EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

9. juuni 2005 *

Kohtuasjas C-270/03,

mille esemeks on EÜ artikli 226 alusel 23. juunil 2003 esitatud liikmesriigi kohustuse rikkumise hagi,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: L. Visaggio ja R. Amorosi, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Itaalia Vabariik, esindaja: I. M. Braguglia, keda abistas *avvocato dello Stato* M. Fiorilli, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees A. Rosas, kohtunikud J.-P. Puissochet (ettekandja), S. von Bahr, J. Malenovský ja U. Lõhmus,

kohtujurist: C. Stix-Hackl,
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 22. veebruari 2005. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 14. aprilli 2005. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Itaalia Vabariik lubas 5. veebruaril 1997 vastu võetud dekreetseaduse nr 22, millega võetakse üle direktiivid 91/156/EMÜ jäätmete kohta, 91/689/EMÜ ohtlike

jäätmete kohta ja 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta, (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*; edaspidi „*GURI*", regulaarne lisa nr 38, 15.2.1997), muudetud 9. detsembri 1998. aasta seaduse nr 426 artikli 1 lõikega 19 (*GURI* nr 291, 14.12.1998; edaspidi „dekreetseadus"), artikli 30 lõike 4 kohaselt ettevõtjatel:

— koguda ja vedada oma mitteohtlikke jäätmeid tavapärase tegevuse raames, ilma et neil oleks kohustus end registreerida Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti's (jäätmete kõrvaldamise teenuseid osutavate ettevõtjate riiklik register) ning

— vedada oma ohtlikke jäätmeid, kui nende kogus ei ületa 30 kilogrammi ja 30 liitrit päevas, ilma et neil oleks kohustus end nimetatud registris registreerida,

siis on Itaalia Vabariik rikkunud nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivist 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23), muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ (EÜT L 78, lk 32, ELT eriväljaanne 15/02, lk 3; edaspidi „direktiiv"), artiklist 12 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

2 Direktiivi artikli 1 punkti a esimeses lõigus on jäätmed määratletud kui „I lisas loetletud kategooriatesse kuuluvad mis tahes ained või esemed, mille valdaja kasutuselt kõrvaldab, kavatseb kasutuselt kõrvaldada või on kohustatud kasutuselt kõrvaldama".

3 Direktiivi artikli 1 punktis c on „valdaja" määratletud kui „jäätmetekitaja või füüsiline või juriidiline isik, kelle valduses on jäätmed".

4 Direktiivi artiklis 4 on ette nähtud:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada jäätmete taaskasutamine ja kõrvaldamine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist, mille käigus ei kasutata keskkonda ohustavaid protsesse ja menetlusi ning millega eelkõige:

— ei ohustata vett, õhku, pinnast, taimi ega loomi,

— ei tekitata mürast või haisust põhjustatud häiringuid,

— ei kahjustata maapiirkondi ega erihuvi pakkuvaid kohti.

Liikmesriigid võtavad ka vajalikud meetmed, et keelata jäätmete hülgamine, kaadamine või kontrollimata kõrvaldamine."

5 Direktiivi artiklis 8 on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada, et iga jäätmevaldaja:

— annab jäätmed käitlemiseks era- või avalikule jäätmekogumisettevõttele või ettevõttele, kes teeb IIA või IIB lisas nimetatud toiminguid,

— taaskasutab või kõrvaldab jäätmed ise kooskõlas käesoleva direktiivi sätetega."

6 Direktiivi artikli 9 kohaselt peab sama direktiivi artikli 4 rakendamise eesmärgil iga rajatis või ettevõte, kes teeb IIA lisas nimetatud toiminguid, saama loa pädevalt asutuselt. Kõnealune luba hõlmab jäätmete liiki ja koguseid, tehnilisi nõudeid, ohutusabinõusid, mis tuleb võtta, kõrvaldamiskohta, käitlusviisi.

7 Direktiivi artiklis 12 on sätestatud:

„Pädevad asutused registreerivad rajatised ja ettevõtted, kes ei pea luba taotlema, kuid kes koguvad või veavad jäätmeid kaubanduslikul alusel või korraldavad jäätmete kõrvaldamist või taaskasutamist teiste eest (kauplejad või vahendajad)."

Siseriiklikud õigusnormid

8 Dekreetseaduse artikli 30 lõikes 4 on sätestatud:

„Ettevõtjad, kes koguvad ja veavad kolmandate isikute tekitatud mitteohtlikke jäätmeid, ning ettevõtjad, kes koguvad ja veavad ohtlikke jäätmeid, peavad end registreerima [jäätmete kõrvaldamise teenuseid osutavate ettevõtjate riiklikus] registris, välja arvatud juhul, kui veetavate ohtlike jäätmete kogus ei ületa 30 kilogrammi päevas või 30 liitrit päevas ning vedajaks on asjaomaste jäätmete tekitaja."

Kohtueelne menetlus

9 Leides, et dekreetseaduse artikli 30 lõige 4 on vastuolus direktiivi artikliga 12, nõudis komisjon 24. oktoobri 2001. aasta märgukirjas, et Itaalia Vabariik esitaks oma seisukoha selles küsimuses kahe kuu jooksul.

10 Itaalia ametiasutused vastasid sellele märgukirjale 27. veebruari 2002. aasta kirjaga. Selles kirjas vaidlustasid nad komisjoni arvamuse, tuginedes eelkõige Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio (keskkonna ja maapinna kaitse ministeerium) 25. jaanuari 2002. aasta kirjale.

11 Kuna komisjon pidas neid argumente väheveenvateks, saatis ta 27. juunil 2002 Itaalia Vabariigile oma põhjendatud arvamuse, andes talle arvamuse kättesaamisest selle täitmiseks kahekuulise tähtaja.

12 Kuna komisjon ei saanud nimetatud arvamusele vastust, esitas ta Euroopa Kohtule käesoleva hagi.

Hagi

Poolte argumendid

13 Komisjon väidab, nagu ta oli väljendanud kohtuasjas, mis oli aluseks Euroopa Kohtu 29. mai 2001. aasta määrusele C-311/99: Caterino (kohtulahendite kogumikus ei

avaldata), et direktiivi artiklis 12 kasutatud mõiste „ettevõtted, kes koguvad või veavad jäätmeid kaubanduslikul alusel" ei ole piiratud ettevõtjatega, kes koguvad või veavad kolmandate isikute jäätmeid. See mõiste hõlmab samuti ettevõtjaid, kes koguvad või veavad oma jäätmeid, kui see vedu ja kogumine on koos teiste ülesannetega osa nende tavapärasest tegevusest, millest nad saavad kasu või muid majanduslikke eeliseid. See tõlgendus on kooskõlas direktiivi keskkonnakaitse eesmärgiga, direktiivi 91/156 kaheteistkümnenda põhjendusega, direktiivi artikliga 8, mida kohaldatakse kõikidele „jäätmevaldajatele", ning Euroopa Kohus on seda muu hulgas kinnitamud eespool viidatud määruse Caterino punktis 25.

14 Kuna ühelt poolt on dekreetseaduse artikli 30 lõikes 4 mitteohtlike jäätmete kohta kasutatud direktiivi artiklis 12 esitatud väljendi „kaubanduslikul alusel" asemel väljendit „kolmandate isikute tekitatud", siis see välistab direktiivi rikkudes nende ettevõtjate registreerimiskohustuse, kes enda erilise majandustegevuse raames koguvad ja veavad oma jäätmeid. Need kaks väljendit viitavad tingimata erinevatele mõistetele ning ei saa ühte langeda.

15 Teiselt poolt on direktiivi artiklis 12 ette nähtud, et kõik ettevõtjad, kes koguvad või veavad jäätmeid kaubanduslikul alusel, olenemata nende jäätmete kogusest või ohtlikkusest, peavad olema registreeritud pädevate asutuste juures, kui nad ei pea luba taotlema. Kuna dekreetseaduse artikli 30 lõikes 4 on kehtestatud erand sellest kohustusest ettevõtjate kasuks, kes ei vea jäätmeid rohkem kui 30 liitrit või 30 kilogrammi päevas, siis järelikult on dekreetseaduse artikli 30 lõige 4 direktiiviga vastuolus.

16 Itaalia valitsus kinnitab oma kostja vastuses, et üheski ühenduse õigusnormis ei ole ette nähtud, et jäätmeid peavad koguma ja vedama vahendajad, kes on nende jäätmete tekitajate suhtes kolmandad isikud. Direktiivi eesmärkide saavutamise seisukohast on jäätmete tekkimise ennetamist ja ühtset jäätmehooldust arvestades kõige olulisem tagada jäätmete ringluse kontroll. Ühenduse õigusnormid sätestavad jäätmetekitaja vastutuse kuni nende kasutuselt kõrvaldamise hetkeni, võttes arvesse nende korduskasutust, taaskasutust või kõrvaldamist. Direktiivi artikkel 12 on järelikult kohaldatav jäätmete kontrollile alates hetkest, mil need väljuvad sellest jäätmetekitaja vastutusalast.

17 Jäätmetekitaja, kes veab jäätmeid otse oma taaskasutuse või kõrvaldamise rajatisse, „kõrvaldab" need alles nende saabumise hetkel nimetatud asutusse. Järelikult puudub igasugune vajadus teda registreerida, kuna registreerimise kohustus kehtib ainult ettevõtjatele, kes veavad või koguvad jäätmeid kaubanduslikul alusel, s.o „tavapärase tegevuse" raames.

18 Dekreetseaduse artikli 30 lõige 4 ei kahjusta järelikult direktiivi eesmärke.

Euroopa Kohtu hinnang

19 Direktiivi sätete tõlgendamisel tuleb lähtuda selle eesmärgist, miks selle kolmanda põhjenduse kohaselt on inimeste tervise ja keskkonna kaitse jäätmete kogumise,

vedamise, töötlemise, hoidmise ja ladestamisega seotud kahjulike mõjude eest, ning EÜ artikli 174 lõikest 2, mis sätestab, et ühenduse keskkonnapoliitika seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme ning rajaneb eelkõige ettevaatusprintsiibil ja ennetusmeetmete võtmise põhimõttel (vt selle kohta eelkõige Euroopa Kohtu 18. aprilli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-9/00: Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, EKL 2002, lk I-3533, punkt 23).

20 Direktiivi esialgse redaktsiooni artiklis 10 oli ette nähtud, et jäätmete veoga tegelevad ettevõtjad olid allutatud ainult pädeva asutuse „järelevalvele", olenemata sellest, kas ettevõtjad veavad oma jäätmeid või teiste jäätmeid. Seda sätet kajastab ka sama direktiivi seitsmes põhjendus, milles on sätestatud, et „keskkonnakaitse tagamise eesmärgil tuleks ette näha [...] järelevalvesüsteem ettevõtete üle, kes kõrvaldavad oma jäätmed, ning ettevõtete üle, kes koguvad teiste jäätmeid [...]".

21 Direktiiv 91/156 eesmärk oli eelkõige ametiasutuste kontrolli tugevdamine. Selle kaheteistkümnendas põhjenduses on niisiis ette nähtud, et „selleks et jäätmete üle oleks seire nende tekkimisest kuni nende lõppladustamiseni, tuleks teistelt jäätmetega tegelevatelt ettevõtjatelt, nagu jäätmete kogujad, vedajad ja vahendajad, nõuda lube, neid registreerida ja nende üle teha asjakohast järelevalvet". Sel eesmärgil lisati direktiivi artiklisse 12 uued sätted. Neis sätetes on täpsemalt ette nähtud ühelt poolt, et ettevõtjad, kes ei pea luba taotlema, on allutatud registreerimiskohustusele, ning teiselt poolt, et see kohustus kehtib ettevõtjate suhtes, kes veavad jäätmeid „kaubanduslikul alusel". Nii asendas direktiiv 91/156 registreerimiskohustuse üksnes järelevalvega, mis ei esine direktiivis enam sellisel kujul.

22 Kuna direktiiv 91/156 pidi jäätmete veo üle tagama ametiasutuste rangema kontrolli, kui tulenes direktiivi esialgsest redaktsioonist, oleks selle eesmärgiga vastuolus direktiivi artiklis 12 toodud mõiste „ettevõte, kes veab jäätmeid kaubanduslikul alusel" tõlgendamine selliselt, et see ei hõlma ettevõtjaid, kes oma majandustegevuse raames veavad enda jäätmeid. Selle tõlgenduse kohaselt oleks välistatud igasugune kontroll nende ettevõtjate jäätmete veo üle.

23 Euroopa Kohus on pealegi juba leidnud, et direktiivi artiklis 12 kasutatud mõiste „jäätmete vedamine kaubanduslikul alusel" hõlmab mitte ainult neid, kes veavad oma majandustegevuse raames vedajatena kolmandate isikute tekitatud jäätmeid, vaid ka neid, kelle põhitegevus ei ole vedamine, kuid kes veavad siiski enda tekitatud jäätmeid oma isikliku majandustegevuse raames (eespool viidatud määrus Caterino, punkt 25).

24 Erinevalt Itaalia valitsuse väidetest eeldab jäätmete ringluse järelevalve eesmärk, mida direktiiv edendab, jäätmete jälgimist alates tekitamisest ning eelkõige, nagu on ette nähtud direktiivi artiklis 12, nende kogumise ja vedamise tingimuste kontrolli. Kuigi teatud juhtudel on õige, et jäätmetekitaja saab tagada ise jäätmete kogumist või nende vedamist ja kõrvaldab need jäätmed kasutuselt tegelikult ainult kogumise või veo eesmärgil, siis see asjaolu ei oma tähtsust jäätmete liigitamise suhtes kogutavateks või veetavateks aineteks või esemeteks ega järelikult ka registreerimiskohustuse suhtes, mis jäätmetekitajal selle tegevuse tõttu tekib.

25 Direktiivi artikkel 12 ei hõlma siiski kõiki ettevõtjaid, kes oma majandustegevuse raames veavad enda tekitatud jäätmeid.

26 Esmalt ei ole selles artiklis kasutatud termin „kaubanduslikul alusel" väljendite „oma majandustegevuse raames" või „oma majandustegevuse tõttu" sünonüüm — väljendite, mida ühenduse seadusandja oleks arvatavasti kasutanud, kui ta oleks kavatsenud hõlmata kõiki ettevõtjaid, kes oma majandustegevuse raames veavad enda tekitatud jäätmeid.

27 Teiseks tuleneb direktiivi 91/156 kaheteistkümnendast põhjendusest, et selles direktiivis ette nähtud uusi loa olemasolu ja ettevõtjate registreerimise nõudeid kohaldatakse „teistel[e] jäätmetega tegelevatel[e] ettevõtetel[e], nagu jäätmete kogujad, vedajad ja vahendajad". Tegusõna „tegelema" kasutamine ning jäätmetele spetsialiseerunud tegevuste näitlik loetelu viitavad sellele, et direktiivi artikkel 12 on kohaldatav ettevõtjatele, kes tegelevad jäätmete kogumise või vedamisega tavapäraselt.

28 Lõpuks nõue, et vedamine toimuks „kaubanduslikul alusel", tähendab et isegi kui artiklis 12 ei ole ette nähtud, et see peaks olema asjaomaste ettevõtjate ainus ega mitte isegi nende peamine tegevus, peab jäätmete vedamine olema nende tavapärane ja regulaarne tegevus.

29 Eespool esitatud põhjendustest tuleneb, et direktiivi artiklis 12 on kehtestatud registreerimise kohustus neile rajatistele või ettevõtjatele, kes oma majandustegevuse raames tegelevad tavapäraselt ja regulaarselt jäätmete veoga, olenemata sellest, kas nende jäätmete tekitajad on kolmandad isikud või nemad ise. Samal ajal ei tulene ühestki direktiivi sättest, et see kohustus oleks seotud eranditega, mis põhinevad jäätmete liigil või kogusel.

30 Dekreetseaduse artikli 30 lõikes 4 on aga kehtestatud registreerimise kohustused, mis varieeruvad vastavalt sellele, kas kogutavad või veetavad jäätmed on ohtlikud või mitte.

31 Mis puutub mitteohtlikesse jäätmetesse, siis kohustus end registreerida jäätmete kõrvaldamise teenuseid osutavate ettevõtjate riiklikus registris on selles sättes kehtestatud vaid ettevõtjatele, kes tegelevad kolmandate isikute tekitatud jäätmete kogumise ja vedamisega, välistades nii ettevõtjad, kes koguvad või veavad oma jäätmeid.

32 Ohtlike jäätmete kohta on dekreetseaduse artikli 30 lõikes 4 küll ette nähtud, et see kohustus kehtib kõikide ettevõtjate suhtes, kes selliseid jäätmeid koguvad või veavad. See säte ei sisalda piirangut, mis tuleneb nende kogumis- ja veotoimingute kaubandustegevuse iseloomust ning on järelikult selles osas laiema kohaldamisalaga, kui direktiivi artikkel 12.

33 Ometi on nimetatud sättes kehtestatud registreerimisest vabastav erand, juhul kui „ohtlikke jäätmeid veetakse alla 30 kilogrammi päevas või alla 30 liitri päevas ning

vedaja on asjaomaste jäätmete tekitaja" ehk erand, mida ei ole ette nähtud üheski direktiivi sättes. Pealegi ei ole Itaalia valitsus selgitanud, millised on selle minimaalse koguse aluseks olevad põhjendused.

34 Eespool esitatust tuleneb, et dekreetseaduse artikli 30 lõige 4 on direktiivi artikliga 12 vastuolus. Neil tingimustel tuleb komisjoni hagi lugeda põhjendatuks.

35 Seega tuleb tuvastada, et kuna Itaalia Vabariik lubas dekreetseaduse artikli 30 lõike 4 kohaselt ettevõtjatel:

— koguda ja vedada oma mitteohtlikke jäätmeid tavapärase tegevuse raames, ilma et neil oleks kohustus end registreerida jäätmete kõrvaldamise teenuseid osutavate ettevõtjate riiklikus registris, ning

— vedada oma ohtlikke jäätmeid, kui nende kogus ei ületa 30 kilogrammi ja 30 liitrit päevas, ilma et neil oleks kohustus end nimetatud registris registreerida,

siis on Itaalia Vabariik rikkunud direktiivi artiklist 12 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

36 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Itaalia Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. **Kuna Itaalia Vabariik lubas 5. veebruaril 1997 vastu võetud dekreetseaduse nr 22, millega võetakse üle direktiivid 91/156/EMÜ jäätmete kohta, 91/689/EMÜ ohtlike jäätmete kohta ja 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta, muudetud 9. detsembri 1998. aasta seaduse nr 426 artikli 1 lõikega 19, artikli 30 lõike 4 kohaselt ettevõtjatel:**

   — **koguda ja vedada oma mitteohtlikke jäätmeid tavapärase tegevuse raames, ilma et neil oleks kohustus end registreerida Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti's (jäätmete kõrvaldamise teenuseid osutavate ettevõtjate riiklik register), ning**

— **vedada oma ohtlikke jäätmeid, kui nende kogus ei ületa 30 kilogrammi ja 30 liitrit päevas, ilma et neil oleks kohustus end nimetatud registris registreerida,**

siis on Itaalia Vabariik rikkunud nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi 75/442/EMÜ jäätmete kohta, muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ, artiklist 12 tulenevaid kohustusi.

2. **Mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.**

Allkirjad