SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 9. junija 2005*

V zadevi C-270/03,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 23. junija 2003,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata L. Visaggio in R. Amorosi, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopa I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z M. Fiorillijem, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Rosas, predsednik senata, J.-P. Puissochet (poročevalec), S. von Bahr, J. Malenovský in U. Lõhmus, sodniki,

generalna pravobranilka: C. Stix-Hackl,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. februarja 2005,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 14. aprila 2005,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti iz člena 12 Direktive Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL L 194, str. 39), kot je bila spremenjena z Direktivo

Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 (UL L 78, str. 32, v nadaljevanju: direktiva), ker je podjetjem v skladu s členom 30(4) decreto legislativo št. 22 z dne 5. februarja 1997, ki je prenesel Direktive 91/156/EGS o odpadkih, 91/689/EGS o nevarnih odpadkih in 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži (GURI št. 38 z dne 15. februarja 1997, supplemento ordinario), kot je bil spremenjen s členom 1(19) zakona št. 426 z dne 9. decembra 1998 (GURI št. 291 z dne 14. decembra 1998, v nadaljevanju: decreto legislativo), omogočila:

— da zbirajo in prevažajo lastne nenevarne odpadke kot navadno in redno dejavnost, ne da bi se bila dolžna vpisati v Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (nacionalna evidenca podjetij, ki odstranjujejo odpadke), in

— da prevažajo lastne nevarne odpadke v količinah, ki ne presegajo 30 kilogramov in 30 litrov dnevno, ne da bi se bila dolžna vpisati v navedeno evidenco.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

2 Člen 1(a), prvi pododstavek, direktive določa, da odpadek pomeni „vsako snov ali predmet v skupinah, navedenih v Prilogi I, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči".

3 Člen 1(c) direktive določa, da „imetnik" pomeni „povzročitelja odpadkov ali fizično ali pravno osebo, ki ima odpadke".

4 Člen 4 direktive določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, da ne ogrožajo zdravja ljudi in brez uporabe postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju, predvsem pa:

— ne predstavljajo tveganja za vode, zrak, tla ter rastline in živali,

— niso moteči zaradi hrupa ali vonjav,

— ne vplivajo škodljivo na krajino ali mesta posebnega pomena.

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da prepovejo puščanje, odmetavanje ali nenadzorovano odstranjevanje odpadkov."

5 Člen 8 direktive določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da imetnik odpadkov:

— preda svoje odpadke zasebnemu ali javnemu zbiralcu odpadkov ali podjetju, ki izvaja postopke, naštete v prilogah IIA ali IIB,

ali

— sam predela ali odstrani odpadke v skladu z določbami te direktive."

6 V skladu s členom 9 direktive, zlasti za izvajanje člena 4 te direktive, mora podjetje, ki izvaja postopke, določene v Prilogi IIA, pridobiti dovoljenje pristojnega organa. Takšno dovoljenje zajema zlasti vrste in količine odpadkov, tehnične zahteve, potrebne varnostne ukrepe, mesto odstranjevanja, način obdelave.

7 V skladu s členom 12 direktive velja:

„Podjetja, ki poklicno zbirajo ali prevažajo odpadke ali ki urejajo odstranjevanje ali predelavo odpadkov za druge (posredniki), se vpišejo v evidenco pri pristojnih organih, kadar ne potrebujejo dovoljenja."

Nacionalna ureditev

8 V skladu s členom 30(4) decreto legislativo velja:

„Podjetja, ki zbirajo ali prevažajo nenevarne odpadke, ki so jih povzročile tretje osebe, in podjetja, ki zbirajo ali prevažajo nevarne odpadke, so se dolžna vpisati v [nacionalno evidenco podjetij, ki odstranjujejo odpadke], razen če gre za prevoz nevarnih odpadkov, ki količinsko ne presega 30 kilogramov dnevno ali 30 litrov dnevno in ki ga opravi povzročitelj zadevnih odpadkov.

Predhodni postopek

9 Ker člen 30(4) decreto legislativo krši člen 12 direktive, je Komisija 24. oktobra 2001 Italijansko republiko pisno opomnila in od nje zahtevala, naj v roku dveh mesecev predloži stališča v zvezi s tem.

10 Italijanski organi so 27. februarja 2002 na ta opomin pisno odgovorili. V tem dopisu so ugovarjali stališču Komisije, pri čemer so se sklicevali zlasti na noto ministrstva za okolje in varstvo ozemlja z dne 25. januarja 2002.

11 Ker Komisije to dokazovanje ni prepričalo, je 27. junija 2002 na Italijansko republiko naslovila obrazloženo mnenje, s katerim ji je dodelila rok dveh mesecev, da se mu prilagodi, ki začne teči z dnem njegove vročitve.

12 Ker Komisija ni prejela odgovora na navedeno mnenje, je na Sodišče vložila to tožbo.

Tožba

Trditve strank

13 Komisija trdi, kot je izpostavila že v zadevi, zaključeni s sklepom Sodišča z dne 29. maja 2001 v zadevi Caterino (C-311/99, neobjavljena v Recueil), da izraz

„podjetja, ki poklicno zbirajo ali prevažajo odpadke", ki ga uporablja člen 12 direktive, ni omejen na podjetja, ki te dejavnosti izvajajo za tretje osebe. Ta izraz naj bi se nanašal tudi na podjetja, ki izvajajo navedene dejavnosti za lastne odpadke, ker je ta prevoz ali to zbiranje, skupaj z drugimi nalogami teh podjetij, ena od običajnih dejavnosti, od katerih imajo dobiček ali kakšno drugo gospodarsko korist. Ta razlaga naj bi bila v skladu s cilji varstva okolja, ki jih zasleduje direktiva, z dvanajsto uvodno izjavo Direktive 91/156, s členom 8 direktive, ki se uporablja za vsakega „imetnika odpadkov", in naj bi jo Sodišče postransko potrdilo v točki 25 zgoraj navedenega sklepa v zadevi Caterino.

14 Na eni strani, v zvezi z nenevarnimi odpadki, naj bi člen 30(4) decreto legislativo z uporabo izraza „ki so jih povzročile tretje osebe" namesto izraza „poklicno" iz člena 12 direktive izključil, da bi se bila podjetja, ki pri izvajanju posebne poklicne dejavnosti zbirajo in prevažajo lastne odpadke, dolžna vpisati v evidenco, in s tem kršil direktivo. Ta dva izraza se nujno nanašata na različna pojma in ne bi mogla sovpadati.

15 Na drugi strani naj bi člen 12 direktive določal, da se podjetja, ki poklicno zbirajo ali prevažajo odpadke, ne glede na količino in nevarnost teh odpadkov, vpišejo v evidenco pri pristojnih organih, kadar ne potrebujejo dovoljenja. Člen 30(4) decreto legislativo naj bi torej kršil direktivo, ker je uvedel izjemo od te dolžnosti v korist podjetjem, ki ne prevažajo več kot 30 litrov ali 30 kilogramov odpadkov dnevno.

16 Italijanska vlada v odgovoru na tožbo trdi, da nobena določba Skupnosti ne določa, naj zbiranje in prevoz odpadkov opravijo subjekti, ki so v razmerju do povzročiteljev teh odpadkov tretje osebe. Za uresničitev ciljev direktive, ki so vezani na preprečevanje nastanka odpadkov in primerno ravnanje z njimi, naj bi bilo bistveno, da se zagotovi nadzor nad njihovim ciklusom. Ureditev Skupnosti naj bi vzpostavila odgovornost povzročitelja odpadkov vse do trenutka, ko jih zavrže, da bi se potem ponovno uporabili, obnovili ali odstranili. Člen 12 direktive naj bi se torej nanašal na nadzor odpadkov v trenutku, ko povzročitelj zanje ni več odgovoren.

17 Povzročitelj odpadkov, ki odpadke prevaža neposredno k svoji ustanovi za obnovitev ali odstranitev, te „zavrže" komaj v trenutku njihove dostave tej ustanovi. Torej naj ne bi bilo nobene potrebe, da bi se registriral, ker obveznost vpisa velja samo za podjetja, ki poklicno prevažajo ali zbirajo odpadke, torej kot „običajno dejavnost".

18 Člen 30(4) decreto legislativo torej naj ne bi ogrozil ciljev direktive.

Presoja Sodišča

19 Določbe direktive je treba razlagati v smislu njenega cilja, ki je v skladu z njeno tretjo uvodno izjavo varstvo zdravja ljudi in okolja pred škodljivimi vplivi, ki jih povzročajo

zbiranje, prevoz, obdelava, skladiščenje in odlaganje odpadkov, in v smislu člena 174(2) ES, ki določa, da je cilj okolijske politike Skupnosti doseči visoko raven varstva in da ta politika temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 18. aprila 2002 v zadevi Palin Granit in Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Recueil, str. I-3533, točka 23).

20 V prvotni različici je člen 10 direktive določal, da morajo pristojni organi „nadzorovati" podjetja, ki prevažajo odpadke, ne glede na to, ali prevažajo lastne odpadke ali za tretje osebe. Odraz te določbe je sedma uvodna izjava iste direktive, ki določa, da „bi bilo treba za zagotovitev varstva okolja predvideti [...] nadzor podjetij, ki odstranjujejo lastne odpadke, in za tista, ki zbirajo odpadke drugih [...]".

21 Cilj Direktive 91/156 je bil zlasti izboljšati nadzor javnih organov. Njena dvanajsta uvodna izjava pravi, da bi „zaradi spremljanja in nadzorovanja odpadkov od njihovega nastanka do dokončne odstranitve tudi za druga podjetja, ki se ukvarjajo z odpadki, kakor so zbiralci odpadkov, prevozniki in posredniki, morala veljati sistem dovoljenj ali vpis v evidenco in primeren nadzor". S tem ciljem so bile v člen 12 direktive uvedene nove določbe. Te določbe določajo zlasti, na eni strani, da se podjetja, ki prevažajo odpadke, vpišejo v evidenco pri pristojnih organih, kadar ne potrebujejo dovoljenja, in na drugi strani, da so zadevna podjetja, ki imajo to obveznost, podjetja, ki tako prevažajo „poklicno". Torej je Direktiva 91/156 pojem „nadzorovati", ki se kot tak v direktivi ne pojavi, nadomestila z obveznostjo vpisa.

22 Direktiva 91/156 je želela doseči, da bi imeli javni organi višjo raven nadzora nad prevažanjem odpadkov, kot je bila raven iz direktive v prvotni različici, zato bi temu cilju nasprotovalo, da bi se pojem „podjetje, ki poklicno prevaža odpadke" iz člena 12 direktive razlagal tako, da bi se izključilo podjetja, ki poklicno prevažajo lastne odpadke. Če bi bila ta razlaga sprejeta, bi se ta podjetja izognila vsakemu nadzoru dejavnosti prevažanja odpadkov.

23 Sodišče je med drugim že razsodilo, da pojem poklicnega prevažanja odpadkov, ki ga uporablja člen 12 direktive, pokriva ne le tistega, ki kot poklicni prevoznik prevaža odpadke tretjih oseb, ampak tudi tistega, ki v okviru poklicne dejavnosti prevaža lastne odpadke, kljub temu, da ni poklicni prevoznik (zgoraj navedeni sklep Caterino, točka 25).

24 V nasprotju s trditvami italijanske vlade cilj nadzora ciklusov odpadkov, ki ga zasleduje direktiva, zajema spremljanje odpadkov od njihovega nastanka in zlasti, kot določa člen 12 direktive, nadzor razmer, v katerih se zbirajo in prevažajo. Če je v nekaterih primerih res, da povzročitelj odpadkov lahko sam zagotovi njihovo zbiranje ali prevoz in te odpadke dejansko zavrže komaj na koncu zbiranja ali prevažanja, pa ta okoliščina ne vpliva na kvalifikacijo zbranih ali prepeljanih odpadkov, snovi ali predmetov niti na obveznost tega povzročitelja, da se na podlagi takega posla vpiše v evidenco.

25 Člen 12 direktive nasprotno ne velja za vsa podjetja, ki v okviru poklicne dejavnosti prevažajo lastne odpadke.

26 Najprej, izraz „poklicno“, ki ga uporablja ta člen, ni sopomenka izrazoma „v okviru svojih poklicnih dejavnosti“ ali „ob svojih poklicnih dejavnostih“, izrazoma, ki bi jih zakonodajalec Skupnosti verjetno uporabil, če bi bil upošteval vsa podjetja, ki lastne odpadke prevažajo v okviru svoje poklicne dejavnosti.

27 Iz dvanajste uvodne izjave Direktive 91/156 izhaja, da nove obveznosti dovoljenja in vpisa v evidenco, ki jih določa ta direktiva, veljajo za „podjetja, ki se ukvarjajo z odpadki, kakor so zbiralci odpadkov, prevozniki in posredniki“. Uporaba glagola „ukvarjati se“ in naštevanje posebnih poklicev na področju odpadkov označujeta, da se člen 12 direktive uporablja za podjetja, ki običajno zbirajo ali prevažajo odpadke.

28 Končno, zahteva, naj se prevoz zagotovi „poklicno“, pomeni, da mora biti prevažanje odpadkov navadna in običajna dejavnost teh podjetij, čeprav člen 12 ne določa, da mora biti izključna dejavnost ali vsaj temeljna dejavnost zadevnih podjetij.

29 Iz zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da člen 12 direktive podjetja, ki v okviru dejavnosti navadno in običajno prevažajo odpadke, zavezuje k obveznosti vpisa v evidenco, ne glede na to, ali gre za odpadke tretjih oseb ali za njihove lastne. Iz nobene določbe direktive ne izhaja, da naj bi pri obveznosti obstajale izjeme, ki naj bi temeljile na naravi ali količini odpadkov.

30 Vendar člen 30(4) decreto legislativo določa obveznosti vpisa v evidenco, ki se razlikujejo glede na lastnost nevarnih ali nenevarnih odpadkov, ki se zbirajo ali prevažajo.

31 Glede nenevarnih odpadkov ta določba nalaga obveznost vpisa v nacionalno evidenco podjetij za odstranjevanje odpadkov samo podjetjem, ki zbirajo in prevažajo odpadke tretjih oseb, te obveznosti pa so oproščena podjetja, ki zbirajo ali prevažajo lastne odpadke.

32 Glede nevarnih odpadkov člen 30(4) decreto legislativo določa, da je obveznost vseh podjetij, ki zbirajo in prevažajo take odpadke, da se vpišejo v evidenco. Ta določba ne zajema omejitve na poklicno naravo tega zbiranja in prevažanja, in glede tega je polje njene uporabe širše od polja uporabe člena 12 direktive.

33 Vendar navedena določba od te uvedene obveznosti vpisa v evidenco opravičuje „prevoz nevarnih odpadkov, ki količinsko ne presega 30 kilogramov dnevno ali

30 litrov dnevno in [...] ga opravi povzročitelj zadevnih odpadkov", izjeme, ki jih ne določa nobena določba direktive. Italijanska vlada ni obrazložila, kateri preudarki so vodili do določitve te minimalne količine.

34 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je člen 30(4) decreto legislativo kršil člen 12 direktive. V teh pogojih je treba šteti, da je tožba Komisije utemeljena.

35 Torej je treba ugotoviti, da Italijanska republika ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 12 direktive, ker je podjetjem v skladu s členom 30(4) decreto legislativo omogočila:

— da zbirajo in prevažajo lastne nenevarne odpadke kot navadno in redno dejavnost, ne da bi se bila dolžna vpisati v nacionalno evidenco podjetij, ki odstranjujejo odpadke, in

— da prevažajo lastne nevarne odpadke v količinah, ki ne presegajo 30 kilogramov in 30 litrov dnevno, ne da bi se bila dolžna vpisati v navedeno evidenco.

Stroški

36 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi navedbami ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Italijanska republika ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 12 Direktive Sveta 74/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991, ker je podjetjem v skladu s členom 30(4) decreto legislativo št. 22 z dne 5. februarja 1997, ki je prenesel Direktive 91/156/EGS o odpadkih, 91/689/EGS o nevarnih odpadkih in 94/62/EGS o embalaži in odpadni embalaži, kot je bil spremenjen s členom 1(19) zakona št. 426 z dne 9. decembra 1998, omogočila:**

   — **da zbirajo in prevažajo lastne nenevarne odpadke kot navadno in redno dejavnost, ne da bi se bila dolžna vpisati v Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (nacionalna evidenca podjetij, ki odstranjujejo odpadke), in**

— **da prevažajo lastne nevarne odpadke v količinah, ki ne presegajo 30 kilogramov in 30 litrov dnevno, ne da bi se bila dolžna vpisati v navedeno evidenco.**

2. Republiki Italiji se naloži plačilo stroškov.

Podpisi