OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTONIA TIZZANA
przedstawiona w dniu 28 października 2004 r. [1]

1. W niniejszych sprawach Komisja Wspólnot Europejskich zarzuca odpowiednio Republice Austrii i Republice Portugalskiej uchybienie zobowiązaniom, które ciążą na nich na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych [2], w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 87/101/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. [3] (dalej zwanych, odpowiednio „dyrektywą 75/439" i „dyrektywą 87/101" lub zbiorczo „dyrektywą").

I — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

2. Mając na celu ochronę środowiska „przed szkodliwymi skutkami [...] odprowadzania, składowania lub przetwarzania [olejów odpadowych]" (motyw trzeci), Rada przyjęła dyrektywę 75/439, na mocy której Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia bezpiecznego zbierania i unieszkodliwiania olejów odpadowych.

3. Uznawszy, że spośród różnych dostępnych technik unieszkodliwiania regeneracja, która pozwala na największą „oszczędność energii", jest „najbardziej racjonalnym [...] sposobem na ponowne wykorzystanie olejów odpadowych" (motyw drugi), Rada przyjęła następnie dyrektywę 87/101 zmieniającą dyrektywę 75/439, celem w szczególności przyznania pierwszeństwa tej metodzie przetwarzania.

4. Zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie regeneracja oznacza „jakikolwiek proces, w którym oleje utlenione są produkowane w wyniku rafinacji olejów odpadowych, w szczególności przez usunięcie znajdujących się w nich zanieczyszczeń, produktów reakcji utleniania i domieszek" (art. 1 tiret czwarte).

1 — Język oryginału: włoski.

2 — Dz.U. L 194, str. 31.

3 — Dyrektywa Rady 87/101/EWG zmieniająca dyrektywę 75/439/EWG w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych (Dz.U. L 42, str. 43).

5. W odniesieniu do interesującej nas tutaj kwestii należy przypomnieć w szczególności art. 3, który stanowi:

„1. Jeżeli techniczne, gospodarcze i organizacyjne ograniczenia na to pozwalają, Państwa Członkowskie podejmują środki niezbędne do nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację.

2. Jeżeli oleje odpadowe nie podlegają regeneracji z uwagi na ograniczenia wymienione w ust. 1 powyżej, Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zagwarantowania spalania olejów odpadowych w warunkach możliwych do zaakceptowania z punktu widzenia ochrony środowiska i zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy, pod warunkiem że spalanie jest technicznie, gospodarczo i organizacyjnie wykonalne.

3. Jeżeli oleje odpadowe nie są regenerowane ani spalane ze względu na ograniczenia wspomniane w ust. 1 i 2 powyżej, Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zagwarantowania ich bezpiecznego zniszczenia lub składowania".

B — *Prawo krajowe*

1. Uregulowania austriackie

6. Obowiązek nadania priorytetu regeneracji, przewidziany w art. 3 ust. 1 dyrektywy, został wprowadzony do austriackiego porządku prawnego za pomocą art. 1 ust. 1 i art. 22 ust. 1 Abfallwirtschaftsgesetz 1990 (ustawy z 1990 r. o gospodarowaniu odpadami, zwanej dalej „AWG 1990") [4].

7. Rzeczona ustawa w art. 1 ust. 1 stanowi:

„Gospodarowanie odpadami powinno mieć na celu:

1) ograniczenie w jak największym stopniu szkodliwych skutków stanowiących zagrożenie lub oddziałujących w jakikolwiek sposób na zdrowie ludzi, zwierząt i roślin, na ich warunki życia i na ich środowisko naturalne;

2) ochronę zasobów surowców pierwotnych i energii;

(...)" [5].

4 — BGBl. 325/1990.

5 — Tłumaczenie nieoficjalne.

8. Artykuł 22 ust. 1 stanowi:

„Recykling olejów odpadowych może być przeprowadzany wyłącznie jako recykling substancji (oczyszczanie, przetworzenie) lub odzyskiwanie energii" [6].

9. Dla podkreślenia znaczenia regeneracji Republika Austrii przyjęła następnie Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (ustawę federalną z 2002 r. o gospodarowaniu odpadami, zwaną dalej „AWG 2002") [7]. Rzeczona ustawa, która weszła w życie w dniu 2 listopada 2002 r., w art. 16 ust. 3 stanowi:

„Oleje odpadowe są poddawane procesowi recyklingu [...], w przypadku gdy jest technicznie możliwe wyprodukowanie oleju utlenionego z oleju odpadowego w warunkach, które w świetle produkowanych ilości, środków transportu oraz wynikłych stąd kosztów są dla właściciela odpadów opłacalne. Jeżeli oleje odpadowe są poddane procesowi recyklingu, to produkty otrzymane na bazie olejów mineralnych nie powinny zawierać więcej niż 5 ppm PCB/PCT i nie więcej niż 0,03 % halogenów w stosunku do ich masy" [8].

6 — Tłumaczenie nieoficjalne.

7 — BGBl. I 102/2002.

8 — Tłumaczenie nieoficjalne.

Uregulowania portugalskie

10. Celem dokonania transpozycji dyrektywy do wewnętrznego porządku prawnego Republika Portugalska przyjęła następujące uregulowania:

— dekret z mocą ustawy nr 88/91 z dnia 23 lutego 1991 r., który reguluje działalność polegającą na magazynowaniu, zbieraniu i spalaniu olejów odpadowych;

— dekret ministerialny nr 240/92 z dnia 25 marca 1992 r. zatwierdzający rozporządzenie w sprawie działalności polegającej na zbieraniu, magazynowaniu, wstępnym przetwarzaniu, regeneracji, odzyskiwaniu, spalaniu i spopielaniu olejów odpadowych;

— dekret ministerialny nr 1028/92 z dnia 5 listopada 1992 r., ustanawiający normy bezpieczeństwa i identyfikacji w zakresie transportu olejów odpadowych;

— wspólną decyzję Ministerstw Przemysłu i Ochrony Środowiska z dnia 18 maja 1993 r. dotyczącą stosowania rozporządzenia w sprawie udzielania koncesji na gospodarowanie olejami odpadowymi.

11. Celem dokonania zmiany powyższych przepisów władze portugalskie przyjęły w dniu 19 marca 2001 r. dokument zatytułowany „Nowa krajowa strategia gospodarowania olejami odpadowymi", który wśród założeń nowej polityki gospodarowania tymi materiałami ustanawia priorytet ich regeneracji.

„nie przyjmując środków prawnych i faktycznych niezbędnych dla nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, mimo że jest to możliwe przy zachowaniu technicznych, gospodarczych i organizacyjnych ograniczeń, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych".

II — Stan faktyczny i przebieg postępowania

A — *W sprawie C-15/03 Komisja przeciwko Austrii*

12. W dniu 7 kwietnia 2001 r. po przeanalizowaniu odpowiedzi na kwestionariusz przygotowany celem sprawdzenia stanu transpozycji dyrektywy Komisja wystosowała do Austrii wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzuciła jej, między innymi, brak transpozycji art. 3 ust. 1 dyrektywy do wewnętrznego porządku prawnego.

13. Po rzeczonym wezwaniu w dniu 21 grudnia 2001 r. Komisja wystosowała uzasadnioną opinię.

14. Uznając, że odpowiedzi i wyjaśnienia udzielone przez Republikę Austrii są niezadowalające, w skardze wniesionej do Trybunału w dniu 14 stycznia 2003 r. Komisja wniosła o stwierdzenie, że:

15. Postanowieniem z dnia 17 czerwca 2003 r. Trybunał dopuścił Republikę Finlandii i Zjednoczone Królestwo do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenientów po stronie Republiki Austrii, zgodnie z art. 93 § 1 regulaminu Trybunału.

16. Podczas rozprawy w dniu 16 września 2004 r. Komisja i Republika Austrii przedstawiły swoje stanowiska.

B — *W sprawie C-92/03 Komisja przeciwko Portugalii*

17. W wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 11 kwietnia 2001 r. Komisja podniosła brak transpozycji art. 3 ust. 1 dyrektywy także w stosunku do Republiki Portugalskiej.

18. Również w tym przypadku dane i uwagi przedstawione w tej kwestii przez Portugalię nie przekonały Komisji, która kontynuując postępowanie, w dniu 24 października 2001 r. wystosowała uzasadnioną opinię, a następnie w dniu 21 grudnia 2001 r. uzupełniającą uzasadnioną opinię.

19. Ostatecznie, tak jak w przypadku Austrii, Komisja w dniu 28 lutego 2003 r. wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie, że:

„nie przyjmując środków niezbędnych dla nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, mimo że techniczne, gospodarcze i organizacyjne ograniczenia na to pozwalają, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych, w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 87/101/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r.".

20. Republika Finlandii, postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 11 września 2003 r., została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta po stronie Republiki Portugalskiej.

III — Analiza prawna

21. Jak zostało to przedstawione powyżej, Komisja w obydwu sprawach stawia pozwanym państwom tylko jeden zarzut, a mianowicie taki, że nie przyjęły one, zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy, środków niezbędnych dla nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację.

22. Zważywszy, że argumenty przytoczone na poparcie powyższego zarzutu i argumenty na jego obalenie są w dużym stopniu zbieżne, przeprowadzę wspólną analizę tych dwóch spraw, zaznaczając — tam, gdzie jest to konieczne — szczególne okoliczności właściwe każdej z nich.

23. W pierwszej kolejności jednak wydaje mi się pomocne przywołanie wyroków w sprawie Komisja przeciwko Niemcom z 1999 r. i Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 2004 r. [9], w których to Trybunał wypowiedział się odnośnie do zakresu obowiązku ustanowionego art. 3 ust. 1 dyrektywy. Z orzeczeń tych można bowiem, moim zdaniem, wywieść zasady przydatne dla rozstrzygnięcia kwestii rozważanych w niniejszych sprawach.

24. W wyżej wymienionych wyrokach Trybunał przedstawił przede wszystkim znaczenie „odniesienia do »technicznych, gospo-

9 — Wyroki z dnia 9 września 1999 r. w sprawie C-102/97 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5051 oraz z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-424/02 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. str. I-7249.

darczych i organizacyjnych ograniczeń«, wymienionych w art. 3 ust. 1 dyrektywy" jako potencjalnego ograniczenia nałożonego na Państwa Członkowskie obowiązku zapewnienia priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację.

25. Zdaniem Trybunału, wspomniane odniesienie „stanowi część przepisu wyrażającego w sposób ogólny obowiązek nałożony na Państwa Członkowskie". Za jego pomocą „wspólnotowy ustawodawca nie zamierzał wprowadzić konkretnych wyjątków od reguły o zastosowaniu ogólnym", lecz pragnął raczej „określić zakres zastosowania i treść *pozytywnie ujętego obowiązku* zapewnienia priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację" [10].

26. Trybunał wykluczył zatem możliwość, aby „okoliczności techniczne, gospodarcze i organizacyjne istniejące w Państwie Członkowskim" mogły być automatycznie uznane za „ustanawiające ograniczenia stanowiące przeszkodę w przyjęciu środków przewidzianych w art. 3 ust. 1 dyrektywy". Taka wykładnia bowiem „pozbawi[łaby] ten przepis jakiejkolwiek skuteczności, jako że obowiązek Państwa Członkowskiego sprowadzałby się do utrzymywania status quo, z tym skutkiem, że nie istniałoby realne zobowiązanie Państw Członkowskich do przyjęcia środków niezbędnych do przetwarzania olejów odpadowych przez ich regenerację" [11].

27. Odnośnie do tego, jakie powinny być rzeczone środki, Trybunał uznał, „że nie do niego należy [ich] określanie". Jego właściwości podlega natomiast „przeanalizowanie, czy było możliwe przyjęcie środków zmierzających do nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, spełniających kryterium wykonalności ze względów technicznych, gospodarczych i organizacyjnych" [12].

28. Dokonując takiej analizy, Trybunał w dwóch przedłożonych mu sprawach orzekł, że celem wywiązania się ze zobowiązania wynikającego z art. 3 ust. 1 dyrektywy nie wystarczy ustanowienie „kontekstu prawnego zapewniającego [...] przesłanki przetwarzania przez regenerację" [13] ani ograniczenie się do „przeprowadzania badań i sporządzania sprawozdań w celu określenia metod unieszkodliwiania olejów odpadowych" [14].

29. Powinny temu towarzyszyć — w granicach wykonalności technicznej, gospodarczej i organizacyjnej — „konkretne środki zmierzające do przyznania priorytetu regeneracji" [15], będące albo „środkami nakazującymi", albo „środkami stymulującymi" [16], które mogłyby przybrać formę rekompensat za regenerację przewidzianych w art. 14

10 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 20. Wyróżnienie moje.

11 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 21.

12 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 24.

13 — Wyżej w ymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 34.

14 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 25 i 26.

15 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 25.

16 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 34.

dyrektywy lub specjalnego opodatkowania również przewidzianego w art. 15 tej dyrektywy [17].

30. Stąd właśnie w świetle przedstawionych powyżej zasad należy rozważyć argumenty podniesione w niniejszej sprawie przez Komisję i pozwane rządy.

31. Austria i Portugalia, popierane w tej kwestii przez rządy fiński i Zjednoczonego Królestwa, opierają swoje stanowisko na tym, że na mocy dyrektywy obowiązek zapewnienia priorytetu regeneracji jest uzależniony od braku występowania „technicznych, gospodarczych i organizacyjnych ograniczeń". Zdaniem pozwanych rządów, w ich krajach występowały tego typu ograniczenia, zmuszające ich do stosowania innych metod przetwarzania olejów odpadowych (spalanie, zniszczenie lub składowanie), dopuszczonych posiłkowo przez dyrektywę.

32. W szczególności, zdaniem rządu austriackiego, z uwagi na niewielką ilość olejów odpadowych zbieranych w Austrii, budowa specyficznych instalacji służących do regeneracji nie byłaby opłacalna ani dla skarbu państwa, ani dla podmiotów prywatnych.

33. Tego typu ograniczenie występuje również w Portugalii. Co więcej, zdaniem rządu portugalskiego ograniczenie to nasiliło się wobec ustanowienia swobodnego przepływu odpadów rozporządzeniem nr 259/93 w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie Wspólnoty [18]. Zdaniem tego rządu, wspomniane rozporządzenie w istocie nie pozwala władzom portugalskim na sprzeciwianie się wysyłce olejów odpadowych i spalaniu ich w ośrodkach usytuowanych w innych Państwach Członkowskich. Ogranicza to jeszcze bardziej możliwość nakazania poddania regeneracji w krajowych instalacjach i tak już niewielkiej liczby olejów odpadowych, czyniąc ich gospodarowanie przez podmioty prywatne jeszcze trudniejszym i mniej atrakcyjnym.

34. Ponadto, zdaniem rządu portugalskiego, nie istnieją obecnie wystarczająco zaawansowane technologie obejmujące produkcję zregenerowanych olejów wysokiej jakości, które mogłyby konkurować z olejami utlenionymi, których to olejów podaż na rynku jest i tak nadmierna.

35. Niemniej jednak należy zgodzić się z Komisją, która odwołując się do wyżej wymienionego orzecznictwa, zauważa, że okoliczności przywołane przez pozwane rządy (niewielka ilość zbieranych olejów odpadowych i mała skuteczność dostępnych technologii) składają się na „sytuację techniczną, gospodarczą i organizacyjną *występującą*" w tych krajach, a zatem nie mogą

17 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 45 i 46.

18 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty oraz poza jej obszarem (Dz.U. L 30, str. 1).

być uznane za „ograniczenie" znoszące zobowiązanie wynikające z art. 3 ust. 1.

36. Jak zostało to słusznie ustalone we wspomnianym orzecznictwie, gdyby zakres tego przepisu mógł zostać zawężony przez zachowanie status quo, przepis ten zostałby pozbawiony treści, co czyniłoby bezskutecznym — a w każdym razie znacznie łagodziłoby — „pozytywnie ujęty" obowiązek Państw Członkowskich dotyczący przyjęcia niezbędnych środków celem nadania priorytetu regeneracji. W oczywisty sposób ten „pozytywnie ujęty" obowiązek obejmuje także „małe" Państwa Członkowskie, które podlegają mu mimo niewielkiej produkcji olejów odpadowych.

37. Zgodnie z kryterium podanym przez Trybunał należy w rezultacie ocenić nie to, czy sytuacja występująca w Austrii i Portugalii czyni regenerację bardziej lub mniej dochodową, lecz to, czy państwa te podjęły działania celem przezwyciężenia istniejących trudności, tak aby uczynić przyznanie priorytetu temu przetwarzaniu gospodarczo opłacalnym (lub co najmniej możliwym). Innymi słowy, używając sformułowań samego Trybunału, należy ocenić, czy Państwa Członkowskie, mając taką możliwość, przyjęły „aktywne środki" celem nadania priorytetu przetwarzaniu przez regenerację, stwarzając „kontekst prawny" zapewniający niezbędne do tego warunki, przyjmując przy tym „konkretne środki" zmierzające do urzeczywistnienia owego priorytetu.

38. Pomijając trudności istniejące w poszczególnych krajach, zarówno Austria, jak i Portugalia twierdzą, że podjęły one środki zgodne z tymi założeniami.

39. Rząd austriacki twierdzi, między innymi, że priorytet regeneracji jest zagwarantowany w krajowym porządku prawnym dzięki przepisowi art. 22 ust. 1 AWG 1990, który przewiduje recykling olejów odpadowych, w związku z art. 1 ust. 1 tej samej ustawy, na mocy którego gospodarowanie odpadami ma na celu zachowanie zasobów surowców pierwotnych i energii. Priorytet ten podkreśla jeszcze wyraźniej AWG 2002, która nakazuje wybór tej metody, o ile proces ten jest technicznie możliwy i gospodarczo opłacalny dla posiadacza olejów.

40. Co więcej, rząd ten twierdzi, że priorytet przedmiotowego przetwarzania jest promowany za pomocą konkretnych środków, takich jak przygotowywanie projektów mających ułatwić regenerację w przedsiębiorstwach oraz za pomocą przyjęcia, w ramach działań na rzecz środowiska, środków finansowych na wspieranie unieszkodliwiania i odzyskiwania odpadów niebezpiecznych, z których można skorzystać także w przypadku unieszkodliwiania olejów odpadowych.

41. Rząd portugalski przyznał natomiast, że konieczna jest reforma ustawodawstwa krajowego w przedmiotowej dziedzinie. Mimo to twierdzi on jednak, że przyjął on wszelkie niezbędne środki celem przyznania priorytetu regeneracji, uchwalając dokument „Nowa krajowa strategia gospodarowania olejami odpadowymi", który ustanawia, jego zdaniem, ogólne ramy, które będą stanowić podstawę wspomnianej reformy.

42. Sądzę jednak, że argumenty te nie są wystarczające dla odparcia zarzutów wysuniętych przez Komisję.

43. Odnosząc się początkowo do przypadku Austrii, należy przede wszystkim zauważyć, że państwo to opiera swoją obronę głównie na AWG 2002. Bez wchodzenia w merytoryczny aspekt argumentów przytoczonych w tej kwestii, podważanych zresztą przez Komisję, chciałbym jedynie zauważyć, że rzeczona ustawa weszła w życie w dniu 2 listopada 2002 r., a zatem w momencie gdy dwumiesięczny termin wyznaczony w uzasadnionej opinii z dnia 21 grudnia 2001 r. dawno już upłynął.

44. Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem jest powszechnie przyjęte, że „istnienie uchybienia powinno być oceniane w odniesieniu do sytuacji Państwa Członkowskiego w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii" [19]. Znaczy to, że w niniejszej sprawie należy odwołać się jedynie do art. 1 ust. 1 i art. 22 ust. 1 AWG 1990, obowiązującej w momencie przedstawienia zarzutów przez Komisję.

45. Mając zatem na uwadze rzeczone przepisy, sądzę, podobnie jak Komisja, że nie stanowią one kontekstu prawnego zdolnego do zapewnienia priorytetu regeneracji. Przepisy te zezwalają w istocie na unieszkodliwianie przedmiotowych olejów poprzez recykling „lub" odzyskiwanie energii, stawiając znak równości między regeneracją i spalaniem, co jest sprzeczne z porządkiem pierwszeństwa ustalonym w dyrektywie.

46. Taka dwuznaczność w ustawodawstwie austriackim odnosi się, moim zdaniem, również do przyjętych przez to państwo „konkretnych środków". Wskazane bowiem przez rząd austriacki środki finansowe nie są przeznaczone *specjalnie* na wspieranie regeneracji, jako że mają one zastosowanie do wszelkich metod unieszkodliwiania lub odzyskiwania niebezpiecznych odpadów.

47. W odniesieniu natomiast do popieranych przez rząd austriacki projektów regeneracji w przedsiębiorstwach, wydaje się, że

19 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie C-147/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2387, pkt 26; z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie C-173/01 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-6129, pkt 7 oraz z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-114/02 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-3783, pkt 9).

w braku ustawodawstwa, które czyniłoby je obowiązkowymi, lub specjalnych środków finansowych, które uprzywilejowywałyby je względem innych metod przetwarzania, przedstawiają one w rzeczywistości dla podmiotów gospodarczych jedynie zwykłą alternatywę w zakresie odzyskiwania olejów odpadowych, która jest skądinąd technicznie skomplikowana i kosztowna.

48. Odnosząc się z kolei do stanowiska Portugalii, nie wydaje mi się, aby faktycznie podważała ona wysunięty przez Komisję zarzut braków występujących w przepisach krajowych. Rząd portugalski sam bowiem uznał konieczność „zmiany ustawodawstwa [...] zmierzającej do stworzenia wymaganych przesłanek dla rzeczywistego nadania priorytetu regeneracji", zaś odnośny projekt „znajduje się dopiero na etapie zatwierdzania go przez rząd portugalski" [20].

49. Ponadto nie można uznać, że przyjęcie dokumentu „Nowa krajowa strategia gospodarowania olejami odpadowymi" jest wystarczające do uzupełnienia wspomnianych braków. Jest to w istocie dokument o charakterze czysto programowym, ograniczający się do analizy i określenia ewentualnych faktycznych i prawnych środków, które dopiero w przyszłości zostaną przyjęte przez ten rząd [21].

50. Mając powyższe na uwadze, sądzę, że na obecnym etapie Republika Portugalska nie podjęła żadnego działania celem dokonania transpozycji obowiązku przewidzianego w art. 3 ust. 1 dyrektywy.

51. W tej sytuacji trudno jest uznać zasadność argumentu rządu portugalskiego, zgodnie z którym gospodarowanie przez podmioty prywatne instalacjami do regeneracji jest w Portugalii mało opłacalne z uwagi na swobodny przepływ odpadów ustanowiony rozporządzeniem nr 259/93 (zob. powyżej, pkt 33). Jest to tym bardziej prawdziwe, że art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie wspomnianego rozporządzenia pozwala właściwym organom krajowym wnieść sprzeciw wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku w innym Państwie Członkowskim, „jeśli nie jest ona zgodna z krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi odnoszącymi się do ochrony środowiska".

52. Jak słusznie zauważyła Komisja, gdyby Portugalia, zgodnie z nakazem dyrektywy, zapewniła priorytet regeneracji względem spalania, mogłaby ona zgłosić sprzeciw wobec wysyłki takich odpadów do innych krajów Wspólnoty. Przy istnieniu bowiem takiej regulacji wywóz olejów odpadowych celem ich spalania byłby sprzeczny z krajowymi przepisami ochrony środowiska i w rezultacie umożliwiałby podniesienie sprzeciwu na mocy wymienionego wyżej przepisu. Niemożność powołania się zatem na ten przepis jest nie tyle przyczyną, co

20 — Zobacz odpowiedź na skargę, pkt 48. Tłumaczenie nieoficjalne.

21 — Zobacz załącznik V do skargi Komisji, str. 10–12.

konsekwencją przedłużającego się ze strony Republiki Portugalskiej uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy.

53. Z podanych powyżej względów uważam zatem, że należy uznać zarzut wysunięty przez Komisję wobec pozwanych rządów za zasadny, a tym samym, że Trybunał winien orzec, iż nie przyjmując środków prawnych i faktycznych niezbędnych dla nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, mimo iż pozwalały na to techniczne, gospodarcze i organizacyjne ograniczenia, Republika Austrii i Republika Portugalska uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/439 w brzmieniu zmienionym dyrektywą 87/101.

IV — W przedmiocie kosztów

54. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu Trybunału kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja zgłosiła taki wniosek i ponieważ uważam, iż Republika Austrii i Republika Portugalska przegrały sprawę, proponuję, aby zostały one obciążone kosztami postępowania.

V — Wnioski

55. Na podstawie powyższych rozważań proponuję Trybunałowi wydanie następującego orzeczenia:

— *w sprawie C-15/03*

„1) Nie przyjmując środków prawnych i faktycznych niezbędnych dla nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, mimo że

jest to możliwe przy zachowaniu technicznych, gospodarczych i organizacyjnych ograniczeń, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych.

2) Republika Austrii zostaje obciążona kosztami postępowania";

— *w sprawie C-92/03*

„1) „Nie przyjmując środków prawnych i faktycznych niezbędnych dla nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, mimo że techniczne, gospodarcze i organizacyjne ograniczenia na to pozwalały, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych, w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 87/101/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r.

2) Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania".