# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ΑΝΤΟΝΙΟ ΤΙΖΖΑΝΟ της 28ης Οκτωβρίου 2004 [1]

1. Στις παρούσες υποθέσεις, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προσάπτει, αντιστοίχως, στη Δημοκρατία της Αυστρίας και στην Πορτογαλική Δημοκρατία ότι παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975 περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων [2], όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 87/101/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986 [3] (στο εξής: αντιστοίχως οδηγία 75/439 και οδηγία 87/101 ή, από κοινού, οδηγία).

## I — Κανονιστικό πλαίσιο

### Α — *Κοινοτικό δίκαιο*

2. Για την προστασία του περιβάλλοντος «από τα επιβλαβή αποτελέσματα τα οποία προκαλούνται από την απόρριψη, την εναπόθεση ή την επεξεργασία των [χρησιμοποιημένων] ορυκτελαίων» (τρίτη αιτιολογική σκέψη), το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 75/439, δυνάμει της οποίας τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της αβλαβούς συλλογής και διαθέσεως αυτών των ορυκτελαίων.

3. Εκτιμώντας στη συνέχεια ότι, μεταξύ των διαφόρων τεχνικών μεθόδων διαθέσεως που υφίστανται, η αναγέννηση, που καθιστά δυνατή μεγαλύτερη «εξοικονόμηση ενέργειας», αποτελεί την «πιο ορθολογική αξιοποίηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων» (δεύτερη αιτιολογική σκέψη), το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 87/101, που τροποποίησε την οδηγία 75/439, προκειμένου ακριβώς να δοθεί προτεραιότητα σ' αυτόν τον τύπο επεξεργασίας.

4. Κατά τον ορισμό που υιοθετήθηκε με την οδηγία, ως αναγέννηση νοείται «κάθε διεργασία που επιτρέπει την παραγωγή βασικών ορυκτελαίων με κάθαρση χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και που συνεπάγεται ιδίως το διαχωρισμό των προσμείξεων, των προϊόντων οξείδωσης και των προσθέτων που περιέχουν αυτά τα ορυκτέλαια» (άρθρο 1, τέταρτη περίπτωση).

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 77.

3 — Οδηγία 87/101/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, για την τροποποίηση της οδηγίας 75/439 περί της διάθεσης των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων (ΕΕ L 42, σ. 43).

5. Καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, πρέπει να υπομνησθεί, ιδίως, το άρθρο 3, το οποίο ορίζει τα εξής:

«1. Εφόσον δεν υπάρχουν εμπόδια τεχνικής, οικονομικής και οργανωτικής φύσης, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να δίδεται προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων δι' αναγεννήσεως.

2. Όταν δεν γίνεται αναγέννηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, λόγω των εμποδίων που αναφέρονται στην παραπάνω παράγραφο, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε κάθε επεξεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με καύση να πραγματοποιείται με όρους αποδεκτούς από την άποψη του περιβάλλοντος, κατ' εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας αυτής, υπό τον όρο ότι η καύση αυτή είναι εφικτή από τεχνική, οικονομική και οργανωτική άποψη.

3. Όταν δεν χρησιμοποιείται ούτε η μέθοδος της αναγέννησης ούτε η μέθοδος της καύσης των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων για τους λόγους που αναφέρονται στις παραπάνω παραγράφους 1 και 2, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να εξασφαλίσουν την ακίνδυνη καταστροφή τους ή την ελεγχόμενη αποθήκευση ή εναπόθεσή τους.»

B — *Εθνικό δίκαιο*

Η αυστριακή ρύθμιση

6. Η υποχρέωση να δοθεί προτεραιότητα στην αναγέννηση του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας μεταφέρθηκε στην αυστριακή έννομη τάξη με τα άρθρα 1, παράγραφος 1, και 22, παράγραφος 1, του νόμου 1990 για τη διαχείριση των αποβλήτων (Abfallwirtschaftsgesetz 1990, στο εξής: AWG 1990) [4].

7. Ο εν λόγω νόμος ορίζει στο άρθρο 1 τα εξής:

«Η διαχείριση των αποβλήτων έχει ως σκοπό

1. τη μείωση στον μέγιστο βαθμό των αποτελεσμάτων που θίγουν, βλάπτουν ή με οποιονδήποτε τρόπο επηρεάζουν την υγεία του ανθρώπου, των ζώων, των φυτών, των συνθηκών τους ζωής και του φυσικού τους περιβάλλοντος·

2. την προστασία των αποθεμάτων πρώτων υλών και ενέργειας [...]» [5].

4 — BGBl. 325/1990.

5 — Ανεπίσημη μετάφραση.

8. Το άρθρο 22, παράγραφος 1, ορίζει τα εξής:

«Ανακύκλωση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων επιτρέπεται μόνον όταν πρόκειται για ανακύκλωση ουσιών (κάθαρση, μετατροπή) ή για ανάκτηση ενέργειας» [6].

9. Προκειμένου να υπογραμμισθεί καλλίτερα η σημασία που αποδίδεται στην αναγέννηση, η Δημοκρατία της Αυστρίας ψήφισε στη συνέχεια τον ομοσπονδιακό νόμο 2002, για τη διαχείριση των αποβλήτων (Abfallwirtschaftsgesetz 2002, στο εξής: AWG 2002) [7]. Ο εν λόγω νόμος, ο οποίος άρχισε να ισχύει στις 2 Νοεμβρίου 2002, προβλέπει στο άρθρο 16, παράγραφος 3, τα εξής:

«Τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια ανακυκλώνονται [...] όταν είναι τεχνικώς δυνατή η παραγωγή βασικού ορυκτελαίου από χρησιμοποιημένο ορυκτέλαιο υπό όρους συμφέροντες για τον ιδιοκτήτη των αποβλήτων λαμβανομένων υπόψη των παραγομένων ποσοτήτων, των μέσων μεταφοράς και των εξόδων τα οποία αυτή συνεπάγεται. Σε περίπτωση ανακυκλώσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, τα εξ αυτής λαμβανόμενα βασικά ορυκτέλαια δεν πρέπει να περιέχουν πλέον των 5 ppm PCB/PCT [πολυχλωροδιφαινύλια/πολυχλωροτριφαινύλια] και πλέον του 0,03 % αλογόνα κατά μάζα» [8].

6 — Ανεπίσημη μετάφραση.

7 — BGBl. I 102/2002.

8 — Ανεπίσημη μετάφραση.

*Η πορτογαλική ρύθμιση*

10. Για τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική της έννομη τάξη, η Πορτογαλική Δημοκρατία θέσπισε την ακόλουθη ρύθμιση:

— το νομοθετικό διάταγμα 88/91, της 23ης Φεβρουαρίου 1991, το οποίο ρυθμίζει τη δραστηριότητα αποθηκεύσεως, συλλογής και καύσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων·

— την υπουργική απόφαση 240/92, της 25ης Μαρτίου 1992, περί εγκρίσεως του κανονισμού για τις δραστηριότητες συλλογής, αποθηκεύσεως, προηγούμενης επεξεργασίας, αναγεννήσεως, ανακτήσεως, καύσεως και αποτεφρώσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων·

— την υπουργική απόφαση 1028/92, της 5ης Νοεμβρίου 1992, η οποία θεσπίζει κανόνες ασφάλειας και ταυτοποιήσεως για τη μεταφορά των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων·

— την κοινή απόφαση των Υπουργείων Βιομηχανίας και Περιβάλλοντος της 18ης Μαΐου 1993, που αφορά την εφαρμογή του κανονισμού περί χορηγήσεως αδειών διαχειρίσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

11. Ενόψει της τροποποιήσεως της εν λόγω ρυθμίσεως, οι πορτογαλικές αρχές ενέκριναν, στις 19 Μαρτίου 2001, ένα έγγραφο που επιγράφεται «Νέα στρατηγική διαχειρίσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων», το οποίο καθορίζει, μεταξύ των στόχων της νέας πολιτικής διαχειρίσεως αυτών των ουσιών, την προτεραιότητα της αναγεννήσεώς τους.

## II — Περιστατικά και διαδικασία

*Στην υπόθεση C-15/03, Επιτροπή κατά Αυστρίας*

12. Η Επιτροπή, αφού ανέλυσε τις απαντήσεις σε ένα ερωτηματολόγιο που καταρτίσθηκε προκειμένου να ελεγχθεί το στάδιο της μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, απέστειλε στην Αυστρία, στις 7 Απριλίου 2001, έγγραφο οχλήσεως με το οποίο της προσήψε, μεταξύ άλλων, την έλλειψη μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας.

13. Του εγγράφου αυτού επακολούθησε, στις 21 Δεκεμβρίου 2001, αιτιολογημένη γνώμη.

14. Θεωρώντας ότι οι απαντήσεις και οι διευκρινίσεις που παρέσχε η Δημοκρατία της Αυστρίας δεν ήταν ικανοποιητικές, η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο, με προσφυγή που κατέθεσε στις 14 Ιανουαρίου 2003, να αναγνωρίσει ότι «η Δημοκρατία της Αυστρίας, μη λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα, τόσο από νομικής απόψεως όσο και στην πράξη ώστε να δίνεται προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση, εφόσον οι τεχνικές, οικονομικές και οργανωτικές συνθήκες το επιτρέπουν, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων».

15. Με διάταξη της 17ης Ιουνίου 2003, το Δικαστήριο επέτρεψε στη Φινλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο να καταθέσουν παρατηρήσεις στην παρούσα υπόθεση υπέρ των αιτημάτων της Δημοκρατίας της Αυστρίας, σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας.

16. Η Επιτροπή και η Δημοκρατία της Αυστρίας ανέπτυξαν τις απόψεις τους ενώπιον του Δικαστηρίου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 16ης Σεπτεμβρίου 2004.

*Στην υπόθεση C-92/03, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας*

17. Με έγγραφο οχλήσεως της 11ης Απριλίου 2001, η Επιτροπή προέβαλε επίσης έναντι της Πορτογαλίας την έλλειψη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας.

18. Ομοίως, τα στοιχεία και οι παρατηρήσεις που παρουσίασε συναφώς η Πορτογαλία δεν έπεισαν την Επιτροπή η οποία, επομένως, συνέχισε τη διαδικασία, εκδίδοντας στις 24 Οκτωβρίου 2001 αιτιολογημένη γνώμη την οποία επακολούθησε, στις 21 Δεκεμβρίου 2001, συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη.

19. Όπως και για την Αυστρία, τέλος, η Επιτροπή κατέθεσε, στις 28 Φεβρουαρίου 2003, προσφυγή με την οποία ζήτησε από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι «η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα ώστε να δίνεται προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση, εφόσον οι τεχνικές, οικονομικές και οργανωτικές συνθήκες το επιτρέπουν, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 87/101/ΕΟΚ της 22 Δεκεμβρίου 1986».

20. Κατόπιν αδείας του Δικαστηρίου με διάταξη της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, η Δημοκρατία της Φινλανδίας κατέθεσε παρατηρήσεις και σ' αυτή την υπόθεση υπέρ των αιτημάτων της Πορτογαλικής Δημοκρατίας.

## III — Νομική ανάλυση

21. Όπως είδαμε, η Επιτροπή, και στις δύο υποθέσεις, διατυπώνει μία μόνον αιτίαση κατά των καθών κρατών μελών, προσάπτοντάς τους ότι δεν θέσπισαν, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, τα αναγκαία μέτρα για να δοθεί η προτεραιότητα στην επεξεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων δι' αναγεννήσεως.

22. Καθόσον οι ισχυρισμοί που προβάλλονται προς στήριξη αυτής της αιτιάσεως και οι αμυντικοί ισχυρισμοί που συνηγορούν υπέρ της απορρίψεώς της συμπίπτουν σε μεγάλη έκταση, θα εξετάσω τις δύο υποθέσεις, υπογραμμίζοντας —ενδεχομένως— τις ιδιομορφίες κάθε περιπτώσεως.

23. Εντούτοις, πριν απ' οτιδήποτε άλλο, θεωρώ χρήσιμο να υπενθυμίσω τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Γερμανίας του 1999 και Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου του 2004 [9], με τις οποίες το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί της υποχρεώσεως που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1. Πράγματι, από τις αποφάσεις αυτές μπορούν, κατά τη γνώμη μου, να συναχθούν χρήσιμες αρχές για τη λύση των ζητημάτων που τίθενται στο πλαίσιο των υποθέσεων που μας απασχολούν.

24. Στις προπαρατεθείσες αποφάσεις, το Δικαστήριο διευκρίνισε καταρχάς το περιεχόμενο της «αναφορά[ς] στα «εμπόδια

9 — Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 9ης Σεπτεμβρίου 1999, C-102/97, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1999, σ. I-5051), και της 15ης Ιουλίου 2004, C-424/02, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 2004, σ. I-7249).

τεχνικής, οικονομικής και οργανωτικής φύσεως» του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας» ως ενδεχόμενο όριο της επιβαλλόμενης στα κράτη μέλη υποχρεώσεως να δίνουν την προτεραιότητα στην επεξεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση.

25. Όπως έκρινε το Δικαστήριο, η εν λόγω αναφορά αφορά εμπόδια που «εντάσσονται στο πλαίσιο διατάξεως η οποία εκφράζει κατά τρόπο συνολικό την επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη υποχρέωση». Έτσι, «ο κοινοτικός νομοθέτης δεν είχε την πρόθεση να προβλέψει περιορισμένες εξαιρέσεις από κανόνα γενικής εφαρμογής», αλλά μάλλον θέλησε «να προσδιορίσει το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο *της θετικής υποχρεώσεως* να εξασφαλιστεί η κατά προτεραιότητα κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση» [10].

26. Επομένως, το Δικαστήριο απέκλεισε το ενδεχόμενο «οι επικρατούσες σε κράτος μέλος εθνικές, οικονομικές και οργανωτικές συνθήκες» να μπορούν, θεωρούμενες καθεαυτές, να «συνιστούν κωλύματα που αποκλείουν τη λήψη των μέτρων τα οποία προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 1». Πράγματι, ερμηνεία κατ' αυτήν την έννοια «θα καθιστούσε την εν λόγω διάταξη άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας, καθόσον η επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη υποχρέωση θα περιοριζόταν από τη διατήρηση του status quo, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται πραγματική υποχρέωση λήψεως των αναγκαίων μέτρων υπέρ της κατεργασίας των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων δι' αναγεννήσεως» [11].

27. Ως προς το ζήτημα για ποια μέτρα πρόκειται, το Δικαστήριο έκρινε «ότι δεν απόκειται σ' αυτό να [τα] προσδιορίσει». Αντιθέτως, απόκειται σ' αυτό «να εξετάσει αν ήταν δυνατή η λήψη μέτρων προκειμένου να παρασχεθεί προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων δι' αναγεννήσεως, με τήρηση του κριτηρίου του τεχνικώς, οικονομικώς και οργανωτικώς εφικτού» [12].

28. Στο πλαίσιο των δύο υποθέσεων που εξετάσθηκαν τότε, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι, για να τηρηθεί η υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, δεν αρκεί τα κράτη μέλη να προβλέπουν ένα «νομικό πλαίσιο που εξασφαλίζει [...] τις προϋποθέσεις κατεργασίας με αναγέννηση» [13], ούτε να περιορίζονται «να προβούν σε έρευνες και να καταρτίσουν εκθέσεις προς προσδιορισμό του τρόπου διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων» [14].

29. Αυτό πρέπει να συνοδεύεται, εντός των προαναφερθέντων ορίων του τεχνικώς, οικονομικώς και οργανωτικώς εφικτού, με τη λήψη «μέτρων για την κατά προτεραιότητα προώθηση της αναγεννήσεως» [15], που μπορούν να είναι μέτρα είτε «υποχρεωτικά» είτε «προτρεπτικά» [16], δυνάμενα μάλιστα να λαμβάνουν τη μορφή αποζημιώσεων που ευνοούν την αναγέννηση, οι οποίες επιτρέπονται από το άρθρο 14 της οδηγίας, ή

10 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκέψη 20. Η υπογράμμιση δική μου.

11 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκέψη 22.

12 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκέψη 24.

13 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 34.

14 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκέψεις 25 και 26.

15 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκέψη 25.

16 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 34.

ειδικής φορολογίας, που επίσης επιτρέπεται από το άρθρο 15 αυτής [17].

30. Επομένως υπό το φως ακριβώς των αρχών που προεκτέθηκαν πρέπει να εξεταστούν τα επιχειρήματα που επικαλείται η Επιτροπή και οι καθών κυβερνήσεις στην παρούσα υπόθεση.

31. Η Αυστρία και η Πορτογαλία, υποστηριζόμενες ως προς το σημείο αυτό από τις Κυβερνήσεις της Φινλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, στηρίζονται ακριβώς στο γεγονός ότι η υποχρέωση παροχής προτεραιότητας στην αναγέννηση εξαρτάται, δυνάμει της οδηγίας, από το ότι δεν υπάρχουν «εμπόδια τεχνικής, οικονομικής και οργανωτικής φύσης». Κατά τις καθών όμως κυβερνήσεις, υφίστανται στις αντίστοιχες χώρες τους εμπόδια αυτού του είδους που τις αναγκάζουν να καταφεύγουν στις άλλες επεξεργασίες των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων (την καύση, την καταστροφή ή την αποθήκευση), που επιτρέπονται επικουρικώς από την οδηγία.

32. Ειδικότερα, κατά την Αυστριακή Κυβέρνηση, λόγω της πολύ μικρής ποσότητας χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων που συλλέγονται στην Αυστρία, δεν είναι αποδοτικό, ούτε για το κράτος ούτε για τους ιδιώτες, να δημιουργηθούν εγκαταστάσεις για την αναγέννηση.

33. Το εμπόδιο αυτό υφίσταται επίσης στην Πορτογαλία και, κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση, καθίσταται μάλιστα σοβαρότερο συνεπεία του συστήματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των αποβλήτων που προβλέπει ο κανονισμός 259/93, σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας [18]. Κατά την εν λόγω κυβέρνηση, ο προπαρατεθείς κανονισμός δεν επιτρέπει στις πορτογαλικές αρχές να εναντιώνονται στη μεταφορά των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και στην καύση τους σε κέντρα που βρίσκονται εντός άλλων κρατών μελών. Αυτό θα περιόριζε μεταγενεστέρως τη δυνατότητα να υποβάλλεται η ποσότητα χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, ήδη πολύ μικρή καθεαυτή, στην αναγέννηση εντός εγχωρίων εγκαταστάσεων και θα καθιστούσε επομένως δυσκολότερη και λιγότερο ελκυστική τη διαχείρισή τους από ιδιώτες.

34. Επί πλέον, πάντοτε κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση, ως έχουν σήμερα τα πράγματα, δεν διατίθενται επαρκώς προηγμένες τεχνολογίες για την παραγωγή αναγεννημένων ορυκτελαίων υψηλής ποιότητας, ικανών να ανταγωνισθούν τα βασικά ορυκτέλαια, η προσφορά των οποίων, εξάλλου, δημιουργεί ήδη πλεονάσματα στην αγορά.

35. Εντούτοις, συμφωνώ με την Επιτροπή, καθόσον αυτή αναφέρεται στην προπαρατεθείσα νομολογία, παρατηρώντας ότι οι περιστάσεις που επικαλούνται οι καθών κυβερνήσεις (η πολύ μικρή ποσότητα χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και η πολύ μικρή αποτελεσματικότητα των διαθέσιμων τεχνολογιών) περιλαμβάνονται στις «*επικρατούσες* τεχνικές, οικονομικές και οργανωτικές συνθήκες» σ' αυτές τις χώρες και δεν

17 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 45 και 46.

18 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 259/93 του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας καθώς και κατά την είσοδο και έξοδό τους (ΕΕ L 30, σ. 1).

μπορούν επομένως να θεωρηθούν καθεαυτές ως «εμπόδιο» που μπορεί να καταστήσει ανενεργή την υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 3, παράγραφος 1.

36. Πράγματι, όπως ορθώς έχει δεχτεί εν προκειμένω η νομολογία, αν το περιεχόμενο αυτής της διατάξεως μπορούσε να περιορίζεται από τη διατήρηση του status quo, αυτή θα έχανε το νόημά της και θα καθίστατο μάταιη ή, τουλάχιστον, θα αμβλυνόταν κατά πολύ η επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη «θετική» υποχρέωση να θεσπίζουν τα αναγκαία μέτρα για να δίνεται η προτεραιότητα στην αναγέννηση. Αυτή η «θετική» υποχρέωση επιβάλλεται, πράγματι, και στα «μικρά» κράτη που δεν απαλλάσσονται από αυτήν παρά τη μικρότερη παραγωγή χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

37. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με το κριτήριο που έχει θέσει το Δικαστήριο, δεν χρειάζεται να εκτιμηθεί αν η υφιστάμενη στην Αυστρία και την Πορτογαλία κατάσταση καθιστά περισσότερο ή λιγότερο επωφελή την αναγέννηση, αλλά αν τα κράτη αυτά δραστηριοποιήθηκαν για να υπερνικήσουν τις δυσκολίες που υπάρχουν, προκειμένου να καταστεί οικονομικώς αποδοτική (ή τουλάχιστον αποδεκτή) η κατά προτεραιότητα χρησιμοποίηση αυτής της επεξεργασίας. Με άλλα λόγια, για να επαναλάβω τις λέξεις που χρησιμοποίησε το ίδιο το Δικαστήριο, πρέπει να εκτιμηθεί αν τα κράτη μέλη θέσπισαν, όταν είχαν τη δυνατότητα, «θετικά μέτρα» προκειμένου να δοθεί η προτεραιότητα στην επεξεργασία δι' αναγεννήσεως, δημιουργώντας ένα «νομικό πλαίσιο» που εξασφαλίζει τις αναγκαίες προς τούτο συνθήκες και, επί πλέον, θεσπίζοντας «συγκεκριμένα μέτρα» για την πραγματοποίηση αυτής της προτεραιότητας.

38. Πέραν όμως των δυσκολιών που υφίστανται στις αντίστοιχες χώρες, τόσο η Αυστρία όσο και η Πορτογαλία θεωρούν ότι θέσπισαν μέτρα σύμφωνα με αυτές τις παραμέτρους.

39. Η Αυστριακή Κυβέρνηση, ειδικότερα, εκθέτει ότι η προτεραιότητα της αναγεννήσεως διασφαλίζεται στην εθνική έννομη τάξη με τις διατάξεις του άρθρου 22, παράγραφος 1, του AWG 1990, που προβλέπει την ανακύκλωση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 1, παράγραφος 1, του ίδιου νόμου, δυνάμει του οποίου η διαχείριση των αποβλήτων πρέπει να έχει ως σκοπό τη διαφύλαξη των αποθεμάτων πρώτων υλών και ενέργειας. Ο AWG 2002 καθιστά ακόμη προφανέστερη αυτή την προτεραιότητα, επιβάλλοντας τη χρησιμοποίηση αυτής της μεθόδου, καθόσον αυτό είναι τεχνικώς δυνατό και οικονομικώς αποδοτικό για τον κάτοχο των ορυκτελαίων.

40. Η κυβέρνηση αυτή υποστηρίζει επί πλέον ότι η προτεραιότητα της εν λόγω επεξεργασίας ενισχύεται επίσης με συγκεκριμένα μέτρα, όπως η ανάπτυξη σχεδίων προκειμένου να ενθαρρυνθεί η αναγέννηση εντός των επιχειρήσεων και η θέσπιση, στο πλαίσιο των μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος, χρηματοοικονομικών μέτρων για τη διάθεση και την ανάκτηση των επικίνδυνων αποβλήτων, των οποίων είναι δυνατή η χρήση και όσον αφορά τη διάθεση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

41. Αντιθέτως, η Πορτογαλική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι είναι αναγκαία μια μεταρρύθμιση της σχετικής εθνικής νομοθεσίας. Παρά ταύτα, θεωρεί ότι θέσπισε όλα τα αναγκαία μέτρα για να δοθεί η προτεραιότητα στην αναγέννηση, εγκρίνοντας το έγγραφο «Νέα στρατηγική διαχειρίσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων», με την οποία καθορίσθηκε το γενικό πλαίσιο που χρησιμεύει ως βάση της εν λόγω μεταρρυθμίσεως.

42. Εντούτοις, τα επιχειρήματα αυτά δεν αντικρούουν επαρκώς, κατά τη γνώμη μου, τις αιτιάσεις που διατυπώνει η Επιτροπή.

43. Αρχίζοντας με την περίπτωση της Αυστρίας, παρατηρώ, πριν απ' οτιδήποτε άλλο, ότι αυτό το κράτος στηρίχθηκε ιδίως, προς άμυνά του, στον AWG 2002. Χωρίς να εξετάσω κατ' ουσίαν τα προβληθέντα συναφώς επιχειρήματα, που εξάλλου αντικρούει η Επιτροπή, περιορίζομαι να παρατηρήσω ότι ο εν λόγω νόμος άρχισε να ισχύει μόλις στις 2 Νοεμβρίου 2002, δηλαδή όταν είχε ήδη παρέλθει προ πολλού η προθεσμία των δύο μηνών που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της 21ης Δεκεμβρίου 2001.

44. Εντούτοις, είναι γνωστό ότι, κατά πάγια νομολογία, «η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή παρουσιαζόταν κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη» [19]. Αυτό σημαίνει ότι στην παρούσα υπόθεση πρέπει να αναφερθούμε μόνο στα άρθρα 1, παράγραφος 1, και 22, παράγραφος 1, του AWG 1990, που ίσχυαν, όταν η Επιτροπή διατύπωσε τις αιτιάσεις της.

45. Επομένως, λαμβανομένων υπόψη των εν λόγω άρθρων, παρατηρώ, όπως και η Επιτροπή, ότι τα άρθρα αυτά δεν αποτελούν κατάλληλο νομικό πλαίσιο για να εξασφαλισθεί η προτεραιότητα της αναγεννήσεως. Οι εν λόγω διατάξεις καθιστούν, πράγματι, δυνατή τη διάθεση των εν προκειμένω ορυκτελαίων μέσω ανακυκλώσεως «ή» ανακτήσεως ενέργειας και θέτουν επομένως σε ίση μοίρα την αναγέννηση και την καύση κατ' αναντιστοιχία προς τη σειρά προτεραιότητας που ορίζει η οδηγία.

46. Η αοριστία αυτή της αυστριακής νομοθεσίας αντανακλάται, κατά τη γνώμη μου, και στα «συγκεκριμένα μέτρα» που θέσπισε αυτό το κράτος. Πράγματι, τα χρηματοοικονομικά μέτρα που ανέφερε η Αυστριακή Κυβέρνηση δεν σκοπούν *ειδικά* στη στήριξη της αναγεννήσεως, διότι έχουν εφαρμογή σε κάθε μέθοδο διαθέσεως ή ανακτήσεως των επικίνδυνων αποβλήτων.

47. Στη συνέχεια, όσον αφορά τα σχέδια αναγεννήσεως στις επιχειρήσεις που στηρίζονται από την Αυστριακή Κυβέρνηση,

19 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 15ης Μαρτίου 2001, C-147/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-2387, σκέψη 26), της 4ης Ιουλίου 2002, C-173/01, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 2002, σ. I-6129, σκέψη 7), και της 10ης Απριλίου 2003, C-114/02, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2003, σ. I-3783, σκέψη 9).

νομίζω ότι, ελλείψει κανονιστικού πλαισίου που να τα καθιστά υποχρεωτικά ή ειδικών χρηματοοικονομικών μέτρων που να τα στηρίζουν σε βάρος άλλων επεξεργασιών, συνιστούν στην πραγματικότητα, για τους επιχειρηματίες, απλή μόνον εναλλακτική δυνατότητα στην αξιοποίηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, η οποία αποδεικνύεται επί πλέον τεχνικώς περίπλοκη και οικονομικώς επαχθής.

48. Στη συνέχεια, όσον αφορά τις απόψεις της Πορτογαλίας, δεν νομίζω ότι αυτή αμφισβήτησε σοβαρά την αιτίαση που διατύπωσε η Επιτροπή ως προς την ανεπάρκεια της εθνικής ρυθμίσεως. Πράγματι, η Πορτογαλική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι υπάρχει ανάγκη «αναθεωρήσεως της νομοθεσίας [...] προκειμένου να καθορισθεί το πλαίσιο των απαιτούμενων προϋποθέσεων για να δοθεί πράγματι η προτεραιότητα στην αναγέννηση» και ότι το σχετικό σχέδιο «βρίσκεται ακόμη μόνο στο στάδιο της εγκρίσεως από την Πορτογαλική Κυβέρνηση» [20].

49. Εξάλλου, δεν μπορεί να λεχθεί ότι η σύνταξη του εγγράφου «Νέα στρατηγική διαχειρίσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων» αρκεί για να πληρωθούν τα εν λόγω κενά. Πρόκειται, πράγματι, για ένα έγγραφο καθαρώς προγραμματικού χαρακτήρα, που περιορίζεται στην εξέταση και στον καθορισμό των ενδεχομένως συγκεκριμένων μέτρων που θα θεσπισθούν μελλοντικώς από την εν λόγω κυβέρνηση [21].

20 — Βλ. το σημείο 48 του υπομνήματος απαντήσεως. Ανεπίσημη μετάφραση.

21 — Βλ. το παράρτημα V του δικογράφου προσφυγής της Επιτροπής, σ. 10 έως 12.

50. Νομίζω τελικώς ότι, ως έχουν σήμερα τα πράγματα, η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν έχει προβεί σε καμία ενέργεια για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της υποχρεώσεως που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας.

51. Υπό τις περιστάσεις αυτές δεν βλέπω σε τι θα χρησίμευε να υποστηριχθεί, όπως πράττει η Πορτογαλική Κυβέρνηση, ότι η διαχείριση των εγκαταστάσεων αναγεννήσεως από ιδιώτες θα ήταν ελάχιστα αποδοτική στην Πορτογαλία λόγω του συστήματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των αποβλήτων που προβλέπεται από τον κανονισμό 259/93 (βλ. ανωτέρω το σημείο 33). Αυτό δε πολλώ μάλλον καθόσον το άρθρο 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', δεύτερη περίπτωση, του εν λόγω κανονισμού επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές να εναντιώνονται στη μεταφορά των αποβλήτων που προορίζονται για αξιοποίηση εντός άλλου κράτους μέλους, «εάν δεν είναι σύμφωνη με τις εθνικές, νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος».

52. Όπως ορθώς τόνισε η Επιτροπή, αν η Πορτογαλία είχε εξασφαλίσει, όπως της το επιβάλλει η οδηγία, την προτεραιότητα της αναγεννήσεως έναντι της καύσεως, θα μπορούσε να εναντιώνεται στη μεταφορά αυτών των αποβλήτων προς άλλες χώρες της Κοινότητας. Πράγματι, αν υπήρχε μια τέτοια πρόβλεψη, η εξαγωγή των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων προς τον σκοπό της καύσεώς τους θα ήταν αντίθετη προς εθνικές διατάξεις προστασίας του περιβάλλοντος και, ακριβώς ως εκ τούτου, θα μπορούσε να προσκρούσει σε άρνηση σύμφωνα με την

προπαρατεθείσα διάταξη. Επομένως, κατά την ορθή αντίληψη, η αδυναμία επικλήσεως αυτής της διατάξεως δεν είναι η αιτία, αλλά μάλλον η συνέπεια της εκ μέρους της Πορτογαλικής Δημοκρατίας παρατεταμένης παραβάσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία.

53. Επομένως, για τους λόγους που προεξέθεσα, εκτιμώ ότι πρέπει να γίνει δεκτή η αιτίαση που διατύπωσε η Επιτροπή κατά των καθών κυβερνήσεων και ότι, κατά συνέπεια, το Δικαστήριο πρέπει να αναγνωρίσει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας και η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα για να δοθεί η προτεραιότητα στην επεξεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση, εφόσον οι τεχνικές, οικονομικές και οργανωτικές συνθήκες το επιτρέπουν, παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/439, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 87/101.

## IV — Επί των δικαστικών εξόδων

54. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή υπέβαλε σχετικό αίτημα και επειδή, όπως είδαμε, εκτιμώ ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας και η Πορτογαλική Δημοκρατία ηττήθηκαν, προτείνω να καταδικασθούν στα δικαστικά έξοδα.

## V — Πρόταση

55. Υπό το φως των προηγουμένων σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να εκδώσει απόφαση με το ακόλουθο διατακτικό:

*— στην υπόθεση C-15/03*

«1) Η Δημοκρατία της Αυστρίας, μη λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα, τόσο από νομικής απόψεως όσο και στην πράξη ώστε να δίνεται προτεραιότητα στην

κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση, εφόσον οι τεχνικές, οικονομικές και οργανωτικές συνθήκες το επιτρέπουν, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

2) Καταδικάζει τη Δημοκρατία της Αυστρίας στα δικαστικά έξοδα»·

*— στην υπόθεση C-92/03*

«1) Η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα ώστε να δίνεται προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση, εφόσον οι τεχνικές, οικονομικές και οργανωτικές συνθήκες το επιτρέπουν, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 87/101/ΕΟΚ της 22ας Δεκεμβρίου 1986,

2) Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα».