

ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ

Διοικητικού Δικαίου

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ - ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ - ΘΕΩΡΙΑ

Ιανουάριος - Φεβρουάριος 2013 / Τιμή: 25 €
ISSN: 1790-7322-1 / Αρ. Άδειας: 7935

- Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης
- Η διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση
- Η πρόταση συνταγματικής αναθεώρησης του 1963
- Η υποχρεωτική επικουρική ασφάλιση από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου
- Η Οδηγία 2008/98 για τα απόβλητα

Η νομική φύση
του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το δικαίωμα πρόσβασης
στη διοικητική δικαιοσύνη

Διαγωνισμοί δημοσίων συμβάσεων
και υποχρέωση θεώρησης
του γνησίου της υπογραφής

Επικαιρότητα

Το νόημα της 25ης Μαρτίου



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

1
2013

Η οδηγία 2008/98 για τα απόβλητα: μια ευκαιρία για την «Ευρωπαϊκή Κοινωνία Ανακύκλωσης»;

του Γιώργου Μπάλια

Δικηγόρου, Επ. Καθηγητή
στο Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο*

I. Εισαγωγή

Τα απόβλητα είναι σημαντικές πηγές ρύπανσης του αέρα, των υδάτων και του εδάφους και αποτελούν ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα για ολόκληρο τον πλανήτη. Παρά την ύπαρξη της σχετικής νομοθεσίας, το πρόβλημα παραμένει σε έξαρση καθώς οι μη αιεφόρες τάσεις της παραγωγής αποβλήτων συνεχίζονται, πράγμα που δείχνει ότι η ακολουθούμενη, μέχρι σήμερα, πολιτική δεν παρήγαγε ικανοποιητικά αποτελέσματα¹. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι κάθε έτος στην ΕΕ απορρίπτονται 2,7 δις τόνοι αποβλήτων, εκ των οποίων 98 εκατ. τόνοι είναι επικίνδυνα απόβλητα². Ο οξυμένος και επείγων χαρακτήρας του προβλήματος των αποβλήτων είχε οδηγήσει, παλαιότερα, τις σχετικές αναζητήσεις και σκέψεις για τη διαχείρισή τους στο να συμπεριλάβουν ως πιθανή λύση ακόμη και τη χρήση του διαστήματος³.

Από τη χρονική περίοδο όπου για πρώτη φορά κατηγοριοποιήθηκε νομικά η έννοια του αποβλήτου, τη δεκαετία του 1970, αποτέλεσε αντικείμενο διαφορετικών προσεγγίσεων. Παράλληλα, υπήρξαν πολλές δυσκολίες στην εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας. Την τελευταία δεκαετία η εν λόγω έννοια υπέστη δραματικές αλλαγές που οφείλονται τόσο στη νομολογία όσο και στην ενωσιακή νομοθεσία⁴. Ειδικότερα, η νομολογία του Δι-

καστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: Δικαστήριο) διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο, μεταξύ των άλλων, στον προσδιορισμό της έννοιας του αποβλήτου και της συνακόλουθης ευθύνης για τη διαχείρισή του. Το Δικαστήριο, συνεχίζοντας την προηγούμενη νομολογία του⁵ διέκρινε σημαντικά την έννοια του αποβλήτου, αρχικά στην υπόθεση Van de Walle και κατόπιν στις υποθέσεις Thames Water και Commune de Mesquer⁶. Η ως άνω διευρυμένη ερμηνεία του Δικαστηρίου προκάλεσε την αντίδραση πολλών κρατών-μελών, αλλά και της Επιτροπής που είχε ως απόληξη τη θέσπιση της οδηγίας 2008/98/ΕΚ. Χαρακτηριστική αποτύπωση της παραπάνω αντίδρασης είναι το άρθρο 2(1)(β) το οποίο εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας τα ρυπασμένα εδάφη που δεν έχουν ακόμη εκσκαφτεί. Αυτή η εξαίρεση βρίσκεται στον αντίποδα των σχετικών αποφάσεων του Δικαστηρίου καθώς είχε κρίνει ότι το ρυπασμένο με πετρέλαιο χώμα είναι απόβλητο και υποχρεούται να αναλάβει το κόστος της απορρύπανσης ο κάτοχος του αποβλήτου⁷.

(5) Βλ., κυρίως, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-206/88 και C-207/88 Vessoso και Zanetti [1990] Συλλ. I-1461, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-304/94, C-342/94 και C-224/95 Tombesi [1997] Συλλ. I-3561, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-418/97 και C-419/97 ARCO Chemie [2000] Συλλ. I-4475.

(6) Υπόθεση C-1/03 Van de Walle [2004] Συλλ. I 4475, υπόθεση C-252/05 Thames Water [2007] Συλλ. I-3883 και υπόθεση C-188/07 Commune de Mesquer [2008] Συλλ. I-4501. Διεξοδικότερα για τις εν λόγω υποθέσεις βλ. infra.

(7) Βλ. υπόθεση Van de Walle και υπόθεση Commune de Mesquer. Η υπόθεση Commune de Mesquer αφορά στο ναυάγιο του πετρελαιοφόρου ERIKA στον Ατλαντικό κοντά στις γαλλικές ακτές, που συνέβη στις 12 Δεκεμβρίου 1999. Το αποτέλεσμα του ναυαγίου ήταν να χυθούν στη θάλασσα 20.000 τόνοι αργού πετρελαίου, που εξαπλώθηκαν κατά μήκος των ακτών καταλαμβάνοντας μια απόσταση 400 χιλιομέτρων. Η οικολογική καταστροφή έλαβε μεγάλες διαστάσεις, καθώς οι επιπτώσεις του ναυαγίου συμπεριέλαβαν τόσο την οικολογική ζημία per se (ρύπανση των ακτών, δεκάδες χιλιάδες δηλητηριασμένα πουλιά, καταστροφή οικοσυστημάτων κ.λπ.) όσο και την οικονομική ζημία. Το ρυπασμένο με το πετρέλαιο έδαφος των ακτών θεωρήθηκε από το Δικαστήριο ότι εμπίπτει στην έννοια του αποβλήτου.

* Θα ήθελα να ευχαριστήσω την Κάτια Λαζαρίδη, Αν. Καθηγήτρια στο Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, για τις προτάσεις και τις παρατηρήσεις που διατύπωσε σε προηγούμενη μορφή του άρθρου. Τα οποιαδήποτε λάθη ή παραλείψεις βαρύνουν αποκλειστικά εμένα.

(1) Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Θεματική Στρατηγική για την πρόληψη της δημιουργίας και την ανακύκλωση των αποβλήτων, COM (2005) 666 τελικό, σ. 3.

(2) Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση σχετικά με τον Χάρτη πορείας για μια αποδοτική, από πλευράς πόρων Ευρώπη, COM (2011) 571 τελικό, σ. 9.

(3) B. Mielle, Les déchets envahissent l'espace extra-atmosphérique, Droit de l'Environnement, No 127, 2005, σ. 88 - 91.

(4) Ph. Billet, «Et le déchet fit sa révolution...», Environnement No 11, Novembre 2012, étude 13, σ. 17.

Η οδηγία 2008/98/ΕΚ⁸ είναι η συνέχεια προηγούμενων νομοθετικών ρυθμίσεων, δηλαδή της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, της οδηγίας 91/156/ΕΟΚ και της οδηγίας 2006/12/ΕΚ. Τυπικά αποτελεί αναθεώρηση της προηγούμενης οδηγίας 2006/12, μεταξύ δε των στόχων της είναι να αποσαφηνιστούν βασικές έννοιες, όπως οι ορισμοί του αποβλήτου, της ανάκτησης και της διάθεσης και, επίσης, να ενισχυθούν τα μέτρα για την πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων⁹. Επί της ουσίας, όμως, αποτελεί έναν πολιτικό συμβιβασμό που προσπαθεί να συνθέσει τη νομολογιακή εξέλιξη στο εν λόγω ζήτημα με τις απαιτήσεις διαφόρων οικονομικών συμφερόντων που συνδέονται με την παραγωγή και τη διαχείριση των αποβλήτων¹⁰.

Η αναθεωρημένη οδηγία, βασικά σημεία της οποίας εξετάζονται στην παρούσα μελέτη, θέτει ως στόχους την πρόληψη δημιουργίας αποβλήτων, την ανάκτηση των αποβλήτων, την ανάπτυξη μιας «ευρωπαϊκής κοινωνίας ανακύκλωσης» και, γενικά, την περιβαλλοντικά υπεύθυνη διαχείριση των αποβλήτων, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές γεωγραφικές και βιομηχανικές καταστάσεις σε όλα τα κράτη-μέλη. Η ιεράρχηση των αποβλήτων δεν αποτελεί απλά μια σημαντική παράμετρο της αλλά συνιστά γενικότερα τον ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής της ΕΕ στον τομέα των αποβλήτων¹¹. Ωστόσο, το κατά πόσο είναι συμβατή η ιεράρχηση των τρόπων διαχείρισης των αποβλήτων με συγκεκριμένες τεχνικές μεθόδους και τεχνολογίες οι οποίες χρησιμοποιούνται στον εν λόγω τομέα (π.χ. η μηχανική ανακύκλωση) αποτελεί ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα.

Η προσέγγιση της έννοιας του αποβλήτου στην εν λόγω οδηγία έχει πολλαπλά χαρακτηριστικά καθόσον συνδέεται με την ανακύκλωση και την ανάκτηση. Κατ' αρχάς, το απόβλητο είναι σαν τον Ιανό, έχει δηλαδή δύο όψεις. Από τη μια πλευρά, προκαλεί κινδύνους και εν γένει αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και στην υγεία του ανθρώπου και από την άλλη πλευρά αποτελεί εν δυνάμει πηγή δευτερογενών πρώτων υλών και ενέργειας. Γι' αυτόν τον λόγο, ενώ η προηγούμενη νομοθεσία για τα απόβλητα, υπό όλες τις εκδοχές¹², είχε ως στόχο την προστασία του περιβάλ-

λοντος και της υγείας του ανθρώπου, η ισχύουσα διευρύνει το πεδίο της δράσης της και συμπεριλαμβάνει στους στόχους της τη μείωση της χρήσης των φυσικών πόρων¹³. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να εστιάζεται η προσοχή στην ανακύκλωση και στην ανάκτηση ενέργειας, δημιουργώντας με τον τρόπο αυτό οικονομική αξία για τα απόβλητα¹⁴. Περαιτέρω, επειδή το απόβλητο προέρχεται από προϊόν το οποίο «απορρίπτεται», η διαχωριστική γραμμή μεταξύ των νομικών κανόνων που ρυθμίζουν τα δύο αντικείμενα είναι κατά κάποιο τρόπο τεχνητή¹⁵. Η ενδιαμέση νομική κατηγορία του «υποπροϊόντος» που υιοθετεί η οδηγία 2008/98 βρίσκεται στο μεταίχμιο των ρυθμίσεων για τα προϊόντα και εκείνων για τα απόβλητα, πράγμα που δημιουργεί δυσκολίες στη σαφή οριοθέτηση των δύο νομικών καθεστώτων¹⁶.

Βασικές παράμετροι της αναθεωρημένης οδηγίας είναι η ανάκτηση και η διάθεση, οι οποίες έχουν διαφορετικό περιεχόμενο σε σχέση με τις προηγούμενες οδηγίες. Η εξέτασή τους θα μας βοηθήσει να προσδιορίσουμε το στίγμα τους και τη λειτουργία τους. Ομοίως, οι έννοιες του υποπροϊόντος και του αποχαρακτηρισμού των αποβλήτων αποτελούν κεντρικά σημεία των ρυθμίσεων. Ωστόσο, υπάρχουν δυσκολίες στον προσδιορισμό των ορίων ανάμεσα στα υπολείμματα και στα υποπροϊόντα, όπως επίσης και στον προσδιορισμό των κριτηρίων βάσει των οποίων ένα απόβλητο παύει να είναι απόβλητο και αποκτά το status του προϊόντος. Ο φιλόδοξος στόχος για τη μετάβαση στην «Ευρωπαϊκή Κοινωνία Ανακύκλωσης» συνδέεται άμεσα με την πρόληψη παραγωγής αποβλήτων και με τη διαχείρισή τους.

Οι νεωτερισμοί της οδηγίας 2008/98, έτσι όπως εκτέθηκαν παραπάνω και θα αναλυθούν διεξοδικά στη συνέχεια, καταδεικνύουν ότι η εν λόγω οδηγία είναι ενταγμένη στη διαρκή συζήτηση που διεξάγεται -τις τελευταίες δεκαετίες- στα όργανα της ΕΕ σχετικά με την πολιτική στη διαχείριση των αποβλήτων. Εκείνο, πάντως, στο οποίο θα μπορούσε να συμφωνήσει κάποιος είναι ότι, ενώ η αναθεωρημένη οδηγία έχει περιορισμούς και αδυναμίες, ωστόσο αποτελεί ένα προοδευτικό βήμα προς τη βελτίωση του κύκλου ζωής των προϊόντων και των πόρων. Επιπλέον, θεσπίζοντας

(8) Οδηγία 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Νοεμβρίου 2008 για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών, ΕΕ L 312/3 της 22.11.2008.

(9) Ibid., προοίμιο, αριθ. 8.

(10) Ph. Billet, «Et le déchet fit sa révolution...», ό.π..

(11) European Commission, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, June 2012, σ. 48.

(12) Η ενωσιακή νομοθεσία για τα απόβλητα περιλαμβάνει δώδεκα οδηγίες και έναν κανονισμό.

(13) Οδηγία 2008/98, προοίμιο αριθ. 6.

(14) Ibid., προοίμιο, αριθ. 8.

(15) N. de Sadeleer, Scrap Metal Intended for Metal Production: The Thin Line between Waste and Products, JEEPL, 9(2), 2012, σ. 140.

(16) Ch. Verdure, La «fin de statut» des déchets: notion et mise en œuvre au regard des déchets métalliques, Environnement no 11, Nov. 2011, σ. 2.

νέες υποχρεώσεις, όπως η διευρυμένη ευθύνη του παραγωγού, δίνει το έναυσμα για περαιτέρω ανάπτυξη της νομοθεσίας στον τομέα της διαχείρισης όλων των αποβλήτων, ενώ μέχρι σήμερα προβλέπονταν μόνο για ορισμένα ρεύματα (π.χ. τα απορρίμματα συσκευασίας).

II. Ορισμός, αποκλεισμός χαρακτηρισμού και αποχαρακτηρισμός του αποβλήτου

1. Ορισμός και κατηγοριοποιήσεις

Ο ορισμός του αποβλήτου αποτελεί τον θεμέλιο λίθο των νομικών ρυθμίσεων σχετικά με τη διαχείρισή τους και, ταυτόχρονα, ένα από τα πιο αμφισβητούμενα σημεία του δικαίου του περιβάλλοντος τόσο στην ΕΕ¹⁷ όσο και στις ΗΠΑ¹⁸. Ωστόσο, αν και είναι θεμελιώδης έννοια, ο καθορισμός της παρουσιάζει δυσκολίες λόγω των τεχνικών χαρακτηριστικών των αποβλήτων. Κατ' αρχάς, υπάρχουν πολλοί τύποι αποβλήτων, όπως τα «βιομηχανικά απόβλητα», τα «οικιακά απόβλητα», τα «νοσοκομειακά απόβλητα», τα «απόβλητα εξορύξεων», τα «ειδικά απόβλητα» ή τα «επικίνδυνα απόβλητα». Περαιτέρω, η έννοια των αποβλήτων συνδέεται με τη διαδικασία παραγωγής τους στην οποία καθοριστικό ρόλο διαδραματίζει η παράμετρος του χρόνου. Π.χ. η διάρκεια ζωής των οικιακών αποβλήτων είναι βραχεία σε αντίθεση με εκείνη των πυρηνικών αποβλήτων που διαρκεί χιλιετίες¹⁹. Τέλος, η έννοια του απόβλητου είναι σχετική καθόσον μια ουσία ή ένα αντικείμενο μπορεί σε διάφορα στάδια του κύκλου ζωής του να είναι προϊόν, υποπροϊόν ή απόβλητο. Π.χ., ένα απόβλητο που προκύπτει από μια βιομηχανική παραγωγή παύει να είναι απόβλητο όταν η άνοδος της τιμής των πρώτων υλών καθιστά τις δευτερογενείς πρώτες ύλες πιο ανταγωνιστικές και αυξάνεται, εξ αυτού του λόγου, η ζήτηση²⁰.

Στην αρχική οδηγία 75/442, όπως επίσης στην οδηγία 2006/12, η οποία την κατήργησε και την αντικατέστησε, ως απόβλητο ορίζεται «κάθε ουσία ή αντικείμενο που εμπίπτει στις κατηγορίες του παραρτήματος I και το οποίο ο κάτοχός του απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει»²¹. Ο ορισμός του απο-

βλήτου στην οδηγία 2008/98 παραμένει ο ίδιος χωρίς, όμως, να γίνεται παραπομπή σε κατάλογο αποβλήτων²². Τον ίδιο ακριβώς ορισμό υιοθέτησε και ο εθνικός νομοθέτης²³. Στον παραπάνω ορισμό κεντρική θέση κατέχει ο όρος «απορρίπτω», με αποτέλεσμα η εφαρμογή των ρυθμίσεων για τα απόβλητα και, κατά συνέπεια, η προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου να εξαρτάται από το περιεχόμενο που προσδίδεται στον εν λόγω όρο²⁴.

Το Δικαστήριο, αναζητώντας τα κριτήρια οριοθέτησης της έννοιας «απορρίπτω» έτσι ώστε να έχει εφαρμογή η νομοθεσία για τα απόβλητα, εκτίμησε ότι κατά τον προσδιορισμό της πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλες οι περιστάσεις που δείχνουν κατά πόσο ο κάτοχος επιθυμεί ή είναι υποχρεωμένος να απορρίψει²⁵. Ωστόσο, υπογράμμισε ότι ελλείπει το αποφασιστικό κριτήριο της αποκάλυψης της επιθυμίας, ότι δηλαδή κάποιος επιθυμεί να απορρίψει μια ουσία ή ένα αντικείμενο²⁶. Περαιτέρω, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι ο όρος «απορρίπτω» δεν πρέπει να ερμηνεύεται στενά²⁷ διότι έχει διευρυμένο περιεχόμενο καθώς περιλαμβάνει την ανάκτηση μιας ουσίας ή ενός αντικειμένου όπως, επίσης, και τη διάθεση²⁸. Έτσι, ένα πρόσωπο μπορεί να θεωρηθεί ότι απορρίπτει μια ουσία ή ένα αντικείμενο εάν εκτελεί εργασίες ανακύκλωσης ή άλλης μορφής ανάκτησης, ακόμη και αν η ουσία ή το αντικείμενο έχουν οικονομική αξία²⁹. Μάλιστα δε αυτό συμβαίνει ανεξαρτήτως του εάν εκείνος ο οποίος εκτελεί εργασίες διάθεσης ή ανάκτησης είναι το πρόσωπο που παράγει τα απόβλητα ή κάποιος άλλος³⁰.

Επιπλέον, η απόρριψη μπορεί να είναι ακούσια ή εν αγνοία του κατόχου³¹ ή ακόμη να μη σχετίζεται με τον

(22) Οδηγία 2008/98, άρθρο 3(1): «απόβλητα»: κάθε ουσία ή αντικείμενο το οποίο ο κάτοχός του απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει.

(23) Άρθρο 11(1) του ν. 4042/2012.

(24) Υπόθεση C-129/96 Interwallonie [1997] Συλλ I-741, σκ. 26, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-418/97 και C-419/97 ARCO Chemie [2000] Συλλ I-4475, σκ. 36 και υπόθεση C-9/00 Palin Granit [2002] Συλλ I-3533, σκ. 22. Βλ., επίσης, DEFRA, Guidance on the definition of waste and its application, London, 2012, σ. 11. Διαθέσιμο στο <www.defra.gov.uk>.

(25) Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-418/97 και C-419/97 ARCO Chemie, ό.π., σκ. 73, 88 και 97 και υπόθεση C-9/00 Palin Granit, ό.π., σκ. 25.

(26) Υπόθεση C-457/02 Niselli [2002] Συλλ I-10853, σκ. 34.

(27) C-188/07 Commune de Mesquer [2008] Συλλ I-4501, σκ. 39, 44.

(28) Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-418/97 και C-419/97 ARCO Chemie, ό.π., σκ. 47.

(29) Υπόθεση C-359/88 Zanetti [1990] Συλλ I-1687, σκ. 12, 13.

(30) Υπόθεση C-129/96 Interwallonie, ό.π., σκ. 29.

(31) Υπόθεση C-1/03 Van de Walle [2004] Συλλ I-4475, σκ. 46 και υπόθεση C-252/05 Thames Water [2007] Συλλ I-3883, σκ. 28.

(17) P. Steichen, «Etre ou ne pas être un déchet...», Droit de l'Environnement, No 91, 2001, σ. 213. N. de Sadeleer, New Perspectives on the Definition of Waste in EC Law, JEEPL, No 1, 2005, σ. 46.

(18) J.M. Gaba, Rethinking Recycling, Environmental Law, Vol. 38, 2008, σ. 1053 επ..

(19) N. de Sadeleer, Scrap Metal Intended for Metal Production: The Thin Line between Waste and Products, ό.π., σ. 142.

(20) Ibid..

(21) Άρθρο 1(1)(α) της οδηγίας 2006/12/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Απριλίου 2006 περί των στερεών αποβλήτων, ΕΕ L 114/9 της 27.4.2006.

τόπο εναπόθεσης³². Ομοίως, η επί μακρόν αποθήκευση ενός αντικειμένου αναμένοντας μια πιθανή χρήση του το καθιστά απόβλητο³³. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο ορισμός των αποβλήτων που περιλαμβάνεται στην οδηγία 2008/98 εφαρμόζεται και σε άλλες νομοθετικές πράξεις της ΕΕ. Ειδικότερα, εφαρμόζεται στον Κανονισμό 1013/2006³⁴, στην οδηγία 99/31³⁵ και στην οδηγία 2010/75³⁶. Αντίθετα, δεν εφαρμόζεται στον Κανονισμό REACH³⁷.

Αν και ο ορισμός του αποβλήτου στην οδηγία 2008/98 είναι –κατά βάση– ο ίδιος με εκείνον των προηγούμενων ρυθμίσεων, ωστόσο αποκτά ιδιαίτερα χαρακτηριστικά καθώς συνδέεται με τις παρακάτω τέσσερις νέες ρυθμίσεις που εισάγει η ίδια οδηγία για τα απόβλητα³⁸: Πρώτον, με το άρθρο 5 που περιλαμβάνει εξαντλητικά κριτήρια σχετικά με τα υποπροϊόντα τα οποία, εάν ικανοποιηθούν, θα έχουν ως συνέπεια να μη θεωρούνται απόβλητα τα εν λόγω υλικά. Δεύτερον, με το άρθρο 6 που ορίζει τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία ένα υλικό παύει να θεωρείται απόβλητο εάν έχει υποστεί εργασία ανάκτησης, συμπεριλαμβανομένης της ανακύκλωσης. Τρίτον, με το άρθρο 2 το οποίο δεν περιλαμβάνει μερικά υλικά στα συγκεκριμένα απόβλητα που υπόκεινται στις ρυθμίσεις της οδηγίας. Τέταρτον, με το εύρος του όρου απόβλητο το οποίο αποσαφηνίζεται με τη βοήθεια των νέων ορισμών της «πρόληψης», της «επαναχρησιμοποίησης» και της «προετοιμασίας προς επαναχρησιμοποίηση» που περιλαμβάνονται στο άρθρο 3 της αναθεωρημένης οδηγίας. Στο σημείο αυτό πρέπει να αποσαφηνιστεί ότι η πρόληψη και η επαναχρησιμοποίηση συνδέονται μόνο με υλικά τα οποία δεν έχουν ταξινομηθεί ως απόβλητα.

2. Αποκλεισμός του χαρακτηρισμού ως αποβλήτου

2.1. Η έννοια του προϊόντος, του υπολείμματος και του υποπροϊόντος

Από την παραγωγική διαδικασία προκύπτουν ουσίες τις οποίες επιδιώκουμε (προϊόντα) και άλλες τις οποίες δεν επιδιώκουμε (υπολείμματα)³⁹. Το ζήτημα που εν προκειμένω τίθεται είναι κατά πόσο ένα υπόλειμμα θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι είναι ή ότι δεν είναι απόβλητο. Διαφορετικά ειπωμένο, εάν ένα αντικείμενο θεωρηθεί ότι είναι υποπροϊόν, τότε δεν είναι απόβλητο. Η κατάταξη έχει ιδιαίτερη σημασία διότι σε προϊόντα ή σε απόβλητα περιέχονται τοξικές ουσίες που είναι επικίνδυνες για το περιβάλλον και την υγεία του ανθρώπου, εάν δεν αποτελέσουν αντικείμενο ορθής διαχείρισης. Επειδή η σύνθεση των προϊόντων είναι πολύ πιο σαφής σε σχέση με τη σύνθεση των αποβλήτων, έχει ιδιαίτερη σημασία –από περιβαλλοντικής απόψεως– η ορθή ταξινόμηση των υλικών ως αποβλήτων ή μη⁴⁰. Προϊόν είναι κάτι το οποίο κατασκευάζεται ή παράγεται με την πρόθεση να χρησιμοποιηθεί ή να εισαχθεί στην αγορά. Περίπτωση, ωστόσο, είναι η περίπτωση κατά την οποία μια ουσία ή ένα αντικείμενο προκύπτουν αυτόματα από τη διαδικασία παραγωγής, χωρίς δηλαδή να υπάρχει πρόθεση κατασκευής ή παραγωγής τους. Αυτό συμβαίνει κυρίως σε βιομηχανίες διάσπασης πρώτων υλών σε διαφορετικά κομμάτια τα οποία έχουν ίδιες τελικές χρήσεις. Για τον λόγο αυτό, είναι εξαιρετικά δύσκολο να διακρίνει κανείς το υπόλειμμα από το προϊόν⁴¹.

Σχετικά, στην υπόθεση Saetti, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν αποτελούν υπόλειμμα παραγωγής και, συνεπώς απόβλητο, οι ουσίες των οποίων η παραγωγή είναι αποτέλεσμα τεχνικής επιλογής, όπως ο οπτάνθρακας πετρελαίου που παράγεται από τα διυλιστήρια για να χρησιμοποιηθεί ως καύσιμο για την παραγωγή θερμότητας και ηλεκτρισμού ώστε να καλυφθούν οι ανάγκες του διυλιστηρίου, έστω και αν προκύπτει αυτομάτως⁴². Ομοίως, στην υπόθεση Commune de Mesquer, το Δικαστήριο έκρινε ότι το βαρύ μαζούτ υπό μορφή υπολείμματος, δεδομένου ότι λαμβάνεται κατόπιν της διυλίσεως του πετρελαίου, εφόσον μπο-

(32) Υπόθεση C-9/00 Palin Granit, ό.π., σκ. 28, 29.

(33) Υπόθεση C-9/00 Palin Granit, ό.π., σκ. 39.

(34) Άρθρο 2(1) του Κανονισμού ΕΚ αριθ. 1013/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 2006 για τη μεταφορά απόβλητων, ΕΕ L 190/1 της 12.7.2006.

(35) Άρθρο 2(α) της Οδηγίας 1999/31/ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 1999 περί υγιεινότητας ταφής των αποβλήτων, ΕΕ L 182/1 της 16.7.1999.

(36) Άρθρο 3(37) της οδηγίας 2010/75/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Νοεμβρίου 2010 περί βιομηχανικών εκπομπών, ΕΕ L 334/17 της 17.12.2010.

(37) Άρθρο 2(2) του Κανονισμού ΕΚ αριθ. 1907/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 2006 για τα χημικά προϊόντα, ΕΕ L 396/1 της 30.12.2006.

(38) E. Scoford, The New Waste Directive-Trying to do it All. An Early Assessment, Environmental Law Review, Vol. 11(2), 2009, σ. 82.

(39) Υπόθεση C-9/00 Palin Granit, ό.π., σκ. 32.

(40) Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής για τα απόβλητα και υποπροϊόντα, COM (2007) 59 τελικό, σ. 6.

(41) DEFRA, Guidance on the definition of waste and its application, ό.π., σ. 44.

(42) Υπόθεση, C-235/02 Saetti [2004] Συλλ. I-1005, σκ. 45.

ρεί να αποτελέσει αντικείμενο εμπορικής πράξης με συμφέροντες οικονομικώς όρους και δύναται να χρησιμοποιηθεί στην πράξη σαν καύσιμο δεν θεωρείται απόβλητο⁴³.

Η διαφορά μεταξύ προϊόντος και υποπροϊόντος έγκειται στο ότι το πρώτο παράγεται σκοπίμως, ενώ το δεύτερο όχι. Η έννοια του υποπροϊόντος χρησιμεύει για να διακρίνονται τα υπολείμματα που είναι απόβλητα από εκείνα που δεν είναι. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι «κανένα στοιχείο δεν δικαιολογεί την υπαγωγή στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας περί των στερεών αποβλήτων, που αποσκοπούν στην πρόβλεψη της διαθέσεως ή αξιοποίησεως των αποβλήτων, των υλικών ή των πρώτων υλών που έχουν από οικονομικής απόψεως την αξία προϊόντων, ανεξάρτητα από κάποια μεταποίησή τους και που υπόκεινται, αυτά καθ'αυτά, στην εφαρμοστέα για τα εν λόγω προϊόντα νομοθεσία». Πρόσθεσε δε ότι «εν όψει της υποχρέωσης ευρείας ερμηνείας της έννοιας του αποβλήτου, με σκοπό τον περιορισμό των εγγενών προς τη φύση τους δυσμενών ή βλαβερών συνεπειών, η επιχειρηματολογία περί υποπροϊόντων μπορεί να ισχύει στις καταστάσεις εκείνες στις οποίες η επαναχρησιμοποίηση ενός υλικού, ενός αγαθού ή μιας πρώτης ύλης δεν είναι απλώς ενδεχόμενη αλλά βέβαιη, χωρίς προηγούμενη μεταποίηση και στο πλαίσιο της συνέχειας της διαδικασίας παραγωγής»⁴⁴. Η οδηγία 2008/98 επικύρωσε την έννοια του υποπροϊόντος και τα κριτήρια που τέθηκαν από τη νομολογία και την Επιτροπή⁴⁵.

2.2. Προϋποθέσεις και κριτήρια για τον χαρακτηρισμό ως υποπροϊόντων

Σύμφωνα με την οδηγία 2008/98⁴⁶, μια ουσία ή αντικείμενο που προκύπτει από διαδικασία παραγωγής, πρωταρχικός σκοπός της οποίας δεν είναι η παραγωγή αυτής της ουσίας ή αυτού του αντικειμένου είναι υποπροϊόν και όχι απόβλητο εάν εκπληρώνονται τέσσερις προϋποθέσεις:

α) είναι βέβαιη η περαιτέρω χρήση της ουσίας ή του αντικειμένου

β) είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθούν απ' ευθείας χωρίς άλλη επεξεργασία πέραν της συνήθους βιομηχανικής πρακτικής

γ) παράγονται ως αναπόσπαστο μέρος μιας παραγωγικής διαδικασίας και

δ) η περαιτέρω χρήση είναι σύννομη, δηλαδή η ουσία ή το αντικείμενο πληροί όλες τις σχετικές απαιτήσεις περί προϊόντων και προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας για τη συγκεκριμένη χρήση και δεν πρόκειται να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον ή την υγεία του ανθρώπου.

Η πρώτη προϋπόθεση για τη βέβαιη χρήση⁴⁷ σημαίνει ότι δεν αρκεί η πιθανότητα, αλλά χρειάζεται βεβαιότητα ότι το υλικό θα χρησιμοποιηθεί⁴⁸. Εάν υπάρχει οικονομικό συμφέρον για τον κάτοχο να επαναχρησιμοποιήσει την ουσία ή το αντικείμενο, υπάρχει σοβαρή πιθανότητα να επαναχρησιμοποιηθεί⁴⁹. Για να θεωρηθεί, όμως, υποπροϊόν θα πρέπει, σύμφωνα με το Δικαστήριο, ο κάτοχος να παράσχει «επαρκείς εγγυήσεις σχετικά με τον προσδιορισμό των ποσοτήτων και την πραγματική χρησιμοποίηση των υλών» που πρόκειται να επαναχρησιμοποιηθούν⁵⁰. Ακόμη, το Δικαστήριο αποσαφήνισε ότι μια ουσία μπορεί να μη χαρακτηριστεί ως απόβλητο αν είναι βέβαιο ότι θα χρησιμοποιηθεί για τις ανάγκες άλλων επιχειρήσεων εκτός εκείνης που την παρήγαγε⁵¹.

Η Επιτροπή, στον οδηγό που δημοσίευσε, αναφέρει μερικές περιπτώσεις που μπορούν να δείξουν «βεβαιότητα για περαιτέρω χρήση», όπως: η ύπαρξη σύμβασης μεταξύ του παραγωγού και του επόμενου χρήστη, η ύπαρξη οικονομικού οφέλους για τον παραγωγό, η ύπαρξη σταθερής αγοράς (προσφορά-ζήτηση) για περαιτέρω χρήση. Αντίθετα, δεν υφίσταται «βεβαιότητα για περαιτέρω χρήση», όταν π.χ. δεν υπάρχει τέτοια αγορά, όταν θα χρησιμοποιηθεί ένα μέρος και όχι ολόκληρη η ποσότητα της ουσίας ή του αντικειμένου ή όταν το οικονομικό όφελος είναι μικρότερο από το κόστος διαχείρισης του αποβλήτου⁵².

Η δεύτερη προϋπόθεση, δηλαδή η επαναχρησιμοποίηση χωρίς άλλη επεξεργασία⁵³, συνδέεται με την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου καθόσον κάθε επεξεργασία έχει την εγγενή ιδιότητα να επιφέρει αρνητικές επιπτώσεις. Επίσης,

(47) Οδηγία 2008/98, άρθρο 5(1)(α).

(48) Υπόθεση C-114/01 AvestaPolarit [2003] Συλλ 1-8725, σ. 36.

(49) Ibid., σ. 37.

(50) Ibid., σ. 43.

(51) Υπόθεση C-121/03 Επιτροπή κατά Ισπανίας [2005] Συλλ 1-7569, σ. 61.

(52) European Commission, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 16 - 17.

(53) Οδηγία 2008/98, άρθρο 5(1)(β).

(43) C-188/07 Commune de Mesquer [2008] Συλλ 1-4501, σ. 46 - 48.

(44) Υπόθεση C-9/00 Palin Granit, ό.π., σ. 35, 36.

(45) Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής για τα απόβλητα και υποπροϊόντα, ό.π..

(46) Οδηγία 2008/98, άρθρο 5.

επιτρέπει να γίνεται ο διαχωρισμός μεταξύ της έννοιας του υποπροϊόντος και εκείνης της δευτερογενούς πρώτης ύλης⁵⁴. Η επαναχρησιμοποίηση χωρίς άλλη επεξεργασία συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση καθόσον, οσάκις είναι αναγκαία μια εργασία ανάκτησης πριν από την επαναχρησιμοποίηση, τότε η ουσία ή το αντικείμενο αποτελεί απόβλητο μέχρι να περαιωθεί η παραπάνω εργασία. Το Δικαστήριο έκρινε ότι συνιστά κατάλληλο κριτήριο για το κατά πόσον ένα υπόλειμμα παραγωγής μπορεί να θεωρηθεί υποπροϊόν ο βαθμός πιθανότητας επαναχρησιμοποίησής χωρίς προηγούμενη επεξεργασία, συνυπολογιζόμενου και του οικονομικού οφέλους για τον κάτοχο⁵⁵.

Η Επιτροπή, στον οδηγό που εξέδωσε, επισήμανε ότι πρωτογενείς πρώτες ύλες υφίστανται συνήθως μια επεξεργασία πριν χρησιμοποιηθούν στη διαδικασία παραγωγής. Εκείνες οι τεχνικές επεξεργασίας από τις οποίες προκύπτουν υπολείμματα που έχουν χαρακτηριστικά που προσιδιάζουν σε απόβλητα, όπως η ρύπανσή τους με στοιχεία που είναι επικίνδυνα ή άχρηστα, δεν επιτρέπουν να ταξινομηθεί αυτό το υπόλειμμα ως μη απόβλητο. Γι' αυτόν το λόγο, θα πρέπει να εξασφαλίζεται ότι τέτοιες εργασίες, οι οποίες ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο το περιβάλλον ή/και την υγεία του ανθρώπου, θα πρέπει να υφίστανται τον έλεγχο που επιβάλλει η νομοθεσία για τα απόβλητα, εφαρμόζοντας, παράλληλα, την αρχή της προφύλαξης⁵⁶. Η Επιτροπή διευκρίνισε, από την άλλη πλευρά, ότι δεν ισχύουν τα παραπάνω στην περίπτωση όπου οι εργασίες επεξεργασίας εντάσσονται στη συνήθη βιομηχανική πρακτική, π.χ. η τροποποίηση του μεγέθους ή της μορφής με μηχανικό τρόπο⁵⁷.

Όπως είναι προφανές, κρίσιμο μέγεθος, εν προκειμένω, αποτελεί η έννοια της συνήθους βιομηχανικής πρακτικής. Η Επιτροπή εκτιμά ότι στη συνήθη βιομηχανική πρακτική περιλαμβάνονται όλα τα στάδια που ακολουθεί ο παραγωγός για την κατασκευή ενός προϊόντος, όπως το φιλτράρισμα, το πλύσιμο και το καθάρισμα του υλικού, η συμπλήρωση υλικών που είναι αναγκαία για περαιτέρω χρήση ή η διεξαγωγή ελέγχου ποιότητας. Αντίθετα, οι πρακτικές που συνιστούν ανάκτηση δεν περιλαμβάνονται στον όρο «συ-

νήτης βιομηχανική πρακτική»⁵⁸. Όπως, άλλωστε, αποσαφήνισε και το Δικαστήριο «αρκεί, προκειμένου ένα κατάλοιπο παραγωγής ή καταναλώσεως να αποφύγει τον χαρακτηρισμό του ως αποβλήτου, να έχει ή να μπορεί να επαναχρησιμοποιηθεί σε οποιοδήποτε κύκλο παραγωγής ή καταναλώσεως, είτε χωρίς προηγούμενη επεξεργασία και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον, είτε κατόπιν προηγούμενης επεξεργασίας, χωρίς, πάντως, να απαιτείται εργασία ανακήψεως, όπως ορίζεται στην οδηγία περί αποβλήτων»⁵⁹.

Η τρίτη προϋπόθεση αναφέρεται στην επαναχρησιμοποίηση μιας ουσίας ή ενός αντικειμένου που παράγεται ως αναπόσπαστο μέρος μιας παραγωγικής διαδικασίας⁶⁰. Η διατύπωση δημιουργεί συγχύσεις αναφορικά με το περιεχόμενό της. Η Επιτροπή διευκρινίζει σχετικά ότι η δεύτερη και η τρίτη προϋπόθεση πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από κοινού, έτσι ώστε ως παραγωγική διαδικασία να νοείται όχι μόνο η αρχική διαδικασία, αλλά και διαφορετική από αυτή και μάλιστα μπορεί να διεξάγεται από το ίδιο ή από διαφορετικό πρόσωπο⁶¹. Είναι αναγκαίο, όμως, να θεθούν μερικά κριτήρια προσδιορισμού κατά πόσο μια ουσία ή ένα αντικείμενο «παράγεται ως αναπόσπαστο μέρος μιας παραγωγικής διαδικασίας». Τέτοια μπορεί να είναι π.χ. η φύση και η έκταση των εργασιών που χρειάζονται για να προετοιμαστεί το υλικό για περαιτέρω άμεση χρήση. Σε κάθε περίπτωση, επισημαίνει η Επιτροπή, δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί επακριβώς η τρίτη προϋπόθεση⁶².

Η τέταρτη προϋπόθεση αφορά στη νομιμότητα της περαιτέρω χρήσης της ουσίας ή του αντικειμένου⁶³. Η πρώτη σχετική αναφορά έγινε από το Δικαστήριο στην υπόθεση AvestaPolarit στην οποία κρίθηκε ότι τα θραύσματα πετρωμάτων και η άμμος που δημιουργούνται από εργασίες εξορύξεως δεν είναι υπόλειμμα αλλά υποπροϊόν όταν ο κάτοχος τις χρησιμοποιεί νομίμως για την εκ νέου πλήρωση των στοών⁶⁴. Σε μεταγενέστερη απόφασή του, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την παραπάνω θέση του. Έκρινε ότι τα περιττώματα

(54) Ibid., άρθρο 6. Βλ. M. Moliner-Dubost, Déchets, JCA, Fasc. 379, 2011, σ. 11.

(55) Υπόθεση C-194/05 Επιτροπή κατά Ιταλίας [2007] Συλλ I-11661, σκ. 39.

(56) European Commission, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 17.

(57) Ibid..

(58) Ibid., σ. 18.

(59) Υπόθεση C-457/02 Niselli [2002] Συλλ I-10853, σκ. 50.

(60) Οδηγία 2008/98, άρθρο 5(1)(γ).

(61) European Commission, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 19. Βλ., επίσης, DEFRA, Guidance on the definition of waste and its application, ό.π., σ. 48.

(62) European Commission, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 19.

(63) Οδηγία 2008/98, άρθρο 5(1)(δ).

(64) Υπόθεση C-114/01 AvestaPolarit [2003] Συλλ I-8725, σκ. 43.

κτηνοτροφικής προέλευσης μπορούν να θεωρηθούν υποπροϊόντα, εφόσον ο κάτοχός τους τα χρησιμοποιεί νόμιμα, προστίθενται στο έδαφος ως λίπασμα εντός σαφώς καθορισμένων γαιών και αποθηκεύονται μόνον εν όψει της χρήσεως αυτής⁶⁵. Η σχετική διάταξη της οδηγίας 2008/98 επεξηγεί τότε η περαιτέρω χρήση είναι σύννομη, αναφέροντας π.χ. ότι αυτό συμβαίνει όταν η ουσία ή το αντικείμενο πληροί όλες τις απαιτήσεις της νομοθεσίας περί προϊόντων και προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας για τη συγκεκριμένη περίπτωση και δεν πρόκειται να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον ή την υγεία του ανθρώπου⁶⁶. Για το αν υφίστανται οι παραπάνω απαιτήσεις πρέπει να ακολουθείται η διαδικασία της αξιολόγησης του κινδύνου, όπως προβλέπεται από τη νομοθεσία της ΕΕ⁶⁷.

Σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν παραπάνω, είναι προφανές ότι η ικανοποίηση των εν λόγω τεσσάρων προϋποθέσεων είναι σωρευτική. Περαιτέρω, επειδή το αντικείμενο των ρυθμίσεων της οδηγίας 2008/98 είναι η θέσπιση μέτρων σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας για την αποτελεσματικότητα των οποίων προϋπόθεση είναι να ερμηνεύεται ευρέως ο όρος «απόβλητο»⁶⁸, είναι εύλογο ότι ο όρος «υποπροϊόν» πρέπει να ερμηνεύεται στενά.

(65) Υπόθεση C-121/03 Επιτροπή κατά Ισπανίας [2005] Συλλ. I-7569, σκ. 60.

(66) Οδηγία 2008/98, άρθρο 5(1)(δ). Σύμφωνα με την Επιτροπή, η συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις της νομοθεσίας περί προϊόντων και προστασίας του περιβάλλοντος για τη συγκεκριμένη χρήση μπορεί να ελεγχθεί σχετικά εύκολα μέσω ενδείξεων, όπως κατά πόσο το υλικό διαθέτει τα τεχνικά χαρακτηριστικά που προσδιάζουν προς την περαιτέρω χρήση του ή το υλικό δεν διαθέτει τα παραπάνω τεχνικά χαρακτηριστικά αλλά μπορεί να χρησιμοποιηθεί νομίμως αν δεν απαγορεύεται η χρήση του λόγω της έλλειψης των ως άνω τεχνικών χαρακτηριστικών. Αντίθετα, ενδείξεις ότι η περαιτέρω χρήση δεν είναι σύννομη αποτελεί η περίπτωση όπου το υλικό δεν διαθέτει τα τεχνικά χαρακτηριστικά που απαιτούνται για να μπορεί να χρησιμοποιηθεί ή η περίπτωση κατά την οποία απαγορεύεται η χρήση του υλικού ή το υλικό πρέπει να αποτελέσει υποχρεωτικά το αντικείμενο εργασιών διάθεσης ή ανάκτησης σύμφωνα με τη νομοθεσία περί αποβλήτων. Τέτοιες περιπτώσεις είναι π.χ. οι μετασχηματιστές που περιέχουν PCB σε επίπεδο μεγαλύτερο από 50 ppm ή απόβλητα τα οποία περιέχουν έμμενους οργανικούς ρύπους και πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο επεξεργασίας σύμφωνα με το άρθρο 7 του Κανονισμού 850/2004. Βλ.: *European Commission, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, ό.π., σ. 20.

(67) Για την αξιολόγηση του κινδύνου, βλ., μεταξύ άλλων, Γ. Μπάλια, *Περιβαλλοντικοί κίνδυνοι: Διαπλοκή επιστήμης, δικαίου και πολιτικής*, Αθήνα - Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2009, passim, ιδίως σ. 424 - 494.

(68) Βλ., supra, υποσημειώσεις 19, 20 και 38 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

Τέλος, σύμφωνα με την οδηγία, η Επιτροπή πρέπει να θεσπίσει κριτήρια προσδιορισμού των υποπροϊόντων για συγκεκριμένες ουσίες ή αντικείμενα, βασιζόμενα στις τέσσερις παραπάνω προϋποθέσεις⁶⁹. Αυτό ισχύει και για τα κράτη-μέλη. Θα πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι από τη στιγμή που με βάση τη νομοθεσία περί αποβλήτων μια ουσία ή ένα αντικείμενο θεωρηθεί υποπροϊόν, τότε κατ' αρχήν εφαρμόζεται ο Κανονισμός REACH⁷⁰. Ωστόσο, σύμφωνα με το παράρτημα V του ίδιου Κανονισμού εξαιρούνται από την υποχρέωση καταχώρισης τα υποπροϊόντα. Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι η παραπάνω εξαίρεση εφαρμόζεται μόνο υπό την προϋπόθεση ότι τα υποπροϊόντα δεν εισάγονται ούτε διατίθενται στην αγορά αυτά καθαυτά⁷¹.

3. Αποχαρακτηρισμός του αποβλήτου

3.1 Έννοια και προϋποθέσεις

Η ρύθμιση σχετικά με τον αποχαρακτηρισμό των αποβλήτων αποτελεί ένα σημαντικό νεωτερισμό της οδηγίας 2008/98⁷². Υπό ορισμένες προϋποθέσεις, ένα απόβλητο παύει να είναι απόβλητο και επανακτά το status του προϊόντος, εάν έχει υποστεί εργασία ανάκτησης, συμπεριλαμβανομένης της ανακύκλωσης, και πληροί ειδικά κριτήρια τα οποία θα καθοριστούν από την Επιτροπή ή από τα κράτη-μέλη, σύμφωνα με τους ακόλουθους όρους:

α) η ουσία ή το αντικείμενο χρησιμοποιείται συνήθως για συγκεκριμένους σκοπούς,

β) υπάρχει αγορά ή ζήτηση για τη συγκεκριμένη ουσία ή αντικείμενο,

γ) η ουσία ή το αντικείμενο πληροί τις τεχνικές απαιτήσεις για τους συγκεκριμένους σκοπούς και συμμορφούται προς την κείμενη νομοθεσία και τα πρότυπα που ισχύουν για τα προϊόντα, και

δ) η χρήση τους δεν πρόκειται να έχει δυσμενή αντίκτυπο στο περιβάλλον ή την υγεία του ανθρώπου.

Κατά πρώτο λόγο, λοιπόν, το απόβλητο πρέπει να έχει υποστεί εργασία ανάκτησης (π.χ. μια τέτοια περίπτωση είναι οι μπαταρίες και τα πηγανέλαια) ή εργασία ανακύκλωσης. Το απόβλητο παύει να είναι απόβλητο μόνο όταν ολοκληρωθούν οι εργασίες ανάκτησης ή ανακύκλωσης (ως ειδικότερης μορφής ανάκτη-

(69) Οδηγία 2008/98, άρθρο 5(2).

(70) Άρθρο 2(2) του Κανονισμού 1907/2006, ό.π.,

(71) *European Commission, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, ό.π., σ. 22. Βλ., επίσης, Κανονισμό 1907/2006, παράρτημα V σημείο 5.

(72) Οδηγία 2008/98, άρθρο 6.

σης), όπως αυτό προκύπτει από το περιεχόμενο των δύο όρων⁷³. Να σημειωθεί ότι η οδηγία αναφέρει ότι μια εργασία ανάκτησης που έχει ως στόχο τον απο-
 χαρακτηρισμό των αποβλήτων είναι τόσο απλή όσο η διαπίστωση ότι τα απόβλητα πληρούν τα κριτήρια αποχαρακτηρισμού⁷⁴.

Κατά δεύτερο λόγο, το απόβλητο που έχει υπο-
 στεί εργασία ανακύκλωσης ή γενικότερα ανάκτησης για να αποβάλει τον χαρακτήρα του αποβλήτου πρέ-
 πει να πληροί σωρευτικά τους παραπάνω τέσσερις
 όρους. Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι τα πρώτα δύο κρι-
 τήρια συνδέονται μεταξύ τους. Ως δείκτες συμμόρφω-
 σης προς αυτά τα κριτήρια θα μπορούσαν να είναι π.χ. η σοβαρή ύπαρξη συνθηκών στην αγορά για προ-
 σφορά και ζήτηση και η ύπαρξη πραγματικής αγοραίας
 τιμής για τα υλικά αυτά. Δείκτης συμμόρφωσης προς
 το τρίτο κριτήριο θα ήταν π.χ. η συμμόρφωση προς
 τα πρότυπα που υπάρχουν ήδη για τα πρωτογενή
 υλικά. Τέλος, αναφορικά με το τέταρτο κριτήριο, δεί-
 κτης συμμόρφωσης προς αυτό θα ήταν π.χ., η σύ-
 γκριση της χρήσης του υλικού με τους όρους της νομο-
 θεσίας για τα προϊόντα και της χρήσης του ίδιου υλι-
 κού με τους όρους της νομοθεσίας για τα απόβλητα⁷⁵.
 Ωστόσο, τα παραπάνω κριτήρια είναι γενικά και πρέ-
 πει να γίνουν πιο συγκεκριμένα και να περιλαμβά-
 νουν «οριακές τιμές για τους ρύπους και [να] συνεκτι-
 μούν ενδεχόμενες δυσμενείς περιβαλλοντικές επιπτώ-
 σεις της ουσίας ή του αντικειμένου»⁷⁶. Θα πρέπει να
 υπογραμμιστεί ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ,
 ακόμη και ένα απόβλητο που χαρακτηρίζεται επικίν-
 δυνο μπορεί να απολέσει την ιδιότητα του αποβλήτου,
 κατά το άρθρο 6 της οδηγίας 2008/98, «εάν μια εργα-
 σία ανακτήσεως μπορεί να καταστήσει δυνατή τη χρη-
 σιμοποίησή του χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η ανθρω-
 πινή υγεία και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον...»⁷⁷.

(73) Άρθρο 3(15) για την ανάκτηση και άρθρο 3(17) για την ανακύκλω-
 ση. Διεξοδικότερα για τα δύο άρθρα, βλ. *infra*. Ομοίως, *N. de Sadeleer*,
Scrap Metal Intended for Metal Production: The Thin Line between Waste
and Products, ό.π., σ. 150.

(74) Οδηγία 2008/98, προοίμιο, αριθ. 22.

(75) *European Commission*, *Guidance on the interpretation of key*
provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 22.

(76) Οδηγία 2008/98, άρθρο 6(1), δεύτερο εδάφιο. Για περισσότερες λε-
 πτομέρειες σχετικά με τη μεθοδολογία που πρέπει να ακολουθείται για
 τον καθορισμό των κριτηρίων, βλ. *European Commission*, *End of Waste*
Criteria, Final Report (2008), διαθέσιμο στο: <<http://susproc.jrc.ec.europa.eu/documents/Endofwastecriteriafinal.pdf>>.

(77) Υπόθεση *Lapin elinkeino*, C-358/11, απόφαση της 7ης Μαρτίου 2013
 (μη δημοσιευθείσα ακόμη στη συλλογή), σκ. 60.

Η θέσπιση πάντως των κριτηρίων από τις αρμόδιες
 (ενωσιακές ή εθνικές) αρχές πρέπει, σύμφωνα με την
 οδηγία, να εξασφαλίζει ένα υψηλό επίπεδο περιβαλλο-
 ντικής προστασίας και περιβαλλοντικό και οικονομικό
 όφελος⁷⁸. Το Δικαστήριο, από την πλευρά του, προσέ-
 δωσε ιδιαίτερη σημασία σε αυτό το κριτήριο. Στην υπό-
 θεση *ARCO αποσαφήνισε, κατ' αρχάς, ότι μια εργα-
 σία πλήρους ανάκτησης δεν αναιρεί κατ' ανάγκην τον*
χαρακτηρισμό ενός αντικειμένου ως αποβλήτου εάν
προκύπτει από τα στοιχεία της συγκεκριμένης υπό-
θεσης ότι ο κάτοχος το απορρίπτει ή έχει την πρό-
*θεση ή την υποχρέωση να το απορρίψει*⁷⁹. Περαιτέρω,
 έκρινε ότι το αντικείμενο παραμένει απόβλητο, όταν η
 εργασία ανάκτησης δεν έχει ως αποτέλεσμα τη μετα-
 τροπή των προϊόντων αυτών σε προϊόν παρόμοιο με
 πρώτη ύλη, το οποίο έχει τα ίδια χαρακτηριστικά με
 αυτήν την πρώτη ύλη και δεν μπορεί να χρησιμοποιη-
 θεί υπό τις ίδιες συνθήκες λήψως προφυλάξεων για
 το περιβάλλον⁸⁰. Μάλιστα, στην υπόθεση *Palin Gra-*
nit, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι ακόμη και όταν μια
 ουσία αποτελεί το αντικείμενο εργασιών πλήρους αξι-
 οποιήσεως και αποκτά με τον τρόπο αυτό τις ίδιες
 ιδιότητες και τα ίδια χαρακτηριστικά με μια πρώτη
 ύλη μπορεί να θεωρηθεί απόβλητο, εφόσον ο κάτο-
 χός της την απορρίπτει ή έχει την πρόθεση ή την υπο-
 χρέωση να την απορρίψει⁸¹. Αυτό εξηγείται από το γε-
 γονός ότι εφόσον η πλήρης επαναχρησιμοποίησή της
 όχι μόνο δεν είναι άμεση, αλλά και δεν περιλαμβάνεται
 πάντοτε στις προθέσεις του κατόχου, η συσσώρευση
 της είναι πηγή δυσμενών και βλαπτικών συνεπειών
 για το περιβάλλον⁸².

Η οδηγία 2008/98 ορίζει, επίσης, ότι για ορισμένες
 κατηγορίες αποβλήτων θα πρέπει να καθοριστούν ει-
 δικά κριτήρια αποχαρακτηρισμού. Πρόκειται, κυρίως,
 για τα αδρανή υλικά, το χαρτί, το γυαλί, το μέταλλο,
 τα ελαστικά επίσωτρα και τα προϊόντα κλωστοϋφαν-
 ντουργίας⁸³. Ο τομέας των αποβλήτων μετάλλου είναι
 ο πρώτος για τον οποίο έχουν καθοριστεί ειδικά κρι-
 τήρια⁸⁴. Αξίζει να σημειωθεί ότι η υιοθέτηση των ει-

(78) Οδηγία 2008/98, προοίμιο, αριθ. 22.

(79) Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-418/97 και C-419/97 *ARCO Chemie*,
 ό.π., σκ. 94.

(80) *Ibid.*, σκ. 96.

(81) Υπόθεση C-9/00 *Palin Granit*, ό.π., σκ. 46.

(82) *Ibid.*, σκ. 49.

(83) Οδηγία 2008/98, άρθρο 6(2).

(84) Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 333/2011 του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου
 2011 για τη θέσπιση κριτηρίων αποχαρακτηρισμού απορριμμάτων με-
 τάλλων, ΕΕ L 94/2 της 8.4.2011.

δικών κριτηρίων για ορισμένα απόβλητα δεν είναι υποχρεωτική⁸⁵.

Στην περίπτωση κατά την οποία δεν θεσπίζονται κριτήρια αποχαρακτηρισμού από την ΕΕ, τα κράτη-μέλη έχουν τη δυνατότητα, στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας, να αποφασίζουν κατά πόσον ορισμένα προσδιορισμένα απόβλητα μπορούν να παύσουν να είναι απόβλητα⁸⁶. Προϋπόθεση για να λάβουν τα κράτη-μέλη τη σχετική απόφαση είναι να λαμβάνουν υπόψη τους τη νομολογία. Αυτό σημαίνει ότι δεν εφαρμόζεται το άρθρο 6(1) της οδηγίας παρά μόνο η νομολογία η οποία, με τον τρόπο αυτό, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, διότι είναι κρίσιμες οι αποφάσεις που χαράσσει το Δικαστήριο, καθόσον, σε διαφορετική περίπτωση, δεν πρέπει να αναμένεται η ενιαία εφαρμογή του δικαίου περί αποβλήτων⁸⁷. Εάν τα κράτη-μέλη υιοθετήσουν τέτοια ειδικά κριτήρια, πρέπει να κοινοποιήσουν την απόφασή τους στην Επιτροπή και να ακολουθήσουν την εν γένει διαδικασία της επιτροπολογίας σύμφωνα με την οδηγία 98/34/ΕΚ⁸⁸.

Μερικά κράτη-μέλη θέσπισαν ήδη ειδικά κριτήρια, μεταξύ δε αυτών ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση της Γαλλίας. Το διάταγμα σχετικά με τη διαδικασία αποχαρακτηρισμού⁸⁹ προβλέπει ότι ανήκει στην αρμοδιότητα της διοίκησης ο καθορισμός των ειδικών κριτηρίων και είναι αυτή που επιλαμβάνεται του ζητήματος μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου φορέα. Η αίτηση συνοδεύεται από φάκελο στον οποίο περιλαμβάνονται οι πληροφορίες που θα επιτρέψουν να διαπιστωθεί ότι το απόβλητο, για τη συγκεκριμένη εργασία ανάκτησης, ικανοποιεί τις προϋποθέσεις του άρθρου 6(1) της οδηγίας 2008/98. Η διοίκηση, πριν εκδώσει την απόφασή της, μπορεί να απαιτήσει να εκπονηθεί μελέτη από ανεξάρτητο εμπειρογνώμονα με έξοδα του αιτούντα⁹⁰. Η όλη διαδικασία αποσκοπεί στο να εξασφαλιστεί η μη βλαπτικότητα της ουσίας ή του αντικειμένου που έπαυσε να είναι απόβλητο, εμπλέκοντας ταυτόχρονα τη διοίκηση και τον κάτοχο του αποβλήτου, οι οποίοι καθίστανται υπεύθυνοι εάν υπάρξει ζημία εξ αιτίας εσφαλμένου αποχαρακτηρισμού⁹¹.

3.2. Πρακτικές συνέπειες

Όπως στην περίπτωση των υποπροϊόντων, έτσι και στην περίπτωση των αποβλήτων που έχουν αποχαρακτηριστεί, εφαρμόζεται ο Κανονισμός REACH⁹² και ο Κανονισμός CLP⁹³. Συγκεκριμένα, στον Κανονισμό REACH, όπως ήδη έχει τονιστεί, προβλέπεται ότι τα απόβλητα δεν συνιστούν ουσία, μείγμα ή αντικείμενο με την έννοια του άρθρου 3 του Κανονισμού⁹⁴. Επομένως, τα απόβλητα δεν επιπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι τα απόβλητα δεν λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο του Κανονισμού. Όπως προκύπτει από τη σχετική ρύθμιση του Κανονισμού, το σενάριο έκθεσης ορίζεται ως «το σύνολο των συνθηκών συμπεριλαμβανομένων των επιχειρησιακών συνθηκών και των μέτρων διαχείρισης κινδύνου, το οποίο περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο η ουσία παράγεται ή χρησιμοποιείται κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής της...»⁹⁵.

Το παράρτημα Ι εξηγεί τον κύκλο ζωής αναφέροντας ότι «τα στάδια του κύκλου ζωής που προκύπτουν από την παρασκευή της ουσίας καλύπτουν, ανάλογα με την περίπτωση, και το στάδιο διαχείρισης των αποβλήτων»⁹⁶. Το απόβλητο στο οποίο μπορεί να περιέχεται μια ουσία περιλαμβάνει το απόβλητο από την παραγωγή της ουσίας, το απόβλητο που προκύπτει ως συνέπεια από τη χρήση της ουσίας και το απόβλητο που δημιουργείται στο τέλος ζωής των αντικειμένων στα οποία περιέχεται η ουσία⁹⁷.

Περαιτέρω, στον εν λόγω Κανονισμό προβλέπεται ότι ουσία υπό καθαρή μορφή, σε μείγματα ή σε αντικείμενα που έχει ανακτηθεί από απόβλητα εξαιρείται από την υποχρέωση καταχώρισης υπό τις εξής προϋποθέσεις: η ουσία πρέπει να έχει καταχωριστεί, η ουσία που έχει ανακτηθεί θα πρέπει να έχει την ίδια χημική ταυτότητα και τις ίδιες ιδιότητες με την ουσία που έχει καταχωριστεί και, τέλος, αυτός που διενεργεί εργασία ανάκτησης πρέπει να έχει όλες τις απα-

(85) Ch. Verdure, La «fin de statut» des déchets: notion et mise en œuvre au regard des déchets métalliques, ό.π., σ. 3.

(86) Οδηγία 2008/98, άρθρο 6(4).

(87) Υπόθεση C-358/11 *Lapin clinkeino*, Προτάσεις της Γ. Εισαγγελέως J. Kokott της 13ης Δεκεμβρίου 2012, παρ. 73 - 75.

(88) ΕΕ L 204/37 της 21.7.1998.

(89) Décret 2012-602 du 30 avril 2012.

(90) Code de l'Environnement, art. D541-12-4 έως D541-12-15.

(91) Ph. Billet, «Et le déchet fit sa révolution...», ό.π., σ. 4.

(92) Κανονισμός 1907/2006, ό.π.

(93) Κανονισμός (ΕΚ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008 για την ταξινόμηση, την επισήμανση και τη συσκευασία των ουσιών και των μειγμάτων, ΕΕ L 353/1, της 31.12.2008.

(94) Κανονισμός 1907/2006, άρθρο 2(2).

(95) Ibid., άρθρο 3(37).

(96) Ibid., παράρτημα Ι, σημείο 5.2.2. Να σημειωθεί ότι στο ελληνικό κείμενο αναφέρεται εσφαλμένα ο όρος «στάδιο απόρριψης», αντί του ορθού «στάδιο διαχείρισης των αποβλήτων». Στο γαλλικό κείμενο αναφέρεται η φράση «étape de gestion des déchets», ενώ στο αγγλικό κείμενο αναφέρεται η φράση «waste stage».

(97) ECHA, Guidance on waste and recovered substances, 2010, σ. 6.

ραίητες πληροφορίες σχετικά με την ουσία που έχει καταχωριστεί⁹⁸. Επομένως, αν δεν έχει προηγουμένως καταχωριστεί, δεν πληρούται η ως άνω προϋπόθεση και, κατά συνέπεια, οι ενεργούντες εργασία ανάκτησης από την οποία παράγεται μια τέτοια ουσία υπέχουν την υποχρέωση καταχώρισης⁹⁹. Αντιθέτως, δεν υφίσταται υποχρέωση καταχώρισης για το λίπασμα λιπασματοποίησης (κομπόστ) που προέρχεται από επεξεργασία βιοαποβλήτων¹⁰⁰.

Μια δεύτερη πρακτική συνέπεια είναι αυτή που σχετίζεται με τα ρυπασμένα εδάφη που έχουν εκσκαφεί. Σύμφωνα με την οικεία ρύθμιση, τα ρυπασμένα εδάφη που έχουν εκσκαφεί, όταν χρησιμοποιούνται έξω από τον χώρο εκσκαφής υπάγονται στις διατάξεις της οδηγίας 2008/98¹⁰¹. Έτσι, λοιπόν, τίθεται το ερώτημα εάν τα ρυπασμένα εδάφη που έχουν εκσκαφεί και πρόκειται να χρησιμοποιηθούν σε άλλο χώρο ως υλικά επιχωμάτωσης αποτελούν ακόμη απόβλητα ή έπαυσαν να είναι απόβλητα υπό την έννοια του άρθρου 6 της οδηγίας 2008/98. Για να δοθεί απάντηση στο παραπάνω ερώτημα θα πρέπει να εξεταστεί η περίπτωση των ρυπασμένων εδαφών που έχουν εκσκαφεί, υπό το φως των ρυθμίσεων του άρθρου 6 της εν λόγω οδηγίας.

Κατά πρώτο λόγο, ο όρος της ύπαρξης αγοράς ή ζήτησης της ουσίας εκπληρώνεται σε ό,τι αφορά τα εδάφη που έχουν εκσκαφεί για να χρησιμοποιηθούν ως εδάφη επιχωμάτωσης. Κατά δεύτερο λόγο, τα ρυπασμένα εδάφη που έχουν εκσκαφεί πρέπει να εκπληρώνουν τις τεχνικές απαιτήσεις για τους συγκεκριμένους σκοπούς. Τα ρυπασμένα εδάφη του τύπου από τον οποίο έχουν εκσκαφεί πρέπει να είναι συμβατά με τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά του τόπου υποδοχής. Αυτό σημαίνει ότι τα ρυπασμένα εδάφη του τύπου από τον οποίο έχουν εκσκαφεί δεν πρέπει να είναι πιο ρυπασμένα από το έδαφος του τόπου υποδοχής. Είναι, λοιπόν, απαραίτητο να έχουν προηγηθεί της εκσκαφής μελέτες του χώρου εκσκαφής και του χώρου υποδοχής, ώστε να διαπιστωθεί η συμβατότητά τους¹⁰².

Εάν αποδειχθούν συμβατά, δηλαδή τα ρυπασμένα εδάφη του τύπου από τον οποίο έχουν εκσκαφεί, δεν προκαλούν περαιτέρω ρύπανση στο έδαφος υποδο-

χής, τότε εκπληρώνεται ο τέταρτος όρος του μη δυσμενούς αντικτύπου στο περιβάλλον και την υγεία του ανθρώπου¹⁰³. Αναφορικά με τον πρώτο όρο, κατά πόσο τα ρυπασμένα εδάφη που έχουν εκσκαφεί χρησιμοποιούνται συνήθως ως εδάφη επιχωμάτωσης, δεν μπορεί να απαντηθεί με βεβαιότητα. Τέλος, θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι τα ρυπασμένα εδάφη που έχουν εκσκαφεί και μεταφέρονται στο έδαφος υποδοχής έχουν σαν αποτέλεσμα να αναμιγνύονται μεταξύ τους και να υπάρχει πλήρης ομογενοποίηση. Τίθεται τότε το ερώτημα κατά πόσο τα εδάφη επιχωμάτωσης, εξ αιτίας αυτού του γεγονότος, αποτελούν ρυπασμένα εδάφη που δεν έχουν εκσκαφεί. Σε καταφατική περίπτωση, εφαρμόζεται το άρθρο 2(1)(β) και δεν αποτελούν απόβλητα. Έτσι, για να προσδιοριστεί κατά πόσο ένα απόβλητο παύει να είναι απόβλητο, πράγμα που θα έχει ως συνέπεια να μην υπάγεται στην οδηγία 2008/98, θα πρέπει, όπως στα ρυπασμένα εδάφη που έχουν εκσκαφεί, να υπάρχει έλεγχος της πλήρωσης των προϋποθέσεων της οδηγίας για κάθε μεμονωμένη περίπτωση.

3.3. Ο Κανονισμός 333/2011¹⁰⁴

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η υιοθέτηση κριτηρίων αποχαρακτηρισμού των αποβλήτων ανήκει, κατ' αρχάς, στην Επιτροπή η οποία λαμβάνει τη σχετική απόφαση με τη διαδικασία της επιτροπολογίας. Ο Κανονισμός 333/2011 είναι η πρώτη νομική πράξη η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο του άρθρου 6 της οδηγίας 2008/98 και αφορά στα μεταλλικά απορρίμματα¹⁰⁵. Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι τα μεταλλικά απορρίμματα δημιουργούνται όταν τα μεταλλικά προϊόντα φτάνουν στο τέλος της ζωής τους ή κατά τη διάρκεια παραγωγής τους. Η ανάκτηση μεταλλικών υπολειμμάτων έχει πολλά πλεονεκτήματα, π.χ. το αλουμίνιο μπορεί να επαναχρησιμοποιηθεί απεριόριστα χωρίς να χάσει τις ιδιότητές του, η δε ανάκτησή του απαιτεί

(98) Κανονισμός 1907/2006, άρθρο 2(7)(δ).

(99) ECHA, Guidance on waste and recovered substances, ό.π., σ. 8.

(100) Κανονισμός 1907/2006, παράρτημα V, σημείο 12.

(101) Οδηγία 2008/98, άρθρο 2(1)(β).

(102) Ch. Verdure, La «fin de statut» des déchets: notion et mise en œuvre au regard des déchets métalliques, ό.π., σ. 4.

(103) Ibid.

(104) Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 331/2011 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2011, για τη θέσπιση κριτηρίων προσδιορισμού των περιπτώσεων στις οποίες ορισμένοι τύποι μετάλλων παύουν να αποτελούν απόβλητα σύμφωνα με την οδηγία 2008/98/ΕΚ, ΕΕ L 94/2 της 8.4.2011.

(105) Η επιλογή της Επιτροπής να ξεκινήσει με τη θέσπιση κριτηρίων για τα μεταλλικά απορρίμματα οφείλεται στο ότι οι αγορές ανακύκλωσης απορριμμάτων μετάλλων θα αποκομίσουν οφέλη από την ανώτερη θέσπιση και ότι, επιπλέον, υπάρχει προσφορά και ζήτηση για τα απορρίμματα σιδήρου, χάλυβα και αλουμινίου. Βλ. προσήμιο αριθ. 1 και 2 του κανονισμού 333/2011.

λιγότερη ενέργεια από εκείνη που χρειάζεται για την αρχική παραγωγή του¹⁰⁶.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι τα μεταλλικά απόβλητα πληρούν τις προϋποθέσεις που τίθενται στο άρθρο 6(1) της οδηγίας 2008/98. Ειδικότερα, πληρούνται οι δύο πρώτες προϋποθέσεις καθόσον τα μεταλλικά απόβλητα χρησιμοποιούνται σαν πρώτη ύλη για την παραγωγή σιδήρου, χάλυβα και αλουμινίου και υπάρχει ήδη αγορά όπως επίσης και αυξανόμενη ζήτηση¹⁰⁷. Η τρίτη προϋπόθεση ικανοποιείται όταν τα κριτήρια αποχαρακτηρισμού εξασφαλίζουν ότι, τη στιγμή που παύει να είναι απόβλητο, όλα τα τεχνικά κριτήρια σχετικά με τη χρήση πληρούνται και ότι το ανακυκλωμένο υλικό είναι σύμφωνο με τη νομοθεσία και τα πρότυπα που ισχύουν για τα προϊόντα. Στην περίπτωση των απορριμμάτων σιδήρου, χάλυβα και αλουμινίου, αυτό σημαίνει ότι τη στιγμή που παύουν να είναι απόβλητα, πληρούν τις διασαφήσεις τις οποίες χρησιμοποιούν οι παραγωγοί σιδήρου, χάλυβα και αλουμινίου, για τα απορρίμματα που αγοράζουν¹⁰⁸. Η τέταρτη προϋπόθεση του άρθρου 6 της οδηγίας 2008/98 ικανοποιείται όταν η χρήση των μεταλλικών απορριμμάτων που έχουν ανακυκλωθεί δεν έχει δυσμενή αντίκτυπο στο περιβάλλον και την υγεία του ανθρώπου. Τα ανακυκλωμένα απορρίμματα σιδήρου, χάλυβα και αλουμινίου έχουν θετικές επιπτώσεις από την άποψη του κύκλου ζωής τους. Άλλωστε, η χρήση μεταλλικών απορριμμάτων σε καμίνους ρυθμίζεται από την οδηγία 2008/1 ανεξάρτητα από το εάν τα απορρίμματα είναι απόβλητα ή όχι¹⁰⁹.

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, δύο κατηγορίες αποβλήτων υπάγονται στις διατάξεις του εν λόγω Κανονισμού σε σχέση με τα θεσπιζόμενα κριτήρια αποχαρακτηρισμού τους: από τη μια πλευρά, τα απορρίμματα σιδήρου και χάλυβα και από την άλλη, τα απορρίμματα αλουμινίου. Και στις δύο κατηγορίες αποβλήτων, τα θεσπιζόμενα κριτήρια εγγυώνται ότι στο τέλος της εργασίας ανάκτησης τα απορρίμματα θα πληρούν τις τεχνικές απαιτήσεις του μεταλλουργικού κλάδου, θα είναι σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και τα υφιστάμενα πρότυπα που εφαρμόζονται στα προϊό-

ντα και δεν θα έχουν δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον ή την ανθρώπινη υγεία¹¹⁰. Για κάθε μια κατηγορία απορριμμάτων θεσπίζονται ειδικότερα κριτήρια αποχαρακτηρισμού, αλλά και οι δύο κατηγορίες πρέπει να πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις ιδίου τύπου. Έτσι, ο αποχαρακτηρισμός των μεταλλικών αποβλήτων συντελείται όταν:

α) τα απόβλητα που χρησιμοποιούνται ως εισροές στην εργασία ανάκτησης πληρούν τα κριτήρια που προβλέπονται σε παράρτημα,

β) τα απόβλητα που χρησιμοποιούνται ως εισροές στην εργασία ανάκτησης έχουν υποστεί επεξεργασία σύμφωνα με τα κριτήρια που προβλέπονται σε παράρτημα,

γ) τα απορρίμματα σιδήρου, χάλυβα και αλουμινίου που προκύπτουν από την εργασία ανάκτησης πληρούν τα κριτήρια που προβλέπονται σε παράρτημα και

δ) ο παραγωγός έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στα άρθρα 5 και 6¹¹¹.

Η τέταρτη προϋπόθεση, ειδικότερα, προβλέπει ότι ο αποχαρακτηρισμός του μεταλλικού αποβλήτου απαιτεί από τον παραγωγό του αποβλήτου να ικανοποιεί τις απαιτήσεις των άρθρων 5 και 6. Το άρθρο 5 προβλέπει ότι ο παραγωγός ή ο εισαγωγέας εκδίδει δήλωση συμμόρφωσης με τα κριτήρια αποχαρακτηρισμού σύμφωνα με το υπόδειγμα που παρατίθεται στο παράρτημα III στην οποία περιλαμβάνεται και η εφαρμογή του συστήματος διαχείρισης της ποιότητας. Το εν λόγω σύστημα προβλέπεται στο άρθρο 6 και αποσκοπεί στο να αποδεικνύει τη συμμόρφωση με τα κριτήρια αποχαρακτηρισμού¹¹². Περιλαμβάνει, μάλιστα, ένα σύνολο διαδικασιών που αφορούν διάφορες πτυχές που έχουν να κάνουν με την ανωτέρω συμμόρφωση¹¹³. Η τελευταία επαληθεύεται από οργανισμό αξιολόγησης κάθε τριετία¹¹⁴.

Τέλος, ο εισαγωγέας απαιτεί από τους προμηθευτές του να εφαρμόζουν σύστημα διαχείρισης της ποιότητας που να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του Κανονισμού και να έχει ελεγχθεί από ανεξάρτητο εξωτερικό αξιολογητή¹¹⁵. Ωστόσο, ο Κανονισμός 331/2011 δεν προβλέπει κυρώσεις σχετικά με τη μη τήρηση των προβλεπόμενων υποχρεώσεων του εισαγωγέα. Ανάλογα

(106) N. de Sadeleer, Scrap Metal Intended for Metal Production; The Thin Line between Waste and Products, ό.π., σ. 155.

(107) L. Muchova/P. Eder, End-of-waste Criteria for Iron and Steel Scrap; Technical Proposals, JRC-IPTS, 2010, σ. 21. Βλ., επίσης, L. Muchova/P. Eder, End-of-waste Criteria for Aluminium and Aluminium Alloy Scrap; Technical Proposals, JRC-IPTS, 2010, σ. 23.

(108) Ibid..

(109) Ibid..

(110) Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 331/2011, προοίμιο, αριθ. 3.

(111) Ibid., άρθρα 3 και 4.

(112) Ibid., άρθρο 6(1).

(113) Ibid., άρθρο 6(2)(3) και (4).

(114) Ibid., άρθρο 6(5).

(115) Ibid., άρθρο 6(6).

με την περίπτωση, η αστική ευθύνη για την παραβίαση των υποχρεώσεων θα μπορούσε να ανήκει από κοινού στον εισαγωγέα και στον παραγωγό¹¹⁶. Μια διέξοδο σε αυτό το ζήτημα προσφέρει η ειδική ευθύνη που θεσπίζεται στη νομοθεσία για τα ελαττωματικά προϊόντα και η οποία ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ εισαγωγέα και παραγωγού¹¹⁷.

Σύμφωνα, λοιπόν, με όσα προηγήθηκαν όταν τα μεταλλικά απορρίμματα δεν πληρούν τα κριτήρια αποχαρακτηρισμού, τότε παραμένουν απόβλητα και η διαχείρισή τους ρυθμίζεται από την οδηγία 2008/98. Αντίθετα, παύουν να είναι απόβλητα όταν έχουν εκτελεστεί οι εργασίες ανακύκλωσης και ανάκτησης. Αυτό στην πράξη σημαίνει ότι τα μεταλλικά απορρίμματα πρέπει να έχουν υποστεί τήξη σε κάμινο και να έχει παραχθεί νέο μέταλλο για να αποφύγουν να ενταχθούν στο ρυθμιστικό πεδίο της νομοθεσίας για τα απόβλητα.

3.4. Ο Κανονισμός 1179/2012¹¹⁸

Ο Κανονισμός 1179/2012 είναι η δεύτερη νομική πράξη η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο του άρθρου 6 της οδηγίας 2008/98 και αφορά στα υαλοτρίμματα (υαλοθραύσματα)¹¹⁹. Η δομή του εν λόγω Κανονισμού και, συγκεκριμένα, οι όροι και προϋποθέσεις για τον αποχαρακτηρισμό των αποβλήτων γυαλιού είναι ίδια με εκείνη του Κανονισμού 333/2011. Για τον λόγο αυτό, δεν θα υπάρξει ειδικότερη ανάλυση των σχετικών ρυθμίσεων.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι τα απόβλητα γυαλιού πληρούν τις προϋποθέσεις που τίθενται στο άρθρο 6(1) της οδηγίας 2008/98. Συγκεκριμένα, το υαλόθραυσμα χρησιμοποιείται ως πρώτη ύλη στην υαλουργία και υπάρχει ήδη αγορά και ζήτηση¹²⁰. Περαιτέρω, εκθέσεις του Κοινού Κέντρου Ερευνών της Ευρωπαϊκής

Επιτροπής έχουν δείξει ότι τα προτεινόμενα στον παρόντα κανονισμό τεχνικά κριτήρια εξασφαλίζουν ότι το υαλόθραυσμα που προκύπτει από εργασίες ανάκτησης πληροί τις τεχνικές απαιτήσεις του υαλουργικού κλάδου και, επιπλέον, δεν έχει επικίνδυνες ιδιότητες¹²¹. Ειδικότερα, το υαλόθραυσμα παύει να είναι απόβλητο, όταν:

α) το υαλόθραυσμα που προκύπτει από την εργασία ανάκτησης πληροί τα προβλεπόμενα, στο παράρτημα, κριτήρια,

β) τα απόβλητα που χρησιμοποιούνται ως εισροές στην εργασία ανάκτησης πληρούν τα προβλεπόμενα στο παράρτημα, κριτήρια,

γ) τα απόβλητα που χρησιμοποιούνται ως εισροές στην εργασία ανάκτησης έχουν υποστεί επεξεργασία σύμφωνα με τα προβλεπόμενα, στο παράρτημα, κριτήρια,

δ) ο παραγωγός έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στα άρθρα 4 και 5, και

ε) το υαλόθραυσμα προορίζεται για την παραγωγή υαλωδών υλών ή γυάλινων αντικειμένων με διαδικασίες ανάκτησης¹²².

Σύμφωνα, λοιπόν, με όσα προηγήθηκαν όταν τα υαλοτρίμματα δεν πληρούν τα κριτήρια αποχαρακτηρισμού, τότε παραμένουν απόβλητα και η διαχείρισή τους ρυθμίζεται από την οδηγία 2008/98. Αντίθετα, παύουν να είναι απόβλητα όταν έχουν εκτελεστεί οι εργασίες ανακύκλωσης και ανάκτησης και εφόσον πληρούνται οι ανωτέρω προϋποθέσεις.

III. Αρχές διαχείρισης των αποβλήτων

1. Η ιεράρχηση των τρόπων διαχείρισης

1.1. Ορισμοί, εύρος και στόχοι

Η αρχική οδηγία 75/442/ΕΟΚ¹²³ ανέφερε τους τρόπους διαχείρισης των αποβλήτων, χωρίς ωστόσο να προβλέπει ρητά την ιεράρχησή τους. Συγκεκριμένα, προέβλεπε ότι «τα κράτη-μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για τον περιορισμό, την ανακύκλωση και την επεξεργασία των στερεών αποβλήτων, την εξ αυτών λήψη πρώτων υλών, ενδεχομένως δε και ενεργείας ...»¹²⁴. Η εν λόγω διατύπωση συνιστά, αναντίρρητα, μία τάξη η οποία θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εκφράζει κάποια προτίμηση. Δεν μπορεί, όμως, να γίνει

(116) Ch. Verdure, La «fin de statut» des déchets: notion et mise en œuvre au regard des déchets métalliques, ό.π., σ. 6.

(117) Οδηγία 85/374/ΕΟΚ του Συμβουλίου για τα ελαττωματικά προϊόντα της 25ης Ιουλίου 1985, ΕΕ L 210/29 της 7.8.1985, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 1999/34/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου 1999, ΕΕ L 141/20 της 4.6.1999.

(118) Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1179/2012 της Επιτροπής, της 10ης Δεκεμβρίου 2012, για τη θέσπιση κριτηρίων προσδιορισμού των περιπτώσεων στις οποίες το υαλόθραυσμα παύει να αποτελεί απόβλητο σύμφωνα με την οδηγία 2008/98, ΕΕ L 337/31 της 11.12.2012.

(119) Πρόκειται να ακολουθήσει και τρίτη νομική πράξη. Βλ., σχετ., Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για τη θέσπιση κριτηρίων προσδιορισμού των περιπτώσεων στις οποίες τα θραύσματα χαλκού παύουν να αποτελούν απόβλητα σύμφωνα με την οδηγία 2008/98, COM (2012) 787 τελικό, 7.1.2013.

(120) Ibid., προοίμιο, αριθ. 2.

(121) Ibid., προοίμιο, αριθ. 3.

(122) Ibid., άρθρο 3.

(123) Οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Ιουλίου 1975 περί των στερεών αποβλήτων, ΕΕ L 375/86 της 25.7.75.

(124) Ibid., άρθρο 3(1).

λόγος για ιεράρχηση ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι το ίδιο άρθρο καταλήγει με τη φράση «καθώς και κάθε άλλη μέθοδο που επιτρέπει την επαναχρησιμοποίησή τους», η οποία θα έπρεπε να προηγείτο αν επρόκειτο για ιεράρχηση¹²⁵. Η μεταγενέστερη οδηγία 91/156/ΕΟΚ, η οποία τροποποίησε την οδηγία 75/442, έθεσε ένα πλαίσιο προτεραιοτήτων στη διαχείριση των αποβλήτων, καθόσον υποχρέωνε τα κράτη-μέλη να προωθήσουν «κατά πρώτον την πρόληψη» και «εν συνεχεία την αξιοποίηση»¹²⁶.

Η ιεράρχηση των τρόπων διαχείρισης των αποβλήτων άρχισε να αναδύεται προσδευτικά στην ΕΕ μέσω Ανακοινώσεων της Επιτροπής, οι οποίες υιοθετήθηκαν στη συνέχεια από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹²⁷. Έτσι, στη νέα οδηγία, η ιεράρχηση των τρόπων διαχείρισης των αποβλήτων κατέχει προέχουσα θέση, καθόσον εντάσσεται στην προσέγγιση του κύκλου ζωής την οποία και υιοθετεί¹²⁸. Παράλληλα, είναι πιο εκτεταμένη και αισθητά πιο σαφής σε σχέση με την προηγούμενη οδηγία, καθώς περιλαμβάνει: α) την πρόληψη, β) την προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση, γ) την ανακύκλωση, δ) άλλου είδους ανάκτηση, π.χ. ανάκτηση ενέργειας και ε) τη διάθεση¹²⁹. Να σημειωθεί ότι ο σκοπός για τον οποίο η προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση είναι δεύτερη στην κλίμακα ιεράρχησης είναι ότι διευκολύνει τη σαφή διάκριση μεταξύ της πρώτης βαθμίδας στην οποία τα αντικείμενα δεν είναι απόβλητα και της δεύτερης στην οποία τα αντικείμενα είναι απόβλητα.

Ειδικότερα, η οδηγία 2008/98 δημιουργεί νομικές κατηγοριοποιήσεις των τρόπων διαχείρισης των αποβλήτων. Κατ' αρχάς, προσδιορίζει την έννοια της «πρόληψης». Πρόκειται, λοιπόν, για «τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται πριν μια ουσία, υλικό ή προϊόν καταστούν απόβλητα» μειώνοντας τις αρνητικές επιπτώσεις¹³⁰. Η

μείωση των αρνητικών επιπτώσεων ως έκφραση της πρόληψης αφορά τη μείωση της ποσότητας των αποβλήτων μέσω της επαναχρησιμοποίησης ή παράτασης της διάρκειας ζωής των προϊόντων. Επίσης, η πρόληψη σχετίζεται με τις αρνητικές επιπτώσεις των παραγόμενων αποβλήτων στο περιβάλλον και στην υγεία του ανθρώπου και με την περιεκτικότητα των υλικών και προϊόντων σε επικίνδυνες ουσίες¹³¹.

Στην άλλη άκρη της ιεράρχησης βρίσκεται η διάθεση η οποία ήταν, ομοίως, τελευταία ως τάξη προτεραιότητας και υπό το προϊσχύσαν καθεστώς. Το νέο στοιχείο είναι ότι αποτελεί πλέον μια σαφή νομική κατηγορία, καθόσον προσδιορίζεται ως «οποιαδήποτε εργασία η οποία δεν συνιστά ανάκτηση, ακόμη και στην περίπτωση που η εργασία έχει ως δευτερογενή συνέπεια την ανάκτηση ουσιών ή ενέργειας». Περαιτέρω, ο κατάλογος των εργασιών διάθεσης του Παραρτήματος Ι δεν είναι εξαντλητικός¹³² πράγμα που δείχνει τη «δυσμένεια» στην οποία περιέπεσε η διάθεση των αποβλήτων υπό το νέο καθεστώς. Αρκετά κράτη-μέλη υλοποιώντας αυτήν την οπτική της οδηγίας 2008/98 την περιορίζουν ποσοτικά όσο το δυνατόν περισσότερο σε σχέση με τη συνολική ποσότητα των παραγόμενων αποβλήτων. Έτσι, στη Γαλλία, οι διαστάσεις των χώρων ταφής (και καύσης) πρέπει να αντιστοιχούν στο 60% το ανώτερο των παραγόμενων στην περιοχή αποβλήτων, αυτός δε ο περιορισμός πρέπει να αναφέρεται ρητά στον οικείο Περιφερειακό Σχεδιασμό Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ)¹³³.

Φαίνεται, λοιπόν, ότι υφίσταται μια πλήρης αντίσטיξη μεταξύ της πρόληψης και της διάθεσης. Ειδικότερα, από τις ίδιες τις διατυπώσεις του κειμένου της οδηγίας προκύπτει ότι η πρόληψη πρέπει να προωθείται στο μέτρο του δυνατού, έτσι ώστε να μην υπάρχουν απόβλητα στον βαθμό που «προλαμβάνεται» η παραγωγή τους. Από την άλλη πλευρά, η διάθεση πρέπει να αποφεύγεται στο μέτρο του δυνατού. Κατά τα άλλα, και οι δύο περιπτώσεις δεν παρουσιάζουν ερμηνευτικές δυσκολίες και, κατά συνέπεια, ρυθμίζονται από σχετικά απλούς κανόνες¹³⁴. Το μόνο σημείο που μένει να διευκρινισθεί είναι η αναφορά στην έννοια «δευτερογενής συνέπεια», η οποία συνδέεται με την

(125) P. Thieffry, La nouvelle hiérarchie des modes de gestion des déchets : une normativité peu propice à l'analyse du cycle de vie ?, *Environnement* No 12, Décembre 2009, étude 12, σ. 2.

(126) Οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Μαρτίου 1991 για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων, ΕΕ L 78/33 της 26.3.1991.

(127) Βλ., μεταξύ άλλων, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ανακοίνωση της 30ης Ιουλίου 1996, σχετικά με την επανεξέταση της κοινοτικής στρατηγικής για τη διαχείριση των αποβλήτων, COM (96) 399 και Ψήφισμα του Συμβουλίου της 24ης Φεβρουαρίου 1997 σχετικά με την κοινοτική στρατηγική για τη διαχείριση των αποβλήτων, ΕΕ C 76 της 11ης Μαρτίου 1997.

(128) H.A. Nash, The Revised Directive on Waste: Resolving Legislative Tensions in Waste Management, *Journal of Environmental Law*, Vol. 21(1), 2009, σ. 143.

(129) Οδηγία 2008/98/ΕΚ, άρθρο 4(1).

(130) Ibid., άρθρο 3(12).

(131) Ibid., άρθρο 3(12)(α)(β) και (γ).

(132) Ibid., άρθρο 3(19).

(133) Βλ. Code de l'Environnement, article L.541-14, II, 3o, c/ και article R.541-14, III, 4o, al. 2.

(134) P. Thieffry, La nouvelle hiérarchie des modes de gestion des déchets : une normativité peu propice à l'analyse du cycle de vie ?, *ό.π.*, σ. 3.

έννοια της διάθεσης¹³⁵. Δεν συμβαίνει, ωστόσο, το ίδιο με την ειδικότερη «υπο-ιεράρχηση» των τρόπων ανάκτησης για τους οποίους η οδηγία απαιτεί μια προσεκτική προσέγγιση.

Στο προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, τα κράτη-μέλη ήταν υποχρεωμένα να αποβλέπουν στην ανάκτηση των αποβλήτων μέσω, κυρίως, της ανακύκλωσης και της επαναχρησιμοποίησης¹³⁶ χωρίς, όμως, να υπάρχει μια σαφής προτίμηση μεταξύ των διαφορετικών τρόπων επανάκτησης. Στην οδηγία 2008/98, θεσπίζεται «υπο-ιεράρχηση» των διαφορετικών τρόπων ανάκτησης. Έτσι, η «προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση» προηγείται της ανακύκλωσης, η οποία, με τη σειρά της, προηγείται κάθε άλλου είδους ανάκτησης κυρίως της ενεργειακής¹³⁷.

Σχετικά με την «ανάκτηση», στην προηγούμενη νομοθεσία δεν υπήρχε ορισμός της, αλλά απλώς θεωρούντο ως ανάκτηση (μάλιστα εχρησιμοποιείτο ο όρος «αξιοποίηση») όλες οι εργασίες που προβλέπονταν στο παράρτημα II Β¹³⁸. Αντίθετα, στην οδηγία 2008/98 προσδιορίζεται η «ανάκτηση» και όταν τέτοια θεωρείται «οιαδήποτε εργασία της οποίας το κύριο αποτέλεσμα είναι ότι απόβλητα εξυπηρετούν ένα χρήσιμο σκοπό αντικαθιστώντας άλλα υλικά τα οποία, υπό άλλες συνθήκες, θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για την πραγματοποίηση συγκεκριμένης λειτουργίας, ή ότι απόβλητα υφίστανται προετοιμασία για την πραγματοποίηση αυτής της λειτουργίας, είτε στην εγκατάσταση είτε στο γενικότερο πλαίσιο της οικονομίας». Περαιτέρω, σε αντίθεση με την πρότερη νομοθεσία, ο κατάλογος των εργασιών ανάκτησης του παραρτήματος II δεν είναι εξαντλητικός¹³⁹.

Ο ανωτέρω ορισμός της ανάκτησης επαναλαμβάνει τη σχετική κρίση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Abfall Service στην οποία αναφέρεται ότι «... το ουσιώδες χαρακτηριστικό μιας εργασίας αξιοποίησης αποβλήτων συνίσταται στο γεγονός ότι αυτή σκοπεύει πρωτίστως στο να μπορούν τα απόβλητα να επιτελέσουν χρήσιμη λειτουργία, υποκαθιστώντας τη χρησιμοποίηση άλλων υλικών που θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για τη λειτουργία αυτή, πράγμα που καθιστά δυνατή τη διαφύλαξη των φυσικών πόρων»¹⁴⁰. Αναφορικά με τον ευρύ

όρο «κύριο αποτέλεσμα» που περιλαμβάνεται στην έννοια της ανάκτησης και αποτελεί κρίσιμο μέγεθος για τον προσδιορισμό της, η νομολογία παρέσχε το εννοιολογικό της πλαίσιο¹⁴¹.

Η «προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση» συνίσταται στον έλεγχο, καθαρισμό ή επισκευή των αποβλήτων¹⁴². Εκείνο που προβλέπεται, εν προκειμένω, δεν είναι η επαναχρησιμοποίηση του αποβλήτου, δηλαδή η χρήση του που θα είναι ταυτόσημη με αυτή για την οποία προϊόντα ή συστατικά που δεν είναι απόβλητα σχεδιάστηκαν αρχικά¹⁴³. Αυτό, άλλωστε, είναι λογικό, καθόσον μια τέτοια χρήση δεν εξαρτάται από τον τρόπο επεξεργασίας του αποβλήτου, αλλά από την επιτυχία που έχει στους χρήστες του δηλαδή στην αγορά¹⁴⁴. Η προετοιμασία αποβλέπει απλώς στο να αποκτήσουν τα απόβλητα τη δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης «χωρίς άλλη προεπεξεργασία», στο να καταστεί δηλαδή δυνατό να κυκλοφορήσουν στην αγορά.

Η έννοια της προετοιμασίας για επαναχρησιμοποίηση αναγκαστικά θα πρέπει να ερμηνευθεί από το Δικαστήριο, καθόσον πρόκειται για μια νέα έννοια, η οποία επιδέχεται διάφορες ερμηνείες, όπως προκύπτει από τον ίδιο τον ορισμό της. Συγκεκριμένα, προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση θεωρείται κάθε εργασία ανάκτησης που συνιστά έλεγχο, καθαρισμό ή επισκευή με την οποία προϊόντα ή συστατικά στοιχεία προϊόντων που αποτελούν πλέον απόβλητα προετοιμάζονται προκειμένου να επαναχρησιμοποιηθούν χωρίς άλλη προεπεξεργασία¹⁴⁵. Μένει λοιπόν να αποσαφηνιστεί ποιες εργασίες υπάγονται στην έννοια της προετοιμασίας για επαναχρησιμοποίηση, όπως επίσης εάν και κατά πόσο οι εν λόγω εργασίες υπόκεινται στις απαιτήσεις του άρθρου 23 για λήψη άδειας εκτέλεσής τους¹⁴⁶.

Η ανακύκλωση δίνει τη δυνατότητα να μετατρέπονται τα απόβλητα εκ νέου σε προϊόντα, υλικά ή ου-

(135) Οδηγία 2008/98, άρθρο 3(19).

(136) Άρθρο 3(1)(β) της οδηγίας 75/442, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 91/156 και κωδικοποιήθηκε με την οδηγία 2006/12.

(137) Οδηγία 2008/98, άρθρο 4(1).

(138) Οδηγία 2006/12, άρθρο 1(στ).

(139) Οδηγία 2008/98, άρθρο 3(15).

(140) Υπόθεση C-6/00 Abfall Service [2002] Συλλ I-1961, σκ. 69.

(141) Βλ. υπόθεση C-228 Επιτροπή κατά Γερμανίας [2003] Συλλ I-1439, σκ. 43: «... από τον όρο "κύριο" που χρησιμοποιείται στο σημείο R 1 του παραρτήματος II Β της οδηγίας απορρέει ότι τα απόβλητα πρέπει να χρησιμοποιηθούν κυρίως ως καύσιμο ή άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας, πράγμα που συνεπάγεται ότι το μέγιστο τμήμα των αποβλήτων πρέπει να καταναλωθεί κατά την εργασία και ότι το μέγιστο τμήμα της παραχθείσας ενέργειας πρέπει να ανακτηθεί και να χρησιμοποιηθεί».

(142) Οδηγία 2008/98, άρθρο 3(16).

(143) Οδηγία 2008/98, άρθρο 3(13).

(144) P. Thieffry, La nouvelle hiérarchie des modes de gestion des déchets: une normativité peu propice à l'analyse du cycle de vie?, ό.π., σ. 3.

(145) Άρθρο 3(16).

(146) H.A. Nash, The Revised Directive on Waste: Resolving Legislative Tensions in Waste Management, ό.π., σ. 144.

σίες που προορίζονται είτε να εξυπηρετήσουν και πάλι τον αρχικό τους σκοπό είτε άλλους σκοπούς. Δεν περιλαμβάνει την ανάκτηση ενέργειας και την επανειξεργασία σε υλικά που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν ως καύσιμα ή σε εργασίες επίχωσης¹⁴⁷. Από τη διάταξη προκύπτει ότι πρόκειται για ανακύκλωση υλικών και για παραγωγή κομπόστ. Η τελευταία, όμως, πρέπει να ικανοποιεί τα κριτήρια του τέλους του αποβλήτου (end of waste) σύμφωνα με την Απόφαση της Επιτροπής αριθ. 2011/75. Στην εν λόγω απόφαση, αναφέρεται ότι «όταν ο υπολογισμός του στόχου εφαρμόζεται στην αερόβια ή αναερόβια επεξεργασία των βιοαποδομήσιμων αποβλήτων, τα απόβλητα που υποβάλλονται σε αερόβια ή αναερόβια επεξεργασία μπορούν να υπολογίζονται ως ανακυκλωμένα, όταν η εν λόγω επεξεργασία παράγει λιπάσματα ή προϊόντα ζύμωσης τα οποία, μετά από περαιτέρω αναγκαία επεξεργασία, χρησιμοποιούνται ως ανακυκλωμένο προϊόν, υλικό ή ουσία για διασπορά στο έδαφος, με αποτέλεσμα όφελος για τη γεωργία ή οικολογική βελτίωση»¹⁴⁸.

Τέλος, η αποτέφρωση υψηλής ενεργειακής απόδοσης αποτελεί εργασία ανάκτησης και όχι εργασία διάθεσης¹⁴⁹. Για να καταστεί αυτό εφικτό απαιτείται η αποτέφρωση των στερεών αποβλήτων να είναι «ενεργειακά αποδοτική»¹⁵⁰. Ως τέτοια ορίζεται η αποτέφρωση εκείνη που έχει ενεργειακή απόδοση τουλάχιστον 0,60 και διενεργείται από εγκαταστάσεις που έχουν εγκριθεί και λειτουργούν σύμφωνα με την περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ πριν την 1η Ιανουαρίου 2009 και ενεργειακή απόδοση τουλάχιστον 0,65 για τις εγκαταστάσεις που έχουν εγκριθεί μετά την 3η Δεκεμβρίου 2008¹⁵¹.

1.2. Η κανονιστικότητα της ιεράρχησης και οι παρεκκλίσεις

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, η ιεράρχηση των τρόπων διαχείρισης των αποβλήτων υπό την προϊσχύσασα νομοθεσία (οδηγία 75/442, όπως κωδικοποιήθηκε με την οδηγία 2006/12) δεν ήταν υποχρεωτική. Επιβεβαίωση αυτού αποτελεί η νομολογία του Δικαστη-

ρίου αναφορικά με τη νομοθεσία για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας. Στη σχετική οδηγία 94/62¹⁵², ως πρώτη προτεραιότητα τίθεται η πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων (όπως στην οδηγία 75/442) και απαριθμούνται στη συνέχεια «περαιτέρω θεμελιώδεις αρχές» (και όχι «κατά δεύτερο λόγο» όπως στην οδηγία 75/442), η επαναχρησιμοποίηση, η ανακύκλωση και οι άλλες μορφές ανάκτησης των απορριμμάτων¹⁵³. Το Δικαστήριο έκρινε, λοιπόν, ότι στην οδηγία 94/62 δεν υπάρχει ιεράρχηση μεταξύ της επαναχρησιμοποίησης και της ανάκτησης των αποβλήτων συσκευασίας¹⁵⁴.

Αντίθετα με ό,τι ίσχυε στην προηγούμενη νομοθεσία, η οδηγία 2008/98 προβλέπει τη νομικά δεσμευτική ιεράρχηση των διαφορετικών τρόπων διαχείρισης των αποβλήτων. Αυτό προκύπτει ευθέως από την οικεία διατύπωση στην οποία αναφέρεται ότι η ιεράρχηση «ισχύει ως τάξη προτεραιότητας». Αναμφίβολα, η ιεράρχηση είναι νομικά δεσμευτική όχι μόνο για τον νομοθέτη και τα άλλα όργανα της ΕΕ, αλλά και για τα κράτη-μέλη, καθόσον «όταν εφαρμόζουν την ιεράρχηση των αποβλήτων ... τα κράτη-μέλη λαμβάνουν μέτρα ώστε να προωθούν τις εναλλακτικές δυνατότητες που παράγουν το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα από περιβαλλοντική άποψη»¹⁵⁵. Χαρακτηριστικά, στη νομοθεσία της Μεγάλης Βρετανίας, η τήρηση της ιεράρχησης είναι υποχρεωτική για όλους τους εμπλεκόμενους στη διαχείριση των αποβλήτων (εισαγωγείς, παραγωγούς, συλλέκτες, μεταφορείς, εν γένει κατόχους αποβλήτων κ.λπ.)¹⁵⁶.

Αξίζει να επισημανθεί ότι στην οδηγία 2008/98 δεν συνδέεται η ιεράρχηση μεταξύ της προετοιμασίας για επαναχρησιμοποίηση, της ανακύκλωσης και της άλλου είδους ανάκτησης με τον κύκλο ζωής, όπως συμβαίνει στην οδηγία 94/62. Στην τελευταία, αναφέρεται ότι «οι αναλύσεις του κύκλου ζωής πρέπει να περατωθούν το συντομότερο δυνατόν προκειμένου να δικαιολογήσουν τη θέσπιση μιας σαφούς ιεράρχησης μεταξύ των επαναχρησιμοποιήσιμων, των ανακυκλώσιμων και των ανακτήσιμων συσκευασιών»¹⁵⁷. Ενώ, λοιπόν, ο κύκλος

(147) Οδηγία 2008/98, άρθρο 3(17).

(148) Απόφαση της Επιτροπής της 18ης Νοεμβρίου 2011 περί θεσπίσεως κανόνων και μεθόδων υπολογισμού για τον έλεγχο της συμμόρφωσης προς τους στόχους του άρθρου 11 παράγραφος 2 της οδηγίας 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ΕΕ L 310/11 της 25.11.2011.

(149) Οδηγία 98/2008, Παράρτημα I, σημεία D 10 και D 11.

(150) Ibid., Προοίμιο, αριθ. 20.

(151) Ibid., Παράρτημα II, σημείο R 1.

(152) Οδηγία 94/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ης Δεκεμβρίου 1994 για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας, ΕΕ L 365/10 της 31.12.1994.

(153) Ibid., άρθρο 1(2).

(154) Υπόθεση C-463/01 Επιτροπή κατά Γερμανίας [2004] Συλλ I-11705, σκ. 40 και υπόθεση C-309/02 Radlberger [2004] Συλλ I-11773, σκ. 33.

(155) Οδηγία 2008/98, άρθρο 4(2). Βλ. *European Commission*, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 48.

(156) UK, The Waste (England and Wales) Regulations 2011, art. 12(1).

(157) Οδηγία 94/62, προοίμιο αριθ. 8.

ζωής δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο της ιεράρχησης των τρόπων διαχείρισης στην οδηγία 2008/98, αποτελεί στοιχείο για την παρέκκλιση από την ιεράρχηση για ορισμένες ειδικές ροές αποβλήτων¹⁵⁸. Ωστόσο, η δικαιολόγηση της παρέκκλισης από τον κύκλο ζωής δεν είναι τόσο ασφαλής, καθόσον δεν υπάρχουν αντικειμενικές και αξιόπιστες μέθοδοι για την αξιολόγηση του κύκλου ζωής (ΑΚΖ)¹⁵⁹. Όπως τονίζεται χαρακτηριστικά, «οι μεθοδολογικές επιλογές (π.χ. οι υιοθετούμενες από τη μελέτη παραδοχές, οι πηγές των χρησιμοποιούμενων δεδομένων, η κατανομή των περιβαλλοντικών επιβαρύνσεων σε διαφορετικούς κύκλους ζωής και η μοντελοποίηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων) επηρεάζονται από τις αξίες και τις απόψεις των διενεργούντων την ΑΚΖ. Αυτό σημαίνει ότι μια ΑΚΖ δεν μπορεί να παράσχει αντικειμενικές απαντήσεις»¹⁶⁰. Εάν στα παραπάνω προστεθεί και το γεγονός ότι οι παραπάνω μεθοδολογικές επιλογές διαπερνώνται από επιστημονική αβεβαιότητα -η οποία, άλλωστε, είναι εγγενής στον τομέα του περιβάλλοντος- κατανοεί κανείς ότι η ΑΚΖ έχει περιορισμένη εφαρμογή στη διαχείριση των αποβλήτων¹⁶¹. Επομένως, τίθεται ζήτημα κατά πόσο οι πολιτικές των κρατών-μελών μπορούν

να ελεγχθούν στο πλαίσιο του άρθρου 4 της οδηγίας 98/2008¹⁶². Παρ' όλα αυτά, αν και η εν λόγω ρύθμιση είναι ασαφής, η διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών, αναφορικά με την ιεράρχηση και τις παρεκκλίσεις της, οριοθετείται από την τήρηση της αρχής της προφύλαξης, την τεχνική και οικονομική βιωσιμότητα και την προστασία των πόρων¹⁶³. Συνέπεια της παραπάνω οριοθέτησης είναι ότι η παρέκκλιση επιτρέπεται σε περιπτώσεις όπου ο κύκλος ζωής δείχνει ότι η τήρηση της ιεράρχησης επιφέρει μεγαλύτερες περιβαλλοντικές επιπτώσεις¹⁶⁴. Μερικά κράτη-μέλη στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης της οδηγίας 98/2008 στις εθνικές τους νομοθεσίες επιχειρούν να προσδιορίσουν τα ρεύματα αποβλήτων των οποίων η επεξεργασία μπορεί να παρεκκλίνει από την ιεράρχηση. Έτσι, η Αγγλία δημοσίευσε εγκύκλιο στην οποία αναφέρεται ότι με βάση της ΑΚΖ είναι δυνατόν μερικοί τρόποι διαχείρισης ορισμένων ρευμάτων αποβλήτων να παρεκκλίνουν από την ιεράρχηση, όπως απόβλητα τροφών (η υγρή ή ξηρή αναερόβια χώνευση προτιμάται από την ανάκυκλωση ή άλλες επιλογές ανάκτησης), πράσινα απόβλητα (η ξηρή αναερόβια χώνευση προτιμάται από την ανάκυκλωση ή άλλες επιλογές ανάκτησης) ή απόβλητα ξύλου χαμηλότερης ποιότητας (η ανάκτηση ενέργειας προτιμάται από την ανάκυκλωση)¹⁶⁵.

1.3. Η εφαρμογή της ιεράρχησης μέσω των ειδικότερων ρυθμίσεων της οδηγίας 2008/98

1.3.1. Σχέδια διαχείρισης και προγράμματα πρόληψης

Η ιεράρχηση των τρόπων διαχείρισης των αποβλήτων θα έμενε κενό γράμμα, εάν δεν συνδέονταν με επί μέρους ρυθμίσεις μέσω των οποίων υλοποιούνται οι στόχοι της οδηγίας 2008/98. Μεταξύ των εν λόγω ρυθμίσεων περιλαμβάνονται και εκείνες που αφορούν στα Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων και στα Προγράμματα για την Πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων. Ειδικότερα, κατά την οδηγία, τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να καταρτίζουν ένα ή περισσότερα Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων σύμφωνα με το άρθρο 4¹⁶⁶. Αυτό σημαίνει ότι τα προβλεπόμενα στα ως άνω σχέδια μέτρα προετοιμασίας για επαναχρησιμοποίηση, ανα-

(158) Οδηγία 2008/98, άρθρο 4(2).

(159) ΑΚΖ είναι η συλλογή και εκτίμηση των εισροών, εκροών και των πιθανών περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας στη διαδρομή του κύκλου ζωής τους. Διευκολύνει τις συγκρίσεις από περιβαλλοντικής απόψεως των διάφορων εναλλακτικών τρόπων διαχείρισης των αποβλήτων, όπως η ανακύκλωση, η ταφή ή η αποτέφρωση. Πέραν της ΑΚΖ χρησιμοποιείται, επίσης, και μια άλλη έννοια, η προσέγγιση του κύκλου ζωής (ΠΚΖ) η οποία συνιστά μια διαδικασία που αποσκοπεί στο να ταυτοποιήσει τις δυνατές βελτιώσεις αγαθών και υπηρεσιών υπό τον τύπο των μικρότερων περιβαλλοντικών επιπτώσεων και της μειωμένης χρήσης των πόρων καθόλα τα στάδια του κύκλου ζωής (από την εξόρυξη των φυσικών πόρων, την κατασκευή, τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση μέχρι την επεξεργασία των αποβλήτων). Να σημειωθεί ότι η πολιτική της ΕΕ στον τομέα των αποβλήτων δείχνει προτίμηση στην ΠΚΖ. Βλ., σχετ., *European Commission, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, ό.π., σ. 48. Βλ., επίσης, *D. Lazarevic et al., The application of life cycle thinking in the context of European waste policy*, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 29 - 30, 2012, σ. 199. Ομοίως, *Δ.Χ. Παναγιωτακόπουλου*, Βιώσιμη διαχείριση αστικών στερεών αποβλήτων, Θεσσαλονίκη, Ζυγός, 2η έκδοση, 2007, σ. 136 - 137.

(160) *T. Ekvall et al., What life-cycle assessment does and does not do in assessments of waste management*, *Waste Management*, Vol. 27, 2007, σ. 990. Βλ., επίσης, *D. Lazarevic et al., The application of life cycle thinking in the context of European waste policy*, ό.π., σ. 202.

(161) Π.χ., είναι δεκάδες χιλιάδες οι χημικές ουσίες που χρησιμοποιούνται σε προϊόντα και οι οποίες συνεχίζουν να υπάρχουν και στη φάση που αυτά καθίστανται απόβλητα χωρίς να γνωρίζουμε τις ιδιότητές τους και τα χαρακτηριστικά τους. Έτσι, αγνοούμε τη συμπεριφορά των χημικών ουσιών γενικότερα αλλά και σε σχέση με τους διαφορετικούς τρόπους επεξεργασίας των αποβλήτων. Βλ., σχετ., *T. Ekvall et al.*, ό.π., σ. 991. Ομοίως, *G. Finnveden et al., Environmental and economic*

assessment methods for waste management decision-support: possibilities and limitations, *Waste management & Research*, Vol. 25, 2007, σ. 267.

(162) *E. Scotford, The New Waste Directive-Trying to do it All... An Early Assessment*, *Environmental Law Review*, Vol. 11(2), 2009, σ. 81.

(163) Οδηγία 2008/98, άρθρο 4(2), εδάφιο 3.

(164) *D. Lazarevic et al., The application of life cycle thinking in the context of European waste policy*, ό.π., σ. 200.

(165) *DEFRA, Guidance on applying Waste Hierarchy*, ό.π., σ. 5.

(166) Οδηγία 2008/98, άρθρο 28(1).

κύκλωση, ανάκτηση και διάθεση των αποβλήτων¹⁶⁷ είναι έκφραση της νομικά δεσμευτικής ιεράρχησης των τρόπων διαχείρισης των αποβλήτων. Αναφορικά, ειδικότερα, με τη νομική δεσμευτικότητα των σχεδίων διαχείρισης, θα πρέπει να τονιστεί ότι το ΔΕΕ στην υπόθεση *Commune de Braine-le-Château* αρνείται τον ισχυρισμό ότι το σχέδιο διαχείρισης του άρθρου 7 της οδηγίας 75/442 (νυν άρθρο 28 της νέας οδηγίας) δεν έχει κανονιστικό χαρακτήρα¹⁶⁸, όπως πρότεινε ένα διάδικο μέρος¹⁶⁹. Έκρινε, συγκεκριμένα, ότι δεν στερείται αποτελεσματικότητας το ως άνω άρθρο 7¹⁷⁰. Στη συνέχεια, η κρίση του Δικαστηρίου γίνεται σαφέστερη καθώς θεωρεί αναγκαίο ότι οι όροι της άδειας του άρθρου 9 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ θα πρέπει να εντάσσονται στο πλαίσιο των όσων προβλέπονται στο σχέδιο διαχείρισης¹⁷¹. Σε αλλοδαπά δίκαια, όπως στο γαλλικό δίκαιο, προβλέπεται ότι οι εργασίες διαχείρισης των αποβλήτων πρέπει να είναι συμβατές με τα σχέδια διαχείρισης¹⁷². Αντίθετα, ο Έλληνας νομοθέτης αντιπαρήλθε το ζήτημα αν και θα έπρεπε να το έχει στις προτεραιότητές του δεδομένης της ασυμβατότητας, η οποία έχει διαπιστωθεί, έργων διαχείρισης με τα περιφερειακά σχέδια διαχείρισης αποβλήτων. Από την πλευρά του, το Συμβούλιο της Επικρατείας, σύμφωνα με την ως τώρα νομολογία του, δεν αναγνωρίζει ότι τα σχέδια διαχείρισης συνιστούν κανονιστικές πράξεις¹⁷³.

Επίσης, κατά την οδηγία, τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να καταρτίζουν Προγράμματα για την Πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων, σύμφωνα με το άρθρο 4, το αργότερο στις 12 Δεκεμβρίου 2013. Τα εν λόγω προγράμματα αποσκοπούν στη ρύξη της σχέσης μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και περιβαλλοντικών επιπτώσεων οι οποίες συνδέονται με την παραγωγή αποβλήτων¹⁷⁴. Περαιτέρω, τα κράτη-μέλη αξιολογούν τη χρησιμότητα των λαμβανόμενων μέτρων, στηριζόμενα στην προσέγγιση του κύκλου ζωής, όπως αυτό προκύπτει από τα περιλαμβανόμενα, στο παράρτημα IV της οδηγίας, μέτρα. Τέτοια μέτρα είναι αυτά που σχετίζονται με τις προϋποθέσεις-πλαίσια της παραγωγής αποβλήτων και με τον σχεδιασμό, την παραγωγή και διανομή των προϊόντων. Άλλα, επιπλέον,

μέτρα είναι αυτά που μπορεί να επηρεάσουν τις φάσεις κατανάλωσης και χρήσης, όπως οικονομικά μέσα, ευαισθητοποίηση και πληροφόρηση του ευρέος κοινού ή των καταναλωτών, οικολογικά σήματα, ομάδες μελέτης προϊόντων, όπως εκείνες που συγκροτούνται στο πλαίσιο ολοκληρωμένων πολιτικών προϊόντων, ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών κριτηρίων σε δημόσιες και ιδιωτικές αγορές κ.λπ.¹⁷⁵.

Τα παραπάνω μέτρα, παρά την ενδεικτική περιγραφή τους στο παράρτημα IV της οδηγίας, είναι δεσμευτικά για τα κράτη-μέλη, καθόσον υλοποιούν την ιεράρχηση των τρόπων διαχείρισης του άρθρου 4. Αυτό, άλλωστε, ενισχύεται από το γεγονός ότι η Επιτροπή, μετά από μια ενδιάμεση έκθεση στην οποία θα συμπεριλαμβάνεται κυρίως η «διαμόρφωση πολιτικής οικολογικού σχεδιασμού προϊόντων», θα προτείνει ένα σχέδιο δράσης για την αλλαγή των σημερινών καταναλωτικών μοντέλων για να καταλήξει στον στόχο πρόληψης αποβλήτων με βάση τις βέλτιστες διαθέσιμες πρακτικές έως τα τέλη του 2014¹⁷⁶. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, αν και η πρόληψη δημιουργίας αποβλήτων είναι η πρώτη επιλογή στην ιεράρχηση των αποβλήτων, ωστόσο, η εστίαση μέχρι τώρα δεν είναι στην πρόληψη, αλλά αποκλειστικά στην ανακύκλωση, την ανάκτηση και την εκτροπή των βιοαποικοδομήσιμων αποβλήτων από χώρους υγειονομικής ταφής¹⁷⁷.

1.3.2. Ρυθμίσεις για τη χωριστή συλλογή

Οι εργασίες ανάκτησης πρέπει να εκτελούνται σύμφωνα με τα άρθρα 4 και 13 της οδηγίας 2008/98, εντάσσονται δηλαδή στο πλαίσιο της ιεράρχησης των τρόπων διαχείρισης των αποβλήτων¹⁷⁸. Κάνοντας δε αναφορά στη χωριστή συλλογή όλων των ροών αποβλήτων, η σχετική ρύθμιση¹⁷⁹ καθιστά σαφές ότι η ανωτέρω συλλογή είναι αναγκαίο μέτρο για να γίνει η ανάκτηση σύμφωνα με τις αρχές των άρθρων 4 και 13 της εν λόγω οδηγίας¹⁸⁰. Περαιτέρω δε, δεν αναμειγνύονται με άλλα απόβλητα ή με άλλα υλικά με διαφορετικές ιδιότητες, εάν αυτό είναι εφικτό από τεχνικής, περιβαλλοντικής και οικονομικής άποψης¹⁸¹. Η Επι-

(167) Ibid., άρθρο 28(2).

(168) Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-53/02 και C-217/02 *Commune de Braine-le-Château* [2004] Συλλ. I-3251, σκ. 45.

(169) Ibid., σκ. 23.

(170) Ibid., σκ. 31.

(171) Ibid., σκ. 35.

(172) *Code de l'Environnement*, L 541-15.

(173) ΣτΕ 4357/2011.

(174) Οδηγία 2008/98, άρθρο 29(1) και (2).

(175) *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, Ειδική Έκθεση αριθ. 20/2012, σ. 19.

(176) Οδηγία 2008/98, άρθρο 9 (α)(β)(γ).

(177) *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, Ειδική Έκθεση αριθ. 20/2012, σ. 39.

(178) Οδηγία 2008/98, άρθρο 10(1).

(179) Ibid., άρθρο 10(2).

(180) *European Commission*, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 54.

(181) Οδηγία 2008/98, άρθρα 10(2) και 11(2).

τροπή προσδιορίζει τους ανωτέρω όρους, επισημαίνοντας ότι «τεχνικά εφικτό» σημαίνει ότι η χωριστή συλλογή διενεργείται μέσω ενός συστήματος που είναι τεχνικά εξελιγμένο και αποδεδειγμένα λειτουργικό στην πράξη, «περιβαλλοντικά εφικτό» είναι η διαδικασία μέσω της οποίας η προστιθέμενη αξία των περιβαλλοντικών οφελών δικαιολογεί τις πιθανές αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον της χωριστής συλλογής (π.χ. πρόσθετες εκπομπές αερίων θερμοκηπίου από τη μεταφορά) και, τέλος, το «οικονομικά εφικτό» αναφέρεται στη χωριστή συλλογή που δεν έχει υπερβολικό κόστος συγκρινόμενη με μη χωριστή διαλογή ροών αποβλήτων, λαμβάνοντας υπόψη την προστιθέμενη αξία της ανάκτησης και της ανακύκλωσης και την αρχή της αναλογικότητας¹⁸².

Η βασική αιτιολόγηση της χωριστής διαλογής βρίσκεται στο προοίμιο της οδηγίας 2008/98¹⁸³. Εκεί γίνεται αναφορά και επιπλέον δίνεται έμφαση στη διαλογή στην πηγή, έτσι ώστε ο χωρισμός να διενεργείται τη στιγμή που παράγεται το απόβλητο για πρώτη φορά παρά σε ύστερο στάδιο όταν το απόβλητο είναι ήδη σε σύμμεκτη μορφή¹⁸⁴. Η χωριστή συλλογή ειδικότερων ροών αποβλήτων προβλέπεται σε επί μέρους νομοθετικές πράξεις σχετικά με τα απόβλητα. Στην οδηγία 96/59¹⁸⁵, οι συσκευές που περιέχουν PCB και που αποτελούν μέρος άλλου εξοπλισμού μεταφέρονται και συλλέγονται χωριστά¹⁸⁶. Στην οδηγία 2000/53, προβλέπεται, επίσης, χωριστή συλλογή¹⁸⁷. Το ίδιο συμβαίνει με την οδηγία 2002/96, όπου σκοπεύεται επίτευξη υψηλού επιπέδου χωριστής συλλογής των ΑΗΗΕ¹⁸⁸. Τέλος, η οδηγία 2006/66 προβλέπει την όσο το δυνατόν μεγα-

λύτερη χωριστή συλλογή αποβλήτων ηλεκτρικών σπληνών και συσσωρευτών¹⁸⁹.

Η επαναχρησιμοποίηση και η ανακύκλωση αποτελούν δύο σημαντικές βαθμίδες της ιεράρχησης των τρόπων διαχείρισης¹⁹⁰. Συγκεκριμένα, λαμβάνοντας υπόψη ότι η ανακύκλωση είναι μια ειδικότερη περίπτωση της ανάκτησης, η σχετική ρύθμιση του άρθρου 11 της οδηγίας 98/2008 αποτελεί *lex specialis* σε σχέση με εκείνη του άρθρου 10. Αυτό σημαίνει ότι, στις περιπτώσεις όπου η χωριστή συλλογή είναι αναγκαία για να διευκολυνθεί η ανακύκλωση, τότε εφαρμόζεται το άρθρο 11¹⁹¹. Επιπλέον, τα κράτη-μέλη λαμβάνουν μέτρα «για την προώθηση ανακύκλωσης υψηλής ποιότητας», η οποία επιτυγχάνεται με τη χωριστή διαλογή των αποβλήτων¹⁹². Συνεπώς, η συλλογή σύμμεκτων επιτρέπεται στον βαθμό που ο μετέπειτα διαχωρισμός τους δεν θέτει σε αμφισβήτηση την υψηλής ποιότητας ανακύκλωση. Έτσι, δεν είναι δυνατόν, στην πράξη, να διενεργείται συλλογή σύμμεκτων βιολογικών αποβλήτων και ξηρών αντικειμένων (π.χ. χαρτί), διότι δεν επιτυγχάνεται η προσδοκώμενη ποιότητας ανακύκλωση. Η εν λόγω ρύθμιση του άρθρου 11(1) εδάφιο 2 είναι ίδια με εκείνη του άρθρου 10(2) της οδηγίας 2008/98, καθώς τίθεται και πάλι ως προϋπόθεση της χωριστής συλλογής το εάν αυτή είναι εφικτή από τεχνικής, περιβαλλοντικής και οικονομικής άποψης με το πρόσθετο, όμως, στοιχείο ότι η χωριστή συλλογή πρέπει να είναι η κατάλληλη «για να επιτευχθούν τα αναγκαία ποιοτικά πρότυπα στους αντίστοιχους τομείς ανακύκλωσης»¹⁹³. Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι τα ανωτέρω «ποιοτικά πρότυπα» πρέπει να είναι σύμφωνα με τα ποιοτικά πρότυπα των εταιρειών ανακύκλωσης¹⁹⁴. Από την παράθεση των ανωτέρω ρυθμίσεων προκύπτει ότι τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να καθιερώσουν τη χωριστή συλλογή εάν βεβαίως εκπληρώνονται οι προϋποθέσεις που τίθενται. Αυτή είναι η άποψη του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο σε έκθεσή του υπογραμμίζει ότι τα κράτη-μέλη οφείλουν «να εστιάσουν στις υποδομές διαχείρισης αποβλήτων που επεξεργάζονται απόβλητα διαχωρισμένα στην πηγή (συ-

(182) *European Commission*, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 57.

(183) Οδηγία 2008/98, προοίμιο αριθ. 28.

(184) *European Commission*, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 53.

(185) Οδηγία 96/59/EK του Συμβουλίου της 16ης Σεπτεμβρίου 1996 για τη διάθεση PCB/PCT, ΕΕ L 243/31 της 24.9.1996.

(186) *Ibid.*, άρθρο 6(3).

(187) Οδηγία 2000/53/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Σεπτεμβρίου 2000 για τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους, ΕΕ L 269/34 της 21.10.2000, όπως τροποποιήθηκε επανειλημμένα, άρθρο 6(1)(3) και παράρτημα I.

(188) Οδηγία 2002/96/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τα απόβλητα ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού (ΑΗΗΕ), ΕΕ L 37/24 της 13.2.2003, άρθρο 5. Η εν λόγω οδηγία καταργείται από τις 15 Φεβρουαρίου 2014 και τίθεται σε ισχύ η οδηγία 2012/19/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 4 Ιουλίου 2012 σχετικά με τα απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού (ΑΗΗΕ), ΕΕ L 197/38 της 24.7.2012.

(189) Οδηγία 2006/66/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τα απόβλητα σπληνών και συσσωρευτών, ΕΕ L 266/1 της 26.9.2006, άρθρο 7.

(190) Οδηγία 2008/98, άρθρο 11.

(191) *European Commission*, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 54.

(192) Οδηγία 2008/98, άρθρο 11(1), εδάφιο 2.

(193) *Ibid.*

(194) *European Commission*, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 55.

μπεριλαμβανομένων βιοαποικοδομήσιμων αποβλήτων, όταν αυτό είναι οικονομικά εφικτό»¹⁹⁵.

Στην ίδια πρόβλεψη περιλαμβάνεται η υποχρέωση χωριστής συλλογής τουλάχιστον για το χαρτί, μέταλλο, πλαστικό και γυαλί έως το 2015. Ωστόσο, η ανωτέρω υποχρέωση τελεί υπό την επιφύλαξη του άρθρου 10(2). Αυτό σημαίνει ότι η υποχρέωση για χωριστή συλλογή των ως άνω ρευμάτων υφίσταται μόνο όταν είναι εφικτή από τεχνικής, περιβαλλοντικής και οικονομικής άποψης. Κατά συνέπεια, επειδή ο στόχος της χωριστής συλλογής είναι η επίτευξη υψηλής ποιότητας ανακύκλωσης, αυτή δεν είναι αναγκαία εάν η ανωτέρω επίτευξη μπορεί να πραγματοποιηθεί το ίδιο καλά με οποιασδήποτε μορφής σύμμεκτη συλλογή¹⁹⁶.

Στην οδηγία 2008/98, περιλαμβάνονται δύο ειδικότερες προβλέψεις σχετικά με τη χωριστή συλλογή ρευμάτων αποβλήτων. Πρόκειται για τα απόβλητα ορυκτέλαια και για τα βιολογικά απόβλητα. Για την πρώτη περίπτωση, στη σχετική διάταξη, ορίζεται ότι «τα απόβλητα ορυκτελαίων συλλέγονται χωριστά, εφόσον αυτό είναι τεχνικά εφικτό»¹⁹⁷. Παρατηρούμε ότι το εν λόγω άρθρο είναι διατυπωμένο με αυστηρότερους όρους σε σχέση με τα άρθρα 10 και 11. Ενώ, δηλαδή, στα άρθρα 10 και 11 η χωριστή συλλογή επιβάλλεται υπό την προϋπόθεση ότι είναι εφικτή από τεχνικής, περιβαλλοντικής και οικονομικής άποψης, εν προκειμένω, ως προϋπόθεση τίθεται μόνο να είναι τεχνικά εφικτή¹⁹⁸. Αυτό σημαίνει ότι εάν ικανοποιείται αυτή η προϋπόθεση, τότε είναι υποχρεωτική η χωριστή συλλογή. Ο επιτακτικότερος τρόπος που επελέγη για την πραγματοποίηση της χωριστής συλλογής των απόβλητων ορυκτελαίων σε σχέση με τα άλλα ρεύματα αποβλήτων εξηγείται από το γεγονός ότι η χωριστή συλλογή τους είναι ζωτικής σημασίας για την ορθή τους διαχείριση και την πρόληψη της ζημίας που προκαλεί στο περιβάλλον η ακατάλληλη διάθεσή τους¹⁹⁹. Επιπλέον, επιβάλλεται η χωριστή συλλογή απόβλητων ορυκτελαίων με διαφορετικά χαρακτηριστικά, καθόσον η ανάμειξή τους μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο για την ανάκτησή τους, δηλαδή για την ανακύκλωση²⁰⁰.

1.3.3. Βιολογικά απόβλητα

Για τα βιολογικά απόβλητα²⁰¹, επίσης, ορίζεται ότι τα κράτη-μέλη λαμβάνουν μέτρα, προκειμένου να ενθαρρύνουν τη χωριστή συλλογή τους εν όψει της κομποστοποίησης και της αναερόβιας χώνευσης των βιοαποβλήτων²⁰². Εν προκειμένω, χρησιμοποιείται ο όρος «ενθαρρύνουν», ενώ στο άρθρο 21 για τα απόβλητα ορυκτέλαια χρησιμοποιείται ο όρος «εξασφαλίζουν». Φαίνεται, λοιπόν, ότι, στις δύο περιπτώσεις, ο βαθμός δεσμευτικότητας δεν είναι ο ίδιος. Ωστόσο, τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη-μέλη ώστε να ενθαρρυνθεί η χωριστή συλλογή των βιολογικών αποβλήτων εντάσσονται στην ιεράρχηση των τρόπων διαχείρισης του άρθρου 4 της οδηγίας 2008/98 και, συνεπώς, προκύπτει εμμέσως ο δεσμευτικός χαρακτήρας της ως άνω χωριστής συλλογής²⁰³.

Η Επιτροπή, από την πλευρά της, αποσαφηνίζει τα πράγματα, καθώς επισημαίνει ότι τα κράτη-μέλη θα πρέπει να καταβάλουν σοβαρές προσπάθειες για να καθιερώσουν τη χωριστή συλλογή, ώστε να επιτύχουν την ανακύκλωση και την αναερόβια χώνευση υψηλής ποιότητας. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει να κάνουν την καλύτερη δυνατή χρήση των επιλογών που προβλέπονται στα άρθρα 11 και 22 και να εισάγουν σύστημα χωριστής συλλογής κατά προτεραιότητα και σε συμφωνία με τους κανόνες ανταγωνισμού της Ένωσης²⁰⁴. Είναι άξιο μνείας το γεγονός ότι η Επιτροπή εντάσσει στο βασικό νομοθετικό πλαίσιο για τα βιολογικά απόβλητα τόσο την οδηγία 2008/98 όσο και την οδηγία 99/31 για την υγειονομική ταφή²⁰⁵. Ειδικότερα, η οδηγία 99/31 υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να μειώσουν στα-

(201) Σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 3(4), «βιολογικά απόβλητα» ορίζονται τα απόβλητα από κήπους και πάρκα, τα απορρίμματα τροφών και μαγειριών από σπίτια, εστιατόρια, εγκαταστάσεις ομαδικής εστίασης και χώρους πωλήσεων λιανικής και τα συναφή απόβλητα από εγκαταστάσεις μεταποίησης τροφίμων. Σύμφωνα με την Επιτροπή, ο παραπάνω ορισμός δεν καλύπτει τα βασιικά γεωργικά κατάλοιπα και δεν πρέπει να συγχέεται με τη γενικότερη έκφραση «βιοαποδομήσιμα απόβλητα» που περιλαμβάνει, επίσης, και άλλα βιοαποδομήσιμα υλικά, όπως το ξύλο, το χαρτί, το χαρτόνι και η ιλύς καθαρισμού. [Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τα επόμενα στάδια όσον αφορά τη διαχείριση των βιολογικών αποβλήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM (2010) 235 τελικό, σ. 2].

(202) Οδηγία 2008/98, άρθρο 22(α).

(203) Βλ. Προοίμιο αριθ. 35 της οδηγίας 2008/98, όπου υπογραμμίζεται η σημασία της διευκόλυνσης της χωριστής συλλογής ιδίως εν όψει του στόχου της μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στο πλαίσιο της ιεράρχησης των αποβλήτων.

(204) Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τα επόμενα στάδια όσον αφορά τη διαχείριση των βιολογικών αποβλήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π., σ. 11 - 12.

(205) Ibid., σ. 13.

(195) Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο: Ειδική Έκθεση αριθ. 20/2012, σ. 42.

(196) European Commission, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 55.

(197) Οδηγία 2008/98, άρθρο 21(1)(α).

(198) European Commission, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, ό.π., σ. 56.

(199) Οδηγία 2008/98, προοίμιο αριθ. 44.

(200) Ibid., άρθρο 21(1)(γ).

διακά την ποσότητα των βιοαποδομήσιμων αστικών αποβλήτων που καταλήγουν στους χώρους υγειονομικής ταφής στο 35% μέχρι το 2016 (συγκριτικά με το 1995)²⁰⁶. Έτσι, η χωριστή συλλογή των βιολογικών αποβλήτων εν όψει της κομποστοποίησης και της αναερόβιας χώνευσης συμβάλλει στην επίτευξη των ως άνω στόχων της οδηγίας 99/31.

Αρκετά κράτη-μέλη ή επιμέρους περιφέρειες διαθέτουν αποτελεσματικά συστήματα διαχωρισμού στην πηγή των επί μέρους κατηγοριών των βιολογικών αποβλήτων (Αυστρία, Γερμανία, Λουξεμβούργο, Σουηδία, Βέλγιο, Κάτω Χώρες, Καταλωνία)²⁰⁷. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν οι πρόσφατες ρυθμίσεις στη Γαλλία. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι «οι παραγωγοί ή κάτοχοι σημαντικών ποσοτήτων αποβλήτων που συντίθενται κατά πλειοψηφία από βιοαπόβλητα είναι υποχρεωμένοι να πραγματοποιούν διαλογή στην πηγή και βιολογική αξιοποίηση ή οσάκις δεν διενεργείται από ένα τρίτο, χωριστή συλλογή αυτών των αποβλήτων ώστε να καταστεί δυνατή η αξιοποίηση του υλικού με τρόπο που θα περιορίζει τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και θα ευνοεί την επistroφή στο έδαφος»²⁰⁸. Στη συνέχεια, ορίζεται τι σημαίνει η φράση «συντίθενται κατά πλειοψηφία από βιοαπόβλητα», όπως επίσης ποιοι είναι «οι παραγωγοί ή κάτοχοι σημαντικών ποσοτήτων αποβλήτων»²⁰⁹. Περαιτέρω, εξειδικεύεται η διαχείριση των βιοαποβλήτων, με τη θέσπιση της υποχρέωσης των παραγωγών ή των κατόχων, όπως αυτοί ορίζονται ανωτέρω, να προβαίνουν σε διαλογή στην πηγή των βιοαποβλήτων, ώστε να υπάρξει η αξιοποίησή τους. Η τελευταία μπορεί να πραγματοποιείται άμεσα από τον παραγωγό ή τον κάτοχο ή να ανατεθεί σε τρίτο πρόσωπο, μετά τη χωριστή συλλογή οσάκις η αξιοποίηση δεν γίνεται στον χώρο παραγωγής. Τέλος, τα βιοαπόβλητα επιτρέπεται να συλλέγονται από κοινού με οργανικά μη συνθετικά απόβλητα, όταν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο της ίδιας οργανικής επεξεργασίας²¹⁰.

Ο Έλληνας νομοθέτης, από την πλευρά του, όρισε ότι θα υπάρξει -με κανονιστική πράξη της διοίκησης- προσδιορισμός των κατάλληλων μέτρων και των ελάχιστων απαιτήσεων, έτσι ώστε να ενθαρρυνθεί: α) η χωριστή συλλογή βιολογικών αποβλήτων με σκοπό την κομποστοποίηση ή τη ζύμωσή τους, β) η επεξεργασία των βιολογικών αποβλήτων με τρόπο που θα διασφαλίζεται υψηλό επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας και γ) η χρήση περιβαλλοντικά ασφαλών υλικών, τα οποία παράγονται από βιοαπόβλητα²¹¹. Ωστόσο, δεν έταξε χρονικό ορίζοντα για την υπογραφή της ως άνω κανονιστικής πράξης και, για τον λόγο αυτό, η διοίκηση περιορίστηκε, προς το παρόν, στη δημοσίευση ενός μη δεσμευτικού νομικά οδηγού διαχείρισης των βιοαποβλήτων²¹². Θεσπίζεται, ωστόσο, υποχρέωση χωριστής συλλογής ποσοστού 5% κατ' ελάχιστον, του συνολικού βάρους των βιολογικών αποβλήτων έως το 2015 και ποσοστού 10% κατ' ελάχιστον, του συνολικού βάρους των βιολογικών αποβλήτων έως το 2020²¹³. Τίθεται, όμως, εν προκειμένω, ζήτημα ασυμβατότητας της ως άνω ρύθμισης με εκείνη του άρθρου 5(2)(γ) της οδηγίας 99/31. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την τελευταία, η Ελλάδα είναι υποχρεωμένη να μειώσει σταδιακά την ποσότητα των βιοαποδομήσιμων αστικών αποβλήτων που καταλήγουν στους χώρους υγειονομικής ταφής στο 35% μέχρι το 2020 (συγκριτικά με το 1995)²¹⁴. Δεδομένου ότι το 65% των βιοαποδομήσιμων αποβλήτων στην Ελλάδα συντίθενται από βιολογικά απόβλητα²¹⁵, φαίνεται ότι η ρύθμιση του άρθρου 41 του ν. 4042/2012 δεν συμβάλλει στην επίτευξη του ανωτέρω στόχου. Επιβάλλεται, λοιπόν, να θεσμοθετηθεί όσο το δυνατόν συντομότερα η υποχρέωση χωριστής διαλογής στην πηγή των βιοαποβλήτων, καθόσον, πέραν των όσων αναφέρθηκαν, το είδος κομπόστ (compost-like output) που παράγεται από βιοαπόβλητα μέσω μηχανικής βιολογικής επεξεργασίας (δηλαδή από βιοαπόβλητα τα οποία δεν έχουν συλλεγεί χωριστά στην πηγή) ενέχει κινδύνους για το περιβάλλον και την υγεία του ανθρώπου²¹⁶.

(206) Άρθρο 5(2)(γ) της Οδηγίας 1999/31/ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 1999 περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων, ΕΕ L 182/1 της 16.7.1999. Να σημειωθεί ότι για τα κράτη-μέλη που χρησιμοποιούσαν ευρύτατα την υγειονομική ταφή το 1995 (μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα) προβλέπεται παρτάση αυτής της περιόδου κατά τέσσερα χρόνια.

(207) Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τα επόμενα στάδια όσον αφορά τη διαχείριση των βιολογικών αποβλήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π., σ. 11.

(208) Code de l'Environnement, article L541-21-1.

(209) Ibid., article R543-25, I, II.

(210) Ibid., article R543-226.

(211) Ν. 4042/2012, άρθρο 45, παράγραφος 2, εδάφια α), β) και γ).

(212) ΥΠΕΚΑ, Οδηγός εφαρμογής προγραμμάτων Διαλογής στην Πηγή & συστημάτων διαχείρισης των βιοαποβλήτων, Αθήνα, Ιούλιος 2012.

(213) Ν. 4042/2012, άρθρο 41.

(214) Βλ., supra, υποσημειώσεις αριθ. 204 - 205 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

(215) ΥΠΕΚΑ, Οδηγός εφαρμογής προγραμμάτων Διαλογής στην Πηγή & συστημάτων διαχείρισης των βιοαποβλήτων, ό.π., σ. 19.

(216) UK Environment Agency, Sustainable management of biowastes.

2. Η διευρυμένη ευθύνη του παραγωγού προϊόντων που καθίστανται απόβλητα

Η διευρυμένη ευθύνη παραγωγού (ΔΕΠ) είναι μια νομικοπολιτική αρχή την οποία επεξεργάστηκε ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Αναπτύξεως (ΟΟΣΑ). Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, ο παραγωγός έχει την ευθύνη της συλλογής, της ανάκτησης και της ασφαλούς διάθεσης του προϊόντος που διέθεσε στην αγορά καθόλο τον κύκλο της ζωής του. Υπό την ανωτέρω έννοια, συνιστά μια ειδικότερη έκφραση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».²¹⁷ Αυτό σημαίνει ότι η ΔΕΠ επιβάλλει ώστε οι παραγωγοί θα πρέπει να εξασφαλίζουν την αποτροπή ή τη μείωση των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον και την υγεία του ανθρώπου από τη διαχείριση των αποβλήτων αποσκοπώντας, ταυτόχρονα, στη μείωση της χρήσης των φυσικών πόρων μέσω της αποδοτικής διαχείρισής τους.²¹⁸

Η ΔΕΠ, λοιπόν, δεν περιορίζεται μόνο στην ανάληψη του κόστους διάθεσης των αποβλήτων αλλά καταλαμβάνει κάθε στιγμή της πορείας του προϊόντος, καθόσον επηρεάζει την επιλογή της μεθόδου και των υλικών παραγωγής κατά το αρχικό στάδιο της ως άνω πορείας του μέχρι το τέλος του κύκλου ζωής του. Έτσι, ο στόχος της ΔΕΠ είναι διττός διότι από τη μια πλευρά ωθεί στην πρόληψη της παραγωγής αποβλήτων και σε μια οικολογικά προσανατολισμένη παραγωγή του προϊόντος και, από την άλλη, επιβάλλει να χρηματοδοτηθεί το κόστος της διαχείρισης των αποβλήτων. Η ανωτέρω λειτουργία της ΔΕΠ εξασφαλίζεται είτε με την καθιέρωση της ατομικής ευθύνης του παραγωγού είτε με την επιλογή του συστήματος της συλλογικής διαχείρισης.²¹⁹

Η οδηγία 2008/98 επιτρέπει στα κράτη-μέλη να υπάγουν στο καθεστώς της ΔΕΠ κάθε πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, το οποίο αναπτύσσει, κατασκευάζει, μεταποιεί, επεξεργάζεται, πωλεί ή εισάγει προϊόντα, προκειμένου να ενισχυθούν η επαναχρησιμοποίηση, η πρόληψη, η ανακύκλωση και άλλες μορφές ανάκτησης αποβλήτων.²²⁰ Η ανωτέρω πρόβλεψη είναι σημαντική, καθόσον η ΔΕΠ υλοποιείται μόνο σε εθνικό επίπεδο, δεδομένου ότι μόνο σε αυτό (το επίπεδο) δημιουργεί υποχρεώσεις στους παραγωγούς και, επιπλέον, κα-

θορίζει τις δράσεις της διοίκησης.²²¹ Ο εθνικός νομοθέτης ακολούθησε την πρόβλεψη της οδηγίας χωρίς να κάνει χρήση της διακριτικής ευχέρειας που του παρέχει.²²² Περαιτέρω, στα μέτρα που λαμβάνει το κράτος-μέλος, ώστε να υλοποιηθεί η ΔΕΠ, περιλαμβάνεται η υποχρέωση για την παροχή στο κοινό των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τον βαθμό στον οποίο το προϊόν μπορεί να επαναχρησιμοποιηθεί ή να ανακυκλωθεί. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι είναι σημαντική η εν λόγω υποχρέωση πληροφόρησης, διότι είναι αναγκαία η συνεργασία του χρήστη για τη λειτουργία του συστήματος συλλογής που εγκαθίσταται.

Η ΔΕΠ εφαρμόζεται σε ειδικά ρεύματα αποβλήτων. Ειδικότερα, προβλέπεται στην οδηγία σχετικά με τα απόβλητα ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού (ΑΗΗΕ) στην οποία κατέχει κεντρικό ρόλο καθόσον, εν προκειμένω, η χρηματοδότηση των δαπανών για τη συλλογή, την επεξεργασία, την ανάκτηση και την περιβαλλοντικώς ορθή διάθεση των ΑΗΗΕ από χρήστες παρέχεται από τους παραγωγούς.²²³ Επίσης, προβλέπεται στην οδηγία σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές στην οποία ορίζεται ότι οι παραγωγοί θα πρέπει να θεσπίζουν συστήματα συλλογής και επεξεργασίας και να χρηματοδοτούν το κόστος συλλογής, επεξεργασίας και ανακύκλωσης όλων των συλλεγομένων ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών.²²⁴ Η οδηγία για τα οχήματα τέλους κύκλου ζωής προβλέπει, ομοίως, την ευθύνη των κατασκευαστών για την πρόληψη δημιουργίας αποβλή-

(221) Αυτή η αντίληψη επιβεβαιώνεται από το γαλλικό Conseil d'Etat. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο ιδιοκτήτης γηπέδου στο οποίο έχουν εναποτεθεί απόβλητα μπορεί, σε περίπτωση που δεν είναι γνωστός ο κάτοχος, να θεωρηθεί κάτοχος με την έννοια του άρθρου 3(6) της οδηγίας 2008/98 (άρθρο L.541-2 του Code de l'Environnement) εάν επέδειξε αμέλεια σχετικά με την εγκατάλειψή τους στο ακίνητό του και να αναλάβει το κόστος διαχείρισής τους (βλ. CE, 26.7.2011, No 328651, Cne Palais-sur-Vienne).

(222) Ν. 4042/2012, άρθρο 25.

(223) Οδηγία 2002/96/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τα απόβλητα ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, ΕΕ L 37/24 της 13.2.2003, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, άρθρα 7, 8 και 9. Αναλυτικά, για την ευθύνη παραγωγού στην εν λόγω οδηγία, βλ. G. Roller/M. Fuhr, Individual Producer Responsibility: A Remaining Challenge under the WEEE Directive, RECIEL, Vol. 17(3), 2008, σ. 277 επ..

(224) Οδηγία 2006/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 6ης Σεπτεμβρίου 2006 σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών, ΕΕ L 266/1 της 26.9.2006, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, προοίμιο, αιτιολ. Σκ. Αριθ. 19 και άρθρα 8, 12 και 16. Αναλυτικά, για την ευθύνη παραγωγού στην εν λόγω οδηγία, βλ. R. Lee, Marketing Products under the Extended Producer Responsibility Framework: A Battery of Issues, RECIEL, Vol. 17(3), 2008, σ. 298 επ..

(217) OCDE, Responsabilité élargie des producteurs, manuel à l'intention des pouvoirs publics, Paris, Editions OECD, 2001, σ. 176.

(218) S. Cassotta, Extended Producer Responsibility in Waste Regulation in a Multilevel Global Approach: Nanotechnology as a Case Study, European Energy and Environmental Law Review, October 2012, σ. 201.

(219) Ibid., σ. 202 - 203.

(220) Οδηγία 2008/98, άρθρο 8(1).

των και των οικονομικών φορέων (παραγωγοί, διανομείς κ.λπ.) για τη συλλογή όλων των οχημάτων εκτός χρήσης²²⁵. Τέλος, στην οδηγία για τις συσκευασίες προβλέπεται η ευθύνη του παραγωγού για την ελαχιστοποίηση της περιβαλλοντικής επίπτωσης της συσκευασίας και η συμμετοχή των οικονομικών παραγόντων (παραγωγοί, εισαγωγείς, έμποροι κ.λπ.) στην καθιέρωση και λειτουργία συστημάτων επιστροφής, συλλογής και ανάκτησης²²⁶.

3. Η αρχή της εγγύτητας

Το άρθρο 16 προβλέπει, για πρώτη φορά, ότι υφίσταται υποχρέωση των κρατών-μελών να δημιουργήσουν ολοκληρωμένο και κατάλληλο δίκτυο εγκαταστάσεων διάθεσης αποβλήτων και ανάκτησης σύμμεικτων αστικών αποβλήτων που συλλέγονται από ιδιώτες, συμπεριλαμβανομένης της συλλογής σύμμεικτων αστικών αποβλήτων από άλλους παραγωγούς. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η χρήση των βέλτιστων διαθέσιμων τεχνικών. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η αναφορά στο άρθρο 16(3) ότι το δίκτυο επιτρέπει τη διάθεση ή την ανάκτηση των αποβλήτων σε μια από τις πλησιέστερες κατάλληλες εγκαταστάσεις δεν έχει την έννοια της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, αλλά την υποχρέωση να το πράξει²²⁷. Η νομολογία δεν έχει προσδώσει μέχρι τώρα κανονιστικότητα στην εν λόγω αρχή, ούτε, επιπλέον, κατέστη δυνατόν να τη συγκεκριμενοποιήσει. Ωστόσο, το ΔΕΕ συνέδεσε την προκειμένη αρχή με την αρχή της επανόρθωσης,

κατά προτεραιότητα στην πηγή των προσβολών του περιβάλλοντος²²⁸.

Η αρχή της εγγύτητας, πηγή της οποίας είναι η Σύμβαση της Βασιλείας, έχει ως κατεξοχήν πεδίο εφαρμογής τις διασυνοριακές μεταφορές αποβλήτων, οι οποίες θα πρέπει, σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, να μειωθούν όσο αυτό είναι δυνατόν και σε σχέση πλήρως συμβατότητας με την κατάλληλη επεξεργασία των αποβλήτων²²⁹. Στο δίκαιο της ΕΕ, που θεσπίστηκε ώστε να είναι σε συμφωνία με τις απαιτήσεις της Σύμβασης της Βασιλείας, γίνεται ρητή επίκληση στην προκειμένη αρχή. Ειδικότερα, στον Κανονισμό 1013/2006 αναφέρεται ότι «στην περίπτωση των μεταφορών αποβλήτων προς διάθεση, τα κράτη-μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις αρχές της εγγύτητας, της προτεραιότητας της αξιοποίησης και της αυτάρκειας, σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο» και καλούνται τα κράτη-μέλη να λάβουν «μέτρα για τη γενική ή μερική απαγόρευση των μεταφορών αποβλήτων ή για τη συστηματική διάτupωση αντιρρήσεων για τις εν λόγω μεταφορές»²³⁰.

Η οδηγία 2008/98 κάνει αναφορά στον ανωτέρω Κανονισμό είτε πρόκειται για παρέκκλιση από ρυθμίσεις του είτε πρόκειται για συμφωνία προς αυτές. Συγκεκριμένα, στον Κανονισμό 1013/2006 προβλέπεται ότι τα κράτη-μέλη μπορούν να λαμβάνουν τα μέτρα που απαιτούνται για να εμποδίζουν τις αποστολές αποβλήτων που δεν είναι σύμφωνες με τα σχέδιά τους για τη διαχείριση των αποβλήτων. Κατά παρέκκλιση από τον Κανονισμό 1013/2006, τα κράτη-μέλη μπορούν να περιορίζουν τις εισερχόμενες αποστολές αποβλήτων που προορίζονται για αποτεφρωτές ταξινόμημένους ως ανάκτηση, στις περιπτώσεις που έχει διαπιστωθεί ότι τα εθνικά απόβλητα θα πρέπει να διατεθούν ή ότι τα απόβλητα θα πρέπει να υποστούν επεξεργασία κατά τρόπο που δεν συνάδει με τα σχέδιά τους διαχείρισης των αποβλήτων²³¹. Περαιτέρω, τα κράτη-μέλη μπορούν να περιορίσουν τις εξερχόμενες αποστολές αποβλήτων για περιβαλλοντικούς λόγους σύμφωνα με τις οικείες προβλέψεις του Κανονισμού 1013/2006²³². Τέλος, θα πρέπει να τονιστεί ότι η πρόβλεψη της οδηγίας ότι οι αρχές της εγγύτητας και της αυτάρκειας

(225) Οδηγία 2000/53/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Σεπτεμβρίου 2000, σχετικά με τα αυτοκίνητα στο τέλος του κύκλου ζωής τους, ΕΕ L 269/34 της 21.10.2000, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, άρθρα 4 και 5.

(226) Οδηγία 94/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1994, για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας, ΕΕ L 365/10 της 31.12.1994, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, άρθρα 4 και 7.

(227) Υπόθεση C-297/08 Επιτροπή κατά Ιταλίας [2010] Συλλ I-1749, σκ. 67: «...κάθε περιφέρεια που διαθέτει περιφερειακό σχέδιο πρέπει κατ'αρχήν να εξασφαλίζει την επεξεργασία και τη διάθεση των αποβλήτων της κατά το δυνατόν πλησιέστερα προς τον τόπο παραγωγής τους. Ειδικότερα, η αρχή της επανορθώσεως των καταστροφών του περιβάλλοντος κατά προτεραιότητα στην πηγή, η οποία θεσπίζεται όσον αφορά τη δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος με το άρθρο 191 ΣΛΕΕ, συνεπάγεται ότι εναπόκειται σε κάθε περιφέρεια, Δήμο ή άλλη τοπική οντότητα να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την αποδοχή, την επεξεργασία και τη διάθεση των ιδίων αποβλήτων και ότι αυτά πρέπει να διατίθενται σε τόπο όσο το δυνατόν πλησιέστερα προς τον τόπο παραγωγής τους, ώστε να περιορίζεται κατά το δυνατόν η μεταφορά τους».

(228) Ibid.. Ομοίως, υπόθεση C-2/90 Επιτροπή κατά Βελγίου [1991] Συλλ I-4431, σκ. 34.

(229) Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 22.3.1989, άρθρο 4(2)(d).

(230) Κανονισμός αριθ. 1013/2006 (ΕΚ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 2006, για τις μεταφορές αποβλήτων. ΕΕ L 190/1 της 12.7.2006, προοίμιο αριθ. 20.

(231) Οδηγία 2008/98, προοίμιο αριθ. 39 και άρθρο 16 εδάφιο 2.

(232) Ibid..

δεν συνεπάγονται την υποχρέωση των κρατών-μελών να παράσχουν δίκτυο που θα περιλαμβάνει το πλήρες φάσμα των εγκαταστάσεων εντός της επικράτειάς τους²³³ επιφέρει μια σχετικοποίηση της κανονιστικής δραστηριότητάς τους.

IV. Συμπεράσματα

Η αναθεωρημένη οδηγία αποτελεί μια από τις σημαντικές στιγμές της πολιτικής της ΕΕ στον τομέα των αποβλήτων, καθόσον αποσαφηνίζει και οριοθετεί -στον βαθμό που είναι δυνατό- ορισμένες βασικές όψεις της διαχείρισης των αποβλήτων. Ιδιαίτερο στοιχείο της αποτελεί η ιεράρχηση των αποβλήτων, η οποία αποκτά μια κεντρική σημασία στη διαχείριση των αποβλήτων σε συνδυασμό με την κατανομή υποχρεώσεων που επιβάλλει. Ωστόσο, όπως τονίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δεν υλοποιήθηκε ικανοποιητικά η ως άνω ιεράρχηση και, για τον λόγο αυτόν, χρειάζεται να επανεξετασθούν οι υφιστάμενοι στόχοι πρόληψης, επαναχρησιμοποίησης, ανακύκλωσης, ανάκτησης και εκτροπής από την υγειονομική ταφή στο πλαίσιο της τροποποίησης της οδηγίας 2008/98 που θα λάβει χώρα το 2014²³⁴.

Περαιτέρω, ο διευρυμένος ορισμός του αποβλήτου δημιουργεί πολλές υποχρεώσεις στα κράτη-μέλη, οι οποίες πρέπει να εκπληρωθούν στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας. Ωστόσο, η σαφήνεια και η απλότητα που είναι αναγκαίοι όροι για μια επιτυχή περιβαλλοντική πολιτική δεν βρίσκουν επαρκές αντίκρουσμα στην αναθεωρημένη οδηγία. Παρά, όμως, τις ατέλειες και ανεπάρκειες στις οποίες αναφερθήκαμε καθόλη την ανάλυση που προηγήθηκε, η οδηγία 2008/98 αποτελεί ένα πρώτο ουσιαστικό βήμα της ΕΕ προς την αντίληψη της διεύρυνσης του κύκλου ζωής των πόρων. Και τούτο αποτελεί μεγάλη πρόκληση για την πολιτική της ΕΕ στον τομέα των αποβλήτων, καθώς με τον τρόπο αυτό επιχειρείται η αειφόρος χρήση των φυσικών πόρων.

Παρά το γεγονός ότι στην οδηγία 2008/98 έχει αποσαφηνιστεί σε σημαντικό βαθμό η έννοια του αποβλήτου, εν τούτοις ο όρος παραμένει προβληματικός, καθόσον η κεντρική έννοια γύρω από την οποία δομείται, δηλαδή η απόρριψη, παραμένει ασαφής και αόριστη²³⁵.

Μια βασική παράμετρος του προβλήματος είναι ότι η απόρριψη συνδέεται τόσο με τη διάθεση όσο και με την ανάκτηση²³⁶. Η νομολογία του ΔΕΕ δεν φαίνεται να συμβάλλει, στον αναγκαίο βαθμό, στην αποσαφήνιση του όρου, παρά το γεγονός ότι ασχολήθηκε επανειλημμένα με το εν λόγω ζήτημα²³⁷.

Ομοίως, προβλήματα στην εφαρμογή τους φαίνεται ότι θα έχουν οι ρυθμίσεις για τα υποπροϊόντα και για τον αποχαρακτηρισμό των αποβλήτων, δεδομένου ότι τα κριτήρια που υιοθετούνται στην οδηγία επιδέχονται διαφορετικές ερμηνείες ή εκτιμήσεις. Με άλλες λέξεις, οι ως άνω ρυθμίσεις, εξ αιτίας του περιεχόμενου τους, συμπυκνώνουν την εγγενή και πάλλουσα αντιπαλότητα μεταξύ των παραγωγών αποβλήτων και των δημόσιων αρχών που είναι επιφορτισμένες με την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου, με αποτέλεσμα η όποια ερμηνεία να είναι ενταγμένη σε ένα πλαίσιο μεταβλητής γεωμετρίας.

Τέλος, από το κανονιστικό εύρος της αναθεωρημένης οδηγίας φαίνεται ότι οι στόχοι της είναι αρκετά φιλόδοξοι χωρίς να διασφαλίζεται η επίτευξή τους. Αυτό οφείλεται στο ότι αφενός μεν το ρυθμιζόμενο αντικείμενο, από τη φύση του περίπλοκο, καλύπτει ένα ευρύ φάσμα υλικών τα οποία ταξινομούνται ως απόβλητα και έχουν τα δικά τους ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, αφετέρου δε η ουσιαστική εφαρμογή της ανήκει στα κράτη-μέλη τα οποία δεν έχουν ομοιογενείς ή συγκλίνουσες πολιτικές για βασικές παραμέτρους της διαχείρισης των αποβλήτων. Ανεξάρτητα, όμως, από τις διαφοροποιήσεις, εκείνο το οποίο προβάλλει ως αναγκαίος κοινός στόχος είναι μια διαφορετική αντιμετώπιση όψεων του προβλήματος της διαχείρισης των αποβλήτων από όλα τα κράτη-μέλη. Στοιχεία αυτής της αλλαγής μπορεί να είναι η μεγαλύτερη έμφαση στην ενίσχυση της ευαισθητοποίησης και της συμμετοχής του κοινού σε προγράμματα διαχείρισης των αποβλήτων, ιδίως όσον αφορά τον διαχωρισμό των αποβλήτων στην πηγή από τα νοικοκυριά, η εφαρμογή της χωριστής συλλογής και η καθιέρωση οικονομικών μέσων για την προώθηση της πρόληψης και της ανακύκλωσης των αποβλήτων²³⁸.

(233) Ibid., προοίμιο αριθ. 39 και άρθρο 16 εδάφιο 4.

(234) Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ανακοίνωση σχετικά με τον Χάρτη πορείας για μια αποδοτική, από πλευράς πόρων Ευρώπη, COM (2011) 571 τελικό, σ. 10.

(235) E. Scotford, The New Waste Directive-Trying to do it All... An Early Assessment, ό.π., σ. 83 - 84.

(236) Υπόθεση C-126/96 Inter-Environnement Wallonie [1997] I-7411, σμ. 27. Βλ., επίσης, E. Scotford, Trash or Treasure: Policy tensions in EC waste Regulation, Journal of Environmental Law, Vol. 19(3) 2007, σ. 375-6.

(237) Βλ. Συνεδिकाζόμενες υποθέσεις C-304/94, C-330/94, C-342/94 και C-224/95 Euro Tömbes [1997] Συλλ I-3561, υπόθεση C-126/96 Inter-Environnement Wallonie [1997] Συλλ I-7411, Συνεδिकाζόμενες υποθέσεις C-418/97 και 419/97 ARCO [2000] Συλλ I-4475.

(238) Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση αριθ. 20/2012, σ. 45.