ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ κ. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΟΣΜΑ της 19ης Μαρτίου 1998 *

I — Εισαγωγή

Με την παρούσα προσφυγή, που ασκήθηκε δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, μη καταρτίζοντας τα προγράμματα που προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας 91/157/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Μαρτίου 1991 για τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές που περιέχουν ορισμένες επικίνδυνες ουσίες και μη γνωστοποιώντας τα προγράμματα αυτά στην Επιτροπή εντός της προθεσμίας που τάσσει το δεύτερο εδάφιο, του άρθρου 6, της ενλόγω οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή.

II — Το νομικό πλαίσιο

1. Το άρθρο 6 της οδηγίας ορίζει τα ακόλουθα:

«Τα κράτη μέλη καταρτίζουν προγράμματα που αποβλέπουν στους εξής στόχους:

— μείωση της περιεκτικότητας των ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών σε βαρέα μέταλλα,

— παροχή κινήτρων για την εμπορία στηλών και συσσωρευτών που περιέχουν μικρότερες ποσότητες επικίνδυνων ουσιών ή/και λιγότερο ρυπαντικές ουσίες,

— προοδευτική μείωση, στα οικιακά απορρίμματα, των χρησιμοποιημένων ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών που υπάγονται στο παράρτημα Ι,

— προώθηση των ερευνών που αφορούν τη μείωση της περιεκτικότητας των ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών σε επικίνδυνες ουσίες, την αντικατάσταση των ουσιών αυτών από ουσίες λιγότερο ρυπαντικές καθώς και τα συστήματα ανακύκλωσης,

— χωριστή διάθεση των χρησιμοποιημένων ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών που αναφέρονται στο παράρτημα Ι.

Τα προγράμματα καταρτίζονται, αρχικά, για περίοδο τεσσάρων ετών, αρμόχενη από τις 18 Μαρτίου 1993. Πρέπει να γνωστοποιούνται στην Επιτροπή το αργότερο μέχρι τις 17 Σεπτεμβρίου 1992.

Τα προγράμματα επενεξετάζονται και ενημερώνονται τακτικά, τουλάχιστον ανά τετραετία, λαμβανομένων υπόψη ιδίως των

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ελληνική.

τεχνικών εξελίξεων και της κατάστασης της οικονομίας και του περιβάλλοντος. Τα τροποποιημένα προγράμματα πρέπει, να γνωστοποιούνται, σε εύθετο χρόνο, στην Επιτροπή.»

III — Τα πραγματικά περιστατικά

2. Η Επιτροπή, ελλείψει γνωστοποιήσεως από το Βασίλειο της Ισπανίας των προγραμμάτων που προβλέπονται από το άρθρο 6 της οδηγίας και μη διαθέτοντας άλλη πληροφορία από την οποία να συνάγεται ότι το κράτος μέλος αυτό είχε συμμορφωθεί προς την υποχρέωσή του να τα καταρτίσει, κάλεσε την Ισπανία, σύμφωνα με την διαδικασία που προβλέπεται από το άρθρο 169 της Συνθήκης, να παρουσιάσει εντός προθεσμίας δύο μηνών τις παρατηρήσεις της σχετικά με την πιθανολογούμενη παράβαση.

3. Στις 6 Μαρτίου 1996, το Βασίλειο της Ισπανίας κατέθεσε παρατηρήσεις από τις οποίες συνάγεται, πρώτον, ότι οι ισπανικές αρχές έχουν αρχίσει την εκπόνηση των ενλόγω προγραμμάτων και δεύτερον, ότι κατά τη διάρκεια της εκπόνησης έχει ήδη αναληφθεί δράση σχετικά με τη συλλογή, την επεξεργασία και την επαναχρησιμοποίηση των ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών, στο πλαίσιο συμφωνιών συνεργασίας μεταξύ του κράτους και των αυτόνομων κοινοτήτων. Η Επιτροπή ζήτησε συμπληρωματικές πληροφορίες για την κατά τα ανωτέρω περιγραφόμενη εθνική δράση, δεν έλαβε όμως απάντηση.

4. Για το λόγο αυτό, στις 21 Οκτωβρίου 1996, η Επιτροπή απηύθυνε στο Βασίλειο της Ισπανίας αιτιολογημένη γνώμη με την οποία της κατελόγισε ότι είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 6 της οδηγίας.

5. Στις 20 Ιανουαρίου 1997, οι ισπανικές αρχές γνωστοποίησαν στην Επιτροπή ότι το Υπουργείο Περιβάλλοντος έχει καταρτίσει ένα σχέδιο εθνικού προγράμματος ως προς τα αστικά λύματα, στο πλαίσιο του οποίου αναπτύσσεται και συντονίζεται η δράση των αυτόνομων κοινοτήτων, οι οποίες είναι αρμόδιες, σύμφωνα με την οικεία εθνική νομοθεσία, για την αντιμετώπιση της ρύπανσης· οι συγκεκριμένες ενέργειες συνιστούν κατά την άποψη της Ισπανίας, ορθή μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη.

6. Εκτιμώντας ότι οι ισπανικές αρχές δεν συμμορφώθηκαν προς τη σαφή υποχρέωσή τους να καταρτίσουν και να εφαρμόσουν στις προβλεπόμενες προθεσμίες τα ανωτέρω προγράμματα και να τα γνωστοποιήσουν στην Επιτροπή, η τελευταία αποφάσισε να ασκήσει ενώπιον του Δικαστηρίου την παρούσα προσφυγή.

IV — Οι θέσεις των διαδίκων

7. Η Επιτροπή τονίζει τη σημασία της κατάρτισης των προγραμμάτων που προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας για την επιδίωξη συγκεκριμένων στόχων οι οποίοι σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με την προστασία του περιβάλλοντος. Για το λόγο αυτό, ο κοινοτικός νομοθέτης επιβάλλει ρητά στα κράτη μέλη να καταρτίσουν τα προγράμματα αυτά για περίοδο τεσσάρων ετών, αρχόμενη από τις 18 Μαρτίου 1993 και να τα γνωστοποιήσουν στην Επιτροπή το αργότερο μέχρι τις 17 Σεπτεμβρίου 1992.

Σύμφωνα με την Επιτροπή, η υποχρέωση αυτή, στο μέτρο που απορρέει από κείμενο οδηγίας, δεσμεύει τα κράτη μέλη στα οποία απευθύνεται ως προς την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, δυνάμει του άρθρου 189 της Συνθήκης· στο πλαίσιο της υποχρεώσεως αυτής, τα κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων και η Ισπανία, οφείλουν να λάβουν όλα τα γενικά ή ειδικά μέτρα που είναι απαραίτητα για την υλοποίηση των ανωτέρω στόχων. Η Επιτροπή υπενθυμίζει την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία οι υποχρεώσεις που απορρέουν από οδηγίες οφείλουν να εκτελούνται μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες, ανεξάρτητα από τις ειδικές, τεχνικές ή διαδικαστικές ιδιαιτερότητες που συνεπάγεται η μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη. Ζητεί λοιπόν από το Δικαστήριο, αφενός, να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας δεν συμμορφώθηκε προς τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από την οδηγία 91/157/ΕΟΚ του Συμβουλίου και αφετέρου, την καταδίκη του κράτους αυτού στα δικαστικά έξοδα.

8. Το Βασίλειο της Ισπανίας δεν αμφισβητεί την παράλειψη γνωστοποιήσεως των προγραμμάτων που του καταμαρτυρεί η Επιτροπή. Υποστηρίζει ωστόσο ότι η οδηγία μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με το βασιλικό διάταγμα 45/96, το άρθρο 6 του οποίου εμπεριέχει τις διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας και καθορίζει ότι οι αυτόνομες κοινότητες έχουν το βάρος να υλοποιήσουν τα ανωτέρω προγράμματα. Περαιτέρω, η καθής η προσφυγή διαβεβαιώνει ότι καταβάλλει προσπάθειες ώστε να επιτύχει σταδιακά το στόχο που περιγράφει η οδηγία, σύμφωνα με όσα της επιβάλλει το άρθρο 189 της Συνθήκης. Το Βασίλειο της Ισπανίας είναι της γνώμης ότι ο στόχος αυτός δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί απλώς με την κατάρτιση προγραμμάτων, αν τα τελευταία δεν συνοδεύονται από συγκεκριμένες επεμβάσεις στην πράξη. Θεωρεί μάλιστα ότι το Δικαστήριο, όταν καλείται να εκτιμήσει κατά πόσον ένα κράτος μέλος εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 6 της οδηγίας, δεν πρέπει να αρκεσθεί στην εξέταση του αν έχουν καταρτισθεί και κοινοποιηθεί τα αναφερόμενα στο άρθρο αυτό προγράμματα αλλά κυρίως να διερευνήσει αν το ελεγχόμενο κράτος μέλος ανέπτυξε συγκεκριμένη δράση που επιτρέπει την επίτευξη των επιδιώξεων που περιγράφονται στα προγράμματα.

9. Υπό την οπτική αυτή, το Βασίλειο της Ισπανίας θεωρεί ότι έχει πετύχει στους στόχους που του επιτάσσει το άρθρο 6 της οδηγίας. Προς τούτο, απαριθμεί μία σειρά από συγκεκριμένες ενέργειες των κυβερνήσεων των αυτόνομων περιοχών της Ισπανίας για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 6 της οδηγίας. Παραπέμπει, παραδείγματος χάριν, στην Ley Bàsica de Residuos, τον εθνικό δηλαδή νόμο για τα απόβλητα, στη Ley 6/93 reguladora de los residuos de Cataluna, η οποία ρυθμίζει το ίδιο ζήτημα στην περιοχή της Καταλωνίας, στις συμφωνίες μεταξύ της αυτόνομης διοίκησης Castille-Leòn με τους επί μέρους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για την διαχείριση της συλλογής, της αποθήκευσης και της επεξεργασίας των ηλεκτρικών στηλών και των συσσωρευτών· αναφέρει ακόμη αντίστοιχα προγράμματα τα οποία καταρτίσθηκαν στην Καταλωνία, την Αραγωνία και την Γαλικία, ειδικές μελέτες που διενεργήθηκαν σχετικά με τη διαχείριση των ηλεκτρικών στηλών και των συσσωρευτών, διατάγματα της κοινότητας της Valencia σχετικά με την επιχορήγηση της ξεχωριστής συλλογής, αποθήκευσης και επεξεργασίας των χρησιμοποιημένων ηλεκτρικών στηλών και τέλος, τις συμβάσεις που έχουν συναφθεί μεταξύ ειδικευμένων επιχειρήσεων και δημοσίων φορέων στις περιοχές της Asturia, των Βαλλεαρίδων και της Rioja σχετικά με την μεταχείριση των ειδικών αυτών αποβλήτων καθώς και

εκστρατείες πληροφόρησης του κοινού που έλαβαν χώρα σε κάθε αυτόνομη κοινότητα. Οι ενέργειες αυτές δεν περιορίζονται στην απλή διανομή ειδικών κάδων για τη συλλογή των αποβλήτων αυτού του τύπου αλλά αφορούν και την κατασκευή ειδικών κέντρων ανακύκλωσης ή αποθήκευσης σε περίπτωση που η ανακύκλωση είναι αδύνατη. Ενόψει των ανωτέρω, η καθής η προσφυγή θεωρεί ότι, μέσα από τις ενέργειες στις οποίες προέβησαν οι αυτόνομες κοινότητες, έχει επιτύχει τους στόχους που τάσσει το άρθρο 6 της οδηγίας. Για το λόγο αυτό ζητεί την απόρριψη της προσφυγής και την καταδίκη της προσφεύγουσας στα δικαστικά έξοδα.

V — Οι απόψεις μου επί της προσφυγής

10. Παρά τα όσα αντιτάσσει το Βασίλειο της Ισπανίας στις αιτιάσεις της Επιτροπής, θεωρώ ότι το κράτος αυτό δεν συμμορφώθηκε με τις ειδικές υποχρεώσεις που του επιβάλλει το άρθρο 6 της οδηγίας. Όπως παραδέχεται και η καθής η προσφυγή με τις παρατηρήσεις που υπέβαλε στο Δικαστήριο, το Βασίλειο της Ισπανίας παρέλειψε να ετοιμάσει και να ανακοινώσει τη συγκεκριμένη ημερομηνία της 17ης Σεπτεμβρίου 1992 προγράμματα που αποβλέπουν στους ειδικούς στόχους που απαριθμούνται στο πρώτο εδάφιο, του άρθρου 6, της οδηγίας. Η διαπίστωση αυτή αρκεί για να στοιχειοθετηθεί αντίστοιχη παράβαση της διατάξεως αυτής της οδηγίας και να θεωρηθούν βάσιμοι οι σχετικοί ισχυρισμοί της προσφεύγουσας.

11. Αξίζει επιπλέον να σημειωθεί ότι η όλη προβληματική που ανέπτυξε η καθής η προσφυγή σχετικά με την συμμόρφωσή της προς τις επιταγές του άρθρου 6 της οδηγίας μέσα από την ανάληψη ειδικών και συγκεκριμένων δραστηριοτήτων στον τομέα των ηλεκτρικών στηλών και των συσσωρευτών δεν αρκεί για να ανατρέψει την ανωτέρω θέση. Υπενθυμίζω ότι η κρίσιμη οδηγία στοχεύει μεταξύ άλλων στην προστασία του περιβάλλοντος· η διασφάλιση του έννομου αυτού αγαθού εξαρτάται απαραίτητα από την παράλληλη λήψη, αφενός, κανονιστικών μέτρων και αφετέρου, υλικών ενεργειών, εξαρτάται δε σε μεγάλο βαθμό από τον προγραμματισμό της συνολικής δράσης των εθνικών και κοινοτικών δημοσίων φορέων στους τομείς περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος. Με άλλα λόγια, η ανάγκη κατάλληλου προγραμματισμού μέσα από την εκπόνηση προγραμμάτων, στην οποία στοχεύει το άρθρο 6 της οδηγίας, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να καλύπτεται, αντίθετα προς όσα υποστηρίζει το Βασίλειο της Ισπανίας, από την ad hoc δράση των εθνικών αρχών στους αντίστοιχους τομείς τους οποίους θα έπρεπε να αφορά ο προγραμματισμός.

12. Περαιτέρω, δεν στερείται σημασίας το γεγονός ότι η κρίσιμη οδηγία ελήφθη δυνάμει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης ΕΚ, επιδιώκει δηλαδή τη σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών χάριν της αποφυγής της στρεβλώσεως του ανταγωνισμού και των επιπτώσεών της στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Για το λόγο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία ο έλεγχος των εθνικών μέτρων και λοιπών ενεργειών των εθνικών αρχών στον ρυθμιζόμενο με την οδηγία τομέα. Η κατάρτιση των προγραμμάτων που αναφέρονται στο άρθρο 6 της οδηγίας και η ανακοίνωσή τους στην Επιτροπή καθιστά εφικτό τον έλεγχο αυτό· ως εκ τούτου, οι συγκεκριμένες υποχρεώσεις των κρατών μελών δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καλύπτονται για όσο διάστημα η εθνική δράση παραμένει άγνωστη στην Επιτροπή.

13. Επιπλέον, από την όλη οικονομία της οδηγίας συνάγεται ότι ο κοινοτικός νομοθέτης επιδιώκει τη σταδιακή αντιμετώπιση του προβλήματος των ειδικών αποβλήτων (όπως είναι οι ηλεκτρικές στήλες και οι συσσωρευτές), μέσα σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα. Για τον λόγο αυτό, έχει προβλέψει την κατάρτιση εθνικών προγραμμάτων τα οποία «(...) επενεξετάζονται και ενημερώνονται τακτικά, τουλάχιστον ανά τετραετία, λαμβανομένων υπόψη ιδίως των τεχνικών εξελίξεων και της κατάστασης της οικονομίας και του περιβάλλοντος» [1]. Η παράλειψη της Ισπανίας να καταρτίσει το πρώτο από τα προγράμματα αυτά, για το οποίο αναφέρεται ρητώς στην οδηγία ότι αφορά περίοδο τεσσάρων ετών, αρχόμενη από τις 18 Μαρτίου 1993 και γνωστοποιείται στην Επιτροπή το αργότερο μέχρι τις 17 Σεπτεμβρίου 1992, ανατρέπει τελείως τον κοινοτικό προγραμματισμό και συνιστά δίχως άλλο ευθεία παράβαση της οδηγίας και των υποχρεώσεων που η Ισπανία υπέχει δυνάμει των άρθρων 5 και 189 της Συνθήκης.

14. Τέλος, επαναλαμβάνω την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία ένα κράτος δεν μπορεί να επικαλείται την ακολουθούμενη εντός των εδαφών του πρακτική ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που απορρέουν από τη Συνθήκη ΕΚ και τις κοινοτικές οδηγίες [2]. Συμπληρώνω ακόμη ότι επί μέρους υλικές ενέργειες ή κανονιστικές ρυθμίσεις δεν μπορούν να αναπληρώνουν την υποχρέωση που υπέχει ένα κράτος μέλος για κατάρτιση συνολικού προγράμματος ως προς ορισμένους στόχους, σύμφωνα με όσα επιτάσσει το άρθρο 6 της οδηγίας.

VI — Πρόταση

15. Ενόψει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

— Να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, μη καταρτίζοντας και μη κοινοποιώντας εμπροθέσμως τα προγράμματα που αναφέρονται στο άρθρο 6 της οδηγίας 91/157/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, για τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές που περιέχουν ορισμένες επικίνδυνες ουσίες, παρέβη της υποχρεώσεις που υπέχει από την ενλόγω οδηγία και,

— να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

1 — Τελευταίο εδάφιο του άρθρου 6 της οδηγίας.

2 — Βλ. αποφάσεις της 20ής Μαρτίου 1997, C-294/96, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1997, σ. I-1781), απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 1993, C-378/92, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1993, σ. I-5095), απόφαση της 5ης Ιουνίου 1997, C-107/96, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1997, σ. I-3193). Επίσης βλ., αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 1996, C-297/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1996, σ. I-6739) και της 5ης Ιουνίου 1997, C-107/96, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1997, σ. I-3193).