WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 27 stycznia 2005 r. *

W sprawie C-15/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, wniesioną w dniu 14 stycznia 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez J. Grunwalda i M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Austrii, reprezentowanej przez E. Riedla, M. Hauera oraz przez E. Wolfslehner, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: niemiecki.

popieranej przez:

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez T. Pynnę, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

oraz przez

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez K. Manjiego, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez M. Demetriou, barrister, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C. W. A. Timmermans, prezes izby, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), C. Gulmann, G. Arestis i J. Klučka, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Tizzano,
sekretarz: K. Sztranc, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 września 2004 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 października 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wniosła w swojej skardze do Trybunału o stwierdzenie, że nie przyjmując środków prawnych i faktycznych niezbędnych dla nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, mimo że techniczne, ekonomiczne i organizacyjne ograniczenia na to pozwalają, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, 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 (Dz.U. L 194, str. 23), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 87/101/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. (Dz.U. 1987, L 42, str. 43, zwanej dalej „dyrektywą").

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Dyrektywa ma na celu ochronę środowiska przed szkodliwymi skutkami odprowadzania i przetwarzania olejów odpadowych. Artykuł 3 dyrektywy stanowi:

„1. Jeżeli techniczne, ekonomiczne 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, ekonomicznie 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".

3 Zgodnie z art. 1 dyrektywy „regeneracja" zdefiniowana jest następująco:

„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".

4 Zgodnie z art. 2 dyrektywy 87/101 Państwa Członkowskie winny były podjąć niezbędne środki w celu wykonania obowiązków, które na nich ciążą na mocy tej dyrektywy od dnia 1 stycznia 1990 r.

Uregulowania krajowe

5 Rząd austriacki notyfikował Komisji następujące instrumenty prawne dotyczące gospodarowania olejami odpadowymi:

— rozporządzenie w sprawie wykonania ustawy o olejach odpadowych (BGBl. 1987/383);

— ustawa federalna z dnia 6 czerwca 1990 r. o gospodarowaniu odpadami (Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325, zwana dalej „AWG");

— ustawa ta została zmieniona, w szczególności celem ustanowienia priorytetowego podejścia dla regeneracji olejów odpadowych, przez nową ustawę federalną o gospodarowaniu odpadami, która weszła w życie dnia 2 listopada 2002 r. (BGBl. I, 2002/102, zwana dalej „AWG 2002").

6 Paragraf 1 ust. 2 pkt 2 AWG brzmi następująco:

„Odpady powinny być użyte do odzyskiwania substancji lub ciepła, jeżeli jest to przyjazne dla środowiska i technicznie wykonalne, a dodatkowe koszty związane z tym procesem nie są nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do innych procesów przetwarzania odpadów oraz jeśli istnieje lub możliwe jest utworzenie rynku dla substancji lub energii tak uzyskanej (recykling odpadów)".

7 Paragraf 2 ust. 5 pkt 2 AWG 2002 definiuje „recykling" w następujący sposób:

„Przetwarzanie odpadów do celów ekologicznych dla wykorzystania właściwości produktu początkowego w zasadniczym celu zastąpienia odpadów lub substancji bezpośrednio odzyskiwanych przez surowce lub produkty otrzymane z surowców, z wyjątkiem odpadów lub substancji odzyskiwanych z tych odpadów przeznaczonych do poddania recyklingowi termicznemu".

8 Jeśli chodzi o oleje odpadowe, to § 16 ust. 3 pkt 1 AWG 2002 przewiduje:

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

9 Paragraf 22 ust. 1 AWG stanowi:

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

Okoliczności faktyczne oraz postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

10 Dnia 17 kwietnia 2001 r. Komisja wystosowała do Republiki Austrii wezwanie do usunięcia uchybienia, wskazując, że władze krajowe zaniedbały przyjęcia środków niezbędnych dla nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, mimo że techniczne, ekonomiczne i organizacyjne ograniczenia na to pozwalały.

11 W odpowiedzi z dnia 22 czerwca 2001 r. Republika Austrii poinformowała Komisję, że § 22 ust. 1 w związku z § 1 ust. 1 AWG, przyznając priorytet regeneracji odpadów, odpowiada jednemu z celów dyrektywy. W piśmie tym uściślono również, że państwo to nie posiadało żadnej instalacji do regeneracji olejów odpadowych, ponieważ jego krajowa roczna produkcja ogółem 45 000 ton nie wystarczała, by uczynić ją rentowną, skoro próg rentowności sytuuje się między 60 000 a 80 000 ton rocznie.

12 Komisja oceniła jednak, że prawo austriackie nie spełnia wymogów prawa wspólnotowego. Skierowała zatem do Republiki Austrii, pismem z dnia 21 grudnia 2001 r., uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że władze krajowe nie przyjęły środków prawnych i faktycznych niezbędnych dla nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, mimo że techniczne, ekonomiczne i organizacyjne ograniczenia na to pozwalały, wzywając jednocześnie to państwo do przyjęcia środków niezbędnych do zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej doręczenia.

13 W odpowiedzi na tę uzasadnioną opinię Republika Austrii przedstawiła, w pismach z dnia 18 i 22 marca 2002 r., uwagi, w których podniosła, że priorytet nadany regeneracji został jednoznacznie ustanowiony w przepisach AWG w jej zmienionej wersji.

14 Komisja oceniła jednak, że Republika Austrii nie zastosowała się do wymogów uzasadnionej opinii. Postanowiła zatem wnieść niniejszą skargę.

15 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 17 czerwca 2003 r. Republika Finlandii oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Austrii.

W przedmiocie skargi

Argumenty stron

16 Komisja przypomina, że priorytet, który Państwa Członkowskie powinny nadać procesowi regeneracji, jest ustanowiony przez samą dyrektywę, ponieważ wszystkie inne metody unieszkodliwiania są bardziej niż ten proces szkodliwe dla środowiska.

17 Komisja ocenia, że ani § 1 ust. 2 pkt 2, ani § 22 ust. 1 AWG nie przyznają priorytetu regeneracji olejów odpadowych, lecz stawiają ją na równi z odzyskiwaniem energii, to znaczy spalaniem olejów odpadowych, i usuwają w ten sposób porządek pierwszeństwa ustanowiony między tymi dwoma procesami.

18 Ponadto, zdaniem Komisji, również § 16 ust. 3 pkt 1 AWG 2002 nie przyznaje priorytetu regeneracji olejów odpadowych. Przeciwnie, przepis ten uzależnia regenerację od dwóch restrykcyjnych warunków, które nie są przewidziane jako takie w dyrektywie, to znaczy z jednej strony wprowadza kryterium dopuszczalności, a z drugiej strony ustala pewne wartości graniczne (5 ppm PCB/PCT i 0,03% halogenów). Jej zdaniem, owe dwa restrykcyjne warunki ani nie służą przyznaniu priorytetu regeneracji, ani jej promowaniu.

19 Komisja ocenia, że warunki te zamiast obciążyć organy władzy publicznej odpowiedzialnością za przestrzeganie zasady priorytetu, jak tego wymaga dyrektywa, przenoszą ją na właściciela odpadów.

20 Jeśli chodzi o argument, że regeneracja nie będzie rentowna w Austrii z powodu małej ilości olejów odpadowych powstających na jej terytorium, Komisja podkreśla, że dyrektywa skierowana jest nie tylko do Państw Członkowskich produkujących dużą ilość olejów odpadowych, ale również do wszystkich innych Państw Członkowskich. Ponadto nie został, jej zdaniem, podniesiony żaden konkretny argument wskazujący powód, dla którego regeneracja olejów odpadowych nie byłaby rentowna w Austrii.

21 Komisja stwierdza, że moment, od którego regeneracja olejów odpadowych może być rentowna, zależy od różnych czynników ekonomicznych, przy czym zdolność przerobowa instalacji do regeneracji jest tylko jednym z nich. Ponadto oświadczenia władz austriackich nie pozwalają na stwierdzenie, że starały się one stworzyć odpowiednie warunki, by uczynić instalację do regeneracji olejów odpadowych rentowną lub uciec się do skorzystania ze zdolności przerobowych innych Państw Członkowskich w zakresie regeneracji.

22 Rząd austriacki ocenia, że zobowiązanie wynikające z art. 3 ust. 1 dyrektywy zostało wykonane za pomocą różnych przepisów AWG. W szczególności zmiany AWG, które weszły w życie w 2002 r., uczyniły bardziej oczywistym priorytet przysługujący regeneracji olejów odpadowych. W istocie zgodnie z § 16 ust. 3 pkt 1 tej ustawy będą one poddane „recyklingowi", to znaczy regeneracji, o ile proces ten jest technicznie możliwy i dopuszczalny w aspekcie ekonomicznym.

23 Rząd ten podnosi, że zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy regeneracja winna mieć miejsce jedynie wtedy, gdy ograniczenia techniczne, ekonomiczne i organizacyjne nie sprzeciwiają się temu. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ograniczenia te nie mogą być interpretowane w sposób restrykcyjny i winny być rozumiane jako wyraz zasady proporcjonalności.

24 Zdaniem rządu austriackiego, nie wynika ani z dyrektywy, ani ze wspomnianego orzecznictwa, by ograniczenia te nie mogły być związane z sytuacją posiadacza odpadu. Dyrektywa w każdym razie nie zawiera, jego zdaniem, żadnej wskazówki, zgodnie z którą Państwa Członkowskie winny same zbierać i regenerować oleje odpadowe, ani żadnego przepisu, z którego wynikałoby, że wspomniane ograniczenia miałyby dotyczyć tylko tych państw. Z tego punktu widzenia pojęcie „ograniczeń" w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy i z uwzględnieniem jej znaczenia praktycznego, zostało uściślone w zmienionej wersji AWG.

25 Jeśli chodzi o ustalenie pewnych limitów dla będącego produktem regeneracji oleju utlenionego, to rząd austriacki wskazuje, że sama dyrektywa ustala takie wartości dla oleju regenerowanego. Ponadto warunki wymagane dla ponownego wykorzystania olejów utlenionych po regeneracji sprawiały, jego zdaniem, że niezbędne stało się wprowadzenie tych pułapów.

26 Rząd austriacki utrzymuje, że mając na względzie wspomniane ilości, budowa specjalnej instalacji do regeneracji olejów odpadowych pozyskiwanych od osób trzecich nie byłaby rentowna. W istocie, jego zdaniem, rentowność ich regeneracji zależy od wielu czynników ekonomicznych, a zobowiązanie do przyznania priorytetu regeneracji olejów odpadowych nie powinno prowadzić do zmuszania Państwa Członkowskiego, aby samo zbudowało nierentowną instalację celem umożliwienia przeprowadzania regeneracji na terytorium kraju ani do narzucania posiadaczom odpadów obowiązku poddania ich regeneracji.

27 Rząd austriacki podnosi, że zmiana AWG miała na celu dokonanie gruntownego przekształcenia prawa obowiązującego w tej dziedzinie, którego zakres stosowania obejmuje obecnie również regenerację olejów odpadowych przedsiębiorstw, a już nie tylko samą regenerację przez osoby trzecie. O fakcie nadania priorytetu regeneracji olejów odpadowych przez ustawodawstwo świadczą w szczególności okoliczność, że oleje te są eksportowane w celu regeneracji, oraz pewne środki finansowe.

28 Rząd fiński uważa, w interwencji popierającej stanowisko Republiki Austrii, że sporne przepisy krajowe nadają priorytet regeneracji. Priorytet ten nie ma jednak charakteru absolutnego, ze względu na istnienie warunku wykonalności z punktu widzenia technicznego, ekonomicznego lub organizacyjnego.

29 Rząd ten podnosi, że Państwa Członkowskie nie mają obowiązku budowania instalacji do regeneracji, ponieważ rentowność tego procesu zależy od licznych czynników, to znaczy ilości produkowanego oleju odpadowego, odległości w transporcie, kosztów produkcji, jak również cen rynkowych. W istocie istnienie warunków ekonomicznych pozwalających na regenerację powinno być badane w każdym poszczególnym przypadku z uwzględnieniem okoliczności właściwych dla danego państwa.

30 Rząd Zjednoczonego Królestwa, który również interweniuje po stronie Republiki Austrii, ocenia, że § 16 ust. 3 AWG 2002 właściwie wykonał art. 3 ust. 1 dyrektywy. W szczególności uregulowania krajowe obciążyły posiadaczy olejów odpadowych obowiązkiem przetwarzania przez regenerację.

31 Rząd ten podnosi, że AWG stosuje właściwie zasadę proporcjonalności, zobowiązując posiadaczy olejów odpadowych do ich przetwarzania przez regenerację, z wyłączeniem przypadków, kiedy jest to technicznie niemożliwe lub ekonomicznie nieuzasadnione. Jego zdaniem, Państwa Członkowskie są w rzeczywistości uprawnione do wykonywania zobowiązań, które na nich ciążą na mocy dyrektywy, poprzez ustanowienie w ramach uregulowań krajowych praw i obowiązków osób fizycznych i przedsiębiorstw.

32 Rząd Zjednoczonego Królestwa uznaje, że art. 3 ust. 1 dyrektywy wymaga, aby Państwa Członkowskie przyjęły na szczeblu makroekonomicznym środki celem zapewnienia priorytetu regeneracji i usunęły wszystkie jej przeszkody, o ile jest to proporcjonalne do celu, któremu służy. Zakres tego zobowiązania różni się jednak, jego zdaniem, w zależności od okoliczności w danym Państwie Członkowskim, a jego konkretna forma zależy od natury ograniczeń, które istnieją w tym państwie.

33 Rząd ten wskazuje wreszcie, że małe ilości olejów odpadowych produkowane w Austrii oraz fakt, że nie ma w tym państwie instalacji do regeneracji, stanowią istotne okoliczności, które kraj ten może uwzględnić w ocenie ograniczeń ekonomicznych związanych z regeneracją oraz zakresu zobowiązania ciążącego na nim na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy.

Ocena Trybunału

34 Należy na wstępie stwierdzić, że reforma AWG wynikająca z drugiej ustawy o gospodarowaniu odpadami, a w szczególności zmiany § 16 ust. 3 tej ustawy, weszły w życie dopiero dnia 2 listopada 2002 r., to znaczy już po upływie terminu dwóch miesięcy ustalonego w uzasadnionej opinii celem umożliwienia Republice Austrii wykonania jej zobowiązań Państwa Członkowskiego.

35 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia powinno być oceniane z uwzględnieniem sytuacji w Państwie Członkowskim, jaka miała miejsce w chwili, gdy upłynął termin wyznaczony w uzasadnionej opinii (por. w szczególności wyrok: 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).

36 W tych okolicznościach argumentacja Republiki Austrii, zgodnie z którą priorytetowe podejście do regeneracji olejów odpadowych zostało uściślone w ramach reformy AWG, nie może być wzięta pod uwagę przez Trybunał.

37 Jeśli chodzi o sytuację prawną istniejącą przed reformą AWG przeprowadzoną w 2002 r., to należy stwierdzić, jak słusznie zauważył rzecznik generalny w pkt 45 opinii, że przepisy krajowe znajdujące zastosowanie w tej dziedzinie nie stworzyły właściwego kontekstu prawnego dla zapewnienia regeneracji priorytetu. Przepisy te zezwalają w istocie na unieszkodliwianie olejów odpadowych poprzez recykling lub odzyskiwanie energii, stawiając znak równości między regeneracją i spalaniem, co jest sprzeczne z porządkiem pierwszeństwa ustalonym przez art. 3 ust. 1 dyrektywy.

38 Jeśli chodzi o argument wysunięty przez Republikę Austrii, że zlokalizowanie na jej terytorium instalacji do regeneracji nie będzie rentowne oraz że w tych okolicznościach, z uwagi na zasadę proporcjonalności, omawiane zobowiązania Państw Członkowskich powinny być modyfikowane w zależności od konkretnych okoliczności w nich występujących, to należy przypomnieć, że zgodnie z poglądem Trybunału wyrażonym w pkt 35 i 43 wyroku z dnia 9 września 1999 r. w sprawie C-102/97 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5051, jednym z zasadniczych celów dyrektywy było przyznanie priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację. Uznanie zatem, że sytuacja techniczna, ekonomiczna lub organizacyjna w Państwie Członkowskim stanowi nieodzownie ograniczenie będące przeszkodą przyjęcia środków przewidzianych w art. 3 ust. 1 dyrektywy, oznaczałoby pozbawienie tego przepisu jakiegokolwiek „effet utile", jako że zobowiązanie Państwa Członkowskiego sprowadzałoby się do utrzymywania status quo, z tym skutkiem, że nie istniałoby realne zobowiązanie Państw Członkowskich do wprowadzenia środków niezbędnych do przetwarzania olejów odpadowych przez ich regenerację.

39 Ponadto, jeśli chodzi o ten priorytet, to należy stwierdzić zgodnie ze stanowiskiem Trybunału wyrażonym w pkt 38 i 39 powołanego wyżej wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, że odwołanie się w art. 3 ust. 1 dyrektywy do „ograniczeń technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych" stanowi część przepisu wyrażającego w sposób ogólny zobowiązanie nałożone na Państwa Członkowskie oraz że intencją ustawodawcy wspólnotowego było uniknięcie poprzez tę wskazówkę wymieniania wyjątków od zasady ogólnej, ale za to zdefiniowanie zakresu stosowania i treści pozytywnego obowiązku polegającego na zapewnieniu priorytetu przetwarzania olejów odpadowych przez ich regenerację.

40 Z powyższego wynika, że skarga Komisji winna zostać uznana za uzasadnioną.

41 Należy zatem stwierdzić, że nie podejmując środków niezbędnych dla nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, mimo że techniczne, ekonomiczne i organizacyjne ograniczenia na to pozwalają, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, które na niej ciążą na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

42 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu Trybunału strona przegrywająca sprawę zostaje obciążona kosztami postępowania na żądanie strony przeciwnej. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie kosztami Republiki Austrii, a ta sprawę przegrała, należy ją obciążyć kosztami postępowania. Zgodnie z § 4 tego artykułu Republika Finlandii oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokryją koszty własne.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Nie przyjmując środków niezbędnych do nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, mimo że techniczne, ekonomiczne i organizacyjne ograniczenia na to pozwalają, 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, w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 87/101/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r.

2) Republika Austrii zostaje obciążona kosztami postępowania.

3) Republika Finlandii oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokryją koszty własne.

Podpisy