TEISINGUMO TEISMO (antroji kolegija) SPRENDIMAS

2005 m. sausio 27 d. *

Byloje C-15/03

dėl 2003 m. sausio 14 d. pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal EB 226 straipsnį,

Europos Bendrijų Komisija, atstovaujama J. Grunwald ir M. Konstantinidis, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

Austrijos Respubliką, atstovaujamą E. Riedl ir M. Hauer bei E. Wolfslehner, nurodžiusią adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

atsakovę,

* Proceso kalba: vokiečių.

palaikomą:

Suomijos Respublikos, atstovaujamos T. Pynnä, nurodžiusios adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ir

Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės, atstovaujamos K. Manji, padedamo *barrister* M. Demetriou, nurodžiusios adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

įstojusių į bylą šalių,

TEISINGUMO TEISMAS (antroji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas C. W. A. Timmermans, teisėjai R. Silva de Lapuerta (pranešėja), C. Gulmann, G. Arestis ir J. Klučka,

generalinis advokatas A. Tizzano,
posėdžio sekretorė K. Sztranc, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2004 m. rugsėjo 16 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2004 m. spalio 28 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Europos Bendrijų Komisija Teisingumo Teismo prašo pripažinti, kad nepriimdama būtinų priemonių, kad būtų teikiama pirmenybė naudotų alyvų regeneravimui, kai leidžia techninės, ekonominės ir organizacinės sąlygos, Austrijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal 1975 m. birželio 16 d. Tarybos direktyvos 75/439/EEB dėl naudotų alyvų šalinimo (OL L 194, p. 23), iš dalies pakeistos 1986 m. gruodžio 22 d. Tarybos direktyva 87/101/EEB (OL L 42, 1987, p. 43, toliau – direktyva), 3 straipsnio 1 dalį.

Teisinis pagrindas

Bendrijos teisės aktai

2 Direktyva siekiama apsaugoti aplinką nuo kenksmingo poveikio, kurį sukelia naudotų alyvų išleidimas į aplinką ir perdirbimas. Jos 3 straipsnis numato:

„1. Kai leidžia techninės, ekonominės ir organizacinės sąlygos, valstybės narės imasi būtinų priemonių, kad būtų teikiama pirmenybė naudotų alyvų regeneravimui.

2. Kai naudotos alyvos nėra regeneruojamos dėl 1 dalyje minėtų sąlygų, valstybės narės imasi būtinų priemonių, kad naudotos alyvos būtų deginamos aplinkai nekenksmingomis sąlygomis pagal šios direktyvos nuostatas, jei toks deginimas yra techniniu, ekonominiu ir organizaciniu požiūriu įmanomas.

3. Kai naudotos alyvos nėra nei regeneruojamos, nei deginamos dėl 1 ir 2 dalyse minėtų sąlygų, valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti jų saugų sunaikinimą arba jų kontroliuojamą saugojimą ar suvertimą."

3 Pagal direktyvos 1 straipsnį „regeneravimas" reiškia:

„bet kurį procesą, per kurį gali būti pagamintos bazinės alyvos, valant naudotas alyvas, ypač šalinant iš jų teršalus, oksidacijos produktus ir priedus."

4 Remiantis Direktyvos 87/101 2 straipsniu, valstybės narės imasi būtinų priemonių įvykdyti savo įsipareigojimus pagal šią direktyvą nuo 1990 m. sausio 1 dienos.

Nacionalinės teisės aktai

5 Austrijos vyriausybė Komisijai pranešė apie šiuos naudotų alyvų valdymą reglamentuojančius teisės aktus:

— 1986 m. Reglamentą, įgyvendinantį įstatymą dėl naudotų alyvų (BGBl. 1986/383),

— 1990 m. birželio 6 d. Federalinį įstatymą dėl atliekų valdymo (*Abfallwirtschaftsgesetz*, BGBl. 1990/325, toliau – AWG),

— siekiant suteikti pirmenybę naudotų alyvų regeneravimui, šis įstatymas buvo pakeistas nauju federaliniu įstatymu dėl atliekų valdymo, kuris įsigaliojo 2002 m. lapkričio 2 d. (BGBl. 2002/102, toliau – AWG 2002).

6 AWG 1 straipsnio 2 dalies 2 punktas formuluojamas taip:

„Atliekos turi būti naudojamos medžiagų perdirbimui ar šilumos gamybai, kai ekologiniu požiūriu tinkama, techniniu požiūriu įmanoma, papildomi kaštai nėra neproporcingai dideli lyginant su kitais atliekų perdirbimo būdais ir kai veikia ar galima sukurti rinką tokiais būdais pagamintoms medžiagoms ir energijai (atliekų perdirbimas)."

7 Pagal AWG 2002 2 straipsnio 5 dalies 2 punktą žodis „perdirbimas“ reiškia:

„Atliekų perdirbimą ekologiniais tikslais, panaudojant pirminio produkto savybes, siekiant pagrindinio tikslo: pakeisti tiesiogiai perdirbtas atliekas arba medžiagas į žaliavas arba į produktus, gaunamus iš žaliavų, išskyrus perdirbtas atliekas ar medžiagas, kai jos termiškai perdirbamos.“

8 Dėl naudotų alyvų AWG 2002 16 straipsnio 3 dalies 1 punktas numato:

„Naudotos alyvos yra perdirbamos <...>, kai techniniu požiūriu iš jų įmanoma pagaminti bazines alyvas ir kai tai yra ekonomiškai naudinga atliekų turėtojui produkto kiekio, transporto priemonių ir kainos atžvilgiu. Jeigu naudotos alyvos perdirbamos, tokiu būdu pagamintuose mineralinės kilmės alyvos produktuose negali būti daugiau kaip 5 ppm PCB/PCT (polichlorintų bifenilų ir polichlorintų terfenilų) ir ne daugiau kaip 0,03 % halogenų nuo viso svorio.“

9 AWG 22 straipsnio 1 dalis numato:

„Naudotų alyvų perdirbimas galimas tik perdirbant medžiagas (valymas, transformacija) arba gaminant energiją.“

Faktinės bylos aplinkybės ir ikiteisminė procedūra

10 2001 m. balandžio 17 d. Komisija laišku Austrijos Respublikai išsiuntė oficialų įspėjimą, nurodydama, kad nacionalinės institucijos nepriėmė būtinų priemonių, užtikrinančių, kad būtų teikiama pirmenybė naudotų alyvų perdirbimui regeneruojant, kai leidžia techninės, ekonominės ir organizacinės sąlygos.

11 2001 m. birželio 22 d. atsakyme Austrijos Respublika informavo Komisiją, kad iš esmės AWG 22 straipsnio 1 dalies ir 1 straipsnio 1 dalies nuostatos atitinka vieną iš direktyvos tikslų teikti pirmenybę atliekų regeneravimui. Be to, šiame atsakyme pažymima, kad ši valstybė narė neturi jokio naudotų alyvų regeneravimo įrenginio, nes atsižvelgiant į tai, kad ji iš viso per metus pagamina 45 000 tonų, o tokio įrenginio rentabilumo slenkstis yra 60 000–80 000 tonų per metus, to nepakanka.

12 Vis dėlto Komisija nusprendė, kad Austrijos teisė neatitinka Bendrijos teisės reikalavimų. 2001 m. gruodžio 21 d. laišku ji išsiuntė argumentuotą nuomonę, patvirtindama, kad nacionalinės institucijos nepriėmė būtinų priemonių, užtikrinančių, kad būtų teikiama pirmenybė naudotų alyvų perdirbimui regeneruojant, kai leidžia techninės, ekonominės ir organizacinės sąlygos, ir nurodydama šiai valstybei narei per du mėnesius nuo jos gavimo imtis būtinų priemonių, kad į ją būtų tinkamai atsižvelgta.

13 2002 m. kovo 18 ir 22 d. laiškais Austrijos Respublika atsakė į šią argumentuotą nuomonę, tvirtindama, kad iš dalies pakeistoje AWG redakcijoje aiškiai nurodyta, jog pirmenybė teikiama regeneravimui.

14 Komisija nusprendė, kad Austrijos Respublika nesiėmė priemonių, nurodytų argumentuotoje nuomonėje. Dėl to ji nutarė pareikšti šį ieškinį.

15 2003 m. birželio 17 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi Suomijos Respublikai ir Jungtinei Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystei buvo leista įstoti į bylą Austrijos Respublikos pusėje.

Dėl ieškinio

Šalių argumentai

16 Komisija primena, kad pirmenybė regeneravimo būdui, kurią turi teikti valstybės narės, yra įtvirtinta pačioje direktyvoje, nes visi kiti šalinimo būdai yra dar kenksmingesni aplinkai.

17 Komisijos manymu, tiek AWG 1 straipsnio 2 dalies 2 punktas, tiek 22 straipsnio 1 dalis nesuteikia pirmenybės naudotų alyvų regeneravimui, nes pagal šias nuostatas regeneravimas ir energijos gamyba, t. y. naudotų alyvų deginimas, yra lygiaverčiai, nes nenustatyta pirmenybės tvarka šių dviejų būdų atžvilgiu.

18 Pasak Komisijos, AWG 2002 16 straipsnio 3 dalies 1 punktas taip pat nesuteikia pirmenybės naudotų alyvų perdirbimui regeneruojant. Priešingai, šioje nuostatoje regeneravimui taikomos dvi ribojančios sąlygos, nenumatytos direktyvoje, tai yra, pirma, priimtinumo kriterijus ir, antra, tam tikrų ribinių verčių nustatymas (5 ppm PCB/PCT ir 0,03 % halogenų). Šios dvi ribojančios sąlygos nesuteikia pirmenybės regeneravimo būdui ir jo neskatina.

19 Komisija mano, kad minėtos sąlygos atsakomybės naštą laikytis pirmenybės principo nuo kompetentingų institucijų, kaip reikalauja direktyva, perkelia atliekų turėtojui.

20 Dėl argumento, kad regeneravimo būdas nebus ekonomiškai naudingas Austrijoje, nes jos teritorijoje susidaro nedaug naudotų alyvų, Komisija pabrėžia, kad direktyva taikoma ne tik valstybėms narėms, kurios dideliais kiekiais gamina naudotas alyvas, bet ir visoms kitoms valstybėms narėms. Be to, nebuvo pateikta jokio konkretaus argumento, įrodančio, kad naudotų alyvų regeneravimas bus ekonomiškai nenaudingas Austrijoje.

21 Komisija konstatuoja, kad momentas, nuo kurio naudotų alyvų regeneravimas galėtų būti finansiškai naudingas, priklauso nuo įvairių ekonominių veiksnių, o regeneravimo įrenginių pajėgumai yra tik vienas iš jų. Be to, kompetentingų Austrijos institucijų pareiškimai neleidžia daryti išvados, kad jos stengėsi sudaryti tinkamas sąlygas, jog naudotų alyvų regeneravimo įrenginys būtų ekonomiškai naudingas, arba bandė pasinaudoti kitų valstybių narių regeneravimo pajėgumais.

22 Austrijos vyriausybė mano, kad direktyvos 3 straipsnio 1 dalies pareiga buvo perkelta į nacionalinę teisę skirtingomis AWG nuostatomis. Ypač šio įstatymo pakeitimai, įsigalioję 2002 metais, dar aiškiau įtvirtino naudotų alyvų regeneravimui teikiamą pirmenybę. Be to, remiantis šio įstatymo 16 straipsnio 3 dalies 1 punktu, naudotos alyvos „perdirbamos" jas regeneruojant, kai šis būdas yra techniniu požiūriu įmanomas ir ekonominiu požiūriu priimtinas.

23 Austrijos vyriausybė tvirtina, kad pagal direktyvos 3 straipsnio 1 dalį perdirbti regeneravimo būdu galima tik tuomet, kai leidžia techninės, ekonominės ir organizacinės sąlygos. Remiantis Teisingumo Teismo praktika, šios sąlygos neturėtų būti aiškinamos siaurai ir turėtų būti suprantamos kaip proporcingumo principo išraiška.

24 Pasak Austrijos vyriausybės, nei direktyvoje, nei Teismo praktikoje nenumatyta, kad šios sąlygos negali būti susijusios su atliekų turėtojo padėtimi. Bet kokiu atveju direktyvoje nėra nei kokios nors nuostatos, nurodančios pačioms valstybėms narėms kaupti ir perdirbti naudotas alyvas, nei kriterijaus, rodančio, kad tik valstybėms narėms taikomos tokios sąlygos. Tokiomis aplinkybėmis žodis „sąlygos" direktyvos 3 straipsnio 1 dalies prasme ir atsižvelgiant į direktyvos veiksmingumą buvo aiškiai nustatytas pakeisto AWG redakcijoje.

25 Dėl tam tikrų ribinių verčių nustatymo regeneravimo būdu pagamintai bazinei alyvai Austrijos vyriausybė pastebi, kad pati direktyva nustato tokias vertes regeneruotai alyvai. Be to, pagal nustatytas sąlygas pakartotinai panaudojant regeneruotas bazines alyvas būtina nustatyti šias ribas.

26 Austrijos vyriausybė tvirtina, kad atsižvelgiant į tokius kiekius, specialaus iš trečiųjų šalių surinktų naudotų alyvų regeneravimo įrenginio įrengimas nėra ekonomiškai naudingas. Iš tiesų regeneravimo ekonominė nauda priklauso nuo daugelio ekonominių veiksnių ir nustatyta pareiga teikti pirmenybę naudotų alyvų regeneravimui neturėtų versti valstybės narės pačiai įrengti ekonomiškai nenaudingo įrenginio vien tam, kad būtų galima alyvas regeneruoti nacionalinėje teritorijoje ar priversti atliekų turėtojus jas regeneruoti.

27 Austrijos vyriausybė tvirtina, kad pakeistame AWG užtikrinamas taikytinos nagrinėjamu klausimu teisės, kurios taikymo sritis apima ne tik perdirbimą regeneravimo būdu iš trečiųjų šalių, bet taip pat ir įmonių naudotų alyvų perdirbimą šiuo būdu, pakeitimas. Tai, kad nacionalinės teisės aktai suteikia pirmenybę naudotų alyvų regeneravimui, patvirtina faktas, jog šios alyvos yra eksportuojamos siekiant jas regeneruoti, taip pat ir tam tikros finansinės priemonės.

28 Suomijos vyriausybė, įstojusi į bylą Austrijos Respublikos pusėje, mano, kad ginčijamos nacionalinės teisės nuostatos suteikia pirmenybę regeneravimui. Antra vertus, ši pirmenybė nėra absoliutaus pobūdžio, nes ją riboja techninės, ekonominės ir organizacinės sąlygos.

29 Suomijos vyriausybė tvirtina, kad valstybės narės neprivalo įrengti regeneravimo įrenginių, nes šio būdo ekonominė nauda priklauso nuo daugelio veiksnių, tai yra nuo pagaminamo naudotos alyvos kiekio, transportavimo atstumų, gamybos kaštų bei rinkos kainos. Ar yra regeneravimą leidžiančių ekonominių sąlygų, turėtų būti nagrinėjama kiekvienu atskiru atveju, atsižvelgiant į visas su konkrečia valstybe susijusias aplinkybes.

30 Jungtinės Karalystės vyriausybė, kuri taip pat įstojo į bylą Austrijos Respublikos pusėje, mano, kad AWG 2002 16 straipsnio 3 dalis tinkamai įgyvendina direktyvos 3 straipsnio 1 dalį. Konkrečiai kalbant, nacionalinės teisės aktas įpareigoja naudotų alyvų turėtojus jas perdirbti regeneruojant.

31 Jungtinės Karalystės vyriausybė pažymi, kad AWG, įpareigojant naudotų alyvų turėtojus perdirbti regeneruojant, išskyrus atvejus, kai tai techniniu požiūriu neįmanoma ar ekonomiškai netikslinga, teisingai taikomas proporcingumo principas. Be to, valstybės narės, vykdydamos direktyva nustatytus įsipareigojimus, nacionalinės teisės aktuose teisėtai gali nustatyti pareigas asmenims ir įmonėms.

32 Jungtinės Karalystės vyriausybė pripažįsta, kad pagal direktyvos 3 straipsnio 1 dalį iš valstybių narių reikalaujama imtis makroekonominių priemonių, siekiant užtikrinti, kad pirmenybė būtų teikiama regeneravimui, bei pašalinti bet kokias kliūtis proporcingomis siekiamam tikslui priemonėmis. Šios pareigos apimtis priklauso nuo su kiekviena valstybe nare susijusių aplinkybių, o tokios pareigos konkreti išraiška priklauso nuo toje valstybėje esančių sąlygų pobūdžio.

33 Galiausiai Jungtinės Karalystės vyriausybė tvirtina, jog nedideli Austrijoje pagaminamos naudotos alyvos kiekiai ir tai, kad šioje valstybėje nėra jokio regeneravimo įrenginio, yra reikšmingi faktai, į kuriuos Austrijos vyriausybė gali atsižvelgti įvertindama ekonomines sąlygas, su kuriomis susiduriama taikant regeneravimo būdą ir įsipareigojimo pagal direktyvos 3 straipsnio 1 dalį apimtį.

Teisingumo Teismo vertinimas

34 Pirmiausia reikia priminti, kad antras įstatymas dėl atliekų valdymo, iš dalies pakeitęs AWG, būtent šio įstatymo 16 straipsnio 3 dalies pakeitimai, įsigaliojo tik 2002 m. lapkričio 2 d., tai yra pasibaigus argumentuotoje nuomonėje nurodytam dviejų mėnesių laikotarpiui, per kurį Austrijos Respublika turėjo imtis būtinų priemonių, kad į ją būtų tinkamai atsižvelgta.

35 Be to, remiantis nusistovėjusia teismų praktika, įsipareigojimo neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į valstybės narės padėtį pasibaigus argumentuotoje nuomonėje nustatytam terminui (žr. visų pirma 2002 m. liepos 4 d. Sprendimo *Komisija prieš Graikiją*, C-173/01, Rink. p. I-6129, 7 punktą ir 2003 m. balandžio 10 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją* C-114/02, Rink. p. I-3783, 9 punktą).

36 Šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas negali atsižvelgti į Austrijos Respublikos argumentą, kad pakeitus AWG buvo aiškiai įtvirtintas principas, pagal kurį pirmenybė teikiama naudotų alyvų regeneravimui.

37 Dėl teisinės situacijos iki 2002 m. AWG pakeitimo, kaip teisingai pastebėjo generalinis advokatas išvados 45 punkte, konstatuotina, kad šioje srityje taikomi nacionalinės teisės aktai nėra tinkama teisinė bazė, užtikrinanti pirmenybę regeneravimui. Iš tiesų šios nuostatos leidžia naudotas alyvas pašalinti jas perdirbant arba gaminant energiją, lygiaverčiais laikant tiek regeneravimo, tiek deginimo būdus, priešingai nei pagal direktyvos 3 straipsnio 1 dalį nustatytą pirmenybės tvarką.

38 Dėl argumento, kuriuo remiasi Austrijos Respublika, kad regeneravimo įrenginių įrengimas šios valstybės narės teritorijoje nebus ekonomiškai naudingas ir kad tokiomis aplinkybėmis pagal proporcingumo principą, vykdant atitinkamų valstybių narių įsipareigojimus, turi būti atsižvelgta į konkrečias jose esančias aplinkybes, reikia priminti, jog Teisingumo Teismas 1999 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 35 ir 43 punktuose (C-102/97, Rink. p. I-5051) nusprendė, kad vienas iš pagrindinių direktyvos tikslų yra suteikti pirmenybę naudotų alyvų perdirbimui regeneruojant. Be to, nuostata, kad vienoje valstybėje narėje susidariusi techninė, ekonominė ir organizacinė situacija būtinai yra viena iš sąlygų, sudarančių kliūtį direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje numatytų priemonių įgyvendinimui, šią nuostatą padarytų neveiksmingą, nes valstybėms narėms nustatyta pareiga būtų apribota *status quo* išsaugojimu ta prasme, kad nebūtų realios pareigos imtis būtinų priemonių suteikti pirmenybę naudotų alyvų perdirbimui regeneruojant.

39 Be to, kalbant apie šią pirmenybę, pastebėtina, kad Teisingumo Teismas minėto sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 38 ir 39 punktuose pabrėžė, kad nuoroda į „technines, ekonomines ir organizacines sąlygas", numatytas direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje, yra nuostatos, išreiškiančios valstybėms narėms bendrai nustatytas pareigas, dalis ir kad tuo Europos Bendrijų įstatymų leidėjas norėjo ne numatyti bendro taikymo taisyklių išimtis, bet apibrėžti pozityvios pareigos užtikrinti pirmenybę naudotų alyvų perdirbimui regeneruojant taikymo sritį ir turinį.

40 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, konstatuotina, kad Komisijos ieškinys yra pagrįstas.

41 Dėl to reikia pripažinti, kad nepriimdama būtinų priemonių, kad būtų teikiama pirmenybė naudotų alyvų perdirbimui regeneruojant, kai leidžia techninės, ekonominės ir organizacinės sąlygos, Austrijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal direktyvos 3 straipsnio 1 dalį.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

42 Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to prašė. Kadangi Komisija prašė priteisti bylinėjimosi išlaidas ir Austrijos Respublika pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti. Remiantis to paties straipsnio 4 dalimi Suomijos Respublika ir Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė pačios padengia savo išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismo (antroji kolegija) nusprendžia:

1. **Nepriėmusi būtinų priemonių, kad būtų teikiama pirmenybė naudotų alyvų regeneravimui, kai leidžia techninės, ekonominės ir organizacinės sąlygos, Austrijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal 1975 m. birželio 16 d. Tarybos direktyvos 75/439/EEB dėl naudotų alyvų šalinimo,**

iš dalies pakeistos 1986 m. gruodžio 22 d. Tarybos direktyva 87/101/EEB, 3 straipsnio 1 dalį.

2. **Priteisti iš Austrijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.**

3. **Suomijos Respublika ir Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė pačios padengia savo išlaidas.**

Parašai.