ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-206/88 και C-207/88 *

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

Α — *Οι κοινοτικές διατάξεις*

Με την οδηγία 75/442/ΕΟΚ, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86) και την οδηγία 78/319/ΕΟΚ, της 20ής Μαρτίου 1978, περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 161), το Συμβούλιο αποφάσισε την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών όσον αφορά τη διάθεση των αποβλήτων.

Κατά το άρθρο 1, στοιχείο α), και των δύο ανωτέρω οδηγιών, ως απόβλητο νοείται, στο πλαίσιο των οδηγιών αυτών, « κάθε ουσία ή αντικείμενο το οποίο ο κάτοχός του αποβάλλει ή υποχρεούται να αποβάλει δυνάμει των διατάξεων της εν ισχύι εθνικής νομοθεσίας ».

Όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις και των δύο προαναφερθεισών οδηγιών, ο βασικός σκοπός τους είναι η προστασία της υγείας των ανθρώπων και η διαφύλαξη του περιβάλλοντος από τις βλαβερές συνέπειες της συγκεντρώσεως, μεταφοράς, επεξεργασίας, εναποθηκεύσεως και αποθέσεως των αποβλήτων.

Το άρθρο 4 της οδηγίας 75/442 και το άρθρο 5 της οδηγίας 78/319 επιβάλλουν στα κράτη μέλη τη λήψη των μέτρων που είναι αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

Προς τούτο, τα κράτη μέλη οφείλουν να συστήσουν ή να υποδείξουν την ή τις αρμόδιες αρχές που είναι επιφορτισμένες, εντός μιας καθορισμένης ζώνης, με τη σχεδίαση, οργάνωση, παροχή αδειών και επίβλεψη των εργασιών διαθέσεως των στερεών αποβλήτων (άρθρο 5 της οδηγίας 75/442 περί των στερεών αποβλήτων και άρθρο 6 της οδηγίας 78/319 περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων).

Για την εξασφάλιση της τηρήσεως των μέτρων που τα κράτη μέλη λαμβάνουν δυνάμει του άρθρου 4, το άρθρο 8 της οδηγίας 75/442 περί των στερεών αποβλήτων προβλέπει ότι κάθε εγκατάσταση ή επιχείρηση που ασχολείται με την επεξεργασία, εναποθήκευση ή απόθεση στερεών αποβλήτων για λογαριασμό τρίτων οφείλει να λάβει άδεια από την αρμόδια αρχή που τα κράτη μέλη έχουν ορίσει δυνάμει του άρθρου 5. Εξάλλου, το άρθρο 9 ορίζει ότι οι επιχειρήσεις αυτές υπόκεινται σε περιοδικούς ελέγχους της ιδίας αυτής αρχής.

Όσον αφορά τις επιχειρήσεις που διενεργούν τη μεταφορά, τη συγκέντρωση, την εναποθήκευση, την απόθεση ή την επεξεργασία των δικών τους αποβλήτων, καθώς και τις επιχειρήσεις που συγκεντρώνουν ή μεταφέρουν απόβλητα για λογαριασμό τρίτων, το άρθρο 10 της οδηγίας 75/442 προβλέπει απλώς ότι οι εν λόγω επιχειρήσεις εποπτεύονται από την αναφερόμενη στο άρθρο 5 αρμόδια αρχή.

Η οδηγία 78/319, περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων, προβλέπει επίσης, στο άρθρο 9, ένα σύστημα αδειών και ελέγχου για τη διάθεση των αναφερόμενων σ' αυτήν αποβλήτων.

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

Β — *Η εθνική ρύθμιση*

Η Ιταλία μετέφερε τις οδηγίες 75/442 και 78/319 στο εσωτερικό της δίκαιο με το προεδρικό διάταγμα 915 της 10ης Σεπτεμβρίου 1982 (GURI [Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας], αριθ. φύλλου 343 της 15.12.1982, σ. 9071).

Κατά το άρθρο 2, πρώτο εδάφιο, του διατάγματος αυτού, με τον όρο απόβλητο νοείται « κάθε ουσία ή αντικείμενο που προέρχεται από ανθρώπινες δραστηριότητες ή τη φύση και έχει εγκαταλειφθεί ή προορίζεται να εγκαταλειφθεί » .

Με το άρθρο 2, δεύτερο εδάφιο, το ανωτέρω διάταγμα κατατάσσει τα απόβλητα σε τρεις κατηγορίες: τα αστικά απόβλητα (κυρίως τα ογκώδη απόβλητα και τα απόβλητα που εναποτίθενται σε δημόσιους ανοιχτούς χώρους)· τα ειδικά απόβλητα (στα οποία περιλαμβάνονται τα κατάλοιπα των βιομηχανικών μεταποιήσεων και τα απόβλητα που προέρχονται από γεωργικές, βιοτεχνικές, εμπορικές δραστηριότητες...)· τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα (απόβλητα που περιέχουν τις απαριθμούμενες σε παράρτημα του διατάγματος ουσίες).

Τα αστικά και ειδικά απόβλητα, κατά την έννοια του ιταλικού προεδρικού διατάγματος, εμπίπτουν στην οδηγία 75/442, ενώ τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα, κατά την έννοια του ίδιου διατάγματος, εμπίπτουν στην οδηγία 78/319.

Το άρθρο 25 του ανωτέρω διατάγματος προβλέπει ποινικές κυρώσεις για τους υπευθύνους των επιχειρήσεων που προβαίνουν στη διάθεση αστικών και ειδικών αποβλήτων προερχομένων από τρίτους χωρίς να έχουν λάβει την άδεια που αναφέρεται στο άρθρο 6, στοιχείο δ, του διατάγματος αυτού. Σύμφωνα με την τελευταία αυτή διάταξη, αρμόδιες για την έκδοση αδειών διαθέσεως αστικών και ειδικών αποβλήτων προερχομένων από τρίτους είναι οι περιφέρειες.

Γ — *Οι υποθέσεις στις κύριες δίκες*

Οι G. Vessoso και G. Zanetti, κατηγορούμενοι στις κύριες δίκες, κατηγορούνται ενώπιον της Pretura di Asti ότι διέθεσαν αστικά και ειδικά απόβλητα προερχόμενα από τρίτους χωρίς να έχουν λάβει προηγουμένως την άδεια της αρμόδιας περιφέρειας.

Οι κατηγορούμενοι ισχυρίζονται προς υπεράσπισή τους ότι τα αντικείμενα και οι ουσίες που διέθεσαν δεν αποτελούσαν απόβλητα, αλλά μεταχειρισμένα υλικά που μπορούσαν, από οικονομική άποψη να επαναχρησιμοποιηθούν. Ως εκ τούτου, καμία άδεια δεν απαιτούνταν για την άσκηση των επίμαχων δραστηριοτήτων.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η Pretura di Asti αποφάσισε την αναστολή της διαδικασίας και την υποβολή προς το Δικαστήριο, με δύο Διατάξεις της 18ης Δεκεμβρίου 1987, του ερωτήματος

« αν η έννοια του άρθρου 1 της οδηγίας του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (75/442), και του άρθρου 1 της οδηγίας του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1978, περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων (78/319), είναι ότι η νομική έννοια του αποβλήτου καλύπτει και τα πράγματα τα οποία, καίτοι ο κάτοχός τους τα έχει αποβάλει, μπορούν ωστόσο να επαναχρησιμοποιηθούν από οικονομική άποψη και αν η έννοια του αποβλήτου προϋποθέτει την ύπαρξη animus dereliquendi (προθέσεως εγκαταλείψεως) εκ μέρους του κατόχου της ουσίας ή του αντικειμένου ».

Στη Διάταξη περί παραπομπής το εθνικό δικαστήριο διευκρινίζει ότι η ιταλική νομολογία είναι διχασμένη όσον αφορά το ζήτημα αν τα αντικείμενα ή οι ουσίες που μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν από οικονομική άποψη αποτελούν απόβλητα. Το εν λόγω δικαστήριο

προσθέτει ότι, με τις προγενέστερες αποφάσεις του, έχει πάντοτε αποφανθεί καταφατικώς. Εξάλλου, μία από τις αποφάσεις του επιβεβαιώθηκε από το ιταλικό Corte di cassazione (ακυρωτικό δικαστήριο). Το τελευταίο έκρινε ότι, έστω και αν υπάρχει, όσον αφορά τα αντικείμενα ή τις ουσίες που αποβάλλονται από τον κάτοχό τους, δυνατότητα περαιτέρω οικονομικής χρησιμοποιήσεως, αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υφίσταται παρ' όλα αυτά δημόσιο συμφέρον για τον έλεγχο των βασικών φάσεων της διαθέσεώς τους (απόφαση της 14ης Απριλίου 1987, Perino, που δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί σε Συλλογή). Παρά την απόφαση αυτή του ιταλικού Corte di cassazione, η Pretura φρονεί ότι το σχετικό πρόβλημα εξακολουθεί να υφίσταται και ότι για την επίλυσή του απαιτείται απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Εξάλλου, το εθνικό δικαστήριο αναφέρει ότι, σύμφωνα με ένα μέρος της νομολογίας και της θεωρίας, η έννοια του αποβλήτου είναι υποκειμενική: ένα αντικείμενο ή μια ουσία χαρακτηρίζεται απόβλητο μόνο εφόσον το πρόσωπο που τα αποβάλλει σκοπεύει να τα εγκαταλείψει οριστικά. Η ερμηνεία αυτή στηρίζεται στον ορισμό που το ιταλικό προεδρικό διάταγμα δίνει στην έννοια του αποβλήτου και ο οποίος βασίζεται στην πρόθεση εγκαταλείψεως του σχετικού πράγματος. Κατά την κρίση της Pretura, η υποκειμενική αυτή αντίληψη είναι ασυμβίβαστη με τον ορισμό που οι οδηγίες δίδουν στην έννοια του αποβλήτου, δεδομένου ότι ο ορισμός αυτός επικεντρώνεται μόνο στην ενέργεια του κατόχου που αποβάλλει το πράγμα. Η Pretura θεωρεί ότι, ενόψει της διαφωνίας που υφίσταται εν προκειμένω και το ζήτημα αυτό πρέπει να διευκρινιστεί με απόφαση του Δικαστηρίου.

Δ — *Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία*

Και οι δύο Διατάξεις της Pretura di Asti πρωτοκολλήθηκαν στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 28 Ιουλίου 1988.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις στις 21 Οκτωβρίου 1988 (υποθέσεις C-206/88 και C-207/88) η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον S. Fabro, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, στις 10 Νοεμβρίου 1988 (υπόθεση C-207/88) και στις 11 Νοεμβρίου 1988 (υπόθεση C-206/88) η ιταλική κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον καθηγητή L. Ferrari Bravo, προϊστάμενο της υπηρεσίας διπλωματικών διαφορών του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον P. G. Ferri, avvocato dello Stato.

Με Διάταξη της 23ης Νοεμβρίου 1988, το Δικαστήριο αποφάσισε τη συνεκδίκαση των δύο υποθέσεων προς διευκόλυνση της έγγραφης και προφορικής διαδικασίας και προς έκδοση κοινής αποφάσεως.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

Με Διάταξη της 4ης Οκτωβρίου 1988 το Δικαστήριο αποφάσισε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 95, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού διαδικασίας, να αναθέσει την εκδίκαση της υποθέσεως στο πρώτο τμήμα του Δικαστηρίου.

II — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

Η *ιταλική κυβέρνηση* υπογραμμίζει καταρχάς ότι ο ορισμός της έννοιας του αποβλήτου στο άρθρο 1, στοιχείο α, της οδηγίας 75/442 επικεντρώνεται ουσιαστικά στην ενέργεια του προσώπου που αποβάλλει ένα αντικείμενο ή μια ουσία και όχι στην πρόθεση που εκφράζει η ενέργειά του αυτή. Επομένως, το γεγονός ότι το πρόσωπο που αποβάλλει ένα πράγμα αποσκοπεί στη λήψη ανταλλάγματος για την ενέργεια αυτή δεν αλλοιώνει τη φύση του εν λόγω πράγματος ως αποβλήτου.

Στη συνέχεια, η ανωτέρω κυβέρνηση επισημαίνει ότι, κατά το άρθρο 1, στοιχείο α), της οδηγίας 75/442, αποτελούν απόβλητα όχι μόνο τα αντικείμενα ή οι ουσίες που ο κάτοχός τους αποβάλλει εξ οικείας βουλήσεως, αλλά και τα αντικείμενα ή οι ουσίες που ο κάτοχός τους αποβάλλει επειδή τον υποχρεώνει η εθνική νομοθεσία. Τα απόβλητα του τελευταίου αυτού τύπου παρέχουν ασφαλώς δυνατότητες περαιτέρω οικονομικής χρησιμοποιήσεως. Εξάλλου, από το άρθρο 1, στοιχείο β), δεύτερη περίπτωση, καθώς και το άρθρο 3, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, προκύπτει ότι η επαναχρησιμοποίηση αποτελεί έναν από τους πρωταρχικούς στόχους της συγκεντρώσεως και της διαθέσεως των αποβλήτων. Επομένως, η έννοια αυτή καλύπτει και τα αντικείμενα και τις ουσίες που μπορούν από οικονομική άποψη να επαναχρησιμοποιηθούν.

Κατά συνέπεια, η ιταλική κυβέρνηση προτείνει να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα η εξής απάντηση:

« Σύμφωνα με την οδηγία 75/442, το γεγονός ότι ο κάτοχος δεν έχει την πρόθεση εγκαταλείψεως ή ότι δεν υπάρχει από οικονομική άποψη η δυνατότητα επαναχρησιμοποιήσεως του πράγματος ή της ουσίας δεν εμποδίζει τον χαρακτηρισμό τους ως αποβλήτων και, επομένως, την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων των εθνικών νομοθεσιών. »

Κατά την *Επιτροπή*, από το γράμμα του άρθρου 1 των οδηγιών 75/442 και 78/319 προκύπτει ότι η έννοια του αποβλήτου περικλείει κάθε αντικείμενο ή ουσία που αποβάλλεται από τον κάτοχό του, ασχέτως του τρόπου με τον οποίο ενεργεί ο κάτοχος και ανεξαρτήτως της προθέσεώς του.

Εξάλλου, μόνο η ερμηνεία αυτή διασφαλίζει την αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος ελέγχου και αδειών που έχει καθιερωθεί με τις δύο οδηγίες. Αν η εφαρμογή των τελευταίων εξαρτιόταν από την πρόθεση του προβαίνοντος στις εργασίες διαθέσεως ή ακόμα από το ενδεχόμενο της επανεισαγωγής του εγκαταλειπόμενου πράγματος στο οικονομικό κύκλωμα, το σύστημα αυτό θα μπορούσε ευχερώς να καταστρατηγείται.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή προτείνει να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα η εξής απάντηση:

« Το άρθρο 1 της οδηγίας 75/442 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων, και το άρθρο 1 της οδηγίας 78/319 του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1978, περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων, πρέπει να ερμηνευθούν κατά τρόπο ώστε η νομική έννοια του αποβλήτου να καλύπτει κάθε ουσία ή αντικείμενο που αποβάλλεται από τον κάτοχό του, ανεξαρτήτως του σκοπού, του λόγου ή της αιτίας της αποβολής αυτής. »

R. Joliet
εισηγητής δικαστής