ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
G. FEDERICO MANCINI
της 5ης Φεβρουαρίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το έβδομο τμήμα του Rechtbank van Eerste Aanleg της Brugge, με τρεις αποφάσεις της 30ής Οκτωβρίου 1985, υπέβαλε στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με τα οποία ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει ορισμένες διατάξεις της οδηγίας 75/442 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/01, σ. 86). Τα εν λόγω ερωτήματα ανέκυψαν στο πλαίσιο τριών ποινικών διώξεων κατά των Oscar Traen, Camiel Quicke, Edouard Quicke, Remi Vanhove, αστικώς υπεύθυνη δε είναι η εταιρία περιορισμένης ευθύνης (PVBA) Quicke, η οποία κλητεύθηκε για να καταβάλει τα τυχόν δικαστικά έξοδα και πρόστιμα.

Η τελευταία αυτή είναι επιχείρηση διαθέσεως αποβλήτων. Ο Camiel Quicke, που είναι ο ιδιοκτήτης της επιχειρήσεως, ο Traen, που είναι οδηγός οχήματος στην εν λόγω επιχείρηση, και ο Edouard Quicke και ο Vanhove, που διευθύνουν δύο άλλες εταιρίες, συνέλεξαν, μετέφεραν, σε ορισμένες δε περιπτώσεις επεξεργάστηκαν και κατόπιν απέθεσαν σε αγρούς, με την άδεια των νομέων ή κυρίων τους, απόβλητα προερχόμενα κυρίως από σηπτικούς βόθρους, φρεάτια λυμάτων, φρεάτια ομβρίων υδάτων, φρεάτια αποχετεύσεως, δεξαμενές ομβρίων υδάτων, πριονιστήρια και εγκαταστάσεις πλύσεως γρανίτη. Οι ανωτέρω κατηγορούνται ότι παρέβησαν το φλαμανδικό νόμο της 2ας Ιουλίου 1981, ο οποίος μετέφερε την προαναφερθείσα οδηγία στην εσωτερική έννομη τάξη, καθώς και πολλές εκτελεστικές αποφάσεις, διότι απέθεσαν διάφορα απόβλητα, ατομικώς ή από κοινού, διότι δεν υπέβαλαν αίτηση για τη χορήγηση της σχετικής άδειας και επομένως εκμεταλλεύονταν χωρίς άδεια ένα σταθμό διαθέσεως αποβλήτων.

Το Rechtbank van Eerste Aanleg της Brugge ερωτά το Δικαστήριο:

1) Βάσει ποιων κριτηρίων πρέπει να καθοριστεί αν μια επιχείρηση διαθέσεως αποβλήτων εμπίπτει στα άρθρα 8 έως 12 της οδηγίας 75/442; Αρκεί σχετικώς η περιστασιακή ή κατ' εξαίρεση δραστηριότητα της εν λόγω επιχειρήσεως ή είναι αναγκαίο ναχρησιμοποιηθούν άλλα κριτήρια, όπως ο εταιρικός σκοπός, η πράγματι ασκούμενη δραστηριότητα (κύρια, παρεπόμενη, επαναλαμβανόμενη), η προβλεπόμενη επίδρασή της επί του περιβάλλοντος, ή άλλα τυχόν κριτήρια;

2) Ο μεταφορέας που προβαίνει στην απόθεση των αποβλήτων για λογαριασμό, κατόπιν αιτήσεως ή με τη συναίνεση του κυρίου ή νομέα του γηπέδου, ο οποίος έχει αποκτήσει την κυριότητα των αποβλήτων, οφείλει να έχει άδεια; Ο ανωτέρω κύριος ή νομέας υπέχει ανάλογη υποχρέωση στην περίπτωση κατά την οποία, χωρίς να αποθέτει ο ίδιος απόβλητα, συναινεί στην απόθεσή τους;

3) Η άδεια αποθέσεως που χορηγεί ο διευθυντής εταιρίας καθαρισμού υδάτων, την οποία έχει συστήσει το Δημόσιο, πληροί

* Μετάφραση από τα ιταλικά.

τους όρους των άρθρων 5 και 8 της οδηγίας;

4) Μέχρι ποιο σημείο τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να οργανώσουν την εποπτεία που προβλέπεται από το άρθρο 10 της οδηγίας;

5) Οι επιβαλλόμενες από τα άρθρα 8 και 12 της οδηγίας υποχρεώσεις έχουν απευθείας εφαρμογή στις επιχειρήσεις ή η εφαρμογή τους εξαρτάται από την προηγούμενη σύσταση ή υπόδειξη από το κράτος μέλος της αρμόδιας αρχής στην οποία μπορούν να απευθυνθούν οι επιχειρήσεις (παραδείγματος χάρη για να αποκτήσουν την αναγκαία άδεια) και από τη σχετική εκτελεστική νομοθεσία (όσον αφορά, παραδείγματος χάρη, τα έντυπα αποθέσεως αποβλήτων), ενόψει του γεγονότος ότι οι εν λόγω υποχρεώσεις ισχύουν από την κοινοποίηση της οδηγίας στα κράτη μέλη και όχι από τη δημοσίευσή της στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* (άρθρο 191 της Συνθήκης ΕΟΚ και άρθρο 13 της οδηγίας);

Κατόπιν αυτού, θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι με Διάταξη της 4ης Δεκεμβρίου 1985 το Δικαστήριο αποφάσισε να ενώσει και να συνεκδικάσει τις τρεις υποθέσεις προς διευκόλυνση της διαδικασίας και προς έκδοση κοινής αποφάσεως. Ο εισαγγελέας του παραπέμποντος δικαστηρίου, ο κατηγορούμενος Vanhove και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατέθεσαν προτάσεις που σε μεγάλο βαθμό συμπίπτουν.

2. Προκειμένου να κατανοηθούν καλύτερα τα προδικαστικά ερωτήματα είναι σκόπιμο να αναφερθούν οι στόχοι και οι σημαντικότερες διατάξεις της οδηγίας την οποία καλείται να ερμηνεύσει το Δικαστήριο.

Με την οδηγία αυτή, η οποία στηρίζεται στα άρθρα 100 και 235 της Συνθήκης, επιδιώκεται, αφενός μεν, να αποφευχθεί η δημιουργία ανίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων, αφετέρου δε — και κυρίως — να προστατευθεί η υγεία του ανθρώπου και το περιβάλλον από τις επιβλαβείς επιδράσεις που έχει η διάθεση των αποβλήτων (αιτιολογικές σκέψεις 1 και 3). Οι έννοιες «στερεά απόβλητα» και «διάθεση» ορίζονται στο άρθρο 1. Η πρώτη αναφέρεται σε «κάθε ουσία ή αντικείμενο το οποίο ο κάτοχός του αποβάλλει ή υποχρεούται να αποβάλει, δυνάμει των διατάξεων της εν ισχύι εθνικής νομοθεσίας» [στοιχείο α)]· στη δεύτερη περιλαμβάνονται «η συγκέντρωση, διαλογή, μεταφορά, επεξεργασία, εναποθήκευση και απόθεση (των στερεών αποβλήτων) επί ή εντός του εδάφους» καθώς και «οι εργασίες μετατροπής οι απαραίτητες για την επαναχρησιμοποίηση, ανάκτηση (αξιοποίηση) ή την ανακύκλωσή τους» [στοιχείο β)].

Ακολούθως παρατίθενται οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στα κράτη μέλη. Έτσι, κατά το άρθρο 3, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για τον περιορισμό, την ανακύκλωση και την επεξεργασία των στερεών αποβλήτων, την εξ αυτών λήψη πρώτων υλών, ενδεχομένως δε και ενέργειας, ανακοινώνοντας τα σχετικά σχέδια στην Επιτροπή και τηρώντας τους κανόνες με τους οποίους εκφράζεται στο άρθρο 4 ο βασικός σκοπός της οδηγίας. Η διάθεση δηλαδή των αποβλήτων πρέπει να γίνεται χωρίς να δημιουργούνται κίνδυνοι για την υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον. Με το άρθρο 7 ζητείται η λήψη ορισμένων άλλων μέτρων: κατά το άρθρο αυτό τα κράτη υποχρεούνται να ενεργήσουν κατά τρόπο ώστε οι κάτοχοι στερεών αποβλήτων να παραδίδουν τα εν λόγω απόβλητα σε ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα περισυλλογής ή να προβαίνουν οι ίδιοι στη διάθεσή τους σύμφωνα με τις αρχές που θέτει το άρθρο 4.

Υπάρχει επίσης το άρθρο 5, που είναι θεμελιώδες. Το άρθρο αυτό υποχρεώνει τα κράτη να υποδείξουν μία ή περισσότερες αρχές επι-

φορτισμένες να σχεδιάζουν, να οργανώνουν, να επιτρέπουν και να επιβλέπουν τη διάθεση των αποβλήτων, ορίζοντας ιδίως τα « φυσικά ή νομικά πρόσωπα » που έχουν εξουσιοδοτηθεί να προβαίνουν στη διάθεση των αποβλήτων (άρθρα 5 και 6). Οι επιχειρηματίες που ενεργούν για λογαριασμό τρίτων αντιδιαστέλλονται προς όσους επεξεργάζονται δικά τους απόβλητα. Οι επιχειρήσεις και των δύο κατηγοριών υπόκεινται στην εποπτεία των παροαναφερθεισών αρχών (άρθρο 10), αλλά μόνο οι πρώτες οφείλουν να λάβουν ειδική άδεια από τις εν λόγω αρχές (άρθρο 8), αναλαμβάνουν δε ορισμένες προϋποθέσεις των οποίων η τήρηση ελέγχεται περιοδικώς (άρθρο 9).

Κατά το άρθρο 11 και βάσει της αρχής « ο ρυπαίνων πληρώνει », η δαπάνη για τη διάθεση των στερεών αποβλήτων, μετά την αφαίρεση του ποσού του προερχόμενου από την ενδεχόμενη επεξεργασία τους, βαρύνει: α) τον κάτοχο που παραδίδει στερεά απόβλητα σε φορέα περισυλλογής ή σε επιχείρηση που έχει την προσήκουσα άδεια· β) τους προηγούμενους κατόχους ή τον παραγωγό του προϊόντος το οποίο δημιουργεί τα απόβλητα.

Τέλος, το άρθρο 12 προβλέπει ότι ανά τριετία τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπή έκθεση ως προς τη διάθεση των στερεών αποβλήτων και ότι για το σκοπό αυτό οι επιχειρήσεις που αναφέρονται στα άρθρα 8 και 10 υποβάλλουν στην αρμόδια αρχή τα στοιχεία που αφορούν τις εργασίες που εκτελούν.

3. Θα ήθελα τώρα να εξετάσω τα ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο. Όπως ενθυμείσθε, το πρώτο ερώτημα αφορά τα κριτήρια για τον καθορισμό των προσώπων και κυρίως των επιχειρήσεων επί των οποίων εφαρμόζεται η οδηγία. Η ουσία του προβλήματος έγκειται στη συχνότητα με την οποία πραγματοποιούνται οι εργασίες διαθέσεως. Αρκεί η δραστηριότητα αυτή να είναι περιστασιακή ή μήπως είναι αναγκαίο να μνημονεύεται η διάθεση των αποβλήτων στον εταιρικό σκοπό της επιχειρήσεως και επομένως να συνιστά την κύρια ή παρεπόμενη δραστηριότητά της, στην τελευταία δε αυτή περίπτωση να ασκείται κατ' επανάληψη;

Η απάντηση δεν είναι δύσκολη. Όπως ήδη ανέφερα, πρωταρχικός σκοπός της οδηγίας είναι η θέσπιση των κατάλληλων εθνικών διατάξεων ώστε από τη διάθεση των αποβλήτων να μην τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και να μη ρυπαίνεται το περιβάλλον. Όμως ένας τόσο ευρύς στόχος συνεπάγεται κατ' ανάγκη ότι η οδηγία εφαρμόζεται σε κάθε είδος επιχειρήσεως, οποιαδήποτε και αν είναι η νομική μορφή της και η συχνότητα των εργασιών διαθέσεως. Υπέρ της απόψεως αυτής συνηγορούν εξάλλου διάφορα στοιχεία της οδηγίας. Έτσι, η οδηγία δεν διακρίνει, όσον αφορά την απόθεση των αποβλήτων, μεταξύ συχνής, σποραδικής ή εφάπαξ αποθέσεως ούτε αποδίδει σημασία στον τρόπο (διασκόρπιση, απλή εκφόρτωση κλπ.) με τον οποίο γίνεται η απόθεση. Ακόμη σημαντικότερο είναι το γεγονός ότι από τα άρθρα 7 έως 11 συνάγεται ότι τις εργασίες διαθέσεως αποβλήτων μπορεί να πραγματοποιεί όχι μόνο μια επιχείρηση, υπό την τεχνική έννοια του όρου, αλλά και ο ίδιος ο κάτοχος των αποβλήτων ή κάποιος ιδιωτικός ή δημόσιος φορέας περισυλλογής.

Είναι προφανές ότι όσα ανέφερα πιο πάνω ισχύουν στην περίπτωση του άρθρου 8 υπό την προϋπόθεση ότι ο επιχειρηματίας προβαίνει στη διάθεση των αποβλήτων για λογαριασμό τρίτων.

4. Με το δεύτερο ερώτημα ζητείται να διευκρινιστεί: α) αν ο μεταφορέας των αποβλήτων οφείλει να λάβει άδεια σε περίπτωση αποθέσεώς τους για λογαριασμό τρίτων σε γήπεδο κατόπιν εντολής, αιτήσεως ή με την άδεια του κυρίου ή του νομέα του γηπέδου· β) αν ο κύριος ή ο νομέας του γηπέδου, ο οποίος έχει αποκτήσει την κυριότητα των αποβλήτων, υποχρεούται και αυτός να λάβει άδεια από τις αναφερόμενες στο άρθρο 5 αρχές, λόγω του ότι επέτρεψε την απόθεση των αποβλήτων.

Ως προς το πρώτο ερώτημα αρκεί η επισήμανση ότι σύμφωνα με τον επιτακτικό οπωσδήποτε κανόνα του άρθρου 8 μια επιχείρηση μπορεί να προβαίνει στη διάθεση αποβλήτων υπέρ τρίτων μόνο εφόσον έχει λάβει άδεια από δημόσιο οργανισμό. Επομένως, πρέπει να αποκλειστεί η δυνατότητα υποκαταστάσεως του εν λόγω οργανισμού από κάποιο ιδιώτη, όπως είναι ο κύριος του γηπέδου επί του οποίου αποτίθενται τα απόβλητα. Το δεύτερο πρόβλημα επιλύεται με την παρατήρηση ότι κατά το εν λόγω άρθρο 8 η λήψη άδειας απαιτείται μόνο για τις επιχειρήσεις που ενεργούν για λογαριασμό τρίτων. Ωστόσο, στο πλαίσιο των μέτρων που αναφέρονται στα άρθρα 3, 4 και 7, τα κράτη μέλη μπορούν να επεκτείνουν την προαναφερθείσα υποχρέωση και σε άλλα πρόσωπα, και συγκεκριμένα στους κατόχους αποβλήτων που προβαίνουν οι ίδιοι στη διάθεσή τους. Πράγματι, στα κράτη εναπόκειται να εκτιμήσουν αν ένα τέτοιο μέτρο είναι αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων που επιδιώκει η οδηγία.

5. Τρίτον, το Rechtbank van Eerste Aanleg της Brugge ερωτά το Δικαστήριο αν ο διευθυντής δημόσιας εταιρίας καθαρισμού υδάτων μπορεί να συμπεριληφθεί στους οργανισμούς που είναι αρμόδιοι να χορηγούν τη σχετική άδεια.

Και σ' αυτή την περίπτωση η απάντηση είναι εύκολη. Όπως γνωρίζουμε, η οδηγία επιβάλλει απλώς στα κράτη να υποδείξουν *« μία ή περισσότερες* αρχές » επιφορτισμένες να επιτρέπουν, εντός μιας καθορισμένης ζώνης, τις εργασίες διαθέσεως των αποβλήτων (άρθρα 5 και 8). Συνεπώς τίποτε δεν απαγορεύει να ανατεθεί η εξουσία εκδόσεως αδειών για ορισμένα είδη αποβλήτων (όπως τα λύματα) στο πρόσωπο που αναφέρεται στο ερώτημα.

6. Το τέταρτο ερώτημα αφορά την έκταση της διακριτικής εξουσίας που έχουν τα κράτη μέλη όσον αφορά την οργάνωση της εποπτείας των επιχειρήσεων που προβαίνουν στη διάθεση των δικών τους αποβλήτων, καθώς και των επιχειρήσεων που ασκούν τη δραστηριότητα αυτή για λογαριασμό τρίτων.

Θα ήθελα να παρατηρήσω ότι το άρθρο 10 ομιλεί γενικώς περί « εποπτείας της αρμόδιας αρχής ». Έχω τη γνώμη ότι από αυτό συνάγεται ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία ελευθερία ως προς τον καθορισμό των σχετικών μέτρων, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι τα εν λόγω μέτρα δεν αντίκεινται προς τους στόχους της οδηγίας που αναφέρονται στο άρθρο 4.

7. Με το πέμπτο ερώτημα το παραπέμπον δικαστήριο θίγει το μόνιμο πρόβλημα της πρακτικής αποτελεσματικότητας που πρέπει να αναγνωριστεί στις οδηγίες τις οποίες τα κράτη μέλη δεν έχουν εκτελέσει εμπροθέσμως ή ορθώς· ερωτάται δηλαδή το Δικαστήριο αν τα άρθρα 8 και 12 εφαρμόζονται απευθείας στις επιχειρήσεις που προβαίνουν στη διάθεση των αποβλήτων.

Είναι γεγονός ότι στην προκειμένη περίπτωση οι επίμαχες διατάξεις δεν παρέχουν δικαιώματα αλλ' επιβάλλουν υποχρεώσεις. Το Δικαστήριο, με μία πρόσφατη απόφασή του [26 Φεβρουαρίου 1986, υπόθεση 152/84, Marshall κατά Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching), Συλλογή σ. 723], δεν δέχτηκε ότι οι κανόνες αυτού του είδους έχουν απευθείας εφαρμογή. Εντούτοις, προσωπικώς δεν θα υπενθύμιζα στο παραπέμπον δικαστήριο την απόφαση αυτή, δεδομένου ότι δεν είναι ακόμη σαφές ποιες περιπτώσεις καλύπτει. Θα του απαντούσα, κατά τρόπο πιο πραγματιστικό, ότι για να καταστεί δυνατό να εκτελεστούν οι υποχρεώσεις που επιβάλλουν τα δύο άρθρα είναι αναγκαία η έκδοση διατάξεων στο εσωτερικό δίκαιο. Πράγματι, η υποχρέωση του άρθρου 8 προϋποθέτει τη συμμόρφωση προς τα « μέτρα που λαμβάνονται δυνάμει του άρθρου 4 ». Η δε υποχρέωση του άρθρου 12 επιβάλλεται προκειμένου να παρασχεθεί στα κράτη η δυνατότητα εκπληρώσεως του καθήκοντός τους να διαβιβάζουν ανά τριετία έκθεση σχετικά με τη διάθεση των στερεών αποβλήτων. Επομένως, ο καθορισμός του περιεχομένου και των τρόπων εκπληρώσεως της ανωτέρω υποχρεώσεως είναι καθήκον και δικαίωμα των κρατών.

8. Βάσει όλων των ανωτέρω σκέψεων προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την εξής απάντηση στα ερωτήματα που του υπέβαλε το έβδομο τμήμα του Rechtbank van Eerste Aanleg της Brugge με αποφάσεις της 30ής Οκτωβρίου 1985 στο πλαίσιο των ποινικών διώξεων που ασκήθηκαν κατά των Oscar Traen, Camiel Quicke, Edouard Quicke, Remi Vanhove και της ΕΠΕ (PVBA) Quicke:

1) Τα άρθρα 8 έως 12 της οδηγίας 75/442, της 15ης Ιουλίου 1975, έχουν την έννοια ότι εφαρμόζονται σε όλους τους ασχολουμένους με εργασίες διαθέσεως αποβλήτων, υπό την προϋπόθεση βεβαίως, όσον αφορά το άρθρο 8, ότι ενεργούν για λογαριασμό τρίτων. Η νομική κατάσταση των προσώπων αυτών και η συχνότητα με την οποία προβαίνουν στη διάθεση των αποβλήτων δεν έχουν καμιά σημασία.

2) Το άρθρο 8 της οδηγίας 75/442 έχει την έννοια ότι η προβλεπόμενη από αυτό άδεια πρέπει να χορηγείται από τη δημόσια αρχή που έχουν υποδείξει τα κράτη μέλη προς το σκοπό αυτό σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας και δεν μπορεί να υποκατασταθεί από εντολή, αίτηση ή άδεια του κυρίου ή του νομέα του γηπέδου επί του οποίου αποτίθενται τα απόβλητα.

   Μολονότι το εν λόγω άρθρο προβλέπει την υποχρέωση άδειας μόνο για τις εγκαταστάσεις ή τις επιχειρήσεις που προβαίνουν στη διάθεση αποβλήτων για λογαριασμό τρίτων, τα κράτη μέλη μπορούν, λαμβάνοντας τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 4, να επεκτείνουν την προαναφερθείσα υποχρέωση στους κατόχους αποβλήτων που προβαίνουν οι ίδιοι στη διάθεσή τους.

3) Βάσει του άρθρου 5 της οδηγίας 75/442, στα κράτη μέλη εναπόκειται να υποδείξουν μία ή περισσότερες αρμόδιες αρχές για την έκδοση των αδειών διαθέσεως αποβλήτων. Ωστόσο, τίποτε δεν απαγορεύει την ανάθεση της εξουσίας αυτής σε δημόσια εταιρία καθαρισμού υδάτων.

4) Το άρθρο 10 της οδηγίας 75/442 έχει την έννοια ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική εξουσία κατά την οργάνωση της εποπτείας που ασκεί η αρμόδια αρχή σε όλες τις επιχειρήσεις διαθέσεως αποβλήτων. Εντούτοις τα σχετικά μέτρα είναι αναγκαίο να εναρμονίζονται με τους στόχους της οδηγίας, που προκύπτουν από το άρθρο 4.

5) Τα άρθρα 8 και 12 της οδηγίας 75/442 έχουν την έννοια ότι δεν επιβάλλουν απευθείας υποχρεώσεις στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις. Οι τελευταίες τηρούν τις εν λόγω υποχρεώσεις συμμορφούμενες προς τα εκτελεστικά μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη.