ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ F. G. JACOBS

της 26ης Σεπτεμβρίου 2002 [1]

1. Η Επιτροπή, με την παρούσα προσφυγή που άσκησε βάσει του άρθρου 226 ΕΚ, υποστηρίζει ότι οι αντιρρήσεις που προέβαλε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ως προς ορισμένες μεταφορές, προς άλλα κράτη μέλη, αποβλήτων προοριζομένων να χρησιμοποιηθούν κυρίως ως καύσιμα δεν δικαιολογούνταν και αντέβαιναν στις διατάξεις του άρθρου 7, παράγραφοι 2 και 4, 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 [2] (στο εξής: κανονισμός). Η Επιτροπή ζητεί, συνεπώς, από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 7, παράγραφοι 2 και 4, του κανονισμού.

2. Η παρούσα υπόθεση αφορά κυρίως τη διάκριση μεταξύ των εργασιών διαθέσεως και αξιοποιήσεως των αποβλήτων και, ειδικότερα, το ζήτημα αν η αποτέφρωση αποβλήτων, στο πλαίσιο διαδικασίας παρασκευής προϊόντων, από την οποία παράγεται ενέργεια που πρόκειται να χρησιμοποιηθεί στην εν λόγω διαδικασία, πρέπει να χαρακτηρίζεται ως εργασία διαθέσεως ή ως εργασία αξιοποιήσεως.

Η κρίσιμη κοινοτική νομοθεσία

Η οδηγία περί των στερεών αποβλήτων

3. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων, όπως τροποποιήθηκε [3] (στο εξής: οδηγία ή οδηγία περί των στερεών αποβλήτων), τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν τα ενδεδειγμένα μέτρα για να προωθήσουν «α) κατά πρώτον, την πρόληψη ή τη μείωση της παραγωγής και της βλαπτικότητας των αποβλήτων» και «β) εν συνεχεία 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».

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — ΕΕ 1993, L 30, σ. 1.

3 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991 (ΕΕ 1991, L 78, σ. 32), και με την οδηγία 91/692/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1991 (ΕΕ 1991, L 377, σ. 48).

4. 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 τον στόχο αυτόν, 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.»

5. Η οδηγία ορίζει ως «διάθεση» «κάθε εργασία που προβλέπεται στο παράρτημα ΙΙ Α»[4] και ως «αξιοποίηση» «κάθε εργασία που προβλέπεται στο παράρτημα ΙΙ Β»[5].

4 — Άρθρο 1, στοιχείο ε'.

5 — Άρθρο 1, στοιχείο σ'.

6. Τα παραρτήματα ΙΙ Α και ΙΙ Β της οδηγίας[6] φέρουν τους τίτλους «Εργασίες διαθέσεως» και «Εργασίες ανακτήσεως [αξιοποιήσεως]», αντιστοίχως. 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[7], «τα απόβλητα πρέπει να [διατίθενται/αξιοποιούνται] με τρόπο που να μη θέτει σε κίνδυνο την ανθρώπινη υγεία και χωρίς να χρησιμοποιούνται διαδικασίες ή μέθοδοι που μπορούν να βλάψουν το περιβάλλον».

7. Στις προβλεπόμενες στο παράρτημα ΙΙ Α εργασίες διαθέσεως συγκαταλέγεται, μεταξύ άλλων, η εξής:

«D 10 Αποτέφρωση στη γη».

8. Το παράρτημα ΙΙ Β συμπεριλαμβάνει στις εργασίες αξιοποιήσεως την εξής:

«R 1 Κύρια χρήση ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας».

6 — Όπως αυτά τροποποιήθηκαν με την απόφαση 96/350/ΕΚ της Επιτροπής, της 24ης Μαΐου 1996, για την προσαρμογή των παραρτημάτων ΙΙ Α και ΙΙ Β της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ (ΕΕ 1996, L 135, σ. 32).

7 — Το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προς τον ίδιο σκοπό.

Ο κανονισμός

9. Ο κανονισμός στηρίζεται στο άρθρο 130 Σ της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 175 ΕΚ). Σκοπός του κανονισμού είναι να καθιερώσει ένα εναρμονισμένο σύστημα διαδικασιών, με το οποίο η κυκλοφορία των αποβλήτων μπορεί να περιορισθεί για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος [8].

10. Ο τίτλος ΙΙ του κανονισμού ονομάζεται «Μεταφορά αποβλήτων μεταξύ κρατών μελών». Τα κεφάλαια Α και Β του τίτλου ΙΙ ορίζουν τις διαδικασίες για τη μεταφορά των αποβλήτων προς διάθεση και των αποβλήτων προς αξιοποίηση, αντιστοίχως.

11. Ο κανονισμός χρησιμοποιεί τους ορισμούς των εννοιών «διάθεση» και «αξιοποίηση» που καθιερώνει η οδηγία [9].

12. Η διαδικασία για τη μεταφορά αποβλήτων προς αξιοποίηση διαφοροποιείται ανάλογα με το είδος των αποβλήτων. Τα παραρτήματα ΙΙ έως IV του κανονισμού κατατάσσουν τα συγκεκριμένα απόβλητα σε τρεις καταλόγους [10]. Το παράρτημα ΙΙ περιλαμβάνει τον «Πράσινο κατάλογο αποβλήτων», ήτοι τα απόβλητα που, «εφόσον αξιοποιούνται σωστά, στη χώρα προορισμού, δεν θα πρέπει κανονικά να συνιστούν κίνδυνο για το περιβάλλον» [11]. Το παράρτημα ΙΙΙ περιλαμβάνει τον «Πορτοκαλί κατάλογο αποβλήτων» και το παράρτημα IV τον «Κόκκινο κατάλογο αποβλήτων», δηλαδή τα απόβλητα που θεωρούνται ιδιαιτέρως επικίνδυνα. Οι μεταφορές των προς αξιοποίηση αποβλήτων που περιλαμβάνονται στο παράρτημα ΙΙ πρέπει απλώς να συνοδεύονται από έγγραφο με τις προβλεπόμενες πληροφορίες [12]. Για τις μεταφορές των λοιπών προς αξιοποίηση αποβλήτων (συμπεριλαμβανομένων των επίδικων στη διαφορά της κύριας δίκης αποβλήτων) και τις μεταφορές αποβλήτων προς διάθεση προβλέπεται η ακόλουθη διαδικασία.

13. Όταν ο κοινοποιών [13], ο οποίος ορίζεται κυρίως ως ο παραγωγός ή ο κάτοχος των αποβλήτων, προτίθεται να μεταφέρει τέτοια απόβλητα από ένα κράτος μέλος σε άλλο, πρέπει να διαβιβάσει κοινοποίηση στην αρμόδια αρχή προορισμού και να αποστείλει αντίγραφο της κοινοποιήσεως στις αρμόδιες αρχές αποστολής [14] και στον παραλήπτη [15].

14. Η κοινοποίηση πραγματοποιείται με το έγγραφο παρακολουθήσεως, που εκδίδεται

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

9 — Άρθρο 2, στοιχεία θ' και κ'.

10 — Όπως αναπροσαρμόστηκαν με την απόφαση 94/721/ΕΚ της Επιτροπής, της 21ης Οκτωβρίου 1994, για την αναπροσαρμογή, σύμφωνα με το άρθρο 42, παράγραφος 3, των παραρτημάτων ΙΙ, ΙΙΙ και IV του κανονισμού (ΕΟΚ) 259/93 (ΕΕ 1994, L 288, σ. 36).

11 — Δέκατη τέταρτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του κανονισμού.

12 — Άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 11, του κανονισμού.

13 — Άρθρο 2, στοιχείο ζ'.

14 — Ενδεχομένως και στις αρμόδιες αρχές διαμετακομίσεως.

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

από την αρχή αποστολής [16]. Κατά την κοινοποίηση, ο κοινοποιών συμπληρώνει το έγγραφο παρακολουθήσεως και παρέχει συμπληρωματικές πληροφορίες και έγγραφα, εφόσον το ζητήσουν οι αρμόδιες αρχές [17]. Ο κοινοποιών παρέχει, με το έγγραφο παρακολουθήσεως, πληροφορίες οι οποίες αφορούν, ιδίως, i) την προέλευση, τη σύνθεση και την ποσότητα των αποβλήτων και ii) τις εργασίες διαθέσεως ή αξιοποιήσεως, όπως αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ Α ή ΙΙ Β της οδηγίας [18].

15. Όσον αφορά τα προς αξιοποίηση απόβλητα, 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 [19].

16. Όσον αφορά τα προς διάθεση απόβλητα, το κράτος μέλος προορισμού είναι αρμόδιο να εγκρίνει τη μεταφορά. Το κράτος μέλος αποστολής [20] έχει δικαίωμα προβολής αντιρρήσεων, το δε κράτος μέλος προορισμού μπορεί να εγκρίνει τη μεταφορά μόνον εφόσον δεν υφίστανται τέτοιες αντιρρήσεις [21]. Σε περίπτωση αποβλήτων προς αξιοποίηση, τα κράτη μέλη αποστολής και προορισμού [22] έχουν δικαίωμα προβολής αντιρρήσεων κατά της μεταφοράς αλλά, κατά γενικό κανόνα [23], δεν απαιτείται ρητή έγκριση [24].

17. Η σημαντικότερη διαφορά μεταξύ της διαδικασίας μεταφοράς αποβλήτων προς αξιοποίηση και της διαδικασίας μεταφοράς αποβλήτων προς διάθεση συνίσταται στους λόγους για τους οποίους οι διάφορες οικείες αρμόδιες αρχές μπορούν να προβάλουν αντιρρήσεις κατά της προτεινόμενης μεταφοράς.

18. Στην περίπτωση αποβλήτων προς διάθεση, οι αντιρρήσεις πρέπει να βασίζονται στο άρθρο 4, παράγραφος 3 [25]. 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 αρχές της εγγύτητας, της προτεραιότητας της αξιοποιήσεως και της αυτάρκειας σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο, σύμφωνα με την οδηγία [26] 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 [27].

16 — Άρθρα 3, παράγραφος 3, και 6, παράγραφος 3.

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

18 — Άρθρα 3, παράγραφος 5, και 6, παράγραφος 5, πρώτη και πέμπτη περίπτωση.

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

20 — Ενδεχομένως και διαμετακομίσεως.

21 — Άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2.

22 — Ενδεχομένως και διαμετακομίσεως.

23 — Όταν το απόβλητο απαριθμείται στο παράρτημα IV και δεν περιλαμβάνεται σε ένα από τα παραρτήματα II, III ή IV, οι αρμόδιες αρχές πρέπει να συναινέσουν γραπτώς (άρθρο 10).

24 — Άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 2.

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

26 — Άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο α' i).

27 — Άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο β' i).

19. Στην περίπτωση αποβλήτων προς αξιοποίηση, οι αντιρρήσεις πρέπει να στηρίζονται στο άρθρο 7, παράγραφος 4 [28]. Το άρθρο 7, παράγραφος 4, στοιχείο α' [29], απαριθμεί τέσσερις λόγους για τους οποίους οι αρμόδιες αρχές προορισμού και αποστολής μπορούν να προβάλουν δικαιολογημένες αντιρρήσεις, εκ των οποίων μόνον ο πέμπτος λόγος είναι κρίσιμος για την παρούσα υπόθεση. Ο λόγος αυτός, ο οποίος παρατίθεται στο άρθρο 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', πέμπτη περίπτωση, έχει ως εξής:

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

Η νομολογία του Δικαστηρίου

20. Δύο αποφάσεις του Δικαστηρίου παρουσιάζουν, εν προκειμένω, ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

21. Κατ' αρχάς, το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση Dusseldorp κ.λπ. [30], ότι οι αρχές της αυτάρκειας και της εγγύτητας δεν έχουν εφαρμογή στην περίπτωση αποβλήτων προς αξιοποίηση· τα απόβλητα αυτά πρέπει να μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα μεταξύ των κρατών μελών, για να διευκολύνεται η επεξεργασία τους, εφόσον η μεταφορά τους δεν συνεπάγεται κινδύνους για το περιβάλλον.

22. Ακολούθως, το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση ASA [31], ότι το ουσιώδες χαρακτηριστικό μιας εργασίας αξιοποιήσεως αποβλήτων συνίσταται στο γεγονός ότι η εργασία αυτή σκοπεί πρωτίστως στο να μπορούν τα απόβλητα να επιτελέσουν χρήσιμη λειτουργία, υποκαθιστώντας άλλα υλικά που θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για τη λειτουργία αυτή, πράγμα που καθιστά δυνατή τη διαφύλαξη των φυσικών πόρων. Η υπόθεση αυτή αφορούσε, μεταξύ άλλων, τον βάσει του κανονισμού ορθό χαρακτηρισμό (δηλαδή τον χαρακτηρισμό ως εργασία αξιοποιήσεως ή ως εργασία διαθέσεως) της εναποθέσεως αποβλήτων σε παλαιό ορυχείο άλατος, προκειμένου τα εν λόγω απόβλητα να γεμίσουν κοιλότητες (επίχωση).

23. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης, με την απόφαση ASA, ότι τα άρθρα 4, παράγραφος 3, και 7, παράγραφος 4, απαριθμούν περιοριστικώς τις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να αντιταχθούν σε μεταφορά αποβλήτων μεταξύ κρατών μελών [32].

Η προσφυγή λόγω παραβάσεως

24. Η παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως απορρέει εμμέσως από διάφορες προ-

28 — Άρθρο 7, παράγραφος 2.

29 — Το άρθρο 7, παράγραφος 4, στοιχείο β', αφορά τις αντιρρήσεις που μπορούν να προβάλουν οι αρμόδιες αρχές διαμετακομίσεως και δεν είναι κρίσιμο εν προκειμένω.

30 — Απόφαση της 25ης Ιουνίου 1998, C-203/96, Chemische Afvalstoffen Dusseldorp κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-4075, σκέψεις 33 και 34).

31 — Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2002, C-6/00, Abfall Service AG (Συλλογή 2002, σ. I-1961, σκέψη 69). Πρέπει να σημειωθεί ότι η εν λόγω απόφαση εκδόθηκε μετά την ενώπιον του Δικαστηρίου κατάθεση των υπομνημάτων στην παρούσα υπόθεση.

32 — Σκέψη 36 της αποφάσεως.

τάσεις μεταφορών αποβλήτων από τη Γερμανία προς το Βέλγιο. Οι εν λόγω μεταφορές είχαν ανακοινωθεί στις αρμόδιες γερμανικές αρχές ως μεταφορές αποβλήτων προοριζομένων για αξιοποίηση· εντούτοις, οι γερμανικές αρχές θεώρησαν ότι οι προταθείσες μεταφορές αποτελούσαν, στην πραγματικότητα, εργασίες διαθέσεως.

25. Οι μεταφορές αφορούσαν δύο κατηγορίες αποβλήτων.

26. Αφενός, υπήρχαν απόβλητα που είχαν ήδη μετατραπεί, κατόπιν επεξεργασίας στη Γερμανία, σε υποκατάστατα καυσίμων. Απόβλητα όπως γομμαλάκκα, χρωστικές ουσίες, ελαστικά, υπολείμματα ελαίων και φαινόλης, αλογονούχα ή μη αλογονούχα αποστάγματα προερχόμενα από επεξεργασία διαλυμάτων, μη αλογονούχα διαλύματα, υπολείμματα από καθάρισμα δεξαμενών και πλύση βυτίων, ιζήματα διηθήσεως, αποχρωστικός άργιλος, υπολείμματα αλουμινίου κ.λπ. είχαν αναμειχθεί με πριονίδια. Αυτό το μείγμα αποβλήτων προοριζόταν για αποτέφρωση σε καυστήρες τσιμέντου, στους οποίους υποκαθιστούσε έως και κατά το ένα τρίτο την προερχόμενη από πρωτογενείς πηγές ενέργεια που θα χρησιμοποιούνταν άλλως. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ενεργειακή αξία των αποβλήτων ανερχόταν σε τουλάχιστον 11 000 kJ/kg.

27. Αφετέρου, υπήρχαν απόβλητα προοριζόμενα να μετατραπούν, κατόπιν επεξεργασίας σε εγκατάσταση στο Βέλγιο, σε υποκατάστατα καυσίμων ονομαζόμενα «Resofuel». Επρόκειτο για απόβλητα αποτελούμενα από ενεργούς άνθρακες και γραφίτη, αποστάγματα περιέχοντα διαλύματα, υλικά διαποτισμένα με διαλύματα (απορροφητικές ουσίες, αλουμίνια, αποξέσματα που έχουν εν μέρει προσβληθεί από οργανικές και ανόργανες ουσίες), κατάλοιπα συνθετικών θερμοάντοχων ουσιών, μείγματα συνθετικών αποβλήτων, υπολείμματα περιέχοντα πολυμερικές συνθετικές ουσίες, αποξέσματα ξύλου, πριονίδια, ίνες ξύλου και υπολείμματα από την παρασκευή χαρτιού. Το «Resofuel» που προέκυψε από την επεξεργασία αυτή προοριζόταν για αποτέφρωση, ιδίως σε καυστήρες τσιμέντου, κατά την οποία θα μπορούσε εξ ολοκλήρου να υποκαταστήσει ενέργεια προερχόμενη από πρωτογενείς πηγές.

28. Οι αρμόδιες, βάσει του κανονισμού, γερμανικές αρχές υπάγονται διοικητικώς στα ομόσπονδα κράτη. Οι αρχές της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, της Βάδης-Βιρτεμβέργης, της Ρηνανίας-Παλατινάτου και της Κάτω Σαξονίας προέβαλαν αντιρρήσεις κατά των προτεινόμενων μεταφορών, με την αιτιολογία ότι τα απόβλητα προορίζονταν για διάθεση και όχι για αξιοποίηση και ότι η διάθεση θα πραγματοποιούνταν στη Γερμανία. Στην περίπτωση των δύο πρώτων ομόσπονδων κρατών, οι εν λόγω αποφάσεις στηρίζονταν σε εγκυκλίους των οικείων Υπουργείων Περιβάλλοντος, οι οποίες έθεταν κριτήρια για τη διάκριση μεταξύ αξιοποιήσεως και διαθέσεως στην περίπτωση αποβλήτων προοριζομένων για καύση. Ειδικότερα, για να χαρακτηρισθεί μια τέτοια εργασία ως εργασία αξιοποιήσεως κατά το

σημείο R 1 του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας («Κύρια χρήση ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας»[33]), τα οικεία απόβλητα — και, στην περίπτωση μειγμάτων αποβλήτων, κάθε συστατικό τους — πρέπει να έχουν ενεργειακή αξία τουλάχιστον 11 000 kJ/kg, πρέπει να χρησιμοποιείται τουλάχιστον το 75 % της παραγόμενης από την εργασία ενέργειας και δεν πρέπει να παραβιάζονται τα ανώτατα όρια ρυπογόνων ουσιών που περιέχονται στα απόβλητα. Μόνον εφόσον πληρούνται όλες αυτές οι προϋποθέσεις η εργασία θα χαρακτηρισθεί ως εργασία διαθέσεως εμπίπτουσα στο σημείο D 10 ή D 11 του παραρτήματος ΙΙ Α («Αποτέφρωση στη γη» ή «Αποτέφρωση στη θάλασσα»).

29. Η Επιτροπή, στην οποία οι γερμανικές αρχές είχαν υποβάλει διάφορες καταγγελίες αφορώσες τις αντιρρήσεις τους ως προς τις προταθείσες μεταφορές των προαναφερθέντων αποβλήτων, απηύθυνε αρχικώς έγγραφο στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ζητώντας της εξηγήσεις. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, με την απάντησή της, υποστήριξε ότι η βαλλόμενη πρακτική ήταν σύμφωνη προς τις σχετικές κοινοτικές διατάξεις και επιβεβαίωσε την άποψη των αρμόδιων ομοσπονδιακών αρχών ότι οι επίμαχες μεταφορές αφορούσαν απόβλητα προοριζόμενα για διάθεση.

30. Επειδή η Επιτροπή δεν πείσθηκε, απέστειλε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έγγραφο οχλήσεως, με το οποίο υποστήριξε ότι οι επίμαχες μεταφορές αφορούσαν απόβλητα προς αξιοποίηση και ότι οι γερμανικές αρχές μπορούσαν, κατά συνέπεια, να στηρίξουν τις αντιρρήσεις τους μόνο στο άρθρο 7, παράγραφος 4, του κανονισμού. Η Επιτροπή ισχυρίσθηκε ότι η αποτέφρωση των αποβλήτων στους βελγικούς αποτεφρωτές τσιμέντου αποτελούσε εργασία αξιοποιήσεως εμπίπτουσα στο σημείο R 1 του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας περί των στερεών αποβλήτων «Κύρια χρήση ως καύσιμο [...]», ή στο σημείο R 13 «Εναποθήκευση υλικών προκειμένου να υποβληθούν σε μία από τις εργασίες που αναγράφονται υπό R 1 έως R 12 (εκτός από την προσωρινή εναποθήκευση, κατά τη διάρκεια της συλλογής, στον χώρο όπου παράγονται»), σε συνδυασμό με το σημείο R 1.

31. Με την απάντησή της, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ενέμεινε στη θέση της. Η Επιτροπή, εμμένοντας στην άποψή της ότι οι μεταφορές των επίμαχων αποβλήτων προς το Βέλγιο αφορούσαν απόβλητα προς αξιοποίηση και ότι, κατά συνέπεια, η προβολή αντιρρήσεων θα μπορούσε να στηριχθεί μόνο στο άρθρο 7, παράγραφος 4, του κανονισμού, απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας τον Φεβρουάριο του 1999, σύμφωνα με το άρθρο 169, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 226, παράγραφος 1, ΕΚ). Η Επιτροπή, εξακολουθώντας να θεωρεί, παρά την απάντηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ότι τα βαλλόμενα μέτρα αντέβαιναν στον κανονισμό, άσκησε την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως.

33 — Συγκεκριμένα, κατά την έκδοση των εγκυκλίων, το παράρτημα ΙΙ Β της οδηγίας δεν είχε τροποποιηθεί με την παρατιθέμενη στην υποσημείωση 6 απόφαση 96/350 της Επιτροπής. Για την εργασία που περιγράφεται στο σημείο R 1 γινόταν τότε λόγος στο σημείο R 9· περαιτέρω, στο γερμανικό κείμενο, αντιθέτως προς το αντίστοιχο γαλλικό και αγγλικό κείμενο, η διατύπωση είχε ως εξής: «Χρήση ως καύσιμο (πέραν της άμεσης αποτεφρώσεως)». Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παραπέμπει, ωστόσο, με τα υπομνήματά της, στο ισχύον κείμενο του παραρτήματος ΙΙ Β, αναγνωρίζοντας ότι η διαφορά μεταξύ των δύο γερμανικών κειμένων οφειλόταν σε συντακτικό σφάλμα.

Παραδεκτό

32. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η εναντίον της προσφυγή είναι απαράδεκτη, διότι η Επιτροπή δεν αποσαφήνισε το ακριβές αντικείμενο της διαφοράς ούτε κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία ούτε με το δικόγραφο της προσφυγής που υπέβαλε ενώπιον του Δικαστηρίου, ώστε να μπορέσει η ίδια να θεμελιώσει την άμυνά της. Οι διοικητικές αποφάσεις που προσπαθεί να προσβάλει η Επιτροπή δεν προκύπτουν από το έγγραφο οχλήσεως, την αιτιολογημένη γνώμη ή το δικόγραφο της προσφυγής. Η Επιτροπή παραπέμπει απλώς σε τρεις εγκυκλίους που εξέδωσαν τα ομόσπονδα κράτη της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας και της Βάδης-Βιρτεμβέργης. Οι εγκύκλιοι αυτές, ωστόσο, δεν περιέχουν «αδικαιολόγητες αντιρρήσεις ως προς ορισμένες μεταφορές προς άλλα κράτη μέλη αποβλήτων που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν κυρίως ως καύσιμα», καθόσον θέτουν, κυρίως, γενικά κριτήρια για τη διάκριση μεταξύ θερμικής διαθέσεως και αξιοποιήσεως ενέργειας.

33. Η Επιτροπή ισχυρίζεται, αντιθέτως, ότι προσδιόρισε με ιδιαίτερη ακρίβεια το αντικείμενο της προσφυγής, τόσο κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία όσο και με το δικόγραφο της προσφυγής. Ειδικότερα, το δικόγραφο της προσφυγής επιβεβαιώνει ότι «η διοικητική πρακτική των αρμόδιων αρχών των ομόσπονδων κρατών της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, της Βάδης-Βιρτεμβέργης, της Κάτω Σαξονίας και της Ρηνανίας-Παλατινάτου βάλλεται διότι δεν συνάδει προς τη Συνθήκη». Η πρακτική αυτή προκύπτει τόσο από εγκυκλίους των αρμοδίων υπουργείων όσο και από ατομικές αποφάσεις των αρμοδίων αρχών, με τις οποίες οι εν λόγω αρχές προέβαλαν, εν μέρει βασιζόμενες στις εγκυκλίους, αντιρρήσεις ως προς ορισμένες μεταφορές αποβλήτων, βάσει των διατάξεων του άρθρου 4 του κανονισμού.

34. Κατά πάγια νομολογία, το έγγραφο οχλήσεως και η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής οριοθετούν το αντικείμενο της διαφοράς, ώστε να μην καθίσταται έκτοτε δυνατή η επέκτασή του. Η δυνατότητα του οικείου κράτους μέλους να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του αποτελεί ουσιαστική εγγύηση που παρέχει η Συνθήκη, η δε τήρησή της συνιστά ουσιώδη τύπο για τη νομιμότητα της διαδικασίας με την οποία αναγνωρίζεται παράβαση κράτους μέλους [34]. Ένας από τους σκοπούς του εγγράφου οχλήσεως είναι να εξασφαλισθεί ότι το οικείο κράτος μέλος έχει λάβει γνώση των σημείων επί των οποίων θα χρειασθεί ενδεχομένως να προετοιμάσει την άμυνά του [35].

35. Το επτασέλιδο έγγραφο οχλήσεως της Επιτροπής αναφέρεται λεπτομερώς τόσο στις δύο καταγγελίες που αποτέλεσαν αφετηρία της διαδικασίας όσο και στις εγκυκλίους που εξέδωσαν οι αρχές της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας και της Βάδης-Βιρτεμβέργης. Το εν λόγω έγγραφο αναφέρει σαφώς ότι οι αρμόδιες αρχές, βασιζόμενες στις εγκυκλίους, προέβαλαν αντιρρήσεις ως προς τις μεταφορές τις οποίες αφορούν οι συγκεκριμένες καταγγελίες. Το έγγραφο οχλήσεως παραπέμπει και σε άλλες αποφά-

34 — Απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1999, C-365/97, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1999, σ. I-7773, σκέψη 23).

35 — Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1982, 211/81, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1982, σ. 4547, σκέψη 8).

σεις των αρχών της Κάτω Σαξονίας και της Ρηνανίας-Παλατινάτου, επισημαίνοντας, σε κάθε περίπτωση, τις ημερομηνίες εκδόσεώς τους και αναφέροντας ότι οι αποφάσεις στηρίζονταν στο τεκμήριο ότι οι οικείες εργασίες αποτελούσαν εργασίες διαθέσεως και όχι εργασίες αξιοποιήσεως. Το έγγραφο οχλήσεως επισημαίνει ότι, κατά την Επιτροπή, οι μεταφορές πρέπει να θεωρηθούν ως εργασίες αξιοποιήσεως και ότι η κατάλληλη διάταξη στην οποία μπορούν να στηριχθούν ενδεχόμενες αντιρρήσεις είναι το άρθρο 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', του κανονισμού. Ειδικότερα, το έγγραφο οχλήσεως διευκρινίζει ότι η Επιτροπή φρονεί ότι η εργασία εμπίπτει στο σημείο R 1 του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας («Κύρια χρήση ως καύσιμο [...]») και όχι στο σημείο D 10 του παραρτήματος ΙΙ Α («Αποτέφρωση στη γη»). Το έγγραφο οχλήσεως καταλήγει ως εξής:

«Συνεπώς, η Επιτροπή θεωρεί, βάσει των στοιχείων που διαθέτει, ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από [τον κανονισμό], το άρθρο 189, παράγραφος 2, [της Συνθήκης ΕΚ, νυν άρθρο 249 ΕΚ] και, ειδικότερα, από το άρθρο 7, παράγραφοι 2 και 4, [της οδηγίας].»

36. Κατά την άποψή μου, το έγγραφο οχλήσεως, εν όψει του προεκτεθέντος περιεχομένου του, προσδιορίζει προσηκόντως, όπως απαιτεί η νομολογία του Δικαστηρίου, τα κύρια στοιχεία της θέσεως της Επιτροπής. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απέστειλε στην Επιτροπή δεκαοκτασέλιδη απάντηση στο εν λόγω έγγραφο, με την οποία εξέθεσε πλήρως τα επιχειρήματά της. Υποστήριξε ότι, μέχρι την εκ μέρους της κοινοτικής νομοθεσίας αποσαφήνιση των εννοιών της αξιοποιήσεως και της διαθέσεως, οι εθνικές αρχές υποχρεούνταν να θεσπίσουν ειδικά κριτήρια για τις εργασίες που εμπίπτουν στα σημεία D 10 του παραρτήματος ΙΙ Α και R 1 του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας. Κατά την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η αξιοποίηση προϋπέθετε ότι ο κύριος σκοπός της εργασίας ήταν η παραγωγή ενέργειας. Τα διάφορα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν προσέβλεπαν στο να εξασφαλισθεί ότι μια εργασία χαρακτηρίζεται ως εργασία αξιοποιήσεως μόνον εφόσον ανταποκρίνεται στον ορισμό αυτόν.

37. Όσον αφορά την αιτιολογημένη γνώμη, το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιταγή του άρθρου 226 ΕΚ, ήτοι η εκ μέρους της Επιτροπής έκδοση αιτιολογημένης γνώμης, έχει ως σκοπό «να δώσει την ευκαιρία στο κράτος μέλος να δικαιολογήσει τη στάση του και να επιτρέψει ενδεχομένως στην Επιτροπή να επιτύχει εκούσια συμμόρφωση του κράτους μέλους στις απαιτήσεις της Συνθήκης. Στην περίπτωση που η προσπάθεια αυτή διευθετήσεως της διαφοράς δεν στεφθεί με επιτυχία, η αιτιολογημένη γνώμη εξυπηρετεί τον προσδιορισμό του αντικειμένου της διαφοράς» [36].

38. Εν προκειμένω, η διατύπωση της αιτιολογημένης γνώμης ταυτίζεται με αυτή του εγγράφου οχλήσεως. Επιπλέον, αναφέρεται

36 — Απόφαση της 27ης Μαΐου 1981, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 142/80 και 143/80, Essevi και Salengo (Συλλογή 1981, σ. 1413, σκέψη 15).

η σχετική κοινοτική νομοθεσία και παρατίθεται συνοπτικώς η κρίσιμη νομολογία. Στο πλαίσιο της αναλύσεως της φερόμενης παραβάσεως, η Επιτροπή επισημαίνει, εκ προοιμίου, τα εξής:

«Η Επιτροπή εμμένει στην άποψη ότι, αφενός, οι επίμαχες μεταφορές προορίζονται για αξιοποίηση και, κατά συνέπεια, ένα κράτος μέλος μπορεί να αντιταχθεί σε μια μεταφορά αποβλήτων μόνο βασιζόμενο στα κριτήρια που θέτει το άρθρο 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', του κανονισμού 259/93 ή επικαλούμενο το άρθρο 130 Τ ΕΚ, και, αφετέρου, τα μέτρα που έλαβε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν δικαιολογούνται και, κατά συνέπεια, παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο».

39. Η αιτιολογημένη γνώμη περιέχει επίσης συνοπτική παράθεση των επιχειρημάτων που προέβαλε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, με την απάντησή της στο έγγραφο οχλήσεως, καθώς και τους ισχυρισμούς που προέβαλε στη συνέχεια η Επιτροπή προς αντίκρουση των επιχειρημάτων αυτών. Η αιτιολογημένη γνώμη καταλήγει με τη διαπίστωση ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας «παρέβη το άρθρο 7, παράγραφοι 2 και 4, του κανονισμού (ΕΟΚ) 259/93».

40. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απηύθυνε νέα απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία ενέμεινε στην προηγούμενη θέση της και έκανε λόγο για «έλλειψη σαφήνειας» της αιτιολογημένης γνώμης.

41. Το έγγραφο οχλήσεως και η αιτιολογημένη γνώμη θα μπορούσαν πράγματι να συνταχθούν με μεγαλύτερη ακρίβεια. Ωστόσο, από την προαναφερθείσα συνοπτική παράθεση του περιεχομένου τους προκύπτει ότι τα έγγραφα αυτά περιείχαν επαρκείς ενδείξεις όσον αφορά το αντικείμενο της διαφοράς, όπως απαιτεί η νομολογία του Δικαστηρίου. Η αιτιολογημένη γνώμη, συγκρινόμενη με το έγγραφο οχλήσεως (ή με το δικόγραφο της προσφυγής), δεν επέκτεινε το αντικείμενο της διαφοράς, πράγμα το οποίο θα ήταν ανεπίτρεπτο.

42. Κατά συνέπεια, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η προσφυγή της Επιτροπής είναι παραδεκτή.

Τα υποβληθέντα στην κρίση του Δικαστηρίου ζητήματα

43. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η διοικητική πρακτική των οικείων ομόσπονδων κρατών της Γερμανίας αντιβαίνει προς το άρθρο 7, παράγραφοι 2 και 4, του κανονισμού: από το άρθρο 7, παράγραφος 2, προκύπτει σαφώς ότι οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους αποστολής μπορούν να προβάλλουν αντιρρήσεις ως προς τη μεταφορά προς άλλο κράτος μέλος αποβλήτων προς αξιοποίηση μόνο βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 4, το οποίο δεν παραπέμπει στην αρχή της αυτάρκειας, στην οποία στηρίχθηκαν προφανώς οι αρμόδιες αρχές των εν λόγω ομόσπονδων κρατών, όταν, βάσει διοικητικών εγκυκλίων, προέβαλαν αντιρρήσεις ως προς τις μεταφορές αποβλήτων. Το κύριο ερώτημα που τίθεται, εν προκειμένω, συνίσταται, συνεπώς, στο αν η επεξεργασία στην οποία επρόκειτο να υποβληθούν τα οικεία απόβλητα αποτελεί εργασία αξιοποιήσεως ή εργασία διαθέσεως. Ειδικότερα, οι διάδικοι

διαφωνούν επί των εξής ζητημάτων: κατά πόσον τα ομόσπονδα κράτη ήταν αρμόδια να θεσπίσουν, προς εφαρμογή του κανονισμού, κριτήρια μη περιλαμβανόμενα στην κοινοτική νομοθεσία περί αποβλήτων, προκειμένου για τη διάκριση μεταξύ των δύο ειδών εργασιών, τι ακριβώς νοείται με τον όρο «Κύρια χρήση ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας» που χρησιμοποιείται στο σημείο R 1 του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας και κατά πόσον τα συγκεκριμένα κριτήρια που έθεσαν, εν προκειμένω, τα ομόσπονδα κράτη είναι σύννομα, υπό την έννοια ότι αντικατοπτρίζουν πράγματι κριτήρια συνυφασμένα με την οδηγία. Θα εξετάσω τα ζητήματα αυτά κατά σειρά.

Η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών ως προς τη θέσπιση κριτηρίων

44. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει, καταρχάς, ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν εξουσία θεσπίσεως ιδίων κριτηρίων διακρίσεως μεταξύ εργασιών διαθέσεως και εργασιών αξιοποιήσεως, σε περιπτώσεις όπως η προκείμενη, δεδομένης τόσο της πιθανότητας να συμπίπτουν οι έννοιες της εργασίας διαθέσεως, όπως προβλέπεται στο σημείο D 10 «Αποτέφρωση στη γη», και της εργασίας αξιοποιήσεως, όπως προβλέπεται στο σημείο R 1 «Κύρια χρήση ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας», όσο και της ελλείψεως, στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας, περαιτέρω κατευθυντηρίων γραμμών.

45. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναφέρεται στην πρακτική διαφόρων άλλων κρατών μελών που έχουν επίσης θεσπίσει σχετικά κριτήρια διακρίσεως, επιβάλλοντας, ειδικότερα, ελάχιστο όριο ενεργειακής αξίας (συγκεκριμένα, 5 000 kJ/kg στη Γαλλία, μεταξύ 9 500 kJ/kg και 15 000 kJ/kg στην Περιφέρεια της Φλάνδρας του Βελγίου, μεταξύ 11 500 kJ/kg και 15 000 kJ/kg στις Κάτω Χώρες και 21 000 kJ/kg στο Ηνωμένο Βασίλειο).

46. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παραπέμπει επίσης στις προτάσεις μου στην υπόθεση Tombesi [37], στις οποίες έκανα λόγο για την «ανάγκη των κρατών μελών να θεσπίσουν πρακτικούς κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές για την καθημερινή εφαρμογή των οδηγιών, εξασφαλίζοντας τον απαραίτητο βαθμό ασφαλείας δικαίου για τους ιδιώτες», επισημαίνοντας τα εξής:

«[Ό]πως έχει σήμερα η οδηγία, νομίζω ότι πρέπει, μέχρι ορισμένου σημείου, να αφεθεί στα κράτη μέλη ο καθορισμός λεπτομερέστερων κριτηρίων βάσει των οποίων ο όρος "εργασία αξιοποιήσεως" θα εφαρμόζεται στις διάφορες καταστάσεις που προκύπτουν στην πράξη».

47. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παραπέμπει, περαιτέρω, στις προτά-

37 — Απόφαση της 25ης Ιουνίου 1997, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-304/94, C-330/94, C-342/94 και C-224/95, Tombesi (Συλλογή 1997, σ. I-3561, σημείο 56 των προτάσεων της 24ης Οκτωβρίου 1996).

σεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου [38], που αφορούσε την ορθή νομική βάση της οδηγίας του Συμβουλίου 91/156 [39], με την οποία τροποποιήθηκε ουσιωδώς το αρχικό κείμενο της οδηγίας περί των στερεών αποβλήτων [40]. Ο γενικός εισαγγελέας επισήμανε τα εξής:

«[Η οδηγία] καθορίζει τις γενικές γραμμές της δράσεως την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να αναλάβουν για να εξασφαλίσουν ότι η διαχείριση των αποβλήτων στο πλαίσιο της Κοινότητας γίνεται σύμφωνα με διαδικασίες ικανές να εγγυώνται την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας. Ωστόσο, τα κράτη μέλη παραμένουν θεμελιωδώς ελεύθερα να καθορίσουν το περιεχόμενο της δράσεως αυτής και τα μέσα που πρέπει να χρησιμοποιηθούν.

[...]

Όσον αφορά ειδικότερα τους όρους ανταγωνισμού, η οδηγία [...] δεν καθιερώνει κοινούς κανόνες ως προς τη δραστηριότητα διαχειρίσεως των αποβλήτων, αλλά περιορίζεται στον καθορισμό των αρχών βάσει των οποίων πρέπει να διαμορφώνεται η δράση των κρατών. Απ' αυτό έπεται ότι κάθε κράτος μέλος έχει την ευχέρεια να θεσπίζει in subiecta materia τις διατάξεις τις οποίες θεωρεί ως τις πλέον κατάλληλες προς επίτευξη των προβλεπομένων στόχων. Αυτό σημαίνει ότι οι διαδικασίες διαθέσεως και ανακυκλώσεως των αποβλήτων μπορούν να διαφέρουν ακόμη και αισθητά από ένα κράτος μέλος σε άλλο [...]»

48. Θεωρώ ωστόσο ότι η υπόθεση Tombesi διέφερε ουσιωδώς από την υπό εξέταση υπόθεση: το ερώτημα που υποβλήθηκε στην κρίση του Δικαστηρίου αφορούσε το αν ορισμένες ουσίες, μεταξύ των οποίων κατάλοιπα κύκλων παραγωγής ή καταναλώσεως, αποτελούσαν απόβλητα. Για να απαντήσω στο ερώτημα αυτό, θεώρησα, δεδομένου του ορισμού που δίδει η οδηγία στην έννοια του αποβλήτου, ότι, σύμφωνα με την οδηγία, «το μόνο ζήτημα το οποίο τίθεται είναι εάν η εν λόγω ουσία πρόκειται να υποβληθεί σε εργασία διαθέσεως ή αξιοποιήσεως υπό την έννοια των παραρτημάτων ΙΙ Α ή ΙΙ Β» [41]. Δεδομένου ότι η Ιταλική Δημοκρατία είχε επιβάλει πρόσθετα κριτήρια για τον ορισμό των αποβλήτων, τα οποία δεν μνημόνευε η οδηγία, επισήμανα, με το σημείο που έπονταν του σημείου στο οποίο στηρίχθηκε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, τα εξής: «Πράγματι, πιθανόν να μη χρειάζεται στις παρούσες υποθέσεις να καθοριστεί το περιεχόμενο της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών, εφόσον είναι σαφές ότι τα ιταλικά νομοθετικά διατάγματα ως προς τα οποία ανέκυψαν τα ερωτήματα των εθνικών δικαστηρίων δεν συμβιβάζονται με την οδηγία» [42]. Είναι, επομένως, προφανές — και δεν είναι άξιον απορίας — ότι δεν εννοούσα ότι τα κράτη μέλη είχαν απεριόριστη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τον ορισμό των εννοιών της διαθέσεως και της αξιοποιήσεως. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η εθνική νομοθεσία ή πρακτική

38 — Απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, C-155/91, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. I-939, σκέψεις 8 και 9 των προτάσεων της 1ης Δεκεμβρίου 1992).

39 — Παρατιθέμενη στην υποσημείωση 3.

40 — Οδηγία 75/442, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 2.

41 — Σημείο 57 των προτάσεων.

42 — Όπ.π.

είναι προδήλως ασυμβίβαστη προς την οδηγία — όπως συμβαίνει τόσο στην περίπτωση της υποθέσεως Tombesi όσο και, όπως θα εκθέσω στη συνέχεια, εν προκειμένω —, το ζήτημα της διακριτικής ευχέρειας καθίσταται άνευ σημασίας.

49. Όσον αφορά τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, από ενδελεχέστερη εξέταση των προτάσεών του προκύπτει ότι αναφερόταν κυρίως στο προτεινόμενο από την οδηγία κανονιστικό πλαίσιο σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων σε εθνικό επίπεδο και όχι στις ειδικές έννοιες που ορίζει η οδηγία: συγκεκριμένα, οι σχετικές παρατηρήσεις του αρχίζουν με την εξής εισαγωγική τοποθέτηση: «όσον αφορά το *περιεχόμενό* της, η οδηγία (εκτός του ότι καθορίζει τις έννοιες που οριοθετούν το πεδίο εφαρμογής της) καθορίζει [...] »[43]. Οι διαφορές στην πρακτική των κρατών μελών τις οποίες επικαλείται ο γενικός εισαγγελέας μπορεί να θεωρηθεί ότι αφορούν την πολιτική τους στον τομέα της διαχειρίσεως των αποβλήτων, για παράδειγμα τη λήψη μέτρων για τον περιορισμό της παραγωγής αποβλήτων και των βλαπτικών συνεπειών τους καθώς και την ανακύκλωση των αποβλήτων. Επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι, στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, βαλλόταν η νομική βάση που επέλεξε το Συμβούλιο για την οδηγία 91/156[44] και, συνεπώς, το πρόβλημα επικεντρώθηκε στους σκοπούς της νομοθεσίας. Από κανένα σημείο των προτάσεων — ή της αποφάσεως του Δικαστηρίου — δεν προκύπτει ότι ο γενικός εισαγγελέας εννοούσε ότι τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν ίδια κριτήρια όσον αφορά τις εργασίες διαθέσεως και αξιοποιήσεως που προβλέπουν τα παραρτήματα II Α και II Β της οδηγίας.

50. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παραπέμπει επίσης στην απόφαση ARCO του Δικαστηρίου[45], σύμφωνα με την οποία:

«Ελλείψει ειδικών κοινοτικών διατάξεων σχετικών με την απόδειξη της υπάρξεως αποβλήτου, στον εθνικό δικαστή απόκειται να εφαρμόζει τις συναφείς διατάξεις του συστήματος δικαίου της χώρας του, μεριμνώντας ώστε να μη θίγει τον σκοπό και την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας [περί των στερεών αποβλήτων].»

51. Η πρόταση αυτή πάντως δεν μπορεί να ασκήσει επιρροή στην παρούσα υπόθεση, δεδομένου ότι η οδηγία περιέχει «ειδικές κοινοτικές διατάξεις», οι οποίες καθορίζουν τις εργασίες διαθέσεως και αξιοποιήσεως. Σημειωτέον ότι το Δικαστήριο επισήμανε, με την αμέσως επόμενη σκέψη, ότι «όσον αφορά την αντίληψη της κοινωνίας, [...] το στοιχείο αυτό [δεν] ασκεί επιρροή, λαμβανομένης υπόψη της διατυπώσεως της εννοίας του αποβλήτου στο άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας [περί των στερεών αποβλήτων]». Αντιθέτως προς την άποψη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, επομένως, από την απόφαση ARCO προκύπτει ότι το Δικαστήριο συμμερίζεται την

43 — Σημείο 8 (η υπογράμμιση από το πρωτότυπο).

44 — Παρατιθέμενη στην υποσημείωση 3.

45 — Απόφαση της 15ης Ιουνίου 2000, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-418/97 και C-419/97, ARCO Chemie Nederland (Συλλογή 2000, σ. I-4475, σκέψη 70).

άποψη ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να τροποποιούν τους ορισμούς που περιέχει η οδηγία.

52. Οι ανεπίτρεπτες συνέπειες της παροχής στα κράτη μέλη δυνατότητας εφαρμογής ιδίων κριτηρίων στον εν λόγω τομέα προκύπτουν σαφώς από τις αποκλίσεις μεταξύ των ελάχιστων ορίων ενεργειακής αξίας των αποβλήτων που, σύμφωνα με την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ορισμένα κράτη μέλη απαιτούν, προκειμένου η αποτέφρωση των αποβλήτων με παραγωγή ενέργειας να χαρακτηρίζεται ως εργασία αξιοποιήσεως, εμπίπτουσα στο σημείο R 1 του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας. Όπως προαναφέρθηκε, τα εν λόγω όρια ενεργειακής αξίας εκτείνονται μεταξύ 5 000 kJ/kg (στη Γαλλία) και 21 000 kJ/kg (στο Ηνωμένο Βασίλειο). Η εκ μέρους διαφόρων κρατών μελών (και ενδεχομένως διαφόρων περιοχών του ιδίου κράτους μέλους) εφαρμογή κατώτατων ορίων με τόσο μεγάλη μεταξύ τους απόκλιση αντιβαίνει σαφώς στους σκοπούς τόσο της οδηγίας, η οποία προσβλέπει, μεταξύ άλλων, στην καθιέρωση «κοινή[ς] ορολογία[ς] [...], προκειμένου να γίνει αποτελεσματικότερη η διαχείριση των αποβλήτων στα πλαίσια της Κοινότητας» [46], όσο και του κανονισμού, ο οποίος στηρίζεται στην αρχή ότι τα διάφορα κράτη μέλη θα εφαρμόσουν τις ίδιες διαδικασίες σε απόβλητα προοριζόμενα για ειδικές εργασίες. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, αν τα κράτη μέλη ήταν ελεύθερα να θεσπίσουν ίδια κριτήρια για να καθορίσουν τις εργασίες που θα χαρακτηρίζονται ως εργασίες αξιοποιήσεως, ο αντίκτυπος του άρθρου 7, παράγραφος 4, του κανονισμού, το οποίο απαριθμεί περιοριστικώς τις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να αντιταχθούν σε μεταφορές αποβλήτων προς αξιοποίηση [47], θα είχε περιορισθεί σε σημαντικό βαθμό.

53. Αυτό δεν σημαίνει ότι η θέσπιση, σε κοινοτικό επίπεδο, ενιαίου κριτηρίου στηριζόμενου στην ενεργειακή αξία δεν θα αποτελούσε χρήσιμο και αποτελεσματικό μέσο διακρίσεως μεταξύ εργασιών αξιοποιήσεως και εργασιών διαθέσεως. Εντούτοις, μέχρι σήμερα, η συμφωνία περί καθορισμού τέτοιου κριτηρίου δεν κατέστη εφικτή.

54. Αμφότερες η Επιτροπή και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παραπέμπουν σε ένα έγγραφο εργασίας που υπέβαλε η Επιτροπή στην τεχνική επιτροπή προσαρμογής το 1999 [48], κατ' εφαρμογή της οδηγίας, το οποίο προβλέπει ότι οι αναγκαίες προσαρμογές των παραρτημάτων της οδηγίας στις επιστημονικές και τεχνικές εξελίξεις πρέπει να πραγματοποιηθούν σύμφωνα με μια προβλεπόμενη προς τούτο διαδικασία, υπό την επίβλεψη επιτροπής αποτελούμενης από εκπροσώπους των κρατών μελών [49]. Το έγγραφο αυτό περιελάμβανε μια σειρά προτάσεων για τον περιορισμό της κυκλοφορίας αποβλήτων προς αποτέφρωση. Μεταξύ των προτεινόμενων λύσεων συγκαταλεγόταν και η αναθεώρηση των κριτηρίων διακρίσεως μεταξύ των εννοιών «Αποτέφρωση στη γη», όπως προβλέπεται στο σημείο D 10 του παραρτήματος ΙΙ Α, και «Κύρια χρήση ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας», όπως προβλέπεται στο σημείο R 1 του παραρτήματος ΙΙ Β, προκειμένου να καταστεί σαφέστερη η διάκριση μεταξύ των δύο

46 — Βλ. την τρίτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της οδηγίας 91/156, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 3.

47 — Απόφαση ASA, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 31, σκέψη 36.

48 — 28 Ιανουαρίου 1999, XIE3/KW D(99).

49 — Άρθρα 17 και 18.

εννοιών. Ένα από τα κριτήρια που εξετάσθηκαν ήταν η ενεργειακή αξία: η πρόταση αφορούσε τον καθορισμό του ορίου ενεργειακής αξίας στα 17 000 kJ/kg. Ωστόσο, η πλειονότητα των κρατών μελών δεν ενέκρινε την πρόταση περί διακρίσεως με κριτήριο την εν λόγω ενεργειακή αξία.

«[...] χρήση ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας»

55. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η έννοια «[...] χρήση ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας» του σημείου R 1 του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας θα έπρεπε να ερμηνευθεί με γνώμονα τον σκοπό της εργασίας. Για να μπορεί δηλαδή να γίνει λόγος για εργασία αξιοποιήσεως, η αποτέφρωση πρέπει να έχει ως ειδικό σκοπό τη χρησιμοποίηση του αποβλήτου ως πηγή ενέργειας. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θεωρεί ότι η αρχή αυτή, στην οποία στηρίζεται η πρακτική των οικείων, εν προκειμένω, ομόσπονδων κρατών, αντικατοπτρίζει πλήρως το κριτήριο που έθεσε το Δικαστήριο με την απόφαση ASA [50], το οποίο συνίσταται επίσης στον κύριο σκοπό της εργασίας.

56. Η Επιτροπή, αντιθέτως, θεωρεί ότι ο αποφασιστικός παράγοντας για την εφαρμογή του σημείου R 1 του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας είναι το αν το απόβλητο χρησιμοποιείται ως καύσιμο. Το απόβλητο θεωρείται ότι χρησιμοποιείται ως καύσιμο μόνον εφόσον, αφενός, από την καύση του παράγεται θερμική ενέργεια και, αφετέρου, η κατ' αυτόν τον τρόπο παραχθείσα ενέργεια όντως χρησιμοποιείται. Συνεπώς, η καύση του αποβλήτου υποκαθιστά πράγματι άλλες πηγές ενέργειας. Αν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, δεν πρόκειται περί χρήσεως του αποβλήτου ως καυσίμου, αλλά περί απλής αποτεφρώσεως. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα προς μεταφορά απόβλητα ήταν μείγματα αποβλήτων που επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν ως καύσιμα στη βελγική βιομηχανία τσιμέντου. Τα απόβλητα προορίζονται, αναμφίβολα, για χρήση στη βελγική βιομηχανία τσιμέντου κατά τέτοιο τρόπο ώστε από την καύση τους να παραχθεί θερμική ενέργεια η οποία θα χρησιμοποιηθεί πράγματι, υποκαθιστώντας την προερχόμενη από πρωτογενείς πηγές ενέργεια που θα χρησιμοποιούνταν υπό άλλες συνθήκες, σε ορισμένες περιπτώσεις έως κατά το ένα τρίτο και, σε άλλες περιπτώσεις, εξ ολοκλήρου. Κατά συνέπεια, τα απόβλητα προορίζονται να χρησιμοποιηθούν ως καύσιμα. Η Επιτροπή παραπέμπει στην απόφαση ASA, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι «το ουσιώδες χαρακτηριστικό μιας εργασίας αξιοποιήσεως αποβλήτων συνίσταται στο γεγονός ότι αυτή σκοπεί πρωτίστως στο να μπορούν τα απόβλητα να επιτελέσουν χρήσιμη λειτουργία, υποκαθιστώντας τη χρησιμοποίηση άλλων υλικών που θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για τη λειτουργία αυτή, πράγμα που καθιστά δυνατή τη διαφύλαξη των φυσικών πόρων» [51]. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, υπό το πρίσμα της αναλύσεώς της που παρατέθηκε συνοπτικώς ανωτέρω, η εφαρμογή, εν προκειμένω, του κριτηρίου αυτού συνεπάγεται αναπόφευκτα ότι η χρήση μείγματος αποβλήτων σε εργοστάσια τσιμέντου πρέπει να χαρακτηρισθεί ως εργασία αξιοποιήσεως.

57. Θεωρώ ότι η ανάλυση της Επιτροπής ευσταθεί. Βάσει της κοινής λογικής και της

50 — Παρατιθέμενη στην υποσημείωση 31, σκέψη 69.

51 — Σκέψη 69 της αποφάσεως.

φυσικής ερμηνείας της έννοιας «[...] χρήση ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας», ο εν λόγω ορισμός εμπεριέχει τα δύο κριτήρια που προτείνει η Επιτροπή. Καταρχάς, αν από την αποτέφρωση αποβλήτου δεν παράγεται ενέργεια περισσότερη από την ενέργεια που αναλίσκεται — επειδή, για παράδειγμα, το οικείο απόβλητο δεν καίγεται εύκολα, με αποτέλεσμα ότι η ενέργεια που απαιτείται για την ανάφλεξη και/ή την καύση του είναι περισσότερη από την ενέργεια που παράγεται από την αποτέφρωση καθαυτή — δεν θα υφίσταται πρόσθετη ενέργεια διαθέσιμη να χρησιμοποιηθεί ως καύσιμο. Ακολούθως, ακόμη και αν παράγεται πρόσθετη ενέργεια, μπορεί να θεωρηθεί ότι το απόβλητο χρησιμοποιείται ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας μόνον αν χρησιμοποιείται η εν λόγω ενέργεια αυτή καθαυτή. Η χρήση αποβλήτου ως καυσίμου ή ως άλλου μέσου παραγωγής ενέργειας συνεπάγεται, επομένως, αναπόφευκτα, ότι, στο μέτρο που διενεργείται κατ' αυτόν τον τρόπο, υποκαθιστά ενέργεια προερχόμενη από πρωτογενείς πηγές. Αυτό συνάδει σαφώς προς την έννοια της αξιοποιήσεως.

58. Περαιτέρω, μια εργασία αποτεφρώσεως, η οποία αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα βιομηχανικής διαδικασίας και από την οποία παράγεται πρόσθετη ενέργεια προοριζόμενη να χρησιμοποιηθεί στην εν λόγω βιομηχανική διαδικασία, μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει ως κύριο σκοπό τη χρήση του αποβλήτου ως καυσίμου. Δεδομένου ότι αυτή η χρήση του αποβλήτου θα υποκαταστήσει προφανώς άλλο καύσιμο, οι φυσικοί πόροι διαφυλάσσονται. Βάσει της ερμηνείας αυτής, η περιγραφή που περιέχει το σημείο R 1 του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας μπορεί, συνεπώς, να θεωρηθεί ως εφαρμογή του κριτηρίου που έθεσε το Δικαστήριο με την απόφαση ASA [52], ότι δηλαδή ο κύριος σκοπός μιας εργασίας αξιοποιήσεως συνίσταται στο να επιτελέσουν τα απόβλητα χρήσιμη λειτουργία, υποκαθιστώντας άλλα υλικά που θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για τη λειτουργία αυτή, πράγμα που καθιστά δυνατή τη διαφύλαξη των φυσικών πόρων. Όπως επισήμανα με τις προτάσεις μου στην εν λόγω υπόθεση, το κρίσιμο ερώτημα συνίσταται στο αν τα απόβλητα χρησιμοποιούνται για την επίτευξη πραγματικού σκοπού: θα μπορούσε η εργασία αυτή, αν τα εν λόγω απόβλητα δεν ήταν διαθέσιμα για μια συγκεκριμένη εργασία, να πραγματοποιηθεί, παρ' όλ' αυτά, με χρήση άλλων υλικών; [53] Στην περίπτωση των αποβλήτων που χρησιμοποιούνται ως καύσιμο σε εργοστάσιο τσιμέντου, η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι σαφώς «ναι»: ελλείψει διαθέσιμων αποβλήτων, το εργοστάσιο θα εξακολουθούσε να λειτουργεί, χρησιμοποιώντας άλλα καύσιμα.

59. Είναι εποικοδομητική η σύγκριση της παρούσας υποθέσεως με την υπόθεση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου [54], η οποία στηρίζεται επίσης σε προσφυγή λόγω παραβάσεως, αφορώσα προτάσεις μεταφοράς οικιακών αποβλήτων προς αποτέφρωση με ταυτόχρονη αξιοποίηση της παραχθείσας ενέργειας. Με τις προτάσεις μου στην υπόθεση αυτή, τις οποίες αναπτύσσω επίσης σήμερα, επισήμανα ότι, προκειμένου για απόβλητα που αποτεφρώνονται σε εγκατάσταση καύσεως δημιουργηθείσα προς τούτο, η απάντηση στο ερώτημα που τέθηκε ανωτέρω είναι σαφώς «όχι»: ελλείψει διαθέσιμων αποβλήτων, δεν θα υφίστατο αποτέφρωση. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν θα ήταν ορθός ο χαρακτηρισμός της εργασίας ως εργασίας αξιοποιήσεως, για τον μοναδικό λόγο ότι,

52 — Παρατιθέμενη στην υποσημείωση 31, σκέψη 69.

53 — Σημείο 86.

54 — Υπόθεση C-458/00 απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2003, Συλλογή 2003, σ. I-1553, I-1555, σημείο 42 των προτάσεων).

οσάκις υφίστανται διαθέσιμα απόβλητα και τα απόβλητα αυτά αποτεφρώνονται, η ενέργεια που παράγεται από την αποτέφρωση χρησιμοποιείται, εν όλω ή εν μέρει, ως μέσο παραγωγής ενέργειας. Το γεγονός αυτό δεν καθιστά, αφ' εαυτού, κύριο σκοπό της αποτεφρώσεως τη χρήση του αποβλήτου ως καυσίμου ή ως άλλου μέσου παραγωγής ενέργειας.

60. Από την υπό εξέταση υπόθεση προκύπτει [55], περαιτέρω, ότι οι υποβληθείσες στην Επιτροπή καταγγελίες, οι οποίες οδήγησαν τελικώς στην άσκηση της παρούσας προσφυγής λόγω παραβάσεως, προέρχονταν κυρίως από παρασκευαστές τσιμέντου. Μπορεί, επομένως, να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι εν λόγω παρασκευαστές θα αντλούσαν συμφέρον από τη μεταφορά των αποβλήτων, το οποίο σημαίνει επίσης ότι οι επίμαχες, εν προκειμένω, εργασίες είχαν ως κύριο σκοπό τη χρήση των αποβλήτων ως καυσίμων. Το γεγονός ότι οι παρασκευαστές τσιμέντου υπέβαλαν καταγγελίες καταδεικνύει τις αρνητικές συνέπειες που θα συνεπαγόταν, τόσο για την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων όσο και για την πολιτική της Κοινότητας για το περιβάλλον, η ερμηνεία της νομοθεσίας υπό την έννοια ότι εργασίες όπως οι επίμαχες πρέπει να χαρακτηρίζονται ως εργασίες διαθέσεως. Το κράτος μέλος αποστολής θα μπορούσε, στην περίπτωση αυτή — όπως προφανώς ζητεί η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας —, να απαγορεύσει ορισμένες μεταφορές αποβλήτων βάσει της αρχής της εγγύτητας και/ή της αρχής της αυτάρκειας. Οι εγκαταστημένοι σε άλλα κράτη μέλη παρασκευαστές δεν θα μπορούσαν να εξοικονομήσουν φυσικούς πόρους χρησιμοποιώντας τα απόβλητα ως καύσιμα σε μια βιομηχανική διαδικασία και, συνεπώς, δεν θα μπορούσαν να συμβάλουν στην επίτευξη του στόχου που θέτει το άρθρο 174 ΕΚ, περί συνετής και ορθολογικής χρησιμοποιήσεως των φυσικών πόρων.

61. Όπως επισήμανε το Δικαστήριο με την απόφαση Dusseldorp κ.λπ. [56], ο σκοπός τον οποίο επιδίωκε ο κοινοτικός νομοθέτης, όταν όρισε ότι τα απόβλητα προς αξιοποίηση θα έπρεπε να μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα μεταξύ των κρατών μελών, με στόχο την επεξεργασία τους, ήταν η ενθάρρυνση της αξιοποιήσεως των αποβλήτων στο σύνολο της Κοινότητας, ιδίως διά της αναπτύξεως των πλέον αποτελεσματικών τεχνολογιών. Είναι γεγονός ότι το Δικαστήριο προσέθεσε τον όρο ότι η μεταφορά αποβλήτων δεν πρέπει να συνεπάγεται κινδύνους για το περιβάλλον. Θεωρώ όμως ότι στον όρο αυτόν δεν μπορεί να αποδοθεί απόλυτη ισχύς, δεδομένου ότι όλες σχεδόν οι μέθοδοι μεταφοράς αποβλήτων ενέχουν σήμερα, ως έναν βαθμό, κινδύνους για το περιβάλλον. Φρονώ ότι το Δικαστήριο μάλλον επέβαλε υποχρέωση σταθμίσεως των συμφερόντων. Όπως επισήμανα με τις προτάσεις μου στην εν λόγω υπόθεση, οι σχετικοί με το περιβάλλον ισχυρισμοί είναι πολύ δυσκολότερο να αξιολογηθούν όταν τα προς μεταφορά απόβλητα προορίζονται για αξιοποίηση απ' όσο όταν προορίζονται για διάθεση: ενώ η μεταφορά αποβλήτων σε μακρινές αποστάσεις μπορεί, αναλόγως του είδους των αποβλήτων, να συνεπάγεται ορισμένους κινδύνους για το περιβάλλον, μια ενιαία αγορά των προς αξιοποίηση αποβλήτων μπορεί να αποτελέσει κίνητρο για την ανακύκλωση, μειώνοντας τον όγκο των αποβλήτων προς διάθεση και εξοικονομώντας πρώτες ύλες [57].

55 — Σύμφωνα με όσα εξέθεσε ο εκπρόσωπος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

56 — Παρατιθέμενη στην υποσημείωση 30, σκέψη 33.

57 — Σημείο 61.

62. Στο σημείο αυτό είναι εκ νέου χρήσιμη η σύγκριση με την υπόθεση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου: στην υπόθεση αυτή, στο πλαίσιο της οποίας ο κύριος σκοπός της επίμαχης εργασίας συνίσταται στη διάθεση του αποβλήτου, είναι λογικό ότι η επιταγή περί προστασίας του περιβάλλοντος κατισχύει της επιταγής περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων· αντιθέτως, στην παρούσα υπόθεση, στην οποία ο στόχος είναι η χρήση των αποβλήτων ως καυσίμων στο πλαίσιο διαδικασίας παρασκευής προϊόντων, με ταυτόχρονη διαφύλαξη των φυσικών πόρων, ισχύει το αντίθετο.

Ποσοτικά κριτήρια — Η έννοια του όρου «κύρια»

63. Μολονότι, κατά την άποψή μου, δεν είναι σύννομη η θέσπιση από τα κράτη μέλη περαιτέρω κριτηρίων για τον ορισμό της έννοιας της εργασίας αξιοποιήσεως, κατά το σημείο R 1 του παραρτήματος II Β της οδηγίας («Κύρια χρήση ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας»), οι ισχυρισμοί της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ως προς τη νομιμότητα των κριτηρίων που θέσπισε εξακολουθούν να ασκούν, ως έναν βαθμό, επιρροή, καθόσον η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θεωρεί ότι το κριτήριο περί ελάχιστης ενεργειακής αξίας ανταποκρίνεται πράγματι στην επιταγή περί «κύρια[ς]» χρήσεως. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η έννοια της κύριας χρήσεως προϋποθέτει αναγκαστικώς ότι ο κύριος σκοπός της εργασίας είναι η αξιοποίηση ενέργειας. Η απλή καύση του αποβλήτου δεν αρκεί, όταν δεν συνεπάγεται ότι το απόβλητο χρησιμοποιείται κυρίως ως καύσιμο: για να τύχει εφαρμογής το σημείο R 1 του παραρτήματος II Β της οδηγίας, το μεγαλύτερο μέρος του αποβλήτου πρέπει να χρησιμοποιείται ως πηγή ενέργειας. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, αυτό συμβαίνει μόνον όταν η ενεργειακή αξία ανέρχεται σε 11 000 kJ/kg τουλάχιστον. Σε όλες σχεδόν τις εργασίες αποτεφρώσεως, η θερμότητα που παράγεται χρησιμοποιείται και για άλλους σκοπούς: αν το γεγονός αυτό σήμαινε, αφ' εαυτού, ότι οι εν λόγω εργασίες αποτελούν εργασίες αξιοποιήσεως, θεωρητικώς κάθε αποτέφρωση θα συνιστούσε αξιοποίηση.

64. Η Επιτροπή εμμένει στο γεγονός ότι το μόνο ποσοτικό στοιχείο στην περιγραφή που περιέχει το σημείο R 1 είναι η επιταγή περί *κύριας* χρήσεως του αποβλήτου ως καυσίμου, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι το μείζον μέρος του αποβλήτου πρέπει να χρησιμοποιηθεί ως καύσιμο. Κατά συνέπεια, μια εργασία κατά την οποία ελάχιστο μόνο μέρος του αποβλήτου καίγεται και χρησιμοποιείται η παραχθείσα θερμότητα, το δε μείζον μέρος ανακτάται με άλλον τρόπο, δεν εμπίπτει στο σημείο R 1 του παραρτήματος II Β της οδηγίας.

65. Φρονώ ότι η άποψη της Επιτροπής συνάδει προς τη διατύπωση του παραρτήματος II Β. Από όλες τις μεταφράσεις του σημείου R 1 προκύπτει ότι το απόβλητο πρέπει να χρησιμοποιείται κυρίως ως καύσιμο, ή, με ελάχιστα διαφορετική διατύπωση, ότι η κύρια χρήση του πρέπει να συνίσταται σε χρήση ως καύσιμο. Αν αποτεφρωνόταν ελάχιστο μόνο μέρος παρτίδας αποβλήτων και χρησιμοποιούνταν η παραχθείσα ενέργεια, είναι προφανές ότι η εν λόγω εργασία δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι συνιστά «κύρια χρήση ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο

παραγωγής ενέργειας». Για να τύχει εφαρμογής το σημείο R 1, πρέπει η συνολική παρτίδα να χρησιμοποιηθεί «κυρίως» ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας.

66. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αντιτάσσει ότι η ερμηνεία αυτή έχει ως αποτέλεσμα ότι μια εργασία αποτελεί εργασία αξιοποιήσεως εφόσον αποτεφρωθεί το 51 % του αποβλήτου και χρησιμοποιηθεί η παραχθείσα ενέργεια. Εντούτοις, το κράτος μέλος αποστολής δεν υποχρεούται να επιτρέπει όλες τις μεταφορές των αποβλήτων που προορίζονται για τέτοιες εργασίες. Αν το μέρος του αποβλήτου που δεν αποτεφρώθηκε δεν αξιοποιηθεί, αυτό καθαυτό, το κράτος μέλος αποστολής μπορεί να προβάλει αντιρρήσεις ως προς τη μεταφορά του, βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 4, στοιχείο α', πέμπτη περίπτωση, το οποίο αφορά την περίπτωση κατά την οποία «ο λόγος αξιοποιήσιμων προς μη αξιοποιήσιμα απόβλητα, η εκτιμώμενη αξία των υλικών που θα αξιοποιηθούν εν τέλει ή το κόστος της αξιοποιήσεως ή της διαθέσεως του μη αξιοποιηθέντος μέρους δεν δικαιολογούν την αξιοποίηση από οικονομική και περιβαλλοντική άποψη». Το κράτος μέλος αποστολής θα είναι σε θέση να προβεί σε τέτοια εκτίμηση, δεδομένου ότι, σύμφωνα με τον κανονισμό, το έγγραφο παρακολουθήσεως πρέπει να περιέχει πληροφορίες όσον αφορά την προγραμματιζόμενη διαδικασία διαθέσεως των αποβλήτων που θα απομείνουν μετά την ανακύκλωση, την ποσότητα του ανακυκλωμένου υλικού σε σχέση με τα εναπομένοντα απόβλητα και την υπολογιζόμενη αξία του ανακυκλωμένου υλικού [58].

67. Όπως προεκτέθηκε, μπορεί να θεωρηθεί ότι το απόβλητο χρησιμοποιείται ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας μόνον όταν η εργασία έχει ως αποτέλεσμα την καθαρή παραγωγή ενέργειας και η ενέργεια αυτή πράγματι χρησιμοποιείται. Η επιταγή περί «κύρια[ς]» χρήσεως του αποβλήτου ως καυσίμου, αφενός, ή ως άλλου μέσου παραγωγής ενέργειας, αφετέρου, αφορά, κατά την άποψή μου, αμφότερα τα στοιχεία του ορισμού. Συνεπώς, για να χαρακτηρισθεί η εργασία ως εργασία αξιοποιήσεως, δεν απαιτείται μόνον η καύση του μείζονος μέρους της παρτίδας αποβλήτων, στο πλαίσιο συγκεκριμένης εργασίας αποτεφρώσεως, αλλά και η «κύρια» χρήση καθαυτής της ενέργειας που θα παραχθεί.

68. Εφόσον συντρέχουν αυτές οι προϋποθέσεις, θεωρώ ότι οι επιταγές του σημείου R 1 του παραρτήματος II B της οδηγίας πληρούνται και ότι η εργασία θα χαρακτηρισθεί ως εργασία αξιοποιήσεως. Επομένως, δεν είναι αναγκαία τα τεκμήρια περί της ενεργειακής αξίας του αποβλήτου κ.λπ. Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση ASA [59], στο πλαίσιο του ορθού χαρακτηρισμού της αποθέσεως αποβλήτων σε εγκαταλειμμένο ορυχείο, οι αρμόδιες αρχές πρέπει να εκτιμούν τις προτεινόμενες μεταφορές κατά περίπτωση. Θεωρώ ότι η αρχή αυτή έχει ομοίως εφαρμογή σε περιπτώσεις όπως η προκείμενη: για να καθορισθεί αν οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις συντρέχουν, όσον αφορά μια συγκεκριμένη μεταφορά αποβλήτου, οι αρχές πρέπει αναπόφευκτα

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

59 — Παρατιθέμενη στην υποσημείωση 31, σκέψη 71.

να εξετάζουν κάθε υπόθεση κατ' ιδίαν. Είναι σαφές, πάντως, ότι η χρήση γενικών τεκμηρίων απάδει προς την αρχή αυτή.

διότι συνδυάζεται με εύφλεκτες ουσίες οι οποίες καίγονται σε θερμοκρασία αντίστοιχη του σημείου βρασμού του νερού. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η «αποτέφρωση» άφλεκτων κατ' ιδίαν αποβλήτων δεν αποτελεί, κατά συνέπεια, «μέσο παραγωγής ενέργειας», αλλά, αντιθέτως, χρησιμοποιεί την ενέργεια που παράγεται από τα λοιπά απόβλητα με τα οποία συνδυάζεται.

Περί των μειγμάτων αποβλήτων

69. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι, για να καθορισθεί αν ένα μείγμα αποβλήτων πρόκειται πράγματι να αξιοποιηθεί, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατ' ιδίαν τα χαρακτηριστικά των συστατικών και όχι το μείγμα, αυτό καθαυτό [60]. Όπως επισημαίνει, τούτο συνάδει προς την πρακτική της πλειονότητας των κρατών μελών. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ισχυρίζεται ότι, αν το μείγμα αποβλήτων περιλαμβάνει απόβλητα των οποίων η αποτέφρωση δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί εργασία αξιοποιήσεως, είτε διότι από την κατ' ιδίαν καύση τους δεν θα παραγόταν πρόσθετη θερμότητα, είτε διότι θα ήταν απολύτως αδύνατη η καύση τους, η αποτέφρωση του εν λόγω μείγματος αποβλήτων δεν μπορεί, ομοίως, να θεωρηθεί εργασία αξιοποιήσεως, αλλά ορθόν είναι να χαρακτηρισθεί ως εργασία διαθέσεως. Η άποψη αυτή αντικατοπτρίζεται στο παράδειγμα που παρέθεσε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας: διάφορα υπολείμματα (υπολείμματα από καθάρισμα δεξαμενών και πλύση βυτίων, υπολείμματα από χρωστικές ουσίες και γομαλάκκα, υπολείμματα φαινόλης) που περιέχονταν στο οικείο μείγμα αποβλήτων αποτελούνταν, σε ποσοστό τουλάχιστον 75 %, από νερό, το οποίο είναι μεν άφλεκτο, αλλά εξατμίζεται,

70. Κατά την άποψή μου, πάντως, το επιχείρημα αυτό δεν εξυπηρετεί την πρόοδο της υποθέσεως: αν όντως από την αποτέφρωση μείγματος αποβλήτων παράγεται καθαρή ενέργεια και η ενέργεια αυτή αξιοποιείται, η εν λόγω εργασία αποτελεί εργασία αξιοποιήσεως εμπίπτουσα στο σημείο R 1 του παραρτήματος II Β της οδηγίας. Θεωρώ ότι δεν υφίσταται λόγος να συναχθεί διαφορετικό συμπέρασμα για τον μοναδικό λόγο ότι τα μεμονωμένα συστατικά μέρη του αποβλήτου δεν θα αντιδρούσαν κατά τον ίδιο τρόπο, αν καίγονταν κατ' ιδίαν. Το κρίσιμο στοιχείο είναι ότι τα λιγότερο εύφλεκτα απόβλητα καίγονται πράγματι, όταν αναμειχθούν με περισσότερο εύφλεκτα απόβλητα, και η ενέργεια που παράγεται από την αποτέφρωση του μείγματος χρησιμοποιείται.

71. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσθέτει ότι, αν αρκεί το ότι το μείγμα, αυτό καθαυτό, και όχι τα συστατικά του, εμπίπτει στον ορισμό της εργασίας που περιέχει το σημείο R 1 του παραρτήματος II Β της οδηγίας, ο αυστηρός διαχωρισμός που προβλέπει ο κανονισμός μεταξύ αποβλήτων προς διάθεση και αποβλήτων προς αξιοποίηση καθίσταται άνευ περιεχομένου: κάθε απόβλητο που είναι όντως απρόσφορο για χρήση ως καύσιμο και, συνεπώς, κατάλληλο μόνο για διάθεση θα μπορούσε απλώς να

60 — Αυτό είναι εφικτό, καθόσον το άρθρο 6, παράγραφος 5, του κανονισμού επιτάσσει ότι το έγγραφο παρακολουθήσεως πρέπει να περιέχει πληροφορίες όσον αφορά «την προέλευση, τη σύνθεση και την ποσότητα των αποβλήτων προς αξιοποίηση [...] και, προκειμένου για απόβλητα προερχόμενα από διάφορες πηγές, λεπτομερή κατάλογο των αποβλήτων».

αναμειχθεί με απόβλητα που ενδείκνυνται προς τούτο· κατά συνέπεια, κάθε τέτοιο απόβλητο θα μπορούσε να θεωρηθεί απόβλητο προς αξιοποίηση και να μην υπόκειται στις διατάξεις του κανονισμού που ισχύουν για τα απόβλητα προς διάθεση. Το επιχείρημα αυτό είναι όμως επίσης εσφαλμένο: αν το εν λόγω απόβλητο, που δεν μπορεί να αποτεφρωθεί κατ' ιδίαν, αναμειχθεί με άλλο, πιο εύφλεκτο, απόβλητο και το μείγμα αυτό πρόκειται όντως να χρησιμοποιηθεί κυρίως ως καύσιμο, θεωρώ ότι η μεταφορά του εν λόγω μείγματος πρέπει σαφώς να θεωρηθεί μεταφορά αποβλήτου προοριζομένου για αξιοποίηση.

72. Κατά συνέπεια, δεν ασπάζομαι την άποψη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ότι τα συστατικά μείγματος αποβλήτων πρέπει να εκτιμώνται κατ' ιδίαν, προκειμένου να καθορισθεί αν η εργασία στην οποία πρόκειται να υποβληθούν αποτελεί εργασία αξιοποιήσεως ή εργασία διαθέσεως.

Απόβλητα περιέχοντα επικίνδυνα ή επιβλαβή στοιχεία

73. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι, στον βαθμό που τα συστατικά μείγματος αποβλήτων συνιστούν επικίνδυνα απόβλητα, κατά την έννοια της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου [61], η μείξη τους με άλλα απόβλητα αντιβαίνει στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, το οποίο προβλέπει ότι:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να απαιτείται από τους φορείς και τις επιχειρήσεις που διαθέτουν, αξιοποιούν, συλλέγουν ή μεταφέρουν επικίνδυνα απόβλητα να μην αναμειγνύουν τις διάφορες κατηγορίες επικίνδυνων αποβλήτων, ούτε να αναμειγνύουν επικίνδυνα με μη επικίνδυνα απόβλητα».

74. Εντούτοις, η μείξη αποβλήτων που αντιβαίνει στις διατάξεις της οδηγίας 91/689 δεν μπορεί να θίξει την έννοια των όρων «αξιοποίηση» και «διάθεση», κατά την έννοια της οδηγίας περί των στερεών αποβλήτων, καθώς και των μεμονωμένων εργασιών που απαριθμούνται στα παραρτήματα ΙΙ Α και ΙΙ Β της οδηγίας αυτής. Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται από το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/689, το οποίο παραπέμπει, όσον αφορά τους ορισμούς της έννοιας «απόβλητα» και των άλλων όρων που χρησιμοποιεί η εν λόγω διάταξη — μεταξύ των οποίων οι όροι «αξιοποίηση» και «διάθεση» —, στην οδηγία περί των στερεών αποβλήτων.

75. Αν η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έχει υπόνοιες ότι αναμείχθηκαν

61 — Οδηγία 91/689 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για τα επικίνδυνα απόβλητα (ΕΕ 1991, L 377, σ. 20).

επικίνδυνα και μη επικίνδυνα απόβλητα, κατά παράβαση των διατάξεων της οδηγίας για τα επικίνδυνα απόβλητα, πρέπει να λάβει τα αναγκαία μέτρα, όπως απαιτεί η οδηγία αυτή, προκειμένου να εξασφαλισθεί η παύση κάθε τέτοιας πρακτικής.

76. Τα κριτήρια που έχουν θεσπίσει τα οικεία ομόσπονδα κράτη αφορούν, μεταξύ άλλων, τη φύση και την ποσότητα των ρυπογόνων ουσιών που περιέχονται στο μείγμα αποβλήτων: αν η συγκέντρωση ορισμένων ουσιών υπερβαίνει ένα καθορισμένο όριο, η αποτέφρωση των αποβλήτων θα θεωρηθεί εργασία διαθέσεως. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εξηγεί, καταρχάς, ότι αυτό δικαιολογείται από το ότι — όπως σαφώς προκύπτει από την εισαγωγική του παραρτήματος ΙΙ Β της οδηγίας σημείωση [62] — οι εργασίες αξιοποιήσεως πρέπει να είναι ακίνδυνες και ασφαλείς για το περιβάλλον. Δεδομένου όμως ότι η εισαγωγική του παραρτήματος ΙΙ Α της οδηγίας σημείωση [63], που αφορά τη διάθεση των αποβλήτων, χρησιμοποιεί την ίδια διατύπωση, το εν λόγω κριτήριο δεν μπορεί, αφ' εαυτού, να διευκολύνει τη διάκριση μεταξύ εργασιών αξιοποιήσεως και εργασιών διαθέσεως.

77. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσθέτει ότι το δίκτυο εγκαταστάσεων διαθέσεως που επιβάλλει η οδηγία πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα διαθέσεως των αποβλήτων «με χρησιμοποίηση των καταλληλότερων μεθόδων και τεχνολογιών για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας», σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας. Οι εγκαταστάσεις αξιοποιήσεως, αντιθέτως, δεν τυγχάνουν πάντα, σε όλα τα κράτη μέλη, αντίστοιχου επιπέδου τεχνολογίας. Τα κράτη μέλη μπορούν, συνεπώς, να θέτουν κριτήριο επικινδυνότητας του αποβλήτου, προκειμένου για τη διάκριση μεταξύ αποβλήτων προς διάθεση και αποβλήτων προς αξιοποίηση, ώστε να εξασφαλίζεται, με τον τρόπο αυτόν, ότι τα περιέχοντα επιβλαβείς ουσίες απόβλητα διατίθενται σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2.

78. Δεν μπορώ να δεχθώ αυτό το επιχείρημα.

79. Πρώτον, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη γενική υποχρέωση λήψεως των αναγκαίων μέτρων ώστε τα απόβλητα να αξιοποιούνται ή να διατίθενται «χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτουν το περιβάλλον»· κατά συνέπεια, θεωρώ ότι δεν μπορεί να θεμελιωθεί διάκριση μεταξύ αποβλήτων προς αξιοποίηση και αποβλήτων προς διάθεση βάσει του διαφορετικού επιπέδου κανονιστικών ρυθμίσεων για το περιβάλλον όσον αφορά τις εργασίες αξιοποιήσεως και διαθέσεως.

80. Δεύτερον, οι οδηγίες 89/369 [64] και 89/429 [65], οι οποίες πρέπει να αντικατασταθούν, εν ευθέτω χρόνω, από την οδηγία

62 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 6.

63 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 6.

64 — Οδηγία 89/369/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 1989, σχετικά με την πρόληψη της ατμοσφαιρικής ρύπανσης που προκαλείται από τις νέες εγκαταστάσεις καύσεως αστικών απορριμμάτων (ΕΕ 1989, L 163, σ. 32).

65 — Οδηγία 89/429/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 1989, σχετικά με τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης που προκαλείται από τις υπάρχουσες εγκαταστάσεις καύσης αστικών απορριμμάτων (ΕΕ 1989, L 203, σ. 50).

2000/76 [66], έχουν θεσπίσει, στο σύνολο της Κοινότητας, εναρμονισμένους όρους όσον αφορά την ατμοσφαιρική ρύπανση που προκαλείται από τις εγκαταστάσεις αποτεφρώσεως αποβλήτων. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν μπορεί να αποτρέψει τη μεταφορά αποβλήτων με την αιτιολογία ότι άλλα κράτη μέλη έχουν συμμορφωθεί σε μικρότερο βαθμό με τους εν λόγω κανόνες [67]. Αυτό ισχύει έστω και αν η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δύναται, σύμφωνα με τις οδηγίες και το άρθρο 176 ΕΚ, να διατηρήσει σε ισχύ ή να θεσπίσει μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος αυστηρότερα από τα προβλεπόμενα [68]: το Δικαστήριο έκρινε προσφάτως ότι ένα κράτος μέλος δύναται να μην εξαρτήσει τη μεταφορά αποβλήτου προς διάθεση από τον όρο ότι η σκοπούμενη διάθεση πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις που θέτει η σχετική με την προστασία του περιβάλλοντος νομοθεσία του κράτους μέλους αποστολής [69]. Από το σκεπτικό της εν λόγω αποφάσεως και από το πνεύμα του κανονισμού προκύπτει σαφώς ότι η αρχή αυτή θα εφαρμοσθεί a fortiori σε κάθε ανάλογη αντίρρηση ως προς τη μεταφορά αποβλήτων προοριζομένων για αξιοποίηση.

81. Τρίτον, το Δικαστήριο διευκρίνισε, με την απόφαση ASA [70], ότι «δεν προκύπτει από [...] διάταξη της οδηγίας ότι το αν τα απόβλητα είναι ή όχι επικίνδυνα αποτελεί καθαυτό λυσιτελές κριτήριο προκειμένου να εκτιμηθεί αν μια εργασία επεξεργασίας αποβλήτων πρέπει να χαρακτηριστεί ως "αξιοποίηση"». Από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι η πρόταση αυτή δεν θα έχει εφαρμογή και στην περίπτωση κατά την οποία βάλλεται η φερόμενη επιβλαβής φύση μεμονωμένων συστατικών του μείγματος αποβλήτων και όχι η επικινδυνότητα του αποβλήτου ως συνόλου.

82. Τέλος, η οδηγία, αυτή καθαυτή, προβλέπει ότι απόβλητα προοριζόμενα για αξιοποίηση είναι δυνατόν να περιέχουν επικίνδυνες ουσίες: το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', τρίτη περίπτωση, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για να προωθήσουν «την ανάπτυξη κατάλληλων τεχνικών για την τελική διάθεση των επικίνδυνων ουσιών που περιέχονται στα απόβλητα τα οποία προορίζονται για αξιοποίηση».

83. Για τους λόγους αυτούς, δεν μπορώ επίσης να δεχθώ το πρόσθετο επιχείρημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ότι, λαμβανομένου υπόψη ότι ορισμένες άλλες κοινοτικές διατάξεις περί αποβλήτων καθορίζουν τις περιπτώσεις κατά τις οποίες ειδικές κατηγορίες επιβλαβών αποβλήτων μπορούν να αξιοποιηθούν, αντί να διατεθούν, το επιβλαβές περιεχόμενο μεμονωμένων συστατικών μείγματος αποβλήτων αποτελεί σύννομο γενικό κριτήριο που μπορούν να επιβάλουν τα κράτη μέλη για τη διάκριση μεταξύ αποβλήτων προοριζομένων για διάθεση, διά αποτεφρώσεως, και αποβλήτων προοριζομένων για αξιοποίηση, διά της χρήσεώς τους ως καύσιμα.

66 — Οδηγία 2000/76/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 2000, για την αποτέφρωση αποβλήτων (ΕΕ 2000, L 332, σ. 91).

67 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 23ης Μαΐου 1996, C-5/94, Hedley Lomas (Συλλογή 1996, σ. I-2553, σκέψη 20, και τις παρατεθείσες αποφάσεις).

68 — Τελευταία αιτιολογική σκέψη του προοιμίου κάθε οδηγίας.

69 — Απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2001, C-324/99, Daimler Chrysler (Συλλογή 2001, σ. I-9897, σκέψεις 48 έως 65).

70 — Παρατιθέμενη στην υποσημείωση 31, σκέψη 68.

84. Κατά συνέπεια, δεν δέχομαι ότι η επικίνδυνη ή επιβλαβής φύση στοιχείων του μείγματος αποβλήτων αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για να καθορισθεί αν το απόβλητο πρέπει να χαρακτηρισθεί ως απόβλητο προς αξιοποίηση ή ως απόβλητο προς διάθεση.

Πρόταση

85. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο:

«1) Να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, προβάλλοντας, όσον αφορά τη μεταφορά, προς άλλα κράτη μέλη, αποβλήτων προοριζομένων να χρησιμοποιηθούν κυρίως ως καύσιμα, αντιρρήσεις στηριζόμενες στην αυτάρκεια ως προς τη διάθεση αποβλήτων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 7, παράγραφοι 2 και 4, 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.

2) Να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.»