OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
CHRISTINE STIX-HACKL
przedstawiona w dniu 1 kwietnia 2004 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Niniejszą skargą o stwierdzenie uchybienia Komisja wnosi o stwierdzenie, że nie podejmując kroków koniecznych do transpozycji art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych [2], zmienionej dyrektywą Rady 87/101/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. [3] (zwanej dalej „dyrektywą 75/439 w zmienionym brzmieniu"), który zobowiązuje Państwa Członkowskie do nadania priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację w stosunku do unieszkodliwiania olejów przez spalanie albo w inny sposób, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tej dyrektywy.

2. Przede wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, jaki jest zakres tego zobowiązania wobec restrykcyjnego powołania się w wymienionym przepisie na ograniczenia techniczne, ekonomiczne i organizacyjne.

II — Ramy prawne

3. Artykuły 1-6 pierwotnej wersji dyrektywy 75/439 zostały zastąpione nowymi przepisami wprowadzonymi przez art. 1 dyrektywy 87/101. Motyw drugi dyrektywy 87/101 stanowi, co następuje:

„[R]egeneracja jest ogólnie najbardziej racjonalnym, z punktu widzenia oszczędzania energii, sposobem na ponowne wykorzystanie olejów odpadowych; w związku z powyższym przetworzenie na zasadzie regeneracji powinno być traktowane priorytetowo, jeżeli techniczne, ekonomiczne i organizacyjne ograniczenia na to pozwalają".

1 — Język oryginału: niemiecki.
2 — Dz.U. L 194, str. 23.
3 — Dz.U. 1987, L 42, str. 43.

4. Zgodnie z przepisem art. 1 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu „regeneracją" w rozumieniu dyrektywy jest „jakikolwiek proces, w którym oleje utlenione są produkowane w wyniku rafinacji olejów odpadowych, w szczególności przez usunięcie znajdujących się w nich zanieczyszczeń, produktów reakcji utleniania i domieszek".

5. Artykuł 3 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu stanowi, co następuje:

„1. Jeżeli techniczne, ekonomiczne i organizacyjne ograniczenia na to pozwalają, Państwa Członkowskie podejmują środki konieczne do nadania priorytetu przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację.

2. Jeżeli oleje odpadowe nie podlegają regeneracji z uwagi na ograniczenia wymienione w ust. 1 powyżej, Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zagwarantowania spalania olejów odpadowych w warunkach możliwych do zaakceptowania z punktu widzenia ochrony środowiska i zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy, pod warunkiem że spalanie jest technicznie, ekonomicznie i organizacyjnie wykonalne.

3. Jeżeli oleje odpadowe nie są regenerowane ani spalane ze względu na ograniczenia wspomniane w ust. 1 i 2 powyżej, Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zagwarantowania ich bezpiecznego zniszczenia lub składowania".

III — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

6. W odpowiedzi na pytanie Komisji odnośnie do transpozycji dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu rząd Zjednoczonego Królestwa stwierdził, że nie można nadać priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację z powodu ograniczeń technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych. Rząd Zjednoczonego Królestwa wskazał przy tym, że w tym celu byłyby niezbędne znaczące nakłady inwestycyjne. Przetwarzanie olejów odpadowych przez ich regenerację obniża konkurencyjność przedsiębiorstw, które wykorzystują oleje odpadowe, regeneracja jest również nierentowna ze względu na niską cenę olejów bazowych.

7. W wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 19 kwietnia 2001 r., jak również w uzasadnionej opinii z dnia 21 grudnia 2001 r. Komisja broniła poglądu, że nie istniały żadne ograniczania, które mogłyby

usprawiedliwiać to, że nie został nadany priorytetowy charakter przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, a także fakt niepodjęcia przez Zjednoczone Królestwo kroków koniecznych w celu transpozycji art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu.

8. Rząd Zjednoczonego Królestwa w dwóch odpowiedziach podkreślił swoją gotowość do pełnej transpozycji wspomnianych przepisów, podniósł jednak, że w szczególności ograniczenia ekonomiczne stanowią przeszkodę dla przetwarzania olejów odpadowych przez ich regenerację. Analiza rynku olejów odpadowych w Zjednoczonym Królestwie wyraźnie uwidoczniła granice ekonomiczne, którym podlega regeneracja olejów odpadowych. Do największych przeszkód w tym zakresie można zaliczyć wysokie zapotrzebowanie na oleje odpadowe przeznaczone do użycia jako paliwo oraz niskie zapotrzebowanie na oleje zregenerowane.

9. Mając na uwadze złożoność, jak również koszty działań służących do nadania priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, rząd Zjednoczonego Królestwa nie przedstawił wprawdzie pełnej listy odpowiednich działań, przedstawił jednak do dyskusji propozycję jednorazowego wsparcia budowy i działania zakładu regeneracyjnego w połączeniu z programem poprawy warunków wprowadzania produktu do obrotu, jak również możliwość zmian w zakresie uregulowań podatkowych dotyczących olejów odpadowych. Poza tym Zjednoczone Królestwo zapewniło, że sporządzi szczegółowy terminarz transpozycji dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu, jak tylko zostaną opracowane odpowiednie plany, oraz że odbędzie konsultacje z Komisją odnośnie do zaproponowanych działań.

10. Ze względu na to, że Komisja nie uznała wyjaśnień rządu Zjednoczonego Królestwa za wystarczające do wykluczenia zarzucanego uchybienia, w dniu 21 listopada 2002 r. wniosła na podstawie art. 226 WE niniejszą skargę, wpisaną do rejestru Trybunału Sprawiedliwości w dniu 22 listopada 2002 r.

11. Komisja wnosi do Trybunału o:

1) stwierdzenie, że nie ustanawiając przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 75/439/EWG, który zobowiązuje Państwa Członkowskie do podjęcia kroków koniecznych do nadania priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, a w każdym razie nie podając takich przepisów do wiadomości Komisji, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tej dyrektywy;

2) obciążenie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej kosztami postępowania.

IV — W przedmiocie uchybienia

A — *Główne argumenty stron*

12. Odnośnie do treści i zakresu zobowiązania wynikającego z art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu *rząd Zjednoczonego Królestwa* wywodzi, że na Państwa Członkowskie nie został nałożony bezwzględny obowiązek podjęcia kroków w celu nadania priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, a ten obowiązek aktualizuje się wyłącznie wtedy, gdy nie stoją temu na przeszkodzie ograniczenia techniczne, ekonomiczne i organizacyjne. W takim przypadku ust. 2 i 3 cytowanego artykułu przewidują alternatywne możliwości wykorzystania olejów odpadowych. Cel, jakim jest regeneracja, powinien być osiągnięty przy użyciu odpowiednich i proporcjonalnych środków.

13. Rząd Zjednoczonego Królestwa wspiera swoje stanowisko argumentami zawartymi w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-102/97 [4]. Zarówno z treści przywołanego wyroku, jak i z opinii rzecznika generalnego Fennelly'ego w tej sprawie [5] wynika, że zakres spornego zobowiązania jest zróżnicowany w zależności od okoliczności istniejących w poszczególnych Państwach Członkowskich, zaś Państwom Członkowskim, w zakresie transpozycji art. 3 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu, przysługuje znaczna swoboda. Nie jest wymagane przyjęcie określonych regulacji prawnych czy zastosowanie innych określonych środków, lecz podjęcie odpowiednich kroków w celu nadania priorytetowego charakteru regeneracji, przy uwzględnieniu jednak istniejących ograniczeń. W zależności od rodzaju istniejących ograniczeń może wchodzić w grę stosowanie coraz to nowych albo z czasem zmieniających się metod. Zadaniem Trybunału Sprawiedliwości jest dokonywanie oceny, czy postępowanie konkretnego Państwa Członkowskiego w określonych okolicznościach można uznać za proporcjonalne i odpowiednie.

14. Rząd Zjednoczonego Królestwa wyraża pogląd, że podjął odpowiednie i proporcjonalne kroki w celu nadania priorytetu regeneracji, a zatem wypełnił ciążące na nim zobowiązania wynikające z art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu. Rząd ten dowodzi, że dokonał identyfikacji przeszkód dla regeneracji, które są przede wszystkim przeszkodami natury ekonomicznej, są to mianowicie: wysokie zapotrzebowanie na oleje odpadowe wykorzystywane jako paliwo w elektrowniach węglowych

4 — Wyrok z dnia 9 września 1999 r. w sprawie C-102/97 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5051, pkt 40 i nast.

5 — Opinia rzecznika generalnego Fennelly'ego przedstawiona w dniu 11 lutego 1999 r. w sprawie C-102/97 Komisja przeciwko Niemcom (wyrok powołany w przypisie 4), pkt 20.

(jako regulatory ciepła) i w zakładach produkujących asfalt, jak również niskie zapotrzebowanie na olej zregenerowany, który przez konsumentów postrzegany jest jako olej niższej jakości. Rząd Zjednoczonego Królestwa dokonał również obszernej analizy w marcu 2001 r., której przedmiotem było wskazanie rozwiązań w zakresie usunięcia tych przeszkód, i, kierując się tą analizą, pracował nad rozwojem metod służących wspieraniu przetwarzania olejów odpadowych przez ich regenerację. Badania wspomniane wyżej zostały, jak zauważył na etapie procedury pisemnej rząd Zjednoczonego Królestwa, ukończone w połowie marca 2003 r. i stały się podstawą do wspierania przetwarzania olejów odpadowych przez ich regenerację według ustrukturyzowanego planu zgodnego z dyrektywą 75/439 w zmienionym brzmieniu.

15. Ze względu na to, że zostały przedsięwzięte działania w celu identyfikacji, analizy i przezwyciężenia zaistniałych ograniczeń, Zjednoczone Królestwo znajduje się w innej sytuacji, niż Republika Federalna Niemiec w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, która, co zostało stwierdzone w wyroku Trybunału, nie przedsięwzięła żadnych konkretnych działań, a „jedynie poprzez powołanie się na własną definicję ograniczeń i na sytuację zaistniałą na jej terytorium próbowała usprawiedliwić całkowite zaniechanie przedsięwzięcia działań zmierzających do wykonania art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu".

16. Rząd Zjednoczonego Królestwa podkreśla również, że — w odniesieniu do spalania zużytych olejów odpadowych — stosowane w porządku krajowym ulgi podatkowe nie wpływają w sposób znaczący na dysproporcję między rynkiem regeneracji a rynkiem spalania olejów odpadowych. Bardzo trudno jest ustalić cenę rynkową, jaką miałyby w Zjednoczonym Królestwie oleje odpadowe przeznaczone do regeneracji, ponieważ w innych Państwach Członkowskich takie oleje są subwencjonowane, a koszty transportu niektórych olejów odpadowych przeznaczonych do regeneracji byłyby znacząco wyższe niż koszty spalania niektórych olejów odpadowych.

17. W ocenie *Komisji* rząd Zjednoczonego Królestwa, mimo podjętych działań i przeprowadzonych badań, nie podjął dotąd koniecznych kroków, aby nadać priorytetowy charakter przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację. Stopień transpozycji dyrektywy w Zjednoczonym Królestwie jest porównywalny ze stopniem transpozycji dyrektywy w Republice Federalnej Niemiec, który Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom uznał za niewystarczający. Rząd Zjednoczonego Królestwa nie przedsięwziął bowiem żadnych konkretnych działań w celu wspierania priorytetowego traktowania regeneracji, a jedynie ograniczył się do stwierdzenia, jakie kroki prowadzące do osiągnięcia tego celu mogłyby zostać podjęte w przyszłości. Rząd Zjednoczonego Królestwa nie doprowadził do żadnej realnej zmiany w procesie przetwarzania olejów odpadowych.

18. Podobnie, rząd Zjednoczonego Królestwa, mimo wystąpienia ograniczeń natury ekonomicznej, nie skorzystał z przewidzianej w art. 14 i 15 dyrektywy 75/439

w zmienionym brzmieniu możliwości przyznania rekompensat na pokrycie ewentualnych kosztów. Co więcej, w ocenie Komisji, ulgi podatkowe dla olejów odpadowych, które są przeznaczone do spalania, propagują spalanie olejów odpadowych, co jest sprzeczne z celem dyrektywy.

19. Na etapie procedury ustnej *rząd Zjednoczonego Królestwa* dodał między innymi, że obok ograniczeń ekonomicznych istniały także pewne ograniczenia organizacyjne (bardzo zdecentralizowany system gromadzenia olejów odpadowych używanych jako paliwo, który musiałby zostać znacząco zmodyfikowany, tak aby było możliwe skierowanie olejów odpadowych do zakładów regeneracyjnych) oraz ograniczenia techniczne (brak pewności, czy w okresie kolejnych dziesięciu lat będą się rozwijać określone techniczne metody dokonywania zmian w składzie olejów odpadowych). Rząd Zjednoczonego Królestwa utrzymuje, że nigdy nie twierdził, iż w obliczu istniejących ograniczeń nie można podjąć żadnych działań. Wspomniane analizy przeprowadzone przez rząd Zjednoczonego Królestwa w istniejących okolicznościach (na razie) należy traktować jako przedsięwzięcie odpowiednich działań zmierzających do transpozycji dyrektywy. Rząd Zjednoczonego Królestwa po raz pierwszy na etapie procedury ustnej wskazał na opracowany na podstawie dyrektywy w sprawie odpadów (dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, Dz.U. L 194, str. 39) i na podstawie Environmental Protection Act dokument „Waste Strategy 2000", w którym uznano, że regeneracji na podstawie dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu powinien zostać przyznany priorytetowy charakter. Pytany o to Rząd Zjednoczonego Królestwa stwierdził, że raport zapowiedziany na marzec 2003 r., który zezwoliłby na zastosowanie odpowiednich środków, został ukończony dopiero jesienią 2003 r.

20. *Komisja* na etapie procedury ustnej ponownie podkreśliła, że przeprowadzone analizy i sporządzone raporty stanowią jedynie podstawy przedsięwzięcia działań służących nadaniu priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację. Kroki te muszą jednak zostać realnie wprowadzone w życie.

B — *Ocena*

21. Na wstępie należy rozważyć znaczenie zobowiązania nałożonego na Państwa Członkowskie na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu, dotyczącego nadania priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, przy czym, jak zauważył Rząd Zjednoczonego Królestwa, nie istnieją w tym zakresie zasadnicze różnice poglądów między nim a Komisją.

22. Wspomniany art. 3 zawiera szereg obowiązków nałożonych na Państwa Członkowskie w dziedzinie przetwarzania albo unieszkodliwiania olejów odpadowych.

W pierwszej kolejności Państwa Członkowskie muszą podjąć wszelkie kroki konieczne do nadania priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację (ust. 1), co stanowi zasadniczy cel dyrektywy 87/101. Następnie Państwa Członkowskie muszą zapewnić, że każdorazowe spalanie olejów odpadowych będzie następowało w warunkach możliwych do zaakceptowania z punktu widzenia ochrony środowiska (ust. 2). Wreszcie wprowadzony został także względem nich obowiązek zagwarantowania bezpiecznego zniszczenia olejów lub ich składowania (ust. 3).

23. Wspomniane zobowiązania czy też procesy przetwarzania zostały „zhierarchizowane" według kryteriów technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych, tzn. spalanie olejów odpadowych jest dozwolone jedynie wówczas i w takim zakresie, gdy tego rodzaju ograniczenia uniemożliwiają regenerację. Zniszczenie i składowanie olejów odpadowych jest możliwe jedynie wówczas i w takim zakresie, gdy te ograniczenia uniemożliwiają zarówno regenerację olejów odpadowych, jak i ich spalanie.

24. Poprzez odniesienie do „ograniczeń technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych" określony został zakres zastosowania i treść każdego obowiązku — w niniejszej sprawie chodzi o obowiązek zapewnienia priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację [6].

25. W związku z powyższym należy stwierdzić, że nie wszystkie przeszkody o charakterze technicznym, ekonomicznym albo organizacyjnym, które mogą utrudniać podjęcie kroków mających na celu nadanie priorytetowego charakteru przetwarzaniu przez regenerację, zwalniają Państwo Członkowskie z wynikającego z art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu obowiązku podejmowania takich kroków.

26. Dyrektywa wymaga bowiem jasno działania Państwa Członkowskiego nakierowanego na osiągnięcie określonych w art. 3 w sposób „zhierarchizowany" celów w zakresie przetwarzania, względnie unieszkodliwiania olejów odpadowych, czyli podjęcia działań, których celem będzie przełamanie wspomnianych przeszkód lub ograniczeń. Na to wskazuje również fakt, że sama dyrektywa określa takie działania, np. przewidzianą w art. 14 i 15 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu możliwość przyznania przedsiębiorcy, który zbiera lub unieszkodliwia oleje odpadowe, rekompensaty. Poza tym w przeciwnym razie przepis art. 3 dyrektywy zostałby w znacznym stopniu pozbawiony skuteczności [7].

27. Z drugiej strony, odpowiednio wysokie nakłady — w szczególności o charakterze finansowym — są w stanie doprowadzić do

6 — Wyrok w sprawie C-102/97 (powołany w przypisie 4), pkt 39.

7 — Ibidem, pkt 43.

przezwyciężenia niemalże każdej przeszkody o charakterze ekonomicznym, a w określonych granicach także każdej przeszkody organizacyjnej lub technicznej.

28. Z art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu nie wynika zobowiązanie Państw Członkowskich do podejmowania wszelkich kroków, które wymagają wysokich nakładów, aby nadać priorytetowy charakter regeneracji olejów odpadowych w stosunku do innych, wskazanych w art. 3, procesów ich przetwarzania. Znajduje to wyraz we wprowadzonym dyrektywą 87/101 odniesieniu do „ograniczeń technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych".

29. Trybunał obszerniej wypowiedział się na ten temat w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, stwierdzając, że przepis odnoszący się do ograniczeń powinien być rozumiany jako „wyraz zasady proporcjonalności" [8].

30. Państwa Członkowskie nie mogą więc poprzestawać na status quo w zakresie procesów unieszkodliwiania olejów odpadowych, gdy tylko nadanie priorytetu regeneracji olejów odpadowych związane jest z ekonomicznymi, organizacyjnymi i technicznymi przeszkodami. Jednak, z drugiej strony, Państwa Członkowskie, by wypełnić to zobowiązanie, nie muszą podejmować kroków wymagających nieproporcjonalnie wysokich nakładów.

31. Jak słusznie zauważył rząd Zjednoczonego Królestwa, w skrajnym przypadku, który można sobie wyobrazić, w Państwie Członkowskim nie musiałyby zostać podjęte żadne kroki w celu nadania priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, wtedy mianowicie, gdy ich wprowadzenie byłoby możliwe jedynie przy zastosowaniu środków związanych z ekonomicznie, organizacyjnie albo technicznie nieproporcjonalnie wysokimi nakładami.

32. Państwo Członkowskie nie jest więc zobowiązane „do czynienia czegoś" za wszelką cenę, jak, reasumując, stwierdziła Komisja w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa.

33. Co więcej, Państwo Członkowskie nie może być także zobowiązane do podjęcia działań, które wprawdzie ekonomicznie, technicznie i organizacyjnie są możliwe do zrealizowania, nie prowadzą jednak do osiągnięcia celu, jakim jest nadanie priorytetowego charakteru regeneracji. Praktycznie bowiem byłoby zawsze możliwe przeprowadzenie kampanii marketingowej na rzecz zregenerowanych olejów odpadowych, jednak taka metoda byłaby pozbawiona sensu lub bezskuteczna w sytuacji, kiedy zakup tych olejów przez konsumentów jest nieopłacalny i gdy równocześnie cena tych olejów — np. z powodu ograniczeń natury

8 — Ibidem, pkt 42.

ekonomicznej — nie może zostać dostatecznie obniżona przez zastosowanie odpowiednich działań.

34. Reasumując, należy stwierdzić, że art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu wymaga od Państw Członkowskich podjęcia działań, które co najmniej przyczyniają się do osiągnięcia celu, jakim jest nadanie priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację [9], i które są technicznie, ekonomicznie i organizacyjnie możliwe do przeprowadzenia bez zastosowania nieproporcjonalnie wysokich nakładów.

35. Co zaś dotyczy kwestii odnoszącej się do wykonania tego zobowiązania w niniejszym przypadku, rząd Zjednoczonego Królestwa wskazał, jako kroki podjęte w celu transpozycji, sporządzenie raportów lub analiz dotyczących przeszkód w zakresie regeneracji olejów odpadowych i ich przezwyciężania.

36. Podzielam zdanie Komisji, że takie raporty lub analizy same w sobie nie prowadzą do nadania priorytetowego charakteru regeneracji w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu.

37. W licznych dyrektywach, tak jak w art. 18 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu, został nałożony na Państwa Członkowskie obowiązek sporządzania sprawozdania, planu czy innych dokumentów, często w połączeniu ze zobowiązaniem do przekazywania ich Komisji. W takich przypadkach samo sporządzenie sprawozdania, planu czy dokumentów jako takich stanowi wymagane działanie służące transpozycji dyrektywy.

38. W niniejszej sprawie chodzi jednak o zobowiązanie do podjęcia koniecznych kroków w celu nadania priorytetowego charakteru regeneracji olejów odpadowych.

39. Samo przeprowadzenie przez rząd Zjednoczonego Królestwa badań i podjęcie innych działań nie mogło mieć żadnego wpływu na stosowanie omawianego procesu przetwarzania czy też przyczynienie się do jego stosowania. To mogłoby być osiągnięte dopiero w drodze zastosowania odpowiednich, podjętych na podstawie tych badań, konkretnych działań.

40. Przywołany przez rząd Zjednoczonego Królestwa dopiero na etapie procedury ustnej dokument „Waste Strategy 2000" —

9 — Ibidem, pkt 48.

o którym Komisja nie została poinformowana jako o środku służącym transpozycji dyrektywy do chwili, w której następuje ocena uchybienia zobowiązaniom, a więc do chwili, w której upływa termin wyznaczony w uzasadnionej opinii [10] — wyraźnie ogranicza się jedynie do ogólnej deklaracji celu zawartego w dyrektywie 75/439 w zmienionym brzmieniu, czyli zapewnienia priorytetowego charakteru regeneracji, bez wskazania konkretnych działań, które mogłyby przyczynić się do osiągnięcia tego celu.

41. Należy jednak stwierdzić, że rząd Zjednoczonego Królestwa w swoich oświadczeniach nie wychodzi z założenia, że istniały tak znaczące ograniczenia, które uniemożliwiały podjęcie jakichkolwiek kroków w celu nadania priorytetowego charakteru regeneracji.

42. Argumentacja rządu Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą przeprowadzone badania i analizy, które w obliczu istniejących — znaczących, choć nie ekstremalnych — ograniczeń, stanowiłyby odpowiednie środki służące transpozycji dyrektywy, także nie wydaje mi się całkowicie przekonywająca, ponieważ byłoby dopuszczalne opracowywanie tego rodzaju analiz problemu w każdym przypadku, także w przypadku zaistnienia ekstremalnych ograniczeń, w którym Państwo Członkowskie, według poglądów prezentowanych przez rząd Zjednoczonego Królestwa, nie byłoby zobowiązane do podejmowania jakichkolwiek działań.

43. Przede wszystkim należy podkreślić, że w sposób oczywisty zarówno w analizie z marca 2001 r., jak również w raporcie z jesieni 2003 r. przedstawionym przez rząd Zjednoczonego Królestwa na etapie procedury ustnej, zostały zaprezentowane rozwiązania dotyczące przezwyciężania ograniczeń przede wszystkim o charakterze ekonomicznym oraz różnorodne możliwości działań prowadzących do nadania priorytetowego charakteru regeneracji.

44. Co więcej, z uwag przedstawionych przez władze Zjednoczonego Królestwa w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi wynika, że analizy jedynie poprzedzają podjęcie konkretnych działań, które należy dopiero przygotować, nie mogą być natomiast traktowane jako konieczne kroki, o których mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/439 w zmienionym brzmieniu.

45. Nie jest zadaniem Trybunału Sprawiedliwości wskazywanie, jakie kroki winno podjąć Zjednoczone Królestwo w celu wykonania omawianego zobowiązania [11]. Wystarczające jest stwierdzenie, że Zjednoczone Królestwo dysponuje możliwymi do zastosowania rozwiązaniami służącymi przezwyciężaniu istniejących ograniczeń technicznych, ekonomicznych albo organizacyjnych oraz środkami służącymi nadaniu priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację.

10 — Zobacz między innymi wyroki z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie C-166/97 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-1719, pkt 18 i z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie C-103/00 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-1147, pkt 23.

11 — Zobacz wyrok w sprawie C-102/97 (powołany w przypisie 4), pkt 48.

46. Zjednoczone Królestwo nie podjęło jednak żadnych konkretnych kroków tego rodzaju.

47. Należy więc stwierdzić, że zarzut uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego jest zasadny.

V — W przedmiocie kosztów

48. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu strona przegrywająca sprawę zostaje obciążona kosztami postępowania na żądanie strony przeciwnej. Ponieważ Zjednoczone Królestwo przegrało sprawę, należy je, zgodnie z żądaniem Komisji, obciążyć kosztami postępowania.

VI — Wnioski

50. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości:

1) stwierdził, że nie ustanawiając przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych, zmienionej dyrektywą Rady 87/101/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r., który zobowiązuje Państwa Członkowskie do podjęcia kroków koniecznych do nadania priorytetowego charakteru przetwarzaniu olejów odpadowych przez ich regenerację, a w każdym razie nie podając takich przepisów do wiadomości Komisji, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom, które ciążą na nim na mocy tej dyrektywy;

2) obciążył Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej kosztami postępowania.