WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)
z dnia 18 grudnia 2007 r.*

W sprawie C-194/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 2 maja 2005 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. Konstantinidisa, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez G. Bambarę, avvocato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez G. Fienga, avvocato dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Rosas, prezes izby, U. Lõhmus, J.N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh (sprawozdawca) i P. Lindh, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: J. Swedenborg, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 stycznia 2007 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 marca 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że ponieważ art. 10 ustawy nr 93 stanowiącej przepisy w zakresie środowiska z dnia 23 marca 2001 r. (GURI nr 79 z dnia 4 kwietna 2001 r., zwanej dalej „ustawą nr 93/2001") oraz art. 1 ust. 17 i 19 ustawy nr 443 określającej zadania rządu w zakresie infrastruktury i zakładów produkcyjnych o strategicznym znaczeniu, jak również inne działania w zakresie ponownego podjęcia działalności produkcyjnej,

z dnia 21 grudnia 2001 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 299 z dnia 27 grudnia 2001 r. zwanej dalej „ustawą nr 443/2001") wyłączają glebę i karminie z urobku przeznaczone do ponownego wykorzystania do ponownego zasypywania, wypełniania, nasypywania i rozkruszania, z wyjątkiem materiałów pochodzących z terenów zanieczyszczonych lub obszarów po melioracji o poziomie zanieczyszczenia przekraczającym limity określone w obowiązujących przepisach, z zakresu stosowania przepisów krajowych w dziedzinie odpadów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, str. 39) w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. (Dz.U. L 78, str. 32) (zwanej dalej „dyrektywą").

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Zgodnie z art. 1 lit. a) i c) dyrektywy:

„a) »odpady« oznaczają wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany.

Komisja, stanowiąc zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 18, nie później niż do dnia 1 kwietnia 1993 r. sporządzi wykaz odpadów należących do kategorii wymienionych w załączniku I. Wykaz ten będzie okresowo poddawany przeglądowi oraz, w razie konieczności, zmieniany zgodnie z tą samą procedurą;

[…]

c) »posiadacz« oznacza producenta odpadów lub osobę fizyczną lub prawną, do której one należą [która jest w ich posiadaniu]”.

3 Artykuł 1 lit. e) i f) dyrektywy definiuje pojęcia unieszkodliwiania i odzysku odpadów jako wszelkie czynności przewidziane odpowiednio w załącznikach IIA i IIB do tej dyrektywy.

4 Artykuł 2 tej dyrektywy stanowi:

„1. Z zakresu niniejszej dyrektywy wyłącza się:

[…]

b) w przypadku gdy są one już objęte inną legislacją:

[…]

ii) odpady wynikające z poszukiwania, wydobywania, przetwarzania oraz składowania zasobów mineralnych oraz działalności odkrywkowej;

[…]

2. Szczególne przepisy dotyczące konkretnych przypadków lub uzupełniające przepisy niniejszej dyrektywy w sprawie gospodarki poszczególnymi kategoriami odpadów mogą zostać ustanowione w drodze dyrektyw szczegółowych".

5 W dniu 20 grudnia 1993 r. Komisji wydała decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442 (Dz.U. 1994, L 5, str. 15). Wykaz ten (zwany dalej „europejskim wykazem odpadów") został poddany nowelizacji decyzją Komisji 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępującą decyzję 94/3 oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 226, str. 3). Europejski wykaz odpadów ustanowiony decyzją 2000/532 był przedmiotem wielokrotnych zmian, podlegając nowelizacji po raz ostatni decyzją Rady 2001/573/WE z dnia 23 lipca 2001 r. (Dz.U. L 203, str. 18). Wykaz ten zawiera rozdział 17, zatytułowany „Odpady z budowy i rozbiórki (w tym budowy dróg)", którego pozycja 17 05, zatytułowana „Gleba i urobek z pogłębiania", zawiera podpozycję 17 05 03 „Gleba i kamienie zawierające substancje niebezpieczne" i 17 05 04 „Gleba i kamienie inne niż wymienione w 17 05 03".

Uregulowania krajowe

6 Artykuł 6 ust. 1 lit. a) rozporządzenia z dnia 5 lutego 1997 r. nr 22 dokonującego transpozycji dyrektywy 91/156/EWG w sprawie odpadów, dyrektywy 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych oraz dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (dodatek zwyczajny do GURI nr 38 z dnia 15 lutego 1997 r.; zwanego dalej „rozporządzeniem ustawodawczym nr 22/97") stanowi, co następuje:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

a) »odpady« oznaczają wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany.

[…]".

7 Artykuł 8 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia wyłącza niektóre substancje lub materiały z zakresu jego zastosowania, o ile są one regulowane przepisami szczególnymi, w tym wymienione pod lit. b) „odpady wynikające z poszukiwania, wydobywania, przetwarzania oraz magazynowania zasobów mineralnych oraz z działalności odkrywkowej".

8 Artykuł 10 ustawy nr 93/2001 w sprawie „przepisów w zakresie ochrony środowiska" dodał do art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 22/97 nowy punkt f-a), który stanowi:

„gleba i kamienie z urobku przeznaczone do rzeczywistego wykorzystania do ponownego zasypywania, wypełniania, nasypywania i rozkruszania, z wyłączeniem materiałów pochodzących z terenów zanieczyszczonych lub obszarów po melioracji o poziomie zanieczyszczenia przekraczającym limity określone w obowiązujących przepisach".

9 Artykuł 1 ust. 17 ustawy nr 443/2001 stanowi, że art. 8 ust. 1 lit. f-a) rozporządzenia nr 22/97 winien być interpretowany „w taki sposób, że gleba i kamienie z urobku, w tym pochodzące z tuneli, nie są odpadami, a co za tym idzie, są wyłączone z zakresu zastosowania niniejszego rozporządzenia z mocą ustawy, nawet wówczas, gdy zostały w trakcie procesu produkcyjnego zanieczyszczone substancjami pochodzącymi z działalności odkrywkowej, urobku i budowy, jeżeli przeciętny skład całkowitej masy odpadów nie zawiera koncentracji zanieczyszczeń przekraczającej limity określone w obowiązujących przepisach".

10 Ponadto art. 1 ust. 19 tej ustawy stanowi, że:

„W odniesieniu do materiałów, o których mowa w ust. 17, rzeczywiste wykorzystanie w celu ponownego zasypywania, wypełniania, nasypywania i rozkruszania oznacza również wykorzystanie w innych cyklach produkcji przemysłowej, w tym w celu zasypywania wyrobionych kamieniołomów oraz zrzucania materiału na innym terenie za zgodą wydaną z jakiegokolwiek powodu przez właściwy organ administracji,

z zastrzeżeniem przestrzegania limitów, o których mowa w ust. 18, oraz z zastrzeżeniem, że zrzut zostanie wykonany stosownie do szczegółowych zasad rekultywacji środowiskowej danych terenów".

11 Artykułem 23 ustawy nr 306 dotyczącej wykonania zobowiązań Włoch wynikających z przynależności do Wspólnoty Europejskiej z dnia 31 października 2003 r. (GURI nr 266 z dnia 15 listopada 2003 r., zwanej dalej „ustawą nr 306/2003") ustawodawca włoski zmienił brzmienie art. 1 ust. 17 i 19 ustawy nr 443/2001.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

12 Uznając, że art. 10 ustawy nr 93/2001 stosowany łącznie z art. 1 ust. 17 i 19 ustawy nr 443/2001 (zwane dalej łącznie spornymi przepisami) naruszały dyrektywę, Komisja wszczęła przewidziane w art. 226 WE postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

13 Ponieważ władze włoskie nie ustosunkowały się do wezwania do usunięcia uchybień z dnia 27 czerwca 2002 r., Komisja w dniu 19 grudnia 2002 r. wystosowała uzasadnioną opinię, wzywając Republikę Włoską do podjęcia niezbędnych działań w celu dostosowania się do dyrektywy w terminie dwóch miesięcy licząc od daty doręczenia uzasadnionej opinii, które miało miejsce tego samego dnia.

