DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 27 januari 2005*

I mål C-15/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 14 januari 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av J. Grunwald och M. Konstantinidis, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Österrike, företrädd av E. Riedl, M. Hauer och E. Wolfslehner, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

med stöd av:

Republiken Finland, företrädd av T. Pynnä, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av K. Manji, i egenskap av ombud, biträdd av M. Demetriou, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna R. Silva de Lapuerta (referent), C. Gulmann, G. Arestis och J. Klučka,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: byrådirektör K. Sztranc,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 16 september 2004,

och efter att den 28 oktober 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har i sin ansökan yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3.1 i rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor (EGT L 194, s. 23; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 229), i dess lydelse enligt rådets direktiv 87/101/EEG av den 22 december 1986 (EGT L 42, 1987, s. 43; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 197) (nedan kallat direktivet), genom att inte vidta de rättsliga och faktiska åtgärder som krävs för att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering, om en sådan behandling är möjlig mot bakgrund av tekniska, ekonomiska och organisatoriska begränsningar.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 Syftet med direktivet är att skydda miljön från skador som orsakas av utsläpp och behandling av spilloljor. I artikel 3 föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering, om en sådan behandling är möjlig mot bakgrund av tekniska, ekonomiska och organisatoriska begränsningar.

2. Om spilloljor inte regenereras beroende på de begränsningar som avses i punkt 1, skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att all förbränning av spilloljor sker på ett sätt som är godtagbart från miljösynpunkt och i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv, om en sådan förbränning är genomförbar med hänsyn till tekniska, ekonomiska och organisatoriska förhållanden.

3. Om spilloljor av skäl som avses i punkterna 1 och 2 varken regenereras eller förbränns, skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att oljorna destrueras på ett säkert sätt eller lagras eller dumpas under kontrollerade förhållanden."

3 I artikel 1 i direktivet definieras regenerering på följande sätt:

"processer genom vilka basoljor kan framställas genom raffinering av spilloljor, särskilt genom avlägsnande av föroreningar, oxidationsprodukter och tillsatsämnen som ingår i sådana oljor".

4 Enligt artikel 2 i direktiv 87/101 skulle medlemsstaterna vidta de åtgärder som var nödvändiga för att uppfylla sina skyldigheter enligt detta direktiv senast den 1 januari 1990.

Den nationella lagstiftningen

5 Den österrikiska regeringen underrättade kommissionen om följande rättsakter rörande hanteringen av spilloljor:

— 1986 års förordning om genomförandet av lagen om spilloljor (BGBl. 1987/383).

— Lagen om avfallshantering av den 6 juni 1990 (Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325, nedan kallad AWG).

— Denna lag har ändrats, i synnerhet för att i första hand kunna behandla spilloljor genom regenerering, genom en ny federal lag om avfallshantering som trädde i kraft den 2 november 2002 (BGBl. 2002/102) (nedan kallad AWG 2002).

6 1 § andra stycket punkt 2 AWG har följande lydelse:

"Avfallet skall användas för att utnyttja material eller värme då detta är ekologiskt fördelaktigt och tekniskt möjligt, då de ytterligare kostnader som uppkommer inte är oproportionerligt höga i förhållande till andra avfallsbehandlingsprocesser och då det finns eller skulle kunna skapas en marknad för de material eller den energi som erhålles (avfallsåtervinning)."

7 I 2 § femte stycket punkt 2 AWG 2002 definieras återvinning på följande sätt:

"Behandling i ekologiskt syfte av avfall för att utnyttja utgångsproduktens egenskaper med det huvudsakliga syftet att ersätta råvaror eller produkter som framställs av råvaror med avfall eller direkt utnyttjat material, med undantag för avfall eller material som tagits till vara från sådant avfall för termisk återvinning."

8 Vad gäller spilloljor föreskrivs följande i 16 § tredje stycket punkt 1 AWG 2002:

"Spilloljor skall återvinnas ... när det är tekniskt möjligt att utvinna basoljor ur spilloljor, om det med hänsyn till den utvunna mängden basolja, till transportmedlen och till de kostnader som uppstår är lönsamt för den som äger avfallet. Om spilloljorna återvinns, får de utvunna mineralbasoljorna inte innehålla mer än 5 ppm PCB/PCT (polyklorerade bifenyler/polyklorerade terfenyler) eller mer än 0,03 procent halogener i förhållande till vikten."

9 I 22 § första stycket AWG föreskrivs följande:

"Återvinning av spilloljor är tillåten endast när den består i återvinning av material (rening, behandling) eller utnyttjande av energi."

Bakgrund och det administrativa förfarandet

10 Den 17 april 2001 sände kommissionen en formell underrättelse till Republiken Österrike. Skälet till detta var att kommissionen ansåg att de nationella myndigheterna hade underlåtit att vidta de åtgärder som krävs för att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering, om en sådan behandling är möjlig mot bakgrund av tekniska, ekonomiska och organisatoriska begränsningar.

11 I sitt svar av den 22 juni 2001 underrättade Republiken Österrike kommissionen om att 22 § första stycket jämförd med 1 § första stycket AWG uppfyllde ett av syftena med direktivet genom att avfall genom nämnda bestämmelser i första hand skall behandlas genom regenerering. I svaret angavs vidare att medlemsstaten inte hade någon anläggning för regenerering av spilloljor. Anledningen till detta var att den sammanlagda årliga produktionen uppgick till 45 000 ton och att detta inte var tillräckligt för att en sådan anläggning skulle kunna bli lönsam. För att en sådan anläggning skall kunna bli lönsam krävs nämligen en årlig produktion på mellan 60 000 och 80 000 ton.

12 Kommissionen ansåg emellertid att österrikisk rätt inte uppfyllde de krav som uppställs i gemenskapsrätten. Kommissionen riktade därför den 21 december 2001 ett motiverat yttrande till Republiken Österrike. Kommissionen gjorde därvid gällande att de nationella myndigheterna hade underlåtit att vidta de rättsliga och faktiska åtgärder som krävs för att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering, om en sådan behandling är möjlig mot bakgrund av tekniska, ekonomiska och organisatoriska begränsningar. Kommissionen uppmanade därför medlemsstaten att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta de nödvändiga åtgärderna för att följa yttrandet.

13 Republiken Österrike besvarade det motiverade yttrandet den 18 och den 22 mars 2002. Republiken Österrike gjorde gällande att bestämmelserna i AWG, i dess ändrade lydelse, klart och tydligt innebär att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering.

14 Kommissionen ansåg dock att Republiken Österrike hade underlåtit att fullgöra kraven i det motiverade yttrandet och beslutade därför att väcka förevarande talan.

15 Genom beslut av den 17 juni 2003 av domstolens ordförande tilläts Republiken Finland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervenera till stöd för Republiken Österrikes yrkanden.

Talan

Parternas argument

16 Kommissionen har erinrat om att det är i själva direktivet som det föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att spilloljor i första hand behandlas genom regenerering. De andra metoder som finns för att omhänderta spilloljor är nämligen än mer skadliga för miljön än regenerering.

17 Kommissionen anser att varken 1 § andra stycket punkt 2 eller 22 § första stycket AWG innebär att spilloljor i första hand behandlas genom regenerering. I stället innebär nämnda bestämmelser att regenerering likställs med utnyttjande av energi, det vill säga förbränning av spilloljor. Detta medför att den prioritetsordning som skall finnas mellan dessa båda processer avskaffas.

18 Enligt kommissionen innebär inte heller 16 § tredje stycket punkt 1 AWG 2002 att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering. I denna bestämmelse föreskrivs i stället att regenerering omfattas av två inskränkande villkor som inte återfinns i direktivet. Det är därvid fråga om att processen skall vara möjlig att godta samt om fastställandet av vissa gränsvärden (5 ppm PCB/PCT och 0,03 procent halogener). Dessa två inskränkanden medför inte att spilloljor i första hand behandlas genom regenerering. Ej heller innebär villkoren att en dylik regenerering främjas.

19 Kommissionen anser att nämnda villkor innebär att det är den som äger avfallet som bär ansvaret för att iaktta principen om att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering, i stället för de offentliga myndigheterna, vilket föreskrivs i direktivet.

20 Vad beträffar argumentet att det inte är lönsamt att behandla spilloljor genom regenerering i Österrike på grund av den ringa mängd spilloljor som genereras i landet har kommissionen gjort gällande följande. Direktivet är tillämpligt inte bara på de medlemsstater där en stor mängd spilloljor produceras, utan på samtliga medlemsstater. Republiken Österrike har vidare enligt kommissionen inte åberopat något konkret argument till varför det i Österrike inte är lönsamt att behandla spilloljor genom regenerering.

21 Kommissionen konstaterar att tidpunkten för när regenerering av spilloljor blir lönsam i ekonomiskt avseende är avhängig olika ekonomiska faktorer. Regenereringsanläggningarnas kapacitet utgör bara en av dessa faktorer. Utifrån de förklaringar som lämnats av de österrikiska myndigheterna går det vidare inte att utläsa att de försökt att skapa lämpliga förutsättningar för att en anläggning för regenerering av spilloljor skall kunna bli lönsam eller för att använda regenereringskapacitet i andra medlemsstater.

22 Den österrikiska regeringen anser att den skyldighet som följer av artikel 3.1 i direktivet har införlivats med österrikisk rätt genom de olika bestämmelserna i AWG. Särskilt de ändringar i nämnda lag som trädde i kraft år 2002 innebär att det blev ännu tydligare att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering. Enligt 16 § tredje stycket punkt 1 i nämnda lag skall spilloljor nämligen återvinnas, det vill säga regenereras, om det är tekniskt möjligt och ekonomiskt försvarbart.

23 Den österrikiska regeringen har gjort gällande att enligt artikel 3.1 i direktivet skall spilloljor behandlas genom regenerering endast om en sådan behandling är möjlig mot bakgrund av tekniska, ekonomiska och organisatoriska begränsningar. Enligt domstolens rättspraxis skall dessa begränsningar inte tolkas restriktivt och de skall ses som ett uttryck för proportionalitetsprincipen.

24 Enligt den österrikiska regeringen följer det varken av direktivet eller av nämnda rättspraxis att dessa begränsningar inte skall avse den som innehar avfallet. I vart fall finns det i direktivet inte någonting som tyder på att det är medlemsstaterna själva som skall samla in och regenerera spilloljorna eller att det bara är medlemsstaterna som berörs av dylika begränsningar. Begreppet begränsningar i den mening som avses i artikel 3.1 i direktivet har mot denna bakgrund och med beaktande av direktivets ändamålsenliga verkan uttryckts tydligt i AWG i dess ändrade lydelse.

25 Vad beträffar fastställandet av vissa gränsvärden för regenererade basoljor, har den österrikiska regeringen gjort gällande att dylika värden för regenererad olja fastställs i själva direktivet. Det var dessutom nödvändigt att fastställa sådana övre värden mot bakgrund av de villkor som gäller för återanvändning av regenererade basoljor.

26 Den österrikiska regeringen har betonat att det mot bakgrund av aktuella kvantiteter inte var lönsamt att bygga en särskild anläggning för regenerering av spilloljor från tredje man. Frågan huruvida det är lönsamt att regenerera sådana spilloljor beror nämligen på olika ekonomiska faktorer. Skyldigheten att se till att spilloljor i första hand behandlas genom regenerering kan inte ha så långtgående effekter att medlemsstaten tvingas att själv bygga en olönsam anläggning för att möjliggöra att spilloljor regenereras i landet eller att medlemsstaten måste tvinga dem som innehar avfallet att regenerera det.

27 Den österrikiska regeringen har anfört att syftet med att ändra AWG var att revidera tillämplig lagstiftning på området. Tillämpningsområdet för denna lagstiftning omfattar i dag även regenerering av spilloljor från företag och inte bara regenerering som genomförs av tredje man. Att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering enligt den nationella lagstiftningen framgår särskilt av att spilloljor exporteras för att regenereras och av ett visst antal ekonomiska åtgärder.

28 Den finska regeringen, som intervenerat till stöd för Republiken Österrikes yrkanden, anser att de omtvistade nationella bestämmelserna innebär att spilloljor i första hand behandlas genom regenerering. En sådan prioritering är för övrigt inte av absolut karaktär, eftersom det finns ett villkor om att det skall vara genomförbart med hänsyn till tekniska, ekonomiska och organisatoriska förhållanden.

29 Den finska regeringen har gjort gällande att medlemsstaterna inte är skyldiga att inrätta regenereringsanläggningar, eftersom frågan huruvida en sådan process är lönsam beror på flera faktorer, nämligen mängden spillolja, transportavstånd, produktionskostnader och marknadspris. Förekomsten av ekonomiska villkor medför att frågan om regenerering bör prövas från fall till fall, varvid samtliga relevanta omständigheter i den berörda medlemsstaten skall beaktas.

30 Förenade kungarikets regering, som också har intervenerat till stöd för Republiken Österrike, anser att artikel 3.1 i direktivet i vederbörlig ordning genomförs genom 16 § tredje stycket AWG 2002. Enligt den nationella lagstiftningen tvingas särskilt de som innehar spilloljor att behandla dem genom regenerering.

31 Förenade kungarikets regering har gjort gällande att proportionalitetsprincipen tillämpas på ett korrekt sätt i AWG genom att de som innehar spilloljor åläggs att behandla dem genom regenerering, om detta inte är tekniskt omöjligt eller ekonomiskt oförsvarbart. Medlemsstaterna får nämligen fullgöra sina skyldigheter enligt ett direktiv genom att i nationell lagstiftning reglera enskildas och företags rättigheter och skyldigheter.

32 Förenade kungarikets regering har vitsordat att medlemsstaterna genom artikel 3.1 i direktivet åläggs att vidta makroekonomiska åtgärder för att säkerställa att spilloljorna i första hand behandlas genom regenerering och att undanröja samtliga hinder för detta i den mån det är proportionerligt i förhållande till det eftersträvade syftet. Hur långt denna skyldighet sträcker sig varierar emellertid beroende på rådande förhållanden i varje medlemsstat. Hur denna skyldighet ser ut i det konkreta fallet beror vidare på vilka begränsningar som finns i varje medlemsstat.

33 Förenade kungarikets regering har slutligen gjort gällande att den ringa mängd spilloljor som produceras i Österrike och den omständigheten att det i landet inte finns någon regenereringsanläggning är relevanta omständigheter som Österrike får ta med i sin bedömning av vilka ekonomiska hinder som finns mot regenerering och hur långt skyldigheten enligt artikel 3.1 i direktivet sträcker sig för landet.

Domstolens bedömning

34 Den ändring av AWG som genomfördes genom den andra lagen om avfallshantering, särskilt ändringen av 16 § tredje stycket, trädde i kraft först den 2 november 2002. Ändringen trädde således i kraft efter utgången av den tvåmånadersfrist som angavs i det motiverade yttrandet för att Republiken Österrike skulle fullgöra sina skyldigheter.

35 Enligt fast rättspraxis skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet (se bland annat dom av den 4 juli 2002 i mål C-173/01, kommissionen mot Grekland, REG 2002, s. I-6129, punkt 7, och av den 10 april 2003 i mål C-114/02, kommissionen mot Frankrike, REG 2003, s. I-3783, punkt 9).

36 Mot denna bakgrund finner domstolen att Republiken Österrikes argument om att det i samband med ändringen av AWG tydligt klarlagts att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering skall lämnas utan avseende.

37 Vad gäller rättsläget före 2002 års ändring av AWG konstaterar domstolen, i likhet med generaladvokaten i punkt 45 i förslaget till avgörande, att de nationella bestämmelserna på området inte utgör någon lämplig rättslig ram för att säkerställa att spilloljor i första hand behandlas genom regenerering. Enligt nämnda bestämmelser är det nämligen tillåtet att omhänderta spilloljor genom återvinning eller utnyttjande av energi, vilket innebär att regenerering och förbränning likställs i strid med den i artikel 3.1 i direktivet uppställda prioritetsordningen.

38 Republiken Österrike har vidare gjort gällande att det inte är lönsamt att i landet inrätta regenereringsanläggningar och att medlemsstaternas skyldigheter mot en sådan bakgrund och med beaktande av proportionalitetsprincipen borde kunna anpassas efter de konkreta förhållanden som råder. Vad beträffar detta argument erinrar domstolen om att den i domen av den 9 september 1999 i mål C-102/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-5051), punkterna 35 och 43, slagit fast att ett av huvudsyftena med direktivet är att spillolja i första hand skall behandlas genom regenerering. Om det godtas att rådande tekniska, ekonomiska och organisatoriska förhållanden i en medlemsstat utgör begränsningar som hindrar vidtagande av de åtgärder som avses i artikel 3.1 i direktivet skulle denna bestämmelse förlora all ändamålsenlig verkan, eftersom medlemsstaternas skyldighet skulle begränsas till att bibehålla status quo, vilket innebär att det inte föreskrivs någon verklig skyldighet att vidta de åtgärder som krävs för att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering.

39 Vad gäller denna prioritering utgör hänvisningen till "tekniska, ekonomiska och organisatoriska begränsningar" som avses i artikel 3.1 i direktivet en del av en bestämmelse i vilken medlemsstaternas skyldighet uttrycks i allmänna ordalag. Genom denna hänvisning har gemenskapslagstiftaren inte haft för avsikt att föreskriva begränsade undantag från en allmänt tillämplig regel. Gemenskapslagstiftarens avsikt har i stället varit att definiera tillämpningsområdet för och innebörden av en aktiv skyldighet att tillse att spilloljor i första hand behandlas genom regenerering. Detta har redan slagits fast av domstolen i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkterna 38 och 39.

40 Mot denna bakgrund skall kommissionens talan bifallas.

41 Domstolen fastställer således att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3.1 i direktivet genom att inte vidta de åtgärder som krävs för att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering, om en sådan behandling är möjlig mot bakgrund av tekniska, ekonomiska och organisatoriska begränsningar.

Rättegångskostnader

42 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Österrike skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Österrike har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 skall Republiken Finland och Förenade kungariket bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

1) **Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3.1 i rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor, i dess lydelse enligt rådets direktiv 87/101/EEG av den 22 december 1986, genom att inte vidta de åtgärder som krävs**

för att spilloljor i första hand skall behandlas genom regenerering, om en sådan behandling är möjlig mot bakgrund av tekniska, ekonomiska och organisatoriska begränsningar.

2) **Republiken Österrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) **Republiken Finland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter