ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 16ης Μαρτίου 1995 *

1. Στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής, η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί η εκ μέρους της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας παράβαση των υποχρεώσεων που αυτή υπέχει από τις οδηγίες του Συμβουλίου 74/442/ΕΟΚ [1], 78/319/ΕΟΚ [2], καθώς και 84/631/ΕΟΚ [3] όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία του Συμβουλίου 86/279/ΕΟΚ [4]. Όλες αυτές οι οδηγίες τροποποιήθηκαν ουσιωδώς ή καταργήθηκαν κατά τη διάρκεια της διοικητικής ή δικαστικής φάσεως της παρούσας διαδικασίας.

Η σχετική με τα απόβλητα κοινοτική νομοθεσία

2. Πριν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, στη Συνθήκη δεν προβλεπόταν ειδικώς τίποτα σχετικά με την κοινοτική πολιτική για το περιβάλλον. Παρ' όλ' αυτά, το Συμβούλιο, με βάση τα άρθρα 100 και 235, εξέδωσε μια σειρά οδηγιών σχετικά με τα απόβλητα. Η κύρια οδηγία, η οδηγία 75/442, περιλαμβάνει, στο αρχικό της κείμενο, το οποίο και ασκεί επιρροή όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, ορισμένες γενικής φύσεως διατάξεις και αρχές σχετικά με τη διάθεση των αποβλήτων. Τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για τον περιορισμό, την ανακύκλωση και την επεξεργασία των στερεών αποβλήτων (άρθρο 3), καθώς επίσης και τη διασφάλιση του ότι τα στερεά απόβλητα θα διατίθενται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία των ανθρώπων και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον (άρθρο 4). Τα κράτη μέλη συνιστούν ή υποδεικνύουν την ή τις αρμόδιες αρχές που είναι επιφορτισμένες, εντός μιας καθορισμένης ζώνης, με τη σχεδίαση, οργάνωση, παροχή αδείας και επίβλεψη των εργασιών διαθέσεως των στερεών αποβλήτων (άρθρο 5). Κάθε εγκατάσταση ή επιχείρηση που ασχολείται με την επεξεργασία, εναποθήκευση ή απόθεση στερεών αποβλήτων για λογαριασμό τρίτων οφείλει να λάβει άδεια από την αρμόδια αρχή (άρθρο 8) και υπόκειται επίσης σε περιοδικούς ελέγχους από την τελευταία (άρθρο 9). Στον έλεγχο της αρμόδιας αρχής υπόκεινται επίσης οι επιχειρήσεις οι οποίες εξασφαλίζουν τη μεταφορά, την περισυλλογή, την εναποθήκευση, την απόθεση, ή την επεξεργασία των δικών τους αποβλήτων καθώς και εκείνες οι οποίες περισυλλέγουν ή μεταφέρουν για λογαριασμό τρίτων στερεά απόβλητα (άρθρο 10). Η έννοια του «αποβλήτου» ορίζεται κατά τρόπο ευρύ στο άρθρο 1, περίπτωση α', ως κάθε ουσία ή αντικείμενο το οποίο ο κάτοχός του αποβάλλει ή υποχρεούται να αποβάλλει δυνάμει των διατάξεων της εν ισχύι εθνικής νομοθεσίας.

3. Δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, σημείο ζ', της ίδιας οδηγίας, τα απόβλητα που υπόκεινται σε ειδικούς κοινοτικούς κανόνες εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμο-

* 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 20ής Μαρτίου 1978 περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 161).

3 — Οδηγία της 6ης Δεκεμβρίου 1984 για την επιτήρηση και τον έλεγχο εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας των διασυνοριακών μεταφορών επικίνδυνων αποβλήτων (ΕΕ L 326, σ. 31).

4 — Οδηγία της 12ης Ιουνίου 1986 για την τροποποίηση της οδηγίας 84/631/ΕΟΚ για την επιτήρηση και τον έλεγχο εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας των διασυνοριακών μεταφορών επικίνδυνων αποβλήτων (ΕΕ L 181, σ. 13).

γής της οδηγίας. Με την οδηγία 78/319 [5] θεσπίζονται ειδικοί κανόνες για τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα. Όπως και στην περίπτωση της οδηγίας 75/442, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα για την πρόληψη από τέτοια απόβλητα καθώς και για την επεξεργασία και την ανακύκλωση τους (άρθρο 4), να εξασφαλίζουν τη διάθεσή τους χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον (άρθρο 5) και να συνιστούν ή να υποδεικνύουν τις αρμόδιες αρχές, εντός μιας καθορισμένης ζώνης, στις οποίες θα ανατίθεται η κατάστρωση σχεδίων, η οργάνωση, η παροχή αδειών και η εποπτεία των εργασιών διαθέσεως των αποβλήτων (άρθρο 6). Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλίζουν ότι τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα θα διατηρούνται χωριστά από τις άλλες ουσίες, θα φέρουν την κατάλληλη επισήμανση και θα καταγράφονται και προσδιορίζονται σε σχέση με κάθε χώρο στον οποίο εναποτίθενται (άρθρο 7). Τα κράτη μέλη δύνανται να λαμβάνουν αυστηρότερα μέτρα (άρθρο 8). Έχει θεσπιστεί ένα σύστημα αδειών για εγκαταστάσεις, βιομηχανίες ή επιχειρήσεις που εξασφαλίζουν την αποθήκευση, την επεξεργασία ή την εναπόθεση των αποβλήτων (άρθρο 9). Οι αρμόδιες αρχές έχουν την ευθύνη για την κατάρτιση και διατήρηση ενήμερων των προγραμμάτων για τη διάθεση τέτοιων αποβλήτων. Τα προγράμματα αυτού του είδους πρέπει να δημοσιεύονται και να κοινοποιούνται στην Επιτροπή (άρθρο 12). Σε επείγουσες περιπτώσεις ή σε περιπτώσεις σοβαρού κινδύνου τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα, συμπεριλαμβανομένων προσκαίρων παρεκκλίσεων από την οδηγία, για τη διασφάλιση της προστασίας του πληθυσμού και του περιβάλλοντος (άρθρο 13). Στα πρόσωπα που παράγουν, κατέχουν ή διαθέτουν τέτοια απόβλητα, και προκειμένου να αναγνωρίζονται μεταφερόμενα απόβλητα κατά τη διάρκεια της διαθέσεώς τους, επιβάλλεται η προσκόμιση δικαιολογητικών (άρθρο 14). Θεσπίζεται ένα σύστημα ελέγχου και εποπτείας από τις αρμόδιες αρχές (άρθρο 15).

4. Πρέπει να σημειωθεί ότι με τη οδηγία 76/403/ΕΟΚ [6] του Συμβουλίου θεσπίζονται επίσης ειδικοί κανόνες σχετικά με τη διάθεση των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων. Η οδηγία αυτή δεν έχει άμεση σχέση με την παρούσα διαδικασία.

5. Με την οδηγία 84/631, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 86/279, θεσπίζεται ένα σύστημα εποπτείας και ελέγχου της διασυνοριακής μεταφοράς τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων. Η έκφραση «τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα» διασαφηνίζεται στο άρθρο 1, περίπτωση β', της οδηγίας 78/319, εξαιρουμένων ορισμένων χλωριδικών και οργανικών διαλυμάτων και του PCB, όπως ορίζεται στο άρθρο 1, περίπτωση α', της οδηγίας 76/403. Η διασυνοριακή διακίνηση επικινδύνων και τοξικών αποβλήτων εντός της Κοινότητας και οι εξαγωγές προς τρίτες χώρες υπόκεινται σε διαδικασία περιλαμβάνουσα κοινοποίηση της αρμόδιας αρχής του κράτους μέλους που ορίζεται από την οδηγία ως υπεύθυνη για την έκδοση αποδείξεως παραλαβής της κοινοποιήσεως ή έγερση αντιρρήσεων. Στην οδηγία περιλαμβάνεται κατάλογος των λόγων για τους οποίους μπορούν να προβάλλονται αντιρρήσεις και, σε περίπτωση αντιρρήσεων εγειρομένων από το κράτος μέλος αποστολής, γίνεται διάκριση μεταξύ διακινήσεων μεταξύ κρατών μελών και εξαγωγών προς τρίτα κράτη (άρθρα 3 και 4).

6. Κατόπιν διαπραγματεύσεων που διεξήχθησαν υπό την αιγίδα του Προγράμματος

5 — Που είχε παρατεθεί στην υποσημείωση 2.

6 — Οδηγία της 6ης Απριλίου 1976 περί της εξωλείψεως των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 136).

των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον, υπεγράφη, στις 22 Μαρτίου 1989, στη Βασιλεία, η Σύμβαση για τον έλεγχο της διασυνοριακής διακινήσεως επικίνδυνων αποβλήτων και της διάθεσής τους. Η Σύμβαση αυτή εγκρίθηκε από την Κοινότητα με την απόφαση του Συμβουλίου 93/98/ΕΟΚ της 1ης Φεβρουαρίου 1993 [7]. Στο προοίμιο της Συμβάσεως γίνεται αναφορά, μεταξύ άλλων, στην «εντεινόμενη επιθυμία για την απαγόρευση διασυνοριακών διακινήσεων επικινδύνων αποβλήτων και τη διάθεσή τους σε άλλα κράτη, ειδικότερα σε αναπτυσσόμενες χώρες», και στην πεποίθηση «ότι επικίνδυνα απόβλητα καθώς και άλλα απόβλητα θα έπρεπε, στο μέτρο που κάτι τέτοιο είναι συμβατό με μια οικολογικώς εύλογη και αποτελεσματική διαχείριση, να διατίθενται στο κράτος όπου έχουν δημιουργηθεί».

7. Με τη Σύμβαση θεσπίζεται μια σειρά κανόνων σχετικά με την επίτευξη των σκοπών αυτών. Ειδικότερα, με το άρθρο 4, παράγραφος 1, απαγορεύονται οι εξαγωγές αποβλήτων σε κράτη που έχουν επιβάλει γενική απαγόρευση εισαγωγών επικινδύνων ή άλλων αποβλήτων για διάθεση ή δεν δίνουν τη συγκατάθεσή τους για συγκεκριμένες εισαγωγές. Το άρθρο 4, παράγραφος 9, επιβάλλει στα συμβαλλόμενα μέρη να μεριμνούν ώστε η διασυνοριακή διακίνηση επικινδύνων και λοιπών αποβλήτων να επιτρέπεται μόνον εφόσον το κράτος εξαγωγής δεν διαθέτει τα τεχνικά μέσα και τις αναγκαίες εγκαταστάσεις ή χώρους διαθέσεως που έχουν σχεδιαστεί για τη διάθεση των εν λόγω αποβλήτων σύμφωνα με οικολογικώς ορθολογικές και αποτελεσματικές μεθόδους ή σε περίπτωση που τα απόβλητα χρειάζονται ως πρώτη ύλη για τις βιομηχανίες ανακυκλώσεως ή ανακτήσεως του κράτους εισαγωγής ή πληρούν άλλα κριτήρια που πρόκειται να καθοριστούν από τα συμβαλλόμενα μέρη, σύμφωνα με τους στόχους της Συμβάσεως.

8. Στις 7 Μαΐου 1990 το Συμβούλιο, με ψήφισμά του [8], εξέφρασε την ικανοποίησή του για τις διεθνείς πρωτοβουλίες στον τομέα αυτό και τόνισε τη σημασία που έχει «για την Κοινότητα ως σύνολο η αυτάρκεια στον τομέα της διάθεσης των αποβλήτων» και ότι είναι επιθυμητό «να επιδιώκουν την αυτάρκεια αυτή και τα επιμέρους κράτη μέλη» (βλ. την πέμπτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του ψηφίσματος). Με το ψήφισμα ζητήθηκε να υποβληθούν προτάσεις για τροποποίηση της οδηγίας 84/631 και για σύντομη συμφωνία του Συμβουλίου επί των προτάσεων για την τροποποίηση των οδηγιών 75/442 και 78/319.

9. Στις 18 Μαρτίου 1991 το Συμβούλιο ψήφισε την οδηγία 91/156/ΕΟΚ [9], τροποποιώντας ουσιωδώς την οδηγία 75/442. Η οδηγία αυτή εκδόθηκε βάσει του άρθρου 130 Σ [10], που προστέθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και με το οποίο θεσπίστηκε ειδική

7 — ΕΕ L 39, σ. 1.

8 — ΕΕ C 122, σ. 2.

9 — ΕΕ L 78, σ. 32.

10 — Με την απόφασή του της 17ης Μαρτίου 1993 στην υπόθεση C-155/91, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. I-939), το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η οδηγία μπορούσε εγκύρως να εκδοθεί βάσει της διατάξεως αυτής (παρά βάσει του άρθρου 100 Α, επί του οποίου στηριζόταν η πρόταση της Επιτροπής).

νομική βάση για τις σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος δράσεις. Στις τροποποιήσεις που έγιναν με την οδηγία «ελήφθη ως βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος»· βλ. πρώτη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας. Η εν λόγω οδηγία αυξάνει τις υποχρεώσεις των κρατών μελών σε σχέση με τη διαχείριση των αποβλήτων, δίνοντας έμφαση στην ανάγκη του περιορισμού της παραγωγής αποβλήτων και στην ενθάρρυνση της ανακυκλώσεως και της αναχρησιμοποιήσεώς τους. Στην ίδια κατεύθυνση με τη Σύμβαση της Βασιλείας και το ψήφισμα του Συμβουλίου, η οδηγία στηρίζεται στην αρχή της αυτάρκειας, όσον αφορά τόσο την Κοινότητα ως σύνολο όσο και τα κράτη μέλη λαμβανόμενα κατ' ιδίαν. Ειδικότερα, με το άρθρο 5 της οδηγίας 75/442, όπως έχει τροποποιηθεί, ζητείται από τα κράτη μέλη να θεσπίσουν ένα ενοποιημένο δίκτυο εγκαταστάσεων διαθέσεως το οποίο να επιτρέπει «στην Κοινότητα ως σύνολο να καταστεί αυτάρκης στον τομέα της διάθεσης αποβλήτων και στα κράτη μέλη να τείνουν χωριστά προς τον στόχο αυτό, λαμβανομένων υπόψη των γεωγραφικών συνθηκών ή της ανάγκης ειδικών εγκαταστάσεων για ορισμένες κατηγορίες αποβλήτων».

10. Στις 12 Δεκεμβρίου 1991 το Συμβούλιο ψήφισε επίσης την οδηγία 91/689/ΕΟΚ περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων [11] με την οποία αντικαταστάθηκε η οδηγία 78/319.

11. Την 1η Φεβρουαρίου 1993 το Συμβούλιο αντικατέστησε την οδηγία 84/631 με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 259/93 [12] σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας καθώς και κατά την είσοδο και έξοδό τους. Με τον κανονισμό αυτό, ο οποίος επίσης στηρίζεται στο άρθρο 130 Σ [13], υλοποιούνται οι αρχές της γειτνιάσεως, της προτεραιότητας για υποκατάσταση και της αυτάρκειας που περιλαμβάνονται στην οδηγία 75/442 σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο καθόσον επιτρέπεται στα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα σύμφωνα με τη Συνθήκη προκειμένου να εμποδίζουν γενικώς ή μερικώς ή να εναντιώνονται συστηματικώς σε μεταφορές αποβλήτων για διάθεση (άρθρο 4, παράγραφος 3, σημείο α'). Απαγορεύονται σαφώς οι εξαγωγές αποβλήτων προς διάθεση σε χώρες μη κράτη μέλη (άρθρο 14).

12. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι με την απόφασή του στην υπόθεση «απόβλητα της Βαλωνίας» [14] το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η βελγική νομοθεσία, με την οποία απαγορεύεται η εναποθήκευση, απόθεση ή απόρριψη στην Περιφέρεια της Βαλωνίας αποβλήτων προερχομένων από άλλα κράτη μέλη ή άλλες περιφέρειες του Βελγίου, είναι ασύμβατη με την οδηγία 84/631. Με την οδηγία έχει θεσπιστεί ένα σύστημα το οποίο επιτρέπει στις οικείες εθνικές αρχές να προβάλλουν αντιρρήσεις και κατ' αυτόν τον τρόπο να εμποδίζουν διασυνοριακές μεταφορές επικινδύνων αποβλήτων για λόγους σχετικούς με την προστασία του περιβάλλοντος, τη δημόσια τάξη και ασφάλεια καθώς και την προστασία της υγείας· το σύστημα αυτό δεν άφηνε στα κράτη μέλη κανένα περιθώριο συνολικής απαγορεύσεως των διακινήσεων αυτών.

11 — ΕΕ L 377, σ. 20. Η οδηγία αυτή, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 94/31/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 168, σ. 28), κατήργησε την οδηγία 78/319 με ισχύ από τις 27 Ιουνίου 1995.

12 — ΕΕ L 30, σ. 1.

13 — Στην απόφασή του της 28ης Ιουνίου 1994, στην υπόθεση C-187/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-2857), το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι ο κανονισμός μπορούσε κάλλιστα να στηριχθεί επί της διατάξεως αυτής.

14 — Απόφαση της 9ης Ιουλίου 1992, υπόθεση C-2/90, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1992, σ. I-4431).

13. Ωστόσο, εξετάζοντας το συμβατό της βελγικής νομοθεσίας με το άρθρο 30 της Συνθήκης, κατά το μέτρο που αυτή αφορά απόβλητα μη καλυπτόμενα από την οδηγία 84/631, το Δικαστήριο σαφώς επηρεάστηκε από τις εξελίξεις της κοινοτικής πολιτικής σχετικά με τα απόβλητα. Το εν λόγω κοινοτικό όργανο, καίτοι αναγνώρισε ότι τα απόβλητα πρέπει, ασχέτως του αν είναι ή όχι ανακυκλώσιμα, να θεωρούνται ως αγαθά των οποίων η ελεύθερη διακίνηση δεν πρέπει, κατ' αρχήν, σύμφωνα με το άρθρο 30, να περιορίζεται, δέχτηκε ότι αυτά αποτελούν επίσης ένα προϊόν ειδικής φύσεως κατά το μέτρο που η συσσώρευσή τους, ακόμα και πριν αυτά αποτελέσουν κίνδυνο για την υγεία, είναι επικίνδυνη για το περιβάλλον, ειδικότερα ενόψει της περιορισμένης δυνατότητας κάθε περιφέρειας ή περιοχής να τα δέχεται. Κατά συνέπεια, η βελγική νομοθεσία δικαιολογείται από επιτακτικές ανάγκες σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος. Απαντώντας στο επιχείρημα της Επιτροπής ότι το Βέλγιο δεν μπορούσε να επικαλεστεί, προς άμυνά του για ένα εισάγον δυσμενείς διακρίσεις μέτρο, μια επιτακτική ανάγκη, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η βελγική νομοθεσία δεν εισήγαγε δυσμενείς διακρίσεις και τούτο λόγω της ειδικής φύσεως των αποβλήτων. Η αρχή της επανορθώσεως κατά προτεραιότητα στην πηγή των καταστροφών του περιβάλλοντος συνεπάγεται ότι σε κάθε περιφέρεια, δήμο ή κοινότητα εναπόκειται η λήψη των μέτρων που ενδείκνυνται για την αποδοχή, επεξεργασία και διάθεση των δικών της αποβλήτων, τα οποία πρέπει να διατίθενται σε τόπο όσο το δυνατόν πλησιέστερο προς τον τόπο της παραγωγής τους, ώστε να περιορίζεται κατά το δυνατό η μεταφορά τους.

Οι αιτιάσεις της Επιτροπής

14. Οι επικρινόμενες από την Επιτροπή διατάξεις περιλαμβάνονται στον Abfallgesetz της 27ης Αυγούστου 1986 [15] (στο εξής: νόμος) και στην Abfallverbringungs-Verordnung της 18ης Νοεμβρίου 1988 [16] (στο εξής: κανονιστική ρύθμιση). Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι γερμανικές διατάξεις συνιστούν παράβαση του κοινοτικού δικαίου και τούτο για τους εξής τρεις λόγους:

1) Ορισμένα απόβλητα προοριζόμενα για ανακύκλωση αποκλείονται ρητώς από το πεδίο του νόμου, και τούτο καίτοι τα ανακυκλώσιμα απόβλητα εμπίπτουν στο πεδίο των οδηγιών 75/442 και 78/319.

2) Η αρχή ότι τα απόβλητα πρέπει να διατίθενται στη Γερμανία, που θεσπίζεται με το άρθρο 2 του νόμου, και το σύστημα της λήψεως αδείας περί του οποίου γίνεται μνεία στο άρθρο 13 είναι ασύμβατα με την οδηγία 84/631· επιπλέον, ορισμένες από τις προϋποθέσεις για τη λήψη αδείας και τη διακίνηση επικινδύνων αποβλήτων είναι αντίθετες προς την οδηγία.

3) Η Γερμανία δεν εξεπλήρωσε την υποχρέωσή της να κοινοποιήσει στην Επιτροπή τα σχετικά με τη διάθεση αποβλήτων προγράμματα, όπως ακριβώς επιβάλλεται από το άρθρο 12 της οδηγίας 78/319.

15 — Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (BGBl. I. 1986, σ. 1410).

16 — Verordnung über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (BGBl. I. 1988, σ. 2126).

Όσον αφορά το παραδεκτό

15. Με το υπόμνημά της αντικρούσεως, η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη. Διατείνεται, πρώτον, ότι η προθεσμία εφαρμογής της 18ης Ιουλίου 1977 όσον αφορά την οδηγία 75/442 ισχύει μόνον για το κείμενο της οδηγίας αυτής που ετύγχανε εφαρμογής πριν η οδηγία αυτή τροποποιηθεί με την οδηγία 91/156. Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/156, που θεσπίστηκε πριν από την ημερομηνία διατυπώσεως της αιτιολογημένης γνώμης της Επιτροπής, η προθεσμία για την εφαρμογή της τροποποιηθείσας οδηγίας εξέπνεε την 1η Απριλίου 1993· ωστόσο, σύμφωνα με τη Γερμανική Κυβέρνηση, η εφαρμογή εξαρτάται από την προϋπόθεση, που έχει τεθεί με το άρθρο 1, σημείο α', δεύτερο εδάφιο, της τροποποιηθείσας οδηγίας ότι δηλαδή η Επιτροπή «θα καταρτίσει, όχι αργότερα από την 1η Απριλίου 1993, κατάλογο των αποβλήτων των κατηγοριών που περιλαμβάνει το παράρτημα Ι», προϋπόθεση μη εισέτι πληρωθείσα.

16. Το επιχείρημα αυτό δεν πρέπει να γίνει δεκτό. Η προσφυγή της Επιτροπής στην υπό κρίση υπόθεση στρέφεται κατά της προβαλλομένης παραλείψεως της Γερμανίας να θέσει σε εφαρμογή το αρχικό κείμενο της οδηγίας 75/442. Το γεγονός ότι η προθεσμία εφαρμογής για τη μεταγενέστερη τροποποιητική οδηγία δεν είχε εκπνεύσει κατά την ημερομηνία διατυπώσεως της αιτιολογημένης γνώμης ή της ασκήσεως της προσφυγής ουδεμία ασκεί επιρροή, εφόσον, όπως θα εξηγήσω κατωτέρω, η αιτίαση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 75/442 ισχύει επίσης, κατά μείζονα λόγο, για την τροποποιητική οδηγία, και τούτο, παρά την υποχρέωση της Επιτροπής να διασαφηνίσει τα απόβλητα που εμπίπτουν στις κατηγορίες του παραρτήματος Ι. Η Γερμανική Κυβέρνηση δεν μπορεί να αντιτείνει ότι η προσφυγή της Επιτροπής είναι απαράδεκτη λόγω του ότι δεν έχει εκπνεύσει η προθεσμία εφαρμογής που ισχύει για τροποποιήσεις οι οποίες ουδεμία έχουν επίπτωση όσον αφορά την αιτίαση της Επιτροπής.

17. Δεύτερον, η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρεί ως εκπροθέσμως προβληθείσα την αιτίαση ότι η προτίμηση που έχει δοθεί από τη γερμανική νομοθεσία στη διάθεση αποβλήτων επί του εθνικού εδάφους είναι αντίθετη προς την οδηγία 84/631. Η προσφυγή ασκήθηκε αρκετό διάστημα ύστερα από τη δημοσίευση της αμφισβητουμένης γερμανικής νομοθεσίας και σε χρόνο κατά τον οποίο η Επιτροπή είχε αρχίσει να υιοθετεί την αρχή της αυτάρκειας σε σχέση με τη διάθεση αποβλήτων, πράγμα που αντικατοπτρίζεται στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση «απόβλητα της Βαλωνίας» και στον κανονισμό 259/93 με τον οποίο καταργήθηκε η οδηγία 84/631. Επομένως, δικαιολογημένα η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσδοκούσε ότι η Επιτροπή δεν θα κινούσε διαδικασία αναφορικά με την οδηγία 84/631.

18. Προκαλεί ασφαλώς έκπληξη το γεγονός ότι η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει ή να συνεχίσει τη σχετική διαδικασία εν γνώσει του ότι η Κοινότητα είχε ήδη τροποποιήσει την οδηγία 75/442 και επρόκειτο να αντικαταστήσει την οδηγία 84/631 προκειμένου να ληφθεί υπόψη η αρχή της αυταρκείας αναφορικά με τη διάθεση των αποβλήτων που καθιερώθηκε με τη Σύμβαση της Βασιλείας. Ούτε όμως η Επιτροπή έδωσε οποιαδήποτε ικανοποιητική εξήγηση σχετικά με τη συνέχιση της διαδικασίας. Π.χ., δεν ισχυρίστηκε

καν ότι η συνέχιση της διαδικασίας ήταν αναγκαία προκειμένου να εκδοθεί απόφαση επί ενός σημαντικού ζητήματος ερμηνείας ή να καθιερωθεί κάποια βάση για την προβολή αξιώσεων κατά της Γερμανίας αναφορικά με την οδηγία 84/631.

19. Παρ' όλ' αυτά, η προσφυγή πρέπει να κριθεί παραδεκτή. Η οδηγία 84/631 εξακολουθούσε να ισχύει κατά την ημερομηνία της αιτιολογημένης γνώμης (όπως πράγματι ίσχυε και κατά την ημερομηνία ασκήσεως της προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου). Όπως το Δικαστήριο είχε αποφανθεί:

«(...) στην Επιτροπή εναπόκειται, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης, να επιλέξει το χρονικό σημείο κατά το οποίο θα ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου, οι δε σκέψεις που καθορίζουν την επιλογή αυτή δεν μπορούν να θίξουν το παραδεκτό της προσφυγής, το οποίο διέπεται μόνο από αντικειμενικούς κανόνες» [17].

20. Επιπλέον, στο πλαίσιο των υποθέσεων περί συνασφαλίσεως, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει:

«Το γεγονός και μόνον ότι έχει ήδη υποβληθεί στο Συμβούλιο πρόταση νομοθετικής πράξεως, η έκδοση και μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οποίας θα μπορούσαν θα θέσουν τέρμα στην προβαλλόμενη από την Επιτροπή παράβαση, δεν εμποδίζει την Επιτροπή να ασκήσει μια τέτοια προσφυγή λόγω παραβάσεως.» [18]

21. Επομένως, θεωρώ ότι η προσφυγή πρέπει να γίνει δεκτή.

Όσον αφορά την ουσία

1) *Η αιτίαση σχετικά με τον ορισμό του αποβλήτου σύμφωνα με τον νόμο*

22. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ο ορισμός του «αποβλήτου» στο άρθρο 1 του νόμου είναι στενότερος αυτού της κοινοτικής νομοθεσίας. Ειδικότερα, στο άρθρο 1, παράγραφος 3, σημείο 7, του νόμου ορίζεται ότι αυτός δεν εφαρμόζεται σε ορισμένες κατηγορίες ανακυκλωσίμων αποβλήτων και για τον λόγο αυτό ο εν λόγω νόμος είναι ασύμβατος με τις οδηγίες 75/442 και 78/319 που καλύπτουν τόσο ανακυκλώσιμα όσο και μη ανακυκλώσιμα απόβλητα.

17 — Απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1968 στην υπόθεση 7/68, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 805).

18 — Σκέψη 7 των αποφάσεων της 4ης Δεκεμβρίου 1986 στις υποθέσεις 220/83, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1986, σ. 3663), 252/83, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1986, σ. 3713), 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1986, σ. 3755), και 206/84, Επιτροπή κατά Ιρλανίας (Συλλογή 1986, σ. 3717). Βλ., επίσης, την απόφαση της 1ης Ιουνίου 1994 στην υπόθεση C-317/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1994, σ. I-2039, σκέψη 5).

Στο άρθρο 1, σημείο α', της οδηγίας 75/442 το «απόβλητο» ορίζεται ως:

«κάθε ουσία ή αντικείμενο το οποίο ο κάτοχός του αποβάλλει [19] ή υποχρεούται να αποβάλλει δυνάμει των διατάξεων της εν ισχύι εθνικής νομοθεσίας».

23. Ο ορισμός αυτός επαναλαμβάνεται και στο άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας 78/319, και τούτο μολονότι η οδηγία αυτή εφαρμόζεται μόνον επί των «τοξικών και επικινδύνων» αποβλήτων όπως ορίζεται στο άρθρο 1, στοιχείο β', αυτής.

24. Η Επιτροπή δεν επικρίνει τον γενικό ορισμό των «αποβλήτων» του άρθρου 1, παράγραφος 1, του νόμου. Η διάταξη αυτή έχει ως εξής:

«Σύμφωνα με τον παρόντα νόμο, ως "απόβλητο" ορίζεται κάθε κινητό πράγμα από το οποίο ο κάτοχός του έχει την πρόθεση να απαλλαγεί ή του οποίου η προσήκουσα διάθεση επιβάλλεται για λόγους προστασίας του γενικού συμφέροντος και, ειδικότερα, προστασίας του περιβάλλοντος. Αποτελεί απόβλητο κάθε κινητό πράγμα που καταλείπεται από τον κάτοχό του στον αρμόδιο για τη διάθεσή του οργανισμό ή σε τρίτον ο οποίος είναι επιφορτισμένος από τον οργανισμό αυτόν, ακόμα και σε περίπτωση ανακυκλώσεως έως ότου το πράγμα αυτό ή οι προκύψασες ουσίες ή η παραχθείσα απ' αυτό ενέργεια εισέλθει στο οικονομικό κύκλωμα.»

25. Ωστόσο, το άρθρο 1, παράγραφος 3, ορίζει ότι ο νόμος δεν εφαρμόζεται όσον αφορά:

«7. Υλικά, εκτός εκείνων που καλύπτονται από τα άρθρα 2, παράγραφοι 2 και 3, 5, 5α και 15, τα οποία αποτελούν το αντικείμενο μιας σύμφωνης προς τους κανόνες αξιοποιήσεως στο πλαίσιο βιομηχανικής περισυλλογής, και τούτο στο μέτρο όπου στους επιφορτισμένους με τη διάθεση οργανισμούς προσκομίζονται αποδείξεις σχετικά με την αξιοποίηση αυτή και υπό την προϋπόθεση ότι κάτι τέτοιο δεν είναι αντίθετο προς υπέρτερα δημόσια συμφέροντα.»

26. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, σημείο 6, περιλαμβάνει μια παρόμοια, αν και όχι ταυτόσημη, εξαίρεση όσον αφορά τα απόβλητα που έχουν αποτελέσει το αντικείμενο μη εμπορικής περισυλλογής.

27. Πρέπει να σημειωθεί ότι η αναφορά που γίνεται με το άρθρο 1, παράγραφος 3, σημεία 6 και 7, στο άρθρο 2, παράγραφος 2, έχει ως αποτέλεσμα να παραμένουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου τα απόβλητα που προέρχονται από εμπορικές ή βιομηχανικές επιχειρήσεις ή δημόσιες εγκαταστάσεις οι οποίες, «λόγω της φύσεως, των ιδιοτήτων ή της ποσότητάς τους, είναι ιδιαιτέρως επικίνδυνες για την υγεία, τον αέρα ή τα

19 — Η υποσημείωση αυτή παρουσιάζει ενδιαφέρον μόνο για το αγγλικό κείμενο των προτάσεων αυτών.

ύδατα, που είναι εκρηκτικές ή εύφλεκτες ή περιλαμβάνουν ή μπορούν να προκαλέσουν μεταδοτικές ασθένειες». Επομένως, η γνώμη μου είναι ότι η Επιτροπή δεν αποδεικνύει ότι η εξαίρεση του άρθρου 1, παράγραφος 3, σημείο 7, έρχεται σε αντίθεση προς την οδηγία 78/319, η οποία είναι και η μόνη που έχει σχέση με τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα, κατηγορίες οι οποίες, καθώς φαίνεται, αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής της εξαιρέσεως.

28. Παραμένει το ερώτημα σχετικά με το αν ο γερμανικός ορισμός είναι σύμφωνος προς την οδηγία 75/442. Στα υπομνήματά της, η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλείται μια απόφαση του Bundesgerichtshof σύμφωνα με την οποία η έννοια του αποβλήτου πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως, υπό το φως των ασκουσών επιρροή κοινοτικών διατάξεων και νομολογίας, καθώς και σχέδιο νόμου σκοπούν στην επίσημη τροποποίηση του ορισμού των αποβλήτων στη γερμανική νομοθεσία. Παρ' όλ' αυτά, με το υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρεται στην ανακοίνωση της 20ής Μαρτίου 1992, με την οποία δόθηκε απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη, ανακοίνωση με την οποία η εν λόγω κυβέρνηση αναγνώρισε ότι το άρθρο 1, παράγραφος 3, σημείο 7, εφαρμόζεται σε όλες τις περιπτώσεις όπου διατίθενται αγαθά προς συγκέντρωση για εμπορικούς σκοπούς, και τούτο για τον λόγο ότι, σε τέτοιες περιπτώσεις, η αντικειμενική πρόθεση του κατόχου είναι μάλλον να διαθέτει τα έχοντα οικονομική αξία αγαθά παρά τα απόβλητα.

29. Η προσωπική μου γνώμη είναι ότι το άρθρο 1, παράγραφος 3, σημείο 7, είναι αντίθετο προς την οδηγία 75/442 τόσο στην αρχική όσο και στην τροποποιημένη της έκδοση. Είναι σαφές ότι στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 75/442 εμπίπτουν και απόβλητα που περισυλλέγονται για ανακύκλωση ή επαναχρησιμοποίηση. Όπως και το Δικαστήριο έχει κρίνει με την απόφασή του στην υπόθεση Vessoso και Zanetti [20]:

«Προκύπτει (...) ότι είναι δυνατόν μια ουσία που αποβάλλεται από τον κάτοχό της να αποτελεί απόβλητο, κατά την έννοια των οδηγιών 75/442 και 78/319, καίτοι μπορεί από οικονομική άποψη να επαναχρησιμοποιηθεί.»

30. Η οδηγία 75/442, ακόμα και στο αρχικό της κείμενο, επιβάλλει στα κράτη μέλη τη θέσπιση ενός πλήρους συστήματος διαχειρίσεως των αποβλήτων. Βάσει του συστήματος αυτού, τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ώστε ο κάτοχος αποβλήτων είτε να εξασφαλίζει ο ίδιος την διάθεσή τους κατά τρόπο που να μη τίθεται σε κίνδυνο η ανθρώπινη υγεία ούτε να βλάπτεται το περιβάλλον, είτε να αναθέτει τη διάθεσή τους σε ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα περισυλλογής ή σε επιχείρηση διαθέσεως (άρθρο 7). Με την οδηγία θεσπίζεται ένα σύστημα αδειών συνοδευόμενο από ελέγχους όσον αφορά τις εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που διασφαλίζουν τη διάθεση, την αποθήκευση ή την εναπόθεση αποβλήτων για λογαριασμό άλλου (άρθρα 8 και 9). Οι επιχειρήσεις που ασχολούνται με τα δικά τους απόβλητα καθώς και αυτές που περισυλλέγουν ή μεταφέρουν απόβλητα για λογαριασμό τρίτου υπόκεινται στην εποπτεία της αρμόδιας αρχής (άρθρο 10).

20 — Βλ. την απόφαση της 28ης Μαρτίου 1990, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-206/88 και C-207/88, Vessoso και Zanetti (Συλλογή 1990, σ. I-1461, σκέψη 8). Βλ., επίσης, την απόφαση της 28ης Μαρτίου 1990, υπόθεση C-359/88, Zanetti κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-1509, σκέψεις 12 και 13).

31. Το καθιερωθέν με την οδηγία 75/442 σύστημα εποπτείας ενισχύθηκε με την οδηγία 91/156. Βάσει του άρθρου 8 της οδηγίας 75/442, όπως τροποποιήθηκε, τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ώστε ο κάτοχος αποβλήτων είτε να διασφαλίζει ο ίδιος την αξιοποίηση ή την διάθεση συμμορφούμενος προς τις διατάξεις της οδηγίας είτε να τα παραδίδει σε ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα περισυλλογής ή σε επιχείρηση η οποία πραγματοποιεί τις εργασίες που απαριθμούνται στα παραρτήματα II A ή II B. Το παράρτημα II A αφορά τις εργασίες διαθέσεως. Το παράρτημα II B καλύπτει εργασίες οι οποίες μπορεί να καταλήγουν σε αξιοποίηση και απαριθμεί μια σειρά μεθόδων όπως η ανακύκλωση υλικών, η αξιολόγηση προϊόντων, η χρήση για παραγωγή ενεργείας κ.λπ.

32. Κάθε εγκατάσταση ή επιχείρηση που πραγματοποιεί τις εργασίες που απαριθμούνται στο παράρτημα II B οφείλει να λαμβάνει σχετική άδεια (άρθρο 10). Δυνάμει του άρθρου 12, εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που ασχολούνται επαγγελματικώς με την περισυλλογή ή τη μεταφορά αποβλήτων ή που φροντίζουν για τη διάθεση και την αξιοποίηση των αποβλήτων για λογαριασμό τρίτων πρέπει, εφόσον δεν υπόκεινται σε έγκριση, να καταχωρούνται σε σχετικό μητρώο των αρμοδίων αρχών. Επιπλέον υπόκεινται, σύμφωνα με το άρθρο 13, στον κατάλληλο περιοδικό έλεγχο των αρμοδίων αρχών.

33. Επομένως, είναι σαφές ότι το σύστημα εποπτείας και διαχειρίσεως που έχει καθιερωθεί με την οδηγία καλύπτει όλα τα αντικείμενα και ουσίες που ο κάτοχός τους αποβάλλει, έστω και αν έχουν εμπορική αξία και περισυλλέγονται για εμπορικούς σκοπούς προκειμένου να ανακυκλώνονται ή να επαναχρησιμοποιούνται.

34. Είναι ίσως αληθές ότι, όπως ισχυρίζεται η Γερμανική Κυβέρνηση, είναι ενίοτε δυσχερής η διάκριση μεταξύ των ενεργειών που συνίστανται στην απαλλαγή από ανακυκλώσιμα ή επαναχρησιμοποιήσιμα απόβλητα και αυτών που συνίστανται στη διάθεση χρησιμοποιηθέντων αγαθών στο πλαίσιο της συνήθους ασκήσεως των οικονομικών δραστηριοτήτων, εφόσον, και στις δύο περιπτώσεις, ο κάτοχος ναι μεν δεν έχει ανάγκη τα αγαθά, πλην όμως αυτά έχουν εμπορική αξία. Ωστόσο, η δυσχέρεια διακρίσεως μεταξύ οριακών περιπτώσεων δεν μπορεί να δικαιολογήσει τον γενικό αποκλεισμό από τον ορισμό του αποβλήτου των μη επικινδύνων αποβλήτων που περισυλλέγονται για επαναχρησιμοποίηση, συμπεριλαμβανομένων και των υλικών που περισυλλέγονται χονδρικώς.

35. Το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγω είναι ότι η Γερμανική Κυβέρνηση, αποκλείοντας ορισμένες κατηγορίες ανακυκλωσίμων αποβλήτων από το πεδίο εφαρμογής του νόμου, έχει μεν παραβεί την υποχρέωσή της να θέσει σε εφαρμογή την οδηγία 75/442 όχι όμως και την υποχρέωσή της να εφαρμόσει την οδηγία 78/319.

2) *Η διασυνοριακή διακίνηση επικινδύνων αποβλήτων*

36. Κατά την προ της ασκήσεως της ένδικης προσφυγής φάση η Επιτροπή προέβαλε τη γενική αιτίαση ότι το άρθρο 2 του νόμου, με

το οποίο καθιερώνεται η αρχή της διαθέσεως των καταλοίπων στην Γερμανία, και το άρθρο 13 του νόμου, με το οποίο επιβάλλεται η λήψη αδείας για τη διασυνοριακή διακίνηση αποβλήτων, είναι αντίθετα προς την αρχή της ελεύθερης διακινήσεως των αποβλήτων. Ωστόσο, υπό το φως της αποφάσεως στην υπόθεση «απόβλητα της Βαλωνίας» [21], η Επιτροπή παραιτήθηκε, με το δικόγραφο της προσφυγής, της αξιώσεως αυτής. Επομένως, η δεύτερη αιτίαση του εν λόγω κοινοτικού οργάνου περιορίζεται στον ισχυρισμό ότι το σύστημα λήψεως αδείας για μεταφορές επικινδύνων αποβλήτων που έχει θεσπιστεί με τον νόμο και την κανονιστική ρύθμιση είναι ασύμβατο με την οδηγία 84/631, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 86/279.

37. Δυνάμει του άρθρου 5 της οδηγίας 78/319:

«1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν τη διάθεση των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να επέρχεται ζημία στο περιβάλλον και ιδίως:

— να μην υπάρξει κίνδυνος για το ύδωρ, τον αέρα ή το έδαφος, καθώς και για την πανίδα ή χλωρίδα·

— να μη δημιουργούνται οχληρές συνέπειες από τον θόρυβο ή τις οσμές·

— να μην καταστρέφονται χώροι και τοπία.

2. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν ιδίως όλα τα αναγκαία μέτρα για να απαγορεύσουν την ανεξέλεγκτη εγκατάλειψη, απόρριψη, εναπόθεση και μεταφορά των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων, καθώς και την παραχώρησή τους σε εγκαταστάσεις, βιομηχανίες ή επιχειρήσεις άλλες από αυτές που προβλέπονται στο άρθρο 9, παράγραφος 1.»

38. Με το άρθρο 9, παράγραφος 1, θεσπίζεται ένα σύστημα αδειών για τις εγκαταστάσεις, βιομηχανίες ή επιχειρήσεις που εξασφαλίζουν την αποθήκευση, την επεξεργασία και την εναπόθεση των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων.

39. Το άρθρο 12 επιβάλλει στις αρμόδιες αρχές να καταρτίσουν προγράμματα για τη διάθεση των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων, προγράμματα τα οποία αναφέρονται ιδίως στους τύπους και τις ποσότητες των αποβλήτων, στις μεθόδους διαθέσεως, στα ειδικευμένα κέντρα επεξεργασίας και στους κατάλληλους χώρους αποθηκεύσεως.

40. Στο άρθρο 1 της οδηγίας 84/631 διαφαίνεται η υποχρέωση που έχει επιβληθεί στα

21 — Που έχει παρατεθεί στην υποσημείωση 14.

κράτη μέλη με το άρθρο 5 της οδηγίας 78/319 και ορίζεται ότι:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν, σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, τα αναγκαία μέτρα για την επιτήρηση και τον έλεγχο, με σκοπό την προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος, των διασυνοριακών μεταφορών επικινδύνων αποβλήτων τόσο μέσα στην Κοινότητα όσο και κατά την είσοδο ή/και την έξοδό τους από την Κοινότητα.»

41. Τα άρθρα 3 και 4 της οδηγίας 84/631, όπως έχουν τροποποιηθεί, ορίζουν:

«Άρθρο 3

1. Όταν ο κάτοχος των αποβλήτων προτίθεται να μεταφέρει ο ίδιος ή μέσω άλλου τα απόβλητα από ένα κράτος μέλος σε άλλο, ή να τα διαμετακομίσει μέσω ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών ή να τα μεταφέρει σε ένα κράτος μέλος από ένα τρίτο κράτος ή να μεταφέρει τα απόβλητα από ένα κράτος μέλος σε τρίτο κράτος, στέλνει κοινοποίηση στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για την έκδοση της απόδειξης παραλαβής και υποβάλλει αντίγραφο στις αρμόδιες αρχές των άλλων ενδιαφερόμενων κρατών μελών και, κατά περίπτωση, στο τρίτο κράτος προορισμού ή/και το (τα) τρίτο(α) κράτος(η) διαμετακόμισης.

2. Η κοινοποίηση γίνεται μέσω ενός ενιαίου δελτίου αποστολής, καλουμένου στο εξής "δελτίο αποστολής", που συντάσσεται σύμφωνα με το άρθρο 15 και το περιεχόμενο του οποίου περιλαμβάνεται στο παράρτημα Ι.

3. Στα πλαίσια αυτής της κοινοποίησης που αποστέλλεται στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για την έκδοση της απόδειξης παραλαβής, ο κάτοχος των αποβλήτων οφείλει να του παρέχει επαρκείς πληροφορίες, ειδικότερα σχετικά με:

(...)

4. Στην περίπτωση μεταφοράς αποβλήτων από ένα κράτος μέλος σε τρίτο κράτος, ο κάτοχος των αποβλήτων οφείλει να λαμβάνει τη σύμφωνη γνώμη του τρίτου κράτους προορισμού πριν ασκήσει τη διαδικασία κοινοποίησης που προβλέπει η παράγραφος 3. Η κοινοποίηση πρέπει να περιέχει επαρκείς πληροφορίες για τη συμφωνία αυτή.

Άρθρο 4

1. Διασυνοριακή μεταφορά μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο αφού οι αρμόδιες

αρχές του κράτους μέλους που αναφέρεται στην παράγραφο 2, πρώτο εδάφιο, στοιχεία α', β' ή γ', δηλώσουν ότι παρέλαβαν την κοινοποίηση. Η απόδειξη παραλαβής καταχωρείται στο δελτίο αποστολής.

2. Η απόδειξη παραλαβής ή οποιαδήποτε αντίρρηση που εγείρεται σύμφωνα με την παράγραφο 3 πρέπει να διαβιβάζεται στον κάτοχο των αποβλήτων ένα μήνα το αργότερο μετά την παραλαβή της κοινοποίησης:

α) είτε από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους προορισμού·

β) είτε, σε περίπτωση μεταφοράς αποβλήτων από τρίτο κράτος που διαμετακομίζονται μέσα από την Κοινότητα για διάθεση εκτός της Κοινότητας, από τις αρμόδιες αρχές του τελευταίου κράτους μέλους από το οποίο διέρχεται η αποστολή αυτή·

γ) είτε, σε περίπτωση μεταφοράς αποβλήτων από κράτος μέλος για διάθεση εκτός της Κοινότητας σε τρίτο κράτος, από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους αποστολής, εκτός από την περίπτωση που προβλέπεται στο τελευταίο εδάφιο της παρούσας παραγράφου,

με αντίγραφο προς τον αποδέκτη των αποβλήτων και τις αρμόδιες αρχές των υπολοίπων ενδιαφερομένων κρατών μελών καθώς και, ενδεχομένως, στο τρίτο κράτος προορισμού και το (τα) τρίτο(α) κράτος(η) διαμετακόμισης.

Στην περίπτωση που τα απόβλητα θα διατεθούν σε ένα τρίτο κράτος το οποίο συνορεύει με το τελευταίο κράτος μέλος διαμετακόμισης, το τελευταίο αυτό κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να εκδώσει την απόδειξη παραλαβής ή να εγείρει αντιρρήσεις αντί του κράτους μέλους που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ'. Το κράτος μέλος διαμετακόμισης που σκοπεύει να ασκήσει το δικαίωμα που του παρέχει το παρόν εδάφιο οφείλει να το γνωστοποιήσει στην Επιτροπή και στα άλλα κράτη μέλη. Δεν μπορεί να ασκήσει το δικαίωμα αυτό εάν δεν παρέλθουν τρεις μήνες από τη γνωστοποίηση αυτή.

3. Οι αντιρρήσεις πρέπει να αιτιολογούνται με βάση τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος, της ασφάλειας και της δημόσιας τάξης ή για την προστασία της υγείας που είναι σύμφωνες με την παρούσα οδηγία ή με άλλες κοινοτικές πράξεις ή με σχετικές διεθνείς συμβάσεις που έχει συνάψει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος πριν από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας.

(...)

6. Με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2, οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους αποστολής και οι αρμόδιες αρχές του ή των κρατών μελών διαμετακόμισης, κατά περίπτωση, δικαιούνται μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση να θέσουν ενδεχομένως όρους σχετικά με τη μεταφορά των αποβλήτων από το εθνικό τους έδαφος. Οι όροι αυτοί, που πρέπει να γνωστοποιούνται στον κάτοχο των αποβλήτων με αντίγραφο στις αρμόδιες αρχές των ενδιαφερομένων κρατών μελών, δεν μπορούν να είναι αυστηρότεροι από τους όρους που ισχύουν για παρόμοιες μεταφορές που πραγματοποιούνται εξ ολοκλήρου εντός του εν λόγω κράτους μέλους και πρέπει να βρίσκονται στα πλαίσια των ισχυουσών συμφωνιών. Ο κάτοχος των αποβλήτων πρέπει να συμμορφώνεται με τους όρους αυτούς προκειμένου να πραγματοποιήσει τη μεταφορά.

Το αργότερο είκοσι ημέρες μετά την παραλαβή της κοινοποίησης, οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους αποστολής μπορούν να εγείρουν αντιρρήσεις, εφόσον η μεταφορά των αποβλήτων επηρεάζει αρνητικά την εφαρμογή προγραμμάτων που έχουν καταρτιστεί σύμφωνα με το άρθρο 12 της οδηγίας 78/319/ΕΟΚ ή το άρθρο 6 της οδηγίας 76/403/ΕΟΚ ή επειδή η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο είναι αντίθετη με υποχρεώσεις που απορρέουν από διεθνείς συμφωνίες για το θέμα αυτό οι οποίες έχουν συναφθεί από το κράτος μέλος πριν από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας. Οι αντιρρήσεις αυτές διαβιβάζονται στον κάτοχο των αποβλήτων, με αντίγραφο στις αρμόδιες αρχές των ενδιαφερομένων κρατών μελών.»

42. Οι σχετικές διατάξεις της γερμανικής νομοθεσίας περιλαμβάνονται στα άρθρα 2 και 13 του νόμου και στην κανονιστική ρύθμιση, που θεσπίστηκε, inter alia, βάσει της παραγράφου 13, στοιχείο γ', του νόμου, ρύθμιση με την οποία εξουσιοδοτείται η Γερμανική Κυβέρνηση να εκδίδει κανονιστικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή και προσαρμογή των διατάξεων του άρθρου 13, και τούτο προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή η κοινοτική νομοθεσία και, ιδίως, η οδηγία 84/631.

43. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του νόμου ορίζει:

«Τα απόβλητα που παράγονται στην επικράτεια εφαρμογής του παρόντος νόμου πρέπει, εκτός αντιθέτου διατάξεως του άρθρου 13, να αποβάλλονται. Η αποβολή αυτή πρέπει να γίνεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μη θίγεται το γενικό συμφέρον (...)»

44. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, ορίζει:

«Οποιοσδήποτε σκοπεύει να μεταφέρει απόβλητα εντός ή διαμέσου της επικράτειας ισχύος του παρόντος νόμου, ή εκτός αυτής οφείλει να λάβει την άδεια της αρμόδιας

αρχής. Η άδεια αυτή χορηγείται μόνο εφόσον:

1. η μεταφορά, η επεξεργασία, η αποθήκευση ή εναπόθεση των αποβλήτων δεν συνεπάγεται κανένα κίνδυνο για το γενικό συμφέρον·

(...)

4. σε περίπτωση όπου μεταφέρονται απόβλητα εκτός της επικράτειας εφαρμογής του παρόντος νόμου,

α) εφόσον δεν υφίσταται καμία κατάλληλη εγκατάσταση διαθέσεως αποβλήτων εντός του ομοσπόνδου κράτους όπου έχουν αυτά παραχθεί, ενώ η χρησιμοποίηση των εγκαταστάσεων άλλου ομοσπόνδου κράτους είναι αδύνατη ή θα συνεπαγόταν αδικαιολόγητη ταλαιπωρία γι' αυτόν που υποχρεούται να προβεί στη διάθεση των αποβλήτων· τούτο δεν εφαρμόζεται όταν προγράμματα διαθέσεως αποβλήτων, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1 ή 3, προβλέπουν τη διάθεση των αποβλήτων εκτός της επικρατείας εφαρμογής του παρόντος νόμου·

β) (...)

γ) εφόσον, η διάθεση των αποβλήτων εντός του κράτους προορισμού δεν συνεπάγεται κανένα κίνδυνο προσβολής του γενικού συμφέροντος στην επικράτεια ισχύος του παρόντος νόμου»

45. Το άρθρο 8 της κανονιστικής ρυθμίσεως ορίζει:

«Εφαρμόζεται μια άνευ οποιουδήποτε περιορισμού διαδικασία λήψεως αδείας σύμφωνα με το άρθρο 13 του νόμου:

α) (...)

β) σε περίπτωση μεταφοράς επικινδύνων αποβλήτων εκτός της επικρατείας εφαρμογής του νόμου προς κράτος που δεν αποτελεί μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων·

γ) (...).»

46. Αντιθέτως, το άρθρο 10 της κανονιστικής ρυθμίσεως ορίζει:

«Εφαρμόζεται μια περιορισμένη διαδικασία λήψεως αδείας:

α) σε περίπτωση μεταφοράς επικινδύνων αποβλήτων εκτός της επικρατείας εφαρμογής του νόμου προς κράτος μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,

(...)»

47. Το άρθρο 11 της κανονιστικής ρυθμίσεως ορίζει:

«Η αρμόδια αρχή ασκεί έλεγχο στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψεως αδείας σύμφωνα με το άρθρο 10 σχετικά με:

1) τον νόμιμο χαρακτήρα της μεταφοράς και την αξιοπιστία των υπευθύνων προσώπων (άρθρο 13, παράγραφος 1, δεύτερη φράση, σημεία 1 και 2, του νόμου),

2) το κατά πόσον υφίσταται κίνδυνος προσβολής του γενικού συμφέροντος στην επικράτεια εφαρμογής του νόμου λόγω της διαθέσεως των αποβλήτων εντός του κράτους προορισμού (άρθρο 13, παράγραφος 1, σημεία 4, στοιχείο γ', και 5),

3) το κατά πόσον η μεταφορά εκτός της επικρατείας εφαρμογής του νόμου είναι συμβατή με τα εν ισχύι προγράμματα διαθέσεως των αποβλήτων ή με τις νομοθεσίες των ομοσπόνδων κρατών που έχουν όμοιο περιεχόμενο.»

48. Κατ' αυτόν τον τρόπο, πρέπει να σημειωθεί ότι η απαίτηση του άρθρου 13, παράγραφος 1, σημείο 4, στοιχείο α', σχετικά με το ότι τα απόβλητα δεν μπορούν να διατίθενται κατά τον δέοντα τρόπο στη Γερμανία δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση εξαγωγών αποβλήτων προς άλλα κράτη μέλη.

49. Σε αντίθεση προς την οδηγία, η οποία προβλέπει ένα σύστημα κοινοποιήσεως και αποδείξεως παραλαβής, οι κανόνες της γερμανικής νομοθεσίας απαγορεύουν τη διάθεση αποβλήτων εκτός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που το άρθρο 13 ρητώς επιτρέπει. Ωστόσο, το άρθρο 7 της κανονιστικής ρυθμίσεως ορίζει ότι η αίτηση λήψεως αδείας σύμφωνα με το άρθρο 13 του νόμου αντιστοιχεί στην έννοια της «κοινοποιήσεως» του άρθρου 3 της οδηγίας και ότι η χορήγηση αδείας σύμφωνα με το άρθρο 13 αντιστοιχεί στην έννοια της «αποδείξεως παραλαβής» του άρθρου 4, παράγραφος 1. Ομοίως, η απορριπτική απόφαση σύμφωνα

με το άρθρο 13 αντιστοιχεί στην «αντίρρηση» του άρθρου 4, παράγραφοι 3 ή 6, της οδηγίας ενώ η περιορισμένη άδεια αντιστοιχεί στην επιβολή «όρων» του άρθρου 4, παράγραφος 6.

50. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, παρά τις προσαρμογές αυτές της διαδικασίας χορηγήσεως αδείας, με τον νόμο και την κανονιστική ρύθμιση δεν εφαρμόζεται ορθώς η οδηγία. Πρώτον, το εν λόγω κοινοτικό όργανο ισχυρίζεται ότι η αρχή ότι τα απόβλητα πρέπει να διατίθενται στη Γερμανία, αρχή που έχει τεθεί με το άρθρο 2 του νόμου, είναι ασύμβατη με τις διατάξεις των οδηγιών 84/631 και 86/279. Δεύτερον, θεωρεί ότι η απαίτηση λήψεως αδείας για οποιαδήποτε διασυνοριακή διακίνηση αποβλήτων που έχει επιβληθεί με το άρθρο 13, παράγραφος 1, είναι αντίθετη προς την οδηγία 84/631· το δικαίωμα διακινήσεως των αποβλήτων που έχει παρασχεθεί με την οδηγία έχει υποβιβαστεί σε μια δυνατότητα λήψεως αδείας εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Τρίτον, η Επιτροπή επικρίνει δύο από τους ειδικούς όρους για τη χορήγηση αδείας για διασυνοριακή διακίνηση αποβλήτων. Σε σχέση με τις διακινήσεις προς άλλα κράτη μέλη, αμφισβητεί την απαίτηση, που έχει τεθεί με το άρθρο 13, παράγραφος 1, σημείο 4, στοιχείο γ', ότι η διάθεση αποβλήτων στο κράτος προορισμού δεν πρέπει να συνεπάγεται κανένα κίνδυνο προσβολής του γενικού συμφέροντος στη Γερμανία. Αναφορικά με εξαγωγές προς χώρες μη κράτη μέλη, εκφράζει την αντίθεσή της τόσο προς την απαίτηση αυτή όσο και προς την απαίτηση ότι πρέπει να είναι αδύνατη η διάθεση των αποβλήτων εντός του ομοσπόνδου κράτους στο οποίο έχουν παραχθεί καθώς και στο ότι πρέπει να είναι αδύνατη ή να ισοδυναμεί προς αδικαιολόγητη δυσχέρεια για το υπόχρεο να απαλλάσσεται από τα απόβλητα πρόσωπο η διάθεση των αποβλήτων σε άλλο ομόσπονδο κράτος.

51. Η γνώμη μου είναι ότι όλες αυτές οι αιτιάσεις πρέπει να απορριφθούν. Πρώτον, δεν νομίζω ότι είναι δυνατή, όπως η Επιτροπή διατείνεται, η χωριστή εξέταση του άρθρου 2 του νόμου. Το άρθρο 2 ορίζει ότι τα απόβλητα πρέπει να διατίθενται στη Γερμανία, «εκτός αν άλλως προβλέπει το άρθρο 13». Το συμβατό των διατάξεων του νόμου με την οδηγία πρέπει να ελεγχθεί μόνον εφόσον το άρθρο 2 νοηθεί από κοινού με το άρθρο 13 το οποίο επιτρέπει, για ορισμένους λόγους, τη διασυνοριακή διακίνηση αποβλήτων.

52. Δεύτερον, δεν θεωρώ ότι η επιβολή της απαιτήσεως της λήψεως αδείας είναι, αυτή καθαυτή, αντίθετη προς την οδηγία. Όπως έχω προαναφέρει, η χορήγηση αδείας σύμφωνα με τον νόμο εμφανίζεται ως αντίστοιχη προς «απόδειξη παραλαβής» της κοινοποιήσεως κατά την έννοια της οδηγίας, ενώ η άρνηση χορηγήσεως αδείας κηρύσσεται ως αντίστοιχη προς «αντίρρηση». Κατά συνέπεια, στο μέτρο που εκδίδεται άδεια κάθε φορά που πρέπει να χορηγείται απόδειξη παραλαβής δυνάμει της οδηγίας και προβάλλεται άρνηση χορηγήσεως της αδείας μόνον όταν μπορεί δικαιολογημένως να προβληθεί αντίρρηση, η άδεια σύμφωνα με τον νόμο ισοδυναμεί με απόδειξη παραλαβής κατά την έννοια της οδηγίας. Εξ αυτού έπεται ότι το μόνο ζήτημα που πρέπει να εξετασθεί είναι το εάν τα κριτήρια για τη χορήγηση τέτοιας αδείας είναι συμβατά με τις απαιτήσεις της οδηγίας.

53. Κατά συνέπεια, ας μου επιτραπεί να ασχοληθώ τώρα με τους ειδικούς όρους για τη χορήγηση αδείας διακινήσεως απο-

βλήτων προς άλλα κράτη μέλη και χώρες μη μέλη.

α) Η διακίνηση αποβλήτων προς άλλο κράτος μέλος

54. Η Επιτροπή αμφισβητεί τον όρο του άρθρου 13, παράγραφος 1, σημείο 4, στοιχείο γ', του νόμου, δυνάμει του οποίου η διακίνηση αποβλήτων δεν πρέπει να συνεπάγεται κανένα κίνδυνο προσβολής του δημοσίου συμφέροντος στη Γερμανία. Με την ανακοίνωσή της της 20ής Μαρτίου 1992, σε απάντηση της αιτιολογημένης γνώμης, η Γερμανική Κυβέρνηση δήλωσε ότι στην έννοια του γενικού συμφέροντος συμπεριλαμβάνεται και η προστασία του περιβάλλοντος. Τούτο είναι σύμφωνο με το άρθρο 1 του νόμου το οποίο, όπως έχει ήδη σημειωθεί, προβλέπει ότι, κατά την έννοια του νόμου, ο όρος «απόβλητα» σημαίνει «κινητά πράγματα από τα οποία ο κάτοχός τους επιθυμεί να απαλλαγεί ή των οποίων η κανονική διάθεση επιβάλλεται για τον σκοπό της διασφαλίσεως του γενικού συμφέροντος και, ειδικότερα, της προστασίας του περιβάλλοντος».

55. Επομένως, με την αιτίαση της Επιτροπής υποστηρίζεται η κάπως εκπλήσσουσα θέση ότι, με το να εγκρίνουν τη διάθεση σε άλλο κράτος μέλος των παραχθέντων στη Γερμανία επικινδύνων αποβλήτων, οι γερμανικές αρχές εμποδίζονται από την οδηγία 84/631 να λαμβάνουν υπόψη την επίπτωση στο περιβάλλον της διαθέσεως επί του γερμανικού εδάφους. Η Επιτροπή δικαιολογεί τη θέση αυτή με βάση τον ισχυρισμό ότι το άρθρο 4, παράγραφος 6, της οδηγίας απλώς επιτρέπει στα κράτη μέλη αποστολής να καθορίζουν όρους σχετικούς με τη μεταφορά των αποβλήτων επί του εδάφους τους και να εγείρουν αντιρρήσεις ισχυριζόμενα ότι η μεταφορά διακυβεύει την εκτέλεση των προγραμμάτων που έχουν καταρτισθεί δυνάμει του άρθρου 12 της οδηγίας 78/319 ή του άρθρου 6 της οδηγίας 76/403 ή ότι τούτο έρχεται σε αντίθεση με τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από διεθνείς συμφωνίες συναφθείσες από το κράτος μέλος πριν από την κοινοποίηση της οδηγίας.

56. Ωστόσο, όπως έχω ήδη τονίσει, το άρθρο 12 της οδηγίας 78/319, στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 4, παράγραφος 6, της οδηγίας 84/631, ορίζει ότι τα προγράμματα για τη διάθεση των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων πρέπει να καλύπτουν θέματα όπως οι μέθοδοι διαθέσεως, τα ειδικευμένα κέντρα επεξεργασίας και οι κατάλληλοι χώροι αποθηκεύσεως. Η κατάρτιση τέτοιων προγραμμάτων αποτελεί ειδική περίπτωση της γενικής υποχρεώσεως που επιβάλλεται από το άρθρο 5 για τη λήψη των μέτρων που είναι αναγκαία για τη διασφάλιση του ότι τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα θα διατίθενται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η ανθρώπινη υγεία και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον και ιδίως «για να μην υπάρχει κίνδυνος για το ύδωρ, τον αέρα ή το έδαφος, καθώς και για την πανίδα ή χλωρίδα· να μη δημιουργούνται οχληρές συνέπειες από το θόρυβο ή τις οσμές· να μη καταστρέφονται χώροι και τοπία [ειδικού ενδιαφέροντος]».

57. Επιπλέον είναι πιθανό η διάθεση επικινδύνων αποβλήτων εντός άλλου κράτους μέλους, συγκεκριμένα σε γειτονικό κράτος μέλος, να μπορεί να συνεπάγεται σοβαρές συνέπειες για το περιβάλλον στη Γερμανία

κατά την έννοια του άρθρου 5. Η γνώμη μου είναι ότι όταν υφίσταται τέτοιος κίνδυνος, η Γερμανία όχι απλώς δικαιούται αλλά υποχρεούται να αρνείται την εν λόγω μεταφορά.

58. Επιβάλλεται να σημειωθεί ότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε αποδείξεις προκειμένου να καταδείξει ότι οι γερμανικές αρχές έχουν ερμηνεύσει τον εν λόγω όρο κατά τρόπο υπερβολικά ευρύ ώστε να εμποδίζεται η μεταφορά αποβλήτων υπό περιστάσεις όπου δεν υφίσταται περιβαλλοντική απειλή για τη Γερμανία.

β) Οι εξαγωγές προς χώρες μη μέλη

59. Όσον αφορά τη χορήγηση αδείας για εξαγωγές αποβλήτων προς χώρες μη μέλη, η Επιτροπή επικρίνει δύο όρους.

Πρώτον, τον όρο που έχει ήδη εξετασθεί αναφορικά με διακινήσεις προς άλλα κράτη μέλη, σύμφωνα με τον οποίο δεν πρέπει να υφίσταται κίνδυνος προσβολής του δημοσίου συμφέροντος στη Γερμανία (άρθρο 13, παράγραφος 1, σημείο 4, στοιχείο γ΄· δεύτερον, την απαίτηση ότι δεν πρέπει να υφίσταται κατάλληλος τόπος διαθέσεως στο ομόσπονδο κράτος όπου το απόβλητο έχει παραχθεί ενώ η χρήση εγκαταστάσεων διαθέσεως σε άλλο ομόσπονδο κράτος πρέπει να είναι αδύνατη ή να συνεπάγεται αδικαιολόγητη δυσχέρεια με το πρόσωπο που υποχρεούται να διαθέσει τα απόβλητα (άρθρο 13, παράγραφος 1, σημείο 4, στοιχείο α΄). Όπως έχω ήδη σημειώσει, δυνάμει των άρθρων 10 και 11 της κανονιστικής ρυθμίσεως, η τελευταία προϋπόθεση δεν ισχύει όσον αφορά τις διακινήσεις αποβλήτων μεταξύ κρατών μελών.

60. Δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, σημείο γ΄, της οδηγίας, στην περίπτωση μεταφοράς για διάθεση εκτός της Κοινότητας, υπεύθυνο για την έκδοση αποδείξεων παραλαβής σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, είναι το κράτος μέλος αποστολής, εκτός αν το τελευταίο κράτος μέλος διαμετακομίσεως, που είναι όμορο προς τη χώρα ή μέλος, ασκήσει το δικαίωμά του να χορηγήσει την απόδειξη παραλαβής ή εγείρει αντίρρηση αντί του κράτους μέλους αποστολής. Οι λόγοι βάσει των οποίων ένα κράτος μέλος μπορεί να εναντιώνεται προς εξαγωγές εκτός της Κοινότητας είναι, κατά κάποιο τρόπο, περισσότεροι απ' ό,τι συμβαίνει όσον αφορά τις ενδοκοινοτικές διακινήσεις. Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 3, οι εγειρόμενες αντιρρήσεις πρέπει «να αιτιολογούνται με βάση τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος, της ασφάλειας και της δημόσιας τάξης ή για την προστασία της υγείας οι οποίες συμφωνούν με την παρούσα οδηγία ή με άλλες σχετικές κοινοτικές πράξεις ή με σχετικές διεθνείς συμβάσεις που έχει συνάψει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος πριν από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας».

61. Όπως και στην περίπτωση των εξαγωγών προς άλλα κράτη μέλη, το κράτος μέλος

αποστολής μπορεί επίσης να εγείρει αντιρρήσεις σύμφωνα με τα άρθρα 4, παράγραφος 6, ειδικότερα όσον αφορά τα αντίθετα αποτελέσματα επί των προγραμμάτων διαθέσεως αποβλήτων που καταρτίζονται δυνάμει του άρθρου 12 της οδηγίας 78/319 ή του άρθρου 6 της οδηγίας 76/403.

62. Έχω ήδη καταλήξει στο συμπέρασμα ότι τα σχετικά με το περιβάλλον της Γερμανίας συμφέροντα μπορούσαν να προστατευθούν δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 6, στο πλαίσιο προγραμμάτων διαθέσεως αποβλήτων καταρτιζομένων σύμφωνα με τις οδηγίες 78/319 και 76/403. Ενόψει της ευρείας διατυπώσεως του κειμένου του άρθρου 4, παράγραφος 3, τέτοιου είδους συμφέροντα είναι επίσης δυνατό, στην περίπτωση εξαγωγών σε χώρες μη μέλη, να προστατεύονται βάσει της διατάξεως αυτής.

63. Όσον αφορά τη δεύτερη προϋπόθεση, που προβλέπεται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, σημείο 4, στοιχείο α', δεν υφίσταται σχεδόν αμφιβολία ότι η διάταξη αυτή είναι σύμφωνη προς το ισχύον κείμενο της οδηγίας 75/442, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156, η οποία εκδόθηκε κατά τη διάρκεια της προ της κινήσεως ένδικης προσφυγής διαδικασία. Στο προοίμιο της τροποποιητικής οδηγίας αναφέρεται ο σκοπός της αυτάρκειας όσον αφορά την Κοινότητα και τα κατ' ιδίαν κράτη μέλη σχετικά με τη διάθεση αποβλήτων [22], το δε νέο άρθρο 5, παράγραφος 1, υποχρεώνει τα κράτη μέλη να δημιουργήσουν ένα δίκτυο εγκαταστάσεων διαθέσεως το οποίο 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 αυτό». Ομοίως, το νέο άρθρο 7, παράγραφος 3, επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εμποδίζουν τις μεταφορές αποβλήτων οι οποίες αντιβαίνουν προς τα σχέδια διαχείρισης, δοθέντος ότι τέτοια σχέδια έχουν καταρτισθεί βάσει inter alia, των στόχων του άρθρου 5.

64. Εξάλλου, φαίνεται ότι η γερμανική διάταξη είναι σύμφωνη προς τον σκοπό του κανονισμού 259/93, ο οποίος αντικατέστησε την οδηγία 84/631 ύστερα από την κίνηση της παρούσας διαδικασίας. Πράγματι, ο κανονισμός αυτός είναι πλέον προωθημένος απ' ό,τι η επίδικη γερμανική νομοθεσία καθώς, κατ' αρχήν, απαγορεύει τις εξαγωγές αποβλήτων προς διάθεση σε χώρες μη μέλη (βλ. άρθρο 14).

65. Απομένει το ερώτημα αν ο σχετικός νόμος είναι συμβατός με την οδηγία 84/631.

66. Όπως έχω ήδη τονίσει, στην υπόθεση «απόβλητα της Βαλωνίας» το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η γενική απαγόρευση εισαγωγής επικινδύνων αποβλήτων στη Βαλωνία ήταν αντίθετη προς την οδηγία, δοθέντος ότι η απαγόρευση αυτή ήταν ασύμβατη με το θεσπισθέν με την οδηγία σύστημα

22 — Βλ. την έβδομη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της οδηγίας 91/156.

ελέγχου της διασυνοριακής διακινήσεως [23]. Ωστόσο, το πρόβλημα στην υπό κρίση υπόθεση είναι κάπως διαφορετικό: συγκεκριμένα πρόκειται για το αν επιτρέπεται σ' ένα κράτος μέλος να αρνηθεί την εξαγωγή αποβλήτων σε χώρα μη μέλος για τον λόγο ότι τα απόβλητα μπορούν κάλλιστα να διατεθούν στη Γερμανία. Αντίθετα προς τη γενική απαγόρευση εισαγωγών, το γερμανικό μέτρο δεν στερεί οποιουσδήποτε νοήματος το θεσπισθέν με την οδηγία σύστημα ελέγχου.

67. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας 84/631 η Συνθήκη δεν περιελάμβανε συγκεκριμένη νομική βάση για τη λήψη μέτρων σχετικά με το περιβάλλον. Επομένως, η οδηγία βασίστηκε στα άρθρα 100 και 235. Όπως συμβαίνει στην περίπτωση μέτρου που βασίζεται στο άρθρο 100, το προοίμιο της οδηγίας αναφέρεται στην πιθανότητα «νοθεύσεως των όρων ανταγωνισμού» με άμεση επίπτωση «στη λειτουργία της κοινής αγοράς» [24]. Επίσης, στην έκτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου ορίζεται ότι το σύστημα ελέγχου «δεν πρέπει ούτε να δημιουργεί εμπόδια στο διακοινοτικό εμπόριο ούτε να επηρεάζει τον ανταγωνισμό».

68. Ωστόσο, κατά τα λοιπά, δίδεται έμφαση στην προστασία του περιβάλλοντος. Το ότι η μεταφορά επικινδύνων αποβλήτων σε άλλα κράτη μέλη ή εκτός της Κοινότητας έχει προβλεφθεί μόνο για την περίπτωση που κάτι τέτοιο θα αποτελούσε το πλέον αποτελεσματικό μέσο διαθέσεως συνάγεται και από την τρίτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου όπου ορίζεται:

«Όταν η μεταφορά αποβλήτων μεταξύ κρατών μελών ή μεταξύ κρατών μελών και άλλων κρατών μπορεί να είναι απαραίτητη για τη διάθεση των αποβλήτων με τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις (...)»

69. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι στο προοίμιο δεν γίνεται αναφορά στα εμπόδια σχετικά με τις συναλλαγές με χώρες μη μέλη. Επιπλέον, όπως προείπα, στην περίπτωση μεταφορών για διάθεση εκτός της Κοινότητας, το άρθρο 4, παράγραφος 3, επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβάλλουν, βάσει νόμων και κανονιστικών ρυθμίσεων σχετικών, inter alia, με την προστασία του περιβάλλοντος, αντιρρήσεις. Κατά συνέπεια, καίτοι μη επιτρέπουσα, ή υποχρεώνουσα, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του κανονισμού 259/93, τα κράτη μέλη να επιβάλουν γενική απαγόρευση εξαγωγών προς χώρες μη μέλη των προοριζομένων για διάθεση αποβλήτων, η οδηγία 84/631 είναι δυνατό, κατά την άποψή μου, να ερμηνευθεί ως επιτρέπουσα σ' ένα κράτος μέλος να εγείρει αντιρρήσεις όσον αφορά την εξαγωγή αποβλήτων σε χώρα μη μέλος για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος σε περίπτωση που τα απόβλητα θα μπορούσαν κάλλιστα να διατεθούν στη Γερμανία σύμφωνα με προγράμματα διαθέσεως αποβλήτων που έχουν καταρτισθεί βάσει των οδηγιών 78/319 και 76/403.

23 — Προαναφερθείσα υπόθεση στην υποσημείωση 14· βλ., συγκεκριμένα, τη σκέψη 20 της αποφάσεως.

24 — Βλ. την τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

70. Εξ αυτού έπεται ότι όλες οι αιτιάσεις της Επιτροπής που αφορούν τις διασυνοριακές διακινήσεις επικινδύνων αποβλήτων πρέπει να απορριφθούν.

3) *Η παράβαση της υποχρεώσεως σχετικά με την υποβολή προγραμμάτων διαθέσεως αποβλήτων*

71. Όπως έχω ήδη επισημάνει, το άρθρο 12 της οδηγίας 78/319 επιβάλλει στα κράτη μέλη να ανακοινώνουν στην Επιτροπή τα προγράμματα για τη διάθεση τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων που οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να καταρτίζουν, να ενημερώνουν και να δημοσιεύουν.

72. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, με έγγραφο της 12ης Νοεμβρίου 1988, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπέβαλε στην Επιτροπή μια σειρά προγραμμάτων για τα ομόσπονδα κράτη. Παρ' όλ' αυτά, το εν λόγω κοινοτικό όργανο ισχυρίζεται ότι η Γερμανία δεν συμμορφώθηκε προς το άρθρο 12, και τούτο από τις εξής απόψεις:

— στην περίπτωση της Ρηνανίας-Βεστφαλίας, κοινοποιήθηκε μόνο ένα πρόγραμμα για το Ντύσσελντορφ·

— κανένα πρόγραμμα δεν κοινοποιήθηκε για το Bremerhaven·

— όσον αφορά τη Βάδη-Βυρτεμβέργη, κοινοποιήθηκε ένα μόνο πρόγραμμα·

— όσον αφορά την Έσση, Κάτω Σαξωνία, Ρηνανία-Παλατινάτο, Βρέμη και Σάαρ, τα προγράμματα δεν είχαν ενημερωθεί, ενώ στην Επιτροπή απεστάλη ένα νέο πρόγραμμα για το Αμβούργο με ημερομηνία 9 Φεβρουαρίου 1990·

— καθώς φαίνεται τα προγράμματα για τη Βαυαρία, Βερολίνο, Έσση, Κάτω Σαξωνία και Ρηνανία-Παλατινάτο δεν έχουν δημοσιευθεί.

73. Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή αντέκρουσε την άποψη της Γερμανικής Κυβερνήσεως ότι δεν υπήρξε παράβαση επειδή το άρθρο 12 της οδηγίας δεν όριζε ημερομηνία για την κατάρτιση και ενημέρωση των προγραμμάτων· το άρθρο 21 της οδηγίας όριζε, όσον αφορά την εφαρμογή της, προθεσμία 24 μηνών από την ημερομηνία κοινοποιήσεώς της.

74. Με ανακοίνωση της 26ης Μαΐου 1993, η Γερμανική Κυβέρνηση συμπλήρωσε τα παραρτήματα του υπομνήματός της αντικρούσεως παρέχοντας λεπτομερή στοιχεία σχετικά με ορισμένα προγράμματα για απόβλητα. Με το υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η εν λόγω κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι ορισμένα προγράμματα κοινοποιήθηκαν εκπρόθεσμα, προσθέτοντας όμως ότι, παρ' όλ' αυτά, συμμορφώθηκε, σε σημαντικό

βαθμό, προς την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 12. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γερμανική Κυβέρνηση αφού υπενθύμισε στο Δικαστήριο ότι η ημερομηνία συμμορφώσεως ήταν αυτή που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, ισχυρίστηκε ότι τα προγράμματα εξακολουθούσαν να είναι ατελή.

75. Προσωπικώς, συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής σύμφωνα με την οποία, ελλείψει μνείας συγκεκριμένης ημερομηνίας για την κατάρτιση, δημοσίευση και κοινοποίηση των προγραμμάτων σύμφωνα με το άρθρο 12, συνάγεται ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνταν να συμμορφωθούν προς τις υποχρεώσεις αυτές εντός της προθεσμίας εφαρμογής της οδηγίας που έχει οριστεί με το άρθρο 21, δηλαδή εντός προθεσμίας δύο ετών από της κοινοποιήσεως της οδηγίας. Επιπλέον, το άρθρο 12 επιβάλλει τη διαρκή υποχρέωση ενημερώσεως των προγραμμάτων.

76. Σαφώς προκύπτει ότι, έστω και αν η Γερμανική Κυβέρνηση συμμορφώθηκε, σε σημαντικό βαθμό, προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12, ορθώς η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, κατά την ταχθείσα με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμία, δηλαδή τις 25 Νοεμβρίου 1991, η εφαρμογή εξακολουθούσε να είναι, όσον αφορά ορισμένα θέματα, ανεπαρκής. Καθώς φαίνεται, με την ανακοίνωση της Γερμανικής Κυβερνήσεως της 26ης Μαΐου 1993 επιβεβαιώθηκε ότι:

— όσον αφορά την περίπτωση της Ρηνανίας-Βεστφαλίας, ορισμένα προγράμματα δεν είχαν εισέτι καταρτισθεί ή κοινοποιηθεί·

— από ορισμένες τουλάχιστον απόψεις, το Bremerhaven δεν είχε εισέτι συμπεριληφθεί στα προγράμματα για απόβλητα που είχαν καταρτισθεί για το ομόσπονδο κράτος της Βρέμης·

— οριστικά προγράμματα δεν είχαν εισέτι θεσπισθεί όσον αφορά τη Βάδη-Βυρτεμβέργη.

77. Ούτε άλλωστε η Γερμανική Κυβέρνηση απέρριψε την αιτίαση της Επιτροπής ότι ορισμένα προγράμματα ούτε είχαν ενημερωθεί ούτε είχαν δημοσιευθεί.

78. Κατά συνέπεια, η αιτίαση της Επιτροπής πρέπει να κηρυχθεί βάσιμη.

79. Πριν ολοκληρώσω την ανάπτυξη των προτάσεών μου, θα πρέπει να εκφράσω επιφυλάξεις ως προς την απόφαση της Επιτροπής να κινήσει και να συνεχίσει την παρούσα διαδικασία. Από την πρώτη αιτίαση της Επιτροπής, καίτοι αυτή δεν στερούνταν βάσεως, δεν προέκυψε κανένας λόγος για πραγματική ανησυχία όσον αφορά το περιβάλλον. Όσον αφορά τη δεύτερη αιτίαση, καίτοι, καθώς φαίνεται, αυτή υπήρξε ο κύριος λόγος για την κίνηση της παρούσας διαδικασίας, θεωρώ ότι η επελθούσα πρόοδος όσον αφορά τον τομέα της

κοινοτικής πολιτικής για το περιβάλλον, πράγμα που έχω ήδη επισημάνει, θα μπορούσε, ύστερα από την κίνηση της παρούσας διαδικασίας, να ωθήσει την Επιτροπή στο να παραιτηθεί αυτής. Όσον αφορά την τρίτη αιτίαση, καίτοι μ' αυτήν η Επιτροπή επεσήμανε ορισμένες ήσσονος σημασίας παραβάσεις, ουδόλως μπόρεσε να δικαιολογήσει τους πόρους που ήταν αναγκαίοι για μια τέτοιου είδους διαδικασία. Κατά τη γνώμη μου, η Επιτροπή θα έπρεπε να αποφασίζει την κίνηση τέτοιου είδους διαδικασιών μόνον κατόπιν προσεκτικής εκτιμήσεως των προτεραιοτήτων, και τούτο, προκειμένου να διασφαλίζεται η καλύτερη δυνατή χρήση των περιορισμένων πόρων του Δικαστηρίου και των κρατών μελών καθώς και των δικών της πόρων.

Δικαστικά έξοδα

80. Δεδομένου ότι οι δύο διάδικοι ηττήθησαν μερικώς, το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας, ότι κάθε διάδικος θα φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα.

Συμπέρασμα

81. Για τους ανωτέρω λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο:

«1) να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αποκλείοντας ορισμένες κατηγορίες ανακυκλωσίμων αποβλήτων από το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας της, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου·

2) να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να καταρτίσει, να ενημερώσει, να δημοσιεύσει ή να κοινοποιήσει στην Επιτροπή προγράμματα διαθέσεως τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων όσον αφορά ορισμένες περιφέρειες, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου·

3) να απορρίψει, κατά τα λοιπά, την προσφυγή ως αβάσιμη·

4) να αποφανθεί ότι κάθε διάδικος θα φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα.»