ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
M. POIARES MADURO
της 1ης Απριλίου 2004 [1]

1. Με την υπό κρίση προσφυγή, που έχει ασκηθεί δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, ζητείται από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη έχοντας καλοπίστως συνεργαστεί με την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ.

I — Νομικό πλαίσιο, πραγματικά περιστατικά και η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

2. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 10, πρώτο εδάφιο, ΕΚ ορίζει ότι «τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να διασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της». Η Επιτροπή, στηριζόμενη στη διάταξη αυτή, ισχυρίζεται ότι η στάση της Ιταλικής Δημοκρατίας, η οποία απέφυγε να δώσει απάντηση σε επανειλημμένα αιτήματα για παροχή στοιχείων, στοιχειοθετεί παράβαση της υποχρεώσεως καλόπιστης συνεργασίας με αυτήν κατά την εκπλήρωση της αποστολής της επιβλέψεως της τηρήσεως του κοινοτικού δικαίου.

3. Τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως έχουν, εν συνόψει, ως εξής. Κατά τη διάρκεια του έτους 2000, υποβλήθηκε στην Επιτροπή, εκ μέρους ενός επιχειρηματία, καταγγελία σχετικά με την κακή εφαρμογή, σε ιταλική μονάδα επεξεργασίας λυμάτων, των οδηγιών 89/655/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 1989, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές ασφάλειας και υγείας για τη χρησιμοποίηση εξοπλισμού εργασίας από τους εργαζομένους κατά την εργασία τους [2], και 89/391/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1989, σχετικά με την εφαρμογή μέτρων για την προώθηση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία [3]. Στις 3 Αυγούστου του ίδιου έτους, η Επιτροπή απέστειλε στην Ιταλική Δημοκρατία έγγραφο ζητώντας συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικά με τα προσαπτόμενα στην καταγγελία γεγονότα, κατά τρόπο ώστε να μπορέσει να προβεί σε προσεκτικότερη εξέταση της καταστάσεως. Καθώς οι ιταλικές αρχές δεν απάντησαν, το εν λόγω κοινοτικό όργανο απέστειλε, στις 19 Μαρτίου 2001, δεύτερο έγγραφο ζητώντας από την Ιταλική

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η πορτογαλική.

2 — ΕΕ L 393, σ. 13.

3 — ΕΕ L 183, σ. 1.

Κυβέρνηση να παράσχει τις ζητούμενες πληροφορίες εντός προθεσμίας ενός μηνός υπολογιζομένου από της λήψεως του εγγράφου αυτού. Ελλείψει απαντήσεως, η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 226 ΕΚ. Με έγγραφο οχλήσεως που κοινοποιήθηκε στις ιταλικές αρχές στις 24 Οκτωβρίου 2001, η Επιτροπή κάλεσε αυτό το κράτος μέλος να καταθέσει τις παρατηρήσεις του σχετικά με προβαλλόμενη παράβαση των υποχρεώσεών του από τα άρθρα 1 της οδηγίας 89/655, 4 της οδηγίας 89/391, 10 ΕΚ και 249 ΕΚ. Με αιτιολογημένη γνώμη της 18ης Ιουλίου 2003, η Επιτροπή επανέλαβε τις αιτιάσεις της και ζήτησε από την Ιταλική Δημοκρατία να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις της εντός προθεσμίας δύο μηνών υπολογιζομένων από της κοινοποιήσεως της εν λόγω γνώμης.

II — Όσον αφορά την παράβαση της υποχρεώσεως συνεργασίας

4. Μέχρι την άσκηση της υπό κρίση προσφυγής, οι ιταλικές αρχές τήρησαν απόλυτη σιγή στα επίμονα αιτήματα της Επιτροπής. Όμως, στις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσε στο Δικαστήριο, η Ιταλική Δημοκρατία αρνείται σταθερά οποιαδήποτε παράβαση της υποχρεώσεώς της καλόπιστης συνεργασίας. Θεωρεί αποδεδειγμένο ότι οι σχετικές με την υπό κρίση υπόθεση οδηγίες έχουν πλήρως και ορθώς μεταφερθεί στο ιταλικό εσωτερικό δίκαιο.

5. Είναι πρόδηλο ότι η καθής δεν έχει αντιληφθεί το αντικείμενο της προσφυγής. Ενώ, κατά τη διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, η Επιτροπή προσήπτε στην Ιταλική Δημοκρατία παράβαση ορισμένων διατάξεων των οδηγιών 89/655 και 89/391 καθώς και παράβαση της υποχρεώσεώς της συνεργασίας, το εν λόγω κοινοτικό δίκαιο περιόρισε το αντικείμενο της διαφοράς στην τελευταία αυτή αιτίαση. Ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή δεν επικρίνει την Ιταλική Δημοκρατία για το γεγονός ότι δεν έχει κατά τρόπο ορθό λάβει τα μέτρα που είναι κατάλληλα για τη διασφάλιση της εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών. Αυτό το οποίο της προσάπτει είναι το γεγονός ότι δεν συνεργάσθηκε καλοπίστως μ' αυτήν, καθώς παρέλειψε να της παράσχει τις ζητηθείσες πληροφορίες.

6. Δεν αμφισβητείται ότι η καθιερωθείσα με το άρθρο 10 ΕΚ αρχή της καλόπιστης συνεργασίας δημιουργεί, όσον αφορά τα κράτη μέλη, υποχρέωση διευκολύνσεως της εκπληρώσεως της αποστολής που το άρθρο 211, πρώτη περίπτωση, ΕΚ έχει αναθέσει στην Επιτροπή, συγκεκριμένα να μεριμνά για την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ καθώς και αυτών που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα κοινοτικά όργανα [4]. Εξ αυτού προκύπτει η υποχρέωση παροχής στην Επιτροπή των πληροφοριών που η τελευταία έχει ανάγκη [5]. Όμως, αρκεί μια παράβαση της υποχρεώσεως αυτής για να στοιχειοθετηθεί ξεχωριστή παράβαση; Δεν νομίζω ότι υφίστανται εν προκειμένω αμφιβολίες. Το Δικαστήριο έχει σαφώς δεχθεί ότι η άρνηση αρωγής στην Επιτροπή κατά την εκπλήρωση της αποστολής της μπορεί να συνιστά ξεχωριστή παράβαση ενός κράτους όσον αφορά τις απορρέουσες από το άρθρο 10 ΕΚ υποχρεώσεις του [6]. Αν,

4 — Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1985, 192/84, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1985, σ. 3967, σκέψη 19).

5 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 24ης Μαρτίου 1988, C-240/86, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1988, σ. 1835)· της 24ης Μαρτίου 1994, C-40/92, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1994, σ. I-989), και της 6ης Μαρτίου 2003, C-478/01, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 2003, σ. I-2351).

6 — Απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 1991, C-374/89, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1991, σ. I-367).

σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή δεν θέλησε να επωφεληθεί από τη γενική αυτή διάταξη, αυτό δεν σημαίνει ότι δεν της αναγνωρίζει δεσμευτικό χαρακτήρα, αλλά απλώς και μόνο ότι μπορούσε να επικαλεστεί ειδική υποχρέωση αντλούμενη από πλέον συγκεκριμένη διάταξη του πρωτογενούς ή παράγωγου δικαίου [7]. Στις περιπτώσεις αυτές το Δικαστήριο απλώς εφάρμοζε την αρχή κατά την οποία, στα πλαίσια του πεδίου εφαρμογής τους (specialia generalibus derogant), οι ειδικοί κανόνες αποκλείουν τους γενικούς.

7. Εν προκειμένω, μένει να εξεταστεί το ζήτημα εάν μια άρνηση συνεργασίας μπορεί να είναι δικαιολογημένη. Η Ιταλική Κυβέρνηση εξηγεί την σιγή της από την ασάφεια των αιτημάτων της Επιτροπής. Ούτε το έγγραφο οχλήσεως ούτε η αιτιολογημένη γνώμη διευκρινίζουν τον τόπο της προβαλλομένης παραβάσεως. Ελλείψει συγκεκριμένων στοιχείων σχετικά με την αποτελούσα το αντικείμενο της καταγγελίας μονάδα επεξεργασίας, οι αρμόδιες αρχές δεν μπορούσαν να ικανοποιήσουν τα σχετικά αιτήματα και να ενεργοποιήσουν την συνεργασία με την Επιτροπή.

8. Κατά πάγια νομολογία, η καλόπιστη συνεργασία που διέπει τις σχέσεις μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών ερείδεται επί αμοιβαίων καθηκόντων τα οποία επιβάλλουν υποχρεώσεις όχι μόνο στα κράτη μέλη αλλά και στα κοινοτικά όργανα [8]. Προκειμένου ένα κράτος μέλος να μπορεί να παράσχει στην Επιτροπή τις ειδικώς ζητηθείσες πληροφορίες, πρέπει, όπως είναι επόμενο, το σχετικό αίτημα της Επιτροπής να πληροί ορισμένες προϋποθέσεις σαφήνειας και ακρίβειας [9]. Ωστόσο, τούτο δεν σημαίνει ότι το κράτος που αδυνατεί να παράσχει τις πληροφορίες αυτές δικαιούται να τηρεί έναντι της Επιτροπής απόλυτη σιγή. Πράγματι, θα μπορούσε κανείς να αναρωτηθεί μήπως, σε παρόμοια περίπτωση, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας επιβάλλει στο κράτος να απευθυνθεί στην Επιτροπή προκειμένου η τελευταία να διευκρινίσει το αίτημά της. Αυτή θα έπρεπε να είναι, κατά τη γνώμη μου, η λογική συνέπεια του πνεύματος που πρέπει να διέπει την καλόπιστη συνεργασία στο πλαίσιο του θεσμικού συστήματος της Κοινότητας.

9. Όμως, όσον αφορά την υπό κρίση περίπτωση, θεωρώ μια τέτοια συζήτηση περιττή. Πράγματι, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι ιταλικές αρχές διέθεταν όλα τα πραγματικά στοιχεία που ήσαν αναγκαία προκειμένου να προβούν στους απαραίτητους ελέγχους και να παράσχουν στην Επιτροπή τις ζητηθείσες πληροφορίες. Ο προσδιορισμός του αποτελούντος το αντικείμενο της καταγγελίας τόπου προκύπτει σαφώς από τα έγγραφα που η Επιτροπή απηύθυνε πριν από την κίνηση της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας. Από τα έγγραφα της 3ης Αυγούστου 2000 και της 19ης Μαρτίου 2001 προκύπτει ότι οι επισημανθείσες από την προς την Επιτροπή καταγγελία παραβάσεις αφορούσαν «μονάδα επεξεργασίας κείμενη στην κοινότητα του Mandello del Lario στην Λομβαρδία». Από το έγγραφο

7 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 11ης Μαρτίου 1992, C-78/90 έως C-83/90, Compagnie Commerciale de l'Ouest κ.λπ. (Συλλογή 1992, σ. I-1847, σκέψη 19).

8 — Βλ. Την πλέον πρόσφατη, εν προκειμένω, απόφαση της 4ης Μαρτίου 2004, C-344/01, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2004, σ. I-2081, σκέψη 79).

9 — Βλ., κατά την έννοια αυτή, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Darmon στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προπαρατεθείσα, στην υποσημείωση 4, απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1985, Επιτροπή κατά Ελλάδας, σκέψη 7.

της 3ης Αυγούστου 2000 προκύπτουν με κάθε λεπτομέρεια οι ανεπάρκειες, ενόψει της οδηγίας 89/655, που χαρακτηρίζουν την εγκατάσταση αυτή. Επομένως, ήδη από την ημερομηνία εκείνη, οι ιταλικές αρχές διέθεταν όλα τα πραγματικά στοιχεία που τους επέτρεπαν να ικανοποιήσουν το αίτημα της Επιτροπής για παροχή πληροφοριών. Υπό τις περιστάσεις αυτές, ορθώς η Επιτροπή αναφέρθηκε, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, στα προηγηθέντα της κινήσεως της διαδικασίας έγγραφα στα οποία περιέχονταν όλα τα στοιχεία που ήσαν αναγκαία για την επίτευξη μιας καλής συνεργασίας. Υπό τις συνθήκες αυτές, ουδείς λόγος υφίσταται ώστε η άρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας να απαντήσει στο αίτημα της Επιτροπής για παροχή πληροφοριών να μην κριθεί αντίθετη προς τις απορρέουσες από το άρθρο 10 ΕΚ υποχρεώσεις της.

10. Το συμπέρασμα αυτό δεν κλονίζεται από το γεγονός ότι η υπό κρίση υπόθεση αφορά περίπτωση «λίαν περιορισμένης σημασίας», «όλως ιδιάζουσας και εξαιρετικά περιορισμένης», όπως υπογραμμίζει το καθού κράτος μέλος. Κατά πάγια νομολογία, μια παράβαση θεωρείται υφισταμένη ανεξαρτήτως της σπουδαιότητας των συνεπειών που μπορούν να προκύψουν εξ αυτής [10].

III — Επί της προβαλλομένης ασάφειας των αιτημάτων της προσφυγής

11. Η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται επίσης ότι στο δικόγραφο της προσφυγής δεν περιλαμβάνονται τα στοιχεία που είναι απαραίτητα για την άσκηση των δικαιωμάτων της άμυνας. Πρέπει να υπομνησθεί ότι ο συγκεκριμένος προσδιορισμός των αιτιάσεων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας διαπιστώσεως παραβάσεως παίζει ουσιώδη ρόλο στο πλαίσιο της προστασίας των δικαιωμάτων άμυνας του εμπλεκομένου κράτους μέλους. Πάντως, όπως έχει υπενθυμίσει το Δικαστήριο με την απόφασή του Επιτροπή κατά Ιταλίας της 9ης Νοεμβρίου 1999, «η δυνατότητα του συγκεκριμένου κράτους μέλους να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του αποτελεί, ακόμη και αν αποφασίσει να μην κάνει χρήση, ουσιαστική εγγύηση που παρέχει η Συνθήκη, η δε τήρησή της συνιστά ουσιώδη τύπο για τη νομιμότητα της διαδικασίας με την οποία αναγνωρίζεται παράβαση κράτους μέλους» [11].

12. Όμως, παρόμοιο επιχείρημα στερείται εν προκειμένω σημασίας. Η αιτίαση έχει σαφώς περιγραφεί στο εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο. Πράγματι, πρέπει να υπομνησθεί ότι το αντικείμενο της διαφοράς έχει περιοριστεί μεταξύ της διατυπώσεως των αιτιάσεων στο έγγραφο οχλήσεως, του διατακτικού μέρους της αιτιολογημένης γνώμης και των αιτημάτων της προσφυγής. Στο πλαίσιο των τελευταίων, η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Κυβέρνηση μόνο το γεγονός ότι δεν παρέσχε κανένα στοιχείο σχετικά με τα επισημανθέντα από τον καταγγέλλοντα γεγονότα όπως αυτά περιγράφονταν στα πρώτα αιτήματα παροχής πληροφοριών. Πάντως, η Ιταλική Κυβέρνηση είχε όλη την άνεση να εξηγήσει, στο πλαίσιο της άμυνάς της, τους λόγους της προβαλλομένης αδυναμίας να δώσει τις ζητηθείσες πληροφορίες. Κατά συνέπεια, δεν αποδείχθηκε ότι η διαδικασία αναγνωρίσεως της παραβάσεως πάσχει από παρατυπίες.

10 — Απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 1990, C-209/88, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 13 (Συλλογή 1990, σ. I-4326).

11 — Απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1999, C-365/97 (Συλλογή 1999, σ. I-7773, σκέψη 23).

IV — Πρόταση

13. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας να παράσχει πληροφορίες στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στο πλαίσιο αιτήματος σχετικά με την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων των οδηγιών 89/655/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 1989, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές ασφάλειας και υγείας για τη χρησιμοποίηση εξοπλισμού εργασίας από τους εργαζομένους κατά την εργασία τους, και 89/391/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1989, σχετικά με την εφαρμογή μέτρων για την προώθηση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία, όσον αφορά σαφώς περιγραφομένη μονάδα επεξεργασίας λυμάτων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ·

2) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.