14 W odpowiedzi na uzasadnioną opinię z dnia 5 marca 2003 r. władze włoskie wystosowały do Komisji projekt zmian rozporządzenia dotyczących gleby z urobku.

15 Na spotkaniu w dniu 25 czerwca 2003 r. Komisja podtrzymała twierdzenie, że projekt poprawki przewidywał nadal zawężającą wykładnię pojęcia odpadów i był tym samym sprzeczny z dyrektywą.

16 Pismem z dnia 3 lutego 2004 r. władze włoskie wystosowały do Komisji kopię tekstu znowelizowanej ustawy nr 306/2003, wprowadzającej zmiany zapowiedziane w piśmie z dnia 5 marca 2003 r.

17 Uznawszy, że sytuacja jest wciąż niezadowalająca, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie dopuszczalności skargi

18 W odpowiedzi na skargę Republika Włoska podnosi po pierwsze, że niniejsza skarga jest niedopuszczalna, ponieważ Komisja nie uwzględniła zmian wprowadzonych ustawą nr 306/2003, która została przyjęta w dniu 31 października 2003 r., a weszła w życie w dniu 30 listopada 2003 r., to jest przed wniesieniem niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

19 W tym zakresie należy przypomnieć, po pierwsze, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału istnienie uchybienia powinno być oceniane według stanu faktycznego

w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał (zob. w szczególności wyroki z dnia 14 września 2004 r. w sprawie C-168/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-8227, pkt 24, oraz z dnia 27 października 2005 r. w sprawie C-23/05 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. str. I-9535, pkt 9).

20 Po drugie, postępowanie poprzedzające wniesienie skargi przewidziane w art. 226 WE zakreśla zatem przedmiot skargi wniesionej na podstawie tego przepisu. Dlatego skarga nie może być oparta na innych zarzutach aniżeli zarzuty podniesione w trakcie postępowania poprzedzającego jej wniesienie (zob. podobnie wyroki z dnia 10 maja 2001 r. w sprawie C-152/98 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. I-3463, pkt 23, oraz z dnia 22 września 2005 r. w sprawie C-221/03 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-8307, pkt 38).

21 W niniejszej spawie zmiany do ustawy nr 306/2003 zostały wprowadzone jedynie po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

22 Komisja uważa, że skutkiem tych wprowadzonych zmian nie było dostosowanie ustawodawstwa włoskiego do dyrektywy, podkreślając jednak, tak w replice jak i na rozprawie, że nie zamierza ona uczynić wymienionej ustawy przedmiotem niniejszego sporu.

23 Jako że przedmiot skargi wniesionej na podstawie art. 226 nie został oparty na zarzutach innych niż podniesione w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, należy oddalić podniesiony przez Republikę Włoską zarzut dotyczący niedopuszczalności.

Co do istoty sprawy

Argumentacja stron

24 Komisja podnosi, że sporne przepisy wyłączają a priori i w sposób generalny glebę i kamienie z urobku przeznaczone do ponownego wykorzystania z zakresu zastosowania uregulowań krajowych w dziedzinie odpadów, skutkując wyłączeniem tych materiałów z zakresu zastosowania przepisów dyrektywy dotyczących gospodarki odpadami.

25 Komisja jest zdania, że gleba i kamienie z urobku figurują w europejskim wykazie odpadów i są materiałami, które posiadacz pragnie usunąć oraz które wchodzą w zakres definicji odpadów z art. 1 lit. a) dyrektywy. Sporne przepisy nie ograniczają się do wyłączenia stosowania przepisów prawa wewnętrznego wynikających z dyrektywy w przypadkach wyraźnie określonych w orzecznictwie Trybunału, ale przewidują szerszy wyjątek.

26 W opinii Republiki Włoskiej funkcjonujące na gruncie prawa wspólnotowego pojęcie odpadów jest obwarowane ograniczonymi wyjątkami dotyczącymi produktów ubocznych, których przedsiębiorstwo nie pragnie „usunąć" jako odpadów. Uważna lektura orzecznictwa Trybunału odnosząca się do tego pojęcia wskazuje, że konieczne przesłanki uznania pozostałości raczej za produkty uboczne niż odpady nie dotyczą ponownego wykorzystania danych materiałów w tym samym procesie produkcyjnym, z którego materiały te pochodzą, ale pewności ich ponownego wykorzystania bez uprzedniego przetwarzania. Komisja opiera się w tym względzie na błędnej interpretacji wyroku z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-457/02 Niselli, Zb.Orz. str. I-10853, pkt 52, który ogranicza się do uznania bezprawności ogólnego wyłączenia danych materiałów z kategorii odpadów dokonanego bez konkretnego sprawdzenia, czy zostaną one rzeczywiście ponownie wykorzystane.

27 Republika Włoska uważa, że należy uznać za produkty uboczne pozostałości wykorzystywane z pewnością i bez wstępnego przetwarzania w procesie produkcyjnym innym niż ten, z którego pochodzą, o ile proces ponownego wykorzystania odbywać się będzie w tym samym czasie co pierwotny proces produkcyjny, co pozwoli na zapewnienie ponownego wykorzystania we właściwym czasie, to znaczy zanim składowanie pozostałości spowoduje szkody.

28 Republika Włoska podkreśla związek istniejący pomiędzy spornymi przepisami a realizacją szeroko zakrojonego projektu robót publicznych związanych budową krajowych traktów komunikacyjnych, do którego celu wykorzystanie gleby i kamieni z urobku jest niezbędne, stanowiąc prawdopodobnie najistotniejszą część tego przedsięwzięcia, co zapewnia ich rzeczywiste wykorzystanie. Tego rodzaju gwarancja wynika również za zobowiązania, jakiego podjęły się osoby odpowiedzialne za właściwą realizację poszczególnych części przedsięwzięcia.

29 Sporne przepisy, dalekie od stanowienia ogólnego wyłączenia, ściśle określają — na etapie planowania i kontroli realizacji prac — przypadki, w których gleba i kamienie z urobku są wyłączone z zakresu ustawodawstwa w dziedzinie odpadów, jeśli tyko stanowią one materiały, które mogą być ponownie wykorzystane zgodnie ze spójnym planem opartym na uprzedniej szczegółowej ocenie jego skutków dla zdrowia i środowiska naturalnego.

Ocena Trybunału

30 Komisja argumentuje co do zasady, że sporne przepisy są sprzeczne z dyrektywą, a w szczególności z art. 1 lit. a), ponieważ nie respektują zakresu pojęcia „odpady" zdefiniowanego w dyrektywie, wyłączając tym samym z zakresu zastosowania

przepisów krajowych dokonujących transpozycji przepisów w dziedzinie gospodarowania odpadami glebę i kamienie z urobku przeznaczone do ponownego wykorzystania.

31 Zgodnie z art. 1 lit. a) akapit pierwszy za „odpady" są uważane „wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I [do dyrektywy], które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany".

32 Wymieniony wyżej załącznik precyzuje i ilustruje tę definicję, podając wykaz substancji i przedmiotów, które mogą być uznane za odpady. Wykaz ten ma niemniej jednak charakter wyłącznie przykładowy, ponieważ uznanie za odpad wynika przede wszystkim z zachowania posiadacza i ze znaczenia pojęcia „usuwać" (zob. podobnie wyroki z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, Rec. str. I-7411, pkt 26, z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-1/03 Van de Walle i in., Zb.Orz. str. I-7613, pkt 42, jak również wyrok z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie C-252/05 Thames Water Utilities, Zb.Orz. str. I-3883, pkt 24).

33 Termin „usuwać" należy interpretować nie tylko w świetle celu dyrektywy, którym zgodnie z motywem trzecim jest „ochrona zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami spowodowanymi przez zbieranie, transport, unieszkodliwianie, magazynowanie oraz składowanie odpadów", ale również w świetle art. 174 ust. 2 WE. Przepis ten stanowi, że „[p]olityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. Opiera się ona na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego […]".Wynika stąd, że termin „usuwać", a co za tym idzie pojęcie „odpadów" w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy, nie mogą być interpretowane w sposób zawężający (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych C-418/97 i C-419/97 ARCO Chemie Nederland i in., Rec. str. I-4475, pkt 36–40, a także ww. wyrok w sprawie Thames Water Utilities, pkt 27).

34 Pewne okoliczności mogą stanowić wskazówkę występowania działania polegającego na usuwaniu, zamiaru usunięcia lub zobowiązania do usunięcia substancji lub przedmiotu w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy (ww. wyrok w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 83). Ma to miejsce zwłaszcza w przypadku, gdy wykorzystywana substancja stanowi pozostałość z produkcji lub z konsumpcji, tj. produkt, który nie był zamierzony jako taki (zob. podobnie ww. wyroki w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 84, oraz w sprawie Niselli, pkt 43).

35 Trybunał uściślił, że pozostałości wydobycia granitu, które nie są podstawowym celem prowadzącego tą działalność stanowią zasadniczo odpady (zob. podobnie wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-9/00 Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Rec. str. I-3533, zwany dalej „wyrokiem w sprawie Palin Granit", pkt 32 i 33).

36 Poza tym metoda przetwarzania lub sposób wykorzystywania substancji nie przesądzają o jej uznaniu za odpad (zob. ww. wyrok w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 64, i wyrok z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie C-176/05 KVZ retec, Zb.Orz. str. I-1721, pkt 52).

37 Trybunał uściślił zatem z jednej strony, że wykonanie jednej z czynności unieszkodliwiania lub odzyskiwania, wymienionych odpowiednio w załącznikach IIA lub IIB do dyrektywy, nie pozwala samo w sobie na uznanie substancji lub przedmiotu, których czynność ta dotyczy za odpady (zob. podobnie w szczególności ww. wyrok w sprawie Niselli, pkt 36 i 37), a z drugiej strony, że pojęcie odpadów nie wyklucza substancji lub przedmiotów, które mogą zostać ponownie gospodarczo wykorzystane (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 25 czerwca 1997 r. w sprawach połączonych C-304/94, C-330/94, C-342/94 i C-224/95 Tombesi i in., Rec. str. I-3561, pkt 47 i 48). System nadzoru i gospodarowania ustanowiony dyrektywą ma bowiem na celu objęcie swym zakresem wszystkich przedmiotów i substancji, które ich właściciel usuwa, nawet jeśli mają one wartość handlową i są zbierane z powodów handlo-

wych do celów recyklingu, regeneracji lub ponownego wykorzystania (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Palin Granit, pkt 29).

38 Wszelako z orzecznictwa wynika również, że w niektórych sytuacjach produkty, materiały lub surowce pochodzące z produkcji lub uzyskiwania, którego głównym celem nie było ich wyprodukowanie, mogą stanowić nie pozostałość poprodukcyjną, ale produkt uboczny, którego posiadacz nie zamierza „usunąć", w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy, ale który pragnie następnie wykorzystać w produkcji lub wprowadzić do obrotu — w tym zbyć na rzecz innych przedsiębiorców niż sam producent — na zasadach dla siebie korzystnych, pod warunkiem że jego ponowne wykorzystanie jest pewne, nie wymaga jakiegokolwiek wstępnego przetwarzania i jest integralną częścią procesu produkcji lub użytkowania (zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Palin Granit, pkt 34–36, wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-114/01 AvestaPolarit Chrome, Rec. str. I-8725, pkt 33–38, ww. wyrok w sprawie Niselli, pkt 47, jak również wyrok z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-416/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-7487, pkt 87 i 90, oraz wyrok w sprawie C-121/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-7569, pkt 58 i 61).

39 Stąd też poza kryterium opierającym się na tym, czy dana substancja ma charakter pozostałości poprodukcyjnej, czy też nie, stopień prawdopodobieństwa ponownego wykorzystania tej substancji bez jej wstępnego przetwarzania stanowi istotną przesłankę w kontekście oceny, czy jest ona jest odpadem w rozumieniu dyrektywy, czy też nie. Jeżeli poza zwykłą możliwością ponownego wykorzystania danej substancji jej posiadacz może odnieść korzyść ekonomiczną, prawdopodobieństwo to jego ponownego wykorzystania jest wysokie. W takich okolicznościach dana substancja nie może być nadal traktowana jako ciężar, który posiadacz zamierza „usunąć", ale winna być traktowana jako rzeczywisty produkt (zob. ww. wyroki w sprawie Palin Granit, pkt 37, i w sprawie Niselli, pkt 46).

40 Niemniej jednak jeżeli ponowne wykorzystanie substancji wymaga ich składowania, które może być długotrwałe a w konsekwencji stanowić dla ich posiadacza obciążenie i być potencjalnym źródłem szkód środowiskowych, których unikanie jest precyzyjnie celem dyrektywy, to nie może być uznane za pewne i może nastąpić wyłącznie w mniej lub bardziej oddalonym terminie, co oznacza, że dane substancje

winny co do zasady zostać uznane za odpady (zob. podobnie ww. wyroki w sprawie Palin Granit, pkt 38, i w sprawie AvestaPolarit Chrome, pkt 39).

41 Fakt, że dana substancja jest rzeczywiście „odpadem" w rozumieniu dyrektywy, winien być jednak potwierdzony w świetle wszystkich okoliczności, z uwagi na cel tej dyrektywy i jej skuteczność, która nie może zostać podważona (zob. ww. wyroki w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 88, i w sprawie KVZ retec, pkt 63, jak również postanowienie z dnia 15 stycznia 2004 r., w sprawie C-235/02 Saetti i Frediani, Rec. str. I-1005, pkt 40).

42 Jest bezsprzeczne w niniejszej sprawie, że sporne przepisy wyłączają z zakresu zastosowania uregulowań krajowych dokonujących transpozycji dyrektywy glebę i kamienie z urobku, o ile materiały te nie są, po pierwsze, zanieczyszczone w rozumieniu tych przepisów, a po drugie, są przeznaczone do ponownego wykorzystania do ponownego zasypywania, wypełniania, nasypywania i rozkruszania, w tym do „zasypywania wyrobionych kamieniołomów oraz zrzucania materiału na innym terenie za zgodą wydaną z jakiegokolwiek powodu".

43 Należy przypomnieć w tym względzie, jak to wynika z pkt 5 i 31 niniejszego wyroku, że ze względu na fakt, iż „gleba i kamienie" figurują w europejskim wykazie odpadów, winny być one uznane za „odpady" w rozumieniu dyrektywy, jeżeli ich posiadacz je usuwa lub ma taki zamiast czy też jest do tego zobowiązany.

44 Jako że dyrektywa nie proponuje żadnego kryterium ujawnienia woli usunięcia substancji lub przedmiotów przez posiadacza, państwa członkowskie wobec braku przepisów wspólnotowych, mają swobodę wyboru sposobu dowodzenia okoliczności zdefiniowanych w dyrektywach, których transpozycji dokonują, o ile nie podważa to skuteczności prawa wspólnotowego (zob. ww. wyroki w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 41, i w sprawie Niselli, pkt 34). Państwa członkowskie mogą zatem dla przykładu określić różne kategorie odpadów, zwłaszcza w celu ułatwienia

organizacji i kontroli gospodarki odpadami, przy czym obowiązki wynikające z dyrektywy lub innych przepisów prawa wspólnotowego dotyczących odpadów winny być przestrzegane, a kategorie ewentualnie wyłączone z zakresu stosowania aktów dokonujących transpozycji obowiązków wynikających z dyrektywy, są wyłączone zgodnie z jej art. 2 ust. 1 (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie C-62/03 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, niepublikowany w Zbiorze, pkt 12).

45 Republika Włoska twierdzi w istocie, że materiały, do których odnoszą się sporne przepisy, mogą być uznane zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie za pozostałości pochodzące z wydobycia, ale za produkty uboczne, których posiadacz z powodu swej woli ich ponownego wykorzystania nie usiłuje usunąć w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy, z tym skutkiem, że przywołane przepisy nie ograniczają wynikających z dyrektywy obowiązków w zakresie gospodarki odpadami.

46 Tymczasem ze względu na obowiązek dokonania rozszerzającej wykładni pojęcia odpadów przypomniany w pkt 33 niniejszego wyroku niniejszego wyroku oraz obowiązek uwzględnienia przedstawionych w pkt 35–41 niniejszego wyroku wymogów określonych w orzecznictwie posłużenie się argumentacją taką jak przedstawiona przez rząd włoski w przedmiocie produktów ubocznych, których posiadacz nie zamierza usunąć, winno być ograniczone do sytuacji, w których ponowne wykorzystanie określonego towaru, materiału lub surowca, w tym dla potrzeb przedsiębiorców innych niż ich wytwórca, jest nie tylko możliwe, ale pewne, nie wymaga wcześniejszego przetwarzania i jest częścią integralnego procesu produkcji lub użytkowania.

47 Przepisy sporne w niniejszej sprawie, w szczególności art. 1 ust. 19 ustawy nr 443/2001, wyraźnie przewidują szeroki wachlarz sytuacji, włączając w to przypadki, w których gleba i kamienie zostają zrzucone na innym terenie.

48 Ponadto nie sposób wyłączyć — wbrew sugestiom Republiki Włoskiej — że „rzeczywiste ponowne wykorzystanie", o którym mowa z spornych przepisach, następuje jedynie po upływie znacznego okresu czasu, np. nieokreślonego, powodując konieczność długotrwałego składowania spornych materiałów. Jak wynika z pkt 40 niniejszego wyroku, tego rodzaju czynności mogą stanowić obciążenie dla ich posiadacza i są potencjalnie przyczyną szkód środowiskowych, których ograniczenie jest właśnie celem dyrektywy.

49 Poza tym jak wynika między innymi z pkt 36 i 37 niniejszego wyroku, sposób wykorzystywania substancji nie przesądza o jej uznaniu bądź nieuznaniu za odpad. Stąd wyłącznie fakt, że sporne materiały zostaną ponownie wykorzystane, sam w sobie nie uprawnia wniosku, że materiały te nie stanowią „odpadów" w rozumieniu dyrektywy.

50 W istocie to co się stanie z substancją lub przedmiotem w przyszłości nie przesądza samo w sobie o ich ewentualnym statusie jako odpadu, o czym decyduje zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy dokonanie czynności usuwania lub zamiar lub też obowiązek usunięcia przedmiotu lub substancji przez ich posiadacza (zob. podobnie ww. wyroki w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 64, jak również w sprawie KVZ retec, pkt 52).

51 Sporne przepisy ustanawiają w rzeczywistości domniemanie zgodnie z którym w sytuacjach opisanych w hipotezie danej normy gleba i kamienie z urobku są produktami ubocznymi stanowiącymi dla ich posiadacza, z powodu jego własnej woli przeznaczenia ich do ponownego wykorzystania, zysk lub korzyść ekonomiczną bardziej niż ciężar, którego zamierza się pozbyć.

52 Niemniej jednak nawet jeśli tego rodzaju sytuacja może w pewnych przypadkach znajdować potwierdzenie w rzeczywistości, ogólne domniemanie, że posiadacz gleby i kamieni z urobku odnosi z ich przeznaczenia do ponownego wykorzystania korzyść wykraczającą poza korzyść wynikającą z możliwości ich usunięcia, jest niedopuszczalne.

53 W konsekwencji zakładając nawet, że zostanie zapewnione, iż materiały, do których odnoszą się sporne przepisy, będą rzeczywiście wykorzystane do ponownego zasypywania, wypełniania, nasypywania i rozkruszania należy stwierdzić, jako że Republika Włoska nie powołała się na żaden przepis szczególny rodzący taki skutek., że przytoczone przepisy skutkują tym, że pozostałości odpowiadające definicji ustanowionej w art. 1 lit. a) dyrektywy nie są traktowane jako odpady na gruncie prawa włoskiego.

54 Ostatni przywołany przepis stanowi nie tylko definicję pojęcia „odpady" w rozumieniu dyrektywy, ale również określa łącznie z art. 2 ust. 1 zakres jej zastosowania. Wspomniany art. 2 ust. 1 określa rodzaje odpadów, które są lub mogą być wyłączone z zakresu zastosowania dyrektywy oraz tego przesłanki, mimo że co do zasady wszystkie odpady mieszczące się w zakresie tej definicji podlegają zastosowaniu dyrektywy. Wszelkie przepisy prawa wewnętrznego, które ograniczają w generalny sposób zakres obowiązków wynikających z dyrektywy w szerszym zakresie niż określony w jej art. 2 ust. 1, naruszają w sposób oczywisty zakres zastosowania dyrektywy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 11), podważając jednocześnie skuteczność art. 174 WE (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 42).

55 W niniejszej sprawie nawet jeżeli założymy, jak podnosiła Republika Włoska na rozprawie, że czynności, o których mowa w spornych przepisach, są jednocześnie

regulowane przepisami krajowymi w dziedzinie robót publicznych, takich jak tworzenie nasypów i tuneli, należy wskazać, że te rodzaje robót i materiałów nie zaliczają się co do zasady do wyjątków od stosowania dyrektywy przewidzianych w jej art. 2 ust. 1.

56 Wreszcie odnosząc się do argumentu Republiki Włoskiej, jakoby stosowanie przepisów w dziedzinie odpadów oznaczało, że przedsiębiorstwa zajmujące się unieszkodliwianiem odpadów lub posiadające zezwolenie na ich przewóz czy zbiórkę musiałyby uczestniczyć w omawianych pracach, co mogłoby prowadzić do podwyższenia kosztów, Komisja słusznie podkreśliła, że powodem powstania tej sytuacji jest ustawodawstwo włoskie, a nie dyrektywa. Bez uszczerbku dla obowiązków w dziedzinie rejestracji, lub jak w niniejszym przypadku — uzyskania zezwolenia, posiadacz odpadów może sam dokonać ich odzysku lub unieszkodliwienia zgodnie z przepisami ustawy. Należy dodać w tym względzie, że dyrektywa ma zastosowanie nie tylko do unieszkodliwiania i odzysku odpadów przez wyspecjalizowane przedsiębiorstwa, ale również do unieszkodliwiania i odzysku odpadów przez przedsiębiorstwa, które je wytwarzają, w miejscu produkcji (ww. wyrok w sprawie Inter-Environnement Wallonie, pkt 29).

57 W tych okolicznościach należy stwierdzić, ze skarga jest zasadna.

58 Należy zatem stwierdzić, że ponieważ sporne przepisy wyłączają glebę i kaminie z urobku przeznaczone do ponownego wykorzystania do ponownego zasypywania, wypełniania, nasypywania i rozkruszania, z wyjątkiem materiałów pochodzących

z terenów zanieczyszczonych lub obszarów po melioracji o poziomie zanieczyszczenia przekraczającym limity określone w obowiązujących przepisach, z zakresu stosowania przepisów krajowych w dziedzinie odpadów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

59 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a Republika Włoska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) **Ponieważ art. 10 ustawy nr 93 stanowiącej przepisy w zakresie środowiska z dnia 23 marca 2001 r. oraz art. 1 ust. 17 i 19 ustawy nr 443 określającej zadania rządu w zakresie infrastruktury i zakładów produkcyjnych o strategicznym znaczeniu, jak również inne działania w zakresie ponownego podjęcia działalności produkcyjnej, z dnia 21 grudnia 2001 r. wyłączają glebę i kamienie z urobku przeznaczone do ponownego wykorzystania do ponownego zasypywania, wypełniania, nasypywania i rozkruszania, z wyjątkiem materiałów pochodzących z terenów zanieczyszczonych lub obszarów po melioracji o poziomie zanieczyszczenia przekraczającym limity określone w obowiązujących przepisach, z zakresu stosowania przepisów krajowych**

w dziedzinie odpadów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 91/156/WE z dnia 18 marca 1991 r.

2) Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy