ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON

της 5ης Νοεμβρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως ζητείται από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσει, εντός της Περιφέρειας της Καμπανίας, τον προγραμματισμό, την οργάνωση και την επίβλεψη των εργασιών διαθέσεως των αποβλήτων κατά το άρθρο 6 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975 [1], και την κατάρτιση προγραμμάτων για τη διάθεση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων κατά το άρθρο 12 της οδηγίας 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1978 [2], και μη ανακοινώνοντας τα προγράμματα αυτά στην Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, τα άρθρα 5 και 6 της οδηγίας 75/442 και τα άρθρα 6 και 12 της οδηγίας 78/319.

2. Κατόπιν των ερωτήσεων που έθεσε το Δικαστήριο κατά την έγγραφη διαδικασία, η Επιτροπή παραιτήθηκε από ορισμένες αιτιάσεις της. Κατά συνέπεια, πρέπει να οριοθετηθεί επακριβώς το αντικείμενο της προσφυγής.

3. Το άρθρο 5 της οδηγίας 75/442 και το άρθρο 6 της οδηγίας 78/319 επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ορίσουν « την ή τις αρμόδιες αρχές τις επιφορτισμένες, εντός μιας καθορισμένης ζώνης, να σχεδιάζουν, να οργανώνουν, να επιτρέπουν και να επιβλέπουν τις εργασίες διαθέσεως των στερεών αποβλήτων » [3].

4. Με το δικόγραφο της προσφυγής της η Επιτροπή κατηγορούσε την Ιταλία ότι δεν είχε ορίσει τις αρχές αυτές. Όπως όμως προκύπτει από το διάταγμα του Προέδρου της Δημοκρατίας υπ. αριθ. 915, της 10ης Σεπτεμβρίου 1982 [4], το οποίο προσκομίστηκε ενώπιον του Δικαστηρίου, η Ιταλία έχει αναθέσει την αρμοδιότητα της εκπονήσεως των σχεδίων και των προγραμμάτων που προβλέπουν τα ανωτέρω άρθρα στις περιφέρειες. Έτσι, με τη γραπτή απάντησή της στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου η Επιτροπή δήλωσε ότι παραιτείται από την αιτίασή της αυτή.

5. Με το ίδιο έγγραφο η Επιτροπή διευκρίνισε ότι παραιτείται από την αιτίαση περί μη εκπληρώσεως της υποχρεώσεως διαβιβάσεως και δημοσιεύσεως των ίδιων αυτών προγραμμάτων για τη διάθεση των αποβλήτων, υποχρεώσεως που προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 78/319, δεδομένου ότι η παράβαση αυτή είχε αναγνωριστεί από το Δικαστήριο με την απόφαση C-48/89 της 14ης Ιουνίου 1990 [5].

6. Επομένως, τη βάση της παρούσας προσφυγής αποτελούν πλέον μόνο τα άρθρα 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, 6 της οδηγίας 75/442 και 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 78/319.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Οδηγία περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86).

2 — Οδηγία περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 161).

3 — Στο άρθρο 6 της οδηγίας 78/319/ΕΟΚ η λέξη « στερεών » αντικαθίσταται από τις λέξεις « τοξικών και επικινδύνων ».

4 — Άρθρο 6 [GURI (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας) 343, της 15.12.1982, σ. 9071].

5 — Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1990, σ. I-2425.

7. Με τα δύο αυτά τελευταία άρθρα επιβάλλεται στις αρμόδιες αρχές — δηλαδή, όσον αφορά την Ιταλία, στις περιφέρειες — η υποχρέωση εκπονήσεως ενός ή περισσοτέρων «σχεδίων»[6] και «προγραμμάτων»[7] για τη διάθεση των αποβλήτων, τα οποία να καθορίζουν, μεταξύ άλλων, το είδος των προς διάθεση αποβλήτων, τις μεθόδους διαθέσεως και τις κατάλληλες τοποθεσίες, ενώ οι αρμόδιες αρχές μπορούν να περιλάβουν στα προγράμματα αυτά την εκτίμηση των δαπανών για τις εργασίες διαθέσεως.

8. Η Επιτροπή κατηγορεί την Ιταλία ότι ουδέποτε καταρτίστηκαν τέτοια προγράμματα στην Περιφέρεια της Καμπανίας.

9. Αφετηρία για την παρούσα διαδικασία αποτέλεσε μια γραπτή ερώτηση της 20ής Μαΐου 1987, με την οποία μια Ιταλίδα ευρωβουλευτής εφιστούσε την προσοχή της Επιτροπής στην κατάσταση που επικρατεί στην Καμπανία, όπου παράγονται ετησίως 1 620 000 τόνοι αποβλήτων, δεν υπάρχουν παρά μόνο ανεξέλεγκτοι χώροι απορρίψεως και πρόκειται να εισαχθούν από τις Ηνωμένες Πολιτείες 500 000 τόνοι αποβλήτων.

10. Με έγγραφο της 29ης Ιουνίου 1987, στο οποίο γινόταν ρητή αναφορά στις ανωτέρω δύο οδηγίες, η Επιτροπή κάλεσε την Ιταλική Κυβέρνηση να δώσει εξηγήσεις για την κατάσταση στην Καμπανία. Στο έγγραφο αυτό δεν δόθηκε καμία απάντηση.

11. Με το έγγραφο οχλήσεως της 20ής Ιουνίου 1988 και την αιτιολογημένη γνώμη της 23ης Μαΐου 1989 — στα οποία επίσης δεν δόθηκε καμία απάντηση — η Επιτροπή καλούσε επιτακτικά την Ιταλία να συμμορφωθεί προς τις διατάξεις των δύο οδηγιών, υπενθυμίζοντας ότι η Καμπανία δεν είχε καταρτίσει ούτε τα σχέδια που προβλέπει το άρθρο 6 της οδηγίας του 1975 ούτε τα προγράμματα που προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας του 1978.

12. Η Ιταλική Κυβέρνηση, όταν της ζητήθηκε από το Δικαστήριο να προσκομίσει τα προγράμματα που είχαν καταρτιστεί κατ' εφαρμογή των ανωτέρω δύο οδηγιών, δήλωσε με την απάντησή της ότι είχε διαπιστώσει, από πολλού ήδη, την ύπαρξη δυσχερειών σε όλη την εθνική επικράτεια, οι οποίες οφείλονταν σε έλλειψη ισορροπίας μεταξύ των παραγόμενων ποσοτήτων αποβλήτων και των δυνατοτήτων διαθέσεως. Η Ιταλική Κυβέρνηση διευκρίζε ότι η επίλυση των δυσχερειών αυτών είχε ανατεθεί στον Υπουργό Περιβάλλοντος.

13. Δεδομένου ότι δεν προσκομίστηκε ενώπιον του Δικαστηρίου κανένα έγγραφο που να αποδεικνύει την ύπαρξη σχεδίων διαθέσεως των αποβλήτων στην Καμπανία, πρέπει να θεωρηθεί αποδεδειγμένο ότι δεν υπάρχουν στην Καμπανία τα σχέδια και τα προγράμματα που προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας του 1975 και στο άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας του 1978.

14. Προς άμυνά της η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, ορίζοντας με το προεδρικό διάταγμα της 10ης Σεπτεμβρίου 1982 τις αρχές που είναι αρμόδιες για την κατάρτιση των προγραμμάτων διαθέσεως των αποβλήτων, έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της και ότι η αναποτελεσματικότητα των αρχών αυτών δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο ασκήσεως προσφυγής για παράβαση του κοινοτικού δικαίου.

15. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου,

«τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν διατάξεις, την ακολουθούμενη πρακτική ή καταστάσεις της εσωτερικής τους έννομης

6 — Άρθρο 6 της οδηγίας του 1975.

7 — Άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας του 1978.

τάξης για να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και των προθεσμιών που απορρέουν από τις κοινοτικές οδηγίες » [8].

16. Κατά συνέπεια, την ευθύνη, την οποία αφορά η προσφυγή λόγω παραβάσεως, έχει το ίδιο το κράτος,

« ανεξάρτητα από το κρατικό όργανο του οποίου η πράξη ή παράλειψη αποτέλεσε την αιτία της παραβάσεως, ακόμη και αν πρόκειται για όργανο του οποίου την ανεξαρτησία εγγυάται το Σύνταγμα » [9].

17. Όσον αφορά ειδικά τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι η Ιταλία δεν συμμορφώθηκε προς την οδηγία της 26ης Ιουλίου 1971, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, λόγω της παραβάσεως της οδηγίας αυτής από τον Δήμο του Μιλάνου, ο οποίος είχε προβεί σε απευθείας ανάθεση του έργου της κατασκευής εγκαταστάσεων καύσεως αποβλήτων, χωρίς να δημοσιεύσει προκήρυξη διαγωνισμού στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,* μολονότι η Ιταλική Κυβέρνηση δήλωνε ότι είχε ζητήσει επιτακτικά από τον Δήμο του Μιλάνου να συμμορφωθεί προς την οδηγία [10].

18. Με μια πιο πρόσφατη απόφαση, της 10ης Ιουνίου 1991 [11], το Δικαστήριο έκρινε ότι συνέτρεχε παράβαση του Βελγίου, επειδή οι Περιφέρειες της Φλάνδρας και της Βαλλονίας δεν είχαν θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή μιας οδηγίας του Συμβουλίου.

19. Με τις προτάσεις που ανέπτυξε σε έξι υποθέσεις που αφορούσαν παραβάσεις του Βελγίου, ο γενικός εισαγγελέας Capotorti υπενθύμισε τα εξής:

« Γενικά, πρέπει να λεχθεί ότι η εκτέλεση των οδηγιών με κανονιστικές πράξεις περιφερειακού χαρακτήρος είναι ασφαλώς αποδεκτή από κοινοτικής απόψεως, εφόσον το κάθε κράτος μέλος είναι ελεύθερο να κατανείμει, όπως κρίνει σκόπιμο, τις κανονιστικές αρμοδιότητες επί του εσωτερικού πεδίου, παραμένει όμως το γεγονός ότι το κράτος μέλος, όποια και αν είναι η δομή του, είναι υπεύθυνο έναντι της Κοινότητος, όταν η εκτέλεση δεν πραγματοποιείται παρά εντός τμήματος της επικρατείας του. » [12]

20. Κατά συνέπεια, όποιες και αν είναι οι δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν οι αρχές που έχει ορίσει η Ιταλική Κυβέρνηση, η Ιταλική Δημοκρατία έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 6 της οδηγίας 75/442 και 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 78/319.

21. Η Επιτροπή στηρίζει την προσφυγή της και στο άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ.

22. Η αιτίαση αυτή δεν αφορά την υποχρέωση ανακοινώσεως στην Επιτροπή των σχεδίων και των προγραμμάτων που προβλέπουν το άρθρο 12 της οδηγίας 75/442 και τα άρθρα 12, παράγραφος 2, και 16 της οδηγίας 78/319. Όπως έχω ήδη αναφέρει, την παράβαση της υποχρεώσεως αυτής έχει ήδη αναγνωρίσει το Δικαστήριο με την απόφαση C-48/89, της 14ης Ιουνίου 1990.

8 — Π.χ.: απόφαση της 5ης Ιουνίου 1984, 280/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1984, σ. 2361)· απόφαση της 28ης Μαρτίου 1985, 215/83, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1985, σ. 1039).

9 — Απόφαση της 5ης Μαΐου 1970, 77/69, Επιτροπή κατά Βελγίου (Rec. 1970, σ. 244, σκέψη 15).

10 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1987, 199/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 1039).

11 — Υπόθεση C-290/89, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1991, σ. I-2851).

12 — Προτάσεις στις υποθέσεις 68/81 έως 73/81 (Συλλογή 1982, σ. 159, συγκεκριμένα σ. 162).

23. Η αναφορά της Επιτροπής στο άρθρο 5 της Συνθήκης αφορά ειδικότερα την παράλειψη απαντήσεως στο έγγραφο της 29ης Ιουνίου 1987 και στο έγγραφο οχλήσεως της 20ής Ιουνίου 1988.

24. Με το πρώτο έγγραφο η Επιτροπή ζητούσε από την Ιταλική Κυβέρνηση να της παράσχει ορισμένα στοιχεία σχετικά με τις ποσότητες των αποβλήτων που παράγονται ετησίως στην Καμπανία, τα μέτρα που είχαν ληφθεί για τη διάθεσή τους και τους όρους συνάψεως της προαναφερθείσας διμερούς συμφωνίας με τις Ηνωμένες Πολιτείες. Με το έγγραφο οχλήσεως της 20ής Ιουνίου 1988, η Επιτροπή αναφέρθηκε στο πρώτο έγγραφό της, διαπίστωσε την παράλειψη της Ιταλίας να απαντήσει στα ερωτήματα που της είχαν τεθεί και υπενθύμισε, αναφερόμενη στο άρθρο 5 της Συνθήκης, την υποχρέωση συνεργασίας που υπέχουν τα κράτη.

25. Στην αιτιολογημένη γνώμη της 23ης Μαΐου 1989 αναφερόταν ότι η Ιταλική Κυβέρνηση δεν είχε δώσει καμία απάντηση στις αιτήσεις παροχής στοιχείων και γινόταν και πάλι ρητή αναφορά στο άρθρο 5 της Συνθήκης.

26. Στο αιτητικό της προσφυγής γίνεται μεν απλώς μνεία του άρθρου 5 της Συνθήκης, χωρίς παράλληλα να γίνεται αναφορά στο γεγονός ότι η Ιταλία δεν απάντησε στις αιτήσεις παροχής στοιχείων που της είχε υποβάλει η Επιτροπή, το αιτητικό όμως αυτό διασαφηνίζεται επαρκώς από τη νομική θεμελίωση της προσφυγής — με την οποία υπενθυμίζεται η υποχρέωση συνεργασίας των κρατών — και επομένως το Δικαστήριο πρέπει να εξετάσει την αιτίαση σχετικά με τη μη τήρηση της γενικής υποχρεώσεως συνεργασίας. Εξάλλου, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής διέλυσε κάθε σχετική αμφιβολία και επιβεβαίωσε κατά την προφορική διαδικασία ότι ο ισχυρισμός της σχετικά με την παράβαση της υποχρεώσεως συνεργασίας συνιστά αυτοτελή αιτίαση, η οποία βασίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης.

27. Το άρθρο 155 της Συνθήκης αναθέτει στην Επιτροπή να μεριμνά για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Η Επιτροπή πρέπει να ενημερώνεται πλήρως για τις διατάξεις και τα μέτρα που θεσπίζουν τα κράτη μέλη για την εφαρμογή του δικαίου αυτού. Η υποχρέωση συνεργασίας κατά το άρθρο 5 της Συνθήκης έχει ιδιαίτερα μεγάλη σημασία κατά τη διάρκεια της φάσης που προηγείται της ασκήσεως της προσφυγής λόγω παραβάσεως. Όπως δηλαδή υπενθύμισε ο γενικός εισαγγελέας Lenz με τις προτάσεις που ανέπτυξε στην υπόθεση 240/86, Επιτροπή κατά Ελλάδας,

« σκοπός της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας στο πλαίσιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως της Συνθήκης είναι η διευκόλυνση της φιλικής διευθετήσεως των διαφορών, πράγμα που υποδηλώνει καθήκον συνεργασίας του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Χωρίς ενεργή συνεργασία δεν είναι δυνατή η διευκρίνιση ούτε και η εξάλειψη της ενδεχόμενης παραβάσεως της Συνθήκης » [13].

Το Δικαστήριο δέχτηκε τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα και αποφάνθηκε ως εξής:

« Η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας εκ προθέσεως να παράσχει στην Επιτροπή τα κείμενα των διατάξεων που ίσχυαν για την εισαγωγή σιτηρών (...) παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ » [14].

28. Όσον αφορά πάλι το ίδιο αυτό άρθρο, το Δικαστήριο δέχτηκε, σε μια άλλη υπόθεση μεταξύ Επιτροπής και Ελληνικής Δημοκρατίας [15], αντικείμενο της οποίας ήταν το

13 — Συλλογή 1988, σ. 1843, παράγραφος 38 των προτάσεων.

14 — Προαναφερθείσα απόφαση της 24ης Μαρτίου 1988 (Συλλογή 1988, σ. 1835, σκέψη 28).

15 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1990, C-35/88 (Συλλογή 1990, σ. 3125).

γεγονός ότι το κράτος μέλος αυτό δεν είχε κοινοποιήσει στην Επιτροπή τις υπουργικές αποφάσεις και τις αποφάσεις των επιτροπών που λειτουργούν υπό την επίβλεψη των υπουργών σχετικά με τους όρους παρεμβάσεως της ΚΥΔΕΠ [16] στην αγορά των κτηνοτροφικών δημητριακών, τα εξής:

« Η παράλειψη αυτή *πρέπει να θεωρηθεί ως άρνηση συνεργασίας με την Επιτροπή,* καθότι την εμπόδισε να γνωρίσει όλες τις περίπλοκες σχέσεις που συνδέουν το ελληνικό Δημόσιο με την ΚΥΔΕΠ. » [17]

29. Ομοίως, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η έλλειψη συνεργασίας της Ιταλίας στην προκειμένη υπόθεση συνιστά καθαυτή παράβαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 5, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ.

30. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι:

« 1) η Ιταλία, μη εξασφαλίζοντας την κατάρτιση εντός της Περιφέρειας της Καμπανίας των σχεδίων και των προγραμμάτων διαθέσεως των αποβλήτων, κατά τα προβλεπόμενα από τα άρθρα 6 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ και 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 78/319/ΕΟΚ, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις ανωτέρω οδηγίες,

2) το καθού κράτος, αρνούμενο να απαντήσει στις τρεις ερωτήσεις που υποβλήθηκαν με το έγγραφο της 28ης Ιουνίου 1987 και επαναλήφθηκαν στο έγγραφο οχλήσεως της 20ής Ιουνίου 1988, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, »

και να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

16 — Κεντρικής Υπηρεσίας Διαχειρίσεως Εθνικών Προϊόντων.

17 — Σκέψη 40, η υπογράμμιση δική μου.