SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 27. januarja 2005*

V zadevi C-15/03,

katere predmet je tožba zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložena 14. januarja 2003,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata J. Grunwald in M. Konstantinidis, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luksemburgu,

tožeča stranka,

proti

Republiki Avstriji, ki jo zastopajo E. Riedl in M. Hauer, zastopnika, ter E. Wolfslehner, zastopnica, z naslovom za vročanje v Luksemburgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nemščina.

ob intervenciji

Republike Finske, ki jo zastopa T. Pynnä, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luksemburgu,

in

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopa K. Manji, zastopnik, skupaj z M. Demetriou, barrister, z naslovom za vročanje v Luksemburgu,

intervenienta,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), C. Gulmann, G. Arestis in J. Klučka, sodniki,

generalni pravobranilec: M. A. Tizzano,
sodni tajnik: K. Sztranc, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. septembra 2004,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. oktobra 2004

izreka naslednjo

Sodbo

1 S tožbo Komisija Evropskih skupnosti Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Avstrija s tem, da ni sprejela potrebnih pravnih in dejanskih ukrepov za dajanje prednosti predelavi odpadnih olj z regeneracijo, kadar tehnične, ekonomske in organizacijske ovire to dovoljujejo, ni izpolnila obveznosti iz člena 3(1) Direktive Sveta 75/439/EGS z dne 16. junija 1975 o odstranjevanju odpadnih olj (UL L 194, str. 23), kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 87/101/EGS z dne 22. decembra 1986 (UL 1987, L 42, str. 43, v nadaljevanju: Direktiva).

Pravni okvir

Ureditev Skupnosti

2 Cilj Direktive je zaščita okolja pred škodljivimi učinki, ki nastanejo zaradi izpusta in predelave odpadnih olj. Njen člen 3 določa:

„1. Kadar tehnične, ekonomske in organizacijske ovire to dovoljujejo, države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe, da dajo prednost predelavi odpadnih olj z regeneracijo.

2. Kadar se odpadna olja ne regenerirajo zaradi ovir, ki so navedene v odstavku 1, države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se kakršno koli zgorevanje odpadnih olj izvede pod okoljsko sprejemljivimi pogoji, skladno z določbami te direktive, če je takšno zgorevanje tehnično, ekonomsko in organizacijsko izvedljivo.

3. Kadar se odpadna olja ne regenerirajo niti ne sežgejo zaradi ovir, ki so navedene v odstavkih 1 in 2, države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da zagotovijo njihovo varno uničenje ali kontrolirano skladiščenje ali odlaganje."

3 V členu 1 Direktive je „regeneracija" opredeljena kot

„kateri koli postopek, ki omogoča pridobivanje osnovnih olj z rafiniranjem odpadnih olj, predvsem z odstranjevanjem onesnaževal, produktov oksidacije in dodatkov, ki jih taka olja vsebujejo".

4 V skladu s členom 2 Direktive 87/101 so morale države članice sprejeti ukrepe, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 1. januarja 1990.

Nacionalna ureditev

5 Avstrijska vlada je Komisijo obvestila o naslednjih pravnih predpisih v zvezi z upravljanjem z odpadnimi olji:

— pravilnik o izvajanju zakona o odpadnih oljih (BGBl. 1987/383);

— zvezni zakon z dne 6. junija 1990 o upravljanju z odpadki (Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325, v nadaljevanju: AWG);

— ta zakon je bil, zlasti zato, da bi se določila prednost regeneracije odpadnih olj, spremenjen z novim zveznim zakonom o upravljanju z odpadki, ki je začel veljati 2. novembra 2002 (BGBl. I, 2002/102, v nadaljevanju: AWG 2002).

6 Člen 1(2), točka 2, AWG se glasi:

„Odpadki morajo biti uporabljeni tako, da se pri tem pridobivajo snovi ali toplota, kadar je to ekološko koristno ali tehnično mogoče, če dodatni stroški, ki pri tem nastajajo, niso nesorazmerni v primerjavi z drugimi postopki predelave odpadkov in če obstaja ali pa se lahko vzpostavi tržišče za tako pridobljene snovi ali energijo (reciklaža odpadkov)."

7 Člen 2(5), točka 2, AWG 2002 izraz „reciklaža“ opredeljuje kot:

„Predelava odpadkov v ekološke namene za izkoriščanje lastnosti izvornega izdelka, pri čemer je poglavitni cilj zamenjava odpadkov ali neposredno pridobljenih snovi v primarne surovine ali v izdelek, pridobljen iz primarnih snovi, razen odpadkov ali snovi, pridobljenih iz teh odpadkov, ki so namenjeni termični reciklaži.“

8 Kar zadeva odpadna olja, člen 16(3), točka 1, AWG 2002 določa:

„Odpadna olja so predmet postopka reciklaže [...], kadar je v okoliščinah, ki so za lastnika odpadkov rentabilne glede na proizvedeno količino, prevozna sredstva in povzročene stroške, tehnično mogoče iz odpadnega olja pridobiti osnovna olja. Če so odpadna olja predmet postopka reciklaže, tako pridobljeni izdelki na osnovi mineralnih olj ne smejo vsebovati več kot 5 ppm PCB/PCT [polikloriranih bifenilov in polikloriranih terfenilov] in ne več kot 0,03 % halogenov glede na maso.“

9 Člen 22(1) AWG določa:

„Reciklaža odpadnih olj je dovoljena le, če gre za reciklažo snovi (očiščenje, predelava) ali za pridobivanje energije.“

Dejansko stanje in predhodni postopek

10 Komisija je z dopisom z dne 17. aprila 2001 Republiki Avstriji poslala pisni opomin, ker naj nacionalni organi ne bi sprejeli potrebnih ukrepov za dajanje prednosti predelavi odpadnih olj z regeneracijo, kadar so tehnične, ekonomske in organizacijske ovire to dovoljevale.

11 V odgovoru z dne 22. junija 2001 je Republika Avstrija Komisijo obvestila, da povezane določbe členov 22(1) in 1(1) AWG ustrezajo enemu od ciljev Direktive, saj dajejo prednost regeneraciji odpadkov. V tem odgovoru je bilo tudi poudarjeno, da ta država članica ne razpolaga z nobenim obratom za regeneracijo odpadnih olj, saj celotna letna proizvodnja 45.000 ton ne zadostuje za rentabilnost takega obrata, glede na to, da je prag rentabilnosti med 60.000 in 80.000 tonami na leto.

12 Komisija je kljub temu presodila, da avstrijsko pravo ne ustreza zahtevam prava Skupnosti. Zato je z dopisom z dne 21. decembra 2001 Republiki Avstriji poslala obrazloženo mnenje, v katerem navaja, da nacionalni organi niso sprejeli potrebnih ukrepov, pravnih in dejanskih, za dajanje prednosti predelovanju odpadnih olj z regeneracijo, kadar so tehnične, ekonomske in organizacijske ovire to dovoljevale, hkrati pa tej državi članici nalaga, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev z navedenim mnenjem, v roku dveh mesecev od njegovega prejema.

13 Republika Avstrija je v odgovor na to mnenje z dopisoma z dne 18. in 22. marca 2002 predstavila svoja stališča, v katerih je poudarila, da je bilo dajanje prednosti regeneraciji jasno določeno v okviru določb AWG, v njegovi spremenjeni različici.

14 Komisija je kljub temu menila, da Republika Avstrija ni upoštevala zahtev navedenega obrazloženega mnenja. Zato se je odločila, da vloži to tožbo.

15 S sklepom z dne 17. junija 2003 je predsednik Sodišča dopustil intervencijo Republike Finske in Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska v podporo zahtevku Republike Avstrije.

Tožba

Navajanja strank

16 Komisija opominja, da je prednost, ki jo morajo države članice dati postopku regeneracije, določena s samo Direktivo, saj se vsi drugi načini odstranjevanja kažejo kot še bolj škodljivi za okolje kot pa ta postopek.

17 Komisija meni, da ne člen 1(2), točka 2, ne člen 22(1) AWG ne podeljujeta prednosti regeneraciji odpadnih olj, temveč da te določbe na enako raven postavljajo regeneracijo in pridobivanje energije, torej zgorevanje odpadnih olj, in s tem odpravljajo prednostni vrstni red med tema postopkoma.

18 Poleg tega po mnenju Komisije tudi člen 16(3), točka 1, AWG 2002 ne daje prednosti regeneraciji odpadnih olj. Nasprotno, ta določba naj bi za regeneracijo določala dva restriktivna pogoja, ki kot taka nista določena v Direktivi, in sicer merilo sprejemljivosti po eni strani, ter določitev nekaterih mejnih vrednosti po drugi (5 ppm PCB/PCT in 0,03 % halogenov). Ta restriktivna pogoja naj ne bi mogla dajati prednosti regeneraciji in je tudi ne spodbujati.

19 Komisija meni, da navedeni ukrepi prenašajo odgovornost za spoštovanje načela prednosti na lastnika odpadkov, namesto da bi to odgovornost naložili javnim organom, kot to zahteva Direktiva.

20 Kar zadeva navedbe, da naj regeneracija v Avstriji ne bi bila rentabilna zaradi majhne količine odpadnih olj, ki nastanejo na ozemlju te države, Komisija poudarja, da se Direktiva ne uporablja samo za države članice, ki proizvajajo velike količine odpadnih olj, temveč tudi za vse druge države članice. Poleg tega naj ne bi bil podan noben konkreten argument, ki bi utemeljil razlog, zaradi katerega naj regeneracija odpadnih olj v Avstriji ne bi bila rentabilna.

21 Komisija ugotavlja, da je trenutek, od katerega naprej regeneracija odpadnih olj postane finančno rentabilna, odvisen od različnih ekonomskih dejavnikov in da je sposobnost obratov za regeneracijo le eden od teh dejavnikov. Poleg tega na podlagi izjav avstrijskih organov ne bi bilo moč sklepati, da so se ti trudili vzpostaviti sklop ustreznih pogojev za to, da bi obrati za regeneracijo odpadnih olj postali rentabilni ali pa da bi se uporabile zmogljivosti drugih držav članic na področju regeneracije.

22 Avstrijska vlada meni, da je bila obveznost iz člena 3(1) Direktive prenesena z različnimi določbami AWG. Zlasti naj bi spremembe tega zakona, ki so začele veljati v letu 2002, še bolj utrdile prednost, ki jo ima regeneracija odpadnih olj. V skladu s členom 16(3), točka 1, navedenega zakona naj bi bila ta olja tako ponovno uporabljena, torej regenerirana, kolikor je tak postopek tehnično mogoč in ekonomsko sprejemljiv.

23 Navedena vlada navaja, da se v skladu s členom 3(1) Direktive regeneracija izvaja le, če temu ne nasprotujejo tehnične, ekonomske in organizacijske ovire. V skladu s sodno prakso Sodišča bi bilo treba te ovire razlagati neomejevalno in jih šteti za izraz načela sorazmernosti.

24 Po mnenju avstrijske vlade ne iz Direktive ne iz te sodne prakse ne izhaja, da navedene ovire ne smejo biti vezane na položaj imetnika odpadka. Vsekakor naj Direktiva z ničemer ne bi nakazovala, da so države članice same dolžne zbirati in regenerirati odpadna olja in naj tudi ne bi vsebovala nobenega elementa, v skladu s katerim bi bile slednje edine, ki jih take ovire zadevajo. V tem pogledu bi bil izraz „ovire" v smislu člena 3(1) Direktive in glede na njen polni učinek jasno poudarjen v spremenjeni različici AWG.

25 Kar zadeva določitev nekaterih mejnih vrednosti za osnovno olje, pridobljeno z regeneracijo, avstrijska vlada navaja, da Direktiva sama določa take vrednosti za regenerirano olje. Poleg tega naj bi bila uvedba teh zgornjih meja potrebna zaradi pogojev, ki se zahtevajo za ponovno uporabo regeneriranih osnovnih olj.

26 Navedena vlada zatrjuje, da glede na zadevne količine izgradnja posebnega obrata za regeneracijo odpadnih olj, pridobljenih pri tretjih, ni bila rentabilna. Rentabilnost regeneracije teh olj naj bi bila namreč odvisna od večjega števila ekonomskih dejavnikov in obveznost dajanja prednosti regeneraciji odpadnih olj ne bi smela privesti do tega, da bi se državo članico prisililo, da sama zgradi nerentabilen obrat, da bi tako omogočila regeneracijo na nacionalnem ozemlju, ali pa da k regeneraciji prisili imetnike odpadkov.

27 Avstrijska vlada navaja, da je bil cilj spremembe AWG sprememba prava, ki se uporablja s tem v zvezi, katerega področje uporabe danes sega tudi na regeneracijo odpadnih olj podjetij, ne pa več samo na regeneracijo pri tretjih. Dejstvo, da nacionalna zakonodaja daje prednost regeneraciji odpadnih olj, naj bi bilo predvsem dokazano z okoliščino, da so ta olja izvožena z namenom regeneracije, kot tudi z nekaj finančnimi ukrepi.

28 Finska vlada v svoji intervenciji v korist zahtevku Republike Avstrije meni, da sporne nacionalne določbe dajejo prednost regeneraciji. Sicer pa naj ta prednost zaradi obstoja pogoja izvedljivosti s tehničnega, ekonomskega in organizacijskega stališča ne bi imela absolutne narave.

29 Navedena vlada navaja, da države članice niso dolžne graditi obratov za regeneracijo, saj je rentabilnost tega postopka odvisna od različnih dejavnikov, in sicer od količine proizvedenega odpadnega olja, prevoznih razdalj, stroškov proizvodnje ter od tržnih cen. Obstoj ekonomskih pogojev, ki omogočajo regeneracijo, bi bilo namreč treba preučiti za vsak primer posebej, pri čemer bi bilo treba upoštevati čisto vse umestne okoliščine v zadevni državi.

30 Vlada Združenega kraljestva, ki ravno tako intervenira v korist Republike Avstrije, meni, da člen 16(3) AWG 2002 pravilno prenaša člen 3(1) Direktive. Zlasti naj bi nacionalna zakonodaja imetnikom odpadnih olj nalagala dolžnost predelave z regeneracijo.

31 Navedena vlada navaja, da AWG s tem, ko lastnike odpadnih olj obvezuje k predelavi teh z regeneracijo, razen če je to tehnično nemogoče ali ekonomsko neutemeljeno, pravilno uporablja načelo sorazmernosti. Za države članice naj bi bilo dejansko legitimno, da svoje obveznosti iz direktive izvajajo z urejanjem pravic posameznikov in podjetij v okviru nacionalne pravne ureditve.

32 Vlada Združenega kraljestva priznava, da člen 3(1) Direktive zahteva, naj države članice na makroekonomski ravni sprejmejo ukrepe za zagotavljanje prednosti regeneraciji in za odstranjevanje vseh ovir zanjo, kolikor je to v sorazmerju z zasledovanim ciljem. Obseg te obveznosti pa naj bi bil kljub temu različen glede na okoliščine v vsaki državi članici in konkretna oblika take obveznosti naj bi bila odvisna od narave ovir, ki obstajajo v tej državi.

33 Ta vlada na koncu tudi navaja, da so majhne količine odpadnih olj, proizvedenih v Avstriji, in dejstvo, da v tej državi članici ni obratov za regeneracijo, umestni argumenti, ki jih ta država lahko upošteva pri oceni ekonomskih ovir za regeneracijo in obsega obveznosti, ki ji je naložena v skladu s členom 3(1) Direktive.

Presoja Sodišča

34 Uvodoma je treba poudariti, da je reforma AWG, ki izhaja iz drugega zakona o upravljanju z odpadki, zlasti spremembe člena 16(3) navedenega zakona, začela veljati šele 2. novembra 2002, torej po poteku roka dveh mesecev, ki je bil v obrazloženem mnenju določen za to, da bi Republika Avstrija lahko izpolnila svoje obveznosti.

35 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa se neizpolnitev obveznosti države članice ugotavlja na dan po izteku roka, ki je določen v obrazloženem mnenju (glej zlasti sodbi z dne 4. julija 2002 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-173/01, Recueil, str. I-6129, točka 7, in iz dne 10. aprila 2003 v zadevi Komisija proti Franciji, C-114/02, Recueil, str. I-3783, točka 9).

36 V teh okoliščinah Sodišče navajanja Republike Avstrije, na podlagi katerega naj bi bila prednost regeneracije odpadnih olj jasno poudarjena v okviru reforme, ne more upoštevati.

37 Glede pravnega stanja, ki je obstajalo pred reformo AWG iz leta 2002, je treba ugotoviti, da, kot na to pravilno opozarja generalni pravobranilec v točki 45 sklepnih predlogov, nacionalne določbe, ki so se uporabljale na tem področju, niso sestavljale primernega pravnega konteksta, ki bi zagotavljal prednost regeneracije. Navedene določbe naj bi namreč dovoljevale odstranjevanje odpadnih olj z reciklažo ali pa s pridobivanjem energije, s čimer naj bi bila regeneracija in zgorevanje določena kot enakovredna, v nasprotju s prednostjo iz člena 3(1) Direktive.

38 Kar zadeva navedbo Republike Avstrije, na podlagi katere vzpostavitev obratov za regeneracijo na ozemlju te države ne bi bila rentabilna, in da bi morale biti v takih okoliščinah in v skladu z načelom sorazmernosti obveznosti zadevne države članice oblikovane glede na konkretne okoliščine, ki v njej obstajajo, je treba poudariti, da je, kot je Sodišče opozorilo v točkah 35 in 43 sodbe z dne 9. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-102/97, Recueil, str. I-5051), eden od poglavitnih ciljev Direktive dati prednost predelavi odpadnih olj z regeneracijo. Zato bi v primeru, če bi se štelo, da tehnični, ekonomski in organizacijski položaj, ki obstaja v državi članici, nujno pomeni oviro, ki onemogoča sprejetje ukrepov iz člena 3(1) Direktive, ta direktiva izgubila polni učinek, saj bi bila obveznost, naložena državam članicam, omejena z ohranitvijo obstoječega stanja, tako da resnična obveznost sprejetja ukrepov za prednostno predelovanje odpadnih olj z regeneracijo sploh ne bi obstajala.

39 Poleg tega je treba glede te prednosti poudariti, da je, kot je Sodišče poudarilo v točkah 38 in 39 zgoraj navedene sodbe v zadevi Komisija proti Nemčiji, sklicevanje na „tehnične, ekonomske in organizacijske ovire“ iz člena 3(1) Direktive del določbe, ki na splošen način izraža obveznost, naloženo državam članicam, in da s to navedbo zakonodajalec ni želel določiti omejenih izjem od pravila splošne uporabe, temveč določiti področje uporabe in vsebino pozitivne obveznosti, katere bistvo je zagotavljanje prednosti predelave odpadnih olj z regeneracijo.

40 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je treba tožbo Komisije šteti za utemeljeno.

41 Posledično je treba ugotoviti, da Republika Avstrija s tem, da ni sprejela potrebnih ukrepov za dajanje prednosti predelavi odpadnih olj z regeneracijo, kadar tehnične, ekonomske in organizacijske ovire to dovoljujejo, ni izpolnila obveznosti iz člena 3(1) Direktive.

Stroški

42 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Republiki Avstriji naloži plačilo stroškov, in ker ta država članica s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. V skladu z odstavkom 4 istega člena nosita Republika Finska in Združeno kraljestvo vsaka svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Republika Avstrija s tem, da ni sprejela potrebnih ukrepov za dajanje prednosti predelavi odpadnih olj z regeneracijo, kadar tehnične, ekonomske in organizacijske ovire to dovoljujejo, ni izpolnila obveznosti iz člena 3(1) Direktive Sveta 75/439/EGS z dne 16. junija 1975 o**

odstranjevanju odpadnih olj, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 87/101/EGS z dne 22. decembra 1986.

2. **Republiki Avstriji se naloži plačilo stroškov.**

3. **Republika Finska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosita vsak svoje stroške.**

Podpisi