YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

9 päivänä kesäkuuta 2005 *

Asiassa C-270/03,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 23.6.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään L. Visaggio ja R. Amorosi, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato M. Fiorilli, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas sekä tuomarit J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari), S. von Bahr, J. Malenovský ja U. Lõhmus,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.2.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.4.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistunta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on

muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32; jäljempänä direktiivi), 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska 5.2.1997 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 22, jolla on täytäntöönpantu jätteistä annettu direktiivi 91/156/ETY, vaarallisista jätteistä annettu direktiivi 91/689/ETY sekä pakkauksista ja pakkausjätteistä annettu direktiivi 94/62/EY (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*; jäljempänä GURI, Supplemento ordinario nro 38, 15.2.1997), sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 9.12.1998 annetun lain nro 426 1 §:n 19 momentilla (GURI nro 291, 14.12.1998; jäljempänä asetus), 30 §:n 4 momentin mukaan yritykset voivat

— tavanomaisesti ja säännöllisesti keräillä ja kuljettaa omia vaarattomia jätteitään ilman, että niiden olisi rekisteröidyttävä Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiutiin (kansallinen rekisteri jätehuoltopalveluja tarjoavista yrityksistä), ja

— kuljettaa omia vaarallisia jätteitään, joiden määrä ei ylitä 30:tä kilogrammaa tai 30:tä litraa päivässä, ilman, että niiden olisi rekisteröidyttävä mainittuun rekisteriin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Direktiivin 1 artiklan a alakohdan ensimmäisessä alakohdassa määritellään jätteellä tarkoitettavan "mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään".

3 Haltijalla tarkoitetaan direktiivin 1 artiklan c alakohdan määritelmän mukaan "jätteen tuottajaa, luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallussa jäte on".

4 Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle ja erityisesti, että:

— ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasveja sekä eläimiä;

— ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja;

— ei vahingoiteta haitallisesti maaseutua tai erityisalueita.

Jäsenvaltioiden on myös toteutettava tarvittavat toimenpiteet jätteiden hylkäämisen, upottamisen tai valvomattoman huolehtimisen estämiseksi."

5 Direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen jätteen haltija:

— antaa jätteet yksityisen tai julkisen jätteenkeräilijän tai sellaisen yrityksen käsiteltäväksi, joka suorittaa liitteessä II A tai II B tarkoitettuja toimia,

— hyödyntää tai käsittelee jätteet itse noudattaen tämän direktiivin säännöksiä."

6 Direktiivin 9 artiklan mukaan muun muassa saman direktiivin 4 artiklan soveltamiseksi on kaikkien laitosten tai yritysten, jotka suorittavat liitteessä II A tarkoitettuja jätteiden huolehtimista koskevia toimia, saatava siihen lupa toimivaltaiselta viranomaiselta. Tällaisessa luvassa on erityisesti mainittava jätteiden lajit ja määrät, tekniset vaatimukset, toteutettavat turvatoimet, paikka, jossa jätteestä huolehditaan, sekä käsittelymenetelmä.

7 Direktiivin 12 artiklan sanamuoto on seuraava:

"Toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä laitokset tai yritykset, joiden toiminta ei ole luvanvaraista, mutta jotka keräilevät tai kuljettavat jätteitä ammattimaisesti tai jotka järjestävät jätteistä huolehtimista tai hyödyntämistä muiden puolesta (kauppiaat tai välittäjät)."

Kansallinen lainsäädäntö

8 Asetuksen 30 §:n 4 momentin sanamuoto on seuraava:

"Yritykset, jotka harjoittavat muiden tuottamien vaarattomien jätteiden keräily- ja kuljetustoimintaa, ja yritykset, jotka keräilevät ja kuljettavat vaarallista jätettä silloin, kun kysymys ei ole jätteen tuottajan tuottaman, enintään 30 kilogramman tai 30 litran suuruisen vaarallisen jätteen määrän kuljettamisesta päivässä, on merkittävä [kansalliseen rekisteriin jätehuoltopalveluja tarjoavista yrityksistä]."

