ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н JAN MAZÁK
представено на 22 март 2007 година [1]

I — Въведение

1. С настоящия иск Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че Италианската република не е изпълнила задълженията си по член 1, буква а) от Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците [2], изменена с Директива 91/156/ЕИО на Съвета [3] (наричана по-нататък „Директива 75/442“ или „Директивата“),

— като е приела оперативни насоки с действие на цялата национална територия, уточнени по-специално в циркулярно писмо на министъра на околната среда от 28 юни 1999 г. и в циркулярно писмо на Министерство на здравеопазването от 22 юли 2002 г., като с оперативните насоки се цели хранителните остатъци от селскостопанската и хранително-вкусова промишленост, предназначени за производство на храни за животни, да се изключат от приложното поле на законодателството относно отпадъците, и

— като с член 23 от Закон № 179 от 31 юли 2002 г. е изключила от приложното поле на законодателството относно отпадъците остатъците от кулинарни продукти от всякакъв вид твърди храни, преминали топлинна преработка или сурови, които не са включени в дистрибуторската верига и са предназначени за домове за домашни любимци.

2. Така Съдът е сезиран с ново дело относно понятието „отпадък“ в общностното право. Предвид факта, че не

1 — Език на оригиналния текст: английски.
2 — ОВ L 194, стр. 39.
3 — ОВ L 78, стр. 32.

съществува и не може да съществува изчерпателно определение на понятието „отпадък“ и поради това въпросът дали дадено вещество е отпадък трябва да се разрешава за всеки отделен случай с оглед на всички обстоятелства, Съдът със сигурност и в бъдеще ще има пълна възможност за размисъл относно значението на този термин.

3. Настоящото дело е тясно свързано с дело C-194/05, по което също представям заключение днес, и по двете дела се поставя въпросът в каква степен и при какви обстоятелства може да се приеме, че вещество, което е използвано повторно за определени цели, не попада в обхвата на понятието „отпадък“ по смисъла на Директивата. Следователно двете дела се отнасят до разграничението, което трябва да се направи между оползотворяването на отпадъците и обичайната промишлена обработка на продукт или по-точно на страничен продукт, който не е отпадък.

II — Приложимо законодателство

A — *Директива 75/442*

4. Член 1, буква а) от Директива 75/442 предвижда следното:

„а) „отпадък“ означава всяко вещество или предмет от категориите, посочени в приложение I, които притежателят изхвърля, възнамерява или се изисква да изхвърли.

Комисията, като действа съгласно процедурата по член 18, не по-късно от 1 април 1993 г. изготвя списък на отпадъците, които принадлежат към категориите, изброени в приложение I. Този списък периодично се преразглежда и ако е необходимо, се актуализира по същата процедура;“ [неофициален превод]

Приложение I към Директива 75/442, озаглавено „Категории отпадъци“ включва категория Q14 — „[п]родукти, за които притежателят не намира по-нататъшна употреба (например селскостопански, битови, канцеларски и търговски отпадъци и др.)“, и категория Q16 — „[в]сякакви материали, вещества или продукти, които не са включени в посочените по-горе категории“. [неофициален превод]

5. В списъка на отпадъците, който е в сила понастоящем и е приет от Комисията съгласно член 1, буква а) от Директива

75/442 [4], в глава 2 от него (една от главите, която изброява отпадъците в зависимост от техния източник), се посочват „Отпадъци от селското стопанство, градинарството, лова, риболова и аквакултурното първично производство, подготовката и преработката на храни“.

Б — *Национално законодателство*

6. В Италия обезвреждането на отпадъците е уредено със Законодателен декрет № 22 от 5 февруари 1997 г. [5] (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 22/97“).

7. Член 6, параграф 1, буква а) от Законодателен декрет № 22/77 определя понятието „отпадък“, както следва:

„За целите на настоящия декрет

а) „отпадък“ означава всяко вещество или предмет от категориите, посочени в приложение А, които притежателят изхвърля, възнамерява или се изисква да изхвърли.“

8. Член 8, параграф 1 от Законодателен декрет № 22/77 изключва от приложното поле на този декрет определени вещества или материали, доколкото за тях съществува специална правна уредба, в това число, съгласно точка с) „животински трупове и следните селскостопански отпадъци: фекална материя и други естествени, неопасни вещества, използвани в земеделието“.

9. С член 23 от Закон № 179 от 31 юли 2002 г. (наричан по-нататък „Закон № 179“) се въвежда нова точка с bis) в посочения член 8, параграф 1 от Законодателен декрет № 22/97. Съгласно тази точка от приложното поле на посочения декрет са изключени следните вещества, изброени в нея:

„остатъците и излишъците от кулинарни продукти от всякакъв вид твърди храни, преминали топлинна преработка или сурови, които не са включени в дистрибуторската верига и са предназначени за домове за домашни любимци, уредени в Закон № 281 от 14 август 1991 г., изменен впоследствие, при спазване на действащото законодателство“.

10. В циркулярно писмо № 3402/V/IMIN на министъра на околната среда от 28 юни

4 — Решение 2000/532/ЕО на Комисията от 3 май 2000 година за замяна на Решение 94/3/ЕО за установяване на списък на отпадъците в съответствие с член 1, буква а) от Директива 75/442/ЕИО на Съвета относно отпадъците и Решение 94/904/ЕО на Съвета за установяване на списък на опасните отпадъци в съответствие с член 1, параграф 4 от Директива 91/689/ЕИО на Съвета относно опасните отпадъци (ОВ L 226, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 69) (наричан по-нататък „европейски каталог на отпадъците“).

5 — Редовна притурка № 33 към GURI № 38 от 15 февруари 1997 г.

1999 г. (наричано по-нататък „циркулярното писмо от юни 1999 г.“) се пояснява определението на понятието „отпадък“, съдържащо се в член 6 от Законодателен декрет № 22/97, като в последна алинея, буква b) от него се предвижда:

„за материалите, веществата и предметите от производствени цикли или цикли, предхождащи използването, които притежателят не изхвърля, не възнамерява или не се изисква да изхвърли и които следователно не са предадени за събиране или транспортиране на отпадъци в системи за управление на отпадъци с оглед на оползотворяване или обезвреждане, се прилага режимът за суровините, а не този за отпадъците, доколкото те носят характеристиките на вторичните суровини, посочени в Министерски декрет от 5 февруари 1998 г., и доколкото по обективен и ефективен начин са пряко предназначени за използване в производствен цикъл“.

11. Освен това в последна алинея, точка c) от посоченото циркулярно писмо се предвижда:

„правната уредба относно отпадъците не се прилага за потребителски стоки, които притежателят не изхвърля, не възнамерява или не се изисква да изхвърли, доколкото могат да бъдат използвани и действително са използвани за тяхното първоначално предназначение.“

12. С член 14 от Законодателен декрет № 138 от 8 юли 2002 г., преобразуван в Закон № 178 от 8 август 2002 г. (наричан по-нататък „Закон № 178“), са въведени допълнителни разпоредби относно определението на термина „отпадък“, уредено в Законодателен декрет № 22/97. Впоследствие свързаните с това понятие насоки са приети с циркулярно писмо на Министерство на здравеопазването от 22 юли 2002 г. (наричано по-нататък „циркулярното писмо от 2002 г.).

13. Циркулярното писмо от 2002 г. предвижда inter alia:

„Материалите и страничните продукти от дейности на селскостопанската и хранително-вкусова промишленост са „суровини за храни за животни“, когато производителят има намерение да ги използва в рамките на зоотехническия хранителен цикъл, при условие че са изпълнени хигиенно-санитарните изисквания.

В тази хипотеза за посочените материали не се прилага законодателството относно отпадъците, а разпоредбите относно производството и търговията с храни за животни, както и действащите в тази област санитарни норми — в случай на продукти от животински произход или продукти, съдържащи съставки от животински произход.

[…]

При липса на посочените [в предходната алинея] гаранции за действително предназначение като храна за животни за материалите и страничните продукти от производствения и търговски цикъл на селскостопанската и хранително-вкусова промишленост се прилага правната уредба относно отпадъците.“

III — Досъдебна процедура и съдебно производство

14. С писма от 11 и 19 юни, 28 август и 6 ноември 2001 г. и 10 април 2002 г. италианските власти отговарят на официалното уведомително писмо, изпратено от Комисията до Италия на 22 октомври 1999 г., както и на мотивираното становище от 11 април 2001 г. В тези документи Комисията твърди, че Италианската република е нарушила разпоредбите на Директива 75/442, като е приела задължителни оперативни насоки във връзка с приложението на италианското законодателство относно отпадъците, които предвиждат, че от приложното поле на последното се изключват определени хранителни остатъци и излишъци, получени в резултат от дейността на селскостопанската и хранително-вкусова промишленост, столовете и ресторантите и предназначени за храна за животни.

15. Предвид представените от италианските власти данни Комисията преценява, че съобразяването на италианската правна уредба с изискванията в мотивираното становище по-скоро налага чисто формални промени, отколкото съществени изменения.

16. Поради това на 19 декември 2002 г. Комисията изпраща на италианските власти допълнително официално уведомително писмо, по което последните представят становище с писмо от 13 февруари 2003 г. Впоследствие на 11 юли 2003 г. Комисията изпраща ново мотивирано становище, като предоставя на Италианската република срок от два месеца, за да се съобрази с него.

17. След като с писмо от 4 ноември 2003 г. италианските власти отново оспорват основателността на твърдението на Комисията, последната предявява настоящия иск с искова молба, подадена в секретариата на Съда на 2 май 2005 г.

IV — Анализ на твърдяното неизпълнение на задължения

A — *Основни доводи на страните*

18. Със своето твърдение за нарушение, в което се обособяват две части, Комисията твърди по същество, че спорната

италианска правна уредба относно отпадъците изключва от своето приложно поле a priori някои хранителни остатъци въз основа на определени хипотези. Така според тази правна уредба някои материали, получени в резултат от производствен процес, не се считат за отпадъци, въпреки че трябвало да се считат за такива, ако се прилага правилно понятието „отпадък“ — което трябва да се тълкува разширително — както е тълкувано от Съда.

19. На първо място Комисията се позовава на обстоятелството, че някои от насоките, приети с министерски актове, изключват от националния режим на отпадъците хранителни остатъци от селскостопанската и хранително-вкусова промишленост, предназначени за производство на храни за животни. Съгласно тези насоки било достатъчно притежателят да има явно намерение да предназначи подобен остатък за производство на храни за животни и този остатък да има определени технически характеристики, за да може за него трайно да не се прилага режимът относно отпадъците.

20. Според Комисията обаче не може да се приеме, че обстоятелството, че производствен остатък може да бъде повторно използван без предварителна преработка, е от решаващо значение, за да се изключи възможността производителят/притежателят да го изхвърли, да възнамерява или да се изисква да го изхвърли.

21. Комисията подчертава по-специално, че съгласно постоянната съдебна практиката материалите и суровините, получени в резултат от производствен процес или от процес по екстракция, чието основно предназначение не е производството им, могат да бъдат считани не за отпадъци, а за странични продукти, които притежателят не желае „да изхвърли“ по смисъла на Директива 75/442, само ако повторното им използване ще се осъществи със сигурност, ще е без предварителна преработка и се явява продължение на производствения процес [6].

22. Следователно е необходимо да се прецени възможността за повторно използване на даден материал и най-вече да се провери дали той трябва да се използва повторно в същия производствен процес. Обстоятелството, че хранителните остатъци се прехвърлят от производителя на храни на ползвателя на тези остатъци, включва в действителност поредица действия, доказващи наличието на различни процеси, чийто контрол именно се цели с Директивата.

23. В това отношение Комисията подчертава, че Закон № 178 изключва от италианската правна уредба относно отпадъците и производствените остатъци, ако са или могат да бъдат използвани повторно в същия или в друг производствен цикъл.

24. В отговор на довода на италианското правителство, според който разглежданите хранителни остатъци се уреждат

6 — Вж. по-специално Решение от 18 април 2002 г. по дело Palin Granit и Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Recueil, стр. I-3533, наричано по-нататък „Решение по дело Palin Granit“) и Решение от 11 ноември 2004 г. по дело Niselli (C-457/02, Recueil, стр. I-10853).

от различни национални подзаконови нормативни актове относно храните, Комисията подчертава, че никой от тези нормативни актове не цели опазването на околната среда, тъй като те се отнасят само до общественото здравеопазване. Тези подзаконови нормативни актове не отговарят и на необходимите условия, за да бъдат считани за „друго законодателство“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква б) от Директива 77/442.

25. На второ място, Комисията твърди, че като последица от член 23 от Закон № 179 неоснователно са изключени от приложното поле на италианската правна уредба в областта на отпадъците, съдържаща се в Законодателен декрет № 22/97, остатъците и излишъците от кулинарни продукти от всякакъв вид твърди храни, преминали топлинна преработка или сурови, които не са включени в дистрибуторската верига и са предназначени за домове за домашни любимци. Комисията поддържа, че по този начин член 23 от Закон № 179 разширява обхвата на посоченото изключване и по отношение на материали, които не могат да бъдат изключени автоматично от определението за отпадъци, уредено в Директивата.

26. Комисията отхвърля тезата на италианското правителство, според която в случай че бъде възприето, поддържаното от Комисията тълкуване водело до увеличаване на производството и обезвреждането на отпадъци от хранителен произход, като се възпрепятствало повторното използване на въпросните храни. Според Комисията проблемът относно необходимостта от превозване на храни в превозно средство, за което е издадено разрешение за транспортиране на отпадъци, е последица от италианското право.

27. Италианското правителство поддържа, че материалите и страничните продукти от дейности на селскостопанската и хранително-вкусова промишленост са „суровини за храни за животни“, когато производителят има намерение да ги използва в рамките на зоотехническия хранителен цикъл, при условие че са изпълнени съответните хигиенно-санитарни изисквания. Подобно намерение, заедно с увереността, че тези странични продукти ще бъдат повторно използвани, без да бъдат преработвани предварително или като бъдат подлагани само на преработката, предвидена в действащото общностно или национално законодателство, представлявало достатъчно доказателство, че производителят или притежателят не възнамерява да изхвърли въпросния материал.

28. Според италианското правителство в настоящия случай изобщо не става въпрос за изключване a priori, тъй като това изключване е обусловено не само от явното намерение на притежателя да използва суровините в рамките на зоотехническия хранителен цикъл, но и от наличието на сигурност относно повторното използване на страничните продукти.

29. Италианското правителство подчертава, че за въпросните материали не се прилага законодателството относно отпадъците, а разпоредбите относно производството и търговията с храни за животни. В това отношение италианското

правителство се позовава на редица общностни регламенти и национални подзаконови нормативни актове [7]. Тези регламенти и подзаконови нормативни актове относно храните целели, както и Директивата, упражняването на контрол върху дейностите по складиране, преработка и транспортиране и като гарантирали подходяща защита на здравето, можели също да осигурят опазването на околната среда. По-специално националната правна уредба на храните и на храните за животни давала възможност да се гарантира проследяването на продуктите и на суровините за храни за животни от производствената единица през всички етапи на транспотрирането.

30. Освен това италианското правителство подчертава, че обратно на тълкуването, което дава Комисията на понятието „отпадък“, разглежданата хранителната верига представлява един и същ производствен процес. В това отношение правителството се позовава на по-новата практика на Съда, съгласно която дадено вещество може да не бъде считано за отпадък по смисъла на Директива № 75/442, ако със сигурност е използвано за нуждите на икономически оператори, различни от производителя [8].

31. Италианското правителство поддържа, че прилагането на възприетия от Комисията подход би довело парадоксално до това да се възпрепятства използването на страничните хранителни продукти за производство на храни за животни, по съображението че италианското законодателство забранявало да бъдат доставяни в обекти за производство на храни за животни, по-точно тъй като биха били превозвани в превозни средства, за които е издадено разрешение за транспортиране на отпадъци. По този начин тълкуването на Комисията водело до увеличаване на производството и обезвреждането на отпадъци от хранителен произход, като се възпрепятствало повторното им използване под формата на храна.

32. Относно втората част от твърдението на Комисията за нарушение италианското правителство твърди, че притежателят или производителят трябва да докаже пред компетентните власти — чрез

7 — По-конкретно Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 68), Регламент (ЕО) № 1774/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 3 октомври 2002 година за установяване на здравни правила относно странични животински продукти, непредназначени за консумация от човека (ОВ L 273, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 44, стр. 113) и разпоредбите „HACCP“ („hazard analysis and critical control points“ — анализ на опасностите и контрол в критични точки), предвидени в Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно хигиената на храните (ОВ L 139, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 44, стр. 173), Регламент (ЕО) № 853/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход (ОВ L 139, стр. 55; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 71) и Регламент (ЕО) № 854/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за определяне на специфичните правила за организирането на официален контрол върху продуктите от животински произход, предназначени за човешка консумация (ОВ L 139, стр. 206; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 132), Регламент (ЕО) № 183/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 12 януари 2005 година за определяне на изискванията за хигиена на фуражите (ОВ L 35, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 62, стр. 199) и Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните (ОВ L 165, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 58, стр. 216).

8 — Вж. Решение от 8 септември 2005 г. по дело Комисия/Испания (C-416/02, Recueil, стр. I-7487) и Решение от 8 септември 2005 г. по дело Комисия/Испания (C-121/03, Recueil, стр. I-7569).

представяне на доказателства относно действителното им предназначение, като например договор между притежателя и ползвателя на материалите или евентуално данъчна документация — че не възнамерява да изхвърли остатъците от порции и хранителните излишъци, а желае да ги използва повторно по реда, предвиден в националното законодателство. При това действителното предназначение на страничните хранителни продукти било гарантирано от правилата относно безопасността на храните и на храните за животни.

33. Освен това италианското правителство подчертава, че настоящото дело се отнася в действителност до хранителните излишъци, а не до производствените „остатъци".

предназначени или за производство на храни за животни, или пряко като храна за животните, настанени в домове за домашни любимци.

35. Комисията и италианското правителство не постигат съгласие нито относно правилното тълкуване на определението на понятието „отпадък", съдържащо се в самата директива, нито по въпроса дали италианското законодателство е в съответствие с това определение, що се отнася до разглежданите по настоящото дело вещества. Поради това първо ще разгледам общо въпроса за тълкуването на термина „отпадък", за да изследвам по-нататък дали е основателно твърдението на Комисията за нарушение, на което тя се позовава в рамките на настоящия спор, изведено от нарушението на Директивата.

Б — *Съображения*

1. Предварителни бележки по определението за отпадък по Директива 75/442, както е уточнено в практиката на Съда

34. Комисията твърди по същество, че италианското законодателство в областта на отпадъците — както следва да се тълкува с оглед на някои насоки, приети с министерски актове —предвижда прекалено общо изключение, което дава възможност да се изключат някои вещества от приложното му поле, а именно хранителни остатъци от селскостопанската и хранително-вкусова промишленост и остатъците и излишъците от кулинарни продукти, които не са включени в дистрибуторската верига и са

36. Трудността, до която води всеки опит да се даде определение на термина „отпадък", се корени в обстоятелството, че става въпрос за много относително понятие. Обикновено можем да считаме за „отпадък" веществата и материалите, от които не се нуждаем повече, тъй като са изгубили полезността си, или по-общо стойността си, или защото поради една или друга причина никога не са имали стойност за нас. Във всеки случай, тъй

като материалите или предметите нямат вътрешно присъща стойност, а стойността им се преценява, така да се каже, през погледа на наблюдателя, не съществува на практика вещество, което да може да се счита общо и при всякакви обстоятелства за отпадък.

37. Субективният му характер се потвърждава и от начина, по който Директива 75/442 очертава рамките на определението на понятието „отпадък“, доколкото тя определя като отпадък „всяко вещество или предмет от категориите, посочени в приложение I, *които притежателят изхвърля, възнамерява или се изисква да изхвърли*“ (курсивът е мой).

38. Следователно именно обстоятелството, че притежателят изхвърля, възнамерява или се изисква да изхвърли някои вещества или предмети, ги характеризира като отпадъци, като се има предвид, че никой материал не е сам по себе си отпадък. Поради това Съдът вече се е произнесъл, че приложение I към Директива 75/442 и европейският каталог на отпадъците уточняват и илюстрират това определение, като предлагат списък с вещества и предмети, които могат да се квалифицират като отпадъци; тези списъци обаче не определят окончателно дадено вещество като отпадък по смисъла на Директивата [9].

39. В същия смисъл Съдът е приел, че осъществяването на операция, посочена в приложение II А или в приложение II Б от Директива 75/442, само по себе си не позволява определено вещество да бъде квалифицирано като отпадък и обратно, че понятието за отпадък не изключва веществата и предметите, които имат търговска стойност или могат да бъдат използвани повторно от икономическа гледна точка [10].

40. Следователно обхватът на термина „отпадък“ зависи в крайна сметка от значението на израза „да изхвърли“ [11], който трябва да бъде тълкуван с оглед на целта на Директива 75/442, тоест опазването на човешкото здраве и околната среда от вредно въздействие, причинено от събирането, превозването, третирането, съхранението и депонирането на отпадъци, и с оглед на член 174, параграф 2 ЕО, който предвижда, че политиката на Общността в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита и се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия. Освен това от тези цели следва, че понятието „отпадък“ не може да се тълкува стеснително [12].

41. Разбира се, при преценката дали притежателят изхвърля, възнамерява

9 — Вж. по-конкретно Решение по дело Palin Granit, посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 22.

10 — Вж. по-конкретно Решение по дело Palin Granit, посочено по-горе в бележка под линия 6, точки 27 и 29.

11 — Вж. в този смисъл Решение по дело Palin Granit, посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 22 и Решение по дело Комисия/Испания (C-121/03), посочено по-долу в бележка под линия 8, точка 57.

12 — Вж. по-конкретно Решение по дело Palin Granit, посочено по-горе в бележка под линия 6, точки 22 и 23 и Решение по дело Niselli, посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 33.

или се изисква да изхвърли вещество или предмет не може за правни цели да се опираме на „действителната воля“ на притежателя, нито да се осланяме на неговите изявления относно намеренията му [13]. Напротив, въпросът дали дадено вещество е отпадък трябва да се разглежда с оглед на всички обстоятелства, като се има предвид посочената по-горе цел на Директивата и се съблюдава да не се накърнява нейната ефикасност [14].

42. В това отношение Съдът извежда определен брой критерии и насоки, от които може да направи извод за намерението на притежателя [15]. С това обаче Съдът допълнително разкрива действително „схоластичния“ характер на понятието „отпадък“, тъй като макар посочените от Съда обстоятелствата да могат да покажат, че притежателят е изхвърлил вещество или предмет или възнамерява или се изисква да ги изхвърли по смисъла на Директивата, те не са решаващи сами по себе си, за да се установи, че е налице отпадък [16].

43. Следователно квалифицирането на вещество или предмет като отпадък в крайна сметка е въпрос на установяване с косвени доказателства. Поради това Съдът се е стремил в практиката си да определи обстоятелствата, които позволяват да се направи основателно предположение за наличието на намерение на притежателя да изхвърли вещество или предмет.

44. Особено трудно е да се установи намерението на притежателя да изхвърли вещество или предмет в случаите, в които вещи, материали или суровини, получени в резултат от производствен процес или от процес по екстракция, са използвани по един или друг начин в последващ процес. По принцип тези материали биха могли да бъдат счетени или за производствени остатъци, които впоследствие се оползотворяват като отпадъци при повторно използване по смисъла на член 3, параграф 1, буква б) и приложение II Б към Директивата, или за истински продукти, които не са отпадъци и подлежат на обикновена промишлена обработка [17].

45. В това отношение Съдът е постановил, че обстоятелството, че определено използвано вещество е производствен остатък — тоест продукт, чието добиване като такъв не е било поставено като основна цел от производителя — представлява по правило доказателство, че прите-

13 — Вж. в този смисъл заключението на генерален адвокат Alber по дело ARCO Chemie Nederland и др. (Решение от по съединени дела C-418/97 и C-419/97, Recueil, стр. I-4475, точка 59).

14 — Вж. по-конкретно Решение по дело Palin Granit, посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 24.

15 — Вж. по-конкретно Решение по дело Palin Granit, посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 25.

16 — Вж. по-конкретно в този смисъл Определение от 15 януари 2004 г. по дело Saetti и Frediani (C-235/02, Recueil, стр. I-1005, точка 40).

17 — Вж. по-конкретно в този смисъл Решение от 18 декември 1997 г. по дело Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Recueil, стр. I-7411, точка 33).

жителят на това вещество го е изхвърлил или има намерение да го изхвърли [18]. Същата преценка се налага по отношение на консумативните остатъци [19].

46. Съгласно установената съдебна практика обаче друг приемлив довод е, че вещ, материал или суровина, получени в резултат от процес по екстракция или от производствен процес, чието основно предназначение не е производството им, могат да бъдат не остатък, а страничен продукт, който предприятието не желае „да изхвърли“ по смисъла на член 1, буква а), първа алинея от Директива 75/442, а възнамерява да използва или да търгува с него при изгодни условия в последващ процес, без действия по предварителна преработка [20].

47. В стремежа си да изпълни задължението за разширително тълкуване на понятието „отпадък“, за да се ограничи неблагоприятното и вредоносно действие на отпадъците, Съдът ограничава прибягването до този довод относно страничните продукти до случаите, в които повторното използване на вещи, материали или суровини е не само възможно, а ще се осъществи със сигурност, без предварителна преработка, като продължение на производствения процес. Поради това Съдът счита, че степента на вероятност за повторно използване на разглежданото вещество е релевантен критерий при преценка дали посоченото вещество представлява „отпадък“ [21].

48. За да се онагледи прилагането на този подход е уместно да се припомнят най-значимите дела в това отношение.

49. По дело AvestaPolaritChrome Съдът прави разграничение между остатъците от минни дейности, които са използвани без предварителна преработка в производствения процес за необходимото запълване на подземни галерии, от една страна, и другите остатъци, от друга страна. Като квалифицира първите остатъци като странични продукти, които притежателят не изхвърля или не възнамерява да изхвърли, Съдът отдава значение на обстоятелството, че запълването на подземните галерии е необходим етап в самия производствен процес, свързан с минните дейности, и че притежателят на тези остатъци е имал нужда от тях за осъществяване на основната си дейност [22].

50. По дело Saetti и Frediani Съдът посочва, че нефтеният кокс, който е произведен целенасочено или в резултат

18 — Вж. inter alia Решение по дело ARCO Chemie Neduland и др., посочено по-горе в бележка под линия 13, точки 83 и 84 и Решение по дело Palin Granit, посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 32.

19 — Вж. Решение по дело Niselli, посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 43.

20 — Вж. по-конкретно Решение по дело Комисия/Испания (C-121/03), посочено по-горе в бележка под линия 8, точка 58.

21 — Вж. по-конкретно Определение по дело Saetti и Frediani, посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 36 и Решение по дело Niselli, посочено по-горе в бележка под линия 6, точки 45 и 46.

22 — Решение от 11 септември 2003 г. (C-114/01, Recueil, стр. I-8725, точки 35—37).

на производството на други нефтени горива в нефтопреработвателни заводи и е използван със сигурност като гориво за енергийните нужди на нефтопреработвателния завод и на други производители, не представлява отпадък по смисъла на Директива 75/442[23]. Съдът подчертава, че производството на кокс е резултат от технически избор с оглед на използването му като гориво[24].

51. Накрая Съдът приема по дела C-416/02 и C-121/03, че животински торове могат да не бъдат квалифицирани като отпадък, ако са използвани за обогатяване на почвата в рамките на разпръскване на тор на ясно индивидуализирани терени и ако складирането им е ограничено в рамките на потребностите на тези дейности по разпръскване на тор[25]. Поради това по тези дела Съдът достига до извода, че съгласно материалите по тези дела торовете са използвани като обогатител в земеделието, който притежателят не възнамерява да изхвърли[26].

52. Основната обща характеристика на тези дела се състои в наличието на индиции, свързани с намиращите се в основата обстоятелства, от които се подразбира, че разглежданият материал по-скоро има икономическа стойност за притежателя, отколкото да представлява тежест, от която той желае да се освободи, в смисъл на необходимост или най-малко на полезност на продукта с оглед на основната дейност, независимо дали става въпрос за материал за запълване, за обогатител или за гориво за енергийните нужди на нефтопреработвателен завод[27].

53. При тези обстоятелства следва да се отбележи, че съдебната практика изисква страничните продукти да бъдат използвани повторно като продължение на производствения процес или на процеса по използване[28].

54. По дело Saetti и Frediani, по дело Комисия/Испания (C-416/02) и по дело Комисия/Испания (C-121/03) обаче, като потвърждава това изискване, Съдът приема, че дадено вещество може да не се счита за отпадък, ако е използвано със сигурност за нуждите на икономически оператори, различни от този, който го е произвел[29]. Следователно изглежда, че

23 — Определение по дело Saetti и Frediani, посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 47.

24 — Определение по дело Saetti и Frediani, посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 45.

25 — Решение по дело Комисия/Испания C-416/02, посочено по-горе в бележка под линия 8, точка 89 и Решение по дело Комисия/Испания C-121/03, посочено по-горе в бележка под линия 8, точка 60.

26 — Решение по дело Комисия/Испания C-416/02, посочено по-горе в бележка под линия 8, точка 94 и Решение по дело Комисия/Испания C-121/03, посочено по-горе в бележка под линия 8, точка 65.

27 — Обратно, в Решение по дело Palin Granit, в което каменни отломки, произхождащи от експлоатация на кариера, са квалифицирани като „остатъци от екстракция“ и следователно като отпадъци, Съдът подчертава, че действията по дългосрочно складиране представляват тежест за притежателя и потенциално причиняват именно замърсяването на околната среда, чието ограничаване се цели с Директивата. Вж. Решение по дело Palin Granit, посочено по-горе в бележка под линия 6, точки 38 и 39.

28 — В това отношение вж. по-конкретно Решение по дело Niselli, посочено по-горе в бележка под линия 6, точки 47 и 52 и Решение по дело Комисия/Испания C-416/02, посочено по-горе в бележка под линия 8, точка 87.

29 — Определение по дело Saetti и Frediani, посочено по-горе в бележка под линия 16, Решение по дело Комисия/Испания C-416/02), посочено по-горе, точка 90 , и Решение по дело Комисия/Испания C-121/03), посочено по-горе точка 61. По дело Saetti и Frediani коксът е използван като гориво в производствения процес за създаване на енергия, като излишъците от произведена електрическа енергия са продадени на други производители или на енергийни предприятия. По първите две цитирани дела животинският тор е прилаган върху терени, които не са част от същото земеделско стопанство, в което се създава торът.

за да се докаже, че е изпълнено изискваното условие да е сигурно повторното използване, от основно значение е веществото да бъде използвано повторно като продължение на производствения процес без предварителна преработка, но не е необходимо да бъде използвано повторно, какъвто е случаят по дело AvestaPolaritChrome[30], за нуждите на самия производител.

55. Разбира се, може да се окаже трудно в конкретен случай да се определят границите на понятието „продължение“ на производствения процес и на процеса по използване. Бих искал да повторя, че в крайна сметка зад това понятие се крие въпросът дали съществува индиция, че притежателят възнамерява да използва или да търгува със съответното вещество при изгодни за него условия и след преработка, последваща производството на това вещество, така че то да има по-скоро икономическа стойност за притежателя, отколкото да представлява тежест, от която той желае да се освободи.

2. Наличие на твърдяното неизпълнение на задължения

56. Относно материалите, разглеждани по настоящото дело, считам, че на първо място, при внимателното им проучване, не всички спорни храни могат да бъдат считани за „производствени остатъци“. Хранителните остатъци от селскостопанската и хранително вкусова промишленост, от столове и ресторанти представляват ясно, поне отчасти, консумативни остатъци, тоест остатъци, които като такива не произхождат от фабричен или производствен процес, а са резултат от обстоятелството, че първичният продукт не е консумиран изцяло. Тези съображения са меродавни по-специално доколкото член 23 от Закон № 179 упоменава „излишъците“, произхождащи от кулинарни продукти.

57. В това отношение Съдът посочва в Решение по дело Niselli, че анализът относно страничните продукти, които притежателят възнамерява да изхвърли „не е меродавен по отношение на консумативните остатъци“, които не могат да бъдат считани за „странични продукти“ от фабричен процес или от процес по екстракция, които могат да бъдат използвани повторно като продължение на производствения процес“[31].

58. Ето защо считам, че е трудно изначално да разглеждаме подобни материали като „странични продукти“ от производствен процес или от процес по екстракция.

30 — Посочено по-горе в бележка под линия 22.

31 — Решение по дело Niselli, посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 48.

59. Във всеки случай, независимо дали въпросните хранителни остатъци са консумативни остатъци или евентуално „класически“ остатъци от кулинарни продукти, това не променя обстоятелството, че тези остатъци, както е видно от материалите по делото, произхождат от приготвянето на храна — или от приготвена храна — предназначена за консумация от човека. Тези остатъци се използват впоследствие или за производство на храни за животни, или пряко като храна за животните, настанени в домове за домашни любимци.

60. Споделям становището на Комисията, че този случай следва да се разграничава от описаните по-горе случаи [32], по които Съдът достига до извода, че материал от производствен процес или от процес по екстракция е страничен продукт, който притежателят не възнамерява да изхвърли.

61. Очевидно не може да се поддържа общо, че разглежданите хранителни остатъци са желани като такива или поне като допълнителен продукт, или че те по един или друг начин биха били необходими или полезни с оглед на основната дейност, ясно изразяваща се в производството и приготвянето на храни, предназначени за консумация от човека.

62. Освен това считам, че от обстоятелството, че предвидените в италианското законодателство дерогации се отнасят до хранителни остатъци или излишъци, които са използвани повторно — дори на договорно основание — като храни за животни или за производство на храни за животни, не може автоматично да се направи изводът, че притежателят търгува с тези вещества в качеството на „суровини за храни за животни“ при изгодни за него условия. Всъщност нито от националните разпоредби, нито от материалите по делото е видно ясно, че притежателят извлича от повторното използване на разглежданите вещества по-голяма полза, отколкото ползата, произтичаща от възможността да ги изхвърли.

63. Поради това при по-реалистичен поглед считам, че най-подходящият анализ се състои в това да се приеме, че при обстоятелства като разглежданите в случая притежателят на хранителни остатъци по общо правило ги изхвърля или възнамерява да ги изхвърли и че впоследствие тези остатъци се оползотворяват като отпадъци чрез рециклиране или повторно използване по смисъла на член 3, параграф 1, буква б) от Директива 75/442. Може да се добави, че приложение II Б към Директивата, което изброява операциите по оползотворяване, посочва по-конкретно рециклирането или възстановяването на органични вещества.

64. Този анализ изглежда съответства и в по-голяма степен на задължението да се тълкува разширително понятието „отпадък“ по смисъла на Директивата [33].

32 — Вж. по-горе точки 49—52.

33 — Вж. по-конкретно Решение по дело Niselli, посочено по-горе в бележка под линия 6, параграф 45.

65. Във всеки случай, дори в някои хипотези хранителните остатъци, упоменати в насоки, приети с министерски актове, и в член 23 от Закон № 179, да следва да се считат по-скоро за странични продукти, които притежателят изхвърля или възнамерява да изхвърли, това не променя обстоятелството, че както поддържа Комисията, не може да се предполага общо и a priori, че случаят е именно такъв.

66. Поради това следва да се направи изводът, че италианската правна уредба в областта на отпадъците води до това да се изключат от класифициране като производствени или консумативни отпадъци остатъци, които все пак отговарят на определението за отпадък, съдържащо се в Директива 75/442.

67. Доколкото въведените от италианското законодателство дерогации относно хранителните остатъци, предназначени за повторно използване, представляват всъщност презумпция, по силата на която тези материали не са отпадъци по смисъла на Директивата, следва да се отбележи, че ефективността на член 174 ЕО и на Директивата би била застрашена, ако националният законодател трябва да използва като доказателствени средства законови презумпции, последицата от които би била да се ограничи приложното поле на Директивата и да не бъдат обхванати материали, вещества и продукти, които отговарят на определението на термина „отпадък“ по смисъла на Директивата [34].

68. Освен това италианското правителство твърди, че хранителните остатъци, предназначени да бъдат използвани за производство и приготвяне на храна за животни, вече са уредени от голям брой разпоредби на националното и общностното право относно безопасността на храните и относно производството и търговията с храни за животни [35].

69. В това отношение следва да се отбележи на първо място, че тези остатъци могат да бъдат изключени от приложното поле на Директива 75/442 само ако спадат към някоя от категориите отпадъци, изброени в член 2, параграф 1 от Директивата.

70. Считам, че случаят не е такъв. Сред упоменатите в тази разпоредба материали най-голямо сходство със спорните хранителни остатъци имат „животинските трупове“, посочени в буква б), подточка iii). Дори обаче да предположим, че въпросните хранителни остатъци съдържат вещества от животински произход, не може сериозно да се поддържа, че представляват „трупове“ по смисъла на тази разпоредба.

34 — Вж. в този смисъл Решение по дело ARCO Chemie Nederland и др., посочено по-горе в бележка под линия 13, точка 42.

35 — Вж. по-горе точка 29 и бележка под линия 7.

71. Второ, следва да се напомни, че съгласно установената съдебна практика изразът „друго законодателство“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква б) от Директива 75/422 се отнася до друго общностно или национално законодателство, доколкото това законодателство е свързано управлението на отпадъците като такива и постига равнище на защита на околната среда, поне равностойно на това, което се цели в Директивата [36].

72. Напротив различните подзаконови нормативни актове, посочени от италианското правителство, очевидно не са насочени към управлението на отпадъците като такива, а целят по-скоро да осигурят безопасността на храните, и по-специално някои стандарти за качество относно здравето и хигиената в областта на производството и търговията с храни за животни. Следователно макар целите на тези разпоредби и защитените правни интереси частично да се припокриват с тези на Директивата, те все пак са много различни.

73. Освен това считам, че точно по тази причина прилагането на системата за контрол и защита, предвидена в Директива 75/442, и прилагането на законодателството в областта на безопасността на храните и храните за животни като цяло не се изключват взаимно, а напротив — по принцип могат да се прилагат кумулативно.

74. Относно довода на италианското правителство, според който повторното използване на хранителни остатъци за храна за животни било възпрепятствано, тъй като тези остатъци трябвало да бъдат транспортирани с превозни средства, за които е издадено разрешение за транспортиране на отпадъци и които не отговарят на необходимите хигиенни норми, Комисията основателно подчертава, че това положение възниква вследствие на италианското законодателство, а не вследствие на Директивата.

75. Директивата не изисква транспортирането на всички отпадъци да се извършва с едни и същи превозни средства; напротив, организациите или предприятията, които събират или превозват отпадъци, трябва да притежават разрешение или да са регистрирани и операциите по обезвреждане и оползотворяване на отпадъци трябва да се извършват в съответствие с Директивата. По-специално хранителните остатъци могат да се превозват или от притежателя или предходния производител, или от предприятието, което оползотворява тези отпадъци, при условие че въпросният превозвач е регистриран, или евентуално е получил разрешение [37].

76. По изложените по-горе съображения достигам до заключението, че твърдението на Комисията за нарушение е основателно.

36 — Вж. по-конкретно Решение по дело AvestaPolaritChrome, посочено по-горе в бележка под линия 22, точка 61.

37 — Относно задължението за регистрация вж. Решение от 9 юни 2005 г. по дело Комисия/Италия (C-270/03, Recueil, стр. I-5233).

V — Заключение

77. Поради това предлагам на Съда да постанови следното:

„1) Италианската Република не е изпълнила задълженията си по член 1, буква а) от Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците, изменена с Директива 91/156/ЕИО на Съвета от 18 март 1991 година, като е приела оперативни насоки с действие на цялата национална територия, уточнени по-специално в циркулярно писмо на министъра на околната среда от 28 юни 1999 г. и в циркулярно писмо на Министерство на здравеопазването от 22 юли 2002 г., като с оперативните насоки се цели хранителните остатъци от селскостопанската и хранително-вкусова промишленост, предназначени за производство на храни за животни, да се изключат от приложното поле на законодателството относно отпадъците, и като с член 23 от Закон № 179 от 31 юли 2002 г. е изключила от приложното поле на законодателството относно отпадъците остатъците от кулинарни продукти от всякакъв вид твърди храни, преминали топлинна преработка или сурови, които не са включени в дистрибуторската верига и които са предназначени за домове за домашни любимци.

2) Осъжда Италианската република да заплати съдебните разноски.“