ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 9. júna 2005 *

Vo veci C-270/03,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 23. júna 2003,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: L. Visaggio a R. Amorosi, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Talianskej republike, v zastúpení: I. M. Braguglia, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci M. Fiorilli, avvocato dello Stato, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

* Jazyk konania: taliančina.

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory A. Rosas, sudcovia J.-P. Puissochet (spravodajca), S. von Bahr, J. Malenovský a U. Lõhmus,

generálna advokátka: C. Stix-Hackl,

tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 22. februára 2005,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 14. apríla 2005,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Talianska republika si tým, že podnikom umožnila v súlade s článkom 30 ods. 4 legislatívneho dekrétu č. 22 z 5. februára 1997, ktorým sa prebrala smernica 91/156/

EHS o odpadoch, smernica 91/689/EHS o nebezpečnom odpade a smernica 94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov (riadny dodatok ku GURI č. 38 z 15. februára 1997), zmeneným a doplneným článkom 1 ods. 19 zákona č. 426 z 9. decembra 1998 (GURI č. 291 z 14. decembra 1998, ďalej len „legislatívny dekrét"):

— vykonávať zber a prepravu ich vlastného odpadu, ktorý nie je nebezpečný, ako bežnú a pravidelnú činnosť bez toho, aby boli povinné zapísať sa do l'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (národný register podnikov vykonávajúcich služby zneškodňovania odpadu), a

— prepravovať ich vlastný nebezpečný odpad v množstvách nepresahujúcich 30 kilogramov a 30 litrov denne bez toho, aby boli povinné zapísať sa do predmetného registra,

nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 12 smernice Rady 75/442/EHS z 15. júla 1975 o odpadoch (Ú. v. ES L 194, s. 39; Mim. vyd. 15/001 s. 23), zmenenej a doplnenej smernicou Rady 91/156/EHS z 18. marca 1991 (Ú. v. ES L 78, s. 32; Mim. vyd. 15/002, s. 3, ďalej len „smernica").

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

2 Smernica definuje odpad v článku 1 písm. a) prvom pododseku ako „akúkoľvek látku alebo predmet v kategórii ustanovenej v prílohe I, ktorej sa držiteľ zbavuje, chce sa jej zbaviť alebo je povinný sa jej zbaviť".

3 Článok 1 písm. c) smernice definuje „držiteľa" ako „pôvodcu odpadu alebo fyzickú či právnickú osobu, ktorá má odpad v držbe".

4 Článok 4 smernice stanovuje:

„Členské štáty prijmú nevyhnutné opatrenia na zaistenie toho, aby sa odpad zhodnocoval alebo zneškodňoval bez ohrozenia ľudského zdravia a bez použitia postupov či metód, ktoré by mohli poškodiť životné prostredie, najmä:

— bez ohrozovania vody, ovzdušia, pôdy, rastlín a živočíchov,

— bez obťažovania okolia napr. hlukom alebo zápachom,

— bez nepriaznivého ovplyvňovania krajiny alebo miest zvláštneho záujmu.

Členské štáty taktiež prijmú nevyhnutné opatrenia na zákaz svojvoľného opúšťania, nepovoleného ukladania a nekontrolovateľného zneškodňovania odpadu."

5 Článok 8 smernice stanovuje:

„Členské štáty vykonajú nevyhnutné opatrenia, aby bolo zaistené, že každý držiteľ odpadu:

— s ním zaobchádza prostredníctvom súkromného alebo verejného zariadenia, ktoré sa zaoberá zberom odpadu, alebo podniku, ktorý vykonáva činnosti uvedené v prílohe II A či B,

alebo

— zhodnocuje alebo zneškodňuje ho sám v súlade s ustanovením tejto smernice."

6 Na účely vykonávania článkov 4, 5 a 7 každé zariadenie alebo podnik, ktorý vykonáva činnosti uvedené v prílohe II A, musí získať povolenie od príslušného orgánu uvedeného v článku 6. Toto povolenie musí obsahovať druhy a množstvo odpadu, technické požiadavky, bezpečnostné opatrenia, ktoré je potrebné vykonať, miesto zneškodňovania a metódu úpravy.

