενδέχεται να δυσκολεύεται να αποδείξει την αδικοπραξία της άλλης πλευράς.

Η δυναμική προσφυγή στην ευθύνη λόγω υπαιτιότητας από πλευράς δημοσίων αρχών μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και να αποτελέσει μέσο ανάκτησης των δαπανών αποκατάστασης των περιβαλλοντικών ζημιών που προκαλούνται από αδικοπραξίες. Ας σημειωθεί πάντως ότι η αρχή της ευθύνης λόγω υπαιτιότητας δεν επιτρέπει την ανάκτηση των δαπανών όταν είναι αδύνατο να καταδειχθεί πταίσμα.

2.1.2 Αντικειμενική ευθύνη

Η αντικειμενική ευθύνη ή ευθύνη άνευ πταίσματος εμφανίζει την ιδιαιτερότητα ότι μετριάζει το βάρος της απόδειξης της υπαιτιότητας διότι δεν χρειάζεται να αποδειχθεί το πταίσμα. Ωστόσο, ο ζημιωθείς οφείλει πάλι να αποδείξει ότι

η ζημία προκλήθηκε από πράξεις άλλων. Πάντως η αντικειμενική ευθύνη παρέχει κίνητρα για τη λήψη προληπτικών μέτρων προς αποφυγή ζημιών.

Ο καθορισμός του πεδίου εφαρμογής ενός συστήματος αντικειμενικής ευθύνης για περιβαλλοντικές ζημιές είναι δυσχερές αλλά ουσιώδες βήμα. Οι ενδεχομένως ευθυνόμενοι πρέπει να γνωρίζουν το ύψος των δαπανών που θα υποχρεωθούν να καλύψουν σε περίπτωση ζημίας. Η ανάγκη αυτή νομικής ασφάλειας έρχεται σε σύγκρουση με την ανάγκη διατύπωσης ευέλικτων ορισμών, ικανών να αντανακλούν τις νέες τεχνολογίες ή άλλες απρόβλεπτες εξελίξεις.

Μερικές σοβαρές δυσχέρειες μπορούν να προκύψουν κατά την εφαρμογή των εννοιών της αστικής ευθύνης για την επίτευξη αποζημίωσης για περιβαλλοντικές ζημιές. Συχνά δεν διατίθενται αμάχητα επιστημονικά τεκμήρια, παραδείγματος χάριν σχετικά με τις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις ενός συγκεκριμένου ρύπου επί του περιβάλλοντος. Εννοιες όπως "ευθύνη", "ζημιές" και ειδικότερα "περιβάλλον" είναι αρκετά ασαφείς και αμφίσημες και έτσι η σχετική ερμηνεία ποικίλλει από ένα νομικό σύστημα σε άλλο. Ένα σύστημα αντικειμενικής ευθύνης με εξαιρετικά ευρύ φάσμα ενδέχεται να αποδειχθεί σε ορισμένες περιπτώσεις πολύ δαπανηρό για τους θιγόμενους κλάδους. Μερικοί υποστηρίζουν για παράδειγμα ότι η αντικειμενική ευθύνη μπορεί να αποθαρρύνει τις βιομηχανικές επενδύσεις. Από την άλλη πλευρά, ένα σύστημα πολύ περιορισμένου φάσματος κινδυνεύει να μην καλύπτει όλες τις δραστηριότητες που πρέπει και έτσι να οδηγεί σε άνισο επιμερισμό του κόστους αποκατάστασης των ζημιών.

Κρίσιμο βήμα αποτελεί να αποφασισθούν ποιες δραστηριότητες και διεργασίες πρέπει να υπαχθούν σε ένα τέτοιο σύστημα. Μερικοί από τους παράγοντες που θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη για τον προσδιορισμό της σκοπιμότητας της αντικειμενικής ευθύνης για έναν ορισμένο κλάδο ή τύπο δραστηριότητας είναι και οι εξής:

- τύποι κινδύνου που δημιουργεί η δεδομένη δραστηριότητα.
- πιθανότητα πρόκλησης ζημιών λόγω της δραστηριότητας καθώς και ενδεχόμενη έκταση των ζημιών αυτών.
- κίνητρο που θα παρείχε η αντικειμενική ευθύνη για μια καλύτερη διαχείριση κινδύνων και για πρόληψη ζημιών.
- σκοπιμότητα και κόστος αποκατάστασης ενδεχομένως προκαλούμενων ζημιών.
- δυνάμει οικονομικό βάρος της αντικειμενικής ευθύνης για τον υπόψη κλάδο της οικονομίας.
- ανάγκη και προσφορά ασφαλίσεων.

2.1.3 Καταλογισμός ευθύνης

Δύσκολος είναι και ο εντοπισμός του υπαιτίου. Ο καταλογισμός της ευθύνης σε συγκεκριμένο μέρος, γνωστός ως "channelling", μπορεί να φανεί αποτελεσματικός και δίκαιος τρόπος ανάληψης των δαπανών. Επίσης μπορεί να προαγάγει την προληπτική πλευρά της αντικειμενικής ευθύνης, αν διοχετεύει την ευθύνη στο μέρος που διαθέτει τις ειδικευμένες γνώσεις, τους πόρους και τις δυνατότητες επιχειρησιακού ελέγχου που χρειάζονται για την αποτελεσματικότερη δυνατή διαχείριση των κινδύνων.

2.1.4 Συνυπευθυνότητα

Στην περίπτωση που θεωρείται ότι υπάρχουν περισσότεροι του ενός υπαίτιοι για τη ζημία ή για ένα μέρος της ζημίας, μπορεί να προκύψουν προβλήματα στον καταμερισμό της ευθύνης. Για να μετριασθεί η επιβάρυνση του ζημιωθέντος λόγω έγερσης αγωγής κατά πολλών, ορισμένα νομικά συστήματα επιτρέπουν να εγερθεί αγωγή κατά περισσότερων του ενός ενδεχομένως υπαιτίων ταυτόχρονα. Ο τρόπος κατά τον οποίο κατόπιν επιμερίζεται η ευθύνη μεταξύ των μερών εξαρτάται από το κατά πόσον η ευθύνη είναι από κοινού ή από κοινού και εις ολόκληρον. Στην από κοινού ευθύνη, ο υπαίτιος καταβάλλει αποζημίωση μόνο για το ποσό εκείνο της ζημίας η οποία πράγματι μπορεί να αποδοθεί στην δική του δραστηριότητα. Σε περίπτωση συσσωρευμένης ρύπανσης γίνεται αδύνατος ο ακριβής καθορισμός της ευθύνης.

Σε καθεστώς από κοινού και εις ολόκληρον ευθύνης, κάθε μέρος οφείλει το συνολικό ποσό, αλλά συχνά μπορεί να στραφεί κατά των υπολοίπων και να ζητήσει τη συμμετοχή τους. Το γεγονός αυτό μπορεί να προκαλέσει διάφορα προβλήματα συμπεριλαμβανομένου και του συνωστισμού στα δικαστήρια. Μπορούν να προκύψουν διάφορες αδικίες αν ο ζημιωθείς προσφύγει κατά του μέρους εκείνου που διαθέτει την ισχυρότερη οικονομικά βάση, αντί του μέρους που πράγματι προκάλεσε τις περισσότερες ζημίες. Αυτό είναι γνωστό ως το φαινόμενο "deer rocket" ("φαινόμενο της βαθιάς τσέπης"). Η από κοινού και εις ολόκληρον ευθύνη μπορεί να οδηγήσει και σε "forum-shopping" ("δικαστική βόλτα"), αν οι υπαίτιοι προέρχονται από διάφορες χώρες και οι νόμοι μιας από αυτές είναι σχετικά ευνοϊκότεροι για τον ζημιωθέντα.

Η δικαστική διαδικασία περιπλέκεται, όταν οι υπαίτιοι επιχειρούν να λύσουν μεταξύ τους το ζήτημα του επιμερισμού των δαπανών αποζημίωσης. Τότε η αστική ευθύνη μπορεί να αποβεί μηχανισμός αποζημίωσης με εξαιρετικά υψηλό συναλλακτικό κόστος. Ένας τρόπος άμβλυνσης αυτών των προβλημάτων είναι ο εκ των προτέρων καταλογισμός, με καθορισμό της σειράς κατά την οποία ο ζημιωθείς πρέπει να στρέφεται κατά των δυνάμει αιτίων ή προβαίνοντας στον καταλογισμό των ευθυνών.

2.1.5 Ποιος και τι βλάπτουν το περιβάλλον

Αν η πράξη η οποία επιφέρει ζημίες στο περιβάλλον μπορεί να χαρακτηριστεί ως πταίσμα ή αν υπάρχουν άλλες περιστάσεις οι οποίες δημιουργούν ευθύνη, το πρόσωπο που προκαλεί ζημίες ευθύνεται για τις συνέπειες. Το πταίσμα μπορεί να συνίσταται σε πρόθεση πρόκλησης ζημιών ή σε αμέλεια η οποία καταλήγει σε ζημίες. Η νομοθεσία για την αστική ευθύνη σε γενικές γραμμές δεν δυσκολεύεται να αντιμετωπίσει τις ζημίες που προκαλούνται από σκόπιμη ή αμελή πράξη ενός συγκεκριμένου μέρους, αν ο αίτιος μπορεί να εντοπισθεί και να διαπιστωθεί ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ ζημίας και αδικοπραξίας.

Ωστόσο μπορούν να προκύψουν προβλήματα στις περιπτώσεις που τα στοιχεία αυτά δεν είναι σαφή:

ι) Χρόνια ρύπανση

Περιβαλλοντικές ζημίες μπορεί να συμβούν λόγω σώρευσης των επιπτώσεων ενός ορισμένου αριθμού ρυπογόνων πράξεων που καλύπτουν ορισμένο χρόνο και χώρο. Στην περίπτωση σωρευτικού ζημιογόνου αποτελέσματος από δραστηριότητες πολλών επιχειρηματιών, είναι αδύνατον να εντοπισθεί ο υπαίτιος, οι πράξεις του οποίου προκάλεσαν τη συγκεκριμένη ζημία. Παράδειγμα αποτελούν οι εκπομπές στην ατμόσφαιρα, οι οποίες προκαλούν την όξινη βροχή. Μερικές φορές, καμία από τις πράξεις δεν μπορεί να προξενήσει ζημία που συνεπάγεται ευθύνη. Π.χ., η μεμονωμένη εγκεκριμένη έκχυση ρυπογόνων ουσιών σε ένα

ποταμό ενδέχεται να μην προξενεί εντοπίσιμη ζημία αλλά το συνολικό αποτέλεσμα όλων των εγκεκριμένων εκχύσεων προκαλεί ζημίες στον ποταμό.

Στην περίπτωση ζημιών που προξενούνται από σωρευτική ρύπανση είναι δύσκολο να αποδοθούν οι ζημίες σε μια συγκεκριμένη πράξη ή η ευθύνη σε ένα συγκεκριμένο μέρος και κατά συνέπεια επιβάλλεται να αναζητηθούν συλλογικότερες μορφές επιμερισμού της ευθύνης για την κάλυψη του κόστους αποκατάστασης, όπως είναι οι αλληλέγγυοι μηχανισμοί αποζημίωσης (βλέπε μέρος 3.0 παρακάτω).

ii) Εκπομπές με την άδεια των αρχών

Οι περιβαλλοντικές άδειες έχουν ως στόχο να δίνουν τη δυνατότητα στις κυβερνητικές αρχές να περιορίζουν τη συνολική ποσότητα των ρύπων σε επίπεδα που δεν προκαλούν απαράδεκτες επιπτώσεις ή ζημίες. Για το σκοπό αυτό απαιτείται προσδιορισμός του επιπέδου ρύπανσης, στο οποίο επισυμβαίνει ζημία και αντίστοιχος περιορισμός των χορηγούμενων αδειών, ώστε το σύνολο των εκπομπών να παραμένει κάτω από τα εν λόγω όρια. Όμως είναι συχνά δύσκολο να προβλεφθούν, πολύ περισσότερο δε να εκτιμηθούν, όλες οι άμεσες ή μακροπρόθεσμες επιπτώσεις των ρύπων και το περιθώριο ασφαλείας που χρειάζεται για την πρόληψη των ζημιών. Ενδέχεται λοιπόν να σημειώνονται ζημίες στο περιβάλλον, παρόλο που όλες οι σχετικές εκπομπές είναι εγκεκριμένες.

Αν μια επιχείρηση υπερβεί τις οριακές τιμές που προβλέπει η άδεια ή προβεί σε άλλες μη προβλεπόμενες σε αυτήν δραστηριότητες, πρέπει να θεωρείται υπαίτια για κάθε επακόλουθη ζημία. Αντίθετα, αν η επιχείρηση έχει πλήρως παραθέσει τα σχετικά στοιχεία στην εγκρίνουσα αρχή ώστε αυτή να είναι σε θέση να τα αξιολογήσει και έχει τηρήσει τα πρότυπα που καθορίζονται στην άδεια, η ευθύνη για τις ζημίες που προκύπτουν πρέπει να καταλογισθεί στη δημόσια αρχή και τελικά στον φορολογούμενο. Με τον τρόπο αυτό παρέχεται στην επιχείρηση κίνητρο για πλήρη παράθεση δεδομένων και για συμμόρφωση με την άδεια ώστε αυτή να απαλλάσσεται των σχετικών ευθυνών. Παράλληλα παρέχεται κίνητρο και στις δημόσιες αρχές να προβαίνουν στη λήψη υπευθύνων αποφάσεων, συμπεριλαμβανομένης και της εμπεριστατωμένης διατύπωσης των περιορισμών που ισχύουν σε κάθε άδεια.

iii) Ζημίες του παρελθόντος

Η απόθεση επικίνδυνων ουσιών κατά το παρελθόν δημιουργεί έναν από τους σημαντικότερους κινδύνους περιβαλλοντικών ζημιών για την Κοινότητα. Επείγουσα ανάγκη καθαρισμού ή άλλων επανορθωτικών ενεργειών υπάρχει και για άλλους τύπους ζημιών του παρελθόντος, όπως είναι η καταστροφή δασών από όξινη βροχή.

Ωστόσο, η αστική ευθύνη δεν επιτρέπει πάντα την ανάκτηση του κόστους αποκατάστασης τέτοιων ζημιών. Μερικές φορές η ζημία χρονολογείται από τόσο καιρό ώστε να μην μπορεί να εντοπισθεί κανένας υπαίτιος. Άλλες φορές εντοπίζεται ο υπαίτιος που όμως δεν είναι υπεύθυνος από νομική άποψη, γιατί δεν στοιχειοθετείται ευθύνη του όταν επήλθε η ζημία. Άλλες πάλι φορές ο υπαίτιος που εντοπίζεται είναι αφερέγγυος.

2.1.6. Περιορισμοί της ευθύνης

Υπάρχει προβληματισμός αν θα πρέπει να τεθούν όρια στην αντικειμενική ευθύνη. Μερικοί υποστηρίζουν ότι αν ένας υπαίτιος έχει λάβει όλα τα εύλογα μέτρα πρόληψης και έχει ασφαλισθεί κατά των κινδύνων προβλέψιμων ατυχημάτων, δεν έχει νόημα να οδηγείται στην εξουθένωση αν, επισυμβούν απρόβλεπτες και μη προλαμβανόμενες ζημίες. Το επιθυμητό αποτέλεσμα, άλλωστε, είναι να ανακτηθούν οι δαπάνες αποκατάστασης και να προληφθούν μελλοντικές ζημίες, και όχι η

χρεοκοπία των υπαιτών. Από την άλλη πλευρά, η οριοθέτηση της ευθύνης θα μπορούσε να υποβαθμίσει τα κίνητρα πρόληψης και να μεταφέρει το φορτίο της αποκατάστασης των ζημιών πέρα από τα εν λόγω όρια προς τον φορολογούμενο, θέτοντας έτσι σε αμφισβήτηση την αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει".

Κάθε οριοθέτηση της ευθύνης πρέπει να τίθεται σε υψηλό επίπεδο έτσι ώστε να μην υποβαθμίζεται η προληπτική λειτουργία της αντικειμενικής ευθύνης. Ένα σχέδιο σύστασης του ΟΟΣΑ σχετικά με την αποζημίωση των θυμάτων από τυχαίες ρυπάνσεις⁽³⁾ αφήνει να εννοηθεί ότι, αν τεθούν όρια, μπορεί επίσης να απαιτηθεί από τους δυνάμει ρυπαίνοντες να συμβάλουν σε ένα ταμείο αποζημίωσης για την κάλυψη του μέρους των δαπανών που υπερβαίνει τα όρια, δαπάνες που καταβάλλονται από τους υπαιτίους.

