

نظام مسئولیت محیط زیستی در اتحادیه اروپایی با تأکید بر دستورالعمل سال ۲۰۰۴

مسعود علیزاده^۱، سید محمود یوسفزاده^۲، فرهاد باقری^{۳*}

چکیده

حقوق محیط زیست در اتحادیه اروپایی گسترده‌ترین و فراگیرترین حقوق حفاظت از محیط زیست در جهان است. نظام قانونگذاری در اتحادیه در حوزه محیط زیستی، اصول، مقررات و دستورالعمل‌هایی را در برمی‌گیرد که نه تنها باید توسط خود نهادهای اتحادیه و تمامی اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی رعایت شود، بلکه باید در تمامی سیاست‌های اتحادیه مطمح نظر قرار گیرد. از این رو مقررات مسئولیت ناشی از نقض این قوانین و اصول نیز بسیار فراگیر و سخت‌گیرانه تنظیم شده است. این نوشتار درصدد است تا ضمن ایجاد ادبیات فارسی درباره نظام حفاظت از محیط زیست در اتحادیه اروپا، با روشی توصیفی-تحلیلی به بررسی اصول حاکم بر مسئولیت اشخاص و دولت‌ها در حفاظت از محیط زیست در مرزهای اتحادیه اروپایی بپردازد. نخست مبانی مسئولیت اتحادیه اروپایی و ارتباط آن با اصول حاکم بر نظام حفاظت محیط زیست به اجمال بیان می‌شود و در ادامه اصول و محتوای مندرج در دستورالعمل کمیسیون در خصوص مسئولیت محیط زیستی بررسی می‌شود. پایان‌بخش مقاله نیز تحلیل و بررسی نحوه اجرا و میزان موفقیت این سند است.

کلیدواژگان

آسیب محیط زیستی، آلوده‌کننده، حقوق اتحادیه اروپایی، دستورالعمل، مسئولیت حقوقی.

۱. استادیار گروه حقوق، دانشگاه پیام‌نور، ایران.

۲. دانشجوی کارشناسی‌ارشد حقوق بین‌الملل، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

۳. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
Email: farhadbagheri69@ut.ac.ir (نویسنده مسئول).

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۲/۱۱، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۲۷

مقدمه

معاهدات اتحادیه اروپایی اساس نظام حقوقی اتحادیه را تشکیل می‌دهند. این معاهدات ضمن شناسایی شخصیت حقوقی، اصول کلی مسئولیت قراردادی و غیرقراردادی دولت‌های عضو و نهادهای اتحادیه را مشخص می‌کنند. در ماده ۳۴۰ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی آمده است: «قانون حاکم بر مسئولیت قراردادی اتحادیه، همان حقوق قابل اعمال در هر قرارداد است.» این پاراگراف از این ماده واضح است و نیازی به توضیح بیشتر نیست که دولت‌های عضو و نهادهای اتحادیه در هر قراردادی که مبانی مسئولیت دو طرف قرارداد در آن ذکر شده، ملزم به رعایت آن هستند.

در پاراگراف بعدی این ماده می‌خوانیم:

«مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه باید طبق اصول عمومی مشترک در حقوق دولت‌های عضو تعریف شود و در راستای جبران هر خسارتی که توسط نهادها یا کارکنان اتحادیه در انجام وظایف خود به دیگران وارد شده است، باشد.»

از محتوای این پاراگراف چنین برمی‌آید که در حوزه مسئولیت غیرقراردادی، اتحادیه ملزم به شناسایی اصول مشترک میان در حقوق دولت‌های عضو شده است. اما پیش از بررسی این اصول باید به مبانی صلاحیتی اتحادیه توجه داشت.

براساس معاهدات اتحادیه اروپایی، صلاحیت قانونگذاری در برخی حوزه‌ها به اتحادیه تفویض شده است؛ بدین معنا که اتحادیه می‌تواند در برخی حوزه‌ها که محیط زیست نیز در این دسته قرار می‌گیرد، با رعایت اصول تقدم صلاحیت نزدیک‌ترین و مؤثرترین نهاد و تناسب به قانونگذاری بپردازد (Hoffman, 2006: 503). این نکته از این منظر شایان توجه است که در این نظام قانونگذاری یک تعامل یا یک تأثیر و تأثر مستتر است (Ebbesson, 2002: 40)؛ بدان معنا که اتحادیه موظف است صرفاً در حیطه‌ای که بدان صلاحیت تفویض شده است، به قانونگذاری بپردازد و از آن تعرض نکند، همچنین صرفاً زمانی به قانونگذاری و اقدام بپردازد که دسترسی به هدف موردنظر یا حفاظت از حقوق افراد، اشخاص و بالطبع در این نوشتار، محیط زیست، در سطح اتحادیه بهتر قابل تحقق باشد یا استانداردهای مستحکم‌تری در زمینه قوانین دولت‌های عضو عرضه کند (باقری، ۱۳۹۶: ۴۳). از سوی دیگر، دولت‌های عضو موظف‌اند در صورت تعارض قوانین ملی با قوانین اتحادیه، به اصلاح قوانین خود مبادرت ورزند (Kingston, 2017: 79).

حقوق مسئولیت دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، حوزه‌ای حساس و مناقشه‌انگیز است، چنانکه هنوز دو پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل در زمینه مسئولیت دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی نیز هنوز مورد پذیرش دولت‌ها قرار نگرفته است (Tomuschat, 2006: 206). از این رو طبیعی به نظر می‌رسد که دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی در زمان مذاکره

معاهدات اصول و مبانی مسئولیت اتحادیه را مبتنی بر اصول حقوقی حاکم و مشترک در میان خود کرده‌اند.

اولین اصل مسئولیت به صورت مشترک در هر نظام حقوقی این است که اگر هر شخص یا موجودیتی عمل متخلفانه‌ای انجام دهد و سبب اضرار به دیگری شود، زیان‌زننده موظف به جبران خسارت زیان‌دیده است.

براساس همین اصول مشترک، مسئولیت اتحادیه و دولت‌های عضو، ذهنی و در زمره نظریه خطا قرار می‌گیرد (Gouritin, 2016: 37)، بدان معنا که خواهان نه تنها باید اثبات کند که عمل انجام گرفته غیرقانونی بوده، بلکه زیان‌زننده مرتکب قصور در انجام تعهدات یا اقدام خود شده است. از این رو نظریه خطر در این نظام نافذ نیست.

پیش از پرداختن به مبانی مسئولیت محیط زیستی در نظام اتحادیه، لازم است مبانی حفاظت از محیط زیست در اتحادیه اروپایی بررسی شود تا روشن گردد چرا در نظام حقوقی اتحادیه، با اینکه اصول مشترک حقوقی دولت‌های عضو به عنوان مبانی مسئولیت اتحادیه شناخته شده، ولی اتحادیه اروپایی در حوزه مسئولیت محیط زیست اقدام به قانونگذاری کرده است و این قوانین استاندارد بالاتر و مستحکم‌تر از حقوق بین‌الملل و قوانین ملی ارائه می‌کنند و همان‌طور که ذکر شد، اتحادیه می‌تواند در برخی حوزه‌ها که اهداف موردنظر در سطح اتحادیه بهتر محقق می‌شوند، اقدام به قانونگذاری کند.

نظام حفاظت از محیط زیست در اتحادیه اروپایی

ماده ۱۱ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی به بیان فراگیرترین اصل حفاظت از محیط زیست می‌پردازد. در این ماده آمده است:

«حفاظت از محیط زیست باید جزئی تفکیک‌ناپذیر از محتوا و اجرای سیاست‌های اتحادیه به‌ویژه با چشم‌اندازی بر ارتقای توسعه پایدار باشد».

حفاظت از محیط زیست یک اصل است که باید در سیاست‌های اتحادیه اعم از مالی-اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و حتی سیاست‌های خارجی اتحادیه رعایت شود (Davies, 2017: 32). در جای جای معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی، در هر عنوان و بخش، دولت‌های عضو، نهادهای اتحادیه و سایر موجودیت‌ها و اشخاص موظف‌اند حفاظت از محیط زیست را سرلوحه فعالیت‌های خود قرار دهند. به‌طور اخص نیز، معاهدات اتحادیه اروپایی اصول حفاظت از محیط زیست را بنیان نهاده‌اند. براساس ماده ۱۹۱ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی:

«سیاست اتحادیه در زمینه محیط زیست باید در راستای تعقیب اهداف ذیل باشد:

۱. محافظت، مراقبت و بهبود کیفیت محیط زیست، حفاظت از سلامت انسان، استفاده معقول و منطقی از منابع طبیعی، تقویت اقدامات در سطح بین‌المللی برای مواجهه با مشکلات

محیط زیستی منطقه‌ای و جهانی و به‌ویژه مبارزه با تغییرات اقلیمی؛ ۲. سیاست‌های محیط زیستی اتحادیه باید حد اعلائی از حفاظت از محیط زیست را با در نظر داشتن تنوع وضعیت در مناطق گوناگون تضمین کند. باید بر مبنای اصول اقدامات احتیاطی استوار گردد و براساس اصول اقدامات پیشگیرانه از آسیب به محیط زیست باید جلوگیری کند، هر گونه آلودگی را فوراً رفع و خاطیان را جریمه کند. در این میان، هماهنگ‌سازی اقدامات و ترتیبات مورد نیاز برای حفاظت از محیط زیست باید مدنظر قرار گیرد و در جای مناسب مجوز تصویب و اجرای مقررات و اقداماتی با ماهیت محیط زیستی - غیراقتصادی برای دولت‌های عضو صادر کند. این اقدامات باید موضوع بازرسی اتحادیه قرار گیرد.»

در بررسی این ماده درمی‌یابیم که اولاً حفاظت از محیط زیست را به سلامتی انسان‌ها که در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپایی از مهم‌ترین حقوق افراد است، گره زده است (council of Europe, 2013: 3). لذا این مسئله می‌تواند اولین ظرفیت تفسیر موسع از این ماده را ایجاد کرده دست اتحادیه و نهادهای آن برای قانونگذاری در حوزه حفاظت از محیط زیست را بازتر کند. اما نکته مهم در بند ۲ این ماده نمایان می‌شود و آن جایی است که این ماده ضمن شناسایی و تبدیل اصول احتیاط و اقدامات پیشگیرانه به قانون موضوعه، رعایت آنها را حتمی و قطعی می‌شمارد. به نظر نویسندگان این می‌تواند علت استفاده واژه *Liability* در یک معاهده بین‌الدولی به جای واژه *Responsibility* باشد. این همان نکته‌ای است که پیشتر نیز گفته شد و آن اینکه اصول حفاظت از محیط زیست در اتحادیه اروپایی از اصول ملی و بین‌المللی پیشی می‌گیرد و حتی مسئولیت در حوزه محیط زیست در نظام حقوقی اتحادیه به‌نحوی از مسئولیت به مفهوم عام آن (مندرج در ماده ۳۴۰) و سایر حوزه‌های مسئولیت سختگیرانه‌تر است (Patterson, 2016: 569). روشن است که با تدوین اصل اقدامات پیشگیرانه و اصل اقدامات احتیاطی و مصادیق آن، نظریه خطا در مسئولیت محیط زیستی در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی کنار می‌رود و نظام خطر جایگزین آن می‌شود (Fitzmaurice, 2010: 348). از این رو این سؤال مطرح می‌شود که آیا نظام حفاظت محیط زیست در اتحادیه اروپایی یک نظام خاص است که حتی در داخل این نظام نیز منحصربه‌فرد است؟ هرچند این نوشتار در پی یافتن پاسخ این پرسش نیست، اما به نظر نویسندگان نظام حفاظت از محیط زیست در اتحادیه اروپا ویژگی خاص^۱ دارد. شایان ذکر است که رعایت اصل احتیاط و اقدامات پیشگیرانه در اتحادیه اروپایی وارد حوزه قوانین موضوعه شده و این از ابتکارات بی‌بدیل اتحادیه است که این دو اصل عرفی را مدون کرده است.

بررسی ماده ۳۴۰ نشان می‌دهد که در همین ماده صلاحیت وضع مقررات در حوزه حفاظت از محیط زیست به اتحادیه اروپایی اعطا شده و همین مبنایی حقوقی می‌شود برای تصویب

1. *Sui Generis*

دستورالعمل سال ۲۰۰۴ شورا که استخوان‌بندی مسئولیت محیط زیستی در نظام حقوقی اتحادیه را شکل می‌دهد.

دستورالعمل حفاظت و جبران خسارات وارده بر محیط زیست

این دستورالعمل در سال ۲۰۰۴ به منظور تضمین پیشگیری از آسیب به زمین، آب، پوشش گیاهی و تنوع زیستی تصویب شد. دولت‌ها موظف‌اند تا سال ۲۰۰۷ این دستورالعمل را در بخشی از قانون داخلی خود ادغام کنند (Wolf, 2013: 343). این دستورالعمل یک نظام مسئولیت بین‌المللی را فراهم می‌آورد که با هدف پیشگیری از آسیب‌های محیط زیستی و با تکیه بر اصل «آلوده‌کننده می‌پردازد»، درصد ایجاد رژیم جبران ساز برای این آسیب‌هاست (Macroy, 2004: 52).^۱

اصل «آلوده‌کننده می‌پردازد»، اصلی است در حقوق بین‌الملل مربوط به محیط زیست که در آن تصریح می‌شود فرد، دولت یا شخص آلوده‌کننده، موظف به پرداخت خسارت و هزینه‌های وارده شده به محیط زیست است (Sadeleer, 2002: 42). تفاوت این اصل در نظام حقوقی اتحادیه اروپا با نظام بین‌المللی این است که این اصل در اتحادیه اروپایی و دولت‌های عضو آن وارد قانون موضوعه شده است. در نظام بین‌المللی اما تنها سندی که آن را به‌عنوان یک اصل قرار داده، اعلامیه ریو سال ۱۹۹۲ است که در بند ۱۶ این سند به آن اشاره کرده است. نیازی به بررسی قدرت یک اعلامیه در میان سایر اسناد بین‌المللی و همچنین عنصر رضایت دولت‌ها در پذیرش این قبیل اسناد نیست، لذا می‌توان مشاهده کرد که پیشرفت این اصل در نظام حقوقی اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو به حدی است که نه تنها در سطح اتحادیه، بلکه در سطح ملی نیز قابل پیگیری، اجرا و دادرسی است.

دستورالعمل سال ۲۰۰۴ ضمن برشماری انواع آسیب‌های محیط زیستی و فعالیت‌هایی که اشخاص برای آن مسئول شناخته می‌شوند، حدود این مسئولیت و همچنین معافیت‌های آن را مشخص می‌کند.^۲

طبق این سند، اشخاص باید اقدامات پیشگیرانه را در تمامی فعالیت‌های خود رعایت و اجرا کنند و در صورت بروز حادثه و وارد کردن خسارت، بلافاصله به جبران خسارت و وضعیت بپردازند. اینکه چگونه و تا چه حد و به چه صورت این اقدامات جبرانی باید اتخاذ شود، شامل جبران اولیه، تکمیلی و غرامتی در ضمیمه دوم این سند به آن پرداخته شده است.

1. Case 188/07 ECJ

۲. به‌منظور رعایت ایجاز، از پرداختن به اسناد ضمیمه این دستورالعمل صرف‌نظر می‌شود، ولی به خوانندگان توصیه می‌شود این اسناد را مطالعه کنند.

در اجرا و ادغام این دستورالعمل مسائل مهمی از جمله تعیین و نحوه اجرای معافیت‌ها، تعریف آسیب جدی، و واژه *operator* و همچنین نحوه ارزیابی و اندازه‌گیری خسارت و نحوه پرداخت به‌وجود آمده است، از این‌رو در بخش‌های بعد این مسائل بررسی می‌شود.

۱. محتوا و مفاهیم مندرج در دستورالعمل سال ۲۰۰۴

این دستورالعمل در تعریف واژه *operator* (از این پس انجام‌دهنده فعالیت یا به‌اختصار انجام‌دهنده) بیان می‌دارد: این واژه به معنای هر شخص حقیقی و حقوقی، مربوط به بخش خصوصی یا عمومی است، که فعالیتی را که موجب آسیب به محیط زیست می‌شود، انجام می‌دهد یا کنترل می‌کند یا در صورتی که اگر، نظام قانونگذاری ملی این واژه را تعریف و مشخص می‌کند، هر شخص دارنده مجوز یا شخصی که انجام فعالیت به وی محول شده است (EC 2004 directive: article 2 para. 6).

به‌نظر می‌رسد تعریف این واژه از دو منظر ملی و اتحادیه ریشه در نظام قانونگذاری اتحادیه و مشارکت پارلمان‌های ملی اتحادیه در تصویب این سند داشته باشد. احتمالاً در رفت‌وآمدهای پیش‌نویس این دستورالعمل، پارلمان‌های ملی حق تعریف این واژه را برای خود حفظ کرده‌اند، البته اتحادیه نیز با زیرکی دایره شمول این واژه را به هر نوع موجودیت و شخصی که به فعالیت آسیب‌زننده می‌پردازد، گسترش داده است. به هر حال به‌نظر می‌رسد هر فرد یا شخصی که به فعالیتی بپردازد که به آسیب محیط زیستی منجر شود، در قبال آن مسئول است.

اما در مورد تعریف خسارت، در این سند سه نوع خسارت شناسایی شده است:

۱. خسارت به گونه‌های محافظت‌شده و زیستگاه طبیعی، ۲. خسارت و ایجاد آسیب به آب و
۳. خسارت به زمین و هر گونه اجزای آن از جمله خاک، موجودات آن و ترکیب آن به‌طوری‌که سلامت انسان و حیوانات را تهدید کند.

در صورت بروز خسارت در این سند دو رژیم مسئولیت تعریف شده است: تحت رژیم اول، انجام‌دهندگان برخی فعالیت‌های مندرج در ضمیمه سوم این دستورالعمل، چه به‌صورت بالقوه و چه به‌صورت بالفعل، می‌توانند در صورت وقوع خسارت به گونه‌های محافظت‌شده، زیست‌بوم، آب و زمین، مسئول و مقصر شناخته شوند. این فعالیت‌ها ممکن است بیشتر در زمره صنایع بزرگ، مدیریت پسماند، صنایع آلوده‌کننده هوا، آماده‌سازی و حمل‌ونقل مواد خطرناک باشد (Born, 2014: 185).

این دستورالعمل عنصر خطا یا تقصیر را نافذ نمی‌داند. هرچند ممکن است در شرایطی، انجام‌دهنده فعالیت خطرناک از پرداخت جریمه مالی معاف شود. برای مثال دستورالعمل در شرایط جنگ، مخاصمه داخلی، شورش یا بلایای طبیعی یا رویدادهای پیش‌بینی‌نشده و اجتناب‌ناپذیر اجرا نمی‌شود. همان‌طور که می‌بینیم، عوامل رافع مسئولیت در این دستورالعمل درج شده است، هرچند بیشتر آنها در زمره فورس ماژور و اصل ضرورت و اضطرار گنجانده می‌شوند. همچنین

فعالیت‌هایی مانند فعالیت‌های هسته‌ای و امنیت و دفاع ملی موضوع معاهدات بین‌المللی دیگری است که در ضمیمه چهارم و پنجم دستورالعمل سال ۲۰۰۴ درج شده‌اند. تحت رژیم دوم، این دستورالعمل در زمینه آسیب‌های محیط زیستی به گونه‌های حفاظت‌شده، از طریق فعالیت‌هایی به‌غیر از آنهایی که در ضمیمه شماره سوم درج شده‌اند، اعمال می‌شود. همچنین این رژیم زمانی نافذ است که انجام‌دهنده عملیات خطرناک دچار خطا یا اهمال شده باشد. می‌بینیم که هرچند اصول حفاظت از محیط زیست در نظام اتحادیه اروپایی بر رویکرد خطر استوار است و این رویکرد، رویکرد غالب در این دستورالعمل نیز است، اما در رژیم دوم معرفی شده در این دستورالعمل، رویکرد خطا نیز اعمال شده است. البته فعالیت‌های مندرج در ضمیمه شماره سه این دستورالعمل به‌حدی گسترده است که کمتر فعالیتی در زمره رژیم دوم قرار می‌گیرد (Born, 2014: 189).

اقدامات پیشگیرانه و اصول جبران خسارت در دستورالعمل سال ۲۰۰۴

زمانی که آسیب محیط زیستی هنوز رخ نداده است ولی تهدید قریب‌الوقوع چنین آسیبی وجود دارد، انجام‌دهنده فعالیت باید اقدامات پیشگیرانه ضروری را انجام دهد و در صورت مقتضی، مراجع ذی‌صلاح را از تمامی ابعاد قضیه آگاه سازد. عدم تحقق این مسئله موجب ایجاد مسئولیت انجام‌دهنده فعالیت می‌شود. توجه داشته باشید که کمیسیون در موارد متعددی اشخاص را در صورتی که اقدامات پیشگیرانه را انجام داده ولی از آگاه ساختن مراجع ذی‌صلاح سر باز زده‌اند، جریمه کرده است.

در قیود بعدی این دستورالعمل درمی‌یابیم که در صورت وقوع خسارت، خسارت‌زننده باید بدون تأخیر، مراجع ذی‌صلاح را از ابعاد مختلف حادثه مطلع سازد و اقدامات ذیل را انجام دهد: الف) اتخاذ اقدامات عملی برای کنترل، جمع‌آوری، و رفع آلودگی یا در صورت عدم امکان، مدیریت آلودگی رخ داده، یا سایر عناصر ایجاد خسارت یا تحدید آلودگی یا جلوگیری از خسارت بیشتر به محیط زیست؛

ب) انجام اقدامات جبران‌ساز براساس مقررات دستورالعمل، که این اقدامات جبران‌ساز، تا زمان کنترل و حذف کامل آلودگی باید ادامه یابد.

اصل بر این است که اقدامات جبران‌ساز باید همراه با تلاش برای برگرداندن وضعیت به شرایط ابتدایی محیط زیست باشد. جالب است که دستورالعمل شرط می‌کند که این اقدامات جبران‌ساز حتی می‌تواند همراه با جایگزین کردن جزء آسیب‌دیده محیط زیست با اجزای برابر و مشابه باشد (Robinson, 2015: 605). برای مثال اگر در صورت بروز حادثه در جنگل، گونه‌های گیاهی آن جنگل نابود شود، به‌طوری‌که برگرداندن به شرایط اولیه امکان‌پذیر نباشد،

خسارت‌زننده موظف است با کشت درخت در سایت مجاور درصدد جبران و ایجاد پوشش گیاهی جدی برآید.^۱

تضمین مسئولیت مالی خسارت‌زننده

براساس دستورالعمل سال ۲۰۰۴، خسارت‌زننده باید تمام هزینه‌های حاصل از اقدامات پیشگیرانه یا اقدامات جبرانی را به صورت مستقیم و غیرمستقیم بپردازد. در حالت اول، انجام دهنده فعالیت خطرزا، باید برای تمامی اقداماتی که انجام می‌دهد یا به یک شرکت اعطا می‌کند را بپردازد. در حالت دوم، در صورت عدم اقدام توسط خود خسارت‌زننده، در صورتی که مرجع ذی صلاح به جلوگیری از تشدید خسارت خود مبادرت ورزد، خسارت‌زننده باید تمام هزینه‌های انجام گرفته را بپردازد. البته این هزینه صرفاً تا پنج سال پس از شروع اقدامات پیشگیرانه یا جبران ساز توسط آن مرجع ذی صلاح یا شناسایی خسارت‌زننده، هر کدام که دیرتر باشد، قابل اخذ است.

جالب توجه است که این دستورالعمل هیچ مقررۀ صریحی در خصوص نحوه مجازات و میزان آن ندارد. نکته مهم در این قسمت، تفویض تصمیم در زمینه مسئولیت مشترک به قوانین داخلی است؛ بدان معنا که در صورتی که چند شخص در خسارت دخیل باشند، تعیین مسئولیت مشترک و انفرادی یا میزان سهم پرداخت خسارت توسط هر طرف را قانون ملی مشخص می‌کند که در نظام اتحادیه اروپایی این حقیقت چندان عجیب به نظر نمی‌رسد. هر چند معاهدات اصول و مبانی نظام مسئولیت و جبران خسارت خود نهادهای اتحادیه را مشخص می‌کند، ولی در نظام قانونگذاری اتحادیه به خصوص در تمامی مصوبات قانونی در زمینه محیط زیست، به صراحت وظیفه مجازات خاطیان و ناقضان بر عهده خود دولت‌های عضو قرار داده شده است (Bergkamp, 2015: 314). برای مثال متعاقب مقررۀ ثبت، ارزیابی صدور مجوز و محدودیت‌های مواد شیمیایی، تشخیص تناسب، مؤثر بودن و بازاریابی مجازات‌ها بر عهده دولت‌های عضو خواهد بود (EC, 1907/ 2006). البته هر گونه اتخاذ تصمیم یا اصلاح این تصمیمات باید به اطلاع کمیسیون برسد (همان، ماده ۱۲۶).

از منظر دیگر و جدا از ماهیت قانونگذاری در اتحادیه اروپایی، علت خارج از شمول قرار دادن مجازات‌ها در دستورالعمل سال ۲۰۰۴، جوهره خود این دستورالعمل، تأسیس یک نظام مجازاتی است. در واقع بار کردن مسئولیت نسبت به یک عمل خسارت‌زننده، خود یک مجازات برای آن عمل است. این همان تفاوت نگرش حقوقدانان متعلق به رویکرد هنجاری^۲ و حقوقدانان

1. Adjacent site
2. normative approach

متعلق به رویکرد حقیقی^۱ است. دسته اول بر این باورند که انتساب عمل متخلفانه و آثار آن و جبران خسارت یک عمل حقوقی است^۲ که براساس حقوق موجود تعیین می‌شود، ولی دسته دوم بر این باورند که افعال مذکور و آثار مترتب بر آن و همچنین تعیین میزان خسارت نه تنها یک عمل حقوقی نیست، بلکه این اقدام در دادگاه و توسط قاضی یا محکمه انجام می‌گیرد (Crawford, 2009: 225). به نظر نویسنده پویایی سیستم اتحادیه اروپایی نیز در همین نکته مشخص می‌شود. نظام مسئولیت اتحادیه اروپایی در محیط زیست، زیرکانه، نه تنها اصولی برای مجازات خاطیان در جوهره یک دستورالعمل فراملی به وجود آورده، بلکه برای رعایت عدالت، تعیین دقیق آن را به دادگاه‌های ملی و قانون ملی احاله می‌دهد.

دستورالعمل سال ۲۰۰۴ اتحادیه اروپایی در زمینه تهدید، خسارت و آسیب‌های زیست‌محیطی فعالیت‌هایی که موضوع کنوانسیون‌های بین‌المللی‌اند، اعمال نمی‌شود. این کنوانسیون‌ها عبارت‌اند از: کنوانسیون ۱۹۹۲ مسئولیت مدنی برای آلودگی‌های نفتی، کنوانسیون ۱۹۹۲ صندوق بین‌المللی برای جبران خسارت ناشی از آلودگی‌های نفتی، کنوانسیون ۲۰۰۱ مسئولیت مدنی حاصل از آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های نفت‌کش‌ها، کنوانسیون ۱۹۹۶ مسئولیت و جبران خسارت ناشی از حمل مواد سمی و خطرناک از طریق دریا. همچنین خسارت‌زننده حق دارد در صورتی که کشور محل فعالیت وی کنوانسیون ۱۹۷۶ در زمینه تحدید مسئولیت در حقوق دریایی را به تصویب رسانده باشد، در صورتی که خسارت به کشورهای دیگر سرایت نکند، درخواست کند میزان مسئولیت وی در حدود این کنوانسیون مشخص شود.

تحلیل دستورالعمل ۲۰۰۴ در پرتو اصل اعطای صلاحیت^۳

براساس ماده ۱۱ دستورالعمل، دولت‌های عضو موظف‌اند مرجع یا مراجع ذی‌صلاحی را برای تحقق و انجام اهداف و وظایف مندرج در این دستورالعمل مشخص کنند یا به وجود آورند. در مقابل اما در متن دستورالعمل اجباری به تصویب و تضمین اجرای این دستورالعمل ندارند، اما در عمل آزاد هم نیستند.

همان‌طور که ذکر شد، مراجع ذی‌صلاح باید اختیارات لازم حتی در حد ملزم کردن شخص ثالث (برای مثال نهادهای خارج از مرزهای خود) برای اتخاذ اقدامات پیشگیرانه و جبران‌ساز را داشته باشند، ولی باز هم در متن دستورالعمل ترتیباتی در زمینه موظف بودن ناقض یا خسارت‌زننده وجود ندارد. اما طبق اصول کلی حقوقی اتحادیه اروپایی و ماده ۴ بند ۳ معاهده

1. *factual approach*

2. *legal operation*

3. *principle of conferral*

اتحادیه اروپایی، دولت‌های عضو، شهروندان و نهادهای اتحادیه باید طبق اصل همکاری صادقانه^۱ وظایف جاری شده از معاهدات و مصوبات اتحادیه را انجام دهند. طبق همین ماده دولت‌های عضو باید از طریق اقدامات لازم یا حتی با تصویب قانون، تحقق اهداف موردنظر اتحادیه برخاسته از مصوبات را تضمین کنند. بر همین اساس تمامی نهادهای اتحادیه، دولت‌های عضو و نهادهای ملی مربوط به آنها باید در راستای تحقق اهداف این دستورالعمل تلاش کنند. براساس دستورالعمل حتی سازمان‌های مردم‌نهاد نیز حق اقامه دعوا در صورت نقض مقررات دستورالعمل را دارند. همچنین هر فرد منتفع، زیان دیده، سازمان مردم‌نهاد یا هر شخص حقیقی یا حقوقی که از وضعیت دچار زیان شده است، می‌تواند مراجع ذی‌صلاح را آگاه سازد یا نسبت به خسارت‌زننده و آلوده‌کننده اقامه دعوا کند.

دستورالعمل سال ۲۰۰۴ در رویه قضایی دیوان اتحادیه اروپایی

قضایای زیادی طبق ماده ۲۵۸ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی توسط کمیسیون در دیوان اقامه شده است، هرچند این قضایا کمتر به مسائل ماهوی این دستورالعمل پرداخته‌اند، در جای خود تفسیر مناسبی از مقررات مندرج در این دستورالعمل ارائه داده‌اند. این قضایا همچنین در بسط و گسترش نظام مسئولیت محیط زیستی اتحادیه نقش بسزایی داشته‌اند. هرچند خود دستورالعمل براساس اصل آلوده‌کننده بنا شده، اما مثلاً در قضیه *Raffinerie mediterrannanée* دیوان برای تعیین مسئولیت تحت مسئولیت بر مفهوم سببیت در ایجاد خسارت تکیه می‌کند. در بخش پیش رو به بررسی مهم‌ترین قضیه در خصوص نحوه اعمال دستورالعمل سال ۲۰۰۴ که در دیوان اقامه شده بود، می‌پردازیم.

۱. قضیه *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA*

and Syndial SpA v Ministero dello Sviluppo economico and Others.

شخصی به نام *Augusta roadstead* ساکن شهر سیسیل ایتالیا که به‌علت فعالیت‌های مخاطره‌انگیز هیدروکربنی چند بنگاه اقتصادی تحت تأثیر این فعالیت‌ها قرار گرفته بود، در مراجع اداری منطقه‌ای ایتالیا اقامه دعوا می‌کند. این مرجع حکم به جبران خسارت به نفع شخص خواهان می‌دهد. این بنگاه‌های اقتصادی در دادگاه اداری منطقه‌ای ایتالیا با ادعای تعرض از حدود مشخص شده در دستورالعمل سال ۲۰۰۴ اقامه دعوا می‌کنند. ادعای آنها این بود که ضمن اینکه قصوری از سوی آنها صورت نگرفته است، بلکه مرجع ذی‌صلاح مربوطه نتوانسته ثابت کند آثار زیست‌محیطی مربوط به فعالیت‌های این بنگاه‌ها بوده است.

1. *sincere cooperation*

همان‌طور که در مقدمه دستورالعمل سال ۲۰۰۴ ذکر شده است، هر خسارتی همراه با جبران خسارت بر مبنای مکانیزم تعریف‌شده در دستورالعمل نخواهد بود. در نظر دیوان برای استناد به مسئولیت باید رابطه سببی میان یک یا چند آلوده‌کننده مشخص و خسارت محیط زیستی مشخص و قابل اندازه‌گیری برقرار باشد. براساس بند ۲ ماده ۱۱ و بند ۵ ماده ۴ این دستورالعمل، این رابطه سببیت توسط مراجع ذی‌صلاح مشخص می‌شود. به همین دلیل میزان جبران خسارت نیز توسط همین نهادهای ملی تعیین و اندازه‌گیری می‌شود. طبق اصل مسئولیت مشترک میان اتحادیه و دولت‌های عضو در مسائل محیط زیستی، دیوان تأکید می‌کند در صورتی که معاییر لازم برای اجرای یک دستورالعمل وجود نداشته باشد، تعریف این معاییر بر عهده دولت‌های عضو خواهد بود (Fisher, 2016: 361).

نتیجه‌گیری

بی‌شک دستورالعمل سال ۲۰۰۴ ابزار مهمی برای جلوگیری از آسیب‌های محیط زیستی و بهبود حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی در مرزهای اتحادیه اروپایی است. این دستورالعمل با رعایت اصل تقدم صلاحیت نزدیک‌ترین و مؤثرترین نهاد^۱، برای بررسی هرچه دقیق‌تر آسیب‌های زیست‌محیطی و همچنین تأسیس یک نظام جبرانی و پرداخت خسارت مؤثرتر و شناسایی و انتساب دقیق مسئولیت به اشخاص، ضمن قائل شدن نقش تعیین‌کننده و مستقیم برای نهادهای ملی، یک نظام نظارتی فراملی در سطح اتحادیه به‌وجود می‌آورد که موجب همکاری میان مراجع ذی‌صلاح دولت‌های عضو و نهادهای اتحادیه می‌شود و به‌خوبی اصل همکاری در مراقبت از محیط زیست را که به‌زعم بسیاری از اندیشمندان لازمه حفاظت از محیط زیست است، به اجرا می‌گذارد. این دستورالعمل برای نشان دادن اهمیت و جایگاه محیط زیست، پا را از اصول حاکم بر نظام مسئولیت فراتر می‌گذارد و طبق نظریه خطر اصل کلی را شناسایی می‌کند که آلوده‌کننده موظف به پرداخت خسارت است. نظریه خطر در این دستورالعمل سبب می‌شود، اشخاص و دولت‌ها، در تمامی فعالیت‌های خود سطح بالاتری از دقت و تلاش برای اجرای اقدامات پیشگیرانه و اصل احتیاط را مطمح نظر قرار دهند. اقدامات پیشگیرانه و اصل احتیاط که در نظام مسئولیت اتحادیه اروپایی در حفاظت از محیط زیست وارد قوانین موضوعه دولت‌های عضو شده و خود یک نوآوری در حقوق محیط زیست محسوب می‌شود. هرچند این دستورالعمل خلأهایی نیز دارد که پژوهشی دیگر می‌طلبد، این دستورالعمل در تطابق کامل با کنوانسیون‌های بین‌المللی و سایر دستورالعمل محیط زیستی در اتحادیه اروپایی است. نقش دیوان دادگستری نیز همان‌طور که ذکر شد، در تحکیم اجرای این

1. *subsidiarity*

دستورالعمل بسیار پررنگ بوده است. دیوان نیز ضمن شناسایی نظام خطر در مسئولیت محیط زیستی، به خوبی با تأکید بر رابطه سببیت میان اقدام شخص آلوده کننده و خسارت وارده، و تعیین نهاد مسئول در تشخیص این سببیت تا حد زیادی تکلیف ابهامات مربوط به عناصر انتساب و خلأ عنصر سببیت در این دستورالعمل را روشن می سازد. سطح بالای کیفیت محیط زیست در اتحادیه اروپایی و معرفی استانداردهای بالای انجام فعالیت های اقتصادی و صنعتی توسط خود اشخاص حقوقی و تعهد آنها به حفاظت از محیط زیست، خود گواهی بر موفقیت این دستورالعمل است.

منابع

۱. فارسی

۱. باقری، فرهاد؛ تلخابی، متین (۱۳۹۶). *معاهدات اتحادیه اروپایی به همراه توضیح مختصر*، خرسندی.

۲. انگلیسی

A) Books

2. Bergkamp, Lucas (2015). *the EU environmental liability: a commentary*, oxford university press.
3. Born, Charles (2014). *the habitats directive in the EU environmental context*, Routledge.
4. Crawford, James; Pellet, Alain (2009). *International Responsibility of States*, Cambridge university press.
5. Davies, peter (2017). *European Union environmental law: an introduction to key selected issues*, Taylor and Francis publisher.
6. Ebbesson, Jonas (2002). *Access to justice in environmental matters in the EU*, Wolter Kluwer.
7. Fisher, Elizabeth (2016). *Environmental Law, text and materials*, oxford university press.
8. Fitzmaurice, Malgosia (2010). *Research handbook on international environmental law*, Edwar Elgar publisher.
9. Gouritin, Armelle (2016). *EU environmental law*, international environmental law and human rights law, brill.
10. Hoffman, Herwig (2006). *EU administrative governance*, Edwar Elgar publisher.
11. Kingston, Suzanne (2017). *European environmental law*, Cambridge university press.

12. Macroy, Richard (2004). *Principle of the EU environmental law*, ISBSI publisher.
13. Patterson, Denis (2016). *A companion to European union law and international law*, Wiley publisher.
14. Robinson, martin (2015). *Enforcement of European union environmental law, legal issues and challenges*, Routledge.
15. Sadeleer, Nicolas (2002). *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, oxford university press.
16. Tomuschat, Christian (2006). *The fundamental rules of the international legal order*, brill.
17. Wolf, Susan, Stanley nail (2015). *wolf and Stanley on environmental law*, Routledge.

B) Case law

18. Case c- 378/08
19. Case c- 330/08
20. Case c- 417/08
21. Case c- 422/08
22. Case c- 199/07

C) Instruments

23. EC/ 2004/ 35
24. EC/ 2006/ 1907
25. Manual on human rights and environment, council of Europe, 2013,
26. Treaty on the European union
27. Treaty on the functioning of the European Union