

# Γ' ΘΕΜΑΤΑ

## Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής νομοθεσίας προστασίας περιβάλλοντος και βιώσιμης ανάπτυξης

ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΚΑΛΛΙΑ - ΑΝΤΩΝΙΟΥ, Δρ. Νομικής, Δικηγόρος<sup>1</sup>

*Αποτιμάται η εξέλιξη της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Παρουσιάζονται τα εξελικτικά χαρακτηριστικά, οι νέες αρχές και οι νέοι θεσμοί, που αναπτύχθηκαν κατά τη διάρκεια των τελευταίων σαράντα ετών. Τα ανωτέρω συμβάλλουν στην ανάπτυξη και την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης. Προτείνονται κατευθύνσεις για την αντιμετώπιση των παγκόσμιου εμβέλειας προβλημάτων, που αντιμετωπίζουμε σήμερα.*

### 1. Εισαγωγή

Η ευρωπαϊκή πολιτική για το περιβάλλον αρχίζει να αναπτύσσεται στο τέλος της δεκαετίας 1960, δέκα χρόνια μετά την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ). Τα πρώτα νομοθετικά μέτρα για το περιβάλλον είχαν βασικό στόχο τη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των αγαθών και αφορούσαν τον καθορισμό κοινών ορίων εκπομπής καυσαερίων από τα αυτοκίνητα οχήματα<sup>2</sup>. Από τη δεκαετία 1970 το παγκόσμιο ενδιαφέρον στρέφεται στις συνέπειες της υποβάθμισης του περιβάλλοντος.

Η διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το περιβάλλον που κατέληξε στην υιοθέτηση της διακήρυξης της Στοκχόλμης το 1972<sup>3</sup>, σηματοδότησε τη συστηματική ενασχόληση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το περιβάλλον.

Από το 1973 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκδίδει σε τακτά χρονικά διαστήματα Προγράμματα Δράσης στον τομέα του περιβάλλοντος (1973, 1977, 1983, 1987, 1992, 2002). Σήμερα είναι σε ισχύ το έκτο πρόγραμμα δράσης, το οποίο καλύπτει τη χρονική περίοδο 2002-2012<sup>4</sup> και θέτει τις βασικές προτεραιότητες και κατευθύνσεις της πολιτικής για το περιβάλλον και την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης.

Ειδική ρητή αναφορά για το περιβάλλον στο κείμενο των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης προστίθεται μόλις το

έτος 1992<sup>5</sup>. Σταδιακά, η αναφορά στο περιβάλλον στα κείμενα των Συνθηκών αυξάνεται και σήμερα, η Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνει πλέον εκτεταμένες ειδικές διατάξεις<sup>6</sup>.

Το χρονικό διάστημα από το τέλος της δεκαετίας 1960 μέχρι σήμερα, η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία αναπτύσσεται με γρήγορους ρυθμούς, διερύνει τα αντικείμενα που καλύπτει, αναπτύσσει αρχές που ανταποκρίνονται στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει, ακολουθώντας την επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο και φθάνει να αριθμεί περισσότερες από τετρακόσιες νομοθετικές διατάξεις (Κανονισμούς, Οδηγίες, Αποφάσεις) που καλύπτουν σχεδόν όλο το εύρος των περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Τα συμπεράσματα της αποτίμησης της τεσσαρακονταετούς πορείας ανάπτυξης της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας παρουσιάζονται στα κεφ. 2, 3 και 4 ως δέκα εξελικτικά χαρακτηριστικά, επτά αρχές και τέσσερις θεσμοί.

### 2. Εξελικτικά χαρακτηριστικά

#### 2.1 Δίκαιο ολιστικής θεώρησης

Το νομοθετικό πλαίσιο αρχικά εκφράστηκε αποσπασματικά, καλύπτοντας επιμέρους τμήματα των περιβαλλοντικών προβλημάτων και των αποδεκτών της ρύπανσης. Σταδιακά εξελίσσεται σε δίκαιο ολιστικής θεώρησης. Για παράδειγμα:

- α)** η Οδηγία - Πλαίσιο για τα νερά 2000/60/ΕΚ<sup>7</sup>, η οποία δεν αναφέρεται μόνο σε μία κατηγορία υδάτων, όπως για παράδειγμα τα υπόγεια ή τα επιφανειακά, αλλά καλύπτει όλα τα ύδατα: επιφανειακά, μεταβατικά, υπόγεια και παράκτια και
- β)** η Οδηγία - Πλαίσιο για τα απόβλητα 2008/98/ΕΚ<sup>8</sup>, η οποία καλύπτει τη διαχείριση επικινδύνων, αλλά και μη επικινδύνων αποβλήτων.

#### 2.2 Δίκαιο μακρόπνοης θεώρησης

Οι περιβαλλοντικοί στόχοι που τέθηκαν κατά τα πρώτα χρόνια ανάπτυξης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας ήταν

1. Τμήμα του παρόντος άρθρου παρουσιάστηκε σε εισήγηση της συνάκτριας στην εκδήλωση του Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης, με αφορμή τη δημιουργία του Παρατηρητηρίου Περιβάλλοντος, 8 Σεπτεμβρίου 2010.

2. Kallia - Antoniou A., 1984, European environmental policy, Master Thesis, Free University of Brussels (VUB).

3. [www.unep.org/documents/default.asp?documentid=97](http://www.unep.org/documents/default.asp?documentid=97)

4. Απόφ. 1600/2002, OJ 2002 L 242.

5. Συνθήκη του Άμστερνταμ.

6. [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/faq/index\\_el.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_el.htm)

7. OJL 327/22.12.2000.

8. OJL 312/22.11.2008.

άμεσοι και βραχυπρόθεσμοι. Τα κράτη μέλη όφειλαν, για παράδειγμα, μετά την εκπονή της διευτοῦς κατά κανόνα περιόδου για την ενσωμάτωση των Οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη τους, να εφαρμόσουν τις υποχρεώσεις που τίθενται από τις διατάξεις της Οδηγίας. Αργότερα περάσαμε στην περίοδο που τίθενται στόχοι μέσο-μακροπρόθεσμοι. Για παράδειγμα:

**α)** η Οδηγία - Πλαίσιο για τα νερά 2000/60/ΕΚ, η εφαρμογή των διατάξεων της οποίας αρχίζει το έτος 2002 και σταδιακά, προστίθενται οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στα κράτη μέλη με ολοκλήρωση της εφαρμογής τους το έτος 2015,

**β)** η Οδηγία - Πλαίσιο για τα απόβλητα 2008/98/ΕΚ εφαρμόζεται από τον Δεκέμβριο του έτους 2010 και ολοκληρώνεται η εφαρμογή της το έτος 2020,

**γ)** η Οδηγία για την αντιμετώπιση του κινδύνου των πλημμυρών, 2007/60/ΕΚ<sup>9</sup>, εφαρμόζεται από τον Νοέμβριο του 2009 και ολοκληρώνεται η εφαρμογή της το έτος 2015.

### 2.3 Κωδικοποίηση του δικαίου

Η ταχύτητα, με την οποία εκδίδονται οι νομοθετικές διατάξεις για το περιβάλλον, η συχνή τροποποίησή τους για την προσαρμογή τους στην επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο και η σταδιακή επέκταση του αντικειμένου που καλύπτουν, οδήγησαν στη δημιουργία ενός μεγάλου συνόλου ασύνδετων κανόνων. Από τη δεκαετία του 2000 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εργάζεται στην κατεύθυνση της κωδικοποίησης των επί μέρους θεματικών του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού δικαίου, ώστε αυτό να καθίσταται ευχερέστερα γνωστό στους ενδιαφερόμενους και να επιτυγχάνεται ταχύτερη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή του. Παραδείγματα αποτελούν:

**α)** ο Κανονισμός 1907/2006 για την καταχώρηση, την αξιολόγηση, την αδειοδότηση και τον περιορισμό χημικών ουσιών (REACH)<sup>10</sup>, ο οποίος κωδικοποιεί πληθώρα προγενέστερων διατάξεων,

**β)** η Οδηγία - Πλαίσιο για τα απόβλητα 2008/98/ΕΚ, η οποία καταργεί τις Οδηγίες 75/439/ΕΟΚ, 91/689/ΕΟΚ, 2006/12/ΕΚ.

### 2.4 Η ενσωμάτωση του δικαίου στις λοιπές πολιτικές

Η περιβαλλοντική πολιτική και νομοθεσία αρχικά δεν «επικοινωνούσε» επαρκώς με τις λοιπές ευρωπαϊκές πολιτικές, που την επηρέαζαν άμεσα και τη διαμόρφωναν σε σημαντικό ποσοστό, όπως για παράδειγμα την κοινή αγροτική πολιτική, την τουριστική πολιτική, την ενεργειακή πολιτική, την αλιευτική πολιτική, την πολιτική μεταφορών. Είναι γνωστό ότι για μεγάλο χρονικό διάστημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ως αποτέλεσμα των επιδοτήσεων για την ενίσχυση του αγροτικού εισοδήματος, θάβονταν τόνοι εσπεριδοειδών ή καταστρέφονταν χιλιάδες λίτρα γάλακτος, η παραγωγή των οποίων είχε κοστίσει σε ανάληψη φυσικών πόρων και είχε επιβαρύνει τα ευρωπαϊκά εδάφη. Η έννοια της «ενσωμάτωσης» (integration) της περιβαλλοντικής πο-

λιτικής στις λοιπές ευρωπαϊκές πολιτικές<sup>11</sup> εμφανίζεται το 1997 στο άρθρο 6 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στη συνέχεια, ενισχύεται με την υιοθέτηση του έκτου Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον<sup>12</sup>.

