

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMERτης 30ής Μαΐου 2006<sup>1</sup>

## I — Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 226 ΕΚ, ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 2, παράγραφος 1, και 4, παράγραφοι 1 έως 3, της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον<sup>2</sup>, όπως αυτή διαμορφώθηκε μετά την τροποποίησή της από την οδηγία 97/11/ΕΚ του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1997<sup>3</sup>.

2. Η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία δύο παραβάσεις που έχουν σχέση με το ότι επιτρέπει τη λειτουργία μονάδων ανακύκλωσης χωρίς να τις υπο-

βάλλει στη διαδικασία εκτιμήσεως των επιπτώσεών τους στο περιβάλλον. Η πρώτη παράβαση, γενικού χαρακτήρα, απορρέει από τη σχετική εθνική ρύθμιση, η οποία απαλλάσσει της υποχρεώσεως αυτής τις μονάδες αξιοποιήσεως<sup>4</sup> αποβλήτων που υπόκεινται στην απλουστευμένη διαδικασία εγκρίσεως. Η δεύτερη, ειδικότερη, παράβαση, αφορά μία μονάδα που βρίσκεται στη Massafra, στην επαρχία Tarente, παράγουσα ηλεκτρική ενέργεια με την καύση υλικών προερχομένων από απόβλητα και από βιομάζα.

3. Για την επίλυση της παρούσας διαφοράς, πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη η οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων<sup>5</sup>, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991<sup>6</sup>.

4 — Με τον όρο αυτόν νοείται τόσο η διαδικασία της αξιοποιήσεως όσο και τα αποτελέσματά της. Κατά το *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, η λέξη αυτή έχει τρεις έννοιες στα ισπανικά: πρόκειται για τον καθορισμό της τιμής των αγαθών, την αναγνώριση της αξίας των προσώπων και επαύξηση της αξίας ενός αγαθού. Στο κοινοτικό δίκαιο, της προσδόθηκε μια άλλη έννοια, σε σχέση με τα απόβλητα, η οποία καλύπτει κάθε ενέργεια η οποία σκοπό έχει να εξασφαλίσει ότι τα απόβλητα θα επιτελέσουν μια χρήσιμη λειτουργία, υποκαθιστώντας άλλα υλικά τα οποία θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν και τούτο προκειμένου να διαφυλαχθούν οι φυσικοί πόροι.

5 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86.

6 — ΕΕ L 78, σ. 32.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

2 — ΕΕ L 175, σ. 40.

3 — ΕΕ L 73, σ. 5.

## II — Το νομικό πλαίσιο

### A — Το κοινοτικό δίκαιο

#### 1. Η οδηγία 85/337

4. Σκοπός της οδηγίας αυτής είναι να καταπολεμήσει τη χειρότερη κατάσταση του περιβάλλοντος, προβλέποντας ότι θα υποβάλλονται σε προληπτικό έλεγχο οι επιπτώσεις των σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων (αιτιολογικές σκέψεις 1 και 6, άρθρο 1, παράγραφος 1).

5. Ως «σχέδιο» [έργου] νοείται η υλοποίηση κατασκευαστικών εργασιών ή άλλων εγκαταστάσεων ή έργων, καθώς και άλλες επεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον ή το τοπίο, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι επεμβάσεις που αφορούν την εκμετάλλευση των πόρων του εδάφους. Ως «κύριος του έργου» νοείται είτε ο υποβάλλον αίτηση για άδεια που αφορά σχέδιο ιδιωτικού έργου είτε η δημόσια αρχή που αναλαμβάνει την πρωτοβουλία για ένα σχέδιο. Τέλος, η άδεια συνίσταται στην απόφαση των αρμοδίων αρχών που δίνει στον κύριο του έργου το δικαίωμα να υλοποιήσει το σχέδιο (άρθρο 1, παράγραφος 2).

#### 6. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1<sup>7</sup>:

«Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις απαραίτητες διατάξεις ώστε τα σχέδια που, ιδίως, λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της θέσης τους, μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον να υποβάλλονται σε εκτίμηση όσον αφορά τις επιπτώσεις τους πριν δοθεί η άδεια. Αυτά τα σχέδια καθορίζονται στο άρθρο 4.»

#### 7. Στο άρθρο 4<sup>8</sup> ορίζεται ότι:

«1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 2, παράγραφος 3<sup>[9]</sup>, τα έργα που απαριθμούνται στο παράρτημα I υποβάλλονται σε εκτίμηση σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10.

2. Με την επιφύλαξη του άρθρου 2, παράγραφος 3, για τα έργα που απαριθμούνται στο παράρτημα II, τα κράτη μέλη αποφασίζουν βάσει:

#### α) κατά περίπτωση εξέτασης, ή

7 — Στην εκδοχή που περιέχεται στην οδηγία 97/11.

8 — Όπως διαμορφώθηκε, επίσης, μετά την τροποποίηση του 1997.

9 — Η παράγραφος αυτή επιτρέπει, υπό εξαιρετικές περιστάσεις, τη μη εφαρμογή της οδηγίας.

β) κατωτάτων ορίων ή κριτηρίων που καθορίζει το κράτος μέλος,

χημική κατεργασία ή εναπόθεση στη γη», ενώ στο σημείο 11, στοιχείο γ', του παραρτήματος II, γίνονται λόγος για «[ε]γκαταστάσεις για τη διάθεση των βιομηχανικών αποβλήτων και των οικιακών απορριμμάτων (εκτός από αυτές που περιλαμβάνονται στο παράρτημα I)».

κατά πόσο το έργο θα υποβληθεί σε εκτίμηση σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10.

Τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόσουν και τις δύο υπό στοιχεία α' και β' διαδικασίες:

3. Όταν γίνεται κατά περίπτωση εξέταση ή όταν έχουν τεθεί κατώτατα όρια ή κριτήρια για τους σκοπούς της παραγράφου 2, λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια επιλογής που ορίζονται στο παράρτημα III.

4. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι αποφάσεις που λαμβάνει η αρμόδια αρχή σύμφωνα με την παράγραφο 2 δημοσιεύονται.»

8. Στο παράρτημα I του αρχικού κειμένου της οδηγίας γίνονται λόγος, στο σημείο 9, για τις «[ε]γκαταστάσεις διάθεσης αποβλήτων τοξικών και επικινδύνων με αποτέφρωση,

9. Από της εκδόσεως της οδηγίας 97/11, στο σημείο 9 του παραρτήματος I γίνεται λόγος για «[ε]γκαταστάσεις διάθεσης επικινδύνων αποβλήτων (δηλαδή αποβλήτων στα οποία εφαρμόζεται η οδηγία 91/689/ΕΟΚ<sup>[10]</sup>) με αποτέφρωση, χημική κατεργασία, όπως ορίζεται στο παράρτημα II Α της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, σημείο Δ 9, ή με υγειονομική ταφή». Το σημείο 10 αφορά τις «[ε]γκαταστάσεις διάθεσης μη επικινδύνων αποβλήτων με αποτέφρωση ή χημική κατεργασία, όπως ορίζεται στο παράρτημα II Α της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, σημείο Δ 9, με ημερήσια δυναμικότητα άνω των 100 τόνων».

10. Το περιεχόμενο του παραρτήματος II, σημείο 11, στοιχείο γ', αποτελεί πλέον αντικείμενο του στοιχείου β' και αναφέρεται στους «[σ]ταθμούς καθαρισμού λυμάτων (εφόσον δεν περιλαμβάνονται στο παράρτημα I)».

2. Η οδηγία 75/442

11. Η οδηγία αυτή, η οποία, όπως προκύπτει από τη δεύτερη, την τρίτη, την τέταρτη, την

10 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για τα επικίνδυνα απόβλητα (ΕΕ L 377, σ. 20).

πέμπτη και την έβδομη αιτιολογική της σκέψη, έχει σχέση με τη φύση και την ποιότητα ζωής, ενθαρρύνει τον περιορισμό, την ανακύκλωση και την επεξεργασία των στερεών αποβλήτων, καθώς και την εξ αυτών λήψη πρώτων υλών και ενέργειας (άρθρο 3).

12. Στο άρθρο 1 δίδεται, υπό το στοιχείο α', ο ορισμός της έννοιας του «στερεού αποβλήτου». Στην έννοια της «διάθεσης» στερεών αποβλήτων περιλαμβάνονται, υπό το στοιχείο β' του άρθρου 1, όπως είχε αρχικώς, τα εξής:

«— η συγκέντρωση, διαλογή, μεταφορά, επεξεργασία των αποβλήτων ως και η εναποθήκευση και απόθεσή τους επί ή εντός του εδάφους,

— οι εργασίες μετατροπής που είναι απαραίτητες για την επαναχρησιμοποίηση, ανάκτηση ή την ανακύκλωσή τους».

13. Η οδηγία 91/156 εισήγαγε την έννοια της «διαχείρισης», η οποία αντιστοιχεί, υπό το νέο στοιχείο δ' του άρθρου 1, στη συλλογή, τη μεταφορά, την *αξιοποίηση* και τη *διάθεση* των αποβλήτων.

14. Υπό τα στοιχεία ε' και στ' του άρθρου 1 περιγράφονται οι δύο αυτές λειτουργίες διά παραπομπής στα παραρτήματα II Α («εργασίες διάθεσης») και II Β («εργασίες που

μπορούν να οδηγήσουν σε αξιοποίηση»). Στα δύο αυτά κείμενα διευκρινίζεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 4, τα απόβλητα πρέπει να αξιοποιούνται χωρίς να προκαλείται κίνδυνος για την ανθρώπινη υγεία και χωρίς να χρησιμοποιούνται διαδικασίες ή μέθοδοι που θα μπορούσαν να βλάψουν το περιβάλλον<sup>11</sup>.

15. Τα άρθρα 9 και 10 εξαρτούν από προηγούμενη άδεια τις δραστηριότητες που περιγράφονται στα δύο παραρτήματα, ενώ το άρθρο 11 απαλλάσσει της υποχρέωσης αυτής τις επιχειρήσεις που διαθέτουν οι ίδιες τα απόβλητά τους στους τόπους παραγωγής και τις επιχειρήσεις που αξιοποιούν απόβλητα οποιοδήποτε είδους και μορφής. Η απαλλαγή αυτή ισχύει μόνον εφόσον οι αρμόδιες δημόσιες αρχές έχουν θεσπίσει γενικούς κανόνες για κάθε δραστηριότητα, ορίζοντας τα επιτρεπόμενα είδη και τις επιτρεπόμενες ποσότητες αποβλήτων, και εφόσον τηρούνται οι εγγυήσεις που προβλέπει το άρθρο 4 της οδηγίας. Εξάλλου, οι εν λόγω επιχειρήσεις πρέπει να εγγράφονται σε σχετικό μητρώο τηρούμενο από τις αρμόδιες αρχές.

## B — Το ιταλικό δίκαιο

16. Η μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας 85/337 στο ιταλικό δίκαιο πραγματοποιή-

11 — Στο άρθρο 4 προβλέπεται ότι η αξιοποίηση ή η διάθεση των αποβλήτων πρέπει ιδίως να πραγματοποιείται «χωρίς να δημιουργείται κίνδυνος για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος, ούτε για την πανίδα και τη χλωρίδα», «χωρίς να προκαλούνται ενochλήσεις από το θόρυβο ή τις οσμές» και «χωρίς να βλάπτονται οι τοποθεσίες και τα τοπία που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον».

θηκε με το άρθρο 6 του νόμου 349, της 8ης Ιουλίου 1986<sup>12</sup>, και με τις διατάξεις που θεσπίστηκαν για την εφαρμογή του.

17. Μερικά χρόνια αργότερα, με το άρθρο 40, παράγραφος 1, του νόμου 146, της 22ας Φεβρουαρίου 1994<sup>13</sup> η κυβέρνηση κλήθηκε να ορίσει, εντός προθεσμίας εξήντα ημερών από της ενάρξεως ισχύος του νόμου, τις προϋποθέσεις, τα κριτήρια και τις τεχνικές προδιαγραφές με βάση τις οποίες θα μπορούσαν να αποτιμηθούν οι επιπτώσεις στο περιβάλλον των σχεδίων που αφορά το παράρτημα II της οδηγίας.

18. Το άρθρο 40 τέθηκε σε εφαρμογή με το προεδρικό διάταγμα της 12ης Απριλίου 1996<sup>14</sup>, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 3, του οποίου υποβάλλονται στη διαδικασία εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον τα σχέδια που απαριθμούνται στο παράρτημα Α, στα οποία συγκαταλέγονται, ιδίως, οι μονάδες αποτεφρώσεως και επεξεργασίας των αποβλήτων ημερήσιας δυναμικότητας άνω των 100 τόνων (στοιχείο i).

19. Με το άρθρο 3 του διατάγματος του προέδρου του υπουργικού συμβουλίου, της 3ης Σεπτεμβρίου 1999<sup>15</sup>, τροποποιήθηκαν ορισμένα σημεία του παραρτήματος Α. Τα στοιχεία i και l διαμορφώθηκαν ως εξής:

«i) Εγκαταστάσεις διάθεσης και αξιοποίησης επικινδύνων αποβλήτων, διά των μεθόδων που περιγράφονται στο παράρτημα Β και στο παράρτημα C, σημεία R1 έως R9 του νομοθετικού διατάγματος 22 της 5ης Φεβρουαρίου 1997<sup>16</sup>, εξαιρουμένων των εγκαταστάσεων αξιοποίησης που υπόκεινται στις απλουστευμένες διαδικασίες των άρθρων 31 και 33 του εν λόγω διατάγματος.

[...]

l) Εγκαταστάσεις διάθεσης και αξιοποίησης μη επικινδύνων αποβλήτων, ημερήσιας δυναμικότητας άνω των 100 τόνων, με τις μεθόδους αποτεφρώσεως ή επεξεργασίας που προβλέπονται στο

12 — Νόμος περί Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale (*GIURI*, τακτικό συμπλήρωμα αριθ. 59, της 15ης Ιουλίου 1986).

13 — Ο νόμος αυτός φέρει τον τίτλο Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1993 (*GIURI*, τακτικό συμπλήρωμα αριθ. 52, της 4ης Μαρτίου 1994).

14 — Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (*GIURI*, γενικό τεύχος, αριθ. 210, της 7ης Σεπτεμβρίου 1996, σ. 28).

15 — Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale (*GIURI*, γενικό τεύχος, αριθ. 302, της 27ης Δεκεμβρίου 1999).

16 — Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (Decreto Ronchi). Testo coordinato (*GIURI*, τακτικό συμπλήρωμα αριθ. 33, της 15ης Φεβρουαρίου 1997).

παράρτημα Β, σημεία D2 και D8 έως D11, καθώς και στο παράρτημα C, σημεία R1 έως R9, του νομοθετικού διατάγματος 22 της 5ης Φεβρουαρίου 1997, εξαιρουμένων των εγκαταστάσεων αξιοποίησης που υπόκεινται στις απλουστευμένες διαδικασίες των άρθρων 31 και 33 του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος 22/1997».

20. Σε σχέση με τα άρθρα αυτά, τα οποία περιγράφουν τα χαρακτηριστικά των αποβλήτων και τα είδη δραστηριοτήτων για τα οποία επιτρέπεται να εφαρμόζεται η απλουστευμένη διαδικασία, θεσπίστηκαν μέτρα εφαρμογής τα οποία περιλήφθηκαν στο διάταγμα του υπουργού περιβάλλοντος της 5ης Φεβρουαρίου 1998<sup>17</sup>. Με την απόφασή του της 7ης Οκτωβρίου 2004, Επιτροπή κατά Ιταλίας<sup>18</sup>, το Δικαστήριο έκρινε ότι το εν λόγω κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του εκ της οδηγίας 75/442, καθόσον δεν όρισε στο διάταγμα ανώτατη επιτρεπόμενη ποσότητα αποβλήτων.

### III — Η διοικητική διαδικασία

21. Στις 22 Αυγούστου και στις 12 Νοεμβρίου 2001, η Επιτροπή ζήτησε από τις ιταλικές αρχές πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 85/337 στην περίπτωση δύο σχεδίων εγκαταστάσεων στο έδαφος του Δήμου της Massafra: η μία

εγκατάσταση είχε ως αντικείμενο την εκ των προτέρων διαλογή στερεών αστικών αποβλήτων και την εξ αυτών παραγωγή καυσίμου, η δε έτερη την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας με την καύση του εν λόγω καυσίμου και βιομάζας.

22. Σε συνέχεια της αιτήσεως αυτής, επί της οποίας πραγματοποιήθηκε σύσκεψη στη Ρώμη στις 24 και 25 Ιανουαρίου 2002 και απεστάλησαν δύο έγγραφα των εκπροσώπων της Ιταλικής Κυβερνήσεως με ημερομηνία 30 Ιανουαρίου 2002 και 20 Φεβρουαρίου 2002 αντιστοίχως, η Γενική Διεύθυνση «Περιβάλλον» της Επιτροπής σχημάτισε τη γνώμη ότι στη μονάδα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας γινόταν επεξεργασία μη επικινδύνων αποβλήτων και ότι η ημερήσια ικανότητά της υπερέβαινε τους 100 τόνους.

23. Κατά τις διευκρινίσεις που παρέσχον οι ιταλικές αρχές, οι δύο αυτές εγκαταστάσεις είχαν εξαιρεθεί της διαδικασίας εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον, για τον λόγον ότι ενέπιπταν στην εξαίρεση που προβλέπεται στο παράρτημα Α, στοιχείο i, του προεδρικού διατάγματος της 12ης Απριλίου 1996, όπως αυτή έχει περιληφθεί στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του διατάγματος του προέδρου του υπουργικού συμβουλίου, της 3ης Σεπτεμβρίου 1999, και είχαν υποβληθεί στην απλουστευμένη διαδικασία που περιγράφεται στα άρθρα 31 και 33 του νομοθετικού διατάγματος της 5ης Φεβρουαρίου 1997.

24. Στις 18 Οκτωβρίου 2002 και στις 11 Ιουλίου 2003, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ιταλική Δημοκρατία δύο έγγραφα οχλήσεως.

17 — Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (*GIURI*, τακτικό συμπλήρωμα αριθ. 88, της 16ης Απριλίου 1998).

18 — Απόφαση C-103/02 (Συλλογή 2004, σ. I-9127).

Θεωρώντας ότι οι εξηγήσεις που της δόθηκαν δεν ήταν πειστικές, κοινοποίησε στην Ιταλική Κυβέρνηση, στις 16 Δεκεμβρίου 2003, αιτιολογημένη γνώμη με την οποία προσήψε στην Ιταλική Δημοκρατία ότι παρέβη τις υποχρεώσεις της εκ των άρθρων 2, παράγραφος 1, και 4, παράγραφοι 1 έως 3, της οδηγίας 85/337 και κάλεσε την Ιταλική Κυβέρνηση να συμμορφωθεί με την οδηγία εντός προθεσμίας δύο μηνών.

#### IV — Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και οι απόψεις των διαδίκων

25. Στις 25 Νοεμβρίου 2004, η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή, με την οποία ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία:

- παραλείποντας να προβεί σε εκτίμηση των επιπτώσεων μιας δραστηριότητας που εμπίπτει στο παράρτημα I της οδηγίας 85/337 (της εγκαταστάσεως καύσεως αποβλήτων της Massafra) και
- θεσπίζοντας ρύθμιση (το παράρτημα Α, στοιχεία i και l, του προεδρικού διατάγματος της 12ης Απριλίου 1996, όπως αυτή περιλήφθηκε στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του διατάγματος του προέδρου του υπουργικού συμβουλίου της 3ης Σεπτεμβρίου 1999) η οποία:

- απαλλάσσει της διαδικασίας εκτίμησης ορισμένα σχέδια εμπύπτονα στο πεδίο του παραρτήματος I της οδηγίας 85/337 (εγκαταστάσεις με αντικείμενο την αξιοποίηση αποβλήτων ημερήσιας δυναμικότητας άνω των 100 τόνων), εφόσον υποβάλλονται σε απλουστευμένη διαδικασία αδειοδότησης κατά την έννοια του άρθρου 11 της οδηγίας 75/442, και

- ορίζει ένα ακατάλληλο κριτήριο για την εκτίμηση του αν ένα σχέδιο διεπόμενο από το παράρτημα II της οδηγίας 85/337 πρέπει να υποβληθεί σε εκτίμηση των επιπτώσεων του στο περιβάλλον, γεγονός που ενδέχεται να οδηγήσει στο να μην υποβληθούν στην εν λόγω εκτίμηση σχέδια τα οποία έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον,

παρέβη τις προαναφερθείσες διατάξεις της οδηγίας.

26. Η Ιταλική Κυβέρνηση κατέθεσε το υπόμνημά της αντικρούσεως στις 3 Μαρτίου 2005. Τα υπομνήματα απαντήσεως και ανταπαντήσεως κατατέθηκαν στις 18 Απριλίου 2005 και στις 8 Ιουνίου 2005 αντιστοίχως.

27. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, που διεξήχθη στις 25 Απριλίου 2006, οι εκπρόσωποι της Ιταλικής Δημοκρατίας και της Επιτροπής ενέμειναν στις απόψεις τους.

28. Κατά το προσφεύγον όργανο, η μονάδα καύσεως της Massafra, η οποία έχει ημερήσια ικανότητα άνω των 100 τόνων, εμπίπτει στο πεδίο του παραρτήματος I, σημείο 10, της οδηγίας 85/337, ενώ η έτερη εγκατάσταση διέπεται από το παράρτημα II, σημείο 11, της εν λόγω οδηγίας. Υπό τις συνθήκες αυτές, για τη χορήγηση αδειάς για την πρώτη εγκατάσταση θα έπρεπε να είχε διεξαχθεί διαδικασία εκτιμώσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον, ενώ προ της αδειοδοτήσεως της δεύτερης μονάδας θα έπρεπε να είχε διεξαχθεί τουλάχιστον έλεγχος κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας.

29. Κατά την Επιτροπή, η διαφορά προέκυψε συνεπεία της ιταλικής νομοθετικής ρυθμίσεως, η οποία επιτρέπει να εξαιρούνται της εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας οι εργασίες αξιοποιήσεως των αποβλήτων, οσάκις αυτές υπόκεινται στην ειδική διαδικασία των άρθρων 31 και 33 του νομοθετικού διατάγματος της 5ης Φεβρουαρίου 1997.

30. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η οδηγία 85/337 πρέπει να εφαρμόζεται σε όλες τις μονάδες επεξεργασίας λυμάτων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, είτε πρόκειται για μονάδες διάθεσης είτε για μονάδες αξιοποίησης. Προσθέτει ότι στο αρχικό κείμενο της οδηγίας 75/442 ο όρος «διάθεση» ερμηνειοποιείτο για να δηλώσει τόσο τη διάθεση αυτή καθαυτή όσο και την ανακύκλωση. Υπογραμμίζει τον αυτόνομο χαρακτήρα της εν λόγω εννοίας στο πλαίσιο της οδηγίας 85/337, η οποία αναφέρεται επίσης στην έννοια της «αξιοποίησης».

31. Εφιστά την προσοχή στην οδηγία 75/442, η οποία έχει ως στόχο να προστατεύσει την υγεία και τα οικοσυστήματα από τις συνέπειες της «διαθέσεως» ή της «αξιοποιήσεως» των αποβλήτων.

32. Η Ιταλική Κυβέρνηση αμφισβητεί την ύπαρξη οποιασδήποτε παραβάσεως και ζητεί την απόρριψη της προσφυγής. Υποστηρίζει ότι οι δραστηριότητες «διαθέσεως» βρίσκονται εκτός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 85/337 και αποκρούει, επικαλούμενη την οδηγία 75/442, την εξομοίωσή τους προς τις δραστηριότητες «αξιοποιήσεως». Προς υποστήριξη της απόψεώς της, επικαλείται τον τεχνικό χαρακτήρα των δύο αυτών οδηγιών και ιδίως των παραρτημάτων τους, καθώς και τη γλωσσική συνέπεια των διαφόρων κοινοτικών διατάξεων που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος.

33. Επισημαίνει, επίσης, ότι, στις περιπτώσεις όπου οι εκπομπές που συνδέονται με τις εργασίες αξιοποιήσεως βρίσκονται εντός των επιτρεπομένων από τις κοινοτικές ρυθμίσεις ορίων, δεν είναι αναγκαίο να αποτιμώνται οι επιπτώσεις των εν λόγω εργασιών στο περιβάλλον, αφού ο λόγος υπάρξεως των ορίων αυτών έγκεινται ακριβώς στο να προστατεύουν το περιβάλλον.

34. Υποστηρίζει ότι, ενώ η κοινοτική νομοθεσία απαλλάσσει της διαδικασίας εκτιμώσεως το σύνολο των δραστηριοτήτων αξιοποίησης, το ιταλικό σύστημα προβλέπει εξαιρέσεις μόνο για τις δραστηριότητες που υπόκεινται στην απλουστευμένη διαδικασία, πράγμα που σημαίνει ότι το ιταλικό σύστημα είναι αυστηρότερο.

## V — Ανάλυση των παραβάσεων που επικαλείται η προσφυγή

35. Το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί επί της παρούσας προσφυγής αφού προηγουμένως αναλύσει το πώς επηρεάζονται αμοιβαίως η οδηγία που αφορά την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον και η οδηγία που αφορά τα απόβλητα. Καλείται να ελέγξει τη βασιμότητα του ισχυρισμού της Ιταλικής Δημοκρατίας ότι η οδηγία 85/337 δεν διέπει τις δραστηριότητες αξιοποιήσεως και, συνεπώς, τα κράτη μέλη είναι απολύτως ελεύθερα να εξαιρούν τις εν λόγω δραστηριότητες από εκτίμηση προηγούμενων των επιπτώσεων.

36. Η παρούσα υπόθεση αφορά τις δύο προαναφερθείσες οδηγίες, όπως έχουν τροποποιηθεί. Ωστόσο, δεδομένων των όρων της αντιπαράθεσης, δεν μπορεί να αγνοηθεί η αρχική μορφή τους, η οποία είναι χρήσιμη για την επίλυση της διαφοράς και επιτρέπει τη διατύπωση των αναγκαίων ερμηνευτικών κανόνων.

37. Η έρευνα αυτή πρέπει να ξεκινήσει με την εξέταση του σκοπού της οδηγίας 85/337, ώστε να οριοθετηθεί το πεδίο εφαρμογής της.

### A — Το θεμέλιο της οδηγίας 85/337: η προστασία του περιβάλλοντος

38. Η Κοινή Ευρωπαϊκή Πράξη έθεσε την προστασία του περιβάλλοντος στο επίκε-

ντρο των αρμοδιοτήτων της Ενώσεως, προστασία που εμπνέει και διαμορφώνει τις αρμοδιότητες αυτές<sup>19</sup>, σε βαθμό που να δικαιολογεί την ανάδειξή της σε «ουσιώδη σκοπό του κοινοτικού συστήματος»<sup>20</sup>. Η υποχρέωση αυτή προστασίας οδήγησε στην αναγνώριση αρχών, που διατυπώνονται στο άρθρο 174 ΕΚ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, όπως οι αρχές της προφυλάξεως και της προληπτικής δράσεως, οι οποίες βρίσκονται στη βάση ευρύτερων τομέων του κοινοτικού δικαίου.

39. Η οδηγία 85/337 συμβάλλει στην προαγωγή και υλοποίηση των δύο αυτών αρχών<sup>21</sup>, καθόσον απαιτεί να υποβάλλονται σε εκτίμηση, προτού επιτραπούν, οι δραστηριότητες που ενδέχεται να είναι επιβλαβείς για το περιβάλλον<sup>22</sup>, και τούτο σε δύο φάσεις. Στην πρώτη φάση, εκτιμάται αν οι προβλεπόμενες εργασίες θα έχουν σημαντικές συνέπειες και στη δεύτερη ποια μορφή και έκταση θα έχουν οι συνέπειες αυτές<sup>23</sup>.

19 — Όπως υπενθύμισε το Δικαστήριο στην απόφασή του C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, της 11ης Ιουνίου 1991 (Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψεις 22 και 24).

20 — Χρησιμοποίησα την έκφραση αυτή στην παράγραφο 59 των προτάσεων που ανέπτυξα στην υπόθεση C-176/03, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, της 13ης Σεπτεμβρίου 2005 (Συλλογή 2005, σ. I-7879).

21 — Στις οποίες αναφέρεται η δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 97/11, όπως τόνισε το Δικαστήριο στην απόφασή του C-332/04, Επιτροπή κατά Ισπανίας, της 16ης Μαρτίου 2006 (που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 57). Η «ισοπεδωτική» ερμηνεία της οδηγίας 85/337 που προτάθηκε από τον εκπρόσωπο της ιταλικής κυβέρνησεως κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκαλεί κατάπληξη, αφού φαίνεται να υπονοεί ότι η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, οι μεταγενέστερες τροποποιήσεις της Συνθήκης ΕΚ και η οδηγία 97/11 στερούνται νομικής ισχύος και ουσιαστικής σημασίας.

22 — Όπως μπορεί να συναχθεί από τις αποφάσεις της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, C-435/97, WWF κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-5613, σκέψη 45) και της 7ης Ιανουαρίου 2004, C-201/02, Wells (Συλλογή 2004, σ. I-723, σκέψη 42).

23 — Εξέθεσα τις ιδέες αυτές στις προτάσεις που ανέπτυξα στο πλαίσιο των υποθέσεων C-87/02, Επιτροπή κατά Ιταλίας (απόφαση της 10ης Ιουνίου 2004, Συλλογή 2004, σ. I-5975) και C-98/04, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (απόφαση της 4ης Μαΐου 2006, Συλλογή 2006, σ. I-4003).

40. Στο παράρτημα I της οδηγίας απαριθμούνται δραστηριότητες στις οποίες αναφέρεται επίσης το άρθρο 4, παράγραφος 1, οι οποίες τεκμαίρεται εκ του νόμου ότι έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και οι συνέπειες των οποίων πρέπει να εκτιμώνται σε κάθε περίπτωση.

41. Αντίθετα, άλλες δραστηριότητες έχουν λιγότερο προφανή επίδραση στο περιβάλλον, οπότε εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίσουν αν είναι εφαρμοστέα τα άρθρα 5 έως 10. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν τα σχέδια που απαριθμούνται στο παράρτημα II, μεταξύ των οποίων το οικείο κράτος μέλος ορίζει εκείνα που πρέπει να υποβληθούν σε εκτίμηση σύμφωνα με τα κριτήρια του παραρτήματος III, κατόπιν εξετάσεως κάθε συγκεκριμένης περιπτώσεως, με βάση τα ποσοτικά όρια ή άλλα κριτήρια που αυτό ορίζει, ή, ακόμη, κατ' εφαρμογήν αμφοτέρων των εν λόγω μεθόδων (άρθρο 4, παράγραφοι 2 και 3)). Επομένως, τα κράτη μέλη διαθέτουν κάποια αυτονομία κατά την επιλογή των απαριθμωμένων στο παράρτημα II δραστηριοτήτων των οποίων, συνεπεία ιδίως του μεγέθους, της φύσεως και του τόπου όπου πραγματοποιούνται, πρέπει να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις τους στο περιβάλλον<sup>24</sup>.

42. Οποσδήποτε, η αυτονομία αυτή περιορίζεται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337, το οποίο προσδιορίζει τον βασικό στόχο της, οπότε για τις εργασίες

που έχουν σημαντικές επιπτώσεις εκτιμώνται πάντοτε οι συνέπειές τους<sup>25</sup>. Για τον λόγο αυτό, στις περιπτώσεις που γίνεται εκ των προτέρων επιλογή, με τη χρήση αφηρημένων κριτηρίων και ποσοτικών ορίων, το κράτος μέλος υποχρεούται να ελέγχει, στη φάση της υλοποιήσεως, αν, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών του, το συγκεκριμένο σχέδιο έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Επομένως, υπό τις συνθήκες αυτές, επανερχόμεστε στον γενικό κανόνα: μετά τον κατάλληλο έλεγχο, πρέπει να χωρήσει εκτίμηση των σημαντικών επιπτώσεων στο περιβάλλον.

43. Με άλλα λόγια, η ανάγκη πρακτικής αποτελεσματικότητας της οδηγίας 85/337 δεν επιτρέπει να απαλλάσσονται της εκτίμησης των επιπτώσεων τα σχέδια της κατηγορίας αυτής<sup>26</sup>. Επομένως, παρά την ευρύτατη διακριτική ευχέρεια που έχουν στη διάθεσή τους οι εθνικές δημόσιες αρχές, το κοινοτικό δίκαιο δεν επιτρέπει να υλοποιηθεί ένα σχέδιο χωρίς προηγούμενο έλεγχο και, ενδεχομένως, χωρίς εκτίμηση των επιπτώσεών του στο περιβάλλον.

44. Στο πλαίσιο αυτό, το οποίο διαφώτισε η νομολογία<sup>27</sup>, πρέπει να δοθεί απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα, το οποίο, όπως επισή-

24 — Αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-392/96, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1999, σ. I-5901, σκέψεις 65 έως 67), της 13ης Ιουνίου 2002, C-474/99, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2002, σ. I-5293, σκέψη 31), και της 16ης Μαρτίου 2006 C-332/04, Επιτροπή κατά Ισπανίας (προπαρατεθείσα υποσημείωση 21, σκέψη 76).

25 — Βλ., στην κατεύθυνση αυτή, τις αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-72/95, Kraaijeveld κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-5403, σκέψη 50), της 22ας Οκτωβρίου 1998, C-301/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1998, σ. I-6135, σκέψη 45), της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, WWF κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 22, σκέψεις 36 και 45), της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-392/96, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1999, σ. I-5901, σκέψη 64), και της 10ης Ιουνίου 2004, C-87/02, Επιτροπή κατά Ιταλίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 23, σκέψη 44).

26 — Αποφάσεις WWF κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 22, σκέψη 45) και Επιτροπή κατά Ιταλίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 23, σκέψη 44).

27 — Στις αποφάσεις Kraaijeveld κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 25, σκέψεις 31 και 39) και της 16ης Σεπτεμβρίου 2004, C-227/01, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2004, σ. I-8253, σκέψη 46), περιέχεται εκτενής αναφορά στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

μανα, αφορά το ζήτημα αν η αξιοποίηση των αποβλήτων προϋποθέτει την εξέταση των επιπτώσεων της στο περιβάλλον.

για να υποστηρίξει την άποψη ότι η φράση «installations d'élimination» [εγκαταστάσεις διαθέσεως] της οδηγίας 85/337 πρέπει να ερμηνεύεται στενά, αφού αναφέρεται μόνο στις εγκαταστάσεις διαθέσεως αποβλήτων.

B — Η εξέλιξη της ορολογίας στις οδηγίες 85/337 και 75/442

45. Τα παραρτήματα του αρχικού ισπανικού κειμένου της οδηγίας 85/337 περιείχαν την έκφραση «instalaciones de eliminación», αλλά, μετά την τροποποίηση του 1997, η έκφραση αυτή αντικαταστάθηκε από τη συνώνυμη έκφραση «instalaciones para des-hacerse»<sup>28</sup>.

46. Στο αρχικό ισπανικό κείμενο της οδηγίας 75/442 υπάρχει ο όρος «gestión» (άρθρο 1, στοιχείο β'), με τον οποίο νοείται η συγκέντρωση, η διαλογή, η μεταφορά, η επεξεργασία, η εναποθήκευση και η απόθεση των αποβλήτων, καθώς και οι εργασίες μεταποίησης που είναι αναγκαίες για την αναχρησιμοποίησή τους, την ανάκτηση ή την ανακύκλωσή τους. Ωστόσο, σε άλλες γλώσσες, όπως στα γαλλικά («élimination»), στα ιταλικά («smaltimento»), στα αγγλικά («disposal») και στα γερμανικά («Beseitigung») χρησιμοποιούνται όροι αντιστοιχούντες στη λέξη του καστιλιανού λεξιλογίου «eliminación». Το καθού κράτος μέλος επικαλείται την ιδιαιτερότητα αυτή

47. Δεν συμεριζομαι την άποψη αυτή. Κατ' αρχάς, μια απλή ανάγνωση και μόνο του κειμένου των επιμάχων διατάξεων οδηγεί στην αντίθετη λύση. Στο αρχικό κείμενο της οδηγίας 75/442, ο όρος «gestión» («élimination» [διάθεση], «smaltimento», «disposal» ή «Beseitigung») αναφέρεται σε συγκεκριμένες εργασίες διαθέσεως καθώς και σε ποικίλες άλλες δραστηριότητες, όπως η εκ νέου χρησιμοποίηση, η ανάκτηση και η ανακύκλωση, τις οποίες η οδηγία 91/156 θα χαρακτηρίσει, μερικά χρόνια αργότερα, ως δραστηριότητες «αξιοποίησης».

48. Η οδηγία 75/442, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156, ενσωμάτωσε στην έννοια της «gestión» («gestion» [διαχείριση] στα γαλλικά, «gestione» στα ιταλικά, «management» στα αγγλικά και «Bewirtschaftung» στα γερμανικά) τη συγκέντρωση, τη μεταφορά την «valorización» και την «eliminación» («valorisation» και «élimination» [αξιοποίηση και διάθεση], «ricupero» και «smaltimento», «recovery» και «disposal», «Verwertung» και «Beseitigung») και οριοθέτησε τις δύο τελευταίες δραστηριότητες διά παραπομπής στις εργασίες που απαριθμούνται στα παραρτήματα II B και II A, αντιστοιχώς.

28 — Στο αρχικό γαλλικό, αγγλικό και γερμανικό κείμενο υπήρχαν οι φράσεις «installations d'élimination», «disposal installations» και «Abfallbeseitigungsanlagen», αντιστοιχώς, που διατηρήθηκαν στα κείμενα του 1997. Στο ιταλικό κείμενο, το ουσιαστικό «eliminazione» αντικαταστάθηκε με τον όρο «smaltimento», που έχει ακριβώς την ίδια έννοια.

49. Συνεπώς, δεν πρέπει να υιοθετηθεί η ερμηνεία που υποστηρίζει η Ιταλική Κυβέρ-

νηση, στο πλαίσιο της οποίας συνδυάζονται γλωσσικά τα αρχικά κείμενα αμφοτέρων των οδηγιών, καθότι η συγχώνευση αυτή οδηγεί στο αντίθετο του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, αφού ο όρος «*elimination*» [διάθεση] («*gestión*», στα ισπανικά) καλύπτει επίσης, στο πλαίσιο της οδηγίας 75/442, τις εργασίες «αξιοποιήσεως».

50. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, ενώ, από την τροποποίησής της του 1991, η οδηγία 75/442 διακρίνει μεταξύ «διαθέσεως» και «αξιοποιήσεως», η οδηγία 85/337, μετά την τροποποίησή της του 1997, διατήρησε μόνον τον όρο «διάθεση», και ότι αυτό δηλώνει τη βούληση του νομοθέτη να αποκλείσει την «αξιοποίηση» του πεδίου εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας.

51. Φρονώ, ωστόσο, ότι η ερμηνεία αυτή όχι μόνο θα αποτελούσε εμπόδιο στην εφαρμογή της οδηγίας 85/337, στη σημασία της οποίας προαναφέρθηκα, αλλά και θα παρέβλαπτε στην ουσία της την οδηγία 75/442, όπως έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο.

### Γ — «Αξιοποίηση» αντί «διαθέσεως»

52. Το δίδυμο αυτό βρίσκεται στο επίκεντρο της κοινοτικής νομοθεσίας περί αποβλή-

των<sup>29</sup>. Κάθε εργασία ή διαδικασία αφορώσα τα απόβλητα πρέπει να χαρακτηριστεί είτε ως «διάθεση» είτε ως «αξιοποίηση», έννοιες των οποίων ο ορισμός δίδεται στα παραρτήματα II Α και II Β, και δεν είναι σπάνιο η ίδια δραστηριότητα να υπάγεται λογικά και στις δύο κατηγορίες, μολονότι, τυπικώς, δεν μπορεί να λαμβάνει συγχρόνως και τους δύο χαρακτηρισμούς. Πρέπει κάθε περίπτωση να εξετάζεται επακριβώς, με γνώμονα τους στόχους της οδηγίας, προκειμένου να κατατάσσεται στη σωστή κατηγορία<sup>30</sup>.

53. Η «αξιοποίηση» σκοπεί πρωτίστως στο να μπορούν τα απόβλητα να χρησιμοποιήσουν λυσιτελώς, υποκαθιστώντας τη χρησιμοποίηση άλλων υλικών που θα έπρεπε άλλως να χρησιμοποιηθούν για τη συγκεκριμένη λειτουργία, πράγμα που καθιστά δυνατή τη διαφύλαξη των φυσικών πόρων<sup>31</sup>. Ο όρος «διάθεση» παραπέμπει στην ιδέα της «απαλλαγής» από κάτι, με ελεγχόμενο τρόπο, χωρίς πρόθεση ανακτήσεώς του<sup>32</sup>.

54. Το καθοριστικό στοιχείο έγκειται στον σκοπό και όχι στα μέσα και, συνεπώς, το απλουστευτικό μοντέλο που προτείνει η

29 — Όπως τόνισε ο γενικός εισαγγελέας Jacobs στα σημεία 5 και 77 των προτάσεων που ανέπτυξε στην υπόθεση C-6/00, ASA (απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2002, Συλλογή 2002, σ. I-1961).

30 — Βλ. την απόφαση ASA (σκέψεις 63 και 64). Βλ., επίσης, την απόφαση της 3ης Απριλίου 2003, C-116/01, SITA (Συλλογή 2003, σ. I-2969, σκέψεις 40 και 41).

31 — Σκέψη 69 της αποφάσεως ASA. Βλ., στο ίδιο πνεύμα, τις αποφάσεις της 13ης Φεβρουαρίου 2003, C-228/00, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2003, σ. I-1439, σκέψη 45) και C-458/00, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 2003, σ. I-1553, σκέψη 36).

32 — Δεν θα πρέπει να συγχέεται η «διάθεση» με την «εγκατάλειψη», στην οποία αναφέρεται το άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 75/442 το οποίο και την απαγορεύει, όπως απαγορεύει και την απόρριψη και την «ανεξέλεγκτη διάθεση» των αποβλήτων. Βλ. την απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 2004, C-457/02, Niselli (Συλλογή 2004, σ. I-10853, σκέψεις 38 και 39).

Ιταλική Κυβέρνηση, κατά την οποία οι εργασίες αξιοποιήσεως, που είναι, κατ' αρχήν, λιγότερο επιβλαβείς για το περιβάλλον, δεν εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 85/337, πρέπει να απορριφθεί. Μία απλή ανάγνωση των προαναφερθέντων παραρτημάτων καθιστά δυνατή τη διαπίστωση ότι η άποψη αυτή είναι εσφαλμένη. Παραδείγματος χάριν, τεχνικές όπως η ανάκτηση ή η αναγέννηση των διαλυτικών θεωρούνται ως εργασίες «αξιοποιήσεως», μολονότι ενδέχεται να είναι πιο επιβλαβείς από άλλες διαδικασίες, όπως ορισμένες μορφές βιολογικού καθαρισμού, ή η απόθεση στην επιφάνεια ή εντός του εδάφους, που μπορούν να χαρακτηριστούν ως εργασίες «διαθέσεως».

55. Η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί το θεμέλιο της οδηγίας 75/442 και της τροποποίησής της του 1991<sup>33</sup>. Η οδηγία αυτή ενθαρρύνει την «αξιοποίηση», η οποία έχει περισσότερα πλεονεκτήματα από τη «διάθεση», όχι επειδή έχει λιγότερο βλαπτικές συνέπειες, αλλά επειδή η εκ νέου χρησιμοποίηση επιτρέπει την καλύτερη προστασία των φυσικών πόρων<sup>34</sup>.

33 — Στην απόφασή του της 18ης Απριλίου 2002, C-9/00, *Palin Granit και Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (Σύλλογή 2002, σ. I-3533, σκέψη 23), το Δικαστήριο τόνισε ότι σκοπός την οδηγίας 75/442 είναι «η 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 αποβλήτων» και υπενθύμισε τη λειτουργία που επιτελεί το άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ, το οποίο ορίζει ότι η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στην αρχή της προφύλαξης και της προληπτικής δράσεως. Το Δικαστήριο εκφράστηκε με τον ίδιο ακριβώς τρόπο στην απόφαση *Niselli* (σκέψη 33).

34 — Για τους λόγους αυτούς, το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 75/442, όπως διαμορφώθηκε μετά την τροποποίηση του 1991, καλεί τα κράτη μέλη να ενθαρρύνουν «την αξιοποίηση των αποβλήτων με ανακύκλωση, επαναχρησιμοποίηση ή ανάκτηση ή οποιαδήποτε άλλη ενέργεια που έχει στόχο την παραγωγή δευτερογενών πρώτων υλών» καθώς και «τη χρησιμοποίηση των αποβλήτων ως πηγή ενέργειας».

56. Επομένως, μολονότι η «αξιοποίηση» παρουσιάζει πιθανώς περισσότερα πλεονεκτήματα για το περιβάλλον σε σύγκριση με την «διάθεση», δεν είναι εντελώς αβλαβής και, κατά συνέπεια, επιβάλλει επίσης μέτρα προφύλαξης, όπως αυτά που προβλέπονται στην οδηγία 85/337.

57. Κανένα στοιχείο δεν στηρίζει την άποψη που αναπτύχθηκε από την Ιταλική Κυβέρνηση, η οποία ενδέχεται να οδηγήσει σε αποτελέσματα αντίθετα προς αυτά που επιδιώκει η οδηγία, καθόσον μια κατηγορία ενδεχομένως επιβλαβών ενεργειών αποκλείεται του πεδίου εφαρμογής της χωρίς να ελέγχεται, ατομικώς για κάθε περίπτωση, η έκταση των συνεπειών τους στο περιβάλλον, και τούτο με την δικαιολογία ότι δήθεν οι ενέργειες αυτές, κατ' αρχήν, δεν επιδρούν αρνητικά στον ποιότητα ζωής<sup>35</sup>.

Δ — Η μονάδα αποτεφρώσεως της *Massafra*

58. Η μονάδα αυτή, ημερήσιας ικανότητας άνω των 100 τόνων, παράγει ηλεκτρική ενέργεια χάρη στην καύση βιομάζας και καυσίμων προερχομένων από απόβλητα. Διέπεται από το παράρτημα I, σημείο 10,

35 — Στην απόφασή του της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, C-127/02, *Landelijke Vereniging κ.λπ.* (Σύλλογή 2004, σ. I-7405), το Δικαστήριο, επικαλούμενο την αρχή της προλήψεως, έκρινε ότι, σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς την έκταση των επιπτώσεων μιας δραστηριότητας, επιβάλλεται να γίνει εκτίμηση των επιπτώσεων αυτών (σκέψη 44).

της οδηγίας 85/337, όπως τροποποιήθηκε το 1997, οπότε, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, θα έπρεπε να είχαν εκτιμηθεί οι επιπτώσεις της στο περιβάλλον.

συγκεκριμένη δραστηριότητα μπορεί να απαλλάσσεται από την υποχρέωση λήψης αδειας και 2) τηρούνται οι όροι του άρθρου 4 της οδηγίας, δηλαδή δεν τίθεται σε κίνδυνο η ανθρώπινη υγεία και δεν βλάπτεται το περιβάλλον.

59. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι η πρώτη παράβαση την οποία επικαλείται η Επιτροπή δεν επιδέχεται αμφισβήτηση, καθότι οι ιταλικές αρχές επέτρεψαν την κατασκευή και τη λειτουργία μονάδας της οποίας θα έπρεπε να είχαν εκτιμηθεί οι επιπτώσεις στο περιβάλλον.

61. Η εξαίρεση αυτή μπορεί να εφαρμοστεί μόνον εφόσον πληρούνται αμφότερες οι ως άνω προϋποθέσεις<sup>37</sup>. Ωστόσο, μόνον η δεύτερη έχει σημασία εν προκειμένω.

*Ε — Οι εγκαταστάσεις αξιοποιήσεως που υποβλήθηκαν σε απλουστευμένη διαδικασία*

62. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, απαλλάσσοντας της αναλύσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον ή της εκτιμήσεως τις εγκαταστάσεις αξιοποιήσεως που υποβάλλονται στην απλουστευμένη διαδικασία, η Ιταλική Δημοκρατία παραβαίνει τις υποχρεώσεις που της επιβάλλει η οδηγία 85/337.

60. Στο πλαίσιο της τροποποίησης της οδηγίας 75/442 του 1991, θεσπίστηκε μια ειδική διαδικασία στο άρθρο 11, χάρη στην οποία οι εγκαταστάσεις και οι επιχειρήσεις «οι οποίες αξιοποιούν απόβλητα»<sup>36</sup> είναι δυνατό να απαλλάσσονται από την υποχρέωση λήψης αδειας, εφόσον: 1) 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

63. Η εν λόγω απλουστευμένη διαδικασία, που περιγράφεται στα άρθρα 31 και 33 του νομοθετικού διατάγματος 22, της 5ης Φεβρουαρίου 1997, καθιερώθηκε στο πλαίσιο της μεταφοράς στο ιταλικό δίκαιο του άρθρου 11 της οδηγίας 75/442. Όπως προανέφερα, προβλέπεται για τις εγκαταστάσεις που δεν προκαλούν βλάβες στο περιβάλλον, δηλαδή, ιδίως, κατά το άρθρο 4 της οδηγίας, τις εγκαταστάσεις που δεν δημιουργούν κίνδυνο για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος, ούτε για την πανίδα και τη χλωρίδα, που δεν προκαλούν οχλήσεις από

36 — Η οδηγία απαλλάσσει επίσης της υποχρέωσης για λήψη αδειας τις εγκαταστάσεις και τις επιχειρήσεις που προβαίνουν οι ιδίες σε διάθεση των αποβλήτων τους στους χώρους παραγωγής.

37 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 18, σκέψη 27).

το θόρυβο ή τις οσμές και δεν βλάπτουν τις τοποθεσίες και τα τοπία που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

64. Εκ πρώτης όψεως και χωρίς να εμβαθύνει στο ζήτημα, μπορεί κανείς να θεωρήσει ότι, επί του σημείου αυτού, η επιχειρηματολογία του καθού κράτους μέλους είναι βάσιμη.

65. Για ενέργειες που έχουν σχέση με τα απόβλητα πρέπει να υπάρχει άδεια και, στο πλαίσιο αυτό, να εκτιμώνται οι επιπτώσεις τους στο περιβάλλον και, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να αποτελούν αντικείμενο γνωμοδοτήσεως (άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 75/442, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337, όπως έχουν αμφότερες τροποποιηθεί). Ωστόσο, κατ' εξαίρεση<sup>38</sup>, απαλλάσσονται του προηγούμενου αυτού ελέγχου ορισμένες δραστηριότητες αξιοποιήσεως, οριζόμενες εκ των προτέρων κατά γενικό τρόπο, οι οποίες δεν εξέρχονται των ποσοτικών ορίων τα οποία ορίζονται αφηρημένως και οι οποίες, ταυτοχρόνως, ανταποκρίνονται στις ισχύουσες προδιαγραφές, εφόσον δεν επιδρούν βλαπτικά στο περιβάλλον.

66. Φαίνεται, ίσως, άσκοπη η εκτίμηση επιπτώσεων μιας ενέργειας η οποία είναι γνωστό ότι είναι ανώδυνη, αφού, αν δεν συνέβαινε κάτι τέτοιο, δεν θα υπαγόταν στην απλουστευμένη διαδικασία.

67. Ωστόσο, η προσέγγιση αυτή παραβλέπει το γεγονός ότι, στην προκειμένη περίπτωση, τίθεται ζήτημα διαφόρων ειδών αδειών: πρόκειται, αφενός, για τις άδειες λειτουργίας στις οποίες αναφέρονται τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας 75/442 καθώς και το άρθρο 2, παράγραφος 1, in fine, της οδηγίας 85/337 και, αφετέρου, για την άδεια υλοποίησης του σχεδίου, που απλώς σημειώνεται στο πρώτο εδάφιο της τελευταίας αυτής διατάξεως και περιγράφεται στο άρθρο 1, παράγραφος 2. Η απλουστευμένη διαδικασία καθιστά περιττές τις άδειες λειτουργίας, αλλά όχι και την οικοδομική άδεια.

68. Σύμφωνα με το άρθρο 2 της οδηγίας 85/337, προτού χορηγηθεί η άδεια, τα σχέδια που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον υποβάλλονται σε διαδικασία αιτήσεως για έκδοση αδειας και σε εκτίμηση των ενδεχομένων επιπτώσεών τους. Στο πλαίσιο της ειδικής διαδικασίας, δεν είναι αναγκαία η άδεια λειτουργίας, καθότι έχει διαπιστωθεί η απουσία επιπτώσεων, δεν ισχύει όμως το ίδιο και για την οικοδομική άδεια, οσάκις απαιτείται εκτίμηση των επιπτώσεών της, επειδή την καθιστούν αναγκαία η «φύση», το «μέγεθος» ή η «τοποθεσία» του έργου»<sup>39</sup> (αμέσως, αν εμπίπτει στο παράρτημα I, ή μετά την εκτίμηση των επιπτώσεών του, αν εμπίπτει στο παράρτημα II)<sup>40</sup>.

39 — Κατά το γράμμα του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337, όπως τροποποιήθηκε.

40 — Το Δικαστήριο, στην απόφασή του της 29ης Απριλίου 2004, C-117/02, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2004, σ. I-5517) έκρινε ότι, ακόμη και αν μία δραστηριότητα δεν φθάνει τα όρια που προβλέπονται στη νομοθεσία, μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον «λόγω της φύσεως, του μεγέθους ή της τοποθεσίας όπου αναπτύσσεται» και, κατά συνέπεια, να δικαιολογεί την πραγματοποίηση των αναγκαίων εκτιμήσεων (σκέψη 82).

38 — Στην απόφασή του Επιτροπή κατά Ιταλίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 18, σκέψη 31), το Δικαστήριο αναφέρθηκε στον εξαιρετικό χαρακτήρα της εν λόγω απλουστευμένης διαδικασίας.

69. Με άλλα λόγια, η εγκατάσταση εντός της οποίας ασκείται δραστηριότητα που έχει θετικά αποτελέσματα για το περιβάλλον δεν απαλλάσσεται της εκτιμήσεως επιπτώσεων στην περίπτωση που ενδέχεται, λόγω του μεγέθους ή της τοποθεσίας της, να είναι επιβλαβής για το φυσικό περιβάλλον. Ακόμη και αν έχει αποδειχθεί ο ανώδυνος χαρακτήρας του περιεχομένου, πρέπει να ελέγχεται χωριστά για κάθε περίπτωση και η μη επικινδυνότητα του περιβλήματος. Ουδείς θα αμφισβητούσε τη χρησιμότητα μιας εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον της εγκαταστάσεως ενός σταθμού καθαρισμού των υδάτων σε μία προστατευόμενη τοποθεσία.

70. Όπως επισήμανα στο σημείο 42 των προτάσεών μου, οσάκις τα ποσοτικά όρια και τα λοιπά κριτήρια με βάση τα οποία κρίνεται αν επιβάλλεται η διενέργεια εκτιμήσεως προσδιορίζονται *ex ante*, πρέπει να ελέγχεται, κατά τον χρόνο της εφαρμογής των εν λόγω παραμέτρων, αν συγκεκριμένη παρέμβαση, συνεπεία των χαρακτηριστικών της, έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

71. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν κρινόταν βάσιμη η άποψη που παρουσιάστηκε επιγραμματικά στα σημεία 64 έως 66 των προτάσεών μου, θα έπρεπε να διαπιστωθεί ότι το κράτος μέλος παρανομεί, καθότι εφαρμόζει ανεπαρκή κριτήρια, καταστρατηγεί τους όρους που επιβάλλει το άρθρο 11 της οδηγίας 75/442 και χαρακτηρίζει ανώδυνες δραστηριότητες των οποίων αγνοεί τις επιπτώσεις για το περιβάλλον. Η εξεταζόμενη εν προκειμένω κατάσταση ανταποκρίνεται στην περιγραφή αυτή, καθότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο με την

προπαρατεθείσα απόφαση C-103/02, Επιτροπή κατά Ιταλίας<sup>41</sup>, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη την εν λόγω διάταξη επειδή δεν όρισε, στο διάταγμα της 5ης Φεβρουαρίου 1998 περί των μέτρων εφαρμογής των άρθρων 31 και 33 του νομοθετικού διατάγματος 22, της 5ης Φεβρουαρίου 1997, τις ανώτατες ποσότητες αποβλήτων πέραν των οποίων δεν μπορεί να εφαρμοστεί η απλουστευμένη διαδικασία, παραλείποντας έτσι να περιλάβει στη νομοθεσία της μία από τις εγγυήσεις που καθιστούν δυνατή την εφαρμογή της εν λόγω διαδικασίας.

72. Τέλος, διαπιστώνεται ότι υπάρχουν στην Ιταλία εγκαταστάσεις αξιοποιήσεως υπαγόμενες στα παραρτήματα I και II της οδηγίας 85/337, για τις οποίες χορηγήθηκαν άδειες χωρίς να προηγηθεί εκτίμηση των επιπτώσεών τους στο περιβάλλον, και τούτο κατά παράβαση των άρθρων 2, παράγραφος 1, και 4, παράγραφοι 1 έως 3, της εν λόγω οδηγίας, πράγμα που σημαίνει ότι αποδεικνύεται και η δεύτερη παράβαση στην οποία αναφέρεται η προσφυγή.

## VI — Επί των δικαστικών εξόδων

73. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι προτείνω να γίνει δεκτή η προσφυγή της Επιτροπής και η τελευταία ζήτησε να καταδικαστεί η καθής στα δικαστικά έξοδα, πρέπει να γίνει δεκτό το αίτημα αυτό..

41 — Ο εκπρόσωπος της Επιτροπής δήλωσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι το καθού κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφαση αυτή και ότι έχει κινηθεί εναντίον του η διαδικασία του άρθρου 228 ΕΚ.

**VII — Συμπέρασμα**

74. Με βάση το σύνολο των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

- 1) να δεχθεί την προσφυγή της Επιτροπής στο σύνολό της,
  - 2) να διαπιστώσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία:
    - α) απαλλάσσοντας της διαδικασίας εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον μία εγκατάσταση ευρισκόμενη στη Massafra, στην επαρχία Tarente, η δραστηριότητα της οποίας συνίσταται στην καύση παραγώγων αποβλήτων και βιομάζας για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, και η οποία έχει ημερήσια ικανότητα άνω των 100 τόνων, και διέπεται από το παράρτημα Ι, σημείο 10, της οδηγίας, και
    - β) θεσπίζοντας νομοθετικά μέτρα (το άρθρο 3 του διατάγματος του προέδρου του υπουργικού συμβουλίου, της 3ης Σεπτεμβρίου 1999, με το οποίο τροποποιήθηκαν τα στοιχεία i και I του παραρτήματος Α του προεδρικού διατάγματος της 12ης Απριλίου 1996) που απαλλάσσουν της διαδικασίας εκτιμήσεως ορισμένα σχέδια υπαγόμενα στο παράρτημα Ι της οδηγίας και ορίζουν ανεπαρκή κριτήρια για τον καθορισμό του κατά πόσον ένα σχέδιο εμπίπτει στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας πρέπει να υποβληθεί στην εν λόγω εκτίμηση ή μπορεί να απαλλαγεί από αυτήν,
- παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 2, παράγραφος 1, και 4, παράγραφοι 1 έως 3, της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, όπως αυτή διαμορφώθηκε μετά την τροποποίησή της με την οδηγία 97/11/ΕΚ του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1997.
- 3) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.