ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CHRISTINE STIX-HACKL της 1ης Απριλίου 2004 [1]

I — Εισαγωγή

1. Με την παρούσα προσφυγή διαπιστώσεως παραβάσεως, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, παραλείποντας να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα προκειμένου να μεταφέρει στην εσωτερική του έννομη τάξη το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16 Ιουνίου 1975, περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων [2], όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 87/101/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986 [3] (στο εξής: η τροποποιημένη οδηγία 75/439), που επιβάλλει στα κράτη μέλη να δίδουν προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση, αντί της διαθέσεως αυτών διά καύσεως η δι' άλλων μεθόδων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει εκ της οδηγίας αυτής.

2. Το ζήτημα που τίθεται είναι, κυρίως, ποια είναι η έκταση αυτής της υποχρεώσεως, λαμβανομένου υπόψη ότι στη διάταξη αυτή, κατά τρόπο περιοριστικό, γίνεται λόγος για εμπόδια τεχνικής, οικονομικής και οργανωτικής φύσεως.

II — Το νομικό πλαίσιο

3. Τα άρθρα 1 έως 6 της οδηγίας 75/439, όπως είχαν αρχικώς, αντικαταστάθηκαν με νέες διατάξεις, θεσπισθείσες με το άρθρο 1 της οδηγίας 87/101. Η δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 87/101 έχει ως εξής:

«Εκτιμώντας ότι η αναγέννηση αποτελεί γενικώς πιο ορθολογική αξιοποίηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, αν ληφθεί υπόψη η εξοικονόμηση ενέργειας που έτσι μπορεί να προκύψει· ότι θα πρέπει, κατά συνέπεια, να δοθεί προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση εφόσον οι τεχνικές, οικονομικές και οργανωτικές συνθήκες το επιτρέπουν.»

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 77 (στο εξής: οδηγία 75/439).

3 — ΕΕ L 42, της 12ης Φεβρουαρίου 1987, σ. 43 (στο εξής: οδηγία 87/101).

4. Κατά το άρθρο 1 της οδηγίας 75/439, όπως τροποποιήθηκε, ο όρος «αναγέννηση», υπό την έννοια που χρησιμοποιείται στην οδηγία, σημαίνει «κάθε διεργασία που επιτρέπει την παραγωγή βασικών ορυκτελαίων με κάθαρση χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και που συνεπάγεται ιδίως το διαχωρισμό των προσμείξεων, των προϊόντων οξείδωσης και των προσθέτων που περιέχουν αυτά τα ορυκτέλαια».

5. Το άρθρο 3 της οδηγίας 75/439, όπως τροποποιήθηκε, ορίζει ότι:

«1. Εφόσον δεν υπάρχουν εμπόδια τεχνικής, οικονομικής και οργανωτικής φύσης, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να δίδεται προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση.

2. Όταν δεν γίνεται αναγέννηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, λόγω των εμποδίων που αναφέρονται στην παραπάνω παράγραφο, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε κάθε επεξεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με καύση να πραγματοποιείται με όρους αποδεκτούς από την άποψη του περιβάλλοντος, κατ' εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας αυτής, υπό τον όρο ότι η καύση αυτή είναι εφικτή από τεχνική, οικονομική και οργανωτική άποψη.

3. Όταν δεν χρησιμοποιείται ούτε η μέθοδος της αναγέννησης ούτε η μέθοδος της καύσης των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων για τους λόγους που αναφέρονται στις παραπάνω παραγράφους 1 και 2, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να εξασφαλίσουν την ακίνδυνη καταστροφή τους ή την ελεγχόμενη αποθήκευση ή εναπόθεσή τους.»

III — Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

6. Απαντώντας σε ερωτηματολόγιο που της απηύθυνε η Επιτροπή με θέμα της μεταφορά της τροποποιημένης οδηγίας 75/439 στην εσωτερική έννομη τάξη, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπογράμμισε ότι δεν μπόρεσε να δώσει προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση, λόγω εμποδίων τεχνικής, οικονομικής και οργανωτικής φύσεως. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστήριξε, σχετικώς, ότι απαιτούντο προς τούτο σημαντικές επενδύσεις. Την αναγέννηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων εμπόδιζε, κυρίως, η διασφάλιση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων εκείνων που εκμεταλλεύονται την ενέργεια των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, καθώς και η χαμηλή τιμή των βασικών ορυκτελαίων, που καθιστούσε την αναγέννηση μη ανταποδοτική.

7. Στο έγγραφο οχλήσεως που της απηύθυνε στις 19 Απριλίου 2001, καθώς και στην αιτιολογημένη γνώμη της 21ης Δεκεμβρίου 2001, η Επιτροπή υποστήριξε την άποψη ότι δεν υφίστανται εμπόδια ικανά να δικαιολογήσουν τη μη παροχή προτεραιότητας στην αναγέννηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και ικανά να αποτρέψουν το Ηνωμένο

Βασίλειο από τη λήψη των μέτρων που είναι αναγκαία για τη μεταφορά του άρθρου 3, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας 75/439 στην εσωτερική έννομη τάξη.

8. Στις δύο απαντήσεις της η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπογράμμισε την κατ' αρχήν βούλησή της να μεταφέρει πλήρως στην εσωτερική της έννομη τάξη τη διάταξη αυτή, σημείωσε, όμως, ότι εμπόδια οικονομικής κυρίως φύσεως δεν της επέτρεψαν να προωθήσει κατά προτεραιότητα την κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων διά αναγεννήσεως. Από την ανάλυση της αγοράς των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων στο Ηνωμένο Βασίλειο σαφώς προκύπτουν τα όρια των οικονομικών δυνατοτήτων της διαδικασίας αναγεννήσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Το σημαντικότερο εμπόδιο συνιστά η ισχυρή ζήτηση χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων προκειμένου αυτά να χρησιμοποιηθούν ως καύσιμη ύλη και η χαμηλή ζήτηση αναγεννημένων ορυκτελαίων.

9. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επισήμανε την περιπλοκότητα και το κόστος των μέτρων με τα οποία θα μπορούσε να προωθηθεί κατά προτεραιότητα η αναγέννηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, χωρίς να παραθέσει πλήρη κατάλογο των πρόσφορων προς τούτο μέτρων, δηλώνοντας, όμως, ότι είναι διατεθειμένη να συζητήσει περί της παροχής εφάπαξ ενισχύσεως για την κατασκευή και εκμετάλλευση εγκαταστάσεως αναγεννήσεως, σε συνδυασμό με πρόγραμμα βελτιώσεως της εμπορίας αυτού του προϊόντος, καθώς και περί της δυνατότητας τροποποιήσεως της φορολογίας των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Υποσχέθηκε, επίσης, να καταρτίσει λεπτομερές χρονοδιάγραμμα μεταφοράς της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, μόλις καταρτιστεί το πρόγραμμα των πρόσφορων προς τούτο μέτρων, δηλώνοντας, επίσης, ότι είναι διατεθειμένη να συζητήσει με την Επιτροπή σχετικά με τα μέτρα αυτά.

10. Επειδή η Επιτροπή έκρινε ότι οι εξηγήσεις αυτές της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου δεν μπορούσαν να θεωρηθούν επαρκείς για την άρση της προβαλλομένης παραβάσεως, άσκησε, με δικόγραφο της 21ης Νοεμβρίου 2002, το οποίο περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 22 Νοεμβρίου 2002, την παρούσα προσφυγή κατ' εφαρμογήν του άρθρου 226 ΕΚ.

11. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας παραλείποντας να θεσπίσει τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, που επιβάλλει στα κράτη μέλη να λάβουν τα μέτρα που απαιτούνται ώστε να παρασχεθεί προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων διά αναγεννήσεως, ή, εν πάση περιπτώσει, παραλείποντας να κοινοποιήσει τις διατάξεις αυτές στην Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας αυτής.

2) να καταδικάσει το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας στα δικαστικά έξοδα.

IV — Επί της παραβιάσεως της Συνθήκης

Α — *Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων*

12. Όσον αφορά, κατ' αρχάς, το περιεχόμενο και την έκταση της υποχρεώσεως που επιβάλλει το άρθρο 3, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας 75/439, *η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου* υπογραμμίζει ότι η διάταξη αυτή δεν επιβάλλει σαφή υποχρέωση στα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα προκειμένου να παράσχουν προτεραιότητα στην αναγέννηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, αλλά η υποχρέωση αυτή ισχύει μόνον εφόσον δεν υφίσταται κανένα εμπόδιο τεχνικής, οικονομικής ή οργανωτικής φύσεως. Στην περίπτωση αυτή, στις παραγράφους 2 και 3 του εν λόγω άρθρου προβλέπονται εναλλακτικές δυνατότητες για την αξιοποίηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Η οδηγία επιβάλλει τη λήψη κατάλληλων και ανάλογων προς τον σκοπό της αναγεννήσεως μέτρων.

13. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου στηρίζει την άποψή της επικαλούμενη την απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο επί της υποθέσεως C-102/97 [4]. Από την απόφαση αυτή –όπως και από τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Fennelly [5]— προκύπτει ότι το περιεχόμενο της επίμαχης υποχρεώσεως ποικίλλει, αναλόγως της καταστάσεως που επικρατεί σε κάθε κράτος μέλος, καθώς και ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά τη μεταφορά στην εσωτερική τους έννομη τάξη του άρθρου 3 της τροποποιημένης οδηγίας 75/439. Ουδόλως απαιτείται η λήψη διατάξεων ή άλλων συγκεκριμένων μέτρων, αλλά η λήψη των μέτρων εκείνων που είναι πρόσφορα προκειμένου να παρασχεθεί προτεραιότητα στην αναγέννηση, λαμβανομένων υπόψη των περιορισμών που απορρέουν από τα υφιστάμενα εμπόδια. Αναλόγως του είδους των εμποδίων, θα μπορούσε να πρόκειται για βαθμιαίως λαμβανόμενα μέτρα με μεταβαλλόμενο, αναλόγως της χρονικής περιόδου, περιεχόμενο. Απόκειται στο Δικαστήριο να ελέγξει σχετικώς αν το οικείο κράτος μέλος ενήργησε κατά τρόπο ανάλογο και επιβεβλημένο, λαμβανομένων υπόψη των συγκεκριμένων περιστάσεων.

14. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι έλαβε μέτρα κατάλληλα και ανάλογα προκειμένου να παράσχει προτεραιότητα στην αναγέννηση, ανταποκρινόμενη στις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας 75/439. Υπογραμμίζει, σχετικώς, ότι επισήμανε τα εμπόδια που παρεμβάλλονται στην αναγέννηση, τα οποία είναι κυρίως οικονομικής φύσεως, όπως η ισχυρή ζήτηση χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων ως καυσίμων –σε μονάδες παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας με καύσιμο τον άνθρακα (ως ρυθμιστικό της θερμοκρασίας παράγο-

4 — Απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 1999 στην υπόθεση C-102/97, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1999, σ. I-5051, σκέψεις 40 επ.).

5 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Fennelly της 11ης Φεβρουαρίου 1999, στην υπόθεση C-102/97 (απόφαση προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4), σημείο 20.

ντα), καθώς και σε εργοστάσια παραγωγής ασφάλτου– και η μικρή ζήτηση αναγεννημένων ορυκτελαίων, τα οποία θεωρούνται κατώτερης ποιότητας από τους καταναλωτές. Εξάλλου, στο πλαίσιο επισταμένης μελέτης που καταρτίστηκε τον Μάρτιο του 2001, εξετάστηκαν διάφορες λύσεις για την υπερπήδηση αυτών των εμποδίων, βάσει δε αυτής της μελέτης, η κυβέρνηση επεξεργάστηκε τα μέτρα υπέρ της αναγεννήσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Όπως υποστήριξε το Ηνωμένο Βασίλειο στο πλαίσιο της έγγραφης διαδικασίας, οι μελέτες αυτές ολοκληρώθηκαν περί τα μέσα Μαρτίου 2003, βάσει δε αυτών προχώρησε στη λήψη μέτρων υπέρ της αναγεννήσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με βάση ένα συνεκτικό σχέδιο σύμφωνο προς την τροποποιημένη οδηγία 75/439.

15. Δεδομένου ότι στο πλαίσιο αυτό το Ηνωμένο Βασίλειο έλαβε συγκεκριμένα μέτρα προς εντόπιση, εκτίμηση και υπερπήδηση των εμποδίων που ανέκυψαν, βρίσκεται σε κατάσταση διαφορετική από εκείνη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στην υπόθεση C-102/97, στην οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η Γερμανία δεν είχε λάβει συγκεκριμένα μέτρα και ότι «αρκείται επί του παρόντος στην αναφορά στον δικό της ορισμό των εμποδίων και στις συνθήκες που υπάρχουν στην επικράτειά της για να προσπαθήσει να δικαιολογήσει αυτή την πλήρη απουσία μέτρων εκτελέσεως του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/439, όπως τροποποιήθηκε».

16. Τέλος, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπογραμμίζει ότι οι παρεχόμενες σε εθνικό επίπεδο φορολογικές ελαφρύνσεις –σε σχέση με τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια που αξιοποιούνται ως καύσιμο– δεν μεταβάλλουν ουσιωδώς την ανισορροπία μεταξύ της αγοράς της αναγεννήσεως και της αγοράς της καύσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Πολύ δύσκολα θα μπορούσαν να καθοριστούν οι τιμές που θα διαμορφώνονταν στην αγορά χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων που προορίζονται για αναγέννηση στο Ηνωμένο Βασίλειο, δεδομένου ότι τα χρησιμοποιημένα αυτά ορυκτέλαια επιδοτούνται σε άλλα κράτη μέλη και ότι το κόστος μεταφοράς για την αναγέννηση ορισμένων χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων υπερβαίνει σημαντικά το κόστος της καύσεως ορισμένων χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

17. Αντιθέτως, κατά την άποψη της *Επιτροπής*, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, με τα διαβήματα και τις μελέτες που επικαλέστηκε, δεν έχει εισέτι λάβει τα απαιτούμενα μέτρα προκειμένου να παράσχει προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση. Η κατάσταση, από απόψεως μεταφοράς της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη του Ηνωμένου Βασιλείου, είναι όμοια με εκείνη που επικρατούσε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και την οποία το Δικαστήριο έκρινε ανεπαρκή με την απόφασή του επί της υποθέσεως C-102/97. Πράγματι, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου δεν έλαβε κανένα συγκεκριμένο μέτρο προκειμένου να παράσχει προτεραιότητα στην αναγέννηση, περιοριζόμενη στην απαρίθμηση μέτρων που θα μπορούσαν κάποτε να ληφθούν προς επίτευξη αυτού του σκοπού. Δεν επέφερε καμία πραγματική μεταβολή στον τομέα της κατεργασίας των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

18. Εξάλλου, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, ακόμη και παρά τα οικονομικά εμπόδια, δεν έκανε χρήση της δυνατότητας που προβλέπουν τα άρθρα 13 και 14 της τροποποιημένης οδηγίας 75/439, τη χορήγηση, δηλαδή, αποζημιώσεων προς κάλυψη

του ενδεχόμενου κόστους. Εξάλλου, κατά την άποψη της Επιτροπής, η φορολογική ελάφρυνση που προβλέφθηκε για τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια που προορίζονται για καύση αποτελεί κίνητρο για την καύση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, κατ' αντίθεση προς τον επιδιωκόμενο με την οδηγία σκοπό.

19. Στην προφορική διαδικασία, η *Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου* προσέθεσε, μεταξύ άλλων, ότι, πέραν των οικονομικής φύσεως εμποδίων, ανακύπτουν και εμπόδια οργανωτικής φύσεως (το πολύ αποκεντρωμένο σύστημα συγκεντρώσεως –των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων που προορίζονται για καύσιμο– χρήζει ριζικής τροποποιήσεως για να επιτευχθεί η διοχέτευση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων προς τις εγκαταστάσεις αναγεννήσεως), καθώς και τεχνικής φύσεως (αβεβαιότητα ως προς το αν ορισμένες τεχνικές μέθοδοι λαμβάνουν υπόψη τις αλλαγές που αναμένεται να επέλθουν κατά τα προσεχή δέκα έτη στη σύνθεση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων). Δήλωσε, πάντως, ότι δεν είναι της γνώμης ότι οι δυσκολίες αποκλείουν κάθε ενέργεια. Πάντως, οι μελέτες που ζήτησε να καταρτιστούν συνιστούν κατάλληλα (επί του παρόντος) μέτρα μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων. Επίσης, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου αναφέρθηκε, για πρώτη φορά κατά την προφορική διαδικασία, στην «Waste Strategy 2000», την οποία επεξεργάστηκε στο πλαίσιο της οδηγίας περί στερεών αποβλήτων (οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86) και βάσει του Environmental Protection Act, όπου υπογραμμίζεται ότι πρέπει να παρασχεθεί προτεραιότητα στην αναγέννηση, κατά την έννοια της τροποποιημένης οδηγίας 75/439. Απαντώντας σε σχετική ερώτηση δήλωσε ότι η προγραμματισθείσα για τον Μάρτιο του 2000 έκθεση, βάσει της οποίας θα ελαμβάνοντο τα αντίστοιχα μέτρα, ολοκληρώθηκε τελικώς το φθινόπωρο του 2003.

20. Κατά την προφορική διαδικασία η *Επιτροπή* υπογράμμισε, επίσης, ότι οι μελέτες και οι εκθέσεις που επικαλείται η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου δεν συνιστούν παρά τη βάση των μέτρων για την παροχή προτεραιότητας στην αναγέννηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Πέραν αυτών, πρέπει να ληφθούν συγκεκριμένα μέτρα.

B — *Εκτίμηση*

21. Επιβάλλεται, κατ' αρχάς, να εξεταστεί το περιεχόμενο της υποχρεώσεως που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 3, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας 75/439, η οποία συνίσταται στην παροχή προτεραιότητας στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση, ζήτημα ως προς το οποίο, όπως και η ίδια η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου διαπίστωσε, δεν υπάρχει σημαντική διαφορά γνωμών μεταξύ αυτής και της Επιτροπής.

22. Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας προβλέπει σειρά υποχρεώσεων για τα κράτη μέλη όσον αφορά την κατεργασία και τη διάθεση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Κατ' αρχάς, οφείλουν να λάβουν όλα τα μέτρα που απαιτούνται προκειμένου να παράσχουν προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση (παράγραφος 1), κύριο σκοπό της οδηγίας 87/101. Ακολούθως, τα

κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίσουν ότι οποιουδήποτε είδους καύση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων θα πραγματοποιείται υπό συνθήκες περιβαλλοντικώς αποδεκτές (παράγραφος 2). Τέλος, οφείλουν να διασφαλίζουν την ακίνδυνη καταστροφή των ορυκτελαίων ή την ελεγχόμενη αποθήκευση ή εναπόθεσή τους (παράγραφος 3).

23. Οι ανωτέρω υποχρεώσεις ή μέθοδοι κατεργασίας έχουν «βαθμιαίο χαρακτήρα», με κριτήριο την τεχνική, οικονομική και οργανωτική δυνατότητα εφαρμογής τους, υπό την έννοια δηλαδή ότι τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια δεν καίγονται παρά μόνον εφόσον τέτοιου είδους εμπόδια αποκλείουν την αναγέννηση. Η καταστροφή και η αποθήκευση επιτρέπονται μόνον εφόσον τέτοιου είδους εμπόδια αποκλείουν την αναγέννηση και την καύση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

24. Διά της αναφοράς στις «δυσκολίες, τεχνικής, οικονομικής και οργανωτικής φύσεως», καθορίζεται [6] το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο της κάθε υποχρεώσεως –στην προκειμένη περίπτωση της υποχρεώσεως παροχής προτεραιότητας στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση.

25. Επιβάλλεται, αφενός, να διαπιστωθεί ότι δεν μπορεί οποιοδήποτε τεχνικό, οικονομικό ή οργανωτικό εμπόδιο να απαλλάξει τα κράτη μέλη από την υποχρέωση να λάβουν μέτρο που να διασφαλίζει την παροχή προτεραιότητας στην αναγέννηση, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας 75/439.

26. Πράγματι, ή οδηγία απαιτεί παρεμβατική ενέργεια εκ μέρους του κάθε κράτους μέλους προς επίτευξη των «βαθμηδόν» καθοριζομένων στο άρθρο 3 σκοπών, όσον αφορά την κατεργασία ή τη διάθεση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, δηλαδή τη λήψη μέτρων προς υπερπήδηση αυτών των εμποδίων. Αυτό προκύπτει και από το γεγονός ότι η ίδια η οδηγία απαριθμεί ορισμένα μέτρα, όπως π.χ. την προβλεπόμενη στα άρθρα 14 και 15 της οδηγίας δυνατότητα χορηγήσεως αποζημιώσεων στις επιχειρήσεις που συλλέγουν και/ή προβαίνουν σε διάθεση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Σε εναντία περίπτωση, η διάταξη του άρθρου 3 της οδηγίας δεν θα είχε καμία πρακτική αποτελεσματικότητα [7].

27. Εξάλλου, μπορεί, κατ' αρχήν, να υπερπηδηθεί οποιοδήποτε εμπόδιο οικονομικής φύσεως, υπό ορισμένους δε περιορισμούς και οποιοδήποτε εμπόδιο οργανωτικής ή

6 — Απόφαση στην υπόθεση C-102/97 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4), σκέψη 39.

7 — Βλ. την απόφαση επί της υποθέσεως C-102/97 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4), σκέψη 43.

τεχνικής φύσεως, αν καταβληθούν επαρκείς προσπάθειες, ιδίως οικονομικής φύσεως.

28. Βεβαίως, το άρθρο 3, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας 75/439 δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν τόσον δραστικά μέτρα προκειμένου να παράσχουν προτεραιότητα στη μέθοδο αναγεννήσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων έναντι των άλλων μεθόδων κατεργασίας που προβλέπει το άρθρο 3. Αν αυτό συνέβαινε δεν θα είχε κανένα νόημα η αναφορά σε «εμπόδια τεχνικής, οικονομικής και οργανωτικής φύσεως», αναφορά η οποία προστέθηκε με την οδηγία 87/101.

29. Αντιθέτως, το Δικαστήριο υπογράμμισε στην απόφασή του της 9ης Σεπτεμβρίου 1999, ότι η σχετική με τα εμπόδια αναφορά πρέπει να νοηθεί ως «έκφραση της αρχής της αναλογικότητας [8].

30. Επομένως, τα κράτη μέλη δεν πρέπει να παραμείνουν απλώς στο status quo της διαδικασίας διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, επειδή η παροχή προτεραιότητας στην αναγέννηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων προσκρούει σε εμπόδια οικονομικής, οργανωτικής ή τεχνικής φύσεως. Εξάλλου, δεν υποχρεούνται να λάβουν μέτρα δυσανάλογα δραστικά προς εκπλήρωση αυτής της υποχρεώσεως.

31. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ορθώς υπογράμμισε, σχετικώς, ότι θα μπορούσε θεωρητικώς να υπάρξει περίπτωση απαλλαγής ενός κράτους μέλους από οποιαδήποτε υποχρέωση λήψεως μέτρων προς παροχή προτεραιότητας στην αναγέννηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, όταν η διασφάλιση μιας τέτοιας προτεραιότητας προϋποθέτει τη λήψη ιδιαιτέρως δραστικών από οικονομικής, οργανωτικής ή τεχνικής απόψεως μέτρων.

32. Επομένως, αντιθέτως προς όσα μετ' επιμονής υποστήριξε η Επιτροπή στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου, δεν υποχρεούνται τα κράτη μέλη «να κάνουν κάτι» ανεξαρτήτως συνεπειών.

33. Ομοίως, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να λάβουν μέτρα προς διασφάλιση της προτεραιότητας της μεθόδου της αναγέννησης τα οποία θα μπορούσαν μεν να ληφθούν από οικονομικής, τεχνικής και οργανωτικής απόψεως αλλά θα ήταν αναποτελεσματικά. Για παράδειγμα, θα μπορούσε να κινηθεί μια διαφημιστική εκστρατεία υπέρ των αναγεννημένων χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, η οποία όμως δεν θα είχε κανένα αποτέλεσμα στην περίπτωση που η τιμή αγοράς αυτού του χρησιμοποιημένου ορυκτελαίου θα ήταν απαγορευτική

8 — Απόφαση στην υπόθεση C-102/97 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4), σκέψη 42.

για τους καταναλωτές, χωρίς να μπορεί η τιμή αυτή –π.χ. λόγω των οικονομικής φύσεως εμποδίων– να μειωθεί ουσιαστικώς διά της λήψεως των καταλλήλων μέτρων.

34. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας 75/439 απαιτεί από τα κράτη μέλη να λάβουν τα μέτρα εκείνα που μπορούν να συμβάλλουν [9] στην επίτευξη του σκοπού της παροχής προτεραιότητας στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση και δυνάμενα να υλοποιηθούν από τεχνικής, οικονομικής και οργανωτικής απόψεως, χωρίς την καταβολή δυσανάλογων προσπαθειών.

35. Όσον αφορά το ζήτημα της εφαρμογής αυτής της υποχρεώσεως στη συγκεκριμένη υπόθεση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου παρουσίασε ως μέτρα μεταφοράς την κατάρτιση εκθέσεων και μελετών με αντικείμενο τα εμπόδια που ανακύπτουν σχετικά με τη μέθοδο της αναγέννησης και τα μέσα για την υπερπήδηση αυτών των εμποδίων.

36. Συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής ότι τέτοιου είδους εκθέσεις και μελέτες δεν συνιστούν μέτρα για την παροχή προτεραιότητας στην αναγέννηση, κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας 75/439.

37. Πολλές άλλες οδηγίες –όπως και το άρθρο 18 της τροποποιημένης οδηγίας 75/439– επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση καταρτίσεως εκθέσεως, προγράμματος ή άλλων εγγράφων, συνήθως με την παράλληλη υποχρέωση κοινοποιήσεώς τους στην Επιτροπή. Στις περιπτώσεις αυτές το μέτρο μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη συνίσταται πράγματι στην κατάρτιση αυτής της εκθέσεως, του προγράμματος ή του συναφούς εγγράφου.

38. Εν προκειμένω, όμως, υφίσταται η υποχρέωση λήψεως των μέτρων που είναι αναγκαία για την παροχή προτεραιότητας στην αναγέννηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

39. Οι μελέτες και τα άλλα συναφή που επικαλέστηκε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ουδόλως μπορούν να επηρεάσουν την επιλογή μιας μεθόδου κατεργασίας. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων στηριζομένων στις μελέτες αυτές.

40. Η «Waste Strategy 2000» περί της οποίας έγινε λόγος στην προφορική διαδικασία –η οποία πάντως δεν είχε, προφανώς, κοινοποιηθεί στην Επιτροπή ως μέτρο μεταφοράς της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη κατά την κρίσιμη για την εκτίμηση της

9 — Βλ. απόφαση επί της υποθέσεως C-102/97 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4), σκέψη 48.

παραβιάσεως της Συνθήκης ημερομηνία, δηλαδή κατά την ημερομηνία λήξεως της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας [10]— περιορίζεται στην επιβεβαίωση του σκοπού να διασφαλιστεί προτεραιότητα στη μέθοδο της αναγέννησης, όπως επιτάσσει η τροποποιημένη οδηγία 75/439, χωρίς όμως να συμβάλλει στην επίτευξη του σκοπού αυτού με συγκεκριμένα μέτρα.

41. Εξάλλου, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, όπως η ίδια δηλώνει, δεν λαμβάνει ως δεδομένο ότι ανακύπτουν τόσο σοβαρά εμπόδια που να αποκλείουν οποιαδήποτε ενέργειά της για την παροχή προτεραιότητας στη μέθοδο της αναγέννησης.

42. Το επιχείρημα της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου ότι οι έρευνες και οι μελέτες που επικαλέστηκε συνιστούν κατάλληλα μέτρα μεταφοράς της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, δεδομένων των εμποδίων που υφίστανται –σημαντικών μεν αλλά όχι εξαιρετικών– δεν είναι, κατά τη γνώμη μου, πειστικό, καθόσον η κατάρτιση τέτοιων μελετών θα ήταν δυνατή ανεξαρτήτως περιστάσεων, ακόμη και σε περίπτωση υπάρξεως εξαιρετικών δυσχερειών, οπόταν, κατά την άποψη της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, το οικείο κράτος μέλος δεν θα υπείχε καμία υποχρέωση λήψεως μέτρων.

43. Επιβάλλεται κυρίως να τονιστεί ότι τόσο στη μελέτη του Μαρτίου 2001 όσο και –σύμφωνα με όσα η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου δήλωσε κατά την προφορική διαδικασία– στην έκθεση του φθινοπώρου 2003, γίνεται λόγος για λύσεις με σκοπό την υπερπήδηση των οικονομικής κυρίως φύσεως εμποδίων καθώς και για τις διάφορες ενέργειες που θα ήταν δυνατό να αναληφθούν προς διασφάλιση της προτεραιότητας της μεθόδου αναγεννήσεως.

44. Όπως, επίσης, προκύπτει από τις παρατηρήσεις των αρχών του Ηνωμένου Βασιλείου στο πλαίσιο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, οι μελέτες αυτές απλώς προηγούνται των συγκεκριμένων μέτρων που πρέπει να ληφθούν και τα οποία χρήζουν ακόμη επεξεργασίας χωρίς, πάντως, να μπορούν να θεωρηθούν ως τα αναγκαία μέτρα σε σχέση με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/439.

45. Δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να καθορίσει τα μέτρα που όφειλε να λάβει το Ηνωμένο Βασίλειο προκειμένου να ανταποκριθεί στη συγκεκριμένη του υποχρέωση [11]. Αρκεί η διαπίστωση ότι το Ηνωμένο Βασίλειο είχε τη δυνατότητα λήψεως υλοποιήσιμων μέτρων προκειμένου να υπερπηδηθούν τα τεχνικά, οικονομικά ή οργανωτικά εμπόδια που ανέκυψαν στην προσπάθεια χορηγήσεως προτεραιότητας στη μέθοδο αναγεννήσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

10 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Μαρτίου 1999 στην υπόθεση C-166/97, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1999, σ. I-1719, σκέψη 18), και της 30ής Ιανουαρίου 2002 στην υπόθεση C-103/00, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 2002, σ. I-1147, σκέψη 23).

11 — Βλ. την απόφαση επί της υποθέσεως C-102/97 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4), σκέψη 48.

46. Το Ηνωμένο Βασίλειο, όμως, δεν έλαβε κανένα τέτοιο συγκεκριμένο μέτρο.

47. Συνεπώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι είναι βάσιμη η αιτίαση περί παραβιάσεως της Συνθήκης.

V — Τα δικαστικά έξοδα

48. Δυνάμει του άρθρου 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι το Ηνωμένο Βασίλειο ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα της Επιτροπής.

VI — Πρόταση

49. Για τους λόγους αυτούς προτείνω στο Δικαστήριο:

1. να αναγνωρίσει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, παραλείποντας να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα προκειμένου να μεταφέρει στην εσωτερική του έννομη τάξη το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16 Ιουνίου 1975, περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 87/101/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, που επιβάλλει στα κράτη μέλη να δίδουν προτεραιότητα στην κατεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με αναγέννηση, αντί της διαθέσεως αυτών διά καύσεως η δι' άλλων μεθόδων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει εκ της οδηγίας αυτής·

2. να καταδικάσει το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας στα δικαστικά έξοδα.