ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 23ης Φεβρουαρίου 1994 *

Στην υπόθεση C-236/92,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του προέδρου του Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Ιταλία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Comitato di coordinamento per la difesa della Cava κ.λπ.

και

Regione Lombardia κ.λπ.,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου περί του περιβάλλοντος και, συγκεκριμένα, της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Ιουλίου 1975 περί αποβλήτων (ΕΕ L 194, σ. 39),

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, G. F. Mancini και D. A. O. Edward, προέδρους τμήματος, K. N. Κακούρη (εισηγητή), R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn και J. L. Murray δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Darmon
γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— οι εταιρίες Progresam Ecosistemi Srl και Gesam SpA, εκπροσωπούμενες από τους G. F. Ferrari και R. Cafari Panico, δικηγόρους Pavia,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπουμένη από τον J. E. Collins, του Treasury Solicitor's Department,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τον L. Gussetti, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις των εταιριών Progesam Ecosistemi Srl και Gesam SpA, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπουμένης από τον D. Wyatt, barrister, και της Επιτροπής κατά τη συνεδρίαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1993,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 17ης Νοεμβρίου 1993,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με Διάταξη της 1ης Απριλίου 1992, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 7 Απριλίου 1992, ο πρόεδρος του Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Ιταλία) υπέβαλε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, πέντε προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 4 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Ιουλίου 1975 περί αποβλήτων (ΕΕ L 194, σ. 39, στο εξής: οδηγία).

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφορών μεταξύ κυρίως μιας ενώσεως που αποκαλείται Comitato di coordinamento per la difesa della Cava και ορισμένων ιδιωτών, αφενός, και της περιφέρειας της Λομβαρδίας, αφετέρου, με αντικείμενο την απόφαση της τελευταίας να εγκαταστήσει στο έδαφός της χώρο εναποθέσεως αποβλήτων.

3 Όπως προκύπτει από τον φάκελο, η Giunta regionale της περιφέρειας της Λομβαρδίας ενέκρινε, με διάφορες αποφάσεις του 1989 και του 1990, σχέδιο κατασκευής ενός χώρου εναποθέσεως αστικών στερεών αποβλήτων σε κοινότητα που βρίσκεται στο έδαφος της περιοχής.

4 Ορισμένοι ιδιώτες προσέβαλαν δικαστικώς τις αποφάσεις αυτές, υποστηρίζοντας ότι θίγουν τα σχετικά με το περιβάλλον δικαιώματά τους. Το επιληφθέν εθνικό δικαστήριο διαπίστωσε ότι το νομοθέτημα μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο (Διάταγμα αριθ. 915 του Προέδρου της Ιταλικής Δημοκρατίας της 10ης Σεπτεμβρίου 1982, GURI αριθ. 343 της 15.12.1982, σ. 9071) προέβλεπε, προς τον σκοπό της διαθέσεως των αποβλήτων, σχεδόν αποκλειστικά τη χρήση χώρων εναποθέσεως και διερωτήθηκε εάν η διάταξη

αυτή συμβιβάζεται με την οδηγία, η οποία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υιοθέτηση μέτρων κατάλληλων να προωθήσουν την πρόληψη, την ανακύκλωση και τη μεταποίηση των αποβλήτων.

5 Το εθνικό δικαστήριο αποφάσισε επομένως να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Απονέμει το κοινοτικό δίκαιο περί του περιβάλλοντος, και συγκεκριμένα το άρθρο 4 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων, στους ιδιώτες δικαιώματα που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν;

2) Πρέπει η προστασία των "κοινοτικών δικαιωμάτων" — εφόσον έχουν μεταφερθεί στη ιταλική ένομη τάξη και έχουν λάβει τη μορφή "θεμιτών συμφερόντων" — να εξασφαλίζεται από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο με την εφαρμογή του συστήματος που προβλέπεται για τα "ιταλικά θεμιτά συμφέροντα" και επομένως με την υποχρέωση να ζητηθεί (εφόσον τούτο είναι αναγκαίο) η διεξαγωγή πραγματογνωμοσύνης από το Δημόσιο, το οποίο είναι διάδικος, ή η προστασία αυτή πρέπει να εξασφαλίζεται με το σύστημα που προβλέπεται για τα "δικαιώματα που παρέχει το ιταλικό δίκαιο" και επομένως ισχύει η υποχρέωση διορισμού ενός τρίτου ως πραγματογνώμονα — εφόσον ο διορισμός πραγματογνώμονα είναι αναγκαίος;

3) χει το εθνικό δικαστήριο, όταν καλείται να προστατεύσει δικαιώματα που παρέχει στους ιδιώτες το κοινοτικό δίκαιο, την υποχρέωση να μην εφαρμόζει τους κανόνες του εσωτερικού δικαίου — που αντιβαίνουν προς τις κοινοτικές διατάξεις — ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία η "μη εφαρμογή" αυτή μπορεί να έχει αρνητικά αποτελέσματα για το κοινοτικό ή εθνικό δημόσιο συμφέρον; μήπως στην τελευταία αυτή περίπτωση το εθνικό δικαστήριο έχει την υποχρέωση να ασκεί εξουσίες ανάλογες προς τις εξουσίες που απονέμει στο ΔΕΚ το άρθρο 174, τελευταίο εδάφιο, και επομένως μπορεί να αρκεστεί π.χ. να κρίνει ότι ο συγκεκριμένος εθνικός νόμος είναι παράνομος: τούτο δε όσον αφορά τις ενδεχόμενες μεταγενέστερες αγωγές αποζημιώσεως για τη ζημία που προκλήθηκε από την ανωτέρω έλλειψη νομιμότητας ή τη θέσπιση των μέτρων που ενδεχομένως κρίνει αναγκαία η Επιτροπή και τα άρθρα 169 επ. της Συνθήκης ΕΟΚ;

4) Κατόπιν της αποφάσεως της 19ης Νοεμβρίου 1991 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90, Francovich, έχει το εθνικό δικαστήριο — τουλάχιστον στην περίπτωση κατά την οποία κρίνει ότι η ενώπιόν του εκκρεμής δίκη μπορεί να περατωθεί επίσης με την έκδοση αποφάσεως περί μη εφαρμογής ορισμένων εθνικών νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων ή με την έκδοση αποφάσεως περί ελλείψεως κοινοτικής νομιμότητας των πράξεων αυτών — την υποχρέωση να εξασφαλίσει την άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος άμυνας ακόμη και εκ μέρους των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας που εξέδωσαν τις ανωτέρω πράξεις (για τις οποίες υπάρχει η υποψία ότι συντρέχει έλλειψη κοινοτικής νομιμότητας);

5) Ποιο δικονομικό πρότυπο (το εθνικό; κάποιο πρότυπο που απορρέει από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου; κ.λπ.) πρέπει να εφαρμόζει το εθνικό δικαστήριο για να εξασφαλίζει — στις περιπτώσεις αυτές — τη συγκεκριμένη άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος άμυνας στις εκκρεμείς ενώπιόν του υποθέσεις εκ μέρους των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων της νομοθετικής εξουσίας και των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας;

6 Με το πρώτο ερώτημα ερωτάται αν το άρθρο 4 της οδηγίας γεννά υπέρ των ιδιωτών δικαιώματα που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.

7 Η διάταξη αυτή έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι τα στερεά απόβλητα θα διατίθενται χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτουν το περιβάλλον, και κυρίως

— χωρίς να δημιουργούν κίνδυνο για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος ούτε για την πανίδα ή χλωρίδα,

— χωρίς να προκαλούν ενοχλήσεις θορύβου και οσμών,

— χωρίς να επιφέρουν βλάβη στην τοποθεσία και στο τοπίο.»

8 Κατά πάγια νομολογία (βλ. κυρίως τις αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 1982, 8/81, Becker, Συλλογή 1982, σ. 53, και της 22ας Ιουνίου 1989, 103/88, Fratelli Costanzo, Συλλογή 1989, σ. 1839), σε όλες τις περιπτώσεις όπου διατάξεις κάποιας οδηγίας εμφανίζονται ως ανεπιφύλακτες και επαρκώς σαφείς, οι ιδιώτες νομιμοποιούνται να τις επικαλούνται έναντι του κράτους ενώπιον εθνικών δικαστηρίων, όταν αυτό είτε παραλείπει να τις μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο, είτε τις μεταφέρει κατά τρόπο εσφαλμένο.

9 Μια κοινοτική διάταξη είναι ανεπιφύλακτη όταν δεν συνοδεύεται από καμία επιφύλαξη ούτε απαιτείται για την εκτέλεσή της ή την επαγωγή των αποτελεσμάτων της η έκδοση κάποιας πράξεως είτε των οργάνων της Κοινότητας είτε των κρατών μελών (βλ. κυρίως την απόφαση της 3ης Απριλίου 1968, 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen, Rec. 1968, σ. 211).

10 Μια διάταξη εξάλλου είναι επαρκώς σαφής, ώστε να μπορεί να την επικαλεστεί ο διάδικος και να την εφαρμόσει ο δικαστής, όταν επιβάλλει μια υποχρέωση με όχι διφορούμενη διατύπωση (αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 152/84, Marshall, Συλλογή 1986, σ. 723, και της 4ης Δεκεμβρίου 1986,71/85, Federatie Nederlandse Beweging, Συλλογή 1986, σ. 3855).

11 Η υπό εξέταση διάταξη δεν ανταποκρίνεται στα ανωτέρω χαρακτηριστικά.

12 Ειδικότερα, εάν θεωρηθεί μέσα στο γενικότερο πλαίσιό του, το άρθρο 4 της οδηγίας, το οποίο ουσιαστικά επαναλαμβάνει το περιεχόμενο της τρίτης αιτιολογικής της σκέψεως, έχει προγραμματικό χαρακτήρα και εξαγγέλλει τους στόχους τους οποίους οφείλουν να επιδιώκουν τα κράτη μέλη κατά την εκτέλεση των ειδικοτέρων υποχρεώσεων που τους επιβάλλουν οι διατάξεις των άρθρων 5 έως 11 της οδηγίας ως προς τον σχεδιασμό, την επίβλεψη και τον έλεγχο των ενεργειών διαθέσεως των αποβλήτων.

13 Πρέπει εξάλλου να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει, όσον αφορά τις υποχρεώσεις των κρατών μελών που προβλέπει το άρθρο 10 της οδηγίας, ότι η διάταξη αυτή δεν επιβάλλει καμία ιδιαίτερη απαίτηση που να περιορίζει την ελευθερία των κρατών μελών να οργανώσουν κατά την κρίση τους την επίβλεψη των εκεί αναφερομένων δραστηριοτήτων και ότι πάντως κατά την ενάσκηση της ελευθερίας αυτής πρέπει να γίνονται σεβαστοί οι στόχοι που εξαγγέλλονται στην τρίτη αιτιολογική σκέψη και στο άρθρο 4 της οδηγίας (βλ. απόφαση της 12ης Μαΐου 1987, 372/85, 373/85 και 374/85, Traen κ.λπ., Συλλογή 1987, σ. 2141).

14 Συνεπώς, η εν λόγω διάταξη πρέπει να θεωρηθεί ότι καθορίζει το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να αναπτύσσεται η δραστηριότητα των κρατών μελών ως προς το ζήτημα της επεξεργασίας των αποβλήτων και όχι ότι επιβάλλει καθεαυτή την υιοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων ή την επιλογή μιας ειδικής μεθόδου διαθέσεως των αποβλήτων αντί άλλης. Επομένως, δεν είναι ανεπιφύλακτη ούτε επαρκώς σαφής και ως εκ τούτου δεν απονέμει δικαιώματα τα οποία οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν έναντι του κράτους.

15 Κατά συνέπεια, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 4 της οδηγίας δεν γεννά υπέρ των ιδιωτών δικαιώματα που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.

16 Ενόψει της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στα υπόλοιπα προδικαστικά ερωτήματα.

Επί των δικαστικών εξόδων

17 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οποίες κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με Διάταξη της 1ης Απριλίου 1992 ο πρόεδρος του Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Ιταλία), αποφαίνεται:

Το άρθρο 4 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975 περί αποβλήτων, δεν γεννά υπέρ των ιδιωτών δικαιώματα που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.

Due Mancini Edward Κακούρης Joliet

Schockweiler Rodriguez Iglesias Kapteyn Murray

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 23 Φεβρουαρίου 1994.

Ο Γραμματέας Ο Πρόεδρος

R. Grass O. Due