SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE CHRISTINE STIX-HACKL,

predstavljeni 14. aprila 2005[1]

I – Uvod

1. S to tožbo Komisija predlaga, naj se ugotovi, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti iz člena 12 Direktive Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih[2], kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991[3], ker v nacionalnem pravu za podjetja, ki zbirajo in prevažajo svoje nenevarne odpadke kot navadno in redno dejavnost, ter za podjetja, ki prevažajo svoje nevarne odpadke v količinah, ki ne presegajo 30 kilogramov in 30 litrov dnevno, ni predvidela vpisa v nacionalno evidenco.

2. V tej zadevi se zastavlja zlasti vprašanje, v kolikšni meri je treba podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje (nevarne ali nenevarne) odpadke, šteti za „podjetja, ki poklicno zbirajo ali prevažajo odpadke" v smislu člena 12 spremenjene direktive o odpadkih in jim zato naložiti obveznost registracije.

II – Pravni okvir

A – *Skupnostna ureditev*

3. Člen 12 spremenjene direktive o odpadkih določa:

„Podjetja, ki poklicno zbirajo ali prevažajo odpadke ali ki urejajo odstranjevanje ali predelavo odpadkov za druge (posredniki),

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — UL L 194, str. 39, v nadaljevanju: prvotna direktiva o odpadkih.

3 — UL L 78, str. 32, v nadaljevanju: spremenjena direktiva o odpadkih.

se vpišejo v evidenco pri pristojnih organih, kadar ne potrebujejo dovoljenja."

B – *Nacionalna ureditev*

4. Člen 30(4) zakonske uredbe št. 22 z dne 5. februarja 1997, kot je bil spremenjen z zakonom št. 426 z dne 9. decembra 1998 (v nadaljevanju: zakonska uredba) določa:

„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 [...] evidenco[4], razen če gre za prevoz nevarnih odpadkov, ki količinsko ne presega 30 kilogramov dnevno ali 30 litrov dnevno in ga opravi povzročitelj zadevnih odpadkov."

4 — Nacionalna evidenca podjetij, ki odstranjujejo odpadke.

III – Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

5. Ker je Komisija menila, da člen 30(4) zakonske uredbe krši člen 12 spremenjene direktive o odpadkih, je s pisnim opominom z dne 24. oktobra 2001 zoper Italijansko republiko sprožila postopek zaradi neizpolnitve obveznosti države na podlagi člena 226 Pogodbe ES.

6. Italijanska vlada je v pisnem odgovoru z dne 27. februarja 2002 zavrnila očitke Komisije, pri čemer se je sklicevala na noto ministrstva za okolje in varstvo ozemlja.

7. Ker je Komisija vztrajala pri svojem stališču, je 27. junija 2002 na italijansko vlado naslovila obrazloženo mnenje s pozivom, naj se z njim uskladi v roku dveh mesecev.

8. Komisija, ki ni dobila odgovora na obrazloženo mnenje, je nato z vlogo z dne 17. junija 2003, vpisano v register Sodišča 24. junija 2003, vložila to tožbo.

9. Komisija Sodišču predlaga, naj

— ugotovi, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti iz člena 12 Direktive Sveta 75/442/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) zakonske uredbe št. 22 z dne 5. februarja 1997, spremenjenega z zakonom št. 426 z dne 9. decembra 1998, dovolila, da zbirajo in prevažajo svoje nenevarne odpadke kot navadno in redno dejavnost, ne da bi se bila dolžna vpisati v nacionalno evidenco podjetij, ki odstranjujejo odpadke, ter da prevažajo svoje nevarne odpadke v količinah, ki ne presegajo 30 kilogramov in 30 litrov dnevno, ne da bi se bila dolžna vpisati v navedeno evidenco;

— Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

IV – Preizkus tožbe

A – *Bistvene trditve strank*

10. Komisija trdi, da morajo biti v skladu s členom 12 spremenjene direktive o odpadkih brez izjeme vsa podjetja, ki poklicno zbirajo ali prevažajo odpadke, naj gre za nenevarne ali nevarne odpadke, prijavljena pri pristojnih organih. Pojem podjetij, ki „poklicno" zbirajo ali prevažajo odpadke, po mnenju Komisije zajema ne le podjetja, ki te dejavnosti opravljajo za druge, ampak tudi podjetja, ki kot stransko dejavnost v okviru svoje običajne dejavnosti zbirajo ali prevažajo svoje odpadke in imajo od tega gospodarsko korist. To naj bi Sodišče tudi ugotovilo v obrazložitvi sklepa Caterino[5].

11. Ta razlaga naj bi bila skladna s sistematiko in z zastavljenimi cilji spremenjene direktive o odpadkih, zlasti z nujnostjo nadzora nad odpadki od njihovega nastanka do njihove dokončne odstranitve, kot je določeno v dvanajsti uvodni izjavi spremenjene direktive o odpadkih. Ker naj bi obveznost registracije omogočala ta nadzor, popoln nadzor nad odpadki ne bi bil zagotovljen, če bi bila podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje odpadke, izvzeta iz obveznosti registracije, ki jo določa člen 12 spremenjene direktive o odpadkih.

12. V členu 30 zakonske uredbe pa je določena obveznost registracije samo za

5 — Sklep Sodišča z dne 29. maja 2001 v zadevi Caterino (C-311/99, neobjavljen v Recueil, točka 25).

podjetja, ki zbirajo ali prevažajo odpadke drugih, kar naj ne bi bilo v skladu s pojmom podjetij, ki „poklicno" zbirajo ali prevažajo odpadke v smislu člena 12 spremenjene direktive o odpadkih.

13. Poleg tega člen 12 ne določa nobene količinske omejitve, tako da tudi izvzetje od obveznosti registracije za podjetja, ki prevažajo nevarne odpadke v količinah, ki ne presegajo 30 kilogramov ali 30 litrov dnevno, kot izhaja iz člena 30 zakonske uredbe, naj ne bi bilo združljivo s spremenjeno direktivo o odpadkih.

14. Italijanska vlada trdi, da nobena določba prava Skupnosti ne predpisuje, da morajo odpadke zbirati in prevažati tretje osebe. Bistveno naj bi bilo, da je dosežen cilj nadzora nad ciklusom odpadkov. Glede na navedeno direktivo naj bi bil imetnik odpadkov odgovoren zanje vse do takrat, ko jih zavrže, da bi se potem ponovno uporabili, obnovili ali odstranili. Obveznost registracije, ki jo določa člen 12 spremenjene direktive o odpadkih, naj bi torej zagotovila nadzor nad odpadki od takrat, ko povzročitelj zanje ni več odgovoren. Povzročitelj odpadkov naj bi te „zavrgel" šele, ko jih preda podjetniku, ki opravlja predelavo ali odstranjevanje odpadkov. Do takrat naj bi bil odgovoren za odpadke, zato naj ne bi bilo potrebno, da se podjetje povzročitelj registrira za nadzor.

15. Po prepričanju italijanske vlade naj bi pojem „poklicno" iz člena 12 spremenjene direktive o odpadkih po eni strani izražal, da gre za redno dejavnost, po drugi strani pa bi ga bilo mogoče razumeti tako, da mora zadevni podjetnik imeti potrebna znanja in izkušnje za opravljanje te dejavnosti. Če bi se ta pojem razumel tako, kot ga razume Komisija, bi bila posledica tega obveznost registracije za tisoče podjetij in nastal bi dvom o sposobnosti organov za izvrševanje nadzora. Končno bi se lahko pri uresničevanju sistema nadzora, določenega s spremenjeno direktivo o odpadkih, upoštevali nevarnost in količina odpadkov.

B – *Presoja*

16. Komisija nasprotuje členu 30(4) zakonske uredbe, ker za podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje odpadke, za nenevarne odpadke sploh ne določa obveznosti registracije, za nevarne odpadke pa določa obveznost registracije samo od določene količine od-

padkov naprej (v tem primeru 30 kilogramov ali 30 litrov dnevno).

17. Tako se v tem postopku zastavljata vprašanji, ali je treba po členu 12 spremenjene direktive o odpadkih predvideti obveznost registracije tudi za podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje odpadke, in ali se sme za to obveznost registracije – vsekakor glede nevarnih odpadkov – določiti količinska omejitev kot v tem primeru.

18. Najprej, glede vprašanja, ali člen 12 spremenjene direktive o odpadkih sploh zajema podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje odpadke, je treba ugotoviti, da ta direktiva glede odstranjevanja in predelave lastnih odpadkov določa jasnejša pravila kot glede zbiranja in prevažanja lastnih odpadkov.

19. Tako člen 8 spremenjene direktive o odpadkih določa, da morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe, da bo vsak imetnik odpadkov, če jih ne preda zbiralcu odpadkov ali podjetju, ki izvaja odstranjevanje ali predelavo odpadkov, sam zagotovil predelavo ali odstranjevanje odpadkov v skladu z določbami te direktive. V skladu z enajsto uvodno izjavo spremenjene direktive o odpadkih so lahko podjetja, ki sama odstranjujejo svoje odpadke ali predelujejo odpadke, sicer oproščena obveznosti pridobitve dovoljenja, če spoštujejo zahteve varstva okolja, toda tem podjetjem je vsekakor treba naložiti obveznost registracije. Ustrezno ureditev vsebuje člen 11(1) in (2) spremenjene direktive o odpadkih.

20. V spremenjeni direktivi o odpadkih pa ne najdemo nobene izrecne omembe podjetij, ki zbirajo ali prevažajo svoje odpadke. V skladu z dvanajsto uvodno izjavo spremenjene direktive o odpadkih je treba vsekakor zagotoviti obveznost registracije in primeren nadzor „[tudi za] druga podjetja, ki se ukvarjajo z odpadki, kot so zbiralci odpadkov, prevozniki in posredniki“.

21. Člen 12 spremenjene direktive o odpadkih skladno s tem opredeljuje področje uporabe obveznosti pridobitve dovoljenja ali registracije, ki obsega „podjetja, ki poklicno zbirajo oziroma prevažajo odpadke ali urejajo odstranjevanje ali predelavo odpadkov za druge (posredniki)“.

22. Če sklepamo samo po besedilu dvanajste uvodne izjave spremenjene direktive o odpadkih in člena 12 spremenjene direktive o odpadkih, obstajajo nekatera dejstva, ki potrjujejo domnevo, da naj bi se ta člen nanašal le na podjetja, ki zbirajo in prevažajo odpadke, ne pa na podjetja, ki v glavnem delujejo na drugih področjih, poleg tega pa še zbirajo ali prevažajo svoje odpadke.

23. Strinjam se s Komisijo, da iz zgodovine nastanka te določbe oziroma iz celotne sistematike spremenjene direktive o odpadkih izhaja, da člen 12 te direktive zajema tudi podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje odpadke.

24. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je prvotna direktiva o odpadkih razlikovala dve skupini podjetij, za kateri so za zagotavljanje varstva okolja veljale različne zahteve.

25. Prva skupina je obsegala tista podjetja, „ki za tretje osebe obdeluje[jo], skladišči[jo] ali odlaga[jo] odpadke“. Za ta podjetja je obstajala obveznost pridobitve dovoljenja (člen 8 prvotne direktive o odpadkih) in jih je moral pristojni organ nadzorovati v rednih časovnih presledkih (člen 9 prvotne direktive o odpadkih).

26. Druga skupina je obsegala „podjetja, ki prevažajo, zbirajo, skladiščijo, odlagajo ali obdelujejo lastne odpadke, in tista, ki zbirajo ali prevažajo odpadke za tretje osebe“. Ta podjetja so bila podvržena le „nadzoru“, ki ga je izvrševal pristojni organ (člen 10 prvotne direktive o odpadkih).

27. V spremenjeni direktivi o odpadkih pa se „nadzor“, ki ga izvršuje organ kot samostojni ukrep, ne pojavlja več.

28. Namesto tega sedaj del podjetij iz druge skupine – namreč tista podjetja, ki sama skladiščijo, odlagajo ali obdelujejo svoje odpadke – spada v kategorijo podjetij, ki odstranjujejo ali predelujejo odpadke, za katero je v skladu s členoma 9 in 10 spremenjene direktive o odpadkih potrebno dovoljenje, če so izpolnjeni pogoji za oprostitev obveznosti pridobitve dovoljenja na podlagi člena 11(1) te direktive, pa so za to kategorijo podjetij v skladu z drugim odstavkom navedenega člena vsekakor velja obveznost registracije.

29. Glede ostalih podjetij iz člena 10 prvotne direktive o odpadkih, namreč podjetij, ki zbirajo ali prevažajo svoje ali tuje odpadke, ni sporno, da člen 12 spremenjene direktive o odpadkih zajema podjetja, ki zbirajo ali prevažajo tuje odpadke, zato zanje velja obveznost registracije, razen če ne potrebujejo dovoljenja.

30. Če povzamemo, je torej treba ugotoviti, da za podjetja, ki svoje odpadke skladiščijo, odlagajo ali predelujejo sama, in za podjetja, ki zbirajo ali prevažajo tuje odpadke – ki jih na podlagi člena 10 prvotne direktive o odpadkih nadzira pristojni organ –, spremenjena direktiva o odpadkih sedaj določa obveznost pridobitve dovoljenja ali registracije ter da jih morajo torej v skladu s členom 13 navedene direktive pristojni organi redno in primerno nadzorovati.

31. Vendar pa ne moremo domnevati, da naj bi bila podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje odpadke, izvzeta iz tega učinkovitejšega nadzora, uvedenega s spremenjeno direktivo o odpadkih – namesto samo nadzora sta predvideni obveznost pridobitve dovoljenja ali registracije in redno nadzorovanje.

32. V spremenjeni direktivi o odpadkih, razen v členu 12, zlasti ne najdemo nobenega specifičnega nadzornega ukrepa, ki bi se nanašal na podjetja, ki zbirajo ali prevažajo odpadke. Če bi bilo torej člen 12 treba dejansko razumeti tako, da ne bi zajemal tudi podjetij, ki zbirajo ali prevažajo svoje odpadke, potem spremenjena direktiva o odpadkih ne le, da glede tega ne bi povečala ravni varstva in učinkovitosti nadzora, ampak bi povzročila celo poslabšanje, saj je prvotna direktiva o odpadkih predvidevala vsaj nadziranje teh podjetij s strani pristojnega organa. Poleg tega bi bila taka razlaga, ki jo je navedla Komisija, v določenem protislovju z dvanajsto uvodno izjavo spremenjene direktive o odpadkih, ki se sklicuje na nujno zagotovitev „nadzora nad odpadki od njihovega nastanka do njihove dokončne odstranitve".

33. Dejstvo, da je podjetje, ki zbira ali prevaža svoje odpadke, kot imetnik odpadkov v vsakem primeru na podlagi člena 8 ali tudi člena 4 spremenjene direktive o odpadkih „odgovorno" za svoje odpadke do predaje odpadkov podjetju za odstranjevanje ali predelavo – zanj velja prepoved nenadzorovanega odstranjevanja in obveznost, da mora odpadke predati ustreznemu podjetju –, v nasprotju s trditvami italijanske vlade ni v nasprotju s tem, da bi za to podjetje veljala obveznost registracije in nadzora v skladu s členoma 12 in 13 te direktive. V skladu s členoma 4 in 8 spremenjene direktive o

odpadkih namreč tudi za podjetja, ki predelujejo ali odstranjujejo svoje odpadke, velja splošna prepoved nenadzorovanega odstranjevanja in obveznost zagotavljanja predelave ali odstranjevanja v skladu z določbami direktive, ta podjetja pa so v skladu s členi 9, 10 in 11 te direktive dolžna pridobiti dovoljenje ali opraviti registracijo ter se jih v skladu s členom 12 te direktive redno in primerno nadzoruje.

34. Zato sem prišla do zaključka, da člen 12 spremenjene direktive o odpadkih načeloma tudi za podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje odpadke, določa obveznost registracije, če zanje ne obstaja obveznost pridobitve dovoljenja.

35. Ostane pa še vprašanje, kakšen pomen ima pojem „poklicno“ iz člena 12 spremenjene direktive o odpadkih.

36. Ker se, kot sem ugotovila, člen 12 spremenjene direktive o odpadkih ne nanaša samo na podjetja, katerih zbiranje ali prevažanje odpadkov je njihova temeljna dejavnost, ampak tudi na podjetja, ki delujejo na drugih področjih dejavnosti in zbirajo ali prevažajo svoje odpadke le kot stransko dejavnost v okviru svoje običajne dejavnosti, se ne zdi primerno, da bi pojem poklicnosti v prvi vrsti pojmovali količinsko, torej v smislu gospodarske koristi ali donosnosti za zadevno podjetje.

37. Dodatek „poklicno“ je po mojem mnenju mišljen kot neke vrste omejitev v tem smislu, da ni vsako podjetje, pri katerem včasih oziroma izjemoma nastajajo odpadki, ki jih potem samo dostavi podjetju za zbiranje, predelavo ali odstranjevanje, podvrženo obveznosti registracije iz člena 12 spremenjene direktive o odpadkih, vsekakor pa se morajo registrirati podjetja, v katerih je prevoz in zbiranje lastnih odpadkov redna oziroma običajna dejavnost, ki dejansko izhaja iz narave njihove dejavnosti.

38. Stališču, ki ga v bistvu zastopata obe v tem postopku udeleženi stranki, da dodatek „poklicno“ pomeni, da naj bi pri zbiranju ali pri prevozu odpadkov šlo za dejavnost, ki jo podjetje opravlja redno oziroma običajno v okviru svoje dejanske poslovne dejavnosti, je mogoče v tem smislu pritrditi.

39. Glede količinske omejitve obveznosti registracije, ki je v skladu z zakonsko uredbo določena na količino 30 kilogramov ali 30 litrov na dan za podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje nevarne odpadke, je treba ugotoviti, da pojem „poklicno" iz člena 12 spremenjene direktive o odpadkih sicer ni povsem natančen in da državam članicam s tem pušča določeno prosto presojo pri prenosu. Ker pa pojma „poklicno" najbrž ni mogoče razumeti, kot to meni italijanska vlada, kot dejavnost, usmerjeno na donosnost zbiranja ali prevoza lastnih odpadkov, po mojem mnenju člen 12 ne dopušča, da bi bila podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje nevarne odpadke v količinah do 30 kilogramov ali 30 litrov na dan, na splošno izvzeta iz obveznosti registracije.

40. Drugače povedano, podjetje, ki dnevno zbira ali prevaža do 30 kilogramov ali 30 litrov svojih nevarnih odpadkov, je vsekakor mogoče šteti za podjetje, ki to dejavnost opravlja kot svojo običajno dejavnost v okviru svoje poslovne dejavnosti.

41. Sicer člen 12 spremenjene direktive o odpadkih, kot je ugotovila Komisija, ne vsebuje nobene omejitve in nobene navedbe, da naj bi obveznost registracije veljala šele od določene minimalne količine naprej. Italijanska vlada tudi ni podrobneje obrazložila, na kakšnih premislekih temelji določitev te spodnje meje.

42. Ob upoštevanju zgoraj navedenega je torej treba ugotoviti, da zakonska uredba, s tem da na splošno izvzema iz obveznosti registracije podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje nenevarne odpadke, krši obveznosti iz člena 12 spremenjene direktive o odpadkih. Prav tako je treba ugotoviti, da zakonska uredba ni združljiva s tem členom, ker podjetja, ki zbirajo ali prevažajo svoje nevarne odpadke v količinah, ki ne presegajo 30 kilogramov ali 30 litrov dnevno, izvzema iz obveznosti registracije.

43. Tožba Komisije je torej utemeljena.

V – Stroški

44. V skladu s členom 69(2) se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Italijanska republika ni uspela, predlagam, naj se ji naloži plačilo stroškov.

VI – Predlog

45. Glede na zgoraj navedena presojanja Sodišču predlagam, naj:

— ugotovi, da Italijanska republika s tem, da je na podlagi člena 30(4) zakonske uredbe št. 22 z dne 5. februarja 1997, spremenjenega z zakonom št. 426 z dne 9. decembra 1998, podjetjem dopustila, da zbirajo in prevažajo svoje nenevarne odpadke kot navadno in redno dejavnost, ne da bi se bila dolžna vpisati v nacionalno evidenco podjetij, ki odstranjujejo odpadke, ter da prevažajo svoje nevarne odpadke v količinah, ki ne presegajo 30 kilogramov in 30 litrov dnevno, ne da bi se bila dolžna vpisati v omenjeno evidenco, ni izpolnila obveznosti iz člena 12 Direktive Sveta 75/442/EGS o odpadkih z dne 15. julija 1975, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991;

— Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.