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

W sprawie C-263/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 23 czerwca 2005 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. Konstantinidisa oraz L. Cimaglię, działających w charakterze pełnomocników, 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: Y. Bot,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 lutego 2007 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swej skardze Komisja Wspólnot Europejskich zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że ustanawiając oraz utrzymując w mocy art. 14 dekretu-ustawy nr 138 z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie pilnych środków w zakresie podatków, prywatyzacji oraz dyscypliny wydatków farmaceutycznych, a także wsparcia dla gospodarki obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (GURI nr 158 z dnia 8 lipca 2002 r.), który stał się po zmianach ustawą nr 178 z dnia 8 sierpnia 2002 r.

(suplement zwyczajny do GURI nr 187 z dnia 10 sierpnia 2002 r.), który wyklucza z zakresu stosowania dekretu z mocą ustawy nr 22 z dnia 5 lutego 1997 r. w sprawie wdrożenia dyrektyw 91/156/EWG w sprawie odpadów, 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych i 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (suplement zwyczajny do GURI nr 38 z dnia 15 lutego 1997 r., zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy nr 22/97"), po pierwsze substancje, materiały lub towary przeznaczone do operacji unieszkodliwiania lub odzyskiwania, które nie są w sposób wyraźny wymienione w załącznikach B i C do tego dekretu i po drugie substancje lub materiały, które stanowią pozostałości z produkcji, a które ich posiadacz zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany, w przypadku gdy mogą one być i są ponownie wykorzystane w cyklu produkcyjnym lub konsumpcyjnym bez poddania ich wcześniejszej obróbce i bez powodowania szkód środowiskowych czy też po poddaniu ich wcześniejszej obróbce, gdy nie chodzi o jedną z operacji odzyskiwania wymienionych w załączniku C do tego dekretu, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, str. 39), zmienionej dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. (Dz.U. L 78, str. 32) i decyzją Komisji 96/350/WE z dnia 24 maja 1996 r. (Dz.U. L 135, str. 32) (zwanej dalej „dyrektywą").

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Artykuł 1 lit. a) akapit pierwszy definiuje dla celów dyrektywy pojęcie „odpady" jako „wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I [do tej dyrektywy], które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany".

3 Komisja przyjęła decyzję 94/3/WE z dnia 20 grudnia 1993 r. ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy 75/442 (Dz.U. 1994, L 5, str. 15). Wykaz ten (zwany dalej „europejskim wykazem odpadów") został znowelizowany decyzją

Komisji 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępującą decyzję 94/3/WE 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 kilkakrotnie zmieniony, ostatnio decyzją Rady 2001/573 z dnia 23 lipca 2001 r. (Dz.U. L 203, str. 18). Załącznik do decyzji 2000/532, zawierający europejski wykaz odpadów, rozpoczyna się wstępem, którego pkt 1 precyzuje, że jest to wykaz zharmonizowany, który będzie okresowo poddawany przeglądowi. Tenże pkt 1 stanowi również, że „włączenie materiału do [europejskiego] wykazu [odpadów] nie oznacza, że stanowi on odpad we wszystkich okolicznościach. Materiały uznaje się za odpady tylko wtedy, gdy odpowiadają definicji odpadów zawartej w art. 1 lit. a) [dyrektywy]".

4 Artykuł 1 lit. e) i f) dyrektywy definiują pojęcia unieszkodliwiania i odzyskiwania odpadów jako wszelkie działania przewidziane odpowiednio w załącznikach IIA i IIB do tejże dyrektywy. Załączniki te zostały dostosowane do postępu naukowego i technicznego na mocy decyzji 96/350.

Uregulowania krajowe

5 Artykuł 6 ust. 1 lit. a) dekretu z mocą ustawy nr 22/97 ma następujące brzmienie:

„Dla celów niniejszego dekretu:

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

[…]”.

6 Załącznik A do dekretu z mocą ustawy nr 22/97 przejmuje wykaz kategorii odpadów znajdujący się w załączniku I do dyrektywy. Poza tym załączniki B i C do tego dekretu z mocą ustawy wymieniają odpowiednio operacje unieszkodliwiania i operacje odzyskiwania w taki sam sposób jak załączniki IIA i IIB do dyrektywy.

7 Artykuł 14 ustawy nr 178 z dnia 8 sierpnia 2002 r. (zwany dalej „spornym przepisem”) zawiera „wykładnię autentyczną” definicji pojęcia „odpady”, figurującego w art. 6 ust. 1 lit. a) dekretu z mocą ustawy nr 22/97, która ma następujące brzmienie:

„1. Wykładni pojęć »usuwa«, »zamierza usunąć« czy »został zobowiązany do usunięcia«[…] należy dokonywać w sposób następujący:

a) »usuwa«: każde zachowanie, poprzez które, w sposób bezpośredni lub pośredni, substancja, materiał czy towar są kierowane do czynności unieszkodliwiania lub odzyskiwania albo im poddawane, zgodnie z załącznikami B i C dekretu z mocą ustawy [nr 22/97];

b) »zamierza usunąć«: wola przeznaczenia substancji, materiałów lub towarów do operacji unieszkodliwiania lub odzyskiwania, zgodnie z załącznikami B i C dekretu z mocą ustawy [nr 22/97];

c) »został zobowiązany do usunięcia«: obowiązek poddania materiału, substancji lub towaru unieszkodliwianiu lub odzyskiwaniu, przewidziany przez przepis prawa, akt władzy publicznej lub też wynikający z samego charakteru przedmiotu, substancji lub towaru, a także z racji tego, że znajdują się one w wykazie odpadów niebezpiecznych zamieszczonym w załączniku D do dekretu z mocą ustawy [nr 22/97].

2. Postanowienia ust. 1 lit. b) i c) nie znajdują zastosowania do towarów, substancji lub materiałów, które są pozostałościami z produkcji lub konsumpcji, wtedy gdy spełniony jest jeden z następujących warunków:

a) mogą one być lub są rzeczywiście i obiektywnie ponownie wykorzystywane w tym samym, analogicznym lub innym cyklu produkcyjnym lub konsumpcyjnym, bez poddawania ich wcześniejszej obróbce oraz nie powodując szkód środowiskowych;

b) mogą one być lub są rzeczywiście i obiektywnie ponownie wykorzystywane w tym samym, analogicznym lub innym cyklu produkcyjnym lub konsumpcyjnym, po poddaniu ich wcześniejszej obróbce, bez potrzeby dokonywania jakiejkolwiek operacji odzyskiwania wymienionej w załączniku C do dekretu z mocą ustawy [nr 22/97]".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

8 Uznając, że zasady wykładni ustanowione w spornym przepisie są niezgodne z dyrektywą, a w szczególności z jej art. 1 lit. a), Komisja wszczęła przewidziane w art. 226 WE postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

9 W braku odpowiedzi władz włoskich w wyznaczonym terminie na wezwanie do usunięcia uchybień z dnia 18 października 2002 r., w dniu 3 kwietnia 2003 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, wzywając Republikę Włoską do dostosowania się do postanowień dyrektywy w terminie dwóch miesięcy od daty doręczenia tej opinii.

10 Jednakże, ponieważ władze włoskie udzieliły w międzyczasie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybień z dnia 18 października 2002 r., choć nastąpiło to po upływie wyznaczonego terminu, to Komisja oceniła, że wspomniana uzasadniona opinia powinna być na tym etapie uznana za pozbawioną skutków.

11 Uznając jednakże, iż odpowiedź ta jest niezadowalająca, pismem z dnia 11 lipca 2003 r. Komisja skierowała do Republiki Włoskiej dodatkową uzasadnioną opinię, wzywając ją do zastosowania się do tej opinii w nowym terminie dwóch miesięcy od daty jej doręczenia.

12 Po zwróceniu się o przedłużenie wspomnianego terminu dwóch miesięcy, w notach stałego przedstawicielstwa z dnia 12 listopada i 19 grudnia 2003 r. rząd włoski udzielił odpowiedzi na uwagi Komisji w odniesieniu do ustawodawstwa krajowego.

13 W celu uściślenia swych wniosków dotyczących zarzucanego naruszenia w szczególności w świetle opinii rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Niselli (wyrok z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-457/02, Zb.Orz. str. I-10853), przedstawionej w dniu 10 czerwca 2004 r., pismem z dnia 9 lipca 2004 r. Komisja wydała drugą dodatkową uzasadnioną opinię, wzywając Republikę Włoską do zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od daty jej doręczenia.

14 Władze włoskie udzieliły odpowiedzi na tę ostatnią uzasadnioną opinię w nocie z dnia 29 września 2004 r.

15 Uznając, że sytuacja jest wciąż niezadowalająca, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

16 W dwóch częściach swego zarzutu Komisja utrzymuje, że wykładnia art. 6 ust. 1 lit. a) dekretu z mocą ustawy nr 22/97, której włoski ustawodawca dokonał w ust. 1 i 2 sporego przepisu, jest sprzeczna z art. 1 lit. a) dyrektywy.

17 Po pierwsze, odniesienia w ust. 1 lit. a) i b) spornego przepisu odpowiednio do „czynności unieszkodliwiania lub odzyskiwania" i „operacji unieszkodliwiania lub odzyskiwania" w zakresie, w jakim towarzyszy im zastrzeżenie „zgodnie z załącznikami B i C dekretu z mocą ustawy [nr 22/97]", wprowadzają według Komisji rozróżnienie pomiędzy unieszkodliwianiem lub odzyskiwaniem pojmowanymi w ogólny sposób a unieszkodliwianiem lub odzyskiwaniem przewidzianymi w sposób wyraźny w załącznikach B i C do wspomnianego dekretu z mocą ustawy. Wszystkie materiały, substancje lub towary, których dotyczy załącznik A do dekretu z mocą ustawy nr 22/97, a które ich posiadacz poddaje, przeznacza lub zamierza przeznaczyć czy to do operacji unieszkodliwiania, innych niż wymienione w załączniku B do tego dekretu z mocą ustawy, czy to do operacji odzyskiwania innych niż wymienione w załączniku C do tego dekretu, nie są zatem objęte pojęciem odpadów i w konsekwencji w ogóle nie są objęte ustawodawstwem w zakresie gospodarowania odpadami.

18 W związku z powyższym przepis ten skutkuje według Komisji bezprawnym ograniczeniem znaczenia pojęcia odpadów, a więc zakresu stosowania włoskiego ustawodawstwa w zakresie gospodarowania odpadami.

19 Po drugie, Komisja utrzymuje w odniesieniu do ust. 2 spornego przepisu, że zawarte w nim wyłączenie niektórych pozostałości z produkcji lub konsumpcji, zgodnie z przesłankami określonymi w tymże ust. 2 lit. a) i b), z kryteriów wykładni pojęcia odpadów ustalonych w ust. 1 lit. a) i c) tegoż przepisu, a zatem z zakwalifikowania jako odpady, oznacza, że ustawodawca włoski przyznał w sposób dorozumiany, że w tych okolicznościach pozostałości te posiadają cechy odpadów, wykluczając jednocześnie stosowanie ustawodawstwa w zakresie odpadów w zależności od przesłanek odnoszących się do obróbki tych pozostałości.

20 Zdaniem Komisji natomiast niedopuszczalne jest wykluczenie w sposób formalny z zakresu stosowania dyrektywy substancji lub przedmiotów, które ich posiadacz zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany, nawet w przypadku gdy mogą one być i są ponownie wykorzystane w cyklu produkcyjnym lub konsumpcyjnym, przy wystąpieniu potrzeby ich wcześniejszej obróbki lub też gdy taka potrzeba nie występuje — pod jedynym warunkiem w tym pierwszym przypadku, że nie są one poddane jakiejkolwiek operacji odzyskiwania wyraźnie wymienionej w odpowiednim załączniku — i gdy nie powodują szkód środowiskowych w przypadku braku wcześniejszej obróbki.

21 Podsumowując, w przeciwieństwie do tego, co utrzymuje Republika Włoska, sporny przepis nie ogranicza się do zwykłego ustalenia kryteriów wykładni pozwalających na sprawdzenie, czy przesłanki wyznaczające istnienie odpadów są spełnione, lecz wywiera skutek ograniczający pojęcie odpadów oraz jego zastosowanie, w szczególności poprzez wyłączenie dużej części odzyskiwalnych odpadów z zakresu zastosowania przepisów krajowych transponujących dyrektywę.

22 Republika Włoska uważa, że materiały, które są ponownie wykorzystane, nie stanowią odpadów, także w przypadku gdy ich posiadacz rozważa ich sprzedaż z przeznaczeniem dla innych procesów produkcyjnych. Orzecznictwo Trybunału rozszerzyło bowiem zakres wyłączenia z pojęcia odpadów, pod pewnymi warunkami, do materiałów, które zostały rzeczywiście ponownie wykorzystane, nawet przez osoby trzecie.

23 Według tego państwa członkowskiego sporny przepis określa kryteria, które mają na celu sprawdzenie, czy posiadacz materiału go usunął, podjął decyzję o jego usunięciu lub jest do tego usunięcia zobowiązany. Kryteria te, poprzez położenie nacisku na rzeczywiste i obiektywne wykorzystanie danego materiału, pozwalają na poszanowanie dwóch warunków ustalonych w ww. wyroku w sprawie Niselli, a mianowicie pewności co do ponownego wykorzystania i objęcia porzuconych materiałów pojęciem odpadów.

24 Wspomniane państwo członkowskie utrzymuje, iż porzucenie jest pośrednim sposobem przeznaczenia substancji lub przedmiotu do unieszkodliwiania lub odzyskiwania, a zatem przypadek porzucenia substancji lub przedmiotu jest w rzeczywistości objęty ust. 1 lit. a) spornego przepisu.

25 Według Republiki Włoskiej ust. 2 spornego przepisu wyklucza, zgodnie z zasadami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału, zakwalifikowanie jako odpady pozostałości przemysłowych, które choć nie stanowią przedmiotu głównej produkcji, nie mogą być uznane za odpady, ponieważ są one wykorzystane jako takie, bez żadnej czynności zmierzającej do ich „usunięcia", a mianowicie bez „wcześniejszego przetworzenia" lub po wcześniejszej obróbce, która nie stanowi całkowitego odzyskania, takiej jak operacje sortowania, selekcji, oddzielania, zgniatania lub przesiewania.

26 Zdaniem tego państwa członkowskiego, poprzez ustanowienie spornego przepisu, który powinien być interpretowany jako całość, ustawodawca włoski chciał ustalić pozytywne kryteria wykładni w celu zaliczenia do odpadów materiałów, które posiadacz usuwa, zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany. Jego zdaniem konieczne jest utworzenie, za pomocą przewidywalnych kryteriów wykładni, pozytywnego wykazu odpadów, a nie wychodzenie z założenia, że wszystko jest odpadem z wyjątkiem substancji lub przedmiotu, co do którego można wykazać, że posiadacz go nie usuwa, nie zamierza usunąć lub nie został do usunięcia zobowiązany.

27 Według Republiki Włoskiej teza Komisji oznaczałaby, że każde uściślenie odnoszące się do terminu „usunąć" skutkowałoby nieuchronnie zawężeniem zakresu stosowania dyrektywy, co stanowiłoby przeszkodę dla swobody, którą dysponują państwa członkowskie w zakresie określenia warunków zastosowania dyrektyw.

28 Wreszcie Republika Włoska wskazała podczas rozprawy, że we Włoszech działalność gospodarowania odpadami jest czasem wykonywana przez osoby, które działają „na granicy prawa", a zatem państwo członkowskie wolało oprzeć się na producentach odpadów w celu zapewnienia ich zagospodarowania, niż żeby producenci ci powierzali to gospodarowanie podmiotom trzecim.

Ocena Trybunału

29 W pierwszej części swego zarzutu Komisja utrzymuje zasadniczo, że wykładnia ustalona w ust. 1 spornego przepisu skutkuje bezprawnym zawężeniem pojęcia odpadów dla celów stosowania uregulowań włoskich w tej dziedzinie poprzez ograniczenie zakresu tego pojęcia do materiałów, które stanowią przedmiot operacji unieszkodliwiania i odzyskiwania przewidzianych w załącznikach B i C dekretu z mocą ustawy nr 22/97 — które odpowiadają dosłownie odpowiednio załącznikom IIA i IIB do dyrektywy — z pominięciem innych operacji unieszkodliwiania lub odzyskiwania, które nie są wymienione w tych załącznikach B i C.

30 W drugiej części tego zarzutu Komisja utrzymuje zasadniczo, że wyłączenie przewidziane w ust. 2 spornego przepisu również skutkuje bezprawnym zawężeniem tegoż pojęcia odpadów w zakresie, w jakim wyłączenie to dotyczy pozostałości z produkcji lub z konsumpcji, wtedy gdy mogą one być lub są ponownie wykorzystywane w tym samym, analogicznym lub innym cyklu produkcyjnym lub konsumpcyjnym, bez poddawania ich wcześniejszej obróbce oraz nie powodując szkód środowiskowych

lub po poddaniu ich wcześniejszej obróbce bez potrzeby dokonywania jakiejkolwiek operacji odzyskiwania wymienionej w załączniku C do dekretu z mocą ustawy nr 22/97.

31 Mając na uwadze stanowisko przyjęte przez Republikę Włoską, która uważa zasadniczo, że sporny przepis powinien być rozumiany jako całość i że zmierza on do wyjaśnienia treści pojęcia „odpady", zdefiniowanego w art. 1 lit. a) dyrektywy, należy, przed łącznym zbadaniem obu części zarzutu Komisji, przypomnieć orzecznictwo Trybunału dotyczące tego pojęcia.

32 W tym względzie art. 1 lit. a) akapit pierwszy dyrektywy definiuje odpady jako „wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I [do tej dyrektywy], które ich posiadacz usuwa [lub] zamierza usunąć […]". Załącznik ten uściśla oraz ilustruje powyższą definicję, proponując wykaz substancji i przedmiotów, które mogą być zakwalifikowane jako odpady. Wykaz ten ma jednakże jedynie charakter przykładowy, ponieważ zakwalifikowanie jako odpady wynika przede wszystkim z zachowania posiadacza i ze znaczenia wyrazu „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, a także z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie C-252/05 Thames Water Utilities, Zb.Orz. str. I-3883, pkt 24).

33 Rzeczony wyraz „usuwać" powinien być interpretowany nie tylko w świetle zasadniczego 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 także 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 z tego, że wyraz „usuwać", a zatem pojęcie „odpady" w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy, nie może być interpretowany 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 Poza tym metoda obróbki lub sposób wykorzystywania substancji nie przesądza o jej zakwalifikowaniu jako odpadu (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).

36 Trybunał uściślił zatem z jednej strony, że wykonanie jednej z operacji unieszkodliwiania lub odzyskiwania wymienionych odpowiednio w załącznikach IIA lub IIB do dyrektywy nie pozwala samo w sobie na zakwalifikowanie substancji lub przedmiotu, których operacja ta dotyczyła, jako odpadów (zob. podobnie w szczególności ww. wyrok sprawie Niselli, pkt 36 i 37) i 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, 48). System nadzoru i gospodarowania ustanowiony przez dyrektywę zmierza bowiem do objęcia wszystkich przedmiotów i substancji, które ich właściciel usuwa, nawet jeśli mają one wartość handlową i są zbierane z powodów handlowych dla celów recyklingu, regeneracji lub ponownego wykorzystania (zob. w szczególności 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 29).

37 Wszelako z orzecznictwa Trybunału wynika również, że w niektórych sytuacjach towary, materiały lub surowce pochodzące z procesu wydobywania lub wytwarzania, którego głównym celem nie było ich wyprodukowanie, mogą nie stanowić pozostałości, lecz produkt uboczny, którego posiadacz nie zamierza „usunąć" w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy, ale który zamierza następnie wykorzystać w produkcji lub wprowadzić do obrotu — także wtedy, gdyby miało to miejsce dla potrzeb innych podmiotów gospodarczych niż ten, który produkt wyprodukował — na zasadach dla siebie korzystnych, pod warunkiem że jego ponowne wykorzystanie jest pewne, nie wymaga jakiegokolwiek wcześniejszego przetwarzania i jest częścią ciągłego procesu produkcji lub użytkowania (zob. 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, Zb.Orz. str. I-7569, pkt 58 i 61).

38 Dlatego też poza kryterium opierającym się na tym, czy dana substancja ma charakter pozostałości z produkcji, stopień prawdopodobieństwa ponownego wykorzystania tej substancji bez jej wstępnego przetwarzania stanowi istotną przesłankę w kontekście oceny, czy jest ona odpadem w rozumieniu dyrektywy. Jeżeli poza zwykłą możliwością ponownego wykorzystania danej substancji jej posiadacz może uzyskać wtedy korzyść ekonomiczną, to prawdopodobieństwo takiego ponownego wykorzystania jest wysokie. W takim przypadku dana substancja nie może być już traktowana jako ciężar, który posiadacz zamierza „usunąć", ale jako rzeczywisty produkt (zob. ww. wyroki w sprawach: Palin Granit, pkt 37 i Niselli, pkt 46).

39 Niemniej, jeżeli takie 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 ograniczenie jest właśnie celem dyrektywy, nie może być ono uznane za pewne i może nastąpić dopiero w mniej lub bardziej długim okresie, a zatem substancje te winny, co do zasady, zostać uznane za odpady (zob. podobnie ww. wyroki w sprawach: Palin Granit, pkt 38 i AvestaPolarit Chrome, pkt 39).

40 Rzeczywiste występowanie „odpadów" w rozumieniu dyrektywy powinno zatem być sprawdzone w świetle wszystkich okoliczności, mając na względzie cel tej dyrektywy i jej skuteczność, która nie może zostać podważona (zob. ww. wyroki w sprawach: ARCO Chemie Nederland i in., pkt 88, KVZ retec, pkt 63, jak również postanowienie z dnia 15 stycznia 2004 r. w sprawie C-235/02 Saetti et Frediani, Rec. str. I-1005, pkt 40).

41 Jako że dyrektywa nie proponuje żadnego kryterium pozwalającego na stwierdzenie występowania u posiadacza woli usunięcia danych substancji lub przedmiotów, państwa członkowskie, wobec braku przepisów wspólnotowych, mają swobodę wyboru sposobu dowodzenia okoliczności zdefiniowanych w dyrektywach, których transpozycji dokonują, o ile nie zagraża to skuteczności prawa wspólnotowego (zob. ww. wyroki w sprawach: ARCO Chemie Nederland i in., pkt 41 i 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 winny zostać 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).

42 W niniejszym przypadku jest bezsporne, z jednej strony, że na mocy ust. 1 spornego przepisu za wyrażenie działania polegającego na „usuwaniu", zamiaru „usunięcia" lub zobowiązania do „usunięcia" substancji lub przedmiotu w rozumieniu art. 1 lit. a) akapit pierwszy dyrektywy uznaje się jedynie okoliczność, że substancja ta lub przedmiot są przeznaczone, bezpośrednio lub pośrednio, do operacji unieszkodliwiania lub odzyskiwania wymienionych w załącznikach B i C do dekretu z mocą ustawy nr 22/97 i, z drugiej strony, że te załączniki B i C odpowiadają dosłownie załącznikom IIA i IIB dyrektywy.

43 A jak zostało przypomniane w pkt 36 niniejszego wyroku, wykonanie jednej z operacji unieszkodliwiania lub odzyskiwania wymienionych odpowiednio w załącznikach IIA lub IIB do dyrektywy nie pozwala samo w sobie na zakwalifikowanie substancji lub przedmiotu, których operacja ta dotyczyła, jako odpadów.

44 W istocie, z jednej strony, definiując działanie usuwania substancji lub przedmiotu wyłącznie w oparciu o przeprowadzenie operacji unieszkodliwiania lub odzyskiwania wymienionej w załącznikach B i C do dekretu z mocą ustawy nr 22/97, wykładnia ustalona w ust. 1 spornego przepisu uzależnia zakwalifikowanie jako odpady od operacji, która sama może zostać zakwalifikowana jako operacja unieszkodliwiania lub odzyskiwania tylko wtedy, gdy dotyczy ona odpadów; a zatem wykładnia ta w rzeczywistości nie uściśla w żaden sposób pojęcia odpadów. Zatem, gdyby przyjąć omawianą wykładnię, to wszelkie substancje lub przedmioty, których dotyczy jeden z rodzajów operacji wymienionych w załącznikach IIA i IIB do dyrektywy, należałoby zakwalifikować jako odpady, a więc wykładnia ta prowadziłaby do takiego zakwalifikowania substancji lub przedmiotów, które nie stanowią odpadów w rozumieniu wspomnianej dyrektywy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Niselli, pkt 36 i 37).

45 Z drugiej strony wykładnia przedstawiona w pkt 42 niniejszego wyroku oznacza, że substancja lub przedmiot, które posiadacz usuwa w inny sposób niż sposoby wymienione w załącznikach IIA i IIB do dyrektywy, nie stanowią odpadów, a zatem zawęża ona również pojęcie odpadów wynikające z art. 1 lit. a) dyrektywy. Zatem zgodnie z tą wykładnią substancja lub przedmiot, które nie podlegają obowiązkowi unieszkodliwiania lub odzyskiwania i które posiadacz usuwa po prostu przez porzucenie, bez poddania ich takiej operacji, nie byłyby zakwalifikowane jako odpady, podczas gdy byłyby one odpadami w rozumieniu dyrektywy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Niselli, pkt 38).

46 W tym względzie argument Republiki Włoskiej przedstawiony w pkt 24 niniejszego wyroku, jakoby przypadek porzucenia substancji lub przedmiotu był w rzeczywistości objęty ust. 1 lit. a) spornego przepisu, nie może zostać uwzględniony. W istocie nawet gdyby takie rozumienie tego przepisu przeważało w prawie krajowym, to sporny przepis, z powodu braku jasności i precyzji w tym względzie, nie zapewnia pełnego stosowania dyrektywy.

47 Jest również bezsporne, że zgodnie ze sprecyzowaniem dokonanym w ust. 2 spornego przepisu do uniknięcia zakwalifikowania pozostałości z produkcji lub konsumpcji jako odpadów wystarczy, aby była ona lub mogła być ponownie wykorzystana

w jakimkolwiek cyklu produkcyjnym lub konsumpcyjnym, bądź to bez wcześniejszej obróbki i w sposób przyjazny dla środowiska, bądź to po wcześniejszej obróbce, w przypadku gdy nie jest to jedna z operacji odzyskiwania wymienionych w załączniku C do dekretu z mocą ustawy nr 22/97, który odpowiada dosłownie załącznikowi IIB do dyrektywy.

48 Taka wykładnia jest natomiast sprzeczna z wymogami ustalonymi w orzecznictwie, które zostało przypomniane w pkt 33–39 niniejszego wyroku. Prowadzi ona bowiem do wyłączenia z zakwalifikowania jako odpady pozostałości z produkcji lub konsumpcji, odpowiadających pojęciu „odpady" ustanowionemu w art. 1 lit. a) akapit pierwszy dyrektywy.

49 W szczególności, jak wynika z pkt 34–36 niniejszego wyroku, okoliczność, że dana substancja jest pozostałością z produkcji lub z konsumpcji, stanowi wskazówkę, że jest ona odpadem, a sam fakt, że dana substancja jest lub może być przeznaczona do ponownego wykorzystania, nie może przesądzać o jej zakwalifikowaniu lub nie jako odpadów.

50 Poza tym argumentacja przedstawiona w pkt 25 niniejszego wyroku nie może zostać uwzględniona. Mając bowiem na względzie przypomniany w pkt 33 niniejszego wyroku wymóg rozszerzającej wykładni pojęcia odpadów oraz wymogi wynikające z orzecznictwa Trybunału wspomnianego w pkt 34–39 niniejszego wyroku, towary, materiały lub surowce będące wynikiem procesu wytwarzania, który nie ma na celu ich wyprodukowania, mogą zostać uznane za produkt uboczny, którego jego posiadacz nie chce usunąć, jedynie wtedy, gdy jego ponowne wykorzystanie, w tym także dla potrzeb innych podmiotów gospodarczych niż ten, który produkt wyprodukował, nie stanowi zwykłej ewentualności, lecz jest pewne, nie wymaga wcześniejszego przetwarzania i jest częścią ciągłego procesu produkcji lub użytkowania.

51 Wreszcie w odniesieniu do uwag wyrażonych przez Republikę Włoską podczas rozprawy co do tego, jakoby w sektorze gospodarowania odpadami były aktywne osoby przedstawiane jako działające „na granicy prawa", wystarczy stwierdzić, że okoliczność ta, nawet jeśli byłaby dowiedziona, nie mogłaby usprawiedliwić braku poszanowania przez państwo członkowskie jego zobowiązań wynikających z dyrektywy.

52 Z powyższych rozważań wynika, że skarga Komisji powinna być uwzględniona.

53 Należy zatem stwierdzić, że ustanawiając oraz utrzymując w mocy art. 14 dekretu-ustawy nr 138 z dnia 8 lipca 2002 r., który stał się po zmianach ustawą nr 178 z dnia 8 sierpnia 2002 r., który wyklucza z zakresu stosowania dekretu z mocą ustawy nr 22/97 po pierwsze substancje, przedmioty lub towary przeznaczone do operacji unieszkodliwiania lub odzyskiwania, które nie są w sposób wyraźny wymienione w załącznikach B i C do tego dekretu, i po drugie substancje lub przedmioty, które stanowią pozostałości z produkcji, a które ich posiadacz zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany, w przypadku gdy mogą one być i są ponownie wykorzystane w cyklu produkcyjnym lub konsumpcyjnym bez poddania ich wcześniejszej obróbce i bez powodowania szkód środowiskowych czy też po poddaniu ich wcześniejszej obróbce, gdy nie chodzi o jedną z operacji odzyskiwania wymienionych w załączniku C do tego dekretu, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1 lit. a) dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

54 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 ta sprawę przegrała, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) **Ustanawiając oraz utrzymując w mocy art. 14 dekretu-ustawy nr 138 z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie pilnych środków w zakresie podatków, prywatyzacji oraz dyscypliny wydatków farmaceutycznych, a także wsparcia dla gospodarki obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, który stał się po zmianach ustawą nr 178 z dnia 8 sierpnia 2002 r., który wyklucza z zakresu stosowania dekretu z mocą ustawy nr 22 z dnia 5 lutego 1997 r. w sprawie wdrożenia dyrektyw 91/156/EWG w sprawie odpadów, 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych i 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych po pierwsze substancje, materiały lub towary przeznaczone do operacji unieszkodliwiania lub odzyskiwania, które nie są w sposób wyraźny wymienione w załącznikach B i C do tego dekretu, i po drugie substancje lub materiały, które stanowią pozostałości z produkcji, a które ich posiadacz zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany, w przypadku gdy mogą one być i są ponownie wykorzystane w cyklu produkcyjnym lub konsumpcyjnym bez poddania ich wcześniejszej obróbce i bez powodowania szkód środowiskowych czy też po poddaniu ich wcześniejszej obróbce, gdy nie chodzi o jedną z operacji odzyskiwania wymienionych w załączniku C do tego dekretu, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, zmienionej dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. i decyzją Komisji 96/350/WE z dnia 24 maja 1996 r.**

2) **Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy