

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
DAMASO RUIZ-JARABO COLOMER

της 28ης Σεπτεμβρίου 1999 *

I — Εισαγωγή

1. Η παρούσα υπόθεση αποτελεί την πρώτη υπόθεση στην οποία το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί του άρθρου 171 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 228 ΕΚ), όπως έχει τροποποιηθεί με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η διάταξη αυτή ανοίγει τον δρόμο για την επιβολή οικονομικών κυρώσεων στα κράτη μέλη που δεν έχουν συμμορφωθεί με απόφαση που έχει εκδώσει το Δικαστήριο επί προσφυγής λόγω παραβάσεως της Συνθήκης κατά το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 226 ΕΚ).

Η λακωνικότητα του κειμένου, καθώς και ο εγγενής πολύπλοκος χαρακτήρας του ίδιου του ζητήματος, εγείρουν διάφορα νομικά προβλήματα, μεταξύ των οποίων τα σπουδαιότερα αφορούν τη φύση των κυρώσεων, την ενδεχόμενη αναδρομικότητά τους και τα όριά τους, καθώς και τις αρμοδιότητες αφενός του Δικαστηρίου και αφετέρου της Επιτροπής, όσον αφορά τον προσδιορισμό του είδους και του ύψους της κυρώσεως. Επιπλέον, είναι προφανές ότι τα προβλήματα δεν λύνονται με την έκδοση της αποφάσεως. Πράγματι, δεν έχει δοθεί ακόμη απάντηση σε ορισμένα θεμελιώδη ζητήματα, όπως είναι ο χρόνος κατά τον οποίο παύει (εν όλω ή εν μέρει) η παράβαση, η διαδικασία αποδείξεως της παύσεως της παραβάσεως ή οι συνέπειες

της μη καταβολής της επιβληθείσας ποινής από το καθού κράτος.

Στην παρούσα υπόθεση υπάρχει επιπλέον η δυσκολία ότι η παράβαση που καταλογίζεται στην Ελληνική Δημοκρατία δεν περιορίζεται, όπως συμβαίνει συχνά, στην παράλειψη μεταφοράς κοινοτικής οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, αλλά συνίσταται στη μη εφαρμογή των συγκεκριμένων μέτρων που ήταν αναγκαία για τη συμμόρφωσή της προς την κοινοτική ρύθμιση. Συγκεκριμένα, το ζήτημα είναι αν η διάθεση των αποβλήτων στον Νομό Χανίων, στην Κρήτη, είναι σύμφωνη προς τις οδηγίες του Συμβουλίου 75/442/ΕΟΚ, περί των στερεών αποβλήτων¹, και 78/319/ΕΟΚ, περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων².

Οι ανωτέρω αναφερθείσες δυσχέρειες οροθετούν την ανάλυση του ζητήματος, στην οποία θα προβώ έχοντας επίγνωση της σημασίας που έχει η πρακτική για την αποσαφήνιση των διαφόρων πτυχών του νέου αυτού δικονομικού θεσμού του κοινοτικού δικαίου, οι οποίες είναι ακόμη αρκετά συγκεχυμένες.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

1 — Οδηγία της 15ης Ιουλίου 1975 (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86).

2 — Οδηγία της 20ής Μαρτίου 1978 (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 161).

Π — Το κανονιστικό πλαίσιο

- χωρίς να προκαλούν ενοχλήσεις θορύβου και οσμών,

A — Οι οδηγίες 75/442 και 78/319

- χωρίς να επιφέρουν βλάβη στην τοποθεσία και στο τοπίο.»

2. Σκοπός των οδηγιών 75/442 και 78/319 είναι η εξάλειψη των διαφορών μεταξύ των νομοθεσιών των διαφόρων κρατών μελών σχετικά με τη διάθεση των αποβλήτων και η βελτίωση της προστασίας του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής. Σύμφωνα με το άρθρο 145 της Πράξεως Προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, το εν λόγω κράτος έπρεπε να συμμορφωθεί προς αμφότερες τις οδηγίες αυτές μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1981.

4. Το άρθρο 5 της οδηγίας 75/442 ορίζει 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 διαθήσεως των στερεών αποβλήτων».

Το άρθρο 6 της εν λόγω οδηγίας προβλέπει ότι:

3. Το άρθρο 4 της οδηγίας 75/442 έχει ως εξής:

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

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι τα στερεά απόβλητα θα διατίθενται χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτουν το περιβάλλον και κυρίως:

- τον τύπο και την ποσότητα των προς διάθεση αποβλήτων,

- χωρίς να δημιουργούν κίνδυνο για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος ούτε για την πανίδα ή χλωρίδα,

- τις γενικές τεχνικές προδιαγραφές,

- τις κατάλληλες τοποθεσίες διαθέσεως των στερεών αποβλήτων,
6. Με την οδηγία 78/319 θεσπίστηκαν ανάλογες διατάξεις σχετικά με τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα. Το άρθρο 5 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

- τα ειδικά μέτρα για ειδικά απόβλητα.

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

«1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν τη διάθεση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να επέρχεται ζημία στο περιβάλλον και ιδίως:

- τα φυσικά και νομικά πρόσωπα τα εξουσιοδοτημένα για τη διάθεση των στερεών αποβλήτων,
- να μην υπάρξει κίνδυνος για το ύδωρ, τον αέρα ή το έδαφος, καθώς και για την πανίδα και χλωρίδα,
- την εκτίμηση των δαπανών για τις εργασίες διαθέσεως,
- να μη δημιουργούνται οχληρές συνέπειες από τον θόρυβο ή τις οσμές,
- τα κατάλληλα μέτρα για την ενθάρρυνση της ορθολογικής οργάνωσης της περισυλλογής, της διαλογής και της επεξεργασίας των στερεών αποβλήτων.»
- να μην καταστρέφονται χώροι και τοπία.

5. Το άρθρο 14 της οδηγίας 75/442 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να γνωστοποιούν στην Επιτροπή το κείμενο των βασικών διατάξεων εσωτερικού δικαίου που θεσπίζουν στον τομέα που διέπεται από την εν λόγω οδηγία.

2. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν ιδίως όλα τα αναγκαία μέτρα για να απαγορεύουν την ανεξέλεγκτη εγκατάλειψη, απόρριψη, εναπόθεση και μεταφορά των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων, καθώς και την παραχώρησή τους σε εγκαταστάσεις, βιομηχανίες ή επιχειρήσεις άλλες από αυτές που προβλέπονται στο άρθρο 9, παράγραφος 1.»

7. Η παράγραφος 1 του άρθρου 9 της οδηγίας 78/319 ορίζει ότι οι εγκαταστάσεις, βιομηχανίες ή επιχειρήσεις που προβαίνουν σε αποθήκευση, επεξεργασία ή/και εναπόθεση τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων οφείλουν να έχουν άδεια χορηγούμενη από τις αρμόδιες αρχές.

8. Το άρθρο 12 της οδηγίας 78/319 ορίζει τα εξής:

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

- στους τύπους και τις ποσότητες των αποβλήτων προς διάθεση,
- τις μεθόδους διαθέσεως,
- τα ειδικευμένα κέντρα επεξεργασίας, αν 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.

2. Οι αρμόδιες αρχές δημοσιεύουν τα προγράμματα που προβλέπονται στην παράγραφο 1. Τα κράτη μέλη ανακοινώνουν τα προγράμματα αυτά στην Επιτροπή.

3. Η Επιτροπή προβαίνει με τα κράτη μέλη τακτικά σε παραβολή των προγραμμάτων αυτών, για να καταστήσει βέβαιο ότι η εφαρμογή της παρούσας οδηγίας είναι αρκετά εναρμονισμένη.»

9. Η παράγραφος 2 του άρθρου 21 της εν λόγω οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να γνωστοποιούν στην Επιτροπή το κείμενο των βασικών διατάξεων εσωτερικού δικαίου που θεσπίζουν στον τομέα που διέπεται από την εν λόγω οδηγία.

10. Η έννοια του «αποβλήτου» ορίζεται στο στοιχείο α' του άρθρου 1 αμφοτέρων των οδηγιών ως εξής: «κάθε ουσία ή κάθε αντικείμενο από το οποίο ο κάτοχος απαλλάσσεται ή υποχρεούται να απαλλαγεί βάσει των ισχυουσών εθνικών διατάξεων». Ως «τοξικό και επικίνδυνο απόβλητο» νοείται, σύμφωνα με τον ορισμό που περιέχεται στο στοιχείο β' του άρθρου 1 της οδηγίας 78/319, «κάθε απόβλητο που περιέχει ουσίες ή είναι μολυσμένο από τις ουσίες ή ύλες που αναγράφονται στο παράρτημα της παρούσας οδηγίας σε ποσότητες ή σε περιεκτικότητες

τέτοιες ώστε να αποτελούν κίνδυνο για την υγεία ή το περιβάλλον».

B — Το άρθρο 171 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 228 ΕΚ)

11. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία άρχισε να ισχύει την 1η Νοεμβρίου 1993, πρόσθεσε, με το άρθρο Ζ.51, μια δεύτερη παράγραφο στο τότε ισχύον άρθρο 171 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η προκύψασα διάταξη, η οποία, κατόπιν της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ την 1η Μαΐου 1999, αποτελεί πλέον το άρθρο 228 ΕΚ, έχει ως εξής:

«1. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ της παρούσας Συνθήκης, το κράτος αυτό οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασής του Δικαστηρίου.

2. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έλαβε τα προαναφερόμενα μέτρα, συντάσσει, αφού παράσχει σ' αυτό το κράτος τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του, αιτιολογημένη γνώμη, διευκρινίζοντας τα σημεία στα οποία το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου.

Εάν το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της

απόφασής του Δικαστηρίου μέσα στην προθεσμία που όρισε η Επιτροπή, τότε η Επιτροπή μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο, προσδιορίζοντας ταυτόχρονα το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος και το οποίο η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση.

Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του, μπορεί να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής.

Η διαδικασία αυτή δεν θίγει το άρθρο 170.»

Γ — Οι ανακοινώσεις της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 171 της Συνθήκης και σχετικά με τη μέθοδο υπολογισμού της προβλεπόμενης από το άρθρο αυτό χρηματικής ποινής

12. Μολονότι οι ανακοινώσεις αυτές δεν αποτελούν κατά κυριολεξία κανονιστικά κείμενα, εντούτοις δεσμεύουν το κοινοτικό όργανο που τις έχει εκδώσει, τουλάχιστον υπό την έννοια ότι δεν μπορεί να παρεκκλίνει από τα κείμενα αυτά παρά μόνο παραθέτοντας την προσήκουσα αιτιολογία, διότι ειδάλλως θα παραβιάζονταν η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως.

13. Η ανακοίνωση της Επιτροπής της 21ης Αυγούστου 1996, σχετικά με την εφαρ-

μογή του άρθρου 171 (στο εξής: πρώτη ανακοίνωση)³, ορίζει, μεταξύ άλλων, τα εξής:

Επιτροπή θεωρεί ότι το ποσόν πρέπει να προσδιορίζεται σε συνάρτηση με τρία θεμελιώδη κριτήρια:

— τη σοβαρότητα της παράβασης,

«(...)

— τη διάρκειά της,

4. Το άρθρο 171 προσφέρει τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ δύο ειδών χρηματικών κυρώσεων, του κατ' αποκοπήν ποσού και της χρηματικής ποινής. Λαμβάνοντας υπόψη τον θεμελιώδη στόχο της συνολικής διαδικασίας παράβασης, ο οποίος συνίσταται στο να επιτευχθεί το συντομότερο δυνατόν η συμμόρφωση [του κράτους μέλους προς τις υποχρεώσεις του], η Επιτροπή θεωρεί ότι η χρηματική ποινή αποτελεί το πλέον κατάλληλο μέσο για την επίτευξη αυτού του στόχου. Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι εγκαταλείπει τη δυνατότητα να ζητήσει την επιβολή ενός κατ' αποκοπήν ποσού.

— την αναγκαιότητα να εξασφαλιστεί το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της κύρωσης προκειμένου να αποφευχθούν οι υποτροπές.

6. Όσον αφορά τη σοβαρότητα, μια παράβαση που συνίσταται στη μη εκτέλεση απόφασης του Δικαστηρίου έχει πάντοτε μια ορισμένη βαρύτητα. Όμως, για τις ειδικές ανάγκες του καθορισμού του ποσού της χρηματικής κύρωσης, η Επιτροπή θα λαμβάνει επίσης υπόψη δύο παραμέτρους που συνδέονται στενά με την ουσιαστική παράβαση η οποία οδήγησε στην έκδοση της μη εκτελεσθείσας απόφασης, συγκεκριμένα: τη σημασία των κοινοτικών κανόνων που έχουν αποτελέσει το αντικείμενο της παράβασης και τις συνέπειες αυτής της παράβασης όσον αφορά τα γενικά και τα ατομικά συμφέροντα.

5. Ο προσδιορισμός του ύψους της κύρωσης πρέπει να κατευθύνεται από τον στόχο αυτού του μέσου, δηλαδή από την ανάγκη κατοχύρωσης της πραγματικής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Η

(...)

8. Από την άποψη της αποτελεσματικότητας της κύρωσης, είναι σημαντικό να καθοριστούν ανάλογα ποσά προκειμένου να εξασφαλιστεί ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της. Η επιβολή απλά συμβολικών κυρώσεων θα στερούσε αυτό το συμπληρωματικό μέσον της διαδικασίας παράβασης από κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα και θα ήταν αντίθετη προς τον στόχο αυτής της διαδικασίας, που είναι η εξασφάλιση της πλήρους εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Οι χρηματικές κυρώσεις που προτείνει η Επιτροπή στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων θα πρέπει να είναι προβλέψιμες από τα κράτη μέλη και να υπολογίζονται σύμφωνα με μια μέθοδο η οποία θα τηρεί τόσο την αρχή της αναλογικότητας όσο και την αρχή της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών. Είναι επίσης σημαντικό να υπάρχει μια σαφής και ομοιόμορφη μέθοδος, εφόσον η Επιτροπή θα πρέπει να εξηγήσει στο Δικαστήριο πώς υπολόγισε το προτεινόμενο ποσό.

Η απόφαση να ζητηθεί η επιβολή κύρωσης θα εξαρτάται από τις συνθήκες της συγκεκριμένης περίπτωσης, όπως ορίζεται στο σημείο 3. Αντιθέτως, από τη στιγμή κατά την οποία θα κριθεί ότι είναι σκόπιμη η επιβολή κύρωσης, ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της προϋποθέτει κυρίως την αύξηση του βάρους της κύρωσης, εάν υπάρχει κίνδυνος επανάληψης (ή διαπιστωμένη επανάληψη) της παράβασης, έτσι ώστε να εξουδετερωθούν τα ενδεχόμενα οικονομικά πλεονεκτήματα τα οποία αντλεί το κράτος μέλος από τη συγκεκριμένη παράβαση.»

(...)

Η χρηματική ποινή που καλείται να καταβάλει το κράτος μέλος είναι το ποσό που υπολογίζεται ανά ημέρα υπερημερίας, και επιβάλλεται ως κύρωση λόγω μη εκτέλεσης απόφασης του Δικαστηρίου, υπολογίζεται από την ημέρα που γνωστοποιήθηκε στο εν λόγω κράτος μέλος η δεύτερη απόφαση του Δικαστηρίου μέχρι την ημέρα που το κράτος αυτό θα παύσει την παράβαση.

14. Εξάλλου, η ανακοίνωση της 28ης Φεβρουαρίου 1997, σχετικά με τη μέθοδο υπολογισμού της χρηματικής ποινής που προβλέπεται από το άρθρο 171 της Συνθήκης ΕΚ (στο εξής: δεύτερη ανακοίνωση)⁴, ορίζει ειδικότερα τα εξής:

(...)

Το ποσό της ημερήσιας χρηματικής ποινής υπολογίζεται κατά τον ακόλουθο τρόπο:

«(...)»

- ένα σταθερό βασικό ομοιόμορφο ποσό πολλαπλασιάζεται με έναν συντελεστή σοβαρότητας και έναν συντελεστή διάρκειας,

⁴ — ΕΕ C 63, σ. 2.

- το αποτέλεσμα που προκύπτει πολλαπλασιάζεται με έναν σταθερό συντελεστή ανά χώρα (τον συντελεστή n), ο οποίος υπολογίζεται με βάση τη δυνατότητα πληρωμής του κράτους μέλους και τον αριθμό των ψήφων που διαθέτει στο Συμβούλιο. (...)

Ασφαλώς, από αυστηρά νομική άποψη, η παράβαση είναι πάντα της ίδιας φύσεως: πρόκειται για μη συμμόρφωση με την απόφαση του Δικαστηρίου με την οποία διαπιστώνεται παράβαση και παραβίαση του άρθρου 171, παράγραφος 1.

(...)

Το σταθερό βασικό ομοιόμορφο ποσό είναι το κατ' αποκοπήν βασικό ποσό στο οποίο εφαρμόζονται οι πολλαπλασιαστικοί συντελεστές (...).

(...)

Προσδιορίζεται δε κατά τέτοιο τρόπο ώστε:

Το σταθερό βασικό ομοιόμορφο ποσό εξαρτάται από τη σοβαρότητα της παράβασης και για τον λόγο αυτό εφαρμόζεται συντελεστής από 1 μέχρι 20.

- η Επιτροπή να διαθέτει μεγάλα περιθώρια εκτίμησης κατά την εφαρμογή των πολλαπλασιαστικών συντελεστών,

(...)

- το ποσό να είναι λογικό και να μπορούν να το πληρώσουν όλα τα κράτη μέλη,

- το ποσό να είναι αρκετά υψηλό ώστε να διατηρείται επαρκής η πίεση στο κράτος μέλος, όποιο και αν είναι.

Για τον υπολογισμό της χρηματικής ποινής λαμβάνεται υπόψη η διάρκεια της παράβασης από την ημερομηνία της έκδοσης της πρώτης απόφασης του Δικαστηρίου.

Το ποσό αυτό καθορίζεται σε 500 ECU ημερησίως.

(...)

Το σταθερό βασικό ομοιόμορφο ποσό επι-
ρεάζεται από τη διάρκεια της παράβασης
και, για τον λόγο αυτό, εφαρμόζεται πολλα-
πλασιαστικός συντελεστής από 1 μέχρι 3.

(...)

Το ύψος της ποινής θα πρέπει να είναι τέτοιο
ώστε να προσδίδει στην κύρωση ταυτόχρονα
ανάλογο και αποτρεπτικό χαρακτήρα.

Ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της κύρωσης
έχει διττό σκοπό. Η χρηματική ποινή θα
πρέπει να είναι αρκετά μεγάλη ώστε:

- να αναγκαστεί το κράτος μέλος να συμ-
μορφωθεί και να παύσει την παράβαση
(κατά συνέπεια θα πρέπει να είναι
μεγαλύτερη από το όφελος που αντλεί το
κράτος μέλος από την παράβαση),

- να αποτρέπει το ενδεχόμενο υποτροπής
εκ μέρους του κράτους μέλους.

Η ανάγκη εξασφάλισης αποτρεπτικού
χαρακτήρα στην κύρωση αποκλείει οποι-
αδήποτε κύρωση με καθαρά συμβολικό
χαρακτήρα. Η χρηματική ποινή θα πρέπει να
αποτελεί επαρκή πίεση για το κράτος μέλος,
ώστε να το εξαναγκάσει να συμμορφωθεί
(...).

Το αποτρεπτικό αποτέλεσμα εκφράζεται με
την εφαρμογή ενός συντελεστή n ο οποίος
είναι ίσος με τη γεωμετρική μέση τιμή που
υπολογίζεται με βάση το ακαθάριστο εθνικό
προϊόν (ΑΕΠ) του εν λόγω κράτους μέλους
και με τη στάθμηση των ψήφων στο Συμβού-
λιο. Διαπιστώνουμε ότι ο συντελεστής n
συνδυάζει τη δυνατότητα πληρωμής κάθε
κράτους — που εκφράζεται με το ΑΕΠ του
κράτους αυτού — με τον αριθμό των ψήφων
που διαθέτει στο Συμβούλιο. Ο τύπος που
προκύπτει μας δίνει λογική απόκλιση (από
1,0 μέχρι 26,4) μεταξύ των διαφόρων κρατών
μελών.

Ο συντελεστής n (...) έχει την ακόλουθη τιμή:

(...)

Ελλάδα: 4,1

(...)

Για τον υπολογισμό του ποσού της ημερήσιας
χρηματικής ποινής που πρέπει να επιβληθεί
σε ένα κράτος μέλος, πολλαπλασιάζεται το
αποτέλεσμα που προέκυψε από την εφαρ-
μογή των συντελεστών σοβαρότητας και
διάρκειας στο σταθερό βασικό ομοιόμορφο
ποσό με τον συντελεστή n (αμετάβλητο) του
εν λόγω κράτους μέλους (...).

(...)»

III — Πραγματικά περιστατικά

15. Στις 7 Απριλίου 1992 το Δικαστήριο εξέδωσε επί της υποθέσεως C-45/91, Επιτροπή κατά Ελλάδας⁵, απόφαση με το εξής διατακτικό:

«(...) Η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας να λάβει τα αναγκαία μέτρα ώστε τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα της περιοχής Χανίων να διατίθενται χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτουν το περιβάλλον και παραλείποντας να καταρτίσει για την περιοχή αυτή σχέδια ή προγράμματα για τη διάθεση των στερεών καθώς και των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 4 και 6 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί στερεών αποβλήτων, και από τα άρθρα 5 και 12 της οδηγίας 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1978, περί τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων.»

16. Στις 11 Οκτωβρίου 1993 η Επιτροπή, μη έχοντας λάβει καμία κοινοποίηση μέτρων εκτελέσεως της ανωτέρω αποφάσεως του Δικαστηρίου, απέστειλε στις ελληνικές αρχές έγγραφο με το οποίο τους υπενθύμιζε τις υποχρεώσεις που υπείχαν από την εν λόγω απόφαση του Δικαστηρίου.

17. Την 1η Νοεμβρίου 1993 άρχισε να ισχύει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

18. Στις 18 και 19 Απριλίου 1994 πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα συνάντηση με αντικείμενο την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε θέματα περιβάλλοντος, στην οποία μετέσχον εκπρόσωποι τόσο της Ελληνικής Κυβερνήσεως όσο και της Επιτροπής.

19. Με έγγραφο που περιήλθε στην Επιτροπή στις 24 Αυγούστου 1994, οι ελληνικές αρχές εξήγησαν ότι η Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Χανίων, δηλαδή ο αρμόδιος οργανισμός για τη διαχείριση των αποβλήτων, είχε λάβει «προέγκριση» για δύο τοποθεσίες υγειονομικής ταφής αποβλήτων στις περιοχές Κοπινάδι και Βάρδια και ότι εκπονούνταν ήδη η σχετική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Μετά την περάτωση της εκπονήσεως της μελέτης αυτής — η οποία προβλεπόταν για τα τέλη του 1994 — η τοπική ένωση θα προέβαινε στη σύνταξη της τελικής μελέτης για την κατασκευή, τη λειτουργία, την επιτήρηση και την αποκατάσταση της μιας από τις δύο τοποθεσίες που θα κρινόταν ως η πλέον κατάλληλη. Η αρμόδια αρχή — κατά την Ελληνική Κυβέρνηση πάντα — θα ενημέρωνε την Επιτροπή για τα νέα στοιχεία που θα προέκυπταν ενδεχομένως σχετικά με το σχέδιο αυτό.

20. Στις 21 Σεπτεμβρίου 1995 η Επιτροπή, μη έχοντας λάβει κανένα στοιχείο σχετικά με το ανωτέρω σχέδιο, αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 171, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Με έγγραφο που έφερε την ίδια αυτή ημερομηνία, η Επιτροπή κάλεσε τις ελληνικές αρχές να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους εντός δύο μηνών.

5 — Συλλογή 1992, σ. I-2509.

21. Στις 14 Δεκεμβρίου 1995 η Ελληνική Δημοκρατία απάντησε ότι οι αρμόδιες τοπικές αρχές είχαν ήδη επιλέξει την τοποθεσία και ότι ως εκ τούτου επρόκειτο να υλοποιηθεί το καταρτισθέν ήδη πρόγραμμα διαθέσεως των αποβλήτων.

23. Οι ελληνικές αρχές απάντησαν με έγγραφο της 11ης Νοεμβρίου 1996. Με το έγγραφο αυτό επισήμαναν κατ' αρχάς ότι είχε θεσπιστεί ένα εθνικό σχέδιο διαχείρισεως των αποβλήτων, το οποίο θα εφαρμόζοταν σε τοπικό επίπεδο και για το οποίο ήταν διαθέσιμες οι αναγκαίες πιστώσεις.

Η Επιτροπή θεώρησε ότι από την απάντηση αυτή προέκυπτε σαφώς ότι οι ελληνικές αρχές, τέσσερα έτη μετά την απόφαση του Δικαστηρίου περί αναγνώρισεως της παραβάσεως, δεν είχαν ακόμη θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα για την παύση της παραβάσεως. Συγκεκριμένα, το πρόγραμμα διαθέσεως των αποβλήτων βρισκόταν ακόμη στο προπαρασκευαστικό στάδιο και δεν μπορούσε ακόμη να εφαρμοστεί, με συνέπεια να συνεχίζεται η απόθεση των αποβλήτων στις εκβολές του χειμάρρου Κουρουπητού, θέτοντας σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον.

Όσον αφορά τον περιφερειακό σχεδιασμό για τη διαχείριση των απορριμμάτων στον νομό Χανίων, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι συνίστατο στην εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου προγράμματος διαχείρισεως, που περιελάμβανε:

- τη διαλογή των απορριμμάτων στην πηγή,

22. Η Επιτροπή, κρίνοντας ότι η Ελλάδα δεν είχε τηρήσει τις υποχρεώσεις που της επιβάλλει το άρθρο 171, παράγραφος 1, απέστειλε στις ελληνικές αρχές στις 6 Αυγούστου 1996 τη σχετική αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία ταυτόχρονα τις καλούσε να θέσουν τέρμα στην παράβαση εντός νέας δίμηνης προθεσμίας.

- την κατασκευή και λειτουργία εργοστασίου μηχανικής ανακυκλώσεως,

- την κατασκευή και λειτουργία χώρου υγειονομικής ταφής των αποβλήτων,

Με το ίδιο έγγραφο η Επιτροπή επέστησε την προσοχή των ελληνικών αρχών στο ενδεχόμενο επιβολής χρηματικής ποινής λόγω μη εκτελέσεως αποφάσεως του Δικαστηρίου, το ποσό της οποίας θα προσδιόριζε η Επιτροπή κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής της.

- ένα πρόγραμμα αναπλάσεως και αποκαταστάσεως της περιοχής λόγω της ανεξέλεγκτης διαθέσεως των απορριμμάτων στον σκουπιδότοπο του Κουρουπητού.

Όσον αφορά το τελευταίο αυτό ζήτημα, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν, χωρίς να παράσχουν περαιτέρω διευκρινίσεις, ότι είχαν λάβει συγκεκριμένα μέτρα για την οριστική επίλυση του προβλήματος του σκουπιδοτόπου του Κουρουπητού και ότι κατάρτιζαν ειδικά προγράμματα διαχείρισεως για την περίπτωση αυτή.

24. Όσον αφορά τη διαχείριση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων και των νοσοκομειακών απορριμμάτων, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι το αρμόδιο υπουργείο συνέχιζε την εφαρμογή σειράς μέτρων και παρεμβάσεων σχετικά με τη χρηματοδότηση μελετών και έργων για τη διαχείριση των απορριμμάτων. Συγκεκριμένα, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Χανίων είχε δρομολογήσει τις απαραίτητες ενέργειες για την εγκατάσταση ενός εργοστασίου μηχανικής ανακύκλωσης και ενός χώρου υγειονομικής ταφής των απορριμμάτων. Κατά τη γνώμη των αρμοδίων αρχών, η ολοκλήρωση των προγραμμάτων αυτών θα έλυνε το πρόβλημα του Κουρουπητού και γενικότερα θα θεράπευε τις πλημμέλειες στη διάθεση των αποβλήτων των Χανίων.

25. Με έγγραφο της 28ης Αυγούστου 1997, οι ελληνικές αρχές ενημέρωσαν την Επιτροπή για τις προόδους που είχαν ήδη σημειωθεί. Για παράδειγμα, ανέφεραν ότι είχε ολοκληρωθεί η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε σχέση με το εργοστάσιο ανακύκλωσης και ότι είχε περατωθεί το πρώτο στάδιο της διαδικασίας διεθνούς κλειστής δημοπρασίας.

26. Η απάντηση των ελληνικών αρχών δεν ικανοποίησε την Επιτροπή, η οποία έκρινε

ότι τα θεσπισθέντα μέτρα δεν αρκούσαν για τη συμμόρφωση του εν λόγω κράτους μέλους προς την απόφαση του Δικαστηρίου και για τον λόγο αυτό άσκησε την παρούσα προσφυγή, προτείνοντας την επιβολή χρηματικής ποινής 24 600 ευρώ ημερησίως, για κάθε ημέρα καθυστέρησης από την κοινοποίηση της αποφάσεως στην παρούσα υπόθεση.

IV — Ανάλυση της ουσίας της παρούσας διαδικασίας

27. Η Ελληνική Κυβέρνηση αμφισβητεί κατ' αρχάς το παραδεκτό της προσφυγής, διότι θεωρεί ότι με την προσφυγή αυτή επιδιώκεται να επιβληθούν κυρώσεις με αναδρομική ισχύ για ορισμένη συμπεριφορά. Επιπλέον, όσον αφορά το ύψος της ποινής, η Ελληνική Κυβέρνηση επικαλείται επικοινωνικά, μεταξύ άλλων, την έλλειψη προθέσεως του καθού κράτους. Οι ελληνικές αρχές θεωρούν ως δεδομένο ότι η διαδικασία του άρθρου 171 και οι προβλεπόμενες κυρώσεις έχουν ποινικό ή τουλάχιστον οιονεί ποινικό χαρακτήρα, πράγμα που σημαίνει ότι διέπονται από τις γενικές αρχές που έχουν διαμορφωθεί σε σχέση με τις ποινικές διατάξεις.

Επομένως, επιβάλλεται ευθύς εξ αρχής να εξεταστεί η νομική φύση των κυρώσεων που επιβάλλονται κατά το άρθρο 171, προκειμένου να διακριβωθεί αν συνιστούν μέτρα ποινικού χαρακτήρα ή μπορούν να εξομοιωθούν προς τέτοια μέτρα. Στη συνέχεια, ακολουθώντας τη δομή του κειμένου της Συνθήκης, θα αναπτύξω την άποψή μου για τις παραβάσεις της παραγράφου 1 του άρθρου 171, για να εξετάσω στο τέλος τις συνέπειες που μπορούν να έχουν οι παραβάσεις αυτές σύμφωνα με την παράγραφο 2 του ίδιου αυτού άρθρου.

Α — Προκαταρκτικό ζήτημα: η φύση των κυρώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 171

28. Η παράγραφος 1 του άρθρου 171, που δεν τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, προβλέπει τη δεσμευτικότητα των αποφάσεων που εκδίδει το Δικαστήριο κατά το άρθρο 169 (νυν άρθρο 226 ΕΚ). Συγκεκριμένα, το «καταδικασθέν» κράτος «οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου».

29. Η παράγραφος 2 του ίδιου αυτού άρθρου παρέχει στην Επιτροπή την ευχέρεια να ασκήσει νέα προσφυγή κατά του κράτους μέλους που δεν έχει λάβει τα εν λόγω μέτρα. Η Επιτροπή πρέπει προηγουμένως να οχλήσει τις αρχές του κράτους αυτού, να τους δώσει τη δυνατότητα να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους και στη συνέχεια να εκδώσει αιτιολογημένη γνώμη με την οποία να διευκρινίζονται τα συγκεκριμένα σημεία στα οποία το οικείο κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου. Αν το εν λόγω κράτος δεν θεσπίσει εμπροθέσμως τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως, η Επιτροπή μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο, προσδιορίζοντας το ύψος του κατ' αποκοπή ποσού ή της χρηματικής ποινής που θα πρέπει να καταβάλει το κράτος μέλος.

30. Στη συνέχεια των προτάσεών μου θα προσπαθήσω να αποδείξω ότι η φύση της διαδικασίας του άρθρου 171, παράγραφος 2, πρέπει να προσδιοριστεί σε συνάρτηση με τον θεμελιώδη σκοπό που επιδιώκει, κατά τη Συνθήκη, η όλη διαδικασία λόγω παραβάσεως, δηλαδή με τον σκοπό εξαναγκασμού των κρατών μελών να

συμμορφώνονται το ταχύτερο δυνατό προς τις υποχρεώσεις τους⁶. Η ανάλυσή μου θα αφορά τη χρηματική κύρωση την οποία μπορεί να ζητήσει η Επιτροπή και να επιβάλει το Δικαστήριο υπό μορφή χρηματικής ποινής. Η *χρηματική ποινή* ή, ορθότερα, η *χρηματική κύρωση*⁷ αποτελεί «χρηματική ποινή η οποία επιβάλλεται από τον δικαστή για να εξαναγκαστεί ο οφειλέτης να εκπληρώσει την κύρια υποχρέωσή του και κατά κανόνα προσδιορίζεται σε ορισμένο ποσό για κάθε ημέρα καθυστέρησης ή για οποιαδήποτε άλλη χρονική μονάδα»⁸. Εντούτοις, ακόμη και η καταβολή του κατ' αποκοπή ποσού, την οποία η Επιτροπή δεν σχολιάζει με τις ανακοινώσεις της⁹, πρέπει να θεωρηθεί ως μέσο για την επίτευξη του τελικού αποτελέσματος της συμμορφώσεως και όχι ως ποινή που θα έπρεπε να επιβληθεί στο κράτος μέλος ως κύρωση για την προσβάλλουσα το δίκαιο συμπεριφορά του και οπωσδήποτε όχι ως ένα είδος αποζημιώσεως για τη ζημία που έχει προξενήσει η καθυστέρηση της συμμορφώσεώς του. Εξάλλου, θα αλλοιωνόταν ανεπανόρθωτα η όλη οικονομία της εν λόγω διαδικασίας, η οποία θα είχε διαφορετική φύση ανάλογα με το είδος της κυρώσεως που θα ζητούσε η Επιτροπή¹⁰.

31. Ομολογώ εκ προοιμίου ότι η υπαγωγή νέων θεσμών, οι οποίοι συνεπώς είναι άγνωστοι, σε κλασικές νομικές κατηγορίες που έχουν μελετηθεί πλήρως αποτελεί μεγάλο πειρασμό. Ο πειρασμός αυτός γίνεται ακόμη μεγαλύτερος, ενόψει της σπουδαιότητας των δικαιωμάτων άμυνας σε όλες τις δημο-

6 — Βλ. παράγραφο 4 της πρώτης ανακοινώσεως (σημείο 13 ανωτέρω).

7 — Ο όρος «κύρωση» είναι ευρύτερος και δεν προδικάζει τη φύση του θεσμού.

8 — N. Alcalá-Zamora y Castillo: *Cuestiones de terminología procesal*, Μεξικό, 1972, σ. 54, όπως παρατίθεται στο S. Aragoneses Martínez: *Las «astreintes»*, Μαδρίτη, 1985, σ. 17.

9 — Παρά μόνο για να επισημάνει ότι δεν παραιτείται από τη δυνατότητα να ζητήσει την επιβολή του.

10 — Ο ίδιος ο Alcalá-Zamora συμπληρώνει τον ορισμό του αναφέροντας ότι η *astreinte* [χρηματική ποινή ή πρόστιμο] «μπορεί επίσης να συνίσταται σε ορισμένο ποσό που πρέπει να καταβάλει ο οφειλέτης για κάθε παράβαση την οποία τελεί» (όπ.π.).

κρατικές κοινωνίες, όταν ο εξεταζόμενος θεσμός ενέχει (ή φαίνεται εκ πρώτης όψεως να ενέχει) κάποιο κοινό χαρακτηριστικό με την ποινική εξουσία του κράτους. Χάρη στην εξομίωση αυτή έχει ξεπεραστεί σε μεγάλο βαθμό, από αρκετού ήδη χρόνους, η διάκριση που γινόταν σε σχέση με τη δικονομική αντιμετώπιση των κυρώσεων ανάλογα με το αν είχαν ποινική ή διοικητική προέλευση. Σήμερα αναγνωρίζεται ότι σε αμφότερες πρέπει να εφαρμόζονται παρόμοιες αρχές. Η εξέλιξη αυτή είναι οπωσδήποτε θετική, ιδίως από κοινοτική άποψη. Πράγματι δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις στις οποίες η ίδια συμπεριφορά κολάζεται ποινικά σε ένα κράτος μέλος, ενώ σε άλλο προβλέπονται διοικητικές μόνο κυρώσεις, πράγμα που καθιστά συγχρόνως πρόδηλο ότι η διάκριση αυτή είναι τεχνητή.

32. Περισσότερο συζητήσιμη είναι, κατά τη γνώμη μου, η εφαρμογή των αρχών που έχουν διαμορφωθεί στο ποινικό δίκαιο σε ορισμένους άλλους τομείς, όπως είναι η προστασία του ανταγωνισμού ή η πάταξη των διακρίσεων λόγω φύλου. Στις περιπτώσεις αυτές, πρόθεση του νομοθέτη είναι η προστασία ή η δημιουργία μιας αντικειμενικής καταστάσεως (των ελεύθερων όρων ανταγωνισμού στη μια περίπτωση, της ισότητας ανδρών και γυναικών στη δεύτερη) και όχι η επιβολή κυρώσεως για την προσβάλλουσα ενδεχομένως το δίκαιο πρόθεση ορισμένου επιχειρηματία. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο στα δύο αυτά παραδείγματα, αντίθετα απ' ό,τι συμβαίνει στο ποινικό δίκαιο, δεν απαιτείται δόλος, ούτε καν πταίσμα, για να υπάρχει τιμωρητέα παράβαση. Οι επιβαλλόμενες στις περιπτώσεις αυτές οικονομικές κυρώσεις, μολοντί ουδέποτε μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν περιέχουν στοιχεία καταστολής, αποσκοπούν κυρίως, λόγω του ότι δεν υπάρχουν άλλα καταλληλότερα μέσα, στον έμμεσο καταναγκασμό των επιχειρηματιών, ώστε οι

επιχειρηματίες να διαμορφώνουν ορισμένη συμπεριφορά, και όχι στην επιβολή ποινής για αθέμιτη συμπεριφορά.

33. Τα ίδια ισχύουν, κατά τη γνώμη μου, για το σύστημα που καθιέρωσε το άρθρο 171. Δεν επιδιώκεται να τιμωρηθεί το κράτος μέλος που δεν έχει συμμορφωθεί, αλλά να επιτευχθεί η συμμόρφωσή του μέσω του καταναγκασμού που συνίσταται στην επιβολή σημαντικής οικονομικής κυρώσεως, η οποία αυξάνει κάθε ημέρα που περνάει. Για τον λόγο αυτό, αν ο θεσμός αυτός έπρεπε να υπαχθεί σε κάποιον από τους κλασικούς τομείς του δικαίου, νομίζω ότι θα έπρεπε να υπαχθεί στη διαδικασία εκτελέσεως των δικαστικών αποφάσεων. Η επιβολή χρηματικών ποινών προβλέπεται επίσης κατά την τακτική διαδικασία εκτελέσεως των δικαστικών αποφάσεων (πέρα βέβαια από τη δυνατότητα προσφυγής στη σωματική βία). Τούτο αποτελεί τρέχουσα πρακτική στις αστικές και διοικητικές υποθέσεις σε διάφορα κράτη μέλη της ηπειρωτικής Ευρώπης¹¹.

34. Για παράδειγμα, στη Γαλλία τα πολιτικά δικαστήρια επιβάλλουν *astreintes*, οι οποίες αποτελούν δημιούργημα της νομολογίας, ήδη από τις αρχές του προηγούμενου αιώνα. Μολοντί αρχικά υπήρξε ορισμένη σύγχυση σχετικά με το αν το εν λόγω μέτρο είχε χαρακτήρα αποζημιώσεως, η άρση των αμφιβολιών αυτών κατέστη δυνατή χάρη στον νομοθέτη. Ο νόμος 80-539 της 16ης Ιουλίου 1980, περί των χρηματικών ποινών στις διοικητικές υποθέσεις και περί της εκτελέσεως των αποφάσεων από τα νομικά

11 — Στα αγγλοσαξωνικής εμπνεύσεως δίκαια απαντά ο θεσμός του *contempt of court*, ο οποίος, μολοντί αποβλέπει στην επίτευξη παρόμοιων σκοπών, ενέχει σαφώς ποινικά στοιχεία, καθόσον διείσδυσε πρώτα στον κώδικα της μη τηρήσεως των δικαστικών αποφάσεων, η οποία θεωρείται ως επίθεση κατά της δικαστικής εξουσίας.

πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθιερώνει την ευχέρεια των διοικητικών δικαστηρίων να επιβάλλουν *astreintes*, οι οποίες διαμορφώνονται ως έμμεσα μέτρα εκτελέσεως των καταψηφιστικών αποφάσεων, των οποίων αποτελούν παρακολουθήματα και των οποίων τη δεσμευτικότητα ενισχύουν.

35. Στο Βέλγιο, στις Κάτω Χώρες και στο Λουξεμβούργο οι *astreintes* διέπονται από τη Σύμβαση Μπενελούξ της 26ης Νοεμβρίου 1973, περί του ενιαίου νόμου για τις χρηματικές ποινές. Κανείς από τους τρεις νόμους με τους οποίους ενσωματώθηκε η σύμβαση αυτή στα εθνικά δίκαια δεν προσδίδει ποινικό χαρακτήρα στις χρηματικές ποινές που μπορεί να επιβάλλει ο δικαστής.

36. Το άρθρο 354, παράγραφος 1, του αυστριακού νόμου περί εκτελέσεως των αποφάσεων των τακτικών δικαστηρίων (*Exekutionsordnung*, νόμου της 27ης Μαΐου 1896, ο οποίος έχει τροποποιηθεί έκτοτε επανειλημμένα) επιτρέπει την επιβολή τόσο χρηματικών όσο και στερητικών της ελευθερίας ποινών, εφόσον η δικαστική απόφαση επιβάλλει υποχρέωση ενέργειας στην οποία δεν μπορεί να προβεί τρίτος και η οποία εξαρτάται από τη βούληση του υποχρέου (*unvertretbare Handlung*).

37. Ανάλογη διάταξη περιέχεται στο άρθρο 888 του γερμανικού Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας (*Zivilprozeßordnung*), και συγκεκριμένα στο κεφάλαιο περί αναγκαστικής εκτελέσεως των αποφάσεων (*Zwangsvollstreckung*). Στη νομολογία των γερμανικών δικαστηρίων έχει γίνει ρητά δεκτό ότι οι χρηματικές ποινές του άρθρου 888 δεν έχουν ποινικό ή παρόμοιο χαρακτήρα και ότι αποκλειστικός σκοπός τους είναι ο εξαναγκασμός σε συμμόρφωση.

Κατά συνέπεια, δεν ισχύουν οι αρχές της ποινικής δικονομίας¹².

38. Δεδομένου ότι, στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης, είναι σχεδόν αδιανόητη η χρήση οποιασδήποτε μορφής νόμης βίας με σκοπό τον εξαναγκασμό ενός κράτους μέλους σε συμμόρφωση, δεν υπάρχει άλλη λύση, προκειμένου να καμφθεί η αντίσταση του δυστροπούντος κράτους μέλους, παρά μόνον η εφαρμογή μέτρων καταναγκασμού. Τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν να είναι πολιτικής ή διπλωματικής φύσεως. Πράγματι, ενόψει των κλασικών αρχών του δημόσιου διεθνούς δικαίου, θα μπορούσε κάλλιστα να έχει ανατεθεί στο Συμβούλιο το έργο της διασφάλισης της εκτελέσεως των αποφάσεων του Δικαστηρίου, με την παροχή π.χ. της δυνατότητας περιορισμού ή αναστολής του δικαιώματος ψήφου του καταδικασθέντος κράτους μέλους. Τούτο συμβαίνει, εν τινι μέτρω, σε σχέση με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Κατά το άρθρο 54 της Συμβάσεως της Ρώμης του 1950, η εκτέλεση των αποφάσεων του εδρεύοντος στο Στρασβούργο Δικαστηρίου ανατίθεται στην Επιτροπή Υπουργών, μόνιμη συνδιάσκεψη των Υπουργών Εξωτερικών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης και ανώτατο όργανο του διεθνούς αυτού οργανισμού¹³. Η κατά κυριολεξία εκτέλεση των αποφάσεων του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, οι οποίες, όπως έχει επανειλημμένα δεχθεί το δικαστήριο αυτό, έχουν αναγνωριστικό απλώς χαρακτήρα, περιλαμβάνει μόνον την καταβολή ορισμένου ποσού ως «εύλογης αποζημιώσεως» (*satisfaction équitable* —

12 — Ως παράδειγμα θα ήθελα να παραθέσω την απόφαση που περιέχεται στο: *Entscheidungen der Oberlandesgerichte in Zivilsachen*, 1982, σ. 102 επ.: βλ. επίσης E. Göhler: «Das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch», *Neue juristische Wochenschrift*, 1974, σ. 825 επ., και συγκεκριμένα σ. 826.

13 — Ομοίως, το Συμβούλιο Ασφαλείας είναι εξουσιοδοτημένο να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα σε περίπτωση μη εκτελέσεως αποφάσεως του Διεθνούς Δικαστηρίου (άρθρο 94 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών).

άρθρο 41 της Συμβάσεως)¹⁴. Το ποσό αυτό περιλαμβάνει τη χρηματική ικανοποίηση για την ηθική βλάβη και την αποζημίωση για την υλική ζημία που έχει προξενηθεί από την παράβαση της Συμβάσεως, καθώς και την ολική ή μερική απόδοση της προκληθείσας δικαστικής δαπάνης. Εντούτοις, ήδη εξ αρχής γινόταν δεκτό ότι, αν η αναγνωριζόμενη με την απόφαση του Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων προσβολή των δικαιωμάτων και ελευθεριών που προβλέπονται στη Σύμβαση οφείλεται στη νομοθεσία ή τη διοικητική πρακτική του οικείου κράτους, τότε η εκτέλεση της απόφασεως συμπεριλαμβάνει την τροποποίηση της εν λόγω νομοθεσίας ή πρακτικής. Είναι αυτονόητο ότι, επειδή πρόκειται συχνά για διατάξεις που αφορούν άμεσα τα θεμελιώδη δικαιώματα του ατόμου, η πραγματοποίηση των τροποποιήσεων αυτών δεν είναι πάντοτε εύκολη. Ενδέχεται να χρειάζεται αναθεώρηση του Συντάγματος ή να ενέχονται δημόσιες αρχές που όμως δεν υπάγονται στην κεντρική οργάνωση του κράτους, το οποίο έχει υπογράψει τη Σύμβαση και είναι επομένως το μόνο που έχει ευθύνη από άποψη διεθνούς δικαίου.

39. Η εκτέλεση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, όσον αφορά κυρίως την ενδεχόμενη υποχρέωση τροποποίησης εθνικής ρυθμίσεως, ομοιάζει ως προς τις συνέπειές της προς την εκτέλεση των αποφάσεων που εκδίδει το Δικαστήριο σχετικά με τις παραβάσεις των κρατών μελών. Πράγματι, πολλές από τις αποφάσεις αυτές έχουν ως αντικείμενο είτε την παράλειψη του κράτους μέλους να μεταφέρει ορισμένη οδηγία στο εσωτερικό του δίκαιο είτε τη διατήρηση σε ισχύ στο εσωτερικό δίκαιο διατάξεων αντίθετων προς το κοινοτικό δίκαιο.

Η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης βέβαια, για να επιτύχει την εκτέλεση αποφάσεως του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, χρησιμοποιεί μόνο μέσα ασκήσεως διπλωματικών και πολιτικών πιέσεων. Το καταστατικό του Συμβουλίου της Ευρώπης επιτρέπει στην εν λόγω επιτροπή να αναστέλλει, σε περίπτωση σοβαρής παραβιάσεως των αρχών του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την εκπροσώπηση του κράτους-παραβάτη, και μάλιστα η επιτροπή αυτή μπορεί να φθάσει στο σημείο να ζητήσει από το κράτος αυτό να αποχωρήσει από το Συμβούλιο της Ευρώπης.

40. Τα μέτρα αυτά συνεπώς αποβλέπουν ουσιαστικά στον ίδιο σκοπό όπως και το άρθρο 171 και ωστόσο δεν θα μπορούσε εύκολα να υποστηριχθεί ότι η ιδιόμορφη αυτή διαδικασία εκτελέσεως αποφάσεων συνεπάγεται τη νέα εξ αρχής εξέταση της υποθέσεως, κατά μείζονα δε λόγο ότι το κράτος-παραβάτης μπορεί να επικαλείται, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής, τις εγγυήσεις που παρέχονται στον κατηγορούμενο κατά την ποινική δίκη.

41. Υπάρχει ακόμη τουλάχιστον ένας λόγος για τον οποίο φρονώ ότι δεν είναι σκόπιμο να θεωρηθεί ότι η διαδικασία του άρθρου 171 έχει ποινικό χαρακτήρα. Συναφώς θα ήθελα να αναφερθώ στη λεγόμενη «νομική οντολογία». Θα ήταν παράλογο να παρέχονται στο κράτος-παραβάτη οι εγγυήσεις που παρέχονται στον κατηγορούμενο κατά την ποινική δίκη, δεδομένου ότι οι περισσότερες από τις εγγυήσεις αυτές ανάγονται στη θεμελιώδη αρχή περί τεκμηρίου αθωότητας του κατηγορουμένου. Αν στο κράτος-παραβάτη παρέχονταν οι εγγυήσεις αυτές, τότε «θα έρχονταν τα πάνω κάτω»! Μπορεί το κράτος, του οποίου το πρώτο χαρακτηριστικό σε μια δημοκρατική κοινωνία είναι ο σεβασμός της νομότητας, να αντλήσει προνόμια από την εμμονή του στη μη τήρηση αυτής της νομότητας;

14 — Όπως προκύπτει από την τροποποίηση που επέφερε το Πρωτόκολλο υπ' αριθ. 11, της 11ης Μαρτίου 1994.

42. Για τους λόγους που εξέθεσα ανωτέρω, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 171 δεν μπορεί να εξομοιωθεί προς ποινική δίκη, καθόσον ομοιάζει περισσότερο με ιδιόμορφη δικαστική διαδικασία εκτελέσεως δικαστικής αποφάσεως. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι για το καθού κράτος δεν ισχύει καμία δικονομική εγγύηση — κάτι τέτοιο θα ήταν επίσης παράλογο — αλλ' απλώς ότι η έκταση των δικαιωμάτων του προς άμυνα πρέπει να είναι προσαρμοσμένη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

43. Οι συνέπειες του ορθού χαρακτηρισμού της διαδικασίας του άρθρου 171 είναι πολλές και σημαντικές. Από τον χαρακτηρισμό αυτόν εξαρτώνται, μεταξύ άλλων, η εφαρμογή του συνόλου ή μέρους των εγγυήσεων που προβλέπονται στην ποινική δίκη (ύπαρξη υπαιτιότητας, κατηγοριοποίηση της παραβάσεως, προσδιορισμός της ποινής, έλλειψη αναδρομικότητας), η φύση της διακριτικής εξουσίας της Επιτροπής στον εν λόγω τομέα, καθώς και η έκταση του ελέγχου στον οποίο θα πρέπει να προβεί το Δικαστήριο. Θα εξετάσω καθένα από τα ζητήματα αυτά χωριστά, σε σχέση πάντα με την παρούσα υπόθεση.

B — Επί των παραβάσεων του άρθρου 171, παράγραφος 1, της Συνθήκης

44. Η παράγραφος 1 του άρθρου 171, η οποία δεν τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, επιβάλλει στο κράτος μέλος του οποίου η παράβαση της Συνθήκης έχει διαπιστωθεί με απόφαση του Δικαστηρίου την υποχρέωση να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση της αποφάσεως αυτής.

45. Όπως αναφέρθηκε ήδη, με την απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Απριλίου 1992 αναγνωρίστηκε ότι η Ελληνική Δημοκρατία είχε τελέσει πολλαπλή παράβαση ορισμένων υποχρεώσεων που υπείχε από το κοινοτικό δίκαιο, σύμφωνα με το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ), όσον αφορά τη διάθεση των αποβλήτων, και συγκεκριμένα διαπιστώθηκαν οι εξής παραβάσεις:

- παράβαση της υποχρεώσεως που απέρρεε από το άρθρο 4 της οδηγίας 75/442: διάθεση των αποβλήτων χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον,
- παράβαση της υποχρεώσεως που απέρρεε από το άρθρο 6 της ίδιας οδηγίας 75/442: κατάρτιση σχεδίου για τη διάθεση των αποβλήτων,
- παράβαση της υποχρεώσεως που απέρρεε από το άρθρο 5 της οδηγίας 78/319: διάθεση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον,
- παράβαση της υποχρεώσεως που απέρρεε από το άρθρο 12 της οδηγίας 78/319: κατάρτιση και εφαρμογή προγραμμάτων για τη διάθεση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων.

46. Θεωρώ ότι οι υποχρεώσεις αυτές είναι «διαιρετές», υπό την έννοια ότι η συμμόρφωση προς τη μία είναι ανεξάρτητη, εν τινι μέτρω, από τη συμμόρφωση προς την άλλη και ότι, παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή προτίμησε, κατά την άσκηση της παρούσας προσφυγής, να αναφερθεί στο σύνολο των παραβάσεων, για λόγους ορθής απονομής της δικαιοσύνης επιβάλλεται η χωριστή εξέταση των εν λόγω υποχρεώσεων. Όπως θα αναλύσω στη συνέχεια, η χωριστή αυτή εξέταση θα δώσει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να διαμορφώσει την κύρωση σε συνάρτηση με τη συμμόρφωση ή τη μη συμμόρφωση προς καθεμία από τις υποχρεώσεις αυτές.

47. Θα ήθελα συνεπώς να προχωρήσω τώρα στην ανάλυση της εκπληρώσεως καθεμιάς από τις υποχρεώσεις αυτές, ώστε στη συνέχεια να εξετάσω το ύψος της χρηματικής ποινής που πρέπει ενδεχομένως να επιβληθεί στο καθού κράτος σε σχέση με καθεμία από αυτές. Προηγουμένως όμως πρέπει να επιλύσω δύο προκαταρκτικά ζητήματα, και συγκεκριμένα το ζήτημα της ισχύος των υποχρεώσεων των οποίων η μη εκπλήρωση συνιστά την κατά τους ισχυρισμούς της Επιτροπής παράβαση και το ζήτημα του καθορισμού του χρονικού διαστήματος το οποίο αφορά η εκτέλεση ή η μη εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου με την οποία αναγνωρίστηκε η παράβαση του κράτους μέλους.

α) Επί της ισχύος των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις οδηγίες 75/442 και 78/319

48. Μολονότι κανείς από τους μετέχοντες στη δίκη δεν έθεσε το ζήτημα αυτό, θεωρώ χρήσιμο να το εξετάσω. Πρέπει να εξακριβωθεί κατά πόσον οι υποχρεώσεις που

απορρέουν από τις εν λόγω δύο οδηγίες για τα απόβλητα εξακολουθούν να ισχύουν, όπως ακριβώς ίσχυαν κατά τον χρόνο της απαγγελίας της αποφάσεως περί αναγνώρισεως της παραβάσεως, ή αντίθετα έχουν τροποποιηθεί, αν όχι καταργηθεί, από μεταγενέστερες νομοθετικές διατάξεις. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, αν δεν υφίστανται πλέον οι αρχικές υποχρεώσεις, είναι πιθανό ότι η διαδικασία του άρθρου 171 θα έχει καταστεί άνευ αντικειμένου, καθόσον σκοπός της διαδικασίας αυτής είναι ο εξαναγκασμός προς συμμόρφωση με υφισταμένη υποχρέωση.

49. Εν πάση περιπτώσει, τα άρθρα 4 και 6 της οδηγίας 75/442 τροποποιήθηκαν με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων¹⁵, ενώ η οδηγία 78/319 καταργήθηκε με την οδηγία 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για τα επικίνδυνα απόβλητα¹⁶. Αμφότερες οι οδηγίες αυτές έτασαν στα κράτη μέλη διετή προθεσμία για τη θέσπιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που ήσαν αναγκαίες για τη συμμόρφωσή τους προς αυτές.

50. Θα ήθελα να υπενθυμίσω (βλ. τα σημεία 2 έως 10 ανωτέρω) ότι οι οδηγίες 75/442 και 78/319 επέβαλλαν παρόμοιες υποχρεώσεις όσον αφορά τη διάθεση των στερεών αποβλήτων αφενός και των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων αφετέρου, καθώς και την κατάρτιση των σχετικών σχεδίων ή προγραμμάτων. Σήμερα ισχύουν τα ακόλουθα.

15 — ΕΕ L 78, σ. 32.

16 — ΕΕ L 377, σ. 20.

51. Όσον αφορά τα λεγόμενα «στερεά αποβλήτα», το άρθρο 4 της οδηγίας 91/156 ορίζει τα εξής:

Εξάλλου, το άρθρο 7 της οδηγίας 91/156, το οποίο αντικαθιστά το άρθρο 6 της οδηγίας 75/442, ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι η διάθεση ή η αξιοποίηση των αποβλήτων θα πραγματοποιείται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να χρησιμοποιούνται διαδικασίες ή μέθοδοι που ενδέχεται να βλάψουν το περιβάλλον, ιδίως δε:

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

- χωρίς να δημιουργείται κίνδυνος για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος, ούτε για την πανίδα και τη χλωρίδα,
- χωρίς να προκαλούνται ενοχλήσεις από τον θόρυβο ή τις οσμές,
- χωρίς να βλάπτονται οι τοποθεσίες και τα τοπία που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

- 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,

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν εξάλλου τα αναγκαία μέτρα για την απαγόρευση της εγκατάλειψης, της απόρριψης και της ανεξέλεγκτης διάθεσης των 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.

2. Τα κράτη μέλη συνεργάζονται, ενδεχομένως, με τα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή για την εκπόνηση των σχεδίων αυτών, τα οποία γνωστοποιούν στην Επιτροπή.

3. Τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να εμποδίσουν μεταφορές αποβλήτων οι οποίες αντιβαίνουν προς τα σχέδια διαχείρισης. Ενημερώνουν σχετικά την Επιτροπή και τα υπόλοιπα κράτη μέλη.»

52. Σε τελική ανάλυση, όσον αφορά τη διάθεση των στερεών αποβλήτων, οι τροποποιήσεις τις οποίες επέφερε η νέα κοινοτική ρύθμιση δεν επηρεάζουν τις υποχρεώσεις των οποίων η μη εκπλήρωση αποτέλεσε το

αντικείμενο της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 7ης Απριλίου 1992.

53. Όσον αφορά τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα («επικίνδυνα απόβλητα» κατά τη νέα ορολογία), η οδηγία 91/689 παραπέμπει, όταν δεν περιέχει ειδικές διατάξεις, στην οδηγία 75/442 (υπό την τροποποιημένη μορφή της), ενώ συγχρόνως θεσπίζει «συμπληρωματικούς κανόνες, οι οποίοι θα είναι αυστηρότεροι, προκειμένου να ληφθεί υπόψη η ιδιαίτερη φύση αυτών των αποβλήτων»¹⁷. Επομένως, συνάγεται ότι οι ισχύουσες σήμερα υποχρεώσεις για τη διάθεση των επικίνδυνων αποβλήτων έχουν τουλάχιστον την ίδια έκταση με τις ισχύουσες τον Απρίλιο 1992.

54. Το συμπέρασμα επομένως είναι ότι, αν και οι υποχρεώσεις τις οποίες αφορούσε η απόφαση της 7ης Απριλίου 1992 έχουν υποστεί ορισμένες τυπικές τροποποιήσεις, εντούτοις εξακολουθούν να υφίστανται από άποψη ουσίας και συνεπώς εξακολουθεί να υφίσταται η υποχρέωση κάθε κράτους μέλους να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωσή του προς αυτές.

β) Επί του χρονικού σημείου το οποίο πρέπει να αποτελεί το σημείο αναφοράς για την απόφαση του Δικαστηρίου

55. Η απόφαση που καλείται να εκδώσει το Δικαστήριο κατ' εφαρμογή της διαδικασίας

¹⁷ — Τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 91/689.

της παραγράφου 2 του άρθρου 171 περιλαμβάνει κατ' ανάγκη, πέραν της ενδεχόμενης καταδίκης του κράτους σε καταβολή χρηματικής ποινής, την απόφαση επί του ζητήματος της συμμορφώσεως του καθού κράτους μέλους προς τις υποχρεώσεις που του επέβαλλε η προηγούμενη απόφαση που είχε εκδώσει το Δικαστήριο κατ' εφαρμογήν του πρώην άρθρου 169 της Συνθήκης (νυν άρθρου 226 ΕΚ).

56. Η απόφαση αυτή θα πρέπει να αφορά συγκεκριμένο χρονικό σημείο. Το ζήτημα αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό, αν ληφθούν υπόψη η δυνατότητα που έχουν τα κράτη μέλη να συμμορφωθούν εν όλω ή εν μέρει, με την πρόοδο του χρόνου, προς την πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου και οι επιπτώσεις του γεγονότος αυτού ως προς τον υπολογισμό της οικονομικής κυρώσεως ή ως προς το αν πρέπει κατ' αρχήν να επιβληθεί τέτοια κύρωση.

57. Ποιο είναι το πλέον ενδεδειγμένο χρονικό σημείο; Δεδομένου ότι η Συνθήκη σιωπά επ' αυτού και ότι η διαδικασία της παραγράφου 2 του άρθρου 171 ομοιάζει με την ασκούμενη κατά το άρθρο 169 προσφυγή λόγω παραβάσεως, η απάντηση θα έπρεπε να είναι ότι τόσο η προσφυγή της Επιτροπής όσο και η απόφαση του Δικαστηρίου έχουν ως σημείο αναφοράς την ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας που τάσσεται με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής για τη συμμόρφωση του κράτους μέλους προς τη γνώμη αυτή. Πράγματι, αυτό είναι το χρονικό σημείο από το οποίο το Δικαστήριο θεωρεί, όσον αφορά τις προσφυγές λόγω παραβάσεως της Συνθήκης, ότι «εκκρεμεί ήδη» η διαφορά¹⁸. Έτσι, ακόμη και στην περίπτωση της μεταγενέστερης άρσεως της παραβάσεως, η συνέχιση της δίικης εξακολουθεί να έχει σημασία, προκειμένου να καθοριστεί η

ευθύνη που ενδέχεται να βαρύνει ένα κράτος μέλος, συνεπεία της παραβάσεώς του, έναντι άλλων κρατών μελών, της Κοινότητας ή ιδιωτών¹⁹.

58. Δεν πιστεύω ότι ο συλλογισμός αυτός ισχύει και στην περίπτωση της παρούσας διαδικασίας. Όπως έχω ήδη αναφέρει, σκοπός της διαδικασίας αυτής δεν είναι να διαπιστωθεί εκ νέου η παράβαση, αλλά να εξαναγκαστεί το δυστροπών κράτος μέλος να εκτελέσει τη δικαστική απόφαση με την οποία αναγνωρίστηκε η παράβαση. Είναι όμως γεγονός ότι το Δικαστήριο μπορεί να εκτελεί το δικαιοδοτικό του έργο μόνο σε σχέση με μια κατάσταση που επικρατεί σε δεδομένη στιγμή. Για τον λόγο αυτό νομίζω ότι η τελευταία ευκαιρία για τη διατύπωση ισχυρισμών από μεν το καθού κράτος μέλος σε σχέση με την πρόοδο της συμμορφώσεώς του, από δε την Επιτροπή σε σχέση με το ύψος της χρηματικής ποινής και τον τρόπο επιβολής της, πρέπει να είναι η επ' ακροατηρίου συζήτηση ή, αν δεν διεξαχθεί επ' ακροατηρίου συζήτηση, το πέρας της έγγραφης διαδικασίας: δηλαδή το δικονομικό σημείο από το οποίο αρχίζει το δικαιοδοτικό έργο του Δικαστηρίου, ήτοι η ανάπτυξη των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα και η έκδοση και απαγγελία της αποφάσεως από το δικάζον τμήμα. Υπέρ της λύσεως αυτής συνηγορεί επίσης το γεγονός ότι μεταξύ της ημερομηνίας λήξεως της προθεσμίας συμμορφώσεως προς την αιτιολογημένη γνώμη και της ασκήσεως έστω της προσφυγής ενδέχεται να παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα (περισσότερο από διετία στην παρούσα υπόθεση), κατά το οποίο ενδέχεται να έχουν υπάρξει διάφορες εξελίξεις από την άποψη τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών περιστατικών.

59. Εν πάση περιπτώσει, για την ακόλουθη ανάλυση λαμβάνονται υπόψη όλοι οι ισχυ-

18 — Βλ. π.χ. την απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2567, σκέψη 31).

19 — Όπ.π.

ρισμοί που ανέπτυξαν οι μετέχοντες στη δίκη μέχρι την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

των διατάξεων σχετικά με τα σχέδια και τα προγράμματα προϋποθέτει την τήρηση των διατάξεων σχετικά με τη λήψη μέτρων διαθήσεως των αποβλήτων.

γ) Επί της συμμορφώσεως προς την υποχρέωση διαθήσεως των στερεών αποβλήτων χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία των ανθρώπων και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον (άρθρο 4 της οδηγίας 75/442)

Αντίθετα, η Επιτροπή θεωρεί ότι η ορθή διάθεση των αποβλήτων συνεπάγεται κατ' ανάγκη την εναπόθεση ή εξάλειψή τους βάσει ορισμένου σχεδίου.

60. Σε σχέση με την υποχρέωση διαθήσεως των αποβλήτων χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία των ανθρώπων και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον επιβάλλεται μια προκαταρκτική παρατήρηση ως προς την έκτασή της. Η παρατήρηση αυτή ισχύει εξίσου για τη διάθεση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων, την οποία θα εξετάσω αργότερα.

62. Συμφωνώ με την ερμηνεία της Επιτροπής: θα ήταν τελείως παράλογο να μπορεί ένα κράτος μέλος να θεωρεί ότι τηρεί τις διατάξεις των οδηγιών, αφενός καταρτίζοντας σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων και αφετέρου προβαίνοντας στη διάθεση των αποβλήτων αυτών χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων και το περιβάλλον, αλλά χωρίς να τηρεί καθόλου τα σχέδια αυτά.

61. Κατά την Ελληνική Κυβέρνηση, η απόφαση της 7ης Απριλίου 1992 της επιβάλλει την εκπλήρωση τεσσάρων αυτοτελών υποχρεώσεων, οι οποίες όμως μπορούν να υπαχθούν, λόγω της φύσεώς τους, σε δύο κατηγορίες: πρώτον, τις υποχρεώσεις σχετικά με τη διάθεση των στερεών και των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων χωρίς να τίθενται σε κίνδυνο η ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον και, δεύτερον, τις υποχρεώσεις σχετικά με τη σύνταξη σχεδίων και προγραμμάτων διαθήσεως των στερεών, τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων. Ενώ οι πρώτες υποχρεώσεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως διατάξεις «ουσίας», οι δεύτερες έχουν τον χαρακτήρα διατάξεων «διαδικασίας» και σχεδιασμού πολιτικής. Επομένως, η εφαρμογή των διατάξεων για τα μέτρα διαθήσεως δεν προϋποθέτει την εφαρμογή των διατάξεων σχετικά με την κατάρτιση και την ανακοίνωση των σχεδίων και των προγραμμάτων, ούτε, αντιστρόφως, η εφαρμογή

63. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι η υποχρέωση που βαρύνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι η διάθεση των αποβλήτων θα γίνεται χωρίς να δημιουργούνται κίνδυνοι για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος ή για την πανίδα και τη χλωρίδα, χωρίς να προκαλούνται ενοχλήσεις θορύβου και οσμών και χωρίς να επέρχεται βλάβη στην τοποθεσία και στο τοπίο, με σκοπό πάντα την προστασία της υγείας των ανθρώπων και του περιβάλλοντος (άρθρο 4 της οδηγίας 75/442), περιλαμβάνει αναγκαστικά την υποχρέωση εντάξεως των εν λόγω

μέτρων στο σχέδιο διαθέσεως που προβλέπει η εν λόγω οδηγία.

64. Όσον αφορά τη μη συμμόρφωση, η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται προς άμυνα της ότι έχει μειωθεί σημαντικά ο όγκος των στερεών αποβλήτων που εξακολουθούν να αποτίθενται στον χείμαρρο του Κουρουπητού. Η μείωση αυτή κατέστη δυνατή χάρη στη δημιουργία ή την επέκταση τεσσάρων χώρων υγειονομικής ταφής αποβλήτων (στα Σφακιά, στις Καλύβες, στο Σέλινο και στην Κίσσαμο) και χάρη στην έναρξη εφαρμογής ενός συστήματος διαλογής και ανακυκλώσεως χαρτιού. Επιπλέον, έχει αρχίσει να εφαρμόζεται ένα πειραματικό πρόγραμμα διαλογής αλουμινίου και έχουν καταρτιστεί σχέδια για τη δημιουργία ενός περιφερειακού κέντρου ανακυκλώσεως. Από μια μελέτη του Πολυτεχνείου Κρήτης προκύπτει ότι στη ζώνη του Κουρουπητού και σε ακτίνα δύο χιλιομέτρων η παρουσία τοξικών ουσιών (διοξινών και φουρανίων) είναι πολύ χαμηλή.

65. Θεωρώ, όπως και η Επιτροπή, ότι το σύνολο των μέτρων που έχουν λάβει οι ελληνικές αρχές δεν αποτελεί παρά μερική και αποσπασματική μόνο συμμόρφωση προς τις διατάξεις του άρθρου 4 της οδηγίας 75/442.

66. Όπως ομολογεί η Ελληνική Κυβέρνηση, στη ζώνη του Κουρουπητού εξακολουθούν να αποτίθενται στερεά απόβλητα. Συνεχίζεται επομένως η ρύπανση της θάλασσας, ιδίως όταν ο χείμαρρος Κουρουπητός εξέρχεται της κοίτης του, εξακολουθεί να υπάρχει κίνδυνος μεταδόσεως πυρκαγιάς λόγω ανεξέλεγκτης καύσεως των απορριμμάτων, εξα-

κολουθούν να πολλαπλασιάζονται τα τρωκτικά και τα έντομα κάθε είδους, εξακολουθεί η δυσοσμία και συνεχίζεται η χειροτέρευση ενός χώρου «εξαιρετικής φυσικής ομορφιάς», που αποτελεί τη μόνη παραλία της βραχώδους περιοχής του Ακρωτηρίου²⁰. Όπως τόνισε η Επιτροπή, από την ίδια τεχνική μελέτη που επικαλέστηκε η Ελληνική Κυβέρνηση²¹ θα μπορούσε να παρατεθεί το ακόλουθο χωρίο:

«(...) στην περιοχή του Κουρουπητού βρέθηκαν υψηλές συγκεντρώσεις διαφόρων τοξικών ουσιών, όπως πολυκυκλικών υδρογονανθράκων (PAH), πολυχλωριωμένων διφαινυλίων (PCB), πολυχλωριωμένων διβενζοδιοξινών (PCDD), διβενζοφουρανίων (PCDF) και βαρέων μετάλλων. Η ρύπανση από τις επικίνδυνες αυτές ουσίες είναι σημαντική στην περιοχή του Κουρουπητού και μειώνεται όσο απομακρυνόμεθα.»

Τέλος, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι τα μέτρα που έχει λάβει μέχρι σήμερα ανταποκρίνονται σε σχέδιο διαχείρισεως των στερεών αποβλήτων της περιοχής.

67. Η Ελληνική Κυβέρνηση τονίζει τις διάφορες δυσκολίες που πρέπει να υπερνικηθούν προτού επιλεγεί ο κατάλληλος χώρος

20 — Οι αιτιάσεις αυτές — των οποίων την αλήθεια ουδέποτε αμφισβήτησε η Ελληνική Κυβέρνηση — περιέχονταν στην καταγγελία της 22ας Σεπτεμβρίου 1987 και περιελήφθησαν στην έκθεση ακρωτηρίου στην προαναφερθείσα υπόθεση C-45/91 (Σύλλογος 1992, σ. 1-2510).

21 — Σημειωτέον ότι η μελέτη αυτή φέρει τον τίτλο «Environmental impact of uncontrolled solid waste combustion in the Kouroupiot» («Περιβαλλοντικές επιπτώσεις της ανεξέλεγκτης καύσης στερεών αποβλήτων στον Κουρουπιό»).

υγειονομικής ταφής, ο οποίος θα αντικαταστήσει τον σκουπιδότοπο του Κουρουπητού. Μεταξύ των δυσκολιών αυτών η Ελληνική Κυβέρνηση αναφέρει την ύπαρξη εκτεταμένου υπόγειου υδροφορέα, τους πολλούς διάσπαρτους οικισμούς, τον μεγάλο αριθμό αρχαιολογικών χώρων και μνημείων της φύσης και του ανθρώπου. Στη συνέχεια η Ελληνική Κυβέρνηση απαριθμεί τις διάφορες μελέτες που χρειάστηκαν να πραγματοποιηθούν μέχρι την επιλογή της τοποθεσίας Στρογγυλό Κεφάλι.

68. Οι εξηγήσεις της Ελληνικής Κυβερνήσεως αφορούν μέτρα τα οποία αποτελούν, στην καλύτερη των περιπτώσεων, την προκαταρκτική φάση της συμμορφώσεως προς τις υποχρεώσεις που της επιβάλλει το άρθρο 4 της οδηγίας 75/442 και τα οποία, λόγω της φύσεώς τους, δεν μπορούν να εξομοιωθούν προς συμμόρφωση.

69. Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει, κατά την άποψή μου, να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη έχοντας συμμορφωθεί με την απόφαση της 7ης Απριλίου 1992, όσον αφορά τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4 της οδηγίας 75/442, παρέβη το άρθρο 171, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

δ) Επί της συμμορφώσεως προς την υποχρέωση καταρτίσεως σχεδίου διαθέσεως αποβλήτων (άρθρο 6 της οδηγίας 75/442)

70. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η Ελλάδα δεν έχει συμμορφωθεί με την υποχρέωσή της να

καταρτίσει σχέδιο διαθέσεως των στερεών αποβλήτων της περιοχής των Χανίων.

71. Η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι στις 27 Οκτωβρίου 1997 εκδόθηκαν οι υπουργικές αποφάσεις υπ' αριθ. 114218 και 113944 με περιεχόμενο την «κατάρτιση πλαισίου προδιαγραφών και γενικών προγραμμάτων διαχείρισης στερεών αποβλήτων» και τον «εθνικό σχεδιασμό διαχείρισης των στερεών αποβλήτων»²². Στις 25 Νοεμβρίου 1997 εγκρίθηκε το σχέδιο διαχείρισεως απορριμμάτων του Νομού Χανίων, το οποίο καλύπτει, κατά την Ελληνική Κυβέρνηση, τόσο τα στερεά όσο και τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα. Αυτό το σχέδιο διαχείρισεως περιέλαβε όλα τα κατ' ιδίαν σχέδια και προγράμματα μέτρων που είχαν καταρτιστεί μέχρι τότε.

72. Κατά την Επιτροπή, το έγγραφο της 25ης Νοεμβρίου 1997 δεν αποτελεί σχέδιο, υπό την έννοια των άρθρων 6 της οδηγίας 75/442 ή 12 της οδηγίας 78/319, αλλά μελέτη σχεδίου διαχείρισεως. Το έγγραφο αυτό δεν περιέχει αποφάσεις για τη διαχείριση των αποβλήτων, αλλά μια σειρά προτάσεων για κάθε μία από τις διαχειριστικές γεωγραφικές ενότητες στις οποίες διαιρείται ο νομός.

73. Νομίζω ότι δεν είναι αναγκαία η λεπτομερής ανάλυση του ανωτέρω εγγράφου και περιορίζομαι να παραπέμψω στον πρόλογο και στο κυρίως κείμενο του εγγράφου (σ. 14 και 15 του πρώτου τεύχους), όπου ανα-

²² — ΦΕΚ 1016/Β/17.11.97.

γνωρίζεται, όπως τόνισε η Επιτροπή, ότι η μελέτη αποτελεί το πρώτο στάδιο του σχεδιασμού και ότι «για την ολοκλήρωσή της απαιτείται η εκπόνηση όλων των επί μέρους μελετών που προβλέπονται από αυτήν».

74. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το έγγραφο της 25ης Νοεμβρίου 1997 διασαφηνίζει επαρκώς, όσον αφορά τα στερεά απόβλητα, τον τύπο και την ποσότητα των προς διάθεση αποβλήτων, τις γενικές τεχνικές προδιαγραφές, τις κατάλληλες τοποθεσίες για τη διάθεσή τους και τις λοιπές ειδικές διατάξεις, ώστε να θεωρηθεί ως σχέδιο διαθέσεως υπό την έννοια του άρθρου 6 της οδηγίας 75/442. Ούτε άλλωστε όσον αφορά τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα περιέχονται στο έγγραφο αυτό αποφάσεις σχετικά με τους τύπους και τις ποσότητες των προς διάθεση αποβλήτων, τις μεθόδους διαθέσεως, τα ειδικευμένα κέντρα επεξεργασίας και τους κατάλληλους χώρους αποθηκείσεως, ώστε να υπάρχει συμμόρφωση προς τις διατάξεις του άρθρου 12 της οδηγίας 78/319.

ε) Επί της συμμορφώσεως προς την υποχρέωση διαθέσεως των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία των ανθρώπων και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον (άρθρο 5 της οδηγίας 78/319)

75. Κατά την Ελληνική Κυβέρνηση, στον χείμαρρο του Κουρουπητού δεν απορρίπτονται τοξικά ή επικίνδυνα απόβλητα ήδη από το 1986, διότι τα απόβλητα αυτά παραδίδονται σε ιδιωτική επιχείρηση, η οποία τα μεταφέρει στην αλλοδαπή για επεξεργασία. Το ίδιο συμβαίνει και με τα νοσοκομειακά

απόβλητα, τα οποία συλλέγονται με ειδικό όχημα και διατηρούνται σε ψυκτικό θάλαμο μέχρι την καύση τους σε πυρολυτικό κλίβανο. Όσον αφορά τα στερεά ιζήματα πετρελαιοειδών, η Ελληνική Κυβέρνηση βεβαιώνει ότι αποθηκεύονται σε κατάλληλο χώρο μέχρι να αποσταλούν στην αλλοδαπή. Τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια παραδίδονται στις νομαρχιακές αρχές για να μεταφερθούν σε εργοστάσιο αναγεννήσεως ορυκτελαίων, ενώ τα βυτιοφόρα οχήματα έχουν σταματήσει πλέον να μεταφέρουν στον Κουρουπητό τα προϊόντα εκκένωσης των σηπτικών δεξαμενών αστικών λυμάτων, διότι έχει αρχίσει να λειτουργεί στα Χανιά ένα σύστημα βιολογικού καθαρισμού.

Η Ελληνική Κυβέρνηση καταλήγει ότι η διάθεση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων στην περιοχή των Χανίων είναι απόλυτα σύμφωνη με την οδηγία 78/319, διότι έχουν ληφθεί τα αναγκαία μέτρα για την προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος.

76. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τα μέτρα που έχει λάβει η Ελλάδα έχουν αποσπασματικό χαρακτήρα και περιορισμένη χρονική ισχύ. Συγκεκριμένα, δεν αποδεικνύεται ότι το σύνολο των επικίνδυνων αποβλήτων της περιοχής θα μεταφέρεται πάντοτε στην αλλοδαπή. Η Ελληνική Κυβέρνηση δεν έχει αποδείξει ούτε ότι όλα τα νοσοκομειακά απόβλητα αποστέλλονται στον πυρολυτικό κλίβανο. Τέλος, τα ληφθέντα μέτρα δεν απορρέουν από ένα συνολικό σχέδιο ή πρόγραμμα διαχειρίσεως των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων.

77. Θεωρώ ότι, σε περίπτωση ασκήσεως προσφυγής βάσει του άρθρου 171, το καθού κράτος μέλος φέρει το βάρος αποδείξεως του ότι έχει συμμορφωθεί προσηκόντως προς την απόφαση του Δικαστηρίου με την οποία αναγνωρίστηκε η παράβαση της Συνθήκης. Στην περίπτωση αυτή η Επιτροπή μπορεί να περιοριστεί στην επισημάνση των υποχρεώσεων εκείνων, των οποίων η εκπλήρωση δεν έχει πλήρως αποδειχθεί, κατά μείζονα δε λόγο όταν η διάταξη του κοινοτικού δικαίου επιβάλλει στο κράτος μέλος, όπως εν προκειμένω, την υποχρέωση να ανακοινώνει στην Επιτροπή τα μέτρα που λαμβάνει. Για τον λόγο αυτό, πρέπει να αναγνωριστεί η παράβαση του κράτους μέλους. Πράγματι, «τα επιμέρους πρακτικά μέτρα ή οι αποσπασματικές ρυθμίσεις δεν αποτελούν εκπλήρωση της υποχρεώσεως του κράτους μέλους να καταρτίσει ένα συνολικό πρόγραμμα για την επίτευξη ορισμένων στόχων»²³.

78. Εν πάση περιπτώσει, δεν αποδείχθηκε ότι τα μέτρα που έχουν εφαρμόσει οι ελληνικές αρχές απορρέουν από μεθοδικό και μόνιμο σχέδιο διαθέσεως των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων, όπως επιβάλλεται από το άρθρο 12 της οδηγίας 78/319. Όπως ανέφερα ήδη (βλ. ανωτέρω το σημείο 62), η υποχρέωση διαθέσεως των αποβλήτων σύμφωνα με τις οδηγίες 75/442 και 78/319 περιλαμβάνει την υποχρέωση εντάξεως της διαθέσεως αυτής στα σχέδια και προγράμματα που προβλέπουν οι οδηγίες αυτές.

79. Για τους λόγους αυτούς, καταλήγω κατ' ανάγκη στο συμπέρασμα ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν έχει εκπληρώσει πλήρως την υποχρέωσή της να προβαίνει στη διάθεση

των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων της περιοχής Χανίων σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 5 της οδηγίας 78/319.

στ) Επί της συμμορφώσεως προς την υποχρέωση καταρτίσεως και ενημερώσεως προγραμμάτων για τη διάθεση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων (άρθρο 12 της οδηγίας 78/319)

80. Όσον αφορά την υποχρέωση καταρτίσεως προγράμματος διαχειρίσεως των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων για την περιοχή Χανίων, η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι το έγγραφο της 25ης Νοεμβρίου 1997 (βλ. ανωτέρω σημείο 71) αφορά τα προγράμματα τόσο για τα στερεά όσο και για τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα.

Όσον αφορά την εξέταση του παρόντος ζητήματος, παραπέμπω συνεπώς στο κεφάλαιο που αφορά τη συμμόρφωση προς την απόφαση της 7ης Απριλίου 1992 σε σχέση με το άρθρο 6 της οδηγίας 75/442.

Γ — *Επί της εφαρμογής της παραγράφου 2 του άρθρου 171 της Συνθήκης*

81. Το κυριότερο ζήτημα που πρέπει να διασαφηνιστεί εδώ είναι το ζήτημα του προσδιορισμού της χρηματικής ποινής ή του κατ' αποκοπή ποσού που πρέπει ενδεχομέ-

23 — Απόφαση της 28ης Μαΐου 1998, C-298/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-3301, σκέψη 16).

νως να επιβληθεί στο καθού κράτος μέλος. Δεδομένου ότι είναι η πρώτη φορά που το Δικαστήριο καλείται να επιληφθεί του ζητήματος αυτού, πρέπει κατ' αρχάς να εξεταστεί το ζήτημα των χρονικών ορίων που ισχύουν για την επιβολή κυρώσεων, καθώς και οι αρμοδιότητες που ασκούν στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής αφενός η Επιτροπή και αφετέρου το Δικαστήριο. Όπως έχω ήδη αναφέρει, τα ζητήματα αυτά είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με τη νομική φύση του εν λόγω θεσμού.

α) Επί της αναδρομικότητας των διατάξεων του άρθρου 171, παράγραφος 2

82. Όπως ανέφερα ήδη προηγουμένως, η Ελληνική Κυβέρνηση θεωρεί αντίθετη προς το δίκαιο την αναδρομική εφαρμογή της διαδικασίας που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 171. Κατά την εν λόγω κυβέρνηση, αν ληφθεί υπόψη ότι η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία κινήθηκε στις 11 Οκτωβρίου 1993 (βλ. ανωτέρω το σημείο 16), δηλαδή πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ, και ότι το νέο κείμενο του άρθρου 171 προβλέπει την επιβολή σημαντικών οικονομικών κυρώσεων, πρόκειται για περίπτωση αναδρομικής εφαρμογής επαχθέστερου κανόνα, κατά παράβαση της γενικής αρχής *nulla poena sine lege*, της οποίας την ισχύ έχει επιβεβαιώσει το Δικαστήριο με την απόφαση της 3ης Μαρτίου 1992, 14/81, Alpha Steel κατά Επιτροπής²⁴.

83. Η υπόθεση Alpha Steel όμως, την οποία επικαλείται η καθής, θα μπορούσε να χρησι-

μεύσει μάλλον ως απόδειξη της ορθότητας της δικής μου επιχειρηματολογίας. Με την απόφαση στην ανωτέρω υπόθεση το Δικαστήριο αναγνώρισε, έμμεσα έστω, την ύπαρξη της γενικής αρχής *nulla poena sine lege* στο κοινοτικό δίκαιο. Εντούτοις, αυτό που κυρίως ήθελε να διασαφηνίσει το Δικαστήριο ήταν ότι δεν αποτελεί κύρωση κάθε διάταξη με την οποία επιβάλλεται ορισμένη επιβάρυνση σε ιδιώτη. Αντικείμενο της εν λόγω υποθέσεως ήταν ορισμένες διατάξεις της γενικής αποφάσεως 2794/80/ΕΚΑΧ της Επιτροπής, της 31ης Οκτωβρίου 1980, περί θεσπίσεως συστήματος ποσοστώσεων παραγωγής χάλυβος²⁵. Με τις εν λόγω διατάξεις ευνοούνταν οι επιχειρήσεις που πληρούσαν ορισμένες προϋποθέσεις, ενώ αποκλείονταν — και, συγκριτικά με τις πρώτες, θίγονταν — οι λοιπές επιχειρήσεις. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ορθώς ότι οι εν λόγω διατάξεις ουδόλως αποτελούσαν κυρώσεις για τις επιχειρήσεις που δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις, άρα δεν ήταν δυνατόν να αντιβαίνουν προς την αρχή *nulla poena sine lege*.

84. Με άλλα λόγια, μόνο για τα μέτρα που μπορούν να χαρακτηριστούν κατά κυριολεξία κυρώσεις ισχύει η ειδική προστασία που παρέχεται στο πλαίσιο του ποινικού δικαίου και όχι για κάθε διάταξη που έχει επιζήμιες περιουσιακές συνέπειες για συγκεκριμένο πρόσωπο. Στην υπόθεση Alpha Steel κατά Επιτροπής η οικονομική ζημία οφειλόταν στην παραχώρηση καλύτερων όρων στις ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, στο πλαίσιο ενός μέτρου προστασίας της βιομηχανίας. Στην παρούσα υπόθεση, η οικονομική επιβάρυνση την οποία ενδέχεται τελικά να υποστεί το καθού κράτος μέλος δεν έχει την

24 — Συλλογή 1982, σ. 749, σκέψη 28.

25 — ΕΕ ειδ. έκδ. 13/010, σ. 50.

έννοια ποινής ή τιμωρίας, αλλά παροτρύνσεως για την αποκατάσταση της κοινοτικής έννομης τάξης.

85. Σε τελική ανάλυση, δεδομένου ότι πρόκειται για ένα νέο μέτρο, το οποίο προορίζεται να υποβοηθή την εκτέλεση των αποφάσεων του Δικαστηρίου περί αναγνώρισεως παραβάσεως κράτους μέλους και να εξυπηρετεί έτσι την κοινοτική νομιμότητα, η απαγόρευση της αναδρομικής ισχύος των ποινικών κανόνων δεν ισχύει για την επιβολή των κυρώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 171. Οι χρηματικές ποινές πρέπει να θεωρηθούν ως επικουρικά οικονομικά μέσα σε σχέση με την πρώτη απόφαση περί αναγνώρισεως της παραβάσεως και όχι ως ποινικές διατάξεις ή διατάξεις εξομοιούμενες προς αυτές.

β) Επί των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής και του Δικαστηρίου στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 171, παράγραφος 2

86. Η παράγραφος 2 του άρθρου 171 ορίζει απλώς και λακωνικώς ότι η Επιτροπή μπορεί, κατόπιν ορισμένης διοικητικής διαδικασίας²⁶, να ασκήσει προσφυγή και να αναφέρει το ύψος του ποσού που κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση, ενώ στο Δικαστήριο ενάπκειται η επιβολή της κυρώσεως, εφόσον κρίνει ότι το οικείο κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί με την απόφασή του. Πέραν αυτών ο νομοθέτης δεν έχει εκφραστεί. Το λεπτό έργο της καθιερώσεως κριτηρίων υπολογισμού των χρηματικών ποινών ανατίθεται πλήρως στο Δικαστήριο, σε συνεργασία με την Επιτροπή, η οποία προβαίνει σε

μία πρώτη εκτίμηση. Δεν αμφιβάλλω ότι υπήρχαν σοβαρές δυσχέρειες πολιτικής φύσεως που εμπόδισαν τους διαπραγματευτές της Συνθήκης του Μάαστριχτ να συμφωνήσουν επί μιας περισσότερο ικανοποιητικής λύσεως ούτε υποστηρίζω την απλοϊκή άποψη ότι το δικαιοδοτικό έργο πρέπει να περιορίζεται στην εφαρμογή των προϋφισταμένων εκάστοτε νομικών κανόνων. Θα ήθελα πάντως να εκφράσω τη λύπη μου για το ότι βλέπω να μεταβιβάζεται στο αρμόδιο για την επίλυση των διαφορών εντός της Κοινότητας όργανο η εξουσία θεσπίσεως ενός συστήματος που προορίζεται, σε τελική ανάλυση, να θεραπεύσει την αναποτελεσματικότητα των άλλων μέσων, πολιτικής κυρίως φύσεως, με τα οποία επιδιώκεται ο εξαναγκασμός των κρατών μελών σε τήρηση της κοινοτικής έννομης τάξης.

Κατόπιν των ανωτέρω, θα εξετάσω τώρα το σύστημα προσδιορισμού των χρηματικών κυρώσεων που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 171 και ειδικότερα την έκταση των αρμοδιοτήτων που ασκούν συναφώς η Επιτροπή και το Δικαστήριο.

87. Κατά την παράγραφο αυτή, η Επιτροπή προσδιορίζει το ύψος του ποσού που κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση και το Δικαστήριο επιβάλλει ενδεχομένως ποινή, αν διαπιστώσει τη μη συμμόρφωση. Επομένως, στην παράγραφο αυτή δεν γίνεται κανείς συσχετισμός μεταξύ της ευχέρειας προσδιορισμού, την οποία έχει η Επιτροπή, και της ευχέρειας επιβολής, την οποία έχει το Δικαστήριο. Εντούτοις, δεν πιστεύω ότι πρόκειται για πλήρως αυτοτελείς ευχέρειες, ότι δηλαδή το Δικαστήριο μπορεί, άνευ ετέρου, να αποκλίνει από την πρόταση της Επιτροπής είτε

26 — Η διαδικασία αυτή είναι πανομοιότυπη με την προβλεπόμενη στο άρθρο 169 της Συνθήκης (νυν άρθρο 226 ΕΚ), με τη διαφορά ότι η Επιτροπή πρέπει, με την αιτιολογημένη γνώμη της, να διευκρινίζει τα σημεία στα οποία το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί με την πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου.

ως προς το περιεχόμενο είτε ως προς το ποσό. Συναφώς συντρέχουν οι εξής τέσσερις λόγοι.

88. Πρώτον, διότι, αν ήταν έτσι, δηλαδή αν το Δικαστήριο ήταν απολύτως ελεύθερο να επιβάλει ή να μην επιβάλει χρηματική ποινή και να προσδιορίσει το ύψος της, το έργο της Επιτροπής θα περιοριζόταν, μετά την άσκηση της προσφυγής, στο έργο ενός βοηθού του Δικαστηρίου, ο οποίος θα πρότεινε την ενδεδειγμένη κατά την κρίση του λύση. Εν πάση περιπτώσει, την ευχέρεια αυτή έχουν όλοι οι λοιποί παρεμβαίνοντες, δηλαδή τα κράτη μέλη και τα λοιπά κοινοτικά όργανα. Κατά τη γνώμη μου, το γεγονός ότι η Συνθήκη προβλέπει ότι η Επιτροπή πρέπει, κατά την άσκηση της προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 171, να προσδιορίσει το είδος και το ύψος της κυρώσεως την οποία κρίνει κατάλληλη για την περίπτωση σημαίνει ότι ο νομοθέτης προέβλεψε κάτι περισσότερο από την απλή υποχρέωση της Επιτροπής να παράσχει διευκρινίσεις στο Δικαστήριο επί ενός θεμελιώδους ζητήματος της δίκης. Στην πρόταση της Επιτροπής, λόγω του ότι η Συνθήκη κάνει ρητή μνεία της προτάσεως αυτής, πρέπει να προσδοθεί μεγαλύτερη νομική αξία απ' ό,τι στους ισχυρισμούς ή στις παρατηρήσεις των λοιπών μετεχόντων στη δίκη.

89. Ο δεύτερος λόγος αφορά την ίδια τη φύση της διαδικασίας που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 171. Όπως έχω ήδη τόνισει, η διαδικασία αυτή δεν αποσκοπεί να τιμωρήσει το κράτος μέλος για τη μη συμμόρφωσή του, αλλά να το ωθήσει σε συμμόρφωση. Συναφώς η Επιτροπή διαθέτει απόλυτη διακριτική ευχέρεια, υπό την έννοια ότι δεν έχει καμία υποχρέωση να αντιδράσει, όταν διαπιστώνει παράβαση της παραγράφου 2 του άρθρου 171. Ο λόγος είναι ότι η Επιτροπή, όταν πρόκειται να αποφασίσει αν θα ασκήσει προσφυγή, θα πρέπει να λάβει υπόψη όχι μόνο τις νομικές πλευρές της υποθέσεως, αλλ' επίσης στοιχεία πολιτικής

σκοπιμότητας. Εξάλλου, ούτε η επιβολή και ο προσδιορισμός του ύψους της χρηματικής ποινής μπορούν να πραγματοποιηθούν χωρίς να ληφθούν υπόψη λόγοι πολιτικής σκοπιμότητας. Ούτως εχόντων των πραγμάτων, θα ήταν αντίθετο προς την οικονομία του άρθρου 171, αν η Επιτροπή είχε τον πρώτο λόγο στη διαδικασία αυτή — αφού η Επιτροπή μόνο μπορεί να αποφασίσει να κινήσει τη διαδικασία και έχει την ευχέρεια να την περατώσει με παραίτησή της — αλλά συγχρόνως δεν μπορούσε να υποβάλει παρά μια απλή πρόταση για την κύρωση, η οποία να μην έχει καμία συνέπεια για την απόφαση που ενδέχεται να λάβει το Δικαστήριο.

90. Ο τρίτος λόγος αποτελεί απλώς απόρροια του δεύτερου. Ο κοινοτικός νομοθέτης δεν θέλησε να θεσπίσει ένα αυστηρό καθεστώς που θα προέβλεπε ότι σε κάθε είδος παραβάσεως αντιστοιχεί μια προκαθορισμένη κύρωση. Επομένως, η απόφαση περί επιβολής της κυρώσεως και περί του ύψους της ενέχει κατ' ανάγκη, εν μέρει έστω, μια επιλογή πολιτικής φύσεως. Η Επιτροπή αποφάσισε προφανώς να εκφράσει την επιλογή αυτή, όσον αφορά τον προσδιορισμό του ύψους, με την καθιέρωση του κριτηρίου της «σοβαρότητας της παραβάσεως». Αν λοιπόν γινόταν δεκτή η άποψη ότι η επιβολή της χρηματικής ποινής και ο προσδιορισμός του ύψους της απόκεινται στην απόλυτη κρίση του Δικαστηρίου, κατόπιν ακροάσεως της Επιτροπής, θα απονεμόταν στο δικαιοδοτικό αυτό όργανο η αρμοδιότητα εκτιμήσεως λόγων πολιτικής σκοπιμότητας, πράγμα που θα διατάρασσε σοβαρά το υφιστάμενο σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων της Ενώσεως. Πώς θα νομμοποιούνταν το Δικαστήριο να αποφασίσει ότι η επανειλημμένη παράβαση των διατάξεων των οδηγιών για τα απόβλητα, που αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας, είναι περισσότερο ή λιγότερο σοβαρή από την παράβαση των διατάξεων της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ, η οποία αφορά την αναγνώριση των διπλωμάτων τριτοβάθμιας

εκπαιδεύσεως²⁷, και να αποφανθεί για το πόσο σοβαρότερη είναι η μία από την άλλη²⁸;

91. Ο τέταρτος λόγος έχει καθαρά δικονομική φύση, τούτο όμως δεν σημαίνει ότι είναι λιγότερο σημαντικός. Αν το Δικαστήριο είχε απόλυτη ελευθερία κατά την επιβολή και κατά τον προσδιορισμό του ύψους της κυρώσεως που θα έκρινε ενδεδειγμένη, χωρίς να λαμβάνει υπόψη την πρόταση της Επιτροπής — η οποία αποτελεί λογικά το αντικείμενο των επιχειρημάτων και αντεπιχειρημάτων των διαδίκων — πώς θα διασφαλιζόνταν τα δικαιώματα άμυνας;

92. Δεν υπάρχει όμως αμφιβολία ότι ούτε το άρθρο 171 επιβάλλει κάποια δέσμευση του Δικαστηρίου από την πρόταση της Επιτροπής. Ποια είναι τότε τα όρια της εξουσίας του Δικαστηρίου; Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, πρέπει κατ' αρχάς να εξεταστεί το περιεχόμενο της προτάσεως της Επιτροπής.

93. Είναι εύλογο ότι η Επιτροπή, με την πρότασή της, πρέπει να διατυπώνει οπωσδήποτε την άποψή της επί: α) της σκοπιμότητας

της επιβολής κυρώσεως²⁹, β) το είδος της κυρώσεως που ενδείκνυται να επιβληθεί (κατ' αποκοπή ποσό ή χρηματική ποινή) και γ) το ύψος που κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση. Όσον αφορά το τελευταίο αυτό στοιχείο, η Επιτροπή πρέπει να αιτιολογεί προσηκόντως το γιατί θεωρεί ότι η προτεινόμενη κύρωση είναι κατάλληλη για την περίπτωση.

94. Κατά την άποψή μου, δεδομένου ότι καθεμία από τις επιλογές της Επιτροπής ενέχει κατ' ανάγκη εκτιμήσεις σκοπιμότητας, ο έλεγχος του Δικαστηρίου δεν πρέπει να είναι ευρύτερος από τον έλεγχο που ασκεί σε σχέση με τις πράξεις των κοινοτικών αρχών που έχουν εκδοθεί κατόπιν περίπλοκων εκτιμήσεων.

Στις περιπτώσεις αυτές η νομολογία του Δικαστηρίου αναγνωρίζει στην κοινοτική αρχή ευρεία εξουσία εκτίμησης, η άσκηση της οποίας υπόκειται σε περιορισμένο δικαστικό έλεγχο, πράγμα που σημαίνει ότι ο κοινοτικός δικαστής δεν μπορεί να υποκαταστήσει την εκτίμηση των πραγματικών στοιχείων από την εν λόγω αρχή με τη δική του εκτίμηση. Στις περιπτώσεις αυτές ο κοινοτικός δικαστής περιορίζεται στην εξέταση αφενός του υποστατού των περιστατικών και αφετέρου των νομικών χαρακτηρισμών στους οποίους προέβη η κοινοτική αρχή, και συγκεκριμένα εξετάζει αν η αρχή αυτή ενήργησε βάσει προφανούς πλάνης ή κατά κατάχρηση εξουσίας ή ακόμη αν υπερέβη

27 — Οδηγία 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων επιτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών (ΕΕ L 19, σ. 16), η οποία αποτελεί το αντικείμενο της υποθέσεως C-197/98, Επιτροπή κατά Ελλάδος, η οποία επίσης αφορά τη διαδικασία του άρθρου 171.

28 — Από αυστηρά νομική άποψη, οποιαδήποτε μη συμμόρφωση με απόφαση του Δικαστηρίου έχει στην πραγματικότητα την ίδια σοβαρότητα, διότι συνίσταται στη μη εκτέλεση δεσμευτικής πράξεως (βλ. συναφώς πρώτο εδάφιο του σημείου 3.1 της δεύτερης ανακοίνωσης, που παρατίθεται ανωτέρω στο σημείο 14).

29 — Από την άποψη αυτή δεν νομίζω ότι πρέπει να προσδοθεί ιδιαίτερη σημασία στο περιεχόμενο του άρθρου 228, το οποίο φαίνεται να επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να προτείνει ορισμένη κύρωση. Εν πάση περιπτώσει θα αρκούσε, για την τήρηση της διατάξεως αυτής, να προτείνει η Επιτροπή την επιβολή συμβολικής κυρώσεως.

προφανώς τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεως που είχε³⁰.

95. Επομένως, όσον αφορά την παρούσα υπόθεση, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, εξ ορισμού, η ίδια η άσκηση της ευχέρειας εκτιμήσεως της σκοπιμότητας, την οποία προϋποθέτει ο προσδιορισμός των τριών στοιχείων που αναφέρθηκαν ανωτέρω στο σημείο 93, υπόκειται σε περιορισμένο έλεγχο του κοινοτικού δικαστή. Για τον λόγο αυτό, το Δικαστήριο πρέπει να φροντίσει να μην υποκαταστήσει τη δική του εκτίμηση στην εκτίμηση της Επιτροπής, ώστε να αποφευχθεί το ενδεχόμενο αλλοιώσεως της ουσίας του δικαιοδοτικού του έργου. Το Δικαστήριο δηλαδή θα πρέπει να διαπιστώσει το υποστατό των πραγματικών περιστατικών και να εξακριβώσει ότι η πρόταση για την κύρωση δεν ενέχει προφανή πλάνη. Η πρόταση για την επιβολή κυρώσεως και για το ύψος της είναι απίθανο να ενέχει πλημμέλειες σαν την κατάχρηση εξουσίας, ακόμη και αν στον όρο αυτό προσδοθεί αυστηρά αντικειμενική έννοια, ή να ενέχει προφανή υπέρβαση των ορίων της εξουσίας εκτιμήσεως της Επιτροπής. Αντίθετα, ο δικαστικός έλεγχος μιας προτάσεως επιβολής κυρώσεως αυτού του είδους θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη την τήρηση των αρχών της αναλογικότητας και της ίσης μεταχειρίσεως³¹.

96. Κατά πάγια νομολογία, προκειμένου να αποδειχθεί αν μια διάταξη του κοινοτικού

δικαίου συμβιβάζεται με την αρχή της αναλογικότητας, πρέπει να εξακριβωθεί αν τα μέσα που τίθενται σε εφαρμογή είναι ικανά να υλοποιήσουν τον επιδιωκόμενο στόχο³². Όσον αφορά τη διαδικασία του άρθρου 171, παράγραφος 2, το Δικαστήριο θα πρέπει να εξακριβώσει αν, στο πλαίσιο της ευρείας διακριτικής ευχέρειας την οποία συνεπάγεται κάθε εκτίμηση σκοπιμότητας, η πρόταση της Επιτροπής είναι η ενδεδειγμένη και δεν είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον σκοπό της, ο οποίος συνίσταται απλώς στην αποτελεσματική προτροπή για την εκ μέρους του καθού κράτους μέλους εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου με την οποία αναγνωρίστηκε η συγκεκριμένη παράβαση της Συνθήκης.

97. Σύμφωνα επίσης με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η απαγόρευση των διακρίσεων επιβάλλει να μην αντιμετωπίζονται διαφορετικά οι συγκρίσιμες καταστάσεις, εκτός αν η διαφορετική αυτή αντιμετώπιση δικαιολογείται αντικειμενικά³³. Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, το Δικαστήριο θα πρέπει να μεριμνήσει ώστε να μην επιβάλλονται διαφορετικές κυρώσεις για συγκρίσιμες κατ' αρχήν παραβάσεις, εκτός αν η Επιτροπή αιτιολογεί προσηκόντως τη σχετική διαφοροποίηση.

98. Αυτά είναι, κατά τη γνώμη μου, τα όρια του δικαστικού ελέγχου της προτάσεως που προβλέπεται στο άρθρο 171, παράγραφος 2: δεδομένου ότι αναγνωρίζεται στην Επιτροπή ευρεία διακριτική ευχέρεια σε σχέση με την εκτίμηση σκοπιμότητας την οποία ενέχει κατ' ανάγκη η πρόταση, ο έλεγχος του Δικαστηρίου θα είναι περιορισμένος και σε καμία περίπτωση το Δικαστήριο δεν θα μπορεί να υποκαταστήσει την περιεχόμενη στην πρό-

30 — Βλ. ειδικότερα, τις αποφάσεις της 13ης Ιουλίου 1966, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 56/64 και 58/64, Consten και Gründig κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 363), της 22ας Ιανουαρίου 1976, 55/75, Balkan-Import-Export (Συλλογή τόμος 1976, σ. 3, σκέψη 8), της 14ης Ιουλίου 1983, 9/82, Øhrgaard και Delvaux κατά Επιτροπής (Συλλογή 1983, σ. 2379, σκέψη 14), της 15ης Ιουνίου 1993, C-225/91, Matra κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-3203, σκέψεις 24 και 25), και της 5ης Μαΐου 1998, C-157/96, National Farmers' Union κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-2211, σκέψη 39).

31 — Την ίδια έννοια έχει και το δεύτερο εδάφιο του σημείου 1 της δεύτερης ανακοινώσεως της Επιτροπής (βλ. ανωτέρω σημείο 14).

32 — Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, την απόφαση της 8ης Απριλίου 1992, C-256/90, Mignini (Συλλογή 1992, σ. I-2651, σκέψη 16).

33 — Βλ. π.χ. απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-4973, σκέψη 67).

ταση εκτίμηση με τη δική του. Ο περιορισμένος αυτός έλεγχος θα έχει ως αντικείμενο, λόγω της ίδιας της φύσεως της προτάσεως, την ύπαρξη πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως και την τήρηση των αρχών της αναλογικότητας και της ίσης μεταχειρίσεως.

99. Τώρα πλέον είμαι σε θέση να διατυπώσω την άποψή μου επί της προτάσεως της Επιτροπής σχετικά με την κύρωση.

γ) Επί της προτάσεως της Επιτροπής σχετικά με την κύρωση

100. Η Επιτροπή, χάριν διαφάνειας, δημοσιοποίησε δύο ανακοινώσεις, οι οποίες αφορούσαν την εφαρμογή του άρθρου 171 της Συνθήκης ΕΚ (η πρώτη) και τη μέθοδο υπολογισμού χρηματικής ποινής που προβλέπεται στο άρθρο αυτό (η δεύτερη). Λόγω ακριβώς της φύσεως της παρούσας διαδικασίας, δεν θα διατυπώσω καμία συνολική άποψη επί της νομιμότητας των κριτηρίων που προβλέπονται στα δύο αυτά έγγραφα, αλλά θα εξετάσω κατά πόσον τηρήθηκαν εν προκειμένω τα όρια που εξέθεσα ανωτέρω. Τούτο επομένως δεν σημαίνει ότι θεωρώ ότι οι ανακοινώσεις αυτές δεν έχουν καμία νομική δεσμευτικότητα. Αντίθετα, πιστεύω ότι δεσμεύουν το εκδόν κοινοτικό όργανο σε βαθμό που να του επιβάλλουν την απαγόρευση του *venire contra factum proprium*, της οποίας ενδέχεται να επιτρέπεται η επίκληση ενώπιον δικαστηρίου, καθόσον είναι πιθανό να αποτελεί έκφραση της αρχής της απαγο-

ρεύσεως των διακρίσεων³⁴. Εξάλλου, αν η Επιτροπή δεν δεσμευόταν από τις ανακοινώσεις της, δεν θα υπήρχε κανένα κέρδος από άποψη διαφάνειας³⁵.

101. Σε σχέση με το σύνολο των υποχρεώσεων που απορρέουν από την απόφαση της 7ης Απριλίου 1992, η αρχική πρόταση της Επιτροπής περιείχε τα ακόλουθα αιτήματα:

α) να επιβληθεί κύρωση στην Ελληνική Δημοκρατία,

β) η κύρωση αυτή να έχει τη μορφή χρηματικής ποινής και

γ) το ύψος της ποινής αυτής να ανέλθει σε 24 600 ευρώ ημερησίως, για κάθε ημέρα από την απαγγελία της αποφάσεως μέχρι την πλήρη συμμόρφωση του καθού κράτους προς την απόφαση με την οποία αναγνωρίστηκε η παραβάση του.

34 — Τούτο έχει γίνει δεκτό από το Δικαστήριο σε υπαλληλικές υποθέσεις. Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 1974, 148/73, *Louwage* κλπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1974, σ. 63, σκέψη 12), και της 29ης Μαρτίου 1984, 25/83, *Busck* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1984, σ. 1773, σκέψη 15).

35 — Βλ. συναφώς, σε σχέση με την πολιτική περί κρατικών ενισχύσεων, Th. Jestaedt και U. Häsemeyer: «Die Bindungswirkung von Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien im EG-Beihilfenrecht», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1995, σ. 787 επ.

Το ανωτέρω ποσό αποτελεί το γινόμενο του βασικού κατ' αποκοπή ποσού (500 ευρώ) με τους επιλεγέντες συντελεστές σοβαρότητας ή βαρύτητας (6) και διάρκειας (2) και, τέλος, με τον συντελεστή που λαμβάνει υπόψη τη λεγόμενη «δυνατότητα πληρωμής» του καθού κράτους (4,1)³⁶.

— συντελεστή 1 για την παράβαση του άρθρου 12 της οδηγίας 78/319.

Η Επιτροπή πρότεινε τον ίδιο συντελεστή διάρκειας, δηλαδή τον συντελεστή 2, για όλες τις ανωτέρω παραβάσεις.

102. Το Δικαστήριο κάλεσε εγγράφως την Επιτροπή να υποθέσει ότι οι προσαπτόμενες στην Ελληνική Δημοκρατία παραβάσεις είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους και να αναφέρει, για καθεμία από αυτές, τους συντελεστές βαρύτητας και διάρκειας που θα έκρινε ενδεδειγμένους.

103. Με την απάντησή της η Επιτροπή παρέθεσε και αιτιολόγησε τους εξής συντελεστές βαρύτητας:

- συντελεστή 4 για την παράβαση του άρθρου 4 της οδηγίας 75/442,
- συντελεστή 2 για την παράβαση του άρθρου 6 της οδηγίας 75/442,
- συντελεστή 1 για την παράβαση του άρθρου 5 της οδηγίας 78/319,

Ο πολλαπλασιασμός καθενός από τους συντελεστές αυτούς με το βασικό ποσό (500) και στη συνέχεια με τον συντελεστή «δυνατότητα πληρωμής» (4,1) δίδει συνολικό γινόμενο 32 800 ευρώ³⁷ ημερησίως για το σύνολο των παραβάσεων, τα οποία πρέπει επίσης να καταβληθούν για καθεμία από τις υποχρεώσεις αυτές από την απαγγελία της αποφάσεως επί της προκειμένης υποθέσεως μέχρι την εκπλήρωση καθεμιάς από τις αυτοτελώς θεωρούμενες υποχρεώσεις αυτές.

104. Ομολογώ ότι η άποψη της Επιτροπής μου δημιουργεί αμηχανία. Δεν συμφωνώ με τον βασικό ισχυρισμό της ότι, αν ο συντελεστής βαρύτητας και διάρκειας αφορά καθεμία χωριστά από τις παραβιασθείσες διατάξεις, λαμβάνεται ως αποτέλεσμα ένα ποσό που υπερβαίνει συνολικά το ποσό που λαμβάνεται σε περίπτωση υπολογισμού της χρηματικής ποινής για όλες μαζί τις παραβάσεις. Η Επιτροπή δεν παρέθεσε καμία αιτιολογία για τα διαφορετικά αυτά αποτελέσματα.

³⁶ — $500 \times 6 \times 2 \times 4,1 = 24\ 600$.

³⁷ — Άρθρο 4 της οδηγίας 75/442: $500 \times 4 \times 2 \times 4,1 = 16\ 400$.
 — Άρθρο 6 της οδηγίας 75/442: $500 \times 2 \times 2 \times 4,1 = 8\ 200$.
 — Άρθρο 5 της οδηγίας 78/319: $500 \times 1 \times 2 \times 4,1 = 4\ 100$.
 — Άρθρο 12 της οδηγίας 78/319: $500 \times 1 \times 2 \times 4,1 = 4\ 100$.

Εγώ πάντως είμαι της γνώμης ότι, όταν η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου με την οποία αναγνωρίστηκε η παράβαση συνεπάγεται την εκπλήρωση διαφόρων υποχρεώσεων που μπορούν να εκπληρώνονται ανεξάρτητα η μία από την άλλη, όχι μόνο είναι δυνατόν, αλλά είναι μάλιστα ευκαίιο να αναφέρεται στην απόφαση της Επιτροπής και στην απόφαση του Δικαστηρίου η σημασία που έχει καθεμία από τις εν λόγω υποχρεώσεις για τον υπολογισμό της κυρώσεως. Τούτο συνάδει πλήρως προς τον σκοπό της διαδικασίας επιβολής κυρώσεων, η οποία αποσκοπεί — ως το επαναλάβω ακόμη μια φορά — να ωθήσει το δυστροπών κράτος μέλος να αποκαταστήσει την κοινοτική έννομη τάξη. Η δε δυνατότητα μερικής ή βαθμιαίας εκτελέσεως και η αντίστοιχη μείωση της κυρώσεως εξυπηρετούν οπωσδήποτε τον σκοπό αυτό. Επιπλέον, το Δικαστήριο θα μπορεί να διαφοροποιεί την προτεινόμενη κύρωση σε συνάρτηση με τις υποχρεώσεις των οποίων την παράβαση έχει εξακριβώσει κατά τη διάρκεια της δίκης, μόνον αν η πρόταση της Επιτροπής εκθέτει χωριστά τις υποχρεώσεις που είναι αυτοτελείς μεταξύ τους. Τέλος, η εξατομικευμένη εξέταση των υποχρεώσεων φέρει την παρούσα διαδικασία εγγύτερα προς τη διαδικασία εκτελέσεως των δικαστικών αποφάσεων και ταυτόχρονα την απομακρύνει από οτιδήποτε θα μπορούσε να θεωρηθεί ως πολιτικής φύσεως αξιολόγηση της συμπεριφοράς ορισμένου κράτους μέλους σε ορισμένο τομέα της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

105. Φρονώ συνεπώς ότι πρέπει να προτιμάται η εξατομικευμένη εκτίμηση της εκπληρώσεως καθεμιάς από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την απόφαση του Δικαστηρίου με την οποία αναγνωρίστηκε η παράβαση, εφόσον πρόκειται για επαρκώς αυτοτελείς υποχρεώσεις που μπορούν να εκπληρώνονται χωριστά η καθεμία.

106. Όπως έχω ήδη αναφέρει, θεωρώ ότι οι υποχρεώσεις καταρτίσεως σχεδίων και προγραμμάτων, οι οποίες επιβάλλονται με τα άρθρα 6 της οδηγίας 75/442 και 12 της οδηγίας 78/319, είναι πλήρως ανεξάρτητες, διότι μπορούν να εκπληρωθούν αυτοτελώς. Δεν συμβαίνει το ίδιο με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα άρθρα 4 της οδηγίας 75/442 και 5 της οδηγίας 78/319. Συγκεκριμένα, οι υποχρεώσεις των κρατών μελών να θεσπίζουν μέτρα που να διασφαλίζουν ότι η διάθεση των αποβλήτων, περιλαμβανομένων των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων, θα πραγματοποιείται χωρίς κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία και για το περιβάλλον περιλαμβάνουν την υποχρέωση εντάξεως των μέτρων αυτών σε ορισμένο σχέδιο ή πρόγραμμα (βλ. ανωτέρω τα σημεία 63 και 78).

107. Κατά συνέπεια, η πλήρης συμμόρφωση προς την απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Απριλίου 1992 είναι δυνατή με την κατάλληλη διάθεση των αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένων των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων, σύμφωνα με τα αντίστοιχα σχέδια ή προγράμματα, ενώ η ορθή κατάρτιση των σχεδίων ή προγραμμάτων αυτών — ως αυτοτελής υποχρέωση — θα αποτελούσε μερική συμμόρφωση.

108. Όσον αφορά το είδος της κυρώσεως και το ύψος που θα μπορούσε να θεωρηθεί «κατάλληλο για την κατάσταση», επαναλαμβάνω ότι ως αφετηρία πρέπει οπωσδήποτε να ληφθεί η πρόταση της Επιτροπής, η οποία βέβαια υπόκειται στον περιορισμένο δικαστικό έλεγχο τον οποίο εξέθεσα ανωτέρω. Το πρόβλημα εν προκειμένω είναι ότι η Επι-

τροπή πρότεινε δύο ποσά. Πρώτον, μαθηματική ποινή 24 600 ευρώ ημερησίως για την καταλογιζόμενη στην Ελλάδα παράβαση ως σύνολο, στη συνέχεια δε ένα σύνολο μαθηματικών ποινών για καθεμία από τις παραβιασθείσες διατάξεις, συνολικού ύψους 32 800 ευρώ ημερησίως.

110. Στη συνέχεια, πρέπει συνεπώς να εξεταστεί η πρόταση της Επιτροπής για επιβολή χρηματικής ποινής 24 600 ευρώ ημερησίως.

111. Τα κριτήρια που εφάρμοσε η Επιτροπή για να υπολογίσει το ποσό αυτό είναι τα εξής: η σοβαρότητα της παραβίασης, η διάρκεια της μη συμμορφώσεως και ο συντελεστής «δυνατότητα πληρωμής».

109. Φρονώ ότι η Επιτροπή προτίμησε τη συνολική θεώρηση του προβλήματος και γι' αυτό πρότεινε αρχικά ορισμένη κύρωση σε σχέση με το σύνολο των διατάξεων των οποίων η παράβαση είχε διαπιστωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου. Εντούτοις, δεν μπορώ να καταλάβω γιατί σε περίπτωση χωριστής εξετάσεως καθεμιάς από τις παραβάσεις το άθροισμα των ποσών των κατ' ιδίαν κυρώσεων πρέπει να υπερβαίνει — και μάλιστα κατά πολύ — το ποσό της κυρώσεως που κρίνεται κατάλληλο για την περίπτωση σύμφωνα με την πρώτη μέθοδο. Η Επιτροπή — όπως έχω αναφέρει — περιορίζεται να θεωρήσει συναφώς αποδεδειγμένο το αποδεικτέο³⁸. Υπό τις περιστάσεις αυτές, θεωρώ ότι η δεύτερη πρόταση της Επιτροπής αποτελεί στην πραγματικότητα νέα εκτίμηση, η οποία, δεδομένου ότι δεν είναι αιτιολογημένη, πρέπει να απορριφθεί για λόγους αφενός τηρήσεως της αρχής του μη αυθαιρέτου της διοικητικής δράσεως και αφετέρου προτιμήσεως, μεταξύ δύο κατάλληλων κυρώσεων, της κυρώσεως εκείνης που εμφανίζεται ως λιγότερο ανυστερή (η προτίμηση αυτή αποτελεί απόρροια της αρχής *in dubio, pro libertate*).

Θεωρώ ότι η επιλογή των κριτηρίων αυτών δεν ενέχει κανένα προφανές σφάλμα εκτιμήσεως και καμία παραβίαση των αρχών της αναλογικότητας και της ίσης μεταχειρίσεως. Όπως εξήγησα ανωτέρω, δεν εναπόκειται στον κοινοτικό δικαστή να αποφαινεται επί της σκοπιμότητας της επιλογής ορισμένου ή ορισμένων κριτηρίων ή επί του τρόπου εφαρμογής των κριτηρίων αυτών στις συγκεκριμένες περιπτώσεις. Αν το έπραττε, το δικαιοδοτικό όργανο θα υποκαθιστούσε την εκτίμηση της Επιτροπής με τη δική του.

Επομένως, το Δικαστήριο πρέπει απλώς να σχηματίσει την πεποίθηση ότι τα κριτήρια που προτίθεται να εφαρμόσει η Επιτροπή είναι κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού του άρθρου 171, παράγραφος 2, έστω και αν υπάρχουν πολλά άλλα τέτοια κριτήρια. Συναφώς θεωρώ αναγκαίο να προβώ σε ορισμένες διευκρινίσεις σχετικά με την «καταλληλότητα» της μεθόδου που επέλεξε η Επιτροπή, πέραν των διευκρινίσεων που παρέσχε η ίδια η Επιτροπή με τη δεύτερη ανακοίνωσή της.

38 — Με τη γραπτή απάντηση που έδωσε στην ερώτηση του Δικαστηρίου, η Επιτροπή ισχυρίζεται συγκεκριμένα ότι «η προσέγγιση με βάση την οποία θα πρέπει ενδεχόμενα να υποδεικνύει τους συντελεστές βαρύτητας και διάρκειας ανά παραβίασθείσα διάταξη θα οδηγούσε, στις περιπτώσεις όπου γίνεται λόγος για παραβίαση πολλών οδηγιών ή διατάξεων, σε ποσά που αθροιζόμενα θα έδιναν ένα συνολικό ποσό για τη μη εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου αρκετά υψηλό».

112. Αν ο τελικός σκοπός της διαδικασίας του άρθρου 171, παράγραφος 2, είναι η αποκατάσταση της κοινοτικής έννομης τάξης — ο σκοπός αυτός πόρρω απέχει από τον σκοπό επιβολής τιμωρίας για ορισμένη άδικη πράξη — ο άμεσος σκοπός της διαδικασίας αυτής είναι να καμφθεί ταχέως η αντίσταση του δυστροπούντος κράτους μέλους, με τον έμμεσο εξαναγκασμό του προς συμμόρφωση μέσω της επιβολής οικονομικής κυρώσεως³⁹. Ο εξαναγκασμός αυτός, για να είναι αποτελεσματικός, πρέπει να λαμβάνει υπόψη το οικονομικό επίπεδο κάθε κράτους. Για τον λόγο αυτό, είναι απόλυτα δικαιολογημένη η προσαρμογή της κυρώσεως κατ' εφαρμογή του συντελεστή «δυνατότητα πληρωμής»⁴⁰.

113. Λιγότερο άμεση φαίνεται να είναι η σχέση μεταξύ του βαθμού με τον οποίο εκδηλώνεται η βούληση του δυστροπούντος κράτους⁴¹ και των κριτηρίων διάρκειας και σοβαρότητας της παραβάσεως, τα οποία επέλεξε η Επιτροπή. Καμία από τις δύο ανακοινώσεις της Επιτροπής δεν δίδει σαφή απάντηση για τον λόγο για τον οποίο επελέγησαν οι παράμετροι αυτές, οι οποίες παρουσιάζουν πολλά κοινά σημεία με παραμέτρους που χρησιμοποιούνται στο ποινικό δίκαιο. Δεδομένου ότι οι πρώτες αυτές παράμετροι εξυπηρετούν τους ίδιους λόγους όπως και οι τελευταίες, πιστεύω ότι θα έπρεπε να αναγνωριστεί ότι αντιβαίνουν προς τη λογική του άρθρου 171, παράγραφος 2. Πράγματι, η χρηματική ποινή «προορίζεται να κάμψει την αντίσταση που αντιτάσσεται στην εκπλήρωση, συνεπαγόμενη την εκπλήρωση εκ μέρους του ίδιου του

οφειλέτη (έμμεσος εξαναγκασμός ή *astreinte*), πράγμα που δεν αποτελεί τον σκοπό της κυρώσεως, η οποία αντίθετα είναι (ανεξάρτητα από τους γενικούς σκοπούς της) η ανταπόδοση για την επιδειχθείσα αθέμιτη ή παράνομη συμπεριφορά»⁴². Φρονώ πάντως ότι μπορεί να μη θιγεί το κύρος των κριτηρίων αυτών, αν γίνει δεκτό ότι με τα κριτήρια αυτά δεν εκφράζεται η προοδευτικότητα της ποινής σε συνάρτηση με τη βαρύτητα του εγκλήματος και τη διάρκεια του, αλλά ο εκάστοτε βαθμός του επείγοντος της αποκαταστάσεως της κοινοτικής έννομης τάξεως. Με άλλα λόγια, η αύξηση του ύψους της χρηματικής ποινής σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα της παραβάσεως και τη διάρκεια της εκφράζει τη συγκεκριμένη βούληση ότι η ταχύτητα συμμορφώσεως, η οποία κανονικά θα είναι ευθέως ανάλογη προς το ύψος της χρηματικής ποινής, θα πρέπει να είναι μεγαλύτερη σε σχέση με τις προσβολές σημαντικών κοινοτικών συμφερόντων οι οποίες έχουν κάποια διάρκεια απ' ό,τι σε σχέση με μικρής διάρκειας παραβάσεις κανόνων του ουσιαστικού δικαίου ή σπονδος σημασίας. Από την άποψη αυτή, φρονώ ότι τα κριτήρια της σοβαρότητας (ή βαρύτητας) και της διάρκειας της παραβάσεως εξυπηρετούν τον σκοπό του άρθρου 171 να επιτευχθεί το ταχύτερο δυνατό η συμμόρφωση του καθού κράτους.

114. Όσον αφορά την εφαρμογή των παραμέτρων αυτών στην προκειμένη περίπτωση, η Επιτροπή πρότεινε τον συντελεστή 6 (με μέγιστο το 20) για τη σοβαρότητα και τον συντελεστή 2 (με μέγιστο το 3) για τη διάρκεια. Οι λόγοι που παραθέτει η Επιτροπή είναι επαρκείς και δεν εξέρχονται των ορίων της εξουσίας της Επιτροπής να προβαίνει σε εκτιμήσεις σκοπιμότητας και κατ' αρχήν δεν ενέχουν πρόδηλη πλάνη ούτε είναι δυσανάλογοι ούτε δημιουργούν διακρίσεις.

115. Το προσωρινό μου συμπέρασμα είναι συνεπώς ότι η πρόταση της Επιτροπής να

39 — Βλ. συναφώς, J. Díez-Hochleitner: «La respuesta del T.U.E. al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros», *Revista de instituciones europeas* 1993, σ. 837 έως 899, και συγκεκριμένα σ. 879.

40 — Με εκκλήσεις πάντως το γεγονός ότι για τον υπολογισμό της «δυνατότητας πληρωμής» κάθε κράτους μέλους ελήφθη υπόψη ο αριθμός των ψήφων που διαθέτει κάθε κράτος στο Συμβούλιο (βλ. σημείο 4 της δεύτερης ανακοινώσεως της Επιτροπής, που παρατίθεται ανωτέρω στο σημείο 14).

41 — Η έννοια της «βουλής» του κράτους χρησιμοποιείται πάντοτε μεταφορικά. Έτσι, η παράβαση που δεν μπορεί να καταλογιστεί στα κεντρικά όργανα ενός κράτους δεν παύει να θεωρείται ως εκδήλωση «της βουλής» μη συμμορφώσεως του εν λόγω κράτους.

42 — E. García de Enterría και T.-R. Fernández: *Curso de derecho administrativo*, τόμος Ι, Μαδρίτη, 1989, σ. 743.

επιβληθεί στην Ελληνική Δημοκρατία χρηματική ποινή 24 600 ευρώ ημερησίως, ώστε το κράτος αυτό να παροτρυνθεί σε συμμόρφωση με την απόφαση της 7ης Απριλίου 1992, είναι κατάλληλη για την περίπτωση, υπό την έννοια του άρθρου 171, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ.

— παράβαση του άρθρου 5 της οδηγίας 78/319: 12,5 %,

— παράβαση του άρθρου 12 της οδηγίας 78/319: 12,5 %.

116. Εντούτοις, όπως εξήγησα παραπάνω, τόσο στην πρόταση της Επιτροπής όσο και στην απόφαση του Δικαστηρίου θα πρέπει να προτιμηθεί η χωριστή εξέταση της εκτελέσεως καθεμιάς από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την απόφαση για την αναγνώριση της παραβάσεως, εφόσον οι υποχρεώσεις αυτές είναι τόσο αυτοτελείς, ώστε να μπορούν να εκπληρωθούν χωριστά.

Ή, αν τα ποσά εκφραστούν σε ευρώ για κάθε ημέρα:

— παράβαση του άρθρου 4 της οδηγίας 75/442: 12 300,

117. Για λόγους συνέπειας προς όσα εξέθεσα μόλις ανωτέρω, θα πρέπει να διατυπώσω την άποψή μου σχετικά με τη σημασία που πρέπει να προσδοθεί σε καθεμία από τις παραβάσεις. Προς τούτο θα βασιστώ και πάλι στη γνώμη της Επιτροπής, στην οποία εναπόκειται η απόφαση επί της σκοπιμότητας που ενέχει κατ' ανάγκη η εκτίμησή της. Με την πρόταση για χωριστές κυρώσεις η Επιτροπή καταλήγει σε ένα συνολικό ποσό σε σχέση με το οποίο οι παραβάσεις των κατ' ιδίαν διατάξεων αντιπροσωπεύουν το ακόλουθο ποσοστό:

— παράβαση του άρθρου 6 της οδηγίας 75/442: 6 150,

— παράβαση του άρθρου 5 της οδηγίας 78/319: 3 075,

— παράβαση του άρθρου 4 της οδηγίας 75/442: 50 %,

— παράβαση του άρθρου 12 της οδηγίας 78/319: 3 075.

— παράβαση του άρθρου 6 της οδηγίας 75/442: 25 %,

118. Φρονώ και στην περίπτωση αυτή ότι οι λόγοι που παρέθεσε η Επιτροπή για να αιτιολογήσει τη συγκριτική σημασία που

απέδωσε σε καθεμία από τις παραβάσεις εντάσσονται στο πλαίσιο της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει στον εν λόγω τομέα, με την εξαίρεση της παραβάσεως του άρθρου 12 της οδηγίας 78/319. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο αυτό, τα κράτη μέλη καταρτίζουν και ενημερώνουν προγράμματα για τη διάθεση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων. Επιπλέον, όπως εξήγησα προηγουμένως, το άρθρο 5 της εν λόγω οδηγίας απαιτεί, όταν επιβάλλει την υποχρέωση διάθεσής των αποβλήτων αυτών, να πραγματοποιείται η διάθεση αυτή σύμφωνα με ορισμένο πρόγραμμα. Επομένως, η εκτέλεση της υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 5 προϋποθέτει κατ' ανάγκη την εκτέλεση της υποχρέωσης του άρθρου 12. Θα ήταν αντίθετο προς τους κανόνες της λογικής, αν αποδιδόταν η ίδια συγκριτικά σημασία στο όλο και στο μέρος. Κατά συνέπεια, πρέπει να μειωθεί το ειδικό βάρος της παραβάσεως της υποχρέωσης καταρτίσεως προγραμμάτων για την επεξεργασία των τοξικών αποβλήτων, ώστε να υπάρχει η ίδια αναλογία που υφίσταται μεταξύ των άρθρων 4 και 6 της οδηγίας 75/442, δηλαδή να μειωθεί στο μισό. Στην περίπτωση του άρθρου 12 της οδηγίας 78/319, θα πρέπει το 12,50 % να μειωθεί στο 6,25 %. Προκειμένου να αποφευχθεί η αλλαγή προς τα χείρω, η μείωση αυτή της συγκριτικής βαρύτητας θα έχει ως συνέπεια την ανάλογη μείωση του συνολικού ύψους της χρηματικής ποινής για την παράβαση. Το ποσό των 24 600 ευρώ ημερησίως θα πρέπει να μειωθεί κατά 6,25 %, δηλαδή κατά 1 537,50 ευρώ ημερησίως. Τούτο συνεπάγεται την ακόλουθη διόρθωση:

- για παράβαση του άρθρου 12 της οδηγίας 78/319: 1 537,50.

σμού, ότι ουσιαστικά πρέπει να επιβληθούν μόνον οι κυρώσεις για τις υποχρεώσεις διάθεσής των αποβλήτων (άρθρο 4 της οδηγίας 75/442 και άρθρο 5 της οδηγίας 78/319), καθόσον οι υποχρεώσεις αυτές περιλαμβάνουν — όπως έχω ήδη επανειλημμένα αναφέρει — τις υποχρεώσεις καταρτίσεως σχεδίων και προγραμμάτων (άρθρο 6 της οδηγίας 75/442 και άρθρο 12 της οδηγίας 78/319). Οι κυρώσεις σχετικά με τις τελευταίες αυτές υποχρεώσεις θα έχουν καθαρά θεωρητικό χαρακτήρα, καθόσον θα χρησιμεύσουν για τον υπολογισμό της μείωσης που θα πρέπει να αποφασιστεί σε περίπτωση μερικής συμμορφώσεως, δηλαδή σε περίπτωση που το καθού κράτος καταρτίσει τα σχέδια και προγράμματα χωρίς να επιτύχει τη διάθεση των αποβλήτων σύμφωνα με τα σχέδια και προγράμματα αυτά. Κατά συνέπεια, η χρηματική ποινή που πρέπει να επιβληθεί θα είναι διαρθρωμένη ως εξής:

- για παράβαση του άρθρου 4 της οδηγίας 75/442: 12 300,
- για παράβαση του άρθρου 5 της οδηγίας 78/319: 3 075.

119. Επιπλέον, θεωρώ, κατ' εφαρμογήν των ίδιων κανόνων του παραγωγικού συλλογι-

Επιπλέον, πρέπει να προβλεφθεί η δυνατότητα μείωσης κατά 6 150 ευρώ ημερησίως,

σε περίπτωση μερικής συμμορφώσεως προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 6 της οδηγίας 75/442, και κατά 1 537,50 ευρώ ημερησίως, για το ενδεχόμενο μερικής συμμορφώσεως προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 12 της οδηγίας 78/319.

διάστημα μεταξύ της κοινοποιήσεως στο κράτος αυτό της αποφάσεως του Δικαστηρίου και της πλήρους συμμορφώσεώς του προς την απόφαση της 7ης Απριλίου 1992.

V — Επί των δικαστικών εξόδων

120. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω να επιβληθεί στην Ελληνική Δημοκρατία χρηματική ποινή 15 375 ευρώ ημερησίως για το

121. Δεδομένου ότι προτείνω να γίνει δεκτή η προσφυγή στο σύνολό της, η Ελληνική Δημοκρατία θα πρέπει, κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

VI — Πρόταση

122. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

- 1) να αναγνωρίσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν έχει συμμορφωθεί με την απόφαση της 7ης Απριλίου 1992 στην υπόθεση C-45/91, Επιτροπή κατά Ελλάδος, καθόσον εξακολουθεί να μη τηρεί τις υποχρεώσεις που υπέχει σε σχέση αφενός με τη λήψη των μέτρων που είναι απαραίτητα για τη διάθεση στην περιοχή των Χανίων των στερεών και των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων κατά τρόπο ώστε να μη τίθεται σε κίνδυνο η υγεία των ανθρώπων και να μη βλάπτεται το περιβάλλον και αφετέρου με την κατάρτιση σχεδίων ή προγραμμάτων διαθέσεως των στερεών και των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων στην εν λόγω περιοχή,

- 2) να επιβάλει στην Ελληνική Δημοκρατία χρηματική ποινή ύψους 15 375 ευρώ ημερησίως, για το διάστημα μεταξύ της ημερομηνίας κοινοποίησης της απόφασης του Δικαστηρίου επί της παρούσας υποθέσεως και της ημερομηνίας κατά την οποία θα τεθεί τέρμα στις παραβάσεις,
- 3) να καταδικάσει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.