FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 26. februar 1992 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I denne sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det i medfør af EØF-traktatens artikel 169 fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at fast affald og farligt og giftigt affald bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, således som det er fastsat i direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), navnlig i artikel 4 og 6, og i direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald (EFT L 84, s. 43), navnlig i artikel 5 og 12.

2. Direktiverne 75/442 og 78/319 har til formål at fjerne forskellene mellem de bestemmelser om bortskaffelse af affald, som finder anvendelse i medlemsstaterne, og at bidrage til miljøbeskyttelsen og forbedringen af livskvaliteten. I henhold til artikel 145 i tiltrædelsesakten for Den Hellenske Republik skulle denne gennemføre de to direktiver inden den 1. januar 1981.

3. Artikel 4 i direktiv 75/442 har følgende indhold:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, navnlig:

— uden risiko for hverken vand, luft eller jord, eller fauna og flora

— uden at give gener ved støj eller lugt

— uden at områder eller landskaber påføres skade.«

I artikel 5 i direktiv 75/442 hedder det, at medlemsstaterne »nedsætter eller udpeger den eller de kompetente myndigheder, som det påhviler inden for et bestemt område at planlægge, organisere, tillade og føre tilsyn med bortskaffelse af affald«. Direktivets artikel 6 lyder:

* Originalsprog: engelsk.

»Den eller de i artikel 5 anførte kompetente myndigheder skal hurtigst muligt udarbejde en eller flere planer, som navnlig skal omfatte:

— arten og mængden af det affald, der skal bortskaffes

— de almindelige tekniske forskrifter

— områder, der er egnede for bortskaffelsen

— alle særlige bestemmelser vedrørende specielt affald.

Denne eller disse planer kan for eksempel omfatte:

— de fysiske eller juridiske personer, der har beføjelse til at foretage bortskaffelse af affald

— vurdering af omkostningerne ved bortskaffelsen

— hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på fremme af rationalisering af indsamlingen, sorteringen og behandlingen af affald.«

4. I henhold til artikel 8 i direktiv 75/442 skal »... ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som for andres regning varetager behandling, oplagring eller deponering af affald, fra den i artikel 5 anførte kompetente myndighed indhente en tilladelse...«.

5. Ved artikel 14 i direktiv 75/442 pålægges det medlemsstaterne at meddele Kommissionen ordlyden af de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af direktivet.

6. Lignende bestemmelser er fastsat for giftigt og farligt affald i direktiv 78/319. Således hedder det i dette direktivs artikel 5:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at giftigt og farligt affald bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, navnlig:

— uden risiko for hverken vand, luft og jord, fauna og flora

— uden at give gener ved støj eller lugt

— uden at områder eller landskaber påføres skade.

2. Medlemsstaterne træffer især de nødvendige foranstaltninger til at forbyde, at giftigt og farligt affald efterlades, eller at der sker udledning, deponering og transport heraf

uden kontrol, samt at det overdrages til andre anlæg, anstalter eller virksomheder end sådanne, som er omhandlet i artikel 9, stk. 1.«

De kompetente myndigheder i medlemsstaterne kan inddrage andre særlige forhold, herunder især en vurdering af omkostningerne ved bortskaffelsen.

7. I henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 78/319 skal de anlæg, anstalter eller virksomheder, der varetager oplagring, behandling eller deponering af giftigt og farligt affald, indhente tilladelse hertil fra de kompetente myndigheder.

2. De kompetente myndigheder offentliggør de i stk. 1 omhandlede programmer. Medlemsstaterne fremsender disse programmer til Kommissionen.

8. Artikel 12 i direktiv 78/319 har følgende indhold:

3. Kommissionen foretager regelmæssigt sammen med medlemsstaterne en sammenligning af disse programmer for at sikre en tilstrækkelig harmonisering af iværksættelsen af dette direktiv.«

»1. De kompetente myndigheder udfærdiger og ajourfører programmer for bortskaffelse af giftigt og farligt affald. Disse programmer skal især omfatte:

9. Ifølge artikel 21, stk. 2, i direktiv 78/319 skal medlemsstaterne meddele Kommissionen ordlyden af de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af direktivet.

— arten og mængden af det affald, der skal bortskaffes

— bortskaffelsesmetoder

— om nødvendigt specialiserede behandlingscentre

— områder, der er egnede for deponeringer.

