ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA της 2ας Οκτωβρίου 1986 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί προσφυγής λόγω παραβάσεως που άσκησε η Επιτροπή κατά του Βασιλείου του Βελγίου ζητώντας να αναγνωριστεί ότι το εν λόγω κράτος δεν μετέφερε πλήρως στην εσωτερική έννομη τάξη του τις διατάξεις της οδηγίας 78/319/ΕΟΚ της 20ής Μαρτίου 1978 περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων [1].

2. Η οδηγία αυτή του Συμβουλίου που εκδόθηκε βάσει των άρθρων 100 και 235 της Συνθήκης ΕΟΚ αποβλέπει στην άρση των παραγόντων ανισότητας των όρων ανταγωνισμού που οφείλονται στην ανομοιογένεια των διατάξεων που ήδη εφαρμόζονται ή βρίσκονται στο στάδιο της προπαρασκευής στα διάφορα κράτη μέλη σχετικά με τη διάθεση των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων και, αφετέρου, στη θέσπιση ορισμένων ειδικών διατάξεων στο πλαίσιο της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και της βελτίωσης της ποιότητας ζωής.

Τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα « για να προωθήσουν προπαντός άλλου την πρόληψη, την ανακύκλωση και τη μετατροπή των αποβλήτων » (άρθρο 4), καθώς επίσης και για « να εξασφαλίσουν τη διάθεση των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να επέρχεται ζημία στο περιβάλλον » (άρθρο 5, παράγραφος 1). Τα κράτη μέλη οφείλουν συνεπώς να λάβουν τα αναγκαία μέτρα « για να απαγορεύσουν την ανεξέλεγκτη εγκατάλειψη, απόρριψη, εναπόθεση και μεταφορά των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων καθώς και την παραχώρησή τους σε εγκαταστάσεις, βιομηχανίες και επιχειρήσεις άλλες από αυτές που προβλέπονται στο άρθρο 9, παράγραφος 1 », (άρθρο 5, παράγραφος 2), και να υποδείξουν ή να συστήσουν « την ή τις αρμόδιες αρχές στις οποίες ανατίθεται, εντός μιας καθορισμένης ζώνης η κατάστρωση σχεδίων, η οργάνωση, η παροχή αδείας και η εποπτεία των εργασιών διαθέσεως των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων » (άρθρο 6).

Εξάλλου τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν σειρά μέτρων σχετικά με τους επιχειρηματίες που ασχολούνται με την παραγωγή, κατοχή, διάθεση ή μεταφορά των εν λόγω αποβλήτων.

Τα κράτη μέλη όφειλαν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθούν προς την οδηγία εντός προθεσμίας 24 μηνών από την κοινοποίησή της. Άρα το Βασίλειο του Βελγίου όφειλε να έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του το αργότερο μέχρι τις 22 Μαρτίου 1980.

Με έγγραφο της 2ας Μαΐου 1980, η βελγική κυβέρνηση πληροφόρησε την Επιτροπή ότι, λόγω ενός εθνικού νομοθετικού κειμένου που ίσχυε ήδη πριν από την κοινοποίηση της οδηγίας [2], το οικείο νομικό σύστημα ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία, με εξαίρεση έναν πίνακα ο οποίος βρίσκεται ήδη στο στάδιο της προσαρμογής.

* Μετάφραση από τα πορτογαλικά.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 161.

2 — Πρόκειται συγκεκριμένα για το νόμο της 22ας Ιουλίου 1974 περί των τοξικών αποβλήτων (*Moniteur belge* της 1.3.1975) και για το βασιλικό διάταγμα της 9ης Φεβρουαρίου 1976 περί γενικού κανονισμού των τοξικών αποβλήτων (*Moniteur belge* της 14.2.1976).

Η Επιτροπή είχε διαφορετική άποψη, όχλησε σχετικώς τη βελγική κυβέρνηση και αφού θεώρησε ότι η τελευταία δεν προέβαλε βάσιμες δικαιολογίες εξέδωσε τελικά αιτιολογημένη γνώμη κατά την έννοια του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ. Το Βέλγιο δεν αντέδρασε εντός της προθεσμίας που του έταξε σχετικώς η Επιτροπή οπότε η τελευταία προσέφυγε ενώπιον του Δικαστηρίου κατά του εν λόγω κράτους λόγω παραβάσεως των υποχρεώσεων που υπέχει από τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου.

Η Επιτροπή επαναλαμβάνει στο δικόγραφο της προσφυγής την αιτιολογημένη γνώμη που εξέδωσε και κατηγορεί συγκεκριμένα το καθού κράτος μέλος για παράβαση του άρθρου 14, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου.

3. Το άρθρο 14, παράγραφος 1, της οδηγίας ορίζει τα ακόλουθα:

« Κάθε εγκατάσταση, βιομηχανία ή επιχείρηση που παράγει, κατέχει ή/και διαθέτει τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα οφείλει:

— να τηρεί μητρώο στο οποίο αναφέρονται η ποσότητα, η φύση, τα φυσικά και χημικά χαρακτηριστικά, η προέλευση, οι μέθοδοι και οι χώροι διαθέσεως και οι ημερομηνίες παραλαβής ή εκχωρήσεως των αποβλήτων·

— ή/και να παρέχουν τις πληροφορίες αυτές στις αρμόδιες αρχές κατόπιν αιτήσεώς τους. »

Και με την αιτιολογημένη γνώμη και με την προσφυγή η Επιτροπή φρονεί προφανώς ότι μια από τις πλευρές της παράβασης της εν λόγω διάταξης της οδηγίας από το βελγικό κράτος έγκειται στο ότι το τελευταίο δεν πρόβλεψε με τη νομοθεσία του την υποχρέωση των εγκαταστάσεων, βιομηχανιών ή επιχειρήσεων που παράγουν, κατέχουν και/ή διαθέτουν τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα να *τηρούν μητρώο* στο οποίο να αναφέρονται ορισμένα στοιχεία.

Ωστόσο το άρθρο 14, παράγραφος 1, προβλέπει ότι η υποχρέωση τηρήσεως μητρώου όπου αναφέρονται ορισμένες ενδείξεις ή της παροχής των σχετικών πληροφοριών στις αρμόδιες αρχές κατόπιν αιτήσεώς τους επιβάλλεται σωρευτικά ή διαζευκτικά (« και/ή »).

Κληθείσα από το Δικαστήριο να διευκρινίσει τη θέση της ως προς αυτό το ζήτημα η Επιτροπή τροποποίησε τις σχετικές αιτιάσεις της, φρονεί όμως ότι η υποχρέωση τηρήσεως μητρώου αποτελεί το πλέον αποτελεσματικό μέσο για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας.

Το στοιχείο αυτό όμως δεν προκύπτει από το γράμμα της οδηγίας και γι' αυτό το λόγο η Επιτροπή περιόρισε τις αιτιάσεις της στο ότι το Βέλγιο, επιλέγοντας την υποχρέωση παροχής πληροφοριών που προβλέπει το άρθρο 14, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας δεν επιβάλλει την υποχρέωση στους συγκεκριμένους επιχειρηματίες να παρέχουν *όλα* τα στοιχεία που απαιτεί σχετικά με το μητρώο η πρώτη περίπτωση της εν λόγω παραγράφου.

Το συμπέρασμα είναι ότι τα άρθρα 17 και 18 του βασιλικού διατάγματος της 9ης Φεβρουαρίου 1976 δεν ανταποκρίνονται πλήρως στις υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία. Συγκεκριμένα οι εν λόγω διατάξεις της βελγικής νομοθεσίας θεσπίζουν μεν την υποχρέωση δηλώσεως, ετήσιας, μηνιαίας ή κατά περίπτωση, πλην όμως δεν απαιτούν να περιέχονται στις σχετικές δηλώσεις όλα τα στοιχεία που αναφέρει το άρθρο 14, παράγραφος 1,

πρώτη περίπτωση. Ειδικότερα η εθνική νομοθεσία δεν απαιτεί από τους επιχειρηματίες να παρέχουν πληροφορίες ως προς τα φυσικά και χημικά χαρακτηριστικά των αποβλήτων ούτε ως προς τις ημερομηνίες παραλαβής ή εκχωρήσεώς τους· είναι λιγότερο σαφές το αν ελλείπει η μνεία του χώρου διαθέσεως των αποβλήτων, δεδομένου ότι το άρθρο 18 του βασιλικού διατάγματος αναφέρεται στον « προορισμό » των αποβλήτων, η διατύπωση όμως είναι ασαφής και αφήνει αμφιβολίες ως προς το αν έγινε πλήρως η μεταφορά της οδηγίας στη βελγική νομοθεσία.

Εξάλλου, ο βέλγος νομοθέτης προβλέπει μόνο ότι οι σχετικές δηλώσεις περιέχουν πληροφορίες σχετικά με τις μεθόδους διαθέσεως των αποβλήτων όταν οι εργασίες καταστροφής, εξουδετέρωσης ή διάθεσης γίνονται από τον ίδιο τον παραγωγό.

Με το υπόμνημα αντικρούσεως και με την ανταπάντηση η βελγική κυβέρνηση δήλωσε ότι έχει την πρόθεση να προσαρμόσει το βασιλικό διάταγμα της 9ης Φεβρουαρίου 1976 ώστε να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της Επιτροπής και ότι μάλιστα πριν από την προσαρμογή της νομοθεσίας, σκοπεύει να εκδώσει εγκύκλιο προκειμένου να πληρωθούν προσωρινά τα κενά της.

Πάντως οι νομοθετικές διατάξεις που προτίθεται να θεσπίσει η βελγική κυβέρνηση δεν ασκούν επιρροή εν προκειμένω διότι δεν εκδόθηκαν εγκαίρως. Η προσαρμογή της βελγικής έννομης τάξης στις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 14, παράγραφος 1, της οδηγίας 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ορθή και πλήρης παρά μόνο αφού τροποποιηθεί το βασιλικό διάταγμα της 9ης Φεβρουαρίου 1976. Για την ώρα διαπιστώνεται ότι το Βασίλειο του Βελγίου δεν εξεπλήρωσε — ως προς σχετικά ειδικό σημείο βεβαίως — ορισμένες υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω οδηγία, άρα από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

Όσον αφορά την εγκύκλιο που εξήγγειλε το Βέλγιο, είναι αναμφισβήτητο, όπως παρατηρεί η Επιτροπή με το απαντητικό υπόμνημα, ότι, αφού η οδηγία συνεπάγεται την επιβολή υποχρεώσεων σε υπηκόους των κρατών μελών, η μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο προϋποθέτει τη θέσπιση από τα κράτη μέλη νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων που είναι οι μόνες ικανές να ιδρύσουν υποχρεώσεις με την αναγκαία έννομη ισχύ. Επομένως η θέσπιση απλού διοικητικού μέτρου ή εσωτερικής εκτάσεως μέτρου δεν επαρκεί για την πλήρη πραγματοποίηση των στόχων της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη του κράτους μέλους.

4. Η δεύτερη αιτίαση παραβάσεως αφορά το άρθρο 14, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας που ορίζει τα ακόλουθα:

« Αν απόβλητα τοξικά και επικίνδυνα μεταφέρονται με σκοπό τη διάθεσή τους, πρέπει να συνοδεύονται με ένα έντυπο αναγνωρίσεώς τους, που να περιέχει τουλάχιστο τις ακόλουθες ενδείξεις:

— φύση·

— σύνθεση·

— όγκο ή μάζα των αποβλήτων·

— όνομα και διεύθυνση του παραγωγού ή του (των) προηγουμένου (-ων) κατόχου (-ων)·

— όνομα και διεύθυνση του επομένου κατόχου ή αυτού που θα προβεί στην τελική διάθεση·

— τον ειδικό χώρο του τόπου της τελικής διαθέσεως, αν ο τελευταίος είναι γνωστός. »

Απαντώντας στην αιτίαση παραβάσεως που της απηύθυνε η Επιτροπή, η βελγική κυβέρνηση πληροφόρησε κατά τη διοικητική φάση ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την εν λόγω διάταξη ανελήφθησαν με την ενσωμάτωση στο εσωτερικό δίκαιο ορισμένων διατάξεων της ευρωπαϊκής συμφωνίας περί διεθνών διά ξηράς μεταφορών επικινδύνων εμπορευμάτων και της διεθνούς συμβάσεως περί σιδηροδρομικών μεταφορών εμπορευμάτων, με τους νόμους της 10ης Αυγούστου 1960 και 24ης Ιανουαρίου 1974 αντιστοίχως.

Πράγματι το άρθρο 2 της οδηγίας 78/319/ΕΟΚ ορίζει ότι « τα κράτη μέλη που είναι συμβαλλόμενα μέρη σε μία ή περισσότερες διεθνείς συμβάσεις για τη μεταφορά επικινδύνων προϊόντων θεωρούνται ότι εφαρμόζουν τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας σε θέματα μεταφοράς », προσθέτει όμως στη συνέχεια ότι « αν τα μέτρα που έχουν ληφθεί κατ' εφαρμογή των συμβάσεων αυτών δεν είναι τουλάχιστον το ίδιο αυστηρά με εκείνα που απαιτούνται για την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας ». Είναι φανερό ότι η δήλωση του Συμβουλίου και της Επιτροπής από τα πρακτικά της συνόδου του Συμβουλίου της 20ής Μαρτίου 1978 που επικαλέστηκε το Βέλγιο κατά τη διοικητική φάση της υποθέσεως, με το από 27 Φεβρουαρίου 1984 έγγραφο όπου δεν γίνεται μνεία στην προϋπόθεση που θέτει το δεύτερο τμήμα του άρθρου 2 της οδηγίας, δεν μπορεί να αντιταχθεί κατά της εν λόγω διάταξης.

Διαπιστώνεται λοιπόν, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, ότι οι διατάξεις του βελγικού νομικού συστήματος όσον αφορά τη μεταφορά τοξικών και επικινδύνων ουσιών πρέπει να συμπληρωθούν για να ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις που θέτει το άρθρο 14, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας. Και τούτο διότι πρώτον οι διεθνείς συμβάσεις στις οποίες αναφέρεται το καθού κράτος αφορούν μόνο τις διά ξηράς και τις σιδηροδρομικές μεταφορές ενώ τίποτα δεν προβλέπεται σχετικά με τις ποτάμιες, θαλάσσιες ή αεροπορικές μεταφορές. Δεύτερο, όσον αφορά το έγγραφο που πρέπει να συνοδεύει τα εν λόγω προϊόντα κατά τη μεταφορά τους, οι εν λόγω συμβάσεις δεν απαιτούν όλες τις ενδείξεις που απαιτεί το άρθρο 14, παράγραφος 2, ιδίως την ένδειξη του τόπου της διαθέσεως των αποβλήτων.

Η βελγική κυβέρνηση δήλωσε στο Δικαστήριο με το υπόμνημα αντικρούσεως, ότι στη φλαμανδική περιοχή το διάταγμα της 21ης Απριλίου 1982 ορίζει ότι η εν λόγω ένδειξη πρέπει να περιέχεται στο έντυπο αναγνωρίσεως που συνοδεύει τα μεταφερόμενα απόβλητα, ότι η εκτελεστική εξουσία της περιφέρειας της Βαλλωνίας προτίθεται να εκδώσει διάταγμα που θα θεσπίζει την ίδια υποχρέωση και ότι η περιφέρεια των Βρυξελλών θα λύσει προσωρινά το ζήτημα με την έκδοση εγκυκλίου εν αναμονή της θέσεως σε ισχύ του νόμου και των αντιστοίχων διαταγμάτων που απαιτούνται.

Παρ' όλ' αυτά είμαι αναγκασμένος να διαπιστώσω ότι η παράβαση συνεχίζεται. Αφενός, η βελγική νομοθεσία δεν επιβάλλει τις υποχρεώσεις του άρθρου 14, παράγραφος 2, σε όλα τα μεταφορικά μέσα. Αφετέρου, η μεν φλαμανδική περιοχή απαιτεί όλες τις ενδείξεις που επιβάλλει η οδηγία όσον αφορά το έντυπο που συνοδεύει τα μεταφερόμενα απόβλητα, οι άλλες όμως περιοχές δεν τις επιβάλλουν σε όλες τις περιπτώσεις· επομένως το βελγικό κράτος εξακολουθεί να παραβαίνει τις υποχρεώσεις του.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ορισμένες από τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει το εν λόγω κράτος όσον αφορά τη συμμόρφωσή του προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την εν

λόγω οδηγία οφείλονται στη συνταγματική του δομή και ιδίως στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των περιφερειών. Ας μη λησμονούμε όμως την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ως προς αυτό το ζήτημα: το κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται « διατάξεις, πρακτική ή καταστάσεις της εσωτερικής εννόμου τάξεως για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση υποχρεώσεων που απορρέουν από κοινοτικές οδηγίες » [3]. Εξάλλου το Δικαστήριο κρίνει παγίως ότι τα κράτη μέλη ευθύνονται για τις πράξεις και παραλείψεις των οικείων οργάνων ακόμα και αν αυτά είναι συνταγματικώς ανεξάρτητα [4].

5. Προτείνω λοιπόν το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το καθού κράτος μέλος δεν θέσπισε εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις αναγκαίες διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί εξ ολοκλήρου προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 20ής Μαρτίου 1978 και επομένως παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας ο ηττηθείς διάδικος πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

3 — Βλέπε, λόγου χάρη, τις αποφάσεις της 2ας Φεβρουαρίου 1982 στις υποθέσεις 68/81, 69/81, 70/81, 71/81, 72/81 και 73/81, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, Συλλογή 1982, σσ. 153, 163, 169, 175, 183 και 189.

4 — Βλέπε, λόγου χάρη, την απόφαση της 5ης Μαΐου 1970 στην υπόθεση 77/69, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, Rec. 1970, σ. 237.