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

9 Koska komissio katsoi, että asetuksen 30 §:n 4 momentilla rikotaan direktiivin 12 artiklaa, se kehotti 24.10.2001 päivätyllä virallisella huomautuksella Italian

tasavaltaa esittämään asiaa koskevat huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

10 Italian viranomaiset vastasivat tähän viralliseen huomautukseen 27.2.2002 päivätyllä kirjeellä. Kyseisessä kirjeessä ne riitauttivat komission näkemyksen muun muassa ympäristö- ja luonnonsuojeluministeriön 25.1.2002 antaman lausunnon perusteella.

11 Koska esitetyt argumentit eivät olleet komission mielestä vakuuttavia, se osoitti 27.6.2002 Italian tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se asetti tälle kyseisen lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden määräajan sen tiedoksiantamisesta.

12 Koska komissio ei saanut mainittuun lausuntoon vastausta, se nosti yhteisöjen tuomioistuimessa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

13 Komissio väittää asiassa C-311/99, Caterino, määräys 29.5.2001 (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa), esittämänsä mukaisesti, että direktiivin 12 artiklassa

käytetty käsite "yritys, joka keräilee tai kuljettaa jätteitä ammattimaisesti" koskee myös muita yrityksiä kuin niitä, jotka harjoittavat tätä toimintaa muiden puolesta. Kyseinen käsite koskee komission mukaan myös yrityksiä, jotka harjoittavat mainittua toimintaa omaan lukuunsa, kun kyseinen kuljetus tai keräily on yhdessä näiden yritysten muiden tehtävien kanssa tavanomaista toimintaa, josta ne saavat voittoa tai muuta taloudellista hyötyä. Tämä tulkinta on komission mukaan sopusoinnussa direktiivin ympäristönsuojelua koskevien tavoitteiden, direktiivin 91/156 johdanto-osan 12 perustelukappaleen ja direktiivin 8 artiklan, jota sovelletaan jokaiseen jätteen haltijaan, kanssa, ja se on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Caterino antaman määräyksen 25 kohdassa.

14 Kun asetuksen 30 §:n 4 momentissa kuitenkin käytetään vaarattomien jätteiden osalta ilmaisua "muiden tuottamien" sen sijaan, että siinä käytettäisiin direktiivin 12 artiklan mukaista ilmaisua "ammattimaisesti", kyseisellä säännöksellä yhtäältä poissuljetaan komission mukaan direktiivin vastaisesti rekisteröintivelvollisuus sellaisten yritysten osalta, jotka varsinaista liiketoimintaansa harjoittaessaan keräilevät ja kuljettavat jätteitä omaan lukuunsa. Komission mukaan näillä kahdella ilmaisulla viitataan välttämättä eri käsitteisiin, ja ne eivät ole yhteneväisiä.

15 Toisaalta direktiivin 12 artiklassa säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä jätteiden määrästä ja vaarallisuudesta riippumatta kaikki yritykset, joiden toiminta ei ole luvanvaraista mutta jotka harjoittavat ammattimaisesti jätteiden keräily- ja kuljetustoimintaa. Komission mukaan asetuksen 30 §:n 4 momentilla siis rikotaan direktiivin 12 artiklaa, kun sillä poiketaan kyseisestä velvollisuudesta sellaisten yritysten hyväksi, jotka eivät kuljeta jätteitä enempää kuin 30 kilogrammaa tai 30 litraa päivässä.

16 Italian hallitus väittää vastineessaan, että missään yhteisön oikeuden säännöksessä ei säädetä, että jätteiden keräilyn ja kuljetuksen olisi tapahduttava kyseisten jätteiden tuottajiin nähden erillisen toimijan välityksellä. Direktiivin ennaltaehkäisyä ja yhtenäistettyä jätehuoltoa koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi on Italian hallituksen mukaan ratkaisevaa, että varmistetaan jätteiden kierron valvonta. Yhteisön lainsäädännön mukaan jätteen tuottaja on vastuussa jätteestä siihen saakka, kunnes kyseinen tuottaja hävittää jätteen sen uudelleenkäyttöä, käsittelyä tai siitä huolehtimista varten. Direktiivin 12 artikla liittyy jätteiden valvontaan Italian hallituksen mukaan siis siitä ajankohdasta alkaen, kun ne eivät enää ole tällä tuottajan vastuualueella.

17 Jätteen tuottaja, joka kuljettaa jätteet suoraan jätteitä haltuun ottavalle tai niistä huolehtivalle laitokselle, "hävittää" jätteet vasta silloin, kun ne toimitetaan kyseiseen laitokseen. Jätteen tuottajan ei ole Italian hallituksen mukaan siis lainkaan välttämätöntä rekisteröityä, koska rekisteröintivelvollisuus koskee ainoastaan yrityksiä, jotka harjoittavat jätteiden kuljetus- tai keräilytoimintaa ammattimaisesti, eli "tavanomaisena toimintanaan".

18 Asetuksen 30 §:n 4 momentilla ei Italian hallituksen mukaan siis vaaranneta direktiivin tavoitteiden toteutumista.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

19 Direktiivin säännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon sen tavoite, joka on sen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan ihmisten terveyden ja

ympäristön suojeleminen jätteiden keräilyn, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta, ja EY 174 artiklan 2 kohta, jonka mukaan yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon ja se perustuu muun muassa ennalta varautumisen periaatteelle ja periaatteelle, jonka mukaan on ryhdyttävä ennalta ehkäiseviin toimiin (ks. vastaavasti mm. asia C-9/00, Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, tuomio 18.4.2002, Kok. 2002, s. I-3533, 23 kohta).

20 Direktiivin 10 artiklan alkuperäisessä versiossa säädettiin, että toimivaltaiset viranomaiset pelkästään valvovat yrityksiä, jotka huolehtivat jätteiden kuljetuksesta joko omaan tai muiden lukuun. Kyseiselle säännökselle saatiin tukea saman direktiivin johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta, jossa todettiin, että "ympäristönsuojelun varmistamiseksi olisi — — laadittava valvontajärjestelmä sellaisia yrityksiä varten, jotka huolehtivat omista jätteistään tai keräävät muiden jätteitä — — ".

21 Direktiivillä 91/156 oli tavoitteena muun muassa vahvistaa viranomaisvalvontaa. Sen johdanto-osan 12 perustelukappaleessa todetaan siten, että "jätteen valvomiseksi sen syntymisestä aina lopulliseen käsittelyyn asti, olisi myös jätteen kanssa tekemisissä olevilla muilla yrityksillä, kuten jätteen keräilijöillä, kuljettajilla ja välittäjillä oltava lupa tai ne olisi rekisteröitävä ja niitä olisi valvottava asianmukaisesti". Tässä tarkoituksessa direktiivin 12 artiklaan sisällytettiin uusia säännöksiä. Kyseisissä säännöksissä säädetään yhtäältä etenkin, että yritykset, joiden toiminta ei ole luvanvaraista mutta jotka kuljettavat jätteitä, on rekisteröitävä, ja toisaalta, että yrityksiä, joita tämä velvollisuus koskee, ovat ne yritykset, jotka suorittavat tällaisia kuljetuksia ammattimaisesti. Direktiivissä 91/156 korvattiin täten pelkkä valvonta, josta direktiivissä ei enää sellaisenaan säädetä, rekisteröintivelvollisuudella.

22 Koska direktiivillä 91/156 oli tarkoitus saavuttaa direktiivin alkuperäisen version mukaista korkeampi jätteiden kuljetustoimintaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan taso, direktiivin 12 artiklassa tarkoitetun käsitteen "yritys, joka kuljettaa jätteitä ammattimaisesti" tulkinta, jonka mukaan kyseisen käsitteen alaan eivät kuulu yritykset, jotka kuljettavat liiketoiminnassaan jätteitä omaan lukuunsa, olisi ristiriidassa direktiivillä 91/156 olevan tavoitteen kanssa. Jos tämä tulkinta hyväksyttäisiin, kyseiset yritykset välttyisivät kokonaan valvonnalta, joka kohdistuu niiden jätteiden kuljetustoimintaan.

23 Yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi jo todennut, että direktiivin 12 artiklassa käytetty jätteiden ammattimaisen kuljetuksen käsite kattaa paitsi toimijat, jotka kuljettajan ammatissa kuljettavat muiden tuottamia jätteitä, myös ne toimijat, jotka kuljettajan ammattia harjoittamatta kuitenkin omassa liiketoiminnassaan kuljettavat itse tuottamiaan jätteitä (em. asia Caterino, määräyksen 25 kohta).

24 Toisin kuin Italian hallitus väittää, direktiivin jätteiden kiertoa koskevan valvonnan tavoite edellyttää seurantaa jätteiden tuottamisesta alkaen ja muun muassa, kuten direktiivin 12 artiklassa säädetään, jätteiden keräilyyn ja kuljetukseen liittyvien olosuhteiden valvontaa. Vaikka pitää paikkansa, että tietyissä tapauksissa jätteen tuottaja voi itse keräillä tai kuljettaa jätteet ja tosiasiallisesti hävittää kyseiset jätteet vasta keräily- tai kuljetustoimen päätteeksi, tällä seikalla ei ole vaikutusta keräiltyjen tai kuljetettujen aineiden tai esineiden jätteeksi määrittelemiseen eikä näin ollen kyseisellä tuottajalla tällaisen toimen perusteella olevaan rekisteröitymisvelvollisuuteen.

25 Direktiivin 12 artikla ei kuitenkaan koske kaikkia yrityksiä, jotka kuljettavat liiketoiminnassaan jätteitä, joita ne ovat tuottaneet.

26 Ensinnäkin kyseisessä artiklassa käytetty ilmaus "ammattimaisesti" ei tarkoita samaa kuin ilmaukset "liiketoiminnassaan" tai "liiketoimintansa johdosta", joita yhteisön lainsäätäjä olisi todennäköisesti käyttänyt, jos sen tarkoituksena olisi ollut viitata kaikkiin yrityksiin, jotka kuljettavat liiketoiminnassaan jätteitä, joita ne ovat tuottaneet.

27 Direktiivin 91/156 johdanto-osan 12 perustelukappaleesta ilmenee lisäksi, että direktiivissä säädettyjä uusia, lupaa ja rekisteröintiä koskevia velvollisuuksia sovelletaan "jätteen kanssa tekemisissä oleviin yrityksiin, kuten jätteen keräilijöihin, kuljettajiin ja välittäjiin". Ilmaisun "olla tekemisissä" käyttö sekä ohjeellinen jätealan erikoisammattien ja -elinkeinojen luetteleminen osoittavat, että direktiivin 12 artiklaa sovelletaan yrityksiin, jotka tavanomaisesti keräilevät tai kuljettavat jätteitä.

28 Lopuksi vaatimus kuljetuksen "ammattimaisuudesta" merkitsee sitä, että vaikka 12 artiklassa ei säädetä, että kuljetustoiminnan on oltava kyseessä olevien yritysten ainoaa tai edes pääasiallista liiketoimintaa, sen on oltava kyseisten yritysten tavanomaista ja säännöllistä toimintaa.

29 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 12 artiklan mukaan laitokset tai yritykset, jotka liiketoiminnassaan kuljettavat jätteitä tavanomaisesti ja säännöllisesti, olivatpa kyseiset jätteet muiden tai niiden itsensä tuottamia, on rekisteröitävä. Lisäksi direktiivin mistään säännöksestä ei ilmene, että kyseiseen velvollisuuteen liittyisi jätteiden luonteeseen tai määrään perustuvia poikkeuksia.

30 Asetuksen 30 §:n 4 momentissa kuitenkin säädetään rekisteröintivelvollisuudesta, joka vaihtelee sen mukaan, ovatko keräillyt tai kuljetetut jätteet vaarallisia vai eivät.

31 Vaarattomien jätteiden osalta kyseisen säännöksen mukaan kansalliseen rekisteriin jätehuoltopalveluja tarjoavista yrityksistä on rekisteröitävä ainoastaan yritykset, jotka harjoittavat muiden tuottamien vaarattomien jätteiden keräily- ja kuljetustoimintaa, ja tästä syystä sillä poissuljetaan kyseinen velvollisuus sellaisten yritysten osalta, jotka keräilevät ja kuljettavat omia jätteitään.

32 Vaarallisten jätteiden osalta asetuksen 30 §:n 4 momentissa kyllä säädetään, että kyseinen rekisteröintivelvollisuus koskee kaikkia yrityksiä, jotka keräilevät tai kuljettavat tällaisia jätteitä. Kyseiseen säännökseen ei sisälly tämän keräily- ja kuljetustoiminnan ammattimaisuuteen liittyvää rajoitusta, ja sen soveltamisala on siis tältä osin laajempi kuin direktiivin 12 artiklan.

33 Mainitussa säännöksessä kuitenkin vapautetaan sillä käyttöön otetusta rekisteröitymisvelvollisuudesta jätteen tuottajan kuljetukset silloin, kun "kysymys on jätteen

tuottajan tuottaman, enintään 30 kilogramman tai 30 litran suuruisen vaarallisen jätteen määrän kuljettamisesta päivässä", ja nämä ovat poikkeuksia, joista ei säädetä missään direktiivin säännöksessä. Italian hallitus ei sitä paitsi ole selittänyt, mitkä näkökohdat ovat kyseisen vähimmäismäärän vahvistamisen taustalla.

34 Edellä esitetystä seuraa, että asetuksen 30 §:n 4 momentilla rikotaan direktiivin 12 artiklaa. Tässä tilanteessa komission kannetta on pidettävä perusteltuna.

35 Näin ollen on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska asetuksen 30 §:n 4 momentin mukaan yritykset voivat

— tavanomaisesti ja säännöllisesti keräillä ja kuljettaa omia vaarattomia jätteitään ilman, että niiden olisi rekisteröidyttävä kansalliseen rekisteriin jätehuoltopalveluja tarjoavista yrityksistä, ja

— kuljettaa omia vaarallisia jätteitään, joiden määrä ei ylitä 30:tä kilogrammaa tai 30:tä litraa päivässä, ilman, että niiden olisi rekisteröidyttävä mainittuun rekisteriin.

Oikeudenkäyntikulut

36 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Italian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY, 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska 5.2.1997 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 22, jolla on täytäntöönpantu jätteistä annettu direktiivi 91/156/ETY, vaarallisista jätteistä annettu direktiivi 91/689/ETY sekä pakkauksista ja pakkausjätteistä annettu direktiivi 94/62/EY, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 9.12.1998 annetun lain nro 426 1 §:n 19 momentilla, 30 §:n 4 momentin mukaan yritykset voivat

— tavanomaisesti ja säännöllisesti keräillä ja kuljettaa omia vaarattomia jätteitään ilman, että niiden olisi rekisteröidyttävä Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiutiin (kansallinen rekisteri jätehuoltopalveluja tarjoavista yrityksistä), ja

— **kuljettaa omia vaarallisia jätteitään, joiden määrä ei ylitä 30:tä kilogrammaa tai 30:tä litraa päivässä, ilman, että niiden olisi rekisteröidyttävä mainittuun rekisteriin.**

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset