WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 9 czerwca 2005 r. *

W sprawie C-270/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 23 czerwca 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez L. Visaggia i R. Amorosiego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, oraz przez M. Fiorilliego, avvocato dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Rosas, prezes izby, J.P. Puissochet (sprawozdawca), S. von Bahr, J. Malenovský i U. Lõhmus, sędziowie

rzecznik generalny: C. Stix-Hackl,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 lutego 2005 r.,

po wysłuchaniu opinii rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że zezwalając, stosownie do art. 30 ust. 4 decreto legislativo [dekretu wykonawczego z mocą ustawy] nr 22 z dnia 5 lutego 1997 r., dokonującego transpozycji dyrektyw

91/156/EWG w sprawie odpadów, 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych oraz 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (zwykły dodatek do GURI nr 38 z dnia 15 lutego 1997 r.), zmienionego przez art. 1 ust. 19 ustawy nr 426 z dnia 9 grudnia 1998 r. (GURI nr 291 z dnia 14 grudnia 1998 r. zwany dalej „decreto legislativo"), przedsiębiorstwom na:

— podejmowanie zbierania oraz transportowania własnych nieszkodliwych odpadów, jako zwykłej i stałej działalności, bez wymogu uzyskania wpisu do Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (krajowego rejestru przedsiębiorstw świadczących usługi unieszkodliwiania odpadów) oraz na

— transportowanie ich własnych odpadów niebezpiecznych w ilościach nieprzekraczających 30 kilogramów i 30 litrów dziennie bez wymogu uzyskania wpisu do wyżej wskazanego rejestru,

Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 12 dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, str. 39), zmienionej przez dyrektywę Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. (Dz.U. L 78, str. 32, zwanej dalej „dyrektywą").

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Dyrektywa definiuje odpady w art. 1 lit. a) akapit pierwszy jako „wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć, lub do których usunięcia został zobowiązany".

3 Artykuł 1 lit. c) dyrektywy definiuje „posiadacza" jako „producenta odpadów lub osobę fizyczną lub prawną, do której one należą".

4 Artykuł 4 dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub unieszkodliwiane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu, w szczególności:

— bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin i zwierząt,

— bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy,

— bez negatywnych skutków dla terenów wiejskich oraz w miejsc o szczególnym znaczeniu.

Państwa członkowskie podejmują także niezbędne środki zakazujące porzucania, wysypywania lub niekontrolowanego unieszkodliwiania odpadów".

5 Artykuł 8 dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby każdy posiadacz odpadów:

— przekazywał odpady prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania odpadów bądź przedsiębiorstwu, które wykonują czynności wymienione w załączniku II A lub B,

lub

— odzyskiwał lub unieszkodliwiał je na własną rękę zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy".

6 Zgodnie z art. 9 dyrektywy, do celów wykonania w szczególności jej art. 4, wszelkie zakłady lub przedsiębiorstwa, które wykonują czynności określone w załączniku II A muszą uzyskać zezwolenie od właściwych władz. Zezwolenie takie obejmuje: rodzaje oraz ilości odpadów, wymogi techniczne, środki bezpieczeństwa, które mają być zastosowane, miejsce unieszkodliwiania, metodę przetwarzania.

7 Stosownie do art. 12 dyrektywy:

„Przedsiębiorstwa lub zakłady, które zawodowo zajmują się zbieraniem lub transportowaniem odpadów lub organizujące unieszkodliwianie lub odzyskiwanie odpadów w imieniu innych podmiotów (sprzedawcy, pośrednicy) i niepodlegające wymogowi uzyskania zezwolenia, rejestrowane są przez właściwe władze".

Uregulowania krajowe

8 Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 4 decreto legislativo:

„Przedsiębiorstwa, które wykonują działalność zbierania i transportowania nieszkodliwych odpadów wytworzonych przez osoby trzecie oraz przedsiębiorstwa zbierające i transportujące odpady niebezpieczne winny uzyskać wpis do rejestru [krajowego przedsiębiorstw świadczących usługi unieszkodliwiania odpadów], chyba że chodzi o transportowanie odpadów niebezpiecznych, których ilość nie przekracza 30 kilogramów dziennie lub 30 litrów dziennie, dokonywane przez producenta tych odpadów".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

9 Stwierdziwszy, że art. 30 ust. 4 decreto legislativo jest niezgodny z art. 12 dyrektywy, Komisja w wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 24 października 2001 r.

zwróciła się do Republiki Włoskiej o przedłożenie swych uwag w tej kwestii w terminie dwóch miesięcy.

10 Pismem z dnia 27 lutego 2002 r. władze włoskie udzieliły odpowiedzi na owo wezwanie do usunięcia uchybienia. W piśmie tym zakwestionowały punkt widzenia Komisji, opierając się w szczególności na dokumencie ministerstwa środowiska i ochrony terenu z dnia 25 stycznia 2002 r.

11 Komisja, której nie przekonała ta argumentacja, w dniu 27 czerwca 2002 r. skierowała do Republiki Włoskiej uzasadnioną opinię, wyznaczając dwumiesięczny termin od daty jej doręczenia, na zastosowanie się do niej.

12 Jako że Komisja nie otrzymała odpowiedzi na wyżej wskazaną opinię, wniosła niniejszą skargę do Trybunału.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

13 Komisja podnosi, tak jak to wywiodła w sprawie Caterino zakończonej, postanowieniem Trybunału z dnia 29 maja 2001 r. (C-311/99, dotychczas nieopublikowane

w Zbiorze), że pojęcie „przedsiębiorstwa, które zawodowo zajmują się zbieraniem lub transportowaniem odpadów", użyte w art. 12 dyrektywy, nie ogranicza się do przedsiębiorstw wykonujących tę działalność na rzecz osób trzecich. Jej zdaniem pojęcie to obejmuje również przedsiębiorstwa świadczące wyżej wskazane usługi na swoją rzecz w sytuacji, gdy owo transportowanie lub zbieranie stanowi, wraz z ich innymi zadaniami, jeden z rodzajów wykonywanej zwykle działalności, z której czerpią zysk lub osiągają inną korzyść o charakterze ekonomicznym. Wykładnia taka jest jej zdaniem zgodna z celami ochrony środowiska, jakie realizuje dyrektywa, z dwunastym motywem dyrektywy 91/156, z art. 8 dyrektywy, który ma zastosowanie do każdego „posiadacza odpadów" oraz potwierdzona została pośrednio przez Trybunał w pkt 25 ww. postanowienia w sprawie Caterino.

14 Tymczasem po pierwsze, używając w odniesieniu do nieszkodliwych odpadów wyrażenia „wytworzonych przez osoby trzecie" zamiast wyrażenia „zawodowo", o którym mowa jest w art. 12 dyrektywy, art. 30 ust. 4 decreto legislativo, jej zdaniem, z naruszeniem dyrektywy zwalnia z wymogu rejestracji przedsiębiorstwa, które zbierają i transportują odpady na swoją rzecz w wykonaniu ich własnej działalności zawodowej. Owe dwa wyrażenia odnoszą się jej zdaniem w oczywisty sposób do różnych pojęć i nie mogą być stosowane zamiennie.

15 Po drugie, art. 12 dyrektywy przewiduje jej zdaniem, że wszystkie przedsiębiorstwa, które zawodowo zajmują się zbieraniem lub transportowaniem odpadów, niezależnie od ilości czy szkodliwości tych odpadów, podlegają rejestracji przez właściwe władze, chyba że podlegają wymogowi uzyskania zezwolenia. Artykuł 30 ust. 4 decreto legislativo jest zatem niezgodny z dyrektywą, jako że wprowadza wyjątek od tego obowiązku na rzecz przedsiębiorstw, które nie transportują więcej niż 30 litrów lub 30 kilogramów odpadów dziennie.

16 W odpowiedzi na skargę rząd włoski twierdzi, że żaden przepis wspólnotowy nie przewiduje, by zbieranie i transportowanie odpadów miało następować za pośrednictwem podmiotów będących osobami trzecimi w stosunku do producentów tych odpadów. Dla realizacji celów dyrektywy, zmierzającej do prewencji oraz zintegrowanej gospodarki odpadami, istotą jest zapewnienie kontroli obiegu tymi ostatnimi. Uregulowania wspólnotowe przewidują jego zdaniem odpowiedzialność producenta odpadów do momentu, w którym je usuwa w celu ich recyklingu, odzyskiwania lub unieszkodliwiania. Artykuł 12 dyrektywy dotyczy jego zdaniem kontroli odpadów w momencie, w którym opuszczają one tę sferę odpowiedzialności producenta.

17 Producent odpadów, który bezpośrednio transportuje odpady do swego zakładu regeneracji lub unieszkodliwiania „usuwa" je dopiero w momencie ich dostarczenia do tego zakładu. Jego zdaniem nie ma on zatem żadnej potrzeby uzyskiwania wpisu do rejestru, jako że obowiązek uzyskania wpisu dotyczy jedynie przedsiębiorstw wykonujących działalność polegającą na transportowaniu lub zbieraniu odpadów zawodowo, tzn. jako „stałą działalność".

18 Jej zdaniem zatem art. 30 ust. 4 decreto legislativo nie stanowi zagrożenia dla celów dyrektywy.

Ocena Trybunału

19 Przepisy dyrektywy winny być interpretowane stosownie do jej celu, którym jest, zgodnie z jej trzecim motywem, ochrona zdrowia ludzi i środowiska przed

szkodliwymi skutkami spowodowanymi przez zbieranie, transport, unieszkodliwianie, magazynowanie oraz składowanie odpadów, a także stosownie do art. 174 ust. 2 WE, który stanowi, że polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony i opiera się w szczególności na zasadach ostrożności oraz działania zapobiegawczego (zob. w tym znaczeniu w szczególności wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-9/00 Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Rec. str. I-3533, pkt 23).

20 W pierwotnej wersji dyrektywa przewidywała w art. 10, że przedsiębiorstwa zapewniające transport odpadów podlegają zwykłemu „nadzorowi" właściwych władz, że transport ten wykonywany jest na własną rzecz lub na rzecz innych podmiotów. Unormowanie to znajdowało swój oddźwięk w siódmym motywie tej samej dyrektywy, stwierdzającym, że „w celu zapewnienia ochrony środowiska należy wprowadzić [...] system nadzoru dla przedsiębiorstw, które unieszkodliwiają własne odpady lub [oraz] tych, które zbierają odpady innych [...]".

21 Dyrektywa 91/156 miała w szczególności na celu wzmocnienie kontroli ze strony władz publicznych. Jej dwunasty motyw stwierdza zatem, że „w celu umożliwienia monitorowania odpadów, od momentu ich produkcji do ostatecznego usunięcia, inne przedsiębiorstwa zajmujące się odpadami, takie jak punkty zbierania odpadów, przewoźnicy oraz pośrednicy handlowi, powinny także podlegać wymogowi zezwolenia lub rejestracji oraz odpowiedniej kontroli". W tym celu wprowadzono nowe unormowania do art. 12 dyrektywy. Przepisy te przewidują w szczególności, że po pierwsze, przedsiębiorstwa zajmujące się transportowaniem odpadów, jeżeli nie podlegają wymogowi uzyskania zezwolenia, poddane są obowiązkowi rejestracji i po drugie, że obowiązek ten dotyczy przedsiębiorstw, które zajmują się takim transportowaniem „zawodowo". Dyrektywa 91/156 zastąpiła zatem zwykły „nadzór", który jako taki nie pojawia się już w dyrektywie, obowiązkiem rejestracji.

