HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

18 decembrie 2007 *

În cauza C-263/05,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 23 iunie 2005,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnii M. Konstantinidis și L. Cimaglia, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul G. Fiengo, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

* Limba de procedură: italiana.

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul A. Rosas, președinte de cameră, domnii U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh (raportor) și doamna P. Lindh, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,
grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 februarie 2007,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin adoptarea și menținerea în vigoare a articolului 14 din Decretul-lege nr. 138 din 8 iulie 2002 privind adoptarea unor măsuri urgente în materie de fiscalitate, de privatizare și de control al cheltuielilor farmaceutice, precum și de sprijinire a economiei în zonele defavorizate (GURI nr. 158 din 8 iulie 2002), devenit,

după modificare, Legea nr. 178 din 8 august 2002 (supliment ordinar la GURI nr. 187 din 10 august 2002), care exclude din domeniul de aplicare al Decretului legislativ nr. 22 din 5 februarie 1997 de transpunere a Directivei 91/156/CEE privind deșeurile, a Directivei 91/689/CEE privind deșeurile periculoase și a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (supliment ordinar la GURI nr. 38 din 15 februarie 1997, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 22/97"), pe de o parte, substanțele, materialele sau bunurile destinate unor operațiuni de eliminare sau de recuperare care nu sunt menționate expres în anexele B și C la respectivul decret și, pe de altă parte, substanțele sau materialele care constituie reziduuri de producție și de care deținătorul are intenția sau obligația să se debaraseze atunci când acestea pot fi și sunt reutilizate în cadrul unui ciclu de producție sau de consum fără să fie supuse unei tratări prealabile și fără să afecteze mediul sau după ce au fost supuse unei tratări prealabile atunci când nu este vorba de una dintre operațiunile de recuperare menționate în anexa C la același decret, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 1 litera (a) din Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39), astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991 (JO L 78, p. 32) și prin Decizia 96/350/CE a Comisiei din 24 mai 1996 (JO L 135, p. 32) (denumită în continuare „directiva").

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară

2 Articolul 1 litera (a) primul paragraf din directivă definește noțiunea de deșeu ca fiind „orice substanță sau obiect inclus în categoriile prevăzute în anexa I [la această directivă], de care titularul se debarasează ori intenționează sau are obligația de a se debarasa". [traducere neoficială]

3 Comisia a adoptat Decizia 94/3/CE din 20 decembrie 1993 de stabilire a unei liste de deșeuri în temeiul articolului 1 litera (a) din Directiva 75/442 (JO 1994, L 5, p. 15). Această listă (denumită în continuare „lista europeană de deșeuri") a fost reînnoită

prin Decizia 2000/532/CE a Comisiei din 3 mai 2000 de înlocuire a Deciziei 94/3 și a Deciziei 94/904/CE a Consiliului de stabilire a unei liste de deșeuri periculoase în temeiul articolului 1 alineatul (4) din Directiva 91/689/CEE a Consiliului privind deșeurile periculoase (JO L 226, p. 3, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 69). Lista europeană de deșeuri stabilită prin Decizia 2000/532 a fost modificată în mai multe rânduri, ultima dată prin Decizia 2001/573/CE a Consiliului din 23 iulie 2001 (JO L 203, p. 18, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 143). În introducerea anexei la Decizia 2000/532, care conține lista europeană de deșeuri, se precizează, la punctul 1, că este vorba de o listă armonizată care va fi revizuită periodic. Acest punct 1 prevede de asemenea că „în cazul în care un anumit material este inclus în [lista europeană de deșeuri] nu înseamnă că acel material este un deșeu în orice circumstanță. Materialele sunt considerate deșeuri numai atunci când sunt îndeplinite condițiile din definiția deșeurilor prevăzută la articolul 1 litera (a) din [directivă]”.

4 Articolul 1 literele (e) și (f) din directivă definește noțiunile de eliminare și de recuperare a deșeurilor ca desemnând oricare dintre operațiunile prevăzute în anexele II A și, respectiv, II B la această directivă. Aceste anexe au fost adaptate la progresul tehnico-științific prin Decizia 96/350.

Reglementarea națională

5 Articolul 6 alineatul 1 litera a) din Decretul legislativ nr. 22/97 are următorul cuprins:

„În sensul prezentului decret:

a) «deșeu» înseamnă orice substanță sau obiect inclus în categoriile prevăzute în anexa A, de care titularul se debarasează ori intenționează sau are obligația de a se debarasa.

[…]”

6 Anexa A la Decretul legislativ nr. 22/97 reia lista categoriilor de deșeuri menționate în anexa I la directivă. Pe de altă parte, anexele B și C la acest decret legislativ enumeră operațiunile de eliminare, respectiv de recuperare a deșeurilor în același mod ca și anexele II A și II B la directivă.

7 Articolul 14 din Legea nr. 178 din 8 august 2002 (denumit în continuare „dispoziția în litigiu”), care a înlocuit, după modificare, Decretul-lege nr. 138 din 8 iulie 2002, conține o „interpretare autentică” a definiției noțiunii de deșeu ce figurează la articolul 6 alineatul 1 litera a) din Decretul legislativ nr. 22/97, care precizează că:

„1. Termenii «se debarasează», «intenționează» sau «are obligația de a se debarasa» […] trebuie interpretați după cum urmează:

a) sintagma se «debarasează» desemnează orice comportament prin care o substanță, un material sau un bun este destinat sau supus, direct sau indirect, activității de eliminare sau de recuperare, potrivit anexelor B și C la Decretul legislativ [nr. 22/97];

b) sintagma «intenționează» desemnează voința de a destina anumite substanțe, materiale sau bunuri unor operațiuni de eliminare și de recuperare, potrivit anexelor B și C la Decretul legislativ [nr. 22/97];

c) sintagma «are obligația de a se debarasa» desemnează obligația de a supune un material, o substanță sau un bun unor operațiuni de recuperare sau de eliminare, obligație prevăzută de o dispoziție legală sau de un act al autorităților publice sau impusă de natura însăși a materialului, a substanței sau a bunului sau de faptul că acestea figurează în lista de deșeuri periculoase menționată în anexa D la Decretul legislativ [nr. 22/97].

2. Punctele b) și c) ale alineatului 1 nu se aplică în cazul bunurilor, substanțelor sau materialelor care constituie reziduuri de producție sau de consum atunci când este îndeplinită una dintre următoarele condiții:

a) acestea pot fi sau sunt efectiv și obiectiv reutilizate în cadrul aceluiași ciclu de producție sau de consum sau în cadrul unui ciclu similar sau diferit, fără să fie supuse vreunei tratări prealabile și fără să afecteze mediul;

b) acestea pot fi sau sunt efectiv și obiectiv reutilizate în cadrul aceluiași ciclu de producție sau de consum sau în cadrul unui ciclu similar sau diferit, după ce au fost supuse unei tratări prealabile, fără să fie necesară nicio operațiune de recuperare dintre cele enumerate în anexa C la Decretul legislativ [nr. 22/97]."

Procedura precontencioasă

8 Considerând că normele de interpretare stabilite de dispoziția în litigiu nu sunt conforme directivei, în special articolului 1 litera (a) din aceasta, Comisia a inițiat procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 226 CE.

9 Întrucât autoritățile italiene nu au răspuns în termenul stabilit la scrisoarea de punere în întârziere din 18 octombrie 2002, Comisia a emis, la 3 aprilie 2003, un aviz motivat prin care invita Republica Italiană să se conformeze directivei într-un termen de două luni de la primirea acestui aviz.

10 Cu toate acestea, întrucât autoritățile italiene au răspuns între timp, deși după expirarea termenului stabilit, la scrisoarea de punere în întârziere din 18 octombrie 2002, Comisia a apreciat că respectivul aviz motivat trebuia să fie considerat, în acest stadiu, ca fiind lipsit de efecte.

11 Considerând totuși că acest răspuns nu era satisfăcător, Comisia a adresat Republicii Italiene, prin scrisoarea din 11 iulie 2003, un aviz motivat complementar prin care invita acest stat membru să adopte măsurile ce se impun ca urmare a acestuia într-un nou termen de două luni de la primirea respectivului aviz.

12 După ce a solicitat o prelungire cu două luni a termenului menționat, guvernul italian a răspuns remarcilor formulate de Comisie în legătură cu reglementarea națională prin intermediul unor note ale Reprezentanței Permanente din 12 noiembrie și din 19 decembrie 2003.

13 În scopul precizării observațiilor sale referitoare la încălcarea imputată, în special din perspectiva concluziilor prezentate de avocatul general Kokott la 10 iunie 2004 în cauza Niselli (Hotărârea din 11 noiembrie 2004, C-457/02, Rec., p. I-10853), Comisia a emis, prin scrisoarea din 9 iulie 2004, un al doilea aviz motivat complementar, prin care invita din nou Republica Italiană să adopte măsurile ce se impun ca urmare a acestuia într-un termen de două luni de la primirea respectivului aviz.

14 Autoritățile italiene au răspuns la acest din urmă aviz motivat printr-o notă din 29 septembrie 2004.

15 Considerând că situația era în continuare nesatisfăcătoare, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

16 Prin cele două aspecte ale motivului invocat de aceasta, Comisia susține că interpretarea dată de legiuitorul italian, în cadrul alineatelor 1 și 2 ale dispoziției în litigiu, articolului 6 alineatul 1 litera a) din Decretul legislativ nr. 22/97 este contrară articolului 1 litera (a) din directivă.

17 În primul rând, referirile la alineatul 1 literele a) și b) din dispoziția în litigiu, respectiv la „activitatea de eliminare sau de recuperare" și la „operațiunile de eliminare și de recuperare", întrucât sunt însoțite de precizarea „potrivit anexelor B și C la [Decretul legislativ nr. 22/97]", ar institui o distincție între, pe de o parte, operațiunile de eliminare sau de recuperare privite în general și, pe de altă parte, cele expres prevăzute în anexele B și C la respectivul decret legislativ. Astfel, toate materialele, substanțele sau bunurile avute în vedere în anexa A la Decretul legislativ nr. 22/97 pe care deținătorul le supune, le afectează sau intenționează să le afecteze fie unor operațiuni de eliminare diferite de cele enumerate în anexa B la acest decret legislativ, fie unor operațiuni de recuperare diferite de cele enumerate în anexa C la acesta ar fi astfel excluse din sfera noțiunii de deșeu și, prin urmare, nu ar fi supuse reglementării referitoare la gestionarea deșeurilor.

18 În consecință, această dispoziție ar avea ca efect să restrângă în mod nejustificat sfera noțiunii de deșeu și, prin urmare, domeniul de aplicare al reglementării italiene referitoare la gestionarea deșeurilor.

19 Comisia susține în al doilea rând, în ceea ce privește alineatul 2 din dispoziția în litigiu, că excluderea de către acesta, în cazul anumitor reziduuri de producție sau de consum, a criteriilor de interpretare a noțiunii de deșeu stabilite la alineatul 1 literele b) și c) din aceeași dispoziție și, prin urmare, a posibilității ca acestea să fie calificate drept deșeuri, în condițiile prevăzute la literele a) și b) ale acestui alineat 2, echivalează, pentru legiuitorul italian, cu a admite implicit faptul că, în situațiile avute în vedere, reziduurile menționate prezintă caracteristicile deșeurilor, chiar dacă înlătură în același timp aplicarea reglementării privind deșeurile în funcție de condițiile legate de modul în care sunt tratate aceste reziduuri.

20 Or, în opinia Comisiei, nu este acceptabil să se excludă în mod categoric din domeniul de aplicare al directivei substanțele sau obiectele de care deținătorul are intenția sau obligația să se debaraseze, chiar dacă sunt reutilizabile și reutilizate în cadrul unui ciclu de producție sau de consum, indiferent dacă este sau nu este necesară o tratare prealabilă, cu singura condiție, în primul caz, ca acestea să nu fie supuse unor operațiuni de recuperare dintre cele menționate expres în anexa corespunzătoare și, în cazul în care nu are loc o tratare prealabilă, cu condiția să nu afecteze mediul.

21 În concluzie, contrar susținerilor Republicii Italiene, dispoziția în litigiu nu s-ar limita doar la a stabili criteriile de interpretare cu ajutorul cărora se poate verifica dacă sunt întrunite condițiile ce determină existența unui deșeu, ci ar avea un efect restrictiv cu privire la noțiunea de deșeu și la sfera de aplicare a acesteia, în special prin faptul că ar împiedica aplicarea prevederilor de drept intern prin care a fost transpusă directiva în cazul unei mari părți a deșeurilor recuperabile.

22 Republica Italiană consideră că un material reutilizat nu reprezintă un deșeu, nici chiar în cazul în care deținătorul acestuia intenționează să îl transfere către alte procese de producție. Într-adevăr, jurisprudența Curții ar fi extins sfera situațiilor de excludere din noțiunea de deșeu, în anumite condiții, și la materialele efectiv reutilizate, chiar și de către terți.

23 Potrivit acestui stat membru, dispoziția în litigiu ar identifica criteriile cu ajutorul cărora se poate verifica dacă deținătorul unui material s-a debarasat de acesta, dacă a luat decizia de a se debarasa de acesta sau dacă are obligația să facă acest lucru. Aceste criterii, extinzând verificarea, la un moment ulterior, și asupra utilizării efective și obiective a materialului în cauză, ar permite respectarea a două condiții care au fost consacrate de Hotărârea Niselli, citată anterior, și anume certitudinea reutilizării și includerea materialelor abandonate în sfera noțiunii de deșeu.

24 Statul membru menționat susține că abandonarea unei substanțe sau a unui obiect reprezintă un mod indirect de a le afecta unei operațiuni de eliminare sau de recuperare, astfel încât situația în care o substanță sau un obiect au fost abandonate ar fi, în realitate, reglementată de litera a) a alineatului 1 al dispoziției în litigiu.

25 Potrivit Republicii Italiene, alineatul 2 al dispoziției în litigiu, în conformitate cu principiile care stau la baza jurisprudenței Curții, înlătură posibilitatea calificării drept deșeu a reziduurilor industriale care, deși nu constituie obiectul producției principale, nu pot fi considerate ca fiind deșeuri întrucât ar fi reutilizate ca atare, fără a se recurge la nicio operațiune având ca scop „debarasarea" de acestea, adică fără „transformări prealabile" sau după o tratare prealabilă ce nu constituie o recuperare completă, astfel cum sunt operațiunile de triere, de selectare, de separare, de compactare sau de cernere.

26 Prin intermediul dispoziției în litigiu, care ar trebui interpretată în integralitatea sa, legiuitorul italian ar fi urmărit să stabilească criterii de interpretare pozitive în vederea includerii printre deșeuri a materialelor de care deținătorul se debarasează sau are intenția sau obligația de a se debarasa. Ar trebui, cu ajutorul unor criterii de interpretare sigure, să se stabilească o listă pozitivă de deșeuri și să nu se pornească de la premisa că totul constituie un deșeu, cu excepția substanței sau a obiectului despre care se poate demonstra că deținătorul nu se debarasează sau nu are intenția sau obligația de a se debarasa.

27 Potrivit Republicii Italiene, teza Comisiei ar implica faptul că orice precizare referitoare la termenii „a se debarasa” ar avea ca rezultat, în mod inevitabil, o limitare a domeniului de aplicare al directivei, ceea ce ar îngrădi posibilitatea statelor membre de a defini modalitățile de aplicare a directivelor.

28 În sfârșit, Republica Italiană a arătat în cadrul ședinței că, în Italia, activitatea de gestionare a deșeurilor este realizată uneori de persoane care acționează „la limita legalității”, astfel încât acest stat membru a preferat să se bazeze pe producătorii de deșeuri pentru a asigura gestionarea acestora, în scopul de a evita situația în care acești producători ar încredința sarcina acestei gestionări unor terțe persoane.

Aprecierea Curții

29 Prin intermediul primului aspect al motivului invocat, Comisia susține, în esență, că interpretarea impusă de alineatul 1 al dispoziției în litigiu are ca efect restrângerea nejustificată a sferei noțiunii de deșeu în ceea ce privește aplicarea reglementării italiene în materie, limitând înțelesul acestei noțiuni doar la materialele care fac obiectul operațiunilor de eliminare și de recuperare prevăzute în anexele B și C la Decretul legislativ nr. 22/97, care corespund textual anexelor A și, respectiv, B la directivă, excluzând celelalte operațiuni de eliminare sau de recuperare care nu sunt enumerate în cadrul anexelor B și C.

30 Prin intermediul celui de al doilea aspect al acestui motiv, Comisia susține, în esență, că excluderea prevăzută de alineatul 2 al dispoziției în litigiu are de asemenea ca efect restrângerea nejustificată a sferei noțiunii de deșeu, întrucât această excludere s-ar aplica în cazul reziduurilor de producție sau de consum atunci când acestea pot fi sau sunt reutilizate în cadrul aceluiași ciclu de producție sau de consum sau în cadrul unui ciclu similar sau diferit, fără să fie supuse vreunei tratări prealabile și fără să

afecteze mediul, sau după ce au fost supuse unei tratări prealabile, fără să fie însă necesară în acest fel nicio operațiune de recuperare dintre cele enumerate în anexa C la Decretul legislativ nr. 22/97.

31 Având în vedere poziția adoptată de Republica Italiană, care consideră, în esență, că dispoziția în litigiu trebuie să fie interpretată în integralitatea sa și urmărește să clarifice conținutul noțiunii de deșeu, astfel cum este aceasta definită la articolul 1 litera (a) din directivă, se impune, înainte de a examina împreună cele două aspecte ale motivului invocat de Comisie, să fie amintită jurisprudența Curții referitoare la această noțiune.

32 În această privință, articolul 1 litera (a) primul paragraf din directivă definește deșeul ca fiind „orice substanță sau obiect inclus în categoriile prevăzute în anexa I [la această directivă] de care titularul se debarasează ori intenționează [să se debaraseze]". Anexa menționată precizează și ilustrează această definiție furnizând o listă de substanțe și de obiecte care pot fi calificate drept deșeuri. Totuși, această listă nu are decât un caracter exemplificativ, calificarea drept deșeu rezultând în primul rând din comportamentul deținătorului și din semnificația termenului „a se debarasa" (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Rec., p. I-7411, punctul 26, Hotărârea din 7 septembrie 2004, Van de Walle și alții, C-1/03, Rec., p. I-7613, punctul 42, precum și Hotărârea din 10 mai 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, Rep., p. I-3883, punctul 24).

33 Termenul „a se debarasa" trebuie interpretat nu numai în lumina obiectivului principal al directivei, care, potrivit celui de al treilea considerent al acesteia, constă în „protecția sănătății oamenilor și a mediului împotriva efectelor nocive cauzate de colectarea, transportul, tratarea, stocarea și depozitarea deșeurilor", ci și a articolului 174 alineatul (2) CE. Acesta din urmă prevede că „[p]olitica Comunității în domeniul mediului urmărește un nivel de protecție ridicat, ținând seama de diversitatea situațiilor din diferitele regiuni ale Comunității. Aceasta se bazează pe principiile precauției și acțiunii preventive […]". Rezultă că termenul „a se debarasa" și, prin urmare, noțiunea de deșeu în sensul articolului 1 litera (a) din directivă nu pot fi

interpretați în mod restrictiv (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 15 iunie 2000, ARCO Chemie Nederland și alții, C-418/97 și C-419/97, Rec., p. I-4475, punctele 36-40, precum și Hotărârea Thames Water Utilities, citată anterior, punctul 27).

34 Anumite împrejurări pot constitui indicii ale existenței unei acțiuni, ale unei intenții sau ale unei obligații de „a se debarasa" de o substanță sau de un obiect în sensul articolului 1 litera (a) din directivă (Hotărârea ARCO Chemie Nederland și alții, citată anterior, punctul 83). Aceasta este situația în special atunci când substanța utilizată este un reziduu de producție sau de consum, adică un produs a cărui obținere nu a fost urmărită ca atare (a se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior ARCO Chemie Nederland și alții, punctul 84, precum și Niselli, punctul 43).

35 De altfel, metoda de prelucrare sau modul de utilizare a unei substanțe nu sunt determinante pentru calificarea acesteia drept deșeu (a se vedea Hotărârea ARCO Chemie Nederland și alții, citată anterior, punctul 64, și Hotărârea din 1 martie 2007, KVZ retec, C-176/05, Rep., p. I-1721, punctul 52).

36 Curtea a precizat astfel, pe de o parte, că efectuarea uneia dintre operațiunile de eliminare sau de recuperare prevăzute în anexele II A și, respectiv, II B la directivă nu permite, prin ea însăși, calificarea drept deșeu a unei substanțe sau a unui obiect implicat în această operațiune (a se vedea în acest sens în special Hotărârea Niselli, citată anterior, punctele 36 și 37) și, pe de altă parte, că noțiunea de deșeu nu exclude substanțele și materialele care pot fi reutilizate din punct de vedere economic (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 25 iunie 1997, Tombesi și alții, C-304/94, C-330/94, C-342/94 și C-224/95, Rec., p. I-3561, punctele 47 și 48). Într-adevăr, sistemul de supraveghere și de gestionare stabilit de directivă urmărește să acopere toate obiectele și substanțele de care proprietarul se debarasează, chiar dacă au o valoare comercială și sunt colectate în scop comercial pentru a fi reciclate, recuperate sau reutilizate (a se vedea în special Hotărârea din 18 aprilie 2002, Palin Granit și Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Rec., p. I-3533, punctul 29, denumită în continuare Hotărârea „Palin Granit").

37 Cu toate acestea, reiese de asemenea din jurisprudența Curții că, în anumite situații, un bun, un material sau o materie primă rezultată dintr-un proces de extracție sau de fabricație al cărui scop principal nu este producerea acesteia poate constitui nu un reziduu, ci un subprodus de care deținătorul nu încearcă „să se debaraseze", în sensul articolului 1 litera (a) din directivă, ci pe care intenționează să îl exploateze sau să îl comercializeze, inclusiv, dacă este cazul, pentru a satisface nevoile altor operatori economici decât cel care l-a produs, în condiții avantajoase pentru acesta, în cadrul unui proces ulterior, cu condiția ca această reutilizare să fie certă, să nu necesite o transformare prealabilă și să aibă loc în continuarea procesului de producție sau de utilizare (a se vedea în acest sens Hotărârea Palin Granit, citată anterior, punctele 34-36, Hotărârea din 11 septembrie 2003, AvestaPolarit Chrome, C-114/01, Rec., p. I-8725, punctele 33-38, Hotărârea Niselli, citată anterior, punctul 47, precum și Hotărârile din 8 septembrie 2005, Comisia/Spania, C-416/02, Rec., p. I-7487, punctele 87 și 90, și Comisia/Spania, C-121/03, Rec., p. I-7569, punctele 58 și 61).

38 Prin urmare, pe lângă criteriul referitor la aspectul dacă o substanță constituie sau nu constituie un reziduu rezultat din producție, un criteriu pertinent pentru a determina dacă respectiva substanță este sau nu este „deșeu" în sensul directivei îl constituie gradul de probabilitate a reutilizării acestei substanțe fără a se recurge la operațiuni de transformare prealabile. Dacă, dincolo de simpla posibilitate de a reutiliza substanța respectivă, există un avantaj economic pentru deținător să facă acest lucru, probabilitatea unei asemenea reutilizări este mare. Într-un asemenea caz, substanța respectivă nu mai poate fi considerată ca fiind o povară de care deținătorul va încerca să „se debaraseze", ci ca reprezentând un veritabil produs (a se vedea Hotărârile citate anterior Palin Granit, punctul 37, și Niselli, punctul 46).

39 Cu toate acestea, dacă o astfel de reutilizare necesită operațiuni de depozitare care pot fi de lungă durată și care pot constitui, așadar, o povară pentru deținător, precum și o sursă potențială tocmai de factori dăunători pentru mediu, pe care directiva urmărește să îi limiteze, aceasta nu ar putea fi considerată ca fiind certă și nu poate fi luată în calcul decât pe termen relativ lung, astfel încât substanța în cauză trebuie considerată, în principiu, ca fiind un deșeu (a se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Palin Granit, punctul 38, și AvestaPolarit Chrome, punctul 39).

40 Existența efectivă a unui „deșeu” în sensul directivei trebuie astfel verificată cu luarea în considerare a tuturor circumstanțelor, ținând seama de obiectivul acesteia și procedând în așa fel încât să nu fie prejudiciată eficacitatea sa (a se vedea Hotărârile citate anterior ARCO Chemie Nederland și alții, punctul 88, și KVZ retec, punctul 63, precum și Ordonanța din 15 ianuarie 2004, Saetti și Frediani, C-235/02, Rec., p. I-1005, punctul 40).

41 Întrucât directiva nu propune niciun criteriu determinant pentru a decela intenția deținătorului de a se debarasa de o anumită substanță sau de un anumit obiect, în lipsa unor dispoziții comunitare, statele membre sunt libere să aleagă mijloacele de probă a existenței diferitelor elemente definite de directivele pe care le transpun, cu condiția ca acest lucru să nu afecteze eficacitatea dreptului comunitar (a se vedea Hotărârile citate anterior ARCO Chemie Nederland și alții, punctul 41, precum și Niselli, punctul 34). Astfel, de exemplu, statele membre pot defini diferite categorii de deșeuri, în special pentru a ușura organizarea și controlul modului în care acestea sunt gestionate, cu condiția ca obligațiile ce rezultă din directivă sau din alte dispoziții de drept comunitar referitoare la deșeuri să fie respectate și ca acele categorii care ar fi eventual excluse din domeniul de aplicare al normelor adoptate în vederea transpunerii obligațiilor izvorâte din directivă să fie conforme cu articolul 2 alineatul (1) din directivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2004, Comisia/Regatul Unit, C-62/03, nepublicată în Recueil, punctul 12).

42 În speță, este cert, pe de o parte, că, în temeiul alineatului 1 al dispoziției în litigiu, se consideră ca fiind manifestarea actului, a intenției sau a obligației de a „se debarasa” de o substanță sau de un obiect, în sensul articolului 1 litera (a) primul paragraf din directivă, doar faptul că această substanță sau acest obiect este destinat, direct sau indirect, unor operațiuni de eliminare sau de recuperare menționate în anexele B și C la Decretul legislativ nr. 22/97, care, pe de altă parte, corespund textual anexelor II A și II B la directivă.

43 Or, astfel cum a fost amintit la punctul 36 din prezenta hotărâre, efectuarea uneia dintre operațiunile de eliminare sau de recuperare prevăzute în anexele II A și, respectiv, II B la directivă nu permite, prin ea însăși, calificarea drept deșeu a unei substanțe sau a unui obiect implicat în această operațiune.

44 Într-adevăr, pe de o parte, întrucât definește acțiunea de a se debarasa de o substanță sau de un obiect exclusiv prin raportare la efectuarea unei operațiuni de eliminare sau de recuperare prevăzute în anexele B sau C la Decretul legislativ nr. 22/97, în temeiul interpretării impuse de alineatul 1 al dispoziției în litigiu, calificarea drept deșeu depinde de efectuarea unei operațiuni care nu poate fi ea însăși calificată drept operațiune de eliminare sau de recuperare decât dacă privește un deșeu, astfel încât această interpretare nu clarifică, în realitate, în niciun fel noțiunea de deșeu. Astfel, potrivit interpretării în cauză, orice substanță sau orice obiect implicat în unul dintre tipurile de operațiuni menționate în anexele II A și II B la directivă trebuie calificat drept deșeu, astfel încât această interpretare ar conduce la o asemenea calificare a unor substanțe și obiecte care nu au acest caracter în sensul directivei menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea Niselli, citată anterior, punctele 36 și 37).

45 Pe de altă parte, interpretarea expusă la punctul 42 din prezenta hotărâre implică faptul că o substanță sau un obiect de care deținătorul acestora se debarasează într-un alt mod decât cele menționate în anexele II A și II B la directivă nu constituie un deșeu, astfel încât această interpretare restrânge în același timp noțiunea de deșeu astfel cum rezultă aceasta din articolul 1 litera (a) din directivă. Astfel, potrivit acestei interpretări, o substanță sau un obiect care nu este supus unei obligații de eliminare sau de recuperare și de care deținătorul se debarasează pur și simplu abandonându-l, fără a-l supune unei astfel de operațiuni, nu ar fi calificat drept deșeu, deși ar avea acest caracter în sensul directivei (a se vedea în acest sens Hotărârea Niselli, citată anterior, punctul 38).

46 Din acest punct de vedere, nu ar putea fi primit argumentul Republicii Italiene expus la punctul 24 din prezenta hotărâre, potrivit căruia situația în care o substanță sau un obiect este abandonat ar fi, în realitate, reglementată de litera a) a alineatului 1 al dispoziției în litigiu. Într-adevăr, chiar dacă această interpretare a respectivului punct ar fi dominantă în dreptul intern, dispoziția în litigiu, din cauza lipsei sale de claritate și de precizie în această privință, nu ar putea asigura pe deplin aplicarea directivei.

47 Este de asemenea cert că, potrivit precizării cuprinse la alineatul 2 al dispoziției în litigiu, pentru ca un reziduu de producție sau de consum să nu fie calificat drept deșeu, este suficient ca acesta să fie sau să poată fi reutilizat în cadrul oricărui ciclu

de producție sau de consum, fie fără nicio tratare prealabilă și fără a afecta mediul, fie după ce a fost supus unei tratări prealabile, dacă nu este vorba de una dintre operațiunile de recuperare menționate în anexa C la Decretul legislativ nr. 22/97, care corespunde textual anexei II B la directivă.

48 Or, această prevedere nu este conformă cerințelor jurisprudenței amintite la punctele 33-39 din prezenta hotărâre. Într-adevăr, aceasta conduce la excluderea posibilității de a califica drept deșeu reziduurile de producție sau de consum care se încadrează totuși în definiția noțiunii de deșeu stabilită de articolul 1 litera (a) primul paragraf din directivă.

49 În special, astfel cum rezultă de la punctele 34-36 din prezenta hotărâre, faptul că o substanță este un reziduu de producție sau de consum reprezintă un indiciu că este vorba de un deșeu, iar simplul fapt că o substanță este sau ar putea fi destinată să fie reutilizată nu poate fi determinant în ceea ce privește calificarea sa ca fiind deșeu sau nu.

50 Pe de altă parte, argumentele Republicii Italiene expuse la punctul 25 din prezenta hotărâre nu ar putea fi primite. Într-adevăr, ținând seama de obligația, amintită la punctul 33 din prezenta hotărâre, de a interpreta extensiv noțiunea de deșeu și de exigențele jurisprudenței Curții menționate la punctele 34-39 din prezenta hotărâre, un bun, un material sau o materie primă ce rezultă dintr-un proces de fabricație al cărui scop nu este producerea acesteia nu poate fi considerat ca fiind un subprodus de care deținătorul nu dorește să se debaraseze decât dacă reutilizarea acestuia, inclusiv pentru a satisface nevoile altor operatori economici decât cel care l-a produs, este nu doar eventuală, ci sigură, nu necesită o transformare prealabilă și are loc în continuarea procesului de producție sau de utilizare.

51 În sfârșit, cu privire la observațiile prezentate de Republica Italiană în cadrul ședinței, referitoare la faptul că persoane despre care se consideră că ar acționa „la limita legalității" și-ar desfășura activitatea în domeniul gestionării deșeurilor, este suficient să se arate că acest fapt, chiar dacă ar fi dovedit, nu ar putea justifica nerespectarea de către acest stat membru a obligațiilor care îi revin în temeiul directivei.

52 Având în vedere tot ceea ce precedă, acțiunea Comisiei trebuie admisă.

53 Prin urmare, trebuie să se constate că, prin adoptarea și menținerea în vigoare a articolului 14 din Decretul-lege nr. 138 din 8 iulie 2002, devenit, după modificare, Legea nr. 178 din 8 august 2002, care exclude din domeniul de aplicare al Decretul legislativ nr. 22/97, pe de o parte, substanțele, materialele sau bunurile destinate unor operațiuni de eliminare sau de recuperare care nu sunt menționate expres în anexele B și C la respectivul decret și, pe de altă parte, substanțele sau materialele care constituie reziduuri de producție și de care deținătorul are intenția sau obligația să se debaraseze atunci când acestea pot fi și sunt reutilizate în cadrul unui ciclu de producție sau de consum fără să fie supuse unei tratări prealabile și fără să afecteze mediul sau după ce au fost supuse unei tratări prealabile atunci când nu este vorba de una dintre operațiunile de recuperare menționate în anexa C la același decret, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 1 litera (a) din directivă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

54 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

1) **Prin adoptarea și menținerea în vigoare a articolului 14 din Decretul-lege nr. 138 din 8 iulie 2002 privind adoptarea unor măsuri urgente în materie de fiscalitate, de privatizare și de control al cheltuielilor farmaceutice, precum și de sprijinire a economiei în zonele defavorizate, devenit, după modificare, Legea nr. 178 din 8 august 2002, care exclude din domeniul de aplicare al Decretului legislativ nr. 22 din 5 februarie 1997 de transpunere a Directivei 91/156/CEE privind deșeurile, a Directivei 91/689/CEE privind deșeurile periculoase și a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, pe de o parte, substanțele, materialele sau bunurile destinate unor operațiuni de eliminare sau de recuperare care nu sunt menționate expres în anexele B și C la decretul menționat și, pe de altă parte, substanțele sau materialele care constituie reziduuri de producție și de care deținătorul are intenția sau obligația să se debaraseze atunci când acestea pot fi și sunt reutilizate în cadrul unui ciclu de producție sau de consum fără să fie supuse unei tratări prealabile și fără să afecteze mediul sau după ce au fost supuse unei tratări prealabile atunci când nu este vorba de una dintre operațiunile de recuperare menționate în anexa C la același decret, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 1 litera (a) din Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991 și prin Decizia 96/350/CE a Comisiei din 24 mai 1996.**

2) **Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături