ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 15ης Νοεμβρίου 2001 [1]

1. Με την υπό κρίση υπόθεση το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Αυστρία) υπέβαλε μια σειρά προδικαστικών ερωτημάτων ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων [2] και τον κανονισμό (ΕΟΚ) 259/93 σχετικά με τις μεταφορές αποβλήτων [3].

2. Ο κανονισμός καθορίζει τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται όταν τα προς αξιοποίηση ή διάθεση απόβλητα μεταφέρονται από ένα κράτος μέλος σε άλλο. Οι διαδικασίες ποικίλλουν ανάλογα με το αν τα απόβλητα προορίζονται προς αξιοποίηση ή προς διάθεση· ειδικότερα, υπάρχουν περισσότεροι λόγοι για τους οποίους οι αρχές του κράτους μέλους αποστολής μπορούν να προβάλουν αντιρρήσεις κατά της σχεδιαζόμενης μεταφοράς όταν τα απόβλητα προορίζονται προς διάθεση.

3. Συνοπτικώς, η διαφορά της κύριας δίκης ανέκυψε διότι η ASA Abfall Service AG (στο εξής: ASA) προετίθετο να μεταφέρει σκωρίες από την Αυστρία στη Γερμανία, όπου επρόκειτο να εναποτεθούν σε εγκαταλειμμένο ορυχείο άλατος για το γέμισμα κοιλοτήτων. Η ASA περιέγραψε τη σχεδιαζόμενη μεταφορά ως αφορώσα απόβλητα προς αξιοποίηση. Οι αυστριακές αρχές διαφωνούν, διότι θεωρούν ότι τα απόβλητα προορίζονται για διάθεση.

4. Το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν, πρώτον, αν οι αρχές αυτές έχουν την εξουσία με βάση τον κανονισμό ή άλλη διάταξη του κοινοτικού δικαίου να αμφισβητήσουν τον χαρακτηρισμό των αποβλήτων στον οποίο προέβη η ASA και να απαγορεύσουν τη μεταφορά και, δεύτερον, με βάση ποια κριτήρια η απόθεση αποβλήτων σε ορυχεία χαρακτηρίζεται ως εργασία διαθέσεως.

5. Πριν εξετασθούν διεξοδικότερα το πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης και τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα είναι χρήσιμο να εξετασθούν οι κρίσιμες διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά με τα απόβλητα και τη μεταφορά τους. Θα γίνει εμφανές ότι η διάκριση μεταξύ αποβλήτων προς διάθεση και αποβλήτων προς αξιοποίηση είναι θεμελιώδης για το σύστημα που θεσπίζει η κοινοτική νομοθεσία.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86). Οι ουσιαστικές διατάξεις της οδηγίας 75/442 αντικαταστάθηκαν εξ ολοκλήρου από τον οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991 (ΕΕ L 78, σ. 32).

3 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 259/93 του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καθώς και κατά την είσοδο και έξοδό τους (ΕΕ L 30, σ. 1).

Η οδηγία

6. Το προοίμιο της οδηγίας 75/442 ορίζει τα εξής:

«Εκτιμώντας ότι βασικός στόχος κάθε ρυθμίσεως στον τομέα της διαθέσεως των αποβλήτων πρέπει να είναι η προστασία της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος από τις επιβλαβείς επιδράσεις που προκαλούνται από τη συγκέντρωση, τη μεταφορά, την επεξεργασία, την εναποθήκευση και την απόθεση των αποβλήτων·

ότι πρέπει να ευνοηθεί η ανάκτηση των αποβλήτων και η χρησιμοποίηση των ανακτηθέντων υλικών, προκειμένου να διαφυλαχθούν οι φυσικοί πόροι· [...]» [4]

7. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη να λάβουν τα ενδεδειγμένα μέτρα για να προωθήσουν α) «κατά πρώτον, την πρόληψη ή τη μείωση της παραγωγής και της βλαπτικότητας των αποβλήτων» και εν συνεχεία β) «i) την αξιοποίηση των αποβλήτων με ανακύκλωση, επαναχρησιμοποίηση ή ανάκτηση ή οποιαδήποτε άλλη ενέργεια που έχει στόχο την παραγωγή δευτερογενών πρώτων υλών, ή ii) τη χρησιμοποίηση των αποβλήτων ως πηγή ενέργειας».

8. Με το άρθρο 5 της οδηγίας καθιερώνονται οι αρχές της αυτάρκειας και της εγγύτητας. Το άρθρο αυτό ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα, σε συνεργασία με άλλα κράτη μέλη εφόσον αυτό παρίσταται αναγκαίο ή σκόπιμο, ώστε να δημιουργηθεί ολοκληρωμένο και κατάλληλο δίκτυο εγκαταστάσεων διάθεσης των αποβλήτων, που θα λαμβάνει υπόψη τις καλύτερες διαθέσιμες τεχνολογίες που δεν συνεπάγονται υπερβολικό κόστος. Το δίκτυο αυτό πρέπει να επιτρέπει στην Κοινότητα ως σύνολο να καταστεί αυτάρκης στον τομέα της διάθεσης των αποβλήτων και στα κράτη μέλη να τείνουν χωριστά προς το στόχο αυτό, λαμβανομένων υπόψη των γεωγραφικών συνθηκών ή της ανάγκης ειδικών εγκαταστάσεων για ορισμένες κατηγορίες αποβλήτων.

2. Το δίκτυο αυτό πρέπει να επιτρέπει ακόμη τη διάθεση των αποβλήτων σε μία από τις πλησιέστερες κατάλληλες εγκαταστάσεις, με χρησιμοποίηση των καταλληλότερων μεθόδων και τεχνολογιών για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας.»

9. Η οδηγία ορίζει ως «διάθεση» «κάθε εργασία που προβλέπεται στο παράρτημα ΙΙ, Α» [5] και ως «αξιοποίηση» «κάθε εργασία που προβλέπεται στο παράρτημα ΙΙ, Β» [6].

4 – Τρίτη και τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

5 – Άρθρο 1, στοιχείο ε'.

6 – Άρθρο 1, στοιχείο στ'.

10. Τα παραρτήματα ΙΙ Α και ΙΙ Β της οδηγίας [7] φέρουν τους τίτλους «Εργασίες διάθεση» και «Εργασίες ανάκτησης [αξιοποίησης]» αντίστοιχα. Κάθε παραρτήματος προηγείται σημείωση με την οποία τονίζεται ότι το παράρτημα σκοπεί στην καταγραφή των εργασιών «όπως αυτές εκτελούνται στην πράξη» και ότι σύμφωνα με το άρθρο 4 [8] «τα απόβλητα πρέπει να [διατίθενται/ανακτώνται] με τρόπο που να μη θέτει σε κίνδυνο την ανθρώπινη υγεία και χωρίς να χρησιμοποιούνται διαδικασίες ή μέθοδοι που μπορούν να βλάψουν το περιβάλλον».

11. Το παράρτημα ΙΙ Α περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις ακόλουθες εργασίες διαθέσεως:

«D1 Εναπόθεση εντός ή επί του εδάφους (π.χ. σε χώρους ταφής αποβλήτων κ.λπ.) [...]

D3 Βαθεία έγχυση (π.χ. έγχυση ρευστών αποβλήτων σε γεωτρήσεις, αλατούχα κοιτάσματα ή φυσικούς χώρους εναπόθεσης κ.λπ.) [...]

D12 Μόνιμη αποθήκευση (π.χ. εναπόθεση δοχείων σε ορυχεία κ.λπ.)».

12. Το παράρτημα ΙΙ Β περιλαμβάνει μεταξύ των απαριθμούμενων εργασιών αξιοποιήσεως:

«R5 Ανακύκλωση/ανάκτηση άλλων ανοργάνων υλών».

Ο κανονισμός

13. Ο κανονισμός 259/93 στηρίζεται στο άρθρο 130Σ της Συνθήκης ΕΚ. Σκοπός του είναι η θέσπιση ενός εναρμονισμένου συστήματος διαδικασιών με τις οποίες μπορεί να περιοριστεί η κυκλοφορία των αποβλήτων, προς τον σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος [9].

14. Ο κανονισμός 259/93 στηρίχθηκε σε πρόταση [10] της Επιτροπής κατόπιν σχετικής προσκλήσεως του Συμβουλίου με το ψήφισμα της 7ης Μαΐου 1990 σχετικά με την πολιτική διαχείρισης των αποβλήτων [11], με την οποία το Συμβούλιο τόνισε, μεταξύ άλλων, ότι «η διακίνηση των αποβλήτων θα

7 — Σύμφωνα με τα άρθρα 17 και 18 της οδηγίας τα παραρτήματα αυτά αντικαταστάθηκαν με την απόφαση της Επιτροπής 96/350/ΕΚ, της 24ης Μαΐου 1996 (ΕΕ L 135, σ. 32).

8 — Το άρθρο αυτό επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προς τον σκοπό αυτό.

9 — Απόφαση της 28ης Ιουνίου 1994, C-187/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-2857, σκέψη 26).

10 — Πρόταση κανονισμού (ΕΟΚ) του Συμβουλίου σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο της μεταφοράς αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας, καθώς και κατά την είσοδο και την έξοδό τους, που υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 10 Οκτωβρίου 1990 [COM(90) 415 τελικό, ΕΕ C 289, σ. 9].

11 — ΕΕ C 122, σ. 2.

πρέπει να μειωθεί στο ελάχιστο που απαιτείται για την ασφαλή για το περιβάλλον διάθεσή τους, και να υποβάλλεται στους κατάλληλους ελέγχους» [12].

15. Στο προοίμιο του κανονισμού 259/93 ορίζονται τα εξής:

«Εκτιμώντας ότι οι μεταφορές αποβλήτων πρέπει προηγουμένως να κοινοποιούνται στις αρμόδιες αρχές ούτως ώστε να είναι ενήμερες, ιδίως για το είδος, τη διακίνηση και τη διάθεση ή αξιοποίηση των αποβλήτων, έτσι ώστε να μπορούν να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να προβάλουν αιτιολογημένες αντιρρήσεις ως προς τη μεταφορά· [...]» [13].

16. Ο κανονισμός υιοθετεί τους ορισμούς των εννοιών «διάθεση» και «αξιοποίηση» που χρησιμοποιούνται στην οδηγία [14].

17. Ο τίτλος ΙΙ του κανονισμού έχει ως επικεφαλίδα «Μεταφορά αποβλήτων μεταξύ των κρατών μελών». Τα κεφάλαιο Α και Β του τίτλου ΙΙ καθορίζουν τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται για τις μεταφορές αποβλήτων προς διάθεση και προς αξιοποίηση αντίστοιχα.

18. Η διαδικασία για τη μεταφορά αποβλήτων προς αξιοποίηση διαφοροποιείται ανάλογα με το είδος των αποβλήτων. Τα παραρτήματα ΙΙ έως IV του κανονισμού κατατάσσουν συγκεκριμένα απόβλητα σε έναν από τους τρεις καταλόγους. Το παράρτημα ΙΙ περιλαμβάνει τον «Πράσινο κατάλογο αποβλήτων», τα οποία «εφόσον αξιοποιούνται σωστά, στη χώρα προορισμού, δεν θα πρέπει κανονικά να συνιστούν κίνδυνο για το περιβάλλον» [15]. Το παράρτημα ΙΙΙ περιλαμβάνει τον «Πορτοκαλί κατάλογο αποβλήτων» και το παράρτημα IV τον «Κόκκινο κατάλογο αποβλήτων», τα οποία θεωρούνται ως ιδιαιτέρως επικίνδυνα. Οι μεταφορές αποβλήτων που περιλαμβάνονται στο παράρτημα ΙΙ και προορίζονται για αξιοποίηση πρέπει απλώς να συνοδεύονται από έγγραφο περιλαμβάνον τις προβλεπόμενες πληροφορίες [16]. Για τις μεταφορές των λοιπών αποβλήτων προς αξιοποίηση (συμπεριλαμβανομένων των επίδικων στη διαφορά της κύριας δίκης [17] αποβλήτων) και τις μεταφορές αποβλήτων προς διάθεση ακολουθείται η παρακάτω διαδικασία.

19. Όταν ο κοινοποιών, ο οποίος ορίζεται κυρίως ως ο παραγωγός ή ο κάτοχος των αποβλήτων [18], προτίθεται να μεταφέρει τέτοια απόβλητα από ένα κράτος μέλος σε άλλο, πρέπει να διαβιβάσει κοινοποίηση στην αρμόδια αρχή προορισμού και να αποστείλει

12 — Έβδομη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου.

13 — Έβδομη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου.

14 — Άρθρο 2, στοιχεία θ' και ια'.

15 — Αιτιολογική σκέψη 14 του προοιμίου του κανονισμού.

16 — Άρθρο 11.

17 — Φαίνεται να υπάρχει διαφωνία ως προς το αν τα επίδικα στη διαφορά της κύριας δίκης απόβλητα είναι επικίνδυνα απόβλητα ή όχι. Η διαδικασία που ακολουθήθηκε με βάση τον κανονισμό υποδεικνύει ότι είναι απόβλητα που περιλαμβάνονται στο παράρτημα ΙΙΙ του κανονισμού («Πορτοκαλί κατάλογος αποβλήτων»).

18 — Άρθρο 2, στοιχείο ζ'.

αντίγραφο της κοινοποιήσεως στις αρμόδιες αρχές [19] και στον παραλήπτη [20].

20. Η κοινοποίηση πραγματοποιείται με το έγγραφο παρακολουθήσεως, που εκδίδεται από την αρχή αποστολής [21]. Κατά την κοινοποίηση, ο κοινοποιών συμπληρώνει το έγγραφο παρακολουθήσεως και παρέχει συμπληρωματικές πληροφορίες και έγγραφα, εφόσον το ζητήσουν οι αρμόδιες αρχές [22]. Ο κοινοποιών παρέχει, στο έγγραφο παρακολουθήσεως, πληροφορίες οι οποίες αφορούν, ιδίως, i) (πρώτη περίπτωση) την προέλευση, τη σύνθεση και την ποσότητα των αποβλήτων και ii) (πέμπτη περίπτωση) τις δραστηριότητες διαθέσεως ή αξιοποιήσεως, όπως αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ Α ή ΙΙ Β της οδηγίας [23].

21. Σε περίπτωση μεταφορών αποβλήτων προς αξιοποίηση, το έγγραφο παρακολουθήσεως πρέπει επίσης να περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με i) την προβλεπόμενη διαδικασία διαθέσεως των αποβλήτων που θα απομείνουν μετά την ανακύκλωση, ii) την ποσότητα του ανακυκλωμένου υλικού σε σχέση με τα εναπομείναντα απόβλητα και (iii) την υπολογιζόμενη αξία του ανακυκλωμένου υλικού [24].

22. Σε περίπτωση αποβλήτων προς διάθεση, το κράτος μέλος προορισμού είναι αρμόδιο για την παροχή εγκρίσεως προς μεταφορά. Το κράτος μέλος αποστολής [25] έχει το δικαίωμα να προβάλει αντιρρήσεις, το δε κράτος μέλος προορισμού μπορεί να παράσχει την έγκριση μόνον αν δεν υπάρχουν τέτοιες αντιρρήσεις [26]. Σε περίπτωση αποβλήτων προς αξιοποίηση, τα κράτη μέλη αποστολής και προορισμού [27] έχουν το δικαίωμα να προβάλουν αντιρρήσεις κατά της μεταφοράς αλλά, κατά γενικό κανόνα [28], δεν απαιτείται ρητή έγκριση [29].

23. Η σημαντικότερη διαφορά μεταξύ της διαδικασίας που ισχύει για τη μεταφορά αποβλήτων προς αξιοποίηση και για τη μεταφορά αποβλήτων προς διάθεση έγκειται στους λόγους για τους οποίους οι διάφορες ενδιαφερόμενες αρμόδιες αρχές μπορούν να προβάλλουν αντιρρήσεις κατά της προτεινόμενης μεταφοράς.

24. Σε περίπτωση αποβλήτων προς διάθεση οι αντιρρήσεις πρέπει να βασίζονται στο άρθρο 4, παράγραφος 3 [30]. Το άρθρο αυτό επιτρέπει, μεταξύ άλλων, i) στα κράτη μέλη να απαγορεύουν γενικώς ή μερικώς ή να προβάλλουν συστηματικά αντιρρήσεις κατά μεταφορών αποβλήτων, προκειμένου να τεθούν σε εφαρμογή οι αρχής της εγγύτητας, της προτεραιότητας της αξιοποιήσεως και της αυτάρκειας σε κοινοτικό και εθνικό επί-

19 — Και, ενδεχομένως, διαμετακομίσεως.

20 — Άρθρα 3, παράγραφος 1 (απόβλητα προς διάθεση), και 6, παράγραφος 1 (απόβλητα προς αξιοποίηση).

21 — Άρθρα 3, παράγραφος 2, και 6, παράγραφος 3.

22 — Άρθρα 3, παράγραφος 4, και 6, παράγραφος 4.

23 — Άρθρα 3, παράγραφος 5, και 6, παράγραφος 5.

24 — Άρθρο 6, παράγραφος 5, έκτη, έβδομη και όγδοη περίπτωση.

25 — Και, ενδεχομένως, διαμετακομίσεως.

26 — Άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2.

27 — Και, ενδεχομένως, διαμετακομίσεως.

28 — Όταν τα απόβλητα κατατάσσονται στο παράρτημα IV («Κόκκινος κατάλογος αποβλήτων», περιλαμβάνων ιδιαιτέρως επικίνδυνα απόβλητα) ή δεν έχουν ταξινομηθεί στα παραρτήματα II, III («Πορτοκαλί κατάλογος αποβλήτων») ή IV, οι ενδιαφερόμενες αρμόδιες αρχές πρέπει να δίνουν τη συγκατάθεσή τους εγγράφως (άρθρο 10).

29 — Άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 2.

30 — Άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο γ'.

πεδο, σύμφωνα με την οδηγία [31] και (ii) στις αρμόδιες αρχές αποστολής και προορισμού να προβάλλουν αιτιολογημένες αντιρρήσεις για τη σχεδιαζόμενη μεταφορά αν δεν είναι σύμφωνη με την οδηγία, προκειμένου να εφαρμόσουν την αρχή της αυτάρκειας σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο [32].

25. Σε περίπτωση αποβλήτων προς αξιοποίηση, οι αντιρρήσεις πρέπει να βασίζονται στο άρθρο 7, παράγραφος 4 [33]. Το άρθρο 7, παράγραφος 4, στοιχείο α' [34] απαριθμεί πέντε λόγους για τους οποίους οι αρμόδιες αρχές προορισμού και αποστολής μπορούν να προβάλλουν αιτιολογημένες αντιρρήσεις. Ο δεύτερος, τρίτος και τέταρτος λόγος δεν είναι σχετικοί με την παρούσα υπόθεση. Ο πρώτος και ο πέμπτος λόγος, που προβλέπει η πρώτη και η πέμπτη περίπτωση του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', έχουν ως εξής:

«— σύμφωνα με την οδηγία 75/442/ΕΟΚ, και ιδίως το άρθρο 7, [το οποίο αφορά εθνικά σχέδιο διαχειρίσεως αποβλήτων], ή [...]

— εάν ο λόγος αξιοποιήσιμων προς μη αξιοποιήσιμα απόβλητα, η εκτιμώμενη αξία των υλικών που θα αξιοποιηθούν εν τέλει ή το κόστος της αξιοποίησης και το κόστος της διάθεσης του μη αξιοποιηθέντος μέρους δεν δικαιολογούν την αξιοποίηση από οικονομική και περιβαλλοντική άποψη.»

26. Το άρθρο 30, παράγραφος 1, επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν ότι τα απόβλητα μεταφέρονται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος κανονισμού. Οι προς τούτο έλεγχοι μπορούν να περιλαμβάνουν έλεγχο εγγράφων, επιβεβαίωση ταυτότητας και, εάν είναι σκόπιμο, υλικό έλεγχο των αποβλήτων [35].

Το πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

27. Τον Μάρτιο του 1998 η ASA, μια αυστριακή εταιρία, κοινοποίησε στην αρμόδια αυστριακή αρχή, ήτοι τον Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (ομοσπονδιακό Υπουργό Περιβάλλοντος, Νεότητα και Οικογένειας, στο εξής: Bundesminister), την πρόθεσή της να μεταφέρει 7 000 τόνους αποβλήτων στη Südwestdeutsche Salzwerke AG στη Γερμανία.

28. Κατά την κοινοποίηση, τα προς μεταφορά απόβλητα ήταν σκωρίες οι οποίες

31 — Άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο α', σημείο i.

32 — Άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο β', σημείο i.

33 — Άρθρο 3, παράγραφος 2.

34 — Το άρθρο 7, παράγραφος 4, στοιχείο β', αφορά τις αντιρρήσεις που μπορούν να προβάλλουν οι αρμόδιες αρχές διαμετακομίσεως, πράγμα το οποίο δεν συμβαίνει στην υπό κρίση υπόθεση.

35 — Άρθρο 30, παράγραφος 3.

παρήχθησαν στην Αυστρία ως υπολείμματα της λειτουργίας μιας εγκαταστάσεως καύσεως ειδικών αποβλήτων και δύο εγκαταστάσεων καύσεως απορριμμάτων και μεταποιήθηκαν εντός εγκαταστάσεως επεξεργασίας αποβλήτων της Βιένης σε, κατά τον όρο που χρησιμοποιεί η προσφεύγουσα εταιρία, 'ειδικό προϊόν'. Τα απόβλητα επρόκειτο να μεταφερθούν σε εγκατελειμμένο ορυχείο άλατος στη Γερμανία προκειμένου να γεμίσουν κοιλότητες (επίχωση). Φαίνεται ότι η αρμόδια τοπική αρχή στη Γερμανία θεώρησε ότι η σχεδιαζόμενη εργασία ήταν εργασία αξιοποιήσεως. Στα έγγραφα της κοινοποιήσεως η ASA κατέταξε τη σχεδιαζόμενη χρήση των προς μεταφορά αποβλήτων ως «αξιοποίηση» εμπίπτουσα στο σημείο R 5 του παραρτήματος II Β ('Ανακύκλωση/ανάκτηση άλλων ανοργάνων υλών').

29. Με την από 19 Ιουνίου 1998 απόφασή του ο Bundesminister προέβαλε αντίρρηση κατά της προτεινόμενης μεταφοράς στηριζόμενος στην πέμπτη περίπτωση του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', του κανονισμού [36]. Με την απόφασή του ο Bundesminister εξέφρασε την άποψη ότι, καίτοι ο λόγος αντιρρήσεως που προβλέπει η πέμπτη του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', στηρίζεται στον λόγο αξιοποιήσιμων προς μη αξιοποιήσιμα απόβλητα, εφαρμόζεται κατ' αναλογίαν και όταν το τμήμα των αξιοποιήσιμων υλικών είναι μηδενικό, διότι άλλως ο λόγος αντιρρήσεως θα καθίστατο άνευ αντικειμένου: ο κοινοποιών θα μπορούσε απλώς να ισχυριστεί ότι τα απόβλητα επρόκειτο να μεταφερθούν σε χώρο αποθέσεως προκειμένου να αξιοποιηθούν κατά 100 % και η αρχή αποστολής δεν θα μπορούσε να προβάλει αντίρρηση.

36 — Που προαναφέρεται στο σημείο 25.

30. Ο Bundesminister τόνισε επίσης ότι κάθε απόθεση αποβλήτων για αποθήκευση σε ορυχείο αποτελούσε εργασία εμπίπτουσα στο σημείο D12 του παραρτήματος II Α.

31. Η ASA άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως του Bundesminister ενώπιον του Verwaltungsgerichtshof, βάλλοντας κατά της απόψεως ότι κάθε απόθεση αποβλήτων για αποθήκευση σε ορυχεία εμπίπει στο σημείο D12 του παραρτήματος II Α. Η ASA ισχυρίστηκε ότι, πριν καταστεί δυνατή η κατάταξη της σχεδιαζόμενης εργασίας ως εργασίας απαριθμούμενης στο παράρτημα II Α ή II Β, πρέπει προηγουμένως να ελεγχθεί αν η εργασία αντιστοιχεί σε διάθεση ή αξιοποίηση και ότι η πέμπτη περίπτωση του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', του κανονισμού δεν προβλέπει τη δυνατότητα προβολής αντιρρήσεως για τον λόγο ότι η προτεινόμενη εργασία δεν αποτελεί αξιοποίηση αλλά διάθεση.

32. Το Verwaltungsgerichtshof τονίζει, με τη διάταξη περί παραπομπής, ότι η διαδικασία για τη μεταφορά αποβλήτων προς αξιοποίηση είναι λιγότερο αυστηρή από την εφαρμοζόμενη για τη μεταφορά αποβλήτων προς διάθεση, πράγμα που φαίνεται να υποδηλώνει ότι η αρμόδια αρχή αποστολής μπορεί να απαγορεύσει τη μεταφορά αποβλήτων που χαρακτηρίζεται από τον κοινοποιούντα ως μεταφορά αποβλήτων προς αξιοποίηση αν διαπιστώσει ότι ο χαρακτηρισμός αυτός είναι εσφαλμένος και ότι η μεταφορά γίνεται προς διάθεση. Εντούτοις, είναι αμφίβολο αν ο κανονισμός παρέχει τέτοια εξουσία στην

αρχή και, ιδίως, αν η πέμπτη περίπτωση του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', του κανονισμού μπορεί να εφαρμοστεί ενόψει των περιστάσεων αυτών.

33. Το Verwaltungsgerichtshof εκφράζει επίσης επιφυλάξεις όσον αφορά την άποψη του Bundesminister ότι η απόρριψη αποβλήτων σε κοιλότητες ορυχείου (επίχωση), προκειμένου να ασφαλιστεί το ορυχείο, πρέπει να θεωρείται ως διάθεση αποβλήτων ανεξαρτήτως των περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως.

34. Εν τέλει, τονίζει ότι δεν είναι σαφές ποια διαδικασία πρέπει να ακολουθηθεί κατά την κατάταξη της χρήσεως των προς μεταφορά αποβλήτων στις απαριθμούμενες στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας εργασίες. Το παράρτημα περιλαμβάνει απλώς συνοπτική περίληψη των εργασιών οι οποίες καθαυτές δεν είναι αρκούντως σαφείς και καθιστούν περίπου αδύνατη την κατάταξη της μεταφοράς αποβλήτων σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, δεδομένου ότι οι περιγραφές είναι τόσο γενικές ώστε σε πολλές περιπτώσεις είναι δυνατόν να καταταγεί η χρήση αποβλήτων σε πολλές από τις απαριθμούμενες στο παράρτημα εργασίες. Ιδίως, η διάκριση μεταξύ εργασιών διαθέσεως και εργασιών αξιοποιήσεως είναι ασαφής, διότι το παράρτημα δεν περιλαμβάνει ορισμό της αξιοποιήσεως.

35. Κατά συνέπεια, το Verwaltungsgerichtshof ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει η αρμόδια αρχή αποστολής, κατά τον κανονισμό (ΕΟΚ) 259/93 του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καθώς και κατά την είσοδο και έξοδό τους (ΕΕ L 30, σ. 1), την εξουσία να ελέγχει την ορθότητα της κατατάξεως της αξιοποιήσεως των προς μεταφορά αποβλήτων σε μία από τις κατηγορίες εργασιών αξιοποιήσεως που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ Β της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, στην οποία προέβη ο κοινοποιών κατά το άρθρο 6, παράγραφος 5, πέμπτη περίπτωση, του κανονισμού 259/93, και, στην περίπτωση που ο χαρακτηρισμός αυτός δεν είναι ορθός, να απαγορεύει τη μεταφορά των αποβλήτων;

2) Μπορεί η αρμόδια αρχή αποστολής να προβάλει, δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', πέμπτη περίπτωση, του κανονισμού 259/93, αντίρρηση κατά της μεταφοράς αποβλήτων, όταν ο λόγος που επικαλείται είναι ότι, αντίθετα προς τον χαρακτηρισμό στον οποίο προέβη ο κοινοποιών με το έγγραφο παρακολουθήσεως, η σχεδιαζόμενη μεταφορά των αποβλήτων δεν γίνεται με σκοπό την αξιοποίηση αλλά τη διάθεση;

3) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα:

Σε ποια διάταξη του κανονισμού 259/93 ή του λοιπού κοινοτικού δικαίου μπορεί να στηριχθεί η αρμόδια αρχή αποστολής προκειμένου να απαγορεύσει τη μεταφορά αποβλήτων, στην περίπτωση κατά την οποία, αντίθετα προς τις πληροφορίες που παρέσχε ο κοινοποιών, η μεταφορά δεν γίνεται με σκοπό την αξιοποίηση αλλά τη διάθεση;

4) Πρέπει κάθε απόθεση αποβλήτων σε ορυχείο να θεωρείται ως διάθεση των αποβλήτων, υπό την έννοια του κανονισμού 259/93, σε συνδυασμό με το παράρτημα II A της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ (εργασίες της κατηγορίας D 12), ανεξάρτητα από τις συγκεκριμένες περιστάσεις υπό τις οποίες πραγματοποιείται;

5) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο τέταρτο ερώτημα:

Με ποια κριτήρια πρέπει να γίνεται η κατάταξη στις κατηγορίες εργασιών του παραρτήματος II της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ;»

36. Η ASA, η Αυστριακή, η Γερμανική, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις. Η ASA, ο Bundesminister, η Γαλλική, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή εκπροσωπήθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Οι αρχές επί των οποίων στηρίζεται η κοινοτική νομοθεσία περί των αποβλήτων

37. Πριν εξετάσω τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα, είναι χρήσιμο να υπενθυμίσω τις θεμελιώδεις αρχές επί των οποίων στηρίζεται η κοινοτική νομοθεσία περί των αποβλήτων.

38. Η οδηγία καθιερώνει ρητώς την αρχή της αυτάρκειας, προβλέποντας ότι τα κράτη μέλη δρουν με σκοπό να καταστούν αυτάρκη στον τομέα της διαθέσεως των αποβλήτων [37]. Η αρχή αυτή μνημονεύεται στο προοίμιο του κανονισμού [38] καθώς και ως λόγος για τον οποίο ένα κράτος μέλος (αποστολής ή προορισμού), μπορεί να προβάλει αντιρρήσεις κατά της μεταφοράς αποβλήτων προς διάθεση, γενικώς ή ειδικώς [39].

39. Η οδηγία τονίζει επίσης ότι πρέπει να μειωθούν οι μετακινήσεις αποβλήτων και ότι τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τον σκοπό αυτό, στο πλαίσιο των σχεδίων διαχειρίσεως αποβλήτων που πρέπει να συντάξουν με βάση το άρθρο 7 [40]

37 — Άρθρα 5, παράγραφος 1.

38 — Έβδομη αιτιολογική σκέψη.

39 — Άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο α', σημείο i και 4, παράγραφος 3, στοιχείο β', σημείο i, τα οποία εκτίθενται συνοπτικώς στο σημείο 24 ανωτέρω.

40 — Αιτιολογική σκέψη 9 του προοιμίου.

και προκειμένου να εμποδίσουν μεταφορές αποβλήτων οι οποίες αντιβαίνουν προς το σχέδιο διαχειρίσεως [41].

40. Οι διατάξεις αυτές πρέπει τώρα να διαβαστούν υπό το φως της διακρίσεως μεταξύ μεταφοράς αποβλήτων προς διάθεση και αποβλήτων προς αξιοποίηση την οποία προβλέπει ο κανονισμός, και η οποία έχει ως αποτέλεσμα τα προς αξιοποίηση απόβλητα να «μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα μεταξύ των κρατών μελών, με σκοπό την επεξεργασία τους, εφόσον η μεταφορά τους δεν συνεπάγεται κινδύνους για το περιβάλλον» [42].

41. Η αρχή της επανορθώσεως των καταστροφών του περιβάλλοντος κατά προτεραιότητα στην πηγή διατυπώνεται στο άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ (πρώην άρθρο 130 R, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ), ως βάση της πολιτικής της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος· διατυπώνεται επίσης στην οδηγία 75/442 [43]. Στον τομέα των αποβλήτων η αρχή αυτή αναφέρεται συχνά ως αρχή της εγγύτητας· το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η αρχή επιβάλλει να διατίθενται τα απόβλητα σε τόπο όσο το δυνατόν πλησιέστερο προς τον τόπο της παραγωγής τους, ώστε να περιορίζεται κατά το δυνατόν η μεταφορά τους [44]. Εθνικός κανόνας περί διαθέσεως των αποβλήτων επί του εθνικού εδάφους εκφράζει την επιδίωξη ενός στόχου ο οποίος είναι σύμφωνος προς την αρχή αυτή και, συνεπώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν αντίκειται στον οδηγία 84/631, η οποία ίσχυε πριν από τον κανονισμό [45].

Τα τρία πρώτα προδικαστικά ερωτήματα

42. Με τα πρώτα τρία υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα ερωτάται, κατ' ουσίαν, αν με βάση το κοινοτικό δίκαιο οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους αποστολής έχουν την εξουσία να ελέγχουν την ορθότητα της κατατάξεως της σχεδιαζόμενης σχετικά με τα απόβλητα εργασίας, στην οποία προέβη ο κοινοποιών, και να απαγορεύουν τη μεταφορά σε περίπτωση που η κατάταξη αυτή είναι εσφαλμένη.

Μπορεί η αρμόδια αρχή αποστολής να ελέγχει την ορθότητα της κατατάξεως;

43. Με το πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η αρμόδια αρχή αποστολής μπορεί να ελέγχει την ορθότητα της κατατάξεως των αποβλήτων τα οποία πρόκειται να μεταφερθούν προκειμένου να αξιοποιηθούν, στην οποία προέβη ο κοινοποιών.

41 – Άρθρο 7, παράγραφος 3.

42 – Απόφαση της 25ης Ιουνίου 1998, C-203/96, Dusseldorp κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-4075, σκέψη 33).

43 – Άρθρο 5, παράγραφος 2.

44 – Απόφαση της 9ης Ιουλίου 1992, C-2/90, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1992, σ. I-4431, σκέψη 34).

45 – Απόφαση της 10ης Μαΐου 1995, C-422/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1995, σ. I-1097, σκέψη 34.

44. Η ASA ισχυρίζεται ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση, ενώ η Αυστριακή, η Γαλλική, η Γερμανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή συγκλίνουν στην άποψη ότι πρέπει σε αυτό να δοθεί καταφατική απάντηση.

45. Η ASA στηρίζει, κυρίως, τον ισχυρισμό της σε δύο λόγους.

46. Πρώτον, ορισμένες από τις αντιρρήσεις, τις οποίες προβλέπει ο κανονισμός σε περίπτωση μεταφοράς αποβλήτων προς αξιοποίηση [46] αφορούν μόνο μία από τις αρχές αποστολής και διαθέσεως: εφόσον οι αρχές μπορούν να προβάλλουν μόνο τις αντιρρήσεις οι οποίες εμπίπτουν στον τομέα της αρμοδιότητάς τους, ορισμένες αντιρρήσεις μπορούν να προβληθούν μόνον από τις αρχές προορισμού. Η αντίρρηση που προέβαλε ο Bundesminister δυνάμει της πέμπτης περιπτώσεως του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', προϋποθέτει γνώσεις σχετικά με την εγκατάσταση αξιοποιήσεως στον τόπο προορισμού, τα έξοδα αξιοποιήσεως και διαθέσεως στη χώρα προορισμού κ.λπ., στοιχεία τα οποία προφανώς δεν μπορεί αν ελέγξει η αρχή αποστολής (κυρίως λόγω της προθεσμίας των 30 ημερών που προβλέπει ο κανονισμός [47]), μπορεί, όμως, οπωσδήποτε να ελέγξει η αρχή προορισμού. Επιπλέον, αν αμφότερες οι αρχές μπορούσαν να προβάλουν αντιρρήσεις δυνάμει της πέμπτης περιπτώσεως του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', θα υφίστατο κίνδυνος διστάμενων αποφάσεων.

47. Δεύτερον, η ASA ισχυρίζεται ότι, δεδομένου ότι τα απόβλητα εμπίπτουν στην έννοια των «εμπορευμάτων» [48], ο κανονισμός πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Δεδομένου ότι ούτε η αρχή της αυτάρκειας ούτε η αρχή της εγγύτητας εφαρμόζονται επί της μεταφοράς εμπορευμάτων προς αξιοποίηση [49], ο κανονισμός καθιερωνει την προτεραιότητα της αξιοποιήσεως (άρθρο 3 της οδηγίας). Η αρχή προορισμού μπορεί να προβάλει αντίρρηση στηριζόμενη στην εσφαλμένη κατάταξη της εργασίας και σκοπούσα στην προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος· εντούτοις, από την πλευρά της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, δεν υπάρχει λόγος να αναγνωρίζεται δικαίωμα προβολής τέτοιας αντιρρήσεως στην αρχή αποστολής, διότι κάτι τέτοιο θα ενθάρρυνε τον προστατευτισμό.

48. Η Αυστριακή, η Γαλλική, η Γερμανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή προβάλλουν ορισμένα επιχειρήματα προς στήριξη του ισχυρισμού τους ότι στο πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Επιπλέον, με τις παρατηρήσεις τους εκφράζουν έναν κοινό προβληματισμό, ότι, εάν η αρχή αποστολής δεν είχε τη δυναότητα να ελέγχει την ορθότητα της κατατάξεως, θα ανέκυπτε κίνδυνος καταχρήσεως της διαδικασίας εκ μέρους ασυνείδητων επιχειρηματιών, οι οποίοι θα εμβάλλονταν ενδεχομένως στον πειρασμό να κατατάξουν ως απόβλητα προς αξιοποίηση απόβλητα που στην πραγματικότητα προορίζονταν προς διάθεση, αποφεύγοντας, έτσι, την αυστηρότερη διαδικασία που θα έπρεπε να εφαρμοστεί για μια τέτοια μεταφορά.

46 — Οι οποίες απαριθμούνται στο άρθρο 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', βλ. σημείο 25 ανωτέρω.

47 — Άρθρο 7, παράγραφος 2.

48 — Προπαρατεθείσα στο σημείο 44 απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου.

49 — Προπαρατεθείσα στο σημείο 42 απόφαση Dusseldorp κ.λπ.

49. Δεν θεωρώ τα επιχειρήματα της ASA πειστικά.

50. Πρώτον, δεν συμφωνώ με το επιχείρημα που στηρίζεται στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Είναι προφανές ότι στον τομέα της μεταφοράς αποβλήτων, η σπουδαιότητα των περιβαλλοντικών ανησυχιών δικαιολογεί απολύτως την παρέκκλιση από τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας. Όπως τόνισε το Δικαστήριο με την απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου [50], σκοπός του κανονισμού δεν είναι ο προσδιορισμός των χαρακτηριστικών που πρέπει να έχουν τα απόβλητα προκειμένου να κυκλοφορούν ελεύθερα εντός της εσωτερικής αγοράς, αλλά η θέσπιση ενός εναρμονισμένου συστήματος διαδικασιών με τις οποίες μπορεί να περιοριστεί η κυκλοφορία των αποβλήτων, προς τον σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος. Συγκεκριμένα, σε περίπτωση αποβλήτων προς διάθεση, από τις αρχές της εγγύτητας και της αυτάρκειας απορρέει σαφώς η υποχρέωση των κρατών μελών να μη μεταφέρουν αλλού τα προς διάθεση απόβλητα, εάν αυτά μπορούν να διατεθούν σε πλησιέστερη εθνική εγκατάσταση με τρόπο από περιβαλλοντική άποψη ορθό.

51. Ομοίως, το γεγονός ότι ο κανονισμός προβλέπει την εφαρμογή διπλών ελέγχων (από το κράτος μέλος εισαγωγής και εξαγωγής), κατά τη γνώμη μου, δικαιολογείται επίσης — καίτοι εξαιρετικώς — από περιβαλλοντικούς λόγους. Η ανάγκη διπλών ελέγχων είναι ιδιαιτέρως εμφανής σε περίπτωση μεταφοράς αποβλήτων προς διάθεση: το κράτος αποστολής μπορεί να έχει ιδιαίτερο συμφέρον να αποτρέψει την εξαγωγή επικίνδυνων αποβλήτων προς διάθεση σε όμορο κράτος μέλος, διότι μια τέτοια διάθεση θα μπορούσε να συνεπάγεται σοβαρές περιβαλλοντικές συνέπειες στο κράτος αποστολής [51]· το κράτος αποστολής μπορεί επίσης να έχει συμφέρον για την αποφυγή της εισαγωγής αποβλήτων προς διάθεση εντός του εδάφους του [52].

52. Ομοίως, δεν με πείθει το επιχείρημα της ASA ότι η αρχή αποστολής δεν είναι σε θέση να ελέγχει αν η προτεινόμενη εργασία αποτελεί αξιοποίηση ή διάθεση. Ο κανονισμός υποχρεώνει τον κοινοποιούντα να παρέχει με το έγγραφο παρακολουθήσεως λεπτομερείς πληροφορίες σχετικές με τα ίδια τα απόβλητα και την σχεδιαζόμενη εργασία [53]. Επιπλέον οι αρμόδιες αρχές μπορούν να ζητούν συμπληρωματικές πληροφορίες και έγγραφα [54]. Δεν συμφωνώ με την ASA ότι η αρχή αποστολής δεν μπορεί να ελέγχει τις λεπτομέρειες της σχεδιαζόμενης εργασίας αξιοποιήσεως εντός της προθεσμίας των 30 ημερών που προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 2. Πρέπει, επίσης, να τονιστεί ότι σε περίπτωση μεταφοράς αποβλήτων προς διάθεση, στην οποία γίνεται δεκτό ότι η αρμόδια αρχή αποστολής έχει μεγαλύτερη

50 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 26 της αποφάσεως.

51 — Προπαρατεθείσα στο σημείο 45 απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 41.

52 — Βλ. γενικά την προπαρατεθείσα στο σημείο 44 απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου.

53 — Βλ. πρώτη, τέταρτη και πέμπτη περίπτωση του άρθρου 3, παράγραφος 5 (όσον αφορά τη διάθεση), και την πρώτη, τέταρτη, πέμπτη, έκτη, έβδομη και όγδοη περίπτωση του άρθρου 6, παράγραφος 5 (όσον αφορά την αξιοποίηση).

54 — Άρθρο 3, παράγραφος 4 (απόβλητα προς διάθεση), και άρθρο 6, παράγραφος 4 (απόβλητα προς αξιοποίηση).

εξουσίας προβολής αντιρρήσεων, η προθεσμία που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο β', είναι 20 μέρες.

53. Αντίθετα, θεωρώ ότι πολλά από τα επιχειρήματα που προέβαλαν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή προκειμένου να στηρίξουν την άποψή τους ότι στο πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση είναι πειστικά.

54. Συγκεκριμένα, θεωρώ ότι ολόκληρο το σύστημα του κανονισμού και οι αρχές επί των οποίων στηρίζεται θα διακυβεύονταν αν η αρχή αποστολής δεν μπορούσε να ελέγξει την ορθότητα της κατατάξεως της σχεδιαζόμενης σχετικής με τα απόβλητα εργασίας. Δεν θα υπήρχε λόγος, αφενός, να προβλέπεται διαδικασία εφαρμοζόμενη σε μεταφορά αποβλήτων προς διάθεση, η οποία είναι αυστηρότερη από την εφαρμοζόμενη σε μεταφορα αποβλήτων προς αξιοποίηση, και, αφετέρου, να παρέχονται στην αρμόδια αρχή αποστολής ευρείς λόγοι αντιρρήσεων κατά της μεταφοράς αποβλήτων προς διάθεση, αν η εξουσία αυτή προβολής αντιρρήσεων μπορούσε — στην πράξη — να καταστεί αμετακλήτως ανενεργός, διότι ο κοινοποιών διέπραξε σφάλμα στην κατάταξη της σχεδιαζόμενης εργασίας.

55. Όπως θα δούμε κατωτέρω στο πλαίσιο της απαντήσεως στο τέταρτο και πέμπτο ερώτημα, η διάκριση μεταξύ εργασιών διαθέσεως και αξιοποιήσεως είναι ορισμένες φορές εξαιρετικά δυσχερής. Επομένως, είναι αναμενόμενο, σε ορισμένες περιπτώσεις, ο κοινοποιών να κατατάσσει εσφαλμένα τα προς μεταφορά απόβλητα είτε καλοπίστως είτε — όπως ορισμένοι από όσους υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο φοβούνται — προκειμένου να αποφύγει την αυστηρότερη διαδικασία που εφαρμόζεται στη μεταφορά προς διάθεση. Η μη δυνατότητα της αρχής αποστολής να ελέγχει αν η αρχική κατάταξη στην οποία προέβη ο κοινοποιών είναι ορθή δεν συμβιβάζεται, κατά την άποψή μου, προς την αρχή ότι τα απόβλητα πρέπει να διατίθενται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στον τόπο όπου παράγονται προκειμένου να περιορίζεται στο μέτρο του δυνατού η μεταφορά αποβλήτων και προς την αρχή ότι τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν μέτρα σκοπούντα στην αυτάρκεια στον τομέα της διαθέσεως αποβλήτων. Επιπλέον, δεν είναι απίθανο να διατυπώσει ο ίδιος ο κοινοποιών, με την κοινοποίηση, επιφυλάξεις σχετικά με την ορθότητα της κατατάξεως· εντούτοις, θα ήταν παράλογο αν, ενόψει των περιστάσεων αυτών, η αρμόδια αρχή αποστολής δεν είχε εξουσία ελέγχου.

56. Η άποψη αυτή ενισχύεται περαιτέρω από τη διατύπωση του κανονισμού. Η πέμπτη περίπτωση του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α' [55], π.χ., υποδηλώνει σαφώς ότι η αρμόδια αρχή αποστολής μπορεί να προβεί σε ορισμένες διαπιστώσεις επί των πραγματικών περιστατικών σχετικά με την σχεδιαζόμενη εργασία αξιοποιήσεως· επομένως, δεν είναι σωστό να δηλώνεται — όπως πράττει η ASA — ότι η αρχή αυτή δεν μπορεί να ελέγξει τέτοια στοιχεία. Επιπλέον, ο όρος (των άρθρων 3, παράγραφος 5, και 6, παράγραφος 5) που επιβάλλει την παροχή εκ μέρους του κοινοποιούντος λεπτομερών πληροφοριών με την κοινοποίηση και η εξουσία (δυνάμει των

55 — Που εκτίθεται ανωτέρω στο σημείο 25.

άρθρων 3, παράγραφος 4, και 6, παράγραφος 4) όλων των αρμοδίων αρχών να ζητούν συμπληρωματικές πληροφορίες και έγγραφα σκοπούν προφανώς στη διευκόλυνση του ελέγχου εκ μέρους των ενδιαφερομένων αρμόδιων αρχών, η δε αρμόδια αρχή αποστολής μπορεί — όπως εξήγησα [56] — νομίμως να ενδιαφέρεται για την αποφυγή μεταφοράς αποβλήτων τα οποία προορίζονται στην πραγματικότητα προς διάθεση.

57. Εντούτοις, ίσως ο απλούστερος και πειστικότερος λόγος υπέρ της απόψεως ότι η αρχή αποστολής μπορεί να ελέγχει την ορθότητα της κατατάξεως είναι ότι με την ενέργεια αυτή — και σε ορισμένες περιπτώσεις μόνο με την ενέργεια αυτή — μπορεί να διασφαλίσει ότι τα απόβλητα μεταφέρονται σύμφωνα προς τον κανονισμό, όπως προβλέπει το άρθρο 30, παράγραφος 1.

Μπορεί η αρμόδια αρχή αποστολής να απαγορεύει τη μεταφορά αποβλήτων που χαρακτηρίστηκαν εσφαλμένα ως απόβλητα προς αξιοποίηση;

58. Με το δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η αρμοδια αρχή αποστολής μπορεί να απαγορεύει τη μεταφορά αποβλήτων τα οποία εσφαλμένα χαρακτηρίστηκαν ως απόβλητα προς αξιοποίηση.

59. Η ASA δεν υπέβαλε παρατηρήσεις ως προς το ζήτημα αυτό, διότι, σύμφωνα με την άποψη που διατύπωσε σχετικά με το πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος, το ζήτημα αυτό δεν τίθεται. Εντούτοις, η ASA αναγνωρίζει, στο πλαίσιο των παρατηρήσεών της επί του τρίτου ερωτήματος, ότι χαρακτηρισμός, ο οποίος είναι σκοπίμως και δολίως εσφαλμένος, μπορεί να θεωρηθεί ως αντίθετος προς το εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους αποστολής και ότι η αρμόδια αρχή αποστολής μπορεί υπό αυτές τις περιστάσεις — όμως μόνον υπό αυτές τις περιστάσεις — να προβάλει αντιρρήσεις σχετικά με τον χαρακτηρισμό με βάση τη δεύτερη περίπτωση του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', το οποίο επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές αποστολής και προορισμού να προβάλουν αιτιολογημένες αντιρρήσεις αν η μεταφορά δεν είναι σύμφωνη με τις εθνικές διατάξεις σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος, τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την προστασία της υγείας. Σε μια τέτοια περίπτωση, η αρχή αποστολής μπορεί να απαγορεύσει τη μεταφορά διότι άλλως θα διακυβευόταν η αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου.

60. Η Αυστριακή, η Γερμανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν ασχολούνται ειδικώς με το ζήτημα αν η αρχή αποστολής μπορεί να απαγορεύει μεταφορά αποβλήτων που χαρακτηρίστηκαν εσφαλμένα ως απόβλητα προς αξιοποίηση, μολονότι από τις παρατηρήσεις τους επί του πρώτου ερωτήματος στο σύνολό του προκύπτει αρκετά σαφώς ότι τάσσονται υπέρ της καταφατικής απαντήσεως. Η Γαλλική Κυβέρνηση, από την άλλη πλευρά, θεωρεί ότι ο εσφαλμένος χαρακτηρισμός καθαυτός δεν παρέχει εξουσία απαγορεύσεως της μεταφοράς.

56 — Βλ. ανωτέρω σημείο 51.

61. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, δεδομένου ότι το σύστημα του κανονισμού — το οποίο σκοπεί στην παρακολούθηση και τον αποτελεσματικό έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων — βασίζεται στην κοινοποίηση της σχεδιαζόμενης μεταφοράς σε συγκεκριμένο παραλήπτη ενόψει συγκεκριμένης χρήσεως, φαίνετι λογικό να μην πρέπει να ακολουθείται μία «εσφαλμένη» διαδικασία — ιδίως σε περίπτωση που ο χαρακτηρισμός δεν ανταποκρίνεται στη νομική πραγματικότητα, όπως αυτή προσδιορίζεται από μία από τις αρμόδιες αρχές.

62. Κατά την άποψή μου, εφόσον γίνεται δεκτό ότι η αρχή αποστολής μπορεί να προβάλει αντιρρήσεις κατά της σχεδιαζόμενης μεταφοράς, οι στόχοι της νομοθεσίας και, πράγματι, η κοινή λογική επιβάλλει η αρχή αυτή να έχει τη δυνατότητα να απαγορεύει τη μεταφορά. Θα ήταν σαφώς αντίθετο προς τον σκοπό του κανονισμού και τις αρχές που τον διαπνέουν αν η αρμόδια αρχή αποστολής δεν είχε την εξουσία να αποτρέψει τη σχεδιαζόμενη μεταφορά σε περίπτωση που διαπίστωνε ότι η μεταφορά αυτή, καίτοι τυπικώς είχε χαρακτηριστεί από τον κοινοποιούντα ως μεταφορά αποβλήτων προς αξιοποίηση, ήταν στην πραγματικότητα μεταφορά αποβλήτων προς διάθεση.

63. Κατά την άσκησε εκ μέρους της αρχής αποστολής της εξουσίας της να απαγορεύει μια τέτοια μεταφορά ο κοινοποιών δεν θα παραμείνει, οπωσδήποτε, χωρίς προστασία. Αν δέχεται την απόφαση της αρχής αυτής ότι τα απόβλητα πρέπει να χαρακτηρισθούν εκ νέου ως απόβλητα προς διάθεση, μπορεί να τροποποιήσει προς τούτο την κοινοποίηση ή να προβεί σε νέα κοινοποίηση· αν δεν δέχεται την απόφαση, μπορεί να ασκήσει σχετικώς δικαστική προσφυγή.

Με βάσει ποιες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου η αρχή αποστολής έχει την εξουσία να ελέγχει την κατάταξη και να απαγορεύει μεταφορά που κατετάγη εσφαλμένα;

64. Το δεύτερο και τρίτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου μπορούν να εξετασθούν μαζί. Με το δεύτερο ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ερωτά εάν με βάση την πέμπτη περίπτωση του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', του κανονισμού μπορεί να στηριχθεί αιτιολογημένη αντίρρηση εκ μέρους της αρμόδιας αρχής αποστολής για στον λόγο ότι η σχεδιαζόμενη μεταφορά αποτελεί μεταφορά αποβλήτων προορισμένων για διάθεη και όχι, όπως ανέφερε ο κοινοποιών, για αξιοποίηση. Με το τρίτο ερώτημα, το οποίο ανακύπτει μόνο σε περίπτωση που δοθεί αρνητική απάντηση στο δεύτερο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά με βάση ποια διάταξη η αρχή αποστολής έχει την εξουσία να αρνηθεί τη μεταφορά αποβλήτων για τον λόγο ότι, αντίθετα προς τις πληροφορίες που παρέσχε ο κοινοποιών, τα απόβλητα προορίζονται για διάθεση και όχι για αξιοποίηση.

65. Υπενθυμίζω ότι με βάση την πέμπτη περίπτωση του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', η αρμόδια αρχή προορισμού και αποστολής μπορεί να προβάλει αιτιολογημένες αντιρρήσεις κατά της σχεδιαζόμενης μεταφοράς «εάν ο λόγος αξιοποιήσιμων προς μη αξιοποιήσιμα απόβλητα, η εκτιμώμενη αξία των υλικών που θα αξιοποιηθούν εν τέλει ή το κόστος της αξιοποίησης και το κόστος της διάθεσης του μη αξιοποιηθέντος μέρους δεν δικαιολογούν την αξιοποίηση από οικονομική και περιβαλλοντική άποψη».

Κατά την πρώτη περίπτωση της διατάξεως αυτής, οι αρμόδιες αρχές μπορούν να προβάλουν αιτιολογημένες αντιρρήσεις «σύμφωνα με την οδηγία 75/442, και ιδίως το άρθρο 7». Το άρθρο 7 της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη να συντάσσουν σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων.

66. Η ASA ισχυρίζεται ότι ακόμη και αν — αντίθετα προς τον κύριο ισχυρισμό της επί του πρώτου ερωτήματος — η αρχή αποστολής έχει εξουσία να ελέγχει την ορθότητα της κατατάξεως και να απαγορεύει μια εσφαλμένα καταταγείσα μεταφορά, η αντίρρησή της δεν μπορεί να στηριχθεί στην πέμπτη περίπτωση του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', διότι ο λόγος αυτός αντιρρήσεως προϋποθέτει αναμφιβόλως ότι η σχεδιαζόμενη εργασία αποτελεί, από τεχνική άποψη, εργασία αξιοποιήσεως. Η Ολλανδική Κυβέρνηση κατ' ουσίαν συμφωνεί, ενώ η Γαλλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, αφού η αρχή αποστολής χαρακτηρίζει εκ νέου τη σχεδιαζόμενη εργασία ως διάθεση και όχι ως αξιοποίηση, δεν μπορεί πλέον να επικαλεστεί στους λόγους αντιρρήσεως κατά της μεταφοράς προς αξιοποίηση που προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 4.

67. Η Αυστριακή και η Γερμανική Κυβέρνηση, αντίθετα, θεωρούν ότι η αρχή αποστολής μπορεί να προβάλει την αντίρρηση που προβλέπει η πέμπτη περίπτωση του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', όταν η σχεδιαζόμενη μεταφορά αποβλήτων προορίζεται προς διάθεση και όχι, όπως αναφέρει ο κοινοποιών, προς αξιοποίηση, ενώ η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, μολονότι το κείμενο των άρθρων 4, παράγραφος 2, στοιχείο γ' και 7, παράγραφος 2, του κανονισμού υποδηλώνουν ότι οι λόγοι αντιρρήσεως που απαριθμούνται στα άρθρα 4, παράγραφος 3, και 7, παράγραφος 4, είναι αποκλειστικοί, η αντίρρηση για τον λόγο ότι η κατάταξη σχεδιαζόμενης εργασίας είναι εσφαλμένη είναι διαφορετικού είδους και μπορεί να προβληθεί ακόμα και αν δεν αναφέρεται ρητώς στις διατάξεις αυτές.

68. Συμφωνώ με την ASA και την Ολλανδική Κυβέρνηση ότι ο λόγος αντιρρήσεως της πέμπτης περιπτώσεως του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', δεν αφορά τις περιστάσεις που καλείται να εκτιμήσει το εθνικό δικαστήριο. Κατά την άποψή μου ο λόγος αυτός προορίζεται σαφώς προς προβολή όταν τα στοιχεία που παρέχονται με το έγγραφο παρακολουθήσεως σύμφωνα με τις τρεις τελευταίες περιπτώσεις του άρθρου 6, παράγραφος 5 (προβλεπόμενη διαδικασία διαθέσεως των αποβλήτων που θα απομείνουν μετά την ανακύκλωση, ποσότητα του ανακυκλωμένου υλικού σε σχέση με τα εναπομένοντα απόβλητα και υπολογιζόμενη αξία του ανακυκλωμένου υλικού) υποδηλώνουν ότι η σχεδιαζόμενη εργασία αξιοποιήσεως δεν έχει νόημα από οικονομική ή περιβαλλοντική άποψη. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, καίτοι η κοινοτική νομοθεσία περί αποβλήτων καθιερώνει την αρχή της προτεραιότητας της αξιοποιήσεως έναντι της διαθέσεως, αυτό δεν συνεπάγεται ότι οποιαδήποτε σχεδιαζόμενη εργασία αξιοποιήσεως πρέπει να εγκρίνεται: η νομιμότητα των εργασιών αξιοποιήσεως υπόκειται καθαυτή σε προέχουσας σπουδαιότητας εκτιμήσεις σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος [57].

57 — Άρθρο 4 της οδηγίας: βλ. ανωτέρω σημείο 10.

69. Εντούτοις, το ότι η αρμόδια αρχή αποστολής δεν μπορεί να επικαλεστεί την πέμπτη περίπτωση του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', ως λόγο αντιρρήσεως κατά σχεδιαζόμενης μεταφοραάς αποβλήτων τα οποία χαρακτηρίστηκαν εσφαλμένα ως απόβλητα προς αξιοποίηση δεν σημαίνει ότι η αρχή αυτή δεν έχει εξουσία να αποτρέψει μια τέτοια μεταφορά. Το άρθρο 30, παράγραφος 1, του κανονισμού επιβάλλει στα κράτη μέλη «να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλίζουν ότι τα απόβλητα μεταφέρονται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος κανονισμού». Η γενική αυτή διάταξη παρέχει, κατά την άποψή μου, ευρείες εξουσίες στην αρμόδια αρχή αποστολής να αποτρέπει τη μεταφορά αποβλήτων, τα οποία χαρακτηρίστηκαν εσφαλμένα ως απόβλητα προς αξιοποίηση: είναι, κατά την άποψή μου, απολύτως σαφές ότι μία τέτοια μεταφορά δεν μπορεί να είναι σύμφωνη με τον κανονισμό δεδομένου ότι ex hypothesi η εργασία χαρακτηρίστηκε εσφαλμένα αντίθετα προς τους ορισμούς των εργασιών αυτών που υιοθετεί ο κανονισμός.

70. Κατά συνέπεια, όσον αφορά τα τρία πρώτα υποβληθέντα ερωτήματα, καταλήγω ότι η αρμόδια αρχή αποστολής μπορεί, με βάση το άρθρο 30 του κανονισμού, τόσο να ελέγχει εάν τα προς μεταφορά απόβλητα χαρακτηρίστηκαν ορθά ως απόβλητα προς διάθεση ή απόβλητα προς αξιοποίηση όσο και να απαγορεύει μια μεταφορά αποβλήτων τα οποία χαρακτηρίστηκαν εσφαλμένα.

Τέταρτο και πέμπτο ερώτημα

71. Είναι σκόπιμο επίσης να συνεξετασθούν το τέταρτο και πέμπτο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο. Με το τέταρτο ερώτημα ερωτάται αν κάθε απόθεση αποβλήτων σε ορυχείο πρέπει να θεωρείται ως διάθεση υπό την έννοια της νομοθεσίας, ανεξαρτήτως των ειδικών περιστάσεων. Με το πέμπτο ερώτημα, το οποίο ανακύπτει μόνο στην περίπτωση που στο τέταρτο ερώτημα δοθεί αρνητική απάντηση, ερωτάται με ποια κριτήρια πρέπει να γίνεται η κατάταξη στις εργασίες του παραρτήματος II της οδηγίας.

72. Η Γαλλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή ισχυρίζονται ότι στο τέταρτο ερώτημα πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση: κάθε απόθεση αποβλήτων σε ορυχείο είναι εξ ορισμού εργασία διαθέσεως εμπίπτουσα στο σημείο D12 του παραρτήματος II Α, «Μόνιμη αποθήκευση (π.χ. εναπόθεση δοχείων σε ορυχείο κ.λπ.)»· η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή προσθέτουν ότι μπορεί επίσης να καταταγεί στο σημείο D1 [«Εναπόθεση εντός ή επί του εδάφους (π.χ. σε χώρους ταφής αποβλήτων κ.λπ.)»] ή στο σημείο D3 [«Βαθεία έγχυση (π.χ. έγχυση ρευστών αποβλήτων σε γεωτρήσεις, αλατούχα κοιτάσματα ή φυσικούς χώρους εναπόθεσης κ.λπ.)»].

73. Η ASA καθώς και η Αυστριακή και η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρούν ότι στο

τέταρτο ερώτημα πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση και καταλήγουν ότι το ζήτημα αν η εργασία επιχώσεως ορυχείου αποτελεί αξιοποίηση ή διάθεση πρέπει να εκτιμάται κατά περίπτωση. Οι παρατηρήσεις συγκλίνουν σε μεγάλο βαθμό όσον αφορά τα κατάλληλα κριτήρια, αν και, όπως είναι αναμενόμενο, η εφαρμογή των κριτηρίων αυτών στην επίμαχη εργασία οδηγεί σε διαφορετικά συμπεράσματα. Η ASA και η Γερμανική Κυβέρνηση καταλήγουν ότι πρόκειται για εργασία αξιοποιήσεως εμπίπτουσα στο σημείο R5 του παραρτήματος II A. Η Αυστριακή Κυβέρνηση, με τις γραπτές της παρατηρήσεις, δεν επιχειρεί να κατατάξει την επίμαχη στη διαδικασία της κύριας δίκης εργασία, περιοριζόμενη να επισημάνει (σύμφωνα με τη διατύπωση του προδικαστικού ερωτήματος) ποια θεωρεί ως κατάλληλα κριτήρια, αν και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ο Bundesminister υπέδειξε ότι πρόκειται για εργασία διαθέσεως εμπίπτουσα στο σημείο D12 του παραρτήματος II B.

74. Η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή δέχονται ότι μια συγκεκριμένη χρήση αποβλήτων μπορεί στην πράξη να αποτελεί τόσο εργασία αξιοποιήσεως όσο και εργασία διαθέσεως, συνάγουν, όμως, διαφορετικά συμπεράσματα. Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το να θεωρούνται αυτομάτως τέτοιες εργασίες ως εργασίες διαθέσεως και όχι ως εργασίες αξιοποιήσεως είναι αντίθετο προς την οδηγία, η οποία επιβάλλει στην προώθηση της αξιοποιήσεως. Αντιθέτως, η Επιτροπή θεωρεί ότι στόχοι της περί αποβλήτων νομοθεσίας υποδεικνύουν ότι πρέπει, παρ' όλ' αυτά, να εφαρμόζεται η αυστηρότερη διαδικασία σχετικά με τις μεταφορές αποβλήτων προς διάθεση.

75. Κατά την άποψή μου, δεν είναι σκόπιμο να απαντηθεί το τέταρτο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου κατά τρόπο απόλυτο, όπως είναι διατυπωμένο. Οι υποβληθείσες στο Δικαστήριο παρατηρήσεις επικεντρώνονται, όπως είναι αναμενόμενο, στο επίμαχο στη διαδικασία της κύριας δίκης είδος εργασίας και θεωρώ ότι δεν θα ήταν συνετό στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως να αναζητηθεί οριστική απάντηση, η οποία θα ίσχυε για κάθε άλλου είδους απόθεση σε ορυχεία. Επιπλέον, θεωρώ ότι είναι απολύτως δυνατό να δοθούν στο εθνικό δικαστήριο οι πληροφορίες που χρειάζεται προκειμένου να επιλύσει την εκκρεμή ενώπιόν του διαφορά χωρίς να διατυπωθεί τέτοιος γενικός κανόνας. Συνεπώς, θα εξετάσω το πέμπτο ερώτημα για το οποίο πολλές από τις υποβληθείσες στο πλαίσιο του τετάρτου ερωτήματος παρατηρήσεις είναι επίσης κρίσιμες.

76. Με το πέμπτο ερώτημά του το εθνικό δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, με βάση ποια κριτήρια μια συγκεκριμένη εργασία — στην παρούσα υπόθεση, η απόθεση αποβλήτων σε ορυχείο — αποτελεί εργασία διαθέσεως ή αξιοποιήσεως. Υπενθυμίζω ότι η μεγάλη σπουδαιότητα της διακρίσεως αυτής για την έκβαση της διαδικασίας της κύριας δίκης έγκειται στο ότι ο κανονισμός προβλέπει διαφορετικές διαδικασίες για τη διασυνοριακή μεταφορά αποβλήτων ανάλογα με το αν τα απόβλητα προορίζονται προς αξιοποίηση ή προς διάθεση. Υπάρχουν περαιτέρω συνέπειες για την εργασία καθαυτή, δεδομένου ότι με βάση την οδηγία οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση αδείας προς διενέργεια εργασιών διαθέσεως είναι αυστηρότερες απ' ό,τι σε περίπτωση εργασιών αξιοποιήσεως. Επομένως υφίσταται, πράγματι, κίνδυνος να χαρακτηρισθούν σκοπίμως εργασίες διαθέσεως ως εργασίες αξιοποιήσεως προκειμένου να

παρακαμφθούν οι αυστηρότερες αυτές προϋποθέσεις· είναι, κατά συνπέπεια, απολύτως αναγκαίο οι σχεδιαζόμενες εργασίες να εξετάζονται επισταμένως και ο χαρακτηρισμός τους να ελέγχεται.

77. Δεν συμφωνώ με τον ισχυρισμό της Γερμανικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής ότι μια συγκεκριμένη χρήση αποβλήτων μπορεί να συνιστά τόσο εργασία αξιοποιήσεως όσο και εργασία διαθέσεως. Η κοινοτική νομοθεσία περί αποβλήτων στηρίζεται ιστορικά σε μια διάκριση μεταξύ αποβλήτων προς αξιοποίηση και αποβλήτων προς διάθεση [58]. Η συνοχή και η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας αυτής θα διακυβεύονταν αν μια συγκεκριμένη εργασία μπορούσε να εμπίπτει σε αμφότερες τις κατηγορίες. Εντούτοις, δεν είναι απίθανο μια συγκεκριμένη εργασία να εμπεριέχει στοιχεία τόσο αξιοποιήσεως όσο και διαθέσεως· σε αυτή την περίπτωση είναι προφανές, κατά την άποψή μου, ότι οι στόχοι της οδηγίας επιβάλλουν η εργασία αυτή να αντιμετωπίζεται ως εργασία διαθέσεως με τα αποτελέσματα που συνεπάγεται η κατάταξη αυτή.

78. Δεν συμφωνώ ούτε με το επιχείρημα της Γερμανικής Κυβερνήσεως ότι όταν η ορθή κατάταξη δεν προκύπτει σαφώς, η εργασία πρέπει να χαρακτηρίζεται ως αξιοποίηση, αντανακλώντας το ότι η οδηγία αναγνωρίζει προτεραιότητα στην αξιοποίηση έναντι της διαθέσεως. Η αρχή της προτεραιότητας της αξιοποιήσεως έναντι της διαθέσεως, που εκφράζει το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας [59] σημαίνει — όπως προκύπτει από το ίδιο το κείμενο — απλώς ότι πρέπει να προωθείται η αξιοποίηση: με βάση την κοινή λογική η αξιοποίηση είναι, γενικώς, από περιβαλλοντική άποψη ορθότερη από τη διάθεση. Με την προτεραιότητα της αξιοποιήσεως αναγνωρίζεται ότι η αξιοποίηση είναι πιθανώς περισσότερο προς το συμφέρον της προστασίας του περιβάλλοντος απ' ό,τι η διάθεση. Επομένως, είναι απολύτως αναγκαίο να διασφαλίζεται ότι κατά τη μεταφορά αποβλήτων τα οποία προορίζονται για εργασία περιλαμβάνουσα στοιχεία διαθέσεως — και, επομένως, ενδεχομένως λιγότερο συνάδουσα προς το συμφέρον αυτό — δεν εφαρμόζεται η λιγότερο αυστηρή διαδικασία που εφαρμόζεται στις μεταφορές αποβλήτων προς αξιοποίηση.

79. Με τις παρατηρήσεις επί του τέταρτου και πέμπτου ερωτήματος προτείνονται, κυρίως, τα ακόλουθα ως κατάλληλα κριτήρια: i) εάν τα απόβλητα μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν μετά την εργασία ii) ο βαθμός επικινδυνότητας των αποβλήτων και iii) ο σκοπός της εργασίας και η χρησιμότητα των αποβλήτων για την εργασία αυτή.

80. Πρώτον, η Γαλλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση θεωρούν αμφότερες αποφασιστικό κριτήριο το αν τα απόβλητα μπορούν να χρησιμοποιηθούν μετά την εργασία. Η Ολλανδική Κυβέρνηση τονίζει ότι το

58 — Βλ. ανωτέρω σημείο 5.

59 — Το οποίο εκτίθεται ανωτέρω στο σημείο 7.

άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i [60], της οδηγίας δίνει ως παραδείγματα αξιοποιήσεως την «ανακύκλωση, επαναχρησιμοποίηση ή ανάκτηση ή οποιαδήποτε άλλη ενέργεια που έχει στόχο την παραγωγή δευτερογενών πρώτων υλών». Η «ανακύκλωση/ανάκτηση άλλων ανόργανων υλών» στο σημείο R5 του παραρτήματος ΙΙ Β αναφέρονται σε εργασίες προς ανάκτηση πρώτων υλών από απόβλητα και προς επαναχρησιμοποίησή τους. Η απόθεση απορριμμάτων σε ορυχείο δεν εμπίπτει στο σημείο αυτό δεδομένου ότι δεν τίθεται ζήτημα ανακτήσεως, τα δε απόβλητα δεν μπορούν πλέον να χρησιμοποιούνται ως δευτερογενής πρώτη ύλη σε νέο κύκλο.

81. Αντιθέτως, η Επιτροπή θεωρεί ότι η «αξιοποίηση» μπορεί να ερμηνεύεται ως περιλαμβάνουσα την άμεση και επωφελή χρήση αποβλήτων για συγκεκριμένο σκοπό. Μολονότι η οδηγία δεν περιλαμβάνει ρητό ορισμό της αξιοποιήσεως, περιοριζόμενη στη χρησιμοποίηση παραδειγμάτων, η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, παρέχει κάποιες ενδείξεις. Καταλήγει ότι ακόμα και μια άμεση και τείνουσα σε συγκεκριμένο σκοπό χρήση των αποβλήτων, χωρίς να μεταβληθεί η μορφή τους, μπορεί, κατ' αρχήν, να αποτελεί αξιοποίηση, π.χ. διά «εμπλουτισμού εδάφους με θετικά αποτελέσματα για τη γεωργία και το περιβάλλον», όπως αναφέρεται στο σημείο R 10 του παραρτήματος ΙΙ Β. Η απόθεση αποβλήτων σε ορυχείο για το γέμισμα κοιλοτήτων με σκοπό τη σταθεροποίηση μπορεί, κατά συνέπεια, να αποτελεί ταυτόχρονα αξιοποίηση υπό την έννοια της επαναχρησιμοποιήσεως των αποβλήτων και διάθεση υπό την έννοια της εναποθέσεως ή της μόνιμης αποθηκεύσεως.

82. Αν και θεωρώ ότι από αυτόν καθαυτόν τον όρο «εργασία αξιοποιήσεως» και από τον κατάλογο του παραρτήματος ΙΙ Β μπορεί να συναχθεί ότι αυτό που νοείται ως «αξιοποίηση» είναι μια διαδικασία μέσω της οποίας οι ουσίες ή τα αντικείμενα επαναφέρονται στην προηγούμενη κατάστασή τους ή καθίστανται χρησιμοποιήσιμα ή μέσω της οποίας εξάγονται ή παράγονται ορισμένα χρησιμοποιήσιμα συστατικά [61], συμφωνώ με την υπόδειξη της Επιτροπής ότι ορισμένες χρήσεις αποβλήτων με την υφιστάμενη μορφή τους μπορούν, εξαιρετικώς, να αποτελούν αξιοποίηση, π.χ., «διά της χρήσεως ως καυσίμου ή άλλου μέσου παραγωγής ενέργειας» εμπίπτουσα στο σημείο R1 του παραρτήματος ΙΙ Β ή «εμπλουτισμού εδάφους με θετικά αποτελέσματα για τη γεωργία και το περιβάλλον» εμπίπτουσα στο σημείο R 10. Κατά συνέπεια, καταλήγω ότι το αν τα απόβλητα μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν μετά από μια συγκεκριμένη εργασία δεν αποτελεί αποφασιστικό κριτήριο για τον χαρακτηρισμό της εργασίας αυτής ως διαθέσεως ή αξιοποιήσεως.

83. Δεύτερον, η ASA και η Αυστριακή Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι ο βαθμός επικινδυνότητας των χρησιμοποιηθέντων αποβλήτων είναι το κατάλληλο κριτήριο: όσο περισσότερο επικίνδυνα είναι τα χρησιμοποιηθέντα απόβλητα, τόσο περισσότερο πιθανό είναι να πρόκειται για εργασία διαθέσεως. Η ASA προσθέτει ότι όταν δεν υφίσταται κίνδυνος προκλήσεως βλάβης στο

60 – Το οποίο παρατίθεται ανωτέρω στο σημείο 4.

61 – Βλ., περαιτέρω, τα σημεία 52 έως 54 των προτάσεών μου επί της υποθέσεως 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).

περιβάλλον, όπως σε περίπτωση μη επικίνδυνων αποβλήτων, όπως αυτά τα οποία — κατά την ASA [62] — είναι επίμαχα στη διαδικασία της κύριας δίκης, δεν είναι ανάγκη η εργασία να χαρακτηριστεί ως διάθεση, πράγμα το οποίο επιφέρει αυστηρότερες έννομες συνέπειες.

84. Δεν συμφωνώ με το επιχείρημα ότι η επικινδυνότητα των χρησιμοποιηθέντων αποβλήτων αποτελεί κατάλληλο κριτήριο για να χαρακτηριστεί μια συγκεκριμένη εργασία ως αξιοποίηση ή διάθεση. Η αξιοποίηση επικίνδυνων αποβλήτων δεν περικλείει αντίφαση: πράγματι, η αξιοποίηση ορισμένων κατηγοριών τέτοιων αποβλήτων διέπεται από διάφορα κοινοτικά κείμενα [63]. Επιπλέον, το επιχείρημα της ASA ότι δεν υπάρχει λόγος να χαρακτηριστεί μια εργασία περιλαμβάνουσα μη επικίνδυνα απόβλητα ως διάθεση, διότι δεν υπάρχει κίνδυνος βλάβης του περιβάλλοντος δεν μπορεί να γίνει δεκτό: ο χαρακτηρισμός των αποβλήτων ως επικίνδυνων ή μη επικίνδυνων διακρίνεται από τον χαρακτηρισμό μιας εργασίας ως αξιοποιήσεως ή διαθέσεως· είναι δυνατό τα μη επικίνδυνα απόβλητα να διατεθούν ή να αξιοποιηθούν κατά τρόπο που βλάπτει το περιβάλλον· ομοίως, είναι δυνατόν [64] τα επικίνδυνα απόβλητα να διατεθούν ή να αξιοποιηθούν κατά τρόπο ορθό από περιβαλλοντική άποψη.

85. Τρίτον, η ASA καθώς και η Αυστριακή και η Γερμανική Κυβέρνηση συμφωνούν ότι το αντικείμενο της εργασίας και η χρησιμότητα των αποβλήτων γι' αυτήν αποτελούν κατάλληλα κριτήρια, καίτοι η ASA απλώς ισχυρίζεται ότι η εργασία πρέπει να έχει ως αντικείμενο την αξιοποίηση και ότι τα χρησιμοποιηθέντα απόβλητα πρέπει να είναι κατάλληλα για την εργασία, στοιχεία τα οποία είναι ελάχιστα χρήσιμα. Αμφότερες οι κυβερνήσεις επικεντρώνονται, ιδίως, στο ζήτημα αν η εργασία είναι απαραίτητη για τεχνικούς λόγους ή λόγους ασφαλείας, παραδείγματος χάρη (σε περίπτωση επιχώσεως ορυχείου) προς εξασφάλιση σταθερότητας και στο ζήτημα αν τα χρησιμοποιηθέντα απόβλητα έχουν ειδικές ιδιότητες που τα καθιστούν κατάλληλα για την εργασία αυτή, π.χ. (και πάλι σε περίπτωση επιχώσεως ορυχείου) υδραυλικές ιδιότητες και αντοχή σε πίεση. Η ASA και η Γερμανική Κυβέρνηση προσθέτουν ότι, δεδομένου ότι ο σκοπός της οδηγίας συνίσταται στην προστασία των φυσικών πόρων διά της προωθήσεως της αξιοποιήσεως των αποβλήτων με ανακύκλωση, επαναχρησιμοποίηση, ανάκτηση ή οποιαδήποτε άλλη ενέργεια [65], πρέπει επίσης να εξετάζεται αν στην εργασία χρησιμοποιούνται απόβλητα στη θέση πρωτογενών πρώτων υλών (π.χ., σε περίπτωση επιχώσεως, εκσκαφές νέων ορυχείων ή φυσικοί πόροι, όπως η άμμος ή το χαλίκι), οπότε θα πρόκειται για αξιοποίηση. Συμφωνώ με την πρόταση αυτή. Εντούτοις, πιστεύω ότι το κριτήριο αυτό αποτελεί κυρίως μια άλλη όψη του γενικότερου κριτηρίου που αναφέρθηκε ανωτέρω, ήτοι του σκοπού της συγκεκριμένης εργασίας και της

62 — Βλ. υποσημείωση 17.

63 — Βλ., π.χ., οδηγία 75/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί διαθέσεως χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/1, σ. 77) όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 87/101/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986 (ΕΕ L 42, σ. 43), οδηγία 94/67/ΕΚ του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1994, για την αποτέφρωση των επικίνδυνων αποβλήτων (ΕΕ L 365, σ. 34)· και οδηγία 91/157/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, για τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές που περιέχουν ορισμένες επικίνδυνες ουσίες (ΕΕ L 78, σ. 38).

64 — Και, πράγματι, αυτό επιβάλλεται κατ' αρχήν: το άρθρο 4 της οδηγίας — που αντανακλάται στην παρατιθέμενη ανωτέρω στο σημείο 10 εισαγωγική σημείωση των παραρτημάτων ΙΙ Α και ΙΙ Β — επιβάλλει στα κράτη μέλη «να εξασφαλίσουν ότι η διάθεση ή η αξιοποίηση των αποβλήτων θα πραγματοποιείται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να χρησιμοποιούνται διαδικασίες ή μέθοδοι που ενδέχεται να βλάψουν το περιβάλλον».

65 — Βλ., ιδίως, το προοίμιο και το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i.

χρησιμότητας των χρησιμοποιηθέντων απο-βλήτων για την εργασία αυτή.

86. Κατά την άποψή μου, το κριτήριο του κύριου σκοπού μιας εργασίας είναι το ορθό κριτήριο για να καθοριστεί αν η εργασία αυτή πρέπει να χαρακτηριστεί ως διάθεση ή ως αξιοποίηση. Το αποφασιστικό ερώτημα είναι εάν τα απόβλητα χρησιμοποιούνται — ή επαναχρησιμοποιούνται — για έναν πραγματικό σκοπό. Με άλλα λόγια, αν δεν υπήρχαν διαθέσιμα απόβλητα για μια συγκεκριμένη εργασία, θα πραγματοποι-ούνταν, παρ' όλ' αυτά, η εργασία αυτή με άλλα υλικά; Εφαρμόζοντας το κριτήριο αυτό σε περίπτωση αποθέσεως αποβλήτων για το γέμισμα κοιλοτήτων εγκατελειμμέ-νου ορυχείου, πρέπει να καθοριστεί αν, ελλείψει των αποβλήτων αυτών, οι υπεύ-θυνοι για το ορυχείο θα έπρεπε να φρο-ντίσουν ώστε οι επιχώσεις να γίνουν με άλ-λα υλικά για σκοπό ανεξάρτητο από την απόθεση των αποβλήτων, π.χ. για λόγους ασφαλείας ή για τεχνικούς λόγους που έχουν σχέση με το ορυχείο καθαυτό.

87. Το κριτήριο αυτό ανταποκρίνεται περισ-σότερο, κατά την άποψή μου στο σύστημα της οδηγίας· έχει επίσης και το πλεονέκτημα της απλότητας. Επιπλέον, συνδυάζει τα κρι-τήρια της καταλληλότητας των αποβλήτων για την εργασία και της διατηρήσεως φυσι-κών πόρων μέσω της χρησιμοποιήσεως απο-βλήτων, χωρίς να καθιστά κάποιο από τα κριτήρια αυτά από μόνο του αποφασιστικό. Έτσι, εάν η εργασία — π.χ., το γέμισμα κοιλοτήτων σε εγκατελειμμένο ορυχείο — ήταν απαραίτητη για λόγους ασφαλείας ή για τεχνικούς λόγους, θα ήταν προφανώς αναμενόμενο τα χρησιμοποιηθέντα από-βλητα να είναι ιδιαιτέρως κατάλληλα για την εργασία αυτή λόγω των ειδικών τους ιδιοτήτων. Από αυτό προκύπτει ότι αν δεν είχαν παραδοθεί τα απόβλητα θα απαι-τούνταν μια άλλη ουσία με τις ιδιότητες αυτές, πράγμα που υποδηλώνει ότι η εργασία αποτελούσε μάλλον αξιοποίηση παρά διάθεση. Εντούτοις, πρέπει να εξε-τασθεί αν αυτό συνέβη: μόνο το γεγονός ότι η επίχωση ενός εγκατελειμμένου ορυχείου γίνεται με απόβλητα τα οποία συμβαίνει να είναι κατάλληλα προς τον σκοπό αυτό δεν αρκεί για να χαρακτηριστεί η εργασία αυτή ως αξιοποίηση εάν η εργασία αυτή δεν ήταν αναγκαία για ανεξάρτητους λόγους.

88. Το κριτήριο που προτείνεται ανωτέρω λαμβάνει επίσης υπόψη έναν περαιτέρω παράγοντα ο οποίος, καίτοι δεν αναφέρθηκε από όσους υπέβαλαν παρατηρήσεις, μπορεί, κατά την άποψή μου να είναι χρήσιμος προ-κειμένου να καθοριστεί αν τα απόβλητα χρησιμοποιούνται για πραγματικό και ανε-ξάρτητο σκοπό, ήτοι το αν ο κάτοχος των αποβλήτων πληρώνει για την εργασία ή πληρώνεται γι' αυτή. Πράγματι, η Επιτροπή υπέδειξε την προσέγγιση αυτή με ανακοί-νωσή της το 1989, με τον τίτλο «Κοινοτική στρατηγική για τη διαχείριση αποβλήτων» [66], που αποτέλεσε το πρώτο βήμα για την έκδοση του κανονισμού. Με ανακοίνωσή της η Επιτροπή καταλήγει ως προς το ζήτημα της μεταφοράς αποβλήτων προς διάθεση τονί-ζοντας τα εξής: «Η κατάσταση είναι διαφο-ρετική όσον αφορά τα απόβλητα που πρό-κειται να ανακυκλωθούν από τον παραλή-πτη. Ο κάτοχος πρέπει να πληρώσει για την τελική διάθεση των αποβλήτων. Όταν πρό-κειται για απόβλητα προς ανακύκλωση, ο κάτοχος των αποβλήτων πληρώνεται από τον ανακυκλωτή». Αν και η διαπίστωση αυτή δεν είναι απόλυτη — φαίνεται ότι σε ορι-σμένους τομείς, όπως η αγορά της αξιο-ποιήσεως διαλυτών, είναι συνηθισμένη πρακτική να καταβάλλει ο κάτοχος αντί-τιμο στον παραλήπτη προκειμένου να

66 – Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, SEC (89) 934 τελικό, της 8ης Σεπτεμβρίου 1989.

καταστεί η εργασία αξιοποιήσεως βιώσιμη από οικονομική άποψη — το ποιος καταβάλλει το αντίτιμο είναι, κατά την άποψή μου, ενδεχομένως ενδεικτικό στοιχείο.

89. Συνεπώς ως προς το πέμπτο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου καταλήγω ότι το ζήτημα αν η απόθεση αποβλήτων σε εγκατελειμμένο ορυχείο αποτελεί εργασία διαθέσεως ή αξιοποιήσεως εξαρτάται από τον κύριο σκοπό της εργασίας και, κυρίως, από το αν, ελλείψει των εν λόγω αποβλήτων, θα έπρεπε να χρησιμοποιηθεί άλλη ουσία προς επίχωση του ορυχείου για λόγους που δεν συνδέονται με την αποθήκευση των αποβλήτων.

Πρόταση

90. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι στα υποβληθέντα από το Verwaltungsgerichtshof προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

1) Με βάση το άρθρο 30 του κανονισμού (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, η αρμόδια αρχή αποστολής έχει την εξουσία i) να ελέγχει αν τα προς μεταφοράν απόβλητα ορθώς χαρακτηρίστηκαν ως απόβλητα προς διάθεση ή ως απόβλητα προς αξιοποίηση και ii) να απαγορεύει τη μεταφορά αποβλήτων που χαρακτηρίστηκαν εσφαλμένα.

2) Το αν η απόθεση αποβλήτων σε εγκατελειμμένο ορυχείο αποτελεί εργασία διαθέσεως ή εργασία αξιοποιήσεως εξαρτάται από τον κύριο σκοπό της εργασίας και, κυρίως, από το αν, ελλείψει των εν λόγω αποβλήτων, θα έπρεπε να χρησιμοποιηθεί άλλη ουσία προς επίχωση του ορυχείου για λόγους που δεν συνδέονται με την αποθήκευση των αποβλήτων.