### 2.5 Αναπτυξιακό δίκαιο

Ο αρχικός χαρακτήρας του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού δικαίου ήταν «απαγορευτικός». Έθετε δεσμεύσεις στα κράτη μέλη και απαιτούσε την υιοθέτηση απαγορευτικών μέτρων, που θα διασφάλιζαν την προστασία του περιβάλλοντος. Στην αρχή της δεκαετίας του 2000 με την υιοθέτηση της πολιτικής για την αειφορική - βιώσιμη ανάπτυξη (sustainable development)<sup>13</sup> αλληάζει ο χαρακτήρας του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού δικαίου και μεταλλάσσεται σε αναπτυξιακό δίκαιο, το οποίο όμως προωθεί ένα νέο μοντέλλο ανάπτυξης συμβατό με τις ανάγκες του κάθετοτε οικοσυστήματος και το οποίο σχεδιάζει και συνεκτιμά τις άμεσες ανάγκες της παρούσας γενεάς με τις επικείμενες ανάγκες των μελλοντικών γενεών.

### 2.6 Συμμετοχικό δίκαιο

Η συμμετοχή των πολιτών και των Μη Κυβερνητικών Οργανισμών (ΜΚΟ) κατά την παραγωγή και εφαρμογή του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού δικαίου αρχικά ήταν ανύπαρκτη έως περιορισμένη. Σταδιακά με την υιοθέτηση της Συνθήκης του Aarhus<sup>14</sup> και των Οδηγιών 90/313/ΕΟΚ<sup>15</sup> και 2003/4/ΕΚ<sup>16</sup> για την περιβαλλοντική πληροφόρηση εξελίσσεται σε δίκαιο που απαιτεί τη συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κοινού και των ΜΚΟ και κατοχυρώνει τριών ειδών δικαιώματα:

**α)** Δικαίωμα πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση<sup>17</sup>.

**β)** Δικαίωμα έκφρασης της γνώμης του ενδιαφερόμενου κοινού πριν τη λήψη διοικητικών αποφάσεων που επηρεάζουν το περιβάλλον.

**γ)** Δικαίωμα πρόσβασης των ΜΚΟ και των ενδιαφερομένων πολιτών στη δικαιοσύνη<sup>18</sup>.

11. <http://ec.europa.eu/environment/integration/integration.htm>

12. Σχετικό αίτημα διατύπωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2000, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/1029&format=HTML&aged=0&language=EL&guiLanguage=en>

13. «A sustainable Europe for a better world. A European Union strategy for sustainable development», COM(2001) 264 final.

14. Υπεγράφη στις 25.6.1998 και τέθηκε σε ισχύ στις 30.10.2001. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, για την πλήρη εφαρμογή της Σύμβασης του Aarhus, εξέδωσε τον Κανονισμό 1367/2006 και τις Οδηγίες 2003/4/ΕΚ και 2003/35/ΕΚ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υιοθετήσει δύο Αποφάσεις για την περαιτέρω εφαρμογή του Κανονισμού του Aarhus: την Απόφαση 2008/50/ΕΚ, στις 13.12.2007 και την Απόφαση 2008/401/ΕΚ, στις 30.4.2008.

15. OJL 158/23.6.1990.

16. OJL 41/14.3.2003.

17. <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/guidance.htm>

18. Σχετική η μελέτη του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (ΕΕΒ) για την εφαρμογή στα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Οδηγιών, που εκδόθηκαν για την υλοποίηση των υποχρεώσεων της Σύμβασης του Aarhus (2003/4/ΕΚ και 2003/35/ΕΚ): *Hallo Ralph*, The Aarhus Convention in operation: EEB Survey initial results, elni Review, no 2/2007.

9. OJ 2007 L 288.

10. OJL 136/29.5.2007. Καταργεί τους Κανονισμούς 793/1993, 1488/1994 και τις Οδηγίες 91/155/ΕΟΚ, 93/67/ΕΚ, 93/105/ΕΚ, 2000/21/ΕΚ.

### 2.7 Σύνδεση με την παραγωγή και την οικονομική πολιτική

Η σύνδεση του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού δικαίου με την αγορά και την οικονομία στα πρώτα στάδια ανάπτυξης του ήταν μικρή. Σταδιακά υιοθετούνται:

**α)** μέτρα για την προώθηση του συστήματος εκούσιας οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου οργανισμών, Κανονισμός 1221/2009 (EMAS III)<sup>19</sup>,

**β)** οικονομικά μέτρα για την επιβολή φορολογικών κινήτρων για την προώθηση «καθαρών» αυτοκινήτων, τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων<sup>20</sup>,

**γ)** μέτρα ενίσχυσης της παραγωγής ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ)<sup>21</sup>,

**δ)** μέτρα ενίσχυσης της βιώσιμης κατανάλωσης και παραγωγής και προώθησης του οικολογικού σήματος των προϊόντων, όπως ο νέος Κανονισμός 66/2010 για το οικολογικό σήμα (Ecolabel)<sup>22</sup>, ο οποίος αντικαθιστά τον Κανονισμό 9980/2000.

### 2.8 Επιβολή ανάλογων κυρώσεων

Η Ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία εξ αρχής ζητούσε από τα κράτη μέλη να επιβάλλουν κυρώσεις στους παραβάτες. Μόλις πρόσφατα όμως καθιερώθηκε η ρητή πρόβλεψη στα τελευταία άρθρα κάθε νομοθετικής πράξης της υποχρέωσης του κράτους μέλους να επιβάλλει κυρώσεις στους παραβάτες «ανάλογες, αποτρεπτικές και αποτελεσματικές»<sup>23</sup>. Με την επιβολή τέτοιων μόνο κυρώσεων μπορεί να αντιμετωπισθεί η παραβατική συμπεριφορά και να μην εμφανίζονται «συνειδητοί» ρυπαίνοντες, οι οποίοι ύστερα από υπολογισμό να καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι είναι οικονομικά αποδοτικότερο να ρυπαίνουν παρά να σέβονται την περιβαλλοντική νομοθεσία. Παράλληλα το δίκαιο περιβάλλοντος ενισχύεται με τη συνδρομή του ποινικού δικαίου, που καθιερώνεται από την Οδηγία 2008/99/ΕΚ<sup>24</sup> «Για την προστασία του περιβάλλοντος μέσω του ποινικού δικαίου».

### 2.9 «Αντικατάσταση» της εθνικής από την ευρωπαϊκή και διεθνή νομοθεσία

Η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία αρχικά κάλυπτε θέματα, που αφορούσαν την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών και τη μη στρέυλωση του ανταγωνισμού, καθώς και θεμελιώδη ζητήματα δημόσιας υγείας, όπως η ποιότητα του ποσίου νερού. Στην εξεταστική πορεία της, έφθασε σήμερα να καλύπτει το 80% περίπου των εθνικών νομο-

θεσιών των κρατών μελών<sup>25</sup>. Παράλληλα, συνεχώς μεγαλώνει η επιρροή του διεθνούς δικαίου επί του ευρωπαϊκού και ο αριθμός των διεθνών συμβάσεων, που εμπλουτίζουν το ευρωπαϊκό δίκαιο, όπως για παράδειγμα, η Σύμβαση της Βαρκελώνης για την προστασία της Μεσογείου θαλάσσης<sup>26</sup>, η Σύμβαση για την προστασία της Βιοποικιλότητας<sup>27</sup>, το Πρωτόκολλο του Κιότο για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής<sup>28</sup>.

### 2.10 Διείσδυση της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας στην έννομη τάξη τρίτων χωρών

Είναι εντυπωσιακή η επίδραση του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού δικαίου σε κράτη μη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ορισμένα εξ αυτών στοχεύουν σε μελλοντική ένταξή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως η Τουρκία και η Σερβία, ενώ άλλα όπως η Κίνα, απλώς ενδιαφέρονται να «εμβολιάσουν» το εθνικό δίκαιο περιβάλλοντος με τις αρχές και τις ρυθμίσεις του ευρωπαϊκού δικαίου. Πρόσφατο παράδειγμα αποτελούν οι εργασίες του Ευρω-Κινεζικού Φόρουμ για τη βιώσιμη ανάπτυξη, που έλαβε χώρα στην ανατολική Κίνα, στην πόλη του Chong-Ching, στο τέλος του 2009 και στο Hong Kong, τον Ιούλιο του 2010<sup>29</sup>.

## 3. Νέες αρχές

Με την εξέλιξη της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, σταδιακά διαμορφώνονται νέες αρχές, οι οποίες εμπεδώνονται και αναμένεται να ενισχυθούν περισσότερο στο μέλλον.

### 3.1 Αρχή της πρόληψης

Η αρχή της πρόληψης εισήχθη το 1987 με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και το Τρίτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον<sup>30</sup>. Τονίζει την ανάγκη λήψης μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος σε ένα πρώιμο στάδιο. Η πρόληψη δημιουργίας ρύπανσης ή οχλήσεων στην πηγή είναι πολύ πιο αποτελεσματική και επιθυμητή από την προσπάθεια αντιμετώπισής τους, αφού έχουν αυτές προκύψει. Η αρχή αυτή εκφράζεται ιδιαίτερα για παράδειγμα, στις Οδηγίες για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων

19. OJ 2009 L 342/1.

20. COM(2005)261, final.

21. Ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής COM (2006) 848 final, COM (2008)772 final, COM (2008) 781 final.

22. OJ 2010 L 27/1.

23. Απόφαση - Πλαίσιο για την ποινική προστασία του περιβάλλοντος 2003/80, OJ 2003 L 29.

24. OJ 2008 L 328.

25. Καλλία - Αντωνίου Α., 2010, Δίκαιο Περιβάλλοντος, Σημειώσεις στο μάθημα του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών του Τμήματος Βιολογίας, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.

26. [http://www.unep.ch/regionalseas/regions/med/t\\_barcel.htm](http://www.unep.ch/regionalseas/regions/med/t_barcel.htm) Αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή της Σύμβασης εκδίδονται από το 1977 έως σήμερα: Απόφαση 77/1585/ΕΟΚ, Απόφαση 2004/575/ΕΚ.

27. Αποτελεί τη μεγαλύτερη παγκόσμια Συμφωνία για το περιβάλλον. Έχει υπογραφεί από 193 κράτη, συμπεριλαμβανομένων των 27 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

28. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0358:EL:HTML>

29. Καλλία - Αντωνίου Α., 2009, EU policy on water management, Εισήγηση στο China-Europa Forum, Chong Ching University, [www.china-europa-forum.net](http://www.china-europa-forum.net)

30. OJ 1983 C 46/1.



έργων 85/337(ΕΙΑ)<sup>31</sup>, καθώς και για τη στρατηγική εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων 2001/42(ΣΕΑ)<sup>32</sup>.

### 3.2 Αρχή της προφύλαξης

Η αρχή της προφύλαξης εισήχθη το 1993 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Εφαρμόζεται όταν υπάρχει ανάγκη παρέμβασης εν όψει ενδεχομένου κινδύνου για την υγεία των ανθρώπων, των ζώων ή για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλιώς τα επιστημονικά δεδομένα δεν επιτρέπουν πλήρη αξιολόγηση του κινδύνου. Δικαιοδογεί δηλαδή την ανάληψη δράσης για την πρόληψη αβέβαιων βλαβών, στην περίπτωση που δεν υπάρχει αιτιώδης συνάφεια που να προκύπτει ξεκάθαρα και αναντίρρητα βάσει των διαθέσιμων επιστημονικών αποδεικτικών στοιχείων. Συνήθως εκδηλώνεται στις ρυθμίσεις που αφορούν τους γενετικά τροποποιημένους οργανισμούς, την ακτινοβολία από ηλεκτρομαγνητικές πηγές, στα μέτρα για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Το 2000 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με ανακοίνωσή<sup>33</sup> της θέτει τις κατευθυντήριες αρχές για την εφαρμογή της ανωτέρω αρχής.

### 3.3 Αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Η Αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» περιλαμβάνεται στο άρθρο 174(2) της Συνθήκης, που ιδρύει την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Για την εφαρμογή της αρχής αυτής υιοθετήθηκε το 2000 η Λευκή βίβλος για την περιβαλλοντική ευθύνη<sup>34</sup> και το 2004 η Οδηγία 2004/35/ΕΚ «Για την περιβαλλοντική ευθύνη για την πρόληψη και αποκατάσταση των ζημιών περιβάλλοντος»<sup>35</sup>, η οποία έχει ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη με το ΠΔ 148/2009<sup>36</sup>.

### 3.4 Αρχή της υποχρέωσης εφαρμογής της Βέλτιστης Διαθέσιμης Τεχνολογίας

Η αρχή της υποχρέωσης εφαρμογής της Βέλτιστης Διαθέσιμης Τεχνολογίας (Best Available Technology - BAT), που δεν συνεπάγεται υπερβολικό οικονομικό κόστος (BATNEEC), εισάγεται το 1984 με την Οδηγία 84/360/ΕΟΚ για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από μεγάλες βιομηχανικές εγκαταστάσεις<sup>37</sup>. Στη συνέχεια, επαναλαμβάνεται στην Οδηγία για την πρόληψη και αντιμετώπιση της ρύπανσης 96/61/ΕΚ και 2008/1/ΕΚ<sup>38</sup> (IPPC) και επαναλαμβάνεται σε πολλές νεώτερες Οδηγίες.

### 3.5 Αρχή της οικολογικής διαχείρισης

Η αρχή της οικολογικής (όχι διοικητικής) διαχείρισης του περιβάλλοντος εκφράζεται αρχικά στην Οδηγία - Πλαίσιο

για τα νερά 2000/60/ΕΚ, η οποία εκτιμά ότι το καταλληλότερο χωρικό επίπεδο διοικητικής οργάνωσης της διαχείρισης είναι αυτό της περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού ή ποταμών (ΛΑΠ). Ως ΛΑΠ νοείται η αποτελούμενη από μία ή περισσότερες γειτονικές λεκάνες απορροής μαζί με τα συναφή υπόγεια και παράκτια ύδατα. Η αυτή ρύθμιση επαναλαμβάνεται στην Οδηγία για την αντιμετώπιση του κινδύνου των πλημμυρών 2007/60/ΕΚ και στην Οδηγία για τη θαλάσσια στρατηγική 2008/56/ΕΚ<sup>39</sup>.

### 3.6 Αρχή της επανεξέτασης των διατάξεων ανά τακτά χρονικά διαστήματα

Παρακολουθώντας την επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο, αλλιώς και την κλιματική αλλαγή, η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία περιλαμβάνει στις διατάξεις της την υποχρέωση να επανεξετάζονται ανά τακτά χρονικά διαστήματα οι υποχρεώσεις που επιβάλλει στα κράτη μέλη. Για τον σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται και οι εκθέσεις που συντάσσονται, συνήθως ανά τριετία, από τα κράτη μέλη σχετικά με την αποτελεσματικότητα των ληφθέντων μέτρων.

### 3.7 Αρχή της «επιστροφής στην παραδοσιακή φιλοσοφία κατανάλωσης»

Η κατασπατάληση των φυσικών πόρων στην Ευρώπη, η αύξηση της ποσότητας των αποβλήτων<sup>40</sup>, η μείωση των αποθεμάτων νερού, η απώλεια της βιοποικιλότητας<sup>41</sup>, οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Ένωση στην υιοθέτηση και προώθηση αειφορικού πρωτύπου κατανάλωσης. Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται πληθώρα μέτρων που επαναφέρουν παλαιότερα πρότυπα περισσότερο «συνετούς» καταναλωτικής συμπεριφοράς, όπως:

- α) η συζήτηση για την υιοθέτηση Οδηγίας για την αξιοποίηση του «γριζού» χρησιμοποιημένου νερού,
- β) η ενίσχυση πιλοτικών προγραμμάτων για τη χρησιμοποίηση του νερού της βροχής σε πολυκατοικίες στη Γερμανία,
- γ) η Οδηγία - Πλαίσιο για τα απόβλητα, η οποία καλεί αφ' ενός μεν τους παραγωγούς να σχεδιάζουν προϊόντα προβλέποντας την κατά το δυνατόν ελάχιστη παραγωγή αποβλήτων, αφ' ετέρου δε τους καταναλωτές να επιδιορθώνουν και να επαναχρησιμοποιούν, αντί να πετούν, τα καταναλωτικά αγαθά και να ανακυκλώνουν τα απόβλητά τους.

## 4. Νέοι θεσμοί

Σημαντικό ρόλο στην αποτελεσματικότερη προστασία του περιβάλλοντος διαδραματίζουν οι θεσμοί, που επισημαί-

31. OJ 1985 L 175/40.

32. OJ 2001 L 197/306.

33. COM (2000) 1 [http://europa.eu.int/comm./dgs/health\\_consumer/library/pub/pub07\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm./dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf)

34. COM (2000) 66.

35. OJ 2004 L 143/56.

36. ΦΕΚ Α' 190/29.9.2009.

37. OJ 1984 L 188.

38. OJ 2008 L 24/8.

39. OJ 2008 L 164/19.

40. Κάθε χρόνο 2 δισ τόνοι αποβλήτων παράγονται στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, αναμένεται 45% αύξηση του όγκου των αποβλήτων το έτος 2020, σε σχέση με το έτος 1995.

41. Σύμφωνα με το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 2.7.2010, εν όψει της Συνόδου στη Nagoya 18-29 Οκτωβρίου 2010, η απώλεια ευημερίας, που οφείλεται στην απώλεια της βιοποικιλότητας, κυμαίνεται περί τα 50 δισ ευρώ ετησίως και αναμένεται να φθάσει τα 14 τρις ευρώ ή 7% του εκτιμώμενου ΑΕΠ ετησίως, το έτος 2050.

νονται κατωτέρω, παρά το γεγονός ότι δεν δημιουργήθηκαν ειδικά για την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξη.

#### 4.1 Ευρωπαϊκά δικαιώματα

Τα δικαιώματα κατάθεσης καταγγελίας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>42</sup> και υποβολής αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>43</sup>, που διαθέτουν οι Ευρωπαίοι στις περιπτώσεις που παραβιάζεται η ευρωπαϊκή νομοθεσία, έχουν αξιοποιηθεί ιδιαίτερα για να διευκολύνουν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα στον έλεγχο εφαρμογής της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Είναι ενδεικτικό ότι το 35% των αναφορών που δέχεται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από Ευρωπαίους πολίτες αφορούν το περιβάλλον.

#### 4.2 Συνήγορος του πολίτη

Ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη<sup>44</sup> εισάγεται στην ευρωπαϊκή και εθνική έννομη τάξη ως εξωδικαστικός θεσμός ελέγχου της Διοίκησης. Στην Ελλάδα, ιδρύεται το 1997<sup>45</sup> ως ανεξάρτητη Αρχή, αρχίζει να λειτουργεί το 1998, το δε πλαίσιο λειτουργίας του καθορίστηκε με νεώτερο νόμο, το 2003<sup>46</sup>.

Στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη, περιλαμβάνεται ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής, που επιλύει προβλήματα περιβάλλοντος. Ερευνώνται ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών, που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Στις εκθέσεις και τα πορίσματα, που δημοσιεύει σε τακτά χρονικά διαστήματα<sup>47</sup>, αποτυπώνονται τα προβλήματα στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

#### 4.3 Συνεργασία στον έλεγχο εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας

Από το 1992 συστήνεται το Ευρωπαϊκό Δίκτυο για την Εφαρμογή και την Επιβολή του Δικαίου Περιβάλλοντος (IMPEL: Implementation and Enforcement Environment Law)<sup>48</sup>. Μέλη του δικτύου είναι τα 27 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και οι χώρες Κροατία, Τουρκία, Νορβηγία. Το IMPEL αποτελεί άτυπη μορφή συνεργασίας των δημοσίων διοικήσεων των κρατών μελών με σκοπό

την ανταλλαγή εμπειρίας και πληροφοριών για την εφαρμογή του δικαίου περιβάλλοντος.

Για να προωθηθεί η αντίστοιχη συνεργασία σε διεθνές επίπεδο ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η πρόταση που κατατέθηκε, τον Ιούλιο του 2010, από τη Διεθνή Ακαδημία Περιβαλλοντικών Σπουδών<sup>49</sup> στην Επιτροπή Περιβάλλοντος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την ίδρυση Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου για το Περιβάλλον<sup>50</sup>.

#### 4.4 Επιβολή κυρώσεων από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)

Το ΔΕΕ διαθέτοντας εξουσία επιβολής κυρώσεων στα κράτη μέλη λόγω μη εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, συμβάλλει σημαντικά στη συμμόρφωση των κρατών μελών. Είναι ενδεικτικό ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των υποθέσεων «κλείνουν», λόγω ενσωμάτωσης ή ουσιαστικής εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, όταν έχει προχωρήσει η παραπεμπτική διαδικασία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και έχουν φθάσει τα κράτη μέλη ενώπιον του ΔΕΕ. Μέχρι σήμερα, το ΔΕΕ έχει επιβάλει κυρώσεις στην Ελλάδα για μη εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας μόνο σε μία περίπτωση, λόγω της ανεξέλεγκτης διάθεσης αποβλήτων στην περιοχή Κουρουπητού, στην Κρήτη. Εκκρεμεί η επιβολή στο άμεσο μέλλον κυρώσεων για τη λειτουργία στη χώρα μας μεγάλου αριθμού Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων (ΧΑΔΑ).

## 5. Επίλογος - Προοπτικές

Η πρόοδος της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας κατά τα τελευταία σαράντα χρόνια είναι αξιοσημείωτη. Εν τούτοις, σε πολλές περιπτώσεις, δεν κατάφερε να διασφαλίσει πλήρως την ποιότητα του περιβάλλοντος, λόγω του ότι αποτελεί προϊόν συμβιβασμού μεταξύ διαφορετικών επιδιώξεων και συμφερόντων των κρατών μελών. Ενδεικτικά παραδείγματα αποτελούν η καθυστέρηση στην υιοθέτηση Οδηγίας για την προστασία των εδαφών, η καθυστέρηση της νεώτερης Οδηγίας για την αξιοποίηση της βιολογικής ιλύος, ρυθμίσεις που εκκρεμούν ακόμα. Η αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος απαιτεί μία βασική επανατοποθέτηση της ιεράρχησης των αξιών της σύγχρονης κοινωνίας. Πόσο μάλλον, αν λάβει κανείς υπό όψη τα συμπεράσματα της Έκθεσης, που εκπονήθηκε το 2009, από τη Διεθνή Επιτροπή για τη Βιώσιμη Διαχείριση Πόρων, σε συνεργασία με το Πρόγραμμα Περιβάλλοντος του ΟΗΕ και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Περιβαλλοντικές Επιπτώσεις από την Παραγωγή και Κατανάλωση: Ιεράρχηση Προϊόντων και Υλικών», που αποδεικνύουν ότι όσο αυξάνει η οικονομική ευμάρεια, δεν μειώνονται τα περιβαλλοντικά προβλήματα, αλλ' αντίθετα επιδεινώνονται τα προβλήματα μεγάλης κλίμακας, όπως η κατανάλωση ενέργειας και οι εκπομπές θερμοκηπίου.

42. Πληροφορίες για τον τρόπο άσκησης του δικαιώματος καταγγελίας και Έντυπο Καταγγελίας, στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: [http://ec.europa.eu/community\\_law/your\\_rights/your\\_rights\\_forms\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_forms_en.htm)

43. Πληροφορίες για τον τρόπο άσκησης του δικαιώματος αναφοράς στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=49> Ηλεκτρονικό κείμενο άσκησης της αναφοράς στην ιστοσελίδα: <https://www.secure.europarl.europa.eu/parliament/public/citizensMail/secured/cmRequest.do?cmLanguage=en>

44. <http://www.synigoros.gr>

45. Ν 2477/1997.

46. Ν 3094/2003.

47. [http://www.synigoros.gr/porismata\\_pz.htm](http://www.synigoros.gr/porismata_pz.htm)

48. <http://impel.eu>

49. International Academy of Environmental Sciences.

50. <http://www.iaes.info/inglese/start.htm>

Η Έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι είναι άμεση ανάγκη να μεταβούμε σε μία οικονομία αποδοτικής χρήσης των πόρων, που θα περιλαμβάνει σημαντική εξοικονόμηση ενέργειας.

Το θέμα της ενέργειας και των επιπτώσεών της στο περιβάλλον, αλλά και στην ασφάλεια της Ευρώπης απασχόλησε πρόσφατα τον τέως πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jacques Delors, ο οποίος διατύπωσε την πρόταση δημιουργίας μίας «Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Κοινότητας». Όπως τόνισε: «Η Ευρώπη χρειάζεται ισχυρότερη και βαθύτερη ενεργειακή πολιτική. Απαιτείται η δημιουργία αναβαθμισμένων πανευρωπαϊκών δικτύων για μετάβαση σε κοινωνία “καμψηλών εκπομπών άνθρακα”, καθώς και προώθηση της έρευνας για την ανάπτυξη νέων πράσινων τεχνολογιών»<sup>51</sup>.

Στη χώρα μας έχουμε την εμπειρία τα τελευταία χρόνια, η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων για το περιβάλλον να λειτουργεί συχνά αρνητικά και οι αιρετές αρχές, αναλογιζόμενες το άμεσο «πολιτικό κόστος», όπως το αντιλαμβάνονται και όπως εκάστοτε αποτυπώνεται στην τοπική κοινωνία, να συμβάλλουν με την αδράνεια, την αδιαφορία ή και τη συνειδητή επιλογή στην υποβάθμιση ή καταστροφή του περιβάλλοντος.

Είναι προφανές η ανάγκη άμεσης, ουσιαστικής ενεργοποίησης για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, που έχουν πλέον παγκόσμια εμβέλεια, όπως η κλιματική αλλαγή και η απώλεια της βιοποικιλότητας<sup>52</sup>. Δεν είναι τυχαία η πρόσφατη δήλωση του Γενικού Γραμματέα

του ΟΗΕ Ban Ki Moon ότι: «Όσο καθυστερούμε να λάβουμε μέτρα, τόσο πιο ακριβά θα πληρώσουμε»<sup>53</sup>.

Ανταποκρινόμενοι στην πολυδιατυπωμένη διαπίστωση ότι η «Ρύπανση δεν γνωρίζει σύνορα», θα ήταν λογική συνέπεια να συστήσει η διεθνής κοινότητα, με πρότυπο το ΔΕΕ, ένα ισχυρό διεθνές δικαστήριο για τον έλεγχο της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Σήμερα όμως δεν φαίνεται να έχουν ωριμάσει οι συνθήκες, ώστε τα κράτη να προχωρήσουν σε παραχώρηση εξουσιών προς ένα τέτοιο σχήμα διεθνούς δικαστηρίου.

Είναι προφανές λοιπόν ότι θα πρέπει να ξεκινήσουμε από τον τρόπο που ιεραρχούμε τις αξίες και σκεπτόμαστε σε ατομικό επίπεδο.

Ο μεγάλος επιστήμονας *Albert Einstein* μας καλεί να στραφούμε προς τη λειτουργία της φύσης και να βρούμε τις σωστές λύσεις στα προβλήματα που μας απασχολούν, με τη ρήση του: «Κοίτα βαθιά, βαθιά μέσα στη φύση και όλα γίνονται πιο κατανοητά», ενώ παράλληλα, τονίζει την ανάγκη υπέρβασης στον τρόπο σκέψης μας με τη ρήση του: «Δεν μπορούμε να λύσουμε τα προβλήματα που δημιουργήσαμε, αν συνεχίσουμε να σκεπτόμαστε, όπως τότε που τα δημιουργήσαμε»<sup>54</sup>.

Τέλος, καλούμαστε άμεσα να προσαρμοστούμε στις ταχέως μεταβαλλόμενες καταστάσεις και να προσαρμόσουμε τη συμπεριφορά μας και τους θεσμούς μας, βασιζόμενοι στη διαπίστωση του *Δαρβίνου* ότι: «Δεν επιβιώνουν ούτε οι εξυπνότεροι, ούτε οι ισχυρότεροι οργανισμοί, αλλά οι πιο γρήγορα προσαρμοζόμενοι»<sup>55</sup>.

51. Notre Europe Nr. 76, [www.notre-europa.eu](http://www.notre-europa.eu) [www.notrepe.eu](http://www.notrepe.eu)

52. Η απώλεια της βιοποικιλότητας, όπως τόνισε πρόσφατα ο τέως Επίτροπος Περιβάλλοντος *Σταύρος Δήμας*, είναι ακόμα μεγαλύτερη απειλή από την κλιματική αλλαγή, διότι η υποβάθμιση των οικοσυστημάτων συχνά φθάνει σε σημείο μη αναστρέψιμο και όταν εξαλείφεται ένα είδος, εξαλείφεται για πάντα.

53. «The more we delay, the more we will pay».

54. «We can't solve problems by using the same kind of thinking we used when we created them», *Albert Einstein*.

55. «It is not the strongest of the species that survives, nor the most intelligent that survives. It is the one that is most adaptable to change», *Charles Darwin*.

\* \* \* \* \*