ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIEGBERT ALBER

της 4ης Ιουλίου 2002 [1]

Περιεχόμενα

I — Εισαγωγή I-6167

II — Το νομικό πλαίσιο I-6168

A — Το κοινοτικό δίκαιο I-6168

1) Η οδηγία για τα απόβλητα I-6168

2) Η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας I-6169

3) Επί των διαφορών των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων I-6170

B — Οι εθνικές διατάξεις I-6171

III — Το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης I-6172

IV — Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως I-6173

V — Οι ισχυρισμοί των διαδίκων I-6174

A — Η Mayer Parry Recycling Ltd I-6174

B — Η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή I-6176

Γ — Corus UK Ltd I-6178

Δ — Η Δανική Κυβέρνηση I-6178

E — Η Ολλανδική Κυβέρνηση I-6179

ΣΤ—Η Αυστριακή Κυβέρνηση I-6180

Z — Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου I-6181

H — Η Επιτροπή I-6184

VI — Νομική εκτίμηση I-6184

A — Η σχέση μεταξύ της οδηγίας περί αποβλήτων και της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας I-6184

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

Β — Η σχέση μεταξύ της έννοιας του αποβλήτου και της ανακυκλώσεως ..... I - 6187
Γ — Επί της σειράς με την οποία θα εξεταστούν τα δύο προδικαστικά ερωτήματα I - 6190
Δ — Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος ..... I - 6190
1) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις ..... I - 6190
α) Η ανακύκλωση στο κοινοτικό δίκαιο ..... I - 6190
β) Η ανακύκλωση στο νομικό πλαίσιο της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας ..... I - 6191
i) Υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος ..... I - 6192
ii) Έλλειψη στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά I - 6192
γ) Η εξέλιξη της έννοιας της ανακυκλώσεως στη νομοπαραγωγική διαδικασία ..... I - 6193
δ) Περαιτέρω εξέλιξη ..... I - 6194
2) Ερμηνεία του άρθρου 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας ..... I - 6195
α) Άχρηστα υλικά ..... I - 6195
β) Επανεπεξεργασία για τον αρχικό σκοπό ή για άλλους σκοπούς ..... I - 6197
γ) Η παραγωγική διαδικασία ..... I - 6197
3) Χαρακτηρισμός της διαδικασίας που διεξάγει η MPR ..... I - 6197
4) Χαρακτηρισμός της διαδικασίας που διεξάγεται από τους παραγωγούς χάλυβα ..... I - 6200
Ε — Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος ..... I - 6201
VII — Πρόταση ..... I - 6203

I — Εισαγωγή

1. Με την παρούσα αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, το High Court of Justice (England & Wales) ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει την οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων [2] (στο εξής: οδηγία για τα απόβλητα) και την οδηγία 94/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1994, για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας [3] (στο εξής: οδηγία για τις συσκευασίες). Πρόκειται, κατ' ουσίαν, για το ζήτημα αν η επεξεργασία (διαλογή, καθαρισμός, τεμαχισμός, θρυμματισμός, διαχωρισμός και/ή δεματοποίηση) απορριμμάτων μεταλλικών συσκευασιών εκ μέρους της προσφεύγουσας της κύριας δίκης, της Mayer Parry Recycling Ltd (στο εξής: MPR), συνιστά πλήρη ανακύκλωση, οπότε τα θραύσματα μετάλλων μετά την επεξεργασία δεν μπορούν πλέον να χαρακτηριστούν ως απόβλητα.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991 (ΕΕ L 78, σ. 32), και με την απόφαση 96/350/ΕΚ της Επιτροπής, της 24ης Μαΐου 1996, για την προσαρμογή των παραρτημάτων ΙΙ Α και ΙΙ Β της οδηγίας 75/442 (ΕΕ L 135, σ. 32).

3 — ΕΕ L 365, σ. 10.

2. Η MPR επιθυμεί να αναγνωριστεί ως επιχείρηση αξιοποιήσεως η οποία έχει το δικαίωμα εκδόσεως πιστοποιητικών για την αξιοποίηση απορριμμάτων συσκευασίας (Packaging Waste Recovery Notes, στο εξής: PRNs) (ως προς τη σημασία των PRNs βλ. κατωτέρω, σημείο 19). Το δικαίωμα αυτό παραχώρησε μία από τις καθών της κύριας δίκης, η αρμόδια για την Αγγλία και την Ουαλία Environment Agency (στο εξής: αρμόδια για το περιβάλλον αρχή), στους παραγωγούς χάλυβα, οι οποίοι τήκουν το υλικό που επεξεργάστηκε η MPR και κατασκευάζουν από αυτό ράβδους, ελάσματα ή ρόλους χάλυβα.

II — Το νομικό πλαίσιο

A — *Το κοινοτικό δίκαιο*

1) Η οδηγία για τα απόβλητα

3. Το άρθρο 1 της οδηγίας για τα απόβλητα ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας νοείται ως:

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

4. Το παράρτημα Ι της οδηγίας αναφέρει, στη θέση Q 5 «Ύλες που έχουν μολυνθεί ή ρυπανθεί ύστερα από ηθελημένες δραστηριότητες (π.χ. υπολείμματα εργασιών καθαρισμού, υλικά συσκευασίας, περιέκτες, κ.λπ.)». Περαιτέρω, το παράρτημα περιέχει δύο γενικές θέσεις, δηλαδή τη θέση Q 1 «Υπολείμματα παραγωγής ή κατανάλωσης που δεν διευκρινίζονται παρακάτω» καθώς και τη θέση Q 16 «Κάθε ουσία, ύλη ή προϊόν τα οποία δεν καλύπτονται από τις προαναφερόμενες κατηγορίες».

5. Για την έννοια της αξιοποιήσεως, το άρθρο 1, στοιχείο στ', παραπέμπει στις εργασίες που προβλέπονται στο παράρτημα ΙΙ Β. Στη θέση R 3 του παραρτήματος αναφέρεται η «Ανακύκλωση ή ανάκτηση μετάλλων ή μεταλλικών ενώσεων».

6. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας για τα απόβλητα αναθέτει στα κράτη μέλη τους ακόλουθους σκοπούς:

«α) κατά πρώτον, την πρόληψη ή τη μείωση της παραγωγής και της βλαπτικότητας των αποβλήτων, [...]

β) εν συνεχεία:

i) την αξιοποίηση των αποβλήτων με ανακύκλωση, επαναχρησιμοποίηση ή ανάκτηση η οποιαδήποτε άλλη ενέργεια που έχει στόχο την παραγωγή δευτερογενών πρώτων υλών ή

ii) τη χρησιμοποίηση των αποβλήτων ως πηγή ενέργειας.»

2) Η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας

7. Το άρθρο 3 της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τους ακόλουθους ορισμούς:

«2) "απορρίμματα συσκευασίας": κάθε συσκευασία ή υλικό συσκευασίας που καλύπτεται από τον ορισμό των αποβλήτων που περιέχεται στην οδηγία 75/442/ΕΟΚ, εξαιρουμένων των καταλοίπων παραγωγής·

[...]

6) "ανάκτηση": κάθε πραγματοποιούμενη εργασία από τις προβλεπόμενες στο παράρτημα ΙΙ Β της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ·

7) "ανακύκλωση": η επανεπεξεργασία σε διαδικασία παραγωγής των απορριμμάτων υλικών προκειμένου να χρησιμοποιηθούν για τον αρχικό τους σκοπό ή για άλλους σκοπούς, συμπεριλαμβανομένης της οργανικής ανακύκλωσης αλλά εξαιρουμένης της ανάκτησης ενέργειας».

8. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία για την αξιοποίηση των απορριμμάτων συσκευασίας:

«Προκειμένου να συμμορφωθούν προς τους στόχους της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να επιτύχουν τους ακόλουθους ποσοτικούς στόχους, που καλύπτουν ολόκληρο το έδαφός τους:

α) όχι αργότερα από πέντε έτη από την ημερομηνία μέχρι την οποία πρέπει να έχει πραγματοποιηθεί η θέση σε εφαρμογή της παρούσας οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, πρέπει να ανακτάται το 50 % τουλάχιστον και το 65 % το πολύ του βάρους των απορριμμάτων συσκευασίας·

β) στο πλαίσιο του γενικού αυτού ποσοτικού στόχου και εντός της ιδίας προθε-

σμίας, πρέπει να ανακυκλώνεται το 25 % τουλάχιστον και το 45 % το πολύ, και οπωσδήποτε το 15 % κατά βάρος κάθε υλικού συσκευασίας, του βάρους του συνόλου των υλικών συσκευασίας που περιέχονται στα απορρίμματα συσκευασίας.»

9. Για την επίτευξη των ποσοστώσεων αξιοποιήσεως, τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά το άρθρο 7, να καθιερώνουν συστήματα προκειμένου να επιτυγχάνεται η επιστροφή ή/και η συλλογή καθώς και η αξιοποίηση των απορριμμάτων συσκευασίας.

3) Επί των διαφορών των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων

10. Στο επίκεντρο της διαφοράς αυτής βρίσκεται η έννοια της ανακυκλώσεως ή της ανακτήσεως κατά την οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας και περί αποβλήτων. Κατά συνέπεια, πρέπει να επισημανθούν από τούδε ορισμένες διαφορές ως προς την ορολογία στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις αμφοτέρων των οδηγιών.

11. Στο αγγλικό κείμενο, τόσο στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', πρώτη περίπτωση, της οδηγίας για τα απόβλητα όσο και στο άρθρο 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, χρησιμοποιείται ο όρος «recycling». Στις λατινογενείς γλώσσες και στα ολλανδικά περιλαμβάνονται στα δύο ανωτέρω σημεία λέξεις συγγενείς προς τη λέξη «recycling» («recyclage», «reciclado», «riciclo», κ.λπ.) Σε άλλες γλώσσες έχουν επιλεγεί λέξεις που δεν είναι συγγενείς με τη λέξη «recycling», είναι όμως οι ίδιες σε αμφότερες τις οδηγίες.

12. Μόνο στο γερμανικό, στο σουηδικό και στο φινλανδικό κείμενο περιλαμβάνονται στα προαναφερθέντα σημεία της οδηγίας για τα απόβλητα και της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας διαφορετικοί όροι. Πράγματι, στο γερμανικό κείμενο της οδηγίας περί αποβλήτων γίνεται λόγος για «Rückführung» και στην οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας γίνεται λόγος για «stoffliche Verwertung». Στην πρόταση της Επιτροπής για την οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας τον όρο «stoffliche Verwertung» ακολουθούσε η λέξη «Recycling» εντός παρενθέσεως. Η προσθήκη όμως αυτή εξαφανίστηκε στη συνέχεια της νομοθετικής διαδικασίας.

13. Στην οδηγία 2000/53/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Σεπτεμβρίου 2000, για τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους[4], η οποία δεν έχει βεβαίως άμεση επιρροή στην υπό κρίση υπόθεση, πλην όμως ορισμένοι διάδικοι την ανέφεραν για λόγους συγκρίσεως, και το γερμανικό κείμενο χρησιμοποιεί τελικώς τον όρο «Recycling».

4 — ΕΕ L 269, σ. 34.

14. Δεδομένου ότι σε ένα μικρό μόνον τμήμα των γλωσσικών κειμένων χρησιμοποιούνται διαφορετικοί όροι στις δύο οδηγίες, δεν μπορεί να συναχθεί μόνον από τη διαφορετική ορολογία στα κείμενα αυτά διαφορετική σημασία των όρων. Για τον λόγο αυτό, κατωτέρω χρησιμοποιούνται οι λέξεις «stoffliche Verwertung», «Rückführung» και «Recycling» ως συνώνυμα. Τούτο όμως δεν αποκλείει να έχει η «Recycling/Rückführung/stoffliche Verwertung», υπό την έννοια της οδηγίας περί αποβλήτων και υπό την έννοια της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, διαφορετική σημασία ανάλογα με τον εκάστοτε ορισμό, όπως θα εξεταστεί κατωτέρω.

16. Κατά την κανονιστική απόφαση, ο παραγωγός πρέπει να είναι εγγεγραμμένος σε μητρώο, να λαμβάνει μέτρα ενόψει της ανακτήσεως και της ανακυκλώσεως συγκεκριμένων ποσοτήτων απορριμμάτων συσκευασίας και να προσκομίζει πιστοποιητικό συμμορφώσεως προς τις υποχρεώσεις ανακτήσεως (certificate of compliance). Η παράβαση των διατάξεων αυτών συνεπάγεται ποινικές κυρώσεις.

17. Ο παραγωγός μπορεί επίσης να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του όντας μέλος καταχωρημένου συστήματος, πράγμα το οποίο αποτελεί, στην πράξη, τον γενικό κανόνα.

B — *Οι εθνικές διατάξεις*

15. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο με την κανονιστική απόφαση περί υποχρεώσεων αναγομένων στην ευθύνη του παραγωγού (απορρίμματα συσκευασίας) του 1997 [Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 1997] (στο εξής: κανονιστική απόφαση). Η κανονιστική απόφαση επιβάλλει στους παραγωγούς απορριμμάτων συσκευασίας την υποχρέωση ανακτήσεως ή αξιοποιήσεως κατ' άλλον τρόπο συγκεκριμένων ποσοτήτων απορριμμάτων συσκευασίας. Οι ορισμοί των όρων «recovery» (αξιοποίηση) και «recycling» (ανακύκλωση) στην κανονιστική απόφαση αντιστοιχούν στους ορισμούς της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

18. Οι βρετανικές αρχές για το περιβάλλον εξέδωσαν κατευθυντήριες γραμμές για την απόδειξη συμμορφώσεως προς τις υποχρεώσεις και για την προαιρετική εξουσιοδότηση των επιχειρήσεων αξιοποιήσεως (Producer Responsibility Obligations 1997: Guidance on evidence of compliance and voluntary accreditation of reprocessors), το καλούμενο Orange Book (πορτοκαλί βιβλίο). Στο βιβλίο αυτό ρυθμίζονται διεξοδικότερα οι απαιτήσεις των αρμόδιων για το περιβάλλον αρχών όσον αφορά την απόδειξη ότι οι παραγωγοί τήρησαν τις υποχρεώσεις αξιοποιήσεως που υπέχουν και προβλέπεται προαιρετικό σύστημα εξουσιοδοτήσεως για επιχειρήσεις αξιοποιήσεως, οι οποίες μπορούν να εκδίδουν PRNs.

19. Με την PRN η επιχείρηση αξιοποιήσεως πιστοποιεί την ποσότητα των απορριμμάτων συσκευασίας που δέχθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο, αν η ποσότητα αυτή πρέπει να

ανακυκλωθεί ή να αξιοποιηθεί κατά άλλη μέθοδο και ποια μέτρα αξιοποιήσεως πρέπει να εφαρμοστούν στο υλικό. Με την προσκόμιση των PRNs, ο παραγωγός μπορεί να αποδείξει στην αρμόδια για το περιβάλλον αρχή ότι τα απορρίμματα συσκευασίας που παρέδωσε ο ίδιος ή παραδόθηκαν εν ονόματί του σε εξουσιοδοτημένη επιχείρηση αξιοποιήσεως αξιοποιήθηκαν νομοτύπως. Οι PRNs αποτελούν αντικείμενο εμπορίας και έχουν οικονομική αξία (στην περίπτωση των υπό κρίση απορριμμάτων μεταλλικών συσκευασιών, από 10 έως 15 GBP ανά τόνο το 2000).

20. Η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή εξουσιοδοτεί τις επιχειρήσεις οι οποίες απαριθμούνται στο πορτοκαλί βιβλίο, παράρτημα D, σημείο 3· ως επιχειρήσεις αξιοποιήσεως για μέταλλα (αλουμίνιο και χάλυβα) αναγνωρίζονται επιχειρήσεις οι οποίες από απορρίμματα συσκευασίας παράγουν ράβδους, ελάσματα ή ρόλους χάλυβα.

21. Επομένως, η εξουσιοδότηση χορηγείται κατά το στάδιο του κύκλου πρώτων υλών κατά το οποίο παράγεται νέο προϊόν, το οποίο δεν μπορεί να διακριθεί από προϊόν που παράγεται από πρώτες ύλες. Στόχος είναι η διευκόλυνση της διοικητικής εκτελέσεως και η εξασφάλιση ότι δεν θα εκδοθούν δύο φορές PRNs κατά την εξέλιξη της επεξεργασίας των ιδίων υλικών.

III — Το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης

22. Η MPR παραλαμβάνει — κατά κανόνα έναντι πληρωμής — παλαιοσίδηρο, ο οποίος περιλαμβάνει και απορρίμματα συσκευασίας από βιομηχανικές και άλλες πηγές. Η MPR επεξεργάζεται τον παλαιοσίδηρο, ώστε να ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές της κλάσεως 3 Β που διαμόρφωσε η βιομηχανία. Προς τούτο, απαιτούνται, κατ' ουσίαν, τα ακόλουθα στάδια επεξεργασίας: οπτικός έλεγχος και έλεγχος ακτινοβολίας, τεμαχισμός σε μικρά τεμάχια μεγέθους γροθιάς, πλείονες διαδικασίες διαλογής προς απομάκρυνση των ξένων υλικών (π.χ. τεχνητά υλικά, μη σιδηρούχα μέταλλα, ύαλος ή πέτρες), νέα οπτική εξέταση. Το υλικό της κλάσεως 3 Β περιέχει περίπου 4,1 % μέταλλο από απορρίμματα συσκευασίας. Στη συνέχεια, η MPR πωλεί το υλικό της κλάσεως 3 Β σε χαλυβουργεία, τα οποία παράγουν από αυτό ράβδους, ελάσματα ή ρόλους χάλυβα. Η ποιότητα της κλάσεως 3 Β έχει, λόγω της υψηλής περιεκτικότητάς της σε σίδηρο, της μεγάλης πυκνότητάς της και της μεγάλης επιφάνειας, υψηλό ποσοστό αποδοτικότητας. Η τιμή για το υλικό της κλάσεως 3 Β ανέρχεται περίπου σε 60 GBP ανά τόνο.

23. Οι διάδικοι της κύριας δίκης διαφωνούν ως προς το ποσοστό οργανικών και ανοργάνων προσμείξεων που περιέχει ακόμη το υλικό της κλάσεως 3 Β που παράγει η MPR· τα στοιχεία κυμαίνονται από 2-3 % (MPR — μη ελεύθερες προσμείξεις) έως 7 % (αρμόδια για το περιβάλλον αρχή). Οι προσμείξεις περιλαμβάνουν κατάλοιπα επιστρώσεων επιφανείας όπως χρώμα ή λάδι, μη μεταλλικά υλικά και ανεπιθύμητα χημικά στοιχεία. Λόγω της ενδεχόμενης περιεκτικότητας σε επιβλαβή υλικά, το υλικό της κλάσεως 3 Β πρέπει να διατηρείται καλυμμένο ή να τοποθετείται σε σταθερό μέρος που περιλαμβάνει σύστημα αποστραγγίσεως σε φρεάτιο. Η απομάκρυνση των προσμείξεων πραγματοποιείται για πρώτη φορά κατά τη διαδικασία της παραγωγής χάλυβα.

24. Οι παραγωγοί χάλυβα υπόκεινται στον Integrated Pollution Control που ρυθμίζεται από τον Environment Protection Act (νόμο περί προστασίας του περιβάλλοντος) του 1990. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, οι διαδικασίες που εφαρμόζουν οι παραγωγοί αυτοί πρέπει να πληρούν ορισμένες προδιαγραφές προστασίας του περιβάλλοντος και να αποτελέσουν το αντικείμενο άδειας. Αντιθέτως, δεν χρειάζεται να λάβουν άδεια κατά τις εθνικές διατάξεις περί διαχειρίσεως αποβλήτων.

25. Τον Νοέμβριο του 1998, η MPR ζήτησε εξουσιοδότηση ως επιχείρηση αξιοποιήσεως δυνάμενη να εκδίδει PRNs. Με έγγραφο της 15ης Νοεμβρίου 1999, η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή απέρριψε την αίτηση αυτή. Η MPR άσκησε προσφυγή ενώπιον του High Court και ζήτησε, μεταξύ άλλων, την ακύρωση της αποφάσεως αυτής και τη διαπίστωση ότι προβαίνει στην ανάκτηση και ανακύκλωση υπό την έννοια της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

IV — Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως

26. Με διάταξη της 9ης Νοεμβρίου 2000, το High Court ανέστειλε την ενώπιόν του διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 234 ΕΚ, αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί των ακολούθων ερωτημάτων:

«Σε περίπτωση κατά την οποία επιχείρηση επεξεργάζεται υλικά συσκευασίας, περιλαμβανομένων των σιδηρούχων μετάλλων, τα οποία (οσάκις παραλαμβάνονται από την εν λόγω επιχείρηση) συνιστούν απόβλητα, κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο α', της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, περί στερεών αποβλήτων, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου και με την απόφαση 96/350/ΕΚ της Επιτροπής, προβαίνουσα σε διαλογή, καθαρισμό, τεμαχισμό, θρυμματισμό, διαχωρισμό και/ή δεματοποίηση ώστε να τα καταστήσει αξιοποιήσιμα ως πρώτη ύλη σε κλιβάνους για την παραγωγή ράβδων, ελασμάτων ή ρόλων χάλυβα:

1) Έχουν τα υλικά αυτά ανακυκλωθεί και παύουν να αποτελούν απόβλητα υπό την έννοια της οδηγίας 75/442:

   α) όταν έχουν καταστεί κατάλληλα για να χρησιμοποιηθούν ως πρώτη ύλη, ή

   β) όταν έχουν χρησιμοποιηθεί από χαλυβουργεία για την παραγωγή ράβδων, ελασμάτων ή ρόλων χάλυβα;

2) Έχουν τα υλικά αυτά "ανακυκλωθεί" υπό την έννοια της οδηγίας 94/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του

Συμβουλίου για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας:

α) όταν έχουν καταστεί κατάλληλα να χρησιμοποιηθούν ως πρώτη ύλη ή,

β) όταν έχουν χρησιμοποιηθεί από χαλυβουργεία για την παραγωγή ράβδων, ελασμάτων ή ρόλων χάλυβα;»

V — Οι ισχυρισμοί των διαδίκων

27. Ενώπιον του Δικαστηρίου κατέθεσαν παρατηρήσεις η MPR, η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή, η Corus UK Ltd (στο εξής: Corus), παραγωγός χάλυβα ο οποίος στην κύρια δίκη παρενέβη υπέρ της αρμόδιας για το περιβάλλον αρχής, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Ολλανδική, η Δανική και η Αυστριακή Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή.

A — *H Mayer Parry Recycling Ltd*

28. Η MPR προτάσσει την ερμηνεία της οδηγίας περί αποβλήτων και ισχυρίζεται, συνοπτικά, τα εξής: αξιοποιεί απορρίμματα συσκευασίας και παράγει παλαιοσίδηρο της κλάσεως 3 Β, ο οποίος δεν είναι απόβλητο, αλλά δευτερογενής πρώτη ύλη. Η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με την οδηγία περί αποβλήτων. Επειδή ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β δεν είναι απόβλητο, η επεξεργασία από την MPR πρέπει να θεωρηθεί ως πλήρης ανακύκλωση υπό την έννοια της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

29. Όσον αφορά το κοινοτικό πλαίσιο, η MPR διευκρινίζει ότι από την οδηγία περί αποβλήτων και την οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας μπορούν να συναχθούν τέσσερα κοινά χαρακτηριστικά.

30. Πρώτον, οι έννοιες απόβλητο, αξιοποίηση και ανακύκλωση έχουν σε αμφότερες τις οδηγίες την ίδια σημασία. Η ανακύκλωση αποτελεί συναφώς ιδιαίτερη μορφή της αξιοποιήσεως. Τα μέτρα αξιοποιήσεως υπό την έννοια της οδηγίας μπορούν να εφαρμοστούν μόνο σε απόβλητα. Δεύτερον, έχει καθοριστική σημασία για την έννοια του αποβλήτου ότι ο κάτοχος του υλικού το απορρίπτει. Τρίτον, με τις οδηγίες επιδιώκεται ο σκοπός της εξοικονομήσεως πρώτων υλών διά της αξιοποιήσεως αποβλήτων. Τέταρτον, η ανακύκλωση διακρίνεται από την ανάκτηση ενέργειας.

31. Η MPR περιγράφει περαιτέρω την οικονομική σημασία του δικαιώματος εκδόσεως PRNs, το οποίο χορηγείται σε όποιον προβαίνει σε αξιοποίηση. Δεδομένου ότι η MPR

υποβάλλει τα μεταλλικά απόβλητα σε επεξεργασία, ώστε να μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τους παραγωγούς χάλυβα κατά τον ίδιο τρόπο όπως μια πρωτογενής πρώτη ύλη, το υλικό της κλάσεως 3 Β της MPR δεν αποτελεί απόβλητο, αλλά δευτερογενή πρώτη ύλη. Κατά συνέπεια, οι παραγωγοί χάλυβα δεν αξιοποιούν απόβλητο, οπότε, δεν θα μπορούσαν για τον λόγο αυτό να θεωρηθούν επιχειρήσεις ανακυκλώσεως.

32. Στα πλαίσια των παρατηρήσεών της επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, η MPR συνάγει τις ακόλουθες κατευθυντήριες γραμμές από τη νομολογία του Δικαστηρίου και από τις προτάσεις των γενικών εισαγγελέων: στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται, λαμβανομένων υπόψη όλων των κατ' ιδίαν περιστάσεων, να κρίνουν αν ένα υλικό αποτελεί απόβλητο [5]. Καθοριστική σημασία για την ύπαρξη αποβλήτου έχει το αν ο κάτοχος της ουσίας την απορρίπτει [6]. Η αξιοποίηση αποβλήτων πρέπει να διακρίνεται από τη συνήθη βιομηχανική επεξεργασία προϊόντων [7]. Η αξιοποίηση είναι πλήρης όταν η ουσία που αξιοποιήθηκε μπορεί να χρησιμοποιηθεί άμεσα σε διαδικασία παραγωγής ως δευτερογενής πρώτη ύλη [8].

33. Αντιθέτως, η MPR αμφισβητεί την ορθότητα της απόψεως που υποστηρίζει η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή, κατά την οποία η αξιοποίηση ολοκληρώνεται για πρώτη φορά σε μεταγενέστερο χρονικό σημείο, δηλαδή όταν δεν είναι δυνατόν να συναχθεί από το προϊόν το συμπέρασμα αν παρήχθη από απόβλητα ή από πρωτογενείς πρώτες ύλες. Η εν λόγω επιχειρηματολογία, που στηρίζεται στον ορισμό του recycling ο οποίος περιλαμβάνεται στην οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας, δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Η σχετική με τα απορρίμματα συσκευασίας οδηγία συνιστά ρύθμιση που εξαρτάται από την οδηγία περί αποβλήτων και δεν μπορεί να ορίσει κατά διαφορετικό τρόπο την έννοια της αξιοποιήσεως.

34. Το γεγονός ότι το άρθρο 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας στηρίζεται, για τον ορισμό της ανακυκλώσεως, στην επανεπεξεργασία στα πλαίσια διαδικασίας παραγωγής, αποσκοπεί στην οριοθέτηση από την ανάκτηση ενέργειας. Η διαδικασία που εφαρμόζει η MPR συνιστά, εν πάση περιπτώσει, διαδικασία παραγωγής, κατά την οποία παράγεται δευτερογενής πρώτη ύλη, δηλαδή παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β. Το υλικό αυτό δεν είναι απόβλητο, διότι έχει οικονομική αξία και δεν υφίσταται κανένας κίνδυνος απορρίψεως από τον κάτοχό του.

35. Η MPR προτείνει ιδίως τα ακόλουθα κριτήρια για την οριοθέτηση των δευτερογενών πρώτων υλών από τα απόβλητα: την ικανότητα του υλικού για επαναχρησιμοποίηση, με ή χωρίς περαιτέρω προεργασία, την οικονομική του αξία και τους κινδύνους για το περιβάλλον που προκαλεί η ουσία αυτή. Κατά την MPR, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει κατά πόσον πληρούνται τα κριτήρια αυτά.

5 — Η MPR παραπέμπει στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs της 24ης Οκτωβρίου 1996 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-304/94, C-330/94, C-342/94 και C-224/95, Tombesi κ.λπ. (απόφαση της 25ης Ιουνίου 1997, Συλλογή 1997, σ. I-3561, σημείο 56) και στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs της 24ης Απριλίου 1997 στην υπόθεση C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1997, Συλλογή 1997, σ. I-7411, σημεία 69 και 70), καθώς και στην απόφαση της 15ης Ιουνίου 2000 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-418/97 και C-419/97, ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-4475, σκέψεις 51, 65 έως 71, 73, 88 και 97).

6 — Προτάσεις στην υπόθεση Inter-Environnement Wallonie (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σημεία 26, 27 και 60)· προτάσεις στην υπόθεση Tombesi κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σημεία 50 και 51) και απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 34, 36, 46 και 47).

7 — Απόφαση Inter-Environnement Wallonie, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 33.

8 — Προτάσεις στην υπόθεση Tombesi κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σημεία 53 και 54)· προτάσεις στην υπόθεση Inter-Environnement Wallonie (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σημείο 78) και απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 93 και 94).

36. Στην περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο θα επιθυμούσε, εντούτοις, να εξετάσει τα κριτήρια αυτά, η MPR υποστηρίζει ότι το υλικό της κλάσεως 3 Β πληροί τα κριτήρια των δευτερογενών πρώτων υλών. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί χωρίς περαιτέρω επεξεργασία, όπως ακριβώς το σιδηρομετάλλευμα, άμεσα στη διαδικασία παραγωγής του χάλυβα. Δεν απαιτείται η λήψη ειδικών μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος ούτε κατά την αποθήκευση ούτε κατά τη μεταφορά ή τη χρήση στην παραγωγή του χάλυβα.

37. Επί του δευτέρου ερωτήματος, η MPR ισχυρίζεται ότι ένα υλικό το οποίο αποτέλεσε αντικείμενο πλήρους αξιοποιήσεως και δεν αποτελεί πλέον απόβλητο υπό την έννοια της οδηγίας περί αποβλήτων πρέπει επίσης να θεωρηθεί ότι ανακυκλώθηκε κατά την οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας.

Β — *Η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή*

38. Η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή φρονεί, όπως η MPR, ότι αμφότερες οι οδηγίες στηρίζονται στην ίδια ερμηνεία των εννοιών «απόβλητο» και «αξιοποίηση». Σε αντιδιαστολή όμως προς την MPR, θεωρεί ότι η επεξεργασία στην οποία προβαίνει η MPR δεν συνιστά πλήρη ανακύκλωση. Για πρώτη φορά μετά την τήξη του υλικού της κλάσεως 3 Β και την παραγωγή ράβδων, ελασμάτων ή ρόλων χάλυβα ολοκληρώνεται η αξιοποίηση και αίρεται η ιδιότητα του αποβλήτου.

39. Όσον αφορά τη σχέση των δύο προδικαστικών ερωτημάτων, η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή ισχυρίζεται ότι αμφότερες οι οδηγίες πρέπει να ερμηνευθούν από κοινού. Στην οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας διευκρινίζεται λεπτομερέστερα το περιεχόμενο της ανακυκλώσεως ως ειδική μορφή αξιοποιήσεως. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας περί αποβλήτων επιτρέπει ρητώς την έκδοση ειδικών οδηγιών για ιδιαίτερες κατηγορίες αποβλήτων, όπως τα απορρίμματα συσκευασίας. Επειδή αμφότερες οι οδηγίες εξυπηρετούν τον σκοπό της προωθήσεως της αξιοποιήσεως των αποβλήτων, στηρίζονται στον ίδιο ορισμό της «αξιοποιήσεως». Μετά την πλήρη ανακύκλωση υπό την έννοια της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, το υλικό που αξιοποιήθηκε δεν μπορεί πλέον να θεωρηθεί ως απόβλητο υπό την έννοια της οδηγίας περί αποβλήτων.

40. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή υπογραμμίζει, κατ' αρχάς, ότι μόνον το Δικαστήριο πρέπει να δώσει απάντηση. Δεν πρέπει να αφεθεί στα κράτη μέλη να καθορίσουν σε ποιο στάδιο το απόβλητο έχει αξιοποιηθεί πλήρως, όπως ισχυρίζεται η MPR, διότι αυτό θα ήταν αντίθετο προς τον σκοπό της εναρμονίσεως του δικαίου σε κοινοτικό επίπεδο. Οι έννοιες του αποβλήτου και της αξιοποιήσεως είναι αρκούντως συγκεκριμένες, ώστε να έχουν απευθείας εφαρμογή χωρίς περαιτέρω εκτελεστικά μέτρα του εθνικού δικαίου.

41. Η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή παραπέμπει περαιτέρω στη νομολογία κατά

την οποία η έννοια του αποβλήτου πρέπει να ερμηνευθεί διασταλτικά [9], καθώς και στους σκοπούς της οδηγίας περί αποβλήτων, δηλαδή στην πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων, στην προώθηση της αξιοποιήσεως και την απαγόρευση της ανεξέλεγκτης διαθέσεως αποβλήτων.

42. Η οδηγία περί αποβλήτων δεν ρυθμίζει το ζήτημα πότε αναιρείται ο χαρακτηρισμός ενός υλικού ως αποβλήτου. Εν πάση περιπτώσει, προς τούτο δεν αρκεί ότι το απόβλητο καταλήγει στην κατοχή κάποιου ο οποίος θα επιθυμούσε να προβεί σε αξιοποίηση ή άλλη επεξεργασία του υλικού. Το γεγονός ότι τα απόβλητα υποβλήθηκαν σε διαδικασία αξιοποιήσεως από τις απαριθμούμενες στο παράρτημα ΙΙ Β της οδηγίας περί αποβλήτων μπορεί να αναιρέσει τον χαρακτηρισμό ενός αντικειμένου ως αποβλήτου, τούτο όμως δεν συμβαίνει οπωσδήποτε, όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο [10].

43. Η MPR δεν προβαίνει σε ανακύκλωση αλλά μόνο σε προεπεξεργασία, στο μέτρο που πραγματοποιεί τη διαλογή του αποβλήτου και αλλάζει τη σύνθεσή του. Κατά συνέπεια, η MPR παράγει απόβλητα υπό την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο β', της οδηγίας περί αποβλήτων. Η επεξεργασία από την MPR δεν αποτελεί επανεπεξεργασία στα πλαίσια διαδικασίας παραγωγής, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας. Και στην οδηγία 2000/53, η αντίστοιχη επεξεργασία οχημάτων στο τέλος του κύκλου ζωής τους θεωρείται ως προεπεξεργασία και όχι ως ανακύκλωση.

44. Η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή αμφισβητεί την ορθότητα του επιχειρήματος της MPR, ότι ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β συνιστά δευτερογενή πρώτη ύλη και, κατά συνέπεια, έχει ανακυκλωθεί. Κάθε επιχείρηση αξιοποιήσεως δεν αποσκοπεί στη δημιουργία δευτερογενών πρώτων υλών. Δεν προκύπτει επίσης από τη νομολογία του Δικαστηρίου ότι ένα υλικό χάνει τον χαρακτηρισμό του ως αποβλήτου όταν μετατρέπεται σε δευτερογενή πρώτη ύλη. Η ικανότητα ενός υλικού να χρησιμοποιηθεί ως πρώτη ύλη δεν αποκλείει τον χαρακτηρισμό του ως αποβλήτου.

45. Επιπλέον, η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή βάλλει κατά του ισχυρισμού της MPR ότι η χρησιμοποίηση του υλικού της κλάσεως 3 Β δεν απαιτεί τη λήψη ειδικών μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος. Οι παραγωγοί χάλυβα οι οποίοι επεξεργάζονται τον παλαιοσίδηρο της κλάσεως 3 Β υπόκεινται στον «Integrated Pollution Control».

46. Επιπλέον, το Δικαστήριο δεν θεώρησε — σε αντιδιαστολή προς ορισμένους γενικούς εισαγγελείς — ότι έχουν καθοριστική σημασία για τον χαρακτηρισμό υλικού ως αποβλήτου οι επιταγές προστασίας του περιβάλλοντος κατά τη χρησιμοποίηση του υλικού αυτού ή οι κίνδυνοι για το περιβάλλον τους οποίους παρουσιάζει το εν λόγω υλικό [11].

9 — Απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 34 έως 40).

10 — Απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 89, 95 έως 97).

11 — Η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή παραπέμπει ιδίως στις αποφάσεις Inter-Environnement Wallonie (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 30) και ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 64 έως 69).

47. Η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή προτείνει να δοθεί ως απάντηση στο δεύτερο ερώτημα, βάσει των σχετικών με το πρώτο ερώτημα αναλύσεων, ότι τα απορρίμματα συσκευασίας ανακυκλώνονται για πρώτη φορά με την παραγωγή ράβδων, ελασμάτων ή ρόλων χάλυβα.

Γ — *Corus UK Ltd*

48. Κατά την άποψη της Corus, είναι αναγκαίο να δοθεί απάντηση μόνο στο δεύτερο ερώτημα. Στο κράτος μέλος εναπόκειται συναφώς να επιλέξει το χρονικό σημείο από το οποίο μια ουσία μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει ανακυκλωθεί πλήρως και να αποφασίσει αν η ουσία αυτή αποτελεί ακόμη απόβλητο, εφόσον λαμβάνονται υπόψη οι σκοποί της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

49. Κατά την Corus, το χρονικό σημείο το οποίο επέλεξε το Ηνωμένο Βασίλειο για να θεωρήσει ότι η ανακύκλωση έχει ολοκληρωθεί, δηλαδή το χρονικό σημείο της παραγωγής ράβδων, ελασμάτων ή ρόλων χάλυβα από τους παραγωγούς χάλυβα, είναι κατάλληλο και μπορεί να εντοπιστεί επακριβώς. Ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β πρέπει, αντιθέτως, να θεωρηθεί ως απόβλητο.

50. Το ζήτημα αν ένα υλικό έχει ανακυκλωθεί ρυθμίζεται μόνο βάσει της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας. Σημασία συναφώς έχει αν το υλικό εξυπηρετεί εκ νέου την κατασκευή συσκευασιών ή άλλους παραγωγικούς σκοπούς. Την προϋπόθεση αυτή πληρούν μόνον τα προϊόντα της Corus, όχι όμως και τα ενδιάμεσα προϊόντα της MPR. Το ζήτημα της αποδείξεως της ανακυκλώσεως μπορεί — ελλείψει διατάξεων του κοινοτικού δικαίου — να ρυθμιστεί από τα κράτη μέλη.

51. Τα έσοδα από την έκδοση των PRNs χρησιμοποιούνταν από τις επιχειρήσεις ανακυκλώσεως για τη δημιουργία νέων υποδομών. Αυτό θα συνέβαλλε στην αύξηση του ποσοστού ανακυκλώσεως, το οποίο είναι ακόμη πολύ χαμηλό για τα μεταλλικά απορρίμματα συσκευασίας. Αντιθέτως, η MPR δεν έχει κανένα αντίστοιχο οικονομικό συμφέρον στην αξιοποίηση των απορριμμάτων συσκευασίας, διότι αυτά αντιπροσωπεύουν ένα πολύ μικρό τμήμα των υλικών που επεξεργάζεται. Αν η MPR είχε δικαίωμα εκδόσεως PRNs, θα υπήρχε ο κίνδυνος να επεξεργάζεται η MPR τον παλαιοσίδηρο της κλάσεως 3 Β σε μεγάλη ποσότητα και στη συνέχεια να τον αποθηκεύει απλώς.

Δ — *Η Δανική Κυβέρνηση*

52. Η Δανική Κυβέρνηση συμμερίζεται, κατ' ουσίαν, την άποψη της αρμόδιας για το περιβάλλον αρχής. Φρονεί ότι η έννοια του αποβλήτου πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως, ώστε να εξασφαλίζει την εποπτεία του ρεύματος των αποβλήτων καθώς και της διαθέσεως και αξιοποιήσεως των αποβλήτων. Εφόσον ένα υλικό έχει χάσει την ιδιότητα του αποβλήτου, δεν υπόκειται πλέον στους αντίστοιχους ελέγχους. Ειδικότερα, δεν έχει πλέον εφαρμογή ο κανονισμός (ΕΟΚ) 259/93

του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας καθώς και κατά την είσοδο και έξοδό τους [12]. Η οικονομική αξία ή η δυνατότητα αξιοποιήσεως ενός υλικού δεν έχουν, κατά τη νομολογία, καμία σημασία για τον ορισμό του αποβλήτου.

53. Τα παλαιοσίδηρα που επεξεργάζεται η MPR αποτελούν απόβλητα. Η «επανεπεξεργασία», της οποίας γίνεται μνεία στον ορισμό της ανακυκλώσεως, προϋποθέτει αλλαγή της συνθέσεως, η οποία παρέχει τη δυνατότητα άμεσης επαναχρησιμοποιήσεως του υλικού. Την προϋπόθεση αυτή πληρούν μόνον τα προϊόντα των παραγωγών χάλυβα.

54. Η συλλογή και η διαλογή δεν θεωρούνται στη Δανία ως αξιοποίηση, αλλά ως προεπεξεργασία. Αντίστοιχη προεπεξεργασία μπορεί ή πρέπει, υπό προϋποθέσεις, να προηγηθεί και της διαθέσεως των αποβλήτων, όπως συνάγεται, για παράδειγμα, από τις διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 1999/31/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 1999, περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων [13] και του άρθρου 6 της οδηγίας 2000/76/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 2000, για την αποτέφρωση των αποβλήτων [14].

55. Εάν η πλήρης αξιοποίηση δεν αφαιρεί την ιδιότητα ενός υλικού ως αποβλήτου, όπως έχει διαπιστώσει το Δικαστήριο [15], κατά μείζονα λόγο δεν καταλήγει στο αποτέλεσμα αυτό η απλή επεξεργασία.

Ε — *Η Ολλανδική Κυβέρνηση*

56. Επί του πρώτου ερωτήματος, η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το χρονικό σημείο κατά το οποίο θεωρείται ότι ένα υλικό έχει ανακυκλωθεί συμπίπτει με το χρονικό σημείο της απώλειας της ιδιότητάς του ως αποβλήτου. Στην απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ., το Δικαστήριο τόνισε τη σημασία της απορρίψεως για την έννοια του αποβλήτου [16]. Η έννοια πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με τους σκοπούς της οδηγίας περί αποβλήτων και, επομένως, διασταλτικά.

57. Κατά την οδηγία περί αποβλήτων, ανακύκλωση υφίσταται όχι μόνο στην περίπτωση της χρησιμοποιήσεως των αποβλήτων σε διαδικασία παραγωγής, αλλά και κατά την αξιοποίηση, με σκοπό τη δημιουργία δευτερογενών πρώτων υλών. Το ζήτημα αν από το απόβλητο προήλθε δευτερογενής πρώτη ύλη με τις ίδιες ιδιότητες όπως μία πρωτογενής πρώτη ύλη εξαρτάται από το αν ο κάτοχος της ουσίας που παρήχθη την απορρίπτει.

12 — ΕΕ L 30, σ. 1.
13 — ΕΕ L 182, σ. 1.
14 — ΕΕ L 332, σ. 91.

15 — Απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 96).
16 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 36 έως 41.

58. Συναφώς, πρέπει να ληφθούν υπόψη σωρευτικώς τα ακόλουθα κριτήρια: το υλικό πρέπει να έχει τέτοια σύνθεση ώστε να μπορεί να χρησιμοποιηθεί κατά τον ίδιο τρόπο όπως η αντίστοιχη πρωτογενής πρώτη ύλη. Δεν πρέπει να περιέχει περισσότερους ρύπους από την πρωτογενή πρώτη ύλη. Η ουσία πρέπει να μπορεί να χρησιμοποιηθεί χωρίς περαιτέρω προεπεξεργασία. Από τη χρησιμοποίησή της δεν πρέπει να προκύπτει μεγαλύτερος κίνδυνος για το περιβάλλον απ' ό,τι από τη χρησιμοποίηση της πρωτογενούς πρώτης ύλης. Η χρησιμοποίηση δεν πρέπει να συνίσταται σε απλή διαδικασία αξιοποιήσεως. Τέλος, το υλικό δεν πρέπει να έχει αρνητική οικονομική αξία.

59. Κατά συνέπεια, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι απορρίμματα συσκευασίας τα οποία περιέχουν μέταλλο έχουν ανακυκλωθεί υπό την έννοια της οδηγίας περί αποβλήτων και δεν συνιστούν πλέον απόβλητα, αν συντρέχουν τα προαναφερθέντα κριτήρια και, κατά συνέπεια, το υλικό μπορεί να χρησιμοποιηθεί όπως η πρωτογενής πρώτη ύλη.

60. Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, η Ολλανδική Κυβέρνηση φρονεί ότι ο όρος «ανακύκλωση» της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας έχει άλλη σημασία από τον όρο «ανακύκλωση» της οδηγίας περί αποβλήτων. Το απόβλητο είναι ανακυκλωμένο υπό την έννοια της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας όταν επαναχρησιμοποιείται στα πλαίσια διαδικασίας παραγωγής, επομένως, εν προκειμένω, κατά την παραγωγή ράβδων, ελασμάτων ή ρόλων χάλυβα. Μόνο με την πραγματική χρησιμοποίηση σε διαδικασία παραγωγής επιτυγχάνονται οι στόχοι της εξοικονομήσεως ενεργείας και πρώτων υλών. Επιπλέον, μόνον κατά τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται ότι δεν υπάρχει διπλή μέτρηση όσον αφορά την τήρηση των ποσοστώσεων ανακυκλώσεως κατά το άρθρο 6 της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

ΣΤ — *Η Αυστριακή Κυβέρνηση*

61. Αναλύοντας το πρώτο ερώτημα, η Αυστριακή Κυβέρνηση τονίζει ότι η έννοια της ανακυκλώσεως δεν ρυθμίζεται στην οδηγία περί αποβλήτων αλλά στην οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας. Οι έννοιες αυτές στηρίζονται στη χρησιμοποίηση του υλικού σε διαδικασία παραγωγής και είναι στενότερες από την έννοια της αξιοποιήσεως που απορρέει από την οδηγία περί αποβλήτων.

62. Όσον αφορά την έννοια του αποβλήτου, η Αυστριακή Κυβέρνηση παραπέμπει στις διαπιστώσεις του Δικαστηρίου στην υπόθεση ARCO Chemie Nederland κ.λπ.[17]. Για τον καθορισμό του χρονικού σημείου της πλήρους αξιοποιήσεως αποφασιστική σημασία έχουν τα ακόλουθα κριτήρια: το υλικό χρησιμοποιείται συνήθως για τον εν λόγω σκοπό και υφίσταται σχετική αγορά· υπάρχουν

17 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 40, 41 και 97.

κριτήρια ποιότητας τα οποία λαμβάνουν υπόψη τις χαρακτηριστικές ιδιότητες των αποβλήτων· τέλος, το υλικό δεν πρέπει να προκαλεί υψηλότερους κινδύνους για το περιβάλλον από τις παρεμφερείς πρώτες ύλες.

63. Επί του δευτέρου ερωτήματος, η Αυστριακή Κυβέρνηση συμπληρώνει ακόμη ότι η ανακύκλωση δεν χρειάζεται να πραγματοποιηθεί σε ένα στάδιο. Για κάθε στάδιο πρέπει να εξετάζεται αν υφίσταται αξιοποίηση ή, ενδεχομένως, εικονική αξιοποίηση.

64. Συνοψίζοντας, η Αυστριακή Κυβέρνηση φρονεί ότι η MPR προβαίνει σε αξιοποίηση αποβλήτων, η οποία, όμως, συνιστά προκαταρκτικό στάδιο της ανακυκλώσεως υπό την έννοια της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

Ζ — Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου

65. Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης, πρέπει να δοθεί απάντηση μόνο στο δεύτερο ερώτημα, στο οποίο επικεντρώνονται, κατά συνέπεια, οι αναλύσεις της.

66. Ισχυρίζεται ότι τα απορρίμματα συσκευασίας μπορούν να ανακυκλωθούν μία φορά μόνο, έστω και αν η ανακύκλωση αυτή πραγματοποιείται, ενδεχομένως, και σε πλείονα στάδια. Πρέπει να αποτραπεί το ενδεχόμενο, κατά τον έλεγχο των ποσοστώσεων ανακυκλώσεως του άρθρου 6, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, να ληφθούν υπόψη περισσότερες φορές ενέργειες αξιοποιήσεως επί του ιδίου υλικού. Η ανακύκλωση πραγματοποιείται, εν προκειμένω, από τους παραγωγούς χάλυβα.

67. Η επεξεργασία των αποβλήτων από την MPR δεν αντιστοιχεί στον ορισμό της ανακυκλώσεως του άρθρου 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας. Η διαλογή, ο καθαρισμός, ο θρυμματισμός και η δεματοποίηση δεν συνιστούν διαδικασία παραγωγής.

68. Δεν πρόκειται επίσης για επανεπεξεργασία, καθόσον το απόβλητο διατηρεί τις βασικές του ιδιότητες και δεν μεταβάλλεται σε νέο προϊόν. Η *επανεπεξεργασία* προϋποθέτει χρησιμοποίηση όμοια με την αρχική, δηλαδή το τήξιμο στη θέση της πρωτογενούς πρώτης ύλης και την παραγωγή ράβδων, ελασμάτων ή ρόλων χάλυβα. Η προκαταρκτική επεξεργασία για την εν λόγω χρησιμοποίηση δεν αποτελεί, αφεαυτής, επανεπεξεργασία. Μόνον η προσέγγιση αυτή λαμβάνει υπόψη τον σκοπό του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, ο οποίος έγκειται στην εκ νέου παραγωγή, στο μέτρο του δυνατού, συσκευασιών ή άλλων προϊόντων από ανακυκλωμένο υλικό συσκευασίας.

69. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ενισχύει την άποψη αυτή με μια σύγκριση

προς την οδηγία 2000/53, η οποία περιλαμβάνει παρεμφερείς ρυθμίσεις προς τις διατάξεις της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

70. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου αμφισβητεί την ορθότητα της από κοινού ερμηνείας της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας και της οδηγίας περί αποβλήτων που προτείνει η MPR. Η οδηγία περί αποβλήτων δεν προβλέπει δεσμευτικούς για άλλες ρυθμίσεις του τομέα αυτού ορισμούς· αντιθέτως, οι ορισμοί του άρθρου 1 της οδηγίας περί αποβλήτων διατυπώθηκαν ρητώς ενόψει της εφαρμογής των εννοιών αυτών για τους σκοπούς της εν λόγω οδηγίας.

71. Όταν ο κοινοτικός νομοθέτης προτίθεται να χρησιμοποιήσει σε άλλες νομικές πράξεις τις ίδιες έννοιες, όπως στην οδηγία περί αποβλήτων, τούτο διευκρινίζεται με ρητές παραπομπές. Η οδηγία περί αποβλήτων περιλαμβάνει σε ορισμένα σημεία τέτοιες παραπομπές· κατά τα λοιπά όμως οι όροι που χρησιμοποιεί πρέπει να ερμηνεύονται αυτοτελώς.

72. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας περί αποβλήτων προβλέπει ρητώς τη θέσπιση ειδικών διατάξεων, όπως είναι η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας. Η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας ορίζει τις έννοιες «ανακύκλωση» και «αξιοποίηση» αυτοτελώς. Το άρθρο 3, σημείο 6, αναφέρεται αποκλειστικά στις εφαρμοστέες αξίες αξιοποιήσεως («applicable operations») του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας περί αποβλήτων[18].

73. Από το παράρτημα ΙΙ Β της οδηγίας περί αποβλήτων προκύπτει ότι τα απόβλητα μπορούν να διέλθουν πλείονα στάδια αξιοποιήσεως. Τα μεταλλικά απόβλητα μπορούν, για παράδειγμα, κατ' αρχάς να αποθηκευθούν (R 12) και στη συνέχεια είναι δυνατόν να ανακτηθεί το μέταλλο (R 3). Αντίθετα, η ανακύκλωση είναι δυνατή, για τους προαναφερθέντες λόγους, μόνο μία φορά. Μόνον τα εν λόγω μέτρα που απαριθμούνται στον κατάλογο του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας και συνιστούν ανακύκλωση θα μπορούσαν να αποτελέσουν εργασία υπό την έννοια του άρθρου 3, σημείο 6, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

74. Η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας περιλαμβάνει αυτοτελείς ορισμούς για τις έννοιες «ανακύκλωση», «ανάκτηση ενέργειας» και «οργανική ανακύκλωση» (άρθρο 3, σημεία 7 έως 9). Δεν μνημονεύονται άλλες μορφές αξιοποιήσεως. Μόνον τα ρητώς αναφερόμενα είδη επεξεργασίας αποτελούν πραγματοποιούμενες εργασίες στα πλαίσια της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας. Από αυτές, εφόσον πρόκειται για μέταλλα, εφαρμογή έχει μόνον η ανακύκλωση.

18 — Τα κείμενα διαφέρουν γλωσσικά μεταξύ τους· ενώ στο γερμανικό και σε ορισμένα άλλα κείμενα, για παράδειγμα στο ισπανικό, γίνεται λόγος γενικά για τα μέτρα του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας περί αποβλήτων («cualquiera de las operaciones»), άλλα κείμενα περιέχουν αυστηρές εξειδικεύσεις (για παράδειγμα, «applicable operations», «opérations applicables», «pertinenti operazioni», «toepasselijke handelingen»).

75. Δεν αρκεί το γεγονός ότι η MPR εφαρμόζει μέτρο αξιοποιήσεως κατά το παράρτημα ΙΙ Β της οδηγίας περί αποβλήτων. Αντιθέτως, πρέπει να διεξάγει διαδικασία στο πλαίσιο της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, δηλαδή την ανακύκλωση.

76. Για να εξασφαλισθεί ότι τα απορρίμματα συσκευασίας ανακυκλώνονται βάσει ενιαίων κριτηρίων που ισχύουν στο σύνολο της Κοινότητας, είναι αναγκαίο ένα κριτήριο που μπορεί να οριστεί με σαφήνεια, για να καθοριστεί πότε τα υλικά έχουν αξιοποιηθεί πλήρως. Τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν συναφώς κανένα περιθώριο εκτιμήσεως. Το πλέον κατάλληλο χρονικό σημείο είναι εκείνο κατά το οποίο τα παλαιοσιδηρικά τήκονται εκ νέου.

77. Η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας αποσκοπεί στην πραγματική επανεπεξεργασία. Για όσο διάστημα τα απορρίμματα συσκευασίας προετοιμάζονται για την επανεπεξεργασία, δεν έχει ακόμη εξασφαλισθεί η πραγματική χρήση τους, δηλαδή η τήξη.

78. Δύο προϋποθέσεις πρέπει να πληρούνται προκειμένου να θεωρηθεί μια ουσία ως ανακυκλωμένο υλικό συσκευασίας υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας περί απορριμμάτων: τα υλικά συσκευασίας πρέπει να έχουν καταστεί απορρίμματα συσκευασίας και να έχουν ανακυκλωθεί. Δεν έχει σημασία αν το υλικό έπαυσε σε κάποιο χρονικό σημείο να αποτελεί απόβλητο υπό την έννοια της οδηγίας περί αποβλήτων.

79. Από το σύνολο των προηγουμένων σκέψεων η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου συνάγει ότι δεν είναι σκόπιμο να ερμηνευθούν από κοινού οι δύο οδηγίες, ελλείψει αντιστοίχων παραπομπών στην οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας.

80. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επικουρικώς μόνο διατυπώνει περαιτέρω παρατηρήσεις επί του πρώτου ερωτήματος. Σε αντιδιαστολή προς την οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας, η οδηγία περί αποβλήτων αφήνει στα κράτη μέλη περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά τον καθορισμό του τι συνιστά μέτρο αξιοποιήσεως [19]. Από το γεγονός ότι ένα υλικό υποβλήθηκε σε επεξεργασία κατά την οδηγία περί αποβλήτων δεν μπορεί να συναχθεί ότι έγινε η διαδικασία αξιοποιήσεως στα πλαίσια της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

81. Το Δικαστήριο έχει επιβεβαιώσει την ανάγκη εξειδικεύσεως της έννοιας της αξιοποιήσεως με εθνικές διατάξεις μεταφοράς της οδηγίας περί αποβλήτων στο εσωτερικό δίκαιο [20]. Αντιθέτως, η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας επιτρέπει τρία μόνον είδη αξιοποιήσεως (ανακύκλωση, ανάκτηση ενέργειας και οργανική ανακύκλωση) και,

19 — Παραπέμπει στις προτάσεις στην υπόθεση Tombesi κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σημείο 56).

20 — Αποφάσεις Inter-Environnement Wallonie (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 33) και ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 70).

κατά συνέπεια, δεν αφήνει στα κράτη μέλη περιθώριο εκτιμήσεως.

82. Η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας δεν μπορεί επίσης να τροποποιήσει αναδρομικά την ερμηνεία της οδηγίας περί αποβλήτων. Θα συνιστούσε παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου το να αποδοθεί στην οδηγία περί αποβλήτων, μετά την έκδοση της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, διαφορετική σημασία από αυτήν που είχε προηγουμένως.

Η — *Η Επιτροπή*

83. Η Επιτροπή υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, την ίδια άποψη με την αρμόδια για το περιβάλλον αρχή. Οι όροι «απόβλητα» και «αξιοποίηση» έχουν την ίδια σημασία στην οδηγία περί αποβλήτων και στην οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας. Ο ιδιαίτερος ορισμός της ανακυκλώσεως στην οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας λαμβάνει υπόψη τους σκοπούς της οδηγίας αυτής (υπεροχή της ανακυκλώσεως έναντι της ανακτήσεως ενεργείας).

84. Η δραστηριότητα της MPR συνιστά, βεβαίως, ένα στάδιο της αξιοποιήσεως, πλην όμως η αξιοποίηση ολοκληρώνεται με την επεξεργασία στις υψικαμίνους. Μόνον τότε δεν υφίσταται πλέον κανένα απόβλητο. Το γεγονός ότι τα προϊόντα της MPR έχουν οικονομική αξία δεν ασκεί συναφώς καμία επιρροή. Ακόμη και μετά την πλήρη αξιοποίηση, η ουσία που υπέστη επεξεργασία μπορεί να εξακολουθεί να είναι απόβλητο. Τούτο ισχύει κυρίως όταν η αξιοποίηση συνίσταται μόνο σε απλή διαλογή και προεπεξεργασία ενόψει μεταγενέστερης χρήσεως υπό τη μορφή δευτερογενούς πρώτης ύλης.

85. Από τους ισχυρισμούς των διαδίκων ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου η Επιτροπή συνάγει ότι ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β εξακολουθεί να περιλαμβάνει ρύπους, οι οποίοι εξαλείφονται κατά την τήξη, οπότε η χρησιμοποίηση του μετάλλου επιβάλλει ειδικά μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος. Τούτο καθιστά σαφές ότι πρόκειται για απόβλητο.

86. Τέλος, η Επιτροπή τονίζει τη σπουδαιότητα ενός σαφούς ορισμού του αποβλήτου, για την εφαρμογή, για παράδειγμα, του κανονισμού 259/93, έστω και αν ο κανονισμός αυτός δεν ασκεί εν προκειμένω άμεση επιρροή.

VI — Νομική εκτίμηση

Α — *Η σχέση μεταξύ της οδηγίας περί αποβλήτων και της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας*

87. Οι διάδικοι υποστηρίζουν διαφορετικές απόψεις όσον αφορά το ζήτημα της σχέσεως

μεταξύ των δύο οδηγιών και των όρων του αποβλήτου, της αξιοποιήσεως και της ανακυκλώσεως που χρησιμοποιούνται σ' αυτές.

88. Η πλειονότητα των μετεχόντων στην ένδικη διαδικασία είναι της γνώμης ότι οι οδηγίες πρέπει να ερμηνευθούν από κοινού και ότι οι διάφορες έννοιες έχουν την ίδια σημασία. Κατά συνέπεια, οι εκπρόσωποι της απόψεως αυτής θεωρούν στη συντριπτική τους πλειονότητα ότι επιβάλλεται να δοθεί απάντηση σε αμφότερα τα προδικαστικά ερωτήματα. Επειδή φρονούν ότι οι σχετικοί όροι έχουν την ίδια έννοια σε αμφότερες τις οδηγίες, οι απαντήσεις που προτείνουν για τα δύο προδικαστικά ερωτήματα συμπίπτουν. Εξαιρουμένης της MPR, φρονούν ότι η δραστηριότητα της MPR δεν αποτελεί πλήρη ανακύκλωση, αλλά προεπεξεργασία ή άλλο μέτρο αξιοποιήσεως. Ο παραγόμενος παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β είναι απόβλητο. Η MPR καταλήγει στο αντίθετο συμπέρασμα.

89. Αντιθέτως, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Corus υποστηρίζουν ότι η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας πρέπει να ερμηνεύεται και εφαρμόζεται αυτοτελώς και ότι μόνον το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα έχει σημασία για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης.

90. Επιβάλλεται, κατ' αρχάς, η διαπίστωση ότι με την οδηγία περί αποβλήτων θεσπίστηκαν το 1975 οι πρώτοι βασικοί κανόνες για την εναρμόνιση των εθνικών διατάξεων στον τομέα της διαθέσεως των αποβλήτων. Στον εν λόγω τομέα ο οποίος βρισκόταν τότε στην αρχή της αναπτύξεώς του, η Κοινότητα περιορίστηκε, με την οδηγία, σε λίγες αόριστες διατάξεις-πλαίσια.

91. Κατ' αρχάς, δεν καθορίζεται με ακρίβεια τι είναι στην ουσία το απόβλητο. Είναι βεβαίως αληθές ότι η οδηγία περί αποβλήτων αναδιατυπώθηκε ουσιωδώς το 1991 [21]. Εντούτοις, ο ορισμός του αποβλήτου παρέμεινε σχεδόν αμετάβλητος. Εξαιτίας του ορισμού αυτού υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο κατ' επανάληψη δύσκολα ερωτήματα ερμηνείας, στα οποία δεν κατέστη δυνατόν να δοθούν πάντοτε ικανοποιητικές απαντήσεις.

92. Εν πάση περιπτώσει, το 1991 προστέθηκε το άρθρο 2, παράγραφος 2, το οποίο προβλέπει ρητώς τη θέσπιση ειδικών ή συμπληρωματικών κανόνων για τη διαχείριση κατ' ιδίαν κατηγοριών αποβλήτων σε περαιτέρω οδηγίες. Μια τέτοια συμπληρωματική ειδική ρύθμιση συνιστά η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας.

93. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας περί αποβλήτων μπορεί βεβαίως να θεωρηθεί ως εξουσιοδοτική βάση. Εντούτοις, δεν χρειάζεται στην πραγματικότητα τέτοια εξουσιοδότηση. Πράγματι, η εξουσία εκδόσεως οδηγιών στον τομέα της διαχειρίσεως των αποβλήτων απορρέει άμεσα από τη Συνθήκη ΕΚ, στην περίπτωση της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας από το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 95 ΕΚ). Και χωρίς το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας περί αποβλήτων, η Κοινότητα θα ήταν ελεύθερη να θεσπίσει περαιτέρω ειδικές οδηγίες για τα απόβλητα.

21 — Βλ. ανωτέρω, υποσημείωση 2.

94. Κατά συνέπεια, δεν υφίσταται ιεραρχία των κανόνων μεταξύ των δύο οδηγιών υπό την έννοια ότι η οδηγία περί αποβλήτων υπερέχει της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας. Αντιθέτως, πρόκειται για ίσης τυπικής ισχύος πράξεις του παραγώγου δικαίου, οι οποίες στηρίζονται ευθέως στη Συνθήκη. Η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας αντιπροσωπεύει συναφώς, για την κατηγορία αποβλήτων την οποία αφορά, ειδική ρύθμιση η οποία, σε περίπτωση συγκρούσεως κανόνων, υπερισχύει της οδηγίας περί αποβλήτων.

95. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι η οδηγία περί αποβλήτων είναι άνευ σημασίας για την αντιμετώπιση των απορριμμάτων συσκευασίας. Πράγματι, κατ' αρχάς, πολλές διατάξεις της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας παραπέμπουν στην οδηγία περί αποβλήτων. Με την παραπομπή στους ορισμούς της οδηγίας περί αποβλήτων, οι ορισμοί αυτοί ισχύουν και στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας. Κατά τον τρόπο αυτό, λαμβάνεται υπόψη ο σκοπός που διατυπώνεται στην τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 91/156, περί τροποποιήσεως της οδηγίας περί αποβλήτων [22], να στηριχθεί η κοινοτική νομοθεσία περί αποβλήτων σε κοινή ορολογία.

96. Αντίστοιχες παραπομπές όσον αφορά τον ορισμό των απορριμμάτων συσκευασίας υπάρχουν στο άρθρο 3, σημείο 2, και, όσον αφορά την αξιοποίηση, στο άρθρο 3, σημείο 6, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας. Αντιθέτως, η έννοια της ανακυκλώσεως ορίζεται στο άρθρο 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας χωρίς οποιαδήποτε παραπομπή στην οδηγία περί αποβλήτων.

97. Επιπλέον, τα απορρίμματα συσκευασίας είναι ταυτοχρόνως απόβλητα υπό την έννοια της οδηγίας περί αποβλήτων, όπως προκύπτει από τον ορισμό στο άρθρο 3, σημείο 2, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας. Επομένως, στο μέτρο που η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας δεν περιέχει αντίθετη διάταξη, όλες οι λοιπές σχετικές διατάξεις του δικαίου περί αποβλήτων έχουν εφαρμογή και στα απορρίμματα συσκευασίας. Η Κοινότητα δεν θέλησε, με την οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας, να θεσπίσει εξαντλητική ρύθμιση των απορριμμάτων συσκευασίας και να εξαιρέσει την εν λόγω κατηγορία αποβλήτων από το πεδίο εφαρμογής άλλων διατάξεων της νομοθεσίας περί αποβλήτων.

98. Επομένως, η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας περιέχει βεβαίως λεπτομερείς διατάξεις για την αξιοποίηση των απορριμμάτων συσκευασίας, όχι όμως, για παράδειγμα, σχετικά με τη διάθεσή τους ή τη διασυνοριακή μεταφορά τους. Κατά συνέπεια, οι διατάξεις των άρθρων 4 και 5 της οδηγίας περί αποβλήτων και ο κανονισμός 259/93 πρέπει να τηρούνται και σε σχέση με τα απορρίμματα συσκευασίας.

99. Τέλος, οι γενικές αρχές της οδηγίας περί αποβλήτων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη

22 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 2.

κατά την ερμηνεία της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, στο μέτρο που οι αρχές αυτές αποτελούν την έκφραση της γενικής στρατηγικής της Κοινότητας στον τομέα της διαχειρίσεως των αποβλήτων[23]. Στην εν λόγω γενική στρατηγική υπάγεται και η ίδια η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας.

100. Επομένως, αμφότερες οι οδηγίες επιδιώκουν, κατ' ουσίαν, τους ίδιους σκοπούς, δηλαδή, πρώτον, την πρόληψη ή τη μείωση της παραγωγής των αποβλήτων[24] και, δεύτερον, την αξιοποίηση των αποβλήτων αντί της διαθέσεώς τους[25]. Τούτο συμβάλλει, σε τελική ανάλυση, στη συνετή και ορθολογική χρήση των φυσικών πόρων, όπως επιβάλλει το άρθρο 174, παράγραφος 1, τρίτη περίπτωση, ΕΚ.

101. Εν πάση περιπτώσει, η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας βαίνει πέραν της οδηγίας περί αποβλήτων, στο μέτρο που θέτει ποσοτικούς στόχους για την ποσότητα των απορριμμάτων συσκευασίας τα οποία πρέπει να αξιοποιηθούν και να ανακυκλωθούν.

23 — Βλ. την έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

24 — Βλ., ιδίως, το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας περί αποβλήτων και το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

25 — Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας περί αποβλήτων και άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

Β — *Η σχέση μεταξύ της έννοιας του αποβλήτου και της ανακυκλώσεως*

102. Για τη λύση της διαφοράς αποφασιστική σημασία έχει η σχέση μεταξύ του χαρακτηρισμού ουσίας ως αποβλήτου και της διεξαγωγής διαδικασίας ανακυκλώσεως. Δεν αμφισβητείται ότι τα υλικά που επεξεργάζεται η MPR αποτελούν απορρίμματα συσκευασίας. Αν η διεξαγωγή της ανακυκλώσεως κατέληγε στην απώλεια της ιδιότητας αυτής, σημασία θα είχε αποκλειστικά η ερμηνεία της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, η οποία συνιστά ειδική ρύθμιση για την ανακύκλωση των απορριμμάτων συσκευασίας.

103. Το Δικαστήριο φρονεί ότι η πλήρης διεξαγωγή διαδικασίας αξιοποιήσεως κατά το άρθρο II Β δεν αφαιρεί από μια ουσία κατ' ανάγκην την ιδιότητα του αποβλήτου[26]. Αντιθέτως, το γεγονός αυτό είναι ένας μόνον από τους παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη για τον καθορισμό του αν η ουσία αποτελεί απόβλητο. Εντούτοις, η διαπίστωση αυτή δεν μπορεί να ισχύσει άνευ ετέρου στην περίπτωση της ανακυκλώσεως.

104. Από θεωρητικής απόψεως δεν μπορεί βεβαίως να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να αποτελεί απόβλητο και η ουσία η οποία προέκυψε από διαδικασία ανακυκλώσεως. Αν, για παράδειγμα, δεν υπάρχει ζήτηση για το ανακυκλωθέν υλικό στο εγγύς μέλλον και οι δαπάνες αποθηκεύσεως υπερβαίνουν τα έσοδα που θα επιτευχθούν ενδεχομένως

26 — Απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 94 και 95).

μεταγενέστερα, είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι η επιχείρηση ανακυκλώσεως επιθυμεί να απορρίψει τα προϊόντα της. Εντούτοις, στην πράξη θα πρέπει να είναι εντελώς σπάνιο να επιθυμεί ο κάτοχος να απαλλαγεί εκ νέου από υλικό το οποίο ανακυκλώθηκε με μεγάλες δαπάνες.

105. Θα ήταν επίσης αντίθετο προς το πνεύμα και τον σκοπό της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας να θεωρηθεί ότι ανακυκλωθέντα απορρίμματα συσκευασίας εξακολουθούν να αποτελούν απόβλητα. Η βασική μέριμνα της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας είναι να επιτευχθούν οι ποσοτικοί στόχοι αξιοποιήσεως. Αν τα απορρίμματα συσκευασίας δεν έχαναν, κατά κανόνα, με την ανακύκλωσή τους την ιδιότητα του αποβλήτου, θα μπορούσαν να υποβληθούν εκ νέου σε διαδικασία αξιοποιήσεως. Το ίδιο υλικό θα αξιοποιούνταν στην περίπτωση αυτή δύο φορές και θα υπολογιζόταν δύο φορές σε σχέση με την επίτευξη της ποσοστώσεως αξιοποιήσεως.

106. Η πλειονότητα των διαδίκων υποστηρίζει ότι αμφότερες οι οδηγίες πρέπει να ερμηνευθούν «από κοινού» και φρονεί επίσης ότι τα απόβλητα χάνουν την ιδιότητα του αποβλήτου μετά τη διεξαγωγή της ανακυκλώσεως. Με βάση την ανωτέρω σκέψη, η MPR ειδικότερα συνάγει ότι διεξήχθη διαδικασία αξιοποιήσεως ανάλογα με το αν το υλικό που υπέστη επεξεργασία διατηρεί ή χάνει την ιδιότητα του αποβλήτου. Επομένως, ο ορισμός της ανακυκλώσεως καθορίζεται από το αποτέλεσμά της.

107. Η προσέγγιση αυτή δεν λαμβάνει υπόψη ότι η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας συνιστά, για τον ορισμό της ανακυκλώσεως, ειδική ρύθμιση έναντι της οδηγίας περί αποβλήτων. Η σχέση αυτή δεν θα λαμβανόταν υπόψη αν η διεξαγωγή της ανακυκλώσεως συνήγετο από την ύπαρξη ή την έλλειψη της ιδιότητας υλικού ως αποβλήτου. Κατά την άποψη που υποστηρίζω εν προκειμένω όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των δύο οδηγιών πρέπει, αντιθέτως, να εξεταστεί πρωτίστως αν διεξήχθη διαδικασία ανακυκλώσεως. Αν αυτό συνέβη πρέπει, κατά κανόνα, να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το αξιοποιηθέν υλικό έχασε την ιδιότητα του αποβλήτου.

108. Πρέπει να ληφθεί υπόψη συναφώς ότι το ζήτημα αν μια ουσία είναι απόβλητο δεν μπορεί να λυθεί, κατά πάγια νομολογία, βάσει συγκεκριμένων χαρακτηριστικών της ουσίας, αλλά ότι καθοριστική σημασία συναφώς έχει η συμπεριφορά του κατόχου της, δηλαδή το αν αυτός επιθυμεί να απορρίψει την ουσία ή όχι[27]. Πράγματι, το Δικαστήριο αρνήθηκε να εξαρτήσει τον χαρακτηρισμό ενός υλικού ως αποβλήτου από την οικονομική αξία του υλικού, από την ικανότητά του προς επαναχρησιμοποίηση[28] ή από τους κινδύνους που προκαλεί για το περιβάλλον[29].

109. Η αξιολόγηση της συμπεριφοράς του κατόχου προϋποθέτει ότι λαμβάνονται

27 — Αποφάσεις Inter-Environnement Wallonie (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 26) και της 18ης Απριλίου 2002, C-9/00, Palin Granit και Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (Συλλογή 2002, σ. I-3533, σκέψη 22).

28 — Αποφάσεις της 28ης Μαρτίου 1990, C-206/88 και C-207/88, Vessoso και Zanetti (Συλλογή 1990, σ. I-1461, σκέψη 9), και Tombesi κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 52).

29 — Απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 66).

οπωσδήποτε υπόψη οι προθέσεις του, πράγμα το οποίο δημιουργεί σημαντικές δυσκολίες για τον εφαρμοστή του δικαίου. Το Δικαστήριο επιλύει το πρόβλημα αυτό συνάγοντας τη βούληση απορρίψεως της ουσίας από αντικειμενικές ενδείξεις· λαμβάνει συναφώς υπόψη τόσο το σύνολο των συνθηκών της υποθέσεως όσο και τους σκοπούς της οδηγίας περί αποβλήτων [30].

110. Κατά συνέπεια, για το ερώτημα αν ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β πρέπει να χαρακτηριστεί ως απόβλητο έχουν σημασία όλες οι περιστάσεις οι οποίες επιβεβαιώνουν ή αποκλείουν την πρόθεση απορρίψεως. Καθοριστική σημασία στο πλαίσιο αυτό έχει το ζήτημα αν το υλικό έχει υποβληθεί ήδη σε ανακύκλωση. Αν αυτό δεν συνέβη, περαιτέρω ένδειξη μπορεί να είναι το ενδεχόμενο να αποτελέσει το υλικό αυτό αντικείμενο τέτοιας εργασίας αξιοποιήσεως. Κατά συνέπεια, η αξιολόγηση των εργασιών που διεξάγονται από την MPR ή από τους παραγωγούς χάλυβα βάσει του άρθρου 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας αποτελεί προκαταρκτικό ερώτημα για τον χαρακτηρισμό του παλαιοσιδήρου της κλάσεως 3 Β ως αποβλήτου και όχι το αντίστροφο.

111. Το Δικαστήριο διαπίστωσε βεβαίως ότι η διεξαγωγή μιας από τις εργασίες του παραρτήματος ΙΙ Α ή του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας περί αποβλήτων δεν δικαιολογεί αφεαυτής το συμπέρασμα ότι ο κάτοχος του οικείου υλικού επιθυμεί να το απορρίψει, εφόσον συχνά η διαδικασία αξιοποιήσεως ή διαθέσεως των αποβλήτων δύσκολα μπορεί να διακριθεί από την επεξεργασία άλλων προϊόντων [31].

112. Οι διαπιστώσεις όμως αυτές δεν είναι αντίθετες προς την υποστηριζόμενη εν προκειμένω άποψη. Σε αντιδιαστολή προς τις προπαρατεθείσες αποφάσεις, το υλικό που πρέπει να αξιοποιηθεί (εν πάση περιπτώσει αρχικώς) υπήρξε απόρριμμα συσκευασίας. Πρέπει απλώς να εκτιμηθεί αν εξακολουθεί να υφίσταται η ιδιότητα του αποβλήτου. Ο χαρακτηρισμός των εργασιών που έχουν ήδη διεξαχθεί ή πρέπει να διεξαχθούν ακόμη έχει στην περίπτωση αυτή διαφορετική σημασία απ' ό,τι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες πρέπει να εξακριβωθεί για πρώτη φορά αν το υλικό που πρόκειται να υποστεί επεξεργασία είναι οπωσδήποτε απόβλητο.

113. Επιπλέον, δεν μπορεί να συναχθεί η ιδιότητα αποβλήτου από τη διεξαγωγή διαδικασίας αξιοποιήσεως του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας περί αποβλήτων, αλλά από τη διεξαγωγή διαδικασίας ανακυκλώσεως, η οποία ορίζεται στο άρθρο 3, σημείο 7,της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας διεξοδικότερα από τις εργασίες του παραρτήματος ΙΙ Β.

114. Η έννοια του αποβλήτου δεν τροποποιείται αναδρομικά με την άποψη που υιοθετείται εν προκειμένω. Αντιθέτως, στο πλαίσιο της οδηγίας περί αποβλήτων, σημασία για τον χαρακτηρισμό μιας ουσίας είχε πάντοτε η πρόθεση του κατόχου να την απορρίψει. Η οδηγία περί αποβλήτων δεν ρυθμίζει το ζήτημα των κριτηρίων που πρέ-

30 — Απόφαση Palin Granit και Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 27, σκέψεις 24 και 25).

31 — Αποφάσεις ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 51 και 82) και Palin Granit και Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 27, σκέψη 27).

πει να εφαρμοστούν για την εξακρίβωση της εν λόγω βουλήσεως του κατόχου[32]. Τούτο εξαρτάται — όπως προεξέθεσα — από το σύνολο των περιστάσεων της εκάστοτε υποθέσεως. Σημασία συναφώς δεν έχουν μόνον τα πραγματικά περιστατικά, αλλά και το περαιτέρω κανονιστικό πλαίσιο, έστω και αν οι σχετικές διατάξεις θεσπίστηκαν μετά την έκδοση της οδηγίας περί αποβλήτων.

Γ — *Επί της σειράς με την οποία θα εξεταστούν τα δύο προδικαστικά ερωτήματα*

115. Από τις αναλύσεις υπό Α και Β συνάγεται ότι το ζήτημα ποια διαδικασία συνιστά πλήρη ανακύκλωση χάλυβα από απορρίμματα συσκευασίας δεν εξαρτάται από το αν τα υλικά που προέκυψαν από την εκάστοτε διαδικασία πρέπει να χαρακτηριστούν ακόμη ως απόβλητα υπό την έννοια της οδηγίας περί αποβλήτων. Αντιθέτως, η απώλεια της ιδιότητας του αποβλήτου απορρέει ακριβώς από τον χαρακτηρισμό της διεξαχθείσας διαδικασίας.

116. Επομένως, νομίζω ότι παρέλκει η απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα ενόψει των νομικών ζητημάτων που πρέπει να λυθούν στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης. Εν πάση περιπτώσει, πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στο δεύτερο ερώτημα.

Δ — *Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος*

117. Το άρθρο 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας ορίζει την έννοια της ανακυκλώσεως στο πλαίσιο της οδηγίας αυτής. Η διάταξη αυτή αποτελεί τον γνώμονα για την απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα. Εξ όσων γνωρίζω, το Δικαστήριο δεν έχει ακόμα αποφανθεί επί της έννοιας της ανακυκλώσεως. Πριν από τη γραμματική ερμηνεία της διατάξεως, πρέπει να εξεταστούν συνοπτικά το κοινοτικό νομικό πλαίσιο, η σημασία της έννοιας σε σχέση με τους σκοπούς της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας και η εξέλιξη της έννοιας της ανακυκλώσεως στα πλαίσια της νομοπαραγωγικής διαδικασίας η οποία κατέληξε στην έκδοση της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

1) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

α) Η ανακύκλωση στο κοινοτικό δίκαιο

118. Στην οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας εμφανίζεται για πρώτη φορά

32 — Βλ. απόφαση Palin Granit και Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 27, σκέψη 25).

διεξοδικός ορισμός της έννοιας της ανακυκλώσεως, η οποία — απλουστευτικά — συνίσταται στην ανάκτηση των υλικών από τα οποία κατασκευάστηκαν οι συσκευασίες, προκειμένου να χρησιμοποιηθούν εκ νέου. Η εν λόγω μέθοδος αξιοποιήσεως των απορριμμάτων συσκευασίας παρουσιάζει δύο πλεονεκτήματα. Πρώτον, το ανακυκλωθέν υλικό δεν χρειάζεται πλέον να διατεθεί ως απόβλητο. Δεύτερον, εξοικονομούνται ενέργεια και πρώτες ύλες.

119. Στην πραγματικότητα, η προσέγγιση αυτή εμφανίζεται ήδη σε σειρά παλαιοτέρων νομοθετικών κειμένων. Πράγματι, στην οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας — έστω όχι στο γερμανικό κείμενο — ανευρίσκεται και ο όρος «ανακύκλωση» («Rückführung») στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', πρώτη περίπτωση. Η MPR στηρίζεται κυρίως στη διάταξη αυτή, κατά την οποία το κύριο χαρακτηριστικό της ανακυκλώσεως είναι η ανάκτηση δευτερογενών πρώτων υλών. Και το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται, στα πλαίσια του εναλλακτικού ερωτήματος υπό το στοιχείο α', στην παραγωγή δευτερογενών πρώτων υλών.

120. Η ιδέα της ανακυκλώσεως εμφανίζεται επίσης στο άρθρο 2, στοιχείο ε', της οδηγίας 85/339/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για τις συσκευασίες υγρών τροφίμων[33], την οποία αντικατέστησε η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας[34]. Περαιτέρω, πρέπει να αναφερθεί το άρθρο 3 της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων[35].

121. Ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι η σημασία των ειδικών αυτών διατάξεων για τον τομέα των απορριμμάτων συσκευασίας είναι ελάχιστη, δεν παρέχουν καμία ακριβή ένδειξη ως προς την έννοια της ανακυκλώσεως. Τούτο ισχύει και για τις διατάξεις που θεσπίστηκαν μετά την οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας, οι οποίες επανέλαβαν τον ορισμό της ανακυκλώσεως που περιλαμβάνεται στην οδηγία αυτή[36].

β) Η ανακύκλωση στο νομικό πλαίσιο της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας

122. Το άρθρο 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας δεν μπορεί να εξεταστεί μεμονωμένα. Αντιθέτως, για την ερμηνεία της διατάξεως αυτής πρέπει να ληφθούν υπόψη οι σκοποί της οδηγίας και το κανονιστικό της πλαίσιο.

123. Υπογραμμίζεται συναφώς ότι η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας σκοπεί, αφενός, στην αποτροπή ή στη μείωση των επιπτώσεων των απορριμμάτων συσκευασίας στο περιβάλλον, επιτυγχάνοντας, κατ'

33 — ΕΕ L 176, σ. 18.

34 — Βλ. το άρθρο 23 της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, η οποία, στο γερμανικό κείμενο, εσφαλμένως καταργεί τη μη υφισταμένη οδηγία 89/389.

35 — ΕΕ ειδ. έκδ. 015/001, σ. 77.

36 — Βλ. ιδίως το άρθρο 2, σημείο 7, της οδηγίας 2000/53.

αυτόν τον τρόπο, υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και, αφετέρου, στη διασφάλιση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς [37].

i) Υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος

124. Ο στόχος της επιτεύξεως υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος συνάδει με τις επιταγές του άρθρου 174, παράγραφος 2, ΕΚ. Σύμφωνα με το άρθρο 6 ΕΚ, οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν και στη θέσπιση μέτρων για την εναρμόνιση των νομοθεσιών. Από τον σκοπό αυτό, τον οποίο εξυπηρετεί και η οδηγία περί αποβλήτων, το Δικαστήριο συνήγαγε ότι η έννοια του αποβλήτου πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως [38].

125. Η εφαρμογή της διαπιστώσεως αυτής στην οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας σημαίνει ότι ο όρος της ανακυκλώσεως δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ένα υλικό χάνει πρόωρα την ιδιότητα του αποβλήτου και, κατά συνέπεια, δεν υπόκειται πλέον σε έλεγχο που αφορά ειδικά τα απόβλητα ήδη σε χρόνο κατά τον οποίο ο έλεγχος αυτός είναι ακόμη αναγκαίος για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας.

126. Ειδικότερα, πρέπει να εξασφαλιστεί ότι οι χρησιμοποιούμενες συσκευασίες δεν συνεπάγονται κίνδυνο για το περιβάλλον και ότι — στο μέτρο που δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν εκ νέου — θα αξιοποιούνται κατά το δυνατόν και δεν θα διατίθενται [39].

127. Μεταξύ των διαφόρων μορφών αξιοποιήσεως, πρέπει να προτιμάται η ανακύκλωση έναντι των άλλων μορφών [40]. Πράγματι, συμβάλλει στην προστασία του περιβάλλοντος, στο μέτρο που παρέχει τη δυνατότητα εξοικονομήσεως ενέργειας και πρωτογενών πρώτων υλών καθώς και μειώσεως των αποβλήτων, τα οποία πρέπει να διατεθούν [41].

ii) Έλλειψη στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά

128. Σε αντιδιαστολή προς την οδηγία περί αποβλήτων, η οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας θέτει συγκεκριμένους στόχους αξιοποιήσεως. Πράγματι, το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο β', επιβάλλει στα κράτη μέλη ποσοτικές επιταγές όσον αφορά το ελάχιστο ποσοστό των υλικών συσκευασίας που πρέπει να ανακυκλωθεί. Με την οδηγία περί απορριμμάτων συσκευασίας, η οποία στηρίζεται στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης, οι διατάξεις των κρατών μελών πρέπει να εναρμονιστούν και να αποτραπούν οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

37 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 1, και πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

38 — Απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 40).

39 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 2, και την έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

40 — Βλ. την όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας. Η προτεραιότητα της ανακυκλώσεως τελεί, εν πάση περιπτώσει, υπό την επιφύλαξη αντιστοίχων επιστημονικών και τεχνολογικών γνώσεων στον τομέα της αξιοποιήσεως.

41 — Βλ. την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

129. Έστω και αν η ανακύκλωση, λαμβανομένων υπόψη όλων των οικονομικών παραγόντων, έχει ως συνέπεια την εξοικονόμηση δαπανών[42], αντιπροσωπεύει για τις επιχειρήσεις, οι οποίες πρέπει να εξασφαλίσουν την ανακύκλωση των συσκευασιών που διέθεσαν στο εμπόριο, παράγοντα κόστους. Σε τελική ανάλυση, οι δαπάνες αυτές καθιστούν ακριβότερα τα προϊόντα τους και επηρεάζουν, κατά συνέπεια, τις προοπτικές τους στην αγορά.

130. Η Κοινότητα έχει δεχθεί, σε ορισμένο βαθμό, άνισες επιβαρύσεις των βιομηχανιών στα κράτη μέλη, στο μέτρο που δεν θέσπισε συγκεκριμένες ελάχιστες ποσοστώσεις αξιοποιήσεως, αλλά άφησε κάποιο περιθώριο. Η έλλειψη ισορροπίας θα μπορούσε να οξυνθεί περαιτέρω αν τα κράτη μέλη στηρίζονταν σε έννοιες της αξιοποιήσεως αποκλίνουσες ουσιωδώς μεταξύ τους, με συνέπεια και οι δαπάνες που συνδέονται με την πραγματοποίηση των ποσοστώσεων αξιοποιήσεως να διαφέρουν μεταξύ τους.

131. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο πρέπει να υιοθετήσει μία οριστική ερμηνεία της έννοιας της ανακυκλώσεως, ώστε να εξασφαλίσει την επίτευξη του σκοπού της εναρμονίσεως των νομοθεσιών. Περαιτέρω, η ερμηνεία πρέπει να εξασφαλίσει ότι το ίδιο υλικό συσκευασίας δεν λαμβάνεται υπόψη περισσότερες φορές για τον υπολογισμό της ποσοστώσεως ανακυκλώσεως, όπως ορθώς υπογραμμίζει η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου.

42 — Η Επιτροπή εκτιμά, στηριζόμενη σε διάφορες μελέτες, ότι οι δαπάνες για την ανακύκλωση αντισταθμίζονται από την εξοικονόμηση των ιδίων ποσών στα πλαίσια των δαπανών διαθέσεως των αποβλήτων [βλ. τις αιτιολογικές σκέψεις στην πρόταση της Επιτροπής για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που τροποποιεί την οδηγία 94/62, COM (2001) 729 τελικό, της 7ης Δεκεμβρίου 2001, σ. 19.]

γ) Η εξέλιξη της έννοιας της ανακυκλώσεως στη νομοπαραγωγική διαδικασία

132. Σε αντιδιαστολή προς το ισχύον κείμενο (βλ. ανωτέρω, σημείο 7), ο ορισμός της ανακυκλώσεως στην πρόταση της Επιτροπής[43] είχε, αρχικώς, ως εξής:

«"ανακύκλωση": η αξιοποίηση υλικών για τον αρχικό ή για άλλους σκοπούς, εξαιρουμένης της ανακτήσεως ενεργείας. Η ανακύκλωση περιλαμβάνει και την επεξεργασία και τη λιπασματοποίηση.»

133. Ο ορισμός αυτός δεν αναπτύσσεται περαιτέρω στις αιτιολογικές σκέψεις. Του λείπουν ορισμένα συστατικά στοιχεία, τα οποία ανευρίσκονται εφεξής στο ισχύον κείμενο. Κατά το γερμανικό κείμενο της προτάσεως αυτής, στην ανακύκλωση μπορούν να υποβληθούν απλώς «ουσίες» (Stoffe). Παραμένει ανοικτό το ζήτημα αν πρόκειται για απορρίμματα συσκευασίας ή όχι. Περαιτέρω, η διαδικασία χαρακτηρίζεται αποκλειστικά από τον σκοπό της ανακυκλώσεως του υλικού για τον αρχικό ή για άλλους σκοπούς. Η πρόταση δεν περιελάμβανε ακριβέστερη περιγραφή της διαδικασίας ανακυκλώσεως.

43 — COM(92) 278 τελικό, χωρίς αιτιολογικές σκέψεις, δημοσιευθείσα στην ΕΕ 1992, C 263, σ. 1.

134. Στην κοινή θέση (ΕΚ) 13/94 του Συμβουλίου της 4ης Μαρτίου 1994 [44] εμφανίζεται για πρώτη φορά διατύπωση η οποία αντιστοιχεί κατ' ουσίαν στο ισχύον κείμενο. Δεν αιτιολογείται η τροποποίηση αυτή. Προφανώς δεν σχολιάστηκε ούτε από την Επιτροπή ούτε από το Κοινοβούλιο κατά την περαιτέρω διαδικασία. Επιβάλλεται, απλώς, η διαπίστωση ότι ο ορισμός που έγινε τελικώς δεκτός περιγράφει ακριβέστερα τη διαδικασία της ανακυκλώσεως και, κατά συνέπεια, καθιστά δυνατή τη σαφέστερη οριοθέτηση της ανακυκλώσεως σε σχέση με άλλα μέτρα αξιοποιήσεως, πράγμα που έχει σημασία για τις ποσοστώσεις αξιοποιήσεως του άρθρου 6, παράγραφος 1.

δ) Περαιτέρω εξέλιξη

135. Η ανακύκλωση απέκτησε, εν τω μεταξύ, ιδιαίτερη σημασία και στο μέλλον θα αποκτήσει ακόμη μεγαλύτερη αξία στα πλαίσια της αξιοποιήσεως των απορριμμάτων συσκευασίας.

136. Από την προβλεπόμενη στο άρθρο 6, παράγραφος 3, ενδιάμεση έκθεση, την οποία υπέβαλε η Επιτροπή το 1999 [45], προκύπτει ότι όλα σχεδόν τα κράτη μέλη έχουν επιτύχει, τέσσερα ήδη έτη μετά την έναρξη της ισχύος της οδηγίας, τους κατώτατους στόχους, ενώ ορισμένα έχουν μάλιστα σαφώς υπερβεί τους υψηλότερους στόχους. Με ένα ποσοστό ανακυκλώσεως της τάξεως του 30 % κατά το βάρος, το Ηνωμένο Βασίλειο βρισκόταν μάλλον στο τέλος του καταλόγου των κρατών μελών. Όσον αφορά τον χάλυβα, το ποσοστό ανακυκλώσεως ανήλθε στη μέση τιμή του 26 % κατά το βάρος [46].

137. Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για τροποποίηση της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας [47]. Η πρόταση προβλέπει σαφή αύξηση των ποσοστών αξιοποιήσεως (60 έως 75 % κατά το βάρος για την αξιοποίηση και 55 έως 70 % κατά το βάρος για την ανακύκλωση). Επιπλέον, η Επιτροπή υιοθετεί την τακτική να εισαγάγει χωριστές ποσοστώσεις για την ανακύκλωση διαφορετικών υλικών. Έτσι, ο στόχος ανακυκλώσεως για τα μέταλλα θα φθάνει στο μέλλον το 50 % κατά το βάρος.

138. Όσον αφορά ειδικότερα τα πλαστικά, η πρόταση διακρίνει επιπλέον μεταξύ της μηχανικής ανακυκλώσεως, της χημικής ανακυκλώσεως και της ανακυκλώσεως των πρώτων υλών. Οι περαιτέρω αυτοί ορισμοί θα μπορούσαν βεβαίως να είναι εποικοδομητικοί, αν θεωρηθούν ως υποπεριπτώσεις της ανακυκλώσεως. Εντούτοις, υπάρχουν αμφιβολίες ως προς το αν είναι δυνατόν από πρόταση της Επιτροπής για την τροποποίηση της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας να αντληθούν συμπεράσματα για την ερμηνεία της οδηγίας όπως ισχύει επί του παρόντος.

44 — ΕΕ C 137, σ. 65.

45 — COM (1999) 596 τελικό.

46 — Βλ. τον πίνακα ΙΙΙ.5 της ενδιάμεσης εκθέσεως της Επιτροπής του 1999 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 45), που περιλαμβάνει τα αριθμητικά στοιχεία σχετικά με το Ηνωμένο Βασίλειο για το 1997.

47 — Πρόταση της Επιτροπής για οδηγία, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 42, που δημοσιεύθηκε χωρίς αιτιολογικές σκέψεις στην ΕΕ 2002, C 103 E, σ. 17.

2) Ερμηνεία του άρθρου 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας

139. Ο ορισμός της ανακυκλώσεως στο άρθρο 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας περιλαμβάνει τρία συστατικά στοιχεία, τα οποία έχουν εν προκειμένω σημασία: αντικείμενο της ανακυκλώσεως είναι τα «άχρηστα υλικά» («Abfallmaterialien») (α). Αυτά υπόκεινται σε επανεπεξεργασία για τον αρχικό ή για άλλους σκοπούς (β). Η επανεπεξεργασία πραγματοποιείται στα πλαίσια παραγωγικής διαδικασίας (γ). Δεν έχει σημασία για την υπό κρίση περίπτωση το γεγονός ότι περιλαμβάνεται η οργανική ανακύκλωση και εξαιρείται η ανάκτηση ενέργειας.

α) Άχρηστα υλικά

140. Η MPR φρονεί ότι οι παραγωγοί χάλυβα δεν πραγματοποιούν ανακύκλωση, διότι το υλικό ενάρξεως που χορηγεί η MPR, ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β, ήδη δεν αποτελεί πλέον απόβλητο.

141. Στον ορισμό της ανακυκλώσεως δεν χρησιμοποιείται, εν πάση περιπτώσει, ο όρος «απόβλητο», αλλά «άχρηστα υλικά», ο οποίος δεν απαντά σε κανένα άλλο σημείο της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας ούτε στην οδηγία περί αποβλήτων. Από την εν λόγω επιλογή του όρου θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα υλικά, τα οποία μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο της ανακυκλώσεως, προέρχονται βεβαίως από απορρίμματα (συσκευασίας), πλην όμως, κατά τον χρόνο της ανακυκλώσεως, δεν χρειάζεται να είναι οπωσδήποτε απόβλητα υπό την έννοια της οδηγίας περί αποβλήτων. Στην περίπτωση αυτή δεν έχει σημασία για τον χαρακτηρισμό της δραστηριότητας των παραγωγών χάλυβα το αν ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β τον οποίο τήκουν αποτελεί ακόμη απόβλητο ή όχι.

142. Επισημαίνεται εκ προοιμίου ότι, σε ορισμένες γλώσσες, το κείμενο της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας χρησιμοποιεί και στο άρθρο 3, σημείο 7, απλώς τον όρο που αντιστοιχεί στον όρο «απόβλητο» (αυτό ισχύει για το γαλλικό, το ισπανικό, το πορτογαλικό και το φινλανδικό κείμενο). Οι περισσότερες γλώσσες, όμως, χρησιμοποιούν όρο όμοιο προς τον όρο «Abfallmaterialien» του γερμανικού κειμένου (τούτο ισχύει για το αγγλικό, δανικό, σουηδικό, ολλανδικό και ιταλικό κείμενο). Επομένως, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να υπήρχε η πρόθεση να εκφραστεί με τη χρησιμοποίηση του όρου «άχρηστα υλικά» ότι αντικείμενο της ανακυκλώσεως δεν είναι μόνον απόβλητα.

143. Εντούτοις, η ανωτέρω περιγραφείσα λειτουργία του ορισμού της ανακυκλώσεως, στην προοπτική της επιτεύξεως των στόχων της αξιοποιήσεως, είναι αντίθετη προς την ερμηνεία αυτή. Αν προερχόμενα από απόβλητα υλικά, τα οποία δεν είναι πλέον απόβλητα, μπορούσαν να αποτελέσουν ακόμη το αντικείμενο διαδικασίας ανακυκλώσεως, θα υφίστατο ο κίνδυνος τα ήδη ανακυκλωμένα υλικά να υποβληθούν εκ νέου σε ανακύκλωση. Τούτο θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια να μετρηθεί το ίδιο υλικό περισσότερες φορές κατά τον υπολογισμό των ποσοστώσεων αξιοποιήσεως.

144. Επιπλέον, ο ορισμός του απορρίμματος συσκευασίας στο άρθρο 3, σημείο 2, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας περιλαμβάνει ακριβώς τον όρο «απορρίμματα συσκευασίας», εφόσον αυτά εμπίπτουν στον όρο του αποβλήτου της οδηγίας περί αποβλήτων. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο όρος «άχρηστα υλικά» αναφέρεται σε ουσίες οι οποίες δεν αποτελούν απόβλητα.

145. Θα μπορούσε, εντούτοις, να τεθεί το ερώτημα αν τα υλικά τα οποία αποτελούν το αντικείμενο ανακυκλώσεως μπορούν όντως να είναι απόβλητα. Δεδομένου ότι η ανακύκλωση περιγράφεται ως η χρησιμοποίηση στα πλαίσια διαδικασίας παραγωγής, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι λείπει το βασικό στοιχείο της έννοιας του αποβλήτου, δηλαδή το στοιχείο της απορρίψεως της ουσίας.

146. Εντούτοις, η άποψη αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή, διότι κάθε αξιοποίηση συνιστά επωφελή χρήση του αποβλήτου, χωρίς ωστόσο το υλικό που υποβάλλεται στην αξιοποίηση να χάνει για τον λόγο αυτό την ιδιότητα του αποβλήτου. Όπως έκρινε το Δικαστήριο, υφίσταται αντιθέτως απόρριψη ακριβώς όταν το υλικό αξιοποιείται ή διατίθεται [48]. Επειδή η ανακύκλωση πρέπει να θεωρηθεί ως ειδική μόρφη της αξιοποιήσεως [49], ένα υλικό το οποίο πρέπει να υποβληθεί σε αντίστοιχη διαδικασία παραγωγής δεν μπορεί για τον λόγο αυτό και μόνο να χάσει την ιδιότητα του αποβλήτου.

147. Αντιθέτως, ο όρος «άχρηστα υλικά» τονίζει απλώς το γεγονός ότι η ανακύκλωση συνδέεται με το υλικό. Πράγματι, η ανακύκλωση στηρίζεται στην ιδέα της ανακτήσεως και της αναχρησιμοποιήσεως ορισμένων ουσιών που προέρχονται από απόβλητα, οπότε δημιουργείται κύκλος ουσιών, όπως καθιστά σαφές ο αγγλικός όρος «recycling».

148. Βάσει της ιδέας αυτής, οι λέξεις «*άχρηστα* υλικά» εμφαίνουν ότι τα διάφορα υλικά ή ουσίες που χρησιμοποιούνται από κοινού για τις συσκευασίες πρέπει να εξετάζονται χωριστά όσον αφορά την ανακύκλωσή τους. Το γυαλί, το μέταλλο, το πλαστικό, το χαρτί κ.λπ. μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο σε ειδικές παραγωγικές διαδικασίες, που έχουν εφαρμογή στο εκάστοτε υλικό. Τούτο διαφοροποιεί την ανακύκλωση, συμπεριλαμβανομένης της οργανικής ανακυκλώσεως, από την ανάκτηση ενέργειας, στην οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν και μείγματα ουσιών.

149. Επομένως, επιβάλλεται σε τελική ανάλυση η διαπίστωση ότι η χρήση του όρου «άχρηστα υλικά» δεν σημαίνει ότι οι ουσίες που αποτελούν το αντικείμενο ανακυκλώσεως δεν χρειάζεται πλέον να είναι απόβλητα. Αντιθέτως, ο όρος αυτός λαμβάνει απλώς υπόψη το γεγονός ότι τα υλικά πρέπει να ανακτηθούν χωριστά.

48 — Απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 47).

49 — Βλ. την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

β) Επανεπεξεργασία για τον αρχικό σκοπό ή για άλλους σκοπούς

150. Η έννοια της *επανεπεξεργασίας* σημαίνει ότι τα άχρηστα υλικά περιέρχονται εκ νέου, με την επεξεργασία, στην κατάσταση στην οποία βρίσκονταν πριν καταστούν απορρίμματα συσκευασίας. Η διαδικασία αυτή πρέπει να καταστήσει δυνατή την εκ νέου χρήση των υλικών για τον αρχικό σκοπό ή για άλλους σκοπούς.

151. Όσον αφορά τους «άλλους σκοπούς», η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου καθώς και — κατά την προφορική διαδικασία — η Corus υποστήριξαν ότι πρόκειται για σκοπούς παρεμφερείς προς την παραγωγή νέων συσκευασιών. Εντούτοις, στο κείμενο της οδηγίας δεν υπάρχουν ενδείξεις υπέρ της ερμηνείας αυτής. Άλλωστε, αυτό δεν έχει καμμία σημασία. Σύμφωνα με το πνεύμα και τον σκοπό της οδηγίας, πρέπει απλώς να αποκλειστεί το ενδεχόμενο ανακυκλώσεως του υλικού, προκειμένου να υποστεί στη συνέχεια νέα επεξεργασία ως απόβλητο, δηλαδή να υποβληθεί σε περαιτέρω μέτρα αξιοποιήσεως ή ακόμη και διαθέσεως.

γ) Η παραγωγική διαδικασία

152. Το χαρακτηριστικό στοιχείο της παραγωγικής διαδικασίας είναι ότι, με συγκεκριμένη κινητοποίηση μέσων παραγωγής και με τη χρήση ενέργειας, ένα ή περισσότερα αρχικά προϊόντα μεταβάλλονται ή συνενώνονται κατά τρόπον ώστε να δημιουργείται τελικώς ένα νέο προϊόν. Τα αρχικά υλικά μπορούν να είναι, συναφώς, πρώτες ύλες ή και ημιτελή προϊόντα. Το νέο προϊόν χαρακτηρίζεται από υψηλότερο βαθμό επεξεργασίας από το αρχικό υλικό.

3) Χαρακτηρισμός της διαδικασίας που διεξάγει η MPR

153. Πρέπει να εξεταστεί αν η δραστηριότητα της MPR πρέπει να χαρακτηριστεί, βάσει της υποστηριζομένης εν προκειμένω ερμηνείας του άρθρου 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, ως ανακύκλωση.

154. Το υλικό που επεξεργάζεται η MPR περιέχει ορισμένο ποσοστό μεταλλικών απορριμμάτων συσκευασίας, τα οποία συνιστούν αναμφιβόλως απόβλητα υπό την έννοια του ορισμού που έχει αναπτυχθεί συναφώς.

155. Είναι, εντούτοις, αμφίβολο αν η MPR πραγματοποιεί επανεπεξεργασία για τον αρχικό σκοπό ή για άλλους σκοπούς. Για να συμβαίνει αυτό, θα πρέπει η MPR να επαναφέρει το υλικό στην κατάσταση στην οποία βρισκόταν πριν μετατραπεί σε συσκευασία ή σε απορρίμματα συσκευασίας.

156. Η εκ νέου μετατροπή σε σιδηρομετάλλευμα αποκλείεται. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι κατά την παραγωγή των συσκευασιών χρησιμοποιήθηκε ήδη παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β, η MPR δεν επαναφέρει την ουσία σε πανομοιότυπη κατάσταση. Πράγματι, ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β αποτελεί μείγμα το οποίο περιέχει, εκτός από χάλυβα, και ορισμένες ποσότητες ξένων ουσιών. Ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β, ο οποίος είχε υποστεί προηγουμένως επεξεργασία, αφενός, και ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β που ανακτά η MPR από τα απορρίμματα συσκευασίας, αφετέρου, δεν έχουν την ίδια σύνθεση. Αντιθέτως, το υλικό επανέρχεται στην κατάσταση στην οποία βρισκόταν προηγουμένως μόνον όταν καταστεί εκ νέου καθαρός χάλυβας.

157. Ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β επίσης δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί απευθείας για τον αρχικό σκοπό, δηλαδή την παραγωγή νέων συσκευασιών. Εν πάση περιπτώσει, θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη «άλλος σκοπός», δηλαδή η χρησιμοποίηση ως υλικό για την τροφοδότηση των υψικαμίνων.

158. Ο σκοπός της ανακυκλώσεως είναι, εντούτοις, η ανάκτηση των πρώτων υλών. Στο μέτρο που υφίστανται μείγματα ουσιών, τα οποία πρέπει να υποβληθούν σε καθαρισμό στο πλαίσιο περαιτέρω διαδικασιών και να απαλλαγούν από ξένες ουσίες, δεν υφίσταται ακόμη πλήρης επανεπεξεργασία. Αντιθέτως, οι μεταγενέστερες διαδικασίες καθαρισμού και διαχωρισμού πρέπει να θεωρηθούν ως διαδικασίες αξιοποιήσεως. Δεν μπορεί, πάντως, να θεωρηθεί ως άλλος σκοπός, υπό την έννοια του άρθρου 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, η παραγωγή ουσίας η οποία πρέπει να υποβληθεί σε περαιτέρω εργασίες αξιοποιήσεως.

159. Όπως συνάγεται από τη διάταξη για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β περιέχει ρύπους οι οποίοι πρέπει να απομακρυνθούν πριν από την αναχρησιμοποίηση του χάλυβα. Οι εν λόγω ξένες ουσίες αποχωρίζονται από τον καθαρό χάλυβα κατά την τήξη με χημική ή φυσική μέθοδο, στο μέτρο που απομακρύνονται με τη χαλυβουργική σκουριά, η οποία κατακάθεται επί του υγρού μετάλλου, ή εξατμίζονται.

160. Τέλος, οι μέθοδοι τις οποίες χρησιμοποιεί η MPR δεν μπορούν να θεωρηθούν ως παραγωγική διαδικασία. Δεν αμφισβητείται βεβαίως ότι η MPR χρησιμοποιεί τόσο μηχανές όσο και ενέργεια. Επιπλέον, και ο θρυμματισμός θα μπορούσε να θεωρηθεί ως είδος μετατροπής. Το αποτέλεσμα της διαδικασίας όμως δεν είναι ένα προϊόν το οποίο παρουσιάζει βαθμό επεξεργασίας μεγαλύτερο από αυτόν του αρχικού προϊόντος. Αντιθέτως, η MPR παράγει δευτερογενή πρώτη ύλη. Η ύλη αυτή αντιστοιχεί ίσως στην προδιαγραφή της κλάσεως 3 Β που έχει θέσει η βιομηχανία και, κατά συνέπεια, είναι κατάλληλη για τη χρησιμοποίηση στο πλαίσιο παραγωγικής διαδικασίας. Εντούτοις, πρόκειται πάντοτε για πρώτη ύλη, η οποία — όπως προκύπτει από τον όνομά της — δεν έχει υποστεί μετατροπή.

161. Οι διευκρινίσεις του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο β', πρώτη περίπτωση, της οδηγίας περί αποβλήτων σχετικά με τον όρο της ανακυκλώσεως (βλ. ανωτέρω, σημείο 6)

δεν είναι αντίθετες προς το αποτέλεσμα αυτό. Κατά την προτεινόμενη από την MPR ερμηνεία της διατάξεως αυτής, η ανακύκλωση αποσκοπεί ακριβώς στην ανάκτηση δευτερογενών πρώτων υλών.

162. Κατ' αρχάς δεν είναι όμως απολύτως σαφές αν το τμήμα της φράσεως «που έχει στόχο την παραγωγή δευτερογενών πρώτων υλών» αναφέρεται στον όρο «ανακύκλωση» ή απλώς στο τελευταίο στοιχείο της απαριθμήσεως, «οποιαδήποτε άλλη ενέργεια». Όπως ορθώς υπογραμμίζει η αρμόδια για το περιβάλλον αρχή, κατά την «επαναχρησιμοποίηση» ενός αντικειμένου, η οποία μνημονεύεται και στην απαρίθμηση, δεν ανακτάται, εν πάση περιπτώσει, δευτερογενής πρώτη ύλη.

163. Επιπλέον, είναι αξιοσημείωτο ότι ο όρος της ανακυκλώσεως δεν εισήχθη στο άρθρο 1 της οδηγίας περί αποβλήτων, το οποίο περιλαμβάνει, κατά τα λοιπά, τους σημαντικούς για την οδηγία περί αποβλήτων ορισμούς εννοιών. Κατά συνέπεια, είναι αμφίβολο αν από τη διάταξη αυτή της οδηγίας περί αποβλήτων μπορεί οπωσδήποτε να συναχθεί ο ορισμός της έννοιας της ανακυκλώσεως.

164. Προσέτι, πρέπει να ληφθεί υπόψη η σχέση μεταξύ των δύο οδηγιών. Κατά την υποστηριζόμενη εν προκειμένω ερμηνεία της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, η παραγωγή δευτερογενούς πρώτης ύλης δεν πληροί τους όρους της αξιοποιήσεως. Τούτο ισχύει, εν πάση περιπτώσει, όταν η εν λόγω δευτερογενής πρώτη ύλη περιέχει και ξένες ουσίες, οι οποίες πρέπει να απομακρυνθούν στο πλαίσιο περαιτέρω διαδικασίας. Αν η οδηγία περί αποβλήτων μπορούσε συναφώς να στηριχθεί σε άλλη έννοια της ανακυκλώσεως, θα έπρεπε να υποχωρήσει έναντι της ειδικότερης οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

165. Η ερμηνεία αυτή συνάδει και με τους σκοπούς της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας. Κατά το κείμενο αυτό, η ανακύκλωση πρέπει να καθιστά δυνατή την εξοικονόμηση πρωτογενών πρώτων υλών. Η εξοικονόμηση αυτή πραγματοποιείται κατά την ανάκτηση χάλυβα από παλαιοσίδηρο της κλάσεως 3 Β αντί από σιδηρομετάλλευμα.

166. Περαιτέρω, επιβάλλεται η συσταλτική ερμηνεία, ώστε τα απορρίμματα συσκευασίας που επεξεργάζεται η MPR να μη χάνουν την ιδιότητα του αποβλήτου σε χρόνο κατά τον οποίο είναι ακόμη επιβεβλημένη η παρακολούθησή τους ως αποβλήτων. Από τη διάταξη παραπομπής προκύπτει ότι το υλικό περιέχει και μετά την επεξεργασία που υφίσταται από την MPR ρύπους οι οποίοι επιβάλλουν τη λήψη ειδικών μέτρων κατά την αποθήκευση, όπως τα μέτρα που είναι αναγκαία επί αποβλήτων, προκειμένου να αποφευχθεί η μόλυνση του εδάφους. Επιπλέον, οι παραγωγοί χάλυβα υπόκεινται, κατά την περαιτέρω επεξεργασία του παλαιοσιδήρου της κλάσεως 3 Β, στον Integrated Pollution Control.

167. Κατά συνέπεια, η επεξεργασία των απορριμμάτων συσκευασίας από την MPR

δεν αποτελεί ανακύκλωση υπό την έννοια της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, διότι το μέταλλο δεν έχει ανακτηθεί πλήρως, αλλά πρέπει να απομακρυνθούν ακόμη ξένες ύλες και διότι δεν υφίσταται παραγωγική διαδικασία από την οποία προκύπτει νέο προϊόν.

4) Χαρακτηρισμός της διαδικασίας που διεξάγεται από τους παραγωγούς χάλυβα

168. Ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β, τον οποίο τήκουν οι παραγωγοί χάλυβα, πρέπει να αποτελείται από άχρηστα υλικά, τα οποία προέρχονται από συσκευασίες. Το υλικό το οποίο επεξεργάστηκε η MPR περιείχε αρχικώς απορρίμματα συσκευασίας. Το γεγονός ότι η διαδικασία την οποία διεξήγαγε η MPR δεν πρέπει να χαρακτηριστεί ως ανακύκλωση αποτελεί ένδειξη ότι εξακολουθεί να υφίσταται η ιδιότητα του αποβλήτου.

169. Πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να εξεταστεί αν η MPR αξιοποίησε το υλικό κατά διαφορετικό τρόπο και αν το υλικό αυτό έχασε με την αξιοποίηση αυτή την ιδιότητα του αποβλήτου. Η επεξεργασία που πραγματοποιεί η MPR θα μπορούσε να αντιστοιχεί, για παράδειγμα, στην «ανακύκλωση/ανάκτηση μετάλλων και μεταλλικών ενώσεων» σύμφωνα με την κατηγορία R 3 του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας περί αποβλήτων.

170. Πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να υπομνησθεί η διαπίστωση του Δικαστηρίου ότι μια εργασία πλήρους αξιοποιήσεως κατά το παράρτημα ΙΙ Β δεν αναιρεί κατ' ανάγκην τον χαρακτηρισμό μιας ουσίας ως αποβλήτου [50]. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο όσον αφορά μια εργασία προεπεξεργασίας, όπως η διαλογή και ο θρυμματισμός, οι οποίες δεν καθαρίζουν το υλικό από όλες τις ανεπιθύμητες ξένες ουσίες [51].

171. Επομένως, εφόσον το υλικό πρέπει να υποβληθεί από τους παραγωγούς χάλυβα σε περαιτέρω διαδικασία επεξεργασίας, κατά την οποία ο χάλυβας απαλλάσσεται από τις τελευταίες ξένες ουσίες, το υλικό συσκευασίας δεν έχει χάσει την ιδιότητα του αποβλήτου με την επεξεργασία που υφίσταται από την MPR. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη συναφώς ότι οι παραγωγοί χάλυβα υπόκεινται, κατά την επεξεργασία του υλικού της κλάσεως 3 Β, στον «Integrated Pollution Control».

172. Το γεγονός ότι ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β έχει οικονομική αξία και μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως πρώτη ύλη δεν αποκλείει τη διατήρηση της ιδιότητας του αποβλήτου [52]. Στην απόφαση Palin Granit, το Δικαστήριο θεώρησε πάντως ότι ο βαθμός της βεβαιότητας αναχρησιμοποιήσεως μιας ουσίας χωρίς προηγούμενη μεταποίηση συνιστά σημαντικό κριτήριο προκειμένου να εκτιμηθεί αν υφίσταται απόβλητο υπό την έννοια της οδηγίας περί αποβλήτων [53].

50 — Απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προαναφερθείσα στη σημείωση 5, σκέψεις 94 και 95).

51 — Βλ. απόφαση ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 96)· επί του θρυμματισμού, βλ. την απόφαση Tombesi κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 53).

52 — Αποφάσεις Vessoso και Zanetti (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 28, σκέψεις 12 και 13), Tombesi κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 54) και Inter-Environnement Wallonie (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 31).

53 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 27 απόφαση, σκέψη 37.

173. Στην υπό κρίση υπόθεση δεν είναι επακριβώς γνωστό πόσο μεγάλη βεβαιότητα υπάρχει ότι το υλικό της κλάσεως 3 Β θα υποστεί περαιτέρω επεξεργασία από τους παραγωγούς χάλυβα αμέσως μετά την επεξεργασία που υπέστη από την MPR. Ορισμένα στοιχεία, πάντως, συνηγορούν υπέρ της απόψεως ότι ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β μπορεί να χρησιμοποιηθεί απευθείας στη χαλυβουργία.

174. Στην υπόθεση Palin Granit έπρεπε, εν πάση περιπτώσει, να διευκρινιστεί αν τα θραύσματα πετρωμάτων, τα οποία είναι υποπροϊόν των λατομείων, αποτελούν απόβλητα. Το ζήτημα αυτό πρέπει να επιλυθεί βάσει κριτηρίων διαφορετικών από αυτά που ισχύουν στην υπό κρίση υπόθεση, στην οποία είναι σαφές ότι το επίδικο υλικό ήταν απόβλητο. Για να ληφθεί υπόψη ο προστατευτικός σκοπός της οδηγίας περί αποβλήτων και της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, πρέπει να θεωρηθεί ότι η ιδιότητα του αποβλήτου εξακολουθεί να υφίσταται τουλάχιστον μέχρις ότου αποδειχθεί ότι το υλικό αποτέλεσε αντικείμενο πλήρους αξιοποιήσεως. Συναφώς, με την ανακύκλωση αίρεται, κατά κανόνα, ο χαρακτηρισμός μιας ουσίας ως αποβλήτου [54]. Αυτό δεν ισχύει κατά κανόνα όσον αφορά τις άλλες μορφές αξιοποιήσεως [55].

175. Η επεξεργασία που πραγματοποιείται από τους παραγωγούς χάλυβα συνιστά επανεπεξεργασία για τον αρχικό ή για άλλους σκοπούς. Με την τήξη ανακτάται καθαρός χάλυβας και, κατά συνέπεια, το υλικό επαναφέρεται στην κατάσταση στην οποία βρισκόταν πριν από την παραγωγή των συσκευασιών. Από τις ράβδους, τα ελάσματα ή τους ρόλους χάλυβα μπορούν να κατασκευαστούν εκ νέου συσκευασίες ή άλλα προϊόντα.

176. Τέλος, η τήξη αποτελεί παραγωγική διαδικασία. Από τον παλαιοσίδηρο της κλάσεως 3 Β παράγονται, στα πλαίσια της διαδικασίας παραγωγής του χάλυβα, με τη χρήση υψικαμίνων και ενέργειας, (ενδιάμεσα) προϊόντα των οποίων ο βαθμός μετατροπής είναι υψηλότερος από αυτόν του αρχικού υλικού.

177. Κατά συνέπεια, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα υλικά δεν έχουν ανακυκλωθεί, υπό την έννοια του άρθρου 3, σημείο 7, της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, εάν αυτά έχουν καταστεί κατάλληλα να χρησιμοποιηθούν ως πρώτη ύλη, αλλά μόνον εάν έχουν χρησιμοποιηθεί από τους παραγωγούς χάλυβα για την κατασκευή ράβδων, ελασμάτων ή ρόλων χάλυβα.

Ε — *Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος*

178. Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο πρώτο. Το ζήτημα αν τα απορρίμματα συσκευασίας έχουν ανακυκλωθεί πρέπει να

54 — Βλ. ανωτέρω, σημεία 104 και 105.

55 — Βλ. την παρατιθέμενη στην υποσημείωση 26 νομολογία.

κριθεί αποκλειστικά βάσει της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας.

179. Το ζήτημα αν και πότε έχασαν την ιδιότητα του αποβλήτου έχει σημασία, σε σχέση με την ανακύκλωση, μόνο στο μέτρο που τα άχρηστα υλικά συνιστούν την πρώτη ύλη για την ανακύκλωση. Ελλείψει ανακυκλώσεως από την MPR, ο παλαιοσίδηρος της κλάσεως 3 Β δεν έχει χάσει — όπως εκτέθηκε — την ιδιότητα του αποβλήτου και μπορεί να ανακυκλωθεί από τους παραγωγούς χάλυβα.

180. Πάντως, το πρώτο ερώτημα θα μπορούσε να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το αιτούν δικαστήριο ερωτά πότε άλλα υλικά, τα οποία δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας περί απορριμμάτων συσκευασίας, πρέπει να θεωρηθούν ως ανακυκλωμένα.

181. Κατά πάγια νομολογία, απόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο, που έχει επιληφθεί της διαφοράς και φέρει την ευθύνη της μέλλουσας να εκδοθεί δικαστικής αποφάσεως, να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιομορφίες της υποθέσεως, τόσο την αναγκαιότητα μιας προδικαστικής αποφάσεως για την έκδοση της δικής του αποφάσεως όσο και το λυσιτελές των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο [56].

182. Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι αδυνατεί να απαντήσει σε προδικαστικό ερώτημα υποβληθέν από εθνικό δικαστήριο όταν προδήλως προκύπτει ότι η ερμηνεία ή η εκτίμηση του κύρους ενός κοινοτικού κανόνα που ζητεί το εθνικό δικαστήριο δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης ή όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως [57].

183. Οι διάδικοι της κύριας δίκης ερίζουν ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου ως προς την εξουσία εκδόσεως PRNs για την ανακύκλωση απορριμμάτων συσκευασίας. Από τη διάταξη περί παραπομπής δεν μπορεί να συναχθεί καμία ένδειξη περί του ότι το ζήτημα πότε ανακυκλώθηκαν απόβλητα εκτός των απορριμμάτων συσκευασίας έχει σημασία για την έκδοση αποφάσεως επί της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του High Court.

184. Κατά συνέπεια, παρέλκει η απάντηση στο ερώτημα αυτό.

56 — Βλ., ιδίως, την απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1995, C-415/93, Bosman (Συλλογή 1995, σ. I-4921, σκέψη 59).

57 — Βλ. αποφάσεις Bosman (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 56, σκέψη 61) και της 9ης Μαρτίου 2000, C-437/97, EKW και Wein & Co (Συλλογή 2000, σ. I-1157, σκέψη 52).

VII — Πρόταση

185. Βάσει των προηγουμένων σκέψεων, προτείνω να δοθεί στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα η ακόλουθη απάντηση:

«Τα απορρίμματα συσκευασίας από χάλυβα δεν έχουν ανακυκλωθεί υπό την έννοια του άρθρου 3, σημείο 7, της οδηγίας 94/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1994, για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας, εάν αυτά έχουν καταστεί κατάλληλα να χρησιμοποιηθούν ως πρώτη ύλη, αλλά μόνον εάν έχουν χρησιμοποιηθεί από παραγωγούς χάλυβα για την κατασκευή ράβδων, ελασμάτων ή ρόλων χάλυβα.»