7 Podľa článku 12 smernice:

„Zariadenia alebo podniky, ktoré vykonávajú zber alebo prepravu odpadu na obchodnom základe [na základe podnikania — *neoficiálny preklad*] alebo ktoré zariaďujú zneškodňovanie či zhodnocovanie odpadu v mene tretej osoby (obchodníci či sprostredkovatelia), musia príslušné orgány registrovať, pokiaľ nepodliehajú povoľovaciemu konaniu."

Vnútroštátna právna úprava

8 Podľa článku 30 ods. 4 legislatívneho dekrétu:

„Podniky vykonávajúce zber a prepravu odpadu vyprodukovaného tretími osobami, ktorý nie je nebezpečný, a podniky zberajúce a prepravujúce nebezpečný odpad sú povinné zapísať sa do registra [národného registra podnikov vykonávajúcich služby zneškodňovania odpadu] s výnimkou prepráv nebezpečného odpadu nepresahujúceho množstvo 30 kilogramov denne alebo 30 litrov denne, ktoré sú vykonávané daným pôvodcom odpadov."

Konanie pred podaním žaloby

9 Komisia, predpokladajúc, že článok 30 ods. 4 legislatívneho dekrétu je v rozpore s článkom 12 smernice, požiadala výzvou z 24. októbra 2001 Taliansku republiku o vyjadrenie sa k tejto veci v lehote dvoch mesiacov.

10 Listom z 27. februára 2002 odpovedali talianske orgány na uvedenú výzvu. V liste spochybnili názor Komisie, odvolávajúc sa najmä na výklad ministerstva pre životné prostredie a ochranu územia z 25. januára 2002.

11 Komisia, ktorú daná argumentácia nepresvedčila, adresovala 27. júna 2002 Talianskej republike odôvodnené stanovisko, v ktorom ju vyzvala, aby mu vyhovela v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.

12 Keďže Komisia nedostala na predmetné stanovisko odpoveď, podala na Súdny dvor túto žalobu.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

13 Komisia tvrdí, ako uviedla vo veci, v ktorej Súdny dvor vydal uznesenie z 29. mája 2001, Caterino (C-311/99, neuverejnené v Zbierke), že pojem „podnik, ktorý

vykonáva zber alebo prepravu odpadu na obchodnom základe [na základe podnikania — *neoficiálny preklad*]", použitý v článku 12 smernice sa neobmedzuje iba na podniky, ktoré predmetné činnosti vykonávajú na účet tretích osôb. Daný pojem tiež zahŕňa podniky vykonávajúce predmetné činnosti na vlastný účet, ak takáto preprava alebo zber odpadu predstavuje spolu s ich ostatnými úlohami jednu z bežných aktivít, z ktorých majú zisk alebo inú hospodársku výhodu. Takýto výklad je v súlade s cieľmi ochrany životného prostredia, ktoré smernica sleduje, s dvanástym odôvodnením smernice 91/156 a článkom 8 smernice uplatňujúcim sa na každého „držiteľa odpadu" a bol subsidiárne potvrdený Súdnym dvorom v bode 25 už citovaného uznesenia Caterino.

14 Na jednej strane použitím výrazu „vyprodukovaný tretími osobami" v súvislosti s odpadom, ktorý nie je nebezpečný, namiesto výrazu „na obchodnom základe [na základe podnikania — *neoficiálny preklad*]", ktorý je uvedený v článku 12 smernice, článok 30 ods. 4 legislatívneho dekrétu, v rozpore so smernicou zbavuje podniky, ktoré zberajú a prepravujú odpad na vlastný účet v rámci výkonu ich osobitnej podnikateľskej činnosti, registračnej povinnosti. Tieto dva výrazy sa nevyhnutne odvolávajú na rozdielne pojmy a nemôžu sa zhodovať.

