ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 24ης Απριλίου 1997 *

1. Στην κύρια δίκη, το Inter-Environnement Wallonie ASBL (στο εξής: Inter-Environnement) ζητεί από το βελγικό Conseil d'État να ακυρώσει, εν όλω ή εν μέρει, την κανονιστική απόφαση της Κυβερνήσεως της Περιφερείας της Βαλονίας της 9ης Απριλίου 1992, περί των τοξικών ή επικινδύνων αποβλήτων (στο εξής: κανονιστική απόφαση). Το Conseil d'État, με την απόφασή του της 29ης Μαρτίου 1996, με την οποία ζητεί την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, έχει ήδη αποφανθεί ως προς πέντε από τους έξι λόγους ακυρώσεως του Inter-Environnement και έχει ακυρώσει ορισμένες διατάξεις της κανονιστικής αποφάσεως. Όσον αφορά τον εναπομένοντα λόγο ακυρώσεως του Inter-Environnement, το Conseil d'État αποφάσισε να ζητήσει την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί δύο ζητημάτων κοινοτικού δικαίου τα οποία αφορούν, πρώτον, την αρμοδιότητα του Conseil d'État να ελέγξει τη νομιμότητα εθνικού μέτρου θεσπισθέντος πριν από την ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας για τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και, δεύτερον, το περιεχόμενο της εννοίας του όρου «απόβλητο» κατά την περί αποβλήτων κοινοτική νομοθεσία, ιδίως όσον αφορά τις ύλες που παράγονται ή χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο διαδικασιών βιομηχανικής παραγωγής.

2. Ο λόγος ακυρώσεως του Inter-Environnement αφορά συγκεκριμένα το άρθρο 5, παράγραφος 1, της εθνικής κανονιστικής αποφάσεως, το οποίο ορίζει τα εξής:

«Απαιτείται η χορήγηση αδείας για τη δημιουργία και την εκμετάλλευση ειδικής εγκαταστάσεως συσσωρεύσεως, προκαταρκτικής επεξεργασίας, διαθέσεως ή αξιοποιήσεως τοξικών ή επικινδύνων αποβλήτων, μη εντασσομένης σε διαδικασία βιομηχανικής παραγωγής και αφορώσας επεξεργασία αποβλήτων προερχομένων από τρίτους (...)».

3. Κατά την άποψη του Inter-Environnement, η διάταξη αυτή κακώς εξαιρεί από την υποχρέωση λήψεως αδείας τις περιπτώσεις τοξικών ή επικινδύνων αποβλήτων που εντάσσονται σε διαδικασία βιομηχανικής παραγωγής. Ο λόγος ακυρώσεως τον οποίο προβάλλει έχει δύο σκέλη.

4. Το Inter-Environnement ισχυρίζεται, πρώτον, ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως αντιβαίνει προς το άρθρο 11 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, περί των στερεών αποβλήτων [1], όπως αυτή έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου (στο εξής, οσάκις γίνεται μνεία της οδηγίας 75/442, θα νοείται η οδηγία όπως ισχύει τροποποιημένη) [2], και προς το άρθρο 3 της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου, για τα επικίνδυνα απόβλητα [3].

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — Οδηγία της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86).

2 — Οδηγία της 18ης Μαρτίου 1991, για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ 1991, L 78, σ. 32).

3 — Οδηγία της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για τα επικίνδυνα απόβλητα (ΕΕ 1991, L 377, σ. 20).

5. Το Conseil d'État καταλήγει με την απόφασή του ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως δεν συνάδει προς τις διατάξεις αυτές. Τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας 75/442 προβλέπουν υποχρέωση λήψεως αδείας για εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που πραγματοποιούν τις εργασίες διαθέσεως ή αξιοποιήσεως αποβλήτων οι οποίες εμπίπτουν στην οδηγία. Το άρθρο 11 της οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαλλάσσουν από την υποχρέωση λήψεως αδείας τις εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που διαθέτουν οι ίδιες τα απόβλητά τους στους χώρους παραγωγής (άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο α') και τις εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που αξιοποιούν απόβλητα (άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο β'). Ωστόσο, η απαλλαγή αυτή ισχύει μόνον εφόσον τηρούνται ορισμένες προϋποθέσεις: οι αρμόδιες αρχές πρέπει να έχουν θεσπίσει γενικούς κανόνες για κάθε είδος δραστηριότητας, ρυθμίζοντες ορισμένα ζητήματα· επιπλέον, το είδος και οι ποσότητες αποβλήτων και οι τρόποι διαθέσεως ή αξιοποιήσεως πρέπει να είναι τέτοιοι ώστε να τηρούνται οι βασικοί στόχοι της οδηγίας, που συνίστανται στην αποφυγή των κινδύνων για την υγεία του ανθρώπου και της προκλήσεως βλάβης στο περιβάλλον, όπως ορίζει το άρθρο 4 της οδηγίας. Το Conseil d'État επισημαίνει ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν έχουν μεταφερθεί στο βελγικό δίκαιο. Επιπλέον, το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689 ορίζει ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 75/442 ευχέρεια απαλλαγής των εγκαταστάσεων ή επιχειρήσεων που διαθέτουν τα δικά τους απόβλητα δεν ισχύει για τα επικίνδυνα απόβλητα που εμπίπτουν στην οδηγία αυτή.

6. Ωστόσο, το Conseil d'État επισημαίνει ότι η προσβαλλομένη κανονιστική απόφαση εκδόθηκε πριν από την 1η Απριλίου 1993, ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας 91/156 στο εσωτερικό δίκαιο· ως εκ τούτου, ο λόγος ακυρώσεως του αιτούντος προσκρούει προφανώς στον κανόνα του βελγικού διοικητικού δικαίου σύμφωνα με τον οποίο το κύρος ενός μέτρου εκτιμάται κατά τον χρόνο θεσπίσεώς του.

7. Με το δεύτερο σκέλος του λόγου ακυρώσεως, το Inter-Environnement ισχυρίζεται ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως αντιβαίνει προς ορισμένες διατάξεις του διατάγματος του Συμβουλίου της Περιφερείας της Βαλονίας, της 5ης Ιουλίου 1985, περί αποβλήτων, συγκεκριμένα δε προς το άρθρο 3, παράγραφος 1, του διατάγματος αυτού. Η διάταξη αυτή, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, ορίζει την έννοια του αποβλήτου ως εξής:

«κάθε ουσία ή αντικείμενο που εμπίπτει στις κατηγορίες του παραρτήματος I, το οποίο ο κάτοχός του απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει».

8. Η διάταξη αυτή σκοπεί στη θέση σε εφαρμογή του έχοντος παρεμφερή διατύπωση άρθρου 1 της οδηγίας 75/442, όπως αυτή έχει τροποποιηθεί. Το Conseil d'État φρονεί ότι με τον λόγο ακυρώσεως του Inter-Environnement τίθεται το ζήτημα αν ορισμένη ουσία ή αντικείμενο που εντάσσεται, άμεσα ή έμμεσα, σε διαδικασία βιομηχανικής παραγωγής είναι απόβλητο υπό την έννοια του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου.

9. Το Conseil d'État ζητεί από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί των ακολούθων ερωτημάτων:

«1) Απαγορεύουν τα άρθρα 5 και 189 της Συνθήκης ΕΟΚ την εκ μέρους των κρατών μελών θέσπιση διατάξεων αντιθέτων προς την οδηγία 75/442/ΕΟΚ, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων, όπως αυτή τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ, της 18ης Μαρτίου 1991, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο;

Απαγορεύουν οι ίδιες αυτές διατάξεις την εκ μέρους των κρατών μέλων θέσπιση και θέση σε εφαρμογή κανόνα ο οποίος εμφανίζεται ως μεταφορά της ως άνω οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, του οποίου όμως οι διατάξεις αντιβαίνουν προς τις επιταγές της οδηγίας αυτής;

2) Αποτελεί απόβλητο, κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο α', της οδηγίας 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων, ουσία η οποία περιλαμβάνεται στο παράρτημα Ι της οδηγίας αυτής και η οποία εντάσσεται, άμεσα ή έμμεσα, σε διαδικασία βιομηχανικής παραγωγής;»

10. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ενώπιον του Δικαστηρίου το Inter-Environnement, η Βελγική, η Γαλλική και η Γερμανική Κυβέρνηση, οι Κυβερνήσεις των Κάτω Χωρών και του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Επιτροπή. Όσοι κατέθεσαν παρατηρήσεις κατά τα ως άνω εκπροσωπήθηκαν και κατά την προφορική διαδικασία, πλην της Βελγικής και της Γερμανικής Κυβερνήσεως.

Επί του πρώτου ερωτήματος

11. Πριν εξετάσω το πρώτο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου, θα ήταν χρήσιμο να εκθέσω ορισμένες βασικές αρχές αφορώσες τις οδηγίες και συναγόμενες από τη Συνθήκη και από την υπάρχουσα νομολογία.

12. Κατά το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΚ, η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Βάσει του άρθρου 191, όπως ισχύει από 1ης Νοεμβρίου 1993, κατόπιν της τροποποιήσεώς του με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οδηγίες που απευθύνονται σε όλα τα κράτη μέλη αρχίζουν να ισχύουν από την ημερομηνία που ορίζουν ή, άλλως, την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή τους. Οι άλλες οδηγίες παράγουν αποτελέσματα από την ημερομηνία κοινοποιήσεώς τους προς τους αποδέκτες τους. Το άρθρο 191 της Συνθήκης ΕΟΚ όριζε, πριν από την τροποποίησή του, ότι όλες οι οδηγίες παράγουν αποτελέσματα από την ημερομηνία κοινοποιήσεώς τους προς τους αποδέκτες τους.

13. Μολονότι αρχίζουν να ισχύουν ή να παράγουν αποτελέσματα από τις ανωτέρω ημερομηνίες, οι οδηγίες οι οποίες, αντιθέτως προς τους κανονισμούς, δεν έχουν απευθείας εφαρμογή παρέχουν πάντοτε στα κράτη μέλη προθεσμία για τη θέσπιση των αναγκαίων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών μέτρων προς διασφάλιση της μεταφοράς τους στο εσωτερικό δίκαιο.

14. Το Δικαστήριο, με την απόφαση Ratti [4], έκρινε τα εξής:

«(...) το κράτος μέλος που δεν έλαβε εμπροθέσμως τα επιβαλλόμενα με την οδηγία εκτελεστικά μέτρα δεν μπορεί να αντιτάξει στα υποκείμενα δικαίου τη μη εκπλήρωση από το ίδιο των υποχρεώσεων που η εν λόγω οδηγία συνεπάγεται.

(...)

(...) ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να εφαρμόσει τον εσωτερικό του νόμο (...) που δεν έχει ακόμη προσαρμοστεί προς την οδηγία, μετά την παρέλευση της ταχθείσας για την εφαρμογή της προθεσμίας, σε πρόσωπο το οποίο συμμορφώθηκε προς τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας».

15. Στην ίδια υπόθεση υποβλήθηκε επίσης στο Δικαστήριο το ερώτημα αν μια οδηγία έχει άμεση και απευθείας εφαρμογή, όσον αφορά τις επιβαλλόμενες στα κράτη μέλη υποχρεώσεις, από την ημερομηνία κοινοποιήσεως της οδηγίας, σε περίπτωση κατά την οποία το άτομο συμμορφώθηκε προς τις διατάξεις της οδηγίας προ της παρελεύσεως της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο. Το Δικαστήριο απάντησε ότι, μόνο κατά τη λήξη του ορισθέντος χρονικού διαστήματος και σε περίπτωση μη εκπληρώσεως από το κράτος μέλος των υποχρεώσεών του, μπορεί η οδηγία να έχει αποτελέσματα όσον αφορά τους ιδιώτες και ότι μέχρι την ημερομηνία εκείνη τα κράτη μέλη μπορούν να ενεργούν ελεύθερα [5].

16. Επιπλέον, το Δικαστήριο, σε πολλές από τις αποφάσεις του επί προσφυγών του άρθρου 169 της Συνθήκης, λόγω παραλείψεως μεταφοράς οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, οσάκις αποφαίνεται ότι τα κράτη μέλη παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο, ορίζει πάντοτε την παράβαση ως παράλειψη θεσπίσεως των αναγκαίων μέτρων για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο *εντός της ταχθείσας προθεσμίας*.

17. Ωστόσο, ο γενικός εισαγγελέας G. F. Mancini, με τις προτάσεις που ανέπτυξε επί της υποθέσεως Teuling [6], εξέφρασε την άποψη ότι η νομοθετική ελευθερία των κρατών μελών μετά την έκδοση οδηγίας υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς:

«(...) δεν περιλαμβάνεται στην εν λόγω ελευθερία και η δυνατότητα οξύσεως των διαφορών τις οποίες σκοπεύει να αμβλύνει

4 — Απόφαση της 5ης Απριλίου 1979, 148/78 (Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 861, σκέψεις 22 έως 24).

5 — Σκέψεις 43 και 44 και σημείο 5 του διατακτικού. Βλ. επίσης απόφαση της 3ης Μαρτίου 1994, C-316/93, Vanceiveld (Συλλογή 1994, σ. I-763, σκέψη 16).

6 — Απόφαση της 11ης Ιουνίου 1987, 30/85 (Συλλογή 1987, σ. 2497, σημείο 7 των προτάσεων).

η οδηγία. Επιπλέον, ας αναφερθεί ότι τα μέτρα που λαμβάνονται κατά τη διάρκεια της τασσομένης προθεσμίας πρέπει κατ' ανάγκη να είναι μέτρα που σκοπούν να μεταφέρουν το κοινοτικό νομοθέτημα στην εσωτερική έννομη τάξη· μέτρα, όμως, τέτοιου είδους πρέπει κατά μείζονα λόγο να μην αντιβαίνουν στους κανόνες που περιέχει το νομοθέτημα αυτό».

18. Οι παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα G. F. Mancini αφορούσαν εθνικούς κανόνες, θεσπισθέντες κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας 79/7 [7] στο εσωτερικό δίκαιο, ως προς τους οποίους προβλήθηκε η αιτίαση ότι όξυναν τις δυσμενείς διακρίσεις λόγω φύλου στο πλαίσιο της χορηγήσεως παροχών λόγω ανικανότητας προς εργασία. Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν έκρινε με την απόφασή του αναγκαίο να αποφανθεί επί του ζητήματος αυτού.

19. Στην παρούσα δίκη, το Inter-Environnement και η Επιτροπή προτείνουν να δοθεί καταφατική απάντηση και στα δύο σκέλη του πρώτου ερωτήματος του εθνικού δικαστηρίου.

20. Το Inter-Environnement υπογραμμίζει ότι δεν επιδιώκει να θέσει υπό αμφισβήτηση την αρχή ότι οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται τις διατάξεις οδηγίας ενώπιον εθνικού δικαστηρίου μόνο μετά την παρέλευση της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Με την αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Conseil d'État, δεν επιδιώκει να διεκδικήσει ατομικά δικαιώματα. Με αυτή την αίτηση ακυρώσεως ζητεί την ακύρωση της εθνικής κανονιστικής αποφάσεως, λόγω του ότι αντιβαίνει προς υπερκείμενο κανόνα δικαίου, συγκεκριμένα προς την κοινοτική οδηγία στην εφαρμογή της οποίας η απόφαση αυτή σκοπεί. Βάσει του βελγικού δικαίου, η αίτηση ακυρώσεως αυτή πρέπει να ασκηθεί εντός 60 ημερών από της δημοσιεύσεως του προσβαλλομένου μέτρου. Εάν η Κυβέρνηση της Περιφερείας της Βαλονίας δεν είχε καμιά υποχρέωση όπως η περιγραφόμενη στο πρώτο ερώτημα, τα μέτρα εφαρμογής που θεσπίζονται σε χρόνο προγενέστερο των 60 ημερών πριν από την παρέλευση της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο θα ήταν απρόσβλητα. Ως εκ τούτου, τα στηριζόμενα στο κοινοτικό δίκαιο ένδικα βοηθήματα θα ετύγχαναν λιγότερο ευνοϊκής μεταχειρίσεως από τα στηριζόμενα στο εθνικό δίκαιο βοηθήματα.

21. Το Inter-Environnement φρονεί ότι η νομιμότητα των εθνικών μέτρων για τη μεταφορά οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο μπορεί να ελέγχεται ακόμη και πριν από την παρέλευση της προθεσμίας μεταφοράς. Κατά τον έλεγχο αυτό, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το καθήκον συνεργασίας βάσει του άρθρου 5 της Συνθήκης, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να μεταφέρουν την οδηγία προσηκόντως στο εσωτερικό τους δίκαιο. Η κατάσταση είναι ιδιαζόντως σαφής στην παρούσα υπόθεση, δεδομένου ότι η προσβαλλομένη απόφαση ρητώς αναφέρει ότι αποτελεί μέτρο για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

22. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η έκδοση οδηγίας συνεπάγεται μία υποχρέωση standstill βάσει των άρθρων 5 και 189 της Συνθήκης. Δεν επιτρέπεται στα κράτη μέλη να

7 — Οδηγία 79/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1978, περί της προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/003, σ. 160).

θεσπίζουν οποιοδήποτε νέο μέτρο το οποίο θα όξυνε τη διαφορά μεταξύ των εθνικών και των κοινοτικών κανόνων. Ένα τέτοιο μέτρο θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη ενός ή περισσοτέρων από τους στόχους της οδηγίας και να οδηγήσει σε ανασφάλεια δικαίου για τους ιδιώτες. Ως εκ τούτου, δεν έχει σημασία αν ορισμένο μέτρο σκοπεί ειδικώς στη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

23. Η Επιτροπή εξέθεσε με τις γραπτές παρατηρήσεις της ότι η παράλειψη ενός κράτους να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία μπορεί να διαπιστωθεί μόνο μετά την παρέλευση της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή υποστήριξε ότι μπορεί, παρά ταύτα, να ασκηθεί προσφυγή κατά κράτους μέλους βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης, προκειμένου να διαπιστωθεί η παραβίαση αυτής καθαυτής της υποχρεώσεως standstill. Ωστόσο, η Επιτροπή δέχεται ότι η υποχρέωση αυτή δεν συνεπάγεται τη γένεση δικαιωμάτων για τους ιδιώτες πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο.

24. Η Βελγική, η Γαλλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση, καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, προτείνουν να δοθεί αρνητική απάντηση στο πρώτο ερώτημα. Η Γερμανική Κυβέρνηση δεν κατέθεσε παρατηρήσεις επί του ερωτήματος αυτού.

25. Η Ολλανδική Κυβέρνηση δέχεται ότι η έκδοση οδηγίας συνεπάγεται ένα είδος υποχρεώσεως standstill. Ωστόσο, η κυβέρνηση αυτή φρονεί ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να έχει παραβεί τα άρθρα 5 και 189 οσάκις, όπως εν προκειμένω, είναι ασαφές αν οι επίμαχες διατάξεις συνιστούν παράβαση της οδηγίας. Επιπλέον, φρονεί ότι δεν μπορεί να ασκηθεί προσφυγή βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο.

26. Η Βελγική και η Γαλλική Κυβέρνηση καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου εκφράζουν την άποψη ότι, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να θεσπίζουν κανόνες αντιβαίνοντες στην οδηγία αυτή. Το Ηνωμένο Βασίλειο προσθέτει τη διευκρίνιση ότι τα άρθρα 5 και 189 της Συνθήκης απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίζουν εθνικά μέτρα που θα είχαν ως αποτέλεσμα να καταστήσουν αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την ορθή θέση της οδηγίας σε εφαρμογή κατά τη μεταγενέστερη θέσπιση μέτρων για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

27. Φρονώ ότι, κατά την εξέταση του πρώτου ερωτήματος του Conseil d'État, είναι σημαντικό να ληφθούν υπόψη οι λόγοι για τους οποίους το Conseil d'État υπέβαλε το ερώτημα αυτό στο Δικαστήριο. Μολονότι το ερώτημα αυτό, σύμφωνα με τη διατύπωσή του, αφορά την εξουσία των κρατών μελών να θεσπίζουν κανόνες που αντιβαίνουν σε οδηγία κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για τη θέση της σε εφαρμογή, η αίτηση ακυρώσεως του Inter-Environnement δεν αφορά ειδικώς το χρονικό αυτό διάστημα. Το ζήτημα ανακύπτει λόγω της αρχής του βελγικού διοικητικού δικαίου ότι το κύρος ενός μέτρου πρέπει να εκτιμάται βάσει των συνθηκών που κρατούν κατά τον χρόνο θεσπίσεώς του. Συ-

νεπώς, το ερώτημα του Conseil d'État σκοπεί στο να εξακριβωθεί αν κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης κανονιστικής αποφάσεως το κοινοτικό δίκαιο απαγόρευε στο Βέλγιο τη θέσπιση μέτρου αντιβαίνοντος στην οδηγία. Το Conseil d'État θεωρεί ότι η προσβαλλομένη κανονιστική απόφαση δεν μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως ενώπιόν του, εκτός αν κατά τον χρόνο εκδόσεώς της η οδηγία επέβαλλε την ως άνω υποχρέωση στο Βέλγιο.

28. Το Inter-Environnement επισημαίνει ωσαύτως με τις γραπτές παρατηρήσεις του ότι η αίτηση ακυρώσεως πρέπει να ασκηθεί ενώπιον του Conseil d'État εντός 60 ημερών από τη δημοσίευση του προσβαλλομένου μέτρου. Έτσι, για να είναι παραδεκτή η αίτησή του ακυρώσεως, έπρεπε να ασκηθεί πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας 91/156 στο εσωτερικό δίκαιο. Ωστόσο, δεν είναι σαφές αν, έστω κι αν ο αιτών μπορούσε να ασκήσει την αίτηση ακυρώσεως μετά τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, λόγω του ότι το προσβαλλόμενο μέτρο είχε θεσπιστεί λιγότερο από 60 ημέρες πριν από την ημερομηνία αυτή, θα ευδοκιμούσε η αίτησή του ακυρώσεως, εφόσον δεν υπήρχε υποχρέωση βάσει του κοινοτικού δικαίου κατά τον χρόνο θεσπίσεως του μέτρου.

29. Στο πλαίσιο αυτό, φρονώ ότι το αληθινό ζήτημα στην παρούσα υπόθεση δεν είναι το αν η οδηγία 91/156 απαγορεύει την εφαρμογή της προσβαλλομένης κανονιστικής αποφάσεως κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, αλλά το αν, παρά το γεγονός ότι η προθεσμία αυτή δεν είχε ακόμη εκπνεύσει κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης κανονιστικής αποφάσεως, το Conseil d'État υποχρεούται να λάβει υπόψη του την οδηγία κατά την εκτίμηση του κύρους της κανονιστικής αυτής αποφάσεως. Κατά την άποψή μου, στο ερώτημα αυτό μπορεί σαφώς να δοθεί καταφατική απάντηση, ακόμη και βάσει των υφισταμένων αρχών.

30. Η Συνθήκη, ειδικότερα δε το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιτύχουν το αποτέλεσμα που επιτάσσει ορισμένη οδηγία, το αργότερο μέχρι την ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας που τάσσεται για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Ωστόσο, η υποχρέωση αυτή κατ' ουσίαν δεν γεννάται κατά την ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, αλλά *κατά την ημερομηνία που η οδηγία αρχίζει να ισχύει ή να παράγει αποτελέσματα*, όπως προβλέπει το άρθρο 191. Η οδηγία 91/156 άρχισε να παράγει αποτελέσματα, δυνάμει του άρθρου 191, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ, κατά την ημερομηνία κοινοποιήσεώς της στο Βέλγιο. Από την ημερομηνία εκείνη και καθ' όλη τη διάρκεια της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, το Βέλγιο είχε την υποχρέωση να εναρμονίσει τις εθνικές του διατάξεις με την οδηγία μέχρι την 1η Απριλίου 1993. Με άλλα λόγια, είχε την υποχρέωση να διασφαλίσει ότι δεν θα υπήρχαν εθνικοί κανόνες αντιβαίνοντες στην οδηγία μετά την ημερομηνία αυτή. Η υποχρέωση αυτή απέρρεε από νομοθέτημα που είχε ήδη αρχίσει να παράγει αποτελέσματα κατά τον χρόνο θεσπίσεως της προσβαλλομένης κανονιστικής αποφάσεως και πρέπει σαφώς να ληφθεί υπόψη από το Conseil d'État κατά την εκτίμηση του κύρους της κανονιστικής αποφάσεως. Τούτο ισχύει παρά το ότι η εκπλήρωση της υποχρεώσεως μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν απαιτείτο μέχρι κάποια μεταγενέστερη ημερομηνία· όπως θα εκθέσω κατωτέρω (βλ. σημείο 34), τούτο μπορεί, παρά ταύτα, να είναι ουσιώδες για τον καθορισμό του περιεχομένου της αποφάσεως που πρέπει να εκδώσει το Conseil d'État για την άρση της παραβάσεως.

31. Επομένως, το συμπέρασμα αυτό συνάδει προς τον έχοντα εφαρμογή και στο κοινοτικό δίκαιο [8] κανόνα ότι το κύρος ορισμένου μέτρου πρέπει να εκτιμάται βάσει της υφισταμένης κατά τον χρόνο θεσπίσεώς του καταστάσεως. Το σκεπτικό στο οποίο στηρίζεται ο κανόνας αυτός είναι ότι μπορεί ευλόγως να αναμένεται από τον νομοθέτη να λαμβάνει υπόψη μόνον τη νομική και πραγματική κατάσταση που κρατεί κατά τον ως άνω χρόνο. Ωστόσο, στην παρούσα υπόθεση η κοινοτική οδηγία είχε ήδη εκδοθεί και είχε αποκτήσει ενέργεια κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης εθνικής κανονιστικής αποφάσεως. Συνεπώς, η ύπαρξη της οδηγίας αποτελεί ένα νομικό στοιχείο το οποίο πρέπει να θεωρηθεί ότι γνώριζε η Κυβέρνηση της Βαλονίας.

32. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσα επίσης να παραπέμψω στην πρόσφατη απόφαση του Πρωτοδικείου στην υπόθεση Opel Austria κατά Συμβουλίου [9]. Το Πρωτοδικείο, μολονότι δέχθηκε ότι η νομιμότητα μιας πράξεως, η οποία προσβάλλεται δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης, πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που υφίστανται κατά τον χρόνο εκδόσεως της πράξεως, αποφάνθηκε ότι, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας κοινοτικού κανονισμού, μπορούσε να λάβει υπόψη τη Συμφωνία ΕΟΧ, την οποία είχαν συνάψει οι Κοινότητες επτά ημέρες πριν από την έκδοση του επίδικου κανονισμού, αλλά η οποία τέθηκε σε ισχύ λίγο μετά την έκδοση του κανονισμού αυτού. Το Πρωτοδικείο στήριξε το συμπέρασμα αυτό, μεταξύ άλλων, στην αρχή της καλής πίστεως, όπως αυτή εκφράζεται στο άρθρο 18 της Συμβάσεως της Βιέννης περί του δικαίου των Συνθηκών.

8 — Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979, 15/76 και 16/76, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 141).

9 — Απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1997, Τ-115/94, Opel Austria κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1997, σ. II-39, σκέψεις 87 επ.).

33. Θεωρώ ακόμη σαφέστερο ότι, δυνάμει του καθήκοντος συνεργασίας, που υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 5 της Συνθήκης, και της συγκεκριμένης υποχρεώσεώς τους να μεταφέρουν τις οδηγίες στο εσωτερικό δίκαιο βάσει του άρθρου 189, οι οδηγίες που έχουν ήδη αρχίσει να παράγουν αποτελέσματα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την εκτίμηση της νομιμότητας των εθνικών μέτρων.

34. Στην περίπτωση αυτή, εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο, αν καταλήξει ότι ορισμένο εθνικό μέτρο αντιβαίνει στις υποχρεώσεις που απορρέουν από οδηγία, να καθορίσει τα πρόσφορα μέτρα για την άρση της παραβάσεως σύμφωνα με τους σχετικούς εθνικούς κανόνες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, για παράδειγμα οσάκις το εθνικό μέτρο έχει θεσπιστεί κατόπιν εξουσιοδοτήσεως και η θέσπιση μέτρου που αντιβαίνει στην οδηγία αποτελεί υπέρβαση της εξουσιοδοτήσεως αυτής, το μέτρο θα πρέπει να κηρυχθεί άκυρο εξ υπαρχής. Γενικότερα, σε περίπτωση μέτρου το οποίο σκοπεί ειδικώς στη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, το αποτέλεσμα αυτό μπορεί να θεωρηθεί σύμφωνο προς τον σκοπό ενός ενδίκου βοηθήματος, όπως είναι η αίτηση ακυρώσεως στην παρούσα υπόθεση, σκοπός του οποίου είναι να καταστεί δυνατός ο ταχύς έλεγχος των νέων κανονιστικών ρυθμίσεων χάριν της ασφαλείας δικαίου.

35. Ωστόσο, τούτο αποτελεί ζήτημα του εθνικού δικαίου. Όσον αφορά το κοινοτικό δίκαιο, αρκεί κατά την άποψή μου στην παρούσα υπόθεση η εκ μέρους του Conseil d'État ακύρωση της προσβαλλομένης εθνικής κανονιστικής αποφάσεως, αν διαπιστωθεί ότι αυτή αντιβαίνει προς την οδηγία, ισχύουσα μόνον από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, δηλαδή από την 1η

Απριλίου 1993. Από την ημερομηνία αυτή άρχισε η κανονιστική απόφαση να παράγει παράνομα αποτελέσματα. Θα ήθελα να τονίσω ότι τα ανωτέρω ισχύουν βεβαίως υπό την επιφύλαξη των εφαρμοστέων βάσει του εθνικού δικαίου κανόνων περί ενεργητικής νομιμοποιήσεως, προθεσμιών και άλλων δικονομικών προϋποθέσεων.

36. Η ανωτέρω λύση μπορεί εκ πρώτης όψεως να φαίνεται κάπως παράδοξη, καθόσον ο χρόνος σε συνάρτηση με τον οποίο πρέπει να εκτιμάται η νομιμότητα εθνικού μέτρου δεν συμπίπτει με τον χρόνο κατά τον οποίο αυτό παράγει παράνομα αποτελέσματα. Ωστόσο, η ιδιομορφία αυτή αποτελεί συνέπεια των ιδιαζόντων χαρακτηριστικών των οδηγιών. Εάν, λόγω της ιδιαίτερης μεθόδου μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, τα θεσπιζόμενα πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο εθνικά μέτρα εφαρμογής δεν μπορούσαν να προσβληθούν με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Conseil d'État, το αποτέλεσμα θα ήταν ότι οι βάσει του κοινοτικού δικαίου προσφυγές θα μειονεκτούσαν σε σχέση με τις βάσει του εθνικού δικαίου προσφυγές. Για παράδειγμα, προσφυγή στηριζόμενη σε υπερκείμενο κανόνα του εθνικού δικαίου, όπως είναι μια απόφαση του Συμβουλίου της Περιφερείας της Βαλονίας, δεν θα προσέκρουε στο ίδιο εμπόδιο. Έτσι, τα μέτρα για τη μεταφορά οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο θα μπορούσαν, στην καλύτερη των περιπτώσεων, να προσβληθούν εμμέσως, με την προβολή ισχυρισμού περί του παρανόμου τους στο πλαίσιο δίκης κινηθείσας κατ' ατομικών αποφάσεων ή άλλων διατάξεων που έχουν θεσπιστεί βάσει των μέτρων αυτών.

37. Το ανωτέρω συμπέρασμα, το οποίο στηρίζεται σε υφιστάμενες αρχές, θα πρέπει να αρκεί για την επίλυση του προβλήματος που εμποδίζει το Conseil d'État να ελέγξει τη νομιμότητα μέτρων εφαρμογής, θεσπισθέντων πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Ως εκ τούτου, δεν θεωρώ ότι είναι ανάγκη στην παρούσα υπόθεση να αποφανθεί το Δικαστήριο επί των απόψεων που εξέφρασαν το Inter-Environnement και η Επιτροπή, συγκεκριμένα δε ότι η έναρξη ισχύος οδηγίας έχει «ανασχετικό» αποτέλεσμα, υπό την έννοια ότι περιορίζει την εξουσία των κρατών μελών στη θέσπιση μέτρων για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο τα οποία συνάδουν προς αυτή, τουλάχιστον οσάκις τα μέτρα αυτά ρητώς αναφέρουν ως σκοπό τους τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, ή αποκλείει τη θέσπιση μέτρων που οξύνουν τη διαφορά μεταξύ εθνικών και κοινοτικών κανόνων (υποχρέωση standstill). Οι ισχυρισμοί αυτοί θέτουν δυσχερέστερα ζητήματα που είναι προτιμότερο να επιλυθούν στο πλαίσιο υποθέσεως στην οποία γνησίως ανακύπτουν. Ωστόσο, θα εξετάσω τους ισχυρισμούς αυτούς συνοπτικώς.

38. Είναι σαφές ότι η οδηγία 91/156 δεν επιβάλλει στην εξουσία των κρατών μελών περιορισμούς όπως οι προβληθέντες. Ο κοινοτικός νομοθέτης θα μπορούσε να είχε επιβάλει τους περιορισμούς αυτούς, αλλά δεν το έπραξε. Όπως άλλες οδηγίες, η οδηγία αυτή απλώς επιβάλλει υποχρέωση θεσπίσεως των αναγκαίων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων για τη συμμόρφωση προς την οδηγία πριν από ορισμένη ημερομηνία.

39. Ανακύπτει το ζήτημα αν οι περιορισμοί αυτοί μπορούν παρά ταύτα να συναχθούν από τα άρθρα 5 και 189 της Συνθήκης.

Δέχομαι, βεβαίως, ότι ένα κράτος μέλος παραβιάζει την υποχρέωση συνεργασίας που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης αν θεσπίσει, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, μέτρα που μπορεί να διακυβεύσουν την επίτευξη των στόχων της οδηγίας μέχρι την ορισθείσα ημερομηνία. Το κράτος αυτό θα παραβιάζει επίσης την ειδικότερη υποχρέωση να μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο, την οποία υπέχει από το άρθρο 189 της Συνθήκης.

40. Όπως ισχυρίζεται το Ηνωμένο Βασίλειο, τούτο συμβαίνει εφόσον ένα κράτος μέλος θεσπίζει μέτρα που καθιστούν αδύνατη ή αδικαιολόγητα δυσχερή την επίτευξη των στόχων της οδηγίας. Για παράδειγμα, ας υποτεθεί ότι η Κοινότητα εξέδωσε οδηγία επιβάλλουσα όρια στην ποσότητα πυρηνικών αποβλήτων που παράγουν τα κράτη μέλη. Φρονώ ότι ένα κράτος μέλος θα παραβίαζε σαφώς τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 189 της Συνθήκης αν, μετά την έκδοση της οδηγίας, προέβαινε σε επενδύσεις για πυρηνικό πρόγραμμα το οποίο κατ' ανάγκην θα καθιστούσε τη συμμόρφωση προς την οδηγία αδύνατη ή αδικαιολόγητα δυσχερή.

41. Σε μια τέτοια περίπτωση, κατά την οποία τα θεσπιζόμενα από κράτος μέλος μέτρα είναι ικανά να δημιουργήσουν μία κατάσταση που θα καθιστούσε αδύνατη ή αδικαιολόγητα δυσχερή τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, υπάρχουν σοβαροί λόγοι για να αναγνωριστεί ότι το κράτος μέλος παραβιάζει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο, ακόμη και πριν από την παρέλευση της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να υποβάλει το ζήτημα κατεπειγόντως στην κρίση του Δικαστηρίου, προκειμένου να αποτρέψει την εφαρμογή των μέτρων.

42. Δεν αποκλείω την πιθανότητα να μπορεί επίσης σε ορισμένες περιπτώσεις να θεωρηθεί ότι ένα κράτος μέλος παραβιάζει το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης (πιθανώς όμως όχι την υποχρέωση μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο που υπέχει από το άρθρο 189), εφόσον θεσπίζει αδικαιολόγητα, μετά την έκδοση οδηγίας, μέτρα που αντιβαίνουν πλήρως στο πνεύμα και στο περιεχόμενό της, ιδίως εφόσον πρόκειται περί οδηγίας που απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες. Τούτο ισχύει ιδίως οσάκις τα μέτρα, μολονότι ανακαλούνται πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, εξακολουθούν στην πράξη να παράγουν αποτελέσματα μετά την ημερομηνία αυτή. Για παράδειγμα, όπως είπε ο γενικός εισαγγελέας G. F. Mancini στην υπόθεση Teuling, ένα κράτος μέλος μπορεί να παραβιάζει το καθήκον του συνεργασίας αν, μετά την έκδοση οδηγίας απαγορεύουσας τις δυσμενείς διακρίσεις λόγω φύλου σε ορισμένους τομείς, θεσπίζει μέτρα εισάγοντα δυσμενή διάκριση στους τομείς αυτούς.

43. Ωστόσο, οι περιπτώσεις αυτές είναι εξαιρετικές. Αντιθέτως προς τις απόψεις που εκφράζουν το Inter-Environnement και η Επιτροπή, δεν κρίνω σκόπιμο να ερμηνευθούν τα άρθρα 5 και 189 ως συνεπαγόμενα ένα γενικό ανασχετικό αποτέλεσμα, υπό οποιαδήποτε έννοια από αυτές που εκτίθενται στο σημείο 37 ανωτέρω.

44. Πρώτον, η κάπως ακραία άποψη ότι η εξουσία των κρατών μελών μετά την έκδοση μιας οδηγίας περιορίζεται μόνο στη θέσπιση μέτρων για τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο παραβλέπει το ότι, κατά

τη διάρκεια της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο, τα κράτη μέλη μπορούν να συνεχίσουν να εφαρμόζουν τις υφιστάμενες ρυθμίσεις τους και μπορεί κάλλιστα να πρέπει να προβούν σε προσαρμογές των ρυθμίσεων αυτών κατά τον εν λόγω χρόνο. Είναι σαφές ότι τα κράτη μέλη πρέπει κατ' αρχήν να διατηρούν την εξουσία να τροποποιούν ελεύθερα τις κατ' ιδίαν διατάξεις των ρυθμίσεων αυτών, πράγμα το οποίο μπορεί να γίνεται βάσει μεθόδων και για την επίτευξη στόχων που διαφέρουν ουσιωδώς από τις μεθόδους και τους στόχους της οδηγίας, προκειμένου να διατηρήσουν τη λογική συνοχή και την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων αυτών μέχρι την αντικατάστασή τους από το κοινοτικό σύστημα.

45. Ακόμη και η επιβολή υποχρεώσεως standstill, απαγορεύουσας στα κράτη μέλη να οξύνουν τις διαφορές μεταξύ των εθνικών και των κοινοτικών κανόνων, δεν θα ενδεικνυόταν, κατά την άποψή μου, εκτός αν συντρέχουν εξαιρετικές συνθήκες όπως οι προπεριγραφείσες. Όπως ισχυρίζεται η Γαλλική Κυβέρνηση, ο περιορισμός αυτός θα περιέστελλε αδικαιολογήτως την ελευθερία επιλογής των κρατών μελών, κατά τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο· σε ορισμένες περιπτώσεις θα μπορούσε να καταστήσει τα κράτη μέλη εξ αρχής απρόθυμα να συμφωνήσουν ως προς την έκδοση οδηγίας.

46. Ας υποτεθεί, για παράδειγμα, ότι το 1997 το Συμβούλιο εκδίδει οδηγία θεσπίζουσα ανώτατο ποσοστό ΦΠΑ ισχύον από τις 31 Δεκεμβρίου 2000. Ένα κράτος μέλος συμφωνεί ως προς την έκδοση της οδηγίας και συγχρόνως υπολογίζει ότι για τα έτη 1999 και 2000 θα χρειαστεί πρόσθετα έσοδα για να καλύψει τις δημόσιες δαπάνες του, τα οποία μπορεί να αποκομίσει αυξάνοντας, για τα δύο αυτά έτη, τον ΦΠΑ που εισπράττει σε ποσοστό που υπερβαίνει το ανώτατο. Ωστόσο, συγχρόνως, το κράτος αυτό σκοπεύει να εκμεταλλευθεί τα έτη αυτά για να καταρτίσει και να θεσπίσει νέα νομοθεσία εισάγουσα φόρο επί της περιουσίας από την αρχή του έτους 2000, προκειμένου να καλύψει τη μείωση των φορολογικών εσόδων, πράγμα το οποίο θα του παράσχει τη δυνατότητα να συμμορφωθεί με το ανώτατο ποσοστό ΦΠΑ από το έτος εκείνο και μετά. Φρονώ ότι στο παράδειγμα αυτό το κράτος μέλος όχι μόνο δεν παραβιάζει το καθήκον του συνεργασίας, αλλά συμβάλλει τόσο στην έκδοση όσο και στη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο.

47. Η σιωπηρή θέσπιση υποχρεώσεως standstill δεν θα ενδεικνυόταν επίσης σε τομείς όπως το περιβάλλον, όπου τα κράτη μέλη επιδιώκουν με τη θέσπιση μέτρων να διασφαλίσουν την πραγματοποίηση ορισμένων υλικών παραμέτρων ή την επίτευξη τιμών που επιβάλλει μια οδηγία. Τα κράτη μέλη μπορεί να είναι απρόθυμα να εγγυηθούν ότι δεν θα επέλθει χειροτέρευση της καταστάσεως και ότι δεν θα θεσπισθούν συναφώς εθνικοί κανόνες, πριν από την έναρξη ισχύος των μέτρων που θα θεσπίσουν για την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας.

48. Επιπλέον, πολλές οδηγίες σκοπούσες στη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών ή των προσώπων προβλέπουν την αντικατάσταση της ρυθμίσεως ή εποπτείας εντός του κράτους εισαγωγής ή υποδοχής από τη ρύθμιση ή εποπτεία εντός του κράτους καταγωγής. Μέχρι τη θέσπιση ομοιόμορφων κανόνων που επιτρέπουν τη μεταβίβαση της αρμοδιότητας στο κράτος μέλος καταγωγής, μπορεί να είναι αναγκαίο,

λόγω εμπορικών ή άλλων εξελίξεων, να θεσπίσει το κράτος εισαγωγής ή υποδοχής νέες ρυθμίσεις ή διαδικασίες οι οποίες, άπαξ μεταφερθεί η οδηγία στο εσωτερικό του δίκαιο, θα καταστούν αποκλειστική ευθύνη του κράτους καταγωγής. Ωστόσο, η εκ μέρους του κράτους εισαγωγής ή υποδοχής θέσπιση οποιασδήποτε νέας ρυθμίσεως θα αντέβαινε εξ ορισμού προς την οδηγία και θα αποτελούσε παραβίαση της υποχρεώσεως standstill.

49. Αντιθέτως προς την άποψη της Επιτροπής, δεν νομίζω ότι από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου στην υπόθεση Πεσκέλογλου [10] ή στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου [11] μπορεί να αντληθεί κάποιο επιχείρημα υπέρ της απόψεως ότι από τα άρθρα 5 και 189 της Συνθήκης απορρέει υποχρέωση standstill. Η διαπίστωση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Πεσκέλογλου ότι, κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου του άρθρου 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της Πράξεως Προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, εθνικές διατάξεις αφορώσες τη για πρώτη φορά χορήγηση αδείας εργασίας σε Έλληνες υπηκόους δεν μπορούσαν να καταστούν περιοριστικότερες μετά την έναρξη ισχύος της Πράξεως βασιζόταν σε στενή ερμηνεία διατάξεως της Πράξεως αυτής καθαυτής· δεν υπάρχει αντίστοιχη διάταξη στην επίμαχη εν προκειμένω οδηγία [12].

50. Η Επιτροπή αναφέρεται στο χωρίο της αποφάσεως Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, στο οποίο το Δικαστήριο αποφαίνεται ότι το άρθρο 5 της Συνθήκης «επιβάλλει στα κράτη μέλη ειδικές υποχρεώσεις ενέργειας και αποχής σε περίπτωση όπου η Επιτροπή, για να αντιμετωπίσει επείγουσες ανάγκες διατηρήσεως, έχει υποβάλει στο Συμβούλιο προτάσεις οι οποίες, αν και δεν έχουν υιοθετηθεί από το Συμβούλιο, αποτελούν το σημείο αφετηρίας για εναρμονισμένη κοινοτική δράση». Ωστόσο, οι παρατηρήσεις αυτές όσον αφορά τα καθήκοντα των κρατών μελών διατυπώθηκαν στο πλαίσιο του άρθρου 102 της Πράξεως Προσχωρήσεως της 22ας Ιανουαρίου 1972, δυνάμει του οποίου η αποκλειστική εξουσία θεσπίσεως μέτρων για τη διατήρηση των θαλασσίων πόρων μεταβιβάστηκε ρητώς στην Κοινότητα από 1ης Ιανουαρίου 1979.

51. Η στενότερη άποψη του Inter-Environnement ότι, οσάκις ένα κράτος μέλος θεσπίζει μέτρα που αφορούν τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο, η εξουσία του περιορίζεται στη θέσπιση μέτρων που συνάδουν προς την οδηγία είναι εκ πρώτης όψεως λιγότερο επικριτέα. Όπως έχω ήδη επισημάνει, είναι βεβαίως πιθανόν ότι το εσωτερικό δίκαιο περιορίζει κατ' αυτόν τον τρόπο την εξουσία του νομοθέτη.

52. Ωστόσο, εφόσον δεν συντρέχουν εξαιρετικές συνθήκες, δεν βλέπω κανέναν επιτακτικό λόγο στηριζόμενο στο κοινοτικό δίκαιο για τον οποίο ένα μέτρο εφαρμογής θα έπρεπε να θεωρηθεί παράνομο πριν αποκρυσταλλωθεί η υποχρέωση μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο. Σε δίκες τις οποίες

10 — Απόφαση της 23ης Μαρτίου 1983, 77/82 (Συλλογή 1983, σ. 1085).

11 — Απόφαση της 5ης Μαΐου 1981, 804/79 (Συλλογή 1981, σ. 1045).

12 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, S. Prechal, *Directives in European Community Law*, Clarendon Press, Οξφόρδη 1995, σ. 26.

κινούν ιδιώτες βασιζόμενοι στο άμεσο αποτέλεσμα οδηγιών, τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν αντιβαίνοντες στην οδηγία εθνικούς κανόνες, μόνο μετά την παρέλευση της προθεσμίας για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο. Εν προκειμένω, είναι συνεπέστερο προς την αρχή αυτή το να πρέπει το Conseil d'État βάσει του κοινοτικού δικαίου να προβεί στην ακύρωση της κανονιστικής αποφάσεως (αν διαπιστώσει ότι η απόφαση αυτή αντιβαίνει προς την οδηγία), ισχύουσα μόνον από την ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο.

53. Τέλος, δεν βλέπω αντίφαση μεταξύ του ανωτέρω αποτελέσματος και της απόψεως την οποία εξέφρασα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση Hansa Fleisch Ernst Mundt [13] ότι δηλαδή, ακόμη και πριν από την παρέλευση της προθεσμίας για τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται βάσει του κοινοτικού δικαίου να ερμηνεύουν την εθνική νομοθεσία που σκοπεί στη μεταφορά της οδηγίας σύμφωνα προς την οδηγία αυτή. Όπως επισήμανα στις εν λόγω προτάσεις, η υποχρέωση ερμηνείας των διατάξεων εφαρμογής κατά τρόπο σύμφωνο προς την οδηγία δεν απορρέει από την παρέλευση της προθεσμίας αυτής, αλλά από το καθήκον που υπέχει το εθνικό δικαστήριο από το άρθρο 5 της Συνθήκης να συνεργάζεται με τις άλλες εθνικές αρχές στην προσπάθειά τους να θέσουν την οδηγία σε εφαρμογή. Θα ήταν σαφώς παράλογο να επιτρεπόταν στα εθνικά δικαστήρια να ματαιώνουν τους σκοπούς του εθνικού νομοθέτη αρνούμενα να ερμηνεύσουν τις διατάξεις εφαρμογής κατά τρόπο σύμφωνο με την οδηγία, όπου μία τέτοια ερμηνεία είναι δυνατή.

13 — Απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1992, C-156/91 (Συλλογή 1992, σ. I-5567).

Επί του δευτέρου ερωτήματος

54. Σκοπός του δευτέρου ερωτήματος του εθνικού δικαστηρίου είναι να εξακριβωθεί αν το γεγονός ότι η συσσώρευση, προκαταρτκτική επεξεργασία, διάθεση ή αξιοποίηση ορισμένης ουσίας εντάσσεται σε διαδικασία βιομηχανικής παραγωγής την εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 75/442.

55. Κατωτέρω, θα αναφέρομαι μόνο στις διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας που αφορούν άμεσα την παρούσα υπόθεση. Για πληρέστερη παράθεση της νομοθεσίας αυτής, παραπέμπω στις προτάσεις μου επί των υποθέσεων Επιτροπή κατά Γερμανίας [14] και Tombesi κ.λπ. [15].

56. Το Inter-Environnement, η Επιτροπή, η Βελγική, η Γερμανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου φρονούν ότι δεν έχει σημασία αν η εργασία αυτή αποτελεί μέρος διαδικασίας βιομηχανικής παραγωγής. Συμμερίζομαι την άποψη αυτή.

14 — Απόφαση της 10ης Μαΐου 1995, C-422/92 (Συλλογή 1995, σ. I-1097, ειδικότερα σημεία 2 έως 11 των προτάσεων).

15 — Απόφαση της 25ης Ιουνίου 1997, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-304/94, C-330/94, C-342/94 και C-224/95 (Συλλογή 1997, σ. I-3561, προτάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, ειδικότερα σημεία 2 έως 18).

57. Το άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας 75/442 ορίζει ότι ως «απόβλητο» νοείται:

«κάθε ουσία ή αντικείμενο που εμπίπτει στις κατηγορίες του παραρτήματος I και το οποίο ο κάτοχός του απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει».

58. Το παράρτημα I της οδηγίας 75/442, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας και το οποίο φέρει τον τίτλο «κατηγορίες αποβλήτων», παραθέτει διάφορες κατηγορίες αποβλήτων, στις οποίες περιλαμβάνονται τα εξής: «υπολείμματα παραγωγής ή κατανάλωσης που δεν διευκρινίζονται παρακάτω» (Q1), «προϊόντα μη σύμφωνα με τα πρότυπα» (Q2), «ουσίες που έχουν γίνει ακατάλληλες προς χρήση (π.χ. μολυσμένα οξέα, μολυσμένοι διαλύτες, εξαντλημένα άλατα βαφής μετάλλων κ.λπ.)» (Q7), «υπολείμματα βιομηχανικών μεθόδων» (Q8), «υπολείμματα εξόρυξης και προετοιμασίας πρώτων υλών (π.χ. υπολείμματα μεταλλευτικής ή πετρελαϊκής εκμετάλλευσης κ.λπ.)» (Q11) και «μολυσμένη ύλη» (Q12). Η ευρύτητα του ορισμού της εννοίας του αποβλήτου επιβεβαιώνεται από την τελευταία κατηγορία: «κάθε ουσία, ύλη ή προϊόν τα οποία δεν καλύπτονται από τις προαναφερόμενες κατηγορίες» (Q16).

59. Η Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας, θέσπισε, με την απόφαση 94/3/ΕΚ [16], λεπτομερή κατάλογο αποβλήτων ο οποίος είναι γνωστός ως ευρωπαϊκός κατάλογος αποβλήτων (ΕΚΑ). Η παράγραφος 3 της εισαγωγής του κανονισμού αυτού ορίζει τα εξής:

«Ο ΕΚΑ είναι ένας εναρμονισμένος, μη εξαντλητικός κατάλογος αποβλήτων, δηλαδή κατάλογος ο οποίος πρόκειται κατά τακτά διαστήματα να αναθεωρείται και, εφόσον είναι απαραίτητο να ανασκευάζεται σύμφωνα με τη διαδικασία της επιτροπής.

Η ένταξη ενός υλικού στον ΕΚΑ δεν σημαίνει ότι το υλικό είναι οπωσδήποτε απόβλητο. Η καταχώριση [ασκεί επιρροή] μόνον όταν το υλικό ανταποκρίνεται στον ορισμό του αποβλήτου.»

60. Έτσι, μια ουσία, ειδικότερα οι ουσίες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα I ή στον ΕΚΑ, αποτελεί απόβλητο υπό την έννοια της οδηγίας 75/442, εφόσον ο κάτοχός της την απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να την απορρίψει. Επομένως, το περιεχόμενο του όρου «απόβλητο» εξαρτάται από την έννοια του όρου «απορρίπτει». Όπως παρατήρησα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση Tombesi κ.λπ. [17], από τις διατάξεις της οδηγίας και συγκεκριμένα από τα άρθρα 4 και 8 έως 12 και τα παραρτήματα ΙΙ Α και ΙΙ Β καθίσταται σαφές ότι ο όρος «απορρίπτει» που χρησι-

16 — Απόφαση της Επιτροπής, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, για τη θέσπιση καταλόγου αποβλήτων σύμφωνα με το άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ 1994, L 5, σ. 15).

17 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σημείο 50.

μοποιείται στον ορισμό του αποβλήτου στο άρθρο 1, στοιχείο α', έχει ιδιάζουσα έννοια περικλείουσα και τη διάθεση των αποβλήτων και την αξιοποίησή τους.

61. Ουδαμώς προκύπτει από την οδηγία ότι το πεδίο εφαρμογής της περιορίζεται στις εργασίες διαθέσεως ή αξιοποιήσεως που δεν εντάσσονται σε διαδικασία βιομηχανικής παραγωγής. Αντιθέτως, από τον κατάλογο των κατηγοριών αποβλήτων του παραρτήματος Ι, ειδικότερα δε από τις κατηγορίες των οποίων έγινε μνεία στο σημείο 58 ανωτέρω, και από τις εργασίες διαθέσεως και αξιοποιήσεως που παρατίθενται στα παραρτήματα ΙΙ Α και ΙΙ Β, καθίσταται σαφές ότι η έννοια του αποβλήτου είναι αρκούντως ευρεία ώστε να καλύπτει κάθε είδους βιομηχανικά υπολείμματα, υποπροϊόντα και άλλες ύλες που συνιστούν αποτέλεσμα διαδικασιών παραγωγής.

62. Επιπλέον, από τα άρθρα 9, 10 και 11 της οδηγίας, τα οποία συνοψίζονται στο σημείο 5 ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι η υποχρέωση λήψεως αδείας που προβλέπουν οι διατάξεις αυτές έχει εφαρμογή όχι μόνο σε επιχειρήσεις που ειδικεύονται στη διάθεση και την αξιοποίηση αποβλήτων για λογαριασμό τρίτων αλλά και σε επιχειρήσεις που διαθέτουν και αξιοποιούν οι ίδιες τα απόβλητά τους. Η ευρύτητα του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας επιβεβαιώνεται από την εξουσία των κρατών μελών να θεσπίζουν ορισμένες εξαιρέσεις. Το άρθρο 11 επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαλλάσσουν από την υποχρέωση λήψεως αδείας επιχειρήσεις που διαθέτουν ή αξιοποιούν οι ίδιες τα απόβλητά τους υπό ορισμένες σαφώς καθοριζόμενες προϋποθέσεις. Η εξουσία αυτή υπόκειται σε περαιτέρω περιορισμούς στην περίπτωση των επικινδύνων αποβλήτων. Βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εξαιρούν τις επιχειρήσεις που αναλαμβάνουν τη διάθεση των δικών τους αποβλήτων, καθόσον η ουσία έχει χαρακτηριστεί ως επικίνδυνο απόβλητο υπό την έννοια της οδηγίας αυτής. Επιπλέον, το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας θεσπίζει ειδικότερες προϋποθέσεις για την απαλλαγή επιχειρήσεων που αξιοποιούν τα δικά τους επικίνδυνα απόβλητα, οι οποίες είναι αυστηρότερες από αυτές που έχουν εφαρμογή στα γενικής φύσεως απόβλητα βάσει του άρθρου 11 της οδηγίας 75/442.

63. Επομένως, είναι σαφές ότι ουσία η οποία διατίθεται ή αξιοποιείται υπό την έννοια της οδηγίας αποτελεί απόβλητο, ακόμη και οσάκις αυτή η διάθεση ή αξιοποίηση εντάσσεται σε διαδικασία βιομηχανικής παραγωγής. Το συμπέρασμα αυτό αρκεί για να παράσχει στο εθνικό δικαστήριο τις διευκρινίσεις τις οποίες ζητεί.

64. Ωστόσο, τα κράτη μέλη που κατέθεσαν παρατηρήσεις επί του δευτέρου ερωτήματος προχώρησαν περισσότερο και εξήγησαν τα κριτήρια που χρησιμοποιούν για να διακρίνουν μεταξύ υλών που αποτελούν απόβλητα και υλών που δεν αποτελούν απόβλητα, ιδίως όσον αφορά τις ύλες που παράγονται ή δημιουργούνται κατά τις διαδικασίες βιομηχανικής παραγωγής.

65. Η Βελγική Κυβέρνηση φρονεί ότι ουσία, η οποία εμπίπτει στο παράρτημα Ι της οδηγίας και η οποία εντάσσεται σε διαδικασία βιομηχανικής παραγωγής, αποτελεί

απόβλητο μόνον αν χρησιμοποιείται κατά τρόπο που δεν συμβιβάζεται με τη χρήση ή τη λειτουργία για την οποία έχει προορισθεί στο πλαίσιο μιας φυσικής διαδικασίας ή για την οποία ηθελημένα έχει προορισθεί στο πλαίσιο μιας διαδικασίας παραγωγής ή διαδικασίας άλλου είδους.

66. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει την άποψη ότι είναι αναγκαίο, ελλείψει καθοριζομένων από την οδηγία κριτηρίων, να εξετάζεται κάθε περίπτωση αυτοτελώς, βάσει της γενικώς κρατούσας στον σχετικό τομέα απόψεως. Η Γερμανική Κυβέρνηση προσκομίζει συνημμένο στις γραπτές παρατηρήσεις της ένα πρόσφατο έγγραφο συζητήσεως του ΟΟΣΑ [18], το οποίο παρέχει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τους παράγοντες που μπορεί να έχουν σημασία για τη διάκριση μεταξύ υλών που αποτελούν απόβλητα και υλών που δεν αποτελούν απόβλητα στις κατ' ιδίαν περιπτώσεις. Θα εξετάσω λεπτομερέστερα το έγγραφο αυτό κατωτέρω.

67. Η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου εκφράζουν παρεμφερείς απόψεις με αυτές που εξέφρασαν στην υπόθεση Tombesi κ.λπ. [19]. Η Ολλανδική Κυβέρνηση διακρίνει μεταξύ αποβλήτων και δευτερογενών πρώτων υλών. Οι σχετικοί με την προστασία του περιβάλλοντος σκοποί, την επίτευξη των οποίων επιδιώκουν οι οδηγίες περί αποβλήτων, συνεπάγονται ότι πρέπει να πληρούνται πολύ αυστηρές προϋποθέσεις για να μπορεί μια ουσία να ταξινομηθεί ως δευτερογενής πρώτη ύλη. Στις Κάτω Χώρες έχουν θεσπιστεί προς τούτο τα ακόλουθα κριτήρια: η ουσία πρέπει να έχει μεταφερθεί απευθείας από τον παραγωγό στο πρόσωπο που θα την επαναχρησιμοποιήσει, πρέπει να χρησιμοποιηθεί κατά 100 % σε διαδικασία παραγωγής, για παράδειγμα ως υποκατάστατο πρωτογενούς πρώτης ύλης, και δεν πρέπει να υπαχθεί σε καμία διαδικασία παρόμοια με τις υφιστάμενες μεθόδους διαθέσεως ή αξιοποιήσεως αποβλήτων.

68. Το Ηνωμένο Βασίλειο φρονεί ότι μια ουσία αποτελεί απόβλητο αν υποβληθεί σε εργασία διαθέσεως, υπό την έννοια του παραρτήματος II A, ή σε εργασία η οποία εμπίπτει στο παράρτημα II B, λόγω του ότι είναι αναμφίβολα συνδεδεμένη με την αξιοποίηση αποβλήτων. Υπολείμματα παραγωγής, δευτερογενείς πρώτες ύλες και χρήσιμα υποπροϊόντα, χρησιμοποιούμενα στις διαδικασίες βιομηχανικής παραγωγής κατά τον ίδιο τρόπο με οποιεσδήποτε άλλες πρώτες ύλες που δεν προέρχονται από απόβλητα, δεν αποτελούν απόβλητα, υπό την προϋπόθεση ότι δεν υποβάλλονται σε εργασία αναμφίβολα συνδεδεμένη με την αξιοποίηση αποβλήτων. Τα υπολείμματα παραγωγής τα οποία, λόγω της αλλοιώσεώς τους ή για άλλους παρόμοιους λόγους συνδεόμενους με τον χαρακτήρα τους ως δευτερογενών πρώτων υλών, χρήζουν επεξεργασίας, για λόγους προστασίας της υγείας των ανθρώπων και προστασίας του περιβάλλοντος, υπό συνθήκες διαφορετικές απ' αυτές που απαιτούνται στην περίπτωση των άλλων πρώτων υλών που δεν προέρχονται από απόβλητα, πρέπει να θεωρούνται ως προοριζόμενα για υποβολή σε διαδικασίες αξιοποιήσεως, υπό την έννοια του παραρτήματος II B και αποτελούν απόβλητα.

18 — Έγγραφο συζητήσεως περί των τρόπων διακρίσεως μεταξύ των υλών που αποτελούν απόβλητα και των υλών που δεν αποτελούν απόβλητα, καταρτισθέν από την ομάδα του ΟΟΣΑ για την πολιτική διαχειρίσεως των αποβλήτων, ENV/EPOC/WMP(96)1.

19 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15· βλ. σημεία 47 και 48 των προτάσεων.

69. Νομίζω ότι, ενόψει των παρατηρήσεων που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο στην παρούσα υπόθεση, θα ήταν χρήσιμο — και ενδεχομένως επιθυμητό χάριν της ασφαλείας δικαίου — να παράσχει το Δικαστήριο ορισμένες γενικές κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τη διάθεση μεταξύ της απορρίψεως αποβλήτων, υπό την έννοια της οδηγίας, και της συνήθους βιομηχανικής επεξεργασίας προϊόντων που δεν αποτελούν απόβλητα. Ωστόσο, όπως εξέθεσα με τις προτάσεις μου επί της υποθέσεως Tombesi κ.λπ. [20], όπως έχει σήμερα η οδηγία, πρέπει να επαφεθεί στα κράτη μέλη, μέχρι ορισμένου σημείου, ο καθορισμός λεπτομερέστερων κριτηρίων για την εφαρμογή των κανόνων της οδηγίας, όπως ερμηνεύονται από το Δικαστήριο, στις διάφορες καταστάσεις που μπορεί να προκύψουν στην πράξη.

70. Επιπλέον, η ερμηνεία αυτή συνάδει προς την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων βάσει της Συνθήκης. Στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται να ελέγχουν αν οι εθνικές αρχές έχουν εφαρμόσει ορθώς την οδηγία στις κατ' ιδίαν περιπτώσεις.

71. Μολονότι οι κυβερνήσεις που εκπροσωπήθηκαν στην παρούσα δίκη έχουν προτείνει διαφορετικά κριτήρια για την εφαρμογή της οδηγίας, νομίζω ότι, παρά ταύτα, υπάρχουν αρκετά κοινά σημεία. Επιπλέον, στο έγγραφο του ΟΟΣΑ που προσκόμισε η Γερμανική Κυβέρνηση εκτίθεται ότι το ίδιο ισχύει για τις χώρες του ΟΟΣΑ. Το έγγραφο, μολονότι εκπονήθηκε για διαφορετικό σκοπό (συγκεκριμένα, για την εφαρμογή της εννοίας του αποβλήτου στο πλαίσιο μιας αποφάσεως του ΟΟΣΑ), περιλαμβάνει μία χρήσιμη συγκριτική μελέτη της σχετικής νομοθεσίας και πρακτικής στις χώρες του ΟΟΣΑ.

72. Στο έγγραφο επισημαίνεται ότι οι χώρες του ΟΟΣΑ διακρίνουν κατά κανόνα μεταξύ πρωτογενών πρώτων υλών, υπολειμμάτων και δευτερογενών πρώτων υλών. Ως πρωτογενείς πρώτες ύλες νοούνται οι ύλες που λαμβάνονται από φυσικές πηγές για χρήση σε βιομηχανικές ή άλλες διαδικασίες παραγωγής (π.χ. ορυκτά που εξάγονται από ορυχεία ή λατομεία, αργό πετρέλαιο, συλλεγέντες καρποί). Οι ύλες αυτές δεν θεωρούνται απόβλητα διότι έχουν ληφθεί ηθελημένα (μολονότι υποθέτω ότι ακόμη και οι πρωτογενείς πρώτες ύλες θα μπορούσαν να καταστούν απόβλητα αν ο κάτοχός τους αποφάσιζε να τις διαθέσει).

73. Ως υπολειμματικές ύλες ή υπολείμματα νοούνται οι ύλες οι οποίες δημιουργούνται κατ' ανάγκην κατά την παραγωγή ή τη χρήση ορισμένου προϊόντος. Οι ύλες αυτές ενδέχεται να χρησιμοποιηθούν άμεσα ως κατάλληλο υποκατάστατο ενός προϊόντος ή ως συστατικό σε άλλη διαδικασία παραγωγής για τη δημιουργία ενός διαφορετικού προϊόντος ή ενδέχεται να μη μπορούν να χρησιμοποιηθούν άμεσα χωρίς να υποβληθούν σε περαιτέρω επεξεργασία. Ορισμένες χώρες ορίζουν κατά τον ίδιο τρόπο την έννοια του όρου «υποπροϊόν». Οι ύλες αυτές

20 — Βλ. σημείο 56 των προτάσεων αυτών.

θεωρούνται κατά κανόνα απόβλητα, εκτός αν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως κατάλληλο υποκατάστατο άλλου προϊόντος ή ως συστατικό σε διαδικασία που δεν αποτελεί εργασία αξιοποιήσεως. Και στις δύο περιπτώσεις, οποιαδήποτε χρήση πρέπει να είναι φιλική προς το περιβάλλον, δηλαδή να πληροί τις ίδιες προδιαγραφές, να ανταποκρίνεται στις ίδιες ρυθμίσεις και να έχει τα ίδια χαρακτηριστικά με το προϊόν ή το συστατικό που αντικαθίσταται από την ύλη αυτή.

74. Σύμφωνα με το έγγραφο του ΟΟΣΑ, τα κράτη μέλη του χρησιμοποιούν τον όρο «δευτερογενής πρώτη ύλη» σε τρεις διαφορετικές περιπτώσεις: α) εφόσον μια ύλη δεν χρησιμοποιείται πλέον για τον αρχικό της σκοπό αλλά βρίσκεται σε κατάσταση που επιτρέπει την άμεση χρήση της σε διαδικασία παραγωγής ως υποκαταστάτου μιας πρωτογενούς πρώτης ύλης (οπότε δεν είναι πιθανό να αποτελεί απόβλητο), β) εφόσον μια ύλη μπορεί να χρησιμοποιηθεί κατά τον ως άνω τρόπο μόνον αφού έχει υποβληθεί σε εργασία αξιοποιήσεως (και, ως εκ τούτου, είναι πιθανό να αποτελεί απόβλητο), γ) εφόσον μια ύλη έχει υποβληθεί σε διαδικασία αξιοποιήσεως και είναι πλέον έτοιμη προς χρήση σε διαδικασία παραγωγής (και, ως εκ τούτου, είναι πιθανόν να έχει παύσει να αποτελεί απόβλητο).

75. Μολονότι η διεθνής συναίνεση επί του ζητήματος φαίνεται να σταματάει εδώ, το έγγραφο του ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι τα κράτη μέλη του χρησιμοποιούν ορισμένα άλλα κριτήρια για να καθορίζουν αν ορισμένη ύλη αποτελεί απόβλητο σε μια συγκεκριμένη περίπτωση. Κρίνω χρήσιμο να εκθέσω πλήρως τα κριτήρια αυτά:

«1. Παράγεται η ύλη ηθελημένα;

2. Υπόκειται η παραγωγή της ύλης σε έλεγχο ποιότητας;

3. Ανταποκρίνεται η ύλη στα κοινώς αποδεκτά και αναγνωρισμένα σε εθνικό και διεθνές επίπεδο χαρακτηριστικά και/ή προδιαγραφές;

4. Περιλαμβάνουν οι προδιαγραφές αυτές παράγοντες σχετικούς με την προστασία του περιβάλλοντος, εκτός των τεχνικών ή οικονομικών παραγόντων;

5. Παράγεται η ύλη για να καλύψει υπάρχουσα στην αγορά ζήτηση;

6. Είναι η συνολική οικονομική αξία της ύλης αρνητική;

7. Απαιτείται περαιτέρω επεξεργασία πριν να είναι δυνατή η άμεση χρήση της ύλης σε παραγωγική/εμπορική εφαρμογή;

8. Περιορίζεται αυτή η επεξεργασία σε μικροεπισκευές;

9. Εξακολουθεί η ύλη να είναι κατάλληλη για τον αρχικό της σκοπό;

10. Μπορεί η ύλη να χρησιμοποιηθεί για άλλο σκοπό ως υποκατάστατο;

11. Είναι η χρήση της ύλης τόσο φιλική προς το περιβάλλον όσο ενός πρωτογενούς προϊόντος;

12. Θα χρησιμοποιηθεί πράγματι η ύλη σε διαδικασία παραγωγής;

13. Έχει η ύλη καθορισμένη χρήση;

14. Προκαλεί η χρήση της ύλης σε διαδικασία παραγωγής αυξημένους κινδύνους για την υγεία των ανθρώπων ή για το περιβάλλον, μεγαλύτερους απ' ό,τι η χρήση της αντίστοιχης πρώτης ύλης;

15. Έχει παύσει η ύλη να αποτελεί μέρος του συνήθους εμπορικού κύκλου ή της αλυσίδας των χρήσιμων προϊόντων;

16. Μπορεί η ύλη να χρησιμοποιηθεί, στην παρούσα μορφή της ή κατά τον ίδιο τρόπο, ως πρώτη ύλη χωρίς να υποβληθεί σε διαδικασία αξιοποιήσεως;

17. Μπορεί η ύλη να χρησιμοποιηθεί μόνον αφού έχει υποβληθεί σε διαδικασία αξιοποιήσεως;» [21]

76. Κατόπιν, εκτίθενται στο έγγραφο τα εξής [22]:

«Όσον αφορά τα εκτεθέντα ερωτήματα, πρέπει να σημειωθεί ότι δεν μπορεί να

21 — Παράγραφος 17 του εγγράφου.
22 — Παράγραφος 18.

προσδοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα σε κατ' ιδίαν ερωτήματα ούτε να διαμορφωθεί κρίση ως προς την εφαρμογή τους, δεδομένου ότι ο τρόπος που χρησιμοποιούνται στις διάφορες χώρες ποικίλλει. Ορισμένα από τα ερωτήματα αυτά αλληλοκαλύπτονται και ο κατάλογος δεν είναι εξαντλητικός. Προκειμένου να εκτιμηθεί πλήρως το καθεστώς της ύλης, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλα αυτά τα ερωτήματα κατά τον καθορισμό του καθεστώτος αυτού.»

77. Στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως Tombesi κ.λπ. [23], είπα ότι η κοινοτική οδηγία στηρίζεται στη σιωπηρή διάκριση μεταξύ μη αποτελουσών απόβλητα υλών, οι οποίες χρησιμοποιούνται περαιτέρω υπό την υφιστάμενη μορφή τους, και αποτελουσών απόβλητα υλών, οι οποίες υποβάλλονται σε εργασία αξιοποιήσεως. Έτσι, ένα υποπροϊόν ή ένα υπολειμματικό προϊόν δεν αποτελεί απόβλητο εάν προορίζεται για άμεση χρήση σε περαιτέρω διαδικασία υπό την υπάρχουσα μορφή του, με άλλα λόγια εάν δεν προορίζεται για διάθεση ή υποβολή σε εργασία αξιοποιήσεως πριν χρησιμοποιηθεί περαιτέρω. Ωστόσο, επισήμανα ότι ένα ιδιαίτερο πρόβλημα ανακύπτει κατά τη διάκριση μεταξύ άμεσης χρήσεως και αξιοποιήσεως.

78. Φρονώ ότι η ανωτέρω συγκριτική εξέταση παρέχει περαιτέρω κατευθύνσεις όσον αφορά τον τρόπο επιλύσεως της δυσχέρειας αυτής, συγχρόνως δε συνάδει προς τα βασικά συμπεράσματα στα οποία κατέληξα στην υπόθεση Tombesi κ.λπ. Στο έγγραφο του ΟΟΣΑ εκτίθεται ότι υπάρχει γενική συναίνεση ως προς το ότι, οσάκις δευτερογενής πρώτη ύλη ή υπόλειμμα μπορεί να χρησιμοποιηθεί άμεσα σε περαιτέρω διαδικασία, ενδεχομένως ως υποκατάστατο πρωτογενούς πρώτης ύλης, δεν είναι πιθανόν να αποτελεί απόβλητο. Αντιθέτως, η δευτερογενής αυτή πρώτη ύλη θα αποτελεί απόβλητο εάν πρέπει πρώτα να υποβληθεί σε διαδικασία αξιοποιήσεως. Ορισμένα από τα λεπτομερή κριτήρια που εφαρμόζουν οι κατ' ιδίαν χώρες φαίνονται να στηρίζονται σε παρόμοια συλλογιστική (βλ., ειδικότερα, τα κριτήρια υπ' αριθ. 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16 και 17 στο σημείο 75 ανωτέρω).

79. Όσον αφορά τη δυσχερή μερικές φορές διάκριση μεταξύ αξιοποιήσεως αποβλήτων και άμεσης χρήσεως υλών που δεν αποτελούν απόβλητα, όπως επισημάνθηκε στην παράγραφο 73 ανωτέρω, υπάρχει προφανώς γενική συναίνεση μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ ότι είναι συσιώδης η εξέταση του αν η χρήση υπολειμματικού προϊόντος ή υποπροϊόντος ως υποκαταστάτου για άλλη ύλη ή άλλο συστατικό είναι εξίσου φιλική προς το περιβάλλον όπως η χρήση της ύλης που αντικαθιστά· με άλλα λόγια, πρέπει να εξετάζεται αν η χρήση αυτή πληροί τις ίδιες προδιαγραφές, ανταποκρίνεται στις ίδιες ρυθμίσεις και έχει τα ίδια χαρακτηριστικά με το εν λόγω προϊόν. Και πάλι ορισμένα από τα λεπτομερέστερα κριτήρια φαίνεται να στηρίζονται σε παρόμοια συλλογιστική (βλ., ειδικότερα, τα κριτήρια αριθ. 3, 4, 11 και 14 στο σημείο 75 ανωτέρω).

23 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σημεία 53 και 54.

80. Φρονώ ότι παρόμοια μέθοδος πρέπει να χρησιμοποιηθεί για την ερμηνεία του όρου «απόβλητο» στην κοινοτική νομοθεσία. Η οδηγία σκοπεί στο να διασφαλίσει ότι η διάθεση ή 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 [24]. Επομένως, η έννοια του αποβλήτου πρέπει να ερμηνεύεται με επαρκή ευρύτητα ώστε να διασφαλίζεται ότι οποιαδήποτε επεξεργασία ουσίας, η οποία πραγματοποιείται λόγω της φύσεως της ουσίας αυτής ως αποβλήτου, εμπίπτει στο κανονιστικό σύστημα της οδηγίας. Έτσι, οσάκις, λόγω του ότι ορισμένη ύλη αποτελεί υπόλειμμα, υποπροϊόν, δευτερογενή πρώτη ύλη ή άλλη ύλη συνιστώσα αποτέλεσμα διαδικασίας βιομηχανικής παραγωγής, η ύλη αυτή — ή η διαδικασία στην οποία υποβάλλεται — δεν ανταποκρίνεται στις συνήθεις επιταγές ή προδιαγραφές για την προστασία του περιβάλλοντος, η εν λόγω ύλη πρέπει να θεωρείται απόβλητο υποκείμενο σε ειδική ρύθμιση βάσει της οδηγίας. Καθόσον ορισμένη ύλη είναι πλήρως εναλλάξιμη με άλλη ύλη και δεν απαιτεί επιπλέον ρύθμιση ή εποπτεία πέραν της ισχύουσας για το προϊόν που αντικαθιστά, δεν χρειάζεται να χαρακτηριστεί απόβλητο.

81. Επομένως, καταλήγω ότι το γεγονός και μόνον ότι ορισμένη εργασία διαθέσεως ή αξιοποιήσεως, υπό την έννοια της οδηγίας, εντάσσεται σε διαδικασία βιομηχανικής παραγωγής δεν την εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Προκειμένου να γίνει διάκριση μεταξύ αξιοποιήσεως αποβλήτων και επεξεργασίας υλών που δεν αποτελούν απόβλητα, είναι ουσιώδες να εξετάζεται αν ορισμένη ουσία πρόκειται να επαναχρησιμοποιηθεί απευθείας στην υφιστάμενη μορφή της. Στην περίπτωση των υπολειμμάτων, υποπροϊόντων, δευτερογενών πρώτων υλών ή άλλων υλών που συνιστούν αποτέλεσμα διαδικασιών βιομηχανικής παραγωγής, η προϋπόθεση αυτή πληρούται οσάκις η ύλη ή η διαδικασία στην οποία πρόκειται να υποβληθεί ανταποκρίνεται στις συνήθεις επιταγές, από πλευράς προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος, οι οποίες ισχύουν για προϊόντα που δεν αποτελούν απόβλητα ή για διαδικασίες που δεν αφορούν απόβλητα.

82. Όπως έχει σήμερα η κοινοτική νομοθεσία, στα κράτη μέλη εναπόκειται να καθορίσουν λεπτομερέστερα κριτήρια για την εφαρμογή των κανόνων της οδηγίας στις κατ' ιδίαν περιπτώσεις. Για παράδειγμα, υπάρχει το πρόβλημα ότι η απλή δυνατότητα άμεσης χρήσεως ορισμένης ύλης σε άλλη διαδικασία, χωρίς αυτή να υποβληθεί σε αξιοποίηση, δεν εγγυάται από μόνη της ότι η ύλη θα χρησιμοποιηθεί κατά τον εν λόγω τρόπο· ορισμένα από τα πρόσθετα κριτήρια των οποίων γίνεται μνεία στο έγγραφο του ΟΟΣΑ μπορούν κάλλιστα να έχουν σημασία για τον καθορισμό της προθέσεως του κατόχου της ύλης να προβεί σε τέτοιου είδους χρήση (επί παραδείγματι, τα κριτήρια αριθ. 3, 5, 6 και 12 στο σημείο 75 ανωτέρω).

83. Συνεπώς, δεν θα ήταν σκόπιμο να επιχειρήσω, στο παρόν στάδιο, να προχωρήσω περισσότερο στον καθορισμό της έννοιας του αποβλήτου από πλευράς της κοινοτικής νομοθεσίας.

24 — Άρθρο 4.

Πρόταση

84. Ως εκ τούτου, στα υποβληθέντα από το βελγικό Conseil d'État ερωτήματα πρέπει κατά τη γνώμη μου να δοθούν οι ακόλουθες απαντήσεις:

1) Κατά τον έλεγχο της νομιμότητας εθνικού μέτρου θεσπισθέντος μετά την έκδοση οδηγίας, αλλά πριν τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία στα κράτη μέλη στα οποία απευθύνεται. Συνεπώς, μπορεί να κληθούν να προβούν στην ακύρωση εθνικού μέτρου, ισχύουσα από την ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας αυτής.

2) Ουσία η οποία υπό κανονικές συνθήκες θα αποτελούσε απόβλητο υπό την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο α', της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων, όπως αυτή τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ, της 18ης Μαρτίου 1991, δεν παύει να αποτελεί απόβλητο απλώς και μόνο διότι η εργασία διαθέσεως ή αξιοποιήσεως στην οποία υποβάλλεται εντάσσεται σε διαδικασία βιομηχανικής παραγωγής. Προκειμένου να γίνει διάκριση μεταξύ αξιοποιήσεως αποβλήτων και επεξεργασίας υλών που δεν αποτελούν απόβλητα, είναι ουσιώδες να εξετάζεται αν η ουσία πρόκειται να επαναχρησιμοποιηθεί απευθείας στην υφιστάμενη μορφή της. Στην περίπτωση των υπολειμμάτων, υποπροϊόντων, δευτερογενών πρώτων υλών ή άλλων υλών που συνιστούν αποτέλεσμα διαδικασιών βιομηχανικής παραγωγής, η προϋπόθεση αυτή πληρούται οσάκις η ύλη ή η διαδικασία στην οποία πρόκειται να υποβληθεί ανταποκρίνεται στις συνήθεις επιταγές, από πλευράς προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος, οι οποίες ισχύουν για τα προϊόντα που δεν αποτελούν απόβλητα ή για διαδικασίες που δεν έχουν σχέση με απόβλητα.