ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ΑΝΤΟΝΙΟ ΤΙΖΖΑΝΟ

της 14ης Νοεμβρίου 2002 [1]

1. Στην παρούσα υπόθεση, η οποία αφορά προσφυγή που άσκησε η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βάσει του άρθρου 226 ΕΚ, το Δικαστήριο καλείται να διαπιστώσει κατά πόσον η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, επιβάλλοντας για τις αποστολές αποβλήτων προς άλλα κράτη μέλη την υποχρέωση καταβολής εισφοράς σε ένα «ταμείο αλληλεγγύης», παραβίασε την απαγόρευση επιβολής ισοδύναμων με δασμούς επιβαρύνσεων, την οποία προβλέπουν τα άρθρα 9 και 12 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρα 23 ΕΚ και 25 ΕΚ).

I — Νομικό πλαίσιο

Α — *Οι διεθνείς και κοινοτικές ρυθμίσεις για τις διασυνοριακές διακινήσεις αποβλήτων*

2. Στην κοινοτική έννομη τάξη οι διασυνοριακές διακινήσεις αποβλήτων ρυθμίζονται από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 259/93 του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καθώς και κατά την είσοδο και έξοδό τους (στο εξής: κανονισμός 259/93) [2]. Με τον κανονισμό αυτό επιδιώκεται ειδικότερα η εκτέλεση των υποχρεώσεων που ανέλαβε η Κοινότητα με την προσχώρηση στη διεθνή σύμβαση για τον έλεγχο της διασυνοριακής διακίνησης επικίνδυνων αποβλήτων και της διάθεσής τους, η οποία συνήφθη στη Βασιλεία στις 22 Μαρτίου 1989 (στο εξής: Σύμβαση της Βασιλείας), στην οποία συμβαλλόμενα μέρη είναι επίσης όλα τα κράτη μέλη. Η σύμβαση αυτή εγκρίθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση του Συμβουλίου 93/98/ΕΟΚ, της 1ης Φεβρουαρίου 1993 [3].

3. Όσον αφορά την προκειμένη υπόθεση, πρέπει καταρχάς να τονιστεί ότι το σύστημα που θεσπίζεται με τη Σύμβαση της Βασιλείας αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην υποχρέωση κοινοποιήσεως, η οποία επιβάλλεται για κάθε διασυνοριακή διακίνηση αποβλήτων. Σύμφωνα με το άρθρο 6 της συμβάσεως αυτής, κάθε εξαγωγή αποβλήτων κοινοποιείται στις αρμόδιες αρχές του κράτους προορισμού, στις οποίες απόκειται να χορηγήσουν τη σχετική άδεια. Εξάλλου, το κράτος εκκινήσεως επιτρέπει την αποστολή των αποβλήτων μόνον αφού προσκομιστούν στις αρμόδιες αρχές του η απόδειξη περί εκδό-

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

2 — ΕΕ L 30, σ. 1.

3 — ΕΕ L 39, σ. 1.

σεως της σχετικής άδειας από το κράτος προορισμού, καθώς και η απόδειξη υπάρξεως συμβάσεως μεταξύ του εξαγωγέα και αυτού στον οποίο έχει ανατεθεί η διάθεση των αποβλήτων, από την οποία να προκύπτει ότι η διαχείριση των αποβλήτων αυτών θα πραγματοποιηθεί σύμφωνα με περιβαλλοντικώς ορθές μεθόδους.

4. Στην περίπτωση δε που μια διασυνοριακή διακίνηση αποβλήτων, για την οποία έχουν εκδοθεί από τα ενδιαφερόμενα κράτη οι σχετικές άδειες σύμφωνα με το άρθρο 6 της συμβάσεως, δεν μπορεί να περατωθεί κατά τα προβλεπόμενα, το άρθρο 8 της εν λόγω συμβάσεως υποχρεώνει το κράτος εκκινήσεως να μεριμνά ώστε ο εξαγωγέας να επανεισάγει τα εν λόγω απόβλητα στο έδαφός του, εκτός αν η διάθεσή τους κατέστη δυνατή εντός ορισμένης προθεσμίας σύμφωνα με περιβαλλοντικώς ορθές μεθόδους.

5. Το άρθρο 9 της Συμβάσεως της Βασιλείας ρυθμίζει, αντίθετα, τις περιπτώσεις διασυνοριακών διακινήσεων αποβλήτων που πραγματοποιούνται είτε κατά παράβαση των υποχρεώσεων κοινοποιήσεως και χορηγήσεως άδειας, οι οποίες προβλέπονται από το άρθρο 6, είτε με σκοπό τη διάθεση των αποβλήτων με την εφαρμογή μεθόδων που αντιβαίνουν στη σύμβαση και στις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου. Οι περιπτώσεις αυτές ορίζονται στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού ως «παράνομη μεταφορά» αποβλήτων. Όταν για την παράνομη μεταφορά ευθύνεται ο παραγωγός ή ο εξαγωγέας των αποβλήτων, η παράγραφος 2 του άρθρου 9 επιβάλλει στο κράτος εξαγωγής την υποχρέωση να λάβει μέτρα που να διασφαλίζουν ότι τα εν λόγω απόβλητα θα επιστραφούν στον παραγωγό ή στον εξαγωγέα ή, εφόσον τούτο είναι αναγκαίο, θα επανεισαχθούν στο έδαφός του· αν δεν υπάρχει αυτή η δυνατότητα, το κράτος εξαγωγής πρέπει να μεριμνήσει ώστε η διάθεση των παρανόμως εξαχθέντων αποβλήτων να πραγματοποιηθεί, εντός της προβλεπόμενης στη διάταξη αυτή προθεσμίας, κατά τρόπο σύμφωνο με τις διατάξεις της Συμβάσεως της Βασιλείας.

6. Εντός της κοινοτικής έννομης τάξης, ο κανονισμός 259/93 προβλέπει, όσον αφορά τις διασυνοριακές διακινήσεις αποβλήτων μεταξύ κρατών μελών, ένα μηχανισμό κοινοποιήσεως και χορηγήσεως άδειας ανάλογο με τον μηχανισμό που προβλέπει η Σύμβαση της Βασιλείας [4].

7. Η υποχρέωση επανεισαγωγής των αποβλήτων, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 8 της Συμβάσεως της Βασιλείας, εκτελέστηκε με το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 259/93, που προβλέπει τα εξής:

«Όταν η μεταφορά αποβλήτων, για την οποία έχουν συμφωνήσει οι ενδιαφερόμενες αρμόδιες αρχές, δεν είναι δυνατό να περατωθεί σύμφωνα με τους όρους του εγγράφου παρακολούθησης ή της σύμβασης που αναφέρεται στα άρθρα 3 και 6, η αρμόδια αρχή αποστολής, εντός προθεσμίας 90 ημερών αφότου ενημερώθηκε σχετικά, μεριμνά ώστε ο κοινοποιών να επανεισαγάγει τα απόβλητα στην περιοχή δικαιοδοσίας της ή σε άλλο σημείο του κράτους αποστολής, εκτός αν έχει πεισθεί ότι η διάθεση ή η αξιοποίησή τους μπορεί να πραγματοποιηθεί με εναλλακτικό και περιβαλλοντικώς ορθό τρόπο».

4 — Κατά την ανάπτυξη των προτάσεών μου, δεν θα ασχοληθώ καθόλου με τα αποτελέσματα της Συμβάσεως της Βασιλείας και του κανονισμού 259/93 επί της κυκλοφορίας των αποβλήτων από και προς τρίτες χώρες, διότι η παρούσα υπόθεση δεν αφορά από καμία άποψη την κυκλοφορία αυτή.

8. Το δε άρθρο 26, παράγραφος 1, του κανονισμού 259/93 επαναλαμβάνει ουσιαστικά το άρθρο 9 της Συμβάσεως της Βασιλείας, καθόσον δίδει τον εξής ορισμό στην παράνομη μεταφορά αποβλήτων:

«Κάθε μεταφορά αποβλήτων, η οποία:

α) πραγματοποιείται χωρίς να έχει αποσταλεί η κοινοποίηση σε όλες τις ενδιαφερόμενες αρμόδιες αρχές σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό ή

β) πραγματοποιείται χωρίς τη συναίνεση των ενδιαφερόμενων αρμόδιων αρχών σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό ή

γ) πραγματοποιείται [με] τη συναίνεση των ενδιαφερόμενων αρμόδιων αρχών, η οποία όμως έχει αποσπασθεί με πλαστογράφηση, παραπλάνηση ή απάτη ή

δ) δεν αναφέρεται συγκεκριμένα στο έγγραφο παρακολούθησης ή

ε) οδηγεί σε διάθεση ή αξιοποίηση των αποβλήτων κατά παράβαση των κοινοτικών ή διεθνών κανόνων ή

[...]

θεωρείται παράνομη μεταφορά αποβλήτων».

9. Όσον αφορά στη συνέχεια τις συνέπειες της παράνομης μεταφοράς των αποβλήτων, η παράγραφος 2 του ίδιου αυτού άρθρου 26 ορίζει τα εξής:

«Αν για μια τέτοια παράνομη μεταφορά υπεύθυνος είναι ο κοινοποιών, η αρμόδια αρχή αποστολής μεριμνά ώστε τα εν λόγω απόβλητα:

α) να επιστρέφονται από τον κοινοποιούντα ή, εάν είναι αναγκαίο, από την ίδια την αρμόδια αρχή στο κράτος αποστολής ή, εάν αυτό είναι πρακτικώς ανέφικτο,

β) να διατίθενται ή να αξιοποιούνται άλλως, κατά περιβαλλοντικώς ορθό τρόπο,

[...]».

10. Τέλος, το άρθρο 27, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού προβλέπει τα εξής:

«Κάθε μεταφορά αποβλήτων που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος κανονισμού προϋποθέτει τη σύσταση χρηματικής εγγύησης ή άλλης ανάλογης ασφάλειας που να καλύπτει τα έξοδα μεταφοράς, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων που αναφέρονται στα άρθρα 25 και 26, καθώς και της διάθεσης ή αξιοποίησης».

11. Όσον αφορά τις διοικητικές δαπάνες και τα έξοδα για την επανεισαγωγή, την αποστολή, τη διάθεση και αξιοποίηση των αποβλήτων, το άρθρο 33 του κανονισμού 259/93 προβλέπει τα εξής:

«1. Οι προσήκουσες διοικητικές δαπάνες για την εφαρμογή της διαδικασίας κοινοποίησης και παρακολούθησης, καθώς και οι συνήθεις δαπάνες των κατάλληλων αναλύσεων και ελέγχων μπορούν να χρεώνονται στον κοινοποιούντα.

2. Οι δαπάνες επιστροφής των αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένης της αποστολής, της διάθεσης ή της αξιοποίησής τους, με άλλο εναλλακτικό και περιβαλλοντικώς ορθό τρόπο, δυνάμει του άρθρου 25, παράγραφος 1, και του άρθρου 26, παράγραφος 2, χρεώνονται στον κοινοποιούντα ή, εάν αυτό δεν είναι πρακτικώς εφικτό, στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη.

[...]».

Β — *Η εφαρμοστέα γερμανική νομοθεσία*

12. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ρύθμισε την παρακολούθηση και τον έλεγχο των διασυνοριακών μεταφορών αποβλήτων με τον Gesetz über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen (νόμο σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των διασυνοριακών μεταφορών αποβλήτων) της 30ής Σεπτεμβρίου 1994 (στο εξής: γερμανικός νόμος)[5], του οποίου το άρθρο 8, παράγραφος 1, προέβλεψε τη σύσταση ενός δημόσιου οργανισμού με νομική προσωπικότητα και την επωνυμία «Solidarfonds Abfallrückführung» (ταμείο αλληλεγγύης για την επανεισαγωγή των αποβλήτων, στο εξής: ταμείο αλληλεγγύης).

13. Από το πέμπτο εδάφιο της ανωτέρω διατάξεως, σε συνδυαμό με το άρθρο 6, παράγραφος 3, του ίδιου νόμου, προκύπτει ότι το ταμείο αλληλεγγύης επιβαρύνεται με τις δαπάνες για την επανεισαγωγή των αποβλήτων στη γερμανική επικράτεια ή για τη διάθεση ή αξιοποίησή τους η οποία πραγματοποιείται από την αρμόδια αρχή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93 για τις περιπτώσεις στις οποίες οι καταρχήν υπόχρεοι δεν προβαίνουν στις ανωτέρω πράξεις. Στη συνέχεια, το άρθρο 8, παράγραφος 4, του γερμανικού νόμου παρέχει στο ταμείο αλληλεγγύης την ευχέρεια να αναζητεί από τους ανωτέρω υποχρέους τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε.

5 — BGBl. I 1994 σ. 2771.

14. Οι τρόποι χρηματοδοτήσεως των παροχών του ταμείου αλληλεγγύης και των διοικητικών δαπανών του ρυθμίζονται από το άρθρο 8, παράγραφος 1, έκτο εδάφιο, του γερμανικού νόμου, το οποίο επιβάλλει σε κάθε επιχειρηματία που κοινοποιεί εξαγωγή αποβλήτων, υπό την έννοια του κανονισμού 259/93 [6], την υποχρέωση να καταβάλει στο ταμείο αλληλεγγύης ορισμένη χρηματική εισφορά, η οποία υπολογίζεται βάσει της ποσότητας και της φύσης των προς εξαγωγή αποβλήτων. Σύμφωνα με το έβδομο εδάφιο της διατάξεως αυτής, οι εισφορές που καταβάλλονται στο ταμείο αλληλεγγύης, αλλά δεν χρησιμοποιούνται εντός τριετίας, επιστρέφονται στους καταβαλόντες τις εισφορές κατ' αναλογία των ποσών που έχουν καταβάλει.

15. Επιπλέον, πρέπει να διευκρινιστεί ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 7, παράγραφος 1, του γερμανικού νόμου, η υποχρέωση καταβολής εισφορών στο ταμείο αλληλεγγύης δεν αντικαθιστά, αλλά συμπληρώνει, την προβλεπόμενη στο άρθρο 27 του κανονισμού 259/93 σύσταση χρηματικής εγγυήσεως ή άλλης ανάλογης ασφάλειας κατά την κοινοποίηση εξαγωγής αποβλήτων.

16. Η λειτουργία του ταμείου αλληλεγγύης ρυθμίζεται από την Verordnung über die Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung (κανονιστική απόφαση σχετικά με το ταμείο αλληλεγγύης για την επανεισαγωγή των αποβλήτων), της 20ής Μαΐου 1996 [7] (στο εξής: γερμανική κανονιστική απόφαση), της οποίας το άρθρο 17 καθιστά σαφές ότι η υποχρέωση καταβολής εισφορών στο ταμείο αλληλεγγύης γεννάται ταυτόχρονα με την υποχρέωση κοινοποιήσεως την οποία υπέχει ο εξαγωγέας των αποβλήτων. Το επόμενο άρθρο, το άρθρο 18, καθορίζει τα ποσά που πρέπει να καταβάλλονται στο ταμείο αλληλεγγύης για κάθε τόνο εξαγόμενων αποβλήτων και τα οποία διαφέρουν ανάλογα με τη φύση των αποβλήτων αυτών.

II — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία πριν από την άσκηση της προσφυγής

17. Με έγγραφο οχλήσεως της 25ης Μαΐου 1998, η Επιτροπή γνωστοποίησε στη Γερμανία ότι θεωρούσε ότι η υποχρέωση καταβολής εισφορών στο ταμείο αλληλεγγύης όχι μόνο δεν προβλεπόταν από τον κανονισμό 259/93, αλλά συνιστούσε επίσης επιβάρυνση ισοδύναμου αποτελέσματος με δασμούς, η οποία αντιβαίνει στα άρθρα 9 και 12 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρα 23 ΕΚ και 25 ΕΚ), και κάλεσε συνεπώς τη Γερμανική Κυβέρνηση να διατυπώσει συναφώς τις παρατηρήσεις της.

18. Στις 11 Σεπτεμβρίου 1998 η Γερμανία απάντησε στο έγγραφο οχλήσεως και αντέκρουσε τις αιτιάσεις της Επιτροπής. Με την απάντηση αυτή, η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε, ειδικότερα, ότι η εισφορά στο ταμείο αλληλεγγύης αποτελούσε την ανάλογη αντιπαροχή για τη συγκεκριμένη υπηρεσία που παρέχεται πραγματικά και ατομικά στους εξαγωγείς αποβλήτων, οπότε δεν μπορεί να εξομοιωθεί με επιβάρυνση ισοδύναμου αποτελέσματος.

6 — Σύμφωνα με την ορολογία του κανονισμού 259/93, ως «εξαγωγή» αποβλήτων νοείται κατά κυριολεξία η αποστολή αποβλήτων εκτός Κοινότητας, ενώ για τις διασυνοριακές μεταφορές αποβλήτων εντός της Κοινότητας χρησιμοποιείται απλώς ο όρος «αποστολή». Εντούτοις, δεδομένου ότι η ορολογιακή αυτή διάκριση δεν έχει ιδιαίτερη χρησιμότητα για την παρούσα υπόθεση, στη συνέχεια των προτάσεών μου θα χρησιμοποιώ, χάριν απλουστεύσεως, τους όρους «εξαγωγή» και «εξαγωγέας» ακόμα και σε σχέση με ενδοκοινοτικές μεταφορές αποβλήτων, ενώ θα διευκρινίζω, εφόσον είναι αναγκαίο, πότε οι μεταφορές αυτές έχουν ως τόπο προορισμού τρίτη χώρα.

7 — BGBl. I 1996, σ. 694.

19. Στις 16 Αυγούστου 1999 η Επιτροπή, η οποία δεν είχε πειστεί από την ανωτέρω επιχειρηματολογία, απέστειλε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία επανέλαβε την άποψή της και ενέμεινε ιδιαίτερα επί του γεγονότος ότι το κοινοτικό δίκαιο αναγνωρίζει την ιδιομορφία των αποβλήτων ως εμπορευμάτων μόνο σε σχέση με τις απαιτήσεις περί προστασίας του περιβάλλοντος, σύμφωνα με τα άρθρα 174 ΕΚ και 176 ΕΚ. Κατά την Επιτροπή, η υποχρέωση καταβολής εισφοράς στο ταμείο αλληλεγγύης επιβάλλει, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των αποβλήτων, μια πρόσθετη προϋπόθεση, η οποία είναι αυστηρότερη από τις προβλεπόμενες ήδη από την κοινοτική νομοθεσία, χωρίς μάλιστα να μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 176 ΕΚ.

20. Η Γερμανική Κυβέρνηση απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη με έγγραφο της 21ης Ιανουαρίου 2000, με το οποίο αμφισβήτησε και πάλι την ορθότητα των αιτιάσεων της Επιτροπής. Με το εν λόγω έγγραφο η Γερμανική Κυβέρνηση αφενός παρέσχε διάφορα στοιχεία σχετικά με τους σκοπούς, τη λειτουργία και τον τρόπο χρηματοδοτήσεως του ταμείου αλληλεγγύης και, αφετέρου, τόνισε ιδιαίτερα ότι το σύστημα καταβολής εισφορών στο ταμείο αλληλεγγύης είχε συμβάλει στη μείωση τόσο του αριθμού των περιπτώσεων στις οποίες παρενέβη το ταμείο αυτό όσο και του γενικότερου όγκου των παράνομων μεταφορών αποβλήτων με σημείο εκκινήσεως τη Γερμανία.

21. Κατόπιν των αντιρρήσεων της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η Επιτροπή αποφάσισε να προσφύγει στο Δικαστήριο, οπότε άσκησε την παρούσα προσφυγή με δικόγραφο που κατέθεσε στις 20 Οκτωβρίου 2000.

III — Νομική ανάλυση

Α — *Αντικείμενο της διαφοράς*

22. Όπως ανέφερα ήδη, στην παρούσα υπόθεση η Επιτροπή κατηγορεί την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι έχει επιβάλει ως προϋπόθεση για την αποστολή αποβλήτων προς άλλα κράτη μέλη την υποχρεωτική καταβολή εισφοράς στο ταμείο αλληλεγγύης. Δεδομένου ότι η εισφορά αυτή αποτελεί, κατά την Επιτροπή, επιβάρυνση ισοδύναμου αποτελέσματος με δασμό επί της εξαγωγής των αποβλήτων, η καθής κυβέρνηση έχει παραβιάσει τα άρθρα 23 ΕΚ και 25 ΕΚ, τα οποία προβλέπουν την απαγόρευση των ανωτέρω επιβαρύνσεων.

23. Η Επιτροπή στηρίζει καταρχάς την άποψή της στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία συνιστά φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος κάθε «χρηματική επιβάρυνση, όσο μικρή και αν είναι, μονομερώς επιβαλλόμενη, και όποια και αν είναι η ονομασία της και ο τρόπος επιβολής της, η οποία επιβάλλεται επί των εγχωρίων ή αλλοδαπών εμπορευμάτων λόγω του ότι αυτά διέρχονται τα σύνορα» [8]. Κατά την Επιτροπή, η εισφορά που καταβάλλεται στο ταμείο αλληλεγγύης ανταποκρίνεται πλήρως στον ορισμό αυτό, καθόσον

8 — Ο ορισμός αυτός περιέχεται στην απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 1969 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 2/69 και 3/69, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 59, σκέψη 18), αλλά περιέχει και στοιχεία που είχαν ήδη ληφθεί υπόψη με την απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1962 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 2/62 και 3/62, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου και Βελγίου, τη λεγόμενη απόφαση «άρτος με καρυκεύματα» (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 799). Ο ορισμός αυτός επαναλαμβάνεται παγίως στη μεταγενέστερη νομολογία, μεταξύ άλλων στις αποφάσεις της 27ης Σεπτεμβρίου 1988 στην υπόθεση 18/87, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1988, σ. 5427), και της 30ής Μαΐου 1989 στην υπόθεση 340/87, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1989, σ. 1483), τις οποίες επίσης επικαλείται η προσφεύγουσα.

πρόκειται για χρηματική επιβάρυνση που επιβάλλεται μονομερώς από τη Γερμανία επί των αποβλήτων λόγω του ότι τα απόβλητα αυτά διέρχονται τα γερμανικά σύνορα.

24. Εξάλλου, συνεχίζει η Επιτροπή, εν προκειμένω δεν συντρέχει καμία από τις περιπτώσεις στις οποίες το ίδιο το Δικαστήριο έκρινε ότι μια χρηματική επιβάρυνση, μολονότι επιβάλλεται σε σχέση με διασυνοριακή διακίνηση εμπορευμάτων, δεν καλύπτεται από τον ορισμό της επιβαρύνσεως ισοδυνάμου αποτελέσματος, υπό την έννοια των άρθρων 23 ΕΚ και 25 ΕΚ. Όπως είναι γνωστό, αυτό συμβαίνει όταν η χρηματική επιβάρυνση εντάσσεται στο πλαίσιο ενός γενικού συστήματος εσωτερικών τελών που επιβάλλονται συστηματικά και βάσει των ίδιων κριτηρίων τόσο επί των εγχώριων όσο και επί των εισαγόμενων προϊόντων [9] ή όταν η επιβάρυνση αυτή συνιστά την αντιπαροχή για υπηρεσία που παρέχεται πραγματικά και ατομικά στους επιχειρηματίες, της οποίας το ύψος πρέπει να είναι ανάλογο προς το κόστος της υπηρεσίας αυτής [10], ή, τέλος, όταν πρόκειται για ποσά που εισπράττονται λόγω ελέγχων που διενεργούνται προς εκπλήρωση υποχρεώσεων τις οποίες επιβάλλει η κοινοτική νομοθεσία [11]. Κατά την προσφεύγουσα, η επίμαχη εν προκειμένω εισφορά δεν εμφανίζει κανένα από τα χαρακτηριστικά αυτά.

25. Διαμετρικά αντίθετη είναι βέβαια η άποψη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η οποία υποστηρίζει ότι η εισφορά που καταβάλλεται στο ταμείο αλληλεγγύης, μολονότι φαινομενικά έχει τα χαρακτηριστικά επιβαρύνσεως ισοδύναμου αποτελέσματος με δασμό, δεν εμπίπτει στην πραγματικότητα στην απαγόρευση την οποία προβλέπει η Συνθήκη. Κατά την άποψη της Γερμανικής Κυβερνήσεως δηλαδή, η εν λόγω εισφορά μπορεί να υπαχθεί στη δεύτερη και/ή στην τρίτη από τις περιπτώσεις που παρατίθενται στο προηγούμενο σημείο των προτάσεών μου. Η εισφορά αυτή αποτελεί, συγκεκριμένα, την αντιπαροχή για υπηρεσία που παρέχεται στους εξαγωγείς αποβλήτων και, εν πάση περιπτώσει, πρέπει να εξομοιωθεί με τα ποσά που εισπράττονται στο πλαίσιο ελέγχων που εκτελούνται προς εκπλήρωση υποχρεώσεων που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο.

26. Θα ήθελα ευθύς εξαρχής να επισημάνω ότι δεν αμφισβητείται ότι η επίμαχη εισφορά καλύπτεται, τουλάχιστον υπό αφηρημένη έννοια, από τον ορισμό της επιβαρύνσεως ισοδύναμου αποτελέσματος με δασμό, όπως ο ορισμός αυτός έχει διαμορφωθεί με τη νομολογία του Δικαστηρίου. Κατά συνέπεια, για να αξιολογηθεί το βάσιμο της προσφυγής, δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί το σημείο αυτό· αντίθετα, πρέπει να αναλυθούν λεπτομερώς οι δικαιολογητικοί λόγοι τους οποίους επικαλείται η Γερμανική Κυβέρνηση υπέρ της απόψεώς της, καθώς και οι αντιρρήσεις που προβάλλει συναφώς η Επιτροπή.

Β — *Επί του ανταποδοτικού χαρακτήρα της εισφοράς που καταβάλλεται στο ταμείο αλληλεγγύης*

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

27. Η Γερμανική Κυβέρνηση, για να αποδείξει ότι η εισφορά που καταβάλλεται στο

9 — Η περίπτωση αυτή αποτελούσε, όπως υπενθυμίζει η Επιτροπή, το αντικείμενο της αποφάσεως της 31ης Μαΐου 1979 στην υπόθεση 132/78, Denkavit (Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 985).

10 — Συναφώς η Επιτροπή παραπέμπει στην απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983 στην υπόθεση 158/82, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1983, σ. 3573).

11 — Η περίπτωση αυτή αποτελούσε το αντικείμενο της υποθέσεως 46/76, Bauhuis, στην οποία εκδόθηκε απόφαση στις 25 Ιανουαρίου 1977 (Συλλογή τόμος 1977, σ. 1), και στην οποία επίσης παραπέμπει, μεταξύ πολλών άλλων, η Επιτροπή.

ταμείο αλληλεγγύης συνιστά την ανάλογη αντιπαροχή για την υπηρεσία που παρέχεται στους εξαγωγείς αποβλήτων, υπό την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου [12], λαμβάνει ως αφετηρία του συλλογισμού της την εξής υπόθεση: δεν υπάρχει μεν αμφιβολία ότι ο κανονισμός 259/93 — και, προηγουμένως, η Σύμβαση της Βασιλείας — αποσκοπεί στην προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας, αλλά ταυτόχρονα επιδιώκει επίσης να διευκολύνει την ελεύθερη κυκλοφορία των αποβλήτων, καθόσον καθορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να πραγματοποιούνται οι διασυνοριακές μεταφορές αποβλήτων. Επομένως, τα μέτρα που θεσπίζονται με τον κανονισμό αυτό πρέπει να εξετάζονται ως μέτρα για το άνοιγμα των αγορών [13], μεταξύ των οποίων καταλέγονται ακριβώς η επικουρική ευθύνη που υπέχουν τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93, για τις δαπάνες επανεισαγωγής, διαθέσεως ή αξιοποιήσεως των αποβλήτων στις περιπτώσεις μη ολοκληρώσεως της εξαγωγής ή παράνομης μεταφοράς, τις οποίες αφορούν τα άρθρα 25, παράγραφος 1, και 26, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού. Επομένως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αναλαμβάνοντας την ευθύνη αυτή, συμβάλλει στη δυνατότητα ελεύθερης κυκλοφορίας των αποβλήτων και παρέχει έτσι υπηρεσία στους επιχειρηματίες που ενδιαφέρονται να εξάγουν απόβλητα από το γερμανικό έδαφος.

28. Όπως όμως συνάγεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου, δεν αρκεί η εισφορά να αποτελεί την αντιπαροχή για ορισμένη υπηρεσία, αλλά, επιπλέον, πρέπει να πρόκειται για υπηρεσία που παρέχεται πραγματικά και ατομικά στους επιχειρηματίες. Στην προκειμένη περίπτωση, κατά την καθής κυβέρνηση, η πραγματική και ατομική παροχή της εν λόγω υπηρεσίας προκύπτουν από το γεγονός ότι κάθε εξαγωγέας αποκομίζει, κατά την πράξη της εξαγωγής των αποβλήτων, όφελος από την ύπαρξη της επικουρικής ευθύνης του Δημοσίου. Επομένως, είναι απόλυτα δικαιολογημένο να μετακυλίονται οι δαπάνες για την ευθύνη αυτή, μέσω της καταβολής εισφορών στο ταμείο αλληλεγγύης, στους εξαγωγείς αποβλήτων, δεδομένου μάλιστα ότι ο κανονισμός 259/93 αφήνει πλήρη ελευθερία στα κράτη μέλη ως προς τον καθορισμό των τρόπων χρηματοδοτήσεως.

29. Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, δεν μπορεί να προβληθεί ούτε η αντίρρηση ότι το ταμείο αλληλεγγύης καλείται να παρεμβαίνει, βάσει του άρθρου 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93, κυρίως στις περιπτώσεις παράνομης μεταφοράς αποβλήτων. Συγκεκριμένα, έχει προβληθεί η αντίρρηση ότι η παρέμβαση αυτή αποβαίνει κυρίως προς όφελος των επιχειρηματιών που, αφού δεν έχουν εφαρμόσει τη διαδικασία της κοινοποιήσεως, δεν έχουν καταβάλει ούτε εισφορά στο ταμείο αλληλεγγύης, ενώ αντίθετα η εισφορά επιβαρύνει τους επιχειρηματίες οι οποίοι, ακολουθώντας την εν λόγω διαδικασία, έχουν επίσης προβεί στη σύσταση της υποχρεωτικής εγγυήσεως που προβλέπει το άρθρο 27 του κανονισμού και η οποία επομένως διασφαλίζει καταρχήν την εκ μέρους τους τήρηση των υποχρεώσεων επανεισαγωγής, διαθέσεως ή αξιοποιήσεως [14].

30. Στην ανωτέρω αντίρρηση η καθής κυβέρνηση απαντά κυρίως ότι όποιος ευθύ-

12 — Πέρα από τη νομολογία που παραθέτει η Επιτροπή (βλ. ανωτέρω υποσημείωση 10), η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρεται ειδικότερα στις αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 1977 στην υπόθεση 89/76, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή τόμος 1977, σ. 395), και της 31ης Ιανουαρίου 1984 στην υπόθεση 1/83, IFG (Συλλογή 1984, σ. 349).

13 — Εδώ επαναλαμβάνω κατά λέξη τα υποστηριχθέντα από τον εκπρόσωπο της Γερμανικής Κυβερνήσεως κατά τη συνεδρίαση του Δικαστηρίου της 27ης Ιουνίου 2002.

14 — Βλ. ανωτέρω τα σημεία 10 και 11.

νεται για παράνομη εξαγωγή αποβλήτων οφείλει, εφόσον διαπιστωθεί ότι είναι υπεύθυνος, να επιβαρυνθεί με όλες τις δαπάνες επανεισαγωγής, διαθέσεως ή αξιοποιήσεως των αποβλήτων, πέρα από το ότι υπόκειται επίσης σε ποινικές κυρώσεις. Το σημαντικότερο όμως είναι, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, ότι, αν δεν υφίστατο η επικουρική ευθύνη του Δημοσίου, δεν θα υφίστατο καμία αγορά για τις δραστηριότητες των επιχειρηματιών του οικείου τομέα, διότι η εισαγωγή αποβλήτων δύσκολα θα μπορούσε να γίνει δεκτή από άλλα κράτη. Σε τελική ανάλυση επομένως, η προαναφερθείσα ευθύνη αποβαίνει υπέρ των επιχειρηματιών ακριβώς που προβαίνουν σε εξαγωγές τηρώντας τον κανονισμό, δηλαδή υπέρ των επιχειρηματιών που καταβάλλουν εισφορές στο ταμείο αλληλεγγύης.

31. Η δε αναλογικότητα της αντιπαροχής διασφαλίζεται, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, από το γεγονός ότι ο νόμος με τον οποίο συστάθηκε το ταμείο αλληλεγγύης και η γερμανική κανονιστική απόφαση ορίζουν ότι η καταβαλλόμενη από κάθε επιχειρηματία εισφορά εξαρτάται από το είδος και την ποσότητα των εξαγόμενων αποβλήτων, ενώ προβλέπουν επιπλέον την επιστροφή των ποσών που δεν έχουν χρησιμοποιηθεί για την κάλυψη των διοικητικών δαπανών του ταμείου αλληλεγγύης. Εξάλλου, όπως υπενθυμίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, το ύψος των διαθέσιμων πόρων του ταμείου αλληλεγγύης, το οποίο είχε αρχικά προβλεφθεί να ανέρχεται σε 75 εκατ. γερμανικά μάρκα (DEM) μειώθηκε στη συνέχεια σε 16 εκατ. DEM, προκειμένου ακριβώς να προσαρμοστεί το ύψος των καταβαλλόμενων από τους εξαγωγείς εισφορών στις πραγματικές δαπάνες του ταμείου αλληλεγγύης.

32. Στην ανωτέρω επιχειρηματολογία η Επιτροπή αντιτάσσει ότι η ανάληψη της επικουρικής ευθύνης αποτελεί απλώς την εκπλήρωση συγκεκριμένης υποχρεώσεως που υπέχει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δυνάμει της Συμβάσεως της Βασιλείας και του κανονισμού 259/93 και, επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως υπηρεσία παρεχόμενη στους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες. Εν πάση περιπτώσει, ακόμα και αν μπορούσε να θεωρηθεί ως παροχή υπηρεσίας, ως αποδέκτης της θα μπορούσε να θεωρηθεί ενδεχομένως ολόκληρος ο τομέας, αλλ' όχι οι κατ' ιδίαν και ατομικώς καθοριζόμενοι επιχειρηματίες. Επομένως, ένα τέτοιο συλλογικό όφελος υπέρ των εξαγωγέων αποβλήτων δεν θα μπορούσε, αν ληφθεί υπόψη η απόφαση Lamaire [15], να έχει ως αποτέλεσμα να μην εμπίπτει η καταβαλλόμενη στο ταμείο αλληλεγγύης εισφορά στην προβλεπόμενη από τη Συνθήκη απαγόρευση επιβολής επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος.

2. Η άποψή μου επί της υποθέσεως

33. Φρονώ ότι μπορώ να συμφωνήσω με την ουσία των ανωτέρω αντιρρήσεων. Πράγματι, ούτε εγώ πιστεύω ότι η ανάληψη της επικουρικής ευθύνης από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, σύμφωνα με το άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93, ενέχει ειδικό και καθορισμένο όφελος — που παρέχεται πραγματικά και ατομικά στους εξαγωγείς αποβλήτων, υπό την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου [16] — και ότι η καταβολή της εισφοράς στο ταμείο μπορεί να θεωρηθεί ως η ενδεδειγμένη αντιπαροχή για το εν λόγω όφελος.

15 — Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1994, C-130/93 (Συλλογή 1994, σ. I-3215).

16 — Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, τις αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 1969 στην υπόθεση 24/68, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 55, σκέψη 16), και της 26ης Φεβρουαρίου 1975 στην υπόθεση 63/74, Cadsky (Συλλογή τόμος 1975, σ. 99, σκέψη 6).

34. Πιστεύω ότι υπέρ της ανωτέρω απόψεως συνηγορούν διάφορα επιχειρήματα. Πρώτον, νομίζω ότι πρέπει να σχετικοποιηθεί η έκταση του ισχυρισμού της Γερμανικής Κυβερνήσεως ότι η επικουρική ευθύνη του Δημοσίου αποσκοπεί στη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των αποβλήτων, ώστε να μπορεί μάλιστα να θεωρηθεί ως μέτρο ανοίγματος των αγορών. Πράγματι, η ενδοκοινοτική κυκλοφορία των αποβλήτων δεν βρίσκει έρεισμα στον κανονισμό 259/93, αλλά απευθείας στις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Τούτο αναγνωρίστηκε ρητά από το Δικαστήριο με την απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (τη λεγόμενη «απόφαση για τα απόβλητα της Βαλλονίας») [17], η οποία αναφέρθηκε επανειλημμένα κατά τη διάρκεια της παρούσας διαδικασίας, και δεν αναιρείται από το γεγονός ότι, όπως προκύπτει από την ίδια αυτή απόφαση, επιτρέπεται να επιβάλλονται στην ελευθερία αυτή οι περιορισμοί που δικαιολογούνται από την ιδιαίτερη φύση των αποβλήτων, εν όψει των περιβαλλοντικών προβλημάτων που δημιουργεί η διαχείρισή τους [18].

35. Αντικείμενο όμως του κανονισμού 259/93 ήταν ακριβώς η επιβολή περιορισμών στην ενδοκοινοτική κυκλοφορία αποβλήτων, περιορισμών που στηρίζονται στην ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου, υπό την έννοια του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 174 ΕΚ). Όπως τόνισε το ίδιο το Δικαστήριο με την απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, ο βασικός σκοπός του κανονισμού δεν είναι η διευκόλυνση της κυκλοφορίας των αποβλήτων, αλλά ο περιορισμός της κυκλοφορίας αυτής, μέσω της θεσπίσεως ενός εναρμονισμένου συστήματος διαδικασιών, προς τον σκοπό ικανοποιήσεως των αναγκών αυτών [19].

36. Δεν υπάρχει βέβαια αμφιβολία ότι ο κανονισμός, επιδιώκοντας τους περιβαλλοντικούς σκοπούς του, αποβλέπει επίσης να διασφαλίσει ότι οι περιορισμοί που επιβάλλονται στην κυκλοφορία των αποβλήτων επηρεάζουν το λιγότερο δυνατό τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και, επομένως, αποσκοπεί στη διευκόλυνση των μεταφορών αποβλήτων που πραγματοποιούνται προς επίτευξη του σκοπού αυτού. Είναι όμως προφανές ότι ο σκοπός της ελεύθερης κυκλοφορίας είναι τελείως δευτερεύων έναντι των περιβαλλοντικών σκοπών του κανονισμού, καθόσον αποτελεί μέσο προς επίτευξη των σκοπών αυτών [20].

37. Νομίζω ότι δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι η επικουρική ευθύνη του Δημοσίου κατά το άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού επιτελεί την ουσιώδη λειτουργία της στο πλαίσιο ακριβώς των περιβαλλοντικών αυτών σκοπών, αφού συμβάλλει στη διασφάλιση του ότι καμία διασυνοριακή μεταφορά αποβλήτων δεν θα περατωθεί χωρίς την τήρηση των εγγυήσεων που προβλέπονται από άποψη προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας. Αντίθετα, δεν νομίζω, κατόπιν όσων έχω ήδη εκθέσει, ότι η ευθύνη αυτή εξυπηρετεί τον άλλο σκοπό του κανο-

17 — Απόφαση της 9ης Ιουλίου 1992, C-2/90 (Συλλογή 1992, σ. I-4431, σκέψη 28).

18 — Σκέψεις 30 έως 34.

19 — Απόφαση της 28ης Ιουνίου 1994, C-187/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-2857, σκέψη 26).

20 — Βλ. τα σημεία 46 και 47 των προτάσεων που ανέπτυξε ο γενικός εισαγγελέας Jacobs στις 18 Μαΐου 1994 στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (παρατέθηκε στην προηγούμενη υποσημείωση).

νισμού, δηλαδή τη διευκόλυνση της κυκλοφορίας των αποβλήτων [21]. Στην καλύτερη περίπτωση θα μπορούσε ίσως να θεωρηθεί ότι η ευθύνη αυτή, επειδή ακριβώς αποσκοπεί στη ματαίωση των εξαγωγών που δεν παρέχουν τα κατάλληλα εχέγγυα για την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας, ευνοεί έμμεσα τις εξαγωγές που πραγματοποιούνται σύμφωνα με τον κανονισμό και επομένως παρέχουν τα εχέγγυα αυτά.

38. Νομίζω όμως ότι τα ανωτέρω δεν αρκούν για να γίνει δεκτό ότι, όπως υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, κάθε επιχειρηματίας αποκομίζει, κατά την πράξη της εξαγωγής αποβλήτων, όφελος από τη δυνατότητα που του παρέχει συναφώς η επικουρική ευθύνη του Δημοσίου και ότι αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ο επιχειρηματίας καλείται να συμβάλει στα σχετικά έξοδα. Αυτή η άποψη θα ήταν βάσιμη, αν η ύπαρξη της ευθύνης αυτής αποτελούσε απόρροια της ίδιας της δυνατότητας εξαγωγής αποβλήτων: στην περίπτωση αυτή, θα μπορούσε ο εξαγωγέας να συμπίπτει με τον αποκομίζοντα πραγματικό και ατομικό όφελος από το εν λόγω μέτρο. Τούτο όμως δεν συμβαίνει, όταν, όπως εν προκειμένω, το όφελος που παρέχεται στους επιχειρηματίες συνίσταται απλώς στη βελτίωση των δυνατοτήτων εξαγωγής. Στην περίπτωση αυτή είναι πράγματι πολύ δύσκολο να προσδιοριστεί αν και κατά πόσον η επικουρική ευθύνη του Δημοσίου διευκόλυνε τη συγκεκριμένη εξαγωγή, ώστε να μπορεί να γίνει δεκτό ότι η εισφορά που καταβάλλεται στο ταμείο αλληλεγγύης αποτελεί απλώς το αντάλλαγμα για τη διευκόλυνση αυτή. Με άλλα λόγια, δεν πιστεύω ότι μπορεί να γίνει δεκτό, υπό τις συνθήκες αυτές, ότι κάθε επιχειρηματίας αποκομίζει, όποτε εξάγει απόβλητα, εξειδικευμένο και εξατομικευμένο έναντι όλων των άλλων ενδιαφερόμενων επιχειρηματιών όφελος από την επικουρική ευθύνη του Δημοσίου.

39. Σε τελική ανάλυση, νομίζω ότι η προκειμένη περίπτωση δεν διαφέρει, όπως άλλωστε υπογράμμισε και η Επιτροπή, από την περίπτωση που εξέτασε το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφαση Lamaire [22]. Στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο έπρεπε να απαντήσει στο ερώτημα κατά πόσον η υποχρεωτική εισφορά που κατέβαλλαν σε οργανισμό προωθήσεως των πωλήσεων γεωργικών προϊόντων οι εξαγωγείς των προϊόντων αυτών και η οποία ήταν ανάλογη προς τις εξαγόμενες ποσότητες αποτελούσε επιβάρυνση ισοδύναμου αποτελέσματος με δασμό. Το Δικαστήριο έδωσε καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό, αφού διαπίστωσε ότι η εισφορά αυτή προοριζόταν για τη χρηματοδότηση γενικά της δραστηριότητας εξευρέσεως αγορών, την οποία ασκούσε ο εν λόγω οργανισμός, και ότι επομένως δεν μπορούσε να συνιστά το αντίτιμο ενός ειδικού ή εξατομικευμένου πλεονεκτήματος που παρέχεται στον επιχειρηματία [23]. Δεν μπορεί δηλαδή να αποτελεί τέτοιο πλεονέκτημα η ενδεχόμενη βελτίωση των δυνατοτήτων εξαγωγών των γεωργικών προϊόντων που επιτυγχάνεται χάρη στη δραστηριότητα του οργανισμού προωθήσεως των προϊόντων αυτών.

21 — Εξάλλου, είναι βέβαιο ότι ο γενικός εισαγγελέας δεν αναφερόταν, με το χωρίο των προτάσεών του στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου που παρατέθηκε ανωτέρω, στην επικουρική ευθύνη του Δημοσίου. Ο γενικός εισαγγελέας αναφερόταν ρητά, αντίθετα, σε ορισμένα μέτρα όπως είναι η ομοιόμορφη διαδικασία κοινοποιήσεως των εξαγωγών, το σύστημα σιωπηρής συναινέσεως για την παροχή άδειας εξαγωγής αποβλήτων που προορίζονται για αξιοποίηση, την υποχρέωση αιτιολογήσεως των αντιρρήσεων του κράτους εισαγωγής κ.λπ., δηλαδή σε μέτρα που αναμφίβολα έχουν θετικά αποτελέσματα επί των μεταφορών αποβλήτων οι οποίες πραγματοποιούνται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέτει ο κανονισμός.

22 — Απόφαση προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15.

23 — Σκέψη 19 της αποφάσεως. Συναφώς βλ. τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψεις 15 και 16), όσον αφορά τον ισχυρισμό περί βελτιώσεως της ανταγωνιστικότητας των εισαγωγέων και των εξαγωγέων λόγω του ότι διέθεταν στατιστικές για το εξωτερικό εμπόριο, και Cadsky (σκέψεις 7 και 8), όσον αφορά το ενδεχόμενο βελτιώσεως των δυνατοτήτων εξαγωγών χάρη στη χρησιμοποίηση ενός σήματος ποιότητας επί των προϊόντων που υπόκεινται σε ορισμένους ελέγχους (αμφότερες οι αποφάσεις αυτές παρατέθηκαν ανωτέρω στην υποσημείωση 16).

40. Νομίζω ότι η προκειμένη διαφορά μπορεί να επιλυθεί με ανάλογο συλλογισμό: ένα μέτρο που, όπως η επικουρική ευθύνη του Δημοσίου την οποία προβλέπει το άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93, έχει ως αποτέλεσμα τη βελτίωση των δυνατοτήτων εξαγωγής αποβλήτων από τη Γερμανία μπορεί μεν να ενέχει *γενικό* και *διάχυτο* πλεονέκτημα για ολόκληρη την κατηγορία των επιχειρηματιών που ενδιαφέρονται για εξαγωγές αποβλήτων, αλλά οπωσδήποτε δεν παρέχει κανένα πραγματικό και εξατομικευμένο πλεονέκτημα στους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες. Ο λόγος ακριβώς είναι ότι, όπως τόνισα ανωτέρω [24], μου φαίνεται εξαιρετικά δύσκολο να γίνει συγκεκριμένος συσχετισμός της επικουρικής αυτής ευθύνης και της πραγματοποιήσεως μιας συγκεκριμένης εμπορικής συναλλαγής με αντικείμενο απόβλητα, ώστε να μπορεί να γίνει δεκτό ότι υφίσταται αμφοτεροβαρής σχέση μεταξύ των βελτιωμένων δυνατοτήτων που δημιουργεί η εν λόγω ευθύνη και της εισφοράς που καλούνται να καταβάλουν οι εξαγωγείς.

41. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, φρονώ επομένως ότι η Γερμανική Κυβέρνηση δεν επέτυχε να αποδείξει ότι η εισφορά που καταβάλλεται στο ταμείο αλληλεγγύης συνιστά την ενδεδειγμένη αμοιβή για την πραγματική και εξατομικευμένη υπηρεσία που παρέχεται στους επιχειρηματίες, υπό την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου.

42. Εξάλλου, η ορθότητα του συμπεράσματός μου αυτού επιβεβαιώνεται από τον τρόπο με τον οποίο εκδηλώνεται, κατά το άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93, η παρέμβαση του κράτους και, εν προκειμένω, του ταμείου αλληλεγγύης. Όπως αναφέρθηκε ήδη, μπορεί να γίνει επίκληση της επικουρικής ευθύνης που προβλέπει η εν λόγω διάταξη για την κάλυψη των δαπανών επιστροφής, διαθέσεως ή αξιοποιήσεως των αποβλήτων σε δύο περιπτώσεις: πρώτον, στις περιπτώσεις στις οποίες δεν κατέστη δυνατή η περάτωση της εξαγωγής αποβλήτων σύμφωνα με τους προβλεπόμενους όρους, τους οποίους έχουν αποδεχθεί οι αρμόδιες αρχές των ενδιαφερόμενων κρατών μελών (άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού)· δεύτερον, στις περιπτώσεις παράνομων εξαγωγών αποβλήτων, δηλαδή ουσιαστικά στις περιπτώσεις εξαγωγών που έχουν πραγματοποιηθεί χωρίς προηγούμενη κοινοποίηση και/ή χορήγηση άδειας ή κατόπιν ανακριβούς ή παραπλανητικής κοινοποιήσεως ή με σκοπό τη διάθεση ή αξιοποίηση των αποβλήτων κατά παράβαση των κοινοτικών ή διεθνών κανόνων, εφόσον για την παράνομη αυτή εξαγωγή αποβλήτων υπεύθυνος είναι ο επιχειρηματίας που προέβη στην κοινοποίηση ή είχε την προς τούτο υποχρέωση σύμφωνα με τον κανονισμό 259/93 (άρθρο 26, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού) [25]. Πρέπει όμως να ληφθεί υπόψη αφενός ότι, κατά κανόνα, το ενδεχόμενο δημιουργίας των δαπανών αυτών καλύπτεται από την ειδική εγγύηση που παρέχουν υποχρεωτικά οι εξαγωγείς κατά την κοινοποίηση, σύμφωνα με το άρθρο 27 του κανονισμού, και αφετέρου ότι στην προκειμένη περίπτωση, δυνάμει του γερμανικού νόμου και της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως, οι εξαγωγείς καλούνται επίσης να καταβάλουν συγχρόνως την εισφορά στο ταμείο αλληλεγγύης.

43. Η ίδια όμως η *επικουρικότητα* της εν λόγω ευθύνης, η οποία γεννάται μόνο σε

24 — Βλ. ανωτέρω σημείο 38.

25 — Βλ. ανωτέρω σημεία 7 έως 9.

περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος εξαγωγέας δεν μπορεί να επιβαρυνθεί με τις δαπάνες επιστροφής, διαθέσεως ή αξιοποιήσεως των αποβλήτων, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας — άρα και το ταμείο αλληλεγγύης — καλείται να παρεμβαίνει δυνάμει του άρθρου 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93 σε αυτές ακριβώς τις περιπτώσεις (παράνομης μεταφοράς αποβλήτων) στις οποίες οι ενδιαφερόμενοι εξαγωγείς δεν έχουν καταβάλει εισφορές στο ταμείο αλληλεγγύης ή έστω δεν έχουν καταβάλει τις εισφορές αυτές στο προβλεπόμενο ύψος [26].

44. Δεν μπορεί βέβαια να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να καλείται το ταμείο αλληλεγγύης να παρεμβαίνει επίσης σε περιπτώσεις στις οποίες έχει συσταθεί η υποχρεωτική εγγύηση την οποία προβλέπει το άρθρο 27 του κανονισμού 259/93· η παρέμβαση όμως αυτή θα καθίστατο αναγκαία μόνο αν η εγγύηση αυτή αποδεικνυόταν, για οποιοδήποτε λόγο, ανεπαρκής ή ανενεργή και αν ο ίδιος ο επιχειρηματίας δεν μπορούσε, για οποιοδήποτε λόγο, να αντιμετωπίσει τις σχετικές δαπάνες. Πρόκειται επομένως για ενδεχόμενο του οποίου η επέλευση είναι πολύ λιγότερο πιθανή από ό,τι το ενδεχόμενο παρεμβάσεως του ταμείου αλληλεγγύης στις περιπτώσεις παράνομης μεταφοράς αποβλήτων, στις οποίες είτε δεν υπήρξε καμία κοινοποίηση (και επομένως ο υπεύθυνος επιχειρηματίας δεν είναι, κατά τεκμήριο, γνωστός, η προβλεπόμενη στο άρθρο 27 εγγύηση δεν έχει συσταθεί και η εισφορά δεν έχει καταβληθεί στο ταμείο αλληλεγγύης) είτε η κοινοποίηση είναι ανακριβής ή παραπλανητική (και επομένως δεν έχουν υπολογιστεί ορθά ούτε η εν λόγω εγγύηση ούτε η εισφορά προς το ταμείο αλληλεγγύης).

45. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν αντιλαμβάνομαι σε τι συνίσταται το βέβαιο και συγκεκριμένο πλεονέκτημα που θα μπορούσε να αποκομίζει ο εξαγωγέας που καταβάλλει εισφορά στο ταμείο αλληλεγγύης από την ύπαρξη της επικουρικής ευθύνης του Δημοσίου, ώστε να μπορεί να γίνει δεκτό ότι η εισφορά στο ταμείο αυτό αποτελεί το ενδεδειγμένο αντάλλαγμα για την παροχή του πλεονεκτήματος αυτού.

46. Κατά συνέπεια, κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, φρονώ ότι τα επιχειρήματα της Γερμανικής Κυβερνήσεως, η οποία υποστηρίζει ότι η εισφορά στο ταμείο αλληλεγγύης έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα, πρέπει να απορριφθούν.

Γ — *Επί του ζητήματος αν η επίμαχη εισφορά μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο επιβαλλόμενο από το κοινοτικό δίκαιο προς τον σκοπό της διευκολύνσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων*

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

47. Όπως έχω ήδη αναφέρει [27], η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, για να ανασκευάσει τον ισχυρισμό περί παραβάσεως των άρθρων 23 ΕΚ και 25 ΕΚ, επικαλείται ορισμένες αποφάσεις του Δικαστηρίου, κατά τις οποίες τα τέλη που εισπράττονται για τους ελέγχους κατά την εισαγωγή ή την εξαγωγή τους οποίους επι-

26 — Και φυσικά δεν έχουν προβεί στη σύσταση εγγυήσεως ή ασφάλειας την οποία προβλέπει το άρθρο 27 του κανονισμού ή η συσταθείσα εγγύηση ή ασφάλεια είναι ανεπαρκής.

27 — Βλ. ανωτέρω σημείο 25.

βάλλει το κοινοτικό δίκαιο μπορούν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να μην αποτελούν επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος με δασμούς. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η εισφορά στο ταμείο αλληλεγγύης ανήκει στην κατηγορία αυτή [28]. Ειδικότερα, η κυβέρνηση αυτή υπενθυμίζει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα τέλη αυτά δεν συνιστούν επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος, εφόσον εισπράττονται κατά τη διεξαγωγή ελέγχων οι οποίοι είναι υποχρεωτικοί και ομοιόμορφοι για όλα τα οικεία προϊόντα εντός της Κοινότητας, προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας και αποσκοπούν στη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Επιπλέον, το ύψος των τελών αυτών δεν πρέπει να υπερβαίνει το πραγματικό κόστος των εν λόγω ελέγχων [29].

48. Κατά την καθής κυβέρνηση, εν προκειμένω συντρέχουν όλες αυτές οι προϋποθέσεις. Πρώτα απ' όλα, όπως ακριβώς και οι ανωτέρω αναφερθέντες έλεγχοι, έτσι και η ευθύνη του Δημοσίου προβλέφθηκε από το κοινοτικό δίκαιο προς το συμφέρον της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, με σκοπό να επιτραπεί και να διευκολυνθεί η κυκλοφορία των αποβλήτων, αλλά και να εξυπηρετούνται ταυτόχρονα οι ανάγκες προστασίας του περιβάλλοντος που δημιουργούνται λόγω της ιδιαίτερης φύσης των ίδιων των αποβλήτων. Η ευθύνη αυτή είναι υποχρεωτική και ενιαία για όλα τα απόβλητα εντός της Κοινότητας. Τέλος, το ποσό των εισφορών που προβλέπει ο γερμανικός νόμος δεν υπερβαίνει το κόστος με το οποίο βαρύνεται πράγματι το Γερμανικό Δημόσιο κατά την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ευθύνη του αυτή· κάθε δε εισφορά, αν εξεταστεί εξατομικευμένα, είναι ανάλογη προς το ατομικό όφελος που αποκομίζει κάθε επιχειρηματίας από την ευθύνη αυτή.

49. Η Επιτροπή αντικρούει την επιχειρηματολογία της Γερμανικής Κυβερνήσεως, αρνούμενη ειδικότερα, αν αντιλαμβάνομαι ορθώς τα επιχειρήματά της, ότι μπορεί να γίνει δεκτό ότι σκοπός της επικουρικής ευθύνης που προβλέπεται στο άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93 είναι να επιτραπεί ή να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των αποβλήτων. Η Επιτροπή απορρίπτει επίσης τον ισχυρισμό ότι ο τρόπος υπολογισμού της επίμαχης εισφοράς, όπως καθορίζεται από τον γερμανικό νόμο και τη γερμανική κανονιστική απόφαση, επιτρέπουν την προσαρμογή του ύψους της εισφοράς προς το πραγματικό κόστος του εν λόγω μέτρου, υπό την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου [30].

2. Η άποψή μου επί της υποθέσεως

50. Φρονώ ακόμα μια φορά ότι πρέπει να συμφωνήσουμε κατ' ουσίαν με τις αντιρρήσεις της Επιτροπής, τόσο από την άποψη της εκτιμήσεως του σκοπού που εξυπηρετεί η ευθύνη του Δημοσίου όσο και από την άποψη της σχέσης μεταξύ της επιβαρύνσεως που επιβάλλεται στους εξαγωγείς και του

28 — Η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλείται αφενός την απόφαση Bauhuis (βλ. την υποσημείωση 11), την οποία παραθέτει και η Επιτροπή, καθώς και, μεταξύ άλλων, την απόφαση της 2ας Μαΐου 1990 στην υπόθεση C-111/89, Bakker Hillegom (Συλλογή 1990, σ. I-1735).

29 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8 απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας.

30 — Συναφώς η Επιτροπή επικαλείται την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 28 απόφαση Bakker Hillegom, σκέψη 14.

κόστους που απορρέει από την ευθύνη αυτή, και στη συνέχεια εκθέτω τους λόγους για τους οποίους έχω διαμορφώσει την άποψη αυτή.

α) Επί του χαρακτηρισμού της επικουρικής ευθύνης του Δημοσίου ως μέτρου διευκολύνσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων

51. Πρώτον, πιστεύω και εγώ ότι η επικουρική ευθύνη του Δημοσίου, την οποία προβλέπει ο κανονισμός 259/93, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως μέτρο που αποσκοπεί στη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων (εν προκειμένω, των αποβλήτων) σαν να επρόκειτο για τους ελέγχους τους οποίους αφορούσαν οι αποφάσεις που επικαλείται η Γερμανική Κυβέρνηση. Συγκεκριμένα, όπως ανέφερα ήδη, ακόμα και αν δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να έχει έμμεσα η επικουρική ευθύνη του Δημοσίου το αποτέλεσμα να διευκολύνει τις εξαγωγές αποβλήτων που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της εξυπηρετήσεως του περιβαλλοντικού σκοπού του κανονισμού αυτού, ο πρωταρχικός σκοπός και το πρωταρχικό αποτέλεσμα της ευθύνης αυτής είναι τελείως διαφορετικά [31].

52. Από την επισκόπηση όμως της νομολογίας που αφορά τη νομιμότητα των τελών που εισπράττονται κατά τη διεξαγωγή ελέγχων επί των εισαγόμενων ή εξαγόμενων εμπορευμάτων προκύπτει κατ' ανάγκη η διαπίστωση ότι στις υποθέσεις εκείνες επρόκειτο για μέτρα των οποίων ο *πρωταρχικός και ουσιώδης* σκοπός συνίστατο στην εξάλειψη των — πραγματικών ή δυνητικών — εμποδίων που δημιουργούσε στο ενδοκοινοτικό εμπόριο η μονομερής εφαρμογή μέτρων που ήσαν σύμφωνα με το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 30 ΕΚ). Αυτά είναι τα μέτρα για τα οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι αποσκοπούσαν στη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Τούτο εξάλλου ήταν από κάθε άποψη κατανοητό, διότι, αφού με τους ελέγχους αυτούς επιδιώκεται η εξάλειψη των εμποδίων στο εμπόριο, το γεγονός ότι το κόστος τους επιβαρύνει τους εξαγωγείς ή τους εισαγωγείς, έστω και αν επηρεάζει την τιμή των οικείων εμπορευμάτων, δεν έχει, αυτό καθαυτό, ως αποτέλεσμα να δυσχεραίνει την κυκλοφορία των εμπορευμάτων αυτών, πράγμα που έχουν κυρίως ως αποτέλεσμα οι δασμοί [32].

53. Περιοριζόμενος στις αποφάσεις που παρέθεσαν οι διάδικοι, θα ήθελα π.χ. να τονίσω ότι το Δικαστήριο, με την απόφαση Bauhuis [33], αποφάνθηκε ότι συμβιβάζονταν με την απαγόρευση επιβολής επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος οι επιβαρύνσεις που εισπράττονταν κατά τη διεξαγωγή των υγειονομικών ελέγχων των εξαγόμενων ζώντων ζώων, οι οποίοι πραγματοποιούνταν δυνάμει της οδηγίας 64/432/ΕΟΚ [34], η οποία θέτει ρητά ως σκοπό της την εξάλειψη των εμποδίων που δημιουργούν για το εμπόριο οι διαφορές μεταξύ των νομοθεσιών των κρα-

31 — Βλ. ανωτέρω σημεία 36 και 37.

32 — Βλ. την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 11 απόφαση Bauhuis (σκέψεις 27 έως 31). Τούτο δεν αποκλείει το ενδεχόμενο να επηρεάζεται αρνητικά η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων από την είσπραξη τελών ή άλλων χρηματικών επιβαρύνσεων που αποσκοπούν στην αντιστάθμιση του κόστους ελέγχων της ίδιας κατηγορίας, εφόσον η επιβολή των τελών ή επιβαρύνσεων αυτών αποφασίζεται μονομερώς από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Με την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8 απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας (σκέψεις 14 και 15), το Δικαστήριο πάντως δέχθηκε ότι οι δυσμενείς αυτές επιπτώσεις μπορούν να εξαλειφθούν μόνο με τη θέσπιση κοινοτικών διατάξεων για την εναρμόνιση των τρόπων χρηματοδοτήσεως των ελέγχων αυτών (συναφώς βλ. την προγενέστερη απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, η οποία παρατέθηκε ανωτέρω στην υποσημείωση 12).

33 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 11.

34 — Οδηγία 64/432/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1964, περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών βοοειδών και χοιροειδών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 108).

τών μελών σε σχέση με τις υγειονομικές διατάξεις στον κτηνιατρικό τομέα, χάρη στη θέσπιση ενός εναρμονισμένου συστήματος ελέγχων [35]. Ομοίως, με τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών [36] και Bakker Hillegom [37], το Δικαστήριο δέχθηκε ότι τα τέλη υγειονομικών ελέγχων φυτών προς εξαγωγή, οι οποίοι προβλέπονταν από διεθνή σύμβαση, στην οποία είχαν προσχωρήσει όλα τα κράτη μέλη, με σκοπό την αποφυγή των διπλών ελέγχων στα σύνορα, ήσαν νόμιμα [38]. Ομοίως, με την απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας [39], το Δικαστήριο δέχθηκε ότι ήταν νόμιμη η επιβολή τέλους για την αντιστάθμιση του κόστους των κτηνιατρικών ελέγχων κατά την εισαγωγή ζώων τους οποίους προέβλεπε η οδηγία 81/389/ΕΟΚ στο πλαίσιο εναρμονίσεως με σκοπό την εξάλειψη των τεχνικών εμποδίων που δημιουργούν στο εμπόριο οι διαφορές μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών που ρυθμίζουν τη μεταφορά των ζώων [40].

54. Τελείως διαφορετικοί όμως από τους σκοπούς των ανωτέρω μέτρων είναι οι σκοποί που εξυπηρετεί η επικουρική ευθύνη των κρατών μελών κατά το άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93, η οποία δεν αποτελεί, κατά την άποψή μου, την οποία έχω ήδη εκθέσει [41], μέτρο για τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων υπό την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου στον τομέα των τελών που εισπράττονται κατά τη διενέργεια ελέγχων κατά την εξαγωγή ή την εισαγωγή. Το συμπέρασμα αυτό επιβάλλεται κατά μείζονα λόγο, αν ληφθεί υπόψη ότι εν προκειμένω η έννοια «μέτρο που αποσκοπεί στη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων» οριοθετεί ουσιαστικά την έκταση μιας εξαιρέσεως από τη θεμελιώδη απαγόρευση επιβολής επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος, την οποία επιβάλλουν τα άρθρα 23 ΕΚ και 25 ΕΚ [42]. Η προφανής συνέπεια τούτου είναι ότι η έννοια αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενά και, επομένως, δεν μπορεί να καλύπτει μέτρα που δεν έχουν πρωταρχικώς και κυρίως τον ανωτέρω αναφερθέντα σκοπό.

β) Επί της σχέσεως μεταξύ των επιβαρύνσεων που επιβάλλονται στους επιχειρηματίες και του πραγματικού κόστους του επίμαχου μέτρου

55. Δεύτερον, θεωρώ ότι πρέπει επίσης να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να πληροί η καταβαλλόμενη στο ταμείο αλληλεγγύης εισφορά τη δεύτερη προϋπόθεση που θέτει η νομολογία, δηλαδή την προϋπόθεση σχετικά με τη σχέση μεταξύ του κόστους των ελέγχων και του ύψους του τέλους ή της χρηματικής επιβαρύνσεως που επιβάλλεται στον επιχειρηματία. Όπως είναι γνωστό, με την προπα-

35 — Σκέψεις 16 έως 19.

36 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12.

37 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 28.

38 — Βλ. την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12 απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σκέψεις 11 και 13) και την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 28 απόφαση Bakker Hillegom (σκέψη 11). Πρόκειται για τη διεθνή σύμβαση για την προστασία των φυτών, η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 6 Δεκεμβρίου 1951 (*Συλλογή των Συνθηκών των Ηνωμένων Εθνών*, 1952, αριθ. 1963). Με την απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σκέψη 12) το Δικαστήριο τόνισε εξάλλου ότι η λειτουργία που επιτελεί η εν λόγω σύμβαση είναι ανάλογη με τη λειτουργία της προπαρατεθείσας οδηγίας 64/432.

39 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8.

40 — Σκέψη 12 της αποφάσεως.

41 — Βλ. ανωτέρω σημείο 51.

42 — Την άποψη αυτή εξέφρασε ο γενικός εισαγγελέας Jacobs με τις προτάσεις που ανέπτυξε στις 6 Μαρτίου 1990 στην υπόθεση Bakker Hillegom, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 28 (σημείο 13), μολονότι αναφερόταν στην άλλη προϋπόθεση, δηλαδή στη σχέση μεταξύ κόστους των ελέγχων και ύψους των τελών που εισπράττονται για τη διενέργεια των ελέγχων (σχετικά με την προϋπόθεση αυτή βλ. κατωτέρω).

ρατεθείσα απόφαση Bakker Hillegom, το Δικαστήριο διασαφήνισε την έκταση της προϋποθέσεως αυτής, δεχόμενο ότι η εν λόγω προϋπόθεση «μπορεί να θεωρηθεί ότι συντρέχει μόνον εφόσον υφίσταται *άμεση σχέση* μεταξύ του ύψους του τέλους και του συγκεκριμένου ελέγχου για τον οποίο εισπράττεται το τέλος» και ότι «τέτοια σχέση υφίσταται όταν το ύψος του τέλους υπολογίζεται βάσει της διάρκειας του ελέγχου, του αριθμού των προσώπων που τον διενεργούν, του κόστους του χρησιμοποιούμενου υλικού, των γενικών εξόδων ή ενδεχομένως άλλων παραγόντων ίδιας φύσεως, πράγμα που δεν αποκλείει την κατ' αποκοπήν εκτίμηση του κόστους ενός ελέγχου, παραδείγματος χάρη με τον καθορισμό σταθερής ωριαίας αμοιβής για τη σχετική εργασία» [43]. Επομένως, στον ενδιαφερόμενο επιχειρηματία μπορεί να μετακυλίεται μόνο το *πραγματικό κόστος του συγκεκριμένου ελέγχου* για τον οποίο ο επιχειρηματίας αυτός καλείται να καταβάλει το σχετικό τέλος ή τη σχετική επιβάρυνση.

56. Από τη δικογραφία όμως της υποθέσεως της κύριας δίκης προκύπτει ότι το ύψος της εισφοράς που οφείλει να καταβάλλει κάθε επιχειρηματίας στο ταμείο αλληλεγγύης υπολογίζεται βάσει του βάρους και της φύσεως των εξαγόμενων αποβλήτων και ότι τα ποσά που δεν έχει χρησιμοποιήσει το ταμείο αυτό σε διάστημα τριών ετών επιστρέφονται στους καταβαλόντες κατ' αναλογία των καταβολών τους [44]. Από τον τρόπο με τον οποίο είναι διαμορφωμένο το σύστημα αυτό θα μπορούσε πράγματι να συναχθεί καταρχήν το συμπέρασμα ότι οι επιβαρύνσεις που επιβάλλονται στους εξαγωγείς αποβλήτων ανταποκρίνονται, σε τελική ανάλυση, στις δαπάνες που υφίσταται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά την εκπλήρωση των υποχρεώσεών της που απορρέουν από την επικουρική ευθύνη που προβλέπεται στο άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93 [45]. Θα ήθελα όμως να παρατηρήσω ότι, ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι αυτό όντως συμβαίνει, πρόκειται οπωσδήποτε για αντιστοιχία μεταξύ του *συνολικού ύψους* αφενός των επιβαρύνσεων που επιβάλλονται στους εξαγωγείς και αφετέρου των δαπανών του ταμείου αλληλεγγύης. Η αντιστοιχία αυτή όμως δεν αρκεί για να πληρούται η προϋπόθεση άμεσης σχέσης μεταξύ του τέλους και του κόστους, της οποίας η ύπαρξη, όπως ανέφερα μόλις προηγουμένως, πρέπει να διαπιστώνεται σε κάθε ατομική και συγκεκριμένη περίπτωση.

57. Επιπλέον, εδώ ισχύει επίσης η σκέψη που παρατέθηκε ανωτέρω σε σχέση με μια άλλη έννοια, την έννοια του «μέτρου για τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων». Όπως ακριβώς και η ανωτέρω έννοια, η έννοια «άμεση σχέση» οριοθετεί την έκταση μιας εξαιρέσεως από τη γενική απαγόρευση επιβολής επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος και, επομένως, πρέπει να ερμηνεύεται στενά [46]. Αυτός είναι επομένως ένας άλλος λόγος για τον οποίο πρέπει να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να καλύπτει η έννοια αυτή την περίπτωση στην οποία υφίσταται, όπως εν προκειμένω, μια γενική σχέση μεταξύ του συνολικού ύψους των επιβαρύνσεων που επιβάλλονται στους επιχειρηματίες και του συνολικού ύψους των εξόδων στα οποία υποβάλλεται η διοίκηση.

58. Ανεξάρτητα όμως από τα ανωτέρω, δεν αντιλαμβάνομαι πώς θα μπορούσε να γίνει

43 — Σκέψεις 12 και 13 (η υπογράμμιση δική μου).

44 — Άρθρο 8, παράγραφος 1, έκτο και έβδομο εδάφιο, του γερμανικού νόμου και άρθρο 18 της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως (βλ. επίσης ανωτέρω τα σημεία 14 και 15).

45 — Θα μπορούσε πάντως να προβληθεί η αντίρρηση ότι, ακόμα και για τα ποσά που επιστρέφονται στη συνέχεια στους καταβαλόντες επιχειρηματίες, οι επιχειρηματίες αυτοί τελικά επιβαρύνονται οικονομικά κατά το διάστημα κατά το οποίο τα σχετικά ποσά βρίσκονται στη διάθεση του ταμείου αλληλεγγύης. Αυτή η πρόσθετη επιβάρυνση δεν δικαιολογείται από την άποψη των δαπανών στις οποίες υποβάλλεται το ταμείο για την επιστροφή ή την επεξεργασία των αποβλήτων, υπό την έννοια του άρθρου 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93.

46 — Βλ. ανωτέρω το σημείο 54 και την υποσημείωση 42.

δεκτό, εν όψει της εφαρμοστέας κοινοτικής και γερμανικής ρυθμίσεως, ότι υφίσταται άμεση σχέση, υπό την έννοια της νομολογίας, μεταξύ των επιβαρύνσεων που επιβάλλονται στον εξαγωγέα αποβλήτων και του κόστους της δραστηριότητας που αναπτύσσει συγκεκριμένα η διοίκηση σε σχέση με τον εξαγωγέα αυτόν. Έχω ήδη εκθέσει τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι η ανάληψη της επικουρικής ευθύνης κατά το άρθρο 33, παράγραφος 2, του κανονισμού 259/93 δεν αποτελεί υπηρεσία που παρέχεται ατομικά και πραγματικά σε κάθε εξαγωγέα αποβλήτων. Για τους ίδιους λόγους πρέπει εδώ να γίνει δεκτό ότι δεν υφίσταται τέτοια σχέση μεταξύ επιβαρύνσεων και κόστους. Πράγματι, όπως ανέφερα ανωτέρω, η επικουρική αυτή ευθύνη μπορεί το πολύ να συνεπάγεται ένα συλλογικό και διάχυτο πλεονέκτημα για ολόκληρη την κατηγορία των ενδιαφερόμενων επιχειρηματιών· είναι όμως προφανές ότι δεν είναι δυνατό να προσδιοριστεί αν και κατά πόσον η ευθύνη αυτή έχει παραγάγει αποτελέσματα έναντι συγκεκριμένου επιχειρηματία και, συνεπώς, να προσδιοριστεί το κόστος με το οποίο θα έπρεπε να επιβαρυνθεί ο επιχειρηματίας αυτός [47].

59. Ούτε από τους τρόπους με τους οποίους εκδηλώνεται συγκεκριμένα η παρέμβαση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας κατά το προαναφερθέν άρθρο 33, παράγραφος 2, μπορεί να συναχθεί κανένα διαφορετικό συμπέρασμα. Πράγματι, όπως αναφέρθηκε ήδη, το ταμείο αλληλεγγύης παρεμβαίνει ανεξάρτητα από το αν ο ενδιαφερόμενος επιχειρηματίας έχει καταβάλει εισφορές, και μάλιστα παρεμβαίνει κυρίως στις περιπτώσεις στις οποίες δεν έχει καταβληθεί εισφορά. Επομένως, ούτε από την άποψη αυτή νομίζω ότι μπορεί να συσχετιστεί το ύψος της εισφοράς που καλείται να καταβάλει κάθε επιχειρηματίας με το κόστος της δραστηριότητας που αναπτύσσεται — και μάλιστα όχι πάντοτε — σε σχέση με τον επιχειρηματία αυτό [48].

60. Εν πάση περιπτώσει, πρέπει, κατόπιν των ανωτέρω, να τονίσω ότι, σύμφωνα με το άρθρο 33, παράγραφος 1, του κανονισμού 259/93, οι διοικητικές δαπάνες που οφείλονται στη διαδικασία κοινοποιήσεως των εξαγωγών αποβλήτων και στους ενδεχομένως αναγκαίους ελέγχους βαρύνουν ούτως ή άλλως τους επιχειρηματίες, ανεξάρτητα από την υποχρέωσή τους να καταβάλλουν εισφορά στο ταμείο αλληλεγγύης [49]. Κατά την άποψή μου, με τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η κοινοτική ρύθμιση θα μπορούσαν να συσχετιστούν το πολύ οι δαπάνες αυτές και όχι οι εισφορές προς το ταμείο.

61. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι ούτε στο σημείο αυτό μπορούν να γίνουν δεκτά τα επιχειρήματα της Γερμανικής Κυβερνήσεως.

Δ — *Τελικές παρατηρήσεις*

62. Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων καταλήγω στο συμπέρασμαότι η εισφορά

47 — Βλ. ανωτέρω σημείο 40.

48 — Βλ. ανωτέρω σημεία 43 και 44.

49 — Βλ. την απάντηση που έδωσε η Γερμανική Κυβέρνηση στην αιτιολογημένη γνώμη στις 21 Ιανουαρίου 2000 (παράρτημα 4 του δικογράφου της προσφυγής, σ. 14).

που καταβάλλεται στο ταμείο αλληλεγγύης, που προβλέφθηκε με τον γερμανικό νόμο της 30ής Σεπτεμβρίου 1994, εμπίπτει στην απαγόρευση που προβλέπουν τα άρθρα 23 ΕΚ και 25 ΕΚ και ότι επομένως πρέπει να αναγνωριστεί η παράβαση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

IV — Επί των δικαστικών εξόδων

63. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι φρονώ ότι η προσφυγή πρέπει να γίνει δεκτή, προτείνω στο Δικαστήριο να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα, αφού η Επιτροπή έχει υποβάλει σχετικό αίτημα.

V — Πρόταση

64. Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων προτείνω στο Δικαστήριο να αποφασίσει ως εξής:

«1) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, επιβάλλοντας ως προϋπόθεση για τις αποστολές αποβλήτων από το έδαφός της την υποχρεωτική καταβολή εισφοράς στο ταμείο αλληλεγγύης που συστάθηκε με τον γερμανικό νόμο της 30ής Σεπτεμβρίου 1994, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 23 ΕΚ και 25 ΕΚ.

2) Καταδικάζει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.»