ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ΑΝΤΟΝΙΟ ΤΙΖΖΑΝΟ

της 5ης Ιουλίου 2001 [1]

I — Προοίμιο

1. Με την υπό κρίση προσφυγή, που ασκήθηκε στις 3 Αυγούστου 1999 βάσει του άρθρου 226 ΕΚ, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία, παραλείποντας να καταρτίσει σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων για το σύνολο του εδάφους της καθώς και για το σύνολο των αποβλήτων και παραλείποντας να συμπεριλάβει στα ήδη υπάρχοντα σχέδια ειδικό κεφάλαιο σχετικά με τη διάθεση των απορριμμάτων συσκευασίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει. Οι ανωτέρω υποχρεώσεις απορρέουν από τα άρθρα 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86, στο εξής: οδηγία 75/442), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991 (ΕΕ L 78, σ. 32, στο εξής: οδηγία 91/156), 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για τα επικίνδυνα απόβλητα (ΕΕ L 377, σ. 20, στο εξής: οδηγία 91/689), και 14 της οδηγίας 94/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1994, για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας (ΕΕ L 365, σ. 10, στο εξής: οδηγία 94/62).

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

II — Νομικό πλαίσιο

Α — *Η κοινοτική ρύθμιση*

1. Η οδηγία 75/442 και οι επενεχθείσες τροποποιήσεις με την οδηγία 91/156.

2. Η οδηγία 75/442 είναι η παλαιότερη μεταξύ των οδηγιών που εφαρμόζονται στην υπό κρίση υπόθεση. Κατά συνέπεια, πρέπει να τονιστεί ότι η οδηγία αυτή τροποποιήθηκε επανειλημμένως, ιδίως με την οδηγία 91/156, η οποία αντικατέστησε τα δώδεκα πρώτα άρθρα της προκειμένου να καταστήσει αποτελεσματικότερα τα μέσα για την επίτευξη των σκοπών της.

3. Σκοπός της εν λόγω οδηγίας είναι η διάθεση και η αξιοποίηση των αποβλήτων καθώς και η ενθάρρυνση της λήψεως μέτρων προκειμένου να μειωθούν τα απόβλητα, ιδίως με την προώθηση των «καθαρών» τεχνολογιών και των ανακυκλώσιμων και αναχρησιμοποιήσιμων προϊόντων (βλ. την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 91/156). Ειδικότερα, το άρθρο 5, ως εί-

χε αρχικώς, προέβλεπε ότι τα κράτη μέλη συνιστούν ή υποδεικνύουν «την ή τις αρμόδιες αρχές τις επιφορτισμένες, εντός μιας καθορισμένης ζώνης, να σχεδιάζουν, να οργανώνουν, να επιτρέπουν και να επιβλέπουν τις εργασίες διαθέσεως των στερεών αποβλήτων».

4. Πιο συγκεκριμένα, το αρχικό άρθρο 6 προέβλεπε στη συνέχεια ότι:

«Η αρμοδία αρχή ή αρχές οι αναφερόμενες στο άρθρο 5, υποχρεούνται να συντάξουν το ταχύτερο δυνατό ένα ή περισσότερα σχέδια, σε σχέση ιδίως προς:

— τον τύπο και την ποσότητα των προς διάθεση αποβλήτων,

— τις γενικές τεχνικές προδιαγραφές,

— τις κατάλληλες τοποθεσίες διαθέσεως των στερεών αποβλήτων,

— τα ειδικά μέτρα για ειδικά απόβλητα.

Αυτό το σχέδιο ή τα σχέδια δύνανται να συμπεριλάβουν π.χ.:

— τα φυσικά και νομικά πρόσωπα τα εξουσιοδοτημένα για τη διάθεση των στερεών αποβλήτων,

— την εκτίμηση των δαπανών για τις εργασίες διαθέσεως,

— τα κατάλληλα μέτρα για την ενθάρρυνση της ορθολογικής οργανώσεως της περισυλλογής, της διαλογής και της επεξεργασίας των στερεών αποβλήτων.»

5. Όσον αφορά την προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας 75/442, το αρχικό άρθρο 13 προέβλεπε τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν προς την παρούσα οδηγία εντός προθεσμίας είκοσι τεσσάρων μηνών από της κοινοποιήσεώς της και ενημερώνουν σχετικά αμέσως την Επιτροπή.»

6. Η οδηγία αυτή κοινοποιήθηκε στις 18 Ιουλίου 1975.

7. Κατόπιν τροποποιήσεων που επέφερε η οδηγία 91/156, το ανωτέρω άρθρο 6 της οδηγίας 75/442 έχει πλέον ως εξής:

«Τα κράτη μέλη συνιστούν ή ορίζουν αρμόδια αρχή ή αρχές που είναι επιφορτισμένες με την υλοποίηση της παρούσας οδηγίας.»

8. Με τη σειρά του, το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156, προβλέπει τώρα τα εξής:

«Για την επίτευξη των στόχων των άρθρων 3, 4 και 5, η αρμόδια αρχή ή αρχές που προβλέπονται στο άρθρο 6 υποχρεούνται να συντάξουν, το ταχύτερο δυνατό, ένα ή περισσότερα σχέδια διαχείρισης των αποβλήτων. Τα σχέδια αυτά αφορούν, ιδίως:

— τον τύπο, την ποσότητα και την προέλευση των αποβλήτων που θα πρέπει να αξιοποιηθούν ή να διατεθούν,

— τις γενικές τεχνικές προδιαγραφές,

— όλες τις ειδικές διατάξεις που αφορούν συγκεκριμένους τύπους αποβλήτων,

— τις κατάλληλες τοποθεσίες ή εγκαταστάσεις διάθεσης των αποβλήτων.

Αυτά τα σχέδια μπορούν να συμπεριλαμβάνουν, π.χ.:

— τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που είναι εξουσιοδοτημένα για τη διαχείριση των αποβλήτων,

— την εκτίμηση του κόστους των εργασιών αξιοποίησης και διάθεσης,

— τα κατάλληλα μέτρα για την ενθάρρυνση της ορθολογικής οργάνωσης της συλλογής, της διαλογής και της επεξεργασίας των αποβλήτων.»

9. Όσον αφορά την προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας 91/156, το άρθρο 2, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, προβλέπει ότι:

«Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία όχι αργότερα από την 1η Απριλίου 1993. Πληροφορούν αμέσως την Επιτροπή σχετικά.»

10. Υπενθυμίζω επίσης ότι σύμφωνα με το άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας 75/442, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156, ως «απόβλητο» νοείται:

«κάθε ουσία ή αντικείμενο που εμπίπτει στις κατηγορίες του παρταρτήματος Ι και το οποίο ο κάτοχός του απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει.

Η Επιτροπή [...] καταρτίζει, όχι αργότερα από την 1η Απριλίου 1993, κατάλογο των αποβλήτων των κατηγοριών που περιλαμβάνει το παράρτημα Ι. Ο κατάλογος αυτός θα επανεξετάζεται τακτικά και, εν ανάγκη, θα αναθεωρείται σύμφωνα με την ίδια διαδικασία.»

11. Βάσει της διατάξεως αυτής, η Επιτροπή εξέδωσε στις 20 Δεκεμβρίου 1993 την απόφαση 94/3/ΕΚ για τη θέσπιση καταλόγου αποβλήτων σύμφωνα με το άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας 75/442 του Συμβουλίου περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ L 5, σ. 15). Ο κατάλογος αυτός ονομάζεται «ευρωπαϊκός κατάλογος αποβλήτων».

2. Η οδηγία 91/689

12. Αντικείμενο της οδηγίας 91/689 είναι η προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την ελεγχόμενη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων (βλ. άρθρο 1, παράγραφος 1). Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής προβλέπει ότι:

«Σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, οι αρμόδιες αρχές καταρτίζουν, είτε χωριστά είτε στο πλαίσιο των γενικών σχεδίων διαχείρισης των αποβλήτων, σχέδια για τη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων, τα οποία και δημοσιεύουν.»

13. Σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689, όπως αντικαταστάθηκε από την οδηγία 94/31/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1994 (ΕΕ L 168, σ. 28):

«Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία πριν από τις 27 Ιουνίου 1995. Πληροφορούν αμέσως την Επιτροπή σχετικά.»

14. Πρέπει να προστεθεί ότι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 91/689, το Συμβούλιο εξέδωσε στις 22 Δεκεμβρίου 1994 την απόφαση 94/904/ΕΚ, για την κατάρτιση καταλόγου επικίνδυνων αποβλήτων (ΕΕ L 356, σ. 14).

15. Υπενθυμίζω ότι στη συνέχεια η οδηγία 91/689, αντικατέστησε, καταργώντας την, την

οδηγία 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1978, περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 161). Το άρθρο 12, παράγραφος 1, της τελευταίας αυτής οδηγίας προέβλεπε ότι:

«Οι αρμόδιες αρχές καταρτίζουν και διατηρούν ενήμερα σχέδια για τη διάθεση των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων. Τα σχέδια αυτά αναφέρονται ιδίως:

— στους τύπους και τις ποσότητες των αποβλήτων προς διάθεση,

— τις μεθόδους διαθέσεως,

— τα ειδικευμένα κέντρα επεξεργασίας, άν είναι αναγκαίο,

— τους καταλλήλους χώρους αποθηκεύσεως.

Οι αρμόδιες αρχές των Κρατών Μελών δύνανται να συμπεριλάβουν σε αυτά άλλες ειδικές απόψεις, ιδίως την εκτίμηση του κόστους των εργασιών διαθέσεως.»

16. Όσον αφορά την προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας 78/319, το άρθρο 21, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής προβλέπει:

«Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τα αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωση με την παρούσα οδηγία εντός προθεσμίας 24 μηνών από την κοινοποίησή της και ενημερώνουν σχετικά αμέσως την Επιτροπή.»

17. Η οδηγία αυτή κοινοποιήθηκε στις 22 Μαρτίου 1978.

3. Η οδηγία 94/62

18. Η οδηγία 94/62 αποσκοπεί «στην εναρμόνιση των εθνικών μέτρων που αφορούν τη διαχείριση των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασίας, προκειμένου, αφενός, να προληφθούν και να μειωθούν οι επιπτώσεις τους επί του περιβάλλοντος όλων των κρατών μελών καθώς και των τρίτων χωρών, εξασφαλίζοντας, με τον τρόπο αυτό, υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, και, αφετέρου, να διασφαλιστεί η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και να αποφευχθούν εμπόδια στο εμπόριο καθώς και στρεβλώσεις και περιορισμοί του ανταγωνισμού εντός της Κοινότητας.» (βλ. άρθρο 1, παράγραφος 1).

19. Το άρθρο 14 της οδηγίας 94/62, το οποίο επιγράφεται «Σχέδια διαχείρισης» προβλέπει ότι:

«Σύμφωνα με τους στόχους και τα μέτρα που αναφέρονται στην παρούσα οδηγία, τα κράτη μέλη περιλαμβάνουν στα σχέδια διαχείρισης αποβλήτων που απαιτούνται σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, ειδικό κεφάλαιο για τη διαχείριση των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασίας [...]».

20. Δυνάμει του άρθρου 22, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/62, «τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία πριν από τις 30 Ιουνίου 1996. Πληροφορούν αμέσως την Επιτροπή σχετικά.»

B — *Η εθνική ρύθμιση*

21. Τα μέτρα μεταφοράς τα οποία γνωστοποίησε η Γαλλική Δημοκρατία στην Επιτροπή, τα οποία ήσαν σε ισχύ κατά τη λήξη της προθεσμίας που έτασσε η αιτιολογημένη γνώμη της 5ης Αυγούστου 1998, περιλαμβάνονται στον νόμο 75-633, της 15ης Ιουλίου 1975, σχετικά με τη διάθεση των αποβλήτων και την αναχρησιμοποίηση των υλικών [loi relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, Journal officiel de la République française (JORF) της 16ης Ιουλίου 1975, σ. 7279], όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τους νόμους 92-646, της 13ης Ιουλίου 1992, σχετικά με τη διάθεση των αποβλήτων καθώς και με τις κατηγορίες εγκαταστάσεων που εξυπηρετούν την προστασία του περιβάλλοντος (loi relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF της 14ης Ιουλίου 1992, σ. 9461), και 95-101, της 2ας Φεβρουαρίου 1995, σχετικά με την ενίσχυση της προστασίας του περιβάλλοντος (loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF της 3ης Φεβρουαρίου 1995, σ. 1840, στο εξής: νόμος 75-633).

22. Το άρθρο 10, πρώτο εδάφιο, του νόμου 75-633 προβλέπει ότι:

«Ο αρμόδιος για θέματα περιβάλλοντος υπουργός πρέπει να μεριμνά για την εκπόνηση σχεδίων σε εθνική κλίμακα για τη διάθεση ορισμένων κατηγοριών αποβλήτων κατάλογος των οποίων καταρτίζεται με διάταγμα [...], λόγω του υψηλού βαθμού επικινδυνότητάς τους ή λόγω των ιδιαιτεροτήτων τους όσον αφορά την επεξεργασία και την αποθήκευση» [2].

23. Κατά το άρθρο 10-1, πρώτο εδάφιο, του νόμου 75-633:

«Κάθε περιφέρεια πρέπει να καλύπτεται από ένα περιφερειακό ή διαπεριφερειακό πρόγραμμα για τη διάθεση των ειδικών βιομηχανικών αποβλήτων.»

2 — Ανεπίσημη μετάφραση, όπως και για τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που ακολουθούν.

24. Το άρθρο 10-2, πρώτο εδάφιο, του νόμου 75-633 προβλέπει ότι:

«Κάθε διαμέρισμα πρέπει να καλύπτεται από ένα πρόγραμμα, γι' αυτό το ίδιο το διαμέρισμα ή για περισσότερα διαμερίσματα, για τη διάθεση των οικιακών απορριμμάτων και άλλων απορριμμάτων που μνημονεύονται στο άρθρο L. 373-3 του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα.»

25. Οι ανωτέρω νομοθετικές διατάξεις διευκρινίστηκαν ακολούθως με τα διατάγματα 93-139, της 3ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με τα σχέδια διαχειρίσεως των οικιακών και των παρόμοιων με αυτά απορριμμάτων (décret relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, JORF της 4ης Φεβρουαρίου 1993, σ. 1874), και 93-140, της 3ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με τα σχέδια διαθέσεως άλλων απορριμμάτων πλην των οικιακών και των παρόμοιων με αυτά απορριμμάτων (décret relatif aux plans d'élimination des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés, JORF της 4ης Φεβρουαρίου 1993, σ. 1875).

26. Ακολούθως, τα διατάγματα αυτά αντικαταστάθηκαν από το διάταγμα 96-1008, της 18ης Νοεμβρίου 1996, σχετικά με τα σχέδια διαχειρίσεως των οικιακών και παρόμοιων με αυτά απορριμμάτων (décret relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (JORF της 24ης Νοεμβρίου 1996, σ. 17138, στο εξής: διάταγμα 96-1008), και από το διάταγμα 96-1009, της 18ης Νοεμβρίου 1996, σχετικά με τα σχέδια διαχειρίσεως των ειδικών βιομηχανικών αποβλήτων (décret relatif aux plans d'élimination des déchets industriels spéciaux, JORF της 24ης Νοεμβρίου 1996, σ. 17140). Μεταξύ των τροποποιήσεων που επέφερε το διάταγμα 96-1008, περιλαμβάνεται η υποχρέωση καταγραφής στα σχέδια διαχειρίσεως των οικιακών και παρόμοιων με αυτά απορριμμάτων των λύσεων που επιλέγονται για τη διάθεση των απορριμμάτων συσκευασίας.

III — Ανάλυση

27. Με την υπό κρίση προσφυγή, η Επιτροπή προσάπτει στη Γαλλική Δημοκρατία ότι παρέβη τις οδηγίες 75/442 (όπως τροποποιήθηκε), 91/689 και 94/62, δεδομένου ότι τα σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων εξακολουθούν να είναι ανεπαρκή τόσο όσον αφορά τη γεωγραφική κάλυψη όσο και το φάσμα των αποβλήτων που καλύπτουν καθώς και λόγω της ελλείψεως στα εν λόγω σχέδια ειδικού κεφαλαίου σχετικά με τα απορρίμματα συσκευασίας. Θα αναλύσω χωριστά και με τη σειρά που τις παρέθεσα τις τρεις αιτιάσεις.

A — *Ως προς τις ελλείψεις της γεωγραφικής καλύψεως των σχεδίων διαχειρίσεως*

1. Εισαγωγή

28. Κατ' αρχάς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι κατά τον χρόνο καταθέσεως της προσφυγής της προέκυπτε από τα στοιχεία που είχαν προσκομίσει οι γαλλικές αρχές ότι σε 11 από τα 100 διαμερίσματα και σε 6 από τις 26 περιφέρειες της Γαλλίας δεν υπήρχε ακόμη σχέδιο διαχειρίσεως των αποβλήτων μολονότι είχε λήξει η προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας 75/442, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156, και της οδηγίας 91/689, αντιστοίχως, την 1η Απριλίου 1993 (αρχικώς όμως ήδη την 18η Ιουλίου 1977) και την 27η Ιουνίου 1995.

29. Η Γαλλική Κυβέρνηση αναγνωρίζει την ορθότητα της παρατηρήσεως, τουλάχιστον όσον αφορά δέκα διαμερίσματα και τέσσερις περιφέρειες, αλλά αντιτάσσει ότι η έλλειψη σχεδίου δεν συνιστά παραβίαση των άρθρων 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442 (όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156) και 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689, και τούτο για διάφορους λόγους που αφορούν τον ούτως ειπείν «μεταβλητό» χαρακτήρα της προθεσμίας που επιβάλλουν στα κράτη μέλη οι εν λόγω οδηγίες, στις δυσχέρειες που αντιμετώπισαν οι γαλλικές αρχές κατά την εκπόνηση των σχεδίων αυτών και διότι, στο πλαίσιο της μεταφοράς των οδηγιών αυτών, ο εθνικός νομοθέτης έθεσε στόχους πλέον φιλόδοξους από αυτούς των εν λόγω οδηγιών.

2. Το ζήτημα της τηρήσεως της προθεσμίας κατά την εφαρμογή των οδηγιών

30. Θα ξεκινήσω από το πρώτο σημείο, ήτοι από το ζήτημα της τηρήσεως της προθεσμίας για την εκτέλεση των οδηγιών.

31. Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442 (καθώς και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689 το οποίο παραπέμπει σε αυτό) δεν επιβάλλει την υλοποίηση των σχεδίων διαχειρίσεως εντός της προθεσμίας που ορίζεται για τη μεταφορά των οδηγιών αυτών. Οι προαναφερθείσες διατάξεις, υπογραμμίζει η καθής, δεν επιβάλλουν στις αρμόδιες εθνικές αρχές παρά μόνο την υποχρέωση να καταρτίσουν «το ταχύτερο δυνατό» ένα ή περισσότερα σχέδια διαχειρίσεως χωρίς αυτό να συνεπάγεται κατ' ανάγκην τη συνολική κάλυψη του εθνικού εδάφους εντός της προαναφερθείσας προθεσμίας. Κατά συνέπεια, προκειμένου να θεωρηθεί ότι οι εν λόγω οδηγίες εφαρμόστηκαν εμπροθέσμως, αρκεί οι εθνικές αρχές να έχουν επιδείξει, εντός της προβλεπομένης προθεσμίας, την απαιτούμενη επιμέλεια για την προετοιμασία των μέτρων που είναι αναγκαία για την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκουν οι οδηγίες αυτές, ήτοι αρκεί να έχουν καθορίσει το συναφές κανονιστικό πλαίσιο, να έχουν αρχίσει τις τεχνικές εργασίες και να έχουν πράξει τα αναγκαία για την εκπόνηση στη συνέχεια των σχεδίων.

32. Αντίθετα, η Επιτροπή φρονεί ότι η έκφραση «το ταχύτερο δυνατόν» δεν μπορεί να ερμηνευθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αναβληθεί η εφαρμογή των οδηγιών. Κατά την Επιτροπή, οι οδηγίες αυτές προβλέπουν συγκεκριμένες προθεσμίες, «το αργότερο ως», εντός των οποίων τα κράτη μέλη υποχρεούνται να συμμορφωθούν πλήρως προς αυτές. Επομένως, δεν αρκεί τα κράτη μέλη να έχουν επιδείξει επιμέλεια ώστε να κινηθούν οι προβλεπόμενες διαδικασίες και να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα. Δεδομένου ότι οι οδηγίες επιβάλλουν την υποχρέωση επιτεύξεως ενός αποτελέσματος, αυτό ακριβώς το αποτέλεσμα είναι που τα κράτη μέλη πρέπει να επιτυγχάνουν εντός των προθεσμών που προβλέπονται για τη μεταφορά τους. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή διευκρίνισε περαιτέρω ότι η έκφραση «το ταχύτερο δυνατό» χρησιμοποιήθηκε πιθανώς, στην περίπτωση αυτή, για το ενδεχόμενο απρόβλεπτων δυσχερειών (π.χ., αναγκαιότητα αναθεωρήσεως των σχεδίων

ή αντικατάστασή τους κατόπιν δικαστικής αποφάσεως που τα ακυρώνει) οι οποίες θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την καθυστέρηση στην πλήρη μεταφορά μιας οδηγίας, υπό την προϋπόθεση ωστόσο ότι οι εθνικές αρχές εξακολουθούν να έχουν την υποχρέωση να προνοήσουν το ταχύτερο δυνατό για την εφαρμογή της οδηγίας. Εν πάση περιπτώσει, καταλήγει η Επιτροπή, έστω και μια διασταλτική ερμηνεία της εκφράσεως αυτής δεν θα μπορούσε να δικαιολογήσει μια παράβαση, όπως είναι αυτή της Γαλλικής Δημοκρατίας, η οποία εξακολουθεί μέχρι σήμερον, παρά το μεγάλο μήκος χρόνου που έχει παρέλθει από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά των εν λόγω οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη της.

33. Προσωπικώς, παρατηρώ κατ' αρχάς ότι η επίμαχη έκφραση όχι μόνο δεν είναι από τις πλέον σαφείς, αλλά ούτε και από τις πλέον συχνές στην κοινοτική πρακτική και ότι απεναντίας ελάχιστες φορές απαντά με την έννοια με την οποία χρησιμοποιείται στις εν λόγω οδηγίες. Πράγματι, μολονότι στις ήδη ευάριθμες κοινοτικές διατάξεις που χρησιμοποιείται (ως επί το πλείστον όταν γίνεται λόγος για υποχρεώσεις διαβιβάσεως στοιχείων και πληροφοριών) συνοδεύεται συνήθως από την κατηγορηματική φράση: «και το αργότερο ως [...]» [3], πολύ σπανιότερες είναι οι περιπτώσεις στις οποίες η έκφραση αυτή χρησιμοποιείται χωρίς άλλες περαιτέρω διευκρινίσεις, ακριβώς όπως στις εν λόγω οδηγίες [4].

34. Τούτο επιτείνει, προφανώς, την εγγενή ασάφεια της εκφράσεως στο πλαίσιο των οδηγιών αυτών και την εμφανή αντίφασή της με τις διατάξεις που καθορίζουν συγκεκριμένες προθεσμίες για τη μεταφορά τους. Η δε ασάφεια αυτή οφείλεται πιθανώς στους συμβιβασμούς στους οποίους καταλήγουν, στο πλαίσιο των κοινοτικών οργάνων, οι διαπραγματεύσεις για την έναρξη της ισχύος τόσο περίπλοκων οδηγιών, όπως άλλωστε το επιβεβαιώνει και η σύγκριση με την πρόταση της Επιτροπής που απετέλεσε τη βάση της οδηγίας 75/442, στην οποία πράγματι ουδόλως απαντά η έκφραση αυτή [5]. Αυτός είναι άλλωστε ο λόγος για τον οποίο φρονώ ότι είναι σκόπιμο, εν πάση περιπτώσει, να μην προβώ σε μια ανάλυση γενικού περιεχομένου αλλά, αντιθέτως, να ερμηνεύσω την έκφραση αυτή αποκλειστικά στο συγκεκριμένο πλαίσιο στο οποίο χρησιμοποιείται, πράγμα που και η ίδια η Επιτροπή πρότεινε.

35. Ούτως εχόντων των πραγμάτων και επιστρέφοντας στις εν προκειμένω δύο απόψεις, πρέπει να είπω ότι αμφότερες με αφήνουν αμήχανο έστω και σε διαφορετικό βαθμό και για διαφορετικούς λόγους. Η άποψη της Επιτροπής φρονώ ότι πράγματι μειώνει υπέρ το δέον τη σημασία της εκφράσεως αυτής διότι η λογική της συνέπεια θα ήταν να θεωρηθεί ως μη γεγραμμένη. Αντιθέτως, φρονώ

3 — Βλ., π.χ., το άρθρο 1, σημείο 5, της οδηγίας 98/93/ΕΚ του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 1998, για την τροποποίηση της οδηγίας 68/414/ΕΟΚ, περί υποχρεώσεως διατηρήσεως ενός ελαχίστου επιπέδου αργού πετρελαίου ή/και προϊόντων πετρελαίου από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ (ΕΕ L 358, σ. 100)· το άρθρο 7, παράγραφος 3, τρίτη περίπτωση, της οδηγίας 1999/2/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Φεβρουαρίου 1999, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών όσον αφορά τα τρόφιμα και τα συστατικά τροφίμων που έχουν υποστεί επεξεργασία με ιοντίζουσα ακτινοβολία (ΕΕ L 66, σ. 16), και το άρθρο 12 της οδηγίας 2000/26/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Μαΐου 2000, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την ασφάλιση της αστικής ευθύνης που προκύπτει από την κυκλοφορία αυτοκινήτων οχημάτων και για την τροποποίηση των οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 88/357/ΕΟΚ του Συμβουλίου (τέταρτη οδηγία ασφάλισης αυτοκινήτων) (ΕΕ L 181, σ. 65).

4 — Βλ., π.χ., το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 1999/97/ΕΚ της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 1999, που αφορά την τροποποίηση της οδηγίας 95/21/ΕΚ του Συμβουλίου για την επιβολή, σχετικά με τη ναυσιπλοΐα που συνεπάγεται χρήση κοινοτικών λιμένων ή διέλευση από ύδατα υπό τη δικαιοδοσία κράτους μέλους, των διεθνών προτύπων για την ασφάλεια των πλοίων, την πρόληψη της ρύπανσης και τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας επί των πλοίων (έλεγχος του κράτους του λιμένα) (ΕΕ L 331, σ. 67), και άρθρο 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 2000/29/ΕΚ του Συμβουλίου, της 8ης Μαΐου 2000, περί μέτρων κατά της εισαγωγής στην Κοινότητα οργανισμών επιβλαβών για τα φυτά ή τα φυτικά προϊόντα και κατά της εξάπλωσής τους στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ L 169, σ. 1).

5 — Βλ. το άρθρο 10 της προτάσεως οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τη διάθεση των στερεών αποβλήτων (JO 1974, C 142, σ. 6) [δεν διατίθεται στα ελληνικά].

ότι το γεγονός ότι η έκφραση αυτή χρησιμοποιήθηκε στο σημείο αυτό και όχι σε κάποιο άλλο σημείο πρέπει ωστόσο να έχει κάποια σημασία. Κατά τα λοιπά, η ίδια η Επιτροπή αναγνώρισε ότι χάρη στη φράση αυτή επιδεικνύεται μια ορισμένη ανοχή όσον αφορά τις ενδεχόμενες δυσχέρειες που θα αντιμετωπίσουν οι εθνικές αρχές, έστω και αν στη συνέχεια με τα παραδείγματα που παρέθεσε, κυρίως όμως με τη γενικότερη προσέγγισή της, περιόρισε σε πολύ μεγάλο βαθμό το πεδίο εφαρμογή της. Από την άλλη πλευρά, φρονώ ότι η άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως είναι υπερβολική με την αντίθετη έννοια, διότι, τουλάχιστον στον βαθμό που μας ενδιαφέρει εν προκειμένω, καταλήγει αμετάκλητα στην αδρανοποίηση του κανόνα σχετικά με την προθεσμία για τη μεταφορά των οδηγιών, είτε διότι καθιστά την προθεσμία αυτή αόριστη και αβέβαιη, αντικαθιστώντας την με μια χρονικά απροσδιόριστη λήξη, όσο και διότι έχει ως αποτέλεσμα η προθεσμία να ποικίλλει με τον τρόπο αυτόν από κράτος σε κράτος, εις βάρος της ομοιόμορφης εφαρμογής των οδηγιών.

36. Αντιθέτως, δεν χρειάζεται να υπομνησθεί ότι ο καθορισμός προθεσμίας για τη μεταφορά μιας οδηγίας αποσκοπεί στη διασφάλιση της βέβαιης και ομοιόμορφης εφαρμογής της σε όλα τα κράτη μέλη και ότι, ως εκ τούτου, μόνον σε εξαιρετικές περιπτώσεις και βάσει συγκεκριμένων αιτιολογιών είναι δυνατόν η προθεσμία αυτή να μην τηρηθεί [6]. Κατά τα λοιπά, εάν απαιτείται μια επιβεβαίωση της ανωτέρω προφανούς σκέψεως, θα αρκούσε να υπομνησθεί ότι ακριβώς λόγω παραλείψεως μεταφοράς των εν λόγω οδηγιών εντός των προβλεπομένων σε αυτές προθεσμιών η Επιτροπή κίνησε διάφορες διαδικασίες λόγω παραβάσεως εις βάρος κρατών μελών και ότι οι διαδικασίες αυτές, πλην εκείνων που εισέτι εκκρεμούν [7] ή των ήδη περατωθεισών με αποδοχή των αιτημάτων της Επιτροπής [8], κατέληξαν όλες στην έκδοση καταδικαστικών αποφάσεων εις βάρος των καθών κρατών μελών [9]. Είναι αληθές ότι σε καμία από τις μέχρι τούδε κινηθείσες διαδικασίες δεν ετέθη, όπως εν προκειμένω, ζήτημα ερμηνείας της εκφράσεως «το ταχύτερο δυνατό». Είναι όμως επίσης αληθές ότι στις ανωτέρω περιπτώσεις το Δικαστήριο έκρινε πάντοτε με μεγάλη αυστηρότητα τις καθυστερήσεις των κρατών μελών χωρίς ουδέποτε να δημουργηθεί αμφιβολία σχετικά με το αν η έκφραση αυτή είναι δυνατόν κατά κάποιο τρόπο να επηρεάσει την εκτίμηση των καθυστερήσεων αυτών. Αντιθέτως, το Δικαστήριο έκρινε απερίφραστα ότι η τήρηση «των ειδικότερων υποχρεώσεων καταρτίσεως σχεδίου για τη διάθεση των στερεών αποβλήτων και καταρτίσεως και ενημερώσεως σχεδίων για τη διάθεση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων, οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 6 [νυν άρθρο 7, παράγραφος 1] της οδηγίας 75/442 και στο άρθρο 12 της οδηγίας 78/319 [το οποίο είναι ισοδύναμο με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689] [...] αποτελ[εί] αναγκαία προϋπόθεση για την πλήρη επίτευξη των σκοπών» των εν λόγω οδηγιών [10], έκρινε δε ως «σοβαρή» τη μη εμπρόθεσμη συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις αυτές [11], έστω και αν η παράβαση

6 — Βλ., π.χ., τις αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1985, 101/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1985, σ. 2629, σκέψη 16)· της 10ης Ιουλίου 1990, C-217/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1990, σ. I-2879, σκέψη 33), και της 4ης Ιουλίου 1996, C-50/94, Ελλάδα κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-3331, σκέψη 39, με περαιτέρω παραπομπές).

7 — Βλ. υποθέσεις Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-461/99), Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-466/99), Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-35/00), και Επιτροπή κατά Ελλάδος (C-132/00).

8 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-401/00) η οποία διεγράφη με διάταξη της 13ης Ιουνίου 2001, κατόπιν παραιτήσεως της Επιτροπής από το δικόγραφο της προσφυγής.

9 — Βλ. αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1991, C-33/90, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1991, σ. I-5987)· της 7ης Απριλίου 1992, C-45/91, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1992, σ. I-2509), και της 4ης Ιουλίου 2000, C-387/97, Επιτροπή κατά Ελλάδος, (Συλλογή 2000, σ. I-5047).

10 — Προμνησθείσα απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκέψη 95.

11 — Αυτόθι.

αφορά ένα πολύ μικρό τμήμα του εδάφους, όπως είναι μια κοιλάδα [12] ή ένα και μόνον διαμέρισμα [13].

37. Εάν έτσι έχουν τα πράγματα, τότε ποια είναι η σημασία που έχει η έκφραση «το ταχύτερο δυνατό», δεδομένου ότι, εφόσον χρησιμοποιήθηκε σε ορισμένες διατάξεις των υπό εξέταση οδηγιών, ανεξαρτήτως των λόγων ή της ημερομηνίας κατά την οποία έγινε χρήση της εκφράσεως αυτής, θα πρέπει ωστόσο να γίνει δεκτό ότι έχει κάποια σημασία και κάποια λειτουργία; Φρονώ ότι προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό επιβάλλεται μια πρώτη αυτονόητη παρατήρηση, ήτοι ότι το περιθώριο αβεβαιότητας και ελευθερίας κινήσεων που συνάγονται από την έκφραση αυτή συνδέονται με την αναντίρρητη περιπλοκότητα των μέτρων που οι οδηγίες αυτές απαιτούν από τα κράτη μέλη και ιδίως με τη συνειδητοποίηση, πράγμα που φαίνεται να συμμερίζεται η Επιτροπή, των δυσχερειών που συνοδεύουν κατά κανόνα την εκπόνηση σχεδίων διαχειρίσεως των στερεών αποβλήτων για το σύνολο του εθνικού εδάφους. Στην προοπτική αυτή, μπορεί να γίνει δεκτό ότι η χρήση της εκφράσεως αυτής στις εν λόγω οδηγίες οφείλεται στο γεγονός ότι είναι δυνατόν, και ίσως πιθανόν, οι δυσχέρειες αυτές να αποδειχθούν ιδιαιτέρως σημαντικές και, ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέτουν ένα μεγαλύτερο χρονικό περιθώριο. Ωστόσο, μολονότι οι οδηγίες δεν προβλέπουν εξαιρέσεις όσον αφορά τις προθεσμίες για τη μεταφορά τους, πρέπει να συναχθεί από τα ανωτέρω ότι αυτές καθ' εαυτές οι εν λόγω δυσχέρειες δεν επιτρέπουν, και παρά τη χρήση της εν λόγω εκφράσεως, την αυτόματη παράταση των προθεσμιών αυτών. Αντιθέτως, προκειμένου να είναι δυνατόν να εξεταστεί το ενδεχόμενο αυτό χωρίς να υπάρξουν καταστρατηγήσεις και κυρίως προκειμένου να είναι δυνατή η εναρμόνιση με τις γενικές αρχές και με την υποχρέωση εμπρόθεσμης μεταφοράς των οδηγιών, είναι προφανές ότι πρέπει να συντρέχουν ορισμένες πολύ συγκεκριμένες και αυστηρές προϋποθέσεις. Ειδικότερα φρονώ ότι πρέπει τουλάχιστον οι προβαλλόμενες δυσχέρειες να είναι σημαντικές και να οφείλονται σε αντικειμενικούς λόγους, να υπάρχουν σαφείς αποδείξεις της επιμέλειας που επέδειξαν οι εθνικές αρχές προκειμένου να εκτελέσουν μετά αόκνου ζήλου τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία, η αναγκαιότητα (ή ο κίνδυνος) μη τηρήσεως της προθεσμίας να γνωστοποιείται εγκαίρως στην Επιτροπή, η κατάσταση να εξετάζεται από κοινού με αυτήν, καταφεύγοντας μάλιστα στη συνεργασία της σύμφωνα με την αρχή της έντιμης και αμοιβαίας συνεργασίας, η δε καθυστέρηση να μην υπερβαίνει τα απολύτως αναγκαία χρονικά όρια.

38. Ωστόσο, εάν γίνει δεκτό ότι αυτό είναι το νόημα και το περιεχόμενο της εκφράσεως «το ταχύτερο δυνατό», στην περίπτωση αυτή αληθώς με μεγάλη δυσκολία μπορώ να θεωρήσω ότι οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις συντρέχουν εν προκειμένω. Πράγματι, όσο σημαντικές και αν θεωρηθεί ότι είναι οι δυσχέρειες που αντιμετώπισε η Γαλλική Δημοκρατία και όποια και αν ήταν η επιμέλεια που είναι δυνατό να της αναγνωριστεί όσον αφορά τη μέριμνά της για την πλήρη εφαρμογή των εν λόγω οδηγιών, εντούτοις οι διαδοχικές καθυστερήσεις που σημειώθηκαν συναφώς είναι όντως υπέρμετρες και δεν μπορούν να δικαιολογηθούν έστω και με την πλέον διασταλτική ερμηνεία της εν λόγω εκφράσεως. Αρκούμαι στο σημείο αυτό να υπενθυμίσω ότι, πέραν των διαφόρων τροποποιήσεων που επήλθαν στις οδηγίες 75/442 και 78/319, οι προθεσμίες για την εκτέλεση των σαφών υποχρεώσεων που ανέκαθεν επέβαλαν οι οδηγίες αυτές έληξαν στις

12 — Απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1999, C-365/97, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1999, σ. I-7773, σκέψεις 69 και 70).

13 — Προμνημονεύσα απόφαση της 7ης Απριλίου 1992, Επιτροπή κατά Ελλάδος.

18 Ιουλίου 1977 και στις 22 Μαρτίου 1980 αντιστοίχως. Ωστόσο, οι καθυστερήσεις ήσαν επίσης υπερβολικές έστω και αν ληφθεί υπόψη μόνο το χρονικό διάστημα που διέρρευσε μεταξύ της 1ης Απριλίου 1993 ή της 27ης Ιουνίου 1995 (προθεσμίες για τη μεταφορά των οδηγιών 91/156 και 91/689) και του Οκτωβρίου 1998 (λήξη της δίμηνης προθεσμίας που έταξε η αιτιολογημένη γνώμη της 5ης Αυγούστου 1998 που απευθυνόταν στη Γαλλική Δημοκρατία) [14].

39. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο δεν μπορώ να δεχθώ ότι η επιχειρηματολογία της Επιτροπής είναι ενάντια στη λογική όπως υποστηρίζει η Γαλλική Κυβέρνηση η οποία προβάλλει ότι το γαλλικό έδαφος καλυπτόταν από σχέδια διαχειρίσεως αποβλήτων ήδη κατά τον χρόνο ασκήσεως της υπό κρίση προσφυγής καθώς και ότι η Επιτροπή, αντιθέτως, δεν εκτίμησε την επιμέλεια που επέδειξαν οι εθνικές αρχές εξασφαλίζοντας σε 85 έως 90 % των διαμερισμάτων και των περιφερειών σχέδια διαχειρίσεως των στερεών αποβλήτων κατόπιν πολυετών προσπαθειών για τη μεταφορά των οδηγιών 75/442 και 91/689. Αδυνατώ να αποδεχθώ την αιτίαση αυτή κατά μείζονα λόγο λόγω της αυστηρής κοινοτικής νομολογίας όσον αφορά την πλήρη εφαρμογή των εν λόγω οδηγιών [15] και του σκεπτικού της νομολογίας αυτής ότι «οι συνέπειες της μη τηρήσεως της υποχρεώσεως που απορρέει από το άρθρο 4, πρώτο εδάφιο, της τροποποιηθείσας οδηγίας 75/442 μπορούν, λόγω της ίδιας της φύσεως της υποχρεώσεως αυτής, να θέσουν σε κίνδυνο την υγεία του ανθρώπου και να βλάψουν το περιβάλλον σε ένα μικρό έστω τμήμα της επικράτειας κράτους μέλους» [16].

3. Επί των δυσχερειών που αντιμετώπισαν οι γαλλικές αρχές

40. Όπως υπενθύμισα ανωτέρω, η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσαπτόμενη σε αυτήν παράβαση δικαιολογείται λόγω των δυσχερειών που αντιμετώπισε, όπως η απόφαση της περιφέρειας Midi-Pyrénées να εκπονήσει η ίδια, αντί της κεντρικής κυβερνήσεως, το περιφερειακό σχέδιο ή η ιδιαίτερη τεχνική περιπλοκότητα που παρουσιάζει η εκπόνηση σχεδίων για τα νησιά (Κορσική και Γουαδελούπη) ή για τις υπερπόντιες περιφέρειες (Γουιάνα) σε σχέση με τα σχέδια των

14 — Προκειμένου να εκτιμηθεί καλύτερα το βάσιμο του επιχειρήματος της Γαλλικής Κυβερνήσεως όσον αφορά την προβαλλόμενη στενότητα χρόνου για τη μεταφορά των εν λόγω οδηγιών, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι «οι κυβερνήσεις των κρατών μελών συμμετέχουν στις προπαρασκευαστικές εργασίες των οδηγιών και οφείλουν συνεπώς να είναι σε θέση να εκπονήσουν εντός της τασσόμενης προθεσμίας τις αναγκαίες για την εφαρμογή τους νομοθετικές διατάξεις» (απόφαση της 1ης Μαρτίου 1983, 301/81, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1983, σ. 467, σκέψη 11).

15 — Το Δικαστήριο έκρινε ως «σημαντική» την παράβαση των υποχρεώσεων αυτών η οποία διήρκεσε επί τρία έτη (βλ. την προαναφερθείσα απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκέψεις 26 και 98, όσον αφορά το χρονικό διάστημα που διέρρευσε μεταξύ της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της αιτιολογημένης γνώμης της Επιτροπής). Υπενθυμίζω επίσης ότι το Δικαστήριο κινούμενο στην ίδια αυστηρή γραμμή έκρινε ανεπαρκή την απλή θέσπιση μιας γενικής διατάξεως με την οποία ένα κράτος μέλος αναθέτει στις περιφέρειες το έργο της εκπονήσεως των σχεδίων διαθέσεως των αποβλήτων χωρίς στη συνέχεια οι περιφέρειες αυτές πράγματι να τα εγκρίνουν εντός της προβλεπομένης προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας (βλ. την προαναφερθείσα απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1991, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψεις 22 έως 25, που παραπέμπει τόσο στο παλαιό άρθρο 6 της οδηγίας 75/442, όσο και στο καταργηθέν πλέον άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 78/319).

16 — Προαναφερθείσα απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1999, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 70.

περιφερειών της μητροπολιτικής Γαλλίας. Και η παράλειψη της εγκρίσεως ορισμένων διαμερισματικών σχεδίων οφείλεται, μεταξύ άλλων, σε περίπλοκες γεωγραφικές καταστάσεις (Παρίσι) ή σε δικαστικές αποφάσεις.

41. Πάντως, υπό το πρίσμα των ανωτέρω, φρονώ ότι η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να δικαιολογήσει τόσο σημαντικές καθυστερήσεις. Εξάλλου, πρέπει να υπενθυμίσω την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, που έχει επανειλημμένως επιβεβαιωθεί και όσον αφορά την μεταφορά των εν λόγω οδηγιών, σύμφωνα με την οποία «τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν εσωτερικές καταστάσεις όπως οι δυσχέρειες που ανακύπτουν στο στάδιο της εκτελέσεως ορισμένης κοινοτικής πράξεως, προκειμένου να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που απορρέουν απο το κοινοτικό δίκαιο» [17]. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου [18], οι γαλλικές αρχές θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την παράβαση ή την εκπρόθεσμη εκτέλεση μόνον εφόσον αποδείκνυαν αντικειμενική αδυναμία εκτελέσεως των ειδικών υποχρεώσεων που επιβάλλουν οι οδηγίες 75/442 και 91/689, αλλά εν προκειμένω φρονώ ότι οι προβληθείσες δυσχέρειες δεν αποτελούν περιπτώσεις αντικειμενικής αδυναμίας ούτε εξάλλου οι αρχές αυτές τις επικαλέστηκαν ως περιπτώσεις αντικειμενικής αδυναμίας.

17 — Προαναφερθείσα απόφαση της 7ης Απριλίου 1992, Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκέψη 21, που εκδόθηκε επί υποθέσεως που είχε ακριβώς ως αντικείμενο τις υποχρεώσεις εκπονήσεως σχεδίων διαθέσεως των αποβλήτων που επέβαλαν το αρχικό άρθρο 6 της οδηγίας 75/442 και το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 78/319· βλ. επίσης την προαναφερθείσα απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκέψη 70, και, όσον αφορά τις «τεχνικές δυσχέρειες» κατά την εφαρμογή μιας οδηγίας, την απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-71/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-5991, σκέψη 15).

18 — Βλ., στο πνεύμα αυτό, την απόφαση της 25ης Μαΐου 2000, C-307/98, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2000, σ. I-3933, σκέψη 54, όπου και περαιτέρω παραπομπές).

4. Επί των σκοπών που έθεσε ο Γάλλος νομοθέτης

42. Τέλος, πάντοτε στα πλαίσια της προσπάθειάς της να δικαιολογήσει την εν λόγω καθυστέρηση, η Γαλλική Κυβέρνηση τονίζει ότι ο εθνικός νομοθέτης έθεσε σκοπούς πλέον φιλόδοξους από αυτούς των οδηγιών 75/442 και 91/689, επιδιώκοντας μεταξύ άλλων να προλάβει τη μεταφορά της οδηγίας 99/31/ΕΚ [19] σε σχέση με την επίσημη προθεσμία που έληγε στις 16 Ιουλίου 2001 (βλ. άρθρο 16, παράγραφος 1).

43. Εντούτοις, θεωρώ ότι και η άποψη αυτή δεν είναι πειστική. Μολονότι είναι αληθές ότι πράγματι πολυάριθμες είναι οι οδηγίες μερικής εναρμονίσεως που παρέχουν ρητώς τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να θεσπίσουν πλέον ολοκληρωμένες ή πλέον αυστηρές εθνικές διατάξεις από αυτές που αποτελούν υποχρεωτικά το αντικείμενο της μεταφοράς, αυτό φυσικά δεν δικαιολογεί τις πιθανές καθυστερήσεις στην επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκουν οι οδηγίες. Πράγματι, πέραν της σαφούς και αυστηρής επιβεβαιώσεως των γνωστών αρχών σχετικά με την υποχρέωση εμπόθεσμης μεταφοράς μιας οδηγίας, η νομολογία του Δικαστηρίου έχει επίσης διευκρινίσει ότι, οσάκις τα κοινοτικά όργανα προβαίνουν στις αναγκαίες τροποποιήσεις μιας οδηγίας, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να καθυστερούν τη μεταφορά της

19 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 1999, περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων (ΕΕ L 182, σ. 1, στο εξής: οδηγία 99/31).

οδηγίας αυτής προκειμένου να προβούν στην από κοινού μεταφορά όλων των οδηγιών [20].

44. Επομένως, ως προς την πρώτη αιτίαση που προβάλλει η Επιτροπή φρονώ ότι η Γαλλική Δημοκρατία, παρελείποντας μέχρι τούδε να εκπονήσει σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων για το σύνολο του εδάφους της, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 7, παράγραφος 1, της τροποποιηθείσας οδηγίας 75/442, και 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689.

Β — *Επί των ελλείψεων των σχεδίων διαχειρίσεως όσον αφορά την κάλυψη ολοκλήρου του φάσματος των αποβλήτων*

1. Επί της ανεπάρκειας των στοιχείων βάσει των οποίων το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί

45. Εξετάζοντας τώρα την ουσία των αιτιάσεων που διατύπωσε η Επιτροπή εις βάρος της Γαλλικής Δημοκρατίας στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, πρέπει η έρευνα να αρχίσει από τις παρατηρήσεις που αφορούν τις ουσιαστικές ελλείψεις των σχεδίων διαχειρίσεως. Εξάλλου, ως προς το σημείο αυτό η καθής προέβαλε κατ' αρχάς ένσταση λόγω της ανεπάρκειας, όπως υποστηρίζει, των στοιχείων που παραθέτει η Επιτροπή στην προσφυγή της όσον αφορά τους κρίσιμους νομικούς ισχυρισμούς και τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά. Συγκεκριμένα, κατά την ανωτέρω κυβέρνηση, οι αιτιάσεις της Επιτροπής στηρίζονται σε αόριστες επιφυλάξεις όσον αφορά την εξαντλητική κάλυψη ολοκλήρου του φάσματος των αποβλήτων από τα σχέδια διαχειρίσεως και, ως εκ τούτου, αντιβαίνουν στην υποχρέωσή της «να αναφέρει [...] τις συγκεκριμένες αιτιάσεις επί των οποίων καλείται να αποφανθεί το Δικαστήριο, καθώς και, τουλάχιστον συνοπτικώς, τα νομικά και πραγματικά στοιχεία στα οποία θεμελιώνονται οι αιτιάσεις αυτές» [21].

46. Πρέπει πάντως να υπενθυμίσω ότι από την Επιτροπή κυρίως προβλήθηκε η έλλειψη στοιχείων καθώς και ότι τα στοιχεία που διαβίβασε η καθής στο πλαίσιο της προ της ασκήσεως της παρούσας προσφυγής διαδικασίας δεν διευκόλυναν τον έλεγχο σχετικά με το αν τα σχέδια διαχειρίσεως που είχε ήδη εκπονήσει η Γαλλική Δημοκρατία αφορούσαν πράγματι το σύνολο των αποβλήτων που αποτελούσαν αντικείμενο των εν λόγω οδηγιών. Ειδικότερα, η Επιτροπή προβάλλει το γεγονός ότι οι εθνικές διατάξεις που της γνωστοποιήθηκαν χρησιμοποιούν για τα απόβλητα έννοιες που ισχύουν μόνο στο γαλλικό δίκαιο, έννοιες το περιεχόμενο των οποίων ούτε καν προσδιορίζεται· κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να συγκρίνει τις έννοιες αυτές με τις αντίστοιχες έννοιες των οδηγιών και, ιδίως, να ελέγξει εάν εξακολουθούσαν να υπάρχουν κατηγορίες αποβλήτων που δεν είχαν συμπεριληφθεί στα εθνικά σχέδια διαχειρίσεως, μολονότι καλύπτονταν από την κοινοτική ρύθμιση. Από τα

20 — Βλ. απόφαση της 1ης Ιουνίου 1995, C-182/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1995, σ. I-1465, σκέψη 6). Βλ. στο ίδιο πνεύμα, την απόφαση της 10ης Μαΐου 2001, C-152/98, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 2001, σ. I-3463, σκέψη 21), που αφορά μια περίπτωση αλλαγής της κοινοτικής πολιτικής όσον αφορά την καταπολέμηση της ρυπάνσεως των υδάτων που συγκεκριμενοποιήθηκε με διαδοχικές οδηγίες τη μη εμπόθεσμη μεταφορά των οποίων προέβαλε ως αιτίαση η Επιτροπή.

21 — Απόφαση της 31ης Μαρτίου 1992, C-52/90, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1992, σ. I-2187, σκέψη 17, όπου και περαιτέρω παραπομπές).

ανωτέρω προκύπτει ότι είναι δυνατόν να προσαφθεί στη Γαλλική Δημοκρατία το γεγονός ότι τα σχέδια αυτά δεν καλύπτουν εξαντλητικά ολόκληρο το φάσμα των αποβλήτων, ενισχύοντας την αιτίαση αυτή με επιχειρήματα σχετικά με ορισμένες μόνον κατηγορίες αποβλήτων, εκφράζοντας όμως την επιφύλαξη ότι είναι δυνατόν τα επιχειρήματα αυτά να αφορούν και άλλες περιπτώσεις.

47. Φρονώ ότι η αιτίαση της Επιτροπής είναι βάσιμη και όχι μόνον διότι δεν αμφισβητούνται οι καθυστερήσεις με τις οποίες η Γαλλική Δημοκρατία γνωστοποίησε στην Επιτροπή τις διατάξεις εφαρμογής των οδηγιών 75/442 και 91/689, ορισμένες εκ των οποίων μάλιστα, όπως θα δούμε, της γνωστοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια της παρούσας διαδικασίας. Το γεγονός είναι ότι στην πραγματικότητα, τόσο με την αιτιολογημένη γνώμη όσο και με το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο, οι επιφυλάξεις που διατύπωσε η Επιτροπή δεν εξαντλούν την αιτιολογία των αιτιάσεων που διατύπωσε κατά της καθής, αλλά μάλλον σκοπός τους είναι να αποτελέσουν τη βάση προκειμένου η Επιτροπή να επιλέξει, προς απόδειξη της υπάρξεως παραβάσεως, τρεις μόνον κατηγορίες αποβλήτων για τις οποίες τα διαθέσιμα στοιχεία είναι επαρκή. Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι, ελλείψει πρόσφορων στοιχείων σε σχέση με τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία [22], η Επιτροπή απλώς διατύπωσε φόβους ότι οι τρεις αυτές περιπτώσεις δεν είναι και οι μόνες ουδόλως επηρεάζει, κατά την άποψή μου, το παραδεκτό της προσφυγής ως προς το σημείο αυτό.

22 — Όσον αφορά τις υποχρεώσεις γνωστοποιήσεως των μέτρων για τη μεταφορά των εν λόγω οδηγιών, βλ. τα άρθρα 7, παράγραφος 2, και 16, παράγραφος 1, της τροποποιηθείσας οδηγίας 75/442, το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 91/156 και τα άρθρα 8, παράγραφος 1, και 10, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 91/689.

2. Επί της ουσίας της αιτιάσεως: η βάση

48. Όπως μόλις προείπα, προκειμένου να αποδείξει τις ελλείψεις των σχεδίων διαχειρίσεως όσον αφορά την κάλυψη ολοκλήρου του φάσματος των αποβλήτων, κατά παράβαση των άρθρων 7, παράγραφος 1, της τροποποιηθείσας οδηγίας 75/442, και 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689, η Επιτροπή επικαλείται τρεις κατηγορίες αποβλήτων: τα πολυχλωροδιφαινύλια (στο εξής: PCB), τα απόβλητα που προέρχονται από ιατρικές δραστηριότητες και τα ειδικά οικιακά απορρίμματα.

49. Η Γαλλική Κυβέρνηση απαντά κυρίως με μια παρατήρηση γενικού χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, υποστηρίζει ότι συμμορφώθηκε προς τις διατάξεις των εν λόγω οδηγιών προσδιορίζοντας διάφορες κατηγορίες αποβλήτων οι οποίες καλύπτουν πλήρως ολόκληρο το φάσμα των αποβλήτων που αποτελούν αντικείμενο των κοινοτικών οδηγιών, μολονότι η επιλεγείσα τεχνική ήταν κάπως ιδιαίτερη, δεδομένου ότι ακολουθήθηκε η εξής διαδικασία:

— ο ορισμός ορισμένων αποβλήτων, όπως είναι τα «οικιακά και τα παρόμοια με αυτά απορρίμματα» και τα «ειδικά βιομηχανικά απόβλητα» δόθηκε με μια υπουργική εγκύκλιο της 1ης Μαρτίου 1994 (που κατατέθηκε κατά τα λοιπά το πρώτον στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας), με την οποία δόθηκαν επίσης ορισμένες οδηγίες σχετικά με την εκπόνηση των τοπικών ή διαμερισματικών σχεδίων διαχειρίσεως.

— γενικότερα, με το διάταγμα 97-157, της 15 Μαΐου 1997, σχετικά με την κατάταξη των επικίνδυνων αποβλήτων (décret relatif à la classification des déchets dangereux, JORF της 23ης Μαΐου 1997, σ. 7764, στο εξής: διάταγμα 97-157, το οποίο επίσης κατατέθηκε το πρώτον στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας), προβλέφθηκε η πλήρης κατάταξη των επικίνδυνων αποβλήτων, έστω και μόνον υπό τη μορφή μιας απλής ονοματολογίας τους (παράρτημα ΙΙ του διατάγματος 97-157) και, ως εκ τούτου, χωρίς κάποια ειδική διάταξη όσον αφορά τη διαχείρισή τους. Εντούτοις, εάν ορθώς έχω αντιληφθεί την επιχειρηματολογία της, η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι δημούργησε με τον τρόπο αυτόν ένα συγκεκριμένο σημείο αναφοράς για την εκπόνηση των σχεδίων διαχειρίσεως άνευ ειδικών ενδείξεων, όσον αφορά τα επικίνδυνα απόβλητα, παρέχοντας τη δυνατότητα να επεκταθούν τα σχέδια αυτά σε όλα τα απόβλητα που προβλέπουν οι υπό εξέταση οδηγίες.

50. Η Γαλλική Κυβέρνηση καταλήγει ότι κατά συνέπεια δεν υπολείπονται άλλες κατηγορίες αποβλήτων μη εμπίπτουσες στις διατάξεις των σχεδίων διαχειρίσεως και ότι, ως εκ τούτου, έχει συμμορφωθεί πλήρως με τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες.

51. Η Επιτροπή τονίζει απλώς ότι η Γαλλική Κυβέρνηση το πρώτον στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας την ενημέρωσε για τον ορισμό ορισμένων κατηγοριών αποβλήτων και ότι εν πάση περιπτώσει, παρά τις πληροφορίες αυτές, η νομοθετική τεχνική που επέλεξε η εν λόγω κυβέρνηση δεν της παρέχει τη δυνατότητα να διαπιστώσει μετά βεβαιότητας εάν οι κατηγορίες αποβλήτων για τις οποίες λαμβάνεται πρόνοια στα ήδη υφιστάμενα σχέδια διαχειρίσεως διασφαλίζει αποτελεσματικά την κάλυψη που επιδιώκει η κοινοτική ρύθμιση.

52. Πράγματι, έστω και αν δεν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι προμνησθείσες γαλλικές διατάξεις γνωστοποιήθηκαν με σημαντική καθυστέρηση, το περιεχόμενό τους δεν μπορεί να ανατρέψει τις επιφυλάξεις της Επιτροπής. Ωστόσο, πέραν τούτου, φρονώ ότι αυτή καθ' εαυτή η τεχνική που επέλεξε η Γαλλική Κυβέρνηση για τη μεταφορά των εν λόγω οδηγιών είναι συζητήσιμη. Πράγματι, όπως επισήμανε η Επιτροπή, το γεγονός ότι επελέγη μια απλή υπουργική εγκύκλιος προκειμένου να μεταφερθούν οι εν λόγω οδηγίες δεν είναι δυνατό να μην προκαλεί αμηχανία ιδίως υπό το πρίσμα της γνωστής νομολογίας του Δικαστηρίου ότι στο πλαίσιο της μεταφοράς μιας οδηγίας τα κράτη μέλη οφείλουν να προβλέπουν συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο στον οικείο τομέα το οποίο να καθιστά την εθνική έννομη τάξη σύμφωνη με τις διατάξεις της οδηγίας [23] ούτως ώστε να μην υφίσταται καμία αμφιβολία ή ασάφεια όχι μόνον ως προς το περιεχόμενο της ισχύουσας εθνικής ρυθμίσεως και της συμφωνίας της με την οδηγία, αλλά και όσον αφορά την τυπική ισχύ της ρυθμίσεως αυτής και την καταλληλότητά της να αποτελέσει την ενδεδειγμένη νομική βάση για τη ρύθμιση των ζητημάτων του οικείου τομέα. Ως εκ τούτου, π.χ., για τη διασφάλιση της ορθής μεταφοράς της οδηγίας δεν αρκεί μια απλή πρακτική ή μια διοικητική εγκύκλιος, δεδομένου ότι, αντίθετα με τις τυπικές πηγές των

23 — Βλ., π.χ., τις αποφάσεις της 15ης Μαρτίου 1990, C-339/87, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1990, σ. I-851, σκέψη 25)· της 30ής Μαΐου 1991, C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2607, σκέψη 28), και της 22ας Απριλίου 1999, C-340/96, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1999, σ. I-2023, σκέψη 27).

κανόνων δικαίου, τα μέσα αυτά δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της σταθερότητας, της δεσμευτικότητας και της δημοσιότητας [24].

53. Εξάλλου, φρονώ ότι δεν είναι ικανοποιητικός ούτε ο τρόπος που επελέγη για τη μεταφορά της οδηγίας ο οποίος συνίσταται στην έκδοση υπουργικής αποφάσεως περιέχουσας μια απλή ονοματολογία των επικίνδυνων αποβλήτων προκειμένου να είναι δυνατό στη συνέχεια να χρησιμοποιηθεί για την επεξεργασία των σχέδια διαχειρίσεως που δεν μνημονεύουν ρητώς αυτή την κατηγορία αποβλήτων. Και τούτο διότι, όπως τονίζει η Επιτροπή με το υπόμνημά της απαντήσεως, ακριβώς στα σχέδια διαχειρίσεως θα πρέπει να αναζητηθούν όλες οι αναγκαίες ενδείξεις προκειμένου να καθοριστούν οι τύποι των αποβλήτων στα οποία εφαρμόζονται τα σχέδια αυτά ούτως ώστε η Επιτροπή να είναι σε θέση να ελέγξει το κατά πόσο εξαντλητική είναι η κάλυψη ολοκλήρου του φάσματος των αποβλήτων [25].

54. Στη συνέχεια, θα εξετάσω κατ' ιδίαν τις αιτιάσεις σχετικά με αυτές τις τρεις κατηγορίες αποβλήτων που επικαλείται η Επιτροπή.

3. Τα πολυχλωροδιφαινύλια (PCB)

55. Όσον αφορά τα PCB, η Επιτροπή τονίζει ότι σε 22 από τις 26 περιφέρειες της Γαλλίας δεν υπάρχει σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων. Η Γαλλική Δημοκρατία δεν αρνείται το γεγονός ότι αυτή ήταν η κατάσταση κατά τον Οκτώβριο του 1998, ήτοι κατά τη λήξη της προθεσμίας που έταξε η αιτιολογημένη γνώμη. Εντούτοις, αφού διευκρίνισε ότι τον Νοέμβριο του 1999 ο αριθμός των περιφερειών για τις οποίες δεν υπήρχε σχέδιο είχε μειωθεί σε 12, η Γαλλική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι η παράλειψη αυτή που εξακολουθεί δεν συνιστά παραβίαση της οδηγίας 91/689 στον βαθμό που οι διατάξεις του διατάγματος 97-157 που περιέχουν πλήρη κατάλογο των επικίνδυνων αποβλήτων [26] πρέπει να θεωρηθεί ότι εφαρμόζονται στα περιφερειακά σχέδια που δεν μνημονεύουν ρητώς τα PCB. Κατά την άποψή της, θα ήταν πλέον αλυσιτελές, εν πάση περιπτώσει, να προβεί στην αναθεώρηση των υφιστάμενων περιφερειακών σχεδίων διαχειρίσεως δεδομένου ότι έχει δρομολογηθεί η εκπόνηση ενός εθνικού σχεδίου απολυμάνσεως ή/και διαθέσεως των συσκευών που περιέχουν PCB κατ' εφαρμογήν της οδηγίας 96/59/ΕΚ του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 1996, για τη διάθεση των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB και PCT) (ΕΕ L 243, σ. 31, στο εξής: οδηγία 96/59).

24 — Βλ., αντί άλλων, τις αποφάσεις της 2ας Δεκεμβρίου 1986, 239/85, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1986, σ. 3645, σκέψη 7)· της 17ης Οκτωβρίου 1991, C-58/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-4983, σκέψη 13)· της 10ης Δεκεμβρίου 1991, C-306/89, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1991, σ. I-5863, σκέψη 19), και της 20ής Μαρτίου 1997, C-96/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1997, σ. I-1653, σκέψη 38).

25 — Υπενθυμίζω ότι το τροποποιηθέν άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442, προβλέπει ότι «[...] η αρμόδια αρχή ή αρχές [...] υποχρεούνται να συντάξουν [...] ένα ή περισσότερα σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων. Τα σχέδια αυτά αφορούν, ιδίως:
— τον τύπο, την ποσότητα και την προέλευση των αποβλήτων που θα πρέπει να αξιοποιηθούν ή να διατεθούν,
— τις γενικές τεχνικές προδιαγραφές,
— όλες τις ειδικές διατάξεις που αφορούν συγκεκριμένους τύπους αποβλήτων,
— τις κατάλληλες τοποθεσίες ή εγκαταστάσεις διάθεσης των αποβλήτων.
Αυτά τα σχέδια μπορούν να συμπεριλαμβάνουν, π.χ.:
— τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που είναι εξουσιοδοτημένα για τη διαχείριση των αποβλήτων,
— την εκτίμηση του κόστους των εργασιών αξιοποίησης και διάθεσης,
— τα κατάλληλα μέτρα για την ενθάρρυνση της ορθολογικής οργάνωσης της συλλογής, της διαλογής και της επεξεργασίας των αποβλήτων».

26 — Το ότι τα PCB πρέπει να θεωρούνται επικίνδυνα απόβλητα είναι πέραν πάσης αμφιβολίας δεδομένου ότι μνημονεύονται ρητώς στο παράρτημα Ι. Α, σημείο 10, της οδηγίας 91/689.

Δυνάμει του άρθρου 11, παράγραφος 1, της ανωτέρω οδηγίας, τα κράτη μέλη υποχρεούνται πράγματι να καταρτίζουν σχέδια απολυμάνσεως ή/και διαθέσεως των συσκευών που έχουν απογραφεί και των PCB τα οποία περιέχουν το αργότερο έως τις 16 Σεπτεμβρίου 1999.

56. Θα μπορούσε να περιοριστώ στην παρατήρηση ότι η ίδια η Γαλλική Κυβέρνηση παραδέχεται ότι, μέχρι σήμερα, δεν υπάρχει σε όλες τις περιφέρειες σχέδιο διαχειρίσεως των PCB και να συναγάγω από το γεγονός αυτό και μόνον ότι είναι βάσιμη η αιτίαση της Επιτροπής σχετικά με αυτή την κατηγορία αποβλήτων. Εντούτοις, για λόγους πληρότητας, θα εξετάσω εν συντομία και τα λοιπά επιχειρήματα της Γαλλικής Κυβερνήσεως.

57. Όσον αφορά το επιχείρημα ότι οι διατάξεις του διατάγματος 97-157 που περιέχει πλήρη κατάλογο των επικίνδυνων αποβλήτων (συμπεριλαμβανομένων των PCB) εφαρμόζονται σε περιφερειακά σχέδια που δεν μνημονεύουν ρητώς τα PCB, έχω ήδη τονίσει ότι αυτός ο τρόπος με τον οποίο μεταφέρθηκε νομοθετικώς η οδηγία δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητικός διότι περιορίζεται κατ' ουσίαν σε μια γενική παραπομπή, ενώ το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442 (στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689) επιβάλλει να περιλαμβάνονται στα ίδια τα σχέδια διαχειρίσεως επακριβή στοιχεία σχετικά με τα απόβλητα αυτά όπως εξάλλου και για όλα τα άλλα απόβλητα.

58. Ακολούθως, όσον αφορά το προβαλλόμενο επιχείρημα ότι είναι περιττή η μεταφορά της οδηγίας 91/689 κατόπιν της εκδόσεως της οδηγίας 96/59, πρέπει να τονίσω, όπως πράττει και η Επιτροπή, ότι η οδηγία 91/689 μνημονεύει ρητώς τα PCB και, ως εκ τούτου, δεν θα ήταν δυνατό να μη ληφθούν υπόψη κατά το στάδιο της μεταφοράς της οδηγίας αυτής καθώς και ότι οι δύο οδηγίες επιβάλλουν διαφορετικές προθεσμίες για τη μεταφορά τους και ότι η Επιτροπή δεν έχει ακόμη λάβει από τη Γαλλική Κυβέρνηση καμία νεώτερη πληροφορία σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας 96/59, ότι εν πάση περιπτώσει η οδηγία αυτή δεν επιτρέπει καμία εξαίρεση όσον αφορά τη μεταφορά της οδηγίας 91/689, ότι το γεγονός ότι το άρθρο 11 της οδηγίας 96/59 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καταρτίσουν προγράμματα και σχέδια απολυμάνσεως, συλλογής ή/και διαθέσεως των συσκευών που περιέχουν PCB δεν δικαιολογεί την έλλειψη σχεδίων διαχειρίσεως των ουσιών που περιέχουν PCB, και τέλος ότι εν πάση περιπτώσει δεν μπορεί να δικαιολογηθεί η καθυστέρηση για τη μεταφορά μιας οδηγίας (η οδηγία 91/689 έπρεπε να μεταφερθεί έως τις 27 Ιουνίου 1995) με την επίκληση των υπό εξέλιξη εργασιών για τη μεταφορά μιας άλλης οδηγίας (εν προκειμένω της οδηγίας 96/59).

59. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι η αιτίαση σχετικά με τα PCB πρέπει να θεωρηθεί βάσιμη.

4. Τα απόβλητα που προέρχονται από ιατρικές δραστηριότητες

60. Κατά την Επιτροπή, η ίδια η Γαλλική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι υπάρχουν πέντε ακόμη περιφέρειες, μεταξύ εκείνων που δεν διαθέτουν ήδη σχέδιο διαχειρίσεως των αποβλήτων, τα σχέδια των οποίων δεν καλύπτουν τα απόβλητα από ιατρικές δραστηριότητες. Αντιθέτως, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, έξι άλλες περιφέρειες καλύπτονται από «σχέδια για τη διάθεση των νοσοκομειακών αποβλήτων», που αποτελούν αντικείμενο της υπουργικής εγκυκλίου της 21ης Σεπτεμβρίου 1990 με την οποία καλούνται οι περιφέρειες να προμηθευτούν τον εξοπλισμό που είναι αναγκαίος για τη διάθεση των νοσοκομειακών αποβλήτων και τους παρέχονται γενικές οδηγίες σχετικά με τις μεθόδους και τα μέσα που πρέπει να χρησιμοποιηθούν προς επίτευξη του σκοπού αυτού. Ωστόσο, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι τα προσχέδια αυτά δεν της έχουν μέχρι τούδε γνωστοποιηθεί από τις γαλλικές αρχές και ότι, ως εκ τούτου, δεν είναι σε θέση να εκτιμήσει το κατά πόσο συμβιβάζονται με τις επιταγές της κοινοτικής ρυθμίσεως κατά μείζονα λόγο αφού οι αρχές αυτές είχαν προβλέψει την αντικατάσταση των εν λόγω «προσχεδίων» από «σχέδια». Επιπλέον, η Επιτροπή διατυπώνει σοβαρές επιφυλάξεις ως προς το κατά πόσον η υπουργική εγκύκλιος είναι δυνατόν να είναι σύμφωνη με τις απαιτήσεις της οδηγίας 75/442. Η Επιτροπή καταλήγει ότι η Γαλλική Δημοκρατία δεν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις εν λόγω οδηγίες ούτε όσον αφορά τις έξι περιφέρειες τις οποίες αφορούν τα εν λόγω «προσχέδια».

61. Η Γαλλική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι σε πέντε περιφέρειες δεν υπάρχει ακόμη σχέδιο διαχειρίσεως για την εν λόγω κατηγορία αποβλήτων, αλλά τονίζει ακόμη μία αφορά ότι, δεδομένου ότι χρησιμοποιείται η έκφραση «το ταχύτερο δυνατόν» στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442, η παρέλευση της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας αυτής δεν συνιστά παράβαση της οδηγίας. Όσον αφορά τις έξι περιφέρειες που καλύπτονται από τα «κατά τόπους προσχέδια για τη διάθεση των νοσοκομειακών αποβλήτων», η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, δυνάμει της προμνησθείσας εγκυκλίου, τα εν λόγω προσχέδια ισοδυναμούν προς τα σχέδια διαχειρίσεως που έχουν ήδη καταρτισθεί για άλλες περιφέρειες, σύμφωνα με τα άρθρα 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442 και 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689. Εν πάση περιπτώσει, και μολονότι αναγνωρίζει ότι δεν τα γνωστοποίησε εμπροθέσμως, φρονεί ότι είναι απαράδεκτη η αιτίαση σχετικά με τα εν λόγω «προσχέδια» προτού η Επιτροπή τα εξετάσει.

62. Θεωρώ ότι δεν χρειάζεται να εξετάσω τις αιτιάσεις σχετικά με τις πέντε πρώτες περιφέρειες δεδομένου ότι η ίδια η Γαλλική Κυβέρνηση αναγνωρίζει την καθυστέρηση, φρονώ δε ότι δεν είναι δυνατό να την δικαιολογήσει επικαλούμενη την έκφραση «το ταχύτερο δυνατόν», όπως ήδη έχω εξηγήσει ανωτέρω (σημεία 33 έως 39). Αντιθέτως, όσον αφορά τις έξι περιφέρειες που καλύπτονται από τα «κατά τόπους σχέδια για τη διάθεση των νοσοκομειακών αποβλήτων», διατηρώ τις ήδη διατυπωθείσες ανωτέρω επιφυλάξεις μου, τις οποίες συμμερίζεται η Επιτροπή, ως προς τη χρησιμοποίηση μιας απλής υπουργικής εγκυκλίου προκειμένου να δοθούν στις περιφέρειες οδηγίες σχετικά με τη μελλοντική εφαρμογή των εν λόγω «προσχεδίων». Και αν ακόμη γίνει δεκτό ότι τα προσχέδια αυτά όντως υφίστανται, έστω και αν ουδέποτε γνωστοποιήθηκαν στην Επιτροπή, παρατηρώ ότι η εν λόγω εγκύκλιος δεν περιέχει καμία ένδειξη σχετικά με τις προθεσμίες εντός των οποίων θα πρέπει να σχέδια αυτά να καταρτισθούν· πράγματι, η εγκύκλιος αυτή απλώς προβλέπει ότι, στην περίπτωση που το γεωγραφικό πλαίσιο της περιφέρειας δεν

είναι το πλέον κατάλληλο, οι περιφερειάρχες μπορούν να αποφασίσουν, σε συνεργασία με τις αρχές των διοικητικών διαμερισμάτων, ότι οι εργασίες για την προετοιμασία των εν λόγω σχεδίων θα διεξαχθούν, τουλάχιστον εν μέρει, σε διαμερισματικό επίπεδο, πράγμα το οποίο φρονώ ότι αποτελεί μία ακόμη επιβεβαίωση ότι η εν λόγω εγκύκλιος δεν επαρκεί για την πλήρη εφαρμογή των οδηγιών.

63. Τέλος, ως προς το επιχείρημα που η Γαλλική Κυβέρνηση προβάλλει κατά του ισχυρισμού της Επιτροπής ότι τα σχέδια αυτά δεν αντιστοιχούν στα σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων που προβλέπουν οι εν λόγω κοινοτικές οδηγίες, αρκεί να παρατηρήσω ότι η υπουργική εγκύκλιος αφορά μόνον τα «νοσοκομειακά απόβλητα», ενώ το παράρτημα Ι. Α της οδηγίας 91/689 μνημονεύει ευρύτερες κατηγορίες αποβλήτων από ιατρικές δραστηριότητες, εντάσσοντας σε αυτές, (πέραν, και ορθώς, των «αποβλήτων νοσοκομείων») και τα «[απόβλητα] άλλων ιατρικών δραστηριοτήτων» (σημείο 1) και τα «φαρμακευτικά προϊόντα, φάρμακα, κτηνιατρικά προϊόντα» (σημείο 2). Κατ' ουσίαν, τουλάχιστον υπό το πρίσμα του φάσματος των αποβλήτων που καλύπτουν, τα προσχέδια αυτά, εάν υπάρχουν, δεν φαίνεται να έχουν το ίδιο περιεχόμενο με τα σχέδια διαχειρίσεως που αποτελούν αντικείμενο της οδηγίας 91/689.

64. Συνεπώς, η αιτίαση της Επιτροπής σχετικά με την κατηγορία των αποβλήτων από ιατρικές δραστηριότητες πρέπει να θεωρηθεί βάσιμη.

5. Τα ειδικά οικιακά απορρίμματα

65. Όσον αφορά τέλος τα ειδικά οικιακά απορρίμματα, η Επιτροπή φρονεί ότι δεν είναι ικανοποιητική η μέθοδος που επέλεξε ο Γάλλος νομοθέτης για τη μεταφορά της οδηγίας ο οποίος προέβλεψε ότι η κατηγορία αυτή είναι δυνατόν να παραλειφθεί από τα περιφερειακά σχέδια διαχειρίσεως και να περιληφθεί στα διαμερισματικά σχέδια διαχειρίσεως ή, εναλλακτικώς, ότι τα ειδικά οικιακά απορρίμματα είναι δυνατό να αποτελέσουν αντικείμενο συγχρόνως τόσο ενός περιφερειακού όσο και ενός διαμερισματικού σχεδίου. Συγκεκριμένα, όπως παρατηρεί η προσφεύγουσα, σε 18 διοικητικά διαμερίσματα δεν υπάρχουν ακόμη σχέδια διαχειρίσεως ούτε σε περιφερειακό ούτε σε διαμερισματικό επίπεδο.

66. Η Γαλλική Δημοκρατία απαντά ότι η αιτίαση αυτή συνιστά εν μέρει επανάληψη της πρώτης αιτιάσεως στον βαθμό που η προσφεύγουσα έχει ήδη μνημονεύσει τα 15 από τα 18 αυτά διοικητικά διαμερίσματα προκειμένου να αποδείξει την έλλειψη πληρότητας της *γεωγραφικής* καλύψεως των σχεδίων διαχειρίσεως. Όσον αφορά τα τρία υφιστάμενα σχέδια διαχειρίσεως, ήτοι τα σχέδια εκείνα που αφορούν τα διοικητικά διαμερίσματα της Oise, της Haute-Loire και του Puy-de-Dôme, η Γαλλική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι ένα πρώτο σχέδιο διαχειρίσεως των αποβλήτων για το πρώτο από τα ανωτέρω διοικητικά διαμερίσματα εγκρίθηκε από τον νομάρχη στις 19 Οκτωβρίου 1999 (και επομένως, εν πάση περιπτώσει, σε ημερομηνία μεταγενέστερη της λήξεως της προθεσμίας που έτασσε η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής της 5ης Αυγούστου 1998), ενώ τα υπόλοιπα δύο είναι υπό αναθεώρηση. Ωστόσο, και στην περίπτωση αυτή η Γαλλική Κυβέρνηση δικαιολογεί την καθυστέρησή της επικαλούμενη την έκφραση «το ταχύτερο δυνατόν» των άρθρων 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442 και 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689.

67. Δεν υπάρχει αμφιβολία, όπως και η ίδια η Επιτροπή αναγνωρίζει, ότι η προκειμένη αιτίαση συμπίπτει εν μέρει με την αιτίαση σχετικά με την ελλιπή εδαφική κάλυψη των σχεδίων διαχειρίσεως· ωστόσο, η αιτίαση αυτή είναι ισχυρή για τα τρία διοικητικά διαμερίσματα για τα οποία, όπως η ίδια η Γαλλική Κυβέρνηση αναγνωρίζει, δεν έχουν εκδοθεί μέτρα σχετικά με τα ειδικά οικιακά απορρίμματα. Θεωρώ ότι περιττεύει να επαναλάβω τη δικαιολογία την οποία και πάλι προβάλλει η Γαλλική Κυβέρνηση προκειμένου να αρνηθεί την ύπαρξη παραβάσεως, δεδομένου ότι έχω ήδη αναλύσει διά μακρών (βλ. σημεία 33 έως 39) τη σημασία που πρέπει να προσδοθεί στην έκφραση «το ταχύτερο δυνατόν».

68. Τέλος, φρονώ ότι πρέπει να γίνει δεκτή και η δεύτερη αιτίαση που προβάλλει η Επιτροπή, δεδομένου ότι η Γαλλική Δημοκρατία δεν μερίμνησε για την κατάρτιση πλήρων σχεδίων διαχειρίσεως των αποβλήτων ώστε να καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα των αποβλήτων.

Γ — *Παράλειψη προβλέψεως ειδικού κεφαλαίου για τα απορρίμματα συσκευασίας στα ήδη καταρτισθέντα σχέδια διαχειρίσεως*

69. Τέλος, η Επιτροπή προσάπτει στη Γαλλική Κυβέρνηση ότι τα ήδη καταρτισθέντα σχέδια διαχειρίσεως αποβλήτων δεν περιλαμβάνουν ειδικό κεφάλαιο σχετικά με τα απορρίμματα συσκευασίας και τούτο κατά παράβαση του άρθρου 14 της οδηγίας 94/62 η οποία έπρεπε να μεταφερθεί πριν από τις 30 Ιουνίου 1996 (βλ. άρθρο 22, παράγραφος 1).

70. Η Γαλλική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι το διάταγμα 96-1008 προβλέπει ρητώς, στο άρθρο 2, στοιχείο d, ότι στα σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων περιλαμβάνονται μέτρα σχετικά με τα απορρίμματα συσκευασίας και ότι το άρθρο 12 του ανωτέρω διατάγματος επιβάλλει την αναθεώρηση εντός τριετίας των σχεδίων διαχειρίσεως που δεν είναι σύμφωνα με τη διάταξη αυτή. Σύμφωνα με τα στοιχεία που προσκόμισε η Γαλλική Κυβέρνηση, η διαδικασία αναθεωρήσεως των σχεδίων διαχειρίσεως είναι ακόμη υπό εξέλιξη· ωστόσο, αν ληφθούν υπόψη οι ήδη αναληφθείσες πρωτοβουλίες καθώς και το γεγονός ότι το άρθρο 14 της οδηγίας 94/62, παραπέμποντας στο άρθρο 7 της οδηγίας 75/442, επαναλαμβάνει την έκφραση «το ταχύτερο δυνατόν», καθιστώντας με τον τρόπο αυτόν «ελαστική», όπως προβάλλεται, την προθεσμία που πρέπει να τηρηθεί για τη μεταφορά της οδηγίας, η Γαλλική Κυβέρνηση φρονεί ότι δεν υπάρχει παράβαση της οδηγίας.

71. Φρονώ ότι δεν πρέπει να αναλύσω εκτενώς το σημείο αυτό. Πράγματι, δεδομένου ότι η ίδια η Γαλλική Κυβέρνηση αναγνωρίζει το ότι όλα τα ήδη καταρτισθέντα σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων δεν περιέχουν ειδικό κεφάλαιο σχετικά με τα απορρίμματα συσκευασίας, και λαμβανομένων υπόψη των όσων προείπα σχετικά με την έκφραση «το ταχύτερο δυνατόν» (βλ. σημεία 33 έως 39), θεωρώ ότι και η τρίτη αιτίαση που προβάλλει η Επιτροπή είναι βάσιμη.

72. Εν κατακλείδι, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Γαλλική Δημοκρατία, παραλείποντας να καταρτίσει σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων τόσο για το σύνολο του εδάφους της όσο και για το σύνολο των αποβλήτων και παραλείποντας να περιλάβει σε όλα τα ήδη καταρισθέντα σχέδια διαχειρίσεως ειδικό κεφάλαιο σχετικά με τα απορρίμματα συσκευασίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις ισχύουσες κοινοτικές οδηγίες.

IV — Επί των δικαστικών εξόδων

73. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή υπέβαλε σχετικό αίτημα και λαμβανομένων υπόψη των όσων ήδη προελέχθησαν όσον αφορά την τύχη της προσφυγής, φρονώ ότι πρέπει να γίνουν δεκτά τα αιτήματά της.

V — Πρόταση

74. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

«1) Η Γαλλική Δημοκρατία, παραλείποντας να καταρτίσει σχέδια διαχειρίσεως για το σύνολο του εδάφους της καθώς και για το σύνολο των αποβλήτων και παραλείποντας να περιλάβει σε όλα τα εγκριθέντα σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων ειδικό κεφάλαιο για τα απορρίμματα συσκευασίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα τα άρθρα 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991), 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για τα επικίνδυνα απόβλητα, και 14 της οδηγίας 94/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1994, για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας.

2) Καταδικάζει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα».