A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2005. június 9. *

A C-270/03. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2003. június 23-án

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: L. Visaggio és R. Amorosi, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

az **Olasz Köztársaság** (képviseli: I. M. Braguglia, meghatalmazotti minőségben, segítője: M. Fiorilli avvocato dello Stato, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

* Az eljárás nyelve: olasz.

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: A. Rosas tanácselnök, J.-P. Puissochet (előadó), S. von Bahr, J. Malenovský és U. Lõhmus bírák,

főtanácsnok: C. Stix-Hackl,
hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2005. február 22-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2005. április 14-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetében az Európai Közösségek Bizottsága annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Olasz Köztársaság — mivel a hulladékokról szóló 91/156/EGK irányelvet, a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK irányelvet, valamint a

csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelvet átültető, az 1998. december 9-i 426. törvény 1. cikkének (19) bekezdésével (GURI [az Olasz Köztársaság Hivatalos Lapja] 291. sz., 1998. december 14.) módosított, 1997. február 5-i 22. törvényrendelet (a GURI 38. számának rendes melléklete, 1997. február 15., a továbbiakban: törvényrendelet) 30. cikke (4) bekezdésének megfelelően — lehetővé tette a vállalkozásoknak, hogy

— az Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiutinál (hulladékártalmatlanítási szolgáltatást végző vállalkozások nemzeti nyilvántartása) való kötelező nyilvántartásba vétel nélkül, rendes és rendszeres tevékenységként végezhessék a saját, nem veszélyes hulladékaik gyűjtését és szállítását, és hogy

— a napi 30 kilogrammot vagy 30 litert meg nem haladó mennyiségű saját veszélyes hulladékaikat az említett nyilvántartásnál való kötelező nyilvántartásba vétel nélkül szállíthassák,

nem teljesítette a veszélyes hulladékokról szóló, 1991. március 18-i 91/156/EGK tanácsi irányelvvel (HL L 78., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. fejezet, 3. o.) módosított 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv (HL L 194., 39. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. fejezet, 23. o.; a továbbiakban: irányelv) 12. cikkéből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

2 Az irányelv 1. cikke a) pontjának első albekezdése úgy határozza meg a hulladékot, hogy az „az I. mellékletben felsorolt kategóriák bármelyikébe tartozó olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválik, megválni szándékozik, vagy megválni köteles".

3 Az irányelv 1. cikkének c) pontja értelmében a „birtokos [...] a hulladék termelője, vagy az a természetes vagy jogi személy, akinek a hulladék a birtokában van".

4 Az irányelv 4. cikke kimondja:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása az emberi egészség veszélyeztetése, valamint anélkül történjen, hogy olyan folyamatokat vagy módszereket használnának, amelyek veszélyesek lehetnek a környezetre, így különösen:

— ne jelentsen kockázatot a vízre, levegőre, talajra, növény- és állatvilágra,

— ne okozzon kellemetlen zajt vagy szagot,

— ne befolyásolja hátrányosan a tájképet vagy a különleges érdeklődésre számot tartó helyeket.

A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket azért is, hogy megtiltsák a hulladékok ellenőrizetlen elvezetését vagy lerakását, illetve ellenőrizetlen ártalmatlanítását."

5 Az irányelv 8. cikke kimondja:

„A tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy bármely hulladékbirtokos:

— átadja hulladékát kezelésre egy magán- vagy közületi hulladékgyűjtőnek vagy egy olyan vállalkozásnak, aki [helyesen: amely] a II.A. vagy II.B. mellékletben felsorolt műveleteket végzi, vagy

— maga hasznosítsa vagy ártalmatlanítsa a hulladékát ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban."

6 Az irányelv 9. cikke értelmében különösen a 4. cikk végrehajtása céljából minden olyan létesítménynek vagy vállalkozásnak, amelyik a II.A. mellékletben meghatározott ártalmatlanítási műveleteket végez, engedélyt kell beszereznie az illetékes hatóságtól. Az engedély kiterjed különösen a hulladék típusára és mennyiségére, a műszaki követelményekre, a meghozandó biztonsági intézkedésekre, a hulladékártalmatlanítás helyére, valamint a kezelési módszerre.

7 Az irányelv 12. cikke értelmében:

„Azokat a létesítményeket vagy vállalkozásokat, amelyek hivatásszerűen végeznek hulladékgyűjtést vagy -szállítást, vagy akik [helyesen: amelyek] mások megbízásából járnak el hulladékártalmatlanítás vagy -hasznosítás ügyében (kereskedők vagy közvetítők), ott, ahol [helyes fordítása: amennyiben] nincsenek engedély beszerzésére kötelezve, az illetékes hatóságok nyilvántartásba veszik."

A nemzeti szabályozás

8 A törvényrendelet 30. cikkének (4) bekezdése értelmében:

„Azok a vállalkozások, amelyek a mások által termelt nem veszélyes hulladék gyűjtését és szállítását végzik, valamint a veszélyes hulladékok gyűjtését és szállítását végző vállalkozások kötelesek magukat a [hulladékártalmatlanítási szolgáltatást végző vállalkozások nemzeti] nyilvántartásánál nyilvántartásba vetetni, kivéve, ha a szállított veszélyes hulladék mennyisége nem haladja meg a napi 30 kilogrammot vagy napi 30 litert, és a szállítást a szóban forgó hulladék termelője végzi."

A pert megelőző eljárás

9 Tekintettel arra, hogy a törvényrendelet 30. cikkének (4) bekezdése sérti az irányelv 12. cikkét, a Bizottság 2001. október 24-én felszólító levelet intézett az Olasz Köztársasághoz, hogy két hónapon belül tegye meg e tárgyban észrevételeit.

10 E felszólító levélre 2002. február 27-én az olasz hatóságok levélben válaszoltak. Ebben — különösen az olasz környezet- és tájvédelmi minisztérium 2002. január 25-i feljegyzése alapján — vitatták a Bizottság álláspontját.

11 Mivel a Bizottságot ez az érvelés nem győzte meg, 2002. június 27-én indokolással ellátott véleményt küldött az Olasz Köztársaságnak, amelyben az értesítéstől számított két hónapos határidőt állapított meg az Olasz Köztársaság számára az értesítésben foglaltak teljesítésére.

12 Mivel a Bizottság nem kapott választ az említett véleményre, a Bíróságnál előterjesztette a jelen keresetet.

A keresetről

A felek érvei

13 A Bizottság úgy érvel, hogy — amint azt a Bíróság által 2001. május 29-én a C-311/99. sz. Caterino-ügyben hozott végzés (az EBHT-ban nem tették közzé) alapjául szolgáló ügyben már kifejtette — az irányelv 12. cikkében használt „hulladékgyűjtést vagy -szállítást hivatásszerűen végző vállalkozás" fogalma nem

korlátozódik az e tevékenységeket mások megbízásából végző vállalkozásokra. E fogalom az említett tevékenységeket saját maguk végző vállalkozásokra is vonatkozik, amennyiben a hulladékszállítás vagy -gyűjtés egyéb tevékenységeik mellett olyan rendes tevékenységnek számít, amelyből nekik előnyük vagy más gazdasági hasznuk származik. Ez az értelmezés összhangban van az irányelv által elérni kívánt környezetvédelmi célokkal, a 91/156 irányelv tizenkettedik preambulumbekezdésével, valamint az irányelv — minden „hulladékbirtokosra" vonatkozó — 8. cikkével, és ezt egyébként a Caterino-ügyben hozott végzés 25. pontjában a Bíróság is megerősíti.

14 Egyrészt a nem veszélyes hulladékokkal kapcsolatban az irányelv 12. cikkében foglalt „hivatásszerűen" kifejezés helyett a törvényrendelet 30. cikkének (4) bekezdésében használt „mások által termelt" kifejezés — az irányelv megsértésével — mentesíti a nyilvántartásba vételi kötelezettség alól azokat a vállalkozásokat, amelyek meghatározott szakmai tevékenységük gyakorlása során saját maguk végeznek hulladékgyűjtést és -szállítást. Ez a két kifejezés szükségszerűen eltérő fogalmakra utal, amelyek nem fedik egymást.

15 Másrészt az irányelv 12. cikke kimondja, hogy minden olyan vállalkozás, amely hivatásszerűen végez hulladékgyűjtést vagy -szállítást, a mennyiségtől vagy a hulladékok veszélyességétől függetlenül köteles magát az illetékes hatóságoknál nyilvántartásba vetetni, amennyiben nincs engedély beszerzésére kötelezve. A törvényrendelet 30. cikkének (4) bekezdése tehát sérti az irányelvet, amikor a napi 30 liternél vagy 30 kilogrammnál kevesebb hulladékot szállító vállalkozások javára kivételt enged e kötelezettség alól.

16 Ellenkérelmében az olasz kormány azt állítja, hogy egyetlen közösségi rendelkezés sem írja elő, hogy a hulladékok gyűjtését és szállítását az e hulladékok termelőitől független szolgáltatók közvetítésével kell elvégezni. Az irányelv céljainak — így a hulladékképződés megelőzésének és az átfogó hulladékgazdálkodásnak — a megvalósítása érdekében a legfontosabb biztosítani a hulladékok körforgásának ellenőrzését. A közösségi szabályozás értelmében a termelő addig felelős a hulladékért, amíg attól újbóli felhasználás, hasznosítás vagy ártalmatlanítás céljából meg nem válik. Az irányelv 12. cikke tehát a hulladék ellenőrzésének arra a pillanatára vonatkozik, amikor a hulladék kikerül a termelő felelősségi köréből.

17 Az a hulladéktermelő, aki a hulladékot közvetlenül a saját hasznosítást vagy ártalmatlanítást végző létesítményébe szállítja, a hulladéktól csak akkor „válik meg", amikor a hulladékot e létesítménybe elszállítja. Ezért egyáltalán nem kell magát nyilvántartásba vetetnie, mivel e kötelezettség csak azokra a vállalkozásokra vonatkozik, amelyek hulladék szállítását vagy gyűjtését hivatásszerűen, vagyis „rendes tevékenységként" végzik.

18 A törvényrendelet 30. cikkének (4) bekezdése tehát nem sérti az irányelv céljait.

A Bíróság álláspontja

19 Az irányelv rendelkezéseinek értelmezése során egyrészt az irányelv célját kell figyelembe venni — amely a harmadik preambulumbekezdés értelmében az emberi

egészségnek és a környezetnek a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, tárolása és lerakása által okozott káros hatások elleni védelme —, másrészt az EK 174. cikk (2) bekezdését, amely kimondja, hogy a Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, amely különösen az elővigyázatosság és a megelőzés elvén alapul (lásd ebben az értelemben a C-9/00. sz., Palin Granit és Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus ügyben 2002. április 18-án hozott ítélet [EBHT 2002., I-3533. o.] 23. pontját).

20 Az irányelv eredeti változatának 10. cikke kimondta, hogy a hulladékszállítást végző vállalkozásokat az illetékes hatóság egyszerűen csak „felügyeli", függetlenül attól, hogy saját hulladékuk szállítását végzik, vagy harmadik fél megbízásából végeznek hulladékszállítást. Ez a rendelkezés ugyanezen irányelv hetedik preambulumbekezdésében is visszhangra talál, amelynek értelmében „a környezet védelmének biztosítása érdekében fel kell állítani egy [...] felügyeleti rendszert [...] azon vállalkozások számára, amelyek saját hulladékukat ártalmatlanítják, vagy amelyek mások hulladékát gyűjtik [...]".

21 A 91/156 irányelv célja különösen a hatósági ellenőrzés megerősítése. Az irányelv tizenkettedik preambulumbekezdése ezzel kapcsolatban kimondja, hogy „mivel szükséges, hogy a hulladék keletkezésétől végső ártalmatlanításáig felügyelet alatt álljon, a hulladékokkal foglalkozó olyan egyéb vállalkozásokat, mint például a hulladékgyűjtéssel, -szállítással foglalkozókat és ügynököket ugyancsak engedély megszerzésére kell kötelezni, vagy nyilvántartásba kell venni, továbbá hatékonyan ellenőrizni kell". E cél eléréséhez az irányelv 12. cikke új rendelkezésekkel egészült ki. E rendelkezések egyrészt elsősorban azt mondják ki, hogy a hulladékszállítást végző vállalkozásokat, amennyiben nincsenek engedély beszerzésére kötelezve, az illetékes hatóságok nyilvántartásba veszik, másrészt a nyilvántartásba vételre kötelezett vállalkozások a hulladékszállítást „hivatásszerűen" végzik. A 91/156 irányelv tehát — az irányelvben ebben a formában másutt nem szereplő — egyszerű „felügyelet"-et a nyilvántartásba vételi kötelezettséggel váltotta fel.

22 Mivel a hulladékszállítási tevékenységre vonatkozóan a 91/156 irányelv a hatóságok szorosabb ellenőrzését célozza, mint amely az irányelv eredeti változatából következett, ezzel a céllal ellentétes volna az irányelv 12. cikkében foglalt „hulladékgyűjtést vagy -szállítást hivatásszerűen végző vállalkozás" fogalmát úgy értelmezni, hogy abba a szakmai tevékenységük gyakorlása során saját hulladékuk szállítását végző vállalkozások nem tartoznak bele. Ezen értelmezés elfogadása esetén e vállalkozások hulladékszállítási tevékenysége teljes mértékben kikerülne az ellenőrzés alól.

23 A Bíróság egyébként már kimondta, hogy a hulladékok hivatásszerű szállításának az irányelv 12. cikkében használt fogalma nemcsak azokra vonatkozik, akik hivatásos szállítóként mások megbízásából végeznek hulladékszállítást, hanem azokra is, akik — bár nem folytatnak hivatásos szállítási tevékenységet — saját szakmai tevékenységük keretein belül elszállítják az általuk termelt hulladékokat (a Caterino-ügyben hozott, fent hivatkozott végzés 25. pontja).

24 Az olasz kormány állításával ellentétben az irányelv által elérni kívánt cél, vagyis a hulladékok körforgásának felügyelete már a hulladékok keletkezésekor megkezdődik, és — mint azt az irányelv 12. cikke is kimondja — különösen azon körülmények ellenőrzésére terjed ki, amelyek között a hulladékokat gyűjtik és szállítják. Bár bizonyos esetekben a hulladék termelője saját maga is gondoskodhat a hulladék gyűjtéséről vagy szállításáról, és e hulladékoktól csak az említett két művelet befejezését követően válhat ténylegesen meg, ez a körülmény független a gyűjtött vagy szállított hulladékok, anyagok vagy tárgyak minősítésétől, következésképpen a hulladék termelőire az e műveletek alapján vonatkozó nyilvántartásba vételi kötelezettségtől is.

25 Az irányelv 12. cikke ugyanakkor nem vonatkozik minden olyan vállalkozásra, amely a saját hulladékainak szállítását maga végzi, a szakmai tevékenységével összefüggésben.

26 Elsőként e cikkben használt „hivatásszerűen" fogalom nem azonos a „szakmai tevékenységével összefüggésben" vagy a „szakmai tevékenységük során" kifejezésekkel, amelyeket a közösségi jogalkotó valószínűleg akkor használt volna, ha azokat a saját hulladéka szállítását szakmai tevékenysége során végző valamennyi vállalkozásra ki akarta volna terjeszteni.

27 A 91/156 irányelv tizenkettedik preambulumbekezdéséből következik, hogy az irányelv által az engedélyezésre és nyilvántartásba vételre vonatkozóan előírt új kötelezettségek „a hulladékgyűjtéssel, szállítással foglalkozó [vállalkozásokra] és az ügynökök"-re is vonatkoznak. A „foglalkozni" ige használata és a hulladékokkal kapcsolatos egyes szakterületek példálózó felsorolása azt mutatja, hogy az irányelv 12. cikke a hulladékgyűjtést és -szállítást rendes tevékenységként végző vállalkozásokra vonatkozik.

28 Végül a szállítás „hivatásszerű" jellegére vonatkozó előírás azt jelzi, hogy a hulladékszállítási tevékenységnek — még ha az irányelv 12. cikke értelmében nem szükséges is, hogy az az érintett vállalkozás kizárólagos vagy fő tevékenysége legyen — e vállalkozások rendes és rendszeres tevékenységének kell lennie.

29 A fenti megfontolásokból következően az irányelv 12. cikke előírja, hogy nyilvántartásba kell venni azokat a létesítményeket vagy vállalkozásokat, amelyek tevékenységük keretein belül rendes és rendszeres módon biztosítják — a saját maguk vagy mások által termelt — hulladékok szállítását. Egyébként az irányelv egyetlen más rendelkezéséből sem következik, hogy e kötelezettség alól a hulladékok jellege vagy mennyisége alapján kivételt lehetne tenni.

30 A törvényrendelet 30. cikkének (4) bekezdése meghatározza a nyilvántartásba vételre vonatkozó egyes kötelezettségeket, amelyek azonban a gyűjtött vagy szállított hulladékok veszélyes vagy nem veszélyes jellege szerint változnak.

31 A nem veszélyes hulladékok esetén e rendelkezés csak a hulladékgyűjtést és -szállítást mások megbízásából végző vállalkozásoknak írja elő, hogy a hulladékártalmatlanítási szolgáltatást végző vállalkozások nemzeti nyilvántartásánál nyilvántartásba kell vetetniük magukat, és ezáltal a saját hulladékaik gyűjtését vagy szállítását végző vállalkozásokat mentesíti e kötelezettség alól.

32 Tény, hogy a veszélyes hulladékok esetén a törvényrendelet 30. cikkének (4) bekezdése értelmében minden olyan vállalkozást nyilvántartásba kell venni, amely ilyen hulladékokat gyűjt és szállít. E rendelkezés azonban nem tartalmaz a gyűjtés és szállítás szakmai jellegével kapcsolatos korlátozást, ezért alkalmazási köre szélesebb az irányelv 12. cikkének alkalmazási körénél.

33 Az említett rendelkezés azonban mentesíti a nyilvántartásba vételi kötelezettség alól a veszélyeshulladék-szállítmányokat, „ha a szállított veszélyes hulladék mennyisége

nem haladja meg a napi 30 kilogrammot vagy napi 30 litert, és a szállítást a szóban forgó hulladék termelője végzi", pedig ilyen kivételt az irányelv egyetlen rendelkezése sem tesz lehetővé. Az olasz kormány egyébként nem adott magyarázatot arra, hogy milyen megfontolások alapján határozta meg ezt a minimális mennyiséget.

34 A fentiekből az következik, hogy a törvényrendelet 30. cikkének (4) bekezdése sérti az irányelv 12. cikkét. E körülmények alapján a Bizottság keresete megalapozottnak tekintendő.

35 Következésképpen meg kell állapítani, hogy az Olasz Köztársaság, mivel a törvényrendelet 30. cikke (4) bekezdésének megfelelően lehetővé tette a vállalkozásoknak, hogy

— a hulladékártalmatlanítási szolgáltatást végző vállalkozások nemzeti nyilvántartásánál való kötelező nyilvántartásba vétel nélkül, rendes és rendszeres tevékenységként végezhessék a saját nem veszélyes hulladékaik gyűjtését és szállítását és hogy

— a napi 30 kilogrammot vagy 30 litert meg nem haladó mennyiségű saját veszélyes hulladékaikat az említett nyilvántartásnál való kötelező nyilvántartásba vétel nélkül szállíthassák,

— nem teljesítette az irányelv 12. cikkéből származó kötelezettségeit.

A költségekről

36 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel az Olasz Köztársaság pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

1) **Az Olasz Köztársaság, mivel a hulladékokról szóló 91/156/EGK irányelvet, a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK irányelvet, valamint a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelvet átültető, az 1998. december 9-i 426. törvény 1. cikkének (19) bekezdésével módosított, 1997. február 5-i 22. törvényrendelet 30. cikke (4) bekezdésének megfelelően lehetővé tette a vállalkozásoknak, hogy:**

— **az Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiutinál (hulladékártalmatlanítási szolgáltatást végző vállalkozások nemzeti nyilvántartása) való kötelező nyilvántartásba vétel nélkül, rendes és rendszeres tevékenységként végezhessék a saját nem veszélyes hulladékaik gyűjtését és szállítását, és hogy**

— **a napi 30 kilogrammot vagy 30 litert meg nem haladó mennyiségű saját veszélyes hulladékaikat az említett nyilvántartásnál való kötelező nyilvántartásba vétel nélkül szállíthassák,**

nem teljesítette a veszélyes hulladékokról szóló, 1991. március 18-i 91/156/EGK tanácsi irányelvvel módosított, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv 12. cikkéből eredő kötelezettségeit.

2) **A Bíróság az Olasz Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.**

Aláírások