GENERALINĖS ADVOKATĖS CHRISTINE STIX-HACKL IŠVADA,

pateikta 2005 m. balandžio 14 d. [1]

I — Įvadas

1. Pareikštame ieškinyje Komisija prašo pripažinti, kad Italijos Respublika, nacionalinėje teisėje nenustatydama, jog įmonės, įprastai ir reguliariai surenkančios ir pervežančios savo nepavojingas atliekas, ir įmonės, pervežančios ne daugiau kaip 30 kilogramų arba 30 litrų per dieną savo pavojingų atliekų, turi būti registruojamos nacionaliniame sąraše, neįvykdė įsipareigojimų, kylančių iš 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų [2], iš dalies pakeistos 1991 m. kovo 18 d. Tarybos direktyva 91/156/EEB [3], 12 straipsnio.

2. Nagrinėjamoje byloje visų pirma kyla klausimas, kiek įmonės, kurios surenka ir perveža savo atliekas (pavojingas arba nepavojingas), turi būti laikomos „įmonėmis, kurios vykdydamos verslą surenka ir perveža atliekas" Atliekų direktyvos 12 straipsnio prasme, ir todėl joms turi būti nustatyta registravimo pareiga.

II — Teisinis pagrindas

A — *Bendrijos teisė*

3. Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnis nustato:

„Įmonės ir kiti ūkio subjektai, kurie vykdydami verslą surenka ar perveža atliekas arba užtikrina jų šalinimą ar panaudojimą trečiųjų asmenų sąskaita (tarpininkai), jei jiems ne-

1 — Originalo kalba: vokiečių.

2 — OL L 194, p. 39 (toliau – Atliekų direktyva arba pirminė Atliekų direktyvos redakcija).

3 — OL L 78, p. 32 (toliau – Atliekų direktyvos pakeitimo direktyva; šia direktyva iš dalies pakeista Atliekų direktyva toliau vadinama Pakeista atliekų direktyva).

reikia gauti atitinkamų leidimų veiklai vykdyti, turi būti registruojami atsakingose institucijose". (Pataisytas vertimas)

B — *Nacionalinė teisė*

4. 1997 m. vasario 5 d. *Decreto legislativo* Nr. 22, pakeisto 1998 m. gruodžio 9 d. Įstatymu Nr. 426 (toliau – įstatyminis dekretas) 30 straipsnio 4 dalis nustato:

„Įmonės, surenkančios ir pervežančios trečiųjų asmenų pagamintas nepavojingas atliekas, ir įmonės, surenkančios ir pervežančios pavojingas atliekas, jeigu šių atliekų gamintojas perveža ne daugiau kaip 30 kg arba 30 l pavojingų atliekų per dieną, <...> turi būti registruojamos sąraše [4]."

4 — Nacionalinis atliekų šalinimo paslaugas teikiančių įmonių sąrašas.

III — Ikiteisminė procedūra ir teisminis procesas

5. Manydama, kad įstatyminio dekreto 30 straipsnio 4 dalis prieštarauja Atliekų direktyvos 12 straipsniui, Komisija 2001 m. spalio 24 d. Oficialiu pranešimu pradėjo procesą pagal EB 226 straipsnį prieš Italijos Respubliką dėl valstybės įsipareigojimų neįvykdymo.

6. Remdamasi Aplinkos ir žemės apsaugos ministerijos pozicija, Italijos vyriausybė 2002 m. vasario 27 d. atsakymu atmetė Komisijos kaltinimą.

7. Tačiau kadangi Komisija laikėsi savo nuomonės, 2002 m. birželio 27 d. ji pateikė Italijos vyriausybei pagrįstą nuomonę ir paprašė pateikti pastabas per du mėnesius.

8. Italijos vyriausybei neatsakius į pagrįstą nuomonę, Komisija 2003 m. birželio 17 d. laišku, kuris Teisingumo Teismo kanceliarijos registre buvo įregistruotas 2003 m. birželio 24 d., pareiškė nagrinėjamą ieškinį.

9. Komisija prašo:

— pripažinti, kad Italijos Respublika, 1997 m. vasario 5 d. *Decreto legislativo* Nr. 22, pakeisto 1998 m. gruodžio 9 d. Įstatymu Nr. 426, 30 straipsnio 4 dalimi leisdama įmonėms savo nepavojingų atliekų surinkimą ir pervežimą vykdyti kaip įprastinę veiklą, neįregistruojant jų nacionaliniame atliekų šalinimo paslaugas teikiančių įmonių sąraše, ir pervežti ne daugiau kaip 30 kilogramų ir 30 litrų per dieną savo pavojingų atliekų, neįregistruojant jų minėtame sąraše, neįvykdė įsipareigojimų, kylančių iš 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų, iš dalies pakeistos 1991 m. kovo 18 d. Tarybos direktyva 91/156/EEB, 12 straipsnio,

— priteisti iš Italijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

IV — Ieškinio nagrinėjimas

A — *Pagrindiniai šalių argumentai*

10. *Komisija* nurodo, kad pagal Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnį visos be išimties įmonės, nepaisant to, ar tai būtų nepavojingos, ar pavojingos atliekos, turi būti registruojamos atsakingose institucijose. Komisijos nuomone, įmonių, kurios „vykdydamos verslą" surenka ar perveža atliekas, sąvoka apima ne tik įmones, kurios šią veiklą vykdo kitų vardu, bet ir įmones, kurios greta įprastinės veiklos vykdydamos nepagrindinę veiklą surenka ir perveža savo atliekas ir iš to gauna ekonominę naudą. Tai Teisingumo Teismas nurodė ir savo nutarties byloje C-311/99 [5] motyvuose.

11. Šis išaiškinimas neprieštarauja Atliekų direktyvos sistemai ir tikslams, pirmiausia būtinybei užtikrinti atliekų stebėjimą nuo jų susidarymo iki galutinio pašalinimo, kaip nurodyta direktyvos dvyliktoje konstatuojamojoje dalyje. Kadangi registravimo pareiga sudaro stebėjimo galimybę, visiškas atliekų stebėjimas būtų neužtikrinamas, jei savo atliekas surenkančios ar pervežančios įmonės būtų atleidžiamos nuo registravimo pareigos pagal Atliekų direktyvos pakeitimo direktyvos 12 straipsnį.

12. Tačiau, Komisijos teigimu, įstatyminio dekreto 30 straipsnyje registravimo pareiga

5 — 2001 m. gegužės 29 d. Teisingumo Teismo nutartis byloje C-311/99 (*Caterino*, nepaskelbta Rinkinyje, 25 punktas), priimta pagal Procedūros reglamento 104 straipsnio 3 dalį.

nustatyta tik įmonėms, kurios surenka ar perveža kitų atliekas, o tai neatitinka įmonių, kurios „vykdydamos verslą" surenka ar perveža atliekas, sąvokos pagal Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnį.

13. Be to, kaip tvirtina Komisija, 12 straipsnyje taip pat nėra nustatytas kiekybinis apribojimas, vadinasi, įstatyminio dekreto 30 straipsnyje nustatyta registravimo pareigos išimtis įmonėms, pervežančioms ne daugiau kaip 30 kilogramų arba 30 litrų pavojingų atliekų per dieną, taip pat nesuderinama su Atliekų direktyva.

14. *Italijos vyriausybė* tvirtina, kad jokia Bendrijos teisės nuostata nenustato, jog atliekų surinkimą ir pervežimą turi vykdyti tretieji asmenys. Svarbiausia yra tai, kad būtų pasiektas atliekų perdirbimo ciklo stebėjimo tikslas. Pagal direktyvą atliekų turėtojas yra atsakingas už jas iki momento, kai jis atsikrato jų pakartotinio panaudojimo, tvarkymo arba pašalinimo tikslais. Registravimo pareiga pagal Atliekų direktyvos 12 straipsnį privalo atitinkamai užtikrinti atliekų stebėjimą nuo momento, kai atliekų gamintojas tampa už jas nebeatsakingas. Atliekų gamintojas „atsikrato" jų tik tuomet, kai perduoda jas verslininkui, panaudojančiam arba šalinančiam atliekas. Iki to momento, iki kurio jis vis tiek lieka atsakingas už atliekas, nėra būtinybės, kad įmonė atliekų gamintoja būtų įregistruota stebėjimo tikslais.

15. Italijos vyriausybės nuomone, sąvoka „vykdydami verslą" Atliekų direktyvos 12 straipsnyje turėtų reikšti, viena vertus, kad kalbama apie reguliarią veiklą, ir, kita vertus, ji galėtų būti suprantama taip, kad susijęs verslininkas turi turėti šiai veiklai vykdyti reikalingų žinių ir patirties. Suvokiant šią sąvoką taip, kaip ją aiškina Komisija, ši registravimo pareiga turėtų pasekmių tūkstančiams įmonių ir keltų grėsmę institucijų galimybei atlikti kontrolę. Įgyvendinant Atliekų direktyvoje numatytą stebėjimo sistemą, galiausia reikėtų atsižvelgti į atliekų pavojingumą ir kiekį.

B — *Vertinimas*

16. Komisija priekaištauja dėl įstatyminio dekreto 30 straipsnio 4 dalies, nes šioje nuostatoje savo atliekas surenkančioms ar pervežančioms įmonėms arba apskritai nenustatyta registravimo pareiga – kaip antai nepavojingų atliekų atveju, arba – kaip pavojingų atliekų atveju – ji nustatyta tik

nuo tam tikro atliekų kiekio (šiuo atveju 30 kilogramų arba 30 litrų per dieną).

17. Todėl šioje byloje kyla klausimas, ar, pirma, pagal Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnį registravimo pareiga turi būti numatyta taip pat ir įmonėms, surenkančioms ar pervežančioms savo atliekas, ir, antra, ar ši registravimo pareiga – bet kuriuo atveju pavojingų atliekų atžvilgiu – atsižvelgiant į aplinkybes, gali būti susiejama su kiekiniu apribojimu, kaip yra nagrinėjamu atveju.

18. Visų pirma, dėl klausimo, ar įmonės, surenkančios ar pervežančios savo atliekas, apskritai patenka į Atliekų direktyvos 12 straipsnio taikymo sferą, konstatuotina, kad šios direktyvos nuostatos dėl savo atliekų šalinimo ir panaudojimo yra aiškesnės negu nuostatos dėl savo atliekų surinkimo ir pervežimo.

19. Taip Atliekų direktyvos 8 straipsnis nustato, kad valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad bet kuris atliekų turėtojas, jei jis jų neperduoda atliekų surinkimo įmonei arba įmonei, šalinančiai arba panaudojančiai atliekas, pats panaudoja arba pašalina atliekas pagal šios direktyvos nuostatas. Nors, remiantis vienuolikta konstatuojamąja dalimi, įmonės, pačios šalinančios atliekas arba jas panaudojančios, gali būti atleistos nuo reikalavimo turėti leidimą, jei jos laikosi aplinkos apsaugos reikalavimų, jas vis tiek reikia registruoti. Atitinkama nuostata nustatyta Pakeistos atliekų direktyvos 11 straipsnio 1 ir 2 dalyse.

20. Tačiau Atliekų direktyvoje nėra aiškios nuorodos į įmones, surenkančias ir pervežančias savo atliekas. Pagal dvyliktą konstatuojamąją dalį ir „kitos su atliekomis susijusios įmonės, kaip antai atliekų surinkėjai, vežėjai ir brokeriai“, taip pat turi būti tvirtinamos arba registruojamos ir reikiamai patikrinamos.

21. Be to, Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnis aprašo reikalavimo turėti leidimą arba registravimo pareigos taikymo sritį – „įmonės ir kiti ūkio subjektai, kurie vykdydami verslą surenka ar perveža atliekas arba užtikrina jų šalinimą ar panaudojimą trečiųjų asmenų sąskaita (tarpininkai)“.

22. Remiantis tik Atliekų direktyvos pakeitimo direktyvos dvyliktos konstatuojamosios dalies ir Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnio tekstu, visų pirma darytina išvada, kad šis straipsnis turi būti taikomas būtent tik atliekų sektoriuje veikiantiems atliekų surinkėjams ir vežėjams, bet ne įmonėms, kurios vykdo veiklą iš esmės kitoje srityje ir, be to, dar surenka ir perveža savo atliekas.

23. Aš pritariu Komisijos nuomonei, kad šios nuostatos atsiradimo istorijos arba Pakeistos atliekų direktyvos bendros sistemos nagrinėjimas leidžia suprasti, kad šios direktyvos 12 straipsnis turi apimti ir įmones, kurios surenka ar perveža savo atliekas.

24. Be to, konstatuotina, jog pirminėje Atliekų direktyvos redakcijoje buvo išskirtos dvi įmonių grupės, kurioms taikyti skirtingi aplinkos apsaugos reikalavimai.

25. Pirmajai grupei priskirtos įmonės, „apdorojančios, rūšiuojančios arba išverčiančios atliekas trečiųjų asmenų vardu". Šios įmonės privalėjo gauti leidimą (pirminės Atliekų direktyvos redakcijos 8 straipsnis) ir turėjo būti reguliariai tikrinamos kompetentingų institucijų (pirminės Atliekų direktyvos redakcijos 9 straipsnis).

26. Antroji grupė apėmė „įmones, vežančias, renkančias, saugančias, išverčiančias arba apdorojančias savo pačių atliekas, ir įmones, renkančias ar vežančias atliekas trečiųjų asmenų vardu". Šioms įmonėms buvo nustatyta tik kompetentingų institucijų „priežiūra" (pirminės Atliekų direktyvos redakcijos 10 straipsnis).

27. Tačiau Pakeistoje atliekų direktyvoje institucijų „priežiūra" kaip savarankiška priemonė jau nebenustatyta.

28. Vietoj to dabar dalis antrosios grupės įmonių, būtent savo pačių atliekas apdorojančios, rūšiuojančios arba išverčiančios įmonės, pagal Pakeistos atliekų direktyvos 9 ir 10 straipsnius priklauso atliekas šalinančių arba panaudojančių įmonių, privalančių gauti leidimus, kategorijai, tačiau, net ir esant sąlygoms atleisti jas nuo reikalavimo gauti leidimą pagal 11 straipsnio 1 dalį, joms vis tiek taikoma registravimo pareiga pagal šio straipsnio 2 dalį.

29. Dėl kitų pirminės Atliekų direktyvos redakcijos 10 straipsnyje nurodytų įmonių, būtent surenkančių ar pervežančių savo pačių arba kitų atliekas, neginčytina, kad dabar įmonėms, surenkančioms ar pervežančioms kitų atliekas, bet kuriuo atveju taikomas Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnis ir todėl joms nustatyta registravimo pareiga, jeigu nereikia leidimų.

30. Taigi apibendrinant konstatuotina, kad savo pačių atliekas apdorojančioms, rūšiuojančioms arba išverčiančioms įmonėms, kurios pagal pirminės Atliekų direktyvos redakcijos 10 straipsnį turėjo būti prižiūrimos kompetentingų institucijų, bei kitų atliekas surenkančioms ir pervežančioms įmonėms nuo šiol pagal Pakeistą atliekų direktyvą taikomas reikalavimas gauti leidimą arba registravimo pareiga, ir todėl pagal šios direktyvos 13 straipsnį jos turi būti reguliariai tikrinamos atsakingų institucijų.

31. Tačiau sunkiai galima sutikti su tuo, kad įmonėms, surenkančioms ar pervežančioms savo pačių atliekas, remiantis Atliekų direktyvos pakeitimo direktyva, neprivaloma taikyti kontrolės efektyvumo padidinimo, užuot vien tikrinus nustatant reikalavimą gauti leidimą arba registravimo pareigą ir reguliarų reikiamą tikrinimą.

32. Visų pirma Pakeistoje atliekų direktyvoje, išskyrus 12 straipsnį, nėra numatyta jokių specialių kontrolės priemonių įmonėms, surenkančioms ar pervežančioms atliekas. Jei 12 straipsnis būtų iš tikrųjų suprantamas kaip neapimantis ir savo pačių atliekas surenkančių ar pervežančių įmonių, šiuo atžvilgiu dėl Pakeistos atliekų direktyvos ne tik nebūtų jokio apsaugos lygio ir kontrolės efektyvumo padidėjimo, bet būtų net pablogėjimas, nes pirminėje Atliekų direktyvos redakcijoje šioms įmonėms buvo nustatyta bent jau atsakingų institucijų priežiūra. Be to, toks aiškinimas, kaip nurodė Komisija, tam tikra prasme prieštarauja Pakeistos atliekų direktyvos pakeitimo direktyvos dvyliktai konstatuojamajai daliai, kurioje nurodomas „atliekų stebėjimo nuo jų susidarymo iki galutinio pašalinimo“ užtikrinimas.

33. Tai, kad įmonė, surenkanti ar pervežanti savo pačios atliekas, kaip atliekų turėtoja, – jai taikomas nekontroliuojamo šalinimo draudimas ir pareiga perduoti atliekas atitinkamai įmonei – pagal Pakeistos atliekų direktyvos 8 straipsnį arba taip pat pagal 4 straipsnį vis tiek yra „atsakinga“ už šias savo atliekas iki jų perdavimo atliekų šalinimo ar perdirbimo įmonei, neprieštarauja Italijos vyriausybės argumentams dėl to, kad šiai įmonei registravimo ir kontrolės reikalavimai nustatomi pagal šios direktyvos 12 ir 13 straipsnius, nes pagal Pakeistos atliekų direktyvos 4 ir 8 straipsnius įmonėms, panaudojančioms arba šalinančioms savo pačių atliekas, taikomas bendras nekontro-

liuojamo šalinimo draudimas bei reikalavimas užtikrinti atliekų panaudojimą arba šalinimą laikantis šios direktyvos nuostatų. Vis dėlto šioms įmonėms, remiantis Atliekų direktyvos 9, 10 ir 11 straipsniais, taikomas reikalavimas gauti leidimus arba registravimo pareiga, o remiantis 12 straipsniu – reguliarus reikiamas tikrinimas.

34. Todėl aš darau išvadą, kad pagal Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnį iš esmės turi būti nustatyta registravimo pareiga ir įmonėms, surenkančioms ar išvežančioms savo atliekas, jeigu joms netaikomas reikalavimas gauti leidimus.

35. Tačiau dar nėra aišku, kokia reikšmė Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnyje suteikiama sąvokai „vykdydami verslą".

36. Kadangi, kaip jau konstatavau, Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnis yra susijęs ne tik su įmonėmis, atliekų sektoriuje veikiančiomis kaip surinkėjos ar vežėjos, bet ir su kitą veiklą vykdančiomis įmonėmis, kurioms jų pačių atliekų surinkimas ir pervežimas yra nepagrindinė veikla, neatrodo tinkama verslo vykdymo sąvoką pirmiausia suprasti kiekybiškai, t. y. ekonominės naudos arba pelningumo suinteresuotajai įmonei prasme.

37. Aš manau, kad žodžiais „vykdydami verslą" veikiau siekiama tam tikra prasme atsiriboti, jog ne kiekvienai įmonei, kurioje kartais arba išimtiniais atvejais susikaupia atliekų, kurias ji tuomet pati perveža atliekų surinkimo, perdirbimo arba šalinimo įmonėms, būtų taikoma registravimo pareiga pagal Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnį; tačiau ji būtų taikoma įmonėms, su kurių vykdoma veikla jų pačių atliekų surinkimas ir transportavimas yra susijęs reguliariai (įprastai), taigi praktiškai dėl tos veiklos pobūdžio.

38. Abiejų šioje byloje dalyvaujančių šalių nuomonei, kad žodžiai „vykdydami verslą" nurodo, jog atliekų surinkimas ar pervežimas turi būti suprantamas kaip veikla, kurią įmonė vykdo reguliariai arba įprastai savo pagrindinės veiklos ribose, galima iš esmės pritarti.

39. Kalbant apie įmonių, surenkančių ar pervežančių savo pavojingas atliekas, registravimo pareigos kiekybinį apribojimą pagal įstatyminį dekretą 30 kilogramų arba 30 litrų per dieną, konstatuotina, kad Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnio sąvoka „vykdydami verslą" nėra aiškiai apibrėžta ir todėl valstybėms narėms palikta neabejotinai tikra diskrecijos laisvė įgyvendinant direktyvą. Tačiau kadangi sąvoka „vykdydami verslą" turbūt neorientuota į savo atliekų surinkimo ar transportavimo pelningumą, kaip akivaizdžiai mano Italijos vyriausybė ir aš jai pritariu, 12 straipsnis apskritai neleidžia daryti registravimo pareigos išimties įmonėms, kurios surenka ar perveža ne daugiau kaip 30 kilogramų arba 30 litrų pavojingų atliekų per dieną.

40. Kitaip tariant, įmonė, kasdien surenkanti ar pervežanti ne daugiau kaip 30 kilogramų arba 30 litrų savo pavojingų atliekų, būtinai gali būti laikoma įmone, kuri šią veiklą vykdo kaip įprastą veiklą savo pagrindinės veiklos ribose.

41. Be to, Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnis, kaip nurodė Komisija, suformuluotas absoliučiai ir nepateikia jokios nuorodos į tai, kad registravimo pareiga taikoma tik nuo tam tikro minimalaus kiekio. Italijos vyriausybė taip pat išsamiau nenagrinėjo, kokiais motyvais remiantis nustatytas šis minimalus kiekis.

42. Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, konstatuotina, kad ta įstatyminio dekreto dalis, kurioje nuo registravimo pareigos apskritai atleidžiamos savo pačių nepavojingas atliekas surenkančios ar pervežančios įmones, pažeidžia įsipareigojimus, kylančius iš Pakeistos atliekų direktyvos 12 straipsnio. Taip pat konstatuotina, jog įstatyminis dekretas yra nesuderinamas su šiuo straipsniu tiek, kiek jis nuo registravimo pareigos atleidžia įmones, surenkančias ar pervežančias ne daugiau kaip 30 kilogramų arba 30 litrų savo pačių pavojingų atliekų per dieną.

43. Taigi Komisijos ieškinys yra pagrįstas.

V — Bylinėjimosi išlaidos

44. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusi šalis turi padengti savo bylinėjimosi išlaidas. Kadangi Italijos Respublika su savo argumentais pralaimėjo, siūlau iš jos priteisti bylinėjimosi išlaidas.

VI — Išvada

45. Remiantis tuo, kas pasakyta, Teisingumo Teismui siūloma:

— pripažinti, kad Italijos Respublika, 1997 m. vasario 5 d. *Decreto legislativo* Nr. 22, pakeisto 1998 m. gruodžio 9 d. Įstatymu Nr. 426, 30 straipsnio 4 dalimi leisdama įmonėms savo nepavojingų atliekų surinkimą ir pervežimą vykdyti kaip įprastinę veiklą, neįtraukiant jų į nacionalinį atliekų šalinimo paslaugas teikiančių įmonių sąrašą, ir pervežti ne daugiau kaip 30 kilogramų ir 30 litrų per dieną savo pavojingų atliekų, neįtraukiant jų į minėtą sąrašą, neįvykdė įsipareigojimų, kylančių iš Direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų, su pakeitimais, padarytais Direktyva 91/156/EEB, 12 straipsnio,

— priteisti iš Italijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.