ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIEGBERT ALBER

της 31ης Ιανουαρίου 2002 [1]

I — Εισαγωγή

1. Στην παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως κράτους μέλους, η Επιτροπή προσάπτει στη Γαλλική Δημοκρατία ότι δεν έλαβε όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι όλες οι εγκαταστάσεις καύσεως αστικών απορριμμάτων που αποτελούν αντικείμενο εκμεταλλεύσεως στη Γαλλία ανταποκρίνονταν κατά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο στις προδιαγραφές των οδηγιών 89/369/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 1989, σχετικά με την πρόληψη της ατμοσφαιρικής ρύπανσης που προκαλείται από τις νέες εγκαταστάσεις καύσης αστικών απορριμμάτων [2] (στο εξής: οδηγία 89/369), και 89/429/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 1989, σχετικά με τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης που προκαλείται από τις νέες εγκαταστάσεις καύσης αστικών απορριμμάτων [3] (στο εξής: οδηγία 89/429). Η Γαλλία παραδέχεται μεν ότι δεν τηρούνται πράγματι οι προδιαγραφές των οδηγιών σε ορισμένες εγκαταστάσεις, φρονεί όμως ότι έχουν ληφθεί όλα τα κατά τις οδηγίες αναγκαία νομοθετικά και διοικητικά μέτρα.

II — Νομοθετικό πλαίσιο

2. Σε συμπλήρωση της οδηγίας 84/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1984, σχετικά με την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης που προέρχεται από βιομηχανικές εγκαταστάσεις [4] (στο εξής: οδηγία 84/360), οι οδηγίες 89/369 και 89/429 προβλέπουν ορισμένα πρότυπα για νέες ή υφιστάμενες εγκαταστάσεις για την καύση αστικών απορριμμάτων. Νέες εγκαταστάσεις κατά την έννοια της οδηγίας 89/369 είναι, σύμφωνα με το άρθρο 1, περίπτωση 5, σε συνδυασμό με το άρθρο 12 της οδηγίας, εγκαταστάσεις οι οποίες έχουν λάβει άδεια μετά την 1η Δεκεμβρίου 1990. Όλες οι εγκαταστάσεις με προηγούμενη άδεια εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 89/429.

3. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/369 ορίζει τα εξής:

«Ο σχεδιασμός, ο εξοπλισμός και η εκμετάλλευση κάθε νέας εγκατάστασης καύσης

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — ΕΕ L 163, σ. 32.

3 — ΕΕ L 203, σ. 50.

4 — ΕΕ L 188, σ. 20.

αστικών απορριμμάτων πρέπει να γίνεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε τα αέρια από την καύση των απορριμμάτων να φέρονται, μετά την τελευταία εισαγωγή αέρα καύσης, κατά ελεγχόμενο και ομοιογενή τρόπο, ακόμη και στις πλέον αντίξοες συνθήκες, σε θερμοκρασία τουλάχιστον 850 C επί τουλάχιστον δύο δευτερόλεπτα παρουσία 6 % οξυγόνου τουλάχιστον.»

4. Κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας, τα κράτη μέλη υποχρεούνται «[να θέσουν] σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθούν με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας πριν από την 1η Δεκεμβρίου 1990 [...]».

5. Η οδηγία 89/429 επεκτείνει την εφαρμογή των προτύπων που αρχίζουν να ισχύουν την 1η Δεκεμβρίου 1996 για νέες εγκαταστάσεις σε υφιστάμενες εγκαταστάσεις:

«Άρθρο 2

Σύμφωνα με το άρθρο 13 της οδηγίας 84/360/ΕΟΚ, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε η εκμετάλλευση των υπαρχουσών εγκαταστάσεων καύσης αστικών απορριμμάτων να υπόκεινται:

α) στην περίπτωση εγκαταστάσεων που το ονομαστικό τους δυναμικό ισούται ή υπερβαίνει τους 6 τόνους απορριμμάτων ανά ώρα: το αργότερο, την 1η Δεκεμβρίου 1996, στους ίδιους όρους με εκείνους που επιβάλλονται στις νέες εγκαταστάσεις καύσης του ίδιου δυναμικού, σύμφωνα με την οδηγία 89/369/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 1989, σχετικά με την πρόληψη ατμοσφαιρικής ρύπανσης που προκαλείται από τις νέες εγκαταστάσεις καύσης αστικών απορριμμάτων [...], εκτός από τις διατάξεις του άρθρου 4, που αντικαθίστανται από τις διατάξεις του άρθρου 4 της παρούσας οδηγίας·

[...]

Άρθρο 4

1. α) Το αργότερο την 1η Δεκεμβρίου 1996, οι υπάρχουσες εγκαταστάσεις καύσης αστικών απορριμμάτων με δυναμικό 6 τόνους ανά ώρα και άνω οφείλουν να τηρούν τις ακόλουθες συνθήκες καύσης: τα αέρια που προέρχονται από την καύση των απορριμμάτων πρέπει να φθάνουν, μετά την τελευταία εισαγωγή αέρα καύσεως και ακόμα στις πιο αντίξοες συνθήκες, σε θερμοκρασία

850 C, τουλάχιστον, παρουσία 6 % τουλάχιστον οξυγόνου επί 2 τουλάχιστον δευτερόλεπτα. Σε περίπτωση πάντως σημαντικών τεχνικών δυσχερειών, η τήρηση του χρόνου των 2 δευτερολέπτων πρέπει να εφαρμόζεται το αργότερο από τη στιγμή που γίνεται η ανανέωση των κλιβάνων.

[...]»

6. Οι οδηγίες μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο με την υπουργική απόφαση (arrêté ministériel), της 25ης Ιανουαρίου 1991, περί εγκαταστάσεων καύσεων αστικών απορριμμάτων [5] (στο εξής: υπουργική απόφαση).

III — Η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία

7. Η Επιτροπή έλαβε καταγγελία για την εγκατάσταση καύσεως των απορριμμάτων de Maubeuge, η οποία πρωτοκολλήθηκε με τον αριθμό 99/4014.

8. Επί πλέον, η Επιτροπή έλαβε γνώση μιας θεωρήσεως του γαλλικού Υπουργείου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος της 1ης Δεκεμβρίου 1996, από την οποία προέκυψε ότι περίπου 40 εγκαταστάσεις καύσεως απορριμμάτων με δυναμικό που υπερβαίνει τους 6 τόνους απορριμμάτων ανά ώρα δεν πληρούσαν τις προδιαγραφές της υπουργικής αποφάσεως [6].

9. Από μια ανακοίνωση Τύπου του Υπουργείου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος της 18ης Φεβρουαρίου 1999 προέκυψε ότι στις ακόλουθες εγκαταστάσεις με δυναμικό που υπερβαίνει τους 6 τόνους απορριμμάτων ανά ώρα καταγράφηκε εκπομπή διοξίνης μεταξύ 13 και 99 ng I-TEQ/m^3 [7] Brive, Dijon, Τουλούζη, Blois, Maubeuge, Χάβρη (για τη σημασία και τις επενέργειες των τιμών εκπομπής βλ. κατωτέρω τα σημεία 39 έως 41). Επί πλέον, ανακοινώθηκε το ότι το 1998, τουλάχιστον κατά χρονικά διαστήματα, λειτουργούσαν ακόμη 12 από περίπου 75 εγκαταστάσεις καύσεως απορριμμάτων, χωρίς να τηρούν τις προδιαγραφές της υπουργικής αποφάσεως, δηλαδή οι εγκαταστάσεις La Rochelle, Blois, Angers, Maubeuge, Mulhouse, Le Mans, Rouen, Χάβρης, Belfort, Rungis, Douchy και Noyelles-sous-Lens.

10. Ως εκ τούτου, στις 28 Απριλίου 1999, η Επιτροπή απηύθυνε έγγραφο οχλήσεως προς τη Γαλλική Δημοκρατία, με το οποίο της προσήψε ότι δεν είχε λάβει τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλιστεί ότι όλες οι εγκα-

5 — JORF της 8ης Μαρτίου 1991, σ. 3330.

6 — Η Γαλλική Κυβέρνηση δήλωσε με το υπόμνημά της αντικρούσεως ότι ο κατάλογος αυτός αφορούσε μόνον υφιστάμενες εγκαταστάσεις.

7 — I-TEQ/m^3 σημαίνει «διεθνής τοξική ισοδυναμία ανά κυβικό μέτρο αποβλήτων αερίων». Για τον προσδιορισμό της τοξικής ισοδυναμίας στις διοξίνες και τα φουράνια βλ. το άρθρο 7, παράγραφος 2, τρίτη φράση και το παράρτημα Ι της οδηγίας 94/67/ΕΚ του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1994, για την αποτέφρωση των επικίνδυνων αποβλήτων (ΕΕ L 365, σ. 34).

ταστάσεις καύσης απορριμμάτων στη Γαλλία λειτουργούσαν με τήρηση των προδιαγραφών των οδηγιών 89/369 και 89/429.

11. Η Γαλλική Κυβέρνηση απάντησε με έγγραφο της 22ας Σεπτεμβρίου 1999. Διευκρίνισε ότι από τις περίπου 70 λειτουργούσες στη Γαλλία εγκαταστάσεις καύσης αστικών απορριμμάτων με δυναμικό που υπερβαίνει τους 6 τόνους απορριμμάτων ανά ώρα σχεδόν 27 δεν πληρούσαν ακόμη στις αρχές του 1998 τις προδιαγραφές της υπουργικής αποφάσεως και επομένως δεν ανταποκρίνονταν στις οδηγίες 89/369 και 89/429. Παρά τα διαταχθέντα από το Υπουργείο μέτρα, 12 ακόμη εγκαταστάσεις δεν ανταποκρίνονταν στις αρχές του 1999 προς τις προδιαγραφές.

12. Στις αρχές του 1998, γνωστοποιήθηκαν τα αποτελέσματα των μετρήσεων διοξίνης. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα αυτά, η εκπομπή 19 εγκαταστάσεων υπερέβαινε 10 ng I-TEQ/m^3. 15 από αυτές τις εγκαταστάσεις δεν ήταν σύμφωνες προς την υπουργική απόφαση. Περαιτέρω μετρήσεις στις αρχές του 1999 έδειξαν ότι 9 ακόμη εγκαταστάσεις υπερέβαιναν την οριακή τιμή, 5 από τις οποίες δεν ανταποκρίνονταν στις ρυθμίσεις.

13. Με έγγραφο της 21ης Οκτωβρίου 1999, η Επιτροπή απηύθυνε προς τη Γαλλική Δημοκρατία σχετική αιτιολογημένη γνώμη με την οποία επανέλαβε την αιτίαση που περιείχε το έγγραφο οχλήσεως και έταξε προθεσμία δύο μηνών για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων.

14. Η Γαλλική Κυβέρνηση, με έγγραφο απαντήσεως, της 22ας Δεκεμβρίου 1999, ανακοίνωσε ότι ο αριθμός των εγκαταστάσεων που δεν ανταποκρίνονταν στα κατά τον νόμο πρότυπα μειώθηκε από 27 το 1988 σε 7 στα τέλη του 1999, δηλαδή στις εγκαταστάσεις Angers, Douchy-les-Mines, La Rochelle, Χάβρης, de Mans, Maubeuge και Rouen. Αυτό δείχνει ότι τα ληφθέντα μέτρα δεν ήταν ούτε αναποτελεσματικά ούτε ανεπαρκή. Μόνον ως προς τις τέσσερις εγκαταστάσεις Dijon, Maubeuge, Rouen και Χάβρης η εκπομπή διοξίνης υπερέβαινε τα 10 ng I-TEQ/m^3, ενώ η εγκατάσταση στην Dijon πληρούσε εν πάση περιπτώσει τις κατά νόμο προϋποθέσεις. Με ανακοίνωση της 11ης Φεβρουαρίου 2000, οι γαλλικές αρχές πληροφόρησαν την Επιτροπή για τα ληφθέντα ή σχεδιαζόμενα μέτρα όσον αφορά τις 7 μη σύμφωνες προς τη ρύθμιση εγκαταστάσεις.

IV — Αιτήματα των διαδίκων και διαδικασία

15. Η Επιτροπή άσκησε στις 12 Φεβρουαρίου 2001 προσφυγή. Ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει τη Γαλλική Δημοκρατία, μη λαμβάνοντας όλα τα απαραίτητα και κατάλληλα μέτρα προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι όλες οι εγκαταστάσεις καύσεως, που λειτουργούσαν τότε στη Γαλλία, είτε λειτουργούν σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από τις οδηγίες 89/369/ΕΟΚ και 89/429/ΕΟΚ προυποθέσεις καύσεως είτε τίθενται εγκαίρως εκτός λειτουργίας, δηλαδή για τις νέες εγκαταστάσεις μέχρι την 1η Δεκεμβρίου 1990 και για τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις μέχρι την 1η Δεκεμβρίου 1996, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/369/ΕΟΚ και από τα άρθρα 2, στοιχείο α', και 4 της οδηγίας 89/429/ΕΟΚ καθώς και από το άρθρο 249, παράγραφος 3, ΕΚ,

2) να καταδικάσει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

16. Η Γαλλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη,

2) να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

17. Προφορική διαδικασία δεν διεξήχθη.

V — Ισχυρισμοί των διαδίκων

18. Η Επιτροπή έχει τη γνώμη ότι η Γαλλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες 89/369 και 89/429 καθώς και από το άρθρο 249 ΕΚ. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/369 και το άρθρο 2, πρώτη φράση, στοιχείο α', σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/429 καθορίζουν τα ελάχιστα πρότυπα για τη διαδικασία καύσεως σε εγκαταστάσεις καύσεως απορριμμάτων, τα οποία έπρεπε να τηρούνται από νέες εγκαταστάσεις από 1ης Δεκεμβρίου 1990 και από υφιστάμενες εγκαταστάσεις με δυναμικό 6 τόνων επί πλέον ανά ώρα από 1ης Δεκεμβρίου 1996.

19. Η Επιτροπή υποστηρίζει επί πλέον την άποψη ότι η εκπομπή διοξίνης υπερβαίνει, σε περίπτωση μη τηρήσεως αυτών των προυποθέσεων καύσεως, την οριακή τιμή των 10 ng I-TEQ/m^3. Στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι αυτό δεν αποτελεί επιστημονικώς αποδεδειγμένη διαπίστωση, ανταποκρίνεται όμως στην πείρα.

20. Από τις δηλώσεις των γαλλικών αρχών που περιέχονται στο έγγραφο απαντήσεως επί της αιτιολογημένης γνώμης προκύπτει ότι τουλάχιστον 7 εγκαταστάσεις καύσεως απορριμμάτων εξακολουθούν να λειτουργούν, παρά την αντίθεση προς αυτές τις προϋποθέσεις, μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη.

21. Οι γαλλικές αρχές έλαβαν συγκεκριμένα μέτρα μόλις τον Απρίλιο του 1998, μολονότι η προθεσμία για υφιστάμενες εγκαταστάσεις είχε ήδη λήξει την 1η Δεκεμβρίου 1996. Επομένως, τα μέτρα ελήφθησαν καθυστερημένα και επί πλέον ήταν ανεπαρκή, δεδομένου ότι κατά την άσκηση της προσφυγής, δηλαδή περίπου τέσσερα έτη μετά τη λήξη της προθεσμίας, εξακολουθούσαν να υφίστανται εγκαταστάσεις που δεν ανταποκρίνονταν στους σχετικούς κανόνες.

22. Η Γαλλική Κυβέρνηση έχει τη γνώμη ότι οι οδηγίες μεταφέρθηκαν ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο και ότι έπραξε τα πάντα για την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων.

23. Διευκρινίζει ότι οι εμπίπτουσες στις οδηγίες εγκαταστάσεις είναι ταξινομημένες εγκαταστάσεις κατά την έννοια του νόμου 76-663 της 19ης Ιουλίου 1976 [8]. Το άρθρο 23 αυτού του νόμου (νυν άρθρο L.514-1 του code de l'environnement) προβλέπει διοικητικές κυρώσεις για τη μη τήρηση των νομοθετικών διατάξεων. Συγκεκριμένα, ο νομάρχης μπορεί να τάξει στον εκμεταλλευόμενο την εγκατάσταση προθεσμία για την εξάλειψη των ελλείψεων. Μετά τη λήξη της προθεσμίας, μπορεί να λάβει μέτρα εκτελέσεως, ιδίως, να καταθέσει ως παρακαταθήκη ποσό αντίστοιχο προς το ύψος των εξόδων, τα οποία απαιτούνται για τα μέτρα εκσυγχρονισμού (consignation) ή την παύση λειτουργίας της εγκαταστάσεως. Επομένως, η μη τήρηση των προβλεπόμενων από το κοινοτικό δίκαιο προτύπων επιφέρει τις ίδιες κυρώσεις ως παραβάσεις καθαρά εθνικών προδιαγραφών [9].

24. Η συμπεριφορά αυτοτελών φυσικών και νομικών προσώπων δεν μπορεί να καταλογίζεται στο κράτος μέλος. Αντιθέτως, μπορεί το πολύ να του προσαφθεί ότι δεν αντιμετώπισε τη συμπεριφορά αυτή με κατάλληλες κυρώσεις.

25. Το αρμόδιο για την προστασία του περιβάλλοντος υπουργείο εφαρμόζει εντούτοις από το 1996 ένα «ενεργειακό πρόγραμμα» προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των προδιαγραφών της υπουργικής αποφάσεως. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο αριθμός των μη ανταποκρινομένων στον νόμο εγκαταστάσεων μειώθηκε από 40 το 1996 σε 7 (στα τέλη του 1999) και σε 2 κατά την κατάθεση του υπομνήματος ανταπαντήσεως τον Αύγουστο του 2001. Ενόψει του χρονικού διαστήματος που απαιτεί η μετατροπή του εξοπλισμού των εγκαταστάσεων, και της συσσωρεύσεως απορριμμάτων, δεν ήταν πάντως δυνατή η άμεση παύση λειτουργίας των εν λόγω εγκαταστάσεων καύσεως απορριμμάτων.

8 — JORF της 20ής Ιουλίου 1976, σ. 4320.

9 — Η Γαλλική Κυβέρνηση παραθέτει συναφώς την απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1989, στην υπόθεση 68/88, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1989, σ. 2965).

26. Από το γράμμα του άρθρου 2 της οδηγίας 89/429 [10] προκύπτει η υποχρέωση των κρατών μελών να μεριμνούν ώστε οι εγκαταστάσεις να υπόκεινται σε ορισμένους κανόνες και να διασφαλίζουν την τήρηση των κανόνων αυτών.

27. Το Δικαστήριο έκρινε με την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1999 [11] ότι από το μη συμβατό μιας πραγματικής καταστάσεως προς τις επιταγές μιας οδηγίας δεν μπορεί κατ' αρχήν να συναχθεί ότι το κράτος μέλος δεν τήρησε τις υποχρεώσεις του. Αν το κράτος μέλος αφήνει να συνεχίζεται η αντίθετη προς την οδηγία κατάσταση επί αρκετό χρόνο και ως εκ τούτου επέρχεται σημαντική φθορά του περιβάλλοντος, τούτο ενδέχεται να σημαίνει υπέρβαση του περιθωρίου εκτιμήσεως που παρέχει η οδηγία στα κράτη μέλη.

28. Μεταξύ της 1ης Δεκεμβρίου 1996 και της λήξεως της ταχθείσας με τη δικαιολογημένη γνώμη προθεσμίας παρήλθαν τέσσερα έτη [12]. Με τη λήξη της προθεσμίας αυτής, μόνον 7 εγκαταστάσεις εξακολουθούσαν να μην ανταποκρίνονται στις προδιαγραφές της οδηγίας. Η μη τήρηση των προδιαγραφών από την εγκατάσταση της Maubeuge εξακολουθούσε να υφίσταται επί έξι έτη, όταν ολοκληρώθηκαν οι εργασίες το 2002. Μόνο στην περίπτωση της εγκαταστάσεως της Χάβρης δεν θα τηρούνται σε προβλεπτό χρόνο οι σχετικοί κανόνες. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει λόγος, γενικώς, ούτε για μακρό χρονικό διάστημα ούτε για σημαντική φθορά του περιβάλλοντος.

29. Η Επιτροπή φρονεί, αντιθέτως, ότι οι γαλλικές αρχές έδρασαν υπερβολικά καθυστερημένα και όχι αποφασιστικά. Ως εκ τούτου, επήλθε σημαντική φθορά στο περιβάλλον. Επί πλέον, για την αναγνώριση παραβάσεως κράτους μέλους σημασία έχει το χρονικό σημείο κατά το οποίο λήγει η τασσόμενη με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμία [13]. Η μετατροπή εξοπλισμού άλλων εγκαταστάσεων μετά τη λήξη αυτής της προθεσμίας δεν ασκεί επιρροή.

30. Η Γαλλική Κυβέρνηση εκθέτει περαιτέρω ότι η Επιτροπή της προσάπτει την υπέρβαση της οριακής τιμής των 10 ng I-TEQ/m^3 διοξίνης, μολονότι η οδηγία ουδόλως έχει καθορίσει αυτή την οριακή τιμή. Βεβαίως, αυτή η ποσότητα διοξίνης αποτελεί αναγνωρισμένη τιμή προλήψεως. Η Επιτροπή όμως δεν προσκόμισε καμία επιστημονική απόδειξη για το ότι από την ύπαρξη υψηλότερης εκπομπής διοξίνης συνάγεται κατ' ανάγκη η μη τήρηση των προβλεπομένων στις οδηγίες προϋποθέσεων καύσεως. Επί του παρόντος, η εκπομπή διοξίνης εξακολουθεί να υπερβαίνει την εν λόγω τιμή σε τρεις εγκατάσεις (Dijon, Chambéry και Benesse-Maremne), μολονότι δεν διαπιστώθηκε καμία παράβαση των διατάξεων των οδηγιών.

10 — Η γαλλική απόδοση του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/429 έχει ως εξής: «les États membres prennent les mesures appropriées pour que l'exploitation des installations existantes d'incinération des déchets municipaux soit soumise [...] au plus tard le 1er décembre 1996, aux mêmes conditions que celles imposées aux installations d'incinération nouvelles [...]».

11 — Υπόθεση C-365/97, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1999, σ. I-7773, σκέψεις 67 και 68).

12 — Μεταξύ της 1ης Δεκεμβρίου 1996 και της λήξεως της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας τον Δεκέμβριο του 1999 παρήλθαν πράγματι μόνο τρία και όχι τέσσερα έτη.

13 — Η Επιτροπή στηρίζεται στην απόφαση της 25ης Μαΐου 2000 στην υπόθεση C-384/97, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 2000, σ. I-3823, σκέψη 35).

31. Στο υπόμνημα ανταπαντήσεως, η Γαλλική Κυβέρνηση εξέθεσε ακόμη ότι πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ δύο κατηγοριών εγκαταστάσεων:

— εγκαταστάσεων που δεν τηρούν τις προβλεπόμενες από τις οδηγίες και την υπουργική απόφαση προϋποθέσεις καύσεως και

— εγκαταστάσεων στις οποίες τηρούνται μεν οι κατά νόμο προϋποθέσεις, των οποίων όμως η εκπομπή διοξίνης υπερβαίνει 10 ng I-TEQ/m^3.

32. Δεδομένου ότι η Επιτροπή παραδέχθηκε με το υπόμνημα απαντήσεως ότι μόνο στην περίπτωση της πρώτης κατηγορίας υφίσταται παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, παραιτήθηκε εν μέρει από την αρχική της προσφυγή. Η διατυπούμενη με την προσφυγή αιτίαση εκτεινόταν πράγματι και στις εγκαταστάσεις της δεύτερης κατηγορίας. Αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την επιδίκαση των δικαστικών εξόδων.

VI — Νομική εκτίμηση

Α — *Αντικείμενο της προσφυγής*

33. Το αίτημα της Επιτροπής έχει πολύ γενική διατύπωση. Επί πλέον, κατά το γράμμα του, σκοπεί στην αναγνώριση παραβάσεως των «τότε» εγκαταστάσων καύσεως απορριμμάτων που λειτουργούσαν στη Γαλλία. Καθοριστική, εντούτοις, για την αναγνώριση παραβάσεως κράτους μέλους από το Δικαστήριο είναι, κατά πάγια νομολογία, η κατάσταση που υφίστατο κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας [14]. Επομένως, είναι αναγκαίες ορισμένες παρατηρήσεις για τον προσδιορισμό του αντικειμένου της διαφοράς.

34. Το αντικείμενο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως κράτους μέλους οριοθετείται ήδη με την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία και δεν μπορεί πλέον να διευρυνθεί με την προσφυγή. Μόνον κατ' αυτό τον τρόπο διασφαλίζονται τα δικαιώματα άμυνας του κράτους μέλους [15].

35. Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται μεταξύ των διαδίκων ότι οι εθνικές διατάξεις μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο αντιστοιχούν πλήρως προς τις προδιαγραφές των οδηγιών 89/369 και 89/429.

36. Το αίτημα της Επιτροπής σκοπεί αντιθέτως στο να αναγνωριστεί ότι η Γαλλική Δημοκρατία δεν έλαβε όλα τα αναγκαία και κατάλληλα μέτρα για να διασφαλιστεί ότι όλες οι εγκαταστάσεις καύσεως, οι οποίες λειτουργούσαν τότε στη Γαλλία, είτε λει-

14 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 8ης Νοεμβρίου 2001, C-127/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2001, σ. I-8305, σκέψη 38), και της 14ης Ιουνίου 2001, C-207/00, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2001, σ. I-4571, σκέψη 27).

15 — Πάγια νομολογία, βλ., π.χ., την απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, υπόθεση C-365/97, παρατεθείσα στην υποσημείωση 11, σ. I-5688, σκέψη 23.

τουργούσαν σύμφωνα με τις προϋποθέσεις καύσεως που ορίζονται με τις οδηγίες 89/369/ΕΟΚ και 89/429/ΕΟΚ είτε τίθενται εγκαίρως εκτός λειτουργίας.

37. Το αίτημα αυτό είναι τόσο ασαφές ώστε θα μπορούσαν μάλιστα να υφίστανται και αμφιβολίες ως προς το παραδεκτό. Αν ληφθεί κατά γράμμα, η Γαλλική Δημοκρατία θα μπορούσε να αμυνθεί αποδεικνύοντας απλώς ότι πράγματι κάθε μία από τις εγκαταστάσεις καύσεως απορριμμάτων που λειτουργούν στη Γαλλία, ανεξαρτήτως μεγέθους, ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές της οδηγίας. Από τους προσβαλλόμενους κανόνες, ιδίως από την παραπομπή στο άρθρο 2, πρώτη φράση, στοιχείο α', της οδηγίας 89/429, μπορεί το πολύ να συναχθεί ότι η Επιτροπή περιορίζει το αίτημά της αναφορικά με υφιστάμενες εγκαταστάσεις σε όσες έχουν ικανότητα πλέον των 6 τόνων απορριμμάτων ανά ώρα.

38. Βεβαίως, οι γαλλικές αρχές θα έπρεπε, βάσει των ανακοινώσεων για τα αποτελέσματα των μετρήσεων, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/369, να διαθέτουν τα αναγκαία στοιχεία σε αυτή τη διενέργεια αποδείξεων. Εντούτοις, σύμφωνα με τους γενικούς κανόνες της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, στην Επιτροπή απόκειται καταρχάς να αποδείξει την παράβαση [16] και όχι στο κράτος μέλος το ανυπόστατο της παραβάσεως. Μέσω της αρνητικής διατυπώσεως του αιτήματος, η Επιτροπή μεταθέτει στην πραγματικότητα το βάρος αποδείξεως στο κράτος μέλος.

39. Εν τούτοις, το αίτημα δεν μπορεί να κριθεί αποσυνδεδεμένο από τις διαπιστώσεις της Επιτροπής στο πλαίσιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής στη διαδικασία και από τη βάση της προσφυγής. Από της κινήσεως της διαδικασίας, η Επιτροπή προβάλλει ότι λόγω του ότι ορισμένες εγκαταστάσεις με δυναμικό που υπερβαίνει τους 6 τόνους απορριμμάτων ανά ώρα, μνημονευόμενες κάθε φορά, στις δημοσιεύσεις των γαλλικών αρχών και επομένως με βεβαιότητα εξακριβώσιμες, δεν τηρούν τις αριθμητικές τιμές των οδηγιών. Συναφώς, με το έγγραφο οχλήσεως και την αιτιολογημένη γνώμη συνήγαγε από την υπέρβαση της τιμής των 10 ng I-TEQ/m^3 τη μη τήρηση των προβλεπομένων στις οδηγίες προϋποθέσεων καύσεως [17].

16 — Βλ. τις αποφάσεις της 15ης Μαρτίου 2001, C-147/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-2387, σκέψη 27), και της 16ης Νοεμβρίου 2000, C-214/98, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 2000, σ. I-9601, σκέψη 42).

17 — Το ότι το συμπέρασμα αυτό δεν συνήχθη εκ του μηδενός καταφαίνεται και από το ότι οι γαλλικές αρχές προφανώς αποδέχονται και οι ίδιες έναν αντίστοιχο σύνδεσμο μεταξύ της τηρήσεως των προϋποθέσεων καύσεως και της εκπομπής διοξίνης. Συγκεκριμένα, στην Home page του Υπουργείου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος αναφέρουνται τα εξής:
«Ainsi, pour les usines d'incinération, le respect des conditions de combustion imposées par la réglementation assure une réduction des émissions des dioxines ou de leurs précurseurs [...] Les valeurs mesurées en France pour les incinérateurs d'ordures ménagères de grosse capacité, en conditions normales de fonctionnement, et respectant les conditions d'exploitation fixées par l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991 sont comprises entre 1 et 10 ng/m^3 (les installations non conformes ont ou avaient des rejets de l'ordre de 10 à 100 ng/m^3)».
(Το αντίστοιχο site του Internet http://www.environnement.gouv.fr/acvta/cominfos/dosdir/DIRPPR/dioxine/infodiox.htm).
Στις οδηγίες επίσης συσχετίζεται η τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων καύσεως με την εκπομπή διοξινών. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/369 και της αντίστοιχης οδηγίας 89/429, τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέπουν διαφορετικές προϋποθέσεις καύσεως, όταν επιτυγχάνονται οι ίδιες τιμές εκπομπής για διοξείνες και ουράνια.

40. Εφόσον η Γαλλική Κυβέρνηση με την απάντησή της στην αιτιολογημένη γνώμη παραδέχθηκε ότι εν πάση περιπτώσει σε επτά εγκαταστάσεις οι προϋποθέσεις καύσεως δεν ανταποκρίνονται στις προδιαγραφές, η Επιτροπή δεν χρειαζόταν πλέον, προκειμένου να αποδείξει το υποστατό της παραβάσεως, να συναγάγει στο δικόγραφο της προσφυγής τη μη τήρηση των προϋποθέσεων καύσεως λόγω υπερβάσεως της οριακής τιμής. Συγκεκριμένα, εκθέτει στο επιγραφόμενο «en droit» τμήμα της προσφυγής, σημείο 33, ότι από την απάντηση της Γαλλικής Κυβερνήσεως μπορεί να συναχθεί ότι πολυάριθμενες εγκαταστάσεις λειτουργούν κατά παράβαση των προβλεπομένων από τις οδηγίες προϋποθέσεων καύσεως και τουλάχιστον 7 εξακολουθούν να λειτουργούν παρά τη μη τήρηση αυτών των προϋποθέσεων.

41. Ακόμη κι αν η υπέρβαση της τιμής των 10 ng I-TEQ/m^3 θεωρούνταν ως αυτοτελής αιτίαση της Επιτροπής, η Επιτροπή δεν ενέμεινε με το δικόγραφο της προσφυγής στην αιτίαση αυτή. Βεβαίως, η Επιτροπή παρέθεσε στην έκθεση των πραγματικών περιστατικών το διατυπωθέν στο πλαίσιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας συμπέρασμα για τις προϋποθέσεις καύσεως που συνήγαγε από την εκπομπή διοξίνης, πλην όμως, κατά την ανάπτυξη των νομικών της ισχυρισμών δεν συνήγαγε από αυτό καμία περαιτέρω συνεχιζόμενη παράβαση. Η προβαλλόμενη από την Επιτροπή με το δικόγραφο της προσφυγής αιτίαση αφορά πλέον μόνον το γεγονός ότι επτά εγκαταστάσεις λειτουργούν χωρίς να τηρούνται οι προϋποθέσεις καύσεως. Νοούμενο κατ' αυτόν τον τρόπο, το αντικείμενο είναι επαρκώς προσδιορισμένο.

42. Από τα ανωτέρω προκύπτει συγχρόνως ότι η Επιτροπή δεν παραιτήθηκε με το υπόμνημα απαντήσεως εν μέρει από την προσφυγή, όπως προβάλλει η Γαλλική Κυβέρνηση.

43. Το αίτημα χρήζει επί πλέον και σε ένα δεύτερο σημείο διασαφηνίσεως. Η Επιτροπή ζητεί να αναγνωρίσει το Δικαστήριο την ύπαρξη παραβάσεως όσον αφορά όλες τις εγκαταστάσεις οι οποίες «επί του παρόντος» λειτουργούν στη Γαλλία (actuellement en fonctionnement). Στο δικόγραφο της προσφυγής επανελήφθη η διατύπωση του «διατακτικού» της αιτιολογημένης γνώμης. Εν προκειμένω, η διατύπωση ήταν πράγματι εύστοχη. Εντούτοις, για την αναγνώριση της παραβάσεως από το Δικαστήριο σημασία έχει η λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη [18].

44. Αν νοηθεί κατά γράμμα το αίτημα της Επιτροπής, το Δικαστήριο θα έπρεπε να λάβει υπόψη το χρονικό σημείο της ασκήσεως της προσφυγής ή ακόμη και το χρονικό σημείο της αποφάσεώς του. Εν πάση περιπτώσει, κατά το χρονικό σημείο της αποφάσεως το Δικαστήριο δεν θα έχει πράγματι επίκαιρα πληροφοριακά στοιχεία για το αν όλες οι εγκαταστάσεις έχουν μετατραπεί ή όχι. Εξάλλου, η Επιτροπή θα ηττάτο αν η παράβαση έπαυε μετά τη λήξη της εν λόγω προθεσμίας.

45. Επομένως, το αίτημα δεν πρέπει να νοηθεί κατά γράμμα, αλλά να ερμηνευθεί σύμφωνα με την πραγματική επιδίωξη της Επιτροπής. Η Επιτροπή μπορεί λογικά να σκοπεί μόνο στην εκ μέρους του Δικαστηρίου αναγνώριση παραβάσεως ως προς το χρονικό σημείο κατά το οποίο έληξε η προθεσμία των δύο μηνών από της κοινοποιήσεως της αιτιολογημένης γνώμης.

18 — Βλ. τις παραπομπές στην υποσημείωση 14, σ. I-5689.

Β — *Το βάσιμο της προσφυγής*

46. Η προσφυγή είναι βάσιμη, εφόσον κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας υφίστατο μια πραγματική κατάσταση αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο και η παράβαση αυτή μπορεί αντικειμενικά να καταλογιστεί στο κράτος μέλος, διότι δεν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις του.

47. Η Γαλλική Κυβέρνηση παραδέχεται ότι εν πάση περιπτώσει 7 εγκαταστάσεις καύσεως απορριμμάτων λειτουργούσαν κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών κατά παράβαση των προβλεπομένων στις οδηγίες προϋποθέσεων καύσεως. Αμύνεται εντούτοις με δύο επιχειρήματα κατά της αιτιάσεως ότι παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες και από το άρθρο 249, παράγραφος 3, ΕΚ.

48. Αφενός, η Επιτροπή προσάπτει τη μη τήρηση μιας οριακής τιμής για την εκπομπή διοξίνης 10 ng I-TEQ/m^3, η οποία δεν καθορίζεται κατ' αυτόν τον τρόπο στις οδηγίες. Είναι βεβαίως αληθές ότι οι οδηγίες δεν καθορίζουν καμία αντίστοιχη οριακή τιμή. Όπως ήδη διαπιστώθηκε, η Επιτροπή δεν προσάπτει πράγματι την υπέρβαση αυτής της τιμής εκπομπής, αλλά τη μη τήρηση των προϋποθέσεων καύσεως [19].

49. Αφετέρου, η Γαλλική Δημοκρατία εκθέτει ότι δεν μπορεί να της καταλογιστεί η εκ μέρους των εκμεταλλευομένων τις εγκαταστάσεις παράβαση, δεδομένου ότι έπραξε τα πάντα για να διασφαλίσει την τήρηση των κατά το κοινοτικό δίκαιο διαγραφών. Πριν εξεταστεί σε βάθος το ζήτημα του καταλογισμού, πρέπει να θιγεί με συντομία μια άλλη πτυχή, δηλαδή το ζήτημα αν η Επιτροπή εξέθεσε και απέδειξε επαρκώς την παράβαση αμφοτέρων των οδηγιών.

1) Επαρκής έκθεση και απόδειξη παραβάσεως των οδηγιών 89/369 και 89/429

50. Η Επιτροπή προβάλλει ότι η Γαλλική Δημοκρατία δεν μερίμνησε για την τήρηση των κανόνων καύσεως της οδηγίας 89/369 και της οδηγίας 89/429, κατά τις οποίες οι νέες εγκαταστάσεις έπρεπε να λειτουργούν από την 1η Δεκεμβρίου 1990 με τήρηση αυτών των κανόνων και οι υφιστάμενες εγκαταστάσεις από την 1η Δεκεμβρίου 1996.

51. Η Γαλλική Κυβέρνηση παραδέχθηκε ότι, κατά το κρίσιμο χρονικό σημείο 7, εγκαταστάσεις δεν ανταποκρίνονταν στις σχετικές απαιτήσεις. Εντούτοις, δεν διευκρινίστηκε αν πρόκειται, ως προς τις εγκαταστάσεις αυτές, για νέες κατά την έννοια της οδηγίας 89/369 ή για υφιστάμενες εγκαταστάσεις, για τις οποίες ισχύει η οριακή ημερομηνία του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 89/429. Επομένως, είναι αμφίβολο αν η Επιτροπή εξέθεσε και απέδειξε επαρκώς την αιτίαση περί παραβάσεως αμφοτέρων των οδηγιών.

19 — Βλ. το σημείο 40 ανωτέρω.

52. Μολονότι η Επιτροπή με το έγγραφο οχλήσεως προέβαλε παραβάσεις αμφοτέρων των οδηγιών, η Γαλλική Κυβέρνηση ουδέποτε αμφισβήτησε με επαρκή σαφήνεια ότι πρόκειται τόσο για νέες όσο και για υφιστάμενες εγκαταστάσεις. Στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Γαλλική Κυβέρνηση ανέφερε μόνον εν παρόδω ότι ο καταρτισθείς το 1996 κατάλογος αφορούσε μόνον υφιστάμενες εγκαταστάσεις. Δεν αντέκρουσε όμως σαφώς την αιτίαση της Επιτροπής όσον αφορά νέες εγκαταστάσεις. Επομένως, δεδομένου ότι η μομφή δεν αμφισβητήθηκε ως προς το σημείο αυτό, η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να προσκομίσει αποδείξεις για το ότι λειτουργούσαν εγκαταστάσεις και των δύο κατηγοριών κατά παράβαση των προϋποθέσεων καύσεως που προβλέπονται αντιστοίχως στο άρθρο 4 των οδηγιών.

53. Επομένως, μπορεί να θεωρηθεί δεδομένο ότι κατά το κρίσιμο χρονικό σημείο υφίστατο μια πραγματική κατάσταση που ήταν αντίθετη προς τις οδηγίες 89/369 και 89/429.

2) Ευθύνη της Γαλλικής Δημοκρατίας για τη μη τήρηση των κανόνων από τους εκμεταλλευόμενους τις εγκαταστάσεις καύσεως απορριμμάτων.

54. Η παράβαση πρέπει να καταλογιστεί στη Γαλλική Δημοκρατία, αν οφείλεται σε μη εκπλήρωση των υποχρεώσεών της.

55. Η Γαλλική Κυβέρνηση φρονεί ότι εκπλήρωσε όλες τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες. Μετέφερε ορθώς τις οδηγίες στο εσωτερικό δίκαιο και ενίσχυσε την τήρηση των διατάξεων με κυρώσεις, οι οποίες είναι το ίδιο αυστηρές όπως οι κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεων εθνικών διατάξεων που δεν έχουν σχέση με το κοινοτικό δίκαιο. Περαιτέρω, έλαβε τα αναγκαία μέτρα για να υποστούν πράγματι μετατροπή όλες οι εγκαταστάσεις καύσεως απορριμμάτων. Βάσει αυτών των μέτρων, ο αριθμός των μη συμβατών εγκαταστάσεων μειώθηκε σημαντικά. Δεν μπορεί να της προσάπτεται ότι κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας 7 εγκαταστάσεις εξακολουθούσαν να μην έχουν εκσυγχρονιστεί από αυτούς που τις εκμεταλλεύονται.

56. Επομένως, τίθεται το ζήτημα ποιές υποχρεώσεις επιβάλλει η Συνθήκη και οι δύο εφαρμοστέες οδηγίες στα κράτη μέλη, όταν η αντίθετη προς τη Συνθήκη κατάσταση δεν συνίσταται άμεσα σε πράξη ή παράλειψη του κράτους, αλλά σε πράξη ιδιωτών επιχειρηματιών.

α) Δεν υφίσταται λειτουργία των εγκαταστάσεων υπό άμεσο ή έμμεσο κρατικό έλεγχο

57. Το πρόβλημα αυτό τίθεται πάντως μόνον όταν ο άμεσα υπεύθυνος — με εξαίρεση διοικητικά μέτρα τάξεως — δεν υπόκειται πράγματι σε άμεση κρατική επιρροή. Αν, αντιθέτως, τις εγκαταστάσεις εκμεταλλεύονται οι ίδιοι οι δήμοι ή άλλοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως, θα πρέπει να καταλογίζεται στο κράτος μέλος η συμπεριφορά τους όπως η συμπεριφορά ενός φορέα της κρατικής οργανώσεως.

Κατά πάγια νομολογία, το κράτος μέλος δεν μπορεί πράγματι να επικαλεστεί λόγους της εσωτερικής του έννομης τάξης για να δικαιολογήσει παράβαση εκ μέρους φορέων της εσωτερικής του οργανώσεως [20]. Το ίδιο ισχύει στην περίπτωση κατά την οποία οι έχοντες την εκμετάλλευση είναι επιχειρήσεις που χρηματοδοτούνται από το κράτος και τελούν υπό τον άμεσο έλεγχό του [21].

58. Εν προκειμένω, η Επιτροπή δεν προσκόμισε εντούτοις κανένα στοιχείο για το ότι η λειτουργία των εγκαταστάσεων καύσεως απορριμμάτων πραγματοποιείται άμεσα ή έμμεσα από κρατικούς φορείς. Επομένως, πρέπει κατωτέρω να ληφθεί ως βάση το ότι πρόκειται για ιδιώτες εκμεταλλευομένους τις εγκαταστάσεις επί των οποίων το κράτος μπορεί να ασκεί επιρροή μόνο μέσω διοικητικών μέτρων.

β) Η μέχρι τούδε νομολογία

59. Το Δικαστήριο ασχολήθηκε κατ' επανάληψη με ερωτήματα αφορώντα το κατά πόσο ένα κράτος μέλος μπορεί να ευθύνεται για το ότι μια πράξη ιδιωτών ή μια πραγματική κατάσταση αντιβαίνει προς τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου.

60. Στην υπόθεση C-265/95 [22], η Επιτροπή προσήψε στη Γαλλική Δημοκρατία ότι δεν έλαβε μέτρα κατά βιαίων ενεργειών γεωργών, με τις οποίες αυτοί εμπόδιζαν την εισαγωγή οπωροκηπευτικών στη Γαλλία. Το Δικαστήριο έκρινε ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται κατά το άρθρο 28 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 10 ΕΚ, να λαμβάνουν κάθε αναγκαίο και πρόσφορο μέτρο για να διασφαλίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων [23]. Συναφώς, δέχθηκε ότι τα κράτη μέλη έχουν βεβαίως διακριτική ευχέρεια κατά την επιλογή των μέτρων που είναι τα πιο κατάλληλα για τη διατήρηση της δημόσιας ασφάλειας και τάξεως, τόνισε όμως συγχρόνως ότι η άσκηση αυτής της ευχέρειας υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου [24].

61. Στις προτάσεις του επί της υποθέσεως αυτής, ο γενικός εισαγγελέας Lenz τόνισε ότι δεν μπορεί να απαιτείται από το κράτος μέλος η επίτευξη ορισμένου αποτελέσματος — της απόλυτης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων — (obligation de résultat). Αντιθέτως, το κράτος μέλος υποχρεούται μόνο να λαμβάνει όλα τα κατάλληλα μέτρα για την επίτευξη του σκοπού αυτού (obligation de moyens) [25].

62. Την ίδια συλλογιστική ακολούθησε το Δικαστήριο στην παρατιθέμενη από τη Γαλλική Κυβέρνηση απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας [26]. Στην υπόθεση εκείνη, η Επιτροπή

20 — Απόφαση της 6ης Ιουλίου 2000, C-236/99, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2000, σ. I-5657, σκέψεις 22 και 23 με περαιτέρω παραπομπές).

21 — Βλ. την απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1982, 249/81, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1982, σ. 4005, σκέψη 15) «Buy Irish», και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Lenz, της 9ης Ιουλίου 1997, στην υπόθεση C-265/95, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1997, σ. I-6959, συγκεκριμένα 6961, σημείο 9).

22 — Απόφαση 9ης Δεκεμβρίου 1997, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1997, σ. I-6959).

23 — Απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, παρατεθείσα στην υποσημείωση 22, σκέψη 32.

24 — Απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, παρατεθείσα στην υποσημείωση 22, σκέψεις 33 έως 35.

25 — Προτάσεις στην υπόθεση C-265/95, παρατεθείσες στην υποσημείωση 21, σημείο 45.

26 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 11, σ. I-5688.

διατύπωσε, μεταξύ άλλων, την αιτίαση ότι οι ιταλικές αρχές δεν είχαν λάβει μέτρα κατά της ανεξέλεγκτης διαθέσεως αποβλήτων στη ζώνη της κοίτης του χειμάρρου San Rocco και ότι ως εκ τούτου η Ιταλία παρέβη τις οδηγίες του Συμβουλίου 75/442/ΕΟΚ, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων [27] (στο εξής: οδηγία 75/442), όπως ίσχυε τόσο αρχικώς όσο και κατόπιν της τροποποιήσεως με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ [28]. Οι διατάξεις αυτές υποχρέωναν τα κράτη μέλη να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι τα στερεά απόβλητα θα διατίθενται χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτουν το περιβάλλον.

63. Κατά το Δικαστήριο, από την πραγματική κατάσταση στη ζώνη της κοίτης του χειμάρρου San Rocco δεν ήταν δυνατό να συναχθεί άμεσα ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία [29]. Πράγματι, η οδηγία επιβάλλει απλώς στα κράτη μέλη να λάβουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα απόβλητα θα διατίθενται χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την υγεία του ανθρώπου και το περιβάλλον. Εντούτοις, η συνέχιση της πραγματικής αυτής καταστάσεως, ιδίως όταν έχει ως συνέπεια σημαντική φθορά του περιβάλλοντος για μακρό χρονικό διάστημα, ενδέχεται να σημαίνει ότι το κράτος μέλος έχει υπερβεί το περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά την εκτίμηση της αναγκαιότητας των μέτρων [30].

64. Στις περιπτώσεις αυτές, επομένως, το Δικαστήριο συνήγαγε την ύπαρξη παραβάσεως από το ότι το κράτος μέλος δεν είχε ασκήσει ορθώς την ευχέρεια εκτιμήσεως που διέθετε για τα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν.

65. Οι εκάστοτε διατάξεις, από τις οποίες προέκυπταν οι υποχρεώσεις των κρατών μελών, περιείχαν πάντως και στις δύο περιπτώσεις μόνον πολύ γενικές ρυθμίσεις. Στην πρώτη περίπτωση, από το άρθρο 10 ΕΚ προέκυπτε ένα γενικό καθήκον συνεργασίας των κρατών μελών όσον αφορά τη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Στη δεύτερη περίπτωση, η οδηγία περί στερεών αποβλήτων επέβαλε μόνο την επίτευξη ενός πολύ αόριστου στόχου και άφηνε το κράτος μέλος ελεύθερο να αποφασίσει ποια μέτρα ήταν στη συγκεκριμένη περίπτωση αναγκαία.

66. Τελείως διαφορετική κατεύθυνση έχουν, αντιθέτως, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου [31] σχετικά με την οδηγία 76/160/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 1975, περί της ποιότητας των υδάτων κολυμβήσεως [32]. Από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής προκύπτει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να καταστεί η ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως σύμφωνη προς τις οριακές τιμές που καθορίζει το άρθρο 3 της οδηγίας εντός προθεσμίας δέκα ετών από της κοινοποιήσεώς της.

27 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86.

28 — ΕΕ L 78, σ. 32.

29 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, παρατεθείσα στην υποσημείωση 11, σκέψη 67.

30 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, παρατεθείσα στην υποσημείωση 11, σκέψη 68.

31 — Βλ., ιδίως, τις αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1993, C-56/90, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1993, σ. I-4109, σκέψεις 42 έως 46), της 8ης Ιουνίου 1999, C-198/97, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1999, σ. I-3257, σκέψη 35), και της 13ης Νοεμβρίου 2001, C-427/00, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 2001, σ. I-8535, σκέψη 14).

32 — ΕΕ ειδ. έκδ. 01/015, σ. 108.

67. Το Δικαστήριο θεώρησε με τις παρατιθέμενες αποφάσεις ότι υφίσταται παραβίαση της Συνθήκης, καταλογιστέα στα κράτη μέλη, όταν η ποιότητα ορισμένων υδάτων κολυμβήσεως δεν ανταποκρίνεται στις σχετικές προδιαγραφές μετά τη λήξη της προθεσμίας. Το Δικαστήριο απέρριψε το επιχείρημα των κρατών μελών ότι έπραξαν τα πάντα για να εξασφαλίσουν την τήρηση των οριακών τιμών με την ακόλουθη παρατήρηση:

«Η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση επιτεύξεως ορισμένων αποτελεσμάτων, χωρίς να τους παρέχει τη δυνατότητα να επικαλούνται, εκτός των παρεκκλίσεων που η οδηγία προβλέπει, εξαιρετικές περιστάσεις προκειμένου να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση της υποχρεώσεως αυτής.» [33].

68. Το Δικαστήριο άφησε ανοικτό το ζήτημα αν ένα κράτος μέλος μπορεί να επικαλεστεί ότι η τήρηση των τιμών ήταν αντικειμενικώς αδύνατη, δεδομένου ότι τα οικεία κράτη μέλη δεν απέδειξαν την αντικειμενική αδυναμία [34].

69. Στις αποφάσεις αυτές ήταν αρκετό για τη διαπίστωση καταλογιστέας παραβάσεως το ότι τα κράτη μέλη δεν κατέστησαν δυνατή την επίτευξη ενός αποτελέσματος, ήτοι τη δημιουργία ορισμένης καταστάσεως του περιβάλλοντος, δηλαδή τα κράτη μέλη υπείχαν μια «obligation de résultat». Διαφορετικά από την πρώτη κατηγορία περιπτώσεων, στη δεύτερη κατηγορία επρόκειτο πάντως για την επίτευξη απολύτως συγκεκριμένων ποσοτικών σκοπών. Επί πλέον, η οδηγία περί υδάτων κολυμβήσεως παρείχε στα κράτη μέλη χρονικό διάστημα δέκα ετών για τη βελτίωση της ποιότητας του ύδατος.

70. Από τη μέχρι τούδε νομολογία πρέπει επομένως να συναχθεί το συμπέρασμα ότι από τη συγκεκριμένη διαμόρφωση των υποχρεώσεων των κρατών μελών εξαρτάται αν από αυτά απαιτείται μόνον η ανάληψη δράσεως και η επιλογή των μέτρων που πρέπει να ληφθούν εμπίπτει στη διακριτική τους ευχέρεια, ή αν πρέπει να εξασφαλίσουν μια συγκεκριμένη επιτυχή έκβαση.

γ) Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών κατά τις οδηγίες 89/369 και 89/429

71. Πριν από την εξέταση των εν προκειμένω επιδίκων οδηγιών όσον αφορά τις προκύπτουσες από αυτές συγκεκριμένες υποχρεώσεις των κρατών μελών, πρέπει ακόμη μια φορά να υπομνηστεί η ουσία της οδηγίας. Κατά το άρθρο 249, παράγραφος 3, ΕΚ, η οδηγία χαρακτηρίζεται από το ότι δεσμεύει το κράτος μέλος ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά του αφήνει εντούτοις την ελευθερία επιλογής του τύπου και των μέσων.

33 — Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2001, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (παρατεθείσα στην υποσημείωση 31, σ. I-5695, σκέψη 14) με αναφορά στις αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1993, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (παρατεθείσα στην υποσημείωση 31, σ. I-5695, σκέψεις 42 έως 44, και της 25ης Μαΐου 2000, C-307/98, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2000, σ. I-3933, σκέψεις 48 και 49). Βλ. περαιτέρω, την απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, παρατεθείσα στην υποσημείωση 31, σ. I-5695, σκέψη 35. Ομοίως αυστηρή είναι η νομολογία ως προς την τήρηση της οδηγίας 75/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί της απαιτουμένης ποιότητος των υδάτων επιφάνειας που προορίζονται για την παραγωγή πόσιμου ύδατος στα κράτη μέλη (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 80). Βλ. συναφώς την απόφαση της 8ης Μαρτίου 2001, C-266/99, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-1981, σκέψεις 26 έως 28).

34 — Αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1993, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (παρατεθείσα στην υποσημείωση 31, σ. I-5695, σκέψεις 45 και 46), και Επιτροπή κατά Γερμανίας (παρατεθείσα στην υποσημείωση 31, σ. I-5695, σκέψεις 40 και 41).

72. Επομένως, οι οδηγίες επιβάλλουν ακριβώς στα κράτη μέλη την επίτευξη ενός επιτυχούς αποτελέσματος. Προκειμένου να επιτευχθούν ενιαίες συνθήκες στην κοινή αγορά, δεν αρκεί συχνά να υφίστανται σε όλα τα κράτη μέλη οι ίδιες νομικές προυποθέσεις-πλαίσιο, αλλ' αντιθέτως χρειάζεται και η εφαρμογή των διατάξεων για την υλοποίηση των επιδιωκόμενων ενιαίων συνθηκών. Είναι μάλλον ασύνηθες για μια οδηγία να απαιτεί από τα κράτη μέλη μόνον την ανάληψη δράσεως, χωρίς συγχρόνως να επιτυγχάνεται με αυτόν τον τρόπο συγκεκριμένο αποτέλεσμα.

73. Όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις των οδηγιών 89/369 και 89/429, οι ρυθμίσεις αυτές εντάσσονται σε μια συνολική στρατηγική της κοινότητας για την προστασία του περιβάλλοντος και για τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως. Τελούν σε συνάρτηση με διάφορα προγράμματα δράσεως και άλλες νομικές πράξεις. Οι εγκαταστάσεις καύσεως αστικών απορριμμάτων αποτέλεσαν ήδη, πριν από την έκδοση των εν προκειμένω σχετικών οδηγιών, αντικείμενο της οδηγίας 75/442 περί απορριμμάτων και της οδηγίας 84/360 για την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως που προέρχεται βιομηχανικές εγκαταστάσεις.

74. Τόσο κατά την οδηγία 75/442 όσο και κατά την οδηγία 84/360, τα κράτη μέλη όφειλαν να θεσπίσουν διαδικασίες για την έγκριση και την τακτική διενέργεια κρατικών ελέγχων στις εγκαταστάσεις απορρίψεως απορριμμάτων. Το άρθρο 2 της οδηγίας 89/369 επιβεβαιώνει ακόμη μια φορά την ανάγκη άδειας για νέες εγκαταστάσεις καύσεως αστικών απορριμμάτων.

75. Κατά το άρθρο 13 της οδηγίας 84/360, τα κράτη μέλη υποχρεούνται γενικώς να καταβάλλουν προσπάθειες για τη σταδιακή προσαρμογή στο στάδιο της τεχνολογίας των βιομηχανικών εγκαταστάσεων που δημιουργούν εκπομπές. Οι οδηγίες 89/369 και 89/429 συγκεκριμενοποιούν την υποχρέωση αυτή μέσω επακριβών προδιαγραφών για εγκαταστάσεις καύσεως αστικών απορριμμάτων, από τις οποίες προδιαγραφές επιτρέπεται παρέκκλιση μόνο σε πολύ περιορισμένες περιπτώσεις (άρθρο 4, παράγραφος 4, στοιχείο α', δεύτερη φράση, και παράγραφος 3, της οδηγίας 89/429· άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/369).

76. Το άρθρο 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 89/429 διευκρινίζει συναφώς ότι δεν είναι αρκετή η θέσπιση των σχετικών διατάξεων, όπως θα μπορούσε να θεωρηθεί ενόψει της πρώτης παραγράφου της διατάξεως, θεωρούμενης αυτοτελώς. Αντιθέτως, οι εθνικές αρχές οφείλουν να μεριμνούν για την υλοποίηση των διατάξεων.

77. Οι ακριβείς προδιαγραφές της οδηγίας συνηγορούν υπέρ του ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να θέσει στα κράτη μέλη ένα συγκεκριμένο στόχο του οποίου την επίτευξη οφείλουν να διασφαλίζουν (υποχρέωση αποτελέσματος). Το γεγονός επίσης ότι για τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις προβλεπόταν εν πάση περιπτώσει χρονικό διάστημα έξι ετών για τη μετατροπή ενισχύει αυτή την άποψη. Εν προκειμένω, η κατάσταση είναι παρόμοια με τις προδιαγραφές της οδηγίας για τα ύδατα κολυμβήσεως. Ενώ η ποιότητα του ύδατος στην περίπτωση των

υδάτων κολυμβήσεως εξαρτάται εντούτοις από πολλούς παράγοντες, που ενδεχομένως δύσκολα μπορούν να επηρεαστούν, ορισμένες προϋποθέσεις καύσεως σε μια εγκατάσταση καύσεως απορριμμάτων είναι, μέσω τεχνολογικών μέτρων, όπως παραδείγματος χάρι την προσθήκη βοηθητικών καυστήρων, συγκριτικά ευκολότερο να εξασφαλιστούν.

78. Περαιτέρω, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι πρόκειται για δυνάμενο να εξακριβωθεί αριθμό εγκαταστάσεων, δηλαδή εν προκειμένω για 70 περίπου εγκαταστάσεις αντίστοιχου δυναμικού στη Γαλλία. Η κατασκευή και η λειτουργία αυτών των εγκαταστάσεων χρήζουν αδείας σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και των εθνικών διατάξεων μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο. Υπόκεινται στον συνεχή έλεγχο των αρχών των κρατών μελών. Οι αρχές έχουν ιδίως τη δυνατότητα να εντέλλονται την παύση της λειτουργίας των εγκαταστάσεων όταν δεν τηρούνται οι κατά νόμο προϋποθέσεις για τη λειτουργία τους.

79. Αυτό διακρίνει την παρούσα περίπτωση από τις συγκυρίες που αφορούσαν οι αποφάσεις Επιτροπή κατά Γαλλίας[35] και Επιτροπή κατά Ιταλίας[36]. Στις περιπτώσεις εκείνες, οι αρχές είχαν να κάνουν με ένα μεγάλο αριθμό αγνώστων δραστών, οι οποίοι παρεμπόδιζαν την κυκλοφορία εμπορευμάτων ή διέθεταν απορρίμματα παρανόμως. Επομένως, απεκλείετο για πρακτικούς λόγους η δυνατότητα των εθνικών αρχών να εμποδίσουν οποιαδήποτε παραβίαση του κοινοτικού δικαίου.

35 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 22, σ. I-5694.

36 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 11, σ. I-5688.

80. Επιπροσθέτως, τέλος, οι προβλεπόμενες στις οδηγίες προϋποθέσεις καύσεως εξυπηρετούν τον στόχο περιορισμού της εκπομπής διοξινών. Λόγω των σημαντικών κινδύνων για την υγεία των ανθρώπων και για το περιβάλλον, που προέρχεται από αυτές τις ουσίες, η αυστηρή τήρηση των προδιαγραφών της οδηγίας έχει εξέχουσα σημασία[37].

81. Για τους λόγους αυτούς, οι οδηγίες 89/369 και 89/429 πρέπει να θεωρηθούν ότι έχουν την έννοια ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται οπωσδήποτε να μεριμνούν για την τήρηση των προϋποθέσεων καύσεως στις εγκαταστάσεις που τελούν υπό κρατικό έλεγχο. Σε περίπτωση μη τηρήσεως αυτών των προυποθέσεων, δεν μπορούν κατά κανόνα να αμυνθούν με το ότι έχουν λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να παρακινήσουν τους εκμεταλλευομένους στις εγκαταστάσεις στην τήρηση των προϋποθέσεων.

δ) Αποκλεισμός της υπάρξεως παραβάσεως σε περίπτωση αντικειμενικής αδυναμίας επιτεύξεως των προβλεπομένων σκοπών

82. Στην καλύτερη των περιπτώσεων, πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο αν κατ' εξαίρεση αποκλείεται η ύπαρξη καταλογιστέας παραβάσεως όταν το κράτος μέλος αποδει-

37 — Στην οδηγία 2000/76/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 2000, για την αποτέφρωση των αποβλήτων (ΕΕ L 332, σ. 91), που θα αντικαταστήσει τις οδηγίες 89/369 και 89/429 από τις 28 Δεκεμβρίου 2005, η οριακή τιμή για διοξίνες και φουράνια ορίστηκε εν τω μεταξύ σε 0,1 g I-EQ/m3 [βλ. το άρθρο 7 σε συνδυασμό με το παράρτημα V, στοιχείο δ']. Οι εκπομπές των επίδικων εγκαταστάσεων υπερέβαιναν εν μέρει το εκατονταπλάσιο ή το χιλιοπλάσιο αυτής της τιμής.

κνύει ότι ήταν αντικειμενικώς αδύνατο να επιτευχθούν εγκαίρως οι προβλεπόμενοι από την οδηγία σκοποί. Τη δυνατότητα αυτή δεν απέκλεισε πάντως το Δικαστήριο πλήρως με τις αποφάσεις επί της οδηγίας για την ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως [38]. Σε μια άλλη επίσης αλληλουχία εξέτασε κατά πόσον η ανωτέρα βία μπορεί να συνιστά απόλυτο κώλυμα για την εκπλήρωση υποχρεώσεων που απορρέουν από μια οδηγία [39].

83. Η Γαλλική Κυβέρνηση παρέθεσε μια σειρά μέτρων που έχει λάβει από το 1996, προκειμένου να πραγματοποιηθεί προσαρμογή των εγκαταστάσεων καύσεως απορριμμάτων. Ως έσχατο μέσον, οι αρχές διέταξαν σε ορισμένες περιπτώσεις την παρακαταθήκη των απαραίτητων για τον εκσυγχρονισμό ποσών (consignation). Ο ισχυρισμός αυτός όμως ουδόλως αρκεί για να αποδειχθεί ότι η έγκαιρη μετατροπή του εξοπλισμού ή η παύση λειτουργίας μη συμβατών προς τις λειτουργίες εγκαταστάσεων ήταν αντικειμενικώς αδύνατες.

84. Από της εκδόσεως της οδηγίας το 1989, ήταν γνωστό τους εκμεταλλευομένους τις εγκαταστάσεις και στις αρμόδιες αρχές ποια πρότυπα έπρεπε να τηρούν οι υφιστάμενες εγκαταστάσεις την 1η Δεκεμβρίου 1996. Ακόμη και αν ληφθούν υπόψη οι προθεσμίες, οι οποίες απαιτούνται για τον σχεδιασμό, την έγκριση και την εφαρμογή ευρέων μέτρων εκσυγχρονισμού, δεν μπορεί επομένως να γίνει αντιληπτό σε ποιες ανυπέρβλητες πραγματικές δυσχέρειες θα προσέκρουε η έγκαιρη μετατροπή εξοπλισμού υφισταμένων εγκαταστάσεων. Νέες εγκαταστάσεις, οι οποίες δεν ανταποκρίνονταν στις προϋποθέσεις των οδηγιών, δεν θα έπρεπε καν να έχουν αρχίσει να λειτουργούν.

85. Οι αρχές δεν διέταξαν την παύση λειτουργίας των επίδικων εγκαταστάσεων. Συναφώς, η Γαλλική Κυβέρνηση προέβαλε ότι αυτό αποκλειόταν λόγω της συσσωρεύσεως απορριμμάτων. Εντούτοις, δεν εξέθεσε γιατί δεν ήταν δυνατό να μεταφερθούν προσωρινώς τα απορρίμματα στην περίπτωση παύσεως λειτουργίας μεμονωμένων εγκαταστάσεων μέχρι της μετατροπής του εξοπλισμού τους σε γειτονικές εγκαταστάσεις ή να διατεθούν μέσω εναποθέσεως σε χώρους απορριμμάτων.

ε) Εξέταση, επικουρικώς, των μέτρων που έλαβαν οι γαλλικές αρχές

86. Αν το Δικαστήριο, σε αντίθεση προς την υποστηριζόμενη εδώ άποψη, δεν συναγάγει από τις οδηγίες 89/369 και 89/429 υποχρέωση επιτεύξεως αποτελέσματος των κρατών μελών για την τήρηση των προβλεπομένων στις οδηγίες αυτές προϋποθέσεων, τότε έχει σημασία το αν οι γαλλικές αρχές έκαναν ορθή χρήση της διακριτικής τους ευχέρειας όσον αφορά τα μέτρα που ήταν απαραίτητα για την επίτευξη των σκοπών των οδηγιών.

87. Συναφώς, θα μπορούσε ιδίως να συνηγορήσει υπέρ της υπερβάσεως των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας το ότι επί μακρό χρονικό διάστημα υπήρξε χαρα-

38 — Βλ. την υποσημείωση 34, σ. I-5696.

39 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1985, 101/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1985, σ. 2629, σκέψη 16).

κτηριστικός κίνδυνος για την υγεία του ανθρώπου ή φθορά του περιβάλλοντος [40].

88. Εν προκειμένω, η Γαλλική Κυβέρνηση δεν μπορεί να επικαλεστεί το ότι κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας λίγες μόνον εγκαταστάσεις εξακολουθούσαν να μην ανταποκρίνονται στις προδιαγραφές των οδηγιών. Ενόψει των κινδύνων για την υγεία του ανθρώπου που απορρέουν από την εμφάνιση διοξίνης στο περιβάλλον και επομένως στην τροφική αλυσίδα από κάθε μεμονωμένη εγκατάσταση που εκπέμπει αέρια, ο συνολικός αριθμός των μη συμβατών προς τις οδηγίες εγκαταστάσεων στερείται σημασίας για τη διαπίστωση της παραβάσεως [41].

89. Την 1η Δεκεμβρίου 1996, 40 από συνολικώς 70 περίπου εγκαταστάσεις δεν ανταποκρίνονταν στις προδιαγραφές των οδηγιών. Όταν έληξε η προθεσμία που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, η συνεπεία των 7 επίδικων εγκαταστάσεων παράβαση διαρκούσε ήδη τρία έτη, καθόσον επρόκειτο για υφιστάμενες εγκαταστάσεις. Νέες εγκαταστάσεις έπρεπε να πληρούν τις επιταγές της οδηγίας 89/369 από εννέα έτη. Ούτε με το υπόμνημα ανταπαντήσεως της 20ής Αυγούστου 2001 η Γαλλική Κυβέρνηση ανακοίνωσε ότι οι εγκαταστάσεις της Χάβρης και του Maubeuge εξακολουθούσαν να μην έχουν πλήρως μετατραπεί. Συναφώς, οι εκπομπές διοξίνης των δύο αυτών εγκαταστάσεων ήταν εν μέρει οκτώ ως δέκα φορές μεγαλύτερες από την τιμή των 10 ng I-TEQ/m^3, της οποίας γενικώς δεν σημειώνεται υπέρβαση όταν τηρούνται οι προβλεπόμενες προυποθέσεις καύσεως.

90. Περαιτέρω, συνιστά πλημμελή άσκηση διακριτικής ευχέρειας το ότι οι αρμόδιες αρχές, μολονότι γνώριζαν την αντίθετη προς τις οδηγίες κατάσταση των εγκαταστάσεων, έλαβαν χωρίς προφανή λόγο, με σημαντική καθυστέρηση, συγκεκριμένα μέτρα έναντι των εκμεταλλευομένων τις εγκαταστάσεις. Συγκεκριμένα, από την ανακοίνωση της Γαλλικής Κυβερνήσεως της 11ης Φεβρουαρίου 2000 προκύπτει ότι στους εκμεταλλευομένους τις εγκαταστάσεις La Rochelle, Douchy-les-Mines, Maubeuge, Rouen και Χάβρης τάχθηκαν προθεσμίες για τη μετατροπή του εξοπλισμού τους με οχλήσεις των νομαρχών του Μαΐου και Ιουλίου 1998, επομένως μόλις ενάμισυ χρόνο μετά την καταληκτική ημερομηνία κατά την οποία οι υφιστάμενες εγκαταστάσεις έπρεπε να έχουν ήδη μετατραπεί. Η εντολή για σύσταση παρακαταθήκης (consignation) δόθηκε εν μέρει με πρόσθετη καθυστέρηση στην περίπτωση της Χάβρης τον Ιούλιο του 2001. Σε καμία περίπτωση δεν διατάχθηκε η παύση λειτουργίας μιας εγκαταστάσεως, ούτε προτάθηκαν εναλλακτικοί τρόποι απορρίψεως.

91. Επομένως, επιβάλλεται επικουρικώς η διαπίστωση ότι οι γαλλικές αρχές, εν πάση περιπτώσει, δεν έλαβαν επαρκώς εγκαίρως και αποτελεσματικώς μέτρα κατά της αντίθετης προς τις οδηγίες καταστάσεως των επίδικων εγκαταστάσεων καύσεως και, ως εκ τούτου, παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από τις οδηγίες 89/369 και 89/429.

40 — Βλ. την απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, παρατεθείσα στην υποσημείωση 11, σ. I-5688, σκέψη 68.

41 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, παρατεθείσα στην υποσημείωση 11, σ. I-5688, σκέψη 70.

VII — Δικαστικά έξοδα

92. Η επιδίκαση των δικαστικών εξόδων στηρίζεται στο άρθρο 69 του Κανονισμού Διαδικασίας, κατά την παράγραφο 2 του οποίου ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν παραιτήθηκε εν μέρει από την προσφυγή της, το άρθρο 69, παράγραφος 5, του Κανονισμού Διαδικασίας δεν έχει εφαρμογή.

VIII — Πρόταση

93. Βάσει των προηγουμένων σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να εκδώσει απόφαση με το ακόλουθο διατακτικό:

1) Η Γαλλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/369/ΕΟΚ και από τα άρθρα 2, πρώτη φράση, στοιχείο α', και 4 της οδηγίας 89/329/ΕΟΚ, καθώς και από το άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ, διότι δεν έλαβε όλα τα αναγκαία και κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι όλες οι εγκαταστάσεις καύσεως είτε λειτουργούν σύμφωνα με τις επιβαλλόμενες από τις οδηγίες 89/369/ΕΟΚ και 89/329/ΕΟΚ προϋποθέσεις καύσεως είτε παύουν εγκαίρως να λειτουργούν, δηλαδή για τις νέες εγκαταστάσεις μέχρι την 1η Δεκεμβρίου 1990 και για τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις μέχρι την 1η Δεκεμβρίου 1996.

2) Η Γαλλική Δημοκρατία καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα.