SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

27 gennaio 2005 *

Nella causa C-15/03,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 14 gennaio 2003,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. J. Grunwald e M. Konstantinidis, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica d'Austria, rappresentata dai sigg. E. Riedl e M. Hauer, nonché dalla sig.ra E. Wolfslehner, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il tedesco.

sostenuta da:

Repubblica di Finlandia, rappresentata dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e dal

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. K. Manji, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra M. Demetriou, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), e dai sigg. C. Gulmann, G. Arestis e J. Klučka, giudici,

avvocato generale: sig. A. Tizzano
cancelliere: sig.ra K. Sztranc, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 16 settembre 2004,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 ottobre 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica d'Austria, non avendo adottato le misure, di diritto e di fatto, necessarie affinché sia data priorità al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione, per quanto consentito dai vincoli di carattere tecnico, economico e organizzativo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati (GU L 194, pag. 23), come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 dicembre 1986, 87/101/CEE (GU 1987, L 42, pag. 43; in prosieguo: la «direttiva»).

Contesto normativo

Normativa comunitaria

2 La direttiva ha ad oggetto la protezione dell'ambiente contro gli effetti nocivi dello scarico e del trattamento degli oli usati. Il suo art. 3 dispone quanto segue:

«1. Per quanto consentito dai vincoli di carattere tecnico, economico e organizzativo, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia data priorità al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione.

2. Qualora, a causa dei vincoli di cui al paragrafo 1, non si proceda alla rigenerazione degli oli usati, gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari affinché qualsiasi trattamento degli oli usati mediante combustione sia effettuato secondo modalità accettabili dal punto di vista ambientale, conformemente alle disposizioni della presente direttiva, purché tale combustione sia realizzabile dal punto di vista tecnico, economico e organizzativo.

3. Qualora, a causa dei vincoli di cui ai paragrafi 1 e 2, non si proceda né alla rigenerazione né alla combustione degli oli usati, gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire la distruzione innocua o l'immagazzinamento o deposito controllati degli oli usati».

3 Ai sensi dell'art. 1 della direttiva, la «rigenerazione» è definita nei seguenti termini:

«qualunque procedimento che permetta di produrre oli di base mediante una raffinazione degli oli usati che comporti in particolare la separazione dei contaminanti, prodotti di ossidazione e additivi contenuti in tali oli».

4 A norma dell'art. 2 della direttiva 87/101, gli Stati membri dovevano adottare le misure necessarie per conformarsi agli obblighi ad essi incombenti in forza di tale direttiva a decorrere dal 1° gennaio 1990.

Normativa nazionale

5 Il governo austriaco ha notificato alla Commissione le seguenti misure giuridiche concernenti la gestione degli oli usati:

— il regolamento relativo all'esecuzione della legge sugli oli usati (BGBl. 1987/383);

— la legge federale 6 giugno 1990 sulla gestione dei rifiuti (Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325; in prosieguo: l'«AWG»);

— tale legge è stata riformata, principalmente al fine di attribuire la priorità alla rigenerazione degli oli usati, mediante una nuova legge federale sulla gestione dei rifiuti, entrata in vigore il 2 novembre 2002 (BGBl. I, 2002/102; in prosieguo: l'«AWG 2002»).

6 L'art. 1, n. 2, punto 2, dell'AWG così recita:

«I rifiuti devono essere utilizzati per recuperare sostanze o calore quando ciò risulti vantaggioso dal punto di vista ambientale e tecnicamente possibile, i costi supplementari generati non siano sproporzionati rispetto agli altri procedimenti di trattamento dei rifiuti ed esista, o possa comunque essere creato, un mercato delle sostanze o dell'energia in tal modo ottenute (riciclaggio dei rifiuti)».

7 L'art. 2, n. 5, punto 2, dell'AWG 2002 definisce come segue il termine «riciclaggio»:

«Il trattamento di rifiuti a fini ambientali per sfruttare le proprietà del prodotto di partenza principalmente al fine di sostituire i rifiuti o le sostanze direttamente recuperate alle materie prime o ai prodotti ottenuti dalle materie prime, ad esclusione dei rifiuti o delle sostanze recuperate dai detti rifiuti e destinati a subire un riciclaggio termico».

8 Per quanto attiene agli oli usati, l'art. 16, n. 3, punto 1, dell'AWG 2002 stabilisce quanto segue:

«Gli oli usati sono sottoposti ad un procedimento di riciclaggio (...) quando è tecnicamente possibile produrre olio di base dall'olio usato in condizioni che, alla luce delle quantità prodotte, dei mezzi di trasporto e dei costi generati, sono economicamente redditizie per il proprietario dei rifiuti. Se gli oli usati sono sottoposti ad un procedimento di riciclaggio, i prodotti a base di oli minerali così ottenuti non devono contenere più di 5 ppm di PCB/PCT [policlorobifenili/policloroterfenili] né più di 0,03 % di alogeni in rapporto alla massa».

9 L'art. 22, n. 1, dell'AWG così dispone:

«Il riciclaggio degli oli usati è autorizzato soltanto quando consiste nel riciclaggio di sostanze (purificazione, trasformazione) o nel recupero di energia».

Fatti della controversia e procedimento precontenzioso

10 Il 17 aprile 2001 la Commissione ha inviato alla Repubblica d'Austria una lettera di diffida in quanto le autorità nazionali avevano omesso di adottare le misure necessarie affinché fosse data priorità al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione, per quanto consentito dai vincoli di carattere tecnico, economico e organizzativo.

11 Nella risposta, di data 22 giugno 2001, la Repubblica d'Austria ha informato la Commissione che il combinato disposto degli artt. 22, n. 1, e 1, n. 1, dell'AWG realizzava una delle finalità della direttiva in quanto dava priorità alla rigenerazione dei rifiuti. In tale risposta veniva altresì precisato che tale Stato membro non disponeva di alcun impianto di rigenerazione degli oli usati, in quanto la produzione annuale era pari, in totale, a 45 000 tonnellate e non era sufficiente a rendere redditizio siffatto impianto, dato che la soglia di redditività si situa tra le 60 000 e le 80 000 tonnellate all'anno.

12 La Commissione ha tuttavia ritenuto che il diritto austriaco non rispondesse a quanto richiesto dal diritto comunitario. Essa ha quindi inviato alla Repubblica d'Austria, con lettera 21 dicembre 2001, un parere motivato nel quale ha affermato che le autorità nazionali non avevano adottato le misure, di diritto e di fatto, necessarie affinché fosse data priorità al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione, per quanto consentito dai vincoli di carattere tecnico, economico e organizzativo, invitando tale Stato membro ad adottare le misure necessarie a conformarsi al detto parere entro due mesi dalla sua notifica.

13 Nelle osservazioni in risposta a tale parere motivato, inviate con lettere 18 e 22 marzo 2002, la Repubblica d'Austria ha affermato che la priorità alla rigenerazione era stata chiaramente introdotta nell'ambito delle disposizioni dell'AWG, nella versione modificata.

14 La Commissione ha tuttavia ritenuto che la Repubblica d'Austria non si fosse conformata a quanto richiesto nel detto parere motivato. Essa ha pertanto deciso di presentare il ricorso in esame.

15 Con ordinanza del presidente della Corte 17 giugno 2003, la Repubblica di Finlandia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica d'Austria.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

16 La Commissione ricorda che la priorità che gli Stati membri devono attribuire al procedimento di rigenerazione è stabilita dalla stessa direttiva, poiché tutte le altre modalità di eliminazione risultano ancora più nocive per l'ambiente di quanto lo sia questo procedimento.

17 La Commissione ritiene che né l'art. 1, n. 2, punto 2, né l'art. 22, n. 1, dell'AWG attribuiscano priorità alla rigenerazione degli oli usati, ma piuttosto che tali disposizioni pongano sullo stesso piano la rigenerazione e il recupero di energia, vale a dire la combustione degli oli usati, facendo venire meno, in tal modo, l'ordine di priorità stabilito tra questi due procedimenti.

18 Ad avviso della Commissione, inoltre, neppure l'art. 16, n. 3, punto 1, dell'AWG 2002 attribuisce la priorità alla rigenerazione degli oli usati. Al contrario, tale disposizione assoggetterebbe la rigenerazione a due condizioni restrittive, che non sono previste come tali nella direttiva, ossia, da una parte, il criterio dell'accettabilità e, dall'altra, la fissazione di determinati valori limite (5 ppm di PCB/PCT e 0,03 % di alogeni). Queste due condizioni restrittive non sarebbero idonee a conferire priorità alla rigenerazione né ad incentivarla.

19 La Commissione sostiene che le dette condizioni fanno ricadere la responsabilità dell'osservanza del principio di priorità sul proprietario dei rifiuti invece di porla a carico delle pubbliche autorità, come richiesto dalla direttiva.

20 Per quanto concerne l'argomento secondo cui in Austria la rigenerazione non sarebbe redditizia a causa dell'esigua quantità di oli usati generati nel territorio di tale Stato, la Commissione sottolinea che la direttiva non si applica solamente agli Stati membri che producono grandi quantità di oli usati, bensì anche a tutti gli altri Stati membri. Inoltre, non sarebbe stato presentato alcun argomento concreto idoneo ad individuare la ragione per la quale la rigenerazione degli oli usati in Austria non sarebbe redditizia.

21 La Commissione constata che il momento a partire dal quale la rigenerazione degli oli usati può risultare finanziariamente redditizia dipende da vari fattori economici e che la capacità degli impianti di rigenerazione rappresenta solo uno di tali fattori. Per di più, le dichiarazioni delle autorità austriache non consentirebbero di concludere che esse si sono sforzate di creare una serie di condizioni idonee a rendere redditizio un impianto di rigenerazione degli oli usati o a ricorrere alle capacità di altri Stati membri in materia di rigenerazione.

22 Il governo austriaco ritiene che l'obbligo derivante dall'art. 3, n. 1, della direttiva sia stato recepito mediante le varie disposizioni dell'AWG. In particolare, le modifiche di tale legge entrate in vigore nel 2002 avrebbero reso ancora più evidente la priorità riservata alla rigenerazione degli oli usati. Infatti, conformemente all'art. 16, n. 3, punto 1, della detta legge, questi ultimi sarebbero oggetto di un «riciclaggio», ossia una rigenerazione, nei limiti in cui tale procedimento risulti tecnicamente possibile ed economicamente sostenibile.

23 Il detto governo sostiene che, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, la rigenerazione deve avere luogo solo se i vincoli di carattere tecnico, economico e organizzativo non lo impediscono. Secondo la giurisprudenza della Corte, tali vincoli dovrebbero essere interpretati in maniera non restrittiva ed essere intesi come espressione del principio di proporzionalità.

24 Ad avviso del governo austriaco, né dalla direttiva né dalla detta giurisprudenza si evince che i detti vincoli non debbano essere collegati alla situazione del detentore del rifiuto. In ogni caso, la direttiva non conterrebbe alcun indizio in base al quale spetterebbe agli stessi Stati membri il compito di raccogliere e di rigenerare gli oli usati, né alcun elemento secondo cui questi ultimi sarebbero gli unici cui si riferiscono tali vincoli. In quest'ottica, la nozione di «vincoli» ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva e con riguardo all'effetto utile della stessa sarebbe stata specificata nella versione modificata dell'AWG.

25 Relativamente alla fissazione di determinati valori limite per l'olio di base derivato dalla rigenerazione, il governo austriaco rileva che la direttiva stessa fissa siffatti valori per l'olio rigenerato. Inoltre, le condizioni richieste per la riutilizzazione degli oli di base rigenerati avrebbero reso necessaria la determinazione di tali soglie.

26 Il detto governo sostiene che, visti i quantitativi in questione, la costruzione di un apposito impianto di rigenerazione degli oli usati recuperati presso terzi non sarebbe redditizia. Infatti, la redditività della loro rigenerazione dipenderebbe da vari fattori economici e l'obbligo di dare priorità alla rigenerazione degli oli usati non potrebbe spingersi fino a costringere uno Stato membro a costruire un impianto non redditizio per consentire la rigenerazione nel territorio nazionale o fino ad obbligare i detentori dei rifiuti a procedere alla rigenerazione.

27 Il governo austriaco osserva che la modifica dell'AWG era diretta a garantire la riforma del diritto applicabile in materia, diritto il cui ambito di applicazione si estende oggi anche alla rigenerazione degli oli usati delle imprese e non più alla sola rigenerazione da parte di terzi. Il fatto che la normativa nazionale attribuisca la priorità alla rigenerazione degli oli usati sarebbe dimostrato, in particolare, dalla circostanza che tali oli vengono esportati per essere rigenerati, nonché da una serie di provvedimenti di natura finanziaria.

28 Nel suo intervento a sostegno delle conclusioni della Repubblica d'Austria, il governo finlandese afferma che le disposizioni nazionali controverse attribuiscono la priorità alla rigenerazione. Peraltro, tale priorità non avrebbe carattere assoluto, vista la presenza della condizione di fattibilità sotto il profilo tecnico, economico e organizzativo.

29 Il detto governo afferma che gli Stati membri non sono obbligati a creare impianti di rigenerazione, dato che la redditività di tale procedimento dipende da diversi fattori, quali la quantità di olio usato prodotta, le distanze di trasporto, i costi di produzione, nonché il prezzo di mercato. L'esistenza delle condizioni economiche che consentono la rigenerazione andrebbe infatti valutata caso per caso, prendendo in considerazione, in modo globale, le circostanze rilevanti nello Stato membro interessato.

30 Il governo del Regno Unito, anch'esso intervenuto a sostegno della Repubblica d'Austria, ritiene che l'art. 16, n. 3, dell'AWG 2002 applichi correttamente l'art. 3, n. 1, della direttiva. In particolare, la normativa nazionale farebbe incombere ai detentori di oli usati l'obbligo di trattarli mediante rigenerazione.

31 Il detto governo rileva che l'AWG applica correttamente il principio della proporzionalità, obbligando i detentori di oli usati a trattarli mediante rigenerazione, ad eccezione di quando ciò risulti tecnicamente impossibile o economicamente irragionevole. Gli Stati membri potrebbero infatti legittimamente dare esecuzione ai propri obblighi derivanti da una direttiva disciplinando, nel contesto della normativa nazionale, i diritti e gli obblighi dei singoli e delle imprese.

32 Il governo del Regno Unito riconosce che l'art. 3, n. 1, della direttiva richiede che gli Stati membri adottino provvedimenti a livello macroeconomico per assicurare che sia attribuita la priorità alla rigenerazione e per eliminare tutti gli ostacoli che si oppongono ad essa, nei limiti in cui ciò risulti proporzionato allo scopo che si persegue. La portata di tale obbligo varierebbe tuttavia in funzione delle circostanze presenti nello Stato membro e la sua forma concreta dipenderebbe dalla natura dei vincoli esistenti in detto Stato.

33 Il detto governo afferma poi che le esigue quantità di oli usati prodotte in Austria, nonché la circostanza che in tale Stato membro non esistano impianti di rigenerazione, rappresentano elementi pertinenti che quest'ultimo deve prendere in considerazione per valutare i vincoli economici che si oppongono alla rigenerazione e la portata dell'obbligo ad esso incombente in forza dell'art. 3, n. 1, della direttiva.

Giudizio della Corte

34 In via preliminare, occorre osservare che la riforma dell'AWG che risulta dalla seconde legge sulla gestione dei rifiuti, segnatamente le modifiche dell'art. 16, n. 3, della detta legge, è entrata in vigore solo il 2 novembre 2002, quindi dopo la scadenza del termine di due mesi stabilito nel parere motivato per consentire alla Repubblica d'Austria di conformarsi agli obblighi ad essa incombenti.

35 Ora, secondo la costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (v., in particolare, sentenze 4 luglio 2002, causa C-173/01, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-6129, punto 7, e 10 aprile 2003, causa C-114/02, Commissione/Francia, Racc. pag. I-3783, punto 9).

36 Pertanto, l'argomento addotto dalla Repubblica d'Austria, secondo cui la priorità attribuita alla rigenerazione degli oli usati sarebbe stata esplicitata nell'ambito della riforma dell'AWG, non può essere preso in considerazione dalla Corte.

37 Quanto alla situazione giuridica esistente prima della riforma dell'AWG, intervenuta nel 2002, occorre constatare che, come giustamente osserva l'avvocato generale al paragrafo 45 delle conclusioni, le disposizioni nazionali applicabili in materia non rappresentavano un contesto giuridico idoneo a garantire la priorità alla rigenerazione. Le dette disposizioni consentivano infatti l'eliminazione degli oli usati mediante il riciclaggio o il recupero di energia, ponendo quindi sullo stesso piano la rigenerazione e la combustione e disconoscendo così l'ordine di precedenza fissato dall'art. 3, n. 1, della direttiva.

38 Quanto all'argomento della Repubblica d'Austria secondo cui l'allestimento di impianti di rigenerazione nel territorio di tale Stato membro non sarebbe redditizio e, di conseguenza, alla luce del principio della proporzionalità, gli obblighi degli Stati membri interessati dovrebbero essere adattati in base alle circostanze concrete presenti in tali Stati, occorre ricordare che, come ha statuito la Corte ai punti 35 e 43 della sentenza 9 settembre 1999, causa C-102/97, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5051), uno degli obiettivi principali della direttiva era quello di concedere la priorità al trattamento di rigenerazione degli oli usati. Pertanto, considerare che la situazione tecnica, economica e organizzativa esistente in uno Stato membro è necessariamente costitutiva di vincoli che sono di ostacolo all'adozione delle misure previste dall'art. 3, n. 1, della direttiva si risolverebbe nel privare tale disposizione di qualsiasi effetto utile, poiché la portata dell'obbligo imposto agli Stati membri verrebbe limitata dal mantenimento dello status quo, di modo che non sussisterebbe alcun obbligo effettivo di adottare le misure necessarie a favore di un trattamento prioritario degli oli usati mediante rigenerazione.

39 Inoltre, per quanto attiene a tale priorità, occorre osservare che, come ha evidenziato la Corte ai punti 38 e 39 della detta sentenza Commissione/Germania, il riferimento ai «vincoli di carattere tecnico, economico [e] organizzativo», contemplati dall'art. 3, n. 1, della direttiva, fa parte di una disposizione che esprime in modo globale l'obbligo posto agli Stati membri e che, con tale indicazione, il legislatore comunitario ha inteso non tanto prevedere eccezioni limitate ad una regola di applicazione generale, bensì definire il campo d'applicazione e il contenuto di un obbligo positivo consistente nell'assicurare la priorità al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione.

40 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che il ricorso della Commissione va considerato fondato.

41 Occorre quindi dichiarare che la Repubblica d'Austria, non avendo adottato le misure necessarie affinché sia data priorità al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione, per quanto consentito dai vincoli di carattere tecnico, economico e organizzativo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva.

Sulle spese

42 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica d'Austria, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese. In conformità al n. 4 dello stesso articolo, la Repubblica di Finlandia e il Regno Unito sopportano le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica d'Austria, non avendo adottato le misure necessarie affinché sia data priorità al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione, per quanto consentito dai vincoli di carattere tecnico, economico e organizzativo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 3, n. 1,**

della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 dicembre 1986, 87/101/CEE.

2) **La Repubblica d'Austria è condannata alle spese.**

3) **La Repubblica di Finlandia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopportano le proprie spese.**

Firme