ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ κ. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΟΣΜΑ

της 30ής Σεπτεμβρίου 1999 *

Περιεχόμενα

I — Εισαγωγή ..... I - 4789

II — Το νομικό πλαίσιο ..... I - 4789

A — Οι κοινοτικές διατάξεις ..... I - 4789

B — Οι εθνικές διατάξεις ..... I - 4792

III — Τα πραγματικά περιστατικά ..... I - 4792

IV — Τα προδικαστικά ερωτήματα ..... I - 4794

V — Απαντήσεις στα τεθέντα ερωτήματα ..... I - 4795

A — Επί του παραδεκτού ..... I - 4795

B — Επί της ουσίας ..... I - 4796

α) Τα προβλήματα που τίθενται με τη ρύθμιση της οδηγίας 91/689 ..... I - 4796

1) Τα άρθρα 130 Ρ και 130 Τ της Συνθήκης ..... I - 4796

2) Η οδηγία 91/689 ..... I - 4798

β) Οι οδοί που ανοίγονται στο Δικαστήριο ..... I - 4803

1) Η αναγνώριση του ανισχύρου των κρισίμων διατάξεων της οδηγίας ..... I - 4803

2) Απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα ανεξαρτήτως του ζητήματος του ανίσχυρου ή μη των διατάξεων της οδηγίας ..... I - 4806

i) Απάντηση στο πρώτο ερώτημα ..... I - 4806

ii) Απάντηση στο έκτο ερώτημα ..... I - 4808

iii) Απάντηση στο δεύτερο και στο τρίτο ερώτημα ..... I - 4808

iv) Απάντηση στο τέταρτο και στο πέμπτο ερώτημα ..... I - 4810

γ) Η προτεινόμενη λύση ..... I - 4810

VI — Πρόταση ..... I - 4811

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ελληνική.

I — Εισαγωγή

1. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Pretura di Udine, Sezione Distaccata di Cividale del Friuli έθεσε στο Δικαστήριο μια σειρά προδικαστικών ερωτημάτων που συνδέονται με ποινική διαδικασία που κινήθηκε κατά ορισμένων προσώπων κατηγορουμένων για την εκφόρτωση επικίνδυνων αποβλήτων σε χωματερή, η οποία δεν είχε προς τούτο άδεια. Τα τεθέντα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για τα επικίνδυνα απόβλητα [1] και της απόφασης 94/904/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1994, για την κατάρτιση καταλόγου επικίνδυνων αποβλήτων κατ' εφαρμογή του άρθρου 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ για τα επικίνδυνα απόβλητα [2].

II — Το νομικό πλαίσιο

Α — *Οι κοινοτικές διατάξεις*

2. Οι ρυθμίσεις της οδηγίας 91/689 εντάσσονται στο πλαίσιο κοινοτικών κανόνων για τη διάθεση των στερεών αποβλήτων που θεσπίστηκαν με την οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου [3], όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου [4].

3. Με την οδηγία 75/442, όπως τροποποιήθηκε, θεσπίστηκε η κοινοτική νομοθεσία σχετικά με τη διαχείριση (μεταφορά, περισυλλογή, εναποθήκευση, απόθεση, επεξεργασία) των αποβλήτων. Προς το σκοπό αυτό έδωσε τους ορισμούς ορισμένων βασικών εννοιών, μεταξύ των οποίων και της εννοίας του «αποβλήτου» (άρθρο 1). Περαιτέρω προσδιόρισε τους περιβαλλοντικούς στόχους στην επίτευξη των οποίων πρέπει να αποβλέπουν τα κράτη μέλη κατά τη διαχείριση των αποβλήτων (άρθρο 4). Επίσης, έθεσε κανόνες σχετικούς με τον σχεδιασμό, την παροχή αδειών και τον έλεγχο της ενλόγω διαθέσεως, καταλείποντας ευρείες αρμοδιότητες στα κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων και εκείνη του προσδιορισμού των επιφορτισμένων με την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας εθνικών αρχών (άρθρα 5 και 6).

4. Σύμφωνα με την τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 91/689, «οι γενικοί κανόνες που ισχύουν για τη διαχείριση των αποβλήτων, οι οποίοι καθορίζονται στην οδηγία 75/442/ΕΟΚ (...) ισχύουν και για τη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων». Ωστόσο, στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη προστίθεται ότι «η ορθή διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων απαιτεί συμπληρωματικούς κανόνες, οι οποίοι θα είναι αυστηρότεροι,

1 — ΕΕ L 377 της 31ης Δεκεμβρίου 1991, σ. 20.

2 — ΕΕ L 356 της 31ης Δεκεμβρίου 1994, σ. 14.

3 — Οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων· ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86.

4 — Οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων· ΕΕ L 78 της 26ης Μαρτίου 1991, σ. 32.

προκειμένου να ληφθεί υπόψη η ιδιαίτερη φύση αυτών των αποβλήτων».

5. Η οδηγία 91/689 [5] αποτελεί lex specialis σε σχέση προς την οδηγία 75/442 και τούτο φαίνεται από το πρώτο άρθρο της οδηγίας 91/689, στην παράγραφο 3 του οποίου γίνεται παραπομπή στους ορισμούς που παρέχονται στις διατάξεις της οδηγίας 75/442 εκτός από την έννοια των «επικινδύνων αποβλήτων» που ορίζονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 1 [6]. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι:

«4. Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ως "επικίνδυνα απόβλητα" νοούνται:

— τα απόβλητα που περιλαμβάνονται σε κατάλογο που θα καταρτισθεί με τη διαδικασία του άρθρου 18 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ και θα βασίζεται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της παρούσας οδηγίας, το αργότερο έξι μήνες πριν από την ημερομηνία σε εφαρμογή της παρούσας οδηγίας. Τα απόβλητα αυτά πρέπει να έχουν μία ή περισσότερες από τις ιδιότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ. Ο κατάλογος θα λαμβάνει υπόψη την προέλευση και σύνθεση των αποβλήτων καθώς και, ενδεχομένως, τις οριακές τιμές συγκέντρωσης. Ο κατάλογος αυτός θα επανεξετάζεται κατά περιόδους και, εφόσον χρειάζεται, θα αναθεωρείται με την ίδια διαδικασία,

— όλα τα άλλα απόβλητα τα οποία κατά τη γνώμη ενός κράτους μέλους παρουσιάζουν κάποια από τις ιδιότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ. Οι περιπτώσεις αυτές θα κοινοποιούνται στην Επιτροπή και θα επανεξετάζονται με τη διαδικασία του άρθρου 18 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ με στόχο την αναπροσαρμογή του καταλόγου.»

6. Το παράρτημα Ι της οδηγίας 91/689 υποδιαιρείται σε δύο μέρη (παράρτημα Ι.Α και παράρτημα Ι.Β), που περιέχουν αντίστοιχα 18 και 22 κατηγορίες ή γενικούς τύπους επικίνδυνων αποβλήτων χαρακτηριζόμενων σύμφωνα με το είδος τους ή τη δραστηριότητα από την οποία παράγονται. Το παράρτημα ΙΙ απαριθμεί 51 συστατικά που καθιστούν τα απόβλητα του παραρτήματος Ι.Β επικίνδυνα όταν τα απόβλητα αυτά έχουν τα χαρακτηριστικά του παραρτήματος ΙΙΙ. Αυτό το τελευταίο παράρτημα ΙΙΙ απαριθμεί 14 ιδιότητες που καθιστούν τα απόβλητα επικίνδυνα.

7. Σύμφωνα με την πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 91/689, «για να καταστεί πιο αποτελεσματική η διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων στην Κοινότητα, είναι αναγκαίο να καθοριστεί και να διαμορφωθεί σε ενιαία βάση ο ορισμός για τα επικίνδυνα απόβλητα σύμφωνα με την αποκτηθείσα πείρα». Ο ορισμός αυτών των κατηγοριών αποτελεί τον κοινό παρονομαστή επικίνδυνων αποβλήτων μέσα στην Κοινότητα.

8. Ο κατάλογος στον οποίο γίνεται αναφορά στο άρθρο 1, παράγραφος 4, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας 91/689 (στο εξής: κοινοτικός κατάλογος) εκδόθηκε με την από-

5 — Η οδηγία αυτή αντικατέστησε την οδηγία 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1978, περί των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων· ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 161.

6 — Η προηγούμενη οδηγία 78/319 αποτελούσε ένα αυτόνομο κανονιστικό πλαίσιο και όχι συμπληρωματικό του πλαισίου που συνιστά η οδηγία 75/442.

φαση 94/904 και μέχρι σήμερα δεν έχει υποστεί καμία τροποποίηση.

9. Μετά την έκδοση του καταλόγου, υπάρχει πλέον, αφενός, μια σειρά τύπων αποβλήτων που χαρακτηρίζονται ως επικίνδυνα σε ολόκληρη την Κοινότητα. Πρόκειται για κατηγορίες αποβλήτων που εμπίπτουν στο άρθρο 1, παράγραφος 4, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας 91/689, που περιλαμβάνονται στον κοινοτικό κατάλογο, ο οποίος θεσπίσθηκε σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 18 της οδηγίας 75/442 [7].

10. Αφετέρου, υπάρχουν και άλλες κατηγορίες αποβλήτων που δεν χαρακτηρίζονται ως επικίνδυνα παρά μόνον από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη. Πρόκειται για απόβλητα στα οποία αναφέρεται το άρθρο 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση, που χαρακτηρίζονται ως επικίνδυνα από τις αρμόδιες αρχές κράτους μέλους, επί τη βάσει των ιδιοτήτων που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας 91/689, δίχως να απαιτείται να γίνεται αναφορά στην ιδιαίτερη προέλευση των αποβλήτων [8].

11. Το κράτος μέλος που χαρακτηρίζει μια κατηγορία αποβλήτων ως επικίνδυνα υποχρεούται να ενημερώσει σχετικά την Επιτροπή, ενώ μπορεί να εφαρμόσει στον συγκεκριμένο τύπο αποβλήτου τις διατάξεις της οδηγίας 91/689. Εξάλλου, στο σημείο 4 της εισαγωγής του παραρτήματος της απόφασης 94/904, ορίζεται ότι: «Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ, εκτός από τα απόβλητα που απαριθμούνται παρακάτω, όλα τα άλλα απόβλητα τα οποία, κατά τη γνώμη ενός κράτους μέλους, παρουσιάζουν κάποια από τις ιδιότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ για τα επικίνδυνα απόβλητα, *είναι επικίνδυνα*. Οι περιπτώσεις αυτές κοινοποιούνται στην Επιτροπή και εξετάζονται με στόχο την αναπροσαρμογή του καταλόγου σύμφωνα με το άρθρο 18 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ» (η υπογράμμιση είναι δική μου).

12. Η κοινοποίηση στην Επιτροπή των ούτω χαρακτηρισθέντων από τις αρμόδιες εθνικές αρχές αποβλήτων τής επιτρέπει να λάβει υπόψη τις περιπτώσεις αυτές και να αναπροσαρμόσει τον κοινοτικό κατάλογο, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 18 της οδηγίας 75/442 [9].

7 — Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 1, όπως έχει μετά την τροποποίηση της οδηγίας 75/442 από το άρθρο 1, σημείο 1, της οδηγίας 91/156, στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας η Επιτροπή επικουρείται από μια επιτροπή την οποία αποτελούν αντιπρόσωποι των κρατών μελών και της οποίας προεδρεύει ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής. Ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει στην ενλόγω επιτροπή σχέδιο των μέτρων που πρόκειται να ληφθούν. Η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της για το σχέδιο αυτό σε προθεσμία που μπορεί να ορίσει ο πρόεδρος ανάλογα με τον επείγοντα χαρακτήρα του θέματος. Η Επιτροπή θεσπίζει τα σχεδιαζόμενα μέτρα όταν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής. Όταν τα σχεδιαζόμενα μέτρα δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής ή ελλείψει γνώμης, η Επιτροπή υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση στο Συμβούλιο πρόταση σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Εάν το Συμβούλιο δεν αποφασίσει εντός τριών μηνών από την ημερομηνία υποβολής της πρότασης, τα προτεινόμενα μέτρα θεσπίζονται από την Επιτροπή.

8 — Οι χαρακτηρισμοί αυτοί του παραρτήματος ΙΙΙ είναι οι ακόλουθοι: «εκρηκτικό», «οξειδωτικό», «πολύ εύφλεκτο» και «εύφλεκτο», «ερεθιστικό», «επιβλαβές», «τοξικό», «καρκινογόνο», «διαβρωτικό», «μολυσματικό», «τερατογόνο», «μεταλλαξογόνο», ουσίες ή παρασκευάσματα τα οποία, ερχόμενα σε επαφή με το νερό, τον αέρα ή με ένα οξύ, εκλύουν τοξικό ή πολύ τοξικό αέριο, και ουσίες ή παρασκευάσματα τα οποία, μετά από διάθεση, μπορούν να δημιουργήσουν, με οποιοδήποτε μέσο, μια άλλη ουσία, π.χ. ένα προϊόν έκπλυσης, το οποίο έχει ένα από τα χαρακτηριστικά που αναφέρθηκαν προηγουμένως. Τελευταία κατηγορία είναι το απόβλητο που χαρακτηρίζεται ως «οικοτοξικό».

9 — Η Επιτροπή αναφέρει στις γραπτές παρατηρήσεις της ότι έχει δεχθεί πολυάριθμες κοινοποιήσεις από μέρους των εθνικών αρχών κρατών μελών, σχετικών με τον χαρακτηρισμό αποβλήτων ως επικίνδυνων και ότι πρόκειται να προβεί στην πρώτη ενημέρωση του καταλόγου. Ωστόσο καμία κοινοποίηση δεν έχει υποβληθεί από την Ιταλική Δημοκρατία.

Β — *Οι εθνικές διατάξεις*

13. Όπως εξηγεί ο εθνικός δικαστής, το νομοθετικό διάταγμα 22, της 5ης Φεβρουαρίου 1997, μετέφερε στην ιταλική έννομη τάξη, μεταξύ άλλων, τις οδηγίες 91/156 και 91/689 [10], κατήργησε μεγάλο μέρος της προϊσχυσάσης ρυθμίσεως, ειδικότερα δε το προεδρικό διάταγμα 915/82, το οποίο είχε μεταφέρει στην ιταλική έννομη τάξη, μεταξύ άλλων, την οδηγία 75/442 [11]. Αυτή η νέα ρύθμιση αντικατέστησε την έννοια του τοξικού αποβλήτου με εκείνη του επικίνδυνου αποβλήτου.

14. Ειδικότερα, το νομοθετικό διάταγμα 22/97 ορίζει στο άρθρο 7, παράγραφος 4, ότι «είναι επικίνδυνα τα μη οικιακά απόβλητα που προσδιορίζονται στον κατάλογο του παραρτήματος D με βάση τα παραρτήματα G, H και I» [12]. Το παράρτημα D επαναλαμβάνει αυτολεξεί τον κοινοτικό κατάλογο ο οποίος θεσπίσθηκε με την απόφαση 94/904 και τα παραρτήματα G, H και I αντιστοιχούν στα παραρτήματα I, II, και III της οδηγίας 91/689.

10 — Supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana (στο εξής: GURI), αριθ. 33, της 15ης Φεβρουαρίου 1997.

11 — Διάταγμα 915 του Προέδρου της Δημοκρατίας, της 10ης Σεπτεμβρίου 1982, *GURI*, της 15ης Δεκεμβρίου 1982, αριθ. 343, σ. 9071. Ο εθνικός δικαστής εξηγεί περαιτέρω ότι, ακολούθως, το νομοθετικό διάταγμα 22/97 τροποποιήθηκε με το νομοθετικό διάταγμα 389, της 8ης Νοεμβρίου 1997. Τέλος, εκδόθηκε η υπουργική απόφαση (decreto ministeriale) 141, της 11ης Μαρτίου 1998, «Κανονισμός αφορών τη διάθεση των αποβλήτων σε χωματερές και την καταλογογράφηση των επικανδύνων αποβλήτων που διατίθενται σε χωματερές».

12 — Η παραπομπή στα παραρτήματα G, H και I καθιερώθηκε με το νομοθετικό διάταγμα 389/97.

15. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 50 του νομοθετικού διατάγματος 22/97, η συγκέντρωση, η μεταφορά και η καταστροφή αποβλήτων χωρίς την προβλεπόμενη άδεια συνιστά έγκλημα [délit].

III — Τα πραγματικά περιστατικά

16. Στις 11 Μαρτίου 1994, κατά τη διάρκεια ελέγχου που διενεργήθηκε στη χωματερή της εταιρίας Verdeindustria Srl, κατά τη στιγμή εκφορτώσεως αποβλήτων, ανακαλύφθηκαν τοξικά απόβλητα, τα οποία, μετά από εξέταση των σχετικών εγγράφων, προέκυψε ότι προήρχοντο από τις εγκαταστάσεις Fincantieri του Monfalcone. Για τη χωματερή αυτή δεν είχε παρασχεθεί άδεια απόρριψης παρόμοιων αποβλήτων.

17. Οι επιφορτισμένοι με τον έλεγχο υπάλληλοι διαπίστωσαν την παρουσία ορισμένων δοχείων λευκοσιδήρου και ενός βυτίου με την ένδειξη ICI πολυουρεθάνιο. Το υλικό κατασχέθηκε, έγινε δειγματοληψία και παραδόθηκε στην εισαγγελική αρχή με τον χαρακτηρισμό τοξικό-επιβλαβές απόβλητο κατά την έννοια του προεδρικού διατάγματος 915/82. Κινήθηκε δε ποινική δίωξη κατά των υπευθύνων κατά νόμον [13], όπως προέβλεπε το άρθρο 26 του προεδρικού δια-

13 — Συγκεκριμένα, ο Fornasar και οι συγκατηγορούμενοί του, στις γραπτές παρατηρήσεις τους, αναφέρουν ότι ασκήθηκε ποινική δίωξη κατά δύο υπαλλήλων της εταιρίας Fincantieri, τον υπεύθυνο της εταιρίας μεταφορών και δύο υπευθύνους της χωματερής.

τάγματος 815/82, για το έγκλημα της εκφόρτωσης αποβλήτων «τοξικών και βλαπτικών», υπό την ονομασία «ειδικά απόβλητα», χωρίς προηγούμενη άδεια.

18. Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας τέθηκαν σε ισχύ αφενός η οδηγία 91/689 και το νομοθετικό διάταγμα 22/97, όπως τροποποιήθηκε από το νομοθετικό διάταγμα 389/97. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ιταλικού ποινικού κώδικα, «ουδείς τιμωρείται για πράξη η οποία, σύμφωνα με μεταγενέστερο νόμο, δεν συνιστά έγκλημα». Έτσι, ο εθνικός δικαστής όφειλε να εξετάσει αν η συμπεριφορά των κατηγορουμένων, κατά το άρθρο 26 του προεδρικού διατάγματος 915/82, που είχε εν τω μεταξύ καταργηθεί, συνιστούσε το αδίκημα του άρθρου 50 του νομοθετικού διατάγματος 22/97 και κυρίως αν τα απόβλητα που ανακαλύφθηκαν στη χωματερή της Verdeindustria αποτελούν επικίνδυνα απόβλητα για τα οποία δεν είχε σχετική άδεια απορρίψεως στη χωματερή αυτή.

19. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση στην κύρια δίκη προέκυψε η ανάγκη προσδιορισμού της φύσεως των περιεχομένων στο βυτίο ουσιών και διατάχθηκε πραγματογνωμοσύνη. Στον πραγματογνώμονα ανατέθηκε το έργο να προβεί σε αναλύσεις των αποβλήτων και να γνωμοδοτήσει ως προς τη δυνατότητα κατατάξεώς τους ως επικινδύνων αποβλήτων, καθώς και επί του αν η ταξινόμηση αυτή επηρεάζεται από την προέλευση του αποβλήτου.

20. Ο πραγματογνώμων, αφού ανέλυσε την ουσία που περιείχε το βυτίο, διαπίστωσε ότι η ενλόγω ουσία περιείχε διισοκυανικό διφαινυλομεθάνιο (στο εξής: MDI) και ένα ισομερές του. Επιπλέον, διευκρίνισε ότι οι ισοκυανικές ουσίες είναι εξαιρετικά επικίνδυνες για την υγεία του ανθρώπου, εφόσον και η πολύ μικρή συγκέντρωσή τους στον αέρα, της τάξεως του ενός μέρους του εκατομμυριοστού, μπορεί να προκαλέσει πολύ σοβαρές, έως μοιραίες, κρίσεις άσθματος. Εξάλλου, ο πραγματογνώμων αναφέρθηκε στις δυσχέρειες εντάξεως της ενλόγω ουσίας στον κατάλογο του παραρτήματος D του νομοθετικού διατάγματος 22/97, επειδή οι ενλόγω ταξινομήσεις αναφέρονται στην προέλευση του αποβλήτου, η οποία, κατά τον εθνικό δικαστή, στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν μπορεί να εντοπισθεί με ακρίβεια.

21. Ο εθνικός δικαστής παρατηρεί ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η προέλευση του αποβλήτου και, επομένως, ο εντοπισμός της παραγωγικής διαδικασίας από την οποία προέρχεται η ουσία, δεν μπορεί να διαγνωσθεί με βεβαιότητα. Από τα έγγραφα που συνόδευαν τα απόβλητα και από τις καταθέσεις των μαρτύρων προκύπτει ότι ολόκληρο το φορτίο των αποβλήτων που προοριζόταν για τη χωματερή προερχόταν από τις εγκαταστάσεις της Fincantieri Navali Italiani Spa του Monfalcone. Λόγω της εκτάσεως των εγκαταστάσεων και της πολυσχιδούς δραστηριότητας που αυτές αναπτύσσουν, είναι ανέφικτος ο προσδιορισμός της ενδεχομένης χρήσεως της ουσίας [14].

22. Κατά τον εθνικό δικαστή, ακόμη και η τυπολογία της ουσίας που περιείχε το βυτίο δεν επιτρέπει, λόγω των πολυπληθών χρή-

14 — Ο εθνικός δικαστής αναφέρει ότι στις εγκαταστάσεις Fincantieri, απαντούν διάφορα εργαστήρια επεξεργασίας ξύλου, δεδομένου ότι κατασκευάζονται εκεί πλοία, ελάσματα, για τη ναυπήγηση πλοίων από το νεώριο μέχρι τον εξοπλισμό σε εσωτερική επίπλωση η ενλόγω εταιρία ασκεί ναυπηγικές, μηχανικές και συναφείς δραστηριότητες μεταξύ των οποίων ο εξοπλισμός, η επιδιόρθωση και η διάλυση πλοίων.

σεων της ουσίας αυτής, να βεβαιωθεί συγκεκριμένα η χρήση της [15].

23. Ο εθνικός δικαστής θέτει, κατά πρώτον, το ζήτημα ερμηνείας της διάταξης του άρθρου 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 91/689 και της απόφασης 94/904 όσον αφορά την έννοια του επικίνδυνου αποβλήτου και του εξαντλητικού/δεσμευτικού ή μη χαρακτήρα της ταξινομήσεως του καταλόγου που θεσπίστηκε με την απόφαση 904/94 [16].

24. Κατά δεύτερον, θεωρεί ότι είναι αναγκαία η εκτίμηση του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί ο μηχανισμός συμπληρώσεως της κατηγορίας των επικινδύνων αποβλήτων, όπως προβλέπει το άρθρο 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689, καθώς και του ενδεχομένου αυτόματης συμπληρώσεως του καταλόγου, με συνέπειες που εκτείνονται σε ένα κράτος μέλος.

IV — Τα προδικαστικά ερωτήματα

25. Προς επίλυση της εκκρεμούσας ενώπιόν του διαφοράς, η Pretura di Udine, Sezione Distaccata di Cividale del Friuli, έθεσε στο Δικαστήριο έξι προδικαστικά ερωτήματα, προκειμένου να προσδιοριστεί:

«— αν, για τους σκοπούς του χαρακτηρισμού ενός αποβλήτου ως επικινδύνου, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ και της αποφάσεως 94/904/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1994, απαιτείται η αποσαφήνιση της προελεύσεως του αποβλήτου στην οποία αναφέρεται για τους σκοπούς της ταξινομήσεως ο κατάλογος των επικινδύνων αποβλήτων που θεσπίστηκε με την ανωτέρω απόφαση, ήτοι αν αρκεί για τους ανωτέρω σκοπούς ότι η ουσία μπορεί, ως εκ της συνθέσεώς της, να χρησιμοποιηθεί, θεωρητικώς και μόνον, σε συγκεκριμένη παραγωγική διαδικασία ή καταλήγει, μετά την ολοκλήρωση της τελευταίας, σε τελικό προϊόν,

— αν ο θεσπισθείς με την απόφαση 94/904 του Συμβουλίου κατάλογος είναι εξαντλητικός και δεσμευτικός, οπότε αποκλείονται απόβλητα που δεν απαντούν σ' αυτόν, μολονότι εμφανίζουν τις ιδιότητες περί των οποίων γίνεται λόγος στα παραρτήματα I, II και III της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ,

— αν, σε περίπτωση κατά την οποία ο κατάλογος των επικινδύνων αποβλήτων δεν λογίζεται κατά την κρίση του Δικαστηρίου ως εξαντλητικός και δεσμευτικός, πρέπει να λογίζεται ως εφικτή η αυτόματη συμπλήρωση των επικινδύνων αποβλήτων με βάση τα παραρτήματα I, II και III της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ,

15 — Επεξηγεί ότι η MDI είναι βασική ουσία για την παραγωγή πολλών συνθετικών ρητινών, οι οποίες χρησιμοποιούνται στη συνέχεια για την κατασκευή τμημάτων οχημάτων, επίπλων, πλαστικών, επενδύσεων, συστατικών βαφών κ.λπ., οπότε έχει ευρύ φάσμα χρήσεων από εταιρίες που δρουν σε διάφορα πεδία παραγωγής.

16 — Αναφέρει ότι η ιταλική θεωρία και νομολογία κλίνουν υπέρ του εξαντλητικού χαρακτήρα της καταγραφής στον κατάλογο για τον σκοπό της ταξινομήσεως των αποβλήτων ως επικινδύνων.

— ποια είναι η, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ, διαδικασία για τον χαρακτηρισμό, εκ μέρους ενός κράτους μέλους, ως επικινδύνων αποβλήτων άλλων από εκείνα του θεσπισθέντος με την απόφαση 94/904 του Συμβουλίου καταλόγου, τα οποία απόβλητα έχουν μία από τις απαριθμούμενες στο παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας ιδιότητες, και ποιο όργανο είναι επιφορτισμένο με την αξιολόγηση και την επακόλουθη κοινοποίηση στην Επιτροπή,

— αν και οι δικαστικές αρχές κράτους μέλους υποχρεούνται να προβούν στην κοινοποίηση προς την Επιτροπή,

— αν, σύμφωνα με την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, το διισοκυανικό διφαινυλομεθάνιο (MDI) μπορεί ή όχι να χαρακτηριστεί ως επικίνδυνο απόβλητο.»

V — Απαντήσεις στα τεθέντα ερωτήματα

Α — *Επί του παραδεκτού*

26. Δύο εκ των καθών στην κυρία δίκη έθεσαν ζήτημα παραδεκτού. Θεωρούν ότι, σύμφωνα με την παγία νομολογία του ΔΕΚ [17], μια κοινοτική οδηγία δεν μπορεί να δημιουργήσει υποχρεώσεις ιδιωτών και ότι η αρχή αυτή πρέπει να επιβεβαιωθεί με αυστηρότητα διότι ο εθνικός δικαστής θα κρίνει σχετικά με την ποινική ευθύνη των κατηγορουμένων. Επίσης, ισχυρίζονται ότι οποιαδήποτε και αν είναι η ερμηνεία των κοινοτικών διατάξεων την οποία θα ακολουθήσει το Δικαστήριο, ο εθνικός δικαστής θα εφαρμόσει την πλέον ευνοϊκή για τους κατηγορουμένους νομοθεσία. Σύμφωνα δε με την κρατούσα γνώμη στην ιταλική νομοθεσία και θεωρία οι πράξεις για τις οποίες διώχθηκαν δεν αποτελούν πλέον αδίκημα κατά το ισχύον δίκαιο. Συνεπώς, τα προδικαστικά ερωτήματα αποτελούν ουσιαστικά προκατασκευασμένη δίκη προς επίτευξη ερμηνείας που επιτρέπει στον δικαστή να διευρύνει παρανόμως το πεδίο των υποχρεώσεων που προβλέπει ο ποινικός νόμος.

27. Σχετικά με τα ζητήματα παραδεκτού που τίθενται θα ήθελα καταρχάς να υπενθυμίσω ότι, σύμφωνα με παγία νομολογία, ναι μεν το Δικαστήριο δεν δύναται, μέσω του άρθρου 177 της Συνθήκης (νυν άρθρο 234 ΕΚ), να αποφανθεί περί του κύρους μέτρου εσωτερικού δικαίου σε σχέση προς το κοινοτικό δίκαιο, όπως θα ήταν δυνατόν στο πλαίσιο του άρθρου 169 της Συνθήκης (νυν άρθρο 226 ΕΚ) [18] είναι όμως αρμόδιο να παράσχει στο εθνικό δικαστήριο όλα τα ερμηνευτικά στοιχεία που αναφέρονται στο κοινοτικό δίκαιο, ώστε το τελευταίο να αποφανθεί περί του συμβατού των κανόνων αυτών προς την κοινοτική νομοθεσία για την

17 — Επικαλούνται ιδιαιτέρως την απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 1996, υπόθεση C-168/95, Arcaro (Συλλογή 1996, σ. I-4705, σκέψη 36).

18 — Βλ., ενδεικτικά, την απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, 6/64, Costa (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1191) και την απόφαση της 25ης Ιουνίου 1997, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-304/94, C-330/94, C-342/94 και C-224/95, Tombesi κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-3561, σκέψη 36).

επίλυση της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί [19].

28. Επίσης, κατά παγία νομολογία, «μόνον στα εθνικά δικαστήρια, στην κρίση των οποίων υποβάλλεται η διαφορά και τα οποία πρέπει να αναλαμβάνουν την ευθύνη της εκδοθησομένης αποφάσεως, εναπόκειται να εκτιμούν, ενόψει των ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών κάθε υποθέσεως, τόσο το αν είναι αναγκαία η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, προκειμένου να είναι σε θέση να αποφανθούν, όσο και τη λυσιτέλεια των υποβαλλομένων στο Δικαστήριο ερωτημάτων. Η απόρριψη αιτήσεως εθνικού δικαστηρίου είναι δυνατή όταν είναι πρόδηλον ότι η ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου ή η εξέταση του κύρους ενός κοινοτικού κανόνα, που ζητούνται από το δικαστήριο αυτό, ουδεμία σχέση έχουν με το υποστατό ή με το αντικείμενο της κύριας δίκης» [20].

29. Θεωρώ ότι ο εθνικός δικαστής εξηγεί για ποιους λόγους οι απαντήσεις του Δικαστηρίου θα είναι χρήσιμες για την επίλυση της ενώπιόν του εκκρεμούσης διαφοράς και δεν φαίνεται ότι οι απαντήσεις αυτές δεν έχουν σχέση με το αντικείμενο της δίκης. Συνεπώς, ενόψει των ανωτέρω, τα τιθέμενα ερωτήματα είναι παραδεκτά και προτείνω στο Δικαστήριο να προχωρήσει στην εξέτασή τους.

19 — Βλ., ενδεικτικά, την απόφαση της 12ης Ιουλίου 1979, 223/78, Grosoli (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 275, σκέψη 3) και την προαναφερθείσα απόφαση Tombesi (σκέψη 36).

20 — Βλ., ιδίως, τις αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 1992, C-67/91, Asociación Española de Banca Privada κ.λπ. (Συλλογή 1992, σ. I-4785, σκέψεις 25 και 26), και της 3ης Μαρτίου 1994, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-332/92, C-333/92 και C-335/92, Eurico Italia κ.λπ. (Συλλογή 1994, σ. I-711, σκέψη 17), της 6ης Ιουλίου 1995, C-62/93, BP Συπεργκάζ (Συλλογή 1995, σ. I-1883, σκέψη 10) και την απόφαση Tombesi, που ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 18 (σκέψη 38).

B — *Επί της ουσίας*

30. Οι ρυθμίσεις της οδηγίας 91/689 θέτουν ορισμένα ζητήματα σχετικά με τη συμβατότητά τους με τα άρθρα 130 Ρ της Συνθήκης (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 174 ΕΚ) και 130 Τ της Συνθήκης (νυν άρθρο 176 ΕΚ) (α). Αυτά τα ζητήματα ανοίγουν δύο ερμηνευτικές οδούς στο Δικαστήριο (β): είτε να αναγνωρίσει το ανίσχυρο των κρισίμων διατάξεων της οδηγίας είτε να επιχειρήσει να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου δίχως να θίξει το κύρος της οδηγίας. Θα προσπαθήσω να αναλύσω τις πτυχές των δύο εκδοχών προτού διατυπώσω την άποψή μου ως προς το δεύτερο δίλημμα (γ).

α) Τα προβλήματα που τίθενται με τη ρύθμιση της οδηγίας 91/689

1) Τα άρθρα 130 Σ και 130 Τ της Συνθήκης

31. Το άρθρο 130 Σ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 175 ΕΚ) [21] αποτελεί τη νομική βάση της επίμαχης οδηγίας 91/689, η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο αναλήψεως δράσης από την Κοινότητα για την υλοποίηση των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 130 Ρ. Το άρθρο 130 Ρ αναφέρεται στην

21 — Η ελληνική έκδοση της οδηγίας αναφέρει προφανώς εκ παραδρομής ως νομική βάση το άρθρο 130 Ρ και όχι το άρθρο 130 Σ, όπως είναι ορθό.

πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος την οποία περιγράφει θέτοντας τα κριτήρια και τα όρια της επέμβασης των κοινοτικών οργάνων χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος.

32. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού στην οποία περιλαμβάνονται οι γενικές αρχές της ειδικής αυτής κοινοτικής πολιτικής. Με την ανωτέρω διάταξη της Συνθήκης διακηρύσσεται ότι «η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας (...)». Με αυτό τον τρόπο προσδιορίζεται το περιεχόμενο του ρυθμιστικού έργου του κοινοτικού νομοθέτη στον ευαίσθητο χώρο της προστασίας του περιβάλλοντος μέσα από τη θέσπιση μιας ποιοτικής παραμέτρου. Η ιδέα ενός υψηλού επιπέδου προστασίας — η οποία, βεβαίως, δεν καταλήγει στην επιβολή υποχρεώσεως αναζητήσεως του υψηλότερου δυνατού επιπέδου προστασίας από τον κοινοτικό νομοθέτη [22] — δεσμεύει τον τελευταίο και θα μπορούσε να αποτελέσει λόγο ακυρώσεως κοινοτικού κανόνα ο οποίος δεν πληροί το ποιοτικό αυτό κριτήριο.

33. Η αρχή της προφύλαξης, η οποία κατοχυρώνεται ρητώς με την παράγραφο 2 του άρθρου 130 Ρ, επιβάλλει την ανάπτυξη δράσης από την Κοινότητα ακόμα και σε περιπτώσεις που ο κίνδυνος προσβολής του περιβάλλοντος δεν είναι υπαρκτός αλλά απλώς πιθανός. Ο δεσμευτικός χαρακτήρας της γενικής αυτής αρχής έχει άλλωστε αναγνωρισθεί από το Δικαστήριο [23].

34. Ιδιαιτέρως χρήσιμη για την επίλυση της υπό εξέταση υποθέσεως είναι η αναφορά σε μία ειδική (αρνητική) έκφανση της αρχής της προφύλαξης, από την οποία συνάγεται ότι δεν μπορεί να περιορίζεται η δυνατότητα των δημοσίων αρχών να λαμβάνουν μέτρα τα οποία κρίνονται ad hoc αναγκαία για την αποτροπή ενός κινδύνου του περιβάλλοντος, πολλώ μάλλον αν ο κίνδυνος αυτός δεν έχει διαπιστωθεί ή «χαρτογραφηθεί» με προηγούμενη κανονιστική ρύθμιση. Με άλλα λόγια, θα ήταν αντίθετο προς την αρχή της προφύλαξης να ορισθούν εκ των προτέρων με τρόπο περιοριστικό οι περιπτώσεις που χρήζουν επεμβάσεως των δημοσίων αρχών χάριν της αποτροπής συγκεκριμένου κινδύνου του περιβάλλοντος, ακόμη και αν ο κίνδυνος αυτός δεν είναι δυνατόν να περιγραφεί εκ των προτέρων με τρόπο συγκεκριμένο.

35. Το άρθρο 130 Τ της Συνθήκης αποτελεί ειδική εφαρμογή στο πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος της αρχής της επικουρικότητας, αρχή η οποία διέπει την ενλόγω κοινοτική πολιτική. Το σχετικό άρθρο επιτρέπει στα κράτη μέλη να διατηρούν και να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας του περιβάλλοντος ακόμη και αν με αυτό τον τρόπο αποκλίνουν από υφιστάμενα κοινοτικά μέτρα προστασίας που έχουν θεσπισθεί

22 — Βλ., προς αυτή την κατεύθυνση, Γεωργ. Δελλή «Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1998 (431 σ.), § 112.

23 — Βλ. την απόφαση της 5ης Μαΐου 1998, C-157/96, National Farmer's Union, (Συλλογή 1998, σ. I-2211 και τις σχετικές προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. G. Tesauro). Ενδιαφέρουσες είναι ακόμη οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. C. Gulmann (σημείο 28) στην υπόθεση C-405/92, Mondiet (απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, Συλλογή 1993, σ. I-6133) και του γενικού εισαγγελέα κ. N. Fennelly στην υπόθεση C-67/97, Bluhme (απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1998, Συλλογή 1998, σ. I-8033) από τις οποίες συνάγεται σαφώς ότι και ελλείψει απτών αποδείξεων επί υπαρκτού περιβαλλοντικού κινδύνου, η αρχή της προφύλαξης αποτελεί ικανό έρεισμα για τη λήψη κοινοτικών προστατευτικών μέτρων.

δυνάμει του άρθρου 130 Σ. Με την επιφύλαξη ότι τα ενλόγω μέτρα πρέπει να συμβιβάζονται με τη Συνθήκη και ότι κοινοποιούνται στην Επιτροπή.

2) Η οδηγία 91/689

36. Με την οδηγία 91/689 τίθενται οι ειδικοί κανόνες που αφορούν την ορθή και μη επιβλαβή για το περιβάλλον διαχείριση των επικινδύνων αποβλήτων [24]. Επειδή τα επικίνδυνα απόβλητα είναι η κατηγορία εκείνη των αποβλήτων που παρουσιάζουν τις περισσότερες πιθανότητες προκλήσεως βαρείας προσβολής του περιβάλλοντος γι' αυτό και οι κανόνες αυτοί είναι αυστηρότεροι από εκείνους που αφορούν τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, όπως αναφέρεται στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 91/689. Εξάλλου, στην έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αναφέρεται ότι «ο έλεγχος της διάθεσης και της αξιοποίησης των επικινδύνων αποβλήτων πρέπει να εξασφαλίζεται όσο το δυνατόν πληρέστερα».

37. Με την κρίσιμη οδηγία επιχειρείται να ρυθμισθεί εξαντλητικά το επίμαχο ζήτημα. Ο κοινοτικός νομοθέτης δεν ορίζει με βάση μία *γενική ρήτρα* ποια απόβλητα θεωρούνται επικίνδυνα, παρέχοντας, ενδεχομένως, *ενδεικτική απαρίθμηση* των ιδιοτήτων που θα πρέπει να οδηγούν σε αυτό το χαρακτηρισμό [25]. Αντιθέτως, προβλέπει δύο κατηγορίες επικινδύνων αποβλήτων. Στην πρώτη κατηγορία απαριθμούνται τα απόβλητα εκείνα τα οποία περιέχονται περιοριστικώς σε κοινοτικό κατάλογο (άρθρο 1, παράγραφος 4, πρώτη περίπτωση της οδηγίας 91/689) [26]. Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται τα απόβλητα εκείνα τα οποία τα κράτη μέλη χαρακτηρίζουν ως επικίνδυνα, εφόσον συντρέχουν οι περιοριστικώς αν και ευρέως διατυπούμενες προϋποθέσεις του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας (άρθρο 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση της οδηγίας 91/689). Ας σημειωθεί ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να ανακοινώνουν τα απόβλητα που χαρακτηρίζουν ως επικίνδυνα δυνάμει του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας. Τα ενλόγω απόβλητα θεωρούνται επικίνδυνα μόνο για το έδαφος των κρατών μελών που προέβησαν στον σχετικό χαρακτηρισμό. Η Επιτροπή εξετάζει όμως περαιτέρω κατά πόσον είναι σκόπιμο να συμπληρωθεί ο

24 — Για μια λεπτομερειακή ανάλυση των διατάξεων της οδηγίας, βλ. Nicolas de Sadeleer, «Le droit communautaire et les déchets», Παρίσι, LGDJ και Bruylant, 1995 (671 σ.) σ. 293 επ. και ιδίως σ. 296 επ.

25 — Υπενθυμίζω ότι η Επιτροπή στην πρότασή της (93 C 271/06) για αναθεώρηση της οδηγίας 91/689 [COM (93) 425 τελικό, ΕΕ C 271 της 7ης Οκτωβρίου 1993] η οποία δεν έγινε τελικά δεκτή, είχε προτείνει στα κράτη μέλη να προβαίνουν στον ορισμό των επικίνδυνων αποβλήτων, σύμφωνα με τα κριτήρια των τριών παραρτημάτων της οδηγίας. Έτσι, ο κατάλογος των επικίνδυνων αποβλήτων αντί να είναι δεσμευτικός θα καθίστατο ενδεικτικός (τέταρτη και πέμπτη αιτιολογική σκέψη της πρότασης αυτής).
Εξάλλου, είναι χαρακτηριστικό ότι η προϊσχύσασα οδηγία 78/319, η έκδοση της οποίας είχε βασισθεί στα άρθρα 100 και 235 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρα 94 ΕΚ και 308 ΕΚ αντιστοίχως), όριζε τα τοξικά απόβλητα με τρόπο γενικό. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 1, υπό β), όριζε ότι αποτελεί "τοξικό και επικίνδυνο απόβλητο" κάθε απόβλητο που περιέχει ουσίες ή είναι μολυσμένο από τις ουσίες ή ύλες που αναγράφονται στο παράρτημα της παρούσας οδηγίας σε ποσότητες ή σε περιεκτικότητες τέτοιες ώστε να αποτελούν κίνδυνο για την υγεία ή το περιβάλλον»· επιπλέον, στην πρόταση οδηγίας της Επιτροπής που είχε υποβληθεί στο Συμβούλιο στις 16 Αυγούστου 1988 [COM(88) 399 τελικό-SYN 165, ΕΕ C 295 της 19ης Νοεμβρίου 1988, σ. 8], το άρθρο 1, παράγραφος 1, όπως διαμορφώθηκε μετά την υιοθέτηση σχετικής τροπολογίας (αριθ. 30) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΕ C 158 της 26ης Ιουνίου 1989, σ. 238) οριζόταν ότι «Αντικείμενο του παρόντος κανονισμού είναι ο καθορισμός ελάχιστων κοινών κανόνων για τη διαχείριση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων.» Επιπλέον, στο άρθρο 1, παράγραφος 2, της πρότασης της Επιτροπής όπως είχε αρχικά, για τον ορισμό του «επικίνδυνου αποβλήτου» γινόταν παραπομπή στα παραρτήματα Ι, ΙΙ, και ΙΙΙ· ειδικότερα δε αναφερόταν (τρίτη περίπτωση) ότι νοείται ως «επικίνδυνο» και «κάθε άλλο απόβλητο το οποίο διαθέτει ένα από τα χαρακτηριστικά που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ».

26 — Υπενθυμίζω ότι η πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 94/31/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1994, για την τροποποίηση της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ για τα επικίνδυνα απόβλητα (ΕΕ L 168, σ. 28) η οποία παρέτεινε την προθεσμία συμμορφώσεως των κρατών μελών στην οδηγία 91/689, αναφέρεται ρητά στην κατάρτιση δεσμευτικού καταλόγου επικινδύνων αποβλήτων.

προμνησθείς γενικός κατάλογος επικινδύνων αποβλήτων ο οποίος ισχύει για όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας με την προσθήκη αποβλήτων τα οποία χαρακτηρίσθηκαν ως επικίνδυνα από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας.

38. Το ανωτέρω ειδικό κοινοτικό σύστημα αντιμετωπίσεως των επικινδύνων αποβλήτων που εγκαθιδρύει η οδηγία γεννά τρία ερμηνευτικά ζητήματα από τη σκοπιά της συμβατότητάς του με τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, ζητήματα τα οποία εξετάζω στη συνέχεια, αρχίζοντας από το έλασσον και προχωρώντας σε εκείνα με το μεγαλύτερο νομικό ενδιαφέρον.

39. Κατά πρώτον, θεωρώ ότι τόσο η ανάγκη προηγούμενου χαρακτηρισμού ενός αποβλήτου ως επικίνδυνου όσο και η κατά τα ανωτέρω προηγούμενη κοινοποίηση του χαρακτηρισμού αυτού από ένα κράτος μέλος δεν μπορούν να θεωρηθούν συστατικά στοιχεία της αναγνώρισης του αποβλήτου αυτού ως επικινδύνου κατά την έννοια της οδηγίας [27]. Η ερμηνεία αυτή θα ήταν ευθέως αντίθετη με την ιδέα της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης: δεν είναι δυνατόν να διαπιστώνει ένα κράτος μέλος — ενεργούν ως κοινοτική αρχή στο πλαίσιο της οδηγίας και ακολουθώντας ειδική κοινοτική διαδικασία — ότι ένα συγκεκριμένο απόβλητο είναι επικίνδυνο κατά την έννοια του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας και να μην τίθενται ευθέως σε εφαρμογή τα προστατευτικά μέτρα που προβλέπει η ειδική αυτή κοινοτική νομοθεσία χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος. Με άλλα λόγια, και μόνον η διαπίστωση από δημόσια αρχή ενός κράτους μέλους ότι ένα απόβλητο πληροί τις προϋποθέσεις του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας αρκεί για την ευθεία εφαρμογή της οδηγίας, έστω και αν δεν έχει προηγηθεί χαρακτηρισμός του αποβλήτου αυτού ως επικίνδυνου μέσα από εθνική ειδική διαδικασία ή/και η κοινοποίηση του ενλόγω χαρακτηρισμού στην Επιτροπή.

40. Δεύτερον, σαφώς πιο σημαντικό είναι το ακόλουθο ερμηνευτικό ζήτημα. Από τη διατύπωση της οδηγίας συνάγεται a contrario πως τα κράτη μέλη δεν έχουν τη δυνατότητα να θεωρήσουν απόβλητα ως επικίνδυνα και να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα αν δεν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας. Με άλλα λόγια το παράρτημα ΙΙΙ είναι το ρυθμιστικό πλαίσιο εντός του οποίου τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας σε σχέση με τον υπάρχοντα κοινοτικό κατάλογο επικίνδυνων αποβλήτων. Με αυτόν τον τρόπο, ο κοινοτικός νομοθέτης φιλοδοξεί να ρυθμίσει εξαντλητικά το ζήτημα των επικίνδυνων αποβλήτων. Η λύση αυτή δεν μπορεί ωστόσο να γίνει δεκτή διότι θα ήταν ευθέως αντίθετη με τις επιταγές του άρθρου 130 Τ της Συνθήκης. Η οδηγία δύναται βεβαίως να προβλέψει ότι για το ειδικό κοινοτικό σύστημα προστασίας που δημιουργεί (ήτοι, την κατάρτιση περιοριστικού κοινοτικού καταλόγου ο οποίος εμπλουτίζεται και με την επιμέλεια των κρατών μελών κατά τα προεκτεθέντα), τα κράτη μέλη αποκτούν τη δυνατότητα να χαρακτηρίζουν ως επικίνδυνα — κατά την έννοια πάντοτε της οδηγίας — απόβλητα που εμπίπτουν στο πεδίο

27 — Πρβλ. N. de Sadeleer, op. cit., σ. 307.

της οδηγίας αυτής και ειδικότερα του παραρτήματος ΙΙΙ· με τον τρόπο αυτό συμπληρώνεται το ειδικό αυτό κοινοτικό σύστημα προστασίας και αντιμετωπίσεως των επικίνδυνων αποβλήτων. Η δυνατότητα αυτή όμως, ουδόλως μπορεί να αποκλείσει την εξουσία των κρατών μελών, η οποία απορρέει ευθέως από το άρθρο 130 Τ, πρώτον, να διατηρούν ή να εισάγουν δικό τους αυτόνομο ορισμό της έννοιας των επικίνδυνων αποβλήτων [28] και δεύτερον, να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος από τα επικίνδυνα απόβλητα· αρκεί βεβαίως να συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 130 Τ της Συνθήκης, δηλαδή, τα σχετικά μέτρα να επιτυγχάνουν ενισχυμένη προστασία του περιβάλλοντος η οποία είναι σύμφωνη με τις υπόλοιπες διατάξεις της Συνθήκης.

41. Αν λοιπόν ήθελε γίνει δεκτό ότι η υφιστάμενη κοινοτική νομοθεσία επιχειρεί να περιορίσει τη δυνατότητα των κρατών μελών να θεωρούν ορισμένα απόβλητα ως επικίνδυνα και να λαμβάνουν μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος επιβάλλοντας στις αρμόδιες εθνικές αρχές, πρώτον, να χαρακτηρίζουν εκ των προτέρων τα κρίσιμα απόβλητα ως επικίνδυνα και δεύτερον, να μην αποδίδουν αυτό τον χαρακτηρισμό παρά μόνον στα απόβλητα που παρουσιάζουν τις ιδιότητες που περιγράφονται στο παράρτημα ΙΙΙ της κρίσιμης οδηγίας, τότε η οδηγία αυτή είναι αντίθετη προς το άρθρο 130 Τ της Συνθήκης.

42. Ερμηνεύοντας πάντως την οδηγία υπό το φως του άρθρου 130 Τ της Συνθήκης θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι εκτός του ειδικού κοινοτικού συστήματος προστασίας από τα επικίνδυνα απόβλητα το οποίο εγκαθιδρύει η οδηγία υφίσταται πάντοτε η δυνατότητα δημιουργίας ενός αυτόνομου εθνικού συστήματος προστασίας από τα επικίνδυνα απόβλητα δυνάμει του άρθρου 130 Τ. Με άλλα λόγια, δύο οδοί ανοίγονται σε ένα κράτος μέλος το οποίο θεωρεί μη ικανοποιητική την απαρίθμηση του καταλόγου που περιλαμβάνεται στο άρθρο 1, παράγραφος 4, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας. Το κράτος αυτό μπορεί καταρχάς να χαρακτηρίσει ένα απόβλητο το οποίο παρουσιάζει τις ιδιότητες του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας ως επικίνδυνο και να κοινοποιήσει τον χαρακτηρισμό αυτό στην Επιτροπή ώστε, πρώτον να εφαρμόζεται για το απόβλητο αυτό η επίμαχη οδηγία και δεύτερον η Επιτροπή να εξετάσει το ενδεχόμενο εμπλουτισμού του προαναφερθέντος καταλόγου. Το ίδιο κράτος μέλος διαθέτει όμως πάντοτε την ευχέρεια, δυνάμει του άρθρου 130 Τ της Συνθήκης να λάβει δικά του μέτρα ενισχυμένης προστασίας του περιβάλλοντος από τα επικίνδυνα απόβλητα και εκτός του πλαισίου της οδηγίας. Τη λύση αυτή επιβάλλουν αφενός η αρχή της επικουρικότητας και αφετέρου η αρχή της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης των κοινοτικών οργάνων στο χώρο της προστασίας του περιβάλλοντος.

43. Τρίτον, παραμένει προς εξέταση κατά πόσον το κατά τα ανωτέρω ειδικό κοινοτικό

28 — Δηλαδή το άρθρο 130 Τ της Συνθήκης τους επιτρέπει να θεωρήσουν ως επικίνδυνα κάποια απόβλητα που αποδεικνύονται είτε ότι έχουν κάποιες άλλες ιδιότητες τις οποίες (μεταγενέστερες ή μη) επιστημονικές έρευνες θεωρούν ότι είναι επικίνδυνες είτε να ενισχύσουν την ένταση των προβλεπομένων κριτηρίων επί τη βάσει των οποίων οι ιδιότητες επικινδυνότητας που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ εμφανίζονται σε κάποια απόβλητα. Λόγου χάριν, μπορούν να θεωρήσουν ότι ένα απόβλητο είναι «διαβρωτικό» όχι μόνον όταν πρόκειται για «ουσίες και παρασκευάσματα οι οποίες, σε επαφή με ζωντανούς ιστούς, μπορούν να ασκήσουν καταστρεπτική επίδραση σε αυτούς», όπως προβλέπεται στο παράρτημα ΙΙΙ (υπό Η8) αλλά και όταν μπορούν να ασκήσουν απλώς επιβλαβή επίδραση σε αυτούς· βλ., προς αυτή την κατεύθυνση, N. de Sadeleer, op. cit., σ. 307 επ.

σύστημα προστασίας του περιβάλλοντος από τα επικίνδυνα απόβλητα, το οποίο διαμορφώνει η οδηγία, συνάδει με τις προϋποθέσεις και τις αρχές του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου όπως περιγράφονται στο προμνησθέν άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης. Το σχετικό ζήτημα έχει ιδιαίτερη πρακτική σημασία κυρίως στις περιπτώσεις όπου ένα κράτος μέλος δεν έχει δημιουργήσει αυτοτελές εθνικό σύστημα αντιμετωπίσεως του προβλήματος των επικίνδυνων αποβλήτων αλλά επαφίεται αποκλειστικά στην κοινοτικής προελεύσεως προστασία που εξασφαλίζει η επίμαχη οδηγία.

44. Θεωρώ ότι η ενλόγω οδηγία δεν υλοποιεί ορθώς τους στόχους του άρθρου 130 Ρ και με τρόπο σύμφωνο προς τις επιταγές του άρθρου αυτού και τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η οδηγία δημιουργεί ένα ειδικό σύστημα αντιμετωπίσεως των επικίνδυνων αποβλήτων το οποίο αναλύεται στις ακόλουθες τέσσερις παραμέτρους: α) στην ανυπαρξία γενικού ορισμού των επικίνδυνων αποβλήτων και γενικής απαγορεύσεως της ελεύθερης διαθέσεως των επικίνδυνων αποβλήτων· β) στη σύσταση ενός περιοριστικού κοινοτικού καταλόγου επικινδύνων αποβλήτων σε όλο το έδαφος της Κοινότητας, στα οποία εφαρμόζονται οι διατάξεις της οδηγίας· γ) στην πρόβλεψη της δυνατότητας εμπλουτισμού του καταλόγου αυτού, ο οποίος παραμένει σε κάθε περίπτωση περιοριστικός· δ) στη δυνατότητα των κρατών μελών να χαρακτηρίσουν ειδικά για το έδαφός τους ορισμένα απόβλητα ως επικίνδυνα, εφόσον συντρέχουν τα περιοριστικώς οριζόμενα κριτήρια του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας. Φρονώ ότι το ανωτέρω σύστημα αντιβαίνει προς τις αρχές της υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος και της προφυλάξεως του εννόμου αυτού αγαθού.

45. Καταρχάς, η ανυπαρξία γενικής απαγορεύσεως της ελεύθερης διαθέσεως των επικίνδυνων αποβλήτων στο περιβάλλον η οποία προϋποθέτει ένα γενικό ορισμό ως προς το τι συνιστά «επικίνδυνο απόβλητο» δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εξασφαλίζει «υψηλό» επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος. Δεν επιμένω πάντως στο ζήτημα αυτό, δεδομένου ότι το ύψος του επιπέδου της επιτυγχανόμενης προστασίας του περιβάλλοντος προσδιορίζεται καταρχήν μέσα από επιστημονικά και τεχνικά δεδομένα, τα οποία δεν βρίσκονται στη διάθεση του Δικαστηρίου.

46. Αντιθέτως, νομίζω πως το Δικαστήριο διαθέτει τα απαραίτητα ερμηνευτικά εφόδια για να αποφανθεί επί του ζητήματος της συμβατότητας των διατάξεων της οδηγίας με την αρχή της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης. Στο σημείο αυτό δεν μπορούμε παρά να θεωρήσουμε ότι και μόνο το γεγονός πως με την κρίσιμη οδηγία επιχειρείται να προβλεφθεί με τρόπο εξαντλητικό το πότε πρέπει να λαμβάνονται ειδικά μέτρα για την αποτροπή συγκεκριμένων κινδύνων του περιβάλλοντος — αφού, και να διαπιστωθεί σήμερα ότι ένα απόβλητο θέτει σε μεγάλο κίνδυνο το περιβάλλον δεν μπορούν να εφαρμοσθούν σε αυτό, σε όλη την έκταση της Κοινότητας, τα αναγκαία περιοριστικά μέτρα που τάσσει η οδηγία — αρκεί για να κριθεί ότι η επίμαχη

οδηγία αντιβαίνει προς την αρχή της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης. Η θεμελιώδης αυτή αρχή δεν ανέχεται το ενδεχόμενο, το οποίο όμως αποδέχεται η οδηγία, να διαπιστωθεί ad hoc ότι η ελεύθερη διάθεση ενός συγκεκριμένου αποβλήτου είναι ιδιαιτέρως επικίνδυνη για το περιβάλλον, να μην μπορούν όμως να ληφθούν έναντι της διάθεσης αυτής τα γενικά περιοριστικά μέτρα που προβλέπει η επίμαχη οδηγία για όλο το έδαφος της Κοινότητας, παρά μόνο όταν η Επιτροπή αυτεπαγγέλτως, ή κατόπιν αιτήσεως των κρατών μελών, συμπεριλάβει το επίμαχο απόβλητο στον περιοριστικό κατάλογο του άρθρου 1, παράγραφος 4, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας. Κατά τη γνώμη μου, μόνον η διατύπωση μιας γενικής απαγορεύσεως της ελεύθερης διαθέσεως κάθε αποβλήτου επικινδύνου για το περιβάλλον θα ήταν σύμφωνη με τις θεμελιώδεις αρχές του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος.

47. Αξίζει επιπλέον να τονισθεί ότι δεν είναι δυνατόν να αντιταχθεί στην ανωτέρω συλλογιστική ότι η διατύπωση γενικής ρήτρας απαγορεύσεως της ελεύθερης διαθέσεως των επικινδύνων αποβλήτων θα έθετε σε κίνδυνο την ασφάλεια του εμπορίου και ότι το υπάρχον ειδικό σύστημα της οδηγίας επιτυγχάνει ακριβώς τον συνδυασμό της περιβαλλοντικής προστασίας με τη διασφάλιση της ελευθερίας της αγοράς.

48. Καταρχάς, η προστασία του εννόμου αγαθού του περιβάλλοντος προηγείται εν προκειμένω του εννόμου αγαθού της ασφάλειας του εμπορίου και για τον λόγο αυτό η επίμαχη οδηγία ελήφθη δυνάμει του άρθρου 130 Σ και όχι του άρθρου 100 Α της Συνθήκης (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 95 ΕΚ) [29]. Εξάλλου, η κρίσιμη οδηγία ανεπιτυχώς επιχειρεί να συνδυάσει τα δύο αυτά έννομα αγαθά στο μέτρο που, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, η προστασία που εξασφαλίζει για το περιβάλλον είναι ανεπαρκής κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 130 Ρ. Ο συνδυασμός της προάσπισης του περιβάλλοντος με τη διαφύλαξη των οικονομικών συμφερόντων που συνδέονται με τη διάθεση, τη διαχείριση και την κυκλοφορία των επικινδύνων αποβλήτων (τα οποία εμπίπτουν στις κοινοτικές διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων) θα μπορούσε κάλλιστα να επιτευχθεί με την θέσπιση, αφενός, γενικής απαγορεύσεως της ελεύθερης διαθέσεως των επικίνδυνων αποβλήτων και αφετέρου, ενδεικτικού καταλόγου ο οποίος απαριθμεί τα απόβλητα εκείνα που μέχρι τη στιγμή της κατάρτισής του χαρακτηρίζονται ως επικίνδυνα από τον κοινοτικό νομοθέτη.

29 — Η πρόταση της Επιτροπής είχε ως νομική βάση το άρθρο 100 Α αλλά το Συμβούλιο θεώρησε ως νομική βάση το άρθρο 130 Σ· βλ. την πρόταση οδηγίας (88/C 295/05) του Συμβουλίου για τα επικίνδυνα απόβλητα, COM(88) 399 τελικό — SYN 165, υποβληθείσα από την Επιτροπή στο Συμβούλιο στις 16 Αυγούστου 1988.
Επίσης, σχετικά με το ζήτημα της επιλογής νομικής βάσεως (επιλογής μεταξύ του άρθρου 100 Α και του άρθρου 130 Σ), βλ. την απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, υπόθεση C-155/91, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. I-939), σχετική με τη νομική βάση της οδηγίας 156/91· η Επιτροπή θεώρησε ότι εσφαλμένα το Συμβούλιο επέλεξε το άρθρο 130 Σ και όχι το άρθρο 100 Α. Το Δικαστήριο όμως απέρριψε την προσφυγή της Επιτροπής, κρίνοντας (σκέψεις 20 και 21) ότι η οδηγία 91/156 περί αποβλήτων σκοπεί να διασφαλίσει τη διαχείριση των υλών αυτών, σύμφωνα με τις απαιτήσεις προστασίας του περιβάλλοντος γι' αυτό και μπορούσε να εκδοθεί με μόνη βάση το άρθρο 130 Σ της Συνθήκης. Βλ. και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. G. Tesauro. Πρβλ., επίσης σχετικά με το ζήτημα αυτό της επιλογής μεταξύ του άρθρου 100 Α και του άρθρου 130 Σ ως νομικής βάσεως εκδόσεως κοινοτικών πράξεων που αφορούν (και) το περιβάλλον και την παλαιότερη απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουνίου 1991, υπόθεση C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2867) και τις σχετικές προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. G. Tesauro· η υπόθεση αυτή αφορούσε οδηγία περί των αποβλήτων της βιομηχανίας του διοξειδίου του τιτανίου και κρίθηκε (σκέψη 25) ότι τελικά θα έπρεπε να επιλεγεί ως νομική βάση το άρθρο 100 Α και όχι το άρθρο 130 Σ, όπως είχε πράξει το Συμβούλιο.

β) Οι οδοί που ανοίγονται στο Δικαστήριο

49. Μετά το πέρας της ανωτέρω αναλύσεως τίθεται, ωστόσο, το ακόλουθο δίλημμα για το Δικαστήριο: Είτε θα αναγνωρίσει την ασυμβατότητα της κρίσιμης οδηγίας με τις υπέρτερης ισχύος διατάξεις του άρθρου 130 P και 130 T της Συνθήκης και επομένως, μέσα από την άσκηση παρεμπίπτοντος ελέγχου νομιμότητας της οδηγίας θα οδηγηθεί σε εξοβελισμό των «ελαττωματικών» διατάξεων της τελευταίας από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο (α) είτε θα επιχειρήσει να δώσει απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα δίχως να θίξει το κύρος της οδηγίας (β). Εκ πρώτης όψεως και οι δύο ερμηνευτικές οδοί παρουσιάζουν δυσχέρειες. Αν το Δικαστήριο ακολουθήσει την πρώτη οδό, αναγνωρίζοντας το ανίσχυρο των επίμαχων διατάξεων της οδηγίας, θα βρεθεί αντιμέτωπο με το ζήτημα του προσδιορισμού του εφαρμοστέου πλέον δικαίου για τα επικίνδυνα απόβλητα (1). Αν πάλι το Δικαστήριο ακολουθήσει τη δεύτερη οδό, θα οδηγηθεί στην εξίσου λεπτή διεργασία της σύμφωνης προς τη Συνθήκη ερμηνείας της οδηγίας (2). Προτού λοιπόν διατυπώσω την πρότασή μου προς το Δικαστήριο, θα διερευνήσω αναλυτικότερα τις πτυχές καθεμίας από τις δύο ερμηνευτικές οδούς.

1) Η αναγνώριση του ανισχύρου των κρισίμων διατάξεων της οδηγίας

50. Θα ήθελα να επισημάνω ότι η αναγνώριση του ανισχύρου δεν μπορεί να αφορά παρά μόνο τις διατάξεις της οδηγίας και τον κοινοτικό κατάλογο που καθορίζουν τα επικίνδυνα απόβλητα και ειδικότερα τις τέσσερεις παραμέτρους στις οποίες αναφέρθηκα ανωτέρω.

51. Η αναγνώριση αυτή θα έχει σαν αποτέλεσμα να μην είναι εφαρμοστέες ούτε οι αντίστοιχες διατάξεις της οδηγίας, ούτε φυσικά οι διατάξεις της αποφάσεως 94/904, ούτε τέλος οι αντίστοιχες εθνικές διατάξεις που μετέφεραν τις ανίσχυρες αυτές ρυθμίσεις στις έννομες τάξεις των κρατών μελών. Σε μία τέτοια περίπτωση, όμως, τίθεται το ζήτημα ποιο θα είναι το εφαρμοστέο δίκαιο και κατά πόσον υπάρχει περιθώριο ευθείας εφαρμογής του άρθρου 130 P της Συνθήκης.

52. Πριν επιχειρήσω να αναλύσω το ζήτημα αυτό, θεωρώ ότι πρέπει να γίνουν ορισμένες προκαταρκτικές επισημάνσεις που αφορούν την τύχη των τεθέντων προδικαστικών ερωτημάτων ενόψει των μεταβολών που αναγκαστικά θα επέλθουν στο εθνικό δίκαιο. Συγκεκριμένα, η αναγνώριση του ανισχύρου των ανωτέρω κοινοτικών διατάξεων, επομένως και των διατάξεων του εθνικού δικαίου που τις μετέφεραν στην εθνική έννομη τάξη της Ιταλίας, φαίνεται να αίρει τους λόγους εκείνους οι οποίοι, σύμφωνα με τη διάταξη παραπομπής, δικαιολόγησαν τα τεθέντα προδικαστικά ερωτήματα. Δηλαδή, από τη στιγμή που η νομοθετική μεταβολή που τέθηκε σε ισχύ κατά τη διάρκεια της ποινικής διαδικασίας πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν συντελέσθηκε ποτέ, τότε δεν υπάρχει, καταρχήν, λόγος εφαρμογής του άρθρου 2 του ιταλικού ποινικού κώδικα, κατά το οποίο «ουδείς τιμωρείται για πράξη η οποία, σύμφωνα με μεταγενέστερο νόμο, δεν συνιστά

έγκλημα». Επομένως, σε περίπτωση που κριθούν κατά τα προεκτεθέντα ανίσχυρες οι διατάξεις της επίμαχης οδηγίας και της απόφασης 94/904 φαίνεται να παρέλκει η απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα που έθεσε ο εθνικός δικαστής.

53. Ωστόσο, στο σημείο αυτό τίθεται το ερώτημα αν ο εθνικός δικαστής οφείλει να ελέγξει το εθνικό νομικό πλαίσιο, που θα προκύψει μετά την αναγνώριση του ανισχύρου των κοινοτικών διατάξεων, ενόψει της προταθείσας ανωτέρω αναλύσεως του περιεχομένου των άρθρων 130 Ρ και 130 Τ της Συνθήκης. Αφού επισημάνω ότι, όπως συνάγεται τόσο από το ιταλικό ποινικό δίκαιο όσο και από τις κοινές σε όλα τα κράτη μέλη γενικές αρχές του ποινικού δικαίου, ένας τέτοιος έλεγχος δεν μπορεί να επηρεάσει την πορεία της εκκρεμούς ποινικής διαδικασίας παρά μόνο στο μέτρο που ήθελε θεωρηθεί ότι οδηγεί σε ευμενέστερο νομικό καθεστώς για τον κατηγορούμενο, θα επιχειρήσω να απαντήσω στο ανωτέρω ερώτημα εξετάζοντας τη δυνατότητα άμεσης εφαρμογής των ενλόγω άρθρων της Συνθήκης.

54. Εκ πρώτης όψεως, η θέση περί της άμεσης εφαρμογής του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης δεν είναι εύκολα υποστηρίξιμη. Αφενός, τα μέτρα κοινοτικής πολιτικής που προβλέπονται στα άρθρα 130 Ρ, παράγραφος 2, και 130 Σ, φαίνεται να έχουν από τη φύση τους έναν τεχνικό χαρακτήρα που καθιστά την ύπαρξή τους αναγκαία για την εξειδίκευση και εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 130 Ρ στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών. Αφετέρου, το Δικαστήριο, αν και μπορεί να καταστήσει ανίσχυρες διατάξεις του παραγώγου κοινοτικού δικαίου, δεν μπορεί να υποκαταστήσει τα κοινοτικά όργανα στο έργο τους, ιδίως στην περίπτωση που τα τελευταία έχουν διακριτική ευχέρεια ως προς την επιλογή των κατάλληλων τεχνικών μέτρων [30].

55. Εντούτοις, σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπως η προκείμενη, μπορεί να γίνει δεκτό ότι τα ανωτέρω άρθρα της Συνθήκης έχουν έναν σκληρό πυρήνα, ο οποίος αναδείχθηκε μέσα από τον δικαστικό έλεγχο των ήδη ληφθέντων σε κοινοτικό επίπεδο μέτρων και ο οποίος αποτελεί τμήμα του κανονιστικού περιεχομένου των άρθρων αυτών που δεν φαίνεται δυνατό να ανατραπεί από καμία μεταγενέστερη διάταξη του παραγώγου κοινοτικού δικαίου [31]. Η δυνατότητα άμεσης εφαρμογής των άρθρων της Συνθήκης πηγάζει από αυτόν ακριβώς τον πυρήνα, που εν προκειμένω αφορά την ύπαρξη γενικής απαγόρευσης της ελεύθερης διάθεσης των επικινδύνων αποβλήτων και τη δυνατότητα κατάρτισης ενδεικτικού μόνο καταλόγου τέτοιων αποβλήτων. Αυτή η περιορισμένης έκτασης άμεση εφαρμογή των άρθρων της Συνθήκης δεν αντιβαίνει ούτε στις γενικές προϋποθέσεις άμεσης εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης ούτε στη διάκριση των θεσμικών αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίων και των υπολοίπων κοινοτικών οργάνων.

56. Ο ανωτέρω πυρήνας του κανονιστικού περιεχομένου του άρθρου 130 Ρ μπορεί να θεωρηθεί επαρκώς σαφής και συγκε-

30 — Πρβλ. τις προτάσεις μου (σημείο 49) στην υπόθεση C-360/97, Nijhuis, επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 20ής Απριλίου 1999 (Συλλογή 1999, σ. I-1919).

31 — Σχετικά με το γενικό προβληματισμό της διαμόρφωσης ενός τέτοιου πυρήνα, βλ., ενδεικτικά, Meyer-Bisch P.(éd.), «Le noyau intangible des droits de l'homme», Editions Universitaires, Fribourg, Suisse, 1991.

κριμένος. Όπως ήδη έχει αναφερθεί, δεν χωρεί αμφιβολία ότι σε όλα τα κράτη μέλη πρέπει να απαγορεύεται η ελεύθερη διάθεση των επικινδύνων αποβλήτων. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο που θέτει η προβληματική της παρούσας υποθέσεως, αυτή η απαγόρευση συνιστά, ως αρνητική έκφανσή τους, άμεση απόρροια των αρχών της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης που ήδη ανέλυσα.

57. Με ποιον τρόπο όμως θα ορισθούν τα επικίνδυνα απόβλητα; Αυτός ο ορισμός δεν αποτελεί τεχνικό ζήτημα που ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου; Κατά τη γνώμη μου, το Δικαστήριο μπορεί να παράσχει τα στοιχεία ενός τέτοιου ορισμού, ο οποίος θα έχει όλα τα χαρακτηριστικά που επιβάλλει η Συνθήκη και θα εντάσσεται στο εννοιολογικό πεδίο του πυρήνα άμεσου αποτελέσματος των διατάξεων του άρθρου 130 Ρ. Όμως, για τον καθορισμό αυτού του ορισμού το Δικαστήριο δεν μπορεί ούτε χρειάζεται να ασκήσει πρωτογενές ρυθμιστικό έργο. Η ορθότερη λύση είναι να εκκινήσουμε από τα στοιχεία ορισμού που προσέφερε η ίδια η αναγνωρισθείσα ως ανίσχυρη οδηγία και τα οποία, στο μέτρο που δεν αντιβαίνουν στη Συνθήκη, μπορούν να θεωρηθούν ως τεχνική βάση διαμορφώσεως τόσο ενός γενικού ορισμού όσο και ενός ενδεικτικού καταλόγου των επικινδύνων αποβλήτων [32].

58. Στην πράξη, προσδιορίζοντας ως άνω τα δυναμικά στοιχεία καθορισμού των επικινδύνων αποβλήτων, το Δικαστήριο δεν θα προβεί παρά σε μία αναμόρφωση των διατάξεων της ανίσχυρης οδηγίας ενόψει των στόχων της Συνθήκης. Συγκεκριμένα, η επέμβαση του Δικαστηρίου θα έχει ως συνέπεια, αφενός, την προσθήκη στο αρχικώς προβλεφθέν κοινοτικό σύστημα, που επιχείρησε να διαμορφώσει η οδηγία, μιας γενικής απαγόρευσης της ελεύθερης διάθεσης των επικίνδυνων αποβλήτων και, αφετέρου, τη μετατροπή του εξαντλητικού καταλόγου της οδηγίας αυτής σε ενδεικτικό [33].

59. Ένας τέτοιος καθορισμός των στοιχείων του πυρήνα του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης καθιστά τον πυρήνα αυτόν άμεσα εφαρμοστέο, προστατεύοντας εν προκειμένω το χρήσιμο αποτέλεσμα του ενλόγω άρθρου της Συνθήκης. Ταυτόχρονα, αυτός ο καθορισμός, σεβόμενος όλα εκείνα τα τεχνικά στοιχεία τα οποία καθορίσθηκαν από τη νομοθετική πρωτοβουλία των αρμοδίων κοινοτικών οργάνων και τα οποία, μολονότι ενυπάρχουν στις κριθείσες ως ανίσχυρες διατάξεις της οδηγίας, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αντίθετα προς τη Συνθήκη, επι-

32 — Λόγου χάριν, επικίνδυνα είναι τα απόβλητα τα οποία λόγω της προελεύσεως, της συνθέσεως ή των οριακών τιμών συγκεντρώσεως σε ορισμένα συστατικά θέτουν σε κίνδυνο την υγεία του ανθρώπου ή το περιβάλλον. Τέτοια είναι *ιδίως* τα απόβλητα που περιλαμβάνονται σε κοινοτικό κατάλογο επικινδύνων αποβλήτων.

33 — Αυτή η αναμόρφωση ουσιαστικά των κανόνων του παράγωγου κοινοτικού δικαίου μέσα από την αναγνώριση ενός σκληρού πυρήνα προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι ανάλογη με τη συνήθη νομολογιακή πρακτική των εθνικών δικαστηρίων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Οι συνταγματικές διατάξεις που προστατεύουν τα κοινωνικά δικαιώματα, ενώ επιβάλλουν καταρχήν υποχρεώσεις έναντι των κρατών, δεν γεννούν αγώγιμη αξίωση με πρακτική αποτελεσματικότητα εναντίον των κρατικών αρχών που παρέλειψαν να κινήσουν τη διαδικασία υλοποιήσεως αυτών των δικαιωμάτων, με την έννοια ότι η πιθανή ακύρωση της παράλειψης αυτής δεν θα μπορούσε να οδηγήσει στην επιδιωκόμενη υλοποίησή τους, από τη στιγμή που δεν υπάρχει εφαρμόσιμο προηγούμενο καθεστώς και ο δικαστής δεν μπορεί να υποκαταστήσει τις αρμόδιες νομοθετικές ή διοικητικές αρχές στο έργο τους. Αν όμως οι αρχές αυτές έχουν λάβει κάποια εκτελεστικά των συνταγματικών διατάξεων μέτρα, μπορεί να γίνει ουσιαστικός έλεγχος και η τυχόν ακύρωση των μέτρων αυτών να διαμορφώσει έναν πυρήνα κανονιστικού περιεχομένου ο οποίος πρέπει να γίνεται σεβαστός από κάθε μεταγενέστερη νομοθετική ή κανονιστική ρύθμιση· βλ. τις προμνησθείσες προτάσεις μου στην υπόθεση Nijhuis, υποσημείωση 48.
Αξίζει να επισημανθεί ότι στην παρούσα υπόθεση πρόκειται για αντίθετη περίπτωση από εκείνη της αποφάσεως, της 22ας Νοεμβρίου 1995, υπόθεση C-443/93, Βουγιούκας (Συλλογή 1995, σ. I-4033) στην οποία το Δικαστήριο ορθώς έκρινε ότι δεν μπορούσε να υποκαταστήσει την παράλειψη του Συμβουλίου να λάβει τα επιβαλλόμενα από το άρθρο 51 της Συνθήκης (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 42 ΕΚ) μέτρα για το συντονισμό των ειδικών συστημάτων των δημοσίων υπαλλήλων. Πράγματι, στην περίπτωση της υπόθεσης Βουγιούκας, το Δικαστήριο δεν μπορούσε να παρέμβει αναμορφωτικά στο μέτρο που το Συμβούλιο δεν είχε προηγουμένως λάβει νομοθετική πρωτοβουλία ως προς το συγκεκριμένο θέμα.

τρέπει στο Δικαστήριο να καλύψει το κενό, που φαινομενικά καταλείπουν οι πλημμέλειες του παράγωγου κοινοτικού δικαίου έως τη λήψη νέων μέτρων, χωρίς να προβεί σε μία αθέμιτη άσκηση πρωτογενούς νομοθετικού έργου. Στην πραγματικότητα, πρέπει να τονισθεί ότι δεν πρόκειται για κάλυψη νομικού κενού, αλλά για την επιβεβλημένη αναγνώριση του πυρήνα εκείνου του κανονιστικού περιεχομένου του άρθρου 130 Ρ που είναι άμεσης εφαρμογής.

60. Πρέπει λοιπόν να γίνει δεκτό ότι, σε περίπτωση αναγνώρισης του ανίσχυρου των κρίσιμων διατάξεων της οδηγίας, ο εθνικός δικαστής οφείλει να εφαρμόσει το εθνικό δίκαιο που θα κρίνει ως ισχύον — είτε το προϊσχύσαν αναβιωθέν νομικό καθεστώς, είτε το μεταγενέστερο αναμορφωμένο αναλόγως προς την αναμόρφωση του κοινοτικού δικαίου μέσω της «οιονεί» άμεσης εφαρμογής των άρθρων της Συνθήκης[34] —, αφού το ελέγξει με βάση τον ως άνω προσδιορισμένο πυρήνα άμεσης εφαρμογής του άρθρου 130 Ρ.

61. Αυτός ο έλεγχος ανήκει αποκλειστικά στον εθνικό δικαστή, ο οποίος, ενόψει και των εφαρμοστέων κανόνων και αρχών του εθνικού ποινικού δικαίου, είναι ο μόνος αρμόδιος να καθορίσει επακριβώς το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο και να προσδιορίσει τα ζητήματα ερμηνείας του που μπορεί να τεθούν ενόψει του ως άνω προσδιορισμού του εφαρμοστέου κοινοτικού δικαίου. Στο πλαίσιο αυτού του καθορισμού, μπορεί το δικαστήριο της παραπομπής, εφόσον το κρίνει απαραίτητο, να θέσει εκ νέου προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο.

2) Απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα ανεξαρτήτως του ζητήματος του ανίσχυρου ή μη των διατάξεων της οδηγίας

62. Για την καλύτερη αντιμετώπιση των τεθέντων ερωτημάτων θα ακολουθήσει η ανάλυση του πρώτου ερωτήματος, εν συνεχεία εκείνη του έκτου, θα ακολουθήσει η εξέταση από κοινού του δευτέρου και του τρίτου και, τέλος, του τετάρτου και του πέμπτου ερωτήματος. Η συνεξέταση του δευτέρου και του τρίτου αφενός και του τέταρτου και του πέμπτου ερωτήματος αφετέρου είναι απαραίτητη λόγω των συναφών ζητημάτων τα οποία θέτουν.

i) Απάντηση στο πρώτο ερώτημα

63. Με το πρώτο ερώτημα ο εθνικός δικαστής ουσιαστικά ζητεί από το Δικαστήριο να

34 — Το άρθρο 130 Τ της Συνθήκης, απαγορεύοντας στα μέτρα του παράγωγου κοινοτικού δικαίου να εμποδίζουν τα κράτη μέλη να διατηρούν και να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας του περιβάλλοντος, σε καμία περίπτωση δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν παρόμοια μέτρα ακόμη και στην περίπτωση που δεν έχουν ληφθεί κοινοτικά μέτρα και, σε κάθε περίπτωση, όταν έχουν ακυρωθεί τέτοια μέτρα που είχαν ληφθεί αρχικώς.

απαντήσει αν το άρθρο 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 91/689 και η απόφαση 94/904 πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι, για τον χαρακτηρισμό αποβλήτου ως επικίνδυνου, πρέπει να αποδειχθεί in concreto ότι το απόβλητο προέρχεται από διαδικασία παραγωγής ή δραστηριότητα αναγραφόμενη στον κοινοτικό κατάλογο επικίνδυνων αποβλήτων ή αρκεί η παρατήρηση ότι θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί, in abstracto, σε συγκεκριμένη παραγωγική διαδικασία ή καταλήγει, μετά την ολοκλήρωση της τελευταίας, ως τελικό προϊόν.

64. Κατά τη σύνταξη της οδηγίας 91/689, ο κοινοτικός νομοθέτης φαίνεται να προσέδωσε αποφασιστική σημασία στην προέλευση του αποβλήτου, ορίζοντας ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη η διαδικασία ή η δραστηριότητα από την οποία προέρχεται ώστε να χαρακτηρισθεί ως επικίνδυνο.

65. Ωστόσο, το γεγονός ότι η κατάταξη στον κατάλογο έχει ως αφετηρία την προέλευση του αποβλήτου δεν σημαίνει ότι ο ακριβής καθορισμός της προελεύσεως αυτής αποτελεί το μόνο αποφασιστικής σημασίας κριτήριο για τον χαρακτηρισμό του ως επικίνδυνου. Τούτο συνάγεται από την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων της οδηγίας 91/689. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 4, πρώτη περίπτωση, ο κατάλογος περιέχει τα απόβλητα που πληρούν τις απαιτήσεις των παραρτημάτων I, II και III της οδηγίας αυτής. Κατά τη σύνταξη του καταλόγου, λήφθηκε υπόψη όχι μόνον η προέλευση αλλά και η σύνθεση και κατά περίπτωση, οι οριακές τιμές συγκέντρωσης μιας ουσίας [35]. Επομένως, και εντός του ειδικού πλαισίου της οδηγίας η προέλευση δεν αποτελεί το μόνο κριτήριο για τον χαρακτηρισμό ενός αποβλήτου ως επικίνδυνου.

66. Σε κάθε περίπτωση πάντως, ενόψει του άρθρου 130 Τ της Συνθήκης, όπως ερμηνεύθηκε ανωτέρω, τα κριτήρια που χρησιμοποιεί ο κοινοτικός νομοθέτης για να θεωρηθούν κάποια απόβλητα ως επικίνδυνα δεν μπορεί να είναι δεσμευτικά για τα κράτη μέλη με την έννοια ότι χρειάζεται να αποδειχθεί in

35 — Για να χαρακτηρισθούν κάποια απόβλητα ως επικίνδυνα πρέπει, σύμφωνα με το σύστημα που καθιερώνει η οδηγία 91/689 και η απόφαση 94/904 να ακολουθηθεί ορισμένη διαδικασία, που εκτείνεται σε τρία στάδια διαδοχικά. Καταρχάς πρέπει να εξακριβωθεί η προέλευση του αποβλήτου σύμφωνα με τον τύπο του κλάδου δραστηριότητας από την οποία προέρχονται, τον τύπο διαδικασίας ή τον τύπο αποβλήτου. Προς τούτο πρέπει να προστρέχει κάποιος στους τίτλους των κεφαλαίων (κατηγοριών) του καταλόγου επικίνδυνων αποβλήτων που δημοσιεύθηκε στην απόφαση 94/904. Στη συνέχεια, εντός του κεφαλαίου, η ειδική κατηγορία υπερισχύει έναντι της γενικής για τον χαρακτηρισμό αποβλήτου ως επικίνδυνου. Εντός της ειδικής κατηγορίας, υπερισχύει ο ειδικός ορισμός έναντι του γενικού ορισμού των αποβλήτων για τον χαρακτηρισμό του αποβλήτου σύμφωνα με την καταγωγή του. Αν από τον χαρακτηρισμό του σύμφωνα με την προέλευσή του το απόβλητο αναφέρεται στον κατάλογο, χαρακτηρίζεται ως επικίνδυνο. Αν, αντιθέτως, δεν αναφέρεται στον κατάλογο, πρέπει να εξετάζεται με βάση όχι τα κεφάλαια (τις κατηγορίες) που αναφέρονται στην προέλευση, αλλά εκείνα που αναφέρονται στον τύπο αποβλήτων, όπως εκείνα που αναφέρονται στα κεφάλαια 13 [Απόβλητα ελαιών (εκτός βρωσίμων ελαιών...)] και 14 (Απόβλητα από οργανικές ουσίες χρησιμοποιούμενες ως διαλύτες).
Τα ειδικά κεφάλαια για τους τύπους αποβλήτων περιέχουν απόβλητα που μπορούν να υπαχθούν σε περισσότερες κατηγορίες/κεφάλαια σύμφωνα με την προέλευσή τους. Αν σε αυτή την περίπτωση δεν είναι δυνατόν να ταξινομηθεί το απόβλητο σύμφωνα με την προέλευσή του, λόγω μεγάλου αριθμού ενδεχόμενων διαφορετικών τομέων προελεύσεως, πρέπει τελικά να γίνει ταξινόμηση, όπως τονίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, όχι σχετική με τον τομέα, αλλά με τον τύπο του αποβλήτου και να επιλεγεί η ομάδα εκείνη της οποίας παρουσιάζει τα τυπικά χαρακτηριστικά. Η Γερμανική Κυβέρνηση φέρει ως παράδειγμα την περίπτωση των ιξημάτων [dépôts] που παράγονται από διαχωριστές ελαιοϋδατος, που απορροφώνται από σχήματα απορροφήσεως από διαφορετικές επιχειρήσεις της χημικής βιομηχανίας [οι επιχειρήσεις αυτές υπάγονται στα κεφάλαια 06 (απόβλητα από ανόργανες χημικές διεργασίες) και 07 (απόβλητα από οργανικές χημικές διεργασίες)] που θα έπρεπε να ταξινομηθούν σε διαφορετικούς τομείς προελεύσεως. Επειδή τα ιξήματα αυτά συλλέγονται σε μία μόνο δεξαμενή, δεν μπορούν να ταξινομηθούν σε κανένα από τα κεφάλαια που αφορούν την καταγωγή. Πρέπει επομένως να ταξινομηθούν στο κεφάλαιο 13 σχετικό με τον τύπο αποβλήτων (απόβλητα ελαιών, εκτός βρωσίμων ελαιών), στην υποκατηγορία 1305 (Περιεχόμενα διαχωριστή ελαίου/νερού), είδος 130502 (λάσπες διαχωριστή ελαίου/νερού).

concreto ή in abstracto ότι το απόβλητο προέρχεται από διαδικασία παραγωγής ή δραστηριότητα αναγραφόμενη στον κοινοτικό κατάλογο επικίνδυνων αποβλήτων.

ii) Απάντηση στο έκτο ερώτημα

67. Με το έκτο ερώτημα που θέτει, ο εθνικός δικαστής ερωτά αν, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, το δισοκυανικό διφαινυλομεθάνιο (MDI) μπορεί ή όχι να χαρακτηρισθεί ως επικίνδυνο απόβλητο.

68. Αρχίζω την απάντησή μου από το ειδικό πλαίσιο της οδηγίας 91/689. Καταρχάς, παρατηρούμε ότι το MDI δεν περιλαμβάνεται στον κοινοτικό κατάλογο επικίνδυνων αποβλήτων της αποφάσεως 94/904. Εντούτοις, από τη διάταξη του άρθρου 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689, προκύπτει ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν αντιτίθεται στον χαρακτηρισμό από ένα κράτος μέλος του MDI ως επικίνδυνου απόβλητου, εφόσον παρουσιάζει ένα ή περισσότερα από τα χαρακτηριστικά του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας 91/689, που το καθιστούν επικίνδυνο. Η εμπειρία άλλων κρατών μελών, εκτός της Ιταλίας, επιτρέπει να θεωρηθεί ότι το ενλόγω απόβλητο πληροί τα κριτήρια του παραρτήματος ΙΙΙ [36].

36 — Η Επιτροπή ενδεικτικά αναφέρει ότι το Βασίλειο της Δανίας, ερειδόμενο στις ιδιότητες που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας 91/689, θεώρησε πράγματι το MDI επικίνδυνο απόβλητο και προέβη στη σχετική κοινοποίηση στην Επιτροπή. Η Δημοκρατία της Αυστρίας αναφέρει στις γραπτές παρατηρήσεις της ότι έχει ζητήσει να εγγραφεί το MDI ονομαστικά στον κατάλογο.

69. Σε κάθε περίπτωση πάντως, ενόψει του άρθρου 130 Τ, όπως ερμηνεύτηκε ανωτέρω, η οδηγία 91/689 και η απόφαση 94/904 δεν μπορούν να δεσμεύσουν τις αρχές ενός κράτους μέλους να θεωρήσουν και άλλα απόβλητα ως επικίνδυνα, με βάση άλλες πέραν εκείνων του παραρτήματος ΙΙΙ ιδιότητες. Ο εθνικός δικαστής μπορεί, κατά τα προεκτεθέντα, να αναζητήσει στο εθνικό δίκαιο κατά πόσον μπορεί να θεωρήσει το MDI επικίνδυνο απόβλητο έχοντας ως οδηγό του την ενισχυμένη προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος κατά τη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων.

iii) Απάντηση στο δεύτερο και στο τρίτο ερώτημα

70. Με το δεύτερο ερώτημα ο εθνικός δικαστής ζητεί από Δικαστήριο να κρίνει αν ο κατάλογος που θεσπίσθηκε με την απόφαση 94/904 είναι εξαντλητικός και δεσμευτικός, οπότε αποκλείονται απόβλητα που δεν απαντούν σε αυτόν, μολονότι εμφανίζουν τις ιδιότητες περί των οποίων γίνεται λόγος στα παραρτήματα Ι, ΙΙ και ΙΙΙ της οδηγίας 91/689. Με το τρίτο ερώτημα που θέτει για την περίπτωση που δινόταν αρνητική απάντηση στο δεύτερο ερώτημα, ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει αν είναι δυνατόν να συμπληρώνεται αυτόματα ο κατάλογος επικινδύνων αποβλήτων με βάση τα παραρτήματα Ι, ΙΙ και ΙΙΙ της οδηγίας 91/689. Δηλαδή, ουσιαστικά ο εθνικός δικαστής ερωτά αν είναι δυνατόν να προσαρμόζεται ο κατάλογος εκτός της διαδικασίας του άρθρου 18 της οδηγίας 75/442.

71. Κατά την Επιτροπή, ο μη περιοριστικός χαρακτήρας του καταλόγου επικίνδυνων αποβλήτων πρακτικά θα σήμαινε ότι είναι δυνατό να περιληφθούν σε αυτόν όλα τα απόβλητα που θα εξακριβωνόταν ότι πληρούν τις απαιτήσεις των παραρτημάτων Ι, ΙΙ και ΙΙΙ της οδηγίας 91/689. Αυτή η επαλήθευση θα αρκούσε μόνη της, δίχως να απαιτείται να τηρηθεί η διαδικασία του άρθρου 18 της οδηγίας 75/442. Γι' αυτό και υποστηρίζει ότι ο κατάλογος είναι εξαντλητικός.

72. Η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι για να είναι δυνατή η λήψη συνεχώς υπόψη της τεχνικής και επιστημονικής εξελίξεως απαιτείται να χωρισθούν οι πηγές εγγραφής στον κοινοτικό κατάλογο σε δύο κατηγορίες εκ των οποίων μόνον μία θα αντιστοιχεί στον κατάλογο επικίνδυνων αποβλήτων. Τούτο μπορεί επίσης να συναχθεί και από τον ορισμό που περιέχεται στο άρθρο 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689, διότι αν θεωρείτο ότι ο κατάλογος των επικίνδυνων αποβλήτων είναι εξαντλητικός τούτο ουσιαστικά θα στερούσε τη διάταξη αυτή από κάθε κανονιστικό περιεχόμενο.

73. Χάριν σαφήνειας επαναλαμβάνω ότι η απάντηση στο δεύτερο και τρίτο προδικαστικό ερώτημα εκκινεί από την υπόθεση ότι οι κρίσιμες διατάξεις της οδηγίας δεν είναι ανίσχυρες ενόψει των άρθρων 130 Ρ και 130 Τ της Συνθήκης. Επί τη εκδοχή αυτή, καίτοι ο προβλεφθείς από την οδηγία κοινοτικός κατάλογος είναι περιοριστικός, πρέπει, πάντως, να γίνει δεκτό ότι ο ενλόγω κατάλογος δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να χαρακτηρίζουν άλλα, μη περιεχόμενα σ' αυτόν, απόβλητα ως επικίνδυνα.

74. Σε ό,τι αφορά ειδικότερα στο τρίτο ερώτημα, αξίζει να επισημανθούν τα ακόλουθα. Στο πλαίσιο του ειδικού συστήματος που εγκαθιδρύει η οδηγία, δεν χωρεί αμφιβολία ότι τα επί μέρους στάδια της διαδικασίας ενημερώσεως του κοινοτικού καταλόγου, η οποία ερείδεται στην πρωτοβουλία των κρατών μελών να χαρακτηρίζουν, εφόσον συντρέχουν κάποια ή κάποιες από τις ιδιότητες του παραρτήματος ΙΙΙ, απόβλητα ως επικίνδυνα, είναι αναγκαία και χρήσιμα για την ορθή λειτουργία του συστήματος αυτού. Πράγματι, ο προηγούμενος χαρακτηρισμός και η κοινοποίησή του στην Επιτροπή, που επιτρέπει στην τελευταία να συντονίζει την ενημέρωση του καταλόγου σε κοινοτικό επίπεδο, είναι απαραίτητα στάδια της δυναμικής εξέλιξης του ενλόγω συστήματος.

75. Από την παράλειψη ενός κράτους μέλους να τηρήσει τις υποχρεώσεις προηγούμενου χαρακτηρισμού και κοινοποίησή του ενδέχεται βέβαια να προκύψει ευθύνη του λόγω μη συμμορφώσεώς του στις ειδικές αυτές υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία. Ωστόσο, από τη στιγμή που διαπιστωθεί σε εθνικό επίπεδο ότι ένα απόβλητο παρουσιάζει τις ιδιότητες του παραρτήματος ΙΙΙ, η ανωτέρω παράλειψη δεν εμποδίζει σε καμία περίπτωση να εφαρμοσθούν ως προς το απόβλητο αυτό οι προστατευτικές για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον διατάξεις της οδηγίας. Η αντίθετη θέση θα ήταν

ασυμβίβαστη με τις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης.

76. Σε κάθε περίπτωση πάντως, ενόψει του άρθρου 130 Τ της Συνθήκης, όπως ερμηνεύθηκε ανωτέρω, οι ειδικές διατάξεις της οδηγίας περί προηγούμενου χαρακτηρισμού και κοινοποιήσεώς του στην Επιτροπή δεν δεσμεύουν τα κράτη μέλη να θεωρούν ένα απόβλητο ως επικίνδυνο με βάση την εθνική τους νομοθεσία και να εφαρμόζουν ως προς αυτό τις σχετικές προστατευτικές για το περιβάλλον διατάξεις.

iv) Απάντηση στο τέταρτο και στο πέμπτο ερώτημα

77. Με το τέταρτο ερώτημα, ο εθνικός δικαστής ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ποια είναι η, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689, διαδικασία σε εθνικό επίπεδο για τον χαρακτηρισμό, εκ μέρους ενός κράτους μέλους, ως επικινδύνων κάποιων αποβλήτων και ποιο όργανο είναι επιφορτισμένο με την αξιολόγηση σύμφωνα με το παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας και την επακόλουθη κοινοποίηση στην Επιτροπή. Με το πέμπτο ερώτημα το Δικαστήριο ερωτάται αν και οι δικαστικές αρχές κράτους μέλους υποχρεούνται να προβούν στην κοινοποίηση προς την Επιτροπή.

78. Το άρθρο 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689 δεν αναφέρεται καθόλου στην εθνική διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσει ένα κράτος μέλος και στο όργανο που είναι αρμόδιο να χαρακτηρίσει κάποια απόβλητα ως επικίνδυνα και να προβεί στη σχετική κοινοποίηση στην Επιτροπή. Επειδή ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έχει θέσει σχετικούς κανόνες, πρέπει να αναζητηθεί στο εθνικό δίκαιο η διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί και τα αρμόδια προς τούτο όργανα. Σε κάθε περίπτωση πάντως θεωρώ ότι χάριν της καλύτερης αποτελεσματικότητας του ειδικού συστήματος της οδηγίας, δεν μπορεί να αποκλεισθεί a priori η δυνατότητα των εθνικών δικαστικών αρχών να προβούν στις σχετικές διαπιστώσεις και κοινοποιήσεις.

γ) Η προτεινόμενη λύση

79. Εν κατακλείδι, ενόψει της προηγηθείσας αναλύσεως των προβλημάτων που τίθενται από τη ρύθμιση της οδηγίας 91/689 και των οδών που ανοίγονται στο Δικαστήριο σε περίπτωση υιοθέτησης καθεμιάς από τις προτεινόμενες λύσεις, θεωρώ ότι μπορούμε σαφώς να φθάσουμε στην αναγνώριση του ανισχύρου των κρισίμων διατάξεων της οδηγίας. Ωστόσο, ενόψει των πραγματικών περιστατικών της υπό κρίση διαφοράς και της φύσης των τεθέντων προδικαστικών ερωτημάτων θεωρώ ότι δεν απαιτείται να υιοθετηθεί παρόμοια ριζική λύση και ότι η διέξοδος που καταλείπει η ερμηνεία, μέσω της δεύτερης ερμηνευτικής οδού, επιτρέπει να παράσχουμε στον εθνικό δικαστή τις αιτούμενες απαντήσεις στα τιθέμενα ερωτήματα.

VI — Πρόταση

80. Ενόψει των ανωτέρω, προτείνω να δοθούν στα ερωτήματα που έθεσε η Pretura Circondariale di Udine, Sezione Distaccata di Cividale del Friuli οι ακόλουθες απαντήσεις:

«1) Η προέλευση ενός αποβλήτου δεν μπορεί να έχει αποφασιστική σημασία για το χαρακτηρισμό του ως επικίνδυνου κατά την έννοια της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για τα επικίνδυνα απόβλητα και της απόφασης 94/904/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1994, για την κατάρτιση καταλόγου επικίνδυνων αποβλήτων κατ' εφαρμογή του άρθρου 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ για τα επικίνδυνα απόβλητα.

2) Το διισοκυανικό διφαινυλομεθάνιο (MDI) μπορεί να χαρακτηρισθεί επικίνδυνο απόβλητο σύμφωνα με την οδηγία 91/689.

3) Ο κοινοτικός κατάλογος επικίνδυνων αποβλήτων που καταρτίσθηκε με την απόφαση 94/904/ΕΟΚ του Συμβουλίου είναι περιοριστικός.

4) Ενόψει του άρθρου 130 Τ της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 176 ΕΚ) και εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου αυτού, οι διατάξεις της οδηγίας 91/689 περί προηγούμενου χαρακτηρισμού αποβλήτου ως επικίνδυνου και κοινοποιήσεώς του στην Επιτροπή δεν δεσμεύουν τα κράτη μέλη να θεωρούν ένα απόβλητο ως επικίνδυνο με βάση την εθνική τους νομοθεσία και να εφαρμόζουν σε αυτό τις σχετικές προστατευτικές για το περιβάλλον διατάξεις, ακόμη και όταν δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας ή δεν έχει προηγηθεί χαρακτηρισμός ούτε κοινοποίηση στην Επιτροπή.

5) Το άρθρο 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689 δεν αναφέρεται καθόλου στην εθνική διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσει ένα κράτος μέλος και στο όργανο που είναι αρμόδιο να χαρακτηρίσει κάποια απόβλητα ως επικίνδυνα και να προβεί στη σχετική κοινοποίηση στην Επιτροπή. Επειδή ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έχει θέσει σχετικούς κανόνες, οι κανόνες αυτοί πρέπει να αναζητηθούν στο εθνικό δίκαιο.»