22 Jako że zamiarem dyrektywy 91/156 jest sprawowanie większej kontroli przez władze publiczne nad transportowaniem odpadów, niż wynikało to z dyrektywy w jej pierwotnej wersji, niezgodnym z jej celem byłoby interpretowanie użytego w art. 12 dyrektywy pojęcia „przedsiębiorstwa, które zawodowo zajmują się transportowaniem odpadów" w taki sposób, że nie obejmuje ono przedsiębiorstw zajmujących się, w ramach prowadzonej przez siebie zawodowej działalności, transportowaniem odpadów na swoją rzecz. Jeżeliby przyjąć taką wykładnię, przedsiębiorstwa te zostałyby wyłączone spod wszelkiej kontroli przy wykonywaniu ich działalności transportowania odpadów.

23 Ponadto Trybunał orzekł już, że pojęcie zawodowego transportowania odpadów użyte w art. 12 dyrektywy obejmuje nie tylko tego, kto transportuje w ramach swej działalności przewoźnika odpady wytworzone przez osoby trzecie, ale także tego, kto nie wykonując działalność przewoźnika, transportuje jednakże w ramach swej własnej działalności zawodowej odpady przez siebie wytworzone (ww. postanowienie w sprawie Caterino, pkt 25).

24 Wbrew temu, co utrzymuje rząd włoski, realizowany przez dyrektywę cel, jakim jest nadzorowanie obiegu odpadów wymaga nadzoru odpadów od momentu ich wyprodukowania, a w szczególności, tak jak przewiduje to art. 12 dyrektywy, kontroli warunków, w jakich są one zbierane i transportowane. O ile prawdą jest w niektórych przypadkach, że producent odpadów może sam zajmować się ich zbieraniem lub transportowaniem i w rzeczywistości usuwać je dopiero przy końcu procesu zbierania lub transportowania, o tyle okoliczność ta pozostaje bez wpływu na kwalifikację zbieranych lub transportowanych substancji lub przedmiotów jako odpadów oraz w następstwie na obowiązek rejestracji ciążący na tym producencie z tytułu przeprowadzenia takiego procesu.

25 Artykuł 12 dyrektywy nie dotyczy jednakże wszystkich przedsiębiorstw, które w ramach swej działalności zawodowej transportują wyprodukowane przez siebie odpady.

26 Przede wszystkim słowo „zawodowo" użyte w tym artykule nie jest synonimem wyrażeń „w ramach ich działalności zawodowej" czy „przy okazji ich działalności zawodowej", które prawdopodobnie zostałyby użyte przez prawodawcę wspólnotowego, gdyby miał zamiar objąć wszystkie przedsiębiorstwa, które w ramach swej działalności zawodowej transportują wyprodukowane przez siebie odpady.

27 Poza tym z dwunastego motywu dyrektywy 91/156 wynika, że nowe obowiązki uzyskania zezwolenia i rejestracji przewidziane przez tę dyrektywę mają zastosowanie do „przedsiębiorstw zajmujących się odpadami, takich jak punkty zbierania odpadów, przewoźnicy oraz pośrednicy". Użycie czasownika „zajmować się", a także przykładowe wyliczenie profesji specjalizujących się w dziedzinie odpadów pokazuje, że art. 12 dyrektywy znajduje zastosowanie do przedsiębiorstw zajmujących się stale zbieraniem lub transportowaniem odpadów.

28 Wreszcie wymóg, by transport wykonywany był „zawodowo" oznacza, że działalność transportowania odpadów, nawet jeśli art. 12 nie wymaga, by była to działalność wyłączna ani nawet główna owych przedsiębiorstw, winna stanowić zwykłą i stałą działalność tych przedsiębiorstw.

29 Z powyższych uwag wynika, że art. 12 dyrektywy poddaje wymogowi rejestracji zakłady lub przedsiębiorstwa, które w ramach swej działalności, zajmują się w sposób zwykły i stały transportowaniem odpadów, niezależnie czy odpady wyprodukowane są przez nich czy przez osoby trzecie. Ponadto z żadnego przepisu dyrektywy nie wynika, by od obowiązku tego istniały wyjątki oparte na rodzaju lub ilości odpadów.

30 Tymczasem art. 30 ust. 4 decreto legislativo ustala warunki rejestracji, które zmieniają się w zależności od tego, czy zbierane lub transportowane odpady są niebezpieczne, czy nie.

31 W odniesieniu do odpadów nieszkodliwych unormowanie to nakłada obowiązek uzyskania wpisu do krajowego rejestru przedsiębiorstw świadczących usługi unieszkodliwiania odpadów tylko na przedsiębiorstwa, które wykonują działalność zbierania i transportowania odpadów wyprodukowanych przez osoby trzecie, zwalniając z niego tym samym przedsiębiorstwa zbierające lub transportujące własne odpady.

32 Prawdą jest, że art. 30 ust. 4 decreto legislativo przewiduje w przypadku odpadów niebezpiecznych, że owemu obowiązkowi rejestracji podlegają wszystkie przedsiębiorstwa, które zbierają i transportują takie odpady. Przepis ten nie zawiera ograniczenia opartego na zawodowym charakterze owej działalności zbierania i transportowania, a tym samym ma w tym aspekcie szerszy zakres zastosowania niż art. 12 dyrektywy.

33 Jednakże wyżej wskazany przepis zwalnia z ustanowionego w nim wymogu rejestracji „transportowanie odpadów niebezpiecznych, których ilość nie przekracza

30 kilogramów dziennie lub 30 litrów dziennie dokonywane przez producenta tych odpadów"; wyjątki te nie są przewidziane w żadnym przepisie dyrektywy. Rząd włoski nie wyjaśnił skądinąd jakie motywy leżały u podstaw ustalenia tej minimalnej ilości.

34 Z powyższego wynika, że art. 30 ust. 4 decreto legislativo jest sprzeczny z art. 12 dyrektywy. W tych okolicznościach skargę Komisji uznać należy za zasadną.

35 Stąd też stwierdzić należy, że zezwalając, stosownie do art. 30 ust. 4 decreto legislativo, przedsiębiorstwom na:

— podejmowanie zbierania i transportowania własnych nieszkodliwych odpadów, jako zwykłej i stałej działalności, bez wymogu uzyskania wpisu do krajowego rejestru przedsiębiorstw świadczących usługi unieszkodliwiania odpadów oraz na

— transportowanie ich własnych odpadów niebezpiecznych w ilościach nieprzekraczających 30 kilogramów i 30 litrów na dzień bez wymogu uzyskania wpisu do wyżej wskazanego rejestru,

Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 12 dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

36 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) **Zezwalając, stosownie do art. 30 ust. 4 decreto legislativo nr 22 z dnia 5 lutego 1997 r., dokonującego transpozycji dyrektyw 91/156/EWG w sprawie odpadów, 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych oraz 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmienionego przez art. 1 ust. 19 ustawy nr 426 z dnia 9 grudnia 1998 r., przedsiębiorstwom na:**

   — **podejmowanie zbierania i transportowania własnych nieszkodliwych odpadów, jako zwykłej i stałej działalności, bez wymogu uzyskania wpisu do Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (krajowego rejestru przedsiębiorstw świadczących usługi unieszkodliwiania odpadów) oraz na**

— **transportowanie ich własnych odpadów niebezpiecznych w ilościach nieprzekraczających 30 kilogramów i 30 litrów na dzień bez wymogu uzyskania wpisu do wyżej wskazanego rejestru,**

Republika Włoska uchybiała zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 12 dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r., w sprawie odpadów, zmienionej przez dyrektywę Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r.

2) **Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy