

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO

της 20ής Σεπτεμβρίου 2001¹

1. Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παρέχοντας στις επιχειρήσεις και στις εγκαταστάσεις που εκτελούν εργασίες αξιοποίησης των επικίνδυνων αποβλήτων στα οποία αναφέρεται η οδηγία 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για τα επικίνδυνα απόβλητα², δυνατότητα απαλλαγής από την άδεια που προβλέπει το άρθρο 10 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων³, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991⁴ (στο εξής: οδηγία 75/442), δίχως η απαλλαγή αυτή να εξαρτάται από την προϋπόθεση συμμορφώσεως προς τις επιταγές του άρθρου 3, παράγραφος 2, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 11 της οδηγίας 75/442 και 3 της οδηγίας 91/689.

I — Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική ρύθμιση

Η οδηγία 75/442

2. Η οδηγία 75/442 έχει στόχο τη διασφάλιση της διαθέσεως και της αξιοποίησης των αποβλήτων καθώς και την ενθάρρυνση της λήψεως μέτρων για τον περιορισμό της παραγωγής αποβλήτων, ιδίως μέσω της προωθήσεως καθαρών τεχνολογιών και προϊόντων ανακυκλώσιμων και επαναχρησιμοποιήσιμων.

3. Το άρθρο 4 της οδηγίας 75/442 ορίζει:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι η διάθεση ή η αξιοποίηση των αποβλήτων θα πραγματοποιείται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να χρησιμοποι-

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ L 377, σ. 20.

3 — ΕΕ εκδ. έκδ. 15/001, σ. 86.

4 — ΕΕ L 78, σ. 32.

ούνται διαδικασίες ή μέθοδοι που ενδέχεται να βλάψουν το περιβάλλον, ιδίως δε:

5. Το άρθρο 11 της οδηγίας 75/442 προβλέπει:

— χωρίς να δημιουργείται κίνδυνος για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος, ούτε για την πανίδα και τη χλωρίδα,

«1. Με την επιφύλαξη των οδηγιών 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1978 περί των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων [...], όπως τροποποιήθηκε τελευταία από την πράξη προσωρινής ισχύος της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, μπορούν να απαλλάσσονται από την άδεια που προβλέπεται στο άρθρο 9 ή στο άρθρο 10:

— χωρίς να προκαλούνται ενοχλήσεις από το θόρυβο ή τις οσμές,

α) οι εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που διαθέτουν οι ίδιοι τα απόβλητά τους στους χώρους παραγωγής

— χωρίς να βλάπτονται οι τοποθεσίες και τα τοπία που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

και

[...]

β) οι εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που αξιοποιούν απόβλητα.

4. Βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 75/442:

Η εν λόγω απαλλαγή ισχύει μόνον:

«Για την εφαρμογή του άρθρου 4, κάθε εγκατάσταση ή επιχείρηση που πραγματοποιεί τις εργασίες που προβλέπονται στο παράρτημα II Β οφείλει να έχει σχετική άδεια».

— όταν οι αρμόδιες αρχές έχουν θεσπίσει γενικούς κανόνες για κάθε είδος δραστηριότητας, οι οποίοι ορίζουν το είδος και τις ποσότητες αποβλήτων και τους

όρους υπό τους οποίους η συγκεκριμένη δραστηριότητα μπορεί να απαλλάσσεται από την υποχρέωση της άδειας

7. Το άρθρο 3 της οδηγίας 91/689 ορίζει:

και

— εάν το είδος και οι ποσότητες αποβλήτων και οι τρόποι διαθέσεως ή αξιοποίησεως είναι τέτοιοι ώστε να τηρούνται οι όροι του άρθρου 4.

2. Οι εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 πρέπει να εγγράφονται σε σχετικό μητρώο των αρμόδιων αρχών.

3. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τους γενικούς κανόνες που θεσπίζονται δυνάμει της παραγράφου 1.»

Η οδηγία 91/689

6. Η οδηγία 91/689 έχει ως αντικείμενο, σύμφωνα με το άρθρο 1, την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την ελεγχόμενη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων.

«1. Η παρέκκλιση από τις προϋποθέσεις άδειας για φορείς ή επιχειρήσεις που αναλαμβάνουν τη διάθεση των δικών τους αποβλήτων, όπως προβλέπεται στο άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, δεν ισχύει για τα επικίνδυνα απόβλητα της παρούσας οδηγίας.

2. Σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, ένα κράτος μέλος δύναται να μην επιμένει στην τήρηση του άρθρου 10 της εν λόγω οδηγίας για φορείς ή επιχειρήσεις που αξιοποιούν απόβλητα τα οποία καλύπτει η παρούσα οδηγία:

— εάν το κράτος μέλος θεσπίζει γενικούς κανόνες που ορίζουν το είδος και την ποσότητα των αποβλήτων και καθορίσει τους ειδικούς όρους (οριακές τιμές περιεκτικότητας επικίνδυνων ουσιών στα απόβλητα, οριακές τιμές εκπομπής, είδος δραστηριότητας), καθώς και άλλες αναγκαίες απαιτήσεις για την πραγματοποίηση διαφόρων μορφών αξιοποίησεως

— εάν το είδος ή οι ποσότητες αποβλήτων και οι τρόποι αξιοποίησεως είναι τέτοιοι ώστε να τηρούνται οι όροι του άρθρου 4 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ.

3. Οι φορείς ή επιχειρήσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 2 καταχωρούνται σε μητρώο των αρμόδιων αρχών.

4. Εάν ένα κράτος μέλος προτίθεται να εφαρμόσει την παράγραφο 2, οι κανόνες που αναφέρονται στην εν λόγω παράγραφο κοινοποιούνται στην Επιτροπή το αργότερο τρεις μήνες πριν από την έναρξη της ισχύος τους. Η Επιτροπή συμβουλευεται τα κράτη μέλη. Υπό το πρίσμα των διαβουλεύσεων αυτών, η Επιτροπή θα προτείνει την επίτευξη συμφωνίας για τους κανόνες αυτούς σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 18 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ.»

Η εθνική ρύθμιση

8. Οι κανόνες μεταφοράς διατάξεων σχετικά με την απαλλαγή από την υποχρέωση λήψης της αδείας που προβλέπει η οδηγία 75/442 περιέχονται στο νομοθετικό διάταγμα 22, της 5ης Φεβρουαρίου 1997, όπως τροποποιήθηκε με το νομοθετικό διάταγμα 389, της 8ης Νοεμβρίου 1997 (στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 22/97).

9. Όσον αφορά ειδικώς τις εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που αξιοποιούν τα απόβλητα τα οποία αποτελούν αντικείμενο της οδηγίας 91/689, το άρθρο 33 του νομοθετικού διατάγματος 22/97 προβλέπει τη δυνατότητα απλουστευμένων διαδικασιών. Οι εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που σχεδιάζουν εργασίες αξιοποίησης επικίνδυνων αποβλήτων χωρίς να ζητούν σχετική άδεια έχουν υποχρέωση κοινοποίησης στην οικεία περιφέρεια, επισυνάπτοντας έκθεση βεβαι-

ώνουσα ότι συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για την εφαρμογή της απλουστευμένης διαδικασίας (προϋποθέσεις που προβλέπει το άρθρο 33 του νομοθετικού διατάγματος 22/97). Η δήλωση ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της απλουστευμένης διαδικασίας ισοδυναμεί με απαλλαγή από την υποχρέωση λήψης της αδείας που προβλέπει η οδηγία 75/442. Η οικεία περιφέρεια επαληθεύει, βάσει της δηλώσεως αυτής, τη συμμόρφωση προς τις εν λόγω προϋποθέσεις και επιταγές. Δεδομένου του πολυπλόκου και τεχνικού χαρακτήρα των συγκεκριμένων κανόνων, το νομοθετικό διάταγμα 22/97 δεν περιγράφει και δεν προσδιορίζει λεπτομερώς τις εν λόγω προϋποθέσεις και επιταγές, αλλά τις επικαλείται εμμέσως, αναφέροντας ότι οι τεχνικές προδιαγραφές που ορίζουν το είδος, την ποσότητα και τις συνθήκες αξιοποίησης κατά το σύστημα απλουστευμένων διαδικασιών θα θεσπιστούν με υπουργικές αποφάσεις.

10. Το άρθρο 33, παράγραφος 6, του νομοθετικού διατάγματος 22/97 προβλέπει, συγκεκριμένα, ότι, μέχρι τη θέσπιση των τεχνικών προδιαγραφών που ορίζουν το είδος, την ποσότητα και τις συνθήκες αξιοποίησης κατά το σύστημα απλουστευμένων διαδικασιών, οι διαδικασίες αυτές εφαρμόζονται σε οποιονδήποτε πραγματοποιεί εργασίες αξιοποίησης των αποβλήτων που απαριθμούνται, αντίστοιχα, στο παράρτημα 3 της απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος της 5ης Σεπτεμβρίου 1994 (εφαρμογή των άρθρων 2 και 5 του νομοθετικού διατάγματος 438, της 8ης Ιουλίου 1994, τα οποία περιέχουν διατάξεις όσον αφορά την αξιοποίηση των καταλοίπων που προέρχονται από κύκλους παραγωγής ή καταναλώσεως οι οποίοι αποτελούν μέρος διαδικασίας

παραγωγής ή διαδικασίας αποτεφρώσεως, καθώς και όσον αφορά τη διάθεση των αποβλήτων) και στο παράρτημα 1 της αποφάσεως του Υπουργού Περιβάλλοντος της 16ης Ιανουαρίου 1995 (τεχνικές προδιαγραφές σχετικά με την αξιοποίηση στο πλαίσιο διαδικασίας αποτεφρώσεως για την παραγωγή ενέργειας από απόβλητα προερχόμενα από κύκλους παραγωγής ή καταναλώσεως), τηρουμένων των επιταγών που αυτά περιέχουν.

II — Τα πραγματικά περιστατικά και η προ της προσφυγής διαδικασία

11. Σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 226, πρώτο εδάφιο, ΕΚ, η Επιτροπή, αφού ζήτησε από την Ιταλική Κυβέρνηση να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της, απέστειλε στο κράτος αυτό, με έγγραφο της 14ης Ιουλίου 1999, αιτιολογημένη γνώμη με την οποία το κάλεσε να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις απορρέουσες από τα άρθρα 11 της οδηγίας 75/442 και 3 της οδηγίας 91/689 υποχρεώσεις του εντός προθεσμίας δύο μηνών από την κοινοποίηση της αιτιολογημένης γνώμης.

12. Επειδή οι πληροφορίες τις οποίες προσκόμισαν οι ιταλικές αρχές στην Επιτροπή σε συνέχεια της αιτιολογημένης γνώμης περιορίζονταν σε μια διυπουργική απόφαση σχετικά με τις δραστηριότητες αξιοποιήσεως των επικίνδυνων αποβλήτων υπό την έννοια των άρθρων 31 και 33 του νομοθετικού διατάγματος 22/97, το οποίο βρισκόταν σε στάδιο επεξεργασίας, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την παρούσα προσφυγή.

III — Εκτίμηση

13. Η Επιτροπή εξηγεί ότι σήμερα οι απλουστευμένες διαδικασίες για τις εγκαταστάσεις ή τις επιχειρήσεις που αξιοποιούν τα επικίνδυνα απόβλητα τα οποία αποτελούν αντικείμενο της οδηγίας 91/689 υπόκεινται ακόμη αποκλειστικά στους όρους που προβλέπουν οι υπουργικές αποφάσεις της 5ης Σεπτεμβρίου 1994 και της 16ης Ιανουαρίου 1995, οι οποίες δεν περιέχουν τις επιταγές του άρθρου 3, παράγραφος 2, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689.

14. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί το στοιχείο αυτό. Αναφέρει ότι θα μεριμνήσει το συντομότερο δυνατόν προκειμένου να ελατρωθεί την ανεπαρκή εφαρμογή των άρθρων 11 της οδηγίας 75/442 και 3 της οδηγίας 91/689. Η Ιταλική Κυβέρνηση προσθέτει ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων Περιβάλλοντος και Βιομηχανίας θα κοινοποιήσουν εγκαίρως το τελικό κείμενο της διυπουργικής αποφάσεως σχετικά με τις δραστηριότητες αξιοποιήσεως των επικίνδυνων αποβλήτων σύμφωνα με τα άρθρα 31 έως 33 του νομοθετικού διατάγματος 22/97.

15. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, στο μέτρο που οι υπουργικές αποφάσεις της 5ης Σεπτεμβρίου 1994 και της 16ης Ιανουαρίου 1995 δεν περιέχουν τις επιταγές του άρθρου 3, παράγραφος 2, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689, η Ιταλική Δημοκρατία παρέχει στις επιχειρήσεις και εγκαταστάσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της αξιοποιήσεως των επικίνδυνων αποβλήτων, τα οποία αποτελούν αντικείμενο της οδηγίας 91/689, δυνατότητα απαλλαγής από την υποχρέωση λήψεως της

αδείας που προβλέπει το άρθρο 10 της οδηγίας 75/442, δίχως η απαλλαγή αυτή να εξαρτάται από την προϋπόθεση συμμορφώσεως προς τις επιταγές του άρθρου 3, παράγραφος 2, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689.

16. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 91/689 προβλέπει ωστόσο ότι «[...] ένα κράτος μέλος δύναται να μην επιμένει στην τήρηση του άρθρου 10 της [οδηγίας 75/442]», το οποίο υποχρεώνει κάθε εγκατάσταση ή κάθε επιχείρηση να λάβει τη σχετική άδεια, «εάν το κράτος μέλος θεσπίζει γενικούς κανόνες που ορίζουν το είδος και την ποσότητα των αποβλήτων και καθορίζει τους ειδικούς όρους [...]» (άρθρο 3, παράγραφος 2, πρώτη περίπτωση) και «εάν το είδος ή οι ποσότητες αποβλήτων και οι τρόποι αξιοποίησής είναι τέτοιοι ώστε να τηρούνται οι όροι του άρθρου 4 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ» (άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση).

17. Φρονώ ότι από τη διατύπωση αυτή προκύπτει αναμφισβήτητα ότι η απαλλαγή από την προβλεπόμενη στο άρθρο 10 της οδηγίας 75/442 υποχρέωση λήψεως αδείας είναι δυνατή μόνον υπό την προϋπόθεση συμμορφώσεως προς τις επιταγές του άρθρου 3, παράγραφος 2, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689.

18. Επειδή η Ιταλική Δημοκρατία, κατά την ημερομηνία παρελεύσεως της προθεσμίας που έθεσε η αιτιολογημένη γνώμη, δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα ούτως ώστε η απαλλαγή από την υποχρέωση λήψεως αδειών να πραγματοποιείται χωρίς να θίγονται οι προπαρατεθείσες επιταγές, θεωρώ ότι πρέπει να γίνει δεκτή η προσφυγή της Επιτροπής όσον αφορά την παράβαση του άρθρου 3 της οδηγίας 91/689.

19. Δεν πιστεύω ωστόσο ότι η εν λόγω παράβαση του άρθρου 3 της οδηγίας 91/689 αποτελεί παράλληλα παράβαση του άρθρου 11 της οδηγίας 75/442, όπως προτείνει η Επιτροπή να αναγνωρίσει το Δικαστήριο.

20. Πράγματι, από το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/689 προκύπτει ότι η οδηγία αυτή «καταρτίζεται δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, της [οδηγίας 75/442]», ήτοι συνίσταται «σε ειδικές διατάξεις συγκεκριμένες ή συμπληρωματικές των διατάξεων [της οδηγίας], οι οποίες έχουν στόχο να ρυθμίσουν τη διαχείριση ορισμένων κατηγοριών αποβλήτων». Το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 91/689 προβλέπει, επιπλέον, ότι, «[μ]ε την επιφύλαξη της παρούσας οδηγίας, η [οδηγία 75/442] ισχύει για τα επικίνδυνα απόβλητα».

21. Κατά την άποψή μου, από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι τα άρθρα 3 της οδηγίας 91/689 και 11 της οδηγίας 75/442, τα οποία άλλωστε, παρά το γεγονός ότι το άρθρο 3 παραπέμπει στο άρθρο 11, δεν είναι διατυπωμένα με τον ίδιο τρόπο, διέπονται από μια σχέση *lex specialis* — *lex generalis*. Λαμβανομένης υπόψη της αρχής *lex specialis derogat legi generali*, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, όταν πρόκειται για τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες μπορούν να απαλλαγούν από την υποχρέωση λήψεως της αδείας που προβλέπει το άρθρο 10 της οδηγίας 75/442 οι επιχειρήσεις και οι εγκαταστάσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της αξιοποίησης των επικίνδυνων αποβλήτων, εφαρμόζεται μόνον ο ειδικός κανόνας — εν προκειμένω το άρθρο 3 της οδηγίας 91/689 — και όχι ο συνδυασμός των άρθρων 3 της οδηγίας 91/689 και 11 της οδηγίας 75/442.

22. Επειδή η Επιτροπή δεν απέδειξε για ποιο λόγο, ανεξάρτητο από εκείνον για τον οποίο προσάπτεται στην Ιταλική Δημοκρατία η παράβαση του άρθρου 3 της οδηγίας 91/689, θεωρεί ότι η τελευταία παρέβη τις υποχρε-

ώσεις που υπέχει από το άρθρο 11 της οδηγίας 75/442, φρονώ ότι η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί κατά το μέρος αυτό.

IV — Συμπέρασμα

Προτείνω στο Δικαστήριο τα εξής:

- να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παρέχοντας στις επιχειρήσεις και στις εγκαταστάσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της αξιοποίησης επικίνδυνων αποβλήτων τα οποία αποτελούν αντικείμενο της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για τα επικίνδυνα απόβλητα, δυνατότητα απαλλαγής από την άδεια που προβλέπει το άρθρο 10 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, δίχως η απαλλαγή αυτή να εξαρτάται από την προϋπόθεση συμμορφώσεως προς τις επιταγές του άρθρου 3, παράγραφος 2, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 91/689, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3 της οδηγίας 91/689,
- να απορριφθεί η προσφυγή κατά τα λοιπά,
- να καταδικαστεί η Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.