10. Begrebet »affald« defineres i begge direktivers artikel 1, litra a), som »ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skaffer sig af med eller er forpligtet til at skaffe sig af med i henhold til gældende nationale bestemmelser«. Begrebet »giftigt og farligt affald« defineres i artikel 1, litra b), i direktiv 78/319 som »affald, som indeholder eller er inficeret med de i bilaget til dette direktiv anførte stoffer eller substanser, der er af en sådan beskaffenhed, og som forefindes i sådanne mængder eller i sådanne koncentrationer, at de udgør en fare for sundhed eller miljø«.

11. Den 22. september 1987 modtog Kommissionen en klage over, at en række kommuner, navnlig kommunerne i den nordlige del af Chania-området på Kreta, tømte forskellige former for affald ud i Kouroupitosflodens udløb i kommunen Mouzoura Akrotiriou. Den kløft, hvor affaldet angiveligt blev udtømt, havde været et usædvanlig naturskønt område. Klageren beskrev de udtømte stoffer som bl.a. affald fra lokale militærbaser, hospitaler og klinikker, saltværker, hønserier, slagterier og andre lokale virksomheder.

12. Det hævdedes, at den ukontrollerede udtømning af affald havde skabt utålelige forhold i området på grund af lugtgener, og fordi affaldet havde tiltrukket forskellige former for gnavere og insekter. Det hed ydermere i klagen, at affaldet blev forbrændt uden tilsyn, hvorved der opstod brandfare i store områder, hvilket eventuelt kunne være til fare for militærbaserne og medføre helt uberegnelige følger for hele området. Desuden gik Kouroupitos efter skybruddet den 22. september 1986 åbenbart over sine bredder og førte hundredevis af tons affald ud i havet, hvorved indsejlingen til Souda-bugten blev forurenet. Klageren anførte, at det ikke var blevet forbudt at fiske i området.

13. Ved skrivelse af 27. januar 1988 anmodede Kommissionen den græske regering om at fremsætte sine bemærkninger til klagen. I svaret af 15. marts 1988 bestred den græske regering ikke de i klagen indeholdte påstande, men gjorde gældende, at det kompetente ministerium havde godkendt, at udtømningen af affald i Kouroupitos blev bragt til ophør, og at der var udarbejdet en plan for bortskaffelsen af affaldet i Chania, i hvilken der var angivet nye affaldsdeponeringspladser. Den græske regering erkendte dog, at indtil planen blev gennemført, formentlig i august 1988, ville affald fra Chania fortsat blive tømt ud i Kouroupitos.

14. Den græske regerings svar overbeviste ikke Kommissionen om, at kravene i direktiverne 75/442 og 78/319 var blevet opfyldt. Da der ikke fremkom yderligere oplysninger fra den græske regering, sendte Kommissionen den 26. april 1989 i henhold til traktatens artikel 169 en åbningsskrivelse til den græske regering med anmodning om, at denne gjorde rede for de foranstaltninger, den havde truffet for at efterkomme de to direktiver.

15. De græske myndigheder svarede ved skrivelse af 4. august 1989, hvor de gjorde rede for deres planer på mellemlangt og langt sigt for bortskaffelsen af affald i Chania. Kommissionen fandt, at de græske myndigheders svar viste, at der endnu ikke var truffet konkrete foranstaltninger for at sikre, at affaldet blev bortskaffet i dette område, uden at menneskets sundhed blev bragt i fare, og uden at miljøet blev skadet. Kommissionen sendte derfor en begrundet udtalelse til den græske regering i henhold til traktatens artikel 169. Den græske regering har ikke besvaret den begrundede udtalelse, og Kommissionen har derfor indbragt sagen for Domstolen.

16. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen fremlagt yderligere oplysninger om, hvilken type affald der er genstand for denne sag. Kommissionen har anført, at affaldet stammer fra en række kilder, herunder militærbaser, hospitaler og lokale apoteker samt små lokale virksomheder som f.eks. garverier, farverier og renserier samt automobilværksteder. Ifølge Kommissionen indeholder affaldet et eller flere af de i bilaget til direktiv 78/319 opregnede stoffer, nemlig kviksølv og kviksølvforbindelser, cadmium og cadmiumforbindelser, chrom-6-forbindelser, bly og blyforbindelser, organiske halogenforbindelser, chlorholdige opløsningsmidler, organiske opløsningsmidler, farmaceutiske forbindelser, ubestemmelige og/eller nye kemiske laboratoriestoffer, hvis virkning på miljøet ikke er kendt, og polycykliske aromatiske forbindelser (kræftfremkaldende).

17. Under retsmødet bestred den græske regering for første gang, at sagen kan antages til behandling for så vidt angår direktiv 78/319. Da dette anbringende ikke blev støttet på retlige eller faktiske omstændigheder, som var kommet frem under den skriftlige forhandling, er det klart, at Domstolen, selv om anbringendet var berettiget, kan undlade at tage hensyn til det, jf. procesreglementets artikel 42, stk. 2. Det kan imidlertid gøres gældende, at Domstolen af egen drift bør undersøge spørgsmålet om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling. Jeg skal derfor knytte en kort bemærkning til spørgsmålet.

18. Den græske regering har understreget, at Kommissionens skrivelse af 27. januar 1988, hvori den græske regering blev anmodet om at fremsætte sine bemærkninger til den af Kommissionen modtagne klage, ikke indeholder nogen som helst henvisning til direktiv 78/319. Ifølge den græske regering kunne Kommissionen derfor ikke rejse spørgsmålet vedrørende de foranstaltninger, som Grækenland havde truffet for at efterkomme dette direktiv, i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse.

19. Det er klart, at dette argument savner enhver begrundelse. Det er åbningsskrivelsen, der er det første formelle skridt i artikel 169-proceduren, og som giver den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til det påståede traktatbrud, før Kommissionen afgiver en begrundet udtalelse om spørgsmålet. Enhver kontakt mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat om det påståede traktatbrud, som finder sted før fremsendelsen af åbningsskrivelsen, er rent uformel og har ingen retlige konsekvenser for den følgende procedure. I det foreliggende tilfælde er det klart, at den græske regering har fået mulighed for at fremsætte sine bemærkninger vedrørende den påståede undladelse af at gennemføre de to omtvistede direktiver, inden den begrundede udtalelse blev fremsat. Det er således klart, at sagen kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår begge direktiver.

20. De græske myndigheder har søgt at gennemføre direktiverne 75/442 og 78/319 ved lov nr. 1650 af 16. oktober 1986 og de ministerielle bekendtgørelser 49541/1424 og 72751/3054. Den græske regerings mundtlige indlæg i denne sag viser imidlertid klart, at der endnu ikke er truffet konkrete foranstaltninger for at sikre, at affald bortskaffes

i Chania, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades.

21. Den græske regering har således i sit svarskrift gentaget, at det kompetente ministerium har godkendt, at udtømningen af affald i Kouroupitos bør bringes til ophør, og den har anført, at de ansvarlige lokale myndigheder har sat sig det mål på længere sigt at bortskaffe affaldet ved forbrænding. Som et første skridt har et polyteknisk institut åbenbart fået til opgave at gennemføre to undersøgelser om spørgsmålet. For at finde en løsning på problemet på mellemlangt sigt er det samme institut blevet bedt om at foretage en yderligere undersøgelse for at finde en affaldsdeponeringsplads, således at det ikke er nødvendigt at tømme affald ud i Kouroupitos. Den græske regering har ganske vist forklaret, at denne undersøgelse er stødt på betydelig lokal modstand, og at de pågældende kommuner har søgt at finde alternative metoder til bortskaffelse af affald i området. Den græske regering anfører, at der efter dens mening i sidste ende vil blive fundet en løsning, som vil gøre det muligt på andre måder at bortskaffe det affald, der for tiden tømmes ud i Kouroupitos.

22. Det fremgår af oplysninger, der er fremlagt af den græske regering som svar på et spørgsmål fra Domstolen, at det polytekniske institut nu har afsluttet de bestilte undersøgelser, og at der er udarbejdet et forslag til bortskaffelse af affald i området. Den græske regering erkender dog, at der er lokal modstand mod den deponeringsplads for affaldet, som myndighederne har valgt, og at der endnu ikke er truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades.

23. Det er åbenbart, at selv om den græske regering har gjort visse fremskridt med hensyn til gennemførelsen af direktiverne 75/442 og 78/319, mangler den endnu at vedtage konkrete foranstaltninger for at nå dette resultat i Chania, nu mere end ti år efter udløbet af den frist, der er fastsat i tiltrædelsesakten for Den Hellenske Republik. Følgelig mener jeg, at Domstolen bør fastslå, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet den ikke inden for den frist, der er fastsat i tiltrædelsesakten for Den Hellenske Republik, har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktiv 75/442 om affald og direktiv 78/319 om giftigt og farligt affald. Den Hellenske Republik bør betale sagens omkostninger.