

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)  
13 febbraio 2003 \*

Nella causa C-458/00,

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal sig. H. Støvlbaek e dalla sig.ra J. Adda, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Granducato di Lussemburgo**, rappresentato dal sig. J. Faltz, in qualità di agente,

convenuto,

\* Lingua processuale: il francese.

sostenuto da

Repubblica d'Austria, rappresentata dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniante,

avente ad oggetto il ricorso diretto a fare dichiarare che il Granducato di Lussemburgo, sollevando obiezioni ingiustificate contro talune spedizioni di rifiuti verso un altro Stato membro al fine della loro utilizzazione principale come combustibile, contrarie all'enunciato dell'art. 7, nn. 2 e 4, del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1), nonché all'enunciato dell'art. 1, lett. f), in collegamento con il punto R 1 dell'allegato II B della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE (GU L 135, pag. 32), è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 2, 6 e 7 del detto regolamento nonché dell'art. 1, lett. f), in collegamento con il punto R 1 dell'allegato II B di questa direttiva,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. M. Wathelet, presidente di sezione, C.W.A. Timmermans (relatore), D.A.O. Edward, P. Jann e S. von Bahr, giudici,

avvocato generale: sig. F.G. Jacobs

cancelliere: sig. H.A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 25 aprile 2002, durante la quale la Commissione è stata rappresentata dalla sig.ra J. Adda, il Granducato di Lussemburgo dai sigg. N. Mackel e R. Schmit, in qualità di agenti, e la Repubblica d'Austria dal sig. E. Riedl, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 settembre 2002,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 19 dicembre 2000, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a fare dichiarare che il Granducato di Lussemburgo, sollevando obiezioni ingiustificate contro talune spedizioni di rifiuti verso un altro Stato membro al fine della loro utilizzazione principale come combustibile, contrarie all'enunciato dell'art. 7, nn. 2 e 4, del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento»), nonché all'enunciato dell'art. 1, lett. f), in collegamento con il punto R 1 dell'allegato II B della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE (GU L 135, pag. 32; in prosieguo: la

«direttiva»), è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 2, 6 e 7 del regolamento nonché dell'art. 1, lett. f), in collegamento con il punto R 1 dell'allegato II B della direttiva.

- 2 Con ordinanza del presidente della Corte 7 giugno 2001, la Repubblica d'Austria è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Granducato di Lussemburgo.

## Contesto normativo

### *Normativa comunitaria*

#### Direttiva

- 3 La direttiva ha come obiettivo essenziale la protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti. In particolare, nel quarto 'considerando' della direttiva si sottolinea che è necessario favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali.
- 4 Essa definisce all'art. 1, lett. e), lo «smaltimento» come «tutte le operazioni previste nell'allegato II A» e, allo stesso articolo, lett. f), il «ricupero» come «tutte le operazioni previste nell'allegato II B».

5 Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva:

«Gli Stati membri adottano le misure appropriate per promuovere:

a) in primo luogo la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti (...)

b) in secondo luogo:

i) il recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie

o

ii) l'uso di rifiuti come fonte di energia».

6 L'allegato II A della direttiva, intitolato «Operazioni di smaltimento», prevede al punto D 10 l'«[i]ncenerimento a terra».

- 7 L'allegato II B della direttiva, intitolato «Operazioni di recupero» prevede al punto R 1 l'«[u]tilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia».

## Regolamento

- 8 Il regolamento disciplina in particolare la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti tra Stati membri.
- 9 Il regolamento definisce al suo art. 2, lett. i), lo «smaltimento» come «lo smaltimento quale definito nell'articolo 1, lettera e) della direttiva 75/442/CEE» e al medesimo articolo, lett. k), il «ricupero» come «il ricupero quale definito dall'articolo 1, lettera f) della direttiva 75/442/CEE».
- 10 Il titolo II del regolamento, intitolato «Spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità», contiene in particolare due capitoli distinti che trattano, l'uno, composto degli artt. 3-5, della procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti destinati ad essere smaltiti e, l'altro, composto degli artt. 6-11, della procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti destinati ad essere recuperati. La procedura prevista per questa seconda categoria di rifiuti è meno onerosa rispetto a quella applicabile alla prima categoria.

- 11 In forza delle disposizioni dell'art. 6, n. 1, del regolamento, quando il produttore o il detentore di rifiuti intende trasferire rifiuti destinati al recupero, come previsto dall'allegato III del regolamento (lista ambra di rifiuti), da uno Stato membro all'altro e/o farli transitare attraverso uno o più altri Stati membri, invia una notifica all'autorità competente di destinazione trasmettendone copia alle autorità competenti di spedizione e di transito nonché al destinatario.
  
- 12 All'art. 7, n. 2, del regolamento si stabiliscono il termine, le condizioni e le modalità che devono rispettare le autorità competenti di destinazione, di spedizione e di transito per formulare obiezioni su un progetto notificato di spedizione di rifiuti destinati ad essere recuperati. La detta disposizione prevede in particolare che le obiezioni devono essere basate sul n. 4 del detto articolo.
  
- 13 L'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento così dispone:

«Le autorità competenti di destinazione e di spedizione possono sollevare obiezioni motivate sulla spedizione programmata:

— conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7,

oppure,

- se la spedizione non è conforme alle leggi ed ai regolamenti nazionali relativi alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica, oppure,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- se il notificatore o il destinatario si sia reso colpevole, in passato, di spedizioni illegali. In questo caso, l'autorità competente di spedizione può rifiutare qualsiasi spedizione che coinvolga la persona in questione conformemente alla legislazione nazionale,

oppure

- se la spedizione è in contrasto con obblighi risultanti da convenzioni internazionali concluse dallo Stato membro o dagli Stati membri interessati,

oppure

- qualora il rapporto tra i rifiuti recuperabili e non recuperabili, il valore stimato dei materiali destinati al ricupero finale o il costo del ricupero e il costo dello smaltimento della parte non recuperabile non giustifichino il ricupero in base a considerazioni economiche ed ambientali».

### *Provvedimenti nazionali*

- 14 All'inizio del 1998 la società J. Lamesch Exploitation SA, con sede in Bettembourg (Lussemburgo) ha presentato due fascicoli di notifica presso l'autorità competente lussemburghese per essere autorizzata a spedire in Francia rifiuti di origine domestica e analoghi rientranti nell'allegato III del regolamento. Questi rifiuti, che provenivano da due produttori di rifiuti con sede in Lussemburgo, secondo i fascicoli di notifica dovevano essere recuperati tramite incenerimento con recupero dell'energia nell'inceneritore del comune di Strassburgo. Un'impresa operante sotto la denominazione di Négocier de tous matériaux réutilisables (in prosieguo: la «NTMR») con sede a Metz (Francia) doveva svolgere il ruolo di noleggiatore nel trasporto dei rifiuti di cui trattasi.
- 15 Con due decisioni 1° ottobre 1998 (in prosieguo: le «decisioni controverse») l'autorità competente lussemburghese ha riqualificato d'ufficio le spedizioni notificate in spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento. Essa ha aggiunto che tali spedizioni possono essere effettuate solo «dimostrando l'impossibilità, a causa di ragioni tecniche o di capacità insufficiente, di consegnare i rifiuti ad un impianto di smaltimento in Lussemburgo».

- 16 La competente autorità lussemburghese ha giustificato la riqualificazione a cui ha proceduto d'ufficio osservando che «l'incenerimento dei rifiuti in un impianto destinato primariamente al trattamento termico ai fini della mineralizzazione dei rifiuti stessi, indipendentemente dal fatto che il calore prodotto venga recuperato o meno, è considerato in Lussemburgo come un'operazione di smaltimento rientrante sotto il titolo D 10 dell'allegato II A alla direttiva 75/442/CEE come modificata».

### Fase precontenziosa del procedimento

- 17 A seguito di una denuncia presentata dalla NTMR, la Commissione, con lettera di diffida 22 ottobre 1999 rivolta al Granducato di Lussemburgo, ha invitato questo Stato membro a presentare le sue osservazioni in un termine di due mesi in merito alla contestazione secondo la quale le competenti autorità lussemburghesi avrebbero violato le disposizioni del regolamento e della direttiva rifiutando di classificare come operazione di recupero un incenerimento di rifiuti in un inceneritore non industriale qualora l'energia prodotta durante l'incenerimento sia recuperata tutta o in parte.
- 18 Poiché il Granducato di Lussemburgo non ha risposto alla diffida, la Commissione, con lettera 4 aprile 2000, gli ha inviato un parere motivato in cui essa considera che questo Stato membro era venuto meno agli obblighi che gli incombevano in forza degli artt. 6 e 7 del regolamento, dell'art. 1, lett. f), e del punto R 1 dell'allegato II B della direttiva nonché, per quanto necessario, dell'art. 34 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 29 CE). Nella medesima lettera la Commissione invitava il Granducato di Lussemburgo ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi al parere motivato in un termine di due mesi a decorrere dalla notifica della lettera stessa.

- 19 Con lettera 28 aprile 2000 il Granducato di Lussemburgo ha sostenuto che un'operazione di trattamento di rifiuti può essere qualificata come un'operazione di cui al punto D 10 dell'allegato II A della direttiva stessa se essa consente di recuperare energia e che, inoltre, la riqualificazione delle operazioni di cui trattasi era stata effettuata dalle autorità lussemburghesi in accordo con le autorità di destinazione francesi.
- 20 Stando così le cose, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

### Nel merito

- 21 Occorre ricordare in via preliminare che nel sistema istituito dal regolamento tutte le autorità competenti destinatarie della notifica di un progetto di spedizione di rifiuti devono verificare che la classificazione adottata dal notificatore sia conforme alle disposizioni del regolamento ed opporsi alla spedizione nel caso in cui tale classificazione sia errata (sentenza 27 febbraio 2002, causa C-6/00, ASA, Racc. pag. I-1961, punto 40).
- 22 Qualora ritenga che la finalità di una spedizione sia stata erratamente classificata nella notifica, l'autorità competente di spedizione deve basare la sua obiezione alla spedizione sul motivo relativo a tale errore di classificazione, senza fare riferimento ad una delle disposizioni speciali del regolamento che definiscono le obiezioni che gli Stati membri possono opporre alle spedizioni di rifiuti (sentenza ASA, citata, punto 47). Al contrario, non spetta ad un'autorità competente procedere d'ufficio alla riclassificazione della finalità di una spedizione di rifiuti (sentenza ASA, citata, punto 48).

- 23 L'art. 7, n. 2, del regolamento, da cui risulta che le autorità competenti degli Stati membri possono opporsi ad una spedizione di rifiuti destinati ad essere recuperati solo nei casi limitativamente elencati al n. 4 del detto articolo, non impedisce in linea di principio a queste autorità di sollevare un'obiezione contro una spedizione determinata, per il motivo che essa riguarda in realtà rifiuti destinati ad essere smaltiti.
- 24 Tuttavia, un'obiezione del genere è conforme alle disposizioni dell'art. 7, nn. 2 e 4, del regolamento solo a condizione di attuare criteri di distinzione tra lo smaltimento e il recupero dei rifiuti che siano conformi ai criteri fissati dalle disposizioni della direttiva a cui fa rinvio l'art. 2, lett. i) e k), del regolamento per definire tali nozioni.
- 25 Con le decisioni controverse le autorità lussemburghesi hanno riqualficato d'ufficio le spedizioni notificate in spedizioni di rifiuti destinati ad essere smaltiti e si sono opposte alla loro esecuzione. Tali decisioni devono essere considerate nel senso che hanno inteso sollevare l'obiezione fondata sul carattere erroneo della qualificazione menzionata nelle notifiche delle spedizioni di cui trattasi.
- 26 Pertanto, al fine di stabilire se il Granducato di Lussemburgo con le decisioni controverse sia venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 7, nn. 2 e 4, del regolamento, occorre esaminare se l'obiezione sollevata tramite queste decisioni sia conforme alla distinzione tra operazioni di smaltimento e operazioni di recupero fissata dalla direttiva negli allegati II A e II B.

- 27 La Commissione sostiene che le spedizioni a cui si sono opposte le decisioni controverse riguardavano rifiuti destinati ad essere utilizzati come mezzo per produrre energia, rientrando un'utilizzazione del genere nell'operazione di recupero di cui al punto R 1 dell'allegato II B della direttiva.
- 28 A parere della Commissione occorre considerare che i rifiuti sono utilizzati come mezzo per produrre energia qualora l'operazione produca un'eccedenza di energia e una parte sostanziale dell'energia contenuta nei rifiuti inceneriti sia recuperata al fine di essere utilizzata.
- 29 Il governo lussemburghese fa valere che l'incenerimento dei rifiuti di cui trattasi, con recupero di energia, nell'inceneritore del comune di Strasburgo non costituiva un'operazione di recupero rientrante nel punto R 1 dell'allegato II B della direttiva. Infatti, rientrerebbero in questa disposizione unicamente le operazioni che non solo permettono di produrre e di utilizzare un'eccedenza di energia, ma anche, considerata la finalità dell'impianto di trattamento dei rifiuti, hanno lo scopo di utilizzare i rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia. Secondo il governo lussemburghese questa conclusione deriva dall'impiego dei termini «utilizzazione principale» in detta disposizione.
- 30 Pertanto, il governo lussemburghese sostiene che giustamente le decisioni controverse hanno considerato che le spedizioni di rifiuti di cui trattasi riguardavano rifiuti destinati in realtà ad essere oggetto dell'operazione di smaltimento di cui al punto D 10 dell'allegato II A della direttiva.

- 31 A tale riguardo, occorre ricordare che, ai sensi del punto R 1 dell'allegato II B della direttiva, costituisce un'operazione di recupero dei rifiuti la loro «[u]tillizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia».
- 32 La detta disposizione deve essere interpretata nel senso che essa riguarda la combustione di rifiuti domestici dato che, in primo luogo, l'operazione di cui trattasi ha come obiettivo principale permettere l'impiego dei rifiuti come mezzo per produrre energia. Il termine «utilizzazione» impiegato al punto R 1 dell'allegato II B della direttiva implica infatti che la finalità essenziale dell'operazione prevista da questa disposizione è di permettere ai rifiuti di assolvere una funzione utile, cioè la produzione di energia.
- 33 In secondo luogo, la combustione di rifiuti domestici rientra nell'operazione di cui al punto R 1 dell'allegato II B della direttiva qualora le condizioni nelle quali questa operazione deve essere realizzata permettano di considerare che essa è effettivamente un «mezzo per produrre energia». Questo presuppone, da una parte, che l'energia generata dalla combustione dei rifiuti e recuperata sia superiore a quella consumata durante il processo di combustione e, dall'altra, che una parte dell'eccedenza di energia sviluppata durante questa combustione sia effettivamente utilizzata, che ciò avvenga immediatamente, nella forma del calore prodotto dall'incenerimento, o in seguito a trasformazione, sotto forma di elettricità.
- 34 In terzo luogo, dal termine «principale» usato nel punto R 1 dell'allegato II B della direttiva deriva che i rifiuti devono essere utilizzati principalmente come combustibile o altro mezzo per produrre energia, il che implica che la maggior parte dei rifiuti deve essere consumata durante l'operazione e che la maggior parte dell'energia sviluppata deve essere recuperata e utilizzata.

- 35 Una tale interpretazione è conforme alla nozione medesima di recupero che risulta dalla direttiva.
- 36 Infatti, discende dall'art. 3, n. 1, lett. b), della direttiva, nonché dal quarto 'considerando' della stessa, che la caratteristica essenziale di un'operazione di recupero di rifiuti consiste nel fatto che il suo obiettivo principale è che i rifiuti possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all'uso di altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione, il che consente di preservare le risorse naturali (sentenza ASA, cit., punto 69).
- 37 La combustione di rifiuti costituisce dunque un'operazione di recupero quando il suo obiettivo principale è che i rifiuti possano svolgere una funzione utile, come mezzo per produrre energia, sostituendosi all'uso di una fonte di energia primaria che avrebbe dovuto essere usata per svolgere tale funzione.
- 38 Alla luce di questi criteri occorre rilevare nel caso di specie che la Commissione non ha accertato che l'obiezione sollevata tramite le decisioni controverse non è conforme alla distinzione tra operazioni di smaltimento e operazioni di recupero stabilita dalla direttiva nei suoi allegati II A e II B.
- 39 Infatti, nelle decisioni controverse le autorità lussemburghesi competenti hanno rifiutato di considerare come un recupero la spedizione dei rifiuti di cui trattasi verso un inceneritore situato in Francia, per il motivo che la finalità primaria di questo impianto era il trattamento termico al fine della mineralizzazione dei rifiuti.

- 40 L'obiezione così sollevata da queste autorità si basa quindi sulla considerazione secondo la quale l'obiettivo principale dell'operazione di cui trattasi è lo smaltimento dei rifiuti, considerazione che costituisce un motivo adeguato per opporsi a che la spedizione di rifiuti verso questo impianto sia qualificata come operazione di recupero.
- 41 Infatti, la spedizione di rifiuti al fine del loro incenerimento in un impianto di trattamento concepito al fine dello smaltimento dei rifiuti non può essere considerata nel senso di avere come obiettivo principale il recupero dei rifiuti, anche se, durante l'incenerimento di questi, si procede al recupero di tutto o di parte del calore prodotto dalla combustione.
- 42 Certamente, un tale recupero di energia è conforme all'obiettivo perseguito dalla direttiva di preservare le risorse naturali.
- 43 Tuttavia, qualora il recupero del calore prodotto dalla combustione costituisca solo un effetto secondario di un'operazione la cui finalità principale è lo smaltimento dei rifiuti, esso non può rimettere in discussione la qualificazione di questa operazione come operazione di smaltimento.
- 44 Orbene, la Commissione non ha fornito nell'ambito del suo ricorso alcun elemento idoneo a dimostrare che, contrariamente a quanto le competenti autorità lussemburghesi hanno considerato nelle decisioni controverse, l'operazione di cui trattasi avesse come obiettivo principale il recupero dei rifiuti. Essa

non ha fornito alcun indizio in tal senso, come il fatto che i rifiuti di cui trattasi sarebbero stati destinati ad un impianto che, se non fosse stato rifornito con i rifiuti, avrebbe dovuto proseguire la sua attività usando una fonte di energia primaria o che questi rifiuti avrebbero dovuto essere consegnati all'impianto di trattamento in cambio di un pagamento da parte del gestore di questo impianto a vantaggio del produttore o del detentore dei rifiuti.

- 45 La Commissione a questo riguardo ha solamente fatto valere che le spedizioni riguardavano rifiuti destinati ad essere utilizzati come mezzo per produrre energia e che la finalità dell'impianto di trattamento verso cui questi rifiuti dovevano essere trasferiti non costituiva un criterio pertinente per qualificare un'operazione di spedizione di rifiuti.
- 46 Ne consegue che il ricorso della Commissione non è fondato e deve quindi essere respinto.

### Sulle spese

- 47 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Granducato di Lussemburgo ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese. Conformemente all'art. 69, n. 4, primo comma, di questo regolamento, la Repubblica d'Austria, intervenuta nella causa, sopporta le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.
- 3) La Repubblica d'Austria sopporta le proprie spese.

Wathelet

Timmermans

Edward

Jann

von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 febbraio 2003.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

M. Wathelet