ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 19ης Σεπτεμβρίου 1991 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το Δικαστήριο έχει ήδη ασχοληθεί και προηγουμένως με την παρούσα υπόθεση, στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή ζητεί να διαπιστωθεί ότι το Βασίλειο του Βελγίου, απαγορεύοντας την εναποθήκευση, απόθεση ή απόρριψη στη Βαλλωνία αποβλήτων από άλλα κράτη μέλη ή από άλλες, εκτός της Βαλλωνίας, βελγικές περιφέρειες, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από

1) την οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ., 15/001, σ. 86),

2) την οδηγία 84/631/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 6ης Δεκεμβρίου 1984, για την επιτήρηση και τον έλεγχο των διασυνοριακών μεταφορών επικινδύνων αποβλήτων εντός της Κοινότητας (ΕΕ L 326, σ. 31), και

3) τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ.

2. Οι διάδικοι ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 27ης Νοεμβρίου 1990, οι προτάσεις μου δε αναπτύχθηκαν στις 10 Ιανουαρίου 1991. Εντούτοις, με Διάταξη της 2ας Μαΐου 1991, εκδοθείσα δυνάμει του άρθρου 61 του Κανονισμού Διαδικασίας, το Δικαστήριο διέταξε την επανάληψη της προφορικής διαδικασίας για να δοθεί στους διαδίκους, στα άλλα κράτη μέλη και στα άλλα κοινοτικά όργανα η δυνατότητα να εκφράσουν την άποψή τους επί του ακολούθου ερωτήματος: εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων η κυκλοφορία των μη χρησιμοποιήσιμων και μη ανακυκλώσιμων αποβλήτων, τα οποία στερούνται εμπορικής αξίας, ή μήπως οι εμπορικές συναλλαγές σχετικά με τη διάθεση, την απόθεση ή την καταστροφή των εν λόγω αποβλήτων διέπονται από τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών;

3. Επιπλέον, ζητήθηκε από την Επιτροπή να πληροφορήσει το Δικαστήριο αν προετοιμάζεται η λήψη κοινοτικών νομοθετικών μέτρων όσον αφορά τις ενδοκοινοτικές μεταφορές ή την εναποθήκευση, την απόρριψη ή την απόθεση μη επικινδύνων και μη ανακυκλώσιμων αποβλήτων, καθώς και να ανακοινώσει αν προτίθεται να υποβάλει προτάσεις για τη λήψη μέτρων με σκοπό τον περιορισμό των διασυνοριακών μεταφορών τέτοιων αποβλήτων. Από τη Βελγική Κυβέρνηση ζητήθηκε να απαντήσει στο ερώτημα αν οι επίμαχες στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας διατάξεις (ήτοι η απόφαση της κυβερνήσεως της Βαλλωνίας της 19ης Μαρτίου 1987, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση της 23ης Ιουλίου 1987,) καλύπτουν τα ανακυκλώσιμα ή τα μη ανακυκλώσιμα απόβλητα.

4. Τόσο η Επιτροπή όσο και η Βελγική Κυβέρνηση απάντησαν στα ειδικά ερωτήματα που τους τέθηκαν καθώς και στο γενικό ερώτημα, αλλά κανένα άλλο κράτος μέλος ή κοινοτικό όργανο δεν υπέβαλε παρατηρήσεις. Όσον αφορά το τεθέν στη Βελγική Κυβέρνηση ερώτημα, η κυβέρνηση αυτή απάντησε ότι οι εν λόγω διατάξεις εφαρμόζονται μόνον όσον

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

αφορά τα απόβλητα τα οποία είτε δεν μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν ή να ανακυκλωθούν είτε απλώς δεν επαναχρησιμοποιούνται ή δεν ανακυκλώνονται στην πράξη. Προκύπτει ωστόσο ότι η απόφαση της κυβερνήσεως της Βαλλωνίας ισχύει για τα ανακυκλώσιμα απόβλητα τα οποία δεν προορίζονται προς ανακύκλωση, καθώς επίσης και για τα μη ανακυκλώσιμα απόβλητα. Ως απάντηση στο ερώτημα που της τέθηκε, η Επιτροπή προσκόμισε αντίγραφα ανακοινώσεως της Επιτροπής προς το Συμβουλίο και το Κοινοβούλιο, της 14ης Σεπτεμβρίου 1989, σχετικά με την κοινοτική στρατηγική για τη διαχείριση των αποβλήτων, καθώς και πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου περί της απορρίψεως των αποβλήτων, με ημερομηνία 22 Μαΐου 1991. Η Επιτροπή επέστησε, επίσης, την προσοχή του Δικαστηρίου επί της προτάσεως κανονισμού του Συμβουλίου, σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο της μεταφοράς αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας, καθώς και κατά την είσοδό και την έξοδό τους (ΕΕ 1990, C 289, σ. 9), και επί της προσφάτως εκδοθείσας οδηγίας 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ 1991, L 78, σ. 32).

Τα απόβλητα και η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων

5. Στην παράγραφο 16 των προηγούμενων προτάσεών μου ανέπτυξα την άποψη ότι οι διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων πρέπει να έχουν εφαρμογή σε όλα τα είδη αποβλήτων, ακόμη και σε εκείνα που δεν μπορούν να ανακυκλωθούν ή να επαναχρησιμοποιηθούν. Θα είναι ίσως χρήσιμο να εκφράσω λεπτομερέστερα τους λόγους που με οδήγησαν στην άποψη αυτή, λαμβάνοντας υπόψη τις απαντήσεις των διαδίκων στο ερώτημα του Δικαστηρίου.

6. Οι διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο της Κοινότητας. Κατά το άρθρο 9 της Συνθήκης, η Κοινότητα «βασίζεται επί τελωνειακής ενώσεως που εκτείνεται στο σύνολο των εμπορευματικών συναλλαγών (...)». Εντούτοις, η Συνθήκη δεν δίδει τον ορισμό των «εμπορευματικών συναλλαγών» (σε αντίθεση προς τη Συνθήκη ΕΚΑΧ που περιέχει ορισμό των εννοιών «άνθρακας» και «χάλυβας»). Το γεγονός ότι δεν δίδεται συγκεκριμένος ορισμός αποτελεί, ίσως, ένδειξη του ότι οι σχετικοί όροι πρέπει να ερμηνεύονται ευρέως. Αντίθετα, στο άρθρο 60 της Συνθήκης περιλαμβάνεται ένας έστω μερικός ορισμός των «υπηρεσιών»· Το άρθρο αυτό ορίζει ότι:

«Ως υπηρεσίες νοούνται οι παροχές που κατά κανόνα προσφέρονται αντί αμοιβής, εφόσον δεν διέπονται από τις διατάξεις τις σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των προσώπων.

(...)»

7. Όπως σαφώς προκύπτει από το άρθρο 60, ο όρος «υπηρεσίες» καλύπτει μόνο το μέρος εκείνο των συναλλαγών οι οποίες δεν καλύπτονται από την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των προσώπων: βλ. την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1985 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 60 και 61/84, Cinéthèque (Συλλογή 1985, σ. 2605, σκέψεις 10 και 11). Ο επικουρικός χαρακτήρας των σχετικών με τις υπηρεσίες διατάξεων της Συνθήκης καταδείχθηκε πρόσφατα με την απόφαση της 30ής Απριλίου 1991 στην υπόθεση C-239/90, Boscher, Συλλογή 1991, σ. I-2023). Με την απόφαση κρίθηκε ως ασυμβίβαστη προς το άρθρο 30 της Συνθήκης μια εθνική διάταξη η οποία περιόριζε την πώληση εμπορευμάτων με δημόσια δημο-

πρασία, επιβάλλοντας στον κύριο των εμπορευμάτων την υποχρέωση εγγραφής στα τοπικά εμπορικά μητρώα. Το άρθρο 59 δεν είχε εφαρμογή, παρά το γεγονός ότι ο περιορισμός αυτός αποτελούσε αναμφισβήτητα εμπόδιο στην εφαρμογή των διατάξεων περί παροχής υπηρεσιών από τους εκτιμητές-δημοπράτες προς τους εγκατεστημένους σε άλλο κράτος μέλος πελάτες τους.

8. Συνεπώς, εν προκειμένω έχουν εφαρμογή οι διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, ανεξάρτητα από το αν οι εν λόγω συναλλαγές μπορούν επίσης να οδηγήσουν σε παροχή υπηρεσιών. Ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι η ασχολούμενη με τη διάθεση των αποβλήτων επιχείρηση παρέχει « υπηρεσία », κατά την έννοια της Συνθήκης, προς εκείνον ο οποίος παρήγαγε τα απόβλητα, τούτο δεν αρκεί καθαυτό για να έχουν εφαρμογή επί της συναλλαγής οι σχετικές με την παροχή υπηρεσιών διατάξεις της Συνθήκης. Πράγματι, οι τελευταίες αυτές διατάξεις έχουν εφαρμογή μόνον αν η οικεία συναλλαγή δεν καλύπτεται από τις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες μια συναλλαγή εμπίπτουσα τόσο στις διατάξεις περί κυκλοφορίας των εμπορευμάτων όσο και σε εκείνες της παροχής υπηρεσιών μπορεί να θεωρηθεί ότι καλύπτεται από το άρθρο 59: για παράδειγμα, η περίπτωση κατά την οποία εμπορεύματα μεταφέρονται προσωρινά σε άλλο κράτος μέλος με σκοπό την αποκατάσταση ή την επισκευή τους. Στις περιπτώσεις αυτές η κυκλοφορία των εμπορευμάτων αποτελεί απλώς παρεπόμενη συνέπεια της εν λόγω συναλλαγής. Ωστόσο, όταν, όπως στην υπό κρίση υπόθεση, κύριος σκοπός της συναλλαγής είναι η μόνιμη μετακίνηση του αντικειμένου από ένα κράτος μέλος σε άλλο, με σκοπό την εναποθήκευση, απόθεση ή καταστροφή του, η μετακίνηση των εμπορευμάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι απλώς παρεπόμενη συνέπεια της παροχής υπηρεσιών, ακόμα και αν οι ενέργειες της εναποθηκεύσεως, αποθέσεως ή καταστροφής μπορούν να θεωρηθούν ως « υπηρεσίες » κατά την έννοια της Συνθήκης: βλ. απόφαση της 7ης Μαΐου 1985 στην υπόθεση 18/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1985, σ. 1339, σκέψη 12).

9. Συνεπώς, δύο είναι τα ζητήματα που πρέπει να εξεταστούν: πρώτον, αν τα μη ανακυκλώσιμα απόβλητα αποτελούν πράγματι « εμπορεύματα », όσον αφορά την εφαρμογή της Συνθήκης, και, δεύτερον, αν υπάρχει κάποιο άλλο στοιχείο στις εν λόγω συναλλαγές που να έχει ως αποτέλεσμα την εξαίρεσή τους από το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Θα εξετάσω διαδοχικά τα δύο αυτά ζητήματα.

10. Η απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1968 στην υπόθεση 7/68, Επιτροπή κατά Ιταλίας (ECR 1969, σ. 423), αφορούσε άμεσα τον καθορισμό του όρου « εμπορεύματα ». Στο πλαίσιο της υποθέσεως αυτής, η Ιταλική Κυβέρνηση προέβαλε τον ισχυρισμό ότι αντικείμενα καλλιτεχνικής, ιστορικής, αρχαιολογικής ή εθνογραφικής αξίας δεν είναι « συνήθη εμπορεύματα » και ότι, επομένως, δεν είναι προϊόντα καλυπτόμενα από το άρθρο 16 της Συνθήκης (το οποίο απαγορεύει την επιβολή εξαγωγικών δασμών και επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος). Απορρίπτοντας τον ισχυρισμό αυτό, το Δικαστήριο δέχθηκε με την απόφασή του (σ. 428 και 429) ότι:

« κατά το άρθρο 9 της Συνθήκης η Κοινότητα βασίζεται επί τελωνειακής ενώσεως " που εκτείνεται στο σύνολο των εμπορευματικών συναλλαγών " ·

υπό τον όρο εμπορεύματα, κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, πρέπει να εννοηθούν τα αποτιμητά σε χρήμα προϊόντα που μπορούν να

αποτελέσουν, ως τέτοια, αντικείμενα εμπορικών συναλλαγών·

τα προϊόντα στα οποία αναφέρεται ο ιταλικός νόμος, ανεξάρτητα άλλωστε από τις ιδιότητες που τα διακρίνουν από άλλα αγαθά του εμπορίου, έχουν, εντούτοις, κοινό με αυτά χαρακτηριστικό το ότι είναι αποτιμητά σε χρήμα και μπορούν να αποτελέσουν, έτσι, αντικείμενα εμπορικών συναλλαγών (...)»

11. Αναφερόμενη στο ανωτέρω χωρίο, η Βελγική Κυβέρνηση διατείνεται ότι τούτο δεν αρκεί ώστε τα εν λόγω προϊόντα να αποτελέσουν αντικείμενο εμπορικών συναλλαγών. Πρέπει επίσης να έχουν κάποια «αξία», έκφραση με την οποία ασφαλώς η Βελγική Κυβέρνηση εννοεί μια «θετική» και όχι μια «αρνητική» αξία. Εντούτοις, νομίζω ότι η έκφραση «αποτιμητό σε χρήμα», που περιλαμβάνεται στο ανωτέρω χωρίο, δεν δικαιολογεί συσταλτική ερμηνεία. Δεδομένου του προβλήματος με το οποίο ασχολήθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση 7/68, είναι πρόδηλον ότι η έκφραση «αποτιμητό σε χρήμα» χρησιμοποιήθηκε σε αντίθεση όχι προς τους όρους «άνευ αξίας» ή «με αρνητική αξία», αλλά μάλλον προς τον όρο «μη αποτιμήσιμο σε χρήμα», πράγμα που συμβαίνει στις περιπτώσεις στις οποίες ένα αντικείμενο έχει τόσο μεγάλη (καλλιτεχνική, ιστορική κ.λπ.) αξία ή, ενδεχομένως, τόσο ακαθόριστη ή μη δυνάμενη να εκφραστεί αξία, ώστε να μην μπορεί να αποτιμηθεί σε χρήμα. Όπως τόνισε το Δικαστήριο, όχι μόνο τα οικεία αντικείμενα μπορούσαν να αποτιμηθούν σε χρήμα, αλλά και ο επίμαχος ιταλικός φόρος υπολογιζόταν βάσει της αξίας τους σε χρήμα.

12. Είναι αμφίβολο αν το Δικαστήριο θέλησε να δώσει, στο πλαίσιο της υποθέσεως 7/68, ένα πλήρη ορισμό των «εμπορευμάτων». Είναι όμως σαφές, εν πάση περιπτώσει, ότι αντικείμενα με «αρνητική» αξία (δηλαδή, αντικείμενα ο κύριος των οποίων είναι διατεθειμένος να πληρώσει για να απαλλαγεί από αυτά) μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εμπορικών συναλλαγών. Επιπλέον, οι εμπορικές δραστηριότητες της διαθέσεως και της ανακυκλώσεως των αποβλήτων δεν θα ήταν δυνατές αν δεν μπορούσε να καθοριστεί κάποια τιμή που να δικαιολογεί εμπορικώς τη διενέργεια των ανωτέρω πράξεων σχετικά με τα απόβλητα. Στο πλαίσιο μιας ελεύθερης αγοράς των αποβλήτων, αυτές οι «αρνητικές» τιμές θα καθορίζονται από τις δυνάμεις της αγοράς όπως γίνεται και στην πλέον συνήθη περίπτωση των εμπορευμάτων με θετική αξία. Επομένως, τα απόβλητα μπορούν να αποτιμηθούν σε χρήμα αλλά και να αποτελέσουν το αντικείμενο εμπορικών συναλλαγών. Κατά τη γνώμη μου, συνεπώς, ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι το Δικαστήριο οριοθέτησε πλήρως, στο πλαίσιο της αποφάσεως 7/68, την έννοια «εμπορεύματα», θα ήταν σύμφωνο προς τον σχετικό ορισμό να θεωρηθούν με αρνητική αξία τα αντικείμενα, όπως τα μη ανακυκλώσιμα απόβλητα, ως εμπορεύματα κατά τη Συνθήκη.

13. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η έννοια της αρνητικής τιμής και της αρνητικής αξίας είναι ήδη γνωστή στους οικονομολόγους:

«Αρνητικές ποσότητες υφίστανται στα οικονομικά, όπως και στις άλλες επιστήμες, όταν μια μεταβλητή πέφτει κάτω από το μηδέν και αποκτά αξία μικρότερη από το τίποτα, ώστε η αριθμητική πράξη της προσθέσεως να προκαλεί όχι αύξηση αλλά μείωση. Αυτή η *αλλαγή του προθέματος* μπορεί να αφορά τις περισσότερες από τις οικονομικές ποσότητες. Έτσι, ο πλούτος με την προσθήκη του προθέματος *μείον* μετατρέπεται σε χρέος (...) Ο Jevons προτείνει τη χρησιμοποίηση του όρου «discommodity» για τον προσδιορισμό κάθε

ουσίας ή ενέργειας που είναι το αντίθετο του όρου « commodity » (είδος, εμπόρευμα), δηλαδή *οποιοδήποτε αντικείμενο από το οποίο θέλουμε να απαλλαγούμε,* όπως οι στάχτες και οι ακαθαρσίες των υπονόμων (Theory, 2η έκδοση, σ. 63). Μπορεί να λεχθεί λοιπόν ότι τα εν λόγω αντικείμενα έχουν αρνητική αξία (...) »

(*The New Palgrave: A Dictionary of Economics,* έκδοση Eatwell, Milgate and Newman, Λονδίνο 1987· άρθρο « Negative quantities », δημοσιευθέν στο *Palgrave's Dictionary of Political Economy*).

14. Το επόμενο ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί είναι αν υπάρχει κάποιο στοιχείο των εν λόγω συναλλαγών — ήτοι, εκείνων που συνεπάγονται τη διασυνοριακή μεταφορά μη ανακυκλώσιμων αποβλήτων με σκοπό την εναποθήκευση, απόθεση ή απόρριψή τους — το οποίο να έχει ως αποτέλεσμα την εξαίρεση της υπαγωγής των αποβλήτων από το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 30 έως 36 της Συνθήκης.

15. Παρατηρώ καταρχάς ότι τα διάφορα αντικείμενα μπορούν να υπάγονται στις σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων διατάξεις της Συνθήκης ανεξάρτητα από το αν μεταφέρονται ή όχι πέραν των συνόρων με σκοπό την πώληση ή τη μεταπώληση. Η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων δεν περιορίζεται σε εκείνα τα εμπορεύματα τα οποία ο κύριος τους σκοπεύει να εμπορευθεί στο κράτος μέλος της εισαγωγής· η αρχή αυτή καλύπτει επίσης την εισαγωγή εμπορευμάτων από ιδιώτες με σκοπό την ατομική κατανάλωση: βλ. τις αποφάσεις της 7ης Μαρτίου 1989, υπόθεση 215/77, Schumacher (Συλλογή 1989, σ. 617), και της 7ης Μαρτίου 1990, υπόθεση C-362/88, GB-INNO-BM (Συλλογή 1990, σ. I-667)· βλέπε επίσης τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα Warner στην απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1979, υπόθεση 34/79, Henn και Darby (ECR 1979, σ. 3795, συγκεκριμένα σ. 3827.

16. Ακόμη, πιστεύω ότι θα ήταν λάθος, καταρχήν, να θεωρηθεί ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων περιορίζεται στα αντικείμενα που έχουν θετική αξία. Το δικαίωμα της κυριότητας και οι σχετικές υποχρεώσεις μπορούν να αφορούν και αντικείμενα με αρνητική αξία όπως και όταν πρόκειται για αντικείμενα με θετική αξία. Μεταξύ των ανωτέρω δικαιωμάτων και υποχρεώσεων περιλαμβάνονται εκείνα που συνδέονται με την ασφαλή απαλλαγή από το αντικείμενο. Κατά το εθνικό δίκαιο, ο κύριος ενός αντικειμένου έχει όχι μόνο δικαίωμα προς νόμιμη χρήση του αλλά και το δικαίωμα να αποφασίσει, και πάλι εντός των ορίων του νόμου, για την κατάλληλη μέθοδο διαθέσεως αυτού. Δεν νομίζω ότι μπορεί να γίνει κάποια χρήσιμη διάκριση, όσον αφορά την παρούσα υπόθεση, μεταξύ του δικαιώματος διαθέσεως ενός αντικειμένου διά καταναλώσεως και του δικαιώματος διαθέσεώς του δι' εναποθηκεύσεως, αποθέσεως ή απορρίψεως. Ίσως για έναν οικολόγο το τελευταίο δικαίωμα μπορεί να είναι σημαντικότερο από το πρώτο. Επομένως, κατά την άποψή μου, η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων περιλαμβάνει την ελευθερία διακινήσεως των αντικειμένων πέραν των συνόρων με σκοπό τη διάθεση αυτών φθηνότερα ή ασφαλέστερα σε άλλο κράτος μέλος, όπως περιλαμβάνει και την ελευθερία διακινήσεως των προσωπικών αντικειμένων πέραν των συνόρων με σκοπό την ιδιωτική κατανάλωση, όπως έγινε δεκτό στο πλαίσιο της υποθέσεως 215/87, Schumacher (προπαρατεθείσα στην παράγραφο 15). Επομένως, η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ισχύει όχι μόνο για τα εμπορεύματα τα οποία προορίζονται προς περαιτέρω μεταπώληση, αλλά και για εκείνα που προορίζονται προς κατανάλωση, εναποθήκευση ή διάθεση.

17. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Βελγική Κυβέρνηση επιχείρησε να διακρίνει μεταξύ της κυκλοφορίας αντικειμένων με σκοπό την κατανάλωση σε άλλο κράτος μέλος και της κυκλοφορίας αποβλήτων με σκοπό τη διάθεσή τους. Ισχυρίστηκε, ειδικότερα, ότι η κατανάλωση ενός προϊόντος αποτελεί τον « κύριο σκοπό » των εμπορικών συναλλαγών, οπότε αποτελεί ένα ουσιώδες μέρος του οικονομικού κυκλώματος: παραγωγή, πώληση και κατανάλωση. Επομένως η Βελγική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η παραγωγή και η διάθεση των αποβλήτων δεν αποτελεί ουσιώδες μέρος του κυκλώματος της οικονομικής δραστηριότητας. Δεν μπορώ να δεχθώ αυτή την άποψη. Τόσο η κατασκευή όσο και η κατανάλωση των εμπορευμάτων οδηγούν όχι μόνο στην παραγωγή αντικειμένων με θετική αξία αλλά επίσης, αναπόφευκτα, στη δημιουργία αχρήστων, και μερικές φορές επικίνδυνων, αποβλήτων. Οι αποφάσεις σχετικά με τη διάθεση των αποβλήτων αυτών αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του οικονομικού κυκλώματος, καθόσον σχετίζονται με την κατανάλωση, την παραγωγή ή την πώληση.

18. Συνεπώς, κατά τη γνώμη μου, ως « εμπορεύματα », όσον αφορά την εφαρμογή της Συνθήκης, πρέπει να θεωρούνται όλα τα κινητά ενσώματα αντικείμενα επί των οποίων μπορεί να υπάρξει δικαίωμα κυριότητας και εκ των οποίων απορρέουν σχετικές υποχρεώσεις (και τα οποία, συνεπώς, μπορούν να έχουν αποτιμήσιμη σε χρήμα αξία, είτε θετική είτε αρνητική). Εάν η άσκηση του ανωτέρω δικαιώματος ή η εκπλήρωση των σχετικών υποχρεώσεων συνεπάγεται την επιλογή μεθόδου διαθέσεως και αν η επιλεγείσα μέθοδος προϋποθέτει τη μετακίνηση του αντικειμένου μεταξύ των κρατών μελών, οι εθνικές διατάξεις που περιορίζουν τη σχετική μετακίνηση πρέπει να εξετάζονται όσον αφορά τα άρθρα 30 έως 36 της Συνθήκης.

19. Όπως προανέφερα, θα ήταν όχι μόνο εσφαλμένο, καταρχήν, να θεωρηθεί ότι οι κανόνες της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων περιορίζονται μόνο στα αγαθά που έχουν θετική αξία, αλλά θα ήταν και δυσχερές να εφαρμοσθεί στην πράξη. Όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή, δεν μπορεί να γίνει καμία πρακτική διάκριση, όσον αφορά την παρούσα υπόθεση, μεταξύ ανακυκλωσίμων και μη ανακυκλωσίμων αποβλήτων. Και οι δύο μορφές αποβλήτων μπορεί να είναι προϊόντα με αρνητική αξία, καθόσον και στις δύο περιπτώσεις ο παραγωγός των αποβλήτων ενδέχεται να επιθυμεί να πληρώσει για να απαλλαγεί από αυτά, ήτοι να καταβάλει « αρνητική » τιμή. Στην περίπτωση των μη ανακυκλωσίμων αποβλήτων η τιμή θα είναι, ασφαλώς, πάντοτε αρνητική. Μπορεί όμως να είναι επίσης αρνητική και στην περίπτωση ανακυκλώσεως των αποβλήτων, καθόσον η αξία του παραγόμενου από την ανακύκλωση προϊόντος μπορεί να μην καλύπτει πλήρως τα έξοδα μεταφοράς και επεξεργασίας των αποβλήτων. Σε ορισμένες περιπτώσεις τα απόβλητα μπορεί να είναι ανακυκλώσιμα αλλά να μην προορίζονται για ανακύκλωση. Υπενθυμίζω μάλιστα ότι η απόφαση της κυβερνήσεως της Βαλλωνίας καλύπτει και τέτοια απόβλητα. Η ανακύκλωση μιας δεδομένης ποσότητας αποβλήτων εξαρτάται από ορισμένους μεταβλητούς παράγοντες, στους οποίους περιλαμβάνεται το επίπεδο των τεχνικών γνώσεων, το κόστος των ανταγωνιστικών πρώτων υλών, το κόστος της διαδικασίας ανακυκλώσεως και οι προθέσεις και οι δυνατότητες του διενεργούντος την ανακύκλωση. Επομένως, κατά τη γνώμη μου, είναι δύσκολο σε οριακές περιπτώσεις να γίνει διάκριση μεταξύ διαφόρων κατηγοριών αποβλήτων, ώστε άλλα να θεωρούνται « εμπορεύματα » και άλλα ότι αποτελούν απλώς αιτία για παροχή υπηρεσιών. Πράγματι, σε προηγούμενες υποθέσεις που αφορούσαν απόβλητα, το Δικαστήριο δεν θέλησε, καθώς φαίνεται, να κάνει μια τέτοια διάκριση: βλ. την απόφαση της 10ης Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 172/82, Inter-Huiles (Συλλογή 1983, σ. 555), και την απόφαση της 7ης Ιανουαρίου 1985 στην υπόθεση 240/83 ADBHU (Συλλογή 1985, σ. 531). Στο πλαίσιο της αλληλουχίας αυτής η Επιτροπή παραπέμπει επίσης στην απόφαση της

12ης Μαΐου 1987 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 372 έως 374/84, Traen (Συλλογή 1987, σ. 2141), και στην απόφαση της 28ης Μαρτίου 1990 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-206 και C-207/88, Vessoso και Zanetti (Συλλογή 1990, σ. I-1461)· ωστόσο δεν νομίζω ότι οι υποθέσεις αυτές αφορούσαν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, έστω και έμμεσα.

20. Ακόμη, σε μια αποστολή αποβλήτων μπορεί να περιλαμβάνονται και ανακυκλώσιμα και μη ανακυκλώσιμα απόβλητα ή να περιλαμβάνονται ανακυκλώσιμα απόβλητα, μέρος μόνο των οποίων πράγματι προορίζεται για ανακύκλωση. Κατά τη γνώμη μου, δεν αποτελεί ικανοποιητική λύση να θεωρηθεί ότι ένα μέρος της αποστολής καλύπτεται από τις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων του άρθρου 30 της Συνθήκης, ενώ το υπόλοιπο από το άρθρο 59.

21. Δυσκολίες ανακύπτουν όχι μόνον όσον αφορά τον διαχωρισμό μεταξύ των ανακυκλωσίμων και των μη ανακυκλωσίμων αποβλήτων, αλλά και όσον αφορά τον διαχωρισμό μεταξύ ανακυκλωσίμων αποβλήτων και άλλων πρώτων υλών. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο κανονισμός (ΕΟΚ) 802/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί του κοινού ορισμού της εννοίας της καταγωγής των εμπορευμάτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 02/001, σ. 20), δίδοντας τον ορισμό του εμπορεύματος, ορίζει, στο άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο θ', ότι νοούνται ως εμπορεύματα και τα « απόβλητα και τα απορρίμματα ». Ακόμη, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, διάφορα είδη αποβλήτων περιλαμβάνονται στο κοινό δασμολόγιο, διότι χωρίς αμφιβολία αποτελούν σημαντικές πηγές πρώτων υλών. Ασφαλώς, τα περιλαμβανόμενα στο δασμολόγιο απόβλητα είναι εκείνα τα οποία έχουν συνήθως θετική και όχι αρνητική αγοραία αξία. Δεν νομίζω όμως ότι υπάρχει λόγος διακρίσεως μεταξύ των δύο περιπτώσεων όσον αφορά την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, ιδίως ενόψει του γεγονότος ότι ένα δεδομένο είδος αποβλήτων μπορεί, ανάλογα με τη χρονική περίοδο, να ανήκει στη μία ή την άλλη κατηγορία, σε συνάρτηση με το κόστος και τη δυνατότητα ευρέσεως άλλων πηγών πρώτων υλών.

22. Για όλους τους ανωτέρω λόγους καταλήγω στο συμπέρασμα ότι ο όρος « εμπορεύματα » καλύπτει, όσον αφορά την εφαρμογή της Συνθήκης, και τα μη ανακυκλώσιμα και μη χρησιμοποιήσιμα απόβλητα, καθώς και ότι οι περιορισμοί της κυκλοφορίας τέτοιων αποβλήτων μεταξύ των κρατών μελών διέπονται από τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και όχι από εκείνες που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών. Επομένως, παρά το γεγονός ότι η επίμαχη νομοθεσία εφαρμόζεται αποκλειστικά στα απόβλητα που δεν μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν ή να ανακυκλωθούν ή σε εκείνα τα οποία στην πράξη δεν επαναχρησιμοποιούνται ή δεν ανακυκλώνονται, εξακολουθώ να υποστηρίζω ότι η εν λόγω νομοθεσία αντιβαίνει προς το άρθρο 30 της Συνθήκης.

23. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση έγινε λόγος για τα μέτρα τα οποία μπορεί να λάβει ένα κράτος μέλος για να προφυλάξει ορισμένες περιοχές από την ανεπιθύμητη εισροή μη ανακυκλωσίμων αποβλήτων. Είναι σαφές ότι, σύμφωνα προς πάγιες αρχές, η λήψη τέτοιων μέτρων πρέπει να δικαιολογείται είτε δυνάμει του άρθρου 36 είτε δυνάμει άλλων επιτακτικών αναγκών αναγνωριζόμενων από την κοινοτική νομοθεσία, περιλαμβανομένης της προστασίας του περιβάλλοντος: βλ. την απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988 στην υπόθεση 302/86, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1988, σ. 4607). Αν η δικαιολογία στηρίζεται σε επιτακτικές ανάγκες που δεν περιλαμβάνονται στο άρθρο 36, τα εν λόγω μέτρα πρέπει να εφαρμόζονται αδιακρίτως στα εγχώρια και στα εισαγόμενα απόβλητα. Ακόμα και αν οι σχετικές συναλλαγές θεωρηθούν ως παροχή υπηρεσιών, η δικαιολογία για κάθε σχετικό περιορισμό θα

πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να εξετάζεται σε συνάρτηση με αυτές τις αρχές. Έτσι, το άρθρο 56, το οποίο έχει εφαρμογή στις υπηρεσίες δυνάμει του άρθρου 66, προβλέπει μιαν εξαίρεση από την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών για λόγους δημόσιας υγείας. Όσον αφορά δε τη λήψη μέτρων χωρίς επιβολή δυσμενών διακρίσεων, οι περιορισμοί στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών μπορούν να δικαιολογούνται εφόσον τα μέτρα που λαμβάνονται προς ικανοποίηση επιτακτικών αναγκών εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον (βλ. απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda, Συλλογή 1991, σ. 0000, σκέψη 13).

24. Στο πλαίσιο της εφαρμογής των αρχών αυτών νομίζω ότι σε ορισμένες τουλάχιστον περιπτώσεις μπορεί να δικαιολογηθούν περιορισμοί στη μεταφορά αποβλήτων για περιβαλλοντολογικούς λόγους. Δεδομένου ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί μη περιλαμβανόμενη στο άρθρο 36 επιτακτική ανάγκη, κάθε σχετικό μέτρο πρέπει να επιβάλλεται χωρίς διακρίσεις μεταξύ εγχώριων και ξένων αποβλήτων. Όπως πρότεινα στις προηγούμενες προτάσεις μου, στην παράγραφο 20, η προϋπόθεση αυτή δεν πληρούται όταν πρόκειται για μέτρο το οποίο απλώς περιορίζει τη χρησιμοποίηση των εγκαταστάσεων διαθέσεως αποβλήτων μιας συγκεκριμένης περιφέρειας μόνο στα απόβλητα της ίδιας αυτής περιφέρειας. Μια τέτοια διάταξη ευνοεί σαφώς τα εγχώρια απόβλητα, ιδίως όταν, όπως συμβαίνει όσον αφορά τις αποφάσεις της κυβερνήσεως της Βαλλωνίας, μπορούν να γίνουν δεκτές εξαιρέσεις στις περιπτώσεις των αποβλήτων που προέρχονται από άλλες περιοχές του ίδιου κράτους μέλους. Επομένως, με βάση τα περιστατικά της παρούσας υποθέσεως, τα εν λόγω μέτρα δεν δικαιολογούνται από την προστασία του περιβάλλοντος. Αντίθετα, μια διάταξη έχουσα εφαρμογή σε μια περιφέρεια ενός κράτους μέλους και ορίζουσα ότι τα απόβλητα πρέπει να διατίθενται εντός των ορίων της περιοχής στην οποία παρήχθησαν αποτελεί μέτρο που δεν εισάγει διακρίσεις. Μια τέτοια διάταξη θα μπορούσε να αποτρέψει την εξαγωγή των αποβλήτων από την περιοχή παραγωγής τους σε άλλες περιοχές ή σε άλλα κράτη μέλη, όπως επίσης θα απέτρεπε με τον ίδιο ακριβώς τρόπο τη διάθεση αποβλήτων προερχόμενων από άλλα κράτη ή άλλες περιοχές. Ακόμη, ένα τέτοιο μέτρο θα μπορούσε να δικαιολογηθεί με βάση την ανάγκη μειώσεως του όγκου των διαμετακομιζόμενων αποβλήτων και περιορισμού των περιοχών που χρησιμοποιούνται για τη διάθεση των αποβλήτων. Ασφαλώς, το αν το μέτρο είναι ανάλογο προς τους σκοπούς αυτούς μπορεί να καθορισθεί μόνο σε συνάρτηση με όλες τις σχετικές περιστάσεις.

Πρόσφατη και προτεινόμενη κοινοτική νομοθεσία

25. Όπως ανέφερα στην παράγραφο 4, η Επιτροπή επέστησε την προσοχή του Δικαστηρίου στην ύπαρξη ορισμένων προσφάτων ή προτεινομένων νομοθετημάτων σχετικών με τα απόβλητα. Στις προηγούμενες προτάσεις μου, στις παραγράφους 23 έως 26, εξέτασα ήδη το ψήφισμα του Συμβουλίου της 7ης Μαΐου 1990, σχετικά με την πολιτική διαχείρισης των αποβλήτων (ΕΕ 1990, C 122, σ. 2), και την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο της μεταφοράς αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας, καθώς και κατά την είσοδο και την έξοδό τους (ΕΕ 1990, C 289, σ. 9). Εξακολουθώ να πιστεύω ότι η γενική απαγόρευση εισαγωγής αποβλήτων, την οποία επέβαλε η κυβέρνηση της Βαλλωνίας, δεν δικαιολογείται βάσει του ψηφίσματος του Συμβουλίου ή της προτάσεως κανονισμού, ακόμα και αν η πρώτη από τις ανωτέρω πράξεις ήταν δεσμευτική ή αν η τελευταία είχε ήδη τεθεί σε ισχύ.

26. Με την έκδοση της οδηγίας 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, το Συμβούλιο εκπλήρωσε την υποχρέωση τροποποιήσεως της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, την οποία είχε αναλάβει με το ψήφισμά του της 7ης Μαΐου 1990. Το άρθρο 5 της τροποποιηθείσας οδηγίας ορίζει τα εξής:

« 1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα (...) ώστε να δημιουργηθεί ολοκληρωμένο και κατάλληλο δίκτυο εγκαταστάσεων διάθεσης των αποβλήτων (...) Το δίκτυο αυτό πρέπει να επιτρέπει στην Κοινότητα ως σύνολο να καταστεί αυτάρκης στον τομέα της διάθεσης των αποβλήτων και στα κράτη μέλη να τείνουν χωριστά προς τον στόχο αυτό, λαμβανομένων υπόψη των γεωγραφικών συνθηκών ή της ανάγκης ειδικών εγκαταστάσεων για ορισμένες κατηγορίες αποβλήτων.

2. Το δίκτυο αυτό πρέπει να επιτρέπει ακόμη τη διάθεση των αποβλήτων σε μια από τις πλησιέστερες κατάλληλες εγκαταστάσεις, με χρησιμοποίηση των καταλληλότερων μεθόδων και τεχνολογιών (...) »

Νομίζω ότι η εκ μέρους κράτους μέλους μονομερής απαγόρευση της εισαγωγής αποβλήτων μπορεί να θεωρηθεί ως ασυμβίβαστη προς τη δημιουργία ενός τέτοιου ολοκληρωμένου δικτύου. Ειδικότερα, μια τέτοια απαγόρευση θα είχε ως αποτέλεσμα την αδυναμία διαθέσεως των αποβλήτων αυτών από ένα γειτονικό κράτος μέλος σε κάποια από τις πλησιέστερες κατάλληλες εγκαταστάσεις.

27. Είναι αλήθεια ότι στο άρθρο 5 της τροποποιημένης οδηγίας αναγνωρίζεται ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επιδιώκουν ατομικά τον σκοπό της αυτάρκειας όσον αφορά τη διάθεση των αποβλήτων. Ωστόσο, είναι σαφές ότι ο σκοπός αυτός δεν μπορεί να επιδιώκεται με τρόπο ασυμβίβαστο προς τα άρθρα 30 έως 36 της Συνθήκης. Έτσι, καίτοι η μείωση των διασυνοριακών μεταφορών αποβλήτων μπορεί να αποτελεί θεμιτό σκοπό της κοινοτικής πολιτικής για το περιβάλλον, όμως, η μείωση αυτή δεν μπορεί να επιτευχθεί με ποσοτικούς περιορισμούς στις διασυνοριακές μετακινήσεις. Ορθότερο είναι να επιδιώκεται με βελτίωση των δυνατοτήτων διαθέσεως των απορριμμάτων και, ίσως κατά κύριο λόγο, με περιορισμό της παραγωγής αποβλήτων (βλ. την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της τροποποιημένης οδηγίας). Με άλλα λόγια, πρέπει να επιτυγχάνεται με μείωση των αναγκών εξαγωγής αποβλήτων και όχι με απαγόρευση των εισαγωγών τους από άλλα κράτη μέλη.

28. Ακόμη, ο μνημονευόμενος στο άρθρο 5 σκοπός της εθνικής αυτάρκειας πρέπει να νοείται λαμβανομένων υπόψη των « γεωγραφικών συνθηκών » και « της ανάγκης ειδικών εγκαταστάσεων για ορισμένες κατηγορίες αποβλήτων ». Ο σκοπός δε αυτός πρέπει να επιδιώκεται με την κατάρτιση σχεδίων περί της διαχειρίσεως των αποβλήτων από τα κράτη μέλη, όπως ορίζει το άρθρο 7 της τροποποιημένης οδηγίας. Στο πλαίσιο τέτοιων σχεδίων τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για τον περιορισμό των μετακινήσεων των αποβλήτων (βλ. το άρθρο 7, παράγραφος 3).

29. Συνεπώς, παρά το γεγονός ότι εξακολουθώ να έχω την άποψη ότι η απαγόρευση που θέσπισε η κυβέρνηση της Βαλλωνίας δεν αντιβαίνει προς την οδηγία 75/442/ΕΟΚ, όπως ισχύει σήμερα, τούτο θα πάψει να συμβαίνει μετά την 1η Απριλίου 1993, όταν θα λήξει η προθεσμία θέσεως σε εφαρμογή της οδηγίας, όπως έχει τροποποιηθεί.

30. Η πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί απορρίψεως των αποβλήτων, της 22ας Μαΐου 1991, δεν έχει κανένα άμεσο αποτέλεσμα επί της μεταφοράς των αποβλήτων μεταξύ των κρατών μελών, δεδομένου ότι αφορά την εναρμόνιση των διαδικασιών και των κριτηρίων για τη χρησιμοποίηση αυτής της μεθόδου διαθέσεως των αποβλήτων στα κράτη μέλη. Ωστόσο, είναι σαφές ότι αυτή η εναρμόνιση κριτηρίων με υψηλό επίπεδο της προστασίας του περιβάλλοντος (βλ. τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της προτάσεως οδηγίας) αποτελεί το κατάλληλο συμπλήρωμα στην ελεύθερη διακίνηση των αποβλήτων και μπορεί, κατά κάποιο τρόπο, να εξυπηρετήσει τα συμφέροντα της κυβερνήσεως της Βαλλωνίας.

Συμπέρασμα

31. Επομένως, εμμένω στην άποψή ότι το Δικαστήριο πρέπει:

1) να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο του Βελγίου, απαγορεύοντας την εναποθήκευση, απόθεση ή απόρριψη στη Βαλλωνία αποβλήτων προερχομένων από άλλα κράτη μέλη, στον βαθμό που αυτό επηρεάζει τη μετακίνηση αποβλήτων προερχόμενων από άλλα κράτη μέλη, από άλλες πλην της Βαλλωνίας βελγικές περιφέρειες, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 84/631/ΕΟΚ του Συμβουλίου και το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ·

2) κατά τα λοιπά, να απορρίψει την προσφυγή και

3) να καταδικάσει το Βασίλειο του Βελγίου στα δικαστικά έξοδα.