ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 24ης Οκτωβρίου 1996 *

1. Οι παρούσες υποθέσεις ανήκουν στην πληθώρα υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον του Δικαστηρίου σχετικά με την κοινοτική νομοθεσία περί αποβλήτων [1]. Στις υποθέσεις αυτές η Pretura circondariale di Pescara και η Pretura circondariale di Terni ερωτούν κατά πόσον τα βιομηχανικά απόβλητα μπορούν να ταξινομούνται ως «απόβλητα» και ως εκ τούτου να υπόκεινται στο κανονιστικό σύστημα των κοινοτικών κανόνων.

Η συναφής κοινοτική νομοθεσία

2. Παρά το ότι στην αρχική Συνθήκη ΕΟΚ δεν υπάρχει συγκεκριμένη νομική βάση για τη θέσπιση νομοθεσίας σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος, στη δεκαετία του '70 και στις αρχές της δεκαετίας του '80, το Συμβούλιο εξέδωσε πολλές οδηγίες περί αποβλήτων βάσει των άρθρων 100 και 235. Η κύρια οδηγία, η οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί των στερεών αποβλήτων [2], απαιτεί από τα κράτη μέλη να θεσπίσουν ένα γενικό σύστημα χορηγήσεως αδείας και επιτηρήσεως των εργασιών διαθέσεως των στερεών αποβλήτων (άρθρο 5). Κάθε εγκατάσταση ή επιχείρηση που ασχολείται με την επεξεργασία, εναποθήκευση ή απόθεση στερεών αποβλήτων για λογαριασμό τρίτων οφείλει να λάβει άδεια από την αρμόδια αρχή (άρθρο 8). Οι επιχειρήσεις οι οποίες εξασφαλίζουν τη μεταφορά, την περισυλλογή, την εναποθήκευση, την απόθεση ή την επεξεργασία των δικών τους στερεών αποβλήτων, καθώς και εκείνες οι οποίες περισυλλέγουν ή μεταφέρουν για λογαριασμό τρίτων στερεά απόβλητα, εποπτεύονται από την αρμόδια αρχή που έχει υποδειχθεί από το κράτος μέλος (άρθρο 10). Ως «στερεό απόβλητο» ορίζεται γενικώς στο άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας «κάθε ουσία ή αντικείμενο το οποίο ο κάτοχός του αποβάλλει ή υποχρεούται να αποβάλλει δυνάμει των διατάξεων της εν ισχύι εθνικής νομοθεσίας». Ως «διάθεση» στερεών αποβλήτων ορίζεται στο άρθρο 1, στοιχείο β':

«— η συγκέντρωση, διαλογή, μεταφορά, επεξεργασία των αποβλήτων ως και η εναποθήκευση και η απόθεσή τους επί ή εντός του εδάφους,

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — Βλ. υποθέσεις C-26/95, Rosi, C-174/95, Mattei, C-175/95, Belli, C-176/95, Scrocca, C-186/95, Iommi, C-187/95, Deodati και Luchini, C-331/95, Piccolo, C-332/95, Corbo, C-342/95, Miranda, C-363/95, Tancredi, C-377/95, Onorati και Marulli, C-6/96, Galloni, C-24/96, Iannilli, C-34/96, Paolonatoni, C-107/96, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, C-189/96, Marchionne, C-190/96, Alari, C-192/96, Beside, C-193/96, Buchen, C-203/96, Chemische Afvalstoffen, C-223/96, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-251/96, Cordella και Newbold, C-271/96, Nardi, C-272/96, Cipriani, C-273/96, Terranova, και C-296/96, Pezzola. Βλ. επίσης την απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 1996, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 και C-157/95, Galloni κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-4345).

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

— οι εργασίες μετατροπής οι απαραίτητες για την επαναχρησιμοποίηση, ανάκτηση ή την ανακύκλωσή τους».

3. Με την οδηγία 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου [3] θεσπίστηκαν συγκεκριμένοι κανόνες για τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα. Οι ορισμοί που δόθηκαν στους όρους «απόβλητα» και «διάθεση» αντιστοιχούν στους ορισμούς της οδηγίας 75/442.

4. Με την οδηγία 76/403/ΕΟΚ του Συμβουλίου [4] θεσπίστηκαν συγκεκριμένοι κανόνες για τη διάθεση των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων.

5. Η οδηγία 84/631/ΕΟΚ του Συμβουλίου [5], όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 86/279/ΕΟΚ του Συμβουλίου [6], καθιέρωσε ένα σύστημα επιτηρήσεως και ελέγχου των διασυνοριακών μεταφορών επικινδύνων αποβλήτων. Ως «επικίνδυνο απόβλητο» νοείται κυρίως το τοξικό και επικίνδυνο απόβλητο όπως ορίζεται στο άρθρο 1, στοιχείο β', της οδηγίας 78/319.

6. Κατόπιν διεθνών πρωτοβουλιών σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων, οι οποίες ανελήφθησαν υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών και ειδικότερα με τη Σύμβαση της Βασιλείας περί του ελέγχου της διασυνοριακής μεταφοράς των επικινδύνων αποβλήτων και της διαθέσεώς τους, η οποία υπογράφηκε από την Κοινότητα στις 22 Μαρτίου 1989, το Συμβούλιο εξέδωσε στις 7 Μαΐου 1990 ψήφισμα περί υποβολής προτάσεων για την τροποποίηση της οδηγίας 84/631 και περί εγκρίσεως από το Συμβούλιο των προτάσεων για την τροποποίηση των οδηγιών 75/442 και 78/319.

7. Στις 18 Μαρτίου 1991, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 91/156/ΕΟΚ [7] η οποία τροποποιεί ουσιωδώς την οδηγία 75/442. Η οδηγία, η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 130 Ρ το οποίο προστέθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, εισάγει ένα λεπτομερέστερο ορισμό των αποβλήτων και ενισχύει τις υποχρεώσεις των κρατών μελών όσον αφορά τη διαχείριση των αποβλήτων. Σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 130 Π της Συνθήκης, στις τροποποιήσεις της οδηγίας «λαμβάνεται ως βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος» (πρώτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου). Η οδηγία αναγνωρίζει την ανάγκη να διασφαλισθεί μια «κοινή ορολογία και ορισμός των αποβλήτων» προκειμένου να γίνει αποτελεσματικότερη η διαχείριση των αποβλήτων (τρίτη αιτιολογική σκέψη) και σημειώνει ότι «διαφορές μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών όσον αφορά τη διάθεση και την αξιοποίηση των αποβλήτων μπορούν να επιδράσουν στην ποιότητα του περιβάλλοντος και στην καλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς» (πέμπτη αιτιολογική σκέψη). Στο προοίμιο επισημαίνεται και η ανάγκη να επιτευχθεί η υπεύθυνη διάθεση και αξιοποίηση των αποβλήτων με τη λήψη μέτρων για τον περιορισμό της παραγωγής αποβλήτων (τέταρτη αιτιολογική σκέψη) και τονίζεται ότι

3 — Οδηγία του Συμβουλίου της 20ής Μαρτίου 1978 περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 161).

4 — Οδηγία του Συμβουλίου της 6ης Απριλίου 1976 περί της εξαλείψεως των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 136).

5 — Οδηγία του Συμβουλίου της 6ης Δεκεμβρίου 1984 για την επιτήρηση και τον έλεγχο εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας των διασυνοριακών μεταφορών επικινδύνων αποβλήτων (ΕΕ L 326, σ. 31).

6 — Οδηγία του Συμβουλίου της 12ης Ιουνίου 1986 για την τροποποίηση της οδηγίας 84/631/ΕΟΚ (ΕΕ L 181, σ. 13).

7 — Οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991 (ΕΕ L 78, σ. 32).

είναι ευκταίο να ενθαρρύνεται «η ανακύκλωση και επαναχρησιμοποίηση των αποβλήτων ως πρώτων υλών» (έκτη αιτιολογική σκέψη).

8. Το άρθρο 4 της τροποποιηθείσας οδηγίας (στο εξής όλες οι παραπομπές στην «οδηγία» αναφέρονται στην οδηγία 75/442 όπως τροποποιήθηκε, εκτός αν ορίζεται άλλως) επιβάλλει γενική υποχρέωση στα κράτη μέλη:

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

— χωρίς να δημιουργείται κίνδυνος για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος, ούτε για την πανίδα και τη χλωρίδα,

— χωρίς να προκαλούνται ενοχλήσεις από το θόρυβο ή τις οσμές,

— χωρίς να βλάπτονται οι τοποθεσίες και τα τοπία που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

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

9. Συγκεκριμένα, το άρθρο 8 προβλέπει:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου κάθε κάτοχος αποβλήτων:

— να τα παραδίδει σε ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα συλλογής ή σε επιχείρηση που διεξάγει τις εργασίες που προβλέπονται στο παράρτημα ΙΙ Α ή ΙΙ Β ή

— να εξασφαλίζει ο ίδιος την αξιοποίηση ή τη διάθεσή τους σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας.»

10. Τα άρθρα 9 και 10 της τροποποιηθείσας οδηγίας προβλέπουν τη χορήγηση

αδειών από τις αρμόδιες εθνικές αρχές σε εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που διεξάγουν εργασίες διαθέσεως ή εργασίες που μπορούν να οδηγήσουν σε αξιοποίηση των αποβλήτων υπό την έννοια του παραρτήματος ΙΙ Α ή του παραρτήματος ΙΙ Β. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, ορίζει, με την επιφύλαξη της οδηγίας 78/319 περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων, ότι μπορούν να απαλλάσσονται από την υποχρέωση κατοχής αδείας οι εγκαταστάσεις ή οι επιχειρήσεις που διαθέτουν οι ίδιες τα απόβλητά τους στους χώρους παραγωγής και αξιοποιούν τα απόβλητα. Πάντως, η απαλλαγή αυτή ισχύει μόνον όταν οι αρμόδιες αρχές έχουν θεσπίσει γενικούς κανόνες για κάθε είδος δραστηριότητας, καθορίζοντας το είδος και τις ποσότητες των αποβλήτων και τους όρους υπό τους οποίους η συγκεκριμένη δραστηριότητα μπορεί να απαλλάσσεται από την υποχρέωση κατοχής αδείας και αν το είδος ή οι ποσότητες των αποβλήτων και οι τρόποι διαθέσεως ή αξιοποιήσεως είναι τέτοιοι ώστε να πληρούνται οι όροι του άρθρου 4. Το άρθρο 11, παράγραφος 2, ορίζει ότι οι επιχειρήσεις που απαλλάσσονται από την υποχρέωση κατοχής αδείας πρέπει να εγγράφονται στο σχετικό μητρώο των αρμοδίων αρχών και το άρθρο 11, παράγραφος 3, επιβάλλει στα κράτη μέλη να ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τους γενικούς κανόνες που θεσπίζονται δυνάμει της παραγράφου 1.

11. Το άρθρο 12 της οδηγίας ορίζει ότι οι εγκαταστάσεις ή οι επιχειρήσεις που ασχολούνται επαγγελματικά με τη συλλογή ή τη μεταφορά αποβλήτων ή μεριμνούν για τη διάθεση ή την αξιοποίηση των αποβλήτων για λογαριασμό τρίτων (εργολάβων ή μεσιτών), οσάκις δεν υπέχουν υποχρέωση λήψεως εγκρίσεως, καταχωρίζονται στο σχετικό μητρώο των αρμόδιων αρχών. Το άρθρο 13 ορίζει ότι οι εγκαταστάσεις ή οι επιχειρήσεις που αναλαμβάνουν τις εργασίες που προβλέπονται στα άρθρα 9 έως 12 υπόκεινται σε περιοδικούς ελέγχους.

12. Ο όρος «απόβλητο» ορίζεται στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 1, στοιχείο α', της τροποποιηθείσας οδηγίας ως:

«κάθε ουσία ή αντικείμενο που εμπίπτει στις κατηγορίες του παραρτήματος Ι και το οποίο ο κάτοχός του απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει».

13. Το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 1, στοιχείο α', προσθέτει ότι:

«Η Επιτροπή (...) καταρτίζει (...) κατάλογο των αποβλήτων των κατηγοριών που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι. Ο κατάλογος αυτός θα επανεξετάζεται τακτικά και, εν ανάγκη, θα αναθεωρείται (...).»

14. Το παράρτημα Ι, με τίτλο «κατηγορίες αποβλήτων», απαριθμεί διάφορα είδη αποβλήτων. Ιδιαίτερη σημασία για τις παρούσες υποθέσεις έχουν τα «υπολείμματα παραγωγής ή κατανάλωσης που δεν διευκρινίζονται παρακάτω» (Q1), τα «μη χρησιμοποιήσιμα στοιχεία (π. χ. άδειες ηλεκτρικές στήλες, εξαντλημένοι καταλύτες, κ.λπ.)» (Q6) και τα «υπολείμματα βιομηχανικών μεθόδων (π. χ. σκωρίες, υποστήματα αποστάξεως, κ.λπ.)» (Q8). Η ευρεία έννοια των αποβλήτων επιβεβαιώνεται από την τελική κατηγορία: «κάθε ουσία, ύλη ή

προϊόν τα οποία δεν καλύπτονται από τις προαναφερόμενες κατηγορίες» (Q16).

15. Λεπτομερής κατάλογος αποβλήτων, ο οποίος είναι γνωστός ως Ευρωπαϊκός Κατάλογος Αποβλήτων [ΕΚΑ], θεσπίστηκε από την Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας με την απόφαση 94/3/ΕΚ [8]. Η εισαγωγική σημείωση 3 του καταλόγου αναφέρει ότι:

«Ο ΕΚΑ είναι ένας εναρμονισμένος, μη εξαντλητικός κατάλογος αποβλήτων, δηλαδή κατάλογος ο οποίος πρόκειται κατά τακτά διαστήματα να αναθεωρείται και, εφόσον είναι απαραίτητο, να ανασκευάζεται σύμφωνα με τη διαδικασία της επιτροπής.

Η ένταξη ενός υλικού στον ΕΚΑ δεν σημαίνει ότι το υλικό είναι οπωσδήποτε απόβλητο. Η καταχώρηση πραγματοποιείται μόνον όταν το υλικό ανταποκρίνεται στον ορισμό του αποβλήτου.»

16. Όπως προαναφέρθηκε, το σύστημα των αδειών που θεσπίστηκε με τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας ισχύει και για τη διάθεση και την αξιοποίηση των αποβλήτων. Το άρθρο 1, στοιχείο ε', της τροποποιηθείσας οδηγίας ορίζει ως «διάθεση» κάθε εργασία που προβλέπεται στο παράρτημα ΙΙ Α. Το παράρτημα ΙΙ Α, με τίτλο «Εργασίες διαθέσεως», απαριθμεί διάφορες εργασίες όπως την απόθεση επάνω ή μέσα στο έδαφος (π. χ. απόρριψη σε χωματερές), την επεξεργασία σε χερσαίο χώρο, την τελμάτωση, ειδικά διευθετημένους χώρους απορρίψεως, την απόρριψη σε υδάτινο περιβάλλον και την αποτέφρωση. Το άρθρο 1, στοιχείο στ', ορίζει ως «αξιοποίηση» κάθε εργασία που προβλέπεται στο παράρτημα ΙΙ Β, συγκεκριμένα:

«R1 Ανάκτηση ή αναγέννηση διαλυτών

R2 Ανακύκλωση ή ανάκτηση οργανικών ουσιών που δεν χρησιμοποιούνται ως διαλύτες

R3 Ανακύκλωση ή ανάκτηση μετάλλων ή μεταλλικών ενώσεων

R4 Ανακύκλωση ή ανάκτηση άλλων ανόργανων ουσιών

R5 Αναγέννηση οξέων ή βάσεων

8 — Απόφαση της Επιτροπής της 20ής Δεκεμβρίου 1993 (ΕΕ 1994, L 5, σ. 15).

R6 Αξιοποίηση προϊόντων που χρησιμεύουν για τη δέσμευση των ρύπων

R7 Αξιοποίηση των προϊόντων που προέρχονται από καταλύτες

R8 Αναγέννηση ή άλλη επαναχρησιμοποίηση ελαίων

R9 Κύρια χρήση ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας

R10 Διασπορά στο έδαφος χρήσιμη από γεωργική ή οικολογική άποψη, συμπεριλαμβανομένων των εργασιών λιπασματοποίησης και άλλων μετατροπών βιολογικού χαρακτήρα, εκτός από την περίπτωση αποβλήτων που εξαιρούνται δυνάμει του άρθρου 2 παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο iii

R11 Χρησιμοποίηση αποβλήτων που λαμβάνονται από μία από τις εργασίες R1 έως R10

R12 Ανταλλαγή αποβλήτων προκειμένου να υποβληθούν σε μία από τις εργασίες R1 έως R11

R13 Εναποθήκευση υλικών προκειμένου να υποβληθούν σε μία από τις εργασίες που αναγράφονται στο παρόν παράρτημα, εκτός από την προσωρινή εναποθήκευση, κατά τη διάρκεια της συλλογής, στο χώρο όπου παράγονται.»

17. Στις 12 Δεκεμβρίου 1991, το Συμβούλιο εξέδωσε επίσης την οδηγία 91/689/ΕΟΚ για τα επικίνδυνα απόβλητα [9], σε αντικατάσταση της οδηγίας 78/319. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής ορίζει ότι οι ορισμοί των αποβλήτων και των άλλων όρων που χρησιμοποιούνται στην οδηγία είναι οι ορισμοί που περιλαμβάνονται στην οδηγία 75/442.

18. Την 1η Φεβρουαρίου 1993, το Συμβούλιο αντικατέστησε την οδηγία 84/631 με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 259/93 [10] σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας καθώς και κατά την είσοδο και έξοδό τους από αυτήν. Το άρθρο 2, στοιχείο α', του κανονισμού αυτού χρησιμοποιεί επίσης τον ορισμό των αποβλήτων του άρθρου 1, στοιχείο α', της οδηγίας 75/442. Ο κανονισμός θεσπίζει διάφορους κανόνες και διαδικασίες για τη μεταφορά απο-

9 — ΕΕ 1991, L 377, σ. 20. Η οδηγία τροποποιήθηκε από την οδηγία 94/31/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1994 (ΕΕ L 168, σ. 28).

10 — ΕΕ 1993, L 30, σ. 1

βλήτων προς διάθεση σε άλλο κράτος μέλος ή εκτός Κοινότητας (άρθρα 3, 4, 5, 14 και 15) και αποβλήτων προς αξιοποίηση (άρθρα 6 έως 11 και άρθρα 16 και 17).

Η σχετική ιταλική νομοθεσία

19. Οι οδηγίες 75/412, 76/403 και 78/319 μεταφέρθηκαν στο ιταλικό δίκαιο με το προεδρικό διάταγμα 915/82 της 10ης Σεπτεμβρίου 1982 [11]. Στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 2 του διατάγματος ως απόβλητο ορίζεται «κάθε ουσία ή αντικείμενο που προέρχεται από την ολοκλήρωση μιας ανθρώπινης δραστηριότητας ή μιας φυσικής διαδικασίας το οποίο εγκαταλείπεται ή προορίζεται να εγκαταλειφθεί». Το διάταγμα διακρίνει μεταξύ αστικών, ειδικών και επικινδύνων αποβλήτων, τα οποία υπόκεινται σε διάφορους κανόνες. Τα άρθρα 24 επ. προβλέπουν διάφορες κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παραβάσεως των διατάξεων του διατάγματος.

20. Το νομοθετικό διάταγμα 397 της 9ης Σεπτεμβρίου 1988 [12], το οποίο μετετράπη στον νόμο 475 της 9ης Νοεμβρίου 1988 [13], θεσπίζει ειδικούς κανόνες αφορώντες τα βιομηχανικά απόβλητα και προβλέπει κυρώσεις για την περίπτωση παραβιάσεων (βλ. άρθρο 9 octies). Με το νομοθετικό αυτό διάταγμα θεσπίζονται ρυθμίσεις για τα κατάλοιπα από κύκλους παραγωγής που μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν ως δευτερογενείς πρώτες ύλες, οι οποίες διαφέρουν από τις εφαρμοζόμενες γενικώς στα απόβλητα ρυθμίσεις. Πάντως, από τις διατάξεις περί παραπομπής προκύπτει ότι το ιταλικό Ακυρωτικό ερμήνευσε το νομοθετικό αυτό διάταγμα ως θεσπίζον απλώς ένα νομικό πλαίσιο, ούτως ώστε το προεδρικό διάταγμα 915 εξακολουθεί να εφαρμόζεται μέχρι να θεσπιστούν ειδικοί κανόνες· το Ακυρωτικό έκρινε επίσης ότι το διάταγμα αυτό δεν διακρίνει ως ιδιαίτερη κατηγορία τις δευτερογενείς πρώτες ύλες.

21. Εξάλλου, η ιταλική νομοθεσία τροποποιήθηκε από διάφορα νομοθετικά διατάγματα που εκδόθηκαν μετά τον Νοέμβριο 1993 (πρώτο ήταν το νομοθετικό διάταγμα 443 της 9ης Νοεμβρίου 1993). Τα εκδοθέντα μεταξύ της ημερομηνίας αυτής και Ιουλίου 1996 νομοθετικά διατάγματα φέρουν τον ίδιο πάντα τίτλο «Διατάξεις αφορώσες την επαναχρησιμοποίηση των καταλοίπων που προέρχονται από κύκλους παραγωγής ή καταναλώσεως σε διαδικασία παραγωγής ή καύσεως και αφορώσες την εξάλειψη των αποβλήτων» [14]. Παρόλον ότι οι διατάξεις των νομοθετικών διαταγμάτων παρουσιάζουν ορισμένες διαφορές, το βασικό περιεχόμενό τους φαίνεται να είναι το ίδιο. Η συνεχής ανανέωση των νομοθετικών διαταγμάτων μπορεί να εξηγηθεί από το γεγονός ότι σύμφωνα με το Ιταλικό Σύνταγμα ένα νομοθετικό διάταγμα, παρά την άμεση ισχύ του, χάνει αναδρομικώς όλα τα αποτελέσματά του αν το Κοινοβούλιο δεν το μετατρέψει σε νόμο εντός 60 ημερών από τη δημοσίευσή του (παράγραφος 3 του άρθρου 77 του Ιταλικού Συντάγματος). Το Ιταλικό Κοινοβούλιο δεν μετέτρεψε σε νόμο κανένα από τα νομοθετικά αυτά μέτρα.

11 — *GURI* (Επίσημη Εφημερίδα της Ιταλικής Δημοκρατίας) αριθ. 343 της 15ης Δεκεμβρίου 1982, σ. 9071.

12 — *GURI* αριθ. 213 της 10ης Σεπτεμβρίου 1988, σ. 3.

13 — *GURI* αριθ. 264 της 10ης Νοεμβρίου 1988, σ. 3.

14 — Το τελευταίο νομοθετικό διάταγμα με τον τίτλο αυτό, το νομοθετικό διάταγμα 246 της 3ης Μαΐου 1996 (*GURI* αριθ. 106 της 8ης Μαΐου 1996), αντικαταστάθηκε από το νομοθετικό διάταγμα 352 της 8ης Ιουλίου 1996 περί των κανόνων που διέπουν δραστηριότητες αξιοποιήσεως των αποβλήτων (*GURI* αριθ. 158 της 8ης Ιουλίου 1996).

22. Τα νομοθετικά διατάγματα διακρίνουν μεταξύ «αποβλήτων» και «υπολειμμάτων» και θεσπίζουν απλοποιημένες διαδικασίες για τη συλλογή, μεταφορά, επεξεργασία και επαναχρησιμοποίηση των υπολειμμάτων όπως καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος. Παραδείγματος χάριν, το νομοθετικό διάταγμα 246 της 3ης Μαΐου 1996, το οποίο ίσχυε κατά τον χρόνο της ενώπιον του Δικαστηρίου δημοσίας συνεδριάσεως, εφαρμόζεται, δυνάμει του άρθρου 1, σε «δραστηριότητες που σκοπούν στην επαναχρησιμοποίηση των υπολειμμάτων παραγωγής ή καταναλώσεως». Το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο b, του νομοθετικού διατάγματος ορίζει ως «υπόλειμμα» «την υπολειπόμενη ουσία ή υλικό διαδικασίας παραγωγής ή καταναλώσεως που μπορεί να επαναχρησιμοποιηθεί». Το άρθρο 5 προβλέπει απλώς υποχρέωση κοινοποιήσεως (παρά κατοχής αδείας) για τη μεταφορά, εναποθήκευση και επαναχρησιμοποίηση των καταλοίπων που αναφέρονται στα παραρτήματα 2 και 3 των αποφάσεων του Υπουργού Περιβάλλοντος της 5ης Σεπτεμβρίου 1994 [15] και της 16ης Ιανουαρίου 1995 [16].

23. Εκτός από τη θέσπιση απλοποιημένων κανόνων για τα προαναφερθέντα κατάλοιπα, το νομοθετικό διάταγμα αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής του όλα τα «υλικά των οποίων η τιμή δημοσιεύεται, με ακριβή εμπορευματολογικά χαρακτηριστικά, σε χρηματιστήρια εμπορευμάτων ή σε επίσημα αγορανομικά δελτία τιμών, που καταρτίζονται από τα εμπορικά, βιομηχανικά, βιοτεχνικά και γεωργικά επιμελητήρια (...) όπως απαριθμούνται στο παράρτημα 1 της αποφάσεως του Υπουργού Περιβάλλοντος της 5ης Σεπτεμβρίου 1994» (βλ. άρθρο 3, παράγραφος 3). Στο παράρτημα 1 της τελευταίας προαναφερθείσας αποφάσεως απαριθμούνται τα κατάλοιπα που θεωρούνται δευτερογενείς πρώτες ύλες.

24. Δυνάμει του άρθρου 8 του νομοθετικού διατάγματος, οι εργασίες που αφορούν την επεξεργασία, εναποθήκευση και επαναχρησιμοποίηση των καταλοίπων από κύκλους παραγωγής ή καταναλώσεως, οι οποίες δεν αναφέρονται στο άρθρο 5, εξακολουθούν να υπόκεινται στο νομικό καθεστώς της κατοχής αδείας που προβλέπει το προεδρικό διάταγμα 915 της 10ης Σεπτεμβρίου 1982, και το προεδρικό διάταγμα 203 της 24ης Μαΐου 1988.

25. Το άρθρο 12 του νομοθετικού διατάγματος αντικαθιστά επίσης τις επιβαλλόμενες με το προεδρικό διάταγμα 915 ποινικές κυρώσεις με κυρώσεις που είναι προσαρμοσμένες στους τροποποιηθέντες κανόνες. Συγκεκριμένα, το άρθρο 12, παράγραφοι 4 και 6, προβλέπει:

«4) Καμία ποινή δεν επιβάλλεται στον τελέσαντα πριν από την 7η Ιανουαρίου 1995 πράξη στοιχειοθετούσα έγκλημα σύμφωνα με το προεδρικό διάταγμα 915 (...) κατά την άσκηση δραστηριοτήτων που χαρακτηρίζονται ως συλλογή, μεταφορά, εναποθήκευση, επεξεργασία ή προετοιμασία επεξεργασίας, αξιοποίηση ή επαναχρησιμοποίηση των υπολειμμάτων κατά τον τρόπο και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τις διατάξεις του διατάγματος του Υπουργού Περιβάλλοντος της 26ης Ιανουα-

15 — Supplemento Ordinario 126 στο *GURI* αριθ. 212 της 10ης Σεπτεμβρίου 1994.

16 — Supplemento Ordinario στο *GURI* αριθ. 24 της 30ής Ιανουαρίου 1995.

ρίου 1990, που έχει δημοσιευθεί στο GURI αριθ. 30 της 6ης Φεβρουαρίου 1990, ή σύμφωνα με τους κατά τόπον ισχύοντες κανόνες.

(...)

6) Οι διατάξεις του προεδρικού διατάγματος 915 (...) δεν έχουν εφαρμογή καθόσον ρυθμίζουν και κολάζουν δραστηριότητες τις οποίες το παρόν διάταγμα ρυθμίζει και χαρακτηρίζει ως σκοπούσες στην επαναχρησιμοποίηση των υπολειμμάτων. Οι προβλεπόμενες από το προεδρικό διάταγμα 915 κυρώσεις (...) ισχύουν όταν τα υπολείμματα δεν προορίζονται, πράγματι και αντικειμενικά, για επαναχρησιμοποίηση.»

Τα πραγματικά περιστατικά και τα ερωτήματα των εθνικών δικαστηρίων

26. Στην υπόθεση C-224/95, ο Anselmo Savini κατηγορείται βάσει του άρθρου 25, παράγραφος 1, του προεδρικού διατάγματος 915/82 διότι προέβαινε, χωρίς να του έχει δοθεί σχετική άδεια από την Περιφέρεια του Abruzzo, στη μεταφορά ειδικών αποβλήτων (υπολειμμάτων διαφόρων ειδών) τα οποία παρήγε η Elios Srl, εταιρία η οποία παράγει ηλεκτρομηχανολογικές κατασκευές και ηλεκτρικές μηχανές. Προέκυψε ότι η Elios Srl πωλούσε τα απόβλητά της, τα οποία συνίσταντο σε καθαρό χαλκό, κατάλοιπα επεξεργασίας ηλεκτρικών περιελίξεων, κομμάτια καλωδίων, σιδηρούχα υλικά, σιδηρούχα και μικτής συνθέσεως υπολείμματα, στη SIA, επιχείρηση η οποία είχε άδεια από άλλη περιφέρεια, την Περιφέρεια Marches, για τη συλλογή και μεταφορά τέτοιου είδους υλικών. Τη μεταφορά των αποβλήτων αυτών εκτελούσε ο Anselmo Savini χωρίς άδεια από την Περιφέρεια του Abruzzo, αφετηρία της μεταφοράς.

27. Στην υπόθεση Savini, η Pretura circondariale di Pescara υπέβαλε τα ακόλουθα ερωτήματα στο Δικαστήριο:

«1) Προβλέπει η ρύθμιση της ΕΟΚ ότι εκφεύγουν του ορισμού του αποβλήτου και του σχετικού καθεστώτος προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος οι ουσίες και τα αντικείμενα που είναι δεκτικά οικονομικής επαναχρησιμοποιήσεως;

2) Καταλαμβάνει η έννοια του αποβλήτου, όπως αυτή προκύπτει από τις οδηγίες 91/156/ΕΟΚ και 91/689/ΕΟΚ και τον κανονισμό (ΕΟΚ) 259/93, κάθε ουσία την οποία ο κάτοχός της απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει, ασχέτως του αν η προς επαναχρησιμοποίηση ουσία αποτελέσει αντικείμενο δικαιοπραξίας ή αν η τιμή της δημοσιεύεται σε — δημόσια ή ιδιωτικά — εμπορικά δελτία τιμών;»

28. Στην υπόθεση C-304/94 οι Euro Tombesi και Adino Tombesi κατηγορούνται, μεταξύ άλλων, βάσει του άρθρου 25, παράγραφος 11, του προεδρικού διατάγματος 915/82, ότι

απέρριπταν, χωρίς άδεια, θραύσματα και υπολείμματα μαρμάρου, τα οποία προέρχονταν από την επεξεργασία μαρμάρων της επιχειρήσεως της οποίας είναι ιδιοκτήτες και νόμιμοι εκπρόσωποι. Κατηγορούνται επίσης ότι δεν τηρούσαν το προβλεπόμενο βιβλίο φορτώσεως και απορρίψεως απορριμμάτων και ότι προέβησαν σε ψευδείς δηλώσεις.

29. Στην υπόθεση C-330/94, ο Roberto Santella κατηγορείται, βάσει των άρθρων 16 και 26 του προεδρικού διατάγματος 915/82, ότι προέβαινε άνευ αδείας στη διά καύσεως διάθεση τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων, αποτελουμένων από πίσσες που προέρχονται από την κατάρριψη των εκπομπών από τους ηλεκτροδιυλιστήρες που είναι εγκατεστημένοι στις καμίνους.

30. Τέλος, στην υπόθεση C-342/94, οι Giovanni και Paolo Astori Muzi κατηγορούνται μεταξύ άλλων για το έγκλημα που περιγράφεται στο άρθρο 25, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 6, του προεδρικού διατάγματος 915/82, όσον αφορά τα ειδικά απόβλητα τα αποκαλούμενα «Sansa» (κατάλοιπα από την έκθλιψη ελαιών).

31. Στις υποθέσεις C-304/94, C-330/94 και C-342/94 η Pretura circondariale di Terni ζητεί την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί των ακολούθων ερωτημάτων:

«Ο Pretore di Terni ζητεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο να εκδώσει απόφαση ερμηνείας σχετική με το ζήτημα αν η έννοια των "αποβλήτων" και των "αποβλήτων που προορίζονται για αξιοποίηση", όπως χρησιμοποιείται στις οδηγίες του Συμβουλίου 91/156/ΕΟΚ της 18ης Μαρτίου 1991, και 91/689/ΕΟΚ της 12ης Δεκεμβρίου 1991, και στον κανονισμό (ΕΟΚ) 259/93 της 1ης Φεβρουαρίου 1993, πρέπει να εξακολουθήσει να ερμηνεύεται ακόμη και σήμερα βάσει των αποφάσεων που έχει ήδη εκδώσει το ίδιο Δικαστήριο στον εν λόγω τομέα και αν επίσης μπορεί να θεωρηθεί ότι οι δύο έννοιες αυτές καλύπτουν οπωσδήποτε όλα τα υλικά τα οποία αποτελούν, καθ' οιονδήποτε τρόπο, κατάλοιπα προερχόμενα από κύκλους παραγωγής ή καταναλώσεως οι οποίοι αποτελούν μέρος διαδικασίας παραγωγής ή διαδικασίας αποτεφρώσεως και αν συνεπώς, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, τα τελευταία αυτά υλικά πρέπει να θεωρούνται, από άποψη κοινοτικής ρυθμίσεως, ως υποκείμενα στη ρύθμιση που προβλέπουν οι προαναφερθείσες οδηγίες.

Ο δικάζων Pretore υποβάλλει επίσης το εξής ερώτημα στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, με το οποίο ζητεί να αποφανθεί προδικαστικώς, στο πλαίσιο της προαναφερθείσας ρυθμίσεως ΕΟΚ, σε σχέση ιδίως με τα εξής:

— Μπορεί η διαδικασία αδρανοποιήσεως, η οποία αποσκοπεί απλώς στο να καταστεί το απόβλητο ακίνδυνο, να περιλαμβάνεται μεταξύ των εργασιών οι οποίες προορίζονται να καταστήσουν δυνατή την επαναχρησιμοποίηση ενός καταλοίπου και οι οποίες συνεπώς εξαιρούνται από την εφαρμογή της κοινοτικής ρυθμίσεως περί αποβλήτων;

— Μπορεί η απόρριψη αποβλήτων εντός καθιζήσεων του εδάφους ή σε υπερκείμενο του εδάφους χώρο να θεωρηθεί εργασία αξιοποιήσεως αποβλήτων, με αποτέλεσμα τα απόβλητα αυτά να χαρακτηρίζονται ως κατάλοιπα μη διεπόμενα από την κοινοτική ρύθμιση περί αποβλήτων;

— Περιλαμβάνονται οι εργασίες αποτεφρώσεως αποβλήτων μεταξύ των εργασιών ανακτήσεως υλικών για τον λόγο και μόνον ότι από τις εργασίες αυτές προκύπτουν εμπορεύσιμα κατάλοιπα και μπορούν συνεπώς οι εργασίες αυτές να εξαιρεθούν από την εφαρμογή της κοινοτικής ρυθμίσεως περί αποβλήτων, και συγκεκριμένα των κανόνων περί αποτεφρώσεως;

— Μπορεί ένα απόβλητο να χαρακτηριστεί ως κατάλοιπο που είναι δυνατόν να επαναχρησιμοποιηθεί, χωρίς να προβλέπονται επακριβώς τα χαρακτηριστικά και ο προορισμός του, και να εξαιρεθεί συνεπώς από την εφαρμογή της κοινοτικής ρυθμίσεως περί αποβλήτων;

— Μπορεί ένα απόβλητο, χωρίς τα χαρακτηριστικά του να υποστούν καμία μεταβολή, να καθίσταται στην πράξη, για τον λόγο και μόνον ότι υποβάλλεται σε θρυμματισμό, κατάλοιπο μη υποκείμενο στην κοινοτική ρύθμιση περί αποβλήτων, χωρίς να προβλέπεται για το θρυμματισμένο αυτό κατάλοιπο καμία μελλοντική επαναχρησιμοποίηση;»

Επί του παραδεκτού

32. Η Επιτροπή αμφισβητεί το παραδεκτό των τελευταίων πέντε ερωτημάτων που υπέβαλε η Pretura circondariale di Terni στις υποθέσεις C-304/94, C-330/94 και C-342/94, λόγω του ότι στις περί παραπομπής διατάξεις δεν διευκρινίζεται η σχέση τους με τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων.

33. Νομίζω ότι τα ερωτήματα που αφορούν την απόρριψη αποβλήτων εντός του εδάφους και την αποτέφρωση αποβλήτων συνδέονται με τις ποινικές διώξεις που ασκήθηκαν στις υποθέσεις Tombesi και Santella αντίστοιχα. Το προτελευταίο ερώτημα, το οποίο είναι γενικότερης σημασίας, φαίνεται ότι υπαγορεύεται από το θέμα που απασχολεί το εθνικό δικαστήριο, δηλαδή ότι τα νομοθετικά διατάγματα αποκλείουν από τους κανόνες περί αποβλήτων τα κατάλοιπα που είναι δυνατόν να επαναχρησιμοποιηθούν, χωρίς να παρέχεται καμία εγγύηση επαναχρησιμοποιήσεως.

34. Ομολογουμένως, δεν είναι σαφές πώς ακριβώς συνδέεται με τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων αυτών το δεύτερο ερώτημα, το οποίο αφορά τη διαδικασία αδρανοποιήσεως που αποσκοπεί στο να καταστεί το απόβλητο ακίνδυνο, και το τελικό ερώτημα, το οποίο αφορά τον θρυμματισμό των αποβλήτων (μολονότι το προηγούμενο ερώτημα φαίνεται να συνδέεται άμεσα με τα πραγματικά περιστατικά μιας πλέον πρόσφατης αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, η οποία έχει διατυπωθεί κατά τον ίδιο τρόπο από την Pretura di Terni στην υπόθεση C-26/95, Ivana Rosi, η οποία κατηγορείται ότι διαχειριζόταν, χωρίς άδεια, εγκατάσταση διαθέσεως ειδικών αποβλήτων, όπως

είναι τα προϊόντα από πλαστικό, ο δε σκοπός της διαθέσεως ήταν να καταστούν τα απόβλητα αυτά ακίνδυνα). Παρ' όλ' αυτά, δεν νομίζω ότι συνάγεται ότι τα ερωτήματα δεν έχουν σχέση με την κύρια δίκη· επιπλέον, το γενικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται είναι σαφές και, όπως θα εξηγήσω κατωτέρω, είναι δυνατόν να δοθεί στην Pretura απάντηση που θα τη βοηθήσει στη λύση της διαφοράς της κύριας δίκης. Συνεπώς, είμαι της γνώμης ότι το Δικαστήριο πρέπει να απαντήσει σε όλα τα υποβληθέντα στην κρίση του ερωτήματα.

35. Πάντως, υπάρχουν δύο άλλα ζητήματα τα οποία μπορούν κάλλιστα να θιγούν εν προκειμένω. Πρώτον, είναι σαφές ότι τουλάχιστον σε τρεις υποθέσεις τα πραγματικά περιστατικά συνέβησαν πριν από την έκδοση του πρώτου προαναφερθέντος νομοθετικού διατάγματος, συγκεκριμένα το διάταγμα 443 της 9ης Νοεμβρίου 1993, και πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας 91/156 στο εσωτερικό δίκαιο, δηλαδή την 1η Απριλίου 1993. Επομένως, μπορεί να αναρωτηθεί κανείς γιατί τα εθνικά δικαστήρια υπέβαλαν ερωτήματα για να εξακριβώσουν εάν οι διατάξεις νομοθετικών διαταγμάτων, τα οποία δεν έχουν ακόμα εκδοθεί, συμβιβάζονται με τις διατάξεις οδηγίας η οποία δεν έχει τεθεί ακόμη σε εφαρμογή. Η εξήγηση βρίσκεται μάλλον στην τρίτη παράγραφο του άρθρου 2 του ιταλικού Ποινικού Κώδικα, ο οποίος θεσπίζει την αρχή — η οποία είναι γνωστή σε αρκετά νομικά συστήματα — ότι, όταν οι εφαρμοστέες κατά τον κρίσιμο χρόνο των πραγματικών περιστατικών διατάξεις διαφέρουν των μεταγενέστερων διατάξεων, υπερισχύουν οι ευνοϊκότερες για τον κατηγορούμενο διατάξεις. Σύμφωνα με την πέμπτη παράγραφο του άρθρου 2 του Ποινικού Κώδικα, η αρχή της εφαρμογής της ευνοϊκότερης διατάξεως ισχύει ακόμα και στην περίπτωση νομοθετικού διατάγματος το οποίο δεν έχει εγκριθεί ή έχει υποστεί τροποποιήσεις. Πάντως δεν είναι σαφές αν η απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 1995 του Corte costituzionale εμποδίζει να γίνεται τώρα επίκληση των εν λόγω νομοθετικών διαταγμάτων, τα οποία δεν έχουν μετατραπεί σε νόμο, επειδή με την απόφαση αυτή η πέμπτη παράγραφος του άρθρου 2 κρίθηκε αντισυνταγματική, εκτός ως προς τα περιστατικά που συνέβησαν κατά την περίοδο της προσωρινής ισχύος ενός μη μετατραπέντος σε νόμο νομοθετικού διατάγματος. Πάντως, το θέμα αυτό αφορά την ιταλική νομοθεσία και θα κριθεί μόνον από τα εθνικά δικαστήρια. Θα τονίσω απλώς ότι, στην περίπτωση όπου μόνον το προεδρικό διάταγμα 915/82 είναι εφαρμοστέο στην κύρια δίκη, δεν βλέπω καμία ουσιαστική διαφορά όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της έννοιας των αποβλήτων ως προς τα κατάλοιπα μεταξύ της αρχικής μορφής της οδηγίας (η οποία ήταν προφανώς εφαρμοστέα κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών) και της τροποποιηθείσας μορφής της.

36. Δεύτερον, υπάρχει πάντως ένα ζήτημα κοινοτικού δικαίου, το οποίο πρέπει να απασχολήσει τα εθνικά δικαστήρια. Όπως προαναφέρθηκε, φαίνεται ότι με τα ερωτήματα των εθνικών δικαστηρίων ζητείται να εξακριβωθεί αν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο τα νομοθετικά διατάγματα τα οποία εκδόθηκαν κατά παρέκκλιση των γενικών κανόνων περί αποβλήτων που θεσπίζει το προεδρικό διάταγμα 915/82. Συνεπώς, τα εθνικά δικαστήρια φαίνεται να δέχονται ότι, αν τα νομοθετικά διατάγματα δεν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο, δεν πρέπει να ληφθούν υπόψη, πράγμα το οποίο θα επιτρέψει να συνεχιστούν οι ποινικές διώξεις βάσει του προεδρικού διατάγματος 915/82.

37. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι, σε περίπτωση μη ορθής μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, μια οδηγία δεν μπορεί αυτή καθαυτή να επιβάλλει υπο-

χρεώσεις σε ιδιώτες και συγκεκριμένα δεν μπορεί να «έχει ως αποτέλεσμα να στοιχειοθετείται ή να επιτείνεται η ποινική ευθύνη αυτών που ενεργούν κατά παράβαση των διατάξεών της» [17]. Ο κανόνας αυτός, ο οποίος θεμελιώνεται επί της αρχής ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται υπέρ αυτού τη μη συμμόρφωσή του προς το κοινοτικό δίκαιο και, σε ποινικές υποθέσεις, επί της αρχής της νομιμότητας (nullum crimen, nulla poena sine lege) [18], φαίνεται ότι έχει εφαρμογή στις παρούσες υποθέσεις εφόσον η ιταλική εισαγγελική αρχή επιδιώκει προδήλως, βασιζόμενη στην κοινοτική νομοθεσία, να μην επιτρέψει στους κατηγορουμένους την επίκληση των νομοθετικών διαταγμάτων που παρεκκλίνουν από το προεδρικό διάταγμα 915/82. Αυτό είναι γεγονός, παρ' όλον ότι η αρχή της νομιμότητας μπορεί να έχει λιγότερη σημασία για τις παρούσες υποθέσεις εάν, καθώς φαίνεται ότι συμβαίνει, η οδηγία μεταφέρθηκε μεν στο εσωτερικό δίκαιο, πλην όμως το νομοθέτημα περί μεταφοράς της απώλεσε την ισχύ του μετά τις προβαλλόμενες παραβάσεις των μη μετραπέντων σε νόμο νομοθετικών διαταγμάτων.

Επί της ουσίας

38. Το πρώτο ζήτημα που τίθεται με τα υποβληθέντα από τα δύο εθνικά δικαστήρια ερωτήματα είναι αν η νομολογία του Δικαστηρίου περί του ορισμού των αποβλήτων της αρχικής μορφής της οδηγίας 75/442 ισχύει ακόμα μετά την τροποποίηση της οδηγίας αυτής με την οδηγία 91/156.

39. Στην υπόθεση Vessoso και Zanetti [19] το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι:

«(...) προκύπτει ότι είναι δυνατόν μια ουσία που αποβάλλεται από τον κάτοχό της να αποτελεί απόβλητο, κατά την έννοια των οδηγιών 75/442 και 78/319 καίτοι μπορεί από οικονομική άποψη να επαναχρησιμοποιηθεί.»

40. Το Δικαστήριο θεμελίωσε την κρίση αυτή στο γεγονός ότι και οι δύο οδηγίες τονίζουν τη σημασία που έχει να ενθαρρυνθεί η αξιοποίηση των αποβλήτων και ότι η διάθεση των αποβλήτων υπό την έννοια των οδηγιών αυτών περιλαμβάνει τις εργασίες μετατροπής οι οποίες είναι αναγκαίες για την αξιοποίηση, επαναχρησιμοποίηση ή ανακύκλωσή τους [20]. Όπως ανέφερα στις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας [21], η συλλογιστική αυτή ισχύει κατά μείζονα λόγο ως προς την τροποποιηθείσα οδηγία, η οποία απαριθμεί λεπτομερέστερα τις εργασίες που μπορούν να οδηγήσουν σε αξιοποίηση των αποβλήτων (παράρτημα II Β), και υποχρεώνει τις επιχειρήσεις ή εγκαταστάσεις που διεξά-

17 — Βλ., πλέον πρόσφατα, την απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 1996 στην υπόθεση C-168/95, Luciano Arcaro (Συλλογή 1996, σ. I-4705), όπου το Δικαστήριο επιβεβαίωσε εκ νέου τις αποφάσεις του της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 152/84, Marshall (Συλλογή 1986, σ. 723), της 11ης Ιουνίου 1987, 14/86, Pretore di Salò (Συλλογή 1987, σ. 2545) και της 8ης Οκτωβρίου 1987, 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Συλλογή 1987, σ. 3969).

18 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer της 18ης Ιουνίου 1996 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-74/95 και C-129/95, ποινική δίκη κατά X, παράγραφοι 43 επ. (απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1996, Συλλογή 1996, σ. I-6609).

19 — Απόφαση της 28ης Μαρτίου 1990, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-206/88 και C-207/88 (Συλλογή 1990, σ. I-1461, σκέψη 8). Βλ. επίσης την απόφαση της 28ης Μαρτίου 1990, C-359/88, Zanetti κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-1509, σκέψεις 12 και 13).

20 — Βλ. σκέψη 8 της αποφάσεως Vessoso.

21 — Απόφαση της 10ης Μαΐου 1998, C-422/92 (Συλλογή 1995, σ. I-1097).

γουν τέτοιου είδους εργασίες να διαθέτουν ειδική άδεια (άρθρο 10).

41. Τα επόμενα ερωτήματα των εθνικών δικαστηρίων ενδείκνυται να εξετασθούν από κοινού. Η Pretura di Pescara ζητεί κατ' ουσίαν να εξακριβώσει τη σημασία που πρέπει να αποδοθεί στο γεγονός ότι μια ουσία μπορεί να αποτελεί αντικείμενο νόμιμης συναλλαγής ή της οποίας η τιμή δημοσιεύεται σε δημόσια ή ιδιωτικά αγορανομικά δελτία τιμών· όπως προαναφέρθηκε, τα επίδικα στην κύρια δίκη νομοθετικά διατάγματα αποκλείουν από τις ρυθμίσεις περί αποβλήτων τα κατάλοιπα που αποτελούν αντικείμενο εμπορικών συναλλαγών ή των οποίων οι τιμές περιλαμβάνονται σε επίσημα αγορανομικά δελτία τιμών που καταρτίζονται από τα εμπορικά και βιομηχανικά επιμελητήρια. Το επόμενο ερώτημα της Pretura di Terni αφορά το κατά πόσον ο όρος «απόβλητο» καταλαμβάνει και τα κατάλοιπα από κύκλους παραγωγής ή καταναλώσεως.

42. Προτού ασχοληθώ με τα ερωτήματα αυτά, είναι αναγκαίο να εξετάσω πληρέστερα απ' ό,τι σε προηγούμενες υποθέσεις την έκταση εφαρμογής της έννοιας του αποβλήτου στην κοινοτική νομοθεσία. Επί του σημείου αυτού, μπορεί να είναι χρήσιμο να επανεξετάσουμε κατ' αρχάς τις υποβληθείσες στο Δικαστήριο παρατηρήσεις. Γραπτές παρατηρήσεις υποβλήθηκαν από τον Savini, από τη Δανική, τη Γαλλική, Ιταλική, Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και από την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και την Επιτροπή. Εκτός από τη Γαλλική Κυβέρνηση, όλες οι προαναφερθείσες κυβερνήσεις ανέπτυξαν προφορικές παρατηρήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

43. Ο Savini υποστηρίζει ότι ο παραγωγός ή κάτοχος μιας ουσίας δεν την απορρίπτει ή δεν προτίθεται να την απορρίψει αν τη μεταχειρίζεται ως αποτελούσα τμήμα του συνήθους εμπορικού κύκλου. Όταν, όπως στην παρούσα υπόθεση, τα υπολείμματα μετάλλου συνιστούν τέλειο υποκατάστατο πρώτης ύλης, όπως ο ακατέργαστος χαλκός ή ο ακατέργαστος σίδηρος, δεν συνιστούν απόβλητα και είναι αδιάφορο αν καταλήγουν στην κάμινο απευθείας ή μέσω ενός ή περισσοτέρων ειδικευμένων επιχειρηματιών οι οποίοι δεν μεταβάλλουν τη σύνθεσή τους. Ο Savini, ενώ αναγνωρίζει ότι κάθε ουσία μπορεί, μετά την απόρριψή της, να ταξινομηθεί ως απόβλητο ανεξαρτήτως του αν περιλαμβάνεται σε επίσημο αγορανομικό δελτίο τιμών, υποστηρίζει ότι οι ουσίες που περιλαμβάνονται σε επίσημα αγορανομικά δελτία τιμών είναι σχεδόν πάντοτε ουσίες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν αμέσως, είτε ως πρώτες ύλες είτε ως τελικά προϊόντα.

44. Εξάλλου, η Δανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η έννοια του αποβλήτου καλύπτει όλα τα κατάλοιπα προϊόντα. Τα κατάλοιπα προϊόντα δεν είναι, εξ ορισμού, ο επιδιωκόμενος σκοπός μιας διαδικασίας παραγωγής. Δεν έχουν σταθερή οικονομική αξία. Η χρήση τους εξαρτάται από τις αγορές που είναι διαθέσιμες γι' αυτά. Η Δανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι μια εκ πρώτης όψεως αβλαβής ουσία μπορεί να αποδειχθεί επικίνδυνη για το περιβάλλον.

45. Η Γαλλική Κυβέρνηση επίσης, παρ' όλον ότι είναι λιγότερο σαφής, φαίνεται να έχει ευρεία άποψη για την έννοια των απο-

βλήτων και παρατηρεί ότι τα απόβλητα, περιλαμβανομένων των υπολειμμάτων, εξακολουθούν να είναι απόβλητα μέχρι την αξιοποίησή τους.

46. Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο νέος κοινοτικός ορισμός των αποβλήτων δίνει έμφαση σ' ένα υποκειμενικό στοιχείο, δηλαδή την απόφαση του κατόχου να απορρίψει την ουσία ή το αντικείμενο. Προσθέτει ότι η έννοια του στοιχείου αυτού δεν είναι σαφής και ότι η συσταθείσα σύμφωνα με το άρθρο 18 της τροποποιηθείσας οδηγίας επιτροπή εξετάζει, σήμερα, τα κριτήρια που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη διάκριση των αποβλήτων από τις δευτερογενείς πρώτες ύλες. Εντός του πλαισίου αυτού, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι είναι νόμιμο να χρησιμοποιείται η δυνατότητα χρήσεως της ουσίας ή του αντικειμένου ως βασικό κριτήριο και να αποκλείονται από την έννοια των αποβλήτων, τουλάχιστον κατά τεκμήριο, ουσίες οι οποίες έχουν αναγνωρισμένες ιδιότητες και αποτελούν συνήθως αντικείμενο εμπορικών συναλλαγών.

47. Η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υιοθετούν μια ενδιάμεση άποψη. Η Ολλανδική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι ο όρος «απορρίπτει» χρησιμοποιείται υπό δύο διαφορετικές έννοιες, εφόσον η οδηγία καλύπτει τη διάθεση και την αξιοποίηση των αποβλήτων. Η οδηγία δεν εξηγεί λεπτομερώς πότε μια ουσία πρέπει να θεωρείται ως δευτερογενής πρώτη ύλη και πότε πρέπει να χαρακτηρίζεται ως απόβλητο. Οι σκοποί προστασίας του περιβάλλοντος, την επίτευξη των οποίων επιδιώκει η οδηγία περί αποβλήτων, συνεπάγονται ότι πρέπει να πληρούνται πολύ αυστηρές προϋποθέσεις για να μπορεί μια ουσία να ταξινομηθεί ως δευτερογενής πρώτη ύλη και αυτό είναι δυνατό μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Στην Ολλανδία έχουν θεσπιστεί προς τούτο τα ακόλουθα κριτήρια: η ουσία πρέπει να έχει μεταφερθεί απευθείας από τον παραγωγό στο πρόσωπο που θα την επαναχρησιμοποιήσει· πρέπει να χρησιμοποιηθεί κατά 100 % σε διαδικασία παραγωγής και δεν πρέπει να υπαχθεί σε καμιά διαδικασία συγκρίσιμη με τις υφιστάμενες μεθόδους διαθέσεως ή αξιοποιήσεως αποβλήτων. Υπό τις συνθήκες αυτές, μια ουσία δεν θα ταξινομηθεί αναγκαστικά ως απόβλητο. Πάντως, η Ολλανδική Κυβέρνηση τονίζει ότι η ουσία θα ταξινομηθεί ως απόβλητο αν απαιτείται οποιαδήποτε μορφή προεπεξεργασίας πριν από τη χρησιμοποίησή της σε διαδικασία παραγωγής. Η Ολλανδική Κυβέρνηση δίνει ως παράδειγμα δευτερογενούς πρώτης ύλης τον προερχόμενο από σταθμό παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας γύψο, που χρησιμοποιείται αντί για μη χρησιμοποιηθέντα γύψο προς τον σκοπό αποθειώσεως, και τα θρυμματισμένα κελύφη αυγών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως λίπασμα χωρίς καμιά περαιτέρω επεξεργασία ή κατεργασία.

48. Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι μια ουσία πρέπει να θεωρείται απόβλητο αν εγκαταλείψει τον συνήθη κύκλο παραγωγής ή τη συνήθη αλυσίδα χρησιμότητας και υποβάλλεται σε ειδική εργασία αξιοποιήσεως όπως οι εργασίες του παραρτήματος II Β, ζήτημα το οποίο πρέπει να κρίνεται ανά περίπτωση. Το Ηνωμένο Βασίλειο επεξηγεί την άποψή του παραπέμποντας στα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης. Όσον αφορά τα σιδηρούχα υπολείμματα, παραδείγματος χάριν, το Ηνωμένο Βασίλειο παρατηρεί ότι τα μεταλλικά υπολείμματα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως πρώτη ύλη χωρίς περαιτέρω επεξεργασία, τα υπολείμματα χάλυβα υψηλής ποιότητας καθώς και τα μη μεταλλικά υπολείμματα που πληρούν τις τεχνικές προδιαγραφές, οι οποίες είναι απαραίτητες για

την τήξη τους σε κάμινο, δεν συνιστούν απόβλητα. Πάντως, το Ηνωμένο Βασίλειο τονίζει ότι στην πράξη, στις περισσότερες περιπτώσεις, είναι απαραίτητη η περαιτέρω επεξεργασία πριν καταστεί δυνατή η τήξη.

49. Η Επιτροπή απορρίπτει τις απόψεις περί συνεχείας του οικονομικού κύκλου ή του κύκλου χρησιμότητας και τάσσεται υπέρ της λύσεως του ζητήματος ανά περίπτωση, βασιζόμενη σε μια διασταλτική ερμηνεία της νομοθεσίας.

50. Για την εκτίμηση των επιχειρημάτων αυτών, απαραίτητη αφετηρία είναι ο ορισμός που δίνει στον όρο «απόβλητο» το άρθρο 1, στοιχείο α'. Η διάταξη αυτή αναφέρει ότι απόβλητο είναι κάθε ουσία ή αντικείμενο που εμπίπτει στις κατηγορίες του παραρτήματος Ι και το οποίο ο κάτοχός του «απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει». Νομίζω ότι δεν θα έχουμε σημαντικό κέρδος αναλύοντας τη συνήθη έννοια του όρου «απορρίπτει». Από τις διατάξεις της οδηγίας και συγκεκριμένα από τα άρθρα 4 και 8 έως 12 και τα παραρτήματα ΙΙ Α και Β καθίσταται σαφές ότι ο όρος «απόβλητα» και το κανονιστικό σύστημα της οδηγίας καταλαμβάνει και τις ουσίες ή αντικείμενα τα οποία διατίθενται καθώς και αυτά που αξιοποιούνται. Συνεπώς, ο όρος «απορρίπτει» που χρησιμοποιείται στον ορισμό του αποβλήτου στο άρθρο 1, στοιχείο α', έχει ιδιαίτερη σημασία περικλείουσα και τη διάθεση των αποβλήτων και την αξιοποίησή τους. Επομένως, το περιεχόμενο του όρου «απόβλητο» εξαρτάται από το τι νοείται ως «εργασία διαθέσεως» και «εργασία αξιοποιήσεως».

51. Δυστυχώς, πάντως — και ίσως είναι αναπόφευκτο — οι όροι αυτοί δεν φαίνεται να ορίζονται εξαντλητικά. Το παράρτημα ΙΙ Α απαριθμεί εργασίες διαθέσεως «έτσι όπως εκτελούνται στην πραγματικότητα» ομοίως, το παράρτημα ΙΙ Β απλώς «ανακεφαλαιώνει θεωρητικά τις εργασίες αξιοποιήσεως έτσι όπως εκτελούνται στην πραγματικότητα». Η διατύπωση αυτή υποδηλώνει ότι οι κατάλογοι είναι απλώς ενδεικτικοί και βασίζονται στην υπάρχουσα πείρα.

52. Πάντως, από αυτόν καθαυτόν τον όρο «εργασία αξιοποιήσεως» και από τον προμνημονευθέντα κατάλογο του παραρτήματος ΙΙ Β μπορεί να συναχθεί ότι αυτό που νοείται ως «αξιοποίηση» είναι μια διαδικασία μέσω της οποίας οι ουσίες ή τα αντικείμενα επαναφέρονται στην προηγούμενη κατάστασή τους ή καθίστανται χρησιμοποιήσιμα ή μέσω της οποίας εξάγονται ή παράγονται ορισμένα χρησιμοποιήσιμα συστατικά. Επομένως, όπως προτείνουν η Ιταλική και Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, οι ουσίες ή τα αντικείμενα που μεταβιβάζονται σε άλλο πρόσωπο και εξακολουθούν να χρησιμοποιούνται υπό την υφιστάμενη μορφή τους δεν «αξιοποιούνται» υπό την ανωτέρω έννοια [22]. Συνεπώς, ένα μεταχειρισμένο αυτοκίνητο όχημα που πωλείται σε τρίτον, ο οποίος θα το χρησιμοποιήσει ως αυτοκίνητο όχημα, δεν συνιστά απόβλητο.

22 — Βλ. επίσης Fluck, J.: «The term "waste" in EU law», *European Environmental Law Review*, 1994, σ. 79. Σχολιασμό περί της προσεγγίσεως του Fluck και του Ηνωμένου Βασιλείου, βλ. Cheyne, I., και Purdue, M.: «Fitting definition to purpose: the search for a satisfactory definition of waste», *Journal of Environmental Law*, 1995, σ. 149.

53. Εντούτοις, η διάκριση την οποία κάνει εμμέσως η οδηγία μεταξύ των ουσιών ή αντικειμένων, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν περαιτέρω υπό την υφιστάμενη μορφή τους και αυτών που μπορούν να υποβληθούν σε εργασίες αξιοποιήσεως, φαίνεται κάπως τεχνητή. Ασφαλώς, ευκόλως γίνεται αντιληπτό ότι η αξιοποίηση μπορεί να περιλαμβάνει, π. χ., την ανακύκλωση γυαλιού από σπασμένες φιάλες με την επανάληψη της διαδικασίας τήξεως στην κάμινο. Μια τέτοια εργασία ευκόλως χαρακτηρίζεται ως εργασία αξιοποιήσεως, διότι περιλαμβάνει την ανακύκλωση των συστατικών υφισταμένου τελικού προϊόντος προκειμένου να παραχθεί άλλο τελικό προϊόν. Εντούτοις, σε άλλες περιπτώσεις, η διάκριση μεταξύ αξιοποιήσεως και συνεχούς επεξεργασίας πρώτων υλών ή ενδιαμέσων προϊόντων μπορεί να είναι δυσχερής. Συγκεκριμένα, αυτό συμβαίνει σε σχέση με τα υπολείμματα ή τα υποπροϊόντα των διαδικασιών παραγωγής. Παρ' όλον ότι τα υπολείμματα δεν αναφέρονται ρητώς στο παράρτημα II Β, αναφέρονται ως ειδικές κατηγορίες αποβλήτων στο παράρτημα Ι. Βεβαίως, εάν τα υπολείμματα διατίθενται από τον κάτοχό τους συνιστούν απόβλητα. Πάντως, κατ' αναλογία προς τις απαριθμούμενες στο παράρτημα II Β εργασίες, φαίνεται επίσης ότι η επεξεργασία ενός υπολείμματος σύμφωνα με διαδικασία μέσω της οποίας πρόκειται να μετατραπεί ή να μετατραπούν ορισμένα από τα συστατικά του σε χρησιμοποιήσιμη πρώτη ύλη συνιστά διαδικασία αξιοποιήσεως υπό την έννοια του παραρτήματος. Πράγματι, το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', περίπτωση i, της οδηγίας υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λάβουν τα ενδεδειγμένα μέτρα για να προωθήσουν «την αξιοποίηση των αποβλήτων με ανακύκλωση, επαναχρησιμοποίηση ή ανάκτηση ή *οποιαδήποτε άλλη ενέργεια που έχει στόχο την παραγωγή δευτερογενών πρώτων υλών*» (η υπογράμμιση δική μου). Περαιτέρω, πολλές από τις εργασίες που απαριθμούνται στο παράρτημα II Β, παραδείγματος χάρη, η R1 («Ανάκτηση διαλυτών»), η R2 («Ανακύκλωση ή ανάκτηση οργανικών ουσιών που δεν χρησιμοποιούνται ως διαλύτες»), η R3 («Ανακύκλωση ή ανάκτηση μετάλλων ή μεταλλικών ενώσεων»), μπορούν να περιλαμβάνουν αξιοποίηση υπολειμμάτων από βιομηχανικές διαδικασίες. Επομένως, συμφωνώ με την άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως ότι, όταν ένα υπόλειμμα δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε συνήθη βιομηχανική διαδικασία χωρίς να υποβληθεί σε εργασία αξιοποιήσεως όπως οι απαριθμούμενες στο παράρτημα II Β, πρέπει να θεωρείται ως απόβλητο μέχρι την αξιοποίησή του.

54. Πάντως, το πρόβλημα έγκειται στο ότι η διάκριση μεταξύ αξιοποιήσεως αποβλήτων και συνήθους επεξεργασίας πρώτων υλών είναι αρκετά λεπτή. Από οικονομικής απόψεως, τα απόβλητα που προορίζονται για αξιοποίηση και χρήση ως δευτερογενείς πρώτες ύλες σε μια βιομηχανική διαδικασία συνιστούν πρώτες ύλες ακόμα και πριν από την αξιοποίησή τους. Παραδείγματος χάρη, είναι κατανοητό ότι, αναλόγως των εμπορικών συνθηκών, ένας παραγωγός μπορεί να αρχίσει να ασχολείται με τη χρησιμοποίηση δευτερογενών πρώτων υλών ή και να προσαρμόσει τη μέθοδο που χρησιμοποιεί για την απευθείας επεξεργασία ενός υπολείμματος ή ενός υποπροϊόντος, ενσωματώνοντας την εργασία «αξιοποιήσεως» στη συνήθη διαδικασία. Ομοίως, είναι δυνατόν ένας κατασκευαστής να πρέπει να επεξεργαστεί ή να τελειοποιήσει μια ευρισκόμενη σε φυσική κατάσταση πρώτη ύλη πριν τη χρησιμοποιήσει σε διαδικασία παραγωγής· παρ' όλ' αυτά, η εργασία αυτή προφανώς δεν θεωρείται εργασία αξιοποιήσεως.

55. Επομένως, η δυσκολία η οποία ανακύπτει κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της οδηγίας έγκειται στο ότι η έννοια της «εργασίας αξιοποιήσεως», στην οποία θεμελιώνεται εν μέρει ο ορισμός των αποβλήτων, δεν καθορίζεται εξαντλητικά στην οδηγία και μπορεί να ενυπάρχει ουσιώδης δυσκολία εφαρμογής της σε ορισμένες περιπτώ-

σεις. Εξάλλου, υπάρχει ένας φαύλος κύκλος: το ζήτημα αν υφίσταται «αξιοποίηση» εξαρτάται από το αν υφίσταται «απόβλητο» και αυτό, με τη σειρά του, εξαρτάται από το αν υφίσταται «αξιοποίηση». Νομίζω ότι για να ξεπεραστεί η δυσχέρεια αυτή, δεν πρέπει να προσπαθήσουμε να διατυπώσουμε έναν ευρύ ορισμό, αλλά να ασχοληθούμε με συγκεκριμένα παραδείγματα, άλλως ειπείν να εξετάσουμε αν ο κάτοχος ενός αντικειμένου ή μιας ουσίας τα υποβάλλει ή προτίθεται να τα υποβάλει σε μια από τις απαριθμούμενες στο παράρτημα ΙΙ Β εργασίες ή σε κάποια ανάλογη εργασία.

56. Αντίθετα προς τη γνώμη της Επιτροπής, νομίζω επομένως ότι η άποψη της Ολλανδικής Κυβερνήσεως και της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, να γίνεται διάκριση μεταξύ αγαθών που ανήκουν στον συνήθη εμπορικό κύκλο και αποβλήτων, εξετάζοντας αν ένα αντικείμενο ή μια ουσία υποβάλλεται σε εργασία αξιοποιήσεως, συνάδει πλήρως προς την οδηγία. Δέχομαι το επιχείρημα της Επιτροπής ότι, μέχρις ορισμένου βαθμού, είναι απαραίτητη η προσέγγιση του προβλήματος ανά περίπτωση. Πάντως, νομίζω ότι ίσως η Επιτροπή αγνοεί την ανάγκη των κρατών μελών να θεσπίσουν πρακτικούς κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές για την καθημερινή εφαρμογή των οδηγιών, εξασφαλίζοντας τον απαραίτητο βαθμό ασφαλείας δικαίου για τους ιδιώτες· αυτό ισχύει ιδιαίτερα στη συγκεκριμένη περίπτωση εφόσον η μη τήρηση των εθνικών διατάξεων περί μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο των οδηγιών μπορεί να οδηγήσει στην επιβολή ποινικών κυρώσεων. Ο ορισμός του «αποβλήτου» που περιλαμβάνεται στην οδηγία είναι ασαφής και ατελής, και είναι σαφές ότι τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν δυσχέρειες για να την εφαρμόσουν στις διάφορες καταστάσεις οι οποίες προκύπτουν στην πράξη. Η Ιταλική Κυβέρνηση επισήμανε ότι το πρόβλημα διακρίσεως μεταξύ δευτερογενών πρώτων υλών και υπολειμμάτων αποτέλεσε αντικείμενο συζητήσεως της συσταθείσας σύμφωνα με το άρθρο 18 της οδηγίας επιτροπής. Όπως έχει σήμερα η οδηγία, νομίζω ότι πρέπει, μέχρι ορισμένου σημείου, να αφεθεί στα κράτη μέλη ο καθορισμός λεπτομερέστερων κριτηρίων βάσει των οποίων ο όρος «εργασία αξιοποιήσεως» θα εφαρμόζεται στις διάφορες καταστάσεις που προκύπτουν στην πράξη. Η άποψη αυτή συνάδει με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Δικαστηρίου και εθνικών δικαστηρίων σύμφωνα με τη Συνθήκη. Στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται να εφαρμόσουν την οδηγία στα πραγματικά περιστατικά της πληθώρας των οριακών υποθέσεων που θα ανακύψουν ενδεχομένως στην πράξη. Ο ρόλος του Δικαστηρίου πρέπει να περιορίζεται στην παροχή των απαραίτητων για τα εθνικά δικαστήρια ερμηνευτικών επεξεγήσεων. Συναφώς, είναι σαφές ότι ο όρος «απόβλητο» πρέπει να ερμηνεύεται διασταλτικά ενόψει του σκοπού της διασφαλίσεως ενός υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος και, συγκεκριμένα, να περικλείει ακόμη και τα αντικείμενα ή ουσίες που έχουν εμπορική αξία και προορίζονται να επαναχρησιμοποιηθούν αν πρέπει πρώτα να υποβληθούν σε εργασία αξιοποιήσεως από τις απαριθμούμενες στο παράρτημα ΙΙ Β ή σε κάποια ανάλογη εργασία.

57. Πράγματι, πιθανόν να μη χρειάζεται στις παρούσες υποθέσεις να καθοριστεί το περιεχόμενο της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών, εφόσον είναι σαφές ότι τα ιταλικά νομοθετικά διατάγματα ως προς τα οποία ανέκυψαν τα ερωτήματα των εθνικών δικαστηρίων δεν συμβιβάζονται με την οδηγία. Ένα κατάλοιπο δεν μπορεί να εξαιρεθεί του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας απλώς και μόνον διότι καταχωρίζεται, με ακριβή εμπορευματολογικά χαρακτηριστικά, σε χρηματιστήρια εμπορευμάτων ή σε επίσημα αγορανομικά δελτία τιμών, που καταρτίζονται από εμπορικά και βιομηχα-

νικά επιμελητήρια. Το γεγονός ότι υφίσταται αναγνωρισμένη αγορά για μια ουσία δεν αρκεί καν ως τεκμήριο του ότι η ουσία αυτή δεν συνιστά απόβλητο. Σύμφωνα με την οδηγία, το μόνο ζήτημα το οποίο τίθεται είναι εάν η εν λόγω ουσία πρόκειται να υποβληθεί σε εργασία διαθέσεως ή αξιοποιήσεως υπό την έννοια των παραρτημάτων II A ή II B.

58. Διαφωνώ επίσης με την πρόταση του Savini ότι η ταξινόμηση ενός αντικειμένου ή μιας ουσίας εξαρτάται από τον τρόπο επεξεργασίας στον οποίο προβαίνει ο κάτοχός τους. Δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι ο πωλητής σιδηρούχων υπολειμμάτων επεξεργάζεται τα υπολείμματα ως εμπορεύματα τα οποία πωλούνται κατά τη συνήθη πορεία των εμπορικών του δραστηριοτήτων και ως προς τα οποία ακολουθεί τη συνήθη πρακτική του ως προς την τιμολόγηση και λογιστική οργάνωση. Παραδείγματος χάρη, ο κύκλος εργασιών ενός συνεργείου αυτοκινήτων, το οποίο τοποθετεί νέες μπαταρίες σε αυτοκίνητα, μπορεί να αφορά εν μέρει την πώληση των χρησιμοποιηθεισών μπαταριών που έχουν αφαιρεθεί από τα αυτοκίνητα των πελατών σε εταιρία η οποία εξάγει και αναπαράγει τα οξέα που περιέχουν· τα έσοδα από την πώληση των παλαιών μπαταριών μπορούν να επηρεάζουν την τιμή των νέων μπαταριών. Πάντως, δεν υπάρχει καμιά αμφιβολία ότι η αναπαραγωγή των οξέων των μπαταριών συνιστά εργασία αξιοποιήσεως υπό την έννοια του σημείου R5 του παραρτήματος II B και ότι οι χρησιμοποιούμενες προς τον σκοπό αυτό παλαιές μπαταρίες συνιστούν απόβλητο υπό την έννοια της οδηγίας· τούτο ισχύει ανεξαρτήτως του τρόπου με τον οποίο το συνεργείο διαχειρίζεται τις πωλήσεις αυτές ως προς τη λογιστική του οργάνωση και τον προϋπολογισμό του.

59. Εξάλλου, δεν συμμερίζομαι την άποψη της Δανικής Κυβερνήσεως ότι όλα τα κατάλοιπα προϊόντα, που δεν αποτελούν τον κύριο στόχο μιας διαδικασίας παραγωγής, συνιστούν απόβλητα. Συμφωνώ ως προς το ότι ένα προφανώς αβλαβές κατάλοιπο προϊόν μπορεί να αποδειχθεί επικίνδυνο για το περιβάλλον και ότι τέτοια προϊόντα δεν έχουν σταθερή οικονομική αξία. Πάντως, το ίδιο μπορεί να ισχύει για τις ουσίες οι οποίες αποτελούν τον κύριο στόχο μιας διαδικασίας παραγωγής. Η οδηγία δεν σκοπεί να ρυθμίσει την επεξεργασία, μεταφορά και εναποθήκευση όλων των προϊόντων τα οποία μπορεί να είναι επιβλαβή για το περιβάλλον — αφορά απλώς τα απόβλητα, δηλαδή τις ουσίες ή αντικείμενα τα οποία διατίθενται ή υποβάλλονται σε διαδικασία αξιοποιήσεως. Επιπλέον, νομίζω ότι η έννοια ενός προϊόντος ως κύριου στόχου μιας διαδικασίας παραγωγής δεν έχει πρακτική σημασία. Από μια διαδικασία παραγωγής μπορεί να προκύψουν διάφορα προϊόντα τα οποία να αφορούν χωριστές αγορές και να έχουν αυξομειούμενη εμπορική αξία.

60. Θα ασχοληθώ τώρα με τα πιο ειδικά ερωτήματα που υπέβαλε η Pretura di Terni στη δεύτερη παράγραφο των ερωτημάτων της. Νομίζω ότι το κύριο σημείο που πρέπει να έχουμε κατά νου, για να δώσουμε απάντηση στα ερωτήματα αυτά, είναι ότι οι κατηγορούμενοι της κύριας δίκης επιζητούν να ταξινομηθούν οι εν λόγω ουσίες μάλλον ως επαναχρησιμοποιήσιμα υπολείμματα, παρά ως προοριζόμενα για διάθεση απόβλητα, ώστε να αποφύγουν την εφαρμογή των κανόνων που θέτει το προεδρικό διάταγμα 915/82. Η σημαντική διευκρίνιση που πρέπει να παρασχεθεί στην Pretura, επομένως, είναι ότι, σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία, τα επαναχρησιμοποιήσιμα υπολείμματα δεν συνιστούν χωριστή κατηγορία και ότι μια ουσία προοριζόμενη είτε για διάθεση είτε για αξιοποίηση υπόκειται στις περί αποβλήτων διατάξεις.

Παρ' όλον ότι συντάσσομαι, ως επί το πλείστον, με τις απόψεις που διατύπωσε η Επιτροπή στις γραπτές παρατηρήσεις της ως προς τα ερωτήματα (διατηρώντας κάποια επιφύλαξη λόγω του ότι δεν παρέχονται συγκεκριμένες λεπτομέρειες όσον αφορά τις εργασίες), νομίζω ότι το Δικαστήριο πρέπει, στις παρούσες υποθέσεις, να μην προβεί σε σαφή διάκριση μεταξύ των εργασιών προς διάθεση και των εργασιών προς αξιοποίηση (διάκριση η οποία μπορεί να έχει συνέπειες για την εφαρμογή του κανονισμού 259/93 ο οποίος, όπως έχει ήδη αναφερθεί, θεσπίζει διαφορετικούς κανόνες για τις δύο κατηγορίες εργασιών).

61. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα τρία πρώτα ερωτήματα που αναφέρονται στη δεύτερη παράγραφο των υποβληθέντων από την Pretura ερωτημάτων ότι διαδικασία αδρανοποιήσεως αποσκοπούσα απλώς στο να καταστήσει αβλαβή τα απόβλητα, η απόρριψη αποβλήτων εντός καθιζήσεων του εδάφους ή με σκοπό την επιχωμάτωση, και η αποτέφρωση των αποβλήτων συνιστούν εργασίες διαθέσεως ή αξιοποιήσεως οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο της κοινοτικής νομοθεσία περί αποβλήτων. Ομοίως, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο τελευταίο ερώτημα επισημαίνοντας ότι το γεγονός και μόνον ότι τα απόβλητα θρυμματίζονται, χωρίς να μεταβάλλονται τα χαρακτηριστικά τους, δεν τα θέτει εκτός του πεδίου εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας. Εκ πρώτης όψεως, το προτελευταίο ερώτημα, με το οποίο ερωτάται αν τα απόβλητα μπορούν να ταξινομηθούν ως επαναχρησιμοποιήσιμα υπολείμματα «χωρίς να διευκρινίζονται τα χαρακτηριστικά τους ή ο σκοπός τους», είναι λίγο ασαφές. Πάντως, από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι το θέμα που απασχολεί την Pretura είναι ότι τα νομοθετικά διατάγματα αποκλείουν τα επαναχρησιμοποιήσιμα κατάλοιπα από τις περί αποβλήτων ρυθμίσεις χωρίς να παρέχεται καμιά εγγύηση επαναχρησιμοποιήσεώς τους. Συνεπώς, νομίζω ότι ενδείκνυται η απάντηση ότι το γεγονός ότι μια ουσία κατατάσσεται στην κατηγορία των επαναχρησιμοποιήσιμων καταλοίπων, χωρίς να διευκρινίζονται ούτε τα χαρακτηριστικά της ούτε ο προορισμός της, δεν τη θέτει εκτός του πεδίου εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων περί αποβλήτων.

Πρόταση

62. Συνεπώς, είμαι της γνώμης ότι το Δικαστήριο πρέπει να απαντήσει ως εξής στα υποβληθέντα από τη Pretura circondariale di Pescara (υπόθεση C-224/95) και από την Pretura circondariale di Terni (υποθέσεις C-304/94, C-330/94 και C-342/94) ερωτήματα:

«Στην υπόθεση C-224/95

Οι κοινοτικοί κανόνες περί αποβλήτων, και ειδικότερα οι της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου (όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου), της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου και του κανονι-

σμού (ΕΟΚ) 259/93, έχουν εφαρμογή εφ' όλων των ουσιών και εφ' όλων των αντικειμένων των οποίων ο κάτοχος τα αποβάλλει ή έχει την πρόθεση ή την υποχρέωση να τα αποβάλει, ακόμη και αν αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν εκ νέου και να αποτελέσουν αντικείμενο δικαιοπραξίας ή αν καταχωρίζονται ως έχοντα ορισμένη εμπορική αξία σε εμπορικούς καταλόγους, δημόσιους ή ιδιωτικούς.

Στις υποθέσεις C-304/94, C-330/94 και C-342/94

1) Ο όρος "απόβλητα" που περιέχεται στην οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου (όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου), στην οδηγία 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου και στον κανονισμό (ΕΟΚ) 259/93 πρέπει να νοηθεί υπό την έννοια ότι δεν αποκλείει ουσίες ή αντικείμενα δυνάμενα να τύχουν περαιτέρω οικονομικής χρησιμοποιήσεως. Ένα κατάλοιπο παραγωγικού ή καταναλωτικού κύκλου, που προκύπτει από παραγωγική διαδικασία ή αποτέφρωση συνιστά "απόβλητο" και υπόκειται στο καθεστώς των κοινοτικών κανόνων, αν ο κάτοχός του το αποβάλλει ή έχει την πρόθεση ή την υποχρέωση να το αποβάλει. Ο κάτοχος αποβάλλει μια ουσία, αν τη διαθέτει ή αν την υποβάλλει σε μία από τις εργασίες αξιοποιήσεως που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ Β της οδηγίας 75/442, όπως έχει τροποποιηθεί, ή σε ανάλογη εργασία.

2) Η διαδικασία αδρανοποιήσεως των αποβλήτων, αποσκοπούσα απλώς στο να τα καταστήσει ακίνδυνα, η απόρριψη αποβλήτων εντός καθιζήσεων του εδάφους ή με σκοπό την επιχωμάτωση ή η αποτέφρωση αποβλήτων αποτελούν εργασίες διαθέσεως εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων. Το γεγονός ότι μια ουσία κατατάσσεται στην κατηγορία των καταλοίπων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν εκ νέου, χωρίς να διευκρινίζονται ούτε τα χαρακτηριστικά της ούτε ο προορισμός της, δεν αρκεί για να τη θέσει εκτός πεδίου εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων. Το ίδιο ισχύει και για τον θρυμματισμό των αποβλήτων.»