των οποίων δεν πρέπει καταρχήν να εμποδίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 30 της Συνθήκης, ωστόσο η επίδικη οδηγία δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αποβλέπουσα στην εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων αυτών διότι, αντιθέτως, θέτει σε εφαρμογή την αρχή της αποφυγής βλαβών σε βάρος του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, αρχή η οποία θεσπίζεται όσον αφορά τη δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος με το άρθρο 130 Π, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Επομένως, η οδηγία μπορούσε εγκύρως να εκδοθεί με μόνη βάση το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης.

Το γεγονός ότι ορισμένες διατάξεις της Συνθήκης έχουν επιπτώσεις στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς δεν αρκεί για να θεωρηθεί ότι έχει εφαρμογή το άρθρο 100 Α της Συνθήκης. Πράγματι, η επιλογή της διατάξεως αυτής δεν δικαιολογείται οσάκις η υπό έκδοση πράξη, όπως εν προκειμένω, μόνον παρεμπιπτόντως έχει ως αποτέλεσμα την εναρμόνιση των όρων της αγοράς εντός της Κοινότητας.

3. Κατά το άρθρο 37, τρίτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου ΕΟΚ, η παρέμβαση έχει ως αντικείμενο την υποστήριξη των αιτημάτων του ενός των διαδίκων. Ο όρος αυτός δεν πληρούται όταν τα αιτήματα του παρεμβαίνοντος αποκλίνουν των αιτημάτων του διαδίκου υπέρ του οποίου ασκήθηκε η παρέμβαση, ο δε διάδικος ζητεί την ακύρωση μιας πράξεως στο σύνολό της, καθόσον, βάσει λόγων εντελώς άσχετων προς αυτούς που επικαλείται ο διάδικος, τα αιτήματα αυτά αποβλέπουν στην ακύρωση μιας από τις διατάξεις της προσβαλλομένης πράξεως.

ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
στην υπόθεση C-155/91 *

I — Ιστορικό

1. Η κοινοτική δράση ως προς τα απόβλητα έχει την πηγή της στο πρόγραμμα δράσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στον τομέα του περιβάλλοντος, που υιοθετήθηκε με δήλωση του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνήλθαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου, της 22ας Νοεμβρίου 1973 (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 26). Η δήλωση αυτή, αφορούσε, μεταξύ άλλων, τη δράση σχετικά με τα βιομηχανικά απόβλητα και τα κατάλοιπα καταναλώσεως. Βάσει των άρθρων 100 και 235 της Συνθήκης της ΕΟΚ, το Συμβούλιο εξέδωσε στις 15 Ιουλίου 1975 την οδηγία 75/442/ΕΟΚ, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86).

Λαμβάνοντας υπόψη την κτηθείσα πείρα κατά την εφαρμογή της οδηγίας αυτής από

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

τα κράτη μέλη, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο στις 16 Αυγούστου 1988 πρόταση οδηγίας βασιζόμενη στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης και αποβλέπουσα στην τροποποίηση της προαναφερόμενης οδηγίας του 1975 (ΕΕ C 295, σ. 3). Στις 25 Μαΐου 1989, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε την πρόταση της Επιτροπής υπό την επιφύλαξη ορισμένων τροποποιήσεων που επέφερε στο κείμενο (ΕΕ C 158, σ. 232). Στις 23 Νοεμβρίου 1979, η Επιτροπή τροποποίησε την πρότασή της λαμβάνοντας υπόψη τη γνώμη του Κοινοβουλίου (ΕΕ C 326, σ. 6). Μετά τον καθορισμό ενός «κοινού προσανατολισμού», το Συμβούλιο, με έγγραφο της 9ης Ιουλίου 1990, ζήτησε τη γνώμη του Κοινοβουλίου ως προς τη χρησιμότητα επιλογής του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης ως νομικής βάσεως της υπό έκδοση οδηγίας. Με ψήφισμα εκδοθέν στις 22 Φεβρουαρίου 1991, το Κοινοβούλιο αμφισβήτησε την καταλληλότητα της νομικής βάσεως που πρότεινε το Συμβούλιο και έκρινε ότι η οδηγία έπρεπε να βασίζεται στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης (ΕΕ C 72, σ. 232). Στις 18 Μαρτίου 1991, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 191/56/ΕΟΚ, για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ Ι 78, σ. 32), λαμβάνοντας ως νομική βάση το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης, αντί του άρθρου 100 Α, όπως πρότεινε η Επιτροπή.

2. Η επίμαχη οδηγία περιλαμβάνει στο άρθρο 1 πίνακα κοινών ορισμών μερικών βασικών όρων, περιλαμβανομένων των εννοιών των αποβλήτων, της διαθέσεως και της αξιοποιήσεως. Το άρθρο 2 καθορίζει εν συνεχεία το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, ενώ διευκρινίζει ότι η ρύθμιση της διαχειρίσεως ορισμένων κατηγοριών αποβλήτων είναι δυνατό να γίνει με χωριστές οδηγίες.

Κατά το άρθρο 3, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα ενδεδειγμένα μέτρα για να προωθήσουν, πρώτον, την πρόληψη ή τη μείωση της παραγωγής και της βλαπτικότητας των αποβλήτων και, δεύτερον, την αξιοποίηση των αποβλήτων ως πηγής ενέργειας.

Το άρθρο 4 επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζουν ότι η διάθεση ή η αξιοποίηση των αποβλήτων πραγματοποιείται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να χρησιμοποιούνται διαδικασίες ή μέθοδοι που ενδέχεται να βλάψουν το περιβάλλον. Εξάλλου, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την απαγόρευση της εγκαταλείψεως, της απορρίψεως και της ανεξέλεγκτης διαθέσεως των αποβλήτων.

Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα, σε συνεργασία με άλλα κράτη μέλη εφόσον αυτό παρίσταται αναγκαίο ή σκόπιμο ώστε να δημιουργηθεί ολοκληρωμένο και κατάλληλο δίκτυο εγκαταστάσεων διαθέσεως των αποβλήτων, το οποίο θα λαμβάνει υπόψη τις καλύτερες διαθέσιμες τεχνολογίες που δεν συνεπάγονται υπερβολικό κόστος. Το δίκτυο αυτό πρέπει να επιτρέπει στην Κοινότητα ως σύνολο να καταστεί αυτάρκης στον τομέα της διαθέσεως 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. Βάσει της παραγράφου 2 του άρθρου 5, το δίκτυο αυτό πρέπει να επιτρέπει τη διάθεση των αποβλήτων σε μία από τις πλησιέστερες κατάλληλες εγκαταστάσεις, με χρησιμοποίηση των καταλληλότερων μεθόδων και τεχνολογιών για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος και της δημοσίας υγείας.

Για την επίτευξη των στόχων των άρθρων 3, 4 και 5, οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται, σύμφωνα με το άρθρο 7, να συντάξουν ένα ή περισσότερα σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων. Προς τούτο, τα κράτη μέλη συνεργάζονται, ενδεχομένως, με τα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή. Τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εμποδίζουν μεταφορές αποβλήτων οι οποίες αντιβαίνουν προς τα σχέδια διαχειρίσεως. Ενημερώνουν την Επιτροπή και τα υπόλοιπα κράτη μέλη.

Επιπλέον, η οδηγία εξειδικεύει την υποχρέωση των κρατών μελών να επιβάλλουν σε κάθε εγκατάσταση ή επιχείρηση επεξεργασίας αποβλήτων, περιλαμβανομένης και της αξιοποιήσεως, τη λήψη αδείας, ενώ παρέχει την ευχέρεια, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, να απαλλάσσονται από την άδεια οι εγκαταστάσεις που διαθέτουν οι ίδιες τα απόβλητά τους ή τα αξιοποιούν (άρθρα 9 ως 11). Οι ασχολούμενοι επαγγελματικά με τη συλλογή ή τη μεταφορά αποβλήτων οφείλουν τουλάχιστον να εγγράφονται σε σχετικό μητρώο των αρμοδίων αρχών, πολλοί δε υπόκεινται σε περιοδικούς ελέγχους (άρθρο 13), ενώ μόνον οι επιχειρήσεις διαθέσεως ή αξιοποιήσεως των αποβλήτων οφείλουν να τηρούν μητρώο ως προς την ποσότητα, τη φύση και την καταγωγή των αποβλήτων, καθώς και ως προς τις λεπτομέρειες της δραστηριότητάς τους (άρθρο 14).

Το άρθρο 18 ορίζει ότι η Επιτροπή, όσον αφορά ορισμένα μέτρα εφαρμογής επικουρείται από μία επιτροπή η οποία αντιστοιχεί στη διαδικασία III, εναλλακτική διατύπωση α', της αποφάσεως 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 1987, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ L 197, σ. 33).

Τέλος, η οδηγία περιλαμβάνει παραρτήματα ως προς τις κατηγορίες των αποβλήτων και της εργασίας διαθέσεως και αξιοποιήσεως.

Π — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

1. Η προσφυγή της Επιτροπής πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 11 Ιουνίου 1991.

2. Με διατάξεις της 30ής Σεπτεμβρίου και 5ης Νοεμβρίου 1991, το Δικαστήριο επέτρεψε στο Βασίλειο της Ισπανίας να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να παρέμβει προς υποστήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής.

3. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την οδηγία 91/156 του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, περί των στερεών αποβλήτων,

— να αποφανθεί ότι οι διατάξεις της οδηγίας αυτής θα εξακολουθήσουν να παράγουν αποτελέσματα έως ότου το Συμβούλιο θεσπίσει οδηγία σύμφωνη με την απόφαση που θα εκδώσει το Δικαστήριο στην παρούσα υπόθεση,

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, παρεμβαίνον, ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την οδηγία 91/156, για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, περί των στερεών αποβλήτων, καθόσον αυτή στηρίζεται σε εσφαλμένη νομική βάση,

— να ακυρώσει το άρθρο 18, όπως περιλαμβάνεται στο άρθρο 1 της οδηγίας 91/156, καθόσον η προβλεπόμενη σ' αυτό διαδικασία της επιτροπής κανονιστικών ρυθμίσεων δεν είναι σύμφωνη προς τη Συνθήκη,

— να καταδικάσει το καθού στα δικαστικά έξοδα.

Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη,

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Το Βασίλειο της Ισπανίας, παρεμβαίνον, ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή περί ακυρώσεως της οδηγίας 91/156 91/156 που άσκησε η Επιτροπή,

— να καταδικάσει το προσφεύγον κοινοτικό όργανο στα δικαστικά έξοδα, περιλαμβανομένων και των εξόδων του παρεμβαίνοντος.

4. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

1. Η Επιτροπή βασίζει την προσφυγή της στην παράβαση ουσιωδών τύπων προβλεπόμενων στη Συνθήκη, λόγω του ότι η οδηγία 91/156 βασίζεται στο άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης αντί στο άρθρο 100 Α της ίδιας Συνθήκης.

Συναφώς, υπενθυμίζει ότι το άρθρο 100 Α ορίζει ότι το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, ενώ το άρθρο 130 Ρ ορίζει ότι το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα, προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Κατά την Επιτροπή, επομένως, η αντιδικία ως προς τη νομική βάση δεν έχει εντελώς τυπικό περιεχόμενο καθόσον τα άρθρα 100 Α και 130 Ρ περιλαμβάνουν διαφορετικούς κανόνες για τη διαμόρφωση της βουλήσεως του Συμβουλίου και της συμμετοχής του Κοινοβουλίου στη διαδικασία λήψεως αποφάσεως.

α) Κριτήρια προσδιορισμού της νομικής βάσεως μιας κοινοτικής πράξεως

Συναφώς, η Επιτροπή προβάλλει ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (απόφαση της 29ης Μαρτίου 1990, C-62/88, Ελληνική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1990, σ. I-1527, σκέψη 13, και απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 10, γνωστή ως υπόθεση «διοξειδίου του τιτανίου»), η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως πρέπει να στηρίζεται σε στοιχεία αντικειμενικά, που να επιδέχονται δικαστικό έλεγχο. Έτσι,

θεωρεί ότι δεν είναι ο κύριος σκοπός μιας πράξεως που προσδιορίζει την επιλογή της νομικής βάσεως — κριτήριο του οποίου η εκτίμηση εξακολουθεί πάντοτε να υπόκειται σε υποκειμενικές σκέψεις —, αλλά, κυρίως, το αντικείμενο ή, με άλλα λόγια, το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα της πράξεως ενόψει των ειδικών στόχων που επιδιώκονται με τις οικείες διατάξεις της Συνθήκης. Επομένως, δεν συντρέχει λόγος να αναζητείται ο προσδιορισμός του σημαντικότερου σκοπού στην επίμαχη οδηγία.

β) Η σχέση μεταξύ των άρθρων 100 Α και 130 Ρ

Η Επιτροπή διευκρινίζει εν συνεχεία ότι σκοπός του άρθρου 100 Α είναι να εξοπλίσει την Κοινότητα με ένα κατάλληλο και αποτελεσματικό εργαλείο προς επίτευξη του στόχου του άρθρου 8 Α. Έτσι, εκτός από τις ειδικές διατάξεις ως προς τη διαδικασία, καθορίζει τις ειδικές ουσιαστικές προϋποθέσεις για την εναρμόνιση των νομοθεσιών που πρέπει να γίνει προς επίτευξη του σκοπού αυτού:

— η εναρμόνιση πρέπει να πραγματοποιηθεί σε υψηλό επίπεδο, όσον αφορά τις εθνικές διατάξεις σχετικά με ορισμένες μη οικονομικές απαιτήσεις ικανές είτε να δικαιολογήσουν, ενδεχομένως, τη διατήρηση εμποδίων στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, είτε να δημιουργήσουν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό· μεταξύ των απαιτήσεων αυτών αναφέρονται, ιδίως, οι απαιτήσεις προστασίας του περιβάλλοντος (παράγραφος 3)·

— οι δυνατότητες ενός κράτους μέλους να εφαρμόζει υψηλότερες προδιαγραφές περιορίζονται προκειμένου να διασφαλισθεί ότι η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς δεν τίθεται σε κίνδυνο: οι εθνικές διατάξεις πρέπει να δικαιολογούνται από «σοβαρές» ανάγκες και υπόκεινται σε διαδικασία ελέγχου εκ μέρους της Επιτροπής και, ενδεχομένως, του Δικαστηρίου (παράγραφος 4).

Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 100 Α, με το εξισορροπημένο καθεστώς του το οποίο επιτρέπει τη συνδιαλλαγή των δύο στόχων προστασίας του περιβάλλοντος και εγκαθιδρύσεως της εσωτερικής αγοράς, αντικαθιστά το άρθρο 100 και, ενδεχομένως, τα άρθρα 100 και 235, στα οποία το Συμβούλιο είχε βασίσει τη νομοθεσία για την οποία γίνεται λόγος πριν από την έναρξη της ισχύος της Ενιαίας Πράξεως. Άλλωστε, το ότι η παράγραφος 3 του άρθρου αυτού αναφέρεται ρητά στο περιβάλλον συνιστά περισσότερο συγκεκριμένη και ενισχυμένη έκφραση — προς διασφάλιση της πραγματικής της εφαρμογής — της γενικής αρχής, η οποία επαναλαμβάνεται στο άρθρο 130 Π, παράγραφος 2, κατά την οποία όλα τα κοινοτικά μέτρα πρέπει να ανταποκρίνονται στις επιταγές προστασίας του περιβάλλοντος.

Αντιθέτως, η Επιτροπή θεωρεί ότι αντικείμενο του άρθρου 130 Ρ είναι να προικίσει την Κοινότητα με ρητή αρμοδιότητα, και επικουρική, για κάθε άλλη δράση που εμπίπτει στην πολιτική περιβάλλοντος που πρέπει να αναληφθεί σε κοινοτικό επίπεδο. Αυτό είναι ήδη πρόδηλο από την ίδια τη διατύπωση του άρθρου. Αντί να υποχρεώνει το Συμβούλιο να λάβει συγκεκριμένα μέτρα ή να πραγματοποιήσει ειδικό στόχο, του αφήνει κάθε διακριτική ευχέρεια να αποφασίζει αν μια δράση επιβάλλεται και ποιά δράση θεωρεί ενδεχομένως αναγκαία. Εξάλλου, τα άρθρα 130 Π και 130 Σ καθορίζουν

τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες αναλαμβάνεται η δράση αυτή και τα όρια των αποτελεσμάτων της. Συναφώς, δύο διατάξεις είναι ιδιαίτερα σημαντικές:

— το άρθρο 130 Π, παράγραφος 4, πρώτη φράση, που εξαρτά τη δράση της Κοινότητας από την αρχή της επικουρικότητας.

Η Κοινότητα δρα στον τομέα του περιβάλλοντος εφόσον οι στόχοι μπορούν να πραγματοποιηθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο παρά σε επίπεδο των κρατών μελών μεμονωμένως. Είναι σαφές ότι το ζήτημα αυτό δεν τίθεται καν σε κάθε περίπτωση όπου γίνεται λόγος για δημιουργία των προϋποθέσεων μιας εσωτερικής αγοράς χωρίς σύνορα και χωρίς στρεβλώσεις του ανταγωνισμού·

— Το άρθρο 130 Σ, το οποίο παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια, στον τομέα που διέπεται από κοινοτική νομοθεσία, θεσπισθείσα βάσει του άρθρου 130 Ρ, να διατηρούν και να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας που συμβιβάζονται με τη Συνθήκη· όμως, μια τέτοια διάταξη μπορεί να αφορά πράξεις στον τομέα εναρμονίσεως των νομοθεσιών που έχουν σκοπό να διασφαλίσουν την εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Η Επιτροπή εμμένει, επομένως, στο ότι το άρθρο 100 Α συνιστά ειδική νομική βάση, σε σχέση με το άρθρο 130 Ρ, για κάθε πράξη στον τομέα προστασίας του περιβάλλοντος που εντάσσεται συγχρόνως στο πλαίσιο της πραγματοποιήσεως ή της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, ανεξάρτητα από τον «κύριο» στόχο που ήταν δυνατό να της αποδοθεί. Το γεγονός και μόνον ότι η πράξη αφορά την εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς θα πρέπει να αρκεί για να διαπιστωθεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 100 Α έχουν εφαρμογή. Κατά την Επιτροπή, το αποτέλεσμα της επίμαχης οδηγίας είναι αυτό που φαίνεται να προσδιορίζει, σε τελική ανάλυση, την επιλογή του άρθρου 100 Α ως νομικής βάσεως μιας πράξεως η οποία, ανεξάρτητα από τους άλλους σκοπούς της, αφορά την εσωτερική αγορά.

γ) Η ανάλυση της οδηγίας 91/156

Η Επιτροπή παρατηρεί εν συνεχεία ότι η οδηγία 91/156 πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 100 Α της Συνθήκης. Κατ' αυτήν, τρία κριτήρια πρέπει να πληρούνται ώστε ένα κοινοτικό μέτρο σχετικό με την προστασία του περιβάλλοντος να εμπίπτει στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης. Θα πρέπει να αποδειχθεί ότι

— πρόκειται για πράξη εναρμονίσεως των εθνικών διατάξεων,

— το μέτρο συμβάλλει, με τον στόχο του, στη συντέλεση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς,

— δεν υπάρχει ειδικότερη διάταξη στον τομέα της εσωτερικής αγοράς.

Όσον αφορά το πρώτο στοιχείο, η Επιτροπή προβάλλει ότι η οδηγία καθιερώνει έναν και μόνον ορισμό των αποβλήτων και

των σχετικών με αυτά δραστηριοτήτων (παραγωγός, κάτοχος, διαχείριση, διάθεση, αξιοποίηση, συλλογή) για όλα τα κράτη μέλη. Πέρα από την εναρμόνιση αυτή η οποία μπορεί να έχει άμεση επίπτωση επί των κινήσεων των προϊόντων (εμπορεύματα/απόβλητα), η οδηγία προβλέπει, επιπλέον, κοινούς κανόνες ως προς τις συνθήκες βιομηχανικής παραγωγής, την επεξεργασία των αποβλήτων και κυρίως, τη μεταφορά των αποβλήτων. Με το περιεχόμενό της, επίσης, στοχεύει την προσέγγιση των όρων ανταγωνισμού, αφενός, και την κατάργηση των εμποδίων στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών, αφετέρου, δηλαδή τα δύο στοιχεία που συνιστούν την εσωτερική αγορά.

Όσον αφορά την προσέγγιση των όρων ανταγωνισμού, η Επιτροπή παραπέμπει κυρίως στις υποχρεώσεις των κρατών μελών να προωθήσουν την πρόληψη ή τη μείωση παραγωγής αποβλήτων (άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α) και να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να απαγορεύσουν την εγκατάλειψη, την απόρριψη και την ανεξέλεγκτη διάθεση των αποβλήτων (άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο), πράγμα που αποκλείει οι βιομηχανίες ενός κράτους μέλους να απολαύουν πλεονεκτημάτων στο επίπεδο του κόστους παραγωγής από μόνο το γεγονός ότι η κανονιστική ρύθμιση ως προς την επεξεργασία των αποβλήτων είναι λιγότερο αυστηρή. Κατά την Επιτροπή, τα εναρμονιστικά αποτελέσματα της οδηγίας ως προς την ανταγωνιστική κατάσταση των βιομηχανιών στα κράτη μέλη τονίζονται από το γεγονός ότι, βάσει του άρθρου 15, ο κάτοχος ή ο παραγωγός του προϊόντος που παράγει τα απόβλητα πρέπει να φέρει το κόστος για τη διάθεσή τους.

Η Επιτροπή παρατηρεί εξάλλου ότι, για να καταστήσει περισσότερο συγκεκριμένη την εναρμόνιση που απορρέει από την υποχρέωση του άρθρου 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η διάθεση ή η αξιοποίηση των αποβλήτων γίνεται χωρίς κίνδυνο για την υγεία του ανθρώπου και χωρίς κίνδυνο για το περιβάλλον, η οδηγία επιβάλλει τη λήψη αδείας για οποιαδήποτε επεξεργασία των αποβλήτων (άρθρο 9).

Όσον αφορά την εξάλειψη των εμποδίων στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι στόχος της οδηγίας δεν είναι φυσικά να προωθήσει τις μετακινήσεις αποβλήτων στην Κοινότητα. Αντιθέτως, κατά την Επιτροπή, πρόκειται για περιορισμό των μετακινήσεων αυτών κατά το μέτρο που απαιτείται για την προστασία του περιβάλλοντος και σύμφωνα με την υποχρέωση πραγματοποιήσεως της εσωτερικής αγοράς. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η οδηγία διακρίνει μεταξύ, αφενός, των αναχρησιμοποιήσιμων αποβλήτων και, αφετέρου, των συνθηκών διαθέσεως των αποβλήτων.

Κατά την Επιτροπή, όλα τα απόβλητα και η επεξεργασία τους καλύπτονται από την υποχρέωση των κρατών μελών να καταρτίζουν προγράμματα διαχειρίσεως σε συνεργασία, ενδεχομένως, με τα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή (άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 2). Μόνον τα απόβλητα που προορίζονται προς συλλογή αποτελούν αντικείμενο ειδικών διατάξεων ως προς τους περιορισμούς στις μετακινήσεις (άρθρο 7, παράγραφος 3).

Ως προς τα τελευταία αυτά απόβλητα, η Επιτροπή παραπέμπει στην υποχρέωση των κρατών μελών να δημιουργήσουν ολοκληρωμένο και κατάλληλο δίκτυο εγκαταστάσεων που επιτρέπει τη διάθεση των αποβλήτων σε μία από τις πλησιέστερες εγκαταστάσεις (άρθρο 5). Χάρη στην εναρ-

μόνιση στο επίπεδο των εγκαστάσεων, το προβλεπόμενο από την οδηγία καθεστώς είναι σε θέση να εξασφαλίζει ότι οι μετακινήσεις αποβλήτων μειώνονται στο ελάχιστο υπό συνθήκες πραγματικής εσωτερικής αγοράς.

Αντιθέτως, όσον αφορά τα αναχρησιμοποιήσιμα ή ανακυκλώσιμα απόβλητα, για τα οποία η οδηγία δεν προβλέπει ειδικές διατάξεις, με εξαίρεση το άρθρο 3, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β, θα ήταν αντίθετο προς τους στόχους της οδηγίας να περιοριστεί η μεταφορά των αποβλήτων προς την εγκατάσταση αξιοποιήσεως που προσφέρει τους καλύτερους όρους, αν ληφθεί υπόψη η τιμή μεταφοράς.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η οδηγία αφορά, παρά τους στόχους που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος, την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, αν ληφθούν υπόψη τα ειδικά χαρακτηριστικά που εμφανίζουν τα απόβλητα σε οικονομικό επίπεδο.

Τέλος, η Επιτροπή επαναλαμβάνει ότι το άρθρο 130 Ρ απλώς συμπληρώνει τα μέτρα δράσεως της Κοινότητας για τα μέτρα τα οποία δεν βρίσκουν νομική θεμελίωση σε άλλη διάταξη της Συνθήκης. Η διατύπωση του άρθρου 130 Π, παράγραφος 1 — «η δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος» —, δεν συγκρίνεται επομένως με κοινή πολιτική της οποίας η νομική βάση συνιστά lex specialis σε σχέση με το άρθρο 100 Α.

Ως συμπέρασμα, η Επιτροπή θεωρεί ότι το σύστημα που καθιερώνεται με την οδηγία, γενικά και υπό την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων άλλων οδηγιών περί των επικινδύνων αποβλήτων, υλοποιεί την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προς αξιοποίηση αποβλήτων και εξαρτά από όρους σύμφωνους προς την εσωτερική αγορά την κυκλοφορία των αποβλήτων που προορίζονται προς διάθεση. Όλα αυτά βασίζονται στην εναρμόνιση των εθνικών διατάξεων σχετικά με τις συνθήκες υπό τις οποίες μπορεί να γίνει η επεξεργασία των αποβλήτων, εξαλείφοντας έτσι τις στρεβλώσεις ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά. Επομένως, η Επιτροπή θεωρεί ότι το άρθρο 100 Α είναι το μόνο που προσφέρεται ως νομική βάση μιας τέτοιας οδηγίας.

δ) Επί των αποτελεσμάτων της ακυρώσεως

Δεδομένου ότι η ακύρωση της οδηγίας μπορεί να δημιουργήσει σημαντικούς κινδύνους για την ασφάλεια δικαίου τόσο των κρατών μελών που είναι διατεθειμένα να μεταφέρουν την οδηγία στο εσωτερικό τους δίκαιο, όσο και για τους επιχειρηματίες οι οποίοι, ενόψει της μεταφοράς αυτής, οφείλουν από τώρα να λάβουν μέτρα, μεταξύ άλλων, σε επίπεδο επενδύσεων, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να χρησιμοποιήσει, κατ' αναλογία, το άρθρο 174, παράγραφος 2, και να διατάξει τη συνέχιση των αποτελεσμάτων της ακυρωθείσας οδηγίας.

2. Το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο* υπενθυμίζει, πρώτον, ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η νομική βάση μιας πράξεως καθορίζεται σε συνάρτηση με το περιεχόμενό της και τον σκοπό της, το δε Συμβούλιο δεν μπορεί να επιλέξει τη νομική βάση στηριζόμενο στην υποκειμενική πεποίθηση ότι ένας από τους σκοπούς που επιδιώκονται με την πράξη είναι περισσότερο σημαντικός, ή «ουσιώδης», σε σχέση με τον άλλο ή τους άλλους σκοπούς.

Κατά το Κοινοβούλιο, οι ουσιαστικές διατάξεις της οδηγίας αφορούν συγχρόνως τη διαχείριση των αποβλήτων εντός της Κοινότητας και την προστασία του περιβάλλοντος. Είναι προφανές, για παράδειγμα, ότι η ανάπτυξη καθαρών τεχνολογιών και η παραγωγή προϊόντων που συμβάλλουν το λιγότερο δυνατό στην αύξηση της ποσότητας και της βλαπτικότητας των αποβλήτων θα έχει σημαντικά αποτελέσματα επί των όρων ανταγωνισμού στη βιομηχανική παραγωγή και, επομένως, στη δημιουργία και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Είναι επίσης προφανές ότι τα μέτρα πρέπει να συμβάλλουν στη μείωση ή την εξάλειψη της μολύνσεως την οποία προκαλούν τα απόβλητα που προκύπτουν από τις βιομηχανικές μεθόδους. Συνεπώς, το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι, από το περιεχόμενό της, η οδηγία αφορά όχι μόνο την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και τη δημιουργία και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Όσον αφορά τους στόχους της επίδικης οδηγίας, το Κοινοβούλιο παρατηρεί ότι, με την όγδοη αιτιολογική σκέψη, το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι οι σκοποί αυτοί είναι πολλαπλοί, χωρίς ωστόσο να εξειδικεύσει τον σημαντικότερο. Κατά το Κοινοβούλιο, η οδηγία επιδιώκει αδιακρίτως σκοπούς «εσωτερικής αγοράς», δηλαδή τη βελτίωση των όρων ανταγωνισμού, τη δημιουργία και τη λειτουργία μιας εσωτερικής αγοράς αποβλήτων και τον στόχο της καλύτερης προστασίας του περιβάλλοντος. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι η επίδικη οδηγία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 100 Α.

Δεύτερον, το Κοινοβούλιο αμφισβητεί το ότι η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 18 της επίμαχης οδηγίας συνάδει προς τη Συνθήκη. Συναφώς, προβάλλει ότι, με την αρχική της πρόταση οδηγίας (ΕΕ 1988, C 295, σ. 3), η Επιτροπή είχε προβλέψει ότι οι αναγκαίες τροποποιήσεις για την προσαρμογή της οδηγίας στην επιστημονική και τεχνική πρόοδο θα θεσπισθούν σύμφωνα με τη διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής (διαδικασία Ι της προαναφερθείσας αποφάσεως 87/373). Διατυπώνοντας στις 25 Μαΐου 1989 τη γνώμη του επί της προτάσεως αυτής, το Κοινοβούλιο ενέκρινε την προταθείσα διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής (ΕΕ C 158, σ. 232). Αντιθέτως, όταν εξέτασε την τροποποίηση της νομικής βάσεως τον Φεβρουάριο του 1991, απέφυγε να αποφανθεί επί της διαδικασίας της επιτροπής κανονιστικών ρυθμίσεων (διαδικασία ΙΙΙ, εναλλακτική διατύπωση α, της προαναφερθείσας αποφάσεως 87/373) που το Συμβούλιο είχε την πρόθεση να θεσπίσει.

Το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι, εκδίδοντας την οδηγία 91/156 βάσει του άρθρου 130 Ρ αντί του άρθρου 100 Α, το Συμβούλιο στέρησε το Κοινοβούλιο από την ευκαιρία να αντιδράσει σε δεύτερη ανάγνωση στην τροποποίηση της διαδικασίας της επιτροπής που προβλέπει το άρθρο 18 της επίμαχης οδηγίας. Μια τέτοια συμπεριφορά δεν είναι σύμφωνη προς τους ουσιώδεις τύπους οι οποίοι επιβάλλονται για την έκδοση της οδηγίας, καθόσον η διαδικασία συνεργασίας που προβλέπεται στο άρθρο 100 Α δεν εφαρμόστηκε. Ο λόγος αυτός περιλαμβάνεται σε εκείνον που αναφέρεται στη νομική βάση της επίμαχης οδηγίας.

Το Κοινοβούλιο διευκρινίζει ότι δεν αμφισβητεί τη συμφωνία του άρθρου 18 της οδηγίας προς την προαναφερθείσα απόφαση 87/373. Ωστόσο, θεωρεί ότι η διαδικασία της επιτροπής κανονιστικών ρυθμίσεων που προβλέπει το άρθρο 18 δεν συνάδει προς την τρίτη περίπτωση του άρθρου 145 της Συνθήκης, δυνάμει της οποίας το Συμβούλιο «μπορεί (...) να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις». Συναφώς, το Κοινοβούλιο προβάλλει, πρώτον, ότι η

επιτροπή κανονιστικών ρυθμίσεων είναι όργανο το οποίο δεν προβλέπεται από τη Συνθήκη ούτε συμβιβάζεται με τη θεσμική της δομή. Μολονότι είναι αληθές ότι η επιτροπή δεν μπορεί να θεσπίσει εκτελεστικά μέτρα, εντούτοις, διαθέτει την εξουσία να εμποδίσει την Επιτροπή να λάβει τέτοια μέτρα. Κατά το Κοινοβούλιο, εναπόκειται πάντως στο Συμβούλιο να επιφυλάσσει στον εαυτό του την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων και η απονομή της εξουσίας αυτής σε άλλο όργανο συνιστά παράβαση του άρθρου 4 της Συνθήκης. Δεύτερον, το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι τίποτε στη διαδικασία του άρθρου 18 δεν περιορίζει την εξουσία επιφυλάξεως που ασκεί η Επιτροπή σε ειδικές περιπτώσεις. Τρίτον, η διαδικασία της επιτροπής κανονιστικών ρυθμίσεων δεν προβλέπει καμία δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της αποφάσεως κατά την οποία οι εκτελεστικές αρμοδιότητες επιφυλάσσονται στο Συμβούλιο και, ως εκ τούτου, παραβιάζει την υποχρέωση αιτιολογίας που υπέχει το Συμβούλιο.

3. Το Συμβούλιο θεωρεί ότι η οδηγία 91/156 εκδόθηκε σύμφωνα με την ορθή νομική βάση και με τήρηση των προς τούτο προβλεπομένων διαδικασιών.

α) Κριτήρια για τον προσδιορισμό της νομικής βάσεως μίας κοινοτικής πράξεως

Σχετικώς, το Συμβούλιο παραπέμπτει πρωτίστως στη νομολογία του Δικαστηρίου, δυνάμει της οποίας η κατάλληλη νομική βάση μιας πράξεως του Συμβουλίου πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία δεκτικά δικαστικού ελέγχου, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται κυρίως ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως (απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1987, σ. 1493, σκέψη 11, και προαναφερθείσα απόφαση «διοξείδιο του τιτανίου»):

Όσον αφορά το πρώτο από τα δύο αυτά στοιχεία, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι το Δικαστήριο γενικώς απομονώνει, για να προσδιορίσει τη νομική βάση μιας πράξεως, τον σημαντικότερο (ή «ουσιωδέστερο») σκοπό που επιδιώκεται με την πράξη. Με την προαναφερθείσα απόφαση «διοξείδιο του τιτανίου», το Δικαστήριο, αφού όντως συνέκρινε την αντίστοιχη σπουδαιότητα των δύο διαπιστωθέντων σκοπών, αποφάσισε ότι αυτοί ήσαν ίσης σπουδαιότητας, ότι το περιεχόμενο της οδηγίας ήταν μικτό και δεν ήταν δυνατό να διαχωρισθούν οι σκοποί και το περιεχόμενο εσωτερική αγορά/προστασία του περιβάλλοντος. Κατά τη γνώμη του Συμβουλίου, επομένως, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ

— μιας κανονικής περιπτώσεως, όπου η ανάλυση του σκοπού και του περιεχομένου ενός μέτρου επιτρέπει την εξακρίβωση του ουσιώδους σκοπού του και της νομικής βάσεως που αντιστοιχεί σ' αυτόν (έστω κι αν με το μέτρο αυτό επιδιώκονται συγχρόνως ορισμένοι άλλοι σκοποί, δευτερεύοντες ή παρεπόμενοι), και

— μιας εξαιρετικής περιπτώσεως, όπου η ανάλυση του μέτρου για το οποίο γίνεται λόγος οδηγεί στο συμπέρασμα ότι μ' αυτό επιδιώκονται δύο (ή περισσότεροι) σκοποί ίσης σπουδαιότητας και το περιεχόμενό του είναι μικτό, και όπου μπορεί να αποδειχθεί αναγκαίο, λόγω του ασυμβιβάστου των δυνατών νομικών βάσεων, να γίνει επιλογή μεταξύ των βάσεων αυτών για λόγους καθαρά διαδικαστικούς.

Το Συμβούλιο θεωρεί ότι η άποψη της Επιτροπής, η οποία τονίζει το «αποτέλεσμα» το οικείου μέτρου, ισοδυναμεί με αναγνώριση ότι η εσωτερική αγορά έχει απόλυτη προτεραιότητα επί των άλλων στόχων της Συνθήκης ΕΟΚ. Όλες σχεδόν οι πράξεις του Συμβουλίου είναι ικανές να αναπτύξουν αποτελέσματα στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς ή αναφέρονται σ' αυτήν κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο. Η ερμηνεία της

Επιτροπής μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την αισθητή μείωση χρησιμοποιήσεως αρκετού αριθμού άρθρων της Συνθήκης πέραν του άρθρου 130 Ρ.

β) Ανάλυση της οδηγίας 91/156

Το Συμβούλιο παρατηρεί εν συνεχεία ότι από την ανάλυση του σκοπού και του περιεχομένου της οδηγίας 91/156 προκύπτουν πέντε σημαντικοί λόγοι που αποδεικνύουν ότι η οδηγία συνεπάγεται δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος κατά την έννοια του άρθρου 130 Π της Συνθήκης.

Συναφώς, το Συμβούλιο παρατηρεί, πρώτον, ότι από την επίμαχη οδηγία ελλείπει διάταξη, παρόμοια με το άρθρο 1 της οδηγίας 89/428/ΕΟΚ, της 21ης Ιουνίου 1989 («διοξείδιο του τιτανίου», ΕΕ L 201, σ. 56), στην οποία να παρατίθενται, χωρίς ένδειξη ως προς τη σχετική τους σπουδαιότητα, οι σκοποί της προστασίας του περιβάλλοντος και της βελτιώσεως των όρων ανταγωνισμού.

Δεύτερον, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι η οδηγία αφορά, εκτός ρητών εξαιρέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 2, *όλα* τα απόβλητα και όχι μόνον τα απόβλητα που προέρχονται από τις βιομηχανικές μεθόδους ή άλλες οικονομικές δραστηριότητες. Ωστόσο, η παραγωγή οικιακών αποβλήτων δεν έχει καμία σχέση με την εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, ανεξαρτήτως του αν η παραγωγή αυτή αντιμετωπίζεται μαζί με τα βιομηχανικά απόβλητα ή χωριστά.

Κατά το Συμβούλιο, ένα τρίτο επιχείρημα απορρέει από τον γενικό χαρακτήρα των άρθρων 3 έως 5 της επίμαχης οδηγίας. Τα άρθρα αυτά καθιερώνουν είτε αρχές που πρέπει να τηρούνται, είτε ορίζουν στόχους τους οποίους τα κράτη μέλη θα πρέπει να επιτύχουν, με μέσα ή μεθόδους που ενίοτε αναφέρονται, όχι όμως εξαντλητικά. Τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά το περιεχόμενο των εθνικών τους σχεδίων, τα οποία υποχρεούνται να καταρτίσουν σύμφωνα με το νέο άρθρο 7 της οδηγίας και, επομένως, για κάθε κανονιστική ρύθμιση. Επομένως, το Συμβούλιο θεωρεί ότι η οδηγία είναι κυρίως μέτρο το οποίο καθιερώνει κοινοτική στρατηγική για τη διαχείριση των αποβλήτων. Γι' αυτόν τον λόγο, και όχι επειδή πρόκειται για το πρώτο στάδιο της εναρμονίσεως, η οδηγία έχει γενικό χαρακτήρα.

Το Συμβούλιο αντλεί έναν τέταρτο λόγο από το γεγονός ότι ορισμένες διατάξεις της επίμαχης οδηγίας προβλέπουν τη δυνατότητα για τα κράτη μέλη να περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των αποβλήτων (άρθρο 5, παράγραφος 1, και άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας). Όσον αφορά τα απόβλητα που πρέπει να διατεθούν, το Συμβούλιο προβάλλει ότι ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι η αισθητή μείωση στις μετακινήσεις τών προς διάθεση αποβλήτων είναι μέτρο το οποίο έχει ως σκοπό και ως περιεχόμενο να βελτιώσει τους όρους ανταγωνισμού και να συμβάλει στην εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς δεν είναι πειστικός. Όσον αφορά τα αναχρησιμοποιήσιμα ή τα προς αξιοποίηση απόβλητα, το Συμβούλιο θεωρεί, αφενός, ότι το άρθρο 7, παράγραφος 3, το οποίο παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να εμποδίζουν τις μεταφορές αποβλήτων που δεν είναι σύμφωνες προς τα σχέδια διαχειρίσεως, έχει εφαρμογή στις μεταφορές αυτού του είδους των αποβλήτων και, αφετέρου, τέτοιες παρεμβολές

στην ελεύθερη κυκλοφορία των αποβλήτων, μολονότι ασφαλώς δικαιολογούνται ως στοιχεία ειδικής δράσεως στον τομέα του περιβάλλοντος, ουδόλως συμβάλλουν στην εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Όσον αφορά τον πέμπτο λόγο, ο οποίος αναφέρεται στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» που καθιερώνει το άρθρο 15 της οδηγίας, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι το άρθρο αυτό περιορίζεται στο να διευκρινίσει ποιός οφείλει να φέρει το κόστος και, σ' αυτήν επίσης την περίπτωση, τα κράτη μέλη έχουν ευχέρεια επιλογής. Αν ένα κράτος επιβάλλει το κόστος στον κάτοχο των αποβλήτων, ενώ άλλο το επιβάλλει στον παραγωγό, το Συμβούλιο δεν διακρίνει εις τί οι όροι ανταγωνισμού έχουν εναρμονιστεί.

Ως συμπέρασμα, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι το περιεχόμενο της οδηγίας, υπό το φως των προεκτεθέντων λόγων, συνηγορεί προφανώς υπέρ ενός ουσιώδους σκοπού ο οποίος είναι εκείνος της προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος. Μόνον κατά το μέτρο που ο σκοπός αυτός το επιτρέπει η οδηγία περιλαμβάνει μερική εναρμόνιση εθνικών νομοθεσιών στον τομέα διαχειρίσεως των αποβλήτων (εναρμόνιση η οποια είχε αρχίσει ήδη με την οδηγία 75/442). Κατά το Συμβούλιο, η οδηγία δεν καθιερώνει προδιαγραφές για τις επιχειρήσεις προκειμένου να εμποδίσει στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και παρακώλυση των συναλλαγών, αλλά αντιπροσωπεύει θετική και συνολική δράση της Κοινότητας στον τομέα προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος.

γ) Η επιλογή μεταξύ του άρθρου 130 Ρ και του άρθρου 100 Α

Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα ποιά είναι η κατάλληλη νομική βάση για μια οδηγία η οποία, μολονότι αναπτύσσει αποτελέσματα στον τομέα της εσωτερικής αγοράς, έχει ουσιωδώς ως σκοπό την προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος, το Συμβούλιο υπενθυμίζει πρωτίστως ότι, κατά την προαναφερθείσα απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση «διοξείδιο του τιτανίου», αποκλείεται εν πάση περιπτώσει συνδυασμός των άρθρων 100 Α και 130 Ρ.

Όσον αφορά το άρθρο 130 Ρ, το Συμβούλιο παρατηρεί εν συνεχεία ότι ο τίτλος VII της Συνθήκης, που αποτελείται από τα άρθρα 130 Π, 130 Ρ και 130 Σ, συνιστά την έκφραση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής, όπως είναι η περιφερειακή ή η κοινωνική πολιτική, και αποτελεί στόχο της Κοινότητας ο οποίος υπάρχει ανεξάρτητα από τις άλλες πολιτικές και από την πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς. Κατά το Συμβούλιο, το άρθρο 130 Π καθιερώνει τις αρχές που διέπουν την κοινοτική δράση στον τομέα του περιβάλλοντος και συμβάλλει, μεταξύ άλλων, στο ότι η δράση αυτή δεν αναπτύσσεται μεμονωμένα. Κατά το Συμβούλιο, όμως, η παράγραφος αυτή δεν καθιερώνει ασφαλώς τη διαδικασία μιας πρωταρχικής δράσεως.

Όσον αφορά το άρθρο 100 Α, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι η εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς δεν προβλέπεται με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος. Αντιθέτως, η αύξηση της οικονομικής και βιομηχανικής δραστηριότητας στην οποία θεωρείται ότι θα οδηγήσει η αγορά αυτή θα μπορούσε να μεταφραστεί με υποβάθμιση του περιβάλλοντος, διότι η προσέγγιση των όρων ανταγωνισμού και η εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία μπορούσε να γίνει σε οποιοδήποτε επίπεδο προστασίας. Ο λόγος της υπάρξεως της παραγράφου 3 του άρθρου 100 Α είναι να προλάβει μια τέτοια υποβάθμιση. Όμως, στις περιπτώσεις όπου πρόκειται για εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών στον τομέα προστασίας του περιβάλλοντος προς εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς, το άρθρο 100 Α συνιστά

την κατάλληλη νομική βάση. Αντιθέτως, κατά το μέτρο που η εναρμόνιση των νομοθεσιών επιβάλλεται προς επίτευξη των στόχων αποτελεσματικής προστασίας του περιβάλλοντος με τήρηση των όρων της εσωτερικής αγοράς, το άρθρο 130 Ρ τυγχάνει εφαρμογής.

Εξάλλου, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι, μολονότι το άρθρο 100 Α, παράγραφος 3, του παρέχει τη δυνατότητα επιτεύξεως των στόχων προστασίας του περιβάλλοντος, αυτό πρέπει να γίνεται εντός, και όχι εκτός, του πεδίου εφαρμογής του άρθρου αυτού. Όμως, μέτρο το οποίο θέτει σε υπέρτερη μοίρα το περιβάλλον εις βάρος της ελεύθερης κυκλοφορίας των αποβλήτων δεν θα μπορούσε καν να βασίζεται μόνο στο άρθρο 100 Α, διότι θα ήταν ασυμβίβαστο προς τον ίδιο τον σκοπό του.

Τέλος, το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι η προβαλλόμενη από την Επιτροπή επιχειρηματολογία δικαιολογεί την προσφυγή στο άρθρο 100 Α στο σύνολο σχεδόν των περιπτώσεων, διότι οποιαδήποτε διαφορά, υφιστάμενη ή μελλοντική, μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών σχετική με οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα μπορεί να έχει επίπτωση, άμεση ή έμμεση, επί των όρων ανταγωνισμού. Μια τέτοια εξέλιξη δεν θα ήταν ούτε νομικώς ορθή ούτε πολιτικώς ευκτέα.

δ) Απάντηση στο υπόμνημα παρεμβάσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Όσον αφορά τον λόγο που αντλείται από την εσφαλμένη νομική βάση, το Συμβούλιο παραπέμπει στην εκτεθείσα πιο πάνω επιχειρηματολογία του.

Κατά το μέτρο που το Κοινοβούλιο προσβάλλει, με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, τη συμφωνία προς τη Συνθήκη του άρθρου 18 της επίμαχης οδηγίας, ενώ δέχεται τη συμφωνία της διατάξεως αυτής προς την προαναφερθείσα απόφαση 87/373, το Συμβούλιο θεωρεί ότι το Κοινοβούλιο αμφισβητεί εμμέσως τη συμφωνία προς τη Συνθήκη της τελευταίας αυτής αποφάσεως. Εφόσον όμως η απόφαση αυτή δεν αμφισβητείται στην παρούσα υπόθεση από την Επιτροπή — η οποία επίσης δεν αμφισβητεί το κύρος του άρθρου 18 της επίμαχης οδηγίας —, το Συμβούλιο έχει την άποψη ότι το Κοινοβούλιο βαίνει προφανώς πέρα από τα αιτήματα «με τα οποία υποστηρίζονται τα αιτήματα ενός των διαδίκων ή ζητείται η μερική ή ολική απόρριψή τους», στα οποία ο παρεμβαίνων υποχρεούται να περιοριστεί κατά το άρθρο 93, παράγραφος 5, του κανονισμού διαδικασίας του Δικαστηρίου. Ως εκ τούτου, ο λόγος αυτός είναι απαράδεκτος.

Το Συμβούλιο καταλήγει στο απαράδεκτο αυτού του μέσου ακυρώσεως και για έναν δεύτερο λόγο, ήτοι την έλλειψη αποδεικτικών στοιχείων προσκομισθέντων από το Κοινοβούλιο με τα οποία θα απεδείκνυε ότι μια από τις προνομίες του παραβιάστηκε. Το Συμβούλιο παρατηρεί ότι, με την απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1991, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-70/88, Συλλογή 1991, σ. I-4529, σκέψη 20), το Δικαστήριο απέρριψε αυτό το μέσο ακυρώσεως παρατηρώντας σχετικώς ότι το Κοινοβούλιο δεν προσκόμισε κανένα στοιχείο από το οποίο να αποδεικνύεται προσβολή των προνομιών του.

Πάντως, στην περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο θα έκρινε ότι αυτός ο λόγος ακυρώσεως είναι παραδεκτός, το Συμβούλιο προβάλλει ότι το άρθρο 145, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης δεν περιλαμβάνει καμία επιταγή, ούτε περιορισμό, σχετικά με τις λεπτομέρειες από τις οποίες το Συμβούλιο μπορεί να εξαρτά τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που αναθέτει στην Επιτροπή. Για το Συμβούλιο, είναι σαφές ότι η διαδικασία ΙΙΙ, εναλλακτική διατύπωση α, της αποφάσεως 87/373, διαδικασία επιλεγείσα με το άρθρο 18 της επίμαχης οδηγίας, παρέχει εκτελεστική αρμοδιότητα στην Επιτροπή, σύμφωνα με ορισμένες λεπτομέρειες που καθιερώνει η εν λόγω απόφαση.

Κατά το Συμβούλιο, όμως, όλη η επιχειρηματολογία του Κοινοβουλίου φαίνεται να στηρίζεται στην υπόθεση ότι η διαδικασία αυτή συνιστά ουσιωδώς άμεση επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων από το Συμβούλιο προς όφελός του, επιφύλαξη η οποία, επειδή είναι δυνατή μόνο σε ειδικές περιπτώσεις, θα πρέπει να είναι προσηκόντως δικαιολογημένη. Το Συμβούλιο θεωρεί ότι η προσέγγιση αυτή στηρίζεται σε θεμελιώδη άγνοια της φύσεως της διαδικασίας III, εναλλακτική διατύπωση α. Συναφώς, προβάλλει ότι, αν η προβλεφθείσα από τη διαδικασία αυτή επιτροπή διατυπώσει αρνητική γνώμη ως προς τα προτεινόμενα μέτρα, ώστε η Επιτροπή να υποχρεωθεί να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο, αυτό διαθέτει, σύμφωνα με τη βασική πράξη, ανώτατο όριο τριών μηνών για να αποφανθεί. Αν εντός της προθεσμίας αυτής το Συμβούλιο δεν επιτύχει να συγκεντρώσει την ειδική πλειοψηφία υπέρ της προτάσεως, ή την ομοφωνία για να την τροποποιήσει, η Επιτροπή οφείλει να προβεί στη θέσπιση των προτεινόμενων μέτρων. Έτσι, μόνο με απόφαση λαμβανόμενη ομοφώνως το Συμβούλιο μπορεί όντως να εμποδίσει τη λήψη του εκτελεστικού μέτρου που προτείνει η Επιτροπή. Επομένως, η διαδικασία αυτή, η οποία ουδόλως εξασφαλίζει την άσκηση της εξουσίας λήψεως αποφάσεως από το Συμβούλιο σε περίπτωση αρνητικής αποφάσεως της επιτροπής, αντιπροσωπεύει πραγματική εκτελεστική αρμοδιότητα για την Επιτροπή.

Κατά το Συμβούλιο, η κατάσταση αυτή τονίστηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1989, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (16/88, Συλλογή 1989, σ. I-4357), με την οποία έκρινε σχετικά με τη διαδικασία II (επιτροπή διαχειρίσεως) ότι η διαδικασία αυτή «παρέχει στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να ενεργεί αυτό αντί της Επιτροπής». Το Συμβούλιο θεωρεί ότι το ρήμα «παρέχει τη δυνατότητα» που χρησιμοποίησε το Δικαστήριο είναι η ορθή λέξη, διότι η διαδικασία παρέχει τη δυνατότητα στο Συμβούλιο να ενεργήσει, αλλά δεν αποκλείει το ότι τελικά μπορεί να εκδοθεί η πράξη της Επιτροπής. Συνεπώς, το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο, στην περίπτωση που θα έκρινε παραδεκτό αυτό τον λόγο ακυρώσεως, να τον απορρίψει ως αβάσιμο.

4) Η Ισπανική Κυβέρνηση δεν μπορεί να δεχτεί την άποψη της Επιτροπής ως προς τον διασταλτικό χαρακτήρα του άρθρου 100 Α της Συνθήκης, που θα υποχρέωνε τη χρήση της διατάξεως αυτής για τη ρύθμιση οποιουδήποτε ζητήματος περιβάλλοντος που θα έθιγε, έστω και παρεμπιπτόντως, την πραγματοποίηση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Συναφώς, η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει κυρίως ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 130 Π, η δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος, μολονότι διέπεται από την αρχή της επικουρικότητας, αποβλέπει καθαυτή σε ένα υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος. Κατά την κυβέρνηση αυτή, η εν λόγω δράση αναλαμβάνεται εξάλλου εκτός οποιασδήποτε περιστάσεως οικονομικής, κοινωνικής ή άλλης φύσεως, πράγμα που διαφέρει από τη δράση της Κοινότητας ενόψει της πραγματοποιήσεως της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, η οποία επηρεάζεται από άλλες αξίες πλην εκείνων στις οποίες το περιβάλλον αποτελεί μόνο μία συνιστώσα. Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, απ' αυτό προκύπτει ότι το Συμβούλιο εξασφαλίζει πάντοτε υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος όταν βασίζει τη δράση του στο άρθρο 130 Ρ, ενώ υπό τους όρους του άρθρου 100 Α, παράγραφος 3, η εξασφάλιση δεν είναι πλήρης καθόσον το υψηλό αυτό επίπεδο, κατά τη Συνθήκη, πρέπει κατ' ανάγκη να τηρείται από την Επιτροπή όταν υποβάλλει την πρότασή της, όχι όμως από το Συμβούλιο.

Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, ο διαφορετικός βαθμός προστασίας του περιβάλλοντος δεν επιτρέπει ωστόσο την εισαγωγή ενός στοιχείου ιεραρχήσεως στην επιλογή της λογικής βάσεως που είναι κατάλληλη προς το περιεχόμενο και τους σκοπούς της

κοινοτικής πράξεως. Επιβάλλεται μάλλον η διαπίστωση ότι η κοινοτική δράση στον τομέα του περιβάλλοντος διαφοροποιείται. Υπάρχει, αφενός, μια καθαυτό δράση επιδιώκουσα έναν ενιαίο στόχο, την πραγματοποίηση ενός επιπέδου ενισχυμένης προστασίας του περιβάλλοντος, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε άλλη συλλογιστική, η οποία προς το παρόν εμπνέεται από την αρχή της επικουρικότητας και η οποία καθίσταται συγκεκριμένη με το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης και, αφετέρου, η δράση η οποία τείνει στην προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών επί των ζητημάτων περιβάλλοντος, κατά το μέτρο που οι νομοθεσίες αυτές μπορούν να έχουν επίπτωση στην ανάπτυξη των κοινοτικών πολιτικών που αποβλέπουν στην πραγματοποίηση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς εντός της Κοινότητας, της οποίας ο σκοπός είναι να περιορίσει την ευχέρεια ή την ελευθερία κινήσεων των κοινοτικών οργάνων στην επεξεργασία πράξεων που εκδίδονται προς τούτο και οι οποίες μπορεί να έχουν επίπτωση επί του περιβάλλοντος, η δε δράση αυτή πρέπει να βασιστεί στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης.

Η Ισπανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι, λόγω του περιεχομένου της και των στόχων της, η οδηγία 91/156 συνιστά ολοκληρωμένο παράδειγμα του τι αντιπροσωπεύει η δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος, δηλαδή δράση βασιζόμενη στις αρχές της προλήψεως, της επανορθώσεως των προσβολών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (άρθρο 15 της οδηγίας), εμπνεόμενη από την αρχή της επικουρικότητας, η οποία έχει ως στόχο τη διατήρηση, την προστασία και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, τη συμβολή στην προστασία της υγείας των προσώπων και την εξασφάλιση συνετής και ορθολογικής χρησιμοποιήσεως των φυσικών πόρων επιδιώκοντας υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος.

Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, οι σκέψεις αυτές επιτρέπουν το να αποκλεισθεί ότι το άρθρο 100 Α συνιστά πρόσφορη βάση προς θεμελίωση της βαλλόμενης οδηγίας. Κατά τη γνώμη της Ισπανικής Κυβερνήσεως, δεν φαίνεται λογικό ένα κράτος μέλος, το οποίο επιθυμεί να εξακολουθήσει να εφαρμόζει τη νομοθεσία του σχετικά με το περιβάλλον, να πρέπει να ακολουθήσει προς τούτο τη διαδικασία του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, για ένα ζήτημα εντελώς άσχετο με τον ανταγωνισμό ή την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων μέχρις ότου ληφθεί η έγκριση της Επιτροπής.

Εξάλλου, η Ισπανική Κυβέρνηση παραθέτει ορισμένο αριθμό κοινοτικών πράξεων (οδηγία 88/609/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 1988, για τον περιορισμό των εκπομπών στην ατμόσφαιρα ορισμένων ρύπων από μεγάλες εγκαταστάσεις καύσεως, ΕΕ L 336, σ. 1· οδηγία 50/656/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 1990, περί των μεταβατικών μέτρων που εφαρμόζονται στη Γερμανία όσον αφορά ορισμένες κοινοτικές διατάξεις σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, ΕΕ L 353, σ. 59· κανονισμός (ΕΟΚ) 594/91 του Συμβουλίου, της 4ης Μαρτίου 1991, σχετικά με τις ουσίες που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος, ΕΕ L 67, σ. 1), οι οποίες έχουν όλες επίπτωση είτε στον τομέα του ανταγωνισμού είτε στον τομέα της εξαλείψεως των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας και οι οποίες εκδόθηκαν επί της ειδικής βάσεως στον τομέα του περιβάλλοντος, δηλαδή βάσει του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης.

M. Zuleeg

εισηγητής δικαστής