2.1.7 Ορισμός περιβαλλοντικών ζημιών

Ο νομικός ορισμός της ζημίας στο περιβάλλον είναι ουσιώδους σημασίας αφού ένας τέτοιος ορισμός θα κατευθύνει τη διαδικασία προσδιορισμού του τύπου και του στόχου της επιβαλλόμενης επανορθωτικής δράσης - και έτσι τον προσδιορισμό των δαπανών που πρέπει να ανακτηθούν μέσω της αστικής ευθύνης. Οι νομικοί ορισμοί συχνά έρχονται σε αντίθεση με τις λαϊκές έννοιες περί ζημίας στο περιβάλλον, είναι όμως αναγκαίοι για λόγους νομικής ασφάλειας. Όμως η συζήτηση για τον καθορισμό του αντικειμένου της περιβαλλοντικής ζημίας, το βαθμό επιπτώσεων της εν λόγω ζημίας και για το ποιος έχει το δικαίωμα να αποφασίζει πάνω στα θέματα αυτά δεν έχει ακόμη επιλυθεί.

Σε ό,τι αφορά τον ορισμό του "περιβάλλοντος", μερικοί διατείνονται ότι πρέπει να περιληφθούν σε αυτόν μόνο τα φυτά και τα ζώα και άλλα φυσικά αντικείμενα καθώς επίσης και οι μεταξύ αυτών σχέσεις. Άλλοι όμως περικλείουν σε αυτό αντικείμενα ανθρώπινης προέλευσης, αν αυτά είναι σημαντικής αξίας για την πολιτιστική κληρονομιά του ανθρώπου. Η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης, για παράδειγμα, προβάλλει το εξής ευρύ ορισμό του περιβάλλοντος: "το περιβάλλον περιλαμβάνει όλους τους φυσικούς πόρους βιοτικών και αβιοτικών, όπως τον αέρα, το νερό, το έδαφος, την πανίδα και τη χλωρίδα καθώς και τις σχέσεις αυτών των παραγόντων~ περιλαμβάνει επίσης ιδιοκτησίες οι οποίες αποτελούν μέρος της πολιτιστικής κληρονομιάς καθώς και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του τοπίου". Η τροποποιημένη πρόταση της Επιτροπής για μια οδηγία του Συμβουλίου σχετικά με την αστική ευθύνη ζημιών που προκαλούνται από απόβλητα προσδιόριζε ότι "υποβάθμιση του περιβάλλοντος" εννοείται "κάθε σημαντική φυσική, χημική ή βιολογική βλάβη του περιβάλλοντος"⁽⁴⁾

Μια άλλη συζήτηση επικεντρώνεται στο βαθμό των συνεπειών που μπορεί να θεωρηθούν ως περιβαλλοντική ζημία. Η πραγματική φυσική καταστροφή ή η ευρεία μόλυνση σε γενικές γραμμές θεωρούνται ζημίες, αλλά πως χαρακτηρίζονται οι λιγότερο σοβαρές επιπτώσεις; όλες οι ανθρώπινες δραστηριότητες προκαλούν εκπομπές, αλλά το σημείο πέρα από το οποίο οι εν λόγω εκπομπές μπορούν να θεωρηθούν ως "ρύπανση" δεν είναι σαφές. Δεν είναι επίσης σαφές από ποιο σημείο και πέρα η "ρύπανση" προκαλεί πράγματι ζημίες.

2.1.8 Προβλήματα απόδειξης του αιτιώδους συνδέσμου

Ο ζημειωθείς για να εξασφαλίσει αποζημίωση, πρέπει να αποδείξει ότι η ζημία προκλήθηκε από πράξη του υπαιτίου ή από συμβάν για το οποίο ο τελευταίος είναι υπαίτιος. Στις περιβαλλοντικές ζημίες προκύπτουν ειδικά προβλήματα όπως αναφέρθηκε στο κεφάλαιο για την χρόνια ρύπανση, η στοιχειοθέτηση του αιτιώδους συνδέσμου μπορεί να καθίσταται αδύνατη αν η ζημία είναι αποτέλεσμα δραστηριοτήτων πολλών. Δυσκολίες αναφύονται επίσης, αν η ζημία εκδηλωθεί μετά από ένα ορισμένο χρονικό διάστημα. Τέλος, οι επιστημονικές μέθοδοι απόδειξης του αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ έκθεσης στη

(3) C(91) 53, Αύγουστος 1991 OECD

(4) COM(91)219 τελικό ΕΕ Ν° C 192, 23.07.91, σελ. 6

ρύπανση και ζημίας είναι εξαιρετικά αβέβαιες. Το υπαίτιο μέρος μπορεί να χρησιμοποιήσει εναλλακτικές επιστημονικές εξηγήσεις της ζημίας για να επιχειρήσει να ανασκευάσει τα στοιχεία που προσκομίζει ο ζημιωθείς, προς απόδειξη του αιτιώδους συνδέσμου.

2.1.9 Το δικαίωμα άσκησης ενδίκων μέσων

Στις περιπτώσεις αστικής ευθύνης το δικαίωμα προσφυγής παρέχεται κανονικά μόνο στο μέρος που έχει έννομο συμφέρον να ζητήσει αποζημίωση. Όταν η περιβαλλοντική ζημία θίγει αγνώστου ιδιοκτησίας περιουσία, δεν υπάρχει ένας συγκεκριμένος ζημιωθείς ο οποίος δικαιούται να προσφύγει. Δεδομένης της ανυπαρξίας νομικού ή φυσικού προσώπου που μπορεί να προσφύγει για λογαριασμό του περιβάλλοντος, οι δαπάνες αποκατάστασης των περιβαλλοντικών ζημιών δεν μπορούν να καταλογισθούν βάσει αστικής ευθύνης. Υπάρχουν αρκετές διαφορετικές προσεγγίσεις σε ό,τι αφορά το ζήτημα της πρόσβασης στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα μεταξύ των κρατών μελών.

2.1.10 Το ζήτημα της ενδεδειγμένης αποκατάστασης

Παραδοσιακός στόχος της αστικής ευθύνης είναι η αποζημίωση του ζημιωθέντος και η υποχρέωση του υπαιτίου της ζημίας να καταβάλει το κόστος της απώλειας που προκύπτει από αυτήν. Η απώλεια υπολογίζεται γενικά ανάλογα με τη μείωση της οικονομικής αξίας των ιδιοκτητήτων αγαθών που υπέστησαν τη ζημία ή ανάλογα με το πραγματικό κόστος αποκατάστασής τους. Μια ζημία στο περιβάλλον η οποία δεν έχει, καθ'αυτό, αξία οικονομική αλλά τεράστια αξία άλλης μορφής - παράδειγμα η απώλεια κάποιου είδους ή η καταστροφή ενός γραφικού τοπίου - δεν μπορεί να αποζημιωθεί άμεσα ως οικονομική ζημία.

Αν τώρα υπάρχει υποχρέωση διατήρησης των στοιχείων του περιβάλλοντος σε καλή κατάσταση, δημιουργείται ταυτόχρονα υποχρέωση αποκατάστασής τους όποτε υφίστανται ζημία. Την υποχρέωση αυτή συνοδεύει το δικαίωμα διεκδίκησης του κόστους αποκατάστασης από τον υπαίτιο της ζημίας. Το ποσό της αποζημίωσης που υποχρεούται να καταβάλει ο υπαίτιος υπολογίζεται ανάλογα με το πραγματικό κόστος αποκατάστασης του περιβάλλοντος.

Στόχος των προσπαθειών για την προστασία του περιβάλλοντος είναι να διατηρείται το περιβάλλον σε ποιοτικό επίπεδο που προσδιορίζεται από την κοινωνία. Όταν έχουν προκληθεί ζημιές στο περιβάλλον κάτω από το εν λόγω επίπεδο, η αποκατάσταση είναι ο μόνος ορθολογικά σωστός τρόπος θεραπείας. Για να μπορεί να λειτουργήσει η αστική ευθύνη ως δεσμευτικός τρόπος θεραπείας, πρέπει να υπάρχει κάποια βάση νομικής δέσμευσης και οικονομικής αξιολόγησης.

2.1.11 Το πρόβλημα των δυνατοτήτων ασφάλισης

Οι συζητήσεις για την αστική ευθύνη θέτουν αναπόφευκτα ερωτήματα σχετικά με τη δυνατότητα ασφάλισης, δεδομένου ότι η ασφάλιση είναι μέσο ελέγχου των κινδύνων οικονομικών απωλειών.

Η ασφάλιση αποτελεί σημαντικό μηχανισμό στις περιπτώσεις όπου οι ζημιές επέρχονται τυχαία και οι δαπάνες αποκατάστασης καλύπτονται από τους όρους του ασφαλιστηρίου. Αν οι ασφαλιστικές εταιρίες εξαρτούν την κάλυψη μιας επιχείρησης από την ποιότητα της διαχείρισης κινδύνων εκ μέρους της, η πρακτική αυτή μπορεί

να έχει προληπτικά αποτελέσματα, δηλαδή να συμβάλει στην ικανοποιητικότερη πρόληψη των ατυχημάτων και στον ορθότερο έλεγχο του περιβάλλοντος σε σχέση με τις οικονομικές δραστηριότητες.

Οι αβεβαιότητες που δυσχεραίνουν την εφαρμογή της αστικής ευθύνης στις περιβαλλοντικές ζημιές δημιουργούν προβλήματα και στον ασφαλιστικό τομέα. Οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις διστάζουν να προσφέρουν κάλυψη, εάν δεν είναι βέβαιες για τον τύπο των ενδεχομένων ζημιών και τις σχετικές πιθανότητες ή αν τα υπάρχοντα κεφάλαια τίθενται σε κίνδυνο από απρόβλεπτες απώλειες. Η ασφάλιση αποτελεί σημαντικό μηχανισμό στις περιπτώσεις όπου οι ζημιές επέρχονται τυχαία και οι δαπάνες αποκατάστασης καλύπτονται από τους όρους του ασφαλιστηρίου. Αν οι ασφαλιστικές εταιρίες εξαρτούν την κάλυψη μιας επιχείρησης από την ποιότητα της διαχείρισης κινδύνων εκ μέρους της, η πρακτική αυτή μπορεί να έχει προληπτικά αποτελέσματα, δηλαδή να συμβάλει στην ικανοποιητικότερη πρόληψη των ατυχημάτων και στον ορθότερο έλεγχο του περιβάλλοντος σε σχέση με τις οικονομικές δραστηριότητες.

Οι αβεβαιότητες που δυσχεραίνουν την εφαρμογή της αστικής ευθύνης στις περιβαλλοντικές ζημιές δημιουργούν προβλήματα και στον ασφαλιστικό τομέα. Οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις διστάζουν να προσφέρουν κάλυψη, εάν δεν είναι βέβαιες για τον τύπο των ενδεχομένων ζημιών και τις σχετικές πιθανότητες ή αν τα υπάρχοντα κεφάλαια τίθενται σε κίνδυνο από απρόβλεπτες απώλειες. Η φύση του ισχύοντος καθεστώτος αστικής ευθύνης, η απουσία ορίων ευθύνης, η κάλυψη ειδικών κινδύνων όπως η βαθμιαία ρύπανση, αποτελούν, μεταξύ άλλων, στοιχεία που δυσχεραίνουν τους ασφαλιστές στον προσδιορισμό της ήδη περίπλοκης ασφαλισιμότητας των κινδύνων αυτών και ενδεχομένως στον καθορισμό του επιπέδου συμμετοχής τους. Εξαιτίας της αβεβαιότητας αυτής οι ασφαλιστές αντιδρούν συχνά αυξάνοντας τις τιμές των ασφαλίσεων ή αποχωρώντας τελείως από την αγορά των ασφαλίσεων περιβαλλοντικής ευθύνης⁽⁵⁾.

Σήμερα, η ασφαλιστική κάλυψη ζημιών από τη ρύπανση είναι δύσκολη και σε μερικές μάλιστα περιπτώσεις αδύνατη. Πρόκειται για αρκετά πρόσφατη δραστηριότητα και οι ασφαλιστές δεν διαθέτουν ακόμα ούτε τα απαραίτητα τεχνικά μέσα ούτε τις δυνατότητες παροχής μιας τέτοιας κάλυψης. Οι μελέτες οι σχετικές με την ασφαλισιμότητα αυτών των κινδύνων αποτελούν πολύ συχνά αντικείμενο προηγούμενων τεχνικών μελετών. Άλλοτε οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις περιορίζουν τις ενδεχόμενες απώλειές τους συμβατικά, αφήνοντας ακάλυπτους συγκεκριμένους κινδύνους ή μειώνοντας το ανώτατο όριο κάλυψης. Άλλοτε εφαρμόζουν την οικονομική συμμετοχή του ασφαλιζομένου στην προσπάθεια αποφυγής απωλειών με την πρόβλεψη υψηλών ανασφαλιστών κατωφλίων. Άλλοτε δε επιδιώκουν να περιορίσουν την κάλυψη των απωλειών λόγω ατυχήματος στις ζημιές που προκαλούνται από αιφνίδια συμβάντα: ο ορισμός όμως αυτός αποκλείει κάθε ζημία που προκαλείται βαθμιαία π.χ. η αργή διαρροή από μια υπόγεια δεξαμενή. Στη Γαλλία, την Ιταλία και την Ολλανδία, η κυβέρνηση παρενέβη για τη συγκρότηση ασφαλιστικών ταμείων προς κάλυψη όχι μόνο της αιφνίδιας ρύπανσης αλλά και της βαθμιαίας.

Σήμερα υπάρχει η τάση να υποχρεώνονται ορισμένες ιδιαίτερα επικίνδυνες βιομηχανίες ή δραστηριότητες να καλύπτουν την πιθανή αστική τους ευθύνη με ένα είδος παροχής οικονομικής ασφάλειας. Για παράδειγμα ο πρόσφατος γερμανικός νόμος για την περιβαλλοντική ευθύνη απαιτεί για ορισμένες εγκαταστάσεις την παροχή ασφάλειας για ενδεχόμενη αστική ευθύνη. Η προτεινόμενη οδηγία σχετικά με την αστική ευθύνη για τις ζημιές που προκαλούνται από τα απόβλητα απαιτεί κάλυψη της ευθύνης του παραγωγού και του αποκομιστή με ασφάλιση ή με οποιαδήποτε άλλη οικονομική εγγύηση.

(5) Η αύξηση των αξιώσεων αστικής ευθύνης για ζημιές από ρύπανση αποτελεί μια από τις εξηγήσεις που προβάλλονται για την κρίση του ασφαλιστικού κλάδου στις Ηνωμένες Πολιτείες κατά τη δεκαετία του 1980. Μεταξύ άλλων, ως εξηγήσεις για την αναταραχή που χαρακτήρισε την αγορά των ασφαλειών των ΗΠΑ στην ίδια περίοδο αναφέρεται η ιστορική εναλλαγή κύκλων έντασης και κάμψης στην αγορά αυτή, καθώς και οι διακυμάνσεις της προσφοράς κεφαλαίων, στα οποία έχουν πρόσβαση οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις.

Η υποχρέωση ασφάλισης, δημιουργεί ορισμένες ανησυχίες. Αν η ασφάλιση γίνει υποχρεωτική, αυτό σημαίνει ότι οι επιχειρήσεις πρέπει να μπορούν να βρίσκουν στην αγορά κάλυψη ενδεδειγμένου ύψους. Τέτοια κάλυψη όμως ενδέχεται να μην είναι διαθέσιμη. Αλλά και πάλι αν υπάρξει κάλυψη και το κόστος αποκατάστασης μιας περιβαλλοντικής ζημίας υπερβεί το ποσό του ασφαλιστηρίου, ο υπεύθυνος θα κληθεί οπωσδήποτε να καταβάλει τη διαφορά.

Με την υποχρεωτική ασφάλιση, οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις μπορεί να αποβούν κατά κάποιο τρόπο "τιμητές" της βιομηχανίας, παρέχοντας ή μη παρέχοντας ασφαλιστική κάλυψη, ανάλογα με το αν η υποψήφια επιχείρηση αποτελεί "καλό ή κακό" ρίσκο. Μερικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις ήδη αξιολογούν την ποιότητα της διαχείρισης κινδύνων και των μέτρων πρόληψης κινδύνων που λαμβάνει μια επιχείρηση πριν να την ασφαλίσουν για περιβαλλοντική ευθύνη. Αυτή η αξιολόγηση κινδύνων από τον ασφαλιστικό κλάδο προάγει την προστασία του περιβάλλοντος, μειώνοντας τον κίνδυνο περιβαλλοντικών ζημιών καθώς περιορίζει τις πιθανότητες οικονομικών ζημιών για την ασφαλιστική επιχείρηση. Παραμένει ωστόσο άλυτο το θέμα της επιχείρησης που θεωρείται "κακό ρίσκο" και δεν βρίσκει ασφαλιστική κάλυψη.

Η επιβολή της ασφάλισης ευθυνών στις επιχειρήσεις και στις δραστηριότητες που εγκυμονούν ορισμένους κινδύνους για το περιβάλλον, προϋποθέτει τον προσδιορισμό της ασφαλισιμότητας των εν λόγω κινδύνων και, αν μια τέτοια εγγύηση μπορεί να παρασχεθεί λαμβανομένης υπόψη της φύσης του κινδύνου, τους προβλεπόμενους όρους κάλυψης και λειτουργίας του συστήματος αστικής ευθύνης. Η παρέμβαση του κράτους μπορεί να αποδειχθεί αναγκαία αν οι ιδιωτικές εταιρίες δεν παρέχουν επαρκή κάλυψη για τον υπόψη κίνδυνο ή όταν τα ασφαλίστρα για την κάλυψη των εν λόγω κινδύνων είναι πολύ υψηλά για την αντοχή των ΜΜΕ. Ένα από τα χαρακτηριστικά αυτής της παρέμβασης θα πρέπει να είναι η αποφυγή αδικαιολογήτων διακρίσεων μεταξύ επιχειρήσεων και η φροντίδα της μη επιβολής διαφορετικών κάθε φορά υποχρεώσεων ανάλογα με τις διαστάσεις της επιχείρησης.

Θα πρέπει να μελετηθούν οι εμπειρίες των χωρών που συνέστησαν ήδη ασφαλιστικές ομάδες για την κάλυψη της ρύπανσης, όπως η Γαλλία, η Ιταλία και η Ολλανδία, καθώς επίσης και η πρόσφατη εμπειρία που διαμορφώθηκε με το γερμανικό νόμο για την περιβαλλοντική ευθύνη ο οποίος προβλέπει ειδικές διατάξεις σχετικά με τις ασφάλειες.

Είναι δυνατόν να απαιτηθεί ασφαλιστική κάλυψη για τους επιχειρηματίες εκμετάλλευσης αλλά πολλά μέλη της βιομηχανίας αντιτίθενται στην υποχρεωτική ασφάλιση εκφράζοντας φόβους ότι θα καταστούν δέσμιοι των ασφαλιστικών επιχειρήσεων λόγω των υψηλών ασφαλίστρων. Ορισμένες μεγάλες εταιρίες εγκαταλείπουν ήδη την ασφαλιστική αγορά επειδή εκτιμούν ότι συμφέρει καλύτερα να αυτασφαλίστούν. Το γεγονός αυτό δημιουργεί προβλήματα για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) - αυτές δηλαδή που χρειάζονται περισσότερο τις ασφάλισεις ευθύνης για περιβαλλοντικές ζημιές - γιατί τις αφήνει με στενότερες οικονομικές δυνατότητες να αντιμετωπίσουν υπερβολικά ασφαλίστρα.

2.2. Οι γενικές τάσεις της νομοθεσίας για την περιβαλλοντική ευθύνη

Είναι σημαντικό να αξιολογηθεί η κατάσταση σχετικά με την αστική ευθύνη στα κράτη μέλη και στο πλαίσιο το παρεχόμενο από τις διεθνείς συμβάσεις, για τη διερεύνηση των τάσεων τις οποίες εμφανίζουν, λαμβάνοντας υπόψη τα προβλήματα που ανακινούνται σε σχέση με την αποκατάσταση των ζημιών του περιβάλλοντος.

2.2.1 Επισκόπηση των τάσεων σε εθνικό επίπεδο

Οι έννοιες της ευθύνης για περιβαλλοντικές ζημίες είναι σχετικά πρόσφατες. Η ανάγκη ανάπτυξης ειδικών κανόνων δεν έχει γίνει αισθητή σε όλα τα κράτη μέλη γιατί πολλές από τις περιπτώσεις πρόκλησης ζημιών στο περιβάλλον μπόρεσαν ως τώρα να υπαχθούν σε παραδοσιακότερες έννοιες ευθύνης. Το μεγαλύτερο μέρος της νομοθεσίας που καταρτίσθηκε στηρίχθηκε στις έννοιες αυτές, με προσπάθεια προσαρμογής της, ώστε να καλύπτεται ο ειδικός χαρακτήρας της περιβαλλοντικής ζημίας.

Σε γενικές γραμμές η αστική ευθύνη για περιβαλλοντικές ζημίες στα δώδεκα κράτη μέλη βασίζεται στο πταίσμα εκ μέρους του προσώπου που προξενεί τις ζημίες.

Εν απουσία ειδικής νομοθεσίας για την αστική ευθύνη των περιβαλλοντικών ζημιών, τα δικαστήρια παρουσίασαν την τάση, όπου προξενήθηκαν ζημίες, να μην ζητούν πάντα πλήρεις αποδείξεις περί πταίσματος του υπαιτίου ή να εξευρίσκουν άλλους τρόπους μετριασμού του φορτίου του παθόντος για την τεκμηρίωση των ζημιών ή τη στοιχειοθέτηση του αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ ζημίας, αδικοπραξίας και πταίσματος. Οι θέσεις αυτές λαμβάνονται στα όρια της νομικής εννοίας που αποδίδεται στα κράτη μέλη και με σημαντικές ιδιαιτερότητες από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

Η γενική αυτή προσέγγιση (ευθύνη λόγω υπαιτιότητας) συνδέεται με μια άλλη τάση, τη διαμόρφωση ενός καθεστώτος αντικειμενικής ευθύνης. Ορισμένοι νόμοι έχουν εισαγάγει την αντικειμενική ευθύνη για ζημίες προκαλούμενες από ειδικές δραστηριότητες οι οποίες εκτιμήθηκαν ως επικίνδυνες. Έτσι, η ευθύνη για ζημίες που προκαλούνται στις εναέριες ή σιδηροδρομικές μεταφορές (τα περισσότερα κράτη μέλη), για ζημίες που προκαλούνται από αγωγούς υδρογονανθράκων (Δανία), για επικίνδυνες σε γενικές γραμμές δραστηριότητες (Ιταλία, Πορτογαλία), για χειρισμό επικινδύνων ουσιών (Ολλανδία), στην πυρηνική ενέργεια (αρκετά κράτη μέλη), στη βιοτεχνολογία (Γερμανία), έχει ήδη εισαχθεί στην νομοθεσία.

Εκτιμάται ότι δεν υπάρχει στα κράτη μέλη πρόσφατη νομοθεσία σχετικά με περιβαλλοντικές ζημίες η οποία δεν προβλέπει την αντικειμενική ευθύνη. Στο παράρτημα υπάρχει ένας πίνακας ορισμένων νομοθετημάτων κρατών μελών που υιοθέτησαν την εν λόγω προσέγγιση. Μπορούν να εντοπισθούν στα εν λόγω νομοθετήματα ορισμένα κύρια χαρακτηριστικά.

Από τις γενικές αυτές τάσεις της εθνικής νομοθεσίας για την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών είναι δυνατό να εντοπισθούν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά.

Το ζήτημα του τι αποτελεί ζημία στο περιβάλλον αντιμετωπίζεται σπανίως στις διάφορες πράξεις της εθνικής νομοθεσίας. Οι πράξεις αυτές της εθνικής νομοθεσίας αναφέρονται κυρίως στις γενικές αρχές του δικαίου και προβλέπουν την παροχή αποζημιώσεων για θάνατο, σωματική βλάβη ή βλάβες σε συγκεκριμένα αντικείμενα ιδιοκτησίας.

Η νομοθεσία κανονικά δεν περιέχει κανόνες περί του βάρους των αποδείξεων ή περί του αιτιώδους συνδέσμου. Εδώ ισχύουν οι γενικές αρχές του νόμου σε κάθε κράτος μέλος όπως διαμορφώθηκαν με τη νομοθεσία και τη νομολογία. Ωστόσο, πρέπει να δοθεί έμφαση στις λύσεις που προβλέπονται στο γερμανικό νόμο περί περιβαλλοντικής ευθύνης. Για παράδειγμα ο νόμος αυτός προσδιορίζει την περιβαλλοντική ζημία με αναφορά σε θάνατο, προσωπική βλάβη και ζημία της ιδιοκτησίας που προέρχεται από αλλαγές στο περιβάλλον. Οι αλλαγές αυτές διευκρινίζονται στο άρθρο 3.1 ως η εισαγωγή στο έδαφος, στον αέρα ή στα νερά προϊόντων, δονήσεων, ήχων, ακτίνων ή άλλων παρομοίας φύσεως παραγόντων. Οι αλλαγές αυτές του περιβάλλοντος πρέπει να προέρχονται από εγκαταστάσεις που αναφέρονται στο παράρτημα του νόμου. Ο καταλογισμός της ευθύνης (channelling) αφορά το άτομο το επιφορτισμένο με τη λειτουργία της

εγκατάστασης. Υπάρχει επίσης πρόβλεψη για το μετριασμό του βάρους της απόδειξης του αιτιώδους συνδέσμου. Με το νόμο καθιερώνεται ένα τεκμήριο αιτιώδους συνδέσμου, υπό ορισμένες περιστάσεις, ορίζοντας ότι εάν μία εγκατάσταση μπορεί να προκαλέσει ζημίες εξ αυτού τεκμαίρεται ότι η εν λόγω εγκατάσταση προκάλεσε πράγματι τις ζημίες. Ο εναγόμενος μπορεί να αντιστρέψει το εν λόγω τεκμήριο. Σε ό,τι αφορά το ζήτημα της ασφάλισης οι ιδιοκτήτες των εγκαταστάσεων που μπορεί να προκαλέσουν σημαντικές ζημίες ζητείται να συνάπτουν ασφαλίσσεις της ευθύνης τους ή να διαθέτουν επαρκείς οικονομικές εγγυήσεις στις περιπτώσεις όπου προκύπτουν δικαστικές εμπλοκές.

Σε μερικές περιστάσεις, η περιβαλλοντική νομοθεσία των κρατών μελών βαίνει πέραν των παραδοσιακών κανόνων ευθύνης. Για παράδειγμα οι δανοί νομοθέτες θεωρούν απαραίτητο, σε ό,τι αφορά τους χώρους διάθεσης αποβλήτων, την ύπαρξη ενός συστήματος, εγκεκριμένου από τις αρχές, για την ανάκτηση των δαπανών απορρύπανσης εγκαταλελειμμένων μολυσμένων χώρων, από αυτούς που προκάλεσαν τη ρύπανση (Πράξη του 1983). Ένα παρόμοιο σύστημα λειτουργεί ήδη στην Ολλανδία δυνάμει μιας μεταβατικής πράξης απορρύπανσης του εδάφους του 1983.

Το γενικό νομοθετικό πλαίσιο που υπάρχει σε κάθε κράτος μέλος σχετικά με την αστική ευθύνη απέχει πολύ από το να παρουσιάζει μια ομοιογενή εικόνα των μηχανισμών για την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών, έστω και εάν πρόσφατα σημειώνεται μια νομοθετική τάση προς την κατεύθυνση της δημιουργίας καθεστώτων αντικειμενικής ευθύνης για ορισμένες επικίνδυνες για το περιβάλλον δραστηριότητες.

Ωστόσο, ο σαφής αυτός προσανατολισμός δεν επιλύει τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ κρατών μελών και οι οποίες προκαλούνται από τους διάφορους τομείς εφαρμογής που επιλέγονται για να καλυφθούν από το καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης. Οι τομείς που καλύπτονται από την αντικειμενική ευθύνη (απόβλητα, υδάτινοι πόροι, επικίνδυνες για το περιβάλλον βιομηχανικές εγκαταστάσεις, γενετικά τροποποιημένοι οργανισμοί) ποικίλλουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Οι διαφορές αυτές προφανώς δεν αποτελούν εγγύηση για την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών υπό ίσους όρους και δεν παράγουν τα ίδια αποτελέσματα σε ό,τι αφορά την αποτελεσματική αποκατάσταση του περιβάλλοντος.

2.2.2 Οι επιλεγείσες λύσεις σε διεθνές επίπεδο

Η ανάγκη για την αποκατάσταση των ζημιών που προκλήθηκαν από διασυνοριακή μόλυνση οδήγησε την ανάπτυξη ενός διεθνούς συστήματος ευθύνης για ζημίες στο περιβάλλον.

Με βάση τις αρχές του διεθνούς δικαίου τα κράτη καθίστανται υπεύθυνα για την πρόληψη κάθε δραστηριότητας που λαμβάνει χώρα στο έδαφός τους, η οποία προκαλεί ανεπιθύμητες δράσεις στο περιβάλλον άλλων κρατών. Αν διασυνοριακές ζημίες λάβουν χώρα το ζημιούμενο κράτος μπορεί να ζητήσει αποζημίωση από το κράτος που παρέλειψε να ανταποκριθεί στις διεθνείς υποχρεώσεις του. Η πασίγνωστη δικαστική απόφαση "Trail Smelter", της 11ης Μαρτίου 1941 αναγνωρίζει επίσημα την ευθύνη του

κράτους στο έδαφος του οποίου δραστηριότητες προκάλεσαν διασυννοριακή ρύπανση⁽⁶⁾.

Η αστική ευθύνη για ζημίες στο περιβάλλον εξετάζεται στα πλαίσια ορισμένων διεθνών οργάνων. Στον πίνακα I του παραρτήματος επισημαίνονται διεθνείς συμβάσεις που αφορούν την ευθύνη και την αποζημίωση για ζημίες στο περιβάλλον, συμβάσεις οι οποίες έχουν ήδη τεθεί σε ισχύ ή ευρίσκονται υπό διαπραγμάτευση. Στον πίνακα II αναφέρεται ένας αριθμός συμβάσεων, ήδη σε ισχύ ή υπό διαπραγμάτευση, οι οποίες περιλαμβάνουν διατάξεις σχετικά με την αστική ευθύνη.

Είναι εύκολο να ξεχωρίσει κανείς ένα αριθμό κοινών σημείων μεταξύ της σύμβασης για την ευθύνη τρίτων στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας (Παρίσι 1960), τη διεθνή σύμβαση για την αστική ευθύνη για ζημίες από τη ρύπανση πετρελαίου (Βρυξέλλες 1969) και τη σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την αστική ευθύνη ζημιών που προκύπτουν από δραστηριότητες επικίνδυνες για το περιβάλλον.

Οι συμβάσεις αυτές καθιερώνουν ένα σύστημα αντικειμενικής ευθύνης, με διατάξεις για ορισμένες παρεκκλίσεις ή περιορισμούς.

Σε ό,τι αφορά τον καταλογισμό των ευθυνών (channelling), η ευθύνη συνδεεται με τον επιχειρηματία εκμεταλλεύσεως (Σύμβαση Παρισίων, άρθρο 3, Σύμβαση Βρυξελλών άρθρο 3.1, Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης, άρθρα 6 και 7). Πρέπει να σημειωθεί ότι η Σύμβαση των Βρυξελλών καταλογίζει ευθύνη στον ιδιοκτήτη κατά τη στιγμή του ατυχήματος και ρητά αποκλείει κάθε προσφυγή κατά οποιουδήποτε άλλου ατόμου, όπως λόγου χάρη των πρακτόρων του πλοιοκτήτη, του κυβερνήτη του πλοίου κλπ., εκτός αν το πρόσωπο αυτό ενήργησε με πρόθεση πρόκλησης ζημιών ή γνωρίζοντας ότι από την ενέργειά του θα προκαλούνταν ζημίες (άρθρο 3, τροποποιημένο το 1984). Εντούτοις ο πλοιοκτήτης δεν είναι υπεύθυνος αν είναι σε θέση να αποδείξει ότι οι ζημίες από τη ρύπανση προέρχονται από πράξη πολέμου, εχθροπραξίες, εμφύλιο πόλεμο ή εξέγερση ή από φυσικό φαινόμενο ασύνθητες και αναπόφευκτο.

Στη Σύμβαση των Βρυξελλών, οι ζημίες του περιβάλλοντος έχουν τον εξής ορισμό: "ως ζημίες ρύπανσης", νοούνται "απώλειες ή ζημίες που προκαλούνται εκτός του πετρελαιοφόρου από ρύπανση που προκαλείται λόγω διαρροών ή εκφορτώσεων πετρελαίου από το πλοίο, κάθε φορά που η διαρροή ή η εκφόρτωση λαμβάνουν χώρα και περιλαμβάνουν τις δαπάνες προληπτικών μέτρων καθώς και κάθε πρόσθετη απώλεια ή ζημία που προκαλείται από τα προληπτικά μέτρα" (άρθρο 1). Η Σύμβαση ορίζει ότι υπάρχουν όρια στις ευθύνες του πλοιοκτήτη, εκτός αν το συμβάν λαμβάνει χώρα εξαιτίας πταίσματος του πλοιοκτήτη αυτού.

Στη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης το πρόβλημα καταλογισμού ευθυνών επιλύεται ως εξής: η Σύμβαση καταλογίζει ευθύνη στον επιχειρηματία εκμετάλλευσης που ορίζεται ως "το πρόσωπο που ασκεί τον έλεγχο της επικίνδυνης δραστηριότητας" (άρθρο 2.5). Οι επικίνδυνες δραστηριότητες ορίζονται ως εκείνες οι οποίες ασκούνται κατ'επάγγελμα και περιλαμβάνουν επικίνδυνες ουσίες, γενετικά τροποποιημένους οργανισμούς ή μικροοργανισμούς.

Ο ορισμός της ζημίας στη Σύμβαση περιλαμβάνει την υποβάθμιση του περιβάλλοντος εφόσον αυτή δεν εξομοιώνεται με ζημίες σε άτομα ή σε ιδιοκτησία "με την προϋπόθεση ότι η αποζημίωση για την υποβάθμιση του περιβάλλοντος, εξαιρουμένης κάθε απώλειας εισοδήματος από μία τέτοια

(6) Trail Smelter Case (United States v. Canada), 3 R. Int'l Arb. Awards 1905 (1941).

υποβάθμιση, θα περιορίζεται στις δαπάνες των μέτρων αποκατάστασης που πράγματι λαμβάνονται ή πρόκειται να ληφθούν".

Σε ό,τι αφορά το πεδίο εφαρμογής της ευθύνης, στην πλειοψηφία τους τα όργανα αυτά περιορίζονται σε ζημίες που προκαλούνται από ειδικές οικονομικές δραστηριότητες (Πυρηνική ενέργεια, μεταφορά επικινδύνων αγαθών, υδρογονάνθρακες, εργασίες που αφορούν επικίνδυνες ουσίες κλπ.).

Το άρθρο VII(1) της Σύμβασης των Βρυξελλών προβλέπει, σε ό,τι αφορά την ασφάλιση ότι "ο ιδιοκτήτης ενός πλοίου που είναι εγγεγραμμένο σε ένα συμβαλλόμενο κράτος, και μεταφέρει περισσότερους από 2000 τόνους πετρελαίου χύδην ως φορτίο, ζητείται να έχει συνάψει ασφάλιση ή άλλη οικονομική ασφάλεια, όπως π.χ. τραπεζική εγγύηση ή βεβαίωση εκδοθείσα από διεθνές ταμείο αποζημίωσης, για ποσά ύψους οριζόμενου κατ'εφαρμογή των προδιαγραφόμενων ορίων ευθύνης (στη Σύμβαση) για την κάλυψη της ευθύνης του σε ό,τι αφορά τις ζημίες ρυπάνσεων δυνάμει της Σύμβασης".

Σε ό,τι αφορά τους περιορισμούς της ευθύνης η Σύμβαση των Βρυξελλών ορίζει ότι ένας πλοιοκτήτης μπορεί να περιορίσει την ευθύνη του σε συνολικό ποσό 2000 φράγκων ανά τόνο με ανώτερο όριο τα 200 εκατομμύρια φράγκα (το φράγκο ορίζεται από τη Σύμβαση).

Σε ό,τι αφορά το ζήτημα της ασφάλισης κινδύνων η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης προβλέπει ένα υποχρεωτικό χρηματοοικονομικό σύστημα ασφάλειας, λαμβάνοντας υπόψη τους ιδιαίτερους κινδύνους που εμφανίζουν οι δραστηριότητες, χωρίς να αναφέρεται ειδικά κάποιο όριο ευθύνης.

2.2.3 Η θέση της Κοινότητας

Ευρύτερη κοινοτική δράση εμπνεόμενη από το δόγμα της αστικής ευθύνης δρομολογήθηκε αρχικά στον τομέα της ασφάλειας των προϊόντων και την προστασία των καταναλωτών. Το 1985, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 85/374/ΕΟΚ με την οποία θεσπίσθηκε αντικειμενική ευθύνη για τον παραγωγό ελαττωματικών προϊόντων⁽⁷⁾. Η οδηγία βασίζεται στην έννοια του "ελαττωματικού προϊόντος", δηλαδή του προϊόντος το οποίο δεν παρέχει την αναμενόμενη για αυτό ασφάλεια. Προβλέπεται στην οδηγία ότι ο κατασκευαστής ελαττωματικού προϊόντος είναι υπαίτιος της ζημίας, ακόμη και όταν δεν υπάρχει πταίσμα, εκτός εάν είναι σε θέση να αποδείξει ότι το ελάττωμα του προϊόντος του οφείλεται στην τήρηση υποχρεωτικών κανόνων εκδοθέντων από τις δημόσιες αρχές. Η οδηγία καλύπτει μόνον τις απώλειες που υπέστη ο ιδιώτης καταναλωτής.

(7) Οδηγία του Συμβουλίου 85/374/ΕΟΚ, της 25ης Ιουλίου 1985, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σε θέματα ευθύνης, λόγω ελαττωματικών προϊόντων (ΕΕ αριθ. L 210, 7.8.85, σ. 29).

Δεν καλύπτει ζημίες του περιβάλλοντος, αν οι ζημίες αυτές δεν αποτελούν ζημία σε ιδιοκτησία ενός ιδιώτη. Το ζήτημα της δυνατότητας ασφάλισης (ασφαλισιμότητας) δεν εξετάζεται στα πλαίσια της οδηγίας αυτής.

Οι εφαρμογές της αστικής ευθύνης για σκοπούς προστασίας του περιβάλλοντος συζητήθηκαν για κάποιο χρονικό διάστημα. Το 1984 για παράδειγμα, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 84/631/ΕΟΚ για την παρακολούθηση και τον έλεγχο εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας των διασυννοριακών μεταφορών επικίνδυνων αποβλήτων⁽⁸⁾. Το 19ο αιτιολογικό σημείο αναφέρονταν στον καθορισμό της ευθύνης του παραγωγού και κάθε άλλου ατόμου υπαίτιου ζημιών "κατά τρόπο ώστε να παρέχεται εγγύηση για αποτελεσματική και εύλογη αποζημίωση των ζημιών οι οποίες μπορεί να προκληθούν κατά τη μεταφορά επικινδύνων αποβλήτων". Το άρθρο 11 (3) προβλέπει ρητά τον εκ μέρους του Συμβουλίου καθορισμό των προϋποθέσεων εφαρμογής της αστικής ευθύνης επί του παραγωγού.

Το 1986, μετά την πυρκαγιά του εργοστασίου Sandoz το οποίο προκάλεσε την μόλυνση του Ρήνου, το Συμβούλιο δήλωσε ότι το κλειδί για την αποτελεσματικότερη προστασία των κοινοτικών υδάτων ευρίσκεται, μεταξύ άλλων, στην ταχεία απορρύπανση και αποκατάσταση, συνδυασμένων με τις ενδεδειγμένες διευθετήσεις σε ζητήματα ευθύνης και αποζημίωσης από τους ρυπαίνοντες για κάθε προκαλούμενη ζημία⁽⁹⁾. Το Συμβούλιο καλούσε την Επιτροπή να προβεί στην επισκόπηση των υπάρχοντων κοινοτικών μέτρων για την πρόληψη της ρύπανσης και για την αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούνται από την ρύπανση αυτή και, όπου απαιτείται, να υποβάλει τις ενδεδειγμένες προτάσεις. Δύο εβδομάδες αργότερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε ένα συμπληρωματικό ψήφισμα με το οποίο καλούνταν η Επιτροπή να "εκπονήσει προτάσεις για ένα κοινοτικό σύστημα που θα διέπει την λόγω υπαιτιότητας [sic] ευθύνη για ατυχήματα συνδεόμενα με όλες τις χημικές και υψηλών κινδύνων δραστηριότητες".⁽¹⁰⁾

Η θέσπιση της Ενιαίας Πράξης το 1986 και η ενσωμάτωση του άρθρου 130Π στη Συνθήκη ΕΟΚ, δημιούργησε το κατάλληλο ρεύμα για περαιτέρω συζητήσεις σχετικά με την αστική ευθύνη για περιβαλλοντικές ζημίες. Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι η κοινοτική δράση η σχετική με το περιβάλλον βασίζεται, μεταξύ άλλων, στην αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει. Η αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" επιδιώκει τον ορθό καταλογισμό των εξωτερικών δαπανών της ρύπανσης. Οι κοινοτικές εφαρμογές μέχρι σήμερα είχαν ως στόχο να καταστήσουν τους επιχειρηματίες υπεύθυνους για τις δαπάνες των μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος που επιβάλλονται από τις δημόσιες αρχές⁽¹¹⁾. Επιπλέον, η οδηγία για τα απόβλητα, για τα απόβλητα λάδια και τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα⁽¹²⁾ περιέχει ρητή αναφορά στην αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" ως βάση ενός συστήματος το οποίο καθιστά τον ιδιοκτήτη και/ή τον παραγωγό αποβλήτων υπεύθυνο για το κόστος της ασφαλούς διάθεσης αποβλήτων. Η αστική ευθύνη για τις δαπάνες απορρύπανσης της περιβαλλοντικής μόλυνσης θα αποτελέσει μια συγκεκριμένη εφαρμογή της εν λόγω αρχής.

(8) ΕΕ αριθ. L 326, 13.12.84, σ. 31.

(9) Βουλ. ΕΚ 11-1986, σημείο 2.1.146.

(10) Εγγρ. Β 2 - 1259/86, ΕΕ αριθ. C 7, 12.01.87, σ. 116. Το γαλλικό κείμενο αναφέρεται στην "αντικειμενική αστική ευθύνη".

(11) Μια ανάλυση της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει" ευρίσκεται στην σύσταση του Συμβουλίου 79/3/ΕΟΚ, ΕΕ αριθ. L 5, 9.1.79, σ. 29.

(12) Οδηγία του Συμβουλίου 75/442/ΕΟΚ, ΕΕ αριθ. L 194, 25.7.75, σ. 39.

Οδηγία του Συμβουλίου 75/439/ΕΟΚ, ΕΕ αριθ. L 194, 25.7.75, σ. 23.

Οδηγία του Συμβουλίου 78/319/ΕΟΚ, ΕΕ αριθ. L 326, 13.12.84, σ. 31.

Στη συνέχεια αυτών των εξελίξεων, στο τέταρτο περιβαλλοντικό πρόγραμμα δράσης⁽¹³⁾, που υιοθετήθηκε το 1987, αναφέρονταν ότι η Επιτροπή θα εξέταζε τη σκοπιμότητα της διατύπωσης ενός ικανοποιητικότερου ορισμού της ευθύνης στον τομέα του περιβάλλοντος και αντιμετώπιζε τη δυνατότητα να καταλογισθεί στους ρυπαίνοντες μεγαλύτερο ποσοστό ευθύνης για τις ζημίες που προκαλούνται από τα προϊόντα ή τις εργασίες τους. Επιπλέον, σε συνέχεια αιτημάτων που διατυπώθηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1989 και το 1990 για ένα καθεστώς απόλυτης ευθύνης σχετικά με ζημίες που προέρχονται από την απόρριψη στο περιβάλλον γενετικά τροποποιημένων οργανισμών, η Επιτροπή υποσχέθηκε να εξετάσει το ζήτημα της αστικής ευθύνης για ζημίες στο περιβάλλον κατά τρόπο οριζόντιο⁽¹⁴⁾.

Τον Οκτώβριο του 1989, η Επιτροπή υπέβαλε μια πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με την αστική ευθύνη ζημιών που προκαλούνται από απόβλητα⁽¹⁵⁾. Με την πρόταση αυτή ζητείται η εγκατάσταση ενός συστήματος αντικειμενικής ευθύνης. Σε ό,τι αφορά τον καταλογισμό ευθυνών (channelling), η οδηγία αναφέρει ότι ο παραγωγός αποβλήτων θα είναι αντικειμενικά υπεύθυνος για τις ζημίες και την υποβάθμιση του περιβάλλοντος που προκαλείται από τα απόβλητα. Η προσφεύγουσα πλευρά πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξει τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ αποβλήτων και ζημίας. Το σχέδιο οδηγίας δευρύνει την έννοια της ζημίας στην "υποβάθμιση του περιβάλλοντος" όπως καθορίζεται στο μέρος 2.1.7 παραπάνω. Ο ορισμός της υποβάθμισης μπορεί να περιλαμβάνει περιπτώσεις όπου το περιβάλλον προσβάλλεται κατά συνεχή τρόπο. Σε ό,τι αφορά το θέμα της ασφάλισης το σχέδιο οδηγίας ζητεί από τον παραγωγό και τον διαθέτη των αποβλήτων να είναι ασφαλισμένος ή να διαθέτει άλλη οικονομική ασφάλεια. Στο άρθρο 3(2) της πρότασης οδηγίας αναφέρεται ότι ο παραγωγός πρέπει να περιλαμβάνει στην ετήσια έκθεσή του την ονομασία των ασφαλιστών του για θέματα αστικής ευθύνης. Το σχέδιο οδηγίας εξουσιοδοτεί επίσης την Επιτροπή να μελετήσει την σκοπιμότητα σύστασης ενός ταμείου αποζημίωσης για ζημίες και υποβαθμίσεις του περιβάλλοντος που προξενούνται από απόβλητα, σε περιπτώσεις όπου ο υπαίτιος άτομο δεν είναι δυνατό να εντοπισθεί ή είναι αφερέγγυος. Η αρχική πρόταση οδηγίας τροποποιήθηκε για να συμπεριληφθούν προτάσεις που διατυπώθηκαν από το Κοινοβούλιο⁽¹⁶⁾, και βρίσκεται υπό εξέταση στο Συμβούλιο.

Στην πρόταση της Επιτροπής για οδηγία του Συμβουλίου σχετικά με τους χώρους υγειονομικής ταφής, άρθρο 14, προβλέπεται ότι "ο επιχειρηματίας εκμετάλλευσης θα είναι υπεύθυνος έναντι της αστικής νομοθεσίας για ζημίες και υποβαθμίσεις του περιβάλλοντος που προξενούνται από απόβλητα χώρων υγειονομικής ταφής, ανεξάρτητα εάν επισημαίνεται πταίσμα εκ μέρους του"⁽¹⁷⁾.

(13) Ψήφισμα του Συμβουλίου και των εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, στα πλαίσια του Συμβουλίου της 19ης Οκτωβρίου 1987, για την συνέχιση και την εφαρμογή μιας κοινοτικής πολιτικής και ενός προγράμματος δράσης για το περιβάλλον (1987-1992), ΕΕ αριθ. C 328, 7.12.87, σ. 15, παράγραφος 2.5.5.

(14) SEC (89) 2091 τελικό - SYN 131, 6.12.89.

(15) ΕΕ αριθ. C 251, 4.10.89, σ. 3.

(16) ΕΕ αριθ. C 192, 23.07.91, σ. 6.

(17) ΕΕ αριθ. C 190 22.07.91, σ. 1.

3.0 Αποκατάσταση περιβαλλοντικών ζημιών μέσω αλληλεγγύων συστημάτων αποζημίωσης

Τα αλληλέγγυα συστήματα αποζημίωσης είναι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί βασισμένοι σε τέλη ή εισφορές. Έχουν ομοιότητες με τα συστήματα ασφαλίσεων, κατά το μέτρο που οι συλλεγόμενοι πόροι διατίθενται για έναν συγκεκριμένο σκοπό, όπως την απορρύπανση ή την αποκατάσταση του περιβάλλοντος. Η αρχή της ευθύνης για συγκεκριμένες πράξεις διευρύνεται και καθίσταται αρχή επιμερισμένης ευθύνης για τις συνέπειες πολλαπλών πράξεων. Τα αλληλέγγυα συστήματα αποζημίωσης, τα οποία βασίζονται σε εισφορές των οικονομικών κλάδων που σχετίζονται περισσότερο προς αυτόν τον τύπο ζημιών προς αποκατάσταση, μπορεί να αποτελέσουν συγκεκριμένη εφαρμογή της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει". Μεταξύ άλλων, τα συστήματα αυτά επιτρέπουν να επιλυθούν τα προβλήματα που αναπτύχθηκαν στο τμήμα 2.1.5 ανωτέρω.

Το κόστος της ζημίας, που συνδέεται με την σωρευτική επίπτωση των δραστηριοτήτων του κλάδου, επιμερίζεται μεταξύ των μεμονωμένων επιχειρήσεων και, ως εκ τούτου, ενσωματώνεται.

Η προσέγγιση βάσει του συστήματος αποζημίωσης παρουσιάζει και διάφορα άλλα σημαντικά πλεονεκτήματα, λαμβάνοντας υπόψη τα ειδικά χαρακτηριστικά των περιβαλλοντικών ζημιών.

Πρώτον, η δυνατότητα ταχείας δράσης μπορεί να είναι ουσιώδης σε ορισμένες περιστάσεις περιβαλλοντικών ζημιών. Σε αντίθεση προς την αστική ευθύνη, η οποία απαιτεί μια μακρόχρονη νομική διαδικασία πριν από την επίτευξη αποζημίωσης, τα αλληλέγγυα συστήματα αποζημίωσης μπορούν να συγκεντρώσουν κονδύλια εκ των προτέρων. Άρα, η χρηματοδότηση μπορεί να είναι αμέσως διαθέσιμη για επείγουσες ενέργειες επανόρθωσης ή για την πληρωμή εργασιών άμεσης αποκατάστασης. Επιπλέον, την επιβάρυνση λόγω της ζημίας μπορούν ευκολότερα να την επωμισθούν συλλογικοί φορείς παρά μεμονωμένα άτομα. Τέλος, εάν το κόστος καθαρισμού κατόπιν συγκεκριμένου περιστατικού είναι υψηλό, μπορεί να μην είναι δυνατόν να ανακτηθούν όλες οι δαπάνες από έναν υπαίτιο με περιορισμένους οικονομικούς πόρους. Ένα αλληλέγγυο σύστημα αποζημίωσης θα βοηθούσε ώστε να παρασχεθούν οι πρόσθετοι απαιτούμενοι πόροι για τη διεκπεραίωση των εργασιών αποκατάστασης.

Παρόλα ταύτα, υπάρχουν ορισμένες δυσκολίες σχετικά με την καθιέρωση και τη λειτουργία τέτοιων συστημάτων:

3.1. Τα προκύπτοντα προβλήματα

3.1.1 Απαίτηση αποκατάστασης

Για να εκπληρωθεί η υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας στο περιβάλλον, σε ποιο βαθμό πρέπει να επιδιώκεται αποκατάσταση του περιβάλλοντος, τι πρέπει να γίνεται στην περίπτωση που η επαναφορά στην προτέρα κατάσταση δεν είναι εφικτή και ποιες δαπάνες είναι εύλογες;

Πώς μπορεί να ενσωματώνεται στο σύστημα η παρακολούθηση των εργασιών αποκατάστασης ώστε να εξασφαλίζεται ποιοτικός έλεγχος;

Ποιος πρέπει να είναι υπεύθυνος για να εξασφαλίζει την ποιότητα των εργασιών αποκατάστασης;

3.1.2 Καταμερισμός των δαπανών αποκατάστασης

Η αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" απαιτεί, όποτε είναι δυνατόν, οι δαπάνες αποκατάστασης να ανακτώνται από τους υπαίτιους για την πρόκληση των ζημιών. Εάν ο συγκεκριμένος υπαίτιος δεν είναι δυνατόν να ανευρεθεί ή δεν υπέχει ευθύνη, θα ήταν δυνατόν, σε ορισμένες περιπτώσεις, να εντοπισθεί η αιτία της ζημίας στις δραστηριότητες ενός συγκεκριμένου οικονομικού κλάδου. Σε τέτοια περίπτωση, θα έπρεπε ένα σύστημα αλληλέγγυο αποζημίωσης να επιτρέπει καταμερισμό του κόστους μεταξύ όλων των μελών του εν λόγω κλάδου;

Βεβαίως, η ανάγκη να αναληφθούν εργασίες αποκατάστασης θα πρέπει να συνεκτιμάται με την επιβάρυνση επί των επιχειρήσεων μεταξύ των οποίων επιμερίζονται οι δαπάνες. Εάν η οικονομική επιβάρυνση λόγω ενός αλληλέγγυου συστήματος αποζημίωσης απέβαινε πολύ δυσβάστακτη για τους συνεισφέροντες, οι δαπάνες αποκατάστασης μιας συγκεκριμένης ζημίας θα μπορούσαν να καταμερισθούν ευρύτερα, με συμμετοχή άλλων κλάδων ή των φορολογουμένων, εν γένει. Για να τηρείται η αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" κατά το δυνατόν περισσότερο, δεν θα έπρεπε η επιβάρυνση να καταλογίζεται στον τομέα ή τους τομείς που ευθύνονται ιδιαίτερα;

3.1.3 Η προληπτική δράση

Εάν καθιερωθούν αλληλέγγυα συστήματα αποζημίωσης, θα έπρεπε, παρόλα ταύτα, να διατηρηθεί η έννοια της ατομικής ευθύνης ούτως ώστε να έχει προληπτικό αποτέλεσμα; Εάν συνδεθεί το ενδεχόμενο ζημίας με το ποσό επιβαρύνσεων που πρέπει να καταβληθεί, το γεγονός αυτό θα αποτελούσε έναν μηχανισμό βάσει του οποίου θα διατηρείτο το προληπτικό αποτέλεσμα και θα παρέμενε το κίνητρο για αποτελεσματική διαχείριση κινδύνων. Πώς θα μπορούσε να διαμορφωθεί ένα τέτοιο σύστημα διαφοροποιημένων επιβαρύνσεων και με ποια μέσα θα μπορούσε να επιτευχθεί η διαχείριση μιας τέτοιας αντιμετώπισης;

Η κτηθείσα εμπειρία σε εθνικό και διεθνές επίπεδο μπορεί να προσφέρει χρήσιμη καθοδήγηση ώστε να διαμορφωθούν μηχανισμοί αποζημίωσης οι οποίοι να καλύπτουν τις δαπάνες αποκατάστασης στην Κοινότητα.

3.2. Οι επιλεγείσες λύσεις σε εθνικό και διεθνές επίπεδο

Ορισμένα κράτη μέλη και άλλες χώρες έχουν ήδη καθιερώσει μορφές αλληλέγγυας αποζημίωσης για την αντιμετώπιση ειδικών προβλημάτων ζημιών στο περιβάλλον. Οι μηχανισμοί αυτοί αποτελούν ενδιαφέροντα προηγούμενα.

3.2.1. Διεθνή συστήματα

Για παράδειγμα, υπάρχουν ειδικά ταμεία αποζημίωσης για ζημίες που προκαλούνται από βιομηχανίες που παρουσιάζουν έναν ιδιαίτερο κίνδυνο ζημίας. Αυτός ο τύπος ταμείου συμπληρώνει την αποζημίωση που μπορεί να αποσπάσει κανείς από τους ιδίους τους ρυπαίνοντες και τους ασφαλιστές τους. Χρησιμοποιούν για την αποκατάσταση τυχαίας ρύπανσης, υποβοηθώντας να παρασχεθεί πληρέστερη και έγκαιρη αποζημίωση των ζημιωθέντων.

Η πετρελαϊκή βιομηχανία, συγκεκριμένα, συνέστησε ορισμένα ταμεία για τη χρηματοδότηση μέτρων καθαρισμού και την αποζημίωση των ζημιωθέντων. Το σημαντικότερο είναι το International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (Διεθνές Ταμείο Αποζημιώσεων για ζημίες οφειλόμενες στη ρύπανση από πετρέλαιο), το οποίο ιδρύθηκε το 1971 μέσω της Διεθνούς Σύμβασης για την ίδρυση ενός Διεθνούς Ταμείου Αποζημιώσεων για ζημίες οφειλόμενες στη ρύπανση από πετρέλαιο. Το ταμείο αυτό συμπληρώνει τη Σύμβαση των Βρυξελλών του 1969, η οποία επιβάλλει την εφαρμογή αντικειμενικής ευθύνης για τον πλοιοκτήτη, αλλά επιτρέπει περιορισμό της ευθύνης, εάν δεν υπάρχει πταίσμα. Οι συνεισφέροντες είναι μέλη της πετρελαϊκής βιομηχανίας, του ιδιωτικού τομέα, όχι κυβερνήσεις. Το ταμείο παρεμβαίνει όταν ο ιδιοκτήτης δεν υπέχει ευθύνες σύμφωνα με τη Σύμβαση, είναι αφερέγγυος ή όταν οι ζημίες

υπερβαίνουν το όριο ευθύνης του πλοιοκτήτη. Το ταμείο αποζημιώνει για σωματικές βλάβες ή υλικές ζημιές, καθώς και για μέτρα που έχουν πράγματι ληφθεί για την αποκατάσταση του περιβάλλοντος. Η πετρελαϊκή βιομηχανία, με ιδιωτική πρωτοβουλία, έχει διαμορφώσει διάφορους παράλληλους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς, γνωστούς ως TOVALOP(18), CRISTAL(19) και OPOL(20). Πρέπει να σημειωθεί ότι, λόγω των προσφάτων ατυχημάτων με πετρελαιοφόρα στην Κορούνια και στα νησιά Σέτλαντ, καταρτίζεται ένα κοινοτικό πρόγραμμα δράσης, με το οποίο επιδιώκεται να εξασφαλισθεί αυστηρή σύγκλιση κατά την εφαρμογή των διεθνών κανόνων σε ολόκληρη την Κοινότητα και να υποστηριχθεί η έγκριση καταλλήλων κανονισμών και προτύπων από τον IMO. Ο ρόλος της Κοινότητας και των κρατών μελών στην κατάρτιση διεθνών προτύπων για την ασφάλεια και την πρόληψη της ρύπανσης αναπτύσσεται σε ένα σχέδιο ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με μια κοινή πολιτική για την ασφάλεια στη θάλασσα.

3.2.2 Εθνικά συστήματα

Έχουν συσταθεί και άλλα ταμεία για τη χρηματοδότηση της πραγματικής αποκατάστασης της ζημίας. Το Superfund των Ηνωμένων Πολιτειών αποτελεί παράδειγμα αυτού του τύπου χρηματοδοτικού μέσου. Ιδρύθηκε με σκοπό να χρηματοδοτεί τον καθαρισμό χώρων εναπόθεσης επικινδύνων αποβλήτων και τροφοδοτείται από φόρους επί του αργού πετρελαίου και των χημικών προϊόντων βάσης, καθώς και από έναν γενικό περιβαλλοντικό φόρο που επιβάλλεται σε αμερικανικές εταιρίες. Η Υπηρεσία Προστασίας Περιβάλλοντος (EPA) των ΗΠΑ χρησιμοποιεί χρήματα του Superfund για την αντιμετώπιση περιπτώσεων έκτακτης ανάγκης, όπως τυχαίων διαρροών διαρροές επικινδύνων ουσιών, και για τον καθαρισμό χώρων μολυσμένων κατά το παρελθόν. Η αστική ευθύνη χρησιμεύει για την ανάκτηση των δαπανών, όταν είναι δυνατόν να εντοπισθούν για συγκεκριμένους χώρους, οι ενδεχομένως υπεύθυνοι.

Πρέπει, επίσης, να αναφερθεί το σύστημα αποζημίωσης που έχει καθιερώσει η Σουηδία με τον Νόμο για τις ζημιές στο περιβάλλον. Παρέχει αποζημίωση για σωματικές βλάβες και υλικές ζημιές, όταν η ζημία δεν είναι δυνατόν να αποδοθεί σε μια συγκεκριμένη πηγή, ο υπαίτιος είναι αφερέγγυος ή ο νόμος αποκλείει την ευθύνη. Κάθε επιχείρηση που ζητά περιβαλλοντική άδεια πρέπει να καταβάλει ένα ποσό, το οποίο καθορίζεται ανάλογα με τον τύπο της επιχείρησης και το μέγεθός της. Επιπλέον, οι επιχειρήσεις πρέπει να είναι ασφαλισμένες για την κάλυψη οιασδήποτε ευθύνης προκύπτει άμεσα από τις δραστηριότητές τους. Το σύστημα δεν καλύπτει ζημιές του περιβάλλοντος εκτός εάν δύνανται να θεωρηθούν υλικές ζημιές" για την οποία ένα φυσικό πρόσωπο δικαιούται αποζημίωση"(21).

Πρέπει να αναφερθεί το Γαλλικό Ταμείο για τον θόρυβο, το οποίο αποζημιώνει τα άτομα που κατοικούν γύρω από τα αεροδρόμια του Παρισιού

(18) Η Tankers Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution αποζημιώνει το κράτος για τις πραγματοποιηθείσες δαπάνες προστασίας και καθαρισμού των ακτών (1969~ αναθεωρημένη το 1978).

(19) Το Contract Regarding Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution παρέχει αποζημίωση πάνω από τα όρια της TOVALOP (1971~ αναθεωρημένο το 1978).

(20) Η Offshore Pollution Liability Agreement εγγυάται αποζημίωση για ζημιές λόγω ρύπανσης που προκαλούνται από εγκαταστάσεις αναζήτησης ή εκμετάλλευσης πετρελαίου στην ανοικτή θάλασσα (1974).

(21) Παράρτημα Β της Κυβερνητικής απόφασης της 25ης Μαΐου 1989, αριθ. 37.

για την έκθεσή τους σε υπερβολικά επίπεδα θορύβου. Το ταμείο δημιουργήθηκε με διάταγμα το 1973. Χρηματοδοτείται από τέλη που καταβάλλουν όλες οι εταιρείες που χρησιμοποιούν τα εν λόγω αεροδρόμια. Ομοίως, οι Κάτω Χώρες συνέστησαν, με Νόμο του 1972 ένα Ταμείο για ζημίες λόγω ρύπανσης της ατμόσφαιρας. Το Ταμείο παρεμβαίνει όταν δεν είναι δυνατόν να εντοπισθεί ο ρυπαίνων. Είναι, επίσης δυνατό να καταβάλει αποζημίωση όταν ο εντοπισμός του ρυπαίνοντος μπορεί να καθυστερήσει την καταβολή πληρωμής στον παθόντα, εάν οι παθόντες εκχωρήσουν "τα δικαιώματά τους" κατά του ρυπαίνοντος στο Ταμείο.

3.2.3 Προτάσεις σε κοινοτικό επίπεδο

Στην τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί της αστικής ευθύνης για τις ζημίες που προκαλούνται από τα απόβλητα, το άρθρο 11 προβλέπει ότι "η Επιτροπή θα μελετήσει σχετικά τη δυνατότητα δημιουργίας "Ευρωπαϊκού Ταμείου αποζημίωσης για ζημίες και υποβαθμίσεις του περιβάλλοντος που προκαλούνται από απόβλητα", για να καλυφθούν εκείνες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν είναι δυνατό να εντοπισθεί ο υπαίτιος ή δεν είναι σε θέση να παράσχει πλήρη αποζημίωση(22).

Παρομοίως, η πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τη διάθεση των αποβλήτων προβλέπει στο άρθρο 18 ότι τα κράτη μέλη φροντίζουν να συγκροτηθεί ένα ή περισσότερα "Ταμεία επιτήρησης πρώην χώρων υγειονομικής ταφής αποβλήτων", σκοπός των οποίων είναι η κάλυψη των συνήθων δαπανών επιτήρησης παλαιών χώρων υγειονομικής ταφής, καθώς και των δαπανών οι οποίες προκύπτουν από τις εργασίες που είναι απαραίτητες για την αποτροπή ή την αποκατάσταση των ζημιών που προέρχονται από τη διάθεση των αποβλήτων, εφόσον δεν μπορούν με άλλο τρόπο να καλυφθούν. Το ταμείο πρόκειται να συσταθεί από συνεισφορές των φορέων λειτουργίας των χώρων υγειονομικής ταφής, βάσει του τύπου του χώρου υγειονομικής ταφής και του όγκου των αποβλήτων που έχουν διατεθεί για υγειονομική ταφή(23).

4.0 Ενδεχόμενες κατευθύνσεις της κοινοτικής δράσης:

Η αστική ευθύνη ως μηχανισμός αποζημίωσης βασίζεται στην ύπαρξη ζημίας που έχει ως αποτέλεσμα οικονομική ζημία.

Στην περίπτωση ζημίας του περιβάλλοντος, δεν συντρέχει οικονομική ζημία, εκτός εάν υπάρξει μείωση της οικονομικής αξίας ή αποκατάσταση που συνεπάγεται δαπάνη.

Ο σκοπός της παρούσας Πράσινης Βίβλου είναι να δώσει έναυσμα για συζητήσεις περί του εάν και πως θα μπορούσαν να καθιερωθούν, με ενδεδειγμένο και αποτελεσματικό τρόπο, απαιτήσεις για την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών στην Κοινότητα, ώστε να ανακτώνται οι δαπάνες της αποκατάστασης αυτής.

4.1 Οριζόντια προσέγγιση της αστικής ευθύνης για ζημίες του περιβάλλοντος

Η αστική ευθύνη θα μπορούσε να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο ενός συνολικού προγράμματος προστασίας του περιβάλλοντος.

Καθώς τα κράτη μέλη καταρτίζουν πολιτικές και προγράμματα για τη διατήρηση και την αποκατάσταση του περιβάλλοντος, ώστε να πληρούν τα κοινοτικά πρότυπα ποιότητας, η αστική ευθύνη θα μπορούσε να χρησιμεύσει για την ανάκτηση των δαπανών για την απαιτούμενη αποκατάσταση.

(22) ΕΕ αριθ. C 192, 23.07.91, σελ. 15.

(23) ΕΕ αριθ. C 190, 22.07.91.

Η αστική ευθύνη μπορεί να συμβάλει στην εφαρμογή της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει". Ωστόσο, η χρησιμότητά της περιορίζεται σε συγκεκριμένα περιστατικά ζημίας, στα οποία ενέχονται υπαίτιοι που είναι δυνατό να εντοπισθούν.

Όπως φαίνεται στο Σχήμα 1, για να είναι αποτελεσματική η επανόρθωση της περιβαλλοντικής ζημίας, κάθε συνιστώσα πρέπει να πληροί ορισμένους όρους. Επομένως, όταν δεν είναι δυνατόν να ανευρεθεί ο υπαίτιος, η αρχή της αστικής ευθύνης δεν είναι αποτελεσματική για την εξασφάλιση της αποκατάστασης του περιβάλλοντος που έχει υποστεί ζημιές. Για αυτούς ακριβώς τους λόγους, πρέπει να εξετασθεί ο τύπος μηχανισμού αστικής ευθύνης (λόγω υπαιτιότητας ή αντικειμενική) και άλλοι μηχανισμοί (συστήματα αποζημίωσης), ώστε να εξασφαλίζεται ότι θα πραγματοποιηθεί η αποκατάσταση του περιβάλλοντος.

Σχήμα 1: Πεδίο εφαρμογής της αστικής ευθύνης σε περιστατικά ζημίας του περιβάλλοντος

Μετρήσιμη και άμεση ζημία	<----->	Μη μετρήσιμη ή λανθάνουσα ζημία
Συγκεκριμένη πράξη ή περιστατικό	<----->	Σωρευτικές πράξεις ή περιστατικά
Εντοπιζόμενοι υπαίτιοι	<----->	Μη εντοπιζόμενοι υπεύθυνοι
Ευθύνη (λόγω υπαιτιότητας ή αντικειμενική)	<----->	Μη στοιχειοθετημένη ευθύνη
Αποδεδειγμένος αιτιώδης σύνδεσμος	<----->	Αδυναμία καθορισμού αιτιώδους συνδέσμου
Μέρος με έννομο συμφέρον και δικαίωμα άσκησης ενδίκων μέσων	<----->	Απουσία μέρους με έννομο συμφέρον και δικαίωμα άσκησης ενδίκων μέσων
:		:
:		:
:		:
:		:
:		:
:		:
Δυνατότητα έγερσης αγωγής αστικής ευθύνης		Αστική ευθύνη ανεφάρμοστη~ Ανάγκη αλληλέγγυου μηχανισμού αποζημίωσης

4.1.1 Ευθύνη λόγω υπαιτιότητας

Αν και το καθεστώς αυτό εμφανίζεται ως κατάλληλος μηχανισμός για να βελτιωθεί η συμμόρφωση προς την περιβαλλοντική νομοθεσία, είναι επαρκές να ισχύει μόνο η ευθύνη λόγω υπαιτιότητας για τις περιβαλλοντικές ζημίες;

Το σύστημα αυτό δεν φαίνεται να είναι η καλύτερη αντιμετώπιση για όλες τις περιπτώσεις, διότι έχει ορισμένα μειονεκτήματα. Οι επιθυμητοί στόχοι δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν πλήρως, εκτός εάν πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις.

Ένα σύστημα ευθύνης λόγω υπαιτιότητας συνεπάγεται ότι πρέπει να αποδειχθεί το πταίσμα. Στην περίπτωση ζημιών του περιβάλλοντος, η απόδειξη είναι δυσχερής, αν όχι αδύνατη, σε ορισμένες περιπτώσεις. Ένα σύστημα ευθύνης λόγω υπαιτιότητας απαιτεί από τον ζημιωθέντα να αποδείξει ότι ο υπαίτιος για τη ζημία διέπραξε αδίκημα, δηλαδή ότι ήταν ένοχος αμελείας ή κάποιας άλλης παράνομης πράξης που προκάλεσε ζημία. Η στοιχειοθέτηση της υπαιτιότητας εξαρτάται από το κατά πόσον ο υπαίτιος όφειλε να ενεργήσει σύμφωνα με ένα ορισμένο πρότυπο επιμέλειας ή κανόνα δικαίου και παρέβη την υποχρέωση αυτή.

Τα πρότυπα και οι διαδικασίες που τάσσει η περιβαλλοντική νομοθεσία είναι δυνατόν να αποτελέσουν σημεία αναφοράς για να προσδιορισθεί κατά πόσον το υπόψη μέρος ενήργησε ορθώς ή αμελώς υπό τις περιστάσεις. Εντούτοις, δεν είναι πάντοτε δυνατόν να αποφανθεί κανείς επ'αυτού, λόγω των ελλείψεων του περιβαλλοντικού δικαίου. Ορισμένες περιστάσεις που αφορούν ζημίες στο περιβάλλον δεν είναι δυνατόν να αποτιμηθούν βάσει προτύπων ή διαδικασιών. Ως εκ τούτου, θα ήταν δύσκολο να κριθεί κατά πόσον ο υπαίτιος για τη ζημία διέπραξε αδίκημα ή όχι, ακόμα και εάν προστεθούν μηχανισμοί στο σύστημα ευθύνης λόγω υπαιτιότητας για να απλουστευθούν ορισμένες πτυχές, όπως το βάρος της απόδειξης.

Παρόλον ότι η ευθύνη λόγω υπαιτιότητας παρουσιάζει πλεονεκτήματα, διότι μεγιστοποιεί τη σημαντική προληπτική δράση της αστικής ευθύνης, η τάση που διαγράφεται στην εθνική νομοθεσία και στο διεθνές δίκαιο σχετικά με τις περιβαλλοντικές ζημίες είναι υπέρ ενός καθεστώτος αντικειμενικής ευθύνης για ορισμένες επικίνδυνες για το περιβάλλον δραστηριότητες.

4.1.2 Αντικειμενική ευθύνη

Στο σημείο αυτό, είναι σκόπιμο να εξετασθεί ο ρόλος ενός συστήματος αντικειμενικής, δηλαδή άνευ υπαιτιότητας, ευθύνης. Είναι δυνατόν να επιτευχθεί, πλήρως και όπως ενδείκνυται, ο στόχος της επανόρθωσης των περιβαλλοντικών ζημιών μέσω της εφαρμογής κάποιου συστήματος ευθύνης χωρίς υπαιτιότητα;

Η αντικειμενική ευθύνη φαίνεται ότι αρμόζει ιδιαίτερα στα ειδικά χαρακτηριστικά της επανόρθωσης των περιβαλλοντικών ζημιών.

Σε σύγκριση με την ευθύνη λόγω υπαιτιότητας, η αντικειμενική ευθύνη ελαφρύνει το βάρος της απόδοσης ευθύνης, διότι δεν χρειάζεται να αποδειχθεί η υπαιτιότητα. Εντούτοις, ο ζημιωθείς πρέπει, πάντοτε, να αποδείξει ότι η ζημία προκλήθηκε από πράξη άλλου.

Τα πλεονεκτήματα ενός τέτοιου συστήματος μπορούν να συνοψισθούν ως ακολούθως. Ένα καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης είναι σε θέση να αυξήσει τα κίνητρα για καλύτερη διαχείριση των κινδύνων και να προσφέρει νομική ασφάλεια σε εκείνες τις οικονομικές επιχειρήσεις που υπόκεινται στο εν λόγω καθεστώς. Μπορεί, επίσης, να υποβοηθήσει την εφαρμογή της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει" για ορισμένους τύπους

οικονομικών δραστηριοτήτων. Αυτό σημαίνει ότι το εν λόγω σύστημα προσφέρει την εγγύηση ότι το κόστος της ζημίας που προκαλείται από μια οικονομική δραστηριότητα επιβαρύνει τον επιχειρηματία.

Ένα καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης μπορεί να επιτύχει τον σκοπό του μόνον εάν επιλυθούν ορισμένα σημαντικά ζητήματα, πριν ληφθεί η απόφαση να επιλεγεί το καθεστώς αυτό. Για να λειτουργήσει αποτελεσματικά, πρέπει να καθορισθούν επακριβώς τα στοιχεία του συστήματος. Οι επιλογές που πρέπει να γίνουν είναι σημαντικές, διότι θα καθορίσουν το πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος ευθύνης, τα δε προς επίλυση θέματα παρατίθενται κατωτέρω.

Ένα υπέρμετρα εκτεταμένο καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης θα επεβάρυνε υπερβολικά ορισμένους κλάδους, γεγονός το οποίο θα οδηγούσε σε μεγαλύτερη αναστάτωση της οικονομίας⁽²⁴⁾.

A - Ποιος ορισμός της ζημίας πρέπει να υιοθετηθεί;

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, ο νομικός ορισμός της περιβαλλοντικής ζημίας προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία, κατά το μέτρο που επηρεάζει αποφάσεις σχετικά με τον τύπο και την έκταση των απαιτούμενων μέτρων αποκατάστασης και, ως εκ τούτου, των δαπανών οι οποίες μπορεί να ανακτηθούν μέσω της αστικής ευθύνης. Το πρόβλημα αυτό συνδέεται με άλλα υποκείμενα ζητήματα, όπως ο ορισμός του περιβάλλοντος και ο βαθμός προσβολής ο οποίος συνιστά ζημία.

B - Για ποιες δραστηριότητες πρέπει να ισχύει το καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης;

Μπορούν να εξετασθούν διάφορες προσεγγίσεις του θέματος. Όπως προαναφέρθηκε όσον αφορά τις εμπειρίες του παρελθόντος, ένα πολύ ευρύ σύστημα, δηλαδή εκείνο το οποίο καλύπτει έναν μεγάλο αριθμό δραστηριοτήτων, μπορεί να έχει ανεπιθύμητες συνέπειες για τους οικονομικούς παράγοντες και να δημιουργήσει νομική ανασφάλεια, επομένως να είναι αδύνατον να εφαρμοστεί.

Πώς μπορεί το καθεστώς αυτό να λάβει υπόψη έναν κλάδο όπως οι μεταφορές, ο οποίος χαρακτηρίζεται, ιδιαίτερα, από κινητικότητα και διακύμανση του κινδύνου ανάλογα με το μεταφορικό μέσο;

Το ζήτημα του πεδίου εφαρμογής της αντικειμενικής ευθύνης συνδέεται με το υποκείμενο πρόβλημα της έννοιας του "επικίνδυνου". Ποια κριτήρια πρέπει να χρησιμοποιηθούν για να κριθεί εάν ορισμένες δραστηριότητες είναι επικίνδυνες και, επομένως, πρέπει να καλυφθούν από ένα καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης; Τα καθεστώτα ευθύνης άνευ υπαιτιότητας σχετικά με επικίνδυνες δραστηριότητες πρέπει να βασίζονται σε μια κοινή αντίληψη του τι θεωρείται "επικίνδυνο".

Γ - Ποιος είναι ο υπαίτιος;

Το ερώτημα αυτό ανακινεί το ζήτημα του καταλογισμού της ευθύνης άνευ υπαιτιότητας ούτως ώστε οι δαπάνες να κατανέμονται δίκαια και αποτελεσματικά. Πρέπει η ευθύνη να αποδίδεται σε εκείνον που διαθέτει την τεχνογνωσία, τους πόρους και τον επιχειρησιακό έλεγχο της δραστηριότητας;

Η καθιέρωση ενός καθεστώτος ευθύνης άνευ υπαιτιότητας ανακινεί, επίσης, θέματα, όπως το βάρος της απόδειξης, ο περιορισμός της ευθύνης και σε τι θα πρέπει να συνίσταται ένα σύστημα οικονομικής εγγύησης.

(24) Βλέπε Παράρτημα II για λεπτομέρειες της εμπειρίας στις ΗΠΑ.

Χρειάζεται να επιλυθούν περαιτέρω προβλήματα για να εξασφαλισθεί η ορθή εφαρμογή ενός καθεστώτος αντικειμενικής ευθύνης, με τα συναφή οφέλη του για το περιβάλλον. Πρέπει να εμποδισθούν τα διδάγματα από εθνικά και διεθνή προηγούμενα αντικειμενικής ευθύνης, πρέπει να καλυφθούν τα μειονεκτήματα και να προβλεφθούν οι συνέπειες στο πεδίο εφαρμογής και τη διάρθρωση του εν λόγω καθεστώτος (επί παραδείγματι, πόσο θα επηρεάσει το σύστημα τους δανειστές και τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα). Ένα καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης πρέπει να αποδώσει μόνον το σκοπούμενο αποτέλεσμα, συγκεκριμένα την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας.

Για να ρυθμιστούν όλα τα ζητήματα που ανακινεί το θέμα της καθιέρωσης ενός καθεστώτος αστικής ευθύνης όσον αφορά, ιδιαίτερα, τις ζημίες του περιβάλλοντος, μία από τις επιλογές που προσφέρονται στην Κοινότητα θα ήταν να υιοθετήσει την προσέγγιση που επελέγη από το Συμβούλιο της Ευρώπης στη Σύμβαση περί αστικής ευθύνης για τις ζημίες που προκαλούνται από δραστηριότητες επικίνδυνες για το περιβάλλον και, κατόπιν, να μελετήσει το ζήτημα της υπογραφής της Σύμβασης.

Εάν η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης εγκριθεί ως λύση για την εφαρμογή ενός καθεστώτος αντικειμενικής ευθύνης σε ολόκληρη την Κοινότητα, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στις διατάξεις της Σύμβασης οι οποίες παρέχουν στα συμβαλλόμενα μέρη πλήρη ευελιξία όσον αφορά τη θέσπιση προϋποθέσεων εφαρμογής. Αυτό θα μπορούσε να συμβαίνει συγκεκριμένα, για το υποχρεωτικό σύστημα οικονομικής εγγύησης που προβλέπει η Σύμβαση.

Εναλλακτικά, η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης θα μπορούσε να αποτελέσει το σημείο εκκίνησης για μια κοινοτική πρωτοβουλία σχετικά με τις ζημίες. Στοιχεία από την εν λόγω Σύμβαση θα ήταν δυνατό να προσφέρουν απαντήσεις στα κυριότερα θέματα που προαναφέρθηκαν, συγκεκριμένα τι αποτελεί περιβαλλοντική ζημία, ποιος είναι ο ορισμός του υπαιτίου και πώς προσδιορίζονται οι δραστηριότητες που θα πρέπει να καλύπτονται από ένα καθεστώς ευθύνης άνευ υπαιτιότητας.

4.2 Οριζόντια προσέγγιση των αλληλεγγύων συστημάτων αποζημίωσης

Η αστική ευθύνη είναι ένα χρήσιμο νομικό μέσο για την ανάκτηση των δαπανών επανόρθωσης των περιβαλλοντικών ζημιών, τόσο όσον αφορά την πρόληψη, όσο και την εκτέλεση.

Είναι αποτελεσματικό, αλλά υπάρχουν όρια στην αποτελεσματικότητά του. Η αστική ευθύνη είναι δυνατόν να εφαρμόζεται μόνον όταν πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Επί παραδείγματι, όταν δεν είναι δυνατόν να αποδειχθεί ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της ζημίας και του υπαιτίου, δεν μπορεί να λειτουργήσει ο μηχανισμός ευθύνης. Παραμένει, επίσης, ανεπίλυτο το ζήτημα του ποιος είναι τότε υπεύθυνος για την αποκατάσταση των ζημιών στο περιβάλλον και της ανάληψης των σχετικών δαπανών.

Εάν είναι αδύνατη η ανάκτηση των δαπανών μέσω αγωγής λόγω ευθύνης, ενδεχομένως, θα χρειασθούν άλλοι μηχανισμοί καταλογισμού ευθύνης για τις δαπάνες αποκατάστασης του περιβάλλοντος που έχει υποστεί καταστροφή. Συνεπώς, πρέπει να εξετασθεί πώς μπορούν να αντιμετωπισθούν οι εγγενείς περιορισμοί ενός καθεστώτος αστικής ευθύνης. Μια εφικτή λύση είναι η ύπαρξη αλληλέγγυων μηχανισμών αποζημίωσης για την κάλυψη των δαπανών αποκατάστασης του περιβάλλοντος. Το γεγονός αυτό θα επιτρέπει να επιμεριστεί δίκαια η ευθύνη για δαπάνες στο πλαίσιο του οικονομικού κλάδου ο οποίος είναι πλέον συναφής προς την υποτιθέμενη πηγή της ζημίας. Επομένως, θα αποτελούσε μία λύση να συνδυασθούν τα προτερήματα ενός καθεστώτος ευθύνης με τα πλεονεκτήματα των συστημάτων αποζημίωσης.

Επί πρακτικού επιπέδου, αυτό το ολοκληρωμένο καθεστώς "περιβαλλοντικής" ευθύνης θα μπορούσε να λάβει τη μορφή των εξής εναλλακτικών λύσεων:

- Στην περίπτωση ζημίας που αποδίδεται στην πράξη ενός μόνο υπαιτίου, θα μπορούσε να επιδιωχθεί αποζημίωση μέσω αστικής ευθύνης.
- Εάν η ζημία δεν είναι δυνατόν να αποδοθεί στις δραστηριότητες ενός υπαιτίου (δηλαδή, ο υπαίτος δεν είναι δυνατόν να εντοπισθεί), θα μπορούσαν να λειτουργήσουν αλληλέγγυοι μηχανισμοί αποζημίωσης, κατά το δυνατόν πιο αποκεντρωμένοι. Οι δαπάνες αποκατάστασης θα επιμερίζονται μεταξύ ορισμένων οικονομικών κλάδων.

Δυνάμει των ανωτέρω, θα μπορούσε να εξετασθεί μια προσέγγιση του θέματος, κατά την οποία θα έπαιζαν ρόλο τα προτερήματα της αστικής ευθύνης και θα αντισταθμίζονταν οι περιορισμοί της από τα πλεονεκτήματα των μηχανισμών αποζημίωσης;

4.3 Προοπτικές

Βάσει των πιθανών κατευθύνσεων που προαναφέρθηκαν, η Επιτροπή προτίθεται να ενθαρρύνει συζητήσεις σε ολόκληρη την Κοινότητα, μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων για τα θέματα που πραγματεύεται η παρούσα ανακοίνωση, σύμφωνα με το ακόλουθο χρονοδιάγραμμα: τα σχόλια πρέπει να έχουν παραληφθεί πριν από την 1η Οκτωβρίου 1993.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Τάσεις σε εθνικό επίπεδο

Το χαρακτηριστικό της νομοθεσίας αυτής είναι ότι η ευθύνη μπορεί να καταλογισθεί χωρίς υπαιτιότητα. Παραδείγματος χάρη:

Ο βελγικός Νόμος της 22ας Φεβρουαρίου 1974 για τα τοξικά απόβλητα, ο οποίος θεωρεί τον δημιουργό τοξικών αποβλήτων αντικειμενικά υπεύθυνο για ζημίες που προκαλούνται από τα απόβλητα αυτά~

Το βελγικό Βασιλικό Διάταγμα της 16ης Οκτωβρίου 1981 σχετικά με τον έλεγχο των επιβλαβών οργανισμών για τα φυτά και τα φυτικά προϊόντα, το οποίο θεωρεί τον ιδιοκτήτη του αγροτεμαχίου, από το οποίο προέρχονται οι εν λόγω οργανισμοί, υπεύθυνο για οιαδήποτε ζημία προκαλείται από την εξάπλωσή τους~

Ο γαλλικός Νόμος της 15ης Ιουλίου 1975 για τα απόβλητα, ο οποίος ορίζει ότι οιοσδήποτε μεταφέρει ορισμένα απόβλητα σε άλλο χώρο πλην εκείνου της επιχείρησης με εγκεκριμένες εγκαταστάσεις διάθεσης αποβλήτων είναι αντικειμενικά υπεύθυνος για οιαδήποτε ζημία προκαλείται από τα απόβλητα αυτά~

Ο ελληνικός Νόμος-πλαίσιο αριθ. 1650 του 1986 για την προστασία του περιβάλλοντος, ο οποίος προβλέπει ότι οιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο προκαλεί ρύπανση ή υποβάθμιση του περιβάλλοντος είναι αντικειμενικά υπεύθυνο για τη ζημία αυτή~

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο Νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος του 1990, ο οποίος θεσπίζει κανόνες αντικειμενικής ευθύνης για ζημίες προερχόμενες από την παράνομη διάθεση αποβλήτων~

Ο πορτογαλικός Βασικός Νόμος για το περιβάλλον αριθ. 11/1987, ο οποίος προβλέπει αντικειμενική ευθύνη για σημαντικές ζημίες στο περιβάλλον, που προκαλούνται από μια επικίνδυνη δραστηριότητα~

Ο γερμανικός Νόμος για τους υδάτινους πόρους του 1960, ο οποίος θεωρεί τον πρόξενο μη επιτρεπομένης ρύπανσης των υδάτων αντικειμενικά υπεύθυνο για κάθε προκαλούμενη ζημία~

Ο γερμανικός Νόμος για την περιβαλλοντική ευθύνη του 1990, ο οποίος προβλέπει ένα εκτεταμένο σύστημα αντικειμενικής ευθύνης για τη λειτουργία βιομηχανικών εγκαταστάσεων που ενέχουν κίνδυνο για το περιβάλλον.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Η κατάσταση σε κράτη μη μέλη: Ιαπωνία και Ηνωμένες Πολιτείες

Κατά το ιαπωνικό δίκαιο, η ευθύνη για ζημίες στο περιβάλλον βασίζεται στον Αστικό κώδικα και σε ορισμένους νόμους που αφορούν τη ρύπανση, οι οποίοι καθορίζουν την αστική, ποινική και διοικητική ευθύνη. Ο μεγάλος αριθμός περιπτώσεων ζημίας, που προκλήθηκαν σε πρόσωπα και αγαθά, είχαν ως αποτέλεσμα οι ιάπωνες δικαστές να ερμηνεύουν τους νόμους υπέρ των ζημιωθέντων.

Οι νόμοι που αφορούν τη ρύπανση της ατμόσφαιρας και των υδάτων τροποποιήθηκαν, με αποτέλεσμα ο ρυπαίνων να ευθύνεται για οιαδήποτε ζημία, ακόμα και σε περιπτώσεις που δεν είναι υπαίτιος. Η εν λόγω αρχή της αντικειμενικής ευθύνης ισχύει στην Ιαπωνία μόνον όσον αφορά τις σωματικές βλάβες. Σε άλλες περιπτώσεις, πρέπει να αποδειχθεί η υπαιτιότητα του ρυπαίνοντος.

Για να βελτιώσει τη θέση του ζημιωθέντος, το ιαπωνικό δίκαιο έχει αναπτύξει δύο θεωρίες: τη θεωρία των ανεκτών ορίων και τη θεωρία των πιθανοτήτων. Κατά την πρώτη θεωρία, υπάρχουν ορισμένες οχλήσεις οι οποίες πρέπει να γίνονται ανεκτές από τα άτομα. Εάν οι οχλήσεις αυτές υπερβαίνουν το όριο του ανεκτού, ο ζημιωθείς δύναται να προσφύγει στη δικαιοσύνη. Τα όρια προσδιορίζονται σύμφωνα με τη φύση της ζημίας. Η ζημία μπορεί να είναι σωματική βλάβη, υλική ζημία ή ηθική βλάβη. Σύμφωνα με τη δεύτερη θεωρία, ο ζημιωθείς χρειάζεται να αποδείξει μόνον τη δυνατότητα ύπαρξης αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της αδικοπραξίας και της ζημίας.

Σε περιπτώσεις ρύπανσης, κατά τις οποίες οι ρυπαίνοντες δεν είναι δυνατόν να εντοπισθούν, υπάρχει ένα ταμείο αποζημίωσης που προσφέρει άμεση αρωγή σε όλους όσους υπέστησαν σωματική βλάβη.

Δυνάμει του ιαπωνικού νόμου της 5ης Οκτωβρίου 1973 σχετικά με την αποζημίωση για σωματικές βλάβες που προκαλούνται από ρύπανση, οιοσδήποτε παθών υπέστη βλάβη της υγείας λόγω ρύπανσης των υδάτων ή της ατμόσφαιρας λαμβάνει αποζημίωση, κατόπιν εξετάσεως από επιτροπή, χωρίς να χρειάζεται να εντοπισθεί ο υπεύθυνος ή να αποδειχθεί η υπαιτιότητα. Το ταμείο τροφοδοτείται από εισφορές επί των ρυπογόνων εκπομπών και από ένα ποσοστό του φόρου επί των οχημάτων με κινητήρα. Εντούτοις, η αποζημίωση χορηγείται αυτομάτως μόνο σε περιοχές υψηλού κινδύνου και για ειδικά προβλεπόμενες παθήσεις.

Χρειάζεται να σημειωθεί ότι η Ιαπωνία, επί του παρόντος, προπαρασκευάζει νόμο σχετικά με την ευθύνη λόγω προϊόντων. Έχουν καταρτισθεί διάφορα σχέδια νόμου από διάφορες ομάδες. Εν γένει, όλες οι προτάσεις αναγνωρίζουν ευθύνη άνευ υπαιτιότητας και καθιερώνουν τεκμήριο σχετικά με τα ελαττώματα των προϊόντων. Οι προτάσεις καλύπτουν όλους τους τομείς βιομηχανικών δραστηριοτήτων. Η ευθύνη ισχύει τόσο για τον κατασκευαστή, όσο και για τον εισαγωγέα.

Στις Ηνωμένες Πολιτείες, η αστική ευθύνη για ζημίες στο περιβάλλον βασίζεται στο Common Law και στην αντικειμενική αστική ευθύνη δυνάμει της νομοθεσίας.

Το Common Law χρησιμοποιεί έννοιες όπως "όχληση", "αδίκημα (trespass)", "αμέλεια" και "ιδιαιτέρα επικίνδυνη δραστηριότητα", ώστε να καθίσταται δυνατόν οι παθόντες να ασκούν προσφυγές κατά των ρυπαίνοντων.

Το 1980, εγκρίθηκε ένας ομοσπονδιακός νόμος καλούμενος CERCLA (Comprehensive Environmental Response Compensation Liability Act). Με τον νόμο αυτό, ιδρύθηκε το Superfund, ένα ομοσπονδιακό ταμείο το οποίο χρηματοδοτεί μέτρα καθαρισμού του περιβάλλοντος, επιτρέποντας, επομένως, στην κυβέρνηση να αναλαμβάνει άμεση δράση για την εξάλειψη κάθε απειλής για την ανθρώπινη υγεία και για την ελαχιστοποίηση των κινδύνων που μπορεί να δημιουργήσουν στο μέλλον οι περιοχές με υψηλή ρύπανση.

Με τον νόμο αυτό καθιερώνεται, επομένως, ένα καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης, σύμφωνα με το οποίο η κυβέρνηση δύναται να ανακτήσει τις δαπάνες αποκατάστασης του περιβάλλοντος από "ενδεχομένως υπαίτιους" ("potentially responsible parties" - PRP).

Ο νόμος ορίζει ότι οι επιχειρήσεις μπορεί να υπέχουν ευθύνη για απορρίψεις που έκαναν στο παρελθόν, ακόμα και εάν οι απορρίψεις αυτές δεν ήταν παράνομες τότε. Η ευθύνη που ορίζεται στον CERCLA είναι ταυτοχρόνως αντικειμενική - δηλαδή ανεξάρτητη του γεγονότος εάν συντρέχει πταίσμα ή αμέλεια - και από κοινού και εις ολόκληρον.

Σύμφωνα με το Εθνικό Πρόγραμμα Έκτακτης Ανάγκης, πρέπει να καταρτίζεται ένας κατάλογος, και να αναθεωρείται ετησίως, ώστε να επισημαίνονται οι χώροι και οι εγκαταστάσεις που τυχάνουν προτεραιότητα στο έδαφος των Ηνωμένων Πολιτειών. Το 1989, ο εν λόγω εθνικός κατάλογος ("Superfund National Priorities List" ή NPL) περιελάμβανε 981 περιοχές για τις οποίες ισχύουν οι διατάξεις για άμεση απορρύπανση.

Τα μέτρα καθαρισμού χρηματοδοτούνται από το Superfund, το οποίο καταβάλλει τις δαπάνες για τις διαδικασίες αποκομιδής και αποκατάστασης. Το Κογκρέσσο αύξησε τον προϋπολογισμό του Superfund, κατά 8,5 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ για την περίοδο 1986-91.

Η ομοσπονδιακή παρέμβαση στις περιοχές που συμπεριλαμβάνονται στον κατάλογο περιορίζεται στις περιπτώσεις εκείνες όπου δεν είναι δυνατόν να εντοπισθούν οι ευθυνόμενοι ή δεν λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα. Επομένως, η παρέμβαση αυτή είναι συμπληρωματική σε σχέση με τις ενέργειες των ενδεχομένως υπαίτων. Η Υπηρεσία Προστασίας Περιβάλλοντος είναι η υπεύθυνη αρχή για την εφαρμογή του νόμου αυτού. Πρώτον, χαρακτηρίζει τις περιοχές που χρήζουν αποκατάστασης. Δεύτερον, εντοπίζει, μεταξύ των ενδεχομένως θεωρείται ότι υπέχουν ευθύνη (PRP), εκείνους που και, επομένως, θα κληθούν να αποκαταστήσουν την προκληθείσα ζημία. Η Υπηρεσία Προστασίας Περιβάλλοντος προσφεύγει "δραστήρια" ενώπιον των δικαστηρίων κατά των PRP για την ανάκτηση των δαπανών απορρύπανσης. Βασίζει τα επιχειρήματά της κυρίως στην εις ολόκληρον ευθύνη και στον ορισμό των PRP.

Δυνάμει του νόμου, ένας μεγάλος αριθμός προσώπων μπορεί να θεωρηθούν ως "ενδεχομένως υπαίτιοι". Μεταξύ αυτών συμπεριλαμβάνονται ο σημερινός ιδιοκτήτης του χώρου, ο ιδιοκτήτης κατά τη στιγμή της ρύπανσής του, ο επιχειρηματίας που δημιούργησε τα απόβλητα, ο μεταφορέας των αποβλήτων και η επιχείρηση ανάληψης αποβλήτων. Στην πράξη, ακόμα και πιστωτικοί οργανισμοί, όπως τράπεζες, μπορεί να θεωρηθούν υπαίτιοι, εάν έχουν κατάσχει έναν μολυσμένο χώρο ο οποίος αποτελούσε αντικείμενο υποθήκης.

Ο νόμος απαιτεί οι κριθέντες υπαίτιοι για απορρίψεις επικινδύνων ουσιών να αναλάβουν τις διαδικασίες καθαρισμού, να προβούν σε πλήρη αποκατάσταση και, συνεπώς, να αναλάβουν τις (πολύ υψηλές) δαπάνες ανόρθωσης της ζημίας. Υπολογίζεται ότι η μέση δαπάνη για την αποκατάσταση ενός μολυσμένου χώρου ανέρχεται σε 29-35 εκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ.

Τα δικαστήρια έχουν διαμορφώσει κανονισμούς ευρέως φάσματος οι οποίοι καλύπτουν την ευθύνη. Το καθεστώς ευθύνης που προκύπτει από τον CERCLA ευνοεί ιδιαίτερα τις κρατικές ενέργειες για την ανάκτηση των δαπανών, αφήνοντας τους PRP εκτεθειμένους στην απειλή υψηλών δαπανών.

Εντούτοις, τα επικίνδυνα απόβλητα απεδείχθη ότι αποτελούν μεγαλύτερο πρόβλημα από ό,τι αναμενόταν αρχικά, οι δε δαπάνες απορρύπανσης πολύ υψηλές.

Η πολιτική αυτή και η ανεπάρκεια των χρηματοδοτικών πόρων που διαθέτει το Superfund κατέληξαν σε σημαντικό αριθμό δικαστικών διαφορών, στις οποίες εμπλέκονται πρόσωπα θεωρούμενα ως υπαίτια, οι ασφαλιστές τους, οι τράπεζές τους και η Υπηρεσία Προστασίας Περιβάλλοντος. Υπολογίζεται ότι, επί του παρόντος, ο αριθμός των προσώπων που ευρίσκονται εμπλεγμένα σε δικαστικές διαδικασίες βάσει του CERCLA ανέρχεται σε 14.000.

Σε μία μόνη περίπτωση ο αριθμός των εμπλεκόμενων ασφαλιστών, κατόπιν ενεργειών της Υπηρεσίας Προστασίας Περιβάλλοντος, υπερέβαινε κατά πολύ τους 400. Ο αριθμός των εισαχθεισών υποθέσεων και διαφορών απορροφά περίπου 30-60% των δαπανών της Υπηρεσίας Προστασίας Περιβάλλοντος, των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών και ασφαλιστών. Συνεπώς, οι διαδικασίες έχουν καταστεί εξαιρετικά μακροσκελείς και πολύπλοκες.

Ομοίως, ο τρόπος λειτουργίας του συστήματος έχει οδηγήσει τους ασφαλιστές που εργάζονται στην αμερικανική αγορά να αλλάξουν την αντιμετώπισή τους όσον αφορά την κάλυψη των περιβαλλοντικών κινδύνων. Εκτός από αύξηση των ασφαλίσεων, τα συνήθη συμβόλαια στην αγορά αυτή αποκλείουν ένα μεγάλο αριθμό κινδύνων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν προσφέρεται κάλυψη κατά της ρύπανσης, επειδή οι ασφαλιστές έχουν θεωρήσει ορισμένες δραστηριότητες μη ασφαλίσιμες.

Όσον αφορά τα πιστωτικά ιδρύματα, τέθηκαν αυστηρότερα κριτήρια για την χορήγηση δανείων σε ιδιοκτήτες ή επιχειρηματίες χώρων απόθεσης απορριμμάτων.

Το σύστημα CERCLA έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονης κριτικής, επειδή ένας από τους στόχους του, δηλαδή η πλήρης και ταχεία αποκατάσταση των μολυσμένων περιοχών, απεδείχθη ανέφικτος στην πράξη. Το σύστημα CERCLA λέγεται ότι έχει ένα "ανεπιθύμητο αποτέλεσμα". Έχουν διατυπωθεί προτάσεις για ουσιώδεις τροποποιήσεις του συστήματος και του τρόπου που λειτουργεί από τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη (τις αρχές, τους βιομηχανικούς κύκλους, τους ασφαλιστές, τους ακαδημαϊκούς κύκλους, κλπ.). Οι υποστηρικτές του CERCLA προβάλλουν ότι η αξία της νομοθεσίας αυτής βρίσκεται στο γεγονός ότι έχει μεταβάλει τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων και την προσέγγιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων από πλευράς τους. Υποστηρίζουν ότι, λόγω της ύπαρξης του νόμου, χρειάσθηκε να διεξαχθούν μελέτες ή περιβαλλοντικοί έλεγχοι, πριν αποτολμήσουν οιαδήποτε εμπορική συναλλαγή.

Παρόλες τις τροποποιήσεις του CERCLA, που επέφερε ο "Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA)" του 1986, ο οποίος έχει αμβλύνει τον εξαιρετικά αυστηρό χαρακτήρα αυτού του συστήματος ευθύνης, προσφέροντας την έννοια του "αθώου κτηματία", ο οποίος δικαιούται προτιμησιακή μεταχείριση, εάν είναι σε θέση να αποδείξει ότι δεν γνώριζε και δεν μπορούσε να γνωρίζει ότι το κτήμα του ήταν μολυσμένο, συνεχίζουν να υφίστανται οι επικρίσεις και τα προβλήματα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

Τάσεις σε διεθνές επίπεδο
Πίνακας Ι: Διεθνείς Συμβάσεις για την
αστική ευθύνη και τις αποζημιώσεις
(μερικός πίνακας)

Πυρηνική ενέργεια

1960 Σύμβαση των Παρισίων σχετικά με την αστική ευθύνη στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας, όπως τροποποιήθηκε από το συμπληρωματικό πρωτόκολλο του 1984

(σε ισχύ) (B, DE, DK, ES, F, GR, IT, NL, UK)

1963 Σύμβαση των Βρυξελλών για τη θέσπιση ενός συμπληρωματικού συστήματος αποζημιώσεων για ζημιές που προκαλούνται από πυρηνικά ατυχήματα.

(σε ισχύ) (B, DE, DK, ES, F, IT, NL, UK)

1963 Σύμβαση της Βιέννης σχετικά με την αστική ευθύνη επί πυρηνικών ζημιών
(σε ισχύ)

1988 Κοινό πρωτόκολλο της Βιέννης σχετικά με την εφαρμογή των Συμβάσεων Βιέννης και των Παρισίων

(δεν τέθηκε ακόμη σε ισχύ)

Ρύπανση από πετρέλαιο

1969 Σύμβαση των Βρυξελλών σχετικά με την αστική ευθύνη για ζημιές που οφείλονται στη ρύπανση από πετρέλαιο όπως τροποποιήθηκε

(σε ισχύ) (B, DE, DK, ES, F, GR, IR, IT, NL, P, UK)

1971 Σύμβαση των Βρυξελλών σχετικά με τη δημιουργία ενός διεθνούς ταμείου αποζημιώσεων για ζημιές οφειλόμενες στη ρύπανση από πετρέλαιο (και τροπολογίες).

(σε ισχύ) (DE, DK, ES, F, GR, IT, NL, P, UK)

1977 Σύμβαση του Λονδίνου σχετικά με την αστική ευθύνη για ζημιές οφειλόμενες στη ρύπανση από πετρέλαιο, κατά την αναζήτηση και εκμετάλλευση ορυκτών πόρων του θαλάσσιου πυθμένα

(δεν τέθηκε ακόμη σε ισχύ)

Μεταφορά επικινδύνων ουσιών και άλλες επικίνδυνες δραστηριότητες

1971 Σύμβαση των Βρυξελλών σχετικά με την αστική ευθύνη στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών πυρηνικών υλών

(σε ισχύ) (DE, DK, ES, F, GR, IT)

1989 Σύμβαση της Γενεύης σχετικά με την αστική ευθύνη για ζημιές προκαλούνται κατά τη μεταφοράς επικινδύνων εμπορευμάτων οδικώς, σιδηροδρομικώς και μέσω των χερσαίων πλωτών οδών

(δεν τέθηκε ακόμη σε ισχύ)

Σύμβαση για την ευθύνη και τις αποζημιώσεις που αφορούν τη θαλάσσια μεταφορά επικίνδυνων και τοξικών ουσιών
(συντάσσεται)

Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την αστική ευθύνη για τις ζημιές που προκαλούνται από δραστηριότητες επικίνδυνες για το περιβάλλον (συντάσσεται)

**Πίνακας II: Διεθνείς Συμβάσεις που περιέχουν
διάταξη για την αστική ευθύνη
(μερικός πίνακας)**

Προστασία των θαλασσών

1972 Σύμβαση του Λονδίνου περί προλήψεως της ρυπάνσεως της θαλάσσης την εξ απορρίψεως και άλλων υλών, όπως τροποποιήθηκε (άρθρο 10)
(σε ισχύ) (B, DE, DK, ES, F, GR, IR, IT, NL, P, UK)

1976 Σύμβαση της Βαρκελώνης για την προστασία της Μεσογείου από τη ρύπανση (άρθρο 12)
(σε ισχύ) (ES, F, GR, IT, EOK)

1982 Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με το δίκαιο της θάλασσας (άρθρο 279)
(δεν τέθηκε ακόμη σε ισχύ)

1983 Σύμβαση της Καρθαγένης για την προστασία και ανάπτυξη του θαλάσσιου περιβάλλοντος της μείζονος περιοχής της Καραϊβικής (άρθρο 14)
(σε ισχύ) (F, NL, UK)

1985 Σύμβαση του Ναϊρόμπι για την προστασία, διαχείριση και ανάπτυξη του θαλάσσιου και παράκτιου περιβάλλοντος της περιοχής της Ανατολικής Αφρικής (άρθρο 15)
(δεν τέθηκε ακόμη σε ισχύ)

Πέμπτο πρωτόκολλο της Βαρκελώνης για την προστασία της Μεσογείου από τη ρύπανση που προκαλείται από την έρευνα και εκμετάλλευση της υφαλοκρηπίδας, καθώς και του θαλάσσιου πυθμένα και του υπεδάφους του (άρθρο 27)
(συντάσσεται)

Προστασία της Ανταρκτικής

1988 Σύμβαση της Ουέλλινγκτον σχετικά με τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων που αφορούν τους ορυκτούς πόρους της Ανταρκτικής (άρθρο 8)
(δεν τέθηκε ακόμη σε ισχύ)

Διασυνοριακή ρύπανση

1989 Σύμβαση της Βασιλείας σχετικά με τον έλεγχο των διασυνοριακών κινήσεων επικίνδυνων αποβλήτων και την διάθεσή τους (άρθρο 12)
(δεν τέθηκε ακόμη σε ισχύ)

[ΟΕΕ-ΟΗΕ] Σύμβαση για την προστασία και χρήση των διασυνοριακών υδατίνων οδών και των διεθνών λιμνών (άρθρο 7)
(συντάσσεται)

[ΟΕΕ-ΟΗΕ] Σύμβαση για τις διασυνοριακές επιπτώσεις των βιομηχανικών ατυχημάτων (άρθρο 18)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

Το Σύστημα της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης

Κατά τα τελευταία πέντε έτη, το Συμβούλιο της Ευρώπης εκπονούσε σχέδιο Σύμβασης σχετικά με την αστική ευθύνη για τις ζημιές που προκαλούνται από δραστηριότητες επικίνδυνες για το περιβάλλον, σχέδιο το οποίο ακολουθεί μια γενικότερη προσέγγιση από ό,τι οι προαναφερόμενες διεθνείς Συμβάσεις.

Στις 26 Μαρτίου 1992, το Συμβούλιο ανέθεσε στην Επιτροπή εντολή διαπραγμάτευσης⁽¹⁾ για τους τομείς οι οποίοι αποτελούν αρμοδιότητα της Κοινότητας όσον αφορά τη Σύμβαση.

Εκτός από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και τα κράτη μέλη, οι χώρες της ΕΖΕΣ και ένας αυξανόμενος αριθμός χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης έλαβαν μέρος στις διαπραγματεύσεις. Η Σύμβαση προβλέπει τη δυνατότητα προσχώρησης κρατών μη μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Η επιδίωξη και ο σκοπός της Σύμβασης είναι να καταβάλλεται επαρκής αποζημίωση για ζημιές που είναι αποτέλεσμα επικινδύνων για το περιβάλλον δραστηριοτήτων. Η Σύμβαση προβλέπει, επίσης, μέτρα για την πρόληψη των ζημιών και την αποκατάσταση του περιβάλλοντος.

Ο όρος ζημιές καλύπτει ζημιές που προκύπτουν από την προσβολή του περιβάλλοντος, ζημιές που προκαλούνται στα άτομα και στα αγαθά και το κόστος των προστατευτικών μέτρων, δηλαδή μέτρων που λαμβάνονται για την πρόληψη ή τον μετριασμό της ζημίας. Οι ζημιές μπορεί να είναι το αποτέλεσμα μιας μόνον ενέργειας ή μιας χρόνιας διαδικασίας ρύπανσης. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο ορισμός του "περιβάλλοντος" στη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης έχει διατυπωθεί ευρέως (βλέπε σημείο 2.3 της κύριας έκθεσης).

Για να επιτευχθεί ο στόχος της ενδεδειγμένης επανόρθωσης των περιβαλλοντικών ζημιών, η Σύμβαση καθιερώνει καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης. Σύμφωνα με τη Σύμβαση, ο ευθυνόμενος είναι ο επιχειρηματίας, δηλαδή το άτομο το οποίο έχει την επίβλεψη της επικίνδυνης δραστηριότητας κατά τη στιγμή επέλευσης του συμβάντος ή, στην ειδική περίπτωση μόνιμων χώρων αποθήκευσης αποβλήτων, κατά τη στιγμή που γίνεται γνωστή η ζημία.

Στη Σύμβαση, ο όρος "επικίνδυνη δραστηριότητα" αναφέρεται σε μια επαγγελματική δραστηριότητα στην οποία εμπλέκονται επικίνδυνες ουσίες, γενετικά τροποποιημένοι οργανισμοί ή μικροοργανισμοί. Η έννοια αυτή καλύπτει, επίσης, την εκμετάλλευση εγκαταστάσεων ή χώρων αποβλήτων, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται οι μόνιμοι χώροι μόνιμης αποθήκευσης αποβλήτων. (Βλέπε περαιτέρω τμήμα 2.2 του Παραρτήματος όσον αφορά τον ορισμό του πεδίου εφαρμογής της ευθύνης κατά τη Σύμβαση, το τμήμα 2.5 που αφορά το βάρος της απόδειξης και το τμήμα 2.7 που αφορά την ασφάλιση και την οικονομική ασφάλεια σύμφωνα με τη Σύμβαση).

(1) Εντολή στην Επιτροπή σχετικά με τις διαπραγματεύσεις για μια διεθνή σύμβαση για τις ζημιές που προκαλούνται από δραστηριότητες επικίνδυνες για το περιβάλλον (Συμβούλιο της Ευρώπης) SEC(91) 750 τελικό.

Η Σύμβαση αναγνωρίζει στις περιβαλλοντικές οργανώσεις και ιδρύματα το δικαίωμα να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη ώστε να εξασφαλίζουν τη λήψη μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης.

Η Σύμβαση ορίζει ότι οι προαναφερόμενοι οργανισμοί δύνανται να εγείρουν αγωγή αξιώνοντας "την απαγόρευση μιας επικίνδυνης δραστηριότητας η οποία είναι παράνομη και θέτει σοβαρή απειλή ζημίας στο περιβάλλον". ή να υποχρεωθεί ο επιχειρηματίας "να λάβει μέτρα για την πρόληψη ενός συμβάντος ή ζημίας". ή να υποχρεωθεί ο επιχειρηματίας "να λάβει μέτρα για την πρόληψη ζημίας μετά την επέλευση του συμβάντος". ή να υποχρεωθεί ο επιχειρηματίας "να λάβει μέτρα αποκατάστασης".

Η Σύμβαση προβλέπει την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η Κοινότητα διαθέτει δικαίωμα ψήφου στη μόνιμη επιτροπή η οποία είναι αρμόδια για την εξέταση προβλημάτων ερμηνείας και εφαρμογής που προκύπτουν από τη Σύμβαση, το οποίο δύναται να ασκήσει στους τομείς της αρμοδιότητάς της.

Η Σύμβαση εγκρίθηκε την 8η Μαρτίου 1993 και θα είναι ανοικτή για υπογραφή από την 21η Ιουνίου 1993. Θα τεθεί εν ισχύ μετά την τρίτη επικύρωση.

Η επιτροπή εμπειρογνομόνων του Συμβουλίου της Ευρώπης, η οποία συνέταξε τη Σύμβαση, απεφάσισε ότι το επόμενο βήμα θα είναι η μελέτη άλλων μορφών επανόρθωσης των περιβαλλοντικών ζημιών, ειδικότερα δε των ταμείων αποζημίωσης.

ISSN 0254-1483

COM(93) 47 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΑ

GR

14

Αριθ. καταλόγου: CB-CO-93-147-GR-C

ISBN 92-77-53942-9
