ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JÁN MAZÁK
της 22ας Μαρτίου 2007 [1]

I — Εισαγωγή

1. Με την υπό κρίση προσφυγή, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι,

— έχοντας εκδώσει επιχειρησιακές κατευθύνσεις ισχύουσες επί του συνόλου του εθνικού εδάφους, ειδικότερα μέσω της από 28 Ιουνίου1998 εγκυκλίου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και της από 22 Ιουλίου 2002 εγκυκλίου του Υπουργείου Υγείας, με τις οποίες εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας περί των αποβλήτων τα διατροφικά απορρίμματα που προέρχονται από τη βιομηχανία γεωργικών προϊόντων διατροφής και προορίζονται για την παραγωγή ζωοτροφών, και

— έχοντας αποκλείσει, μέσω του άρθρου 23 του νόμου 179 της 31ης Ιουλίου 2002, από το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας περί των αποβλήτων τα υπολείμματα που προέρχονται από μαγειρεμένα παρασκευάσματα κάθε είδους στερεών, μαγειρεμένων ή νωπών, τροφίμων, τα οποία δεν έχουν εισέλθει στο κύκλωμα διανομής και προορίζονται για τις εγκαταστάσεις υποδοχής και φιλοξενίας ζώων συντροφιάς,

η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων [2], όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991 [3] (στο εξής: οδηγία 75/442 ή οδηγία)

2. Υποβάλλεται έτσι προς κρίση στο Δικαστήριο ακόμη μια υπόθεση που αφορά την έννοια των αποβλήτων στο κοινοτικό δίκαιο.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86.

3 — ΕΕ L 78, σ. 32.

Δεδομένου ότι δεν υπάρχει ούτε μπορεί να υπάρχει πλήρης ορισμός της έννοιας των αποβλήτων και, κατά συνέπεια, το ζήτημα αν μια συγκεκριμένη ουσία αποτελεί ή όχι απόβλητο πρέπει να καθορίζεται κατά περίπτωση με βάση το σύνολο των περιστάσεων, το Δικαστήριο θα έχει ασφαλώς κάθε ευκαιρία και στο μέλλον να σκεφθεί τη σημασία του όρου αυτού.

3. Η υπό κρίση υπόθεση συνδέεται στενά με την υπόθεση C-194/05 —στην οποία διατυπώνω επίσης τις προτάσεις μου σήμερα— καθόσον σε αμφότερες τις υποθέσεις αυτές ανακύπτει το ερώτημα σε ποιο βαθμό και υπό ποιες περιστάσεις μια ουσία, η οποία χρησιμοποιείται για ορισμένους σκοπούς, μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν εμπίπτει στον ορισμό του αποβλήτου κατά την έννοια της οδηγίας. Αμφότερες συνεπώς οι υποθέσεις αφορούν τη διάκριση που πρέπει να γίνει μεταξύ της αξιοποίησης των αποβλήτων και της συνήθους βιομηχανικής επεξεργασίας ενός προϊόντος, ή —ακριβέστερα— ενός υποπροϊόντος, το οποίο δεν αποτελεί απόβλητο.

II — Το νομοθετικό πλαίσιο

Α — *Η οδηγία 75/442*

4. Το άρθρο 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 75/442 έχει ως εξής:

«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.

Η Επιτροπή, ενεργώντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 18, καταρτίζει, όχι αργότερα από την 1η Απριλίου 1993, κατάλογο των αποβλήτων των κατηγοριών που περιλαμβάνει το παράρτημα Ι. Ο κατάλογος αυτός θα επανεξετάζεται τακτικά και, εν ανάγκη, θα αναθεωρείται σύμφωνα με την ίδια διαδικασία.»

Το παράρτημα Ι της οδηγίας 75/442, που επιγράφεται «κατηγορίες αποβλήτων», περιλαμβάνει, ως κατηγορία Q14, τα «προϊόντα που δεν μπορούν να χρησιμεύσουν στον κάτοχό τους (π.χ. απορρίμματα γεωργίας, κατοικιών, γραφείων καταστημάτων, εργαστηρίων κ.λπ.), και ως κατηγορία Q16 «κάθε ουσία ή ύλη ή προϊόν τα οποία δεν καλύπτονται από τις προαναφερόμενες κατηγορίες».

5. Ο ισχύων κατάλογος αποβλήτων, τον οποίο θέσπισε η Επιτροπή σε συμφωνία με

το άρθρο 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 75/442[4], να αναφέρει στο κεφάλαιο 2 (ένα από τα κεφάλαια που περιλαμβάνεται στις πηγές που δημιουργούν απόβλητα) τα «απόβλητα πρωτογενούς παραγωγής (γεωργία, κηπευτική, θήρα, αλιεία και υδατοκαλλιέργειες, παρασκευή και επεξεργασία τροφίμων».

Β — *Η εθνική νομοθεσία*

6. Στην Ιταλία, η διάθεση των αποβλήτων διέπεται από το νομοθετικό διάταγμα 22 της 5ης Φεβρουαρίου 1997[5] (στο εξής: ΝΔ 22/97).

7. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, του ΝΔ 22/97 ορίζει τα απόβλητα ως εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος διατάγματος:

α) ως "απόβλητο" νοείται κάθε ουσία ή αντικείμενο που υπάγεται στις κατηγορίες οι οποίες παρατίθενται στο παράρτημα Ι και το οποίο ο κάτοχός του απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει.»

8. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, του ΝΔ 22/97 εξαιρεί ορισμένες ουσίες ή υλικά από το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω διατάγματος, στον βαθμό που καλύπτονται από ειδική νομοθεσία, μεταξύ των οποίων αναφέρονται, στο στοιχείο c, «τα πτώματα ζώων και τα ακόλουθα γεωργικά απόβλητα: περιττώματα και άλλες μη επικίνδυνες φυσικές ουσίες που χρησιμοποιούνται στη γεωργία».

9. Το άρθρο 23 του νόμου 179 της 31ης Ιουλίου 2002 (στο εξής: νόμος 179) προσέθεσε ένα νέο στοιχείο c bis στο άρθρο 8, παράγραφος 1, του ΝΔ 22/97. Έτσι, οι ακόλουθες ουσίες, που ορίζονται στο στοιχείο αυτό, εξαιρούνται, μεταξύ άλλων, από το πεδίο εφαρμογής του διατάγματος:

«τα υπολείμματα και τα περισσεύματα που προέρχονται από μαγειρεμένα παρασκευάσματα κάθε είδους στερεών, μαγειρεμένων ή νωπών, τροφίμων, τα οποία δεν έχουν εισέλθει στο κύκλωμα διανομής και προορίζονται για τις εγκαταστάσεις υποδοχής και φιλοξενίας ζώων συντροφιάς, όπως προβλέπει ο νόμος Νο 281 της 14ης Αυγούστου 1991, όπως τροποποιήθηκε κατόπιν, τηρουμένης της ισχύουσας νομοθεσίας.»

10. Η εγκύκλιος αριθ. 3402/V/IMIN του Υπουργού Περιβάλλοντος, της 28ης Ιουνίου

4 — Απόφαση 2000/532/ΕΚ της Επιτροπής, της 3ης Μαΐου 2000, για αντικατάσταση της αποφάσεως 94/3/ΕΚ για τη θέσπιση καταλόγου αποβλήτων σύμφωνα με το άρθρο 1 στοιχείο α΄, της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί των στερεών αποβλήτων και της αποφάσεως 94/904/ΕΚ του Συμβουλίου για την κατάρτιση καταλόγου επικίνδυνων αποβλήτων κατ' εφαρμογή του άρθρου 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου για τα επικίνδυνα απόβλητα (ΕΕ L 226, σ. 3) (στο εξής: Ευρωπαϊκός Κατάλογος Αποβλήτων ή ΕΚΑ).

5 — *GURI* αριθ. 38 της 15ης Φεβρουαρίου 1997, τακτικό συμπλήρωμα αριθ. 33.

1999 (στο εξής: εγκύκλιος του Ιουνίου 1999), διευκρινίζει τον όρο «απόβλητο» που περιέχεται στο άρθρο 6 του ΝΔ 22/97 και αναφέρει στο στοιχείο b της τελευταίας παραγράφου της τα εξής:

«υλικά, ουσίες και αντικείμενα που προέρχονται από τους κύκλους της παραγωγής ή προ-κατανάλωσης και τα οποία ο κάτοχος δεν απορρίπτει, δεν υποχρεούται να απορρίψει και δεν προτίθεται να απορρίψει και τα οποία, συνεπώς, ο κάτοχος δεν τα παραδίδει σε συστήματα συλλογής ή μεταφοράς ή διαχείρισης αποβλήτων για αξιοποίηση ή διάθεση, υπόκεινται στους κανόνες περί πρώτων υλών και όχι στο καθεστώς περί αποβλήτων, εφόσον έχουν τα χαρακτηριστικά δευτερευουσών πρώτων υλών, σύμφωνα με την υπουργική απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1998, και εφόσον προορίζονται άμεσα, κατά αντικειμενικό και γνήσιο τρόπο, για χρήση σε ένα κύκλο παραγωγής.»

11. Επιπροσθέτως, η εν λόγω εγκύκλιος διευκρινίζει στο στοιχείο c της τελευταίας παραγράφου της τα εξής:

«τα καταναλωτικά αγαθά τα οποία ο κάτοχος δεν απορρίπτει, δεν υποχρεούται να απορρίψει και δεν προτίθεται να απορρίψει δεν υπόκεινται στο καθεστώς περί αποβλήτων εφόσον μπορούν να χρησιμοποιηθούν και πράγματι χρησιμοποιούνται για τον αρχικό σκοπό τους.»

12. Το άρθρο 14 του νομοθετικού διατάγματος 138 της 8ης Ιουλίου 2002, που κατέστη ο νόμος 178 της 8ης Αυγούστου 2002 (στο εξής: νόμος 178), προέβλεψε περαιτέρω κανόνες όσον αφορά τον ορισμό του όρου απόβλητο που περιέχεται στο ΝΔ 22/97. Επιπροσθέτως, σχετικές κατευθυντήριες γραμμές περιέχονται στην εγκύκλιο του Υπουργείου Υγείας της 22ας Ιουλίου 2002 (στο εξής: εγκύκλιος του 2002).

13. Η εγκύκλιος του 2002 προβλέπει, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Τα υλικά και τα υποπροϊόντα που προέρχονται από επεξεργασίες στη βιομηχανία γεωργικών προϊόντων διατροφής αποτελούν «πρώτες ύλες ζωοτροφών» αν, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις υγείας και υγιεινής, ο παραγωγός επιθυμεί να τα χρησιμοποιήσει στον ζωοτεχνικό διατροφικό κύκλο.

Στις περιπτώσεις αυτές, τα εν λόγω υλικά δεν υπόκεινται στη νομοθεσία περί αποβλήτων, αλλά στις διατάξεις περί παραγωγής και εμπορίας των ζωοτροφών και, στην περίπτωση προϊόντων ζωικής προελεύσεως ή περιεχόντων συστατικά ζωικής προελεύσεως, στη σχετική ισχύουσα υγειονομική νομοθεσία.

[...]

Αν δεν υπάρχουν οι προαναφερθείσες [στην προηγούμενη παράγραφο] έγγραφες αποδείξεις για το ότι πράγματι τελικά αυτά προορίζονται να χρησιμοποιηθούν για την παρασκευή ζωοτροφών, τα ως άνω υλικά και υποπροϊόντα που προέρχονται από τον παραγωγικό και εμπορικό κύκλο της βιομηχανίας γεωργικών προϊόντων διατροφής υπόκεινται στο νομικό καθεστώς των αποβλήτων.»

III — Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

14. Με επιστολές της 11ης και 19ης Ιουνίου 2001, της 28ης Αυγούστου 2001, της 6ης Νοεμβρίου 2001 και της 10ης Απριλίου 2002, οι Ιταλικές Αρχές απάντησαν στο έγγραφο οχλήσεως που η Επιτροπή απέστειλε στην Ιταλική Δημοκρατία στις 22 Οκτωβρίου 1999 και στην αιτιολογημένη γνώμη της 11ης Απριλίου 2001. Με τα έγγραφα αυτά, η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι η Ιταλική Δημοκρατία, εκδίδοντας δεσμευτικές επιχειρησιακές οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή της ιταλικής νομοθεσίας περί των αποβλήτων, από τις οποίες εξαιρούνταν ορισμένα υπολείμματα και περισσεύματα —προερχόμενα από τη βιομηχανία γεωργικών προϊόντων διατροφής, τις καντίνες και τα εστιατόρια και προοριζόμενα για τη διατροφή των ζώων— από την εθνική νομοθεσία περί αποβλήτων, παρέβη την οδηγία 75/442.

15. Με βάση τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι Ιταλικές Αρχές, η Επιτροπή θεώρησε ότι η προσαρμογή της ιταλικής νομοθεσίας στις απαιτήσεις της αιτιολογημένης γνώμης συνεπαγόταν τυπικές διευθετήσεις και όχι ουσιαστικές αλλαγές.

16. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή απέστειλε συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως στις 19 Δεκεμβρίου 2002, επί του οποίου οι Ιταλικές Αρχές έλαβαν θέση με επιστολή της 13ης Φεβρουαρίου 2003. Η Επιτροπή εξέδωσε κατόπιν αυτού, στις 11 Ιουλίου 2003, μια νέα αιτιολογημένη γνώμη με την οποία παρασχέθηκε στην Ιταλία προθεσμία δύο μηνών για να συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή.

17. Δεδομένου ότι, με επιστολή της 4ης Νοεμβρίου 2003, οι Ιταλικές Αρχές εξακολουθούσαν να αμφισβητούν το κύρος των επιχειρημάτων της Επιτροπής, η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 2 Μαΐου 2005.

IV — Ανάλυση της προβαλλομένης παραβάσεως

A — *Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων*

18. Με τις αιτιάσεις της, που αποτελούνται από δύο σκέλη, η Επιτροπή ισχυρίζεται κατ' ουσίαν ότι η επίμαχη ιταλική νομοθεσία περί

αποβλήτων αποκλείει ορισμένα διατροφικά απορρίμματα *a priori* από το πεδίο εφαρμογής της βάσει ορισμένων υποθέσεων. Έτσι, σύμφωνα με την ιταλική νομοθεσία, ορισμένα υλικά που προέρχονται από την παραγωγική διαδικασία δεν θεωρούνται απόβλητα, μολονότι θα έπρεπε να χαρακτηρίζονται έτσι αν εφαρμοζόταν ορθά η έννοια του αποβλήτου —η οποία πρέπει να νοείται κατά τρόπο ευρύ— όπως την ερμηνεύει το Δικαστήριο.

19. Κατ' αρχάς, η αιτίαση στρέφεται κατά του γεγονότος ότι ορισμένες υπουργικές οδηγίες αποκλείουν πράγματι από το καθεστώς περί αποβλήτων τα διατροφικά απορρίμματα που προέρχονται από τη βιομηχανία γεωργικών προϊόντων διατροφής και προορίζονται για την παραγωγή ζωοτροφών. Σύμφωνα με τις οδηγίες αυτές, αρκεί τα υπολείμματα αυτά να προορίζονται για την παραγωγή ζωοτροφών σύμφωνα με την έκδηλη βούληση του κατόχου και να έχουν ορισμένα τεχνικά χαρακτηριστικά προκειμένου να αποκλειστούν μόνιμα από το καθεστώς περί αποβλήτων.

20. Ωστόσο, κατά την Επιτροπή, το γεγονός ότι τα υπολείμματα της παραγωγής μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν χωρίς προηγούμενη επεξεργασία δεν μπορεί, αυτό καθεαυτό, να θεωρείται ότι αποκλείει κατά τρόπο καθοριστικό τη δυνατότητα του παραγωγού/κατόχου να τα απορρίπτει ή να έχει την πρόθεση ή την υποχρέωση να τα απορρίψει.

21. Η Επιτροπή τονίζει ειδικότερα ότι, κατά πάγια νομολογία, τα υλικά και οι πρώτες ύλες που προκύπτουν από τη διαδικασία παραγωγής ή εξόρυξης, της οποίας ο κύριος σκοπός δεν συνίσταται στην παραγωγή του αντικειμένου αυτού, μπορούν να θεωρούνται όχι απόβλητα αλλά υποπροϊόντα, τα οποία ο κάτοχός τους δεν επιθυμεί να απορρίψει κατά την έννοια της οδηγίας 75/442, μόνον αν είναι βέβαιη η επαναχρησιμοποίησή τους, χωρίς προηγούμενη επεξεργασία και εντάσσεται απολύτως στην παραγωγική διαδικασία [6].

22. Κατά συνέπεια, είναι αναγκαίο να εκτιμάται η πιθανότητα επαναχρησιμοποιήσεως ενός υλικού και, πρωτίστως, να καθορίζεται αν πρέπει ή όχι να επαναχρησιμοποείται στην ίδια διαδικασία παραγωγής. Το γεγονός ότι τα διατροφικά υπολείμματα μεταφέρονται από τον παραγωγό των προϊόντων διατροφής στον χρήστη αυτών των υπολειμμάτων προϋποθέτει συγκεκριμένα μια σειρά πράξεων που αποδεικνύει την ύπαρξη διαφορετικών διαδικασιών, ο έλεγχος των οποίων αποτελεί ειδικό σκοπό της οδηγίας.

23. Συναφώς, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο νόμος 178 αποκλείει επίσης τα υπολείμματα παραγωγής από το ιταλικό καθεστώς περί αποβλήτων, αν αυτά επαναχρησιμοποιούνται ή μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν στον ίδιο ή σε κάποιον άλλο παραγωγικό κύκλο.

24. Η Επιτροπή, απαντώντας στο επιχείρημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι τα επίμαχα διατροφικά απορρίμματα καλύπτονται από

6 — Βλ., ειδικότερα, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 18ης Απριλίου 2002, C-9/00, Palin Granit (Συλλογή 2002, σ. I-3533), και της 11ης Νοεμβρίου 2004, C-457/02, Niselli (Συλλογή 2004, σ. I-10853).

διάφορες ιταλικές κανονιστικές πράξεις που αφορούν προϊόντα διατροφής, επισημαίνει ότι καμία από τις κανονιστικές αυτές πράξεις δεν αποσκοπεί στην προστασία του περιβάλλοντος, καθόσον αφορούν αποκλειστικά την προστασία της δημόσιας υγείας. Ομοίως, οι κανονιστικές αυτές πράξεις δεν πληρούν τις προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες για να θεωρηθούν «άλλη νομοθεσία» κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 75/442.

25. Δεύτερον, η Επιτροπή επικρίνει το γεγονός ότι το άρθρο 23 του νόμου 179 είχε ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό από το πεδίο εφαρμογής της ιταλικής νομοθεσίας περί αποβλήτων, που περιέχεται στο ΝΔ 22/97, των υπολειμμάτων και των περισσευμάτων που προέρχονται από την παρασκευή με μαγείρεμα στερεών τροφών κάθε είδους, μαγειρεμένων ή νωπών, που δεν έχουν εισέλθει στο σύστημα διανομής και τα οποία δεν προορίζονται για εγκαταστάσεις υποδοχής και φιλοξενίας ζώων συντροφιάς. Η Επιτροπή φρονεί ότι, κατ' αυτόν τον τρόπο, το άρθρο 23 του νόμου 179 επεκτείνει τον ως άνω αποκλεισμό σε υλικά τα οποία δεν μπορούν αυτομάτως να εξαιρεθούν από τον ορισμό των αποβλήτων που περιέχεται στην οδηγία.

26. Η Επιτροπή απορρίπτει τον ισχυρισμό της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι, αν εφαρμοζόταν η ερμηνεία που προτείνει η Επιτροπή, τούτο θα οδηγούσε σε αύξηση της παραγωγής και της διάθεσης διατροφικών αποβλήτων, λόγω του ότι θα εμποδιζόταν η επαναχρησιμοποίηση των εν λόγω προϊόντων διατροφής. Κατά την Επιτροπή, το πρόβλημα που σχετίζεται με το γεγονός ότι τα τρόφιμα πρέπει να μεταφέρονται με εγκεκριμένο για τη μεταφορά απορριμμάτων όχημα δημιουργήθηκε από το ιταλικό δίκαιο.

27. Η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται οι σχετικές απαιτήσεις περί υγείας και υγιεινής, τα υλικά και τα υποπροϊόντα που προέρχονται από επεξεργασίες στο πλαίσιο της βιομηχανίας γεωργικών προϊόντων διατροφής αποτελούν «πρώτες ύλες για ζωοτροφές» στις περιπτώσεις που ο παραγωγός προτίθεται να τα χρησιμοποιήσει στον ζωοτεχνικό διατροφικό κύκλο. Η πρόθεση αυτή, σε συσχετισμό με τη βεβαιότητα ότι τα υποπροϊόντα αυτά πρόκειται να επαναχρησιμοποιηθούν χωρίς να είναι αναγκαία προηγούμενη επεξεργασία τους, —ή μόνο η επεξεργασία που προβλέπει η ισχύουσα εθνική ή κοινοτική κανονιστική ρύθμιση— συνιστά επαρκή απόδειξη για το ότι ο παραγωγός ή ο κάτοχος δεν προτίθεται να απορρίψει το επίμαχο υλικό.

28. Κατά την άποψη της Ιταλικής Κυβερνήσεως, στην υπό κρίση υπόθεση ουδόλως τίθεται θέμα «a priori» αποκλεισμού, δεδομένου ότι ο αποκλεισμός αυτός εξαρτάται πράγματι από προϋποθέσεις, όχι μόνον από την έκδηλη πρόθεση χρησιμοποίησης των επίμαχων πρώτων υλών στον ζωοτεχνικό διατροφικό κύκλο, αλλά και από τη βέβαιη επαναχρησιμοποίηση των υποπροϊόντων.

29. Η Ιταλική Κυβέρνηση τονίζει ότι τα επίμαχα υλικά δεν υπόκεινται στη ρύθμιση περί των αποβλήτων, αλλά στις διατάξεις

που αφορούν την παραγωγή και την εμπορία των ζωοτροφών. Παραθέτει συναφώς διάφορους κοινοτικούς και εθνικούς κανονισμούς [7]. Οι κανονισμοί αυτοί που αφορούν τα τρόφιμα αποσκοπούν, όπως και η οδηγία, στον έλεγχο των πράξεων αποθήκευσης, μεταποίησης και μεταφοράς και, διασφαλίζοντας την προσήκουσα προστασία της υγείας, μπορούν επίσης να προστατεύσουν το περιβάλλον. Ειδικότερα, η εθνική κανονιστική ρύθμιση περί τροφίμων και ζωοτροφών καθιστά δυνατή την παρακολούθηση των προϊόντων και των πρώτων υλών για ζωοτροφές από τη μονάδα παραγωγής και σε όλες τις φάσεις της μεταφοράς.

30. Επιπλέον, η Ιταλική Κυβέρνηση τονίζει ότι, αντίθετα προς την ερμηνεία που δίδει η Επιτροπή στην έννοια των αποβλήτων, η ορθή άποψη είναι ότι η επίμαχη αλυσίδα παραγωγής συνιστά μια ενιαία παραγωγική διαδικασία. Αναφέρεται συναφώς σε πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου, δυνάμει της οποίας μια ουσία μπορεί να μην θεωρείται απόβλητο κατά την έννοια της οδηγίας 75/442, αν η ουσία αυτή πρόκειται με βεβαιότητα να χρησιμοποιηθεί για τις ανάγκες επιχειρηματιών άλλων πλην αυτού ο οποίος την παρήγαγε [8].

31. Η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, παραδόξως, το αποτέλεσμα της εφαρμογής της προσέγγισης της Επιτροπής θα ήταν να εμποδιστεί η χρησιμοποίηση διατροφικών υποπροϊόντων στην παραγωγή ζωοτροφών, δεδομένου ότι, βάσει της ιταλικής νομοθεσίας, δεν θα μπορούσαν να παραδοθούν σε εγκαταστάσεις που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή ζωοτροφών, επειδή ακριβώς θα μεταφέρονταν σε όχημα εγκεκριμένο για μεταφορά αποβλήτων. Έτσι, η ερμηνεία της Επιτροπής θα αύξανε την παραγωγή και τη διάθεση διατροφικών αποβλήτων εμποδίζοντας την επαναχρησιμοποίησή τους ως τροφίμων.

32. Όσον αφορά το δεύτερο μέρος της αιτίασης της Επιτροπής, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο κάτοχος ή ο παραγωγός πρέπει να αποδεικνύουν στις αρχές —βάσει αποδείξεων για τον πραγματικό προορισμό τους, όπως είναι η σύμβαση μεταξύ του

7 — Ειδικότερα, τον κανονισμό 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφαλείας των τροφίμων (ΕΕ L 31, σ. 1)· τον κανονισμό (ΕΚ) 1774/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Οκτωβρίου 2002, για τον καθορισμό υγειονομικών κανόνων σχετικά με τα ζωικά υποπροϊόντα που δεν προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο (ΕΕ L 273, σ. 1), και τις διατάξεις περί HACCP («hazard analysis και critical control points», ανάλυση κινδύνων και κρίσιμων σημείων ελέγχου) όπως ορίζονται στους κανονισμούς: (ΕΚ) 852/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την υγιεινή των τροφίμων (ΕΕ L 139, σ. 1)· (ΕΚ) 853/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον καθορισμό ειδικών κανόνων υγιεινής για τα τρόφιμα ζωικής προέλευσης (ΕΕ L 139, σ. 55)· και (ΕΚ) 854/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον καθορισμό ειδικών διατάξεων για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων στα προϊόντα ζωικής προέλευσης που προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο (ΕΕ 2004 L 139, σ. 206)· τον κανονισμό (ΕΚ) 183/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Ιανουαρίου 2005, περί καθορισμού των απαιτήσεων για την υγιεινή των ζωοτροφών (ΕΕ L 35, σ. 1)· και τον κανονισμό (ΕΚ) 882/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τη διενέργεια επισήμων ελέγχων της συμμόρφωσης προς τη νομοθεσία περί ζωοτροφών και τροφίμων και προς τους κανόνες για την υγεία και την καλή διαβίωση των ζώων (ΕΕ L 165, σ. 1).

8 — Βλ. αποφάσεις του Δικαστηρίου της 8ης Σεπτεμβρίου 2005, C-416/02, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2005, σ. I-7487), και C-121/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2005, σ. I-7569).

κατόχου και του χρήστη των υλικών ή, ενδεχομένως, φορολογικά έγγραφα— ότι η πρόθεσή τους δεν είναι να απορρίψουν τα υπολείμματα των μερίδων ή των διατροφικών περισσευμάτων, αλλά να τα επαναχρησιμοποιήσει κατά τον τρόπο που επιτρέπει η εθνική νομοθεσία. Επιπροσθέτως, ο πραγματικός προορισμός των διατροφικών υποπροϊόντων εξασφαλίζεται από τους κανόνες περί ασφάλειας των τροφίμων και των ζωοτροφών.

33. Επιπλέον, η Ιταλική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι η υπό κρίση υπόθεση αφορά πράγματι διατροφικά περισσεύματα και όχι «υπολείμματα» παραγωγής.

για την παραγωγή ζωοτροφών ή άμεσα για τη διατροφή ζώων σε εγκαταστάσεις υποδοχής και φιλοξενίας ζώων συντροφιάς.

35. Η διαφωνία μεταξύ της Επιτροπής και της Ιταλικής Κυβερνήσεως αφορά τόσο την ορθή ερμηνεία του ορισμού της εννοίας «απόβλητο» στην οδηγία, αυτήν καθ' εαυτήν, όσο και το ζήτημα αν, όσον αφορά τις επίμαχες στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως ουσίες, η ιταλική νομοθεσία συνάδει με τον ορισμό αυτόν. Συνεπώς, θα εξετάσω κατ' αρχάς πιο γενικά το ζήτημα της ερμηνείας του όρου «απόβλητο» προκειμένου να εξετάσω, εν συνεχεία, αν είναι βάσιμη η προβαλλόμενη στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας αιτίαση της Επιτροπής σχετικά με την παράβαση της οδηγίας.

B — *Εκτίμηση*

1. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις σχετικά με τον ορισμό της εννοίας των αποβλήτων στην οδηγία 75/442 όπως έχει διευκρινιστεί με τη νομολογία του Δικαστηρίου

34. Η Επιτροπή προσάπτει κατ' ουσίαν στη ιταλική νομοθεσία περί των αποβλήτων — όπως πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με ορισμένες υπουργικές οδηγίες— ότι εισάγει μια υπερβολικά γενική εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής της όσον αφορά ορισμένες ουσίες, ήτοι τα διατροφικά απορρίμματα που προέρχονται από βιομηχανία γεωργικών προϊόντων διατροφής και τα υπολείμματα/-περισσεύματα από μαγείρεμα τροφών, που δεν έχουν εισέλθει στην αλυσίδα διανομής και προορίζονται να χρησιμοποιηθούν είτε

36. Το πρόβλημα που προκύπτει με κάθε απόπειρα ορισμού του όρου «απόβλητο» προέρχεται από το γεγονός ότι αποτελεί μια πολύ σχετική έννοια. Εν γένει, μπορούν να θεωρηθούν «απόβλητα» ουσίες ή υλικά τα οποία δεν τα θέλουμε πλέον επειδή έχουν χάσει τη χρησιμότητά τους ή, ακόμη γενικότερα, την αξία τους ή επειδή ουδέποτε είχαν οποιαδήποτε αξία για μας για τον ένα ή τον άλλο λόγο. Εν πάση περιπτώσει, δεδομένου ότι η αξία των υλικών ή των αντικειμένων

δεν είναι «εγγενής» σε αυτά, αλλά έγκειται, αν μπορούσαμε να πούμε, στο βλέμμα του παρατηρητή, δεν υπάρχει ουσιαστικά καμία ουσία η οποία γενικώς και υπό όλες τις περιστάσεις μπορεί να θεωρηθεί απόβλητο.

37. Η υποκειμενικότητα της έννοιας του αποβλήτου προκύπτει επίσης από τον τρόπο κατά τον οποίο η οδηγία 75/442 ορίζει ως 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*» (υπογράμμιση δική μου).

38. Επομένως, αυτό που καθιστά ουσίες ή αντικείμενα απόβλητα είναι το γεγονός ότι ο κάτοχος τα απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να τα απορρίψει, οπότε από αυτό προκύπτει ότι κανένα υλικό δεν είναι εγγενώς απόβλητο. Συνεπώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το παράρτημα Ι της οδηγίας και ο Ευρωπαϊκός Κατάλογος Αποβλήτων διευκρινίζουν και περιέχουν παραδείγματα του ορισμού αυτού παρέχοντας καταλόγους ουσιών και αντικειμένων τα οποία μπορεί να χαρακτηριστούν ως απόβλητα, αλλά από τους καταλόγους αυτούς δεν προκύπτει ότι μια συγκεκριμένη ουσία μπορεί να χαρακτηριστεί αποκλειστικά ως απόβλητο κατά την έννοια της οδηγίας [9].

9 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Palin Granit, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 22.

39. Στην ίδια κατεύθυνση, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η χρησιμοποίηση μιας πράξης μεταξύ αυτών που περιλαμβάνονται στο παράρτημα ΙΙ Α ή στο παράρτημα ΙΙ Β της οδηγίας δεν επιτρέπει, αυτή καθεαυτή, τον χαρακτηρισμό μιας ουσίας ή ενός αντικειμένου ως αποβλήτου και, αντιστρόφως, ότι η έννοια του αποβλήτου δεν αποκλείει ουσίες και αντικείμενα τα οποία έχουν εμπορική αξία ή είναι δεκτικά οικονομικής επαναχρησιμοποίησης [10].

40. Συνεπώς, το εύρος του όρου «απόβλητο» εξαρτάται τελικώς από τον όρο «απορρίπτω» [11], που πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως του σκοπού της οδηγίας, ο οποίος συνίσταται στην προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος από τα επιζήμια αποτελέσματα της συλλογής, μεταφοράς, επεξεργασίας, αποθήκευσης και απόθεσης των αποβλήτων, υπό το φως του άρθρου 174, παράγραφος 2, ΕΚ, που ορίζει ότι η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης. Επιπλέον, από τους σκοπούς αυτούς προκύπτει ότι η έννοια του αποβλήτου δεν μπορεί να ερμηνεύεται στενά [12].

41. Βεβαίως, για να αποδειχθεί η εκ μέρους του κατόχου απόρριψη ή η αντίστοιχη

10 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Palin Granit, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψεις 27 και 29.

11 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις Palin Granit, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 22, και C-121/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 57.

12 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Palin Granit, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψεις 22 και 23, και Niselli, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 33.

πρόθεσή του δεν μπορεί, για νομικούς σκοπούς να χρησιμοποιηθεί η «πραγματική βούληση» του κατόχου ή οι δηλώσεις του όσον αφορά τις προθέσεις του [13]. Αντιθέτως, το ζήτημα αν μια συγκεκριμένη ουσία αποτελεί απόβλητο πρέπει να εξετάζεται με βάση το σύνολο των περιστάσεων, λαμβανομένων υπόψη τόσο του προαναφερθέντος σκοπού της οδηγίας 75/442 όσο και της ανάγκης να εξασφαλιστεί το ότι δεν θίγεται η αποτελεσματικότητά της [14].

42. Προς τούτο, το Δικαστήριο έχει διατυπώσει ορισμένα κριτήρια και ενδείξεις από τα οποία καθίσταται δυνατή η συναγωγή της πρόθεσης του κατόχου [15]. Κατά την ως άνω διατύπωση, το Δικαστήριο τόνισε περαιτέρω και τον γνήσια «σχολαστικό» χαρακτήρα της έννοιας του αποβλήτου, καθόσον, ναι μεν οι περιστάσεις που ανέφερε το Δικαστήριο μπορούν να αποτελούν ένδειξη για το ότι ο κάτοχος έχει απορρίψει μια ουσία ή ένα αντικείμενο, ή προτίθεται ή υποχρεούται να τα απορρίψει, κατά την έννοια της οδηγίας, ωστόσο οι περιστάσεις αυτές δεν αποτελούν κατ' ανάγκη, αυτές καθ' εαυτές, καθοριστική απόδειξη [16].

43. Κατά συνέπεια, ο χαρακτηρισμός μιας ουσίας ή ενός αντικειμένου ως αποβλήτου αποτελεί ζήτημα που αποδεικνύεται βάσει των περιστάσεων. Για τον λόγο αυτό, το Δικαστήριο προσπάθησε με τη νομολογία του να ορίσει τις περιστάσεις από τις οποίες είναι θεμιτό να τεκμαίρεται η ύπαρξη προθέσεως απορρίψεως εκ μέρους του κατόχου.

44. Ο καθορισμός αυτής της προθέσεως απορρίψεως είναι ιδιαιτέρως δυσχερής σε περιπτώσεις κατά τις οποίες τα προϊόντα, τα υλικά ή οι πρώτες ύλες που προκύπτουν από διαδικασία παραγωγής ή εξορύξεως χρησιμοποιούνται κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο στο πλαίσιο μιας περαιτέρω διαδικασίας. Κατ' αρχήν, τα υλικά αυτά θα μπορούσαν να θεωρηθούν είτε ως υπολείμματα παραγωγής τα οποία αξιοποιούνται εν συνεχεία ως απόβλητα με επαναχρησιμοποίηση, κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος1, στοιχείο β', και του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας, είτε ως γνήσια προϊόντα τα οποία δεν αποτελούν απόβλητα και τα οποία υπόκεινται σε κανονική βιομηχανική επεξεργασία [17].

45. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το γεγονός ότι μια χρησιμοποιηθείσα ουσία αποτελεί υπόλειμμα παραγωγής —ήτοι ένα προϊόν το οποίο δεν θέλησε ως τέτοιο ο παραγωγός— αποτελεί κατ' αρχήν ένδειξη

13 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Alber στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-418/97 και C-419/97, ARCO Chemie Nederland κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-4475, σημείο 59).

14 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Palin Granit, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 24.

15 — Βλ., μεταξύ άλλων, υπό την έννοια αυτή, απόφαση Palin Granit, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 25.

16 — Βλ., μεταξύ άλλων, υπό την έννοια αυτή, διάταξη του Δικαστηρίου της 15ης Ιανουαρίου 2004, C-235/02, Saetti και Frediani (Συλλογή 2004, σ. I-1005, σκέψη 40).

17 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1997, C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (Συλλογή 1997, σ. I-7411, σκέψη 33).

για το ότι ο κάτοχος της ουσίας αυτής την έχει απορρίψει ή προτίθεται να την απορρίψει [18]. Η ίδια εκτίμηση ισχύει και στην περίπτωση των καταναλωτικών υπολειμμάτων [19]

46. Ωστόσο, κατά πάγια νομολογία, μια άλλη αποδεκτή συλλογιστική είναι ότι τα προϊόντα, τα υλικά ή οι πρώτες ύλες που προέρχονται από διαδικασία παραγωγής ή εξορύξεως η οποία δεν προορίζεται κατ' αρχάς για την παραγωγή των αντικειμένων αυτών μπορούν να θεωρούνται όχι υπολείμματα, αλλά υποπροϊόντα τα οποία η επιχείρηση δεν επιθυμεί να «απορρίψει», κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο α', πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 75/442, αλλά προτίθεται να εκμεταλλευθεί ή να διαθέσει στο εμπόριο υπό ευνοϊκές γι' αυτήν προϋποθέσεις, σε μια μετέπειτα διαδικασία, χωρίς άλλη προ της επαναχρησιμοποίησης επεξεργασία [20].

47. Το Δικαστήριο, έχοντας επίγνωση της υποχρεώσεως να δοθεί ευρεία ερμηνεία στην έννοια των αποβλήτων προκειμένου να περιοριστούν τα ανεπιθύμητα ή επιζήμια αποτελέσματά τους, περιόρισε την χρήση της επιχειρηματολογίας αυτής όσον αφορά τα υποπροϊόντα στις καταστάσεις στις οποίες η επαναχρησιμοποίηση των προϊόντων, των υλικών ή των πρώτων υλών δεν αποτελεί απλώς δυνατότητα αλλά βεβαιότητα, χωρίς προηγούμενη επεξεργασία και ως αναπόσπαστο τμήμα της παραγωγικής διαδικασίας. Το Δικαστήριο θεώρησε έτσι ότι ο βαθμός πιθανότητας επαναχρησιμοποίησης της οικείας ουσίας αποτελεί κατάλληλο κριτήριο για τον καθορισμό του αν η ουσία αυτή αποτελεί ή όχι απόβλητο [21].

48. Προκειμένου να καταστούν εναργέστερες οι συνέπειες της προσέγγισης αυτής, είναι σκόπιμο να υπομνησθούν οι πιο σημαντικές υποθέσεις που αφορούν το θέμα αυτό.

49. Με την απόφαση AvestaPolarit Chrome, το Δικαστήριο έκανε διάκριση μεταξύ των υπολειμμάτων μεταλλευτικής εκμεταλλεύσεως που χρησιμοποιούνται χωρίς προηγούμενη μεταποίηση στην παραγωγική διαδικασία για την απαιτούμενη πλήρωση των στοών του ορυχείου, αφενός, και των λοιπών υπολειμμάτων, αφετέρου. Χαρακτηρίζοντας τα πρώτα υπολείμματα ως υποπροϊόντα τα οποία ο κάτοχός τους δεν απορρίπτει ή δεν έχει την πρόθεση να τα απορρίψει, το Δικαστήριο τόνισε τη σημασία του γεγονότος ότι η πλήρωση των στοών του ορυχείου αποτελούσε αναγκαίο στάδιο στην κύρια διαδικασία μεταλλευτικής εκμεταλλεύσεως και ότι ο κάτοχος των υπολειμμάτων αυτών τα χρειαζόταν, κατά συνέπεια, για την άσκηση της κύριας δραστηριότητάς του [22].

50. Με την απόφαση Saetti και Frediani, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο οπτάνθρακας πετρελαίου που παράγεται ηθελημένα ή προ-

18 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις ARCO Chemie, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψεις 83 και 84, και Palin Granit, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 32.

19 — Βλ. αποφάσεις Niselli, προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 6, σκέψη 43.

20 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση C-121/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 58.

21 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Saetti και Frediani, προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 16, σκέψη 36, και Niselli, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψεις 45 και 46.

22 — Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, C-114/01 (Συλλογή 2003, σ. I-8725, σκέψεις 35 έως 37).

κύπτει από τη συνδυασμένη παραγωγή άλλων πετρελαϊκών καυσίμων, σε διυλιστήριο πετρελαίου, και ο οποίος χρησιμοποιείται μετά βεβαιότητας ως καύσιμο για τις ενεργειακές ανάγκες του διυλιστηρίου και άλλων βιομηχανιών δεν συνιστά απόβλητο κατά την έννοια της οδηγίας 75/442 [23]. Το Δικαστήριο τόνισε ότι η παραγωγή οπτάνθρακα αποτελεί αποτέλεσμα τεχνικής επιλογής, που αποσκοπεί συγκεκριμένα στη χρησιμοποίησή του ως καυσίμου [24].

51. Τέλος, το Δικαστήριο δέχθηκε με τις αποφάσεις C-416/02 και C-121/03 ότι τα περιττώματα κτηνοτροφικής προελεύσεως μπορούν να μην χαρακτηριστούν ως απόβλητα, εφόσον χρησιμοποιούνται ως γεωργικό λίπασμα στο πλαίσιο νόμιμων πρακτικών διασποράς σε σαφώς προσδιοριζόμενες εκτάσεις και εφόσον αποθηκεύονται μόνο κατά το μέτρο που είναι αναγκαίο για τη διασπορά αυτή [25]. Στις υποθέσεις αυτές, το Δικαστήριο συνήγαγε έτσι από το γεγονός ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία της δικογραφίας, η κοπριά χρησιμοποιείται ως γεωργικό λίπασμα, ότι το πρόσωπο που εκμεταλλεύεται την κτηνοτροφική εγκατάσταση δεν αποσκοπεί στην απόρριψή της [26].

52. Το στοιχείο που είναι κατ' ουσίαν κοινό στις υποθέσεις αυτές είναι ότι υπάρχουν κάποιες ενδείξεις στις σχετικές περιστάσεις από τις οποίες μπορεί να συναχθεί ότι το επίμαχο υλικό συνιστά για τον κάτοχο πιο πολύ όφελος ή οικονομική αξία απ' ό,τι βάρος το οποίο θα ήθελε να απορρίψει, όσον αφορά την ανάγκη ή τουλάχιστον τη χρησιμότητα του προϊόντος για την κύρια δραστηριότητα, έστω και ως υλικό πλήρωσης για παράδειγμα, ως λίπασμα ή ως καύσιμο για τις ενεργειακές ανάγκες διυλιστηρίου [27].

53. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να τονιστεί ότι η νομολογία απαιτεί τα υποπροϊόντα να επαναχρησιμοποιούνται ως τμήμα της συνεχιζόμενης διαδικασίας παραγωγής ή χρησιμοποίησης [28].

54. Ωστόσο, στις υποθέσεις Saetti και Frediani και C-416/02 και C-121/03, το Δικαστήριο, αφενός επιβεβαίωσε την απαίτηση αυτή, αφετέρου έκρινε ότι μια ουσία μπορεί επίσης να θεωρηθεί απόβλητο αν χρησιμοποιείται με βεβαιότητα για τις ανάγκες επιχειρηματιών διαφορετικών από αυτόν που την παρήγαγε [29]. Επομένως, φαίνεται ότι για να αποδειχθεί η απαιτούμενη βε-

23 — Διάταξη Saetti και Frediani, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 16, σκέψη 47.

24 — Βλ. διάταξη Saetti και Frediani, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 16, σκέψη 45.

25 — Αποφάσεις C-416/02 και C-121/03, προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 8, σκέψη 89 και 60 αντιστοίχως.

26 — Αποφάσεις C-416/02 και C-121/03, προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 8, σκέψη 94 και 65 αντιστοίχως.

27 — Αντιθέτως, το Δικαστήριο, με την απόφαση Palin Granit, με την οποία χαρακτήρισε τα θραύσματα πετρωμάτων που προέρχονται από την εκμετάλλευση λατομείου ως υπολείμματα εξορύξεως και συνεπώς ως απόβλητα, επισήμανε ότι οι εργασίες μακρόχρονης αποθηκεύσεως συνιστούν βάρος για τον κάτοχο και ενδέχεται να έχουν δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον τις οποίες η οδηγία επιδιώκει να περιορίσει. Βλ. απόφαση Palin Granit, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψεις 38 και 39.

28 — Βλ., συναφώς, μεταξύ άλλων, αποφάσεις Niselli, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψεις 47 και 52, και C-416/02, Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 87.

29 — Διάταξη Saetti και Frediani, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 16· απόφασεις C-416/02, Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 90. και C-121/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 61. Στην υπόθεση Saetti και Frediani, ο οπτάνθρακας εχρησιμοποιείτο ως καύσιμο στη διαδικασία παραγωγής για την παραγωγή ενέργειας, όλα δε τα πλεονάσματα της παραγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας επωλούντο σε άλλες βιομηχανίες ή σε εταιρία ηλεκτρισμού. Στις δύο τελευταίες από τις παρατεθείσες υποθέσεις, τα περιττώματα από την κτηνοτροφία τα διέσπερνε ο κάτοχος εκμεταλλεύσεως σε εκτάσεις που δεν ανήκαν στην ίδια γεωργική εκμετάλλευση που τα παρήγε.

βαιότητα της επαναχρησιμοποιήσεως, είναι ουσιώδες να επαναχρησιμοποιείται η ουσία από τον κάτοχό της, εντασσόμενη στη συνέχεια της διαδικασίας παραγωγής και χωρίς προηγούμενη επεξεργασία, αλλά δεν είναι αναγκαίο να επαναχρησιμοποιείται — όπως στην υπόθεση AvestaPolarit [30] επί παραδείγματι— για τις ανάγκες του ίδιου του παραγωγού.

55. Είναι αληθές ότι μπορεί σε συγκεκριμένες περιπτώσεις να είναι δυσχερής ο ορισμός των ορίων της «συνέχειας της διαδικασίας» παραγωγής ή χρησιμοποιήσεως. Ωστόσο, σε τελική ανάλυση, το επαναλαμβάνω, πίσω από τις έννοιες αυτές τίθεται το ερώτημα αν υφίσταται κάποια ένδειξη για το ότι ο κάτοχος προτίθεται να εκμεταλλευθεί ή να εμπορευθεί την επίμαχη ουσία υπό ευνοϊκές γι αυτόν συνθήκες σε μια διαδικασία μεταγενέστερη της παραγωγής της ουσίας αυτής, οπότε η ουσία αυτή αντιπροσωπεύει για τον κάτοχο μια οικονομική αξία και όχι βάρος το οποίο θα επεδίωκε να απορρίψει.

2. Η ύπαρξη της προβαλλομένης παραβάσεως

56. Όσον αφορά τα επίμαχα στην υπό κρίση υπόθεση υλικά, θεωρώ, κατ' αρχάς, ότι αν εξεταστούν προσεκτικά προκύπτει ότι δεν μπορούν να θεωρηθούν όλα τα επίδικα τρόφιμα ότι αποτελούν «υπολείμματα παραγωγής». Τα διατροφικά υπολείμματα που προέρχονται από τη βιομηχανία γεωργικών προϊόντων διατροφής, από καντίνες ή από εστιατόρια συνιστούν σαφώς, εν μέρει τουλάχιστον, υπολείμματα καταναλώσεως, ήτοι υπολείμματα τα οποία, αυτά καθ' εαυτά, δεν προκύπτουν από διαδικασία παρασκευής ή παραγωγής, αλλά από το γεγονός ότι το πρωτογενές προϊόν δεν καταναλώθηκε εξ ολοκλήρου. Η συλλογιστική αυτή ισχύει ειδικότερα στον βαθμό που το άρθρο 23 του νόμου 179/2002 μνημονεύει τα «περισσεύματα» που προέρχονται από μαγειρεμένα παρασκευάσματα.

57. Συναφώς, το Δικαστήριο ανέφερε με την απόφαση Niselli ότι η ανάλυση που αφορά τα υποπροϊόντα τα οποία ο κάτοχος δεν επιθυμεί να απορρίψει δεν ισχύει «αναφορικά με κατάλοιπα καταναλώσεως τα οποία δεν μπορεί να θεωρηθούν "υποπροϊόντα" μιας διαδικασίας παραγωγής ή εξορύξεως, δυνάμενα να επαναχρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο της συνέχειας της διαδικασίας παραγωγής» [31]

58. Για τον λόγο αυτό, μου φαίνεται ότι είναι δυσχερές, εκ προοιμίου, να θεωρηθούν τα υλικά αυτά «υποπροϊόντα» μιας διαδικασίας παρασκευής ή εξορύξεως.

59. Εν πάση περιπτώσει, ανεξάρτητα από το αν τα επίμαχα διατροφικά υπολείμματα αποτελούν υπολείμματα καταναλώσεως ή, ενδεχομένως, «κλασσικά» διατροφικά απορ-

30 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 22.

31 — Βλ. απόφαση Niselli, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 48.

ρίμματα, τα υπολείμματα αυτά, όπως προκύπτει από τα στοιχεία της δικογραφίας, προέρχονται από την παρασκευή τροφίμων —ή από παρασκευασμένα τρόφιμα— για κατανάλωση από ανθρώπους. Τα υπολείμματα αυτά χρησιμοποιούνται εν συνεχεία είτε για την παραγωγή ζωοτροφών είτε ευθέως για τη διατροφή των ζώων που φιλοξενούνται σε εγκαταστάσεις υποδοχής ζώων συντροφιάς.

60. Συμφωνώ με την Επιτροπή ως προς το ότι η κατάσταση αυτή πρέπει να διακριθεί από τις καταστάσεις που περιγράφηκαν ανωτέρω [32], στις οποίες το Δικαστήριο δέχθηκε την ανάλυση ότι ένα υλικό προερχόμενο από διαδικασία παραγωγής ή εξορύξεως αποτελεί υποπροϊόν το οποίο ο κάτοχος δεν προτίθεται να απορρίψει.

61. Προφανώς, δεν μπορεί εν γένει να υποστηρίζεται ότι τα επίμαχα διατροφικά υπολείμματα θέλησε να τα παραγάγει ο κάτοχός τους, αυτά καθ' εαυτά ή τουλάχιστον ως δευτερογενές προϊόν, ή ότι είναι καθ' οιονδήποτε τρόπον αναγκαία ή χρήσιμα στην κύρια δραστηριότητα, η οποία συνίσταται σαφώς στην παραγωγή και παρασκευή τροφίμων για κατανάλωση από ανθρώπους.

62. Επιπλέον, δεν μπορεί κατά τη γνώμη μου να συνάγεται αυτομάτως από το γεγονός ότι οι εξαιρέσεις που εισάγει η επίδικη ιταλική νομοθεσία αφορούν διατροφικά υπολείμματα ή περισσεύματα τα οποία επαναχρησιμοποιούνται —έστω και σε συμβατική βάση— ως ζωοτροφές ή για την παραγωγή ζωοτροφών, ότι ο κάτοχος εμπορεύεται τις ουσίες αυτές ως «πρώτες ύλες για ζωοτροφές» υπό ευνοϊκές γι' αυτόν συνθήκες. Συγκεκριμένα, ούτε από τις εθνικές διατάξεις ούτε από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει σαφώς ότι το όφελος που ο κάτοχος αντλεί από την επαναχρησιμοποίηση βαίνει πέραν του απλού γεγονότος ότι είναι έτσι σε θέση να απορρίψει τις οικείες ουσίες.

63. Κατά συνέπεια, από μια πιο ρεαλιστική άποψη, η πλέον προσήκουσα ανάλυση συνίσταται, κατά τη γνώμη μου, στο ότι, υπό περιστάσεις όπως αυτές της υπό κρίση υποθέσεως, ο κάτοχος διατροφικών υπολειμμάτων, κατά γενικό κανόνα, τα απορρίπτει ή προτίθεται να τα απορρίψει και, συνεπώς, τα απορρίμματα αυτά αξιοποιούνται εν συνεχεία ως απόβλητα με ανακύκλωση ή επαναχρησιμοποίηση κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας 75/442. Μπορεί να προστεθεί ότι το παράρτημα ΙΙ Β της οδηγίας που απαριθμεί τις εργασίες αξιοποιήσεως, μνημονεύει, μεταξύ άλλων, την ανακύκλωση ή την ανάκτηση οργανικών ουσιών.

64. Η ανάλυση αυτή φαίνεται να συνάδει περισσότερο με την υποχρέωση να δίδεται ευρεία ερμηνεία στην έννοια του αποβλήτου κατά την οδηγία [33].

32 — Βλ. ανωτέρω, σημεία 49 έως 52.

33 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Niselli, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 45.

65. Εν πάση περιπτώσει, έστω και αν σε ορισμένες περιπτώσεις τα διατροφικά υπολείμματα που διαλαμβάνονται στις ιταλικές υπουργικές κατευθύνσεις και στο άρθρο 23 του νόμου 179/2002 θα έπρεπε να θεωρηθούν μάλλον υποπροϊόντα αντί ουσίες τις οποίες ο κάτοχος απορρίπτει ή επιθυμεί να απορρίψει, εξακολουθεί να ισχύει το γεγονός, όπως υποστήριξε η Επιτροπή, ότι δεν μπορεί γενικώς και a priori να τεκμαίρεται ότι τούτο ισχύει.

66. Κατά συνέπεια, πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η ιταλική νομοθεσία περί αποβλήτων έχει ως αποτέλεσμα να αποκλείεται ο χαρακτηρισμός ως αποβλήτων παραγωγής ή καταναλώσεως των υπολειμμάτων τα οποία, ωστόσο, εμπίπτουν στην έννοια του «αποβλήτου», όπως την ορίζει η οδηγία 75/442.

67. Στον βαθμό που οι βάσει της ιταλικής νομοθεσίας εξαιρέσεις που αφορούν τα διατροφικά υπολείμματα τα οποία προορίζονται να επαναχρησιμοποιηθούν ισοδυναμούν στην πραγματικότητα με την εισαγωγή τεκμηρίου για το ότι τα υλικά αυτά δεν αποτελούν απόβλητα κατά την έννοια της οδηγίας, πρέπει να σημειωθεί ότι η αποτελεσματικότητα του άρθρου 174 της Συνθήκης και της οδηγίας θα διακυβευόταν αν ο εθνικός νομοθέτης μπορούσε να χρησιμοποιήσει αποδεικτικά μέσα, όπως νόμιμα τεκμήρια, τα οποία θα είχαν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας και την εξαίρεση υλικών, ουσιών ή προϊόντων που εμπίπτουν στον ορισμό του αποβλήτου όπως αυτός παρατίθεται στην οδηγία [34].

68. Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστήριξε επιπλέον ότι τα διατροφικά υπολείμματα που προορίζονται να χρησιμοποιηθούν για την παραγωγή ή την παρασκευή ζωοτροφών καλύπτονται ήδη από διάφορες διατάξεις του εθνικού και του κοινοτικού δικαίου που αφορούν την ασφάλεια των τροφίμων και την παραγωγή και εμπορία ζωοτροφών [35].

69. Συναφώς, πρέπει να τονιστεί, πρώτον, ότι τα υπολείμματα αυτά θα μπορούσαν να εξαιρεθούν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 75/442 μόνον αν ανήκαν σε μια από τις κατηγορίες αποβλήτων που απαριθμούνται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.

70. Κατά τη γνώμη μου, όμως, τούτο δεν ισχύει. Μεταξύ των υλικών που διαλαμβάνονται στη διάταξη αυτή, αυτά που πλησιάζουν περισσότερο στα επίδικα διατροφικά υπολείμματα είναι τα «πτώματα ζώων» που διαλαμβάνονται στο στοιχείο β', περίπτωση iii. Ακόμη όμως και αν υποτεθεί ότι τα επίμαχα διατροφικά υπολείμματα περιέχουν ουσίες ζωικής προελεύσεως, δεν μπορεί να υποστηριχθεί σοβαρά ότι συνιστούν «πτώματα» κατά την έννοια της διατάξεως αυτής.

34 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, ARCO Chemie, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 42.

35 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 29 και υποσημείωση 7.

71. Δεύτερον, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η έννοια της «άλλης νομοθεσίας» κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας 75/442 αφορά μια άλλη κοινοτική ή εθνική νομοθεσία, στον βαθμό που η νομοθεσία αυτή αφορά τη διαχείριση των αποβλήτων, αυτών καθ' εαυτά, και καταλήγει σε επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος τουλάχιστον ισοδύναμο με το προβλεπόμενο από την οδηγία [36].

72. Αντιθέτως, οι διάφορες ρυθμίσεις τις οποίες μνημονεύει η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αποσκοπούν προφανώς στη διαχείριση των αποβλήτων, αυτών καθ' εαυτά, αλλά στην προστασία της ασφάλειας των τροφίμων και, ειδικότερα, στην εξασφάλιση ορισμένων ποιοτικών προδιαγραφών όσον αφορά την υγεία και την υγιεινή στον τομέα της παραγωγής και εμπορίας ζωοτροφών. Κατά συνέπεια, έστω και αν οι σκοποί τους οποίους επιδιώκουν οι διατάξεις αυτές και τα προστατευόμενα έννομα συμφέροντα μπορούν εν μέρει να αλληλοεπικαλύπτονται με αυτά της οδηγίας, εξακολουθούν να είναι ουσιωδώς διαφορετικά.

73. Επιπλέον, και για τον λόγο αυτό ακριβώς, η εφαρμογή του συστήματος ελέγχου και προστασίας που θεσπίζει η οδηγία 75/442 και η εφαρμογή της νομοθεσίας για την ασφάλεια των τροφίμων και τις ζωοτροφές δεν αλληλοαποκλείονται, γενικώς, αλλ' αντιθέτως, κατά τη γνώμη μου, μπορούν κατ' αρχήν να εφαρμόζονται σωρευτικώς.

74. Όσον αφορά το επιχείρημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι η επαναχρησιμοποίηση των διατροφικών υπολειμμάτων ως ζωοτροφές θα εμποδιζόταν καθόσον τα υπολείμματα αυτά θα έπρεπε να μεταφερθούν με οχήματα εγκεκριμένα για τη μεταφορά αποβλήτων τα οποία δεν ανταποκρίνονται στους απαραίτητους κανόνες υγιεινής, η Επιτροπή τόνισε ορθώς ότι το πρόβλημα αυτό το προκαλεί η ιταλική νομοθεσία και όχι η οδηγία.

75. Η οδηγία δεν απαιτεί όλα τα απόβλητα να μεταφέρονται με τα ίδια οχήματα· αντιθέτως, οι φορείς ή επιχειρήσεις που συλλέγουν και μεταφέρουν τα απόβλητα πρέπει να έχουν σχετική άδεια ή να είναι καταχωρισμένοι στα σχετικά μητρώα, οι δε εργασίες διαθέσεως και αξιοποιήσεως των αποβλήτων πρέπει να πραγματοποιούνται σύμφωνα με την οδηγία. Ειδικότερα, τα διατροφικά υπολείμματα μπορούν να μεταφέρονται είτε από τον προηγούμενο κάτοχο ή παραγωγό είτε από την επιχείρηση που αξιοποιεί τα απόβλητα αυτά, υπό την προϋπόθεση ότι ο οικείος μεταφορέας είναι καταχωρισμένος στα σχετικά μητρώα ή, ενδεχομένως, έχει λάβει σχετική άδεια [37].

76. Κατόπιν των προεκτεθέντων, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η αιτίαση της Επιτροπής είναι βάσιμη.

36 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση AvestaPolarit, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 22, σκέψη 61. Βλ., επιπλέον, για μια αυστηρή ερμηνεία της έννοιας των «πτωμάτων ζώων» κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, περίπτωση iii, της οδηγίας, απόφαση της 1ης Μαρτίου 2007, C-176/05, KVZ retec (Συλλογή 2007, σ. I-1721, ειδικότερα σκέψη 46.

37 — Για την υποχρέωση καταχωρίσεως σε μητρώο βλ., απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Ιουνίου 2005, C-270/03, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2005, σ. I-5233).

V — Πρόταση

77. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο:

«1) να αναγνωρίσει ότι, εκδίδοντας επιχειρησιακές κατευθύνσεις ισχύουσες επί του συνόλου του εθνικού εδάφους, οι οποίες καθορίστηκαν ιδίως με την εγκύκλιο του Υπουργού Περιβάλλοντος της 28ης Ιουνίου 1999 και με την εγκύκλιο του Υπουργείου Υγείας της 22ας Ιουλίου 2002, οι οποίες αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί αποβλήτων τα διατροφικά απορρίμματα που προέρχονται από τη βιομηχανία γεωργικών προϊόντων διατροφής και προορίζονται για την παραγωγή ζωοτροφών, και έχοντας αποκλείσει, με το άρθρο 23 του νόμου 179, της 31ης Ιουλίου 2002, από το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας περί των αποβλήτων τα υπολείμματα που προέρχονται από μαγειρεμένα παρασκευάσματα κάθε είδους στερεών, μαγειρεμένων ή νωπών, τροφίμων τα οποία δεν έχουν εισέλθει στο κύκλωμα διανομής και προορίζονται για τις εγκαταστάσεις υποδοχής και φιλοξενίας ζώων συντροφιάς, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, περί των στερεών αποβλήτων, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΚ, και

2) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.»