

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
της 30ής Νοεμβρίου 2004¹

1. Το Verwaltungsgericht Koblenz, πρωτοβάθμιο γερμανικό διοικητικό δικαστήριο, υπέβαλε στο Δικαστήριο δυο προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 1999/31/ΕΚ² και το άρθρο 176 ΕΚ προκειμένου να κρίνει αν οι εθνικές διατάξεις που περιέχουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην υγειονομική ταφή αποβλήτων.

«Τα μέτρα προστασίας που θεσπίζονται δυνάμει του άρθρου 175 δεν εμποδίζουν τα κράτη μέλη να διατηρούν και να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας. Τα μέτρα αυτά πρέπει να συμβιβάζονται με την παρούσα συνθήκη και κοινοποιούνται στην Επιτροπή.»

I — Το κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο

2. Ο τίτλος XIX της Συνθήκης ΕΚ σχετικά με το «περιβάλλον» περιέχει τρεις διατάξεις: το άρθρο 174 που καθορίζει τους στόχους της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα αυτό, το άρθρο 175 που διατυπώνει το κοινοτικό έρεισμα της κοινοτικής δράσης και το άρθρο 176 που είναι το ακόλουθο:

3. Η οδηγία 75/442/ΕΟΚ³ αφορά τη διάθεση των στερεών αποβλήτων. Στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για να περιοριστεί η παραγωγή αποβλήτων και, στο άρθρο 4, την υποχρέωση να μεριμνούν ώστε η διάθεση των αποβλήτων και η εξ αυτών ανάκτηση ύλης ή ενέργειας να γίνεται χωρίς κίνδυνο για τον άνθρωπο και χωρίς τη χρησιμοποίηση διεργασιών ή μεθόδων που μπορούν να βλάψουν το περιβάλλον.

4. Η υγειονομική ταφή είναι μια από τις φάσεις επεξεργασίας των αποβλήτων. Στον συγκεκριμένο αυτό τομέα ο γενικός στόχος

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

2 — Οδηγία 1999/31/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 1999, περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων (ΕΕ L 182 της 16.7.1999, σ. 1). Το άρθρο 17 τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1882/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003 (ΕΕ L 284, σ. 1).

3 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86), που τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991 (ΕΕ L 78, σ. 32), με την οδηγία 91/692/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1991 (ΕΕ L 377, σ. 48), με την απόφαση 96/350/ΕΚ της Επιτροπής, της 24ης Μαΐου 1996 (ΕΕ L 135, σ. 32), και με τον κανονισμό (ΕΚ) 1882/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003 (ΕΕ L 284, σ. 1).

της οδηγίας 1999/31/ΕΚ (στο εξής: οδηγία) είναι η θέσπιση «[π]ροκειμένου να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, και ιδίως των άρθρων 3 και 4 [...], μέτρων, διαδικασιών και κατευθύνσεων για την κατά το δυνατόν πρόληψη ή μείωση των αρνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που προκύπτει από την υγειονομική ταφή των αποβλήτων καθ' όλο τον κύκλο ζωής του χώρου υγειονομικής ταφής» (άρθρο 1).

5. Το άρθρο 5 της οδηγίας ορίζει:

«1. Τα κράτη μέλη καθορίζουν εθνική στρατηγική για την εφαρμογή της μείωσης των βιοαποδομήσιμων αστικών αποβλήτων που προορίζονται για χώρους υγειονομικής ταφής όχι αργότερο από δύο έτη μετά την ημερομηνία που ορίζεται στο άρθρο 18 παράγραφος 1, και κοινοποιούν στην Επιτροπή την εν λόγω στρατηγική. Η στρατηγική αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει μέτρα για την επίτευξη των στόχων της παραγράφου 2, μέσω ιδίως ανακύκλωσης, λιπασματοποίησης ή παραγωγής βιομεθανίου ή ανάκτησης υλικών/ενεργειακής. Εντός τριάντα μηνών από την ημερομηνία που προβλέπεται στο άρθρο 18 παράγραφος 1, η Επιτροπή θα υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο συνθετική έκθεση σχετικά με τις εθνικές στρατηγικές.

2. Η στρατηγική αυτή διασφαλίζει ότι:

α) όχι αργότερα από πέντε έτη μετά την ημερομηνία που ορίζεται στο άρθρο 18 παράγραφος 1, τα βιοαποδομήσιμα αστικά απόβλητα που προορίζονται για χώρους υγειονομικής ταφής πρέπει να μειωθούν στο 75 % της συνολικής (κατά βάρος) ποσότητας των βιοαποδομήσιμων αστικών αποβλήτων που

είχαν παραχθεί το 1995 ή το τελευταίο προ του 1995 έτος για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα τυποποιημένα στοιχεία της Eurostat⁴

β) όχι αργότερα από οκτώ έτη μετά την ημερομηνία που ορίζεται στο άρθρο 18 παράγραφος 1, τα βιοαποδομήσιμα αστικά απόβλητα που προορίζονται για χώρους υγειονομικής ταφής πρέπει να μειωθούν στο 50 % της συνολικής (κατά βάρος) ποσότητας των βιοαποδομήσιμων αστικών αποβλήτων που είχαν παραχθεί το 1995 ή το τελευταίο προ του 1995 έτος για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα τυποποιημένα στοιχεία της Eurostat

γ) όχι αργότερα από δεκαπέντε έτη μετά την ημερομηνία που ορίζεται στο άρθρο 18 παράγραφος 1, τα βιοαποδομήσιμα αστικά απόβλητα που προορίζονται για χώρους υγειονομικής ταφής πρέπει να μειωθούν στο 35 % της συνολικής (κατά βάρος) ποσότητας των βιοαποδομήσιμων αστικών αποβλήτων που είχαν παραχθεί το 1995 ή το τελευταίο προ του 1995 έτος για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat.

[...]

6. Η ημερομηνία που προκύπτει από το άρθρο 18, παράγραφος 1 της οδηγίας είναι η 16η Ιουλίου 2001⁴.

⁴ — Διότι μετά την ημερομηνία θέσεως εν ισχύ της οδηγίας που κατά το άρθρο 19 ήταν η ημέρα της δημοσίευσής της στην Επίσημη Εφημερίδα, δηλαδή η 16η Ιουλίου 1999.

II — Η εθνική νομοθεσία

τεχνικής οδηγίας περί των αστικών αποβλήτων.

7. Για να ανταποκριθεί στην οδηγία, η Γερμανία εξέδωσε τον κανονισμό *Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen* (κανονισμός για την οικολογική υγειονομική ταφή των αστικών αποβλήτων), της 20ής Φεβρουαρίου 2001 που τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαρτίου 2001⁵.

[...]

8. Κατά το αιτούν δικαστήριο που υπέβαλε τα προδικαστικά ερωτήματα την υπόθεση ενδιαφέρουν οι ακόλουθες διατάξεις:

3. Αστικά απόβλητα και απόβλητα υπό την έννοια του άρθρου 2, αριθ. 2, με εξαίρεση τα απόβλητα που υφίστανται μηχανική-βιολογική επεξεργασία, επιτρέπεται να αποθηκεύονται μόνον αν πληρούν τα αντίστοιχα κριτήρια κατατάξεως του παραρτήματος 1 για την κατηγορία I ή II των χώρων υγειονομικής ταφής.

«Άρθρο 3 Γενικές προϋποθέσεις για την υγειονομική ταφή

Άρθρο 4 Απαιτήσεις για την εναπόθεση αποβλήτων που έχουν υποστεί μηχανική-βιολογική επεξεργασία

1. Αστικά απόβλητα και απόβλητα υπό την έννοια του άρθρου 2, αριθ. 2, επιτρέπεται να αποθηκεύονται μόνο σε χώρους υγειονομικής ταφής ή σε τμήματα των χώρων υγειονομικής ταφής που τηρούν τις απαιτήσεις για την κατηγορία I ή II των χώρων υγειονομικής ταφής. Οι απαιτήσεις καθορίζονται σύμφωνα με τον αριθμό 10 της

1. Απόβλητα που έχουν υποστεί μηχανική-βιολογική επεξεργασία επιτρέπεται να αποθηκεύονται μόνον αν

(1) η εναπόθεση πραγματοποιείται σε χώρους ή τμήματα χώρων υγειονομικής ταφής, που τηρούν τις απαιτήσεις για την κατηγορία II των χώρων υγειονομικής ταφής

5 — *BGBI.* I, σ. 305.

(2) τα απόβλητα πληρούν τα κριτήρια κατατάξεως του παραρτήματος 2 για την κατηγορία II των χώρων υγειονομικής ταφής

2. Προκειμένου να διασφαλιστεί μια σύννομη εναπόθεση αποβλήτων που έχουν υποστεί μηχανική-βιολογική επεξεργασία, ο εκμεταλλεύμενος τον χώρο υγειονομικής ταφής οφείλει

(3) τα απόβλητα δεν αναμειγνύονται για την επίτευξη των κριτηρίων κατατάξεως του παραρτήματος 2 και εναπόθεση επί ήδη αποθηκευμένων αποβλήτων με υψηλό ποσοστό βιοαποδομήσιμων στοιχείων (για παράδειγμα, οικιακά απορρίμματα που δεν έχουν τύχει επεξεργασίας) δεν έχει ως αποτέλεσμα να εμποδιστεί η συλλογή των αερίων που προέρχονται από τα εν λόγω απόβλητα, η διήθηση των υδάτων για την τήρηση διαδικασιών βιοαποδομήσεως είναι τεχνικώς δυνατή ή δεν απαιτείται στα απόβλητα αυτά και δεν έχει ως αποτέλεσμα ανεξέλεγκτες εκροές αερίου και

(1) να τηρεί τις απαιτήσεις του παραρτήματος 3 για την ενσωμάτωση αποβλήτων που έχουν υποστεί μηχανική-βιολογική επεξεργασία και

(2) να εξασφαλίζει ότι, μετά το πλήρες γέμισμα τμήματος του χώρου υγειονομικής ταφής, οι εμφανιζόμενες ελάχιστες υπολειμματικές εκπομπές αερίου από τον χώρο υγειονομικής ταφής θα οξειδώνονται πριν από την έξοδό τους στην ατμόσφαιρα στις αρμόδιες αρχές, αν αυτό απαιτηθεί, πρέπει να υποβληθούν εκθέσεις επιτήρησης προερχόμενες από εξωτερικό έλεγχο, σύμφωνα με το παράρτημα C, αριθ. 6, τρίτη πρόταση της τεχνικής οδηγίας περί αστικών αποβλήτων, σχετικά με τις εκπομπές υπολειπομένων αερίων.

(4) στο πλαίσιο της μηχανικής-βιολογικής επεξεργασίας, τα απόβλητα με υψηλές θερμαντικές τιμές χωρίστηκαν προκειμένου να αξιοποιηθούν ή να τύχουν θερμικής επεξεργασίας όπως και άλλα απόβλητα δυνάμενα να αξιοποιηθούν ή περιέχοντα βλαπτικές ουσίες.

Άρθρο 6 Μεταβατικές διατάξεις

[...]

Στις περιπτώσεις της φράσεως 1, αριθ. 1, οι απαιτήσεις καθορίζονται σύμφωνα με τον αριθμό 10 της τεχνικής οδηγίας περί αστικών αποβλήτων.

2. Κατόπιν αιτήσεως του φορέα εκμεταλλεύσεως του χώρου υγειονομικής ταφής, η

αρμόδια αρχή μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις της παραγράφου 3, να επιτρέψει τα εξής:

άδεια πρέπει να έχει προθεσμία το πολύ έως τις 15 Ιουλίου 2009.

- (1) Οικιακά απορρίμματα, βιομηχανικά απορρίμματα που ομοιάζουν με τα οικιακά απορρίμματα, ιλύς καθαρισμού λυμάτων και άλλα απόβλητα με υψηλό ποσοστό οργανικών στοιχείων μπορούν να εναποθεθούν ακόμη και αν δεν πληρούνται οι απαιτήσεις για απόβλητα του παραρτήματος Ι ή του παραρτήματος ΙΙ. Η εναπόθεση πρέπει να γίνει σε παλαιούς χώρους υγειονομικής ταφής (χώρους υγειονομικής ταφής οικιακών απορριμμάτων) ακόμα και αν αυτοί δεν πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, αλλά πληρούν τουλάχιστον τις απαιτήσεις του σημείου 11 του τεχνικού οδηγού για τα αστικά απόβλητα, ή σε χωριστά τμήματα χώρων υγειονομικής ταφής της κατηγορίας ΙΙ. Η άδεια πρέπει να έχει προθεσμία το πολύ έως τις 31 Μαΐου 2005.
- (2) Αστικά απόβλητα και απόβλητα υπό την έννοια του άρθρου 2, αριθμός 2, τα οποία πληρούν τα κριτήρια κατατάξεως των χώρων υγειονομικής ταφής της κατηγορίας Ι σύμφωνα με το παράρτημα 1, μπορούν επίσης να εναποτίθενται σε παλαιούς χώρους υγειονομικής ταφής, οι οποίοι δεν πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, αλλά πληρούν τουλάχιστον τις απαιτήσεις του σημείου 11 του τεχνικού οδηγού για τα αστικά απόβλητα. Η
- (3) Αστικά απόβλητα και απόβλητα υπό την έννοια του άρθρου 2, αριθ. 2, τα οποία πληρούν τα κριτήρια κατατάξεως των χώρων υγειονομικής ταφής της κατηγορίας ΙΙ σύμφωνα με το παράρτημα 1, ή απόβλητα που έχουν υποστεί προηγουμένως μηχανική-βιολογική επεξεργασία, τα οποία πληρούν τα κριτήρια κατατάξεως των χώρων υγειονομικής ταφής του παραρτήματος 2, μπορούν επίσης να εναποτίθενται σε παλαιούς χώρους υγειονομικής ταφής (χώροι υγειονομικής ταφής για οικιακά απορρίμματα), ενδεχομένως σε χωριστά τμήματα του χώρου υγειονομικής ταφής, αν πληρούνται οι απαιτήσεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, της κατηγορίας των χώρων υγειονομικής ταφής ΙΙ έως τον αριθμό 10.3.1 και 10.3.2 του τεχνικού οδηγού για τα αστικά απόβλητα και τηρούνται οι απαιτήσεις κατά του σημείου 11 του οδηγού αυτού. Η άδεια πρέπει να έχει προθεσμία το πολύ έως τις 15 Ιουλίου 2009. Η προθεσμία μπορεί να παραταθεί αν στη συγκεκριμένη περίπτωση αποδεικνύεται ότι οι προστατευτικοί στόχοι σύμφωνα με τον αριθμό 10.3.1 και 10.3.2 του ως άνω οδηγού επιτυγχάνονται με άλλα ισοδύναμα τεχνικά μέτρα προστασίας και το γενικό συμφέρον —από άποψη απαιτήσεων του διατάγματος αυτού, δεν επηρεάζεται. Για το χρονικό διάστημα έως τις 31 Μαΐου 2005, ο αριθμός 1 εφαρμόζεται αναλόγως για τις τεχνικές απαιτήσεις για τους χώρους υγειονομικής ταφής.
3. Οι αναφερόμενες στην παράγραφο 2 εξαιρέσεις μπορούν να επιτραπούν μόνο αν το γενικό συμφέρον δεν θίγεται και αν

- (1) στην περίπτωση της παραγράφου 2, αριθ. 1, δεν είναι δυνατή η χρήση των υφισταμένων ικανοτήτων επεξεργασίας και
- (2) στην περίπτωση της παραγράφου 2, αριθ. 2 και 3, αν δεν είναι δυνατή η χρήση χώρων υγειονομικής ταφής που πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 3, παράγραφος 1.
4. Εξαιρέση από την αποδοχή αποβλήτων σε χώρους υγειονομικής ταφής, η οποία επιτράπηκε από την αρμόδια αρχή και η οποία παραχωρήθηκε πριν από την έναρξη ισχύος του διατάγματος αυτού σύμφωνα με τους αριθμούς 12.1, πρώτη και δεύτερη περίσδος, στοιχείο α', του τεχνικού οδηγού για τα αστικά απόβλητα, εξακολουθεί να ισχύει για τα οικιακά απορρίμματα, τα βιομηχανικά απορρίμματα που ομοιάζουν με τα οικιακά απορρίμματα, την ιλύ καθαρισμού λυμάτων και άλλα απόβλητα με υψηλό ποσοστό οργανικών στοιχείων, ως άδεια υπό την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, του διατάγματος αυτού, έως την 1η Ιουνίου 2005 το αργότερο.

Παράρτημα 1 Κριτήρια αποδοχής όσον αφορά τους χώρους υγειονομικής ταφής

Για την αποδοχή των αποβλήτων στους χώρους υγειονομικής ταφής πρέπει να τηρούνται οι ακόλουθες τιμές κατατάξεως:

Αριθ.	Παράμετρος	Τιμές κατατάξεως	
		Κατηγορία χώρου υγειονομικής ταφής I	Κατηγορία χώρου υγειονομικής ταφής II
2	Ποσοστό οργανικών στοιχείων των αποξηραμένων καταλοίπων της αρχικής ουσίας		
2.01	που ορίζεται ως απώλεια θερμότητας (Glühverlust)	< ή = με 3 % κατά μάζα	< ή = με 5 % κατά μάζα
2.02	που ορίζεται ως COT	< ή = με 1 % κατά μάζα	< ή = με 3 % κατά μάζα
4	Κριτήρια για το έκλουσμα		
4.03	COT	< ή = με 20 mg/l	< ή = με 100 mg/l

Παράρτημα 2 — Κριτήρια κατατάξεως για χώρους υγειονομικής ταφής για απόβλητα που έχουν τύχει προηγουμένως μηχανικής-βιολογικής επεξεργασίας

Κατά την κατάταξη αποβλήτων στους χώρους υγειονομικής ταφής, που έχουν τύχει μηχανικής-βιολογικής επεξεργασίας, πρέπει να τηρούνται οι ακόλουθες τιμές κατατάξεως:

Αριθ.	Παράμετρος	Τιμές κατατάξεως
2	Ποσοστό οργανικών στοιχείων των αποξηραμένων καταλοίπων της αρχικής ουσίας που ορίζεται ως COT	< ή = με 18 % κατά μάζα
4	Κριτήρια για το έκλουσμα	
4.03	COT	< ή = 250 mg/l
5	Βιοαποδομησιμότητα των αποξηραμένων καταλοίπων της αρχικής ουσίας που ορίζεται ως αναπνευστική δραστηριότητα (AT ₄) ή ορίζεται ως βαθμός δημιουργίας αερίου στην δοκιμή ζύμωσης (GB ₂₁)	< ή = με 5mg/g < ή = με 20 l/kg

[...]

III — Πραγματικά περιστατικά της κύριας υπόθεσης

9. Η Deponienzweckverband Eiterköpfe είναι ένωση των Landkreise (διοικητικές περιφέρειες) Mayen-Koblenz και Cochem-Zell και της πόλης Koblenz που διαχειρίζεται τον κεντρικό χώρο υγειονομικής ταφής αποβλήτων Eiterköpfe.

10. Στις 28 Φεβρουαρίου 2000 η προσφεύγουσα ζήτησε από το Land Rheinland-Pfalz

(ομόσπονδο κράτος Ρηνανία-Παλατινάτο) την άδεια να γεμίσει μεταξύ της περιόδου από 31 Μαΐου 2005 μέχρι 31 Δεκεμβρίου 2013 τα τμήματα 5 και 6 του χώρου υγειονομικής ταφής με απόβλητα που έχουν υποστεί μόνο μηχανική επεξεργασία⁶.

6 — Το καθού της κύριας δίκης είχε αποφασίσει με οριστική απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 1995 ότι μπορούν να αναποτεθούν σε χώρο υγειονομικής ταφής μόνο τα απόβλητα των οποίων δεν είναι δυνατή η αξιοποίηση και τα οποία πληρούν τα κριτήρια του παραρτήματος Β, δεύτερη στήλη, της τεχνικής οδηγίας για τα αστικά απόβλητα, όσον αφορά την απώλεια θερμότητας και COT (συνολικός οργανικός άνθρακας) στο έκλουσμα.

11. Δεδομένου ότι η αίτησή της δεν έγινε δεκτή προσέφυγε στα δικαστήρια της χώρας της υποστηρίζοντας ότι ο γερμανικός κανονισμός περί αποβλήτων συνιστά παράβαση του κοινοτικού δικαίου.

απόβλητα επιτρέπεται να εναποτίθεται μόνον αν τηρείται το κριτήριο αναφοράς “ποσοστό οργάνικης ύλης στα αποξηραμένα κατάλοιπα της αρχικής ουσίας” —απόλεια θερμότητας ή συνολικός οργάνικος άνθρακας;

IV — Τα προδικαστικά ερωτήματα

12. Μετά τη συνεδρίαση της 4ης Δεκεμβρίου 2002, και εκτιμώντας ότι δεν μπορεί να δεχθεί την αίτηση παρά μόνο αν οι εθνικές διατάξεις αντιβαίνουν στο κοινοτικό δίκαιο στο μέτρο που δεν επιτρέπουν την υγειονομική ταφή αποβλήτων που έχουν υποστεί μόνο μηχανική επεξεργασία, το έβδομο τμήμα του *Verwaltungsgericht Koblenz* ανέβαλε τη δίκη και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

2) α) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, έχουν την έννοια οι κοινοτικές διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας ότι ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που προβλέπουν

— ποσοστό 75 % της συνολικής κατά βάρος ποσότητας από τις 16 Ιουλίου 2006,

— ποσοστό 50 % της συνολικής κατά βάρος ποσότητας από τις 16 Ιουλίου 2009 και

— ποσοστό 35 % της συνολικής κατά βάρος ποσότητας από τις 16 Ιουλίου 2016,

«1) Έχουν την έννοια το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας και οι κοινοτικοί κανόνες για τη στρατηγική μείωσης των βιοαποδομησίμων αστικών αποβλήτων που προορίζονται για χώρους υγειονομικής ταφής ότι στο πλαίσιο του άρθρου 176 ΕΚ και κατά παρέκκλιση από τα μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας, δηλαδή τη μείωση σε ορισμένο ποσοστό της συνολικής κατά βάρος ποσότητας των βιοαποδομησίμων αστικών αποβλήτων σε σχέση με ορισμένο ημερολογιακό έτος, τα εν λόγω μέτρα μπορούν να ενισχυθούν με εθνική διάταξη αποσκοπούσα στη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των κοινοτικών κανόνων και προβλέπουσα ότι τα αστικά απόβλητα και τα απόβλητα τα οποία μπορούν να διατεθούν ως αστικά

τηρουμένης της κοινοτικού δικαίου αρχής της αναλογικότητας, η ρύθμιση κράτους μέλους η οποία προβλέπει ότι για αστικά απόβλητα και απόβλητα τα οποία μπορούν να διατίθενται ως αστικά το ποσοστό οργάνικης ύλης των αποξηραμένων καταλοίπων της αρχικής ουσίας θα πρέπει, από 1ης Ιουνίου 2005, οριζόμενο ως απόλεια θερμότητας,

να είναι χαμηλότερο ή ίσο του 5% της συνολικής κατά μάζα ποσότητας, και οριζόμενο ως συνολική ποσότητα οργανικού άνθρακα να είναι χαμηλότερο ή ίσο του 3% της συνολικής κατά μάζα ποσότητας και ότι τα απόβλητα που υπέστησαν μηχανική-βιολογική επεξεργασία, από την 1η Μαρτίου 2001, επιτρέπεται να εναποτίθενται σε παλαιούς χώρους υγειονομικής ταφής το αργότερο έως τις 15 Ιουλίου 2009, σε μεμονωμένες δε περιπτώσεις και πέραν αυτού του χρονικού σημείου, μόνον αν το ποσοστό οργανικής ύλης των αποξηραμένων καταλοίπων της αρχικής ουσίας, οριζόμενο ως αναπνευστική συνολική ποσότητα (AT₄) οργανικού άνθρακα είναι χαμηλότερο ή ίσο του 18% της μάζας και η βιοαποδομησιμότητα των αποξηραμένων καταλοίπων της αρχικής ουσίας, είναι χαμηλότερο των 5 mg/g ή, οριζόμενο ως βαθμός δημιουργίας αερίου στη δοκιμή ζύμωσης (GB₂₁), είναι χαμηλότερο των 20 l/kg;

V — Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

13. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν οι Deponienzweckverband Eiterköpfe, το Land Rheinland-Pfalz, η Ολλανδική, η Αυστριακή, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

14. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 15ης Σεπτεμβρίου 2004 παρέστησαν και ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους ο εκπρόσωπος της προσφεύγουσας και ο εκπρόσωπος του καθού ομόσπονδου κράτους στην κύρια δίκη, οι εκπρόσωποι της Γερμανικής της Ολλανδικής και της Αυστριακής Κυβέρνησης καθώς και της Επιτροπής.

- β) Παρέχει η κοινοτική αρχή της αναλογικότητας ευρύ ή στενό περιθώριο εκτιμήσεως, κατά την εκτίμηση των επιπτώσεων στην περίπτωση επικάλυψης αποβλήτων χωρίς προηγούμενη επεξεργασία με απόβλητα που έχουν υποστεί θερμική ή μηχανική-βιολογική επεξεργασία; Μπορεί να συναχθεί από την αρχή της αναλογικότητας ότι οι κίνδυνοι από απόβλητα που έχουν υποστεί προηγουμένως απλώς μόνο μηχανική επεξεργασία μπορούν να αντιμετωπισθούν με άλλα μέτρα προστασίας;»

VI — Το περιβάλλον στο κοινοτικό δίκαιο

A — Η εξέλιξη στον κανονιστικό τομέα

15. Το περιβάλλον δεν απασχόλησε τους συντάκτες της Συνθήκης που αρχικά δεν έδωσαν νομική κάλυψη στην Κοινότητα

προκειμένου να αναλαβάνει δράση στον τομέα αυτό⁷. Όμως η διάσκεψη αρχηγών κρατών και Κυβερνήσεων που πραγματοποιήθηκε στο Παρίσι το 1972 αποφάσισε να καθιερώσει πολιτική στον τομέα αυτό προτείνοντας να καλυφθεί η έλλειψη σχετικής ρυθμίσεως με επίκληση των άρθρων 100 και 235 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 94 και 308 ΕΚ, αντιστοίχως)⁸. Για αυτόν τον λόγο οι πρώτες αποφάσεις του Δικαστηρίου είχαν ως αντικείμενο να διευκρινίσουν το νομικό έρεισμα αυτής της κοινωτικής πρωτοβουλίας⁹.

16. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη¹⁰ πρόσθεσε στη Συνθήκη ΕΚ ένα τίτλο ειδικά για το περιβάλλον —τον τίτλο VII (ήδη τίτλος XIX)¹¹—που αποτελείται από τα άρθρα 130

P και 130 Σ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 174 ΕΚ και 175 ΕΚ) και 130 T (νυν άρθρο 176 ΕΚ)¹² στα οποία προστίθεται το άρθρο 100 A, παράγραφος 3 (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 95, παράγραφος 3 ΕΚ), που υποχρεώνει την Επιτροπή να λαμβάνει υπόψη για τις κατά την παράγραφο 1 προτάσεις που υποβάλλει «ένα υψηλό επίπεδο προστασίας»¹³.

17. Η μέριμνα για το περιβάλλον επιτάχθηκε στο ευρωπαϊκό δίκαιο σε σημείο που η επίτευξη ενός «υψηλού επιπέδου προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος» έγινε ένας από τους στόχους της Κοινότητας (άρθρο 2 ΕΚ)¹⁴ που

- 7 — Ο προσδιορισμός της έννοιας βάσης στο κοινοτικό δίκαιο για το περιβάλλον αποδείχθηκε ένα από τα πλέον περίπλοκα και στασιαζόμενα ζητήματα. Βλ. Bravo-Ferrer Delgado, M.: «La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente», *Gaceta Jurídica*, Μάρτιος 1994, σ. 13
- 8 — Το άρθρο 100 αποτελούσε τη βάση για την εναρμόνιση των κανόνων που αφορούν άμεσα την ίδρυση και τη λειτουργία της κοινής αγοράς και η ευρύτερη διάταξη του άρθρου 235 κάλυπτε τη θέσπιση των μέτρων που είναι αναγκαία για την επίτευξη των κοινοτικών στόχων που δεν μνημονεύει ρητά η Συνθήκη. Στο σημείο 15 της δόξης που διατυπώθηκε με τη λήξη της διάσκεψης των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων του 1972 αναφέρεται ότι «για να υλοποιηθούν οι πρωτοβουλίες που προβλέπουν τα διάφορα προγράμματα δράσεων είναι ανάγκη να χρησιμοποιηθούν όλες οι διατάξεις της Συνθήκης περιλαμβανομένου του άρθρου 235». Η οδηγία 75/442/ΕΚ, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3, έχει ως νομική βάση τη «συνθήκη περί ίδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και συγκεκριμένα τα άρθρα 100 και 235».
- 9 — Η απόφαση της 8ης Μαρτίου 1980, 91/79, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1980/1, σ. 589) δέχθηκε ως νομική βάση των διατάξεων για το περιβάλλον το άρθρο 100 της Συνθήκης ΕΚ. Μάλιστα, όπως κρίθηκε με την απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1985, 240/83, *Procureur de la République κατά ADHBU* (Συλλογή 1985, σ. 531), η προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να θεωρηθεί ως «έναν από τους βασικούς στόχους της Κοινότητας» όμως τα μέτρα προστασίας (διαφύλαξης) δεν πρέπει να «υπερβαίνουν τους αναπόφευκτους περιορισμούς που δικαιολογούνται από την επίδραση του στόχου γενικού συμφέροντος που είναι η προστασία του περιβάλλοντος». Η απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 302/86, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1988, σ. 4607) διατυπώνει ανάλογη κρίση.
- 10 — ΕΕ 1987, L 169.
- 11 — Ο τίτλος VII προστέθηκε στο τρίτο μέρος της Συνθήκης με το άρθρο 25 της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και το άρθρο 100 A με το άρθρο 18. Με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (άρθρο Z, σημείο 28), έγινε τίτλος XVI.

12 — Βλ. παράγραφο 2 των προτάσεων.

13 — Το Δικαστήριο ερμήνευσε τις διατάξεις αυτές σε διάφορες υποθέσεις. Με την απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2867) δέχθηκε ότι ένα κοινοτικό μέτρο προστασίας του περιβάλλοντος δεν πρέπει οπωσδήποτε να στηρίζεται στο άρθρο 130 Σ της Συνθήκης ΕΚ, αλλά στόχος αυτός μπορεί επίσης να επιδιωχθεί αποτελεσματικά με μέτρα εναρμονίσεως κατά την έννοια του άρθρου 100 A, πλην όμως, με την απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, C-155/91, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. I-939), έκρινε ότι λαμβανομένης υπόψη της σκοπιμότητας και του περιεχομένου της προβαλλομένης οδηγίας —οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί στερεών αποβλήτων (ΕΕ L 78, σ. 32), ορθόν είναι να στηρίζεται στο άρθρο 130 Σ της Συνθήκης ΕΚ, βάση την οποία έκρινε ορθή και η απόφαση της 28ης Ιουνίου 1994, C-187/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-2857), στην περίπτωση κανονισμού γενικής φύσεως το περιεχόμενο του οποίου εντάσσεται στην περιβαλλοντική πολιτική της Κοινότητας —Κανονισμός ΕΟΚ 259/93 του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας καθώς και κατά την είσοδο και έξοδο τους (ΕΕ L 30, σ. 1)— με την επιφύλαξη ότι δια της εναρμονίσεως των συνθηκών κυκλοφορίας των αποβλήτων έχει επίπτωση στην πραγμάτωση της εσωτερικής αγοράς. Εξάλλου στις προτάσεις στην προπαρατεθείσα υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, ο γενικός εισαγγελέας Tesauo διέκρινε δυο τύπους οδηγιών: τις οδηγίες γενικής φύσεως που στηρίζονται στο άρθρο 130 Σ της Συνθήκης ΕΚ και σ' αυτές που άπτονται ενός συγκεκριμένου τομέα, οι οποίες στηρίζονται στο άρθρο 100 A της Συνθήκης ΕΚ. Οι πρώτες έχουν κατά κανόνα σκοπό την επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος ενός ή δευτέρου σκοπού στην πρόληψη των διαταραχών της ελεύθερης κυκλοφορίας. Στην επισήμη οι Krämer και Kromarek διατυπώνουν την άποψη ότι η δικαιοσύνη αυτή δεν μπορεί να λειτουργήσει στη πράξη: Krämer, L., και Kromarek, P., «Droit Communautaire de l'Environnement — 1 octobre 1991-31 décembre 1993», *Revue Juridique de l'Environnement*, τόμ. 2-3, 1994, σ. 231.

14 — Με την υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο Μάαστριχτ, η προστασία του περιβάλλοντος έγινε μια από τις θεμελιώδεις αρχές της Κοινότητας.

καθιστά απαραίτητη «μια πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος» (άρθρο 3, παράγραφος 1, σημείο 1, ΕΚ). Ακόμη περισσότερο «οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3 ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη (άρθρο 6). Η επιθυμία αυτή είναι φανερή και σε άλλες διατάξεις της Συνθήκης όπως το άρθρο 95 ΕΚ ή το άρθρο 161 ΕΚ που προβλέπει τη δημιουργία ενός ταμείου συνοχής που «συμμετέχει χρηματοδοτικά σε σχέδια περιβάλλοντος».

18. Η Συνθήκη για τη θέσπιση συντάγματος της Ευρώπης ακολουθεί αυτή την προσέγγιση¹⁵ ορίζοντας ότι στον τομέα αυτό οι αρμοδιότητες μοιράζονται μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών (άρθρο I-14, παράγραφος 2, στοιχείο ε')¹⁶ πράγμα που απορρέει από την ισχύουσα ρύθμιση.

15 — Το άρθρο II-97 ορίζει ότι «το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενωμοιωθούν στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλιστούν σύμφωνα με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης» κείμενο που έλκει την καταγωγή του από το άρθρο 2 ΕΚ. Το άρθρο III-119 που ορίζει ότι «οι απαιτήσεις της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να εντάσσονται στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων του παρόντος μέλλοντος, ιδίως προκειμένου να προάγεται η βιώσιμη ανάπτυξη» θυμίζει το άρθρο 6 ΕΚ. Το άρθρο III-172 είναι παρόμοιο με το άρθρο 95 ΕΚ και το άρθρο III-223 με το άρθρο 161 ΕΚ. Τέλος, τα άρθρα III-233 και III-234 αντιγράφουν, κατά τα ουσιαστικά, τα άρθρα 174 ΕΚ έως 176 ΕΚ.

16 — Κατά το άρθρο I-12, παράγραφος 2 της εν λόγω Συνθήκης, «[ό]ταν το Σύνταγμα απονέμει στην Ένωση συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη σε συγκεκριμένο τομέα η Ένωση και τα κράτη μέλη δύνανται να νομοθετούν και να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις στον τομέα αυτό. Τα κράτη μέλη ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της ή αποφάσισε να παύσει να την ασκεί».

Β — Οι μοιρασμένες αρμοδιότητες στον τομέα του περιβάλλοντος: όρια

19. Οι μοιρασμένες αρμοδιότητες δημιουργούν ίδια κατηγορία στους κανόνες περί κατανομής αρμοδιοτήτων της Συνθήκης. Μπορούν να λάβουν διάφορες μορφές μεταξύ των οποίων υπογραμμίζω το ενδεχόμενο οι εθνικές διατάξεις να είναι πιο περιοριστικές από την κοινοτική ρύθμιση.

20. Όσον αφορά το περιβάλλον, το άρθρο 176 ΕΚ επιτρέπει στα κράτη μέλη να διατηρούν ή να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας υπό τον όρο ότι θα συμβιβάζονται με τη Συνθήκη και θα κοινοποιούνται στην Επιτροπή. Εξάλλου, το άρθρο 95 τους δίνει τη δυνατότητα να διατηρήσουν (παράγραφος 4) ή να θεσπίσουν κατάλληλους κανόνες παρά το ότι υπάρχει εναρμόνιση, οσάκις τα μέτρα αυτά δικαιολογούνται από την προστασία του περιβάλλοντος, κοινοποιώντας τα στην Επιτροπή. Τέλος, το άρθρο 174, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο προβλέπει την προσθήκη στα μέτρα εναρμονιστικής «ρήτρας διασφάλισης που εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να λαμβάνουν για μη οικονομικούς περιβαλλοντικούς λόγους, προσωρινά μέτρα υποκείμενα σε κοινοτική διαδικασία ελέγχου»¹⁷.

17 — Ορισμένοι συγγραφείς δεν δέχονται ότι η διάταξη αυτή δίνει τη δυνατότητα ενισχύσεως της προστασίας του περιβάλλοντος π.χ. Verhoeve, B., Bennet, G. και Wilkinson, D., *Maastricht and the Environment*, Λονδίνο, Institut for European Environmental Policy, 1992, σ. 24.

21. Αυτό εξηγεί τη σπουδή του Δικαστηρίου να τονίσει ότι το σύστημα της Συνθήκης στον τομέα αυτό δεν προβλέπει πλήρη εναρμόνιση¹⁸. Τα κράτη μέλη καλούνται να παίξουν σημαντικό ρόλο, πράγμα που συνεπάγεται συνύπαρξη ευρωπαϊκών και εθνικών κανόνων όπως συμβαίνει εν προκειμένω.

22. Ο προσδιορισμός του κοινοτικού ορίου σ' αυτήν την εθνική δράση είναι το ζήτημα που βρίσκεται πίσω από τα προδικαστικά ερωτήματα του Verwaltungsgericht Koblenz.

23. Η κατάσταση ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό στα διάφορα κράτη μέλη. Ορισμένα κράτη έχουν μεγαλύτερη οικολογική ευαισθησία αλλά υφίστανται μεγαλύτερη κοινωνική πίεση στον τομέα αυτό, ορισμένα αναπτύσσουν πιο προωθημένες τεχνικές επεξεργασία των αποβλήτων. Η οδηγία για τα απόβλητα, αντίθετα με άλλες κοινοτικές διατάξεις στον τομέα αυτό¹⁹ είναι μια ελάχιστη ρύθμιση.

24. Στόχος της οδηγίας είναι η πρόληψη ή μείωση «των αρνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων της υγειονομικής ταφής των αποβλήτων καθ' όλο τον κύκλο ζωής του χώρου υγειονομικής ταφής» μέσω «απαιτήσεων [...] μέτρων διαδικασιών και κατευθύνσεων» (άρθρο 1). Προς τούτο κατατάσσει τους χώρους υγειονομικής ταφής σε κατηγορίες αναλόγως του αν τα απόβλητα είναι επικίνδυνα, μη επικίνδυνα ή αδρανή (άρθρο 4)· προσδιορίζει τα κριτήρια και τις διαδικασίες που εφαρμόζονται για την αποδοχή αποβλήτων στους διάφορους χώρους υγειονομικής ταφής (άρθρο 6 και παράρτημα II)· προσδιορίζει τις μεθόδους ελέγχου και εποπτείας κατά την εκμετάλλευση και τη συντήρηση (παράρτημα III)· τέλος, καλεί τα κράτη μέλη να προσδιορίσουν εθνική στρατηγική μείωσης των βιοαποικοδομησιμων αποβλήτων (άρθρο 5, παράγραφος 1) η οποία, για τα αστικά απόβλητα πρέπει να εξασφαλίζει μείωση σε τρεις φάσεις (άρθρο 5, παράγραφος 2).

25. Αν η οδηγία ερμηνευθεί με γνώμονα το άρθρο 176 ΕΚ, δεν μπορεί να απαγορευθεί στα κράτη μέλη η θέσπιση αυστηρότερων μέτρων για άλλους είδους απόβλητα, η επιβολή πιο επιλεκτικών όρων πρόσβασης καθώς και προηγούμενη επεξεργασία μεγαλύτερου βεληνεκούς ή η μείωση των τασσομένων προθεσμιών υπό τον όρο ότι πληρούνται οι δύο όροι που προβλέπει ρητά η προαναφερθείσα διάταξη: το συμβιβαστό των μέτρων με τη Συνθήκη και η κοινοποίησή του στην Επιτροπή.

26. Η πρώτη από τις προϋποθέσεις αυτές συνεπάγεται τήρηση ολοκλήρου του νομικού συστήματος της Ένωσης και ειδικότερα της οδηγίας.

18 — Απόφαση της 22ας Ιουνίου 2000, C-318/98, Fornasar κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-4785).

19 — Όπως ο κανονισμός 259/93, προπαρατεθείς στην υποσημείωση 13, που, κατά την απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2001, C-324/99, DaimlerChrysler (Συλλογή 2001, σ. I-9897), εναρμονίζει τις μεταφορές αποβλήτων (σκέψη 42), με συνέπεια ότι κάθε εθνικό μέτρο περί μεταφοράς αποβλήτων πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα τις διατάξεις του κανονισμού αυτού» (σκέψη 43), διότι «όταν ένα ζήτημα ρυθμίζεται κατά τρόπο εναρμονισμένο στο κοινοτικό δίκαιο κάθε σχετικό εθνικό μέτρο πρέπει να εκτιμάται υπό το πρίσμα των διατάξεων αυτού του μέτρου εναρμονισέως» (σκέψη 32). Ενίοτε το Δικαστήριο θεωρεί κάποια οδηγία ως εναρμονισμένη ρύθμιση (απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 1993, C-37/92, ποινική δίωξη κατά Vanacker και Lesage, Συλλογή 1993, σ. I-4947), αλλά αντίθετα με την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, δεν νομίζω ότι η οδηγία για τα απόβλητα μπορεί να θεωρηθεί ως εναρμονισμένη ρύθμιση για τους λόγους που εκθέτω κατωτέρω.

27. Η τήρηση αυτή όμως δεν σημαίνει, αντίθετα με όσα υποστηρίζεται σε ορισμένες γραπτές παρατηρήσεις στην προκειμένη διαδικασία, ότι η ίδια η οδηγία επικυρώνει τους αυστηρότερους εθνικούς κανόνες: οσάκις θέλησε να θεσπίσει εξαίρεση το έπραξε ρητά, όπως δείχνει το άρθρο 3, παράγραφος 3, 4 και 5. Κατά συνέπεια, η Συνθήκη παρέχει κάλυψη που επιτρέπει στα κράτη μέλη να υπερακοντίσουν τους κοινοτικούς κανόνες χωρίς να τους αντιστρατεύονται²⁰.

28. Υπενθυμίζω επιπλέον, ότι, όπως προανέφερα, η επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας και βελτιώσεως της ποιότητας του περιβάλλοντος κατέστη ένας από τους στόχους της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης για την υλοποίηση του οποίου πρέπει να αναπτυχθεί πρόσφορη πολιτική (άρθρα 2 ΕΚ και 3 παράγραφος 1, σημείο 1, ΕΚ)²¹. Η θέσπιση αυστηροτέρων εθνικών μέτρων πρέπει να ακολουθεί τις κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές υπό την έννοια ότι τα εθνικά μέτρα μπορούν να είναι ασυμβίβαστα όχι μόνο με συγκεκριμένες διατάξεις αλλά και με προ-

γράμματα που καταρτίζονται σ' αυτό το υπερεθνικό πλαίσιο²².

Γ — Η οδηγία περί αποβλήτων

29. Η προαναφερθείσα οδηγία τονίζει ότι κάθε ρύθμιση στον τομέα της διαθέσεως των αποβλήτων «έχει ως βασικό στόχο την προστασία της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος από τις επιβλαβείς επιδράσεις» που προκαλούνται από τη συγκέντρωση, τη μεταφορά, την επεξεργασία, την εναποθήκευση και την απόθεση των αποβλήτων²³. Επιδιώκοντας την εναρμόνιση στον τομέα αυτό αναφέρεται εξάλλου σε μια «αποτελεσματική και σταθερή ρύθμιση [...] που να μη δυσχεραίνει τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές και να μη επηρεάζει τους όρους του ανταγωνισμού»²⁴.

20 — Όπως βλέπουμε, η προσέγγισή μου διαφέρει από αυτήν που υποστήριξε η Ολλανδική Κυβέρνηση κατά τη συνεδρίαση, διότι φρονώ ότι υπήρχαν τρεις δυνατότητες προκειμένου να εξεταστεί το συμβιβαστό μεταξύ του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου: α) αν το εθνικό μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας η ανάλυση πρέπει να γίνει σύμφωνα με τις διατάξεις της β) διαφορετικά η εξέταση πρέπει να γίνει με βάση τη Συνθήκη γ) αν το εθνικό μέτρο υπερακοντίζει τον συγκεκριμένο τομέα αλλά βρίσκει έρεισμα στο πρωτογενές δίκαιο πρέπει να εφαρμοστούν τα κριτήρια που προβλέπει το δίκαιο αυτό. Εν προκειμένω η γερμανική νομοθεσία θέτει σε εφαρμογή την κοινοτική ρύθμιση καίτοι παρέχει ενισχυμένη προστασία του περιβάλλοντος πράγμα που σημαίνει ότι ελήφθη υπόψη τόσο η οδηγία όσο και η Συνθήκη.

21 — Βλ. σημείο 17 των προτάσεων.

22 — Με επιφύλαξη πρέπει να δοθεί η απάντηση στην πολεμική που παρατηρείται στη γερμανική επισήμη —αισιθητή στα προδικαστικά ερωτήματα (τίτλος IV, σημείο 2, της διάταξης), στην οποία αναφέρθηκε και η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών με τις γραπτές παρατηρήσεις (παράγραφοι 20 επ.)— σχετικά με το ζήτημα αν τα μέτρα που θεσπίζουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του άρθρου 176 ΕΚ είναι της ίδιας φύσεως με τα κοινοτικά μέτρα δεδομένου ότι η διάταξη αυτή εξαρτά το κύρος των εθνικών διατάξεων από το συμβατό τους με τη Συνθήκη στην οποία διατυπώνεται ρητά η μέριμνα για το περιβάλλον, πράγμα που αποκλείει κάθε αντίθετη ρύθμιση. Διαφορετικά παρεμποδίζεται η μέλλουσα εναρμόνιση πράγμα που περιορίζει τη δράση της Κοινότητας και χωρίς καμιά αμφιβολία τη δράση της Κοινότητας και χωρίς καμιά αμφιβολία τη δράση των άλλων κρατών που την απαρτίζουν. Αυτό σημαίνει ότι η εξουσιοδότηση για τη θέσπιση μέτρων ενισχυμένης προστασίας δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως δικαιολογία αλλά η άσκηση της υπόκειται σε περιορισμούς. Πάντως, η τήρηση της Συνθήκης δεν σημαίνει ταυτότητα φύσεως των εθνικών και των κοινοτικών μέτρων. Αρκεί να βάλουν προς την ίδια κατεύθυνση και να οξύνονται τους στόχους και σε τελική ανάλυση την κοινοτική οικολογική πολιτική πράγμα που στην πλειονότητα των περιπτώσεων —και εν προκειμένω— πρέπει να εξετάζεται κατά περίπτωση.

23 — Τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, όπ.π. υποσημείωση 3 ανωτέρω.

24 — Έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας.

30. Στο ψήφισμα της 7ης Μαΐου 1990²⁵ το Συμβούλιο εφίστα την προσοχή στην ανάγκη να εφοδιαστεί η Κοινότητα με μια συνολική πολιτική για όλα τα απόβλητα είτε πρόκειται να ανακυκλωθούν ή να ξαναχρησιμοποιηθούν ή να διατεθούν, τονίζοντας ότι «η εναρμόνιση των μέτρων στο επίπεδο της Κοινότητας πρέπει να ενθαρρύνεται και να ευθυγραμμίζεται με την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς» (παράγραφος 1). Υπογράμμισε επίσης ότι «η κατάρτιση της κατάλληλης υποδομής διαθεσεως των αποβλήτων πρέπει να αποτελείσει προτεραιότητα [...] χάρη στη χρησιμοποίηση των πλέον καταλλήλων μεθόδων και τεχνολογιών», καίτοι διευκρινίζει ότι «η κατάρτιση ενός τέτοιου δικτύου απόκειται βασικά στα κράτη μέλη» (παράγραφος 7). Τέλος, επισημαίνει ότι πρέπει να ενθαρρύνεται η διαδικασία προηγούμενης επεξεργασίας (παράγραφος 8).

31. Ανεξάρτητα από άλλες πρωτοβουλίες²⁶ το ψήφισμα του Συμβουλίου της 24ης Φεβρουαρίου 1997, για μια κοινοτική στρατηγική διαχείρισεως των αποβλήτων²⁷ προτείνει να πραγματοποιούνται στο μέλλον μόνον ασφαλείς δραστηριότητες υγειονομικής ταφής αφήνοντας αρκετό περιθώριο στα κράτη μέλη να φαρμόσουν την καλύ-

τερη λύση για τη διάθεση των αποβλήτων λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων συνθηκών (παράγραφος 32).

32. Η οδηγία άπτεται των σημείων αυτών όπως δείχνουν οι αιτιολογικές σκέψεις της, π.χ. η έκτη που αναφέρει ότι «απαιτείται η δέουσα παρακολούθηση και διαχείριση της υγειονομικής ταφής [...] προκειμένου να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και στην ανθρώπινη υγεία».

33. Τέλος, υπάρχει και η απόφαση 2003/33/ΕΚ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2002²⁸, για τη θέσπιση κριτηρίων και διαδικασιών αποδοχής των αποβλήτων στους χώρους υγειονομικής ταφής, σύμφωνα με το άρθρο 16 και το παράρτημα II της οδηγίας. Καίτοι τέθηκε σε ισχύ στις 16 Ιουλίου 2004 (άρθρο 7), η διάταξη αυτή παρέχει ίσως ορισμένους ερμηνευτικούς κανόνες.

VII — Εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων

34. Το *Verwaltungsgericht Koblenz* ρωτά αν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο ορι-

25 — Ψήφισμα του Συμβουλίου, της 7ης Μαΐου 1990, για την πολιτική στον τομέα των αποβλήτων (ΕΕ C 122 της 18.5.1990, σ. 2).

26 — Ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 19ης Φεβρουαρίου 1991 (ΕΕ C 72, σ. 34) και της 22ας Απριλίου 1994 (ΕΕ C 128, σ. 471): οδηγία 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, περί επικινδύνων αποβλήτων (ΕΕ L 377, σ. 20): κανονισμός (ΕΟΚ) 259/93 του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, όπ.π.: απόφαση 93/98/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, για τη σύνταξη στο όνομα της Κοινότητας της σύμβασης για τον έλεγχο των διασυνοριακών κινήσεων επικινδύνων αποβλήτων και της διαθέσεώς τους (ΕΕ L 39, σ. 1), και οδηγία 94/67/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1994, για την καύση των επικινδύνων αποβλήτων (ΕΕ L 365, σ. 34), μεταξύ άλλων κειμένων.

27 — ΕΕ 1997, C 76, σ. 1.

28 — ΕΕ 2003, L 11, σ. 27.

σμένες διατάξεις του γερμανικού κανονισμού περί υγειονομικής ταφής των αστικών αποβλήτων. Λαμβάνοντας υπόψη τον τρόπο κατά τον οποίο διατυπώνει τα ερωτήματά του, συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής για ανακατάταξή τους προκειμένου να εξεταστούν αφενός το ερώτημα 1 και η αρχή του ερωτήματος 2α που αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας και του άρθρου 176 ΕΚ και αφετέρου το τελευταίο τμήμα του ερωτήματος δ, α' και το ερώτημα 2β που αφορούν την κοινοτική αρχή της αναλογικότητας²⁹.

35. Όμως δεν πρέπει να χωρίσουμε τις διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 2, από την υπόλοιπη οδηγία και από το γενικό πλαίσιο που περιέγραψα. Ο επιδιωκόμενος στόχος καθώς και οι ελάχιστοι όροι που επιβάλλονται αναφέρονται στις αιτιολογικές σκέψεις και στο διατακτικό της οδηγίας και στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να εξετάσει αν η εθνική ρύθμιση συνάδει προς τις αρχές αυτές, λαμβάνοντας υπόψη την κατά το άρθρο 176 ΕΚ αρχή του συμβιβαστού. Το Δικαστήριο δεν χρειάζεται να αναμιχθεί σε αυτό το πλαίσιο αλλά οφείλει να διευκρινίσει την έννοια του κοινοτικού δικαίου προκειμένου να παρά-

σχει τα κριτήρια που θα επιτρέψουν την ομοίμορφη εφαρμογή του η αποστολή του είναι να διευκρινίσει το περιεχόμενο των κοινοτικών διατάξεων ή της έννοιας του συμβιβαστού και όχι να προβεί σε λεπτομερή εξέταση εκάστης των αντιφάσεων που εμφανίζει ενδεχομένως η εθνική ρύθμιση. Με άλλα λόγια το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί όσον αφορά κάποια διάταξη του εθνικού δικαίου που παρουσιάζει τεχνικές πτυχές όπως στην υπό κρίση υπόθεση: το κριτήριο αποδοχής των αποβλήτων στους χώρους υγειονομικής ταφής που είναι ένα «ποσοστό οργανικών στοιχείων των αποξηραμένων καταλοίπων της αρχικής ουσίας» (που προσδιορίζεται ως απώλεια θερμότητας και ως COT) που χρησιμοποιεί ο γερμανικός κανονισμός είναι χωρίς αμφιβολία περισσότερο αυστηρό από την «ποσότητα (κατά βάρος) του συνόλου των βιοαποδομησίμων αστικών αποβλήτων που παράγονται» σε ένα συγκεκριμένο έτος που προβλέπει η οδηγία αλλά είναι πολύ δύσκολο να αξιολογηθεί η επίπτωση που έχει για την πραγμάτωση των κοινοτικών στόχων³⁰.

Πάντως τα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να συνεξεταστούν κατά τα προεκτεθέντα.

29 — Επιπλέον η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη ζητεί να εξεταστεί το συμβιβαστό του γερμανικού κανονισμού με άλλες κοινοτικές διατάξεις όπως το άρθρο 28 ΕΚ ή το άρθρο 30 ΕΚ. Πλην όμως με τη διάταξη περί παραπομπής το Verwaltungsgericht Koblenz αποκλείει ρητά την εξέταση αυτή —και συνεπώς κάθε αμφιβολία σχετικά με τις διατάξεις αυτές (τίτλος IV, παράγραφος 4). Συνεπώς, παρέλκει η εξέταση του ζητήματος αυτού. Κατά πάγια νομολογία «στα εθνικά δικαστήρια και μόνο απόκειται, στο πλαίσιο του συστήματος συνεργασίας μεταξύ αυτών και του Δικαστηρίου που θεσπίζει το άρθρο 234 ΕΚ, να εκτιμούν το πρόσφορο των ερωτημάτων που υποβάλλουν στο Δικαστήριο βάσει των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως που εκδικάζουν» (αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1988, 298/87, Smanori, Συλλογή 1988, σ. 4489 της 5ης Δεκεμβρίου 2000, C-448/98, Guimont, Συλλογή 2000, σ. I-10663 και της 23ης Οκτωβρίου 2001, C-510/99, Tridon, Συλλογή 2001, σ. I-7777).

30 — Το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένα ότι η εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς απόκειται στο εθνικό δικαστήριο (βλ. μεταξύ άλλων απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 1979, 36/79, Denkavit Futtermittel, Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 667), και ότι το ίδιο δεν έχει αρμοδιότητα να εφαρμόσει τους κοινοτικούς κανόνες τους οποίους ερμηνεύει σε εθνικά μέτρα ή καταστάσεις (βλ. π.χ. απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1999, C-175/98 και C-177/98, Litussi, Συλλογή 1999, σ. I-6881, σκέψεις 37 και 38). Βλ. επίσης υποσημείωση 35 ανωτέρω.

A — Το προδικαστικό ερώτημα 1 και το πρώτο τμήμα του ερωτήματος 2α

36. Το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι η γερμανική ρύθμιση προβλέπει μέτρα ενισχυμένης προστασίας σε σχέση με αυτά που προβλέπει η οδηγία και τρέφει αμφιβολίες ως προς το συμβιβαστό τους. Οι διαφορές είναι οι ακόλουθες:

— το κριτήριο αποδοχής των απορριμμάτων που συνίσταται σε «ποσοστό οργανικών στοιχείων στα αποξηραμένα κατάλοιπα της αρχικής ουσίας» (που προσδιορίζεται ως απώλεια θερμότητας ή ως COT)

— οι προθεσμίες που τάσσονται για τη μείωση των αποβλήτων είναι μικρότερες

— στο πεδίο εφαρμογής περιλαμβάνονται τόσο τα βιοαποδομήσιμα απόβλητα όσο και τα μη βιοαποδομήσιμα

— Η επεξεργασία των αστικών αποβλήτων εξομοιώνεται με την επεξεργασία των αποβλήτων που μπορούν να διατεθούν ως αστικά απόβλητα, ιδίως των βιομηχανικών αποβλήτων.

37. Βάσει αυτών των διαπιστώσεων το αιτούν δικαστήριο διαβλέπει ένα σύνολο μέσων προστασίας που κατά την άποψη του αντιπροσωπεύουν στρατηγική διαφορετική από την κοινοτική στρατηγική.

38. Πρέπει συνεπώς να εξεταστεί η σημασία των διαφορών αυτών.

α) Το κριτήριο αποδοχής των αποβλήτων

39. Κατά τον γερμανικό κανονισμό τα αστικά απόβλητα και αυτά που μπορούν να διατεθούν ως αστικά απόβλητα δεν μπορούν να εναποτεθούν σε χώρους υγειονομικής ταφής παρά μόνον αν πληρούν τους όρους του παραρτήματος I, μεταξύ των οποίων είναι το ποσοστό οργανικών στοιχείων στα αποξηραμένα κατάλοιπα της συγκεκριμένης αρχικής ουσίας ως θερμική απώλεια ή ως COT³¹. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας κάνει λόγο για συνολική (κατά βάρος), ποσότητα των βιοαποδομησίμων αστικών αποβλήτων που παράγονται σε ένα συγκεκριμένο αστικό έτος.

40. Από την ίδια τη φύση του ο κανόνας αυτού του είδους δεσμεύει ως προς το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί ενώ αφήνει στις εθνικές αρχές την αρμοδιότητα ως προς τον τύπο και τα μέσα (άρθρο 249 ΕΚ). Δεδομένου ότι πρόκειται για οδηγία «minimum»³² η επιβολή όρου προσβάσεως

31 — Άρθρο 3, παράγραφος 3 του κανονισμού σε συνδυασμό με τα σημεία 2.01 και 2.02 του παραρτήματος I. Βλ. παράγραφο 8 ανωτέρω.

32 — Βλ. σημεία 23 και 24 ανωτέρω.

στον χώρο υγειονομικής ταφής διαφορετικού από το συνολικό βάρος των αποβλήτων δεν αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο υπό τον όρο ότι τηρείται το ανώτατο όριο που απαιτεί η Κοινότητα.

σιο της οικείας εθνικής οικολογικής πολιτικής, να τα μειώσουν υπό τον όρο ότι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα επιτυγχάνεται με τη λήξη των προθεσμιών χωρίς χρονική υπέρβαση. Δεν ενδιαφέρει αν το αποτέλεσμα επιτυγχάνεται νωρίτερα.

41. Εξάλλου, όπως παρατήρησαν η Αυστριακή και η Ολλανδική Κυβέρνηση, το κριτήριο αποδοχής στους χώρους υγειονομικής ταφής δεν αποτελεί στόχο αλλά μέσο για τη μείωση των αποβλήτων. Μεταξύ των γενικών αρχών που διατυπώνει το παράρτημα II της οδηγίας, «οι περιορισμοί σχετικά με την ποσότητα οργανικών υλών στα απόβλητα» αναφέρονται μάλιστα ως παράδειγμα κριτηρίου που βασίζεται στις ιδιότητες των αποβλήτων.

γ) Εφαρμογή στα βιοαποδομήσιμα και στα μη βιοαποδομήσιμα απόβλητα

β) Καθορισμός συντομότερων προθεσμιών για τη μείωση των αποβλήτων

42. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας απαιτεί να εξασφαλίζουν τα εθνικά προγράμματα ποσοστά μειώσεως των βιοαποδομησίμων αποβλήτων που προορίζονται για χώρους υγειονομικής ταφής σε τρία στάδια που λήγουν «όχι αργότερα» από πέντε, οκτώ και δεκαπέντε έτη μετά τις 16 Ιουλίου 2001, προβλέποντας για καθεμιά από τις φάσεις αυτές μείωση κατά 75 %, 50 % και 35 %, αντιστοίχως.

44. Όταν το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 2, αναφέρεται στα απόβλητα, τα χαρακτηρίζει ως «βιοαποδομήσιμα». Ανακύπτει συνεπώς το ερώτημα αν η διάταξη αυτή καλύπτει και τα «μη βιοαποδομήσιμα» απόβλητα.

45. Λαμβανομένου υπόψη του πλαισίου και του σκοπού της κοινοτικής ρύθμισης οι ελάχιστες προϋποθέσεις που επιβάλλουν οι προαναφερθείσες διατάξεις αναφέρονται μόνο στα απόβλητα του πρώτου τύπου καίτοι τα κράτη μέλη μπορούν εγκύρως να διευρύνουν το πεδίο εφαρμογής της, δεδομένου ότι στην πραγματικότητα ο επιδιωκόμενος στόχος είναι η θέσπιση μέτρων διαδικασιών και προσανατολισμών με σκοπό την πρόληψη ή τη μείωση των αρνητικών επιπτώσεων της υγειονομικής ταφής των αποβλήτων (άρθρο 1), χωρίς άλλη διευκρίνιση ο δε όρος αυτός παραπέμπει στην οδηγία 75/442/ΕΟΚ (άρθρο 1, στοιχείο α'), που δίνει ευρύ ορισμό³³.

43. Κατά συνέπεια, αφού έχουν καθοριστεί ανώτατες προθεσμίες και ανώτατα ποσοστά τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούνται, στο πλαί-

33 — Κατά την οδηγία 75/442/ΕΟΚ, δι.π. υποσημείωση 3 ανωτέρω, ως στερεό απόβλητο νοείται κάθε ουσία ή αντικείμενο που εμπίπτει στις κατηγορίες του παραρτήματος 1, το οποίο ο κάτοχος του αποβάλλει ή έχει την πρόθεση ή την υποχρέωση να αποβάλει. Ο κατάλογος περιλαμβάνει δέκα έξι σημεία μεταξύ των οποίων π.χ. τα «στοιχεία που δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν» (Q6), τα «κατάλοιπα βιομηχανικής επεξεργασίας» (Q8) και «κατάλοιπα εξαγωγής και προετοιμασίας πρώτων υλών» (Q11).

46. Κατά συνέπεια η επέκταση των περι αποβλήτων κανόνων στα μη βιοαποδομήσιμα απόβλητα δεν θίγει το κοινοτικό δίκαιο.

49. Επιπλέον, όπως επισημαίνουν η Ολλανδική και η Γερμανική Κυβέρνηση, τα βιομηχανικά απόβλητα μπορούν να είναι βιοαποδομήσιμα —αν όχι στο σύνολό τους, τουλάχιστον εν μέρει. Συνεπώς, πρέπει να περιληφθούν στην εθνική στρατηγική μειώσεως κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 1.

δ) Εφαρμογή στα βιομηχανικά απόβλητα

47. Καίτοι το άρθρο 5, παράγραφος 1, απαιτεί την κατάρτιση στρατηγικής μείωσης των βιοαποδομησίμων αποβλήτων, η παράγραφος 2 κάνει λόγο για πρόγραμμα μείωσης των βιοαποδομησίμων αστικών αποβλήτων πράγμα που γεννά αμφιβολίες ως προς το αν η χρήση του επιθέτου αυτού αποκλείει άλλα, μη αστικά απόβλητα —κατά την έννοια του ορισμού του άρθρου 2, στοιχείο β', της οδηγίας όπως είναι τα βιομηχανικά απόβλητα.

50. Κατά συνέπεια, η οδηγία δεν εμποδίζει την εφαρμογή των ρυθμίσεων περί αστικών αποβλήτων και στα βιομηχανικά απόβλητα.

ε) Συνεκτίμηση

48. Βεβαίως η απάντηση πρέπει να είναι ίδια με την προτεινομένη στις προηγούμενες παραγράφους. Η οδηγία περιέχει τελικές προδιαγραφές για την πραγμάτωση των οποίων τα κράτη μέλη πρέπει να ενεργήσουν, πλην όμως έχουν την εξουσία να υιοθετήσουν άλλες ευρύτερες υπό τον όρο ότι δεν θα υπερβούν τα σχετικά όρια ούτε θα θίξουν τον στόχο που διατυπώνει το άρθρο 1 της οδηγίας όπου χρησιμοποιείται η γενικότερη έκφραση «υγειονομική ταφή των αποβλήτων». Συνεπώς, το γεγονός ότι το πρόγραμμα εξασφαλίζει τη μείωση όχι μόνο των βιοαποδομησίμων αστικών αποβλήτων αλλά και των αποβλήτων άλλου τύπου συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο.

51. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι ο όρος που επιβάλλει το άρθρο 176 ΕΚ για να συμβιβάζονται οι πλέον προστατευτικές εθνικές ρυθμίσεις με τη Συνθήκη πληρείται στις εξετασθείσες περιπτώσεις.

52. Πρέπει πάντως να ερευνηθεί, όπως ζητεί το γερμανικό δικαστήριο, μήπως η συνεκτίμηση των περιπτώσεων αυτών οδηγεί σε άλλη λύση.

53. Το ενδεχόμενο αυτό πρέπει να απορριφθεί χωρίς κανένα δισταγμό. Συγκεκριμένα η ομοσπονδιακή νομοθεσία δεν φαίνεται να αντιβαίνει στην πολιτική που διαμορφώνουν τα οικεία κοινοτικά κανονιστικά κείμενα. Η οδηγία προβλέπει μείωση των βιοαποδομησίμων αστικών αποβλήτων που διατίθενται σε χώρους υγειονομικής ταφής σε τρία στάδια μέχρις ότου επιτευχθεί το 35% της συνολικής ποσότητας (κατά βάρος) των αποβλήτων που παρήχθησαν το 1995, χωρίς να διευκρινίζει τα της διαδικασίας. Ο γερμανικός κανονισμός αφορά επίσης τα απόβλητα που μπορούν να διατεθούν ως αστικά απόβλητα, επιβάλλει επεξεργασία όχι μόνο μηχανική που θεωρείται ότι μειώνει τα απόβλητα σε μεγαλύτερο βαθμό³⁴ και καθορίζει συντομότερες προθεσμίες. Κατά συνέπεια, υπερακοντίζει τις διατάξεις της οδηγίας αλλά σέβεται τις ελάχιστες προδιαγραφές της. Στο εθνικό δικαστήριο και όχι στο Δικαστήριο απόκειται να εξετάσει τους στόχους της εθνικής ρύθμισης και να τους συγκρίνει με τους κοινοτικούς στόχους.

54. Κατά τα λοιπά ο κοινοτικός δικαστής έχει κρίνει ότι καίτοι η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος επιδιώκει υψηλό επίπεδο προστασίας, δεν έπεται ότι είναι οπωσδήποτε από τεχνικής απόψεως το υψηλότερο δυνατό και τα κράτη μέλη της έχουν την εξουσία να το βελτιώσουν³⁵.

55. Βάσει του ανωτέρω συλλογισμού προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο προδικαστικό ερώτημα 1 και στο πρώτο μέρος του ερωτήματος 2α την απάντηση ότι στο πλαίσιο του άρθρου 176 τα κράτη μέλη μπορούν, όταν μεταφέρουν στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 1999/31/ΕΚ να εγκρίνουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας του περιβάλλοντος υπό τον όρο ότι θα πληρούν τους κοινοτικούς στόχους και διατάξεις όπως συμβαίνει στην περίπτωση που η αποδοχή σε χώρους υγειονομικής ταφής των αστικών αποβλήτων και των αποβλήτων που μπορούν να διατεθούν ως αστικά απόβλητα εξαρτάται από το κριτήριο του ποσοστού οργανικών στοιχείων των αποξηραμένων καταλοίπων της αρχικής ουσίας (που προσδιορίζεται ως απώλεια θερμότητας ή ως COT), οσάκις επιβάλλεται να επιτευχθούν οι αναλογίες νωρίτερα από ό,τι επιβάλλει η οδηγία και τέλος οσάκις η πρόσβαση των αποβλήτων εξαρτάται από προηγούμενη επεξεργασία που δεν είναι μόνο μηχανική³⁶.

34 — Στη δικογραφία δεν υπάρχουν ακριβείς τεχνικές εκθέσεις βάσει των οποίων θα μπορούσε να αξιολογηθεί η επίπτωση της εφαρμογής του ενός ή του άλλου κριτηρίου αποδοχής στη διαδικασία επεξεργασίας των αποβλήτων. Δεν υπάρχουν επίσης πραγματογνωμοσύνη και οικονομικό-χρηματοδοτική ανάλυση των αποτελεσμάτων της εφαρμογής της κοινοτικής και της γερμανικής ρύθμισης ως προς τη βιωσιμότητα του χώρου υγειονομικής ταφής πράγμα που θα ήταν χρήσιμο για την αντιμετώπιση άλλων συναφών προβλημάτων όπως η ενδεχόμενη αντισταθμιστική αποζημίωση του εκμεταλλευμένου τον χώρο υγειονομικής ταφής.

35 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1998, C-284/95, Safety Hi-Tech κατά S. & T. (Συλλογή 1998, σ. I-4301), σκέψη 49.

36 — Σχετικά με το τελευταίο αυτό σημείο, το άρθρο 6, στοιχείο α', της οδηγίας υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα ώστε «σε χώρους υγειονομικής ταφής πραγματοποιείται διάθεση μόνο αποβλήτων που έχουν υποστεί επεξεργασία». Κατά το άρθρο 2, στοιχείο η' επεξεργασία συνιστούν «οι φυσικές, θερμικές, χημικές ή βιολογικές διεργασίες, περιλαμβανομένης της διαλογής, που μεταβάλλουν τα χαρακτηριστικά των αποβλήτων προκειμένου να περιοριστούν ο όγκος ή οι επικίνδυνες ιδιότητές τους, να διευκολυνθεί η διακίνησή τους ή να βελτιωθεί η ανάκτηση χρήσιμων υλών». Για τον λόγο αυτό όταν το άρθρο 5, παράγραφος 1, ζητεί από τα κράτη μέλη να καταρτίσουν εθνική στρατηγική που θα περιλαμβάνει μέτρα για την πραγματοποίηση των στόχων της παραγράφου 2 «μέσω ιδίως ανακύκλωσης, λιπασματοποίησης ή παραγωγής βιομεθανίου ή ανάκτησης υλικών/ενεργειακών», πρέπει να θεωρηθεί ότι η απαίτηση αυτή δεν είναι περιοριστική.

Β — Δεύτερο μέρος του προδικαστικού ερωτήματος 2α και ερώτημα 2β: η κοινοτική αρχή της αναλογικότητας

56. Η αναλογικότητα σημαίνει πρόσφορο και κατάλληλο χαρακτήρα μεταξύ του επιδιωκόμενου σκοπού και των μέσων που εφαρμόζονται για την επίτευξή του καθώς και μεταξύ δύο ή περισσότερων εννοιών αξιών ή παραμέτρων. Στον νομικό κόσμο η αναλογικότητα συνιστά γενική αρχή πολυδιάστατη, που επηρεάζει τη διεθνή, την κοινοτική και την εθνική σφαίρα.

57. Χωρίς να προδικάζω την εξέταση του ζητήματος της αναλογικότητας της γερμανικής ρύθμισης που θα κάμει ενδεχομένως το Verwaltungsgericht Koblenz με γνώμονα το ίδιο δίκαιο, οι αμφιβολίες που διατυπώνονται αφορούν την προβολή της στο κοινοτικό επίπεδο.

58. Πριν εξεταστούν οι αμφιβολίες αυτές πρέπει να επιλυθεί το ζήτημα που προέβηλαν η Επιτροπή και η ομοσπονδιακή κυβέρνηση με τις γραπτές παρατηρήσεις τους οι οποίες θεωρούν ότι δεν έχει εφαρμογή η αρχή της αναλογικότητας στην εθνική ρύθμιση μεταξύ άλλων διότι, κατά το άρθρο 5 ΕΚ η αρχή αυτή αφορά μόνο τις δράσεις της Κοινότητας και τέτοιες δράσεις δεν είναι επίδικες εν προκειμένω.

59. Καίτοι ο σχετικός συλλογισμός —ιδίως της Επιτροπής— φαίνεται αρχικά πειστικός, η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί γενική αρχή του δικαίου που δεν περιορίζεται στο πεδίο των διαφόρων κοινοτικών δράσεων. Το άρθρο 5 ΕΚ διατυπώνει την αρχή αυτή και την περιορίζει σ' αυτό το πλαίσιο κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου αλλά δεν μειώνει την επιρροή της στο σύνολο του κοινοτικού δικαίου. Εξάλλου, όταν το άρθρο 176 ΕΚ εξαρτά το κύρος των εθνικών διατάξεων περί ενισχυμένης προστασίας από το συμβατό τους προς τη Συνθήκη περιλαμβάνει όπως παρατήρηση ήδη³⁷ όχι μόνο το γραπτό δίκαιο αλλά και τους στόχους, τις θεμελιώδεις ελευθερίες τις πολιτικές και τις αρχές που το διαπνέουν. Συνεπώς, δεν πρέπει να περιορίσουμε την έκφραση «η παρούσα συνθήκη» στις συγκεκριμένες διατάξεις που την απαρτίζουν³⁸.

60. Επί της βάσεως αυτής, η αρχή της αναλογικότητας παράγει τα αποτελέσματά της σε ολόκληρη την κοινοτική δράση είτε αυτή προέρχεται από την ίδια την Κοινότητα είτε από τα κράτη μέλη που την απαρτίζουν, όταν αυτά ασκούν αρμοδιότητα που χαρακτηρίζεται ως κοινοτική.

³⁷ — Σημείο 28 ανωτέρω.

³⁸ — Μεταξύ αυτών είναι το άρθρο 10 ΕΚ κατά το οποίο τα κράτη μέλη λαμβάνουν «κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας». Το επίθετο «κατάλληλο» πρέπει επίσης να εκτιμηθεί σύμφωνα με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Με την απόφαση Daimler-Chrysler, ό.π. υποσημείωση 19 ανωτέρω, το Δικαστήριο ερμήνευσε την έκφραση σύμφωνα με τη Συνθήκη από τον κανονισμό 259/93 «κατά την έννοια ότι τα εν λόγω εθνικά μέτρα εκτός του ότι πρέπει να συνάδουν προς τον κανονισμό πρέπει επίσης να τηρούν τους γενικούς κανόνες ή αρχές της Συνθήκης που δεν συνδέονται άμεσα με τη ρύθμιση που θεσπίζεται στον τομέα της μεταφοράς αποβλήτων» (σκέψη 45).

61. Συνεπώς, το ζήτημα είναι να εξεταστεί αν η εθνική ρύθμιση ή συμπεριφορά αποτελούν τέτοιου είδους δράση. Μόνο σε περίπτωση καταφατικής απάντησης εμπλέκεται η αρχή της αναλογικότητας. Η εφαρμογή της δεν εξαρτάται από την επίπτωση της εθνικής νομοθεσίας στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά από την ενσωμάτωση του εθνικού κανόνα σ' αυτή τη νομική δομή. Με άλλα λόγια αν η αναλογικότητα προϋποθέτει κατάλληλη σχέση μεταξύ του επιδιωκόμενου στόχου και των μέσων προς επίτευξή του³⁹, λογικό είναι να απαιτεί η εξέτασή της, στον ευρωπαϊκό τομέα την παρουσία στόχων και καταλλήλων μέσων πράγμα που δεν συμβαίνει όταν λαμβάνεται μεν ως βάση ένας κοινοτικός στόχος αλλά χρησιμοποιείται κάποιο μέσο άλλης φύσεως,

να κρίνει τα της συμφωνίας μιας εθνικής ρύθμισης με την αρχή της αναλογικότητας ιδίως όταν, όπως στην υπό κρίση υπόθεση, υπάρχουν πολύ συγκεκριμένες τεχνικές πτυχές ενώ δεν παρέχονται τα στοιχεία που είναι αναγκαία για μια προσεκτική εκτίμηση⁴¹.

62. Υπό τις συνθήκες αυτές στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να προβεί στην εξέταση αυτή λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι τα κράτη μέλη θεσπίζουν κανόνες που έχουν διακριτές σχέσεις με την υπερεθνική σφαίρα και κυμαίνονται από την απλή εκτέλεση στην πλήρη αποσύνδεση. Εξάλλου η προβολή της αρχής αυτής δεν μπορεί να έχει την ίδια σημασία όπως και στο ευρωπαϊκό δίκαιο⁴⁰. Εν πάση περιπτώσει το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο

63. Βάσει των προεκτεθέντων προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο μέρος του ερωτήματος 2α και στο ερώτημα 2β ότι το εθνικό δικαστήριο θα κρίνει αν μια ρύθμιση ή συμπεριφορά κράτους μέλους τηρούν την κοινοτική αρχή της αναλογικότητας αφού προηγουμένως χαρακτηρίσει ως κοινοτική τη σχετική ενέργεια.

41 — Η απόφαση της 6ης Μαΐου 1986, 304/84, Εισαγγελική αρχή κατά Muller (Συλλογή 1986, σ. 1511) έκρινε ότι σε εκείνο το στάδιο το κοινοτικό δίκαιο δεν αντέκειτο στην εκ μέρους κράτους μέλους απαγόρευση της εμπορίας τροφίμων προελεύσεως άλλων κρατών μελών στα οποία έχουν προστεθεί διάφορες ουσίες, εισημάνε όμως ότι «η αρχή της αναλογικότητας που αιτοτελεί τη βάση του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 36 της Συνθήκης (νυν κατόπιν τροποποίησης άρθρου 30 ΕΚ), επιβάλλει η απαγόρευση αυτή να περιορίζεται σε ότι είναι αναγκαίο για την επίτευξη των νόμιμα επιδιωκόμενων στόχων προστασίας της υγείας» (σκέψη 23) τονίζοντας ότι «στις εθνικές αρχές εναπόκειται να αποδεικνύουν κατά περίπτωση ότι η ρύθμισή τους είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική προστασία των συμφερόντων που αναφέρει το άρθρο 36 της Συνθήκης». Κατά την ίδια έννοια με την προαναφερθείσα απόφαση Τρίδου κριθηκε ότι «η εκτίμηση του αν είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας [η] επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης απαγόρευση εμπορίας και, ειδικότερα, του αν ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορεί να επιτευχθεί με μέτρα που επηρεάζουν λιγότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί, εν προκειμένω, χωρίς συμπληρωματικά πληροφοριακά στοιχεία, η δε εκτίμηση αυτή προϋποθέτει συγκεκριμένη εξέταση, στηριζόμενη ιδίως σε επιστημονικές μελέτες και σε πραγματικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν την κατάσταση στην οποία εντάσσεται η διαφορά της κύριας δίκης, εξέταση στην οποία πρέπει να προβεί το αιτούν δικαστήριο» (σκέψη 58).

39 — Κατά την άποψη της Αυστριακής Κυβέρνησης όπως διατυπώνεται στις γραπτές παρατηρήσεις, η οποία Κυβέρνηση μνημονεύει την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1989, 265/87, Schräder κατά Hauptzollamt Gronau (Συλλογή 1989, σ. 2237), η αναλογικότητα ενός μέτρου εκτιμάται με βάση τον κατάλληλο και πρόσφορο χαρακτήρα του καθώς και την απαγόρευση επιβολής υπερμέτρων επιβαρύνσεων.

40 — Όπως παρατηρεί ο Guy Isaac, «η αναλογικότητα σημαίνει ότι κατά την άσκηση μιας αρμοδιότητας αν η Κοινότητα έχει τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ διαφόρων τρόπων δράσεως πρέπει να υιοθετήσει, με την επιφύλαξη της ίδιας αποτελεσματικότητας, αυτόν που αφήνει τη μεγαλύτερη ελευθερία στα κράτη, στους ιδιώτες, στις επιχειρήσεις», *Droit communautaire général*, Armand Colin, Παρίσι, έβδομη έκδοση, σ. 42.

VIII — Πρόταση

64. Κατόπιν των ανωτέρω προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει τις ακόλουθες απαντήσεις στα προδικαστικά ερωτήματα του Verwaltungsgericht Koblenz:

- «1) Όσον αφορά το ερώτημα 1 και το πρώτο μέρος του ερωτήματος 2α, τα κράτη μέλη μπορούν, στο πλαίσιο του άρθρου 176, όταν μεταφέρουν στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 1999/31/ΕΚ, να εγκρίνουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας του περιβάλλοντος υπό τον όρο ότι θα πληρούν τους κοινοτικούς στόχους και διατάξεις όπως συμβαίνει στην περίπτωση που η αποδοχή σε χώρους υγειονομικής ταφής των αστικών αποβλήτων και των αποβλήτων που μπορούν να διατεθούν ως αστικά απόβλητα εξαρτάται από το κριτήριο του ποσοστού οργανικών στοιχείων των αποξηραμένων καταλοίπων της αρχικής ουσίας (που προσδιορίζεται ως απώλεια θερμότητας ή ως COT), οσάκις επιβάλλεται να επιτευχθούν οι αναλογίες νωρίτερα από ό,τι επιβάλλει η οδηγία και τέλος οσάκις η πρόσβαση των αποβλήτων εξαρτάται από προηγούμενη επεξεργασία που δεν είναι μόνο μηχανική.
- 2) Όσον αφορά το δεύτερο μέρος του ερωτήματος 2α και το ερώτημα 2β, το εθνικό δικαστήριο θα κρίνει αν μια ρύθμιση ή συμπεριφορά κράτους μέλους τηρούν την κοινοτική αρχή της αναλογικότητας αφού προηγουμένως χαρακτηρίσει ως κοινοτική τη σχετική ενέργεια.