15 Na strane druhej článok 12 smernice stanovuje, že všetky podniky vykonávajúce zber a prepravu odpadu na základe podnikania bez ohľadu na množstvo a nebezpečnosť tohto odpadu, pokiaľ nepodliehajú povoľovaciemu konaniu, musia príslušné orgány registrovať. Zavedením výnimky z tejto povinnosti v prospech podnikov, ktoré neprepravujú viac ako 30 litrov alebo 30 kilogramov odpadu denne, teda článok 30 ods. 4 legislatívneho dekrétu porušuje smernicu.

16 Vo vyjadrení odporcu talianska vláda tvrdí, že žiadne ustanovenie práva Spoločenstva nestanovuje, že zber a preprava odpadu sa vykonávajú prostredníctvom subjektov, ktoré majú postavanie tretej osoby vo vzťahu k pôvodcovi týchto odpadov. Na účely realizácie cieľov smernice sledujúcich ochranu a integrované nakladanie s odpadom je podstatné zabezpečiť kontrolu ich cyklu. Úprava Spoločenstva zaviedla zodpovednosť pôvodcu za odpad až do okamihu, keď sa ho zbaví, so zreteľom na jeho opätovné použitie, obnovenie alebo zneškodnenie. Článok 12 smernice sa teda vzťahuje na kontrolu odpadu v okamihu, keď opúšťa sféru zodpovednosti pôvodcu.

17 Pôvodca odpadov, ktorý prepravuje odpad priamo do svojho zariadenia na jeho obnovu alebo zneškodnenie, sa „zbavuje" odpadu v okamihu, keď ho dodá takémuto zariadeniu. Nie je teda vôbec potrebné, aby sa zaregistroval do registra, keďže registračná povinnosť sa uplatňuje iba na podniky vykonávajúce prepravu a zber odpadu na základe podnikania, teda ako „obvyklú činnosť".

18 Článok 30 ods. 4 legislatívneho dekrétu teda neporušuje ciele smernice.

Posúdenie Súdnym dvorom

19 Ustanovenia smernice sa majú vykladať vzhľadom na jej cieľ, ktorým je v zmysle jej tretieho odôvodnenia ochrana ľudského zdravia a životného prostredia proti

škodlivým účinkom spôsobeným zberom, prepravou, úpravou, skladovaním a odstraňovaním odpadu, ako aj vo svetle článku 174 ods. 2 ES, ktorý stanovuje, že politika životného prostredia Spoločenstva sa zameriava na vysokú úroveň jeho ochrany a vychádza najmä zo zásad obozretnosti a prevencie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. apríla 2002, Palin Granit a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Zb. s. I-3533, bod 23).

20 Vo svojom pôvodnom znení smernica v článku 10 stanovovala, že podniky prepravujúce odpad sú podrobené jednoduchému „dozoru" príslušného orgánu či už bola preprava vykonaná na ich vlastný účet, alebo na účet tretej osoby. Toto ustanovenie našlo odozvu v siedmom odôvodnení tej istej smernice, podľa ktorého „aby bola zaistená ochrana životného prostredia, mal by byť vytvorený... systém dozoru nad podnikmi zabezpečujúcimi zneškodnenie vlastného odpadu a tých, ktoré zberajú odpady od iných... [*neoficiálny preklad*]".

21 Cieľom smernice 91/156 bolo najmä posilniť kontrolu prostredníctvom orgánov verejnej moci. Jej dvanáste odôvodnenie stanovuje, že „v záujme možnosti monitorovania odpadu od jeho vzniku až po konečné zneškodnenie by mali byť predmetom povoľovania alebo registrácie a vhodnej inšpekcie aj ostatné podniky, ktoré sa zaoberajú odpadom, ako sú zberači, prepravcovia alebo obchodní sprostredkovatelia". S týmto cieľom boli v článku 12 smernice prijaté nové ustanovenia. Predmetné ustanovenia na jednej strane osobitne stanovujú, že podniky, ktoré vykonávajú prepravu odpadu, pokiaľ nepodliehajú povoľovaciemu konaniu, sú povinné zaregistrovať sa, a na strane druhej, že podniky, na ktoré sa táto povinnosť vzťahuje, sú tie, ktoré zabezpečujú danú prepravu „na obchodnom základe [na základe podnikania — *neoficiálny preklad*]". Smernica 91/156 takto nahradila registračnú povinnosť jednoduchým „dozorom", ktorý sa ako taký už v smernici nevyskytuje.

22 Keďže smernica 91/156 je zameraná na stanovenie vyššieho stupňa kontroly prepravy odpadu prostredníctvom orgánov verejnej moci, ako bol ten, ktorý vyplýval z pôvodného znenia smernice, bolo by v rozpore s týmto cieľom vykladať pojem „podnik, ktorý vykonáva prepravu odpadu na obchodnom základe [na základe podnikania — *neoficiálny preklad*]", uvedený v článku 12 smernice v tom zmysle, že vylučuje podniky vykonávajúce v rámci svojej podnikateľskej činnosti prepravu odpadu na svoj vlastný účet. Ak by sa prijala takáto interpretácia, dané podniky by sa pri výkone činnosti prepravy odpadov vyhli akejkoľvek kontrole.

23 Súdny dvor už okrem iného rozhodol, že pojem preprava odpadu na základe podnikania použitý v článku 12 smernice sa vzťahuje nielen na toho, kto vykonáva prepravu odpadu vyprodukovaného tretími osobami v rámci výkonu profesie dopravcu, ale aj na toho, kto síce nevykonáva profesiu dopravcu, ale prepravuje v rámci svojej vlastnej podnikateľskej činnosti odpady, ktoré sám vyprodukoval (uznesenie Caterino, už citované, bod 25).

24 V rozpore s tvrdením talianskej vlády cieľ dozoru nad odpadovým cyklom, ktorý smernica sleduje, znamená monitorovanie odpadu od jeho vzniku a najmä, ako to stanovuje článok 12 smernice, kontrolu podmienok, za akých je zberaný a prepravovaný. Ak je aj v určitých prípadoch pravda, že pôvodca odpadu môže sám zabezpečiť jeho zber alebo prepravu a účinne sa tohto odpadu zbaviť až na záver takejto činnosti zberu alebo prepravy, táto okolnosť nemá vplyv na kvalifikovanie zberaných alebo prepravovaných odpadov, látok alebo predmetov a následne ani na registračnú povinnosť prináležiacu tomuto pôvodcovi z dôvodu výkonu takejto činnosti.

25 Článok 12 smernice sa však nevzťahuje na všetky podniky prepravujúce v rámci svojej podnikateľskej činnosti odpad, ktorý vyprodukovali.

26 V prvom rade výraz „na obchodnom základe [na základe podnikania — *neoficiálny preklad*]" použitý v tomto článku nie je synonymom výrazu „v rámci ich podnikateľskej činnosti" alebo „pri príležitosti ich podnikateľskej činnosti", takéto výrazy by totiž pravdepodobne použil zákonodarca Spoločenstva, ak by mal v úmysle obsiahnuť všetky podniky prepravujúce v rámci svojej podnikateľskej činnosti odpady, ktoré vyprodukovali.

27 Z dvanásteho odôvodnenia smernice 91/156 vyplýva, že nové povinnosti povoľovania a registrácie ustanovené touto smernicou sa uplatňujú „na podniky, ktoré sa zaoberajú odpadom, ako sú zberači, prepravcovia alebo obchodní sprostredkovatelia". Použitie slovesa „zaoberať sa", ako aj príkladné vymenovanie profesií špecializovaných na oblasť odpadov naznačujú, že článok 12 smernice sa vzťahuje na podniky obvykle vykonávajúce zber a prepravu odpadu.

28 Na záver požiadavka, aby bola preprava vykonaná „na obchodnom základe [na základe podnikania — *neoficiálny preklad*]", napovedá, že ak aj článok 12 nestanovuje, že musí ísť o výhradnú činnosť alebo o hlavnú činnosť dotknutých podnikov, činnosť prepravy odpadu musí predstavovať bežnú a pravidelnú činnosť týchto podnikov.

29 Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že článok 12 smernice podriaďuje registračnej povinnosti zariadenia alebo podniky, ktoré v rámci svojej činnosti zabezpečujú bežným a pravidelným spôsobom prepravu odpadu, či už je to odpad vyprodukovaný tretími osobami, alebo nimi samými. Zo žiadneho z ustanovení okrem iného nevyplýva, že na túto povinnosť by sa mohla vzťahovať výnimka založená na povahe alebo kvantite odpadu.

30 Článok 30 ods. 4 legislatívneho dekrétu stanovuje registračnú povinnosť v závislosti od toho, či je zberaný alebo prepravovaný odpad nebezpečnej povahy alebo nie.

31 Pokiaľ ide o odpad, ktorý nie je nebezpečný, toto ustanovenie stanovuje povinnosť zápisu do národného registra podnikov vykonávajúcich služby zneškodňovania odpadu iba podnikom, ktoré vykonávajú zber a prepravu odpadu vyprodukovaného tretími osobami, a vylučuje tak podniky zberajúce alebo prepravujúce svoj vlastný odpad.

32 Určite, pokiaľ ide o nebezpečný odpad, článok 30 ods. 4 legislatívneho dekrétu stanovuje, že registračnej povinnosti sa musia podrobiť všetky podniky zberajúce alebo prepravujúce takýto odpad. Toto ustanovenie neobsahuje obmedzenie vyvodené z podnikateľského charakteru predmetnej činnosti zberu a prepravy, a teda z tohto pohľadu je rozsah jeho pôsobnosti širší ako rozsah článku 12 smernice.

33 Predmetné ustanovenie však oslobodzuje od registračnej povinnosti „prepravy nebezpečného odpadu nepresahujúceho množstvo 30 kilogramov denne alebo

30 litrov denne... vykonávané daným pôvodcom odpadov", čo sú výnimky, ktoré nie sú stanovené žiadnym ustanovením smernice. Talianska vláda okrem iného nevysvetlila, aké úvahy stoja v pozadí stanovenia takéhoto minimálneho množstva.

34 Z vyššie uvedeného vyplýva, že článok 30 ods. 4 legislatívneho dekrétu porušuje článok 12 smernice. Za týchto podmienok musí byť žaloba Komisie považovaná za dôvodnú.

35 Je preto na mieste určiť, že Talianska republika si tým, že sa podnikom umožnilo v súlade s článkom 30 ods. 4 legislatívneho dekrétu:

— vykonávať zber a prepravu ich vlastného odpadu, ktorý nie je nebezpečný, ako bežnú a pravidelnú činnosť bez toho, aby boli povinné zapísať sa do národného registra podnikov vykonávajúcich služby zneškodňovania odpadu, a

— prepravovať ich vlastný nebezpečný odpad v množstvách nepresahujúcich 30 kilogramov a 30 litrov denne bez toho, aby boli povinné zapísať sa do predmetného registra,

nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 12 smernice.

O trovách

36 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Taliansku republiku na náhradu trov konania a Talianska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Talianska republika si tým, že podnikom umožnila v súlade s článkom 30 ods. 4 legislatívneho dekrétu č. 22 z 5. februára 1997, ktorým sa prebrala smernica 91/156/EHS o odpadoch, smernica 91/689/EHS o nebezpečnom odpade a smernica 94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov, zmeneným a doplneným článkom 1 ods. 19 zákona č. 426 z 9. decembra 1998:**

   — **vykonávať zber a prepravu ich vlastného odpadu, ktorý nie je nebezpečný, ako bežnú a pravidelnú činnosť bez toho, aby boli povinné zapísať sa do l'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (národného registra podnikov vykonávajúcich služby zneškodňovania odpadu), a**

— **prepravovať ich vlastný nebezpečný odpad v množstvách nepresahujúcich 30 kilogramov a 30 litrov denne bez toho, aby boli povinné zapísať sa do predmetného registra,**

nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 12 smernice Rady 75/442/EHS z 15. júla 1975 o odpadoch, zmenenej a doplnenej smernicou Rady 91/156/CEE z 18. marca 1991.

2. **Talianska republika je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy