ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
CARL OTTO LENZ
της 1ης Ιουνίου 1994 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Εισαγωγή

1. Αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας είναι το ζήτημα αν η Γαλλία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 85/339/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για τις συσκευασίες υγρών τροφίμων [1].

2. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της οδηγίας, σκοπός της είναι «ένα σύνολο δράσεων στον τομέα της παραγωγής, της εμπορίας, της χρήσης, της ανακύκλωσης και της επαναπλήρωσης των συσκευασιών υγρών τροφίμων, καθώς και στον τομέα της διάθεσης των μεταχειρισμένων συσκευασιών, ώστε να περιοριστούν οι επιπτώσεις αυτών των τελευταίων στο περιβάλλον και να προωθηθεί η ελάττωση της κατανάλωσης ενέργειας και πρώτων υλών».

3. Το άρθρο 3 στις δύο πρώτες παραγράφους του προβλέπει ότι:

«1. Προς επίτευξη των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 1, τα κράτη μέλη εκπονούν προγράμματα για την ελάττωση του βάρους ή/και του όγκου των συσκευασιών υγρών τροφίμων, που περιέχονται στα προς οριστική διάθεση οικιακά απορρίμματα.

2. Τα προγράμματα εκπονούνται για πρώτη φορά για την περίοδο που αρχίζει από την 1η Ιανουαρίου 1987 και ανακοινώνονται στην Επιτροπή πριν από την ημερομηνία αυτή.»

Τα προγράμματα αυτά αναθεωρούνται και αναπροσαρμόζονται τακτικά — τουλάχιστον ανά τετραετία (άρθρο 3, παράγραφος 3). Στα πλαίσια των προγραμμάτων «λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις των προβλεπομένων δράσεων στην κατανάλωση ενεργείας, ώστε κατά το δυνατό να επιτευχθεί ελάττωση της συνολικής κατανάλωσης ενέργειας» (άρθρο 3, παράγραφος 4).

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — ΕΕ L 176, σ. 18.

4. «Στα πλαίσια των προγραμμάτων που αναφέρει το άρθρο 3», το άρθρο 4 επιβάλλει στα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα τα οποία, μεταξύ άλλων, αποσκοπούν στην καλύτερη διαπαιδαγώγηση των καταναλωτών, στη διευκόλυνση της επαναπληρώσεως των συσκευασιών, στην ορθολογική χρησιμοποίηση μη επαναπληρούμενων συσκευασιών, στην προαγωγή της χρήσεως επαναπληρούμενων συσκευασιών και στην ανάπτυξη νέων τύπων συσκευασιών. Τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν τα μέτρα αυτά είτε με νομοθετικές ή διοικητικές διατάξεις είτε με ελεύθερες συμφωνίες. Τα μέτρα αυτά πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1, να ανακοινώνονται στην Επιτροπή.

Κάθε τέσσερα χρόνια τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπή έκθεση για τα μέτρα που έχουν λάβει στα πλαίσια των προγραμμάτων του άρθρου 3 και για τα επιτευχθέντα αποτελέσματα (άρθρο 6).

5. Στις 22 Ιουλίου 1987, η Επιτροπή επισήμανε στη Γαλλική Κυβέρνηση ότι δεν της είχε ακόμη διαβιβάσει τα προβλεπόμενα από το άρθρο 3 προγράμματα και ότι επομένως η Γαλλία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας καθώς και από τα άρθρα 189, τρίτο εδάφιο, και 5, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ.

6. Με την απάντησή της στην επιστολή αυτή, η Γαλλική Κυβέρνηση ανακοίνωσε στην Επιτροπή, στις 22 Σεπτεμβρίου 1987, ότι αποφάσισε να χρησιμοποιήσει, προκειμένου να συμμορφωθεί με την οδηγία, τις ελεύθερες συμφωνίες. Συγχρόνως ανέφερε ότι θα εκπονούσε σε συνεργασία με τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς κύκλους «προγράμματα», τα οποία θα προέβλεπαν συγκεκριμένα μέτρα για κάθε τύπο συσκευασίας. Το έγγραφο αυτό περιείχε συνοπτική έκθεση των μέτρων αυτών. Η Γαλλική Κυβέρνηση στη συνέχεια ανέφερε ότι τα προγράμματα αυτά θα «συγκεκριμενοποιούνταν» με ελεύθερες συμφωνίες με τους ενδιαφερομένους διαφόρους επαγγελματικούς φορείς, οι οποίες βρίσκονταν ακόμη στο στάδιο των διαπραγματεύσεων. Προσέθεσε δε ότι οι γαλλικές αρχές θα ανακοίνωναν τα «προγράμματα αυτά» στην Επιτροπή, όταν θα ελάμβαναν την τελική τους μορφή.

7. Στις 16 Μαρτίου 1988, η Γαλλική Κυβέρνηση διαβίβασε στην Επιτροπή τα σχέδια των συμφωνιών που σκόπευε να συνάψει με τους ενδιαφερόμενους επαγγελματικούς φορείς. Οι συμφωνίες υπεγράφησαν στις 9 Μαΐου 1988 και διαβιβάστηκαν από τη Γαλλική Κυβέρνηση στην Επιτροπή με έγγραφο της 12ης Αυγούστου 1988. Επρόκειτο για έξι συμφωνίες, εκάστη των οποίων αφορούσε συγκεκριμένο τύπο συσκευασίας (γυαλί, πλαστικό, χάλυβα, αλουμίνιο, κουτιά από χαρτόνι και επιστρεφόμενες γυάλινες φιάλες).

8. Στις 4 Νοεμβρίου 1988, η Επιτροπή ζήτησε να πληροφορηθεί από τη Γαλλική

Κυβέρνηση αν υπεγράφησαν τα διαβιβασθέντα στις 16 Μαρτίου 1988 βάσει του άρθρου 7 της οδηγίας σχέδια συμφωνιών [2]. Συγχρόνως, η Επιτροπή ζητούσε να πληροφορηθεί αν τα παρατιθέμενα στο έγγραφο της 22ας Σεπτεμβρίου 1987 προγράμματα οριστικοποιήθηκαν. Εξάλλου, η Επιτροπή κάλεσε τη Γαλλική Κυβέρνηση να της κοινοποιήσει το κείμενο των προγραμμάτων αυτών.

9. Στις 2 Οκτωβρίου 1989, η Επιτροπή κοινοποίησε στη Γαλλική Κυβέρνηση, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΚ, αιτιολογημένη γνώμη, στην οποία ανέφερε ότι το έγγραφο της Γαλλικής Κυβερνήσεως της 22ας Σεπτεμβρίου 1987 και τα προβλεπόμενα σε αυτό μέτρα δεν συνιστούσαν «προγράμματα» κατά την έννοια του άρθρου 3 της οδηγίας. Το αυτό ίσχυε και για τα σχέδια συμφωνιών που διαβιβάστηκαν στην Επιτροπή μαζί με το προμνησθέν έγγραφο. Επομένως, η Επιτροπή θεώρησε ότι τα προγράμματα αυτά δεν είχαν ακόμη εκπονηθεί και ότι η Γαλλική Δημοκρατία παρέβη το κοινοτικό δίκαιο, διότι δεν της διαβίβασε τα προβλεπόμενα από το άρθρο 3 της οδηγίας προγράμματα.

10. Με την απάντησή της της 26ης Οκτωβρίου 1989 στο έγγραφο αυτό, η Γαλλική Κυβέρνηση αμφισβήτησε την άποψη της Επιτροπής ότι οι συναφθείσες με τους επαγγελματικούς φορείς συμφωνίες δεν μπορούσαν να θεωρηθούν προγράμματα κατά την έννοια του άρθρου 3 της οδηγίας.

11. Στις 13 Μαρτίου 1991, η Επιτροπή ενημέρωσε τη Γαλλική Κυβέρνηση ότι οι συναφθείσες από αυτήν ελεύθερες συμφωνίες δεν μπορούσαν να θεωρηθούν ως προγράμματα [3]. Επιπλέον, παρέθετε τους όρους που, κατά την γνώμη της, πρέπει να πληροί ένα πρόγραμμα κατά την έννοια της οδηγίας.

12. Με την παρούσα προσφυγή, της 21ης Απριλίου 1993 (η οποία πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 26 Απριλίου 1993), η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Γαλλική Κυβέρνηση, παραλείποντας να καταρτίσει και να ανακοινώσει στην Επιτροπή τα προβλεπόμενα από το άρθρο 3 της οδηγίας προγράμματα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία και τη Συνθήκη ΕΟΚ. Ζητεί, επίσης, από το Δικαστήριο να καταδικάσει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Η Γαλλική Κυβέρνηση ζητεί να απορριφθεί η προσφυγή ως απαράδεκτη και, επικουρικώς, ως αβάσιμη και να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

2 — Παραμένει ασαφές γιατί η Επιτροπή κατά τη σύνταξη αυτής της επιστολής δεν έλαβε υπόψη της το έγγραφο της Γαλλικής Κυβερνήσεως της 12ης Αυγούστου 1988.

3 — Ο λόγος της αποστολής του εγγράφου αυτού πρέπει να έγκειται στο γεγονός ότι στο μεταξύ η Επιτροπή έλαβε γνώση των οριστικών συμφωνιών που της διαβίβασε η Γαλλική Κυβέρνηση στις 12 Αυγούστου 1988.

Β — Η άποψή μου

Ως προς το παραδεκτό

13. Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η παρούσα προσφυγή είναι απαράδεκτη για δύο λόγους. Αφενός, η παράβαση που επικαλείται η Επιτροπή έπαυσε να υφίσταται ήδη πριν από τη διαβίβαση της αιτιολογημένης γνώμης. Αφετέρου, η Επιτροπή στηρίζει την προσφυγή της στη μομφή ότι οι συναφθείσες από τη Γαλλία ελεύθερες συμφωνίες με τους επαγγελματικούς φορείς δεν αποτελούν προγράμματα κατά την έννοια της οδηγίας. Εντούτοις, η μομφή αυτή δεν συμφωνεί με την αιτίαση που διατύπωσε η Επιτροπή με το έγγραφό της της 22ας Ιουλίου 1987 και την αιτιολογημένη γνώμη της της 2ας Οκτωβρίου 1989.

14. Δεν μπορώ να συνταχθώ με την επιχειρηματολογία αυτή. Καταρχάς, όσον αφορά την ένσταση απαραδέκτου, ότι δηλαδή η φερομένη παράβαση έχει ήδη παύσει να υφίσταται, η Γαλλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι οι συμφωνίες που συνήψε αποτελούν προγράμματα κατά την έννοια του άρθρου 3 της οδηγίας. Εντούτοις, η Επιτροπή αμφισβητεί ευθέως τον ισχυρισμό αυτό. Επομένως, το ζήτημα αυτό αφορά το *βάσιμο* της προσφυγής, στο οποίο θα επανέλθω στη συνέχεια. Αλλά και η δεύτερη ένσταση απαραδέκτου κατά της προσφυγής, η οποία αφορά την παράβαση που επικαλείται η Επιτροπή, δεν ευσταθεί. Με την προσφυγή της, η Επιτροπή κατηγορεί τη Γαλλική Κυβέρνηση ότι δεν εκπόνησε και δεν της ανακοίνωσε τα προβλεπόμενα από το άρθρο 3 της οδηγίας προγράμματα. Η μομφή αυτή ανταποκρίνεται στην αιτίαση που ήδη περιείχε το έγγραφο της 22ας Ιουλίου 1987 και η αιτιολογημένη γνώμη της 2ας Οκτωβρίου 1989. Το γεγονός ότι η Επιτροπή στην προσφυγή της εξετάζει λεπτομερώς τις συναφθείσες από τη Γαλλική Κυβέρνηση συμφωνίες εξηγείται από το ότι η καθής — όπως ήδη ελέχθη — υποστήριξε την άποψη ότι με τη σύναψη των συμφωνιών αυτών εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις της στα πλαίσια του άρθρου 3 της οδηγίας. Εντούτοις, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει μεταβολή του αντικειμένου της διαδικασίας σε σχέση με την προηγούμενη φάση.

Ως προς το βάσιμο

15. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, τα κράτη μέλη ήσαν υποχρεωμένα να ανακοινώσουν στην Επιτροπή τα καταρτισθέντα σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, προγράμματα πριν από την 1η Ιανουαρίου 1987. Είναι σαφές ότι η Γαλλία δεν τήρησε την υποχρέωση αυτή εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Η καθής δέχεται εξάλλου ότι τα διαβιβαστέα από αυτήν προγράμματα δεν περιέχονταν στον έγγραφό της προς την Επιτροπή της 22ας Σεπτεμβρίου 1987. Η παρούσα υπόθεση όμως δεν αφορά την καθυστέρηση αυτή, αλλά το ζήτημα αν, *εν πάση περιπτώσει*, η Γαλλική Δημοκρατία τήρησε τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας. Η καθής ισχυρίζεται ότι αυτό έγινε με τη σύναψη (και την ανακοίνωση) των συμφωνιών με τους επαγγελματικούς φορείς. Επομένως, τίθεται το ερώτημα αν οι συμφωνίες αυτές θα μπορούσαν να θεωρηθούν «προγράμματα».

16. Η Επιτροπή επικαλείται υπέρ της αντίθετης απόψεώς της το γράμμα της οδηγίας. Συγκεκριμένα, η οδηγία χαράσσει σαφή διαχωριστική γραμμή μεταξύ προγραμμάτων που εκπονούν τα κράτη μέλη (άρθρο 3) και μέτρων με τα οποία πρέπει να υλοποιούν τα προγράμματα αυτά (άρθρο 4). Η οριοθέτηση υπογραμμίζεται ακόμη περισσότερο με το ότι τα μέτρα αυτά — νομοθετικές και διοικητικές διατάξεις ή ελεύθερες συμφωνίες — λαμβάνονται, σύμφωνα με το γράμμα της εν λόγω διατάξεως, *στα πλαίσια* των προγραμμάτων που αναφέρει το άρθρο 3 [4]. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι πρέπει να ανακοινώνονται στην Επιτροπή τόσο τα προγράμματα όσο και τα μέτρα, τα μεν προγράμματα κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3, παράγραφος 2, τα δε μέτρα κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7, παράγραφος 1. Αυτό δείχνει επίσης ότι η οδηγία χαράσσει σαφή διαχωριστική γραμμή μεταξύ προγραμμάτων κατά την έννοια του άρθρου 3 και μέτρων κατά την έννοια του άρθρου 4.

17. Η Γαλλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι πρόκειται εδώ για τυπικές απλώς διακρίσεις και συμφωνώ με την άποψη αυτή. Εντούτοις, πρέπει να τονιστεί ότι η τυπική αυτή διάκριση επιβάλλεται από την οδηγία. Δεδομένου ότι η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη να εκπονήσουν καταρχάς προγράμματα και στη συνέχεια να υλοποιήσουν με συγκεκριμένα μέτρα, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να ακολουθήσουν τη διαδικασία αυτή. Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι ακόμη και στην καθής φαίνεται οικεία η διάκριση αυτή. Όπως ήδη ανέφερα, το έγγραφο της Γαλλικής Κυβερνήσεως της 22ας Σεπτεμβρίου 1987 αναφερόταν σε «προγράμματα» που είχε καταρτίσει και θα συγκεκριμενοποιούνταν με ελεύθερες συμφωνίες.

18. Επομένως, η Γαλλική Δημοκρατία θα είχε παραβεί τις προβλεπόμενες από το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας υποχρεώσεις, μόνον εφόσον οι συναφθείσες από αυτή με τους ενδιαφερόμενους επαγγελματικούς φορείς συμφωνίες μπορούσαν (συγχρόνως) να θεωρηθούν «προγράμματα» κατά την έννοια του άρθρου 3. Κατά τη γνώμη μου, αυτό δεν συμβαίνει — και μάλιστα ακόμη και αν ήθελε κάποιος να αγνοήσει τις προεκτεθείσες τυπικές διακρίσεις.

19. Υπ' αυτό το πρίσμα πρέπει καταρχάς να προσδιοριστεί το περιεχόμενο ενός «προγράμματος» κατά την έννοια του άρθρου 3. Το Δικαστήριο έχει ήδη ασχοληθεί με τη διάταξη αυτή, χωρίς ωστόσο να συζητηθεί ειδικότερα το ζήτημα που μας ενδιαφέρει εν προκειμένω [5]. Συναφώς, η ίδια η οδηγία περιέχει ολίγα μόνον συγκεκριμένα στοιχεία. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, τα προγράμματα πρέπει να χρησιμεύουν για την ελάττωση του βάρους και/ή του όγκου των συσκευασιών για υγρά τρόφιμα που περιέχονται στα προς οριστική διάθεση οικιακά απορρίμματα. Με αυτό επιδιώκεται η κατά το δυνατόν μείωση της καταναλώσεως ενεργείας (άρθρο 3, παράγραφος 4). Πρόκειται για πολύ γενική υποχρέωση, η οποία, όσον αφορά την εκπλήρωσή της, αναγνωρίζει στα κράτη μέλη ευρεία διακρι-

4 — Βλ. άρθρα 4, παράγραφος 1, και 6.

5 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991 στην υπόθεση C-252/89, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, (Συλλογή 1991, σ. I-3973)· απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1991 στην υπόθεση C-192/90, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1991, σ. I-5933) (συνοπτική δημοσίευση των δύο υποθέσεων).

τική ευχέρεια. Τα ίδια τα κράτη μέλη αποφασίζουν επομένως μέχρι ποιου σημείου και με ποιο ρυθμό θέλουν να προχωρήσουν στην προδιαγεγραμμένη από την οδηγία οδό.

Εντούτοις, προκειμένου να μη χάσει κάθε νόημα η υποχρέωση εκπονήσεως προγραμμάτων (και σε τελευταία ανάλυση η ίδια η οδηγία), τα κράτη μέλη πρέπει να σεβαστούν ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις. Επομένως, κατά τη γνώμη μου, ένα πρόγραμμα μειώσεως του βάρους και/ή του όγκου των συσκευασιών αυτών προϋποθέτει τουλάχιστον ότι το οικείο κράτος μέλος θέτει συγκεκριμένο, ποσοτικά καθορισμένο, στόχο, καίτοι η οδηγία — όπως ορθώς παρατηρεί η Γαλλική Κυβέρνηση — δεν το προβλέπει ρητώς. Μπορεί μάλιστα ο σκοπός να προσδιοριστεί με απόλυτους αριθμούς (π.χ. ορισμένη χωρητικότητα) ή με ποσοστό (π.χ. ορισμένο ποσοστό των επαναπληρούμενων συσκευασιών). Εξάλλου, απαιτείται να προβλεφθεί σαφώς ότι το ίδιο το ενδιαφερόμενο *κράτος μέλος* δεσμεύεται να επιτύχει τον σκοπό αυτό. Στο σημείο αυτό πρέπει να φαίνεται η έννοια της προβλεπομένης από την οδηγία διακρίσεως μεταξύ προγράμματος και μέτρων: κάθε κράτος μέλος πρέπει να δεσμευθεί έναντι της Επιτροπής ότι θα επιτύχει ορισμένο και συγκεκριμένο στόχο. Έτσι, η Επιτροπή είναι σε θέση να ελέγχει εκάστοτε αν τα διάφορα εκτελεστικά μέτρα εξασφαλίζουν την υλοποίηση του προγράμματος αυτού. Βεβαίως, είναι αυτονόητο συναφώς ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να διαβουλεύεται με τους ενδιαφερόμενους επαγγελματικούς φορείς πριν από την κατάρτιση των προαναφερθέντων προγραμμάτων και να αναθέτει την εκτέλεσή τους — παραδείγματος χάριν με ελεύθερες συμφωνίες — στη βιομηχανία.

Το πρόγραμμα πρέπει ακολούθως — όπως προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 4 — να καθορίζει τις προβλεπόμενες ενέργειες. Τέλος, το πρόγραμμα πρέπει — και αυτό προκύπτει από την ίδια τη φύση του — να περιέχει χρονοδιάγραμμα, να καθορίζεται δηλαδή η χρονική περίοδος εντός της οποίας πρέπει να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος στόχος. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, προβλέπει ρητά ότι τα προγράμματα εκπονούνται για την περίοδο που αρχίζει από την 1η Ιανουαρίου 1987. Η διάρκεια της χρονικής αυτής περιόδου δεν καθορίζεται, αλλά από το άρθρο 3, παράγραφος 3 — κατά το οποίο τα προγράμματα αναθεωρούνται και αναπροσαρμόζονται τουλάχιστον ανά τετραετία — συνάγεται ωστόσο ότι οι συντάκτες της οδηγίας είχαν κατά νου μεγαλύτερο χρονικό διάστημα.

20. Από την εξέταση των συμφωνιών που προσκόμισε η Γαλλική Κυβέρνηση διαπιστώνεται ότι δεν πληρούνται πάντοτε οι ελάχιστες αυτές προϋποθέσεις.

Οι συμφωνίες αναγνωρίζουν βεβαίως ότι *αμφότερα* τα συμβαλλόμενα μέρη — και συνεπώς και η Γαλλική Δημοκρατία — δεσμεύονται να εξασφαλίσουν την εφαρμογή τους. Αντιθέτως προς την άποψη της Επιτροπής, αυτό έπρεπε να αρκεί. Το άρθρο 3 επιβάλλει απλώς στα κράτη μέλη να εκπονήσουν προγράμματα. Δεδομένου ότι το άρθρο 4 παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν ελεύθερες συμφωνίες για τη μεταφορά τους στο εσωτερικό δίκαιο, δεν φρονώ ότι είναι αναγκαίο να δεσμευθούν τα ίδια τα κράτη μέλη, με τις

συμφωνίες αυτές, ότι θα διαδραματίσουν ενεργό ρόλο. Εάν και στον βαθμό που οι οικονομικοί φορείς είναι σε θέση να συμμορφωθούν με τις προβλεπόμενες από τις συμφωνίες αυτές υποχρεώσεις και να προωθήσουν έτσι τους σκοπούς της οδηγίας, η παρέμβαση του κράτους μέλους δεν είναι καθόλου αναγκαία. Εντούτοις, αν εξεταστούν χωριστά, φαίνεται ότι οι εν λόγω συμφωνίες εγείρουν ορισμένες αμφιβολίες. Ειδικότερα, όλες σχεδόν οι συμβάσεις αυτές περιέχουν ρήτρα, σύμφωνα με την οποία, σε περίπτωση απρόβλεπτων δυσχερειών, ορισμένες υποχρεώσεις μπορούν, κοινή συναινέσει, να κηρυχθούν άνευ αντικειμένου [6]. Αναμφιβόλως, πρέπει επίσης να θεωρηθεί πολύ ασυνήθιστη για μια συμφωνία η ρήτρα με την οποία ένας από τους συμβαλλομένους «καλεί» επίμονα τις δημόσιες αρχές να λάβουν συγκεκριμένο μέτρο [7].

21. Η πλειονότητα των προμνησθεισών συμφωνιών χαρακτηρίζονται ωστόσο από έλλειψη χρονοδιαγράμματος και σαφούς καθορισμού των επιδιωκομένων στόχων. Μόνον μερικές από τις συμφωνίες περιέχουν συγκεκριμένους στόχους, που μπορούν να προσδιοριστούν ποσοτικά. Η συμφωνία για το γυαλί προβλέπει για το 1990 την ανακύκλωση τουλάχιστον 550 000 τόνων γυαλιού από τα οικιακά απορρίμματα [8]. Η συμφωνία της 9ης Μαΐου 1988 για τις συσκευασίες από χάλυβα προβλέπει ετήσια μείωση της καταναλώσεως ενεργείας κατά 1 % σε σχέση με την περίοδο 1984 (sic) έως 1990. Η συμφωνία περί επιστρεφομένων γυάλινων συσκευασιών προβλέπει ότι οι «καφετερίες-ξενοδοχεία-εστιατόρια» [9] υποχρεούνται να χρησιμοποιούν αποκλειστικά επιστρεφόμενες γυάλινες φιάλες [10] στον βαθμό που είναι διαθέσιμες. Οι άλλες συμφωνίες περιορίζονται στην παράθεση γενικών, κατά το μάλλον ή ήττον, διατάξεων.

Επομένως, μόνον η συμφωνία για τις γυάλινες συσκευασίες περιέχει συγκεκριμένη ένδειξη, προβλέποντας μείωση του όγκου των αποβλήτων που αντιστοιχούν σ' αυτόν τον τύπο συσκευασίας. Αυτό το ειδικό μέτρο ωστόσο δεν επαρκεί — αν ληφθούν υπόψη οι συμφωνίες στο σύνολό τους [11] — προκειμένου να πληρούνται οι όροι που πρέπει να επιβάλλονται στα προγράμματα κατά την έννοια του άρθρου 3. Η οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη την εκπόνηση προγραμμάτων για τη μείωση του βάρους και/ή του όγκου ορισμένων «συσκευασιών». Κατά το άρθρο 2, στοιχείο β', η έννοια αυτή περιλαμβάνει όχι μόνον τις συσκευασίες από γυαλί, αλλά και τις συσκευασίες από μέταλλο, πλαστικό, χαρτί ή οποιοδήποτε άλλο υλικό. Επομένως, ο καθορισμός συγκεκριμένου στόχου για τη μείωση του όγκου των αποβλήτων από τις γυάλινες συσκευασίες δεν είναι, αφ' εαυτού, επαρκής.

22. Πέντε από τις έξι συμφωνίες προβλέπουν περιορισμένη διάρκεια ισχύος και μάλιστα όχι μεγαλύτερη από δυόμισι έτη (από τις 10 Μαΐου 1988 — την ημέρα της υπογραφής — μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1990). Η

6 — Πρβλ. το άρθρο 8 της συμφωνίας που αφορά το αλουμίνιο.

7 — Βλ. άρθρο 3, στοιχείο γ', της συμφωνίας για τις επιστρεφόμενες συσκευασίες από γυαλί.

8 — Συμπεριλαμβανομένων των βιομηχανικών αποβλήτων έπρεπε το 1990 να επαναχρησιμοποιηθούν 700 000 τόνοι.

9 — Η έκφραση δεν ορίζεται, αλλά προφανώς αναφέρεται στις επαγγελματικές αντιπροσωπευτικές ομοσπονδίες των κλάδων αυτών (και στα μέλη τους) που είναι συμβαλλόμενα μέρη.

10 — Άρθρο 3, σημείο C, της συμφωνίας.

11 — Οι συμφωνίες αυτές αναφέρονται, ως ήδη ελέχθη, σε έξι κατηγορίες υλικών συσκευασίας.

έκτη συμφωνία (περί γυάλινων συσκευασιών) δεν προβλέπει ρητά χρονικό όριο, από το περιεχόμενό της όμως προκύπτει ότι ενδεχομένως και αυτή έπρεπε να ισχύει για την ίδια αυτή χρονική περίοδο [12]. Μία μόνον συμφωνία (η σχετική με τις επιστρεφόμενες γυάλινες συσκευασίες) προβλέπει παράταση (μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992), εκτός αν ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη την καταγγείλει.

Η Γαλλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται βεβαίως ότι οι συμφωνίες περιέχουν χρονοδιάγραμμα στον βαθμό που η πλειονότητά τους περιλαμβάνει ρήτρες προβλέπουσες τη σύνταξη ετήσιου ισολογισμού των αναληφθεισών ενεργειών με στατιστικά στοιχεία, προτού προβούν οι συμβαλλόμενοι ενδεχομένως στις αναγκαίες προσαρμογές, βάσει των κατ' αυτόν τον τρόπον εξακριβωθέντων αριθμητικών στοιχείων. Ωστόσο, θα μπορούσα να συμμεριστώ την άποψη αυτή μόνον εφόσον οι ίδιες οι συμφωνίες υποδείκνυαν ήδη συγκεκριμένους στόχους.

23. Εν όψει των σκέψεων αυτών, φρονώ ότι οι συναφθείσες από τη Γαλλική Κυβέρνηση συμφωνίες δεν μπορούν να θεωρηθούν προγράμματα κατά την έννοια του άρθρου 3 της οδηγίας και ότι, επομένως, η ασκηθείσα από την Επιτροπή προσφυγή είναι βάσιμη. Είναι αληθές ότι οι διάδικοι ανέπτυξαν επίσης μια σειρά άλλων επιχειρημάτων, τα οποία, κατά τη γνώμη μου, δεν είναι καθοριστικά για τη λύση που πρέπει να δοθεί στην παρούσα υπόθεση. Εντούτοις, θα τα εξετάσω εν τάχει για λόγους πληρότητας.

Η Επιτροπή φρονεί ότι οι συμφωνίες δεν μπορούν να θεωρηθούν προγράμματα κατά την έννοια του άρθρου 3, διότι έχουν τομεακό χαρακτήρα, ενώ, κατά τη γνώμη της, ένα τέτοιο πρόγραμμα θα έπρεπε να έχει σφαιρικό χαρακτήρα. Συναφώς, η Γαλλική Κυβέρνηση ορθώς επισημαίνει ότι το άρθρο 3 ομιλεί όχι για πρόγραμμα, αλλά για προγράμματα. Εξάλλου, δεν είναι κατανοητό γιατί ένα σφαιρικό πρόγραμμα μπορεί να προαγάγει την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας καλύτερα από πολλά προγράμματα καταρτιζόμενα σε συνάρτηση με τις ιδιαιτερότητες εκάστου υλικού συσκευασίας.

Δεν υπάρχει επίσης λόγος να εγκύψει κανείς στη μομφή της Επιτροπής ότι ο συμφωνίες θα έπρεπε — προκειμένου να μπορούν να θεωρηθούν προγράμματα — να περιέχουν τουλάχιστον κατάλογο των κυριοτέρων ενεργειών, που προβλέπονται για την επίτευξη των επιδιωκομένων στόχων. Οι συμφωνίες περιέχουν πράγματι ολόκληρη σειρά μέτρων, τα οποία πρέπει να εκτελεστούν από τους επαγγελματίες του οικείου τομέα και να εξυπηρετούν τους καθοριζομένους στο άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας στόχους. Αποφασιστικής σημασίας είναι ωστόσο ότι οι συμφωνίες, στο σύνολό τους, δεν προβλέπουν, στον αναγκαίο βαθμό, συγκεκριμένους, ποσοτικούς στόχους και δεν καθορίζουν χρονοδιάγραμμα για την πραγματοποίησή τους.

12 — Υπέρ αυτού συνηγορεί το γεγονός ότι η συμφωνία αναφέρει ορισμένους ποσοτικούς στόχους, οι οποίοι θα έπρεπε να επιτευχθούν το 1990 (άρθρο 4, σημείο 3, της συμφωνίας).

Τέλος, η Επιτροπή διατείνεται ότι δεν παρέχεται επαρκής πρόσβαση των ενδιαφερομένων κύκλων και του κοινού στις θεωρούμενες ως προγράμματα από τη Γαλλική Κυβέρνηση συμφωνίες. Η Γαλλική Κυβέρνηση αντικρούει τον ισχυρισμό αυτό. Κατά τη γνώμη μου, δεν υπάρχει λόγος να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα στο ζήτημα αυτό. Καίτοι βεβαίως θα ήταν χρήσιμο να δημοσιεύονται τα προγράμματα αυτά, πρέπει ωστόσο να υπομνηστεί ότι η οδηγία δεν το επιβάλλει στα κράτη μέλη. Υποχρεωτική είναι μόνον η ανακοίνωση στην Επιτροπή (δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2).

24. Η καθής υποστηρίζει — χωρίς να αντικρούεται από την Επιτροπή — ότι έχει ήδη επιτύχει σημαντικά αποτελέσματα στα πλαίσια των προσπαθειών της να υλοποιήσει τους καθοριζόμενους από την οδηγία στόχους. Η Επιτροπή της αντιτάσσει ότι στοιχειοθετείται παράβαση των απορρεουσών από την οδηγία υποχρεώσεων οσάκις ένα κράτος μέλος το οποίο, καίτοι επέτυχε τους ουσιαστικούς στόχους της οδηγίας, δεν καταρτίζει και δεν ανακοινώνει στην Επιτροπή κανένα πρόγραμμα. Όπως ήδη προανέφερα, η άποψη αυτή μου φαίνεται δίκαιη. Δεν πρόκειται για τυπολατρεία: μόνον μετά από σύγκριση των επιτευχθέντων με τους τεθέντες στόχους μπορεί να κριθεί αν και κατά πόσον επιτεύχθηκαν οι στόχοι αυτοί.

Πρέπει συγχρόνως να αναρωτηθούμε γιατί στην προκειμένη περίπτωση η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή. Η Γαλλική Κυβέρνηση τόνισε ότι η ίδια η Επιτροπή το 1992 εξέφρασε την άποψη ότι η οδηγία 85/339 δεν οδήγησε σε ικανοποιητικά αποτελέσματα και ότι η κατάσταση, την οποία η οδηγία έλαβε υπόψη της, ήταν ήδη ξεπερασμένη [13]. Εξάλλου, ακόμη εκπληκτικότερο μου φαίνεται ότι η Επιτροπή άσκησε προσφυγή λόγω μιας τυπικής σε μεγάλο βαθμό παραβάσεως κράτους μέλους, ενώ είναι συγχρόνως προφανές ότι ο χειρισμός της υποθέσεως αυτής κατά τη διοικητική προδικασία [14] υστερεί από τυπικής απόψεως σε πολλά σημεία. Όταν η Επιτροπή διαβίβασε την αιτιολογημένη γνώμη της στις 2 Οκτωβρίου 1989, δεν είχε προφανώς ακόμη λάβει γνώση του εγγράφου της Γαλλικής Κυβερνήσεως της 12ης Αυγούστου 1988. Με το δικόγραφο της προσφυγής, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η Γαλλική Κυβέρνηση δεν απάντησε στο έγγραφό της της 13ης Μαρτίου 1991. Όταν η καθής της επισήμανε ότι απάντησε στο έγγραφό της στις 14 Μαΐου 1992, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής αναγκάστηκε να παραδεχθεί και να αναγνωρίσει ότι το έγγραφο της Γαλλικής Κυβερνήσεως καταχωρήθηκε εσφαλμένα. Επίσης, η χρονική εξέλιξη της διαδικασίας εγείρει ορισμένα ζητήματα, διότι η Επιτροπή άσκησε προσφυγή κατά της Γαλλίας πολύ καιρό μετά τη λήξη της πρώτης τετραετούς περιόδου την 1η Ιανουαρίου 1991. Ευκταίο είναι τέτοια γεγονότα να συνεχίσουν να έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα.

Εξάλλου, οι σκέψεις αυτές ουδεμία ασκούν επιρροή επί του πορίσματος της αναλύσεώς μου.

13 — Βλ. σημεία 4. 1 και 5. 1 της προτάσεως της Επιτροπής της 15ης Ιουλίου 1992 σχετικής με οδηγία του Συμβουλίου περί συσκευασιών και απορριμάτων συσκευασιών [COM(92) 278 τελικό — SYN 436].

14 — Είναι αυτονόητο ότι αυτό δεν ισχύει όσον αφορά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου.

Γ — Πρόταση

25. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο:

1. να αναγνωρίσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία, μη καταρτίζοντας και μη ανακοινώνοντας στην Επιτροπή, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τα προβλεπόμενα από το άρθρο 3 της οδηγίας προγράμματα για τη μείωση του βάρους και/ή του όγκου των προοριζομένων για τα υγρά τρόφιμα συσκευασιών, που περιέχονται στα προς οριστική διάθεση οικιακά απορρίμματα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3 της οδηγίας 85/339/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για τις συσκευασίες υγρών τροφίμων, και από τη Συνθήκη ΕΟΚ·

2. να καταδικάσει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.